第四章　立法體制的改革

第一節　　對議會的改革

壹、戈爾巴喬夫時期的改革

20~30 年代形成的高度集權政治體制，其特點之一就是蘇共作爲權力中心，國家內外政策的大政方針乃至具體的政策均由中央政治局決定，並由其監督實施，而最高蘇維埃只不過在履行“橡皮圖章”的職能。對這種黨政體系進行改革無疑是需要的。

蘇聯最高蘇維埃的改制，主要在使黨政分離，配合當時戈爾巴喬夫大力推動的「公開化」、「民主化」，使人民更積極參與國家事務。爲了能達到此目的，戈爾巴喬夫致力於恢復蘇維埃的權力，正如他所說：「必須使各級蘇維埃真正成爲國家權力管理與運作的中心」。所以蘇共第十九次全會就努力提升最高蘇維埃的權力，加強其作爲國家最高權力機關的地位。[1]

（一）建立人民代表大會，修改人民代表選舉法，擴大蘇維埃選舉機制中的民主性，實行嚴格的任期制。1988 年 10 月 21 日，蘇聯最高蘇維埃主席團通過了關於修改和補充蘇聯憲法的法律和蘇聯人民代表選舉法草案的決議，10 月 22、23 日，蘇聯各大報刊先後公佈了關於修改和補充蘇聯憲法（根本法）的法律草案和蘇聯人民代表選舉法草案，供全民討論。12 月 1 日，蘇聯最高蘇維埃在全民討論的基礎上分別通過了修改和補充蘇聯憲法（根本法）和人民代表選舉法，規定三分之二的蘇聯人民代表按普遍、平等、直接選舉制，採用無記名投票方式從區域性選區和民族區域性選區選舉產生，另外三分之一代表由全蘇聯社會組織在其代表大會或代表會議上，或其全蘇性機關的全體人員大會上按普遍、平等和直接選舉制選出；強調選舉的個各個環節都應有社會組織、勞動集體的代表參加，新聞機構可以採訪報導，規定公職人員不得兼任蘇聯人民代表，最重要的是確定了差額選舉原則。

人民代表大會的重要權力有：通過和修改憲法；通過關於蘇聯結構問題之決定；確定國家疆界；批准加盟共和國之間疆界的改變；確定蘇聯內外政策之基本方針；選舉蘇聯最高蘇維埃主席；批准蘇聯部長會議主席之任命；批准蘇聯人民檢查委員會主席、最高法院院長、總檢察長、國家仲裁法院院長；選舉憲法監督委員會等。

---

[1] 尹慶耀，**蘇維埃帝國的消亡**(台北：五南出版社，民國 83 年)，頁 159。

這次人代會選舉結果指出，參選人的提名程序受到官僚主義的干擾。但是越受官僚主義台幾的獨立候選人，越是受到選民的支持，所以造成許多知名的共黨高層幹部落選。葉爾欽自行參選，卻獲得當地 90%的選票支持。另外，選舉結果也顯示出年齡結構的轉變。小於 30 歲和超過 60 歲的代表比例雙雙下降，而 30~60 歲人數由 61.7%升到 80.3%；受教育程度也提高，此次選舉受過高等教育的代表比例從 52.9%上升到 75.5%。[2]

（二）最高蘇維埃的改革

最高蘇維埃是蘇聯國家權力主體常設的立法、行政與監督機關，由人民代表大會從代表中秘密投票選出。採兩院制，聯邦院和民族院，每院各兩百七十一人，權力平等。主要職權爲：預定人民代表選舉；通過中央選舉委員會的組成；批准各部委長官的人選或予以更換；任命蘇聯部長會議主席；指派或撤換蘇聯武裝力量統帥；批准或廢除國際條約；宣佈戰爭狀態等。

新制最高蘇維埃主席團只負責行政工作，權力有限；而最高蘇維埃主席由人民代表大會以無記名投票方式選舉產生。他的職權有：簽署人代會、最高蘇維埃通過之法案；向人代會和最高蘇維埃報告國內外大事；向最高蘇維埃提名部長會議主席、人民檢查委員會主席、最高法院院長、總檢察長、國家仲裁法院院長等人選，在交由人代會批准。由此可知新制最高蘇維埃主席團主席實爲國家元首，在蘇聯總統職位尚未設立前，最高蘇維埃主席就是國家最高公職人員。但其權限受到相當限制，人事同意權受到人代會和最高蘇維埃的拘束。

（三）重提“一切權力歸於蘇維埃”的口號，把國家權力重心從黨系統轉移到蘇維埃

爲使國家權力機關——蘇維埃真正成爲擁有全權的政權機關，要求調整政治體制中各種機構設置之間的關係。首先，重提列寧時期“一切權力歸於蘇維埃”的口號，提出恢復蘇維埃全權的任務，調整政治體制內部的各種關係，特別是黨和蘇維埃的關係。明確劃分黨的機關和國家權力機關的職能，“黨的政策，包括經濟、社會和民族政策，應首先通過人民代表機構貫徹實施”。[3]

其次，恢復各級蘇維埃對其執行機關——政府的領導地位。規定全蘇和各加盟共和國政府

---

[2] Stephen White & Gordon Wightman, “Gorbachev’s Reform: The Soviet Elections of 1989,” *Parliamentary Affairs(*London*)*, Vol.42, No.4(1989), p.575.

[3] Правда, 5, July, 1988。

成員，地方蘇維埃執行委員會及其部、局領導人，法官，檢察長，國家仲裁員不能成爲相應的蘇維埃代表,但各級部長會議主席和各級蘇維埃執行委員會主席可作爲例外當選爲同級蘇維埃代表。

爲使長期以來有名無實的蘇維埃能真正行使國家權力,蘇共第十九次全會對國家機關本身的結構也作了調整。

（一）、在蘇聯、各加盟共和國和自治共和國增設人民代表大會，作爲最高國家權力機關。蘇聯最高蘇維埃由最高國家權力機關變爲人民代表大會的常設機構，設蘇聯最高蘇維埃主席團，增設蘇聯最高蘇維埃主席職位。蘇聯最高權力機構內部職能劃分也發生相應的變化，兩千兩百五十人組成的蘇聯人民代表大會是蘇聯最高權力機關，擁有管轄蘇聯範圍內所有問題的全權，對蘇聯國家生活中的一切最重要問題擁有最後決定權。在蘇聯人民代表大會休會期間行使最高權力，與蘇聯人民代表大會分享立法權，但它通過的法律不得與人民代表大會通過的法律相違背。蘇聯最高蘇維埃主席是蘇維埃最高公職人員，在國內和國際關係中代表蘇聯，擁有廣泛的內政和外交權力；任期五年，連任不得超過兩屆；蘇聯人民代表大會可以通過秘密投票罷免最高蘇維埃主席。

（二）、蘇聯最高蘇維埃兩院——聯盟院和民族院仍保持權力平等，聯盟院側重於解決對全國具有普遍意義的社會經濟和國家建設問題，對外政策、國防和國家安全問題，公民的權利、自由和義務問題。民族院側重於研究和解決加盟共和國和自治共和國、自治州和自治專區的社會經濟發展問題，民族文化，族際主義教育和民族問題，民族利益與多民族國家利益相結合問題，並調整民族關係的法律。

（三）、加強蘇維埃作爲監督主體的作用，把蘇聯人民監督委員會完全劃歸蘇聯人民代表大會領導，增設蘇聯憲法監督委員會作爲專門的憲法監督機關。

（四）、地方(邊疆區、州、自治州、市、區等)設蘇維埃、蘇維埃主席團和蘇維埃主席三層次結構，村鎮設蘇維埃和蘇維埃主席兩層次結構。新增設的蘇維埃主席團和蘇維埃主席承擔籌備蘇維埃會議、協調常設委員會和代表小組的工作。同時，地方蘇維埃的自主權進一步擴大。

（五）、確認社會團體作爲不同社會階層利益的代表的地位，主張在意見多元化基礎上增加社會團體在人民代表機關中的代表人數，以增強他們在各級蘇維埃中的地位。

戈爾巴喬夫原本想透過議會制度的改革，以民意來制衡保守份子所控制的共黨權力機構，但人代會和最高蘇維埃並沒有成爲他改造的助力，反而要求戈氏停下改革。在此情況之下，國家內外大政的決策權仍屬於蘇共中央委員會和政治局。因此戈爾巴喬夫設法進一步增強自身的權力基礎。於是在 1990 年廢除憲法第六條的一黨專政，改行多黨制，並設立總統制。[4]

葉爾欽對立法體系的改革跟戈爾巴喬夫就不一樣，他是要完全打破蘇聯舊體制，朝向西方議會民主制度的方向前進。91~93 年他與俄羅斯議會（人代會和最高蘇維埃）的鬥爭，一方面是要鞏固權力、增強總統權限來推行改革；一方面也是爲了將議會朝向西方式兩院制國會而努力。

貳、葉爾欽時期——從人代會和最高蘇維埃轉向兩院制國會

在 1989 年蘇聯人民大會代表制的影響下，俄羅斯在 1990 年對原有的蘇維埃制進行改革，實行人民代表大會制。在葉爾欽代表俄羅斯與蘇聯中央鬥爭時，俄羅斯議會曾堅決支持葉爾欽，1991 年 9 月第五次人代會上賦予葉爾欽以特別權力。蘇聯解體後，當議會發現葉爾欽權力過大而自己實際無權時，兩方之間的鬥爭就展開了。議會和總統鬥爭的焦點有五點，一是權力分配問題，兩方都想成爲俄羅斯政局的主導。二是俄羅斯政治走向的爭議，也就是俄羅斯該走議會制還是總統制的問題。三是修憲權的爭執，兩方都認爲自己才有休改以及補充憲法的權力。四是外交政策基本方針的爭議。五是經濟改革政策的爭議。

在葉爾欽心中，議會（人代會和最高蘇維埃）不僅是跟自己爭權的對手，也是舊蘇聯專制腐敗的遺緒，更是一味反對其經改政策的保守份子。他認爲要使俄羅斯政治經濟走向穩定，需要一位強權總統來領導，所以首要目標就是要把權力從議會手中拿回來。經過兩年鬥爭，葉爾欽最後在 1993 年 10 月用武力摧毀了俄羅斯議會，隨後頒布了「93 年俄羅斯聯邦會議聯邦委員會選舉條例」和「93 年俄羅斯聯邦會議國家杜馬選舉條例」，將舊的人代會和最高蘇

---

[4] 趙春山，**蘇聯領導權力的轉移**(台北：桂冠圖書，民國 79 年)，頁 160。

維埃轉變成兩院制國會，也將國會的權力大幅削減。葉爾欽時期對議會的改革事實上就是從議會制轉向總統制的過程。

一、1993 年憲法確立的聯邦會議及其主要特徵

（一） 1993 年憲法關於聯邦會議的規定：[5]

１、俄羅斯聯邦會議爲俄羅斯議會，是俄羅斯聯邦的代表與立法機關。

２、聯邦會議由國家杜馬和聯邦委員會兩院組成；國家杜馬由四百五十名代表組成，每四年選舉一次；聯邦委員會是由俄羅斯聯邦每個主體各派一名國家全力機關代表和一名國家執行機關代表組成。

３、年滿二十一歲並有選舉權的俄羅斯公民可以當選爲國家杜馬代表；同一人不得兼任國家其他權力機關和地方自治的代表。

４、聯邦委員會和國家杜馬代表在整個任職期間不受侵犯。他們不受居留、逮捕和搜查，除非因犯罪而被當場捉拿；他們也不受搜身，除非按聯邦法律的規定爲了保障他人的安全；剝奪不受侵犯權的問題由聯邦會議相應的院根據俄羅斯聯邦總檢察長的提議作出決定。

５、聯邦會議室常設的職能機關。國家杜馬再選出後的第三十天舉行第一次會議，總統可以再此期限前召開國家杜馬會議。

６、聯邦委員會和國家杜馬分別舉行會議。兩院在會議規則規定下，有權舉行秘密會議，衛聽取總統咨文、俄羅斯聯邦憲法法院咨文和外國領導人的演講，可以舉行聯席會議。

７、聯邦委員會和國家杜馬在其成員中各自選舉主席和副主席。聯邦委員會和國家杜馬成立委員會，對所管轄的問題進行議會聽證。兩院透過各自的規則，解決自身活動的內部程序問題。爲對聯邦預算執行情況實施監督，聯邦委員會和國家杜馬組成審計院，其人員組成和活動程序以聯邦法律定之。

８、聯邦委員會的管轄範圍是：

批准俄羅斯聯邦主體間邊界的變更。

批准俄羅斯聯邦總統關於實行戰時狀態的命令。

批准俄羅斯聯邦總統關於實行緊急狀態的命令。

決定能否在俄羅斯聯邦境外動用俄聯邦武裝力量的問題。

---

[5] *The constitution of Russian Federation*(Helsinki: Finnish Lawyers' Publishing, Jan, 1994).pp.30~34.

確定俄羅斯聯邦總統的選舉。

罷免俄羅斯聯邦總統的職務。

任命俄羅斯聯邦憲法法院、俄羅斯聯邦最高法院和俄羅斯聯邦最高仲裁法院的法官。

任免俄羅斯聯邦總檢察長。

任免審計院副主席及其半數檢查員。

９、國家杜馬的管轄範圍是：

同意俄羅斯聯邦總統對聯邦政府總理的任命。

決定對俄聯邦總統的信任問題。

任免俄聯邦中央銀行行長。

任免審計院主席及其半數檢查員。

任免按聯邦法律形式的人權全權代表。

宣布大赦。

提出罷免俄聯邦總統的指控。

提出對俄聯邦政府的信任問題。

就俄羅斯憲法規定由其管轄的問題通過決議。

１０、俄羅斯總統、聯邦委員會成員和國家杜馬成員、俄羅斯政府和聯邦主體的立法代表機關享有立法提案權；俄羅斯聯邦憲法法院、最高法院、最高仲裁法院在由其管轄的問題上也享有立法提案權。

１１、聯邦法律由國家杜馬通過。國家杜馬通過的聯邦法律在五日內轉交聯邦委員會審議；如果聯邦委員會成員總數的半數以上投票贊成，或者在十四日內未進行審議，則視爲聯邦法律獲得通過。當聯邦委員會否決聯邦法律時，兩院可建立調解委員會消除分歧，隨後國家杜馬對聯邦法律進行覆審，如果有三分之二成員仍投票贊成，則聯邦法律視爲通過。

１２、國家杜馬通過的有關以下問題的聯邦法律需交聯邦委員會審議：

聯邦預算

聯邦稅收和收費

金融、外匯、信貸與關稅調節，貨幣發行。

批准和廢除俄羅斯聯邦簽署的國際條約。

俄羅斯聯邦國家邊界的狀態和保衛。

戰爭與和平。

１３、通過的聯邦法律應在五日內送交俄羅斯聯邦總統簽署和頒布。如果俄羅斯聯邦總統

在收到聯邦法律之時起的十四天內駁回該法，國家杜馬和聯邦委員會可根據俄聯邦憲法所規定的程序重新審議該法律。如在重新審議時，聯邦法律未加修改地獲得聯邦委員會成員總數和國家杜馬代表總數各不少於三分之二多數的贊成，則總統必須在七日內簽署並頒布該法。

１４、就聯邦憲法所規定的問題通過憲法性法律。如果聯邦憲法性法律獲得聯邦委員會成員不少於四分之三和國家杜馬代表總數不少於三分之二的多數贊成，則視爲通過。通過的法律應由俄羅斯聯邦總統在十四日內簽署並頒布。

１５、俄羅斯總統只有在憲法第一百一十一條和一百一十七條規定的情況下才能解散國家杜馬。[6]根據聯邦憲法第一百一十七條規定的理由，杜馬在選出一年後不能被解散；一旦解散杜馬，總統應確定選舉日期，以便新選出的國家杜馬能在上屆國家杜馬解散起不遲於四個月內開始工作。

國家杜馬從其對俄羅斯聯邦總統提出指控之時起到聯邦委員會作出相應的決定前不得被解散。國家杜馬在俄羅斯全境內實行戰時狀態或緊急狀態時期以及在俄羅斯聯邦總統任期屆滿前的六個月內不得被解散。

（二）俄羅斯聯邦會議的基本特徵

１、93 年憲法制訂前（俄羅斯議會）、後（聯邦會議）國會的比較：

（１）地位下降。1993 年憲法確定的俄羅斯聯邦會議是典型的立法機關，而不是像過去憲法所規定的全權代表機關。在俄三權之中，其憲法地位在俄羅斯總統之下；93 年憲法制定前的俄羅斯議會可以撤銷聯邦總統職務，相較之下，93 年憲法制訂後，議會對總統的罷免權受到種種限制，難以實現，而總統可以解散國家杜馬。1993 年後議會對總統和政府的監督權大大弱化，人事任免權的範圍也縮小了。

（２）立法權受限制。首先，俄議會不得不與更多的權利機關分享立法提案權。除原來的總統和政府外，93 年憲法使八十九個聯邦主體的立法機關都擁有了立法動議權，憲法法院、最高法院、仲裁法院在管轄的問題上也享有立法提案權；而且俄政府在有關稅收、公債、財政方面還獲得了特別的立法提案權。

---

[6] 參見本論文第三章第一節：俄羅斯聯邦總統制。

其次，在立法內容上，93 年憲法制定前的俄羅斯議會不僅可以通過一般立法，也可以通過憲法性法律，而且還有權通過、修改和補充俄羅斯聯邦憲法；在 93 年憲法制訂後，議會已無權修改和通過俄的憲法制度的基礎，人權和自由部分，只能對其他部分提出修改，即通過憲法性法律，而且要得到全體代表總數三分之二同意。對憲政制度的基礎、人權和自由部分進行修改的權隸屬於全體公民，只有全民公決才能通過新憲；制定新憲的權利也不在議會，而在制憲會議。

最後，議會的立法權受限於總統的頒布法律權。議會通過的所有法律都要由總統簽署才能頒布生效，總統可以否定議會通過的法律，除非議會以三分之二的多數再次通過該法。所以實際上，只有立法的審議和通過權專屬於議會。

２、聯邦議會兩院之間的差異：

兩院雖合稱爲聯邦會議，但之間的區別是很大的。首先，是組成人員的不同。其次，在權力行使上，兩院分別行使不同的職權，立法的範圍不同。在人事任免權上，聯邦委員會是任命俄羅斯聯邦憲法法院、俄羅斯聯邦最高法院和俄羅斯聯邦最高仲裁法院的法官、俄羅斯聯邦總檢察長和審計院副主席及其半數檢查員。國家杜馬是任免俄聯邦中央銀行行長、審計院主席及其半數檢查員和按聯邦法律形式的人權全權代表。聯邦委員會與政府的組建或辭職無關，而國家杜馬則可提出對政府的信任問題。聯邦委員會任期四年，憲法中沒有規定總統有權解散它；而總統解散國家杜馬則有明確規定。[7]

在罷免總統上，兩院權力不同，國家杜馬有權提出對總統進行罷免的指控，而不能作出罷免總統的正式決定；聯邦委員會無權提出對總統的指控，但可根據國家杜馬的指控以及憲法法院裁定，作出罷免總統的正式決定。[8]

在立法方面，兩院都享有立法提案權，但立法的審議權主要在國家杜馬；國家杜馬通過的立法要聯邦委員會覆議通過，但國家杜馬擁有最後通過權，當聯邦委員會否決國家杜馬立法時，國家杜馬可以三分之二多數贊成而使立法被視爲最後通過。因此，國家杜馬的立法權大

---

[7] 劉向文，**俄國政府與政治**(台北：五南出版社，2002 年 10 月)，頁 201。
[8] 邢廣程、潘德禮、李雅君編著，**俄羅斯議會**(北京：華夏出版社，2001 年 8 月)，頁 93。

於聯邦委員會的立法權。

參、普京

普京對於俄羅斯聯邦憲法制度本身沒有做什麼變化，但他在位期間，俄羅斯聯邦會議的運作和生態，都和葉爾欽時期有很大的不同。就其原因，我們分成聯邦委員會和國家杜馬兩部份來探討。

一、聯邦委員會：2000 年 8 月 5 日，普京簽署第 113 號總統令，批准了新的《俄羅斯聯邦聯邦會議聯邦委員會組成程序法》。將第三屆聯邦委員會的組成不再是由聯邦主體立法權力機關和執行權力機關的首長組成。改變後的組成辦法如下：各聯邦主體派兩位代表，一名立法權力機關代表，一名執行權力機關代表。立法權力機關代表候選人由各聯邦主體立法機關領導人提名（如果該主體實行兩院制，由兩院議長輪流提名）；執行權力機關的代表由聯邦主體最高公職人員任命（已不是行政首長本人），再交由立法機關審議，如果全體代表三分之二以上反對，則任命無效。[9]

新的組成程序實際上使行政首長喪失成爲國家級政治人物的機會，也讓他們喪失了議員的豁免權，使普京可以在他們不遵守中央命令時解除他們的職務。此舉當然明顯地削弱了地方領導人的勢力，大大增強了中央的垂直控制力道。

關於聯邦委員會改革的詳細內容，將於本論文第五章聯邦體制的改革中探討。

二、國家杜馬：普京改革國家杜馬運作和政黨生態的方式主要是選舉法規的變革、政權黨（1999 年杜馬大選時的團結黨以及 2003 年杜馬大選時的統一俄羅斯黨）的操作以及 2001 年政黨法的實施。前兩項將會於下一節中有詳細的描述和研究，這裡則先就政黨法做一介紹。

2001 年 6 月，俄羅斯聯邦國家杜馬議會通過俄羅斯聯邦政黨法，對俄羅斯聯邦之政黨組成與活動作了規範。首先，政黨法規定在俄羅斯聯邦成立之政黨其成員人數必須大於一萬人。另外，政黨必須在超過一半之聯邦主體裡設立分支機構，而且在一半以上的聯邦主體須有超

---

[9] 劉向文，**俄國政府與政治**(台北：五南出版社，2002 年 10 月)，頁 210~211。

過一百名以上成員的分部，在其他聯邦主體要建立超過五時名以上黨員的分部。其次、在名單比例代表制選舉中獲得超過３％選票的政黨、在單一選區制選舉中能贏得十二席以上之政黨，以及在俄羅斯聯邦總統選舉中能夠獲得３％以上選票的政黨，將可以獲得俄羅斯聯邦政府的資金補助。另外，政黨法也將每年的私人對政黨的贊助限制在三千盧布以內。[10]

政黨法實施之後，由於政府對於超過３％門檻的政黨有資金補助，各政黨必會爭取有實力的獨立參選人來跨越門檻；而法案本身規定唯有政黨可以提出代表候選人以及國家權力機關其他選任職務候選人；加上規定只有在超過半數之聯邦主體正式登記之政黨才能參選，以及允許競選聯盟的成立等，都將會大大縮減小黨的生存空間以及減少俄羅斯的政黨數目。

綜合上述說明，我們可以知道，2001 年政黨法是對執政者有力的選舉制度。因爲政府藉著資助政黨，可以進一步操縱政黨，並將會使政黨失去本身的自主性而變成執政者的“應聲蟲”；其次，這樣的法律規定會剝奪了一些政黨參加選舉的權力。俄共等反對者認爲，政黨法是由上而下改革，乃是普京以不民主的手段或方法來介入議會的標誌。[11]

---

[10] 劉向文，**俄國政府與政治**(台北：五南出版社，2002 年 10 月)，頁 253~254。

[11] 在 2001 年 6 月 21 日政黨法於國家杜馬表決時，投反對票的三大政黨爲農工團體、俄羅斯聯邦共產黨和右翼力量聯盟。

肆、戈爾巴喬夫時期、葉爾欽時期、普京時期議會的比較（圖表九）

	戈爾巴喬夫時期（最高蘇維埃和人代會）	葉爾欽時期聯邦會議（聯邦委員會和國家杜馬）	普京時期
人事任免權	可以任免和批准蘇聯部長會議主席，並根據部長會議主席之提議任命或改變政府組成人員，任免總檢察長、最高法院院長、最高仲裁法院院長、批准中央選舉委員會人選、選舉蘇聯憲法監督委員會。	聯邦委員會的任免權是：任命俄羅斯聯邦憲法法院、俄羅斯聯邦最高法院和俄羅斯聯邦最高仲裁法院的法官、俄羅斯聯邦總檢察長、審計院副主席及其半數檢查員。國家杜馬的任免權是：同意俄羅斯聯邦總統對聯邦政府總理的任命、俄聯邦中央銀行行長、審計院主席及其半數檢查員、按聯邦法律形式的人權全權代表。	同葉爾欽時期。因爲普京在杜馬中擁有過半數的支持，總理任命不用像葉爾欽時期一樣與杜馬妥協，完全掌握在總統手中。
立法範圍	可以修改、補充並通過蘇聯憲法。	無權修改和通過俄憲法制度的基礎、人權與自由的部分，只能對其他部分提出修改，而且要議會全體三分之二的同意。俄憲法制度的基礎、人權與自由的部分的修改權屬於全體公民，而制定新憲的權力也不屬於議會，而在制憲會議。	同葉爾欽時期。
立法權	擁有絕對的立法權，擁有立法提案權、審議通過權和頒布生效權。	事實上只有法律審議權和頒布權專屬於議會，93 年憲法實行後，議會不得不與其他機關共享提案權，包括總統、政府（在稅收、公債和財政方面還有特別提案權）、八十九個聯邦主體的立法機關、憲法法院、最高法院以及仲裁法院。而通過的法律要總統簽署才能頒布生效。	同葉爾欽時期。
憲法地位	國家全權代表機關，國家最高權力機構。	典型議會制機構，立法機關。	同葉爾欽時期。

組織與活動	三權合一的權力機關，集行政、立法、司法大權於一身。	三權分立中的立法機關，行使立法權	同葉爾欽時期。
對總統的制衡	可以以代表總數的三分之二多數罷免總統。	罷免總統不易。雖然根據憲法第九十三條規定，國家杜馬可以針對總統叛國或其他重大犯罪以代表總額三分之二提出指控，但須經最高法院確定總統確有犯罪，以及憲法法院確定該指控是按既定程序提出，最後聯邦委員會在三個月內以三分之二多數通過始能罷免總統。逾期視爲無效。	因爲普京所支持的政權黨，統一俄羅斯黨，在國家杜馬中擁有過半數的席位，因此杜馬要制衡總統更難了，甚至可以說立法系統失去了對行政系統的制衡權。

※筆者自行整理

我們可以發現，普金對於立法體制的憲法權限、組織活動等方面沒有做太大變動；他對於立法體制的改革主要是在於選舉法規、政黨運作和議會生態方面。下面兩節我們將就這些部分做詳盡的探討。

第二節　選舉與政黨政治

壹、戈爾巴喬夫

一、黨的民主化

爲達到真正的政治上的公開和民主，必須從許多基本面向來做起。戈爾巴喬夫首先要改革的，就是蘇聯共產黨。蘇共長期壟斷國家的各種權力，漸漸腐敗，到了戈爾巴喬夫時期，已經成爲一個妨礙國家進步的怪物，如果蘇共本身不改革，別的改革根本無從開始。而對於共

黨內部民主化的改革，戈氏分四個部分來進行：

（一）、開會議程與人事組織的民主化。核心是恢復對民主集中制的列寧主義理解；提高黨各種會議的務實精神；增加黨一切組織及其領導機構工作的開放性；切實遵守黨的領導機關向經選舉產生的機關、黨委會向基層組織報告的制度。1985 年 10 月，戈爾巴喬夫在蘇共中央全會上提出「要進一步擴大黨內民主，就要發揮共產黨員、所有黨組織，首先是基層黨組織的主動性和積極性。」1986 年 3 月二十七大通過的「蘇共綱領新修訂本」更指出，要在「民主集中制原則的基礎上完善黨內關係」。

戈氏承繼自安德洛波夫以來公佈政治局例會公報的做法，而且內容比過去更多更完整、更具體。每次開會多以充分討論暫不即行表決，以求爭取多數意見一致的方法爲之。

會議的實質議程與進行方式則是另一項黨內民主化的指標。1986 年 2 月舉行的蘇共二十七大就是比較民主的代表大會，充滿了檢討和批判的氣氛，揭露出各種實際與潛在的問題。二十七大上通過的新黨章草案，有了極大的創新：「每一個黨員都有權……在黨的會議、代表大會，以及各級委員會全會上批評任何他想批評的黨的機構，以及任何共產黨員，不論其職務高低。」1987 年蘇共一月全會時，發言時均未經過事先安排，內容沒有空洞的口號，提出了許多實際的問題。正如戈氏所強調：這種討論是自由的、坦率的，對各種問題觀點廣泛的加以比較的情況下進行，必須保證每個中央委員有權提出問題和參與對些問題的集體的創造性的討論。[12]

人事是黨內民主化的一項重要指標，1987 年元月，戈氏在蘇共中央全會上提出，要「完善建立黨的領導機關的機制」，在基層黨組織中，讓每個黨員在選舉黨的常委和黨委書記時，都能充分自由的發表意見，並且以無記名投票的方式，選舉出區、市、州、邊疆驅黨委和加盟共和國中央書記，候選人的數量也可增加。[13]二十七大後，黨中央也有人事上的異動，首先，罷黜蘇聯最高蘇維埃第一副主席庫茲涅佐夫，將莫斯科市黨委第一書記葉爾欽、列寧格勒省黨委會第一書記索洛維耶夫等人升爲政治局候補委員；另外提升雅科夫列夫、杜布萊寧、梅

---

[12] 王正泉，**從列寧到戈爾巴喬夫－蘇聯政治體制的演變**(北京：中國人民大學出版社，1989 年 5 月)，頁 118。
[13] 王正泉，**從列寧到戈爾巴喬夫－蘇聯政治體制的演變**(北京：中國人民大學出版社，1989 年 5 月)，頁 119。

德維杰夫等人爲專任書記。[14]這些任命和人事異動，有使人耳目一新的感覺。

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一百三十五人，約占中委總數的 44%。新當選的候補中央委員一百一十七人，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 79%，二十七大則分爲是 54%和 35%，就是說，上屆中委和候補中員分別更換了 46%和 65%。新選出政治局委員十二人，政治局候補委員是七人，中央書記七人。在這二十六名成員中，二十六大時就進入領導層的有十人，有七人是戈爾巴喬夫當政後更換的，新進入領導層的十六人中，戈氏當政前已進入領導機構的有四人，戈氏當政後進入的十二人，占現有領導機構成員的 46%。[15]

（二）、黨政分工

戈氏上台後，多次提出批評黨政不分以黨代政的現象，強調黨要劃分黨政職能，完善黨的領導方法。首先，戈氏對黨在政治社會上的領導方式重新定位。戈氏認爲黨是「政治領導機構」，要放棄「管理職能」，黨不應「把一切都抓在手裡」，「管理工作、經營工作應當由國家機關和其他主管此類事務的單位去做。」蘇共第十九次全會通過的《關於蘇共二十七大決議的執行情況和深化改革的任務》對黨的作用作了明確的表述，並確立了黨的活動原則，就是「所有黨組織都應嚴格地在蘇聯憲法和蘇聯法律範圍內活動」；「黨委會不能作出含有對國家機關、經濟機構和社會組織直接只是得決定」。綜合戈氏對黨政關係理念，就是要改變黨直接執政的領導方式。1987 年元月中央委員全會上，戈氏指出黨必須避免直接干涉政府以及蘇維埃的工作。1988 年 6 月 28 日舉行的蘇聯共產黨第十九次全國代表大會中，關於黨與國家最高職務的相互關係，會中決議黨政領袖分開，更進一步落實“黨不領政”的工作。

其後，重提“一切權力歸於蘇維埃”，建立人民代表大會制，把國家權力重心從黨系統轉移到蘇維埃。爲使國家權力機關——蘇維埃真正成爲擁有全權的政權機關，第一就要恢復蘇維埃全權的任務，調整政治體制內部的各種關係，特別是黨和蘇維埃的關係。明確劃分黨的機關和國家權力機關的職能。第二要恢復各級蘇維埃對其執行機關——政府的領導地位。規

---

[14] 尹慶耀，**蘇維埃帝國的消亡**(台北：五南出版社，民國 83 年)，頁 153。
[15] 王正泉，**從列寧到戈爾巴喬夫－蘇聯政治體制的演變**(北京：中國人民大學出版社，1989 年 5 月)，頁 2。

定全蘇和各加盟共和國政府成員，地方蘇維埃執行委員會及其部、局領導人，法官，檢察長，國家仲裁員不能成爲相應的蘇維埃代表，但各級部長會議主席和各級蘇維埃執行委員會主席可作爲例外當選爲同級蘇維埃代表。第三，加強蘇維埃的權力，使長期無實權的蘇維埃能行使國家權力。[16]

（三）、幹部選拔公開化

廢除「職官名錄」制[17]，摒棄形式主義的幹部任命方法，並制定選拔幹部的民主程序，以訓練與複訓爲基礎。在 1987 年蘇共中央一月全會上，戈爾巴喬夫在報告中強調，當前幹部政策的實質和主要任務首先是提高黨對自身和對自己幹部的要求，各級幹部須以積極的態度投入改革。

爲了根除本位主義、官僚主義以及敷衍塞責等現象，保證幹部對於推動改革政策的積極性，戈爾巴喬夫要求必須加強自上而下的領導監督和自下而上的群眾監督；開展批評和自我批評，充分發揮黨的紀律檢查作用。而發揚「公開性」的原則，則是實行全民監督的有效形式。

在「民主化」的原則下，戈巴契夫主要是從改革選舉制度，加強任用幹部過程中的民主原則；而廢除領導職務終身制，也是對於以往「職官名錄」的最大挑戰。

蘇共第十九次代表大會要求公開選舉領導人，並使選舉民主化。蘇聯一方面從地方黨組織、蘇維埃組織以及群眾團體開始，逐步實行無記名投票和差額選舉，要求各級黨委會均要求採行無記名投票和差額選舉；另一方面，要求包括企業內部在內的各基層單位領導人，應由委任制改爲選舉方式產生。另外會議中還規定，包括總書記和最高蘇維埃主席在內，任期均爲五年，最多只能連任兩屆。

幹部的政治素質、職務素質、能力、實際成就以及他同群眾的關係，成爲提拔會調動幹部的標準。戈巴契夫認爲幹部對改革的態度要積極，要有開拓精神，反對因循守舊，並具有高

---

[16] 詳見本論文第四章第一節：戈爾巴喬夫對議會的改革。

[17] 蘇聯時期所有的人事拔擢均由共黨通過一套「職官名錄」的制度來控制，這份名冊包括了社會的每一個層面，包括黨、政、軍、工會等等部門的重要任命。這一套人事真拔制度，使蘇共得以按層級完全擁有對於屬下人事任命的壟斷性獨占權力。參見趙春山，**蘇聯領導全力的轉移——從列寧到戈巴契夫**(台北，桂冠圖書股份有限公司，民國 79 年 4 月)，頁 10。

度的組織性和紀律性。[18]

戈爾巴喬夫在 1985 年 4 月便明確指出，不能讓幹部的流動停滯。蘇共二十七大決議更指出，把長期在一個崗位上工作的人員調到別的部門和地區，實行中央和地方的交流是適宜的。

戈爾巴喬夫的人事改革是從調整黨中央領導核心開始的，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。到 1987 年 10 月，蘇共中央政治局和書記處的二十四名成員中，除戈巴契夫外，有十三人是戈爾巴喬夫上台後第一次進入領導班子，有四人是在原來的位置上得到提升。經過這樣大幅的調整，蘇聯領導層的改組工作基本完成。

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。

對於行政體系中，各級主管的作風問題，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，弄虛作假；有些幹部缺乏主動和創新精神，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。

（四）、結束一黨專政

原本戈爾巴喬夫對於黨的改革的主要用意是使改革能順利進行，以及鞏固自己的權力；他並沒有想過要廢除蘇共的領導地位以及開放多黨制。但是在 1989 年之後，東歐原蘇聯集團的共黨國家，紛紛修改憲法，放棄一黨專政；同年 12 月底，立陶宛修改憲法，實行多黨制，立陶宛共黨宣佈脫離蘇共獨立。接著愛沙尼亞、拉脫維亞也廢除了一黨專政。在此情況下，戈氏不得不有所回應。

---

[18] 郭武平，**論戈巴契夫的改造：理論與實踐**(台北：國立政治大學東亞所博士論文，民國 83 年 4 月)，頁 89。

1990 年 2 月 5 日，蘇共擴大舉行中央全會，會中討論修改黨綱的問題。激進改革派的葉爾欽在會場外演說，力促戈氏放棄共黨專政。而會中保守派、改革派辯論激烈。李加契夫強調「黨絕不能變成散漫的組織和政治俱樂部」；而改革派的謝瓦納澤則說：「一個真正有能力的黨，根本不需要憲法上的專權保障。」[19]當時就連蘇聯部長會議主席雷日科夫都主張徹底改革蘇共。

戈爾巴喬夫提出的改革主張，終在會議中獲多數通過，綱領草案放棄無產階級專政的理念，主張人民意志至上、人民才是權力來源。1990 年 2 月 27 日，蘇聯最高蘇維埃通過憲法修正案，其中有關共黨專政的第六條改爲：「蘇聯共產黨、其他政黨、勞動組織、青年組織、社會團體與大眾運動，通過人代會選出自己的代表，或以其他形式，參與國家政策的決定以及國家社會的運作。」同年 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。

二、人代會的選舉以及社會組織的興起

1989 年 3 月人民代表大會選舉，採差額選舉制，打破了過去蘇共對候選人的提名壟斷。3 月 7 日發表的候選人最後登記人數爲三千七百八十一人。總共兩千兩百五十名代表中，分配七百五十名名給各種社會團體，而其中一百席留給蘇共（保障名額）。這次選舉是蘇聯史上第一次的自由選舉，可以說是蘇聯邁向民主化的一步。

3 月 26 日選舉結果發佈後我們可以發現，參選人的提名程序受到官僚主義的干擾。但是越受官僚主義排擠的獨立候選人，越是受到選民的支持，所以造成許多知名的共黨高層幹部落選。葉爾欽自行參選，卻獲得當地 90%的選票支持。[20]波羅的海三國的人民戰線組織，也在選戰中獲得勝利。年齡結構也有轉變：小於 30 歲和超過 60 歲的代表比例雙雙下降，而 30~60 歲人數由 61.7%升到 80.3%；受教育程度也提高，此次選舉受過高等教育的代表比例從 52.9%上升到 75.5%。[21]

1990 年 10 月通過的《蘇聯公共團體法》，爲俄羅斯之後的政黨制度奠下了基礎。該法明示，

---

[19] 尹慶耀，**蘇維埃帝國的消亡**(台北：五南出版社，民國 83 年)，頁 167。
[20] 尹慶耀，**蘇維埃帝國的消亡**(台北：五南出版社，民國 83 年)，頁 207。
[21] Stephen White & Gordon Wightman, “Gorbachev’s Reform: The Soviet Elections of 1989,” *Parliamentary Affairs*(London), Vol.42, No.4(1989), p.575.

人民團體與公民權和人權的關係是密不可分的，各團體可以依照不同目的而成立，但其宗旨不可是推翻國家體制、或是引起暴動、挑起種族和宗教間的不和等；[22]各政黨和團體在法律前一律平等；各政黨都有權力在選舉中提出自己的候選人，展開競選活動，並在人代會中組織議員團。該法規定要成立一個社團，必須有十位以上的公民加入；而全蘇級政黨或是工會則需五千位成員，在經由蘇聯司法部核准才能成立。在１９９０年底，所有的政黨和社團已開始完成登記。

貳　葉爾欽

一、國家杜馬選舉法規的變革

議會的功能不外乎兩項，一項是立法，另一項是監督職能。處於轉型時期的俄羅斯有許多立法工作需要議會來完成，包括蘇聯時期遺留的法律急需修補，以及制定新的法律來適應新的社會和解決新的問題。而就監督職能來說，議會作爲三權分立中的立法和民意代表機關，對行政權力和總統有著一定的制衡作用，使國家政策不致於違背民意，並同時避免個人專權的現象出現。葉爾欽時期的政治鬥爭正是表現在總統、政府與國家杜馬之間的關係上。

91 年蘇聯瓦解後，俄羅斯聯邦獨立。葉爾欽於 1991 年 6 月當選俄聯邦總統，因爲經改政策和新憲制定等問題，與當時的俄羅斯議會陷入了長達兩年的府會之爭。這一時期多黨政治鬥爭的主要內容是圍繞在國家發展方向、經濟改革等重大問題上，導致親葉爾欽派與當時掌握舊議會（人代會和最高蘇維埃）的保守派的激烈對抗，兩方都要爭奪國家最高權力。

93 年 10 月，葉爾欽在軍隊的支持下，以武力打垮了舊議會，消滅了蘇維埃制度。93 年 10 月 1 日，葉爾欽以總統令形式頒布了《俄羅斯聯邦聯邦會議國家杜馬代表選舉條例》，並宣布新的國家杜馬將於 93 年 12 月 12 日舉行。

93 年的國家杜馬代表選舉條例規定了俄羅斯議會選舉採用混合選舉制，也就是杜馬共四百五十名代表，兩百二十五名由俄羅斯全國劃分的兩百二十五個單名制選區中產生，另外兩百二十五名代表在全聯邦選區中，由選民按照比例代表制原則直接選舉產生。在單名制選區中，凡徵集到該選區選民總數 1%以上簽名的選民群體有權提名代表候選人；在全聯邦選區中，徵集到十萬名以上選民簽名（可是在同一聯邦主體選區內徵集的簽名不能超過簽名總數的

---

[22] 郭武平，**俄羅斯政黨政治**(台北：五南出版社，民國 88 年)，頁 42。

15%）的選舉聯合組織可以提出自己的候選人名單。在投票日當天，如果參加投票的選民低於該選區選民總數的 25%，或是投「反對所有候選人」的票數超過獲得最多選票的代表候選人時，選舉無效。另外，該條例也提出了「選舉聯合組織」的概念，[23]無疑地有助於俄羅斯政黨政治的發展。[24]

94 年 12 月 6 日，葉爾欽頒布了《俄羅斯聯邦公民選舉權基本保障法》，成爲俄羅斯憲法通過後第一部與國家杜馬選舉有關的正式法律。該法對「選舉聯合組織」的法律地位重新界定，並第一次提出了「選舉聯盟」的概念。「選舉聯盟」乃是指在杜馬選舉期間，由兩個以上選舉聯合組織組成的；組成選舉聯盟的聯合組織不可再以獨立身份參加選舉活動，選舉聯盟須在中央選委會取得合法登記。[25]

由於 93 年選出的國家杜馬屬於過渡時期的臨時議會，所以任期只有兩年。1995 年 6 月，國家杜馬通過了新的杜馬代表選舉法，依舊採取混合選舉制，每個選舉聯盟或選舉聯合組織在每個選區推薦的候選人不得多於一名。在投票日當天，如果參加投票的選民低於該選區選民總數的 25%，選舉無效。與 93 年代表選舉法不同的地方有：１、除了選民群體、選舉聯合組織和選舉聯盟有權提出候選人外，獲得該選區選民總數 1%以上選民支持的人同樣可以提名自己爲代表候選人；２、選舉聯合組織在單名制選區內提出的候選人必須徵集到該選區選民總數的 1%以上的簽名支持，在全聯盟區中提名的候選人必須徵集到二十萬以上的選民支持，[26]其中在每個聯邦主體徵集的選民簽名不可超過簽名總數的 7%；[27]３、選舉聯合組織在單名制選區提出的候選人只能在自己的代表大會上秘密投票選出，沒有參加該聯合組織的人也可以被當作該組織的候選人被提出，但候選人名單人數最多不可超過兩百七十人；４、取得代表候選人資格後，在未經總檢察長同意，不得被追究刑事責任，不可被拘捕；５、統計單名制選區投票結果時，如果有兩名候選人同時獲得最高票，則以較早登記的候選人當選；６、參加全聯盟選區的選舉聯盟或選舉聯合組織，只有獲得俄聯邦總投票人數 5%以上選票的，才有資格進入國家杜馬，能按得票比例分配兩百二十五名杜馬代表席位。

---

[23] 根據該條例規定，選舉聯合組織是指經司法部登記的全聯邦性質的政黨、社會聯合組織與政治運動，或是在競選期間成立，由上述政黨與政治運動組成的政黨聯盟。
[24] 邢廣程、潘德禮、李雅君編著，**俄羅斯議會**(北京：華夏出版社，2001 年 8 月)，頁 195~197。
[25] 邢廣程、潘德禮、李雅君編著，**俄羅斯議會**(北京：華夏出版社，2001 年 8 月)，頁 199。
[26] 這比 93 年杜馬代表選舉條例所規定最低有效人數多了一倍。
[27] 劉向文，**俄國政府與政治**(台北：五南出版社，2002 年 10 月)，頁 214~215。

1997 年 9 月 5 日國家杜馬通過了《基本保障俄羅斯聯邦公民選舉權與參加全民公決權法》，9 月 19 日由葉爾欽簽署頒布。該法律是一部保障公民自由參加國家權力機關與地方自治機關選舉的憲法性法律文件，其中部分內容涉及了國家杜馬代表的選舉，例如確定杜馬選舉日期、建立選區與選舉分區的程序、被登記候選人的法律地位規定等等，可稱的上是一部完整的俄羅斯聯邦國家權力機關選舉法。該法重新確立了「選舉聯合組織」的概念，並嚴格限定了「選舉聯合組織」的範圍。根據該法規定，「選舉聯合組織」是專指政黨、政治運動和其他政治組織等按聯邦法律程序建立並在司法部取得登記的政治性聯合組織；今後群眾性的社會組織，像是工會、宗教組織和社會基金會等，將不能參加國家杜馬的選舉。另外，參加杜馬選舉的選舉聯合組織，要在選舉日前一年在司法部取得登記，這一個期限規定比之前 95 年《國家杜馬代表選舉法》所規定的延長了一倍。而關於選舉聯合組織的限制，在一定程度上避免參選組織過多過雜的情形，不過也使一些政黨或政治運動喪失參加新一屆杜馬選舉的機會。1998 年因總理人選以及罷免總統的問題而產生的府會衝突，到最後杜馬代表被迫讓步的原因之一就是當時杜馬中有一些黨團組織或運動不符合《基本保障俄羅斯聯邦公民選舉權與參加全民公決權法》的規定，如果因爲與總統衝突而導致杜馬被解散，他們將喪失議員權力並不能再參加新的杜馬選舉。

1999 年 6 月 2 日，國家杜馬通過了新的《俄羅斯聯邦會議國家杜馬代表選舉法》，仍然採用混合選舉制。按照 99 年的杜馬選舉法，在單名制選區內，年滿十八歲、擁有積極選舉權的俄羅斯聯邦公民、選舉聯合組織和選舉聯盟可以提名代表候選人；另外，年滿二十一歲、擁有積極選舉權的俄羅斯聯邦公民可以自我提名。在單名制選區的候選人除了要徵集到該選區選民總數 1%以上的簽名支持外，還需要在選舉前八十五天向該區選委會繳納最低工資一千倍之保證金；而競選聯盟或政黨則須在前五十五天繳納最低工資兩萬五千倍之保證金。如果該候選人獲得該區 5%以上的票，在選舉公佈後第五天將退還保證金，否則保證金將全數上繳國庫。在全聯盟選區中（比例代表制部分），每個選舉聯盟或選舉聯合組織需繳交二十萬萬份選民連署，每個聯邦主體不可超過一萬四千份。此外，也要繳納跟單一選區制中一樣規定之保證金，但該政黨獲得全聯邦總票數 3%以上，將退還保證金。爲了防止犯罪組織或份子滲入國家權力機關，1999 年杜馬選舉法規定，在中央委員會設計的選民簽名單上，有前科或雙重國籍之候選人，以及代表候選人的社會聯合組織屬性必須註明。另外，還限制了代表候選人的競選經費，規定每個候選人在整個競選過程中的耗費金額不可超過最低勞動報酬的一萬倍；每個選舉聯合組織或選舉聯盟在整個競選過程中的耗費金額不可超過最低勞動報酬的

二十五萬倍。

二、杜馬大選結果與分析

（一）、第一屆俄聯邦國家杜馬大選

第一屆俄聯邦國家杜馬大選於 1993 年 12 月 12 日舉行，投票率爲 54.3%，以下就表現較好的政黨或政治運動加以描述。在政黨比例代表席次方面，「自由民主黨」得票率爲 22.79%，獲得 59 席；蓋達領導的「俄羅斯選擇」得票率爲 15.38%，獲得 40 席；「俄羅斯共產黨」得票率爲 12.35%，獲得 32 席；「俄羅斯婦女黨」得票率爲 8.13%，獲得 21 席；「俄羅斯農業黨」得票率爲 7.99%，獲得 21 席；「雅布羅科」集團得票率爲 7.83%，獲得 20 席；「俄羅斯統一和諧黨」得票率爲 6.76%，獲得 18 席；「俄羅斯民主黨」得票率爲 5.5%，獲得 14 席。在單名制選區方面，「俄羅斯選擇」斬獲最豐，共獲得 56 席，「俄羅斯共產黨」獲得 33 席，「俄羅斯農業黨」獲得 26 席，「俄羅斯婦女黨」4 席，「自由民主黨」獲得 11 席，「雅布羅科」集團獲得 13 席，而「俄羅斯統一和諧黨」9 席，「俄羅斯民主黨」獲得 7 席。因此，各黨派總席次如下：「俄羅斯選擇」96 席，「自由民主黨」70 席，「俄羅斯共產黨」65 席，「俄羅斯農業黨」47 席，「雅布羅科」集團 33 席，「俄羅斯統一和諧黨」27 席，「俄羅斯婦女黨」25 席，「俄羅斯民主黨」21 席。[28]

從總席次來看，好像政權黨——俄羅斯選擇佔了上風，可是反對派（包括俄共、農業黨、自由民主黨）加總起來的勢力仍然壓過改革派（俄羅斯選擇和雅布羅科集團），這樣的結果讓葉爾欽大失所望。強勢的總統權力加上被反對派掌握的杜馬，註定了俄羅斯的府會衝突將持續下去。不過 93 年杜馬大選是俄羅斯獨立後第一次的民主議會選舉，俄羅斯的政黨勢力藉由國會選舉重新洗牌，國會中政黨取向的決策過程對政黨政治的發展造成很大的影響。

（二）、第二屆俄聯邦國家杜馬大選

第二屆杜馬大選於 1995 年 12 月 17 日舉行，在這次選舉之前，俄羅斯的政黨有了一些變化。1995 年相繼出現了一些新的政黨和政治運動，像是費多羅夫（Boris Fedorov）的「前進俄羅斯」運動、前蘇聯中央政治局委員雅科夫列夫的「俄羅斯社會民主黨」等；另外值得注意的是，這屆杜馬大選的政權黨已經從蓋達的「俄羅斯選擇」換成由政府總理契爾諾梅爾金領導

[28]郭武平，**俄羅斯政黨政治**(台北：五南出版社，民國 88 年)，頁 60。

的「我們的家園——俄羅斯」。

95 年大選規定了只有獲得俄聯邦總投票人數 5%以上選票的，才有資格進入國家杜馬，按照得票比例分配兩百二十五名杜馬代表席位。而這次選舉跨越此門檻的只有四個政黨和選舉聯盟，它們分別是：「俄羅斯共產黨」，得票率爲 22.3%，分得席次爲 99 席；「自由民主黨」，得票率爲 11.18%，分得席位 50 席；「我們的家園——俄羅斯」，得票率爲 10.13%，獲得 45 席；「雅布羅科」集團，得票率爲 6.89%，分得 31 席。在單名制區來說，「俄羅斯共產黨」58 席，「俄羅斯農業黨」雖然在政黨比例代表席次上只獲得 3.8%的票而無法分配到席次，但單名制選區仍奪得 20 席，對俄共仍有不小的助力；「雅布羅科」集團獲得 14 席，「我們的家園——俄羅斯」獲得 10 席，而「自由民主黨」只有 1 席。因此，就總席次來看，「俄羅斯共產黨」獲得 157 席，「我們的家園——俄羅斯」獲得 55 席，「自由民主黨」共 51 席，「雅布羅科」集團 45 席。[29]

第二屆杜馬選舉時，俄羅斯的政經情況依舊混亂，包括當時正如火如荼的車臣戰爭，不僅造成人員傷亡和物資浪費，更使俄羅斯的政治越加混亂。原本一些支持葉爾欽的民主改革派，也開始不滿葉爾欽的車臣政策。[30]除了改革派分裂外，政治混亂、經濟問題無法解決以及社會不安，讓反對派在這次選舉中有很大的發展空間和政治資本。

和 93 年大選相比，自由民主黨在比例代表制中獲得選票的比例從 22.79%降到 11.18%，因爲得票率超過 5%可以分配到比例代表制席位的黨只有四個，所以自由民主黨雖只獲得 11.18%得票率卻分配到 22.2%的席次，從 93 年的 59 席下降到 95 年的 50 席，降幅不大。共黨由 12.4%上升到 22.3%，分到 44%的席次，得到 99 席。從總席次來觀察，93 年共黨和自由民主黨共獲得 135 席，加上俄羅斯農業黨共有 182 席，雖比改革派政黨多出 53 席，[31]可是沒有過半。95 年共黨和自由民主黨共獲得 208 席，再加上農業黨（農業黨單名制選區有 20 席）就達到 228 席，過了半數。因此，總體來看，95 年的國會跟 93 年相比更是被反對黨掌控。

我們觀察 93 和 95 年的國家杜馬選舉，可以發現從 91 年開始（那時還是人代會和最高蘇維

---

[29] 吳玉山，**俄羅斯轉型 1992~1999**(台北：五南出版社，民國 89 年)，頁 80。
[30] 例如「雅布羅科」集團領袖雅夫林斯基，甚至蓋達，都公開反對進軍車臣。
[31] 改革派政黨，主要是雅布羅科集團和俄羅斯選擇，93 年共獲得 129 席。

埃），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，這也證明了這段期間內府會衝突不斷的原因。[32]即使 93 年後國會權力大幅下降，但仍有多次與葉爾欽激烈對抗的情形發生。

（三）第三屆俄聯邦國家杜馬大選

第三屆國家杜馬大選在 1999 年 12 月 19 日舉行，在此前有一些新的政黨或政治聯盟出現，爲選舉帶來了很大的衝擊。像是由莫斯科市長魯希科夫(Yuri Luzhkov)所領導的「祖國」運動(Fatherland movement)和「全俄羅斯」運動(all Russia)在 1999 年在 8 月 14 日合併成立的「祖國—全俄羅斯」運動（Fatherland-All Russia），而前總理普里馬可夫(Yevgeny Primakov)和俄羅斯聯邦共產黨的盟友「俄羅斯農業黨」也陸續宣布加盟。另外還有由基里延科(Sergei Kirienko)、楚拜斯(Anatoly Chubais)和涅姆佐夫(Boris Nemtsov)等人所共同成立的「右翼力量聯盟」(Union of Right Forces)；以及在 1999 年 9 月 24 日由俄羅斯政府所授意誠立，由俄羅斯緊急狀態部部長紹伊古(Sergey Shoygu)所領導的「團結黨」（Unity）。該黨派可以說是 99 年杜馬選舉中的政權黨，依附在總理普京之下。

99 年杜馬大選，在政黨比例代表席次方面，有 6 個政黨和選舉聯盟跨越 5%的門檻。「俄羅斯共產黨」的得票率爲 24.29%，獲得 67 席；「團結黨」得票率爲 23.32%，獲得 64 席；「祖國－全俄羅斯」運動得票率爲 13.33%，獲得 37 席；「右翼力量聯盟」得票率爲 8.52%，獲得 24 席；「自由民主黨」的得票率爲 5.98%，獲得 17 席；「雅布羅科」集團得票率爲 5.93%，獲得 16 席。而在單名制選區方面，俄共獲得 46 席，「祖國－全俄羅斯」運動獲得 30 席，「團結黨」獲得 9 席，「右翼力量聯盟」5 席，「雅布羅科」集團獲得 4 席，自由民主黨在單名制選區中完全沒有候選人當選。如果就總席次來看，俄共仍是杜馬最大黨派，共有 113 席；「團結黨」依附在普京車臣戰爭英雄的光環之下，[33]得票率爲 23.32%，僅僅差第一名的俄羅斯共產黨一個百分點，其一共獲得 73 個席位；「祖國－全俄羅斯」運動表現不如選前預期，總共得到 67 席；接下來是「右翼力量聯盟」的 29 席、「雅布羅科」集團的 20 席。而「自由民主黨」因爲其民族主義大旗被普京及他的「團結黨」搶去，只獲得 17 席，成績一年比一年下滑，對國

---

[32] 李玉珍，「俄羅斯府會之爭的探討」，**問題與研究**(台北)，第３７卷第 2 期(民國 87 年 2 月)，頁 63~64。

[33] 1999 年夏末，俄羅斯發生多起由車臣分離主義份子所策動的恐怖爆炸事件，剛任總理的普金宣布車臣馬斯哈多夫政府是非法政權，並對恐怖主義採取強硬態度。99 年秋，俄軍掃蕩達格斯坦，進軍車臣，戰爭初期表現比 94~96 年第一次車臣戰爭爲佳，也因此普金支持度從剛任總理的 2%升到 70%，他支持的團結黨也在杜馬選舉中有很大的斬獲。參考王定士，「1999 年俄羅斯國家杜馬選舉」，**俄語學報**，第 3 期(2000 年)，頁 298。

會和政策走向的影響大幅減低。[34]

綜合這次選舉來看，中間派與右派勢力興起，而左派勢力有下滑的現象。國會中親政府的右派雖然是少數，但反對派已不能掌握國會走向，右派勢力、共黨勢力、和中間勢力鼎足而立，給予總統和政府更多操作空間，這是對政府有利的發展。在葉爾欽時期，政黨發展從蘇聯解體時的破碎多黨，經過黨派之間相互合縱連橫，到最後慢慢形成左、中、右三派勢力競爭的局面。普京也繼承了葉爾欽扶持親政府黨派來削弱反對勢力在國會中力量的作法，使他在之後的政治發展選擇上更加能夠大權獨握。

參、普京

一、國家杜馬選舉法規的變革

2002 年 11 月 20 日國家杜馬通過新的俄羅斯聯邦國家杜馬代表選舉法。新版的杜馬選舉法根據 99 年的版本做了一些修改，包括：在單一選區制方面，候選人只需在該選區贏得相對多數即可勝選；候選人可以選擇取得與舊選舉法規定相同數量之選民簽名連署文件，或者繳交九十萬盧布（舊選舉法之十倍以上）的保證金來取得候選人資格；在名單比例代表制的部份，每一個政黨需取得二十萬公民的簽名連署方得參加競選，其中連署部份在每一個聯邦地區中不得超過百分之七，或著參加競選之政黨也可選擇繳交三千七百五十萬盧布之保證金（1999 年選舉法只需繳交兩百萬盧布以上即可）；此外，總得票率低於百分之二之政黨，將必須支付所有在競選活動中所獲得之免費撥送時段與廣告之費用；2007 年與之後的國家杜馬代表選舉，對於已經贏得名單比例席次之政黨，將不再需要蒐集選民簽名連署或繳納選舉保證金。[35]

二、第四屆杜馬大選結果與分析

在這次大選前，各黨派之間又有一些變化，其中較爲重要的是９９年杜馬選舉的政權黨——「團結黨」 (Unity)和莫斯科市長魯希科夫(Yuri Luzhkov)所領導的「祖國」運動(fatherland movement) ，以及「全俄羅斯」運動(All Russia)三大中間派政治團體於 2001 年 12 月 1 日合併成「統一俄羅斯」黨（United Russia），是普京欽點支持的新政權黨。由原俄共議員格拉濟耶夫（Sergei Glaz'ev）和羅格欽(Dimitri Rogozin)在 2003 年所組成了「祖國運動——人民愛國聯盟」（Motherland-People's Patriotic Union），是克里姆林宮當局用來分裂俄共票源的一著棋子。

---

[34] 邢廣程、潘德禮、李雅君編著，**俄羅斯議會**(北京：華夏出版社，2001 年 8 月)，頁 171~172。
[35] Changes to Electoral Law During the 1999-2003 Duma, http://www.russiavotes.org/

第四屆杜馬大選在 2003 年 12 月 7 日舉行，在這次選舉中，能夠跨越 5%門檻，分配到兩百二十五名政黨比例代表席次的黨派只有四個。成績最好的是普京所支持的政權黨「統一俄羅斯」黨，得票率爲 37.57%，獲得 120 席；「俄羅斯共產黨」的得票率爲 12.61%，獲得 40 席；「自由民主黨」排名第三，得票率爲 11.45%，獲得 36 席；「祖國運動——人民愛國聯盟」得票率爲 9.02%，獲得 29 席。令人吃驚的是，「雅布羅科」集團和「右翼力量聯盟」分別只獲得 4.3%以及 3.97%的得票率而無法分配到席次。在單名制選區中，「統一俄羅斯」黨獲得 102 席，俄共獲得 12 席，「祖國運動——人民愛國聯盟」8 席，「雅布羅科」集團 4 席，「右翼力量聯盟」獲得 3 席。與 99 年大選結果一樣，「自由民主黨」在單名制選區中沒有議員當選。[36]

就總席次來分析選舉結果，「統一俄羅斯」黨共獲得 322 席，本身已經達到過半的條件。除了普京總統的支持外，俄羅斯經濟情況好轉使人民對政府信心回升也是該黨大獲全勝的原因之一。前屆杜馬的最大反對黨——俄共這次總共獲得 52 席，其最大敗因應該是黨內的分裂和普京的分化。[37]該成立不久「祖國運動——人民愛國聯盟」總共獲得 37 席，原因是它本身擁有共黨支持者的票源，又是普京支持來分化俄共的棋子，享有行政資源的幫助。原本每況愈下、慢慢泡沫化的「自由民主黨」在這次選舉中好像有「起死回生」的勢頭出現，主要是拜它「選對邊」之賜；尤其是在「莫斯科人質事件」、「尤科斯事件」等重大事件上，該黨主席日里諾夫斯基明確地表達支持普京總統的作法，拉拔了它的選情。而「雅布羅科」集團和「右翼力量聯盟」這兩個右派黨派失敗的主因，除了他們與寡頭千絲萬縷的關係外，主要還是因爲兩黨的票源過度重疊。

普京時期，政黨發展從葉爾欽時代的左、中、右三派分立，轉變成中派，更嚴格來說是「統一俄羅斯黨」一黨獨大的局面。俄國從戈爾巴喬夫、葉爾欽到普京，政黨政治從破碎多黨、三派競爭，到現在的一黨獨大，俄羅斯人民最後還是選擇了類似蘇聯一黨專政的模式，間接也選擇了強人統治。

---

[36] http://www.cikrf.ru/俄羅斯聯邦中央選舉委員會（ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ）2003 年國家杜馬大選結果 http://gd2003.cikrf.ru/ http://gd2003.cikrf.ru/WAY/76799135/sx/art/76805049/cp/1/br/76799124

[37] 詳見本章第三節，立法體制運作，普京部分。

第三節　立法體制的運作

壹、戈爾巴喬夫——人代會與最高蘇維埃的運作

1989 年 3 月 26 日蘇聯舉行選舉，選出人代會代表，並於 5 月 25 日召開第一次會議。會議中對重要人事案、內政外交基本方針進行了討論。會後決定由戈爾巴喬夫擔任最高蘇維埃主席，魯基揚諾夫擔任副主席，雷日科夫爲蘇聯部長會議主席以及選出最高蘇維埃的五百四十二名代表（葉爾欽遞補而上）。

5 月 30 日，戈爾巴喬夫向人代會提出報告，其中政治部份報告指出：目前政治改革的任務是要建立社會主義法治國家，繼續實行廣泛的民主化。他也指出國家正在制定新聞法、青年法以及社會組織法等等，來保障公民權利和人民生活的安定。

首屆人代會會議還選出了新制的蘇聯最高蘇維埃，並在莫斯科召開兩院（聯盟院和民族院）聯席會議。戈爾巴喬夫在會議中提名雷日科夫爲部長會議主席，這個提名馬上被通過了。6 月 10 日，雷日科夫在最高蘇維埃會議上闡述了新政府的結構，表示必須改變政府與國家管理機構的職能和作風。他並宣佈，政府各部委將約一百個縮減至五十七個，負責經濟管理的將由五十個縮減至三十二個。

新的立法體制在運作上發現不少缺點，包括：

１、缺乏明確的權力關係體制。雖然蘇共第十九次代表會議後開始黨政職能的劃分，但實際上黨尚未完全放權，造成國家機關職能區分不明、權力和責任脫節。蘇維埃體制和黨的職權相重疊，也使國家權力機關運作癱瘓。權限關係區分不明確，也降低了個人的責任和管理能力。[38]

２、議事效率低落。由於政治多元化的實施，議員們的各種想法和意見都在會議中表達出來，加上缺乏民主素養和議事文化，造成時間的浪費，許多重要問題議而未決，錯過解決時機。[39]

---

[38] 邢廣程、潘德禮、李雅君編著，**俄羅斯議會**(北京：華夏出版社，2001 年 8 月)，頁 69。
[39] 畢英賢，「蘇聯的民主化與政治改革」，**問題與研究**(台北)，第 29 卷第 7 期(1990 年 4 月)，頁 8。

３、最高權力機關缺乏執行法律的有效機構。最高蘇維埃通過了一連串的法律案，卻無法貫徹，最主要是因爲立法機關和法律執行機關之間缺乏聯絡的環節，也表示蘇聯缺乏執行法律和國家決定的機制。[40]

４、最高蘇維埃主席權力有限。蘇聯最高蘇維埃主席雖是國家最高公職人員，但跟舊制比較起來，它的主要工作是負責行政執行事項，權力縮減。而且最高蘇維埃主席還受到人代會跟最高蘇維埃的制衡，缺乏在必要時採取行政措施的權力。

５、行政雙軌制度，造成憲政制度的混亂。1989 年人代會選出後，議會制在蘇聯萌芽，加上之後實施的蘇聯總統制，形成「行政雙軌制」，在當時民主素養不夠、政黨政治和議會政治尚未落實之際，容易形成憲政體制的混亂。

戈爾巴喬夫時期改革後的立法體制實行時間很短，選出大約一年後，蘇聯就瓦解了。可是這樣的議會機制被後來的俄羅斯聯邦承繼了，葉爾欽和俄羅斯議會展開了兩年的鬥爭，正可以說是蘇聯時期體制缺失的延續。因此下面我們就來探討葉爾欽時期議會運作的內容。

貳、葉爾欽

一、91~93 年的制憲爭議

在 1991~1992 年間，存在著兩個並立的政權。首先是 1991 年時出現了蘇聯中央政權和俄羅斯政權兩個並立的政權，兩者互相鬥爭，最後以聯盟中央政權垮台而告終。之後，從 1991 年 6 月葉爾欽當選總統總統後，就逐漸潛伏了俄羅斯總統——人代會及最高蘇維埃的兩個政權的鬥爭。在葉爾欽與蘇聯中央鬥爭時，俄羅斯議會決定支持葉爾欽，並在 1991 年 9 月俄羅斯第五次人代會上賦予葉爾欽以特別權力。但在蘇聯解體後，總統——議會的平衡結構失去了重心。當議會中的領導人發現，葉爾欽手中擁有太大的權力時，總統與議會的鬥爭也就開始了。

兩者鬥爭的中心是權力再分配的問題。兩方都想爭奪對政局的主導權。而鬥爭的根源在於，俄羅斯憲法一方面賦予人代會和最高蘇維埃以全權，另一方面又不斷進行補充和修改，使俄

---

[40] 尹慶耀，**蘇維埃帝國的消亡**(台北：五南出版社，民國 83 年)，頁 211。

羅斯總統的憲法地位也十分突出。這樣一個矛盾的憲法體制不能爲矛盾和鬥爭的雙方提供解決爭端的框架和範圍，致使鬥爭越演越烈，終於釀成 1993 年的 10 月事件。

從 1992 年 4 月俄羅斯第六次人代會拉開序幕到 1993 年 10 月，總統與議會的爭執和矛盾的焦點主要在於：

１、經改政策之爭。1992 年俄羅斯獨立後即接受西方的「休克療法」，結果卻是社會經濟和人民生活的全面休克。爲此，俄羅斯議會多次對蓋達政府提出責難，認爲政府的經改方針錯誤；而葉爾欽政權卻認爲，俄羅斯經濟改革的戰略是正確的，只是實現的策略有失誤，兩方爭執不下。1992 年 4 月，俄羅斯第六次人代會一度責令蓋達政府修改其改革方針，而蓋達政府則在葉爾欽支持下以集體辭職相威脅。1992 年 12 月，俄羅斯第七次人代會終於把蓋達拉了下來，讓契爾諾梅爾金組織政府，矛盾有所舒緩，但並未完全解決。[41]

２、修憲權之爭。俄議會認爲，只有俄議會才有修憲全，俄羅斯憲法應該修訂，但仍應堅持蘇維埃全權制，人代會地位應在總統、政府之上，人代會和最高蘇維埃擁有至高無上的監督權。而葉爾欽則以 1993 年 4 月俄羅斯全民公決的結果爲依據，認爲總統是全民選舉，其合法性和權力的基礎不容置疑，因此，總統有權主持修憲，並將其草案以全民公決通過。兩方這樣的矛盾爭執造成政治的混亂。

３、在對經濟政治危機根源的分析上。俄人代會和最高蘇維埃認爲，俄政局不穩和政治危機的主因不是議會和總統之間的衝突，而是總統和政府之間的衝突，是執行權力機關內部的衝突，尤其是總統和其辦公廳擁有太大的不合法權力；而總統認爲，議會繼承了過去蘇維埃的弊端，而且 1990 年選出的人代會是一個共黨份子佔多數的機構，它極力阻撓社會政治改革，所以使政府和執行機關無法順利展開工作；在經濟危機根源上，議會認爲政府錯誤的經濟政策是導致俄國經濟持續大幅度下降的主因，而政府和總統認爲，正是議會一再組饒政府採取堅決和大膽的措施，使經改進度緩慢。[42]

---

[41] Catherine Danks, *Russian Politics and Society---An Introduction*(London: Person Education Limited, 2001).pp. 85~86.

[42] 葉自成，**俄羅斯政府與政治**(台北：揚智文化，民國 86 年)，頁 199。

４、國家體制之爭。議會堅持俄羅斯聯邦應實行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；而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。

５、在對外政策上的基本方針上。議會民族主義情緒較激烈，它在對烏克蘭的克里米亞問題上，在處理俄羅斯在境外的居民與讀連體各國和波羅的海沿岸國的相互關係上，都持強硬立場，同時尖銳批評政府 1991~1992 年親西方的外交政策，要求在伊拉克制裁上、波蘭問題上，採取堅決措施維護俄羅斯的利益及其在國際上的大國地位，堅決反對北約東擴；而俄政府在頭兩年把與美國和西方結盟、加入西方社會、爭取西方對俄經濟改革的援助作爲外交重點，一度在外交上追隨西方。

因制憲問題而檯面化的總統議會之爭，最後以葉爾欽砲轟白宮的十月事件作終結。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２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。

二、93 年新憲實施到 97 年葉爾欽與議會的鬥爭

93 年憲法公佈之後，總統對立法權的影響主要表現在兩個方面：

１、俄羅斯聯邦總統是立法程序的參與者。俄羅斯聯邦總統不僅擁有直接的立法提案權，且通過向聯邦會議發表年度諮文，確定國內外政策的基本方針，擁有間接的立法提案權。此外，還有權簽署公佈法律、否決法律，並以否決法律爲威脅自始至終的影響整個立法進程。

２、俄羅斯聯邦總統在國家杜馬與政府之間發生矛盾的情況下，有權按照憲法規定程序解散國家杜馬。俄羅斯聯邦總統也有權用有利於立法權的方式解決矛盾，即決定政府辭職。俄羅斯聯邦總統在決定政府辭職和解散國家杜馬方面，擁有完全的決定權。

在葉爾欽時代，他對於立法體制的改革，主要是一連串的衝突、干涉和讓步事件的組成。而這些事件的原因主要是雙方爭奪對政府的控制管理權，以及葉爾欽利用各種手段〈包括扶植政權黨、試圖修改選舉法來影響杜馬選舉〉來滲透並干涉立法權的運作。

在 93 年憲法體制下，行政與立法間的分權與制衡關係是相當不平衡的，相較於總統對國會的干涉，立法機關對行政機關卻幾乎沒有制衡能力，失去分權制衡的精神。而且俄羅斯的政體同時兼具西方總統與內閣制的特色，形成一種特殊的政體，造成行政機關與立法機關間權力劃分的矛盾與衝突。著名學者休葛〈M.S. Shugart〉和凱立〈J.M.Carey〉認爲這種體制屬於「總統—議會制」，總統和國會對於內閣都享有一些控制權力，但是兩者之間嚴格的權力劃分並不明確，是俄羅斯憲法結構導致總統和國會衝突無法釐清解決的最重要原因。[43]

93 年憲法頒布實施後，國會的權限已然大幅削弱，不過到葉爾欽宣布辭職的 6 年之間，雙方仍發生多次衝突。葉爾欽爲維持其強權總統和他所堅持的改革，乃採取各種措施和手段與國會周旋。以下我們將會從這些府會衝突的事件來觀察俄羅斯總統對於立法體制運作的影響。

1994 年 2 月 23 日國家杜馬通過《爲俄羅斯聯邦憲法通過而實施大赦決議》（On Amnesty in Connection with the Adoption of the Russian Federation Constitution）以及《在政治與經濟活動領域內當然犯罪而實施大赦決議》（On Amnesty for Certain Crimes Committed in the Sphere of Political and Economic Activity），大赦對象包括 1991 年 8 月政變、1991 年 5 月莫斯科市遊行示威者、十月事件參與者，並釋放反對葉爾欽的激進份子，包括魯茲科伊、哈斯布拉托夫、杜那耶夫等人。

國家杜馬此一舉動被視爲對總統葉爾欽的一種挑戰。因 93 年憲法賦予國家杜馬大赦權，所以葉爾欽與行政機關對此決議只能同意；然而這一大赦決議引起了俄羅斯政局上的波動

由於杜馬大赦決議不須經總統同意即可行使，因此決議通過後，總檢察長卡贊尼克(Aleksei Kazannik)立即招集人手研究相關細節，準備實施大赦；這時葉爾欽卻要求卡贊尼克暫緩執行十月事件參與者的大赦。葉爾欽的要求並沒有被卡贊尼克接受，但由於受到總統壓力，卡贊尼克向總統葉爾欽提出辭呈，葉爾欽立即向聯邦委員會成交解除卡贊尼克職務的建議。

俄羅斯聯邦總檢察長辭職事件立即引起俄羅斯聯邦總統與國會之間的緊張，國家杜馬主席

---

[43] M.S. Shugart、J.M.Carey 著，曾建元、羅培凌等譯，**總統與國會—憲政設計與選舉動力**(台北：韋伯文化出版公司，2002 年)，頁 5。

瑞布金(Ivan Rybkin)表示，葉爾欽乃是爲了增加自己對國家杜馬影響力以及干涉司法檢察權的行使，迫使卡贊尼克辭職。4 月 6 日，聯邦委員會已秘密投票方式決定卡贊尼克的去留問題。結果七十四票反對辭職，六十八票贊成而否決了葉爾欽關於卡贊尼克的辭職建議。

4 月 25 日，葉爾欽向聯邦委員會提出以伊留申科擔任聯邦檢察總長的建議案，該建議因未達法定的九十票而沒有通過。另一方面，卡贊尼克也表示希望恢復總檢察長職務。這個辭職風波導致總統與國會關係陷入僵局，最後由於卡贊尼克再度宣布辭職，紛爭才告一段落。

1994 年 10 月，盧布暴跌，從一美元兌換三千盧布跌至一美元兌換三千九百二十六盧布，引起國家杜馬對聯邦政府的不滿，並於 10 月 27 日舉行對俄羅斯聯邦政府的不信任投票。此案雖未通過，但葉爾欽因此辭去幾位財經部長才使事件暫告一段落。

1994 年 8 月 2 日車臣反對派阿夫圖哈諾夫(Umar Avtukhanov)成立臨時委員會，宣佈接管共和國一切權力，並請俄羅斯給予一切協助。葉爾欽乃於 12 月 9 日宣佈以符合憲法的手段解除車臣的武裝部隊，並於 2 月 11 日進軍車臣。這樣訴諸武力的行動，不僅遭受到人民的反彈，也在國會中引發喧然大波。12 月 5 日俄羅斯抉擇黨團呼籲葉爾欽以和平手段解決車臣問題，甚至一向支持葉爾欽的蓋達也表示葉爾欽必須負起攻打車臣的傷亡責任。國家杜馬並以兩百九十八票多數通過決議公開反對葉爾欽出兵車臣。

95 年 6 月 14 日發生約兩百名車臣恐怖份子劫持布瓊諾夫斯克中央是鎮醫院並挾持人質的恐怖事件。葉爾欽以一貫的強硬手段處理這次事件。這次俄羅斯特殊部隊攻堅搶救人質任務中，造成許多無辜人民傷亡。聯邦會議除了對車臣恐怖份子嚴厲譴責外，也對聯邦政府這次危機處理過程與結果表示不滿，甚至提出進行對政府的不信任投票。

1995 年 6 月 21 日，國家杜馬投票結果以兩百四十一票對七十二票，通過對政府之不信任案；此外，杜馬更以三百零六票對九票通過幾項憲法修正案。按照修正草案規定，以後總理、副總理、外交、國防、內政部長以及聯邦安全局局長等，必須經國家杜馬同意後任命。此一不信任案造成府會之間激烈衝突。爲緩和僵局，瑞布金提議葉爾欽撤換部分首長來換取國家杜馬將不信任案延至 7 月再審。6 月 9 日葉爾欽辭掉內政部長葉林(Viktor Erin)、副總理葉果羅夫(Nikolai Egorov)、聯邦反情報局長史契巴辛以及斯塔洛波夫省省長庫茲涅佐夫(Evgenii

Kuznetsov)等人，平息了車臣事件引發的激烈風波。

1997 年 10 月，杜馬對楚拜斯與涅姆佐夫提出不信任案，葉爾欽爲了保住兩人，於 21 日召開四巨頭會議，[44]希望緩和情勢。結果杜馬接受書面投票方式，不信任案因而沒有通過。[45]

1997 年 12 月共黨和自由民主黨杜馬代表以葉爾欽健康理由對他提出彈劾。這次彈劾因未達三分之二而沒有通過。1998 年 3 月 20 日美俄高峰會，葉爾欽親自出席來表示自己的健康不成問題。

三、98~99 年因撤換總理而導致的府會鬥爭

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爲總理候選人。反對黨在國會中自然反應激烈，雙方又爲了總理人選而產生激烈衝突。雖然憲法予以總統在政府人事任命上相當大的權力，但一方面因葉爾欽考慮到國會生態以及政治局勢，一方面國會也因憲法限制不得不「尊重」總統，因此中間偏改革派的契爾諾梅爾金就成爲雙方都能接受的人選。從 93 到 98 年，雖然內閣各部會首長和副總理常常變動，但契爾諾梅爾金的職務一直維持不變。此一微妙的平衡狀態卻因葉爾欽突然撤換總理而被破壞。

葉爾欽撤換契爾諾梅爾金的官方理由是內閣辦事不力，積欠工人工資等等，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。於是便以「政治舞台上的小人物」基里延科替換了契爾諾梅爾金。

共黨只希望葉爾欽同意讓其參與組閣，就接受新的總理人選。然而在４月７日葉爾欽拒絕此一提議。4 月 10 日葉爾欽第一次向杜馬提名基里延科，結果杜馬以一百八十六票反對、一百四十三票贊成否決了此次提名。因爲第一次投票時有不少共黨議員倒向支持基里延科，所以 15 日共黨黨團推動改變投票方式，變成公開投票，以黨紀來壓制激里延科的支持票；葉爾欽也有動作，他於 13 日宣稱政府會特別關照投票支持基里延科的議員。

---

[44] 分別是葉爾欽、契爾諾梅爾金、杜馬議長謝列茲涅夫以及聯邦委員會議長史特拉耶夫。
[45] 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)，頁 56。

4 月 17 日第二次投票時，由於採用公開記名的方式，反對票高達兩百七十一票，贊成只有一百一十五票。葉爾欽隨即第三次向杜馬提名基里延科。此時國會受到很大的壓力，如果項第二次一樣採用公開投票，反對黨的議員很有可能會堅持前兩次的立場而造成三次否決總理人選，到時葉爾欽根據憲法可以解散國會，國會議員就必須重新面對不可知的選舉，甚至有可能失去一切特權和待遇。如果採取不記名投票，則無非是給那些想倒戈的議員一個訊號，讓他們可以在不負責任的情況下支持基里延科。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，只有二十五票反對。基里延科終於獲得國會同意，出任政府總理。[46]

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，8 月 23 日葉爾欽再次更換總理人選，向國會提名原總理契爾諾梅爾金。葉爾欽是希望借重契爾諾梅爾金的穩重和經驗，帶領俄羅斯走出金融風暴，也想藉此動作重建投資人對政府的信心。8 月 30 日，葉爾欽與共黨達成協議，以對契爾諾梅爾金的同意來交換國會權限的擴張，也就是讓國會參與內閣組成的決定，並給予國會對政府更大的影響力；同時葉爾欽承諾不解散國會，國會也承諾不對新政府提出不信任案。然而到了最後，共黨決定推翻前議，因此 8 月 31 日國會以兩百五十三票反對，９４票贊成第一次否決了契爾諾梅爾金的任命案。葉爾欽以他一貫的強硬作風，立即第二次提名契爾諾梅爾金，9 月 7 日國會又以兩百七十三票反對，一百三十八票贊成再度否決了此任命案。

此時契爾諾梅爾金主動表示願意放棄候選人資格，葉爾欽便在 9 月 10 日提名外交部長普利馬可夫(Yevgeny Primakov)爲總理人選。普利馬可夫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。

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

---

[46] 由於共黨聯合盟友採取不投票主義，所以總共只有 315 名議員領票，實際投票只有 276 人。參見 Chrystia Freeland, “Duma bows to Yeltsin’s choice of PM,” *Financial Times*,(on internet), 25 April 1998, 轉引自吳玉山，**俄羅斯轉型 1992~1999**(台北：五南出版社，民國 89 年)，頁 98。

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，這對葉爾欽更是一種不可容忍的侵犯。此時又發生國家杜馬對葉爾欽的彈劾案。99 年 5 月 13 日國會開始展開對葉爾欽彈劾案的審查，一共列舉五項罪狀：[47]

１、葉爾欽在 1991 年造成蘇聯瓦解；

２、葉爾欽在 1993 年下令軍隊攻擊國會，造成重大傷亡；

３、葉爾欽在 1994 到 1996 年間濫用職權，下令以武力攻打車臣；

４、葉爾欽破壞了國家的國防力量；

５、葉爾欽推動的經改政策爲俄羅斯帶來了貧困。

這五項罪狀只要有一項獲得四分之三杜馬議員支持，對葉爾欽的彈劾就算成立，由於當時國會中反葉爾欽情緒高漲，彈劾案很有可能通過，對葉爾欽構成了嚴重威脅。爲了對抗國會，也爲了驅除普利馬可夫，葉爾欽就在國會審理彈劾案前一天突然宣布撤換總理。這一次他中意第一副總理史契巴辛。一般觀察判斷，因爲史契巴辛根基里延科一樣，都是微量級政治人物，在國會中沒有任何主要政黨的支持，所以葉爾欽提名他的原因應該是希望國會將他否決，然後葉爾欽就可以威脅解散國會，增加他在彈劾案中對抗國會的籌碼。雖然憲法有規定，總統在杜馬提出對總統彈劾案，到聯邦委員會通過決定這段時期，不可解散國會。但沒有人可以保證如果國會通過彈劾，又不通過史契巴辛任命案，葉爾欽會不會重蹈以武力砲轟國會的覆轍，因此議員似乎不願意冒險與總統對抗。

所以在彈劾案方面，5 月 15 日投票結果，五項指控沒有一項通過的；由於彈劾案失敗，國會喪失杯葛史契巴辛任命案的士氣，又害怕葉爾欽解散國會，因此 5 月 19 日以兩百九十八贊成，五十五票反對通過史契巴辛爲新總理。葉爾欽大獲全勝。

葉爾欽在 8 月 9 號又突然換掉史契巴辛，而代以聯邦安全局局長普京，甚至支持普京參選下任總統，以繼承葉爾欽。根據學者觀察，葉爾欽這次換總理的理由不外乎三點：一、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；二、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

---

[47] 吳玉山，**俄羅斯轉型 1992~1999**(台北：五南出版社，民國 89 年)，頁 98。

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。史泰巴辛也曾說過自己被克宮當作是“靠不住的人”[48]；三、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。

綜觀這一次普金順利成爲總理而沒有受到杜馬太大反對，主要是因爲：一、因爲杜馬議員忙於 1999 年底大選，擔心如果否決普京，葉爾欽會藉故解散杜馬，因此缺乏和葉爾欽對抗的意志；二、當時達吉斯坦共和國（Dagestan）戰事蔓延，[49]危及國家領土安全及完整，議員們覺得必須妥善解決此一問題，因此以和爲上策。我們的家園－俄羅斯的領導人雷日科夫在杜馬的講話充分反映了議員們的心聲。他說；我們的士兵正在達吉斯坦作戰，還有４個月要杜馬大選了…..爲了局勢穩定，應迅速解決政府危機。[50]

從上述歷史事件我們可以得到三點結論：

１、葉爾欽對立法體系的改革，主要是以維持和鞏固其總統權力爲出發點。葉爾欽沒有「辜負」憲法賦予他的超強權限，在與國會的關係中，維持他一貫的強勢作風來保護他的憲法權力。

２、俄羅斯的政治體制，事實在造成立法與行政權的不公平。總統一個人可以影響到國會的運作；而國會卻無法有效監督和制衡總統。尤其是總統擁有解散國家杜馬的權力，杜馬在關鍵時刻幾乎不敢與葉爾欽強硬對抗。

３、葉爾欽利用聯邦上院來制衡下院。聯邦委員會由地方行政首長和立法機關長官組成，幾乎都是葉爾欽的選舉樁腳或親信人馬；[51]而因聯邦委員會可以否決杜馬所通過的議案（包括對總統的彈劾和罷免提議），因此對國家杜馬來說是一項有效的制衡力。

---

[48] 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 9 期(1999 年)，頁 4。
[49] 1999 年 8 月 2 日起，車臣游擊隊攻入鄰近達格斯坦共和國。達格斯坦共和國政府請求莫斯科派軍隊協助對抗車臣反抗軍。
[50] 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 9 期(1999 年)，頁 5。
[51] 在本論文第五章第二節：葉爾欽對聯邦制度運作的影響，會有詳細描述

４、在上述事件中我們可以看到一些總統讓步的例子，這主要是因爲葉爾欽所扶植的政權黨（包括契爾諾梅爾金所召集的我們的家園－俄羅斯以及後來普金支持的團結黨）都無法在杜馬選舉中取得絕對多數。因此葉爾欽雖然擁有超強權力，但有時必須以現實政治穩定爲重，而不得不考慮國會的生態

普京上台後，從葉爾欽總統權力受制於國家杜馬而學習到經驗，他扶植政權黨，使其在國會中佔有多數。葉爾欽時期這種特有的府會衝突以及妥協模式再難復見。

參、普京

一、分化最大反對黨——俄共

1999 年，普京當時支持的政權黨——團結黨表現出色，得票率爲 23.3%，，一共獲得 73 個席位；但俄共獲得 24.3%的得票率，總席次 113 席，仍是國家杜馬中第一大黨。2000 年普京當選俄羅斯聯邦第三任總統後，仍不得不像葉爾欽一樣，尊重國會的生態，包括與俄共合作和妥協。2000 年 1 月 18 日，俄羅斯新選出的杜馬舉形首次會議。普京所支持的「團結黨」與俄共事先達成協議，使謝奧茲尼奧夫（俄共籍議員）蟬連杜馬主席，這兩大黨派還瓜分了大部分杜馬委員會的領導職務。之後，5 月份卡西亞諾夫也是在這樣的局勢中出任總理，也些都是普京對俄共妥協合作的明顯例子。

2001 年 6 月，俄羅斯聯邦國家杜馬議會以兩百三十八票贊成對一百六十八票反對，通過俄羅斯聯邦政黨法，對於俄羅斯聯邦之政黨組成與活動作了法制上的規範。政黨法雖然不是衝著俄共而來，但其中關於俄羅斯聯邦政府對於政黨的資金贊助的規定，將會使俄國政治力量逐漸形成一些親政府的大黨，而間接威脅到俄共的勢力。[52]

2002 年，國家杜馬開始掀起一股反共浪潮，中、右派政黨（以團結黨、「祖國」運動以及「全俄羅斯」運動(All Russia)三大中間派政治團體爲首）對俄共發動猛攻。第一次，他們企圖撤換杜馬主席謝列茲尼奧夫(Gennadii Seleznev)，但此事沒有成功。於是他們又操縱杜馬於 3 月 20 日通過一項議案，規定杜馬主席今後在杜馬理事會中只有主持會議的權力，不再享有表

---

[52] 劉顯忠、陳愛茹，「近年來俄共處境急劇惡化的兩點原因」，**俄羅斯研究**，第 3 期(2002 年 6 月)，總第 125 期，頁 40~41。

決權。[53]

第二次，中派議員在 4 月 2 日提出議案，要求徹底禁止俄共的一切活動。並追究俄共領導人久加諾夫違憲行爲的刑事責任。不過此一主張遭到其他議員和各方的反對，總統辦公廳副主任蘇爾科夫也表示，克里姆林宮不支持這一理念。

2002 年 4 月 6 日，中派政黨發動第三次攻擊，跟俄共等左派搶奪 7 個本由俄共所控制的杜馬重要委員會，幾乎剝奪了俄共極其盟友在委員會中的領導位子，使俄共處境更形惡化。5 月 25 日，杜馬俄共籍議長謝列茲尼奧夫被開除黨籍，退出共黨。主因是因爲 4 月 10 日，俄共爲抗議中、右派，決定放棄俄共議員在國家杜馬中的所有領導位子，包括謝列茲尼奧夫的議長職務。不過謝列茲尼奧夫以服從國家利益和普金總統挽留爲由，拒絕執行黨的決策。因此俄共緊急召開全會，以七十六票贊成，二十五票反對將他開除黨籍。

謝列茲尼奧夫本人表示，他所領導的俄羅斯運動將退出久加諾夫的「人民愛國聯盟」。2002 年 7 月 5 日，謝列茲尼奧夫的俄羅斯運動決定建黨，同年 9 月在莫斯科成立了俄國復興黨。這樣的分裂將會分散了俄共的票源，縮小在杜馬中的影響力量，爲下一次參選蒙上應影。

除了上述事件，黨中央委員舍寧爲首的激進派退黨，並另組「俄羅斯與白俄羅斯聯盟共產黨」；[54]以及格拉濟耶夫爲代表的一部份黨員也宣布脫黨，另行組織「祖國運動」聯盟，而在這一波波分裂的浪潮之下，俄羅斯共產黨的選票逐漸流失。一般認爲，「祖國運動」是普京爲分化俄共內部而授意成立的競選團體，其在俄羅斯司法部登記註冊的時間爲 2003 年 9 月 14 日。事實上，此選舉聯盟團體是由二十九個左派愛國主義政黨與組織所組合而成。最後，昔日盟友如農業黨等，脫離左派陣營而加入「祖國—全俄羅斯」的行列，對於俄羅斯共產黨在國家杜馬中是一大打擊。[55]

從「俄共事件」我們可以看到普京總統操作的手段，他不像葉爾欽那樣用強硬的手法來和國會衝突，而是使用內部分化以及外部壓力擠壓的方式，使原本的第一反對黨在國會中的勢

---

[53] 王正泉，「 “杜馬風波”使俄共遭到挫折」，**俄羅斯研究**，第 3 期(2002 年 6 月)，總第 125 期，頁 35。
[54] 王正泉，「“杜馬風波”使俄共遭到挫折」，**俄羅斯研究**，第 3 期(2002 年 6 月)，總第 125 期，頁 38。
[55] 戴隆斌，「俄羅斯杜馬選舉後的政黨政治格局及其影響」，**當代世界與社會主義**，第 1 期(2004 年)，頁 99。

力大大削減，而至無法有力影響杜馬政治走向的窘境。

二、成功扶植政權黨

1999 年杜馬大選時，當時還擔任聯邦政府總理的普京就公開表示支持「團結」黨，而「團結」黨也依附在普京車臣戰爭英雄的光環下，以成立不到三個月就獲得 73 個席位，成爲杜馬第二大黨。

2001 年 4 月 12 日，紹伊古所領導的政權黨——「團結黨」，與魯希科夫領導的「祖國運動——人民愛國聯盟」以及「全俄羅斯」運動在當局的首肯下進行合併，成立「統一俄羅斯黨」，也就是新的政權黨。

普京後來也利用統一俄羅斯黨奪取俄共在杜馬中大部分委員會的領導工作，而「祖國運動——人民愛國聯盟」也是普京分化共黨的利器。2003 年杜馬大選，統一俄羅斯黨獲得 37.57% 的選票，總席位達到 322 席，以非常大的差距成爲杜馬第一大黨。它本身席次已經過半，再加上盟友如自由民主黨等，達到三分之二多數也非難事，對於普京推動各項改革是一大助力。

普京總統所追求的是一種「可控式民主」，他分化俄共和成功扶植統一俄羅斯黨後，可以說消除了葉爾欽時期以來反對黨掌控杜馬的局面。俄羅斯聯邦憲法本就賦予總統強勢的權力，而如今唯一的制衡力量——杜馬國會也成爲「橡皮圖章」，這對於俄羅斯的民主無疑是一項不利的消息，因爲國家政治走向就只掌握在總統一人手中；但對普京來說，他進行各項改革和政策實行時，有了國家杜馬多數的支持，將會更加順利，也可能會更加威權和強勢。今後俄羅斯會往哪個方向發展，端看普京的政治智慧。