

第二章 俄羅斯的總統權力

俄羅斯聯邦經歷過 1993 府會政爭之後，終於結束了長期府會對峙的狀態，最後的結果由葉爾欽取得勝利。解散最高蘇維埃並進行新憲法的全民複決與新國會的改選。在新憲法中可以看出葉爾欽在經歷過府會政爭後防止權力旁落的設計。給予俄羅斯總統比美國總統還要大的權力，¹因此當時俄羅斯的媒體給了葉爾欽總統沙皇（President-Tsar）的稱號，連蘇聯前總統戈巴契夫都宣稱俄羅斯總統的權力比革命前的俄國沙皇還大，²甚至在俄國還有人把他當作新的沙皇，一位民選的君主（Elected Monarch）。³對於俄羅斯的憲政設計，許多學者也提出諸多批評，認為俄羅斯的總統權力過大，國會無法制衡總統，不符合其憲法所述之三權分立原則，因此稱俄羅斯為「超級總統制（Super-presidentialism）」。⁴此外，學者對於俄羅斯的憲政制度至今仍有分歧的看法，多數學者認為俄羅斯是半總統制國家，更細分為半總統制中的總統－議會制（president-parliamentary）⁵；但也有學者認為俄羅斯是總統制。⁶因此俄羅斯的政府體制也是本章欲討論的內容。

首先本章第一節對於俄羅斯的政府體制的選擇來加以探討，從俄羅斯三個時期的政府體制來加以討論，分別是蘇聯時期、蘇聯末期、蘇聯末期至俄羅斯獨立初期及找尋其憲政制度選擇的脈絡。並且利用第一層的分析架構來探討不同時期總統權力的變化。再者，根據不同時期第一層分析架構總統權力的得分，再利用第二層分析架構來歸類其政府體制。由於前三個時期的憲政運作時間較短暫，因此只能就其憲法規定的權力加以探討。第二節則是對 1993 年新憲法實行後，俄

¹ 大部分是在立法權力方面

² Stephen White, *Russia's new politics : the management of a postcommunist society*(New York : Cambridge University Press, 2000), p.82.

³ Thomas M. Nichols, *The Russian Presidency: Society and Politics in Second Russian Republic*, (New York, CO:St. Martin's Press, 1999),p.155.

⁴ 吳玉山、趙竹成、Remington、Huskey。

⁵ Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)

⁶ 葉自成、薛君度、潘德禮。

羅斯的憲政制度及其運作模式加以探討，特別針對其憲政制度加以探討，利用 Duverger 半總統制的定義來檢驗俄羅斯的憲政制度為何？第三節則是對於新憲法實行後，利用第一層分析架構對俄羅斯總統權力的大小加以檢視，並利用第二層分析架構對於俄羅斯的政府體制再次的檢驗。第四節則是提出這幾個時期俄羅斯總統權力的變化比較，並與其他國家的總統權力相比，以數值化的方式來檢視俄羅斯總統權力與其他國家總統權力的比較。

第一節 俄羅斯憲政制度的選擇

壹、蘇聯時期——黨制

蘇俄在 1917 年成立以後，根據其革命的基礎，實行的政治制度為一黨制或一黨專政，國家的權力機關完全在共產黨的控制之下。共產黨又透過民主集中制（Democracy Centralism）⁷的制度來控制政黨及其國民，因此所有的權力全部集中在黨中央、政治局、書記處的手裡，其中又以總書記的權力為最大。在蘇俄七十多年的歷史中，黨的領袖就是國家和黨的象徵，國家權力的中心，並擁有至高無上的地位與權威。列寧當是就是國家和黨的領袖，在列寧去世時，當時的總書記是史達林，在其打擊整肅政敵之後，總書記一職在列寧去世之後就是黨的最高領袖。因此蘇俄的一黨制又稱為總書記制。

總書記自此就成為國家權力體制的核心，並成為政黨、政府及軍方的最高領袖。實際掌握著國家的大權，總書記透過政治局等單位，全面控制國家政治、經濟、文化、軍事和外交，擁有最高及最後的決策權。亦即沒有總書記的認可，任何機關不能作出重大決定。此外總書記一職為終身制和不受監督制，黨的總書記往往是終身任職，歷史上只有兩位除外，即赫魯雪夫和戈巴契夫。赫魯雪夫是因

⁷ 畢英賢主編，**蘇聯**，（台北：國立政治大學國際關係中心，1989年），頁 201。民主集中制：一、所有黨的領導機關，從上到下都是經由選舉產生；二、黨機關定期向黨組織—上級黨機關作報告；三、遵守嚴格黨紀，少數服從多數；四、下級機關絕對服從上級機關的決議；五、所有黨組織與黨領導機關在工作上採集體制，而每個共產黨員在完成自己的任務及黨交付任務上採個別責任制。

為親信的背叛而遭宮廷政變下台；戈巴契夫則是因為其自身的改革失敗而失去實權，最後被迫下台。⁸

貳、蘇聯末期－蘇聯的半總統制

1924 年列寧逝世後，史達林將黨的總書記變成了蘇聯權力的核心，總書記成為國家元首，成黨政軍的最高領導。這種高度集中的社會主義政治經濟體制，隨著蘇聯社會的發展開始出現弊病，赫魯雪夫、勃列日涅夫都曾進行改革，但是並沒有實質性的進展。到了 1985 年戈巴契夫擔任總書記時，戈氏發現總書記制事實上是存在一些問題，一黨制這種壟斷政治參與的制度，所呈現的即是官僚、政策的建立和執行緩慢。於是戈巴契夫開始進行政治改革，首先提出「一切權力歸於蘇維埃」的口號。並在 1988 年增修憲法，新設立「全國人民代表大會」成為國家權力最高機關，再由人民代表大會代表中選出「最高蘇維埃」成為人民代表大會的常設立法、管理、監察機關。並在 1989 年三月選出第一屆人民代表大會和最高蘇維埃。⁹

到了 1990 年二月，戈巴契夫提出設立總統制的構想，目的是要將權力重心轉移到總統身上，更可以解決戈氏在黨內領導地位不穩的狀況。蘇聯最高蘇維埃通過設立總統制並修改憲法的決議。三月，蘇聯人民代表大會召開第三次會議，最後決定設立總統制，總統可以兼任總書記，總統有權實行緊急狀態，當選總統的年齡限制為 35 歲至 65 歲，第一任總統由蘇聯人民代表大會選出，以後各屆再由全蘇聯公民直接選舉。三月十四日，蘇聯人民代表大會通過了「關於設立總統職位和蘇聯憲法（基本法）修改補充法」，對於蘇聯總統制作了以下規定：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；蘇聯總統的職權是：¹⁰

- 1、對維護蘇聯公民權力和自由、維護蘇聯憲法和法律起保障作用；

⁸ 葉自成，**俄羅斯政府與政治**，（台北：揚智文化，1997），頁 75-77

⁹ 見畢英賢 主編，**俄羅斯**，（台北：國立政治大學國際關係中心，1994 年）頁 74

¹⁰ 見葉自成，**俄羅斯政府與政治**，（台北：揚智文化，1997），頁 79-80

- 2、採取必要的措施維護蘇聯和各加盟共和國的主權、國家安全和領土完整，實現蘇聯民主國家制度原則；
- 3、在國內和國際關係中代表蘇維埃聯盟；
- 4、領導國家管理機關體系，並保證它們和蘇聯最高國家機關相互合作；
- 5、向蘇聯人民代表大會提出關於國情的年度報告，向蘇聯最高蘇維埃通報蘇聯對內和對外政策的重大問題；
- 6、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，向蘇聯最高蘇維埃提出總理的人選，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；
- 7、向蘇聯最高蘇維埃提出蘇聯最高法院院長、蘇聯總檢察長、蘇聯最高仲裁法院院長職位的候選人並提請蘇聯人代會批准；可提出解除上述人員職務之報告，最高法院除外；
- 8、簽署蘇聯法律，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決定，蘇聯總統則須簽署法律；
- 9、有權撤銷蘇聯內閣的決定和命令、蘇聯各部委局的文件，有權終止共和國政府違反憲法和法律的決議、命令的效力；
- 10、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；
- 11、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；
- 12、主持談判並簽署蘇聯的國際條約，接受外國使節國書和辭任國書，任命和召回蘇聯駐外使節；
- 13、授與蘇聯勳章、獎章和蘇聯榮譽稱號；
- 14、決定加入蘇聯國籍、退出和取消蘇聯國籍問題，提供避難，實行特赦；
- 15、宣布總動員或局部動員，宣布戰爭狀態並把他提交蘇聯最高蘇維埃審議，宣布在個別地區實行軍事狀態；

16、在個別地區宣布緊急狀態的警告，在徵得蘇聯最高蘇維埃和共和國權力機關的同意下，宣布實行緊急狀態，並可在一些共和國實行總統臨時統治。

17、解決蘇聯最高蘇維埃兩院之分歧，如果不能解決，則可向蘇聯人民代表大會提出兩院的重新選舉。

蘇聯總統如違反憲法和法律，可由蘇聯人民代表大會三分之二多數罷免。總統如果不能行使職權，由副總統和最高蘇維埃主席依次替代行使職權，直至三個月內選出新總統。除此之外，蘇聯總統並無公民複決提案權，蘇聯總統若要提出公民複決的議題，仍須經過蘇聯人民代表大會通過決議，通過後才能舉行公民投票。蘇聯也曾經在 1991 年 3 月 17 日在蘇聯全國境內舉行聯邦問題的公民投票，公投的議題為：你是否支持繼續保有蘇聯為地位平等的各共和國組成，經過在造的聯邦？最後有約 80% 登記選民參與投票，76.4% 投贊成票、21.7% 反對和 1.9% 的廢票，表示蘇聯大多數的公民繼續保有蘇聯以進行改造。¹¹

於是蘇聯的政治制度開始實行總統制，原先的最高蘇維埃主席，在實行總統制以後就只是國會議長而已。戈巴契夫由蘇聯人民代表大會選出，當選蘇聯第一任總統，雅納耶夫當選蘇聯第一任副總統。戈巴契夫最後在蘇聯解體後辭職下台，成為蘇聯第一任也是最後一任的總統。雅納耶夫的下台比戈巴契夫早，在 8 月 19 日政變（八月流產政變）事件¹² 落幕後立即被捕下台，成為蘇聯第一任也是最後一任的副總統。

¹¹ 譚天譯，Gorbachev 著，**俄羅斯的教訓**，（台北：貓頭鷹出版社，2001 年），頁 167-171

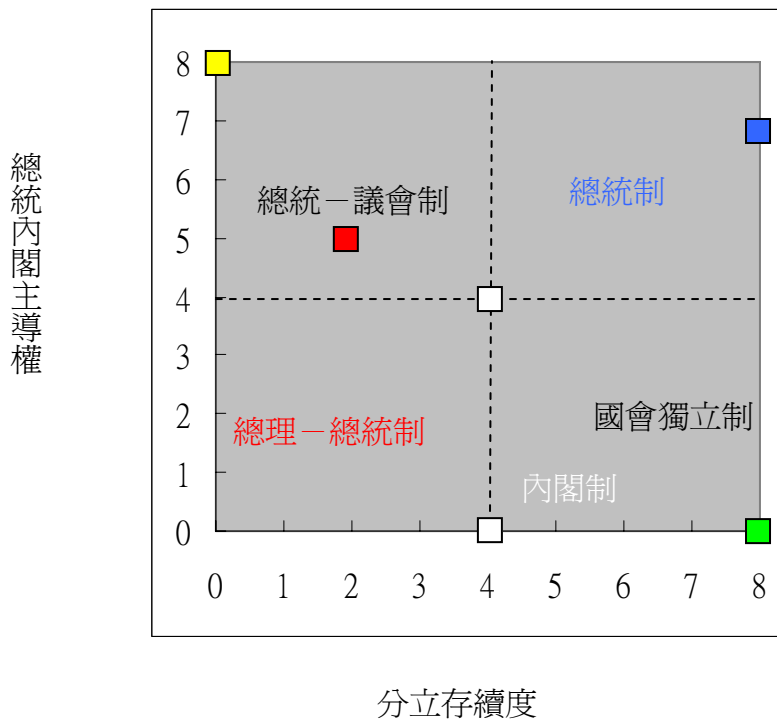
¹² 819 政變，1991 年八月十九蘇聯官方塔斯社發佈消息，總統戈巴契夫因健康原因欠佳，由副總統雅納耶夫代行總統職權，宣布實施緊急狀態，開始發動政變架空戈巴契夫。軍隊開始進入莫斯科市，葉爾欽呼籲民眾抵抗政變，美國與其他國家也同聲譴責該次政變，群眾開始聚集市中心示威並引發軍民對峙。最後政變失敗，八月二十二日戈巴契夫由克里米亞返回莫斯科，發動政變的副總統與其他七名首腦被捕。參閱聯合報社編印，**蘇聯帝國興亡錄**，（台北：聯經，1991 年），頁 47-97。

表 四 蘇聯末期總統權力計分表

項目	得分
一、包裹否決權	2
二、部分否決權	0
三、命令權	0
四、專有的提案權	0
五、預算權	0
六、公民複決提案權	0
立法權力總計	2
一、內閣組成權	3
二、內閣撤換權	2
三、國會譴責權	1
四、解散國會權	3
非立法權力總計	8
總計	11

資料來源：筆者自行整理

圖 三 蘇聯末期政府體制類型圖



參、蘇聯末期至俄羅斯獨立初期－俄羅斯的半總統制

1990年初戈巴契夫在蘇聯進行重大的政治改革後，於是蘇聯開始實施總統制，蘇聯也從原本的一黨制改變，變成容許其他政黨的存在，戈巴契夫也成為蘇聯的第一任總統。俄羅斯也感染了這個風潮，在1991年五月俄羅斯聯邦人民代表大會開始了第五次修改增補俄羅斯蘇維埃聯邦憲法，於是俄羅斯蘇維埃聯邦仿造蘇聯憲法，設置了總統職位。俄羅斯蘇維埃聯邦憲法第121-1條規定，俄羅斯蘇維埃聯邦總統是俄羅斯最高負責人和俄羅斯蘇維埃聯邦的行政首長。總統任期五年，可連任一次，由公民直接選舉產生。以及憲法中有關總統權力如下：¹³

- 1、擁有法案動議權；
- 2、俄羅斯聯邦法律通過後，在十四天內，予以簽署公布。俄羅斯聯邦最高蘇維埃通過之法律，俄羅斯聯邦總統可以在此一期限之前送回審議。如果在重議中，該法律獲最高蘇維埃兩院個別全體代表之多數通過後，俄羅斯聯邦總統必須在三天之內予以簽署；
- 3、每年至少一次，就人代會及最高蘇維埃所通過之社會經濟和其他計畫的執行與俄羅斯聯邦的情形，向人代會提出報告；
- 4、經最高蘇維埃同意，任命部長會議主席；
- 5、依照部長會議主席的呈報，任命和解除部長、委員會及部門主管的職務；
- 6、領導俄羅斯聯邦部長會議的活動；
- 7、經俄羅斯最高蘇維埃同意，批准俄羅斯聯邦政府的辭職；
- 8、派遣和召回俄羅斯的外交代表，接受外國外交代表的到任或離任國書；
- 9、領導俄羅斯聯邦安全會議，該會議結構、全權及組成程序，由俄羅斯聯邦法律規定之；
- 10、代表俄羅斯聯邦進行談判和簽署國際及各共和國之間的條約，條約在俄羅斯聯邦最高蘇維埃批准後生效；
- 11、採取措施以確保俄羅斯聯邦的國家和社會安全；

¹³ 見畢英賢 主編，**俄羅斯**，（台北：國立政治大學國際關係中心，1994年）

- 12、依照俄羅斯聯邦法律宣布緊急狀況；
- 13、依照法律解決俄羅斯聯邦的國籍問題和給予政治庇護；
- 14、頒佈俄羅斯聯邦國家勳獎，授予專業稱號、高級官銜及俄羅斯聯邦榮譽稱號；
- 15、對被俄羅斯聯邦憲法法院判決之公民，實施赦免權；
- 16、實行俄羅斯憲法及其他法律所給予他的全權。

同年六月，葉爾欽依據俄羅斯聯邦憲法的增修，當選俄羅斯聯邦總統，魯茨科衣(Aleksandr Rutskoi)當選副總統。葉爾欽當時還是俄羅斯聯邦最高蘇維埃主席，當選後辭去最高蘇維埃主席職位，由原來的副主席哈斯布拉托夫(Rusland Khasbulatov)繼任。魯茨科衣跟蘇聯總統戈巴契夫、副總統雅納耶夫一樣，是俄羅斯聯邦第一任的副總統同時也是最後一任。¹⁴不過魯茨科衣不是因為俄羅斯滅亡下台，而是在十月白宮流血事件¹⁵後被捕入獄，結束其副總統生涯。¹⁶蘇聯解體後，俄羅斯聯邦人民代表大會又對俄羅斯聯邦憲法作了第七次的修改，即成爲「俄羅斯聯邦—俄羅斯憲法（基本法）」¹⁷，共有 11 編 22 章 184 條。

俄羅斯聯邦總統制雖然模仿蘇聯總統制，但是在實質上卻存在差異。俄羅斯聯邦總統在此一時期的四項特點如下：¹⁸

- 1、俄羅斯聯邦總統並非國家元首，只是俄羅斯聯邦最高公職人員及行政機關的首腦，最高蘇維埃主席才是國家元首，對外代表俄羅斯聯邦；蘇聯總統爲蘇聯國家元首，蘇聯最高蘇維埃主席爲國會議長。
- 2、俄羅斯聯邦總統主要權力範圍是行政方面，無權規定國家對內對外的總方針，人事提名權也限制在政府和軍隊，對於最高法院和檢查總長等並

¹⁴ 戈巴契夫因爲蘇聯滅亡，而成爲第一任蘇聯總統也是最後一任蘇聯總統。副總統雅納耶夫因爲 819 政變失敗下台。

¹⁵ 見第一章註 24

¹⁶ 參見張壽民，2004，**俄羅斯法律發達史**，（台北：韋伯文化），頁 254。葉爾欽在此次事件後，在新憲法的制定上，便刪去副總統一職。於是魯茨科衣成爲俄羅斯最後一任副總統。

¹⁷ 畢英賢稱之爲「俄羅斯聯邦—俄羅斯憲法（根本法）」

¹⁸ 參見畢英賢 主編，**俄羅斯**，頁 77-79、葉自成，**俄羅斯政府與政治**，（台北：揚智文化，1997 年），頁 83-84。

無提名權。任命外交、國防、安全和內務部長時，須經俄羅斯最高蘇維埃同意。無權解散最高蘇維埃和人民代表大會，須經最高蘇維埃同意解散政府；蘇聯總統有權向蘇聯人民代表大會提出關於國情的年度報告，雖須經蘇聯最高蘇維埃同意，但是擁有絕大部分首長的任命權，有權向蘇聯人民代表大會提出解散最高蘇維埃並重新選舉。

3、俄羅斯總統享有立法動議權、和法律簽署權；蘇聯總統則無立法動議權，在法律簽署權上權力比俄羅斯總統大。

4、總統可以被罷免：俄羅斯聯邦最高蘇維埃可提出罷免總統之動議，交由人民代表大會表決，經代表三分之二多數通過，總統即被罷免。

表 五 蘇聯總統與俄羅斯總統職權比較表

項目/國家	蘇聯總統	俄羅斯總統
國家元首	是，國家元首	非，最高行政首長
任期	五年	五年
國家方針主導權	有	無
產生方式	直接選舉，但首任採間接選舉	直接選舉
人事任命權	須經最高蘇維埃同意後任命	須經最高蘇維埃同意後任命，但僅在政府和軍隊方面，無權提名最高法院和檢查總長
立法動議權	無	有
反否決門檻	須經國會三分之二多數通過	只需簡單多數通過
彈劾門檻	需違反憲法和法律，經人民代表大會三分之二多數通過	需違反憲法和法律經最高蘇維埃動議，在經人民代表大會三分之二多數通過
解散國會權 (最高蘇維埃)	須經人民代表大會三分之二通過	無

資料來源：筆者自行整理

而這一部修改蘇聯時期的憲法也成了之後俄羅斯府會鬥爭不斷的主因，由於政體的設計中缺乏明確的制衡機制以及有組織的政黨所造成，儘管俄羅斯憲法在此一時期多次的修改，仍無法解決行政與立法分界的問題。除此之外，經濟改革也是造成府會鬥爭的主因，再加上當時對於新憲法制定的爭議，都是造成憲政混

亂的原因之一。¹⁹於是民選的葉爾欽總統開始利用公民投票²⁰來解決府會政爭不斷的問題，藉此提前解散國掃除國會政敵，以制定新的憲法。在這場公投中，葉爾欽大獲全勝，於是葉爾欽乘勝追擊，公布「關於階段性的憲法改革」命令，這場總統和國會爭奪國家控制權的結果，就是導致十月白宮事件發生。

表 六 1991-93 俄羅斯總統權力計分表

項目	得分
一、包裹否決權	0 ²¹
二、部分否決權	0
三、命令權	2
四、專有的提案權	0
五、預算權	0
六、公民複決提案權	0
立法權力總計	2
一、內閣組成權	1
二、內閣撤換權	2
三、國會譴責權	0
四、解散國會權	0
非立法權力總計	3
總計	5

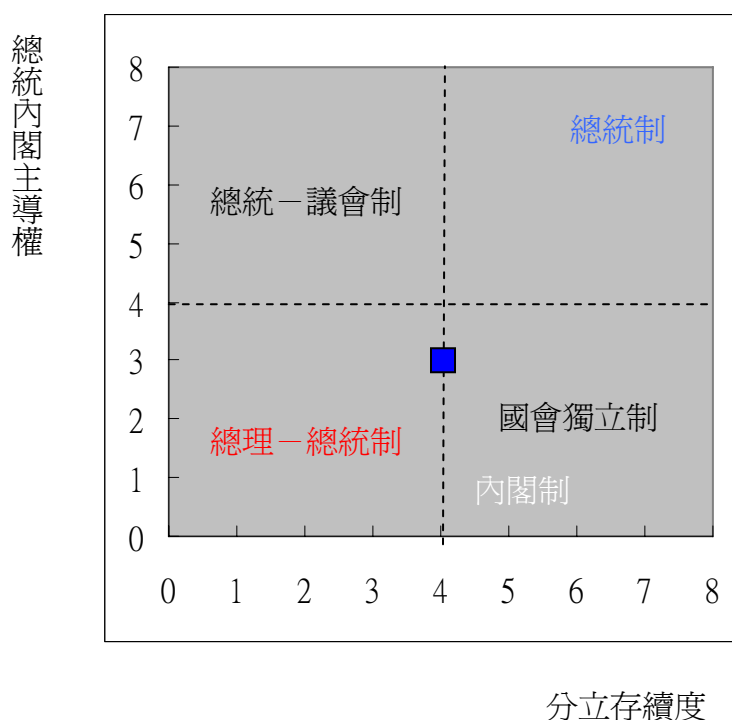
資料來源：筆者自行整理

¹⁹ 許瑜玟，**俄羅斯府會政爭之研析**：1992年-1993年，政治大學俄羅斯研究所論文，頁38-76

²⁰ 公民投票一共有四個議題：一、你信任俄羅斯總統葉爾欽嗎？；二、你信任俄羅斯聯邦總統與俄羅斯聯邦政府從1992年起所實行的社會經濟政策嗎？；三、你認為要不要提前選舉俄羅斯總統？；四、你認為要不要提前選舉聯邦國會。參閱畢英賢 主編，**俄羅斯**，（台北：國立政治大學國際關係中心，1994年）頁108-109。

²¹ 由於俄羅斯聯邦最高蘇維埃擁有全民複決提案權，因此符合筆者第一章註37之假設，但由於俄羅斯聯邦在此一時期的否決權計分是零，所以僅符合部分假設。因此此計分無變動。

圖 四 1991-93 俄羅斯政府體制類型圖



肆、新憲實行時期—俄羅斯政府實際運作是總統制嗎？

在經歷過府會政爭的十月白宮事件後，葉爾欽在這場事件中以武力取得勝利，於是葉爾欽所簽署的「關於階段性的憲法改革」命令交付執行，於是在 1993 年 11 月 11、12 日進行國會改選以及俄羅斯聯邦新憲法的公投。最後新憲法經公民投票的程序通過，俄羅斯進入新的政府體制。和 1991 年時的總統制相比，俄羅斯總統在憲法所賦予的權力與的地位都大大提升。根據法國學者對於新憲法條文的研究，俄羅斯聯邦新憲法中有 50% 源自法國，30% 參考美國，20% 是維繫了帝俄的傳統，²²俄羅斯聯邦新憲法大部分的條文與法國相同，甚至有學者稱之「法國憲法的變體 (variant)」。²³本文接續章節將檢視俄羅斯聯邦的政府體制。

²² 參閱吳東野，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 46。

²³ 同上註，頁 46，吳東野稱之為法國憲法的變體，並在文中比較其變異。

第二節 檢視俄羅斯的總統制

俄羅斯是一個半總統制(Semi-presidentialism)的國家嗎？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。就憲政設計的形式上而言，1993年實施現行憲法的俄羅斯的確符合半總統制的形式要件，²⁴但就實際政治運作面來看，結果其實不然。筆者認為俄羅斯實際政府運作模式並不為半總統制國家，其政府實際運作模式用來解釋為半總統制有其限制性，並提出俄羅斯的實際運作模式其實與美國三權分立總統制較為相似。首先就以半總統的要件來檢視俄羅斯的政府體制。

一、總統普選

根據 Duverger 對半總統制的第一項條件為總統普選，其中並無說明是直接選舉還是間接選舉。對於半總統制來說，由人民直接投票或間接由選舉人團的方式都沒有相當的關係，只要總統不是經由國會選舉產生即可。一旦由國會選舉產生總統，即是議會制所討論的範疇。因此藉由該項定義來檢視俄羅斯總統的產生方式。

俄羅斯聯邦總統根據俄羅斯聯邦憲法第 81 條第 1 項規定：俄羅斯聯邦總統由俄羅斯聯邦公民以普遍平等與直接選舉權力為基礎秘密投票選出，四年一次。明白指出俄羅斯聯邦總統選舉的原則：普遍、平等、直接及秘密投票原則。該條第 2 項：俄羅斯聯邦公民，不小於三十五歲，經常居住於俄羅斯聯邦境內不少於十年者，可被選為俄羅斯聯邦總統。這表示俄羅斯聯邦總統並無需要在俄羅斯境內出生的公民才能享有被選舉權，這項規定與美國不同。²⁵這點與就蘇聯時代有許多因當局強制移民政策，而蘇聯解體後仍留在國外的俄羅斯人有關，保留了其參與被選舉權。第 3 項：同一人任俄羅斯聯邦總統職務，不得連續超過兩個任期。

²⁴ 吳東野，1996，「半總統制的探討」，*美歐月刊*，第十一卷第一期，頁 81。

²⁵ 根據美國憲法第 2 條第 1 款中規定：無論任何人，除出生而為美國公民或在採行本憲法時即為美國之公民者外，不得當選為總統。

這項規定指出總統最多連任一次，但無規定隔任後不得在參選。

俄羅斯聯邦自 1991 年 6 月 12 日葉爾欽當選俄羅斯聯邦總統開始，已經接近十四個年頭。當時俄羅斯聯邦仍屬於蘇聯，同年年底蘇聯解體，俄羅斯聯邦獨立。當時實行的憲法仍是經過七次修改增補的 1978 年俄羅斯聯邦憲法。到了 1993 年 12 月 12 日才經全民複決通過現行的俄羅斯聯邦憲法。俄羅斯聯邦一共舉行了四次總統選舉，分別是 1991 年葉爾欽當選、1996 年葉爾欽連任²⁶、1999 年普欽當選²⁷、2004 年普欽連任的總統選舉。因此俄羅斯聯邦政府體制符合 Duverger 的第一項定義，但是筆者認為這項定義和三權分立總統制的定義並無二異。

二、總統擁有一定權力

從第一節中可以發現俄羅斯的總統權力在新憲法實施後，總統的權力比舊憲法時來的大，新憲法也解決了舊憲法容易造成府會鬥爭的缺點。新憲法中就總統權力的這些項目而言，俄羅斯聯邦總統所獨立享有的權力分別是：保障憲法實施方面的權力、發佈命令權、外交權、軍事權、總統直屬機構方面的權力跟榮典權。除此之外俄羅斯聯邦總統還擁有聯邦政府總理的任免權。²⁸尤其是在任命權的項目，俄羅斯總統任命聯邦政府總理雖說要經過國家杜馬同意，但是在於實際運作上卻是總統的屬意大於國會的同意，²⁹因此在總理的任命權上也是屬於總統可獨立行使的項目。

因此俄羅斯聯邦政府體制也符合 Duverger 的第二項定義，但是這些項目除了俄羅斯聯邦總統特有立法提案權與發佈命令權外，其他項目均可以在美國總統的身上看到，而且在內閣的任命權上俄羅斯總統的任命權具有相當大的優越性，等同不需國會通過即可逕行任命內閣總理。比起美國而言，美國總統連部長都需參

²⁶ 根據 1993 年新制定的俄羅斯聯邦憲法規定俄羅斯總統的任期是四年，但由於葉爾欽是新憲法制定前依據舊憲法當選的總統，任期為五年。根據新憲法過渡條款第 3 條規定：依照俄羅斯憲法（基本法）所選出來之俄羅斯聯邦總統，從本憲法生效之日起，行使本憲法所賦予之全權，至其被選舉之任期屆滿為止。

²⁷ 因葉爾欽總統提前辭職的因素，而舉行的下一任總統選舉。

²⁸ 參見本章第一節。

²⁹ 於下一段有詳細的討論。

議院的同意才能任命。³⁰因此在內閣的任命權上，俄羅斯總統的權力還大過美國總統，因此第二項定義也和總統制並沒有不一樣之處。

三、總理掌握行政權並對國會負責

國內學者³¹大多認為俄羅斯聯邦政府體制應屬於半總統制的論點：(1)俄羅斯政府體制設有最高行政首長總理一職並得向國會負責。這一項及符合Duverger的第三項定義，最高行政首長需要國會的信任且對國會負責；(2)總統有權力解散國會，這一項即否定俄羅斯聯邦政府體制為總統制三權分立的原則。

根據Duverger的定義，筆者認為俄羅斯政府實際運作模式並不具有半總統制的特性，其權力施行的型態與美國總統制相似。就筆者觀察而言上述兩項權力均屬於法律條文並有其限制性，第一，就總理而言，在俄羅斯總理的產生是由總統根據憲法 111 條第一款規定：俄羅斯聯邦政府總理由俄羅斯聯邦總統提名，獲得國家杜馬同意後任命，並於憲法 114 條規定聯邦政府的作為。³²就法理而言，俄羅斯的總理產生方式符合第一個論點，但是在第二點即可以說明第一點的限制性，總統有權解散國會，此一權力是根據憲法 111 條第四款：國家杜馬三次否定俄羅斯聯邦總理候選人後，俄羅斯聯邦總統直接任命俄羅斯聯邦總理，解散國家杜馬並指定新選舉。以及憲法 117 條第二款：國家杜馬可以表示對俄羅斯聯邦政府之不信任，經國家杜馬總人數多數通過後，總統有權宣布聯邦政府總辭，也有權不同意國家杜馬之決議。如果國家杜馬在三個月內再度對聯邦政府表示不信任，總統得宣布聯邦政府總辭或解散國家杜馬。這兩項規定無疑是對第一個論點的否定，總理一職的任免完全是總統意志的展現，無關國會同意與否，總統都可以逕行任命總理和將總理解職，³³有了這項權力，憲法 114 條有關總理的權力而

³⁰ 見王育三，1998，**美國政府**，台北：台灣商務，二次修訂版，頁 145-160。

³¹ 吳玉山、趙竹成。

³² 參見俄羅斯憲法第六章。

³³ 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; p625

言自然失去效力，而總理自然淪為總統的「幕僚長」³⁴或「國會聯絡人」的角色。

再者，總統有權力解散國會條款也有其限制性，就憲法 111 條第二款和憲法 117 條第四款規定，這兩項權力的行使都有其前提，即國家杜馬需三次駁回總理的任命案，以及三個月內連續通過政府不信任案。就這點而言，此一總統解散國會的權力均屬於被動姿態，國家杜馬才是主要行為者，想要掌握總理而逼總統表態，而所做的行為。但此一行為有其風險，因為總統可能因此解散國會，所以筆者認為在俄羅斯總統權力裡並無解散國會權，依實際狀況而言應稱作為「集體辭職權」，因為解散國會的發動權在國家杜馬身上而不是總統，而國會是否有可能發生集體辭職的情況呢？可能性微乎其微。在民主國家而言，這些國會議員都是要經過選舉才能擔任國會議員，而每一次選舉都所費不貲且不能保證當選。此外，總統也不能因為無法獲得國會多數支持，而每每解散國會。³⁵此舉除了造成朝野的對決，也會讓國家每年都遇上選舉，所造成的結果是勞民傷財，更是民眾所不樂見。因此國會議員更是不可能集體贊成「去職」而重新舉行選舉，這在西方民主國家亦沒有發生過。所以在實際的操作面上，總統不可能行使所謂解散國會權，因為發動權在國會。³⁶

就總理任命案而言，以俄羅斯憲政發展為例，從 1998 年基里延科(Sergei Kirienko)總理的任命案即可看出端倪，被撤除職務的總理是齊諾梅爾金，擔任總理職務已經五年之久，一般預料為總統接班人。也因為如此犯到葉爾欽的大忌，最後葉爾欽以任事不力罷黜，取而代之的即是政治地位較低的基里延科，隨即展開跟國家杜馬的戰爭。國家杜馬認為基里延科並不適合擔任總理，尤其在葉爾欽健康狀況不佳的時候，因此在任命案第一次投票時以 186 票反對、143 票贊成，否決了此案。葉爾欽則再次提名，並對國家杜馬施加解散國會的壓力，但是第二

³⁴ 趙竹成，*俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突*，(台北：韋伯文化，2002)，頁 178。

³⁵ 新當選的國會多半有所謂的蜜月期，即當選的一年內不能被罷免或解散。例如：俄羅斯憲法第 109 條第三項有類似規定：國家杜馬被選出一年內，不得以俄羅斯聯邦憲法 117 條所規定之理由予以解散。

³⁶ Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1992) 作者舉出烏拉圭與秘魯的例子可以看出。

次採公開式投票，因此反對的議員大增，但是葉爾欽第三次還是提名基里延科。此時國會受到極大的壓力，最後還是以 251 票贊成、25 票反對通過任命案。³⁷由此可知俄羅斯總理的任命主控權完全在總統手裡，而國會的通過只是流於形式，最後仍不敵總統所擁有的被動解散權壓力，使得國會同意的象徵意義大於實質意義。

就兩次駁回不信任案而言，以俄羅斯憲政發展為例，從 1995 年六月，車臣游擊隊於布丹諾夫斯克 (Budennovsk) 脅持人質事件中，政府的處理造成軍民死傷慘重。國家杜馬於六月二十一日的集會中，進行對於齊諾梅爾金政府的不信任案投票，結果以 241 票贊成對 72 票反對，以及棄權 20 票，通過不信任案。由於葉爾欽重申對齊諾梅爾金政府的信任，因此齊諾梅爾金政府並未因此案下台。最後總統與國家杜馬在此一不信任案中互相讓步，其中葉爾欽總統在俄羅斯安全會議上嚴厲批評齊諾梅爾金政府，並於次日解除副總理葉格羅夫 (Vladimir Yegorov)、內政部長葉林 (Viktor Fyodorovich Yerin) 以及聯邦反情報局局長斯傑帕申 (Sergey Vladimirovich Stepashin) (三人皆為主戰派) 的職務，³⁸而國家杜馬於七月一日第二次的信任案投票中，則以同意 189 票、反對 109 票以及棄權 47 票未能通過，³⁹於是第二次的信任案因此劃下句點，並未演出總統因兩次信任案而解散國會的戲碼。

就這兩項論點而言，在俄羅斯憲政運作上均有其限制性。就筆者而言，俄羅斯的政府體制就實際運作而言是屬於美國三權分立的原則，行政、司法與立法三權分立。⁴⁰而總理一職則是總統的幕僚或代表而已。⁴¹此外俄羅斯聯邦憲法第 10

³⁷ 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)，頁 96-98

³⁸ 李玉珍，1998，俄羅斯府會之爭的探討，**問題與研究**，第 37 卷第二期，民國 87 年 2 月，頁 58。

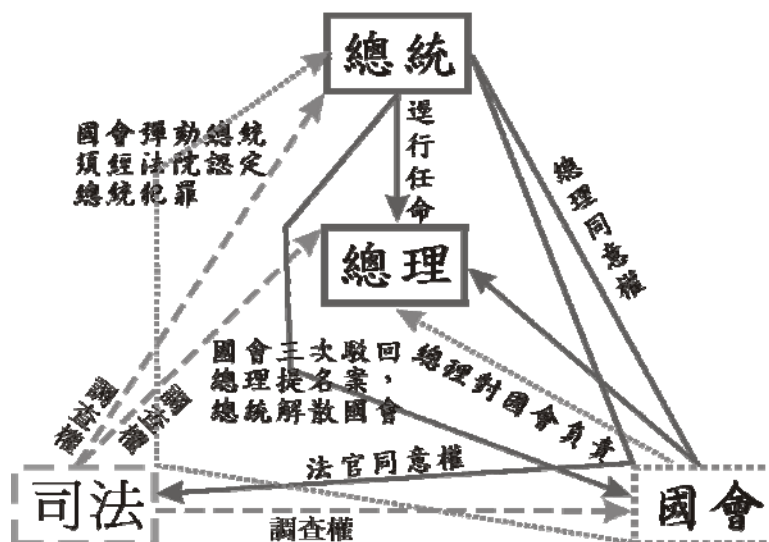
³⁹ 對於政府的不信任案需經全體代表總人數之多數通過，因此本案未通過。

⁴⁰ 劉向文也認為俄羅斯聯邦實施三權分立原則，但認為俄羅斯聯邦總統為國家元首不屬於分權體制的組成部分。因此認為俄羅斯是半總統制國家。見劉向文，**俄國政府與政治**，(台北：五南，2002)，頁 57-58。

⁴¹ 吳玉山，「歐洲後共產社會的政治制度變遷：以俄羅斯聯邦為例」，**美歐季刊**，第 12 卷第四期。頁 143。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) 頁 297。

條規定：俄羅斯聯邦國家權力之行使以立法、行政及司法分立為基礎。立法、行政及司法權力機關各自獨立。以及憲法第 11 條第 1 項規定：俄羅斯聯邦總統、聯邦會議（聯邦委員會及國家杜馬）、俄羅斯聯邦政府、俄羅斯聯邦法院行使俄羅斯聯邦國家權力。立法權由聯邦會議行使，司法權由聯邦法院行使，這兩權的行使單位較無爭議。有爭議的行政權有學者解釋為俄羅斯聯邦總統與俄羅斯聯邦政府「分享」該權力，⁴²但筆者認為行政權的行使是由聯邦總統與聯邦政府「同享」且由聯邦總統主導，從憲法第 83 條第 2 項：俄羅斯聯邦總統有權在俄羅斯聯邦政府之會議上擔任主席，即可看出。俄羅斯聯邦政府僅為聯邦總統的幕僚單位，對俄羅斯聯邦總統負責。此解釋更能符合俄羅斯憲政所實行的現況，更能解釋其學者認為俄羅斯總統權力偏大的結果，也更符合俄羅斯聯邦憲法中三權分立原則的立憲精神。其權力運作模式如下圖五顯示如下。

圖 五 俄羅斯各權力機關權力行使圖



⁴² 吳玉山、趙竹成。

第三節 檢視俄羅斯憲政架構下的總統權力

壹、俄羅斯總統的立法權力

(一)、總統的法案包裹否決權：根據俄羅斯聯邦憲法第 107 條第 3 項規定，如果俄羅斯總統在收到聯邦法律案十四天內予以否決，則國家杜馬與聯邦委員會依照憲法規定再次審議，再次審議時，聯邦委員會成員與國家杜馬代表總人數三分之二贊成時，該聯邦法律案以原來版本通過，總統得在七天之內簽署與予以公佈。

俄羅斯憲法在否決權這一項規定反否決的門檻較高，是需要聯邦委員會成員與國家杜馬代表總人數的三分之二推翻總統的否決。根據本文所採用的計分標準，計分 2 分。⁴³俄羅斯國會兩院一共有兩次推翻總統否決的案例，分別是 1995 年的提高最低工資法案與 1997 年的蘇聯境內文物移轉法。⁴⁴

(二)、總統的法案部分否決權：俄羅斯聯邦憲法對於部分否決權並無規定，因此計分零分。

(三)、命令權：根據俄羅斯聯邦憲法第 90 條第 1、2、3 項規定，第 1 項：俄羅斯聯邦總統得頒佈命令與指令；第 2 項：俄羅斯聯邦總統之命令與指令在全俄羅斯聯邦領土上必須執行；第 3 項：俄羅斯聯邦總統之命令與指令不得抵觸俄羅斯聯邦憲法及聯邦法律。上述權力在命令權該項中是屬於法規命令權的部分。

憲法第 56 條：第 1、2 項，第 1 項：緊急狀況時，因確保公民安全與維護憲政結構，可以聯邦憲法法律，對權利與自由設定個別

⁴³ 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. William也有作俄羅斯總統權力的評分，他的計分是兩分。

⁴⁴ 詳見第三章總統命令權

之限制，並規定其效力範圍與期間。第 2 項：在俄羅斯全境及個別地區，現聯邦憲法法律所規定之情況並按及所規定之程序，可宣布緊急狀態。第 88 條：俄羅斯聯邦總統，在聯邦憲法法律所規定的情況下，並遵循其所規定之程序，得在俄羅斯聯邦領土或個別地區宣布緊急狀態，並將此舉立即通知聯邦委員會以及國家杜馬。第 102 條第 3 項：聯邦委員會管轄事項如下：確認俄羅斯聯邦總統所宣布之緊急狀態令。上述權力在命令權該項是屬於緊急命令權的部分。

在法規命令權部分，俄羅斯聯邦憲法在命令權這一項給予總統很大的權力，俄羅斯聯邦總統可以直接發佈具有法律效力的命令，是一種直接的立法權，在俄羅斯聯邦全境都要實行。前提是必須不能違背俄羅斯聯邦憲法及聯邦法律。因此理論上來說當國會已經立法或後來才立的新法，都可以解除原先的總統命令，但是總統也可以否決法案，因此需要國會兩院三分之二推翻總統命令。⁴⁵另外在緊急命令權這一部份，由於聯邦總統宣布緊急狀態或戒嚴都需要聯邦委員會的確認，因此在緊急命令權的部分是零分。俄羅斯總統的命令權在過去一共有兩次被國會所推翻，⁴⁶因此總統命令權並不是不可推翻的命令權。所以總結俄羅斯在命令權的項目的分數是兩分加零分。⁴⁷

(四)、專有的提案權（保留的政策領域）：根據俄羅斯聯邦憲法第 84 條第四項：俄羅斯聯邦總統得向國家杜馬提出法律草案。第 104 條第 1 項：立法動議權屬於俄羅斯聯邦總統、聯邦委員會、聯邦委員會成員、國家杜馬代表、俄羅斯聯邦政府、俄羅斯聯邦主體之立法（代表）機關。就管轄問題，俄羅斯聯邦憲法法院及俄羅斯聯邦最高仲裁法院也有立法動議權。該條第 2 項：法律草案提交國家杜馬審議。

⁴⁵ 見 Thomas F. Remington, *Politics in Russia*, (New York : Longman, 1999), p46.

⁴⁶ 詳見第三章總統命令權。

⁴⁷ 同註 43，William 認為是 4 分。筆者跟 William 的見解不同計分 2 分。

俄羅斯聯邦憲法在總統專屬的提案權方面，規定聯邦總統和其他行政、立法機關一樣，擁有所謂的法律草案的提案權。但是仍須經過立法程序，亦即需要經過國家杜馬審議後，送交聯邦委員會審議。通過後再由總統來公布該立法，使之成爲法律案。因此在專有的提案權這一項得分 1 分。

(五)、預算權：根據俄羅斯聯邦憲法第 104 條第 3 項：關於制定或取消稅、及免除其繳納，關於發行國家公債，關於變更國家財政義務之法律草案，以及規定被列入聯邦預算之國家支出之法律草案，需附有俄羅斯聯邦政府之結論方可提出。以及憲法第 114 條第 1 項第 1 款：俄羅斯聯邦政府制定聯邦預算並提交國家杜馬，確保預算之執行；將聯邦預算總結提交國家杜馬。

俄羅斯聯邦憲法在預算權這一項的規定上，總統所有擁有的權力並不大，只能將預算以咨文的方式提交國會。國會仍有權提出增加支出的預算案，但有一前提是需附有聯邦政府的結論。所以所有的預算案都需經國家杜馬和聯邦委員會通過。因此在此一項目上得 1 分。

(六)、公民複決提案權：根據俄羅斯聯邦憲法第 84 條：俄羅斯聯邦總統依俄羅斯聯邦憲法法律所規定之程序，指定全民投票。以及憲法第 135 條：憲法會議或確認俄羅斯聯邦憲法之不可變更性，或制定新俄羅斯聯邦新憲法草案，該憲草經憲法會議成員總人數三分之二贊成即可通過或交全民公決。俄羅斯聯邦憲法交全民公決時，如參與投票者超過選民半數，並獲得參加投票選民之半數以上贊成，則俄羅斯聯邦憲法被視爲通過。俄羅斯總統並不能繞過國會逕行舉辦公民投票，也不能阻止舉辦公民投票，只要有兩百萬公民連署倡議，在依

據法律的規定程序，即可舉辦公民投票。⁴⁸

在此一項目由於憲法為直接規定俄羅斯總統擁有所謂的公民複決的提案權，所規定的是憲法第 1、2、9 章修訂程序中需憲法會議通過或經全民複決通過。總統也只能依程序指定公民複決的日期，並未規定總統有公民複決的提案權，因此在此一項目給 0 分。

表 七 1993 年至現今俄羅斯總統立法權力計分表

立法權力項目	計分
一、總統的法案包裹否決權	3 分
二、總統的法案部分否決權	0 分
三、命令權	2 分
四、專有的提案權（保留的政策領域）	1 分
五、預算權	1 分
六、公民複決提案權	0 分
總計	7 分

資料來源：筆者自行整理

貳、俄羅斯總統的非立法權力

(一)、內閣組成權：根據俄羅斯聯邦憲法第 83 條第 1 項：俄羅斯聯邦總統經國家杜馬之同意任命俄羅斯聯邦政府總理。憲法第 103 條第一項第一款：國家杜馬管轄事項，一、同意俄羅斯聯邦總統對於俄羅斯聯邦政府總理之任命。憲法第 111 條第 1 項：俄羅斯聯邦政府總理由俄羅斯聯邦總統獲得國家杜馬同意後任命。第 2 項：關於俄羅斯聯邦政府總理候選人之建議，於新當選俄羅斯聯邦總統就任後或在俄羅斯聯邦政府總辭後不得遲於兩週、或在國家杜馬否定候選人之日起一週內提出。第 4 項：國家杜馬三次否定俄羅斯聯邦政府總理候選人之後，俄羅斯聯邦總統得直接任命俄羅斯聯邦政府總理，解

⁴⁸ Thomas F. Remington, *Politics in Russia*, third edition, (New York : Longman, 2004), p. 56.

散國家杜馬並直接指定新選舉。

俄羅斯的憲法規定俄羅斯聯邦政府總理是需要經過國家杜馬通過後才能任命，理論上應給分三分。但是憲法中亦規定國家杜馬三次否決總理候選人後，總統有權直接任命總理並且解散國會。因此總統在第三次提名相同的總理候選人時，國會因為害怕總統使用解散國會權，大多會被迫接受總統所提名的總理候選人。這表示實質上俄羅斯總統在總理的任用上有直接的任命權，國會的批准與否都不絕對的影響總統任命所鍾愛的總理候選人。在這個項目上所給的分數是 3+1 分。⁴⁹

(二)、內閣撤換權：根據俄羅斯聯邦憲法第 117 條第 1 項：俄羅斯聯邦政府可提出總辭，俄羅斯聯邦總統可接受或拒絕該總辭。第 2 項：俄羅斯聯邦總統可以作出關於俄羅斯聯邦政府總辭之決定。第 3 項：國家杜馬可以表示對俄羅斯聯邦政府之不信任。對於俄羅斯聯邦政府不信任之決議案，獲得國家杜馬代表總人數之多數贊成即獲通過。國家杜馬對俄羅斯聯邦政府表示不信任後，俄羅斯聯邦總統有權宣布俄羅斯聯邦政府總辭，也有權不同意國家杜馬之決議。如果國家杜馬在三個月期限內再度對俄羅斯聯邦政府表示不信任，俄羅斯聯邦總統得宣布俄羅斯聯邦政府總辭，或解散國家杜馬。

在內閣撤換權的這個項目，一共有兩種解散國會的方式，一是根據俄羅斯聯邦憲法第 117 條第 2 項規定俄羅斯聯邦總統有權憑自由意志更換俄羅斯聯邦政府總理。另外是該條款第 3 項國會對總理提不信任案的部分。總統可以在國會提出兩次對聯邦政府不信任案後選擇內閣總辭或解散國會。因此在這個項目取較高的計分，總統可以根據自由意志更替內閣，給分四分。

⁴⁹ 同註 43，William認為是 3 分。

(三)、國會譴責權：根據俄羅斯聯邦憲法第 103 條第 2 項：國家杜馬管轄事項如下，決定關於對俄羅斯政府之信任問題。第 117 條第 3 項：國家杜馬可以表示對俄羅斯聯邦政府之不信任。對於俄羅斯聯邦政府不信任之決議案，獲得國家杜馬代表總人數之多數贊成即獲通過。國家杜馬對俄羅斯聯邦政府表示不信任後，俄羅斯聯邦總統有權宣布俄羅斯聯邦政府總辭，也有權不同意國家杜馬之決議。如果國家杜馬在三個月期限內再度對俄羅斯聯邦政府表示不信任，俄羅斯聯邦總統得宣布俄羅斯聯邦政府總辭，或解散國家杜馬。

在國會譴責權項目，俄羅斯國會可以對俄羅斯聯邦政府提出不信任案，迫使聯邦政府提出總辭下台。但此一項目需要總統的認可，若國會在三個月內再提一次對內閣的不信任案，總統可以作出內閣總辭或解散國會的決定。因此該項目給分兩分。

(四)、解散國會權：根據俄羅斯聯邦憲法第 109 條第 1 項：在俄羅斯憲法第 111 條⁵⁰與第 117 條⁵¹所規定之情形下，俄羅斯聯邦總統可以解散國家杜馬。第 3 項：國家杜馬被選出來之一年內，不得以俄羅斯聯邦憲法第 117 條所規定之理由予以解散。第 4 項：國家杜馬從其對俄羅斯聯邦總統提出控訴之時起至聯邦委員會採取相應決定之時止不可被解散。第 5 項：在俄羅斯聯邦全境之戒嚴或緊急狀態有效期間內，以及在俄羅斯聯邦總統全權終止期限之前六個月內，國家杜馬不可被解散。

在解散國會權項目，俄羅斯聯邦總統只有在國家杜馬在三個月

⁵⁰ 指前述的憲法第 111 條第 4 項：國家杜馬三次否定俄羅斯聯邦政府總理候選人之後，俄羅斯聯邦總統得直接任命俄羅斯聯邦政府總理，解散國家杜馬並指定新選舉。

⁵¹ 指前述的憲法第 117 條第 3 項以及第 4 項：俄羅斯聯邦政府總理可向國家杜馬提出關於對俄羅斯聯邦政府之信任問題，如果國家杜馬拒絕信任，總統於七天期限內作出關於俄羅斯聯邦政府總辭之決定，或解散國家杜馬之決定並指定新選舉。

內提出兩次對聯邦政府的不信任案或一次否決聯邦政府提出的信任案後，才可以作出解散國會的決定。因此該項給分一分。在俄羅斯四屆的國家杜馬中，並未出現總統解散國家杜馬的情形，國會也不可能通過不信任案，因此筆者認為應計 1 分而不是 3 分，因此這點也與William的看法不同。⁵²

表 八 1993 年至現今俄羅斯總統非立法權力計分表

非立法權力項目	計分
一、內閣組成權	3+1 分
二、內閣撤換權	4 分
三、國會譴責權	2 分
四、解散國會權	1 分
總計	10+1 分

資料來源：筆者自行整理

第四節 小結

俄羅斯是一個超級總統制的國家嗎？根據許多學者對於俄羅斯總統權力的分析，俄羅斯的總統擁有著比美國總統更大的權力。依據筆者的分析，若是依照 Shugart和Carey的評分表來看，就總括的權力來看，俄羅斯總統的權力的確是比美國總統的權力還大。但是就分項來看，美國總統在非立法權項目的權力是比俄羅斯總統的權力大，但在立法權力項目就不及俄羅斯總統。俄羅斯是一個超級總統制的國家這個問題以作者的論點就項目比較上來看，就制度設計來看俄羅斯總統的權力和美國總統相當，因為立法權力項目的部分美國總統可以透過同黨的國會議員來補足在立法提案權項目，唯一有差別的是法規命令權這一項。理論上來說只要俄羅斯國會的立法效率能提高，這項法規命令權將會因法律的完備，而發揮不了它所擁有的實質力量。最後法規命令權也只能發揮行政命令的功能而已。

⁵² 同註 43，William認為是 3 分。

⁵³權力比較表如下表九。

俄羅斯是一個半總統制的國家嗎？如果根據半總統制的定義來看，俄羅斯的確可以被解釋為半總統制的國家。但是筆者卻有不同的見解，筆者認為在實際運作上要把俄羅斯解釋為一個半總統制國家已經有其瑕疵，在實際的權力方面亦看不出半總統制的特點。法國是一個半總統制國家的典型，因此可以作為和俄羅斯的比較。在表 2-2 中可以發現，俄羅斯總統與法國總統在非立法權力的差別很大，俄羅斯總統的得分 10+1 分遠遠勝過法國總統的得分 4 分。這一個項目也就是筆者在探討半總統制定義中的第三項：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。該項解釋對俄羅斯為一半總統制國家來說太過牽強，俄羅斯的總理就憲法與實際的運作來看，俄羅斯的總理似乎只對俄羅斯總統負責。若根據法國在非立法項目的得分來說，無疑地，法國符合該定義第三項。的確法國總統對總理的任命需要國會的支持。但是俄羅斯卻不然，因此該表更能支持筆者其中的一個論點，俄羅斯的總理只對總統負責，其角色是總統的幕僚長與國會聯絡人。因此更能看出俄羅斯其實是一個三權分立的國家。

表 九 俄羅斯與其他國家總統權力比較表

項目/國家別	俄羅斯 93-	William所做之俄羅斯 93-的評分	美國	法國
一、包裹否決權	2 分	2	2 分	0 分
二、部分否決權	0 分	0	0 分	0 分
三、命令權	2 分	4	0 分	1 分
四、專有的提案權	1 分	0	0 分	0 分
五、預算權	1 分	1	0 分	0 分
六、公民複決提案權	0 分	2	0 分	0 分
立法權力總計	7 分	9	2 分	1 分
一、內閣組成權	3+1 分	3	3 分	1 分 ⁵⁴

⁵³ Scott Parrish, "Presidential Decrees Authority in Russia, 1991-95," in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority*(Cambridge: University Press, 1998)p. 63.

⁵⁴ 依據法國憲法第二章第八條規定：共和國總統任命總理，並依總理提出政府總辭而免其職務。

二、內閣撤換權	4分	4	4分	0分
三、國會譴責權	2分	2	4分	0分
四、解散國會權	1分	3	0分	3分
非立法權力總計	10+1分	12	11分	4分
總計	17+1分	21	13分	5分

資料來源：參考 Shugart 和 Carey 的評分表（美國、法國）與筆者自行整理（俄羅斯）

對於俄羅斯一個處在轉型的國家而言，憲法雖然是靜態的條文，但是憲政制度卻可能是一個動態的情況，很難用目前特定幾個政府體制來討論俄羅斯是符合哪一種型態。在不同的期間可能因為憲法的修改、憲政慣例以及政治人物的操作⁵⁵而有不同的結果。就比較上來說，筆者的觀察來說，俄羅斯實際運作的政府體制比較符合美國的總統制精神。

表十 三個時期俄羅斯總統權力比較表

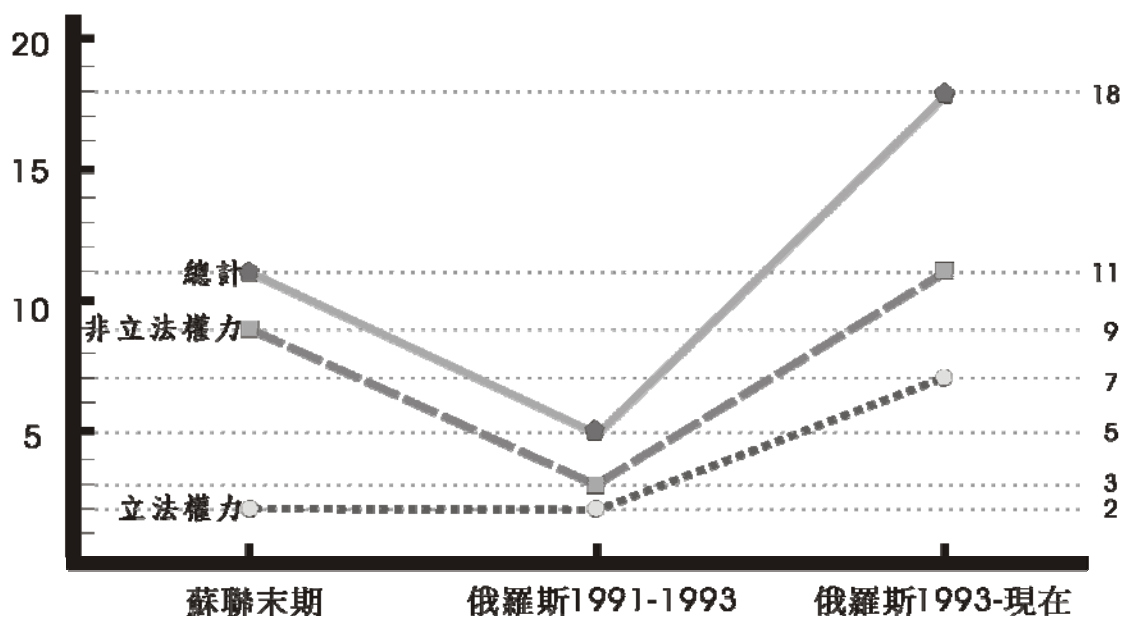
項目/國家別	蘇聯末期	俄羅斯 91-93	俄羅斯 93-
一、包裹否決權	2	0	3分
二、部分否決權	0	0	0分
三、命令權	0	2	2分
四、專有的提案權	0	0	1分
五、預算權	0	0	1分
六、公民複決提案權	0	0	0分
立法權力總計	2	2	7分
一、內閣組成權	3	1	3+1分
二、內閣撤換權	2	2	4分
三、國會譴責權	1	0	2分
四、解散國會權	3	0	1分
非立法權力總計	9	3	10+1分
總計	11分	5分	17+1分

資料來源：筆者自行整理

共和國總統已具總理提議任免政府部長。參見張台麟，**法國政府與政治**，（台北：五南，1995），附錄一。此項規定給予總統直接任命總理的權力。顯見作者是以其憲政慣例總統依據國會多數黨屬意來任命其總理。因此給分1分。

⁵⁵ 多數學者認為中華民國也屬於半總統制（或雙首長制）的國家，其政府總理（行政院長）應對國會負責，但筆者所觀察到的是在閣揆同意權自憲法中刪除後，中華民國的憲政制度已經慢慢向三權分立的總統制傾斜。再加上執政黨的操作，行政機關對於憲法的解釋偏頗，導致行政機關對總統負責，對於立法機關的立法權藐視，更可以看出一樣憲法多樣解釋的情況。

圖 六俄羅斯三個時期總統權力的變化圖



對於半總統制的看法，筆者的定義為半總統制成為「非」或「類」總統制，總統有無解散國會權、內閣副署權以及內閣的組成與免職權，將是影響是否為三權分立的總統制，若制度設計總統有解散國會權與內閣副署權或無內閣的組成與免職權，此設計將破壞總統制三權分立原則，將使半總統制為「非」總統制。但半總統制與總統制的架構上差異又不大，使得半總統制成為「類」總統制。半總統的優點是當總統擁有解散國會權時，遇到國會少數時可經由國會解散權的行使，使國會全面改選產生新的民意。倘若在國會仍是少數，及尊重國會多數組閣，施政成敗由國會多數黨負責；若總統贏得國會多數即可自行組閣，強化行政的效率，但此時總統則得負起全部施政成效之責。表十一為筆者整理之政府類型圖，左邊是議會制特色，右邊是總統制特色，中間即是半總統制的特色。當政府體制擁有內閣制與總統制的權力時，即是所定義的半總統制，根據其所擁有的權力項目的內容，會產生不同總統權力範圍的半總統制。

表 十一 政府體制比較類型表

條件	權力\政府體制	議會制	半總統制	總統制
1	總統產生方式	選舉、君王繼承	直選或間接選舉	直選或間接選舉
2	元首權力	虛位元首	部分	職權
3	內閣組成方式	國會	國會	總統
4	內閣的解除	有	國會	總統
5	非三權分立 解散國會權	有	有	無
6	內閣制特色 內閣副署權	有	有	無

資料來源：筆者自行整理

法國與芬蘭可謂典型的半總統制國家，⁵⁶倘若一個國家擁有了總統制與內閣制的全部有利的條件，例如總統有下表 1、2、3、4、5 項條件，那麼這個國家也不是半總統制國家，即許多學者所稱之「超級總統制國家」，因為該國的總統擁有了總統制國家跟議會制國家的所有最大權力，完全忽略國會成員（立法權）的合法性（legitimacy）基礎，完全以總統的合法性基礎為依歸，形成是一種委任式民主（Delegative Democracy）的型態。除非總統與國會同屬於一個政黨，要不然這樣的憲政設計應該是產生憲政僵局頻率高的國家。雖形式上俄羅斯總統是擁有所謂的解散國會權，但實際操作上國會解散權是需由國會的主動，因此稱不上完全的解散國會權⁵⁷；倘若一個國家的總統只擁有符合第 1、2、3、6 項條件，那麼這個國家就一定是內閣制國家，因為內閣總理直接可以取代總統的位置，而直接對國會負責。對於俄羅斯來說，憲法並未賦予俄羅斯聯邦政府總理對俄羅斯聯邦總統的副署權，再加上俄羅斯聯邦總統並無主動的國會解散權，所以筆者認為俄羅斯和美國一樣，實際政府體制運作模式為總統制運作的國家。

⁵⁶ 見周陽山，1996，「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，頁 50-61。

⁵⁷ 參見本文第二章第二節。