

第四章 總統與內閣總理的關係

總統與內閣總理的關係在第二章的討論中，俄羅斯的內閣總理在目前來說實際上只是總統的幕僚長的角色，不具實際擔任政府運作的實權，原因就在內閣的組成上，總統擁有內閣組成的完整權力，雖然憲法 111 條規定俄羅斯的內閣總理須經國會同意，但是又在憲法 117 條規定國會三次拒絕總理人選之後，總統可以解散國會逕行任命總統。因此，國會所擁有只是所謂的延閣權，¹對於內閣的組成上並沒有實質的影響力。另外內閣的解職也是由總統主導，無關國會的信任與否，組成權與解職權都在總統身上，要形成由國會多數來組閣的情況，除非總統首肯，要不然很難在俄羅斯發生。除此之外，俄羅斯總統除了有內閣總理所統轄的政府單位外，在總統直屬的機關上仍有另一個行使政府權力的單位，因此俄羅斯的行政體系形成雙行政單位的情況，誰能夠主導政府真正的行政能力，決定權在總統身上，俄羅斯總統擁有這兩個機關的最終決定權。

首先，本章第一節對於俄羅斯總統職權與總統直屬機關的組成與功能來加以探討，先探討憲法賦予總統的職權對於內閣組成以及內閣的控制程度，再探討總統掌握內閣行使職權的方式，以及總統如何利用直屬機關與內閣來執行總統的決策。第二節則是討論內閣的組成與內閣的職權，其中包括內閣與其他權力機關的互動關係，即內閣與總統、國會與司法之間的相互關係，和其互動的模式與成效。確認俄羅斯的內閣的功能實際上為總統的幕僚單位，並不具有獨立行使行政權的角色，以及直屬機關與內閣職務重疊的問題，內閣的職務實際上也可以由總統的直屬機關來達成。第三節則是討論總統與內閣之間的關係，以學者對於俄羅斯總統在半總統制下權力過大問題，以及實際的政治運作來解釋俄羅斯實際上為總統制運作的國家。再者，討論俄羅斯是否可能成為半總統制運作的國家，再利用第

¹ 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 142。

三層的分析結構來分析俄羅斯目前的政治運作制度為何，是否與實際情況相符。最後第四節小結本章所有論點，並提出本章之研究發現。

第一節 俄羅斯總統的職權

壹、總統的產生

俄羅斯聯邦第一任總統葉爾欽是根據「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國總統選舉法」所產生的總統。當時俄羅斯尚未從蘇聯獨立出來，依據當時的憲法，俄羅斯聯邦總統任期五年。根據現行憲法過渡條款規定，葉爾欽可以行使現行憲法的職權，直到其任期屆滿為止（過渡條款第 3 條）。但是為了選舉第二屆的總統，國家杜馬於 1995 年 4 月 21 日通過「俄羅斯聯邦總統選舉法」。後來為了提前順利選舉出第三屆總統，通過新的「俄羅斯聯邦總統選舉法」，到了 2002 年還再次修正的總統選舉法。凡年滿 35 歲，在俄羅斯定居十年以上之俄羅斯公民，可以當選俄羅斯聯邦總統（憲法 81 條第 2 款）。

俄羅斯聯邦總統由俄羅斯聯邦公民按照普遍、平等、直接的選舉制，採無記名投票方式產生（憲法 81 條第 1 款），因此只要年滿十八歲的公民都有選舉總統的權力。根據現行的俄羅斯總統選舉法，總統選舉採兩輪投票制，也就是說若第一輪投票，沒有任何候選人得票數超過 50% 者，得進行第二輪投票。就第一輪得票數前兩名候選人進行第二輪，得票數最多且多於反對所有候選人的得票者當選俄羅斯總統；超過 50% 之候選人即當選俄羅斯總統，無須進行第二輪投票。總統選舉投票需有兩位以上之總統候選人，投票率過 50%，選舉才為有效。總統候選人資格也有規定，需有 200 萬名選民的連署，其中同一聯邦主體的連署不得超過 7 萬，除非是提前選舉，可減少一半之連署，贏得國會選舉席次政黨比例分配門檻者所推薦的候選人免連署條件。還規定選舉金額上限為第一輪上限 2500 萬盧布，第二輪上限 3000 萬盧布。²

² 2002 年修改，詳見 Russia Vote: Law of 24 December 2002 (Law No. 19-F3) "On the Elections of the

表 十五 總統與國家杜馬選舉制度比較表

項目\屆期	總統	國家杜馬
選制	直接選舉制	混合制/完全比例代表制
任期	4 年	4 年
候選人資格	滿 35 歲公民，居住 10 年	滿 21 歲公民
連署門檻	100 萬，每聯邦主體不得超過 7 萬	單一 1%、政黨 20 萬以上，各區不得超過 7%
參選保證金/ 退還門檻	無	單一採連署登記或繳 90 萬盧布/5%，政黨採連署登記或繳 3750 萬/3%
選舉經費	第一輪上限 2500 萬盧布 第二輪上限 3000 萬盧布	單一 6 百萬盧布，政黨 2.5 億盧布
政治獻金	單一個人捐贈不得高於總經費 1.5%，政黨 50%，法人 7%	每人每年不得超過 3000 盧布，單一個人捐贈不得高於總經費 5%，政黨 0.07%，法人 3.5%
選舉有效門檻	50%投票率、兩位以上參選	25%投票率、兩位以上參選

資料來源：筆者自行整理

貳、總統的職權

根據俄羅斯聯邦憲法第 80 條至 93 條規定，俄羅斯聯邦總統擁有權力共 9 條 37 項，³所擁有的職權範圍可分為六大類九小項：⁴

(一)、保障憲法實施方面的權力：為俄羅斯國家元首；為聯邦憲法、公民權力及自由之保證人；維護聯邦之主權及國家之完整；調解各權力機關之糾紛；廢除與聯邦法律違背之命令與決議；決定舉行全民複決等。

(二)、立法權方面的權力：

1、立法提案權：有權向國家杜馬提出立法提案。

President of the Russian Federation, *Duma*:<http://www.russiavotes.org/>.

Duma:<http://www.russiavotes.org/>與Democracy.ru新選舉法:

<http://www.democracy.ru/english/library/laws/>(accessed on March 2,2006)

³ 其中憲法第 81 條規定是選舉方式；第 82 條規定是誓詞；第 92 條是總統不能視事時的規定；第 93 條是彈劾總統的規定。

⁴ 劉向文，*俄國政府與政治*，(台北：五南，2002)，頁 170-174。

- 2、簽署公布法律權：有權簽署公布國家杜馬通過之法律案或否決該法律案。
- 3、國內外政策基本方針的決定權：有權向聯邦會議提出國內外政策基本方針的年度咨文。
- 4、發佈命令權：總統有權發佈命令，總統的命令是對法律的補充，但不得違反聯邦憲法跟聯邦法律。
- 5、與國家杜馬相關的權力：有權依法召集國家杜馬會議及依憲法程序解散國家杜馬。

(三)、執行權方面的權力；

- 1、外交權：對外代表俄羅斯；領導對外政策；談判並簽署國際條約；與兩院協商後派駐外代表；接受外國代表國書等。
- 2、軍事權：擔任最高統帥；任命俄羅斯軍事最高指揮官；批准聯邦軍事準則；面對侵略或威脅時有權宣布戒嚴並通知兩院；在規定之情形下有權宣布緊急狀態並通知兩院。
- 3、任免權：向國家杜馬提出中央銀行總裁人選或解除職務問題，經國家杜馬同意任命聯邦政府總理。
- 4、與俄羅斯政府相關活動的權力：任命聯邦政府總理；有權主持聯邦政府會議等。

(四)、司法權與檢察機關方面的權力：向聯邦委員會提出各級法院法官以及檢察總長的人選或解除職務問題。

(五)、總統直屬機構方面的權力：有權組織總統直屬機構；任免兩院、聯邦法院及七個聯邦區的全權代表。

(六)、榮典權：頒發國家獎賞、授與聯邦的榮譽稱號、最高頭銜；決定俄羅斯聯邦國籍與提供政治庇護問題；實施特赦。

表 十六 俄羅斯兩個時期總統職權比較表

項目/國家	俄羅斯總統 91-93	俄羅斯總統 93-
國家元首	非，最高行政首長	是，國家元首
產生方式	直接選舉	直接選舉
任期	5 年，可連選連任一次	4 年，可連選連任一次
國家方針主導權	無	有
人事任命權	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	須經國家杜馬同意後任命
立法動議權	有	有
反否決門檻	只需簡單多數通過	須經國家杜馬三分之二多數通過
罷免門檻	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	需違反憲法和法律，經兩院代表三分之二多數通過。
解散國會權	無	有

資料來源：筆者自行整理

參、總統直屬機構

現行憲法實施之前，俄羅斯聯邦總統依據俄羅斯聯邦憲法（基本法），為俄羅斯聯邦最高公職人員，為行政權之首長。為了執行憲法所賦予的職權，成立總統直屬機構。現行憲法實施後，俄羅斯聯邦總統為國家元首，為保障總統的憲法地位其所賦予之權力，以及根據憲法所規定之總統職權，組成並領導俄羅斯聯邦安全會議（憲法 83 條第 7 款）；組成俄羅斯聯邦總統之行政機關（憲法 83 條第 9 款）；任免俄羅斯聯邦總統之全權代表（憲法 83 條第 10 款）。葉爾欽因此將總統直屬機構開始擴大，並採取三大措施：一、擴大俄羅斯聯邦安全會議等原有機構以及新增之會議諮詢性機構，二、擴編總統辦公廳內部機構及所屬官員，三、增設總統駐其他聯邦國家權力機關的代表。最後在普欽擔任總統時期，總統直屬機構開始精簡及完善成為三大體系：一、總統會議諮詢性機構體系，二、總統全

權代表體系，三、總統辦事機構體系。⁵

一、會議諮詢性機構體系

俄羅斯聯邦總統會議諮詢性機構體系中，常設的會議機構主要有二十九個，總統可以依據緊急或其他事務成立臨時性的諮詢性會議。其中又以憲法明文規定的俄羅斯聯邦安全會議為主要（憲法 83 條第 7 款），該會也是總統會議諮詢性機構中，唯一為憲法所明文規定成立。

俄羅斯聯邦安全會議

總統依據憲法規定成立俄羅斯聯邦安全會議、領導聯邦安全會議，為該會之主席，該會的主要職權為：一、審議國家安全領域的政策問題和法案；二、準備總統關於國家安全的決定和命令草案；三、組織與制定國家安全戰略與聯邦目標規劃；四、評估分析國內外威脅資訊；五、監督國家安全戰略的實行；六、解決個人、社會和國家安全領域的其他任務。聯邦安全會議的成員，由總統根據安全會議秘書長的建議任命。聯邦安全會議主要的成員大多包含聯邦政府總理、聯邦相關部會首長、安全會議秘書長、總統辦公廳主任以及部分聯邦區全權代表所組成。聯邦安全會議每月舉行例行會議，由總統所主持，與緊急情況時，總統會臨時要求加開聯邦安全會議臨時會。聯邦安全會議秘書處為常設機關，由安全會議秘書長所領導，並設有副秘書長等職位。其下設有聯邦安全會議辦公室和四個局處：國家安全局、公共安全及聯邦安全局、社會經濟領域經濟安全保障局以及資訊安全及戰略預測局。

二、全權代表體系

俄羅斯聯邦總統依據憲法所賦予任免俄羅斯聯邦總統之全權代表的權力（憲法 83 條第 10 款），為了總統與其他聯邦國家權力機關的相互聯繫，派任駐聯邦委員會全權代表、國家杜馬全權代表以及憲法法院全權代表。為了保障總統憲法

⁵ 劉向文，**俄國政府與政治**，（台北：五南，2002 年），頁 175-192。

權限與聯邦主體之間的聯繫，派任各聯邦區或聯邦主體全權代表。爲了保持與獨立國家國協成員國之間的聯繫，派任駐獨協成員國全權代表。駐國家權力機關的全權代表的角色類似總統的國會聯絡人，負責和兩院溝通政策，以及代表總統對政策的意見表達。駐聯邦區及聯邦主體全權代表的角色類似長官，負責監督及溝通中央與聯邦主體的聯繫。駐獨協成員國全權代表的角色類似大使，負責與獨協成員國聯繫，並維持與成員國之間的友好工作，並代表總統與成員國溝通有關獨協相關事務。其中，以駐聯邦區及聯邦主體代表最爲重要。

總統駐聯邦區全權代表

俄羅斯總統在葉爾欽時期即以總統命令的方式，發佈總統駐各聯邦主體的全權代表，這項措施到了普欽時期則有了不同的變化。普欽爲了加強中央對地方的垂直領導，改善葉爾欽時期中央地方關係，保持國家政局穩定。因此，普欽簽署「俄羅斯聯邦總統駐聯邦區全權代表條例」，在全國劃分七個聯邦區，將葉爾欽時期 76 個駐聯邦主體的全權代表精簡爲七個全權代表。賦予全權代表更多的權限，並將七位全權代表納入聯邦安全會議的成員，實現加強中央對地方的控制。該條例規定了全權代表的職權：

- 一、協調職能：保障聯邦執行權力機關與所屬聯邦區內的活動一致；協調聯邦執行權力機關與所屬聯邦區利益相關之法案協商；協調有關授與所屬聯邦區成員國家獎賞及榮譽稱號事宜等。
- 二、監督職能：監督聯邦法律、總統命令以及聯邦政府決議在所屬聯邦區的實行情況；提交中止所屬聯邦區違反憲法、聯邦法律和總統命令之聯邦主體法律以及規範性文件的效力之建議案等。
- 三、執行總統委託：受總統之委託，解決中央與聯邦主體之間分歧意見之溝通；受總統之委託，在所屬聯邦區內頒發國家獎賞，表達總統之謝意等。
- 四、參與地區經濟發展規劃：與聯邦主體主管跨地區經濟部門聯合規劃，共同擬訂有關所屬聯邦區之社會經濟發展規劃。
- 五、參與聯邦主體工作：指派副全權代表或下屬全權代表參與所屬聯邦區內之聯

邦主體權力機關以及地方自治機關之工作。

三、辦事機構體系

俄羅斯總統依據憲法規定組成俄羅斯聯邦總統之行政機關（憲法 83 條第 9 款），為俄羅斯總統所領導直接為總統服務的幕僚行政單位，雖然為憲法所明文規定，但是並無任何監督機關，所有人員的組成也由總統自行任命，無須經過國會同意。但辦公廳仍需提出所需之預算交由國會來審議，這也是國會所僅能監督的範圍。

總統辦公廳

總統辦公廳負責總統主要的行政工作與諮詢單位，其組成人員均為總統的親信，負責國家重大政策的建議與決定，是總統在治理國家大事的重要幕僚單位。其中上述駐聯邦委員會、國家杜馬和憲法法院的代表也是總統辦公廳的成員。總統辦公廳的組成人員除駐其他權力機關全權代表外，設有總統辦公廳主任一人，負責統籌該廳所有事務，為總統之首席幕僚長。其下設有其他局處，局處的性質與數量則跟所負責的業務需要依據總統命令組成。根據普欽總統 2000 年第 1013 號總統命令的規定，俄羅斯聯邦總統辦公廳設有一名主任以及十名副主任，其下設有 22 個獨立分支機構。總統辦公廳的主要工作：為總統規劃國家方針及起草相關文件；監督總統命令的執行情況；協調與其他國家權力機構的工作；匯報且分析國內外重要資訊提供總統參考；保衛總統及其家人的人身安全。

肆、總統為政府實質之領袖

從憲法所賦予俄羅斯總統組織政府及其幕僚單位的權力來看，俄羅斯總統實際上掌握了所有實質國家行政權力機關的組成，包括免除該國家執行權力機關的權力，總統實際上為國家行政權力機關的實質領袖。根據憲法所賦予的全部總統組成國家權力機關的權力來看，總統可以透過三種方式實質領導政府的運作：

一、聯邦安全會議

聯邦安全會議做為國家最高且最有權力的會議機構，負責國家安全的實質工作，其組成人員亦是政府的重要單位，其中包括政府總理與政府相關重要的部門。但是聯邦安全會議是由總統所領導的單位，而政府的相關部會首長只是成員之一，所有的決定由總統依據成員的建議來作決策。國家安全的領域所牽涉的範圍很廣，舉凡政治、經濟、社會和資訊都和國家安全有關，而這些都是和政府所領導局處雷同。聯邦安全會議身為國家安全最高的守護機關，與政府的所領導的局處自然密切相關，因此在於政府在管理上當然要諮詢聯邦安全會議，這也是重要政府部門要參與聯邦安全會議的功能。總統為聯邦安全會議的當然主席，只要透過掌握聯邦安全會議，自然掌握政府的施政。

二、總統辦公廳

總統辦公廳為總統首席幕僚單位，與總統的日常生活密切相關，由於任命不須經過國會同意，其人員的組成也多是總統的親信，負責重要的建議工作。除此之外，總統辦公廳的主任更是總統重要的左右手，可以影響總統的任何決定，當然包括人事的決定。再從總統辦公廳的職權來看，該廳規劃國家方針以及總統相關文件的起草，自然能影響政策的走向與總統命令的發佈。此外該廳亦監督總統命令的實施情況，藉此更可以監督政府的施政。在於和其他權力機關方面，更設有總統的全權代表，直接代表總統之意見並與相關權力機關直接溝通，並無須透過政府來執行。雖然總統辦公廳和聯邦政府並無相互隸屬的權力關係，但總統辦公廳卻可以透過與總統之親近，在政策、人事上直接掌握了政府。因此，有學者稱總統辦公廳為第二政府。⁶總統身為總統辦公廳的領導，當然可以透過總統辦公廳的協助與建議，以總統命令的方式，由總統辦公廳間接領導來控制政府施政。

三、聯邦政府

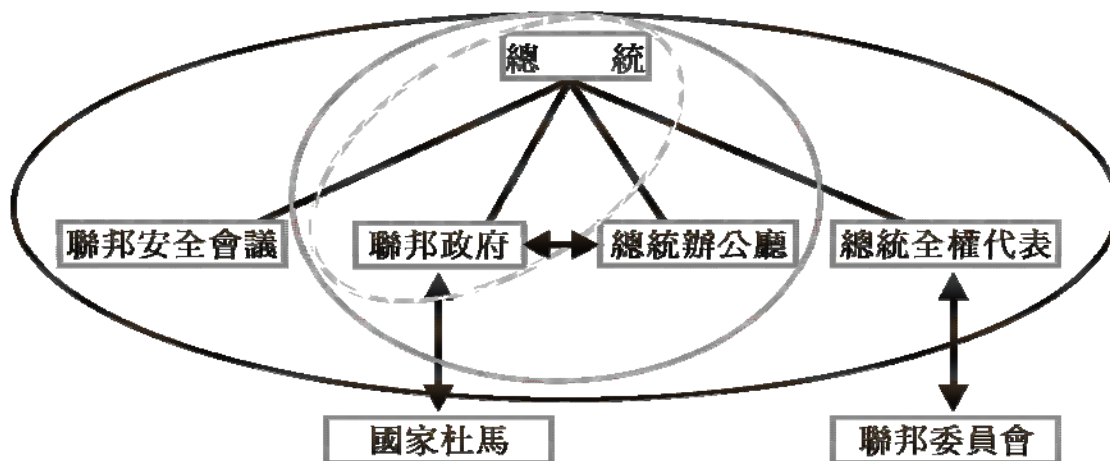
聯邦政府的任命與免職的權力全掌握在總統手裡，總統當然可以直接領導政府。此外憲法規定總統有權在政府會議擔任主席，給予了總統直接領導政府的法

⁶ 葉自成，**俄羅斯政府與政治**，(台北：揚智文化，1997年)，頁99-104

源依據。政府總理雖然身為最高的行政首長，但是對於人事僅有建議的權力，且在俄羅斯憲法並無副署權的設計，總統命令直接生效，總理並無法干涉。此外，國會雖然可以提不信任案解除總理的職務，但最後的決定權仍在總統手裡，而且國會還有可能遭受解散的疑慮。政府總理不可能依據國會的信任來取代總統，作為一位實質的行政權首腦。此外，政府的施政要依據總統命令行事，違反總統命令之政府行政命令無效，政府所能施展的範圍更小。總統雖然不是憲法規定的行政權首腦，但卻可以透過政府人員的任命和免職權，緊緊的掌握政府政策的決定。

下圖十四即可以說明總統為行政權力機關實質領導的方式，最外圈為國家安全會議，因為所涉入的單位組成包含總統的所有直屬機關，再加上部分聯邦政府的重要部門。其次為透過總統辦公廳對聯邦政府的間接領導，再者是總統直接領導聯邦政府。

圖 十四 總統控制政府方式圖
總統控制政府的方式



雖然總統可以透過三種方式來掌握國家行政權力機關，但三種方式都是由總統來任命。因此總統可以隨意選擇利用那一種方式進行，都不會影響到總統意志的執行，差別在於由那個單位來作決策。而這個單位的選擇就和單位的首長與總統關係的遠近來決定，雖然單位有範圍分別（聯邦安全會議牽涉單位多，總統直

接領導政府的牽涉單位最少)，但是權力的大小仍和總統的決定有關。總統可以透過三個單位來執行總統意志，因此身處和單位並不重要，重要的是與總統的關係。從職位的更替也可以發現人員，其實都是與總統同一陣營的人在互相更替，目的在於給國會或民眾新的觀感，但其親近幕僚的實質影響力並不會因此降低。

羅勃夫為葉爾欽司維德洛夫斯克省（Sverdlovsk）的同鄉，為葉爾欽個人的親信，因此任命羅勃夫為聯邦安全會議秘書，接替先前與內閣無法協調的夏波西尼可夫，羅勃夫在就任後便有計畫的擴大幕僚單位及其影響力。⁷在車臣問題上，羅勃夫倍受葉爾欽的親睞，任命羅勃夫為總統駐車臣特別全權代表，在車臣舉辦選舉前的轉型期間，羅勃夫享有超越軍隊與平民的權力，葉爾欽表示羅勃夫將繼續擔任聯邦安全會議秘書，任車臣的全權代表為期一年。⁸從羅勃夫的任命案上，就可以看出人事的任命與其影響力和總統的喜好與信賴程度相關。

第二節 俄羅斯內閣的組成與定位

壹、內閣的組成

1993 年現行憲法實行後，俄羅斯聯邦政府取代了原來的部長會議，現行憲法第 110 條至 117 條規範俄羅斯聯邦政府的組成與職權，給與聯邦政府在憲法上的地位，行使俄羅斯聯邦行政權力的國家權力機關，負責全國政治、經濟、軍事、外交和社會領域等管理職責。依據憲法規定聯邦政府的組成人員包括：聯邦政府總理、副總理以及各聯邦部長（憲法 110 條第 2 款）。其中憲法並賦予每任聯邦政府總理調整聯邦政府的建議權，在獲得任命的一週內向總統提出關於聯邦政府結構之建議案（憲法 112 條第 1 款），然後再由總統以總統命令的形式批准總理之建議案。由於每任總理所面臨的國家情勢的不同，所以每任的政府組成均不盡相同，例如契諾米爾金政府一共有 72 個部會、基里延科政府 60 個部會、普里馬

⁷ 林經緯，〈俄羅斯聯邦安全會議之角色與功能〉，《問題與研究》，第 35 卷，第九期，民國 85 年 9 月，頁 52-53。

⁸ RFE/RL:LOBOV APPOINTMENT CONFIRMED, Published: 1995-08-28, <http://www.rferl.org/newsline/1995/08/280895.asp>

科夫政府 65 個部會、斯傑帕申政府 66 個部會以及卡西亞諾夫政府 61 個部會。⁹

一、總理的任命與解職

俄羅斯聯邦政府總理任命是由總統提名經過國家杜馬同意後任命（憲法 111 條第 1 款），任命的程序依據不同情形可分三種：

- 1、總統需要在就任後的兩週內向國家杜馬提出總理人選，國家杜馬需在一週內審議總理人選資格並行使同意權（憲法 111 條第 2-3 款）；
- 2、總統在確認聯邦政府總辭後的兩週內提出總理人選，國家杜馬需在一週內審議並行使同意權（憲法 111 條第 2-3 款）；
- 3、總統所提名之總理人選被國家杜馬否決的一週內，總統得再次提出總理人選，國家杜馬需在一週內審議並行使同意權。國家杜馬三次否決總統所提出的總理人選時，總統可逕行任命總理，解散國家杜馬，並確定新的國家杜馬選舉（憲法 111 條第 4 款）。

表 十七 歷任總理任命票數表

總理人選	贊成	反對
契諾米爾金（Viktor Stepanovich Chernomyrdin） （14 Dec 1992 - 23 Mar 1998）	721	172
基里延科（Sergey Vladilenovich Kirienko） （23 Mar 1998 - 23 Aug 1998）（acting to 24 Apr 1998）	143	186
基里延科第二次提名	115	271
基里延科第三次提名	251	25
普里馬克夫（Yevgeny Maksimovich Primakov） （11 Sep 1998 - 12 May 1999）	317	65
斯傑帕申（Sergey Vladimirovich Stepashin） （12 May 1999 - 9 Aug 1999）（acting to 19 May 1999）	298	55
普欽（Vladimir Vladimirovich Putin） （9 Aug 1999 - 7 May 2000）（acting to 16 Aug 1999）	223	84
卡西亞諾夫（Mikhail Mikhaylovich Kasyanov） （7 May 2000 - 24 Feb 2004）（acting to 17 May 2000）	325	55
弗瑞德可夫（Mikhail Efimovich Fradkov） （5 Mar 2004 - ）	352	58

⁹ 劉向文，**俄國政府與政治**，（台北：五南，2002 年），頁 281-282。

資料來源：筆者自 RFE/RL 新聞資料庫整理，契諾米爾金為 1993 年新憲法前所任命的總理。

俄羅斯聯邦政府總理的免職，按照俄羅斯聯邦政府法規定，俄羅斯聯邦總統可在下述兩種情形下，解除聯邦政府總理的職務：¹⁰

- 1、總統可根據總理的辭職聲明，解除其職務。
- 2、總統可依自己之動議，解除總理職務。

俄羅斯聯邦總統需在解除聯邦政府總理職務的當日，將此一結果告知聯邦會議兩院，解除聯邦政府總理職務的同時，俄羅斯聯邦政府同時總辭。

二、部長的任命與解職

俄羅斯聯邦政府總理在任命後一週內，得像俄羅斯聯邦總統提交有關聯邦政府結構調整之建議案，經總統採納後，向總統提出有關聯邦政府副總理及聯邦部長之建議名單（憲法 112 條第 1-2 款），以及其他局處、委員會主管人選。其中副總理以及聯邦部長需經國家杜馬同意後任命，其餘局處及委員會主管人選只需經總統同意後任命，不需在經過國家杜馬的認可。¹¹解職程序可由聯邦總統依據總理的建議解除副總理其他局處、委員會主管之職務，各單位主管也可自行提出辭呈。

貳、內閣的定位

俄羅斯聯邦政府根據現行憲法以及俄羅斯聯邦政府法規定，確認了俄羅斯聯邦政府的地位，以及與其他權力機關之間的相互關係，其中主要的對象為：

一、國家杜馬

俄羅斯聯邦政府的活動主要受到國家杜馬的監督，除上述內閣任命需國家杜馬同意外，內閣官員仍需出席兩院會議接受兩院議員的質詢，出席兩院所舉辦的聽證會（憲法 101 第 3 款），以及向兩院報告聯邦預算執行情況（憲法 101 第 5 款、憲法 114 第 1 款）。此外，俄羅斯現行憲法規範了國家杜馬追究聯邦政府責

¹⁰ 劉向文，**俄國政府與政治**，（台北：五南，2002 年），頁 265。

¹¹ 政府組織結構請參閱俄羅斯聯邦總統府網站：**structure of the federal executive branch**
http://president.kremlin.ru/eng/articles/government_strukt.shtml

任的程序，國家杜馬可以在兩種情況下開除內閣總理進行內閣改組：

一、國家杜馬可提出對內閣的不信任案，其決議經國家杜馬全體代表二分之一通過後，總統可以宣布內閣總辭，也可以不同意國家杜馬的決議。但國家杜馬在三個月內再次向內閣提出不信任通過時，總統亦可宣布內閣總辭，或不同意內閣總辭而解散國家杜馬，並確定新國家杜馬的選舉（憲法 117 第 3 款）；

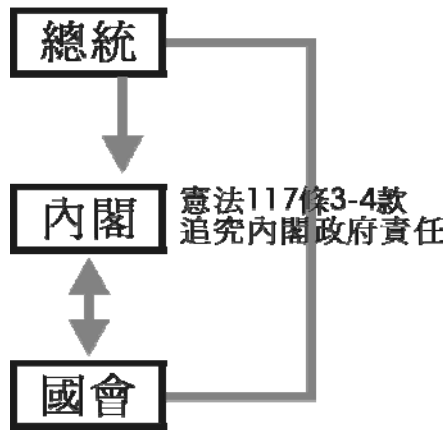
二、國家杜馬可依據內閣總理的要求，審議總理所提出國家杜馬對內閣之信任問題。若國家杜馬否決了總理所提出之信任案，俄羅斯聯邦總統得於七日內作出解散內閣的決定，或者不同意國家杜馬的決議，解散國家杜馬，並確定新國家杜馬的選舉（憲法 117 第 4 款）。

國家杜馬雖然監督內閣政府的運行，但是國家杜馬在有關國家財政方面的法案仍需有內閣政府的結論才可提出。例如，國家杜馬在制定或取消稅、及免除其繳納、關於發行國家公債、關於變更國家財政義務、以及規定被列入聯邦預算之國家支出的法案，需附有內閣政府之結論方可提出（憲法 104 第 3 款）。

雖然憲法規範了國家杜馬追究內閣政府的可能性，但在有關宣布內閣總辭或解散國會的問題上，給予了總統很大的選擇權。因此，國家杜馬實際上很難根據自己的意願來追究內閣政府的責任，¹²除非國家杜馬願意冒著被總統解散的風險，但對於總統來說，在任命的選擇上總統已經具有優勢，內閣政府等於是總統所組建的幕僚，不太可能接受國會的要脅或嘗試控制內閣。所以在最後的決定內閣總辭和解散國會的選擇上，國會通常佔不到任何便宜，因此嘗試解散內閣的機會不大。這也說明了內閣政府並不是直接對國家杜馬負責，在對應國家杜馬這個權力機關時，內閣政府仍須考慮總統這個因素。當國家杜馬追究內閣政府的責任時，實際上需經過總統這一關，並不是直接追究內閣政府的責任。下圖十五表示該情況。因此，內閣政府與總統的關係上，較國家杜馬緊密。

¹² 劉向文，**俄國政府與政治**，（台北：五南，2002 年），頁 259。

圖 十五 內閣與國會關係圖



二、聯邦總統

俄羅斯憲法賦予總統具有高於其他權力機關協調者的位階，給予超然於其他權力機關的角色（憲法 80 條），但是也將行政權力機關隸屬於總統的權力條文化。也就說明總統其實是行政權力機關的首腦，¹³具有指揮內閣政府的實權，但是又具有免除行政權力機關的權力，而跳脫其應負的責任，形成總統有權無責，內閣有責無權的情況。不過就實際面來看，總統很難避免其行政不力的責任，因為總統必須接受四年一次的選舉檢驗，對選民負責，而總理並不需要接受選民檢驗，對總統負責即可。內閣政府隸屬於總統的實際政治運作表現在：

- 一、總統可根據自身的意願任命或解職內閣的職務：除內閣總理及內閣官員自行辭職外，總統在任命與解職內閣的權力上具有完全的主導權（憲法 83 條第 1、3 款）、（憲法 111 條第 1 款）、（憲法 117 條第 1、2 款），關於國家杜馬三次否決總理候選人後，總統可逕行任命並解散國家杜馬的規定（憲法 111 條第 4 款），由於憲法並未禁止總統三次提名同一人，因此總統具有最終的內閣組成權；
- 二、總統任命或解職其他內閣非聯邦部長級的職務無須經過國家杜馬同意：除主管自行辭職外，內閣政府中非聯邦部長級的局處及委員會主管人選只需經總統同意後任命，不需在經過國家杜馬的認可，解職程序亦同；

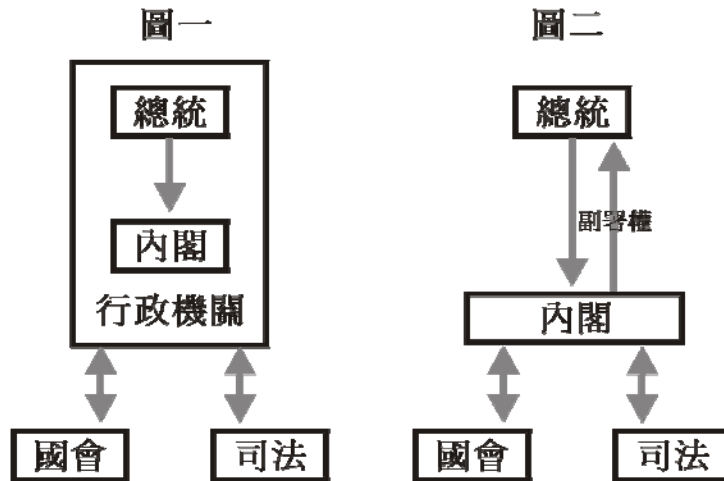
¹³ 劉向文，**俄國政府與政治**，（台北：五南，2002 年），頁 260-261。

- 三、總統具有主導國內外政策基本方針的權力，內閣政府需按照總統的方向執行：總統有權決定國內外政策基本方針的權力（憲法 80 條第三款），內閣政府需按照總統的政策、命令執行（憲法 113 條、115 條第 1 款）。此外，總統有權廢止內閣政府違反憲法、聯邦法律、以及總統命令的決議與命令（憲法 115 條第 4 款）；
- 四、總統有權主持俄羅斯聯邦政府會議，並在會議中擔任主席：總統不兼任政府首腦，但可以主持政府會議並擔任主席（憲法 83 條第二款）。而總統又具有內閣政府的組成與免職權，政府的工作當然是受到總統所指揮。
- 五、總統直接領導某些聯邦政府部門：總統身為俄羅斯聯邦三軍統帥（憲法 87 條）以及國家安全會議主席，根據憲法、憲法法律以及聯邦法律的規定，直接領導十七個有關外交、國防、國家安全的部門。¹⁴

俄羅斯聯邦總理雖然是行政權力機關的首腦，但是就憲法條文的規定以及實際的操作來看，總統才是行政權力機關的首腦，而總理只是總統的首席幕僚長。在總統仍有直轄的機關下，甚至稱不上首席幕僚長，其功能甚至只是國會聯絡人。俄羅斯這一種只具有半總統制形式（總理具有行政權），但不具有半總統制的現實（內閣總理對國會負責）來說，俄羅斯的政府體制比較符合總統制的運作。完全看不出有法國第五共和憲政設計的影子。若俄羅斯內閣不具有副署權、或對國會負責的實際權力，總統與內閣就會是行政權力機關的主要代表，而形成三權分立的情況。反之，內閣具有副署權或有對國會負責的實權時，俄羅斯才可以被解釋為半總統制國家，所以俄羅斯並不符合 Duverger 對半總統制中內閣擁有行政權並對國會負責的定義，不是半總統制國家。

¹⁴ 劉向文，**俄國政府與政治**，（台北：五南，2002 年），頁 260。

圖十六 內閣與總統關係圖

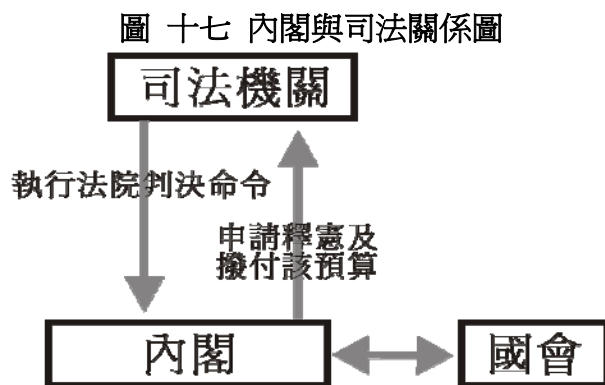


三、司法機關

法院的經費來自聯邦預算，俄羅斯聯邦政府依據憲法規定編列，應遵照聯邦法律確保司法充分與獨立行使的可能（憲法 114 條），聯邦預算經國會通過後，由俄羅斯聯邦政府撥款給聯邦各級法院。俄羅斯聯邦政府為國家行政權力機關，有權向聯邦憲法法院申請釋憲或判決，解釋聯邦法院、總統、國會以及聯邦政府之規範性文件的合憲性問題；以及聯邦主體憲章、所頒佈之法律及規範性文件合法性問題；以及聯邦主體間條約合憲性問題（憲法 125 條第 2 款第 1-3 項、第五款）。聯邦政府還負責法院判決之執行工作，為了執行法院的判決，聯邦政府司法部下設司法警察司來專門負責。司法警察司主要工作在於保障法官和訴訟程序其他參加者的安全、拘捕傳喚證人到庭以及執行法院判決。司法警察司為獨立機構，具有該單位自己的制服、有權攜帶武器以及被授與不同於警察的職務頭銜。

從司法機關與聯邦政府之間的關係來看，俄羅斯聯邦政府只負責執行司法機關所做之判決。除聯邦政府依憲法規定的原則撥付預算給司法機關外，只有司法機關對聯邦政府單向的交付其執行工作，與司法機關的組成並無相關。更可以證明聯邦政府並不是三權分立角色中的行為者，與司法組成這一部分的功能其實在總統和國會身上。聯邦政府雖然有權請求憲法法院對法律或規範性文件進行審查的工作，但是由於法律大多由聯邦政府起草，且聯邦政府需對總統負責，所以很

少對憲法法院提出對法律與規範性文件的審查，等同喪失對總統以及國會的制約功能，¹⁵由此更能證明聯邦政府在行使三權中行政權的部分功能喪失與限制。



參、直轄機關與內閣職務的重疊性

俄羅斯聯邦政府雖然為國家最高行政權機關，但是其職權有很多的部分和總統的直轄機關重複，總統直轄機關直接可以取代俄羅斯聯邦政府的職能。因此可知俄羅斯聯邦政府其實沒有獨立性的功能，更遑論其有對國會負責的能力。俄羅斯聯邦政府職權與總統直轄機關之重複可與總統三個直轄機關作討論：

一、全權代表與聯邦政府

全權代表的功能有代表總統監督地方、貫徹中央的政策和協調中央地方關係，並向總統直接回報相關資訊。在這些事務上，俄羅斯聯邦政府一樣有相同的功能，不同的是全權代表直接代表總統，所有事務直接傳達總統意志，不需在經過聯邦政府總理來間接傳達，在代表性上更為直接。若涉超過政府總理職權時，政府總理同樣要請示總統，由總統來決定重大政策的決定，政府也只能總統指示辦理。在此一過程，全權代表還扮演查證與建議的角色，查證政府總理所報告之事項，以及本身之建議，最後再由總統來作出決定，聯邦政府或全權代表機關來執行。

¹⁵ 劉向文，**俄國政府與政治**，(台北：五南，2002年)，頁261。

二、聯邦安全會議與聯邦政府

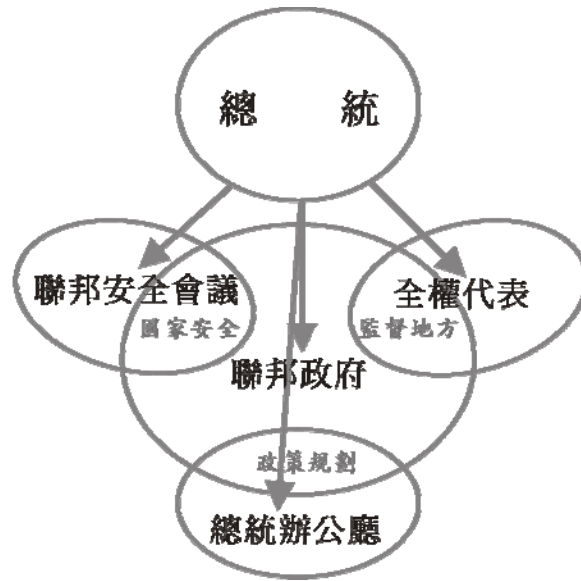
聯邦安全會議與聯邦政府的重疊性最大，聯邦政府的重要部門也是聯邦安全會議的成員，舉凡國家安全、政策的執行、危機的處理，聯邦安全會議都扮演重要的角色。攸關國家安全的事項，聯邦政府首長或官員有必要提報聯邦安全會議，交由總統來作國家安全事項的決議，並指派相關人員執行總統之指示。聯邦政府在國家安全事項中，僅扮演通報及執行的角色，聯邦政府總理的角色甚至比不上聯邦安全會議秘書長。

三、總統辦公廳與聯邦政府

總統辦公廳的職權包括政策制定、總統命令之起草、重要資訊之彙整以及與國會之聯繫。在政策制定上扮演重要的擬訂角色，總統再依據辦公廳的建議來頒佈國家發展方針，聯邦政府再依此作為政府施政的方向。在重大資訊的彙整上，聯邦政府也只扮演通報者的角色。在與國會聯繫上，有全權代表直接代表總統的意見與國會溝通，向國會表達總統的意志，以及總統可能採取的措施，其中當然包括否決權的行使。

最後可以發現俄羅斯聯邦政府的角色只淪為執行角色，所有重大決策都要透過總統來決定，而聯邦政府總理充其量也只不過是執行長而已，甚至比不上聯邦安全會議秘書長為總統首席幕僚長。雖然聯邦政府與總統直轄機關有職務重疊的部分，但這四個單位都是由總統直接任免，因此並不會影響總統意志之展現。而身為哪一種職務並不會改變其影響力，會改變其影響力的因素是和總統的關係，由下圖十八解釋上述之情況。

圖 十八 內閣與總統直屬機關職務重疊圖



第三節 檢視俄羅斯總統、與內閣的關係

多數學者在分析俄羅斯的政府體制時，大多使用半總統制來探討俄羅斯聯邦政府的組成。所得到的結果即是俄羅斯的政府體制是半總統制中的強勢總統、總統—國會制或是超級總統制，甚至有學者稱之總統集權制。¹⁶筆者在第二章也用了半總統制的定義來檢視俄羅斯的政府體制，發現俄羅斯政府體制在半總統制的定義的架構下，反應不出半總統制的特色。所得到的結果即是其他作者認為的總統權力過大的問題。也有學者批評在半總統制下分總統—國會制與總統—總理制的意義不大，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的爭議。¹⁷從憲法比較的面向來看其中的差異，可以發現總統—國會制與總統—總理制的差異在於內閣形成的來源，¹⁸這也是半總統制定義中第三項：總理掌握行政權並對國會負責。內閣在實際情況下向總統負責而不是國會時，半總統制是否適合來解釋俄羅斯的政府體制，而這種實際情形不一定反映在憲法條文上，憲政運作的客觀環境對於實際的情形，可能更具說服力。

¹⁶ 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。

¹⁷ 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），頁14。

¹⁸ 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），頁14。

壹、總統集權制

從俄羅斯為總統集權制批評角度來檢視俄羅斯的政府體制，就可以發現俄羅斯政府體制的特色。學者批評俄羅斯為總統集權制的主要特點有：¹⁹

一、總統決定內外政策，議會無法監督：所指出的內容是，總統有權決定對內對外的政策方向，以及總統可以發佈命令與指示，全國境內必須被執行。對這兩點而言，總統在開議時對國會發表國情咨文決定未來的政策走向，對美國而言稀鬆平常，本來就是總統制的特色。命令權的部分則是在法規命令權上，美國總統並無這種的法規命令權，但這種法規命令權在俄羅斯也並非不可以推翻、並非毫無限制，仍然受到國會組成與立法效率，以及憲法和聯邦法律的限制。²⁰不可諱言，總統的法規命令權的確是總統對立法權的侵入，但否決權何嘗不是呢？目的都是在於平衡行政和立法互相監督的功能。

二、總統直接任命政府，議會多數派很難進入政府：所指出的是總統有優越的內閣主導權，在憲法 83、109、111、112、115、116、117 條條文精神中可以看出，即使在美國，總統任命內閣仍須經參議院任命才能同意。對於該點而言，總統擁有完全的內閣組成權來說，俄羅斯聯邦就這點而言，更具總統制的特色，行政和立法的組成完全分開，且行政權和立法權的任期固定，互不干涉。

三、總統擁有強勢的否決權，國會的立法權受到限制：所指出的是總統擁有否決權，限制國會立法效率，國會若要反否決，則需兩院三分之二多數贊成，門檻太高。關於這點實行總統制的美國亦是需國會三分之二多數來推翻總統的否決，目的在於防止國會草率立法，實現總統與國會互相監督的功能。

四、總統有權解散國會，國會很難監督政府：所指出的是在憲法 111、117 條的規定下，總統可以解散國會，在美國總統是無法解散國的。就該點來說，俄羅斯總統很難解散國會，在憲政發展過程中亦沒有出現過，導因於解散國會的發動權

¹⁹ 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。

²⁰ 請參照第三章

在國會，國會並不可能行使這種集體辭職權。²¹所以行政與立法機關的任期各自獨立。

五、國會很難罷免總統：所指出的是憲法 93 條俄羅斯要彈劾總統的規定，門檻過高，罷免總統的程序繁複。在美國總統可因為叛國罪或賄賂罪或其他罪刑，由眾議院簡單多數提出，參議院三分之二多數贊同即可通過。就此點而言，美國彈劾總統的門檻依然很高，除尼克森因為水門案可能遭彈劾而自行辭職外，未見美國總統因彈劾案而成功罷免總統。

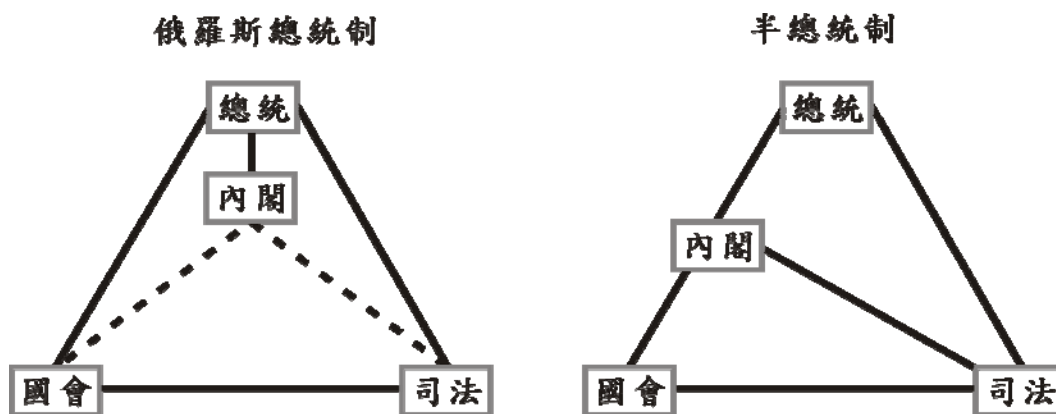
六、國會難以修改憲法：所指出的是憲法 135 條規定，修改憲法需要國家杜馬 1/5 成員提出，聯邦委員會 2/3 成員多數贊成，憲法修正案才能通過，關於憲法第一、二、九章還需全民複決才能通過憲法修正案，憲法很難被修改。就該點而言，憲法為國家根本大法，為國家之基礎，修改門檻高，應屬正確之決定。任意的修改將使得國家政局動盪，人民無所適從。至於有關學者批評俄羅斯總統權力過大問題，筆者則是認為任何一種制度都有其缺失及優點，重點不在於制度本身。而是政治菁英行為、公民素質、媒體、政治文化、公民社會有無發展到一定程度。即使有國會制衡的半總統體制依然造成德國威瑪共和希特勒極權統治的情形發生。

從上述的檢視可以發現，俄羅斯的政府體制，從總統制的角度來看，總統權力除法規命令權較美國總統制大，其餘都大多與美國相似。因此，筆者認為將俄羅斯看做總統制運作精神的模式，比較能解釋俄羅斯憲政運作所產生的情形，如下圖十八所示總統制，而不是半總統制。若用半總統制來檢視俄羅斯的憲政運作模式，所得之結果將會是總統權力過大之問題，用在俄羅斯的體制一樣會得到相同的結果。所以若要來檢視俄羅斯民主的發展，應該從公民素質、政治文化以及公民社會的發展來檢視，為何其選舉結果會產生府會一致或破碎的反對多數，而導致總統有強大的權力，造成總統任期內，並無任何的制衡力量。公民社會與媒體的功能喪失，筆者認為才是俄羅斯民主倒退的原因。就府會一致造成總統實質

²¹ 參見第二章第二節。

權力很大這點，以美國小布希政府即可解釋，小布希政府也是府會一致，但從來沒有人懷疑過美國有民主倒退的問題。原因在於美國的政治、社會以及上述單位的發展比較完善。

圖 十九 俄羅斯政府類型權力行使圖



貳、實質半總統制的形成

俄羅斯有無可能形成半總統制的國家運作型態？依照現行俄羅斯憲法的設計來看，可能性微乎極微。因為總統在內閣的組成與免職上具有完全的權力，國會在此並無法展現其功能。且憲法中並無國會多數組閣的精神存在，總統具有內閣組成的實權。所以除非總統願意讓出內閣組成權，否則不可能形成半總統制。首先就實質權力的分析來看，總統的內閣組成權並不會因為國會多數的組成改變而影響到其內閣的組成。俄羅斯的政府體制是一個可游移，並具有半總統制和總統制運作的制度嗎？關鍵因素當然是總統個人權力運作的選擇，當總統選擇個人擁有較大權力時，其運作模式就會是總統制；當總統因國會反對多數時，為使政府運作得以順利，將憲法所賦予的權力讓出，使內閣組成交由國會多數黨來決定時，其運作模式就會是為半總統制。但是會將內閣組成權交由國會行使的總統，機率也是很低，就候選人參選的動機來看，每個候選人不外乎是要取得政權為目的，會將執政權讓出的總統不就是違反其參選的動機。但筆者仍保留俄羅斯一定會往總統制運行的定論，俄羅斯還是有可能傾向半總統制運行的國家，第一種可

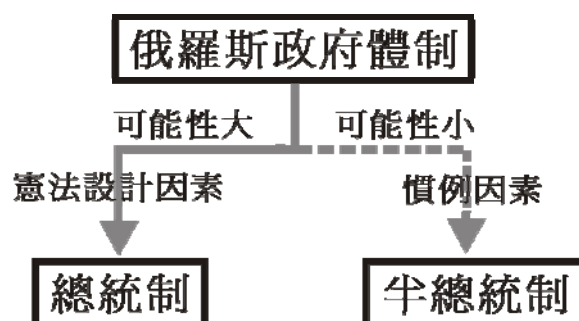
能是出現一位具有遠見的領導者，建立俄羅斯的憲政慣例，將組閣權交由國會來行使；第二種可能是憲法的修改，將總統的內閣組成與免職的權力限縮。不過，對於俄羅斯這個過渡時期的國家來說，這兩種可能並未發生，所產生的總統都屬於前者，因此在俄羅斯並未出現半總統制政府體制。

表 十八 俄羅斯總統實質權力表

項目/型別	俄羅斯	I	II	III
一、內閣組成權	3+1 分	4	4	4
二、內閣撤換權	4 分	4	4	4
三、國會譴責權	2 分	2	2	4
四、解散國會權	1 分	0	0	4
非立法權力總計	10+1 分	10	10	16
政府制度的型態	總統制	總統制	總統制	總統制

資料來源：筆者自行整理

圖 二十 俄羅斯政府體制走向圖



參、內閣主導權與內閣存續度

根據第二章所做的評分，利用Shugart和Carey另外一套政體類型學的模式來檢視俄羅斯聯邦的政府體制，更可以發現俄羅斯為總統制運作的國家。從這套模式所作出來的結果發現，俄羅斯總統在內閣主導權得分 8 分，表示俄羅斯總統有完全的內閣主導權，國會並無法干涉。另外，分立存續度上所得之分數為 5 分，雖然行政和立法沒有完全的分立，向理論所在點(8, 8)的位置。但就作者對圖形的解釋中，(8, 5)的位置是烏拉圭，雖然烏拉圭不是總統制的典型，但仍具有總

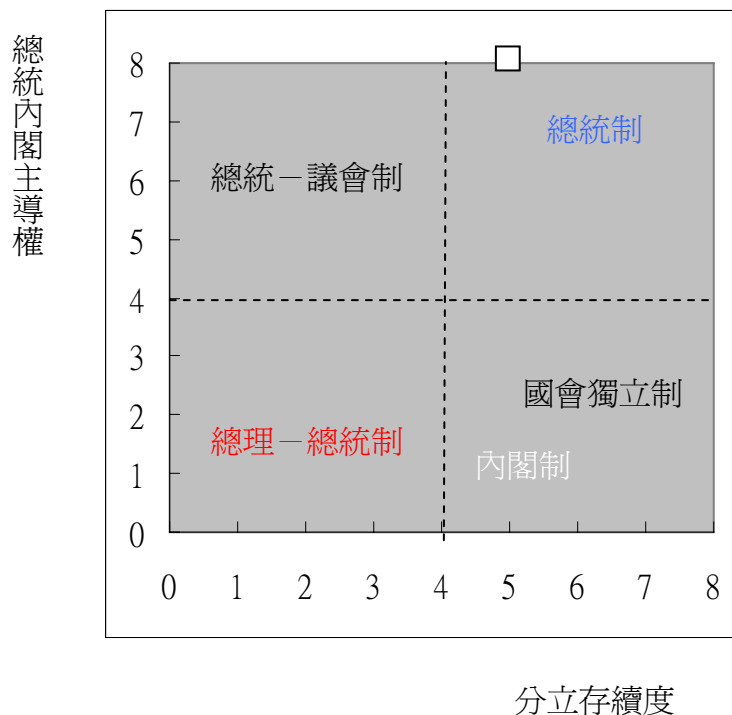
統制的精神。此外，作者更舉哥倫比亞（8, 4）的例子說明，一個在類型學劃分區域邊界的國家，它基本上屬於總統議會制，但因為新制訂的憲法使總統不具有國會解散權，因此逐漸向總統制靠攏。²²從這個類型學中，更能印證筆者的假設，俄羅斯聯邦在比較上的政府類型是趨近總統制，而不是半總統制中的總統國會制。

表 十九 內閣主導權與分立存續度計分表

項目/類型		俄羅斯
內閣主導權	內閣組成權	4
	內閣撤換權	4
分立存續度	國會譴責權	2
	解散國會權	4-1=3

資料來源：筆者自行整理

圖 二十一 1993-現今俄羅斯政府體制類型圖



此外，有關解散國會權方面，在俄羅斯其實是由國會發動，總統並無此權力。

²² Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1992) .p129,p162。

²³因此，筆者大膽提出俄羅斯實際政府運作模式其實為總統制運作的國家。在總統制下來看總統與內閣的關係，就能清楚瞭解俄羅斯政治運作的現實面向。這也解釋了俄羅斯的總統其實是俄羅斯聯邦行政權的主導者，1998年4月基里延科在就任總理開記者會時宣布：「他完全隸屬於聯邦總統」。這句話也清楚的反應俄羅斯總統與內閣的關係。

肆、總統制的運作

在俄羅斯的憲政發展過程中，有一個比較特殊的現象，即總統不隸屬任何一個政黨。這可以在憲法中找到端倪，俄羅斯聯邦憲法第80條第1至4項規定：一、俄羅斯聯邦總統是國家元首；二、俄羅斯聯邦總統是俄羅斯聯邦憲法、人民與公民權利與自由之保證人。按俄羅斯聯邦憲法既定之程序，他採取措施維護俄羅斯聯邦之主權、及獨立與國家完整，確保國家權力機關之協同功能與相互關係；三、俄羅斯聯邦總統依照俄羅斯聯邦憲法與聯邦法律決定國家內部與對外政策之基本方針；四、俄羅斯聯邦總統，作為國家元首，在國內與在國際關係上，代表俄羅斯聯邦。這項規定即讓俄羅斯聯邦總統的位階高於其他的權力機關，因此在這樣需要超然立場的職位中，俄羅斯聯邦總統都宣稱自己不屬於任何政黨，而是屬於所有俄羅斯聯邦的人民。但是這項原為良善的立法原意卻被後來的政治現實所打破。葉爾欽跟普欽的例子即可看出，兩者都宣稱自己不屬於任何的政黨，但是卻私下或公開的支持某特定政黨，葉爾欽時期親總統的政黨大多為前總理所組成的政黨為主，普欽時期則以團結聯盟為主，這些政黨即所謂的政權黨（Party of Power）。²⁴從這些親政府政黨組織或政黨聯盟可以看出，雖然總統宣稱不屬於任何政黨，但這些政權黨明顯為政府所支持，在國會這些政黨也是支持政府，所以這些親政府政黨或政黨聯盟都可以被視為執政黨或執政聯盟。總統雖

²³ 參照第二章。以及Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1992). p129。

²⁴ 參照Timothy J. Colton and Michael McFaul, "Reinventing Russia's Party of Power:Unity and the 1999 Duma Election," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 16, no3 (2000). 與本文第五章第三節。

然不屬於任何政黨，但實際上卻是政黨背後重要的控制者或支持者，因此俄羅斯總統並非憲法所規定的那般，是屬於全民的總統。

第四節 小結

從總統與內閣的關係來看，總統為聯邦政府實質領導而不是聯邦政府總理，總統不管透過政府、總統辦公廳還是國家安全會議，都可以確實看出總統牢牢這些單位的組成與免職。因此，雖然憲法規定俄羅斯聯邦政府為俄羅斯聯邦行政權力機關，但在實際的運作上並不能看出其獨立性，更不可能形成所謂的半總統制運作的國家。在從聯邦政府與其他單位的相互關係上，更可以看出聯邦政府只是執行總統的命令，並非具有主導政府政策的能力，嚴格來說聯邦政府仍是另一個總統的執行單位。而這個單位的職權還與其他單位的職權重複，等同總統有選擇其執行單位的空間，並不會受到單一組織的架構的限制，因此不會看到總理以不執行總統政策的情況，就算如此總統仍可以透過其他單位來架空總理的職位。所以就內閣與總統的關係上就可以看出，總統實際上為政府的實質領導，而俄羅斯的政府體制實際上為總統制運作的國家。

除了筆者上述整理的表外，從 Shugart 和 Carey 的評分表中也可以看出總統制與半總統制的差異。筆者發現若依據筆者的假設，半總統制的必要條件是要破壞三權分立原則，即表示該國體制呈現「非」或「類」總統制。就這點假設就可以從 Shugart 和 Carey 評分表中立法權力非立法權力中看出。依據筆者的假設整理出符合三權分立運作的四個類型，分別是四種非立法項目的得分的組合。如表

表 二十 總統制政府體制評分表

項目/類型	A	B	C	D
一、內閣組成權	3	4	3	4
二、內閣撤換權	4	4	4	4
三、國會譴責權	2	2	4	4
四、解散國會權	1	1	0	0
代表國家	無	俄羅斯、台灣	美國	無

資料來源：筆者自行整理

這四個類型中，B型和D型較無爭議問題，因為D型為典型的總統制，行政內閣完全的分立，總統擁有內閣完全的主導權，但並不具備任何解散國會的權力，在分立存續度上各自獨立，各自不影響對方任期，因此是總統與國會各擁有各自權力互不干擾。但是在A型與C型在內閣的組成權上是需要國會的同意，這種同意權也是對行政立法分立原則的破壞。²⁵雖然如此，A型和C型仍具有總統制精神，但是其中為何國會會放棄對內閣的主導權呢？所以在於A II型的狀態下，內閣是否會由國會多數黨來組閣就是要解釋的問題。首先，先就分立存續度來討論，A型的分立存續度是5分，與B型相同，也就是這種解散國會權其實應該稱作國會的集體辭職權，²⁶所以總統並無解散國會權，國會也不會使用譴責權。因此實質上分立存續度是完全分離的。再者，來討論有關內閣主導權的問題，在A II型下，是否有可能產生所謂的由國會多數黨來組閣的情形？在此由Shugart和Carey對C型任免賽局的結論來說明該情形下，所會產生的結果：若總統堅持完全內閣的主導權，那麼他需要冒著一個內閣空缺的風險。但是若是國會堅持由國會屬意的人選來組閣，那麼國會也要冒著內閣組成不了的情況，或是國會屬意的人選組成內閣，但必須忍受經常性的內閣出缺，因為總統擁有免職權。所以任免賽局的結論是最後總統偏好的人選會比國會屬意的人選，在更接近無異曲線中的理想點，因此，總統擁有較大的內閣主導權。而C型在內閣主導權同A型，所以都將會是總統制運作的國家。所以台灣有學者認為應該回復行政院長的同意權，來使台灣成為法國式的半總統制，像法國體制一樣會具有多數黨組閣情形的左右共治出現。就筆者而言，就算恢復了閣揆同意權，也不會出現法國式左右共治的政治運作，A II就可以解釋該項情形。若要形成法國左右共治的局面，除了閣揆同意權外，勢必要恢復行政院長的副署權，或者是限制總統的內閣解職權。在未完成以上所述之改革，台灣都將是具有總統制精神的國家。

²⁵ Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1992) .p106。

²⁶ 參考第二章。