

## 第一章 緒論

1993年12月12日《俄羅斯聯邦憲法》經全民複決通過至今2004年12月已經過了十一個年頭，俄羅斯在這個政治發展過程中，儘管期間發生許多執政與立法之間的衝突，但也經歷了三次的總統選舉和四次的國家杜馬選舉。政權由葉爾欽(Boris Yeltsin)總統手中和平轉移到普欽(Vladimir Putin)總統，俄羅斯可說成功地經由選舉方式達到政權和平轉移，實現了民主的第一步—舉行有定期性、廣泛且非暴力的選舉。<sup>1</sup>比起許多後共產主義 (Post-Communism)國家，以及其他第三波民主化的國家—拉丁美洲國家來說，這已經是一個了不起的成就，而且過程中也並無發生如烏克蘭的「橙色革命(Orange Revolution)」；<sup>2</sup>吉爾吉斯坦的「鬱金香革命 (Tulip Revolution)」；<sup>3</sup>以及中亞一些國家的統治者經由形式選舉形成「萬年總統(President-For-Life)」<sup>4</sup>的情況。

雖言如此，許多學者仍對於俄羅斯的選舉過程與政治發展提出批評，其中包括批評選舉的過程中有許多不公平的情況；俄羅斯的民主只是表面上的民主，並無如西方由下而上(Bottom up)的民主，以及並無公民社會(Civil Society)產生；<sup>5</sup>議會制比總統制更適合俄羅斯的民主化；<sup>6</sup>俄羅斯的民主實際上是朝向一種制度性的獨裁(Toward Constitutional Dictatorship)統治<sup>7</sup>；總統制在這些後共產國家容易

---

<sup>1</sup> Diamond Larry Jay, Linz and Lipset, *Politics in Developing Countries: comparing experiences with democrac.* (Boulder, CO:Lynne Rienner, 1988), p.4.

<sup>2</sup> 2004年末，烏克蘭因為總統選舉不公所發生的大規模示威活動，當時首都基輔約有十萬人走上街頭，迫使當局重新舉行第二輪投票，最後由前次第二輪投票落選的反對派領袖尤申科(Viktor Andriyovych Yushchenko)當選烏克蘭總統。

<sup>3</sup> 2005年2月，吉爾吉斯坦因為國會大選有舞弊情事所發生的抗爭行動，並要求當時的總統阿卡耶夫(Askar Akayev)下台。

<sup>4</sup> 例如土庫曼總統尼亞佐夫 (Saparmurat Niyazov) 利用公民投票來強調自己繼續統治的合法性，但是這一類的投票都有瑕疵，最後形成總統可以繼續連任，中亞國家有土庫曼、烏茲別克、和哈薩克。

<sup>5</sup> Graeme Gill, *Democracy and Post-Communism*, (New York, CO:Routledge, 2002 ), p.114-5,194.

<sup>6</sup> Timothy J. Colton and Cindy Skach, "The Russian Predicament," *Journal of Democracy*, vol. 16, no. 3 (July 2005), p. 125.

<sup>7</sup> Timothy J. Colton and Cindy Skach, *The Russian Predicament*, p.119.

造成獨裁國家的局面；<sup>8</sup>俄羅斯的憲政設計中總統權力過大，無法達到分權制衡。

9

由此可見大多數學者對於俄羅斯的政治發展並無一致性的看法，更遑論對俄羅斯未來發展的預測，是朝向民主化發展還是威權體制？就自由之家(Freedom House Survey)所做的自由度調查則可提供學者對現在及過去俄羅斯民主發展狀況的瞭解。就葉爾欽任內而言，自由之家所做的評比是部分自由(Partly Free)，但到了2004年普欽任內評比則降為不自由(Not Free)，<sup>10</sup>而這也印證那些批評俄羅斯民主的學者所持的立論。

回頭檢視俄羅斯總統制的發展，早在蘇聯戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)執政時期就已出現。由戈巴契夫所提出開放(Glasnost)跟重建(Perestroika)的政治改革中，戈巴契夫以總統制來取代共黨統治。戈巴契夫設置一個比較能反應民意的新國會－蘇聯人民代表大會，再由人代會選舉一個擁有極大權力的總統，來呼應「開放」及「重建」政策，提昇政權合法性，試圖以此來鞏固個人權力，但最後還是功虧一簣，成了蘇聯第一任總統也是最後一任。

在中央的政治改革活動進行時，各加盟共和國也受到這股勢力的影響，紛紛進行相同的改革，俄羅斯也在其人民代表大會中互選產生最高蘇維埃，並推選葉爾欽為主席。但不同於蘇聯的是葉爾欽當時為抗衡蘇聯，便進行設置實權總統的計畫，以直接民選取代間接民選的方式選舉總統，以此增加其合法性與權力。並在1991年3月公民投票時通過設置實權總統，經過俄羅斯人民代表大會修憲後在同年6月12日透過全民普選以57%的得票率當選總統，而這也是俄羅斯總統制的開始。

俄羅斯是一個民主國家嗎？根據Diamond, Linz and Lipset在*Politics in Developing Countries :comparing experiences with democracy* 中對於何謂民主給

---

<sup>8</sup> Matthew S. Shugart and John M. Carey著，曾建元等譯，*總統與國會-憲政設計與選舉動力*，(北市：韋伯文化，2002年)，頁44-45。

<sup>9</sup> 吳玉山，*俄羅斯轉型1992-1999～一個政治經濟學的分析*，(台北：五南，2000年)，頁43-113。

<sup>10</sup> Freedom House: Country Ratings,< <http://www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls>> (accessed on May 24,2005)

了以下的定義，一、舉行有定期性、廣泛且非暴力的選舉；二、全民皆有參與政治的機會；三、公民自由和政治自由足夠確保政治競爭和參與的公平。<sup>11</sup>由此一定義來評量俄羅斯的民主可以發現，就第一點而言，俄羅斯的選舉除了在 1993 年經公民投票決定國家杜馬提前改選，和 1999 年因葉爾欽辭職而提前總統選舉外，其他選舉都按照既定的日程舉行。就第二點來說，從俄羅斯民主化以來，幾次的國家杜馬選舉都出現大量獨立候選人來看，全民皆有參政的權力，尤其是一些在私有化過程擁有大量財富的寡頭在競選時大力的參與，雖然參與的大多是前共黨菁英，但已間接說明這項前提在俄羅斯是存在。就第三點來說，受到的批評比前兩項來的多，尤其在於選舉的公平性，許多的批評來自政府掌握媒體資源，這種情形在普欽時期更是嚴重，但是比起後共產國家來說，尤其是中亞國家，<sup>12</sup>俄羅斯的情況又好很多，因此很難藉此斷定俄羅斯的民主化情形。

再者，有些學者會使用自由之家的調查作為衡量該國家民主與否。從自由之家 93 年到 04 年的調查報告中，俄羅斯的評等都為部分自由，但是自普欽總統第二任以來，評等降為不自由。由此可知，俄羅斯的民主並不像西方一樣，但比起中亞國家來說又相對民主。因此對於俄羅斯的民主，筆者在本文採 Graeme Gill 在 *Democracy and Post-Communism* 一書中所提到的後共政權的類型，將俄羅斯定位在民主(Democracy)和不民主(Non- Democracy)之間，稱作形式民主(Façade Democracy)。<sup>13</sup>如在前文所提到俄羅斯的民主只是具有形式上的民主，但在過程的運作因為受到過去蘇聯遺緒以及菁英的操作，呈現的不是俄羅斯朝向民主鞏固，而是各自政治菁英的政權保衛戰，因此在形式上保持了民主的制度，卻一步一步走向威權，<sup>14</sup>這在民主的發展上距離西方社會仍有一段距離。

---

<sup>11</sup> Diamond Larry Jay, Linz and Lipset, *Politics in Developing Countries: comparing experiences with democrac.* (Boulder, CO:Lynne Rienner, 1988),p.4

<sup>12</sup> 在中亞國家，選舉已成為政府領導者的橡皮圖章，藉由公民投票的形式來合理化統治的合法性，但是選舉過程又是不公平且不公開的黑箱作業，如烏茲別克總統用公民投票來延長自己的任期。

<sup>13</sup> Graeme Gill, *Democracy and Post-Communism*, (New York, CO:Routledge, 2002 ),p.4-8,180

<sup>14</sup> S. Mohsi Hashim, "Putin's Etatization Project and Limits to Democratic Reforms in Russia," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol 38,2005 , p. 26.

葉爾欽宣誓就職為俄羅斯的總統後，由於法律的不完備，和無憲政慣例可以依循，所以此時俄羅斯總統權力在實際運作上仍是一個不確定的狀態。蘇聯解體後，俄羅斯便獨立成爲一個新興的國家。而接續的是因爲政權更替且無前例可循的階段。以及一連串不確定的未來。在當時沒有人能預知政權的發展，所有的事件都是未來發展的關鍵因素。本文即以此爲背景來探討俄羅斯總統權力的發展與變化。

## 第一節 研究動機與研究目的

### 壹、研究動機

1991年12月蘇維埃社會主義共和國聯盟(USSR)的解體，可謂本世紀最令人意想不到的事。更令人想像不到的是，蘇聯的瓦解竟是由聯邦中最大的共和國－俄羅斯所引起。世界體系也由原本兩強對峙的態勢進入到一超多強的新局面，並開啓了所謂後冷戰(Post-Cold War)的新時代。而此時的俄羅斯所面臨的是國際勢力的萎縮、國內政局的混亂、經濟的衰退、社會動盪不安、以及人民對未來的不確定。這一連串的問題，考驗著俄羅斯這個民族，更考驗著俄羅斯的領導人。

再回頭看看三百年前的俄國，當時的彼得大帝所面臨的問題也不遑多讓，當時俄國所面臨的是宮廷內部奪權事件不斷、國內科技落後西方、貴族和官宦反改革的保守心態、以及斯拉夫主義至上。在這樣的環境中，彼得大帝還是堅持改革的路程，兩百多年後使得蘇聯成爲世界的強權國家。三百年後普欽所面臨的也是攸關俄羅斯未來發展的改革之路，想讓俄羅斯重拾像蘇聯一樣成爲世界霸權的角色。而巧妙的是兩者的改革都是由上而下(Top-Down)，在俄國的發展歷史中，似乎找不到由下而上的革命，俄羅斯人民的命運都掌握在少數人的手裡，從沙皇時代如此，現今亦然；古有彼得大帝，今有俄羅斯總統普欽。相同的是他們都想把俄國變的更富強，以及重建俄羅斯民族的驕傲，但是犧牲的都是俄羅斯的人民。

對於俄羅斯來說，「民主」或許有其不同的意義，從俄羅斯聯邦憲法來看，

在制憲的過程中給予總統相當大的權力，有些學者甚至認為這些權力好比沙皇時代一般。<sup>15</sup>不同的只是沙皇是世襲制，而俄羅斯總統是民選的，而這種情況的出現，主要的也是這些蘇聯時代的菁英互相角力的結果。可悲的是這些獲勝的菁英，也就是制度制訂者，都是打著民主的旗號來獲得民眾的支持，同時這些人也都是蘇聯極權時代的統治菁英，不免讓人感覺到俄羅斯的民主只是換湯不換藥而已，權力只是從左手到右手的差別。而人民只是這些菁英們的橡皮圖章，為俄羅斯的「民主」背書。但可喜的是俄羅斯的民主雖不如西方，但形式上已經開始受到西方影響，開始是由選舉來產生領導人，雖然選舉過程或方式有不公平或不民主，總歸一句來說俄羅斯是有民主的型態，但內涵還需要時間多多充實。

從權力的角度來看俄羅斯，為何 2000 年當時的葉爾欽沒有競選連任，有學者認為是自身的健康因素跟國內環境不利其競選連任。<sup>16</sup>但從制度面來看，當時的葉爾欽是可能參與俄羅斯總統的競選，因為 1993 年憲法的制訂是在葉爾欽第一次當選俄羅斯總統之後，而新憲法的內容規範總統得連選連任一次。依據憲法規定葉爾欽是可以連任一次，以法律不追溯既往的概念來說，在理論上來說葉爾欽競選連任並不是問題。但最終實際的狀況卻不然，俄羅斯聯邦憲法法院排除了這項可能，宣告葉爾欽不得競選下一任總統。最後葉爾欽卻出乎大家意料的提前辭職，而由總理普欽代理總統，並在三個月後改選，由普欽出馬競選下屆俄羅斯總統。由後來的觀察發現，此舉的目的是讓對手來不及準備總統大選，因為俄羅斯總統選舉法規定，總統選舉人必須經全國人數 100 萬人以上之公民的連署，且每個行政區的連署人不得超過全體連署人的 7%。更何況當時普欽發動車臣戰爭還在初期，戰爭狀態正處高峰，且士兵傷亡人數還不大時進行總統選舉，此舉都將有助於普欽順利當選俄羅斯的總統。

什麼樣的原因會讓一位擁有權力的統治者放手，讓葉爾欽會放棄如此大的權力？從葉爾欽就任俄羅斯總統的過程來看，葉爾欽一直都是一位重視權力的總

---

<sup>15</sup> 趙竹成，「俄羅斯聯邦總統權力與角色」，高朗、隋杜卿主編，**政府體制與總統權力**，(台北：財團法人國家政策研究基金會，2002 年)，頁 314。

<sup>16</sup> Catherine Danks, *Russian Politics and Society*, (Great Britain, CO:Henry Ling Ltd. 2001),p.108.

統，這可以從幾次總理的任命看出。即使到了任期快要結束時，只要總理聲望、人氣凌駕總統之上，葉爾欽都可以重新任命新總理，例如總理齊諾梅爾金(Viktor Chernomyrdin)、普里馬可夫(Yevgenii Primakov)和斯傑帕申(Sergey Vladimirovich Stepashin)皆然。而最後卻由出自情報體系的聯邦安全局局長普欽出任總理，並且在任內發動車臣戰爭，在葉爾欽辭職之後代理總統且出馬競選下任總統。另外在歷年自由之家(Freedom House Survey 93-05)的自由度調查中，原本在葉爾欽任內都被列為部分自由(Partly Free)的俄羅斯，為何會在普欽繼任總統三年以後，自由度的評比會降為不自由(Not Free)？<sup>17</sup>對於這些問題的探討，將有助於瞭解俄羅斯總統權力的變化。

本論文是希望藉由研究俄羅斯總統權力來瞭解其政治發展現況，以及制度改變對於其總統權力所產生的實質變化。長期而言，倘若俄羅斯未來走向民主化，那麼普欽將是蘇聯解體以來權力最大的總統。因此筆者擬修正Shugart和Carey書中評量總統權力的量表，來評量出俄羅斯總統權力大小，<sup>18</sup>並解釋俄羅斯在各項得分的原因，藉此可以看出與其他國家相較之下俄羅斯總統權力的大小。<sup>19</sup>而此種模式將可提供想要研究其他國家總統權力的研究者參考。

## 貳、研究目的

一般憲政研究者對俄羅斯政治發展的印象，為一個超級總統制國家。<sup>20</sup>就俄羅斯憲政架構而言，或許這是一個正確的答案，但如果深入的研究俄羅斯的政治發展，可以發現其實不然。從葉爾欽任內即可以看出，在一個超級總統制的憲政架構下，葉爾欽仍舊需透過雙邊條約的方式和地方菁英妥協，以換取其聯邦主體不要從俄羅斯分離出去。

---

<sup>17</sup> Freedom House: Country Ratings, <<http://www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls>> (accessed on May 24, 2005)

<sup>18</sup> 本論文所修正的項目多加一項為其他權力，由類型表示，不會影響Shugart和Carey的評分標準。

<sup>19</sup> 見附錄一Shugart和Carey各國總統權力量表。

<sup>20</sup> 見吳玉山，*俄羅斯轉型 1992-1999～一個政治經濟學的分析*，(台北：五南，2000年)，Catherine Danks, *Russian Politics and Society*, (Great Britain, CO:Henry Ling Ltd. 2001)

因此本文以俄羅斯 1993 年憲法為基礎，期望由俄羅斯總統權力為切入點來進一步討論俄羅斯政治發展過程的特殊性。俄羅斯如何從共產主義國家轉型和法國第五共和相似的總統制國家，探討制度與政黨組成對於俄羅斯總統權力的影響。以這些因素來剖析總統與各機關的互動，總統權力的行使所受到的限制或者激勵，以及所產生的結果。以現今俄羅斯的發展來說，我們可以看到總統權力在普欽繼任總統後發生的變化，從一開始總理任內發動車臣戰爭；就任總統後，將國土劃分七個聯邦區並直接任命聯邦區首長；整肅政敵及金融寡頭，並且對媒體進行管制；改變上議院聯邦委員會的選舉方式，強化中央集權等等。在在說明俄羅斯總統權力已經開始產生質的變化，所受到的影響來源並不只是制度，而是領袖個人特質、權力爭奪的結果，這也是本文欲探求的方向，除了制度性因素的影響外，非制度性的因素對俄羅斯總統權力的影響。

## 第二節 文獻述評

從俄羅斯十多年來的發展來看，俄羅斯的政治轉型一直是學者研究的重點，在西方，由於冷戰的因素出現許多蘇聯專家，以過去對蘇聯的研究基礎對於俄羅斯的未來做出大膽的預測，而這些預言已經開始受到檢驗。但是十多年的發展在歷史上仍為短暫，最後的結果也可能出現戲劇化的發展。故以此為鑑，筆者對於俄羅斯未來的政治發展不做任何的預測，所探索的是以現實事件所做的分析。雖說如此，研究者對於俄羅斯未來的的預測，卻可以提供筆者不錯的參考。循著這些研究者所預測的脈絡，將可使本研究更為紮實完整。

### 壹、半總統制(Semi-presidential system)運作論者

從比較政治的角度來看，俄羅斯的政府體制被歸類為類似法國左右共治的「半總統制」，更有學者細分為「總統－議會制」，也有學者認為這是「強勢總統的半總統制」或是「超級總統制」。國內大多數的學者都從新制度主義的途徑來研究俄羅斯的憲政，重視制度對於行為者的影響。

吳玉山認為俄羅斯是一個半總統制國家，並用半總統制的三個條件來檢視法國第五共和、中華民國、後共波蘭與俄羅斯聯邦。並認為俄羅斯符合半總統制的要件，及總理的任命是須經國家杜馬同意，國家杜馬亦可以通過不信任案倒閣，憲法第 110 條第 1 項又規定行政權是由聯邦政府行使之。雖然總統可以強勢任命總理，但國會仍有提不信任案的權力，並不表示總理可以不向國會負責。並提出俄羅斯的憲政制度實質上是「強勢總統型的半總統制」，或稱「超級總統制」。提出憲法第 111 條第 4 項的規定是俄羅斯超級總統制的核心條款（總理任命權），權力甚至大過總統制國家的總統權力。因此在這樣的制度下，總理完全是總統的幕僚，而國會因為受到解散權的威脅，根本無法和總統爭奪對於總理和行政權的控制。形成總統有權而無責，總理有責而無權的局面。作者並提出兩點：一、揉合實權總統和總理向國會負責的這兩項特徵在半總統制的結構上必然會造成府會爭奪行政權的衝突；二、就行政權的歸屬而言，半總統制並不必然是介於內閣制與總統制之間的制度。

作者從許多半總統制國家的實例來看半總統制下政治穩定的要素，一共有三項：第一是總統的權力（包括憲法明文給予的權力、憲政慣例所賦予的權力，以及社會支持度）；第二是政黨體系（兩黨制或多黨制）；第三是府會的一致性（即國會多數是否同黨）。並將政治穩定分為四級，而俄羅斯<sup>21</sup>是最高且最不穩定的四級，法國<sup>22</sup>則是最穩定的一級。作者並且提出會造成半總統制容易趨向不穩定的結構性因素，全然是因為半總統制對於國家行政歸屬和監督的不確定性。<sup>23</sup>

趙竹成認為俄羅斯現行的政治體制是根據 1993 年經全民複決所通過的俄羅斯聯邦憲法為基礎。其中憲法第 10 條指出，俄羅斯聯邦國家的權力的行使是建立在立法權、行政權及司法權三權分立的基礎上。這種三權分立卻在憲法的第 11 條中出現矛盾。憲法第 11 條中列出行使這三種國家權力的主體：俄羅斯聯邦總統、俄羅斯聯邦會議（聯邦委員會及國家杜馬）、俄羅斯聯邦政府及俄羅斯聯

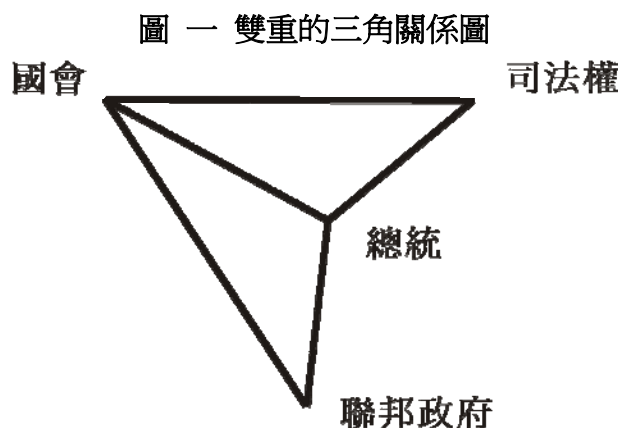
<sup>21</sup> 後共時期的俄羅斯聯邦，作者應指葉爾欽執政時期。

<sup>22</sup> 非共治時期的法國第五共和。

<sup>23</sup> 吳玉山，**俄羅斯轉型 1992-1999～一個政治經濟學的分析**，(台北：五南，2000 年)



邦各級法院。作者認為按照這種傳統的思維方式，立法權由聯邦會議行使，司法權由各級法院行使，行政權則被分割到聯邦總統及聯邦政府兩個部分。因此俄羅斯俄羅斯聯邦的三權分立架構應該是一種雙重的三角關係。



資料來源：該圖引自趙竹成，「俄羅斯聯邦總統權力與角色」，高朗、杜隋卿主編，政府體制與總統權力，(台北：財團法人國家政策研究基金會，2002年)，頁 292。

並根據憲法第 80 條到 93 條明確指出，認為俄羅斯聯邦總統不僅是具有國家的象徵意義，更具有向下干涉聯邦政府及聯邦主體政府的實質權力，也具有對立法機關及司法機關制衡的權力。必要時又可以自三權分立的模型中抽離出來，以協調三權之間的紛爭。作者認為在這樣的情形下，聯邦總統的權力與角色是決定了俄羅斯聯邦國家政治體制的根本因素。並認為俄羅斯總統權力的設計是人凌駕於制度之上，在制度設計的本身就沒有考慮到分權制衡的概念，完全是一種為人量身定做的制度。其中更受到舊時俄羅斯沙皇制度的影響，其並舉出憲法中總統多項不受制度限制的權力，或可干擾制衡權力的方式。<sup>24</sup>

劉向文認為俄羅斯的憲政制度是一種法國式的總統制，並且其憲法賦予其總統比法國總統有更大的權力。並提出半總統制的特點：總統由選舉產生；總統為國家元首，不兼任政府首腦，但主持政府會議；總統和議會的關係的特點是總統有權解散國會；總統與政府的關係的特點是總統有權按照法定程序任免總理和政

<sup>24</sup> 趙竹成，「俄羅斯聯邦總統權力與角色」，高朗、隋杜卿主編，政府體制與總統權力，(台北：財團法人國家政策研究基金會，2002年)，頁 291-314。

府其他成員；政府對其行使職權的活動不向總統負責，而對議會負責；議會可以通過不信任案為手段，追究政府責任。此外更指出俄羅斯總統擁有比法國總統更大的權力。例如：俄羅斯的總統可獨立作出解散國家杜馬的決定，不需和總理和兩院議長磋商；他發佈的命令也不需總理或有關部長的副署；個人決定國內外政策基本方針；根據自己的動議決定政府辭職等。

此外作者也比較了俄羅斯總統權力與美國總統權力的差異。認為俄羅斯總統作為國家元首擁有美國式總統制國家元首所擁有的權力。例如：簽署公布法律權、外交權、軍事權、任免權、特赦權、榮典權等。更擁有美國式總統制國家元首所不擁有的權力。例如：監督憲法的遵守、解散國家杜馬、決定實行全民複決等。更指出俄羅斯總統的特色。例如：俄羅斯總統不兼任政府首腦，但政府總理及其他成員由總統按法律程序任免；政府會議也由總統主持；政府活動實際上由總統控制；但是國家杜馬無權以通過不信任案為手段追究總統責任，國家杜馬只有權以通過不信任案為手段追究政府責任；總統可以宣布政府辭職或解散國家杜馬。說明了俄羅斯聯邦總統的特色是保留了政府對議會負責的形式，又賦予俄羅斯聯邦總統比美國總統更大的權力。<sup>25</sup>

Ian Jeffries 在評論俄羅斯的政府類型時，認為俄羅斯的憲法是以法國憲政為基礎，主要的特徵為總理和其政府分別向總統與國會負責，但也包含了之後一些缺點。在俄羅斯憲法的設計中，相較於國會給予總統較大的控制權，而國會只擁有審議預算及國家稅法的權力，該權力也成為國會反對總統或政府的政策唯一的武器。憲法設計的缺點就是給予國會太小的立法權，使國會無法要求政府對其負責，反倒是鼓勵國會議員站在反對的立場，去獲得其短期的利益，憲法的修改以及彈劾總統對於國會來說是更加的不可能成功。

另外，俄羅斯還有一項政治體制的弱點，即是俄羅斯國會之中缺乏團結的政黨，反倒是出現一些小黨和不穩定的聯盟來主導破碎的國會，因此很難去一致性通過法案和反對政府。此外，俄羅斯並沒有出現以社會民主方案為政綱的共產黨

---

<sup>25</sup> 劉向文，**俄國政府與政治**，(台北：五南，2002年)，頁 26-27，57。

和中間派的政黨，使政治領域產生兩極化，因此改革派政治人物並不可能組成聯盟推動改革，這些都是俄羅斯政治發展所遇到的問題。<sup>26</sup>

Eugene Huskey 認為在新憲法的架構下，俄羅斯為半總統制政府體制，俄羅斯擁有一位民選的總統與總理分享行政權，而總理需要國會的支持。但是作者仍認為葉爾欽的總統權力很大，高於其他的政府、國會與司法三權，猶如過去的共產黨一樣。雖然總統擁有國內外基本方針的制定權，與協調三個權力機關的職權，但不代表葉爾欽總統能夠貫徹其意志於日常事務上，儘管總統權力較大，但是政治決定仍是多方複雜權力角力的結果，總統不一定能夠在此勝出。總之不管是國家或者社會，都沒有人會樂意僅欣然順從總統的命令行事，而 1993 年國會選舉就是一個例子，所產生的結果是一個反總統的多數，隨即而來的是特赦案的通過，這都是總統權力的限制實例。

權力的角力還表現在總統大選的時間點，當新的總統選舉接近，反對勢力偶爾會否定自己為國會多數黨的角色，為的是將來行政權力的位置。在總統競選期間，又當國家在危機時刻，反對葉爾欽國會多數勢力仍然保持一個在反對位置，為了是去限制總統政治操作的空間，因此不信任被提出。所產生的結果稱之最大損失聯盟（Maxmum Losig Coaliton），意即足夠的票數使國會與政府的距離，造成暫時的政治不穩定，但又不足以形成提前選舉或產生憲政危機的局面。對於葉爾欽的反對陣營來說，沒有什麼比得上一個丟臉的政府掛在總統的脖子上

（Nothing batter than “a discredited Government hanging around the neck of the president.”），因此選舉也是另一項限制總統權力的因素。<sup>27</sup>

Catherine Danks 認為雖然俄羅斯憲法採取三權分立的制度設計，但所創造的並非是總統制政府體制，而是超級總統制政府體制。所構成的是一位擁有強大行政權力的超級總統、弱勢的國會和發育不全的司法體系，理由是俄羅斯需要超級總統來推動改革和建構穩定的轉型。然而，國會仍然存在，國會選舉也持續進行，

---

<sup>26</sup> Ian Jeffries, *The New Russia-A Handbook of Economic and Political Developments*, (London, CO:RoutledgeCurzon,2002),p. 460-465.

<sup>27</sup> Eugene Huskey, *Presidential Power in Russia*, (New York, CO:M.E. Sharpe, Inc.,1999 ),p.35-42.

國會仍有反對總統的平台，但是聯邦委員會的運作機制太弱不足以成為制衡總統的力量，特別是當國家杜馬希望透過兩院的立法來制衡總統時，卻很難去尋求國家杜馬代表或聯邦委員會代表去產生一致性的行動。

作者更舉例說明，在 1994-96 年車臣戰爭時期，政府的行動並不受到俄羅斯公眾的支持，於是國家杜馬在車臣問題上提出對總統的罷免案，但是罷免案卻得不到所需要的國家杜馬代表三分之二的支持。此外作者更提出，雖然俄羅斯憲法明訂自由民主的原則，但卻也創立了一個權力很大的總統，假使現任的總統是不民主的，那麼該位總統就可以利用強大的總統權力，以總統命令的方式來統治國家，而不是用法治的原則來統治，犧牲的是全體選民與民主。<sup>28</sup>

Thomas F. Remington 認為俄羅斯為半總統制國家，引用 Shugart 和 Carey 對半總統制的定義，為總統－議會制政府體制，亦即總統任命總理以及內閣成員，但總理與內閣成員需有國會的信任才得以行政。俄羅斯的憲法設計與法國憲法設計類似，表現在其憲法條款上，但是其運作情況卻大不相同，法國在內閣的組成上需依照國會多數的組成決定，因此會形成左右共治的情況。但俄羅斯的情況卻大不相同，俄羅斯的內閣組成並不需要依據國會多數黨的組成決定，所依據的是總統想要的權力跟利益，據此來決定內閣的組成，在內閣組成上俄羅斯總統比法國總統更具有影響力。

作者也指出許多觀察家稱俄羅斯為超級總統制國家，是因為總統具有廣泛的權力，在這樣的設計上有三個危險因素：這個政權嚴重的依賴總統，但總統個人不一定適任；總統與國會都有來自人民的委託，因此容易產生衝突；政府是一個含混的位置，它必須對總統與國會負責。另外體制的缺點也應該注意到，該體制太依賴總統權力去決定與實行政策，總統權力必然是不適任去完成廣大面向的政策目標，那是需要廣泛的協調、信念和大眾支持才能完成。即使是很強勢的總統，當他在同時處理廣大的政策議題和複雜的政府官僚機關時候，也會很快發現，為何限制會是一種資源，所以俄羅斯的總統制真正的問題不是總統權力太強大而是

---

<sup>28</sup> Catherine Danks, *Russian Politics and Society*, (Great Britain, CO: Henry Ling Ltd, 2001), p.97-98

總統太弱。

## 貳、總統制運作論者

Thomas M. Nichols 在 *The Russia Presidency: Society and Politics in the Second Russia Republic* 一文中說明俄羅斯政府並沒有因為採行總統制而回到威權統治的型態。並挑戰總統制中，不會因為賦予某人壓倒性的權力而使之成為獨裁者。而對於俄羅斯來說，由於蘇聯長期以來疏離了俄羅斯公民的連結，為了使社會除共產黨外沒有任何獨立的團體，更教導蘇聯民眾參與政治是危險的，因此在蘇聯時期沒有所謂的社會基礎結構(social infrastructure)，而導致俄羅斯的議會制無法實行<sup>29</sup>。因此俄羅斯適合實行總統制。

葉自成認為俄羅斯聯邦的憲政制度在蘇聯時期是施行所謂的半總統制<sup>30</sup>，尤其是在 1991 年修改憲法以後，其政府體制由過去的部長會議制轉型到總統議會雙重領導制。在這時期政府的特色，俄羅斯政府部長會議變成是向俄羅斯聯邦人民代表大會及其最高蘇維埃和俄羅斯總統報告工作的執行機關。確定俄羅斯政府是國會和總統雙重領導的政府體制，而且國會高於總統所以在條文上排於前面。在政府的組成上，部長會議主席由總統經過最高蘇維埃同意後任命，典型的半總統制的特色。

但是最後在主導政府問題上，總統與議會的矛盾越來越尖銳，最後成為 1993 年十月砲打白宮事件<sup>31</sup>的主要原因。更使得後來新憲法的制定結束了這種雙重體

---

<sup>29</sup> Thomas M. Nichols, *The Russian Presidency: Society and Politics in Second Russian Republic*, (New York, CO: St. Martin's Press, 1999)

<sup>30</sup> 作者解釋為總統與議會雙重領導的政府體制，參見葉自成，**俄羅斯政府與政治**，(台北：揚智文化，1997 年)，頁 142。

<sup>31</sup> 由於府會鬥爭不斷，葉爾欽在經公民投票信任後，於 9 月 21 日發表電視演說，並簽署了「按階段憲政改革令」，決定於 1993 年底之前舉行新國會（國家杜馬）選舉。隨後，國會（俄羅斯聯邦人民代表大會）立即開議並通過決議，指責此舉違憲，而停止葉爾欽總統的全權，並任命副總統魯茨科伊代理總統職務。同時，俄羅斯憲法法院連夜舉行會議，判定葉爾欽的命令違憲。之後，憲法法院主席提出「零方案」的建議，即恢復 9 月 21 日以前的狀況，再同時改選國會和總統，但未被葉爾欽接受。10 月 3 日，數以千計的反葉民眾聚集在國會大廈白宮四周。結果在魯茨科伊的呼籲之下，一群民眾攻占莫斯科市政府，另一群攻占奧斯坦基諾（Ostankino）廣播中心。於是葉爾欽宣布莫斯科市進入緊急狀態，並動用軍隊。在血腥鎮壓下，結束了將近兩年的俄羅斯聯邦府會之爭。

制的政府，俄羅斯於是開始實行所謂的以總統為核心的政府體制。<sup>32</sup>作者對於俄羅斯的總統制政府歸納了三項的主要特徵：一、總統對於政府的組成擁有全權和最後決定權；二、總統有權主持政府會議；三、總統對於政府的解散有最後決定權。三項特徵來說明俄羅斯實行以總統為核心的政府體制。

薛君度與陸南泉主編的「新俄羅斯－政治、經濟、外交」一書中，認為俄羅斯新憲法的設計是以總統制為核心的政府體制，表現在總統為國家元首，是俄羅斯憲法以及公民權利與自由的保障，是俄羅斯最高統帥，具有總理任命權、主持政府會議、作出政府辭職決定、解散國家杜馬以及決定全民公決等一系列實權。而國會不再是國家最高權利機關，而只是代表立法權利機關行使立法和監察的職權。俄羅斯國家權力機關實行三權分立原則，聯邦會議代表立法機關行使立法權；政府行使執行權；俄羅斯聯邦法院行使司法權，同時憲法規定俄羅斯國家權力由俄羅斯聯邦總統、聯邦會議（聯邦委員會和國家杜馬）、俄羅斯聯邦政府以及俄羅斯聯邦法院行使。

書中並舉出總統所擁有的廣泛的重要權力：一、總統擁有憲法保障的權力：任免全權代表、組織總統辦公廳等權力；二、總統在立法方面擁有實權：總統擁有法律提案權，通過的法案須經總統簽署，發佈國內外政策基本方針等；三、總統擁有廣泛的執行權力：總統對政府實施垂直領導，擁有外交方面權力，為最高統帥，以及對司法機關的任命權；四、總統對議會工作擁有重要權力：總統有權召集國家杜馬會議，解散國家杜馬的權力；五、總統擁有實行特赦的權力。強調現行憲法的實行以總統為核心的三權分立式的國家，是上一階段政治鬥爭的結果。<sup>33</sup>

潘德禮主編的「俄羅斯十年－政治、經濟、外交」一書中，認為俄羅斯為權力制衡與三權分立的總統制國家，指出在修憲與新憲的爭議中，擁護議會制的派系主張以憲法（基本法）為藍本，保留立法機關全權的基礎上通過新憲法，建立

<sup>32</sup> 葉自成，**俄羅斯政府與政治**，(台北：揚智文化，1997年)，頁135-150。

<sup>33</sup> 薛君度、陸南泉 主編，**新俄羅斯－政治、經濟、外交**，(北京：中國社會科學出版社，1997年)。頁61-62

議會制國家權力機關。但以葉爾欽爲首的主張實行總統制的派系認爲，俄羅斯爲一個大國，又處於充滿矛盾與鬥爭的過渡時期，實行議會制是不適宜的。最後支持實行總統制的派系獲勝。所產生的憲法設計即總統擁有廣泛的權力，議會的權力大幅限縮。

更指出俄羅斯的憲政制度的確立，很大程度上參考西方國家的經驗，特別是分權與制衡原則，同時也帶有明顯強化總統權力的「俄羅斯特色」，其來源無疑是俄羅斯歷史文化傳統，以及蘇維埃七十年來的影響。並指出三權分立的原則，並不是把立法權、行政權及司法權分配國會、總統和法院而已，而是要確保各個部門的獨立性，以達到制約與平衡。而俄羅斯所建立的憲政制度，在法律上已具有了權力分立的形式，但仍形成一種權力分支機構並不平衡的三權分立，最突出的特點即爲缺乏對執行權力機關的制衡，也就是對總統的制衡。<sup>34</sup>

### 第三節 研究範圍、研究方法與研究限制

#### 壹、研究範圍

本論文的研究是以 1993 年俄羅斯新憲法實施開始，但是葉爾欽早在 1991 年 6 月 12 日即以直接民選的方式當選俄羅斯的總統，但是當時的俄羅斯仍是蘇聯轄下的加盟共和國，正式獨立則是要等到同年十二月才由俄羅斯、烏克蘭和白俄羅斯簽署白拉維沙協議，解散蘇聯並成立獨立國家國協(C.I.S.)。自此俄羅斯便脫離蘇聯統治成爲一個獨立的聯邦共和國，此時的俄羅斯還是沿用過去俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國(Russian Soviet Federated Socialist Republic)的憲法，獨立後只是對該版本的憲法做了些許的修改，<sup>35</sup>到 1993 年 12 月，俄羅斯的新憲法經過公民投票通過，始確認俄羅斯爲總統制政府體制。進而以 1993 年新憲法爲起點，探討俄羅斯總統權力的大小，因此研究時程限定在 1993 年到 2004 年普欽連任後第一年爲止，期間共舉行四次的國家杜馬選舉(1993 年、1995 年、1999 年、

<sup>34</sup> 潘德禮 主編，*俄羅斯十年—政治、經濟、外交*，(北京：世界知識出版社，2003)。頁 46-59。

<sup>35</sup> 稱俄羅斯聯邦憲法（基本法）

2003 年)<sup>36</sup>，以上選舉皆為本論文研究總統權力變化的重要依據。

總統命令權則重視俄羅斯新憲法實行前後的差異，從俄羅斯聯邦獨立時所使用的憲法（基本法）開始，以 1993 年 12 月 12 日新憲法的實施為分界點，以憲法的內容來討論有關總統命令權的範圍、效力的差別。此外憲法法院的角色也是總統命令權所討論的重點，憲法法官的組成、總統命令的審查方式以及時效性，都攸關司法權是否能夠制衡總統，以及憲法法院能否為總統命令權的限制機關。再加上討論總統命令權與國會之間的相互關係，法案與已公布的法律，都是總統命令權所要討論的範圍。

總統與內閣的關係則是重視總統的職權本身，討論總統是否為俄羅斯實質的行政權首長，而不是憲法所規定的，聯邦政府總理為俄羅斯聯邦行政權力機關的首長。再討論總統與內閣關係時，所側重的將是總統的直屬機關，其可分為三大體系，就總統直屬諮詢委員會方面，由於所屬委員會眾多，只討論俄羅斯聯邦安全會議，總統所屬日常行政機關方面，討論總統辦公廳的角色，再加上總統直接任命於各級權力機關的全權代表，這三方面的組成與職權。

## 貳、研究方法與限制

本論文主要研究俄羅斯總統權力的範圍，涉及制度因素與政黨組成因素多面向，所探討的內容以俄羅斯 1993 年憲法及其憲政實踐過程為基礎，論及總統與各行為對象的關係，再加上其與國會政黨組成內容的因素。因此根據此一研究結構，故研究方法採用歷史研究法、制度研究法作為本文的研究方法。此外，由於研究本身還涉及比較政府研究，於不同的章節輔以其他國家憲政運作的個案驗證，增加筆者研究發現之論證過程，以加強本論文之完整性。在歷史研究法方面，筆者以此討論俄羅斯的憲政發展過程，其中特別介紹總統命令權的發展過程，藉

---

<sup>36</sup> 俄羅斯國會分成兩院制，分別是上議院-聯邦委員會以及下議院-國家杜馬，聯邦委員會代表第一屆由選舉產生，第二屆由聯邦主體行政首長與立法機關議長兼任。到 2000 年 8 月 5 日普欽總統簽署總統令改變，此後上議院一名代表由立法議長提名並經立法機關通過，另一名由聯邦主體行政首長選派並經立法機關 2/3 通過。詳見本文第五章第二節。



以瞭解俄羅斯憲政發展過程的緣由，在與現行的政治發展作逐一的比較，瞭解過去與現今的差異。在制度研究法方面，筆者以學者的理論來重新驗證俄羅斯的政府體制，發現俄羅斯的政府體制不應歸類於半總統制。在整理了其他學者的著作和論文之後，更發現將俄羅斯解釋為半總統制的不適當性，在加上筆者的實質權力項目的研究發現，俄羅斯的過去及現行政府體制應屬於總統制。由於未來的不可預測性，筆者仍然保留俄羅斯像半總統制運行的可能。

在於研究限制方面，由於本論文所討論的層面廣，尤其是在政黨組成內容方面，由於所牽涉的時程相當長，無法做到短期的政黨組成內容改變的情況，所運用的資料也需仰賴網路的俄國新聞資料庫，再加上俄羅斯政黨發展初期，政黨的數目龐大，且延續度並不長，又時常有合併或解散的情況，因此無法做到全面性政黨發展狀況。此外，在分析政黨政策及意識型態方面，由於俄國政黨的意識型態變化很大，因此很難掌握其短期或單一事件的支持態度，只能就長期而言來觀察其意識型態，與其在政府運作上的態度是支持或反對勢力。再者，國內並沒有俄國時勢相關的資料庫，因此需仰賴外文的資料的協助，由於筆者的俄文程度無法直接閱讀俄文資料，並無使用第一手的研究資料，只能使用英文或中文的資料庫。以此來完成本論文的撰寫，這也是本論文的限制之一。

#### **第四節 研究架構與章節安排**

##### **壹、研究架構**

本論文為探求總統權力的範圍，故深入分析總統與立法機關及聯邦主體的關係，以總統權力的憲法基礎及其他非制度因素來做為研究的架構，進而瞭解總統權力的實際狀況與作為。

對共產主義轉型國家而言，尤其是俄羅斯政治制度與政治發展，總統權力的展現有部分來自制度本身的賦予。與此當然可以用制度的研究來分析其權力行使的架構，而研究的基礎自然是俄羅斯的憲法、憲法演進和慣例的建立，當中可以發現俄羅斯總統權力的制度基礎。但總統權力受到制度的影響外，另一個方向

主要來自非制度因素，其中包括歷史遺緒、菁英的人格特質、政治文化、社會因素的影響，所以如果運用新制度論的典範來研究制度的影響會遭到非制度性因素干擾的問題。因此當新興國家從事憲政制度設計時，研究者被迫釐清制度和影響之間的關係，而必須在一定的文化、歷史和菁英領袖的特殊人格特質的脈絡下來從事這樣的研究，當研究者無法分辨制度和非制度因素對政治表現的影響時，如何能對制度設計做一適合的判斷<sup>37</sup>。

因此本論文首重分析結構，避免對於制度性因素和非制度因素做判斷，而不以制度研究所設下的框架，並非只有制度才是最能夠影響人們的行為模式，接受各種非制度因素的解釋項，然後把制度因素和非制度因素建構在同一個結構裡<sup>38</sup>，以求更精確的描述俄羅斯總統權力的變化。

### 一、第一層分析架構：俄羅斯憲政架構下總統權力

一國之總統權力由於國情或其他條件的不同，在於總統權力的部分很難實在判斷出實際的權力大小，唯有在可以比較的方面進行評估，許多學者在評估總統權力方面提出許多方法，而本論文則採用 Shugart 和 Carey 對於總統權力的評估方法為基礎。

Shugart 和 Carey 的方法是評估憲政架構下總統所擁有之權力，其中又分為兩大面向：一、總統的立法權力：法案包裹否決權、法案部分否決權、命令權、專屬提案權、預算權、公民複決提案權，一共六個個評分項目；二、總統的非立法權力：內閣組成權、內閣解散權、國會譴責權、解散國會權，一共四個評分項目。另外再加入筆者所設定影響總統權力變化的其他權力面向，亦即國會席次的項目，共有十一個項目的評分法。以此來作為本論文的第一層的分析架構：憲政架構下總統權力。

---

<sup>37</sup> 吳玉山，「制度、結構與政治穩定」，**政治學報**，民國九十一年四月，第三十四期，台北：中國政治學會，頁 4-5。

<sup>38</sup> 吳玉山，「制度、結構與政治穩定」，**政治學報**，民國九十一年四月，第三十四期，台北：中國政治學會，頁 9。

以下說明各項目的評分標準：

### 1、總統立法權力

- (1)、總統的法案包裹否決權/國會推翻否決的門檻：總統的否決權代表總統有參與和決定立法的權力。在立法過程中總統只能扮演門外漢的角色，透過發表諮文及影響同黨同志來參與立法，但無法加入法案的討論，因此多數國家總統都有此項權力否決國會立法的結果，成為總統對抗國會的利器之一。<sup>39</sup> 依據國會的反否決門檻而決定得分，反否決門檻越高表示總統的否決權力越大，並依此給與 4、3、2、1、0 分等不同分數，表示總統在此項權力大小。
- (2)、總統的法案部分否決權/國會推翻否決的門檻：該項權力與包裹否決權最大不同是，總統有權力否決法案的部分條款，因此可以防止國會所提出夾帶立法的包裹型法案，但卻能降低被國會反否決的可能。此項權力顯得更有彈性，更加大總統的權力。依此同樣給予 4、3、2、1、0 分等不同分數，表示總統在此項權力大小。
- (3)、命令權：在此的命令權是指不需要法律的授權，總統可以直接頒佈新的法律或廢止舊的法律。在多數的例子中，這種權力的形式大多是屬於緊急命令權。在此則依據國會對於該項權力的限制條件給不同的分數。當國會無法限制總統使用該項權力時給 4 分；當總統行使該項權力時需要內閣成員（內閣成員無須經國會同意任用）的同意副署，而國會無法限制總

---

<sup>39</sup> 王維芳，半總統制新興民主國家的制度設計與政治穩定：蒙古及波蘭的比較分析，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，2003，頁 23。但筆者認為此項權力是三權分立的展現，三權互相獨立且互相制衡，總統在此扮演者守門員的角色，來制衡總統方面所認為不適當的立法案。

統行使時給 2 分<sup>40</sup>；當總統行使該項權力需要內閣成員（內閣成員須經國會同意任用）同意副署時給 1 分；總統無此權力時給 0 分。

- (4)、專有的提案權（保留的政策領域）：總統在特定政策領域所享有的提案權，國會不得進行相關領域的立法。當總統所提的專有法案，國會不得修正只能全數接受或否決時給 4 分；如果國會可以進行修正但不得刪除時給 2 分；如果該項法案與一般法案一樣，國會可以進行修正和刪除給 1 分；總統無此項權力給 0 分。
- (5)、預算權：預算權可以說是國會制衡總統的一項利器，但是並非所有國家的國會對於預算的審核都有絕對的權力。當總統所提出的預算國會只能全部否決或贊成時給 4 分；如果所提出的預算案國會只能有限度的修正，即不能增加預算額度或增修項目時給 3 分；總統可以設定預算上限和那一些款項是國會可以修改的部分時給 2 分；國會只要可以提出新的經費來源即可以獨立提出預算案者 1 分。
- (6)、公民複決提案權：在某些體制下，總統被賦予公民複決提案權，通常是有事項被國會否決後才會使用該項權力。當總統使用此項權力沒有任何限制時給 4 分；當國會也有此項權力時給 2 分；總統沒有此項權力時給 0 分。其他研究者在此一權力有加入 3 分的計分項目，即當總統的公民複決提案權「受到限制」的部分，被修正為「在多數領域並未獨享提請公民複決權，但在某些領域有」，如果總統在某些狀況下與國會分

---

<sup>40</sup> 參見王維芳，*半總統制新興民主國家的制度設計與政治穩定：蒙古及波蘭的比較分析*，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，2003。王維芳有不同的看法，他所做的定義是國會仍可以限制總統的權力，但Shugart和Carey所舉的哥倫比亞例子卻不同，國會在此並無權限制總統的緊急命令權。

享此權力則計分 3 分。<sup>41</sup>不過該項本文並未採用。<sup>42</sup>筆者加入一項計分，當國會也有公民複決提案權時，假如總統有包裹與部分否決權時，恰好分數是包裹否決 3 或 2 分；部分否決權是 3 分時，該項目分數應該降低為包裹 1 分部分否決 2 分。

43

## 2、總統的非立法權力

(1)、內閣組成權：在一些體制中，內閣的形成全部仰賴總統的意向，如果總統任命內閣的過程不需要國會的同意給 4 分；內閣成員需要國會同意總統才准任命給 3 分；在次為總統提名內閣總理經國會通過後，再由總理提名內閣成員經國會通過後任用，此時給 1 分；當總統無法提名或提名依據國會所提出的人選時給 0 分。

(2)、內閣撤換權：總統可以依個人意志撤換內閣時給 4 分；當總統撤換內閣需要國會同意時給分 2 分；當總統撤換內閣需經國會同意且事先需提出接替內閣人選時，這種積極性的撤換給 1 分；總統無此權力給 0 分。

(3)、國會譴責權<sup>44</sup>：又稱為國會對內閣的免職權，權力當然屬於國

<sup>41</sup> 李鳳玉在其論文有加入此項，但Shugart和Carey的書中並無加入。參見李鳳玉，**半總統制下的總統干政與政府穩定：威瑪德國、法國第五共和、後共波蘭與台灣**，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，2001，頁 33。

<sup>42</sup> 筆者認為Shugart和Carey的書中已經能涵蓋此項，即兩分的項目已經包括。李鳳玉的論文中得此項目 3 分（在Shugart和Carey的書中為 2 分）的國家為德國威瑪共和，其中三項總統所專有的提交付決的權力為預算、租稅、奉給，但這些項目國會是不可能提交付決，因為這些都是行政單位的提案，國會只會否決，如果國會贊成法案，總統自然就沒有提交的問題。頁 44。

<sup>43</sup> 當國會以絕對多數通過法案後，為求不被總統以包裹否決或部分否決，直接提案到公民複決，此時總統的否決權力就會降低，意即國會的反否決的門檻會降低，會從特別多數降低為絕對多數，因此做出降低計分的選項。而當國會以特別多數通過法案時就不會有提交公民複決的可能，因為此時不需擔心總統的否決權問題。此外，該項目為一假設性的項目，在Shugart和Carey的表中多數國家大多無此權力，且代議制國家下有此權力無非是對代議制的否定。

<sup>44</sup> 李鳳玉、王維芳均未將此一項目列入，所持的立論是因內閣撤換權已經列入，但筆者在參考Shugart和Carey的表中發現，有些國家有雙重的內閣撤換權的問題，也就是總統與國會均有內閣撤換的權力。此外，在第二層分析架構中，國會譴責權該項的變化和分立存續度相關，故將此項目保留。

會，但是因為關係到總統對內閣的影響，故將此一項目列入。當只有總統可以撤換內閣時得 4 分；當國會行使譴責權而總統可以解散國會來回應時得 2 分；當國會要提出新的人選才能撤換內閣時得 1 分；當國會可以無限制的行使譴責權時得 0 分。

- (4)、解散國會權：有些總統被賦予可以隨時解散國會的權力，當總統可以無限制行使這項權力時給 4 分；有些時候則受到限制，例如新任國會的蜜月期，總統不能解散國會，或解散國會的次數受到限制，這種情況給 3 分；當總統解散國會時，而總統也必須經歷改選時給 2 分；當國會通過內閣譴責案（一次或數次）時，總統可以解散國會給 1 分；總統無此項權力給 0 分。

### 3、實質權力

- (1)、國會席次：此一項目也是影響總統權力的重要因素之一，大多數的研究者也有另行將此一項目列為研究的目標。<sup>45</sup>而筆者將此一項目加入同一表列。當府會關係呈現一致而國會席次大於 1/2 相對多數時為 III 型<sup>46</sup>；當府會關係呈現分立而國會席次大於 1/2 相對多數時為 II 型；當府會關係呈現分立而國會席次大於 2/3 絕對多數時為 I 型；。用此項目可以瞭解在國會改選後對於總統權力的影響。<sup>47</sup>

<sup>45</sup> 王維芳，以政黨體系及府會關係來研究政治穩定度。

<sup>46</sup> 使用類型的計分方式是為了保留跟 Shugart 和 Carey 原有的比較基礎，舉例來說（表 1-1），當國會席次這一項目為 III 型時，則代表總分將會有變化，如總統的包裹否決權原本是 2 分，因為國會席次是為 III 型代表府會一致且有過半多數，那代表總統的實質否決權將提升到 4 分，因為國會已經沒有可以到達反否決的人數。但並非每個國家都是如此，還需因各國規定或實際發生的狀況，適時給予實質的分數，所以本項目以類型形式呈現。對單一國家而言類型仍可以比較出權力的大小區別，尤其是在國會情形有變動時。

<sup>47</sup> 許多國家的總統與國會選舉時程並不相同，而國會改選一定會影響現有的國會組成及府會關係，進而影響總統權力。

表一 實質權力類型表

項目\ 評分	實質 權力	憲法 權力	說明	實質權力
否決權	III	2	無法達成 2/3 國會反對多數，可能性低 <sup>48</sup>	4
否決權	II	2	無法達成 2/3 國會反對多數	4
否決權	I	2	國會輕易可以達成反否決	0
內閣組成權	III	1	府會一致，執政黨佔國會相對多數	4
內閣組成權	II	1	府會分立，在野黨佔國會相對多數	0
內閣組成權	I	1	府會分立，在野黨佔國會絕對多數	0

資料來源：筆者自行整理

表二 總統權力計分表

立法權力			得分
評分指標	內容		
一、總統的法案	有/國會無法推翻		4
包裹否決權/國會推翻否決的門檻	有/需要國會法定最低人數（例如議員席次）的三分之二以上多數來推翻		3
	有/需要國會的三分之二推翻		2
	有/需要國會絕對多數或少於三分之二的特別多數推翻		1
	無/國會只需簡單多數推翻		0
二、總統的法案	有/國會無法推翻		4
部分否決權/國會推翻否決的門檻	有/需要國會特別多數推翻		3
	有/需要國會全體的絕對多數推翻		2
	有/國會需要簡單多數推翻		1
	無		0
三、命令權	總統保有的權力，無法廢止		4
	總統有暫時的權力，僅受極少的限制		2
	有限制的命令權		1
	沒有命令權；或只在國會授權下才有		0
四、專有的提案權（保留的政策領域）	國會不得更改		4
	國會可有限度修正		2
	國會可無限度的修正		1
	無專有提案權		0
五、預算權	總統提出的預算案不得修改		4
	國會可刪減，但是不得增加預算款項的金額		3

<sup>48</sup> 因為同黨國會議員不會推翻總統的否決，或者是說該狀況不會發生，因為國會不會起草總統不屬意的法案，在黨內已先會協商，因此可能性低。

	總統可設定總花費的上限包含那一些是國會可以修改	2
	只要指定新的收入，國會可以增加預算支出	1
	國會可無限制的提出和修改預算案	0
六、公民複決提案權	無限制	4
	有限制規定且國會亦有提案權	2
	總統無權提案公民複決	0
<b>非立法權力</b>		
一、內閣組成權	總統任命內閣不需經由國會批准或授與	4
	總統任命內閣成員需要經過國會的批准或授與	3
	總統任命總理需要國會授與，再由該總理任命其他內閣成員	1
	總統不能任命內閣成員，除非受到國會的推薦	0
二、內閣撤換權	總統可以隨意解散內閣	4
	解散的權力受到限制，需要國會同意才可以解散內閣	2
	總統可以經國會同意新的繼任人選時，解散內閣或內閣成員	1
	內閣或內閣成員遭受國會譴責後，經國會解職	0
三、國會譴責權	國會不可以譴責或更換內閣或內閣成員	4
	國會可以提出譴責，但是總統可以解散國會作為回應。	2
	建設性的不信任投票(國會多數需提出替代內閣人選)	1
	無限制的譴責權	0
四、解散國會權	無限制	4
	受到次數和任期時間的限制	3
	需要同時改選總統	2
	有限制：只有當國會通過譴責案時，總統才可以選擇解散國會	1
	無此權利	0
<b>實質權力</b>		
一、國會席次	府會一致，執政黨或其支持聯盟的席次大於絕對多數	III
	府會分立，在野黨或其支持聯盟的席次大於絕對多數	II
	府會分立，在野黨或其支持聯盟的席次大於特別多數	I

資料來源：筆者修正 Shugart 和 Carey 的計分標準後製表



## 二、第二層分析架構：檢視俄羅斯的政府體制

俄羅斯的政府體制是屬於半總統制還是總統制的範疇，至今學者仍有不同的定見，<sup>49</sup>因此筆者欲探求俄羅斯聯邦的政府體制為何？並提出筆者所觀察的現象，首先利用Maurice Duverger半總統制的定義，來檢視俄羅斯聯邦是否符合半總統制的定義。再者，利用Shugart和Carey的分立存續度、總統內閣主導權看政權類型的模型來分析俄羅斯聯邦的政府體制為何？

半總統制的概念是由法國政治學者Duverger在1978年所提出，是杜氏觀察全球各類型政府體制之後所提出的概念，根據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和政府的權力；(4)、界定某國憲政體制是否為半總統制，除了憲法規範與實際政治運作外，尚須顧及該國的選舉制度、政黨體系、國會運作的穩定性、乃至於政治文化發展等附帶條件。<sup>50</sup>杜氏並提及七個半總統制國家中，可劃分三種類型(1)、總統行使相當的權力(奧地利、冰島、愛爾蘭)。；(2)、總統依據憲法享有特別的絕對權力(法國)。；(3)、總統與內閣各自享有之職權相互制衡(德國威瑪共和、芬蘭、葡萄牙)。<sup>51</sup>因此本文利用杜氏前三項定義來檢視俄羅斯的政府制度，是否為杜氏所稱之半總統制國家，第四項定義則是解釋為何許多學者將俄羅斯的政府體制解釋為半總統制。

除了使用杜式的定義來檢驗外，Shugart和Carey的分立存續度、總統內閣主導權看政權類型的模型也是來檢驗的方式，<sup>52</sup>Shugart和Carey利用第一層分析架構中的非立法權力中的四項權力來看政權的類型。在此一模型中，組成內閣項目和解除內閣項目兩項積分的總和，就是總統的內閣主導權的得分。另外，國會謹

---

<sup>49</sup> 如前文獻述評所述。

<sup>50</sup> 參見吳東野，「半總統制的理論與實際」，*問題與研究*，第35卷，第8期，民國85年8月，頁39。

<sup>51</sup> 參見周陽山，「總統制、議會制、半總統制與憲政穩定」，*問題與研究*，第35卷第8期，1996頁56-57。這七個國家中有學者認為仍是實施議會制(奧地利、冰島、葡萄牙、愛爾蘭)，並不因總統直選，就使其失去議會制的特質。這些國家中，總統的行政權力有限，有時甚至只是扮演儀式性的角色而已。因此，一般憲政學者將此四國列為議會內閣制，而非總統制。

<sup>52</sup> Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press.1992.)p.158-163.

責權和國會解散權則是分立存續度的評分基準。不同於總統的內閣主導權得分是兩項權力的總和，分立存續度中解散國會權不再用來判斷總統權力的強弱，而是作為國會是否能不受總統權力的干擾而存在。即當總統擁有解散國會權時，國會勢必不具有獨立存續的能力，因此分立存續度所得之分數必然偏低。因此在分立存續度的得分內容上，解散國會權該項分數的計分法應為 4 分減原本該項的得分，亦即如果該國在該項的得分是 4 分，那麼分立存續度該項的得分即為 0 分。此外分立存續度的另一項目為國會譴責權項目的得分，所以分立存續度的得分為 4 減去解散國會權項目的得分，然後直接加上國會譴責權的得分，即分立存續度的得分。

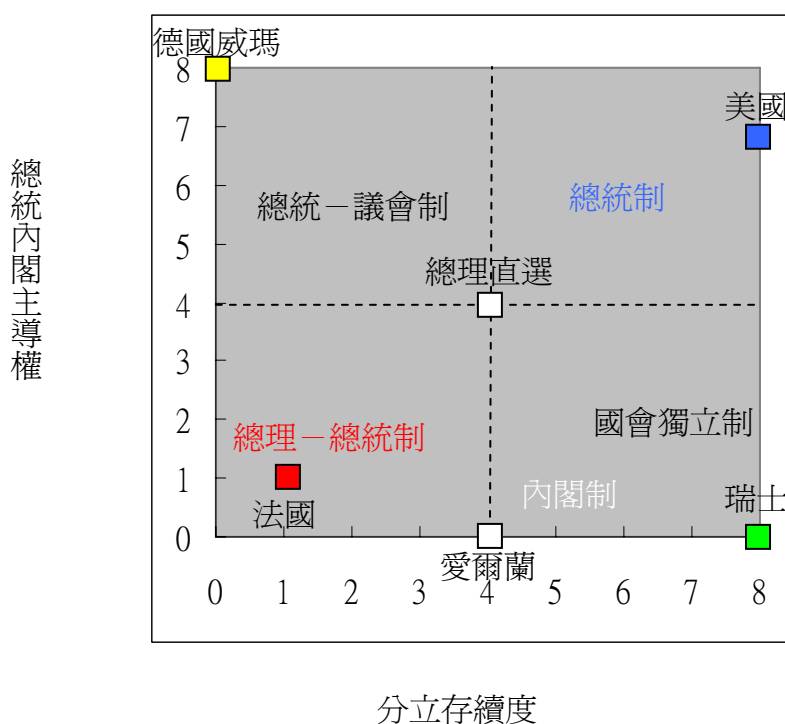
圖如下即是兩項得分的應用，在座標(0, 0) 至 (8, 8)中剛好是總理－總統制與總統制的兩種理想典型。最右上角處為最純粹的總統制，它們是由最高的分立存續度和總統內閣權力極大化混和而成，該點往下一點是內閣權力稍降，但仍具總統制特色的國家是美國。此一象限靠近點(8, 8)的區域都仍具有總統特色。在最右下角處(0, 0)的實例，目前還沒出現過，但是靠近此點具有總理－總統制特色的國家是法國。最左上角處的實例(8, 0)，即總統內閣權力極高，但具低度的分立存續度者，最極端的例子即是德國威瑪共和。最右下處，這種類型從未被總統民選國家採行，但是這種情形很像瑞士的政體。

表 三 各國非立法權力計分表

項目/類型	總統制	總理-總統制	總統-議會制	內閣制	國會獨立制
內閣 內閣組成權	4	0	4	0	0
權力 內閣撤換權	4	0	4	0	0
分立 國會譴責權	4	0	0	0	4
存續 解散國會權	4-0	4-4	4-4	4-0	4-0
類型接近的國家	美國	法國	德國威瑪	愛爾蘭	瑞士

資料來源：Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press.1992.)pp.158-163.

圖二 各國政府體制類型圖



資料來源：圖形引自 Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1992.) pp.160

## 貳、章節安排

本論文一共分為六章，第一章為緒論，第二章到第五章為主要內容章節，闡述總統權力與個別對應對象之關係，第六章是結論。

第一章主要闡述研究動機與研究目的，並確定本論文的研究範圍與限制，本論文的研究範圍主要是以 1993 年憲法為基礎，與其隨後的憲政的發展，其中包括四次的國家杜馬選舉，於普欽總統的第二任任期的開始作為終點。主要的研究內容以影響總統權力的制度因素為主與政黨組成的影響，主要論點在於探討影響總統權力的主要行為者，包括國會、政府以及憲法法院三方面，深究其相互之間關係以及改變總統實質權力的因素。再者根據先前研究者所做過的研究作文獻分析的工作，以先前研究者的基礎來繼續此一研究，藉此提出由總統與其他行為者互動關係作為架構，再加上筆者在研究架構上之發現，深入剖析俄羅斯總統的實質權力的範圍。

第二章為主要研究內容的起始，首先就俄羅斯政府體制的選擇做為背景分析，再者依據半總統制的條件來檢驗俄羅斯的憲政制度是否符合半總統制的要件。提出俄羅斯不符合半總統制條件的原因，並論述俄羅斯的憲政運作其實為三權分立總統制國家。依據憲政設計來分析總統的權力，其中包括立法權力：法案否決權、總統命令權、立法提案權、預算提案權、公民複決提案權；和非立法權力組閣、倒閣權、國會譴責權、國會解散權，再加上實際的政治運作實例，以此來檢視俄羅斯聯邦總統的權力。最後得出檢視俄羅斯總統權力的得分，分析其總統權力的強度，在與總統制、半總統制國家作比較分析，來討論俄羅斯總統權力的大小。

第三章則是討論立法項目中最具有爭議性的總統命令權，首先就俄羅斯總統命令權的發展過程作分析，研究俄羅斯總統命令權設計的緣由。從 1991 年時期的憲政背景（俄羅斯聯邦基本法）開始，以 1993 年新憲法實施日為分界點，討論前後時期總統命令權的差異，以及造成差異的原因。其中就新憲法實行時期作深入的研究，討論總統命令權的限制因素，即憲法法院的角色，分析該機關之組成與對總統命令權的限制效力。最後則是分析總統命令權的範圍，以憲法、聯邦法律的限制，加上憲法法院的審查以及國會預算支持方面的角度，逐一檢視俄羅斯總統的命令權的範圍與效力。

第四章則討論總統與內閣的關係，從憲法所賦予總統與總理的職權，來看俄羅斯行政權力機關的組成，討論俄羅斯實質行政權力機關的首長是否為憲法所規定之聯邦政府總理。在總統職權的內容中，討論總統直屬機關的組成與規模，及其直屬機關的影響力與功能。在總理的職權上，則討論總理與其他權力機關之間的關係，分別是與總統、國會與司法。最後則是利用第二章所得出總統權力的評分，利用內閣主導權與分立存續度類型學理論，來對俄羅斯總統內閣關係作驗證，討論俄羅斯的政府體制。

第五章討論總統與立法機關的關係，藉由憲法所規定的部分為基礎，再以筆者的研究發現來檢驗俄羅斯總統的實質權力，利用四次國家杜馬選舉結果所帶來

的影響，以及選後的政黨聯盟的組成生態，親政府的權力黨是否佔多數，或反對勢力是否佔國會多數，甚至佔三分之二的特別多數，都將會連帶影響總統的實質權力。最後將總統實質權力的結果與自由之家所做的自由度評比，作相互的比較，得出總統實質權力的變化與自由度之間的關係。

第六章為結論，在總統與總理的關係上，提出筆者從半總統制理論的檢驗，以及研究架構中第二層分析的驗證結果，利用筆者所研究的立論，驗證俄羅斯實際運作的政府體制類型，以及總統權力的範圍。對於爭議性大的總統命令權，提出筆者對命令權的分析，以及俄羅斯總統命令權未來的發展與限制。在總統與國會的關係上，利用筆者的研究發現，來檢驗總統的實質權力會因國會組成內容而改變，而筆者所設定的類型即可以解釋實質權力的變化，最後再加上與自由之家所做的自由度評比作比較，發現俄羅斯總統實質權力的變化與自由度之間的關係呈正相關，剛好佐證筆者提出實質權力變化因素與結果的研究發現。