

# 俄羅斯聯邦安全會議之 角色與功能

林 經 緯

(淡江大學俄羅斯研究所碩士)

## 摘 要

俄羅斯聯邦安全會議依據俄羅斯聯邦憲法及「俄羅斯聯邦安全法」(the Law on Security)，明訂為總統安全決策的機關，會議由總統主持，設秘書領導相關幕僚機關，成員含括政府政經軍情首長及國會議長，須由總統提名，國會同意後任命之；議題包含國家大政各個層面，由常務成員多數票決決議，以總統命令形式頒布執行，由秘書監督執行成效。聯邦安全會議自一九九二年五月成立以來，一直缺乏制衡監督的機制，成為目前最具權力的決策機關。未來聯邦安全會議在雷貝德主導改革下，是否能推動立法，賦予聯邦安全會議法定地位；與國會保持良好互動關係，接受立法監督，為總統與國防、情報，安全部門機關間建立通暢管道，成為兼具諮詢、協調、決策與監督功能的機關，則待觀察。

**關鍵詞：**俄羅斯聯邦安全會議、雷貝德、國防會議、葉爾欽、羅勃夫、俄羅斯聯邦安全法

\* \* \*

## 壹、前 言

俄羅斯聯邦總統大選甫於七月三日落幕，一如外界預測，葉爾欽 (Boris Yeltsin) 總統經過兩輪選戰，終於擊敗俄共總統候選人朱岡諾夫 (Gennadii Zyuganov) 順利當選連任。不過此次總統大選特別令世人關切注意，不僅在於葉爾欽的能否連任，對於首輪選舉獲得第三高票的雷貝德 (Aleksandr Lebed) ①與葉爾欽

註① 雷貝德，備役中將，現年四十六歲，前曾任第十四軍軍長，派駐摩爾多瓦 (Moldova) 聶斯特地區 (Dniester)，強調法律與秩序，曾採取強硬手段平息摩爾達瓦軍隊與當地意圖分裂的俄羅斯人游擊隊的戰爭，獲得當地俄人敬重，被視為英雄人物。他與前國防部長格拉契夫同為傘兵出身，曾在阿富汗並肩作戰，一九九一年八月政變後，格拉契夫因支持葉爾欽而獲拔擢為國防部長，惟聲望不高。由於雷貝德反對發動車臣戰爭，且其聲望正隆，格拉契夫意圖調動十四軍駐防地點，雷貝德遂於一九九五年七月辭職退伍，並與前聯邦安全會議秘書司考科夫 (Yuri Skokov) 組織「俄羅斯社群大會」(the Congress of Russian Communities) 加入國會大選，惟選舉結果不盡理想，其後復參選總統，由於主張恢復法律與秩序，得到熱烈回應而獲得近十五%得票率。

結盟，於六月十八日出任俄羅斯聯邦安全會議（the Security Council of the Russian Federation，以下簡稱聯邦安全會議）祕書兼任國家安全助理（National Security Adviser）職務，牽動俄羅斯政情發展，更是格外受人矚目。

雷貝德擔任聯邦安全會議祕書後，與其意見相左的國防部長格拉契夫（Pavel Grachev）即遭撤換，接連第一副總理索斯柯維茨（Oleg Soskovets）、總統安全局（Presidential Security Service, PSB）局長柯札科夫（Aleksandr Korzhakov）及聯邦安全局（Federal Security Service, FSB）局長巴蘇可夫（Mikhail Barsukov）及國家安全助理巴圖凌（Yury Baturin）均遭解職，<sup>②</sup>渠等向來被視為總統親信，歷經多次政壇風暴均能屹立不搖，此次紛紛中箭落馬，引起各方重視。而雷貝德同意支持葉爾欽，接受聯邦安全會議祕書一職的安排；究竟該職務有何權限？該會議功能及角色為何？成立至今評價如何？均值得加以探討。

聯邦安全會議自一九九二年五月成立以來，一直為各界批評爭議，<sup>③</sup>但是不可諱言，聯邦安全會議已然成為當前俄羅斯聯邦政府決策重鎮。以下將就法律依據及實際運作分別加以研討。

## 貳、法律依據

一九九三年制訂頒布的「俄羅斯聯邦憲法」第八十三條第七款明訂：俄羅斯聯邦總統組成並領導俄羅斯聯邦安全會議；「俄羅斯聯邦安全法」（the Law on Security）<sup>④</sup>（以下簡稱聯邦安全法）第十三條至第十九條規定了聯邦安全會議的法律地位、審議內容、編制成員等事項，顯示它是憲法明訂為總統安全決策的機關：

一、**法律地位**：係憲法明訂，為總統保障安全決策的機關。（聯邦安全法第十三條）

二、**審議內容**：有關安全方面之對內、對外政策問題，以及國家經濟、社會、國防、新聞、生態、保健、防止緊急情況及消除其後果、確保穩定和法律秩序等方面的戰略問題。並在保障個人、社會和國家重大利益，不受來自國內外威脅，向國會負責。（聯邦安全法第十三條）

三、**法律依據**：憲法、總統法及本法。（聯邦安全法第十四條）

註② “Lebed Presented to Security Council,” *The OMRI Daily Digest*, Vol. 2, No. 121 (June 21, 1996), 引用自 <http://www.omri.cz/>.

註③ 一九九五年一月十二日今日報（*Sevodnya*）以「所有權力集中（聯邦安全）會議」為標題，藉改用一九一七年革命宣傳口號「所有權力集中蘇維埃！」，隱諷聯邦安全會議獨攬大權，令人產生是否這是另一個祕密的新最高蘇維埃的疑慮，請參閱：*Sevodnya*, January 12, 1995., p. 3.; 前任司法部長卡爾梅可夫（Yurii Kalmykov）在共青團真理報撰文攻擊聯邦安全會議是「當代的政治局」，請參閱：*Komsomolskaya pravda*, January 26, 1995, citing from “Kalmykov Denounces Security Council,” *The OMRI Daily Digest*, No. 19, part 1 (January 26, 1995), 引用處同前註。

註④ 有關「俄羅斯聯邦安全法」詳細條文內容請參閱：林經緯，「俄羅斯聯邦情報組織之研究」，淡江大學俄羅斯研究所碩士論文，民國八十五年，頁二〇〇～二〇五。

**四、會議成員：**由主席、秘書、常務成員和成員組成；主席由總統兼任；常務成員包括總統、最高蘇維埃第一副主席、<sup>⑥</sup>總理及秘書；秘書由總統任命，國會批准。成員為各部會首長，包括經濟、財政、外交、司法、國防、安全、內政、生態、自然資源、保健、對外情報及其他部門首長，由總統任命並經國會同意。另可依據審議問題內容，召請某些顧問或其他人員參加討論。審議各共和國及地區性問題時，得邀請其全權代表和國家民族政策委員會主席參加討論。（聯邦安全法第十四條）

**五、基本任務：**確定個人、社會和國家的重大利益，發現危害安全客體的國內和國外威脅；制訂保障國家安全的戰略方針，組織制訂和實施安全工作計畫；向總統就保障個人、社會和國家安全，決定對內外政策上提出建議；草擬為防止對社會政治、經濟、軍事、生態等造成嚴重後果的緊急情況而作出的決定，並組織力量消除這種後果；就實施、延長和撤銷緊急狀態問題向總統提出建議。對行政機關為保障安全所採取的行動，進行協調並提出建議，對其成效作出評價。為改善安全系統，就調整或建立新的安全機構提出建議。（聯邦安全法第十五條）

**六、決議程序：**常務成員有表決權，一般成員有發言權無表決權。決議須經常務成員簡單多數通過，由主席批准後立即生效，並以總統命令形式公布。（聯邦安全法第十六條）

**七、**每月開會一次，必要時可召開臨時會議。（聯邦安全法第十六條）

**八、跨部會委員會：**常設跨部會委員會係依據聯邦安全會議基本任務，按照職能或地區原則設立。臨時跨部會委員會係為防止緊急狀況和消除其後果、保持社會和國家穩定及法律秩序、維護憲法制度、主權和領土完整，需要擬訂建議的情形下設立之。跨部會委員會由聯邦安全會議成員或相關的部會和主管部門負責人出任領導，副職也可由總統委派。（聯邦安全法第十七條）

**九、聯邦安全會議職能機構：**由聯邦安全會議秘書領導，負責組織、技術和通訊聯絡工作。（聯邦安全法第十八條）

**十、跨部會委員會及職能組織的基本任務：**對危害安全客體的國內外威脅作出評估，並查明危險的根源；預測影響安全狀況因素的變化；制訂和協助實施國家安全工作計畫，並評定其成效；整理分析國家安全系統的成效，並提出改善建議；向國家安全會議報告會議決議執行情形；組織保障安全的研究工作；起草會議決議草案及總統命令草案；為總統向國會所作之安全報告準備資料。（聯邦安全法第十九條）

由上述聯邦安全法所規定的內容，可以得知聯邦安全會議成員包含行政、立法重要決策首長，研討議題囊括內政、外交、國防、經濟、生態環保等所有攸關國家安全及國民生計的重要課題。聯邦安全會議設有秘書領導常設幕僚行政機關，負責推動並監督會議決議執行情形，因此是具有實權的職位。

由於會議成員及秘書係由總統提名，須經國會同意始能任命，而且會議審議事項

註⑥ 一九九三年俄羅斯新憲法頒布施行後，原最高蘇維埃即由俄羅斯聯邦會議（由上院——聯邦院及下院——國家杜馬組成）取代，一度曾由國會上下院議長出任聯邦安全會議常務成員，詳見後文。

亦須向國會負責，因此被視為聯邦安全會議應向國會負責，接受國會監督。但是，聯邦安全會議決議事項，由常務成員以簡單多數通過後（就法律條文規定下，常務成員中代表立法權的僅有國會第一副主席一票），即以總統命令形式發布實施，無須知會國會，在俄羅斯聯邦憲法賦予總統極大的權力下（可輕易否決國會法案，遭否決之法案國會兩院必須三分之二多數再次通過，總統才須簽署），又顯示聯邦安全會議可以迴避國會監督，這是法令規範不明確之處。

總之，聯邦安全會議被設計為總統擘畫決策並監督執行的機關，並非僅止於諮詢的功能。

### 叁、實際運作

#### 一、運作情形

俄羅斯聯邦安全會議係依照「俄羅斯聯邦憲法」、「聯邦安全法」規定設立，原先係為一九九一年八月政變後，協調聯繫前蘇聯其他共和國情報組織及因應緊急狀況而設置。但是，聯邦安全會議自從開始運作，便夾雜在總統與國會的權力鬥爭中，雙方對聯邦安全會議的認知不同，國會認為聯邦安全會議的功能在於為總統謀畫方案，並向國會負責；可是葉爾欽卻希望組成一個權力超越國會的組織。<sup>⑥</sup>隨著葉爾欽與最高蘇維埃主席哈斯布拉托夫（Ruslan Khasbulatov）間權力鬥爭的升高，哈斯布拉托夫曾經試圖將其親信阿戈伏諾夫（Valentin Agafonov）引進聯邦安全會議任職未果。<sup>⑦</sup>聯邦安全會議演變成為迴避國會監督的處所，美國學者庫畢謝克（Paul Kubicek）便評論葉爾欽破壞民主憲政，是以命令取代法律治國（Rule by Decree Replaced the Rule of Law）。<sup>⑧</sup>在首任祕書司考科夫（Yuri Skokov）<sup>⑨</sup>經營下，聯邦安全會議成為總理契爾諾梅爾金（Victor Chernomyrdin）對抗國會的有力後援。<sup>⑩</sup>

由於司考科夫未能支持葉爾欽，反而認同哈斯布拉托夫，遂遭革職，由前獨立國協聯合武裝力量總司令夏波希尼可夫元帥（Yevgeniy Shaposhnikov）接任，<sup>⑪</sup>但是因無法與國防部長格拉契夫及內政部長葉林（Victor Yerin）意見一致，復因任命案未獲國會同意，遂掛冠而去，由葉爾欽的司維德洛夫斯克省（Sverdlovsk）同鄉及個

註⑥ J. Michael Waller, *Secret Empire* (Boulder: Westview Press, 1994), p. 187.

註⑦ "More on Shaposhnikov Nomination," *RFE/RL Daily Report*, No. 124 (July 2, 1993).

註⑧ Paul Kubicek, "Delegative Democracy in Russia and Ukraine," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 27, No. 4 (April 1994), pp. 429~430.

註⑨ 司考科夫，曾任國防工業工廠經理（1986~1990），前蘇聯部長會議第一副總理（1990~1991），俄羅斯聯邦安全會議祕書（1992~1993），一九九三年起任Federation Commodities Producers總裁。詳請參閱Boris Yeltsin, 汪仲、張定綺譯，*葉爾欽革命手記*（台北市：智庫文化出版公司，民國八十三年八月），頁三五八。

註⑩ *Sevodnya*, January 12, 1995, p. 3.

註⑪ "Diminished Role of Russian Security Council," *RFE/RL Daily Report*, No. 144 (July 30, 1993).

人親信羅勃夫(Oleg Lobov)接任,他任職後便有計畫的擴大幕僚機關及其影響力。<sup>⑫</sup>目前聯邦安全會議幕僚機關已經成立三個局,分別為:議事局(the Administration for Preparing Security Council Meeting)、情報分析局(the Information Analysis Administration)、戰略評估及預測局(the Strategic Appraisals and Forecasting Administration),分別由馬尼洛夫(Valery Manilov)、魯巴諾夫(Vladimir Rubanov)及特羅新(Aleksander Troshin)等三位助理秘書領導,處理相關會議決議事宜。<sup>⑬</sup>由於車臣爆發戰爭,聯邦安全會議在對車臣用兵決策上扮演重要角色,葉爾欽爲了緩和與國會間的對立,特別發布命令,曾一度延請國會上議院議長舒梅科(Vladimir Shumeiko)及下議院議長芮布金(Ivan Rybkin)擔任聯邦安全會議常務成員,享有表決權(一九九五年十二月國會改選後,該資格即遭葉爾欽下令取消);並陸續增加財政部長、司法部長及原子能部長擔任會議成員。<sup>⑭</sup>由於俄羅斯憲法及聯邦安全法並未明確規定聯邦安全會議法定成員,<sup>⑮</sup>雖然聯邦安全法第十四條規定聯邦安全會議秘書及相關成員須經由國會同意後任命之,但是自從一九九三年俄羅斯府會爭權迄今,有關聯邦安全會議成員的任命,多係總統發布命令隨即生效,並未經過國會同意之程序,因而聯邦安全會議缺乏制衡監督的機制,成爲目前最具權力的決策機關。<sup>⑯</sup>有關聯邦安全會議現行組織詳如表一。

## 二、運作方式

雖然,聯邦安全會議討論議題頗爲廣泛,但是由於主要情報安全機關,除軍方的情報總局(GRU)、掌管通信安全的聯邦政府通訊局(FAPSI)及總統安全局未與會外(不過由於國防部長亦出席會議,而且後兩個組織亦直接向總統負責,因此並無影響),均爲會議成員,總統透過會議即可下達重要指示,直接掌握情報組織。此外,總統國家安全助理巴圖凌並未與會,僅協助總統從事日常管理協調各情報安全機關,總統平時即透過他直接領導情報組織。

由於聯邦安全會議成立迄今時間不久,因此其運作方式許多地方仍沿襲前蘇聯時代的決策與顧問委員會。<sup>⑰</sup>依據聯邦安全法的相關規定,並觀察成立迄今的運作過程,可以約略瞭解聯邦安全會議運作方式:會議前,由相關議題常設跨部會委員會的幕僚人員研擬方案,並預先與政府相關部會進行協調,最後通常由聯邦安全會議秘書對草案做出仲裁;由於會議前已完成溝通協調,因此在定期會議召開時(時間經常變動

註⑫ J. Michael Waller, *op. cit.*, pp. 190~191.

註⑬ J. William Derleth, "The Evolution of the Russian Polity: The Case of the Security Council," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 29, No. 1, p. 49.

註⑭ "Just How Powerful is Russia's Security Council?" *The Current Digest*, Vol. 47, No. 3 (1995), p. 19, 引用處同註⑫。

註⑮ "Security Council Covenens: Parliamentary Leaders Ousted," *The Jamestown Foundation Monitor*, Vol. 2, No. 27 (1996).

註⑯ J. William Derleth, *op. cit.*, pp. 48~49.

註⑰ 畢英賢編,《俄羅斯》(台北市:政大國際關係研究中心,民國八十三年六月),頁二七三。

表一 俄羅斯聯邦安全會議組織表

主席：俄羅斯聯邦總統*	
第一副主席：總理*	
聯邦安全會議祕書*	
成 員	
外交部部長*	對外情報局局長
聯邦安全局局長*	聯邦邊防局局長
國防部部長*	財政部部長
內政部部長	原子能部部長
國防工業部部長	民防、緊急狀況暨自然災難部部長
司法部部長	
聯邦安全會議常設跨部會委員會及其負責人	
外交政策	外交部分析預測局局長阿介耶夫 Egdan Agaev
生態安全	亞布洛可夫院士 Aleksei Yablokov
國防安全	科可新 Andrey Kokoshin
資訊安全	戈魯布可夫 Arkagi Golybkov
公共安全	(不詳)
經濟安全	茲耶列夫 Andrey Zverev
保健	阿納佐夫 Aleksandr Anazov
打擊犯罪及肅貪	卡爾梅可夫 Yuri Kalmykov
國防工業科技	(不詳)
聯邦安全會議特別委員會	夏赫萊 Sergey Shakhray

\* 為常務成員，享有表決權，其餘為一般成員僅有發言權。

註：聯邦院議長、國家杜馬議長曾任聯邦安全會議常務委員，由於一九九五年十二月國會改選，新任上下議院議長均係共產黨人，一九九六年一月遭葉爾欽取消其常務成員資格，無法與會。

資料來源：Interfax, August 1, 1996; Mikhail Lukin and Mikhail Lasch, "Security Council of Russia," *National News Service*, July.15.,1996,; "Security Council Covenes; Parliamentary Leaders Ousted," *The Jamestown Foundation Monitor*, Vol. 2, No. 27 (1996); "Just How Powerful is Russia's Security Council?" *The Current Digest*, Vol. 47, No. 3 (1995), p. 19; Victor Yasmann, "Security Services Reorganized: All Power to the Russian President?" *RFE / RL Research Report*, Vol. 3, No. 6 (February 11, 1994), pp. 10~11.

調整，前曾於每月第三週星期三召開，後又調整為週四召開），通常較少出現爭議，由常務成員表決後即通過；由於常務成員中除總統外，總理、聯邦安全會議祕書均是總統人馬，雖然最初的國會第一副主席以及後來任命的國會上下院議長亦為常務成員，<sup>⑧</sup>但是在表決上仍居於劣勢，無法變更重要決定，反有替政府背書之虞。會議既經

註<sup>⑧</sup> "Shumeiko, Rybkin Join Security Council," *The OMRI Daily Digest*, Vol. 1, No. 8 (January 11, 1995), 引用處同註<sup>②</sup>。

決議，即以總統命令發布執行，並由聯邦安全會議秘書監督執行成效，並於定期會議上提報。此外，每次會議後不定期對選定的議題舉行記者招待會，除非特殊需要，否則禁止採訪不對外公開會議決議及討論事項，因此會議過程仍保持高度機密性；總之，聯邦安全會議已經變成為總統執行重要政策，迴避國會監督的有效工具，由於葉爾欽賦予聯邦安全會議秘書極大權限：協調政府各機關執行會議決議事項並監督執行成效，因此前後兩任秘書司考科夫及羅勃夫均被外界描述為權高位重的政治人物，顯示聯邦安全會議已由原來諮詢的角色演變為決策的重要機制，而歷任聯邦安全會議秘書自然更是成為權傾一方各方注目的的重要人物。

## 肆、與美國國家安全會議的比較

自一九九二年五月二十日首次召開後，因總統與國會間政治權力鬥爭不斷升高，為了對抗國會議長哈斯布拉托夫掌控最高蘇維埃，葉爾欽便不斷提升聯邦安全會議的地位，而聯邦安全會議則提供葉爾欽迴避立法監督的良方，因此不論是俄國政界如夏赫萊（Sergey Shakhrai），或是部分西方學者均視聯邦安全會議猶如前蘇共政治局。<sup>①</sup>或許聯邦安全會議與前蘇共政治局均是缺乏制衡監督的重要決策機制，但是蘇共政治局畢竟是在共產極權體制下，由蘇共總書記所領導的非官方機關，而聯邦安全會議則是在民主憲政體制下，經憲法明文規定由總統領導的政府機關。其間的歧異，恐怕將兩者相提並論並不適宜。

從俄羅斯聯邦安全會議的結構與運作，可以看出許多與美國國家安全會議（National Security Council）神似之處，很容易將兩者加以比較，但是兩者並非完全相同；美國總統係透過國家安全顧問，又稱總統國家安全事務特別助理（The Special Assistant to the President for National Security Affairs）協調監督國家安全會議，主導國家安全重要決策，指揮中央情報局統合其他情報機關，遵照國家安全會議決議交付執行。因此美國國家安全會議是美國總統直接獲得國內外情報的最重要幕僚機構，而國家安全會議中負責提供國內外重要情報來源的就是中央情報局。實際主導國家安全會議的人物即是國家安全顧問，<sup>②</sup>而國家安全會議實質上便成為總統與情報組織間的主要聯繫機關。<sup>③</sup>

以下就結構、功能及角色等方面，探討俄羅斯聯邦安全會議與美國國家安全會議

註① 「俄國安會權力高漲，改革派憂心」，自由時報，民國八十四年一月二十八日，版二十四。「Reform Lawyer Brands Yeltsin Unit a Politburo,」 *Washington Times*, August 9, 1992, p. A10; J. William Derleth, *op. cit.*, pp. 55~56.

註② 顧長永，「美國總統與國家安全會議及中央情報局之關係——兼論美國總統的情報指揮權」，中山社會科學季刊，第五卷第一期，民國七十九年三月，頁二二~二三；紀舜傑，「美國國務卿與國家安全顧問權限之研究」，淡江大學美國研究所碩士論文，民國八十年，頁五一~五二。

註③ 葉賢忠，「情報與決策關係之探討——兼論美國情報系統」，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，民國七十七年，頁一四五。

的異同：

一、在組織結構上：俄羅斯聯邦安全會議係依據聯邦安全法組成，由總統主持，設祕書領導相關幕僚機關，會議成員經常隨總統命令有所更動，大致包括政府政經軍情首長及國會上下院議長均曾與會，雖依聯邦安全法規定會議成員須由總統提名，國會同意後任命之，但是自從一九九三年府會關係惡化來，該規定已形同具文，多由總統發布命令後即予更動，例如一九九五年十二月國會選舉後，上下院議長改選由共產黨人出任後，一九九六年一月葉爾欽隨即發布命令取消國會上下院議長與會資格；而會議議題包含國家大政各個層面，由常務成員多數票決決議，以總統命令形式頒布執行，由祕書監督執行成效。而美國國家安全會議係依據國家安全法案（National Security Act）組成，亦由總統主持，設國家安全顧問管理幕僚機關，會議成員除法定人員——副總統、國務卿及國防部長外，悉由總統決定之，無須國會同意；議題以國家安全事務為主，主要在整合軍事及政府其他各部門間不同意見，以利合作執行有關國家安全之各項事務；決議由總統裁定無須票決，決議事項即由中央情報局協調各情報機關執行或由各相關部門配合推動執行，而國家安全顧問則監督執行成效。<sup>22</sup>由於國家安全顧問與總統關係的密切，經常引發與國務卿之間的權力衝突。

二、組織功能上：俄羅斯聯邦安全會議經由幕僚的先期計畫協調，可以提供總統決策並監督政策執行成效，為一具有實際權力的決策組織，由於國會監督及司法獨立功能不彰，因而在府會衝突時，成為總統鞏固政權迴避立法監督的工具；美國國家安全會議的功能在於統合情報機關，能夠因應處理危機事件，與會各方可交換對於國家安全事務的情報並經充分討論以擬訂計畫、協調政策執行方案與情報預算，並對總統提出有關國家安全政策建議供其決策參考；因而它是一個兼具諮詢、協調、決策及監督性質的組織。<sup>23</sup>

三、組織角色上：俄羅斯聯邦安全會議扮演國家重要政策決策及監督執行的角色，必要時成為規避國會監督，抗衡立法權的角色。而美國國家安全會議則扮演統合情報組織，提供國家安全情報，協調國家安全政策，提供總統因應處理危機與決策國家安全政策的重要機制。

有關俄羅斯聯邦安全會議與美國國家安全會議之比較，請參閱表二。

俄羅斯聯邦安全會議成立至今運作時間甚短，並未制度化，據此與美國行之經年的國家安全會議加以比較，可能並不適切；但是個人認為，如果從組織的功能來看，兩者最大的差異還是在於：美國國家安全會議具有整合情報的功能，美國中央情報局統合協調各情報機關的角色，卻是俄羅斯聯邦安全會議最欠缺的功能。雖然，葉爾欽在一九九四年一月六日又任命巴圖凌擔任總統國家安全助理，此一新設職務職司日常管理監督情報組織，以及協調其任務，並分析國家安全政策，例如：民族政策、經濟

註<sup>22</sup> Henry M. Jackson ed., *The National Security Council* (New York: Frederick A. Praeger, 1965), pp. 30~42.

註<sup>23</sup> 葉賢忠，前引文，頁一四四~一四五。



表二 俄羅斯聯邦安全會議與美國國家安全會議比較表

項目\名稱	俄羅斯聯邦安全會議	美國國家安全會議
法律依據	聯邦憲法及聯邦安全法	國家安全法案
主持會議	總統	總統
幕僚機關	設秘書領導幕僚組織及常設委員會	設國家安全顧問領導幕僚組織
會議成員	依法總統提名國會同意後任命，事實上目前悉由總統任命之	除法定人員外悉由總統任命
會議議題	涵蓋國家各項重要政策	國家安全政策及危機處理為主
會議時間	定期並可臨時召開	不定期
決議執行	常務成員票決以總統命令發布執行	充分交換意見後由總統裁定交付執行
國會監督	迴避抵制	接受監督
會議功能及角色	先期策畫協調，建議決策並監督執行，鞏固領導抗衡國會	統合情報、危機處理、協調政策、建議決策、監督執行

、法律、外交、內政、區域政策等，研擬具體方案，<sup>②</sup>旨在提供情報分析襄助總統決策國家安全事務。<sup>③</sup>雖然設立了總統國家安全助理一職，但是實質上並未建立起整合情報統合組織的功能，而僅能侷限於日常管理協調工作上，況且俄羅斯情報安全機關首長迴避國家安全助理，直接面報總統的情事早有前例，<sup>④</sup>因此，雷貝德雖然身兼聯邦安全會議秘書及國家安全助理兩項重要職務，但是未來聯邦安全會議在雷貝德領導下，是否能協調折衝各情報安全機關，提升效率，減少相互抵制，加強情報統合功能，則尚待觀察。

## 伍、現況檢討

葉爾欽總統在一九九二年五月召開第一次聯邦安全會議後，有關對該會議的功能及職權的爭議即未曾中止，總結其問題癥結在於：

一、雖然在立法設計上，聯邦安全會議被定位為總統與國會之間的「中介機構」，希望立法與行政部門在會議中達成充分的溝通。<sup>⑤</sup>但是，由於會中僅有常務成員有表決權，其餘成員僅有發言權，因此在總統人馬居多情況下，立法部門的意見被尊重的情形自然可以預期。雖然，聯邦安全會議秘書及總理須總統任命，由國會同意，但並不影響其支持總統的角色，況且國會同意權的行使早已有名無實。因此，在葉爾欽

註<sup>②</sup> *Nezavisimaya gazeta*, January 11, 1994, pp. 1, 3; *Izvestia*, January 11, 1994, p. 3.

註<sup>③</sup> Igor Ryabov, "A Universal Soldier Without a Military Uniform," *New Times*, No. 8 (February 1994), p. 15.

註<sup>④</sup> J. Michael Waller, *op. cit.*, p. 186.

註<sup>⑤</sup> 畢英賢編，前揭書，頁二七一。

總統與國會關係不斷惡化之際，聯邦安全會議原有協調中介的功能便蕩然無存。一九九三年國會「十月事件」後，新憲法頒布施行，賦予總統更大職權，使聯邦安全會議中介功能更形萎縮，如何妥適回復原有中介功能，調和府會衝突，應是值得努力達成的目標。<sup>28</sup>

二、聯邦安全會議的決議，直接以總統命令發布施行，不須經過國會的設計，以致有前述「以命令取代法律治國」之譏；在俄羅斯政黨政治未臻健全，國會制衡功能不彰的情形下，再加上一九九二年至一九九三年間，總統與國會由衝突摩擦演變為兵戎相見，聯邦安全會議變成雙方角力的競技場，最後雖然總統占了上風，該會議原有功能與作用自然大打折扣，而原先國會監督制衡的功能亦見式微。國家杜馬安全委員會主席伊柳辛（Viktor Ilyukhin）係共產黨人，揚言將於一九九六年三或四月立法規範聯邦安全會議，<sup>29</sup>不論是否付諸實施，但是顯示國會未來將會更積極參與或影響聯邦安全會議運作。

三、聯邦安全會議依法可以組建相關幕僚組織，而葉爾欽總統也下令擴大會議幕僚編制，使得聯邦安全會議祕書的職務令人側目，復因總統倚重，自然權傾一身；前任祕書司考科夫曾受命審核國防部、安全部、內政部及對外情報單位的人事，並掌管聯邦安全會議的對外政策委員會；<sup>30</sup>繼任者羅勃夫為總統鄉親及親信，權限更是有增無減，一九九四年四月三十日羅勃夫曾召集組成聽證委員會，在九週內審查前安全部約四百名將校軍官能否在聯邦反情報局（FSK）繼續工作，被新聞評論為變相的整肅，在為葉爾欽清除情報組織內的異己，由此可見其受葉爾欽之倚重；<sup>31</sup>而車臣戰爭使聯邦安全會議的功能更引人注意，有人評論該會議已成為前蘇聯時期的政治局。<sup>32</sup>而俄羅斯部分媒體報導：雖然葉爾欽總統將羅勃夫視為親信，但是媒體憂心羅勃夫、格拉契夫、葉林、司捷潘新、柯札科夫及巴蘇可夫會左右葉爾欽總統的決策，尤其特別指羅勃夫是工於心計另有所圖。<sup>33</sup>雖然，羅勃夫已轉任第一副總理，目前由雷貝德主導聯邦安全會議，而葉爾欽亦公開表示支持雷貝德改革聯邦安全會議，<sup>34</sup>因此聯邦安全會議祕書位高權重的現況並未改變，其言行舉止反而格外受世人注意。但是，依據俄羅斯憲法第八十三條第七款規定，仍須制訂規範聯邦安全會議組織的聯邦法律，目

註<sup>28</sup> 車臣戰事爆發，葉爾欽曾任命國會上下院議長進入聯邦安全會議，並享有投票權，對消弭府會衝突頗有幫助，輿論亦持肯定評論，但是由於國會改選，新任上下議院議長均係共產黨人，遭葉爾欽取消其常務成員資格，無法與會。請參閱：“Security Council Covenens: Parliamentary Leaders Ousted,” *The Jamestown Foundation Monitor*, Vol. 2, No. 27 (1996).

註<sup>29</sup> “Security Council Covenens: Parliamentary Leaders Ousted,” *op. cit.*

註<sup>30</sup> 畢英賢編，前揭書，頁二七〇～二八二。

註<sup>31</sup> 聯邦反情報局將級首長領導單位有二二七個，隸屬單位有七八三個。請參閱：*Rossiiskaya gazeta*, January 12, 1994, p. 2; *Komsomolskaya pravda*, February 9, 1994, p. 1.

註<sup>32</sup> 「俄國安會權力高漲，改革派憂心」，前引文。

註<sup>33</sup> Valery Vyzhutovich, “Boris Yeltsin Joins the Party of Force,” *Moscow News*, No. 52, (December 30, 1994~January 5, 1995), p. 4.

註<sup>34</sup> “Lebed Presented to Security Council,” *The OMRI Daily Digest*, Vol. 2, No. 121 (June 21, 1996)，引用處同註<sup>28</sup>。

前僅以總統命令便宜行事，並不合法；<sup>35</sup>為使聯邦安全會議行事名正言順，秘書職權受到法律規範，仍宜儘早法制化。

四、聯邦安全會議執行政策時，各部會經常出現推諉卸責的情事，而國防部與外交部對外交政策的爭執，也顯示與會成員對國家安全重大政策尚未凝聚共識，亦未注重協調。<sup>36</sup>

五、雷貝德雖然接掌聯邦安全會議，隨即表示積極改革的企圖及作為，並稱已獲葉爾欽的充分授權，將提升聯邦安全會議的權力，裁減冗員，加強監督情報安全機關；葉爾欽隨後簽署命令，限制聯邦安全會議幕僚人數不得超過一八三人，並撤換助理秘書魯巴諾夫及特羅新二人，由捷尼索夫(Vladimir Denisov)與哈爾拉莫夫(Sergei Kharlamov)取代，新增助理秘書米海伊爾洛夫(Nikolai Mikhailov)，使助理秘書人數增至四人；並賦予聯邦安全會議監督政府各部門執行有關國家安全政策之權責。雷貝德本人除不斷宣示打擊犯罪及肅貪的決心外，並對外宣稱有意將聯邦安全會議的管轄權擴展至政經層面，惟葉爾欽總統在七月十日發布一〇二四號命令，將聯邦安全會議秘書職權限制在國防安全事務，並僅有諮詢建議權而無決策權。<sup>37</sup>從以上葉爾欽所發布的命令看來，雷貝德所獲職權並未超越前任聯邦安全會議秘書及國家安全助理的權限，他仍舊與前任秘書一般位高權重，但是卻無決策實權，一切仍須總統定奪。雷貝德曾在新聞記者會上表示：他只算是半個民主人士，議會民主對俄羅斯並不合適，追求權力非關個人利益，而在解決國家安全問題。<sup>38</sup>顯露出他的強烈企圖心，但是他仍須注意葉爾欽的親信們的影響力，如格拉契夫、科札科夫、巴蘇可夫雖遭革職，均對外宣稱對葉爾欽的忠誠與支持始終不變，他們再獲重用的機會並非沒有，格拉契夫便語重心長的向記者說：雷貝德要作好打擊犯罪與肅貪的工作，就必須在總統的領導下，與權力部長們攜手合作。<sup>39</sup>姑且不論格拉契夫與雷貝德個人間的心結，格拉契夫這一席話正點出：無論聯邦安全會議秘書多麼位高權重，他的權限實際操縱在總統手中，如果他不能認清事實，在協調折衝上多下工夫，一心只知擴權攬權，那麼殷鑑不遠，前副總統魯茨科伊(Alexander Rutskoi)便是他的借鏡。

七月二十五日葉爾欽總統退回國家杜馬國防委員會主席拉西林(Lev Rokhlin)提議在聯邦安全會議之下設立軍事委員會的草案，同日並宣布成立成員計有十八人的國防會議(Defense Council)，職司策畫國防軍事政策，提供總統決策，並執行聯

註<sup>35</sup> "Legal Status Of Security Council Unclear," *The OMRI Daily Digest*, Vol. 2, No. 125 (June 27, 1996), 引處同註<sup>2</sup>。

註<sup>36</sup> Karen Dawisha and Bruce Parrott, *Russia and The New State of Eurasia* (New York: Cambridge University Press, 1994), pp. 203~207; 另參閱畢英賢編，前揭書，頁二七九~二八〇。

註<sup>37</sup> 中國時報，民國八十五年七月十二日，版十；另請參閱："Security Council To Be Strengthened," *The Jamestown Foundation Monitor*, Vol. 2, No. 125 (June 26, 1996); NTV, July 29, 1996.

註<sup>38</sup> ITAR-TASS, July 2, 1996.

註<sup>39</sup> "While Grachev Still Backs Yeltsin Despite Sacking," *Omri Russian Presidential Election Survey*, No. 13 (July 4, 1996), 引處同註<sup>2</sup>。

邦安全會議的重大國防政策；<sup>⑩</sup>任命前國家安全助理巴圖凌擔任國防會議祕書。命令發布後，隨即引起俄羅斯各媒體的評論，咸認國防會議的成立，巴圖凌的再獲重用，以及雷貝德在國防會議中未具特別地位，種種跡象顯示葉爾欽意圖藉國防會議制衡雷貝德，避免其插手軍事，讓其專心致力於打擊組織犯罪、肅貪及車臣問題。<sup>⑪</sup>由於聯邦安全會議與國防會議成員大多相同（有十員），因此獨立報（*Nezavisimaya Gazeta*）評論稱國防會議為第二個聯邦安全會議，並認為如果國家杜馬立法不利總統或意圖參與聯邦安全會議決策時，葉爾欽總統可讓國防會議取代聯邦安全會議的功能。<sup>⑫</sup>雖然上述評論多屬臆測，但是聯邦安全會議與國防會議均刻意排除國會具影響力人士參與則為實情，如果聽任此一情勢演變下去，一九九三年府會之爭恐又將上演，對俄羅斯民主發展實有害無利。姑且不論雷貝德與總理契爾諾梅爾金及總統幕僚長丘拜斯（Anatolii Chubais）間權力衝突的情形，但是葉爾欽設立國防會議，專司軍事改革及防制軍中瀆貪；而聯邦安全會議則著重維護國家安全、打擊犯罪、整頓治安及肅貪，其分而治之（divide and rule）制衡雷貝德的用心，昭然若揭，亦顯示葉爾欽權謀獨到的一面。

## 陸、結 語

總而言之，聯邦安全會議至今未發揮原有功能，固然與立法設計有關，但是人謀不臧的問題亦不能置身事外；此外，民主政治未深入人心，政黨政治猶待健全發展，也是原因之一；而妥協精神更是俄羅斯政治人物必須學習的新課題。為符合民主精神，免除國會的疑慮，強化決策諮詢的功能，未來聯邦安全會議在雷貝德主導改革下，是否能推動立法，賦予聯邦安全會議法定地位；與國會保持良好互動關係，接受立法監督；並參考採行美國國家安全會議（NSC）<sup>⑬</sup>的模式，為總統與國防、情報，安全部門機關間建立通暢管道，成為兼具諮詢、協調、決策與監督功能的機關，則有待觀察。

\*

\*

\*

註⑩ 國防會議成員：主席為俄羅斯聯邦總統，副主席為總理，其餘為：國防會議祕書、聯邦安全會議祕書、總統幕僚長、國防部長、外交部長、內政部長、國防工業部長、經濟部長、聯邦安全局長、對外情報局長、聯邦邊防局長、國防部第一副部長、總參謀長、財政部第一副部長、車臣國家委員會祕書、科學院副院長等十八員。請參閱：Reuter, Itar - Tass, July 25, 1996; Interfax, July 26, 1996.

註⑪ Interfax, July 26, 1996; Sevodnya, July 27, 1996, p. 1; NTV, July 28, 1996.

註⑫ "Lebed is going down," *Nezavisimaya Gazeta*, July 27, 1996, p. 1.

註⑬ 有關美國國家安全會議的運作，請參閱葉賢忠，前引文，頁一五三～一五五；另可參閱Henry M. Jackson, ed., *op. cit.*, pp. 30~42.