



191247

蘇 聯 政 制

吳 清 友 著

四
陳
曉
宇
送



商 務 印 書 館 印 行

362
2634.

蘇

191247

聯

政

制

吳清友著

商務印書館印行

民國三十二年七月初版

蘇聯政制

(34114 渝土)

渝版土報紙

定價國幣豫卅

印刷點外另加運費

作者

吳清友

重慶白象街

王雲五

商務印書館

地

書館

序言

蘇聯建國到現在還不過二十五年多。在歷史上說來極為短促的二十五年中，蘇聯的進步是舉世所公認的。牠克服了無盡的困難，獲得了優異的成績。舊時代的帝俄已經徹底地消滅了，新興的蘇聯正在蓬勃生長中。在帝俄廢墟上崛起的蘇聯，日趨繁榮。人對人的剝削，民族對民族的壓迫，在這地球六分之一面積上，在這全世界人口總數十二分之一中，早已成為過去了。蘇聯是世界上偉大的國家之一。牠擁有一萬七千萬多的人口，和二千一百萬多的方公里領土。牠比美國大二倍半，比德國大四十倍。從一九二八年第一屆五年計劃起至一九四一年六月蘇德戰爭開始前，蘇聯從北冰洋的冰天雪地至土爾克曼的炎熱沙漠，自波羅的海的海岸至太平洋的邊沿，都以極快的速度，進行着偉大的建設。由於希特勒的侵犯，如今在這一塊廣袤面積的空中，陸上，水面，正在進行着人類歷史上空前激烈的民主與法西斯，文明與野蠻，正義與殘暴之搏鬥；但就在這些流血的日子，蘇聯也沒有一分鐘停止其建設；因為蘇聯也如我們中國一樣，認為抗戰與建國是並行不背的，爲要保證在前線對敵人取得決定的勝利，必須在後方加強堅實的建設。

舉世公認蘇聯在這次對德戰爭中表現出國防力量無比的堅強，和戰後精神無比的旺盛。如

果要探討這種堅強力量和旺盛精神的源泉，一方面自然是蘇聯多年努力建設的成果，另一方面不能不歸功於蘇聯政治制度的特色。後面這一點，正是本書要加以敘述的中心課題。

俄國自一九一七年十月革命之後，一切土地，銀行，礦山，鐵道均歸國有。生產手段和生產工具之私有制，在蘇聯已被取消，財產無限制的統治形式是公共的社會主義的財產。

依照蘇聯新憲法的規定，社會主義財產有兩種形態：一是國有方式，即「土地連同其蘊藏，流水，森林，工廠，製造廠，鑛井，鑛山，鐵道運輸，水土及空中運輸，銀行，交通工具，巨國營農業組織（蘇維埃農場，機器耕種機站等）以及城市與工業區域之公社企業和住宅基地均為國家財產亦即全體人民之財產」（蘇聯新憲法第六條）；一是合作社及集體農場方式，即「集體農場及合作組織之公共企業連同其牲畜器械，集體農場及合作組織所出產之物品以及所有公共建築，均為集體農場及合作社組織公有社會主義財產」（同上第七條前段）。這種社會主義的公有財產制度，就是蘇聯政治制度的經濟基礎。

最近十多年來蘇聯全國生產力有着飛躍的發展，國有化的社會主義工業，在全國經濟中已佔着絕對的領導地位；特別重要的是第一屆和第二屆五年計劃之順利完成以及第三屆五年計劃之開始進行，蘇聯已建立了許多無論在規模上及裝備上均不亞於世界上任何國家的大工廠。同時，農村中百分之九十以上的中小農民，也已拋棄了私有的小規模經營，而向集體化的大路邁步前進。社會主義式的國營農場和集體農場，在農業中已佔着壓倒的優勢，舊式的木犁已被

新式的耕種機及聯合機取而代之。再次，合作社的網，已籠罩蘇聯整個的商業流轉，差不多有百分之九十七以上的輸出，輸入，批發，零售都握在國營商業機關，國營商店及合作社的手裏。

遠在一九三六年，社會主義的財產，在蘇聯整個國民經濟的全部生產基金中已佔百分之九十八點七，集體農民的個人財產只佔百分之一點一，單獨農民及手工業者的私有財產（基於他們的個人勞動）只佔百分之〇點一二。蘇聯這些社會經濟的內容，便是產生蘇聯政治制度的主要因素之一。

但蘇聯政治制度中的民主，也值得引述。英國政治學權威拉斯基教授關於蘇聯的政治，曾經說過如下的話：

「要用簡單的方法說明社會主義國家和法西斯國家之間的相反，只須說：社會主義國家的政治是根據於希望，法西斯國家的政治却根據於恐懼。社會主義的勝利，增加對於平民的信心；由法西斯主義表現出來的資本主義之失敗，就需要對於平民的壓迫。蘇聯社會主義的成功愈完全，所給與平民的自由也愈廣大。但是法西斯國家的勝利愈完全，對於人類人格尊嚴的攻擊却要愈堅決。」

那末蘇聯政治制度上的新型民主究竟有那些特點呢？

第一、牠是最大多數乃至全體人民所享受的民主；第二、牠是滲透於全體人民各部分生活

中的民主；第三、牠不僅包括政治自由而且包括經濟自由的民主；第四、牠不僅見於憲法條文而且有事實保障的民主；第五、牠是工作人民有效的言論自由的民主（參看一九三九年十一月出版中蘇文化紀念特刊「蘇聯民主的特點」一文）。

目前世界上有三十多個國家（同盟國）均爲着民主制度而奮鬥，在這個時候，我們把作爲新民主國家看待的蘇聯之政治制度敘述出來，諒爲讀者所歡迎！

一九四三年元月十五日 吳清友于陪都

Comp. det. St
F.

目錄

第一章	蘇維埃的起源	一
第二章	蘇維埃聯邦的成立	一〇
第三章	蘇聯國家最高權力機關	二九
第四章	最高委員會——蘇聯的立法機關	四三
第五章	蘇聯最高委員會主席團	五六
第六章	蘇聯人民委員會及人民委員部	六一
第七章	蘇聯國家權力地方的機關	六八

蘇聯政制

第一章 蘇維埃的起源

蘇聯的政治制度，與當今世界各國的政治制度均有顯著的不同。按本質說來，蘇聯的政治制度是以蘇維埃（Sovet）為基礎的。

要研究「蘇維埃」這個名詞所以有今日的意義，它的來源怎樣，我們不得不追溯到一九〇五年。在那時以前，「蘇維埃」這個名詞在俄文裏常被用來表示任何一種的「會議」。在當時許多種會議如「軍事會議」或「開員會議」都是用「蘇維埃」這個名詞來表示。在一九〇五年初期，有個紡織的城鎮名叫「伊萬諾夫・伐斯納達斯瓦」（Ивано-Ванесенск），那裏的工人成立了一個委員會，調整罷工行動和強迫僱主接受集體的交涉。這個委員會是由那個城鎮裏的各工廠的工人，在大會上用舉手的方法選出代表所組成的。

自從此事發生之後，在這一九〇五年裏，俄國各處的工人爲着要求改善其狀況，就發生罷工和示威運動，各在他們的城鎮裏成立他們自己的代表委員會或代表會議，領導鬥爭。這些會議就被稱爲工人代表蘇維埃。在每一件這類的事例裏，這種蘇維埃的份子，是由各廠工人選出

的代表，用有組織的罷工，領導反對僱主的鬥爭，並提出關於言論、出版和集會自由的政治要求。這些蘇維埃是鬥爭的組織，領導示威，而且在某些地方，在實際上奪取全部市政權，通過對於他們這城裏僱主不利的法律。它們變成一種新式的市政權力，全爲工作人民的利益通過命令；這些工作人民大多數是城鎮的居民。

但是，一九〇五年的革命被鎮壓下去了。此後有十幾年，俄國的勞工階級運動都沒有合法的機會表現出來。直到一九一六年的末了和一九一七年的開始，大家對於沙皇政府作賈方法的憤激激增，於是工人，農民和士兵，甚至於許多僱主，還有協約國的政府，都開始表現對於沙皇政府的不滿。

一九一七年二月革命，推翻了專制沙皇，建立了臨時政府，彼得格勒的工人重新組織了蘇維埃，別的城市裏也隨着模仿他們的例子。這個時候，勞工階級運動的勢力很大，臨時政府不得不尊重蘇維埃的存在，不敢嘗試去鎮壓它們。

在一九一七年，不像在一九〇五年，蘇維埃的成立不限於城鎮裏的工人。在鄉村裏，農民也選出他們自己的會議，即蘇維埃；通過這蘇維埃的組織，他們要求立刻沒收土地，分給農民。在軍隊裏，士兵蘇維埃也選出他們自己的委員會。在有些地方，拘捕他們的軍官，進而管理他們自己。

這樣，自從一九一七年二月至十月之間，俄國的人民，——工人，農民和士兵，——選出

許多會議或委員會，叫做蘇維埃，在全國中成立了廣大的蘇維埃網，領導他們爲着改善生活狀況而努力的鬥爭。

這些蘇維埃的勢力很大，所以當時的政府也不得不允准他們的許多要求。例如在臨時政府剛成立的那天，彼得格勒蘇維埃發出一道命令，說各處軍隊的羣衆應成立委員會，並須派代表參加蘇維埃。這樣，工人和士兵所選出的代表合併了他們的政治活動。這道命令這樣說：『有關國策的一切事情，軍隊應服從『工人和士兵代表蘇維埃』及軍隊自己的委員會。』臨時政府同意彼得格勒蘇維埃的這道命令。

在一九一七年三月底，在彼得格勒舉行了一個會議，參加者有全國各處蘇維埃的代表四百餘人。這個會議決定要在最近將來舉行一個全俄大會，彼得格勒蘇維埃所選出的執行委員會，連同這次會議所選出的十個代表，負責召集這個大會。

由於這個議決的結果，在一九一七年六月，舉行一個全俄蘇維埃大會，參加者有由全俄各處來的工人和士兵蘇維埃的代表近八百人。這個大會選出一個執行委員會，在下屆大會以前負責調整並領導各個蘇維埃的工作。

在一九一七年五個月的短時期內，在俄羅斯有一種全新形式的蘇維埃組織成立起來，佈滿全國，代表工人、農民和士兵——人口中的最大多數。

當時在俄國各地均有直接選出的蘇維埃。就全國說，最高的權力是各處來的代表大會。爲

着調整這些蘇維埃和大會之間的工作，並執行大會的一般的指示，由大會選出一個執行委員會。

這些蘇維埃在幾個月的時期裏，發展成爲一個全國範圍的組織。這個組織的結構，好像許多國家中的勞工組織的結構一樣。他們在各地有選出的委員會；這些委員會派代表到大會裏來；這大會選出一個執行委員會，在兩個大會的中介期間領導這個組織。

蘇維埃不僅代表產業工人；它代表產業工人和士兵。同時，在鄉村裏的農民，也選出他們自己的代表，參加鄉村蘇維埃。這樣，這新的蘇維埃組織，幾乎包括全國人民的全部份；只有地主，勞工的僱主，政府的高級官吏以及與這些種類有所聯繫的人，沒有參加蘇維埃的活動。自一九一七年六月（即第一次全俄蘇維埃大會在彼得格勒舉行的時候）到一九一七年十月的期間，俄國的臨時政府仍繼續參加世界大戰。但是人民愈益反對戰爭的繼續，各處選舉代表去參加蘇維埃的時候，愈多提出和平的要求。

同時，臨時政府也愈益震懾於人民的增長的要求，並愈益震懾於工人和農民的政治活動。這種情形伏有一種危機，就是臨時政府一有機會實行，它也許就要實行軍事獨裁，摧殘發展迅速的工農兵的民主組織（包括蘇維埃）。

當時是在這樣的局勢之下，俄國人民面對着這種危機：他們自己的組織將被摧殘，蘇維埃也給他們的討自由將被剝奪。因此，在一九一七年十月，由布爾塞維克所領導的軍事起義，

發生於彼得格勒；第二日，在第二次全俄蘇維埃大會上，成立了一個新的政府，對各個蘇維埃負責。

下面是撮述這次大會關於成立新式政府的決議案之內容：

「工人和士兵代表蘇維埃第二次全俄大會開幕了。最大多數的蘇維埃都代表在裏面。有若干代表是從鄉村蘇維埃來的，也出席於本屆大會……這個大會奪取政權放在自己的掌握中，依靠大多數的工人，士兵和農民，並受在彼得格勒發生的工人和駐防軍的勝利的起義所支持……」

「本屆大會特發命令：全國的一切政權歸於工人，士兵和農民代表蘇維埃……」
這個新政府是人民委員會，一個人民委員就是一部的首領。這些委員直接對大會負責；在兩次大會期間，對大會所舉出的執行委員會負責。

但是在第二次全俄蘇維埃大會上，工人和士兵雖都有很多的代表參加，由農民蘇維埃來的代表參加的却只有比較少數；這些農民蘇維埃有他們自己的執行委員會，準備在一星期後舉行他們自己的另外一個大會。在這個農民蘇維埃大會裏，經列寧解釋為什麼提前十天奪取政權的理由，及已經決定的關於土地問題的命令，這大會決定選出若干代表參加中央執行委員會，並決定設立一個工農兵統一政府。這個統一的執行委員會，此時成為最高的權力，由它於一九一八年一月召集第三次全俄蘇維埃大會，參加的有七百餘個代表，代表全俄各處的工人，農民

和士兵。

在五星期的期間內，在俄國產生了一種新的國家。在結構上，這個新的國家相當於全世界各處勞工階級的民主組織——職工會。但是一個職工會所代表的只是特殊職業的工資勞動者，而這個蘇維埃國家却包括全體工作的公民，有的在工業方面，有的在土地上（按指農民），有的在軍隊裏。只有極少數人——不及全俄人口百分之五——沒有參加蘇維埃的工作。（參看英人 Patsouras, "Soviet Democracy", 一九三七年由英國 Victor Gollancz Ltd. 出版）。

以上所說的是「蘇維埃」產生的簡單歷史。但蘇維埃制度本身還有很多的特點。牠是勞動者代表會議的政權，牠是無產階級的專政。此種專政對權取者是獨裁，對勞動者是民主。牠是向社會主義社會過渡必須經過的一種政權形態。

鞏固無產階級政權，建設社會主義社會，蘇維埃是必要的。第一，牠在階級沒有消滅之前最廣泛的，最民主的國家形式，牠是在工農聯盟的形式之下，以多數統治少數。第二，牠是最國際化的國家形式，牠可以容納從權取制度下解放出來的各種勞動人民於一個聯邦系統之內，使他們團結起來；第三，牠便利於勞工階級對大多數被權取大眾之領導；第四，牠治司法，立法，行政於一爐，並以選舉單位代替選舉區域，使工農之間直接聯繫起來，進而使工農和行政機關直接聯繫起來；第五，牠能摧毀舊制度的官僚機關；第六，牠能使廣大羣衆直接參加公務

的處理。

因此，蘇聯認為「由資本主義社會進展到社會主義社會，沒有一個政治的過渡時期是不可能的，也只有用無產階級專政的方式，才能形成這時期的國家。」目前蘇聯已是社會主義的，無階級的國家。在這個時期中，國家的作用特別加強，牠是維持國內社會治安和抵抗外來侵犯之最有力的武器。

蘇聯是把國家與生產單位結合起來的，牠把「國民經濟」及「交易經濟」均置於政治機關的統制之下，排斥榨取者和寄生者參與國家的政治，這是一九三六年斯大林憲法公佈以前，在蘇維埃選舉制度上最明顯的表現。蘇維埃代表會議不是按照區域選舉或由什麼「公團」指派出來的，而是按照生產的企業單位與生產的地方單位（村落）選舉出來的。這個政權的特點，在於使生產者有直接和政權發生關係之可能，保證生產者在參政上的活動和練習，使生產者的志願與要求能夠迅速而且完全地反映到政府機關；使當選者對選舉者直接負責，使選舉者得隨時撤回他們的代表。因此，這種制度不僅是在選舉上具有極大的意義，而且成為蘇聯政治機構健全之永恆的保障。這種代表會議權力與生產單位的緊密結合「給予社會主義以現實的可能性」。

蘇聯是實行民主中央集權制的國家。這種政制包含有兩種意義：（一）從政府對人民的關係上來說，政府由人民自下而上直接選舉出來；政府應儘量採納人民的正常意見與要求，保障人民的生活權利；（二）政治設施與行政權力均集中於政府手裏；政府有權規劃統制並命令一

切：人民有對政府服從的義務；因為政府就是由全體勞動人民直接選舉出來的，牠是代表全體勞動人民的意志，執行其要求，同時牠隨時可以彈劾和罷免失責的工作人員，牠可以說是把司法、立法與行政結成一體的政權。從代表會議自身的組織來說，各級蘇維埃代表大會是各級行政的最高權力機關。例如：在一九三六年斯大林憲法公佈之前，蘇聯全國代表大會閉幕後，下一屆大會開幕前，中央執行委員會便是最高權力機關。新憲法公佈以後，蘇聯最高委員會，便是最高權力機關，除了全蘇聯代表大會以外，牠有權取消一切機關所發出的命令。但牠是由全蘇聯代表大會選舉出來的，他們應當對原選舉人負責。

蘇聯國家的機能是統一的。在蘇聯政治組織中，立法機關與行政機關是混合的，因為勞動者代表會議不僅公發動立法計劃的機關，而且是有具體工作的司法、監察機關。在蘇聯的政府機關有立法權，同時也有行政權。蘇聯雖有最高法院之設立，但每當不服從最高法院判決的時候，還可以上訴於蘇聯最高委員會，要求發回重審。列寧曾指出勞動階級的政權形式，應當把談話式的代表機關變為實際工作的團體；然而，這並不是取消代表制。「不是一種議會機關，即是立法與行政同時兼任的工作機關」。這種政治制度的優點，是在能使人民代表們成為政權的真正運用者，而可以免除許多行政（廣義的）上的牽掣和政治上的浪費（如開潮，解散國會等。）「代表們必須進行自己的工作，自己履行他們手訂的法律，自己檢查工作。」

蘇聯各種民族在政治上是完全平等和自由的。蘇聯各種民族擁有完全和澈底的自決權；但

以不超過勞動階級的利益和歷史發展爲原則。聯邦內的一切民族，無論他們的經濟，文化的發展程度如何懸殊，都一律絕對平等，毫無軒輊之分。且在憲法上規定任何民族國家，均可自動加入蘇聯，同時，每一加盟共和國都保留有自由退出蘇聯之權（蘇聯新憲法第十七條）。此種制度昭示世界上一切弱小民族，只有獨立和自主之絕對自由權，才能根本剷除民族的壓迫和法西斯主義的侵略。

最後應當說到聯共（蘇聯共產黨布爾塞維克之簡稱）與蘇聯政府的關係。

聯共（布）是蘇聯政府的指導者。蘇聯每一重要的行政問題，都公開地先在聯共的中央機關詳細加以討論，然後再由中央機關，而地方機關，而最下級的支部，一級一級地討論下去。經過各級黨部組織的討論和決定之後，再提到政府機關裏去重新討論和決定。但這裏要着重指出的，就是在蘇聯，黨的作用是根據黨的決定去說服政府，而不是強制政府來盲目服從。正是因爲蘇聯每一重要問題之決定，都是由聯共全黨充分討論的結果，因此聯共之指導蘇聯政府，透過政府以表現黨全體勞動民衆的先鋒——的意志，是十分自然的（參看拙著「蘇聯法制」第二章蘇聯政治制度的特徵一節——商務印書館出版）。