

# 俄羅斯府會之爭的探討

李 玉 珍

(國立政治大學國際關係研究中心  
第一所助理研究員)

## 摘 要

俄羅斯聯邦於一九九一年獨立後，其府、會關係即經常處於緊張、對峙狀態。一九九三年之前的府會爭執焦點，在於新憲法的制訂及經濟改革路線的選擇。葉爾欽在這場鬥爭中以武力強行解散國會，贏得最後勝利。

一九九三、九五年的「國家杜馬」選舉中，反對派（民族主義分子、共產黨）取得多數，使國會持續它與總統的對抗。在總統方面，葉爾欽雖然再次贏得九六年的總統選舉，但他的聲望已不如從前，且健康情形每下愈況，而無法再以強硬手段對付國會。而在持續不斷的府會鬥爭中被犧牲的正是俄羅斯改革過程中最重要的立法、行政效率。

關鍵詞：俄羅斯憲法、國會選舉、國家杜馬、總統選舉

\* \* \*

## 壹、前 言

去（一九九七）年十月，俄羅斯國會下議院「國家杜馬」（State Duma）在共產黨籍代表的主導下，再度醞釀對政府提出不信任案的表決。導致此項不信任案的近因是反對派對政府提出的一九九八年國家預算案不滿，遠因則是長久以來立法與行政機關之間的不合與摩擦。

倒閣危機在由總統、總理與國會上、下議院兩院主席組成「四人委員會」，葉爾欽並作出積極回應後，包括：一、每月定期舉行「四人委員會」，每季舉行兩次「圓桌會議」；二、同意成立協調委員會解決國會兩院與總統在「政府法」上的分歧；三、成立由兩院和政府代表組成的三方特別委員會，以制訂、實施住屋與公用事業改

革的機制；四、責成有關電視台與廣播電台播放「國家杜馬」製作的反映國會動態的節目；五、收回「稅收法」草案；十月廿二日俄共議員團在「國家杜馬」中撤回了不信任案的表決，使持續了一段時間的政府危機得到舒緩。<sup>①</sup>

俄羅斯聯邦於一九九一年八月宣布獨立，並於同年十二月主導蘇聯的解體後，其府、會關係即經常處於緊張對峙狀態。造成府會衝突的主要癥結在於：舊的權力結構瓦解後，在新的政治權力制度化過程中，總統與國會意圖擁有對此一過程的主導權，從而主導俄羅斯的政治、經濟發展方向。亦即，總統與國會對政治權力的爭奪造成府會關係的長期不合。本文將先敘述府會衝突的過程，再從國會的政治生態、總統權力的消長等角度來探討府會衝突為何持續不斷。

## 貳、俄羅斯的府會衝突

### 一、一九九三年以前的府會之爭

一九九一年底蘇聯解體後，葉爾欽急欲在俄羅斯境內推展他的政治、經濟改革。在政治方面，俄羅斯將成爲單一國家、成爲聯邦制、或成爲邦聯制國家？俄羅斯將採用總統制、抑或議會制的政治體制？如何界定與保障少數團體與多數團體的權利等等，都有待解決，因而制訂一部新憲法以保障民主改革順利進行成了當務之急。在經濟方面，主要是擬訂有效改革政策以挽救沈痾已久的經濟形勢。而國家體制與經濟改革政策的選擇成了總統與國會之間的最大爭執焦點。

俄羅斯於一九九〇年即開始新憲法的制訂工作，其間公布過四份官方憲法草案（分別於一九九〇年八月、一九九一年十月、一九九二年三月、一九九二年十一月）供民衆公開討論。及至一九九三年四月，葉爾欽斷然推出一份總統的憲法草案，包括：以兩院制國會代替現行國會；國會僅能對總統提名的總理人選行使同意權，內閣閣員的任命僅須與上議院協商、同意即可；總統有權解散國會，並指定新選舉；廢除副總統職位等。<sup>②</sup>總統權力在此一憲法草案中被極度擴張，也引起反對派的極度不滿。

在經濟改革政策上，葉爾欽選擇了激烈的改革方案——「休克療法」（Shock Therapy），並於一九九二年初開始全面開放物價、實施大規模私有化。然而改革並沒有達到預期目標，反造成物價上漲、人民生活水準急劇下降。

由於對新憲法、經濟改革方案無法取得共識，俄羅斯國會與總統即展開一連串的攻防戰：

（一）在第六次「人代會」（一九九二年四月六日～二十一日）中猛烈抨擊總統提出的「休克療法」經濟改革方案；

註① 此一倒閣危機過程、協調經過，參閱：*Rossiiskie Vesti*, Oct. 21, 1997, pp. 1~2；*Rossiiskie Vesti*, Oct. 23, 1997, p. 1；光明日報（北京），一九九七年十月廿三日，版三。

(二)第七次「人代會」(一九九二年十二月一日~十四日)召開時,執行總理蓋達(Egor Gaidar)被迫去職,葉爾欽也僅以些微差數險遭彈劾;

(三)第八次「人代會」(一九九三年三月十日~十三日)召開時,通過了限制總統權力的決議,此舉遭到葉爾欽的激烈反擊。葉爾欽於三月廿日發表「告人民書」,指出任何取消總統命令與政府決議的決定均不具法律效力;並宣布在俄羅斯實施「總統特別治理」,解除「人代會」實權,同時將於四月十五日舉行公民投票,讓俄羅斯公民決定是否信任總統、是否提前改選國會;

(四)「人代會」於一九九三年三月底再度召開,會中分別提出了彈劾總統與罷免議長的議案,結果均未能通過。

在如此紛擾的政治形勢中,俄羅斯於一九九三年四月舉行了公民投票,其結果顯示了葉爾欽在民意上稍佔上風:58%信任總統;52.9%贊同總統與政府的政策;32.6%同意提前改選總統;41.4%同意提前改選人民代表。<sup>②</sup>

一九九三年九月廿一日,葉爾欽簽署「關於階段性的憲法改革」命令,並發表「告俄羅斯人民書」,宣布立即中止人民代表大會和最高蘇維埃的立法、管理與監督職能,不再召開人代會,廢除人民代表的權力,並將於同年十二月十一、十二日舉行新的國會選舉;在此之前,全俄羅斯依總統命令與政府決議行事。針對此一狀況,以哈斯布拉托夫(R. Khasbulatov)為首的最高蘇維埃隨即召開緊急會議並通過決議,宣布葉爾欽發表的總統令違反憲法,因此停止葉爾欽的總統職務,即日起由副總統魯茨柯伊(A. Rutskoi)代行總統職權。政府與國會的對立達到最高點。九月廿四日,葉爾欽調動軍隊,包圍國會所在地「白宮」;十月四日,在葉爾欽命令下,「白宮」遭到轟擊,哈斯布拉托夫與魯茨柯伊步出「白宮」投降,整個事件落幕。葉爾欽在府會之爭中以武力贏得勝利,也象徵府會之爭第一階段的結束。

## 二、新國會與總統的抗爭

在一九九三、一九九五年兩屆新國會的選舉中,反對勢力始終佔有優勢,因而從一九九四年至一九九七年,總統與立法機關的摩擦始終存在。府會之間的較大衝突包括了:

(一)一九九四年一月俄羅斯政府人事改組中,因經改政策受到國會強烈抨擊,使得第一副總理兼經濟部長蓋達、第一副總理舒梅科(V. Shumeiko)、費奧多羅夫(Boris Fedorov)等三人被迫離職,「休克療法」的經改路線基本上中斷。

(二)一九九四年二月廿三日,「國家杜馬」通過大赦令,釋放了在「白宮事件」中

註② 有關新憲法的制訂過程、重大分歧,請參閱:Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, Reprinted (New York: Routledge, 1994), pp. 79~83.

註③ 該次公投之投票率為64.6%,公投之結果與分析,詳見: *Sovetskaya Rossiia*, April 29, 1993, p. 2.

被捕下獄的前最高蘇維埃主席哈斯布拉托夫與前副總統魯茨柯伊。<sup>④</sup>葉爾欽爲了順利推行他所提倡的「公民和睦協定」(The Agreement on Civil Peace)，<sup>⑤</sup>祇得接受「國家杜馬」的大赦決議。

(三)一九九四年底，葉爾欽下令軍隊進兵車臣。「國家杜馬」於一九九五年一月十一日召開的特別會議中，提出一連串憲法修正案及法案，包括：禁止在俄羅斯聯邦內動用武力，除非該地區被正式宣布進入緊急狀態；禁止政府利用一九九五年第一季預算基金支付戰事支出。但這些法案均未獲通過。<sup>⑥</sup>

車臣危機除了加深府會之間的決裂，也使一向支持葉爾欽的民主派人士與葉爾欽決裂。如「俄羅斯選擇」的領導人蓋達公開表示在下次俄羅斯總統選舉(指一九九六年的總統選舉)中，將不再支持葉爾欽，並直言車臣戰事對俄羅斯軍隊內部團結、俄羅斯經濟與民主發展帶來負面影響。<sup>⑦</sup>而一向反葉爾欽的「自由民主黨」領導人齊里諾夫斯基(V. Zhirinovsky)以民族主義爲訴求，則贊同葉爾欽的出兵行動。

(四)一九九五年六月，車臣游擊隊於布丹諾夫斯克劫持人質，造成軍、民死傷慘重。「國家杜馬」於六月廿一日集會中，進行對政府的不信任投票，結果以贊成票二百四十一票，反對票七十二票，棄權廿票，通過不信任案。<sup>⑧</sup>

由於葉爾欽重申他對政府的信任，而若「國家杜馬」再次通過對政府的不信任案，他將行使解散「國家杜馬」的權力。因而總統與「國家杜馬」在此一不信任危機中都互相讓步，包括六月廿九日葉爾欽在俄羅斯安全委員會會議上嚴厲批評政府，並於次日解除了副總理葉戈羅夫(Nikolai Egorov)、內政部長葉林(Viktor Erin)、聯邦反情報局局長斯捷帕申(Sergei Stepashin)(三人皆爲主戰派)的職務；而「國家杜馬」於七月一日就政府不信任案再次投票時，則以同意一八九票、反對一〇

註④ 依據一九九三年十二月通過的俄羅斯憲法規定，「國家杜馬」有權宣布大赦(一〇三條第六款)；總統則擁有特赦的權力(八十九條第三款)。見畢英賢譯，「俄羅斯聯邦憲法」(附錄四)，畢英賢(主編)，俄羅斯(台北：政大國關中心，民國八十三年)，頁四七一、四七六。以下有關一九九三年俄羅斯憲法條文之引用，皆參考此一譯文。

註⑤ 「公民和睦協定」係於一九九四年四月廿八日簽署，其內容有：簽訂各方不能修改現行憲法；不能發起旨在提前選舉聯邦權力機構的政治活動；簽訂者還要承諾不以暴力解決問題。見人民日報(北京)，一九九四年四月七日，版六。對此一協定的討論，可參閱：Vera Tolz, "The Civil Accord: Contributing to Russia's Stability," *RFE/RL Research Report*, Vol. 3, No. 19 (May 13, 1994), pp. 1~5.

註⑥ *Rossiiskie Vesti*, January 12, 1995, p. 1; Robert Ortung, "A painful price," *Transition*, Vol. 1, No. 3 (March 15, 1995), p. 5.

註⑦ *The Christian Science Monitor*, January 11, 1995, p. 7; *Izvestiia*, March 7, 1995, p. 2.

註⑧ *Rossiiskie Vesti*, June 22, 1995, p. 1; *Pravda*, June 22, 1995, p. 1. 依俄羅斯憲法條文一一七條第三款規定：「國家杜馬」可以表示對俄羅斯聯邦政府之不信任。對俄羅斯聯邦政府不信任之決議案獲「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示俄羅斯聯邦政府總辭，或解散「國家杜馬」。

九票，棄權四十七票未能通過，<sup>⑨</sup>政府危機暫告段落。

(五)一九九六年三月十五日，「國家杜馬」通過兩項決議，宣布：1. 俄羅斯聯邦最高蘇維埃一九九一年十二月十二日關於廢除蘇聯聯盟條約的決議無效；2. 一九九一年三月十七日關於維持蘇聯存在的公民投票結果有效。這兩項決議雖不具有法律效力，也無法使蘇聯死而復生，但卻使俄羅斯府會之爭再起波瀾，也引起了前蘇聯加盟共和國、現為獨立國家政府的反對，認為這是對他們國家獨立與主權的干涉。葉爾欽也立即發表聲明指出，這兩項決議帶給俄羅斯政治與法律死路，並保證俄羅斯維持自己的立場，並遵守已簽訂的條約。<sup>⑩</sup>

(六)一九九六年十一月，葉爾欽動了心臟手術，一九九七年初再以肺炎入院，反對派人士即一再督促葉爾欽應退休。「國家杜馬」的反對派議員也意圖以健康不佳為由，逼迫葉爾欽下台。一月廿三日，「國家杜馬」投票通過動議，內容包括：終止葉爾欽的總統職務，並由總理代行其職，及要求提前舉行總統大選。<sup>⑪</sup>

(七)一九九七年三月六日，葉爾欽向國會兩院聯席會議發表了年度的國情諮文，隨即於十一日發布命令，指示總理切爾諾梅爾金改組政府，並於一周內向他提交有關名單。十二日，「國家杜馬」通過決議，對總統為改善內閣表現和繼續推行經濟改革而下令進行的政府改組提出譴責，並稱此一行動將會給國家帶來災難。<sup>⑫</sup>

綜上所述，府會之爭的焦點在於對政治、經濟改革政策的意見分歧，國會動輒祭出彈劾案、不信任案，或迫使政府進行人事更動。而在府會鬥爭過程中，並沒有絕對的贏家，主要是因為國會政治生態演變及總統權力消長的影響。

### 叁、俄羅斯國會的政治生態

俄羅斯國會的發展基本上以一九九三年為分界點，之前為俄羅斯人代會、最高蘇維埃，其後則為兩院制的「聯邦會議」(The Federation Council)與「國家杜馬」(The State Duma)。「聯邦會議」係由俄羅斯聯邦八十九個主體各派兩名代表參加，「國家杜馬」則由選舉產生，本文在論及一九九三年以後的俄羅斯國會時，主要是指「國家杜馬」。

#### 一、一九九〇年～九三年的國會

一九九〇年三月，俄羅斯進行其新國會「俄羅斯人民代表大會」(Russian Congress of People's Deputies，以下簡稱「人代會」)的選舉，這次選舉的特色是首次開放了社會團體可以依法推出候選人參與競選，使當時一些不容於共產黨的自由

註⑨ *Izvestiia*, June 29, 1995, p. 1; *Pravda*, July 4, 1995, pp. 1~2; 人民日報，一九九五年七月五日，版六。

註⑩ *Rossiiskie Vesti*, March 19, 1996, pp. 1~2; *Pravda*, March 20, 1996, p. 1.

註⑪ 明報(香港)，一九九七年一月廿三日，版A二。

註⑫ *Rossiiskie Vesti*, March 11, 1997, p. 2; 大公報(香港)，一九九七年三月十三日，版A六。



派人物得以投入競選行列。<sup>⑬</sup>

根據俄國學者索比亞寧 (A. Sobyenin) 的研究顯示，這些新任「人代會」代表中，46%可被歸類為改革者，反改革者有54%。<sup>⑭</sup>在派系 (faction) 的分類上，<sup>⑮</sup>「人代會」於一九九二年四月召開第六次大會時，計有十三個派系正式註冊，根據每一派系所宣稱的立場，約有三百四十名代表為民主派；一百廿四名為中間派；三百五十三名為保守派。然由實際的投票行為中顯示，只有二百四十名代表可被歸類為民主派；二百廿七名代表為立場不定者；另五百七十一名為極端保守派，可見保守派是「人代會」中的最大勢力。<sup>⑯</sup>

## 二、一九九三年以後的俄羅斯國會

### (一)一九九三年十二月第五屆「國家杜馬」<sup>⑰</sup>選舉

鑑於保守派在舊國會中佔居優勢，並對總統的政策產生牽制，一九九三年新憲法中將國會訂為上、下議院：上議院「聯邦議會」由俄羅斯聯邦的八十九個主體各派出兩名代表參加（原則上以該主體的行政與立法首長為代表）。下議院「國家杜馬」的四百五十名代表則以選舉產生，一半名額在選區中以多數決方式產生，另一半名額則由參與選舉且得到5%以上選票的政黨、選舉聯盟、集團等，以政黨比例代表方式分配。

註<sup>⑬</sup> 於一九八七年十一月被罷黜了的莫斯科市黨委第一書記職務的葉爾欽 (B. Yeltsin) 即是據此成為候選人，並當選「人代會」代表，進而於同年六月當選「最高蘇維埃」(Supreme Soviet) 主席，從而展開他在俄羅斯政壇上的另一高峰，與當時的戈巴契夫 (M. Gorbachev) 分庭抗禮。

註<sup>⑭</sup> A. Sobyenin, *Political Changes Among Russian Deputies: Parliaments in Transition* (San Francisco: Westview press, 1994), p. 186; cited from: <http://www.nns.ru/structura/dumhist3.html>.

註<sup>⑮</sup> 至少需有五十名代表始能組成一個派系，一九九二年中期以後，每一名代表祇准註冊成爲一個派系的成員。見：Richard Sakwa, *op cit.*, p. 61.

註<sup>⑯</sup> *Idem.*, 有關俄羅斯「人代會」歷次大會中，代表們投票行為的研究、保守派與改革派的勢力消長問題，請參閱：Thomas F. Remington, Steven S. Smith, D. Rodreick Kiewiet, and Moshe Haspel, "Transitional Institutions and Parliamentary Alignments in Russia, 1900~1993"; Alexander Sobyenin, "Political Cleavages Among the Russian Deputies," in Thomas F. Remington, ed., *Parliaments in Transition: The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe*, (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 159~215.

註<sup>⑰</sup> 在帝俄時期，沙皇尼古拉二世為因應國內政治改革要求，緩和俄國人民反抗情緒，於一九〇五年底，開始立法機關的籌備、選舉。根據其一九〇五年十二月頒布的「選舉法」及次年五月頒布的「基本法」規定，俄國的立法機關係由兩院組成：上院「國務院」(Council of State)，下院「國家杜馬」(State Duma)。自一九〇六年五月召開第一屆「國家杜馬」會議，至一九一七年三月沙皇政府被推翻，總計產生過四屆的「國家杜馬」。見李邁先，*俄國史* (台北：正中書局，民國七十九年)，頁三五二~三五五。由於在俄國史上曾經有過四屆的「國家杜馬」，一九九三年十二月「國家杜馬」的選舉雖為俄羅斯聯邦的第一次，但在俄文出版品中向來稱它為第五屆「國家杜馬」。

依葉爾欽的構想，上議院的當然代表中有不少是由他直接任命的地區行政首長，自然配合程度較高，使他較易掌控上議院的動向。在「國家杜馬」的選舉上，由於增加了政黨比例代表的席次，若由民主派人士組成有力的競選團體，並贏得多數選票，則下議院由民主派掌控亦不無可能。

在一九九三年十二月的新國會選舉前，由蓋達領導、支持葉爾欽總統的「俄羅斯選擇」(Russian Choice)聯盟曾雄心勃勃地想在新國會選舉中取得50%以上的議席。但投票結果，民主派團體紛紛落敗，反而是左派、民族主義團體獲得大勝(請參見表一)。

表一 一九九三年十二月第五屆「國家杜馬」選舉中  
得票率在5%以上的政黨與團體及所獲席次

	黨團名稱	得票率	政黨比例席次	單一選區席次
1	俄羅斯自由民主黨	21.17%	59	11
2	「俄羅斯選擇」聯盟	14.33%	40	56
3	俄羅斯聯邦共產黨	11.46%	32	33
4	「俄羅斯婦女」	7.51%	21	4
5	俄羅斯農民黨	7.38%	21	26
6	「雅博拉卡」聯盟	7.26%	20	13
7	俄羅斯統一與和諧黨	6.22%	18	9
8	俄羅斯民主黨	5.10%	14	7

資料來源：<http://www.nns.ru/structura/res93.html>；ITAR-TASS, Dec., 25 1993, Cited from Vera Tolz, "Russia's Parliamentary Elections: What Happened and Why," in *RFE/RL Research Report*, Vol. 3, No. 2, Jan. 14, 1994, p. 3.

附註：此次計有廿一個黨、團參與競選政黨比例代表的席次，見：*Izvestia*, Nov. 9, 1993, p. 2.

## (二)一九九五年十二月第六屆「國家杜馬」選舉

由於反對勢力在一九九三年的「國家杜馬」選舉中，藉由政黨比例代表獲得較多席次，因而在一九九五年「國家杜馬」改選之前，葉爾欽有意降低政黨比例代表在下議院席次中的比重(減至三分之一或者完全取消)，因而與立法機關在代表如何產生(上議院)與選舉辦法上發生諸多摩擦。<sup>註⑧</sup>但最後仍基本上維持上一屆國會代表的產

註⑧ 有關一九九五年十二月俄羅斯國會選舉前，針對代表產生方式與選舉辦法的爭議，可參閱：畢英賢，「俄羅斯國會改選之研析」，*問題與研究*(台北)，第三十五卷第四期(民國八十五年四月)，頁二九～三〇；Robert W. Orttung, "Battling Over Electoral Laws," *Transition*, Vol. 1, No. 15 (Aug. 1995)；*Rossiiskie Vesti*, April 22, 1995, pp. 1~3；*Rossiiskie Vesti*, Sept. 26, 1995, pp. 1~2；*Rossiiskie Vesti*, Oct. 26, 1995, p. 1；*Rossiiskie Vesti*, Nov. 15, 1995, p. 1；*Rossiiskie Vesti*, Nov. 29, 1995, p. 1.

生辦法，亦即：上議院「聯邦會議」的代表由各主體的行政與立法機關各派出一名代表組成；下議院「國家杜馬」仍維持四百五十席，其中二百廿五席由單一選區選出，另二百廿五席由政黨比例代表產生。

一九九五年國會選舉結果顯示，反對派仍在「國家杜馬」中位居多數，尤以俄羅斯共產黨的勢力增加最多。（請參閱表二）

表二 一九九五年第六屆「國家杜馬」選舉結果

類別	政黨名稱	得票率%	比例代表席次	單一選區席次	總席位
左派政黨	• 共產黨 (Communist Party)	22.30	99	58	157
	• 共產黨人—工人的俄羅斯 (Communist-Workers' Russia)	4.53		1	1
	• 農民黨 (Agrarian Party)	3.78		20	20
	• 權力歸於人民 (Power to the people)	1.61		9	9
支持改革的政黨	• 雅博拉卡 (Yabloko)	6.89	31	14	45
	• 工人的自我政府 (Worker's Self-Government)	3.98		1	1
	• 俄羅斯民主選擇 (Russia's Democratic Choice)	3.86		9	9
	• 前進，俄羅斯 (Forward, Russia!)	1.94		3	3
	• Pamfilova-Gurov-Lysenko	1.60		2	2
	• 6個其他政黨	1.39		3	3
支持政府的政黨	• 我們的家園俄羅斯 (Our Home is Russia)	10.13	45	10	55
	• 芮布金集團 (Bloc of Ivan Rybkin)	1.11		3	3
民族主義政黨	• 自由民主黨 (Liberal Democratic Party)	11.18	50	1	51
	• 俄羅斯社區大會 (Congress of Russian Communities)	4.31		5	5
	• 強權 (Derzhava)	2.57		0	0
	• 其他4個政黨	1.88		1	1
中間派政黨	• 工人聯盟 (Union of Labor)	1.55		1	1
	• 兩個其他政黨	0.83		1	1
利益團體、地區政黨、其他	• 俄羅斯婦女 (Women of Russia)	4.61		3	3
	• 俄羅斯生態黨 (Kedr)	1.39		0	0
	• 俄羅斯統一與和諧 (Russian Unity and Concord)	0.36		1	1
	• 13個其他政黨	3.50		2	2
獨立候選人				77	77

資料來源：Rossiiskaya gazeta, Jan 6, 1996, pp. 4~7; Richard Sakwa, "The Russian Elections of December 1993," *Europe-Asia Studies*, No. 2 (March 1995), p. 210, Cited from: Robert W. Orttung, "Duma Elections Bolster Leftist Opposition," *Transition*, Vol. 2, No. 4 (Feb. 23, 1996), p. 7.



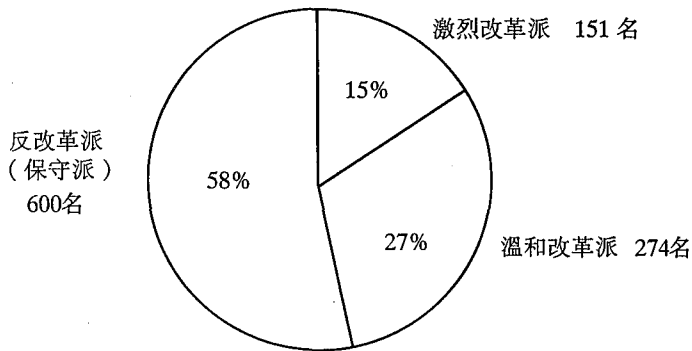
(三)國會的政治生態

就國會的政治生態而言，無論是一九九〇年、一九九三年或一九九五年選出的國會，其代表的政治立場基本上以保守派佔居多數（請參見圖一、圖二、圖三）。

在兩次國會改選中，左派勢力大有斬獲（參見表三），相對地，右派席次則減少許多。

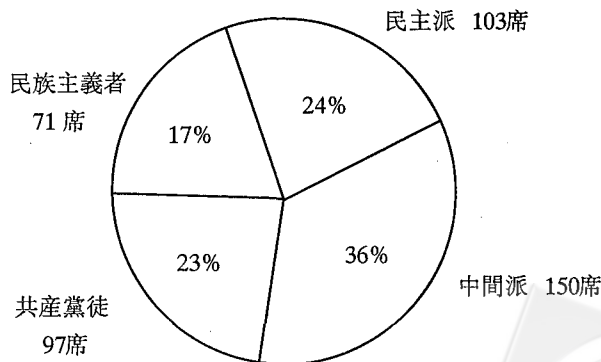
總之，兩次的選舉結果註定了「國家杜馬」不可能與葉爾欽總統在政、經政策上作密切的配合，而總統權力雖然在一九九三年憲法中被擴張了，但反對派憑藉其在國會中的多數優勢仍能與他抗衡。

圖一 1993年時俄羅斯人代會代表的政治立場



資料來源：<http://www.nns.ru/structura/dumhist3.html>

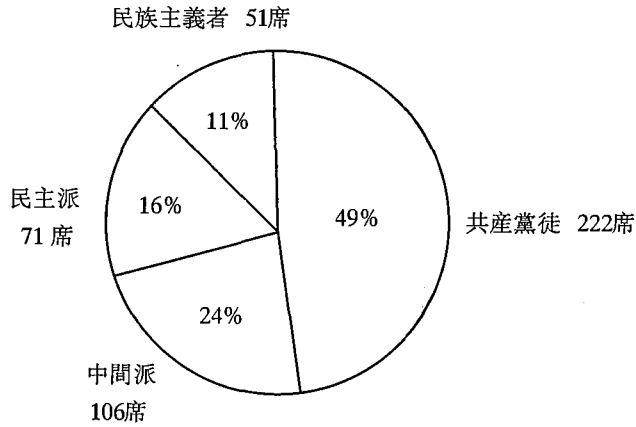
圖二 第五屆「國家杜馬」代表於任期屆滿時的政治立場



資料來源：<http://www.nns.ru/structura/dumhist4.html>



圖三 第六屆「國家杜馬」代表於一九九五年底選出時的政治立場



資料來源：<http://www.nns.ru/structura/dumhist5.html>

表三 左、右派在國會選舉後的勢力消長

年份	席 位 數 與 所 佔 比 例		
	左 派	中 間 派	右 派
1993年	176 ( 39.2% )	146 ( 32. % )	127 ( 28.3% )
1995年	267 ( 59.3% )	109 ( 24.3% )	74 ( 16.4% )
1995與1993比較	+91 ( +20.0% )	-37 ( -8.24% )	-53 ( -11.8% )

資料來源：*Izvestia*, Dec. 23, 1995, p.4.

## 肆、俄羅斯總統權力的消長

一九九三年亦可視為是葉爾欽總統權力消長的分界點。九三年之前，葉爾欽憑藉他的民意支持，強力摧毀與他對抗的國會，並在新頒的憲法中確定總統的無上權力。然而在九三年後，他的民意支持逐漸下滑，健康狀況走下坡，而難有從前的強勢作為。

### 一、總統權力擴張

在俄羅斯聯邦的民主改革過程中，葉爾欽迅速向總統制推進，包括裁減舊機構、創建新機構，<sup>①</sup>並積極擴張總統權力。

俄羅斯總統的權力在一九九三年俄羅斯新憲法有明顯擴大，<sup>②</sup>包括：依總理之建議，任、免政府人事（八十三條第五款）；總理的任命則由總統提名，「國家杜馬」

註① Richard Sakwa, *op cit.*, pp. 50~53.

註② 可參閱下列文章的討論：Philip G. Roeder, "Varieties of Post-Soviet Authoritarian Regimes," *Post-Soviet Affair*, Vol. 10 (Jan-March 1994), pp. 94~96.

行使同意權（八十三條第一款）；有權批准俄羅斯聯邦軍事準則，並任、免最高元帥（八十三條第八、十一款）。新憲法並賦與總統特別立法權，只要不抵觸聯邦憲法與法律，總統可以不受限制的下命令（九〇條）。事實上，在內閣成員、軍事指揮官、安全會議、總統幕僚的任免上，國會毫無置喙餘地。

針對新制的國會而言，爲了避免國會兩院採取對抗總統的聯合行動，兩院分別開會（一〇〇條），加上兩院處於不同建築物內，串聯行動也較難產生。在國會對總統的彈劾權上（九三條），總統只要掌握了「國家杜馬」的三分之一，或「聯邦會議」的三分之一、或最高法院的一半（其成員由總統任命）、或憲法法庭（成員亦由總統任命），則總統無須擔憂彈劾案的成立。相對於總統彈劾權，總統解散「國家杜馬」的規定則較爲寬鬆，只要「國家杜馬」三次否決總統的總理提名人選、或在三個月通過兩次對政府的不信任案，總統即有權宣布解散「國家杜馬」，並指定新選舉（一一一條、一一七條）。

一九九三年俄羅斯憲法保障了總統權力凌駕於國會之上，然而此後的府會關係發展並有呈現一面倒現象，除了前述兩次國會選舉中反對派佔居優勢，使國會政治生態傾向反葉爾欽外，葉爾欽個人聲望在九三年後逐漸滑落，加上健康狀況不佳，都使他無法再以強硬手段對付不聽話的國會。

## 二、葉爾欽聲望下滑

葉爾欽在一九九一年六月的總統選舉中，於第一回合即贏得超過50%的選票（參見表四），使他握有極大的民意基礎，而在一九九一年「八月政變」中，得以號召俄羅斯民眾起而對抗政變者。「八月政變」結束後，葉爾欽個人的政治聲望已凌駕蘇聯總統戈巴契夫。

表四 一九九一年俄羅斯總統選舉結果

候選人	得票率%
1. 葉爾欽 (Boris Yeltsin)	57.30
2. 芮茲柯夫 (Nikolai Ryzhkov)	16.85
3. 齊里諾夫斯基 (Vladimir Zhirinovskii)	7.81
4. 圖里耶夫 (Aman Gel'dy Tuleev)	6.81
5. 馬卡雪夫 (Al'bert Makashev)	3.74
6. 巴卡欽 (Vadim Bakatin)	3.42

資料來源：Izvestiia, June 20, 1991.

一九九一年底，葉爾欽與烏克蘭、白俄羅斯總統共同主導蘇聯解體，其在國內、外的聲望更上一層樓。然俄羅斯民眾對葉爾欽的信任，從一九九三年開始逐漸下滑（參見表五），造成俄羅斯民眾對總統信心動搖的主要原因是：俄羅斯的政治、經濟改革不僅沒有收到預期成效，反而造成政治混亂、經濟生產滑落、社會失序等更嚴重的問題，人民生活未見改善，反而益加困窘。

表五 俄羅斯人民對葉爾欽的支持程度 (1993~1995)

	1993年7月	1994年2月	1994年6月	1995年2月
完全信任	28%	20%	16%	8%
部分信任	32%	34%	34%	31%
不信任	24%	26%	35%	48%

資料來源：*Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: monitoring obshchestvennogo mneniya*, No. 2 (1995), p. 12, Cited from: Stephen White, "The Presidency and Political Leadership in Post-Communist Russia," in Peter Lentini, ed., *Elections and Political order in Russia* (Budapest: Central European Univ. Press, 1995), p. 217.

以葉爾欽在一九九六年的總統競選過程與結果來看，即不難發現他的超人氣已經過去。在該次總統選舉中，沒有任何一位候選人在第一輪（六月十六日）的投票中獲得必要的50%以上選票（參見表六）；<sup>④</sup>在第二輪（七月三日）投票中，葉爾欽靠拉攏了列貝德、雅夫林斯基支持者的選票，才贏了俄共的候選人朱岡諾夫（參見表七）。

表六 一九九六年俄羅斯總統選舉第一輪投票結果

候 選 人	得 票 率%
1. 葉爾欽 (B. Yeltsin)	35.28
2. 朱岡諾夫 (G. Zuganov)	32.40
3. 列貝德 (A. Lebed)	14.52
4. 雅夫林斯基 (G. Yavlinsky)	7.34
5. 齊里諾夫斯基 (V. Zhirinovskiy)	5.70
6. 費多羅夫 (S. Fyodorov)	0.92
7. 戈巴契夫 (M. Gorbachev)	0.51
8. 夏克庫 (M. Shakkum)	0.37
9. 弗拉索夫 (Yu. Vlasov)	0.20
10. 布林蔡羅夫 (V. Bryntsalov)	0.16

資料來源：*Pravda*, June 22, 1996, p. 1.

\*投票率約為69.8%

表七 一九九六年俄羅斯總統選舉第二輪投票結果

候 選 人	得 票 率%
葉爾欽	54.39
朱岡諾夫	40.73
兩者皆反對	4.88

資料來源：*Izvestiia*, July 10, 1996, p. 1.

註④ 依規定，任一候選人在第一輪投票中獲有50%以上的選票，即為總統當選人；若沒有候選人跨過此一門檻，則必須在第一輪投票公佈後的兩個星期內舉行第二輪投票，其候選人則為第一輪投票中獲票數最多的前二名，這次只要獲得相對多數票即為當選。

葉爾欽雖然贏得選舉，但他的健康狀況同時也傳出警訊，除了長久以來的酗酒問題危及葉爾欽的公共形象外，葉爾欽在八月宣誓就職後，即因健康問題進行休養，並於十一月初進行心臟血管繞道手術，使反對派以葉爾欽無法應付總統的工作量為由，醞釀修憲以縮減總統權力。一九九七年底，葉爾欽因病入院，再次引發外界對其健康狀況能否執行總統職權的懷疑。

因而，一九九三年俄羅斯憲法雖然擴大了總統職權，但較之新憲法實施前，葉爾欽的強勢總統形象卻因他的民衆支持度滑落及本身健康問題，而無法再對國會施展鐵腕手段。

## 伍、府會之爭的未來

在未來總統與國會的關係發展上，葉爾欽的健康無疑是最大的變數之一。根據俄羅斯憲法規定，在任何情況下，當俄羅斯總統不能履行其職責時，由總理暫代其職（九十二條第三款），現時為切爾諾梅爾金（V. Chernomyrdin）；但「國家杜馬」曾醞釀修憲，由國會來指定總統代理人，以共產黨在「國家杜馬」中的勢力，則其領導人朱岡諾夫極可能脫穎而出。而當總統未能完成其任期時，在總統全權提前終止之時起三個月內舉行總統補選（九十二條第二款）。

根據「社會意見」（Obshchestvennoe Mnenie）基金會與「社會與民族問題機構」（Institut Sotsia l'nykh i Natsional'nykh Problem）於一九九七年初針對三千七百名俄羅斯民衆所作的民意調查顯示，在二〇〇〇年的總統選舉中，最有希望出線的是朱岡諾夫與列貝德（參考表八）。在這之前的總統改選，共產黨也極可能獲勝。因而自九八年開始，葉爾欽的健康情形不僅會影響府會關係的發展，也會牽動俄羅斯政局的演變。

表八 誰最有希望在2000年的總統選舉中出線

候 選 人	「社會意見」基金會	「社會與民族問題機構」
列貝德	16%	26.1%
朱岡諾夫	19%	20.2%
雅夫林斯基	—	11.6%
路傑可夫（Yu. Luzhkov）	11%	7.1%
切爾諾梅爾金	9%	5.1%

資料來源：Izvestiia, Jan. 18, 1997, p. 1.

就俄羅斯政局而言，共產黨若能同時掌有總統職位及國會中的多數，自然對行政與立法部門間的和解有所幫助，並促進效率的提昇。然而由保守派同時掌握行政、立法部門可能造成民主政治與市場經濟改革的延緩，亦不可能為改革派人士所接受，屆時抗爭依然會發生，而抗爭不斷也許是俄羅斯聯邦在改革過程中所必須承受的。



## 陸、結 語

就俄羅斯聯邦獨立以後的各種府會爭執來看，一九九三年以前，俄羅斯府會之爭的癥結在於對國家最高領導權的爭奪，包括：俄羅斯應該採一部什麼樣的新憲法；在國家政體上，葉爾欽強力主張俄羅斯應採行總統制，哈斯布拉托夫等人則堅持應採行議會制；而在經濟改革問題上，總統派主張激進的經濟改革，儘快向市場經濟過渡，議會派則主張放慢改革步伐。這場政治權力爭奪戰因「白宮事件」而落幕，葉爾欽總統佔居上風。

對葉爾欽而言，贏得這場勝利的最大意義在於摧毀保守派勢力的大本營——人代會與最高蘇維埃，並得以將他主導的憲法草案付諸實施。

一九九三年十二月十二日，俄羅斯就新憲法草案舉行公民投票，新憲法雖獲得通過，但其得到的贊同卻相對的低——投票率僅為54.8%，其中同意票為58.4%，反對票為41.6%。新憲法的通過使葉爾欽徹底剷除了蘇維埃制，並建立起總統制政體。

葉爾欽原先希望透過對新憲法草案的公民投票與新國會的選舉，來消除反對派勢力對他的掣肘，但解散了「人代會」，卻又選出一個不聽話的「國家杜馬」。這樣的選舉結果亦使——而俄羅斯公民的投票行為亦頗堪玩味：他們投票支持葉爾欽版本的新憲法，使俄羅斯進入一個總統集權的時期；同時又用選票表達對葉爾欽所推行激烈經濟改革政策的不滿，使反對派在國會選舉中獲得大勝，位居多數。雖然新國會的權力在新憲法中已遭到削弱，但在分權原則下，它在政治上仍有舉足輕重的地位，並使未來的府會關係發展充滿角力味道。

俄羅斯聯邦獨立初期，葉爾欽利用他强有力的幕僚群及高度的民衆支持，可以堅決地將他的改革方案付諸實施，如「休克療法」的經濟改革，但也同時引發了更激烈的國會與總統的對抗。在一九九三年俄羅斯新憲法付諸實施後，總統與國會的權限已由憲法劃分清楚，然由於新選出的國會以反對派居多，加上葉爾欽個人健康問題及民衆支持度的變化，使得國會與總統之間的抗爭不僅持續下去，且呈現出勢均力敵的態勢。當然，立法與行政機關之間的對抗對立法與行政效率都是負面的影響，因而在這場無止盡的府會之爭中，被犧牲的正是俄羅斯政經改革過程中最需要的行政與立法效率。

（收件：87年1月20日，接受：87年2月13日）



# A Study of the Conflicts Between the Russian President and the Parliament

*Yu-Chen Lee*

## Abstract

Since Russia's independence in August 1991, the relationship between its President and the Parliament has been full of strains and conflicts. Before 1993, these conflicts were focused on the issues of creating a new Russian Constitution and choosing a economic reform policy. On Oct. 1993, President Boris Yeltsin used force to smash the parliament and won the game.

The opposition (nationalists and communists) won the parliamentary elections of 1993 and 1995, which enabled them to challenge the president's power. On the other hand, although Yeltsin won the presidential election in 1996, his health and popularity have deteriorated, and he no longer has the upper hand over the parliament. The continuing conflict between the president and the parliament has damaged Russia's administrative and legislative efficiency, which are urgently needed during its reform process.

**Keywords:** Russian constitution, parliamentary election, State Duma, presidential election

