

蘇聯的民主化與政治體制改革

畢英賢

(國際關係研究中心研究員兼國際共黨組召集人)

一九八五年三月，戈巴契夫(M. S. Gorbachev)出任蘇聯共產黨中央委員會總書記後，於四月蘇共中央全會上確定了「改造」(Perestroika)的新戰略及其基本原則。起初，戈巴契夫改造的主要目的在克服蘇聯經濟發展停滯不前的現象，創造可靠而有效的機制以加速蘇聯社會與經濟的發展。稍後，戈巴契夫發覺，僅在經濟領域進行改造，很難收到預期的效果。因此，他決定同時進行政治改革，在社會主義體制內給予人民最大限度的民主，使人民覺得自己就是這個體制的主人和創造者。他認為，祇有透過民主和依賴民主，改造才有成功的可能。因此，蘇共「把蘇聯社會進一步民主化」列為迫切的任務。①戈巴契夫曾說，民主乃是「健康的和新鮮的空氣」，社會主義社會的有機組織在「民主空氣」中才能生氣勃勃地發展。②

至今，戈巴契夫執政已屆五年，蘇聯境內的改革也滿五年。但是，蘇聯的經濟情況未曾好轉，消費市場反而日益緊張；民族問題層出不窮，有領土之爭，有分裂運動。在此緊要關頭，戈巴契夫作出了大膽的決定，準備進行較極端的多層面改革，尤其在政治改革方面。他在今年蘇共二月全會上，正式提出了「人道的、民主的社會主義」概念與一系列關鍵性的政治改革，例如，容許其他非共政黨的存在，實行總統制等。總統制的推行將使蘇聯政治體制發生極大的變化。

蘇聯的政治改革並沒有一個完備的計畫，大部分皆是由戈巴契夫及其同僚針對時勢不斷作出的因應措施，而形成今天的格局。蘇共定於今(一九九〇)年七月召開的第二十八次代表大會，對很多重大問題將作最後的決定。

本文擬析述五年來，蘇聯民主化與政治改革過程中的各個重要轉折與發展趨向。

初期的「民主化」

一九八六年二月底三月初，蘇共召開第二十七次代表大會，部分修改黨的綱領。戈巴契夫在大會的總結報告中提出「進

註① 真理報 (Pravda)，一九八七年一月二十八日，頁二。

註② 共產黨人 (Kommunist)，第四期(一九八六)，頁四六。

一步社會民主化與深化人民社會主義自治」。^③他認為，如果不進一步發展社會主義民主，要加速發展社會是不可能的，也是沒有意義的。因此，在蘇共「二十七次」之後，蘇聯曾採取多項措施以促進民主化。

首先，戈巴契夫強調「集體領導原則」。以往，蘇共領袖皆獨攬大權；戈巴契夫上臺後，一再指出，不但在上層要實行集體領導，而且要各階層一律實踐此一原則。^④從此，一切重大決策必須經過政治局決議，總書記僅以政治局成員身分參加表決。一九八七年元月，蘇共一月全會通過了「關於改造與黨幹部政策」決議案，^⑤其中特別強調「黨內民主」。按照這項決議，基層黨組織選舉黨員會書記時，全體黨員皆有表達意見的機會；區委會以上，選舉書記的程序亦已修改。各級書記（包括各加盟共和國第一書記）一律以秘密投票方式產生，各級委員會中任何一名委員皆有權推選候選人，候選人人數不限。此外，在政府與社會選舉中，選舉辦法也作部分修改。以前，蘇聯境內各種選舉皆採取同額選舉方式；改革後，已採取差額競選；同時，非黨員亦可成爲候選人。

自共黨政權成立以來，蘇共組織深入每一個政治、社會及企業機構，致使黨組織與政府組織及其他社會組織相互重疊，職能不分，權責混淆。戈巴契夫初期的政治改革的主要任務之一，就是劃分黨、政職能，黨負責領導，政府從事治理。一九八八年一月，蘇聯「國營企業法」^⑥生效，蘇聯中央政府權力部分下放，經濟管理體系徹底改革。因此，蘇聯中央政府大幅精簡，若干部會合併，各部會的工作進行調整。以往扮演重要角色的「國家計畫委員會」，其功能不再是爲全國經濟發展制定細部規劃，而是以制定「戰略規劃」爲主，原有的成千上萬的職員大量裁減，予以再訓練，分派新任務。

在各勞動團體內，推行自治。按照蘇聯的「勞動集體法」，各生產單位的全體員工享有充分的自治權。他們可以通過全體會議或代表會議決定本單位一切生產、分配及幹部選拔等問題；各企業單位的領導幹部一律以普選方式產生。另外，一九八六年蘇聯通過了「全民討論國家事務重要問題法」。按此一法律規定，凡是法律草案及國家重大問題的解決方案，在正式通過或決議前，先交付全國人民進行討論；然後由有關機關收集各方面的意見，作爲修訂的參考。

在戈巴契夫所推動的民主化過程中，「公開性」（Glasnost）占有相當關鍵性的地位。他認為，公開性是社會主義民主最有效的形式。其基本含義是，凡事公開，沒有可隱藏之事。如此，每一個公民才能表達自己的立場，積極參與重大社會

註③ 同註②，頁四七。

註④ 同註②，頁六五。

註⑤ 真理報，一九八七年一月二十九日，頁一至二。

註⑥ 「蘇聯國營企業（聯合公司）法」，真理報，一九八七年七月一日，頁一至四。

問題的討論與決定，才能深化改造的過程。⑦戈巴契夫所說的公開性，也就是一般所說的言論公開表達的自由與政府決策的透明化。他表示，蘇聯已開始草擬確保公開性的立法草案。同時，他指出，蘇聯推動改造，依靠兩股力量，一是共黨的各級委員會，一是大眾傳播工具。⑧在公開性的倡導下，蘇聯社會的言論與新聞控制逐漸放鬆，出現了俄羅斯及蘇聯歷史上從未見到過的言論自由與政治、社會等活動的自由。批評黨、政以及其政策與作風，也成了司空見慣的現象。

政治體制改革與人代會

蘇共於一九八八年六月二十八日召開全蘇黨代表會議，七月一日閉幕。蘇共黨章規定，在蘇共代表大會休會期間，蘇共中央得視需要召開「全蘇黨代表會議」（黨代會），以討論迫切的、重要的政策問題。⑨早期，蘇共定期舉行這種會議，但自一九四一年蘇共第十八次黨代會後，就長期停止舉行。因此，一九八九年所召開的是「第十九次黨代會」，其任務是總結蘇共第二十七次代表大會決議的實踐，第十二個五年計畫前半期的成果，以及黨組織在深化改造過程中的任務；最重要的是，討論關於黨與社會生活進一步民主化的措施。⑩

黨代會的決議之一是「蘇聯社會民主化與政治體制改革」。按照黨代會的決議，蘇聯政治體制改革的任務如左：⑪

— 給予蘇聯社會儘可能的、廣泛的自治，創造有利條件以鼓勵個人、民選管理機構、黨及其他公共機構及勞動集體的最主動精神；

— 設置一個靈活運作的機制，以便發現或形成所有階級和社會團體的利益與意志；並使其相互和諧，在蘇聯國內與對外政策的框架內予以實現；

— 確保必要的條件，以利每一個民族和每一個部族進一步自由發展，以利各民族在國際主義基礎上加強友誼與平等合作；

註⑦ 真理報，一九八七年六月二十六日，頁三。

註⑧ 戈巴契夫，改造與對我國和世界的新思維 (*Perestroika, New Thinking for Our Country and The World*) (London: William Collins Sons & Co. Ltd., 1983), p. 76.

註⑨ 見「蘇聯共產黨章程」第四十條，共產黨人，第四期（一九八六），頁一六一。

註⑩ 真理報，一九八八年六月二十九日，頁一。

註⑪ 「蘇共第十九次黨代會決議」，真理報，一九八八年七月五日，頁二。

—迅速加強社會主義法制、法律和秩序，以免權力被篡奪和濫用，有效地克服官僚和形式主義態度，確保人民的憲法權利和自由，並使公民對社會與國家克盡其義務；

—明確地劃分黨與政府的功能，按照列寧主義原則，使黨的角色成爲社會的政治先鋒隊，政府角色成爲組織與管理人民權力的實體；

—建立有效機制，以便因應國內與國際環境變化，使政治體制能夠及時自我更新；同時，確保各社會階層能夠發展和促進社會主義民主和自治原則。

蘇聯政治體制改革的最主要目標是，在社會主義國家制度上，充分發揮人民代表「蘇維埃」的權力。也就是，確保蘇維埃的立法、管理及監察的功能，把關於政府、經濟及社會重大問題的決策權轉移給蘇維埃。黨關於經濟、社會和民族的政策，將透過人民代表機構予以實行。蘇聯政府權力與功能將被分散和重分配，以提高地方層次的主動精神與獨立性。與此同時，蘇聯政府將厲行法治，充分保障公民的權利與自由。^⑫

一九八八年十一月二十九日，蘇聯最高蘇維埃通過憲法增修法案。^⑬

此次蘇聯憲法增修的特點是，新設立全蘇人民代表大會（以下簡稱「人代會」），並使蘇聯最高蘇維埃成爲專任、常設機構。人代會是蘇聯最高權力機構，其代表由行政選區、民族區及全蘇社會組織三方面，各選出七五〇名，共二千二百五十名組成。人代會例會由最高蘇維埃召開，每年一次，必要時可召開臨時會議，代表任期五年。以下是人代會獨有的權力：^⑭

- 通過和修訂蘇聯憲法；
- 通過關於蘇聯結構問題的決定；
- 確定蘇聯國家疆界，批准加盟共和國之間疆界的變更；
- 確定蘇聯國內與對外政策的基本方針；
- 批准長程國家計畫及全蘇經濟與社會發展計畫；
- 選舉蘇聯最高蘇維埃；
- 選舉蘇聯最高蘇維埃主席；
- 選舉蘇聯最高蘇維埃第一副主席；

註⑫ 同註⑪。

註⑬ 「關於蘇聯憲法的修訂與補充法律」，真理報，一九八八年十二月三日，頁一至二。

註⑭ 「蘇聯憲法」（增修本），第一〇八條，同註⑬。

- 批准蘇聯部長會議主席之任命；
 - 批准蘇聯人民檢查委員會主席、最高法院主席、蘇聯總檢察長、蘇聯國家仲裁首長之任命；
 - 選舉維護憲法委員會；
 - 撤銷蘇聯最高蘇維埃所通過的法案；
 - 批准關於全民投票的決定。
- 前列人代會權力中，有三點含有特殊意義。第一，選舉蘇聯最高蘇維埃；第二，選舉最高蘇維埃主席及第一副主席；第三，成立維護憲法委員會。這三點也是蘇聯上層政治體制改革的重心。

新制蘇聯最高蘇維埃及其主席

按照蘇聯憲法（增修本）第一一一條規定，蘇聯最高蘇維埃是蘇聯國家權力的常設立法、行政與監察機構。最高蘇維埃由人民代表中、以秘密投票方式選出，向人代會負責。蘇聯最高蘇維埃為兩院制，聯盟院和民族院，人數相等，權力相等。聯盟院從行政選區及社會組織的人民代表中選出；民族院從民族選區及社會組織的人民代表中選出。目前，蘇聯最高蘇維埃的兩院，各有二七一名成員。人代會年會上，每院成員各更換五分之一。每院各選出主席一名，副主席兩名。

蘇聯最高蘇維埃每年有春、秋兩個會期，每一會期為三至四個月。經蘇聯最高蘇維埃主席團提議，或最高蘇維埃主席等之建議，得召開特別會議。最高蘇維埃的主要權力如次：^⑮

- 決定蘇聯人民代表的選舉，批准中央選舉委員會的組成；
- 指派蘇聯部長會議主席，批准部長會議所建議的部長會議的組成，或予以更迭，經部長會議的建議，新創或撤銷部分委員會；
- 組織蘇聯國防會議並批准其組成，指派及撤換蘇聯武裝力量的最高指揮；
- 選舉蘇聯人民檢查委員會委員及蘇聯最高法院主席，指派蘇聯總檢察長及蘇聯國家仲裁首長；批准蘇聯檢察長辦公廳成員及蘇聯仲裁處成員；

註⑮ 「蘇聯憲法」（增修本），第一一三條，同註⑬。

—解釋蘇聯法律；

—批准蘇聯經濟與社會發展的國家計畫及蘇聯國家預算；

—批准與撤銷蘇聯的國際條約；

—決定防衛及確保國家安全有關的基本措施；宣布全面或局部動員；當蘇聯遭遇武裝攻擊時或需要履行共同防禦侵略的國際條約義務時，宣布戰爭狀態；

—必須履行國際條約義務以維護和平與安全時，作出使用蘇聯武裝力量特遣隊的決定。

此外，最高蘇維埃的兩院分別設立各種常設委員會，其成員由最高蘇維埃代表中選出，以執行立法、審查、籌備等諸多工作。最高蘇維埃代表改為專任職務，不擔任其他工作。最高蘇維埃之上，設「最高蘇維埃主席團」，對最高蘇維埃負責，安排蘇聯人代會及最高蘇維埃的工作，並執行憲法及法律所賦予的權力。^⑭最高蘇維埃主席也是最高蘇維埃主席團的主席。

在此次修憲之前，蘇聯最高蘇維埃祇設「主席團主席」；修憲後改為「最高蘇維埃主席」。後者是較具實權的國家元首，前者多年來是一個有銜無權的國家元首。最高蘇維埃主席對蘇聯人代會及最高蘇維埃負責，其權責包括：^⑮

—領導制定議題，以便提交蘇聯人代會與最高蘇維埃審議；簽署人代會、最高蘇維埃及最高蘇維埃主席團所通過的法律或其他法案；

—向人代會與最高蘇維埃就蘇聯國情、內政外交及國際能力和安全等重大問題，提出報告；

—向人代會提出最高蘇維埃第一副主席的候選人，以及蘇聯維護憲法委員會成員的建議案；

—向最高蘇維埃提名蘇聯部長會議主席、人民檢查委員會主席、最高法院主席、總檢察長、國家仲裁首長人選，請求任命；其後向人代會提出，請求批准；

—領導蘇聯國防會議；

—領導談判並簽署蘇聯的國際條約。

在前述權力中，最重要的一項是「領導蘇聯國防會議」。在第二次世界大戰之後的一段漫長的時間內，由蘇共總書記擔任蘇聯國防會議的主席。至此，憲法明文規定，由最高蘇維埃主席擔任。這不僅是蘇聯最高軍事領導權的制度化，而且也顯見黨、政功能分離的跡象。其次，是內閣總理（部長會議主席）的提名權。這兩項大權已使蘇聯最高蘇維埃主席與法國的總

註⑭ 同註⑮，第一一八、一一九條。

註⑮ 同註⑮，第一二二條。

統相似。這也就是蘇聯推行總統制的第一步。

首屆人代會及其最高蘇維埃

一九八九年三月，蘇聯實行普遍選舉，選舉蘇聯首屆人民代表大會代表。按憲法規定，依行政區、民族區及全蘇社會組織，各選出七五〇人。各社會組織按比例分配，蘇聯共黨獲得一百個名額。三月十五日，蘇共中央全會選出蘇共的代表，戈巴契夫名字在這個百人的名單中。^⑧其餘兩類代表（一五〇〇人），則於三月二十六日以差額競選、秘密投票的方式產生。此次，各地投票率在百分之八十與九十七之間（以往投票率都在百分之九十九以上）。有些地方，仍舊是同額選舉，按規定候選人的得票率必需超過有效選票的百分之五十；因此在第一次投票中，有二九二名代表未曾選出，於五月中旬補選中才全部選出。在二二五〇名代表中，百分之八十以上是共產黨員或候補黨員。

這次普選是蘇聯歷史上首次自由選舉、民主化的第一步。就蘇聯政治制度言，這是一項重大的轉變，其影響極為深遠。這次選舉過程雖然不很完善，但它是蘇聯民主政治的起步。在這次選舉中，很多共黨候選人落選。落選中，最著名的共黨幹部包括莫斯科市長沙衣金（V. Saikin），基輔市長茲古爾斯基（V. Zgursky），立陶宛共和國總理沙卡勞斯卡斯（V. Sakalauskas）及列寧格勒市蘇共第一書記梭羅維奧夫（Yu. Solovyov）。相反地，前莫斯科共黨第一書記葉爾金（B. Yeltsin）自行參選，獲高票當選；其餘多名非共黨人員皆擊敗共黨領導人物而獲當選。^⑨這是前所未有的現象。在這次選舉中，顯示了另外幾個特點：保守勢力受挫，改革廣被接受；蘇共權威下降，人民不再盲目投票。這是歷史的轉捩點，真正革命的開始。

一九八九年五月二十五日，蘇聯首屆人民代表舉行第一次大會。大會首先選舉最高蘇維埃主席。戈巴契夫以二二二八票當選，有八十七票反對，這也是空前的。五月二十六日，人代會選舉改制後的第一屆最高蘇維埃代表，聯盟院與民族院各二七一人（共五四二人）；月底，選出魯基揚諾夫（A. Lukyanov）為最高蘇維埃第一副主席，即戈巴契夫的副手。最後，人代會通過「關於蘇聯國內與對外政策基本方針」的法令。^⑩這是人代會代表全體人民對蘇聯政府下達的任務。

蘇聯最高蘇維埃第一次會議於一九八九年六月三日開始，八月四日休會。這是蘇聯歷史上第一次存在的常設國會，也是蘇聯最高蘇維埃首次發揮最高立法、行政與監察的功能。以往，蘇聯最高蘇維埃共有一千五百名代表，每年開會兩次，每次

註⑧ 真理報，一九八九年三月十六日，頁一。

註⑨ 時代周刊（Time），一九八九年四月十日，頁一〇。

註⑩ 真理報，一九八九年六月二十五日，頁一至二。

通常兩天；一切法案通常是無異議通過。因此，最高蘇維埃被諷稱為「橡皮圖章」。

但是，在新制最高蘇維埃首次會議中，情形已完全不同。最高蘇維埃開議之初，先批准雷日可夫為部長會議主席，尙算順利。接著，在審議部、委會首長候選人時，就與以往大不相同。每一個部、委員首長皆經過嚴格審議；其中，六名部委會首長、一名部長會議副主席被否決；另提候選人後，方獲批准。在這次會期中，有二十多項法律草案被提出，但大多未能及時通過。獲得通過的主要決議有：(一)裁減蘇軍五十萬官兵；(二)修改有關叛國罪刑法條款的命令；(三)在刑法條文中，取消關於「進行反蘇宣傳」的條款。此外，通過的重大法律案件有：(一)給予波羅的海三個共和國以經濟獨立核算權；(二)改善養老金保障措施；(三)修訂「國營企業法」。在會議期間，最高蘇維埃曾通過一項「向美國建議暫停試爆與終止核子試驗的呼籲書」。另通過三個國際文件：(一)關於建立聯合企業及蘇聯國外貿易辦事處的法令；(二)關於與外國國會互訪的計畫；(三)聽取並通過關於蘇聯對外活動的報告。

由於這是蘇聯最高蘇維埃首次自由議事，出現不少缺點，如缺少議事規則，徒然浪費寶貴時間。一方面，有些人過分搶著發言或使用過分高雅的詞藻；另一方面，代表們之間缺少議會文化。最大的缺點是，議事效率太低，趕不上蘇聯國內局勢的發展。不過，這個議事過程有著多重意義：(一)這是民主化的初步成果，為法制政府奠定了基礎；(二)最高蘇維埃角色的蛻變，一切權力歸於蘇維埃的開始；(三)蘇聯權力基礎開始轉移，蘇共權力將相對削弱。

最高蘇維埃於一九八九年九月二十五日開始秋季會期，十一月二十八日休會。此次會議的日程表上，至少有八十個議案，其中五十多個為法律草案，包括所有制法、土地與土地利用法、租賃與租賃關係法、加盟共和國經濟及社會領導總則、地方自治與地方經營總則、工會法及出版法等。同時，這次會議還要審議一九九〇年國家計畫和財政預算。在此次會期中，通過的主要案件有：罷工法、修訂合作社法、批准一九九〇年預算及經濟計畫、土地法、所有制法、租賃法、波羅的海共和國經濟自治法等。此外，最高蘇維埃已擬定了「關於修改憲法」、「關於人民代表會議規程」、「關於維護憲法」、「關於代表身分與罷免」等法案，交人代會下次會議審議通過；後者在十二月中、下旬舉行。此次修訂憲法部分條文中，最重要的是，取消社會團體分配的七五〇名人民代表。在這次人代會中，有代表提出，修訂憲法第六條，即取消有關共黨專權的條文；經戈巴契夫激辯後並經表決，未被列入議程。

在這次會期中，蘇聯外長曾提出重要的外交報告。^②

註② 參閱，謝瓦納澤(B. Shevardnadze)，「蘇聯對外政策與外交活動(一九八五年四月至一九八九年十月)」，國際生活(Mezhdunarodnaya Zhizn')，第十二期(一九八九)，頁三三至三十七。

新黨綱與總統制

今年初，蘇聯在政治改革方面出現了新突破，使剛被修改的上層政治體制，再一次發生重大變化。

二月五日，蘇共召開中央全會，討論新的「蘇共中央綱領」（簡稱「黨綱」^②）；經過激辯，新黨綱草案獲得通過；並決定於七月召開蘇共第二十八次全國代表大會。新黨綱的主要內容為：改革的意義與理想是建設人道與民主的社會主義，一切政策以人民為中心，實行計畫市場經濟，保障廣泛的社會主義民主和人民自由，成立新聯邦，在國際上主張和平發展，黨的革新。^③在政治民主化方面，有兩點具重大意義。第一，蘇共決定實行總統制；第二，決定修改「蘇聯憲法」第六條，容許其他政黨存在。^④

三月中旬，蘇聯人代會召開第三次會議。會議通過了「關於設置蘇聯總統職位與修訂和補充相關憲法條文」議案；同時修改「蘇聯憲法」第六條，容許多黨並存。

按修訂後的憲法規定，蘇聯總統由全蘇人民直接普選，任期五年，可連任一次。但是，為爭取時效並避免籌備費時與選舉期間的混亂，首任總統由人代會選出，但其任期縮短為四年。經投票結果，戈巴契夫當選為蘇聯第一任總統。三月十五日正式就職。

按照蘇聯憲法規定，蘇聯總統的權責達十六項之多。其要者包括：^⑤每年向人代會提出國情報告，重大政策問題知會最高蘇維埃；向最高蘇維埃提名蘇聯部長會議主席、人民檢查委員會主席、最高法院主席、總檢察長等之候選人，亦可提請撤免（最高法院主席除外）；擔任蘇聯武裝力量最高統帥；代表蘇聯主持國際談判，簽署國際條約；當蘇聯遭受軍事攻擊時，宣布戰爭狀態；在局部地區，宣布戰爭或緊急狀態；最高蘇維埃兩院有爭執時，總統負責調解，如無法協調，則建議人代會改選最高蘇維埃。這些權力部分原屬於最高蘇維埃主席團，部分原屬於最高蘇維埃主席。總統不能視事時，由最高蘇維埃主席代理；其次為部長會議主席。

註② 蘇共黨綱為蘇共在某一階段中的工作和政策走向的原則性基礎。蘇共以往共有三個黨綱和一個「新文本」。第一黨綱一九〇三年通過；第二黨綱一九一九年通過；第三黨綱一九六一年通過。一九八七年蘇共二十七次予以修訂，並定名為「蘇共黨綱（新文本）」，不算新黨綱。

註③ 「蘇共中央綱領」，消息報（Izvestia），一九九〇年二月十三日（晚版），頁一至二。

註④ 「蘇聯憲法」（一九七七年）第六條規定：「蘇共為蘇聯社會領導與指導力量，為政治制度、國家與社會組織之核心。」

註⑤ 「蘇聯憲法」（一九九〇年修訂本），第二十七條第三項；修憲案原載：真理報，一九九〇年三月十六日，頁三。

總統之下，有兩個重要組織，一是「聯邦會議」，^②一是「總統會議」。^③聯邦會議由各加盟共和國最高政府負責人組成；蘇聯最高蘇維埃及其兩院主席有權出席聯邦會議，總統領導該會議。聯邦會議的任務在檢討聯盟條約是否被遵守的問題；制定措施以實現蘇聯政府的民族政策；就解決民族爭議、調解民族衝突，向蘇聯最高蘇維埃提出建議案；協調各加盟共和國之間的活動等。總統會議的任務在擬定措施，以實踐蘇聯內政、外交政策基本方針與確保國家安全。總統會議成員由總統指派，蘇聯部長會議主席為當然成員，最高蘇維埃主席有權出席會議。同時，蘇聯國防會議被撤銷，其功能似乎由總統會議取代。^④

蘇聯建立總統制不僅是蘇聯政治體制改革的一個非常重大的突破，也是蘇聯政治發展史上的一個里程碑，意義重大，影響深遠，因此廣受世界各地注目。這個制度的設立，使蘇聯立法權與行政權分開，與司法權鼎足而立，逐漸形成三權分立；同時，也使黨、政功能劃分。

由於蘇聯人代會同時通過憲法修正案，容許其他非共政黨存在和活動，蘇聯總統制無疑為蘇聯未來多黨政治體系的建立邁出第一步。蘇聯總統的權力與美國或法國總統相近，權力集中。因此，蘇聯一些激進分子曾力加反對，認為這可能形成獨裁。但是，就實際情形看，這是多餘的顧慮。第一，蘇聯總統所擁有的權力遠不及往昔蘇共總書記，總統制祇是使權力來源轉移與合法化。第二，蘇聯總統權力雖大，但其任期受限，且可由人代會予以罷免。從另一方向看，蘇聯總統的權力來自人民，自然不會因黨內權力鬭爭而有隨時下臺之虞。

蘇聯總統制的建立是蘇聯政治體制改革的成果，也為蘇聯建立法治國家奠定了基礎。

結 論

蘇聯改造已歷五年，蘇聯社會正處於轉型階段，正經歷重大的考驗，存在著不穩定和緊張情況，必須有一個建立在民主基礎上的權力中心，才能夠縮短轉型期，使蘇聯社會進入新的結構中。^⑤

註② 同註⑤，第四款。

註③ 同註⑤，第五款。

註④ 真理報，一九九〇年三月十七日，頁七。

註⑤ 真理報，一九九〇年三月十七日，頁七。

戈巴契夫就任蘇聯總統後，正著手而且必須著手下列幾項急務。第一，完善行政機制。目前蘇聯的情況相當不安，因此必須立刻改善行政機制，以便有效地加速與深化改革。到目前為止，蘇聯很多改革措施落實得不夠快，皆是由於行政機制的效力不佳。^⑳第二，激化經濟改革。戈巴契夫在就職講詞中說，他任總統後，首要任務是減少經濟與社會的緊張，貫徹所有制、土地法、承包制及其他許多法律的權利，建立良好的國內市場；立即採取消除經濟壟斷的法規；保障低工資階層的生活，包括根據物價上漲發給補貼。^㉑第三，立即更新聯邦制。戈巴契夫認為，蘇聯改革的命運在很大程度上取決於國家的完整。他一方面主張，加強各加盟共和國的主權和經濟、政治的獨立性，一方面主張制定新的聯盟條約。新盟約將清清楚楚地劃分聯盟與共和國之間的權限。至於立陶宛獨立問題，他認為，必須以立陶宛全民投票為基礎，並經過必要的審議程序，兼顧立陶宛與蘇聯的利益。^㉒

此外，作為蘇聯擁有實權的總統，戈巴契夫勢必採取最堅決的措施，加強社會安全，確保人民的權利與自由。蘇聯能否解決當前的各項難題將與「改造」與「民主化」的前途息息相關。政治體制改革的躍進或許會使民主化更加具體，改革難以逆轉。

註⑳ 同註⑳。

註㉑ 真理報，一九九〇年三月十六日，頁一。

註㉒ 同註㉒。

*

*

*