



蘇維埃的聯邦制度

格龍斯基 (Paul P. Gronski) 著
姜書閣 譯

一九三三年的憲法所造成的蘇維埃聯邦制度，是一種特別的聯邦制度。創立這種制度的人，本來是打算解決一種有複雜性與糾紛性底問題的。新俄政府的建造者，便是共產黨的首領，一方面要使「普羅里塔利亞」（無產階級）得到統治權；他們希望建立一個政府，使它能發展為「一個各國勞動者的完全聯合體」(A Complete Unity of Working men of Various Nations) 及「一個集中的民主共和國」(One centralized democratic republic)。然另一方面，以前的俄羅斯帝國也是由許多的民族 (Nationalities) 構成的。這些民族此刻仍然保留在蘇維埃統治之下，並且堅持地要求自治。因此，制定蘇維埃憲法的人就得調和於

「無產階級專政」及「民族自決」這兩個原則之間。講到政府的組織，他們就必須設法適合這兩種互相衝突的政治理想：「專制底實行」和「聯邦的觀念」。「鮑爾希維克」的寡頭執政者——瘋狂的精於集權的人——就不得不承認各民族在這蘇維埃國家裏保有某程度的獨立權。蘇維埃聯邦的最後制度都是由聯邦中央執行委員會於一九三三年七月三日批准，規定於蘇維埃社會主義共和國底聯盟 (U.S.S.R. 的憲法中，並經次年一月的第二次蘇維埃大會之認可。

本篇目的在研究蘇維埃制度下的聯邦，以發現其努力調和專制與自決之間的結果。第一、我要敘述這個蘇維埃社會主義共和國底聯盟的聯邦組織。其次、我要指出為什麼

行政的中央集權和獨裁的實行會使得憲法上對於各民族的自治的保障失其價值。

蘇維埃社會主義共和國底聯盟 (U.S.S.R.) 是一個聯邦國，而且現在是以六個分子的蘇維埃共和國組成的。在這個同盟成立的時候，內中祇含有四個會員國：(1) 俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國 (The Russian Socialist Federative Soviet Republic 簡稱為 R.S.F.S.R.)；(2) 烏克蘭社會主義蘇維埃共和國 (The Ukrainian Socialist Soviet Republic 簡稱為 U.S.S.R.)；(3) 白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國 (The White Russian Soviet Socialist Republic 簡稱為 W.R.S.S.R.)；(4) 特蘭斯高加索社會主義聯邦蘇維埃共和國 (The Transcaucasian Socialist Federative Soviet Republic 簡稱為 T.S.F.S.R.)。此後又有兩個會員國加入這個聯盟：鄂資拜克 (The Uzebeck) 和土厥人的蘇維埃共和國 (Turkmen soviet republics) 便是。

在此聯盟的會員國的組織上也應用這種聯邦的理想。在這 U.S.S.R.——即此聯盟的簡稱，下仿此——的分子國中祇有兩個不是聯邦的組織：白俄羅斯和土厥人的共和國。在一九二五年的時候，R.S.F.S.R.——即俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國的簡稱，下仿此——含有九個自治共和

國及十四個自治區。T.S.F.S.R.——全名見前段——則共含三個國家：亞塞爾拜然 (Azerbaijan)、喬治亞 (Georgia)、和阿美尼亞 (Armenia)。烏克蘭共和國則包含摩爾達維亞 (Moldavia) 自治共和國在內。鄂資拜克共和國也同樣的附有一個自治區。所以這蘇維埃社會主義共和國底聯盟很是一個複雜的聯邦國；它包含有許多的國家和許多的自治區域。

在各邦出席中央聯邦政治團體（執行此聯盟的政治生命之主要機關）的代表制度中，此種聯邦的觀念表現得更為明顯。蘇維埃政府的最高機關便是由全 U.S.S.R. 的蘇維埃舉出的蘇維埃普通大會 (General Congress of Soviets)。城市蘇維埃以二五、〇〇〇選舉人得一代表，而省蘇維埃則每一二五、〇〇〇選舉人始得一代表。如此，一個城市選舉人的投票力要相當於五個農村的選舉人了。這個蘇維埃普通大會照例每年祇開一次，並且會期也比較的很短。雖然可以招集特別大會，但會期更為短促了。

平常的永久代表機關便是 U.S.S.R. 的中央執行委員會 (The Central Executive Committee of U.S.S.R.)，它是由兩部分組成的——「聯盟院」(The Council of the Union) 和「民族院」(The Council of Nationalities)。聯盟院是由蘇維

埃普通大會在每年例會中舉出的。它包括四一四位議員，是按照各共和國人口多寡為比例而舉出的。R.S.F.S.R.的住民數目三倍於其餘各共和國之和，因此，聯盟院議員的大多數是該區的代表。

民族院是用來擁護各蘇維埃共和國的權利的；其中含有各會員共和國的代表及各自治共和國的委員。每個會員共和國派五個代表，每個自治共和國派一個委員，民族院的議員必須經蘇維埃普通大會的認可方能出席參與政事。因為R.S.F.S.R.內所含的自治共和國多於組成此聯盟的其他各分子，所以R.S.F.S.R.的代表在民族院中佔有多數的投票權。

聯盟院和民族院與立法部之兩院有些地方相似。立法的事情必須經兩院通過。無論有什麼立法的或行政的問題，若兩院不能同意時，則組織一個特別的混合調解委員會。再由此委員會制定一種能得兩院接受的法案。如此調解委員會不能達到一個同意時，便須將衝突之點提交聯合的普通大會，聯盟院及民族院全包括在內。如在此普通大會中，各院的多數議員都反對此議案時，倘有一院請求將此案在蘇維埃普通大會會期中提出，則委員會即須照辦。

聯盟會員國不僅在這聯邦的政治機關中派有代表而已，

並由憲法明白地頒與以充分的政治權利和政治特惠。憲法第三條中聲明聯盟的會員國為自主國 (Sovereign State)，並得在不與此憲法及各條文衝突之範圍內，獨立施行它們的統治權 (Sovereign Rights)。各分共和國永遠保有「自由脫離聯盟」之權；其憲法第四條即係鄭重承認此種權利者。最後，各分共和國的疆界，只惟經過聯盟中一切各國的認可，方能改變、限制、或廢除。

雖然，這種聯邦制度並未給聯盟中各民族設有實際的保障。聯盟院中議員的額數是按照各共和國的人口多寡為比例的；因此，R.S.F.S.R.既有入口總額四分之三，自然要佔得此院議員之大多數而能制勝其餘各國之和了。民族院亦未能相當的庇護各蘇維埃共和國的權利。在這裏，R.S.F.S.R.又因為它有多數的自治共和國，所以也佔有過半數的位置。而且民族院並不與別的聯邦國家之上院完全相同；如果民族院對於聯盟院已經通過的議案不能同意時，這個問題就得提到蘇維埃普通大會以求解決，而該會之大多數即將受聯盟的一個會員——R.S.F.S.R.——的操縱。

蘇維埃社會主義共和國底聯盟 (即U.S.S.R.)，和它的分子國底權限之劃分，更足以顯示它給與各共和國的活動範圍之小，並能藉此看出各聯邦分子沒有多大的自決權。聯

盟憲法第一條歷舉聯盟最高機關的權限。聯邦政府所享之權限包括有下列的立法行政各重要門類：(1)外交政策的整個系統、國際關係、條約、宣戰、與媾和；(2)內外公債、對外貿易的完全管理、國內的商業政策、國家經濟行動之一的計畫、聯邦賦稅、與聯盟的預算；(3)全U.S.S.R.的陸海軍之組織與統率；(4)聯盟的土地政策、鑛山、森林、和水道的開拓與利用、及移民立法；(5)關於法院的組織與程序之立法、關於民刑法律之立法；(6)勞働立法及一般的政策、公共教育、及公共衛生；(7)度量衡的制度、及聯盟的統計；(8)關於聯盟的公民及在U.S.S.R.境內之外人的立法；(9)大赦。

在同盟的職分內放有這樣長的事務單，自然可以證明一切立法行政的最重要的事項都屬於中央聯邦機關了。各分共和國與各民族僅得操持次要的事務及關於本地之利益而已。

若欲確切地評定「民族」在這蘇維埃聯邦制度中的地位，我們必須特別小心考究這政府的行政組織。這蘇維埃制下的政府底最顯著的特點便是它的立法權與行政權之完全統一。蘇維埃憲法在原則上反對任何分權的觀念；同樣，它也反對代表團體居於國中其他一切機關之上。英國的國會

至高無上的學說在蘇維埃的國度裏更是特別的不合。蘇維埃有一位著作家，郝其巴格教授 (Professor Holzhburg) 曾將他所稱為該國資產階級與無產階級的概念之區別，作成一個綱要。他說：「立法是資產階級國家的廟宇，法律是它的偶像；無產階級和社會主義的廟宇便是行政，而勞働則是他們的宗教。」蘇維埃國家機關中之最基本的是行政機關；立法的職務處於第二等的地位。蘇維埃主義的空氣便是行政的空氣。照我們這樣的分析蘇維埃聯邦制度，我們必須因此而進一步地注意到蘇維埃政府底行政組織。

因為這中央執行委員會中的兩院既有立法的職能，又有行政的任務；所以它們不是永久的團體。另外又有別的立法的和行政的機關可以與此兩院抗衡，其權限亦較此為大。其中由憲法制定的最重要之二者便是：中央執行委員會的理事會 (Board or Praesidium) 及聯合人民委員會 (Union Council of the Commissary of the People)。它們都不是由各會員共和國的代表組織而成的。它們乃是造成中央集權制度的一部分；它們在這蘇維埃國度裏得最高的權限，而且代表現代俄羅斯的真正統治者的共產黨底利益。

在中央執行委員會閉會的期間，這個中央執行委員會的

理事會便是聯盟的最高立法行政機關。它共有二十一個委員、七個聯盟院的理事會議員、七個民族院的理事會議員和七個由中央執行委員會特別選出的議員。這樣的選舉方法可使 RSFSR 的代表，在中央執行委員會的理事會中，取得大多數。這個理事會又把其最高權分給聯合人民委員會。後者便是這個同盟的聯邦內閣；它不僅有行政權而已，此外尚有立法的權限。

中央執行委員會的理事會在這蘇維埃國家的整個系統中，是最有權限的政治機關。它有最高的統治權，可以監視聯邦憲法及蘇維埃普通大會與中央執行委員會的議決案已否施行。此會又有延緩並廢除人民委員和聯盟委員的聯合會底議決案之權。它的延緩權和管轄權尚可支配聯盟中各分子共和國內的地方人民委員會底議決案、各分子共和國的代表團體底議決案、甚至地方的蘇維埃大會和地方的中央執行委員會的議決案，所以它的最高權不僅在聯邦各機關之上，且又在聯邦分子國底一切地方機關之上。蘇維埃的一切政府機關，無論聯邦的或地方的，都可由理事會的延緩權或反對權，而至完全失效。如理事會的行動得到了中央執行委員會（此會又為 RSFSR 所操縱）的認可，則各分子共和國便不能向理事會有任何的抱怨。在這樣情形

之下，聯邦主義的最精要的基本便不復存在了，所謂聯邦主義者，便是在立法上及行政上由憲法給與聯邦的各分子以某種程度的獨立的資格。

理事會有了這種延緩或推翻地方團體底議決案之權，那末憲法給與各分子共和國的主權自然要完全取消了。如果各分子國的議決案都可由中央政府取消，那麼，這些分子國若果作了脫離這個聯盟的議決案，自然也可由中央執行委員會及其理事會否認了。因此，憲法第三條所保障的退出聯盟之權利，及中央政府確保各分子共和國的主權底義務，遂都變成有名無實的權利與義務了。

理事會既有這樣偉大的統治力，而地方蘇維埃機關對於理事會底意志，又有服從的義務，那末，各分子共和國底地位自然要降低而與普通國家的省縣為伍了。各分子國如 DSSR 等實與帝俄時代的各省相似，而不似一個聯邦的分子國。在這種宏麗華貴的聯邦底建築之後，乃藏有真正的蘇維埃制度；政府的實際權限都集中於聯盟中央執行委員會及其理事會之手。這兩個機關便是共產黨利用以實行專政的。

各種國家活動的行政事項也都在中央蘇維埃機關的權限以內。有十個人民委員處 (Commissariats of the People)

——或曰部——專為辦理聯盟及各分子國底行政的，其中有五部——外交部、陸海軍部、外國貿易部、交通部、郵電部，是特別用來執行聯邦各問題的。至其餘五部，則除國家政務外，尚兼顧地方上的重要問題。此外尚有「聯合的」委員處，管理公共經濟、糧食、勞動、財政、農工的檢查等。委員處是這樣組織的，而各分子國的地方委員處則為它們的下級附屬機關。中央聯邦委員處指導這些地方團體的行動，其結果，地方委員處僅僅執行中央機關的指令而已。這些地方委員處一點也不能算做各分子國的機關；它們實在就是中央聯邦委員處的地方支部。各聯合委員處都派它的特別監督官到每個分子國去，為的是要監察它們。

復次，各分子國雖然也有人民委員處，但却受聯邦委員處的嚴密的監視。此外憲法又規定有在各分子國內專辦純粹地方事務的特別委員處；這些委員處管理地方的農業、財政、物質供給、勞動、內政、司法、工人與農人的檢察、公共教育、公共衛生、以及社會的扶助等問題。這些委員處中却有許多是由中央機關管轄的，而它們的活動範圍又在於執行聯邦委員處的指令。

這樣看來，可知蘇維埃的統治權是集中於少數人之手的

。USSR 及各分子國的一切委員處可以分成三類：(1) 聯邦委員處；(2) 「聯合的」委員處，它乃兼有聯邦機關和地方機關的性質，及(3) 純粹地方委員處，受聯邦代表的監督。這種複雜制度，其目的所在乃欲把指導地方委員會活動的全權，移屬於中央蘇維埃行政機關。

精密地將蘇維埃憲法分析一下，便得到一種意外的結論：蘇維埃聯邦絕不是聯邦制度的模範型式。模範的型式必須把聯邦的一部分的權限，交給各分子國，而各分子國由此遂有了充分的立法和行政的權利，且能保護自己的權力不受中央政府不斷的干涉。如果這些必要的條件都能徹底地遵守了，聯邦制度的特點——便是權利、責任、和法律權底連結——纔算存在。

制定蘇維埃憲法的共產派是這樣極力壓迫各民族的權利的。在宣布蘇維埃社會主義共和國底聯盟成立的宣言中，他們鄭重聲明：「祇有在蘇維埃的制度之下，並且祇有在已經連合起來的人民之大多數的無產階級專政之下，這種壓迫民族的制度纔有根本推翻的可能，互相信任的空氣纔能產生，民族間底友誼的基礎纔能建立。」但是這個鄭重的誓約不過是革命的口號，——共產黨首領最習用的——在它的背後，乃潛藏着復古的政治活動。「互相信任的空

「實際上不過是中央聯邦政府監督各分子國的活動的權利；至於『民族間底友誼』，也祇是否認各分子國的權利到最少的自主的程度。這些誓約與蘇維埃統御下所實行的行政權集中說，乃立於完全反對的地位。」

不但如此，關於各分子國在聯盟中的法律地位，憲法裏有許多條款竟是互相抵觸的。在學理上，各分子國是有主權的；但在實行方面，它們却不能作任何獨立的決議。民族院是假定用來保障各分子國的利益與權限的；但該院却受聯盟中一個單獨國家的操縱，而其權限亦僅在紙面上保存着。各分子國雖有它們自己的政治機關，但它們却受中央政府底永遠的嚴密的監督。

USSR 的全部憲法是用互相衝突的條文織成的。蘇維埃聯邦是一架很初步的機器——是計畫着要限制各分子國的權利的，並不是要保障牠們的權利的。聯邦的理想實際

上已被那在聯邦的蘇維埃憲法底掩蓋下工作的中央集權制破壞了。這種憲法底起草人是要調和聯邦主義與中央集權的。故兩種政治理想及兩種政治方略互相衝突：民族自由的理想與無產階級最高無上的理想相衝突；聯邦主義的方略與中央集權的方略相衝突。從這樣的衝突中便在世界產生了一種特異的憲法的典章，名為聯邦，實則為中央集權的行政獨裁。

此篇載在「美國政治學會 (American Political Science Association) 出版的美國政治學評論 (The American Political Science Review) 第二十三卷第一號 (本年二月出版)。作者格羅斯基 (Paul P. Grosski) 是前彼得格來德 (Petrograd) 教授。本文說明蘇維埃聯邦制度非尋常，一切批評都根據蘇俄憲法及其實際的政治組織，完全從學理上立論，絕不帶一點主觀的見解。所以它不像一般討論或批評蘇俄政治的那樣張狂特氣，而有其特別獨到之處。用特譯出，以饗國人。

民國十八年四月十三日，於清華。

時潮

月刊

第一卷 第一期

要目

1. 發刊辭
2. 三民主義的建設觀
3. 戰後國際政治概觀
4. 日本兩大政黨對華政策之研究
5. 從民族主義觀察東歐事變
6. 科學的社會主義 ABC
7. 江濱 (歌劇)
8. 元旦 (小說)

價目

零售一角 全年一元

訂閱處

北平朝陽大學時潮社

