

蘇聯大眾政治科學叢書

# 蘇聯國家政權最高機關

阿 斯 基 羅 夫 講

張 波 譯

上海作統書局刊行

32  
0

蘇聯大眾政治學叢書

第一種

蘇聯國家政權最高機關

蘇聯·阿·基羅夫講

張波譯

作家書屋刊行

1949

蘇聯國家政權最高機關

一九四九年十一月一初版

蘇聯大政科學叢書

原著者 阿·阿斯基羅夫

譯者 張波

主編者 柯嘉

發行人 姚蓬子

發行所 作家書屋

基價 二元二角

上海中正路六一〇號

版權所有。不准翻印

## 目次

- 一 蘇維埃國家政權之統一及其國民性……………三
- 二 蘇聯最高蘇維埃——蘇聯人民的最高代表機關……………一四
- (一) 蘇聯最高蘇維埃——蘇聯國家政權最高機關
- (二) 蘇聯最高蘇維埃的兩院組織
- (三) 蘇聯最高蘇維埃如一立法機關
- (四) 蘇聯最高蘇維埃工作程序
- (五) 蘇聯最高蘇維埃的各委員會

(六) 蘇聯最高蘇維埃的監督任務

(七) 蘇維埃代表

三 蘇聯最高蘇維埃主席團——集體的蘇聯總統……………四五

(一) 蘇聯最高蘇維埃主席團的職權

(二) 蘇聯最高蘇維埃主席團的政令

## 前言

蘇維埃人民，世界上最民主國家的創造者，實現了人類優秀份子所理想和期望正義的人民的政權。首開歷史先河的，是在一個幅員佔全球陸地六分之一，住民佔人類十分之一的龐大國家裏，其最高機關溶合了勞動羣衆的意志，願望和趨向。蘇聯最高蘇維埃乃是多民族的蘇維埃人民的國家政權最高機關，爲直接宣達民衆意志者，爲數百萬工農和知識份子的既親且近的政權。

在我們的國家裏自從偉大的十月社會主義革命時期起，已確定了人民

的統制權。業經轉移到領導全勞動者的工人階級——社會主義的社會領導階級——手裏的國家政權，依其使命，內容和其實現的方法，其本身已成爲另一政權。

## 一 蘇維埃國家政權之統一及其國民性

國家政權是集中於國家手裏的經過國家機關爲了統制階級利益所實現的社會強制力。每一個國家，以其機關爲代表，具有統制的特質，也就是，制定統制階級的意志爲全社會的決定意志，繹此意志爲法律，而迫之履行其法令的能力。國家如無階級專政直接表現的政權（國家領導的社會），則失其意義。但國家政權如不依存於國家機構，強制執行機關，亦失其作用。此即國家政權不同於其他不具有特殊強制機構的各種社會權力，如宗族的，家庭的，企業指導者的生產組織等權力。



國家政權是經過複雜的國家機構，經過中央和地方的國家機關系統而實現的。

蘇維埃制度依其內容和形態，是真正人民的，是最民主的，因為國家政權完全屬於全體蘇維埃人民，屬於以勞動者代表蘇維埃為代表的城鄉勞動者。

蘇維埃政權與資產階級國家政權的區別，不僅是不完全依靠於強制力，乃在於社會組織的最高形式，羣衆教育的工具。在蘇聯，國家政權命令的履行，係基於公民的自覺性和紀律性。在絕大多數的人民則自動履行，並無需強制手段。僅對個別公民不履行國家政權的命令時，則由國家機關予以強制。

國家政權在蘇聯不僅調整政治關係，並管理國民經濟。此種政治經濟的聯合領導，乃為蘇聯制度與通常專禁錮於行政與警察活動的門檻中的資產階級國家制度的基本區別之一。

蘇維埃國家政權制度是連接國家管理的代表形式與直接民主制度上的，也就是，連接於全部的，直接的，含有決定性的勞動者本身參加實現國家政權工作。

在蘇維埃代表制度的基礎上，垂示着列寧規律：『每一個羣衆代表，每一個公民，必須把他放在使他可能參加討論國家法律，選舉自己的代表，實施國家法律的條件上。』（列寧文集，第二十二卷）

蘇維埃政權表現着蘇聯社會的完全統一。這個統一的基础是建立在，

第一，在於城鄉勞動者的利益共同性，在於蘇聯社會的團結性，在它裏邊沒有敵對階級；第二，在於偉大的十月社會主義革命由農奴解放出來的民族利益的統一性，在他們的中間沒有分歧的意見；第三，在於整個國家的目的符合於地方的企求和利益，最後，由於蘇維埃的制度，在它的每個環節裏，都是國內統一無二的黨——蘇聯共產黨（波爾什維克）——所推動的。

蘇聯人民的統治權溶合於蘇聯國家政權最高機關中——蘇聯最高蘇維埃。

集中所有政權於蘇維埃國家的最高機關裏，但不得在任何情形下剷除蘇維埃國家地方機關政權的實際性。勞動者代表的地方蘇維埃，在它的每

一環節裏，都是直接表達民意的，並在其轄境內與其職權範圍內，以城鄉勞動者名義和依其委託以實現政權。民主制度的中央集權主義——蘇維埃領導的基本組織綱領——乃是全國利益和集中領導的協調配合，一方面及於地方利益，總結地方的特殊性，另一方面則顧到羣衆自主性的發展。

在蘇聯，一九三六年蘇聯憲法所載整個的國家政權，各機關嚴明權限，無論在任何情形下，不能與國家政權的統一有所牴觸。

蘇維埃國家政權的統一，係由於它聯合起來，集中於人民手中而成功的，消除任何立法，行政和司法權間的互相對立。這些政權的形式，僅是統一的蘇維埃國家政權的各種現象而已。所有的形式同樣地適合於國家政權的各種機關，全部的國家的政權完全由最高蘇維埃實施。立法權，最高

領導權，最高監察權，專由最高代表機關——最高蘇維埃來實施行使。但是國家政權並不止於這些權能。它更實現於執行法律或基於法律所賦予政府或其他執行及發令機關的全權，相機處理的形態中。最後，國家政權尚實現於法庭，對於違法者應用法律的形態中。以及以檢察長為代表對於遵守法令的集中監督的形態中。

如此，國家政權的統一，應預先嚴格的劃定它的各機關間的權限，它表示着，第一：立法權僅集中於實現全部國家最高領導權的最高代表機關裏；第二：集中於管理，裁判及監督最高機關的組織裏，並使這些機關服從法律所指定的人民意志，且使之對最高蘇維埃負責。

列寧——斯大林關於國家的學說和蘇維埃的國家經驗是不贊成「政權

分立」原則的，即立法權，行政權，司法權的對立平衡主義。

這個原則本為英國哲學家洛克所倡導，繼由著名法國的國家學者孟德斯鳩所研譯。孟德斯鳩的原理在當時僅供資產階級和貴族階級與其獨裁君主間關於政權爭論的和解工具而已。

孟德斯鳩以為分立政權，同時限制君權必需保障公民政治上的自由及國內的個人權利。

孟德斯鳩闡述了立法權與行政權彼此獨立的理論，但是，立法權雖曾標榜在最高政權形式中，及居於不利地位。依據孟德斯鳩的原理，在他的初步瞭解中，曾認為行政權有權在立法範疇內用法律上簽署「否決」（禁止）的方法以妨礙立法權，但立法權，除去部長違法時形式上的傳審權

外，無妨礙行政權的權利。

資產階級的國家學者，在十九世紀的前半期，曾經將「政權分立」和議會主義這兩個原則聯接到一起。實際是行政權在議會制度國家裏的優越權，理論上，依舊根源於「政權分立」的原則。

馬克斯和列寧主義的學者揭露了「政權分立」的理論真諦，曾經指出來，第一，它的虛構性，第二，它的真實服務使命，因為「政權分立」的原則是限制國會的權利而徧袒官僚主義的，所以它纔被資產階級的國家學者舉爲箭檔。列寧曾經寫道：『真正的「國家」工作，是在幕後（國會的——講者註）進行的，而遵照辦理的是局，辦公廳，司令部而已。』（列寧文集，二十一卷）

馬克斯和列寧曾經批判資產階級的議會制度，以爲它們實現了形式上的和半途而廢的民主制度，和它保持着民主制度的那些限制。他們指出了行政權離開代表選舉制度而獨立和免除警察官僚機構的監督，實際上遵行全部的「真正」國家工作的，幾等於無，只造成議會政權的空中樓閣而已。資產階級的民主制度，永遠的，且不可避免的，是要把具有優越地位的代表們和職業專家的政客們所組成多數的代表機關形式上實現的立法工作與素質和統治階級，即統制者的少數，密切連根的官僚階級握有特權的行政工作分開。

資產階級的國會制度賦能與人民以顯然的，雖然嚴格限制的自由和權利，但依舊是有產階級的政權形式。國會制度在它資產階級的形式裏仍不



能消除官僚主義，雖然更迭了政權上的黨，可是，它依然繼續是全能的。國會無實際政權，因為就是立法權也脫掌而逝了。

可以引一個並不傾向共產主義的人來作證明——資產階級的政論專家，著名的自由主義之一的，拉穆傑苗爾，他曾寫道：『官僚主義的權力不僅蔓延於管理部門，更達於立法和財政部門裏。官僚主義不僅實施法律，更往往制定它；不僅消費稅收，更常常規定徵額及徵收辦法。』

蘇維埃制度是不知道議會的民主制度的缺陷，因為它的立法工作結合到行政工作上去。蘇維埃不僅以其最高機關為代表制定法律，更以他們的中央和地方的機關為代表，來推進管理工作。他們組織自己的代表，委員會和積極活動，執行法律及其決議，經常的用引導民衆趨於國家管理。

在蘇維埃政權裏的代表機關——列寧說過：『存留下去，但是國會制度如像一個特殊系統，就像立法工作和行政工作的分立……這裏是沒有的。』（列寧文集，第二十一卷）

## 二 蘇聯最高蘇維埃——蘇聯人民的最高代

### 表機關

偉大的十月社會主義革命的勝利，決定了國內所有政權轉移給工人階級。最高政權在嶄新的工農社會主義的國家裏，最初是集中在全俄蘇維埃代表大會和由他們所選出的全俄中央執行委員會裏。

在蘇維埃國家裏，最高政權機關所包容的階級，過去和將來，是永遠屬於工人階級專政的，同時，也是社會主義的民主制度。他們的基礎，

過去和將來，是唯一適合於社會主義的民主自然環境國家政權機構的蘇維埃制度。蘇維埃於本身中溶合了城鄉勞動者的政權統一性和自主性，而為人民親切的及易於接近的民意機關。他們是『真正的，實際的，最高的國家政權』（列寧），在蘇維埃國家裏，最高政權所包容的階級主體，在它的歷史上的全過程中是不會變更的。至其組織的形式，則適應社會民主制度的發展而有所演變的。

蘇維埃政權於肇端之始，曾經釐定了國家統一政權各機關間的固定權限。它的特徵是：蘇聯最高代表機關最高政權的集中，乃為直接管理國家的機關——人民部長會議。但是，這個限制，是不能在蘇維埃國家發展第一階段的歷史條件下，便始終不變的。彼時立法權曾經由好幾個最高機關

制定實施：制定法律的，不僅是蘇維埃代表大會和中央執行委員會，其後尚有中央執行委員會的主席團，更有人民部長會議（政府）。這個系統是以那一時期的政治環境的特殊性而決定的。勞動者與其敵人——資本家，地主，富農，叛國份子及幫助德國和其他國際干涉者的——階級鬥爭的尖銳化，急需有效地迅速地裁決法律，不待大會或中央執行委員會常會的召開。但並不因此而縮小了代表機關的權利，因為他們仍然完全無缺的保留着對於管理機關的監察和領導權。

在蘇聯社會主義的勝利，保障了蘇維埃國家走上了第二個發展階段，而使最高國家政權機關的制度亦有所變更。變更了它們的組織方法，工作程序，更變更了蘇聯最高政權機關間的職權界限。因為蘇聯國家任務的複

雜化，而且爲了加強法律的固定性與社會主義的合法性，於是發生了集中立法權於專一機關之必要。在一九三六年十一月第八次全蘇非常代表大會上，關於蘇聯憲法草案，斯大林同志在報告中強調的說：『最後是應該終止那種不由一個機關，而由多數機關制定法律的狀態。』（斯大林著：列寧主義問題）所以全部的立法權集中在蘇聯最高蘇維埃的手裏。嚴格的劃分開最高領導權，最高監察權和立法權的實施工作——屬於蘇聯最高蘇維埃的全權——與蘇聯政府具有執行和發令的工作權限。這個象徵着蘇維埃制度民主性和組織性的今後發展。

（一）蘇聯最高蘇維埃——蘇聯國家政權最高機關

蘇聯最高蘇維埃爲最高代表機關，由全蘇人民依據普遍的，平等的，

直接的選舉權，以祕密投票方式直接選舉出來的。在蘇聯，它具有全部國家政權，它表現着蘇維埃人民的自主權，它的意志及其統治權；蘇聯的立法權祇有蘇聯最高蘇維埃握有實施的權力，這個表示，在蘇聯境內，沒有任何其他的國家機關能具有頒行全聯邦法律的權利。

但是，蘇聯最高蘇維埃不僅為一立法機關，它更施行在其隸屬機關職權以外的依據蘇聯憲法第十四條規定的蘇聯所具有的一切權利。

蘇聯最高蘇維埃領導對其負責的各蘇聯高級機關的業務活動，組織這些機構，確定它們所管理的機構基本的任務，監督它們的工作。

蘇聯最高蘇維埃選舉出蘇聯最高蘇維埃主席團和蘇聯最高法院。組織蘇聯政府——蘇聯人民部長會議，任命蘇聯檢察長。蘇聯最高蘇維埃是所

有政權機關的發源地。它推動着它們的工作。

(二) 蘇聯最高蘇維埃的兩院組織

最高蘇維埃由兩院組成——聯邦院和民族院。由兩院所組成的蘇聯最高蘇維埃，是社會主義的民主制度的最高形式，並顯示着多民族的蘇維埃國家的團結性。蘇聯國內的最高領導權及頒發法律權，係根源於蘇聯勞動者的共同利益，和蘇維埃國內各民族勞動者的特殊的或專有的民族利益而實現的。因此鞏固了蘇聯人民的相互信賴和友誼，互助與協力，充分保證着和平，與居住在蘇維埃聯邦內各民族的統一。就是爲了這些目的而需要一個民族院，它反映着蘇聯公民的特殊的民族利益，並保證着這些利益的精確核算。這種機關，當然，是需要的，斯大林同志說過：『不容疑惑，



沒有這個機關，就不可能管理像蘇聯這樣多民族的國家。這個機關就是第二院，蘇聯的民族院。』（斯大林：列寧主義問題）斯大林憲法提高了這個第二院的意義與比重。在實施斯大林憲法後，第二院在國內最高機關當中——蘇聯最高蘇維埃——首先被組織成功的。兩院平權係蘇維埃兩院制度的基本原則。爲繼續鞏固它們的平權，一九三六年蘇聯憲法所達成的：第一，兩院人數相等（依據一九二四年全蘇憲法規定的是聯邦院爲六百人，民族院爲一百五十人）；第二，兩院以平等原則，按各選區由公民直接選舉方式而選出來。

兩院平權更表現於：它們立法建議權的平等；代表期限相同；同時召集大會；並行的和同時的討論及解決問題；於必要時，每院分別通過法

案，兩院聯席會議通過的法案，更必需由每院個別投票決定之；舉行聯席會議的程序，由兩院輪流充任主席。

兩院平權的重要法律保證是蘇聯憲法第四十七條所規定的解決兩院異議辦法：兩院遇有異議時，按平等原則選組共同協議委員會以解決之。如委員會不能解決，或其決議不能滿足某一院時，則該問題再由各院複決之。如兩院仍不能解決時，則由蘇聯最高蘇維埃主席團解散蘇聯最高蘇維埃，並在兩個月期內從新選舉。爭議問題，則以人民總意，選舉結果，解決之。此即兩院堅持異議時唯一的澈底解決方法。

在蘇聯，實現了蘇聯人民共同的和專有的利益的協調及統一。所以在蘇聯，最高蘇維埃的各院裏，沒有而且不會有互相牴觸的利益。

蘇聯最高蘇維埃的兩院制度，是依據徹底實現民族平等的原則，而成爲蘇維埃聯邦內各民族國家生存之充分自由的重要保證之一。

在資產階級國家裏國會的兩院制度則完全爲另一內容。資產階級兩院制度的階級主體，無論就其歷史，或其目的，使命是相關聯的。這個制度在歷史上，乃是封建的階級主義制度的殘渣，其中的代表制度，是建立在階級主義原則上的。結果上院爲資產階級所操縱，用做對待下院選舉時，可能發生的各種事件的某種的制動機件而已。

上院幾乎或完全與人民投票無關，因爲他們是靠了任命或承繼的原則與極不民主的選舉制度所組成的。（如對選舉權，尤其是對被選舉權，的年齡增高，不直接投票等等。）

他們是極端反動的，通常作爲那與大地主貴族階級同根連枝的財政資本首腦們的直接武器。下院通過的法案如果具有進步性質，上院往往使其擱淺或給以「否決」。

上院的存在，在資產階級國家裏，是與民族代表制度不相關連的。它們沒有明確而堅決的必要存在理由，招致了資產階級中先進的法學家，政治家，對於兩院制度的理論本身的嚴厲批評。如英人西爾恩曾經寫道：『常有兩個代表議院時，如其中一個是建立在健全的原則上，則另一個，無論與第一個有幾許歧異之點，這個主義是應該拒絕的。』

（三）蘇聯最高蘇維埃如一立法機關

蘇聯最高蘇維埃的基本的和主要的（雖然不是唯一的）工作，那就是

頒發法律。頒發法律權——國家政權最高的表現。在蘇聯最高蘇維埃的職權內，一切的問題，立法權是佔主要地位的。

蘇聯法律表達和維護蘇聯社會的及其人民的利益，鞏固和保護蘇聯社會的、國家的制度的基礎，社會主義國家的自主，獨立，權威，蘇聯公民的權利和民主的自由。蘇聯法律具有三個基本特質：第一，它是蘇維埃人民意志的最高表現；第二，法律是權利的行爲，具有高度的法律效力；第三，法律通常包蘊着行爲上的最普遍的規則。

法律表示着全體蘇聯人民的意志，它反映着羣衆的、原始的、基礎的與歷史條件配合而發展的利益。蘇聯的法律是蘇聯人民創造力的集中表現，是社會主義建設經驗的科學集成。

蘇維埃法律的最高効力的表現不在於它的高度義務，因為國家機關所發動的每一法律行為均具有同等的義務，而在於法律無反駁的餘地，也就是，除了法律頒發的原立法機關外，任何人對其規律不得廢棄。蘇聯法律依據一九三六年蘇聯憲法規定，係由蘇聯最高蘇維埃通過，所以只有這個機關可以廢棄它或修改它。

這個規則，也應用於加盟共和國及自治共和國的最高蘇維埃所頒發的法律上。僅限各該共和國頒發法律的最高蘇維埃有權廢棄它。如加盟共和國與蘇聯法律有牴觸時，以蘇聯法律為有效；如自治共和國的法律與其他加盟共和國的法律有牴觸時，則以加盟共和國的法律為有效——這是由蘇聯及加盟共和國的主權中所根據的。

在蘇聯，合法性是國家事業的基礎，為社會主義的民主制度的最要原則之一。

蘇維埃的法律，有如規則，為一最普遍的常規，換言之，就是制定這個普遍的、一成不變的常規，首先要表示出來人民的國家意志和它的最高統制權。但是，不能因此認為最高蘇維埃對於各別的、比較局部的問題，乃至含有全國性的單純事件（如關於在莫斯科組織全蘇農業展覽會的事件），無權頒發法律。由蘇維埃法律的這些特質中流露出來它的絕對民主性和實際性。

在法律的基礎上及其執行上，所頒發的管理法令——決議和指令，均切合於法律，如有牴觸，應即取消。

在法律中應分別內容——蘇維埃人民所趨向於某一目的之意志，——及形式——頒發法律之程序。在蘇聯，法律的內容和形式，是彼此完全符合的。法律如無憲法預爲明確規定之程序，則不能完成其形式。蘇聯的立法程序，一如其內容之民主化。

一九三六年蘇聯憲法預定兩種實現蘇維埃人民的立法意志的形式：人民代表機關——最高蘇維埃——頒發法律及以全民投票方法頒發法律，也就是對於法案徵詢全民意見的方法。引用全民投票方法乃是社會主義的民主制度繼續重要發展的指針。因爲它表示着直接的民主政治的發展，也就是人民直接參加立法。全民投票是由於蘇聯最高蘇維埃主席團的建議或經某一加盟共和國所聲請而施行的。全民投票方法可以解決國家生活的任何



問題。表達意志的充分自由及全民投票的民主制度，不僅預決於憲法保證，更由於蘇維埃一切社會主義之經濟的，政治的設施，因無剝削階級，而消滅了任何方面對於民意的一切壓迫。特徵的是，一些重要法令，首先是一九三六年蘇聯憲法草案，均付全民公議。全民投票與全民公議的區別，是全民投票不僅公議更須直接表達其意見，也就是以公民投票方法確定問題的解答，公議的法案通過或否決。

#### （四）蘇聯最高蘇維埃工作程序

蘇聯最高蘇維埃的任期為四年，在戰爭的時期，於軍事條件下，不容施行蘇維埃的選舉，曾經延長過這個期間。

最高蘇維埃在組織上，使命上，以及工作的性質上，不能連續不斷活

動下去。它是由於有定期性的集體解決國是而選出來的代表們所組成。這就是約束蘇聯最高蘇維埃的大會工作程序的條件。最高蘇維埃大會——這是按期召集的代表全體大會，全權解決蘇聯最高政權所屬範圍內一切問題的代表全體會議。會議分爲常會，每年召開兩次，和特別會議，於必要時大會係由蘇聯最高蘇維埃主席團召開的。常會依據憲法規定時期召開；特別會議則依加盟共和國之要求或最高蘇維埃主席團之提議而召開的。

在召開第一次大會時，曾經在新召集的最高蘇維埃裏應用了下列開會工作的程序。第一次大會開幕，是由每院年齡最高的代表領導舉行的，並經他領率選舉各院主席及副主席。以後即決定大會議程。這個程序已成爲憲法上的習慣，並在加盟及自治共和國的最高蘇維埃召開的第一次大會

裏亦曾援例辦理。

領導各院會議的，是由第一次大會所選出來的主席和他的兩個副主席。每院主席主持會議准許發言人依次發言，指定報告人，公佈資料，組織投票。在大會休會期間，由其保障代表間之聯系。蘇聯的立法程序要經過四個階段：（一）依立法建議手續，提出法案於最高蘇維埃；（二）法律草案審議；（三）通過法律；（四）公布法律。在資本主義國家裏，則另有一階段——國家元首的裁決或批評。有時遭受批駁（否決）或法律延期實施。此項辦法乃統治首腦限制代表機關權力，用以防止一切非其所願的決議。

蘇聯的立法建議或發起，係關於蘇維埃法律的通過、補充或修改而向最高蘇維埃提出意見的權利。習慣上此項提案必須列入適當的送院裁決的

議程中。

蘇聯的立法建議權的主體是：蘇聯最高蘇維埃的兩院，代表，院的委員會，蘇聯最高蘇維埃主席團，蘇聯政府，社會組織的全蘇聯邦機關，加盟共和國。這樣廣泛範疇的該權主體，足可符合蘇維埃代表的民主制度。

我們可以引用實現蘇維埃立法建議權的幾個例子：關於全蘇農業展覽會法案是由代表提議並通過的。常任委員會提議關於個體農的馬匹稅法案，關於批准及廢棄國際條約法案，第一法案提議的是聯邦院，第二個是民族院。關於成立莫爾達維亞加盟共和國案，係由蘇聯政府及共產黨中央員委會所提出。每年預算的收支變更，必須提出此案由預算委員會通過之。

在資產階級國家的立法建議權是屬於政府，國家元首，而形式上則屬

於代表的。其實，立法建議權是被內閣所獨佔。這是政府領導「多數」——各院主動的黨——的實際力量，和普通代表提案列入議程的繁難手續，所達成的。

很明顯的，在英國的貴族院裏一百六十年來曾經通過的，只是普通議員所提出的一個法律案。馬克斯和恩克斯關於英國普通議員提案付議的困難曾經寫道：『農法的歷史指示着古老的羅馬寡頭政治爲司法程序中法律曲解的發明者，是第一個於立法中引用歪曲程序的。英國在這兩個方向裏直超而上了。議案之列入議程，技術上的困難，必使它經過種種變形，方蛻化而爲法律；它的公式是：使反對者的提案，第一，不准其進入議院；第二，不准其離開議院。所有這些築成了國會的微妙的，詭詐的及謀略的

無盡藏的軍械庫。』（馬克斯恩格斯文集，第十卷）

立法的第二階段——法案審議——在蘇聯仍以真正民主為基礎組織。已交院付議的法案，報告人得創造它和支持它。大多數的政府各項法案，均由蘇聯最高蘇維埃各院聽取各院常任委員會的追加報告及其結論。

這個程序保證蘇聯最高蘇維埃對於政府工作的多方面的監督及代表所提出的地方實地經驗的精確總計。在報告及追加報告後，照例須交換意見，討論報告及追加報告。審議結果即為全院的總意。於報告者和追加報告者的最終結論以後，則以投票方法解決之。在各別的情形中，如法案未引起異議或無輿論指摘時，則各院可以不開會討論，直付票決。討論或兩院同時分別並行或聯席舉開。討論自由在社會主義的國會裏是受到完全保

證的。在最高蘇維埃裏，沒有資產階級議會的限制討論自由的策略，如所謂「討論的斷頭台」（英國），也就是，在預先規定的時間外，停止議案討論，或在一定的方式中，通過多數政府法案，不經審議，甚至不必熟悉其內容（美國）。乃至必須三讀的規則亦不存在，即那通常的徒具空洞形式的三議規則。

在我們各院舉行討論時，常常伴隨着對於個別報告的缺陷加以批評，當然，討論的自由任何人不能加以壓迫的。

蘇維埃代表具有代表不可侵犯權（責任免除）。代表的拘捕或引渡法庭，必需經過最高蘇維埃的批准，在休會期內，則必須最高蘇維埃主席團的批准。

立法程序的第三階段——法案通過。蘇聯最高蘇維埃各院於法案討論後，則以投票方法，解決問題的運命——普通用舉手方法。通過法案需要每院的普通多數。最終的法律原文，如每院已行通過，更須由兩院的常任委員的同意。首次召開的最高蘇維埃，在其工作的經驗上，不知有兩院間意見的分歧及解決問題不一致的情事。這是因為代表團體的道德政治的統一性和代表送交票決法案的最終原文內代表批評的意見與建議的總結，最後，則因最高蘇維埃的綜合工作——配合廣泛的國家行動接近於實際業務。關於修改蘇聯憲法問題則應遵守特殊保證——應基於絕大多數即每院三分之二的代表之要請。

最高蘇維埃中法案之通過不採取祕密投票方式，因為蘇維埃代表公開



表達意見，無所顧忌，另一方面，則因蘇維埃選民極欲瞭解其代表對各方面工作的情况。密祕投票（國會內的投票）可使代表對選舉人迴避責任，且違反蘇維埃代表團體精神與真正民主制度的要求。

第四階段——公佈法律。公佈法律為蘇聯最高蘇維埃的職責。蘇聯最高蘇維埃通過的法律，須經蘇聯最高蘇維埃主席團主席及祕書簽字，以完成其技術上的形式。法律的日期，以最高蘇維埃通過之日期為日期，但實施日期，則依據公佈之日期。法律原文應速廣播週知。法律及政令應公佈於以十六加盟共和國的語言出版的『蘇聯最高蘇維埃公報』。

蘇維埃立法程序的民主制度，完全符合其民主制度的內容。

（五）蘇聯最高蘇維埃的各委員會

蘇聯最高蘇維埃的兩院各由其代表組成委員會——常任委員會及臨時委員會。常任委員會存在於蘇聯最高蘇維埃的全任期間，臨時委員會則存在於各院限定的某一期間。每院組織三個常任委員會：立法準備委員會——關於一般立法問題的準備或予以結論；預算委員會——對於預算，財政的立法問題有同上之職權；外交委員會——對於外交政策範圍內的一切問題有同上之職權。

蘇聯最高蘇維埃更有權組織委員會，擔任個別法案的最後編纂。

每院選組之委員會對各該院負責。常任委員會以少數委員組成之（十人至十三人）。常任委員會通常更分別組織各預備委員會；為研究個別問題組成特殊研究團體，召請蘇聯最高蘇維埃其他代表，社會各組織代表及

各大專家等共同參加。常任委員會具有立法建議權，收集資料權，召喚管理機關代表權，調查任何國家部門業務權。

常任委員會由各院所選出之主席主持之。

較爲特別強度活動的則爲預算委員會。一九四〇年對蘇聯政府所提出的預算草案，他們曾經召請參加審核的有蘇聯最高蘇維埃代表五十三人，蘇維埃社會代表及權威人士超過一百五十人之多。在蘇聯最高蘇維埃第二次代表大會席上，這個委員會摘發了蘇聯政府的貯藏部不正確的貨皮重量地方補助費九千五百萬盧布。這個人民委員部內的過失者，受到蘇聯政府的嚴格懲罰。

各院委員會對最高蘇維埃負責，並爲其補助機關。其工作無論在任何

情勢下不得擅自變更最高蘇維埃的立法工作。

在許多資產階級議會裏存在的各委員會早已成爲「院的縮影」，幕後準備法律的中心以及實際的立法權，全盤的處在各部部长及官僚階級領導中。這些委員會對於與己不利的法案可以廣泛的予以阻滯，甚至停止其行使。美國律師以後做總統的威爾遜，關於提交委員會的議案，曾經寫道：「好像規律是的，提送的議案就是拒決的議案。離開祕書處邁進委員會的房間裏，他是經過了唉聲嘆氣的國會橋樑而沉入被人遺忘的陰暗黑洞裏，從那裏就永遠不會回來了。」

#### （六）蘇聯最高蘇維埃的監督工作

蘇聯最高蘇維埃具有最高領導權及監督蘇聯最高國家管理機關權。立

法與監督，立法與最高領導是最密切的互相聯系的權能，最高監督權是最高蘇維埃經過委員會的立法手續由於實行代表質詢權而實現的。蘇聯憲法責成政府或人民委員部於三日期內於質詢代表所在院中答覆其質詢。質詢權在蘇聯最高蘇維埃第三次大會席上曾為代表所享用。代表團體曾向政府質詢對外政策。翌日即由莫洛托夫同志闡明了蘇聯的國際情勢。

習慣上，答覆代表的任何問題已成為一種義務。

各院委員會的工作，無論在審議法案，或在組織政府，對人民委員部的工作缺陷則予以指摘。此即蘇聯最高蘇維埃實際的監督形式。調查及監察委員會的組織權，亦為最高政權用以監督政府業務的。調查及監察委員會為完成其任務，有收集任何資料及召喚任何人員之權。蘇聯最高蘇維埃

因無此項需要，尙未利用此種權利。

如此，則蘇聯最高蘇維埃具有一切實現管理和領導各蘇聯機關的權利與可能性。

加盟共和國或自治共和國的最高蘇維埃，對其政府亦具有同樣權利。資產階級的議會對於政府工作不克實現其有效監督，因其實際依存於政府，已將若干監督機桿脫手旁落了。質詢權即形式上的亦不到處存在（在美國），有的地方這個權利仍然保持着，但亦成爲無效果的了。因之，政府可以迴避答覆，何況政府的答案通常是不由各院審議的。

事實上，議會的調查委員會的工作，揭露着它的形式性，往往僅供作憤慨政府顯著的濫用職權的社會意見的換氣窗孔而已。

資產階級的國家學者本身亦極懷疑其對議會實際監督的評價，何況議會是由政府領導的。

### (七) 蘇維埃代表

蘇聯最高蘇維埃的代表身份是值得特殊注視的。

代表為代表人民，在蘇聯具有廣大的權利。全部的和無限制的參加各院立法工作，參加各委員會的工作，質詢權，代表不可侵犯權——這些都是實際賦與他們的權利，且被保障着的。這些廣泛的權利符合代表的義務，他們對於人民的責任。代表所負的義務及與選舉人的關聯性是用以保證選舉人對代表在任期內工作的評判權。代表有定期的對選舉人報告工作義務，選舉人有交付代表強制性的指示權（無上命令）。蘇維埃代表得進

行國會以外的重要工作：接受選舉人控訴及聲請，支援地方蘇維埃，組織實施法律。爲此項工作的物資担保起見，對於代表有關工作支出的一切費用支給補償（如與選舉人聯系費等等）。

蘇聯代表——人民的公僕，是對人民負責的民意宣達者。『代表應該知道，——斯大林同志說，——他是人民的公僕，是人民的派到最高蘇維埃去的使節，他的行動應該遵循着人民付與的命令的繩墨。』（斯大林在莫斯科斯大林競選大會上講演）他必須是列寧斯大林式的政治家，效忠於祖國及人民者，社會的前進份子。最高蘇維埃的代表——吾國知名之士，優秀而有天才的工農份子，工農兩界的斯達漢諾夫運動者，國家傑出的工作員，知識份子的優秀代表。



蘇維埃代表的力量在於他是被羣衆推選出來的，依附於羣衆且受其支持的。蘇維埃代表不像通常資產階級國會的議員，善於詞令的國會演說家。蘇維埃代表雖在大會或在委員會以外仍繼續履行其代表義務，保證嚴肅的、表率履行法律，組織選舉人，以期國家政策更完善的付諸實施。

### 三 蘇聯最高蘇維埃主席團——集體的蘇聯

#### 總統

最高國家政權的顯著機能，如經常監督各管理機關，對外代表國家，委任和更換最高級職務人員，應該實現於有系統的、不間斷的、和經常的活動裏。蘇聯最高蘇維埃，已如上述，不可能爲一經常活動機關。一切最高國家政權的機能，是由蘇聯最高蘇維埃主席團實現的。這個機關是監督國家管理機關的，而不是直接的國家管理機關。此卽爲與政府——蘇聯部

長會議——及其他蘇聯國家管理機關的主要不同之點。蘇聯最高蘇維埃主席團是經常活動的國家政權的最高機關，是集體的而不是一人的蘇聯總統。

在資產階級國家裏，最普遍的制度，是以一人為國家元首，對國會是不負責任的，他與國會是處於平衡地位且保障行政權——政府——與國會的分立。在名義上或實際上他就是這個機關的首腦。國家元首的權利極為寬泛。他有權解散國會（英國），有權對國會通過的法律簽署禁止（否決）（美國），有權任命及改組政府，有權不經國會通過而以政令頒發立法條令，統率軍隊，對外代表國家。屬於一國元首——總統或君主——的這些權利，在資本主義的國家裏適足以對抗國會。如在英國，實際上，實現這些權利的，當然不是英皇而是政府——內閣。

蘇聯國內的蘇聯集體總統——蘇聯最高蘇維埃主席團——是具有實現其任務上一切必要之權利。蘇聯最高蘇維埃主席團的基本特點正像個蘇聯集體總統，它的組織是充分民主的且對最高蘇維埃負責的。

蘇聯最高蘇維埃主席團，是由蘇聯最高蘇維埃經過兩院聯席會議，用分別投票方式，所選出的。由人民直接選舉總統，在某些資產階級的國家裏是習見的，但不是民主的，因為國家元首與國會互相對立，元首與國會，有如兩個機關，同樣的藉口人民為其全權的來源。而且由全民直接選出的一人總統的勢力，恆較國會代表的每人僅受命於一小部分人民的集體勢力為大。

歷史的經驗指示出，當人民直接選出總統，可能得到非出情願的結

果，而造成其實際不負責任的條件。真正民主制度要由高級代表機關選出經常活動的國家政權機關，而不用全民投票，並且它要對國家最高代表機關負責，且受其監督。

蘇維埃制度的自然環境和集體解決國是的原則，解釋了這個機關之集體的而非個人的特質。

蘇聯最高蘇維埃主席團是由主席一人副主席十六人（根據加盟共和國數）祕書一人及委員二十四人所組成。他們是蘇聯最高主席的代表，更因為最高蘇維埃主席團是最高蘇維埃的組織部分，所以具有同等的義務。由各加盟共和國選出副主席，更足表示蘇聯加盟共和國的平權，且保證加盟共和國參加蘇聯國家最高管理工作之實現。

最高蘇維埃主席團的代表期限，與蘇聯最高蘇維埃的期限是相符合的。但最高蘇維埃主席團的委員，如經最高蘇維埃大會議決，得於任期前隨時更換之。

(一) 蘇聯最高蘇維埃主席團的職權

蘇聯最高蘇維埃主席團的職權已由憲法規定。蘇聯最高蘇維埃主席團實現着一般國家元首的職權及關聯最蘇最高蘇維埃組織性質上的職權。它是蘇維埃國家元首，是由國家主權流露出來的全權肩承者。蘇聯最高蘇維埃主席團履行着廣泛的義務範圍。

在內政範圍，蘇聯最高蘇維埃主席團有權監督蘇聯部長會議，因為政府對最高蘇維埃主席團負責，且有向其報告工作義務，在大會休會期中，

依政府主席之聲請，有權任免某一部長，事後再提請蘇聯最高蘇維埃追認，遇有政府和加盟共和國政府的決議及政令與法律相牴觸時，有權廢除之。其中尚含有憲法實施的監督權，和其他各種問題的處理權，如詮釋法律權，通過不問內容，甚且超出政權的執行和發令機關的職權範圍以外之緊急國家措施的政令權，赦免權，頒發蘇聯勳章獎牌權。

屬於蘇聯最高蘇維埃主席團對外政策的工作範圍的：在蘇聯最高蘇維埃大會休會期中，遇有武裝侵略蘇聯或必須履行防禦侵略的國際的互助義務時，宣佈入於戰爭狀態權；批准和廢棄國際條約權；任免蘇聯外交代表；接受外國使節呈遞的各該國信任或退職的國書。

最後，屬於最高蘇維埃主席團對於蘇聯國防事業的工作範圍的：任免

最高軍事長官；宣佈總體的和局部的動員；宣佈個別地區或蘇聯全境的戒嚴令。

(二) 蘇聯最高蘇維埃主席團的政令

蘇聯最高蘇維埃主席團的政令是符合法律的條令。它的使命是由於蘇聯最高蘇維埃主席團的職權和立場來斷定的。政令與法律的相互關係尤應注意。法律不能包括一切形形色色的社會和國家生活關係。政令有如規則，引用法律於其未能預為規定的情事和關係上。因法律不能預計一切事故，及私人的，地方的，有時且為暫時性的秩序上的變更。政令在類此情形中則施用具有法律的意義、使命和精神之一般常規，以應付此項私人的特殊現象。



經過法律詮釋手續而頒發的政令，所應注意的乃在於保證司法和行政機關更能正確無誤的實施法律。

詮釋法律乃為全國共同的義務行為，發現法律真義，俾能正確的付諸實施。一九三六年蘇聯憲法所瞭解的只是一個頒發此項全國性的法令的方——蘇聯最高蘇維埃主席團的政令。法律詮釋的例子，如一九四〇年二月五日和一九四〇年十一月一日所頒發的政令，是適用選舉法於立法人員所未能預料的事件上。事實是由於社會和民族遭受壓迫而被解放出來，以後加入蘇聯的烏克蘭西部，白俄羅斯西部以及波羅的沿海地區，當選舉蘇聯最高蘇維埃代表時，所發生的村區代表推選問題。按一九三七年蘇聯選舉法規定，係按各集體農莊，賦予農民公會以推選代表權。但是在這些地

區無論過去和當時尚無羣衆團體組織。因之如按形式的引用選舉法條文，則將違反農民權利，及法制的精神。蘇聯最高蘇聯主席團的解釋是，賦予這些地區農民的推選代表權，是按照每個村蘇維埃，而並不按照每個集體農莊。這個唯一正確的引用法律，是澈底符合其傾向與實際的。這個新的規範對於個別事件是最正確的應用了一般立法的準則。

更應注意的，是那些對於權利義務關係有重大變更，並應由蘇聯最高蘇維埃裁決的政令。因爲迫切的需要，由蘇聯最高蘇維埃主席團頒發的關於組織新州及新人民委員部，以及強化勞動紀律等政令，必需經蘇聯最高蘇維埃近期大會之裁可。這些政令，照章，應以廣大勞動羣衆的建議來完成其形式。例如一九四〇年六月二十六日蘇聯最高蘇維埃主席團頒發關於

強化勞動紀律和變更工作日爲八小時的政令，係由蘇聯最高蘇維埃第七次代表大會所裁可的。此項政令的頒發，乃由於當時正在進行中的戰爭威脅下各種條件所召致的調整勞動力及延長工作日等刻不容緩的問題所造成的。它的提議人是廣大的工人羣衆。政令是依據聯邦中央勞動聯合會議的提議而頒發的。蘇聯最高蘇維埃主席團以其法令而構成人民立法建議的形式，在蘇聯最高蘇維埃常會上，得到了一致的支持。在這種情況下，這些政令已是嚴格的法律規條，它的命運已由立法者註定了的，並且這個法令的適合國家性，已預先在出版界中，在集會裏，在政治集會裏，以及在勞動者社會的各組織裏，廣泛地討論而考驗過了。

x

x

x

x

蘇維埃國家最高政權機關的工作，是蘇維埃國家的繼續民主化，並意味確立法律的固定性，強化國家政權機關對國家管理機關的監督。

最高蘇維埃政權是真正人民的與民主的政權，是全世界最民主的，與人民的。