

第三章

政治體制改造

戈巴契夫出任蘇聯共產黨中央委員會總書記後，在一九八五年四月蘇共中央全會上毅然提出了「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，僅在經濟領域內進行改造，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 and 創造者。他認為，只有透過民主和依賴民主，改造才有成功的可能。

因此，蘇共把「蘇聯社會主義進一步民主化」列為迫切的任務。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。

於是，戈巴契夫作出了大膽的決定，進行較極端的、多層面的改革。在政治方面，他於一九九〇年蘇共二月全會上，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改革，包括實施總統制和容許非共政黨的存在。在經濟方面，考慮向市場經濟過渡。

關於經濟改革，以及政、經改革所帶動的其他社會層面的變化，本書皆有專章析述，本章將分別敘陳蘇聯政治民主化與政治體制改革的進程。

一、民主化的起步

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「進一步社會民主化與深化人民社會主義自治」。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，戈巴契夫上台後一再指出，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。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，其中特別強調「黨內民主」。按照這項決議，基層黨組織選舉黨委員會書記時，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」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」，

其功能不再是為全國經濟發展制定細部規劃，而是以制定「戰略規劃」為主，原有的成千上萬的職員大量裁減，予以再訓練，分派新任務。

在各勞動集體內，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；然後由有關機關蒐集各方面的意見，作為修訂的參考。

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。其基本含意是，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，積極參與重大社會問題的討論與決定，才能深化改造的過程。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。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。

二、政治體制改革

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。早期，蘇共定期舉行這種會議，但是自一九四一年蘇共第十八次黨代會後，就長期停止舉行。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情形，第十二個五年計畫前半期的成果，以及黨組織在深化改革過程中的任務；最重要的是，討論關於黨與社會生活進一步民主化的措施。

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：

——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大主動精神；

——設置一個靈活運作的機制，以便發現或形成各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的自由發展，以利各民族在國際主義基礎上加強友誼與平等合作；

——迅速加強社會主義法制、法律和秩序，避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內，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。共黨所主張的經濟、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。

三、修憲後的最高權力機關

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。

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關，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，人民代表任期五年。以下是人代會獨有的權力：

- 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；
- 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。

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、管理與監察機構。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：

- 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，新創或撤銷部與委員會；
- 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；

——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。最高蘇維埃主席也是最高蘇維埃主席團的主席。

四、最高蘇維埃主席

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」（參見圖二）。後者是較具有實權的國家元首，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：

圖二：蘇聯設立人民代表大會之後的最高權力結構



—— 領導制定議案，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、內政外交及國防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；

—— 向最高蘇維埃提各蘇聯部長會議主席、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人。

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，而且也顯現黨、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統相似。這也是蘇聯推行總統制的第一步。

五、首屆人代會的產生

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各單中。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，同額競選時，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，也是民主化的第一步。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，基輔市長茲古爾斯基，立陶宛共和國總理沙卡勞斯卡斯及列寧格勒市蘇共第一書記梭羅維奧夫。相反地，前莫斯科共黨第一書記葉爾欽自行參選，獲高票當選；其餘多名非共黨人士皆擊敗共黨領導人物而獲當選。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. Lukiyanov)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。這是人代會代表全體人民對蘇聯政府下達的任務。

六、新制最高蘇維埃

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、管理與監察的功能。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，先通過雷日可夫為部長會議主席的提名，尚算順利。接著，在審議各部、會首長候選人時，就與以往大不相同。每一個部、會首長皆經過嚴格審議；其中，六名部、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，徒然浪費寶貴的時間。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。

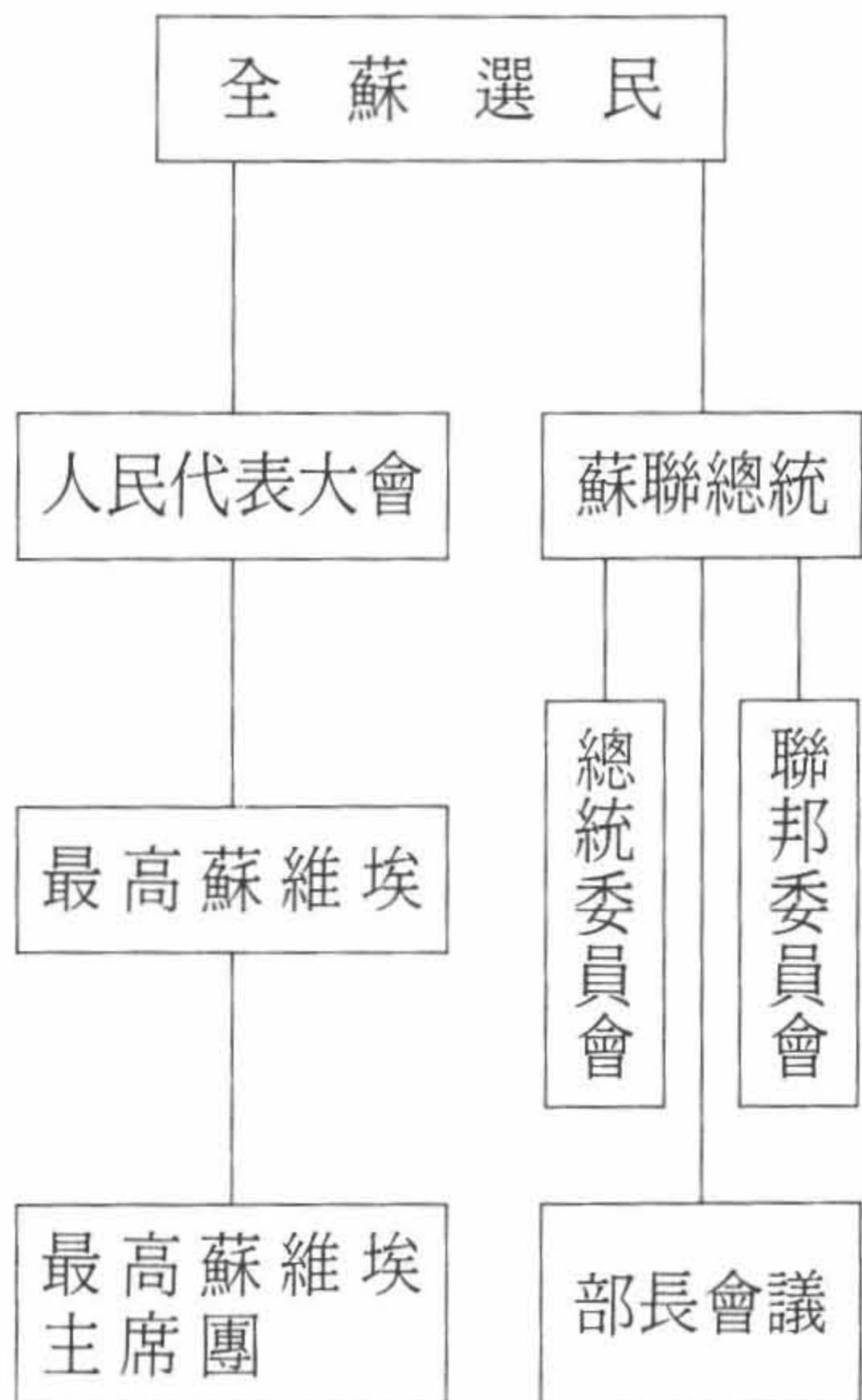
在這次會期中，蘇聯外長曾提出重要的外交報告。

七、總統制的誕生

一九九〇年初，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（參見圖三）。

圖三：蘇聯設立總統制之後的最高權力結構



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」）；經過激辯，新黨綱草案獲得通過；並決定於七月召開的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；並進行黨的革新。在政治民主化方面，有兩項重大決議。第一，蘇聯決定實行總統制；第二，決定修改「蘇聯憲法」第六條，容許其他政黨存在。

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，爲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，但其任期縮短爲四年。經投票結果，戈巴契夫當選爲蘇聯第一任總統。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：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。因此，本章前文所列舉的「最高蘇維埃主席的權職」已作相應的削減。同時，最高蘇維埃主席不再是國家的元首，僅是國會的議長。總統不能視事時，由最高蘇維埃主席代理；其次爲部長會議主席。

八、總統委員會

總統之下，設有兩個重要組織，一是「聯邦委員會」，一是「總統委員會」。聯邦委員會

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委員會，總統領導該委員會。聯邦委員會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。

總統委員會的任務在擬定措施，以實踐蘇聯內政、外交政策基本方針與確保國家安全。總統委員會成員由總統指派，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。蘇聯政、黨及安全部門的主要領袖人物，皆被納入了總統委員會，該委會已成為蘇聯決策的核心組織。（參見表一）。

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，蘇聯總統所有的權力遠不及往昔蘇共總書記，總統制祇是使權力來源合法化。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鬥爭而有隨時下台之虞。

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。

《表一》總統委員會成員

姓名	出生日期	負責領域	其他重要職務
艾馬托夫 CH.T. Aimatov	1928 12 12	文化	蘇聯最高蘇維埃民族院文化語言委員會主席，吉爾吉斯作家聯盟主席。
巴卡金 V.V. Bakatin	1937 11 6	公共秩序	蘇聯內政部長（一九九〇年十一月底離此職）。
包爾定 V.I. Boldin	1935 7 9	幕僚工作	蘇共中央總務部部長。
考爾斯 A.E. Kauls	1938 10 15	農業	拉脫維爾農工綜合企業主席。
克魯契科夫 V.A. Kruchkov	1924 2 29	國家安全	蘇聯國家安全委員會（KGB）主席。
馬斯留科夫 YU.D. Maslyukov	1937 9 30	經濟計畫	蘇聯部長會議第一副主席。
奧斯匹昂 YU.A. Ospyran	1931 2 15	科學與技術	蘇聯科學院副院長。
普瑞馬可夫 E.M. Primakov	1929 10 29	對外政策	世界經濟與國際關係研究所所長，最高蘇維埃聯盟院主席。

拉斯普金 V.G. Rasputin	1937 3 15	生態、文化	蘇聯及俄羅斯作家聯盟書記。
李文科 G.V. Revenko	1936 4 29	民族問題	烏克蘭基輔省共黨省委會第一書記。
雷日科夫 N.I. Ryzhkov	1929 9 28	全面經濟	蘇聯部長會議主席。
沙塔林 S.S. Shatalin	1934 8 24	社會經濟政策	蘇聯科學院經濟部學術書記。
謝瓦納澤 E.A. Shevardnadze	1928 1 25	對外政策	蘇聯外交部長。
雅可夫列夫 A.N. Yakovlev	1923 12 2	法律執行機構 及意識形態	蘇共中央書記（一九九〇年七月離此職）。
雅瑞因 V.A. Yarin	1940	工人運動	工人，俄羅斯工人統一陣線主席。
雅佐夫 D.T. YAZOV (以上皆一九九〇年三月任命)	1923 11 8	軍事	蘇聯國防部長。
梅德維傑夫 V. Medvedev (一九九〇年七月任命)		大眾媒體	蘇共中央書記（已離此職）。

九、首任總統的當務之急

戈巴契夫就任蘇聯總統後，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。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給。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。

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。

十、聯盟改制的爭議

一九九〇年三月十一日，立陶宛宣布獨立後，愛沙尼亞與拉脫維亞準備跟進。後因戈巴契夫對立陶宛進行經濟制裁，其他加盟共和國才稍加自我抑制；最後，立陶宛也凍結了獨立宣言。言論上，戈巴契夫並不反對加盟共和國脫離蘇聯成爲獨立國家。不過，他認爲在目前的情況下脫離蘇聯，將對全面改革造成重大傷害；縱然非脫離不可，也應依法定程序進行。一九九〇年六月中旬，俄羅斯共和國發表了「主權宣言」。該宣言的要點是，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，俄羅斯共和國有權脫離蘇聯。不久，烏克蘭和白俄羅斯採取了同樣的動作。至一九九〇年年底，十五個加盟共和國，五個已宣布獨立，十個發表主權宣言。俄羅斯領土占全蘇領土的百分之七十六，人口占百分之五十二，果真脫離蘇聯，蘇聯勢必解體。因此，蘇聯聯邦體制的改革已刻不容緩。

就在這個時候，蘇聯官員宣布說，蘇聯總統戈巴契夫提議，改組蘇維埃聯盟，使成爲一個較鬆散的「主權國家聯邦」。另一方面，蘇共已準備擬制和簽署新的「聯盟條約」和「聯盟成立宣言」。

目前，蘇聯學者開始就此一問題展開熱烈討論，竟見紛紜莫衷一是。不過，主要趨向大致相同，即：主張較鬆散的「主權國家聯邦」體制。有些學者認爲，列寧的蘇維埃聯邦主義

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己的主權國家，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標服務，也是為了有利各民族的經濟和文化的發展。因此，這一派認為，新的「聯盟條約」必須以列寧的「民族自由、主權自決、充分民族平權」原則為基礎。在這種情形下，不僅應由加盟共和國派全權代表簽署聯盟條約，而且各自治共和國和較低層的民族自治行政區也應派全權代表簽署。然後，在新「聯盟條約」和「聯盟宣言」的基礎上，重建新的蘇維埃聯邦。

另一派學者則認為，應採取西歐「經濟共同體」的模式。經濟共同體的整合過程沒有損及西歐任何一個國家的主權，而是以一個條約、一個政治結盟及一個共同市場為基礎。歐洲經濟共同體和蘇維埃聯盟的根本差異，在於其成員國家每隔四或五年可以重新作一次選舉，決定要不要留在這個組織內。不過，若採取這個模式，各加盟共和國應先轉向市場經濟；而向市場經濟過渡並不是短期內可以完成的。

一九九〇年七月，蘇聯共產黨等二十八次全國代表大會通過了蘇共「二十八大」綱領聲明：「邁向人道的、民主的社會主義」。在解決民族問題上，該文件主張「主權共和國的自願聯盟」，也就是「各民族的自願聯盟」。蘇共認為，若要阻止離心傾向的發展，應使蘇聯內各民族相互關係和各民族政府組織民主化、各地區經濟順利發展，和全蘇統一市場及早形成。蘇共雖然正式承認各民族的自決（包括脫離）的權利，但並不把「脫離蘇聯的權利與脫離蘇聯的合理性混為一談」。蘇共表示，考慮各民族的自身利益和世界統合過程的傾向，認為有必

要維持新聯盟的完整性。

蘇共認為，必須為各民族和各部族的發展創造有利的條件：

——加強沒有行政區之各民族共同體的法律保證，加強他們向蘇聯和共和國提交法律草案的權利，保證他們在代表中有一定的名額；

——採取緊急的經濟、法制、生態措施，加強維護生存環境和重新創造條件，確保為數極少之民族的正常發展；

——確認過去被放逐民族對於其歷史故土或傳統居住地方的權利，並確認公民由國外重返歷史祖國的權利。

此外，蘇共「二十八大」通過了關於民族問題的決議，其標題是「民主的民族政策——步向各民族自願聯盟、和平與和睦之路」。在這個決議中，蘇共除檢討當前「各民族聯盟」所面臨危機的原因與現象外，再次強調關於「主權國家的聯盟」構想。蘇共認為，這個聯盟的基礎應當是，所有簽署盟約者的權利應真正平等，明確界定加盟者的地位，劃分聯盟與加盟共和國之間的權力，它們之間關係的多樣性、自願性與互利性。

蘇共「二十八大」之後不久，戈巴契夫以蘇聯總統身分召開了一個「總統委員會」與「聯邦委員會」聯合會議。會中，戈巴契夫表示，蘇聯將對各加盟共和國放鬆統治，並透過新的聯盟條約，成立較鬆散的聯邦。他列舉了八大事項，由蘇聯中央控制：(一)國防、邊界與國安會 (KGB)；(二)市場關係協調，統一的貨幣政策，物價與標準；(三)能源；(四)運輸協調；(五)對

外政策、對外貿易和關稅；(六)環保管制與自然災難救助；(七)個人權利與法律權利，設立機構以防止民族衝突；(八)確保科技進步。

十一、新聯盟條約草案與聯盟權力

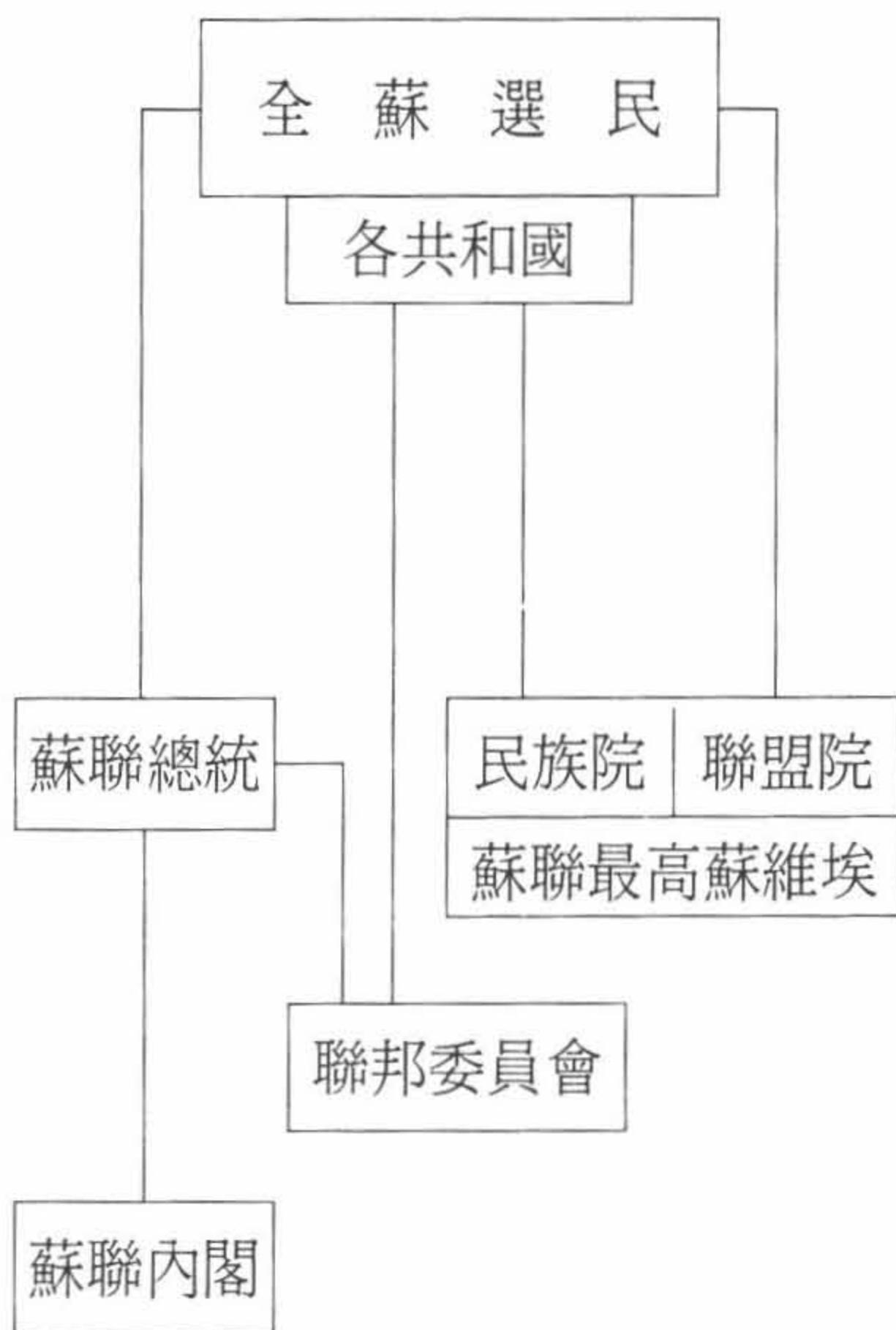
一九九〇年十一月二十四日，蘇聯正式公布新「聯盟條約」(草案)全文，草案共分三個部分：基本原則、聯盟體制、政權與管理機關。

新聯盟的正式名稱是「主權蘇維埃共和國聯盟」(The Union of Sovereign Soviet Republics)。也就是，將原來的「社會主義的」改為「主權的」，在俄文和英文中，這兩個字都是S字母開頭，因此「USSR」(蘇聯)縮寫稱號未變，也算是煞費苦心。

在其本原則方面，條約草案共列出七條：(一)每一個共和國都是主權國家；(二)組成聯盟之各共和國承認，每一個民族有不可割讓的自決權；(三)各共和國承認，重視人權為最重要的原則；(四)各共和國認為，民間社團的形成與發展是自由與繁榮的最重要條件；(五)各共和國將獨立地決定自己的政體、行政區域劃分、政權與管理機關體系；(六)各共和國認為，維護民族傳統和支持教育、科學與文化是自己的重要任務；(七)各共和國聲明，其在國際舞台中主要的目標是永久共和國、核子及其他集體屠殺武器的銷毀、國際合作。

在聯盟體制部分，該草約明定，盟員國加盟係自願性質，各共和國人民既是本國公民也

圖四：新聯盟條約(草案)所規劃的蘇聯最高權力結構



是蘇聯公民，蘇聯的領土由各加盟共和國領土組成，各共和國互不干涉內政。其中最重要的是，第二部分第五條，規定蘇聯所擁有的全權，這些權力係由各共和國賦予蘇聯的，共有八項，與稍早所宣布者大致相似，茲摘要如左：

1. 通過蘇聯憲法及其修訂與補充；
2. 保護蘇聯主權與領土的完整；確定與保護蘇聯國家疆界；確保國家安全；組織國防並領導蘇聯武裝力量；
3. 制訂並執行蘇聯對外政策，簽訂國際條約；代表蘇聯與其他國家交往和參加國際組織；協調對外經濟活動等；

4. 與各共和國一起共同確定國家經濟發展戰略，創造條件以利社會市場的發展，在共同貨幣基礎上執行統一的財政、信貸與通貨政策；制訂並執行聯盟預算，與各共和國共同維護與利用黃金與鑽石蘊藏；

5. 與各共和國共同管理全國統一燃料與能源系統，鐵路、航空、海洋及導道幹線運輸；管理國防工業，商務調查，聯盟通信與資訊系統等；

6. 與各共和國共同確定社會政策的基礎，包括勞動條件與勞動保護、社會安全與保險、保健、照顧母親與兒童問題；

7. 在文化與教育、基本科學研究及促進科學與技術進步領域內，協調各共和國之間的合作；

8. 就若干與共和國達成協議的問題上，確立法律基礎；在維護社會秩序與打擊犯罪上，協調彼此行動。

此外，草案特別規定，聯盟的權力非經所有共和國同意，不能更改。同時，聯盟權力的執行必需有共和國的參與。

十二、新聯邦的政權與管理機關

按照聯盟條約（草案），蘇聯的政權與行政的結構與以往和現行的皆不相同。基本上，未來聯盟政權與管理機關的組成，皆以各共和國的廣泛代表性為基礎，同時需嚴格遵守聯盟條約的規定。茲分述如左：

蘇聯最高蘇維埃：是蘇聯的立律機關，執行蘇聯的立法權。最高蘇維埃分為兩院，即聯盟院與民族院。聯盟院由蘇聯全民按選區選出；民族院由各共和國及各民族區政權機關的代表組成，其名額由協議決定。

蘇聯總統：是蘇聯國家的元首，擁有最高的管理權。總統確保聯盟、蘇聯憲法與法律的施行，是蘇聯武裝力量的統帥；在國外，代表蘇聯；監督蘇聯國際義務的履行。總統由蘇聯全體公民選舉，在蘇聯境內獲多數票者當選。

副總統：與總統同時選舉，執行總統的部分職權，當總統缺席和不能執行職務時，代理總統。

聯邦委員會：在總統領導下組成，其成員包括副總統、各共和國總統（國家元首）；其任務在確定蘇聯內政外交政策的基本方針，協調各共和國的行動。

蘇聯內閣：蘇聯部長內閣由蘇聯總統提名、經最高蘇維埃同意組成，其成員包括總理、副總理、各部部长、及其他政府機關首長。各共和國政府首長應成爲內閣閣員。蘇聯內閣從屬總統，對最高蘇維埃負責。內閣組成內閣會議，其成員包括各共和國相關部會首長，以協同解決國家管理問題。

此外，蘇聯政權與管理機關尚有：蘇聯憲法法院，聯盟法院（包括蘇聯最高法院、蘇聯經濟法院及軍事法院）、蘇聯檢察院等。

這個聯盟條約（草案），也就是未來蘇聯中央政權的基礎，最大的特點是，其中不含有任何意識形態色彩。在全篇條約文字中，沒有見一個「社會主義」或其他教條性的語彙。

儘管這個條約從頭到尾一直在強調各加盟共和國的主權，但是蘇聯中央所保留的各項全權卻受到一些加盟共和國的批評。因此，在一九九〇年十二月十七日提到蘇聯人民代表大會討論，已遭到若干共和國抵制。

這個條約不能原件通過或修訂後通過，尚是一個疑問；即使通過，各加盟共和國不會簽署，也是一個疑問。