

論蘇聯的新聯盟條約

畢英賢
(國際關係研究中心研究員兼國際共黨組召集人)

在一九九〇年一年中，由十五個加盟共和國組成的「蘇維埃社會主義共和國聯盟」（蘇聯）已接近分裂邊緣。一九九〇年三月，戈巴契夫當選蘇聯首屆擁有行政權的總統，雖然被賦予廣泛的權力，但是政令不行，形成蘇聯權力危機。蘇聯當前的權力危機是雙重的，一是中央本身權力的不振，二是蘇聯中央對各加盟共和國權力的衰退。

蘇聯中央權力危機形成的因素相當複雜，但是基本因素是左翼和右翼勢力組織的合法化。右派保守勢力大部分盤踞在黨、政機構及經濟管理部門內；左派改革勢力大多在最高蘇維埃之內。因此，這兩股勢力，在中央政治體制內相互掣肘，形成「權力真空」。各加盟共和國乃紛紛趁機宣布獨立或提出主權聲明。加盟共和國認為，上級政府的管轄權應由下級決定。結果，共和國向蘇聯中央挑戰，省或自治共和國向加盟共和國挑戰，區向省級機構挑戰。在這種情形下，如何推行政令？事實上，民主政治不僅包括自由選舉、民意為重、政治利益多元主義等原則，而且也含有層級的國家權力體系、分權等制度。就西方的民主政治體系言，權威與職權的再分配，總是由上而下的，而不是由下而上的。後者必然形成混亂。

就本質而言，蘇聯權力以及蘇聯解體的危機，基本上與民族問題有密切的關係。俄羅斯原是一個多民族的國家，一九一七年俄共取得政權後，於一九二二年設計出「蘇維埃聯盟」這個形式以解決民族問題。在過去六十多年內，在蘇共嚴密控制下，蘇聯似乎基本上解決了民族問題。但是，當戈巴契夫推行改革和民主化之後，民族問題紛紛出現，愈演愈烈，在一九九〇年達到高潮。結果，這個原本用以解決民族問題的「蘇維埃聯盟」本身面臨解體危機。

為了維持蘇聯的存續，戈巴契夫祭出了新的「聯盟條約」，同時擴大總統權力以便實行新盟約。一九九〇年底，有關這兩個問題的法案皆獲蘇聯人代會通過。本文擬析述舊盟約的形成與民族問題的現況，有關新盟約的爭議，新盟約的內容與未來蘇聯政權結構等。

蘇聯的形成與演變

蘇聯是由一百多個民族組成的國家。因此，列寧及其他布爾什維克黨人在一九一七年十月革命之前，就開始就處理俄羅斯帝國內的民族問題進行辯論。有人主張，俄羅斯帝國應予「巴爾幹化」（即分裂為各個以民族為單位的國家）；另一些人則認為，應維持一個單一的國家。

一九一七年十月革命之後，俄國成為「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國」（簡稱「俄羅斯聯邦」，通稱「蘇俄」）。當時，俄羅斯境內已容許若干民族成立自己的國家，例如當時出現了烏克蘭共和國、白俄羅斯共和國、亞塞拜疆共和國、亞美尼亞共和國、喬治亞共和國。後三者於一九二二年三月組成「外高加索蘇維埃聯邦社會主義共和國」。一九二〇年，俄共在東方建立了一個「資產階級民主形式」的「遠東共和國」，作為蘇俄與日本之間的「緩衝國」。①一九二二年俄國「白衛軍」潰敗，日本終止干預行動；該共和國於當年十一月十五日宣布解散，所轄領土重新歸屬蘇俄。

一九二二年八月十日，俄共中央成立了一個委員會以確定蘇俄與各「獨立」共和國的關係，由史達林領導。他當時是黨的總書記及民族事務人民委員（相當於部長）。他提出了一個「自治化」方案。②這個方案的要點是，烏克蘭、白俄羅斯、亞塞拜疆、喬治亞及亞美尼亞將成為蘇俄的一部分；共和國的政府領導機構應從屬於蘇俄的相應機構；對外事務、外貿、軍事、鐵路、財政、郵政及電報皆是蘇俄中央機構的職責。當年九月二十二日，史達林在一份致列寧的信函中指出，當前的情況難以容忍。他認為，只有兩條路好走，一是讓各共和國真正地獨立，不干涉其國內事務，讓其擁有自己的「內務人民委員部」、外貿機構和鐵路；蘇俄中央政府機關的法令對他們應無效力；有關共同利益事務應以平等的談判方式予以解決。另一選擇就是，真正地統一於蘇俄之內，也就是以真正的內部自治取代假獨立。③當然，史達林本人主張「自治化」。

九月二十三、二十四日，該委員會對自治化計畫作出小部分修改並予通過。此時，列寧已病臥在床，但在接獲委員會的文件後，開始插手此事。史達林等終於放棄自治化計畫，同意由蘇俄和非俄共和國共同組成一個「聯盟」。十月，俄共中央全會通過決議，呼籲各獨立共和國與蘇俄成立一個聯盟，同時成立聯盟條約起草委員會。列寧雖然抱病，對聯盟的性質仍很

註① 蘇維埃歷史百科全書（*Sovetskaya istoricheskaya entsiklopediya*）（莫斯科：國家科學出版社，一九六三），卷四，頁九五九～九六一。

註② 基馬（M.P. Kima）主編，《蘇聯歷史》（*Istoriya SSSR*）（莫斯科：教育出版社，一九六九），頁一四三。

註③ 「蘇聯形成史史料」，蘇共中央消息（月刊）（*Izvestiya TsK KPSS*），一九九〇年第九期，頁一九一～二一八。

注意。列寧在其著名的、關於「民族問題或『自治化』」的短簡中曾寫道，在未來，蘇維埃社會主義共和國聯盟的管轄權可能只限於軍事與外交方面，加盟共和國其他人民委員會可能恢復充分的自治權。^④

一九二二年十二月三十日，蘇聯第一次蘇維埃代表大會通過了「蘇維埃社會主義共和國聯盟條約」；同時，這一天也成為蘇聯的成立日。當時加盟的國家包括：俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯及外高加索。一九二四年，烏茲別克、土庫曼分別成立共和國並加入蘇聯；一九二九年塔吉克自治共和國改為共和國，並加入蘇聯；一九三六年，外高加索聯邦解散，亞美尼亞、亞塞拜疆及喬治亞個別加盟；同年，吉爾吉斯自治共和國及哈薩克自治共和國皆改為共和國，分別加盟。此時，加盟共和國已達十一個。一九四〇年，莫爾達維亞自治共和國升格為共和國並加入蘇聯；同年，愛沙尼亞、拉脫維亞及立陶宛改為蘇維埃社會主義共和國並加入蘇聯。同時，蘇聯還將卡累利亞自治共和國升格為「卡累利亞·芬蘭加盟共和國」，使加盟共和國達十六個之多。一九五六年，復將卡累利亞·芬蘭改為卡累利亞自治共和國。所以，蘇聯現在仍由十五個加盟共和國組成。

在「蘇維埃社會主義共和國聯盟成立宣言」中，明白保證，該聯盟為「各個平等民族之自願結合，每個加盟共和國有自由退出之權利」。^⑤此外，在一九二四年「蘇聯憲法」第三條明白規定，各加盟共和國的主權僅在現行憲法所規定的範圍內、僅在劃歸聯盟管轄範圍內之事務上受到限制。除此範圍外，各加盟共和國皆獨立行使其政權。同時，第四條規定：「各加盟共和國保有自由退出聯盟的權利。」^⑥

一九三六年蘇聯修憲，通過了所謂的「史達林憲法」，以取代一九二四年的「列寧憲法」。基本上，蘇聯已從一個「國家的聯盟」變成一個「聯盟國家」；形式上，維持聯邦制；實質上，已成為一個高度中央集權的單一國家。不過，為了宣傳的目的，該憲法中仍保留「共和國主權」及退盟權利。同時該憲法載明，每一加盟共和國均有權與外國發生直接關係，與之簽訂協定，互換外交代表及領事；每一加盟共和國均得編制本共和國的軍隊。^⑦甚至，一九七七年的「布里茲涅夫憲法」仍保留這些主張，^⑧但是已不容許各加盟共和國編制自己的軍隊。

因此，目前各加盟共和國爭取獨立或維護主權是於法有據的。

註④ 列寧(V. I. Lenin)·選集(Izbrannye sochineniya)(莫斯科：政治文獻出版社，一九八七)，卷十，頁三七八。

註⑤ 蘇聯憲法(Soverskie Konstitutsii)(莫斯科：國家政治文獻出版社，一九六三)，頁一八五。

註⑥ 同註⑤，頁一八八。

註⑦ 同註⑤，頁二四〇—二四一。

註⑧ 請詳參「蘇聯憲法(一九七七)」第七〇、七六、八〇及八一等條文，蘇聯(台北：政大國際關係研究中心，一九九〇)，頁六〇七、六〇九。

民族問題與新盟約的爭議

數十年來，蘇共一直在國際主義的號召下，全力消弭民族差異。一方面利用高壓手段不容許少數民族發生事端，一方面粉飾太平，聲言蘇聯民族問題已獲解決。蘇聯製造了一個新的概念，以表示複雜的民族問題已基本上獲得解決。在蘇聯憲法（一九七七）前言中規定：「各民族、各部落在法律與實際平等及兄弟合作的基礎上，已產生了新興的歷史共同體——蘇維埃人」。^⑨當時，蘇共領袖們似乎相信，隨着社會主義的發展，這個概念將可取代比較狹隘的、傳統的民族意識。因此，在戈巴契夫執政和推動改革之前，蘇聯境內表面上已經沒有嚴重的民族問題。但是，當戈巴契夫剛剛放鬆控制，民族問題一出現，成爲蘇聯當前最嚴重的問題，觸及了蘇聯聯盟體制的根本。

蘇聯民族問題極其複雜，大致可分：各民族相互衝突，若干民族力圖恢復自治行政區，大部分加盟共和國作出主權聲明，一部分加盟共和國宣布或準備宣布獨立。後兩者與蘇聯聯盟體制有密切關聯。

一九九〇年三月九日，喬治亞共和國最高蘇維埃通過關於「保證維護喬治亞國家主權」法令，同時宣布一九二二年聯盟條約爲非法，於是開始試圖恢復喬治亞國家的獨立。三月十一日，立陶宛共和國最高議會通過「恢復立陶宛國家獨立」的法令，正式宣布獨立。三月三十日，愛沙尼亞最高議會通過關於「愛沙尼亞國家地位」的法令，五月四日拉脫維亞最高議會發布「拉脫維亞共和國恢復獨立聲明」。這兩國皆表達了獨立意願。八月二十三日，亞美尼亞發表「獨立聲明」。事實上，這五個共和國中，只有立陶宛正式宣布獨立，其餘四個國家僅是表達了獨立意願，準備經過一個過渡期間之後，再宣布獨立。

其餘十個加盟共和國先後發表了「主權聲明」。最引人注意的是一九九〇年六月十一日俄羅斯聯邦共和國所通過的「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國國家主權宣言」。^⑩宣言的要點是，俄羅斯共和國擁有其所有領土的主權，俄羅斯共和國的法律高於蘇聯中央所頒布的法律，俄羅斯有權脫離蘇聯。事實上，早在一九八九年九月，亞塞拜疆已率先作出此種宣言。俄羅斯發表主權宣言後，烏茲別克、莫爾達維亞（已改名爲「莫爾多瓦」）、烏克蘭、白俄羅斯、土庫曼、塔吉克、哈薩克及吉爾吉斯皆相繼作出主權聲明。

各國主權聲明的內容各不相同，但有一點是共同的。第一，共和國法律的效力高於聯盟法律；第二，共和國擁有其土地

註⑨ 同註⑧，頁五九四。

註⑩ 「俄羅斯的主權宣言」，消息報（Izvestiya），一九九〇年六月十二日，頁一。

上的一切天然資源。這兩點構成對蘇聯的重大挑戰，也成為新聯盟條約中的重大爭議。起初，戈巴契夫及蘇聯最高蘇維埃宣布，這些聲明無效，後來乾脆不予理會。一九九〇年十月，蘇聯最高蘇維埃通過一項法律，在新聯盟條約簽訂之前，蘇聯的法律仍優於各加盟共和國的法律。^⑪

因此，制訂新盟約，重新確立蘇聯與各加盟共和國之間的關係並解決民族獨立問題，已成為一九九〇年中蘇聯的迫切任務。六月，蘇聯成立了工作小組起草新盟約。^⑫

關於未來聯盟的性質，蘇聯學者與政治活動家之間於是展開了一場熱烈的辯論，意見紛紜莫衷一是。不過，一般學者大致贊同較鬆散的「主權國家聯邦」體制；但大部分加盟共和國贊成邦聯制。^⑬有些學者指出，列寧的蘇維埃聯邦主義之構想的本質就是「自由民族的自由聯盟」。易言之，個別民族可以建立自由的主權國家，再由這些主權國家自願地組成聯邦，其目的在為各民族共同的國際目的服務，也是為了有利於各民族的經濟和文化等方面的發展。^⑭因此，他們認為，新的「聯盟條約」必須以列寧的「民主、主權自決、充分民族平權」原則為基礎。在這個基礎上，不僅應由各加盟共和國全權代表簽署聯盟條約，而且各自治共和國和更低層的民族自治行政區也有權派全權代表簽署這個文件。然後，在新的聯盟條約的基礎上重建新的聯邦。^⑮

另一派人士則認為，應採取西歐「經濟共同體」的模式。經濟共同體在整合過程中沒有損及西歐任何一個國家的主權，而是以一個條件、一個政治結盟及一個共同市場為基礎。歐洲經濟共同體與蘇維埃聯盟最根本的差異是，後者的成員國家每隔四年或五年可以重新作一次選擇，決定要不要留在這個組織內。^⑯

一九九〇年夏，俄羅斯聯邦最高蘇維埃主席葉爾欽(B. Yeltsin)的顧問們提出一個「國家向市場關係過渡的五百天綱領」。^⑰該綱領主張成立「主權共和國經濟聯盟」。經濟聯盟的基本原則是各成員國平等，各共和國皆以主權國地位自願加

註⑪ 蘇維埃俄羅斯(Sovetskaya Rossiya)，一九九〇年十月二十日，頁一。

註⑫ 真理報，一九九〇年六月二十一日，頁一。

註⑬ 按照蘇聯的定義，「邦聯(confederation)是一種國家結構的一種形式，參與邦聯的各個國家完全保持自己的獨立，擁有自己的政權與管理機構；各盟國為了特定的目標(如軍事、國防等)而創立專門的聯合機關以協調彼此的活動」。參見：蘇聯百科辭典(Sovetskii Entsiklopedicheski Slovari)(莫斯科，一九八七)，頁六二四。

註⑭ 塔傑伏西安(E. Tadevosyan)，「列寧、聯邦主義和我們的時代」，共產黨人(Kommunist)，一九九〇年，第六期，頁十五。

註⑮ 同註⑭，頁一九、二一。

註⑯ 「圓桌會議：聯盟、聯邦、邦聯」，莫斯科新聞(Moscow News)週刊，一九九〇年，第二十二期，頁八、九。

註⑰ 「國家向市場關係過渡的五百天方案」，民主俄羅斯(Demokraticheskaya Rossiya)，一九九〇年十月附刊。

盟。經濟的基礎是企業家與企業，他們增加自己的財產，並以此增進國家的財富。政府在經濟方面的主要角色是執行宏觀經濟政策，組成市場基本設施與確保公民的社會保障。各加盟國共同創立一個統一的經濟區，執行相互協議的政策。各主權共和國對自己領土上的國家財富的利用與處理有絕對的權利。從整個「五百天綱領」的內容看，葉爾欽並沒有排斥蘇聯的結構，只想在蘇聯的架構內實施經濟聯盟。

一九九〇年七月，蘇共第二十八次代表大會通過了「二十八次」綱領聲明：「邁向人道的、民主的社會主義」。⑱在解決民族問題上，蘇共主張「各民族的自願聯盟」。蘇共認為，若要阻止離心傾向的發展，應使蘇聯境內各民族相互關係與各民族政府趨向民主化，使各地區經濟順利發展和全蘇統一市場儘早形成。蘇共雖然正式承認各民族自決（包括脫離）的權利，但堅持不把「脫離蘇聯的權利與脫離蘇聯的合理性混為一談」。蘇共表示，考慮到各民族的自身利益和世界整合過程的傾向，認為有必要維持蘇維埃聯盟的完整性。⑲

新盟約的基本原則

在前述的背景下，新「聯盟條約」草案終於誕生了。

一九九〇年十一月二十三日，蘇聯總統戈巴契夫把新聯盟條約（草案）正式分發給蘇聯最高蘇維埃、加盟及自治共和國最高蘇維埃、自治省及自治區蘇維埃。次日，草案刊登在蘇聯主要報紙。⑳新盟約將取代一九二二年的舊盟約，重新界定各共和國與中央的關係。在此之前，蘇聯最高蘇維埃曾於一九九〇年四月二十六日通過關於「劃分蘇聯與各聯邦主體間之權力」的法律。㉑本來，戈巴契夫希望藉着這項法律把一些權力下放給各共和國，避免重新制訂新聯盟條約。㉒結果，這項法律對蘇聯並沒有產生預期效果，而不得不加速推出新「聯盟條約」草案。

一九九〇年十二月十七日，蘇聯人民代表第四次大會開議，其主要議題包括討論與表決新聯盟條約（草案）和擴大蘇聯

註⑱ 真理報，一九九〇年七月十五日，頁一、三。

註⑲ 同註⑱，頁三。

註⑳ 「聯盟條約」（草案），消息報，一九九〇年十一月二十五日，頁一；真理報，二十四日，頁三。

註㉑ 消息報，一九九〇年五月三日，頁一。

註㉒ 此項法案的原始名稱是「關於恢復聯盟條約及劃分蘇聯與加盟共和國間權力法律」，後因最高蘇維埃代表堅持，才把恢復聯盟條約字樣刪除。參見，人民代表（*Narodnyi Deputat*），一九九〇年，第六期，頁七三—六。

總統權力案。十二月二十四日，人代會通過多項決議：(一)維持蘇維埃聯盟，作為平等的主權國家的聯邦；(二)維持「蘇維埃社會主義共和國聯盟」(USSR)作為蘇維埃國家的名稱；按，新聯盟條約曾建議改為「蘇維埃主權共和國聯盟」(縮寫仍為USSR)；(三)進行蘇聯全國性投票以決定是否維持聯盟，各加盟共和國個別計票。⑳次日，人民代表大會通過「關於新聯盟條約的共同概念及其簽訂程序」的決議。㉑易言之，人代會基本上已同意這個條約草案。

關於新聯盟條約的決議有四個要點：(一)人代會贊成國家的整體性和維持現有的名稱；並把現存的多民族國家轉變成主權國自願、平權的聯盟，使成爲一個民主的聯邦國家。(二)籌備委員會應以「共同概念」及有關聯盟主體的概念爲基礎進一步修訂新聯盟條約本文。(三)蘇聯與各加盟共和國之間須立即制訂措施，以便在簽署新盟約之前，維持國家機關的正常運作。(四)呼籲各加盟共和國確保新聯盟條約的擬訂與簽結。㉒

聯盟條約(草案)全文只占蘇聯報紙的半版，除簡短前言外，共分三個部分：(一)基本原則；(二)聯盟結構；(三)權力與管理機關。草案的最大特點是，看不到一個含有意識形態色彩的辭句，甚至把「蘇維埃社會主義共和國聯盟」中的「社會主義」改爲「主權」，後經人代會的建議才恢復舊名。

七項基本原則的要點是：(一)每一簽約之共和國乃主權國家，在其領土上擁有所有的國家權力；蘇聯是一個主權聯邦國家。(二)各共和國承認，每一個民族有權自決、自理及自行解決其發展的一切問題；反對一切種族主義、沙文主義及民族主義。(三)各共和國承認，人權是最重要的原則。(四)共和國在公民社會的形成與發展上見到了自由與福祉的最重要條件。(五)各共和國獨立地確定自己的國家結構、行政領土劃分、政權與管理機關的制度。(六)共和國認爲保存和發展民族傳統，國家支持教育、科學和文化爲其最重要的任務。(七)各共和國聲明，其在國際舞台上的主要目標是永久和平，消除集體毀滅的核子武器，各國人民和政府解決當前問題上合作與團結。㉓

按照新盟約，各共和國的加盟完全是自願的。各加盟共和國的公民也是蘇聯的公民，享有蘇聯所規定的各項權利與義務。蘇聯的領土由各加盟共和國的領土所構成；共和國之間疆界的變更，須經有關共和國的協議。

新聯盟條約中最重要的、也是爭議最多的部分是蘇聯中央的權限問題。根據條約草案第五條規定，蘇聯被授予左列八項全權。

註⑳ 真理報，一九九〇年十二月二十五日，頁一。

註㉑ 真理報，一九九〇年十二月二十六日，頁一。

註㉒ 同註㉑。

註㉓ 真理報，一九九〇年十一月二十四日，頁三。

- (一)通過憲法及其修訂與補充；與各共和國共同保障蘇聯公民的基本權利與自由；
- (二)保衛蘇聯主權和領土完整；確定和保衛蘇聯國家疆界；確保蘇聯國家安全；組織蘇聯防衛並領導其武裝力量；宣布戰爭和締結和平；
- (三)制訂和執行蘇聯的對外政策；簽訂蘇聯的國際條約；在對其他國際關係上和國際組織內，代表蘇聯；協調各共和國的對外政策活動；調整蘇聯對外經濟活動並協調各共和國對外經濟聯繫；關稅事務；
- (四)與各共和國共同制訂國家經濟發展戰略，創造發展全蘇市場條件；在共同貨幣的基礎上，執行單一財政、信貸和貨幣政策；編制並執行聯盟預算；保管並與共和國協議執行黃金儲存和鑽石儲備；執行全聯盟計畫，創立發展基金與防範天災基金；
- (五)與各共和國共同管理全國統一的燃料能源系統，鐵路、空中、海上、以及主要導管運輸；管理國防企業、太空研究，聯盟通信與資訊、大地測量、繪圖、度量衡及標準化系統，建立天然資源利用原則，保衛環境，執行相互協商的生態政策；
- (六)與各共和國共同建立社會政策的基礎，包括勞動條件、勞工保護、社會安全與保險、保健、母親與兒童照顧等問題；
- (七)在文化與教育、基本科學研究及促進科技進步方面，協調各共和國之間的合作。
- (八)與各共和國協議，建立立法問題的基礎；在維護社會秩序與打擊犯罪方面，協調行動。²⁷

新聯盟的權力與管理機關

按照新聯盟條約（草案），未來蘇聯的權力與管理機關的形成，將以各共和國廣泛的代表為基礎，一切活動嚴格遵守聯盟條約。

與現行體制比較，出現多項重大改革，例如：第一，實行美國式的總統制；第二，部長會議改為部長內閣；第三，聯邦委員地位的提升。按照新盟約（草案），蘇聯總統是聯盟國家的元首，擁有最高的行政權，也是蘇聯武裝力量的統帥，對外代表蘇聯，監督履行蘇聯的國際義務。蘇聯總統由全蘇公民選舉產生。此外，增設副總統職位，與總統同時選舉產生。副總統按照總統的授權執行總統的部分職權；總統缺席或不能履行職務時，代理總統。

蘇聯未來的部長內閣由總統提名，最高蘇維埃行使同意權。內閣包括總理、副總理、各部部长及其他蘇聯政府機關領導

註27 同註26。

人。各加盟共和國政府首長依據其職權是蘇聯部長內閣的閣員。蘇聯內閣從屬於蘇聯總統，對蘇聯最高蘇維埃負責。在各部內，成立部務委員會，以協同解決國家管理問題，各共和國有關部會首長依據其職權是部務委員會的委員。

從加盟共和國的觀點看，新盟約（草案）中最重要改變是「聯邦委員會」角色的提升。聯邦委員會本身是新近產物。一九九〇年三月，蘇聯人代會第三次會議通過了「關於設置蘇聯總統職位與修訂和補充相關憲法條文」。²⁹按增修蘇聯憲法規定，新設兩個組織，一個是聯邦委員會，另一個是總統委員會。總統委員會成員由總統指派，³⁰其任務是制訂措施以實踐蘇聯內政、外交政策基本方針與確保國家安全。聯邦委員會則由各加盟共和國最高政府負責人組成，蘇聯最高蘇維埃主席及兩院主席有權出席聯邦委員會；該委員會的任務在檢討聯盟與各加盟共和國的關係，制訂措施以實現蘇聯政府的民族政策，就解決民族爭議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。³¹

新聯盟條約（草案）中，在蘇聯權力與管理機關中，已經不見總統委員會，而保留了聯邦委員會。後者的角色也從諮詢性質躍升為決策性質。新盟約第十四條明定「聯邦委員會由蘇聯總統領導，其組成成員包括副總統、各加盟共和國總統（國家元首），以確定聯盟國內與對外政策的基本方針，協議共和國的行動。」³²此外，聯邦委員會還在蘇聯與共和國最高權力和管理機關之間的活動進行協調和協議，監督聯盟條約確被遵守，就落實蘇聯國家民族政策制訂措施，確保各共和國參與全聯盟問題的解決，就解決民族間爭議、調整衝突情況提出建議方案。據報導，未來聯邦委員會的決議需三分之二的贊成方能通過；一旦通過，對總統產生約束力；總統必須以命令使其生效。³³

改制後的聯邦委員會使各加盟共和國在蘇聯中央決策過程中有較大的貢獻和影響力，但未來的實際角色有待未來事實的檢驗。至少有一個技術性的問題有待解答，那就是聯邦委員會多久開一次會，這對該委員會未來的效力與影響力有極大的關係；開會的頻率愈高，影響力愈大。依目前各加盟共和國的情況看，召開一次會議不是太容易的事。第一，各共和國的共黨政治局已經不管共和國的事務，因此各共和國總統的事務必然相當繁重；第二，各共和國總統大多係握有實權者，他們不太放心把國家大事任由部長內閣處理。

此外，由於各共和國的差異及其人民的利益各不相同，聯邦會議的協調與協議的功能也令人懷疑。如果某一議案按超過

註²⁹ 真理報，一九九〇年三月十六日，頁三。

註³⁰ 首屆總統委員會成員，詳見：消息報，一九九〇年三月二十九日，頁一。

註³¹ 真理報，一九九〇年三月十七日，頁七。

註³² 真理報，一九九〇年十一月二十四日，頁三。

註³³ 金融時報（Financial Time），一九九〇年十二月五日。

半數通過，那麼屬於少數的共和國可能撤回代表，問題又回到出發點。

新聯盟條約（草案）規定，蘇聯最高蘇維埃行使蘇聯最高立法權。最高蘇維埃仍分為聯盟院和民族院。聯盟院由全國按選舉區選出；民族院則由各加盟共和國政權代表機構的代表及各民族行政區政權機關的代表組成，其名額由協議決定。很明顯，民族院的產生與現行和以往的產生方式皆不相同。實際上，民族院已經不是一個民選團體，其所代表的不是選民，而是加盟共和國本身。

此外，關於民族院與聯盟院的關係並無明文規定。它們享有平等權利，或者是上議院與下議院的關係，有待確定。

在新聯盟條約中，沒有提到「蘇聯人民代表大會」；這意味着，蘇聯的立法權回歸蘇聯最高蘇維埃，人代會將結束其短暫的生命。

一九九〇年十二月二十六日，蘇聯人代會通過關於「修改與增訂蘇聯憲法（根本法）以完善國家管理體系」法律。^{③③}這個修憲案係以前述新聯盟條約為基礎，增列副總統職位，把部長會議改為部長內閣，變更聯邦會議功能等。

但是，有一項在新盟約中未曾出現，却增列在修憲法案中。那就是，設立「蘇聯國家安全會議」。按照增修憲法條文規定，總統領導國家安全會議，就實踐全蘇政策擬訂建議案，其範圍包括國防、國家、經濟及生態安全，克服天然災害及其他非常情況所造成的後果，確保社會安定與社會秩序。國家安全會議的委員由總統指派，但須考慮聯邦委員會與蘇聯最高蘇維埃的意見。^{③④}從組織形式與功能看，與現存的總統委員會相似。因此，國家安全會議很可能就是總統委員會的替代者。

結 論

按照新聯盟條約（草案）第二十二條規定，該條約簽署後立刻生效。但是，波羅的海三國與喬治亞共和國已多次表明，在任何情況下皆不願簽署這種條約。俄羅斯和烏克蘭亦已表示，必須等自己的新憲法通過後，才會考慮簽署新的聯盟條約。即使他們以及其他共和國願意簽署，條約內容也必須作重大的修改，尤其是蘇聯中央所擁有的全權問題。因此，在短期內，新聯盟條約很難簽署生效。

不過，新聯盟條約草案另有規定，對簽署新聯盟條約的國家而言，從簽字當天開始，一九二二年的條約就對它失效。易

註^{③③} 真理報，一九九〇年十二月二十七日，頁二。

註^{③④} 同註^{③③}。

言之，對拒絕簽字的國家而言，舊條約的效力仍然存在。因此，這些國家若要脫離蘇聯仍應依一九九〇年四月三日蘇聯最高蘇維埃所通過的程序³⁵申請脫離，否則仍是蘇聯領土的一部分，在蘇聯總統管轄之下。

從一九九〇年秋開始，蘇聯強硬路線抬頭。四百多名人民代表組成了「救國委員會」，要求戈巴契夫宣布緊急狀態，指派中央官員接管若干加盟共和國。令人驚訝的是，這些人並不全是保守分子。因為，除了「蘇佑斯」集團屬保守派外，這個委員會的成員尚包括「自由民主黨」及「中間集團」。去年底，一批科學家發表聲明，支持蘇聯總統加強由上而下的權力；他們支持蘇維埃聯盟，反對目前的「法律戰爭」。³⁶

另一方面，戈巴契夫在維持蘇聯完整、穩定國民經濟和整飭社會秩序上愈來愈得不到急進分子的支持，很自然地轉向保守勢力，重新依恃軍隊、國安會（KGB）、內務部及黨組織。因此，很多人擔心戈巴契夫將趨向保守，甚至成爲獨裁者。今（一九九一）年一月七日，蘇聯國防部奉總統批准派遣傘兵協助兵役局強制執行在立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞、喬治亞、莫爾達維亞及烏克蘭的徵兵令。蘇聯軍隊在立陶宛和拉脫維亞首都強制占領各戰略要點，顯然在逼使這些國家放棄獨立企圖，至少應依法定程序脫離。

總的說來，新聯盟條約（草案）是一九二二年聯盟條約經過美容後的翻版。對保守派而言，太鬆散；對多數共和國而言，中央權力仍太大，沒有使蘇維埃帝國轉變成平等國家的自由聯盟。因此，要各共和國自願簽署加盟相當困難，除非新聯盟條約作重大修改。否則，只有使用強制力量維持現況。

*

*

*

註³⁵ 消息報，一九九〇年四月六日，頁一—二。
註³⁶ 真理報，一九九〇年十二月三十日，頁二。