

書叢學大漢武立國

度制治政較比

冊三第 卷二第

著 誠 迺 劉

行發館書印務商

國立武漢大學叢書

比較政治制度

(又名各國政治制度)

第二卷 第三冊

劉迺誠著

商務印書館發行

第三編 蘇聯政治制度

第一章 蘇聯政治制度之歷史的背景

俄羅斯疆土八百萬方里，人口一萬萬五千萬，以莫斯科爲京城。俄羅斯本部西自波羅的海，東至烏拉爾山（Ural mountain），北自北冰洋，南至黑海，東南則爲高加索俄屬中亞和西比利亞等地。全境佔全球陸地六分之一，各處接連，戰後稱爲蘇聯。

蘇聯爲聯邦國家，內有蘇俄及其他社會主義共和國。今日蘇聯之疆域，爲舊俄帝國之一部，（因戰後芬蘭、波蘭、拉帖微、立陶宛等地，先後宣佈獨立）佔歐洲之半，亞洲三分之一，語言、宗教和種族至爲複雜。以歷史言，蘇聯屬於歐洲，以地勢言，則屬於亞洲。總之，俄羅斯介於兩洲之間，自成爲一個世界。

古代希臘稱俄國爲外部黑暗區域（Outer darkness），卽至近代，世人多不了解俄羅斯內部狀況，俄人且難於解釋之。俄國之歐洲部分，亦爲混合民族。在基督教進展之初期，屬於阿央（Aryan）族之斯拉夫系，一部分東遷於烏克蘭（Ukrainia）平原，而與亞屬芬蘭人（Asiatic Finns）和韃靼族相混合，並受韃靼族之統治，至二百五十年之久。斯拉夫族繁殖甚速，向東南北各部發展，至十三世紀，始逐漸分化，北部稱爲大俄羅斯人（Great Russians），中部稱爲小俄羅斯人，或烏克蘭人（Little Russians or Ukrainians），西部稱爲白俄羅斯人

(White Russians)

因地勢關係，大俄羅斯人民富有冒險精神，既經征服多種國族，並向各方面殖民。這個國族首先推進至烏拉爾山，復越過山嶺，直走西比利亞，並由烏爾雅河(Ulya River)而伸至太平洋，更渡海而達阿拉斯加(Alaska)，據為俄國版圖，至一八六七年，該地始由俄人轉售於美國。至是除大俄羅斯人，烏克蘭人，芬蘭人，利放里亞人(Lets)，和波蘭人以外，尚有韃靼人，巴什基人(Bashkirs)，月即別人(Uzbeks)，突厥人(Turkomans)，蒙古人之類，結果今日蘇聯境內，約有一百八十五個不同的國族，一百四十七種不同的語言。總計純粹亞人佔全部人口四分之一，而勢力最大之俄羅斯人，富有亞洲民族的血統，所以在生活和文化方面，亞洲影響至為顯著。

俄羅斯之古代政治史，吾人不暇敘述，僅以十四世紀為起點。在這個時候，多數侯王之中，以莫斯科大公爵之勢力和地位為最高大，不特推倒蒙古人對於東歐之統治，並將其權力伸張至波羅的海。大公爵伊曼四世(Ivan IV)於十六世紀即自稱為 Tsar，公爵領地上之制度，亦逐漸演化為一種國家行政系統。俄羅斯政治演進之各種狀況，利於維持君主政體，新區域多由征服佔領之，賴武力以維持之，俄皇大抵採取高壓政策。至十五十六兩世紀，俄羅斯受希臘宗教和東羅馬帝國政治意念之影響，至大彼得(Peter the Great, 1689-1725)時代，始漸受歐西文化之影響。

俄羅斯始終維持專制政體，中間亦曾屢次試行代表制度，此種開明政策大抵為革新之表示，雖亦發生重大

影響，但在一度試驗之後，結果仍回復專制政治。專制君主如伊曼四世其人，且於一五五〇年召集國會，不過這種國會非特不是久存的機關，且爲貴族所蟠據，而非人民所能參加。至庶斯克(Shuysky)被廢棄時，瑞典和波蘭相繼侵入，旋被逐出，國會推選羅曼諾夫(Romanov)繼承皇位，羅曼諾夫朝代統治俄國至三世紀之久(一六一三至一九一七年)。

在十七世紀之內，農奴制度逐漸形成。前此俄國農民隸屬於帝王和貴族之地產，不能自由離去，農民對於國家須納采金和租稅，對於地主尙負有工役之義務。至一六四六年，農奴制度非特普遍，並變爲世襲。至一六七五年，政府復通過法律，規定農奴可以轉售，是直等於奴隸矣。當然在這種制度之下，地主對於農民待遇異常殘酷，有生殺之權，後復變本加厲，農民不堪其苦，逃亡者日衆，社會大行騷動。自一六六七年至一六七一年，佛爾加(Volga)流域爲暴動之中心，當時有匪首拉青(Razin)糾集匪衆，侵佔阿斯特拉罕(Astrakhan)，軍行所至，大肆屠殺，士紳和官吏多遭毒手，隨地邀集農民參加。匪衆橫行數省，並逼近莫斯科，但政府卒能平服這種暴動，拉青於一六七六年授首。

俄皇大彼得之統治，爲俄國歷史中之重大事件，氏蓄意效法歐西列強，對瑞(典)戰勝後，因能兼併波羅的海各省，縮短俄國與歐洲西部之交通。彼得遊覽西歐，親在船廠服役，並聘任多種專家入俄。彼得復就新得海岸，建築新都，稱爲聖彼得堡，設立工廠，廢除教長，而自爲教堂領袖，建立俄國科學研究院，成立海軍部，以示俄羅斯之未

來，端在稱霸海上。不過，大彼得在俄羅斯歷史中雖不失為偉大人物，其改革計劃究無重大影響。

在羅曼諾夫朝代統治之下，俄皇亦嘗召集國會，助其籌款，但國會未能限制皇室之權力，僅有顧問效用而已。至一七三〇年，皇后安妮（Anne）接受最高樞密院（Supreme Privy Council）之條件，將執行權力委之該會。安妮到莫斯科以後，又將前令取消，恢復原有制度。加遂銳二世（Catherine II）（一七六二至一七九六年）成立大委員會（Grand Commission），委員五百六十四名，由全國所選委，協助編訂國家法律。不過，俄后不欲認之為國會，而會議亦終無結果，所以任務未完畢，即被解散。亞歷山大一世（Alexander I）於一八〇一年繼任皇位，最初頗欲召集國會，起草憲法，以後終於放棄這個計劃。最後亞歷山大二世解放農奴，決定成立國家代表會議，予以討論立法建議之權，但在下令以前，被人暗殺，終未實現。

直至十九世紀末期，祇有在地方政府方面，民治精神稍少進展。加遂銳二世成立民選市議會，內有各級市民。亞歷山大二世除改革司法制度，並改組市政府以外，於一八六四年成立兩種議會：（一）地方議會（District Assemblies）由有地產的人民所推選，（二）省議會（Provincial Assemblies）由省內地方議會所選代表組織之，有建築道路，辦理學校，成立農事試驗場，並供給他種地方需要之權力。

到二十世紀，俄羅斯仍採行專制政體，禁止自由思想，反對一切改革。俄皇為專制魔王，其意志即為法律，國家和教堂俱受其統制。大臣由俄皇所委任，主持行政事宜，直向俄皇負責，並無內閣的形式，關於政策方面，尤非大臣

所能支配。不過俄皇之權力雖大，所能辦理之事務則甚少，在歐戰之前二三十年，國政由宮中左右支配之，其腐敗狀況，爲歐人所慣聞。

政治既極腐敗，反對勢力因而大增，省市議會乃爲自由主義勢力之集中地，到一九〇四年，明顯要求成立國會，並主張其他各種改良。又此時政黨興起，對於專制政體之反抗，增加一種潛勢力。俄國黨派大抵爲一種煽動派和宣傳派的團體，政綱偏於激烈理論方面，加入者大抵爲農工階級。當時主要黨派有三：（一）社會民主黨（Social Democratic Party），於一八九八年根據德國社會民主黨之政治主張而組織，接受馬克斯之經濟的和政治的學說。（二）社會革命黨（Social Revolutionary Party），於一九〇一年組織而成，其目的在吸收農民。（三）憲政民主黨（Constitutional Democratic Party），爲商人、工業家、和中產階級所組織，接受西歐及美國憲政和民主團體之政治言論。在當時此類組織均屬違法，故均屬秘密工作。

至二十世紀初期，（一九〇四年）日俄戰爭爆發，俄方軍事失利，民衆對於政府頗不滿意。至是社會民主黨員逐漸增多，雖受政府極端壓迫，仍大事活動，罷工、暴動、暗殺，時有所聞，社會呈騷動狀態，政府深爲不安。

至是吾人所須注意者，則爲教父蓋蓬（Father Gapon）所提倡之工人組織運動，以及一九〇五年革命所產生之政治結果。蓋氏原爲聖比得堡某監獄牧師，方其就學於神學科時，曾經閱讀革命刊物，尤注意托爾斯泰（Tolstoy）之著作。氏深感於俄國工人泰半未受教育，所受痛苦至深，認爲救濟辦法在使其能受教育，並能聯合

組織。自是蓋氏集合一部分工人，成立一個小團體，開會時除討論會務外，並研究社會和勞工問題。這種組織頗能得一般工人之同情，旋由會員議決，改稱為聖比得堡工人蓋蓬聯合會（Gapon Society of St. Petersburg Workers）。此會於一九〇四年有會員一千二百名，至是年之末，竟增至七八千名，業主頗疑忌之。薄特洛夫鐵廠經理人員尤深惡之，竟開除若干工人，而導成一九〇五年正月七日之聖比得堡大罷工。

工人於罷工時期，議決直向俄皇請願，歷訴人民所受痛苦，並提出各項要求。工人於一九〇五年一月九日遊行請願，並未攜帶武裝，但為軍隊所屠殺，死者數百人，傷者數千人。此項消息傳出後，俄羅斯全境騷動，波蘭、波羅的海沿岸各省，以及高加索各地工人，宣佈大罷工，工人與政府軍隊和武裝警察時起衝突，儼然有內亂的形式。農民佔領貴族之土地，搶劫其宮室，學生領導暴亂，大學因被封閉。

至一九〇五年夏季，俄羅斯全境騷動，政府不知形勢之嚴重，一味壓迫輿論，致使工潮蔓延全境。工人更就聖比得堡、莫斯科，以及其他城市，組織工人代表蘇維埃，革命運動且延及海陸軍士，軍艦婆泰肯號（Potemkin）因而譁變。至十月中旬，此種運動發展為大罷工，非但影響全國工商業，並且波及鐵路、郵電、學校之類。政府鑒於形勢日非，不得不稍事讓步，遂於十月三十日發表宣言，允許人民以言論、集會、和出版自由，並允召集國會。

各地罷工和叛變，引起一九〇五年十二月之莫斯科暴動，十日至十九日戰鬥至為猛烈，指揮暴動之領袖，大抵為過激黨（Bolshevik Party）份子。政府挑選數旅軍隊，輔以砲隊，激戰十日，革命勢力終被擊破，一九〇五年

革命運動亦即消滅。至是罷工和叛變雖時時發現，並繼續至一九〇七年，但革命勢力既經消滅，反動勢力乃益張其兇燄，並延至十年之後，始行根本崩潰。

俄皇當時所成立之國會（Duma），原無真正立法效用，祇能討論立法上的建議。這種不澈底的讓步，不能使人民滿意，社會狀況愈趨惡劣。當局為避免社會革命起見，下令準備制憲，並採取合於民治精神之選舉法，使國會中有各級代表；不得國會之同意，則任何法律無效；全部大臣合組內閣會議，並設首相以總其成，但首相仍直向俄皇負責；許人民以公民自由，規定人身不可侵犯，思想言論集會結社可以自由。數週後俄皇繼續下令，成立所許可之選舉系統，予民衆以選舉權，農民和工人均能參加選舉。

至此吾人須知：俄皇之政治設施，其目的在和緩反對勢力，並不欲根本廢除專制政體。在國會開會之前（一九〇六年三月）且已下令宣佈帝國之根本法律（Fundamental Laws of the Empire），規定國會分爲上下兩院，下院議員由地方議會推選，上院議員之半數由俄皇委任，半數由省議會、地主、貴族、工商團體、教堂、和大學教授會推選之；國會不得討論帝國之根本法律，海陸軍事，以及對外交涉之類；不得政府之同意，國會不得討論任何議案；大臣對於國會不負任何政治責任，俄皇可以否決一切立法，可以自由解散國會，或下令延會，又於國會不開會時期，可以行使無限制的法令權，由此可知國會並未賦有實際權力。

中產階級對於此種設施，認爲滿意，準備競爭選舉。但革命派農民和工人未肯就此停止活動，罷工雖已停止，

但人民有時服從工人蘇維埃，而不服從正式官吏。在鄉區內，農民運動繼續進行。由遠東所編遣的軍隊，因罷工而不能運輸，嘩變者時有所聞，因之西比利亞鐵道沿線地方，共和國林立。黑海艦隊又復嘩變，而軍隊亦多不可靠。莫斯科工人受社會民主黨之組織，起而正式攻擊政府。政府於少數可靠師旅中，抽調一旅，派往莫斯科，戰鬪十日，革命派終被戰敗（一九〇五年十二月）。此後形勢大變，政府軍於短時期內，撲滅一切叛變。此後政府與國會之爭，政府之地位益形鞏固。

此時俄政府所採取之選舉法，係根據普及的，但是不平等的選舉權，而利於農民。社會主義各黨抵制選舉，自由黨（亦稱 Cadets）選舉勝利，但亦有百五十名農民代表當選，此輩組織工黨，並提出一種社會主義的政綱。國會於一九〇六年四月二十七日開會，提案要求大赦，主張農業改良，（徵收大地產以利農民）並討論採用內閣制之步驟。政府對於各點不允讓步，而起衝突，會議數週後，政府下令解散之。衆議員集合於芬蘭，發表宣言，勸說人民停止納稅和兵役，但終無效果。

於第二次普選時期，反對黨竟佔勝利，社會主義派獲得五分之二席數，自由黨議員大行減少，結果兩派俱無多數，而四十名波蘭議員乃能左右國會。是時斯托爾平（Stolypin）主政，氏為有能力和有決心的官僚，與急進的國會不能合作，因此第二次國會於短時期內亦遭解散（一九〇七年七月）。政府以為前此所採取之選舉法，實使反對派選舉勝利，故於舉行新選舉之前，變更選舉制度，並將選民分為三級：（一）地主，（二）製造家和商

人，（三）農民和工人，並規定各級應得議員席數，此外尙有其他各種規定，其目的在增加資產階級的代表，使能擁護政府。

第三次國會根據一九〇七年選舉令所推選，結果不出俄皇所料。國會議員多爲地主和商人，激烈份子較少，易受政府之支配，因能存在五年之久。第四次國會於一九一二年產生，存在至歐戰時期。當然第三第四兩次國會，均非真正人民代表機關，而爲資產階級所支配。有時雖亦能要求國王和政府，變更其命令，考其實際，初不過政府之顧問機關而已。至此俄皇將前此民主政治上的進步，一掃無餘，自由派大爲失望，以爲在俄國不復能採取憲法的方法，以成立國會制。實際除貴族，資本家，和一部分地主外，全國人士具有同等意見。

自一九〇七年以至一九一〇年之間，革命運動顯有衰頹之象，至一九一〇年，又有復興之勢，自一九一二年連拉金礦（Lena Goldfields）慘案以後，蔓延尤廣。例如在一九一〇年罷工人數僅四萬六千名，在一九一三年則爲八十八萬七千，至一九一四年更增至一、三三七、〇〇〇名之多。是年七月聖比得堡發生戰事，在其他區域內，且有建築營寨，從事劇烈戰爭者。總之，當時俄羅斯實已釀成革命狀態，在這種嚴重情形之下，帝俄政府竟然參加世界大戰。

帝俄政府之參加歐戰，其原因甚多，而擴張疆土，自亦爲原因之一。俄皇冀圖佔領君士坦丁（Constantinople）及其海峽，並蓄意已久，於一九一六年三月曾爲法國大使明白言之。帝俄政府參加歐戰，非特有軍事的和外交的

原因，並且爲對內問題，原欲藉對外戰爭，以避免內部之階級鬭爭和革命運動。始則此類計劃進行似頗順利，政府一方查禁革命派工會，一方採行嚴格的軍事檢查，過激派國會議員凡反對參戰，或否決參戰預算者，多被拘禁，或被放逐於西比利亞。不過，政府雖採取此類壓制政策，均不足以挽轉狂潮。即在宣戰和動員之日，聖比得堡和莫斯科等地人民，尙欲舉行反對戰爭之遊行，在戰爭開始之時，且有二萬五千工人罷工。是時在列寧領導下之過激黨，試以揭示戰爭之真實原因，此輩認帝俄政府爲最反動和最野蠻的政府，壓迫許多國族，虐待許多人民，因此帝俄政府之失敗，必有利於俄羅斯工人。

帝俄政府之軍事準備，頗不充分，在戰爭之前數月，軍火卽告缺乏。至一九一五年四月，俄軍防線被德軍攻破，俄軍開始總退却，是年夏季德軍幾乎佔領全部俄屬波蘭。戰事愈久，經濟生活愈益紊亂，始則運輸上發生嚴重困難，後則燃料、原料和食品之供應，亦感困難，農工各業繼續減少生產量。更因民衆動員和牲畜徵用，使鄉區中之工力大行缺乏，經濟崩潰既日趨嚴重，民衆憤懣亦與日俱增，工潮尤不可遏。例如在一九一五年參加罷工者約五十四萬名，至一九一六年則增至一百三十萬名。

至一九一六年終及一九一七年開始時期，俄國經濟生活愈益紊亂，工廠倒閉者愈益增多，食品之供應愈益困難，生活價值愈益增高，是年三月罷工益復增多。過激黨加緊宣傳，羣衆與警察時起衝突，軍隊受革命的宣傳，轉而擁護革命，在聖比得堡工人與兵士聯合組織工人兵士代表蘇維埃（Soviet of Worker's and Soldier's

Deputies) 國會議員組織議員委員會。這種運動蔓延於其他城市，相率組織工人代表蘇維埃，過激黨極力活動，革命影響及於軍隊，兵士組織軍人委員會 (Soldier's Committee) 至三月十五日，右翼國會議員胡爾根 (Shulgin) 和過樓考夫 (Guchkov) 二人，謁見俄皇尼可拉斯 (Nicholas)，迫使尼氏禪位於其弟儒曼諾夫 (Romanov)，但資產階級維持君主政體之計劃，引起工人和軍人之忿怒，儒氏於次日亦被迫宣告禪位。於是成立臨時政府，人員大抵爲憲政民主派及君主派，以夷渥夫 (Lvov) 爲主席，柯任斯克 (Kerensky) 任新政府之司法部長，爲唯一的社會主義派份子。

自革命開始時期，即有兩種權力機關，一方面有資產階級所組織之臨時政府，一方面又有工人和農民所成立之蘇維埃，因少數黨 (Mensheviks) 和社會革命黨的關係，蘇維埃自動授權於臨時政府。臨時政府於二月九日發表宣言，聲稱將繼續前政府之外交政策，並將繼續主持戰爭。對於媾和及土地分配問題，則未標明其政策，僅聲明後者當由國會解決之；惟對於農民運動，則採取各種政策以消滅之。以戰爭言，臨時政府認爲尼可拉斯禪位以後，則便於積極進行戰爭，至四月九日臨時政府所發宣言，尙以廢續前政府之戰事和外交政策爲言。

次宣言頗爲民衆所不滿，至五月三四日工人和軍士遊行街市，要求停止戰爭，公開祕密條約，打倒資本主義的部長。此種運動延及他市，民衆行動激昂，臨時政府乃不得不發表特別宣言，聲稱政府主持戰爭，並非爲侵略設想，外交和陸軍兩部部長乃不得不提出辭呈，政府因而改組，柯任斯克轉任陸軍部長，此外少數黨和社會革命

黨份子擔任部長者，尙有五人之多。

此時經濟崩潰愈益尖銳化，農民不以國會可以分配土地，逕行直接佔領，過激黨左工人間之勢力日益增大。列寧於四月十六日到達聖比得堡，次日說明無產階級在此次革命中應有之任務，頗爲一般工人所接受。列寧欲將革命之第一階段（資產階級當權）推進至第二階段（工農當權）。至是過激黨開始積極宣傳，冀以取得多數工人、貧農、中農及兵士之擁護，四月和六月之遊行示威，足以證明過激黨派之勢力已逐漸增大。

臨時政府既得少數黨及社會革命黨之擁護，並受協約國之壓迫，乃積極作軍事準備。第一次進攻，俄軍略勝，後二日俄軍大敗，傷亡和被俘者甚衆，敗挫後政治形勢益復緊張。政府人員主張對於在前敵退卻之軍士，加以死刑；在後防擾亂秩序之工人，則應加以嚴厲處分。至一九一七年四月，在聖比得堡工廠倒閉者甚衆，失業工人多至八千餘名，同年六月失業者約及四萬名。工資未增，貨幣價落，必需品之價值增高二三倍，在此類情形之下，工潮蔓延甚速，農民暴動尤極普遍。過激黨復唆使工人，舉行和平請願，但政府鎗殺請願人員，並大肆拘捕。政府復於七月二十日下令逮捕列寧，列寧隱匿，旋復走避芬蘭。

自七月事變以後，政權落入資產階級之手，顯欲成立軍事獨裁制。至七月十六日，政府之憲政民主份子辭職，四日後夷涅夫亦復辭職，而代之以柯任斯克。此時蘇維埃受少數黨和社會革命黨之支配，稱臨時政府爲革命之救星。政府委任考尼諾夫（Kornilov）爲總司令，氏於國家會議（State Conference）中，要求後防亦得採用死刑，

解散蘇維埃及軍事委員會，旋復反抗政府，終以失敗而去。

至九十兩月，危機益迫，政府茫無所措，戰事既久，勞工之苦痛日深。在鄉村中采地制度有崩潰之象，農民侵奪地主之土地，牲畜和財產。在城市鄉村和軍隊中，過激派之勢力大增，至九月初旬，已能支配多數聖比得堡和莫斯科蘇維埃。是月國會選舉，過激黨在莫斯科竟能取得半數選民之擁護，並能支配許多軍人委員會（Army Committee）。重要都市內工人逐漸武裝起來，臨時政府無法應付，遂於九月二十五日召集全俄民主大會（All-Russian Democratic Conference），以為民衆代表機關。但無立法權，亦為過激派所拒。臨時政府決議解散國會，宣佈民國，然已遲矣。

政府危機日益擴大，過激黨復有工人，農民，和兵士為後盾，決定以武力奪取政權。當時所組特別革命委員會（Revolutionary Committee）中有斯費德諾夫（Sverdlov），斯丹林（Stalin），波卜諾夫（Bublov），尤銳斯克（Uritsky），得才興斯克（Dzerhinsky）諸人。至十一月六日夜晚，聖彼得堡過激派起事，佔領政府機關，全體政府人員被捕，惟柯任斯克一人逃去，地方軍隊或則按兵不動，或竟投入過激派。次日第二屆全俄蘇維埃代表大會開會，宣佈俄國為俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國（Russian Socialist Federated Soviet Republic）議決一切政權付託於人民委員會（Council of People's Commissars），以列寧為首領，土羅斯基（Trotsky）為人民外交委員。首都政府既被推倒，各地過激份子亦起而推翻各地政府，除莫斯科及少數區域略有抵抗外，其他各區

大抵未多流血。新政府既經成立，首先議決一切交戰國建議言和未爲接受，遂脫離協約國單獨與德國媾和。旋復頒佈土地令廢除私人土地所有權，土地變爲國有，分配於農民耕植。後復頒佈工業令規定一切工廠由工人蘇維埃管理之。

新政府既經成立，其權力始則限於首都一隅，由少數人民委員行使之，當時一般人對於這個政府皆認爲不能久存；即在成立以後二三年，世界各國人士仍以蘇聯政府有隨時傾覆之可能。實際於蘇聯政府成立初期，列寧和其他過激領袖，舉以過激派革命爲世界社會主義之起點，根據此輩之理論，後者祇能由世界戰爭所產生的經濟損失和民衆痛苦中促成之。俄羅斯退出戰爭，與中歐各國所訂布累斯特利托夫斯基（Brest-Litovsk）和約，爲協約國所痛恨；又蘇維埃政府聲言否認戰前和戰時債務，並將外人在俄所創工業收爲國有，這是與協約國衝突之另一原因。最初歐戰勝負未判，協約列強不暇攻打蘇維埃政府，至一九一八年春夏兩季，列強已着手派兵干涉，駐防阿康哲爾（Archangel），海參威（Vladivostok），巴庫（Baku）等埠。在全部內亂時期，英法大抵供應白俄軍火，使攻蘇維埃政府，同時嚴格封鎖蘇俄，以斷絕其對外交通。

當時俄國內亂逐漸有形成國際性質的形勢，弛張不一，至一九一八年夏季，在蘇維埃政府統治下之疆域，縮爲聖彼得堡和莫斯科鄰近數省。旋中歐列強失敗，蘇維埃政府所訓練之紅軍成熟，形勢始行轉變。至一九一九年春季和夏季，南德巴央和匈加利先後成立蘇維埃共和國，東歐非過激派國家形勢岌岌可危。

至一九一九年秋季在俄羅斯內亂中紅軍又復失利頓利肯 (Denikin) 所統白俄軍隊離莫斯科尚不及二百英里之遠，尤得利其 (Yudenitch) 之白俄軍隊，逼近聖彼得堡時，始被擊敗。至次年夏季，紅軍復行戰敗，侵佔烏克蘭之波蘭軍隊，幾乎侵入華沙 (Warsaw)，過激主義又有蔓延東歐之形勢。旋紅軍於華沙失利，但同時亦能擊敗烏朗格爾 (Wrangel) 所統最後一支之白俄軍隊，過激主義之進展，遂亦止於俄羅斯邊界。

當時俄國內戰並非區域戰爭，實係階級鬭爭，過激派受工業工人之擁護，白俄運動之原動力，則為資產和官吏階級，因此輩在革命中所受損失至大。俄國農民佔人口之大多數，其態度遊疑不定，於過激派徵用糧品時，不時起而反抗，繼見白俄軍隊勝利，地主有侵奪其地產之危險，則又協同攻打白俄軍隊。但衡以農民反抗之情形，可知農民尚以過激派得勢，其害較小，因過激派徵用糧品，當有停止之日，地主若能得勢，則前此所侵佔之地產，將根本喪失。

在內戰期中，雙方皆採取殘酷政策，蘇維埃所組織之祕密警察，其處置敵派之殘酷，時人畏之如虎。赤色恐怖之受害份子，除皇室外，大抵為與前代政府有關係之階級：如貴族、官吏、地主、富商、教士之類。直至一九一八年夏季，俄皇俄后及其子女方囚禁於烏拉爾區域之耶卡泰林堡 (Ekaterinburg)，是時白俄勢力侵入，地方蘇維埃領袖為策其萬全起見，將全部皇室及少數侍從人員盡行處死。白俄軍隊所到之地，對於一切有過激派嫌疑之份子，亦不惜任意殘害，白俄領袖對於猶太人民，大抵採取仇視態度。

俄羅斯國外有列強之干涉，國內有反革命份子之擾亂。過激派所以能獲得最後勝利，（一九一八年後過激派始逐漸變為共產黨）全在其組織嚴密。各個份子絕對受黨機關之指揮，任何區域一有危險，可以立刻選派一部分黨員，前往增援。過激派若被迫放棄任何區域，通常令派一部分黨員留守原區，使於必要時，可以擾亂敵派後方。至於反過激黨各派之機關，不論在統一紀律以及組織後方各方面，均不能與過激黨相比擬。

過激黨在軍事方面進行雖然順利，到一九二〇年冬季，發生嚴重經濟困難。一方面世界大戰曾予工業和交通以過量的負擔；一方面內戰延續數年之久，加以列強實行封鎖之計劃，工廠專門人員之逃避和怠工，軍事行動之破壞，北中二部工業區域與東南食品和原料區域之隔絕，均足以影響人民之經濟生活。工業生產量縮減百分之十五至百分之二十；城市中缺乏食品，使大批工人逃避鄉間求食；農業之生產力亦復大降，農人對於政府之強迫徵收食品，頗有起而抗拒者。

在這種經濟崩潰情形之下，列寧擬定其緊急計劃，即一般人所稱為新經濟政策（NEP）是也。此種新政策於一九二一年三月正式在第十次共產代表大會中宣佈，數月後即開始實施。新經濟政策之特點，在採取租稅政策，以代前此徵取農民之餘剩的食糧之辦法。至是農民既可轉售餘剩的食糧，因亦注意增多其收穫，必農業復興，然後城市和工業始有復興之望。在新經濟政策之下，工業和交通仍在國家管理和經營之下，但曾加以一度整頓和改組，使各個工業單位得有較大的自由，並負有較大的責任。至於前此所廢棄之貨幣，銀行，和他種資本上的技術，

在新經濟政策之下，則又恢復舊觀。

至一九二一年秋季，俄國發現空前嚴重的旱災，佛爾加（Volga）災區最廣，但烏克蘭南部及克銳米亞（Crimea）亦受影響，死亡確數雖不可知，估計當在百萬以上。新經濟政策於最初實現之日，雖曾受災荒之影響，而在俄羅斯革命史中，究不失為革命之轉機。蓋於新經濟政策採用之時，國外之攻擊業已停息，國內之秩序亦經恢復，是不啻為前此破壞階段與今後建設階段兩間之過渡時期，其意義之重大可知。

參考書

- G. Alexinsky, *Russia and the Great War*. 1915.
- Beasley, Forbes & Birkett, *Russia from the Verangians to the Bolsheviks*. 1918.
- W. H. Chamberlain, *Soviet Russia: a Living Record and a History*. 1933.
- W. F. Dodd, *Modern Constitutions*.
- P. Gronskey and N. J. Astrov, *The War and the Russian Government*. 1924.
- S. N. Harper, *The New Electoral Law for the Russian Duma*. 1904.
- A. F. Kerensky, *The Prelude to Bolshevism*. 1919.
- A. F. Kerensky, *The Catastrophe*. 1927.

- V. O. Kluchevsky, *A History of Russia* (trans. by C. J. Hogarth) 1911-31.
- S. A. Korff, *Autocracy and Revolution in Russia*. 1923.
- J. Mavor, *The Russian Revolution*. 1928.
- P. Mil'yavkov, *Russia and its Crisis*. 1905.
- B. Pares, *A History of Russia*. 1928.
- G. Pavlosky, *Agricultural Russia on the eve of the Revolution*. 1930.
- G. T. Robinson, *Rural Russia under the old Régime*. 1932.
- J. Stalin, *Leninism*. 1928.
- G. Stewart, *The White Armies of Russia: A Chronicle of Counter-Revolution and Allied Intervention*. 1933.
- J. W. Swain, *Beginning the Twentieth Century*. 1933.
- L. Trotsky, *Lenin*. 1925.
- L. Trotsky, *History of the Russian Revolution*. 1932-1933.
- S. P. Turin, *From Peter the Great to Lenin*. 1935.

- E. Vandervelde, *Three Aspects of the Russian Revolution*. 1919.
- G. Vernadsky, *A History of Russia*. 1929.
- G. Vernadsky, *Lenin, Red Dictator*. 1931.
- G. Vernadsky, *The Russian Revolution 1917-1931*. 1932.
- U. S. S. R. Handbook. 1936.

第二章 政黨

第一節 蘇維埃政府成立以前之俄國政黨

吾人研究俄羅斯歷史，可知俄人原屬斯拉夫族。古代在俄國西北之斯拉夫族，寄居於諾夫哥羅德（Новгород）區域，在西南者則居於基挨夫（Киев）區域，至十一世紀後者成爲文化和宗教中心。韃靼族於十三世紀侵入，統治俄人至二世紀以上，至十五世紀末期，俄人始能解脫外人之羈絆。

至伊曼四世時代，俄羅斯非特不受外人支配，更能向外發展。俄軍繼續東進，徙民亦努力向外殖民，所佔區域至廣，直至一九〇五年與日衝突失利後，始告止息。俄人同時向西推進，直與瑞典波蘭和土耳其等國相接觸。結果俄國全境佔有全球六分之一的陸地，國內含有一百八九十個不同的國族，組成世界上領土連續之最大國家。俄羅斯領土既然龐大，並由征服取得，國族既然衆多，文化水準亦復不齊，其適於軍事專制政體也，事至明顯。實際自羅曼諾夫朝代開始，至其崩潰時期，歷代俄皇大抵爲專制魔王，通常採取高壓政策，民衆毫無權益可言，亦不能自由結社，自無參政之機會。

歷代俄皇既採行高壓政策，農民所受痛苦至深，先後幾度釀成民變，如一六六七年至一六七一年佛爾加區域之騷動，和一七七三年至一七七五年之叛變，所擾區域甚廣，而暴動份子則為愚民和匪徒。至十九世紀，急進派知識階級起而反抗暴政，在前期有所稱十二月派（*Dekabristi*）份子，從事於革命運動。此輩所以反抗政府，不緣於物質需要，而由於厭惡暴政，其叛變之目的雖不甚確切，然觀其運動之計劃，其主要要求似在廢除農奴制度，並欲成立君主立憲或共和國，以代替專制政體。至十九世紀後期，智識階級之革命精神繼續高漲，一部分激烈學生份子為大學當局所開除，赫爾曾氏（*Herzen*）勗其向民衆宣傳，因此對於這個時代的革命份子，一般人稱之為民衆派（*Narodniki*），領袖拉夫羅夫（*Lavrov*）氏認為智識份子之道德義務，非特在保存文明，並須改進文明，至於無政府主義派巴苦寧氏（*Bakunin*）對於拉夫羅夫所主和平方法，不表同情，主張成立秘密會社，以武力推翻暴政。在一八七四年，俄籍留瑞學生返國時，實行向民衆宣傳之計劃，但為農民所疑，且有指控官廳者，結果於兩三月內民衆派被拘者，幾有八百名之多，其未遭拘捕者，組織會社，稱為土地與自由（*Zemlya i Volya*），更由此會而產生人民自由社（*Narodnaya Volya*），以暗殺俄皇為主要目的。此類前期革命份子因受政府之極端壓迫，故於秘密結社，暗中宣傳，製造炸彈，安置炸彈方面，發展精良的技術，雖在警察嚴密監視之下，亦能實現其計劃。

至亞歷山大三世即位時期，俄國經濟生活已在演變之中，工業逐漸發達，勞工階級之數量增多，其地位亦比較重要。鐵路交通亦有急速之進展，至十九世紀末期，路線延長至三萬英里。當然，在工業化之歷程中，勞資兩間之

衝突，至難避免，而革命運動之理想，自亦感受重大之影響。民衆派認爲俄羅斯應行避免工業化之禍害，成立一種理想的農業共產社會。俄國工廠系統既行成立，工業勞動階級又復增多，服膺馬克思主義之社會民主黨，其勢力逐漸增大。

以上所述各點，驟讀之似與俄國政黨政治了無關係，但若作精密研究，亦不無絲跡可尋。惟吾人於研究俄國前代政黨狀況，首須注意者，就是俄國政治之演進，與西歐列強迥然不同。英國政黨之出現，先後數百年之久，政黨既有嚴密之組織，復有固定之政綱，公開宣傳，廣事號召，加政府以繼續不斷的監督，而不受其干涉，一得民衆之擁護，即可出而主政。蓋英法等國採行民主政體，國家以人民爲本，人民爲主權所歸，政府之設施，一以輿論爲從違，集會結社，百凡自由，凡無嚴密組織和固定政綱者，殆不能稱爲政黨。帝俄以武力建國，歷代採行專制政體，視人民如奴隸，不使其有言論之自由，請願似亦在禁止之列，不容其參加政治，政黨更不得組織。所以吾人若以西歐政黨之形式和精神，來判別俄國政黨，則所得結論，難免誤謬，而所可討論的範圍，亦必過嫌狹小。

吾人所以簡略敘述上列各項事實，一方面要描寫帝俄時代之專制狀況，及俄國人民所受之壓迫和痛苦，一方面要揭發農民和智識階級對於專制淫威之反抗，更要說明俄國自工業化開始以後，勞工階級亦積極參加革命運動。此類不滿意的份子，不但仇視政府，並不甘坐受宰割，或則誘導叛亂，或則鼓吹罷工，或更組織會社，專以暴動和暗殺爲目的。此類組合與份子或爲後此政黨之前身，或爲新立政黨所吸收。

以帝俄時代之民衆運動和祕密結社言，證以十月革命之釀成及革命以後之政治演化，吾人似不能否認其爲政黨。到十九世紀末期，各種革命團體已有嚴密的組織，但在暴政壓迫之下，人民不能自由結社，又政府組有祕密警察，防範極嚴，任何結社若不極端祕密，鮮有不遭解散和拘捕。(二)在專政淫威之下，人民所受痛苦至深，請願猶所不許，政見更無從表現。一般人民遂以俄國政治非和平的和合法的方法所可改進，必假手於革命，始克有濟，因此戰前俄國政黨大抵爲革命團體，其目的在推翻政府，其方法在誘導革命，造成叛變。(三)俄國之社會革命運動，實際爲社會主義運動，政黨通黨附有社會主義之色彩。遠如一八二四年十二月派所領導之第一次革命運動，倡導者雖爲海陸軍官，而所受聖西蒙(Saint Simon)、孚利埃(Fourier)、蒲魯東(Proudhon)諸人的思想，及法國大革命時代的意念之影響，至爲顯著，其他可以推想及之。(四)在暴政之下，農工階級所受痛苦最烈，智識階級所感壓迫最深，因此革命份子亦以農民工人和智識份子爲最多。俄國前此盛行農奴制度，廢除以後，農民所得土地過少，無以自給，而租稅繁苛，負擔至重。工人每日工作之時間甚長，而所得工資則甚低，普通生活狀況頗爲惡劣，工農份子既日處水深火熱，極易接受革命宣傳。智識份子非特自身橫遭壓迫，不能享受公民之自由和權利，並因具有相當智識，比較易受外界宣傳之影響。又感於農民和勞工所受痛苦，不能不對之表示同情，更不能不採取各種方法，以提倡工農階級之福利。觀以上所述各點，其與他國政黨之不同，自甚明顯。

前章曾經述及，戰前政治結合多屬祕密性質，其有正式組織者，已有社會民主黨，社會革命黨，和憲政民主黨

三者。三黨之份子各自不同，組織亦復歧異。自二十世紀開始時期，社會民主黨至稱發達，此黨份子復因政策和方法上意見之歧異，分化而成兩派。過激派組織比較嚴密，並擬有固定政綱，易為工農階級所了解。又該黨復得富有才幹之領袖，以統籌一切，結果竟能取得政權，逐漸統一全國，以成其一黨專政。以下各段分別敘述各黨之組織和政綱，並比較其異同之點。

社會革命黨 吾人研究社會革命黨之起源，則須注意歷代俄國農民之生活狀況。俄國前此採行奴制，為世人所共知，亞歷山大三世於一八六一年下令廢除奴制，家奴和農奴恢復自由者不下二千萬名，但於解放後土地分配不勻，農民所得土地較少於前此所能佃租。並且土地所有權屬之全村農民，未可自由離開鄉村。除一小部分富農外，農民似無私產可言，又農村人口增多，生活上之困難亦隨之增大。農民雖感受種種痛苦，在政治上則仍處被動地位，其為農民利益而奮鬥者，不為農民自身，而為士紳和智識階級。

憲政民主黨 憲政民主黨和社會民主黨之發生，與俄羅斯工業化有密切關係，茲分別說明之。俄國工業勃興，逐漸形成兩個新階級，銀行家和企業家統屬於大產階級，中產階級則有商人技術專員和自由職業人員。大產階級既可剝削賤工，復可利用保護關稅，因而擁護政府之高壓政策，同時假藉政府之權威，以壓迫工潮。中產階級所得政府之利益較少，不但不願擁護政府，並欲反抗反動勢力，冀圖獲得政治自由。其中一部分激烈派智識份子，傾向各種革命團體，大部分中產階級則擁護憲政民主黨。此黨領袖多為大學教授和開明的地主，此輩主張實行

普及選權制，採取君主立憲，並主徵收地主之土地，以解決農業問題，但地主亦應得有相當之賠償。

社會民主黨 中產階級隨工業化而產生，新工業吸收許多無地農民，並將其變為具有階級意識之無產階級，至過激黨奪取政權之年，約有三百萬名之多。無產階級大抵感受工業革命之痛苦，工作時間甚長，工資甚低，生活狀況惡劣。又復受業主和警察之虐待，工會的組織既在禁止之列，（直至一九〇六年）更無從發表其意見，乃不得不從事秘密結社，後復相率加入社會民主黨。

社會民主黨原由普雷卡諾夫（Plekhanov）、列寧等所組織，於一八九八年正式成立，而社會民主運動則遠在二十年以前。第一次社會民主派聯合會於一八九七年舉行於俄國西部明斯克（Minsk）城，召集手續雖極秘密，終為警察所發現，參加人員多被拘捕。至一九〇三年，社會主義機關報「火星」建議召集第二次大會於布魯塞爾（Bruxelles），旋因帝俄政府之干涉，遷會於倫敦。

社會民主黨第二次大會在俄羅斯革命史中至稱重要，因此時社會民主黨形成過激黨和少數黨兩派，並且列寧又復變為過激黨之公認領袖。在此次大會中，列寧派略佔多數，在以後大會中，少數派代表有時亦佔多數，兩派所推代表數目因時而異，過激派非必時時佔有多數。

在第二次大會中，兩派意見上之異點有二：在組織方面，列寧主張成立一種集權的和有紀律的政黨，以中央執行委員會為最高機關，具有最高權力。氏復認政黨應注意黨員之質量，而不必注意其數量，凡不避危險而有入

黨之決心者，始可視之爲黨員。少數黨則比較和緩，不主嚴格，一切接受黨的管理，並爲黨服務者，均可接受之爲黨員。兩派對於自由派中產階級份子之態度亦復不同，在列寧領導之下，過激派對於俄國自由派之革命精神極端懷疑，不主與中產階級民主派合作，寧願求得農民之諒解，並以分配大地產爲餌。少數派則以俄國工業化之程度不深，社會主義革命勢難及時實現，民主式的資本主義尙屬必要，爲推翻暴政起見，社會民主黨可以與中產自由派相當合作。

普泛言之，過激主義實際代表馬克思社會主義之極端革命的解釋，注重以暴力推翻資本政治，代之以無產階級獨裁。少數派代表馬克思主義之溫和的解釋，近似西歐各種之社會主義派，主張採取進化的方法，並且爲推翻暴政起見，不惜與資產階級攜手。不過，這兩派在多數論點上，意見雖不一致，但均以工業工人之政治的和經濟的組織，爲革命運動之緊迫問題。

參考書

- K. Brechkouskia, *Hidden Springs of the Russian Revolution*. 1931.
W. H. Chamberlain, *Soviet Russia: A Living Record & A History*. 1933.
V. M. Dean, *New Gout's in Europe*. 1934.
A. F. Kerensky, *The Prelude to Bolshevism*. 1919.

- J. Mavor, *Economic History of Russia*. 1929.
- A. Meydendor, *Background of the Russian Revolution*. 1929.
- G. T. Robinson, *Rural Russia under the old Régime*. 1932.
- G. Vernadsky, *History of Russia*. 1929.

其他參考書見本編第二章

第二節 共產主義之理論及共產黨內部之紛爭

蘇聯政府系統於一九二三年成立以後，非之者譏之爲殘暴的獨裁政體，是之者譽之爲世界中唯一真正民主政體，議論紛紜，莫衷一是。實際吾人如欲了解蘇維埃政府之真實性質，首須分析共產黨之理論，組織和實施，因蘇維埃政府與共產黨表面上似爲兩個不同的機構，實際上則同屬一個體系，共產黨實爲蘇聯政府之靈魂。

蘇聯共產主義雖因政治需要，而時作適時的解釋，究其理論固仍根據列寧之著作，列寧之思想則本諸馬克思和恩格爾諸氏之理論。因此列寧對於政治理論上之貢獻，不在介紹新思想，而在重複解釋馬克思主義，並將馬克思派所欲推行於高度工業化國家之教義，轉而實施於以農立國之蘇聯。

馬克思認爲一個國家之性質，大抵由現存生產的物質力量斷定之。生產的物質力量不特協以構成社會之經濟生活，並能連帶形成其社會和政治形態；而生產的物質力量之進展，尤爲了解歷史之重要線索。不過，生產力量非特不是靜性，並且繼續不斷的演變，原來雖由現存財產關係所產生，至是則受其嚴密束縛，竟致與之發生衝突。這種衝突可以促成革命，甚能變化整個社會組織。

根據馬克思，歷史是一部階級鬭爭的記載，各個社會系統雖依據現存社會的生產力量，同時又產生一種反

對力量，結果本身且可爲其根本破壞，在各個時代，大抵有兩種不同的階段：如自由人與奴隸，貴族與平民，壓迫與被壓迫之類，處仇視與敵視之地位。資本主義原係建築於封建制度之上，將社會分爲兩個不可妥協的壁壘，一方面有資本家，控制生產方法，一方面則有無產階級，依賴勞動以維持生活，使階級鬭爭益復尖銳化。例如資本主義本爲原動力量（Thesis），但在實現共營的生產方法，嚴格的工業紀律，和普及的教育方面，產生一種敵對勢力（Antithesis），是卽有組織的勞動階級。至於大量生產的工業之成立，商業和航業之擴張，工業國家之攫取商場和原料，皆有使經濟和政治權力集中於少數資本家手中之趨勢，另一方面則因低級中產階級日益窮困，無產階級之數額，乃大行增加。資產階級雖具有各種權力，卻不善運用由資本所創造的財富，而在生產過剩和工人失業之時，尤不能維持工人之生活安全。無產階級在社會中既無權力，又無財產，故除採取暴動方法以外，實無法變更現存社會狀態，徒然佔取政治機關，尙嫌不足，而在共產黨領導下之工人，急應廢除產生資本主義之經濟狀況，如私產制度和對於勞工之剝削之類，私產既被廢除，侵佔者復被侵佔，資本系統既行崩潰，代而興者則爲無產階級獨裁。馬克思以爲經過此次衝突，始能產生一種最後的綜合（Final synthesis），無產階級的社會隨之出現，至是前階段的歷史終止，後階段的歷史開始。

無產階級獨裁

無產階級社會之產生，是卽共產主義之實現。但自馬克思和列寧觀之，在共產主義實現之前，必先有過渡時

期是即吾人所稱爲社會主義。在這個時期中，無產階級取得政權，使天然利源和生產工具逐漸社會化，冀以剷除殘餘的資本主義。在這個階級中，沒落的資本主義與初生的共產主義，作猛烈的抗戰，在統治階級的工具之國家，繼續存在。祇有在階級打破以後，國家始有廢除之可能，並必自行消滅。在社會主義之下，腦工與手工兩間之經濟上的不平等，依然存在，因此社會財富之分配，不以各人之需要爲標準，而以所完成之工作爲根據。

馬克思和列寧舉以在無產階級獨裁之下，雖亦須採取強迫政策，但與前代資產國家究有一種重大不同之點。在資產階級政治下，多數無產階級受少數資產階級之壓迫；在無產階級政治下，則由無產階級組織民衆，以壓迫少數剝削階級。馬列二氏固以工人國家，衡之歐西各個民主國家，實際較爲民主化；在此類民主國家，學校法院出版選舉之類，大抵爲資產階級所控制，因此保障工人和業主之自由平等上的法律條例，實際均無效用。而在無產階級獨裁之下，前代資產和統治階級之自由，雖受極端之限制，其民主政治之性質，並未受其影響，因此類限制實爲臨時權宜之計，於階級鬭爭終了時，即將廢除。

除曾讚揚一八七一年巴黎市區所成立之政府，並以之爲無產階級革命之前驅以外，馬克思迄未提出社會主義國家應有之政治機構，但以巴黎市區所成立之政府，不爲國會形式，而有商業性質之組織，執行和立法效用集中於同一機關，人民代表之當選，不以所發政治意見爲根據，而以專門資格爲標準，而大加嘆賞。列寧雖亦稱頌巴黎市區政府，但在一九一七年以前，亦未曾提出社會主義國家之具體組織。後則主張組織商業式的政府，逐漸

罷黜以從政爲職業之政治家，代之以專門人才，並應由勞動階級所推選，同時使公共效用趨於簡單化，而爲普通公民所能勝任。至於國家之防衛，則應由無產階級份子所組軍隊，擔負全責。

馬克思所倡無階級的社會之政治組織上的理論，尤未作具體的計劃。在無產階級的社會中，勞力與勞心之不平，當然消滅，生產則將大行擴充，社會財富之分配，則將根據「各盡所能各取所需」之原則。人民既曾受共營的生產的方法之訓練，必能遵守共營生活之根本規程；彼純爲推行強迫政策之政府機關，則須實行廢除，而代之以無限制的自由和平等；又無產階級革命既蔓延於各國，則國際間之障礙亦將絕滅，至是世界中之無產階級既經解脫資本主義的羈絆，必能起而聯合，組織一個偉大的和整個的生產社會。

馬克思主義與蘇維埃階級國家

蘇維埃國家自成立以至於今，垂二十年，其政治進展大抵依據馬克思的教義。受共產黨控制之無產階級獨裁，曾使蘇聯工業及百分之八十以上的農業，趨於社會主義化，將國家變化爲一種鉅大的事業機關，此種事業由各級蘇維埃所推行，蘇維埃代表執行和立法權力之集中。在這個過渡階段中，階級鬭爭非特未曾停息，更因四種社會階級之演成，而愈形尖銳化。一方面有工人和貧農之無產階級；再有中產農民階級，此級份子雖尙未絕對接受社會主義，究可爲無產階級之同盟；更有由前代智識階級所遺留之僱員和自由職業份子；最後尙有喪失公權之前代剝削階級，如貴族資產私商教士之類，自一九三〇年以後，富農亦被稱爲剝削階級。

由工廠工人和農工所組成之無產階級，在蘇聯被認爲統治階級，在食糧房舍醫藥教育運動方面，得有各種特權。現今特權階級尙未產生其智識份子，政府乃不得利用資產技術專員，此輩大部均非共產份子，至今尙有醞釀反革命的嫌疑。當然蘇聯政府不信任專科技術人才，對於工業進展上，不免有重大阻礙，因專家既受懷疑，則於重大事件上，必不願發揮其創見，蓋恐計劃行無實效，反可受反革命之處分，而有被拘禁放逐和處死之危險。至一九三一年夏季，斯丹林頗欲矯正此弊，聲稱是時專科人才已不復仇視蘇維埃國家，因此政府不特不可加以壓迫，更應廣事延攬。經過此次宣言，很多受反革命之指控，而被拘於監獄之專門人才，卽行恢復自由，並鼓勵其繼續工作，擔保以後不因技術上的錯誤而受摧殘。到了現在，蘇聯專科人才所享受之生活程度，不特與工人平等，且有過之，但仍爲無產階級之代行人，而不爲其協作人。至於其他與帝俄政府有關係之份子，則被剝奪公權，其本身及其年長子女實際無法積極參加蘇維埃社會生活，這個階級其將逐漸絕滅矣。

批評家咸以蘇聯之階級分野，與民主思想適得其反，共產派領袖則以爲過渡時代所不可免，必有無產階級專政，乃能在經濟上和人類之意識上，根本破壞資產階級的原子。共產黨領袖宣稱：經濟設計之進步，和社會主義之發展，已曾減輕階級鬭爭，預稱於一九三七年第二個五年計劃完成時期，階級卽可根本廢除。自此輩觀之，第二個五年計劃之基本政治問題，在將全國勞動人民，變爲無產階級的社會主義的社會中之有意識的和積極的創造人。

蘇維埃制下之自由

蘇聯無產階級在社會主義階段中，未曾放棄武力之使用，一切個人權利不論隸屬何種階級，均置於公共利益之下，政府成立祕密警察，使能制止一切推翻或公然批評政府之計圖。工人和專家隨時可被動員，可由一個農場或工廠而調往他地。蘇聯法律雖亦容許各教派之存在，實際宗教團體於進行其活動時，時時發現嚴重之障礙。祇有得政府許可之職業或社會團體，始能享受結社權；一切非共產黨的政治組織，均在禁止之列，共產份子如欲樹立獨立的派別，亦非所許。在學校和大學內，一切非共產主義的政治和經濟意見，均不能自由發表，至於報紙無線電書籍的印刷，均在政府嚴密管理之下；甚至文學藝術之評定，不以其真實價值為標準，而以作者是否樂意描寫階級鬭爭為轉移。

以上述各種限制言，其能根本破壞個人自由，至為明顯，但共產派領袖以為在階級鬭爭之兇燄和五年計劃之緊張狀態下，此類限制實有採行之必要。究此須知：西歐各國人民所享受之自由，前代俄國無產階級絲毫不能享受，現代工人既能獲得經濟利益，復能參加各種會議和選舉，頗能感覺自身所行使之權力；並且工人雖不得批評政府和共產黨，但可嚴厲批評經濟上的缺點。

共產主義與土地問題

按蘇維埃國家之組織，可算代表馬克思主義之主要形態。但對於特殊問題，聯邦政府勢不得不大行變更馬

克思的教義；在列寧和斯丹林所提各種變更中，其最能引起爭議者莫如土地問題之解決。列寧認為無產階級革命非必如馬克思所預料，實現於高度工業化的國家，而竟發現於資本主義最弱的國家如俄國者，其百分之八十的人口為農民，列寧不懷疑的宣佈無產階級獨裁，因農民之急迫要求，即在取得私有土地。列寧更能明白了解：工農無產階級統治之維持，賴有中級農民之合作，中農與富農不同之點，即在前者不為勞工之剝削人。

為實現上述目的起見，列寧主張農業工業化和共營化，認為這種政策不特可以增高土地生產量，並可使工人與農民之利益趨於一致，而根絕鄉村中之資本主義。不過，關於最能使農民參加這種計劃之政策，共產黨內部之意見殊不一致。自列寧於一九二四年謝世時，土羅斯基以為新經濟政策對於農民之讓步，恐將強化土地資本主義，主張採取嚴厲政策，以取締富農，同時努力推進共營化。斯丹林則指土羅斯基為左傾份子，並稱推行土氏政策之時機尚未成熟，驟然行之，必將引起鄉村中之階級鬭爭。不過，斯氏在一九二七年雖尚劇烈反對土氏之政策，而至一九二八年第一次五年計劃開始時期，則亦積極推進共營化，並採取類似土氏所主張之方法，以取締富農之活動。但是這類政策又為黨內右傾份子所批評，此派領袖為擔任人民委員會主席委員之銳考夫氏（RYKOV），認為當時政府尚須維護富農之利益。但斯氏申斥右傾份子之抗議，認為係由小資產階級情緒所激動，並於一九二九年誘致銳考夫派拋棄其主張。自是斯氏開始推進其共營化和消滅農民之政策，結果至一九三三年年終，蘇聯田莊受共營化者，統計在百分之七十以上。

共產黨之內部紀律雖極嚴格，但亦不乏反對份子，因前此各派革命團體如少數派及社會革命派，大抵消滅，共產黨爲可以表現政治和經濟意見之唯一政黨，政府一遇嚴重困難，則意見之參差，自所難免。

最近共產黨內部之嚴重衝突，則有土羅斯基之左傾份子(Left Deviation)和右傾份子(Right Deviation)兩種運動，前者在過去頗爲重要，後者在將來定必重要。

土羅斯基與其政治部同事兩間之公然絕裂，始於土氏一九二三年十二月發表其「新途徑」一文，雖於數月之前，已曾傳說其意見上之歧異。在此文中，土氏贊揚政治部議決使共產黨組織趨於民主化，同時則以政黨領袖或將不予實施，建議使黨機關中得有較多青年份子參加，並且在國家經濟生活上應有較多的有組織的計劃。此種宣言引起莫斯科黨機關中之嚴重奮鬥，但衝突結果，勝利仍屬於斯丹林派，在一九二四年春季所舉行之第十三屆共產黨代表大會中，土羅斯基幾乎完全孤立，低級黨員競起而攻之。

至一九二四年秋季，土羅斯基於其一九一七年講演和論文集所作之導言中（稱爲十月之教訓），宣稱羅微夫(Gregory Zinoviev)、凱門奈夫(Leo Kamenev)及斯丹林均爲己身之反對份子，此數人曾於一九一七年十二月反對過激黨之暴動，被列寧指爲叛徒。此文發表以後，斯丹林派深爲忿怒，報紙文字詆譏土氏者如潮湧至，土氏被逼辭去陸軍委員之職，退往高加索休養。

次年事態轉變，土羅斯基復入蘇京，並擔任幾個低級職位。是時斯丹林與羅微夫和凱門奈夫發生衝突，後

二人主張對於土羅斯基採取較嚴厲之政策，並主開除其黨籍。斯丹林反對之，斯氏顯能得政治部及中央執行委員會之擁護。當時這兩派間復發生他種意見上之衝突，孫凱二氏宣稱前此革命勝利又在危險之中，斯派領袖不但忽視提倡國際革命之任務，並且採取和緩的土地政策，以加強蘇聯之資本主義，並形成新富農階級。同年末期所舉行之第十四屆黨代表大會，亦復表現斯派可以控制黨機關，大會詆譏孫凱二氏之意見，詆之為少數派（Mensheviks）。

至一九二六年，土羅斯基與孫羅微夫和凱門奈夫竟棄前嫌，並相接納。究其聯合之原因，至今不明，大概雙方均不慊於斯丹林，認為聯合力量，或可將其推倒。一九二六及一九二七兩年之間，斯丹林多數派與孫凱諸氏所領導之反對派，兩間發生猛烈的理論上的辯難，涉及下列各種問題：社會主義能否順利的建立於一個國家中？蘇維埃經濟系統能否稱為社會主義？抑應稱為國家資本主義？蘇聯革命之永久存在，依賴國際革命運動至何種程度？雙方均引用列寧之言論，有時雙方採用同樣言詞，而加以不同的解釋。根據列寧所指蘇聯具有建立社會主義國家之一切工具，斯派認為在一個國家中，可以建立社會主義，並且在蘇聯社會主義之順利的推進，即為鼓勵他國革命之最善方法。斯派對於土派之悲觀態度，大事攻擊，指為對於蘇聯無產階級之能力缺乏信仰，反對派大事批評黨領袖派之土地政策，指為有利於富農。至一九二七年，更因中國共產黨之失敗，反對派稱為係黨領袖對於黨政策游疑不定之所致，而大事攻擊。

黨機關對於反對派雖不時提出警告和彈劾，而黨領袖派對於反對派領袖之極端紀律上的懲處，則至爲遲緩。士孫凱三氏在黨及蘇維埃內所任重要職位，均被逐漸解除，但衝突之嚴重階段，則在一九二七年秋季第十五屆黨代表大會之前夕，反對派擬定政綱，涉及黨政策上之各種重要問題，並要求政府予以印刷並發行政綱之權，而爲所拒。反對派乃不顧禁令，逕予印刷，黨領袖派乃採取嚴厲政策，對於從事非法印刷之份子，或加以開除黨籍之處分，或逕加拘禁。至十一月七日十週年革命紀念日，反對派各組組織反宣傳，並結隊遊行，雖因參加人數過少，毫無功效可言，黨領袖派則藉此而採取較嚴厲之政策，土羅斯基和孫洛微夫均被開除黨籍。是年底所開黨代表大會，將一切重要反對派份子全行正式開除黨籍，並議定一切附從土羅斯基反對派之意見的份子，不能爲共產黨員。黨領袖既經採取嚴厲手段，孫凱二氏因以軟化，並於一度候補期後重行入黨，士氏不甘退讓，因與主要部屬同受徒刑之處分。當時尙有一部分黨員，以賽卜如諾夫（Sapronov）及斯密爾諾夫（Smirnov）爲領袖，此派認黨領袖派爲背叛革命原則，攻擊之烈，尤甚於土派，結果與土派受同樣之處分。

至一九二七年，土派反對份子成立其秘密組織，其中央與地方各級委員會之組織，與原有黨機關大致相同。士氏既無變更其態度之意，其黨徒又復從事宣傳，思欲鼓動國營工廠之罷工，黨領袖派乃決定將土羅斯基驅逐出國，並根本消滅其組織。自是年十二月至次年一月，土派份子被逮者不可勝計，士氏亦被驅送於土耳其，度其亡命海外之生活矣。

黨領袖派與反對派（或稱左傾派）之爭，雖可稱爲斯（丹林）士（羅斯基）之爭，實亦代表黨內無產階級派之制勝黨內智識階級派。蓋共產黨領袖之中，原爲兩類不同份子：一爲戰前亡命海外之份子，如居留英法瑞士等國之智識份子，時時就革命派報紙發表意見，帝俄崩潰後，始回歸本國；一爲居留國內之革命工人，前此曾在工廠中宣傳革命，或曾參加革命團體，而迭受拘禁和放逐之處罰者。士羅斯基之重要同僚及擁護人，大抵皆爲亡命海外之智識份子；斯丹林之心腹，大都皆爲前無產階級份子，多數共產黨員均富有強烈的無產階級的意識，並有反智識階級的情緒，黨領袖於黨爭中之勝利，此亦一要因也。又反對派所以失敗，亦有其種族因素，因多數重要反對派領袖：如士羅斯基、蓀羅微夫、凱門奈夫、芮達克（Radok）輩，均係猶太籍人民，至於當時政治部委員九名中，除斯丹林爲佐基阿人（Georgian）外，其餘均爲俄羅斯籍人民。實際土派份子在政治上之未來希望，至爲微弱，人數從來不多，其所以能引起黨領袖派之驚恐，不在其他黨員之附和，而在此輩多爲智識份子，具有國際聲譽，前此並曾創有革命成績。黨領袖派爲釜底抽薪之計，於一九二八年已大行變更其土地政策，土派所提各項建議：如消滅富農，發展國營和共營農場，免除貧農之租稅負擔，增高富民之負擔等等，先後已實地推行，使反對派失其攻擊之目標，反對派份子因此恢復黨籍者，頗不乏人。

士羅斯基左傾派失敗後，又有右傾（Right Deviation）運動出現，斯丹林且以右傾較左傾尤爲嚴重，這派主張是對於共產黨土地政策劇變之直接反感。蓋自第十五屆黨代表大會決議變更土地政策以後，蘇聯政府先後

幾度採取左傾政策，如強制發展國營和共營農場，強制富農售賣穀類，增高富農之租稅負擔之類。當然，這種政策不足以誘導農民，增高穀類出產量；加以一九二八年農產品之顯然缺乏，益使一部分黨員深信此類政策之不當。又當時有些製造品亦大感缺乏，不足以應羣衆之需求，因此黨界方面頗有主張變更一部分經濟政策，使農民可以滿足其營求私利之衝動。右傾份子尤主大行增高消耗品之生產量，即減少電廠鋼鐵廠之投資亦所不惜，並主鬆懈鄉村中之階級鬭爭，延緩國營和共營農場之積極進行。斯丹林於一九二八年莫斯科黨執委會全會中，曾作以下之宣言：『吾黨右傾份子之勝利，必將大行加強吾國資產份子之力量，資產勢力如果加強，則無產階級獨裁之勢力必趨疲弱，而資本主義重行建立之機會增多。』

不過，右傾份子雖反對黨領袖之左傾政策，政府則迄未變更其共產政策，緣右派份子所採取之方法，與土派份子不同，前者之行動比較審慎，未曾悍然違抗黨的紀律，故未如左傾份子之橫遭斥逐。以破壞黨內統一的影響言，右傾份子之危害，較小於土派左傾運動；因右傾運動中缺乏如左傾運動中土羅斯基之偉大人物，不足以資號召，又因其爲右傾，故亦缺乏左傾份子之狂熱，而未有積極行動之決心。但在其他方面，其影響則較廣，其重要性則較大，固亦無可諱言。

不過，右傾運動雖缺乏領袖人才，缺乏狂熱的理想，但從蘇聯所感受之經濟困難，以及國際形勢不利於蘇聯以外之革命方面，不難引用事實，以擁護其主張。在共產黨領袖繼續推其左傾政策，

不論黨領袖派之態度如何，右傾運動隨時有發現之可能

總之，共產黨既有馬克思和列寧諸氏之教義，又有階級式的組織，復有嚴格的紀律，並能雷厲的推行，雖窮鄉僻壤之區，亦莫不受其影響，較之前此歷代之改革政變，非可同日而語也。並且共產黨之推翻暴政，奪取政權，目前雖以維持無產階級獨裁爲過渡政策，其最終鵠的則在建立自由的平等的無階級的社會。當然，這種理想能否實現，究非一言片語所能解答，因所牽涉之問題甚多，而此類問題尙在解決之歷程中。這種理想既不能於短期內實現，那末共產黨能否繼續維持其理想，而始終不衰？蘇聯社會主義的政府能否獨立的存在？是否有賴於西歐的社會革命？蘇維埃的經濟政策，能否長期抗拒人類自利營私之本能？對於此類問題，即樂觀派共產黨員亦不能作肯定的答復，祇能待證於異日了。

參考書

- N. L. Bukharin, *Historical Materialism*. 1925.
- W. H. Chamberlain, *Soviet Russia; a Living Record and a History*. 1933.
- M. I. Cole, *Twelve Studies on Russia*. 1933.
- V. M. Dean, *New Governments in Europe*. 1934.
- M. Eastman, *Marx, Lenin and the Revolution*. 1926.

S. Hook, Towards the Understanding of Karl Marx. 1933.

V. I. Lenin, Collected Works.

V. I. Lenin, The State and the Revolution. 1925.

K. Marx, A Contribution to the Critique of Political Economy. 1904.

Marx and Engels, The Communist Manifesto.

J. V. Stalin, Leninism. 1928.

L. Trotsky, The Real Situation in Russia. 1928.

附錄 蘇聯宦海升沉一覽（錄自美國外交月報）

(Paul Scheffer, "From Lenin to Stalin." Foreign Affairs. April 1938.)

在列寧時期，最高執行機關為人民委員會；至斯丹林主政時，權力中心則移至政治部。

I 政治部（一九二四年六月六日）

人	名	原任官	職
士羅斯基 (Trotsky)		(一) 人民海陸軍委員 (二) 第三國際執行委員會輪換委員	(一) 一九二六年被黜於政治部 (二) 一九二八年放逐於托克斯坦 (Turkstan) (三) 一九二九年正月驅逐出國

凱門奈夫(Kamenov)	(一)人民委員會副主席 (二)第三國際執行委員會委員	(一)一九二六年被黜於政治部 (二)一九三六年八月被處死刑
茲羅微夫(Zinoviev)	(一)第三國際執行委員會主席 (二)聖彼得堡蘇維埃主席	(一)一九二六年被黜 (二)一九三六年八月被處死刑
布加甯(Bukharin)	(一)Pravda 報總編輯 (二)第三國際執行委員會委員	(一)一九二九年被黜於政治部 (二)一九三八年三月被處死刑
銳考夫(Rikov)	(一)人民委員會主席 (二)最高經濟會議主席	(一)一九三〇年被黜於政治部 (二)一九三八年三月被處死刑
托姆斯克(Tomsky)	工會聯會主席	(一)一九三〇年被黜於政治部 (二)一九三六年下令拘捕時自戕而死
斯丹林(Stalin)	(一)共產黨祕書長 (二)第三國際執行委員會委員	在職
II 人民委員會(一九二四年正月二十一日列寧逝世時)		
卜饒加洛夫(Brinkhanov)	(一)人民食品委員(至一九二四年) (二)人民財務委員(一九二六至一九三一年)	湮沒無聞
棲格任(Chicherin)	人民外交委員(至一九三〇年)	(一)一九三〇年失去信任 (二)一九三六年七月死亡

<p>德材村斯克(Dzerzhinsky)</p>	<p>(一) 人民鐵道委員 (二) 國家政治行政部主任 (三) 政治部輪換委員</p>	<p>一九二六年七月死亡</p>
<p>克饒藻(Krassin)</p>	<p>(一) 人民對外貿易委員(至一九二四年) (二) 駐英駐法大使(一九二四至一九二六年)</p>	<p>一九二六年十一月死亡</p>
<p>古比謝夫(Kuibyshev)</p>	<p>(一) 人民建設委員(至一九二六年) (二) 最高經濟會議主席(一九二六至一九三三年) (三) 政治部委員(一九二七至一九三五年) (四) 國家設計委員會主席(一九三一至一九三五年)</p>	<p>一九三五年死亡 (原因不明)</p>
<p>瀧拉卡斯克(Lunacharsky)</p>	<p>人民教育委員(至一九二九年)</p>	<p>一九三三年十二月死亡</p>
<p>斯密特(Schmidt)</p>	<p>(一) 人民勞工委員(至一九二七年) (二) 人民委員會副主席(至一九三〇年)</p>	<p></p>
<p>斯米諾夫(Smirnov)</p>	<p>(一) 人民郵電委員(至一九二七年) (二) 第三國際執行委員(至一九二七年)</p>	<p>(一) 放逐西比利亞(一九二八年) (二) 判處死刑(一九三六年八月)</p>
<p>蘇考里考夫(Sokolnikov)</p>	<p>(一) 人民財政委員(至一九二六年) (二) 政治部輪換委員(至一九二六年) (三) 駐英大使(一九二九至一九三三年) (四) 人民木材副委員(一九三五至一九三六年)</p>	<p>(一) 一九三六年就逮 (二) 一九三七年正月下獄</p>
<p>(凱門奈夫銳考夫和土羅斯基同被逮)</p>		
<p>III 列寧左右其他人員</p>		

易留克茲 (Fru'idze)	蘇聯中央執行委員會秘書(至一九三五年)	(一) 一九三五年失去信任 (二) 一九三七年十二月判處死刑
佛讓茲 (Frunze)	(一) 人民海陸軍助理委員(至一九二五年) (二) 人民海陸軍委員(一九一五年) (三) 第三國際執行委員 (四) 政治部輪換委員	一九二五年死亡
加馬里克 (Gamarnik)	(一) 遠東革命委員會主席(至一九二五年) (二) 人民國防副委員(一九三〇年至一九三五年)	逮捕時自刎(一九三七年五月三十一日)
加里甯 (Kalinin)	(一) 蘇聯中央執行委員會主席 (二) 政治部委員(一九二六年至最近)	在職
加拉罕 (Karakhan)	(一) 蘇聯駐華大使(至一九二七年) (二) 人民外交助理委員(一九二七年至一九三四年) (三) 蘇聯駐土大使(一九三四至一九三七年)	一九三七年被處死刑
里維洛夫 (Litvinov)	(一) 人民外交助理委員(至一九三〇年) (二) 人民外交委員(一九三〇年至最近)	在職
門村斯克 (Menzhinsky)	(一) 秘密警察副主任(至一九二六年) (二) 秘密警察主任(一九二六至一九三四年)	一九三四年五月死亡
奧森斯克 (Ossinsky)	(一) 人民農業助理委員(至一九二四年) (二) 中央統計局局長(一九二六至一九二八年) 又 (一九二一至一九三五年)	一九三八年三月繫獄
皮爾它考夫 (Piatalkov)	(一) 最高經濟委員會副主席 (二) 國家銀行副主任(一九二八至一九二九年) (三) 國家銀行主任(一九二九至一九三〇年) (四) 人民重工業助理委員(一九三三至一九三六年)	一九三七年二月判處死刑

<p>銳達克 (Radak)</p>	<p>(一) 第三國際執行委員會秘書 (二) Izvestia 報紙編輯</p>	<p>一九二八年放逐西比利亞 一九三七年二月繫獄</p>
<p>銳考夫斯克 (Rakovsky)</p>	<p>(一) 烏克蘭人民委員會前主席 (二) 人民外交助理委員 (一九二三年至一九二七年) (三) 蘇聯駐英大使 (一九二三年至一九二五年) (四) 蘇聯駐法大使 (一九二五年至一九二七年)</p>	<p>一九二九年放逐西比利亞 一九三八年三月繫獄</p>
<p>遂萊卜銳爾考夫 (Serebriakov)</p>	<p>人民鐵道助理委員</p>	<p>一九二七年失去信任 一九三七年二月判處死刑</p>
<p>杜加棲夫斯克 (Tukhachevsky)</p>	<p>紅軍陸軍學校總監</p>	<p>一九三七年六月判處死刑</p>
<p>猶保銳微棲 (Dobrovich)</p>	<p>(一) 遠東軍總司令 (二) 莫斯科軍區司令 (一九二八至一九三〇年) (三) 人民國防助理委員 (一九三〇年) (四) 革命軍事委員會 (一九三二至一九三七年)</p>	<p>一九三七年六月判處死刑</p>
<p>佛饒喜洛夫 (Voroshilov)</p>	<p>(一) 高加索軍區司令 (二) 人民國防委員兼革命軍事委員會主席 (一九二五年至最近) (三) 政治部委員 (一九二六年至最近)</p>	<p>在職</p>
<p>雅苛官 (Yagoda)</p>	<p>(一) 秘密警察常務委員會委員 (二) 人民內政委員 (一九三四至一九三六年)</p>	<p>一九三六年失去信任 一九三八年三月判處死刑</p>

第二節 共產黨之內部組織（附第三國際）

在蘇維埃共產主義憲法中，除曾剝奪一部分人民之公權外，其他一切成年人民則以公民消費人或生產階級而參加政治，而推選代表。此外尚有一個領袖階級，對於羣衆負領導的責任，此輩並不離開羣衆，但自覺所負責任，大於一般人民，所守紀律，比較嚴格，其行爲標準亦比較高超。實際由羣衆中所選出，來擔負一種特殊職責，實現一種固定信條，是即蘇維埃政府隨時所繹解之馬克思主義，這個團體通稱爲共產黨，爲蘇維埃政府之最重要部分。

不過，在法律上共產黨與蘇維埃政府究無機體上的關係，共產黨之組織和活動，不多見於憲法或憲法修正案中，共產黨對於人民不能行使合法的權力，即對於本黨黨員，亦不能加以法律上之處分，其管理黨員的方法，則爲申斥和開除黨籍。黨員不能享受特殊憲法特權，同須遵守法律，如有犯法行爲，可被控訴，可受刑罰。共產黨勢力之增大，端在黨員可被人民推選爲代表，擔任重要職務，其未擔任公職者，在蘇聯境內之各種組織中，抱定傳教士之精神，宣揚黨的政策和主義，因此該黨所提倡之政策，每易爲一般人民所接受，所擁護。

上段所述大抵偏於理論方面，實際共產黨組織原極嚴密，其於取得政權時期，似有驚人成績，而爲民衆所嘆

賞。以後低級蘇維埃的選舉，共產黨可以操縱，高級蘇維埃的組織，共產黨尤能支配，黨與政府表面上似為獨立機關，實際政府之靈魂，則為共產黨。

共產黨自成立以後，非特名稱業經變更，其效用亦復演變。共產黨最初為俄國社會民主黨之多數，其成立之目的，在組織一種革命機關；自一九一七年取得政權以後，其存在之目的，則在維持並指揮革命；而現今之使命，則在供應羣衆以領袖人才。共黨人員非特在中央及高級職位方面導領羣衆，並且隨時隨地擔負領導的責任，在工廠田莊甚至在選舉集會中，共產黨員莫不努力實現其領導的使命，蓋此為黨員生活上之職責，未可一時廢棄也。

共產黨成立之原因

凡曾涉獵本世紀前十數年俄國旅外革命派所著各種書籍和小冊，可以了解這個組織之動機和目的。俄國社會民主黨雖於一八九八年正式宣告成立，實際自一九〇〇年以後，在列寧領導之下，始逐漸形成這種特殊組織。列寧與其他黨領袖不同，不願接受僅表同情的份子，亦不收羅半受感化的份子，即彼信仰馬克思以外之社會理論，以及對於馬克思主義之解釋，與列寧不同者，均非列寧所欲容留。為實現革命起見，列寧需要一種統一的紀律，良好的革命團體，這個團體不但應有共同的信條，共同的政綱，並應有單一目標，即是推倒高壓政府，生死以赴之。不過成立這種團體，並非易事，自一九〇〇年至一九一六年，在繼續不斷的爭論中，列寧先後驅逐與本身理想不同之份子，如同情派，投機派，改革派，與自由主義派聯合，或有資產階級傾向之少數派，以及認個人恐怖行動可

以成立新社會之社會革命派。當然，列寧對於此類份子，並非不能容忍，但以本身所採取之行動較有效率，並且認為任何團體如欲導成革命，則須誘致無產階級參加革命，並協力改造社會。

至歐戰時期，列寧派與其他革命派之分裂，愈益尖銳化。列寧自始認戰爭為交戰國間之帝國主義的紛擾，各國社會主義派除設法推翻本國政府外，不應參加此種戰爭。並且社會主義派可將國際間的戰爭，變為工人對於地主和資本家之戰爭，當時其他各派這種戰敗的態度，相率擁護政府，抵抗外敵。旋各級人民厭惡戰爭，列寧的言論漸為社會所注意，至一九一七年二月，該派黨員約計三萬名，散居於各市。嗣因地方組織祕密招收黨員，在臨時政府成立八月中，當時尚稱為俄國工人社會民主黨，黨員竟增至二十萬名。至一九一八年，過激派取得政權以後，始改稱俄羅斯共產黨，至一九二二年，在蘇聯成立之時，該黨又變為蘇聯共產黨。至一九三二年末期，中間雖經過屢次清黨，黨員和預備黨員總數竟在三百三十萬名以上。在一九三四年，第十七屆黨代表大會中，黨的組織曾經過重大變更，有些機關的名義亦被廢除，以下各段，描寫一九三三年清黨以後之蘇聯共產黨。

黨員

在蘇聯入黨為特權，並須照章辦理，不容許任何例外。大凡請求入黨者，須忠實接受馬克思所擬定及列寧和斯丹林所解釋之共產信條。黨員為表現其信仰起見，須有積極參加政治之習慣，非特對於逐日生產工作和職務，須表現其熱誠，並須能自動參加有社會影響之額外工作。黨員不得信仰基督教或任何宗教或形而上的理想，因

此類理想與馬克思共產主義適相衝突。一切被剝奪公權之份子：如教士，富農，以及前代地主，資本家，業主，和商人之類，在任何情形之下，不得入黨。凡欲不勞動而生活，或具有相當數量之私產的人民，則不易入黨。

根據共黨憲法，凡贊成黨綱，參加黨組織的工作，服從黨的決議，繳納黨費者，均可稱為黨員。究此非謂：人人可以隨意入黨，反之，入黨的條件至為嚴格。因憲法載明：祇有三類人民可以入黨：（一）工人和紅軍（來自工農）；（二）農民（peasants）和手工業，而不僱用傭工者；（三）其他各種工人和僱員之類。第一類分為兩種：（a）工廠工人（b）非工廠工人，由工農階級出身之兵士和農工。第一類 a 種人員入黨，須得具有一年以上資格的黨員二人之建議；第二類 b 種人員入黨，須得具有二年以上資格的黨員二人之建議，二者均須先為候補黨員六月。第二類人員欲入黨者，須得具有三年以上資格的黨員三人之建議，其候補期至少以一年為限。第三類人員欲入黨者，須得具有五年以上資格的黨員五人之建議，候補期至少以五年為限。在特殊情形之下，他黨黨員雖亦得入黨，但共產領袖特別重視青年，不甚注意吸收成年黨員。在二十以下之青年，除去紅軍軍士外，皆由共產青年團（Young Communist Organizations）招收之。黨員介紹新黨員，負有連帶責任，若介紹不適當的黨員，可受嚴重處分，且可被逐出黨。候補黨員所納會費，與正式黨員相同，其多寡以收入高低為轉移。候補黨員時時被召出席會議，被派擔任工作，通常亦以正式黨員相待，但於黨會議席上，不能參加表決。候補黨員為同夥黨員所監視，同夥黨員研究其品格，按時報告其行為。黨領袖如不滿意，其請求書可被否決，其候補期可被延長。工廠工人既得有優越地位，其數

目亦因以大增，至一九三〇年，幾佔全黨百分之六十九，農民佔百分之十九，其他則分配於各級。

至一九三三年清黨時期，共產黨成立一種新階級，稱爲同情份子，此類份子對於政黨雖具熱誠，但不能正確解釋馬克思主義及共產黨之普通政策。同情份子不爲正式黨員，在黨會議中亦無投票權，但亦有正式組織，附屬於黨機關，同情份子必須出席黨會議，並有顧問權。

共產黨之規則

共產黨員除須有高等行爲標準外，尙有三種根本條件，爲各個共產黨員所須嚴格遵守。第一爲教養和實施之統一，在共產理論及蘇維埃政策上，黨員必須接受黨領袖所擬定之方針，不能左傾，亦不能右傾，黨員所負團結和忠心之義務，遠甚於非黨員之羣衆。不過，共產黨雖爲極有紀律之組織，黨員必須服從高級領袖之指導，但對於新事件及未曾解決之問題，黨員亦可有思想自由，可以自由討論，並可自由辯難，甚或繼續數年之久，土羅斯基事件其前例也，共黨人員每以該黨組織爲民治的集中主義（Democratic centralization）。但政策一經決定，各機關各黨員則須實現黨的決議，不守紀律之黨員，由監督委員會（Control commission）調查之，加以應得的處分，並可驅逐出黨，甚或加以放逐。

黨員所須遵守之第二條件，就是黨員必須絕對服從黨，對於所分派之工作，必須熱心辦理。在實現其職責時，不論派往何處，均須前往，不論派定任何職務，必須接受，派往何地，並須居留該地。總之，凡高級機關所採取之行動，

黨員必須絕對服從。

第三條件就是黨員之入款，應有限制，實際黨員請求入黨之時，固已了解該黨對於黨員薪俸之規定，不能超過精工勞動階級。一八七一年巴黎市區政府反對政府工作爲資產階級所壟斷，此點原爲馬克思所贊同，一世紀以後復爲列寧所採取，共產黨現正嚴厲執行。此外對於著作家和新聞界之例外收入，另有一種規定，此類收入除適用普通累進所得稅外，黨員尙須將薪俸百分之二十或三十捐助本黨，甚有捐助百分之五十者。但官吏之辦公費則不受限制，例如官吏不論是否爲黨員，因公出差，旅費由公家支付；高級官吏尙有汽車之供應，在房屋分配上，亦有優先權。不過，除去此類例外事件，蘇聯行政人員雖高如人民委員，通常所居者不過三四間房間，妻子有時尙須出外工作，以求工資。總之，蘇聯高級行政人員之普通生活，與精工勞動階級不甚懸殊。

領袖資格之意義

現今共產黨員計有二三百萬之多，此輩所事何事，自爲極有興趣之問題。一般人以爲共產黨員爲無產階級之先驅，其任務在維持過激黨所完成之革命，建立一種社會主義國家。

共產黨半數以上之黨員，繼續在工廠、礦產、油田、電廠、鐵道、郵政、航商各方面擔任職務，大抵係勞力工作，其目的在不斷的影響同夥工人的心胸，使其傾向共產主義。彼輩須能以身作則，對於所任工作，須能勤勞熱心；在各該服務機關中，須爲最有效率之工人，須能時時提高其資格，增進其技術；須能爲工人之領袖，並須採取各種可能方

法，訓導非黨的羣衆，使能了解共產主義及蘇維埃政府之政策。在工會，消費合作社，工廠，及其營農場之會議中，須與同事一致行動，積極參加，冀能指導各該團體，期以實現社會主義國家。共產黨員參加特務隊(Shock brigades)者甚多，此種組織之目的，在能增高出品，減少破壞，防止耗費，並將生產價格單位減至最低限度，有時且領導同夥，與其他團體相競爭。

此外共產黨員尤能積極參加與各該組織有關係之各種義務職位：如保險員，會費征收員，俱樂部管理員，以各種委員會秘書之類，此類職位或則酬報甚低，或則根本無酬報可言。至此須知：黨員對於工人之指導，全為教育和勸勉的性質，不能行使何項權威，在一切機關中之黨員，對於主管人員或同夥工人，不能發號施令，不能強制提出何種政策，其唯一可能方法，在設法變更同夥男女工人之思想。

至於百分四十以上的黨員，在各種和各級公共行政機關，工會，合作社，以及私人團體中，擔任有報酬的職位，公共職位非必全由黨員擔任，在有些行政機關中，黨員且佔少數。在紅軍中，在辦理消費合作社之百萬人員中，在八萬醫生中，在數十萬中小學教員中，在無數公務人員中，非黨員份子大抵佔多數。在直接選舉的蘇維埃內，黨員份子逐漸增多，但仍屬少數，（城市除外）而在窮鄉僻壤之區，黨員份子且不及四分之一。至一九三四年，在鄉村蘇維埃內，正式黨員佔百分之十八·九，共產黨青年團份子佔百分之三一·五；在城市蘇維埃內，黨員佔百分之四二，青年團份子佔百分之一一·九。

黨團體 (The Party Group)

共產黨員當選為蘇維埃代表，或為其他團體之委員，一處如有三名，則組織一個私人會議，稱為黨團體。這種會議時時集會，討論與團體有關係的問題，以多數取決該團體對於各個問題應採取之方針，多數決議須為各該黨員所遵守，黨員不服從多數之意見，採取獨立的行動，為黨員之重大過失，通常違犯者極少。根據共黨規則，黨團體之特殊工作，在增高黨的勢力，在黨外實現黨的政策，更以黨的地位，管理各該機關和組織的工作。為實現其逐日工作起見，各該團體可以成立常備委員會，委任祕書一人，這種黨團體既然普遍成立，黨員在公共團體中所保有之權勢，大於其他任何組織，因此在各種高級蘇維埃中，以及最低蘇維埃所推選之委員會中，黨員通常佔多數，各種團體和機關之階級愈高，共產黨員之人數亦愈衆。

在高級執行機關，共產黨員之數目甚多，例如蘇聯，各共和國和自主共和國之人民委員及其助理和代表，大抵皆為黨員；各種監察委員會之委員，皆為黨員；主持托辣斯和工業結合之董事會，全由黨員組織之；一切紅軍高級指揮官及低級官吏均為黨員；各種工廠之經理大都皆為黨員，雖其所管理之技術人力中，尚多非黨員份子；高等教育機關，不論為大學，抑為工業專門學校，一切文化機關：如圖書館，戲園，以及醫藥機關之類，大抵由黨員主持。總之，一切擔任職位之黨員，既經宣誓服從高級機關，其主要職責在就蘇聯各級公共行政，實現黨的政策。正如在工廠或機關中之黨細胞，指導並調協各個黨員之工作，共產黨中央執行委員會，尤其由該機關所委任的政治部，

不特規定蘇聯全境黨細胞所須推行之政策，並且指揮調協人民委員會之行動，實際蘇聯之無產階級獨裁，就是這樣運行的。

初級黨機關(The Primary Party Organ)

共產黨之最下層組織，原稱爲細胞，但一九三四年規程改稱爲最低黨機關，不論在何處，如有黨員三人，則可組織初級黨機關。所以在各種工業團體、教育機關、報館、醫院、工會、合作社、礦區、農場、各有初級黨機關。在鐵道中心區域、郵局、鄉市行政機關、商船、以及蘇聯駐外機關，一皆有這種組織。在黨員甚少之鄉村中，可由幾個單位聯合組織初級黨機關，實際半數細胞皆在鄉村中。

在常態狀況下新初級黨機關之組織，至爲簡單。首先召集區內一切黨員，並議決組織細胞，然後推選祕書和主席各一人（至少須有一年以上之資格）並須呈請高一級黨機關之正式批准。在同一機關或同一村莊之黨員，均須加入細胞，並須出席其會議。逮人員增至一二十名，則可推選常備委員會，任期六月。在大企業中，可有黨員數百名，且有多至數千名者，在這種情形下，則可就工廠之各部分，分別組織黨機關，同時由各該機關推選代表，組織委員會，使在一個工廠內，一切黨機關之行動，可以一致。在這種情形之下，初級機關可以呈准高級機關，委任黨員一人，負辦黨之責，其薪俸不得超過原有薪給。共產黨所有黨員三百萬名，大抵分配於此類機關中，全蘇約有細胞十三萬之多。

黨細胞對於各種事業，或各種機關，不得提出何種政策，或擬定何種規程，而強其執行。其主要職責在訓練其他工人份子，以己身為模範，期以影響整個機關，並使全部份子了解共產黨之標語及其最近之決議，藉以誘導適當青年男女加入共產黨，並使各該事業機關之運行，符合共產黨之政策。

關於初級黨機關之實際運行，吾人可以利用佛銳曼（Joseph Freeman）氏之觀察，以覘其使命之所在。根據佛銳曼，在黨代表大會及蘇維埃代表大會議定普通政策後，政府機關，托辣斯，及工廠經理人擬定此類政策之實施，至於鄉村及鄉村中之黨細胞，（當時尚未稱為初級黨機關）則設法實現此類命令，黨細胞必須設法使各該所屬機關注意生產和行政上之缺點，努力消滅各種困難。細胞實現其目的，不在直接干涉經理部分，而在由工廠經理部分，托辣斯董事部，工廠委員會，及工會以內之黨員，逐漸影響各該事業之各部分，而轉移其政策。黨細胞之份子，全為工農勞動份子，在增高生產量，改進勞工紀律，及造成較優勞工狀況方向，影響至大。此外黨細胞一方面須設法反抗工業官僚化，一方面又須保障工人之利益，使不為經理部分所侵犯。總之，各個工廠之重要份子，即為黨細胞，工廠委員會，及經理部分，佛氏所稱工廠之三角管理是也。

在其他各機關和各事業中，初級黨機關之效用大致相同，一方面設法提高民衆之政治教育，一方面設法實現高級機關所擬定之政策。但以黨機關之最低階級言，則另有兩種效用：（一）擬定本機關黨員之情感和意見，傳達於高級機關；（二）使黨員有證明其能力和資格之機會。

道區黨會議 (Conference)

各個初級黨機關推選代表，出席道區黨會議，道區黨會議推選主席和祕書一人，並組有主席團，或僅設立常備執行委員會。主席和祕書均須有三年的黨員資格，並須得高級機關之同意。在無疆域之共和國內，道區會議推選代表，出席共和國黨代表大會；在有疆域之共和國內，則推派代表出席疆域代表大會。

道區黨代表大會及其委員會，有監督指揮下級黨機關的工作之權，新機關之成立，須得其批准。道區委員會之工作較繁，除祕書外，尚可委派黨員二人參加工作，三人均為有給職，由黨經費支付之。

共和國黨代表大會

除蘇俄外，其他六個小共和國，亦各有其黨代表大會，烏克蘭黨代表大會尤為重要。烏克蘭共和國黨代表大會，由該共和國內各疆域黨代表大會所推代表組織之。共和國黨代表大會推選中央執行委員會，並組織黨管理委員會，執委會監督並指揮共和國內一切黨工作。在其他五個較小共和國內，亦有所稱共和國黨代表大會，但不甚重要。

蘇聯黨代表大會

全蘇最高黨代表大會，由蘇聯全境疆域黨代表大會所推代表及各共和國黨代表大會直接所推代表組織之。蘇聯黨代表大會前此每年開會一次，後則每二三年開會一次，最近則每四年開會一次，開會時代表人數每在

千名以上，通常在莫斯科舉行。代表人數既多，又不常開會，各地代表出席，大抵坐聽領袖之講演，追認所選黨部中央執行委員會之行動。在每次全蘇黨代表大會開會之前一二年，照例召集全蘇黨會議（All-union Party Conference），這種會議在規程上未曾提及，祇有地方黨部主席和祕書出席參加。

至於全蘇黨代表大會與全蘇黨會議之效用上的區別，非吾人所可了解。其顯明的區別就是：中央執行委員會及黨管理委員會均由代表大會所推選；並且祇有代表大會之決議案，須為一切下級黨部所遵守，黨會議之決議案若涉及新事項，則須得中央執行委員會之批准。至於兩種集會所討論之問題及所處理之事務，似無區別可言，在兩種集會中，代表傾聽各部所提各項有功績的報告，及將來之偉大計劃；兩種集會均在表現政策和進步，使地方代表可以了解黨的政策；兩種集會均可使遠道代表集中於莫斯科，並與最高行政官吏相接觸。究此須知：這兩種集會原屬每年召集，後則每二年召集一次，現則每四年召集一次，大會大抵在會議後二年舉行。

中央黨機關

共產黨中央執行委員會在一九三六年計有委員七十名，候補委員六十八名，均由全蘇黨代表大會所推選，此為共產黨之真正統治機關。但執委會每年開會十數次，其權力實際由主席，祕書長，（斯丹林）助理祕書三人，及由其所推選之兩個委員會共同行使之。政治部有委員十人，候補委員五人；組織部則有委員十人，候補委員二人。祕書處主持普通行政組織和執行事務。組織部主持全黨普通組織事宜，規定入黨的條件，監視宣傳工作，可以

收納黨員，開除黨員。政治部決定黨的政策，故為最重要之部。自表面觀之，政治部委員由中央執委會所任命，實際黨秘書長若有權力，則由其支配，現今之政治部委員，完全由斯丹林個人所推選，政治部並不舉行公開會議，亦無固定的規程，不過一切重要政策在執行之先，大抵預得此部之同意。此部一切決議由高級蘇維埃附署，多用命令頒佈之，通常為中央執行委員會和全蘇黨代表大會所批准，並在報紙上公佈之。斯氏既剪除其仇敵，至是政治部之重要決議，甚少為中央機關所否決。

此外黨代表大會推選中央審銓委員會（Central Revision Commission），現改為審計委員會（Auditing Commission），委員由具有十年以上資格的黨員擔任之。此會調查中央黨機關辦事之程序和效率，以及執委會秘書處之組織，並監視執委會之工作和財務。

憲法規定成立中央監察委員會（Central Control Commission），亦由黨代表大會推選之，委員以具有十年以上資格的黨員為合格。中央監察委員會始於一九一八年，其成立之原因，端在當時政府機關多由舊式官吏主持之，遂不能不加以監督。後以列寧之建議，第十二次黨代表大會更規定中央監察委員會之職責和組織。一九二五年黨憲法規定：監察委員會每三月開會一次，委員二十一人，候補委員九人，並設立秘書處，開會時討論關於違犯共產黨憲法和政綱以及不守黨紀律上之事實。中央監察委員會可以推派代表三人，候補代表三人，參加政治部之討論，可以推派代表五人，候補代表五人，參加組織部和秘書處之工作，並可表示意見。中央監察委員會現

改稱爲黨管理委員會(Commission of Party Control)，委員不能擔任中央執委會委員，亦不能兼任行政上和經濟上的任務。在下級政治單位中，亦可成立黨管理委員會。

中央執行委員會

在全蘇黨代表大會不開會時期，一切職權由中央執行委員會代之，中央執行委員會即爲蘇聯整個憲法機構之中心。此會所有候補委員之數目，幾與正式委員相等，候補委員可以出席各種會議，除於正式委員缺席時被推爲委員外，平時無投票權。中央執行委員會每三月必須開會一次，最近則通常每月開會二三日，開會之前，委員大抵預先得各種報告和草案。此類文件大抵由政治部和組織部所擬定，各項決議亦由其編述，此二部各有委員十數名，又有龐大的祕書處以爲之助，二部時時開會，辦理中央執行委員會之例行事宜。中央執行委員會設有主席團，委員及候補委員各四人，主席團與政治部時時磋商。研究蘇聯政治之人士，舉以政治部委員多爲重要領袖，並多擔任重要執行職務，這就是真正權力之所在。政治部所以如此重要，因爲對於一般問題，凡政治部與中央執行委員會主席團所商得之結果，通常可得中央執行委員會大會之贊同，大會於數週後即可舉行；正如中央執行委員會之決議，準可得全蘇黨代表大會之追認，而大會甚至在三四年後始能舉行。

在蘇聯共產黨中央執行委員會及其政治部雖爲重要機關，而未見於憲法和法典；表面雖非政府機關，其通常所討論者不爲共產黨之內部事宜，而爲蘇維埃政府之政策和實現，以及各部之立法和行政，政治部委員每覺

對於政府全部事宜負直接責任。根據黨章中央執行委員會須將本會工作，按時報告黨機關，實際該會對於議事程序，類多保守秘密，素不公佈。惟於一九二八年四月，蘇聯報紙曾登載中央執行委員會及其主席團之後半年議事錄，茲擇錄於後，以見一斑。

議事錄

四月一日

收穫運動；

四月二日

共產黨國際之政綱；

四月三日

改進高級和中等工業學校，藉以訓練並任用共黨專家及經濟工人；

四月四日

無線電及電影改進問題；

五月五日

普及的和強迫的初級教育；

六月六日

鐵道的狀況及其經濟情形；

六月七日

建築之情形及其改進；

六月八日

每日七小時工作；

七月九日

蘇聯商務部之改組；

七月十日

工業合理化；

八月十一日 國防；

八月十二日 公營地產與蘇維埃地產；

九月十三日 一九二八至一九二九年人民經濟指數；

九月十四日 一九二八至一九二九年工業和財政計劃；

九月十五日 執行一九二七至一九二八年出入口和對外貿易計劃，以及一九二八至一九二九年之各種計劃；

十月十六日 一九二七至一九二八年預算及一九二八至一九二九年預算計劃之執行；

十月十七日 銀行合併之結果及國家銀行之改組；

十月十八日 烏克蘭之政治的和經濟的工作；

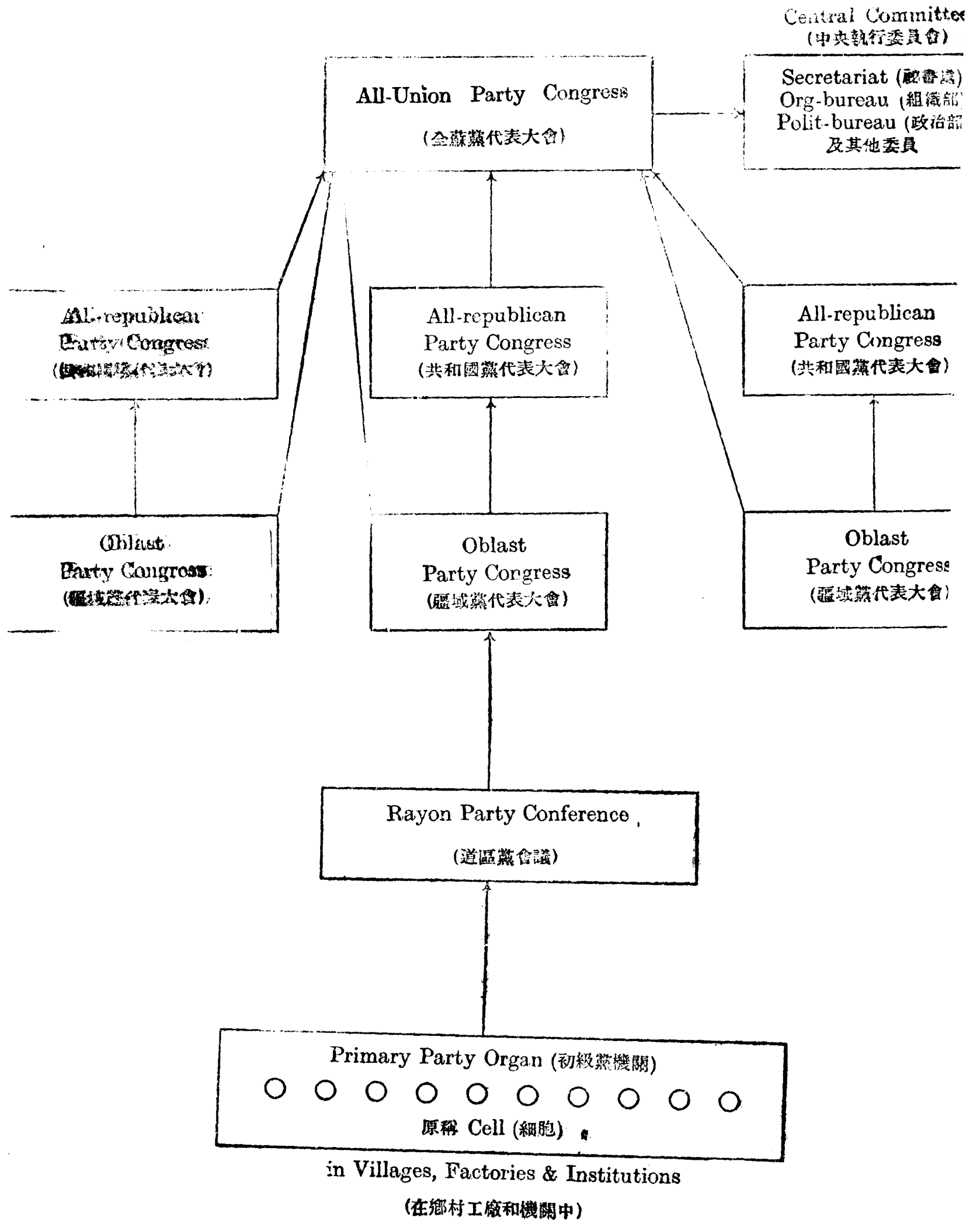
十一月十九日 對於政府及經濟機關官僚化之抗戰；

十一月二十日 五年計劃。

政治部之決議案，若經中央執行委員會全會批准，則以領袖演說的方式，或以之為各部分行政改良之詳細計劃，由報紙發表之；或更出之以諭令的方式，而適用於各個共產黨員，不論為人民委員，或為普通人民，均須恪切遵守。此類諭令之頒佈，有時僅由斯丹林以祕書長的地位單獨簽字，有時亦由莫洛托夫（Molotov）以蘇聯人民委

The Communist Party
 共產黨之組織系統

第三編 第一章 政黨



員會主席名義連同簽字，有時亦附有加里寧（Kalinin）之簽字。按加氏多年擔任全蘇中央執行委員會主席團之主席，可稱爲全蘇蘇維埃代表大會之代表。

就此須知：中央執行委員會之干涉蘇聯政府，不限於立法方面，並與黨務管理委員會協同指揮黨員之執行工作。在一九三二年及一九三三年之間，在黨外有三種新發展，實際多由中央執行委員會所策劃。一種新發展是就在農業委員管理下之大部農業區域，成立機器及牽引機站，各站主任以及大部人員皆由資格甚久聲譽甚好之可靠黨員中，由組織部負責人員選任之，並由其派赴各地工作。農業委員亦爲黨員，對於這種政策，表示歡迎。

至一九三三年，中央執行委員會協同成立許多政策組（Policy section），所委人員多至二萬五千名，擔任管理大部國營和共營農場，其目的在去除無效率，疎忽，以及對於公產之損害。對於全部農業，由中央執行委員會另委主任一人主持之，主任在農業部辦公，其地位僅次於人民委員。主任另有助助理協助之，助理亦由中央執行委員會選任之。政策組主持農場上之黨務分配，各地所需黨員份子，並與地方黨機關調協其活動，地方黨機關須協同實現其工作。究此須知：共黨領袖對於地方上之缺乏效率，同時責備黨員和黨外工人，政策組之任務，在促進黨員及非黨員活動份子，使能有較高的建樹，實施無產階級的紀律，消除流蕩的惡習，提高黨員和非黨員工人之專門資格，反抗爲無產階級仇敵之富農和破壞份子。

同年六月中央執行委員會下令委任數千黨員爲鐵道行政之政策組，派往各鐵路堆棧機器廠及重要中心

區域。這些政策組亦有主任一人統帥之，主任在鐵道部辦公，其地位亦僅低於人民委員。黨員之派赴政策組工作者，其使命在消滅官僚化，制止延緩和停工，發現並撤換懶惰或忽略之人員之類。

至一九三四年，第十七屆黨代表大會議決：廢止在農業區域中之計劃，屬於機器和牽引機各站之政策組旋即解散，其黨員份子分別加入地方黨機關，共黨領袖認為政策組已實現其任務，無存在之必要矣。

入黨之動機

研究政治之人員，對於數百萬人民要求加入共產黨之現象，輒問其動機何在？人民一經入黨，則須維持相當高的個人行為，須絕對服從高級機關之命令，嚴格遵守黨的紀律，並須放棄財富的營求。黨員所受黨的管理既繁，人民果何所為而入黨？應之曰：其動機有二：第一為信仰之衝動，賦有宗教的意味，但共產黨員則不承認其為新宗教。實際人民一經接受共產主義，不但認為具有真理，並以為附有改進人類之使命，此種思想顯易為富於情感之青年人民所接受，入黨雖有困難和痛苦，自不致為所懾服。第二為實現自我的較大機會之願望，是即希望在所生小社會中，可以發生影響，可以擔任責任較大之任務，換言之：即普通男女人民求得權力之願望。蘇聯公共教育之目的，自幼穉園以至專科大學，端在激發學生希圖個人發展之願望。當然，此類動機並非根本惡劣，吾人如果批閱過去二十年之統計，可知其於黨員徵收方面，顯有實效。不過，黨的範圍既行擴大，黨員數量既行增多，一般黨員能否維持列寧的行為標準？能否極端忠於黨務？能否服從公共意志？能否始終輕視私人利益？均為問題。實除共產黨

中不乏背叛主義，營求私利，狂妄欺騙之份子，亦有姿肆妄爲之人員，並有左傾右傾之份子，更有因忌嫉和野心而產生陰謀和派別。此類惡劣影響不能根絕，但可由繼續不斷的考核，嚴格的紀律，甚至加以開除黨籍的處分，以逐漸取締之。

黨員之不正當行爲，種類甚多，一切與共產黨倫理不符合之行爲，均在取締之列。例如黨員飲酒，不被禁止；不能維持高度性的道德，亦不在追究之列；但嗜酒足以損害健康和判斷力，而放僻邪侈以致引起物議，則可受嚴厲之處分。黨員侵吞公款，致使公家感受損失，非特可被開除黨籍，並可受刑事處分；其因疏忽而致成不必要的耗費和損害者，可受同樣的處罰。浪費和奢侈生活易於引起批評，可被控爲與共產倫理不相符合。大體言之，到了現在，蘇聯人民之行爲標準，頗有提高之形勢。

清黨運動

在蘇聯有系統的清黨運動，先後曾經發現數次，第一次於一九二一年舉行，由列寧所建議，當時受開除黨籍處分之黨員約計二十五萬名，佔全數三分之一，其目的在團結內部，準備採取新經濟政策。第一次清黨後，繼之以數次局部整理，至一九二四年復有一次大清理，當時一切細胞之黨員和候補黨員，凡未參加生產事業者，均須受各種檢查和試驗，計此次受檢查之人員，約佔全黨四分之一，其中百分之六十曾受開除黨籍之處分。至一九二六年，鄉村中之黨細胞受同樣的檢查，受開除黨籍之處分者亦復不少。至一九二七年，辦理全部黨員重行登記，反對

黨政策之份子未准登記者，全數約計四萬六千名至一九二八年，中央執行委員會十一月全會議決第二次大清黨，實際至一九二九年第一次五年計劃及推進共營農場運動時期，始正式舉行，其目的在取締工業怠惰份子，具有不名譽行爲之人員，以及其他不注意和不願意實現黨綱之份子，此次開除黨員十萬名，幾及全數十分之一。第三次大清黨始於第二次五年計劃開始時期，當時受有開除黨籍處分者，計在二十萬名以上，約及全數八分之一。據中央執行委員會宣言：第三次清黨須有有系統的組織，其主要目的在能改進黨的質量成分，惟絕對忠於工人階級之份子，並以共產主義及共產黨之利益超乎一切之份子，始能保留黨籍。

按第三次大清黨所注意之事件，計有下列三大類：（一）黨員對於黨綱及黨內重要決議，須有充分智識，而能對於非黨員的羣衆作適當的解釋。（二）在不生產的事業中，對於濫用黨員的地位以求私人利益，或侵吞公款，或引用私人，或乘勢投機，或以官僚式的態度，對待羣衆之流，加以嚴格的考核。（三）在鄉村區域中，嚴密考查各個黨員之行動，察看其如何奮鬥，以實現共營農場之職責，如何反抗富農及其代表，並如何保護公共財產。經過此次檢閱，共黨領袖審知三百萬黨員之中，頗有不能了解馬克思主義者，黨員因此被降爲同情份子（Sympathisers）者，頗不乏人。

在蘇聯清黨時期，受審驗之黨員計在三百萬以上，這種繁難手續究竟如何辦理，自須加以解釋。爲辦理清黨起見，中央執行委員會委任中央整理委員會（Central Cleansing Commission），主持全部事務。中央整理委員

會就蘇聯各疆域及各個小共和國成立整理委員會，委員五六名，均爲可靠的及資格很久的黨員。各疆域整理委員會委任地方整理委員會，委員三名。在黨員人數不及五百名之區域中，地方整理委員會直接主持清黨事宜；黨員人數如果超過五百名，地方整理委員會尙須組織細胞委員會，委員亦爲三人，委員須有七年黨員資格，並從未加入其他任何黨派。工廠僱用黨員在二千名以上者，自行成立整理委員會，其效用與地方整理委員會大致相同，並就工廠各部成立分委員會；此類委員會自推主席，但須得省整理委員會之同意。在正式清黨以前，地方整理委員須於所屬初級黨機關公開會議中，在省整理委員監視之下，受公開的審核。細胞整理委員亦須在細胞大會中，在地方整理委員監視之下，受公開的審核。整理委員會可以議決開除黨籍，將黨員調爲候補黨員，或將候補黨員降爲同情份子，但不能解除人民之職業，亦不能遷調人民之職業。

根據一九二八年黨代表大會，及一九二九年中央黨務清理委員會之訓令，黨員的審核應公開舉行，非特黨員可以參加，非黨員工人及貧農均可出席。出席人員對於受審黨員，可以提出各種問題：關於黨員之職責，對於馬克思主義上之意見，對於左右傾方面之態度，對於逐日工作和社會服務是否積極活動？是否按期出席黨會議？是否遵守黨的命令和決議？在各種委員會上之工作如何？個人行爲與共產黨倫理觀念是否符合？甚有及於私人生活方面者。無可指摘之黨員始可保留黨籍，如有何種缺點或過失，則按其輕重而加以應受之處分。情節最重者可受開除黨籍之處分，開除黨籍之黨員，尙有受刑事處分和不受刑事處分之別，亦有規定將來不得擔任公職者。情

節較輕者可被停止黨籍數月或一年，或可被降為候補黨員，或僅延長其試用時期。其他黨員在品格或行爲上本無缺點，但不甚了解馬克思的教義，或缺乏向非黨員工人解釋蘇維埃政策之能力，對於此類份子或降之爲同情份子，或僅令其參加共產黨所組織之訓練班。開除處分須經地方黨務整理委員會批准後，始能收回黨證，並且在一月之內尙可提起上訴，換言之：可在高級蘇維埃重行受審，並可上訴至中央黨務整理委員會，如果該委員會之判決不滿意，亦可上訴於全蘇黨代表大會。

一九三四年之內部改組

自第十七屆黨代表大會議決後，中央黨部之行政組織頗多變更，中央監察委員會重行委任，這個機關之名稱改爲黨務管理委員會，委員減爲六十一名，其效用亦大行變更。黨務管理委員會雖繼續監督全黨黨員，調查對於一切黨員之控訴，但已不能與工農考核相協作，因此工農考核照例委派代表一人，參加蘇聯及各共和國人民委員會，至此年此種辦法已被廢除，考核工作則由工會機關擔負之。同時在蘇聯全境成立蘇維埃管理委員會，委員由蘇聯人民委員會所委任，並直接對之負責，但第一任全部委員七十名，則由全蘇黨代表大會所提名，均爲資格甚久及頗可信賴之黨員；此後蘇維埃管理委員會在黨政方面，應與中央黨務管理委員會密切合作。由各方面所搜集之材料，雙方均可利用，但其職責亦有固定分野：例如在憲政組織或各機關人員之變更上，均由各級蘇維埃之適當機關主持之；至於對於黨員之懲誡行動，以及對於黨員所頒佈之指導書，則由黨務管理委員會辦理之。

共產黨之內部辦公行政，因最近所採各種政策，曾經有重大之變更。在中央執行委員會及其兩部之下，現設有下列九部：（一）農業；（二）工業；（三）交通；（四）計劃，財政，及商務；（五）政治和行政；（六）領導中心；（七）列寧主義之訓練和宣傳；此外尚設有兩處：是即（八）行政處和（九）特務處，後者尚無固定名稱。至一九三五年五月，列寧主義之訓練和宣傳一部復分爲五局：（A）黨務宣傳和運動；（B）印刷和印刷局；（C）學校和大學；（D）教育工作：如管理圖書館，俱樂部，運動團體，無線電，電影，戲園，及著作之類；（七）科學和工業上之發現和發明。以上各部各處均集中於共產黨之莫斯科機關內。

在各疆域和各共和國，黨機關經過同樣的改組，其執行委員會大抵分爲六部：（一）農業，（二）交通與工業，（三）蘇維埃商務，（四）列寧主義之訓練和宣傳，（五）重要黨機關（城市和道區），此外另有一（六）特務處。疆域黨執行委員會及各共和國和自主共和國之秘書處即將廢除，各可設置秘書二人。

在道區及小城市內，黨務行政經過同樣的改組，其目的在使能直接注意各種生產部分，並使其能與初級黨機關，共營農場，國營農場，以及在各方面之政策組，發生密切關係。此外中央黨部更委任巡行指導員和組織員，此類人員爲道區和城市蘇維埃之當然委員，各人須隸屬於一組，初級黨機關主持一切黨工作：如文化，政治宣傳，羣衆運動，組織之類。秘書及其代表或助理須管理此類指導員和組織員，派往各區域工作，並監視之，使執行其工作。

自全蘇蘇維埃代表大會以至鄉村蘇維埃各級所設各部門均受蘇維埃管理委員會之管理這是代表政權的機關。此外尚有一個並行機關，亦有各種階級，但無合法的權力，其最高機關為黨務管理委員會，直受共產黨中央黨部之指揮。半數以上之黨員，擔任地方和中央政府之重要職務，或由推選，或由委任。不過，黨政雖有分別的組織，其所發命令則能統一，所採政策亦能一致，此亦為可注意之事實。

共產黨青年團 (Comsomols)

蘇聯共產黨青年團在政黨上至稱重要，祇次於共產黨本身。現有團員五百萬名，究其如何組織成功，當亦為一般人所注意。遠在一九〇三年，列寧於社會民主黨大會中，即曾建議就青年男女中組織特殊黨機關。在此後十年工業進展中，工業勞動份子增多，至一九一六年，全數約計三十萬名。至一九一七年革命時期，在莫斯科及聖彼得堡之青年工人，自行組織政治團體，並參加集會和請願。當時各派革命團體，競欲吸收此類份子，但祇有過激派獲得相當成績，紅軍中頗不乏此類份子。至一九一八年十月，共產青年組織第一屆大會，舉行於莫斯科，參加會員二萬二千名，共產黨青年團即於此時正式成立；第二屆大會於一九一九年舉行，團員增至九萬六千名；第三屆大會於一九二〇年舉行，團員約計四十萬名，其中所有農民份子不少。至一九二四年，團員連同候補團員竟達六三二、〇〇〇名；至一九二六年團員總數為一、六一二、三七二名；至一九二七年，則為二、二五〇、〇〇〇名；旋經一度嚴格審查，至一九二八年，團員尚有二百萬名之多；至一九三五年，竟增至五百五十萬名，其中三分之一

爲都市工業份子，三分之二則爲農村農民份子，約佔全蘇青年工業勞動份子百分之九十；至於農民份子則僅佔全蘇青年農民百分之二十；全體團員中四分之一爲婦女。

共產黨青年團之組織，與蘇聯其他機關大致相同，全部團員組織於細胞中。此類細胞非特散佈於二廠，辦公室，以及其他各種機關，卽如高等教育機關之大學學生以及鄉村中之青年農民中，亦莫不有共產黨青年團之細胞組織。全蘇所有此類細胞，爲數當在十萬以上，其中大部則在共營農場和鄉村中。此類細胞復根據區域（城市或道區）而聯合，推選地方執行委員會和地方官吏；在蘇俄及烏克蘭，地方執行委員會復聯合而推選疆域執行委員會和疆域官吏，面積較小之共和國，卽以共和國爲單位。此類地方執行委員會每二年推派代表，出席莫斯科全蘇大會（All-union Conference），大抵以籌備組織爲目的。又隔二年，則復推選代表，出席全蘇代表大會（All-union Congress）。出席大會之代表，傾聽精密的講演，通過各種決議，並推選中央執行委員會，以統治整個組織。共產黨青年團之組織，與共產黨大致相同，團員參加非黨組織和機關者則自成一組，議定共同政策，並向高級執行委員會負其責任。在最低級之細胞中，一切職位均係義務性質，人員時時更換，其目的在使團員可以獲得有益的訓練，既係義務性質，乃不得不於課外及工作時間之外主持之。在地方區域中，其任務較繁，勢須委任一二支薪人員辦理之，組織之階級愈高，所需支薪之人員亦愈衆。

共產黨青年團之改組，其目的在使其性質異於共產黨本身。青年團中央執行委員會於一九三五年八月十

八日議決，並由其祕書長高沙銳夫（A. V. Kosarev）氏代斯丹林氏宣佈之。據稱今後青年團之效用，將集中於教育方面，注意團員先鋒團員（Pioneers）及其所可影響的工人農民和學生之教育，同時成立副委員會，分別指揮各該組之工作，今後青年團團員不必專事協助生產，尤其不必注意黨政策之可能的進展。

此後團員入團，凡屬貧苦親屬之青年工人和農民，不須經由介紹，亦無任何候補時期，亦不注意其是否有政治訓練和經驗。對於中級農民，或屬於富有親屬之子弟，通常不歡迎其入團，即行自動請求入團，亦不易收納，富農之子弟則多被拒絕。在蘇維埃機關內服務之青年，或爲此類人民之子弟以及其他非工農親屬之子弟請求入團時，須有黨員一人（有二年以上之資格者）及團員二人之保薦。店主或其他資產階級之子弟入團時，困難較多，若有資格優良的黨員之保薦，亦可收納，但須爲六個月之候補團員。在候補時期團員須繳納團費出席會議，參加一切活動，但無投票之權；同時受正式團員之監視，並由監護團員提出關於各候補團員行爲品格及公民活動上之報告。青年團並無維持工業勞動份子數量上的優勢之計劃，但該團之組織和活動，大抵在工人及共營農民之手中，絕對受共產黨之指揮，並且規定凡擔任初級黨務機關以上職務之份子，須具有較高的資格。例如擔任地方執行委員會祕書之人民，至少須有一年團員資格，並須有一年黨員資格；如爲農民須有兩年以上之團員資格；如爲智識份子，不特須有三年以上之團員資格，並須有兩年以上之黨員資格。以疆域組織之祕書言，其所定資格尤高，並加以分別規定，祇使出於貧苦親屬之忠實黨員始有擔任之機會。

青年團之重要特點，即其對於團員所施之教育和紀律。該團之任務和職責，由第九屆全蘇代表大會所擬定，並歸納於規程中，明白宣示：團員須能發揚列寧之榮譽，須為強有力的尊榮的和勇敢的奮鬥者，以忠於革命為天職，並須為一切青年和工人之模範；團員須設法徵集新團員，優秀團員可以正式入黨；團員須努力替黨綱奮鬥，對於馬克思恩格爾（Engels）列寧斯丹林諸人之思想，加以有系統的研究；對於國家經濟之改造及蘇聯之工業化，必須忠誠協助；團員須具有必要的工業智識，須能嫻熟主要的技術，並須設法提高其資格；為工資而工作之團員，必須加入工會，並須積極參加其活動；鄉村中之團員須為社會主義或農業改造之組織人，須努力實現消滅富農之計劃；須為共營農場之組織人和會員，並須設法將工人和農民打成一片；在文化革命方面及改造體育方面，團員須為積極活動份子；在社會主義式改造方面，如曾作豪勇的犧牲，團員可受勞工紅旗的勳章；團員有執干戈以衛蘇聯之義務；團員亦須研究軍事，並須能精熟一種軍事訓練；各個團員必須隨時協助前進團員，以參加社會主義的創造；凡此種種，均為各個團員應盡之職責，範圍之廣，於斯可見。

以上所述團員之各種職責，多能嚴厲執行。在細胞及地方組織中，團員時時互相批評，輿論力量頗為強大，對於破壞規則及違反共產主義的倫理之行爲，頗能加以制裁，而高級機關之申斥及共產黨青年團機關報紙之言論，使對於團員之制裁愈益有效。團員所負職責既繁，所受監督亦嚴，因此怠惰苟安之團員，自動退出者頗不乏人。其他不能按期赴會，不積極參加團體活動，以及不繳納會費之團員，大抵迅遭斥退。據稱青年團團員之受開除處

分者，較之共產黨員，其數尤多。凡非團員所應爲而繼續爲之者，可受開除之處分；至於慣於醉酒，或姿情縱慾，以及其他不道德或可恥的行爲，亦可受同樣的處分。共產黨青年團亦頗注意團員之政治智識，青年團員必須參加一種政治研究會，或投入一種特殊學校，直至能了解列寧主義之主要原則爲止。若於三年之後仍無充分政治智識，則有被開除黨籍之危險。團員亦不能忽視政治活動，凡不參加充分社會活動者，可受警告斥責及開除黨籍之處分。

青年團時時召集會議和大會，因能與全部共產青年以繼續不斷的指導。例如第七屆全蘇青年團會議舉行時期，出席青年男女一千二百名，代表多爲全蘇各地細胞之領袖，其中有各族人民。代表前往莫斯科，受八日之嚴格訓練，受黨領袖，著名大學教授，及本團代表之批評和指導，對於青年團之過去成績，輒予以正式慶賀；同時提出警告，認爲理論問題上之討論，不能干涉生產問題。不過，青年團所以能提高其地位，尙有其他積極行爲和建議，例如該團對於教育課程上之建議，導成下列各種立法上的改進：列如強迫教育學齡提高至十五歲；發展工廠學校，使在十六歲以前入廠之青年，每日須受三小時半之理論教育，及三小時半之應用科學和實際工作；以及採用每日七小時工作之規定之類。總之，蘇聯政府耗費鉅額款項，不時召集各地代表聚會於莫斯科，不了解其意義者，輒以之爲不必要的糜費，實則在團體行政和團員教育上，均有重大影響。

先鋒團(The Pioneers)與十月革命團(The Octobrists)

幼童幼女之組織，則由兩個較低團體主持之：先鋒團之組織，係以列寧之名義；十月革命團之成立，其目的在紀念一九一七年十月過激派取得政權。十月革命團大抵爲八歲至十一歲之兒童，受先鋒團員之指導；先鋒團員爲十歲至十六歲之兒童，受共產黨青年團員之指揮；青年團員大抵在十四歲至二十三歲之間，復受共產黨之管理；青年份子可於十八歲正式入黨。

(一) 先鋒團 現今蘇聯之先鋒團，係由一九二二年第五屆青年團大會所議決成立。至一九二三年十月，所有團員尙在五千以下，至此年蘇維埃政府和共產黨決定加入此種團體，藉以協助這個機關，經過此次轉變，團員增加甚速，至一九二五年，總計不在百萬以下。組織範圍既經擴大，同時先鋒團員復得有組織十月革命團之任務，至一九二六年，這兩個青年組織所有團員，總計在二百萬以上（先鋒團員一百八十萬名，十月革命團二十五萬名），實際較多於當時青年團員。這兩個團體繼續進展，至一九三五年已有六百萬名之多。先鋒團員約佔全蘇自十歲以至十六歲的兒童之百分之八，其中農民兒童計在半數以上，工業勞動份子約佔三分之一，其他各級之子弟僅及六分之一。以性別言，其中五分之二爲幼女，五分之三爲幼童。

團員大抵組爲各隊，現今約有十萬隊，其中三分之二在鄉村中，在城市中僅有三分之一。在城市中各工廠自成一隊，其目的在維持無產階級之勢力。其他各隊大抵就工人俱樂部及兒童教養所而組織，若無其他適當中心，則就學校區域組織，果如此則隊長須爲工業勞動份子，不得由學校人員擔任。在鄉村中其情形則大異，通常以學

校爲組織之根據。

根據列寧夫人，先鋒團運動影響所及兒童，其個性尙在未形成之年，培養其社會本能，發展其公民習慣和社會覺識，予以一種生活上的目標，這個目標卽爲勞動者之解放，及社會新組織之形成。在這個新社會裏，既不分階級，亦無剝削的行爲，並且一切人民可以營求一種完全的和快樂的生活。

各個團員於入黨時期，須作下列宣誓：『余爲蘇聯青年先鋒團員，在我的同志之前，忠誠宣誓：（1）余對於勞動階級努力解放全世界工農份子之主義，始終擁護不渝；（2）余將誠實的繼續的實現列寧之訓言，遵守青年先鋒團員之法律和習慣。』茲將五種規程及五種習慣逐譯於後，藉以覘其命意所在。

五種規程

- （一）先鋒團員須忠於工人階級之主義，及列寧之訓言。
- （二）先鋒團員爲共產黨青年團員及共產黨員之幼小兄弟及協助人。
- （三）先鋒團員組織其他兒童，並參加其生活，先鋒團爲一切兒童之模範。
- （四）先鋒團員爲其他團員之同志，亦爲全世界工人及農民兒童之同志。
- （五）先鋒團員努力求學，在提倡工人利益方面，學術和智識均爲偉大力量。

五種習慣

- (一) 先鋒團員保護己身之健康及他人之健康；能容忍他人，並時時愉快；早起並實習早操。
- (二) 先鋒團員經濟自己的時間，節省他人的時間；並迅速的和敏捷的實現其工作。
- (三) 先鋒團員須能勤勞耐苦，在各種情形中，知道如何協同工作；在任何狀況下，可以求得解決方法。
- (四) 先鋒團員節省人民之財產，注意其書籍衣服及工廠中之設備。
- (五) 先鋒團員不發誓，不吸煙，不飲酒。

加入十月革命團或先鋒團之手續至稱簡易，在規定年齡以內之兒童，不論出於何種家庭，一經提出，均可被收為候補團員，候補期至少以兩月為限。份子為候補團員時期，必須學習各該組織之規程和習慣，並須證明其能遵守。有時候補份子對於此類規程和習慣，尚須經過正式考試。候補份子之行爲，須能符合該團之精神，始能舉行莊嚴的宣誓，佩帶徽章和領帶，並可保留黨證。

在可能範圍之內，先鋒團的組織，大抵附屬於生產機關，或依附工廠，或依附農場。十人組織一連(UNIT)，四五成立一隊(Brigade)各連各隊舉行大會，推選官吏，並討論工作計劃。各隊隸屬於一個青年團細胞，由年青的活動的青年團員擔任隊長，這就是青年團員實現其公民活動之一種方法。各隊組有蘇維埃，各有連長四五人等，隊長一人，又青年團細胞代表一人。青年團地方委員會大抵設有先鋒組(Section on Pioneere)，指揮並督區域內一切隊長之工作。一切先鋒組之工作，由青年團中央執行委員會所委任之先鋒組監督之，青年團中

央執行委員會則由全蘇青年團代表大會推選之。

(二)十月革命團 十月革命團有一種平行的，但是比較簡單的組織，團員五人成一連，以先鋒團員一人爲連長。五連成爲一組，由所屬青年團指派團員一人爲組長，各組革命團員附屬於一個先鋒隊。此外各連團員互選副連長一人，協助該連連長（先鋒團員）及該組青年團員組長。十月革命團員亦有其法律和習慣，例如十月革命團須協助先鋒團員，青年團員，共產黨員，工人及農民；十月革命團員須努力變爲先鋒團員；團員對於身體和衣服須維持其清潔；團員須喜歡工作。

讀以上各段，可知蘇聯各級青年組織之間，自八歲以至二十三歲，固曾設法維持其行動之統一，及領袖資格之階級化。此外低級人員受高級人員之繼續不斷的監督，最上尙有共產黨所委之特別助理祕書，以管理一切。但同時共黨領袖固亦注意各連各細胞各組各隊之創見和獨立行動，黨領袖希望各團員爲活動份子，時時有所作爲，尤須時時參加其單位所進行之工作，各連各細胞並須實行有益於建立社會主義國家之工作。實際先鋒團員和青年團員所須執行之事務至爲繁複，可以去除垃圾，灑掃街道，或協助建築工程；可以協助減少醉酒，掃除文盲；在夏季演習紮營時期，可以協助農民集取收穫，年齡較高之男女兒童可以組織衝鋒隊，在農場和工廠中設法增高生產力；此外尙須隨時參加遊行，出席會議，在黨團需要協助之時，更須全力以赴之。

多數研究蘇聯政治之人員，對於這些自一千至一千二百萬之青年人民，每加以特殊之注意。殊不知，此類青

年份子猶爲較大數量中之精華，即在這些精華之中，尙多落伍份子，時須加以驅除其他縱能遵守有組織的紀律，亦時時表現重大的缺點，而引起高級人員之隱憂。但大體言之，自革命以後所長成之青年，則形成一種新的儀度。此輩大多具有明確的心胸，思想比較具體，比較簡明，其生活亦似賦有一種偉大目的。

第三國際 (The Comintern)

第一國際始於一八六四年，在倫敦所組織之工人大會，通常稱爲國際 (International)，其中有各國工人代表，於接受馬克思之思想以後，勢力逐漸增加。至一八七六年，內部發生紛擾，第一國際因而解體。至一八八九年，復由贊成馬克思主義之智識階級，起而組織第二國際 (The Second International)。旋因國家主義之進展，不能進行其國際的政策，思想家雖仍維持其國際的觀點，羣衆則受國家主義精神之支配。至是各國社會主義派領袖，試以改進工人之經濟狀況。希望逐漸以社會主義代替資本主義。歐戰既起，各國社會主義派大多擁護本國政府，祇有極少數保持其國際觀念，認爲在國家主義的政策之下，對於勞工絕無利益可言。他們不但不擁護本國政府之侵略政策，並且一致設法推翻國際資本主義。這類社會主義派於一九一五年集會於瑞士之齊麥瓦德 (Zimmerwald)，並於一九一六年組織第三國際。俄羅斯革命於一九一七年爆發後，過激派始能實現其社會主義的計劃，第三國際亦即於一九一九年正式成立於莫斯科。蘇聯共產黨爲第三國際中五十八個單位之一，這種組織之目的，在推倒世界資本主義，成立無產階級獨裁，並協助世界中已經成立之蘇維埃共和國。此次代表大會到會

人員約計六十名，其能真正參加者則爲蘇俄（尙未組織聯邦）共產黨，其他各國代表多以個人資格出席，既未受委託，亦無影響可言。第三國際第六屆大會於一九二八年召集時期，宣稱共產理想祇能在推倒現存社會組織後，方可實現。直至一九三五年，歷屆代表大會大抵在莫斯科舉行，參加者有數十國之代表，其被推擔任中央執行委員會委員者頗不乏人，實際其他各國之會員總數，不及蘇聯會員四分之一，因此第三國際代表大會及其委員會通常完全受蘇聯共產黨中央執行委員會主要代表之支配。

根據第三國際憲法，其最高機關則爲世界代表大會（The World Congress），每二年四年或七年舉行一次。其曾參加第三國際之各國共產黨，通常派遣代表出席，蘇聯所派代表數目，與他國大致相同，各國所派代表之權力，表面上亦大致相等。各國代表及其共產黨均須服從第三國際中央執行委員會所頒佈之命令，否則可受開除黨籍之處分。

第三國際世界代表大會之出席人數過多，不便進行其立法和議事之效用。例如一九二八年大會出席人數，約及千名之多，一九三五年大會僅及其半。此類代表來自各地，不相認識，每隔數年，集會一二週之久。代表出席大會，其主要任務在傾聽蘇聯共產黨領袖之講演，他國代表亦有被邀出席講演者。在委員會中所準備之政綱，提交大會通過，通過後再以數種文字公佈之。

世界代表大會推選中央執行委員會，大會不開會時期，一切權力由中央執行委員會代表執行。中央執行委

員會由各國所派代表一至五人組織之，蘇聯所推中央執行委員會之數目，與英法德等國共產黨所派代表人數大致相同，但實際執委會亦是受一部分老過激黨份子之支配，主席亦多由其擔任。執委會每六個月舉行一次全會，法定數為全體委員之半數，執委會既不常開會，因此其普通行政，甚至關於政策之決定，均交由主席團決定之，斯丹林即為常務委員之一。主席團至少每二週必須舉行一次，政治祕書處即由主席團所委任，主席團所受蘇聯共產黨之支配，更甚於中央執行委員會全會。至於其他各國在執委會和主席團內之代表，大批為地位甚低之工人，此輩既不能親自出席，乃不得不委派居留莫斯科之代表參加，代表祇能發言，而不能表決。

第三國際歷屆大會之決議及其所發宣言，通常為在蘇聯內部之宣傳作用。現今蘇聯共產領袖正集中全力，以推進國內之社會主義政策，未能注意世界革命，前此第三國際歷屆大會不時發表激烈言論，以致引起他國之恐怖。最近蘇聯共產領袖迭次宣言維持和平，並急求與他國合作，自資本階級觀之，今日之蘇聯，已不若前此之可畏矣。

參考書

W. R. Batsell, *Soviet Rule in Russia*. 1929.

J. Davies, "The Communist Party" in *Russia in The Second decade*. 1928.

J. Freeman, *The Soviet Worker*. 1932.

- S. N. Harper, *Making Bolsheviks*. 1931.
- C. H. Hoover, *The Economic Life of Soviet Russia*. 1931.
- L. Martov, *History of Russian Social Democracy, 1898-1907-1923*.
- B. W. Maxwell, *The Soviet State*. 1934.
- K. Mehnert, *Die Jugend in Sowjetrussland*. 1932.
- N. M. Popov, *Outline History of the Communist Party of the Soviet Union*. 1935.
- A. Rosenberg, *Geschichte des Bolshevismus*. 1932.
- S. & B. Webb, *Soviet Communism : A New Civilization?* 1935.
- T. Woody, *New Minds New Men*. 1932.
- E. Yaroslavsky, *Histoire du parti Communiste de l' U S S R*. 1932.

Table I—Administrative Structure (Compiled by S. P. T.)

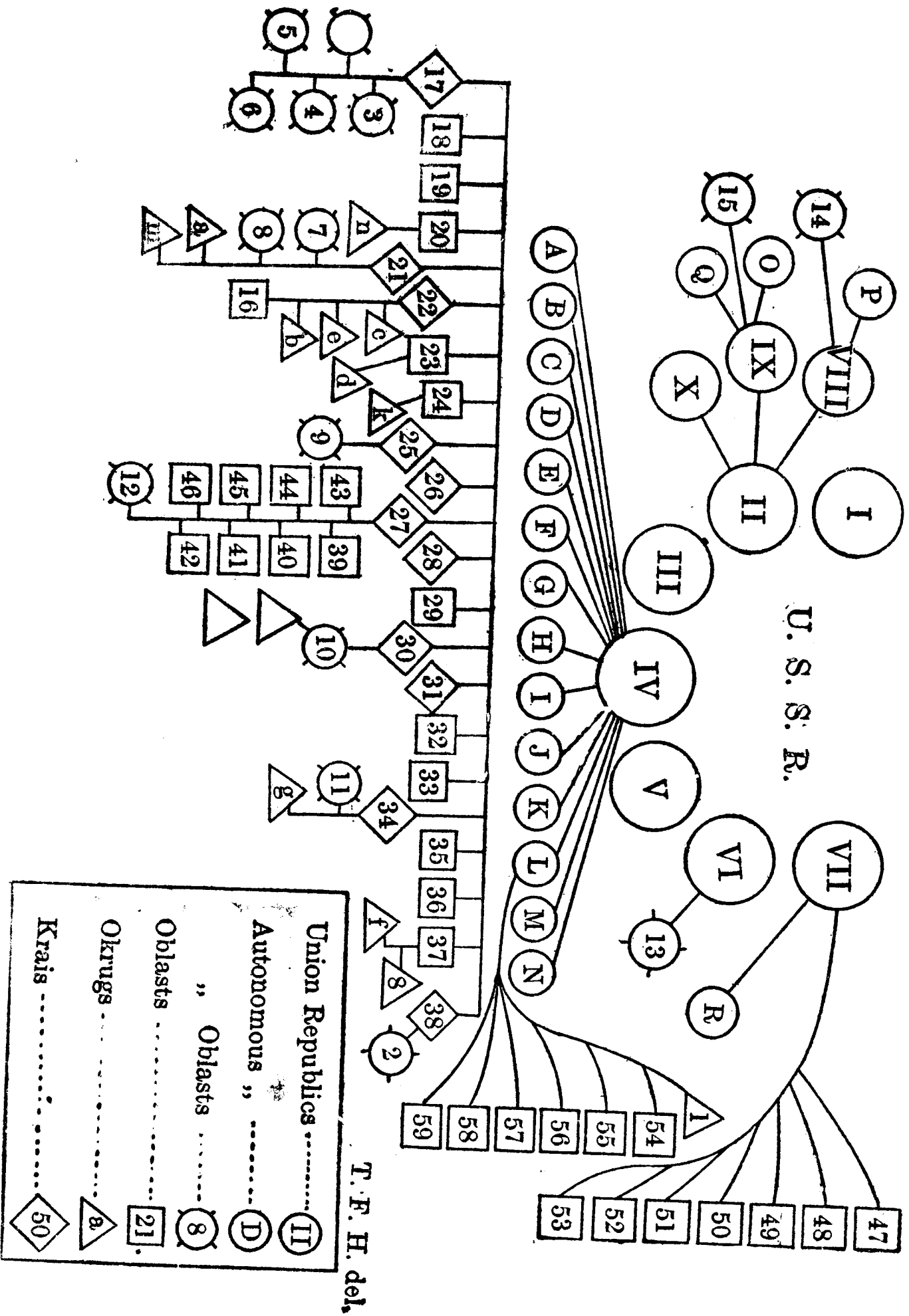


Diagram of the Administrative Structure of the U. S. S. R.

(Compiled by S. P. T. from the Whole U S S R, 1931, Ten Years of the Constitution of the U S S R, 1933, and Collections of Laws and Regulations, 1934, 1935.)

Table I

Administrative Structure

Seven Union Republics, 3 Soviet Socialist Republics in Transcaucasia, 14 Autonomous Republics, in R S F S R, 3 Autonomous Republics in Transcaucasia, 1 Autonomous Republic in the Ukraine, 12 Autonomous Oblasts in R S F S R, 1 Autonomous Oblast in Tadzhik and 2 Autonomous Oblasts in Transcaucasia, 11 Krajs and 24 Oblasts in the R S F S R (including 8 Oblasts in the Far Eastern Krai and 6 Oblasts in the Kazak Autonomous Republic), 7 Oblasts in the Ukraine and 14 Okrugs in the R S F S R.

Seven Union Republics—
Capital

I. The White Russian S S R.....Minsk

- II. The Transcaucasian S F S R.....Tiflis
- III. The Turkoman S S R.....Ashkhabat
- IV. The R S F S R.....Moscow
- V. The Uzbek S S R.....Samarkand (now Tashkent)
- VI. The TadzhiK S S R.....Stalingrad
- VII. The Ukraine S S R.....Kharkov (now Kiev)

Three Soviet Socialist Republics in Transcaucasia—

- VIII. The S S R of Azerbaijan Baku
- IX. The S S R of Georgia Tiflis
- X. The S S R of Armenia.....Erivan

Fourteen Autonomous Republics

- A. Dagheston Makhach-Kala, Jan. 20, 1921.
- B. Bashkir.....Ufa, March 24, 1919.
- C. Buryat-Mongolian Verkhneudinsk (now Ulan-Ude) June 4, 1923.

- D. Karelian Petrozavodsk, July 27, 1923
- E. Chuvash Cheboksary, April 21, 1925.
- F. Kirghiz..... Frunse, Feb 1926.
- G. Tartar Kazan, May 27, 1920.
- H. Crimean Simferopol, Oct. 18, 1921.
- I. German Volga..... Petrovsk (now Engels), July, 19, 1923.
- J. Kazak.....Alma-Ata, Oct. 1924.
- K. Yakut.....Yakutsk, April 20, 1922.
- L. Kara-Kalpak Turtkul (now Nukus), May 11, 1925.
- M. Mordovsk.....Saransk, Dec. 20, 1934.
- N. Udmurtsk.....Izhevsk, Dec. 28, 1934.
- Three Autonomous Republics in the Transcaucasian S F S R—
- O. Abkahlz (by Convention within Georgia S S R).....Sukhum
- P. Nakhichevan (within Azerbaijan S S R)....Nakhichevan

Q. Adzharistan (within Georgia S S R).....Batum

One Autonomous Republic in the Ukraine—

R. Moldavian.....Balta (now Tiraspol), Oct. 12, 1924.

Twelve Autonomous Oblasts in the R S F S R—

1. Kabardino-Balkarsk.....Nalchik, Jan. 1, 1921.

2. Adygeisk.....Krasnodar, July 27, 1922.

3. Karachaeusk.....Mikoyan-Shakhar, Jan. 12, 1922.

4. Chechen-Ingush.....Grosny, Sept. 20, 1923.

5. North-Ossetinek.....Vladikavkaz (now Ordzhonikidze) July 7, 1924.

6. Cherkess.....Batalpaskinsk (now Sulimov), July 27, 1922.

7. Khakass.....Abakan, 1930.

8. Oirat.....Ulala (now Oirat Tura), June 1, 1922.

9. Mariisk.....Ioshkar-Ola, Nov. 4, 1920.

10. Kalmyk.....Elista, Nov. 4, 1920.

11. Komi (Zyryan)Syktyvkar, Jan. 12, 1921
 12. JewishBiro-Bidzhan, May. 7, 1934.
- One Autonomous Oblast in the Tadzhik S S R—
13. Gorno-Badakhshansk Khorog
- Two Autonomous Oblasts in Transcaucasia—
14. Nagorno-Karabakh Stepanakert
 15. South Ossetin.....Zkhinvali (now Stalinir)
- Eleven Krai and 12 Oblasts in R S F S R—
16. Chita Oblast Chita
 17. North Caucasian Krai.....Pyatigorsk
 18. Leningrad OblastLeningrad
 19. Moscow Oblast Moscow
 20. Kalini Oblast.....Kalini
 21. West Siberian Krai.....Novosibirsk

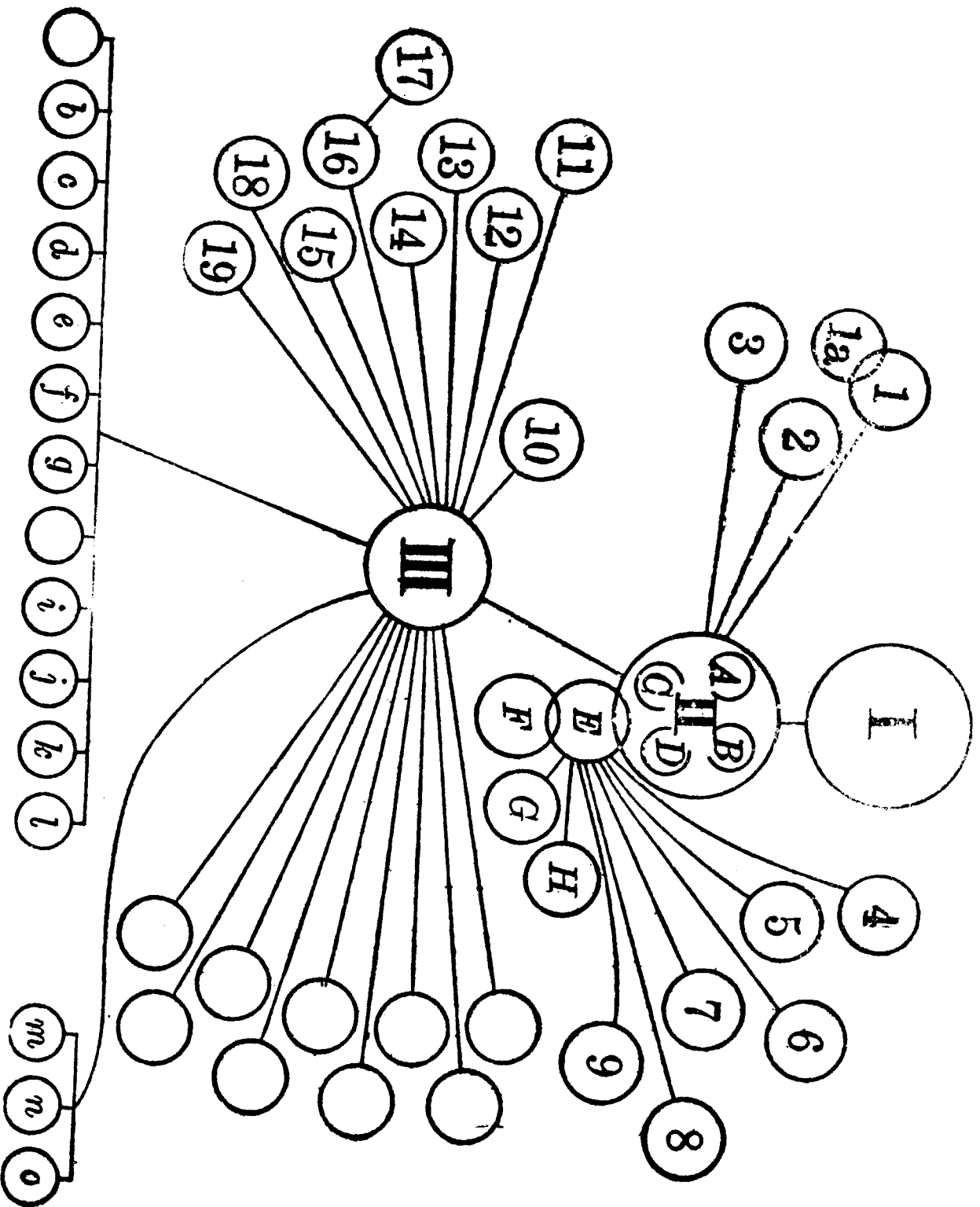
- 22 East Siberian Krai Irkutsk
23. Sverdlovsk Oblast.....Sverdlovsk
24. Chelyabinsk Oblast Chelyabinsk
25. Gorki Krai.....Gorki
26. Kirov Krai.....Kirov
27. Far-Eastern Krai.....Khabarousk
28. Kuibyshev Krai.....Kuibyshev
29. Orenburg Oblast Orenburg
- 30 Stalingrad Krai.....Stalingrad
31. Saratov Krai.....Saratov
- 32 Kursk Oblast.....Kursk
33. Voronez Oblast..... Voronezh
34. Northern Krai Arkhangel
35. Western Oblast.....Smolensk

36. Ivanovo-Industrial Oblast Ivanovo-Vosnessensk
37. Obsko-Irtysh Oblast Tumen
38. Asovo-Chernomorsky Krai.....Rostov-Don
- Eight Oblasts in the Far-Eastern Krai—
39. Amur Blagoveshchensk
40. Kamchatka.....Petropavlovsk
41. Primorsk Vladivostok
42. Sakhalin.....Alexandrovsk
43. Khabarovsk Khabarovsk
44. Zeyisk.....Rukhlovo
45. Ussuriisk Nicholsk-Ussuriisk
46. Nizhni Amur.....Nickolaevsk on Amur
- Seven Oblasts in the Ukrainian S S R—
47. Chernigov Chernigov

- 48. Kiev.....Kiev
 - 49. Odessa.....Odessa
 - 50. Donetsk.....Stalino
 - 51. Dniepropetrovsk Dniepropetrovsk
 - 52. KharkovKharkov
 - 53. Vinitza Vinitza
- Six Oblasts in the Kazak Autonomous Republic—
- 54. South Kazak.....Chimkent
 - 55. West Kazak Uralsky
 - 56. East Kazak Senipalatinsk
 - 57. Karagandin Petropavlovsk
 - 58. AktubinskAktubinsk
 - 59. Alma-AtaAlma-Ata

- a. Narym Kolpashév
- b. Vitimo-Olekmino Kalakan
- c. Taymyrsk Dudinka
- d. Komi-Permyak Kudymkar
- e. Eberkinsk Turinsk Kultbase
- f. Ostyako-Vogulsk Samarovo
- g. Jamal'sk Salegard
- h. Koryansk Penzhinsk Kultbase
- i. Chukotsk Anadyr
- j. Nenetsk Nar'yan-Mar
- k. Argayash Argayash
- l. Karkaralinsk Karkaralinsk
- m. Tarsky Tara
- n. Velikie Luki Velikie Luki

Table II. Political Structure (Compiled by S. P. T.)



T. F. H. del.

Diagram of the Political Structure of the U S S R.

Table II

Political Structure

- I. All-Union Congress of Soviets (A U C S).
- II. Central Executive Committee of the U S S R (T S I K).
- III. Council of People's Commissars (Sovnarkam).
- A. Council of the Union. (Union of Soviets). E. Presidium of the T S I K.
- B. Presidium. F. Presidents of the T S I K.
- C. Soviet of Nationalities. G. Secretariat of the T S I K.
- D. Presidium. H. State Credits and Savings Commission.
1. Supreme Court (Verkhsud)
- 1a. Procurator.
2. Supreme Council of Physical Culture.
3. Budget Commission.

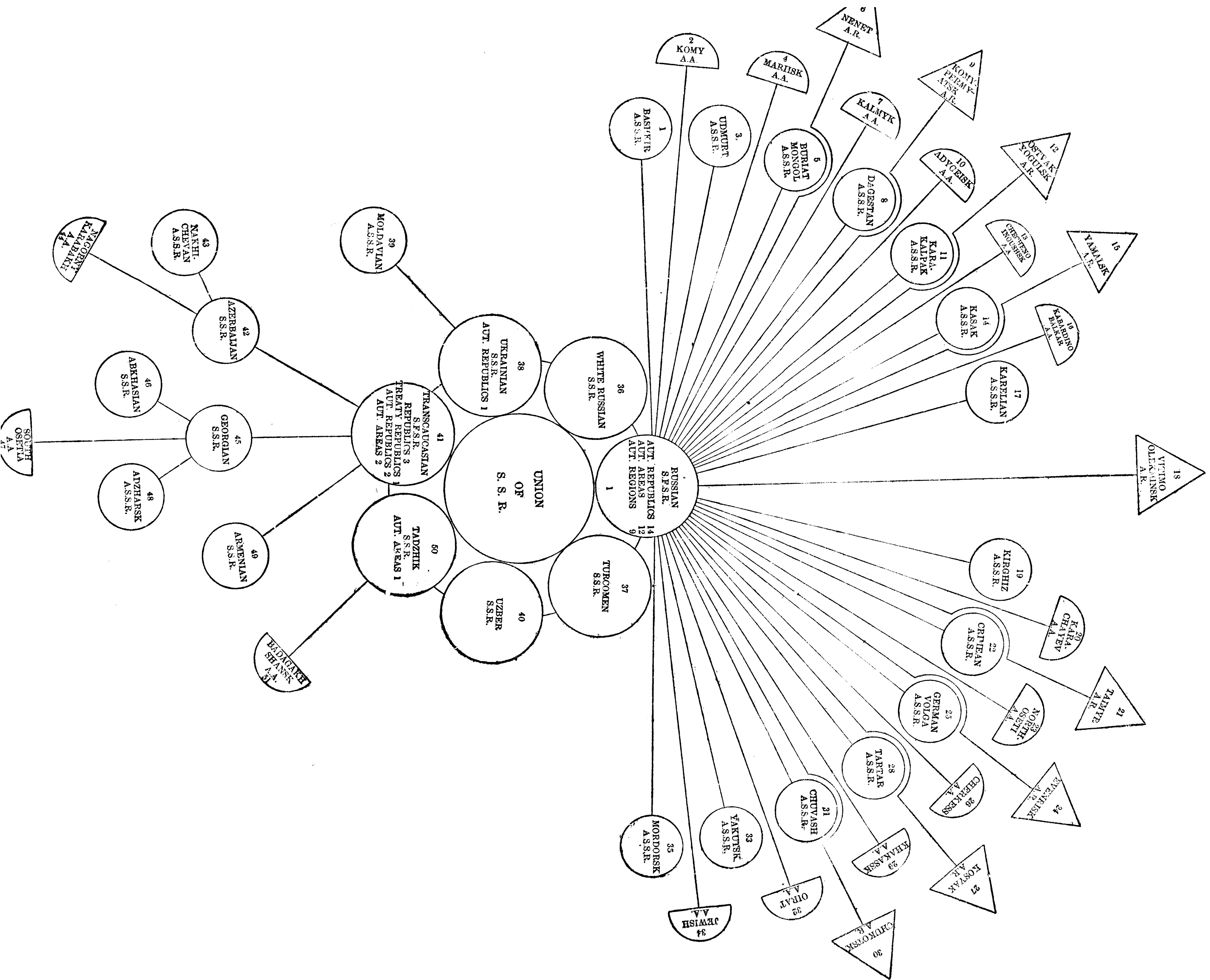
4. Supreme Council for Communal Economy.
5. Central Archives.
6. Committee of Higher Technical Education.
7. Scientific Research Institutions Committee.
8. Central Election Committee.
9. Organisation and Soviet Construction Commission.
10. Permanent Representatives of the Union's Republics.
11. Yield of Crops Commissions.
12. Council of Labour and Defence (S T O)
13. Soviet Central Commissions.
14. Government Arbitration Commissions.
15. Chief Concession Committee
16. Gosplan.
17. Central Board of Economic Calculation (Khosuchet).

18. Central Board of Roads and Transport.
 19. Central Board of the Civil Air Fleet.
 20. Central Board of the North Sea Route.
 21. Committee for the Supply of Agricultural Products.
 22. Central Commission of Special Freights.
 23. Central Convention Bureau for Decentralized Supply.
 24. Radio-Broadcasting Committee.
 25. Commodity Funds and Trade Regulation Committee.
 26. Handicraft Industry Committee.
 27. Land Settlement Committee.
 28. Central Board of Cinema and Photo Production
12. All-Union People's Commissariats (Narkomats)
- a. State Farms (N K Sovkhos)
 - b. Foreign Affairs (N K I D)
 - g. Foreign Trade (N K Vneshorg)
 - h. Means of Communication (railways) (N K P S)

- c. Defence (N K Oborony)
- d. Internal Affairs (N K Vnutdel)
- e. River Transport (N K Vod)
- f. Heavy Industry (N K Tyazh)
- g. Unified Narkomats
- h. Unified Narkomats
- i. Posts and Telegraphs (N K Svyas)
- j. Forest Industry (N K Les)
- k. Light Industry (N K Legprom)
- l. Food Industry (N K Plsch)
- m. Agriculture (N K Zem)
- n. Finance (N K Fin)
- o. Internal Trade (N K Vnutorg)

Political and Administrative Structure of the Union of S. S. R.

(From I. Segal, U. S. S. R. Handbook.)



第三章 蘇聯政府

第一節 蘇聯憲法與分權制度

過激派既取得政權，並成立一種臨時執行機關，稱之爲人民委員會，進而組織必要的政府機關，承認當時之第三屆蘇維埃代表大會爲新政府之立法機關。柯任斯克（Kerensky）所預定召集之國會，其目的原在決定國體，直至過激派政變以後，始行召集，新政府又藉口其不能代表民意而解散之。蘇維埃代表大會通過兩種決議，一則宣佈勞工和被壓迫的階級人民之權利，一則宣佈俄羅斯各民族之權利。此類宣言規定俄羅斯蘇維埃憲法所根據之根本原則。至一九一七年十二月，大會成立中央執行委員會（Central Executive Committee），集中一切權力，但向大會直接負責。

自一九一七年十一月以至一九一八年四月，中間曾提出多種憲法草案，至一九一八年四月，中央執委會舉行第一次會議，成立憲法起草委員會，以起草憲法。憲草委會舉行數次會議，討論數種計劃，直至一九一八年七月第五屆蘇維埃代表大會舉行時期，始將初稿提出，並於七月十日由大會正式通過。這個憲法宣佈俄羅斯爲工人

兵士和農民代表蘇維埃共和國 (Republic of Soviets of Workers, Soldier's and Peasant's Deputies) 一切權力集中於蘇維埃。俄羅斯蘇維埃共和國根據自由國族之自由結合，而為蘇維埃共和國之聯邦國家。

憲法宣佈禁止人類互相剝削，廢除人類社會中各種階級，成立社會主義的社會，追認第三屆蘇維埃代表大會決議將土地和天然利源收歸國有，工廠礦產和鐵路之類交由工人管理，而在國家經濟委員會 (Council of National Economy) 統制之下；重復宣佈取消前政府所借一切外債，並將一切財政機關交由蘇維埃政府管理之。廢除一切對外密約，主張列國媾和，而無割地和賠款之行動，痛詆帝國主義，並反對壓迫弱小民族。憲法第二節規定成立聯邦之政治原則，列舉運行政府之機關，附載勞工應享受之權益，並規定對於外國勞工（在蘇聯境內者）之保護和入籍辦法。

憲法既經通過，新政府遇着多種困難問題，外有列強之干涉，內有內亂之紛擾，國族有脫離聯邦之蘊釀，鄰邦有侵略邊疆之野心，蘇維埃政府之權力，限於聖彼得堡和莫斯科二省。至一九二〇年，白俄羅斯 (White Russia) 和烏克蘭二邦放棄獨立運動，而與蘇俄訂立軍事和經濟同盟，佐基阿 (Georgia)，阿密尼阿 (Armenia) 和阿最拜詹 (Azerbaijan) 亦與俄羅斯訂約，並於一九二二年組織為外高加索社會主義聯邦蘇維埃共和國 (Transcaucasian Socialist Federated Soviet Republic)。蘇維埃政府發奮圖強，逐漸恢復近東和遠東之疆土，準備組織聯邦，以謀自衛，以推進其統一政策。至一九二二年第十屆全俄蘇維埃代表大會召集時期，斯丹林 (Stalin)

建議成立蘇維埃社會主義共和國聯邦(Union of Soviet Socialist Republics)簡稱之爲蘇聯。此種建議以及聯邦條約和聯合宣言，均爲大會所接受，聯合宣言於一九二二年十二月六日通過，卽爲聯邦之憲法，並於一九二三年七月六日正式公佈之。

俄國國內民族既多，文化程度亦極懸殊，此外如猶太人，敘利加人，基甫思(Gipsy)黑面人，均無祖國。聯邦憲法承認四十二個區域有地方自主權，其中七個大區域爲聯邦中之共和國，有些共和國內另有幾個小共和國。最近蘇聯由四十二個自治區聯合而成，其數目可以增加，各個區域到相當時期，亦可要求自主權。例如猶太人在比銳比鏗(Biri Bidjon)之殖民區，到相當時期，可以組織自主共和國。以七個主要區域言，牠們皆稱爲共和國，一九二三年法律承認其自主權，僅受聯邦特權之限制而已。

- (一) 俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國(R.S.F.S.R.)
- (二) 烏克蘭社會主義蘇維埃共和國(Ukrainian S.S.R.)
- (三) 北俄羅斯社會主義蘇維埃共和國(White Russian S.S.R.)
- (四) 外高加索社會主義聯邦蘇維埃共和國(Transcaucasian S.F.S.R.)
- (五) 月卽別社會主義蘇維埃共和國(Uzbek S.S.R.)
- (六) 突厥社會主義蘇維埃共和國(Turkoman S.S.R.)

(七) 捷得遂克社會主義蘇維埃共和國 (Tadzhik S.S.R.)

蘇聯聯邦制與其他聯邦國不同，蘇聯無限定疆域的限制，任何區域若變為蘇維埃社會主義共和國，並得最高聯邦機關之許可，得加入蘇聯。憲法規定：各個共和國有自由退出聯邦之權，此項規定在未得全部聯邦共和國之許可以前，不得加以限制或修正。若得多數共和國之同意，即可加入新共和國，但各共和國之疆域，不得違反各該共和國之意志而變更之。

以聯邦政府和各個共和國兩間之分權制度言，似無奇特之點。聯邦政府之效用，有下列各種：

- (一) 一切外交問題，(代表、條約、宣佈和戰，變更聯邦之外部疆域之類。)
- (二) 一切聯邦軍備。
- (三) 交通、郵電。
- (四) 貨幣和信用系統、度量衡，以及一切統計事宜。
- (五) 主持一切內外借款。
- (六) 公民權的條件。
- (七) 大赦。
- (八) 對於下列事項，規定其根本原則：民刑律、法院、教育、公共衛生、保護勞工、發展和利用土地、河流、礦

產，森林之類。

以上所舉各點，與美國聯邦政府之權力，大同小異，但蘇聯聯邦政府在經濟方面，則有極大的權力：（一）一切對外貿易如出入口貨，均由聯邦政府專利；（二）蘇聯政府擬定全國人民之經濟計劃。有此兩種規定，聯邦政府乃得組織並進行全國的工業和商務，不過，此項權利不得之於各共和國政府，而得之於地主和資本家。

聯邦政府既有偌大的權力，則各共和國所稱主權範圍究竟如何，此為吾人所欲知。聯邦憲法對於七個共和國和三十五個自治區，予以下列各項權力：（一）絕對的文化自主，各自主區域可以應用各地語言文字，且可不用俄文；可以保留或變更宗教和風俗，可以辦理各地學校大學醫院之類，並委任教師和醫生；可以印行報紙和雜誌，並可成立政府印刷所，可以建築戲園、電影園、音樂廳、運動場之類。（二）自主區域可以設立地方警察和地方法院，施行地方法律，但不能違反聯邦法律。（三）各自主區域可以委任本區人民，主持行政事宜，以適應地方特別狀況。

蘇聯既行提倡文化自主，因能順利的解決少數民族被壓迫問題。究其所採取之方法，則與東歐各國不同，既不若法國強烈的統一其文化，冀使少數民族同化，亦不若帝俄時代提倡統治民族之特點，強制消滅其他各民族之特點。蘇聯所採取之新方法，在放棄以國籍和種族為國家之根據。在蘇聯俄羅斯族在數量上雖較多，在文化水準上雖較高，但成立俄羅斯國家之意念，則早經放棄，在一九二三年成立聯邦政府時，且特意避免將俄羅斯字樣

列入國名之內。根據法律，除依法剝奪公權外，全國各部人民享受同等權利和義務，同等特權和同等機會。男女公民不論隸屬何種國籍，或任何種族，均可擔任最高職位，實際弱小國籍之人民，擔任公職之機會，平均言之，且較多於強大國籍之人民。

實際言之，蘇維埃政府對於所採文化自主及地方自治之政策，推進過猛，不但注意強有力的少數國族，並推及有相當數量的團體，任何區域如有某族或某種文化的人民羣聚而居，則在地方行政上，必能注意其特殊需要。有些種族完全散居各地，未能集中於任何區域，即在此種情形下，在初級小學之設施及地方官吏之推選，各級蘇維埃亦能設法維持其自治，滿足其需要。

共產黨領袖在建立聯邦政府上，不以種族或國籍為根據，維持公民資格之真正平等，不因種族語言宗教而有別。既未輕視少數派文化，亦未過重少數派文化，其所銳意經營者，在利用當地語言文字，以發展當地文化。認為任何民族非必較其他民族為低下，一般人如能獲得適當教育，並能改進其經濟和社會環境，均可作無限量的進步。因此共產黨領袖發揮其『非國族的國家之概念』（The conception of the unnational state）放棄俄羅斯這個名詞，建立蘇維埃社會主義共和國，使一切種族立於同一的及平等的地位。正因其不為國族式的國家，不受優越種族之統治，蘇聯政府不特以法律平等待遇弱小民族，並認其退化的狀況，為帝俄時代數世紀貧困專制和愚民政策之結果，故於教育，社會改進，工業投資，及農業改良方面，對於退化區域所費特多，此種嘉惠弱小民族

之政策，衡之其他列強，專以剝削弱小民族爲目的，固不可同日而語也。

蘇聯既承認地方自主，並容許各個區域維持其特殊狀況，而同時對於聯邦事務，何以又能維持其政策和行動上之統一，此爲吾人所應注意之問題。若欲明瞭此點，必須進一步研究蘇聯之政黨的設施和政府的組織。

參考書

- W. R. Batsell, *Soviet Rule in Russia*. 1929.
- G. D. H. & M. I. Cole, "The Political System of Soviet Russia" in *A Guide to Modern Politics*. 1934.
- A. L. P. Dennis, "Soviet Russia and Federated Russia." *Pol. Quar.* Dec., 1923.
- M. Guetzwitch, *La théorie générale de l'Etat Soviétique*. 1928.
- H. L. McBain and L. Rogers, *The New Constitutions of Europe*. 1920.
- B. W. Maxwell, *The Soviet State*. 1934.
- O. von Niedermayer und J. Semjonow, *Die Sowjetunion*. 1934.
- A. Rothstein (ed.) *The Soviet Constitution*. 1923.
- B. Russell, "Soviet Russia - 1920" in *N. Y. Nation*. July 31 and August 7, 1920.

比較政治制度

五五〇

Vostokov, Forces de Concentration et de dispersion en U. S. S. R. Monde Slave, Juillet 1930.

S. Webb, "The Steel Frame of Soviet Society" in Pol. Quar. Jan-May, 1933.

第二節 公民資格與選舉

蘇聯於一九二二年成立，各共和國之公民，即爲蘇聯之公民，蘇聯之公民，亦即爲所在各共和國之公民。居住蘇聯境內之外籍人民，若未證明有國籍，則視爲蘇聯公民，入籍人民不能要求在前國籍內所享受之權利。公民所有之權利和義務，由蘇聯和各共和國之憲法和立法規定之。外籍工人和農民，居住蘇聯境內，進行有用職業者，可以享受公民之政治權益。蘇聯公民與外人發生婚嫁關係，各守原有國籍，但兩造以後均可轉入他籍。外籍男女入蘇聯籍，或蘇聯男女脫去蘇聯籍，其十四歲以下之子女，以父母之意志爲意志；十四歲以上之子女，可自行決定其國籍。

住於蘇聯境內之外籍人民，可由各共和國之中央執委會主席團准許爲共和國之公民，可由蘇聯中央執委會主席團准許其蘇聯公民。此項請求若遭共和國中央執委會所批駁，當事人可以上訴於蘇聯執委會主席團。居住蘇聯領域以外之外籍人民，亦可得蘇聯或共和國執委會主席團之許可，而爲蘇聯或共和國之公民；但向共和國請求者，須得共和國之同意。住於蘇聯境內之蘇聯公民，若得共和國或蘇聯執委會主席團之許可，可以放棄蘇聯國籍，若遭否決，可以上訴於蘇聯執委會主席團。住於國外之蘇聯人民，若欲放棄國籍，須得蘇聯執委會主席團

之同意。失去國籍之人民，若得蘇聯或共和國執委會主席團之許可，可以恢復國籍。要求入籍和脫籍之請求書，須繳於各該共和國或各該區執委會，居住國外者則須呈繳於蘇聯政府駐外代表。少數都會中心具有獨立行政經濟（Independent administrative economic units）單位之資格者，亦可接受要求入籍和脫籍之請求書，但請求人須在蘇聯領土之內。此種特別的單簡程序，惟下列數種人民可以享受之：（一）居住蘇聯境內之外籍工人和農民，並進行有益工作者；（二）外籍革命份子因受本國壓迫，而逃入蘇境者；（三）外籍人民嫁娶蘇聯人民者。地方政府沒有採行這種辦法之責任，可以拒絕請求，而令請求人採取普通程序。

選舉由各共和國分別辦理之，選舉機關則由蘇聯政府頒佈命令組織之，此類訓令大抵由蘇聯執委會所組織之中央選舉委員會（Central Electoral Commission）所擬訂。根據此類訓令，各共和國組織中央選舉委員會，附隸於中央執行委員會之下。此外各共和國內之小共和國，自治區，鄉村和城市，亦皆組織低級選舉委員會，由各共和國中央選舉委員會監視之。根據規程，共和國和下級區域所組織之選舉委員會，委員自十五人以至二十一人，應有工、農、合作、紅軍、婦女各種團體，和各該級執委會之代表，下級選舉委員會委員應由高級機關加委。道區（Raion）選舉委員會委員自十一人至十五人不等，以該區之大小和重要為轉移。在城市和鄉村中，選舉委員會計有十一人，在重要市區中可增至十五人，在鄉村中可由高級機關減為七人。

除去鄉村和城市之選舉委員會外，一切選舉委員會之職責，大抵如下：

- (一) 準備蘇維埃和蘇維埃代表大會之選舉事宜。
 - (二) 指定低級選舉委員會存在之時期。
 - (三) 監視選舉的進行，使其符合合法的程序。
 - (四) 關於選舉委員會之解散，委員之解職，報告該區執行委員會。
 - (五) 接受下級選舉委員會之工作報告。
 - (六) 關於選舉之進行，報告高級選舉委員會和執行委員會。
 - (七) 委任代表，派往低級選舉委員會，調查選舉之進行。
 - (八) 調查對於低級選舉委員會的行動上之抗議和控訴，必要時可以取消之。
- 鄉村和城市選舉委員會進行上述(一)(三)(六)三種效用，並主持下列數種職責：
- (一) 擬訂被剝奪選舉權的人民之名單，查實後宣佈之。
 - (二) 在選舉時期，將選舉之時期和地點通告選民。
 - (三) 將全區分爲選舉分區。
 - (四) 組織選舉會議。
 - (五) 委任代表，擔任選舉會議之主席，並指導其工作。

隸屬於城市之農村殖民區，可以派遣代表，參加城市選舉委員會。大都市組有道區蘇維埃者，若經城市蘇維埃議決，可以組織城市地方選舉聯合委員會；在大工廠內，可以成立分選舉委員會。選舉委員會存在之時期，由高級選舉委員會決定之，選舉完畢，即行解散。

以選舉權言，男女公民年在十八歲以上，進行有益於社會工作者，或隸屬紅軍，或為殘廢工人，均有選舉權。除不能出席投票外，選民之選舉權通常不受一般國家所設置之限制；外籍人民常住蘇境，並為勞工，又旅蘇外籍農民不用僱工者，均得享有選舉權。語言、文字、性別、婚嫁、宗教信仰，均無礙於選舉權之行使；蘇聯亦無住戶或居住時期之規定，亦不因擔任公職而受影響，如海陸兵士、警士、僕役之類；貧困、領取公濟、破產、甚至罪犯（除判詞規定剝奪公權外），亦不損及選舉權；不過彼受放逐或囚禁之處分者，在放逐或囚禁時期，則不能享受選舉權。

在蘇聯選舉權雖甚普及，但亦有各類被剝奪公權之人民，此類人民不但不能選舉，亦不能被選擔任公職，並且不能加入工會及消費合作社。蘇俄憲法規定下列各類不能行使公權之人民，此項法律亦為其他各共和國及蘇聯所採用，茲表列於後：

- （一）僱用傭工以求私利之人民；
- （二）凡有不勞而獲之收入，如在資本利息工商企業或土地財產上之所得之類；
- （三）私業商人及商業經理；

(四) 各教派之教士和僧侶；

(五) 前代警察或特別保安隊之人員和代表人，以及前代統治階級；

(六) 一切由法律所認為有精神病和獸愚，以及一切在監護下之人民；

(七) 凡被判為不名譽及貪贓之罪者，其所失公權之時期，以法院所宣判為準。

此類被剝奪公權人民之百分率，因時隨地而異。前此被奪公權之人民，其中頗有死亡者，亦有曾邀寬免而恢復公權者。地方選舉委員會對於被奪公權人民之子女，凡能證明其參加有利於社會之工作，並曾工作五年以上者，可予以選舉權。在同樣情形下，成年人民亦可取得選舉權。地方選舉委員會行使此種裁決權時，通常保持寬大態度，結果被奪公權之人數逐漸減少。例如在一九三一年蘇維埃選舉上，在全體十八歲以上之人民中，被奪公權者佔百分之三·九，在一九二九年則為百分之四·九；在城市中自百分之八·五降至百分之四·九，在鄉區則由百分之四·一降至百分之三·七。至一九三四年，根據莫洛托夫(Molotov)在第七屆全蘇蘇維埃代表大會中之報告，在全數成年公民中，被奪公權者僅有百分之二·五，在九千一百萬選民中，僅有二百萬名不能行使選舉權。

除根據第六十九條以及其他立法外，地方機關不得剝奪人民之選舉權。鄉區中之鄉村蘇維埃和城區中之城市蘇維埃，印刷特別表格，記載被剝奪選舉權之選民。這種名單由鄉村和城市選舉委員會於選舉之前準備之，

在鄉區內須得道區執行委員會之批准，在城區內則須由城市和道區蘇維埃之批准，一切口述和成文的消息，須加以考核。

選舉委員會須於選舉二十日之前，將無選舉權的人民之姓名披露於報紙，或公佈於公共場所；被剝奪選舉權之人民，可以陳訴於選舉委員會。在鄉區內鄉村選舉委員會須於三日內，將此項呈文，該會對於此項陳訴之意見，以及他項公文，呈送道區執行委員會，道區執行委員會主席團須於三日之內，調查該項問題，並將解決辦法，通告陳訴人和適當的選舉機關。陳訴人若不滿意，尚可陳訴於高級機關，全部手續須於七日內辦理完畢。

根據憲法條款而被剝奪選舉權之人民，若曾參加生產工作至五年以上，並能證明對於蘇維埃表示忠心者，可以恢復其選舉權，此類人民若曾加入工會，並有工會代為呈請，亦可早期恢復。其他各級失去選舉權之人民，除去前警察和監獄之低級專門人員，可由中央執行委員會主席團下令恢復之。不過此類人民須能證明其參加生產的和有益於社會的工作，並且對於蘇維埃表示其忠心。

人民因被放逐或因司法程序而喪失其選舉權，在撤銷其處罰以後，若無他種問題，可以自然恢復其選舉權。人民之權益若經高級機關恢復之，低級機關不得剝奪之。人民之請求書若被中央執行委員會主席團所否決，不得於一年內再行請求，若有新事實發現，或由公共機關代為呈請，則不在此限。

蘇聯於選舉時期，就各地組織選舉會議（Electoral assembly），由選舉委員會或其代表召集之，選民不用

選票，而採用口頭選舉。主持選舉的機關須於選舉五日之前，將選舉會議之召集時期和地點，通告各個選民。市蘇維埃的代表在工廠或工會所組織之選舉會議中推選之；鄉村蘇維埃假使包含幾個農村殖民區（Settlements），區內若有相當選民數目，足夠推選一個代表，則就各該區分別召集選舉會議，否則就適中地點，召集一個共同的選舉會議。大選區必須分爲選舉分區，在鄉區中各個選舉分區內之居民，不得超過五百人，共營農民與村內人民共同投票。在偏僻區域內之選民，或自組選舉分區，或參加最近鄉村內之選舉。

至正式選舉時期，惟有選舉權之人民可以出席選舉會議。選舉會議記載出席選舉的選民之姓名，在任任何一個分區內，必有百分之四十的選民出席選舉會議，該項選舉始稱合法，否則必須重行選舉。選舉會議由選舉委員會的代表宣告開會，並由其主席。主席報告候選人名單或各個候選人的姓名，並宣佈應推選之人數。至於各分區所應推選之代表的數目，則由道區選舉委員會根據法律決定之，又選民究竟推選整個候選人名單，抑分別推選各個候選人，則由選舉會議決定之，選舉委員會不能支配之。由公共團體或黨派所提出之候選人名單，可於正式選舉之前，登載於報紙上，亦可張貼廣告，選民於表決整個候選人名單時，對於名單中之各個候選人，仍可表示反對。蘇聯選舉既屬公開，並採用口述，人民通常不敢公然反對共產黨所提出之候選人，得出席選民之多數表決者，即爲當選。選舉會議亦推選候補人若干名，大抵佔全數三分之一，候補人的選舉分別舉行之。

選民若以選舉不合法，可於七日內控訴於主持該項選舉之選舉委員會，選舉委員會須於三日內轉呈高級

選舉委員會。若該項控訴有適當理由，可以下令舉行局部或全部改選。

根據一九三一年選舉，鄉區中投票者佔全體選民百分之七〇·四，城市中則佔百分之七九·六，共產領袖稱俄國選舉是自由的，在蘇維埃代表中無黨分子每佔多數。在鄉村蘇維埃中，百分之七八·八的代表為無黨人民，但蘇維埃中百分之五九的重要位置如主席之類，則為共產黨員所佔據。在城市蘇維埃中，百分之四九·五的代表為黨員，而百分之九五·五的主席均為黨員；在高級政府機關中黨員代表之人數較多，在蘇聯蘇維埃代表大會中，百分之七三·一的代表為共產黨員，在蘇聯中央執行委員會中百分之七九·九的代表為共產黨員。

惟鄉村蘇維埃和城市蘇維埃之代表，由選民直接推選；其他代表機關則以蘇維埃為單位，間接推選之。出席道區蘇維埃代表大會之代表，由鄉村和城市蘇維埃推選之，每人口三百可以推選代表一人；在市外之國營田莊和工廠，每選民六十名可派代表一人。市蘇維埃派赴區域（Oblast）蘇維埃代表大會之代表，每二千五百選民可以推派一人；在道區內則每一萬二千五百居民可以推選代表一人。

全俄蘇維埃代表大會（The All-Russian Congress of Soviets）之代表，由城市蘇維埃和疆域蘇維埃代表大會推選之，前者每二萬五千選民可推代表一人，後者每十二萬五千居民可推代表一人。各共和國派赴蘇聯蘇維埃代表大會（All-union Congress）之代表，在市內每二萬五千選民可推代表一人，在其他區域內每十二萬五千居民始可推派代表一人。

任何選舉若違犯聯邦憲法或各該共和國憲法，或違反蘇聯中央執行委員會主席團之訓令，可被取消。若半數以上的代表由非法的選舉產出，則取消整個選舉；若僅有少數選區違法，則取消一部分選舉。取消整個選舉，須由高級執行委員會會同有關係的區域主持之。若因違法而舉行新選舉，則主持選舉之全部人員必須更換；若僅有一部分改選，則僅加派少數選舉委員。

代表若有死亡，罷免，喪失公權，或離去選區情事，可暫委新代表，以待召集特別選舉，一切選民均可參加特別選舉。

參考書

- Baldwin, Liberty Under the Soviets.
- W. R. Batsell, Soviet Rule in Russia. 1929.
- H. N. Brailsford, The Russian Worker's Republic. 1921.
- S. M. Harper, Making Bolsheviks.
- D. Issakovitch, Le pouvoir central et le système electoral de la Russie Sovietique. 1927.
- B. W. Maxwell, The Soviet State. 1934.

Tepper, "Election in Soviet Russia," *American Pol. Review*, Vol. XXVI Oct., 1932.
The Constitution of the Communist Party.

(同時參考第二章第三節)

S. N. Harper, *Civic Training in Russia*. 1929.

S. & B. Webb, *Soviet Communism: A New Civilization?* 1935.

第二節 蘇聯政府之組織

自白俄軍隊敗北，外籍軍隊退出蘇境以後，成立共同統治之時機已至。資本主義政府雖撤退其軍隊，並未停止對於蘇聯之侵略，因有聯合而統一其國防之必要，即在經濟和社會計劃上亦極重要。統一的共產黨員散居各地，對於這種計劃的實現，影響亦大。在一九二〇年，列寧與齊恪任（Chicherin）代表蘇俄與烏克蘭人民委員會主席兼任外交委員萊考夫斯基（Rakowski）協商同盟條約，後此蘇聯條約即以之為根據者也。當時世界國際會議即將於熱那爾（Genoa）舉行蘇俄與白俄羅斯、外高加索聯邦及烏克蘭議定承認蘇俄代表團為共同代表，並協助一切有共同利益之建議。熱那爾會議對於蘇維埃政府似無重要可言，但齊恪任意竟與德國單獨簽訂拉巴羅（Rapallo）條件，上述四國均曾參加。後二年，上述四個共和國交涉數月之久，始於一九二二年十二月議決組織蘇維埃社會主義共和國聯邦。在第十屆全俄蘇維埃代表大會於同年十二月二十三日開會時期，斯丹林提出報告，據稱烏克蘭白俄羅斯及外高加索聯邦三共和國之最高蘇維埃代表大會均經議決，主張成立聯邦政府。旋由各共和國推選代表，擬訂條約，三日內即將聯邦宣言擬成，由第一屆蘇聯蘇維埃代表大會通過，並由代表大會所推中央執行委員會正式宣佈。當時蘇聯中央執行委員會受蘇俄中央執行委員之支配，所擬憲法草案，大抵根

據蘇俄之政府計劃。是時第十二屆共產黨代表大會適在開會，其中央執行委員會正式建議全蘇中央執行委員會，主張修正草案。共產黨認爲該項草案對於其他三個小共和國之自主權，未能加以充分保障，恐將受蘇俄之支配；進而提出一種計劃，其目的在建立一種非國族的國家。茲將此計劃之要點，譯述於後，以見一斑：

(1) 在成立聯邦機關時，須能維護各共和國在相互關係及對於聯邦關係上，責任與權利上之平等。

(2) 在聯邦最高機關中，一切共和國和疆域須根據平等原則而派有代表，在可能範圍內，各共和國內之主要國族，亦應派有代表。

(3) 組織聯邦執行機關之原則，在使共和國之代表可以真正參加，並能滿足聯邦內一切民族之需要。

(4) 在使各共和國有相當財政權，以預算權爲尤甚，使能表現其在行政經濟及文化上之創見。

(5) 任用地方人員，擔任各共和國及各疆域機關中之職位，地方人民可以了解地方風俗習慣。

(6) 頒佈特別法律，擔保一切共和國機關有應用本地語言之權，維護民族權利，以少數民族之權利爲尤甚，凡侵犯此類權利者，應加以嚴厲處分。

(7) 提倡紅軍中之教育工作，其意義在培養聯邦中各民族間共同關係和統一精神之意念，關於國軍之組織，採取實用的政策，同時注意使國防組織時時有充分準備。

旋即組織特別委員會，委員二十五人，其中蘇俄委員十四人，從事起草新憲法。新憲法採取兩院制的中央執

行委員會，列入斯丹林所主成立之民族院，在此院中蘇俄所派代表人數，與其他共和國，或自主共和國相同，即自主共和國以內之自主區域亦可推派代表；同時各共和國之自主權，亦在憲法中就適當處所附加適當詞句以保障之。新草案旋得共產黨中央執行委員會之同意，並於一九二三年七月六日經蘇聯中央執行委員會通過，即於是日有效，最後再於一九二四年正月三十一日，經第二屆全蘇蘇維埃代表大會正式批准。

在吾人敘蘇聯機關之組織以前，須知蘇聯雖為共和國間之結合，而參加這種組織之份子的地位究非平等。一九二二年，蘇俄已有精密的聯邦式的組織，對於組成份子，許以真正文化自主權。當時蘇俄過激派軍隊得至有各該地居民之協助，先後消滅敵軍，鏟除盜匪，實際已兼併其他三個共和國。並且蘇俄面積至大，西自波羅的海，東迄太平洋，大於其得六個共和國總和之十二倍強。以人口言，則等於其他六個共和國總和之二倍強。除有強大軍隊足以消滅在俄屬境內任何仇視莫斯科政府之政府外，當時共產黨亦多集中於蘇俄，而能支配全境。在此類情形之下，可知此後歷次所訂各種聯合條約，究係無足輕重。

共產領袖成立蘇聯政府的計劃，大抵根據蘇俄政府之組織，最高機關為蘇聯蘇維埃代表會，代表不由各共和國所推選，而由城市蘇維埃和疆域蘇維埃推選之。城市中有二萬五千選民者，可推代表一人，約代表人口五六萬之譜；在疆域中則以人口為代表之根據，每十二萬五千人可推代表一名。凡未曾劃分為疆域之共和國，則由共和國蘇維埃代表大會推選代表。又蘇俄境內之自主共和國和自主疆域，亦按人口推選代表。在一九三一年代表

大會中，全部代表二千四百零三名，（內有候補人八百三十三名）其中四分之三為共產黨員，或黨員候補人。在一九三五年大會中，正式代表二千二百人，加以候補人，全數約計三千名。其中百分之七十四為共產黨員及黨員候補人，婦女佔全數六分之一，其第一次當選為代表者在半數以上。

蘇聯蘇維埃代表大會每數年改選一次，亦僅正式召集一次，會議時期約一二週，散會後各代表即行恢復其私人生活。全部代表人數衆多，並來自各地，既不相識，亦無團體精神可言，會議時期不能作精密的討論，自甚明顯。莫斯科某新聞記者稱蘇聯蘇維埃代表大會有野外聚餐的氣象，當非虛語。各地代表均以被派往莫斯科為榮，因政府代出旅費，優禮有加，而感激政府。此類無組織的代表團體，其主要任務在靜聽政府領袖之長篇報告，雜以代表之講演，所稱議事立法直同具文而已。不過蘇聯蘇維埃代表大會雖不能真正實現其效用，究亦不失其政治上之重要性。反之，其按期開會即為蘇聯憲法有用部分之一，為全國統一之表徵。遠近所派代表二三千人，大抵為地方重要領袖，此輩前往莫斯科，聆略黨政領袖之報告和講演，可以了解黨政機關之政策，明瞭黨政領袖之態度。黨政領袖由會議及代表講演中，可以探悉地方人士之意見，即在形式表決以後，亦可得實際上和精神上之擁護。並且代表們會終返里後，大多感覺全部政府之重責繫於己身，益努力其職守，如此種權力雖集中於聯邦政府，責任則已分屬於遠近各區，中央與地方兩間之關係，自可益臻密切。

蘇聯蘇維埃代表大會可以自動召集特別大會，或由聯邦院或民族院之要求而召集之，或由兩個共和國要

求召集之。蘇聯蘇維埃代表大會可以討論聯邦政府之立法和行政事宜，此外如批准聯邦憲法上之修正，新共和國之收納，舊共和國之脫離，以及聯邦院和民族院之推選和同意，均爲其獨有之效用。

在代表大會閉會期間，聯邦政府之最高權力，由蘇聯中央執行委員會（ЦИК）行使之，執委會分爲兩個機關：（一）聯邦院，（二）民族院。聯邦院由蘇聯蘇維埃代表大會從各共和國之代表中，根據人口推選之，一九三一年有委員四百三十七名，一九三五年則增至六百零七名。民族院由各共和國和自主共和國各派代表五人，又各自治區域各派代表一人組織之。一九三〇年計有委員百三十八名，現則增至百五十名，一切委員須得蘇聯蘇維埃代表大會之同意。各院自行推選其主席團，委員九人，兩院聯合則爲蘇聯中央執行委員會。蘇聯公法家以爲這種組織不是效法資本國家之兩院制，因爲這兩院之效用相等，又兩院雖分別投票，對於一種政策雙方若能同意，則可認之爲中央執行委員會之行動。兩院不能同意，則組織聯席委員會，以求調和。不能妥協，則即無效，但可於兩院之下屆會議中重複討論之；若仍無決議，尙可提交蘇聯蘇維埃代表大會之最近會議討論之。

根據斯丹林，前此黨領袖所以主張將蘇聯中央執行委員會組爲兩院制，其目的在誘致烏克蘭外高加索及白俄羅斯三共和國加入聯邦。但自成立以後，任何方面從未利用之以抗拒權力集中之趨勢，籍以避免受蘇俄之支配。實際自黨政領袖注意實施文化自主原則，委任地方人員主持地方事務以後，種族和疆域上之嚴重裂痕，似未發現。雖委員間不無意見上之歧異，中央執委會各院中亦不乏部分的不平之伸訴，而民族院與聯邦院迄未作

相反的表決，因此中央執委會，每期會議終了時所舉行之兩院聯席會議，（各院大抵一致通過）純全變為形式。

蘇聯中央執行委員會每年開會三四次不等，其會議分為常會和特別會議兩種。特別會議可由中央執委會主席團建議召集之，或由聯邦院主席團，或由民族院主席團，或由共和國中央執行委員會要求召集之。當然，中央執委會不僅為一個批准機關，時時討論普通政策，批評行政，並擬定通過新政策，以適應新事態。中央執行委員會來自蘇聯各部，可將地方需要和地方輿論報告中樞，直接間接足以影響駐守莫斯科之黨政領袖，據稱有幾次中樞政策之轉變，皆為中央執委會議論之結果。並且中央執委會亦時時參加行政，成立各種委員會，提出各種報告。例如預算委員會報告全蘇財政事宜；中央選舉委員會監視全蘇選舉是否合法；又有保管中央檔案及研究行政組織上普通問題之委員會；又有科學研究與進步及中央專科教育各種委員會，主持各共和國和自主區域文化自主範圍以外之教育事宜；復有最高體育會議及全蘇市經濟會議之各種委員會，亦皆負有專責；最後尚有蘇聯最高法院檢察部，及新近所委檢察長；以上所述各部及各委員會，均由中央執行委員會負責主持，並直向執委會全會負其責任，使中央執行委員會變為國家組織中重要部分之一。蘇聯執委會可以停止或廢除蘇聯執委會主席團，蘇聯人民委員會，以及各共和國之一切政府機關所頒佈的規程。

在蘇聯中央執行委員會閉會期中，則由其主席團行使其最高職權。主席團委員二十七人，內有聯邦院主席團委員九人，民族院主席團委員九人，另有委員九人，由聯邦院和民族院之聯席會議產生之，投票時則分院舉行。

主席團由本團委員中推選主席委員之人數，與組成聯邦之共和國總數相等，主席委員輪流擔任中央執行委員會及其主席團之主席。關於新租稅之擬征，及舊租稅之增加上一切法令和草案，首須交付這個主席團。

對於蘇聯人民委員會和各個人民委員之決議，以及各共和國之中央執行委員會和人民委員會之決議，蘇聯執委會主席團有制止和廢棄之權；亦有使共和國蘇維埃代表大會之決議停止執行之權，但須得蘇聯中央執行委員會之批准，始有效力。主席團可以通過命令規程和法令，對於蘇聯人民委員會和聯邦各部，各共和國之執委會和執委會主席團以及其他一切政府機關之命令和決議，有考查和同意之權。根據蘇聯之聯邦性質，憲法規定蘇聯中央執委會和其他中央機關之一切決議，用各共和國通行之語言文字印刷之。此外主席團可以決定蘇聯人民委員會和人民委員，各共和國中央執行委員會和其主席團兩間之關係，不過主席團之一切行動，對於蘇聯中央執行委員會直接負責。蘇聯之最高法院，隸屬於蘇聯中央執行委員會。

蘇聯人民委員會之效用，與歐西各國內閣大致相同，中央執行委員會之立法工作，大部由執委會主席團主持之，其行政工作及其命令之實施，皆由人民委員會執行之。人民委員會之主席，由中央執行委員會撤委之，各委員則由執委會主席團委任之。人民委員會主持普通行政，並審查一切提出執委會主席團之立法上的計劃，中央執委會則準備會同的（United）預算，並通過稅率上的增加和新稅的征收。人民委員會頒佈命令之權，但須得中央執委會之同意，亦可參加執委會和執委會主席團之立法工作。實際人民委員會在立法機關中影響甚大，因

人民委員大抵係共產黨之著名領袖。人民委員分爲兩部：(一)蘇聯委員(All-Union)，(二)會同委員(Unified)前項委員專管蘇聯之事務，後項委員則兼管各共和國內之共同事務。此外尚有隸屬於人民委員會之委員會，亦有其重要任務，茲分別略述之如下：

I 蘇聯人民委員：

- (1) 外交部
- (2) 國防部
- (3) 對外貿易部
- (4) 供應部
- (5) 運輸部
- (6) 水道部
- (7) 郵電部

II 會同人民委員：

- (8) 重工業部
- (9) 輕工業部
- (10) 木材部
- (11) 財政部
- (12) 勞工部
- (13) 農工考核部

III 隸屬於人民委員會之數種重要委員會：

- (1) 勞工國防委員會
- (2) 國家設計委員會
- (3) 執行委員會
- (4) 國家政治行政部

(一) 外交部(The Commissariat for Foreign Affairs) 在蘇聯成立以前，各個獨立共和國分設外部，自一九二二年以後，各共和國之外交事宜統由蘇俄外交部代行之。逮蘇聯成立，全國外交事宜集中於外交委員會，並設外交委員以總其成。委員會分爲下列各司：(A) 祕書處或稱總務司，(B) 行政司，(C) 西方外交

司（D）東方外交司（E）經濟法律司（F）宣傳司

蘇聯駐外使領人員皆隸屬於此部，此部亦派代表，出席各共和國之人民委員會。駐在各共和國之聯邦外交代表，亦可委任代表，留住於聯邦重要城市內蘇聯駐外全權大使，由蘇聯中央執行委員會委任之，亦由其撤換。全權大使以下之外交代表，由人民委員會撤委之，下級外交人員則由外交部撤委之。

（二）國防部（The Commissariat of Army and Navy）組織比較複雜，雖有人民委員總其成，而國防政策則由革命軍事會議（Revolutionary Military Council）決定之。後者由下列各種份子組織之：國防委員，委員的代表，人民委員會所派委員若干人，以及由參謀部（General Staff）委員所成立之調查部。此部分為兩司：（A）作戰司，和（B）行政司；又分為六科，各科向高級官吏負責，一切司科則又向革命軍事會議負責。國防部亦派遣代表，出席各共和國之人民委員會。

聯邦政府於一九二三年十一月十二日成立各部時期，原定設立一個蘇聯對外貿易部和一個會同的內國商務部，以辦理前食品部所主持之事務。至一九二五年，將對外貿易和內國商務兩部併為一部。至一九三〇年，因食物的分配發生困難，始決定分設（三）聯邦對外貿易部（All-Union Commissariat of Foreign Trade）和（四）聯邦供應部（All-Union Commissariat of Supply）。蘇聯對外貿易是國家專利，所以此部的職責至為重大，蘇聯和外國之商務關係，皆由此部規劃進行。此部設有人民委員一人，並分為下列各司：總務司，普通行政

司，商務機關司，規程司，經濟法律司，財政會計司，交通司，和關稅司；此外尚有對外貿易設計委員會，關稅委員會，和取締禁制委員會（Committee for the Suppression of Contraband）之類。此部亦可派遣代表，出席各共和國之人民委員會，並可委派駐外商務代表。又與各共和國商妥後，亦可派員至聯邦內關稅區域內去辦公。

供應部之主要職責，在供應內國食品，其組織和權力，與其他各部大致相同。

在聯邦政府成立各部的時候，組織了一個交通部（Commissariat of Communication），主持鐵道和水道。後來因爲工農各業的發展，運輸上感受困難，遂將交通部分爲二部：（五）運輸部（Commissariat of Transportation）和（六）水道部（Commissariat of Waterways）。此二部之組織，與其他各部大致相同，有人民委員一人總其成。部復分爲司，分別主持其效用。運輸部將全國鐵道組爲公司，維持舊鐵道，策劃新鐵道，規定車價，訓練職工；管理鐵道上之電話電報和無線電，並和國防部共同計劃鐵道，以應國防之需求。在固定情形中，運輸委員可同外國訂立協定。運輸部可以頒佈法令，違犯者可受刑罰。此部可以委派全權代表，出席各共和國人民委員會，並可委任代表，參加疆域執行委員會，且可派往外國。

水道部在水道事務方面所有之任務，與運輸部在鐵道方面之事務大致相同，組織亦相類似。

（七）郵電部（The Commissariat for Posts and Telegraphs）此部之權力範圍，與其他各部大致相同，其職責則與歐洲國家之郵電部相類似。此部設人民委員一人，並分爲五司：普通、財政、經濟、考查、電話行政是

也此外附有設計委員會、技術委員會、技術會議之類。此部亦可派遣代表，分駐各共和國。

除去上述蘇聯各部委員外，人民委員會內尚有下列各種會同委員：前此最高經濟會議（Superior Economic Council）亦屬之，後此會分爲（八）重工業（Heavy Industry）（九）輕工業（Light Industry）和（十）木林（Lumber）三部。凡此皆因工業進展，最高經濟會議不足以主持一切，故分立三部以辦理之。

（十一）財政部（The Commissariat of Finance）設財政委員一人，其職責在指導編訂統一的國家預算，監視各共和國財政部之一切活動，整治貨幣的流通，並起草租稅法。此部分爲下列各司：普通預算、貨幣、租稅、國家收入、財政經濟、財政管理、地方財政、國家儲蓄銀行、國家保險、國家銀行之類。

蘇聯之財務行政，關係整個政府之普通政策。財政部在編訂收支預算之前，大抵先與其他各部，勞工國防委員會（The State Council of Labor & Defense）的代表，國家設計機關（Gosplan）以及各共和之當事機關接洽。國家財政得之於租稅和國營事業之收入，租稅則有營業稅（business turnover tax）、農業稅、關稅、普通所得稅和重利稅（excess profit taxes）之類。蘇聯工商和農業之發展，則有賴於四個銀行之維持：（A）國家銀行（The State Bank）發行紙幣，整治貨幣之運行，並供給多種短期借款和農業借款；（B）長期信用銀行（Long-term Credit Bank）貸款於工業機關；（C）國外貿易銀行（The Bank for Foreign Trade）主持對外貿易上之財務；（D）中央市政和房舍銀行（The Central Municipal & Housing Bank）總理房舍計

劃上之財務。

(十二) 勞工部 (The Commissariat of Labour) 在蘇聯憲法通過之前，勞工事宜由各共和國分別主持。蘇聯既經成立之後，勞工部變為會同的部，有人民委員總其成，並分為六司：普通行政司，勞工供應司，勞工保障司，工資衝突司，統計司，社會保險司。以上各司之名稱大抵可以表現其效用。工資衝突司主持下列各項事務：成立規定工資之標準，主持勞資衝突上之公斷，並擬訂實施勞工法上之規程。

(十三) 工農考核部 (The Commissariat of Labour-Peasant Inspection) 此部之主要職責，在改進國家機關，使能適合社會主義建設上之最後目的。此部設有人民委員，並分為四司：(一) 執行司，(二) 改進國家機關司，(三) 會計司，和(四) 普通司。

此外尚有多種獨立部局和委員會，隸屬於人民委員會，重要者則有下列各種：

(一) 勞工國防委員會 (The Council of Labour and Defense—S. T. O) 成立此會之目的，在根據政治經濟上之需要，擬訂聯邦之經濟和財政上的計劃，其委員的數目由人民委員會決定之。在經濟和國防政策範圍內，此會有監督各部活動之權，可以考查全國各種財政工業商務交通機關之實際狀況，而擬訂改進之政策；可以直接監督各共和國之經濟委員會和國家設計委員會之類。此會有頒佈命令和法令之權，而為一切機關所必須遵守，但此會之一切決議，必須提交人民委員會，該會可以停止之，取消之。此會可自行成立委員會，討論特別

問題。

(二) 國家設計委員會 (The State Commission—Gosplan) 勞工國防委員會為執行機關，其實際計劃則由國家設計委員會主持之，後者亦為各共和國設計委員會之調協機關。國家設計委員會於一九二三年成立，其主要職責：在擬訂全蘇公共經濟計劃；考查聯邦預算草案，並向人民委員會報告；考查關於貨幣的流通、信用、銀行和行政區域之問題；調協各部關於內國貿易上之計劃；整治各共和國設計委員會之活動。此外這個委員會對於經濟和社會計劃上一切重要事實，有決議之權。所以牠可以調查一切聯邦機關，並可要求供給必要的材料。第一第二兩次五年計劃，均由此會所擬訂，其他關於工業、農業、財政、運輸、教育等類計劃，亦由其擬訂。

(三) 執行委員會 (Commission of Execution) 執行委員會亦為重要機關，其任務在規定公共機關如何執行政府和黨部之命令和規程。此會主席可以出席人民委員會，至於共產黨中央執行委員會秘書長，工農考核部委員，各種職業聯合會，全蘇合作聯合會，和全蘇共營農場聯合會之主席，均為此會委員，故此會的活動與政府黨部和公共團體之活動，有密切之關係。

(四) 國家政治行政部 (The State Political Administration) 或簡稱之為 (G. P. U.) 第九次全俄蘇維埃大會於一九二一年，廢除一種特殊委員會，通稱為 (Cheka)。在內亂時期，這個委員會是一種特殊的法庭組織，其目的在消滅一切反對，並傳播恐怖，使人民不敢表現反對政府之言行；這個機關亦不受憲法上的限制。後

政治恢復常態，始將這個機關改爲國家政治行政部，隸屬於蘇俄內政部。逮蘇聯於一九二三年成立，規定國家政治行政部之法律地位，使之隸屬於蘇聯人民委員會，此部主席亦即爲人民委員之委員，並有發言權。此部派有代表，參加各共和國人民委員會，並指揮地方機關之工作。蘇聯最高法院檢察長（Prosecutor）根據蘇聯中央執行委員會之特別規程，注意此部之行動是否合法。實際此種政治警察部之工作，直受黨部中央執行委員會和其政治部之管理。

政治行政部之警吏，約計十萬人，擔任秘密工作者尙不在內。一切危害蘇維埃政府之行動：如反革命的活動，劫掠、偵探、禁制品和無照出國之類，均由此部管理之，並檢查蘇聯境內一切出版物。政治行政部不特可以隨意逮捕人犯，雖不經審訊，亦可放逐和囚禁，並可執行死刑，但死刑須得中央執行委員會之同意。政治行政部之權力，雖能及於一切人民，但亦有少數人民享受特別權益，例如蘇聯中央執行委員會和各共和國中央執行委員會之委員，若無各該主席團之特別許可，不得根據行政或司法命令，而加以逮捕和囚禁。在特殊狀況下，執委會主席可先予以同意，然後報告主席團。

各共和國之政治行政部的組織，與總機關大致相同，並受其指揮。各共和國政治行政部之一切行動，由其中央執行委員會所委任之，檢察官監視之，地方政治行政部若與地方檢察官之意見不合，可以上訴於蘇聯中央執行委員會。地方部局之一切行動，必須報告於莫斯科總部，刑罰上的變更，以中央執行委員會爲最後決議機關。

究此吾人尙須注意：蘇聯重要執行機關時時變更，新成立者有之，已廢除者有之，一個機關分化爲幾個機關者有之，幾個機關歸併爲一個機關者亦有之，更有僅作名稱上之變更者。因此以上各段所述各種機關（係根據一九三二年之材料）至一九三五年又會變易，茲簡陳於後，藉以補充前部之不足，同時證明蘇聯制度尙在演化階段，迄未進入穩定時期。根據一九三六年蘇聯年鑑，蘇聯現有下列各部人民委員：

- (一) 外交 (Foreign Affairs)
- (二) 內政 (Home Affairs)
- (三) 國防 (Defense)
- (四) 對外貿易 (Foreign Trade)
- (五) 內國貿易 (Internal Trade)
- (六) 鐵道 (Railway Transport)
- (七) 水運 (Water Transport)
- (八) 郵電交通 (Communications- Posts, Telegraphs, Radio etc.)
- (九) 財政 (Finance)
- (十) 國營農場 (State Farms)

- (十一) 農業(Agriculture)
- (十二) 重工業(Heavy Industry)
- (十三) 輕工業(Light Industry)
- (十四) 木材(Timber Industry)
- (十五) 食糧(Food Industry)

其附屬於人民委員會者有下列各種機關：

- (一) 勞工國防委員會(The Council of Labour and Defense)
- (二) 國家設計委員會(The State Planning Commission)
- (三) 蘇維埃管理委員會(The Commission of Soviet Control)
- (四) 大北海道主要行政(The Chief Administration of the Great Northern Seaway)
- (五) 民事航空主要行政(The Chief Administration of Civil Aviation)
- (六) 中央公路行政(The Central Highways Administration)
- (七) 全蘇廣播委員會(The All-Union Broadcasting Committee)
- (八) 蘇聯電報機關(The Telegraph Agency of the U. S. S. R.)

(九) 穀糧收集委員會(The Committee for Grain Collections)
(十) 照相及電影主要行政(The Chief Administration of the Photographic and Cinema Industry)

- (十一) 決定收穫委員會(The Determination of Crop Commission)
(十二) 國家公斷代表(The State Arbitration Representation)
(十三) 全蘇實驗醫學院(The All-Union Institute of Experimental Medicine)
(十四) 全蘇土地殖民區委員會(Land Settlement Committee)
(十五) 協助科學人員委員會(The Committee for Assistance to Scientists)
(十六) 科學研究院(The Academy of Sciences)
(十七) 中央特許權委員會(The Central Concessions Committees)
(十八) 後備軍委員會(The Committee of Reserves)
(十九) 國家銀行行政(The Administration of the State Bank)

屬於蘇聯中央執行委員會者有下列幾個機關：

(一) 蘇聯最高法院(The Supreme Court of the Union)

- (一) 蘇聯檢察長 (The Procurator-General of the Union)
- (二) 預算委員會 (The Budget Commission)
- (三) 最高科學及研究委員會 (The Supreme Committee of Science and Research)
- (四) 高級工業學校委員會 (The Committee for Higher Technical Schools)
- (五) 全蘇體育會 (The All-Union Council for Physical Culture)
- (六) 共產主義研究院 (The Communist Academy) 等類。
- (七) 共產主義研究院 (The Communist Academy) 等類。

根據上述兩表，可知除名稱上的變更外，各部人民委員有改組者，亦有增設者，現將已廢除及新成立各部署，簡略說明於下：

前此蘇聯人民之食糧生產和分配上之大部事務，皆由供應部主持之。最近分爲兩部：一爲食糧委員，食糧委員不專主穀類事宜，並須注意其他各種需要製備或裝罐各項手續，如各種飲料和烟草之類。一爲內國貿易委員，其主要職責在辦理物品分配上之管理與組織，不論其爲批發或零售。又有國營農場委員，國營農場之設施，恍若成立穀類、棉麻、甜菜、畜牧、牛奶、各種工廠。又蘇聯政府鑒於前此在北高加索及烏克蘭固定區域內收穫上之困難，就七個共和國農業委員之上，加設全蘇農業委員，其目的在組織一種擴大運動，以改進在共營農場上無能的疎忽的及反抗的農民。

蘇聯工農考核部業被廢除（一九三四年）代而興者則為蘇維埃管理委員會，委員六十名，多為可以信賴之黨員，全由共產黨中央執行委員會所提名，此會主席亦即為人民委員會副主席之一。蘇維埃管理委員會之主要職責，在使蘇聯中央執行委員會或人民委員會之命令，為蘇聯全境各地所遵守，並可加以實施。因此此會派有視察員、會計及他項人員，長期駐在各共和國和各疆域，不受各該地方政府機關之管理，而保有獨立的地位。蘇維埃管理委員會尚須與由共產黨所委任之黨務管理委員會合作，後者實施對於黨員之懲戒行動。對於所發現之缺點上的救濟，則由人民委員會及各人民委員負責辦理。

至一九三四年，國家政治行政部竟被廢除，其效用由全蘇人民內政委員主持之。實際蘇聯領袖早有此意，直至一九三四年門村斯基逝世（該會主席）時，始正式將其廢除。一九三四年七月十一日命令成立全蘇內政部，其效用在保障革命政府及國安家全，維護社會主義的財產，辦理生死婚姻離婚等項登記，及防衛疆界等項事宜。此部之下設有六處：（一）國安家全總辦事處（The Chief Department of State Security），（二）工農軍總辦事處（The Chief Department of Worker's and Peasant's Militai），（三）疆界及內部防護總辦事處（The Chief Department of Frontier and Internal Protection），（四）勞工感化集營及勞工居留地之總辦事處（The Chief Department of Corrective Labour Camps and Labour Settlements），（五）民事登記處（The Department of Civil Acts），（六）行政事務處（The Department of Administrative

Business)。當然，吾人既不能正確了解此部之實際運行，尙難斷定這種憲法變更影響之所及，但權力和行政之集中，固極明顯。例如各共和國，各自主共和國，各市政府，以及其他地方政府已將所主辦所管理之地方警政，交由蘇聯人民委員辦理，現今警權則由這個新聯邦機關及城市蘇維埃共同管理之；生死婚嫁及離婚等項登記事宜，亦由人民內政委員辦理，地方蘇維埃祇能參加其行政而已。

上表所列各人民委員，以及前段所述參加人民委員會之重要機關，共同組織全蘇人民委員會，爲蘇聯之最高執行機關，與西歐各國之內閣大致相同。當然蘇聯人民委員會不爲純粹執行機關，可以頒發諭令，但亦須得代表大會之同意。蘇聯政府所下各種諭令，大抵由全蘇人民委員會主席莫洛托夫簽字；有時更由蘇聯蘇維埃代表大會所組中央執行委員會主席加里寧（Kalinin）副署；自一九三〇年以後，斯丹林更以共產黨祕書長之地位連同副署。

蘇聯人民委員會或其所屬委員會幾乎每日在莫斯科開會，開會程序則嚴守祕密，記錄從不公佈。除頒佈命令，令屬下機關採取應有行動外，蘇聯人民委員會對於人民從不發表何種公告。政府對於各級官吏，通常禁止其散佈政治傳言，外國通信員亦須遵守此種規則。同時各部大抵發行週刊和月刊，登載各機關之工作實施狀況；又各機關人員亦常揭貼壁報，記載各機關之內部狀況；此外政府時將蘇聯中央執行委員會或其人民委員會所通過之決議案，交由銷行最廣之報紙批露；又各報對於各部人民委員在各種會議或集會中之長篇講演，盡量登載，

此類講演頗有涉及政府之政策和實施者。

關於人民委員會之實際運行狀況材料極爲缺乏。因此吾人對於人民委員會與其主席莫洛托夫，與各人民委員，與中央執行委員會主席團兩間之關係時時變易，至難敘述；又與其他重要機關：如勞工國防委員會之類，兩間關係亦無從臆斷；更如國家設計委員會之祕密工作，以及人民內政委員之實際地位，更屬無法推測。並且在蘇聯人民委員會之中，加里寧之名未曾列入，加氏通常被認爲蘇聯之元首（總統或主席），外國大使公使向其呈遞國書，氏爲蘇聯蘇維埃代表大會，中央執行委員會及其主席團中重要主席委員之一。斯丹林不爲人民委員，而爲共產黨祕書長，除曾任勞工國防委員外，從未擔任政府中顯要職位，但於一九三五年則被推爲中央執行委員會之委員，執委員會主席團之主席委員，同時被推爲選舉制度修正委員會主席。門村斯基於任國家政治行政部時，可隨意出席人民委員會之會議；斯丹林及加里寧均可享受同等權利，更時時行使之。此類重要人員間通常能維持其和協，所管各部間顯亦能保持其政策上之統一。但對於政策上意見之衝突，由衝突所生之撤職和開除黨籍，亦時有所聞。不過人員的變遷，究不足以影響政府之安定及根本政策之廢續；有時且能觀察社會形勢，於實現其政策時，驟然變更其方式，甚且根本變更其政策。

以人民委員所長各部言，直至一九三四年，依憲法各人民委員須有助理一名或一名以上協助之；又須組織委員會，羅致有地位和有經驗之份子，並須與之討論一切重要建議。此類人員不由各人民委員所選任，事先亦不

徵求其同意，而均由人民委員會所委任，有時且特意衡制其行動。根據整治之人民委員會之諭令，委員會或各委員對於人民委員之一切決議，有伸訴於人民委員會之權，但不能停止其實施，不過此項權利能否真正實現，能否時時實現，均非局外人所能言。委員會中各委員須隨時準備辦理人民委員所指派之任務，又當人民委員缺席，或因病而不能供職時，則亦由此輩代理。惟此種組織於一九三四年曾由共產黨中央執行委員會議決廢除，旋即由蘇聯蘇維埃代表大會之中央執行委員會先後下令撤消各部所設之委員會，並曾改組各部之事務。

蘇聯人民委員會於成立常備委員會時期，大抵委任本會委員，另加少數會外份子。此類委員會之數目及效用，時時變更，有些存在甚久，於實現其主要目的後，尚主持其他一部分問題。自一九一八年至一九二三年之間，此類委員會之數目至多，逮政府逐漸鞏固，委員會在行政系統中之重要，因亦大減。

蘇聯聯邦官吏非特主持純粹聯邦效用，並被派參加共和國之效用，根據憲法，各共和國人民委員會必須接受聯邦官吏為該委員會委員，有無表決權，則由各該共和國中央執行委員會決定之。在其他十五個自主共和國內，亦有聯邦政府所派官吏參加，多數祇有顧問效用。

至一九三五年，在蘇俄人民委員會二十四名委員之中，內有聯邦政府所派官吏九名，在烏克蘭二十三名人民委員之中，亦有聯邦官吏九名；在白俄羅斯二十三名人民委員之中，亦有聯邦官吏九名；在高加索人民委員十七名之中，竟有聯邦官吏九名，實際佔有多數。此類官吏之特殊效用，在注意各共和國和各自自主共和國所取行動

及所採政策，在聯邦事務上是否與聯邦政府之政策相符合但在各區域之聯邦官吏，既為各該人民委員會之委員，通常參加全部討論，固不以任何一部分問題為限。在各共和國及各自主共和國中，聯邦官吏既有如此之多，雖僅有顧問權，對於全蘇政策及行動之統一，自必有重大之影響。

在一部分城市中，例如駐有外國領事，或鄰近重要疆界，或常有外籍旅客之地，蘇聯人民外交委員通常派有外交委員駐留該地，其主要效用在監視外籍領事之活動，並預防發生外籍人民待遇問題。究此須知：此類聯邦官吏派赴地方區域時，通常即為該市高級行政機關之委員。例如在列寧格拉德（Leningrad）之聯邦外交官吏，即為該市中央執行委員會主席團之主席委員，在基埃夫（Kiev）之聯邦外交官吏，（直至一九三四年）即為基埃夫疆域執行委員會主席團主席委員，二者均參加各該地方機關之一切討論，所生影響當亦不小。

蘇聯聯邦政府與各共和國政府尙有其連鎖關係（Interlocking Relationship），例如蘇聯中央執行委員會之七個主席，通常是主席團二十七名委員中最有權勢之委員，在一九三二年，此輩或為所屬共和國中央執行委員會主席，或則為其人民委員。在其他二十名之中，尙有六名亦為所屬共和國之人民委員。由此可知在這種最重要的聯邦機關中，各共和國皆有代表參加，直至現今仍復如此。

前段曾稱蘇聯政府計有兩類人民委員，即通常所稱蘇聯委員和會同委員是也。蘇俄及其他各共和國亦有會同委員與非會同委員之別，會同的委員如財政、輕工業、共營農場之類均是，對於此類委員會，蘇聯人民委員非

必就各共和國或自主共和國設立機關，但根據法律，則須利用地方官員，此類地方官員當然由各共和國各自自主共和國所委派所指揮，並直接對之負責。為便利實施此種法例起見，聯邦政府於選任地方機關主管官吏時，照例先與相關共和國或自主共和國商定後，始行委任，如此聯邦及各共和國可以確信該項官吏將忠心實現其兩重責任。據稱各共和國人民財政委員之委任，須得蘇聯人民財政委員之同意。

以非會同的人民委員言，大抵與文化自主事宜有關。例如各共和國及各自自主共和國之教育，衛生，社會福利等人民委員，在理論上可自由行使其職權，僅受各該共和國，或自主共和國人民委員會，中央執行委員會，及蘇維埃代表大會之管理；但聯邦政府對於此類問題，有擬定根本原則之權，因能相當拘束屬下機關。

由此可知：聯邦政府在各共和國，各自自主共和國，及大都市，派有代表，參加擬定政策，並直接主持行政。至於各共和國及自主共和國則未能享受這種權利，共和國在莫斯科雖亦設有辦公處，並派定官吏，以使與聯邦政府接洽，或向之刺探消息，但此類代表殊無正式地位，而各共和國間亦未曾交換代表。

參考書

Carmena D'Almeida, Guide de l'Union Soviétique. 1931.

W. R. Batcell, Soviet Rule in Russia. 1928.

H. N. Brailsford, How the Soviets Work. 1927.

- R. Broda, "The Revival of Nationalities in the Soviet Union," *Amer. Jour. of Sociology*, July, 1931.
- W. H. Chamberlain, *Soviet Russia: a Living Record and a History*. 1933.
- M. Cole (ed.), *Twelve Studies in Soviet Russia*. 1933.
- G. D. H. & M. Cole, *A Guide to Modern Politics, Book II Pol. Systems of To-day*, Pp. 217-237.
- W. M. Dean, "The Political Structure of the Soviet State: the Gov't of the Union." *Foreign Policy Reports VIII*, No. 2, March 30, 1932.
- A. L. P. Dennis, "Soviet Russia & Federated Russia," *Pol. Sci. Quar.*, Dec., 1923.
- D. Issakovitch, *Le pouvoir Central*. 1927.
- H. Kohn, *Nationalism in the Soviet Union*. 1933
- J. Lyon, *La Russie Soviétique*. 1927.
- H. L. McBain & L. Rogers, *New Constitutions of Europe*.
- B. W. Maxwell, *The Soviet State*. 1934.

- A. De Monzie, *Petit Manuel de la Russie Nouvelle*. 1931.
- F. A. Ogg, *European Gov'ts & Politics*. 1934.
- L. De Quirrielle, *Le gouvernement de Moscou et les Républiques Soviétiques*. 1932
- E. A. Ross, *The Russian Soviet Republic*. 1923.
- F. A. Rothstein (ed.), *The Soviet Constitution* Various editions.
The Soviet Union Year Book.
- S. & B, Webb, *Soviet Communism: A New Civilization*. 1935.

第四節 文官制度

舊俄帝國於一九一七年崩潰後，多數舊官僚在臨時政府之下擔任職務，後柯任斯克（Kerensky）政府傾倒，蘇維埃政府代興，舊官僚相率引去，新政府不得不任用無經驗和無資格的人員。始則困難甚多，後逐漸裁撤無效率的人員，根據共產意念，而成立一種新的文官制度。

過激黨欲使蘇聯官吏之地位，異於多數資本主義國家之官吏，視為國家之僱員，與一般勞工享受之權利相等。直至今日，蘇聯雖仍無特別法典，規定官吏之地位和權利，近年來政府認為對於政府機關和各種事業之僱員，急應採用特別規程。旋由蘇聯人民委員會與各種工會會商這個問題，議定各級職位之規程，為國家和地方機關所接受。

在過激黨採取軍事行動時期，國家官員之數目大增，自採取新經濟政策以後，不得不減少國家經費，官吏數目因之大減。根據一九二一年人民委員會所頒佈之命令，同年六月一日所有官吏數目須減少半數；同時成立特別委員會，以擬訂改組的計劃。至一九二四年，委員會復被廢除，其任務改由工農考核部主持之。

至一九二一年，俄國計有官員五、六七四、二七九名；至一九二七年，則減為二、一八七、九五五名。至於

官員的分類和酬報之等級，則由蘇聯工農考核部會同各共和國工農考核部和地方機關規定之，相關的工會和公團亦予以協助。

在文官職務方面，男女人員一律平等。勞工法典禁止僱用十六歲以下之兒童，旅俄外籍勞工與蘇聯公民享受同等待遇。凡曾受司法機關判決之人民，不得擔任文官職務，除低級職位和推選的職位外，至成之職位如果高下不一，不得在同一機關供職。

除非得有各該機關長官之許可，一人不得兼任幾個機關的職務。一人不得同時在公共機關和私人機關任職，但在蘇維埃行政和考核機關供職之人員，以及在接受政府補助的合作社之政府代表，則屬例外。至於警員，刑案調查人員，工農考核部和其他公共考核部之調查員和顧問，財政部征收直接稅和間接稅之調查員和官吏，公共控訴人員，以及國家政治行政部之人員，他們職位上的更調，須得各該級之特別許可。

政府人員不得直接或間接參加私人商業，不得訂立供給和交付財物的合同，不得由商業公司取得股利，不得與國家機關和國家事業發生商務關係。

蘇聯政府為提高文官人員的資格起見，於一九二五年頒佈命令，規定自一九二七年起，一切公私機關和事業須聘任大學和專門學校畢業生，其數額應佔全數百分之二·五；其他機關如郵政電報電話之類，須用百分之

人員之委任和升任，根據勞工法典和其他特別規程。實際考試委員會有委任和升任之權。各部之考試委員會大抵調查該部人員之過去經歷，以爲升任之標準。

一切公共機關均須採取有效政策，以維持官制的紀律，增進人員的效率。至於任期薪俸工作時間和社會保險之類，以勞工法所規定者爲標準，與一般勞工享受同等待遇。一切人員可被派往其他區域工作，除去往返時間，以不超過兩月爲原則，至多僅能延長一月。凡被派往偏僻區域工作者，得以領取額外報酬，費用，補助金和恩給之類。在有鐵道交通之區域，必新職位與居住區域相距一千呎之遙，在無鐵道交通之區域，須有五百呎之距離，始能享受此類特權。所稱偏僻職務，計分爲二類：（一）一切不易達到，或氣候不適宜，或文化低下之區域；（二）一切遠道職位。資格特別適合之人員，在遠地工作至三年以上者，除去旅程時間，可得三個整月的假期。其子弟所享受之教育權利，與工人之子弟同。

高級學術機關之教授，由考試合格人員中委任之，一切教授教師須於固定時期內重行受委，至六十五歲即須退職。每年得有兩月假期，每三年可有三月至六月之假期。凡曾繼續任職至二十五年者，可以領取養老金，等於全薪之數。死後子女亦可領取恤金，寡婦或鰥夫可領半薪；其他不能工作之親屬，得領全薪四分之一，但總數不能超過全薪。

在蘇聯，重要職位大抵爲黨員所擔任，但政府亦須時時預防官僚政府之養成。監察委員會（現改爲蘇維埃

管理委員會，不時開會，考核官吏之行動，對於不適當的人員，或加以處罰，或逕行撤換，甚或開除黨籍。既有這種管理辦法，官吏遂不能不注意其職責，所以現今蘇聯官員之行政效率和私人道德，均較優於帝俄時代。

蘇聯官吏目前雖多由黨員擔任，前此則舊官吏至為衆多，政府領袖對於官吏與人民兩間之關係，以及官吏之治事精神，曾加以充分之注意。中樞各機關曾經通過多種規程，頒發無量數的傳單，明白宣稱：一切官吏對於人民之呈訴，凡疎於查核，或延期傳遞各種報告者，一經查明，當嚴予懲處，並可加以刑事處分。但在革命初期，一般官吏對於政府功令，漫不注意，政府領袖乃不得利用祕密警察，以振紀綱。據稱該項機關所賦權力甚大，並能雷厲風行，最初被控官吏由其處死者，計在百分之五十以上。至一九二七年，懲罰政策稍形和緩，對於失職官吏甚少處以極刑。

文官職務中之惡劣份子既經消滅，政治恢復常態，官吏的懲處遂亦改由刑事民事及懲戒機關判定。有些職務上的過失交由疆域法院和人民法院懲辦，其他違法人員則加以行政處分。關於徵用財產上之違法行爲，人民得在法院內控告，凡控告道區執行委員會或城市蘇維埃者，即應指控各該機關，不及其所屬部局，疆域法院對於人民委員所屬機關之訴訟，可以受理。蘇維埃法律承認兩種官吏違法行爲：（一）根據刑法，應經司法程序而受處罰之違法行爲。（二）對於各機關內部規程之違法行爲，其有關於勞工及懲戒上之普通法規者。官吏之違法行爲，應否列入第一類或第二類，則視乎該項行爲是否損害公共福利。例如濫用權威以及對於職責之玩忽態度

上之嚴重罪過，可用和緩的懲戒方式處罰之，如果官吏究非習以爲常，亦不爲私人利益所驅使其行動並未曾發生嚴重之結果。至於影響社會秩序之案件，如反革命的行爲，其懲罰則須根據刑法條款。至於何者應得懲戒處分，何者應受法律上之制裁，高級黨機關曾經通過特別規程，使各級機關有所遵循。

一九一二年七月四日所頒諭令，規定懲戒處分由高級人員根據各該機關內部所立規程行使之，此令適用於一切僱員和負責工人。高級人員所可判定之懲戒處分，有寬嚴之別：如對於行爲之批評，斥責，嚴厲斥責，調任同機關內之其他職位，撤職之類。各機關經理人員對於所委人員有撤職和遷調之權，不須徵詢高級機關之同意。但在採用懲戒處分之前，須使被告人員有申辯之機會，被告人員可於一週內以書面申辯，亦可於一週內呈訴於高級機關。如有對於撤職之呈訴，則須得高級機關之最後決定，始能正式撤職。對於人員之懲戒處分，須於一年內之內採行，如於一年內未曾採行，而人員亦不復有應受懲戒之行爲，則前項告發即行廢止。

至一九三二年三月復行頒佈一種補充諭令，將官吏對於失職，過失，及對於勞工紀律之違犯上所負責任，加以整理。此令規定下列人員不受懲戒處分：（一）有僱用與辭退人員權力之官吏；（二）由蘇俄勞工部協同全俄自由職業聯合會所指派之各級負責工人；（三）選任官吏：如合作機關之行政人員，人民法官之類。其他領取工薪之人員，對於一切違法行爲，均須負責。

根據前令，其有判處刑罰之權力的機關，則有下列三類：（一）有委任權之人員或機關；（二）推選相關官

吏之機關，（三）在統治系統中之高級官吏和高級人員。至於所判定之刑罰，則以所犯罪過之輕重為轉移，計有下列各種：（一）警告，（二）斥責，（三）降級（但不能超過一年），（四）撤職（若為選任官吏，則由推選機關罷免之）。

選任官吏於被控時期，可由適當機關罷免之，但在實施懲戒刑罰之前，須使被告有申辯之機會。法律規定：刑罰須於罪過發現後一月內實施；以刑事程序言自發現罪過以至判決時期，中間不得超過六月，但準備審判手續則可除外；判決後須於五日內執行之。一切懲罰決議必須根據充分理由，並須通告犯法人員及其所服務之機關，被告人員得於十日內上訴於高級機關。

除撤職外，上訴不能停止原案之執行，呈訴期滿之後，原案若為高級機關所維持，則該項判決登載於罪犯之記錄上，懲戒處分不能免除刑事處分，但可將懲戒處分延緩，直至刑事審判完成後，始行實施。以輕微罪過言，受刑官吏若於一年內未受新刑罰，則其罪過記錄可以消除。以撤職言，則須於三年之後始能消除。

地方蘇維埃及執行委員會之人員，如有職責上之過失，自須受懲戒處分。即與職責無關之行爲，而能損害其社會地位，或非蘇維埃官吏所應爲者，亦可受懲戒處分。但有官職與無官職之代表，所可受處分仍屬不同。地方蘇維埃之代表，其未擔任其他職守者，祇能受警告和斥責之處分；其任有官職者，則依法有受各種處罰之可能。

根據蘇聯法律，對於官吏之違法行爲所致成人民之損失，政府機關所負責任，以可受司法或行政處罰之行

爲爲限，並且受害方面如不於規定時間提起申訴，政府機關亦卽不負責任。政府如須賠償受害人之損失，則可由違法官吏之薪俸上扣除之。

政府機關對於所屬人員之行爲所負之責任，以由直接承受命令之職責上之違法行爲，並須經司法或行政機關判定爲違法及犯罪者爲限。刑法列舉政府機關應負責任之事件：如非法徵用或沒收財產，受害人對於負責執行徵用或沒收之官吏及機關，可以採取法律行動，要求退還財產，並可要求賠償損失。

參考書

B. W. Maxwell, *The Soviet State*. 1934.

W. R. Batsell, *Soviet Rule in Russia*. 1928.

The Soviet Union Year Book.

S. and B. Webb, *Soviet Communism: A New Civilization*. 1935.

第五節 司法

過激黨於一九一七年取得政權，根本破壞帝俄時代之司法制度。該黨根據階級政治觀念，成立一種新司法制度，以爲法院之根本任務，在保障無產階級之統治，維護工人和工會之權利，實現革命時代所主張公民間個人和財產關係。並以法院亦爲國家行政機關，與其他機關毫無差異，因分權的意念不爲過激派所贊同，更以法院爲統治階級之機關，故不能與該級和其政策脫離關係，所以法官須能明瞭國家政策上之各種問題，一切判決以符合統治階級之政策爲標準，法官應不惜偏袒無產階級。

蘇俄司法系統進展之第一階段，自一九一七年以至一九二二年，全爲試驗時期。在革命初期，一切反對新政府之行動，由特殊法院或革命法院嚴厲處置之；普通案件則由普通法院辦理之。至一九二二年底，革命法院均行廢除，是年司法機關案改組俄國整個司法系統。

至一九二六年，蘇聯政府通過司法機關案，規定各共和國應組織三級法院，（一）人民法院（The People's Court）（二）省法院（The Provincial Court）（三）最高法院（The Supreme Court）。後地方區域變更，原有法院系統亦隨之變更，蘇聯政府再通過法律，規定各共和國應有下列三級法院：（一）人民法院，（二）疆域

法院，（三）最高法院；此外亦可根據共和國及蘇聯立法，而成立聯道法院（Inter-raion Courts）。

各道區內應有人民法院一所，法官可就道內各區域開庭。人民法院應有法官一人，陪審法官（Collèges）二人，可以受理本區內一切刑事和民事案件。人民法官每年由疆域執行委員會推選之，但在重要中心區域，並為高級政府機關所在地，亦可由城市蘇維埃推選之。法官連選得連任，但亦可由司法委員建議，而由委任機關罷免之。疆域執行委員會在罷免人民法官之前，必須報告司法部，並陳明撤換之理由。此外法官尚有法律的保障，必須經過法院之判決，或得有懲戒的處分後，始得撤換之。

在過激派執政初期，法官大抵由富有革命精神之黨員擔任之，到了最近法官之委任，亦以具有司法上實際經驗為標準。一切具有選舉權之公民，並曾於政府和公共機關擔任重要職務至二年以上，或曾在蘇維埃司法機關任職三年以上者，均可當選為法官。

蘇聯之陪審法官制度，與歐美之陪審制度究竟不同。根據法律，在人民法院中設有陪審法官二人，雖屬臨時任務，然於司法上所有權利和責任，則與正式法官相等。一切有選舉權之人民，均可當選為陪審法官，凡有不名譽的行爲而為社會或職業團體所驅逐者，三年內無當選資格。

根據一九二六年之司法機關案（Judiciary Act），陪審法官之名單，由道區內特別委員會擬訂之，特別委員會由道區執行委員一人，助理檢察官（Assistant Procurator），和本區內人民法官組織之，以道區執行委員

爲主席。陪審法官之委任，根據職業的原則，其中百分之五十應屬之工人階級，百分之三十五應屬之農民，百分之十五則屬之地方軍隊。委員會通知各工廠和各低級執行委員會，告以應推選陪審法官之數目，由此類團體於大會中推選之，選定後將當選名單遞交人民法院，再由法院轉呈委員會批准。陪審法官任職時間，全年以六日爲限，案件不能於六日內完畢者則屬例外。人民不服人民法院之判決，可以上訴於疆域覆審庭。

疆域法院可以直接審理反革命的罪犯，公務上的罪犯，以及由蘇聯和各共和國法例所付托審理之罪犯。疆域法院爲上訴法院，可以覆審人民法院所判決之案件。疆域法院有主席一人，副主席二人，分別主持民事和刑事兩庭，並有法官若干名，其數目由法律規定之。辦理初審案件時，僅有法官一人和助理法官二人；辦理覆審案件時，則由法官三人主持之。法官每年由疆域執行委員會推選之，連選可以連任，但須得司法部之批准。疆域法官於任期終了之前，可被罷免，亦須得司法部之同意。法律規定：人民具有人民法官之資格外，更須有三年司法經驗，其階級在人民法官以上者，始可被委爲疆域法院主席和副主席，具有兩年司法經驗者，即可被委爲普通法官。若得司法委員之許可，資格雖不符合，亦得任用。

在疆域法院內，亦設有陪審法官，須有兩年的公務經驗。疆域陪審法官的名單，由特別委員會編訂之，委員會由法院主席所委疆域法官二人，疆域檢察機關所派人員一名，工聯會疆域會議所選委員二人，又疆域執行委員會所推委員一人共同組織之，並由疆域執行委員會擔任主席。一切陪審法官須得疆域執行委員會之批准，該會對

於名單中的人員若不贊同，可以刪除之。

蘇俄最高法院爲蘇俄司法系統中之最高機關，雖可直接審理影響國家之重大事件，但究爲爲上訴法院。最高法院法官由司法委員與最高法院主席商定後，呈請全俄中央執行委員會委任之。最高法院主席、副主席和各庭庭長均由全俄中央執行委員會主席團直接委任之，亦祇能由其撤職。最高法院法官之資格，與道區法官之資格大致相同。

蘇俄最高法院有全會（Plenum）和主席團（Presidium），並分爲三庭：（一）司法，（二）上訴，（三）懲戒。全會概括全體法官，根據法律，至少須有全體法官的半數出席，並有共和國檢察長或其代表出席，全會始能開會。全會爲共和國最高司法機關，一切法律和程序上的解釋皆交其討論，全會不特可以覆審本院各庭之判決，並可覆審共和國內各級法院之判決，並有變更和廢棄之權。全會對於主席團頒佈於低級法院之命令，有批准之權，並指定懲戒庭之法官。

主席團由最高法院主席，副主席以及上訴和司法兩庭庭長組織之。主席團之任務是行政的和監督的效用：如分配各庭法官，委任各庭的副主席，考核並批准各庭之事務報告。主席團對於最高法院各庭和其他高級法院，可以舉行特別調查。主席團可以會同共和國檢察長，向司法委員建議調查法院之計劃，並可建議更換法官。主席團對於最高法院和各級法院之司法人員，有採取懲戒行動之權。此外司法全會由該部召集，而該會之議事程序

亦由其準備。

(一) 司法庭分爲民事和刑事兩部分，爲蘇俄之最高初審法庭。此庭由固定法官任主席，另有陪審法官二人協助之，陪審法官由全俄中央執行委員會所同意之四十八位候選人中推選兩人擔任之，服務時間以一年爲限。此庭之審理範圍甚大，但據刑事程序法典之規定，該庭祇能審理對於國家有重大關係之案件。

(二) 上訴庭亦分爲民事和刑事兩部，每部應有法官六人，通常有法官三人出庭，直接受最高法院之監視。上訴庭之判決爲最後的終結，但最高法院主席或檢察官若提出抗議，亦可重複提出司法全會討論。又任何一個法官對於一種判決表示反對，可用書面通告最高法院主席，主席有維持多數意見之權，否則可以提出全會討論。

(三) 懲戒庭有初審和覆審之權，有最高法院法官三人，由主席團委員一人擔任主席。懲戒控訴可由私人或司法人員提出之。根據法律，各法院主席對於本院和附屬法院司法人員，可以提起懲戒控訴，但不能控訴政府檢察官。在人民法院以上之一切司法人員，司法部之重要官吏，以及控訴機關的人員，若有損害地位尊嚴或侵害工人利益之行動時，須經過懲戒的審判，並可受斥責調任或停職兩年之處分。懲戒庭可以覆審自主共和國之主要法院，和人民法院以上之法院的判決，此項控訴可由檢察官提出之。

蘇俄政府於一九二二年集中司法機關時，通過檢察機關案(Prosecution Act)，這就是現今檢察機關之根據。現在蘇俄本部之檢察機關，以副司法委員爲領袖，亦稱爲檢察長。共和國檢察長委任下級政府之檢察

檢察官均向之負責。檢察機關不特主持控訴事宜，並有權力以調查政府機關經濟團體公私組織和私人之行動是否違法；對於一切違法的決議，可向各該機關建議停止或廢棄該項立法；對於一切違法的人民，可以提起刑事懲戒或行政控訴。檢察機關亦監視刑罰之執行，注意人民不致非法被禁，並監視監獄之普通狀況，在民事案件上檢察機關擔任共和國之代表。

此外對於重要案件，尚設有審訊制度（Inquisition），就各疆域法院附設首席審訊員一人（Senior Inquisitor），並委任審訊員分駐各區。審訊員之職責在對於刑事法典所特別規定之罪犯，進行初步調查，以證明被告人有無罪惡。審訊員可以查考證人，召集專家舉行搜查；但審訊員之判決，尚須交由檢察官或法院裁決之。審訊員對於被告人員有釋放或囚禁以備審訊之權，但須擬成控告案，並將全案記錄呈報政府檢察官。

蘇聯最高法院

蘇聯憲法祇成立最高法院一所，隸附於蘇聯中央執行委員會。蘇聯最高法院有主席一人，副主席一人，法官三十名。一切任務由主席、全會、民事庭、刑事庭、軍事庭，分別辦理之。法官由蘇聯中央執行委員會主席團所推選，並享有特權：如不受搜查和逮捕，又在未得執委會主席團同意之前，不受任何法院之審判。蘇聯最高法院未曾成立主席團，所以最高法院主席於監督各庭的效用方面權力甚大，亦可以出席中央執行委員會和人民委員會之會議；又在最高法院所處理之案件，移歸中央執行委員會辦理時，擔任最高法院之代表。

最高法院全會由法官十八人合組之，內有蘇聯最高法院主席，副主席，三庭庭長，中央執行委員會所派法官四人，以及各共和國之最高法院主席。法院全會每兩月由主席召集一次，若有蘇聯檢察長或各共和國檢察長之要求，或有全會會員三人之建議，可以召集特別會議。全會以五分之三的會員出席爲法定人數，但其中必有共和國最高法院主席三人出席。在數種情形之下，法官七人可爲法定人數，但其中必有共和國最高法院主席二人出席。一切決議由多數表決，贊否票數若相等，則由蘇聯中央執行委員會主席團取決之。全會之主要效用，在注意蘇聯憲法和法律有適當之解釋和施行，因此對於各共和國之最高法院，有時頒佈關於聯邦立法上之命令和解釋，全會對於各庭之判決，可作最後之覆審和解釋。

若有蘇聯中央執行委員會之要求，最高法院對於勞工國防委員會，蘇聯人民委員會和各共和國中央執行委員會所頒佈之命令是否合法一點，可以覆審，並可表示意見。若得蘇聯中央執委會主席團之同意，對於各共和國中央執委會所通過之法律和命令，認爲有疑義者，亦可以發表意見。蘇聯最高法院對於各共和國最高法院之判決，若有人以其違法，或侵害其他共和國之利益，而提起上訴，亦得舉行覆審，並可向蘇聯執委會主席團建議廢棄該類法律。最高法院對於聯邦高級機關和各共和國之最高法院有解釋法律之責任，聯邦檢察官若不提出反對，則該項解釋爲有效。

刑事庭由最高法院全會組織之，有主席一人，固定法官一人，此外尚有最高法院全會互選之臨時法官（任

期一年)三人,刑事庭於開庭審訊時期有主席一人和法官二人出庭,法官二人中可有陪審官一人。陪審官由蘇聯中央執行委員會從二十九名法官中推選一人,在二十九名法官之中,內有十四名由各共和國中央執行委員會主席團所推選,其餘十五名則由蘇聯最高法院所提法官名單中推選之。對於蘇聯中央執委會委員所犯政治經濟法律上的罪過,以及與蘇聯和兩個以上共和國有關係之案件,刑事庭有初審之權。根據一九二九年最高法院案,刑事庭對於該庭和特別法庭所判決之罪犯,有釋放之權。除去民刑各庭正式開會以外,若有特別刑事案件涉及蘇聯中央執行委員會委員,或與共和國有關係之重要事件,最高法院可以舉行特別法庭,特別法庭由主席一人和最高法院內法官二人組織之。民事庭由主席一人法官三人組織之。軍事庭由蘇聯中央執委會主席所委法官六人組織之,在最高法院監視之下,進行其工作。此庭有初審和複審之權,對於涉及軍事機關重要人員之重大事件,若由蘇聯中央執委會主席團或最高法院所提出者,軍事庭有初審之權。在複審方面,此庭可以受理低級軍事法院之上訴,軍事庭之上訴部分,由主席一人法官二人組織之,其中一人必為相關共和國最高法院之法官。蘇聯憲法規定由蘇聯中央執行委員會主席團委任檢察長和副檢察長各一人。檢察長之職責,在對於最高法院之判決,發表意見;並在最高法院內主持控訴事宜。檢察長對於最高法院之判決認為不適當,可以上訴於蘇聯中央執委會主席團。自一九二九年後,最高法院全會若不採納檢察長之意見,須說明其原由。此外檢察機關對於違背聯邦憲法和侵害各共和國之利益的立法,有覆審和廢棄之權。在每次最高法院開庭時,必須有檢察機關

代表一人出席。這個機關大抵指定助理檢察官一名，以監督國家政治行政之法律行動，另外指定助理檢察官二名，以監督最高法院之軍事庭，軍事控訴機關，和普通司法活動。

蘇聯之司法制度，與美國不同。蘇聯最高法院為聯邦政府之唯一司法機關，美國聯邦政府不獨設有聯邦最高法院，並就各種地方區域分設各級法院。或者曰：蘇聯最高法院既不為整個系統之最高階段，亦非共和國最高法院之上訴機關，究有何種存在理由？應之曰：蘇聯政府設有聯邦最高法院，其任務在解決共和國間之糾紛，供應共和國最高法院以顧問性質之法律上的解釋，調查對於聯邦高級官吏之控訴。此外若有蘇聯中央執委會之請求，可以發表意見，說明共和國政府之設施是否違背憲法。不過此類意見全屬顧問性質，執委會無接受之義務。

律師公團 (The College of Advocates)

在蘇聯律師職務在司法上所據地位不甚重要，因司法程序比較簡單，在審判前刑事案件之準備頗為充分，法律意義比較正確，訴訟上又無作證規則及任何專門手續，加以財富不能影響法律之推行，故人民依賴律師之處較少。但聘請律師者究亦不乏其人，而這種職業的組織更覺饒有興趣。

在革命之前五年，蘇聯律師會經過歷次時變，至一九二二年律師案通過後，始組為律師公團。根據此案，除被剝奪公權之人民外，一切曾在蘇維埃司法機關供職二年，其任職在調查員階級以上者；或曾在蘇維埃法律學院 (Institute of Soviet Law) 卒業者；或曾參加夜校，而考試及格者，均可加入律師公團。自一九二六年以後，律師

數目已受限制，凡可參加律師公團之男女律師，即可協助任何訴訟事宜，或被派而協助任何案件被認為窮苦之涉訟人，不須納費；工人農民書記及手工匠各類人民，納費不多，並可分期繳納；經濟狀況較優之人民，則須按固定等級而納費，其多寡半以事務之繁簡，半以涉訟人之經濟狀況為轉移。不論訟費之多寡，均由公團所收領，各團員（律師）多有固定薪俸，據稱以能力大小及事務繁簡為標準。公團亦維持其職業上的紀律，實際則由團員大會所選主席團主持之，但可呈訴於疆域法院。任何律師如有違犯職責的行動，或因疎忽以致損及涉訟人者，可受停職或取消資格之處分，比較嚴重者尚可受刑事處分。此外尚可注意者，則為一般律師多無急求入黨之意念，究此非謂蘇聯律師缺乏共產主義之意見和同情心，其所以如此者，蓋以黨紀律之要求與律師職責之實現，有時不無矛盾之處；據稱律師公團中百分之八十五的團員均非黨員，或非無因，可斷言也。

參考書

- W. R. Batsell, *Soviet Rule in Russia*. 1929.
- M. I. Cole (ed.), *Twelve Studies in Soviet Russia*. 1933.
- B. Eliachevitch, *Traite de droit Civil et Commerciale des Soviets*. 1930.
- L. Von Koerber, *Soviet Russia Fights Crime*. 1934.
- Krylenko, *Die Kriminalpolitik der Sowjetmacht*. 1932.

- H. J. Laski, *Law and Justice in Soviet Russia*. 1934.
- R. Mavrach, *System des Russischen Strafrechts*, 1928.
- B. W. Maxwell, *The Soviet State*. 1934.
- E. Paschukanis, *Allgemeine Rechtslehre und Marxismus*. 1929.
- J. Zetlich, *Soviet Administration of Criminal Law*. 1929.

第四章 共和國政府

蘇聯政府係由七個共和國（一九三五年以前）組織而成，即蘇俄、烏克蘭、白俄羅斯、外高加索、突厥、月即別、捷得遂克諸共和國是也，以下分段敘述之。

I 蘇俄 (R. S. F. S. R.)

七個共和國之中，其最大者則為蘇俄，人口已逾一萬萬，疆土則自太平洋而伸至芬蘭海峽。蘇俄雖稱聯邦，實際則為單一共和國，設有各級蘇維埃，最高級管理以下各級，最低級則受以上各級之管理和監督，這就是蘇聯人民所稱民治的集中主義，實為蘇維埃共產主義之特點。

蘇俄之最高權力，寄托於全俄蘇維埃代表大會 (All-Russian Congress of Soviets)。在大會閉會期間，一切權力由全俄中央執行委員會 (All-Russian Central Executive Committee) 代行之。代表大會由各市和各疆域所推代表組織之，各市有選民二萬五千名，可推代表一人，各疆域有居民十二萬五千名，可推代表一人。由此可知：在蘇俄城市和鄉村之代表比率，大相懸殊，但過激派領袖未嘗以之為不公平。因為蘇俄政府是無產階級獨裁，工人為統治階級，欲維持工人的統治，在代表方面必須予工人以優越地位。

蘇俄爲聯邦中七個共和國之一，一切未曾付託於蘇聯之立法和行政問題，全俄蘇維埃代表大會皆可討論之。至於蘇俄憲法的修正和變更，爲代表大會之獨有權；又隸屬於蘇俄的自主共和國之憲法上的修正和變更，須得全俄蘇維埃代表大會之批准，亦爲其獨有權；代表大會亦推選全俄中央執行委員會的委員。代表大會既係每數年召集一次，故僅爲批准機關，真正立法事宜則由其他機關主持之。根據憲法，中央執行委員會可以建議召集特別會議，其他蘇維埃或蘇維埃代表大會若能代表共和國內三分之一的人民，亦可要求召集特別大會。全俄蘇維埃代表大會之開會時期，可由蘇聯蘇維埃代表大會和蘇聯中央執委會變更之，蘇聯中央執委會主席團可以停止其會議。

在代表大會閉會期間，全俄中央執行委員會爲蘇俄最高立法和執行機關，除特別保留於代表大會之事務外，執委會可以行使立法機關之全部效用。一切影響政治經濟之法典和命令，以及一切變更共和國機關之規程，均須得全俄中央執委會之批准。此外與自主共和國有關係之多種命令，亦須由中央執委會批准之。中央執委會舉行定期會議和特別會議，若有六個自主共和國中央執行委員會，或六個疆域執委會之要求，人民委員會可以建議於中央執委會主席團，召集特別會議；若有三分之一的委員要求，中央執行委員會亦可自行召集。以理論言，中央執行委員會之一切行動，對於全俄蘇維埃代表大會負責，該會對於中央執委會所通過之一切命令，可以變更之，廢棄之。蘇聯中央執行委員會對於蘇俄中央執委會及其主席團之決議，有變更之權。

中央執行委員會推選主席團，設主席一人，主席團於全俄中央執行委員會閉會期間，在俄羅斯本部行使執委會一切權力，但無最後決議權。主席團除實行各種權力外，並可以宣佈大赦，賞賜勳章，變更疆域機關之規程，但於一切活動均對中央執行委員會負責。人民或團體對於主席團之決議，認為不滿，可以上訴於蘇俄中央執行委員會和蘇聯中央執行委員會，此類機關可以變更其決議。中央執行委員享受固定的特權，例如可以出席一切蘇維埃機關的會議；可以查考一切無祕密性質的記錄；不得中央執委會之特別許可，不受法院之審判；不得中央執委會主席之許可，不受搜查逮捕和拘留。

全俄中央執委會推選人民委員會，以主持普通行政；不過人民委員會不特為行政機關，且為立法機關。除有頒佈法令和規程之權力外，人民委員會亦參加中央執行委員會及其主席團之立法活動。人民委員會主席由中央執行委員會撤委之，各個委員則由中央執委會主席團撤委之。至一九二五年，為調協蘇俄憲法和蘇聯憲法起見，蘇俄所設各部，計分為三類：非會同的，會同的和蘇聯的，第三類已詳前章，第一第二兩類則列舉於後。

非會同的部則有以下數種：（一）社會福利，（二）衛生，（三）司法，（四）教育，（五）都市經濟，凡此皆為純粹共和國機關，亦祇向蘇俄共和國負責。都市經濟部頗有敘述之必要，其職責：在發展都市房舍和都市經濟，成立一種合乎社會主義精神的社會制度，期能符合都市人口增加和工業化的進展方面之狀態。詳細言之，此部有下列各種職責：（1）準備發展都市的計劃；（2）調查已定的計劃；（3）編訂規則和規程；（4）管理一切執行都市和建築計

劃的機關；(5)關於改進都市中心之衛生事宜，與衛生部協作；(6)與中央市政銀行共同擬訂財政計劃，發行公債，以維持公營事業，並管理之；(7)對於市行政之專門工作：如飲水供給、陰溝、電火、煤汽、交通、街道的建築、公園、公共浴堂、和洗衣舖、市土地和森林之類，頒發指導書；(8)視察校舍、辦公署、俱樂部、和娛樂場所之類；(9)審查市政和房舍計劃上之公款，規定租用都市事業和房屋之價目表；(10)管理房舍合作社之活動，並幫同計劃非營業的房舍；(11)於建築房舍方面，規定防火的標準，並鼓勵發展消防的組織；(12)組織訓練市政人員之機關，並支配高級學校卒業的專門人員之職位。

至一九三〇年十二月，共和國之內政部被廢除，其職責分配於下列各種機關：市政經濟部，全俄中央執行委員會，宗教委員會 (Ecclesiastical Commissions) 行政委員會 (Administrative Commissions)，勞工部之類。至於各項註冊事宜：如婚嫁、離婚、外人入籍、護照的頒發、私人團體的活動，以及喪失公權的人民之記錄，由全俄中央執委會主席團主持之；宗教委員會主持一切宗教事宜；疆域的劃分和人口的統計，由各部行政司辦理之；司法部主持工刑政策 (penal labour policies)，並執行該類立法；彼曾受法律處分，而須服強迫工役者，其放逐地點之指定和管理，亦由司法部擔任之；此外對於被釋囚犯之救濟，以及消弭罪惡之方法上的研究，亦由此部主持之。勞工部及其低級機關主持工人事宜，並執行強迫勞工法之規程。

在內政部監督下之警察，則組爲警政和刑事視察 (Chief Administration of Militia & Criminal

Investigation) 直受人民委員會之指揮。

此外(六)農業，(七)內國貿易，(八)財政，(九)輕工業，均爲會同的部。會同的部有兩重地位，因爲他們不僅是蘇俄共和國的機關，向全俄中央執行委員會和全俄人民委員會負責，並須奉行聯邦中性質相同的部之命令。又(十)共和國設計委員會主席亦有人民委員之地位，可以出席人民委員會。

以上所述各部，所主行政事務至繁，除去軍事及外交人員，則蘇俄文官人員之數量，且超過蘇聯。蘇俄人民委員會在其所轄境內，方努力發展其教育和衛生事宜，並主持莫斯科，列甯格那底，和羅斯托夫各市之零售商務。

II 烏克蘭共和國

次於蘇俄之共和國，則爲烏克蘭，人口約計三千萬，其語言文字亦與蘇俄不同。烏克蘭之文化中心，原在基埃夫(Kiev)，前此本屬自主，後受俄皇之統治，一九一七年十二月二十七日，始宣佈爲獨立共和國。至一九二〇年，烏克蘭與蘇俄訂立軍事和經濟同盟，二年後始組爲聯邦。

烏克蘭共和國之最高機關，爲全烏蘇維埃代表大會，每數年開會一次，每次約計一週，大抵在蘇聯蘇維埃代表大會開會之前。全烏蘇維埃代表大會之代表及候補代表約計千名，由六個疆域，摩爾德維阿(Moldavia)自主共和國，及多內茲(Donetz)各道區之蘇維埃代表大會推選之。全烏蘇維埃代表大會於開會時期，諦聽各項報告，通過諭令和行政決議，委任大會主席及助理各一人，推選中央執行委員會及人民委員會。

中央執行委員會委員約計四百名，每三月開會一次，每次約計十日，在蘇聯中央執行委員會開會之前，大抵開會一次，計議該會應行討論之事務。在全烏蘇維埃代表大會不開會時期，一切權力亦由其中中央執行委員會代行。

烏克蘭人民委員會有主席一人，副主席數人，祕書一人，又有財務、內政、農業、內國貿易、司法、輕工業、教育、衛生、社會福利各人民委員；另有共和國設計委員會，直屬於聯邦設計委員會。

主持工業之人民委員，事務至為繁重，因最近數年內烏克蘭工業上的發展甚速，其大部分工作雖由蘇聯重工業和食糧兩委員分別主持，烏克蘭政府則曾保留一部分事業，並努力發展之。例如烏克蘭政府設有鍊鋼廠及機器製造廠，其進程序雖須嚴格遵守聯邦政府之普通計劃，究仍為共和國自辦之事業。此外烏克蘭政府就卡爾科夫（Kharkov）、基埃夫（Kiev）等市，設立零售商店，售賣各種家庭用品。

在全烏蘇維埃之下，則有疆域、道區、城市、鄉村各級蘇維埃，與第五章所敘述者，大致相同，但亦有其特點。例如烏克蘭鄉村通常甚大，人口亦極衆多，在五千及一萬之中者甚多，因此鄉村有時須再分為區，分別推選出席鄉村蘇維埃之代表。又在多內茲流域之工業道區中，選民甚衆，地方政府之效用極形重要，此類道區因賦有疆域之地位，直接推選代表，出席全烏蘇維埃代表大會。

在烏克蘭智識階級富有堅強的國家情感，努力發展烏克蘭文化，其精神雖為共產主義，其外形則為國家主

義。蘇聯政府尊重其種族觀念，誠爲善智之政策。烏克蘭遷都於卡爾科夫已數十年，於一九三四年竟復其舊都基挨夫，亦係尊重此項種族觀念之意。總之，不論文化上產生何種觀念，工業發展則全係受蘇聯影響之所致。並且烏克蘭共產黨直接受莫斯科總部之指揮，故雖有旅外反蘇份子之接洽宣傳，終不能阻止其統一之趨勢。

III 白俄羅斯共和國與IV外高加索聯邦共和國

白俄羅斯共和國面積一二六、七九〇平方呎，人口約計五百萬，其中五分之四；操白俄羅斯語，猶太人竟達百分之十，首都設於明斯克（Minsk）。白俄羅斯之憲法，形式上幾與蘇俄相同，其政府活動亦多與蘇俄政府相調協者。

外高加索聯邦共和國由下列三個共和國組織而成：（一）阿最拜詹（Azerbaijan）共和國於一九二〇年四月組成，其首都爲巴庫（Baku）；阿密尼阿（Armenia）蘇維埃共和國於同年十二月成立，首都設於埃利凡（Eriwan）；佐基阿（Georgia）蘇維埃共和國原由過激黨軍隊於一九二一年所建立。至一九二二年三月十九日，這三個共和國所受共產黨之影響至爲強烈，相約合組爲聯邦，協同成立共同的蘇維埃代邦大會，所推中央執行委員會，委員多至四百八十五名，並有共同的人民委員會。各共和國另有共和國政府主持地方事宜，維持其文化自主，在學校法院及公共機關中，應用各該地之語言文字。聯邦人口超過六百萬，疆土面積一八五、七七六方呎，全境多山。

吾人對於白俄羅斯及外高加索兩共和國政府，不須詳細敘述之，二者均組有蘇維埃代表大會及中央執行委員會，委員動有數百名之多；又有人民委員會主持地方事宜。二者皆有賴於聯邦政府，以發展其工業，皆依據蘇聯之普通計劃，以推進其農業；並同受統一的共產黨之影響，而發生共同情感，共同擁護聯邦政府。

(V) 月即別 (VI) 突厥 (VII) 捷得遂克共和國

此外尚有三個共和國：月即別之首都為薩馬康德 (Samarkand)，突厥之首都為阿斯卡巴德 (Ashkhabad)，捷得遂克之首都為斯丹林巴德 (Stalinbad)，三者皆與波斯及阿富汗相接壤。突厥原為蘇俄之一部，以後始取得共和國之獨立地位。月即別和突厥於一九二五年五月始推選代表，參加蘇聯蘇維埃代表大會；捷得遂克於一九二九年十月始行加入。

以面積言，這三個共和國之總和，約計一百萬平方呎，人口七百萬強，多係回族人。蘇聯領袖恐其加入波斯或阿富汗，故百般設法以維持其對於聯邦政府之忠心。現聯邦政府與此類邊疆共和國兩間之交通，至稱便利，邊區上之農工商各業，均曾大行發展，蘇聯維繫邊疆之政策，已有顯著之效果。

這三個共和國之組織，大致相同，與其他共和國亦復類似。均組有蘇維埃代表大會，大會推選中央執行委員會；又設有人民委員會，委員分別主持農業、內政、內國貿易、財政、輕工業、市經濟、教育、衛生、司法、社會福利等項事宜。各共和國又設有設計委員會，設計委員亦可出席人民委員會。

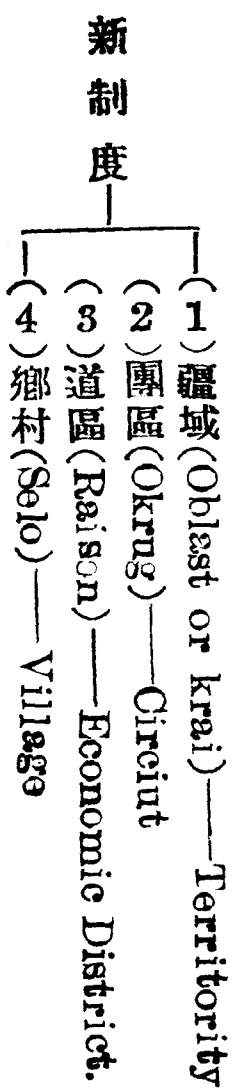
參考書

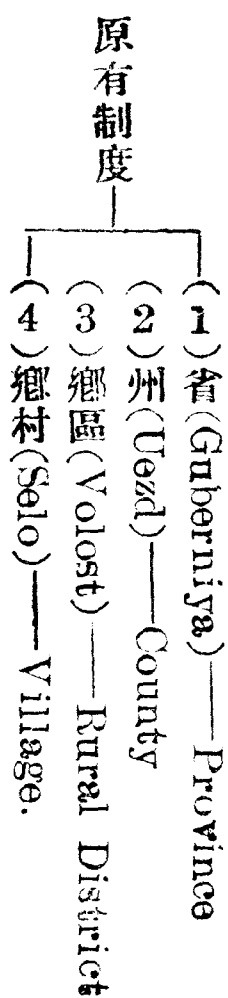
- W. R. Batsell, *Soviet Rule in Russia*. 1928.
- V. M. Dean, "The Political Structure of the Soviet State." in *New Gov'ts of E*
1934.
- I. Lee. *Presentday Russia*. 1928.
- I. Lyon, *La Russie Soviétique*. 1927.
- B. W. Maxwell, *The Soviet State*. 1934.
- W. B. Munro, *The Governments of Europe*. 1931.
- F. A. Ogg, *European Governments and Politics*. 1934.
- L. De Quirielle, *Le Gouvernement de Moscou et les Républiques Soviétiques*.
The Soviet Union Year Book.
- U. S. S. R. *Handbook*. 1936.
- S. and B. Webb, *Soviet Communism: A New Civilization?* 1935.

第五章 地方各級政府

第一節 疆域和道區

過激派於取得政權時，俄國地方政府有下列各級省（Guberniya）州（Uyezd）鄉區（Volost）和村（Selo）此派思欲根據經濟的需要，以改組全國之政治分區。至一九一九年，全俄中央執委會委任一個委員會，擬訂行政和經濟改組上之基本計劃，一九二三年至一九二九年之改組工作，即以之為根據者也。根據這個計劃，各個行政區域在經濟和地理上，應為一個完整的單位，而與四周之分區不同。在這種區域內，根據同樣的原則，成立團（Okrug），略小於省；復成立道區（Raion），略小於州。不過，當時改組的計劃未能普遍施行，首先採行者僅有五個區域：（一）烏拉爾（Ural）區域，（二）西比利亞區域，（三）遠東區域，（四）列寧格那底（Leningrad）區域，（五）北高加索區域。其他區域則保留舊有分區，所以當時之地方分區，至為複雜。





至一九三〇年，第十六屆黨代表大會議決實施新地方政府系統，共和國以下設疆域，團區，和道區三級。後復議決廢棄團區，而採取共和國，疆域，和道區三級，凡未成立疆域之共和國，則僅有共和國和道區二級。

疆域

在鄉市區域之上，代替前代省區之區域，在蘇俄及烏克蘭，則有團區或疆域政府。至於疆域蘇維埃所統治之區域，其代表之數額，及其效用之性質和範圍，各地不同，大抵尚在整理程序中。各疆域之人口大小不一，小者約計百萬，大者多至千萬。在蘇俄，疆域人口平均四百萬；以在蘇聯全境被列為疆域之自主共和國言，其人口約計一百五十萬，其平均面積尚不及六五〇、〇〇〇平方呎；至於其他十四個疆域之平均人口，則超過五百萬，雖其面積約等於自主共和國。在烏克蘭，疆域之人口大抵甚少，但在多內茲工業區域內之道區，其人口甚密，其行政工作甚繁重，政府認之為具有疆域之地位；至其他部分之道區，則推派代表出席疆域蘇維埃代表大會，每居民一萬五千名可推代表一名。在其他較小的五個共和國內，迄未成立疆域，道區蘇維埃直受共和國政府之統治。

蘇俄計有二十六個疆域，其中所有十二個自主共和國，在法律地位上與其他疆域大致相等，唯一區別在稱

其高級行政人員爲人民委員，稱其行政委員會爲人民委員會。莫斯科、列寧格那底、伊發諾佛（Ivanovo）工業區、北區（The Northern Territory）、西區（The Western Territory）、中部黑地區（The Central Black Earth Area）、哥爾基區（The Gorky Territory）、烏拉爾區（The Ural Territory）、北高加索區（North Caucasus）、佛爾加中區（Middle Volga）、佛爾加下區（Lower Volga）、西比利亞東區（East Siberia）、西比利亞西區（West Siberia）、遠東區（The Far Eastern Territory）均爲疆域。其與疆域有同等地位者，則有下列十二個自主共和國：卽克利密阿（The Crimea）、韃靼（The Tartars）、佛爾加德人（The Volga Germans）、卡薩克（Kazak）、雅庫特（Yakut）、基爾歧斯（Kirghiz）、楚瓦西（Chuvash）、卡累利阿（Karelia）、柏雅特（Buryat）、巴什基（Bashkir）、卡拉卡拍克（Karakalpak）、達格斯坦（Daghestan）是也。在各自主共和國內，通常設有蘇維埃代表大會，大會所推選之執行機關，或稱爲執行委員會，或稱爲人民委員會，主持地方行政。

自省被廢除以後，屬於省的多種事業和機關，授予於疆域政府執行之。疆域政府不特主持純粹疆域事業，並管理有國家性質的事業。疆域政府協助組織新事業，執行生產合理化和減低生產價值上之政策；對於各種設計和清帳，發表意見，並支配國營商業上之盈利。在農業方面，疆域機關設法整治農業的進展和共營農業，並指揮屬下一切農業機關。此外疆域政府尚有受委托的重要效用：如交通，國家信用，文化建設，公安，市政經濟，和他種國家活動。

疆域內最高政府機關就是疆域蘇維埃代表大會，大會議決疆域內一切事務，討論並通過執行委員會的工作報告，並推選執行委員會和派赴高級蘇維埃代表大會的代表。大會可以管理境內一切公共機關，即對於境內聯邦政府之機關，亦有監視及提出報告之權；可以否決境內城市道區鄉村各級蘇維埃之任何決議和規程，管理境內一切選舉，並可建議共和國政府，通過涉及疆域之法律和規程。

根據一九三〇年全俄中央執行委員會之訓令，疆域蘇維埃代表大會由道區蘇維埃及城市蘇維埃，工廠和市外共營農場，所推代表組織之。前者每居民一萬二千五百可推代表一人，後者每選民二千五百可推代表一人。自主共和國和自主區域推選代表，出席疆域蘇維埃代表大會，在城區每二千選民推選代表一人，在鄉區每一萬居民推選代表一人。大會每年舉行一次，開會時推選主席一人，又助理一人，二者均須成日辦公；又推選執行委員會，委員約計百名，委員除可領取免票及少數津貼外，無固定薪俸。在自主共和國內，大會推選人民委員，管理各部分行政。在疆域和自主共和國內，蘇聯政府均派遣官吏，參加其執行機關。

在疆域蘇維埃代表大會閉會期間，疆域最高機關為代表大會所推選之執行委員會。除特別保留於代表大會之事務：如通過執委會的選舉，批准執委會的報告，以及推選出席高級代表大會的代表選舉之類外，執行委員會可以行使代表大會之一切權力。以地方租稅和疆域預算言，所屬共和國及蘇聯預算若涉及該區，則疆域執委會可以參加討論。疆域執委會之一切活動，對於疆域蘇維埃代表大會及所在共和國中央執行委員會和執委會

主席團負其責任，並隸屬之。

爲便於行政起見，疆域執委會分爲下列各組：（一）人民經濟，（二）農業，（三）商務，（四）財政，（五）市政，（六）勞工，（七）民衆教育，（八）公共衛生，（九）社會福利，（十）工農考核，（十一）行政，（十二）軍事，（十三）政治，（十四）檔案。逐日行政通常由執委會所推主席團主持之，主席團分爲下列四部：（一）文書，（二）組織，（三）設計，（四）執行（Commission of Execution）。

疆域內之司法行政，由疆域法院和司法部主持之，聯邦政府之交通部，郵電部，以及主持少數民族的機關，均派有代表，駐在各個疆域，以調協聯邦和各疆域間之工作。

道區

道區爲一種新區域，其劃分也大抵根據地方經濟狀況，或包含鄰近數村莊，甚或包括小城市或城郊殖民區。道區之面積和人口，隨地不同，更可因高級機關之命令，而隨時互異。各村莊，殖民區，及小城市推選代表，組織道區蘇維埃代表大會，集會於道區之重要中心。

道區中之最高機關，爲道區蘇維埃代表大會，由本區內各蘇維埃所推代表組織之。在蘇俄和烏克蘭之鄉村蘇維埃中，每居民三百推選代表一人；在市中心區域和工廠中，則每選民六十名可推代表一人。在其他共和國，推選的比率各自不同，但城市人民大抵享有特權。在道區蘇維埃代表大會內，非黨員的代表甚衆，但重要位置多

由黨員擔任之。

道區蘇維埃之職權，其由一九三一年一月一日蘇俄政府所規定者，與鄉村蘇維埃之職權大致相同。（見威朴第一卷後幅第四附錄）大如蘇聯行政和政策上之重大事實，道區蘇維埃可被邀而參加討論，且有須於本區內執行者；小如境內之行政瑣細，亦須負責主持。不過，道區蘇維埃雖有這些法律所規定之權職，未能一一加以討論，遑云全部執行。究此須知：蘇聯道區蘇維埃可以執行一切與地方有關係之事件，高級機關且鼓勵其執行；但地方政府迄無任何合法權利，可以違反高級行政機關之意志。例如道區政府之任何決議和行動，隨時可被高級機關所否決，所廢棄；若繼續違反普通政策，可被整個解散，重行選舉。爲使高級監督行有實效起見，一切低級機關所頒強制性的命令，須隨時呈報高級機關。

道區蘇維埃與境內村莊和殖民區之關係，全係監督和管理的性質。例如道區蘇維埃代表大會委派地方選舉委員會主席，以監督鄉村蘇維埃之選舉；編定被剝奪選舉權之名單；並委派各選舉會議之主席。

在道區蘇維埃代表大會閉會期間，由大會所推選之執行委員會，行使一切權力。執委會委員至多四十五人，法律規定推選後補委員人數，約及大會三分之一。至於行政事宜則由主席團主持之，主席團委員九人，候補委員四人。代表大會每數月始能開會一次，平時則由執委會代行其職權。但下列各項，則爲代表大會之獨有權：（一）同意高級機關關於經濟社會和文化事業方面之計劃，（二）同意道區預算和低級地方預算，（三）同意執行

地方計劃上之報告，(四)考核道區執委會之工作報告，(五)推選道區執委會，(六)推選出席高級蘇維埃代表大會之道區代表。雖有上述法律規定，除財務事宜，以及推選執委會代表，和出席高級代表大會等類事件外，上列事件大多由執委會代行之。

法律規定：各個道區執委會應分設下列各組 (section)：(一)管理執行，(二)工業勞工和供給，(三)農業，(四)財政預算，(五)公共教育，(六)衛生。這幾部分的人員，大抵為工人，而不是代表大會的代表，這種組織底目的，在引起羣衆可以參加道區行政。道區行政之專門人員，集中於執委會之各部：(一)普通，(二)農業，(三)設計和統計，(四)道區工農考核，(五)警察和刑事考查。此外法律規定下列各項行政，應由有訓練的官吏主持之：(一)地方經濟和築路，(二)供應，(三)公共教育，(四)衛生，(五)勞工，(六)社會治安，(七)軍事，(八)體育。最近有人建議：各道區應當組織一部，主持改進勞工，提倡工農女工之福利。

道區內主持普通計劃之組，隸屬於高級設計委員會，國家設計大抵根據三千個道區設計。各道區對於境內一切事業，須根據普通經濟政策，而擬定其初步計劃。這個計劃首須提交地方生產或文化機關，各各討論其所分配之數額，如不贊成，可另提一種相反計劃；然後將全部計劃呈送高級機關，審定後公佈之。

在道區內，最有注意價值之行政部分，則為財政，道區蘇維埃代表大會每年必須擬定其下年度收支預算，提請疆域執行委員會批准，並列入疆域預算內；然後依次列入自主共和國或共和國預算內，最後列入蘇聯預算內。

在原則及形式上，各級蘇維埃（自鄉村以至共和國）似無財政自主權，實際地方財政亦有相當的自主。例如低級蘇維埃所擬定各該區之支出數量，雖嚴受高級機關之束縛，但高級機關如欲增加其數量，則祇能出之以勸誘方式。並且低級機關如果自願擔任較大支出之負擔，通常可得高級機關之許可，就境內所徵租稅，徵收一種附加稅。

道區行政機關工作至感困難，其最大障礙在缺乏有訓練的工人。根據最近一種調查，隸屬道區執委會之祕書和專門顧問，大部均為在一九二六年至一九三一年入黨之青年，其中三分之一，對於行政工作，缺乏實際經驗。在鄉村蘇維埃中，情形尤為惡劣，高級機關至為憂慮，主張積極訓練人員。此外道區行政事務亦極混亂，有時在兩三箇月中，竟有十個以上視察員，調查鄉村蘇維埃，結果不特不能改進行政，並使行政陷於紊亂狀態。

在過激政府成立之初期，低級機關之法令權，頗不一致。至一九三一年，法律規定：法令權屬之執行委員會和執委會主席團，城市蘇維埃及其主席團亦有法令權，執委會之廳局和其他地方機關，不得行使此項權力，此類機關若有行使此項權力之必要，可以呈請執行委員會和城市蘇維埃頒佈之，法令權不能代表行使之。道區執委會可以頒佈關於維持秩序保護公共財產上之法令，可以頒發關於市集和商務地點上之強迫的命令。在政府機關所在地以外之城市蘇維埃，人口若在五千以上，與道區執行委員會享受同等權利。政府機關所在地以及其他城市區域，人口在五千以上者，與道區執委會所可行使之法令權相等。至於少數最重要的城市，其法令權且與上級

執委會相同。

強迫命令之頒佈，其有效時期爲二年，二年後若不由適當機關重行通過，並重行頒佈，則自然無效。根據刑法規程，各個強迫法令大抵附載有違犯時，所應受之罰金和刑罰。

法律規定頒佈強迫命令之程序，各種命令由蘇維埃或執行委員會討論之，在特殊狀況之下，亦可免除這種程序。強迫的法令須由執委會或城市蘇維埃之主席簽字，且必正式宣佈，說明在何處及何時執行。法令大抵在執行兩星期之前，即須宣佈，在緊急危難時期，自屬例外。強迫命令若不違犯已經執行之規程，不須高級機關之同意，即有法律效用。表面上低級機關亦有相當獨立，實際則受高級機關之重重管理，因爲法律規定：各個強迫的命令必須呈報高級機關，疆域執行委員會所頒佈之強迫命令，均須呈報蘇俄中央機關。

最後吾人尚須注意兩點：（一）多內茲工業區域內之道區，其人口衆多，工業繁盛，故被認爲具有疆域之地位。（二）在蘇聯人口在十萬以上之大都市，或由高級執行委員會所特別許可者，均可分爲道區，分別組織道區蘇維埃。此點詳本章第三節，茲不多贅。

參考書

W. R. Batsell, *Soviet Rule in Russia*. 1928.

Chase, Dunn and Tugwell, *Soviet Russia in the Second Decade*. 1929.

G. M. Harris, *Local Government in Many Lands*. 1933.

I. Lyon, *La Russie Soviétique*. 1927.

B. W. Maxwell, *The Soviet State*. 1934.

The Soviet Union Year Book.

Zeitschrift fuer Kommunalwirtschaft. June, 1932. Sonderheft. Ud. S. S. R.

U S S R Handbook. 1936.

S. & B. Webb, *Soviet Communism : A New Civilization ?* 1935.

第二節 鄉村政府

俄國農民於革命之前，所受痛苦至深，因為缺乏土地，而賦稅亦過重，並因高壓政府未能注意救濟之法。一般農民之教育程度甚低，再加以宗教束縛，結果百分之八十五的蘇聯農民，均不識字。少數青年智識階級，憤政治和社會之腐敗，迭向人民宣傳自由意念和土地問題，間亦引起農民之暴動。政府則厲行壓迫，時時演成流血之慘劇。逮一九一七年革命興起，農民起而驅逐地主，或施以暗殺手段，而共同分配其田產。當時富農亦參加此種活動，且大抵為鄉村中之重要分子。

逮臨時政府成立，鄉村政府未經有何種變更。後過激派取得政權，遂廢除舊有制度，而成立鄉村蘇維埃，其組織與高級政府大致相同。新政府不能容許富農居領袖地位，因而組織貧農委員會，內有退伍軍士和失業工人。這種組織原為臨時性質，其目的在奪取富農之餘剩的糧食和農具，以救濟貧農，後竟把持權力，支配鄉村政府，以致引起多種困難。至一九一八年，全俄中央執行委員會下令推選鄉村蘇維埃，選舉事宜由貧農所組委員會主持之，結果鄉村蘇維埃中大抵為貧農和中農之代表，蘇維埃變為鄉村中主要行政機關。但蘇維埃代表大抵缺乏自治經驗，不能進行有秩序的行政。

直至一九二四年，全俄中央執行委員會再下令成立鄉村蘇維埃，規定代表自三人以至五十人，另設主席一人，主持蘇維埃閉會期間之一切任務，並實施蘇維埃之決議和高級政府之命令。主席須將一切行動，報告於下屆蘇維埃會議。各個鄉村蘇維埃大抵有祕書一人，在主席監督之下，主持鄉村行政。此外鄉村區域尚可舉行村民大會，討論鄉村事務，以及關於共和國疆域和道區之事務。

村民大會與土地聯合會(Land Association)不同，根據土地法，土地聯合會之活動以農業為限，如未曾開闢的土地之分配，以及規定共營事業(Communal Services)用途上之規則之類。一九二七年命令規定：一切在十八歲以上之農民，均可參加土地聯合會大會，其能出席村民大會者，則以有選舉權之人民為限，但以實際情形言之，二者之間，亦殊無真正區別可言。村民大會由鄉村蘇維埃召集之，冬季至少每兩月開會一次，夏季至少每三月召集一次。鄉區大者可以分區舉行，如有涉及多數鄉村之問題，則可舉行聯會。村民大會可由五分之一之合格公民，或鄉村蘇維埃審計委員會召集之，以百分二十五之選民出席為法定人數。

村民大會可以隨時召集，開會時推選委員三人，組織主席團，並推祕書一人，司理各項文書事宜。大會可以討論選民所提一切問題，村中居民如在三百名以上，尚有推選代表，組織鄉村蘇維埃之重責。鄉村蘇維埃的推選，由獨立的選舉委員會主持之，各選舉委員會主席由道區主席團委任之，主席則由鄉村蘇維埃所提委員十人協助之。選舉委員會席決定舉行選舉之日期；委任各次會議之主席；修訂被剝公權之人名單，並就村內公佈之；注意於

五日前將選舉日期通告各個選民，因須有百分之四十選民出席，始足法定人數。選舉會議主席宣佈選區內選民之總數，及當時出席之人數，藉此證明其是否足夠法定人數，又該項會議應當推選之人數。法律規定：以居民百名推選代表一人為標準，但至少須有代表三人；而五十名為最高額之規定，在一九三一年和一九三四年選舉訓令上均未列入；同時又須推選三分之一為候補代表，以備於代表缺席時期，即可代替出席。大會又須推選審計委員會，主持審計事宜。

選舉開始時期，首先提名男女代表，區中如有共產黨細胞之組織，該黨人員大抵提出一種候選人名單，所提候選人不以黨員為限，所提數目通常較多於應推選之人數；然後經過挑選程序，逐漸減至應推選之人數；最後全數同時表決，照例採取舉手方式，通常一致通過，由主席（選舉會）宣佈其當選。在蘇聯一切選舉團體和委任機關，對於所選或所委人員可以隨時罷免，但選舉團體於罷免所選人員時，須有法定人數出席，並須經多數通過，始有效力。

究此須知：村民之召集，不僅在推選鄉村蘇維埃，召集之次數頻繁，每年可達七八次之多。大會通常由鄉村蘇維埃所派代表召集之，頗多在夜晚舉行者，據稱每次出席人數甚多，婦女出席亦甚踴躍。開會時鄉村蘇維埃大抵提出各種事務，交由大會討論，大會可以自行討論一切公共事務，據稱每次到會人員希望發言者甚衆，有時且須延會。表決以口述，並以多數為通過。大會對於鄉村蘇維埃，可以通過訓令式的決議；對於任何高級機關，可以通過

建議式的決議，此類決議不論執行與否，均須報告道區蘇維埃以及其他相關的機關。

人民對於大會決議表示不滿，可向鄉村蘇維埃提出反對意見。鄉村蘇維埃若以大會之決議違背法律，或違反公共福利，可以陳訴於高級執行委員會。

自一九二四年以後，中央政府頒佈對於鄉村蘇維埃之補充立法，但以之爲未能解決由共營農業所發生之新問題。復於一九三〇年頒佈關於鄉村蘇維埃上之新命令，鄭重伸述：鄉村蘇維埃之根本責任，在提出共營農業之生產的計劃，並忠實實現之；又須消滅富農階級，組織農工貧農中農的活動，以推進社會主義的建設。因爲在當時七萬五千鄉村蘇維埃中，僅有二萬五千細胞，共產領袖自認在鄉村中共產勢力仍然薄弱，因此蘇聯中央執委會主席團再頒新令，指令各共和國應根據上述原則，以組織鄉村蘇維埃。

根據蘇聯命令，一切鄉村須成立鄉村蘇維埃；小區域可以合組鄉村蘇維埃，但以不侵害其經濟的政治的和文化的生活爲原則。在蘇俄本部，每居民百名可推代表一人，自主共和國和疆域執行委員會可以變更此種比率，但須報告全俄中央執行委員會。在蘇俄鄉村蘇維埃至少須有代表三人，但以五十名爲最高額之限制業經取消，代表之任期一年。新令規定鄉村蘇維埃代表不得選民之信任，隨時可被罷免，再舉行特別選舉，以推選新代表。蘇維埃互選主席一人，又祕書一人，共同主持例行公務，大鄉區內可以推選主席團。在蘇俄本部，鄉村蘇維埃代表人數不及十五人者，不得推選主席團。在推選蘇維埃代表時期，同時推選審計委員會，以監督鄉村內財政經濟各種

活動。這個委員會時與選民接觸，必要時得向選民報告鄉村蘇維埃工作上之弱點。

根據新令，地方蘇維埃在各該管區域內，管理執行蘇維埃政府的法律和命令之人民和官吏，消滅一切干涉中央政府政策上之行動，制止一切侵犯無產階級政策之行爲，尤須注意消滅富農分子。鄉村蘇維埃有頒佈強迫法令之權，違犯者可受懲處和罰金。此外鄉村蘇維埃可以成立鄉村法院，主持與財產和勞資衝突有關係之事務，以及微小刑事案件之類。又鄉村蘇維埃對於人民軍事化方面的活動，尤須協助。

新令伸述：鄉村蘇維埃應設法組織公營農場和他種合作事業，並負責增加農田之收穫，藉以推進社會主義的農業建設。鄉村蘇維埃對於參加共營農場之機關和事業，可以要求其提出報告，可以考查其計劃，並責成其改進。對於未曾完全實現共營化的地帶，蘇維埃應當組織合作會社，推進農事上必要的改進，增加耕墾田畝，藉以提高貧農和中農之經濟地位，以抗拒富農之剝削。蘇維埃監督並指揮農業會社之工作和其地產，並有廢除變更和批准其決議之權力。在完全共營化之地帶中，土地會社均經解散，其職責交由鄉村蘇維埃主持之。蘇維埃負責實施勞工法，對於違犯者加以處分。蘇維埃對於各種文化機關：如圖書館、共營農民俱樂部、學校、普通俱樂部、公餐廳、醫院、以及其他衛生機關之類，有指揮其工作之權，並可以組織鄉村內之公共事業：如飲水道路交通之類。可以改進工人之生活狀況，提高社會教育程度，並根據社會主義之原則，以改造文化生活。鄉村蘇維埃又管理對於農村治安上法律之執行，並實施法律所授予於紅軍和紅黨及其家屬之特權。

一九二四年命令設立鄉村執行人 (Village executive) 一職，以保護公共財產，維持公共治安。至一九三二年，全俄中央執行委員會通過法律，以改組鄉村執行人的職位。根據這種法律，執行人隸屬於鄉村蘇維埃，並向之負責。在完全共營化區域內，每七十五家委任執行人一名；在一部分共營化區域內，每五十家委任執行人一名。鄉村內有選舉權的公民，男子自十八以至五十，婦女自十八以至四十五，均可被委為執行人。但曾受法院褫奪公權，和準備受法庭審訊之人民，均不能擔任執行人的職務。執行人由鄉村蘇維埃委任人員輪流擔任之，任期二三月不等。在共營農場內擔任重要職務之人民，可以免除此種職務，但因失去公權而不擔任此項職務者，則須繳納特別稅以代之。

鄉村執行人主持下列各項事務：選舉運動；將政府的決議案報告民衆；維持秩序；維持鄉村衛生和道路；監督消防規程之執行；保護公共財產；注意強迫法令之遵守；將一切犯法行爲，報告蘇維埃和警察；拘留一切犯人；將非法製造飲料的場所和非法售賣飲料的人民報告政府；執行鄉村法院之判決；此外道區執委會可以頒佈特別命令，增加其特權。鄉村執行人於行使其職權時，其地位與官吏相等。

蘇維埃政府竭力設法鼓勵勞工階級，直接參加行政。新命令規定：鄉村蘇維埃應組織各組 (Section)，使蘇維埃代表和工人得以參加鄉村蘇維埃之逐日工作，組的數目和名稱由各共和國自定，但須概括各種重要工作。在蘇俄法律規定成立下列各組：農業、女工、文化、教育、財政、商務和合作，普通社會生活之類，其他各組則按各地特

別狀況組織之，蘇維埃尤須鼓勵農工和貧農參加農業組。中央政府深知婦女程度之落後，時時訓令鄉村蘇維埃推進對於婦女之文化和政治工作，鼓勵其參加各種活動。並令地方組織公餐廳、洗衣作、養育堂、兒童遊玩所，以節省婦女之家庭工作，使能參加公共事務。

新令宣稱蘇維埃代表為勞工之代表，應積極參加蘇維埃工作，尤應時時與選民接觸，並報告其工作。在蘇俄蘇維埃代表於放棄其職務時，若得百分之四十的選民的同意，可以罷免之。鄉村蘇維埃之財務帳目，須不時報告選民，每年至少三次。此外鄉村蘇維埃須召集村民大會，事先準備其議事程序，並須執行大會之決議案。喪失公權之人民，不得參加大會。

直至一九三二年，鄉村尚無獨立的預算，鄉村財政附帶在鄉區的預算內。當然，這種辦法不能提倡獨立的文
化進展，所以新令規定採取鄉村預算制度，其詳細計劃則由各共和國擬定之。在純粹共營化的區域內，於一九三一
一至一九三二年度內，各個鄉村必須採用獨立預算，預算須概括地方行政經濟社會和文化事業，並須供應鄉村
蘇維埃，維持地方教育、衛生機關、恤金、道路、交通、公用事業，以及發展農業和維持公產之類。

在蘇俄鄉村收入大抵得之於下列數種來源：（一）地方財產和事業上之收入；（二）地方租稅和費收；（三）
由統一農業稅項下，所支配於地方之補助金；（四）由共和國政府收入項下，所支配於地方之補助金；（五）由
共和國借款項下，所支配於地方之補助金；（六）由共營農場為改進文化教育事業所籌計之款項和補助費；（七）

自征稅款之類。以上各種收入，須根據村民大會之決議而支配之。根據法律，在蘇俄本部，鄉村蘇維埃於征稅之前，必能得村民大會之同意，舉行大會時必有百分之五十的選民出席，始能生效。第一次大會若不足法定人數，則須召集第二次大會，以三分之一的選民出席為有效。蘇維埃可向個人和團體征稅，納稅人可用金錢，貨物，或工作納稅，但不能應用此類稅收，以支付地方官吏，警察，鄉村執行人等類職位之薪俸，祇能用於文化社會和經濟事業方面。

大體言之，最近鄉村蘇維埃在地方財政上所得權力甚大，並可將一種款項移作他種用途。對於本村內不受其管理之機關，且能稍少管理其預算。中央政府不時警告鄉村蘇維埃，不得超過預算，並須將逐日所收款項，繳存於國家儲蓄銀行。

參考書

- W. R. Batsell, *Soviet Rule in Russia*. 1928.
- K. Borders, *Village Life under the Soviets*. 1927.
- V. M. Dean, "Russia's Agrarian Problem," *Foreign Policy Association Information Service*, Vol. VI. No. 10. July 23, 1930.
- G. M. Harris, *Local Governments in Many Lands*. 1933.

- B. W. Maxwell, *The Soviet State*. 1934.
- G. Pavlosky, *Agricultural Russia on the Eve of the Revolution*. 1930.
- G. T. Robnson, *Rural Russia und the Old Régime*, 1932.
- U. S. S. R. Handbook. 1936.
- S. and B. Webb, *Soviet Communism : A New Civilization ?* 1935.

第二節 城市政府

城市	1926	1931
Moscow	2,124,500	2,781,300
Leningrad	1,614,008	2,228,300
Baku	452,800	575,200
Kiev	513,789	539,500
Kharkov	417,342	521,500 ⁰
Odessa	420,788	475,500
Rostov-on-Don	308,284	457,100
Tashkent	323,613	421,800
Nizhni-Novgorad	320,815	350,300
Tiflis	292,973	347,900
Dniepropetrovsk	233,001	322,800
Stalingrad	148,370	294,500
Saratov	215,276	277,500
Sverdlovsk	131,535	223,300
Samara	175,662	220,400

蘇維埃的權力，建築在城市工人階級上，因為蘇維埃系統之政治中心，集中於城市。在一九三〇年，蘇聯計有市政府七〇九個，工人和城市殖民區四八五個。根據一九二六年人口調查，蘇聯城市人口約計二千五百萬弱；至一九二九年，則增至二千八百萬強。在蘇俄計有四八五個城市，三一五個工人和城市殖民區。自推行工業化以後，農民擁集於城市，所以一九二六年至一九三一年之間，城市人口竟增加至百分之三二，觀下表可知其梗概矣。

過激派著作家以爲蘇維式政府導源於一九〇五年革命，是年五月工人代表成立革命蘇維埃，同年十月聖比得堡工人罷工，亦組織蘇維埃，但不久即爲政府所平服。逮一九二七年三月革命推翻帝國政府，恢復聖比得堡蘇維埃，後復加入兵士代表，不特可以管理全市，並可統治全國。

在革命時期，蘇維埃不能顧全市內行政，一切仍由市議會主持。旋過激派高唱一切權力屬之蘇維埃，設法集中權力，但於臨時政府傾覆後，蘇維埃始能行使全部權力。至一九一七年，聖比得堡市議會被解散，籌備新選舉，中產階級和自由派放棄投票權，以爲反對之表示，過激派和社會革命左派因而獲得大多數。在受蘇維埃管理之城市，政府時時受地方蘇維埃之干涉，有時逕行解散市議會，而自行主持行政。不過，當時蘇維埃代表大抵缺乏行政經驗，以致管理不善，效率低降，頗爲人民所忿恨。後革命潮流漸熄，蘇維埃開始建設工作，人民不事反抗，且認之爲真正政府機關。

在新蘇維埃憲法頒佈之前，市政府之組織和效用，至不一致，內政委員雖不時頒佈命令，整治市政事務，使趨於共同標準，究無實效可言。當時地方蘇維埃自認爲當地之最高機關，自行征收捐稅，並獨立組織其行政系統，甚至殘殺反對派，而不呈准中央政府。

自一九一八年七月採取蘇維埃憲法以後，各市行政始漸趨一致。憲法規定：市蘇維埃代表每名以代表千名爲標準，但各市蘇維埃代表人數至少不得少於五十，至多不得超過千名。代表之服務時期，以三月爲限。市蘇維埃

推選執行委員會，以主持實際行政，以每代表五十名推選委員一人為標準，但執委會不得少於三人，至多不得超過十五人，執委會祇向市蘇維埃代表大會負其責任。蘇維埃代表大會可由執委會的建議，或蘇維埃代表的半數之要求召集之，每週至少開會一次。

在市內，蘇維埃為最高機關，主持下列各項事務：（一）採取各種可能的政策，以實施高級政府之命令；（二）提倡本區內文化和經濟生活之進展；（三）決議純粹地方性質的事務；（四）統一本市內一切蘇維埃活動。城市蘇維埃必須組織各局，以主持各種行政事務，但究應成立那些局，又應成立多少局，則無固定的規定。旋內戰繼起，軍權至尊，有些城市且未組織蘇維埃，而直受高級政府之統治，前此『一切權力屬於地方』之口號，至是一變而為『一切權力屬於中央。』全俄蘇維埃代表大會雖於一九一九、一九二〇、和一九二二等年，幾度通過議案，訓令各地成立市蘇維埃，但終無效果之可言。今日蘇聯之市蘇維埃政府的組織，則始於一九二五年之市政令（The Municipal Decree of 1925）。

根據一九二五年市政令，市蘇維埃為市內最高政府機關，蘇維埃之大小，以本市人口多寡為轉移。大市蘇維埃之代表，有在一千人以上者。一市人口至一千者，每十五選民可推代表一人；人口自一千以至三千者，每二十選民可推代表一人；人口自五萬以至十萬者，每百五十選民可推代表一人；人口在十萬以上者，每選民二百可推代表一人，在列寧格那底及莫斯科，每四百選民可推代表一人。各種社會和經濟團體均可推派代表出席城市蘇維

埃一切蘇聯男女工人均有選舉權

市選舉由選舉委員會主持之，委員由市蘇維埃所推選，自十一名以至十五名不等，以城市之大小和重要為標準。委員會中有各種職業聯合會，紅軍，共產黨，青年團，生產機關的工人，以及女工代表大會各種團體之代表，主席由上一級蘇維埃執行委員會委任之。選舉大會由選舉委員會召集之，在選舉之前五日，必須通告選民。自一九二六年以後法律禁止選舉委員會提出候選人，候選人大抵由共產黨在選舉大會內提出，各種職業聯合會亦常建議候選人。選民亦得參加競選。在選舉後七天之內，人民若認為有舞弊情事，可以上訴於高一級政府之選舉委員會。委員會若認為違法，可以下令舉行新選舉，另由新選舉委員會主持之。

城市蘇維埃代表大抵由人數很少的選舉會所產生，與鄉村蘇維埃代表同是由直接選舉推出，但選舉會議之組織，則不盡相同。城市選民之出席選舉會也，不以市內或區內之住戶資格為轉移，而以所屬工廠或機關為標準。各該工廠或機關人員如甚衆，則分部組織選舉會；若人數甚少，則與同類工廠或機關聯合組織選舉會。在同一機關工作之人員，年在十八歲以上者，不論薪級之高低，技術之精粗，及其所屬性別如何；經理，技術人員精工，粗工，工廠醫生，看護員，廚夫之類，出席同一選舉會。究此須知：此種選舉方式與工會代表制究屬不同，因一切人員均有選舉及被選權，固不論其是否為工會會員。

其他不隸屬於工廠或機關之選民：如衰老，病廢，及不事操作之男女選民，主婦，及其他擔負家庭工作之人員，

無固定薪俸之著作人，戲劇家，及音樂師，各種獨立工作之美術家和研究員，馬車夫和零售商，臨時洗衣婦和成衣匠之類，既不能參加工廠或機關之選舉會，市蘇維埃乃不得不成立區選舉會，甚至就各街組織一所。在大城市中，無組織的選民常以數萬計，在列寧格那底及莫斯科則有數十萬之衆，故不得不就市內各區分別組織選舉會，藉以了解其意見，計算其選票，據稱此類選舉會竟有數百所之多。

候選人之提名常由口述，大抵由候選人之友人提出，此外各地共產黨機關類多提出候選人名單，其中常有一部分非黨員候選人。在蘇聯每次選舉大抵連續舉行數次選舉會，進行提名，討論，滌除各種程序，至最後一次會議，始行正式投票，通常一致通過。

在選舉會中，選民不特參加選舉，並且通過各種建議。此類建議可由任何選民提出，通常則由代表特殊工廠或機關之多數選民提出。在大市中，此類建議動以千計，其性質頗不一致，自行政上之微小事件，以至重大的政策問題，應有盡有。此類建議或係對市蘇維埃而發，或係提交高級機關，凡經大會所通過之決議，每為政府機關所注意，甚或見諸實際行動，以滿足其要求。

蘇維埃代表不但要積極參加蘇維埃及其委員會之普通工作，並須注意各種市民組織的活動。中央政府不時訓令各地蘇維埃，令代表按時出席蘇維埃之一切會議，在未報告各會主席之前，不得任意缺席，代表們亦須忠實的實現高級官吏之命令。代表們須不時與選區接觸，至少每三月須向選民報告蘇維埃和其委員會之工作，並

須出席各種地方會議。

若有城市蘇維埃或其主席團之要求，各個代表所任工作，可以暫時停止，使能實現其任務，並不減少其工資。至於主席和獨立工匠之服務時期，其報酬數量可由蘇維埃主席團議定之。代表拿出徽章或證書，則有調查一切市機關和事業之權，並有會晤官吏之自由，且可要求消息和報告，但關於有祕密性質之消息，須由蘇維埃主席團提出要求。

新產生的市蘇維埃之第一次大會，由選舉委員會召集之，由前屆蘇維埃主席擔任主席。在這次會議內，推選新主席，主席團，和憑證委員會（*Credentials Committee*）選舉委員會亦於此會提出其報告。此後市蘇維埃至少每月開會一次，主席團或三分之一的代表，可以要求召集特別會議，但於開會三日之前，必須通告各代表。公民可以出席蘇維埃會議，惟代表始有投票權。大會議決通過市預算借款帳目委員會的數目，出席高級蘇維埃代表大會之代表選舉，以及大會和委員會之工作計劃，半數代表出席即為法定人數。不過在大市內蘇維埃代表人數過多，不便於辯論和討論，所以大會初不過通過主席團和委員會之報告和建議而已。

在目前法律規定之下，市蘇維埃行使立法執行和行政效用，在表面上其權力至為龐大，實際並非自主，因其一切行動受嚴密的監視，在進行任何事務之前，必須得高級蘇維埃或其執委會之同意。市蘇維埃雖有頒佈規程之權，但必須根據高級機關之決議。在頒佈法令之前，首須注意與高級機關之法例是否衝突，若有疑義，必須呈詢

高級機關之意見。低級蘇維埃對於一種問題之規程，若與高級機關之法例衝突，則自然失效。所以市蘇維埃祇能在固定範圍內通過規程，以實施高級蘇維埃所付託之行政事務，並維持區域內之治安。

在普通行政方面，市蘇維埃有下列各項權力：委任選舉委員會，指揮分區內蘇維埃活動，監視宗教團體的活動，採取防止自然災難如水火之類，並救濟被難人民；轉遞人民對於市機關和市官吏之控訴；此外市蘇維埃指揮取締罪惡，保持生死記錄，保存市內款項，罷免市法官，並予工人以法律上之協助。

市蘇維埃自行編訂，通過，並執行其預算，監視國家租稅之征收，並注意款項呈繳於適當機關。根據法律規程，市蘇維埃可以自行征收租稅和附加，並可向高級蘇維埃要求補助；可以組織信用和儲蓄機關，可以向聯邦政府，各共和國，和私人銀行交涉借款，並可頒發公債。市蘇維埃可以辦理舊事業，並組織新事業，協助一切合作組織，以鼓勵工商業之進展。此外市蘇維埃可以主持客貨運輸，辦理電火，飲水，以及其他公共事業，並可建築市有房舍。

市蘇維埃須實施保護勞工法；辦理公共衛生事宜；籌備運動場，以鼓勵運動；整治娛樂場所，電影園，酒食館，茶館，俱樂部之類，並規定商店之工作時間；指定市場的地點；通過規程，以保護婦孺；組織堂院，以救濟孤老，傷殘，和無家可歸之兒童。蘇維埃尤應提高本區文化和教育程度，為求達此種目的起見，可以成立普通和特別學校，俱樂部，圖書館，戲園，講演會之類；可以通過法令，以保護古蹟，紀念品，和美術品之類。在軍事時期，市蘇維埃必須替軍隊預備住房，並籌備法律所規定之供應。對於違犯市法規之行動，蘇維埃可以判決一百盧布以下之罰款，和一月以下

之苦工。

一九一八年憲法規定：市蘇維埃應推選執行委員會，以主持實際行政，並祇向市蘇維埃負責。至一九二二年，中央政府再頒市政令，廢除獨立的執行和行政機關，而以省道執行機關主持市政事宜。至一九二五年，重行通過法令，規定市蘇維埃推選主席團委員十一人，主席一人，主持行政事宜。主席團於蘇維埃代表大會閉會時期，為市內最高機關，並以市蘇維埃之名義，執行一切法令。究此非謂市蘇維埃可以脫離高級蘇維埃之束縛，因為根據法律，市政府祇能成立一局，以管理市財產。至於一切專門事務，則由高一級蘇維埃之廳局主持之，此類廳局與同級其他廳局完全分開，組織和記錄均不相同，預算亦分開。法律更規定：市蘇維埃得高級蘇維埃同意後，可以委任局長，(Directors)主持與市政有關係之工作。

當團區於一九三〇年廢棄時，中央政府決定：人口在五萬以下之城市，受道區執委會之統治。人口在五萬以上之城市，如為重要工業區域，在文化和政治上已有充分進展，可以成為行政經濟單位，直受共和國，自主共和國，或疆域執行委員會之統治。人口在五萬以下之城市，其在經濟政治和文化上有相當重要者，亦得成立獨立行政經濟單位。成立行政經濟單位之城市，可附有鄉村殖民區，鄉村殖民區可以組織鄉村蘇維埃，市蘇維埃應行組織分部，(Sections)以監督鄉村殖民區之事務。

一九二五年命令和此後立法規定：由市蘇維埃成立六個委員會：市政經濟，財政預算，教育，衛生，合作商務，工

農考核之類。地方蘇維埃可以根據其需要，成立其他委員會，多數市蘇維埃另行組織十個以上的委員會，如行政、文化、清潔（Sanitary）、司法、商務、公安之類。代表可以自選願意參加之委員會，至少以一個委員會為限，亦可被派而參加其他委員會。此外如職業聯合會，商店委員會，以及其他各種組織之代表，可以參加委員會工作，專家亦得參加討論。

一切委員會大抵設有辦公處，（Bureau）至少有主席，副主席，和書記三人，監督各該委員會事務之進行。委員會準備並考查提出於市蘇維埃或其主席團之計劃；可以調查公共機關和事業，並將其實際狀況，報告於適當機關；可以委任久存的委員會，以研究其屬下機關，或成立臨時委員會，以準備一種特別計劃。

大都市以下之道區

都市人口在十萬以上，或為共和國。自主共和國，或疆域執行委員會所特別許可者，可將全境分為道區，各區組織道區蘇維埃，例如莫斯科有十個道區蘇維埃，列寧格那底有八個，巴庫（Baku）有七個，哥爾基（Gorki）有八個。有時市道區可以包含市外新工業區域；有時一市分區內為一少數民族所旅居，根據自主原則，竟亦自成一

道區。道區蘇維埃之選民，獨立舉行，其選民與推選市蘇維埃代表者相同，有時時日亦復相同，市民可以同時當選為市蘇維埃及道區蘇維埃之代表，但此等事件究不多見。市蘇維埃可以委託道區蘇維埃，主持各該區內之行政

事宜監督管理地方機關和地方衛生事宜。道區蘇維埃推選委員數人，組織主席團；並組織各組，使主持各種效用。一切與市蘇維埃大致相同。道區之財政，為市預算之一部分，此種財政管理，使道區直受市財政機關之控制。

莫斯科

莫斯科市蘇維埃全會（一九三四年）代表二二〇六名，另有候補代表四五〇名，又有主席團所推代表十數名，任期三年。其中黨員代表約計一七五〇名，非黨員代表約九百名。全會每年開會十至十二次，該會推選執行委員會，委員五十名，執委會每年開會三四次。至於市內真正執行機關，則為主席團，委員十五名，候補委員六名，由執行委員會所推選，但須得全會之同意。主席團每週舉行會議，一切問題大抵由主席團直接議決，對於特別重要和困難之問題，主席團大抵徵詢執行委員會之意見；主席團之決議，通常直接向全會報告，多能得其通過，有時雖亦加以嚴重討論。

市內設有各種委員會，監督各部分行政，各委員會之委員人數，無固定限制，其多寡以所主事務為轉移，各個代表至少須參加一個委員會。至一九三四年，莫斯科計有二十八個委員會，分別主持財政、教育、衛生、設計、建築、公安、消防、檔案、統計、法院各項事宜；此外尚有少數管理公用事業之委員會。各委員會所有委員人數不等，自四十名以至三四倍以上，大約每月開會一次，但各委員會通常推選委員數名，組織辦公處，每五日集會一次。

列寧格那底

列寧格那底市蘇維埃代表人數，且較多於莫斯科，全會代表總計在三千以上，候補代表約計千名，任期三年。此市未曾組織執行委員會，祇有主席團，委員十七名，候補委員八名，幾乎每週開會，直向全會提出其報告。此市又設有各種委員會，幾及三十個之多，代表自行選定其願參加之委員會。

參考書

- Astrov, *Municipal Government and the All-Russian Union of Towns in the War and the Russian Government.*
- H. N. Brailsford, *The Russian Workers Republic.* 1927.
- G. M. Harris, *Local Government in Many Lands.* 1933.
- L. M. Kagenovitch, *L'urbanisme Soviétique: la reorganisation socialiste de Moscow et des autres villes de l' U. S. S. R.* 1932.
- B. W. Maxwell, *The Soviet State.* 1934.
- B. W. Maxwell, "Municipal Government in Soviet Russia" *National Municipal Review.* Dec., 1929.
- The Soviet Union Year Book.*

- Zeitschrift für Kommunalwirtschaft. June, 1932. Sonderheft Ud. S. S. R.
U. S. S. R. Handbook. 1936.
S. & B. Webb. Soviet Communism: A New Civilization! 1935.

第四節 蘇聯政策和行動統一之原因

蘇聯疆域既廣，民族既衆，聯邦政府又復採取文化自主之原則，何以竟能維持政策和行動之自由？此爲吾人所應注意之問題。根據蘇聯黨政領袖之報告，及研究蘇聯政制之著作，計有下列數種原因，茲簡陳於後：

(一) 蘇聯與各共和國兩間之分權 根據憲法，一般分配於聯邦政府之重要職權：如外交，國防，交通，郵電，貨幣，內外借款之類，均由聯邦機關行使之，至於共和國所保留之文化自主權：如司法，衛生，教育，和社會福利之類，其範圍甚狹，並全屬地方性質。此外聯邦機關尙能管理內外貿易，成立全國經濟上之普通計劃，並且對於純粹文化自主上之職權，尙可規定其根本原則，而爲各共和國和各級地方政府所須尊重。各級地方政府之一切活動，必須符合蘇聯政府和共產黨之政策，至其所採取之決議及所頒佈之命令，如果違反聯邦憲法或聯邦政府之政策，可爲全蘇蘇維埃代表大會所廢除。依據憲法條款，各共和國雖有退出聯邦之自由，實際則弱小民族在聯邦內所受待遇至優，所受管理亦嚴，既無利用自由之動機，亦無享受此項自由之權利矣。

(二) 聯邦政府對於低級政府文化自主權有規則根本原則之權 依據憲法，聯邦政府與各共和國政府雖各有其權力範圍，但聯邦政府之權力至高至尊，非下級政府機關所可侵犯。聯邦機關對於低級機關之文化自

主權，非特消極的尊重，並能積極的提倡，但尚有規定其根本原則之權，而為各低級機關所不可違反。當然，聯邦政府對於地方問題，既規定其根本原則，是不啻擬定其整個政策，結果各低級政府之設施，無異實現聯邦政府之政策，直接間接其行動必趨於一致。

(三) 聯邦官吏深入地方機關 根據法律，在各個共和國內，除由其中中央執行委員會所委任之人民委員外，尚有聯邦外交，國防，商務，交通，郵電各部所派代表，或祇能貢獻意見，或可以參加表決。最近在蘇俄人民委員二十四名之中，亦有聯邦官吏九人；在烏克蘭人民委員二十三名之中，亦有聯邦官吏九人；在外高加索 (Transcaucasian) 共和國人民委員十七名之中，竟有聯邦官吏九人。此類聯邦官吏之特殊效用，在監督各邦使無違反聯邦政策之行動，同時可以參加一切討論，故能溝通聯邦和各共和國之政策和行動上之一致。其他各部則分為會同的和非會同的二種：財政，勞工，民衆經濟，中央統計各部，均為會同的部。各共和國設有這一類的部，在執行方面，代替聯邦各部主持一切，由此可知莫斯科如何支配一切矣。祇有非會同的部：如教育，衛生，公共福利，和司法等類，所稱文化自主範圍方面，各個共和國始能於政策和行政上各行其是，但亦受聯邦政府所規定根本原則之限制。

(四) 高級機關可以管理以下各級機關 蘇聯黨政機關之組織，多為階梯的形式，最高一級可以監視和管理以下各級，最低一級則受以上各級之監視和管理。因此對於任何問題，一級黨政機關所採取之政策和行動，如與高級機關之政策和行動相衝突，則有被廢棄之可能。高級機關除直接實行其監督和管理之職責外，更可委

派官吏，參加低級機關之立法和行政，聯邦政府即係如此，故能使上下機關之政策和行動，大體趨於一致。

(五) 蘇維埃管理委員會與黨管理委員會 蘇聯政府與共產黨之本身組織，已甚嚴密，使低級黨政機關受有重重監督與管理。此外另設有蘇維埃管理委員會，代替聯邦政府監督各級蘇維埃，又組有黨管理委員會，代替最高黨部監督各級黨機關。例如蘇維埃管理委員會之職責，在使蘇聯中央執行委員會或人民委員會之命令，為各級蘇維埃所遵守，並使之依法實施。為實現其任務起見，此會派有視察和會計各項人員，長期居住各共和國和各疆域，就地考察和監督。蘇維埃管理委員會亦須與由共產黨所委任之黨管理委員會合作，後者主持對於黨員之懲誡事宜，並監督低級黨機關之政策和實施。有了兩個負責機關，隨時隨地的監督，全國黨政政策和行動，自更能趨於一致。

(六) 蘇聯政府與各共和國政府兩間之連鎖關係 蘇聯政府與各共和國政府尚有其連鎖關係，例如蘇聯中央執行委員會之七個主席，通常是主席團二十七名委員中，最有權勢之委員，此輩或為所屬共和國中央執行委員會主席，或則為其人民委員。由此可知：在這個重要聯邦機關中各共和國皆有代表參加，此類代表一方面可向聯邦政府傳達各共和國之意見，一方面又可將聯邦政策轉向各共和國解釋，使雙方之政策與行動趨於一致。

(七) 共產黨的控制 蘇聯雖為聯邦形式，共產黨則為絕對統一的組織，最下層出於直接選舉，以上各級

則採取間接推選的方式，最上則由全蘇黨代表大會管理之。黨代表大會不常開會，通常由中央執行委員會和執委會主席團代行之。此類機關頒佈多種命令和規程，而爲一切黨員所須服從。吾人祇須注意下列各點，可知黨的組織對於國家政策的統一，影響至大。（一）聯邦各部中之主要行政人員，以及地方蘇維埃，工會，和合作社之大部僱員，均爲共產黨員。（二）在一切代表會議中，黨員自成一組，根據多數決意，而一致投票。（三）在各工廠，各船上，以及其他各種事業中，黨員努力訓練非黨員份子。（四）此外尚有列寧青年團和先鋒團以協助之。

（八）一切民衆組織根據同樣計劃。在各種職業團體之下，有無數小議會，在各店鋪或工廠各部，在醫院或學校各部，在一個船上，或一隊軍士中，同夥工人舉行各種會議，每年推選議會或委員會，管理所屬範圍以內之地方事務。此類低級會議具有民主的性質，數週開會一次，代表報告工作，會員陳述意見，會員可以罷免舊職員，推選新職員。地方蘇維埃一經推出，則有推選道區和市蘇維埃代表之責任，道市蘇維埃推選疆域蘇維埃代表，疆域蘇維埃和市蘇維埃推選蘇聯蘇維埃代表。此種會議不論其爲蘇維埃，工會，生產聯合會，消費合作社，或爲共產黨，在其特殊階段中，具有最高的權力。各類之最高組織，不時互相接觸，對於國家重要問題，時時共同討論。

（九）工會和合作機關之集中。在蘇聯，各級工人組織和各種消費合作會社，其成立也出於自然，而擴大及於全國，結果全部人民無種族疆域之分，無男女階級之別，不論爲農工商礦，公共機關，或學術團體，不論勞心與勞力，大都參加四五十個大工會。在蘇聯此類機關至爲普遍，由間接選舉而達最高組織，且均集中於莫斯科。

(十) 經濟的統一 蘇聯政府在經濟方面握有極大權力：例如一切對外貿易，由聯邦政府所專利；全國人民之經濟計劃，亦由聯邦政府所擬定。有此兩種規定：聯邦政府乃能組織並進行全國的工業和商務，是具有整個經濟權力。蘇聯政府採取分配全國工業化之政策，以免集中於固定區域，已大行減低運輸費用，並減少地方上之猜忌。最近兩度所採五年計劃，使統一政策愈益有效。

除以上數種原因外，蘇聯黨政領袖對於邊疆區域及弱小民族所採取之政策，與帝俄時代大異其趣。共黨領袖不主成立國族式的國家，而主以法律平等待遇弱小民族，並認其退化狀況為前代專制之結果故於教育，工業投資，農業改良，及社會改進方面，對於退化區域所費特多。又為利用各民族之優秀份子，以提高自身之文化起見，蘇聯政府設置獎學金多名，使邊區得以選派有才能的青年，受相當時間有系統的訓練，不特研究黨治和公共行政，並須注意工業和農事上的技術。此輩回歸本地時，或當選為蘇維埃代表，或被委為行政官吏和學校校長，或擔任農工事務的經理。此輩既為共產黨員，原屬有紀律的份子，令其主持地方事務，自能使地方機關與聯邦政府發生密切關係。又黨政領袖既切實施行嘉惠弱小民族之計劃，顯有其懷柔的效用。由此可知：地方區域所以忠誠的擁護聯邦政策和行動，確非偶然的事實，而有其重要原因在。

參考書

J. Dewey, Impressions of Soviet Russia and the Revolutionary World. 1928.

- V. I. Lenin, *Collected Works*.
- V. I. Lenin, *The State and the Revolution*. 1917.
- B. W. Maxwell, *The Soviet State*. 1934.
- L. De Quirielle, *Le Gouvernement de Moscou et les Républiques Soviétiques*. 1932.
- U. S. S. R. *Handbook*. 1936.
- S. Webb, "The Steel Frame of the Soviet Society." *Pol. Quar.* Jan-Mar., 1933.
- S. & B. Webb, *Soviet Communism: A New Civilization?* 1935.

空白页

第六章 蘇聯新憲法

至一九三四年，蘇聯政治進入新階段，五年計劃之實現，農業之共營化，蘇聯加入資本主義國家所組織之國際聯盟，以及其他各項政策之貫徹，均為蘇聯政府之明顯建樹。至是國內秩序業經穩固，經濟生活亦有進步，政府地位已臻強固，國際關係亦復改進，舉世矚目的蘇維埃社會主義共和國聯邦，顯然有其存在之根據與理由。

至一九三五年前期，蘇聯黨政領袖籌計憲法上的重要變更，其目的在使法制和政制可以符合新社會和新經濟狀況，斯丹林之憲法改進上的建議，由蘇聯共產黨中央執行委員會加以討論，並予以通過。後由莫洛托夫於是年二月提交第七次全蘇蘇維埃代表大會，同時申述蘇維埃民治主義。全蘇蘇維埃代表大會議決：新憲法必須概括國會民治主義之優點；市鄉選民之代表權必須平等；選舉時須採取秘密和直接投票；全蘇中央執行委員會須組織憲法委員會，起草新憲法。全蘇中央執行委員會於第一次開會時期，成立憲法委員會，以斯丹林為主席，委員多為共產黨中之重要領袖。

委員會秘密工作，逾乎一年，於一九三六年六月向全蘇中央執行委員會提出新憲法草案，並由中央執行委員會會議提交全蘇蘇維埃代表大會。全蘇中央執行委員會主張：將憲法草案印刷數百萬份，分散全國鄉市各區，

使全部公民可以了解憲法內容，可以表示意見。實際蘇聯全境和世界各國，對於此種公文，莫不表現濃厚興趣。

蘇聯舊憲法前部附有詆譏資本主義，邀請他國無產階級組織蘇維埃共和國，並加入蘇聯之宣言，新憲法則未列有此項導言。新憲法第一條宣稱：蘇聯爲工農社會主義國家，此條及其他條款明顯表示蘇聯蓄意採取社會主義的政策，而不實施共產主義的政策，共產主義「各盡所能，各取所需」之論調，一變而爲「依能力而工作，依工作而得酬報」之主張。蘇維埃國家之社會主義政策，除國有方式以外，更表現於下列兩方面：（一）共營農場和合作社有保留牲畜，器械，出品，及房屋之權（第七條）；（二）私人有對於小企業，由工作而得之收入和儲蓄，住宅，傢具，及動用物品之保留權，但以基於個人勞動，並不剝削他人勞動爲限。（第九第十兩條）

新憲法增加蘇聯共和國之數目，由七位而增至十一位，大抵由分化而成。例如前外高加索社會主義聯邦蘇維埃共和國之三部分：如阿最邦詹（Azerbaijan），佐基阿（Georgia），阿密尼河（Armenia），均升爲共和國；隸屬蘇聯之卡薩克（Kazak）和基爾歧斯（Kirghiz），亦均升爲共和國。

共和國有退出蘇聯之自由，並且不得其許可，其疆域不得變更。在民族院中，各共和國享有同等代表權，但所派代表之數目，則以所含有自治共和國之數目爲轉移，恰如舊憲法所規定者，因此蘇俄所派代表，竟佔民族院百分之四十。新憲法保障共和國之自治權，在蘇聯憲法規定範圍之內，各共和國各自制定其憲法，在一切共和國中國聯邦法律具有同等效力。各共和國可以要求召集蘇聯最高立法機關之特別會議，對於公共政策問題，可以要求

舉行複決。

新憲法未曾將蘇聯國家權力，集中於聯邦各機關，所載聯邦政府之權力，與一九二三年憲法所記載者大致相同。其範圍則略行增大，例如聯邦政府有保障國家安全之權，有組織國營財產保險之權，有成立統一的國民經濟審計之權。至於一九二三年憲法所載：蘇聯政府對於遷徙，統一度量衡制度的成立，蘇聯統計的編定，以及共和國間爭端的調解，各方面之立法權，新憲法則未曾列入。

一切未授予於蘇聯之權力，皆保留於共和國。不過，付託於蘇聯政府之權力，若全部執行，則各共和國之自治權必甚小，此點與在一九二三年憲法所規定者大致相同。在新憲下所特別保留於各共和國者，則有下列各項權力：自行制定憲法，及修正憲法，批准自治區域之憲法；自行通過其預算和經濟計劃；赦免其法院所判決之罪犯，並可頒佈大赦權使聯邦政府可以行使廣漫的行政管理，亦為新憲法所採納，以繼承一九二三年憲法所規定之政策。國防，外交，對外貿易，鐵道，交通，水運，重工業，均為聯邦政府獨有權，至於其他各部政府活動，則屬聯合權之範圍，因蘇聯高級行政機關有指揮並調協各共和國間活動之權力。

新憲法中最足引人注意之部分，則為規定公民權利和義務三條款，自表面觀之，蘇聯公民所可享受之權利和自由，與歐美各國所演進之民主傳習，頗相符合。當然權利之規定與保障，能否證明蘇聯政府精神之轉變，目前尚難斷定。但新憲法中所列義務教育權，宗教自由，出版，結社，集會和請願之自由，實亦甚關重要。新憲法亦曾列入

條款，保障有限制的私產權，工作權，對於工作之休息權，疾病和老年之救濟權，言論自由，人身室家和通訊之不可侵犯之類。權利部分比較完全，其目的在表現共產黨之社會理想，更列舉實現權利之各種方法。不過，權利條款究不能自行執行，為求能真正保障個人自由起見，自尙有待於補充立法。

新憲法同時列舉公民之義務與責任：如工作之義務，對於憲法與法律之服從，勞工紀律之遵守，社會責任之忠實的實現，對於社會主義社會的規程——尊重，體格健全的男子之普及兵役之類。

根據新憲法，一切十八歲以上之男女公民，均有選舉權，廢除前此所設一切限制，以後不得再因性別，種族或國族，宗教，教育程度，居住地點，社會身份，財產地位，或過去活動，而剝奪選舉權。但患有精神病及犯罪人民，則不能享受此種權利。至於現役海陸軍士之選舉權，則設有有效保障。

在新憲法規定之下，一切選舉採取秘密投票，以代前此之舉手方式。候選人按區域提出之，勞動者所組之各種社會團體，共產黨，職工會，合作社，青年團體，文化團體，均可提出候選人。各區人民代表須將本身工作，及代表議會之工作，不時向選民報告，在任何時期，多數選民得按法律手續，隨時議決罷免所推代表。

制憲人既主張於低級蘇維埃選舉方面，放棄職業代表制的原則，廢除組織高級蘇維埃之各級間接選舉，均在高級蘇維埃中鄉區與市區兩間之代表比率，如是則蘇聯之選舉制度，勢將根本變更。根據新憲法，除民族院外，一切立法機關，——自最高以至最低蘇維埃，——今後將直接由各選區直接推選。蘇聯立法機關將採兩院制，

稱爲蘇聯最高議院 (The Supreme Council of the U.S.S.R.)。下院稱爲聯邦院，議員約計五百七十五名，根據單選區制由人民直接推選之，任期四年，每名約代表人口二十萬。全國既採取同一代表比率，則城區與鄉區間之異點，當然消滅。上院爲民族院，議員約計二百三十八名，由共和國，自治共和國，及自治區域之立法機關間接委任之，各共和國推選代表十人，各自治共和國推選代表五人，各自治區域推選代表二人。由此可知：蘇聯黨政領袖意欲廢除前此所稱全蘇蘇維埃代表大會，而以全蘇中央執行委員爲最高立法機關，蘇聯最高議院卽其變象也。

蘇聯最高議院之任期四年，兩院相同，其權力亦相等。蘇聯最高議院之會議，由蘇聯最高議院主席團召集，每年兩次。臨時會議由蘇聯最高議院主席團酌定，或經一共和國之要求，由蘇聯最高議院主席團召集之。兩院之會期須同時開始，同時終止。各院推主席一人，副主席二人，除擔任各該院會議時之主席外並負責處理各該院內事務。兩院各自組織代表資格審查委員會，審查各院代表資格，再由各院根據其建議而決定承認或取消各代表之資格。兩院均得創制法律，任何法律如得兩院過半數之通過，卽可成立，通過後由蘇聯最高議院主席團主席及祕書簽字公佈。根據憲法第四十七條，聯邦院及民族院對於一種問題，發生意見衝突，則須交由兩院同數代表組成之調協委員會解決之。調協委員會如不能解決，或其決議不能得任何一院之同意，則須重複提交兩院討論。兩院如仍不能一致通過，則蘇聯最高議院主席團應卽解散最高議院，並於解散後兩個月內重行選舉。又蘇聯最高議院期滿以後，最高議院主席團亦應於兩個月內重行選舉。新選蘇聯最高議院，須在選舉後一個月內，由前蘇聯最

高議院主席團召集之。蘇聯最高議院各代表，非得蘇聯最高議院之同意，不受告發及逮捕。在蘇聯最高議院休會期間，則須得蘇聯最高議院主席團之同意。

蘇聯最高議院於選舉蘇聯最高議院主席團，組織蘇聯政府之人民委員會時，須舉行兩院聯席會議，由聯邦院主席及民族院主席輪流執行主席職。蘇聯最高議院於必要時，可以組織各種調查委員會及稽核委員會，各委員會可以要求各機關各官吏供給必要材料和文件。

蘇聯最高議院主席團設主席一人，副主席四人，主席團秘書一人，委員三十一人。蘇聯最高議院主席團召集蘇聯最高議院會議，根據蘇聯憲法第四十七條，解散蘇聯最高議院，宣佈重行選舉；可以自行建議，或經一共和國之要求，辦理複決事宜；可以發表訓令，解釋現行法律；可以取消蘇聯人民委員會及各共和國人民委員會之不合法的決議及命令。主席團有權頒發蘇聯獎章，執行赦免權，批准國際條約，委任並罷免蘇聯國外全權代表，接受外國外交代表呈遞國書，委任並撤換蘇聯軍隊之最高司令，宣佈總動員及局部動員。在蘇聯最高議院休會期間，由蘇聯最高議院主席團代行職權，如經蘇聯人民委員會請求，可以委任各人民委員，事後交由蘇聯最高議院追認之；又於蘇聯受軍事攻擊時，可以宣佈戰爭。蘇聯最高議院期滿以後，或最高議院在未滿期時被解散後，蘇聯最高議院主席團仍保持其職權，至新選蘇聯最高議院組織蘇聯最高議院新主席團為止。

蘇聯政府之最高執行及行政機關，為蘇聯人民委員會，由蘇聯最高議院組織之，包括下列委員：蘇聯人民委

員會主席，蘇聯人民委員會副主席，蘇聯國家設計委員會主席，蘇聯人民委員會管理委員會主席，農產購買委員會主席，藝術委員會主席，高等教育委員會主席。蘇聯各人民委員負責管理蘇聯權限內國家行政各部事務，在各該人民委員權限內，依據並為執行現行法律，以及蘇聯人民委員會之法規及命令，並監督其執行，得頒佈命令及訓令。蘇聯各人民委員分爲聯邦人民委員及聯合人民委員兩種：聯邦人民委員在蘇聯全國直接或經其委任機關，管理其所負責任之國家行政各部事務，國防，外交，對外貿易，運輸，交通，水上轉運，重工業等類人民委員，均爲聯邦人民委員。聯合人民委員通過各共和國名位相同之人民委員，管理其所負責之國家行政各部事務，食品工業，輕工業，木材工業，農業，國營農場，財政，國內貿易，內政，司法，衛生各委員，均爲聯合人民委員。蘇聯人民委員會對蘇聯最高議院負其責任，但於執行現行法律及監督其執行時，得頒佈決議命令及法規，此類命令及法規具有強制權力，並須在蘇聯全部領土普遍施行。蘇聯人民委員會之職權，計有下列數項：如統一及指導各蘇聯聯邦及聯合人民委員會及其所屬經濟文化之工作；實施國民經濟計劃及國家預算，並設法鞏固預算制度；維持公共秩序，保護國家利益，並保障公民權利；維持聯邦外交政策；決定公民兵役之每年入伍額，並設法建立國家武力。此外人民委員會在其職權範圍內，有權停止各共和國人民委員會之法規及命令，並得取消蘇聯各人民委員會之命令及訓令。

各共和國之最高政府權力機關，爲共和國最高議院，由共和國公民選舉之，任期四年，代表比率由各共和國

憲法規定之。最高議院選主席一人，副主席若干人，指導會議。共和國最高議院之職權，有下列數種：如依據蘇聯憲法第十六條制定並修正該共和國憲法；批准所屬自治共和國憲法，並規定其領土；批准該共和國國民經濟計劃及預算；行使受該共和國司法機關判決公民之大赦權及特赦權；組織各該共和國人民委員會；（六）推選最高議院主席團。共和國最高議院主席團包含主席團主席一人，副主席若干人，又主席團委員若干人，其職權由共和國憲法規定之。

共和國國家權力之最高執行機關，為各共和國人民委員會，由該共和國最高議院組織之，並須對之負責。共和國人民委員會包含下列各委員：共和國人民委員會主席及副主席，國家設計委員會主席，食物工業，輕工業，木材工業，農業，國營農場，財政，國內貿易，內政，司法，衛生，教育，地方工業，城市經濟，保險，各種人民委員，農產購買人民委員會主席，藝術部主席，以及聯邦人民委員所派各種代表。共和國人民委員會依據，並為執行蘇聯及該共和國法律及蘇聯人民委員會之法規及命令，並監督其執行時，得頒佈法規及命令。共和國人民委員亦分為聯合人民委員及共和國人民委員兩種：共和國人民委員管理該共和國權限內之國家行政各部事務，在該人民委員權限內，得頒佈命令及訓令，得停止境內自治共和國人民委員會之法規及命令，並得取消以下各級立法機關執行委員會之決議及命令，但須對共和國人民委員會直接負責。聯合人民委員管理其所負責任之國家行政各部事務，對各該共和國人民委員會及各該蘇聯聯合人民委員雙方負責。

自治共和國之最高權力機關，亦爲該自治共和國最高議院，代表由該自治共和國公民選舉之，其代表比率由該自治共和國憲法規定之。自治共和國最高議院依據該自治共和國憲法，選舉自治共和國最高議院主席團，並組織該自治共和國人民委員會。各自治共和國均自制憲法，說明自治共和國之特殊形態，但須與直屬共和國之憲法不相牴觸。

其他各級最高地方權力機關，爲勞動者代表會，由各該區域內勞動者選舉之，任期二年，其代表比率由各共和國憲法規定之。勞動者代表會指導所屬行政機關之各種活動，保障公民權利，實行地方經濟及文化建設，並制定地方預算，又在蘇聯及所屬共和國法律所賦予之權限內，得議定決議，頒佈訓令。各級地方勞動者代表會之執行機關，則爲其執行委員會由該會所選舉，包括主席副主席及委員若干人。依據各共和國憲法，小區域之執行機關，得由勞動者代表會所選舉之主席及副主席若干人組織之，執行機關直接向該勞動者代表會及上級勞動者代表會之執行機關雙方負責。

蘇聯司法權由蘇聯最高法院，共和國最高法院，各級地方法院，蘇聯特別法院，以及人民法院分別執行之。蘇聯最高法院爲最高司法機關，有權監督蘇聯及各共和國各級法院之活動。蘇聯最高法院及蘇聯特別法院均由蘇聯最高議院選舉之，任期五年。各共和國最高法院及自治共和國最高法院，由各該共和國最高議院和各該自治共和國最高議院分別選舉之；其他各級地方法院則由各該級勞動者代表會選舉之，任期均爲五年；人民法院

則由各區公民按普遍直接及平等投票制選舉之，任期三年。除法律另有規定外，各該法院均須有人民陪審官參加審判。法官均屬獨立，僅受法律之限制；此外人民亦得有相當保障；例如法院中可以應用本地語言，可以公開審判，並可自行辯護。

至於各人民委員及其所屬各機關，以及公務人民及蘇聯公民，是否遵守法律，其最高監督權，屬於蘇聯檢察官，後者由蘇聯最高議院選舉之，任期七年。各共和國，各自治共和國，以及各級地方檢察官，則由蘇聯檢察官委任之，任期五年。各級檢察機關均得獨立行使職權，反對蘇聯最高檢察官負責。

蘇聯憲法修正案須得蘇聯最高議院兩院三分之二以上多數之決數，始能通過，較之一般普通法律之通過，其手續似較繁難。至於蘇維埃社會主義共和國聯邦之首都，由聯邦憲法定於莫斯科。

以上各段敘述蘇聯新憲法運動之始末，以及新憲法所產生制度上的變更。茲再標明其重大變更，藉以證明蘇聯政治是否由獨裁政治一變而為民主政治，抑僅開始放棄極端的集權，逐漸趨向民主化。

以公民之自由權利言，第十章所規定範圍之廣泛，較之一般民主國家，頗不遜色。例如新憲規定蘇聯公民有言論、出版、集會、遊行，及示威之自由，人身及家宅之不可侵犯，以及通信秘密，均受法律之保護。不過法律儘管如此規定，在最近將來，蘇聯公民能否真正享受此類自由，熟悉蘇聯政治者，不難推想得之。並且蘇聯憲法迄未承認人民有結社權，祇認共產黨為唯一合法政黨，共產黨既仍享受特殊權利和地位，則新憲所載人民之自由權利，勢必

大受限制。

以選舉言，根據憲法，蘇聯（一）將由有限制的選舉，變為普及的選舉，除有精神病和罪犯人民外，一切蘇聯公民，凡年在十八以上者，均有選舉權及被選舉權。（二）由不平等的選舉權，變為平等的選舉權，不論種族及民族，宗教及教育，居住地點，社會身分，財產地位，及過去活動，一切公民享受平等的選舉權及被選舉權。婦女所享受的權利，與男子同。前此城市工人與鄉村農民間所有權利上之不平等，亦為新憲法所革除。（三）由間接多級的選舉，變為直接的選舉，使各級人民代表機關統由人民直接選舉，而能對於人民直接負責。（四）由公開的表決，變為祕密的投票，使人民可以根據個人意見而推選代表，不致因黨政機關之壓迫，而影響其政權之享受與行使。從以上數方面觀之，新憲法起草人顯欲採納民主國家在選權上的傳習，變更前此共產黨壟斷政權之計劃。但吾人若詳細研究其他條款，可知蘇聯黨政領袖尚未肯驟然放棄支配政權之企圖。依據第一百四十一條之規定，似乎人民代表候選人祇能由共產黨本身，以及得共產黨承認，和受共產黨支配之各種團體提出之，如此人民代表之推選，適等於對於共產黨所提候選人之複決，人民選舉權之受限制，亦可想見。

以政府機關言，表面似曾多所更張。新憲廢除蘇維埃及其執行委員會，而成立最高議院，實際亦祇是將不常開會及不負實際責任的蘇維埃取消，以兩院制的最高議院，代替兩院制的中央執行委員會；人民委員會仍為國家最高行政機關；是高級聯邦機關實際並無重大變更。高級代表議會雖定由人民直接選舉，但候選人若祇能由

共產黨及其所承認之團體提出，則人民所選代表，對於黨政機關所負責任之程度，必較對於選民團體爲大，似此今後蘇聯政治軸心，仍在共產黨，似無可疑。

蘇聯最高立法機關（蘇聯蘇維埃代表大會）原屬每數年開會一次，實際爲批准和接受機關，並無積極的活動。新憲法所成立之最高議院，則定爲每年開會兩次，必如此始可時時在主持立法，時時監督政府。並且在休會期中，其職權由最高議院主席團代行，是主席團無異於最高議院之常備（執行）委員會。不過，主席團雖有權解散最高議院，並代行其職權，其一切活動究須對最高議院負責。又最高議院主席團及最高行政機關均由最高議院所組織，而無負責條文之規定，結果亦必對之負責，新憲法既規定其負責，即所以標明最高議院權力和地位之至尊至高，至少亦是模仿議會制之先聲。此外最高議院所以隨時組織調查委員會和稽核委員會，使人民代表機關可以行使考察和監督之權。根據憲法第五十三條，最高議院主席團在最高議院期滿或被解散時，主席團仍可行使職權，至新選最高議院組成新主席團爲止，是代替人民代表機關，繼續監督行政機關，使後者無法乘機濫用權力。依據第五十四條，主席團於任滿或被解散二月後，須宣佈重行選舉，是即防止行政機關消極的不推選人民代表之意。依據第五十二條，非得人民代表機關之同意，人民代表不受告發及逮捕，是所以保障人民代表，使能自由行使其職權。依據第四十七條，最高議院兩院意見不一致時，可組調解委員會解決之，如仍不能解決，則主席團可以解散兩院，直接陳訴於選民。凡此各項條款，其制定之目的非特在維持議會制之形式，並欲採擇各國議會制

之優點，自爲不可否認之事實。

當蘇聯黨政領袖宣佈，並着手擬定新憲法時，論者意見頗不一致。或稱其意在對內，冀以減少人民之反抗；或稱其意在對外，希望能聯絡民主與國，以抵抗法西斯敵國之威脅；或稱蘇聯黨政領袖自認勢力業經穩固，內政上亦有相當建樹，此時容納一部分非黨員份子參加政治，絕不致影響中樞之政權。以上三種意見，不問其孰爲蘇聯黨政領袖真正命意之所在，吾人研究新憲法之實質，固亦不能否認：新憲法起草人之努力，似在採取真正議會制，其目的似在推進政治民主化。

當然，蘇聯新憲法目前尙未全部實現，今後如果實現憲法之條款，是否即變爲民主政體，自屬疑問；即能實現新憲法之精神，是否即變爲真正民主政體，亦尙須詳細討論。例如蘇聯固然制定了一個新憲法，這個憲法能否即爲政府施政之準則，獨裁人和獨裁機關能否放棄支配政府之態度，而維持守法的精神，祇能於新憲法實施後證實之。新憲法固曾規定成立民選議會，以爲代表民意之機關，但最高議院代表候選人既祇能由共產黨及被共產黨承認之團體所提出，是最高議院一方面祇能代表一部分人民，另一方面勢將間接受共產黨之影響，所稱代表民意，恐屬虛名而已。新憲法雖曾規定：政府應向最高議院負責，最高議院由人民直接選舉，但在共產黨誠意的和絕對的開放政權之前，政府之設施和最高議院之組織，必難脫離共產黨之支配和影響。新憲法對於蘇聯公民之權利和自由，規定雖極詳盡，並擬有確定的保障，而在黨禁未開之前，法律保障能否制止政黨干涉，非吾人所能逆

料。舊憲法所定各種機關，全屬集權形式，否認分權原則。新憲法則採取分權形式，分別組織主持各權之機關，但在黨治未廢止以前，能否真正分權，自爲問題。新憲繼續承認共產黨爲唯一合法政黨，當然與民主政體之精神相違背。所以我們認爲：蘇聯新憲法之計劃，在採取議會制之形式，去離民主政治之精神尙遠，今後如何，胥視蘇聯黨政領袖是否有開放政權之誠意和決心。若祇在搪塞反對派之口實，意欲暫時和緩反抗勢力；或則引爲對外政策，希圖藉此減少敵國之壓迫，則新憲法運動必成具文，可斷言也。

不過，蘇聯黨政領袖既經決定開放政權，與民更始，因對內對外關係，於新憲法實施之日，勢必遵守新憲法之形式與精神。逮政府地位益趨鞏固，共產政策逐漸實現，黨政當局對於反對派方面之恐怖，當亦大減，放鬆權力，權力未必卽行動搖，容許一部分非黨份子參加政權，政權未必卽爲所奪取，逐步開放，自爲當然結果。並且蘇聯近二十年來公民教育程度之提高，政治智識之傳播，黨內外份子未必能長久安於盲目的服從，開放政權，必爲普通社會之要求，黨政當局似亦未可絕對蔑視民衆輿論。因此我們認爲：蘇聯新憲法於擬定以後，勢須加以實施，實施以後，如無意外政變，勢必逐漸民主化，是新憲法之精神，終必有實現之一日也。

參考書

中蘇文化：蘇聯新憲法草案原文（第一卷第二期）。

外部周刊：蘇聯新憲法之研究（第一百五十二期）……駐蘇聯大使館編

周鯁生現代獨裁政治（國立武漢大學社會科學季刊）第五卷第三期

周鯁生蘇聯的民治化（武漢日報星期專論一九三七年三月二十一日）

S. & B. Webb, Soviet Communism: A New Civilization? 1935.

J. R. Starr, The New Constitution of the Soviet Union. (The Amer. Pol. Sci. Review. Vol. XXX No. 6) 1936.

V. M. Molotov, The Constitution of Socialism. Speech Delivered at the Extraordinary Eighth Congress of Soviets of the U. S. S. R. 1937.

中華民國二十八年十一月初版

G 一二八二上

朱

◆(32510B)

國立武漢
大學叢書

比較政治制度

第二三冊

三冊實價國幣叁元伍角

外埠酌加運費匯費

著者

劉

迺

誠

發行人

王

雲

五

長沙南正路

印刷所

商務

印書館

發行所

商務

印書館

各埠

版權所有
翻印必究

(本書校對者褚志政)

