

蘇聯「最高蘇維埃」的結構與功能

趙春山

壹、前言

俄國十月革命以後，馬克思的陰魂，在破落的俄國找到了一個落腳的地方。當這個全世界第一個共黨政權出現於國際舞臺之時，有關蘇聯政治系統的探討，立刻成爲西方政治學研究者的重要課題。基於蘇聯專斷而單一化的政治結構，及共產主義意識型態在蘇聯政治文化中所扮演的角色，是否可以視蘇聯爲一正常國家的想法，即成爲研究者爭議的問題。如果從經驗科學的研究觀點來看，環繞蘇聯政治系統的消息的隔絕，使研究者在觀察現象與從事經驗調查方面，面臨了許多困難。一九三六年制定的蘇聯憲法，雖然提供了研究的資料，但另一方面却更增加了學者們的困惑。從憲法主義的形式上看，此共黨政權成文憲法的產生，引起若干西方學者的誤解，他們甚至將蘇聯的政治系統，納入「民主主義」的軌道。其中特別是對「蘇維埃國家」體制缺乏認識。

本文研究的主題，是以蘇聯「最高蘇維埃」爲對象，從其組織與權限方面，探求其與西方議會民主的差異所在，進一步了解蘇聯政治結構的特色爲何。從一九三七年「最高蘇維埃」舉行首次選舉迄今，已有過爲數九次的選舉。但蘇聯極權政治的特色，却始終沒有改變。則此號稱「世界上最爲龐大的議會組織」，究竟在蘇聯政治系統中，發揮了何種重要的功能？實在值得吾人探討。

在從事研究的過程當中，本文將借用結構與功能的分析方法。此法乃源自生物學與機械學，在社會科學上的應用則始自人類學，隨後經過改良，而發展成一套社會科學的分析模式。有關結構功能分析方面，代表性的學者是派生斯 (Talcott Parsons)、李維 (Marion Levy) 與梅頓 (Robert Merton)，阿蒙 (G. A. Almond) 則將此種分析方法有系統地應用到比較政治的研究中。^① 這些結構與功能分析學者的目的是要建立一套解釋，認爲所有政治系統都有特殊而不可或缺的功能，與實施此一功能的結構。在不同的政治系統，特定的功能也許與不同的結構與制度聯在一起。例如，對於衝突的仲裁，在一個社會中由正式法官執行，但在另一社會中，可能經由私人執行。因此，結構功能研究法，是爲了給予政治系統深處一個精密的定義，予系統每個重要機構的確認，對政治上相同或相異之處的一個解釋或分類，它使我們能夠對所欲比較的不同政治系統的政治行爲與政府運作，提

^① 這些學者及其代表性著作爲：Talcott Parsons, *The Social System*; Marion Levy, *The Structure of Society*; Robert Merton, *Social Theory and Social Structure*; G. A. Almond and J. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas*.

供一套假設的建立。^②

本文撰寫的目的，並不在於政治系統的比較，而是要從「最高蘇維埃」的結構與在蘇聯政治系統中實施的功能方面，探討蘇聯政治系統運作的情形，或許可以看成極權政治特色的一個個案研究。

貳、「最高蘇維埃」的理論——議會至上主義

根據蘇聯憲法第三十條，「蘇聯最高國家政權機關為蘇聯最高蘇維埃。」同時，憲法第三十二條規定，「蘇聯立法權專由蘇聯最高蘇維埃行使之。」憲法第四十八條與六十四條也規定了，最高蘇維埃主席團與部長會議應對「最高蘇維埃」負責。^③事實上，這些涉及共和國乃至地方層級組織與權力分配的條款，從來不具有實際的意義，它們的存在，對於一向堅持拋棄所謂「資產階級分權」觀念的馬列教條，乃是一項極大的諷刺。^④

蘇聯的統治階層一直強調：「蘇維埃國家是世界上最民主的國家。」此根源於馬列主義的意識型態。列寧對此說得明白，他認為「蘇維埃國家是民主底最高表現，是無產階級的民主，和資產階級的民主、這種資產階級專政的遮掩形式絕不相同。」^⑤「蘇維埃是無產階級領導下團結與組織羣衆的最廣泛的形式。……它比任何其他政權形式都能無盡地更緊密地與羣衆聯繫起來。改選代表之權、撤回代表之權、行政權和立法權的合併，不按區域而按工作場合舉行的選舉，這些都是保證工人階級及工人領導下的廣大勞苦羣衆能有系統地、不斷地積極地參加一公共事業，經濟的、政治的、軍事的事業。無產階級底蘇維埃與資產階級的議會制度的共和國之間有天淵之別。資產階級民主及公民在法律上的形式平等，是以各階級之經濟上的極端不平等為基礎的。」^⑥

經過一場權力鬭爭後，繼承列寧並使蘇維埃體制更趨「單一化」的大獨裁者史達林，對蘇維埃的看法是：「國家的蘇維埃組織，聯合立法及行政權力於一個單一機關中，用根據生產原則的畫分去代替區域的畫分……以政府的工具直接地去結合工人與勞苦羣衆，並教導他們如何去管理國家。」^⑦

一九一九年三月二日至六日，共產國際在莫斯科召開第一次大會，發表宣言對西方的議會民主大加指責：

② Roy C. Macridis and Robert E. Ward, *Modern Political System: Europe* (Prentice-Hall, Inc., 1968), pp. 8-9.

③ 蘇聯憲法，外國文書籍出版局印行，莫斯科，一九五〇年，頁十七、十九、廿五。

④ Jeremy R. Anraet, "Decision-Making in the U.S. S. R." in Richard Cornell ed., *The Soviet Political System* (Prentice-Hall, Inc., 1970), p.205.

⑤ 「列寧共產國際綱領」，共產黨原始資料選輯，第二集，東亞研究所出版，頁廿九—三十。

⑥ 雷岱爾，社會主義思想史，鄭學稼譯，帕米爾書店印行，頁七〇二。

「資本主義發展的整個過程，是動搖政治上民主制度的基礎，不獨把全國國民分為水火不相容的兩個階級，並拒絕了無數的小資產階級及半無產階級的分予——墜落的無產階級亦然——陷於不斷經濟的停滯及政治的無能。」^①

由於「最高蘇維埃」是蘇聯政府體制的一個組成部分，因此，我們在探討「最高蘇維埃」的理論根源時，必須對蘇聯政府的組織系統，加以充分地了解。

根據蘇聯理論家丹索夫 (A. Denisov) 與季里契柯 (M. Kirichenko) 的分析，蘇聯政府組織系統的一個主要特色是：其組成部分的一致與相關性。政府組織不相排斥，也非孤立與自我牽制；相反地，它們不斷地相互影響。所謂「民主集中主義」，乃是蘇聯政治系統的主要組織原則，此原則在政府機構的組織與行動方面，是以下列具體形式加以表現：

- (一) 政府權力組織、行政管理機構與所有法院的選舉。
- (二) 低層政府組織對高層組織負責。
- (三) 上層政府組織對下層組織有指導的義務。
- (四) 政府組織、官員與「民意代表」的行動，乃受工人羣衆的控制；當被選舉的代表，其行爲不合於選民的信任時，選民有權罷免之。
- (五) 下層政府組織發表的法案，與較高層政府發表的法案是充分一致的。
- (六) 任何政府組織在其權限內發動地區性的擴大發展時，其目標要以顯示並利用地方的資源與潛力爲主。
- (七) 雙重次級系統 (System of dual Subordination) 的應用，特別是在政府行政管理組織的業務方面爲然。此對於地方利益與政府利益合而爲一的獲取上，非常重要。^② 我們發現蘇聯「最高蘇維埃」的建立，乃是以這種「民主集中主義」作爲理論基礎的。

叁、「最高蘇維埃」的結構

「最高蘇維埃」的組織，從表面上看，似與民主國家兩院制的國會相似，也分爲兩院。一爲「聯盟蘇維埃」(The Soviet of the Union) 簡稱「聯盟院」，一爲「民族蘇維埃」(The Soviet of Nationalities) 簡稱「民族院」。「聯盟院」的議席係按照全國人口比率產生，每三十萬人區劃爲一個選區，每選區產生代表一人，相當西方國家議會之上院。「民族院」相當下院

^① 同上，頁六八三。

^② A. Denisov D. M. Kirichenko "The System of Soviet State Organs" in Randolph L. Braham ed, Soviet Politics and Government (Alfred. A. Knopf, N. Y. 1965), pp. 311-312.

，按行政區分由各加盟共和國、自治共和國、自治州與民族區的代表組成。事實上，如果我們將「最高蘇維埃」與西方兩院制的國會加以比較，發現其性質與內容皆有顯着的不同。照史達林的說法，「聯盟院」是「代表蘇聯一切勞動羣衆共同利益的機關」，而「民族院」則「反映各民族獨特利益的機關」。

根據一九三六年的蘇聯憲法，「最高蘇維埃」每四年選舉一次，到一九七四年爲止，已進行了九次選舉。（附表一）在一般情況下，「最高蘇維埃」一年集會兩次，但在最高蘇維埃主席團的指導下，或是應任一共和國的要求，亦可舉行特別會議。值得注意的是，在一九五三年之前，「最高蘇維埃」有一年甚至集會不超過一次的記錄（四年中只開了五次會）^④這與史達林的個人獨裁有關。史達林認爲「最高蘇維埃」的集會，對於他的決策不具有任何意義。

雖然蘇聯憲法規定，「最高蘇維埃」的兩院職權相等，但習慣上「聯盟院」的聲望與地位高於「民族院」^⑤。兩院使用相同的議程與組織，有時舉行聯席會議，有時舉行個別會議。

表面上，蘇聯現行之選舉法採取與其他民主國家相同之普遍、平等、直接與秘密選舉等原則。在選舉過程中亦有選舉區與投票區的劃分，選舉人與被選舉人年齡之限制、與多彩多姿的競選活動等。事實上，蘇聯選舉之最大特色乃是「候選人推薦制」的使用。

所謂「候選人推薦制」，係指候選人提名權僅屬於共黨與共黨操縱下之工會、合作社、青年團、文化團體等。此等推薦團體於推薦候選人時，首先舉行職工大會，會上由該團體之積極分子（均爲共產黨員）提名推薦「黨員與非黨員聯盟」的候選人，由與會者以舉手或起立方式表決。由此可見，所謂秘密選舉早爲公開提名所破壞無餘，黨外人士若無共黨支持，絕無獲得提名的可能。^⑥

至於最高蘇維埃的組織（附圖二），設有最高蘇維埃主席團，是由「最高蘇維埃」在兩院聯席會議上選出。主席團主席是蘇聯名義上的國家元首。主席團在最高蘇維埃閉會期間，依憲法第四十九條規定，行使大部分國家職權，其中最重要的權限是頒佈法令。除了主席之外，主席團尚設有十五名副主席，二十名委員，及一名書記。「聯盟院」及「民族院」各設主席一名，副主席四名，並分別設立下列各種委員會：

1. 計畫與預算委員會。
2. 工業委員會。
3. 建築及建設物質工業委員會。
4. 農業委員會。
5. 公共衛生及社會安全委員會。
6. 公共教育、科學及文化委員會。
7. 貿易、公共設施與國內經濟委員會。
8. 交通與運輸委員會。
9. 青年事務委員會。
10. 儲備委員會。

^④ John S. Reshetar, Jr., *The Soviet Polity: Government and Politics in the U. S. S. R.* (Dodd, Mead L. Company, Inc., 1971), p. 200

^⑤ Macridis and Ward, op. cit., p. 574.

^⑥ 蘇俄簡明百科全書·國防研究院，民國五十四年，頁七八三。

11. 法制委員會。12. 外交委員會。13. 資格審查委員會。^⑭

各種委員會之下並有若干附屬委員會。議案在委員會經過討論後，依法可加修改。委員會整理各類相關資料，並可邀請專家諮商。蘇聯「最高蘇維埃」兩院下設的委員會，其最大的特點是：一個議案可以附屬於同一議院之中一個以上的委員會。委員會往往在最高蘇維埃會期之前召開會議。其業務由最高蘇維埃主席團加以協調。^⑮

肆、「最高蘇維埃」的功能

(一) 形式上的功能

根據蘇聯的憲法，蘇聯「最高蘇維埃」可以修改憲法，選舉主席團，組織蘇聯政府，選舉最高法院，任命蘇聯檢查總長。文字上賦予的權力，較西方政治系統的國會，甚至有過之而無不及。此外，「最高蘇維埃」享有制定公民法案、決定婚姻與家庭原則，制定司法制度與司法程序等各種條款的權力。

由於憲法在規定「最高蘇維埃」與主席團之間權力的劃分上語意不明，缺乏明顯的界線。因此，「最高蘇維埃」必須與主席團共享一些重要的職權。形式上，這些職權可以看作「最高蘇維埃」在蘇聯政治系統中具有的功能：

1. 外交與國家安全方面：對外代表蘇聯政府；有權締結、批准與放棄國際條約；處理戰爭與和平的有關問題；處理國防與安全組織有關事項；指導蘇聯政府對外貿易與其他國家的經濟活動等。

2. 憲法方面：控制憲法的觀察及保障加盟共和國憲法與聯邦文告的一致性；對於新共和國的承認；確定共和國之間與其他行政區劃邊境的改變。

3. 經濟方面：決定蘇聯全國性的經濟計畫；批准完整的國家預算；聯邦與地方預算之間，稅賦與歲收的分配；土地保有與自然資源的使用；管理、組織與指導各種銀行、財務、貸款與貨幣機構；有關經濟企業、運輸、交通、國家保險業務的管理，以及統一國家經濟統計的組織。

4. 教育及福利方面：決定教育及公共衛生的基本原則；決定勞工立法的基本原則。^⑯

「最高蘇維埃」形式上的功能，可以從蘇聯的憲法及各種政府的例性事務中找到根據與實例。其對蘇聯政治系統的持續與整

^⑭ Reshetar, op. cit., 203. 參考本頁所附圖(一)。

^⑮ Ibid, p. 202.

^⑯ Macridis and Ward, op. cit., p. 576.

合，並不具有實際的意義。

(二) 實際上的功能

蘇聯最高蘇維埃主要的意義是帶有濃厚的政治色彩，因此其發揮的主要功能是屬於政治方面的。我們可就這個觀點出發，歸納其實際功能為下列幾項：

1. 蘇維埃開會期間幾乎被各種演說與報告的時間佔滿。官方利用此一場所宣布各種政策。開會期間及競選活動時，動員共黨工會及部隊等所有機關，利用報紙、電視及各種傳播媒介，大肆進行宣傳，以提高人民之政治意識。因此，對於蘇聯當政者而言，「最高蘇維埃」成為對蘇聯人民實施政治社會化的一個良好工具。
2. 「最高蘇維埃」的不定期集會，提供一些政府部長及官員們，公開批評及自我批評的機會。
3. 名義上，「最高蘇維埃」是代表全體人民行使政權，因此可以使羣眾認為他們已參予政府決策，此一「參予感」可以加強政治上的支持與向心力。並可緩和蘇聯國內外對蘇聯缺乏民主所作的批評。
4. 從歷屆蘇維埃的代表成分分析，其中許多是受到蘇聯政府褒獎的「英雄」。因此，「最高蘇維埃」的代表地位，提供當政者給予那些各部門特別勤奮的「行動者」一個「資格」的酬庸，並且可以引進新的「行動者」，發揮政治遞補的功能。
5. 從「最高蘇維埃」的集會，當政者可以獲知各方面羣眾的「需求」，而便於嚴加控制。
6. 「最高蘇維埃」提供蘇聯政府發表對外政策的媒介。兩院聯席會議批准政府對一些特殊問題的宣言、陳述與意見。並且給予政府外交政策的支持，特別是對所謂「國際反動派的侵略行動」的譴責。^⑤

伍、結 論

作為一個「選舉」產生的「立法」機構，「最高蘇維埃」提供了蘇聯政府行動「合理化」與「合法化」的解釋。但從其活動的性質看來，「最高蘇維埃」無論如何談不上「議會民主」的標準。「最高蘇維埃」是由一羣「業餘的」立法者組成。蘇聯認為作為一個業餘的代表，他們可以在正規的經濟生活中保留其原有工作，可以在實際生活中觀察法律，並可與選民接近。蘇聯執政者批評「資產階級的議會」，形成一個與百姓分離的官僚階級。但對於蘇聯共黨如何會變成一個「職業革命家」黨，他們却無法提供合理的解釋。^⑥

^⑤ Azrael, op. cit., pp. 206-207.

^⑥ Reshetar, op. cit., p. 199.

從立法的觀點看，「最高蘇維埃」從未扮演建設性的角色，它的造法只限於法令的承認——常溯及既往，在法令準備工作上，它無權插足，更無辯論的情形發生。代表的工作只是舉手之勞而已。這種「一致的投票」行為，蘇聯執政者稱之為「道德政治的團結」。^②如此，使得憲法四十七條規定，當兩院意見不合時，組織協調委員會加以調解的具文，變成「英雄無用武之地」。主席團可以解散兩院的權力，遂因「意見的一致」而從未發生。

「最高蘇維埃」之所以喪失應有之立法功能，主要因俄共黨的獨裁有關。共黨有效地利用兩院中的「老人委員會」(Council of Elders)。這是一個非正式的秘密組織，它是由高級蘇維埃代表組成，它安排兩院程序與組織的初步準備工作，預備開會議程，在危機時作為諮商之用。^③

在每屆「最高蘇維埃」的選舉中，共黨黨員佔有極大的比例，共黨中央委員會慣例在大會之前舉行集會。共黨黨員成爲代表後必須在大會中歌功頌德，力求表現。如果「最高蘇維埃」的代表，行動不當或失去共黨領袖信任，則他很快就會失去其代表資格。

雖然史達林死後，「最高蘇維埃」的角色逐漸加強，但在推動立法，或作爲執政者負責的權威來源方面，仍舊無法與共黨相提並論。領導階層從不向「最高蘇維埃」負責。從某種角度看來，「最高蘇維埃」雖不具有民主議會的功能，但似乎仍帶有「利益傳遞」的色彩。^④此種利益的傳遞並非是民衆的利益，而是共黨本身的利益。

總之，當蘇維埃制度出現於蘇聯政治社會時，它所標榜的「民主」，曾經達到了共黨愚民的目的。但誠如共黨所慣用的語句——「人民的眼睛是雪亮的」那樣，從鐵幕內近年來發出的自由怒吼，已使得共黨欺騙人民的「民主」外衣，逐漸地剝落於世人面前！（本文作者：國立政治大學政治研究所高級研究生）

^② Ibid. p. 201.

^③ Macridis and Ward, op. cit., p. 574; see also Reshetar, op. cit., p. 201-202.

^④ Reshetar, op. cit., pp. 207-208.

(表一) 最高蘇維埃選舉

屆次	日期	兩院代表人數
第一次	一九三七年十二月二日	一、一四三名
第二次	一九四六年 二月十日	一、三三九名
第三次	一九五〇年三月十二日	一、三一六名
第四次	一九五四年三月十四日	一、三四七名
第五次	一九五八年三月十六日	一、三七八名
第六次	一九六二年三月十八日	一、四四三名
第七次	一九六六年六月十二日	一、五一七名
第八次	一九七〇年六月十四日	一、五一七名
第九次	一九七四年六月十六日	一、五一七名

蘇聯「最高蘇維埃」的結構與功能

(表二) 最高蘇維埃組織表

