

蘇聯最高蘇維埃的改革

李玉珍

(國際關係研究中心助理研究員)

一、前言

「蘇維埃」的俄文原意為會議或集會。一九〇五年俄國革命時，聖彼得堡（今之列寧格勒）工人推選委員會領導工人運動，名之為「蘇維埃」。「蘇維埃」始被賦予政治意義。

一九一七年三月，彼得格勒組成兵、工代表蘇維埃，並與隨後成立的臨時政府分庭抗禮。列寧於四月返回俄國後，隨即喊出「一切權力歸於蘇維埃」的口號。「十月革命」後，布爾什維克取得政權，蘇維埃制即為當時的政權所採用。一九三六年史達林憲法中，明文規定蘇聯之政治基礎為勞動者代表蘇維埃，設立蘇聯最高蘇維埃為蘇聯最高國家政權機關，並行使立法權。^①一九七七年布里茲涅夫憲法亦大致沿襲前一次憲法中有關蘇聯最高蘇維埃的相關法令規定。然而戈巴契夫於一九八五年三月出任蘇共中央總書記後，在國內進行多項政治改革，對蘇聯最高蘇維埃的本質與運作亦作了大幅度的改革。

一九八八年六月，戈巴契夫在蘇共第十九次全國代表會議中提出了改革國家權力機構的構想。在該次黨代會中通過了「關於蘇聯社會民主化和政治體制改革」決議案，以為改革的藍本。這個改革的構想在同年十一月蘇聯最高蘇維埃通過憲法修正案與選舉法案後，蘇聯人民代表大會的成立與人民代表的選舉有了法令依據。而在一九八九年三月廿六日舉行全蘇人民代表選舉，同年五月廿五日蘇聯人代會召開第一次全體代表大會。蘇聯最高蘇維埃的改組終告完成。

新制的蘇聯最高國家權力機關是蘇聯人民代表大會，再由它選出最高蘇維埃，及最高蘇維埃主席團、最高蘇維埃主席。人代會及其選出的最高蘇維埃在組織上雖與舊制的蘇聯最高蘇維埃有雷同之處，但在實質內涵與議事運作上已有顯著差別。這亦是戈巴契夫改革的目的。

註① 國際關係研究所、政大東亞所輯，蘇俄歷次憲法，（臺北，民國六十一年），頁五五、六七。

本文將從蘇聯當局改革其最高政權機關的動機談起，從而介紹人代會、最高蘇維埃的組織與職權；並討論這次改革的成效與影響，這項改革是否改變了蘇聯的權力結構？人代會與最高蘇維埃的成立是否使蘇聯邁向真正的民主議會政治？而蘇聯人民對改革的觀感又如何？都在本文討論之列。

二、改革的動機與主要措施

1. 改革動機

政治體制改革是蘇聯當局的既定目標，而其第一階段的改革即是改組蘇聯最高蘇維埃，其改革的動機可歸納為左列四項。

(1) 舊制最高蘇維埃的議事功能不足，無法因應推動改革的需要

戈巴契夫在人代會第一次大會上致辭指出，如不用政治體制改革來加強已開始的經濟改革過程，就無法建立與經濟體制相適應的政治體制；那麼，一切改革過程將不可避免地成為空轉。②事實上，舊制最高蘇維埃的議事功能不足，使得它在面對蘇聯迫切需要的各項改革立法時，無法真正反映民意及作深刻討論。

舊制的蘇聯最高蘇維埃係根據一九三六年史達林憲法的條文，而於一九三七年正式成立（前此，蘇聯的國家最高政權機關名稱為蘇維埃代表大會，一九二四年以前則為全俄羅斯蘇維埃代表大會）。它每年開會二次，每次會期一、二天。在這麼短的會期中顯然無法對議案詳加討論。雖然它也有常設委員會，但他們也只有最高蘇維埃召開前的二、三星期提前開會，就將提交最高蘇維埃討論的議案先進行討論，但時間仍嫌不足。而蘇維埃代表集中到莫斯科開會時，代表們能否提前抵達並參與委員會的討論，仍屬可疑，特別是那些工、農身份的代表。因此參與委員會討論的通常是住在莫斯科附近的黨、政官員

③

由於大部份的蘇維埃代表只有在最高蘇維埃召開大會時才羣集到莫斯科參與大會，而無法就議案進行詳細的討論，因此大會的工作就成了例行性地通過蘇聯共產黨所提出的決議案，給予它法律效力，及例行通過每年的經濟計畫與國家總預算案。而代表們在投票行為上的一致通過，更被外界譏評為「橡皮圖章」。

在蘇聯國內一片改革聲中，舊制最高蘇維埃的這種議事效能顯然不符需要，因此也成了政治體制改革上第一個被改革的

註② 上海文匯報，一九八九年五月廿五日，第四版。

註③ D. Richard Little, *Governing the Soviet Union*, (New York: Longman, 1989), p. 167.

對象。

(2) 貫徹黨、政分離的改革

除了議事功能不彰外，舊制最高蘇維埃在很大的程度上是受到蘇聯共產黨的控制。這種控制通常是透過三方面的運作來達成的。包括(1)透過提名、選舉過程；(2)由於最可能參與最高蘇維埃各種常設委員會討論的代表，是那些住在莫斯科附近、具黨政官員身份的代表，他們顯然會傾向以黨的意見為意見，而使議案討論的結果有利於蘇聯共產黨；(3)透過最高蘇維埃主席團的運作。^⑤

蘇聯共產黨對最高蘇維埃的控制顯然不符合戈巴契夫提出黨、政分離改革的要求。戈巴契夫也認為，蘇維埃沒有發揮積極作用。而在蘇維埃功能遭到削弱的情況下，出現了以黨代政的現象，因此在改革的過程中，要全面恢復蘇維埃的威信和權力。^⑥

(3) 健全民主制

民主化是戈巴契夫上臺後所推行各項改革的重要口號之一。在促進民主化——無論是在經濟或政治領域，都需要以法制為其基礎。因此在提昇最高蘇維埃的議事功能，以進一步討論、通過各項相關法律，以為改革的法律依據，也是改革最高蘇維埃的重要動機。

(4) 鼓勵人民積極參與國家事務

改革是蘇聯的當務之急，而人民的支持與積極參與則是改革能否成功的關鍵。因此戈巴契夫也著重指出，在進行改革過程中，重新喚起個人對公共事務的參與感，對國家命運的責任感，是一項極重要的政治任務。^⑦

然而在蘇維埃代表的選舉過程中，候選名單內定，且是同額競選，使蘇聯人民對選舉抱著非常消極的態度。^⑧而最高蘇

註④ 雖然蘇聯憲法（一九七七年）明文規定了有權提名最高蘇維埃代表候選人的機構，但在實際的運作上，每一候選人都需得到蘇聯共產黨的支持才能出馬競選（同額選舉），而選舉過程更為蘇共所一手操縱。

註⑤ 舊制最高蘇維埃主席團成員三十九名。一九八四年選出的最高蘇維埃主席團成員多數在蘇聯共產黨居高職。蘇聯共產黨得以透過這種職位上的重疊來控制最高蘇維埃主席團的運作，關於一九八四年選出的主席團成員的背景請參閱 *Izvestia*, 12 April 1984, p. 1.

註⑥ 米·謝·戈巴契夫著，岑鼎山等譯，改革與新思維，（北京：世界知識出版社，一九八八年），頁九四—九五。

註⑦ 同註⑥，頁八六。

註⑧ 改革前，選舉的投票只是一種形式，不少蘇聯公民想盡辦法以逃避投票。而蘇聯當局為了確保每位公民出席投票，除了廣設投票所外，並組成訪問小組，挨家挨戶催促。關於選舉的候選人提名、投票情形請參閱：Gordon B. Smith, *Soviet Politics: Continuity and Contradiction*, (New York: St. Martin's Press, 1988), pp. 101-104.

維埃大會中的例行性投票也只會打擊人民對國家事務的參與熱誠。因此如何提高蘇聯人民對國家事務發展的關心，與積極參與的態度，也是這次改革的重要目的。

2. 改革措施

由於改革舊制蘇聯最高蘇維埃具有前述的幾個目的與改革的方向，而使蘇聯當局在實際的改革中採取了下列二個主要措施。

(1) 重組最高權力機關

在這次的改革中，將舊制最高蘇維埃改組為計有二千二百五十名人民代表的人民代表大會，並從中選出五百四十二名代表組成最高蘇維埃，作為人代會休會期間的立法、執行、監督機關。在整個改革的設計中，最重要的是：擴大編制、延長會期、代表專職制、政府官員不得兼任人民代表。若將新成立的人代會與最高蘇維埃與舊制的最高蘇維埃與最高蘇維埃主席團相對照，即可發現改組後的蘇聯國家最高權力機關在代表名額上擴大許多，前者由一千五百名增至二千二百五十名，後者則由卅九名增至五百四十二名。代表名額增加的意義在於增強議事功能並期使議案的討論能反映各方意見。

最高蘇維埃的會期在這次改革中也延長了。新成立的人代會雖然每年只開會一次，會期一至二天，與舊制最高蘇維埃的會期並無多大差別，然而最高蘇維埃的會期却延長至每次開會三、四個月，每年春、秋各集會一次。這項改革的主要目的在於使最高蘇維埃代表可以有充份時間討論議案，並有時間聽取和審議它所任命的政府官員的工作報告，制定法律和監督其執行。

另外，最高蘇維埃代表改為專職制。最高蘇維埃每年開會的時間長達六至八個月，最高蘇維埃代表勢必無法兼顧自己原有的工作，因此將蘇維埃代表改為專職制，並由國家付給薪津，^①可使代表擺脫原有職務的羈絆，集中精力於開會。而明文規定政府官員不得為人民代表，目的在於使立法與行政分開，免除立法者又是執行者可能產生的弊病。

(2) 改革選舉制度

舊制的蘇聯選舉制度一直為人詬病的是，它雖標榜為秘密選舉，而選民却毫無選擇餘地。選舉活動由官方一手包辦，造成選民對參與選舉活動的冷漠。

改革舊制最高蘇維埃的目的之一即是要激發蘇聯人民政治參與的熱誠，因此改革選舉制度是這次政治體制改革的重要工作。

註① 最高蘇維埃代表的每月薪水為五百盧布，而每一人民代表每月尚有兩百盧布的津貼。See: *Moscow News*, No. 42, Oct. 15, 1989, p. 13.

這次蘇聯人民代表的選舉較諸以往有二點不同：提名制度的改變與差額選舉。過去的人民代表候選人係由與黨相關的機構提名，^⑩而事實上是受到蘇共各級黨部的操縱。選民對候選人的品德、是否適任毫無置喙餘地。而新通過的選舉法中，增列了地區居民組成的選舉委員會有權提名他們心目中理想的候選人，^⑪從而打破了蘇聯共黨對候選人提名的壟斷。而有志於競選人民代表却又不見容於蘇共當局的人士，即可透過此一途徑出來競選。另一方面，這次選舉採取了差額選舉，使候選人與選民都須經過競選的歷練：包括在各個選區內為提名某人為候選人而蒐集簽名；或在預選大會外舉標語，表達自己對某個候選人的支持或反對。而準候選人在面對選民的詰問時，更需表現出自己的政治理念及處事應變能力。在這些活動中，都增加了選民與候選人之間的互動關係。

在實際的運作中，這兩項改革的確激起了人民政治參與的熱誠。如一九八九年二月，莫斯科第廿一選區的提名大會中，七百名由各基層組織和選民推薦的代表先聽取了七名候選人的演說，並向他們提出涉及國家及涉及選區利益的問題，而後經過十個小時的反覆討論、激烈辯論，才通過秘密投票從七名候選人中選出三人作為競選該區一個人民代表名額的最後候選人。^⑫這是從前沒有的現象。

選舉制度的改革也使一般羣衆開始對新的人民代表機構有所期望，希望它能真正代表人民發揮管理國家的作用，因而也較認真而又熱情地投身於選舉活動。

三、蘇聯人代會與最高蘇維埃成立

一九八九年三月廿六日，蘇聯全國進行了蘇聯人民代表的選舉，計從區域選區選出七百五十名代表，^⑬從民族選區選出

註⑩ 根據一九七七年憲法規定，有權提名候選人的機構計有：蘇聯共產黨，職工會，共青團，合作社及其它社會組織、勞動團體，軍事單位的軍人會議等。

註⑪ 根據修憲後的蘇聯憲法第一百條。見 *Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR* (蘇聯最高蘇維埃公報)，No. 49, Dec. 7, 1988, pp. 815-816.

註⑫ 光明日報，一九八九年三月十三日，第四版。

註⑬ 每廿五萬選民劃為一選區，全國計劃分七百五十個選區。在三月廿六日的選舉中，五百九十個選區順利選出代表。另有四十六個有二名候選人的選區沒有當選人，將依據選舉法第六十條舉行第二次投票。一百一十三個有一名或二名候選人的選區因候選人得票數不够法定票數，而依據選舉法第六十一條，須再次舉行投票。另有一個選區因出席投票的公民未達登記選民的一半，而宣告選舉無效。

七百五十個區域選區計有候選人一千四百三十一名。其中只有一名候選人的計有一百九十六個選區；四百七十三個選區有二名候選人；八十一個選區有三名或三名以上的候選人。See: *Izvestia*, April 5, 1989, p. 1.

七百五十名代表。^⑭而從社會團體選出的人民代表則先於三月十一—廿三日進行投票。^⑮

這次選出的二千二百五十名人民代表中，計有百分之八十七為共產黨員或候補黨員（一九八四年為百分之七十一）。就其職業別，百分之廿四點八為工業、建設業、運輸、傳播業雇員；百分之十八點九從事農業；百分之廿三點七為工人或集體農莊莊員；百分之廿七點四為科學界及知識份子。^⑯關於這一屆人民代表與上一屆蘇維埃代表在社會、職業背景上的比較，請參閱表一。

蘇聯人民代表大會計有二千二百五十名代表，從全體人民代表中再選出五百四十二名代表組成最高蘇維埃，作為人代會的常設立法、治理、監督機關。

最高蘇維埃下分兩院——民族院與聯盟院，每年更換其五分之一的成員。最高蘇維埃下設十四個聯合委員會，而兩院再各設四個常設委員會。約有八百名人民代表加入這些委員會，他們之中有一半不是最高蘇維埃聯盟院或民族院的成員。此外，任一人民代表均可依據自己意願加入這些委員會，並享有發言權。^⑰

最高蘇維埃的十四個聯合委員會為：國際事務委員會；國防與國家安全委員會；憲法、法制、法律秩序委員會；人民代表會議工作、管理與自我管理發展委員會；經濟改革問題委員會；農業問題與糧食委員會；建設與建築委員會；科學、人民教育、文化委員會；人民健康維護委員會；婦女事務、保護家庭、母親與兒童委員會；退伍軍人與傷殘軍人委員會；青少年事務委員會；生態問題、合理使用自然資源委員會；公開性、法制與公民教育問題委員會。^⑱

屬於民族院的常設委員會為：民族政策與民族間關係委員會；加盟、自治共和國，自治省、區社會經濟發展問題委員會

註⑭ 從民族選區選出的人民代表其名額分配為：每一加盟共和國三十二名，自治共和國十一名，自治省五名，自治區一名。

在三月廿六日的選舉中，六百三十六個選區順利選出代表；三十個超過二名候選人的選區沒有選出代表，根據選舉法六十條將再次舉行投票；八十二個有一名或二名候選人的選區因候選人得票數不夠，未能選出代表；二個選區因出席投票的選民低於登記的百分之五十而宣告選舉無效，將依據選舉法第六十一條再次舉行投票。See: *Izen*.

註⑮ 社會團體的七百五十名人民代表，其名額分配為：蘇聯共產黨、職工會、合作社組織各一百名；共青团、婦女聯盟、退伍軍人、科學工作者、作家聯盟各七十五名；其它的社會組織七十五名。

註⑯ *Pravda*, May 26, 1989, p. 2. 4. 一九八四年最高蘇維埃選舉結果：工人佔三十五%，農民一六%，白領知識份子佔四九%。See: *Izvestiia*, March 7, 1984, p. 1.

註⑰ *Izvestiia*, (Moscow Evening Edition), June 19, 1989, p. 10.

註⑱ See *Pravda*, July 8, 1989, p. 1.

蘇聯最高蘇維埃的改革

表一：蘇聯最高蘇維埃代表（1984年）與蘇聯人民代表大會代表（1989年）¹ 的社會及職業背景

	代表人數	代表人數	%	%
	1984	1989	1984	1989
1. 高階政治領導人物	23	15	1.5	0.7
2. 行政系統中上層與中層人員	599	813	40.0	39.8
a、加盟共和國共黨中央委員會第一、第二書記；省黨委會第一書記；區黨委會、市黨委會（主要城市）第一書記	181	155	12.1	7.6
b、蘇共中央委員會官員	19	14	1.3	0.7
c、蘇聯、加盟共和國最高蘇維埃行政人員	26	14	1.7	0.7
d、蘇聯部長及副部長	90	1	6.0	—
e、加盟共和國部長及副部長	27	56	1.8	2.7
f、國防部人員及其它高階軍事領導人	53	63	3.5	3.1
g、國安會人員	16	10	1.1	0.5
h、工會高階人員	15	17	1.0	0.8
i、科學院人員	18 ²	37	1.1 ²	1.8
j、研究機構及高等學校人員	—	83	—	4.1
3. 行政系統中低階人員	99	504 ³	6.6	24.7 ³
a、集體農場主任與專家	56	95	3.7	4.6
b、國營農場場長、副場長與專家	9	19	0.6	0.9
總數（1+2+3）	721	1,332	48.1	65.2
4. 工人，集體農莊農民及辦公室雇員（非專家）	688	473	49.5	23.1
a、工業工人	364	288	24.3	14.1
b、國營農場工人	150	77	10.0	3.8
c、集體農莊農民	159	100	10.6	4.9
d、辦公室雇員	15	8	1.0	0.3
5. 從事技術性智力勞動者	90	197	6.0	9.7
a、工程師	5	30	0.3	1.5
b、醫師	15	8 ³	1.0	1.8 ³
c、教師	15	37 ³	1.0	0.4 ³
d、科學與創造性知識份子	27	122	1.8	6.0
研究人員	—	61	—	3.0
創造性知識份子	—	31	—	1.5
新聞從業人員	—	28	—	1.4
e、律師	—	2	—	0.1
6. 教會人員	—	5	—	0.2
7. 退休人員	—	37	—	1.8
總數	1,499	2,044	100.0	100.0

說明：1. 1984年的統計係根據 *Izvestia*, April, 1988; 1989年的統計則根據同年4月人民代表的選舉結果。

2. 非完整資料。

3. 此資料並非完全可比較的，因為1984年的統計中，學校校長被歸類為老師，而小型的醫學機構主管被歸類為醫師。若以此種歸類來計算1989年的選舉結果，則行政系統中低階人員的數目在1989年應減少92人（4.5%），而老師數目增加至70人（3.4%），醫師數目增加至67人（3.3%）。

資料來源：Current Digest of Soviet Press, Vol. XLI, No. 18, (May 31, 1989), p. 6.

；民生消費品、貨品、公共生活與其它人民服務問題委員會；文化發展、語言、民族與國家傳統、保護歷史古蹟委員會。^{①②}屬於聯盟院的常設委員會則爲：計畫與預算、財政委員會；工業、能源、技術發展委員會；運輸、郵電、資訊委員會；勞動、價格、社會政策問題委員會。^{②③}

在人代會與最高蘇維埃的權職方面；根據蘇聯憲法修正案的規定，蘇聯人代會的職權計有十三項。^{②④}其重要者如下：選出蘇聯最高蘇維埃的五百四十二名成員；選舉最高蘇維埃主席；選舉最高蘇維埃第一副主席；批准蘇聯部長會議主席的任命；撤回或修正蘇聯最高蘇維埃通過的法令；選舉蘇聯憲法監督委員會；通過、修改蘇聯憲法；決定蘇聯內政、外交政策的基
本方針。

最高蘇維埃的兩院亦各有所司。聯盟院負責有關蘇聯的社會、經濟發展問題；政府組織；蘇聯公民的權利、自由與義務；蘇聯對外政策；蘇聯的國防與國家安全事務等問題的審議。民族院則負責有關保證民族平等、各民族的利益、和規範民族間關係等問題的審議。^{②⑤}

根據蘇聯憲法修正案的規定，屬於最高蘇維埃的職權計有廿項，^{②⑥}包括：提名蘇聯部長會議主席，並根據他的提議對蘇聯部長會議的成員行使任命同意權；組織國防會議並任命其成員，提名與更換蘇聯軍方高階指揮人員；選舉蘇聯人民監察委員會、蘇聯最高法院，提名蘇聯總檢察長，提名蘇聯國家仲裁長；解釋蘇聯憲法；批准與廢止蘇聯的國際條約；在履行國際條約以維護和平與安全的必要情況下有權動用蘇聯的軍事力量；有權廢除最高蘇維埃主席團的法令與決議、最高蘇維埃主席的命令、蘇聯部長會議的決議與命令；廢除加盟共和國部長會議所頒佈與蘇聯憲法、法律相牴觸之決議、命令等等。

與舊制的蘇聯最高蘇維埃與最高蘇維埃主席團的職權相比較，^{②⑦}則新組成的人代會與最高蘇維埃的職權擴大了，在人事任命權上有更明確的規定。

註① 同前註。

註② See *Pravda*, June 4, 1989, p. 1.

註③ 蘇聯憲法修正案第一〇八條。See: *Pravda*, Dec. 3, 1988, p. 1.

註④ 蘇聯憲法修正案第一百十六條。See: *Ibid.*, p. 2.

註⑤ 蘇聯憲法修正案第一百十三條。See: *Ibid.*, pp. 1-2.

註⑥ 有關舊制蘇聯最高蘇維埃與最高蘇維埃主席團的職權，請參閱畢英賢譯，「蘇維埃社會主義共和國聯盟憲法」（附件一），畢英賢主編，蘇聯，增修版，（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，民國七十八年），頁六一四、六一六—六一七。

蘇聯最高蘇維埃的改革

四、改革的缺失、成效與影響

蘇聯國家最高權力機關的改革在人代會及最高蘇維埃成立後已告完成。人代會及最高蘇維埃至今已各自召開過三次會議。究竟這項改革的成效是什麼？改革對蘇聯原有的權力結構又有什麼影響？蘇聯是否已邁向真正的議會民主？將在本節中作一探討。無可否認的，在整個改革過程中也出現缺失。

1. 改革的缺失

在這次政治體制改革中，人代會的成員為二千二百五十名代表，較舊制的蘇聯最高蘇維埃多了七百五十名代表。這七百五十名的代表是選自社會團體的代表，他們並沒有直接面對選民，只有屬於該團體的成員有資格投票。這種選舉方式無異是保障了多數為蘇聯共黨外圍組織的這些團體的人民代表名額。這種保障名額方式顯然違背了改革後直接、平等選舉的原則。（在去年十二月的再一次選舉法修憲案中，已取消對特定社會團體的名額保障）

其次，人代會雖已在一九八九年五月召開了第一次會議，但有關規定人民代表權利、義務的人民代表地位法，及人代會與最高蘇維埃的議事規範却遲至該年十二月才通過，使得人民代表們在面對選民時，不知如何處理蜂湧而至的請願。

就選舉活動而言，雖然對候選人的提名權已開放，但在有些地方仍存在著黨、政幹部干預選舉的現象。^②儘管有這些缺失存在，外界對蘇聯的這次改革基本上仍是持肯定的態度。

2. 改革的成效

蘇聯人代會與最高蘇維埃的成立與會議的召開是促進蘇聯社會民主化的強有力因素。^③在最高蘇維埃的會期中，討論了一系列法律草案，這些法律是用來解決蘇聯社會的一些基本問題。如所有制法、租賃法、地方自治、公開性、新聞法等。新聞法與公開性法有助於社會生活各層面的進一步民主化。而所有制法、租賃法的目標亦是在使土地、生產資源為人民所擁有，使人民成為真正的主人，並享有經濟發展的成果。在政治方面，選舉法的再修訂，使後來的加盟共和國蘇維埃、地方蘇維埃的選舉更加民主。^④

註② 同註①。

註③ *Moscow News*, No. 39, Sept. 24, 1989, p. 3.

註④ 修訂後的選舉法中，區域選區的人民代表候選人的提名權是屬於勞動集體、社會組織、高等學術單位與中等專業集體、地區居民選舉會議與軍事單位。

See: *Vedomosti S'ezda Narodnykh Deputatov SSSR i Verkhovnogo Soveta SSSR* (蘇聯人代會與蘇聯最高蘇維埃公報), No. 28, Dec. 20, 1989, p. 737.

在會議進行期間，代表們對以前所禁止的議題也作了諸多討論。如蘇聯共黨的改革，將權力由黨的手中轉移至人民手中等。

在促使蘇聯政治、經濟、社會更民主化的同時，蘇聯人代會中也容許他種聲音的出現，計有三百多名的人民代表組成「國際代表聯合會」。他們集會、擬訂策略，以更積極的政經改革作為訴求目標，並發行人民代表報。這個組織在促進改革上具有一定作用。在一九八九年七月成立之初，他們要求恢復被剝奪公民權、且旅居海外的蘇聯人民的公民權；這項訴求在今年八月實現了。^②

這次的改革除了促進民主化外，由於最高蘇維埃的會期增長，最高蘇維埃代表採專職制，這些都提昇了最高蘇維埃的議事效能。在已召開的三次會議中，最高蘇維埃的討論議案將近一百一十項，也通過了不少重要的法令、決議。更重要的是，由於最高蘇維埃的開會時間可以長達八個月，它可以對蘇聯國內、外的一些突發狀況予以討論並作出適當的決議。

3. 改革對蘇聯權力結構的影響

這次最高蘇維埃的改革是否動搖了蘇聯原先的權力結構，可從兩方面來看，一是蘇聯共黨的影響力，二是戈巴契夫的地位問題。

黨、政分離是這次改革的重要目的之一，然從新任人民代表的背景來看，具有蘇聯共黨黨員身份與候補黨員身份者仍然比例偏高。不過就已召開過的人代會與最高蘇維埃會議來看，蘇聯共黨對這二個機構已不再享有絕對控制權。以最高蘇維埃第一次會議為例，蘇維埃代表在行使對蘇聯部長會議成員任命的同意權時，明顯地擺脫了過去蘇共所施予的無形壓力，而史無前例地否決了某些部長的任命案。在最高蘇維埃第三次會期中，更通過將修改憲法第六條的議案提交人代會討論；而在人代會第三次會議中通過憲法修正案，使蘇聯共產黨喪失了作為國家、社會指導力量的憲法依據。^③

除了人代會通過對蘇聯憲法第六條的修正案外，蘇聯共黨也面臨諸多挑戰。如黨迫切需要改革；黨員快速流失；^④反對

註② 戈巴契夫以蘇聯總統的身份簽署命令，恢復廿三人的蘇聯公民權，其中包括流亡美國的索忍尼辛（A. Solzhenitsyn）。見 *Izvestia* (Moscow Evening Edition), Aug. 16, 1990, p. 1.

註③ 原憲法條文為「蘇聯共產黨為蘇維埃社會領導與指導力量，為政治制度、國家與社會組織之核心」。修改後的條文則為「蘇聯共產黨、其它政黨、甚至職業、青年或社會組織與羣眾運動，可透過自己在蘇維埃的人民代表及其它形式參與制定蘇維埃政府的政策、管理政府與社會事務」。See: *Pravda*, March 16, 1990, p. 1.

註④ 根據蘇共中央監察委員會主席普戈的說辭，由一九九〇年年初至六月止，蘇共黨員人數計減少了七十六萬五千人。見聯合報，一九九〇年八月四日，第六版。

團體林立，包括剛萌芽的反對黨。這些問題都影響蘇共對國家事務的控制與決定權。

儘管蘇共對人代會、最高蘇維埃的控制不如從前，但這並不意味蘇共對這二個機構完全沒有了影響力。

在蘇共權力遭到削弱的同時，戈巴契夫的地位是否也遭到進一步的削弱？在原先的改革設計中，蘇聯最高蘇維埃主席是握有實權的國家元首，他的職權包括主持蘇聯國防會議，向人代會與最高蘇維埃發表國情咨文，最高蘇維埃第一副主席、蘇聯部長會議主席、蘇聯最高法院主席等提名權，及主導蘇聯對外談判與國際條約的簽署等。^⑩今年三月，蘇聯首創總統制，^⑪並以總統為國家元首時，戈巴契夫當選此一職位（根據修訂後的憲法規定，蘇聯總統不得兼任人民代表，因此戈巴契夫在當選蘇聯總統後，即被解除最高蘇維埃主席的職務，而由第一副主席魯基安諾夫接任。在同一修憲案中，已刪除前述最高蘇維埃主席的權力，他也不再是蘇聯國家元首）。蘇聯的內、外政策決策權也明顯地由蘇共中央政治局轉移至蘇聯總統所領導的聯邦委員會與總統委員會。由此看來，戈巴契夫的地位並未因蘇共權力的被削弱而減弱，相反地，由於幾次改革的推行，使他的地位更名正言順的得到進一步的鞏固。

因此，這次政治體制改革對蘇聯權力結構的最大影響在於政策決策權由黨的手中轉移至最高蘇維埃與政府的手中。^⑫

4. 蘇聯是否已邁向真正民主議會制度

這次蘇聯國家最高權力機構改革的目的之一在於實現民主。如戈巴契夫在被推為最高蘇維埃主席候選人時發表講話指出，「我們還處在學習民主的階段，一直在學習。我們在樹立政治文明，掌握一切民主機制。」^⑬正因為這是蘇聯議會史上首次的真正民主嘗試，是否就代表著蘇聯已邁向真正的民主議會制度，是值得探討的問題。

以民主運作而言，已召開過的人代會與最高蘇維埃會議仍有瑕疵。如發言的程序問題，許多人民代表不按次序、或不待主席同意便逕行發言，使得大會主席得多次制止發言，並要求遵守議場秩序。而爭奪麥克風、吵架、不服主席裁決亦時有所聞。

另外，對異見的不容忍也顯示了一些人民代表無法體認「服從多數，尊重少數」的民主真諦。如一些代表動輒以噓聲、鼓掌聲打斷發言，以表示他們對發言者的不同意態度。^⑭

註⑩ 蘇聯憲法修正案第一百廿一條。See: *Pravda*, Dec. 3, 1988, p. 2.

註⑪ 蘇聯人代會於今年三月召開的非常大會中正式通過修憲案，新設蘇聯總統一職。蘇聯總統由人民直接選舉，每五年改選（但第一任的蘇聯總統則由人民代表大會選出，任期四年），只能連任一次，年齡不得超過六十五歲。該一修憲案的全部內容請參考：P. *Pravda*, March 16, 1990, p. 1, 3.

註⑫ 這種權力的轉移在一大部份上也是因為總統制的設立，及相關的修憲的結果。

註⑬ 見人民日報，一九八九年五月卅日，第三版。

註⑭ *Moscow News*, No. 25, June 18, 1989, p. 5.

在人代會與最高蘇維埃會議中呈現出多元化聲音。然不同意見雖被表達出來，獲得通過的却往往是那些與最高蘇維埃主席意見相同的意見。因而許多代表注意上級的舉動，並揣測他們的需要，這種服從心態一時仍難根絕。^②

長久以來，蘇聯的議會運作一直是一種非自主性的運作。即是人民代表無異議地接受來自蘇共中央的各種議案草案，並賦予它們法律上的效力。這次的改革雖然在這方面有所改善，然而民主的素養並非一蹴可幾，而需長期沉浸其中始可得。從會議中即可看出代表們仍然欠缺這方面的涵養。因此，在邁向民主議會政治的路上，蘇聯仍有很長的一段路要走。誠如一位人民代表所說的，「我們只進入了民主的幼稚園而不是大學。前面的路還很漫長，但這是唯一可行的路。」^③

五、蘇聯人民的觀感

從選舉人民代表的提名活動開始，蘇聯人民就展現了高度的參與，而選民也以選票來表達他們對候選人政治立場的認同與否。在這次人民代表選舉中，有許多蘇共的高階人士落選，而以列寧格勒省、市黨部的失敗最為特出。在選舉中失利的列寧格勒省、市黨部高階人員計有省黨委第一、第二書記索洛維也夫 (Yu. Solov'yev)、法齊也夫 (A. Fateyev)；市黨委第一書記吉拉西莫夫 (A. Gerasimov)。

除了以選票來表達他們對當局施政措施與社會生活狀況的滿意與否外，蘇聯人民對人代會會議的進行也相當關切。根據蘇聯科學院社會學研究所在人代會第一次會議期間所作的一份民意調查顯示，蘇聯人民對會議的進行關心程度頗高，且認為會議的進行具有民主性質。(參閱表二)不過在人代會第一次會議結束後，人民對人代會功能的原先期望卻降低了。據一份在阿拉木圖(哈薩克加盟共和國首府)、提比利西(喬治亞首府)、塔林(愛沙尼亞首府)、莫斯科、基輔、列寧格勒所作的民意調查(每一城市有二百五十至三百人受訪)顯示，在會議召開前，百分之四十六至六十三的受訪者相信這次大會將在對國家命運極端重要的問題上作出決議；會議結束後，只有百分之廿二至五十九的受訪者還作如是想。^④

註② Idem.

註③ Moscow News, No. 23, June 4, 1989, p. 8.

註④ The Japan Times, June 15, 1989, p. 6.

表二：蘇聯科學院社會學研究所針對人代會第一次會議進行情形在5個城市所做的調查

受訪總人數：1,832人

	莫斯科	列寧格勒	基輔	塔林	提比利西	阿拉木圖
問題一：您關心大會的工作嗎？（%）						
經常的	39	38	47	27	56	21
多少是經常的	48	40	37	41	36	40
有時候	11	16	14	26	7	36
難以回答	2	6	2	6	1	3
問題二：您認為大會的工作進行民主嗎？（%）						
十分民主	41	31	50	22	17	52
多少是民主的	44	48	38	57	64	31
不民主	7	13	6	10	15	15
難以回答	8	8	6	11	4	2
問題三：您認為黨與政府職位的重疊合適嗎？（如黨委書記兼人民代表蘇維埃主席）（%）						
贊同	36	34	37	12	21	51
反對	52	52	57	76	72	49
難以回答	12	14	6	12	7	—
問題四：您支持選舉戈巴契夫為最高蘇維埃主席嗎？（%）						
無條件支持	65	66	71	57	41	65
有條件支持	28	20	22	33	40	20
不支持	5	12	6	6	17	11
難以回答	2	2	1	4	2	4

資料來源：消息報（Izvestiya），1989年5月29日，頁8。

六、結語

蘇聯國家最高權力機構的改革在人代會成立時即告完成。這項改革因為選舉人民代表的方式有所改變，而提昇了蘇聯民衆參與國家事務的熱誠。因為這項改革，使蘇聯的立法權與行政權分開，蘇聯共黨對立法權的控制也不若從前。蘇聯的權力結構雖然已開始有所轉變，但這並不影響戈巴契夫的地位。

就人代會與最高蘇維埃的會議進行而言，雖然有些人民代表的民主素養不夠，會議上仍有不少的空談，但在邁向民主議會政治上，人代會與最高蘇維埃是一個重要的起步。

儘管這次改革仍有不少缺失，但成效則可獲肯定。改革的最重要意義在於：蘇聯民衆首次可按照自己的意志自由選舉人民代表；人民首次可以指望自己選出的代表可以替他們說話；而人民代表也首次真正有可能參加討論和審議有關國家政、經發展的重大問題。

*

*

*