

# 蘇聯地方機構

維辛斯基編著  
張子美譯



商務印書館發行

# 蘇聯地方機構

維辛斯基編著

張子美譯

商務印書館發行

一九五〇年四月初版

(34148.1)

蘇聯地方機構一冊

Local Organs of State Authority

基價陸元伍角

印刷地點外另加運費

編著者 Andrei Y. Vyshinsky

譯述者 張子美

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

\*\*\*\*\*  
版 權 所 有  
翻 印 必 究  
\*\*\*\*\*

## 後記

本書是維辛斯基所著蘇聯法律中的一章。

維辛斯基的蘇聯法律是蘇聯學校通用的教本，亦是蘇聯公務人員的手冊。它詳述繁複的蘇聯中央和地方行政組織，闡明蘇聯憲法，並分析關於法院、選舉和公民權利義務的各項法律。在這本書中，維氏先敘述資產階級學者的理論，而後加以嚴正的批判。這種研究方法，是蘇聯教本中常用的，目的在使讀者可以知道資產階級學者的主張，及其理論為何不可採信。所以，我們讀了維氏的這本書，不僅可以明瞭蘇聯的社會政治制度，且可以懂得蘇聯人民的思想方法及他們如何靈活地運用馬列主義。

一九三六年是蘇聯憲政史上最重要的一年。是年六月，史大林主持的憲法起草委員會提出一個新憲法案，經第八次蘇維埃會議於同年十二月五日通過，訂為法律。維氏的這本書，即在新憲法採用兩年後出版。在此後的年間，雖因大戰和戰後復興工作而使政府機構有不少變更，但這些變更，都屬細節，不涉原則。

維氏現任蘇聯外交部長，他在外交界的聲譽，無待介紹。但我們不能因此而忽略了他也是一個卓越的法學家。在進入外交部以前，他是蘇聯的檢察官。他曾在莫斯科法學會講演。一九四七年，他並因編撰證據法教本而獲得史大林獎金。本書是維氏就蘇聯科學研究院法學研究所同事們的初稿彙編而成。編制謹嚴，為論蘇聯法律權

威之作。

這本書是根據美國學術協會的譯本翻譯。全書計十章，凡五十餘萬言。茲爲提前出版起見，決分冊發行。全書要目如左：

第一章 導論

第二章 蘇維埃憲法發展的基本階段

第三章 蘇聯的社會組織

第四章 蘇聯的國家組織

第五章 蘇聯和聯邦及自治共和國政府的最高機關

第六章 蘇聯和聯邦及自治共和國政府的行政機構

第七章 地方機構

第八章 法院和檢察機關

第九章 蘇聯公民的基本權利和義務

第十章 蘇聯的選舉制度

# 目錄

|   |                                           |    |
|---|-------------------------------------------|----|
| 一 | 導論·····                                   | 一  |
| 二 | 革命以前的地方行政和自治政府·····                       | 七  |
| 三 | 自一九一七年十月至通過第一次蘇維埃憲法（一九一八年七月）之間的蘇維埃·····   | 一七 |
| 四 | 外國軍事干涉和內戰期間的國家政權地方機構·····                 | 二六 |
| 五 | 轉入復興國民經濟和平工作的過渡時期國家政權地方機構（一九二一至一九二五）····· | 三四 |
| 六 | 爲社會主義工業化而鬭爭中的蘇維埃（一九二六至一九二九）·····          | 四五 |
| 七 | 爲農業集體化而鬭爭中的蘇維埃（一九三〇至一九三四）·····            | 五四 |
| 八 | 斯大林憲法下的國家政權地方機構·····                      | 六八 |
| 一 | 斯大林憲法對加強國家政權地方機構的意義·····                  | 六八 |

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 二 地方行政的地域結構·····        | 六八 |
| 三 管轄對象·····             | 七五 |
| 四 吸引羣衆參加勞動代表蘇維埃的工作····· | 八四 |
| 五 國家政權地方機構如何工作·····     | 八七 |
| 六 勞動代表蘇維埃的執行機構·····     | 八八 |
| 七 地方蘇維埃的物質基礎·····       | 九二 |

# 蘇聯地方機構

## 一 導論

蘇維埃國家，是一種新型的歷史上較高型式的國家，其獨特性格的最顯明表現之一，是其國家政權地方機構——地域、區域、地區、區、市和村勞動代表蘇維埃——的建立，構成蘇維埃社會主義共和國聯邦國家政權機構整個系統中的一個完整部份。此一系統由上至下是單純而獨塊（柱狀）的。所有國家政權機構，不論最高機構，抑屬地方機構，都組織為蘇維埃，所有蘇維埃——由最高蘇維埃以至村蘇維埃——都是國家的政權機構。蘇維埃國家的這一特異之點，在斯大林憲法中更有特別顯明的推進。

規定各蘇維埃選舉方法的第一三四條列舉各蘇維埃。

各種勞動代表蘇維埃代表的選舉：蘇維埃社會主義共和國聯邦最高蘇維埃；各聯邦共和國最高蘇維埃；地域及區域勞動代表蘇維埃；各自治共和國最高蘇維埃；各自治區域勞動代表蘇維埃；地區、區、市及鄉區（卡薩克村、村落、農場、中亞細亞及高加索村）勞動代表蘇維埃，係由選民根據普及平等，和直接選舉權用祕密投票選舉的。

地方行政機關，在蘇維埃制度中，並不與國家政權形成對比，蘇維埃制度整個的都是勞動者的政權組織，因此，在此系統中，不會也不能發生這種對立。因此，在我們看來，「一切國家政權已整個的成為自治政府，地方自治政府，也成為國家政權。」（註一）

民主集中的原則，是各蘇維埃本身之間的關係基礎。根本說來，此一原則說明每一政權機構，既同時用民主而合理的程序組成，對其選民負責，並負有執行選民意志的義務，同時也對其上級政權機構負責，有執行其上級機構命令的義務（假定這類命令是在其各個管轄範圍的限度以內的）。列寧為確定集中主義的範圍曾指出：「正如民主的集中主義，並不排斥自治和聯盟，所以，牠也不排斥——且相反地預先假定了——各個地方甚至國家內的各個社會，有製訂其各種型式的國家、社會、和經濟生活的完全的絕對的自由。將民主集中主義與刻板的官僚制度混為一談，是再錯誤也沒有事情。」（註二）

國家政權地方機構的發展曾經過了多個階段。遠在一九〇五年，城市和鄉村的勞動者即開始利用蘇維埃——蘇維埃組織——來進行他們推翻地主和資本家權力的鬭爭。但即在此期以前，工人階級，在他們推翻剝削者的鬭爭中，業已創立了蘇維埃的鼻祖——巴黎公社。「一八七一年三月十八日的革命結果，不但將市政府，且

（註一）卡甘諾維奇（Kaganovich）：蘇維埃地方自治政府（Soviet Local Self-Government）頁十六。

（註二）列寧（俄文版）卷二二頁四一六。

將屬於國家的有關市政府的一切創始權轉移給公社。」（註一）

在巴黎境內以及（近郊的）賽恩（Seine）省內，國家和地方的行政機構混合成一種新的型式，摧毀了舊的政府機構，根據各級官員的選舉和罷免，創立了一種新的政府機構，將立法和行政權力，聯合在行政機構之中，以全民武裝代替了以前的武裝軍士。巴黎公社活動的環境和性格，及其以後的法令和措施，使其成為典型的工人階級政府，同時并有跡象，說明巴黎公社，因希求與其他工業中心（如里昂 Lyons，馬賽 Marseilles 和吐勞 Toulouse）所形成的公社，以及農民同情於公社的各縣，特別是巴黎周圍的各縣，發生聯繫，公社的發展更有遍及全國之勢。在公社對法國人民的宣言中，巴黎公社，打算在各地，下至最小的村落也包括在內，都仿照其本身的型式，組成公社。「在各區首縣集會的代表大會，應注視一切有關各縣鄉區公社的共同事項，各縣大會，又依次推選國民大會代表，在巴黎集會。」（註二）

巴黎公社在粉碎資產階級國家機構後所計議的新國家機構制度，以各聯盟公社的中央代表，表明「各地方創始權」（註三）的自願聯合，是蘇維埃國家機構的鼻祖。「公社本身的存在，已使地方的自治政府非常顯明，

（註一）馬克斯：法國的內戰（The Civil War in France 俄文版一九三七）頁七四。

（註二）同前，頁七四—七五。

（註三）馬克斯及恩格斯：綱卷，卷三（八）頁三六五。

但不再是爲了平衡國家政權的目的。」（註一）恩格斯將馬克斯這一概念加以推演，考慮到民主集中的原則，意義在組成廣泛的地方自治政府，而不致損及無產階級國家的統一，列寧在國家與革命（State and Revolution）（註二）一書中，也加以強調。

一九〇五年的各蘇維埃，形成一種利用羣衆罷工來進行鬭爭的組織，以後隨革命的進展，成爲對沙皇主義一般革命鬭爭的組織。他們由此成爲叛變，和以革命爭取政權的組織，在革命鬭爭中，他們獲得了政權組織的權能。他們倡導消滅失業，供應物資，徵收租稅，以及組成革命程序和法院等等的措施。勞動者對他們所選舉的蘇維埃代表頒發命令，聽取他們的報告，推薦并改選各代表、法官和軍團的領袖等等。各蘇維埃建立了他們的執行委員會，并爲其各部份工作，組成各處和各委員會，——甚至在各地設立類如農民代表團的團體，——刊行他們的報紙，從而加強他們與廣泛勞動羣衆之間的聯繫。爲企求統一，和集中他們的工作，各城市蘇維埃，一方面與各鄉區已開始形成的各蘇維埃各委員會相聯絡，另一方面，并企圖通過由聖彼得堡和莫斯科蘇維埃發出通知召集的全俄羅斯蘇維埃大會，造成全國的統一。

列寧在他於俄羅斯社會民主工人黨第四屆（斯德哥爾摩 Stockholm）大會所提出有關工人代表蘇維埃的決議草案中，將一九〇五年各蘇維埃的組織經驗加以概括，他在此草案中，確認黨對各蘇維埃的指導作用，

（註一）馬克斯法國的內戰（俄文版一九三七）頁七七。

（註二）參閱列寧（俄文版）卷二，頁四一九—四二〇。

和各蘇維埃對整個革命民主的指導作用，在他看來，各蘇維埃的基本任務，是執行武裝的政權鬭爭，並因此成為全國單一的臨時政府下的臨時地方革命政府。

最初的蘇維埃便在一九〇五年革命的環境下演成，這第一次（一九〇五）的革命為第二次（一九一七）革命準備下迅速成功的道路。列寧曾指出，「沒有一九〇五至一九〇七年三年中的極端階級衝突——以及俄國無產階級的革命精力——第二次革命不可能如此的迅速，在牠創始的幾天之內便達到了頂點。」（註一）

在革命的最初幾天中，各蘇維埃即已出現。革命的勝利，有賴於各工兵代表蘇維埃。工人和兵士的狂瀾造成了這些蘇維埃。一九〇五年的革命證明各蘇維埃同時是武裝叛變的組織，也是新革命政權的胚胎。蘇維埃的觀念，生存在工人羣衆的意識之中，而他們在推翻沙皇主義的當天，便加以實現——惟有一不同之點，即一九〇五年只成立了「工人」代表蘇維埃，而一九一七年二月——在布爾什維克黨的推動下——出現了工兵代表蘇維埃。（註二）

斯大林在列寧到達以前，由沙皇將他放逐的地方回到彼得格勒（Petrograd），在各蘇維埃中，提出了建立中央政權機關的問題，以全國工兵農代表蘇維埃（All-National Soviet of Worker Soldier, and Peasant Deputies）代表中央政權，作為革命勝利的基本先決條件。各蘇維埃的滋長極速，其組織和工作的發展，比

（註一）參閱列寧（俄文版）卷二〇，頁一三。

（註二）聯共（布）黨史簡明教程（一九三八），頁一七〇。

一九〇五年的各蘇維埃範圍更廣。一九〇五年所沒有的蘇維埃大會的發展，也必須加以特別的注意。此一時期中所形成的各蘇維埃分隊，幾乎將所有地方行政和地方議會（*Verstoy*）及市政機構的主要工作部門，完全包括在他們的活動之內，並與後者同時進行平行的工作（有時甚至替代了後者，並與之反對）。包括各省區（*guberniya*）、各省、各區域的工、兵、農代表大會，幫助加強工人階級與農民之間的聯合。在各蘇維埃，包括地方蘇維埃，作為政權機構的意義問題上，形成深刻的階級鬭爭。孟雪維克黨（*Mensheviks*）和社會革命黨力求保持資本主義，希圖將蘇維埃轉為議會型式的「空談場所」，並用資產階級民主的地方議會自治政府來與之對抗。但布爾什維克黨動員了勞動大眾，作決定性的鬭爭，以達成一切政權都轉移於各蘇維埃之手——完成建立蘇維埃國家的巨業。自勝利的社會主義革命最初之日和無產階級專政建立以來，一種單一柱形的蘇維埃國家機構的建立，已在發展，其一切聯鎖（包括中央的和地方的）都聯合為單一的偉大的宗旨——為共產主義而鬭爭。

## 二 革命以前的地方行政和自治政府

### 二月革命開始時的地方行政機構和地方自治政府

爲對偉大的十月社會主義革命如何摧毀了資產階級和地主的地方國家機構能有更好的精確概念起見，必須先熟習革命以前地方政府機構的基本要點：

一九一七年二月，革命在鄉區所見到的是在基本上按照一七七五年省區研究院（Institute Concerning Guberniyas）原則而建立的行政機構。在省區頂端代表最高行政權力的是由沙皇命令任命，直接隸屬於內政部的總督（governor）。總督的主管範圍，在形式上包括有「頒布法律，監督整個省區的行政，并對社會安寧、秩序和全事項頒行強制性的法令。」事實上，幾乎省區內的一切國家組織和機關，以及地方議會和城市自治政府等機關暨各階級各社會組織，都以種種方式，受其管制。

總督的直接助手是副總督（Vice-governor）。總督之下，有政府的各行政部門（包括一個總會議，（註）祕

（註）省區會議是監督的機關，按照當時若干法學家，包括塔拉捷夫（Tarasov）和葉禮司特拉托夫（Yelistratov）的意見，是低級行政司法機關的「反映」。他們除總督和副總督外，包括有檢察長、公庫和監察院首長，各社會階級代表和地方議會及市政自治政府代表，以及與該一次會議行使監督直接有關的機關代表。

### 二 革命以前的地方行政和自治政府

書廳和各處，實際上是以副總督爲其首長的）和總督的幕府（掌管有關土地委員會和貴族機構選舉事項的文書工作，發給出國護照，和出版事務，及有關總會議的各會社事項，以及「需要特殊機密應由總督親自處理」的事項。）總督（或副總督）在有關軍事，供應，地方議會及城市事務，統計委員會中的工廠事務，社會福利委員會，以及有關公立學校等會議開會時，擔任主席。除此之外，還有各財務院（財政部的地方機構），貴族的監護，監察院，國家管制的地方機構，國產稅的行政，以及國家財產的管理，也屬其管轄。警察在全省區內，除政治警察，其省區憲兵管理處，直接隸屬於內政部外，別無其他主管機關。以省警察官員爲首長的省警察，計包括警長，地方警察和崗警，連同都市警察，均直接隸屬於省區的行政機關和副總督。首都及若干最大的城市，則另外成立爲行政單位，以市長（*town governor*）爲其首長，大體上與各省省長具有同樣的權限，有若干處所，特別是邊區，若干省區聯合爲一個總省區。

省區的居民，大體都包括在各種社會階層的組織之內。貴族階層，有全省區和各省的組織，以貴族爲其首長。貴族在省區中佔有重要的地位，因爲他們主有大部份的土地和其他不動產，所有省區內的統治官吏，又都是屬於他們的。省區的貴族領袖，由省區貴族大會就世襲的貴族內選舉（由貴族代表和最尊顯的地方官員選舉。）大會挑選出兩名省區領袖候選人，由沙皇按內政部長的推薦就其中圈定一人。省領袖也同樣由貴族大會選舉，經總督圈定。貴族領袖應在若干合議型式的地方國家機構中擔任委員，有時并擔任主席。特別是他們之中要有一人擔任地方議會會議的主席。

各省區和各省地方行政的組織系統，包括有一個農民的社會組織，連同他們的鄉村會社，他們的鄉村大會，和他們所選舉的議長（*older*），還有一個縣（註一）大會，一個縣行政，縣議長，和一個縣法院。農民階級和其行政組織，大部份都受制於貴族。農民社會組織所隸屬的地方議會各首長，便是完全由貴族中遴選任命的。（註二）

在這兩個基本的社會階級之外，還有一商人階級，按照他們的財產資格將商人聯合為三個公會（*guilds*），每一公會選舉會長一人，在大城市中，還有一個選舉的商人法院；市民階級，選舉他們的議長，在大城市中，并選舉其法院；最後，技藝階級，組織成法人的形式，也自有其選舉的機構。所有各社會階級的選舉機構，任期都是三年。

顯貴的公民階級，不論其世襲與否，均無法團的組織。

地方自治政府的機構，是由各省區和各省的地方議會及都市自治政府薦舉的。省區的地方議會，包括省區的地方議會大會，其會員——地方議會的城市參議員——是選舉的，任期三年，和一個地方議會法院，其選舉的院長任期亦同。省區地方議會大會每年召集常會一次，并得經省長的許可，召集特別會議。省地方議會的組織，亦與此同。根據一八九〇年的法律，兩種地方議會的選舉，都是按照三個階級（*curiae* 選舉團體）辦理的，計分為

（註一）此字的古體是 *tribus*，應譯為「權力」或「政權」，轉釋為「某一個人（如王子）所有的領土」，又轉為在一個「首長」管轄下包括各村或村落的區——譯者。

（註二）按照一八八九年的條例，地方議會的區領袖，應由總督於諮詢省區及省的各貴族領袖意見後任命之。他們有權對農民徵收行政捐費。所有鄉村行政機構的人事和決議均須經他們認可。他們並負責監督某一區內的警察活動。

貴族、農民和其他有資格人士。幾乎在所有省區內，各階級城市參議員的名冊中，貴族階級所佔的名額都超過其他的兩個階級。農民則分縣推選他們的城市參議員候選人，由總督依照農民階級應得的名額，就這些候選人中，任命城市參議員。

地方議會的管轄權，包括有公共衛生、公共教育、社會福利、地方交通、地方議會的郵政、消防、地方議會的互助財產保險、建築，并「輔助當地的農業、商業和工業。」地方議會有權為執行職務而徵收捐費，省區的地方議會，更有權頒行有強制性的指示。

所有地方議會和市自治政府的指示，得由總督提出抗議，并加以廢止，不但是與法律不相符合的指示，且可以施行不便為理由。若干指示（大部是有關財政和信用事項的）須經內政部和行政機關的確認。自治政府的執行機構須要經內政部，有時（在首都和省區地方議會）還要經沙皇的確認。地方自治政府的任何職員，在當任職員以後的兩星期內，如總督認他為不可靠，有權將其開革，在施行加強保護公安條例的地方，更可隨時用此類理由來加以消除。

隨着帝國主義戰爭的開始，地方議會和市自治政府發表一公開宣言，在莫斯科召集他們的大會（由莫斯科省區地方議會和莫斯科市參議會組織的），并在「輔助傷病士兵」的標幟下，組成一全俄羅斯地方議會聯合會，和一個全俄羅斯各市聯合會。立於反對黨地位的資產階級份子，在許多地方自治政府機構中佔居多數，久已希圖聯合全國的地方自治政府機構，但是遭遇到由貴族所構成的官吏階級幕後勢力的反對。地方議會及各