

# 蘇聯的公民投票與新聯邦制

畢英賢

(國際關係研究中心研究員  
兼國際共黨組召集人)

今(一九九一)年三月十七日，蘇聯全國進行公民投票，以決定「蘇維埃聯盟」應否繼續存在？蘇聯共有十五個加盟共和國，其中六個拒絕投票。投票結果，有百分之七六點四的人贊成維持蘇聯繼續存在。不過，未來的新聯盟已不同於現存的蘇維埃聯盟。整個一九九〇年中，蘇聯的政治動亂，各加盟共和國分裂主義傾向強烈。同時，社會秩序失控，經濟情況每下愈沉。蘇維埃聯盟體系面臨瓦解危機。

為了避免蘇聯的解體，戈巴契夫草擬了新聯盟條約，設計新聯邦體制；並決定舉行全蘇聯公民投票，試圖以全民公意來強化蘇維埃聯盟的基礎。本文擬簡析蘇聯舉行全民公決的背景，戈巴契夫與葉爾欽之間的權力鬥爭，進而分析蘇聯公民投票的結果，評介新聯邦體制的架構。最後，試蠱測蘇聯政局發展的前景。

## 一、蘇聯的局勢

蘇聯舉行公民投票為的是解決當前政治危機，同時也反映了其內部的一系列的問題。其中最大的問題是民族問題。現存的「蘇維埃社會主義共和國聯盟」是依據一九二二年十二月所締結的「蘇聯社會主義共和國聯盟條約」而成立的。當時，俄共想藉著這個「聯盟」來聯合各民族，使成爲一個「社會主義大家庭」，<sup>①</sup>並藉此一勞永逸地解決俄羅斯境內的民族問題。經過將近七十年的試驗，民族問題實際上並未解決。以往在蘇共高壓統治下，或者在社會主義美好遠景的蠱惑下，民族問題

註① 蘇聯憲法 (Советские Конституции) (莫斯科：國家政治文獻出版社，一九六三)，頁一八三。

大多蟄伏未發，縱有爆發也會迅速強制鎮壓，並不予報導。如今社會主義夢醒，蘇共不得不推行改革。在戈巴契夫推行民主化與公開性之後，昔日所隱忍未發的問題相繼爆發，使近幾年的蘇聯完全處於民族糾紛之中，戈巴契夫所制訂的各項改革方案難以推動。

伴隨民族問題而來的是分裂主義傾向與「主權狂」。若干共和國內，民族主義情緒引發了獨立運動。波羅的海的三個小國，以歷史的理由，首先宣布獨立，但並未獲得蘇聯的認可；其他各共和國有的作出獨立聲明，有的發表「主權聲明」。結果，在十五個共和國之中，六個要獨立，九個要享有更大的主權；後者要求，各加盟共和國不僅保有隨時退出蘇聯的權利，而且主張各加盟共和國的法律優於蘇聯。凡蘇聯所通過的法律或法規必須經加盟共和國認可才能生效；與加盟共和國法律相抵觸時，則不得在該加盟共和國內施行。此外，還有十多個自治共和國自我宣布為加盟共和國，<sup>②</sup>不願接受共和國的管轄。

各加盟共和國不遵從蘇聯的法律、法規及政令；各自治共和國、甚至若干邊區、省、自治省也以相同的態度對待共和國。在這種情況下，任何法律、法規、政令及重大措施皆難以全面徹底推行。形成了權力危機，社會秩序失控，犯罪率升高（一九九〇年升高百分之十三）。蘇聯的幾個大城市內時常發生騷亂。

在政局不穩定的情況下，蘇聯的經濟逐步惡化，尤其是工業生產。去年，蘇聯國民生產毛額（GNP）下降百分之二；國民生產總所得下降百分之四；社會勞動生產力下降百分之四；對外貿易下降百分之六點九，人超高達一百億盧布（按年初蘇聯官方匯率約值一八〇億美元）。一九九〇年，蘇聯政府預算赤字達五八一億盧布，占政府總支出的百分之十一以上。另一方面，居民貨幣收入平均成長百分之一六點九。<sup>③</sup>去年，蘇聯穀物豐收，較之一九八九年增長百分之十，但是入冬之後，蘇聯各大城市却出現了缺少食物的現象，至於日用品的缺乏早已司空見慣。在政治局勢動盪不安中，經濟改革不但難以繼續進行，且日益惡化。煤礦工人的罷工不單是燃料問題，直接影響全蘇聯的工業生產。一九九一年第一季，蘇聯經濟的實績較之去年更糟。

蘇聯實施民主化之後，一些極端分子開始攻擊軍方及軍人，使軍方漸生不滿之情。尤其在波羅的海三小國內，當地政府與獨立運動分子經常侮辱軍人，拒絕向駐在該地區的蘇聯軍人及其眷屬提供基本物資；這三個以及其他一些共和國試圖建立自己的軍隊。同時，一些文人戰略家倡議取消徵兵制，實施募兵制，也與蘇聯軍方針鋒相對。這些以及其他一些事件，使蘇聯軍方愈加不滿。因此，蘇聯國防部長曾公開警告，紅軍不容侮辱。<sup>④</sup>戈巴契夫改革之初，蘇聯軍方尚能保持中立，目前已

註② 消息報（Izvestiya），一九九一年三月十二日，頁一。

註③ 「蘇聯一九九〇年的經濟」，經濟與生活（Ekonomika I Zhizni），頁九。

註④ 真理報，一九九一年一月九日，頁二。

明顯傾向保守勢力，成爲蘇聯未來政局發展的一個重大變數。

蘇聯勢力退出東歐後，波羅的海三小國對蘇聯的戰略意義增大。從西方的戰略觀點看，三小國如果獨立，對西歐及整個西方絕對有戰略利益。美國卡特政府時期的國家安全顧問布里辛斯基竟然建議美國政府採取「台灣關係法」的模式，對蘇聯與波羅的海三國執行「雙軌」政策。⑤難怪蘇聯國安會主席克留契可夫（V. Kryuchkov）公開指控美國中央情報局（CIA）及西方情報機構，在蘇聯加緊間諜活動，試圖使蘇聯經濟脫軌，蒐集關於工人運動的資訊，支援「反蘇聯組織」，援助加盟共和國分裂主義集團，鼓動科學家、藝術家及其知識分子大批移民。⑥蘇聯莫斯科電台廣播指出，波羅的海共和國正發生著複雜的政治變化，在那裏的干預主義勢力很強。

一九九一年一月底二月初，蘇聯共產黨中央委員會和中央檢查委員會舉行聯合全會，會後發表關於當前局勢和共黨任務的政治聲明。⑦聲明說，蘇聯的社會危機已達到極其危險的地步，破壞性的社會動盪可能出現。蘇共警告說，那些以改變蘇聯現行社會制度爲目的的力量，已在國內形成，並試圖聯合起來，使蘇聯目前改革含有反動的、反人民的性質。聯合全會決議，必須立即恢復國內的憲法秩序。

蘇聯總統於一月底下令，成立「執法機關行動協調委員會」，直屬總統，以對付「經濟破壞及社會犯罪」。同時，蘇聯成立了軍警聯合巡邏隊，加緊控制工業與社會的秩序。但是，蘇聯最迫切的問題還是蘇維埃聯盟本身的存廢問題；這個問題一天不解決，蘇聯政府的任何政令皆難以貫徹。然而，蘇聯存廢問題又與戈巴契夫和葉爾欽之間權力鬥爭相互糾纏。

## 二、戈巴契夫與葉爾欽的權鬥

蘇聯決定三月十七日舉行全蘇人民投票以決定蘇維埃聯盟應否繼續存在下去。當蘇聯總統戈巴契夫呼籲全蘇公民投贊成票之時，俄羅斯最高蘇維埃主席葉爾欽則大唱反調，要求人民投反對票，以瓦解蘇聯。

二月十九日，葉爾欽在蘇聯第一電視網，公開呼籲各加盟共和國與蘇聯中央斷絕關係，不與中央合作；並要求戈巴契夫辭去蘇聯總統的職務。此舉不但使葉爾欽與戈巴契夫之間權力鬥爭明朗化與公開化，而且也引起蘇聯社會極大的反彈。

註⑤ 布里辛斯基，「美國應如何建立對蘇聯政策」，海外（*Za Rubezhon*），一九九〇年第四十九號，頁八～九。

註⑥ 瑞姆尼克（*D. Remic*），「國安會首腦警告，蘇聯人可能不得不接受流血」，國際先鋒論壇報（*International Herald Tribune*），一九九〇年十二月十四～二十五日，頁一。

註⑦ 真理報，一九九一年二月四日，頁一。

戈巴契夫上台之初，戈、葉兩人志同道合，合力推動改革。一九八五年十二月，戈氏推舉葉爾欽任莫斯科市共黨第一书记；次年二月升為蘇共中央政治局候補委員。兩人共事不久之後，葉爾欽不滿戈巴契夫的改革步調，嫌其過於緩慢，並懷疑其領導能力，經常予以批評，兩人關係逐漸惡化。一九八七年十一月，在戈巴契夫的親自策動下，罷除了葉爾欽莫斯科市第一書記的職務，轉任「蘇聯國家建設委員會」第一副主席；實際上，是一個閒差事。

一九八九年春，葉爾欽辭去公職，參加蘇聯第一屆全國人民代表的選舉，並獲得當選。同年五月，蘇聯召開第一屆人民代表大會，他當選最高蘇維埃代表。此時的最高蘇維埃已經轉變為蘇聯常設性的立法與監察機關，在蘇聯新的政治體制中可發揮比較重大的影響。八月，葉爾欽等數百名人民代表，組織了「區際代表團」，其成員大多為蘇聯各地的激進改革派人民代表，人數不多，但聲音很大。區際代表團選出一個五人組成的主席團，其中包括葉爾欽、卜包夫及沙哈洛夫，葉氏為首屆輪值主席。這個區際代表團成為最高蘇維埃之中的第一個反對派。

一九九〇年，俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國實行政治體制改革，普選一〇六〇名人民代表；五月在俄羅斯第一屆人民代表大會中，產生了俄羅斯最高蘇維埃；同時，葉爾欽當選最高蘇維埃主席。從此，葉爾欽以蘇聯最大的加盟共和國元首的身分，同蘇聯總統展開了更為激烈的權力鬥爭，茲舉較重大事例於後。

首先，一九九〇年六月，在葉氏的主導下，俄羅斯最高蘇維埃通過了「主權聲明」，使蘇聯境內業已出現的分裂主義傾向更加嚴重，並使蘇聯解體危機漸漸出現。五月，蘇聯部長會議主席雷日可夫曾提出關於「國家經濟情況及向可調節市場經濟過渡構想」<sup>⑧</sup>的報告；此時，葉爾欽的顧問們又提出一個「國家向市場關係過渡的五百天方案」<sup>⑨</sup>與前者相互對抗，使戈巴契夫與蘇聯最高蘇維埃難以選擇。最後，戈巴契夫綜合兩者，而提出了「穩定國民經濟和向市場經濟過渡的基本方針」<sup>⑩</sup>並於十月獲得最高蘇維埃通過；準備在一年半至兩年，分四個階段完成。葉爾欽對此極為不滿，並經由俄羅斯通過，獨自實行「五百天方案」，不聽命於中央。

一九九〇年十一月，蘇聯為解決蘇聯與加盟共和國之間的權力劃分問題，戈巴契夫提出了新「聯盟條約」（草案）並獲最高蘇維埃通過。葉爾欽一方面表示，除非該「聯盟條約」（草案）內容作重大修正，俄羅斯將不簽約。另一方面，葉氏計畫與烏克蘭、白俄羅斯、及哈薩克組成堅強的「聯盟」，自行擬訂「聯盟條約」。今年一月波羅的海事件剛剛結束，葉爾欽

註⑧ 政府公報 (Pravitel'stvenn'yi Vestnik)，一九九〇年，第二十二期，頁一至九。

註⑨ 民主俄羅斯 (Demokraticheskaya Rossia)，一九九〇年十月號附冊。

註⑩ 真理報，一九九〇年十月十八日，頁一、四頁。

曾想邀集這幾個共和國的領袖，舉行高峰會議，正式宣布他的聯盟計畫，但是並未獲得成功。<sup>⑪</sup>與此同時，葉爾欽與蘇聯中央展開了「預算戰」。以往，蘇聯國家預算是由上而下形成的，各共和國的發展資金由中央決定；今年，恰好相反，由各共和國向中央提出本身的預算。在中央與各加盟共和國協議的過程中，葉爾欽對戈巴契夫展開一場「預算戰」；葉氏拒絕按照中央所規定的上繳款額，屢經折衝才告完成，已經延後甚久，到今年一月中旬蘇聯才正式公布本年度的政府預算。<sup>⑫</sup>此外，葉爾欽在俄羅斯境內已成立「國防與安全委員會」，為設立「國防部」邁出第一步。但是，蘇聯中央一再表示，不容各共和國成立武裝力量；蘇聯軍方對此也堅決反對。

去年十一月十三日，葉爾欽與戈巴契夫舉行晤談，尋求和解，共同努力以緩和蘇聯當前的經濟危機。在會談中，葉爾欽提出組織「聯合政府」的構想，要求把蘇聯部長會議主席、財政部長及國防部長由俄羅斯政府委派，並要求當時的部長會議主席雷日可夫馬上辭職。事後的政情說明，此次會晤未能使兩人盡棄前嫌，再度合作。

葉爾欽發表電視演說，公然攻擊蘇聯總統後，引起很多反彈。二月二十日，蘇共真理報立即發表文章指出，葉爾欽決定與戈巴契夫走「對立的道路」；葉爾欽的電視談話不僅過於僵硬，而且不合議會規則。蘇共機關報指出，在當前的情況下，試圖與蘇聯斷絕關係、不負責任地煽動公開的對立，無疑是導致聯盟的混亂、危機情況的惡化，和不可預測的社會激變、蘇共當局指出，毫無疑問，葉爾欽正利用一切手段以肯定個人的野心和要求；這些與民主化、社會革新和改造的目標相距甚遠。<sup>⑬</sup>同時，莫斯科市蘇共全會決議，支持戈巴契夫；蘇聯最高蘇維埃決議指出，葉氏言論已違背憲法，要求俄羅斯最高蘇維埃確定其對待葉爾欽的立場。<sup>⑭</sup>

於是，俄羅斯最高蘇維埃主席團八名成員中的六名發表公開聯合聲明，要求罷免葉爾欽最高蘇維埃主席的職務。這些人過去都是葉爾欽的擁護者；他們說，他們曾希望葉爾欽能夠復興俄羅斯、振興其自尊及經濟和政治主權。六位俄羅斯最高蘇維埃主席團成員說，已過去的時間證明，他們的希望是不正確的。<sup>⑮</sup>

二月二十六日，戈巴契夫在明斯克發表談話說，目前蘇聯所有困難的根源是某些政治流派企圖在憲法範圍之外實行自己

註⑪ 基督教科學箴言報 (CSM)，一九九一年二月二十二日，頁一。

註⑫ 國際先鋒論壇報，一九九一年一月七日，頁二；真理報，一九九一年一月十六日，頁三。

註⑬ 真理報，一九九一年二月二十日，頁一〇。

註⑭ 真理報，一九九一年二月二十二日，頁一。

註⑮ 真理報，一九九一年二月二十二日，頁一。

的計畫，最近所謂民主派的奪權鬥爭越來越妨礙國家和社會的改革。<sup>⑯</sup>稍早，於二十六日，約有三十萬人在克里姆林宮聚集，慶祝蘇聯建軍七十三週年，並支持國家統一，維護蘇維埃聯盟。次日，也有十多萬人集會，支持葉爾欽，反對戈巴契夫。戈巴契夫與葉爾欽的權力鬥爭，不但已經公開化，而且已成為兩股勢力的抗爭。

### 三、公民投票及其結果

為解決當前的政治危機，重新確定蘇聯與加盟共和國之間的權力劃分，戈巴契夫毅然實行全蘇公民投票；去年十二月二十一日經人代會通過。同時，於三月八日先公布「聯盟條約」（草案）的修訂本：「主權共和國聯盟條約」，以作為新聯盟體制的基礎。十五個加盟共和國之中，只有九個同意參加全民投票，包括俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯、亞塞拜疆、烏茲別克、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、土庫曼；此外，十六個自治共和國也同意參加；在這些自治共和國之中，十二個已自我宣布為「蘇維埃社會主義共和國」（加盟共和國），兩個自我宣布為「共和國」（也是以加盟共和國身分自居）。如果這樣計算，就有二十三個「加盟共和國」參加全民公決。這些加盟共和國及自治共和國都於三月九日簽署了贊成參與全民公決的「協議書」。<sup>⑰</sup>

在投票之前，戈巴契夫及蘇共全力展開宣傳，要求人民支持蘇維埃聯盟以新形式存在；葉爾欽則勸告人民投反對票。

選票上的問題是這樣的：「你認為有沒有必要保存蘇維埃社會主義共和國聯盟，使成為更新的、平權的共和國聯邦，在其境內充分保證各民族人民的自由與人權。」答案是「贊成」與「不贊成」。蘇聯向來採取「否決投票」方式（即把不同意的劃去）。

結果：全蘇聯投贊成票的占實際投票人數的百分之七十六點四（計一一三、五二一、八二二人）；反對者占百分之二十一點七（計三二、三〇三、九七七人）；無效票百分之一點九（計二、七五七、八一七張）。全蘇總投票率達百分之八〇。<sup>⑱</sup>

投票率最高地區在中央亞細亞。土庫曼投票率高達百分之九七點七，贊成維持蘇聯者占投票人數的百分之九七點九；烏茲別克投票率為百分之九五點四，贊成者百分之九三點七；塔吉克分別為九四點四，九六點二；吉爾吉斯為九二點九，九四點六；哈薩克為八八點二，九四點一。西方一些評論者認為，中亞極高比率贊成繼續留在蘇聯體系內的主要原因是，這些共

註⑯ 真理報，一九九一年二月二十八日，頁一。

註⑰ 真理報，一九九一年三月十二日，頁二。

註⑱ 紅星報（Krasnaya Zvezda），一九九一年三月二十七日，頁一。

和國的選民比較順服。這種說法有部分道理，但是最主要原因是，這些共和國的若干領袖與大部分人民相信，他們脫離蘇聯將難以獨立生存。另一個原因是，這些共和國的民主化與獨立運動尚在萌芽階段，因此這種投票結果並無長期的意義。

外高加索三邦中，亞塞拜疆遲至三月七日才決定參加全民投票，其投票率雖只有百分之七五點一（低於總投票率），但投贊成票者也達到百分之九三點三。亞塞拜疆共產黨在最高蘇維埃內仍控制大多數，獨立與民主力量尚很薄弱。此外，亞塞拜疆同中亞諸國一樣都是回教國家，所以心態頗有類同之處。但是，在喬治亞及亞美尼亞兩個共和國內，共黨在去年的大選中已經失去多數，最高蘇維埃已成爲民族主義聯合勢力的天下。因此，兩個共和國皆拒絕參加全民投票。喬治亞於三月三十一日舉行民意測驗投票，結果參加投票者之中，百分之九八點九三贊成獨立。亞美尼亞已表明，將按照蘇聯退出聯盟有關法律的正式規定，於今年九月一日舉行全民投票，以決定該加盟共和國人民是否要退出蘇維埃聯盟。

波羅的海三邦皆正式聲明不舉行投票，但各地共黨仍設立了投票箱，投票人數不多（如立陶宛有五十多萬人、拉脫維亞七十多萬人、愛沙尼亞二十二萬多人），但投贊成票者皆超過百分之九十五。莫爾達維亞的情形類似。

在三個斯拉夫共和國內，白俄羅斯表現最令戈巴契夫滿意，其投票率達百分之八十三點三，其中投贊成票者達百分之八二點七。這個結果超出該共和國共黨當局的預期。有傳聞說，鄉村投票有瑕疵；但這不是主要理由。主要原因是，共黨當局宣傳暗示，投反對票等於脫離蘇聯，這將爲白俄羅斯家庭、經濟及消除車諾比核子事件後遺的工作帶來不利。同時，戈巴契夫於投票前訪問白俄羅斯也有一點影響。烏克蘭投票率爲百分之八三點五，但是其中投贊成票者只有百分之七〇點二，爲各加盟共和國及自治共和國之中最低者。尤其是烏克蘭首都基輔市的贊成票只有百分之四四點六。西烏克蘭三省的獨立運動向來很強烈。這三個省（利沃夫、伊凡諾弗蘭科夫斯克及捷爾諾波爾）只有百分之一五的投票者贊成烏克蘭留在蘇聯內。

俄羅斯的投票率只有百分之七五點四，在九個加盟共和國中，只比亞塞拜疆高一點；其中投贊成票者占百分之七一點三

對戈巴契夫而言，此次全民投票是一次政治豪賭，他以自己的政治生命作賭注。結果，全蘇百分之七六以上贊成戈巴契夫的主張，與葉爾欽意見相同者只有百分之二十一。從這個觀點看，戈巴契夫獲得了這一重大回合的勝利。從另一方面看，俄羅斯在其公決票上再加上葉爾欽的意見：應否在俄羅斯普選一名總統。結果也獲通過。此一結果使葉爾欽在這次公民投票中不致慘敗。但是，實質意義並不很大。第一、在未來總統選舉中，葉爾欽尚無必勝把握。第二、民選總統已載諸蘇聯憲法，且已選出蘇聯總統，俄羅斯做行乃當然之事。第三、一九九〇年內，亞塞拜疆、哈薩克、吉爾吉斯、莫爾達維亞、塔吉克、土庫曼、烏茲別克等皆已選出總統；不久前（三月底），喬治亞也選出了總統。

從選舉結果看，戈巴契夫與葉爾欽所獲的支持來自不同的社會階層和群體。戈巴契夫獲全蘇廣大的支持，葉爾欽僅獲得

部分城市居民的認同。例如，莫斯科市民贊成蘇聯繼續存在下去的只有百分之五〇點五；而響應葉爾欽投反對票者高達百分之四六點一三。列寧格勒市投贊成票的也只有百分之五〇點五，反對者為百分之四三。一般而言，支持葉爾欽的人大部分是知識分子中的激進改革派，但是保守傾向的軍人、幹部、黨員及工農群眾皆不喜歡改革速度過急。在國際上，除少數傳統反共專家和急進自由主義者之外，西方大部分政治人物對戈巴契夫較有信心，對葉爾欽的作風不甚了解。

#### 四、新聯邦體制的輪廓

三月九日蘇聯正式公布的「主權共和國聯盟條約」（草案）（以下簡稱乙案），蘇聯未來的聯邦體制就是以它為基礎。這個草案與去年十一月二十三日所公布草案（以下稱甲案）的內容，<sup>①</sup>大致相似。當然大改和小修的地方也不少。

第一，名稱不同：甲案為「聯盟條約」，乙案為「主權共和國聯盟條約」。

第二，聯盟的稱號不同：甲案把新聯邦稱之為「主權蘇維埃共和國聯盟」，以「主權」一字取代原有的「社會主義」；乙案，暫保留原有的「蘇維埃社會主義共和國聯盟」的國號，以待進一步討論。

第三，最高蘇維埃仍由兩院組成，但在新草案中，聯盟院規定為下議院；民族院改為「共和國院」，規定為上議院。甲案未說明兩院關係。

第四，在乙案的第一章「基本原則」之後，增列下列文字：「各加盟共和國是國際社會擁有充分權力的一員。它們有權與外國建立直接的外交、領事、商務及其他關係，與其交換全權代表，簽訂國際條約，直接參與國際組織，惟不得損及本條約參與者的利益，也不能違背蘇聯的國際義務。」

第五，聯邦與共和國權力劃分略有修正。原草案只分為「聯盟的全權」與「共和國的全權」。新草案增列了聯盟與共和國「共同執行的權力」。

屬於蘇聯的全權包括：保衛蘇聯及其所屬共和國的主權與領土完整；確保蘇聯國家的安全，確定並維護蘇聯國家疆界，與有關共和國協議改變蘇聯國家疆界；組織國防，領導蘇聯武裝力量及蘇聯邊界、內政和鐵道部隊，宣戰與媾和；領導製造和生產軍備、軍事技術的國防企業與組織；執行聯盟的對外政策，在對外關係和在國際組織中代表蘇聯，簽署蘇聯的國際條約，協調蘇聯與加盟共和國的對外政治活動；執行蘇聯全權範圍內的對外經濟活動；編列與執行聯盟預算；管理太空研究，

註① 關於首次公布的新「聯盟條約」內容，參見問題與研究，第三〇卷第二期（民國八十年二月），頁二二—三二。



全蘇通訊與資訊、大地測量與繪製地圖、度量衡與標準化制度；監督蘇聯憲法和法律的遵守，就聯盟所管轄的問題進行立法，就與各共和國所協議的問題創制立法基礎；就維護社會秩序與打擊犯罪，協調行動。

屬於聯盟與各共和國共同行使的權力包括：通過蘇聯憲法、及其修訂與增補，以確保蘇聯公民的權利與自由；確定蘇聯對外政策方針，並經由國家最高權力機關體系以監督其實行，在國際關係中維護蘇聯公民與共和國的主權與利益，制訂對經濟活動基礎，統一關稅事務，對蘇聯經濟區及大陸棚的自然財富執行聯盟與共和國的主權；確定聯盟及加入聯盟之共和國的國家安全戰略，確保聯盟成員的國家安全，制訂蘇聯國家疆界、領海與領空的規範，確定蘇聯的軍事政策，執行關於組織和確保蘇聯國防的措施，解決關於軍事部署與活動及共和國領土上軍事工程的問題，制訂兵役徵召與服役的統一程序；確定社會經濟戰略，為發展全聯盟市場創造條件，執行統一的財政、信貸、貨幣、稅務及價格政策，以共同貨幣為基礎編制全聯盟預算，並監督其執行，運用蘇聯的黃金儲存、鑽石及貨幣儲備；領導兼帶生產民生用品的國防企業和組織；管理全國統一的燃料能源系統、鐵路、航空、海上及主要導管運輸；制訂利用大自然與環境保護的基礎，執行經協議所達成的生態政策；制訂社會政策基礎；確保少數民族的原有居住環境，以及經濟文化發展所必需的條件；組織與進行基礎科學研究，激勵科技進步，確定發展高等學校、培訓高素質科學教育幹部的政策及其實踐的基本原則。

凡未劃歸蘇聯或未列入聯盟和加盟共和國共同執行的權力，皆屬於共和國獨有的全權。

聯盟條約（草案）將作為蘇聯憲法的基礎。事實上，蘇聯憲法於去年十二月已依據新聯盟條約草案（去年十一月的版本）修訂一次。按照此次憲法增修，<sup>②</sup>蘇聯政治體制又作了重大改變：第一，實行類似美國的總統制，增設副總統一名；第二，部長會議改為部長內閣；第三，聯邦委員會地位提升，去年所成立的總統委員會被撤銷；第四，蘇聯人民代表大會未被提及，可能將被撤銷；第五，設立蘇聯安全會議。

去年十二月二十六日，蘇聯人代會第四次會議選出雅納耶夫（G. Yanayev）為蘇聯第一任副總統。今年一月十四日，戈巴契夫向蘇聯最高蘇維埃提名帕夫洛夫（V. Pavlov）為蘇聯的首任部長總理以接替因病住院的蘇聯部長會議主席雷日可夫，並負責組閣。四月一日，蘇聯最高蘇維埃通過蘇聯各部及其他國家中央管理機關組織法。<sup>②</sup>其部會數量已比從前縮減很多；按該組織法，蘇聯將有三十七個部，十個國家委員會，三個內閣委員會及其他。

聯邦委員會在蘇聯總統的領導下組成，其成員包括蘇聯副總統和各加盟共和國總統（最高政府負責人），以檢討蘇聯國

註② 「關於蘇聯憲法（基本法）修訂與增補有關完善政府管理之法律」，真理報，一九九〇年十二月二十七日，頁二。

註① 真理報，一九九一年四月十日，頁一。

內與對外政策的基本問題，協議各加盟共和國的活動，協調聯盟與加盟共和國之間的關係。蘇聯總統是聯盟政府的首腦，擁有最高的行政權，總統確保聯盟條約、蘇聯憲法與法律的被遵行，是蘇聯武裝力量的最高統帥，代表蘇聯與外國交往，監督蘇聯國際義務的履行。

按照蘇聯憲法最新增修本，蘇聯總統領導「蘇聯安全會議」。<sup>②</sup>該會議的功能是，就落實國防政策，維持蘇聯國家、經濟和生態安全，克服天然災害及其他意外情況的後果，確保社會的穩定性和法律秩序等提出建議案。蘇聯安全會議的成員由蘇聯總統指派，但應考慮聯邦委員會的意見，也需蘇聯最高蘇維埃的同意。三月七日，戈巴契夫向最高蘇維埃推薦九名蘇聯安全會議成員，只有八名獲得通過，他們是：蘇聯副總統雅納耶夫，內閣總理帕夫洛夫，前內政部長巴特金（V. Barakin），外交部長貝斯爾特尼赫（A. Besmertnikh），國安會主席克留契可夫，內政部長普戈（B. Pugo），國防部長亞佐夫（D. Yazov），人民代表（也是戈巴契夫的外交顧問、前總統委員會委員）普瑞馬科夫（E. Primakov）。其中，普瑞馬科夫在第二次提名中才獲通過；另一名候選人包爾津（V. Bordin），現任蘇聯總統辦公室主任，兩度投票皆未獲通過。<sup>③</sup>八名安全會議委員中，五名是前總統委員會的成員。顯而易見，安全會議係取代總統委員會，有如去年總統委員會取代蘇共中央政治局的功能一樣。如今，總統委員會業已解散。

至此，蘇聯聯邦的中央政治結構已按新聯盟條約的內容改組就緒，投票結果也已統計完畢，下一步將是九個投票的共和國簽署條約的問題了。

## 五、局勢發展的前景

拒絕參加公民投票的六個共和國，當然不會簽署新聯盟條約。它們將必須按照現行有關法令，調整與聯盟的關係。按照新聯盟條約規定，不簽署新條約者，將繼續受舊聯盟條約的約束。凡堅持獨立的共和國，須按照法定程序辦理。依照一九九〇年四月蘇聯最高蘇維埃所通過的關於脫離蘇維埃聯盟的程序法，欲獨立的加盟共和國應先舉行全民投票，如有出席投票三分之二以上贊成獨立，方可向蘇聯最高蘇維埃提出申請，最高蘇維埃批准後才算生效。目前，六個要獨立的加盟共和國只有亞美尼亞準備按照這個程序辦理。

註<sup>②</sup> 「蘇聯憲法增修條文」，第一二七條之三，真理報，一九九〇年十二月二十七日，頁二。

註<sup>③</sup> 消息報，一九九一年三月八日，頁一、二。

一九九一年二月九日，立陶宛舉行民意測驗，投票者之中百分之八四點五二贊成獨立；三月六日，拉脫維亞舉行相同的民意測驗，結果百分之七三點七的投票人贊成獨立；同一天，愛沙尼亞投票，百分之七十七點八的投票人贊成獨立。但是，蘇聯中央不承認這些投票的結果。其主要理由是，這些民意測驗「沒有法律基礎」。事實上，這只是民意調查，並非公民投票。因此，這些共和國並不能以此為依據申請退盟。

經過此次全蘇公民投票，戈巴契夫等於通過了一次信任投票。易言之，在維持蘇維埃聯盟上，戈巴契夫已獲得大多數民意支持，並取得合法性。因此，在今年內，改組蘇維埃聯盟的問題可獲解決。

此外，戈巴契夫也將利用他所擁有的權力大肆整頓社會秩序，重新推動經濟改革。四月九日，戈巴契夫召開聯邦委員會會議。會中，他呼籲，必須立即行動，聯合一切健康力量，抗拒壓力，共同行動，不使國家陷入災難。為此，他決定最近期間內，實行一系列堅決的措施。

第一，採取關於維持和更新蘇聯政府體制的措施。三月十七日，蘇聯人民已就此表達了意願。因此，戈巴契夫表示，沒有人有權改寫公民投票的結果，當然也不能予以不顧；蘇聯政府已獲人民充分授權，在這方面將執行後續性的強硬政策。

第二，立即恢復行政權力由上而下的從屬性。對執行機關與負責主管未能執行其職權之內的上級決定，將採取法律、行政及經濟責任的措施。戈巴契夫明白宣布，決不容許打著民主、主權的旗子進行打擊主權、打擊蘇聯政府、打擊民主的活動，和懷疑革新的方針；必須在短期內通過法律，以規範維持法律機關在當前條件下的活動，統一各執法機關的體系，加強其物質技術基礎。

第三，立即制止民族間的暴力活動，取締反憲法行動以及禁止因種族原因限制公民權利，並開始民族間的談判以尋求相互都能接受的政策。

第四，在今年年底之前，不准罷工、集會及其他導致國內情勢不穩定的政治活動。<sup>②4</sup>

這些措施，加上經濟方面的私有化、預算健康化、強化盧布、加強商品供應等，已合併成爲一個「反危機綱領」。蘇聯總理帕夫洛夫說，這一套反危機措施一旦實施，可以使經濟混亂逐漸理順，降低衰退的速度，並在今年最後一季使情況穩定下來。<sup>②5</sup>這是戈巴契夫最後的努力，也是蘇聯最後的希望。

註<sup>24</sup> 「拋開爭論，開始實務」，真理報，一九九一年四月九日，頁一、二。

註<sup>25</sup> 英文中國日報（China News），一九九一年四月二十二日，頁六。