

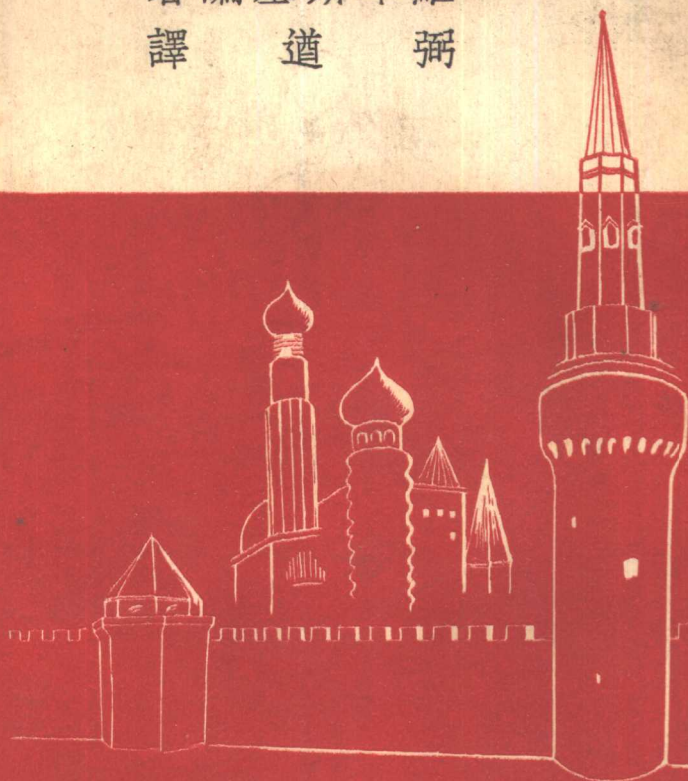
蘇聯最高國家權力機關

暨

各盟員共和國及自治共和國最高權力機關

維辛斯基編著

弼道譯



商務印書館發行

一九四九年十二月初版

(34163)

蘇聯最高國家權力機關

暨各盟員共和國及自治共和國最高國家權力機關

一冊

The Supreme Organs of State Authority

基價伍元

印刷地點外另加運費

編著者 Andrei Y. Vyshinsky

譯述者 弼 逾

發行人 陳 上海河南中路 懋 解

版 翻
權 印
所 必
有 究

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

蘇聯最高國家權力機關

暨各盟員共和國及自治共和國最高國家權力機關

一 最高蘇維埃——蘇聯最高國家權力機關

蘇聯最高國家權力機關具體表現了全蘇維埃衆民族人民底意志，全面而完整地實現了人民的統治管理國家權力。這種機關的主持人是由全蘇維埃人民選舉，爲人民底最高代表。但與資本主義國家底最高代議制度——資產階級的議會——是迥然不同。最高蘇維埃代表制度的特色在於階級性的表現及組織形式的別異。資產階級議會制度底實質僅是數年內決定一次，從統治階級內將由什麼人上臺參加議會去壓制人民——這不但是君主立憲的本質，即使大多數民主國家亦是如此。^(註)遵循全蘇聯人民意志的蘇維埃最高代表機關是受任命去維持並保護勞動人民底利益，同時增強並鞏固勝利的社會主義。由於社會主義的建立，人對人的各種剝削事實得以消滅。這是兩種最高代表制度的主要區別。

從組織的形式上看來，兩種代表制相比，也有着極端的歧異。在英國，最高國家權力機關是在世襲底皇位與上下兩院。上議院議員是由貴族出身或由皇帝欽命，下議院議員的選舉雖說以普選爲基礎，但仍有通常的資格

(註)列寧全集(俄文版)第二十一卷，第四〇〇頁。

上的限制。資產階級的政治學理論上妄圖「證明」這些由老爺們組織成的國會，是代表所謂「全民族的」利益。

牽強附會地說，這個國會等於蘇聯的最高蘇維埃。英國傳統的理論解釋是議會爲英皇的諮詢機關。於是英皇與議會譬如雙簧的兩個角色，一而二，二而一也。「國王盤踞議會」(“The King in Parliament”)這是一條簡明的英國公式，世代相傳，由來甚遠。

在法國，最高之國家權力機關分爲三種：(一)衆議院，由所謂「普選」而產生的。可是這種「普選」對於勞動大衆的投票權，是有着多方面的限制，而這種現象在一般資產階級的國家是普遍的存在。(二)參議院，由少數富裕紳商所選舉。他們對於有利於勞動大衆的立法，總是排斥而否決的。(三)共和國總統，按照法國憲法的規定，他有權拒絕執行國會所通過的法律，並且經過參議院的同意，他甚至有權解散衆議院。

這些就是資產階級的民主國家裏所謂代表「人民意志」的最高國家權力機關的組織。事實上，所有這些權力機關只是代表了極少數剝削者底意志。在形式上，國會是被認爲有最高權力。大家都曉得一句俗語說：「除了使男人變爲女人外，英國議會是無所不能。」可是，實際上英國衆議院的「普選代表權」是受貴族院及國王的限制。英國議會通過的法律，仍須經國王批准。法國與美國的法律仍須由總統批准；假如他不同意某一條法律，他有權退回給議會，請議員們重新考慮。

一位法國當代的著名的資產階級的政治學者奧里歐(Hauriou)坦白地宣稱：「最初，大家以爲議會就是

人民自己的；後來，大家又以爲投票選舉底人是人民自己。這兩種都是幻想，我們應該放棄這種想法。在現前，我們不得不承認，任何方式創造的政治組織，就因爲牠是一個組織，實在是和人民隔離的。」

現時所有的資產階級的議會制度，不論何種形式，都是壓制人民的工具。每當資產階級斷定，議會將使其壓制受到牽阻，就公然採取了獨裁的方式——法西斯主義。議會與其他民主性的團體因此全部完結。在資本主義底國家裏，資本是萬能的，掌握國家大權並控制政府的一切機關，盲目地執達了不是人民的意志，而是壓迫人民的意志。

蘇聯的立法，在原則上，和英、美、法各國絕對不同。在蘇聯的最高國家權力機關裏，人民的意志——千百萬工人、農民和知識分子的意志——得到具體的表現；換言之，人民的意志就等於蘇聯的最高國家權力。史大林憲法第三十條規定：「蘇聯的最高國家權力機關爲蘇聯最高蘇維埃。」該憲法第三十一條規定：「凡蘇維埃社會主義共和國聯盟根據本憲法第十四條所具之一切職權，按照本憲法之規定不屬於蘇聯最高蘇維埃直轄各機關中蘇聯最高蘇維埃主席團，蘇聯人民委員會及蘇聯各人民委員會——權限以內者，概由蘇聯最高蘇維埃行使之。」

關於蘇聯底司法行政的宗旨已於前面國家組織一章裏詳述。按照一九二四年的蘇聯憲法，蘇聯的最高權力機關爲全國蘇維埃會議；在閉會期間則爲蘇聯中央執行委員會，包括盟員蘇維埃與各民族蘇維埃。又因中央執行委員會亦不經常開會，於是在執委會不開會之期間，蘇聯的最高立法、執行及其他行政機關爲蘇聯中央執

行委員會之主席團。

史大林憲法第三十二條規定：「蘇聯立法權，專由蘇聯最高蘇維埃行使之。」「專由」的意義是：除了蘇聯最高蘇維埃之外，蘇聯沒有，也不容許有，別的機關賦有頒布立法條例的權力。但是依照一九二四年蘇聯第一次底憲法，頒布立法條例的權力，不僅賦給全國蘇維埃會議，蘇聯中央執行委員會及其主席團，而蘇聯人民委員會亦稟有此種權力。不過，蘇聯一九二四年的憲法第十八條曾經指出：「一切關於蘇聯政治及經濟生活一般規定的法令與告示——以及蘇聯國家機關現行行政務的根本改變——必須經過蘇聯中央執行委員會之審檢與核准。」

這樣便確定了中央執行委員會對於立法權的民主地控制；因為執委會是全國蘇維埃會議所選舉出來的，在其閉會期間為蘇聯之最高權力機關。又因蘇聯最高蘇維埃的本身，是由蘇聯全國所有十八歲以上之公民，依據普遍、平等和直接底選舉法規，用祕密投票底方式所選出來的，蘇聯人民的真實意志，於是得以明確地表現。

因為蘇聯的法律表達了蘇聯人民的至高無上底意志，在全蘇聯領土之內，人人心悅誠服地遵守最高蘇維埃的法律。每一個蘇聯人對於蘇維埃法律，都有親切之感，而且甚為珍視。因為由人民意志所產生的法律，足以促進人民的快樂與幸福的。

蘇聯的一切權力機關都要受法律底管制。一切機關必須對蘇聯最高蘇維埃——國家權力機關——所制定的法律，確切地凜遵無誤。從蘇聯最高蘇維埃的法律，其他一切權力機關得到牠們行政底方針。

蘇聯最高蘇維埃底權力是完全的，至上的，無可與比倫的。從史大林憲法第五十一條的加重底語氣更可以知道：「蘇聯最高蘇維埃認為有必要時——得組織關於任何問題之調查委員會或審查委員會。一切機關及公務員務須執行此種委員會的要求並提供必要材料和文件。」

二（所謂）「分權制」的理論

在資產階級的所謂「憲政」與「法治」國家的理論當中，所謂分權制乃為其基本原則之一，而與其所謂「民」選制度的原則則是平行的，同樣重要的。孟德斯鳩（一六八九——一七五五）的學說是關於這種理論最合理、最有力的解釋。孟氏的主張是：權力集中於一個國家機關或在一人手中，容易引致不守法律底紊亂；反之，分權制可使各別的權力「平衡」，相互牽制，因而避免一切濫用權力的可能。由此觀點出發，孟氏認為將權力分為「立法、行政、司法」三種是必要的。依照他的看法，關鍵不在何人——究竟是皇帝或是人民——掌握政權，而在於這三種權力所組成的最高政權，必須分開，不使落於一個機關或一人手中。

法國資產階級支持分權制的原則，遠在法國大革命之前；因為當時的資產階級所謂「第三階級」——革命的行動綱領，恰巧和孟氏學說配合。從專制政體下崛起，自命為「人格權利」而鬭爭的資產階級，曾經想盡各種方法去限制絕對性底權力。分權使得權力平衡而互相牽制，因此可以分散並削弱絕對底專制政權。在爭取政權的時候，資產階級把「分權制」的原則也包括在他們的政治口號裏，認為那是一種「公平權力」的原則。（註）

（註）「例如，在這樣一個時間和這樣一個國家——皇權貴族與資產階級爭奪政權相持不下，於是權力分散了——盛行一時底思想，就是分散政權底學說，大家認為萬世不變的法律。」（馬克斯與恩格斯全集，俄文版，第六卷，第三十七頁。）

資產階級以這種學說進行了一七八九年的革命。在革命中獲得了勝利，他們，翻一個邊，把皇權及其所轄的政權置於「民選」政權之下。在人權宣言裏資產階級宣稱：「在人權尚沒有獲得保障，分權制尚沒有建立的任何社會裏，是不會有憲法的。」（註一）

確實地，國王僅僅賦有對於議會立法的否認權，可是每當他行使這種權力，即招致人民——當時追隨於資產階級之後的大眾——底憤怒和不平；人民曾經更進一步迫使立法權的運用，期有利於革命終於是叛國賊底國王（他有通敵的陰謀，企圖聯合革命的敵人來反對人民）走上斷頭臺。

權力的集中，與使行政權隸屬於立法權之下的期望，在後來革命高潮底情況中更顯得分明。國民會議在其「一七九二年九月二日」的第一次集會時即宣布廢止皇權，將政府所有權力都集中於其掌握之中。會議當時制定國立法機關頒布命令，行政機關執行之。一七九三年十二月四日的法律強調國民會議是「推行政務底唯一中心」，但復將一切行政權力置於公共安全委員會直接監督之下。（註二）

假如說一七九三年的民主憲法，曾經在原則上運用了各種方法將人民普選的立法機關底權力提到至上絕高，則一七九四年七月的反動，翻過去，借「分權制」的形式企圖劃分行政權，使得獨立而不受國會的支配。反

（註一）新歷史的檔案文件（國立社會經濟出版社，一九三四年出版），第二二一頁。

（註二）可是，比例地說，前方戰況和國內情形演變愈趨複雜的時候，公共安全委員會，最初是九位國民會議底議員，後來增至十二人，和全國防衛委員會共同控制一切權力負責革命專政。

動的資產階級自從一七九四年七月得到了勝利，將這種反民主的傾向，像遺傳式底，繼承在後來的憲法裏；這是資產階級阻止民主立法的陰謀。

一七九五年的憲法是對於「立法議會至上最高底權能」的一種反動。「人民普選的代議制」被一七九年的憲法降黜到無足輕重的地位。立法機關與保障人民的機構僅是獨裁執政者的玩物。拿破崙一世的帝國，竟將行政權變成肆無忌憚底獨裁。所有這些都成為以後法國歷屆政體底特徵，不過大同小異稍有出入而已。馬克斯在他的「霧月十八月」一文中指出：「即時所得的明顯而實在底結果是拿破崙戰勝了議會，行政權壓倒了立法權，暴力撕毀了法律。」（註）

實在說，資產階級社會的歷史從來不知道分權制，而三權鼎立在歷史上也從來沒有存在過。資本主義國家政府底組織特徵並不是「分權制」，而是行政權力的優勢。但是資產階級為什麼需要原則上把「分權制」底形式保留在他們的憲法裏呢？分權制的原則是為了給人民大眾注入這些幻象：權力的「公平」，獨斷的權力不可能在「法治國家」裏沒有一種權力能獨斷獨行地解決最重要的問題——一切權力似乎都是「平衡」而互相牽制着；為了同樣底理由，以形式卓著的資產階級底民主原則，也很廣泛地流行。分權制底原則是為了加強這個觀念即富有階級性底資產階級權力是當作超階級底權力——即所謂「人民統治權」，依據原則將立法及行政等大權合理地公正地分掌於國家各不同底機關。

其實，資產階級的階級獨裁在行政權力高於一切底情況之下，在所有的權力機關裏，同樣地伸張着。無論何時何地，資產階級從沒有將權力平衡地「劃分」過，從沒有使得三種權力在政府中各能獨立自給。其實，任何地方也看不見孟德斯鳩所說的那種「動力的合力」。在資產階級底國家，一切權力機關都是資產階級底獨裁機關。國家各權力機關的功能只是在形式上劃分，號稱三權鼎立，其實是行政權踞高臨下，壓倒立法權，限制國會的權力。（註一）

至於立法權，資產階級是依據階級鬭爭的尖銳程度和羣衆壓力的強弱，來擴大或縮小民選代表的權力。即使當時資產階級被迫作某些讓步，擴大人民選舉的範圍，同時資產階級竭盡全力使議會成爲「空談場所」，而將政權的重心置於官僚式的行政機關。大約自一八七五年開始，這種情況表現得特別分明，因爲獨佔資本底發展已經造端，在世界大戰後資本主義的普遍危機中，尤其顯著。

無論你願意觀察那一個代議制底國家，從美國到瑞士，從法國到英國、挪威等等，實際的「國家」工作是在幕後策劃，而由各部會及官吏執行的。在議會裏他們不過是喋喋不休地空談，他們有一個特別的作用，就是愚弄「老百姓」。（註二）

x x x x x x x

（註一）參閱馬克斯著，路易·波拿巴的霧月十八日，關於一八四八年的憲法（一九三五年，俄文版），第二十二頁至第二十三頁。

（註二）列寧全集（俄文版），第二十一卷，第四〇一頁。

這就是資產階級政府的「藝術」。一隊一隊的職業政客、律師、商人等專門研究這種「藝術」，藉騙取廣大羣衆的信任，來謀他們的生活，獲得不義之財。每一個資產階級底政黨竭盡機智鉤心鬭角地去弋取政府中立法、行政、司法等機關之最重要底權位置，從集團利益的觀點，推行統治階級的政策。

在孟德斯鳩曾經引爲例證的英國，從理論上說，國會是擁有絕高至上的權力，牠在任何時候有權修改那「神聖中之最神聖」底英國憲法。雖然如此，這個國會卻同樣地對首相屈服，而關於這個首相的權力，英國的憲法條文沒有一字提及。因爲首相即是國會中多數派的代表和領袖，所以他能完全控制國會，好像是他的私產；並且他能將自己的計劃，披上法令的外衣，推行很便利，這就是英國首相偷天換日的手段，僭奪國會權力的巧妙。事實上英國政府，即內閣大臣們，往往是自己爲自己立法。

在英國，除了國會所公布的法令之外，還有各部會的命令，必須國王簽署；這類命令在原則上不得變更重要底立法。可是實際上，因爲國會的議案在原則上有廣義的解釋，政府得到便利，復運用「部會的命令」使命令成爲法規。這些命令是由閣部的官吏們策劃的。經常是這些命令須經過閣部底或皇家庭委員會研究討論，並邀請財政和實業界「專家」共同考慮。這個幕後底「私人底」國會，比較真正的國會，實在扮演着更重要的立法角色。在形式上表面上國會可以對於內閣的命令抗議——但是因爲國會議員多數是服從政府的，所以他們並不抗議。不僅如此，國會的多數派反而更進一步地在所有重要底議案中，附帶條款授權於內閣底某一部，頒佈等於法律的命令。

在一九三一年八月至九月的英國財政危機時期中，國會通過一個緊急條例，允許政府以命令的方式進行「節約」等經濟措施，這些措施事實上即等於財政的立法。英國政府因為恃有國會的多數派支持，很巧妙地運用立法，順馴底國會多數派使政府自己立法完全可能，隨時隨意不受國會限制。（註）

特殊式立法在法國亦很擴展。近年以來，幾乎每一個新政府開始，就要求有無限度底權力自己立法，不經過議會程序可使政府命令成為法律。特殊式立法的動機無非是企圖擺脫議會的約束。

行政權的優越地位，可以從所有資本主義國家底最高政府機關的實施得到例證。於是資產階級的政治學家認為「分權制」的原則，在一七八七年通過的美國憲法中得到最合邏輯底表明。從理論上說，美國國會似乎稟有國家統治權。資產階級的階級政策又在國會之外添了兩個機構：（甲）大總統（他有權阻止國會所通過的法令不使施行）；（乙）最高法院（這個機構有權「剖白」某一法令而宣布它違背憲法，於是取消它）。因此在美國現存底所謂「權力平衡」只是將總統的權位提到最高（總統是行政首領並不對國會負責的）。更進一步，資產階級確切保持一種權力反對最高法院的任何於資產階級不利底法律；最高法院的法官是由總統任命。

（註）這種辦法已經很廣泛地實行並且是根深蒂固，可以從烏勒母賽·苗露，一位英國老自由黨員而且是黨魁所著的英國如何政治的一書中證實：「由關於一九二七年的數字，可以得到一些概念，這種辦法實行到了什麼樣程度。那年國會制定了四十三條法律，關於這些法律社會上知道很少，或者全不知道。他們是閣員提議，沒有慎重討論過就算制定了。其中有二十六條含有款項授權有關閣員頒布等於法律底命令。在同一年度（一九二七年）——國會通過四十三條法律那年——內閣諸大臣頒布一、三四九條等於法律底命令。這些命令所發生的法律效能，和國會所制定底法律同樣。」（俄文版，一九三六年，第七十二頁。）

而經過參議院的同意。假如多數法官對於總統的政策懷有敵意，總統可以增加任命一批法官以保證他在最高法院裏有多數法官支持。

在所有各國的資產階級，都認為行政權是更「有彈性的」，比起「空談的」國會來，對於統治階級的利益，是有更緊密的關係。

關於國家的任務，我們得同樣加以考慮。政務底部會首長雖時有更動，但常務底部門主持人以及官僚機構仍是完整地保留。在許多年的長期中，行政機構的負責人都是從對於資本主義最忠實最可信任底分子中選出。衙門的慣例是根深蒂固，雖偶然有一位「進步的」首長入閣也是無法改良。集中在衙門裏老爺們極受約束，於是憎惡國會。「資產階級的代議制國家——甚至在以立憲著稱的資產階級國家——其全部歷史告訴我們，內閣的更動並無重大意義，因為實際的行政工作是操縱在那批衙門裏老爺們的手中。」（註一）而且，國家機關裏安插了一大批資產階級的閒人，在這些地方，他們榨取了不應得的收入。

「法國資產階級的物質利益是與保存這些龐大底五花八門底國家機關有着確定地密切地連繫。在這裏，資產階級移殖了它的剩餘人口，並且以公務員的俸給底方式，在利潤、回扣、租金、薪水之外補充他們的荷包。」

（註二）

（註一）列寧全集（俄文版），第二十一卷，第一四四頁。

（註二）馬克斯路易·波拿拔的霧月十八月（俄文版，一九三二年）第四十五頁至第四十六頁。

在美國已經有這種習慣，即每次新總統就職以後，必定有許多新官的任命和機關的變動。資產階級底政黨利用這點在選舉競爭時首先對公務員施以壓力。因為對於這些公務員，選舉就如同買彩票，他們的命運和事業的前程就在選舉的成敗中決定。這種制度在美國稱為「分贓制度」。每一個資產階級底政黨登臺以後，就以官爵分賞給它的擁護者。（註）

在官僚控制下的政府機構裏一切措施都是與人民脫節，亦不受輿論的影響。可是社會底整個生命落在這些官僚掌握之中。他們為所欲為地指揮全社會的生命。在一九三四年二月前巴黎警察總監奚亞白（Chiappe）幫助法西斯黨徒在巴黎大街上作擾亂性的進攻，這件事可謂真憑實據地證明了官僚底機構可能將資產階級的政策伸到反對內閣閣員的意志，並且藐視了國會。

所謂「分權制」戲法在戰後資本主義危機時期，演變得尤其逼真，因為當時階級鬭爭特別尖銳化。雖然憲法和憲法同時裝飾門面地存在，資產階級保持其獨裁權力和法統（遇到階級鬭爭尖銳化時），資產階級運用了特殊立法權，於是行政機關可以不顧國會的程序自行頒布各項法律。

在希特勒登臺之前，德國的辦法，也是合於這個特徵的例證。挽瑪憲法在形式上制定了一大串的「牽制」和「平衡」用以調停立法權和行政權。根據憲法第四十三條，共和國的總統可以免職，假如有國會議員三分之二

（註）詹姆士·布雷士，著名底美國憲法的評論家曾經說過：「可是，那些靠黨吃飯的人，可以信託為黨工作，介紹新黨員，保護組織，在選舉鈎心鬭角甚至舞弊——這些勾當都是一般黨員所不願做的。」美國民治第二卷，第一四一頁。

二的提議經過全國人民投票決定。但是根據憲法第二十五條，共和國總統有權解散國會。而且，憲法第四十八條規定，總統在特殊情形時可以超過國會的職權，自行頒佈任何法律。在挽瑪共和國存在底整個時期中，資產階級底國會從沒有得到過機會表示贊成更換總統。可是，總統解散國會的次數並不算少。並且，資產階級在國會裏佔多數的議員幫助着總統運用他的特權。根據憲法第四十八條，超過國會的職權自行立法。

在戰後經濟危機和準備新底帝國主義戰爭兩種狀態之下，資本家和工人階級的階級矛盾發展到極度緊張的那些國家裏，資產階級乾脆地擲掉了所有底民主面幕，「分權制」底戲法也包括在內，而走上毫無忌憚底公開恐怖和暴力的道路——法西斯主義。法西斯底權力是建立在行政權無限優勢的原則上，將行政權集中於獨佔資本的爪牙和家奴手中。

在蘇維埃底新社會集團裏，自上而下貫徹着一致的精神，就是勞動大眾的權力是唯一底高於一切底。全聯盟共產黨（布爾什維克）的綱領是反對資產階級分權制的理論。（註）勞動大眾權力底完整性具體地在最高國家權力機關中表現出民主實質及蘇聯人民的管治權。依照資產階級的原則在所謂「權力分立」爲三權鼎

（註）黨的綱領第五款：「對於勞動大眾堅決地保證——比較資產階級的民主與代議制可能給予的要勝過萬倍——務使工人與農民

有一種極容易而可行底方法進行選舉和撤回代表，蘇維埃政權同時廢止了代議制度的消極方面，尤其是行政權與立法權的分立，以及代表

機關與羣衆隔離很遠等弊端。」

立或四權均立，這些權力，都是脫離社會而實在又控制着社會。（註一）

在蘇聯，真正底人民管治為權力的肇端，而蘇聯最高蘇維埃為其具體底表現。這與限制各機關之間的權力範圍並沒有衝突。管治人民和經濟的蘇維埃政府機構含有極其錯綜複雜底各項功能，各機關之間底分功性底限制也就自然地產生。

遠在一九一八年列寧曾經指出羣衆的創造力有重大底意義，可是同時他認為必須提倡人民底生活紀律化。使他們知道奉公守法，亦必需增強主持行政機關人員對於職司的責任感。他強調說必監督他們自己所選出的領導者。可是但同時他認為必需分別清楚：羣衆對於立法機關制定法律底監督與立法機關制定法律底功能實為兩件事，各不相同。

蘇維埃向羣衆保證，他們現在掌握全部政權並且實行運用；但是為了避免權力的分散和推諉責任底結果（關於這點我們現在受着難以置信底損害）則對於每一個當選擔任行政職務底負責領袖，我們必需精切地明瞭他是什麼樣底人材，現在負有責任全面地運用全國整個底經濟機構的功能。（註二）

這一點在目前仍是非常重要的。現在社會主義底經濟已經全部地控制了城市和鄉村，於是政府機構的功能

（註一）四權均立 立法、行政、司法、皇帝——使得互相牽制的概念是朋結明·康士澤（一七六七——一八三〇）首創的學說，在一八二六年四月二十九日底葡萄牙憲法完全地具體地表現。

（註二）列寧全集（俄文版），第二十二卷，第四二〇頁到第四二二頁。