

192001

其木館藏

苏联憲法小叢書

弗拉索夫著

苏联加盟共和國
和自治共和國
最高和中央國家管理機關



62
554;4

法律出版社

• 苏联憲法小叢書 •

苏联、加盟共和國和自治共和國

最高和中央國家管理机关

苏共中央直屬高級党校講義

B. A. 弗拉索夫著

曾 宋譯

刘家輝校

法 律 出 版 社

一九五五年 • 北京

В. А. ВЛАСОВ

ВЫСШИЕ И ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ СССР, СОЮЗНЫХ И АВТОНОМНЫХ
РЕСПУБЛИК

Высшая партийная школа при ЦК КПСС
Москва-1953

本書根據蘇共中央黨校高級黨校講義譯出

苏联、加盟共和國和自治共和國

最高和中央國家管理機關

〔蘇〕В. А. 弗拉索夫著

曾 宋譯

刘家輝校

*

法律出版社出版 (北京東四牌樓十二條老君堂九號)

北京市書刊出版業營業登記證出字第066號

北京新華印刷分廠印刷 新華書店發行

*

書號：0043·787×1092 1/32·2頁印張·57,000字

一九五五年十月第一版

一九五五年十月北京第一次印刷

印數：1—4,500

定價：(6) 0.25 元

目 錄

一 蘇維埃國家管理的實質	1
二 蘇維埃國家管理的基本原則	12
(一) 勞動羣衆參加國家管理	12
(二) 各個民族在管理國家方面權利平等	16
(三) 民主集中制	21
(四) 社會主義法制	32
(五) 社會主義計劃化和核算	37
三 蘇維埃國家管理機關的體系	44
(一) 國家權力最高執行及號令機關	45
(二) 蘇聯部長會議所屬全國性執行及號令機關	59
(三) 蘇聯、加盟共和國和自治共和國各個國家管理部門的 國家權力執行及號令機關	67

一 蘇維埃國家管理的實質

蘇維埃社會主義國家以及整個國家機關的活動，和一切社會團體的活動一樣，都取決於共產黨所提出的任務。

第十九次黨代表大會所通過的蘇聯共產黨黨章中說：蘇聯共產黨的主要任務是：通過由社會主義逐漸過渡到共產主義的途徑來建立共產主義社會，不斷提高社會的物質和文化水平，用國際主義及同各國勞動人民建立兄弟般聯系的精神來教育社會成員，竭力加強蘇維埃祖國的積極防禦，以防止敵人的侵略行動。

社會主義社會的發展是以反映社會主義生產關係的實質的客觀經濟規律為依據的。

黨和蘇維埃國家認識了客觀經濟規律，就在自己的實踐活動中利用它們。共產黨和蘇維埃國家在建設共產主義社會中最偉大的作用，就表現在自覺地和巧妙地利用經濟規律方面。

斯大林同志在他的天才著作「蘇聯社會主義經濟問題」一書中指出：生產關係一定要適合生產力性質這個規律，對於蘇維埃社會的發展具有巨大的意義。

只有根據生產關係一定要適合生產力性質這個規律，才能正確理解社會主義上層建築、社會主義國家在改造國家經濟中的特殊作用。

斯大林同志揭露了有些同志們的觀點的錯誤性和危害性。這些同志援引社會主義國家在建成社會主義方面的特殊作用，硬說蘇維埃國家彷彿可以「廢除」一些經濟規律而「創造」另

一些經濟規律。

斯大林同志教導說：「蘇維埃政权的特殊作用，是由下列兩種情况來決定的：第一，蘇維埃政权不是以另一種剝削形式去代替一種剝削形式，如像以往革命中的情形那樣，而是消滅了任何剝削，第二，由於國內缺乏任何現成的社會主義經濟的萌芽，蘇維埃政权當時必得在所謂「空地上」創造新的社會主義的經濟形式。」^①

斯大林同志指出，這個史無前例的任務當然是極端困難的，複雜的，但是他說：蘇維埃政权之所以光榮地完成了這個任務，並不是因為它「似乎消滅了現存的經濟規律，「制定」了新的經濟規律，而僅僅是因為它依靠了生產關係一定要適合生產力性質這個經濟規律……蘇維埃政权依據生產關係一定要適合生產力性質這個經濟規律，把生產資料公有化了，使之成為全體人民的財產，因而消滅了剝削制度，創造了社會主義的經濟形式。如果沒有這個規律，不依靠這個規律，蘇維埃政权是不能完成自己的任務的。」^②

那些硬說在社會主義制度下社會的領導機關可以「創造」、「改造」經濟發展規律的同志們，脫離了馬克思主義而走上了主觀唯心主義的道路。

斯大林同志說：「假定說，我們暫且採取不正確理論的觀點，否認社會主義制度下經濟生活中有客觀規律性的存在，並宣告可能「創造」經濟規律，「改造」經濟規律。結果會怎麼樣呢？這就會使我們陷身在混亂和偶然性的王國，使我們處在

① 斯大林：「蘇聯社會主義經濟問題」，人民出版社一九五三年版，第五頁。

② 同上，第五——六頁。

奴隸似的依賴於這些偶然性的地位，使我們不僅失去了解事情的可能性，而且簡直會在這偶然性的混亂中瞎摸……

歸根到底，我們就會听憑那班不理解和不考慮客觀規律性而決心「消滅」經濟發展規律和「創造」新規律的「經濟」冒險主義者任意擺佈。」^①

社會主義勝利的獲得，歸功於蘇聯共產黨的正確的政策，因為共產黨在制定自己的政策時，依靠着對社會發展客觀規律的認識，不容許主觀地對待事物、姿意妄為，但同時也不容許在社會主義建設中放任自流，因為社會主義是不可能自發地產生和發展起來的。建成社會主義的任務，要求為被認識了的客觀經濟規律所武裝起來的而由黨所領導的千百萬勞動者積極和自覺的活動。

黨的政策雖為社會經濟發展的實際要求所決定，但它本身也可成為一種物質力量，沒有這種物質力量，就不可能解決成熟了的經濟任務。

黨的政策首先是通過蘇維埃國家機關來實現的。

斯大林同志在一九二〇年十月十五日第一次全俄工農檢查院負責工作人員會議上的開幕詞中，對國家機關，特別是作為執行機關的國家管理機關的全部重要性和意義作了如下的說明。

「實際上管理國家的是那些事實上掌握着國家的執行機關並領導着這些機關的人。假如工人階級真正要掌握國家機關來管理國家，它就應該不僅在中央，不僅在討論和決定問題的那些地方，而且要在實現決定的那些地方，都有富有經驗的代表人。只有那時才能說，工人階級真正掌握了國家。」^②

① 斯大林：「蘇聯社會主義經濟問題」，人民出版社一九五三年版，第七八頁。

② 「斯大林全集」，俄文版，第四卷，第三六六——三六七頁。

所謂蘇維埃國家管理機關，就是國家權力的執行和号令機關，它們遵循共產黨的指示、在自己的權限範圍以內、依據法律並爲執行法律而行使社會主義國家的職能，以便逐漸從社會主義過渡到共產主義。

蘇維埃國家管理機關的組織和活動原則，取決於無產階級專政的任務和職能。

我們社會主義國家的建設經驗，証實了馬克思、恩格斯、列寧、斯大林下面的理論：階級鬥爭的規律要求對喪失了政權却不願自動退出歷史舞台的剝削者運用強力。剝削者依靠着對我國內部一切反革命組織進行援助的國際資本，拼命地反抗社會主義的進攻。弗·伊·列寧指出，資產階級在殘酷的階級鬥爭中有一些優越條件可以利用：那就是：它還保有某些財產，聯系，對管理的組織及其慣例和方法的諳習，以及在勞動者意識中還保留下來的小資產階級習慣和習氣^①。

在這種情況下，蘇維埃國家的基本職能，就是無情地鎮壓被推翻的剝削者的反抗。結果，蘇維埃國家在千百萬勞動羣衆的直接支持下，消滅了剝削階級。

剝削者過去力圖藉助於國際資產階級來推翻蘇維埃政權。所以，保衛國家以防外來侵犯，當時是蘇維埃國家的第二個基本職能。蘇維埃國家實現了這個職能，打退了十四個帝國主義國家的侵犯以及多次侵佔蘇維埃領土的企圖。

除開這兩個基本職能以外，在蘇維埃國家第一個發展階段還有第三個職能——「這就是我們國家各機關的經濟組織工作和文化教育工作，其目的是要發展社會主義新經濟的萌芽，並以社會主義精神重新教育人民。」^②

① 參見「列寧全集」，俄文第四版，第二十八卷，第二三二頁。

② 斯大林：「列寧主義問題」，人民出版社一九五三年版，第九四二頁。

可是，這個職能在蘇維埃國家第一個發展階段並沒有得到重大的發展。

這一些職能也就決定了社會主義國家第一個發展階段上一切蘇維埃國家管理機關的組織和活動。

在第二個階段，隨着社會主義國家任務的改變，它的職能也改變了。

斯大林同志指出，在國內實行武力鎮壓的職能已經消失了，消亡了，因為剝削制度已被消滅了，剝削者已不存在了，再沒有甚麼人必須加以鎮壓了。

代替鎮壓職能的，是國家防範那些人民財產的盜賊和侵吞者而保護社會主義財產的職能。

武力保護國家以防外來侵犯的職能完全保留下來，因此紅軍、紅海軍以及為捉拿和懲辦外國特務機關派到我國來的間諜、兇手和暗害分子所必需的那種懲罰機關和偵探機關，也都保留下來。

國家機關的經濟組織工作和文化教育工作的職能，仍然保存着，並且得到了充分的發展。

斯大林同志說：「現在，我們的國家在國內的基本任務，就是進行和平的經濟組織工作和文化教育工作。至於我們的軍隊、懲罰機關和偵探機關，那末它們的鋒芒已經不是向着國內，而是向着國外去對付外部敵人了。」^①

這一些職能決定着社會主義國家第二個發展階段上國家管理機關的體系的變化和全部活動的方針。

隨着社會主義社會基礎的建成，蘇維埃社會主義國家的形式也改變了。

① 斯大林：「列寧主義問題」，人民出版社一九五三年版，第九四二頁。

一九三四年，斯大林同志在第十七次黨代表大會上指出：
「我們在蘇聯已建成社會主義社會的基礎，我們現在所還要做的
事情不過是在這個基礎上建成上層建築物……」①

一九三六年通過的斯大林憲法，使得蘇維埃社會的政治法律
上層建築與勝利了的社會主義經濟和變化了的階級力量對比
相適合了。

工、農、紅軍代表蘇維埃改組為勞動者代表蘇維埃，實施
了秘密投票的普遍、平等、直接的選舉制，社會主義民主獲得
了進一步的發展。

在斯大林憲法的基礎上改建了蘇維埃國家管理機關的體
系。

約·維·斯大林在第十八次黨代表大會上說：「由此可見，
我們現在是有一個完全新的社會主義的國家，它是歷史上從所
未有，並且按其形式和職能來說是和第一階段的社會主義國家
大不相同的。」②

蘇維埃國家管理機關在行使經濟組織和文化教育工作的職
能、保護社會主義財產和保衛國家的職能時所依靠的是：全體
蘇聯人民的全面支持、他們的蓬勃的愛國主義和對祖國的熱愛、
蘇聯人民在道德上和政治上的一致以及各族人民的友誼。

國家管理機關只能實施法律所直接指出的或為實現法律所
必需的那些行為。

管理機關之所以叫做執行機關，因為它們是為執行法律而
設立的，它們之所以又叫做法令機關，是因為它們具有一切必
要的法令權利。

它們依據並為執行法律而進行活動，並能夠制定新的法

① 斯大林：「列寧主義問題」，人民出版社一九五三年版，第七〇九頁。

② 同上，第九四三頁。

規。這種法規和管理機關的一切行為一樣，應該以法律為依據，或從執行法律出發。

國家管理機關向國家權力機關報告工作並受後者監督，這是蘇維埃國家管理機關最重要的原則性特點。

國家管理機關的權限，也就是說，它們所管轄的問題的範圍，由法律以及被授權的上級國家管理機關所頒佈的條例來規定。國家管理機關進行其權限以內的活動是各該機關的義務，並非由於各該機關領導人員的裁決。

每個蘇維埃國家管理機關在自己的權限範圍以內，有完全的業務獨立性。

上級國家管理機關雖然對所屬機關實行一般領導，但並不代替後者辦理獨立的業務工作。

蘇維埃國家管理機關為了實現自己的職權可以發佈各種文件。國家管理的文件是實現自己職權的國家管理機關活動的一種法律形式。

國家管理機關藉助於各種文件，在經濟和文化建設的各個方面實現共產黨的政策。

蘇維埃國家管理的文件，也如一切蘇維埃社會主義法律的規範一樣，具有組織、創造和建設的性質。社會主義法律規範既是在發展社會物質生活迫切任務的基礎上產生的，因而就成為解決新任務的強有力的工具。它們具有組織和改造的意義，它們是工人階級專政必需的和重要的工具。

部長會議關於建設伏爾加河上的古比雪夫水電站和斯大林格勒水電站、土庫曼大運河、德涅泊河上的卡霍夫克水電站、南烏克蘭運河、北克里米亞運河以及伏爾加——頓河通航運河的決議，就是具有巨大的組織和改造力量的文件的鮮明實例。

國家管理機關既然依據並為執行法律而行動，就有權利發佈各種文件來規定公民的行為規則，實行說服、教育、獎勵的措施，並在法定場合下採取行政強制的措施。

蘇維埃國家管理的文件，具有巨大的教育意義。它們的使命是提高蘇聯公民的社會主義法律意識、文化水平和組織能力。因此，黨和政府對管理文件的內容，像對蘇維埃國家管理機關的全部活動一樣，提出種種嚴格的要求。

發佈管理文件時應該深刻了解具體情況和全面考慮足以使文件發生效力的當地條件。第十七次黨代表大會指出了這個必要的條件，要求「從『一般的』和抽象的領導進入具體的領導，從『一般的』決議進入以研究和認識事務的細節和技術為基礎的實際的決議，進入同生產和管理的基層環節（車間、區段、企業、集體農莊、村莊、機器拖拉機站、國營農場等等）的緊密而活生生的聯繫。」^①

依照列寧的「使行政手段不脫離政治」^②的這一指示，蘇維埃國家管理的指導原則是「機關為政治（即為改變和糾正各階級之間的關係而設，而不是政治為機關而設！」^③

組織問題在蘇維埃國家管理中具有決定性的意義。米·依·加里寧在第十七次黨代表大會上說：「在蘇聯，管理就意味着組織。」^④

組織涉及國民經濟生活以及文化建設的一切方面。蘇維埃國家管理是改造經濟和文化的強有力的槓桿，是工人和農民在爭取社會主義勝利、爭取逐漸從社會主義向共產主義過渡的鬥

① 聯共（布）第十七次黨代表大會，速記記錄，蘇聯黨出版局一九三四年俄文版，第六七一頁。

② 「列寧文選」兩卷集，第二卷，人民出版社一九五四年版，第九六五頁。

③ 「列寧全集」，俄文第三版，第四二二頁。

④ 聯共（布）第十七次黨代表大會，俄文版，速記記錄，第五八三頁。

爭中所運用的工具。

在社會主義的管理中貫串着列寧——斯大林式的對人的關懷。蘇維埃國家管理機關保證社會主義社會的勞動者都能全面地發揮自己的能力和創造力，為他們創造物質上的和其他方面的條件，使他們能够在生活的各個方面發展和運用自己的才能。蘇維埃國家管理機關用蘇維埃愛國主義、布爾什維克警惕性、原則性、以及為人民服務的精神教育人民。它們在蘇維埃人民中培養蘇聯公民的榮譽感，使他們知道自己是人類的先鋒隊。

社會主義國家管理制度在它存在的全部歷史中証實了它是生氣勃勃的，是不可戰勝的，是優越的。蘇維埃國家管理制度克服了在偉大衛國戰爭中遭遇到的最嚴重的困難。蘇維埃制度 and 社會主義國家管理制度的力量和生命力，在戰後時期表現得特別明顯。

第十九次黨代表大會關於一九五一——一九五五年蘇聯發展第五個五年計劃的指示，鮮明地顯示出我國和平的經濟和文化建設的宏偉規模。

蘇維埃國家管理機關警覺地捍衛着普遍的和平和和平的國際合作，揭露着新戰爭挑撥者的陰謀詭計。

蘇維埃國家管理機關在偉大共產主義建築工程方面和在改造自然方面，都在組織着和實現着規模最為巨大的各項工作。

在蘇聯的經濟和文化建設的各個方面，都有巨大的成就。但不应由此得出結論說：現在已經沒有暗害行為、間諜行為和破壞行為的危害，國際資產階級，首先是美、英資產階級，已經放棄了對蘇聯進行破壞活動的企圖。

斯大林同志教導說，只有右傾機會主義者，即那些持反馬克思主義的階級鬥爭「熄滅」觀點的人，才能這樣設想。這些

人不理解：我們的成就並不是使這種鬥爭熄滅，而是使這種鬥爭更加尖銳化，我們進展愈大，人民敵人的鬥爭就愈兇惡，他們將愈要和蘇維埃國家搗亂，他們將愈要抓緊最瘋狂的鬥爭手段來作最後的掙扎。

斯大林同志在揭露關於階級鬥爭「熄滅」的機會主義理論時，警告說：「這不僅是一種腐朽的理論，而且也是一種危險的理論，因為它麻痺我們的人，把他們引入陷阱，而讓階級敵人能重整旗鼓作反對蘇維埃政權的鬥爭。」^①

剝削階級雖在蘇聯早已被粉碎，被消滅，國際資本主義雖在我國內部沒有進行反對蘇維埃國家的鬥爭的階級基礎，但還有着資產階級意識形態的殘餘、私有心理和私有道德的殘餘，還有着資產階級觀點和資產階級道德的體現者——活的人，即我們人民的暗藏的敵人。這些為帝國主義世界所支持的暗藏的敵人就是在今後也還是要進行暗害活動的。

斯大林同志多次警告說，我們的成就使得許多工作人員產生了漫不經心和天下太平的情緒。

這種情緒還遠未克服。我們當中麻痺大意的人還很不少。正是我們的這些人的麻痺大意，才為惡毒的暗害行為造成可乘之機。

因此，全體蘇聯人民都有責任不斷加強政治警惕性，竭力鞏固我國的武裝力量和偵探機關，機警地注視敵人的陰謀詭計，堅決地為消滅我們隊伍中的麻痺大意作風而鬥爭。

匈牙利、保加利亞、捷克斯洛伐克、波蘭以及其他人民民主國家對叛徒的審判案，就証明了美英帝國主義者正加緊對社會主義陣營進行強盜活動。

① 斯大林：「論黨工作的缺點和消滅托洛茨基兩面分子及其他兩面分子的辦法」，人民出版社一九五二年版，第二九頁。

各人民民主國家的勞動者，在共產黨和工人黨的領導下，利用蘇聯社會主義建設的最豐富的經驗，在同階級敵人的敵對活動和美英帝國主義者的間諜破壞活動作殘酷的鬥爭中，組織並加強自己國家的社會主義的國家管理。一切人民民主國家和中華人民共和國以及德意志民主共和國，都和蘇聯一起不斷為各國人民間的和平而鬥爭。

斯大林同志在論證共產主義可能在一個國家內建成時指出：在資本主義包圍的條件下，应当「用一切辦法加強自己的國家、國家機關、偵探機關、軍隊，如果這個國家不願意被資本主義的包圍所擊潰的話。」^①

① 斯大林：《馬克思主義與語言學問題》，人民出版社一九五三年版，第五〇頁。

二 蘇維埃國家管理的基本原則

蘇維埃國家管理的基本原則是：勞動羣衆參加國家管理、各民族平权、民主集中制、社会主义法制、社会主义計劃化和核算。

（一）勞動羣衆參加國家管理

弗·伊·列寧在俄國共產党（布）第七次代表大會上說：「蘇維埃政權就是一個機關，就是便於羣衆立即開始學習管理國家以及在全國範圍內組織生產的一個機關。」①

列寧又說過：必須打破「那種荒謬、粗野、卑鄙醜惡的舊成見，似乎管理國家，管轄社会主义社會的組織建設工作，只有所謂『上等階級』，只有富人或受過富有階級教育的人，才能勝任。」

這是成見。支持這種成見的，則是那些腐敗慣例，頑固守舊，奴才習氣，尤其是資本家醜惡的私利觀念，這些人正是樂於藉管理來搶劫，爲搶劫而管理。」②這種腐敗成見的忠實支柱，就是社會改良主義者、右派社會黨人——勞動者的最兇惡的敵人。

蘇維埃國家從它存在的最初日子起就開始經常吸引勞動羣衆來參加國家管理。

① 「列寧全集」，俄文第四版，第二十七卷，第一一〇頁。

② 「列寧文選」兩卷集，第二卷，人民出版社一九五四年版，第三〇七——三〇八頁。

勞動羣衆參加國家管理，是由蘇維埃國家這個真正民主的最高體現者的實質本身來決定的。斯大林同志教導說：我們的民主主義，「並不是一般「通常的」「公認的」民主主義，而是社會主義的民主主義。」①

蘇維埃國家機關根本上和原則上不同於任何資產階級國家機關的地方，就是它和人民有着有机的联系。——斯大林同志教導說：「它如果要保持自己真正是蘇維埃的國家機關，就不能而且也不应当站在羣衆上面；因為如果它要真正掌握千百万勞動羣衆，它就不能與這些羣衆漠不相關。」②

因此，蘇維埃國家機關是最高類型的國家機關。

勞動羣衆參加國家管理，參加決議的通過和執行，這就可以預防國家機關的工作中可能發生的錯誤。

正確地解決問題，需要預先考慮到羣衆的經驗。

斯大林同志說：「我們領導者只是從一方面，我要說，是從上面來看事物、事件、人們的，因此我們的視野多少是有一些限制的。相反地，羣衆却是從另一方面，我要說，是從下面來看事物、事件、人們的，因此他們的視野在某種程度上也是有限制的。爲着得到問題的正確決定，就必須把這兩種經驗結合起來。只有在這種場合下領導才會是正確的。」

不僅要教育羣衆，而且要向羣衆學習，其意義就是如此。」③

吸引勞動羣衆參加國家管理的方式是多種多樣的。

蘇維埃是保證人民能最大限度地參加國家管理的最富有羣

① 斯大林：《列寧主義問題》，人民出版社一九五三年版，第六八三頁。

② 斯大林：《問題與答覆》，人民出版社一九五四年版，第五頁。

③ 斯大林：《論黨工作的缺點和消滅托洛茨基兩面分子及其他兩面分子的办法》，人民出版社一九五二年版，第五七頁。