

鍾煥新著

蘇聯地方自治

文通書局發

自序

由於蘇聯廿五年來地方自治建設的驚人進步，和第二次大戰中所表現的抗戰奇蹟，我們不能不冷靜的檢討和分析這帶有神秘性底北方白熊的真面目，尤其在我國地方自治正急待普遍的實施，以爲憲政立下良好基礎的時候，對於社會主義型的蘇聯地方自治制度，無疑的是有加以研究和介紹的必要，擇其善者而從之，其不善者而捨之的態度，似乎比較全部盲從或整個反對較為切於實際。

中山生先說過：「近來俄國新發現一種政體，這種政體不是『代議政體』，是『人民獨裁』的政體，這種『人民獨裁』的政體，究竟是怎麼樣呢？我們得到的材料很少，不能判斷其究竟，惟想這種『人民獨裁』的政體，當然比較『代議政體』改良得多」，（民族主義第四講）

本書對於所謂蘇聯『人民獨裁政體』之下各級地方制度的內幕，有相當的詳細解釋。

蘇聯這個國家，包括一百八十六種大小民族，其政治之複雜是可想而知的，蘇聯的黨國領袖們對於處理這許多的少數民族問題，經過不少困難與努力，一九〇五年沙皇高壓和暴力同化政策的失敗，一九一七年各民族獨立運動的高潮，直到共產黨上臺，才頒佈俄國各民族權利宣言(Declaration of the Right of the People of Russia, 1917. 11. 15.)，包括四項：(一)各民族平等和自主權，(二)各民族享有自由的自決權，直至獨立爲止，(三)廢除各民族的及宗教的特權和限制，(四)俄國境內各少數民族和種族有自由發展權(見Chamberlin, "Soviet Russia" 1930, P. 213)。一九二一年第一屆蘇維埃代表大會認爲聯盟目的在締造一個統一的國際大家庭，蘇聯政府一面用自治國(A.

蘇聯地方自治自序

11

U.S.S.R.)、自治區(Krai and Oblast)、和自治省(Autonomous Province)等名稱來安慰那些要求獨立和自由的少數民族，一面在人民委員會內，設置人民民族委員部(The Peoples Commissariat of Nationalities)——此部於一九二〇年十二月改組爲民族院——以保護及指導各少數民族的經濟建設和文化發展，究竟那些所謂自治國，自治區，自治省，與其他各級地方自治區域，有什麼分別？內容怎樣？在這次蘇德戰爭中，蘇聯的地方自治有那些貢獻？我們在第一章「蘇聯地方自治的區域中」，加以研究。

一般民主國家的地方制度是選區大而議會小，上一百個議員就以爲太大，不便討論，而蘇聯的制度是選區小而議會大，地方蘇維埃包括從六十四至二千個以上的代表，並不覺其不便之處，自然，站在中國議論乙理，是一件很冒險的事，尤其是雙方經濟，社會，政治及心理背景完全不同的，我在第二章研究蘇聯地方自治的決議機關，最奇怪的一個結果是，逐漸認識這些龐大的代表蘇維埃，是實際處理地方事務的主要力量，究竟這些龐大的機構是怎樣行動的，抑或衆口紛紛，爭辯半天，茫無結果，然而它們的決定，却出乎意外的迅速。我們要知道的是共產黨的代表席，儘管在最高的國家權力機關占了絕對大多數，然而在地方的國家權力機關（即地方議決機關），黨員的代表席並不見得占了優勢，而且各級地方共產黨部的領袖們，極力鼓勵和協助非黨員當選代表，以減輕黨員們過度繁重的責任。

蘇聯地方執行機關規定的員額極少，恰巧和龐大的決議機關成反比例，這或許令人難於置信。但當我們知道實際參加執行工作的人數之多，却轉而驚奇它們怎樣推動這一大批民衆去參加公共的工作。

？例如莫斯科市的公共健康處，有職員四萬，包括八千個內外科醫生，此外，還有一個公共健康組，包括一千六百多個人員，祇莫斯科市是這樣，其他各級蘇維埃，都有這種現象——執行機關規定的員額甚少，而執行工作的人員極多，在縣和政府的領導下，地方士十之八九的民衆，都在爲公共服務，他們的確做到有力出力這一器，別方面，地方政府的力量，也可以說就是全民的力量，我們對於社會主義型的蘇聯地方政府，實在有用另一種眼光去觀察的必要，在第三章「蘇聯地方執行機關中」，有比較清楚的介紹。

我們研究地方自治到了權限的問題，我覺得所謂「中央和地方分權」這一句話，適用聯邦制度下國家或各邦之間，在單一國的中央和省之間與其說「分權」，不如說「分治」，縣以下各級地方更談不到「分權」，不論民主或獨裁國家的地方政府權力，都受中央及各邦的絕對限制和監督，至少在法律上是如此，尤其是在這二十世紀的政治思潮，地方政府的自治權如何發展或擴張，總要受國家整個原則的或計劃的限制，在國家主權上，或事實上需要上看，都要如此，蘇聯政府專有國防，外交，對外貿易，鐵路、交通、水運、重工業、及國防工業等權，而各共和國所保留的文化自主權——如司法、衛生、教育，和社會福利等，仍由蘇聯政府規定根本原則，務使各級地方政府的設施，直接的或間接的實現蘇聯政府的計劃。在這所謂「人民獨裁」的政體之下，地方人民怎樣去運用他們的自治權？自治權的範圍如何？這些都在第四章去研究。

我們不要誤會共產制度下的蘇聯人民，已經沒有私產制度出現，史太林憲法明白規定，許可個人的私有經營（第九條），和保護個人財產的所有權與繼承權（第十條），邵力子大使說得很的當，「

蘇聯有私有財產而無私有資本」，（蘇聯歸來第二頁），當然，私有財產遠不如國有財產或公有財產規模之大，後二者爲國家或地方政府收入的主要來源，常各國財政學者極力研究如何減輕人民對於政府的租稅負擔，或撙節政府方面的行政支出，提供種種的原則。我們如果見了蘇聯地方預算中，租稅收入和行政費用兩項的數目字同樣渺小得可憐，未免出乎意料之外，然而蘇聯國家和地方的經濟文化建設的成績，正突飛猛進，一日千里，而且普遍於遼闊的疆域，不但歐蘇方面如此，亞蘇邊區，同樣有長足的進步，而且共產黨的政府曾經以最大的努力去發展國內各弱小民族的地方經濟和文化，來代替優柔的政策，我們在第五章「蘇聯地方的財政」，花了不少的篇幅去描寫收支的項目，用作借鏡，希望我國的地方財政多著重在經濟和文化的建設方面，同時極力減少行政上虛糜的開支。

哈拔(S.N. Harper)以爲，蘇聯的選舉制度，與其謂爲選舉(Election)制度，毋寧謂爲選擇(Selection)制度，（見他所著 *Civil Training in Soviet Russia* Chapter VI），這句話是否有理？且不去管他，至少，蘇聯的選舉制度，和我們一般的觀念，是根本不同的。其他民主國家的選舉競爭，乃是黨和黨間的競爭，而蘇聯則是個人和個人間的競選，他們所要決定的，不是選民們擁護甲黨或乙黨上臺，而實在是選民們贊成某甲或某乙充任某職，參加競選的人們自然只有共產黨黨員，或共產黨勢力圈內的社會團體的人員，後者仍須受黨紀的約束，這樣一來，所謂選舉，政治意義及不如行政意義之深切了，良以蘇聯係一黨專政的社會主義國家，一切政治的設施，均在共黨指導之下，爲實施社會主義而設，故其地方自治的發動，尙難謂爲基於民意的動力，實係推行政策的下層機構，至於新憲法所採取直接，普遍，平等，秘密等良好的規定，也不過餘事而已，此外，蘇聯地方選舉在原則上是

以職業團體爲單位，而以地域單位爲補充辦法，它們的理由是有組織的職業團體同人彼此間的關係密切，和相知較深，自較臨時集合的選區人民爲佳，詳細的內容，見第五章「蘇聯地方自治的選舉」。作者此書屬稿，會花了不少時間在搜集材料方面，蘇聯政治制度在外國人的眼光是仍感覺若干秘密性，而蘇聯本身也頗盡守秘密之能事，尤其是我國的學者們，對於這個國家的地方制度未曾盡了最大的努力，而一般研究的人又大致採取上述的全部盲從或整個反對的兩個極端態度，形成了種種謬會的總和，作者整理這項材料之時，發現不少矛盾，陳腐，種種困難之點，的確在中外參考書籍中難得有蘇聯政制的整個通面目，尤其在地方自治方面。

像英國西特里恩爵士 (Sir Walter Citrine) 所說：「在蘇聯，驚人的變化常在進行着，陳舊的方和和觀念時常毫無憐情的被摒棄，而爲更適宜者所代替，真的，它的變化之速，要使我們的資料完全不失去時效，實在是一件困難的事情」，（見他所著的 *Isachur Truth in Russia*, P. 405.）一九四〇年，歐戰發生以後，蘇聯在戰爭擾攘中，區域上和制度上的反復變動，本文並未引爲根據，例如一九四〇年卡累利阿芬蘭，立陶宛，和愛沙尼亞等五個共和國，於兵荒馬亂中加盟，和蘇德間之境地爭奪，這些都暫不備論，留待戰後政制和區域調整較定，再加修正，作者所努力求其新穎者，只希望能够達到時代的史太林憲法（一九三六）以後至一九四〇年歐戰以前的蘇聯地方政制而止，就是這段時間的有關材料，已極不容易得到，羣友莫儉淳兄，對於本書的寫成，參與討論辯難之處甚多，作者對他特別表示謝意。

本書錯漏之處，應由作者負責，所望海內賢達，不遠在遠，賜以指正，俾將來有機會再版時有較

蘇聯地方自治自序

六

完善的修正，而本書也得以更正確地更清楚地介紹給國人，這不但本人私衷感謝而已！

鍾煥

新

冊四年元月一日于貴陽

蘇聯地方自治

自序

目錄

第一章 蘇聯地方自治的區域

第一節 新憲法與行政區域的劃分

一九三六年蘇聯新憲法前後加盟國表

蘇聯行政區域表（一九三六）

蘇聯地方區域行政系統圖

蘇聯地方行政區域變遷表

第二節 新憲法與自治區域的劃分

第三節 區、省、和自治省

第四節 州、縣、和村

各加盟國鄉村人口密度表（一九三九）

蘇聯地方自治目錄

蘇聯地方自治目錄

人口疏密區域耕地分配比較表（一九三九）

第五節 市

大市人口增加統計表（一九三九）

第二章 蘇聯地方自治的決議機關

第一節 各級國家機關

第二節 蘇維埃制度

第三節 新憲法與地方決議機關

第四節 區、省、和自治省的決議機關

第五節 州和縣的決議機關

第六節 村的決議機關

第七節 市的決議機關

第八節 莫斯科市蘇維埃

第九節 蘇聯職工代表大會

第十節 結論

共產黨政治勢力百分率

第三章 蘇聯地方自治的執行機關

第一節 新憲法與地方執行機關

第二節 區、省、和自治的執行機關

第三節 州和縣的執行機關

第四節 村的執行機關

第五節 市的執行機關

第六節 莫斯科市的執行機關

(I) 主席團 (Presidium)

(II) 審查委員會 (Ispolkom)

(III) 各處 Departments

(IV) 各組 [Sections]

(V) 各股 [Bureaus]

(VI) 組織部 (Orgdel)

(VII) 蘇聯計劃委員會 [Gosplan]

莫蘇各市機關關係圖

第七章 結論

第四章 蘇聯地方自治的權限

蘇聯地方自治目錄

蘇聯地方自治目錄

四

第一節 新憲法與地方自治權限

第二節 區、省、和自治省的權限

第三節 州和縣的權限

第四節 村的權限

第五節 市的權限

第六節 莫斯科市蘇聯維埃的權限

市蘇基本職權的規定

第七節 結論

(A) 地方權限

(B) 上級監督

(C) 地方組織

第五章 蘇聯地方自治的財政

第一節 緒論

(A) 蘇聯經濟制度

(B) 各級政府的經濟權力

第二節 各級地方財政

(一) 財政機構

(二) 預算

(三) 收支

第三節 村市財政

(一) 村財政

(二) 市財政

第四節 莫斯科市財政

(一) 預算

(二) 收入

(三) 支出

(四) 縣預算

一九三六年莫斯科財政計劃

一九三六年電車信託的財政計劃

一九三六年莫蘇的投資計劃

一九三六年莫斯科重要建設

一九三六年莫斯科的縣財政計劃

第五節 蘇聯戰時地方財政

蘇聯地方自治目錄

六

(一) 預算

(二) 收入

(三) 支出

(四) 附言

第六章 蘇聯地方自治的選舉

第一節 緒論——各級選舉的規定

第二節 公民資格與選民資格

(一) 公民資格

(二) 選民資格「選舉權與選民冊」

第三節 選舉方法

(一) 選舉制度

(二) 選舉程序

(三) 選舉委員會

第四節 村和市的選舉

(一) 村選舉

(二) 市選舉

(三)選舉內幕(競選情形與選舉指南)

孟祿製蘇維埃選舉系統圖

蒲厄爾製蘇維埃選舉系統圖

蒲厄爾製蘇聯政府組織圖

舊憲選舉系統圖

新憲選舉系統圖

結論

第五節

全書綱要

蘇聯各民族所成立行政區域表(一九三六)

主要參考書

蘇聯地方自治

蕉窗鍾煥新著

第一章 蘇聯地方自治的區域

第一節 新憲法與行政區域的劃分

社會主義蘇維埃共和國聯邦（簡稱蘇聯 Union of Socialist Soviet Republics = U.S.S.R.）在一九三六年新憲法未公布以前，係由七個社會主義蘇維埃共和國（Socialist Soviet Republic）聯合組成，一計：蘇俄（Russian S.F.S.R.），外高加索（Trans-Caucasian S.F.S.R.），白俄羅斯（White Russia S.S.R.），烏克蘭（Ukraine S.S.R.），月支別（Uzbek S.S.R.），塔吉克（Tajikistan S.S.R.），塔捷克（Tajikistan S.S.R.）——其中蘇俄與外高加索爲聯邦國（Socialist Federal Soviet Republics = S.F.S.R.）其餘爲單一國（Socialist Soviet Republic = S.S.R.），一九三六年十二月六日蘇聯新憲法的規定，增爲十一個共和國（第十三條）——即係由蘇俄劃出哥薩克（Kazak S.S.R.），及基吉士（Kinghiz S.S.R.）兩共和國，而外高加索則分爲阿塞拜然（Azerbaijan S.S.R.），喬治亞（Georgia S.S.R.），亞美尼亞（Armenia S.S.R.）三共和國；連蘇俄及舊有五個共和國，共十一個共和國——現在祇有蘇俄是聯邦國，其餘都是單一國。

依新憲法的規定（第廿二至廿九條），在這十一個共和國中，除了亞美尼亞，白俄羅斯，突厥，基吉士四個共和國并不包含自治共和國，區，省，或自治省治之外，蘇俄有五區（Territory），十九省

Province or Region)，十七自治共和國 (Autonomous S.S.R.)，六自治省 (Autonomous Region or Au. Province)，烏克蘭共有七省，一自治共和國，亞塞拜然有一自治省，一自治共和國；喬治亞有二自治共和國，一自治省，月支別有一自治共和國；塔捷克有一自治省；哥薩克有六省——全蘇聯併有十一共和國，廿二自治共和國，五區，卅二省，九自治省。

爲使讀者易於明瞭起見，另列：一九三六年蘇聯新憲法前後加盟國表，及蘇聯行政區域表，蘇聯地方區域行政系統圖，蘇聯地方行政區域變遷表，（參考蘇聯憲法第二章）。

關於自治共和國及自治省存在的意義，蘇聯憲法（一九二七年四月十五日公布）第十三條說得很明白；「蘇聯承認一切民族之親密自決權，名單一民族勞動羣衆之意志得充分表現之，凡居住在蘇俄國內之民族，其爲蘇聯組織成分者，得按自己生活組織國家，由此等民族之聯合，而在蘇聯國內組織新社會主義蘇維埃各民族自治共和國及自治省，蘇聯根據共和國之法律，完全無聲義公布，不論其任何人種及民族，均得享有平等的公民權，無論在何種情形之下，不能壓迫少數民族，或限制其平等權，以及無論在何種情形之下（直接或間接）不能允許建立爲單一民族之財產。并承認在蘇聯全體公民保有在大會，法庭，學校，行政機關，社會生活，諸方面利用其本民族之語言文字之完全自由。」

註：本篇所根據的憲法

（1）蘇聯「舊憲」——社會主義蘇維埃共和國聯邦憲法，

係一九二三年七月六日公布，蘇聯中央執委會第二次會議通過；

一九二四年一月卅一日修正，蘇聯第二次蘇維埃大會通過；

一九二五年五月二十日修正，蘇聯第三次蘇維埃大會通過；

一九二七年四月二十六日修正，蘇聯第四次蘇維埃大會通過；

(2.) 蘇聯新「憲」——社會主義蘇維埃共和國聯邦新憲法（亦稱史太林憲法），係一九三六年十二月五日公布。蘇聯第八次蘇維埃非常代表大會通過，即現行全蘇聯憲法，本編括號內（第幾條）即指本法

(8.) 蘇俄「憲法」——俄羅斯社會主義蘇維埃聯邦共和國憲法，係一九二七年四月十五日公布。蘇俄第十三屆全俄蘇維埃大會通過。

1936 年 蘇 聯 新 憲 法 前 後 加 盟 國 表

蘇聯 = 社會主義蘇維埃共和國聯邦 (U.S.S.R. = Union of Soviet Socialist Republics)

新憲法以前七共和國 (Seven Union Republics)		入盟年度	1936 新憲法以後十一共和國 (Eleven Union Republics)		附註
1. 蘇俄 (R.S.F.S.R. = Russian socialist Federal Soviet Republics)	1922		1. 蘇俄 (R.S.F.S.R.)	1940 年 16 加盟國	1. 蘇俄
			2. 哥薩克 (Kazak S.S.R.)		2. 哥薩克
			3. 基吉士 (Kirghiz S.S.R.)		3. 基吉士
					4. 烏克蘭

蘇聯地方自治