

现代立国法政文献编译丛书

丛书主编 高全喜



俄国 19、20 世纪之交 法政文献选编

本卷主编 郭春生

栗瑞雪 等 编译

陈金鹏 等 译校



清华大学出版社



现代立国法政文献编译丛书 丛书主编 高全喜

分卷主编 郭春生

俄国 19、20 世纪之交 法政文献选编



编译 栗瑞雪 等
译校 陈金鹏 等

清华大学出版社
北 京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。
版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

俄国19、20世纪之交法政文献选编 / 郭春生主编；栗瑞雪等
编译；陈金鹏等译校. — 北京：清华大学出版社，2016

(现代立国法政文献编译丛书)

ISBN 978-7-302-40903-8

I. ①俄… II. ①郭…②栗…③陈… III. ①法律-文献-汇编-
俄罗斯-19世纪~20世纪②政治-文献-汇编-俄罗斯-19世纪~
20世纪 IV. ①D951.29②D751.29

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第166737号

责任编辑：周 菁
封面设计：贺维彤
责任校对：王荣静
责任印制：李红英

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址：北京清华大学学研大厦A座 邮 编：100084

社总机：010-62770175 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈：010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印装者：三河市金元印装有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：185mm×260mm 印 张：28.5 字 数：501千字

版 次：2016年1月第1版

印 次：2016年1月第1次印刷

定 价：80.00元

产品编号：057332-01

《现代立国法政文献编译丛书》的编辑翻译工作，得到“上海能近公益基金会”和“上海世界观察研究院”的学术基金资助，在此深表谢忱！

政治宪法学的积薪之业

——《现代立国法政文献编译丛书》代序言

高全喜

风雨如晦，鸡鸣不已。

屈指数来，从2006年秋季筹划现代六大国制宪兴邦的此一系列法政文典汇编，至今已有九载，现《现代立国法政文献编译丛书》出版在即，回首其中经历的曲折艰辛，感慨良多，难以成眠。

记得我在最初的一份文案中曾经这样写道：“这是由一群非常之人所从事的世界上主要大国宪政之成败得失的非常时期之非常人物之非常之文的编译工作，我们力求将之作为一项志业来做。”我在这句话中刻意用了四个“非常”的词汇，为什么我有这样的期许呢？

译介发端

文艺复兴与宗教改革之后，欧美各国先后建立起自己的宪政民族国家，其中法政文献资料浩繁无涯。今日的中国正处于政治转型时期，迫切需要学习成功国家制宪建国的法政经验，鉴取它们的教训。目前中国法政学界译介西方专业性的学术著作已经较为成功，各种译丛名目繁多，但是，以西方现代大国立国时期的法政思想为主题的综合性翻译丛书尚有遗缺，而我这些年学术思想的关怀，恰恰在此。

自从当年主编《大国》丛刊（后来改名为《大观》丛刊）之时起，我就对现代国家的宪政发生学情有独钟，认为那是一个非常时期，即制宪立国兴邦的伟大时期。这个时期的现代诸国各自究竟是如何开源生发出来，以至于根深叶茂、蔚为壮观的？时下的各种翻译文献并没有这样的自觉意识去深入浅出地把握辨析。因此，选择当

俄国19、20世纪之交法政文献选编

今世界在政法方面业已取得成功的六个国家（尽管其中有些国家的制宪立国之路不无曲折）——确切地说是英国、美国、法国、德国、日本、俄罗斯六国，尤其是精选这些国家在建国时期（或非常转型时期）的一些重要法政篇章、文典宪制，按照政治宪法学的学术体例加以遴选、编排和翻译，从而为我国的法政理论乃至制度实践提供思想理论上的资源储备，就成为我主持的这套《现代立国法政文献编译丛书》之六卷集的主旨。

按照我在九年前的设想，这一系列当时暂定名为“现代立国法政文献编译丛书”的译丛总共六卷，集萃英国、美国、法国、德国、日本、俄罗斯六国的立宪文典。每国一卷，篇幅在50万字，全部《译丛》总计300万言。为了尽可能保持历史原貌以及思想蕴涵，计划每卷遴选的法政人物5~10人，他们主要是政治家（如大臣、外交家、大法官等）、政治思想家、历史学家、法学家等传统意义上的法政人物或国家精英，而不是20世纪以降的所谓大学职业教授。因为立宪不仅是理论工作，更是一项最为严肃的实践工作。宪法学的研究不能仅仅关注技术细节，更应有一种大的视界与实践感。这常常是今人所短，亦是前人所长。

整个《译丛》文献的选择时间段大致在15世纪之后，第二次世界大战之前，从政治史的视野看，在这个时期西方诸国，以及日本等东亚国家，都大致完成了各自国家作为现代国家的立国建制之功。但是，由于各个国家的历史传统、政治情势等具体境况不同，在这个时间跨度内，每个国家独具的立宪建国的非常时刻也是不尽相同的。所以，久经斟酌，在众多编译者群策群力之下，这部译丛命名为《六国立宪文典》，并且每卷都精心商定了醒目的五字书名。最终，在出版之际，因为种种考量，我们又改回最初定的丛书名——《现代立国法政文献编译丛书》，并用各分卷书名中的副标题取代了各分卷的五字书名。但我在以下行文之中，仍愿意按照斟酌底定的设想，称之为“六国立宪文典”。

为了达致荟萃现代国家“立宪建国之非常时期之非常法政人物之非常法政文献”这一编辑目标，就需要我与各个分卷主编对于具有政治宪法学意义的“立宪时期”具有深刻而审慎的理解，并据此审视宪政历史，遴选和把握其中的立国文典。因此，我觉得这部“文典”翻译文本的选择本身就是一个高度学术性和思想性的工作，作为总主持人，我的编选指导思想是非常明确的，即客观、富有张力地呈现各个国家关键时期的法政思想遗产。

我认为，这部出版在即的《现代立国法政文献编译丛书》，贯穿其中的主导性思

政治宪法的积薪之业——《现代立国法政文献编译丛书》代序言

想脉络大致有三个声部，即自由主义、保守主义和激进主义，上述三股强有力的现代政治思潮，发轫于各国的立宪建国的非常时期，因不同的政治机缘，喷薄而出，相互激荡，构成了今日世界范围内各国宪政制度之思想基础。

诸国之英

基于上述设想，通过数年之努力，“六国立宪文典”六卷集编译完成，其构成如下：

英国卷，《英国革命时期法政文献选编》，毕竟悦、泮伟江主编。英国卷包括六编，内容分别涉及有关主权和国家的争论、共和与自由的探讨、宗教与政治的纠葛、政党与议会政治的产生、国家的经济职能、普通法的“技艺理性”之特质。

1688年的“光荣革命”标志着英国历史转型的重大成功，由此在时间节点上向前可追溯到英国宗教改革、柯克大法官与詹姆斯一世国王关于普通法的论辩，至1640年“清教徒革命”和后来的复辟；向后可延伸到1707年英格兰与苏格兰合并，以至英国式议会主权、两党制和内阁制在18世纪中的缓慢形成与定型。在这个大历史的时段中，许多思想家围绕着英国命运的论辩不仅是思潮的交锋，而且在历史上直接影响了英国在现代转型时刻的立宪实践。英国卷的编选立足译丛的主题构想，入选的人物著作涉及弥尔顿、哈林顿、霍布斯、洛克、博林布鲁克、柏克、胡克、温斯坦莱、威廉·配第、亚当·斯密、柯克大法官和黑尔大法官等人。入选的相关制度法令有《权利请愿书》（1628）、《人身保护令》（1676）、《宗教宽容法令》（1689）、《权利法案》（1689）、《王位继承法》（1701）。

英国卷所涉及的思想家多是近现代法政思想史上耳熟能详的关键人物，但是很多著作却未必为国人所熟知，而且这样的专题汇集也是第一次。哈林顿的《政治体系》是《大洋国》的姊妹篇，反映了他对于政府建构的主要观点。在国家制度的讨论方面，博林布鲁克是英国宪政史上最早系统阐述政党制度功能与意义的学者，他对如何防止政府腐败堕落，有相当精辟至今让人叹服的见解。《论爱国主义精神》体现了博林布鲁克对于爱国主义与立宪的关系，以及公民爱国的责任和义务等方面的观点，这部作品为客观看待我国当前的民族主义情绪的问题提供了参考。博林布鲁克还是英国民族主义思想的一个代表，他的民族主义观点很有英国特色。伯克本身是议员，许多议会的发言都很重要。《关于国会下议院改革的讲话》是柏克五十多岁思想成熟时期的一次重要的演讲，演讲中对诸如财产与自由、英国议会的形成等重要问题做出阐释，对

俄国19、20世纪之文法政文献选编

此演讲稿的翻译与研读将对柏克本人的政治思想及英国宪政的原理提供助益，同时为对美国宪政产生深刻影响的英国辉格党传统和普通法的研究提供了资料。宗教因素在英国革命中占据了一个非常关键的维度，争论的核心都是围绕着英国国教展开的。因此，这部分主要选择了英国国教的理论集大成者胡克尔的《教会政制法规》第一卷所涉及自然法和政治的那部分。关于“光荣革命”前后的政治经济学重点体现在国家财政的革新，包括税收方面、信贷体系、英格兰银行等，围绕各派的争论展开，该部分所选的威廉·配第代表新兴产业资本的利益和要求，积极著书立说，为统治者出谋划策，为英国统治殖民地、夺取世界霸权寻找理论根据，是当时对于政治影响力最大的经济学家。柯克的贡献代表了英国的司法独立以及对公民权利的强调，司法独立方面选择了柯克所判决的两个最经典判例的判词，这两份判词对英国的政治思想史的影响是巨大而深远的。

美国卷，《美国建国时期法政文献选编》，柯岚、毕竞悦主编。美国卷共分五编，内容分别围绕殖民地的权利和地位、联邦政府、财政和联邦主义、司法权和司法审查、《权利法案》等来组织。收录的人物著作涉及托马斯·潘恩、杰弗逊、约翰·马歇尔、詹姆斯·威尔逊、汉密尔顿、麦迪逊、约翰·杰伊、乔治·梅森和理查德·亨利·李等，荟萃了《美国危机》《常识》《联邦党人文集》等为人熟知的经典著作。此外，附录中还选编了《五月花号公约》《独立宣言》《弗吉尼亚权利法案》《美国联邦宪法》《权利法案》《葛底斯堡演说》等。

以上涉及的人物不仅是当时法政领域内的著名思想家，而且很多同时是政治参与者，有些长期担任国家领导人，在当时美国的政治舞台上举足轻重，他们的思想和理论经受了美国立国实践的考验，有着建国创制的独到经验。美国宪政史中的重要人物与事件基本都为国内法政学界所掌握，本卷的选编在参考前人文献的基础上，尽量突出立宪文典的特色。从1776年美国发表了《独立宣言》，到1787年制定《美利坚合众国宪法》，正式成立美利坚合众国，在这个过程中，始终存在着两条主线：一是强调统一国家的重要性，构建一个统一的政府；二是注重基本的权利和自由。本卷选文围绕着上述两个主题，凸显了美国立宪中的核心话题。

法国卷，《法国革命时期法政文献选编》，施展主编。法国卷分为两部分，包括革命时期和后革命的复辟时期。法国卷选编的人物和著作有西耶斯的《第三等级是什么？》与《关于宪法评审团之授权及组织的意见》、罗伯斯庇尔《革命政府的诸原则》、贡斯当《恐怖的效果》、斯塔尔夫夫人《论国内和平》、特拉西《对孟德斯鸠〈论法的精

目 录

政治宪法学的积薪之业——《现代立国法政文献编译丛书》代序言 / 高全喜

本卷导读·世纪之交的思想激荡 / 郭春生

第一编 自由主义

一、我们需要伟大的俄罗斯——斯托雷平讲话摘录 /3

(一) 我们的祖国应当变成法制国家 /3

(二) 政府将要遵循的只能是严格的法律 /11

(三) 我们需要伟大的俄罗斯 /12

(四) 非常法令——必要的国防手段 /13

(五) 私有财产神圣不可侵犯——俄罗斯国家生存的基础 /14

(六) 书写自由应当成为真正的自由 /16

(七) 在我国的远东我们应当表现得强有力 /17

(八) 巩固俄国的统治权 /19

(九) 只有能够捍卫海洋的那个民族才有权把海洋控制在自己手中 /22

(十) 代议制权力机关和执行权力机关的责任划分 /24

(十一) 在自己的土地上自由劳动 /26

(十二) 东正教国家的信仰自由 /30

(十三) 殷实的私有者——经济复兴的基础 /31

俄国 19、20 世纪之交法政文献选编

- (十四) 挣脱村社的束缚 /33
- (十五) 俄国的历史权利——成为强大的国家 /34
- (十六) 在民族边疆区捍卫“俄罗斯人”的利益 /35
- (十七) 俄国在新体制下将变得更巩固 /37

二、米留科夫的两篇讲话 /40

- (一) 在立宪民主党代表会议上的报告(1909年11月) /40
- (二) 在国家杜马会议上的讲话(1916年11月1日) /52

三、斯图卢威的自由主义 /59

- (一) 什么是真正的民族主义 /59
- (二) 现代俄国的思想和政治 /78

第二编 激进主义

一、彼得·特卡乔夫：恐怖主义是俄罗斯道德和社会复兴的唯一手段 /91

二、谢尔盖·涅恰耶夫：革命者教义问答 /96

- (一) 革命者对自身的态度 /96
- (二) 革命者对革命同志的态度 /97
- (三) 革命者对社会的态度 /98
- (四) 协会对人民的态度 /99

三、维克多·切尔诺夫等：社会革命党纲领 /100

第三编 保守主义

一、列夫·吉霍米洛夫：我为何不再当革命家 /109

二、列夫·吉霍米洛夫：君主制国家体制 /128

- (一) 当代的俄罗斯国家体制 /128
- (二) 君主制政治 /153

三、波别多诺斯采夫：莫斯科文集 /315

- (一) 教会与国家 /315
- (二) 新民主国家 /326
- (三) 当代的巨大谎言 /331
- (四) 陪审法庭 /343

- (五) 出版 /345
- (六) 法律 /350
- (七) 时代病 /354
- (八) 信仰 /373
- (九) 不信教的范例 /379
- (十) 新信仰和新式婚姻 /386
- (十一) 精神生活 /390
- (十二) 教会 /392
- (十三) 权力和领导 /404

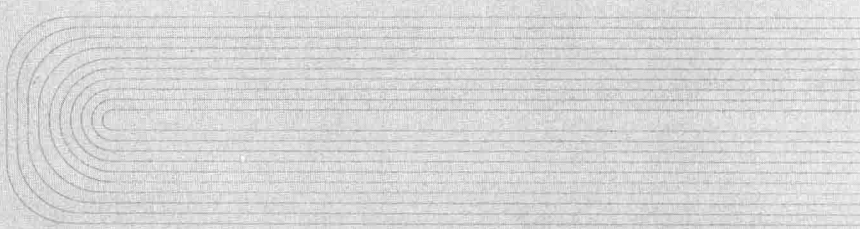
编译者简介 / 413

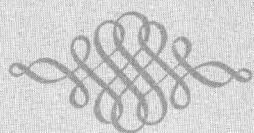
一、 我们需要伟大的俄罗斯——斯托雷平讲话摘录

二、 米留科夫的两篇讲话

三、 斯图卢威的自由主义

第一编 自由主义





一、我们需要伟大的俄罗斯 ——斯托雷平讲话摘录

（一）我们的祖国应当变成法制国家

（大臣会议主席彼·阿·斯托雷平 1907 年 3 月 6 日向国家杜马发表的政府咨文）

在与国家杜马开始共同工作之前，我认为有必要尽可能全面而清楚地向按君主的要求召开的立法会议介绍一下内阁决定提请立法会议高度关注的各种立法构想的总体情况。

但在阐述一些法案的本质之前，在尝试阐述政府的指导思想之前，我不能不让国家杜马注意政府将对其提交的法案所持的原则。我指的是这些法案的辩护本质及程序。

在有确定的政府组织的各个国家，个别的法案按一般的立法程序来看是新的已经成熟的要求的自然反映，在国家管理的总系统中能够找到自己的现成位置。在这种情况下，经过了自然成熟的各个阶段的法律，就是为社会的自我意识所接受的，它的各个细节都为人民所理解，审议、通过或不通过它都不是复杂的事，政府的辩护任务非常简单。当然，处于改革时期的国家也可能因此而出现骚动。

在这里不仅每一个法案，而且法案的每个个别的细节、每个特点都能对国家的幸福、未来法律的性质产生明显影响。在人民生活中出现了众多的新现象的情况下，必须用一种总的思想把政府的各个单独的意图结合在一起，阐明这一思想，使其成为整个建设工程的基础，并捍卫这一思想，因此它在其他法案中也有体现。而后就应当对与法案的思想相对立的思想进行评定，仔细判决在政府看来它是否与国家的利益相容，是否与国家的巩固和地位的提升相兼容，它是否可以被接受。在进一步制定法律时不能坚持某种理论，必须考虑各种需要，增添现实生活要求的各种变化，如果需要，就根据已经清楚的生活真相对法案加以修订。

俄国19、20世纪之交法政文献选编

所以政府在自己今后的各种活动中也将要施行的一个总的指导思想就成了现在内阁提交给杜马的所有政府法案的基础。这一思想就是建立物质准则，源自最近各项改革的新的法律关系应当成为物质准则的体现。我们的祖国按照君主的意志进行了改革，应当变成法制国家，因为在书面法律没有确定义务、没有保护单个的俄罗斯臣民的权利之前，这些权利和义务将取决于个别人的解释和意志，也就是说，不能牢固地确立起来。

法律准则应当建立在表述准确、清楚的法律基础之上，否则现实生活将不断地引起君主赞同的社会和国家的新原则与旧的法规、法律（它们与新原则相矛盾、或没有包括立法者的新要求）及私人 and 官员对新原则的任意解释之间的冲突。

这就是为什么政府把提交一系列的法案以示对国家杜马和国务会议的尊重作为自己的最主要责任，因为这些法案规定了新出现的俄罗斯国家生活中不可动摇的准则。

但是，在谈拟定的法案之前，我要说一说那些由于非常重要和急迫而按《基本法》第87条推行的、也应受国家杜马和国务会议审议的法律。对那些保障居民阶层平等和信仰自由的法律就不详谈了，它们实施的紧迫性也不需要解释了，我认为有义务详细谈谈那些按非常程序推行的构建农民生活方式的法律。

在这方面采取最有力措施的迫切性是非常明显的，不能受到质疑。不能拖延执行沙皇多次表达的意愿，不能延迟满足因土地无序而无力的农民坚持不懈地反复提出的要求，政府有责任毫不拖延地采取能防止俄国居民人数最多的部分处于完全混乱状态的措施。而且，不允许出现农民暴力和骚动企图的政府在道义上也有向农民指出解决他们的需要的合法出路的责任。

出于这些考虑，颁布了赋予农民国有土地的各项法律，而皇帝下令把皇室、阁部的土地按保证农民福利的原则转用于这一目的。为了保证自由地购买私人土地及改善份地，改变农民银行的章程，使法律上已经有了的、但仍旧是一纸空文的内容协调一致，允许在国家信贷机构中抵押份地，而且采取各种措施使农民保有自己的土地。最后，为了使农民退出村社成为可能，颁布法律，简化土地转为农户所有和独家农庄所有的程序，而且，废除这个问题上的任何强制措施，废除仅靠暴力将农民固定于村社的方式，废除与人的自由和人类的劳动概念不相符的人身奴役。

所有这些法律都被提交国家杜马和国务会议审议。但是，除了已经临时生效的刻不容缓的法律外，政府还拟定了一系列内政管理领域的法案，这些法案也提交给了国家杜马本届例会。

首先，政府认为自己的职责就是为《十月十七日宣言》宣布的那些法制原则制定还没有法定的立法准则。

其实言论、集会、出版、结社自由都是由临时规则规定的，信仰自由、人身和住宅神圣不可侵犯、通信的秘密都还没有为我们的立法所规范化。因此，为了完成实现宗教宽容原则的任务，政府认为自己的责任首先是对本国的各种现行法律进行修订，弄清楚为了与1905年4月17日及10月17日诏令^[1]相一致，现行法律应进行的各种修改。

但在此之前，政府应着重研究自己与东正教会的关系并坚定地认为，俄罗斯国家与基督教会多个世纪的联系，要求它把东正教会作为统治教会享有特别的尊重及来自国家方面的特殊保护，作为有关宗教信仰自由的各种法律的基础。当局保护东正教会的权利和特权，同时也有责任维护其内部管理及体制的完全自由，迁就它的与国家总的法律相一致的各种创举。在新的条例的范围内，国家也不能脱离历史的传统，因为历史提醒我们在各个时代及各项事业中，俄罗斯人民都受到东正教名望的鼓舞，故土的荣誉和强大也是与东正教分不开的。与此同时，东正教会的权利和特权不能、也不应当侵犯其他宗教和教义。所以，为了实施圣上赐予的关于巩固宗教宽容和宗教信仰自由原则的法令，内阁向国家杜马和国务会议提交了一系列法案，对从一种宗教改信另一种宗教、自由朝圣、建祷告堂、组建宗教协会、废除仅仅与宗教信仰相关的各种限制作出了规定。

国家杜马转入了人身神圣不可侵犯这个话题，它在内阁的方案中将找到所有的法制国家都已经习惯了的对人身不可侵犯的保障，而且，人身拘留、搜查、拆启信函都要有相关的机构的决议，相关的机关也要负责对24小时内按警察局的命令而进行的逮捕的法律依据进行审查。

只有在战时或发生人民骚动而实行非常状态时，才允许脱离这些原则。非常状态要求一种状态取代现存的三种状态，而且要求完全取消向一些地方的行政流放。

除了这些规定了俄罗斯国家臣民义务和权利的总体性法案之外，政府还制定了一系列按新的原则改变地方生活的法案。因为地方生活牵涉地方和城市自治方面、管理（行政）方面及警察措施，而内阁的方案涉及的正是我国法案的这些方面。无论是在

[1] 指的是1905年4月17日颁布的《关于加强宗教宽容的诏令》。该诏令允许从东正教改信其他基督及非基督信仰（只有在申请改信非基督信仰的人或他们的父母属于这一信仰的情况下才允许改信非基督信仰）。在官方的公文中，取代以前的“分裂派教徒”这个术语而使用“旧礼仪派教徒”这个名称。旧礼仪派神职人员享有的权利和特权，俄罗斯其他宗教的神职人员也享有。1905年10月17日的《完善国家制度宣言》（旧译《整顿国家秩序宣言》）中指出，“依据确保人身不受侵犯、信仰自由、言论自由、集会自由、结社自由诸原则，恩赐平民以公民自由之坚实基础”，以及宣布召开具有立法权的国家杜马。

俄国19、20世纪之交法政文献选编

省里还是县里，行政机关、警察机关及地方自治机关的活动是按三条平行的轨道展开的，而越接近居民，生活就越简单，也就越需要把目光放在基层，因为在那里居民才能够得到对自己最简单需要的满足。根据内阁的方案，无等级的自治乡作为小的地方单位应当成为这样的机关。它的警察职责应局限于地方公共警察最简单的职责，而行政职责则应归结为与兵役有关的事务、管理各户的名单、征税等。乡内的所有土地、财产和人员都应当由乡管辖。乡将成为个人与之打交道的最小的行政社会单位，但此时全体共同拥有土地的人，也就是说，主要是份地所有者，仅仅为处理自己的土地事务而组成保留了某些特权的特殊的土地村社，而保留的特权则为了实现份地的不可转让性及顺应他们所继承的当地的风俗。因此，土地村社将不会有任何行政职责，它们的建立就是为了共同管辖原来的份地，而且还要采取措施反对这些土地过分集中在一个人手中，反对这些土地过分分散，以及巩固在份地上订立的各种契约。为了满足农村共同生活的最简单需求，要在大村镇以及非农人员居住的村镇实行特殊村镇管理，上述非农人员参与管理，参与课税。

上面所说的各种组织在提交国家杜马和国务会议的土地村社、村镇和乡行政管理方案中都得到了反映。

在小的乡级地方单位之上的管理部门就复杂了，与此相适应的是，内阁要进行地方和城市自治制度的改革，进行省、县和区的管理改革及警察机构的改革。

在自治方面，内阁提到了三个在它看来最重要的基本问题：地方和城市的代表机构问题、代表机构的权限及行政机关对自治机构的态度问题。同时，内阁开始了重编各种准确规定地方自治局和行政机关义务的章程这一既重要又必要的工作。现在，内阁向国家杜马提交了社会救济章程、地方畜力道路章程及把粮食事务转归地方自治局机构管辖的临时法令，正在编制医疗和建筑条例。

重新回到自治领域提出的一些基本问题，我要指出，提交杜马的有关地方代表机关的方案把地方代表机关建立在纳税资格的原则上，通过这种方式扩大参与地方生活的人的范围，但同时也保证了文化水平高的土地所有者阶级的参与，地方自治机关因一些新的职责转归它而权限扩大，行政机关与它的关系就是对其行为合法性的监督。建立在共同原则基础上、因地方特点而略有变化的自治，打算在波罗的海边疆区、西部边疆区及波兰王国推行，把有着自己特殊利益的纯俄罗斯居民自古就集中的那些地区划为特殊的行政单位。

至于行政机关，各部正向杜马提交关于省的行政管理、县的行政管理及有关地段