

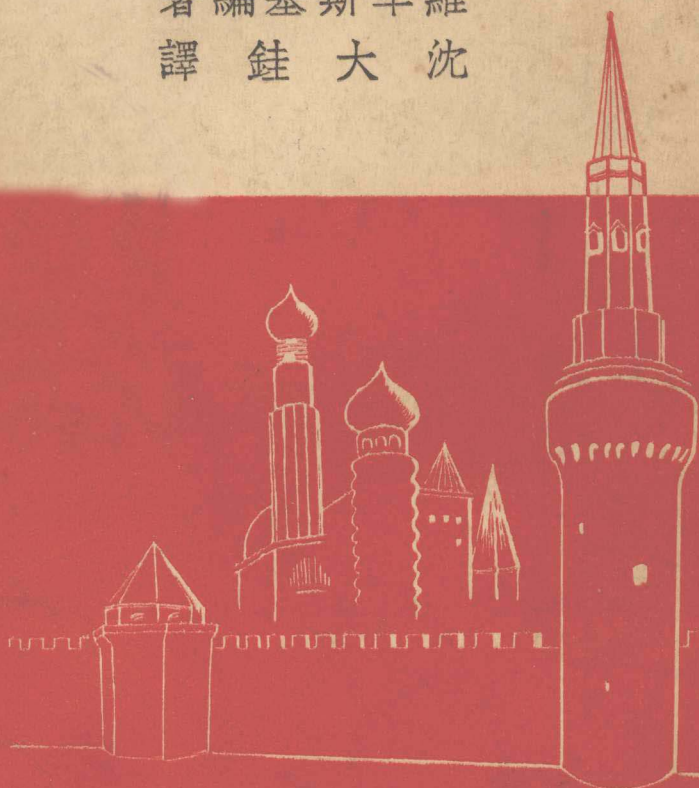
# 蘇聯國家行政機關

暨

各盟員共和國及自治共和國行政機關

維辛斯基編著

沈大鈺譯



商務印書館發行

蘇聯國家行政機關

暨

各盟員共和國及自治  
共和國國家行政機關

維辛斯基編著

沈大銓譯

商務印書館發行

一九五〇年四月初版

(34168)

蘇聯國家行政機關暨各盟員共和國及自治共和國國家行政機關 一冊

暨各盟員共和國及自治  
共和國國家行政機關

一册

## Organs of State Administration

基價伍元伍角

印刷地點外另加運費

原著者

Andrei Y. Vyshinsky

譯述者

沈  
大  
銑

上海河南中路

發行人

陳  
懋  
解

印刷所

商務印書館

發行所

商務印書館

學

# 目次

|           |   |
|-----------|---|
| 一 導言..... | 一 |
|-----------|---|

|                |    |
|----------------|----|
| 二 人民委員會會議..... | 一四 |
|----------------|----|

|                  |    |
|------------------|----|
| 一 蘇聯人民委員會會議..... | 一四 |
|------------------|----|

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 二 蘇聯人民委員會會議下的各種委員會..... | 二〇 |
|-------------------------|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| 三 盟員共和國的人民委員會會議..... | 二六 |
|----------------------|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| 四 自治共和國的人民委員會會議..... | 三〇 |
|----------------------|----|

|              |    |
|--------------|----|
| 三 人民委員會..... | 三二 |
|--------------|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| 一 人民委員會是國家的行政機關..... | 三二 |
|----------------------|----|

|                 |    |
|-----------------|----|
| 二 各種的人民委員會..... | 三五 |
|-----------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 三 人民委員會制度..... | 四〇 |
|----------------|----|

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 四 人民委員會的管轄權及人民委員會的公務行爲..... | 六七 |
|-----------------------------|----|

|                   |    |
|-------------------|----|
| 五 人民委員會的地方機關..... | 七五 |
|-------------------|----|

# 蘇聯國家行政機關

暨各盟員共和國及自治  
共和國國家行政機關

## 一 導言

國家行政，嚴格而論，是政權的執行行政機關，爲了統治階級的利益，和爲了保持及加強現存社會和國家秩序，而實行的不斷的日常生活。國家行政的具體問題及其實現方法，和建立行政機關制度的原則（及其和國家政權機關的關係），都取決於國家的性質及其階級目的。每一統治階級都根據了它自己的形式和外觀而建立一種機體。（註）

沙皇俄國的官僚機構，完全迎合了地主和資產階級的利益而建立的，是一種真正專制的軍事警察獨裁制度。最高的政府，屬於沙皇個人。「統治之權，在俄國領地以內，全部屬於皇帝」（基本法第十條）。附屬政府，不論高低，均由中央及地方行政機構管理，這些行政機構，根據同一條文，由沙皇授予有限度的權威，以沙皇的名義並遵從他的命令而行使職權。最高行政機構包括：

一、各部及帝國會議（Imperial Council）的專門會議，有權管轄關於創設土地財產，確認榮譽顯位，貴族移轉姓氏，紋章和爵位等事宜；關於高級國家官吏在職時犯罪的責任，准許築造私有鐵道，和強迫讓與不動產等事宜；及初步審查對於統治議會各部所作決定提出的控訴。

（註）參閱列寧全集（俄文本），卷二五，頁一〇五一—一〇六。

各部及各專門會議的人員，由沙皇的「最高權」委派。各部及各專門會議的命令和決定，都應呈由「皇帝批准」。

「最神聖統治宗教會議」(The Most Holy Ruling Synod) (設立於一七一一年)，和沙皇合作以管理正教會，會議的組成份子，主要為「最高權」選任的主教；這是宗教行政的主管機關，一切離婚事件都歸它管轄。

三、統治議會 (The Ruling Senate) 由彼得一世 (Peter I) (一七一一年) 首創，是最高法院，亦是行政監督者。它有權管制行政命令的正確性，大臣們的行為，保護及證明種種社會秩序的權利和特權等。「統治議會為最高權威，所有各地法院，行政人員和執行人員，以及帝國內一切組織，均受其統轄」(議會制度，第一條)。

四、財政委員會——是關於國家信用及財政政策的最高評議機關，除由「皇帝任意」委派的人員外，包括大臣會議主席、財政大臣、及審計長。

五、參議院：保護參議院 (The Tutelary Council) (「關於特殊帝國慈善事業」的最高評議機關)，和陸海軍參議院 (有權審查有關軍隊及有關技術和經濟事項命令，及向各機關和官吏頒發規則和訓令，並將這些呈請「皇帝批准」的機關)。

六、大臣會議 (於一九〇五年十月十九日創立)，包括沙皇委派的大臣和各中央機關的首長，及宗教會議的行政長官 (Procurator General)。大臣會議具有非常廣泛的權利和權力。凡超過一個大臣職權之上的各種事項，都應提出於會議。它將大臣們對於廢棄或變更現存法律的提案，呈請「皇帝批准」。它的主要任務是指導和聯合大臣們及各部首長就立法及國家最高行政事項的各種行為。它可以頒發有拘束力的指令、訓令和命令。「如——在帝國議會休會期內——發生非常急迫情勢，必須經由有立法性的審議的大臣會議即應將其直接報告沙皇」(第八七條)。它有權准許在依常例通過新預算之前，預支用款，會議並有權認可股份公司的特許狀，及廢棄或變更自治的地方機關的指令。

附屬行政的中央機關，包括各部 (外交、陸軍、海軍、財政、工商、內政、教育、交通、司法、帝國法院、農法和農業管理、和國家管制) 及和它們平行的行政團體 (皇帝陛下祕書廳、皇帝陛下為瑪麗亞皇后設的祕書廳及皇帝陛下為沙皇接受請願書設的祕書廳)。各部在一八〇七年亞歷山大一世 (Alexander I) 治下產生，將彼得一世所

設的合議會的地位取而代之。各部是最高的中央政府機關，負責國家行政的各特定部門。各部都有一人綜其事——一個大臣或首長。提名及選擇大臣之權，完全操諸沙皇，不受任何條件的限制。大臣們祇對沙皇負責，並且亦祇從屬於他。他們被視為皇帝的參議官，完全由帝國會議獨立，而帝國會議反有始終聽命於他們的義務。他們對於僅有關於行政機關不規則行動的事項，有權拒不解釋，對於質問，亦有權不予答覆。

在國家行政的中央機體外，有一套繁複的下級附屬行政機構：（一）都督（Governor），由沙皇任命，是最高行政權威和一省區（Guberniyas）中的內政部機關；（二）總督（Governor-General），由沙皇直接任意任命，是某數省區行政的最高監督——主要如邊地，或特區；（三）省區行政（在都督的管轄之下）是「一省中的最高組織，以皇帝陛下名義用法律力量管理省政」並直接隸屬於會議及內政部；（四）警察行政機關；（五）財政部的地方機關（國庫、稅務局）；農法和農業管理的地方機關（國有財產管理局）及國家管制的地方機關（省管制會），都受都督管轄；（六）省區會議（關於土地和市政，及軍役責任），其領導權亦屬於都督。

這個龐大的資產階級地主機關，用了加倍的力量，來推行一個警察官僚政治的種種方法。在一連串的論文中，列寧提出了俄國政府行政方法的政治特性。早在一九〇一年，他寫道，『在俄國，每一種活動——甚至和政治全不相涉的，如慈善事業——都會無可避免地使在獨立的個人和警察的專橫暴虐及「鎮壓」、「禁止」、「限制」等等間，引起衝突。』（註一）他在分析具體事實後，總結說，『在俄羅斯帝國中，可以毫不誇張地說，警察的不法』

（註一）列寧全集（俄文本），卷四，頁二八〇。

的和野蠻的毆打，是無日無時不發生的。」（註一）在俄羅斯的警察國家內，「人格是無法反抗政權的。」（註二）大隊的官僚——享有非常的自由和獨立——將專制政治的軍警獨裁制度付諸實施。「少數的盜用公款，行刑吏和殺戮猶太人的組織者——受普遍責備並為衆所不齒的——又被放縱活動，嘲弄人民，恐嚇他們，劫掠他們，毫無憐憫地毆打他們，封塞他們的嘴巴，並用不可忍耐的農奴惡臭來毒害空氣。」（註三）

沙皇俄國的民衆，幾全給史無前例的民族壓迫所壓倒。用流血報復，來對待民族的解決運動，並殺戮猶太人，傳播帝國主義者的極端愛國主義，煽動民族間異歧；這些都是沙皇俄國的「行政」方法。二月資產階級革命（一九一七年）對於這種警察官僚國家行政，並未加以任何根本的變更。

偉大的十月社會主義革命，始粉碎了專橫的警察官僚政治制度，並創設了一個新的國家行政機構，和十月前俄國的及當代資產階級民主國家的，在根本上和原則上，完全不同。

蘇維埃國家政府，從偉大的十月社會主義革命的最初時日起即是社會主義的。它的目的，在過去是，在現在仍舊是，實現和解決工人階級獨裁制度的宗旨和問題。它的任務，在保證社會主義的法律秩序，使不受任何種類內部的和外界的侵犯，增強蘇聯的獨立和加強其防禦力，發展社會主義的經濟制度和鞏固社會主義財產，保衛

（註一）列寧全集（俄文本），卷四，頁八七—八八。

（註二）同前，頁八一。

（註三）同前，頁五八。

和保障公民的權利，滅絕階級社會的殘餘，保證個人物質和文化需要得以滿足及有多方發展的一切先決條件。

從它出現的最初時候起，蘇維埃國家行政機關活動的目的，即是——依列寧所表示的——「以社會主義

的名義」實行各種方案，「積極的和建設的工作，以使非常繁複的和精細的新組織關係網得整理而成為便於運用的制度……」（註一）蘇維埃國家行政機關一天天地實行着這種任務，並永續地合乎邏輯地改進了行政

的方法。牠們活動的領導原則，乃根據着列寧的訓示：「不使行政脫離政策」（註二）「務必使機構能完全從屬政策」（註三）「機構爲了政策（修正和糾正階級間的關係）——而非政策爲了機構」（註四）

蘇維埃行政的基本原則，來自完全合乎社會主義國家問題的要旨，社會主義國家的行政，其最大特點，在實現建設社會主義和鞏固新社會的任務。

我們的國家行政，與其他各國的有異，它在實行時，一貫地以向自己吸引勞動者爲基礎；它正確地表現着廣大的勞動羣衆的利益，「即凡人民所意識到的一切」（註五）

蘇維埃國家和資產階級國家間，在這裏有一個完全的顯著的差異。在後者之中，那些執行行政職務的人，都

（註一）列寧全集（俄文本），卷二二，頁二二五——二四〇。

（註二）同前，卷二七，頁二二一。

（註三）同前，卷二六，頁二四八。

（註四）同前，卷三〇，頁四二二。

（註五）同前，卷二二，頁二五六。

脫離人民而自成一特殊團體，很容易地變成了一種特殊階級。在那集合的、職業的官僚中，組成了一個特別有力量的國家官僚機構。資產階級國家所有的力量，完全包含在它的國家機構內——官僚政治和常備軍內。馬克斯和恩格斯在不少的作品中，顯示出這種官僚和軍事機構的發展及其效率和力量的逐漸增加。職業的官僚違背了其特殊權利並放棄了對於社會大眾的責任，他們要求行為嚴正，尊重法律，但同時卻堅持着要使我们順從沒有法律的制度，並以專橫頑強來代替法律。（註一）官僚政治機構——是一個「可怖的寄生機構，它纏繞着法國社會的整個身體，塞住了它所有的毛孔」（註二）——具有巨大的權力。試以法國為例，馬克斯證明：這個機構「握有龐大利益，並有着許多始終和絕對地依靠着它的個人」（註三）利用了這個機構，國家

纏結着，管制着，指揮着，並在其監視和保護之下，握持着民事社會，從它生活中最大的一直到最不足重視的各方面——從它最一般形式的存在一直到各個人的特殊存在；在那裏，這個寄生體——因為非常的集中——像無助地依賴的和妄誕地無定形的真正社會體一樣，是遲在和全知的、易變和有彈性的。（註四）

### 統治資產階級的政治利益，迫使它

逐漸逐漸地增強壓力——國家政權的來源和人員——同時，對於社會輿論，它卻實施着無間斷的論戰，並由於不信任的原因，它迫害着。

（註一）馬克斯和恩格斯合集（俄文本），卷一，頁二二二。

（註二）馬克斯選集（一九二四年，俄文本），頁三一九。

（註三）同前，頁二七九。

（註四）同前。

損傷着、和麻痺着社會運動的獨立機關，如果對於這些機關，它還是無法一舉而加以砍伐的話。（註一）

這便是馬克斯對於十九世紀中葉的官僚國家機體的品評。這個機體，到了帝國主義時代，會再由列寧加以評論，他表示『「國家機體」的非常增強，官僚和軍事機體的空前發展，乃由於對於無產階級加強壓迫而來的——在君主國家是如此，在最自由的共和國內也是如此。』（註二）

縱使國家政府迭經正式變更，但這種強有力的官僚機體，基本上仍一無改變。看到了臨時政府（Provisional Government）的各部，列寧寫道：『即在屬於「社會主義者」（請恕用這個用語！）的各部中，全部官僚機構，主要仍一任其舊——它按照了舊有的式樣行使職務，「自由自在」故意妨害着未成熟的革命。』（註三）

在第三（法國）共和國，這種機體內有一個非常重要部份，始終忠於君主，敵對着共和國。一九一九年的威瑪憲法使德國在形式上有一個資產階級的民主國家，但在其行政機體中，對於任何種類民主都持有敵意的領導團體，卻繼續具有非常勢力。這種事實，無疑地幫助了希特勒，使他得以當權。爲了要更進一步加強這種國家機體，以維護獨占資本的權益，他在當權後立即頒佈法律，重行建立職業的官僚制度（一九三三年四月七日），在一九三七年一月的法律中，他以「基本支持國家社會主義國家」的任務，託付給這個職業的官僚制度，它是祇對

（註一）馬克斯選集（一九二四年俄文本），頁二七九。

（註二）列寧全集（俄文本），卷二一，頁三九一。

（註三）同前，頁四〇一。

其最高當局負責的。

因此，在資產階級國家中，統治者和被統治者間的深淵，日益擴大，竟至達到了法西斯國家的極端。但在我們的國家中，人民和國家政府機體間種種阻礙的象跡，都被抹除。蘇維埃國家機構的所以有權力，乃由於它和羣衆有着非常有力結合的結果。

蘇聯沒有官僚制度。我們的官員，我們的各級公僕，是社會的僕人，實行我們國家的所託，並有爲社會主義社會利益而行動的義務。他們履行以國家名義委託他們的工作，負有高尙的責任。在蘇維埃服務的人，因其地位及授與的權利，所以對於工農國家尤其應負責顯示出一種光榮和良知的態度，這是中央執行委員會和蘇聯人民委員會（一九三三年三月四日）指令（註一）中的話。在蘇維埃國家中，從它成立的最初時日起，官員應受管制的原則，即經實行。他們服從勞動者及勞動者所選舉的政權機關，即蘇維埃，並對他們負責。

所有行政機關的活動，都受着社會的管制。廣大的勞動羣衆，被用了社會主義的複職（plurality of offices）合作團體、公設檢查員制度等等而吸引入國家活動。這，再增加了新幹部的擢升，是改善國家政府機體和克服其中官僚腐敗的最重要手段。「爲徹底消滅官僚制度而鬭爭——達到它被完全徹底消滅——必須在全人民參加行政的時候，纔能辦到。」（註二）

（註一）Cz. 一九三三年，第一九號，第一〇八條。

（註二）列寧全集（俄文本），卷二四，頁一四五。

吸引勞動者進入行政，管理國家機體的活動及直接參與其每日工作，是最重要的手段，使能簡化行政制度機構，消滅官僚「習氣」和「習慣」，清除大道，使能利用我國龐大富源，提高官員責任，及使各級機構中不致有不能完全正確和善意履行蘇維埃法律的工作人員。這是使機體中托洛茨基·布哈林間諜，乖離分子和破壞者，凡是竭力想灌輸和擴大作爲他們寶貴祕密的官僚腐敗，爲之滌清的方法之一。

因此，以勞動者吸引入國家行政是我政府一個最重要的原則，跟着我國內社會主義的發展和加強而堅定地在發展着。但在資產階級國家內，利用了遠離人民的職業官僚所造成的國家機體來壓制羣衆的事，則反而正在日益增加中。

蘇維埃國家政府的另一個特徵，是它有計劃地並有意識地領導着全部國家經濟生活的進行，並有秩序地以布爾什維克黨的意志放在政綱中實行，這種基礎，使政府有力。在我國內，「生產的發展，根據於計劃領導的原則，並有系統地提高勞動者的物質和文化水平——不是爲了競爭和保障資本的獲得。」（註）在這裏，計劃成爲了一種有拘束的和具體的政綱，其中包括所有機構、部會和組織的一切活動，如不履行，即屬違背國家紀律，損害全國的經濟建設。

蘇維埃國家行政的原則之一，是審慎地照顧到確實存在的各種異殊，蘇維埃國家內各民族和部落生活狀態的特殊條件和特殊性質。蘇聯的全部行政制度，使列寧·斯大林的民族政策，得以付諸實現，這種政策的原則

（註）斯大林，列寧主義問題（第十版），頁三九七。

和多民族資產階級國家中的行政原則，是完全不同的。斯大林曾說，資產階級國家的行政

形式上，機體極為簡單，在它上面，我們可以說，坐着一個團體的人——或一個人——在全國以總督爲其耳目。這是一種極簡單形式的行政。首長——治理國家的——由總督那裏取得情報，自以爲他的行政是光榮的和正確的，因而自慰。接着來了不調和，不調和變爲衝突，衝突變成了暴動。跟着是暴動被鎮服。這類行政制度，不是我們的制度。（註）

蘇維埃國家行政，是行政的和經濟的政府的一種不可分的結合，這是蘇維埃國家機體和資產階級國家的在原則上的一種區別。蘇維埃國家行政，推及於人民的經濟和社會生活的各方面，它是一種組織上的創造。

資產階級的國家機體，除在其機體中亦包括經濟的行政外，主要在擔任着警察、支配者的任務，所保衛的祇是私有財產的不可侵犯和其存在條件，所用的——尤其是在法西斯國家中——是壓迫、鎮遏和公然恐怖的方法。專橫腐敗和無法，是資產階級國家行政的特質。

蘇維埃國家中的行政問題，如何會在原則上和資產階級國家的不同，它的組織和活動基礎，又如何會和那些廣泛問題發生不可分的關連，都是非常顯然的。蘇維埃的國家活動，以社會主義法統爲基礎而實行，這是最重要的原則。這是尤其顯然的，在偉大的斯大林憲法中即曾輝煌的表示過，它把蘇維埃法律的權力，提高到了空前未有的地位。蘇聯的一切行政行爲，都必須和法律符合。革命法統的原則，透入了我行政由高到低一切連環的活動，這種由蘇維埃國家始終承認的原則，其重要性在斯大林憲法有更輝煌的表明，有如前述。這使蘇維埃法律

的權威和力量有更進一步的提高。

根據了蘇聯最高蘇維埃及其主席團的法令，蘇聯人民委員會會議頒發命令和指令。各人民委員會即根據了這些法令而行動。各人民委員會的命令和訓令，對其附屬機關有拘束力。如此便形成了一連串不斷的法令，而每一個法令，在頒布當時，如和有效法律及其上級機關的法令完全符合，即有完全效率。

蘇維埃國家行政和資產階級的行政相反，建立於民主集中制的原則（principles of democratic centralism）之上，連結了各上級機關的決議力以拘束下級機關，但「地方的始創力以及向同一目標進行而採用各種不同的方針、手段和方法」，（註）仍得有完全和毫無阻礙的發展。

蘇維埃國家行政的這一切特質，顯示着真正的民主。行政機關的組織和活動，跟隨着蘇維埃國家史上各時期中工人階級獨裁所面對任務的變更而變更。在偉大十月社會主義革命的最初幾個月中，其主要的任務，是粉碎資產階級地主的國家行政機構，和建立蘇維埃的中央和地方行政制度。在社會主義革命的這一個時期內，第一個人民委員會（由第二屆全俄蘇維埃大會於一九一七年十月二十六日至十一月八日組成以統治國家的），擊潰了舊軍和建立了紅軍，由資產階級之手取得了經濟生活的基本命脈——銀行，自初即實行了工人管制生產和（其後）轉變到直接行政，並（為代替舊的和毀壞的供應和鐵路機構）在中央和在鄉村區域內建立了新的蘇維埃機關。在這個時期內，依據着作為其活動基礎的原則，人民委員會會議承認了波蘭的獨立，亞美尼

（註）列寧全集（俄文本），卷二二，頁四一六。

## 亞民族自決的自由等。

內戰時的條件，迫使有關捍衛蘇維埃共和國，及管制供應、原料和其他資源，俾能供應陸軍、工業和運輸的各種方案，必須劇烈集中。因此，國家行政機關即經改組。在這時期內，行政機體根據了軍管制度而嚴格實行集中原則。供應人民委員會（People's Commissariat of Supply）（連同其積聚及分配供應的機構），全俄國家經濟會議（All-Russian Council of National Economy）下的利用委員會（Commission of Utilization）（領導着工業產品的分配）及全俄非常委員會（All-Russian Extraordinary Commission）（和反革命鬭爭的），都躍進到了最前面。在此後亦是如此，蘇維埃的行政制度，自然地反映着社會主義革命每一時期中的各基本問題。

這樣接續跟着來的，是：（一）復興帝國主義者和內戰所破壞的經濟，（二）蘇聯的社會主義工業化，（三）農業集體化，及最後（四）完成社會主義的大廈。在每一時期內，蘇維埃行政推及了非常不同的國家和社會生活的各方面：如因帝國主義世界對蘇聯侵略意念發達而增強國防、發展和加強社會主義經濟；提高勞動者的文化水平和物質福祉；及保衛國家秩序和國家安全。爲符合各個階段蘇維埃國家的任務起見，國家機構經一再改組，政府機構的管轄權限——聯盟的、共和國的、和地方的——亦經變更和重行支配。像此後要看到的，國家經濟的整個部門都曾經從一種機關移轉給其他的機關管轄，而在移轉後，不論在中央的和在鄉村區域中的領導和管理機關，在結構上，又須再加實質的變更。我們並不能說這是由於中央集權或地方分權兩種相反趨向的消長；這祇是

爲了便宜適應特殊環境的關係，一方面在行動的機能上實行着分權，而同時在基本事項的計劃上和領導上，則實行着中央集權。