

第三章 俄羅斯的民主化與聯邦制

俄羅斯的協議轉型

一、協議轉型的探討

俄羅斯聯邦制的形成是結合蘇聯制度的遺緒與實施民主化的結果。蘇聯採聯邦制，賦予加盟共和國主權國家的地位，並擁有分離的權利。蘇聯解體時，加盟共和國紛紛獨立，俄羅斯聯邦也隨之獨立，並且走向民主與市場改革。從熊彼德提出的民主的程序性定義¹，選舉被視為是衡量或決定民意的機制。杭廷頓在《第三波—二十世紀末期民主化浪潮》一書中，說明了民主化的過程。他說如果以普選方式選出最高決策者，是民主政治的精髓，民主化過程的關鍵就是用自由、公開與公平的選舉所產生的政府，來取代那些並非以這種方式所產生的政府。然而，民主化過程通常複雜，耗費時日，涉及了非民主政權的終結、民主政權的登台與民主體制的鞏固。²這段對民主與民主化的經典定義，正說明了很多新興民主國家漫長的民主化歷程，俄羅斯也不例外。

對於民主轉型的探討，沒有一個單一的轉型理論被普世所贊同，但是有幾個假設受到較多認同。羅斯托（Dankwart Rustow）提出的民主轉型的先決條件（background condition），受到相當注意。他說成功的民主化要優先解決國家統一的問題，在進一步擬定新的規則之前，菁英之間要先對國家邊界有所共識，亦即要優先解決統一的問題。³梭瑞仙進一步表示以武力組成的帝國，都必須面對國家統一的問題，以作為民主化過程的先決條件。因為國界若不能持久不變，統治者與政策便無法以民主的方式改變。國家統一的問題也是俄羅斯要面對的議題之一。⁴

「協議」（pacts）的轉型是轉型學探討的概念之一，獲得的注意也較多。這種模型受到包括歐丹諾與施密特（Guillermo O' Donnell & Phillippe C. Schmitter）、卡爾（Terry Lynn Karl）、杭廷頓、舒沃斯基在內的學者，所認同的舊政權統治菁英

¹ Joseph A. Schumpeter, p.269.

² Samuel P. Huntington, *The Third Wave—Democratization in the Late Twentieth Century*, p.9.

³ Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics*, vol.2, no.3 (April 1970), pp.350-361.

⁴ Georg Sorensen, 黃德福、李酉潭、陳志瑋譯，前引書，第 55-56 頁。

的改革派和強硬派、挑戰舊政權的溫和派和激進派四組轉型的行動者，很多轉型的模式可以從這些角色的策略互動中造成。⁵卡爾說協議的政治是自威權統治的轉型中，透過菁英的交換和妥協而建立。⁶歐丹諾與施密特提及協議的重要性，表示協議是過渡期間在一群挑選出來的行動者之間的安排，尋求限制政策抉擇的議程、分享均衡的利益分配以及制定決策時限制外來者的參與。他們將民主轉型的政治行動者分成威權政權中的強硬派和改革派、反對派中的溫和派與激進派四種。⁷民主轉型通常涉及執政的溫和派與反對派中的溫和派之間的協議，兩方面都能利用和包含他們的強硬派。舒沃斯基認為協議只有在改革派與溫和派之間取得諒解之下，才有可能產生。協議轉型可能決定於下列幾種情況：改革派和溫和派能一致同意建立制度。在此一制度下，兩派所代表的社會力量將在民主體制下佔有重要的政治地位。改革派能獲得強硬派的同意或使其保持中立，以及溫和派能控制激進派等。他也表示因協議而產生的轉型會產生種種誘因，促使民主力量去清除威權主義遺緒而存在的種種保證，因而這種轉型會留下天生就不穩定的制度遺產。⁸雖然並非所有自威權統治而來的轉型，都會出現協議，但是大部分成功達成民主的轉型中，皆包含一些各種競爭勢力之間的轉型協議。達成新遊戲規則的普遍協議的可能性，能夠由過渡時期協商產生的解決方案或協議來加以強化。轉型期間如果一項協議能夠在所有重要行動者之間協商產生，那麼民主制度較之沒有協議的轉型，更能固守。如果轉型不是協商產生的，較有可能失敗。⁹

林茨和史岱潘強調協議的三個分析重點。第一，在理論上與歷史上，民主轉型不必須會涉及到協議。第二，在意圖與結果上，協議可以從非常民主到非常不民主

⁵ Michael McFaul, "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship-Noncooperative Transitions in the Postcommunist World," *World Politics*, vol. 54, January 2002, pp. 215-216、麥克·梅可佛 (Michael McFaul)，游清鑫譯，〈俄羅斯的民主鞏固〉，收入田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond、Marc Plattner主編，《新興民主的機遇與挑戰》（台北：業強，1997年），第153頁。

⁶ Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States* (Berkeley: University of California Press, 1997), p. 93.

⁷ Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), vol. 4, p. 41.

⁸ 普沃斯基，張光與馬俊峰譯，《民主與市場》（台北：桂冠圖書，民87年），第85-95頁。

⁹ Terry Lynn Karl (1997), pp. 92-115.

之間變化。第三，協議的產生不必然意味著協議的維持。在本質上，他們認為這是一個有四個角色的賽局理論模型。在這四角賽局中必須滿足兩個條件，執政的溫和派要有足夠的自主性，使他們與反對派中的溫和派能進行策略性或技巧性的協商。相反的，反對派中的溫和派需要在政體中有某種程度的組織存在、有權力和追隨者，使他們能在磋商協議中扮演他們的角色。然而，他們也說，雖然「協議轉型」(pacted transitions)在研究中很明顯，古典的四個角色的協議轉型，事實上只有在某些威權政權和成熟的後極權政權中，才能做為一種有用的轉型路徑。¹⁰如果轉型是一個協定的或協商的，民主較有可能成功。其次是協商議程的範圍，議程範圍愈窄，協商愈有可能成功。更有甚者，轉型期間，經濟議題並不是唯一可以擴大議程範圍的項目，關於國家邊界、聯邦的區分、少數民族權利等問題，也可以作為轉型期間議程增加的範圍。¹¹

卡爾進一步將協議區分為「基礎性協議」(foundational pacts)與「管理性協議」(managerial accords)兩類。「基礎性協議」構成一些新興民主的基礎，其主要因素有二：其一，必須要廣泛和包括實際上所有的主要政治行動者，是一系列協議互相鎖定和依賴。其二，這些協議是實質和程序上的，在妥協過程中是最初和最重要的一步。只有在所有競爭勢力之間同意交換他們的差異性，權力分享才能導致共識的管理結果。一開始的協商可以將基礎放在互相信任上，在對立團體之間建立相似性。其後，要進入協議的極重要的決策，可以建立一種制定協議的習慣，和以「協商以制定協議」的一種適應的政治型式。這些範圍廣泛性、含括性和規則制定的特徵，在認定一種基礎性協議的存在是極為重要的。同時，這些協議是要確保存活性，因為雖然它們是含括性的，它們的目標是要限制代表範圍，以重新確定傳統的控制階級所期待的重要利益。相較之下，「管理性協議」是屬於更小的、更部分的「管理式」協議，包括非功能性的安排，經常在歐洲的社會民主政策中發現，如奧地利的薪水、社會政策的協商，以及拉丁美洲的政治對手之間所想出的小的協定。如與基礎性協議作比較，管理性協議在內容上是部分性多過於廣泛性、排除性

¹⁰ Juan J.Linz and Alfred Stepan,pp.56-65.

¹¹ Michael McFaul,“Lessons from Russia’s Protracted Transitions from Communist Rule,” *Political Science Quarterly*,vol.114,no.1 (1999) ,pp.110-111.

多過於包含性、實質傾向多過於規則制定。不過，卡爾也說明協議在本質上是反民主的機制，菁英作交換，尋求建立一種審慎的社經和政治協議。他們以限制競爭、限制政策議程本身或限制特權，則可能會完成這項任務。¹²

政治民主化因為主導勢力的不同，所呈現的類型也不同。多位學者也建構了民主轉型的類型，其中卡爾所建構的類型頗具說服力與解釋力。¹³他分析了拉丁美洲的民主轉型過程，根據政治菁英在政治民主化過程中所使用的妥協或武力兩種策略，再以菁英與群眾力量的對比兩項標準，將民主轉型的模型區分為四種類型：協議（pact）、強制（imposition）、改革（reform）與革命（revolution），並且舉拉丁美洲國家民主化的經驗為例予以分析。¹⁴卡爾的民主轉型模型表如下：

表三 卡爾的民主轉型模型表

轉型的策略

		妥協	武力
相關行動者力量	菁英優勢	協議（pact）	強制（imposition）
	群眾優勢	改革（reform）	革命（revolution）

（資料來源：Terry Lynn Karl, “Dilemmas of Democratization in Latin America,”

Comparative Politics, vol.23, no.1 (October 1990), p.9.)

俄羅斯民主轉型過程中，菁英會援引與動員群眾的力量，產生菁英與民眾合作的情形，轉型過程中也出現使用少許武力的現象。是以本文擬使用卡爾轉型策略中策略與行動者概念，但在橫軸與縱軸兩欄中間，各增加「菁英與群眾」合作，以及增加產生少許暴力的「強制接受」類型，來解釋俄羅斯的協議轉型。

¹² Terry Lynn Karl, “Dilemmas of Democratization in Latin America,” *Comparative Politics*, vol.23, no.1 (October 1990), pp.11-12.

¹³ 黃德福，前引書，第7-12頁。

¹⁴ Terry Lynn Karl (1990), pp.1-21.

本文討論俄羅斯聯邦制度之前，先追溯共產主義的遺緒以及制度抉擇的過程。雷敏頓（Thomas F. Remington）曾以四個原則性的結構因素－蘇維埃的階層制度、民族聯邦主義、國家社會主義與共產黨的控制，來說明舊蘇維埃的制度¹⁵，十分扼要地說明了俄羅斯所承繼的制度因素，其中民族聯邦主義是現行聯邦制度的前身。列寧並不贊成聯邦制，卻在主客觀因素的導引下，採取聯邦制形式，試圖作為走向完全統一的一種過渡形式。¹⁶但是蘇聯政府卻實行高度中央集權制，因此被認為不是真正的聯邦制度。後共時期，俄羅斯政治制度是戈巴契夫統治後期形成，因而俄羅斯民主化要溯至戈巴契夫改革。戈巴契夫的改革使蘇聯的政經情勢產生巨大變化，也導引了俄羅斯的變革。蘇聯解體後，俄羅斯的轉型首先要面對的是制度的設計。民主的轉型涉及到一套威權制度被另一套民主制度所取代，如果一次從威權統治的轉型要成功，所有主要的政治行動者要同意拒絕舊的政治制度，接受新的遊戲規則。歐菲（Claus Offe）於一九九一年就表示俄羅斯轉型的出發點與其他國家不同，共產主義的一些特性，特別是缺乏私有財產、完全沒有獨立的政治、經濟與公民社會，加上存在眾多民族的特性，使得俄羅斯的轉型，在本質上較之其他非共產國家有更多發展的可能性。其他國家主要是尋求統治體系的改變，俄羅斯的轉型想要成功，便必須同時建立一個新的國家、新的政治體系，以及一個新的經濟體系¹⁷，面臨的改革議題，十分龐大而且複雜。

梅可佛（Michael McFaul）研究俄羅斯的民主轉型，他認為轉型不確定性的程度愈高，轉型成功的可能性愈低。有三個因素提高或降低不確定性的程度，包括協定的存在與否、變遷議程的範圍以及分享有關競爭角色之間權力平衡的訊息。¹⁸他從協議與議程範圍的角度來研究俄羅斯的轉型。制度革新在戈巴契夫與葉爾欽的主導下，自一九八七年以後進行三次轉型的嘗試。第一次制度設計的失敗是因為戈巴契夫改革的焦點由經濟延伸到政治層面，引發下層民眾動員的力量，進而超越戈巴

¹⁵ Thomas F. Remington, *Politics in Russia* (New York: Addison-Wesley Educational Publisher Inc. 1999), p. 66.

¹⁶ 劉鏜，〈關於國家聯邦制和自治制問題〉，《中央民族學院學報》，1983年第2期，第6-7頁。

¹⁷ Claus Offe, "Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe," *Social Research*, vol. 58, no. 4 (Winter 1991), pp. 865-892.

¹⁸ Michael McFaul (1999), pp. 110-111.

契夫自己的改革議程。第二次制度設計是因為葉爾欽團隊將精力集中在解構蘇聯的指令式經濟，以及建立一個新的俄羅斯市場制度。由於他對政治制度的不作決策，使得聯邦和聯邦主體之間產生模糊、僵持與衝突，產生兩極化，部份原因是改革議程的複雜和爭議。這段期間，沒有經濟制度、政府制度形式或甚至國家疆界的共識產生。議會與總統之間的兩極化現象，導致以流血事件收場。前二次轉型在所有重要的角色之間，因為協商的議程龐大而複雜、角色之間權力的平衡很模糊，既不同意一個過渡期間的協定，也不同意一套新的政治競爭的規則。第三次由俄羅斯人民於一九九三年十二月公投確認的新憲法，為一個非常強勢的總統制提供法律基礎。儘管有這種不平衡，新憲法的採行協助降低角色之間關於政府兩個部門之間政治競爭的不確定性。他表示雖然杜馬是由反對派勢力所控制，議會和總統之間的關係還是倖存下來。第三次的轉型較為成功，是因為政治角色勉強同意一套政治競爭的規則，因為轉型議程的窄化，並且所有的角色共享權力平衡的資訊。他們雖然在一九九三年沒有成功地協商出一個協議轉型，但是在這些較窄的議程和對於權力平衡有較清楚定義的條件下，所有的主要角色從中看到了利益，而勉強同意由最有權力者所指揮的遊戲規則。¹⁹這套遊戲規則雖然是由葉爾欽所主導，他在協商受挫之下轉而訴諸民意，由人民公投決定，使俄羅斯政治菁英不得不接受，但也為俄羅斯政治發展埋下不夠穩定的肇因，民主轉型受到影響。

二、俄羅斯的轉型過程

俄羅斯民主轉型的過程可以區分為蘇聯末期、一九九二年至一九九三年、一九九四年以後三個時期，而以蘇聯解體、俄羅斯憲法的公投作為區分界線。蘇聯末期，俄羅斯共和國依循戈巴契夫進行國家體制改革的路線，也從事同樣的改革。這段時期蘇聯的政治制度曾進行兩項重要改革：新設立「全國人民代表大會」以取代「蘇維埃代表大會」以及增設總統職位，並容許其他政黨的存在。蘇聯於一九八八年十一月增修憲法，新設「全國人民代表大會」，作為國家最高權力機關，再由人民代表相互選出「最高蘇維埃」，成為人民代表大會的常設立法、管理和監察機

¹⁹ Ibid., pp.113-130.

關。²⁰同時，八十年代後期，蘇聯、俄羅斯共和國社會上就出現了數以百計的「非正式組織」，有些已初具政黨特徵。²¹一九九〇年三月，蘇聯實行總統制，由蘇聯人代會選出戈巴契夫為蘇聯第一任總統，原有的最高蘇維埃主席成為議會議長。同年四月，蘇聯人民代表大會修改憲法第六條，容許多黨並存，取消共產黨領導地位的條款。同年七月，改組中央政治局確立蘇聯黨政分際的雛形，是蘇聯政治發展的巨大轉變。²²

俄羅斯共和國也相應地從事同樣的改革。一九八九年，俄羅斯共和國遵照增修的蘇聯憲法，也修改其一九七八年憲法，規定人民代表大會是俄羅斯共和國的最高權力機關。一九九〇年三月四日，俄羅斯共和國首次按照民主選舉原則，選舉第一屆人民代表大會代表一千零四十一位，產生一個新的俄羅斯共和國的國會，而地方選舉也組成新的地方蘇維埃。²³俄羅斯共和國的人代會也比照蘇聯修正憲法，通過憲法修正案。²⁴也通過《關於人民政權機制法》，聲明人民透過人民代表蘇維埃實現國家政權，而且規定黨政分離原則，對共產黨影響至鉅。人代會代表相互選出的最高蘇維埃，是俄羅斯共和國的國家權力常設的立法、管理和監察機關。最高蘇維埃由共和國院與民族院組成，兩院權力平等、人數相同。最高蘇維埃主席團主席是俄羅斯共和國的最高負責人，是擁有相當權力的國家元首。葉爾欽於一九九〇年六月當選為最高蘇維埃主席。部長會議是俄羅斯共和國的政府，是國家最高執行和管理機關，部長會議主席是政府的行政首長。一九九一年五月，俄羅斯共和國跟隨蘇聯修憲，也設置了總統職位，並且規定俄羅斯共和國總統是俄羅斯共和國的最高負責人和行政首長。總統由公民直選產生，任期五年，可連任一次。根據這部增修憲法，俄羅斯共和國於一九九一年六月十二日舉行首次總統大選，葉爾欽當選總統，

²⁰ Yuri A. Tikhomirov, "Problems of Executive-Legislative Relations in the Russian Federation," in Jeffrey W. Hahn ed., *Democratization in Russia* (N.Y.: M.E. Sharpe, 1996), p. 272.

²¹ 可參見王廷玉等編譯，《蘇聯“改革”中的各政黨和政治組織》（吉林：吉林人民出版社，1992年）。

²² 趙春山，〈戈巴契夫的政治改革：理想與現實〉，《東亞季刊》，第23卷第期（民80年），第16-20頁。

²³ 俄羅斯於1990年選出的人民代表任期五年，仍得繼續留任至1995年屆滿，但是這一任人代會於1993年9月被葉爾欽強制解散。

²⁴ 王承宗，〈俄羅斯『國家體制』之研究〉，《問題與研究》，第34卷第8期（民84年），第

魯茨科伊 (Alexandr Rutskoi) 爲副總統。葉爾欽原來擔任的俄羅斯最高蘇維埃主席一職，由副主席哈斯布拉托夫 (Rusland Khasbulatov) 擔任。²⁵實際上，新的俄羅斯政治菁英是追隨戈巴契夫的改革道路，組合舊的蘇維埃制度和強勢的行政部門所形成的。²⁶這一階段，葉爾欽領導俄羅斯共和國邁向主權國家的道路，但尚未提出要退出蘇聯。

一九九一年八月十八日以蘇聯副總統雅納耶夫 (Gennady Yanaev) 爲首的保守派，爲阻止預定於八月二十日的《聯盟條約》簽訂儀式，宣布蘇聯進入緊急狀態，下令解散一切違反蘇聯憲法和法律的議會和政府機構，停止政黨活動，禁止示威遊行和罷工。²⁷政變發生後，俄羅斯共和國召開臨時最高蘇維埃會議，決議擴大總統行政權力。政變失敗後，葉爾欽下令沒收境內共黨檔案、黨報資料、宣布蘇共財產爲國家財產、禁止蘇共和俄共在俄境內活動等等。同年十二月，對前蘇聯的中央機構幾近完成接收與合併工作。²⁸同年十二月八日，俄羅斯、烏克蘭與白俄羅斯三國領袖在明斯克成立「獨立國家國協」，宣布中止蘇聯存在。從八月政變至十二月蘇聯解體，俄羅斯共和國迅速擴張並完成對蘇聯中央機構的控制和兼併。第一次轉型產生雙重權力中心，戈巴契夫一方低估葉爾欽的反對派力量，轉型中，政治菁英沒有對如何建立一個管理單一領土的新的政治體制進行談判，對同一領土在主權觀念上具有互相衝突的兩極化對峙，強硬派發動政變，以一方打敗另一方，舊有體制分裂成十五個新國家的結局收場²⁹，戈巴契夫推動的轉型沒有成功。

第二次轉型從獨立後的俄羅斯展開至新憲法公投爲止。一九九二年三月，葉爾欽總統在憲法尚未產生時，邀請地區領袖共同簽署《聯邦條約》，在劃分權限上初步滿足了地區要求，壓抑了地區分離力量，阻止其繼續滋長。蘇俄與其後的蘇聯，曾分別於一九一八年、一九二四年、一九三六年與一九七七年通過四部憲法。俄羅

25 頁。

²⁵ 許湘濤，〈俄羅斯的政治發展—1990-1996〉，《問題與研究》，第35卷第12期（民85年），第30-32頁。

²⁶ Lilia Shevtsova, "Parliament and the Political Crisis in Russia, 1991-1993," in Jeffrey W. Hahn ed., *Democratization in Russia* (New York: M.E. Sharpe, 1996), pp. 29-30.

²⁷ 王承宗，前引文，第26頁。

²⁸ 同前註，第26-27頁。

²⁹ 麥克·梅可佛 (Michael McFaul)，游清鑫譯，前引文，收入田弘茂、朱雲漢、Larry

斯共和國作為蘇聯加盟共和國之一，也於一九二五年、一九三七年與一九七八年制定並通過自己的憲法。一九七八年憲法於四月十二日在「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國」第九屆最高蘇維埃第七次非常會議上通過生效。俄羅斯獨立後並未立即制定新憲法。舊憲法於一九八九年十月、一九九〇年五月、六月、十二月、一九九一年三月、十一月、一九九二年四月，經過多次修改與補充，但仍保留蘇維埃體制。³⁰舊的憲法並未明確劃分行政權和立法權，成為政府和國會之間就權限問題進行長期爭論的來源。由於缺乏一部權威性的國家根本大法，各種政治力量和政權機構都引用有利條文，並指責對方破壞憲法。一九九二年至一九九三年間，俄羅斯總統與議會在制定憲法過程中，展開激烈的政治鬥爭，雙方都想採用有利於己的體制。葉爾欽最後於一九九三年十月決定用武力解散俄羅斯議會，下令砲轟國會大廈，以流血事件為權力鬥爭劃下休止符。其後，葉爾欽版憲法草案成為唯一方案。同年十二月十二日，除了韃靼斯坦、車臣兩個共和國和車里雅賓斯克州等少數地區外，俄羅斯全國各地同時舉行國會大選和憲法草案全民投票。新憲法獲得參加投票的41.6%選民的支持。³¹這一時期的轉型以武力結束，以勝利一方提出的憲法草案凌駕另一方，作為爾後遵行的遊戲規則。

一九九四年以後的轉型：新憲法的架構不僅規定政治體制的基本法則，它對行政部門權力的設計很充分，目的是為維持聯邦行政部門的關係，而加強了議會設計的缺點，使行政與立法部門之間的權力不均衡。³²它以憲法第一百十一條第四款的規定作為核心條款，賦予俄羅斯總統超越美國總統的權限。這種強而有力的總統和軟弱議會的政治格局，用憲法固定下來。也將修訂的門檻設計得很高。³³因此，有許多國內外學者稱之為「超級總統制」。但是這套規則釐清了權力的平衡與縮小改

Diamond、Marc Plattner主編，前引書，第149頁。

³⁰ 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），第56-60頁。

³¹ 同前註，第56頁。

³² Peter C. Ordeshook & Olga Shvetsova, "Federalism and Constitutional Design," *Journal of Democracy*, vol.8, no.1 (January 1997), p.38.

³³ 俄羅斯聯邦憲法第一〇八條規定：聯邦憲法法律獲得不少於聯邦委員會成員總人數四分之三，與不少於國家杜馬代表總人數三分之二批准時，視為通過。已通過之聯邦憲法法律，俄羅斯聯邦總統必須在十四天內簽署並予以公布。第一三六條還規定，對俄羅斯聯邦憲法第三一八章之修正，按聯邦憲法法律之通過程序通過之，俟不少於三分之二俄羅斯聯邦主體之立法機關批准後即可生效。

革的議程。對於領導人的選擇和政治競爭的範圍已相當窄化。所有主要角色接受選舉是獲得或維持政治權力的唯一合法的方法。³⁴新憲法規定了俄羅斯的遊戲規則，而葉爾欽就是這個遊戲規則的主導者。

一九九五年舉行國會選舉，俄羅斯共產黨取得了國會多數席位，成為俄羅斯最大的反對黨。³⁵一九九六年舉行總統大選，在各種政治勢力或政治運動的角逐下，善於運用選戰策略的葉爾欽，在第二輪選舉中獲得多數選票，連任總統職位。³⁶自一九九八年起，健康情形衰弱的葉爾欽，在二年期間，四次解散內閣，府會關係緊張，經濟重挫、金融崩盤，對原本就已不穩定的改革道路，更加顛簸難行。這四次解散內閣分別為一九九八年四月³⁷、一九九八年八月、一九九九年五月與一九九九年八月。府會為內閣總理任命同意權所衍生的權力爭奪，除了有葉爾欽的個人人格因素外，癥結是一九九三年的憲法埋下了衝突的因素。俄羅斯在短短八年中撤換了五位總理、二年中解散了四次內閣。國家杜馬更於一九九八年秋天起，推動對葉爾欽的彈劾案（對總統的彈劾案於一九九九年五月十五日未通過）³⁸，政治不穩定為俄羅斯的政經改革造成負面影響。

三、俄羅斯轉型中的協議

本文要使用前述卡爾的民主轉型策略與主導力量的概念，來探討俄羅斯民主轉型中所產生的協議，但修正其類型表，在策略中增加「強制接受」與「菁英結合群眾」兩項變數。橫軸是所使用的策略，以協商妥協、強制接受與武力抗爭三種標準，縱軸是主導力量，以精英優勢、菁英與群眾合作以及群眾優勢三種標準，組合為俄羅斯的協議類型表如表三。將轉型中的所有協議、分離主義力量最為凸出的韃靼斯坦與車臣兩個個案，以及本文所分析的喀爾瑪克、圖瓦與布里亞特三個個案的

³⁴ Michael McFaul (1999), pp.113-130.

³⁵ Robert W.Orttung, "Duma Election Bolster Leftist Opposition," *Transitions*, vol.2 no.4 (23 February 1996), pp.6-11.

³⁶ Yitzhak M. Brudny, "In Pursuit of Russian Presidency: Why and How Yeltsin Won the 1996 Presidential Election," *Communist and Post-Communist Studies*, vol.30, no.3, September 1997, pp.255-275.

³⁷ 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4期，1997年冬季號，第36-39頁。

類型，分別置入表三如下：

表三 俄羅斯的協議類型表

使用策略 主導力量	協 商 妥 協	強 制 接 受	武 力 抗 爭
菁英優勢	《聯盟條約》 《聯邦條約》 《俄韃條約》 韃靼斯坦 《公民協定》 《權力分享協定》 喀爾瑪克 、 布里亞特 圖瓦 （1993—）		
菁英+群眾		《俄羅斯聯邦憲法》	車臣
群眾優勢		圖瓦 （1990—1991）	

（說明：1.本表修正卡爾的民主轉型類型表（表二）而成。

2. 「強制接受」係使用少許武力，產生少數傷亡、「武力抗爭」則為大範圍使用武力，傷亡達到數千人以上。
3. 車臣是以武力爭取獨立，參見第四章。
4. 喀爾瑪克、布里亞特與圖瓦參見第五章。）

蘇聯末期，戈巴契夫面對地方蜂擁而至的壓力，也試圖以一項協議《主權共和國聯盟條約》來挽救蘇聯，免於分裂，但是最後付諸失敗。他先於一九八八年承諾重新劃分聯盟和加盟共和國之間的權限，想改革聯邦制以解決中央與地方權限分配

³⁸ 中國時報，88年5月16日，第3版、聯合報，88年5月13日，第3版。

問題。一九八九年九月蘇共中央全會通過《黨在當前條件下的民族政策行動綱領》。一九九〇年四月蘇聯最高蘇維埃通過《蘇聯與聯邦主體權力劃分法》及其他有關法律，在蘇聯中央擁有國防、外交和重要經濟部門的前提下，擴大加盟共和國對內部政治、經濟事務的自主權，以維護蘇聯存在。一九九〇年六月戈巴契夫提出《社會主義主權國家聯盟》的構想，正式提出締結新聯盟條約。一九九一年，蘇聯聯邦委員會通過新聯盟條約草案，並提各加盟共和國最高蘇維埃審議；同年六月提出《主權共和國聯盟條約》草案，準備在同年八月二十一日簽字。³⁹戈巴契夫越過俄羅斯共和國邀請其所屬自治共和國參與簽字儀式。葉爾欽也不甘示弱，引用地方力量來對抗戈巴契夫，另擬《俄羅斯聯邦條約》代替，雙方角力十分激烈。最後，《主權共和國聯盟條約》沒有獲得執政的強硬派與反對勢力的溫和派的支持，功敗垂成。

俄羅斯共和國與其後的俄羅斯聯邦於一九九〇年至一九九三年間，地區在「主權的遊行」期間（parade of sovereignties）紛紛以法律形式提高與擴大自己的權力。十六個自治共和國就自行升格為共和國，至少有十七個共和國制定了違反俄羅斯聯邦憲法和法律的本國新憲法草案，試圖以憲法形式擴大自主權，或想脫離俄羅斯聯邦獨立，一些民族主義組織也想聯合地區力量而獨立。⁴⁰俄羅斯初獨立，面臨猖獗的民族分離運動，葉爾欽為緩和少數民族的離心傾向及維持聯邦安定，採取二項措施如後：一方面試圖遏止民族與地區分離主義，以維護聯邦的統一；另一方面在憲法和法律範圍內擴大民族自治權與地方自主權。除了提高所有自治共和國及自治州（除了猶太自治州）的法律地位，提高民族自治機構的地位，並於一九九二年至一九九九年之間相繼擬定《俄羅斯聯邦條約》、《俄羅斯聯邦憲法》、《公民協定》（Civic Accord）以及與韃靼斯坦共和國簽署《俄羅斯聯邦國家機關和韃靼斯坦共和國國家機關劃分管轄對象和互相授權條約》（簡稱《俄韃條約》）。透過這些

³⁹ 孔寒冰主編，《當代各國政治體制－俄羅斯》（蘭州：蘭州大學出版社，1998年），第28-29頁。

⁴⁰ 如西北部的卡累利阿共和國，三十年代曾被放逐到西伯利亞哈薩克等地的芬蘭人、卡累利阿人和書普斯人於一九九二年集會，呼籲獨立建國。高加索地區的十四個民族的代表於一九九一年十一月十五日簽署〈高加索山地民族聯合會條約〉，該組織的最終目標是要在高加索地區建立一個西起黑海、東到裡海的獨立的高加索國。參見趙龍庚，〈俄羅斯獨立後的族際關係〉，《世界民族》，1996年第3期，第12-16頁。

「協議」，在法律中修改中央與地方的關係以及民族自治條款，取消過去民族共和國可以退出聯邦的權利，在法律上規範了中央與地方的關係與民族自治實體的地位，並首先與韃靼斯坦共和國簽署權力分享條約，首開中央與地方簽署雙邊條約之始，保住國家的團結，以抑制地區分離主義的勢力。

茲分析這幾項協議內容如下：

(一) 《俄羅斯聯邦條約》：俄羅斯解決中央與地方爭論的努力始於一九九一年一月。最早的《俄羅斯聯邦條約》(簡稱《聯邦條約》)草案於一九九一年一月研商，遭到自治共和國的否決。一九九二年三月三十一日葉爾欽說服了八十六個地區在協議上簽字。《聯邦條約》標誌著首次中央和地方當局同意在若干主要治理領域上劃分權力和共同責任。俄羅斯聯邦與八十六個聯邦主體簽署了《聯邦條約》，劃分中央與地方權限。除了韃靼與車臣—印古什兩個共和國以外，其餘均加入聯邦。條約的大部分內容後來載入憲法。該條約首先由中央與十八個共和國、接著與邊疆區、聯邦直轄市和州、再接著與自治州、自治區簽署，所以它是由三項條約所組成，這三項分別為《俄羅斯聯邦聯邦國家權力機關和俄羅斯聯邦組成中主權共和國權力機關劃分管轄對象和權限的條約》、《俄羅斯聯邦聯邦國家權力機關和俄羅斯聯邦邊疆區、州、莫斯科和聖彼得堡市權力機關劃分管轄對象和權限的條約》與《俄羅斯聯邦聯邦國家權力機關和俄羅斯聯邦組成中自治州、自治區權力機關劃分管轄對象和權限的條約》。三項條約的前三條分別規定了聯邦國家權力機關的專有權限、聯邦和聯邦主體的共有權限、聯邦主體的「剩餘權限」。鑒於大部分共和國發表了主權宣言、有的共和國發表了國家法律地位宣言、以及較發達的邊疆區、州、聯邦直轄市要求擁有與共和國相同的地位、自治州與自治區也要求提高自己的地位，聯邦政府對前者，該條約承認各共和國是主權共和國；對後者，宣佈它們和共和國都是俄羅斯聯邦權利平等的主體。該條約也劃分了中央和地方機關的職權範圍(包括管轄對象和權限)，限制了聯邦中央的職權範圍。⁴¹聯邦中央負責國際關係管轄權、國防、金融、長途交通運輸、少數民族權力、基礎科學等；地方負責各種社會福利事業、特別是負責私有化；中央與地方共同負責開發自然資源、共

⁴¹ 劉向文、王惠敏，〈俄羅斯維護聯邦統一的理論和實踐〉，《東歐中亞研究》，1999年第2

和國的稅收以及地方自治的原則，賦予共和國「在其領土內完全的國家權力」、
「參與國際和外國經濟聯繫」。⁴²該條約為俄羅斯創造了一個新的聯邦原則，它承認聯邦主體能執行社會經濟和文化領域上更大的自由裁決權、分享地區領域裡經濟發展的利益。它也為聯邦中央透過協議解決它與地方之間的差異創造先例。一方面，該條約再度承襲史達林時代沿著民族界線的「分而治之」的方式⁴³，也確認共和國的國家意識（statehood）的制度化因素，它允許共和國建立自己的憲法、議會、法律和最高法院的權利；另一方面，它提供一個不對稱的聯邦主義形式，認可了三種不同形式的聯邦組成單位。⁴⁴目前它未與現行憲法牴觸的部分仍然生效，它與《俄羅斯聯邦憲法》共同組成俄羅斯聯邦和聯邦主體關係的基礎。

（二）《俄羅斯聯邦憲法》：一九九三年十二月十二日全民投票通過的《俄羅斯聯邦憲法》（簡稱《聯邦憲法》），它並非政治菁英在轉型期間協商所產生，而是葉爾欽總統在協商不成，以武力確立其地位後，再動員民意，訴諸人民的支持。它有幾項原則如下：（一）保護人權和主權在民的原則；（二）聯邦制下權利平等的原則；（三）分權的原則；（四）政治多元化和多黨制原則；（五）各種社會團體在法律前一律平等原則；（六）人人有結社權利；（七）政黨不分區比例代表制。⁴⁵它取消了民族共和國退出聯邦的自決權，刪除它們是「主權國家」的字句。它規定了聯邦體制建立在國家完整、國家權力體系一致、國家權力機關和聯邦主體國家權力機關之間劃分管轄對象和分權、各族人民平等與自決的基礎上（第五條第三款）；聯邦在全部領土上享有主權、聯邦憲法和聯邦法律在其全部領土上具有至高無上的地位、聯邦保障自己領土的完整和不受侵犯（第四條）；俄羅斯聯邦總統、聯邦議會（聯邦委員會與國家杜馬）、俄羅斯聯邦政府、俄羅斯聯邦法院實

期，第 17-18 頁。

⁴² *Keesing's Record of World Events (NUPI)*, <http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/Krono.exe/898>、李查德·萊亞德、約翰·帕克著，白潔等譯，《俄羅斯重振雄風》（北京：中央編譯出版社，1997年），第 249-250 頁。

⁴³ Peter Kirkow, *Russia's Provinces* (New York: ST. Martin's Press, Inc., 1998), p. 2.

⁴⁴ Valery Tishkov & Martha Brill Olcott, "From Ethnos to Demos: The Quest for Russia's Identity," in Anders Aslund & Martha Brill Olcott eds., *Russia After Communism* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999), p. 67.

⁴⁵ 郭武平，《俄羅斯的政黨政治》（台北：五南，民 88 年），第 130-131 頁。

行俄羅斯聯邦的國家權力。⁴⁶聯邦總統是國家元首，聯邦政府執行聯邦的行政權。聯邦議會是俄羅斯聯邦的國會，是俄羅斯聯邦的代表立法機關，由兩院所組成：聯邦委員會（上議院）與國家杜馬（下議院）。聯邦委員會由聯邦各個主體（即地方行政區）選出，每個主體選出兩名，一名代表行政機關、一名代表議會機關。俄羅斯聯邦共有八十九個主體，應選出一百七十八名上議院議員。國家杜馬由小選區選出，全聯邦共劃分二百二十五個選區，各選區各選出一名代表，另由政黨全國提名，也選出二百二十五名，合計共四百五十名代表。⁴⁷其中，聯邦委員會具有重要的權力，它除了審查下議院通過的法案；同時有權同意總統對高等法院，諸如最高法院與憲法法院的提名人選、總統的敕令宣佈戒嚴或進入緊急狀態，以及改變俄羅斯境內各領域單位的行動，都需要經過它的同意。它還必須審查處理稅賦、預算、財政政策、條約、關稅與宣戰的任何立法。上議院的組成結構有助於協調與反映各個地區的利益，以協助處理聯邦中央與地方的關係。

（三）《俄韃條約》：韃靼斯坦共和國訴求分離，一九九二年三月拒絕簽署《聯邦條約》。聯邦中央經過折衝協商，另於一九九四年二月十五日與韃靼斯坦共和國簽署了《俄羅斯聯邦國家機關和韃靼斯坦共和國國家機關劃分管轄對象和互相授權條約》（簡稱《俄韃條約》）。該條約除序言外，共九條。它與《聯邦條約》的不同處在於序言中表示：韃靼斯坦共和國「作為一個國家，根據聯邦憲法、韃靼斯坦共和國憲法與該條約與俄羅斯聯邦聯合」；前四條明列管轄範圍和雙方權力機關互相授權，將受到聯邦憲法、韃靼斯坦共和國憲法和該條約所管理（第一條）。韃靼斯坦的專有權限共有十五項（第二條）。韃靼斯坦和俄羅斯聯邦的共有權限共二十三項（第三條）。俄羅斯聯邦的專有權限共十七項（第四條）。同時，雙方為執行該條約將締結額外的協議，在平等的基礎上成立機構和委員會（第七條）。⁴⁸

該條約和《聯邦憲法》第七十一條與七十三條規定的中央與地方的管轄範圍並

⁴⁶ 畢英賢譯，《俄羅斯聯邦憲法》第1、10、11條，收入畢英賢主編，《俄羅斯》（台北：國立政治大學國際關係研究中心），第444-446頁。

⁴⁷ 畢英賢譯，《俄羅斯聯邦憲法》第10、11條，收入畢英賢主編，前引書，第444-446頁。

⁴⁸ "On Delimitation of Jurisdictional Subjects and Mutual Delegation of Authority between the State Bodies of the Russian Federation and the State Bodies of the Republic of Tatarstan," *Tatarstan on the Internet*.

不全然相同，茲以表列方式如下：

表五 俄羅斯聯邦憲法與俄韃條約比較表

	聯邦憲法	俄韃條約
中央權限	18項	17項
共有權限	14項	23項
韃靼斯坦權限	中央管轄範圍以及共同管轄範圍以外	15項

（資料來源：作者根據《俄羅斯聯邦憲法》與“On Delimitation of Jurisdictional Subjects and Mutual Delegation of Authority between the State Bodies of the Russian Federation and the State Bodies of the Republic of Tatarstan,”（俄韃條約）製表。）

該條約中，韃靼斯坦專有權限採條列方式，其中對於國家財產的管理、外國經濟活動、韃靼斯坦擁有的企業移轉問題，均表示將與中央以簽署協議的方式來解決。雙方共有權限中，並未列明對於地方法律文件需符合憲法與聯邦法律一項、增列保護主權和領土統一等多項，其中有原屬中央權限，但在第二十三項規定執行其他權力要由雙邊協議來成立。中央專有權限未列聯邦國家邊界、領海、領空、排他性經濟區和大陸棚狀態並與以保護一項。綜觀該條約，對於代表聯邦國家主權之法律優越性、國家邊界予以忽略處理。聯邦憲法規定屬於中央的測量、氣象、市場、物價、國防工業等，改列共有權限。聯邦政府明顯地對於韃靼斯坦讓步了。這項條約和《俄羅斯聯邦憲法》一起，成為俄羅斯聯邦和未簽署《聯邦條約》的韃靼斯坦之間關係的基礎。⁴⁹其後，巴什科特斯坦共和國也仿效這種作法，成為第二個簽署雙邊條約的共和國。之後，聯邦政府陸續與地區簽署類似的條約，迄一九九九年止共有四十六項雙邊條約。

（四）《公民協定》：一九九四年四月二十八日由總統葉爾欽、總理齊諾米丁（Victor Chernomyrdin）、國家杜馬和聯邦委員會主席、共和國和地區的領導

人、政黨和運動的代表、工會和宗教組織簽署了《公民協定》（Civic Accord）。在簽署儀式中，共有二百四十八位代表參加，二百四十五位在協定上簽名。這項協定內容呼籲署名者在追求政治目標時要克制暴力，也承諾不要求提早舉行總統和議會選舉、不建議改革憲法，而要求一個和諧的社會基礎。它規定只有保障國家的完整以及政治、經濟和法律上統一，才可能實現聯邦主體的權利，聯邦主體的憲法、章程和其他法令必須與聯邦憲法保持一致。⁵⁰這項協定也表示將設立一個特別的調解委員會，以監督署名者服從協定。協定的有效期為二年（俄羅斯領導層認為這是最困難的轉型期）。葉爾欽表示這項協定最重要的目標是要確保人民和平，實際上草案有所讓步，以克服政治上的不穩定。葉爾欽還宣布每一個人都可以簽名，協定署名後一週內就有超過一百位商人與銀行家簽名。⁵¹俄羅斯的政治菁英並沒有很快撕毀這一合約，表示二年內不會更改憲法或打破總統和憲法之間的權力平衡，也不會要求在一九九六年以前舉行總統選舉。⁵²贊成者表示這項協定會穩定俄羅斯的社會，反對者則抨擊這項協定對解決經濟危機沒有提出具體的作法。

卡爾說明協議有抑制的機制，它們建立了賦予每個人某些東西和擱置困難抉擇的政策型式，這也是其後新興民主的特徵。⁵³葉爾欽總統在國家力量微弱的情勢下，也不斷試圖要利用這些妥協讓步、必要時使用少許武力所產生的協議。依據卡爾對「基礎性協議」與「管理性協議」的分類標準，前述協議中，《聯邦條約》與《聯邦憲法》是屬於「基礎性協議」，它們具有卡爾所分析的範圍廣泛、含括性和制定規則的特徵，目標是要限制代表的範圍，以重新確定傳統的掌控階級所期待的重要利益。但是葉爾欽捨棄了協商的方式，以公投方式強行通過，造成其後行政與立法部門頻頻出現僵局與政治不穩定的現象。《俄韃條約》是規範聯邦政府與韃靼斯坦共和國兩者之間的權限範圍，行使範圍僅侷限於一個韃靼斯坦。它雖然有「基

⁴⁹ 劉向文、王惠敏，前引文，第 18 頁。

⁵⁰ 趙龍庚，前引文，第 16 頁。

⁵¹ 共產黨主席朱加諾夫（Gennadiy Zyuganov）、弗拉基米爾州議會主席維諾格拉多夫（N.E.Vinogradov）、克麥羅沃州議會主席圖列耶夫（Aman Tuleev）拒絕簽字。*RFE/RL Newsline*, April, June 1994、*Keesing's Record of World Events (NUPI)*, April 1994、*RFE/RL Newsline*, April 28, 1994.

⁵² 李查德·萊亞德、約翰·帕克著，白潔等譯，前引書，第 205 頁。

⁵³ Terry Lynn Karl (1997), p.98.

礎性協議」的若干特徵，對全國而言，實質上較傾向「管理性協議」。《公民協定》較傾向於「管理性協議」，是屬於更小的、更部分的協議，具有非功能性的安排。

葉爾欽利用這些協議限制政治菁英、限制議程，讓民眾動員和極端民族主義分子的力量邊緣化。除了《聯邦憲法》是協商不成功之下，訴諸人民公投通過，以「強制接受」的策略實施外，《聯邦條約》成功遏止分離主義勢力的蔓延，並未使俄羅斯步上蘇聯解體的後塵。《俄韃條約》以妥協讓步以及拉攏韃靼斯坦共和國內的溫和派，制止韃靼斯坦共和國的分離，塑造「韃靼斯坦模式」，也造成其他地區後來爭相模仿這種作法。《公民協定》是在俄羅斯國家政經情勢最為困厄的時刻，爲了維持社會穩定而訴請社會菁英所簽署。《聯邦憲法》實施後，規範了國家政治運作的原則，使議程窄化、政治角色認同以選舉作爲遊戲規則。前述協議雖然發揮短時期立竿見影的功能，對制度的負面效用也逐漸在中央與地區的關係中顯現。

對於俄羅斯憲法的產生過程，有學者認爲俄羅斯兩極化的政治阻礙協商出能被大家所接受的新的遊戲規則，這種轉型模式由拖延的兩極化，最後透過一方的軍事勝利來解決，而非透過協商產生一個協議，使得俄羅斯的新興民主受創。⁵⁴俄羅斯憲法所設計的雙首長制，一如學者林茲、貝里斯（Thomas Baylis）、蘇列門（Ezra Suleiman）等人所指出：伴隨雙元領導政權問題，特別會有總統和總理之間衝突的可能性、議會多數對總統產生有敵意的僵局以及拒絕與行政部門妥協等現象的發生。⁵⁵俄羅斯雖然能舉行公開的選舉，但是雙首長制以及憲法賦予總統的極大權力，行政權不夠明確的情況下，產生對行政權力的爭奪，府會經常滋生衝突，政治不夠穩定。葉爾欽主導了俄羅斯民主的轉型與制度的設計，對於維持聯邦統一、設定民主遊戲的規則、維繫社會的穩定等方面扮演了某些正面功能，但是負面功能使俄羅斯的政治發展產生很大的阻礙，雖然這一體制的發展仍待觀察，但是俄羅斯的民主轉型有了艱難的開端。

⁵⁴ Michael McFaul (1999) ,pp.113-130.

⁵⁵ Lilia Shevtsova, "The Problems of Executive Power In Russia," *Journal of Democracy*, vol.11, no.1 (January 2000) pp.37-38.

俄羅斯的聯邦制度

一、聯邦制理論的探討

從國家的角度來看，對於現代國家的國家結構形式大體分成單一制與聯邦制兩種。現今世界上有二十多個國家實施聯邦制度，包括奧地利、澳洲、加拿大、德國、瑞士、比利時、美國、西班牙、印度、巴西與阿根廷等國家，而美國是現代意義上的第一個聯邦制國家。但是在聯邦制度的內涵中，卻有許多差異或變體。

第二次世界大戰以後，有多位學者研究聯邦制度，其中頗具影響力者包括惠爾（Kenneth C. Wheare）、李文斯頓（William S. Livingston）、賴克（William H. Riker）與弗里德里希等人，都對聯邦制度的結構進行過深入探討。惠爾對聯邦制度的研究影響深遠。他提出以憲法作為認定聯邦政府的依據，他提出的概念是以憲法法治為基礎的聯邦制度的安排。⁵⁶李文斯頓則從社會文化的角度作為界定基礎，他認為過度強調法律體系無法正確表達社會的實際面。聯邦主義基本上要從組成國家實際上的社會和地理上來說明它們的區別，由此決定一個社會的聯邦本質會更有意義。⁵⁷賴克則強調聯邦政府與成員政府的政治菁英之間的討價還價。他的研究概念並未脫離惠爾以憲法作為識別的基礎。他提出的識別規則是兩級政府各有自主行為的領域，並各有保障。⁵⁸弗里德里希則將聯邦制度描述為一個互動的過程（process），一個會改變關係的進化型式，而非一個由固定和無法改變的規則所制定的靜態設計。⁵⁹在前述學者之後，還有多位學者投入這項領域，從多種層面來研究聯邦制度。⁶⁰

對於聯邦制度是什麼？並沒有一個受到大家所接受的定義。依據《奧本海國際

⁵⁶ 惠爾（Kenneth C. Wheare），傅增仁等譯，《聯邦政府》（Federal Government）（London：Oxford University, Royal Institute of International Affairs, 1963）（台北：台灣商務，民國81年）。

⁵⁷ William S. Livingston, "A Note on the Nature of Federalism," *Political Science Quarterly*, vol. 67, no. 1 (March 1952), pp. 81-95.

⁵⁸ William H. Riker, *The Development of American Federalism* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987).

⁵⁹ Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice* (London: Pall Mall Press, 1968).

⁶⁰ 第二次世界大戰以後，有關學者對聯邦制的研究，可參見王麗萍，《聯邦制與世界秩序》（北京：北京大學出版社，2000年），第4-6、18-20頁。

法》對「聯邦國家」的定義：聯邦國家是若干主權國家的聯合體，有其自己的機關，不僅被賦予對各成員國的權力，還有對各成員國公民的權力。這種聯合體首先是以各成員國之間的國際條約為依據，其次是以後被大家所接受的憲法為依據。它的機關對於各成員國公民有直接的權力。主權是分屬於聯邦國家和各成員國，關於國家存在的一部份目的職權交給聯邦國家，另一部份則仍由各成員國保留。聯邦國家在其職權內可以制定法律，直接約束各成員國的公民，而不受這些成員國的任何干預，另一方面各成員國在它們的職權範圍內是完全獨立的。⁶¹賴克對聯邦主義的定義如後：聯邦主義的主要制度是聯邦政府及其所屬成員的政府，二種類型的政府管理同一個地域與人民，各自有權獨立作出某些決策。⁶²他認為定義聯邦憲法的條件有三：有兩層政府統治同樣的領土與人民、每一層級政府至少有一個活動範圍是自治的、保證（儘管只是憲法上的聲明）每層政府在其自身領域範圍內是自治的。⁶³達爾則認為聯邦國家是一種制度，有些事務完全屬於某些地方單位－邦（cantons）、州（states）或省（provinces）的權限，在憲法上是超越全國政府的權限範圍；某些其他事務在憲法上是在較小單位的權限範圍之外。⁶⁴前述說明大抵是將中央與地方的權限區分以憲法作為依據，中央在權限範圍內是超越地方的，地方在其權限範圍內也是獨立不受干涉的。

影響聯邦制度形成的因素，學者的意見莫衷一是。其中，惠爾認為軍事外交、經濟與意識形態等因素較為重要，賴克則認為軍事外交因素最重要⁶⁵，列文則歸納了六項如歷史上的相似性、外來軍事或外交上的威脅、經濟互賴和對經濟利益的期望、領導者實施聯邦制的信念、人民持續的認同與偶然的因素，頗具含括性。⁶⁶

一般而言，聯邦主義有幾項主要特徵如下：成文憲法、兩院制聯邦、加盟國有權參與聯邦憲法修正過程以及單方地改變加盟國自己憲法的權利、較小聯邦加盟國

⁶¹ 詹寧斯、瓦茨修訂，王鐵崖、陳公綽、湯宗舜、周仁譯，《奧本海國際法》第一卷第一分冊（北京：中國大百科全書出版社，1995年），第163頁。

⁶² William H. Riker, p.9.

⁶³ Ibid., p.13.

⁶⁴ Robert A. Dahl, "Federalism and the Democratic Process," in *Democracy, Identity and Equality* (Oslo: Norwegian University Press, 1986), p.114.

⁶⁵ 包括賴克、迪克西特（R.D. Dikshit）、杜意區（Karl Deutsch）、伯區（A.H. Birch）、惠爾都舉出聯邦構成因素，參見William H. Riker, pp.2-16.

在聯邦議會平等或加重比例的代表權與地方分權的政府。⁶⁷惠爾則強調要成爲聯邦政府必不可少的制度，除了憲法的至高性，還要有一個困難與嚴格的修憲程序，以及違憲司法審查制度的存在。⁶⁸也有學者將中央政府對重大外交的掌控權、聯邦成員國不允許自由退出與聯邦中央的獨立領域等也認爲是聯邦制的特徵。⁶⁹各以前述諸項條件來檢驗聯邦制國家是否實行聯邦制度。

集權與分權不能全然與聯邦制與單一制等同，權力分散與權力集中是聯邦制度演進過程中的另一種顯著的現象⁷⁰，雖然聯邦制國家大多實行分權，但也有聯邦制國家實行中央集權的趨勢。有學者認爲單一制國家透過立法，也可以賦予地方更多的權力，都是中央和地方政府分權，但是艾拉薩（Daniel J. Elazar）則認爲聯邦制的憲政體制的規劃不僅是分權，進一步規範在非中央集權的基礎上。他稱爲「契約上的非中央集權」（contractual noncentralization），是中央和地方同意共享權力，具有非中央集權的特性。在分權體系之下，中央政府可以依據自己的意願決定分權或再集權，分權是一種示惠而非權利。在聯邦制度中，法律權限受到憲法的保障，是分權的關鍵所在，也是聯邦制度的主要特徵。在此基礎上，聯邦制是「非中央集權制度」（noncentralized system），而不是「分權」（decentralization）。這種政治制度中，權力分散的結果，造成依法無從集權，或是除非違背憲法條文與精神，中央無法集權。⁷¹

聯邦制度有許多變體，所以有學者建議將聯邦主義視爲一個光譜，而非確定與固定的事物。賴克就主張根據政府之間彼此的獨立程度，聯邦憲法的安排是一個連續性。這種關係的可能範圍以最高與最低的條件來表達，他設定一些最低限度的條件：「聯邦統治者僅能在有限的範疇中，作出毋須徵得地方統治者同意的決策」、最大限度的條件是：「聯邦統治者在決策時，除了某些有限的範疇外，毋須徵得各

⁶⁶ Herbert M. Levine, 王業立、郭應哲、林佳龍譯，前引書，第 356-359 頁。

⁶⁷ 艾倫·李帕特，陳坤森譯，前引書，第 182 頁。

⁶⁸ 惠爾，傅增仁等譯，前引書，第 113 頁。

⁶⁹ 王麗萍，前引書，第 21-23 頁。

⁷⁰ 同前註，第 2-3 頁。

⁷¹ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism* (Tuscaloosa, Ala.: The University of Alabama Press, 1987), pp. 34-35.

成員國政府統治者的同意」。⁷²接近最大限度條件者可以稱為「集權式聯邦」（centralized federation），接近最低限度條件者稱為「邊緣式聯邦」（peripheralized federation），處於兩個極端的個案相當少，他認為蘇聯可能就是一個最大限度的代表。艾倫·李帕特（Arend Lijphart）說明自治權也可以建立在非領土的基礎上。這種制度的安排在地理上不集中的各種次級社會所構成的多元化社會中，具有特殊的相關性，如「領土型聯邦主義」（territorial federalism）（如瑞士）與「非領土型聯邦主義」（nonterritorial federalism）（如比利時）兩種。這種聯邦的設計雖非唯一，卻是所知能給予不同社會團體自治權的方法。⁷³聯邦制度被許多人視為是一種能容納民族文化多元化的制度性機制，使多元社會維持其團結性和一致性，能提供分離以外的另一種替代方案。聯邦政府的現代概念是由美國確定的，雖然美國憲法並未出現「聯邦」（federal）或「聯邦政府」（federation）的字眼，美國的確是現代聯邦政府的典範。

此外，美國學者達珥頓（Charles D. Tarlton）曾提出聯邦制的「對稱模式」（symmetrical model）與「不對稱模式」（asymmetrical model）。他從李文斯頓對聯邦的社會文化層面的解釋出發，來說明這兩種類型的結構模式。他表示對稱模式的聯邦制度是由平等的領土和人口，相類似的經濟、氣候、文化、社會團體與政治制度的政治單位所組成。每個成員與中央維持同樣的關係，權力的區分幾乎都相同。而不對稱模式的聯邦制度是由存在於社會整體內部的利益、性質、組織有差異的政治成員所組成。聯邦制度可能會透過地方政府所擁有的不同層級的自治和權力，從政治上表達出較大社會的多元性。在不對稱制度中，很難清楚認定出相互的或國家的利益。達珥頓也表示對稱與不對稱的聯邦關係中，和諧與衝突可能會成為中央與地方關係的一種功能，不對稱模式可能會有衝突的潛在性。⁷⁴聯邦制面臨分離的壓力時，要如何維持團結？達珥頓提供的答案是「統一的力量需居優勢」。除非有些或一系列因素能清楚而堅定的朝向共同性的方向邁進，否則不對稱的壓力將不斷出

⁷² William H. Riker, pp.9-10.

⁷³ 艾倫·李帕特，陳坤森譯，前引書，第30頁。

⁷⁴ Charles D. Tarlton, "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation," *The Journal of Politics*, vol.27, no.4 (November 1965), pp.861-874.

現，使維持聯邦的存在幾乎成爲不可能。⁷⁵達珥頓的解釋強調不對稱聯邦對聯邦制的發展並不具有正面的功能，甚或危及聯邦的統一。這個解釋模式對俄羅斯的不對稱聯邦制可以提供部分解釋性的功能。

若干體現聯邦概念的組織形式如commonwealth（國協）、confederation（邦聯）、federacy（不對稱聯邦）、league（聯盟）與union（聯盟）等，其意義又有些差異。⁷⁶其中，聯邦（federation）與邦聯（confederation）的概念最容易產

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶（一）此外尚有 associated state、consociation、joint functional authority、condominium等型式，其區別如下：

- 1.commonwealth：是獨立國家之間的一個國際性組織。
- 2.league：艾拉薩表示它是政治上的獨立國家爲了特殊目標而結合成一種聯盟，它通過一個共同的秘書處，而非一個政府來履行職能，其成員也可以單方面退出。《布萊克維爾政治學百科全書》則界定 league 是一個不確定的術語，涉及諸如主權國家之間爲了進行某種戰爭而進行的鬆散的聯合。
- 3.federacy：是指由一個較強的國家與一個較小的國家結合成一種不對稱的聯邦關係，後者享有實際自治，但在強國治理下只具有極小的作用。它們之間的關係只有靠彼此同意才能解除。
- 4.associated state：類似於 federacy 不對稱的安排關係，但如同邦聯（confederation），任一方可以根據事先訂定的條約，單方面解散它。
- 5.union：構成單位主要或僅僅通過一般政府的共同機構，而非雙重政府結構保留了其各自的完整。
- 6.consociation：是一種非地域性的聯邦，其中宗教、文化、種族或意識型態的團體聯合，並共同接受各團體領袖所組成的聯合機構的管理。
- 7.joint functional authority：是由兩個以上的國家爲共同完成一項特殊任務而建立的機構。
- 8.condominium（共管）：共同所有或聯合佔據，聯合統治或聯合主權，是指有兩個權力來共同管理的國家，其國內居民享有實際的內部自治。共管常常被看作是對那些主權處於爭論中的地區的一種適當的統治型式。

以上參見 Daniel J.Elazar, *Exploring Federalism*, ch.2、Daniel J.Elazar,ed.,*Federal System of the World:A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangement* (Harlow, Essex:Longman Group,1991),pp.xv-xvi.與戴維·米勒與書農·波格丹諾編，《布萊克維爾政治學百科全書》（*The Blackwell Encyclopedia of Political Science*）（1987）（中譯本）。

（二）federation、commonwealth、confederation、league、federacy、union 與 unitary 等制度，如以主權、彼此關係、成立基礎與效力等層面作爲比較，其差別如下：

名稱	主權	關係	基礎（憲法或條約）	效力	可否退出
league	單一	國際關係	條約	各國	可
commonwealth	單一	國際關係	條約	各國	可
confederation	雙重	準國際關係	條約	各國	可
federation	雙重	國內關係	憲法	全體國民	否
federacy	準雙重	國內關係	憲法	全體國民	否

生混淆。依據《奧本海國際法》對「邦聯」的定義：邦聯是若干完全主權的國家，為維持它們對內和對外的獨立目的，根據一個條約而聯合成爲一個具有自己的機關的聯合體，而這些機關被賦予對各成員國而非對各該國公民的一定權力。各成員國仍然各自是完全主權國家，和獨立的國際人格者。邦聯主要的、有時是唯一的機關，是由外交使節代表各成員國的一個機關，擁有國際權力，對各成員國的完全主權沒有任何影響。⁷⁷惠爾扼要說明「聯邦」與「邦聯」的不同。聯邦原則是中央政府與地方政府在各自範圍內保持獨立的分權原則，亦即中央政府與地方政府互相協調，並在本身範圍內各自獨立的原則。邦聯原則是中央政府從屬於地方政府。⁷⁸艾拉薩界定邦聯是一種限制性的聯盟，一些國家有時通過某種永久性協定共同擁有政府的某些機構。基此，邦聯是由許多利害關係相同的國家透過條約所組成的聯盟狀態，設有正式的組織機構。機構是由各成員國的外交代表所組成，所能行使的權力很小，對成員國的人民沒有管轄權。從國際法觀點，參加邦聯的國家仍保留原有主權，仍然是一個完整的國際法人，仍是一個獨立國家，所以邦聯本身只是一時的考驗而易於瓦解。⁷⁹「聯邦」雖然也是許多利害關係相同的國家所組成的國家聯合，但卻是由「聯邦憲法」而非「國際條約」，將各邦聯繫在一起，依憲法規範分權而治。成員國一旦加入聯邦，不但要放棄對外主權，也要放棄一部份對內主權。聯邦的公民也因不同的管轄領域，服從於兩個不同的統治權威。聯邦的機構比較強而有力，它的命令既可約束各邦，又可約束各邦人民。從國際法觀點，參加聯邦的國家，已失去國際法人的地位，聯邦本身才是完整的國際法人。⁸⁰

聯邦制度是否能真正化解衝突？許多學者也提出不同的觀點。桂伯諾（Montserrat Guibernau）就表示，聯邦主義是建立在尊重多元性，在保障特定地域少數民族的權利方面，聯邦制被認爲是相當有效的政治機制。它的主要目標在於統

union	雙重	國內關係	憲法	全體國民	否
unitary	單一	國內關係	憲法	全體國民	否

（資料來源：周陽山教授）

⁷⁷ 詹寧斯、瓦茨修訂，王鐵崖、陳公綽、湯宗舜、周仁譯，前引書，第 162 頁。

⁷⁸ 惠爾，傅增仁等譯，前引書，第 1-16 頁。

⁷⁹ 王皓昱，《歐洲合眾國：歐洲政治統合理想之實踐》（台北：揚智文化，1997年），第43頁。

合中保有多元性，多元與統合是聯邦主義的兩大支柱，也是聯邦內部必須不斷協商的主要議題。但是聯邦制度的成功與否並非取決於能否弭平社會衝突，乃是檢視其疏導與控制此種衝突的能力。⁸¹對於聯邦制度能否提供民族文化多元性的長久解決方案，金利克卡（Will Kymlicaka）提出了質疑。他認為聯邦制度或許可以遏止這些挑戰一段時間，但是專為容納多元種族文化自治設計的聯邦體系，卻相當可能遭遇到僵局或不穩定。他認為聯邦主義是否適應多民族國家，必須依賴許多因素，特別是聯邦次體系的範圍如何劃分，以及權力在不同階層政府間如何分配等。⁸²他也表示領土聯邦主義並未保證容納種族文化團體。聯邦次單位所獲得的權力，是否能提升少數民族的利益，有賴這些次單位的界線如何劃分，以及何種層級政府獲得何種權力。如果這些有關界線及權力的決定，並未特意賦予少數民族權力，則聯邦主義可能會使少數民族地位更加惡化。他表示美國就是一個例子。⁸³此外，學者奧岱舒克（Peter C. Ordeshook）與舒薇索娃（Olga Shvetsova）也表示聯邦制不一定比單一制為佳，一個國家最後的性格是由很多因素來決定的。他們提出選舉制度的結構，也是設計聯邦制度的一項決定性要素。他們表示美國聯邦主義的成功有兩個相互關聯的因素，即選舉的結構與行政首長的憲政弱點。選舉的結構使得政黨成為國家重要的統一因素。當總統的憲政弱點和行政權力，以及行政權力的去中央化，總統（和每個州長）透過領導來管理，以及利用他和他的政黨的統一潛力，以達到最大延伸的可能性。他們使用有益於統一的政黨發展和國家行政權力的分權這兩種制度，來比較美國、德國與加拿大三個個案，認為確保聯邦法律和活動的有效實施，需要領導，一般是透過一個分權而統一的政黨制度，要甚於透過憲政權力的直接實踐。也顯示出沒有獨特的制度安排來保證一個統一聯邦制度的發展，構成特殊制度安排的基礎之基本原則，是在政府所有層級和部門之間鼓勵一種共生的關係。⁸⁴

見諸若干自稱是聯邦制的前蘇聯、南斯拉夫與捷克斯洛伐克，都在民主化過程

⁸⁰ 同前註，第165頁。

⁸¹ Montserrat Guibernau,周志杰譯，前引書，第63-68頁。

⁸² 威爾·金利克卡，〈聯邦主義是否能成為分離行動的有效替代方案〉，收入Percy B. Lehning編著，許雲翔、江珮君、葉錦娟、劉中文譯，《分離主義的理論》（台北：韋伯文化，2002年），第135-136頁。

⁸³ 同前註，第155-156頁。

⁸⁴ Peter C. Ordeshook & Olga Shvetsova, pp.28-38.

中崩潰了，聯邦制度是否容易引起少數民族的分離，產生了疑問？金利克卡提出了多民族聯邦不易成功的說法。他坦言聯邦主義容納自治的成功，或許會鼓勵少數民族尋求脫離，他認為將聯邦主義視為能提供容納民族差異的一個成功及長期的方案，這種觀念是錯誤的。多民族聯邦容易蒙上不穩定的陰影，聯邦制愈傾向多民族，愈肯定自治的要求，就愈強化少數民族與生俱來自治權的觀念。聯邦主義也提供少數民族自治的經驗，使他們對獨自單飛更有信心，而獲得承認的領土，則使他們假定擁有某些歷史權利的初步印象。但他仍表示聯邦主義通常是多民族國家中容納衝突民族的唯一方案，即使聯邦體系終將瓦解，它也會留下有關民主包容本質及價值的重要經驗，因此聯邦主義當然值得一試。聯邦主義最多提供了融合的希望，要使其實際可行，則需要相當程度的巧思、善意及好運。他悲觀的預言即使集合全世界的好運，多民族聯邦還是無法永存。⁸⁵

對於聯邦制中有否自由脫離的權力？惠爾考察了美國、加拿大、澳洲、瑞士四國的聯邦憲法中，均無關於地方政府有權單方面脫離聯邦，或中央政府有權開除地方的規定。他強調在實踐與法律上，任何現代聯邦憲法均找不到單方面脫離聯邦或開除的決定，只有蘇聯憲法賦予地方脫離聯盟的權利。⁸⁶對於聯邦運作所可能產生的危機，桂伯諾提出建議，如果要將聯邦視為一種政治的權宜之計，則結構與組成的變動是必然的。要維繫聯邦制度穩定不墜的基礎，不僅在於尊重內部多元性，更須體認其變動的本質。⁸⁷俄羅斯聯邦制是兼具民族與地域的聯邦制度，能否產生疏導與控制衝突的機制，是值得觀察的重點。

各國地方自治制度或基於聯邦制體制、地方發展，抑或為了適應各地或各民法的需求，因此，地方自治團體法律的來源，因成立背景不同而有所差異。聯邦制成立的權力基礎常受憲法所規範，為發展地方而成立者，其權力則常為法律所賦予。而為適應民族關係而成立的地方自治團體，其權力的取得，除了憲法的規範以外，偶爾也依賴條約的保障。綜合言之，地方自治權力的法的保障，主要是憲法保障及

⁸⁵ Percy B. Lehnig編著，許雲翔、江珮君、葉錦娟、劉中文譯，前引書，第 171-176 頁。

⁸⁶ 惠爾，傅增仁等譯，前引書，第 108 頁。

⁸⁷ Montserrat Guibernau，周志杰譯，前引書，第 77 頁。

法律保障。趙永茂教授做了歸類如下：⁸⁸

一、憲法保障：聯邦國家中的邦、州或省，是屬於高級地方自治團體，由憲法予以規定，使聯邦政府與各邦政府互相遵循。聯邦憲法對中央地方權限劃分的規定方式有三種：

- (一) 列舉聯邦的事權，將未列舉事權視為屬於各邦，遇有未列舉事權則歸於各邦，如美國、瑞士、德國採用此種方式。
- (二) 列舉各邦事權，而將未列舉事權視為屬於聯邦，遇有未列舉事權則歸於聯邦，如南非聯邦採用此一方式，目的是限制各邦而保護聯邦。
- (三) 列舉聯邦和各邦雙方的事權，如遇有未列舉事權發生時，視其性質有關於全國者屬於聯邦，關於地方者歸於各邦，加拿大即採用此一方式。

前述三種立法方式中，以第一種方式較為普遍。因為聯邦國家的各邦原本是獨立的，各有自主權，籌組聯邦時，除各邦自願將其一部份權力讓渡予聯邦外，其餘權力自為各邦所保留。德國學者稱這種各邦所保留的權力為「固有的統治權」。因而，聯邦國家的各成員的自治權，均由憲法予以規定。基此，俄羅斯聯邦憲法對聯邦中央的權限與中央與地方共有權限是採列舉式、未列舉者歸於地方，較接近第一種。

二、法律保障：也有許多地方團體的自治權由法律授予，受到法律保障。聯邦國家地方自治團體的區別，至少為兩級制的地方自治，即以構成聯邦的州為高級地方自治團體，而各州之縣市為低級地方自治團體。有關縣市自治權的保障，以美國為例，縣市的自治基本法為縣市憲章。⁸⁹

此外，從地區發展的觀點言之，也有學者主張為平衡各地區發展，避免落後地區更為落後，應經由特別法律，來處理各地區的不同事務與需求，以提供更多的彈性措施，並對落後地區或社會施以優惠作法，來弭平地區之間的差異性。⁹⁰俄羅斯幅員廣大，地區發展差異很大，自一九九四年聯邦中央與韃靼斯坦共和國所簽訂的

⁸⁸ 趙永茂，《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向》（台北市：翰蘆圖書出版，1998年），第16-23頁。

⁸⁹ 同前註。

⁹⁰ Charles A. Cross and Stephen K. Bailey, *Cross on Local Government Law* (London: Sweet & Maxwell, 1986), p. 69.

《俄韃條約》為始，聯邦中央與地區所簽署的四十六項雙邊條約即有類似的功能，但其不透明、不一致、部分還牴觸聯邦憲法，反而造成體制的紊亂，對憲政發展有負面的影響。

二、俄羅斯聯邦中央與地方的權力劃分

俄羅斯聯邦延續前蘇聯與沙皇帝國，其成員並不全然是「自動加入」，有些受到武力的征服。賴克曾說一九二一年至一九二二年時期的蘇聯也有尋求安全因素與保有地區認同的兩個基礎性條件，但是史岱潘反駁其說法，表示武力征伐的現象明顯存在。⁹¹現行俄羅斯憲法被稱為「不對稱聯邦制度」，不對稱的意涵有兩種：聯邦內部社經上的不對稱和協商的意涵，另外是憲法上明載聯邦內部不同次級單位的法律地位和特權之間的差異。史岱潘研究一九九〇年代以來十一個持續民主的聯邦制國家，認為俄羅斯作為一個多民族聯邦國家，它的不對稱的憲法結構並不是一個民主的例外，他表示所有的長期存在的多民族聯邦民主國家，在憲法上都是不對稱的。俄羅斯有很多雙邊條約的存在才是民主聯邦國家的一個例外，因為它們有牴觸聯邦憲法的本質。他舉出西班牙的不對稱的聯邦制度有「建立權力」的特徵，但是俄羅斯聯邦卻產生了「權力緊縮」的特徵。⁹²

新憲法第三章「聯邦結構」對俄羅斯聯邦的管轄範圍、俄羅斯聯邦與各主體共同管轄範圍作了詳細的規定，而在共同管轄事項上，聯邦主體擁有國家權力之一切全權（憲法第七十一、七十二、七十三條）。俄羅斯聯邦延續前蘇聯的民族國家聯盟的形式，以民族劃分部分的行政區域。新憲法第一章中規定其組成分為六種行政區：共和國、邊疆區、州、聯邦直轄市、自治州與自治區，均為權利平等之俄羅斯聯邦主體（憲法第五條）。第三章中對聯邦體制作了規定，俄羅斯聯邦由八十九個第一級行政單位（以下稱聯邦主體）組成，這些聯邦主體包括：

⁹¹ Alfred Stepan, "Russian Federalism in Comparative Perspective," *Post-Soviet Affairs*, vol. 16, no. 2 (2000), pp. 140.

⁹² Alfred Stepan, pp. 141-149.

表六 俄羅斯聯邦各主體一覽表

行政區名稱	數目	行 政 區
共和國 (Republics)	21個	阿迪蓋亞共和國(阿迪蓋亞)、阿爾泰共和國、巴什科特斯坦共和國、布里亞特共和國、達吉斯坦共和國、印古什共和國、卡巴爾吉諾－巴爾卡爾共和國、喀爾瑪克－哈爾姆－唐乞共和國、卡拉齊夫－切爾克斯共和國、卡累利阿共和國、科米共和國、馬里－艾爾共和國、莫爾多瓦共和國、薩哈共和國(雅庫特人)、北奧塞梯共和國、韃靼斯坦共和國(韃靼斯坦)、圖瓦共和國、烏德穆爾共和國、哈卡西亞共和國、車臣共和國、楚瓦什共和國－恰瓦什諸共和國。
邊區 (Krais)	6個	阿爾泰邊區、克拉斯諾達爾邊區、克拉斯諾亞爾斯克邊區、濱海邊區、斯塔夫羅波爾邊區、哈巴羅夫斯克邊區。
州(或省) (Oblasts)	49個	阿穆爾州、阿爾汗格爾斯格州、阿斯特拉罕州、別爾哥羅德州、布良斯克州、弗拉基米爾州、伏爾加格勒州、沃洛格達州、沃羅涅日州、伊萬諾夫州、伊爾庫茨克州、加里寧格勒州、卡盧加州、勘察加州、克麥羅沃州、基洛夫州、科斯特羅馬州、庫爾干州、庫爾斯克州、列寧格勒州、利佩茨克州、馬加丹州、莫斯科州、摩爾曼斯克州、下諾夫哥羅德州、諾夫哥羅德州、新西伯利亞州、諾木斯州、奧倫堡州、奧廖爾州、奔薩州、彼爾姆州、伯斯科夫州、羅斯托夫州、梁贊州、薩馬拉

		州、薩拉托夫州、薩哈林州、斯維爾德洛夫斯克州、斯摩陵斯克州、坦波夫州、特維爾州、托木斯克州、圖拉州、秋明州、烏里揚諾夫斯克州、車里雅賓斯克州、赤塔州、雅羅斯拉夫州。
聯邦直轄市 (Major Cities)	2個	莫斯科市與聖彼得堡市。
自治州 (Autonomous Oblast)	1個	猶太自治州。
自治區 (Autonomous Okrugs)	10個	阿金斯克布里亞特自治區、科米－彼爾姆自治區、科梁克自治區、涅涅茨自治區、泰麥爾（陀爾岡－涅涅茲）自治區、烏斯特－奧爾丁斯克布里亞特自治區、罕特－曼西自治區、丘可茨基自治區、艾溫克自治區、雅馬爾－涅涅茨自治區。

（資料來源：《俄羅斯聯邦憲法》第六十五條。）

（一）中央與地區的權力劃分

俄羅斯憲法規定為聯邦制，原則上，俄羅斯聯邦一方面作為一個整體的主體性、憲法和聯邦法律的統一和最高效力，聯邦領土的完整性和不受侵犯性；另一方面，聯邦由各平等的聯邦主體所構成，各聯邦主體擁有自己的憲法和法律，與聯邦實行權力劃分，在相互關係上一律平等。它對中央與地方的權力劃分採列舉聯邦中央、中央與地方共享的事權，而將未列舉的事權歸於各聯邦主體。

（1）中央（俄羅斯聯邦）的權力：聯邦憲法第七十一條規定聯邦所管轄的範圍有十八項，這十八項涉及整體性管理原則，包括：⁹³

（a）通過和修改聯邦憲法與聯邦法律，並監督其執行情況。

⁹³ 畢英賢譯，《俄羅斯聯邦憲法》，收入畢英賢主編，前引書，第462-463頁。

- (b) 聯邦之結構與領土。
- (c) 規範和保護人和公民的權利與自由，聯邦國籍；規範和保護少數民族的權利。
- (d) 設立聯邦立法、行政和司法權力機關體系、組織和活動程序；成立聯邦國家權力機關。
- (e) 聯邦之國家財產及其管理。
- (f) 確定聯邦政策基本原則及聯邦在國家、經濟、生態、社會、文化和民族發展方面的聯邦計畫。
- (g) 建立統一市場的法律原則；財政、貨幣、信貸及關稅調節，貨幣發行，物價政策原則；包括聯邦銀行在內的聯邦經濟部門。
- (h) 聯邦預算；聯邦稅捐；聯邦地區發展基金。
- (i) 聯邦能源系統，核子能源，核子分裂物質；聯邦運輸，交通道路，資訊和通信；太空活動。
- (j) 聯邦對外政策和國際關係，聯邦國際條約；戰爭與和平問題。
- (k) 聯邦對外經濟關係。
- (l) 國防和安全；國防生產；決定武器、彈藥、軍事裝備和其他軍用設備的出售與採購程序；有毒物質、麻醉劑的生產及其使用程序。
- (m) 聯邦的國家邊界、領海、領空、排他性經濟區和大陸棚之狀態並予以保護。
- (n) 司法制度；檢察機關；刑事、民事訴訟和仲裁訴訟立法；大赦與赦免；智慧財產之法律規範。
- (o) 聯邦法律衝突處理法。
- (p) 氣象勤務，標準規格，度量器，度量制，時間計算法；大地測量和繪圖；地理標之命名；官方統計和簿記核算。
- (q) 聯邦的國家獎賞與榮銜。
- (r) 聯邦國家服務。

(2) 中央（聯邦）與地區（聯邦主體）共同管轄的權力：聯邦憲法第七十一條明

列十四項如下：⁹⁴

(a) 確保各聯邦主體之憲法、憲章、法律及其他規範性之法律文件符合聯邦憲法與聯邦法律。

(b) 保護人及公民之權利與自由；保護少數民族之權利；確保法紀、法制、社會安全；邊境規則。

(c) 土地、地下資源、水及其他天然資源之擁有、利用與處置問題。

(d) 國家財產之劃分。

(e) 天然資源之利用；環境保護與經濟安全之確保；特殊保護自然區；歷史與文化古蹟之維護。

(f) 養育、教育、科學、文化、體育及運動之一般問題。

(g) 保健之協作問題；家庭、母親、父親及兒童之保護；社會保障，包括社會安全。

(h) 執行反災害、天然災難、流行病及其善後措施。

(i) 規定聯邦稅捐之一般原則。

(j) 行政、行政訴訟程序、勞動、家庭、住宅、土地、水域、森林立法，關於地下資源與環保之立法。

(k) 司法與執法機關之幹部；律師與公證制度。

(l) 保護人數極少之民族團體之傳統居住環境與生活方式。

(m) 規定國家權力與地方自治機關體制之一般組織原則；

(n) 協調聯邦各主體之國際與對外經濟聯繫，履行聯邦之國際條約。

(3) 地區（聯邦主體）的權力：根據憲法第七十三條規定，屬於各聯邦主體的權力，是於俄羅斯聯邦管轄範圍以及俄羅斯聯邦與聯邦主體共同管轄範圍所擁有的權力之外，由聯邦各主體行使全部國家權力職權。⁹⁵

三、俄羅斯聯邦體制的特點

⁹⁴ 畢英賢譯，《俄羅斯聯邦憲法》，收入畢英賢主編，前引書，第 463-465 頁。

俄羅斯的聯邦制有四項特點如下：

(1) 兼具民族聯邦與地方聯邦的特點：

俄羅斯聯邦有八十九個聯邦主體，聯邦主體分爲六種行政區，這種承繼自蘇聯時期俄羅斯共和國的行政結構，數量多、劃分複雜，在其他聯邦制國家也不多見。其聯邦主體混合了民族聯邦與地方聯邦二種型式，共和國、自治州與自治區各聯邦主體，是屬於民族聯邦制的特點；州、邊疆區與聯邦直轄市是屬於地方聯邦的特點。兩種聯邦主體的構成不同，佔人口多數的俄羅斯族大多居住在地方聯邦中。⁹⁶一九一八年七月俄羅斯聯邦召開第五次蘇維埃代表大會通過的第一部俄羅斯聯邦憲法，雖明確規定聯邦是建立在自治州的基礎上，實際上聯邦內部出現三種不同層次的自治實體：自治共和國、自治州和自治區。非自治實體指的是以俄羅斯人爲主所居住的地區。依行政區劃分的邊疆區和州，在一九九〇年六月以前不被承認爲聯邦主體。至一九九二年，俄羅斯聯邦的自治實體達三十二個，聯邦主體在發展過程中又形成各自不同的法律地位和權限，埋下聯邦主體之間紛紛爭取權利平等的肇因之一。聯邦提高自治區層級是一種事後的補救與承認的動作。聯邦行政區劃的複雜爲垂直與平行的聯繫造成困難。權利較大的主體不僅想要保持現狀還想獲得更多的權利，其他主體也向中央施壓以要求各主體權利的平等，新憲法確立了這種歷史上形成的多種類型的聯邦主體結構。

(2) 新主體加入、主體地位、邊界與名稱的更改：

聯邦憲法規定新主體的加入以及在其結構內形成新主體，依據憲法法律規定的程序辦理（第六十五條第二項）。聯邦主體的地位可依聯邦與聯邦主體之間根據聯邦憲法法律所達成之相互同意予以變更（第六十六條第五項）。對於聯邦各主體之間邊界的變更是採相互協議予以變更（第六十七條第三項），但還要交由聯邦委員會確認（第一〇二條第一項第一款）。聯邦主體改變名稱時，新名稱應記入聯邦憲法第六十五條（第一三七條第二項）。

⁹⁵ 同前註。

(3) 聯邦主體地位的比較：

蘇聯時期，憲法規定加盟共和國是主權共和國，有權退出聯盟，其地位較諸莫斯科、列寧格勒等大城市為高。過去，前蘇聯任一個加盟共和國之分離對蘇聯都會造成危害，現在八十九個平等的聯邦主體，其中任一個的分離較不能對聯邦形成重創，危及其存在，不能不說是俄羅斯聯邦汲取前蘇聯解體的教訓所致。

事實上，俄羅斯聯邦的行政區劃複雜，且經常在權力分享上有牴觸的機制。⁹⁷現行聯邦憲法規定聯邦各主體彼此平等（第五條第四項），除可制定本共和國憲法權利外（第五條第二項），不再是主權共和國，也未規定有權退出聯邦。儘管新憲法特別強調各聯邦主體的權利平等，但同時又賦予某些主體更多權利。其中，共和國被冠以「國家」的稱謂，可以制定共和國的憲法和法律，共和國有權規定其官方語言。相較之下，憲法卻未對其他主體作此規定，只允許它們制訂各自的憲章和法律。⁹⁸共和國、自治區和自治州是對居住在其領土上的重要的民族團體賦予特定政治權利；自治區雖然也被稱為「聯邦主體」，但是它們位於比較大的聯邦主體之中。各聯邦主體的差異茲表列如下：

表七 俄羅斯各聯邦主體權利比較表

	共和國	邊區、州、自治州	自治區
1.國家稱號	有	無	無
2.主體基本法	憲法	憲章	憲章
3.官方語言	有	無	無
4.其他（自治區在邊區或州內，其相互關係可依聯邦法律及自治區與相應邊區或州間之條約予以規範）	無	無	有

⁹⁶ 葉自成，《俄羅斯政府與政治》（台北：揚智文化，1997年），第165頁。

⁹⁷ Irina Busygina, "Federalism from Above," *Transitions (internet edition)*, vol.5, no.6, June 1998.

⁹⁸ 薛君度、陸南泉主編，前引書，第86-89頁。

(憲法第六十六條第四項)			
--------------	--	--	--

(製表：徐桂香)

聯邦為免受少數主體操縱，新憲法設立聯邦委員會，准許各聯邦主體均有名額相等的代表（二名）參加。等額代表制被許多學者視為是聯邦政府必不可少的因素，等額代表制是用以對抗多數專橫的一項保護措施，也是保障地方利益的一種方式。⁹⁹俄羅斯聯邦各主體之間的面積、人口、社經發展、自然資源之條件差異很大，聯邦委員會等額代表制的設計，使權力不至於被少數聯邦主體所操縱。

聯邦各主體之間若產生爭議，憲法設計由聯邦總統做最後裁決或送交相應法院審議。憲法第八十五條規定，聯邦各主體行政機構之間如遇有爭議，由聯邦總統利用爭議解決程序來解決，若無法取得協議性的解決，聯邦總統可將爭議的解決送交相應法院審議。憲法對於各主體行政機構文件如抵觸聯邦憲法與法律、與聯邦的國際義務，或在相應法院解決此一問題之前，損害人與公民的權利與自由，賦予聯邦總統有權終止該等文件的效力。

(4) 地區與聯邦中央權力的比較：

現行憲法對於俄羅斯聯邦體制中央與地區權力管轄範圍，區分為中央權力、地區權力以及中央與地區共有的權力。對前者與後者的權力都採取列舉式，唯地區的權力卻未採列舉式，僅說明凡在中央權力與中央與地區共有的權力之外者，都屬於地區權力的管轄範圍，主要係指涉及各聯邦主體的純地方性事務。但從權力劃分的範圍來看，中央權力以及中央與地區共有權力已經相當廣泛，如關於地區重大問題之稅收、交通、環境、資源、環保、軍事、安全、經濟與財政政策、法律調節關係以及總統發布之命令等規定，留給地區的權力十分有限，制約地區的權限。

聯邦行政機關可以設置地方機關，指派人員執行公務。在不違反聯邦憲法與聯邦法律之下，聯邦行政機關可以依其與主體行政機關之協議，將部份權力委讓給後者行使；主體行政機關也可以按其與聯邦行政機關之協議，將部份權力委讓給後者

⁹⁹ 惠爾著，傅曾仁等譯，前引書，第 110-113 頁。

行使（憲法第七十八條第一、二、三項）。

聯邦中央與各聯邦主體之間管轄事項與權力之劃分，現行憲法規定按現行憲法、聯邦以及其他有關管轄事項與權力劃分條約行使（憲法第十一條第三項）。對於中央與地區爭議的仲裁，由聯邦總統利用爭議解決之程序解決，如未能達成協議解決，聯邦總統可將爭議之解決送交相應法院審議（憲法第八十五條第一項）。

小結

葉爾欽於一九八〇年代末期，爲了與戈巴契夫鬥爭，極力拉攏地區的政治菁英。他高喊拋棄中央集權式的管理，呼籲地區爭取主權，獲得了地區首長的熱烈擁護，卻埋下了爾後地區爭權、抗拒中央的後果。俄羅斯聯邦獨立後，同時實施民主與市場資本主義的改革路線。俄羅斯民主轉型初期，協議轉型的現象也相當顯著。俄羅斯於改革初期所推出的多項政治協議，包括《聯盟條約》、《聯邦條約》、《聯邦憲法》、《公民協定》、《俄韃條約》與一系列的權力分享條約。除了憲法是強制接受的類型，其餘都是以協商妥協的方式所產生，並且成功遏止了分離主義的蔓延。葉爾欽利用這些協議限制了政治菁英的活動範圍、使轉型的議程窄化，並使民眾動員和極端民族主義的力量邊緣化。聯邦憲法實施後，規範了國家政治運作的原則，政治菁英同意以選舉作爲遊戲規則。但是，俄韃條約的簽訂雖塑造了「韃靼斯坦模式」，制止韃靼斯坦的分離，卻也造成其他地區爭相模仿，產生一系列權力分享條約，造成尾大不掉的局面。俄羅斯的國家的根本大法以強制接受方式通過，也是造成後來政局不穩定的因素之一。前述協議雖然發揮了短時期立竿見影的功效，但也對俄羅斯制度的發展產生了負面作用。

俄羅斯聯邦憲法實施不對稱的聯邦制度，不僅沒有解決蘇聯聯邦制的問題，而且多數保留了現狀。它兼具民族與地區聯邦的特徵，八十九個聯邦主體的地位在憲法上與實質上的權利不相符，使得主體爭權的情形始終不斷。國會兩院制的結構設計，上院（聯邦委員會）直接關切到地區的事務，它所擁有的特殊權利，使它得以保護地區的特權，有利於減緩問題的緊張性。這種設計使聯邦主義有了部分實踐，

確保了聯邦主體都有公平的代表權。¹⁰⁰同時，在一九九六年和一九九七年間，地區行政首長透過地方選舉鞏固權力，再加上獲得國會上院的代表席位，聯邦政府對他們的控制力更急遽削弱。¹⁰¹地區首長在經濟發展不佳的情況下，又無法獲得中央足夠的財政補助，於是各憑本事向中央要權。一九九四年以後，聯邦政府與地區另以雙邊條約作為規範，使得憲法條文受到忽視。其癥結是因為中央與地區之間的討價還價是在憲法條文的界線之外發生的，其聯邦制度是立基於上層權力菁英的運作，聯邦主義精神尚未在社會中深植，成為權力遊戲的一部份。¹⁰²俄羅斯的聯邦制度還在發展之中，協議轉型使初期的民主轉型議程窄化，降低大規模暴力對峙的可能性。政治菁英深深體會了選舉是獲得決策權力的不二法門，因此崛起了一批中央與地區的政治菁英。中央與地區－特別是民族共和國－及其政治菁英的互動關係，較諸以往更加複雜，下一章將對此深入探討。

¹⁰⁰ Thomas F. Remington, p.63.

¹⁰¹ 中國時報，87年9月1日，第3版。

¹⁰² Irina Busygina.