第六章　結論

觀察戈氏的改革，我們可以發現他改革的目的除了是要加速改革的進行、解決蘇聯在政治經濟上的難題外，最主要的還是剷除反對勢力、鞏固他自己的權力。戈爾巴喬夫雖然提倡民主、自由和公開，但是他改革的初衷並不是要學習西方制度或是把西方民主體制搬進蘇聯，他乃是要實行社會主義民主，也就是在社會主義框架內進行改革，而不是體制外的革命；戈爾巴喬夫雖然修改憲法，取消蘇共的領導地位，開放多黨制，但他的本意乃是要建立「一黨多元主義」（one-party pluralism）的黨內民主化。

葉爾欽的改革與戈氏最大的分別在於，如果形容戈氏是改革者，那葉爾欽應該就是革命家。戈爾巴喬夫想進行體制內的改革，葉爾欽則是要推翻舊的蘇聯體制，改行西方民主制度。葉爾欽心中明白，當時的議會是他改革的最大阻力，必須先將權力掌握在手中才能順利進行改革。府會之間的權力鬥爭，最後以葉爾欽砲轟白宮作結。十月事件後，葉爾欽趁勢通過了一部為自己量身訂造的憲法，把總統權力提到至高，以使他能順利掌控國家大權和推動他的改革。

不過這部憲法並沒有解決俄羅斯的憲政問題，從 93~99 年葉爾欽辭職為止，府會之間還是衝突連連；由於缺少國會多數的支持，葉爾欽執政的改革時期可以說是一連串府會衝突、妥協的歷史。這樣的政治動盪，就造成了社會不安，也造成國家資源的浪費。人民生活水平不斷降低，經濟幾乎每年都是負成長。[1]99 年 12 月 31 日，葉爾欽提前宣佈辭職，將國家交給了普京。除了已經確立而不能逆轉的民主制度外，普京面臨的是一個亟需改革的爛攤子。

普京總結了葉爾欽時期的經驗和教訓，在很多方面完成了葉爾欽達不到的理想。普京並沒有跟葉爾欽一樣照般西方的模式，而是注重俄羅斯的傳統和國情需要，重新宣揚以「俄羅斯思想」來建立俄羅斯。普京尤其注重中央權威的建立，他認為政府能掌握國家權力的同時，民主建設才有其意義。普京特別提出要重建俄羅斯的秩序和權威，不過也因此有許多學者認為他要走回威權主義的路上去

（一）、行政體制改革上

戈氏設立了蘇聯總統制，慢慢將蘇聯帶往三權分立的制度並於 1990 年 3 月 20 日通過《蘇聯內閣法》，將部長會議正式改為蘇聯內閣——蘇聯政府，部長會議主席改稱政府總理。從此，部長會議制開始向內閣制轉變。不過，戈爾巴喬夫將對政府的控制權與議會分享，因為總理候選人由總統提名並提交最高蘇維埃確定，如果最高蘇維埃不同意，總統必須重新提出候選人。所以政府同時對總統和議會負責。戈爾巴喬夫也對政府人事、「職官名錄」制度作出整頓。首先，戈爾巴喬夫通過幾次蘇共中央全會，大幅改變了中央政治局和書記處的人事結構，讓

[1] 最好的只有 1997 年，但成長率也只有 0.8%。

他在政治局的影響力大爲增加。之後，又對共黨中委會所屬各部、部長會議各部委、各加盟共和國黨政領導人、各州委第一書記，也作了大幅度的調整。

葉爾欽與議會鬥爭後制定的憲法雖然規定三權分立，但是實際卻是總統權力獨強的制度。而在政府改革方面，93 年憲法使總統對組建政府擁有全權，雖然憲法規定國家杜馬對總理人選有否定權，但又規定杜馬若三次否決總統所提出的總理人選，總統可以解散杜馬。因此總統對總理人選擁有極大的控制權，聯邦政府主要是對總統負責。總統可以取消與憲法或總統令相違背的政府法令，還可以利用對政府信任案的問題來牽制杜馬。但是，總統雖有決定政府和總理去留的權力，可以因爲府會政治鬥爭、國會中缺乏多數支持以及葉爾欽本身健康因素等原因，他對於政府的實際控制相對較弱，在政府總理和成員人選的選擇上，他也受到各個利益團體和政黨黨派的影響，始終無法把政府完全置於自己的控制之下。

普京繼承了葉爾欽留給他的憲法，擁有依舊強勢的總統權限。另外他還改革聯邦制度，實行垂直式的中央集權，以及利用政權黨在國會中取得多數，使得俄羅斯聯邦總統的權力大大增強。而在政府改革上，普京重視行政效率的加強和增強總統對政府的直接控制能力。在二十三個部和聯邦局中，有十二個主要是國防、外交、安全、內政等領域的重要部門直接歸屬於總統領導。其他十一個經濟和社會發展領域的部門和聯邦局歸政府管理。將政府職能和總理權力限制在經濟領域內。俄羅斯目前的走向是“集權形總統，技術形政府”。跟葉爾欽時期比較，普京時期對政府的控制力有大大增強。首先，普京掌握了國會中的多數支持，另外他的健康情形也允許他親自監控政府。

(二)、立法體制和政黨方面

戈爾巴喬夫使黨政分離，並建立人民代表大會，修改人民代表選舉法，實行嚴格的任期制以及確定了差額選舉原則，使人民更積極參與國家事務。戈爾巴喬夫對於政黨制度最大的改變就是廢除蘇共一黨專政的憲法條文，開啓多黨制。戈氏原本並沒有這樣的念頭，他起初想做的是黨內的改革，就是共黨內部民主化。但是因爲保守勢力和激進改革派的鬥爭，以及 1989 年之後東歐原蘇聯集團的共黨國家和波羅的海三國，紛紛放棄共黨專政；他見事不可爲，才有此決定。1990 年 3 月 13 日，蘇聯人民代表大會臨時會通過了憲法修正案，蘇共領導地位喪失，開啓了多黨制的新時代。

葉爾欽當選總統後，爲了順利推行改革和鞏固自身權力，他先花了兩年時間拆除舊議會，摧毀蘇聯遺留下來的體制。在 93 年憲法中，立法體制改行兩院制國會——聯邦委員會和國家杜馬。與之前的人代會和最高蘇維埃相比，新制國會憲法地位下降，立法權受到限制，立法權對行政權的監督制衡能力所剩無幾。不過，在實際的運作上，93 和 95 年的國家杜馬選舉，議會幾乎都是掌控在反對派手中，

對葉爾欽的改革政策採取反對抵制態度。也就是在葉爾欽執政時期，雖然憲法給予他莫大的權限，甚至可以解散國家杜馬，但因爲缺乏國會多數的支持，葉爾欽不得不“尊重”國會的生態，在許多問題上與國會妥協、讓步。

從 2003 年杜馬大選我們可以觀察到，俄聯邦總統普京的權力到達了頂端。之前葉爾欽即使擁有同樣強大的總統權限，但因其在國會中缺乏多數而必須尊重國會生態，使得杜馬有可以制衡總統的力量。新杜馬中總統所支持的政權黨－統一俄羅斯過了半數，再加上盟友如自由民主黨等，要達到三分之二多數應該不是夢想。這將使得國會制衡總統的機能消失，成爲了“橡皮圖章”。加上 2001 年政黨法的實施，政黨因爲接受政府的資助而更加依賴政府，會使獨立政黨的發展更加弱化。普京還對最大的反對黨——俄共進行分化的動作。2002 年，國家杜馬中、右派政黨幾乎剝奪了俄共及其盟友在委員會中的領導位子；另外，普京還授意員俄共議員格拉濟耶夫另行組織「祖國運動」聯盟，來分散俄共票源。這些動作讓普京在國會中保有絕對優勢。

（三）、聯邦體制方面

在民族問題上，戈爾巴喬夫背負著沉重的包袱。蘇聯時期許多錯誤的政策導致民族之間的對立和許多民族對蘇聯和俄羅斯人的仇視。在戈氏改革和民主化的影響下，民族問題和分離主義漸漸浮上檯面；削弱了蘇共的領導，使維持聯盟制度的集中、統一領導力量消失，也導致民族衝突和矛盾無法控制的局面。等到戈氏意識到危機，他在 1990 年 6 月 12 日，提出重建「主權的社會主義國家聯盟」的構想，打算與各共和國簽定新聯盟條約，以鬆散邦聯的形式來維持蘇聯的存在。1991 年 8.19 政變卻使簽署新聯盟條約的計畫落空；之後波羅的海三國完成了獨立，烏克蘭也通過獨立公投。1991 年 12 月 21 日，十一個共和國領導人簽署阿拉木圖宣言，宣布蘇維埃社會主義共和國停止運作。

在 90 年底，葉爾欽爲了和蘇聯中央爭權，對地方共和國喊出「你們能拿多少，就拿多少主權」的口號，一時間俄羅斯聯邦境內亦興起一股獨立風潮。葉爾欽爲收拾局面，避免自己步上戈氏的後塵，於是在 93 年憲法中把權力牢牢抓在聯邦中央手中。但在實際運作上，葉爾欽對於地方長官人事的干涉沒有成功，全權代表制度過於鬆散而缺乏實質上的作用；韃靼模式和車臣模式也沒有辦法徹底解決俄羅斯聯邦的民族問題。加上府會衝突不斷、以及和議會鬥爭時雙方把憲法當作鬥爭工具等，都使中央喪失處理地方問題的時機和法理權威等因素。整個葉爾欽時期的中央－地方關係可說是往地方這一邊傾斜，形成「弱中央」－「強地方」這樣頭輕腳重的現象。

普京在聯邦制度陷於危亡的情況下上台，決心大力整頓分離主義日囂塵上的地方主體，實現統一、強大俄羅斯的理想。2000 年 5 月 13 日，普京批准了《俄羅斯聯邦總統駐聯邦區全權代表條例》，將八十九個主體分爲七個聯邦區，並設立

七位總統全權代表，賦予他們更多的權力。同年 8 月 5 日又批准了新的《俄羅斯聯邦聯邦會議聯邦委員會組成程序法》，實際上使行政首長不能兼任聯邦委員會委員，使他們喪失了議員的豁免權。普京還提出了《關於俄羅斯聯邦各主體政府立法代表及行政機構組成的原則》，使總統可以解除地方行政首長的職位。接著普京還針對大多數聯邦主體的憲法和章程與聯邦憲法相悖的情形作出改善。經過普京一連串改革，俄聯邦重新建立起聯邦中央對地方主體的控制。在權力大幅集中到聯邦總統和中央身上後，聯邦制度下的夥伴關係變成了隸屬關係，俄羅斯的聯邦制度很有可能走回蘇聯時期的中央集權國家，聯邦名存實亡。

在三位領導人的政治改革中，我們也可以清楚觀察到俄羅斯獨有的政治文化。俄羅斯的政治文化與其他國家民族有很大的不同，其特點主要來說就是對專制集權統治情結和民主與極權相互衝擊的矛盾性。戈爾巴喬夫時期雖然強調民主化作風，但是他本身還是免不了蘇共總書記的習氣，總書記是終身職、不受監督，像沙皇一樣高高在上。戈爾巴喬夫改革的目的主要還是爲了鞏固他本人的權力。戈氏的人事整頓跟前面幾任蘇聯領導人想比看似比較溫和，但還是脫不了專制政治下權力鬥爭的味道。在政策的決定和推動上，戈氏執政時期還是保有少數領導階層決策的慣性，重要政策都是由戈氏批准或提出。也因此許多學者把蘇聯的解體怪罪在戈氏的身上。另外，戈氏所提出的民主化，並不能解讀爲向西方式民主前進；因爲在民主化口號的背後，極權統治仍舊持續著。戈氏的民主化改革有很大部分是爲了自己權力地位的鞏固，他的施政和作爲有很多是與所謂的“民主”有很大的違背。這樣的矛盾性正是俄羅斯傳統政治文化的特色。

葉爾欽時期的俄羅斯聯邦雖然已是民主國家，但專制霸道的作風並沒有明顯減少。93 年 10 月葉爾欽以武力解散舊議會，讓西方民主國家瞠目結舌，93 年憲法中俄國人民也依舊選擇了類似其政治文化的的強權總統制度，總統權力甚至凌駕於美法等國家。而葉爾欽執政以來，包括十月砲轟白宮事件、94 年 12 月不顧國會反對出兵車臣、迫使總檢察長卡贊尼克辭職，以及因個人權力鞏固因素而頻繁更替總理以及重要副手人選、以及提前下台以提拔普京等，都證明了在葉爾欽的執政中，極權作風隨處可見。這些雖然是憲法所賜與總統的權限，但也表示了葉爾欽所選擇的威權政治發展模式，仍無法擺脫俄羅斯政治文化中的專制主義情結。在國家發展的關鍵時刻，葉爾欽仍將危機處理放在比民主政治重要的地位上，從此我們也可以觀察到民主與專制相互矛盾性的存在。葉爾欽宣稱要建立一個民主俄羅斯，但是他所制定的９３年憲法將權力集中在總統一人身上，就是與民主有所違背的。

普京執政後，將原本已經憲法地位突出的俄聯邦總統的權力再度增強，包括加強中央對地方的控制力，以總統令和全權代表方式抑制地方分離主義來增加自己的威信、操縱國會生態，包括利用政權黨和分化反對派等動作，來確保自己在國

會中擁有多數支持以減少改革的阻力等。許多西方學者懷疑普京要走回威權主義的老路上去，不過普京的民意支持度卻非常的高。2004 年總統大選他獲得了七成的選票支持，表示俄國人民再經過十多年民主政治教育下，仍舊選擇了與其傳統歷史和政治文化相近的強人政治以及威權統治形式。普京總統上台時就對外宣稱：「俄羅斯的民主不能走回頭路，民主要在俄羅斯紮根」等，來表示他堅決建立民主化國家的決心；可是與戈爾巴喬夫和葉爾欽相同的是，他在背後的施政和決策依舊有很多部分是與民主相違的（包括箝制媒體等）。普京自己也說過：「況且到目前爲止，對民主沒有一個全面的、普遍認定的定義。沒有一定的基礎，民主根本無從談起。」，清楚表達了他對「可控式民主」的偏好。2004 年 4 月 25 日，普京發表年度國情咨文時說，建設自由、公正和民主的國家是俄羅斯當前主要的政治任務。[2]不過相同地，自由之家(Freedom House)在 2004 年 12 月 20 日對現今獨立國家的政治權利與公民自由度的調查，俄羅斯聯邦已經從之前的「部分自由」被降等爲「完全不自由」。[3]在在顯示了俄羅斯民主與專制政治的矛盾性。

新制度主義的目的是修正以往傳統制度主義所強調的主權、合法性與正式制度的研究途徑，並提出對非制度要素研究的必要性。於是新制度主義學者主張「重新探索制度」的重要性。而到底制度是什麼呢？道格拉斯·諾斯（Douglass C. North）認爲，「制度是一個社會中的遊戲規則，爲人類所創造的界限，用以約束人類的互動行爲。」[4]具體來說，研究新制度理論的學者認爲，影響政治發展和變遷的因素包括制度因素（憲法、法律、規則等）和非制度因素（憲政慣例、行爲模式、領導人意志、性格等）。本篇論文的一部分就是要探討領導人的個性、意志、心理對於制度運行的影響，以及以俄國這三位領導人的執政來觀察「人治」的現象。

我們不能把戈爾巴喬夫倡導的公開、重建和改革想像成他要走向西方式的民主體制，戈氏只是想進行社會主義架構內的改造，他改革的目的還是爲了鞏固他本人的權力。例如在利用議會和選舉制度改革來制衡共黨機構、差額選舉制度的實行是想讓人民嚐到民主的滋味來支持他的改革和鞏固自己的權力等。另外，從戈氏的改革政策實施我們也可以看到他的性格對他執政的影響。戈氏有一個特點，就是「樂觀、對生命充滿熱誠，並堅信一切事務到最後遲早會轉而有利於他；一旦他下了決心，即使那是錯的，他也會堅持到底。」一開始戈爾巴喬夫的改革是從經濟領域開始，遇到瓶頸後將矛頭轉向政治領域。在黨內遇到阻力後決心改革共黨，將權力轉移到最高蘇維埃上。等到國內政經、民族狀況失去控制，他覺得最高蘇維埃主席權力不夠，乃創立蘇聯總統制。戈氏的改革方略，好像缺乏全盤的計畫，總是變來換去，到最後失去方向；所有的改革政策都是他所提出或批准，「一計不成又生一計」，遇到阻力就換別的政策，這樣的權力變換轉移只會讓國

---

[2] 解放日報新聞，2004 年 4 月 25 日，http://202.101.38.42/www_jfdaily_com/.big5
[3] Freedom House, http://www.freedomhouse.org/media/pressrel/122004.htm
[4] North, Douglass C. 著，劉瑞華　譯，**制度、制度變遷與經濟成就**(台北：時報文化，1994 年)，頁 7。

家社會陷入混亂。許多學者將蘇聯瓦解和改革失敗的原因套在戈氏的頭上，證明了領導人本身想法、個性和意志對制度運作的確有所影響。

葉爾欽當選俄羅斯總統後，雖然已經慢慢進入民主階段，但人治風格並沒有減少。像是十月事件、出兵車臣、重要時刻訴諸人民以及因個人權力因素頻繁更換政府總理等，都反映出葉爾欽那種民粹主義作風、韌性十足、叛逆和不卑恭屈膝、強悍以及在困難中更加不屈服的個性，對他的言行應對、施政和對國家走向所造成的影響。

普京和葉爾欽是在同樣的憲法架構下，可是國家的走向卻有所不同，這也證明了俄羅斯憲法體制將總統權位過於突出，使得領導人個性和意志的差異，也會導致國家政治走向有很大的不同。在普京時期，我們也可以清楚觀察到他強國理念、愛國主義和建立統一俄羅斯的思想對其施政上的影響。例如干涉例如干涉立法體制運作、聯邦區的設立等。他從葉爾欽那裡繼承了原有的基礎，卻又發展與葉爾欽時期截然不同的國家走向。所以要研究政治發展不能只從制度面上去觀察，乃是要綜觀制度和非制度因素彼此的交互作用對國家走向的影響。

透過這篇論文我們發現，戈爾巴喬夫將國家帶往民主化、公開化的方向，帶給蘇聯人民一個全新的視野，他的改革帶有社會主義的色彩；雖然他的改革沒有成功，甚至有很大部分是爲了他自己權利的穩固，但是不能否認的將人民從專制和極權下解放出來，也留給葉爾欽一個接續改革的基礎。葉爾欽承繼了漸漸民主化的國家，他更進一步要打破舊蘇聯體制，走向西方民主制度；雖然在他的任期內，俄聯邦因爲府會衝突陷入政治混亂、經濟負成長、聯邦制度瀕臨崩解，但是他所建立的三權分立結構、普遍平等的民主選舉制度和憲政體制，卻是不可抹滅的民主根基。普京上台後，爲了整頓混亂的國家局勢，他的改革是以建立中央集權式的體制來解決俄聯邦面臨的政經亂象爲目標。

三位領導人，三種不同的意志、思想和性格，也將國家帶上三種不同的方向。非制度因素對於制度運作的影響可以明顯的觀察到。除去戈爾巴喬夫時尚有蘇共總書記統治的習氣外，自由民主化的俄羅斯，人治的情況依舊存在。這是因爲 93 年憲法就是把總統的地位突出，將國家權力和責任都放在他身上。這樣的體制對於俄羅斯是好是壞，我想這是很難評論的；但從葉爾欽時國內政治、經濟和社會一團混亂以及普京時國家民主評等等級下滑和威權式統治，我們可以發現這樣的體制不僅對於俄羅斯的民主制度有負面影響，把權力和責任放在領導人一人身上，因爲非制度因素佔的比例過重，對國家前途來說，也過於冒險。

但是，普京仍是民選總統，而且擁有很高的支持率。也許現在的俄羅斯需要的是良好的治安、能溫飽的環境和人民所期盼的統一強大的國家；民主對俄羅斯人

民來說可能尚不是最要緊的一件事。筆者相信，普京現在的中央集權式統治，是爲了要解決政經的問題，給人民一個好的生活環境。等到俄羅斯經濟發展穩定、國家政治和聯邦體制恢復正軌時，俄羅斯必將逐漸向西方式的民主政治體制前進。在轉型時期我們不宜以成熟的西方是民主政治體制去苛求俄羅斯，畢竟她有適合自己的國情和道路。