

俄羅斯聯邦體制

的 憲政基礎及其衝突

政治學論叢 ⑥

趙竹成 著

Weber
韋伯文化
良知·品味·責任

政治學論叢⑥

俄羅斯聯邦體制的 憲政基礎及其衝突

作者：趙竹成

Weber
韋伯文化
良知·品味·責任



Weber Publication International Ltd
Since 1998 良知 品味 責任
將學術當成一生的志業

俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突

版權聲明

作者授權韋伯文化發行
©版權歸本書作者所有

作者：趙竹成

發行人：陳坤森

出版者：韋伯文化國際出版有限公司

責任編輯：王嫻筑

客服專員：陳玉蟾

營業事業登記證字號：13118544

住址：台北縣永和市忠孝街 15 號 1 樓

網址：<http://www.weber.com.tw>

Email：weber98@ms45.hinet.net

電話：(02)22324332

傳真：(02)29242812

出版：2002 年 9 月(1-300 本)

◎個人郵政劃撥訂書一律九折優待，團體訂購另有優惠價格

郵撥帳號：19075544 戶名：韋伯文化事業出版社

定價：350 元

版權所有 翻印必究

◎本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司更換新書

Ч ХАО ЧХУ-ЧЕНГ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ
ОСНОВЫ
И
КОНФЛИКТЫ
РОССИЙСКОГО
ФЕДЕРАЛИЗМА

ТАЙБЭЙ

2002

作者簡介

趙竹成

俄羅斯國立喀山大學博士

現任政治大學民族系副教授

研究領域為俄羅斯聯邦體制及民族問題

近年有多篇相關論文發表於研討會及學術期刊

其中「俄羅斯聯邦體制的不對稱性與韃靼斯坦模式」一文獲國科會 89 年度甲等獎

謝 詞

*Автор выражает глубокую благодарность
Государственному Комитету по делам наук при
поддержке которого стало возможным издание книги.*

NSC 89-2412-H-004-010

NSC 91-2414-H-004-048

本文寫作期間承國科會兩次協助才得以順利完成，謹此致謝。

NSC 89-2412-H-004-010

NSC 91-2414-H-004-048

前言

聯邦制是國體設計中的重要模式。目前世界上施行聯邦制度的國家不脫兩種的基本構造原則：以某一民族的聚居區域做為一個單位，進而組成聯邦。另一種則不考慮單一民族的聚居範圍，而以自然地理範圍，或是以政治區劃範圍做為聯邦構成的一個主體。前者以南斯拉夫，印度，奈及利亞等國家為代表。後者的典型包括德國，美國，加拿大等國家。

但是現今俄羅斯聯邦卻是依照多種不協調的原則所構成。

首先，有著以民族為主體的共和國，自治州，自治區。並同時存在著以傳統政治地理區域為組成原則的州，邊區，直轄市。在法理上，這兩類的構成體既然都是聯邦構成一員，則彼此間應在憲法地位、政治權力、經濟發展、行政組織各層面上都有相同的權力與地位。但是在俄羅斯聯邦體制的實際操作過程中，表現出的現象卻非如此。例如，憲法上的平等地位表現在行政組織上卻是彼此有著上下的從屬關係，因為，自治州及自治區是被包覆在州及邊區內。這種型式的聯邦，在內部機制上要如何協調，就已經構成一個有趣的課題。

接著，聯邦制度在俄羅斯並不是一個自然形成的過程。聯邦制的出現是基於俄羅斯社會民族文化的多元本質以及長久的政治歷史經驗下的一種選擇，是一種被用來實踐其民族政策的一個機制。因此俄羅斯的聯邦制度帶有非常濃烈的工具性格。而這種工具性格的出現又是因為俄羅斯必須面對其作為一個有 100 個以上民族的多民族國家的歷史宿命。

第三，就因為俄羅斯的聯邦制度帶有強烈的工具性格，因此國家的運作常將政治上的妥協視為超出一切的必要條件。就以傳統上認為國家主權的最高，統一，不可分割的觀念來說，俄羅斯聯邦制度的運作過程中就對這種觀念提出了

嚴厲挑戰。因為我們很難想像一個國家裏面有 21 個總統，89 個憲法（憲章）再加一部基本法，而這些確實存在並且正在運作。

因此，對俄羅斯聯邦制度的分析，不單是一個政治或法律的問題，還糾葛著民族關係所引致的民族問題。如果對這個問題沒有深刻的認識，則無法對俄羅斯聯邦制度的意義獲致真正的理解。

這本書是個人近幾年來研究俄羅斯聯邦制度的一個小結。

許多部分是國內關於俄羅斯研究第一次出現的課題，包括對聯邦各項分權條約，韃靼斯坦共和國個案，俄羅斯聯邦總統，聯邦區，俄羅斯聯邦憲法法庭的分析。部分的分析結論在得到許多先進斧正後，再根據新發現的資料補充修訂。希望這些新的課題可以為國內研究俄羅斯問題的學界填補些許空白，並發掘新的課題。

本書內容除前言及結論外，分成四章。

第一章歷史與現實。在說明，一個國家採用那種體制，不是憑空想像得來，必然與其文化歷史發展的經驗和現實條件、環境有關。

因此本章第一節簡略說明俄羅斯歷史發展過程中迄今不變的一個現象：在展現多民族多元文化的社會現象時卻同時存在著一個具有高度集權本質的政治意識以及政治體制。而這種政治意識在經歷過不同的歷史階段以及政治體制後，其內部的結構依然沒有改變。

第二節則以蘇聯時代延續的政策及體制說明在蘇聯解體之後，俄羅斯做為蘇聯的實質繼承者所面對的是一個如何複雜的局面，以及其必須採取聯邦制度的原因。本節還將對學界及政界長用的名詞，如少數民族、少數族群、族群，等提出說明。在台灣這些名詞彼此混用，概念模糊，但在俄羅斯的民族學，政治學，社會學及法學中都有清楚的概念界定。

第二章在分析俄羅斯聯邦體制的特性。

第一節先說明俄羅斯自 1990 年開始就進行了國家的改

造工程，而這個工程一方面成功的建立起一個讓俄羅斯得以運作的制度，免於立即的瓦解。但在此同時，也因為過於遷就民族共和國的政治態度，以至於在結構上出現的不平衡現象導致俄羅斯聯邦另一種的分裂危機。

第二節在闡明俄羅斯在承認民族共和國為主權國家的情形下，如何透過談判的過程，使聯邦與聯邦主體之間利用「條約」使彼此整合在一起，成為一種特殊的「條約式聯邦制度」。這種制度所依靠的是由「憲法」及「條約」所表現出雙重契約關係，亦即存在於政府與人民之間以及聯邦與聯邦主體之間的契約關係。

第三節則分析這種條約式聯邦制度在政治面及法律面上所出現的謬誤和衝突。在政治面上，因為已先對民族共和國的政治與經濟訴求全盤接受，進而無法阻止非民族類的聯邦主體跟進對聯邦提出同樣的訴求。而因為必須對聯邦主體讓步，逼迫聯邦政府無法堅守憲法及法律的精神與要求，出現政治妥協超過法律堅持的情形，對法制的建立形成嚴重傷害。

第三章專門討論民族共和國的問題。

由於民族共和國事實上構成了俄羅斯聯邦最大部分的政治與社會問題，尤其，如何解釋民族共和國與聯邦之間的憲政關係構成了俄羅斯政治爭議的核心，這個問題在俄羅斯聯邦成立的 1990 年代最為突出。在第一節除了利用 21 個共和國憲法內容分析民族共和國在其政體設計上的特點及差異外，透過條件的設定亦對不同共和國之間與聯邦關係的疏離程度提出說明。

第二節以韃靼斯坦共和國作為個案分析，試著以共和國的角度來觀察一個具有獨立歷史、文化的民族如何在動盪的時候為自己爭取到最有利的 position 避免了像車臣一樣的情況出現。

第四章在說明聯邦政府面對目前這套運作中的聯邦制度所出現層出不窮的政治與經濟問題時是透過那些機制及如何進行困難的國家整合工程。

第一節就是在談俄羅斯聯邦的國家統合象徵—聯邦總統的角色及權力。總統的權力與角色向來是政治分析中的一個重要對象，透過對聯邦總統的分析不僅可以釐清俄羅斯三權分立體制的真正面貌，也可以了解聯邦總統在進行國家整合工程時可以及如何使用憲法所賦予的工具及權力。

第二節聯邦區的設置除了達到政治整合的功能，提高行政效率以外，事實上還兼有調整經濟區域以促進經濟發展的目的。但是這七個聯邦區一方面是依照軍區範圍而分，另一方面派駐在聯邦區的聯邦總統全權代表又大部分是軍、特、警出身，使聯邦區的設立帶著些許的集權色彩。

第三節說明俄羅斯在民主化過程中建立法制過程中的代表性機關—聯邦憲法法庭。憲法法庭是保衛憲法的重要機構，由蘇聯時代的不受重視，到經過俄羅斯建立早期的行政與立法爭執，甚至有段時間被強迫停止運作，俄羅斯聯邦憲法法庭可以說是俄羅斯聯邦民主化過程中的一個縮影。

本書使用的資料是以俄羅斯官方的正式法律文件為基礎，透過對事件的觀察以及案例的分析以呈現俄羅斯聯邦制度的真貌。書中使用的參考資料分成三部分：法律文件，專書論文及媒體報導。

法律文件分為國家主權宣言，聯邦及聯邦主體憲法，聯邦條約，聯邦法律，聯邦總統命令及報告，聯邦憲法法庭決議文，聯邦政府命令七類共 105 件。這些文件或是已集結成冊，或是刊於公報，或是轉載於報章，或是公告於政府網站上，皆有可考。有些在台灣難以找到的文件，趕到俄國之便予以補上。

專書部分主要以俄文資料為本，原因無它，既是研究俄羅斯聯邦問題自然以俄文資料為主，一方面國內研究俄羅斯問題者皆熟悉俄文，在俄文資料使用上不會有太大困難。再者，透過比較接近俄國的觀點正好可以替國內俄羅斯研究的學界多提供另一種比較的角度。

至於媒體報導的部分則以新聞事件為主，引用的報導其報紙出處（如今日報，文學報，獨立報，共青真理報等），

大抵皆能在國內找到。而隨著網路的發達，現在我們已能即時的，詳細的在第一時間知道俄羅斯國內事件的發展，而我們也有更多樣化的資訊選擇。俄羅斯聯邦在這五年中網際網路的發展速度之快令人難以想像，由台灣到俄羅斯網站註冊一個免費信箱與在世界各地沒有區別，這些是我們這一輩研究俄羅斯問題的人比前人幸運以及更該感謝之處。

文末附有幾份重要的法律文件，包括俄羅斯聯邦及韃靼斯坦的國家主權宣言，聯邦三項分權條約，聯邦與韃靼斯坦的分權條約，普亭就任後推動聯邦制度改革的三個基本文件，以及俄羅斯聯邦民族政策綱領等。這些文件本想以譯本形式附上，但一來國內懂俄文者甚多，個人實無弄斧之必要，且國內對俄羅斯研究的很多概念與名詞又未形成通用的範例。差幸這些文件大抵可見於國內，故最後決定全文收錄於後，以供一窺究竟的方便。只不過數量仍重，重新打字的過程仍是一種難忘的經驗。文末附件在打字期間承瓦列里·馬可洛夫（Валерий С. Маркелов）協助校正，在此一併申謝。

而在本書寫作期間，更因得到國科會兩次的計畫協助，才使本書得以順利完成，謹此誌謝。

2002年8月30日
於俄羅斯聯邦，
韃靼斯坦共和國，
喀山

30.августа,2002
Российская Федерация,
Республика Татарстан,
г.Казань

目 錄

圖表目次	iii
前言	v
第一章 歷史與現實	1
第一節 文化多元性與國家集權的矛盾	1
第二節 民族政策與聯邦制	20
第二章 俄羅斯聯邦體制的不平衡性	51
第一節 俄羅斯聯邦的建構過程及內部傾斜現象	51
第二節 「俄羅斯娃娃」—主權分割，主權的多 層次性與雙重契約關係	75
第三節 條約式聯邦體制的政治與法律矛盾	96
第三章 民族自決與國家主權的衝突	121
第一節 俄羅斯聯邦及其民族共和國的憲政關係	121
第二節 個案分析—韃靼斯坦共和國	145
第四章 國家整合機制	171
第一節 俄羅斯聯邦總統的權力與角色	171
第二節 聯邦區與聯邦制度的改造	196
第三節 聯邦憲法法庭的角色及功能	217
結論	253
附錄	267
1、俄羅斯聯邦國家主權宣言	267
2、韃靼斯坦共和國國家主權宣言	271
3、俄羅斯聯邦與韃靼斯坦共和國雙邊分權條約	274
4、俄羅斯聯邦政府與聯邦各民族共和國分權條約及 備忘錄	285

5、俄羅斯聯邦政府與聯邦各邊區，各州，莫斯科市， 聖彼得堡市分權條約及備忘錄·····	296
6、俄羅斯聯邦政府與聯邦自治州，各自治區分權條 約及備忘錄·····	308
7、俄羅斯聯邦民族政策綱領·····	318
8、俄羅斯聯邦各聯邦主體立法及行政機關組織法增 修條文·····	341
9、俄羅斯聯邦地方自治組織法增修條文·····	352
10、俄羅斯聯邦聯邦國會之聯邦委員會組織法·····	359
參考資料·····	367
後記·····	395
俄文目錄·····	399

圖表目錄

1、俄羅斯聯邦「民族」主體人口結構表	33
2、俄羅斯聯邦主體財政自主能力分級表	67
3、俄羅斯各聯邦主體經濟產值表	70
4、俄羅斯聯邦三項《雙邊分權條約》內容比較簡表	85
5、俄羅斯聯邦雙邊條約與聯邦憲法及其他法律之衝突對照表	114
6、俄羅斯聯邦民族自治州以及民族自治區與其所屬聯邦主體分類簡表	123
7、俄羅斯聯邦各民族共和國政體分析簡表	128
8、俄羅斯聯邦各民族共和國立法機構組成簡表	132
9、民族共和國憲法中有關與俄羅斯聯邦關係定位條文內容分析簡表	134
10、俄羅斯聯邦及韃靼斯坦共和國所簽雙邊協定及條約簡表	165
11、俄羅斯聯邦總統權力行使一覽表	173
12、俄羅斯聯邦立法流程圖	184
13、俄羅斯聯邦總統辦公廳組織工作表	187
14、俄羅斯聯邦總統各委員會工作表	189
15、俄羅斯聯邦罷免聯邦總統流程圖	191
16、俄羅斯聯邦聯邦區所轄聯邦主體表	204
17、俄羅斯聯邦憲法法庭職權及其法源依據表	222
18、俄羅斯聯邦憲法法庭組織圖	226
19、俄羅斯聯邦憲法法庭審議流程圖	227
20、俄羅斯聯邦憲法法庭歷年判例表	229
21、俄羅斯聯邦各主體之憲政監督基構設立時間及名稱表	249

第一章

歷史與現實

第一節 文化多元性與國家集權的矛盾

俄羅斯在歷史發展過程中就是個多民族的國家。但在這同時，在傳統的政治意識上卻具有濃烈的集權性格。這點在莫斯科公國時期以及帝國時期尤其明顯。¹單以構成「俄羅斯」（Россия）一詞的改念與結構中最主要的「俄羅斯人」

¹ 關於俄國歷史發展的過程，克留切夫斯基（Ключевский, В.О.）將其分成四個時期：第一期是八世紀到十三世紀的聶伯河俄羅斯（Днепровская Русь），第二期是十三世紀到十五世紀的上伏爾加河俄羅斯（Верхневолжская Русь），第三期是十五世紀中到十七世紀二十年代的大俄羅斯莫斯科俄羅斯（Великая Московская Русь）及第四期，全俄羅斯帝國時期（Всероссийский）。克留切夫斯基對於俄國歷史發展的分段不以政權掌握的交替為條件，而是以社會經濟發展作標準，也就是不以政治史的角度來看，而以社會經濟史的角度來看待歷史，完全擺脫了自卡拉姆津（Карамзин, Н.М.），索洛維約夫（Соловьев, С.М.）以降傳統史學家解釋與分析歷史的方法與角度，可以說是俄國史學的一次重大革命。見 Ключевский, В.О., *Курс русской истории*. Ч.1, Москва:Мысль, 1987, с.50-53。但是貝爾嘉耶夫（Бердяев, Н.А.），對俄國史則有著更深刻的反思。他認為，俄國歷史的五個時期，有著不同的風貌。「基輔俄羅斯」（Россия Киевская），「韃靼壓迫時期的俄羅斯」（Россия времен Татарского ига），「莫斯科俄羅斯」（Россия Московская）以及「蘇維埃的俄羅斯」（Россия Советская），以及也許，會有「新的俄羅斯」（Новая Россия）。見 Бердяев, Н.А., *Русская Идея. Основные проблемы русской мысли XIX века и начала XX века. Судьба России*. Москва:ЗАО «СВАРОГ и К», 1997, с.6。

(русские) 而言，在其結構要素中就反映出這個事實。

但是關於俄羅斯民族的形成問題 (формирование русской народности и нации) 迄今仍然沒有很深入的研究。然而，研究這個課題的重要性在於，透過對俄羅斯民族形成過程的了解，有助於對俄羅斯一千年來政治社會、經濟、文化、藝術與俄語的發展、變化更進一步的認識。

然而民族的形成是一個長時期的歷史過程，是一種「動態」的運動現象，而不是「靜態」條件的浮現。(雖然在這個動態過程中，靜態條件常成為認定民族形成的一種特徵。) ² 因此，透過對俄羅斯民族的政治社會制度變化過程的分析，有助於我們了解俄羅斯內部的結構問題。

俄羅斯民族的政治社會制度的變化過程，可以下表作個簡視：

民族	政府	時間
東斯拉人	部落／部落聯盟	6—9 世紀
整合的過程		
→		
1. 國家體制建立		
2. 內部衝突		
3. 週邊民族的矛盾		
古代俄羅斯民族	基輔羅斯	9—12 世紀
分化的過程		
→		
1. 封建制度的崩解		
2. 南、北不同文化族群的互動接觸 (北：芬烏森林，南：游牧草原)		

² 史達林在其《馬克思主義和民族問題》一文中，提出所謂「共同的語言」，「共同的地域」，「共同的經濟生活」和表現在共同文化上的「共同的心理素質」，做為民族的四個共同特徵。見斯大林，馬克思主義和民族問題。收入《斯大林論民族問題》，中國社會科學院民族研究所編，北京：民族出版社，1990年，頁28。

這種「共同特徵」經常被誤用或是誤解為是「四個條件」，而使得所謂「民族識別」工作在主體與客體關係上的邏輯倒置現象。

大俄羅斯人, 白俄羅斯人, 小俄羅斯人 (烏克蘭人)	莫斯科公國時期	12—15 世紀
整合的過程 →		
1. 以莫斯科為中心的民族統一運動 2. 莫斯科公國的內擴張 3. 與金帳汗國長期互動的開始		
俄羅斯人	莫斯科時期	15—17 世紀
1. 俄羅斯民族的確立 2. 莫斯科公國的外擴張 3. 俄羅斯多民族國家形成的確立		
俄羅斯人扮演多民族國家核心的角色	帝國時期	17—20 世紀
	蘇聯時期	1917-1990
	俄羅斯聯邦	1990-

壹、俄羅斯民族政治社會文化的多元與分裂

古代俄羅斯民族（這裏所謂古代俄羅斯民族是指在尚未分化成大俄羅斯人，小俄羅斯人以及白俄羅斯人三個獨立民族（народность）以前的俄羅斯人）的形成過程中受著內、外兩種力量的牽制。一是內部政治上統一性的出現，也就是正式國家體制的建立。這其中又分成兩個階段：以基輔為中心的早期封建政體，亦即「基輔羅斯」（Киевская Русь）以及以莫斯科為中心的中央集權政體，亦即「莫斯科羅斯」（Московская Русь）時期。

雖然，政治體制的確立不是民族形成的絕對條件，但是，這個事實加快了古俄羅斯民族以及俄羅斯民族的發展進程。第二是外在衝突的現象。除了早期與薩爾馬特人（сарматы）