

政治体制改革研究与资料丛书

苏联政治体制的沿革

黄宗良 高金海 编著

春秋出版社

政治体制改革研究与资料丛书

苏联政治体制的沿革

黄宗良 高金海 著

春秋出版社

1988年·北京

苏联政治体制的沿革

黄宗良 高金海著

春秋出版社出版发行

新华书店经销

北京华生印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 8.125印张 210千字

1988年12月北京第1版 1988年12月第1次印刷

印数2700册

ISBN 7-5069-0066-1/D·21

定价：2.75元

出版说明

在我国政治体制改革作为社会主义现代化建设的一项重大理论与实践活动，从党的十一届三中全会算起，已有九个春秋了。党的十三大把政治体制改革提上全党的日程，提出了政治体制改革的基本方针和总体方案。政治体制改革将以不可阻挡的势头向纵深发展。科学地总结我国政治体制改革已有的实践经验，及时了解、正确回答改革实践中出现的新情况、新问题、并给以理论的说明、是广大理论工作者和实际工作者的共同责任。为配合这一具有重大现实意义的科学理论研究，推动政治体制改革向前发展，我们编辑出版了这套《政治体制改革研究与资料丛书》。

本丛书将系统介绍我国政治体制的现状与历史沿革，研讨党的十一届三中全会以来政治体制改革的实践经验，探索政治体制改革的规律，并介绍其他国家可资借鉴的政治理论思想和政治体制改革的经验。

我们有志于编好出好这套丛书，但限于条件和水平，缺点失误在所难免。热切盼望得到广大读者的支持、批评和帮助。

《丛书》编委会

春秋出版社

1987年11月

序 言

本书力求较为系统地阐述苏联政治体制沿革的历史进程，并初步探讨其经验教训。

70年来苏联政治体制的沿革，经过5个发展时期。

十月革命胜利后，列宁领导布尔什维克党进行了创立无产阶级专政体系的探索，建立起苏俄政治体制的基本框架。俄国的基本国情和十月革命后的国内外环境使这个体制一开始就表现出权力集中的特点，暴露出官僚主义等弊病。因此，俄共（布）在实行新经济政策时期，力图用“工人民主制”代替“极端集中制”，列宁病重期间又极力主张对这个体制进行改革。

斯大林领导苏联的社会主义建设达30年。他在继承和阐发列宁关于无产阶级专政体系的理论和巩固无产阶级专政体系的实践上确有贡献。但是，他对建设民主政治的重要性和艰巨性缺乏认识，特别是没有在建立社会主义经济基础的同时，使过渡时期的集权体制发展为社会主义的民主体制，反而把集权体制推向极端，最终形成了以个人集权为突出特点的高度集权的政治体制。这个高度集权的政治体制造成的种种弊病，严重地损伤了社会主义的声誉。

斯大林之后，苏联党和国家的主要领导者赫鲁晓夫等人，面临苏联高度集权政治体制造成的一大堆问题，为寻求解决矛盾的出路，进行了政治体制改革的尝试。但他缺乏总体规划，操切从事，主观随意，反复无常，造成许多失误。尽管这个阶段的改革遭到挫折，未获成功，但毕竟迈出了改革高度集权的僵化体制的第一步，特别是苏联共产党对个人崇拜的批判，开始了苏联和国际

共运中一次大的思想解放运动，冲破了长期以来束缚人们思想的教条，打破了一潭死水的局面，其意义是十分深远的。

赫鲁晓夫被解职后，苏共新领导勃列日涅夫等人，致力纠正前任工作的偏差，扭转混乱局面，同时对解决政治体制过分集权问题进行了局部的调整和改善。在其执政18年间，由于对改革缺乏迫切感，致使高度集权的政治体制模式基本没有改变，造成了干部队伍老化，政治思想保守、僵化和社会的停滞。

在这种政治局面下接任的苏共新的领导人，特别是年富力强的戈尔巴乔夫等人，一上任就表现出改革的决心和推进改革的气魄。他们提出实行社会主义人民自治和政治公开原则的主张，更新干部政策、调整领导班子，已引起世人的极大关注。苏联新的政治体制改革无疑是苏联社会发展的迫切要求，是苏联进行经济管理体制的彻底改革、实现加速发展战略的不可缺少的政治条件。新的政治体制改革能否顺利推进，取决于变化着的种种主客观条件，其中很重要的是党的改革的基本原则、方针、方法和步骤。

十月革命的胜利至今整整70年。“人生七十古来稀”，但对于一种社会制度来说，则只能说是处于童年或少年时期，难免表现出幼稚性和不成熟性。社会主义政治体制至今还不完善、不健全，有些具体制度甚至同社会主义原则是不相容的。我们在写作过程中深感这一点。比如，苏联政治体制70年的演变，如何划分阶段？最后考虑如上述“以人划线”是比较可行的。这种划分历史时期的方法从一个方面反映了苏联政治体制权力过分集中的特点。在这种体制下，权力的过分集中和领导职务的终身制，使每一个时期的历史常常不同程度地打上党的主要领导人的印记。

80年代以来，社会主义国家政治体制改革走向高潮。在这种情况下，研究苏联政治体制的历史沿革是很有意义的。因为在社会主义国家中，苏联政治体制的历史最长，其建设和改革的反复性和曲折性也最突出，正反两方面的经验教训是很丰富的。当然，各国有自己的具体国情，今天各国的改革，就是要把马克思主

义同本国的实际结合起来，建立起符合本国情况、受人民群众欢迎的政治体制，人们再也不应该去照搬、套用其他国家的主张和做法。另一方面，我们也不能忽视其他国家的经验，特别是各国政治体制建设和改革过程中带有普遍意义的规律性东西。值得提出的是，从今天不少社会主义国家在各自独立进行的政治体制建设和改革中，我们可以看到不少新的共同的发展规律和改革经验。以我为主，认真研究和吸取别国的经验，这同那种把一国经验夸大为共同规律，强加给别国人民是原则上不同的两回事。

在这里还有一点要说明的，即关于社会主义政治体制的定义。现在，对这种定义有多种表述，我们认为，社会主义政治体制就是政党、以劳动人民为主体的国家、社会团体、社会基层单位等各种社会政治组织在行使国家权力、管理社会事务中的地位、作用、相互关系以及政治规范和活动原则，其中最主要的成分是政治组织及其相互关系。我们是按照自己的这个理解来安排本书各章节的内容的。

在编写过程中，我们注意吸取近年来有关的研究成果。由于水平所限，加上时间仓促，错误和不妥之处实属难免，敬希读者批评指正。

作 者

1988年5月

目 录

序 言

第一章 创立无产阶级专政体系的探索

- (1917.11—1924.1) (1)
- 一、从多党联合掌权到一党执政..... (2)
 - 二、党代表人民管理国家，掌握全部领导权..... (13)
 - 三、苏维埃选举制度和最高政权机构..... (20)
 - 四、工会——党和国家联系群众的“引带”..... (25)
 - 五、坚持民主集中制，加强党组织的集中统一..... (30)
 - 六、建立和健全社会主义法制..... (36)
 - 七、建立和健全党和国家的监察机构和监察制度..... (43)
 - 八、列宁领导时期苏俄政治体制建设的成就、问题和列宁的改革主张..... (47)

第二章 高度集权政治体制的形成及其特征

- (1924.1—1953.3) (56)
- 一、政治体制的某些改革和发展..... (57)
 - 二、党政不分，以党代政..... (63)
 - 三、中央的高度集权..... (68)
 - 四、委任制的盛行与监督制的削弱..... (72)
 - 五、集体领导制的破坏和个人集权制的形成..... (76)
 - 六、苏联高度集权政治体制形成的原因及其利弊..... (81)

第三章 政治体制改革的尝试

- (1953.3—1964.10) (89)

一、批判个人崇拜，平反冤假错案	(89)
二、下放中央权力的试验	(98)
三、实行干部轮换制，废除领导职务终身制	(107)
四、发展社会主义民主，健全社会主义法制	(112)
五、赫鲁晓夫的改革留给人们的经验教训	(121)
第四章 政治体制的调整与改善	
(1964.10—1982.11)	(128)
一、对赫鲁晓夫改革的“纠偏”	(128)
二、加强党的领导与对待不同政见者的方针	(133)
三、提高苏维埃的地位与作用	(138)
四、扩大社会团体的职权和发挥人民监督的作用	(145)
五、提高干部队伍素质，改善干部制度	(154)
六、勃列日涅夫时期政治体制存在的问题	(161)
第五章 新的政治体制改革的提出与起步	
(1982.11—1987.1)	(172)
一、“加速发展战略”与彻底改革方针和新思维	(172)
二、提出实行社会主义人民自治的主张	(178)
三、强调实行“公开原则”	(183)
四、更新干部政策和调整领导班子	(190)
结束语	(196)
附录：苏联政治体制沿革大事记 (1917.10—1987.1)	(199)

第一章

创立无产阶级专政体系的探索

(1917.11—1924.1)

十月革命胜利后，人类历史发展面临一个新的课题，即像俄国这样一个资本主义不够发达的国家如何走向社会主义，这个问题尖锐地摆在布尔什维克党面前。建立一个有利于巩固无产阶级的政权、体现苏维埃制度的先进性和优越性的政治体制，是这个新课题的重要组成部分。

解决这个任务，确无现成的具体方案，必须在实践中逐步探索前进。这种探索，正像列宁所比喻的那样，好象是“攀登一座还没有探测过的非常险峻的高山”。这是一个艰难曲折的过程，是一个反复实践、反复认识的过程，其间对许多问题的认识、主张和做法，发生了很大的变化。布尔什维克党、列宁，在建立苏俄政治体制问题上，十月革命前的设想和革命胜利后初期的实践，与国内战争开始以后相比，就发生了一系列重大的转变：从多党合作、联合掌权到一党执政；从人民管理制到党代表劳动群众管理国家；从强调选举制到委任制的普遍实行；从工会向着“国家化”方向发展发展到它成为党和国家联系群众的引带；从实际上允许党内派别集团的存在到严格禁止党内派别活动；以及党中央的权力向政治局的集中，等等。

这些改变的根据是什么？是实践，是实践提供的经验教训。这些变化的根源在哪里？在于国情，在于俄国经济文化的落后性这一最基本的国情以及由此引起的阶级和阶级斗争状况，这些因素决定了苏俄政治体制的基本面貌。离开实践、离开国情，便无

法正确认识俄国政治体制的发展变化。

列宁领导布尔什维克党在十月革命后的短短六、七年中，建立了苏俄政治体制——无产阶级专政体制的基本框架，并提出了建设社会主义政治体制的一系列理论和原则。这是这个时期政治体制建设的重大成就。但是苏俄政治体制在其形成过程中就暴露出不少的弊端。正因为如此，国内战争结束以后，布尔什维克党、列宁就提出以工人民主制代替“极端集中制”，以及加强法制、健全党和国家的监察制度问题。列宁在其病重期间，又提出了对政治制度实行改革的主张。上述这些决定和主张，虽然在列宁逝世之后并没有得到真正的贯彻，但其基本精神至今仍具有重要的指导意义。

一、从多党联合掌权到一党执政

在无产阶级专政的政治制度下，采取什么样的政党体制，这是由各国国情、阶级斗争的历史发展进程决定的。俄国从多党合作、分掌政权到一党执政、一党独存，是由当时俄国的阶级和阶级斗争、政党关系的状况和小资产阶级政党的特性决定的。

十月革命前无产阶级政党和小资产阶级政党的关系

二月革命前，俄国政党林立。资产阶级保守派政党就有20多个，资产阶级自由派政党则有15个，小资产阶级政党也多达30多个^①。最大的政党有代表地主保皇派的俄罗斯人民同盟，代表资产阶级保守派的十月党，代表资产阶级自由派的立宪民主党，代表小资产阶级的是孟什维克和社会革命党。无产阶级革命政党是布尔什维克党。

地主保皇党是沙皇制度的支持者，在二月革命中，随着沙皇

^① 见明茨主编：《俄国的非无产阶级政党》，莫斯科，1984年版第8—10页。

制度的垮台而丧失其原有的政治地位。资产阶级的主要政党立宪民主党于二月革命后在资产阶级临时政府中居于领导地位，但它奉行继续进行帝国主义战争的政策，竭力阻挠土地问题和民族问题的解决，根本不可能满足广大人民群众迫切要求——和平、土地、面包和自由，成了俄国历史发展的障碍和革命的对象。十月革命胜利后，苏维埃政府于1917年11月28日（公历12月11日）宣布该民主党为“人民公敌的党”。因此，二月革命之后，布尔什维克党只有跟孟什维克和社会革命党等小资产阶级政党才存在合作不合作的问题。

社会革命党和孟什维克二月革命后在苏维埃中占居了多数，曾是很有影响、很有势力的政党。前者在1917年5月有党员50万以上^①，后者党员在二月革命后由4万5千名达到20万名左右^②。而布尔什维克在2月是2万4千名，4月是8万名，7月是24万名党员。

社会革命党和孟什维克的势力和影响还表现在1917年6月召开的全俄工兵代表苏维埃第一次代表大会上。这次大会出席的代表共有1090名，有表决权的代表共822名。其中孟什维克和社会革命党分别为248名和285名，而布尔什维克则只有105名。大会选出的工兵代表苏维埃中央执行委员会中，孟什维克代表123名，社会革命党119名，布尔什维克只有58名^③。

无产阶级夺取政权以后，建立什么样的政党体制，布尔什维克党、列宁并不是根据某种现成的公式来解决这个问题的，实际上也不存在这种现成的公式。二月革命后，列宁、布尔什维克党提出了“全部政权归苏维埃”的口号。当时苏维埃中存在着许多党派。既然如此，这个口号本身就意味着建立一个包括一切革命民主党派在内的苏维埃联合政府。但是在苏维埃中占据多数的孟

① 《列宁全集》中文第二版，第33卷，第11条注释。（凡引用《列宁全集》中文第一版的，均只注明卷数、页码）

② 《俄国的非无产阶级政党》，第280、288页。

③ 《列宁全集》中文第二版，第30卷，第128条注释。

什维克和社会革命党，却采取了支持资产阶级临时政府的方针，党的领袖参加了临时政府，并执行着继续进行帝国主义战争的政策，在七月危机中，他们完全倒向资产阶级，镇压苏维埃中合法政党和革命武装，使他们把持的苏维埃成了临时政府的附属品。

“全部政权归苏维埃”的口号，建立革命民主政党联合政府的尝试没有成功。

孟什维克和社会革命党的投降主义政策使他们越来越失去群众；同时也促使其自身产生了分裂。其中有的左翼派别，在观点上不同程度地接近于布尔什维克的纲领，甚至在一定时期，以某种形式同布尔什维克结成同盟。比较起来，同布尔什维克合作最为密切的，是从社会革命党中分离出来的左派社会革命党人。

二月革命以后，社会革命党中以斯皮里多诺娃（1884—1941年）、纳坦松（1850—1918年）、卡姆柯夫（1885—1938年）为领袖的左翼，反对社会革命党中央的“革命护国主义”战争政策，反对继续进行帝国主义战争，不同意参加资产阶级临时政府，在1917年6月的全俄工兵苏维埃第一次代表大会上支持布尔什维克的“全部政权归苏维埃”的议案。七月危机中，临时政府下令枪杀和平示威的群众，逮捕了布尔什维克的一些领导人，还逮捕了左派社会革命党人的一些首领，这进一步推动了左派社会革命党人同布尔什维克的结盟。1917年10月12日（25日）公开准备武装起义的战斗机构——彼得格勒革命军事委员会成立，在20名委员中，左派社会革命党人占7名。继彼得格勒革命军事委员会成立之后，全国各地纷纷成立革命军事委员会，左派社会革命党人参加了其中许多委员会的工作，同布尔什维克一道，积极开展了十月武装起义的准备工作，并且参加了武装起义。

除了左派社会革命党人之外，从二月革命到十月革命期间，不同程度地成为布尔什维克同路人或同盟者的还有其它一些派别，如孟什维克国际主义派，社会革命党最高纲领派，某些无政府主义者和民族政党中的一些左派。

综上所述，可以看到，在十月革命前，不论是在理论主张上还是实际行动上，列宁和布尔什维克在一定条件下是准备实行同其他革命民主党派联合掌权的。另一方面，列宁也多次提到由布尔什维克党一党执政的问题，如在1917年6月召开的全俄苏维埃第一次代表大会上，当孟什维克领袖策列铁里说俄国没有哪一个党能够单独掌握全部政权时，列宁当即以布尔什维克党的名义回答说：“有的！任何一个政党都不会放弃这样做，我们的党也一样，它随时都准备夺取全部政权。”^①同年9月，列宁针对着布尔什维克敢不敢单独夺取全部国家政权和能不能保持政权的问题，又一次给予明确而肯定的回答。列宁说，“一般政党，特别是先进阶级的政党，如果在可能取得政权的时候拒绝掌握政权，那它就没有权利存在下去，就不配称为政党，就是一块道地的废料。”^②列宁和布尔什维克处理这个问题的出发点是苏维埃“高于一切政党”^③，苏维埃必须夺取政权，俄国必须向社会主义过渡。

多党联合执政体制的建立

1917年10月25日晚，在彼得格勒武装起义的胜利时刻，全俄工兵代表苏维埃第二次代表大会隆重召开。在649名代表中，布尔什维克占390名，社会革命党160名，孟什维克72名，其余属于其它党派。代表大会庄严宣告：临时政府已经被推翻，代表大会已经把政权掌握在自己手里，全部地方政权一律转归当地的工兵农代表苏维埃。代表大会选出各党派组成的101人的全俄中央执行委员会，作为全俄苏维埃代表大会的常设权力机构，其中布尔什维克62人，左派社会革命党人29人，社会民主党人国际主义派6人，乌克兰社会党人3人，社会革命党人最高纲领派1人^④。十分

①② 《列宁选集》第3卷，第98、295页。

③ 《列宁全集》第26卷，第467页。

④ 《列宁全集》中文第二版，第33卷，第5条注释。

明显，这是一个多党联合的权力机构。

代表大会批准了布尔什维克中央委员会向大会提出的人民委员会——工农政府组成名单，这是一个清一色的布尔什维克的政府名单，15名政府成员都是布尔什维克的。布尔什维克党中央在成立新政府和向代表大会提出新政府成员名单的前几个小时，曾邀请左派社会革命党三位领袖参加自己的会议，并邀请他们参加新政府，左派社会革命党人拒绝了。新政府成立以后，还继续邀请并随时准备接纳左派社会革命党人参加政府^①。

左派社会革命党最初之所以拒绝接受参加政府的邀请，同当时围绕建立什么样的政府问题上的斗争形势密切相关。

以列宁为主席的工农政府——人民委员会成立以后，孟什维克和右派社会革命党人操纵的全俄铁路总执委会要求成立一个形形色色的社会主义者参加的所谓“清一色的社会主义者政府”以代替苏维埃政府，并以最后通牒式的口吻要苏维埃政府立即停止军事行动，否则他们“将不惜一切手段，直至中断一切道路交通”。

10月29日，布尔什维克党中央委员会在接到上述最后通牒后开会研究新形势，制定了如下方针：中央委员会认为必须扩大政府的基础，可以改变政府的组成；政府由中央执行委员会建立并对其负责；政府确认和平法令与土地法令，排除与右翼社会主义政党首领结成联合政府的可能性；原则上不反对扩大全俄中央执委会的组成，中央执委会应按比例数额从退出代表大会的政党中补充代表^②。会议决定派加米涅夫等人作为代表出席铁总执委谈判会议。

加米涅夫等人在谈判中违背党中央的决议精神，在谈判过程中一再退让，接受了铁总执委会关于组织“清一色的社会主义者

^① 参见《列宁全集》第26卷，第259、269、286页。

^② 《俄国社会民主工党（布）中央委员会记录》莫斯科，1958年版，第122—123页。

政府”的要求，同意右翼社会主义党派的代表参加政府，而布尔什维克代表在其中只占半数，甚至对于孟什维克和右派社会革命党人要把列宁排除在政府之外的提议也加以默认。

以列宁为首的党中央委员会，严厉地谴责了加米涅夫等人的右倾动摇立场，于11月2日（15日）通过关于中央内部反对派问题的决议，否决了同右翼社会主义政党妥协的主张，认为对苏维埃中少数派的最后通牒和威胁让步，拒绝全俄苏维埃第二次代表大会多数通过的布尔什维克政府，就是背叛苏维埃政权，同时驳斥了关于布尔什维克不愿意同任何人分掌政权的谎话^①。

经过在布尔什维克党中央内部、全俄中央执委会内部和谈判会议上紧张剧烈的斗争，加米涅夫等人的妥协主张和以辞职相威胁的企图没有得逞，右翼社会主义政党胁迫布尔什维克放弃政权，成立“清一色的社会主义者政府”的政治形势也随着克伦斯基军事反扑的失败而破产。11月5—6日（18—19日），布尔什维克党中央委员会发表宣言，再一次庄严宣布“俄国除了苏维埃政府以外，决不当有别的政府”，“在全俄苏维埃第二次代表大会上布尔什维克党占了多数。因此，只有这个党组织的政府才是苏维埃政府”；“我们过去同意，并且现在仍旧同意同苏维埃中的少数分掌政权，但这个少数必须诚恳忠实地服从多数，并执行全俄苏维埃第二次代表大会全体批准的、采取渐进的坚定不移的步骤走向社会主义的纲领。”^②这个宣言十分明确又全面地申明了布尔什维克党和列宁对待苏维埃政权中政党体制问题上的正确方针。

随着右翼政治势力企图的破产，由于布尔什维克党的耐心等待、说服以及必要的让步，终于中止左派社会革命党人的动摇，使他们站到苏维埃政权这一边来。12月10日（23日），在经过一系列谈判之后，人民委员会和左派社会革命党中央委员会达成了协

^① 参见《列宁全集》第26卷，第258—259页。

^② 《列宁全集》第26卷，第283、287页。

议,7名左派社会革命党的代表分别担任了司法、邮电、地方自治等人民委员部的人民委员,其条件是左派社会革命党的人民委员在自己的活动中有义务执行人民委员会的总政策^①。这届布尔什维克和左派社会革命党组成的联合政府一共存在了三个多月。

与人民委员会——政府组成发生变化的同时,全俄中央执行委员会的组成也发生了多次变化。左派社会革命党的代表曾由10月26日的29名增至11月底和12月中旬的113名、112名,布尔什维克则只相应增至92名、97名。这表明,在全俄苏维埃代表大会的常设机构中,左派社会革命党人的代表人数一度超过了布尔什维克党,到了1918年1月初,即在解散了立宪会议之后,布尔什维克在其中的代表人数才多于左派社会革命党(182:111)^②。

布尔什维克与左派社会革命党组成联合政府之后,一方面继续对其动摇性和妥协性进行必要的斗争,另一方面也真诚地与其合作。如两党联合的人民委员会在解散立宪会议这样重大的问题上都一致通过了决议;布尔什维克党还从法律上充分尊重左派社会革命党人的合法地位。根据列宁的指示颁布的法令明文规定,所有与两党的最低纲领相抵触的法律应一概废除^③。列宁对于两党的合作是满意的,他在全俄工兵农代表苏维埃第三次代表大会上指出,左派社会革命党“代表农民的真正愿望和真正利益的政党”,“我们同左派社会革命党人所缔结的联盟,是建筑在坚固的基础上的,……如果在最初时期,我们还担心人民委员会内的党派斗争会阻碍工作的进行,那么现在,根据两个月共同工作

① 《苏维埃政权法令》(汇编),莫斯科,1957年,第1卷,第200页。

② A·И·拉兹:《无产阶级专政初期的全俄苏维埃中央执行委员会》,莫斯科,1977年版,第38—43页。

③ 早在人民委员会1917年11月24日公布的《关于法院的第1号法令》中就有此规定——《苏俄法规汇编》1917年第4期第50号。见1958年法律出版社:《苏联和苏俄刑事诉讼及法院和检察院组织立法史料汇编(1917—1954)》上册,第68页。