

龐大鵬

1991年至1993年憲法確立之前，俄羅斯政體的特點是，既有蘇維埃制度的遺留特徵，又有純粹三權分立民主制度特徵的影子，是一種新舊體制混合政體。<sup>1</sup>在蘇聯解體後，立法權限的第二個階段進入一個新的層次。<sup>2</sup>這個新層次的特點是，立法機構與行政機構在重建國家憲政制度問題上產生了互相衝突。這樣的政治現實，使俄羅斯在蘇聯解體後重新選擇政體，可以說打破了理想色彩的權力分立，回歸政治現實主義，最終確立了符合俄羅斯歷史背景和文化傳統的憲政制度。這個階段是新的政治體制在立憲層次上確立的階段。

### 一 立法機構權限劃分新階段：立法機構與行政機構權限劃分的激化

立法權限劃分的第二個階段，從葉利欽當選俄羅斯首任總統至1993年憲法誕生。蘇聯解體後，立法權限沒有完全解決好的弊端日益在政體的選擇中表現出來。俄羅斯在憲政制度博弈期內，圍繞國家權力結構形式進行了新的妥協與爭鬥，最終立法機構與行政機構權限劃分激化，激化的矛盾無法調和，導致 月流血事件。

#### 1. 立法機構權限劃分的新階段

蘇聯解體後，俄羅斯進入新的發展階段。我們已經提到，俄羅斯的政治轉軌從立法機構的權限界定角度看，經歷了兩個階段，其中立法機構與總統的權力劃分屬於第二個階段。1991年6月12日葉利欽當選俄羅斯首屆總統是第二個階段的開始。

這個階段如果從政治體制職能的層面考慮，<sup>3</sup>又可以劃分為兩個不同特點的分階段。這兩個分階段的時間區分點是蘇聯解體的1991年12月。1991年12月蘇聯解體後，俄羅斯立法權限劃分進入新的層面。因為在蘇聯解體前，政治轉軌同蘇聯共產黨的領導地位的變化緊密相連。蘇聯解體後，俄羅斯的政治體制開始發揮其首要職能作用，即尋求國家規則的重新制定。從這個意義上講，我們認為，立法權限劃分進入新階段。

這個新階段的特點是，立法機構與行政機構在憲法規定範圍內運作，並由此產生了互相衝突。正如卡內基國際和平基金會高級研究員麥克福爾（Michael McFaul）所言，葉利欽沒有採取幾個關鍵步驟：他沒有堅持要求批准一個新憲法，他沒有呼籲進行議會或地方政府官員的選舉，他未能創建自己的政黨，並且他留下了蘇聯的很多政治機構，主要是俄羅斯人民代表大會。未能採取這些步驟導致了一種混合狀態——俄羅斯的新機構與蘇聯時代留下來的機構毫不兼容地混合在一起。<sup>4</sup>

## 2. 總統制的確立：立法機構與行政機構權限劃分的激化

月事件，是俄羅斯政治轉軌在憲政制度博弈期內最後階段的政治實踐，是俄羅斯現代政治史上最驚心動魄的歷史事件。立法機構與行政機構權限劃分最終的不可調和性，是月事件最具根本意義的原因。

葉利欽在辭職演講中曾經這樣說：「那些我們曾認為很容易的事情完成起來實際上卻十分艱難。」因為「有些問題極其複雜」。<sup>5</sup>這點在俄羅斯現行憲法的制定中體現的最明顯。有關憲法文本制定的分歧由來已久。1990年10月12日，時任最高蘇維埃主席的葉利欽就制定了《俄羅斯聯邦憲法草案》，主張建立總統制，這個文本被人民代表大會否決。1991年11月，由葉利欽和哈斯布拉托夫任正副主席俄羅斯憲法委員會制定的憲法草案，葉利欽起初同意，在1992年4月18日原則通過憲法草案後，葉利欽又對「高效力議會和高效力總統」的體制不滿。1993年4月25日全民公決後，1993年4月29日，葉利欽提出總統制憲法草案，而在1993年5月8日，最高蘇維埃則再次公布1991年11月的憲法草案。在僵持不下的時候，1993年6月5日，由700多人組成的制憲會議經過38天討論，修改了五百多處並吸收憲法委員會憲法草案的某些條款，制定了新的憲法文本。在哈斯布拉托夫缺席的情況下，1993年7月12日，制憲會議以433票贊成，63票棄權，62票反對通過了這一憲法草案。1993年7月16日，俄羅斯制憲會議的憲法草案供全民討論，無果而終。經過「月事件」，1993年11月10日最終形成俄羅斯第四個憲法草案，1993年12月12日，全民公決通過了新憲法。

憲法文本之爭，反映了俄羅斯立法機構與行政機構對國家權力體制結構形式的分歧，實質是在立法權限劃分的新階段，立法機構與行政機構權限劃分矛盾的激化。

在立法權限劃分新階段，俄羅斯首要任務是制定新憲法。蘇聯最後一任克格勃主席巴卡京認為，圍繞新憲法草案爭論不休，舊憲法在俄羅斯仍然起作用的情況是不能允許的。因為採取使政治制度穩定的措施，應該從通過新的基本法制定開始。沒有基本法，政府的任何創舉都會使它走進法律的死胡同。<sup>6</sup>

不過，客觀的講，制定一部比較完美的憲法總需要時間，需要積累經驗，人類對某種事物的認識總要有一個過程，休謨（David Hume）曾經說過<sup>7</sup>：

在一般法律方面欲平衡一大國或社會，無論其為君主或共和政體，乃極為艱巨的工作，任何人間才子，儘管博學多能，亦不能僅靠理論與沉思可以期冀完成。在此項工作中必須集中眾人的判斷，以經驗為先導；靠時間以完善之，在其初次試驗中不能避免發生的錯誤，須由實踐中感到不便時加以改正。

從這個意義上講，學者們經常提起的俄羅斯憲法衝突的原因，即1978年憲法中相互矛盾的條款，引起的兩個最高權力中心的問題，或者稱為雙重政權的問題，也許是特定歷史條件下俄羅斯憲法制定過程中不能避免的問題。

雙重政權問題體現了憲法本身規則，即憲法具體條文制定的重要性。俄羅斯聯邦1978憲法的第104條規定：「俄羅斯聯邦人民代表大會是俄羅斯聯邦最高國家權力機關。」第121條規定：「俄羅斯聯邦總統是俄羅斯聯邦最高公職人員和俄羅斯聯邦執行權力領導人。」據此俄羅斯國家政權組織形態出現了兩種發展方向：議會制和總統制。

對於雙重政權問題，以及由此直接引發的月事件，潘德禮先生的研究最為全面。概括的

看，立法機構與行政機構對立的根源是國家發展道路的選擇，對立的起因是經濟政策的分歧，矛盾的加深是由於國家權力體制的爭論，最終的結果是兵戎相見。<sup>8</sup> 月事件後，葉利欽採取措施穩住局勢，隨後發布總統令，確認1993年12月12日舉行俄羅斯聯邦會議選舉，並對新憲法舉行全民投票。新憲法最終獲得通過，並在俄羅斯確立了總統制。

俄羅斯學者認為，對1993年 月事件可以有各種各樣的評價，但是，必須認識到它結束了雙重政權，開始恢復政府的有效管理，而且，中央政府重新確立了對地方政府的權威。 月事件及隨後的聯邦會議的選舉，最主要的成果就是推進了行政機構改變執政策略，尋求政府內部的一致，並同地方精英代表妥協。<sup>9</sup>

### 3. 立法機構與行政機構權限劃分激化的三點啟示

在立法權限劃分的新階段，俄羅斯立法機構與行政機構權限劃分的激化，造成了 月事件。這個事件本質上屬於政治衝突。它帶給我們的思考是多方面的，筆者試著提出三點看法。 啟示一，權力鬥爭的核心問題，是政治精英在價值觀上的衝突。

研究政治現象，須要揭示政治精英在價值觀上的衝突以及這種衝突與權力政治之間的關係。筆者認為，權力鬥爭的核心問題，是政治精英在價值觀之間的衝突。

眾所周知，決策的政治過程中存在分歧與衝突是很自然的，是政治體制的特徵之一。權力之爭常常是因為政治精英對如何管理社會，如何分配資源等這些問題有不同的看法。引起這些分歧的重要因素是：政治精英在目標和價值觀上的不同以及實現目標和價值觀的手段不同。政治分歧的出現就意味著需要調和與解決。<sup>10</sup>

俄羅斯立法機構與行政機構對於國家發展道路的選擇，與政治價值取向之間的不同傾向有關。而一定的價值觀念之所以為人們所理解和支持，必然在某種程度上是對現實生活的反映。由於衝突雙方都認定各自的價值觀念，政治的許多焦點問題就不可避免的發生了。

曾任俄羅斯副總理的科赫（Alfred Kokh）認為，俄羅斯轉軌時期的經濟需要認真的改革，而這些改革是要由一個強大的權威執行機構來貫徹的。在這種時期，聯合政府是無法運作的。<sup>11</sup>這種思想也是葉利欽的堅定的政治信念。而立法機構與此的看法相反。由此帶來的分歧與爭端就不可避免的發生了。

啟示二，政治妥協精神是俄羅斯政治轉軌中具有長遠意義的問題。

當分歧發生以後，隨之而來的問題是，如何避免對抗。俄羅斯學者從政權、社會及民主等角度研究民主妥協這個重要問題。<sup>12</sup>俄羅斯學者認為，俄羅斯在妥協與一致上存在的問題，與俄羅斯的地域、地緣政治、種族、文化、地區以及其它很多因素有關。<sup>13</sup>不合作帶來的後果之一是社會對國家權力機構信任度的下降。參見下表<sup>14</sup>。從表中可以看到：從1993年到1995年，在社會對國家權力機構的信任度本來就低的情況下，由於國家權力機構之間缺少政治妥協精神，政治生活中不斷出現對抗，社會對議會、政府與總統、法院等權力機構的信任度更是逐年下降。同時，這也表明，「俄羅斯憲法體系的主體必須學會按照憲法的規定相互作用。長久以來憲法成了政治鬥爭的工具，憲法必須在政治體系框架中起功能性的基礎作用。」<sup>15</sup>

表一 社會對國家權力機構的信任程度

機構	1993年6月	1994年7月	1995年2月
俄羅斯東正教	48%	46%	47%
新聞媒體	26%	20%	21%
武裝力量	39%	37%	24%
安全機關	20%	21%	13%
州政府	13%	11%	13%
共和國政府	10%	8%	13%
法院 警察	16%	14%	9%
議會	9%	5%	4%
政府	18%	7%	6%
總統	28%	16%	8%
工會	13%	8%	8%

俄羅斯在立法權限劃分新階段遇到的政治衝突，雖然本質上難以調和，但是從長遠來看，成熟民主政府的運作是要在各種權力之間尋求和諧和妥協，而不是衝突。月事件之後，在葉利欽倡議下，1994年4月28日，近150個政黨和社會團體簽署了《社會和睦條約》，成立協商委員會，強調尋求和睦定成為俄羅斯唯一的途徑，表示尊重憲法，以合法方式開展政治鬥爭。葉利欽希望通過新憲法和《社會和睦條約》來穩定社會，把矛盾消滅在萌芽之中。這是俄羅斯對立法機構和行政機構之間包容政治反對的一次積極嘗試。

當然，對於民主政治需要的妥協精神要從兩方面對待。美國憲政的中心內容是談判和妥協，這種妥協精神除了具有改革的進步意義以外，還帶給美國憲政機制一種惰性。由於只能靠談判和妥協，不能借助強制來解決問題，使得美國很多利益集團，不願意進行改革。只有到了自己的利益只能靠改革才能維護的時候才進行改革，<sup>16</sup>所以，政治妥協也須要恰如其分，不應該影響社會總體發展。

啟示三，經濟原因是憲法制定的重要因素。

俄羅斯憲法最終制定，經濟因素起到了重要推動力。可以說，俄羅斯憲法的經濟觀是我們研究憲法問題的一個入口。

適應時代變化的能力是一個經濟模式最重要的特點。蘇聯體制下的經濟模式缺乏這種適應能力，尤其沒能適應世界環境變化後的技術創新的挑戰。「傳統經濟學缺乏應有的解釋能力和預言能力。」<sup>17</sup>俄羅斯的經濟改革必然進行。

但是，這種改革遇到了經濟與政治問題的互動影響。俄羅斯學者對俄羅斯政權在1917-1918年和1985-1993年的兩次轉變從歷史背景等方面作了對比研究。1991-1993年蘇維埃政權繼續發生著變化，這個時期的權力分立已然形成。但是，立法機構部分保留了蘇維埃的特點。這種蘇維埃政權的特徵，使得有能力推進實現市場經濟改革的行政機構與立法機構矛盾重重。<sup>18</sup>

這種互相影響在俄羅斯轉軌初期特別明顯。1992年1月，俄羅斯放開物價，整個社會沒有出現



劇烈動盪的原因，首先應該是葉利欽在8 19事件後積累的政治聲望和當選總統的合法性所起的作用，另外，放開物價是激進經濟改革中最簡單的一步。但是，隨後人民代表大會的掣肘使得經濟改革難以為繼。雖然1991年11月人民代表大會通過法令授權葉利欽治理國家，但是經濟改革受到衝擊後反過來成為政治鬥爭的砒霜。

從政治心理學的角度看，在一個高度集權的體制崩潰後，政治壓力一旦釋放，最初的政治改革者總面臨快速提高經濟的危機感和緊迫感，往往可能導致激進的思維。俄羅斯的經濟改革即是如此。俄羅斯經濟改革的手術師薩克斯曾說：「隨著世界的一體化，所有成功經濟都在向大致相同的經濟制度邁進，這種制度趨同論是我的出發點 休克療法的內容與此密切相關」。<sup>19</sup>這種俄羅斯的經濟改革取向，既沒有反映出市場力量自由發揮的作用，也沒有反映出俄羅斯公眾的政治選擇，很大程度上是政治精英的主觀設計。

可見，俄羅斯的經濟改革，與俄羅斯政治轉軌的影響糾纏在一起。蘇聯解體後的國家機構與蘇聯時期的機構混合在一起，兩種理念的機構互不兼容，這也間接導致了經濟改革進行的不順利，而經濟改革的不成功又加劇了政治危機。解決這個問題的方法，就是通過新憲法的制定，明確國家權力體制結構，從而制定適合國家發展的經濟政策。所以，1993年憲法蘊涵著經濟原因。<sup>20</sup>

從這個過程中，我們還可以看到市場積極對國內政治的重要影響，就是市場對制度的瓦解作用。無論一個國家多麼崇尚自由，也不能允許市場力量充分地、無節制地發展，否則，無限制的市場會造成社會政治不穩。

## 二 俄羅斯憲法特點：體現憲政精神

1993年憲法的通過以及憲法確立的憲政制度，是俄羅斯政治史上最重大的事件，它對於未來政治體制的平穩運行起到了決定性影響。可以說，俄羅斯憲政制度確立後，政治規則的穩定性決定了俄羅斯政治發展總體趨勢的可預測性。俄羅斯政治的不可預測性則是從政府政策或政府內部關係的變動而言的。

對於現代民主政治來說，制定一部憲法不是終極目標，實現憲政才是核心所在。憲政是現代憲法的精髓。<sup>21</sup>憲政的基本特徵是用憲法這種根本大法的形式把已爭得的民主事實確定下來，以便鞏固這種民主事實，發展這種民主事實。<sup>22</sup>一部憲法的意義絕不僅是提出一種政體構架，它還意指憲政，就是說即將成立的政府要受到憲法的制約，而且只能根據其條款來進行統治並受制於其限制。<sup>23</sup>憲政是憲法的實質內涵，憲法是憲政的外在文本表現。<sup>24</sup>

俄羅斯1993憲法是一部反映並旨在促進憲政精神的憲法，它具備如下基本要素：

第一，宣布人民享有統治國家的權力，並在事實上使國家的權威來自人民的意志。

現行憲法第3條規定：

- 1、俄羅斯聯邦的多民族人民是俄羅斯聯邦主權的擁有者和權力的唯一源泉。
- 2、人民直接地或通過國家權力機關和地方自治機關行使自己的權力。
- 3、人民行使權力的最高的直接形式是全民公決和自由選舉。
- 4、任何人不得將俄羅斯聯邦的權力據為已有。對篡奪權力或把全部權力據為已有者要按聯邦法律提出訴訟。

第二，國家權力機構的憲法設計必須具有分權與制衡機制，以防止權力因失去制約和監督而腐敗。也就是說，政府的權力只能根據法律行使，任何政府機構，超越法律所規定的權限就是違法。

現行憲法第10條規定：「在俄羅斯聯邦，國家權力在立法權、執行權和司法權相分立的基礎上行使，立法、執行和司法權力機關相互獨立。」第11條第1款中規定：「俄羅斯聯邦的國家權力由俄羅斯聯邦總統、聯邦會議（聯邦委員會和國家杜馬）、俄羅斯聯邦政府、俄羅斯聯邦法院行使。」俄羅斯在國家權力的結構安排上採取聯邦制方式，從憲政角度看，聯邦制在防止政府權力過分集中方面有一定作用。

第三，建立憲法監督制度，明確一個違憲審查機構，並建立相應規範與程序，使國家機器的運作遵守憲法的規定，而且，當憲法原則被破壞時，該機構有權採取措施，宣布違憲行為無效並提出相應的補救措施。這是憲政的核心內容之一。

俄羅斯實行憲法法院監督制。現行憲法第125條明確了憲法法院的憲法監督職能。

第四，規定和保障一個獨立的司法制度。司法獨立是憲政文化的重要組成部分，因為只有一個獨立於其它政治力量之外的司法力量才能客觀中立地實施法律。而法律的嚴格與正確地實施對於憲政來說是最基本的。

現行憲法第七章對司法權作出了規定。第118條明確指出：「1、俄羅斯聯邦境內的審判權只能由法院行使。2、司法權通過憲法、民事、行政和刑事訴訟程序實施。3、俄羅斯聯邦的司法體系由俄羅斯聯邦憲法和聯邦憲法法律確定。不允許建立特別法庭。」

第五，尊重和保障個人權利。保障人權是憲法的首要任務。

現行憲法第2條規定：「人和人的權利與自由具有至高無上的價值。承認、遵循和維護人和公民的權利與自由是國家的責任。」憲法第二章「人和公民的權利與自由」被普京總統稱之為「世界上同類憲法法律中最好的。」

憲法的特性<sup>25</sup>是無庸置疑的，「代議機關的立法如違反委任其行使代議權的根本法自當歸於無效乃 分明確的一條原則。因此，違憲的立法自然不能使之生效。」「憲法與法律比較，以憲法為準；人民與其代表相較，以人民的意志為準。」<sup>26</sup>美國獨立戰爭和法國大革命產生的憲法，是現代憲法觀念的直接淵源。<sup>27</sup>俄羅斯憲法屬於將國家根本組織的事項，用文本加以規定的成文憲法，同時，由於俄羅斯憲法修改的程序不同於普通法律，亦屬於剛性憲法。<sup>28</sup>

俄國一位高級官員1914年的一段話描繪了俄國歷史的慣性：「立法制度和知識份子反對黨在人民的眼中缺乏真正的權威，將無力阻擋由他們自己喚起的民眾的潮流，俄國將被拋入無法預見其結局的沒有希望的混亂之中。」<sup>29</sup>俄羅斯現行憲法的確立從制度上根本避免了這一點。在1906年的時候，俄羅斯對尼古拉二世基本法，這部俄羅斯歷史上的第一部憲法不予重視。而1993年憲法最重要的貢獻也許在於影響了公眾，使他們認識到憲法應該起到一種有效的和權威的功能。<sup>30</sup>

俄羅斯歷史研究所所長富爾索夫認為，權力就是俄羅斯體制的形成要素。社會科學情報研究所所長皮沃瓦羅夫認為，對於俄羅斯執政者來說，最重要的事情一向是如何維護和鞏固自己

的統治。<sup>31</sup>那麼，以憲政制度實現對權力的約束就很重要了。「只要改變法律或制定法律的程序還保持其有效性，並代表著對官僚及其政治首腦的一種真正制約，那麼以這種方式濫用權力的危險就最小化了。」<sup>32</sup>

### 三 國家權力體制：總統制為核心

月事件後，俄羅斯通過全民公決通過了俄羅斯歷史上第一部體現憲政精神的1993年憲法。<sup>33</sup>俄羅斯憲法確立了以總統制為核心的國家權力體制。

對俄羅斯總統制的研究，筆者分三個方面。

首先，國內外學者已經從憲法條文出發，對俄羅斯總統制的權力特點，進行了大量研究。<sup>34</sup>筆者這裏補充論述四點。

從立法程序看，立法機構與行政機構互相制約。根據憲法規定，俄羅斯聯邦法律，首先由國家杜馬通過，在五日内轉交聯邦委員會審議，聯邦委員會通過後五日内送交總統簽署和頒布，總統需要在四日内簽署並頒布。這是一個最簡化的立法程序。

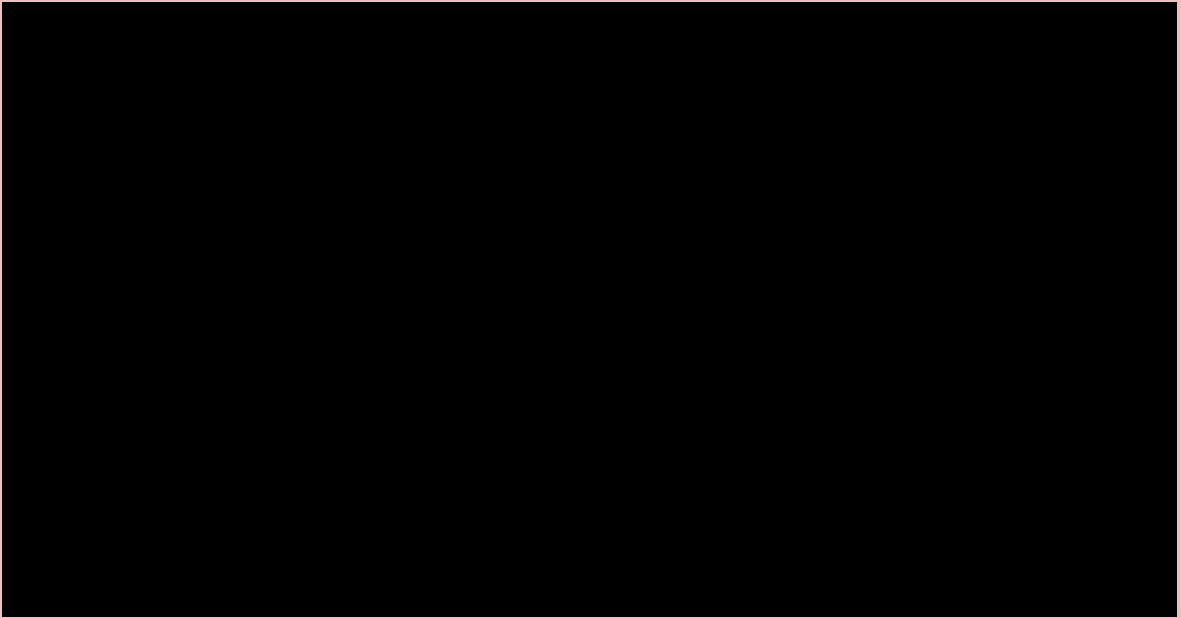
從總統和議會的權力界限看，總統的權力集中體現在人事任免權和對立法的執行權力上。控制國家行政機構最直接的手段，就是政府高級官員的人事任免。根據俄羅斯現行憲法，俄羅斯總統和議會下院都是民主選舉產生，聯邦政府雖然獨立的憲法地位（憲法第六章），但是憲法對總統和議會的人事控制權提供了制衡機制。第83條第1款規定：「俄羅斯聯邦總統經國家杜馬同意後任命俄羅斯聯邦政府總理。」第103條第1款中規定：「國家杜馬的管轄範圍是同意俄羅斯聯邦總統對俄羅斯聯邦政府總理的任命。」第111條規定第1款規定：「俄羅斯聯邦政府總理由俄羅斯聯邦總統任命並徵得國家杜馬的同意。」<sup>35</sup>總統對聯邦總理具有提名權和最終任命權，杜馬具有審議權。而且，俄羅斯憲法明確對聯邦總理的免職權作出規定。最終權力同樣屬於總統。政府其它高級官員的任免則通過聯邦總理的建議由總統任免，總統並且直接控制政府的強力部門。

從行政權力上講，憲法也規定了總統獨立的憲法職權。憲法第112條第1款規定「俄羅斯聯邦政府總理在任命後的一周內向俄羅斯聯邦總統提交聯邦執行權力組成的建議」，俄羅斯執行權力機關的構成是可以變化的。聯邦政府有制定重新組建的聯邦執行權力機關的職能和權限。

從憲法條文次序上，美國憲法先規定國會的權力與職能，然後再規定總統和司法，俄羅斯先規定聯邦總統，然後再規定聯邦議會、聯邦政府和司法。這個細微差別本身就體現了俄羅斯總統在國家權力體制中的核心地位。

根據俄羅斯現行憲法，立法機構、行政機構與司法機構的關係可以簡單的圖標如下<sup>36</sup>。

圖一 俄羅斯的立法機構、行政機構與司法機構的關係



其次，筆者對俄羅斯以總統制為核心的國家權力體制產生的原因論述如下。

從世界範圍看，從代議民主制向行政集權民主制轉變，從代議制政府向行政集權制政府的演變是當代民主政治制度發展的重要特點。以美國為例，二 世紀30年代以來，總統的權力不斷得到加強，總統已經取代國會的首要地位，成為美國政治的中心，國會趨向於向總統尋求政策領導和政治聚合力。原因首先是因為工業化和後工業化社會帶來的複雜社會問題需要加強政府職能。薩塔羅夫等認為，「憲法規定了總統的『兩種角色』的模式，國家基礎的保衛者和現實政治經濟生活的直接參與者。」<sup>37</sup>俄羅斯政治學家米格拉尼揚認為，私有產權、法治、有效立法機構的確立以及正常運轉的市民社會等自由主義的基石必須通過強有力的國家來安置。<sup>38</sup>

從現實條件看，正如羅伊 麥德維杰夫指出的，向總統提供確保穩定、民主和秩序的必要權力和權力槓桿不是葉利欽的任性行為或者憲法制定者的失算，而是必須如此。因為在俄羅斯民主傳統、公民社會和成熟的政治黨派體系都還沒有形成，在這樣的現實條件下，總統可以也應成為穩定、民主和秩序的保障。<sup>39</sup>

從經濟改革的需要看，俄羅斯科學院國際經濟和政治研究所名譽所長鮑戈莫洛夫認為，民主和市場經濟是總目標，但在建立健康的市場經濟過程中，最重要的工具是強大的威權政府，它能調節和指導變革過程沿正確路線行進。政治正是經濟轉型成敗的關鍵所在。<sup>40</sup>國家權力機構職能的弱化對經濟激進變革的不利影響使俄羅斯認識到，相對集權對經濟改革 分必要。

此外，俄羅斯政治傳統與政治文化的影響也不可忽略。權威主義的政治導向是俄羅斯最終確立總統制的重要因素。普京指出，俄羅斯不像美國或英國，在那兩個國家裏自由主義價值觀有著深刻的歷史傳統。而在俄羅斯，「國家及其體制和機構在人民生活中一向起著極為重要的作用。有著強大權力的國家對於俄羅斯人來說不是甚麼不正常的事，不是一件要去反對的事，恰恰相反，它是秩序的源頭和保障，是任何變革的倡導者和主要推動力。」<sup>41</sup>

俄羅斯實行總統制，還需要認識總統辦公廳的職能。俄聯邦總統辦公廳負責俄聯邦總統的工作保障問題，總統辦公廳是一個國家機關。總統辦公廳的成員包括以下官員：總統辦公廳主任、副主任、總統的助理和顧問、總統駐議會兩院和憲法法院的全權代表、禮賓官、總統新



聞秘書以及總統辦公廳各總局的局長。總統辦公廳還包括一系列負責確保總統下屬委員會的工作順利進行的處室及一系列其它機構。由總統本人負責辦公廳總的領導工作：他負責任免位於辦公廳成員之列的官員。總統辦公廳為最高政治領導準備重要的戰略決定，在實施這些決定的過程中起重要的作用。

第三，對俄羅斯總統制的總體評價。

俄羅斯政治家和學者對總統制的評價基本分為兩派。以自由主義為代表的右派基本認可總統制，而以俄羅斯共產黨為代表的左派一直主張修憲重新規範總統的權力，避免新的獨裁。

以自由主義為代表的薩塔羅夫等人認為，俄羅斯對總統權力的規定，「首先，這畢竟是法律權力，而不是蘇共中央總書記至高無上的權力。其次，俄羅斯憲法規定的總統權力一點也不比其它類似政權模式國家的憲法突出。最後，對總統權力起抑制作用因素的是司法權力，首先是憲法法院的權力。」對現行憲法模式不滿情緒的本質，這「並不是總統的權力是無限的，而是對它的使用難以預測」。<sup>42</sup>雷日科夫卻認為，獨裁主義已經成為憲法和日常生活中的現實。<sup>43</sup>俄羅斯共產黨一直是議會中要求修改憲法的主要政治派別。

筆者認為，俄羅斯總統是憲政體制下的法律權力，但是，俄羅斯現行憲法對總統權力的規定還是很突出的。根據1993年憲法，俄羅斯總統凌駕於其它權力機構之上：總統可以解散議會，並且擁有立法實權，可以簽署具有法規效力的命令。俄羅斯總統還是武裝力量的最高統帥，直接負責所有強力部門。另外，根據憲法第93條的規定，立法機構罷免總統的可能性很小。可見，憲法對總統權力的規定很突出。

俄羅斯總統制的特點決定了俄羅斯在組建政府時，按照執政能力、忠誠和總統圈內力量對比等原則進行，嚴格按照自上而下的原則建立，國家元首位於塔尖。組建技術專家內閣的好處是，可以保持內閣順暢運轉，實施統一的政策以及防止內訌。不足的地方是缺乏創意，戰略視野狹窄。<sup>44</sup>從總統制實際運行看，1993年憲法實施以來的情況表明，所通過的總統權力模式是有力量的有效的，不過，更有效的途徑是建立一個有效的非正式機制，一種總統制度的穩定與妥協的機制。<sup>45</sup>

## 四 結 論

綜上所述，可以看到，在俄羅斯政治轉軌進行階段，俄羅斯政治轉軌中政治領導人的變動帶來了政策取向上的改變，這固然對新體制的形成有重要影響，但是，伴隨著權力更替而發生的國家權力結構的變化才具有根本意義。俄羅斯現行憲法的制定鮮明體現了這一點。從社會後果看，「蘇維埃制度在俄羅斯的崩潰，成了1993年10月3 - 4日事件的主要結果」，「大多數人都把當時國內發生的事件僅僅理解為兩個權力機關的正面衝突和『上層人物』之間的爭鬥，其結果並未對解決普通人的日常生活問題構成實質性的影響。」<sup>46</sup>而且，「現行憲法奠定了從集權主義制度向民主制度過渡的基礎，並在俄羅斯的社會發展以及國家與法新的關係形成中，已經並繼續發揮巨大作用。」<sup>47</sup>可以說，1993憲法及其確立的俄羅斯憲政制度對於俄羅斯國家發展史的意義是極其深遠和極其重要的。

體現憲政精神的1993憲法通過後，立法機構與行政機構的權限劃分得以明確，俄羅斯政治轉軌轉入政體日漸明朗化的鞏固階段，特點是政治規範與政治秩序開始實現制度化。俄羅斯學

者認為，分析俄羅斯的政策要注意四個基本領域：憲法過程、私有化、地區利益與全俄羅斯利益的關係、進入世界文明。其中，第一個領域中的成功，意味著形成法制國家，和保障政權有高度的合法性，失敗則意味著加深分裂。<sup>48</sup>可以說，1993年憲法從制度確立的根本意義上實現了憲法過程成功的第一步，也是最關鍵的一步。憲政制度確立後，制度發展與演變成為政治焦點。

對於俄羅斯政治轉軌的整體進程而言，1993年憲法通過之前是憲政制度的博弈期，1993年至1999年底是政治制度化的形成與完善時期，也是俄羅斯政治轉軌基本完成階段。從政治轉軌規律的角度研究，前一個階段側重制度的確立，後一個階段側重制度確立後運行機制的完善。

筆者將1993年以後的俄羅斯政治過程視為一個相對意義的整體階段，其核心就是運行機制的完善。同時，還應該看到，俄羅斯在鞏固憲政制度，完善運行機制的同時，葉利欽也在尋找政治接班人。從某種意義上講，俄羅斯政治的特殊性在於，1996年葉利欽再次當選總統後，他的政治任務是挑選接班人。體現政權基本規則的憲法秩序一旦發生根本變化，就深刻影響著新的制度安排。

#### 註釋

- 1 這種混合政體完全有別於傳統意義上混合政體的含義。通常混合政體在各個國家具有不同模式，比如有美國方式、法國方式、英國方式等，但都是權力分立與均衡理論結合的結果，而俄羅斯的這種政權形態較多的體現了理想主義的權力分立。
- 2 筆者認為，1990年6月12日新俄羅斯誕生到1993年俄羅斯現行憲法通過這段時期，從立法機構的權限界定角度看，俄羅斯政治轉軌經歷兩個階段：立法機構與俄羅斯最高蘇維埃主席的權力劃分；立法機構與總統的權力劃分。這兩個階段作為政權形態的演變過程，同國際法意義上蘇聯解體和新俄羅斯誕生在時間劃分上有交叉但不完全一致：這兩個階段的劃分以1991年6月12日葉利欽當選俄羅斯首屆總統為分界點。
- 3 政治體制的職能有首要職能和次要職能。筆者認為，社會發展方向和社會政治集成體現了政治體制的首要職能，因為這兩者涉及到政府與公民或其它政府之間的關係。在這個層面上，政治體制主要是規則制定、規則適用、規則解釋以及某種裁量性職能。俄羅斯政治轉軌的進行階段，無論是立法機構重建，還是立法權與行政權的權限需要劃分，都是體現了追求規則，從而規範政府行為的目的。特別是葉利欽當選為首任總統後，對俄羅斯國家權力規則的重要性尤其重視，1990年10月即制定《俄羅斯聯邦憲法草案》就體現了這一點。規則適用和權威性規則解釋主要指司法權。司法審查和司法解釋在立憲國家里是很突出的。裁量權職能，是指某種權力在很大程度上不受事先決定的規則限制，比如某些在處理外交緊急事務中的權力，賦予總統應時而動的權力是很必要的。調整社會政治活動制度、政治制度合法化和動員社會資源，體現了政治體制的控制和協調的次要職能。這應該是俄羅斯93憲政制度確立後體現的政治職能。有關政治體制職能的論述，參見維爾（M. J. C. Mile）著，蘇力譯：《憲政與分權》（北京：三聯書店，1997），頁311。
- 4 Michael McFaul, "Why Russia's Politics Matter," *Foreign Affairs*, No.1., 1995, 87-99.
- 5 葉利欽（B. N. Yeltsin）著，曹縵西、張俊翔譯：《午夜日記》（上海：譯林出版社，2001），頁444。
- 6 瓦 巴卡京著，非琴譯：《擺脫克格勃》（北京：新華出版社，1998），頁226。
- 7 轉引自漢密爾頓（Alexander Hamilton）、杰伊、麥迪遜著，程逢如、在漢、舒遜譯：《聯邦

黨人文集》（北京：商務印書館，1980），頁439-440。

8 薛君度、陸南泉：《新俄羅斯》（北京：中國社會科學出版社，1997），頁26-54。

9

10 也就是說，這裡蘊涵兩個問題。首先是政治過程中存在甚麼樣的歧，其次是這些歧是否可以非對抗解決。我們不妨列舉一下政治過程中的歧內容：作為社會集團的人群所追求的目標；價值觀以及社會集團希望有一個甚麼樣的社會；為達到社會所追求的目標和價值觀，而採取的政策方案可能產生的效果；社會不同成分需要作出某種犧牲；社會各種成分之間的利益分配；處理社會內部的個人或集團相互競爭的規則。參見希爾斯曼（Roger Hilsman）著，曹大鵬譯：《美國是如何治理的》（北京：商務印書館，1986），頁17。

11 科赫（Alfred Kokh）著，裘因、鄒用九譯：《出賣蘇維埃帝國》（北京：新華出版社，2000），前言，頁10。

12

13

14 Gabriel A. Almond, Russell J. Dalton and G. Bingham Powell, Jr, eds., *European Politics Today* (New York: Longman, 1999), 326.

15 Robert B. Ahdieh, *Russia's Constitutional Revolution: Legal Consciousness and the Transition to Democracy, 1985-1996* (University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press, 1997), 121.

16 參見王希：《原則與妥協：美國憲法的精神與實踐》（北京：北京大學版社，2000），前言，頁11。

17 張曙光：《制度 主體 行為 傳統社會主義經濟學反思》（北京：中國財政經濟出版社，1999），頁6。傳統社會主義經濟學是指蘇聯1958年的《政治經濟學教科書》（第三版）為代表的，在理論體系和分析方法上與之相類似的全部社會主義經濟理論。參見該書第1。

18

19 Sachs J and Woo W. T, "Structural factors in the economic reforms of China, Eastern Europe, Former Soviet Union," *Economic Policy*, No.4., 1994, 106-150.

20 美國著名歷史學家比爾德（Charles A. Beard），從歷史的經濟解釋學說入手詮釋了美國憲法的成因，認為社會的進化是社會內部擁護變革和反對變革的利益集團互相競爭的結果。美國憲法就是由在《邦聯條款》下受到損害的貨幣、公債、製造業、貿易和航運四個動產集團發起和推動的。這裡，筆者嘗試著對俄羅斯憲法作出經濟解釋。參見比爾德著，何希齊譯：《美國憲法的經濟觀》（北京：商務印書館，1984）。

21 李步雲主編：《憲法比較研究》（北京：法律出版社，1998），頁149。

22 張慶福主編：《憲法學基本理論》（北京：社會科學文獻出版社，1999），頁56。

23 亨金（Louis Henkin）著，鄧正來譯：《憲政 民主 對外事務》（北京：三聯書店，1996），頁9。

24 蘇聯時期，研究蘇聯憲法也具有重要的政治意義。

- 25 憲法的形式特徵是兩點：憲法的效力高於普通法律；憲法的修改異於普通法律。實質特徵是具備三點：個人的基本權利與義務；國家最重要機關的組織職權及其相互關係；憲法的修改。其中，公民基本權利高於政府權力的憲政意識是憲政制度的一個精髓。這體現在憲法章節設計上，公民基本權利與義務先於規定國家機關職權。參見王世杰、錢端升：《比較憲法》（北京：中國政法大學出版社，1997）。
- 26 註7漢密爾頓、杰伊、麥迪遜著：《聯邦黨人文集》，頁392-93。
- 27 現代憲法的觀念，一般而言，包括三點：憲法作為根本法必須為成文法，必須經過特別制憲機關制定，必須高於普通法律的效力。參見 王世杰、錢端升：《比較憲法》，第19。
- 28 俄羅斯現行憲法體現了西方法律思想的本原。西方法律觀念深受自然法的影響。自然法的起源不是司法實踐，而是從斯多葛派的核心思想，即理性之神統治宇宙的思想。古羅馬著名的政治家和思想家西塞羅繼承的就是古希臘斯多葛派的自然法理論，認為自然法在風俗習慣和公眾輿論之上，由大自然確立，只有健全理智才能發現，並且對所有時代的民族有效。羅馬人就根據自然法觀念制定了《萬國法》。參見斯塔夫里阿諾斯（Leften Stavros Stavrianos）著，吳象嬰、梁赤民譯：《全球通史 - 1500年以前的世界》（上）（上海：上海社會科學出版社，1988），頁241。自然法至高的地位為後世繼承，天賦人權成為西方遵循的法律原則。在這個根本前提下，產生了以蘇格蘭啟蒙思想家、斯密、門格爾到哈耶克為代表的演進理性主義的思想和以盧梭、伏爾泰和笛卡爾代表的建構理性主義。這是互有融合的兩種價值取向。俄羅斯現行憲法制憲思想的淵源基礎體現了西方的這種思想。將《人和公民的權利和自由》致於國家結構形式規定之上鮮明的體現了這一點。
- 29 這段話是針對俄國歷史上的維特離職。19世紀的俄國曾經試圖實現現代化，卻只取得不充分的成果，影響具有破壞性。俄羅斯歷史上首倡現代化的是1892年至1903年的財政大臣維特伯爵。他在1900年寫給沙皇的報告中提出注意迅速工業化的需要。維特儘全力實施工業化，卻被沙皇1903年免職。俄國高級官員的這段話既描繪了維特離職的後果，其實也解釋了維特解職背後所體現的俄國歷史的慣性。參見註28斯塔夫里阿諾斯（Leften Stavros Stavrianos）著，吳象嬰、梁赤民譯：《全球通史 - 1500年以後的世界》（下）（上海：上海社會科學出版社，1992），頁400-401。
- 30 註15 Robert B. Ahdieh, 171.
- 31
- 32 註3維爾，頁306。
- 33
- 34 根據1993年憲法條文來研究總統的權力，參見註8薛君度、陸南泉：《新俄羅斯》，頁60-62。
- 35 本文引用的俄羅斯憲法條文均參見姜士林：《世界憲法全書》（《俄羅斯聯邦憲法》部分）（青島：青島出版社，1997），頁825-838。
- 36 此圖參照註14 European Politics Today, 318.
- 37 格 薩塔羅夫（IU. M. Baturin）等著，高增訓等譯：《葉利欽時代》（北京：東方出版社，2002），頁466。
- 38 [俄]米格拉尼揚：《走向歐洲之家的漫漫長路》，轉引自 維格爾：當代俄羅斯的政治自由主義（參見 <http://www.wiapp.org/maoshoulong/maopaper03.html>）。在國家的社會作用這個問題上，俄羅斯學者比較了美國、瑞典和俄羅斯的經驗。



- 39 參見麥德維杰夫 (Roy Aleksandrovich Medvedev) 著，王桂香等譯：《普京時代》（北京：世界知識出版社，2001）。
- 40 奧列格 T 鮑戈莫洛夫： 面對21世紀挑戰的俄羅斯 ，載《國際社會科學雜誌中文版》，2001年第1期。
- 41
- 42 註37薩塔羅夫：《葉利欽時代》，頁465。
- 43 雷日科夫 (N. I. Ryzhkov) 著，王攀等譯：《大動蕩的 年》（北京：中央編譯出版社，1998），頁548。
- 44
- 45
- 46 [俄]格 薩塔羅夫：《葉利欽時代》，第459。
- 47
- 48 A P 茲德拉沃梅斯洛夫： 從衝突社會學的觀點看俄羅斯的現代化 ，載《國外社會科學》，1995年第2期。

龐大鵬 1976年生。2000年在山東大學獲文學碩士學位，研究方向為俄語語言國情學；2003年在中國社會科學院研究生院獲法學博士學位，研究方向為國際政治。現為中國社會科學院俄羅斯東歐中亞研究所俄羅斯政治室助理研究員。

---

《二 一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二 一世紀》網絡版第 六期 2003年7月31日

© 香港中文大學

本文於《二 一世紀》網絡版第 六期（2003年7月31日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。