

第六章 結論

俄羅斯在政治發展過程中，經歷許多的波折，以政府體制的轉變最為明顯，也最容易被觀察其中的變化。俄羅斯在獨立初期的政府制度，以現行的政治理論來分析，是屬於半總統制。這個時期外界對於其政府體制的爭論較小，但對俄羅斯內部的政治運作來說爭議卻大，總統與國會對於行政權或實質的政治權力的爭奪激烈，最後引發的是一連串的政爭，結果代表行政權力的總統葉爾欽勝利，同時也開展了俄羅斯新的憲政世代。雖然半總統制的政府體制在俄羅斯的運作是失敗的，引發一連串的政爭與不斷的府會衝突，這並不代表半總統制是一個不好的制度，因為法國即是一個運行半總統制良好的國家。制度的好壞也並非可以用結果來評斷，美國是李伯特在書中所列 22 個民主政體其中之一，所代表的政體是總統制，若以結果來論總統制的優劣，那麼總統制是一個好的制度。但是李伯特也對總統制作出批評，總統制容易產生行政與立法的僵局（Deadlock），以及多數統治傾向的結果。¹而內閣制與半總統制卻可以解決這種僵局，但所帶來的副作用卻是政局的不穩定。因此本文並不是在討論政體的優劣，因為並沒有一個完美的制度，可以供任何國家可長可久的實行，而是討論俄羅斯政體的形成過程以及結果。從俄羅斯的政治發展來看，俄羅斯的政體的分界點，可定位在 1993 年的新憲法實施日，以前為半總統制，制度由國會制定，總統權力較小，但政治權力爭議大；以後實際政府運作模式其實為總統制，制度由總統起草，總統權力較大，國會制衡力量小的局面。這也符合Shugart和Carey的H1 假設：當憲法由行政權制定時，總統命令權力較大的假設。²但俄羅斯在 1993 年新憲法實施後，政府體制是總統制還是半總統制仍有其爭論，本文的目的就是解釋俄羅斯現行政府實際運作的體制為何，提供筆者的見解，以及分析俄羅斯的總統權力的範圍，與影

¹ Arend Lijphart 著，陳坤森 譯，*當代民主類型與政治*，北市：桂冠，1993 年，頁 75-93。

² John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority*(Cambridge: University Press, 1998), p.274-282

響總統權力的因素。

本章將分三節來總結本論文之分析結果，第一節則是俄羅斯總統權力的分析結論，從上述章節的研究結果，以半總統制與總統制的角度來定義俄羅斯的政府體制，提出俄羅斯現行政府體制筆者的結論，並以總統內閣關係與內閣存續度與分立程度的理論驗證結果，比較驗證後，提供最後的結論。再者，則是筆者所提出實質權力理論的分析結果，從上述分析過的國家，來看實質權力理論的分析結果，是否足以解釋總統權力的變化。第二節則是提出對未來研究方向的建議，對於筆者與其後的研究者，提供建議與參考。

第一節 俄羅斯總統權力分析結論

本論文以兩方面來定義俄羅斯政府體制，一、以半總統制與總統制的定義來檢驗俄羅斯政府體制實際運作模式，二、以總統權力評量來檢驗俄羅斯的政府體制，分別是總統與內閣關係，以及內閣存續度與分立程度類型學理論。

壹、半總統制與總統制

Lijphart曾經質疑半總統制是否可歸類為一種政府類型，提出奧地利、冰島與愛爾蘭這些國家，雖然有民選的總統，但其權力卻處於弱勢，政府的運作還是依循著內閣制的常軌。³但不可否認的，半總統制政府體制的確引起諸多學者的注意，Shugart和Carey更將半總統制細分為總理-總統制與總統-議會制，⁴在修格的文章中，更將俄羅斯列為總統-國會制，⁵雖然筆者利用Shugart和Carey的理論來驗證俄羅斯的體制，但筆者質疑作者這樣區分的依據是根據憲法規定所作出的結論，而不是實際的運作結果，Giovanni Sartori也質疑總統-議會制的存在是否有其價值，因為總統國會制幾乎缺乏實質的內容，也使得半總統制的定義發生很大

³ Arend Lijphart 著，陳坤森 譯，**當代民主類型與政治**，北市：桂冠，1993年，頁75-93。學者周陽山有相同觀點。參見周陽山，「總統制、議會制、半總統制與政治穩定」，**問題與研究**，第35卷第8期，1996。

⁴ Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press.1992.)

⁵ Matthew Soberg Shugart, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns", *French Politics*. Houndmills: Dec 2005. Vol. 3, Iss. 3; p.11-15.

的爭議。⁶對半總統制來說，筆者的觀點是半總統制是一個介於總統制與內閣制之間的政體，是一種「類」與「非」總統制。以圖形來解釋，線型的兩端為總統制與內閣制，中間為法國制的原型，美國則是靠近左邊，英國則是靠近右邊，而法國具有左右共治的慣例，因此法國I型與III型分處於靠近總統制與內閣制。

圖 二十四「類」與「非」總統制光譜圖



依據 Duverger 對半總統制的定義：(1) 總統由普選產生；(2) 依憲法規定總統有一定的權力；(3) 總理與內閣成員需要國會支持才能任職並擁有行政與政府的權力。就筆者的分析，第一與第二個定義與總統制並無二異，重點在於第三個定義上。若以憲法規定來看，國會的確有追究政府責任的權力（憲法 117 條），但是以俄羅斯的憲政發展來看，俄羅斯政府總理並未出現需要國會信任才得以獲得政府行政的權力，在憲法 111 條的規定下，反倒是政府總理行政權力需受到總統的支持。總結就俄羅斯政府體制實際運作模式並未出現半總統制的因素在於：

- 1、國會追究政府責任的代價太大，最後可能導致總統解散國會，等同國會喪失追究政府責任的權力；
- 2、總統擁有完全的內閣任命權，政府總理需要總統的支持才得以行政，國會對內閣的同意權，在憲法的設計中等同形式。

雖然筆者認為俄羅斯現行的政府體制實際運作模式為總統制，但俄羅斯政府體制仍有向半總統制傾斜的可能性，而這種可能必須具備兩個要件：

- 1、憲法修改；

⁶ Giovanni Sartori，參見高朗，評析威權轉型的總統權力，*美歐季刊*，第十二卷第四期（民國八十六年冬季號）

2、慣例的建立，總統尊重國會多數，放棄組閣的權力。

憲法修改的難度較高，但以現行的政黨生態來看，普欽已具有憲法修改的三分之二多數，所以憲法修改的可能性高，但是否朝向半總統制修改，這就有預測上的難度，因此筆者不作該假設的預測。再來則是慣例的建立，總統是否會迫於國會多數的壓力，爲了使政府得以順利運作，而尊重國會多數的決定，放棄其內閣組成的權力。這點在葉爾欽時期並無發生，在普欽時期具國會多數更無此問題，最有可能發生的時期在於後普欽時代。但前提是普欽在該時期仍具有國會三分之二或過半的團結多數，在憲法不修改的情形下，其影響力足以使總統妥協的情況，才有可能發生。因此，俄羅斯朝向半總統制發展的因素，難度都很高，而普欽的態度將是關鍵。

若以總統制的角度來看俄羅斯的政府體制，則俄羅斯在半總統制下總統權力過大的論點即消失，並不具有所謂總統集權制的形式，⁷或者「少數政府」不具代表性的問題。在總統制的運作之下，所面臨的應該稱作「府會一致」與否的問題。雖然俄羅斯總統在憲法規定下，並非俄羅斯行政權力機關的首腦，但同樣依據憲法的規定，俄羅斯總統卻掌握了政府的組成與解散，與控制政府施政的權力，並給予總統許多的直屬機關。這樣的憲法設計，總統在控制內閣上擁有許多的形式與機制，等同載明了總統爲行政權力的實質首長。若要強調內閣政府的獨立性，在憲法規定下與現實的政治運作中，並不可能達到，也就難以形成所謂半總統制的特點。

貳、總統權力

根據筆者用Shugart和Carey評量總統權力理論所作出來的結果，發現俄羅斯總統權力在立法權力項目的分數較高，代表總統立法權力較大。其中，命令權項目來看，俄羅斯總統擁有較大的命令權，以及擁有預算及法案的提案權，這些都是俄羅斯總統在立法權力項目分數較高的因素。非立法權力項目則和其他總統制

⁷ 海運、李靜杰 主編，**葉爾欽時代的俄羅斯·政治卷**，（北京：人民出版社，2001年），頁221。

國家相比，並無權力較大的情況。⁸

一、命令權

俄羅斯總統擁有比其他國家大的命令權力，原因在於新憲法的起草由總統單方的設計所致，但俄羅斯總統的命令權並非沒有限制、無法推翻。就總統命令權的限制來說，根據憲法 90 條規定，總統命令不得抵觸憲法與聯邦法律，抵觸者無效的條文，總統命令的發佈空間已經受到憲法與聯邦法律的限縮。根據此憲法條文來看，當法律越完備時總統命令權力越小。此外，在根據法律保留原則的角度，憲法所規定交由國會制定的法律範圍，理應不是總統命令發佈的範圍。這些都是法律層面限制總統命令的規範，當總統公布命令實際上抵觸法律時，憲法法院的功能即是審查總統所公布的命令，並判決其命令的合憲性問題。新憲法實行後，憲法法院法官的組成，依據憲法規定由總統提名，交由國會同意後任命。因此，憲法法院法官的組成上，由於是總統提名的關係，自然會比較親向總統，作出對總統有利的判決，這個情形剛好有別於新憲實行前的葉爾欽的情況，憲法法院法官由國會選出的情形。但是憲法法院法官任期有 15 年，在葉爾欽卸任後，原先提名的法官並不一定支持普欽，⁹就如同親葉爾欽的右翼聯盟與雅布羅格集團不一定支持普欽的情況下，因此能夠保持司法的獨立性。

在推翻總統命令權方面，雖然總統擁有法案的否決權，可以干預法案的立法程序，使法案不能成為法律，而造成抵觸新法律的總統命令繼續有效。但國會也可以透過兩院三分之二多數強勢立法，逼迫總統簽署法案，使之成為法律，讓總統命令失效。在俄羅斯的政治發展過程中，一共出現兩次推翻總統命令的例子，一是 1995 年通過「提高最低薪資」的法案，另一則是 1997 年通過「第二次世界大戰後轉移到蘇聯，現在仍在俄羅斯境內之文物法」。除此之外，俄羅斯總統命令權的範圍若牽涉預算的支應，那麼總統命令權也將受到國會通過預算與否的限制。總括來說，俄羅斯總統命令權受到消極條件與積極條件的限制。

⁸ 參閱本論文之附錄一。

⁹ Scott Poarrish, "Presidential Decrees Authority in Russia, 1991-95," in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority*(Cambridge: University Press, 1998)

- 1、消極條件：憲法與法律的限制，以及憲法保留原則的規範；
- 2、積極條件：預算支持於否，以及憲法法院的司法審查。

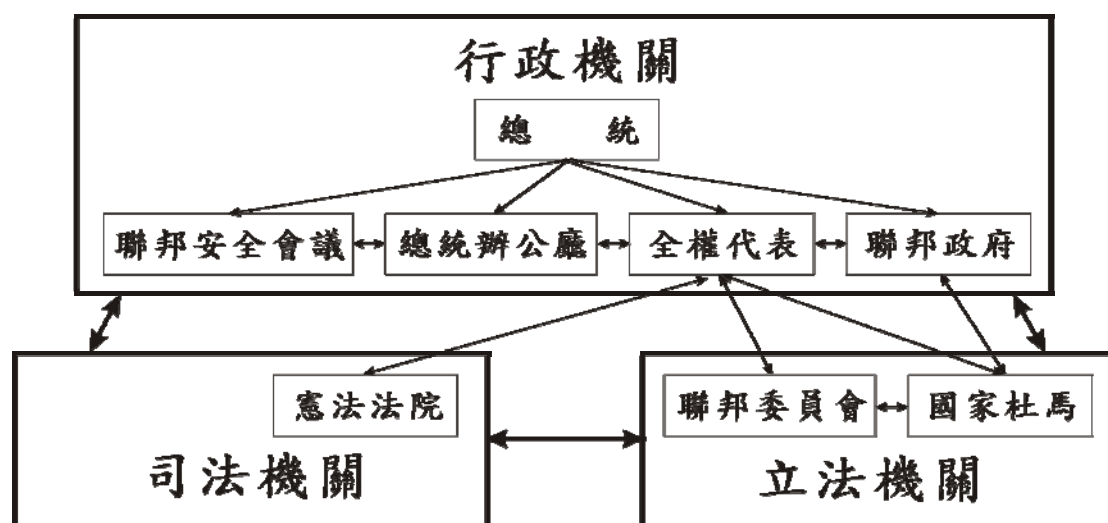
其中，正在進行的法案即是介於兩者之間，法案為國會推翻總統命令的積極條件，但法案通過後則變成消極條件，需要憲法法院的司法審查過程。因此，當俄羅斯憲政的運行，在現行憲法的架構下，總統的命令權將越來越小，最後將與一般國家行政機關所擁有的行政命令權無異。

二、總統與內閣關係

本文並未討論總統選舉結果的原因，在於俄羅斯總統的選舉過程並不會影響其選舉後的總統權力，只要任何一位總統候選人確定當選俄羅斯新任總統，他或她都具有完全的總統權力，這種贏者全拿（Winner-Take-All）的選舉模式，並不同於內閣制，並不用考慮未來是否需要組成聯合政府，或者意識型態存異的問題。總括來說，俄羅斯總統就是俄羅斯行政權力的首長，而內閣總理或政府只是總統的幕僚長及幕僚單位。而總統並不只有政府這個幕僚單位，除政府外仍有總統辦公廳、全權代表以及聯邦安全會議，總統可以透過任一單位取代政府的功能，更遑論總統擁有可以直接在政府會議上擔任主席的權力。在在說明俄羅斯行政權力機關的首長就是俄羅斯聯邦總統。

就內閣總理與政府來看，雖然聯邦政府擁有憲法規範下的職權，是最高的行政單位，但就其組成與解散都需要總統決定的憲法規範下，很難看出其最高行政機關的角色。再與國會的互動上，總統的全權代表更可以取代政府的功能，直接代表總統的意志，國會對於政府的信任最後仍須總統認可，都很難看出政府的獨立性。在與司法機關的互動上，聯邦政府也只是司法機關的輔助單位，就司法機關人員的組成，政府也並沒有決定性的角色。在整個三權分立的架構中，內閣總理與政府完全隸屬於總統，總統與內閣總理同享行政機關的權力，且由總統所領導，其中還有總統的直屬機關分享行政機關的權力。但就三權分立的架構下，行政權力機關的單位就應該包括總統、政府與總統直屬機關，如下圖二十五所示。

圖 二十五 俄羅斯實際三權分立機關圖



三、內閣主導權與分立存續度

就內閣主導權與分立存續度類型學理論的檢驗之下，就俄羅斯的政府體制所得到的結果，俄羅斯政府實際運作模式是屬於總統制的運作。這與威廉所做的分析不同，威廉所得出的結果是總統-議會制。¹⁰筆者與威廉所作出的結果不同，原因在於非立法項目的得分不同，筆者認為威廉將總統解散國會權的評分太高所致，使其政體類型為總統-議會制。就筆者之前所述，俄羅斯總統的國會解散權，實際上的發動者為國會，總統並無主動解散國會的權力，而國會也不可能行使對政府的兩次不信任案，因為所付出的代價將是總統堅持其意志，支持其所支配的政府，最後勢必作出解散國會的決定。而總統也樂於行使解散國會權，此舉並不會影響總統權力的行使，甚至新國會選舉還會帶來比現狀更好的結果。因此俄羅斯總統的國會解散權，筆者稱之為國會集體辭職權，但國會並不會行使這項權力，這項權力在俄羅斯的政治發展過程中也並未出現。

筆者根據內閣主導權與分立存續度類型學理論，歸納出四種總統制運作國家的類型，在總統非立法權力項目中，若符合這四種類型A、B、C、D即是總統制

¹⁰ William A Clark. Presidential power and democratic stability under the Russian constitution: A comparative analysis, *Presidential Studies Quarterly*. Washington: Summer 1998. Vol. 28, Iss. 3, p. 637.note31

運作的國家，¹¹而俄羅斯與中華民國都是符合B型，其政府體制實際運作模式為總統制。即使俄羅斯總統任命內閣需要國會同意，所得出的結果也將是A型。也就是總統擁有完全的內閣解散的權力時，在不破壞三權分立的原則下，也就是總統不具有解散權的情況下，其所屬的政治運作模式都將會呈現總統制的情況。

四、實質權力理論的分析結論

筆者根據 Shugart 和 Carey 總統權力評量方式，增加一個項目為實質權力項目，即總統權力會因為國會政黨的組成內容，而造成總統權力的變化。分析俄羅斯國家杜馬歷年來政黨聯盟的組成，及意識型態與其對政府的支持態度，並以此作為分析俄羅斯總統實質權力項目的依據。歸納出俄羅斯總統實質權力的變化，從葉爾欽時期的較小，到普欽時期的最大，提供理論的依據。在對照自由之家的自由度評比中，發現俄羅斯總統實質權力的變化與其自由程度產生正相關。在 2003 年自由之家對於俄羅斯的自由度評比中，首度將俄羅斯的評比由葉爾欽時期的部分自由，在普欽第一任末期降等到不自由的評比。其中兩者相關之處，則是葉爾欽時期總統的實質權力較小，到了普欽時期總統權力較大，而 2003 年則是重要的轉變關鍵，從 2003 年國家杜馬的選舉結果與開議後的政黨聯盟來看，支持普欽的團結俄羅斯黨，單一政黨的席次即達到國家杜馬 300 席，具有國家杜馬三分之二的多數。支持普欽的單一政黨就已經達到修改憲法所需的多數，這與普欽在 1999 年的國家杜馬選舉結果與開議後政黨聯盟的不同是，當時普欽在國家杜馬所獲得是政黨聯盟的過半支持。就政黨聯盟支持的穩定度來說，聯盟支持程度當然比不上一個效忠普欽的政黨，普欽在 2003 年後，牢牢的掌握了國家杜馬的穩定多數，總統實質權力達到顛峰，與此同時俄羅斯的自由度評比即降為不自由。

此外，總統實質權力項目也可運用於解釋法國左右共治的情形，法國總統權力評比的原型，為半總統制完美的類型。而當府會一致時，所產生的結果為總統

¹¹ 參閱表二十

組閣，具有總統制的特點，此時的類型為 III 型，所得的評分利用內閣主導權與分立存續度的類型學分析，其實質權力項目的得分為總統制。當法國府會不一致時，國會多數組閣，因此形成總統與總理左右共治的情形，具有內閣制的特色，此時的類型為 I 型，所得的評分利用內閣主導權與分立存續度的類型學分析，其實質權力項目的得分為內閣制。實質權力項目完整呈現法國半總統制類型左右共治的特點。在俄羅斯總統實質權力項目的變化結果亦可以解釋，為何俄羅斯政府體制實際運作模式不是半總統制國家，俄羅斯總統實質權力項目的三種類型的結果，利用內閣主導權與分立存續度的類型學分析，所得的結果都是總統制，並無產生半總統制的情況。

參、總結

就本文的研究發現可以提出三個具體的結論：

- 1、俄羅斯就半總統制的定義上，以及理論的檢驗結果，若憲法未修改以及並未產生新的憲政慣例的前提下，俄羅斯的政府體制實際運作模式應歸類為總統制運作的國家；
- 2、在相同的前提下，若俄羅斯的政治發展繼續朝向民主化的方向前進，那麼普欽將是俄羅斯政治發展過程中，總統權力最大的一位。
- 3、總統權力的範圍會受到府會一致與否（府會一致或不一致）、國會內政黨分佈型態（聯盟或單一政黨組成）與國會多數的席次多寡（過半或三分之二過半）的影響，府會一致、單一政黨組成與二分之一國會過半席次，總統權力最大，府會不一致、單一政黨組成三分之二國會過半席次，總統權力最小。

綜合本文之前所述，從俄羅斯的政治發展的過程來看，從蘇聯末期的半總統制到俄羅斯獨立的半總統制，進而到新憲法實行後的實際運作模式的總統制。在制度的設計上，或多或少的差異中，很難比較出那一個時期的憲政設計最為完善，制度設計上的孰優孰劣更是無從比較起。若要實際的比較，又將陷入總統制、半總統制與內閣制的制度爭議，「一樣米養百樣人」將是制度爭議最好的結論，

在完善的制度交由錯的人、錯的時空背景，所產生的結果也不一定就會是完美的。從葉爾欽時期政局的不穩定，到普欽時期的穩定，乍看之下，普欽時期政局的穩定，似乎對於俄羅斯的民主發展有正面的幫助。但從自由度的角度從新檢視，不穩定亦非壞事；穩定也並非好事，不穩定代表有兩股勢力的爭奪，相互的制衡，而穩定卻產生總統擁有極大的權力。對於筆者來說，對於制度研究越透徹，越不能相信制度能夠帶來民主，民主不會因制度的完善而產生，只有完善的社會發展如發展良好的公民社會、完善的教育制度與穩定的經濟發展等，才能產生完善的政治發展結果。

第二節 對未來研究方向的建議

對於未來研究方向的建議，本論文的研究架構雖然只研究單一國家俄羅斯，但架構可提供比較政府研究的基礎，無論作兩國政府比較或多國政府比較，都可以利用本文架構來加以檢視與對照，對於俄羅斯未來政局的發展亦可以持續研究。其中，後共國家的比較更可以看出轉型過程政權的變化，理論上來說，單單對後共國家中，總統實質權力越大，代表反對政黨或聯盟的發展不完全，無法達到制衡的角色，其政治發展越不民主。這也符合學者對後共國家中地理位置越靠西方的國家，其政治發展越受到西方的影響，政府體制為內閣制較為民主；地理位置中亞和東方，其政治發展越受到傳統共產黨的影響，政府體制為總統制較不民主的論點。¹²這個理論當然是針對轉型國家而言，對於美國這種民主化程度較久的國家來說，總統權力過大就代表不民主的假設當然不能成立。

此外，筆者對於俄羅斯政府體制重新檢視的方法，亦可以套用於後共國家，討論其政府體制類型，由於後共國家的體制發展，因為同樣為共產主義統治，在過去有相同政治發展背景，因此政府體制的設計具有其相似性，就以烏克蘭來說，其憲政設計就有如同俄羅斯總統一樣，具有所謂的總統命令權，亦可以作比較研究。若就相似性的國家比較來說，中華民國與俄羅斯之間的比較也具有研究

¹² Graeme Gill, *Democracy and Post-Communism*, (New York, CO:Routledge, 2002),p.194

價值，就政治發展的時期來說，俄羅斯經歷由共產主義的極權社會轉型，在此同時中華民國也從威權社會轉型。但其政治體制的設計卻類似，但所引發的結果卻不同，相較之下中華民國的民主化發展較為良好，而俄羅斯卻有向威權社會回復的危機。對於俄羅斯未來政局的發展，可以持續研究其變化，是否會走向修憲，而轉變其政府體制，或者建立新的憲政慣例，使政府體制產生實際上的變化。而對於後普欽時代來說，這些都將可能發生，屆時新的國會政黨組成，新的政治發展變化，都將導致總統實質權力將因此改變。藉由新的資料與實例，對照自由之家自由度的評比，觀察其中的變化，這都是未來可以研究的方向。