

從普丁總統到普丁總理－論俄羅斯的雙軌行政

From President Poutine to Premier Poutine - an introduction of the duopoly of executive power in Russia

王思為¹

中文摘要：

俄羅斯在蘇聯解體後，經過許多的憲政演化與政治實驗，終於造就出今日的這副憲政面貌。有意思的是在歷經普丁總統的執政成功經驗之後，俄羅斯或許因為倚賴強人政治的慣習未除，以及諸多攸關民主憲政的基礎制度尚未完成，以致於普丁總統兩任屆滿之後仍需藉助他的政治影響力來穩定政局，從一國的總統之尊轉任總理職務。這個轉變將會是個俄羅斯憲政的重大轉捩點，抑或僅僅是普丁個人政治生涯的暫行機制（*modus vivendi*），將是本文觀察的重點。

英文摘要：

After the dislocation of the former URSS, Russia has been through many experiences on constitutional evolution as well as political experiments to form its current constitutional regime. The most interesting part is that after the successful mandates of President Vladimir Poutine, it seems that Poutine remains the only strongman in Russia. Therefore, the position switch from the President to the Prime minister for Mr. Poutine may be inevitable. Meanwhile, the position switch is only a *modus vivendi* for Mr. Poutine's political career, or it will be a turning point of Russian constitutional regime will be examined in this article.

關鍵字：俄羅斯、憲法、聯邦總統、總理、雙軌行政

¹ 法國巴黎第五大學政治學博士；現任南華大學非營利事業管理學系暨歐洲研究所助理教授。

Key words: Russia, constitution, President of the Russian Federation, Chairman of the Government of the Russian Federation, duopoly of executive power.

前言

俄羅斯在 2008 年發生了普汀總統卸任之後，隨即轉任總理的政治戲碼。普汀的這個舉動究竟有什麼意涵，又透露出什麼訊息，對於俄羅斯未來憲政的演化將有怎樣的影響，是本文關注與研究的焦點。本文將從俄羅斯的憲政演化作為檢視起點，從蘇聯到俄羅斯的憲法異動，乃至於之後俄羅斯的憲政實踐經驗，銜以觀察普汀的政治風格，研究在普汀的強人政治運作之下，將可能產生如何的政治變化、甚至牽動整個俄羅斯憲政體制的異動。

壹、 俄羅斯的憲政演化

蘇聯自 1991 年消失之後，隨即所面對的第一個嚴峻考驗是國家的繼承問題該如何接續。俄羅斯之所以順理成章地接替蘇聯位置的原因有：第一，俄羅斯聯邦是前蘇聯當中幅員最廣大的國家，與蘇聯領土的重疊性甚高；第二，俄羅斯將近一億五千萬的人口數，幾乎涵蓋了大部分的蘇聯人口。根據 1933 年在烏拉圭所簽訂的「蒙特維多之國家權力與義務條約」(Montevideo Convention on the Rights and Duties of States) 第一條²，俄羅斯幾乎完全符合國際法當中國家之定義，因此俄羅斯脫離蘇聯成為獨立國家之後就直接繼承前蘇聯在聯合國的席次。而從蘇聯過渡到俄羅斯，乃至於到俄羅斯後來的一切發展，在在都需要從憲政演化的角度來加以觀察與分析。

一、 蘇聯的垮台

2

http://www.cfr.org/publication/15897/montevideo_convention_on_the_rights_and_duties_of_states.html

在蘇聯方面，自 1988 年起開始有許多重大的法律修正將蘇維埃與其共和國成員之間的憲政關係與政治體制做了深度調整；在政治上，經過 1988 年 12 月 11 日的選舉法修正之後，於蘇聯人民大會選舉方面開放三分之二給非共產黨員參加³，共產黨自此失去了原先一黨專制的壟斷角色，多黨政治的興起成為不可逆的政治趨勢；原本最高蘇維埃的一部分角色與功能也被人民代表大會所取代；1990 年 3 月的修憲促使蘇聯設置由人民直選、具有實權的總統一職，然而該修憲後第一次所舉行的總統選舉卻依舊由人民代表大會代表所選出；戈巴契夫於 1990 年 3 月 15 日經人代大會推選為總統之後，首先面臨的正當性挑戰是總統的權力基礎來自於人民代表大會的賦予，而不是來自全體蘇聯的人民的直接授權，這讓他的權力基礎受到國內各個陣營的質疑；雖然他又在同年 7 月舉行的第 28 屆全國共產黨代表大會中當選為共產黨主席，然而最高蘇維埃在共產黨內保守派與改革派的鬥爭之下，戈巴契夫一方面既要尋求內部派系勢力的平衡以持續推動其改革計畫，同時卻也面臨著對於政府跟軍方勢力實際上的無力掌控，加上外部波羅的海三小國的獨立壓力，以及與俄羅斯總統葉爾欽的權力競逐，這種種的掣肘都讓戈巴契夫難以拓展施政的深度跟廣度。尤其葉爾欽是蘇聯境內最大共和國的總統，並且已經透過人民直選的程序產生，民意支持度遠高於戈巴契夫⁴；此刻蘇聯搖搖欲墜的體制究竟還能夠支撐多久，在當時詭譎多變的政局氣氛中顯得十分不確定，也無人能夠預測蘇聯究竟會何去何從。這些不確定的因素促成了憂心蘇聯解體與社會主義消失的反改革保守勢力於 1991 年 8 月 18 日發動政變，將戈巴契夫囚禁於克里米亞（Crimea）；該場政變雖然以失敗收場，然而此時的戈巴契夫已經喪失政治上的施展空間，之後戈氏黯然於 1991 年 12 月 25 日辭去蘇聯總統職務。

俄羅斯的改革情況跟蘇聯不同之處，在於俄羅斯首先擺脫了共產黨的包袱，並立即進行政治改革。1991 年 3 月 17 日的人民公投在絕大多數的贊成票之下，

³ 林永芳，〈The Origins of the Social Forces of Russia's Transformation〉，《俄羅斯學報第三期》，2003，76 頁。

⁴ 此即世人所習稱之葉爾欽效應。

決定未來俄羅斯的總統將由人民直選產生；接著同年 5 月 24 日修憲通過這項總統直選的修正案後，6 月 12 日起開始實施生效，葉爾欽稍後獲得絕對多數的票數當選為第一任直選的俄羅斯總統。由於葉爾欽已於 1990 年 7 月在第 28 屆蘇聯共產黨全國代表大會當中公然宣佈與共產黨決裂，所以當他就任俄羅斯總統之後，便於 1991 年 7 月宣佈禁止所有行政機關內與工廠當中的共產黨活動，這一重大的改革無異替蘇聯共產黨敲了一記喪鐘。

1991 年的政變則讓蘇聯的社會主義退場更加地無可挽回：戈巴契夫被叛軍囚禁於克里米亞（Crimea），葉爾欽則運用俄羅斯軍隊的力量在三天後成功地將政變力量擊退、戈巴契夫安然獲釋，然而這個結果卻使得戈氏在政治上被弱化的態勢更加明顯，幾乎完全喪失繼續推動蘇聯改革計畫的籌碼；此時葉爾欽加速他與蘇聯徹底決裂的政治節奏：俄羅斯國會於 8 月 23 日決議禁止所有的共產黨活動（共產黨隨後於 11 月 7 日被解散），葉爾欽也於 11 月 1 日起撤銷所有蘇聯所發布的法令於俄羅斯境內的效力，蘇聯此刻等同處於名存實亡之秋；加上烏克蘭於 1991 年 8 月 24 日國會投票通過「獨立法案」(Act of Independence)，主張烏克蘭獨立國家的地位⁵，並於 12 月 1 日進行該法案的公投與第一次的總統選舉，蘇聯面臨崩解已是可預期的結果；12 月 8 日葉爾欽與烏克蘭總統、白俄羅斯總統會面，宣布蘇聯於 1991 年 12 月 31 日解散，並另組獨立國協（Commonwealth of Independent States）取代之；雖然此舉遭到戈巴契夫的反對，然而前蘇聯 11 個共和國的總統與 12 月 21 日聚會，宣佈一同加入獨立國協，並且各國都同意由俄羅斯繼承蘇聯於聯合國的席次，蘇聯從此進入歷史。

二、 俄羅斯的過渡政權

蘇聯解體之後俄羅斯成為前蘇聯的繼承人，然而各種體制上的窠臼並沒有配合著現實狀況而更新，當俄羅斯全盤承接了這些舊有的憲政體制時，問題即隨之產生；一直到 1993 年 12 月 12 日的俄羅斯新憲法通過之前，俄羅斯使用的是於

⁵ http://gska2.rada.gov.ua:7777/site/postanova_eng/Rres_Declaration_Independence_rev12.htm

1978年4月12日所制定的舊憲法，其間雖然經過幾次修憲，但是蘇維埃憲法是權力集中制的設計，該憲法當中對於權力分立機關之間涉及爭端排解機制的設計完全闕如；1991年5月24日的修憲將政府體制改為總統制之後，俄羅斯總統經由人民直選，由一位副總統與政府輔佐總統施政；但此次憲改所牽涉的並不只是一次單純的總統由人民直選產生的選舉變革而已，而是將俄羅斯的憲政體制從蘇維埃的權力集中制轉換成民主國家型態的權力分立制；所以當具有直接民意基礎的總統葉爾欽，跟1990年3月在共產黨體制之下所選出的國會⁶水火不容時，究有的蘇維埃憲法當中卻沒有解決總統與國會之間紛爭的相關規定，憲政僵局無法解套；一方面總統無權解散國會，另一方面國會在繁複的規定與絕對多數的要求之下，實質上也等同無法罷免總統，因此兩者對於施政方向或人事案僵持不下的狀況層出不窮；這種行政權與立法權對峙的情形在經濟困頓加深、與如雨後春筍般的新興政黨出現之後，更顯得錯綜複雜：葉爾欽不僅常常跟最高蘇維埃的主席 R. Khasboulatov 意見相左，甚至也跟副總統 A. Routskoï 想法不合；在1978年的這部憲法已經不敷使用的情況下，葉爾欽於1993年4月25日向人民提交一項公投案，其中有四個問題（Do you have confidence in Boris Yeltsin, the President of Russia? Do you approve the social and economic policy of the President of Russia and Russia's Government since 1992? Do you consider an early presidential elections necessary? Do you consider an early elections of People's Deputies of the Russian Federation necessary?）⁷，前兩個問題是針對葉爾欽總統的信任案，後兩個問題是針對總統與國會是否提前改選；雖然公投結果顯示絕大多數民眾都對葉爾欽投下贊成票、反對國會的專橫，然而由於公民投票數並未過半，因此這四個公投案便無疾而終，沒有後續發展。不過總統與國會之間的拉鋸戰仍舊持續延燒，且逐漸加溫：1993年9月21日葉爾欽在缺乏憲法依據之下逕行宣布解散國會，而國會也立刻還以顏色，在未達所需多數的門檻之下宣佈罷免總統，這種荒謬的政治

⁶ 國會由「最高蘇維埃」(Supreme Soviet)以及「俄羅斯人民代表大會」(Russian Congress of People's Deputies)所組成。

⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Russian_government_referendum,_1993

狀況如同無政府狀態一般。最後葉爾欽於 10 月 4 日派出軍隊攻擊最高蘇維埃大廈、迫使國會投降之後，終於以武力方式解決這一政治亂象。葉爾欽隨即決定 1993 年 12 月 12 日舉辦公投通過新憲法，並同時改選新國會。新憲法於獲得 58% 贊成票（投票率為 55%）之後通過。

三、 俄羅斯 1993 年 12 月 12 日新憲法的聯邦特徵

俄羅斯新憲法第 65 條當中列舉了 89 個俄羅斯聯邦的附屬國，其中包括 22 個共和國、6 個屬地、49 個區域及莫斯科與聖彼得堡 2 個重要城市、猶太自治區與其餘 10 個自治區。新憲法當中特別強調聯邦所屬的權力，尤其強調唯有聯邦才是唯一的主權國家、以及其領土的不可分割與不受侵犯的神聖性；另外也規定聯邦的法律效力優於其他法，除非是保留予附屬國的專屬權力⁸。換句話說，憲法當中可分為賦予聯邦專屬的權限、聯邦與附屬國共有的權限，以及附屬國專有的權限；舉凡修憲、對外政治與國際關係、聯邦機關、邊界問題、公民身分、國民的權利與權力、聯邦政府預算等都是聯邦專屬的權限；聯邦與附屬國共有的權限則是附屬國憲法與聯邦憲法之間的合憲性、租稅原則、權利義務之保障、教育、健康、環保、自然資源的立法等；至於附屬國專有的權限則是扣除掉前兩個範圍後未規定之事項。由此可見聯邦權力的優越性。

四、 聯邦體制的憲法機關

聯邦憲法屬於三權分立的憲法機關設計，分屬行政機關（俄羅斯聯邦總統及俄羅斯政府總理）、國會（國家杜馬及與聯邦議院）與憲法法院。

（一）行政權

1. 總統

俄羅斯聯邦總統（President of the Russian Federation）是國家元首。總統任期四年，由人民直選，連選得連任一次。總統擁有眾多憲法所授與之實質權力，

⁸ 俄羅斯憲法第四條。

因此成為整個俄羅斯政治制度的軸心。總統於克里姆林宮（Kremlin）擁有一個約 2000 人的直屬工作團隊，陣容與其他總統制國家的編制相比之下無疑十分的龐大⁹。

在行政上，總統主導外交政策、擔任軍隊統帥、提名總理（俄羅斯政府主席）經國家杜馬(State Duma)同意後任命、主持內閣會議等；此外，依據憲法第 90 條總統可以直接頒布行政命令，而這些命令直到國會通過立法之前都屬於生效狀態¹⁰。進一步言之，總統幾乎可以繞過國會立法的程序，單純僅以行政命令就能執政；在人事上，總統直接任命政府的高階官員、外交使節與軍隊將領；在立法事項上，總統可以提出法律草案、對國會通過的法案具有否決權；總統並決定國家杜馬的選舉日期、對聯邦議會發表年度國情咨文、解散國家杜馬、主動提出公投案等；此外還有維護憲法完整的義務與發佈緊急命令權。此外，除非總統涉及叛國罪，並經由國家杜馬以超過三分之二的成員決定罷免，否則總統享有豁免權（憲法第 91 條），於政治上無需負責。總統公佈法律，然而在 14 日之內若總統認為該法律有疑慮時得行使否決權；除非國會（國家杜馬及與聯邦議院）再度以超過三分之二的多數通過該法律案時，總統則必須公佈此法律。

2. 政府

政府是政務運作上的主要機關¹¹，等同於內閣總理職務的俄羅斯聯邦政府主席（Chairman of the Government of the Russian Federation）由總統提名經國家杜馬同意後任命，總理獲得任命後向總統提出副總理及部會首長的建議名單。如果國家杜馬連續三次都拒絕總統所提名之該總理人選，總統得逕行任命該總理並解散國家杜馬進行改選。這種雙元的憲政設計讓總理一方面要向國家杜馬負責，另一方面也要向總統負責；總理的去職有兩種途徑：第一種途徑，若國家杜馬以過半數通過政府的不信任案，總理則需辭職；然而總統此時也可以拒絕總理辭職，除非國家杜馬於三個月之內再一次通過總理的不信任案，則總統才需讓總理去職

⁹ Hamon, F. & Troper, M., *Droit constitutionnel*, 30 éd., Paris: LGDJ. 2007, p. 308.

¹⁰ Pactet, P. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 22éd., Paris : Armond Colin. 2003, p. 258.

¹¹ 俄羅斯憲法第 110 條第 1 項。

或解散國家杜馬進行改選¹²；第二種方式，總理本身亦可主動向國家杜馬提出信任案，倘若總理的信任案被國家杜馬以多數拒絕，則總統應於 7 日內接受總理辭職或是解散國家杜馬進行改選。由此可看出俄羅斯憲法當中行政權優於立法權的設計用意昭然若揭，而政府也必須與聯邦總統密切配合，才能充分地壓制國會，這也正是此制度設計的主要目的¹³。

(二) 聯邦議會 (Federal Assembly)

俄羅斯的國會力量與大部分的西方國家國會比較之下顯得相對弱勢。

聯邦議會分為上下兩議院，由上議院「聯邦議院」(Council of the Federation)及下議院「國家杜馬」(State Duma)所共同組成，兩者所扮演的角色與行使的職權不同。

聯邦議院是聯邦制度下的產物，由每個附屬國選派兩位代表組成（一名行政機關代表及一名立法機關代表），總共 178 席。它的權限多侷限於促進聯邦整體的團結，例如：批准附屬國彼此之間邊界的調整¹⁴、批准總統的重大決定（頒布戒嚴或緊急命令、海外派軍、國家杜馬所提之總統罷免案等）。此外還有決定俄羅斯聯邦總統選舉日期、貨幣發行、國際條約的批准等。

國家杜馬是立法機關，同時也是全體人民的代表。俄羅斯公民年滿 21 歲即能成為國家杜馬的候選人。它對總統所提出的總理人選投票表決贊成或反對¹⁵、決定政府的信任案、對總統所建議之俄羅斯中央銀行總裁人選提名並任命、通過聯邦法律和命令、通過特赦案¹⁶。雖然原則上國家杜馬是國家主要的立法機關，然而不可忽略的是其他機關也同時享有立法提案的權力，例如總統、政府、憲法法院與附屬國的立法機關都有提案權¹⁷。雖然法律案的通過需要經過上下兩院都

¹² 俄羅斯憲法第 117 條。

¹³ Pactet, P., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 22^{éd.}, Paris : Armond Colin. 2003, p. 258.

¹⁴ 俄羅斯憲法第 102 條第 1 項。

¹⁵ 俄羅斯憲法第 103 條第 1 項第 1 款。

¹⁶ 俄羅斯憲法第 103 條第 1 項第 6 款。

¹⁷ 俄羅斯憲法第 104 條第 1 項。

以多數通過才算數，然而國家杜馬可以用三分之二的多數逕行通過被聯邦議院所否定的法律案。

國家杜馬由人民直選產生，任期四年，共有 450 席議員，半數由地方選舉直接產生，其餘半數為政黨比例制¹⁸。不過這項選舉方式於 2006 年經過修改後，所有代表全數由比例代表制產生，最低的席此分配門檻為 7% 的得票率。倘若沒有任何一個政黨超過 7% 的得票門檻，則該次選舉無效¹⁹；若只有一個政黨跨過門檻，為避免造成單一的贏者全拿情況，獲得次多票數的政黨也可以分配席次。這種高門檻的選舉制度，加上禁止政黨之間組成聯盟，對於反對黨的浮現上造成了許多限制，事實上等於又走回了單一政黨的回頭路，阻礙俄羅斯的民主發展與多黨政治的可能²⁰。

(三) 憲法法院

俄羅斯憲法在 1990 年 12 月的修正案中要求將原本蘇維埃的憲法委員會改成憲法法院，1991 年 10 月憲法法院正式成立。由全國人民代表大會選出 13 名憲法法院成員，提供違憲審查的判決。1993 年俄羅斯新憲法當中規定該院由 19 位法官組成，任期 12 年，由總統提名，經聯邦議院同意後任命，不得連任²¹。總統、聯邦議院或國家杜馬（或是兩院中各五分之一的成員）、政府、聯邦最高法院、以及聯邦最高仲裁法院或是附屬國中的行政或立法機關都可以向憲法法院提出憲法聲請或仲裁。憲法法院的權限在於決定各項法律的適法性，如附屬國憲法與聯邦憲法是否衝突、聯邦法律或行政命令是否合憲。另外憲法法院也做憲法解釋，以及聯邦與附屬國之間的權限爭議裁決。此外還有一點很重要的是當總統因

¹⁸ 王承宗，〈俄國國會之新政黨生態與政治發展趨勢〉，《俄羅斯民主化研討會-從台灣看俄國 2003 年國會大選》，2003 年 12 月 14 日。

¹⁹ Article 82 of the Federal law on the election of deputies of the State Duma of the federal assembly of the Russian federation，見 http://www.cikrf.ru/eng/elect_duma/leg/fl_elect_duma_2005/ch11.jsp

²⁰ Daucé F. & Walter G., 〈Un terrain balisé pour le futur Président〉，《Le Courrier des pays de l'Est》，n° 1065, janvier-février 2008, pp. 8-28.

²¹ 俄羅斯憲法第 125 條。

叛國罪或戰爭罪被國家杜馬以三分之一提出罷免案時，憲法法院首先要核定該罪是否成立，之後憲法法院要監督聯邦議會的兩院是否都以三分之二的票數通過總統罷免案²²。

五、 俄羅斯憲政體制的運作

(一) 總統選舉

總統由人民直選，以兩輪投票方式的絕對多數選出，任期四年，連選得連任一次。總統候選人的基本條件至少須具備俄羅斯聯邦國籍，年滿 35 歲以上，並於選舉日算起的前十年都在國內居住²³，此舉的目的為防止長期旅居海外的異議人士返國參選。要正式成為總統候選人，還要經由於總統大選前六個月成立的選舉協會、或是曾經參選過國家杜馬的政治團體所蒐集的一百萬份簽名連署，始得成為總統候選人。可想而知，這個門檻的難度在於限縮總統參選爆炸的可能，但同時卻也限縮了民主發展的進步空間。

1991 年 6 月舉辦的總統選舉由葉爾欽首度當選「俄羅斯蘇維埃聯邦社會共和國」總統（President of the Russian Soviet Federative Socialist Republic，任期為 1991 年 7 月 10 日至 1996 年 11 月 5 日），此時俄羅斯仍舊處於前蘇聯尚未解體的情況中；1996 年 7 月所舉行的總統大選，葉爾欽在第二輪才勝出當選總統；爾後葉爾欽因健康狀況不佳而於 1999 年 12 月 31 日突然辭去總統一職，提前舉行的總統大選於 2000 年 3 月間舉行，在投票率高達 68.8%的情況下，代理總統的現任總理普汀（Vladimir Poutine）於第一輪就以 52.5%的得票率勝過共產黨的對手 G. Ziouganov（29.4%）而當選總統。普汀在 2004 年 3 月 14 日競選連任時，更以 71.2%的高得票率當選總統。2008 年 3 月 2 日轉由梅德維傑夫（Dmitri Medvedev）接下普汀的棒子參選總統，雖然共有四位總統參選人，梅德維傑夫

²² 俄羅斯憲法第 93 條。

²³ 俄羅斯憲法第 81 條。

仍以 70.28% 的得票率獲選為總統²⁴。

(二) 國會選舉

最近一次俄羅斯的國會大選於 2007 年 12 月舉行，選出第五屆的國會議員。

「俄羅斯聯合黨」在總統普汀領銜參選下獲得大勝，維持第一大黨的地位，共獲得 64.1% 的選票(315 席)，「俄羅斯聯邦共產黨」獲得 11.6% 的選票(57 席)，「自由民主黨」獲得 8.2% 選票(40 席)，「俄羅斯公平黨」獲得 7.8%(38 席)。其他未達 7% 得票門檻的小黨則共有七個。選舉詳細結果見表一。

表一：國會選舉之參選政黨、得票率、分配席次

參選政黨	得票率	分配席次
俄羅斯聯合黨 (All-Russian Political Party “United Russia”)	64,1 %	315
俄羅斯聯邦共產黨 (Political Party “Communist Party of the Russian Federation”)	11,6 %	57
自由民主黨 (Political Party “Liberal-Democratic party”)	8,2 %	40
俄羅斯公平黨 (Political Party Fair Russia: Motherland, Pensioners, Life)	7,8 %	38
俄羅斯農民黨 (Political Party “Agrarian Party of Russia”)	2,3 %	0
俄羅斯民主聯合黨 (Political Party “Russian United Democratic Party ‘YABLOKO’”)	1,6 %	0
人民力量黨 (All-Russia Political Party “Civil Force”)	1,1 %	0
右派力量聯盟黨 (Political Party “UNION OF RIGHTIST FORCES”)	1,0 %	0
俄羅斯愛國黨 (“PATRIOTS OF RUSSIA”)	0,9 %	0
社會正義黨 (Political Party “Party of Social Justice”)	0,2 %	0
俄羅斯民主黨 (Democratic Party of Russia)	0,1 %	0

資料來源：俄羅斯中央選舉委員會²⁵

(三) 憲法與憲政的調適期

²⁴ http://www.cikrf.ru/eng/elect_president/candidates/index.jsp

²⁵ http://www.cikrf.ru/eng/elect_duma/results/index.jsp

聯邦總統是俄羅斯憲法當中最具權力的中樞機關，也是俄羅斯政治的軸心；換句話說，總統所扮演的強勢角色是俄羅斯政治運作上的主力。雖然葉爾欽後期的健康狀況不佳，這點曾讓當時總統的權力行使有若干弱化的現象，不過隨著普汀的繼任，總統的威嚴與地位又隨之上升，而這其中的關鍵必須從 1993 年的新憲法所具有的彈性談起；自從新憲法經由公投通過之後，俄羅斯經歷了多次巨幅的政局動盪，總統與國會之間的衝突不斷，這些政治動盪一方面除了倚靠葉爾欽本身的堅定意志得以掌控與克服之外，另一方面就是新憲法所具有的高度彈性，始得它能夠在政局上充分得到調解的空間。具體的事證例如我們可以看到 1997 年 3 月除了總理 V. Tchernomydine 留任外整個政府團隊的總辭、之後的總理任命案如 1998 年 4 月的 S. Kirienko、1998 年 9 月的 E. Primakov、1999 年 5 月的 S. Stepachine、1999 年 8 月的 V. Poutine 等，這些例子一方面除了可看出聯邦總統跟國家杜馬彼此之間的政治角力，以及鑿痕斑斑的憲法鬥智之外，另一方面其實也說明了新憲法所富有的高度彈性讓憲政運作不至造成無法動彈的僵局：1998 年 4 月葉爾欽總統在所提出的總理人選 S. Kirienko 連續兩次都遭到國家杜馬否決之後，他威脅將要解散國家杜馬進行重新改選，面臨如此的壓力之下國家杜馬選擇臣服於總統的意志而同意任命案；同年 9 月葉爾欽本來想讓 V. Tchernomydine 回鍋擔任總理，卻在連續兩次都被國家杜馬否決之後，他改變主意，另外提名 E. Primakov 而成功地獲得同意；1999 年 5 月葉爾欽在面臨國家杜馬罷免的威脅之下，把總理 E. Primakov 撤換改由 S. Stepachine 接任；一直要到 1999 年 8 月 V. Poutine 擔任總理後，接著普汀於 2000 年 3 月正式接任總統，並任命 Mikhail Kasianov 擔任總理之後（國家杜馬以 325 票贊成對 55 反對通過總理任命案），俄羅斯的政局才逐漸穩定下來。

貳、 普汀的政治生涯變動與俄羅斯的憲政未來

一、 普汀的政治崛起與施政作風

普汀於 1999 年 8 月 9 日起在葉爾欽的提拔之下擔任總理，從 2000 年 1 月 1

日起代理葉爾欽所辭去的總統職務，他在 2000 年 3 月的總統大選獲勝後真除成為總統。普汀在擔任總理的時候曾派遣軍隊進攻車臣，並以強硬的態度對付車臣叛軍，因此被俄國人視為英雄。他上任總統之後為了積極打造俄羅斯成為一個強國，力圖重振往日蘇聯時代的雄風，隨即進行國家意識的認同與政府組織的強化工作；他首先象徵性地針對國歌進行國會投票（縱使只是用舊的蘇維埃國歌旋律配上全新的歌詞），取代葉爾欽時代的國歌；其次在國家內部各個區域的掌控上，他於 2000 年 5 月頒布行政命令將俄羅斯劃分成 7 個聯邦轄區（中區、西北區、南區、孚加區、烏拉區、西伯利亞區以及遠東區，見附圖一），由總統直接指派代表擔任該區的全權代表（*polnomotchnye predstaviteli*），讓聯邦政府得以進行垂直控管，先前由葉爾欽所派任的總統代表皆被解職²⁶；此外，各區域的區長若有不接受上級指揮疑慮者，可以由總統逕行將其解職；各區域也喪失一部分的租稅權；另外，普汀對於俄國的寡頭企業家等特權階級進行貪污案調查，使得他們多半不是被起訴就是被關入獄，要不然就是流亡海外不得返國；普汀亦將政府的權力介入媒體之中，並藉由發照的壓力讓媒體僅獲得有限的言論自由²⁷。這些動作讓反對黨的力量越來越弱，導致所有的權力都集中在總統一人的手中；總統從此可以透過國會多數、親近的媒體與全國政府的行政機關進行統治，這成功嚴密控制的結果可從 2004 年總統大選普汀獲得壓倒性的勝利（71.2%）得知。並且在 2008 年選前還一直有國內外的政治觀察家認為俄國民眾將可能同意為了普汀一人而進行量身式的修憲，讓他得以三度連任總統。

二、 普汀總統時代的政治風格

普汀接下葉爾欽時代所留下的高額政府赤字、國家瀕臨破產的經濟難題，他以出身自 KGB 的年輕幹練形象，掌握住了俄羅斯人民對於時局安定的渴求，立刻進行國家威望的重建。受益於石油與天然氣市場的蓬勃發展，他得以讓經濟恢

²⁶ 參 Mendras Marie,〈La question de l'Etat : la recentralisation impossible〉,《Critique internationale》, n°12, juillet 2001, p. 155.

²⁷ http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/country_profiles/1113655.stm

復成長、降低外債並且還能進行若干投資計畫²⁸。經濟上的成功讓普汀的地位逐漸穩固，遂有餘裕將掌控的範圍逐漸延伸到對民主發展的控制。

普汀的領導風格被歸類為「軟調獨裁」²⁹，可分為兩個階段；第一階段是 2000 年到 2002 年之間，在改革持續進行之中，國會與媒體都還算是具有相當的獨立性；第二階段是 2003 年到 2004 年，本階段俄羅斯朝著「指導性民主」的方向演化，此時各附屬共和國的總統與行政長官不再經由直選而改由總統指派。此外，普汀對反對勢力的態度也轉趨強硬；根據前 BBC 駐莫斯科記者 Tim Whewell 的觀察，在烏克蘭的橘色革命成功（2004 年底-2005 年初）之後，普汀意識到不能讓同樣事件於俄羅斯發生，因此 2004 年的秋天是一個轉捩點，許多青年的民族主義團體從此時開始對他們認為是具有顛覆性的外國非政府組織發動攻擊³⁰。

縱使這些年來俄羅斯民主深化的成績不佳，俄國民眾對於普汀的支持度卻依舊居高不下，一部分除了是在前蘇聯潰散之後俄羅斯民族的民族主義自尊心得以重新站起來之外，另外普汀的振興經濟方案也得到不錯的成效。2007 年底的國會選舉當中選民以多數支持普汀所領導的俄羅斯聯合黨，可被視為俄羅斯人民對於普汀進行再一次的信任投票³¹。

三、 俄羅斯的雙軌行政

俄羅斯的行政設計是一種混合制，就俄羅斯的憲政架構來分析，乍看之下有點近似法國的雙首長制；不過因為俄羅斯總統的權力更大，所以有「沙皇」³²之稱。俄羅斯的總統暨是國家元首，卻又像是政府的行政首長，擁有法律的否決權等，這些部份跟美國總統制的設計類似；然而總統可以解散國會，總理需要向總統與國會兩者同時負責的二元型態卻又是法國雙首長制的運作，因此吾人難以界

²⁸ Jean Radvanyi J. & Vidal D., 〈Puissance d'hier et de demain〉, 《Le Monde diplomatique, Manière de voir》, Août-septembre 2008.

²⁹ Le Monde diplomatique, février 2007.

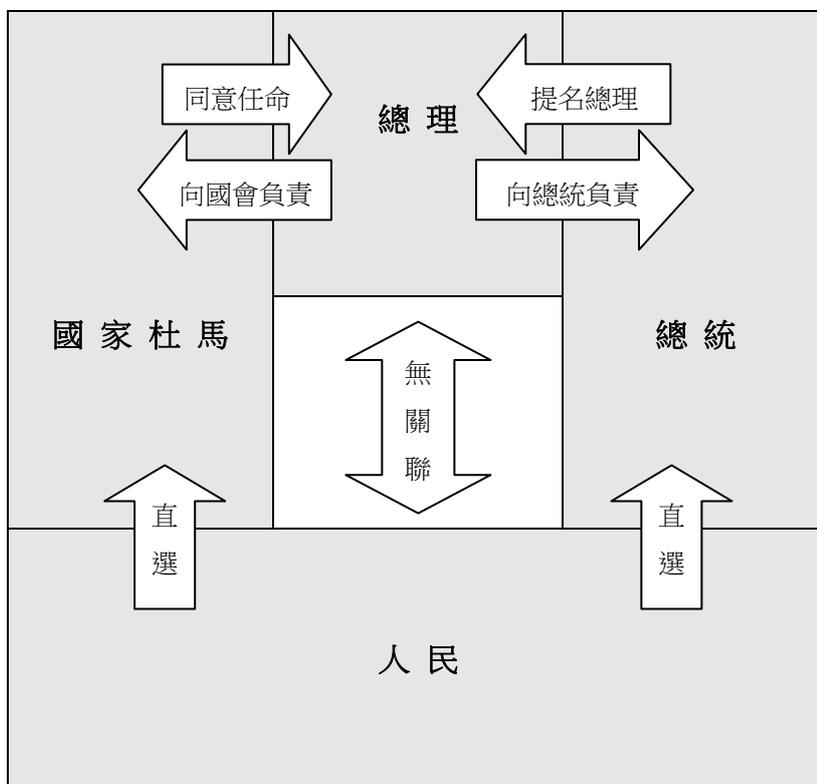
³⁰ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7274687.stm>

³¹ Daucé F. & Walter G., 〈Un terrain balisé pour le futur Président〉, 《Le Courrier des pays de l'Est》, n° 1065, janvier-février 2008, pp. 8-28

³² Time magazine, 04/12/2007。

定其為典型的總統制或是法國式的雙首長制；或許可將之定義為一種雙省長制之下特別強調行政權優位的混合制，立憲者對於行政權效率的要求遠大於權力分立之下各權力間的制衡關係。該制度的關鍵在於「總統—總理—國會」之間的關係如何調和，因此這種憲法的設計只有在總統與總理都密切配合的情況之下，制度的運作才會良好：當強勢總統一旦遇上反對他的國會時，權力的運作就會集中到總統一人身上，此時總統將會聯合總理與國會對抗，總理的角色相形之下反而被弱化；倘若國會與總統處於同一條戰線時，總統跟總理之間的權力分配就有比較多的選擇空間，換句話說此時總理的政治自由度可能會比較大。雖然憲法當中有明文規定總統與總理的職務內容分工，不過現階段總統與總理職務的內容除了因人設事之外，必要時更可以透過一黨獨大之下國會的**法律修改**，進行總統與總理之間職務的調整。

圖一、總統、總理、國會與人民的關係（作者製）



四、普汀總理的角色轉換

普汀於兩任總統任期屆滿之後讓出總統寶座，轉換跑道成為一人之下的總理³³；為了繼續擁有國家機器的實權，普汀於 2008 年 4 月 15 日接任國會第一大黨的主席職務，掌握國會絕對多數的席次（俄羅斯聯合黨 315 席，加上親執政黨的俄羅斯正義黨 38 席，兩者共計 353 席，佔 450 席當中接近八成的席次），除了自己的總理寶座高枕無憂之外，更具有隨時可以罷免總統的國會實力（超過四分之三罷免總統的門檻）。此外普汀尚且掌握軍方勢力與國家寡佔企業的資源與網絡，特別是對具有戰略價值石油的掌握³⁴，加上對於媒體控制跟情報系統的指揮若定，所以普汀依舊全權在握，總統梅德維傑夫反倒像是總理普汀的在外交政策上的執行長³⁵。雖然普汀在國際場合的曝光度減少，然而普汀相對地擁有更多的時間可以經營國內政績、壓制國內的分離主義與前蘇聯的衛星國們一一地往美國靠攏³⁶；從梅德維傑夫就任以來的表現來觀察，可以嗅出仍舊是普汀強勢地在主導外交政策³⁷；普汀將有關國際事務的場合（如 2008 年七月初於日本舉行的八大工業國會議、南奧塞提亞戰爭的國際調解）交給梅德維傑夫出席參與，一方面是用新面孔給予國際社會一個新的印象，另一方面應也是藉機測試梅德維傑夫的能耐是否在未來足以擔當大任。

五、 俄羅斯未來政局演化的可能戲碼

普汀從總理升任為總統，兩任總統屆滿卸任之後再度轉身成為總理，這樣子的轉變，是否將造成俄羅斯的憲法產生巨大的轉折，成為總理無限期攝政的起始點？抑或總理府只是普汀四年（甚至更短時間）之內一個暫時的棲身之所，四年

³³ 國家杜馬於總統就任隔日 5 月 9 日的臨時會上以 448 票當中的 392 票同意普汀擔任總理。見 Taipei Times, 09/05/2008。

³⁴ Mendras M., 〈Vladimir Poutine, tsar pétrolier〉, 《Alternatives Internationales》, Hors-série n°3, Décembre 2005.

³⁵ 普汀此舉被西方記者譏為作假的讓位。見 Le Figaro, 05/05/2008.

³⁶ 2008 年 8 月 14 日美國與波蘭簽訂了「反飛彈安全網」的協議，將於波蘭境內設置 10 個飛彈攔截器，此舉引起俄羅斯總統梅德維傑夫的強烈抗議，揚言對波蘭進行報復。見 Le Figaro, 2008.08.15。

³⁷ 對於處理喬治亞共和國境內 South Ottesia 的獨立問題，普汀與梅德維傑夫面對面開會的照片於報紙上大幅揭露，像是普汀在對梅德維傑夫訓示，顯示總理普汀對於關鍵問題的重要性。見 Le Figaro, 11/08/2008

之後將再度成為總統？這些可能的戲碼在目前來說尚且言之過早。之所以對於未來演變會有這種難以預期的空間，關鍵就在於俄羅斯尚未成為一個完整的民主政體，加上法治觀念（rule of law）尚且闕如，且憲法制定時受強人政治的影響太深以致行政權獨大，制憲時未曾考慮到權力之間確實的分立與相互制衡及彼此監督等；此外如富可敵國的國家寡佔企業成為政府的附庸，以及市民社會等監督當權者網絡的力量薄弱，這一切都讓強人政治有生生不息的機會。

（一）普汀將總理職務當成是過渡時期的暫行機制（*modus vivendi*）

由於民心之所嚮，加上普汀年紀輕（1952年10月07日生），從政經歷豐富，身體健康等狀況良好，因此四年的總理任期結束之後再度成為總統，並非絕無可能。他只需要在總理的職務上善加處理國內的經濟與外債負擔、貧窮問題、各共和國的分離主義等，對於四年後再度邁向總統大位是輕而易舉之事。當然，這四年的行政與政策重心將從克里姆林宮轉移到有白宮之稱的總理府，就算是號稱俄羅斯前所未有的雙元領導³⁸從此展開，這段期間發號施令的指揮中樞還是會在總理府而非克里姆林宮。

（二）普汀將總理職務當做攝政的永久位置

普汀全權掌握政府與國會，對於總統進行實質上的政務指揮，總統成為實權不多的國際事務發言人，從此俄羅斯的憲政體制成為圍繞著總理運作的雙首長制。

普汀於總統卸任前頒布了一項未來12年的發展策略（Russia's Development Strategy through to 2020）³⁹，其中並將許多權力由總統移至總理⁴⁰。這個長期的國家發展計畫為普汀四年後的回任總統埋下了一個不確定的因素；假若普汀未來將回任總統，但由於若干權力已經轉移至總理身上，對於長期計畫的執行將會有些許的不便之處。因此普汀亦可能以總理之職進行攝政至退位，一方面總理沒有憲法上連任的限制，另一方面更沒有國際壓

³⁸ Taipei Times, 09/052008

³⁹ http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/02/08/1137_type82912type82913_159643.shtml

⁴⁰ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7274687.stm>

力的包袱、不用擔心因為破壞憲政體制而遭致國際制裁等。更何況普汀身為國會第一大黨的主席，行政權與立法權在握的完全執政優勢，不用擔心反對黨的挑戰與總統的不受控制。

除了普汀個人的意願會影響未來俄羅斯憲政發展的走向之外，另一個值得觀察的重點在於俄羅斯民意是否會有某種程度的轉移到梅德維傑夫總統身上。前者的變數端繫於普汀一人身上，僅需要對於普汀的言行與施政成效進行密切的追蹤；對於後者，將端視在普汀會如何處理梅德維傑夫的位置—是要將他視為接棒人，抑或是將他視為隨時可被剷除的政敵。不管如何，普汀在現階段對於總統的控制只會更加強化，讓總統成為總理的政治傀儡。

結論

俄羅斯到目前為止畢竟還是一個人治（rule of man）大於法治（rule of law）的國家，加上民主條件不佳與現實環境的不成熟，更使得俄羅斯的政局不能依賴憲法上的文字規定來加以解讀。普汀選擇從總統退至總理的位置，好處是可以不用修改憲法上總統連任的限制，免於承受來自外界為其一人量身修憲的攻訐與國際壓力，不失為一個明智的抉擇；反正居於總理的位置上進可攻、退可守，除了挾著政治上的資源，又握有黨的機器，還有寡頭企業所提供豐富的金錢脈絡可供運用，如此強大的實權在握，憲法上的位置對他而言或許僅僅是個參考而已。

然而在行政權的行使上，會不會因為強人普汀的所處位置而有所調整，讓克里姆林宮成為普汀的橡皮圖章，從梅德維傑夫事事都表現出尊重普汀的態度來看，到目前為止看起來情況確實是如此；俄羅斯的雙元行政的演化途徑，完全是依賴著普汀對於俄羅斯政府運作的需要而變動，他於卸任前（2008年2月8日）所發佈的12年國家發展計畫即為一個明顯的例子。總理的職權是否將繼續擴張，並進而可能侵犯到總統的權限，值得吾人繼續觀察。

況且假使沒有意外發生，未來幾年俄羅斯國內的政情與社會氣氛應該會更加的緊縮，因為壓抑反對聲浪才有助於普汀對於俄羅斯政局的掌控，以及他領導的

俄羅斯聯合黨的穩定。此外，不可諱言的，普汀之所以選擇梅德維傑夫擔任總統，一方面除了梅氏是普汀長期的得力助手之外，另一方面梅氏的背景對於共產黨以及 KGB 皆相當陌生，對於國家權力的掌握與運作不若普汀熟稔，難以造次，這也是另一個普汀放心讓梅德維傑夫擔任總統的主要原因。假若梅氏在未來表現出過於積極的領導態度或政治野心，才會導致總統與總理的衝突。無論如何，在實力政治的版圖上，普汀還是居於上風，任何不利於他的政治動作在目前應不至於撼動他的權力基礎。

總而言之，在普汀時代不管誰來擔任總統或是總理，以他為中心運轉的俄羅斯強人政治是毫無疑問的。雙元行政亦不存在換軌的問題，因為憲法的彈性與憲法機關職權上可調整的空間將會因為普汀所處的位置而變動。比較有意思的是，倘若普汀選擇總理一職當成俄羅斯攝政的開始，未來的俄羅斯憲法與憲政體制將有可能逐漸地由現有的雙首長體制朝著內閣制的方向移動嗎？

參考文獻

中文：

王承宗，〈俄國國會之新政黨生態與政治發展趨勢〉，《俄羅斯民主化研討會-從台灣看俄國 2003 年國會大選》，2003 年 12 月 14 日。

林永芳，〈The Origins of the Social Forces of Russia's Transformation〉，《俄羅斯學報第三期》，2003，76 頁。

英文：

Herspring D. ed., *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*, Rowman & Littlefield, 2005, 315 p.

Stoner-Weiss K., *Resisting the State: Reform and Retrenchment in Post-Soviet Russia*, Cambridge University Press, 2006, 167 p.

Ross C., 〈Federalism and Electoral Authoritarianism under Putin〉, 《The Journal

of Post-Soviet Democratization》, Volume 13, Number 3 / Summer 2005, pp. 347 – 372.

Alexander J.,〈 Federal Reforms in Russia: Putin's Challenge to the Republics 〉,《The Journal of Post-Soviet Democratization》, Volume 12, Number 2 / Spring 2004, pp. 233-263.

Protsyk O., 〈 Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism 〉, 《Political Studies》, Volume 54, Issue 2, 15 May 2006, pp. 219 – 244.

Haspell M., Remington T., and Smith S., 〈 Lawmaking and Decree Making in the Russian Federation: Time, Space, and Rules in Russian National Policymaking 〉, 《Post-Soviet Affairs》, Volume 22, Number 3 / July-September 2006, pp. 249-275.

Morgan-Jones E. and Schleiter P., 〈 Governmental Change in a President-Parliamentary Regime: The Case of Russia 1994-2003 〉,《Post-Soviet Affairs》, Volume 20, Number 2, April-June 2004, pp.123-163.

Time magazine, 04/12/2007 ◦

法文：

Hamon F. et Troper M., *Droit constitutionnel*, 30 éd., Paris, L.G.D.J., 2007.

Pactet P., *Institutions politiques et droits constitutionnels*, 22éd., Paris, Armond Colin, 2003.

Daucé F. & Walter G., 〈 Un terrain balisé pour le futur Président 〉,《Le Courrier des pays de l'Est》, n° 1065, janvier-février 2008, pp. 8-28.

Mendras Marie, 〈 La question de l'Etat : la recentralisation impossible 〉, 《Critique internationale》, n°12, juillet 2001.

Mendras Marie, 〈 Vladimir Poutine, tsar pétrolier 〉, 《 Alternatives Internationales 》, Hors-série n°3, Décembre 2005.

Jean Radvanyi J. & Vidal D., 〈 Puissance d'hier et de demain 〉, 《 Le Monde diplomatique, Manière de voir 》, Août-septembre 2008.

Le Monde diplomatique, mai 2008.

Le Monde diplomatique, mars 2008.

Le Monde diplomatique, janvier 2008.

Le Monde diplomatique, décembre 2007.

Le Monde diplomatique, février 2007.

附圖一：俄羅斯的聯邦轄區



資料來源：<http://rfe.rferl.org/specials/russianelection/maps.asp>