

外国政府
体制丛书

苏联政府机构 与干部制度

张 沛等著

人民出版社

外国政府体制丛书

苏联政府机构与 干部制度

张 沛等著

人 民 火 版 社

张 沛等著

人民出版社出版 新华书店发行

张家口地区印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 3印张 60,000字
1985年12月第1版 1985年12月北京第1次印刷
印数0,001—4,800

书号3001·1982 定价0.51元

308719

前 言

苏联是世界上两个超级大国之一。它的工业产值占世界工业产值的20%，相当于美国工业产值的80%，农业产值相当于美国农业产值的85%。苏联有二十多种重要工业产品（如钢铁、石油、煤炭、水泥、化肥、拖拉机、木材等）超过美国，占世界第一位。在军事力量方面，苏联的常规武器和核武器的数量都超过美国，占世界第一位。苏联在全球范围内同美国激烈争夺，在世界政治中占据非常重要的地位。

苏联位于欧洲东半部和亚洲北部，面积二千二百四十万平方公里。人口二亿六千七百七十万（1981年7月1日），城市人口一亿七千万，农村人口九千七百七十万。首都莫斯科，人口八百二十万（1981年1月）。苏联有一百三十多个民族和部族，俄罗斯是最大的民族，有一亿三千七百四十万人，占全国人口一半以上。

苏联是根据联邦制原则，由十五个加盟共和国联合组成，它们是：俄罗斯联邦共和国、乌克兰共和国、白俄罗斯共和国、乌兹别克共和国、哈萨克共和国、格鲁吉亚共和国、阿塞拜疆共和国、立陶宛共和国、摩尔达维亚共和国、吉尔吉斯共和国、拉脱维亚共和国、塔吉克共和国、亚美尼亚共和国、土库曼共和国和爱沙尼亚共和国。四个加盟共和国境内共有二十个自治共和国。各加盟共和国和自治共

和国都有符合苏联宪法并考虑到本共和国特点的自己的宪法。现在，全苏共有六个边疆区，一百二十二个州，八个自治州，十个自治专区，三千多个区，二千多个市。

苏联各级国家权力机关是各级人民代表苏维埃：苏联最高苏维埃、加盟共和国最高苏维埃、自治共和国最高苏维埃以及边疆区、州、自治州、自治专区、区、市、市辖区、镇和村的人民代表苏维埃。各级人民代表苏维埃的代表，都是按照普遍、平等、直接的选举制，采用无记名投票方式选举产生。

苏联最高苏维埃是苏联最高国家权力机关，也是苏联唯一的立法机关，每届任期五年。加盟共和国最高苏维埃和自治共和国最高苏维埃是加盟共和国和自治共和国的最高国家权力机关，每届任期也是五年。其他各级国家权力机关每届任期均为二年半。

苏联各级国家权力的执行机关是各级政府：苏联部长会议，加盟共和国部长会议，自治共和国部长会议，地方各级人民代表苏维埃执行委员会。

苏联部长会议是苏联国家权力的最高执行机关，是苏联的最高行政机关。

苏联虽是一个联盟国家，然而却是一个高度中央集权的国家。它的中央政府，在斯大林领导时期就已相当庞大，斯大林逝世后，虽几经改革，但机构越改越多，到今天已发展成苏维埃政权建立六十五年以来最庞大的行政机构。

列宁领导时期的苏维埃政府是很精干的。苏维埃政权建立后的头几年，政府只设十八个部。一九二二年底苏联建立，中央政府只有十个部。斯大林领导时期，政府机构有所调整

和发展，一九三六年苏联宪法颁布时，共有十八个部和五个其他机构，一九三九年发展到三十四个部。卫国战争结束后，政府机构大幅度增加，至一九四七年增至五十八个部和若干其他机构。斯大林逝世前，政府有五十二个部和五个委员会。

一九五三年以后，苏联政府机构有过几次变动和改组，但中央高度集权的体制始终未变。一九五七年，赫鲁晓夫把按部门管理经济的原则改为按地区管理，对政府机构作了一次较大的改革，撤销了中央的大多数工业和建筑业部，较多地把权力下放到加盟共和国，也相应地扩大了其他地方机关的一些权力。但这次改革产生了很多问题，如削弱了中央对国民经济的集中统一领导，地方主义、本位主义滋长，国民经济出现混乱局面，因而随后不得不采取一些修补措施，收回中央下放的部分权力。

一九六四年十月勃列日涅夫继任苏共中央第一书记后，再次进行机构改革，恢复了按部门管理经济的原则，并兼顾地区原则；它既加强中央集权，也在一定范围内扩大地方管理经济的权限，同时还采取了一些以经济手段管理经济的措施，但中央指令性计划和行政管理方法至今仍占主导地位。不仅原已被撤销的政府部门基本上都予以恢复，而且不断增设新的部和国家委员会。至一九八二年底，苏联政府有六十四部，二十个国家委员会，二十六其他机关，共计一百一十个机构，创苏联历史的最高纪录，在全世界也是政府机构最多的国家之一。

近几年来，苏联学术界就苏联政府机构设置问题进行了一些探讨，一九八〇年苏共中央十月全会以后，进一步在报

刊上展开讨论，提出不少看法和建议，归纳起来，主要有以下几个方面：

（一）多数人认为苏联政府机构太多，现有部的数量“按人口平均计算恐怕居世界第一”^①，主张予以合并。对如何合并，基本上有三种意见：

一种意见认为，需要彻底改变现有部的设置，并以现行的国际发明分类法作为设置部的基础。这种方法把所有与生产有关的知识领域划分为八个部分：满足人的生活需要；各种工艺过程；化学和冶金；轻纺和造纸；建筑；矿业；应用力学、照明和供暖、动力和压力机械及武器弹药；技术物理和电力。每个部分按科技发展方向包括若干小部分、类、小类等。据此，把现有五十几个具有经济职能的部合并成二十一个大部，这些部的职能和任务完全是新型的，它们不仅生产产品，而且应设计和制造生产产品所需的设备。这种设置方法的优点是：能使最终产品在一个部门全面集聚；有利于部门的组织和企业更好地专业化；可从根本上简化苏联国家计委和其他国家机关的机构和工作。

第二种意见主要是把现有的一些部合并，相应地建立一些超部门机构，使过去由几个部管理的重大问题集中于一个部解决，并统一技术政策。

第三种意见主张既合并各同类部门，也合并管理同一工艺过程的各不同部门。这样做可以消除政府机构越分越多，分工过细，各自为政，妨碍生产集聚、专业化和协作，跨部门问题难以得到综合解决等弊病。

① 《真理报》1981年2月2日。

少数人主张查明产生缺点的原因，在现有部的基础上改组部的结构。他们认为，从根本上改革国民经济管理机构的优点还不明显。

(二) 部分学者认为需要调整 and 改革苏联政府机构的内部结构及其职能，大致有以下几种意见：

1. 认为目前各部内具有监督职能的机构过于分散，各自为政，难以协调和发挥作用，因此需要集中监督职能，统一实施。

2. 认为在专业化程度日益加深的情况下，部门间关系变得越来越复杂，问题越来越多，因此必须解决跨部门协调问题。

3. 建议把部的计划、调节和监督活动，同执行计划的业务经营活动分开，逐步形成两种中心：直接负责一般领导的部门中心（直接负责计划的国家管理机关）和业务经营中心（负责领导实行经济核算的分系统——工业联合企业）。把计划调节（包括监督）职能集中在各部，业务经营职能集中在实行经济核算的大型生产综合体。

4. 认为在政府内部机构设置中，应正确体现部门原则和地区原则。主张撤销政府职能机构中的部门性机构，各部内设立一些按地区原则实行管理的机关。

5. 建议改革苏联的司法和仲裁机关。有人提出增设行政法院；仲裁机关改为经济法院；把苏联部长会议所属的国家仲裁委员会改为苏联国家仲裁委员会或称国家经济法律关系协调委员会，认为仲裁机关是国民经济的管理机关之一，同时它又是一个审判机关。

(三) 有人提出当前迫切的问题是发展地方分散管理，

认为高度集中在苏联历史上起过积极作用，但已不适应目前苏联经济发展的要求。过分的集中导致长期拖延事情的解决，降低工作效率，使管理工作的范围扩大，管理机关越来越多，工作人员增加，官僚主义发展。现在已具备了分散管理的必要条件。分散管理的方式是把由全联盟管辖而实际上不具有全联盟意义的国民经济设施和社会文化机关交给加盟共和国管辖，服务设施归自治共和国和地方苏维埃管辖，扩大共和国和地方机关在经济领域的权力和责任。此外，降低国家财政的集中程度，扩大共和国和地方的财政独立性。

也有人认为过分分权弊多利少，会妨碍最好地把资源用于整个社会利益，会使经济发展比例失调，从而损害全体人民的利益。关于集中和分权的讨论，现仍在进行中。

本书仅就苏联的政府机构和干部制度作一些介绍，材料截止于一九八二年十月。由于我们收集的资料不充分，研究不够，缺点和错误在所难免，请读者批评指正。

本书由张沛、董晓阳、陈辉、李永庆、肖桂森同志编写。

目 录

前 言	(1)
第一章 苏联最高苏维埃	(1)
第一节 苏联最高苏维埃的职权与组成	(1)
第二节 苏联最高苏维埃主席团	(5)
第二章 苏联政府	(8)
第一节 苏联政府机构的演变	(8)
第二节 苏联部长会议的组成与职权	(13)
第三节 苏联部与国家委员会等政府机关	(17)
第三章 苏联中央和地方的关系	(34)
第一节 行政管理方面的关系	(34)
第二节 外交方面的关系	(35)
第三节 立法方面的关系	(36)
第四节 教育方面的关系	(38)
第四章 苏联中央和地方经济管理权限的变革	(40)
第一节 集中管理与分散管理的变化	(40)
第二节 各级政府的经济管理职权	(49)
第五章 苏联的监督机关与司法机关	(53)
第一节 苏联人民监督机关	(53)
第二节 苏联司法部	(56)

第三节	法院	(60)
第四节	公证机关	(63)
第五节	律师协会	(64)
第六节	检察院	(66)
第六章	苏联的干部制度	(70)
第一节	干部后备队制度	(70)
第二节	干部的培训	(72)
第三节	干部的考核	(74)
第四节	干部的工资待遇	(76)
第五节	奖惩制度	(77)
第六节	退休制度	(78)
附录:	苏联共产党情况简介	(81)
主要参考书目		(85)

第一章 苏联最高苏维埃

苏联最高苏维埃是苏联的最高国家权力机关。

自一九二二年十二月三十日苏维埃社会主义共和国联盟宣告成立时起，至一九三六年苏联宪法通过以前，苏联的最高国家权力机关是全苏苏维埃代表大会。大会闭会期间的最高国家权力机关是由联盟院和民族院组成的中央执行委员会。一九三六年的苏联宪法把苏联最高国家权力机关改为苏联最高苏维埃，规定苏联最高苏维埃每届任期四年，一九七七年通过的苏联新宪法改为每届五年。苏联最高苏维埃会议每年举行两次，必要时可召开非常会议。

第一节 苏联最高苏维埃的职权与组成

苏联新宪法规定，苏联最高苏维埃有权解决苏联宪法规定属于苏维埃社会主义共和国联盟权限内的一切问题。它是行使下列职权的唯一机关：（1）通过和修改苏联宪法；（2）接受新共和国加入苏联，批准成立新的自治共和国和自治州；（3）批准苏联国家经济发展和社会发展计划、苏联国家预算以及计划和预算执行情况的报告；（4）设立对苏联最高苏维埃报告工作的苏联机关。

苏联法律由苏联最高苏维埃或根据它的决议举行的全民

投票（全民公决）通过。

苏联最高苏维埃由人数相等、享有平等权利的联盟院和民族院两院组成。它的常设机构苏联最高苏维埃主席团在两院联席会议上从代表中选出。

联盟院和民族院

苏联最高国家权力机关实行两院制。这是根据一九二三年四月召开的俄共（布）第十二次代表大会关于民族问题的决议确立的。决议指出，为了消除大俄罗斯沙文主义的残余，联盟的最高机关不仅要充分反映各民族的共同需要和要求，而且要充分反映个别民族的特殊需要和要求。因此，除了已有的代表整个联盟的劳动群众的不分民族的联盟中央机关外，还应当根据平等原则设立代表所有民族共和国和民族区域的专门机关，以充分倾听各民族的意见，及时给它们必要的帮助，造成完全相互信任的环境。同年六月俄共（布）中央第四次会议决定设立联盟中央执行委员会第二院，第一院称为联盟院，第二院称为民族院。

在制定一九三六年宪法的过程中，曾有人建议取消民族院，但斯大林否定了这个建议。他在关于苏联宪法草案的报告中说：“苏联是多民族的国家。我们有一个不分民族而代表苏联一切劳动者共同利益的最高机关。这就是联盟院。可是，苏联各民族除了共同利益以外，还有与民族特点有关的各自特有的特别利益。可以忽视这些特别利益吗？不可以。是不是需要一个正是反映这些特别利益的专门最高机关呢？绝对需要。无疑，没有这样一个机关，就无法管理苏联这样一个多民族的国家。这样的机关就是第二院，即苏联民族

。”^①两院制因而又延续下来。一九七七年，在全民讨论苏联新宪法草案时，又有人建议撤销民族院，建立单院制最高苏维埃。勃列日涅夫没有赞同。

联盟院的代表按人口相等的选区选举产生。民族院的代表按每一个加盟共和国选代表三十二人，每一个自治共和国选代表十一人，每一个自治州选代表五人，每一个自治专区选代表一人的名额选举产生。

联盟院和民族院各选举主席一人，副主席四人。两院主席分别主持各该院的会议并掌握内部活动程序。两院联席会议由两位主席轮流主持。

两院意见发生分歧时，将争议的问题交由两院按人数同等原则组成的协商委员会解决，然后再交两院联席会议重新审议。如仍未能取得一致意见，可移到下一次苏联最高苏维埃会议讨论，或由苏联最高苏维埃提交全民投票（全民公决）。

联盟院和民族院任期相同，议事规则和工作程序相同，两院会议同时召开同时终止。

联盟院和民族院从代表中选举出常设委员会，以初步审议和准备属于苏联最高苏维埃权限内的问题，并协助苏联法律和苏联最高苏维埃及其主席团其他决定的执行，监督国家机关和组织的活动。

联盟院和民族院现各有十六个名称相同的、每个均由三十五人组成的常设委员会，它们是：

资格审查委员会

^① 《斯大林选集》下卷，第415页。

法案委员会
外交委员会
计划—预算委员会
工业委员会
交通和邮电委员会
建筑和建筑材料工业委员会
农业委员会
科学技术委员会
消费品和商业委员会
住房—公共事业和生活服务委员会
卫生和社会赡养委员会
国民教育和文化委员会
妇女劳动和生活、保卫母亲和儿童问题委员会
青年事务委员会
自然保护和自然资源合理利用委员会
两院还可根据人数同等原则成立联合委员会。

苏联《关于联盟院和民族院常设委员会条例》规定：联盟院和民族院常设委员会就他们管辖的问题有权听取苏联部长会议以及其他国家机关领导人的意见。

根据常设委员会的建议，政府机关的代表和领导人必须出席委员会会议，并就委员会审议的问题作出说明。

一切国家机关和社会组织和有关人员必须履行两院常设委员会的要求，向他们提供所需的材料和文件。

联盟院和民族院常设委员会有权向苏联部长会议提出建议。

苏联最高苏维埃代表有权向苏联部长会议、其他政府机

构的领导人提出质询。

苏联最高苏维埃认为必要时，可就任何问题成立调查委员会、检查委员会和其他委员会。

第二节 苏联最高苏维埃主席团

苏联最高苏维埃主席团是苏联最高苏维埃的常设机构，它向苏联最高苏维埃报告工作，并于苏联最高苏维埃闭会期间，在宪法规定的范围内，行使苏联最高国家权力机关的职能。

苏联最高苏维埃主席团由主席一人，第一副主席一人，副主席十五人（即各加盟共和国的最高苏维埃主席团主席），主席团秘书一人，委员二十一人组成。下设授奖部、国际联络部、法律部、苏维埃工作问题部、出版部、国籍事务委员会、交际处等机构。

苏联最高苏维埃主席团的职权有：

1. 决定选举苏联最高苏维埃；
2. 召集苏联最高苏维埃会议；
3. 协调苏联最高苏维埃两院常设委员会的活动；
4. 监督苏联宪法的执行，并保证各加盟共和国宪法和法律同苏联宪法和法律相适应；
5. 解释苏联法律；
6. 批准和废除苏联的国际条约；
7. 废除苏联部长会议和各加盟共和国部长会议与国家法律相抵触的决议和命令；
8. 规定军衔、外交人员衔级和其他专门衔级，授予最

高军衔、外交人员衔级和其他专门衔级；

9. 制定和颁发苏联的勋章和奖章，规定并授予苏联的荣誉称号；

10. 接纳加入苏联国籍，决定退出苏联国籍和剥夺苏联国籍以及提供避难问题；

11. 发布全苏大赦令和实行特赦；

12. 任免苏联驻外和在国际组织中的外交代表；

13. 接受外国驻苏联外交代表呈递的国书和卸任状；

14. 组织苏联国防委员会和确定其成员，任免苏联武装力量的最高指挥人员；

15. 宣布个别地区或全国戒严；

16. 宣布总动员或局部动员；

17. 在苏联最高苏维埃闭会期间，如遇到苏联遭受武装侵犯或者必须履行共同防御侵略的国际条约义务时，宣布战争状态；

18. 实施苏联宪法和法律规定的其他职权。

苏联最高苏维埃主席团在最高苏维埃闭会期间有权作出下列决定（但事后必须提交例行会议批准）：

1. 必要时修改苏联现行立法文件；

2. 批准加盟共和国之间疆界的变更；

3. 根据苏联部长会议建议成立或撤销苏联各部 和 苏联各国家委员会；

4. 根据苏联部长会议主席的提名，任免苏联部长会议成员中的个别人员。

苏联最高苏维埃主席团主席与主席团秘书联名签署苏联最高苏维埃所通过的法律以及主席团的法令、决议、指示等。