第三章　行政體制改革的比較

第一節　總統制的改革

壹、憲法改革過程與總統制（憲法權限）比較

一、戈爾巴喬夫

（一）、總統制的設立

蘇聯時期實行一黨執政制，國家權力完全掌握在執政黨手中，而共黨又透過民主集中制把權力逐步控制在黨中央、政治局、書記處手中，尤其是黨中央的總書記所掌有的權力特別大。因此黨治制最後體現爲總書記制，而總書記制有下列特徵：

１、總書記是黨政軍實際上的最高領導。赫魯雪夫時期總書記兼任政府首腦，後從布里茲涅夫開始，總書記不再兼任政府首腦，而是兼任最高蘇維埃主席和國防委員會主席。

２、總書記是所有重大問題的最終決策者。總書記透過政治局、書記處和中委及其中委的各個部委，全面控制國家政治、經濟、文化、軍事和外交，擁有最高和最後決策權。沒有總書記的同意，任何機關都不能解決任何重大問題。

３、終生制和不受監督制。名義上，總書記由中央委員會選出，在政治局中與其他政治局委員地位平等，但實際上政治局委員通常由總書記提名，而總書記也往往是政治局少數資深委員是先內定的，中央委員會的選舉只不過是履行一種程序，使其當選在黨內合法化。政治局不擁有撤換或罷免總書記的權力，且政治局多半由總書記的親信組成，這樣，總書記往往是終身職，且不受任何機關監督的。

對總書記的變革是從戈爾巴喬夫開始的。按戈爾巴喬夫的設想，總書記制及其所代表的黨治制已經變成官僚和停滯的同義詞。戈爾巴喬夫當時雖然身任最高蘇維埃主席，但在傳統蘇維埃制度下，主席只是虛位元首，只能透過議會或政府間接行使權力，面對當時日益惡化的政經和民族危機，戈氏覺得力不從心。[1]戈氏設立蘇聯總統制的想法，[2]一方面是欲藉此打破舊的國家架構，爲蘇聯政權尋找合法性基礎，一方面是要把權力轉到總統手中並藉以鞏固個人

[1] Robert T. Huber and Donald R. Kelly, eds., *Perestroika-Era politics: The New Soviet Legislature and Gorbachev's Political Reforms*(Armonk, N.Y.,M.E. Sharp, Inc., 1991). p.159.

[2] 設立總統制的想法早在１９３６年研擬憲法時就已提出，但因史達林以不合憲政體制爲由反對，他認爲一切權力歸於蘇維埃，蘇聯不需要總統。所以蘇聯的總統制並非戈爾巴喬夫獨創的想法。

權力地位。他發現他只有兩條路選擇，一是透過共黨中央政治局推行改革，由總理雷日科夫（Nikolai Ryzhkov）來面對議會，向議會負政治責任，而自己則擔任背後實權總理；第二條路是學習法國第五共和模式，設立一位獨立於議會和政府之外的總統，透過總理和部長來治理國家。戈爾巴喬夫選擇了第二條路，試圖擺脫保守而無效率的人代會來進行改革。筆者認爲戈氏沒有選擇第一條路的原因有三：一是他知道共黨的聲望每日愈下，如果透過蘇共中央來進行改革可能無法得到人民全力支持；二是蘇共中央以李加契夫（Yegor Ligachev）爲首的保守派持續反對改革；三是在戈氏的改革藍圖中，結束一黨專政，開放多黨制是讓人民對政治參與有興趣的方法之一，也是民主化的重要指標，廢除一黨專政後，蘇共可能會丟掉國家權力，[3]因此戈氏不選擇由蘇共中央政治局來繼續推行改革。

根據蘇共中央政治局委員，也是戈爾巴喬夫高級顧問雅科夫列夫（A.N. Yakovlev）說，早在兩年前就有人提出實行總統制的主張，但當時戈氏已不符合蘇聯傳統而加以拒絕。及至新修改的蘇維埃制實行成效不佳，黨仍未完全放權，他才於 1990 年 2 月 7 日蘇共中央全會上提議施行總統制。全會通過的修正黨綱聲稱，戈爾巴喬夫也正式提出建立總統制的構想。他認爲應設置民選總統並賦予強大行政權力，來確保國家穩定發展、加速重建、使政府機關能在民主化過程中維持正常功能。[4]

1990 年 3 月，人代會廢除憲法關於共黨一黨專政的第六條。1990 年 3 月 14 日，第三次蘇聯人民代表大會通過的《關於設定總統職位和蘇聯憲法（基本法）修改補充法》，規定蘇聯總統是國家元首；任期五年，一人不能連任兩屆以上；由選民直接選舉產生（但第一屆可由人代會選出）。總統候選人以獲得過半數選票者當選。

1990 年，由於戈氏的改革沒見成效，反而使國家政治經濟一團亂，蘇共的領導地位也大幅下降；加上加盟共和國要求獨立的聲浪此起彼落、分離主義塵囂日上的情勢下，要求戈氏下台的呼聲四起。基於此情況，同年 12 月最高蘇維埃通過憲法修正案，賦予總統更多權力，同時在總統之下設置直屬於他的聯邦委員會、國家安全會議和內閣。總統的一些決定可以無需經過議會討論便可直接公佈。

---

[3] １９９０年３月修憲時蘇聯取消憲法第六條有關蘇聯共產黨一黨領導地位的條文，開啓多黨制的新紀元。
[4]尹耀慶，「戈巴契夫功過未定」，**問題與研究**(台北)，第 31 卷第 2 期(民國８１年２月)，頁 21。

（二）、總統權限

筆者將蘇聯總統的重要職權分作五類來看：

１、行政人事權：向蘇聯最高蘇維埃提出總理職務人選、根據聯邦委員會的意見並與蘇聯最高蘇維埃協商組成蘇聯內閣，更換其成員、根據與蘇聯最高蘇維埃的協商免除總理職務和蘇聯內閣成員；向蘇聯最高蘇維埃提出最高法院院長、蘇聯總檢察長、蘇聯最高仲裁法院院長職務的候選人並提請蘇聯人代會批准；可提出解除上述人員職權的報告，最高法院院長除外；領導蘇聯安全委員會，其成員由蘇聯總統在考慮聯邦委員會建議並同蘇聯最高蘇維埃協商後任命；有權撤銷蘇聯內閣的決定和命令、蘇聯各部委員的文件，有權中止共和國政府違反憲法和法律的決議、命令的效力；總統還有權發布全境都必須履行的命令。

２、緊急處置權：宣布總動員或局部動員；宣布戰爭狀態並把它提交蘇聯最高蘇維埃審議，宣布在個別地區實行軍事狀態；有權在尊重加盟各和國主權和領土完整的情況下實行總統特別統治。

３、立法提案和否決權：簽署並頒布蘇聯法律；有權在不遲於兩週內把法律連同不同意見退回以重新討論和表決，最高蘇維埃可以三分之二多數票再次批准原先的決定，蘇聯總統則須簽署法律。

４、外交權：在國內和國際關係中代表蘇聯；主持談判並鑒署蘇聯的國際條約，接受外國使節國書和辭任國書，任命和召回蘇聯駐外使節。

５、統帥武裝力量權：協調國家機構在確保國家防禦方面的活動，是蘇聯武裝力量的最高統帥；任命或免除蘇聯武裝力量的高級指揮人員；宣佈總動員或局部動員，在國家受到攻擊時宣佈戰爭狀態，並立即把此問題提交最高蘇維埃。

從憲法我們可以發現蘇聯總統制不僅加強了國家元首的能力，從(1)總統任命總理和部長時需要最高蘇維埃的同意；(2) 總統如違反憲法和法律，蘇聯人民代表大會可以三分之二多數罷免他；(3)總統在國家或局部地區宣佈緊急狀態時要徵得最高蘇維埃的同意；(4)總統有義務向最高蘇維埃和人代會報告工作這四點看出它同時也增強了議會（人代會和最高蘇維埃）的立法與監督職能。

由以上我們可以看出，總統和議會都擁有對政府的監督權，形成行政雙軌制，總統和議會的權力彼此競爭和重疊，也種下日後葉爾欽與議會權力鬥爭的因。[5]

之後的葉爾欽在 1990 年當選俄羅斯聯邦總統（當時還是俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國），剛開始的時候議會支持他對抗蘇聯中央政權，因此賦予他許多特權。這一方面讓葉爾欽嚐到權力的味道，一方面也讓他的改革計畫能順利施行。但隨著蘇聯瓦解以及議會對葉爾欽的政經改革不認同的情況下，保守派掌控的俄羅斯議會決定收回賦予葉爾欽的權力，俄羅斯也陷入了府會衝突的混亂。因此，對葉爾欽而言，人代會和最高蘇維埃是阻礙他改革的絆腳石，也是與他爭奪國家權力的對手。所以 93 年 10 月以武力解散議會後，葉爾欽在為自己量身訂作憲法中，將總統的權力大大增強，並把人代會和最高蘇維埃改制為兩院制國會，國會的地位從國家最高權力機關變成純粹的立法機關，權力大大降低。成為「強權總統」並維持「超級總統制」可以說是葉爾欽對總統制改革的重心。

二、葉爾欽

（一）、新憲制定的過程

1991 年 3 月，葉爾欽利用蘇聯就是否保留聯盟進行全民公投之機，俄聯邦決定在俄羅斯全境同時就是否設立俄總統問題進行全民投票。結果，有 52%的選民贊成，使葉爾欽的總統制設想為俄民眾所確認。俄人代會於 4 月 2 日通過決議，授與葉爾欽以臨時總統的權力，並在 6 月 12 日由全民直接選舉俄羅斯總統。1991 年 4 月 24 日，俄最高蘇維埃通過了《俄羅斯聯邦總統法》，5 月 21 日至 25 日，俄第四次人代會舉行，批准了此一法案並相應修改和補充了俄羅斯憲法。1991 年 6 月 12 日，葉爾欽在總統大選中戰勝雷日科夫、日里諾夫斯基等人，以 57.3%當選為俄歷史上第一任總統。

在 1991 年 6 月到 1993 年 12 月，可以說是俄羅斯總統制的過渡期。在此一時期的，根據 1991 年 4 月俄議會制定的俄總統法和有關俄憲法條文的修改和補充，具有以下幾個特點：

１、其地位在人代會之下。人代會是俄聯邦最高國家權力機關，而聯邦總統不是國家元首，只是聯邦最高公職人員和俄聯邦執行權力機關首腦。

[5] 俄羅斯獨立後仍使用此部憲法，直到９３年新憲問世為止。

２、權力範圍較小。此階段俄聯邦總統主要權力範圍在行政方面，無權規定國家對內對外政策的總方針，人事提名權也限制在政府和軍隊上，對最高法院、最高檢察長等無提名權；即使在政府的人事上，總統在任命外交部長、安全部長、國防部長和內務部長時，也須徵得俄最高蘇維埃同意；總統也無權解散和終止人民代表大會和最高蘇維埃的活動；也無權直接解散政府，需徵得議會同意。

３、總統的立法動議權和行政命令權受限制。這一時期的憲法規定總統享有立法動議權，法律簽署權和發布命令權等。但同時憲法規定，總統權力不得用於改變俄國家體制，解散和中止任何合法選出的國家權力機關的活動，如違反，可立即中止總統權力；總統令不得與憲法和法律相牴觸，如有牴觸，憲法和法律則繼續有效。俄最高蘇維埃可中止總統令執行。

４、總統可被罷免。人代會有權通過撤銷總統職務的決定，俄最高蘇維埃可以提高罷免總統的動議，請人代會以三分之二多數通過。

1991 年 8.19 事件發生後，葉爾欽趁機把原歸蘇聯中央的權力掌握於自己手中，同時 1991 年 9 月的俄第四次人代會又授與總統特別權力，這使俄總統的權力急速膨脹。蘇聯中央政權被摧毀後，俄總統與議會之間變發生了尖銳矛盾。俄議會利用現行憲法，試圖收復過去本屬於議會的權力，而葉爾欽則以改革爲名，強調加強行政權。在這種情況下，只有兩種解決方法，一是放棄總統制，一是制定新憲。葉爾欽選擇了第二項。從此，俄羅斯陷入總統與議會之間的鬥爭（91~93 年）。

1991 年底，蘇聯解體，俄羅斯聯邦獨立，以葉爾欽爲首的憲法委員會成員和以哈斯布拉托夫爲首的最高蘇維埃兩大陣營同時投入制憲工作。葉爾欽陣營主張擴大總統權力，建立西方式總統制，以利葉爾欽進行各項改革政策的推行；而哈斯布拉托夫一方則反對總統制，主張建立高效率、立法權至上的議會制，總統任命聯邦公職人員需經過議會同意；總統無權解散議會，議會也無權罷免總統和整個政府。雙方目的都是希望強化自身權力，而制定一部「適合自己的憲法」便成爲這段期間總統和議會（人代會和最高蘇維埃）的鬥爭焦點。[6]

[6] Vera Tolz, “Problem in Building Democratic Institution in Russia”, *REF/RL Research Report*, Vol.3, No9(4 Mar 1994), p.2..

1992 年 4 月 6 日至 4 月 21 日俄羅斯舉行第六次人代會。在會議中，各種版本的憲法草案被提出討論。有斯洛柏金（Slobodkin）起草的共產黨版、魯哲揚夫（Rumyantsev）起草的憲法委員會版、沙赫賴（Shakhrai）和艾立克西耶夫(Alekseev)起草的總統工作小組版、索布恰克（Sobchak）起草的聯邦版等。這些版本雖然制度不同，卻有許多相似點，例如對多黨制、市場發展關係、所有制等問題上，甚至左派人士的憲法草案版本也是如此主張。[7]

1992 年 12 月 1 日第七次人代會開議時，保守派揚言要收回葉爾欽的特別權力，並要求代總理蓋達下臺。由於第五次人代會賦予葉爾欽的特別權力將於 12 月 1 日到期，若人代會拒絕延長這項權力，屆時葉爾欽權力將大幅削弱。這次會議的議程包括：經改進程案、總理人選案和修改憲法案；在憲法修正案討論中，關鍵性的一案「國會有權決定政府的組成和解散案」被否決，使葉爾欽仍保有任命內閣之權。

這次人代會會議還否決了葉爾欽提名蓋達出任總理的人事案，府會緊張關係持續惡化。葉爾欽於 12 月 10 日發表演說，指責人代會對於改革是爲反對而反對，他已無法繼續與議會合作，他將舉行全民投票來決定國家由誰統治；而議長哈斯布拉托夫（Ruslan Khasbulatov）在聽完葉爾欽演說後，憤而表示將辭職，以表達他不會接受葉爾欽的獨裁統治。[8]最後在憲法法院院長佐金（Valerii Zor’kin）的斡旋下，雙方達成協議，１１日通過《關於穩定俄羅斯憲法制度》（On the stabilization of the Russian Federation’s Constitution system），決定 1993 年 4 月 11 日就俄羅斯憲法基本條款進行全民公投。人代會同意在全民公投前，停止限制總統權力的憲法修正案；而總統則同意推薦數名總理候選人提交人代會討論，人代會在會議最後一天同意由契爾諾梅爾金（V.S. Chernomyrdin）出任下任總理。

第八次人代會自 1993 年 3 月 10 日至 3 月 13 日爲止。由於 1992 年 12 月的第七次人代會中葉爾欽提議舉行全民公投，所以此次會議府會雙方鬥爭焦點，除了權力分配的問題外，又增加了公投的問題。第一天會議上，代表們將第一項議程內容擴大爲審議第七次人代會作出的《關於穩定憲法制度的決議》，無異是人代會企圖取消全民公投並削弱總統權力。面對議會做法，葉爾欽乃提議在新憲通過前，不得對現行憲法進行修改和補充，總統和國會不得頒布破壞權力平衡的法令。3 月 13 日，人代會無視葉爾欽建議，仍以六百五十六票贊成對一百八十

[7] 郭武平，**社會變遷與俄羅斯憲政發展模式的選擇**(台北：國科會研究案，民國 88 年 8 月)，頁 29。
[8] Российская газета, 2 Dec. 1992, p.1

四票反對壓倒性的表決通過了《關於實施憲法改革措施》（On the measures to Implement Constitution Reform）的八條決議案。該法案削弱了總統權力，不僅規定第七次人代會作出的「關於穩定憲法制度」的決議無效，且在第七次人代會中被凍結的若干憲法條款將重新生效，包括一旦發現總統有解散任何經合法選舉產生的國家政權機構或停止其活動的意圖時，可立即停止總統權力。事實上已剝奪了總統解散議會或採取非常措施的權力。面對議會此舉，葉爾欽憤而離席並揚言如期舉行全民公投，他並透過電視廣播向俄羅斯人民發表了一篇「告俄羅斯公民書」的演說，譴責俄人代會違憲，阻撓政府經改，意圖重建共黨政權，因此將從當天至 4 月 25 日公投前將施行「特別統治」。[9]

面對葉爾欽突如其來的攻勢，副總統魯茲科伊（A.V. Rutskoy）譴責葉爾欽，並拒絕在總統發布的命令上簽字。憲法法院院長佐金則說，葉爾欽的總統令破壞了憲法中權力分立的原則。[10]俄羅斯蘇維埃兩院立即召開聯席會議，會中代表強烈譴責葉爾欽獨裁，憲法法院也迅速的審理該案，於 3 月 23 日裁定葉爾欽「告俄羅斯公民書」的演說違憲。24 日，葉爾欽發布《俄羅斯總統關於克服政權危機前執行機關活動的命令》（On the activity of Executive Bodies Pending the resolution of the crisis of power）的正式命令，取消了「特別統治」的字眼，亦未反擊人代會，言詞和緩許多。但人代會仍決定將於 26 日召開第九次會議，討論彈劾總統的細節問題。

人代會第九次大會於 1993 年 3 月 26 日至 3 月 29 日。會議一開始哈斯布拉托夫便強調總統集國家權力於一身，破壞了權力制衡；他並主張修憲以提前舉行總統及議會選舉，而新憲法則應取消人代會，改爲兩院制國會。

29 日上午，人代會以五百三十五票贊成對兩百一十三反對的表決通過指責葉爾欽的緊急統治命令嚴重破壞聯邦憲法。之後人代會則以六百五十四票贊成、一百零二票反對、二十七票棄權下通過「關於 4 月 25 日全民公投和總結的程序」，決定於 4 月 25 日就四項問題進行公投，如圖表二所示：

（圖表二）1993 年 4 月 25 日公投項目與結果

公投題目	投票率%	贊成率%	反對率%

[9] Российские вести, 23 Mar. 1993, pp.1~2
[10] Российская газета, 23 Mar. 1993, pp.2~3

你是否信任總統葉爾欽？	64.18	58.67	39.02
你是否支持總統和政府自１９９２年以來推行的社經改革政策？	64.08	53.05	44.56
你認爲是否需要提前舉行總統選舉？	64.08	31.71	30.21
你認爲是否需要提前舉行議會選舉？	64.14	43.08	19.30

※資料來源：Jorgen S. Rasmussen & Joel G. Moses, *Major European Governments* (California: Wadsworth, Inc., 1995). p.633.

4 月 27 日，中央選舉委員會主席卡沙科夫（V. Kazakov）宣佈全民投票結果。全俄羅斯 85 個選區將近六千萬人投票，投票率約 64.6%。投票結果有 58.67%的人信任葉爾欽；有 53.05%的人支持葉爾欽的經改；有約 68%的人反對提早選舉總統；有 43.08%的人贊成提早改選國會，[11]這結果對葉爾欽而言可說是大獲全勝。

葉爾欽贏得人民的認同與支持後，更加速進行新憲法制定，於 4 月 26 日起舉行的俄羅斯聯邦「共和國領導人會議」中，他向各共和國提出他的新憲草案，要求他們於 5 月 20 日前提出意見，以便於 6 月 5 日的制憲會議上作出最後的決定。在當時憲法規定下，只有人代會有權制憲，制憲會議的召開就是欲擺脫人代會的束縛，直接通過憲法。葉爾欽於 4 月 29 日公佈了前副總理沙赫賴等人所起草的憲法草案，並交由各聯邦主體代表討論。

葉爾欽於 1993 年 5 月 20 日發布《關於召開制憲會議並完成俄羅斯聯邦憲法準備工作》（On convening a Constitutional Conference and completing the preparation of a draft constitution for Russian Federation）的總統令，宣佈將在 1993 年 6 月 5 日舉行制憲會議。人代會主席哈斯布拉托夫則反對制憲會議，然而最高蘇維埃內部對葉爾欽是否應當召開制憲會議並未達成共識，因此 6

[11] Исвестия, 28 Apr. 1993, p.2

月 5 日的制憲會議就在總統單方籌備下展開。

1993 年 6 月 5 日葉爾欽召開制憲會議。草案制定程序是先由總統制憲工作小組將建議意見分析整理後，交由分組後之制憲會議代表討論，作成結論，再提交全體會議上討論表決，以決定通過與否。

7 月 22 日，制憲會議終於在出席投票五百八十五票中以四百三十三票贊成、六十二票反對、六十三票棄權通過了新憲草案。同時人代會方面也成立制憲委員會，並於 5 月 8 日公佈了人代會版的新憲法草案，此議會版憲草亦於 8 月 12 日經最高蘇維埃通過，準備與葉爾欽打一場憲法爭奪戰。

因制憲問題而檯面化的總統議會之爭，於 1993 年 8 月後達到高峰。當時葉爾欽公然宣布解散議會，使俄羅斯政治情勢更加嚴峻。人代會針鋒相對，作出撤銷總統職務的決定，並任命副總統魯茲科伊擔任代理總統，最後終於導致葉爾欽砲轟白宮的十月事件。十月事件後，葉爾欽消除了反對派，議長哈斯布拉托夫被捕入獄，最高蘇維埃不復存在，從此結束了兩方圍繞憲法而進行的長達兩年的鬥爭。葉爾欽抓住機會，於 1993 年 11 月 10 日公佈了第四部俄羅斯聯邦新憲法草案，同年 12 月 12 日，以全民公決形式通過了此部新憲法，該憲法於 1993 年 12 月 25 日公佈之日起生效。

93 年憲法的制定是以除去議會對總統的制衡爲主要考量，加上國家權力的核心——行政權掌握在政府手中，因此 93 年憲法特別加強了總統對政府的控制（總理、副總理和各部首長都由總統任命）以及對國會的掌控權。

（二）、93 年新憲之下總統的權限

俄羅斯聯邦 93 年憲法的政治體制，根據第十條憲法條文規定，其國家權力的行使是建立在行政、立法、司法三權分立的基礎上。可是如果我們去觀察憲法第四章有關總統職權的專章中，從八十條到九十三條明確指出，俄羅斯總統具有向下干涉聯邦政府以及介入地方事務的實際權力，也有對立法機關及司法機關的制衡的權力，必要時又可以從三權分立的運作中脫離，以協調三權的紛爭。加上之前副總統魯茲科伊的背叛，葉爾欽在 93 年憲法中取消了副總統這項職位，所以，俄羅斯聯邦政治體制三權之間的關係是以總統爲一發動中心，聯邦總統

的權力和角色決定了俄羅斯聯邦國家政治體制的根本因素。[12]

筆者將 93 年憲法賦予總統的權力分成三類來觀察：第一類總統權力是行使時不受其他權力的制約。第二類總統權力是行使時受到立法權制約，這之中又可分爲兩項：第一項是總統權力居主動位置；第二項是總統權力居被動位置。

第一類權力有：[13]

８０條－３：確定國家對內對外政策的基本方向，

８３條－３：作出俄羅斯聯邦政府辭職的決定

８３條－５：副總理以及各部部長之任命與解職，由總理建議總統任命

８３條－６：聯邦其他各法官的任命，

８３條－７：領導及組成國家安全會議，

８３條－８：確定聯邦軍事準則，

８３條－９：組織總統辦公廳，

８３條－１０：任免總統駐各聯邦地區全權代表，

８３條－１１：任免最高軍事統帥，

８４條－１：確定國家杜馬選舉，

８４條－２：解散國家杜馬，

８４條－３：決定全民公投，

８５條－１：使用協商程序解決聯邦機構與聯邦主體機構兼，聯邦主體機構相互之間的爭端，或送請相關法院裁決，需要法院判決協同行使

８５條－２：在相關法院判決前暫停聯邦主體行政機關法規的實行，

８６條－１：領導對外政策

８６條－３：簽署已批准的文書

８６條－４：接受外國使節的到任及離國書

８８條－１：宣布進入緊急狀態，由聯邦委員會批准總統命令來協同行使

８９條－１：決定國籍以及提供政治庇護

---

[12] 趙竹成，“俄羅斯聯邦總統的權利與角色”，選自高朗、隨杜卿主編，*憲政體制與總統權力*，台北，國家政策研究基金會出版，民９１年，頁

[13] 整理自 *The constitution of Russian Federation*(Helsinki: Finnish Lawyers' Publishing, Jan, 1994). pp.64~67, 75, 78.

８９條－２：頒發俄聯邦的國家獎勵，授與俄聯邦的榮譽稱號、最高頭銜以及其他最高專門稱號，總統可單獨行使

８９條－３：實施特赦，總統可單獨行使

１１５條－３：如果聯邦政府之決議和命令與聯邦憲法、聯邦法律以及總統令相牴觸時，可由總統予以取消

８７條－１：決定在俄羅斯境內使用聯邦武力

８４條－４：提出法律案

１２５條－２：提出釋憲案。

第二類權力第一項（總統權力居主動地位）：[14]

８３條－１：任命聯邦總理，由國家杜馬行使同意權，但３次反對總統可以選擇解散杜馬

８３條－１２：任命及召回駐外代表　向兩院相關委員會提出諮詢後行使

８４條－５：簽署及頒布聯邦法律　法律案需由兩院多數通過，總統可以拒絕簽署，法案退回聯邦議會，如果議會三分之二多數再次通過，總統必須頒布該法律

８６條－２：談判和簽署國際條約　由聯邦會議批准或撤銷

８７條－２：宣布進入戰爭狀態　由聯邦委員會批准總統令後實施。

第二類權力第二項（總統權力居被動地位）[15]

８３條－４：中央銀行總裁的任命及辭職　向國家杜馬提出人選及辭職問題

８３條－６：提出任命或解除憲法法院、最高法院、仲裁法院法官和聯邦總檢察長的職務問題　向聯邦委員會建議

１０２條－１：決定在俄羅斯境外使用聯邦武力　此項權利的行使者是聯邦委員會，總統只執行最高統帥職務。

由上述條文分類，我們可以發現葉爾欽所被賦予的憲法權限當中，幾乎都是屬於第一項，也就是他可以獨自運作而不受其他權利的制約。接著我們來觀察他需要別的權力協同他實施的權限，包括：

[14]整理自 *The constitution of Russian Federation*(Helsinki: Finnish Lawyers' Publishing, Jan, 1994). pp.65～66.
[15]整理自 *The constitution of Russian Federation*(Helsinki: Finnish Lawyers' Publishing, Jan, 1994). pp.65, 70.

１、需要總理的協同來實施的權限。這裡我們必須先回到憲法第一百一十條條文，根據這條憲法規定，聯邦的行政權由聯邦政府行使，理論上來說，聯邦政府是最高行政機關，而聯邦總理是最高行政首長才對。不過，如果我們詳細研究總統權力部分，可以發現：總理由總統任命、聯邦政府會議由總統主持、總統決定副總理及各部首長人選、確定聯邦政府組織、接受政府總辭以及總統可以撤銷聯邦政府的決議及命令。可以發現行政權屬於總統，總理只是執行。總理只是總統的幕僚長。加上總理的權力基礎來自總統授予，而非來自民意，因此總理實無與總統抗衡的可能性。總理唯一工具是利用憲法一百一十七條第四項，主動向國家杜馬提出信任案，透過國家杜馬對政府的信任來制衡總統。雖然葉爾欽時期的國家杜馬是被反對派所掌握，但拒絕信任後總統可以選擇政府總辭或是解散杜馬，所以基本上，無論總理或國家杜馬都不願冒此風險與總統對抗。

２、需要聯邦委員會協同或批准來實施的權限。聯邦委員會成員一方面是縱總統在選舉程序中在各聯邦主體的政治樁腳，又是聯邦中央的政治盟友，對於總統意志的貫徹一向比國家杜馬高許多；加上 93 年憲法所賦予總統直接干涉聯幫主體事務的權力，[16]因此表面上在這些總統權限實施上，聯邦委員會有制約的權力，但基本上聯邦委員會沒有與總統對抗的依據。

３、需要各級法院協同實施的權限。從憲法第八十三條第六項我們看到，聯邦法院各法官是由總統任命，而不是司法權的獨立權限。這裡並不是的說俄羅斯的司法一定是不獨立的，但總統權力對司法權某種程度的滲透和控制，確實是存在的，也多少導致司法制衡總統的權力受到壓縮。

４、需要國家杜馬認可以及批准來實施的權限。這些大概是所有總統所擁有權限中受到最多制約的，因爲國家杜馬在葉爾欽時期一直是被反對黨所掌握。不過，綜合憲法條文來觀察，可以看出國家杜馬對總統權力的制約在實行上是困難且有限的。第一，在對總理同意案上，國家杜馬如果３次否決總統提出的總理人選，總統可以解散國家杜馬；第二，通過對政府的不信任案後，總統也可以選擇解散國家杜馬；第三，國家杜馬雖可以否決總統提出的法案，但是總統可以用總統令形式繞過國家杜馬來實現自己的立法權（但不可違憲）。這些都在在顯示出國家杜馬制衡總統的困難。

[16] 俄羅斯聯邦憲法第８５條第一項及第二項。

根據以上說明，我們從憲法條文設計中，可以清楚看出葉爾欽在 93 年憲法終就是把自己塑造成強權總統。雖然從行政權運作上把俄羅斯歸類爲「雙首長制」或「半總統制」，但在權力運作以及形式上，俄聯邦總統的權力甚至比總統制國家的總統還大。

（三）、超級總統制

學者吳玉山曾從三項因素來分析俄羅斯總統權力的大小：人事決定權、規則制訂權和行政領導權。

１、人事決定權。要討論總統的權利，最重要的指標就是人事決定權。而就人事決定權方面，可分作兩部分討論：總統任命總理的權力和總統解散國會的權力。

總統任免總理的權力：俄羅斯從 93 年新憲實行後，葉爾欽四次替換總理，而從契爾諾梅爾金、基里延科、普利馬可夫到普金，沒有一位是國會多數黨派（主要指共黨）的領導人。雖然俄憲法規定，總統任命總理必須經過杜馬同意，但葉爾欽在任命總理時作風強硬，以解散國會作威脅。所以如果按照休葛（M.S. Shugart）和凱利(J.M. Carey)的歸類，俄羅斯是歸類爲「總統－國會制」。[17]

總統解散國會的權力：就俄羅斯而言，當國家杜馬連續三次拒絕總統提名的總理候選人時，總統可以解散杜馬，而如果杜馬連續在三個月內兩次通過對政府的不信任案時，總統得解散杜馬或罷免政府。最能表現俄羅斯總統在此方面權力的是它可以主動要求杜馬給予信任，而如果杜馬拒絕通過信任案，總統可以解散杜馬。

２、規則制定權

1991 到 1993 年間，俄羅斯人代會賦予葉爾欽極大的命令權，而此授權範圍是極大的，當時大部分的經改措施都是透過葉爾欽的總統令施行的。爲保持此一權限，葉爾欽還在 93 年憲法中將總統的命令權入憲。所以基本上俄羅斯總統從憲法中獲得了一張空白支票，可以自行發布命令，而此命令與憲法同等級，在被證明違憲或違法前均屬有效。[18]

---

[17] M.S. Shugart & J.M. Carey, *Presidents and Assembly: Constitutional Design and Electoral Dynamics*(Cambridge: Cambridge University Press 1992). p.15.

[18] 吳玉山，**俄羅斯轉型 1992~1999**(台北：五南出版社，民國 89 年 4 月)，頁 144。

３、行政領導權

總統領導行政的權利主要表現於它能夠直接指揮或運作行政機構，以實行其政策。在半總統制下，這方面的權力集中在關於外交、軍事和國家安全等領域。俄羅斯在這一部分權力很大。在俄羅斯，總統有權決定內外政策方針、主持政府會議、主持國家安全會議、主導外交政策。

從上述比較來看，三點因素綜合來說，93 年憲法賦予葉爾欽三種權力：總統專屬之行政權、控制內閣權和制約杜馬國會的權力（當杜馬不同意總統的總理人選時，可以解散杜馬）。使得葉爾欽成爲強勢總統，他的權力甚至超越了美國等總統制國家總統，93 年葉爾欽爲自身量造的憲法造就出俄羅斯的「超級總統制」（Super-Presidentialism）。

三、普京

總統權力的增強

普京在 2000 年當選總統至今，對於「總統制」本身並沒有憲法條文上的修改。他繼承了葉爾欽留給他的憲法，擁有依舊強勢的總統權限。不過他在別的方面，無論是利用總統令形式或是國會生態的操作，使他大大增強的俄羅斯聯邦總統的權力，甚至讓他完成了葉爾欽無法實現的「夢想」。這裡我們僅作簡單的描述，這些點將會在下面兩章有完整的分析和比較。

１、大刀闊斧地改革聯邦制度，實行垂直式的中央集權。普京在 2000 年 5 月 13 日發布第 849 號總統令，將全國畫分爲七個聯邦區，並派駐總統全權代表。5 月 27 日簽署第 967 號總統令，首次將七名全權代表列爲聯邦安全會議的成員。[19]此舉目的在於打擊地方分離主義，改革葉爾欽時期「中央弱」－「地方強」這樣頭輕腳重的窘境。葉爾欽所給予各聯邦主體「你們能拿多少權力，就拿多少權力」的原則將成過去式。[20]

２、利用政權黨在國會中取得多數，不用像葉爾欽一樣在許多人事任命和決策上與國會妥協。1999 年杜馬大選，當時擔任俄羅斯聯邦政府總理的普金所支持剛成立三個月的團結黨就依附著他的車臣戰爭英雄的光環以 23.32%的高得票率進入杜馬（獲得總席次七十二席），不過當時俄共還是議會第一大黨（總席次 113）。2001 年 12 月 1 日，在普京的授意下，「團結黨」

[19] 劉向文，**俄國政府與政治**(台北：五南出版社，2002 年 10 月)，頁 105。
[20] 趙竹成，「俄羅斯聯邦「聯邦制度」的改造」，**俄羅斯學報**(台北)，第 1 期(2001 年 1 月)，頁 189。

（Unity）、「祖國」運動(fatherland movement)、再加上「全俄羅斯」(All Russia)運動合併爲「統一俄羅斯」黨(United Russia)，以一百三十八席壓過俄共的一百一十三席成爲第一大黨。2002 年「統一俄羅斯」黨又提出按議員比例來重新分配各委員會領導權的議案，迫使俄共從一些重要委員會的領導席位退出，並造成俄共內部的分裂。俄共的國會勢力縮減，地位大大降低。[21]有了政權黨在杜馬中的支持，普京的總統權力更是無人能制衡。

四、總統權力的比較

綜合比較戈爾巴喬夫和葉爾欽的總統制，我們可以發現兩人都是想要增強自己的權限來解決當時國家的問題。基本上來說兩人所擁有的憲法權限差不多，最大的不同處在於議會方面對總統的制衡力。戈爾巴喬夫在強化本身權力的同時，也增加了人代會和最高蘇維埃對行政權的監督能力；葉爾欽在經歷過與議會的鬥爭後，93 年的新憲將議會權限大大的縮減，兩院制國會對總統幾乎沒有什麼制衡能力，彈劾和罷免總統都變成“不可能的任務”，而總統卻可以在多種情況下解散杜馬重新選舉。俄羅斯憲法中所規定的三權分立在實際上變成總統權獨大的局面。

如果我們把普京加進來與葉爾欽比較，就可以清楚發現兩人權力大小的差異，尤其是在人事任命權上面。葉爾欽執政時期，國會一直是被反對黨掌控，雖然憲法給予葉爾欽任命總理的決定權，但他還是必須注重國會的生態，所以最後總理人選往往不是他想要的第一選擇，而是他與國會妥協後雙方都可以接受的人來出任總理。普京利用政權黨在杜馬大選中取得多數席次，有使國會成爲他的“橡皮圖章”的趨勢；加上他的民意支持度比葉爾欽高太多，因此他可以比葉爾欽更靈活、更強勢地運用自己的憲法權限。

貳、總統大選

一、戈爾巴喬夫

1990 年 2 月，蘇聯最高蘇維埃經過激烈辯論，以三百四十七票贊成，二十四票反對，四十三票棄權的絕對多數通過了設立總統制並修憲的決議。1990 年 3 月修憲廢除第六章，也就是廢除共黨一黨專政的領導地位。之後，爲填補因蘇共喪失領導地位的權力真空，蘇聯人代會召開第三次大會，對總統制進行討論，大會決定：設立總統制，總統可以兼任總書記，總統

[21] 許志新，「普京政治思維與實踐」，**俄羅斯中亞東歐研究**，第 5 期(2003 年)，頁 5。

有權實行緊急狀態，當選總統年齡限制爲三十五至六十五歲，第一任總統由蘇聯人代會選舉，以後各屆在交由全體選民選舉。[22]由於蘇聯總理雷日科夫（Nikolai Ryzhkov）、內務部長巴卡京（V.V. Bakatin）放棄候選資格，3 月 14 日，人代會以一千二百二十九人贊成票（占總代表人數 59.2%）選出戈爾巴喬夫爲第一任蘇聯總統。但由於他沒有直接由全民選出，所以他的合法性也打了折扣，使他成爲蘇聯第一也是最後一任總統。

跟戈爾巴喬夫比較起來，葉爾欽可算是「正牌」總統。這樣說的原因是葉爾欽是真真正正由人民選出來的。他本人也知道由民眾直選才能有足夠的合法性和授權來處理政經改革問題，訴諸民眾更是成爲他從政的金玉良言。

二、葉爾欽

（一）、1991 年第一任總統大選

1991 年 3 月，葉爾欽利用蘇聯就是否保留聯盟進行全民公投之機，俄聯邦決定在俄羅斯全境同時就是否設立俄總統問題進行全民投票。結果，有 52%的選民贊成，使葉爾欽確認了民眾對直選總統的支持。俄人代會於 4 月 2 日通過決議，授與葉爾欽以臨時總統的權力，並在 6 月 12 日由全民直接選舉俄羅斯總統。1991 年 4 月 24 日，俄最高蘇維埃通過了《俄羅斯聯邦總統法》，5 月 21 日至 25 日，俄第四次人代會舉行，批准了此一法案並相應修改和補充了俄羅斯憲法。

根據總統選舉法規定，任何一個已註冊政黨和社會團體都可以提出候選人，沒有經過已註冊政黨和社會團體提名的候選人，需要十萬人以上的連署才能參選。當時參加競爭的有主張激進改革的葉爾欽、主張漸進式改革的前蘇聯部長會議主席雷日科夫、蘇聯人代會代表巴卡金以及極端民族主義份子日里諾夫斯基等人。

1991 年 6 月 12 日，葉爾欽利用他在八月政變中民族英雄的光環，乘勢在總統大選中以 57.3%的獲票率當選爲俄歷史上第一任總統。[23]

（二）、1996 年俄羅斯第二任總統大選

1995 年 12 月議會大選後，俄羅斯各政治力量就已經開始角逐總統職位。葉爾欽、久加諾夫、日里諾夫斯基、列別德等人都宣佈參選。當時葉爾欽政績不盡理想，俄羅斯經濟成長率

[22] 當時設立的蘇聯總統是一個獨立體制，目的就是要將領導權集中在一人身上。
[23] 投票率約爲７４．６％，韃靼斯坦共和國拒絕參加。

爲-4%，通貨膨脹率是 187%，政府貪污，黑道盛行，再加上車臣戰事曠日持久，人力財力耗費過巨，人民普遍不滿。相反，主要對手，共黨領導人久加諾夫挾國會選舉共黨大勝的威勢，選戰開始初期在民調上大幅領先葉爾欽。但葉爾欽卻急起直追，1996 年初民調支持率爲 7.8%，到了 4 月上升到 20..7%，第一次超越久加諾夫的 19.8%。

1996 年 6 月 16 日，葉爾欽在第一輪投票中獲得 35.28%的選票，略領先久加諾夫的 32.03%。第二輪投票由兩人進行殊死戰，葉爾欽以 53.82%對 40.31%大勝久加諾夫。

（圖表三）1996 年總統大選第一輪得票情形

候選人	得票數	得票率(%)
鮑里斯・葉爾欽	26665495	35.28
格那吉・久加諾夫	24211686	32.03
亞歷山大・列別德	10974736	14.52
格里高里・雅夫林斯基	5550752	7.32
弗拉基米爾・日里諾夫斯基	4311479	5.70

（圖表四）1996 年總統大選第二輪得票情形

候選人	得票數	得票率(%)
鮑里斯・葉爾欽	40208384	53.82
格那吉・久加諾夫	30113306	40.31
兩位候選人都反對	3604550	4.83

※資料來源：V.A. Kolosov & R.F. Turovskii, “Fall and Winter Elections of Regional Executive Heads,” *Russian Politics and Law(*Armonk, N.Y. *)*, March-April, 1998, p.85.

葉爾欽之所以能夠從一開始民調落後，到最後獲得勝利，主要的原因有：

１、西方的援助。西方國家以自己的利益爲出發點，認爲葉爾欽當選可能對自己較爲有利，相比之下，他們一般不願見到久加諾夫勝選，怕俄羅斯在共黨領導下走回社會主義的舊路線。於是葉爾欽充分利用西方的支持，包括他在 1996 年初達成了西方給予俄羅斯鉅款金援的協

議，以及邀請法國、德國外長在訪問莫斯科時公開表示支持葉爾欽等，爲自己的連任鋪路。

２、高明的選舉策略以及成功運用現任總統的行政資源。葉爾欽執政這幾年來，累積了大量的政治經驗，他利用這些經驗，盡可能爲自己爭取更多政治力量和選民的支持。他一方面宣稱自己是民主改革者，一方面又吸收民族主義和大國主義的支持者，樹立自己全民總統的形象；再者他善用政經資源，控制新聞媒體，透過制定政策、新聞宣傳、人事任命等來影響選舉過程；他還用現任總統特權，來爲其競選服務，例如在人事上撤換丘拜斯和科濟列夫等人，在政策上頒布了保障退休金，補償 1991 年以來因經濟改革而有損失的居民以及宣布與車臣的和平計畫等，都有效打擊別的候選人

３、成功吸收在第一輪投票中佔第三的列別德將軍的票，[24]使他成功連任。這表示葉爾欽對俄羅斯複雜政治情況有深刻的認識。

４、共黨的僵固態度。由於共黨不肯妥協的態度，不能接受久加諾夫的選民多於不能接受葉爾欽的選民；加上「勝者全拿」(winner-take-all)的選舉心理，[25]只要不希望共黨復辟以及不能容忍恢復蘇聯的選民只有被迫把票投給葉爾欽，這種狀況越到第二輪投票越清楚。因此葉爾欽宣傳的重點就是強調他是反共陣營的唯一希望，是能擊敗久加諾夫的唯一人選，成功的吸收許多反共選民的票。因此越接近選舉，葉爾欽的支持率越上升。[26]

葉爾欽的當選，象徵俄羅斯經濟改革政策不會有太大的變革，也代表了俄羅斯的民主又過了一關，漸漸趨於穩定。這次的選舉過程中雖然雙方爲了勝選各自使出選舉花招，但大抵上都在國家憲政法律的制度框架內進行，表示這樣的遊戲規則已被人民和各政治勢力所認同，這對俄羅斯以後的民主之路是有重要意義的。

三、普京

（一）、2000 年第一任總統大選

---

[24] 本來葉爾欽欲爭取亞夫林斯基的支持，但亞夫林斯基索價過高，葉爾欽轉與列別德合作，他答應讓列別德坐上國防會議秘書以及總統安全顧問的職位，成功吸取列別德的票。

[25] Linz, Juan J. “Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it make a Difference?” In Juan Linz and A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*(Baltimore: John Hopkins University Press, 1987). pp. 13~15.

[26]吳玉山，**俄羅斯轉型 1992~1999**(台北：五南出版社，民國 89 年 4 月)，頁 88。

2000 年總統大選共有 11 名候選人參加，包括普京、共黨領導人久加諾夫、亞布羅科集團領導人雅夫林斯基、自民黨領袖日里諾夫斯基、西伯利亞地區克麥羅渥省省長圖列耶夫等人。原本普京的最大敵手普利馬可夫因爲被媒體大肆抹黑以及國會選舉失利的綜合因素下，[27]提早退出了選戰。

選前的民調預測，普京肯定勝選，問題只是在於他能不能在第一輪就獲得超過 50%的選票。3 月 28 日，普京不負眾望，第一輪即以 52.94%的得票率當選俄羅斯聯邦第三任總統。

（圖表五）**2000 年總統大選得票率一覽**

候選人	得票率（%）	總得票數
普京	52.94	39740434
久加諾夫	29.21	21928471
雅夫林斯基	5.80	4351452
圖列耶夫	2.95	2217361
日里諾夫斯基	2.70	2026513

※ 資料來源：“Official Results of Presidential Election in Russia in 2000,” Center for Russian Studies

整合來看，普京這次能勝選的原因不外乎四點：

１、克里姆林宮相助（包括葉爾欽本人）。葉爾欽提前於 1999 年 12 月 31 日辭職，並宣佈總統大選提前在 2000 年 3 月舉行。[28]當時剛選完杜馬的各政黨聯盟尚未做好準備，面對忽然間迫在眉睫的總統大選，都有措手不及之感。葉爾欽此舉成功打亂反對勢力的佈局，幫助普京贏得選舉。而普京能迅速由無名之輩到眾所皆知，克宮的宣傳也是功不可沒，俄羅斯媒體當時就有說到普京出現在大眾媒體的頻率非常高。[29]

２、國家杜馬勝選。剛成立三個月，缺乏綱領和組織的團結黨就在普京的支持下以第二高票成爲杜馬第二大黨。而普京也抓住這個有力時機，利用此時人民對他的支持勝選。

[27] 普利馬可夫當時是「祖國－俄羅斯」的領導人之一，1999 年杜馬選舉拿到 13.33%的得票率落後於普京的團結黨，以第三名姿態進入杜馬。
[28] 原本的第三任總統選舉應於 2000 年 6 月舉行。
[29] Thomas F. Remington, *Politics in Russia*(N.Y: Emory University Press, 1999). pp. 99~100.

３、車臣戰爭初期成績亮麗。1999 年秋，普京利用民眾對分離主義恐部分子的憎恨和恐懼，對車臣展開強硬政策，並在初期取得節節勝利。他的民族英雄形象獲得人民支持，民眾從車臣戰議中感覺到只有普京可以保護他們安全，進而覺得解決俄羅斯政經亂象和恐怖主義，捨普金其誰。[30]

４、經濟穩定成長中。得益於 1999 年國際市場石油價格上揚和 98 年金融危機後盧布貶值刺激民生消費品生產的增長，這些所造成的經濟回升都被歸功於普京的政績，當然人民對他的支持率上升。

（二）、2004 年第二任總統大選

普京總統原已掌握行政權，此次因擁有新國會過半數的支持（「統一俄羅斯」黨擁有三百二十二席，遠超過半數所需的兩百二十六席）。如此一來，無異是爲既有的行政優勢，加添「如虎添翼」的功效。

2004 年 3 月 14 日俄羅斯舉行總統大選。除普京外，尚有九位候選人提出參選申請，分別爲：「右翼聯盟」主要領導人之一，也是唯一的女性參選者哈卡瑪達（I. Khakamada）；「祖國」聯盟的重要領導人，亦爲俄國科學院通訊院士格拉濟耶夫（S. Glazyev）；共黨推薦代表哈里托諾夫（N. Kharitonov）；自由民主黨代表馬里什金（O. Malyshkin）；現任國會上院（聯邦院）議長米羅諾夫（S. Mironov）；俄國中央銀行前任總裁格拉申科（V. Gerashchenko）；前國家安全會議秘書瑞布金（I. Rybkin）；製藥界富豪布寧查羅夫（V. Brintsalov）以及企業家基加里希威里（A. Aksentyev-Kikalishvili）。

普京最大的敵手——共黨領導人朱加諾夫(G. Zuyganov)，由於共黨在此次國會大選遭受重大挫敗，因此宣布不參與此次總統大選，改推哈里托諾夫代表共黨參選。另外，以往各屆總統大選，從不缺席的自由民主黨黨魁日里諾夫斯基(V. Zhirinovsky)，也表示放棄參選總統，而改派馬里什金出馬角逐；除此之外，參加過數屆總統大選，並在上屆大選中名列第三的雅夫林斯基(G. Yavlinsky)，不但本身不參加此屆選戰，連其所領導的「雅布羅科」集團，亦決定不派任何代表參選。

（圖表六）**2004 年俄聯邦總統大選得票率一覽**

候選人	得票率(%)	得票數
普京	71.3	49,565,238
哈里托諾夫	13.7	9,513,313
格拉濟耶夫	4.1	2,850,063
哈卡瑪達	3.8	2,671,313
馬里什金	2.0	1,405,315

[30] 〔俄〕羅伊．麥德維杰夫 著，王桂香 譯，**普金時代－世紀之交的俄羅斯**(北京：世界知識出版社，2001 年 8 月)，頁 269。

米羅諾夫	0.7	524,324
反對所有候選人（Against all）	3.4	2,396,219

※資料來源：www.cikrf.ru/ 俄聯邦中央選舉委員會，pr2004.cikrf.ru/etc/svod.xls, 2 April 2004.

綜上所述，普京挾其執政優勢、再加上國會多數的支持、高居榜首的民意支持率，以及缺乏具威脅性的競爭對手，順利獲選連任俄聯邦第四任總統。雖然，民主派人士企圖發動選民抵制選舉，企圖以低於法定最低投票率，致使選舉無效；或是選民仍前往投票，但圈選「反對所有候選人」（against all）選項。但由於主要媒體仍受克里姆林宮操控，所以，這些策略難對普京的連任有決定性的不利影響。

第二節　政府體制的改革（憲法比較）

壹、戈爾巴喬夫

一、蘇聯政府體制的轉變

（一）、蘇聯政府——蘇聯部長會議

蘇聯部長會議原本名稱是蘇維埃人民委員會，部稱爲人民委員部，部長稱爲人民委員。1946年，史達林將其改稱爲蘇聯部長會議，在體制上繼承了人民委員會制。主要特點如下：

１、議行合一制，向立法代表機關負責。蘇聯憲法規定，部長會議是國家權力最高管理和執行機關，但實際上，部長會議由最高蘇維埃選出，向最高蘇維埃負責。代表機關有權可以罷免或撤換政府的成員，而部長會議無法宣布解散代表機關；部長會議必須執行立法代表機關的各項決議，憲法地位低於立法代表機關。

２、部長會議組成廣泛。部長會議由主席、第一副主席若干、副主席若干、各部部長等組成，此外蘇俄工會、共青團和其他全俄性社會團體領導人也是部長會議的成員。

３、部長會議在組織方面分工過細而造成機構臃腫龐大，效率低落。1985 年蘇聯部長會議包括一百一十九個部、委和直屬機關，是世界上機構設置最多的國家。由於長期實施計畫經濟，以及對人民生活各個細節進行集中管理，加上官僚主義盛行，使得政府組織成爲一個效率低、反應慢的龐大怪物。

４、部長會議主席團是政府核心。部長會議主席雖是名義上的政府領導人，但他只是部長會議的主持人，實際上部長會議實行合議制，重大決策由集體作出。部長會議主席團由部長會議主席、第一副主席、副主席以及若干主要的部長組成，負責制訂重大決策。

５、黨政合一制。在共黨執政時期，通常由共黨最要領導幹部擔任部長會議主席以及最重要的部委領導人職務。如，史達林和赫魯雪夫都擔任過部長會議主席。不過到了布里茲涅夫時期，蘇共中央總書記不在兼領部長會議主席職務，部長會議實權有所削弱，主要負責國家經濟的管理工作。[31]

（二）、戈爾巴喬夫時期政府的改革

1990 年 2 月戈爾巴喬夫當選蘇聯總統後，在 3 月 20 日通過《蘇聯內閣法》，將部長會議正式改爲蘇聯內閣——蘇聯政府[32]，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。其主要特徵如下：

１、蘇聯內閣隸屬於總統，但同時對總統和最高蘇維埃負責。蘇聯內閣的決定和命令可由蘇聯總統和最高蘇維埃廢除，其成員的組成和變動是由總統考慮聯邦委員會的意見，並與最高蘇維埃協商來決定。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。

２、蘇聯立法代表機關對內閣實行監督。蘇聯內閣法規定，總理要向最高蘇維埃報告施政計畫及活動，如果最高蘇維埃不同意，就可能提出內閣總辭；此外，內閣要向最高蘇維埃報告工作，每年至少一次；最高蘇維埃有權對內閣或其中單一成員提出不信任，從而使內閣或該成員辭職；蘇聯總統也可以提出內閣辭職問題，但最終決定權在最高蘇維埃。與後來俄羅斯聯邦 93 年憲法規定相比，蘇聯內閣也有權向總統提出總辭，但並不影響最高蘇維埃的存在，不會發生解散最高蘇維埃重新選舉的情形。

３、在政府體制運作上，蘇聯內閣由總理、副總理和各部部長組成，各共和國領導人有權參加內閣工作並享有表決權。內閣每季至少召開一次會議，總統和總理均可主持該會議。內閣採集體決策制度，由總理、副總理、各部部長以及內閣辦公廳主任組成內閣主席團，不過該主席團與部長會議主席團相比，已不再是政府最高決策機關，而只是負責政策擬定和日常

[31] 葉自成，**俄羅斯政府與政治**(台北：揚智文化，1997 年 8 月)，頁 136。
[32] 雖然它的名稱叫內閣，但與西方內閣制卻有不同，此時期的蘇聯內閣制是一種帶有總統制和西方議會議雙重特徵的政府形式。葉自成，**俄羅斯政府與政治**(台北：揚智文化，1997 年 8 月) ，頁 138。

工作領導。

總理負責組織內閣和主席團，主持其會議；保證內閣工作的合議制；在國際關係中代表蘇聯；獎懲各部部長及內閣工作人員。副總理則可就其負責問題以副總理指示的形式作出決議。

內閣在其工作中要確保其公開性與吸收社會意見。新聞報刊代表可參加一些內閣會議；在一些重大問題上，內閣應將決議草案徵求社會各界意見。

４、蘇聯內閣擁有廣泛權限，包括：

與加盟共和國一起執行統一的財政和貨幣政策；實行全蘇經濟計畫；管理國家的燃料動力和交通運輸，管理國防、郵電、情報、地質和測量等；與共和國一同實施社會保障、婦女兒童保護以及就業輔助等社會福利政策；實施蘇聯對外政策，調整蘇聯對外經濟活動；與各共和國一同維護公民權利和自由，打擊犯罪以及維護社會秩序。

在實際上，唯一一任蘇聯內閣——帕夫洛夫內閣只存在七個月，內閣法中的許多條文並未付諸實踐。1991 年 1 月 14 日，戈爾巴喬夫任命原財政部長帕夫洛夫爲第一任內閣總理。帕夫洛夫一上任，就制定爲使生產過程正常化、健全財政和貨幣流通並爲人民生活建立社會保障的反危機綱領，此綱領遭到以葉爾欽爲首的激進民主派的反對。1991 年 6 月，帕夫洛夫在國防部長亞佐夫（D.T. Yazov）和副總統亞納耶夫的支持下，試圖繞過戈爾巴喬夫，向最高蘇維埃提出授予內閣實施反危機綱領的特別權力。1991 年 8.19 事變中，帕夫洛夫內閣成爲反戈的主要力量。政變失敗後，帕夫洛夫內閣於 8 月 28 日被解散，成爲蘇聯第一也是最後一任內閣。

二、其他重要行政體系改革

戈氏在 1990 年設立了「總統委員會」。這個組織凌駕於蘇共中央政治局之上，完全聽命於戈巴契夫，其功能和地位與美國的「國家安全委員會」相類似，主要任務在對戈巴契夫提供制定有關蘇聯國內外重大政策方針的建議。從實際運作上看，這個機構顯然已取代了原有的政治局，成了蘇聯最高決策中心。

「總統委員會」是逕由戈巴契夫以蘇聯總統身分於 3 月 21 日與「聯邦委員會」同時發布命

令設立，並未提出經過「人民代表大會」通過。其設置目的，應是爲擴大掌控職權，以利戈氏的「改造」政策。

貳、葉爾欽

一、政府體制的改革

（一）、91~93 年的政府體制

91 年 6 月俄羅斯聯邦選出葉爾欽爲總統後，政府體制從原本學習蘇聯的部長會議制朝議會——總統雙軌領導制轉變，[33]把議會放在前面，主要是因爲此時在俄聯邦憲法規定中，議會對政府的監督和管理地位比總統高。值得一提的是，當時葉爾欽所制定俄羅斯總統之下權力結構的最大特徵就是削弱部長會議主席的權力。[34]

91 年俄聯邦經修改後的憲法規定，部長會議由總統建立，部長會議主席由總統經最高蘇維埃同意後任命，總統根據部長會議主席建議來任免副總理、各部部長，但國防、外交、安全和內政部長需經過最高蘇維埃同意後任命;各共和國的部長會議主席是聯邦政府的當然成員。

俄政府辭職的決定，是由俄人代會或最高蘇維埃通過對政府不信任案，或俄聯邦總統徵得最高蘇維埃同意後主動做出，或總統根據政府本身要求做出。政府的主要權限有：對國民經濟和社會建設的領導；制定和實施社會福利政；制定全俄實行的國家經濟和社會發展計劃；促進貨幣和信貸體制的完善、組織對工業、郵電、交通運輸、農業的管理；採取措施保障國家安全和國防能力；指導和監督俄羅斯境內各共和國政府的工作等。

席拉耶夫（Ivan Silaev）是轉變時期俄羅斯第一任部長會議主席，1990 年葉爾欽當選俄羅斯最高蘇維埃主席後，選中席拉耶夫出任部長會議主席。繼他之後，葉爾欽於 1991 年 10 月以總統兼任部長會議主席，實際主持政府工作的是第一副主席蓋達；1992 年 7 月，蓋達被任命爲部長會議代主席，後來因爲休克療法造成經濟崩潰而下台。1992 年 12 月契爾諾梅爾金被正式任命爲政府總理。

---

[33] ９１年俄聯邦憲法規定，俄羅斯政府－部長會議是向俄人代會及最高蘇維埃和俄聯邦總統報告工作的執行機關。這確定了此一時期的議會－總統對政府的雙軌領導制。

[34] 當時在俄總統之下，除了部長會議外，尚設立了國務會議、安全會議和聯邦會議，其權利多從原本的部長會議分出，大大削減部長會議的實權。參考畢英賢，**俄羅斯**(台北：國立政治大學國際關係研究中心出版，民國 83 年)，頁 81。

如前面所提到的，91 年憲法給予議會對政府的權力大於總統，可是實際上政府是在葉爾欽的掌握之下，雙方常因爭奪政府控制權而發生激烈爭鬥。1992 年 4 月俄羅斯第六次人民代表大會通過對政府經濟政策的決議，認爲經改進度無法令人滿意，尤其對休克療法普遍不滿，建議總統修改其改革方針。蓋達政府在葉爾欽支持下，以政府總辭相威脅。最後議會被迫不堅持要求政府作根本改變，蓋達也表示收回總辭聲明，接受議會加強社會福利和保護的主張。

1993 年 10 月，葉爾欽以武力摧毀了與他鬥爭多時的議會，12 月新憲通過實施後，此一雙軌制部長會議被總統制政府取代。

（二）、93 年憲法所確定的總統制政府

根據 93 年憲法，我們可以勾勒出俄聯邦政府的輪廓。首先將憲法專論聯邦政府職權和地位的第六章（條文一百一十～一百一十七條）概略記述如下：

俄聯邦政府行使聯邦行政權。

聯邦政府由總理、副總理和各部部長組成。

聯邦政府總理由總統提名，經國家杜馬同意後任命。關於聯邦政府總理候選人之提議，於新任聯邦總理上任後或在聯邦政府總辭後不得遲於兩週、或在國家杜馬否決候選人之日起一週內提出。國家杜馬應於一週內審議俄聯邦總統提出的總理人選。

國家杜馬三次否決總理候選人後，總統可以任命總理或解散杜馬並指示新的選舉。

總理於上任一週內向俄聯邦總統提交關於聯邦行政權力機關結構的建議。俄總統根據政府總理提議任命副總理和各部部長。

聯邦政府總理依照俄聯邦憲法、法律和總統命令確定俄羅斯聯邦活動的基本方向並組織其運作。

聯邦政府依據憲法、法律和總統命令，頒布政府決議與命令，並確保其執行。

聯邦政府的決議與命令在俄羅斯聯邦境內必須被執行。

聯邦政府的決議和命令如與俄聯邦憲法、法律以及總統令相牴觸時，可由俄聯邦總統於予取消。

面對新當選之聯邦總統，政府卸除其全權。

一百一十四條規定了聯邦政府的七大權限，包括：

制定聯邦預算並提交國家杜馬，確保預算執行；將聯邦預算執行總結提交國家杜馬。

確保俄聯邦境內施行統一之財政、信貸及貨幣政策。

確保俄聯邦在文化、科學、教育、保健、社會安全以及經濟領域內，施行統一之國家政策。

管理國家財產

爲確保國防和國家安全，落實俄羅斯聯邦對外政策之措施。

實行確保法治、公民權利與自由，維護財產和社會秩序，打擊犯罪之措施。

行使聯邦憲法、法律和總統命令所賦予之其他權力。

一百一十七條規定了政府辭職的五種情形：

聯邦政府主動提出辭職，俄聯邦總統可以接受或拒絕。

俄總統可做出關於政府總辭之決定。

國家杜馬可以對政府提出不信任案，獲得杜馬總代表人數之多數贊成即通過。不信任案通過後，總統可以宣布政府總辭，或不同意國家杜馬之決議。如果三個月內杜馬再次通過對聯邦政府之不信任案，俄總統有權宣布政府總辭或解散國家杜馬。

政府總理可以主動向國家杜馬提出關於對聯邦政府之信任問題，如果國家杜馬拒絕信任，總統於七天內應做出聯邦政府總辭的決定或解散國家杜馬並指定新選舉。

總辭或卸除全權時，俄聯邦政府承總統所託，於新政府組成前繼續國家行政之運作。[35]

從憲法本文我們可以歸納出 93 年憲法中總統制政府的特徵：

１、總統對組建政府擁有全權。總統可以任命總理，就算國家杜馬反對，他也可以以解散杜馬作威脅來堅持他的總理人選；總統還可以完全根據自己的喜好和意見來任命副總理以及各部部長。

２、總統對政府的辭職問題擁有最後決定權。過去政府的命運由議會決定，一旦議會通過不信任案，政府必須辭職；93 年憲法將此權力移轉給了總統，憲法規定的政府辭職情況都由總統下最後決定，即使議會通過對政府的不信任案，政府也不一定要總辭；相反，總統可讓政府主動向議會提出信任問題，如果議會拒絕信任，總統可以解散議會，以此制衡議會。所以綜合來說，總統制政府已然成形，93 年憲法中政府辭職的條款不是一種對政府的制約，反倒是賦予總統另一運作操縱政局的手法，突出總統在三權中的地位，特別是在對抗國會上，

[35] 參考 *The constitution of Russian Federation*(Helsinki: Finnish Lawyers' Publishing, Jan, 1994). pp. 73~76.

決定政府命運的最後權力使總統權力更爲靈活和主動。

３、總統有權主持政府會議，而總統令更是政府活動的主要依據之一，總統有權廢止政府的決議和命令；基本上議會除了透過對政府預算的監督外，能影響政府的機制不多；政府完全向總統負責，議會無權廢除政府的命令和決議，政府也沒有義務向議會報告工作，憲法也沒有明文規定議會對政府成員的質詢權。

４、政府組成上比過去精簡，各種社會組織領導人和聯邦各共和國政府領袖不再是政府的當然成員。

５、政府組織上不再像過去一樣設立全聯盟部委和全聯盟兼共和國部委，而只設單一的聯邦部委，大大增強聯邦政府對地方各級行政機關的管理監督權。[36]

６、政府總理名義上是行政執行權最高領導人，但實際上是俄總統的幕僚長，只是總統在行政機關的代理人，總統透過總理的行政執行來實現其決策；而總理的任免由總統決定，總理的命令和決策以總統令爲主要依據而不可逾越，和過去相比，總理實權遠不如部長會議主席。

政府在有關政治的問題上，支持總統的政治決定。契爾諾梅爾金身爲政府總理，從 93 年以來就在歷次重大政治鬥爭和事件中支持葉爾欽，例如，93 年 3 月，俄政府發表支持葉爾欽所提出的全民公投和總統治理的決定；93 年十月事件和 94 年車臣事件中，政府均站在葉爾欽這邊，這對總統時行其統治有很大的幫助。

二、政府官僚體系的改革

與戈爾巴喬夫不同的地方是，葉爾欽對官僚的改革不僅是在黨政方面，更是擴及到中央及地方公家機關的工作人員，使其改革比戈爾巴喬夫更爲全面與深遠。

蘇聯解體後，俄羅斯人事幹部政策發生了很大變革，「公務員」的概念逐漸取代蘇聯時期的

[36] 葉自成，**俄羅斯政府與政治**(台北：揚智文化，1997 年 8 月)，頁 149。

「幹部」概念。葉爾欽執政後，清楚知道要進行清除舊蘇聯體制、完成俄羅斯民主化以至於成功挽救國家經濟，就必須根本改革官僚體系，幹部政策是改革重要的一環。葉爾欽認爲蘇聯舊的官僚體系已經腐敗，這些既得利益階級對於改革和進步常抱持著反對或敷衍的態度，如果任由他們掌握國家機器，改革必然無法成功。

葉爾欽對官僚體系改革的重點：

１、踏實實現選舉制。不僅是聯邦總統和國會實行民選，也包含聯邦主體地方行政長官以及地方各級議會議員都按照公開競爭、直接選舉以及任期責任制的原則產生，甚至一些公營機構的主管也是由該機構成員選出，使領導階層因流動而不至腐化；也因有任期和責任的關係，使國家公務員比較不容易官僚化；加上公開選舉，使得年輕幹部有機會參與國家事務，對改革有正面的幫助。

２、俄羅斯總統和總統辦公聽擁有人事政策的決定權。總統可以透過總統令形式來決定人事制度的基本方針，甚至規定國家機構中工作人員的數量和工資。[37]總統辦公廳設有公務員培訓總局，對國家公務員的具體事務進行管理，尤其是直屬於總統的幹部政策委員會，[38]在總統決定幹部政策方面有重要影響。

３、頒布總統令，推行國家公務員制。葉爾欽在 1993 年 12 月 12 日簽署了《聯邦國家機關條例》，規定國家機關必須遵守法律並接受社會監督，不帶任何黨派色彩；此條例還規定所有俄羅斯公民都有平等競爭進入國家機關的權力，並把已在聯邦代表權力機關、行政機關以及司法機關服務的人員視爲聯邦國家機關工作人員，並對他們的職業素養、權利、責任、社會保障和技術檢定等問題做了規定，並提出實行公務員官階制。

1995 年 7 月 31 日葉爾欽簽署了「俄羅斯聯邦國家公務員原則法」，明文規定國家機關的法律基礎和公務員的法律地位。國家公務員透過考試和鑒定評等分爲「甲」「乙」「丙」三類，公務員不能從事有償工作，但教育、科研和其他創作性工作以及擔任俄聯邦或聯邦主體代表機關及地方自治代表機關代表則不在此列。[39]俄羅斯聯邦尚新建立了國家公務員學院來推行此

---

[37] 葉自成，**俄羅斯政府與政治**(台北：揚智文化，1997 年 8 月)，頁 183。
[38] 該委員會成立於 1993 年，由總統辦公廳主任菲拉托夫、第一副總理索斯科維茲和舒梅科領導。
[39] 葉自成，**俄羅斯政府與政治**(台北：揚智文化，1997 年 8 月)，頁 185。

一制度。

參、普京政府改革

一、政府的精簡計畫——爲了增強總統領導權力並提高行政效率

普京上台後，爲了能進一步控制政府，提高政府效率，他開始加快行政改革的步伐。2000 年 5 月卡西亞諾夫政府上台後，就開始大力精簡政府的協調和諮詢機構。2000 年 10 月 17 日政府通過第 795 號關於政府的精簡決議，俄羅斯聯邦政府裁撤了三十四個協調和諮詢機構。這次組閣普京還裁撤了貿易部、經濟部等四個部和九個主管部門，並改組了民族事務部等五個部。另外，取消設立多年的第一副總理職位，副總理也由七個縮減至五個。

2003 年 5 月，普京再次倡導行政改革。最主要的目的是壓縮國家職能，精簡執行權力機構，提高執行權力機關的工作效率。5 月 15 日，普京在俄羅斯聯邦議會兩院聯席會議上發表了 2003 總統咨文。該咨文強調了俄羅斯聯邦進行行政改革的必要性，並規定了行政改革的內容。普京強調行政機關改革的原因主要是：加速經濟發展以及俄羅斯的競爭力、保障人民自由與權利與維護民主穩定、建立現代化的強大軍隊。[40]

普京還強調：「不應說服官僚們減小自己的胃口，而應當命令他們縮小胃口。」他指出壓縮國家職能應當做出關於各級權利機關的權限劃分、保障各級權利機關財政獨立。2003 年 7 月，普金簽署關於採取行政改革措施的命令，規定 2003~2004 年期間，在政治領域首先要採取的行政改革措施是完成聯邦執行權力機關和聯邦主體執行權力機關權力的劃分，並取消聯邦執行機關的職能和權限上的重疊。普京並任命聯邦政府副總理鮑里斯．阿列申爲政府行政改革委員會主席。

2004 年 1 月 23 日，阿列申在與記者的談話中表示，政府行政改革委員會已經分析了四千多個國家機關，其中一千七百個被認定是多餘的。在這樣的基礎上，他建議撤銷九十三個部門和主管部門中的一些部會，精簡三分之一的國家機關工作人員。此外，他還建議改組政府機關的監督職能，就是將監督職能集中在幾個監督機關手中，並把它們從相應部會中分離出來，以期能獨立、中立的行使監督權。行政改革委員會也規定了改革後各部和主管部門的職

[40] 劉向文，「談普金總統倡導的行政改革」，**俄羅斯中亞東歐研究**，第 4 期(2004 年)，頁 16。

能範圍。[41]

依照俄國憲法規定，新上任的總統在宣佈就職後兩週內，向國家杜馬提名總理人選。國家杜馬再一周內審議並作出相應決定。被任命的新總理應於一週內向總統提出聯邦政府結構的建議。依照憲政慣例，普京應會在 2004 年 4 月正式就任後改革聯邦政府的機關結構。但是，他忽然在 3 月 14 日選舉前二十天，也就是在 2 月 24 日提前宣佈撤換卡西亞諾夫總理。普京把政府改組的時間提前的原因主要是不願意讓卡西亞諾夫政府在拖延行政改革，因爲卡西亞諾夫一直對普京的政府改革採被動態度，且諸多妨礙行政改革委員會的工作。

2004 年 3 月 1 日，普京向杜馬提出弗拉德科夫爲新總理人選，杜馬也在 3 月 6 日以三百五十二票贊成，五十八票反對通過了總理人選。3 月 9 號，普京簽署了關於聯邦政府結構和體系的第 314 號總統令。該總統令規定，新政府組成人員爲總理 1 人、副總理由五人縮減至一人，二十五個部精簡成十四個，並設九個聯邦局。而總共二十三個部和聯邦局中，有十二個直接歸屬於總統普京領導，這十二個都是國防、外交、安全、內政等行政領域的重要部門。其他十一個部和聯邦局歸政府管理，這些部門大都是國民經濟和社會發展領域的重要部門。對於總統直接領導的十二個部，政府僅實施一般領導。

2004 年普京總統的第二任期間，政府部門和高級官員減少近一半；改革後的政府一改過去的冗官充斥和職能重疊的弊端，工作效率提高。另一面，普京對於政府的控制和領導權又增強不少，他把重要部會歸屬到自己的管轄之下，而把總理跟政府的職權限定於經濟範疇上。俄羅斯目前的走向是“集權形總統，技術形政府”。[42]

二、七位欽差大臣的設立

普京於 2000 年 5 月 13 日簽署了第 849 號命令，批准了「俄羅斯聯邦總統駐聯邦區全權代表條例」。該總統令將八十九個主體分爲七個聯邦區。這七個聯邦區分別是「中央區」、「西伯利亞區」、「伏爾加河區」、「北高加索區」、「遠東區」、「烏拉爾區」、「西北區」。並派遣七位總統駐各聯邦區全權代表，負責監督聯邦中央決議在該聯邦區的執行；確保聯邦總統在聯邦區內幹部政策的實現；定期向聯邦總統提出該聯邦區內關於國家安全、政治、社會、經濟的報

[41] Rossiiskaya gazeta, 23, Jan, 2004.
[42] 盛世良，「普金第二任其對內政策的調整」，**當代世界與社會主義**，第 2 期(2004 年)，頁 97。

告，並提出建議。[43]關於全權代表制度，將於本文第五章詳細介紹。

總統全權代表制度的完善可以說是普金政府體制改革的重點，它讓總統垂直領導的權力增強，也使俄羅斯的聯邦制度更爲有效率。可是許多學者和觀察家擔憂，這種制度將使俄羅斯變成像蘇聯一樣的中央集權國家。

肆、戈爾巴喬夫時期、葉爾欽時期與普金時期政府的比較（圖表七）

政府	戈爾巴喬夫時期	葉爾欽時期	普京時期
總理任命	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。	總理候選人由總統提名並提交國家杜馬決定，國家杜馬三次否決的話，總統可以解散杜馬。但是因爲國會由反對黨掌控，葉爾欽在總理人選上常與國會妥協。	總理候選人由總統提名並提交國家杜馬決定，國家杜馬三次否決的話，總統可以解散杜馬。與葉爾欽時期不同的是，普京的政權黨在國會中佔多數，在總理任命上更爲所欲爲。
部長、內閣成員的任命	由總統考慮聯邦委員會的意見，並與最高蘇維埃協商來決定。	總統根據總理意見，事實上由總統自行任命。	與葉爾欽時期相同。
負責對象	政府同時向總統和議會負責； 總理要向最高蘇維埃報告施政計畫及工作	雖然憲法規定國會對總理有批准權，以及政府要向國會備詢，但聯邦 政府主要是對總統負責。	與葉爾欽時期相同。而因普京在國會擁有多數後，政府更是掌控在總統手中。
政府決定和命定的廢除	可由蘇聯總統和最高蘇維埃廢除。	聯邦政府的決議和命令如與俄聯邦憲法、法律以及總統令相牴觸時，可由俄聯邦總	與葉爾欽時期相同。

[43] 趙竹成，**俄羅斯聯邦體制的憲法基礎及其衝突**(台北：韋伯文化出版公司，2002 年)，頁 213。

		統於予取消。	
對政府的不信任案	最高蘇維埃有權對內閣或其中單一成員提出不信任，從而使內閣總辭或該成員辭職； 蘇聯內閣有權向總統提出總辭，並不影響最高蘇維埃的存在，不會發生解散最高蘇維埃重新選舉的情形。	杜馬在代表總人數多數贊成時可以向政府提不信任案，但由總統來決定政府辭職與否，杜馬如在３個月內再提不信任案，總統可以解散杜馬； 政府可以向杜馬主動提對政府之信任問題，當杜馬拒絕信任時，總統可以決定政府總辭或解散杜馬。	與葉爾欽時期相同。
政府辭職問題	蘇聯總統也可以提出內閣辭職問題，但最終決定權在最高蘇維埃。	總統可以自行決定政府總辭之問題。	與葉爾欽時期相同。
總理地位	主要來說負責行政執行工作，不過部長會議主席權力廣泛。	總統的幕僚長；因爲府會衝突的原因，總理成爲雙方爭取的對象，政治色彩較濃厚。	總統的幕僚長；總理的權限被侷限在經濟領域，變成技術型政府，政治色彩降低。

※ 筆者自行整理

第三節　行政體制的運作（從總統對政府人事的變動來觀察的總統對政府的干涉和滲透）

壹、戈爾巴喬夫

一、對政府改革的第一步——黨政分離

蘇聯時期政府運作的重要特徵就是「黨政融合制」。其特點就是黨政不分，以黨代政。它的表現形式是：

１、黨制定方針政策，對重大問題作出決策，交政權機關負責執行。２、黨直接向政權機關輸送幹部，實行黨政領導職務的兼任，使黨政大權集中在同一些人手裡。３、黨政機構重疊，黨內設立許多同政府部門對口的部門，使黨的機關代行政權機關的許多職能。４黨政聯合發

布決議，由黨的機關直接向廣大幹部和群眾發號施令，如此等等。[44]

戈爾巴喬夫深深了解，高度中央集權牢牢控制著蘇聯政治經濟發展的方向，而掌握這權力的正是蘇聯共黨。黨政體制不動，其他的改革亦動不了。因此，他想把黨的權力轉移給政府。第十九次人代會的重要決定之一，就是黨政分離。

1988 年 9 月蘇共中央全會上，決定取消中委會下屬約十個部，另成立六個委員會，使黨僅是基本戰略和思想教育的指導，不在直接介入立法與行政。1990 年 7 月的第二十八次代表大會，「黨政分治體制」才正式確立，同時將國家大式的決策權由黨中央政治局移到政府的總統委員會，黨政融合體制正式告終。

二、政府的人事整頓

蘇聯時期的人才拔擢和升遷，是掌握在一套「職官名錄」的制度下。[45]這樣的制度慢慢造成官僚主義盛行、腐敗、貪污和缺乏效率。如同列維可夫（Aleksandr Levikov）1975 年在文學報發表的文章談到：「在蘇聯，升遷並非基於專業和個人能力。」以及科學院院士查斯拉夫斯卡亞（Tatiana Zaslavskaya）所說：「現在受重視的是那些唯命是從者的行爲，而不是那些最能幹、最具膽識和最有衝勁的人。」[46]

毫無疑問的，這套「職官名錄」無法產生蘇聯改革運動所需要的技術官僚。戈爾巴喬夫上台後，就對這套制度以及前幾任領導人的用人政策，展開改革。戈氏表示：「最根本的是要追求一條能確保共黨領導階層穩定，又能正確地將經驗老到者與年輕人集合起來的路線…..我們必須設法讓領導幹部之間更加積極的流動。」戈氏所主張的幹部流動政策，主要透過三個途徑來進行：１、撤換不稱職
的幹部，汰舊換新；２、把現任領導幹部案同行業來流動，克服久居其位的弊病；３、把現任領導幹部跨行業流動，按期專長負與新任務。[47]值得注意的是，戈爾巴喬夫的人士整頓不僅是爲改革的推行，更是爲了自己權力的鞏固。

---

[44] 尹耀慶，「蘇聯解體及其影響」，**問題與研究**(台北)，第 31 卷第 4 期(民國 81 年 4 月)，頁 13。
[45] 職官名錄實際上是一份共黨可以進行控制的職位和人事清單，包括社會的每個層面，諸如黨、政、軍、工會、工業、科學等部門的重要任命。根據這套制度，共黨各階層的書記，對於屬下的人事任命擁有獨占的權力。
[46] 見趙春山，**蘇聯領導權力的移轉**(台北，桂冠圖書，民國 79 年 4 月)，頁 141。
[47] 李忠杰、徐耀新、魏力著，**社會主義改革史**(北京：春秋出版社，1988 年)，頁 725。

戈爾巴喬夫通過幾次蘇共中央全會和蘇共二十七大，大幅改變了中央政治局和書記處的人事結構。他在不到半年時間內，先後將契布里科夫和謝瓦那澤（Eduard Shevardnadze）升爲正式委員，並將李加契夫和瑞茲可夫（Nikolai Ryzhkov）直接跳升爲中央政治局委員。[48]經過這樣的人事異動，戈爾巴喬夫可以不需要元老派的支持，就可以取得多數同意。1985 年 5 月，被視爲戈氏政敵的羅曼諾夫被趕離中央政治局；1985 年 12 月，一度被視爲總書記人選的葛里辛也被除去莫斯科市黨部首腦的職務，並在隔年 6 月失去中央政治局委員的頭銜，由葉爾欽取而代之。[49]至蘇共二十七大前夕，戈爾巴喬夫在政治局的影響力已經比剛任總書記時大爲增加。

此外，最高蘇維埃主席團和蘇聯部長會議也進行了改組。葛羅米柯被選爲最高蘇維埃主席團主席，在主席團的十五名副主席中，約有三分之二也被撤換。在蘇聯部長會議正副主席共十三人中，除了部長會議主席被撤換外，尚有六名第一副主席和副主席也予更換。

在調整中央領導班子的同時，對於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。到 1987 年 8 月以前，共有六十多名部長級幹部和 35~40%的共和國，州一級幹部遭到撤換。[50]

戈爾巴喬夫對於幹部隊伍的整頓，行動快速，層面廣泛，在短期間內通過對黨、政、軍領導層的人事更迭與新舊交替，基本完成了蘇聯領導權力繼承的過度。

戈氏上台之初，蘇共中央政治局委員僅剩十人，其中七十歲以上的老人占了五個〈吉洪諾夫七十九歲、葛羅米柯七十六歲、摩納耶夫七十三歲、索洛緬采夫七十一歲、葛里辛七十歲。〉政治局委員平均年齡高達七十歲。這樣的年齡結構顯然不適應改革的要求。因此，在不到半年的時間裡，政治局就新提升了四個委員〈契布里科夫、利加喬夫、雷日科夫、謝瓦納澤〉，二個候補委員〈索科洛夫、格里申〉。使政治局委員平均年齡低於六十四歲。到 1986 年 3 月蘇共二十七大前，先後免去了政治局三名主要成員的職務〈羅曼諾夫、吉洪諾夫、格里申〉，更迭了部長會議主席以及六名第一副主席和副主席，近五十名共和國和州委第一書記戈氏大

---

[48] 畢英賢，「蘇共「二十七大」對上層權力結構的調整」，**問題與研究**(台北)，第 25 卷第 7 期(1986 年)，頁 64。
[49] 趙春山，**蘇聯領導權力的移轉**(台北，桂冠圖書，民國 79 年 4 月)，頁 143。
[50] 郭武平，**論戈巴契夫的改造，理想與實踐**(台北：國立政治大學東亞所博士論文，民國 83 年 4 月)，頁 91。

膽起用了一批年輕有爲、掌握專業、富有實踐經驗和革新精神的幹部進入政治局、書記處和部長會議，擔任黨和政府領導職務。這些變動涉及政治局和書記處成員總數的一半以上，爲二十七大確立新領導核心做好了準備。隨著上層領導圈子的變動，中下層幹部也進行了大量的調整。

蘇共二十七大的人事調整是一幹部政策里程碑。新中央委員會的成員有了大幅度的更新。新當選的中央委員有一三五人，約占中委總數的 44%。新當選的候補中央委員一一七人，約占候補中委總數的 69%。這一比例超過了了赫魯雪夫一來的大多數屆次代表大會。據統計，上屆中央委員和候補委員重新黨選的比例，二十大分別爲 62%和 52%，二十二大分別爲 50%和 47%，二十三大分別爲 84%和 70%，二十六大分別爲 89%和 75%，二十七大則分爲 54%和 35%，就是說，上屆中委和候補中員分別更換了 46%和 65%，使中央委員平均年齡降至六十一歲。從職業結構上來看，44.5%屬於各級黨工；28.3%來自政府部門；7.5%來自軍方。[51]

（圖表八）蘇共歷屆中央委員和候補中央委員重新當選比例表

屆次	年份	上屆中央委員重新當選比例	上屆候補中央委員重新當選比例
二十大	1956	62.4%	52%
二十二大	1961	49.6%	47%
二十三大	1966	79.4%	65%
二十四大	1971	76.5%	68%
二十五大	1976	83.4%	70%
二十六大	1981	89.0%	75%
二十七大	1987	54.0%	35%

※資料來源：郭武平，**論戈巴契夫的改造，理想與實踐**(台北：國立政治大學東亞所博士論文，民國 83 年 4 月)，頁 91

對於各級行政主管的作風問題，戈氏提出了相當尖銳的批評，他認爲，有相當一部分幹部存在著嚴重的作風問題。有些人太信奉形式主義的工作方法，對新任務的性質不理解，有時簡直不負責任；有些人不願看到也不願向中央提報現實情況；有些幹部缺乏主動和創新精神，

[51]趙春山，**蘇聯領導權力的移轉**(台北：桂冠圖書，民國 79 年)，頁 146。

如果不對這些不正之風加以批評和糾正，黨的路線就不能正確貫徹，幹部隊伍的戰鬥力就會削弱，人民群眾的積極性也調動不起來。

1988 年 9 月 30 日的中央全會上，政治局委員葛羅米科等人被免除了他們在共黨權力結構的職務。之後，葛羅米科辭去最高蘇維埃主席職務，由戈爾巴喬夫接任。至此，所有布里茲涅夫時代任命的人物，幾乎被清除殆盡，戈爾巴喬夫已集黨、政、軍大權於一身。他所提拔的新人將會成爲他鞏固權力和改革的工具。

貳、葉爾欽

戈爾巴喬夫在人事的改革上，他要面對的反對派主要是黨和政府內的既得利益份子和保守派，而他改革的目的是爲了鞏固本身權力和順利推動改革。而葉爾欽的時期，因爲憲法給予他任命和撤換總理以及閣員的權力，因此葉爾欽更換政府人事的鬥爭對象主要是國家杜馬，他撤換政府總理的目的在於牽制國家杜馬和鞏固權力。

一、91~93 年的政府人事更換

俄羅斯第六次人代會在 1992 年 4 月 6 日至 4 月 12 日召開，這是葉爾欽自 92 年 1 月實施價格開放的經濟改革以來，首度面對國會的質詢。由於經改政策實行三個多月以來造成通貨膨脹以及人民的貧困，引起議會普遍不滿。爲了避免保守派人士以此爲攻擊政府的依據，葉爾欽於開議一周前將內閣人事作了調整。首先，副總理沙赫賴宣佈辭職，接著撤換由副總理蓋達（Yegor Gaidar）兼任的財政部長，最後是第一副總理布爾布利斯（Gennadii Burbulis）的解職。這次人事案主要事葉爾欽自保的手段。

第七次人代會自 1992 年 12 月 1 日至 12 月 14 日止。由於震盪療法造成俄羅斯物價飆漲、生活水準降低，保守派揚言要終止葉爾欽的特別權力，並要求蓋達下臺。葉爾欽爲了化解此種情形，又從政府人事著手，將高級顧問、國務部長布爾布利斯解職，副總理波多爾拉寧也辭職。

會議中帶總理蓋達爲政府的經改政策辯護，並說若改變市場導向經濟政策，俄羅斯將會陷入更嚴重的經濟停滯和通貨膨脹危機。儘管如此，人代會代表仍指責改達的政策失敗並危及國家利益。葉爾欽在這次會議中作了讓步，他以外交、國防、內政、安全部長四個重要部長

的任命案向人代會換取蓋達出任總理，可是人代會仍否決了蓋達的任命案，雙方爆發激烈衝突。最後在憲法法院院長佐金的調停下，人代會同意在公投前，停止限制總統權力的修憲；葉爾欽則同意於 4 月 14 日推薦數名總理人選，供人代會選擇。最後議會批准由契爾諾梅爾金出任總理一職。

在府會鬥爭的時期，葉爾欽所作政府人事的更替，主要用意不外乎避免落反對派口實、緩和人民不滿的情緒、換取繼續保有總統「特別權力」以及保住他的經改政策。

二、93 年憲法制定後總統與政府的關係——以總理更迭來觀察總統對政府運作的影響

92 年底契爾諾梅爾金取代了倍受爭議的蓋達，出任政府總理。在當時府會尖銳鬥爭的背景下，這位中間偏改革派的政治家，成了雙方都能接受的人選，他也是俄羅斯獨立至今在位時間最長的一任總理（92~98 年）。契氏就職後，在政治上，他妥善處理與葉爾欽的關係。在他在位的幾年時間中，他在政策方面都堅定的支持總統葉爾欽，但又與國會中的反對派保持良好的關係；經濟上，他一方面繼續推行蓋達的私有化方針，吸收蓋達政府貨幣主義政策的一些做法。另一面又停止執行蓋達政府的「休克療法」（Shock Therapy），強調穩定地改革和加強社會保護政策，使他漸漸受到杜馬和人民的信賴。1995 年 6 月人質事件[52]的成功解決更是把他推上政治生涯的高峰。契爾諾梅爾金也慢慢引起了葉爾欽的危機感。

1997 年 3 月 11 日，葉爾欽責令契爾諾梅爾金對政府進行改組。3 月 17 日葉爾欽頒佈政府改組令，宣布新任政府人員名單。這次人事案最受人矚目的是前總統辦公廳主任楚拜斯（Anatolii Chubais）和原諾夫哥羅州（Novgorod Oblast’）州長涅姆佐夫（Boris Nemtsov）擔任改組後政府的第一副總理。[53]契爾諾梅爾金仍是新政府總理。

新政府在組成上透露出三點訊息；一、激進改革派（以楚拜斯爲首，他是俄羅斯私有化政策的提倡者）佔據政府重要地位；二、地方勢力（以原諾夫哥羅州州長涅姆佐夫和原薩馬拉市市長瑟蘇耶夫最受矚目）首次進入中央內閣，這表示葉爾欽需要他們幫助來制定合適的地方政策，解決地方問題，鞏固中央權力；三、政府人員縮減，工作效率提高。

---

[52] 1995 年 6 月 14 日，以巴薩耶夫爲首的車臣恐怖分子劫持瓊諾夫斯克市的醫院，挾持了 480 名病人。
[53] 新政府改組後，人事稍有縮減，設第一副總理 2 人，副總理由 12 人減至 6 人。

綜觀來看，葉爾欽這次進行大規模政府改組的主因有二：

１、基於政治需要，緩和反對聲浪。葉爾欽連任後，俄羅斯國內情勢沒有好轉，反而經濟財政發生重大危機，罷工運動不斷；更嚴重的是軍隊士氣低落，戰鬥力明顯下降，而軍隊危機就是國內政治、經濟和社會危機的標誌。一時之間，要求葉爾欽下台的呼聲越來越高。面對群眾和反對派不滿情緒的高漲，葉爾欽只得將政治責任歸咎於政府，並利用內閣改組來緩和反對聲音。

２、鞏固總統地位，重新構築對自己有利的權力結構。當時契爾諾梅爾今已成爲俄羅斯政壇舉足輕重的人物，尤其是他在政府中的影響力和勢力無人可比，這些都讓葉爾欽有很大的危機感。所以葉爾欽乃利用這次改組削弱契氏的勢力，同時把楚拜斯和涅姆佐夫兩位重量級人物放在重要地位上，藉此與契爾諾梅爾金相互制衡。[54]

三、98~99 年四次更換總理

1998 年 3 月 23 日，葉爾欽突然宣佈撤換總理契爾諾梅爾金和整個內閣，並在 27 日提名燃料與能源部長基里延科（Sergei Kiriyenko）爲總理候選人。官方說法是因爲契爾諾梅爾金政府辦事不力，積欠工人工資以及葉爾欽要委託契爾諾梅爾金集中精神爲 1999 年度馬大選作準備等。[55]但根據一般觀察是因葉爾欽身體狀況越來越差，隨時無法視事；而契爾諾梅爾金接班態勢明顯，不僅與杜馬相處良好，在國際上又有一定威望，這種種都犯了葉爾欽大忌。

4 月 24 日，杜馬舉行對總理人選第三次的同意投票，採取不記名的方式，結果基里延科獲得兩百五十一票贊成票，出任政府總理。

1998 年東亞金融風暴暴露出基里延科缺乏處理俄羅斯經濟的能力，葉爾欽在 9 月 10 日提名外交部長普利馬可夫爲總統人選。普利馬可夫（Yevgenii Primakov）是國會可以接受的人選，國會在 9 月 11 日就以三百一十七票贊成，六十三票反對順利通過他的任命案。普利馬可夫上任後表現非常稱職，俄羅斯經濟逐漸從創傷中恢復，使他受到國會和民眾的普遍支持。普利馬可夫逐漸累積政治資本，並被視爲葉爾欽的接班人，使葉爾欽開始產生危機感。

---

[54] 李海明，「葉爾欽爲何改組政府」，**國際展望**，第 7 期(1997 年)，頁 12。
[55] 當時契爾諾梅爾金身爲政權黨「我們的家園——俄羅斯」的黨魁。

98 年底，葉爾欽健康狀況持續惡化，而普利馬可夫逐漸形成接班態勢。普利馬可夫處在總統與國會之間，並非完全受命於葉爾欽，還受到相當程度國會中反對派的支持。這犯了葉爾欽的大忌。

葉爾欽在 5 月 14 日突然宣布撤換總理。這一次他中意第一副總理史契巴辛（Sergei Stepashin）。國會害怕葉爾欽解散國會，因此 5 月 19 日以兩百九十八票贊成，五十五票反對通過史契巴辛爲新總理。根據學者觀察，葉爾欽這次換總理的理由不外乎三點：１、史契巴辛上台後和國際貨幣基金達成一項新的貸款案，這是自從 1998 年俄羅斯金融危機以來國際貨幣基金第一次恢復對俄羅斯的貸款，使史泰巴辛受到很大歡迎，引起葉爾欽的危機感；２、史契巴辛對葉爾欽及其家族不夠忠順。當時葉爾欽的身體每況愈下，他擔心大權落到史氏手中，特別葉爾欽對史泰巴辛能否維護總統家人的利益與安全存有疑慮。史契巴辛也曾說過自己被克宮當作是“靠不住的人”[56]；３、史契巴辛在政治路線上與中間路線黨派「全俄羅斯」接近，全俄羅斯在 8 月 3 日與莫斯科市長所領到的祖國黨合併，成立新的「祖國－全俄羅斯」，立即受到中間選民的青睞，這對葉爾欽造成很大的威脅。普京的任命案在 8 月 16 日以兩百三十三票贊成，八十四票反對下順利通過。

我們觀察這五次政府改組（97~99 年），可以發現葉爾欽更換總理或是改組政府的主要原因有：１、爲鞏固自己的總統權力而展開的權力鬥爭因素；２、打亂杜馬的彈劾。97 年改組政府是因他怕契爾諾梅爾金全力漸漸擴張，政治勢力變強而藉楚拜斯等人來制衡契氏；98~99 年四次更換總理人選主要也都是因爲這些總理上台後慢慢受到民眾和杜馬歡迎，使葉爾欽產生危機感和忌妒；其中史泰巴辛的任命更有打亂杜馬對他彈劾程序的用心。幾乎可以說，沒有一任總理是真正因爲政績不良或領導無方而被撤職（如果有的話，基里延科可以勉強算是）。

從 96 年總統大選葉爾欽連任以來，我們可以比以往更清楚的看到總統權力滲透干涉行政權的例子，而這些在在表示俄羅斯的政治制度把元首放到一個突出的地位上，他的人格和個性可以影響制度的運行，甚至於國家政治發展的走向。從葉爾欽的事例我們可以觀察出領導人因素影響制度的一面。

[56] 趙龍庚，「普金出任俄羅斯政府改組後的總理」，**國際資料信息**，第九期(1999 年)，頁 4。

參、普京

一、普京剛上任時的政府人事任命

2000 年 5 月 7 日，普京一就職就宣布了政府新人事案，他任命現任第一副總理卡西亞諾夫爲新任總理，國家杜馬也於 5 月 17 日通過。現任外交部長伊凡諾夫、國防部長謝爾蓋耶夫和緊急情況部長紹伊古（Sergei Shoigu）將繼續留任。最受人矚目的是兩位年輕經濟專家在政府中擔任要職，普京以前在聖彼得堡共事的庫德林將擔任主管經濟政策和金融的副總理，同時兼任財政部長；另一位普京的好友格列夫將擔任經濟發展和貿易部長。不過此次政府組閣，基本特色是原史契巴辛政府的班底幾乎沒有變動，普京剛上任的訴求是要保持國家政策的連續性和穩定性，鞏固經濟好轉的態勢。[57]

一般來說，普京任命卡西亞諾夫除了保持政府政策的穩定性和持續性外，還有三個主要原因：１、卡西亞諾夫在俄財政部中一直負責與西方財團的聯繫，任命他當總理可以使俄獲得西方新的援助。２、財政是目前政府遇到的最大難題，由原財政部長總體協調政府工作，可以減少內耗。３、卡西亞諾夫是專家型官員，由他出任總理可以保證普金對政府的控制。

2001 年 3 月 28 日，普京簽署了關於在政府強力部門、俄羅斯聯邦安全會議機構人事變動的總統令。重要的任命有兩項：謝爾蓋．伊凡諾夫被任命爲國防部長，以及團結黨領導人鮑里斯．格雷茲洛夫被任命爲內政部長。原來的國防部長謝爾蓋耶夫轉任總統助理，原內政部長魯沙伊洛轉任俄羅斯聯邦安全會議秘書。同時由魯勉采夫接替阿達莫夫擔任原子能部部長，弗拉德科夫接替索爾塔甘諾夫擔任聯邦稅務警察局局長。一同宣佈的還包括強力部門幾位副部長的異動。關於這次人事案官方的解釋是強力部門的「非軍事化」。不過專家分析的觀點是，普京在很大程度上受制於葉爾欽原來的人馬，在他上任一年後，他覺得時機已經是更換葉爾欽班底的成熟時機，來脫離這些葉爾欽親信的制約。[58]

2004 年 2 月 24 日，普京突然在總統大選前決定卡西亞諾夫政府總辭，決定由弗拉德科夫擔任新政府總理。就這樣他撤換掉改革理念與他相左的卡西亞諾夫，並加速普京行政改革的腳步。

---

[57] 范偉國，「有鮮明普金時代特徵的俄新政府」，**瞭望**，第 23 期(2000 年 6 月)，頁 60。

[58] 〔俄〕羅伊．麥德維杰夫 著，王桂香 譯，**普金時代－世紀之交的俄羅斯**(北京：世界知識出版社，2001 年 8 月)，頁 384。

比較葉爾欽時期的政府和普京時期的政府，主要有３點差異：

１、普時京期政府政治色彩降低。葉爾欽時期，政府一直是總統和杜馬之間鬥爭的中心，也是雙方都想攏絡的目標，因此經常被捲入無止境的政治衝突。除了黨派影響外，政府還常常受到寡頭勢力的左右，在履行憲法職責上受到很大程度的妨礙。普京執政後，一方面政權黨在國會中佔優勢，使得杜馬對政府的影響減低；一方面他打擊寡頭，使寡頭無法左右政府的施政。同時，普京把十二個國防、外交、安全、內政等行政領域的重要部門直屬於他，而其他十一個國民經濟和社會發展領域的重要部門歸政府管理，把政府和總理的職權減低，限制在經濟範圍，成爲務實的「技術形政府」。

２、普京時期對政府的控制力度大大增強。葉爾欽時期，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和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（例如，擔任政府總理的往往不是葉爾欽的第一人選，大概只有蓋達和普金例外），始終無法把政府完全置於自己的控制之下。與葉爾欽相反，普京不僅有精力，而且有能力親自監控政府。政府的主要的成員由他親手選定，強力部門在他直接領導之下；另外親信庫德林等人任職經濟部門，也加強了總統對經濟部門的控制。

肆、三位領導人的比較：從對政府的改革和控制來切入

對政府制度的改革上，戈爾巴喬夫把黨政分離，期望以政府爲改革的中心來推動他的社會主義民主的改革，但從憲法中我們可以看到，他將對政府的領導和控制權與人代會和最高蘇維埃分享，議會有權決定總理人選，而且政府向議會負責，因此他對政府的直接控制權相對較低。而從９３年憲法中的規定來看，總統有決定內閣命運和人事的權力，並可以此來牽制杜馬，而且政府向總統直接負責而不是向國會負責，我們可以看出葉爾欽想把政府置於他的控制之下。但因爲府會鬥爭、黨派和利益團體的左右影響，加上葉爾欽在國會中沒有優勢，使得葉爾欽實際上無法有效的控制政府。普京總結前人教訓，不僅親自選定政府成員，直接領導強力部門，還任用自己的班底來管理經濟部門；加上他所支持的政權黨在國會中佔了過半的席次，使總統對政府的控制權大大增強。