



191247

蘇 聯 政 制

吳 清 友 著

四
陳
曉
宇
送



商 務 印 書 館 印 行

重慶市圖書雜誌審查處
安圖字第九一號審查證



2
34

525

0.20

362
2634.

蘇

191247

聯

政

制

吳清友著

商務印書館印行

民國二十二年七月初版

蘇聯政制

(34114 渝土)

渝版土報紙

定價國幣玖角

印刷點外另加運費

作者

吳清友

重慶白象街

王雲五

務印書

刷印書廠

地

書館

序言

蘇聯建國到現在還不過二十五年多。在歷史上說來極為短促的二十五年中，蘇聯的進步是舉世所公認的。牠克服了無盡的困難，獲得了優異的成績。舊時代的帝俄已經徹底消滅了，新興的蘇聯正在蓬勃生長中。在帝俄廢墟上崛起的蘇聯，日趨繁榮。人對人的剝削，民族對民族的壓迫，在這地球六分之一面積上，在這全世界人口總數十二分之一中，早已成爲過去了。

蘇聯是世界上偉大的國家之一。牠擁有一萬七千萬多的人口，和二千一百萬多的平方公里領土。牠比美國大二倍半，比德國大四十倍。從一九二八年第一屆五年計劃起至一九四一年六月蘇德戰爭開始前，蘇聯從北冰洋的冰天雪地至土爾克曼的炎熱沙漠，自波羅的海的海岸至太平洋的邊沿，都以極快的速度，進行着偉大的建設。由於希特勒的侵犯，如今在這一塊廣袤面積的空中，陸上，水面，正在進行着人類歷史上空前激烈的民主與法西斯，文明與野蠻，正義與殘暴之搏鬥；但就在這些流血的日子，蘇聯也沒有一分鐘停止其建設；因爲蘇聯也如我們中國一樣，認爲抗戰與建國是並行不背的，爲要保證在前線對敵人取得決定的勝利，必須在後方加強堅實的建設。

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

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

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

依照蘇聯新憲法的規定，社會主義財產有兩種形態：一是國有方式，即「土地連同其蘊藏，流水，森林，工廠，製造廠，鑛井，鑛山，鐵道運輸，水土及空中運輸，銀行，交通工具，巨國營農業組織（蘇維埃農場，機器耕種機站等）以及城市與工業區域之公社企業和住宅基地均為國家財產亦即全體人民之財產」（蘇聯新憲法第六條）；二是合作社及集體農場方式，即「集體農場及合作組織之公共企業連同其牲畜器械，集體農場及合作組織所出產之物品以及所有公共建築，均為集體農場及合作社組織公有社會主義財產」（同上第七條前段）。這種社會主義的公有財產制度，就是蘇聯政治制度的經濟基礎。

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

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

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

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

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

那末蘇聯政治制度上的新型民主究竟有那些特點呢？

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

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

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

一九四三年元月十五日 吳清友于陪都

Comp. detail
F.

目錄

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

蘇聯政制

第一章 蘇維埃的起源

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

下面是撮述這次大會關於成立新式政府的決議案之內容：

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

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

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

和士兵。

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

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

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

的處理。

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

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

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

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

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

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

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

最後應當說到聯共（蘇聯共產黨布爾塞維克之簡稱）與蘇聯政府的關係。

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

第二章 蘇維埃聯邦的成立

蘇維埃社會主義共和國聯邦（簡稱蘇聯），是世界上新型的民主國家。牠的國家制度和國家政權的結構，都是從社會主義的民主出發的。牠是由各個蘇維埃社會主義共和國在自願結合基礎上所組成的聯邦國家。但這個聯邦不是一下子成立的。

首先應當提到與成立蘇維埃聯邦有密切關係的「俄國各民族權利宣言」，這個宣言是蘇維埃政府民族政策的理論結晶，也是以後成立聯邦的指導原則。牠包括下列四點：

- (一) 俄羅斯各民族平等自主；
- (二) 俄羅斯各民族有自由自決乃至分離成立獨立國家之權；
- (三) 廢除所有一切民族的和民族宗教上的特權和限制；
- (四) 俄羅斯境內少數民族和人種集團得自由發展。

此外，還有一九二〇年十一月二十二日頒佈的「消滅等級和公民身分令」，全俄第三屆大會上所決定的「勞動者和被榨取民衆權利宣言」以及「關於俄羅斯共和國聯邦制度決議案」。前者宣佈一個穩定不移的法則，即是「俄羅斯宣佈爲工兵農代表蘇維埃共和國。中央與地方的全部政權，屬於這些蘇維埃所有。」後者也堅決地指明：「俄羅斯社會主義蘇維埃共和國，以俄

羅斯各民族自願聯合爲基礎，定爲這些民族的蘇維埃共和國聯邦。」蘇維埃聯邦族制須以各民族國家蘇維埃組織的自願聯合爲原則，既反對地方主義，更反對地方的割據制，這是很明顯的。

一九一八年全俄第五屆大會，通過第一個蘇維埃憲法。牠成爲一九一八——二〇年在帝俄國上所產生的其他民族蘇維埃共和國的憲法模範。

十月革命後不久，內戰及外國干涉即繼之而起，當時俄羅斯蘇維埃聯盟共和國（簡稱蘇俄），實際上早白俄羅斯、烏克蘭、阿則倍疆、亞美尼亞、喬治亞等蘇維埃社會主義共和國的核心。「形成俄國各民族公正而牢固的聯合」。牠是基於各個自由民族的自由聯合，是民族共和國和聯邦。

現在將這個聯邦成立的經過簡單地說明如下：

自一九一七至一九一八年兩年內，即在「革命的第一個時期，各民族的勞動大衆，都第一次才感覺到自己是一獨立的民族、份子，而國外的武裝干涉的威脅還不十分嚴重，因之各民族的合作還沒有完全特定的嚴格規定的方式。」

自一九一八年內戰開始後，才建立了這種「特定的各民族合作的方式」。一九一八年十一月十三日，全俄中央執行委員會號召烏克蘭、波蘭、芬蘭、立陶宛、克里米、高加索等地勞動者聯合起來，從速抵抗革命的敵人。同日烏克蘭臨時工農政府也發表宣言，主張各蘇維埃共和國攜手聯合，共同對付日益進逼的敵人。一九一九年一月二十八日，烏克蘭臨時工農政府又發

宣言，提出烏克蘭與蘇俄以社會主義聯邦制為原則而聯合起來」的問題。

一九一九年六月一日，全俄中央執行委員會根據烏克蘭、拉脫維亞、立陶宛、白俄羅斯各蘇維埃共和國的提議，發表了關於俄羅斯、烏克蘭、拉脫維亞、立陶宛、白俄羅斯各蘇維埃共和國聯合對付世界帝國主義的決議。可是這一聯合，在一九一九年並沒有實現，因為當時一切蘇維埃共和國，除蘇俄而外，都遭受了白軍和帝國主義干涉方面的摧殘。

僅到一九一九年十二月十一日，烏克蘭中央執行委員會和人民委員會才決定成立全烏克蘭革命委員會，後者根據一九一九年六月一日全俄中央執行委員會決議，才決定烏克蘭社會主義蘇維埃共和國與蘇俄聯合。一九二〇年五月二十日，烏克蘭四屆全國大會，批准全烏克蘭革命委員會關於蘇烏和蘇俄兩國聯合的決定，其決議說：

「全烏克蘭蘇維埃大會鄭重聲明，烏克蘭社會主義蘇維埃共和國是俄羅斯社會主義聯邦蘇維埃共和國的一員，同時保持自己獨立的國家的憲法。」

在聯邦憲法起草委員會（全俄中央執行委員會所設）工作結束以前，全俄中央執行委員會就加入了三十名烏克蘭的代表。

同年（一九二〇年）十二月三十日，蘇俄與蘇烏訂立條約，規定烏克蘭代表加入全俄中央執行委員會，並與好多最重要的人民委員部聯合起來。一九二一年一月十六日，蘇俄、白俄羅斯也訂立了類似的條約。

隨着白軍和帝國主義干涉軍的擊退，高加索和中央亞細亞又成立幾個蘇維埃共和國，如：霍列斯米人民蘇維埃共和國（一九二〇年九月十三日），阿則倍疆社會主義蘇維埃共和國（一九二〇年九月三十日），巴赫爾人民蘇維埃共和國（一九二一年三月四日），喬治亞社會主義蘇維埃共和國（一九二一年五月二十一日），亞美尼亞社會主義蘇維埃共和國（一九二一年九月三十日）等是，他們都跟蘇俄有條約的關係。

後來，各民族蘇維埃共和國的軍事政治的聯盟，又補充以經濟的聯合，更得了進一步的發展。

在實現蘇俄和其他各蘇維埃民族共和國間條約關係的過程中，漸漸發現，有由某一時期調理某一問題的條約關係，轉向各蘇維埃共和國訂立更牢固而精密的國家聯盟的必要。這種聯盟終於實現了，這便是一九二二年底所成立的蘇維埃社會主義共和國聯邦（簡稱蘇聯）。

蘇俄共產黨第十二屆大會關於斯大林報告的決議案中說道：

「各民族共和國聯合起來，而成立蘇維埃共和國聯盟，乃是合作形式發展的最後一個階段，這個階段這次採取了各民族在軍事上，經濟上，政治上聯合而為一統一的各民族蘇維埃國家的性質。」

遠在蘇聯成立以前，列寧和斯大林就屢有必須成立蘇聯的念頭。列寧在「偉大的發端」一文和為戰勝鄧尼金給烏克蘭工農的一封信中，都直然說到這一點。斯大林在蘇俄共產黨十屆大

會上也說：

「倘若各蘇維埃共和國沒有國家的聯盟，倘若牠們不團結起來而成爲一個統一的軍事經濟的力量，那末，不論在軍事戰線上，或在經濟戰線上都不可能抵抗世界帝國主義的聯合力量。」

可是列寧在給烏克蘭工農的一封信中曾說，這種蘇維埃共和國聯盟，是不能一下子實現的，事前須要有一番「準備工作」，去克服帝俄時代不論大國民族或被壓迫民族資產階級份子所造成的民族的隔閡。革命後的內戰，把一切民族蘇維埃共和國團結而成爲一個統一的有力的力量。恢復破壞不堪的國民經濟的任務，使各民族不得不更親密團結起來，而成立蘇維埃社會主義共和國聯邦（蘇聯）。

在一九二一年年底，根據列寧和斯大林的提議，即着手籌備南高加索各共和國——喬治亞、阿則倍疆、亞美尼亞——的聯合事宜。蘇俄共產黨曾克服國家主義份子的反抗，而達到了這一聯合的目的——一九二二年三月十二日成立了南高加索聯邦。成立南高加索聯邦之目的，一是爲了永遠消滅那從前被俄皇制度，繼又被反革命政黨（於一九一八——二〇年間曾奪取了南高加索的政權）所挑撥的民族間的內訌；二是爲了恢復和發展加入它的三個加盟共和國的國民經濟，幫助牠們每個跑入蘇維埃社會主義共和國的先鋒隊伍中。

在南高加索聯邦成立以後，於一九二二年年中期，根據斯大林的提議，曾召集一會議，討論

各蘇維埃共和國間的相互關係問題，南高加索各共和國亦有代表參加。蘇俄共產黨中央委員會，曾成立了一個專門委員會，各加盟共和國共產黨中央委員會都有代表參加。這個委員會，曾成立了一個專門委員會，各加盟共和國共產黨中央委員會都有代表參加。這個委員會於一九二二年九月二十四日舉行第一次會議，起草了一個各蘇維埃共和國聯盟大綱；大綱草就後，署名者為斯大林，莫洛托夫，奧卓尼吉才，馬斯尼柯夫等。這個大綱草案，於一九二二年十月六日，便由蘇俄共產黨中委全體會議通過了。

這個時候，根據南高加索共和國，以及後來烏克蘭和白俄羅斯的提議，曾展開了一種廣大的運動，主張一切蘇維埃社會主義共和國聯合起來，而成立蘇維埃社會主義共和國聯邦。斯大林於一九二二年十二月二十四日在蘇俄共產黨十屆大會上有歷史意義的報告中說：

「這一種運動的意義，是說蘇俄與其他各蘇維埃共和國的舊的條約關係，已經盡了自己的使命已經不夠了。這一運動的意義，是說從舊有的條約關係不可避免地要轉向更密切的聯合的關係——需要成立統一的聯盟國家兼有相當的聯盟的行政和立法機關，兼有聯盟中央執行委員會和人民委員會的關係，——簡言之，從前在條約關係範圍內解決的，現在在運動過程中主張要設立一種經常的東西了。」

斯大林在全俄十屆大會和蘇俄共產黨十二屆大會的演說裏面，以及後來在蘇聯成立宣言中，都一再說，使各蘇維埃共和國聯合而成立聯邦國家——蘇聯的基本原因有三個：

一是「在各共和國分離存在之下，要想恢復國民經濟是沒有可能的」；

二是「各蘇維埃共和國爲了對付資本主義的包圍，需要成立聯合戰線」；

三是「蘇維埃政權的構造本身，其階級的本性是國際的，這便推動各蘇維埃共和國的勞苦大衆走上了聯合起來而爲一個社會主義家庭之路。」

一九二二年十二月三十日，舉行蘇維埃社會主義共和國聯邦（蘇聯）第一屆蘇維埃大會（以後簡稱蘇聯大會）。當時蘇聯境內許多民族的勞動者，都興高彩烈，那種情感由基洛夫的演說中可以看出來。他說：

「不過五年的工夫，我們便有了集合而成一個整體——一個和睦的家庭的充分可能，在今天這個盛大的日子我們就高呼：『蘇維埃社會主義共和國聯盟萬歲』吧！」

第一屆大會會選 蘇聯中央執行委員會。蘇聯中央執行委員會，旋於一九二三年一月十日成立了一個憲法委員會，從事起草蘇聯憲法。這個委員會於同年二月三日開始工作。聯盟憲法以列寧，斯大林二氏的蘇維埃聯邦制學說爲基礎；憲法委員會就是要把鬥爭和建設行程中所形成的蘇聯各平等民族的親密聯合，記載在國家法令之中。

當時蘇俄共產黨及蘇聯憲法起草委員會內，有國家主義份子，他們一方面企圖把蘇聯變成一個強大的「統一而不可分割」的國家；別一方面，却又反對各民族共和國的親密聯合，提出資產階級的聯邦制——即不是統一而中央機關，不是全權的聯合制，來代替蘇維埃的聯邦制。

斯大林在屢次演說中，竭力指斥喬治亞和烏克蘭的民族傾向份子，而很明白地說，惟有在克服大國的愛國主義和地方的民族主義的條件下面，才可以創造無產階級專政——蘇聯的各民族的國家。

憲法起草委員會以列寧和斯大林的指示為基礎，乃於一九二三年七月間完成聯盟憲法的起草工作。同年同月六日，蘇聯中央執行委員會舉行二次全體會議，便通過蘇聯憲法，宣布生效，並交下屆全蘇聯大會作最後的批准。二屆全蘇聯大會召集於一九二四年一月間，適當列寧逝世之際。是年一月三十一日，二屆全蘇聯大會，略加修正便批准蘇聯憲法了。

在一九二二年時，存在的僅有四個蘇維埃社會主義共和國，即俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯、南高加索。蘇聯憲法是蘇維埃民族政策的一個光耀文件，它宣布了民族壓迫和不平等的永遠消滅，規定了這四個蘇維埃共和國的自願聯合而成爲一個統一的蘇聯。蘇聯憲法規定了新共和國加入蘇聯而仍保持自願退出權的辦法，並規定了聯盟政權機關的組織和權限辦法。

聯邦憲法，凡在對外對內政策問題上能保證蘇聯行動統一的各種國家職能，如外交、國防、對外貿易、交通、金融貨幣體系等，都集中於蘇聯，作爲全聯邦政權機關。至於各加盟共和國的内部行政，則由聯邦和各共和國憲法，聯邦和各共和國立法機關去決定。爲了充分反映蘇聯各民族共和國的特殊需要和要求，在蘇聯中央執行委員會之下，特成立了一個民族院，由各民族共和國和特別區派代表組成之，蘇聯中央執行委員會的兩院（聯盟院和民族院），根據

完全平等的原則（有聯盟憲法作保障）執行自己的立法工作。

聯盟憲法，仍規定共和國憲法的基本原則為神聖不可侵犯。自聯盟憲法通過後，各共和國憲法僅設法與聯盟憲法相符合就行了，比如一九二五年五月間，全俄十屆大會，就通過了蘇俄的新憲法。無產階級專政國家的一般組織基礎，各共和國自下而上一切政權機關的構造，選舉權和社會主義自由的基本原則的實施等，所有這些問題都是由各共和國憲法來處理的。聯盟憲法是集各共和國憲法的大成，確定了各加盟共和國聯合而成爲一個聯盟蘇維埃國家和蘇聯政權機關體系的辦法。

一九二二年以後，又有三個蘇維埃共和國加入蘇聯，即烏茲貝克蘇維埃社會主義共和國，土爾克曼蘇維埃社會主義共和國（一九二五年），及塔吉克蘇維埃社會主義共和國（原爲自治共和國，一九二九年），這三個共和國都是位在中央亞細亞的。（參看「蘇聯新憲法研究」），

根據一九三六年蘇聯新憲法第十三條之記載，「蘇維埃社會主義共和國聯邦，爲各平等權利的蘇維埃社會主義共和國自動組成之聯邦國家，包括：一、俄羅斯蘇維埃聯盟社會主義共和國；二、烏克蘭蘇維埃社會主義共和國；三、白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國；四、阿爾捷疆蘇維埃社會主義共和國；五、喬治亞蘇維埃社會主義共和國；六、阿美尼亞蘇維埃社會主義共和國；七、土爾克曼蘇維埃社會主義共和國；八、烏茲貝克蘇維埃社會主義共和國；九、塔吉克蘇維埃社會主義共和國；十、哥薩克蘇維埃社會主義共和國；十一、吉爾吉斯蘇維埃社會主

蘇維埃共和國。

一九四〇年，加入蘇聯的又有五個新共和國。計爲：卡累利阿芬蘭蘇維埃社會主義共和國；庫爾達維亞蘇維埃社會主義共和國；立陶宛蘇維埃社會主義共和國，拉脫維亞蘇維埃社會主義共和國，以及愛沙尼亞蘇維埃社會主義共和國。

茲將蘇聯十六個加盟共和國之行政區劃列舉如下：

(一) 俄羅斯蘇維埃聯盟社會主義共和國，是由下列五個邊省：亞速黑海邊省，遠東邊省，西部西伯利亞邊省，克拉克司諾牙爾斯克邊省，北高加索邊省；十九個省：伏洛涅茲省，東極爾伯利省，高爾基省，西方省，伊凡諾夫省，加里寧省，契洛夫省，庫比雪夫省，庫爾斯克省，列寧格勒省，莫斯科省，鄂木斯克省，奧倫堡省，沙拉托夫省，司維得洛夫省，北方省，斯大林格勒省，車利雅賓斯克省，雅洛斯拉夫省；十七個自治蘇維埃社會主義共和國：韃靼，巴恩吉爾，達格斯坦，布利亞特蒙古，喀巴爾狄諾巴爾喀爾，喀爾美克，喀列利斯，科米，克里米亞，瑪利伊斯克，莫爾篤夫斯克，日爾曼伏爾加，北部奧魯蒂，烏得茂爾斯克，車臣司科印古塞特斯克，楚瓦希司克，雅庫特斯克；六個自治省：亞得格，猶太，喀拉恰野夫斯克，衛拉特斯克，哈喀司斯克，車爾喀斯構成的。

(二) 烏克蘭蘇維埃社會主義共和國，是由下列七個省：溫尼茨克省，德涅普洛彼得洛夫斯克省，端涅次克省，輔省，敖得薩省，哈爾柯夫省以及一個自治共和國莫爾達維亞構成的。

(三) 白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國，是由下列四個區 (Okrug)：列碧爾斯克區 (包括：畢岡爾斯克，列碧爾斯克，烏薩切斯克，察斯尼克斯克四分區 Raion)；莫志爾斯克區 (包括：唐曼諾維切斯克，埃爾斯克，耶特柯維切斯克，柯拍特契維切斯克，列爾切茨克，莫志爾斯克，那洛武梁斯克，碧特利柯夫斯克，土洛夫，克九分區)；波洛切克區 (包括：奧斯維依斯克，維特林斯克，特利辛斯克，波洛切克，拉桑斯克五分區)；斯盧茨克區 (包括：格列斯克，柯皮爾斯克，溜班斯克，斯盧茨克，斯塔洛賓斯克，卡拉斯諾斯洛博得斯克六分區)；以及下列六十個分區：博布魯依斯克，博古舍夫斯克，博利索夫斯克，畢辛柯維茨斯克，布拉瓊斯克，布達，柯舍列夫斯克，卑賀夫斯克，畢林尼茨斯克，畢列瓊斯克，維特柯夫斯克，維切勃斯克，高洛多克斯克，古魯斯克，高麥爾斯克，高列茨克，志爾茨斯克，多卜魯司斯克，特利賓斯克，杜卜洛文斯克，耶洛賓斯克，欲拉爾茨斯克，登斯拉夫利斯克，柯馬林斯克，柯爾名斯克，柯斯挑柯維切斯克，契洛夫斯克，克利莫維茨斯克，克利切夫斯克，卡拉斯諾波爾斯克，苦盧格梁斯克，普魯普斯克，克利赤夫斯克，洛高依斯克，利奧知娘斯克，洛埃夫斯克，米賀夫斯克，明斯克，莫其列夫斯克，莫斯奇斯拉夫斯克，奧克山斯克，奧斯頗維茨斯克，巴黎茨斯克，普列秤尼茨斯克，普洛頗依斯克，普賀維茨斯克，列企茨克，洛加切夫斯克，斯維切洛維茨斯克，辛寧斯克，施洛濟斯克，斯密洛維茨斯克，斯莫列維茨斯克，斯塔洛多洛耶斯克，蘇拉耶斯克，切以賀夫斯克，托洛濟斯克，烏瓦洛維茨斯克，烏瓊斯克，賀依尼

克羅克，賀洛拏尼麥斯克，賀簽斯克，察烏斯克，車爾文斯克，車列柯夫斯克，車切爾斯克，斯柯洛夫斯克以及沒有列入分區的四個城市：朋斯克，維切勃斯克，高密爾，莫吉列夫構成的。

(四)阿則倍疆蘇維埃社會主義共和國，是由下列：一個那希切萬斯克自治蘇維埃社會主義共和國；一個那高爾諾，卡拉巴赫斯克自治省；以及下列五十個分區：阿格達司斯克，亞格耶畢井斯克，阿利——巴依覽林斯克，阿斯塔林斯克，亞斯脫拉罕——巴札爾斯克，巴爾井斯克，畢洛堪斯克，畢列蘇瓦爾斯克，瓦塔辛斯克，維爾夾杜志斯克，吉奧克察依斯克，吉爾斯克，多斯塔肖爾斯克，耶卜拉依爾斯克，志維濟斯克，埃夫拉赫斯克，查卡塔爾斯克，張寄爾斯克，查爾多勃斯克，朱萬特斯克，伊斯麥依林斯克，卡札赫斯克，卡拉喇林斯克，卡列境斯克，卡宋，伊茲麥依洛夫斯克，卡赫斯克，騎達畢克斯克，騎爾巴耶爾斯克，唐羅瓦巴特斯克，廉那環得斯克，庫巴特林斯克，庫賓斯克，庫特卡辛斯克，鳩爾丹米爾斯克，拉濟斯克，林柯爾斯克，馬沙林斯克，那林曼諾夫斯克，努奧斯克，薩比拉巴得斯克，沙梁斯克，沙羅赫斯克，塔烏志斯克，特爾特爾斯克，夏切馬斯克，希井斯克，沙贊爾斯克，沙烏名諾夫斯克，舍馬農斯克以及一個巴庫城構成的。

(五)喬治亞蘇維埃社會主義共和國，是由下列兩個自治共和國，即阿卜哈志斯克自治蘇維埃社會主義共和國(包括五個分區：賈格林斯克，賈爾斯克，古達烏特斯克，壽訪斯克，奧

霍切爾斯克以及一個沒有列入分區蘇訪城。以及亞耶爾斯克自治蘇維埃社會主義共和國（包括四個分區：巴統斯克，騎特斯克，柯布列特斯克，虎林斯克以及一個沒有列入分區的巴統城）；一個尤高——奧舍濟斯克自治省（包括四個分區：查夫斯克，志那烏爾斯克，列寧高爾斯克，斯大林尼爾斯克以及一個沒有列入分區的斯大林尼爾城）；以及五十個分區：阿巴司斯克，亞格卜拉赫斯克，阿志境斯克，安卜洛拉烏爾斯克，阿斯拼志斯克，阿哈卡拉克斯克，亞哈茨赫斯克，巴格達得斯克，巴斯契切特斯克，博格達諾夫斯克，博爾客斯克，博察林斯克，馮斯克，志麻——斯萬涅特斯克，朱格志特斯克，卡志畢克斯克，卡拉耶志斯克，卡斯普斯克，克瓦列爾斯克，克文麻——斯萬涅特斯克，庫塔依斯克，拉哥志赫斯克，蘭切虎特斯克，盧森堡爾格斯克，馬哈拉志夫斯克，盎斯克，奧爾容尼契志夫斯克，薩加列井斯克，杉姆特列特斯克，薛格那赫斯克，切拉夫斯克，切盎涅特斯克，特畢利斯克，特克維布爾斯克，哈蘇爾斯克，賀勃斯克，查吉爾斯克，茶陵志赫斯克，查爾頓斯克，楚盧豈志夫斯克，切哈卡埃夫斯克，切阿吐爾斯克，佐哈塔烏爾斯克，切哈爾斯克，切賀洛茨庫依斯克以及兩個沒有列入分區的城市：特畢利斯克和波切穆成的。

（六）亞美尼亞蘇維埃社會主義共和國是由下列二十七個分區：阿志畢考夫斯克，阿拉維爾得斯克，阿馬司斯克，阿拍爾斯克，亞爾切克斯克，亞赫濟斯克，阿斯塔拉克斯克，巴沙爾寄查爾斯克，瓦加爾沙帕特斯克，維津斯克，高利斯克，志利揚斯克，伊耶萬斯克，卡馬林斯

克，卡芳斯克，契洛瓦堪斯克，柯塔依克斯克，列寧那堪斯克，馬爾止寧斯克，密格林斯克，米考揚斯克，諾爾——巴耶節特斯克，奧克魯畢梁斯克，施司安斯克，斯切班萬斯克，塔林斯克，山沙津斯克，以及一個沒有列入分區的埃里溫城構成的。

(七) 土爾曼曼蘇維埃社會主義共和國，是由下列兩個區：塔沙烏志斯區(包括塔沙烏志斯克，塔赫清斯克，伊列林斯克，列寧斯克，加里寧斯克，庫涅——烏境切斯克，安得列夫斯克，特爾諾諾夫斯克八分區以及一個沒有列入分區塔沙烏志城)；契爾頓斯克區(包括：契爾頓斯克，哈拉切斯克，契志爾——亞約克斯克，查爾薩境斯克，卡爾福克斯克，賀讓巴斯克，布爾達梨克斯克七分區以及一個沒有列入分區的契爾克城)；以及三十二個分區：馬利斯克，斯大林斯克，拜覽——阿利斯克，伊奧洛坦斯克，塔赫塔——巴查爾斯克，赤仁斯克，舍拉赫斯克，契洛夫斯克，卡亞赫頓斯克，阿司哈巴特斯克，塔赫塔——巴查爾斯克，赤仁斯克，舍拉赫斯克，爾賓特斯克，契志爾——亞爾瓦特斯克，卡拉——加里寧斯克，卡贊耶克斯克，卡捷斯諾瓦特斯克，加山——庫里依斯克，契志爾——阿特列克斯克，查爾欲烏斯克，卡干諾維切斯克，志依那烏斯克，莫洛托夫斯克，達爾干——阿清斯克，發拉勃斯克，薩耶特斯克，卡拉——畢卡烏爾斯克，維契爾——巴扎爾斯克，薩加爾——察境斯克，土爾克曼——加里寧斯克，塔爾哈坦——巴賓斯克，沙卡爾斯克；以及九個各別行政單位：阿什喀巴德城，馬拉城，查州城，卡拉斯諾瓦特斯克城，契志爾——阿爾瓦特城，巴依覽——阿利城，卡拉——博加志高爾城，契

爾克城以塔沙烏志城構成的。

(八)烏茲貝克蘇維埃社會主義共和國，是由下列一個卡拉——卡爾拍克斯克自治蘇維埃社會主義共和國；三個區：賀列詹斯克區（包括：烏爾境切斯克，沙瓦特斯克，汗頓斯克，揚基九分區）；卡司卡——達林斯克區（包括：畢赫布津斯克，畢司頓特斯克，志哈堪——阿巴特斯克，卡山斯克，古查爾斯克，契塔勃斯克，切拉克清斯克，沙赫利斜布志斯克，雅卡博格斯克九分區）；蘇罕——達林斯克區（包括：巴伊松斯克，津那烏斯克，耶爾——庫爾干斯克，沙梨區：阿隆斯克，切爾密志斯克，施拉巴特斯克，蘇爾清斯克七分區）；以及下列七十二個分區：阿隆斯克，阿克達林斯克，阿克庫爾干斯克，阿克馬克——亞巴得斯克，阿爾提——阿利克斯克，安志揚斯克，巴格達斯克，巴利清斯克，巴烏曼斯克，畢高瓦特斯克，巴隆古爾斯克，布哈爾斯克，瓦勃頓特斯克，瓦洛希洛夫斯克，加列——阿拉爾斯克，耶列爾——庫杜克斯克，雅巴依斯克，志查克斯克，查亞明斯克，伊志巴斯頓特斯克，伊克蘭莫夫斯克，卡干諾維切斯克，卡干斯克，加里寧斯克，卡拉——達林斯克，契洛夫斯克，卡拉庫爾斯克，卡山——沙伊斯克，卡塔——庫爾干斯克，契爾明斯克，克志爾——切拼斯克，柯堪特斯克，庫蘭明斯克，庫伊卑舍夫斯克，列寧斯克，麥爾極蘭斯克，馬爾哈馬特斯克，米爾查茨爾斯克，米坦斯克，莫洛托夫斯克，那馬干斯克，拿林斯克，那爾拍伊斯克，尼涅——切爾切克斯克，納爾

阿汀斯克，奧爾容尼契津斯克，帕普斯克，帕依——阿梨克斯克，帕爾頓特斯克，拍赫塔
——阿把特斯克，拍赫塔爾爾斯克，魯斯頓特斯克，羅密坦斯克，沙馬爾堪特斯克，施力特尼
——切爾切克斯克，斯大林斯克，塔施拉克斯克，抽列——庫爾干斯克，烏伊濟斯克，烏爾古特
斯克，烏切——庫爾干斯克，法刺爾斯克，發依茲拉——賀耶埃夫斯克，合爾干斯克，哈瓦斯
特斯克，哈提爾濟斯克，賀耶——亞巴特斯克，清拿志斯克，次斯特斯克，揚基——庫爾干斯
克，揚基——尤爾斯克；以及兩個民族分區：維爾哈尼切爾切克斯克——哥薩克斯克與基靈密
哈斯克——卡查賀卡拉卡爾派克斯克；與下列作爲各別行政分區的二十一個城市：塔什干，安
志，沙里爾得，拿曼干，柯堪得，費爾干那，馬爾寄蘭，布哈拉，切爾切克，卡干，畢赫布
志，切爾密志，烏爾境切，卡塔——庫爾干，耶扎克，希瓦，沙赫利舍勃志，揚基——尤爾，
楚斯特，阿克馬爾——阿巴得，列寧斯克構成的。

(九) 塔吉克蘇維埃社會主義共和國，是由下列：一個自治省高爾諾——巴達赫山斯克，
(包括：巴爾坦格斯克，瓦汗斯克，伊斯卡辛斯克，慕爾加勃斯克，魯山斯克，羅司卡林斯
克，蘇干斯克七分區以及一個沒有列入分區的城市賀洛格)以及五十九個分區：阿司特斯克，
巴烏曼拿巴得斯克，博爾欲安斯克，旺切斯克，瓦羅希洛夫斯克，瓦爾佐卜斯克，賈爾姬斯
克，老沙爾斯克，達干拿——契查斯克，丹賈林斯克，達斯切庸斯克，直利庫爾斯克，志爾吉
塔爾斯克，扎赫馬塔巴得斯克，伊新魯林斯克，卡加諾維查巴得斯克，卡拉

——列畢奧勃斯克，堪尼巴丹斯克，加里——拿巴得斯克，克志爾——馬扎爾斯克，柯爾賀扎巴得斯克，柯克塔司斯克，康桑莫拉斯克，瑪古爾特斯克，庫列勃斯克，庫依卑舍夫斯克，庫爾干——趙賓斯克，列寧拿巴得斯克，馬特清斯克，米考揚拿巴得斯克，莫洛托夫斯克，慕錫拿巴得斯克，拿烏斯克，努列克斯克，奧畢——賈覽斯克，奧克切卜利斯克，奧爾容尼登志亞巴得斯克，拍爾哈爾斯克，帕赫塔亞巴特斯克，本志頓得斯克、普羅列塔爾斯克，拉米特斯克，羅哈清斯克，列加爾斯克，山格瓦爾斯克，沙烈——賀索爾斯克，斯大林拿巴得斯克，托維爾——多林斯克，烏拉——趙賓斯克，法依查巴得斯克，哈依特斯克，賀瓦林格斯克，沙亞爾杜志斯克，山赫利斯坦斯克，沙赫林拿烏斯克，蘇洛亞巴得斯克，蘇爾馬克斯克，雅萬斯克以及沒有列入分區的兩個城市：斯大林拿巴得及列寧拿巴得構成的。

(十) 哥薩克蘇維埃社會主義共和國是由下列八省：阿克趙賓斯克省，阿爾馬——阿清斯克省，東哥薩克省，西哥薩克省，卡拉干津斯克省，庫斯坦拿依斯克省，北哥薩克省，南哥薩克省構成的。

(十一) 吉爾吉斯蘇維埃社會主義共和國是由下列四十五個分區：阿拉依斯克，阿拉布頓斯克，阿克塔林斯克，阿拉萬斯克，阿特巴辛斯克，巴利克清斯克，布將諾夫斯克，巴扎爾——庫爾干斯克，巴特頓斯克，布爾清斯克，欲加爾斯克，耶拉爾——阿巴得斯克，耶特——奧古佐夫斯克，伊時克——庫爾斯克，豈特門——趙賓斯克，卡拉萬斯克，契洛夫斯克，卡加諾維

切斯克，加里寧斯克，堪特斯克，卡拉柯爾斯克，卡拉蘇伊斯克，豈門斯克，柯次柯爾斯克，庫爾薩勃斯克，列寧波爾斯克，列寧斯克，列依列克斯克，莫洛托夫斯克，拿林斯克，拿烏卡特斯克，奧克切卜利斯克，奧司斯克，斯大林斯克，蘇維埃斯克，頓斯克，塔拉斯克，托古志托洛夫斯克，趙普斯克，塔司——庫眉爾斯克，烏志金斯克，烏切——赤列克斯克，村——阿拉依斯克，察特卡爾斯克，楚依斯克以及五個城市：弗倫斯奧司，耶拉爾——阿巴得，卡拉柯爾，托克；以及三個直接轄屬最高委員會的工人村落：克志爾——契耶，蘇溜克塔，柯克——揚賈克構成的。

十二、卡累利阿芬蘭蘇維埃社會主義共和國，是根據一九四〇年三月十二日蘇芬和約由芬蘭割與蘇聯的領土，交與卡累利阿自治蘇維埃社會主義共和國，其中僅一小部份直接與列寧格勒交界的地帶不在轉讓之列。

十三、摩爾達維亞蘇維埃社會主義共和國，是由兩個不相稱的部份構成的。在這個共和國版圖內，一方面是摩爾達維亞自治蘇維埃社會主義共和國，它在蘇維埃政權成立後諸年中，已變為燻爛的國土，另一方面是比薩拉比亞——二十二年來受盡資本主義奴役的貧困的衰老的邊疆。

十四、立陶宛蘇維埃社會主義共和國，是位於波羅的海東南岸。領土五萬九千四百七十八萬方公里（除由白俄羅斯共和國劃入的斯溫疆區等領土外）。人口二百八十八萬人。

十五、拉脫維亞蘇維埃社會主義共和國，它的領土計有六萬五千七百九十一公里。國境線全長一千八百九十五公里。其中四百九十四公里為波羅的海沿岸。

十六、愛沙尼亞蘇維埃社會主義共和國。位於波羅的海沿岸。北臨芬蘭灣，西臨里加灣。領土四萬七千五百四十九萬方公里，人口一百十二萬。

綜上所述，現在蘇聯共有十六個加盟共和國。領土合計二千一百四十萬方公里（新加入的五個共和國之領土未計在內），人口合計一萬七千零四十六萬人（新加入的五個共和國之人口未計在內）。在這十六個加盟共和國，又包括二十一個自治共和國，其中十六個自治共和國是在蘇俄境內，所以蘇俄稱為俄羅斯蘇維埃聯盟社會主義共和國，其餘五個自治共和國，二個在喬治亞境內，一個在烏克蘭境內，一個在阿則倍疆境內，一個在烏茲貝克境內。

根據蘇聯新憲法第二十九條之規定：阿美尼亞，白俄羅斯，土爾克曼以及吉爾吉斯四個蘇維埃共和國是不包括自治共和國，邊省及省的。（參看一九三七年莫斯科出版的「各個蘇維埃社會主義共和國憲法集」，杜勃洛夫斯基等著「蘇聯十六個加盟共和國」，以及拙著「蘇聯蘇國史」商務印書館出版。）

第三章 蘇聯國家最高權力機關

蘇聯的政治制度及其國家組織，是在俄國工農奪取政權之後建立起來的。牠的國家組織與一般勞工階級民主組織之結構，頗有相似的輪廓。會員加入分部，由分部選出本地委員會。在包括若干部的區域裏，不是代表委員會便是大會（由這大會選出一個有調整全部工作效用的委員會），成爲最高權力機關。

一九一八年一月，全俄蘇維埃第三次大會通過宣言：「俄羅斯社會主義蘇維埃共和國，以俄羅斯各民族自願聯合爲基礎，定爲這些民族蘇維埃共和國聯邦。」

一九三六年十二月頒行的斯大林憲法第十四條規定：

蘇維埃社會主義共和國聯邦之職權，由其最高權力機關及國家行政機關執行之：一、代表蘇聯參加國際關係，締結及批准對外條約；二、宣戰及媾和；三、准許新共和國加入蘇聯；四、監護蘇聯憲法之實施，並保證各加盟共和國憲法不與蘇聯憲法相牴觸；五、批准各加盟共和國間疆界之修改；六、批准新邊省及省之設置以新自治共和國之加入加盟共和國；七、組織蘇聯國防及指揮蘇聯各種武裝力量；八、指導以國家獨佔爲基礎之國外貿易；九、保衛國家安全；十、制定蘇聯國民經濟計劃；十一、批准蘇聯統一的國家預算，以及列入蘇聯，各共和國

及地方預算之賦稅收入；十二、管理銀行，工業及農業之機關及企業，以及具有全國意義之商務企業；十三、管理運輸及交通；十四、指導貨幣及信用制度；十五、組織國營之保險；十六、締結及供給借款；十七、制定土地使用以及開發鑛產、森林及水利之基本原則；十八、制定教育及健康保衛之基本原則；十九、組織國民經濟之單一會計制度；二十、制定勞動法之基本原則；二十一、制定法院組織法及訴訟法、刑法、民法；二十二、制定蘇聯公民及外僑權利法；二十三、頒佈全國大赦法令。

斯大林憲法明確地規定工農聯盟社會主義國家的蘇聯之權限。同時牠確定每一加盟共和國是自主的國家，獨立地執行其國家權力。加盟共和國之主權由蘇聯加以保護。但加盟共和國之主權只限於蘇聯憲法第十四條所指定的範圍之內。

各加盟共和國之主權表現於每一加盟共和國都有牠自己的憲法，此種憲法是建立在與蘇聯基本法——斯大林憲法相符合的基礎上而制定的；同時却慎重地顧及每一共和國之民族的特點；每一加盟共和國都有自由退出蘇聯之權，一切加盟共和國的領土，非得牠們同意，不得變更。

斯大林憲法保證加入蘇聯的各個共和國之主權，同時如實行代議制的其他國家，牠們是不承認國家成員之主權的，如瑞士的各洲，就是如此。

聯邦的主權與各國加盟共和國的主權之承認，彼此並不矛盾，因為蘇聯是統一的工農社會

主義國家。蘇聯統一的力量是在於各個加盟共和國都是根據自願和完全平等的原則而加入的。

斯大林在聯共第十七次全國代表大會的報告中說：「這個聯邦的基礎，是聯邦各個成員之自願和權利的平等。自願與平等以前是叫做自決權，因為國家獨立生存的民族權利這一條，是我們民族綱領的出發點。從這一點出發，我們可以肯定地說，各個民族的任何聯邦，各個民族聯成統一國家的任何結合，都不能是鞏固的，如果此種結合在自己的基礎上沒有完整的自願，如果某一民族，或者各個民族本身不願聯合起來的話。」

斯大林與第一次美國代表團的談話中也重申此種意思。他說：「現時存在着蘇維埃社會主義共和國聯邦，是我們民族政策的結果，是蘇聯各個民族自願結盟成爲一個國家的表現。」

只有在把各個民族導入幸福之途和工農專政國家，才能根據互信的原則，使許多民族結合爲統一的，兄弟般的蘇維埃社會主義共和國聯邦。

在蘇維埃第八次全國代表大會上，斯大林反對剝奪加盟共和國退出蘇聯權利的憲法條文之修正。斯大林說：「蘇聯是各個平等的加盟共和國之自願的聯邦。從憲法中除去自由退出蘇聯權利之條文，等於破壞這個聯邦的自願性質。我們可以走上這一步嗎？我想我們不可以而且不應當走上這一步。據說，在蘇聯沒有任何一個共和國願意退出蘇聯，因此第十七條沒有實踐的意義。在我們那裏沒有任何一個共和國願意退出蘇聯，這自然是確實的。但從這裏還不應當做出結論，說我們不應當把各個加盟共和國自由退出蘇聯的權利在憲法中規定出來。在蘇聯

沒有那種想壓迫別個加盟共和國和國的加盟共和國。但從這一點還不應當做出結論，說應當把註明各加盟共和國權利平等的條文從憲法中除出。」

現在來談作為蘇聯國家權力最高機關的蘇聯最高委員會。

蘇聯最高委員會，執行屬於蘇聯的一切權力，這些權力是不屬於對最高委員會負責的蘇聯各種機關；蘇聯最高委員會主席團，蘇聯人民委員會，蘇聯人民委員部的權限之內的。聯邦的立法權專由蘇聯最高委員會執行之。

蘇聯最高委員會是由平等的兩院——聯邦院及民族院構成的。兩院的選舉均根據普遍、平等及直接選舉權，實行祕密投票。聯邦院由選舉是按照選區，其標準是每三十萬人選出代表一人。民族院的選舉是按照各個加盟共和國及各個自治共和國，每個自治省及民族區，其標準是每一加盟共和國選出代表二十五人，每一自治共和國選出代表十一人，每一自治省選出代表五人，每一民族區選出代表一人。

蘇聯最高委員會的兩院之同等權力，由蘇聯憲法第三十七條，第三十八條以及第三十九條加以確認。根據這些條文，賦予兩院以同等創制法律的權力，如果這些法律得到兩院之通過，即認為批准。除此之外，依據斯大林之提議，由第八次蘇維埃全國代表非常大會通過，兩院的代表人數也是一樣的。一九三七年十二月十二日，當選聯邦院的代表數目，是五百六十九人，當選民族院的代表數目，是五百七十四人。

蘇聯最高委員會之每一院——聯邦院及民族院——各選出主席一人，副主席（代理）兩人。

蘇聯最高委員會之每一院——聯邦院及民族院——各選出主席一人，副主席（代理）兩人。聯邦院及民族院之各主席指導各該院之會議並處理院內事務。

一九三七年十二月十二日的選舉，聯共黨員當選者達四百六十一人，或者佔聯邦院全體議員百分之八十一，無黨派者當選人數為一百零八人，或者佔聯邦院全體議員百分之十九。工人二百四十七人當選，佔百分之四十五。三、農民一百三十人當選，佔百分之二十三。七、職員及智識份子一百六十九人當選，佔百分之三十一。

聯邦院的民族成份，體現出蘇聯各個民族之偉大的和睦。那裏的代表有俄羅斯人，烏克蘭人，白俄羅斯人，楚瓦斯人，波蘭人，日爾曼人等等。

在聯邦院的議員中，有七十七位婦女。

被選舉到民族院之聯共黨員，共有四百零九人，或者佔該院全體議員百分之七十一，無黨籍者共有一百六十五人，或者佔百分之二十九。

被選舉到民族院之工人代表二百一十八人，農民代表二百人，職員及智識份子的代表一百五十六人。

在民族院的成員中，代表五十四種民族。婦女議員一百一十人，或者佔該院全體議員百分之十九。

蘇聯最高委員會選出蘇維埃人民中一切最先進和最積極的份子到自己方面來。

國家權力最高機關——蘇聯最高委員會——採用兩院制的原因，斯大林氏有詳盡的說明：「蘇聯不是一個民族的國家。如所週知，蘇聯是多民族的國家。我們有最高的機關，那裏代表出蘇聯一切勞動者的共同利益，不管牠們是屬於那一個民族。這就是聯邦院。但蘇聯的各個民族，除了共同的利益之外，還有與牠們民族特點相關聯的，自己的特殊和獨具的利益。可以蔑視這些特殊的利益麼？不，不可以的。是否需要就是反映這些特殊利益的專門的最高機關呢？無條件地需要。無庸置疑，沒有此種機關，將不能治理如蘇聯這樣的多民族國家。因此，第二個院，是蘇聯民族院。」

關於在聯邦中央執行委員會下面組織民族院的問題，遠在制定蘇聯第一個憲法時就已發生。斯大林在俄羅斯共產黨第十二屆全國代表大會所作的「黨及國家建設中之民族契機」之提綱和報告中，就已提供必須創立兩院制的中央執行委員會之廣泛的理論基礎。當時斯大林說：「在我們的條件之下，當聯邦聯合了總數不下一萬四千萬人，其中六千五百萬人是非俄羅斯人，在這個國家中將不能加以治理，如果在這裏，在莫斯科，在最高機關中沒有不僅反映整個無產階級共同的利益，而且也反映特殊的，專門的，獨具的民族利益的這些民族的使節。」

俄羅斯共產黨第十二屆全國代表大會的議決案，依據斯大林的報告，認為創立代表居住於蘇聯領土上的各種民族利益的特種國家機關是必要的。關於蘇聯中央委員會兩院制問題，斯大林於一九二三年在俄羅斯共產黨中央委員會與各個民族共和國及各個民族區的負責工作人員

之第四屆會議上所作的報告——「關於實行俄羅斯共產黨（布）第十二屆全國代表大會民族問題議決案之實際設施」——中，有進一步的具體化。

依據斯大林所提議和會議通過的設施中，曾經預定由各個自治共和國，各個獨立共和國以及各個民族區的代表充當蘇聯中央執行委員會的第二院的成員，名為聯邦院及民族院，並宣佈兩院完全平等的原則，且賦予每一院以創制法律之權。

斯大林的報告和發言，以及在他領導之下與托洛茨基派，布哈林派及狹義愛國主義者的鬥爭，對蘇聯制憲委員會的工作有了決定的意義。這個委員會於一九二三年六月六日向蘇聯中央執行委員會第二屆定期會議提出自己的憲法草案。這個草案完全地反映出上面所闡述的斯大林關於在蘇聯政權最高機關系統中設立民族院的論點。

蘇聯中央執行委員會的兩院制，就是這樣形成的。

蘇聯最高委員會的兩院制，與世界上大多數國家現存的兩院制毫無共同之點。蘇聯認為第一、世界上任何國家的議會之無論那一院（上院又稱參議院，或下院又稱衆議院），都不是按照民族的標誌建立起來的。第二、上院比下院通常擁有更大的權力。第三、上院通常用非民主的方法，而往往是用指定某些階層的上層份子之方法而組成的。

根據一七八七年的美利堅聯邦憲法，北美合衆國的議會是由兩院——所謂代表院及貴族院組成的。雖然在美國居住有多數不同的民族（單黑人一種就有一千三百萬人以上），但貴族院

不是根據民族的標誌，而是按照各別領土單位（州）代表的原則而組成的。美國議會的下院議員是由「普遍的」投票選舉出來，至於上院的議員，在一九一三年以前，都是依照每州選派兩位代表出席的各州立法會議提出的。

在蘇維埃聯邦中，最高委員會的兩院——聯邦院及民族院——之議員，是根據真正普遍，平等及直接的選舉權，用祕密投票的方法選舉出來的。

美國上院議員每六年改選一次，而下院議員則每兩年改選一次。上院及下院議員任期之激劇的差別，不僅是美國獨有的現象。我們從下舉一表中可以顯明地看得出來：

議員的任期	下院	上院
法國	四年	九年
荷蘭	四年	九年
比利時	四年	八年
瑞典	三年	九年
羅馬尼亞	四年	八年
智利	三年	六年
巴西	三年	九年
丹麥	三年	八年

蘇聯的憲法不規定聯邦院及民族院議員任期的任何差別。兩院的議員都是每四年改選一次。

按照美國的憲法，下院議員完全不參加行政權首領——總統的選舉。總統對下院不負任何責任；但他對最重要的國家官吏如國務卿，各部部长以及最高法院的法官之任命，必須得上院之同意。

蘇聯最高委員會主席團之選舉，是在蘇聯最高委員會兩院聯席會議上舉行之。蘇聯最高委員會主席團，也和由最高委員會成立的蘇聯人民委員會一樣，對蘇聯最高委員會完全負責。第一次召集的蘇聯最高委員會第一屆定期會議，審查最高委員會的各種常務委員會問題，並在每一院下面成立三個委員會。外交委員會，立法建議委員會以及預算委員會。

這些委員會之組成，表明社會主義的議會，以被選到各種指定委員會中的議員為代表，直接執行外交及內政領域內最重要的職責。在第一屆定期會議上就成立外交，立法建議及預算委員會這一事實，證明蘇維埃國家對於與外國的相互關係問題，對財政，經濟以及立法問題賦予何種巨大的意義！

一切國家的憲法對選舉人，特別是對上院的被選舉人，都提出很高的年齡資格之限制。

年齡限制

國名 對下院的選舉者 對上院的選舉者 對下院的候補者 對上院的候補者

美國	二十一歲	二十一歲	二十五歲	三十歲
法國	二十一歲	二十五歲	二十五歲	四十歲
比利時	二十一歲	二十一歲	二十五歲	四十歲
荷蘭	二十五歲	二十五歲	三十歲	三十歲
丹麥	二十五歲	三十五歲	二十五歲	三十五歲
瑞典	二十三歲	二十七歲	二十三歲	三十五歲
捷克斯拉伐克	二十一歲	二十六歲	三十歲	四十五歲
羅馬尼亞	二十一歲	四十歲	一十五歲	四十歲
匈牙利	二十四歲	二十四歲	三十歲	三十五歲

蘇聯的憲法——世界上新型民主的憲法——規定凡在選舉時，年達十八歲之一切公民，除精神缺陷者及被法院判處褫奪選舉權者之外，在平等的基礎上，都有選舉及被選為聯邦院及民族院議員之權利。

一九三七年十二月二十二日蘇聯最高委員會的選舉，在投票櫃前出現的選民，達九千一百一十一萬三千一百五十三人，佔全體選民的百分之九十六、八。在選舉聯邦院議員時，投票贊成共產黨和非黨員的聯合名單上所推出的候選人者，達八千九百八十四萬四千二百七十一人，佔參加投票者總數的百分之九十七、八。選舉民族院議員時，投票贊成共產黨員和非黨員的聯合

名單上所推出的候選人者，達八千九百零六萬三千一百六十九人，佔參加投票者總數的百分之九十七。八。蘇聯的選舉是世界上十分自由和民主的選舉。

在其他國家，情形完全不同。例如法國國會上議院的選舉是用直接投票法，而下議院的選舉則用間接投票法。

在法國存在如下的行政管理制度：整個共和國分爲若干行政區（*Departament*）。每區由共和國的總統指派一負責人——地方官（*Prefecture*）。每一行政區有代表機關，稱爲總督議（*General Soviet*）。行政區又分爲各郡。每郡各設郡長及副郡長一人。郡是由縣（*Canton*）組成的，縣是由地方自治團體（*Commune*）組成的，所謂城市及鄉村的市政會議，就在這些地方自治團體中發揮作用。

法國上院選舉時，在每一行政區中召集複選人特種委員會的會議。加入這種會議的有本區的下院當選議員，總會議的委員，郡會議的委員以及當選行政區市政會議的專門代表。總統得着上院的同意，有權解散下院，至於下院不能要求解散上院，這一點就指明法國議會兩院間權力的不平等。

根據法國的憲法，法國的上院（也如美國的上院一樣）可以變爲最高的法院。下院對上院的被檢舉者，只有提出控訴之權。

英國的貴族院是這樣地構成的：（一）親王四人，（二）世襲的貴族六百八十三人，（三）

貴族——代表（蘇格蘭十六人，愛爾蘭二十八人），（四）僧侶貴族（大主教二人，主教二十四人），（五）終身任職的司法貴族三人。

從這裏可以看到，蘇聯最高委員會的兩院制與其他國家的兩院制，毫無共同之點。

蘇聯最高委員會的兩院，是完全不平等的。最高委員會的任何一院都沒有誰高些，誰低些的分別。牠們在不可分割的統一中表現出蘇聯全體勞動者，蘇聯各個民族的利益。

這就是社會主義國家的兩院制與其他國家的兩院制之間最重要的不同之點。這些不同之點，是從蘇聯與其他國家的政治制度的特點中產生出來的。甚至於世界上最民主的國家，都少代表勞動者的利益的，但蘇聯却是不同。

如果其他國家尚有經過選舉的議會存在着，那末在法西斯國家中，代議制度的任何形式都被消滅乾淨了。

法西斯主義是帝國主義最反動，最侵略的部分之公開的，恐怖的獨裁。「法西斯主義是企圖用暴力來保留舊世界的反動力量」（斯大林）。在德國，意大利以及其他國家，那裏法西斯蒂黨握政權，議會早被埋葬，在議會的位置上建立專由法西斯黨員構成的官僚機關。希特勒和墨索里尼消滅了代議制度的任何標誌，實行自己血腥的獨裁，利用整個警察官僚的國家機關以達到這種目的。

根據韋瑪憲法而構成的德意志帝國，牠的各邦存在有一種議會叫做「Landtag」。

說，這種議事，是反動的，資產階級的議會，暫時享有某種立法的職能罷了。但這並不妨礙當時的國務大臣（Kanzler）巴本（Von, Papen）用他個人的命令，撤去普魯士內閣總理社會民主黨人蒲拉溫（Braun）的職位，而指派他自己的官員代替之。希特勒甚至於把此種可憐的議會——普魯士以及其他各邦的『Landtag』也取消了。這是很便當的，只要法西斯政府的一道命令就夠了。牠根據警察官僚的原則，建立了許多機關以代替各省及各州的議會和獨立政權。由希特勒指派親信為各州的首領，在行政關係上服從內政部長指揮。

在法西斯意大利的『自治機關』，也是按照同樣的原則建立起來的。那裏各省的首領，是由莫索里尼委派的地方官（Praefectus）。

希特勒和莫索里尼廢除了一切地方自治機關。德國及意大利法西斯主義的警察官僚國家機器，從頭至尾確立了官僚的政權，從最殘暴的法西斯幹部中仔細地遴選出這些官僚。德國的市長（Bürgermeister）以及意大利的市長（Podestà）都是由中央政府指派的。在德國和意大利的市長下面，也有市政廳的存在，可是這些市政廳的委員，是根據市長提出而委派的，而且只有發言權。

在希特勒的德國，還保留有『選舉出來的』國會（Reichstag），可是只有法西斯黨名單上所提出的『議員』才能『當選』到國會中去，同時選民往往甚至於不知道他們被迫投票贊成的候選者之姓名。德國的祕密警察採取一切方法，藉使這些『祕密』選舉成為公開的，就是要認

明敢於對法西斯議員投反對票者，或者在選舉票上作任何反法西斯的暗記者。根據法律，凡退出法西斯黨的「議員」，由國會法西斯黨團主席所指派的其他「議員」代替之。

最近幾年來，德國國會的議員，每年只聽希特勒及戈林的武斷演說，其全部「活動」止盡於此。

希特勒是德國法西斯國家的首領，他指派自己終身任「元首」之職。在意大利也是同樣的情形，那裏墨索里尼是政府的終身首領。

法西斯國家的政權，就是這樣組織起來的，那裏甚至於消滅了民主自由的幻覺，那裏用恐怖的方法來鎮壓批判，那裏蹂躪人類的個性。

斯大林在蘇維埃第八次全國代表非常大會的報告中說：「現時，當法西斯主義的濶潮侮蔑工人階級社會主義運動的時候，並把文明世界優秀人士的民主意圖與穢物淆混起來，蘇聯的新憲法將是反對法西斯主義的控訴狀，說明社會主義與民主是不能被戰勝的。」

第四章 最高委員會——蘇聯的立法機關

蘇聯斯大林憲法所引用的國家政權與國家治權各別機關間職能的劃分，與一般「分權」的理論是不同的。

「分權」論是十八世紀法蘭西革命前夜，法儒孟德斯鳩(Montesquieu)在其所著「法意」一書中提出來的，牠歸納為三權——立法，行政及司法——獨立存在的理論。他認為這些彼此牽制的政權，應當是保障個人的民事上及政治上的自由，而歸結到資產階級與封建貴族之間的瓜分政權。孟德斯鳩宣揚立法權應當在代議會議上，即在資產階級代表會議上來執行。行政權應當留在君主即是封建貴族首領的手裏，而法庭(司法)應當只是「法律發言的嘴巴」罷了。斯大林的憲法，是工農社會主義國家的憲法。牠確定國家政權的統一。蘇聯憲法第三條宣稱：「蘇聯中之全部政權屬於城市及鄉村之勞動者，其形式為勞動者代表蘇維埃。」

蘇聯的憲法在自己的條文中體現出業已勝利的社會主義之社會和一家制度，牠與一九二四年第一次的聯邦憲法不同，新憲法規定蘇聯政權和治權最高機關職能之界限。

在蘇聯整個政權屬於勞動者代表蘇維埃，後者是蘇聯的政治基礎。

蘇聯認為，法西國家中憲法中所規定的分權，其目的只在掩飾獨裁罷了。

但在蘇聯整個政權集中在蘇維埃手裏這一原則之規定，並沒有把職能劃分開來之必要。斯大林的憲法規定，蘇聯最高委員會是蘇聯統一的立法機關。斯大林說：「在蘇聯的立法權應當只由一個機關，蘇聯最高委員會來執行。」因為「現在我們比任何時候更需要法律的固定性」。根據新憲法的規定，執行和行政的職能，是由蘇聯人民委員會來實現，同時蘇聯人民委員會對蘇聯國家權力最高機關——蘇聯最高委員會負責。

蘇聯新憲法所規定的立法與行政及司法職能之界限，完全不意味立法權與行政權之分立。蘇聯二十五年來國家建設的實際經驗否定了孟德斯鳩的分權論。蘇維埃不是清談的議會，而是工作的組合，牠創制法律同時又執行法律。蘇聯的國家組織之指導原則，無疑的，是依據巴黎公社的經驗。當時公社的成員壓倒多數都是普選出來的，被公認的工人階級代表，他們完全依存於複選人，後者隨時都能夠更換他們。

「公社以機關代替貧污和腐敗的資產階級社會之代議制度。在這些機關中，推理和討論的自由不會退墜為欺騙，因為議員應當自己工作，自己執行自己的法律，自己檢查在生活中所獲得的，自己對自己的選民直接負責。」（列寧）

列寧認為甚至於對無產階級的民主也有保留代表機關之必要。並指出其他民主與無產階級民主之間現存的根本區別。「代表機關依然存在，但作為特殊制度，作為立法與行政分工，作為議員特權地位的代議制度在這裏是沒有。」

列寧指出作為國家政權新形式的蘇維埃，具有六個特徵：「蘇維埃是新的國家機關，第一，牠提供給工農以武裝的力量，同時此種力量不像舊式的常備軍力量那樣，與人民相隔離，而是最密切地與人民相聯繫；在軍事關係上，此種力量較諸以前的，無比地更加雄偉，在革命關係上，牠不為任何其他力量所代替。第二，此種機關提供與羣衆——與大多數人民那種密切的，不可分的，易於檢查和更新的聯繫，這是過去國家機關甚至想得起的國家機關中所沒有的。第三，此種機關，由於選舉性以及依照人民的意志，牠的成份之可變性，沒有官僚的形式主義，牠比以前的機關更加民主。第四，牠提供極其差異的各種職業以鞏固的聯繫，使沒有官僚，而却易於作性質至為深刻的極其不同的改革。第五，牠提供先鋒隊即是被壓迫階級，工人和農民最覺悟，最積極，最先進的部分——組織的形式，因此，牠是這樣的機關，被壓迫階級先鋒隊牠能夠提高級教育，訓練並領導這些階級的大衆，到此刻為止，這些人完全站在政治生活之外，站在歷史之外的。第六，牠提供把代議制度的好處與直接民主的好處結合起來的可能性，即是以選出的人民代表，把立法的職能與法律的執行聯結起來。與資產階級的代議制度相比較，這是民主發展中具有全世界歷史意義的向前一步。」

「蘇維埃政權提供的不是在議會中擊劍並交換優美演說，創立資本及官僚機關堅固統治的那些代表。蘇維埃政權是從勞動者本身出發，牠提供的不是議會，而是勞動者代表的會議並頒佈直接執行，透入生活的法律。」

在大多數民主國家中的「分權」，往往是在創立政權相互獨立的錯覺。蘇聯憲法所載明的政權各別機關之職能的劃分，是着重指出政權的統一，政權的階級內容以及真正地保障和保護勞動者的權利。

關於國家政權組織兩種體系的此種對立，是依據資本主義民主與蘇維埃民主之原則上的差異：「蘇維埃政權消滅代議制度的反面，特別是立法權與行政權之劃分，代表機關與羣衆之脫離等等。」

把立法權集中在自己手裏的蘇聯最高委員會，不僅是立法機關。蘇聯最高委員會不是只從事於法律批准的普通議會。斯大林憲法第三十條規定，蘇聯最高委員會是蘇聯國家權力的最高機關。蘇聯最高委員會除了立法之外，還執行許多其他的職能，如成立蘇聯政府，選舉最高委員會主席團，組織各種問題之調查委員會和稽核委員會，選舉蘇聯最高法院及特種法庭，委派蘇聯檢察官等等。

蘇聯最高委員會所頒佈的法律，是執行國家治權最重要的工具之一。透過法律以及在法律幫助之下，蘇聯最高委員會執行全國的最權力。

蘇聯最高委員會的代表，不是在議會中「擊劍」以及交換優美演說的國會議員。他們是蘇維埃勞動人民的代表，參加最高委員會通過的法律並執行法律。

蘇聯最高委員會的選舉，是依據普遍，平等，直接選舉權舉行秘密投票，這是表明吸收最

廣泛的勞動大眾管理國家，這在一九三七年十二月十二日蘇聯最高委員會選舉的一天顯示出來了。

列寧在十月革命的前夜就已說過：「我們要求由覺悟的工人和士兵來領導管理國家的事宜之學習，而且此種學習要立刻開始，即是要立刻開始吸收一切勞動者及全體貧農作此種學習。」聯共為執行這個綱領，教育幾百萬工人和農民忠於蘇維埃政權的精神，在吸收勞動人民到國家管理的各種不同部門中去，在這件事情上，達到了極大的成就。

蘇聯廣泛勞動大眾參加管理蘇維埃國家最重要的形式之一，是吸收他們討論蘇聯國家權力最高機關——蘇聯最高委員會，將要通過的法律草案。

依據蘇聯最高委員會的動議，或者依據加盟共和國之一的要求，施行全民的質問和國民的投票。法案最後批准是蘇聯最高委員會專有的權限；但作為吸收勞動者管理國家方法之一的全民選舉，是進一步實行列寧的原則。這個原則是：「羣衆的每一個代表，每一個公民，應當置於這樣的條件之下，就是要使他甚至於也能夠參加國家法律的討論，自己代表的選舉以及執行國家的法律。」

如上面所指出，蘇聯最高委員會執行蘇聯整個的立法權。如斯大林憲法第三十二條所說：「蘇聯立法權專由蘇聯最高委員會執行之」。

蘇聯憲法所規定的批准法律草案的程序，與蘇聯中央執行委員會各院通過法律草案的程序

有着重要的區別。一九二四年的蘇聯憲法第十六條規定，賦予蘇聯中央執行委員會主席團，蘇聯人民委員會，加盟共和國人民委員部以及加盟共和國中央執行委員會把法律草案提到聯邦中央執行委員會會議的權利。

關於蘇聯中央執行委員會的條例，載明聯邦院及民族院的立法動議權。兩院把法律草案提到蘇聯中央執行委員會主席團會議上，而蘇聯中央執行委員會主席團再把法律草案送到兩院去審查和通過。

根據蘇聯一九二四年憲法第二十二條的規定：「交給蘇聯中央執行委員會審查的法律草案，只在經過聯邦院以及民族院通過的條件之下，才發生效力。」

在聯邦院與民族院之間意見分歧的場合，則召集協議委員會，其效力依照中央執行委員會條例所規定。

根據蘇聯新憲法的規定，聯邦院及民族院的法律草案不經過最高委員會主席團，且無須後者的議決。

因為根據一院動議而得另一院同意，法律即發生效力；因為兩院所同意的法律，是表明這個法律已為整個最高委員會所通過。

把一九二四年的憲法所規定的通過法律之程序與新憲法規定蘇聯最高委員會通過法律草案的規則加以比較，應當指出：第一，蘇聯最高委員會主席團完全不從事於法律的創制；第二，

兩院有權執行法律的立案權，而不依存於蘇聯最高委員會主席團。

由蘇維埃人民選舉出來的蘇聯最高委員會所通過和頒行的法律，是蘇維埃人民真正和實在的意志之表現。

遠在一七八九年法國革命的前夜，盧梭在其所著的『民約論』中花了不少篇幅闡明法律，依照他的意見，在資本主義社會中，法律是人民——元首（*Peuple—souverain*）總意志之體現。盧梭說，法律是業經宣佈出來的總意志，此種意志是追求集體——元首之共同的利益。盧梭把法律與表現個人意志的官員之『法案』（*Actus*）對立起來，稱爲『法令』（*Decret*）。

法律在蘇聯，是人民共同遵守的規範，同時，也是蘇聯各民族意志的表現。法律在蘇聯，其目的是在改進勞動者的地位並保護他們的利益。

斯大林的憲法把立法與行政的職能加以明確的劃分並規定法律與國家權力及行政機關所頒佈的其他法令——如最高委員會主席團之指示，蘇聯人民委員會之決議和指令，蘇聯人民委員會之訓令、命令——之區別。

祇有國家權力的最高機關，蘇聯最高委員會才可頒行法律。此種條文是與穩定法律的原則相符合的。

蘇聯的憲法要求只要一個機關——最高委員會來立法，而不是許許多多機關。此種條文歸結到蘇聯統一的社會主義法律之完全確立以及法律之穩定，這對蘇維埃國家之政治，經濟，文

化整個事業具有極重要的意義。

蘇聯認為現時進一步鞏固國家政權的任務，是在暴露外國間諜代言人的罪行以及抗拒法西斯國家的侵略，是堅決地爭取蘇維埃法律之不可動搖性和不可破壞性。守衛並進一步鞏固社會主義的公有財產制度，牠是蘇聯憲法以及其他法律的經濟基礎，保護蘇聯公民的政治優越權利，勞動者的社會主義教育，無情地鎮壓人民的敵人，要完成這些任務，也同樣地需要蘇維埃法律之不可動搖性和不可破壞性。因此，蘇聯全體公民，一切公務人員以及國家和社會的各種機關務必準確地和不偏地執行和遵守蘇維埃的法律。

斯大林憲法是蘇聯的基本法，牠鞏固了蘇聯社會和國家的制度。

斯大林說，把蘇聯已經走過的道路，把事實上業已取得的勝利，用立法的規定來做個總結。在蘇聯業已獲勝和實現的社會主義偉大原則，是蘇聯憲法的基礎。

還有一點也須值得指出，就是在蘇聯憲法中，把各種民族與種族間的差別也消滅了。蘇聯的憲法是由下列要點之一做出發：一切民族和種族，不管牠們的過去和現在，牠們的強和弱，在蘇維埃社會生活的一切部門中，都享有一樣的權利。

斯大林憲法不限於公民的形式權利之確定，而且保證此種權利之實現。如新憲法第一二五條規定：「為適應勞動者利益及鞏固社會主義制度之目的，以法律賦予蘇聯公民以下列之保障：（一）言論自由，（二）出版自由，（三）結社及集會之自由，（四）遊行及示威運動之

自由。此等公民權利之保障，爲：供給勞動者及其組織以印刷所，紙張，公共建築物，街道，交通工具以及其他實現上述目的之必要物質條件。因此，蘇聯的民主，是新型的民主。

蘇聯的基本法，是蘇維埃社會主義法制的權利，牠給蘇聯，加盟及自治共和國立法機關活動以政治和法律的根據。

蘇聯基本法之修改，須得蘇聯最高委員會兩院各三分之二以上多數之決議始可實行。

各加盟共和國及自治共和國，根據蘇聯的憲法並與之相符合而制定牠們自己的憲法，執行其自主權。

加盟共和國憲法之修改，須得加盟共和國最高委員會三分之二以上多數之決議始可實行。蘇聯最高委員會，執行聯邦的立法權限，頒佈蘇聯邦的法律，如：聯邦公民法，外僑權利法，民刑法典，法院組織法及訴訟法，教育及保健領域內基本原則之規定等。全聯邦的法律，經蘇聯最高委員會過半數之通過，即認爲批准。這些法律用各加盟共和國的文字公佈之，由最高委員會主席團之主席及秘書簽署。全聯邦的法律，在蘇聯整個領土上有同樣的效力。如果加盟共和國及自治共和國的法律與全聯邦的法律相牴觸，則最後仍以全聯邦的法律爲有效，因爲全聯邦的法律，是由聯邦院及民族院所通過，而二者是反映蘇聯國家的全體利益。

加盟共和國最高委員會所頒佈的法律，是執行蘇聯及加盟共和國憲法賦予牠們的立法權。至於自治共和國則將牠們所通過的憲法提交加盟共和國最高委員會批准，而自治共和國的委員

會是自治共和國唯一的立法機關。

自治共和國最高委員會所頒佈的法律，不得與加盟共和國的法律相牴觸。如果自治共和國的法律與加盟共和國的法律相牴觸，則最後仍以本加盟共和國的法律為有效。最高委員會所頒佈的立法法案，或照蘇聯憲法第三十九條所規定，即是：「任何法律，經蘇聯最高委員會兩院中每院過半票數之通過，即認為批准。」或者根據蘇聯新憲法第四十六條所規定的程序行之。即是：「蘇聯最高委員會，每年舉行兩次，由蘇聯最高委員會主席團召集之。臨時會議，經蘇聯最高委員會主席團之酌定，或經某加盟共和國之請求，由蘇聯最高委員會主席團召集之。」在這些場合通過法律，須得最高委員會每一院不少於三分之二之多數票才行。

在斯大林憲法的別款條文中，也出屬於由立法程序解決的各個問題。例如與公民權利有關的普遍兵役制（第一百三十二條），保衛祖國（第一百三十三條），蘇聯個人財產，言論，出版，開會，結社，示威遊行之自由（第一百二十六條），蘇聯公民身體之不可侵犯（第一百二十七條），蘇聯公民住宅之不可侵犯（第一百二十八條）等等。

同時蘇聯的憲法也體現出科學社會主義關於國家及法律的學說以及在蘇聯新條件下法律的作用。

遠在革命初期，蘇維埃為第一個憲法，就已鞏固了立法機關的多種職能，凡蘇維埃全國代表大會，中央執行委員會以及人民委員會之議決案，均被認為是指令或法律。

蘇聯一九一八年憲法的個別論點，在第八屆蘇維埃全國代表大會上，關於蘇維埃建設的議決案中，也明顯地反映出來。在這個議決案中說，任何機關沒有頒佈全國意義的法令之權利，除了蘇維埃全國代表大會，全俄中央執行委員會，牠的主席團以及人民委員會之外。

第八屆蘇維埃全國代表大會賦予人民委員會在牠們自己權限之內頒佈議決及訓令（但不是法律）的權利，同時明確地指出，這些議決與訓令須與全俄中央執行委員會，牠的主席團以及人民委員會的指令相符合。按照蘇俄第八屆蘇維埃全國代表大會所下的定義，指令的內容是包含政治及經濟生活的共同規範並把根本的變化帶到國家機關的現存實踐中去；因此，指令須得全俄中央執行委員會的批准。

關於法律是國家權力最高機關之法令這一點，列寧曾經屢次指出。一九一九年一月，列寧在全俄中央執行委員會例會上說，地方機關必須執行中央政府機關所議決的指令，不許地方的「自作主」。他警告全俄中央執行委員會的各個委員，他說到與中央政府機關的政策在地方上順利施行相關聯的困難內就指出，幾百年來，千萬勞動者看慣了地主及資本主義的中央政府，因此，對中央養成一種不信任的心理，如果不克服此種不信任，「那就不能建設社會主義，因為這是集中化的經濟建設，從中央出發的經濟建設……。」

一九二二年五月二十二日，列寧給斯大林的信中也說到這個問題。列寧嚴格地劃分作為中央辦法的法律概念，是與地方政府機關之議決不同的。地方政府機關的任何一種議決，不得與

法律的內容相牴觸和分歧。列寧認為對於與法律相牴觸的議決提出反抗，這是蘇聯檢察官的基本責任之一。

一九二四年蘇聯的憲法，是與列寧對法律的瞭解相符合的，這個憲法規定蘇聯政治和經濟生活的一般規範，只由蘇聯國家最高機關來頒佈。

蘇聯立法機關的多種職能，載在一九一八年蘇俄憲法及一九二四年蘇聯憲法中。這裏所謂立法機關的多種職能，是指除了立法的工作之外，並兼行政和司法的活動。

斯大林憲法中所包含的新因素之一，就是把立法工作集中於蘇聯最高委員會，而不是像過去一樣，許多機關都兼理立法的工作。

十月革命後，蘇聯有許多立法機關，這是由於下面這些事實的需要：社會主義新關係所形成的歷史特點以及消滅蘇維埃經濟結構的多樣性之任務。

一九一八年蘇維埃的第一個憲法賦予蘇俄人民委員會以立法權。根據這個憲法的規定，人民委員會頒佈正確及迅速調整國家生活所必需的指令。

一九二二年列寧曾經這樣說過：「我們把自己關於政治的概念，用指令的方式，立刻傳給簡單的工農。」

現有幾種立法機關，其中包括經常活動的中央執行委員會主席團以及人民委員會（如所知道，蘇維埃全國代表大會以及中央執行委員會全體會議是定期召集的），就是適合當時的任

務。

目前蘇聯的情形完全不同了。

在蘇聯業已建設了社會主義的社會。「經濟的社會主義制度以及生產工具和手段之社會主義所有制」，成爲只由城市及鄉村之自由勞動者構成的社會之統一的經濟基礎。社會主義經濟制度在蘇聯國民經濟一切部門中之完全的勝利，這已是無可爭辯的事實。

在社會主義勝利的條件之下，穩定蘇維埃法律的任務成爲特別迫切。在一個國家中有幾個機關頒佈法律，這種情形已沒有存在的必要。作爲社會主義國家最重要槓桿之一的法律意義，在這些條件之下，更加增長起來。

斯大林在蘇維埃第八屆全國代表非常大會上說：「蘇聯的立法權應當專由一個機關，蘇聯最高委員會來執行。」

把立法的各種職能完全集中在蘇聯國家權力最高機關的手裏，大大地促進了蘇維埃社會主義法律的力量和威信進一步的增長。

第五章 蘇聯最高委員會主席團

蘇聯最高委員會主席團，是在蘇聯最高委員會的兩院聯席會議上選舉出來的。其組織爲：蘇聯最高委員會主席團主席一人，副主席十一人，主席團祕書一人，主席團委員二十四人。蘇聯最高委員會主席團的一切活動，均對蘇聯最高委員會負其責任。

斯大林稱蘇聯最高委員會主席團（包括其主席在內）爲「蘇聯的協議的總統」（Colleague President）。

蘇聯最高委員會主席團的職權，可以分爲下列幾種：

在對外政策領域內，蘇聯最高委員會主席團執行的職權，是：批准國際條約；任命及召回蘇聯在外國的全權代表；接受外國外交代表之呈遞國書及卸任狀。

在國內生活領域內，蘇聯最高委員會主席團執行的職權，是：召集蘇聯最高委員會會議；根據蘇聯憲法第四十七條之規定，解散蘇聯最高委員會，宣佈重行改選；在蘇聯最高委員會休會期間，經蘇聯人民委員會主席之提請，任免各人民委員，以後並提請蘇聯最高委員會追認之；頒發蘇聯勳章及授予榮號；由本身之建議，或經某一加盟共和國之請求，舉行全國複決；解釋蘇聯現行法律並頒佈訓令；取消蘇聯人民委員會以及各加盟共和國人民委員會與法律不相符合

的議決及命令；執行赦免權。

此外，蘇聯最高委員會主席團有權任免蘇聯高級軍事統帥；在蘇聯最高委員會休會期間，如蘇聯遭受武力攻擊，或遇有履行國際互助防禦侵略條約義務之必要時，宣佈戰爭；宣佈總動員及局部動員；爲着蘇聯國防，或若保障社會秩序及國家安全起見，在各別地方或全「宣佈戒嚴」。

把蘇聯最高委員會主席團的權利和義務與其他國家的元首之權利和義務相比較，必須指出顯示蘇聯「協議總統」最重要的特徵。

蘇聯「協議總統」的全部活動，均對最高委員會負其責任。至於其他國家的總統或立憲君主對代表的機關不負責任。

許多國家的元首均享有廢止國會業已通過的法律之特權。但蘇聯最高委員會主席團沒有享受此種權利。

在其他國家，總統或國王可以依照他個人的意見而解散國會。但蘇聯「協議總統」（即最高委員會主席團）要解散蘇聯最高委員會，只有根據蘇聯新憲法第四十七條，即「聯邦院及民族院對某種問題意見不能一致時，則此問題移交兩院同數代表組織之調解委員會解決之。如調解委員會不能解決，或其決議不能得某一院之同意時，則此問題仍須再度提交兩院審查。如兩院仍不得一致解決時，則蘇聯最高委員會主席團解散最高委員會，宣布重行改選。」

在蘇聯，最高委員會與蘇聯中央執行委員會主席團的權限之間有着重要的差別，而此種差別完全是從國家權力各個機關的職能劃分的原則中產生出來的。

根據一九二四年的蘇聯舊憲法，蘇聯中央執行委員會主席團是蘇聯權力的最高立法，司法和行政機關。牠頒佈指令，議決和命令並批准各加盟共和國機關所呈的法律草案。蘇聯中央執行委員會主席團可以停止或廢除與蘇聯現行法律相矛盾的蘇聯人民委員會，蘇聯人民委員部，各加盟共和國中央執行委員會以及人民委員會的決議。

蘇聯最高委員會主席團沒有享有立法權。蘇聯最高委員會主席團所頒佈的法令，保證解釋現行法律，並不能確立新的法律標準。至於說到最高委員會主席團廢除人民委員會之決議及指令的權力，那也只在蘇聯人民委員會所頒佈的法令與法律相矛盾的場合才能使用。

把現行法律的詮釋權都集中在蘇聯最高委員會主席團的手裏，是與立法機關繁多的現象之消滅直接相關聯的。此種集中的目的，是在鞏固社會主義的法律，把法律的穩定性伸入到蘇聯立法的一切部門中去。過去在立法機關繁多的時候，法律正式的解釋，是委託蘇聯最高法院以及各別人民委員部（司法人民委員部，關於勞動立法問題則委託勞動人民委員部，如此類推。）根據一九二四年的舊憲法，關於全聯邦立法問題，由蘇聯最高法院給各個加盟共和國的最高法院以指導的解釋。根據蘇聯中央委員會的要求，最高法院對各個加盟共和國或種決議之法律性，從憲法的觀點，做出結論。因此，最高法院也參加憲法監察權之執行。在新憲法施行之

前，在蘇聯實際上許多機關都有詮釋現行法律的權利。這無補於法律解釋之一致。斯大林憲法只承認最高委員會主席團有詮釋法律的權利。加盟共和國最高委員會，是加盟共和國國家權力的最高機關，牠也和蘇聯最高委員會一樣，是選舉出來的，任期四年。例如俄羅斯，蘇維埃聯盟社會主義共和國（簡稱蘇俄），每十五萬個人民，便可選出代表一人，在烏克蘭蘇維埃社會主義共和國，每十萬個人民，便可選出代表一人，如此類推。同時蘇聯最高委員會是由兩院——聯盟院及民族院構成的，而加盟共和國的最高委員會則只由一院構成之。在各個加盟共和國中没有組織民族院的任何必要，因為與民族特點有關的特殊利益，已由蘇聯最高委員會的民族院代表出來了。

加盟共和國的最高委員會，是加盟共和國的唯一立法機關。加盟共和國最高委員會的權限如下：一、依據蘇聯憲法第十六條，通過及修改共和國憲法；二、批准所屬各自治共和國的憲法並規定其領土疆界；三、批准共和國國民經濟計劃及預算；四、執行被加盟共和國司法機關所判決的公民之大赦及特赦權。

在蘇聯最高委員會會議上，由兩院的主席輪流主持。加盟共和國最高委員會會議，由最高委員會選出的主席及副主席指導之。

加盟共和國的憲法，規定最高委員會主席團的成份及職權。此種主席團是由主席團的主席，副主席，主席團的秘書以及主席團的委員構成之。

團：

根據俄羅斯蘇維埃聯盟社會主義共和國憲法第三十三條的規定，「蘇俄最高委員會主席

(一) 召集蘇俄最高委員會的定期會議；

(二) 提供蘇俄各種法律的詮釋，頒佈法令；

(三) 舉行全民投票 (Referendum) ；

(四) 取消蘇俄人民委員會，自治人民共和國人民委員會，以及邊省(省)勞動者代表蘇維埃和自治省勞動者代表蘇維埃的決議和法令，如果這些決議和法令與法律相抵觸；

(五) 在蘇俄最高委員會定期會議期間解除職務以及根據蘇俄人民委員會主席之提請，指派蘇俄各別人民委員並提交蘇俄最高委員會批准之；

(六) 授予蘇俄的榮號；

(七) 執行蘇俄立法機關所判決的公民之赦免權。」

其他加盟共和國最高委員會主席團的權限，大約相同。

加盟共和國最高委員會構成人民委員會——加盟共和國的政府。

第六章 蘇聯人民委員會及人民委員部

依據新大蘇憲法第六十四條之規定，蘇維埃社會主義共和國聯邦之國家權力最高執行及行政機關為蘇聯人民委員會（或譯作人民委員會）。

蘇聯人民委員會由蘇聯最高委員會以下列人員組成之：蘇聯人民委員會主席，蘇聯人民委員會各副主席，蘇聯國家計劃委員會主席，蘇維埃監察委員會主席，蘇聯各人民委員，國家行政管理處主席，藝術專業委員會主席，高等教育委員會主席。

蘇聯的憲法確定成立蘇聯政府的民主方法。蘇聯政府是在蘇聯最高委員會兩院聯席會議上成立的。其他國家的政府（內閣），是根據完全另外的原則而構成。例如在美國，其國會不參與內閣的成立。整個內閣的閣員均由總統個人遴選，而且只對總統負責。

法國的內閣是採「聯帶責任制」，是對議會負責，但議會也不參與政府的成立；通常由共和國的總統委託某一政黨的領袖組閣。而內閣總理往往選任他自己的政治副僚為閣員，把名單提呈總統批准。

在英國，情形也是一樣。通常由國王委託在議會競選中獲勝的政黨領袖組閣。

在蘇聯則完全不同。依照蘇聯新憲法第七十一條規定：「蘇聯政府或人民委員，對於蘇

聯最高委員會委員之質詢，應於三日內在該關係院作口頭或書面之答覆。」

蘇聯憲法對蘇聯國家權力最高機關與蘇聯行政機關之間的職能，加以明確的劃分。

「蘇聯人民委員會之職權如下：

(一) 統一及指導全蘇聯及蘇聯各加盟共和國人民委員部以及所屬其他經濟及文化機關之工作；

(二) 設法實施國民經濟計劃，國家預算及鞏固信用貨幣制度；

(三) 設法維持公共秩序，維護國家利益及保障公民權利；

(四) 執行對外關係之一般方針；

(五) 決定應受實際兵役召集之公民每年入伍名額，指導建立國家之武力；

(六) 遇必要時，於蘇聯人民委員會之下設置經濟，文化及國防建設事務之特種委員會及主要管理局（參看蘇聯新憲法第六十八條）。

蘇聯人民委員會依據並執行法律，有權頒佈議決及法令並考核法律的執行。蘇聯人民委員會也有權停止加盟共和國人民委員會的議決和法令並取消蘇聯人民委員部的命令和指令。由第二屆全俄蘇維埃代表大會的指令所批准的人民委員會，「是管理國家」的機構，從其活動的初期起，就與中央執行委員會共同執行立法的權力。

遠在第一個蘇維埃的憲法為一九一八年七月開幕的第五屆全俄蘇維埃代表大會通過之前，

在一九一七年十月二十九日所公佈的指令中，關於人民委員會的立法職能，說：「在立憲會議召集之前，法律的編制及公佈，由工農代表蘇維埃全俄大會選出之工農臨時政府，按本議決的程序施行之。」

蘇維埃政權最初幾年的最重要的立法行動，是用人民委員會的名義，經其第一任主席列寧之簽署而公佈的。

依據一九一八年的憲法，除了賦予蘇維埃全國代表大會以立法權之外，同時也賦予中央執行委員會及人民委員會以立法權。

一九二四年第一個聯邦憲法，雖認為蘇聯人民委員會是蘇聯中央執行委員會的執行及行政機關，可是也賦予人民委員會頒佈通用於全聯邦領土的指令及決議之權。

但依據一九三六年斯大林的憲法，聯邦人民委員會以及加盟自治共和國人民委員會不是立法機關。如上面所已經指出，人民委員會的正常活動，是歸結到執行及行政法令之公佈，此種法令是名為決議及命令，而與法律是不同的。

但人民委員會的決議及命令的本質何在呢？在於蘇聯人民委員會是治理國家的最高機關，牠統一和指導全聯邦及加盟共和國人民委員會的工作，同時這些人民委員會本身又指揮國家治理的各別部門。蘇聯新憲法第十四條（一部份）以及第六十八條，明確地規定作為國家治理機關的人民委員會之權限。

由聯邦憲法所確定的蘇聯人民委員會之一定權限，決定了後者所頒佈的法令帶着行政的性質。

人民委員會的決議和法令，是作為治理國家最高機關的執行及行政之法案看待的。

蘇聯新憲法第六十六條特別明顯地指出，蘇聯人民委員會所頒佈的決議及法令，性質是在法律之下。這一條的原文如下：

「蘇聯人民委員會依據並因執行現行法律及監督其實施，頒佈決議及法令。」

當人民委員會的決議及法令與現行法律相抵觸時，由蘇聯最高委員會主席團或最高委員會取消之，因為人民委員會對最高委員會及其主席團要負其責任。

蘇聯人民委員會的行政法規，分為決議及法令。這些決議及法令之公佈，都是「依據並執行現行法律」的。

當人民委員會的決議，是一般性質的行政法規時，如果牠與法律不相抵觸，同時蘇聯人民委員會自己沒有把牠取消，則這些決議依然生效，至於法令，在其載明的時期內，或者在其成果達到之前，繼續保持其效力。

認為法律是反映工農社會主義國家意志的最主要工具。因此，在蘇維埃國家中，法律是不可破壞的。

最高委員會的指令，政府的決議和法令，人民委員會的命令——這一切都是法律派生出來

的法案，是服從法律的。

還有一點，最高委員會直接構成人民委員會。因此，蘇聯人民委員會的整個活動，對蘇聯最高委員會負其全部責任，至於一般國家，政府通常是由總統（美國，法國）或立憲君主（英國，日本）所委任的。

再，根據蘇聯的憲法，蘇聯人民委員會又分爲全聯邦的及加盟共和國的。在加盟共和國人民委員會中，還有共和國的人民委員部；教育，社會保障，公營事業及地方經濟。如果說全聯邦的人員委員部是領導他受委託的蘇聯整個領土上的國家行政部門（或則直接，或則經過由牠指定的機關），那末各加盟共和國的委員部，依「常例經由各加盟共和國中同一名稱之各人民委員會，指導所轄國家行政各部事務，及直接管理蘇聯最高委員會主席團所批准之表冊中固定限制之企業」（蘇聯新憲法第七十六條）。

下列各人民委員部，均爲全蘇聯人民委員會：國防，陸海軍，外交，國外貿易，交通，通訊，水運，重工業，國防工業，機器建設。

下列各人民委員部，均爲加盟共和國人民委員會：食物工業，輕工業，林業，農業，國營穀物及畜牧農場，採購，內政，司法，保健。

在蘇聯新憲法實行之前，聯邦人民委員部的活動，是受一九三三年十一月十二日蘇聯中央執行委員會所通過的關於蘇聯人民委員部總條例所規定。依據這種條例的第四款，蘇聯人民委

員部執行蘇維埃權力最高機關的決議並依據第六款之規定，蘇聯人民委員部在自己權限之內可以頒佈決議，法令，指令，訓令等等。

除此之外，在斯大林憲法批准之前，聯邦人民委員部所頒佈的法令，通常分為三類：指令，決議及命令。統一及聯邦法令，是根據一九二三年十一月十二日蘇聯中央執行委員會關於人民委員部的條例頒佈之；如人民委員部所謂當然的決議，是根據各別人民委員會的條例頒佈之；法令則根據法律或人民委員會的決議之直接指示頒佈之。

斯大林憲法對這種關係規定新的程序。

蘇聯新憲法第七十三條規定：「蘇聯各人民委員在關係之人民委員部權限內，依據並因執行現行法律以及蘇聯人民委員會之決議及法令，頒佈命令及訓令並監督其實施。」

這樣一來，各人民委員部的法案，與國家權力及國家行政最高機關的法案之間不會有所衝突。一切這些機關都是無產階級專政的機關，即是這些機關中的每一種，在自己權限及權利的範圍之內，指導蘇聯國家的，經濟和文化的建設。這裏談不到衝突，而是說蘇聯的基本法，明確地劃分這些機關的權力，確定最高委員會是唯一的立法機關，而國家行政機關，如人民委員會，則依據並因執行現行法律，頒佈決議及法令，如人民委員部則依據並因執行現行法律，而頒佈指令及命令。

在多個加盟共和國，國家行政之結構，也如蘇聯的國家行政之結構一樣。加盟共和國的

政府——人民委員會——是由加盟共和國最高委員會組成之，而且是加盟共和國國家權力的最高執行及行政機關。加盟共和國人民委員會對最高委員會負責，而在最高委員會休會期間內，則對加盟共和國的最高委員會主席團負責。

加盟共和國人民委員會依據並因執行蘇聯和加盟共和國的法律以及依據並因執行蘇聯人民委員會的決議和法令，而頒佈決議和法令。

加盟共和國人民委員會，是由加盟共和國及共和國的人民委員部組成之。同時共和國人民委員部，除了服從關係的蘇聯人民委員部之外，其工作還要服從並對共和國人民委員會，加盟共和國人民委員部負其責任。

人民委員部依據現行法律並因執行蘇聯及加盟共和國人民委員會的決議和法令，蘇聯加盟共和國人民委員部命令和指令；在自己的權限之內，頒佈命令和法令。

蘇聯國家權力及國家行政最高機關之結構就是如此。

蘇聯最高委員會，牠的主席團，人民委員會以及加盟共和國人民委員部，是社會主義國家的國家權力及國家行政最高機關的結構系統（參看蘇聯I. Djadjamidje著：「蘇聯國家權力的最高及國家管理」，一九三八年，莫斯科出版。）

第七章 蘇聯國家權力的地方機關

俄國十月社會主義革命時，隨着帝俄地方機關之破壞，蘇維埃政權的地方新機關即繼之成立。一九一七年十一月十二日的指令，澈底地消滅了一切舊等級及「民政官」。蘇維埃機關的公務員與工人一樣。一般的勞動立法也通行於公務員之間。

從蘇維埃政權成立的時候起，地方權力機關在聯共領導之下，施行革命的秩序，創立赤衛隊，實行銀行國有化，組織國有化工業管理處，組織運輸工作，指導教育，訓練幹部等等。

蘇維埃政權也改造了俄國的外貌。蘇維埃政權喚起新城市空前的增長，舊城市的改造。在斯大林五年計劃期間內，如馬格尼托高爾斯克 (Magnitogorsk)，喀拉斯諾堪斯克 (Krasnokamsk)，黑龍江的康桑莫爾斯克 (Komsomolsk)，斯大林諾高爾斯克 (Stalinogorsk)，庫切高爾斯克 (Kuchegorsk)，利爾斯克 (Lil'sk)，契洛夫斯克 (Kirovsk) 等新城市都興起了。在一九三八——一九三九年一年中，只蘇俄一國就成立了七十個新城市 and 三百個工人區。在革命年份內，在蘇聯約共成立了二百個新城市。

此外，蘇聯的國家權力地方機關，在中央政權贊助之下，努力替勞動者創立最佳的條件，努力發展他們的體力和智力。茲以勞動者住宅場地之增加為例。一九三五——一九四〇年，只

在莫斯科一區，就建築了佔地二千二百萬立方米的各式房子。其中最大的建築如莫斯科隧道，蘇維埃宮等都是世界聞名的。在蘇維埃政權時期內，鄉村也發生了巨大的變化。集體農場制度之鞏固，激烈地改變了農村生活的整個結構，改變了農村的容貌。鄉村蘇維埃在這方面也起了巨大的作用。當蘇聯積極實行農業集體化的時候，曾有些「理論家」主張在全盤集體化的區域取消鄉村蘇維埃，而將其職權移交給集體農場管理局。當時（一九三〇年）蘇聯中央執行委員會主席團就反對此種意見，通過決議，確定加強地方權力機關（包括鄉村蘇維埃）的方針。因為地方蘇維埃政權是中央蘇維埃政權不可分割的一個鍊環。

一般國家的行政區畫，都以城市統治鄉村，統治民族佔着優勢而忽略少數民族之經濟及民族的特點，無視地方的特性。

例如帝俄時代，行政區劃是分爲省及縣，其目的主要是在畫分國庫徵收賦稅的單位，而沒有顧及此種畫分是否適宜於全國經濟的發展。

十月革命成功後的最初幾年，還遺留着帝俄時代的行政區畫，但蘇維埃政府早已感覺到此種區劃是阻礙經濟的發展，民族的合作，而且與建設社會主義的任務更不相符。蘇維埃政府逐漸地消滅了舊的省、縣及鄉。把一切行政區劃與蓬勃生長的社會主義經濟的需要相配合。新的行政區劃，一方面充分地表現出利於蘇維埃國家整個經濟高漲的地方的一切經濟可能性，另一方面促進工人階級專政之鞏固，蘇維埃民主的發展並吸收大衆參加國家的管理。

俄國共產黨第十二屆全國代表大會，規定了新行政區劃的新三級制度：省（Oblast），區（Raion），分區（Rayon）。到一九二九年時，依據此種系列的經濟區分，已告完成。新省份（邊省 Krai）之劃分，成爲聯共及蘇維埃政府在社會主義建設事業上的轉點，幫助統籌並利用全國的人民及物力資源以順利地實現斯大林的五個計劃。

斯大林在聯共第十六屆全國代表大會上，關於新行政區劃曾說如下的話：「無庸置疑，我們將不能掀起改造農村經濟及發展集體農場運動的巨大工作，如果我們沒有進行分區。擴大鄉鎮（Volost）並把牠們改建爲分區（Rayon），消滅舊省治（Gubernia）並把牠們改建爲不十分大的單位——區（Okrug），最後創立省治（Oblast），作爲中央委員會的直接轉點，——這就是分區的一般情形。分區的目的是在使黨，蘇維埃以及經濟，合作社機關接近邊省（Krai）及村落（selo），藉以獲得農村經濟，物的高漲，牠的改造之病態問題完全解決的可能。」

蘇聯國民經濟之巨大的增長，集體農場運動迅速的發展，喚起了重新審查分區之必要。蘇維埃政府及聯共機關的注意中心移到分區（Rayon）上去，更加保證城市與鄉村的密切聯繫，並愈益鞏固農民的聯盟。因此，區（Okrug）由一九三〇年七月二十三日蘇聯中央執行委員會及人民委員會的決議，而根本上被消滅了。只在各別人口稀少的地方，區（Okrug）還保留其形式。

現時蘇聯行政區劃的基本層次如下：

蘇聯行政區劃的基本層次如下：
蘇聯行政區劃的基本層次如下：
蘇聯行政區劃的基本層次如下：

邊省 (Krai) 省 (Ob'last) 邊省與省的區別，通常是在於邊省有自治省或邊陲屬地之加入。自治省，行省 (沿海州及伯力邊省)，民族區及行政區 (Okrug)，邊陲所屬的分區 (Rayon) 及城市之政權機關，均直接隸屬於邊省的政府機關。

在俄羅斯蘇維埃聯盟社會主義共和國 (蘇俄) 總共有七個邊省。

省的行政結構也與邊省一樣。除了加入邊省的省不算，省 (Ob'last) 是國家權力地方機關的最高鍊環。這樣的省，在伯力邊省有四個，在沿海州邊省有一個。

在全蘇聯總共有九十六個省 (立陶宛，拉脫維亞以及愛多尼亞不算在內)。

自治省 牠是依據加盟共和國最高委員會所批准的「關於自治省條例」而組織起來的。自治省有許多與普通行省不同的特別權利。這些權利中應該着重指出的，有：確定學校講授及國家機關事務上所應用的語文；自治省可直接參加民族院的成立，依據蘇聯新憲法的規定，每一自治省可派五個代表到民族院。

在蘇聯總共有九個自治省。其中六個在俄羅斯蘇維埃聯盟社會主義共和國，一個在阿則倍羅蘇維埃社會主義共和國，一個在喬治亞蘇維埃社會主義共和國，一個在塔吉克蘇維埃社會主義共和國。

區 (Okrug) 如前面所已經指出，區主要是在人口稀少的地方，在北部還保留着。在行政關係上說，區是佔中等地位，介於省與分區之間。直接隸屬於區的，有分區，城市或區所管

職的工人村落以及鄉村蘇維埃（是指沒有分區的鄉村而言）。

區本身又分為行政區與民族區。民族區與行政區之分別，在民族區是依據蘇俄最高委員會以及關係兩邊省（省）勞動者代表蘇維埃之決議而確立的「民族區條例」而組織的。也如自治省一樣，民族區確定學校講授以及在機關事務上應用的語文。民族區直接參加民族院的成立，每一民族區派一代表參加民族院。

在全蘇聯總共有二十一個區。其中行政區佔十一個，民族區佔十個。

分區（район）分區是低級行政區畫組織之基礎的結合鍊環。鄉村蘇維埃，城市蘇維埃（分區所轄的城市），工人村落以及城市型的住民區蘇維埃均直接隸屬於分區。

應當把作為低級蘇維埃機關直接結合之中心的分區與大城市（人口不下十萬人者）的分區加以區別。大城市的分區，是作為城市蘇維埃組織之組成及隸屬部份而加入城市蘇維埃。

在一九四〇年七月一日，全蘇聯總共有三千九百零四個分區，有三百九十八個城市分區。

城市與村落 城市蘇維埃依城市之性質及大小而直接隸屬於分區，區，省，邊省及共和國機關。村落直接隸屬於分區。

在一九四〇年七月一日，全蘇聯總共有一千零八十一個城市，九百零一個工人村落，六百七十九個城市型的村落。

鄉村蘇維埃 是低級的行政區畫之組織，直接隸屬於分區。鄉村蘇維埃或則聯合一個大村

落，或則聯合幾個小村鎮（至少十人以上）。

在一九四〇年七月一日，全蘇聯總共有六萬二千零七個鄉村蘇維埃（烏克蘭蘇維埃社會主義共和國，白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國，貝薩拉比亞，立陶宛，拉脫維亞以及愛沙尼亞的西部各省不算在內）。

隨着行政區畫單位之改組，人民委員部也加大了，工業，運輸以及農村經濟的管理局也改組了。

一九二四年蘇聯第一個憲法關於國家權力地方機關沒有專門的條文加以規定。關於地方蘇維埃組織問題，是屬於加盟共和國的權限之內並受牠們的憲法所指導。但在一九一八年通過的蘇俄憲法中，曾列有專章，確定地方蘇維埃政權組織的程序。此種經驗以後曾爲其他蘇維埃共和國所利用。

斯大林憲法確定了國家權力一切地方機關組織的新程序。享有全部權利的蘇維埃人民直接選舉一切蘇維埃，從勞動代表鄉村蘇維埃起至蘇聯最高委員會止，沒有例外。

斯大林憲法第一百三十四條說：

「參加各種勞動代表蘇維埃，如：蘇聯最高委員會，各加盟共和國最高委員會，各邊省及省勞動代表蘇維埃，各自治共和國最高委員會，各自治省勞動代表蘇維埃，區，分區，市，鄉（包括新薩克村落，俄羅斯農村，烏克蘭村落，中亞定居農村，中亞游牧族或高加索山民村

舊的勞動代表蘇維埃——之代表選舉，均由選民依據普遍，平等及直接之選舉權以祕密投票制選舉之。

依據斯大林憲法，除了工，農以及紅軍士兵代表蘇維埃之外，還有勞動者代表蘇維埃。蘇聯社會階級結構之深刻的變化，在這裏找到了明顯的反映。

蘇聯的工人階級，已不是舊字義的無產階級 (Proletarius)。牠是完全新的階級，牠解脫了剝削並領導已不是小生產者階級的農民。工人階級創立了新的智識份子，其中壓倒多數是從工，農出身的。現時蘇聯的社會只有城市及農村的自由勞動者——工人，農民及智識份子構成的。

蘇維埃的新選舉制度，與以前的選舉制度也不相同：

第一、是因爲舊選舉制度是適宜於蘇聯國家發展的第一階段，而新選舉制度則適宜於蘇聯國家發展的第二階段。第一階段最重要的職能，是軍事鎮壓業已被推翻的反動勢力。

第二、選舉是多級的（除了鄉村及城市蘇維埃的選舉）。蘇維埃代表大會是每一環的權力最高機關。各邊省，省，自治省，區，分區，市，鄉（包括哥薩克村落……）之勞動代表蘇維埃，由各邊省，省，自治省，區，分區，市，鄉之勞動者選舉之，任期二年。

第三、在城市的選舉區，是依據生產的原則。

第四、選舉不是完全平等的。在斯大林憲法通過之前，勞工的代表比率，較諸農民稍佔優

因爲當通過蘇俄的第一個憲法時，蘇俄正與倚靠鄉村富農的許多敵人作殘酷的鬥爭。當時農民還是小私有者。蘇俄敵人力圖利用農民對小私產的覬覦，藉以恢復他們反對蘇維埃政權的社會主義的設施。工人階級在布爾塞維克黨領導之下，以社會主義原則從根改造了農村經濟，給農民以政治和文化的教育，藉以消除蘇維埃社會中階級的界限。國民經濟改造時期的工農聯盟，在全盤集體化基礎上，爲消滅富農階級而鬥爭中，更加鞏固起來。工人階級顯然處於領導的地位。因此，在蘇維埃國家發展的初期，工農的選舉權是不平等的。一九一七年四月第一屆全俄農民代表大會，規定每十五萬個農村居民選出代表一人，以及以後的全俄工人代表大會，規定每二萬五千個選民，選出代表一人。當時通過的蘇俄憲法，就是採用此種標準。該憲法第二十五條指出，全俄蘇維埃代表大會出席人員採用代表制，城市蘇維埃的代表，每二萬五千個選民，選出代表一人，各省蘇維埃的代表，每十二萬五千個居民，選出代表一人。至於下級蘇維埃及其大會的選舉標準如下：

鄉村蘇維埃，每一百個居民，選出代表一人，居民達三千以上的城市蘇維埃，每十五——二十個選民，選出代表一人，居民達二萬以上的城市蘇維埃，每六十——七十個選民選出代表一人，如此類推。在分區的蘇維埃代表大會上，鄉村蘇維埃從每三百個居民中選出代表一人，城市蘇維埃每六十個選民選出代表一人。在邊省及省蘇維埃代表大會上，鄉村蘇維埃從每十二萬五千個居民中選出代表一人，城市蘇維埃從每二萬五千個選民中選出代表一人。選舉的此種

蘇平等，是帶有臨時的性質。

斯大林五年計劃順利的實現，榨取階級最後殘餘——富農之消滅，集體農場制度之勝利，蘇聯社會主義之成功，歸結到蘇維埃國家之巨大的發展和鞏固。現時農民作為社會主義積極的建設者與工人並肩而立。這把工農聯盟提到更高的階段，斯大林憲法不僅消除了以前工人在選舉中的優勢，不僅平等了工人和農民的選舉權，而且賦予以前選舉權被剝奪的那些人民階層以平等的選舉權。

工人階級在鬥爭的各個戰場上之完全的勝利，社會主義的大工業之創設，集體農場制度之成功以及作為蘇維埃社會基礎的社會主義財產制度之確立，生產以及其他社會關係之根本的改造——這一切需要確定蘇維埃憲法社會經濟的基礎。

從社會主義國家在其發展第二階段的新職能中，產生出國家權力一切機關結構之新形式。斯大林憲法以立法手續鞏固了社會主義的一切成就，象徵蘇維埃民主主義的繁榮。此種民主制度在國家權力一切機關結構的新形式中，找到了牠的表現。

蘇聯最高委員會，加盟及自治共和國最高委員會，是國家權力最高機關結構的新形式。至於國家權力地方機關之結構的新形式，歸納如下：

各地方勞動代表蘇維埃，由當地的勞動者，依據普遍、平等及直接之選舉權，以投票制選舉之，任期兩年。蘇聯全體公民，凡年達十八歲，除精神缺陷者及被法院判處褫奪選舉權者

外，不分所屬色種及民族，信仰，教育程度，住居年數，社會出身，財產狀況以及過去活動，均有參加代表選舉及被選舉權。國家權力地方機關的選舉，一切加盟共和國的全體公民均享有此種權利，即因公私事務在途中者，亦享有投票權。

勞動代表蘇維埃，定期集會，其召集日期由加盟共和國的憲法規定之。

勞動代表蘇維埃，在其定期會議時，選舉主席及秘書指導會議。鄉村蘇維埃執行委員會的會議，由選出的主席指導之。勞動代表蘇維埃選出資格審查委員會，報告其在前一屆會議上的工作。

勞動代表蘇維埃選出對本蘇維埃負責的執行及行政機關。執行機關的組織成份如下：主席，副主席及委員。執行委員會召集勞動代表蘇維埃的定期會議。

從一九三九年一月起，蘇俄地方蘇維埃執行委員會的人數規定如下：每一邊省及省勞動代表蘇維埃，選出主席一人，副主席若干人，秘書一人，執行委員會的委員十一人至十五人。

每一分區勞動代表蘇維埃，選出主席一人，副主席一人，秘書一人，執行委員會的委員六人至十一人。

每一城市勞動代表蘇維埃選出主席一人，副主席若干人，執行委員會的委員六人至十一人。至於說到鄉村及工人村落的勞動代表蘇維埃，如果在蘇維埃中的代表人數達十一人，則選出主席一人，副主席一人（常務的）及秘書一人，作為執行及行政機關。

如果在蘇維埃的代表人數達十一人以上，則選出主席一人，副主席一人（常務的），秘書一人以及執行委員會的委員二人至四人。

依據加盟共和國的憲法，勞動代表蘇維埃，牠成立與蘇維埃行政區畫系統每一鍊環的權限相符合的各種行政部門的分部（及管理處）。在鄉村以及較小的住民區之蘇維埃中，不成立分部，分部之職能由鄉村蘇維埃的主席副主席及祕書執行之。

勞動代表蘇維埃及其執行委員會，依據蘇聯的，加盟及自治共和國的憲法所規定，在其權限範圍之內，通過議決（帶有一般性的各種問題）並發施指令（帶有各別的，單回性質的各種問題）。

執行委員會之分部及管理處的領導者，在其權限範圍之內，可以在一定的程序上頒佈訓令（帶有一般性的各種問題）和命令（帶有各別的及單回性質的各種問題）。

上級勞動代表蘇維埃，有權取消下級勞動代表蘇維埃及其執行委員會的決議及指令。上級執行委員會有權取消下級執行委員會的決議及指令並停止下級勞動代表蘇維埃的決議及指令。

關係的勞動代表蘇維埃之分部，隸屬於相當的勞動代表蘇維埃及其執行委員會以及上級的勞動代表蘇維埃之相當分部。邊省及省的勞動者代表蘇維埃之分部，隸屬於牠們的蘇維埃及執行委員會，同時也隸屬於加盟共和國相當的人民委員部。依據蘇俄憲法第一〇二條的規定，蘇聯及列寧格勒的城市勞動代表蘇維埃之各分部，在其行動的範圍內，是隸屬於莫斯科和列寧

格致(勞動代表蘇維埃)及其執行委員會，同時也直接隸屬於蘇俄的相當人民委員部。在其他加盟共和國的法律中，對於首都及大城市也有相似條文之規定(烏克蘭蘇維埃社會主義共和國憲法第九十六條，白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國憲法第七十四條)。

勞動代表蘇維埃成立經濟及文化建設的各種基本部門之常務委員會(預算，貿易，地方工業等等)。常務委員會監督勞動代表蘇維埃各分部之工作，給予牠們以幫助，在蘇維埃定期會議上提出問題。

常務委員會向蘇維埃定期會議作工作報告。牠們在自己的實際工作中倚靠選民中的積極份子。

以前只有初級的蘇維埃(鄉村的及城市內)。次一級是蘇維埃大會休會期間中的執行委員會，作為分區、邊省及省的最高權力機關。

斯大林憲法規定一切行政區畫單位的勞動代表經常活動的蘇維埃。各級執行委員會隸屬於選舉出的，牠們的勞動代表蘇維埃。

勞動代表蘇維埃各級的組織包括如下：

(一) 邊省及省勞動代表蘇維埃，對整個邊省及省的蘇維埃活動負其責任。在有分區的邊省及省(以及在各別的邊省及省)，相互之間由經濟的統一與專門化聯繫起來。

邊省及省勞動代表蘇維埃定期會議，每年至少四次。(在哥薩克蘇維埃社會主義共和國每

年至少二次)。

(二)自治省勞動代表蘇維埃，依據加盟共和國最高委員會所批准的特別條例而活動。自治省勞動代表蘇維埃的定期會議，每年至少四次。

(三)蘇俄民族區的勞動蘇維埃，依據共和國最高委員會專為牠們而規定的特別條例以及關係的邊省(省)勞動代表蘇維埃之決議而執行其權利與義務(參閱蘇俄憲法第一〇二條)。

區的勞動代表蘇維埃定期會議，每年至少六次。

(四)在加盟及自治共和國，邊省及省(自治區也包括在內)的分區勞動代表蘇維埃。分區勞動代表蘇維埃的定期會議，每年至少六次(在哥薩克蘇維埃社會主義共和國每年至少三次)。

(五)城市勞動代表蘇維埃(以及城市分區蘇維埃)，其定期會議，每月召集一次(在哥薩克及吉爾吉斯蘇維埃社會主義共和國，阿則倍疆蘇維埃社會主義共和國的雅庫特斯克以及其他共和國的游牧分區蘇維埃之定期會議，每兩月至少一次)。

(六)鄉村勞動代表蘇維埃的定期會議，每月至少召集一次(如在第五項所列的各共和國，那裏的鄉村蘇維埃定期會議，每兩月至少召集一次)。

一九三九年十二月底，在蘇聯所舉行的國家權力地方機關之選舉，就是依據斯大林的憲法，加盟及自治共和國的憲法並按照普通，平等及直接之選舉權以投票制選舉出來的。參加此

次選舉者達九千三百零三萬九千三百六十八人，佔全體選民百分之九十九又三十四。

一九三九年十二月二十四日及二十九日，全蘇聯共選出六萬八千二百個勞動代表蘇維埃。其中六個邊省蘇維埃，八十八個省蘇維埃，九個自治省蘇維埃，二十一區蘇維埃，三千五百七十個分區蘇維埃以及六萬三千一百九十四個鄉村及村落蘇維埃。

總共選出一百二十八萬六千七百三十四個代表，其中女子佔四十二萬二千三百六十二人。在當選的代表中，有四十一萬零一百五十一人是聯共的黨員及候補黨員，即是佔當選代表的百分之三十二又一。

在全蘇聯有六百多萬公民被吸收去參加選舉委員會的工作。力求選出的代表真的不負選民之所託。（參看 L. Trilling 著：「蘇聯國家權力地方機關」，一九四〇年莫斯科出版）