政治科學論叢／第四十三期／民國 99 年 3 月／頁 119～158

俄羅斯國會之發展剖析*

許菁芸**

摘　要

俄羅斯國會，全名爲聯邦議會，爲聯邦院和國家杜馬所組成。一九九三年十二月通過的俄羅斯憲法引進了三權分立、多黨制等典型西方憲政原則，但其根本精神卻是俄羅斯式，帶有俄羅斯傳統中的個人專權特色。直至二〇〇八年三月，俄羅斯憲政體制基本上維持了半總統制下的強勢總統格局，超黨派的強勢總統、無執政黨的多黨制、不成熟的政黨及人民不信任國會之心理因素，造就了「強總統—弱國會」框架下的聯邦院和國家杜馬。二〇〇八年俄羅斯總統普金卸任，旋即轉任總理並擔任國會最大黨—「統一俄羅斯」黨之黨主席，權力重心仍掌握在普金手中，故普金極力推動之俄羅斯國會歷來修正的「政黨法」與「國會杜馬議員選舉法」和普金未來之走向將關係到俄羅斯健全國會與政黨體制的建立。

關鍵詞：俄羅斯聯邦、聯邦議會、聯邦院、國家杜馬、超級總統制

---

* 本文作者感謝兩位匿名評審所提供的寶貴建議，提供本文修繕與更多延伸性的思考。
** 國立成功大學政治學系暨政治經濟研究所助理教授，E-mail: cyhsu@mail.com.tw。
收稿日期：98 年 10 月 27 日；通過日期：99 年 3 月 10 日

壹、前　言

一九九三年十二月通過的俄羅斯憲法引進了三權分立、多黨制、主權在民等典型西方憲政原則，但其根本精神卻是俄羅斯式，帶有俄羅斯傳統中的個人專權特色，憲法通過的當天也舉辦了第一屆新國會的選舉。俄羅斯憲法第九十四條規定：「俄羅斯聯邦會議（Federal Assembly, Федеральное Собрание）是俄羅斯聯邦立法的代表機關（Конституция России, 2009）。」但在二〇〇八年三月俄羅斯總統大選以前，俄羅斯憲政體制基本上維持了強勢總統型的半總統制格局，超黨派的超級總統、無執政黨的多黨制及人民不信任國會之心理因素，造就了「強總統—弱國會」框架下的聯邦院（Council of Federation, Совет Федерации）和國家杜馬（State Duma, Государственная Дума）。

二〇〇七年十二月二日舉行第五屆俄羅斯國家杜馬選舉，總統普金（V. V. Putin , В. В. Пу́тин）所支持的權力黨「統一俄羅斯」黨（United Russia party, Единая Россия）贏得壓倒性的勝利，[1] 但是基於俄羅斯國會本就較於總統弱勢，此次的選舉結果只是突顯出當時即將卸任的總統普金仍是政局的領導人；而二〇〇八年三月二日總統大選，普金提名支持之總統候選人梅德韋傑夫（D. A. Medvedev, Д. А. Медве́дев）以僅次於普金在二〇〇四年的70.28% 的高支持率當選總統，而梅德韋傑夫早於選前就宣佈爲穩定政局將提名普金當總理，果不其然，二〇〇八年五月八日國家杜馬以逾八成的贊成票通過普金出任俄羅斯總理的議案，「梅普體制」正式啓動，普金個人的執政可以延續，也間接改變了自一九九一年俄羅斯獨立以來，強勢總統主導國會的格局，啓動了「總理－總統制」（Premier- presidentialism）的腳

---

[1] 另一譯名，「團結俄羅斯」黨，該黨通常把自己標爲中間派。支持前任總統普金和現任總統梅德韋傑夫（D. A. Medvedev, Д. А. Медве́дев）。成立於2001 年4 月，是由盧日科夫（Y. M. Lyzhikov, Ю. М. Лужков）、普里馬科夫（E. M. Primakov, Е. М. Примаков）和沙米耶夫（M. S. Shaimiev, М. Ш. Шаймиев）領導的祖國－全俄羅斯聯盟（Fatherland – All Russia, Отечество – Вся Россия, ОВР）與俄羅斯團結黨（Unity Party of Russia, Единство）合併而成。

步，雖說現任總統梅德韋傑夫並不滿意現況，有意與普金拉開距離，並試圖謀求實權，但普金之權力的佈局仍操縱著俄羅斯政府與國會。

雖說後共國家的民主化道路發展各國不一，但選擇半總統制的俄羅斯引起的民主改革爭議卻是最熱絡討論的主題，俄羅斯總統（或實際執政者）權力的坐大，國會自始的弱勢及政黨的分化不團結佔有相當的因素影響，從歷來的文獻來看，如烏帕迪耶（A. Upadhyay）認爲俄羅斯不成熟的政黨體系，是俄羅斯不能產生執政黨的一個重要原因（2000：165-178），及諾基和密契爾（Joseph. L. Nogee & R. Judson Mitchell）認爲在俄羅斯，政黨成爲民主的必要條件尚未成爲現實（1997：182），由此可見，俄羅斯目前的政黨政治模式是不利於民主政治的成長與鞏固的。

因此，本文之研究目的如下：

一、從學者文獻界定俄羅斯之政府體制運作，說明國會與政黨改革對俄羅斯政治穩定之重要性，並以時間序列簡述俄羅斯國會的發展過程。

二、從憲法條例分析一九九九三年憲法賦予之國會結構、組成與基本職能，探索憲法對於聯邦院與國會杜馬間、總統與國會間之權力分配，並由此來知曉憲法有否偏頗總統權力。

三、檢視一九九一年至二〇〇八年以來俄羅斯府會關係的互動模式，分析俄羅斯府會關係轉變的關鍵影響要點與事務。

四、從強勢總統下之府會關係形成之歷史關鍵因素分析俄羅斯國會的困境與難題。由此可以看出，俄羅斯實際執政者未來的意向與俄羅斯國會歷來修正的「政黨法」（On political parties）與「國會杜馬議員選舉法」（On the election of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation）將關係到俄羅斯健全國會與政黨體制的建立，而這對未來國會的發展與俄羅斯民主的前景有著莫大的影響。

由於本文研究涉及俄羅斯當代政治發展的過程，特別是府會關係史、「政黨法」與「國會杜馬議員選舉法」的演變及其對政黨政治之影響、俄羅斯聯邦憲法的制度設計、政治文化等許多變項與因素。因此，本文基本

上使用了歷史研究法和文獻分析法，以時間序列爲經，歷史事件發展與因素探討爲緯，並試圖結合俄羅斯的個案分析與半總統制的研究框架，探索在普金轉換跑道後俄羅斯往總理－總統制發展的現象，以及日後再次換軌爲總統－議會制（President- parliamentarism）的可能。

貳、俄羅斯聯邦憲政體制之界定

政治學中對於憲政體制的類別的分析，基本上都是以總統制和議會內閣制作爲基本類型的標的，但是實際的政治運作，尤其是一般新興民主國家，卻常出現介於總統制和議會內閣制之間，無法用此兩個典型概念來囊括的憲政體制，也就是「半總統制」（semi-presidentialism），而半總統制之定義，葉爾基（R. Elgie）綜合各派學者看法，中肯地提出「半總統制即是一個政治體制（regime）同時擁有一位民選固定任期（fixed-term）的總統和一位對立法負責（responsible to the legislature）的總理與內閣」（2007：60）。

俄羅斯聯邦的憲政體制是基本上是半總統制，很多學者對於這點都有共識。[2] 但對於俄羅斯是屬於半總統制下的何種政權類型，則存在著很多意見紛歧。

根據杜瓦傑（M. Duverger）的論點，半總統制具有三個特徵：其一，總統由普選產生；其二，總統擁有實質重要權力（considerable powers）；其三，存在獨立的內閣掌握行政權，並對國會負責（1980：165-187）。基本上，杜瓦傑對於半總統制的定義主要是依據行政與立法的權責關係。之後，舒加特（Matthew S. Shugart）和卡瑞(John M. Carey）進一步補充其意涵，將半總統制區分爲「總理—總統制」（Premier- presidentialism）與「總統—議會制」（President- parliamentarism）。舒加特和卡瑞（Shugart & Carey）認爲，杜瓦傑定義的半總統制爲「總理—總統制」，至於「總統—議會制」則具有下列四個特徵：其一，總統由普選產生；其二，總統有權任免內閣

[2] 如林茲（Linz, 1996）、特羅謝（2003）、吳玉山（2002）、葉爾基（Elgie, 2007；Elgie & Iain, 2008）等。

官員；其三，內閣官員必須獲得國會信任；其四，總統有解散國會的權力抑或有立法權，或者兩種權力兼而有之（1992：23-24）。而霍姆斯（Stephen Holmes）則根據一九九三年以前俄羅斯聯邦總統權力的過分擴大，而提出了超級總統制（Super-Presidentialism），定義爲總統擁有否決權、解散議會權、立法提案權、漠視國會、不與國會妥協之性質。因總統命令可取代立法權之故，造成立法與行政權混淆（1993：123-126）。無論是由杜瓦傑（M. Duverger）或是由舒加特與卡瑞（Shugart & Carey）、或是霍姆斯（Stephen Holmes）的定義可以知道，半總統制的運作最大的特徵在於總統、內閣與國會這三個元素（factor）各自獨立具有實質權力而又彼此影響的相互關係（沈有忠，2004：101）。

由此可見，總統和國會爭奪對於政府（內閣）的控制是半總統制的結構性缺陷（吳玉山，2002：232），也是實施半總統制國家政治穩定的變數。因此，很多學者從政治穩定的觀點去做半總統制的更細緻的區分和定義，如洛普（Roper, 2002）從內閣組成與總統權力來區分兩種運作類型；吳玉山（2002）從總統的權力、府會關係、以及政黨體系歸類出八種不同運作類型的半總統制；沈有忠（2004）從總統、國會與政黨之權力集散來區分五種運作類型等。[3] 綜合諸多學者的觀點，在半總統制中，總統權力愈小、國會政黨有清楚穩定多數、偏議會內閣制、和府會一致的穩定性最高。

從俄羅斯聯邦民主轉型過程來看，一九九三年十二月十二日俄羅斯通過的俄羅斯憲法與同日舉行的國家杜馬的選舉，是俄羅斯政治史上的里程碑，但因爲憲法賦予總統比之國會較大的權力（Troxel, 2003: 31-33），[4] 且在實際的權力運作上，國會因爲歷史因素及結構上的弱點，如上議院的傀儡化、國會政黨的分裂、無執政黨等因素而導致積弱不振，無法發揮其憲

---

[3] 但本文之重點在於俄羅斯半總統制下之弱勢國會之歷史因素探討，及其後來如何依據法律與總統釋權來恢復其原有實際之憲法權力，政治穩定的探討非在本文之研究範圍。

[4] 特羅謝和史黛克（Troxel & Skach）根據舒加特和卡瑞（Shugart & Carey）的總統權力測量指標模型（1992）修正建構而成的 「特－史模型」（The Troxel- Skach model）中的指標量化測量俄羅斯總統與議會權力，結果總統因爲總統得發布命令取代議會立法（Decree Power）及解散內閣權（Cabinet Dismissal）得分爲 24 分，議會雖在部份否決權（Partial Veto）與修憲（Amending the Constitution）權優於總統權力，但在內閣組成權力（Cabinet Formation）上遠低總統權力，得分爲 20 分（Troxel, 2003）。

法上應有的權力。但是，從普金時期開始，雖然總統的權力仍然坐大（此爲俄羅斯半總統制政治穩定中最大的變數），屢次的國會與政黨的改革，已使得國會政黨有著穩定多數和府會一致此兩項政治穩定要件逐漸在俄羅斯國會中呈現。但由於憲政制度並無改變，因此作者只能從政治行爲中定義，俄羅斯聯邦的憲政體制在半總統制中的區分定位並不是絕對的（見圖1），而是隨著不同時期的總統權力、憲法實施、政黨生態和府會關係而變動，[5] 蓋一九九四年以前是超級總統制，因爲憲法實施前，而有砲轟國會的舉動（Holmes, 1993），而一九九四年至二〇〇八年五月是總統－議會制，因爲特羅謝（Troxel, 2003）從研究俄羅斯憲法條例中之結論，而葉爾欽總統雖然強勢，仍受制於國會反對黨，但從普金時期開始，強勢總統的態度主導了整個府會關係的發展。而二〇〇八年五月起普金從總統轉任總理，並擔任統一俄羅斯黨的主席，而使得俄羅斯政制開始邁向總理－總統制。[6]

本文認爲，雖然國會杜馬議長格里茲洛夫（Boris Gryzlov, Борис Грызлов）對普金之臣屬態度，一般的判斷是國會的方向是由普金的方向決定，而俄羅斯政黨與國會未來的發展方向，如果排除普金影響的因素，國會的未來努力方向應該就是擁有執政黨地位，執政黨黨魁能兼任總理的總理－總統制。[7]

但二〇〇八年五月起，普金擔任總理兼任國會最大黨「統一俄羅斯黨」黨魁，俄羅斯的政治體制呈現了高度人治的現象，也就是普金佔據哪一個位置，俄羅斯就是哪一種體制。將來即使普金又在二〇一二年選上總統，

---

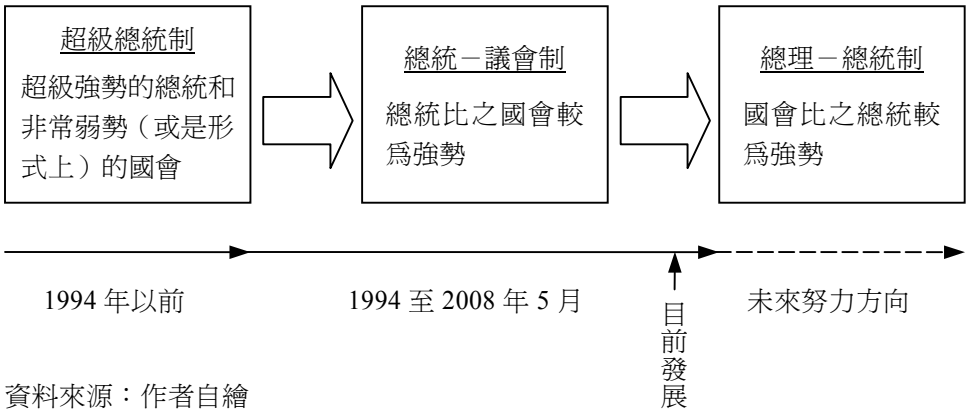
5 本文並不討論政治穩定，所以是以霍姆斯（Holmes, 1993）、特羅謝（Troxel, 2003）之觀點，對俄羅斯的半總統制從政治運作歷史做分類。

6 因爲俄羅斯於 2008 年 3 月舉行總統大選，2008 年 5 月新任總統宣誓就職，本文作者認爲 2008 年 3 月至 5 月間雖爲新舊總統交接之過渡期，但普金總統職務仍舊，因此，此時期仍延續總統－議會制。

7 至於總理－總統制是否會是俄羅斯未來國會的走向，尚視下一屆總統大選後，普金是否再次當選總統而定，是否前進或走回頭路，這有待未來之研究。而「祖國－全俄羅斯聯盟」與「俄羅斯團結黨」合併成「團結－祖國」聯盟（統一俄羅斯黨的前身），在 2001 年 10 月 27 日於莫斯科舉行第二次代表大會，該聯盟執委會領導人別斯帕洛夫（Alexander Bespalov, Александр Беспалов）在代表大會上明確表示，聯合的目的在建立一個執政黨，它的基本任務是「取得並保持政權」，並於 12 月 1 日舉行第三次代表大會中也提及要成爲多數派的黨及成爲執政黨（ПОЛИТ.РУ, 2001）。

讓俄羅斯的體制又顯現了總統國會制的樣貌，故作者認爲目前國會之走向仍不確定，依舊徘徊在邁向總理—總統制的灰色地帶。

圖 1　俄羅斯半總統制憲政體制進程



資料來源：作者自繪

參、俄羅斯國會的結構、組成與職權

俄羅斯國會實行兩院制，全名爲聯邦會議（Federal Assembly, Федеральное Собрание），是聯邦的代表與立法機關，爲聯邦院（Council of Federation, Совет Федерации）和國家杜馬（State Duma, Государственная Дума）所組成。在職能與活動規則上，兩院完全獨立，互不干涉。同一人不得兼任聯邦院與國家杜馬代表，國家杜馬代表不得兼任國家其他權力機關和地方自治機關的代表。以下略述兩院之組成與職權和兩院間的權力關係。

一、聯邦院（Council of Federation, Совет Федерации）

聯邦院本是一九九三年八月俄羅斯聯邦各共和國和跨地區協會領導人所組成的一個諮詢協商機構，但是一九九三年十月事件，葉爾欽（Boris Yeltsin, Борис Н. Ельцин）砲轟國會事件後，聯邦院成爲聯邦會議的常設上議院，是地區政權在聯邦的代表，代表聯邦主體（constituent entities of the Russian Federation, субъе́кт(ы)）的利益，是國家權力結構的重要穩定組織，不能爲聯邦總統所解散。

㈠組成

係由八十三個聯邦主體，[8] 每一個各派選兩位代表，包括聯邦主體行政首長和立法機關主席（議長）進入聯邦院。[9] 但自二〇〇〇年起，總統普金爲加強中央對地方的掌控能力，改革聯邦院，規定從二〇〇二年起，各聯邦主體行政首長不再兼任聯邦院議員，聯邦院議員一名由地方行政首長提名，其立法機關三分之二同意；另一名由地方議長提名，如果聯邦主體實行兩院制，則由兩院議長輪流提名或三分之一以上議員連署成爲候選人，經當地立法機關同意後推派爲聯邦院議員。任期隨職務調整，沒有固定（Совет Федерации, 2010）。[10]

㈡職權

根據俄羅斯憲法第一百零二條，聯邦院之主要職權爲確認俄羅斯聯邦各主體間邊界之變更；確認總統頒布之戒嚴令；確認總統頒布之緊急狀態令；決定能否在境外使用武力之問題；確定俄羅斯總統選舉；罷免總統；任命憲法法院、最高法院、最高仲裁法院之法官；任免檢察總長；任免審計院副審計長及其半數審計員；立法動議權；審議國家杜馬通過的聯邦法律（Конституция России, 2009）。

---

[8] 2003 年之前俄羅斯的聯邦主體爲 89 個，但 2005 年開始至今年，俄羅斯歷經幾次的聯邦主體重新劃分，目前依照俄羅斯憲法第 65 條規定俄羅斯是一個由 21 個共和國（Republic, Республика），9 個邊區（kray, край），47 個州（oblast, область），3 個直轄市（Moscow；St. Petersburg, Москва, Санкт-Петербург），1 個自治州（autonomous oblast, автономная область）和 4 個自治區（autonomous okrug, автономный округ）共 83 個聯邦主體構成的聯邦制國家，故聯邦院成員數已有調整（Конституция России, 2009）。

[9] 按照俄羅斯的憲法第 95 條第 2 項規定：「每一俄羅斯聯邦主體派出兩名代表進入聯邦院：權力機關之行政與立法代表各一。」而第 96 條第 2 項規定：「聯邦院的組成程序及國家杜馬議員的選舉程序由聯邦法律定之」（Конституция России, 2009）。

[10] 此爲俄羅斯聯邦院官方網站中所提供之聯邦院成立的歷史資料。

二、國家杜馬（State Duma, Государственная Дума）

國家杜馬爲聯邦會議之下議院，經由全民選舉產生，代表俄羅斯全體人民的利益，比起聯邦院之完全被總統操控，國家杜馬雖居於弱勢，但卻也是真正的人民代表機關。

㈠組成

一九九三年十月總統令規定，國家杜馬由 450 名代表組成，採混合式選制，225 名由單一選區產生，另 225 名由以全國爲單位的政黨或黨團按比例代表制產生，[11] 只有獲得超過 5% 以上選票才有權進入杜馬。還規定第一屆國家杜馬是過渡性，[12] 爲期兩年，此後每屆四年，而於二〇〇八年十一月二十一日國家杜馬以 392 票贊同、57 票反對的結果，三讀高票通過了將總統和國家杜馬議員任期由四年分別延長至六年和五年的憲法修正案，修正案具體的修訂條款爲《俄羅斯聯邦憲法》第八十一條和第九十六條，與此同時，梅德韋傑夫國情咨文發表之後的當天，有克里姆林宮高級官員表示，總統和國家杜馬任期的延長不適用於現任總統和議會。換言之，這些新舉措將適用於下一個選舉期，即二〇一一年舉行的國家杜馬選舉和二〇一二年舉行的總統大選產生的新一屆國家杜馬和總統。故，自下屆（二〇一二年）起，國家杜馬任期變更爲五年。

國家杜馬產生後，由於比例代表制產生的多黨制之故，議員聯盟（coalition of Deputies, депутатское объединение）的形成在國家杜馬變成普

---

[11] 俄羅斯在 2007 年以前，「能夠提名候選人參選，除了政黨（party, партия），還有『政治組織』（political organization, политическая организация）和『政治運動』（political movement, политическое движение），此三類歸類於『選舉團體』（electoral coalition, избирательное объединение）……俄國另允許不同政黨結盟，共同提名候選人，此類稱爲『選舉同盟』（electoral bloc, избирательный блок）」（趙竹成，2006：59）。

[12] 有些作者會認爲 1993 年第一屆新國會爲延續人代會之國會，故將之認爲是第五屆，如李玉珍，但本人認爲新國會與人代會不僅僅在性質上不同（新國會是國家立法機關，行使立法權，人代會爲最高蘇維埃，爲國家最高權力機關），在組成與職權上更有著重大區別，且 1993 年的國會選舉是蘇聯解體後第一次民選，在俄羅斯也普遍稱之爲第一屆議會。

遍現象，其中議會黨團（faction, фракция）是議員聯盟最主要的形式。議會黨團的產生是根據一九九三年憲法通過後不久制定的國家杜馬規則：在國家杜馬中的議員，隸屬於代表不同利益階層的政黨基礎上的議會黨團。一般而言，政黨或黨團按傳統的左右劃分，大概分爲左派（如俄共代表溫和左派，它仍信奉共產主義和社會主義，但已放棄激進的革命方式；還有自由民主黨及其他極端民族主義組織代表的左翼民族主義派）、中間派（如「我們的家園俄羅斯」，「團結」黨，基本上秉持保守主義，強調社會穩定）和右派（如雅布羅科黨，右翼力量聯盟，傾向於西方的價值觀，強調自由、民主和市場經濟等西方民主制度的主張）；而「統一俄羅斯」黨則被普金界定爲右派中間主義（Rightcentralism, правоцентризм）（Кремль, 2006）。[13]

從一九九三年十二月第一屆國家杜馬選舉開始，左派的力量，即俄共與自由民主黨等佔有 176 席，一直領先右派的 127 席及中間派的 146 席（畢英賢，1996：36），一九九五年第二屆乃至一九九年第三屆選舉，俄共成爲杜馬第一大黨團（一九九五年佔有 157 席，一九九九年佔有 103 席），二〇〇一年開始，普金利用中間派及右派聯合打壓俄共，故二〇〇三年第四屆國家杜馬選舉，總統支持之權力黨「統一俄羅斯」黨以 37.57% 支持率成爲杜馬第一大黨。根據國家杜馬官方消息網站公佈的資料，二〇〇三年第四屆杜馬中各議會黨團的成員數及其所佔百分比如表 1：

表 1　第四屆國會杜馬議會黨團成員及百分比

政　黨　或　黨　團　名　稱	議員數（百分比）
「統一俄羅斯」黨黨團	310 (68.89%)
俄羅斯聯邦共產黨黨團	47 (10.44%)
自由民主黨黨團	34 (7.56%)
「祖國」黨團（人民愛國聯盟）	28 (6.22%)
人民愛國聯盟「祖國」黨團（人民意志—俄羅斯社會主義統一黨）	12 (2.67%)
未加入議會黨團的議員	18 (4.00%)

資料來源：АКДИ Экономика и жизн (2003).

[13] 此爲俄羅斯總統官方網站新聞存檔，爲 2006 年 2 月 7 日普金於克林姆宮（Кремль）接受西班牙媒體專訪時道出，但普金卻沒有對右派中間主義做進一步定義。

二〇〇五年五月十九日總統普金簽署新的「俄羅斯聯邦國家杜馬代表選舉法」，其真正目的在於降低國會政黨的數目，增加政黨對於黨員的控制力，也爲其未來權力生涯鋪路（此點明顯可於第五屆國家杜馬選舉前後看出），於是將混合式選制改爲比例代表制，所有議員代表依比例代表制選出，法案還禁止選舉同盟，只有政黨成員可以成爲候選人，非政黨成員或其他政黨的人員必須列入某一政黨的候選人名單，才可以成爲候選人，但是其數量不得超過名單總數的 50%，得票率超過 7% 的政黨才有權分配國會席位。[14] 而此法案的通過，已經明顯地影響了政黨體制的走向與二〇〇七年國家杜馬的議員聯盟。

二〇〇七年十二月二日舉行了第五屆的國家杜馬選舉，由於「統一俄羅斯」黨於十月二日宣佈普金爲該黨候選人名單首位，並以普金爲號召，大幅拉抬了該黨的聲勢，於是普金所領導之「統一俄羅斯」黨以超過半數 64.30%的超高支持率再次成爲杜馬的第一大黨。由於此次採用新選舉法，依比例代表制的選舉結果大幅縮減了進入國會的政黨數目，十一個政黨參選，共計只有四個跨越 7% 的政黨門檻得以進入國家杜馬分配議席（詳見表 2），這四個政黨中，只有共產黨可以算是反對黨，普金領導的「統一俄羅斯」黨和另外一個親克里姆林宮的政黨「正義俄羅斯」黨，得票率加起來超過七成，在 450 席的下議院中，攻佔 353 席，此結果普遍認爲是普金即將卸任前之重要權力佈局，不僅關係到普金政治生涯之延續，更是未來國會之權力黨轉換爲執政黨的重要契機。

另外，有關國家杜馬解散問題，在憲法第一百一十一條與第一百一十七條情況下，總統可解散國家杜馬；憲法第一百一十一條指國家杜馬三次否決總統所提總理人選，而憲法第一百一十七條規定三個月內國家杜馬對政府提出第二次不信任案，或聯邦政府的信任案遭到否決，但此解散條款另有但書，一是國家杜馬選出一年內，不得以憲法第一百一十七條理由予以解散；二是國家杜馬對總統提出控訴時，至聯邦院採取相應決定時止，不可被解散；三是俄羅斯全境之戒嚴或緊急狀態有效期間內，以及總統職

[14] 得票率達到 7% 的政黨不能少於兩個，它們的得票數總計不得少於選民的 60%，假如得票率達到 7% 的政黨少於兩個，未達到 7% 得票率的政黨也有可能依次進入杜馬。

權終止前六個月內，國家杜馬不可以被解散。

表 2 第五屆國會杜馬政黨席位數與得票率

政黨名稱	席位數（得票率）
「統一俄羅斯」黨	315 (64.30%)
俄羅斯聯邦共產黨	57 (11.57%)
自由民主黨	40 (8.14%)
正義俄羅斯黨：祖國、生計、退休人士	38 (7.74%)

資料來源：ЦИК России (2007).

㈡職權

根據俄羅斯憲法第一百零三條，國家杜馬之主要職權爲同意總統提名之俄羅斯聯邦政府主席（總理）之任命；決定對政府之信任問題；任免中央銀行主席；任免審計院審計長及其半數審計員；任免依據聯邦憲法法律行使職權之人權代表；宣布大赦；提出罷免總統之指控；立法動議權；通過聯邦法律（Конституция России, 2009）。

三、國家杜馬與聯邦院的權力關係

國家杜馬通過的法案須在五天內移交聯邦院審議，若聯邦院半數以上贊成，或該院未在十四天內予以審議，該法案視同得到聯邦院批准；若聯邦院否決國家杜馬之法案，兩院可組協調委員會，克服歧見，繼由國家杜馬再予審議；若國家杜馬不同意聯邦院之決定時，得重審該法案，再審議時，國家杜馬議員總數三分之二以上贊成，法案則被視爲通過。

由此可見，在立法方面，國家杜馬相對於聯邦院擁有較大的權力，雖然聯邦院有權駁回杜馬通過的議案，但杜馬可以三分之二多數推翻聯邦院的否決。被兩院都通過的法案還有經過總統的批准才能成爲法律。總統仍有否決權，也就是說，在俄羅斯，一部法律的通過，首先要經過杜馬審議，然後還要面臨兩次可能的否決，這在西方國家是從沒見過的（Brown, 2001:

118）。[15]

肆、強勢總統下的府會關係（一九九一至二〇〇八年）[16]

在俄羅斯憲法中，關於總統權力與國會權力分配是否有偏頗總統權力而直接造成「強總統－弱國會」的局勢，特羅謝（T. Troxel）和史黛克（C. Skach）針對此一問題研究，他們根據舒加特和卡瑞（Shugart & Carey）的總統權力測量指標模型（1992）修正建構而成的「特—史模型」（Troxel- Skach model）中的指標去量化測量俄羅斯總統和議會權力，結果差距並不大，總統權力略顯強勢，[17] 因此認爲俄羅斯憲法其實並無過份偏頗總統權力（Troxel, 2003）。但，葉爾基和麥美那敏（R. Elgie & I. McMenamin）認爲如非得選擇半總統制的國家，在其憲法建構中仍可選擇何種類型的半總統制，而最能因應民主實施的半總統體制就是規範弱化總統權力（2008：339）。所以，在俄羅斯憲法中，總統權力仍強於國會，尤其是總統能以總統令來行使某種程度的立法權，更是使俄羅斯國會之立法權更爲式微。

故，在俄羅斯的憲政發展研究中，由於俄羅斯國會權力先天上的略顯弱勢，府會爭奪行政權成爲其半總統制的結構性特徵，且結果總是議會臣服於總統權力，而俄羅斯聯邦的府會之爭在葉爾欽時期是相當劇烈的，甚至在一九九三年十月演變成砲轟國會的地步（吳玉山，2000：43）。此後，總統與國會間仍持續著行政拉鋸戰，葉爾欽時期，總統的「權力黨」在杜馬中一直無法擁有多數，總統與政府提出的議案往往遭到反對黨的抵制；一直到普金執政，府會爭執情況稍稍紓緩，二〇〇三年第四屆國會「統一俄羅斯」黨成爲國會第一大黨佔據絕對多數後，普金和政府提出的所有法案幾乎都以絕對多數獲得通過，正因爲如此，此時的總統、政府和國會關

[15] 一般而言，如果上議院有否決權，那麼國家元首就沒有否決權（如西班牙、德國），或者國家元首有否決權，上議院則沒有（如英、法、義大利等）。

[16] 作者自行整理「1993～2008 年俄羅斯國會大事紀」以利導讀，收於附錄一。

[17] 同註 4。

係不像以前對立，而是比任何時期更爲協調，但卻無形中更擴大了總統的權力。因此，後共時期俄羅斯府會關係可分爲三階段：一九九一至一九九三年人代會體制外衝突時期、一九九三年憲法制定後至二〇〇一年體制內對立時期，及二〇〇二年至現在府會和諧時期。

一、一九九一至一九九三年人代會和最高蘇維埃體制外衝突時期

俄羅斯聯邦於一九九一年八月宣布獨立，並於同年十二月與白俄羅斯、烏克蘭共同解散蘇聯，緊接著在一九九二年一月葉爾欽馬上推動激進的改革計劃，想把計劃經濟快速轉型爲市場經濟，然而此時，經濟轉型的同時，葉爾欽並沒有同步進行政治體制的轉型，新憲法、新選舉、新國會和新政黨都被延宕，反而是許多原有的機制都被保留下來，其中影響最大的就是人民代表大會和最高蘇維埃，亦就是「舊的權力結構瓦解後，在新的政治權力制度化過程中，總統與國會意圖擁有對此一過程的主導權，從而主導俄羅斯的政治、經濟發展方向」（李玉珍，1998：56）。

由於最高蘇維埃與總統都宣稱自己擁有最高權力，雙方彼此爭執不下，於是衝突日升，葉爾欽首先採取行動，於一九九三年九月二十一日發布總統令，解散俄羅斯人民代表大會和最高蘇維埃，並於十二月十二日舉行新的國會選舉，只保留不久前成立的聯邦院，負責執行上議院的職能，在新國會誕生之前，全俄羅斯依總統命令和政府決議行事。最高蘇維埃和人代會立刻反擊，通過決議，指責葉爾欽違憲，停止其總統職務，另外任命副總統魯茲科伊（A. V. Rutzkoi, A. B. Руцкой）代行總統職權。府會對立激烈衝突到達頂點，十月四日，葉爾欽調動軍隊砲轟國會，府會之爭最後以武力解決，葉爾欽以體制外手段終結舊國會。

二、一九九三年憲法制定後至二〇〇一年體制內對立時期

在一九九三年十至十二月之間的府會衝突、國會大選、憲法公投是俄羅斯憲政發展的重要分水嶺，在此之前，葉爾欽雖然掌握了極大的總統權力，但在舊的憲政體制下，他處處受制於國會，新憲法制定後，總統的權力大幅增加，基本上已經不必擔心國會的牽制，但是一九九三、一九九五乃至一九九九年國家杜馬選舉的結果卻是俄國共產黨與反對勢力的得勢，

雖然國會仍然受到反對勢力的控制，但由於總統法定權力大於國會，因此國會雖仍與政府對立，但是反對力量也較爲有限了（吳玉山，2000：71-78）。

從一九九四年至二〇〇一年，由於反對勢力占據國會，總統和立法機關的磨擦始終存在，此時期的府會間較大衝突包括了「1994 年 2 月特赦政變領袖案」、「1994 年 10 月之盧布崩盤引發的對政府不信任案」、「1994 年 12 月至 1995 年 7 月車臣戰爭與人質事件」、「1997 年國家杜馬以健康理由試圖彈劾葉爾欽」、[18]「1998 年任命基里延科（S. V. Kiriyenko, С. В. Кириéнко）爲總理案」及「1999 年 5 月國家杜馬以五項理由彈劾葉爾欽案」，[19] 但最後大都終結於國會迫於解散的壓力下或反對黨本身的歧見，而對總統與政府權力妥協。

三、二〇〇二年起之府會和諧時期

雖然國會與總統的交鋒，幾次國會皆居於弱勢，但是在制衡總統權力上，仍有發揮一定的效用，鑒於如此，總統普金積極促成「團結」黨、「祖國」運動和「全俄羅斯」運動聯合並建立新黨，二〇〇一年十二月一日「團

---

[18] 「1994 年 2 月特赦政變領袖案」爲國家杜馬通過大赦令，釋放了 10 月砲轟國會事件中被捕下獄的最高蘇維埃主席哈斯布拉托夫（R. I. Khasbratov, Р. И. Хасбратов）和前副總統魯茲科伊，葉爾欽冷處理，妥協國會收場。「1994 年 10 月之盧布崩盤引發的對政府不信任案」爲盧布兑美元匯率一舉跌破 1 美元比 3,000 盧布以上，市場一片恐慌，國家杜馬提出對政府的不信任案，後來在權力黨的全力維護下，不信任案闖關失敗，但內閣局部改組。「1994 年 12 月至 1995 年 7 月車臣戰爭與人質事件」爲車臣行動一直沒有得到國會的同意，但葉爾欽卻強制出兵，國會無法有效制約葉爾欽；而 1995 年 6 月車臣游擊隊挾持了兩千名人質，俄羅斯特種部隊強力攻堅，造成人質死傷慘重，於是國會再次通過對政府的不信任案，葉爾欽威脅解散國會，最後是六位部長官員辭職，國會妥協，未再通過不信任案。「1997 年國家杜馬以健康理由試圖彈劾葉爾欽」爲 1996 年葉爾欽動了心臟手術，1997 年初再度以肺炎入院，反對派人士一再督促葉爾欽退休，但葉爾欽卻是要總理契爾諾米爾金（V. S. Chernomirdin, В.С. Черномы́рдин）改組政府，根本不理會國家杜馬的決議（許湘濤，1996：47-55；李玉珍，1998：57-59）。

[19] 「1998 年任命基里延科爲總理案」爲葉爾欽提名基里延科爲總理，遭到國家杜馬兩次不通過，在葉爾欽威脅解散國會的壓力下，最後國會妥協通過。「1999 年 5 月國家杜馬以五項理由彈劾葉爾欽案」爲國家杜馬對葉爾欽提出五項指控，並且召開全院會議，指控葉爾欽造成蘇聯解體、砲轟國會、濫用職權鎮壓車臣、搞垮俄羅斯軍事力量和推動使俄國貧困之經濟政策，而五項指控皆未獲三分之二票數通過（況正吉，1999：38-42）。

結」黨、「祖國」運動和「全俄羅斯」運動三大政治組織舉行合併大會，成立「全俄羅斯團結－祖國」黨，簡稱「統一俄羅斯」黨，之後該黨聯合「人民議員」和「俄羅斯地區」等議員聯盟，擁有杜馬 240 多個席位，形成了支持總統的多數黨，成爲自葉爾欽時期以來，第一個擁有國會多數的「權力黨」，而該黨也因爲普金的強烈加持，在二〇〇三年的第四屆國會大選中，以 37.1% 的支持率獲得壓倒性的勝利，遠勝於俄共的 12.7%。而之後其議會黨團在第四屆的國家杜馬中也佔有 310 席，掌握超過三分之二席次。正是在這樣的情況下，普金在第二任期內推出了包含行政改革、政黨體制改革、杜馬選舉制度改革、軍事改革在內的一系列措施，而意料中，國家杜馬以絕對多數通過。

正因爲國會被「統一俄羅斯」黨掌握絕對多數，反對黨爲求取決策空間，此時期的主要活動便轉往議會外的抗議運動，企圖以民粹街頭運動來影響議會，號召要公平選舉、消除貧富差距及開放媒體等，激進者甚至要求普金下台。[20] 如俄羅斯聯邦共產黨因爲二〇〇三年國會選舉失敗引發分裂危機，二〇〇四年謝米金（G. U. Semigin, Г. Ю. Семигин）自俄共脫出，另成立了「俄羅斯愛國者」黨，於是俄共於進入議會時的 52 席時，減少了 5 席，僅剩 47 席，根本無法與「統一俄羅斯」黨相抗衡。於是，俄共的重心放到議會外，發動和組織民眾進行抗議活動和示威遊行，希望引起民眾高度關注，俾使在二〇〇七年議會選舉能重登第一大黨之位，但是二〇〇七年十二月二日的國家杜馬選舉結果卻仍舊是「統一俄羅斯」黨獨佔鰲頭，俄共普遍認爲此次選舉不公，舞弊嚴重，除了積極進行議會殿堂外的抗爭，並誓言進行挑戰，訴諸法律，籌劃於司法制度中找回公道。

[20] 2007 年 5 月 1 日國際勞動節各政治勢力，尤其是反對黨舉行大規模的示威遊行，是歷年來最大的一次，大約有六萬人次參加此次的街頭抗議運動。

伍、俄羅斯國會的困境與難題

從蘇聯解體後的府會政爭，到現在的府會和諧，俄羅斯的政治表面上似乎趨於穩定，但實則隱藏著總統專政、三權失衡的危機，國會能否正常運作，這關切著俄羅斯是否能繼續朝向民主鞏固階段邁進之關鍵，以下羅列之俄羅斯國會所面臨的歷史困境與難題，正是俄羅斯未來極應積極努力改革之重點。

一、聯邦院實為總統之傀儡機構

雖然在一九九三年初期之構想爲聯邦院由各聯邦主體直接選舉產生，後來葉爾欽爲求控制地方，將聯邦院代表改由指派之聯邦主體行政首長和立法機關主席（議長）擔任，而普金於二〇〇二年起進一步改由聯邦主體行政首長與地方議長各提名一人，經地方立法機關同意派任，此舉表面上顯示聯邦院的議員係由各地方自由意志同意產生，但是因爲兩個歷史因素影響，造成聯邦院實質上被總統所操控。因素其一，一九九三年十月事件後，地方蘇維埃（地方議會）被葉爾欽強制解散，造成代表難產，故葉爾欽及其支持者主張，聯邦院應自動由各聯邦主體的行政首長與地方議長擔任（李玉珍，1998：61），此舉可以讓總統可以較輕易掌控上議院，因爲當時除了共和國的行政首長是民選外，其他的行政首長都是總統派任（畢英賢，1996：30）。於是，從一九九五年第二屆國會開始，聯邦院全面改由聯邦主體的行政首長與立法機關主席（議長）擔任。但是，自一九九六年開始，地方行政長官由總統任命改由民主選舉產生，正是由於這樣的背景，日後普金才需要將地方行政首長一體改爲官派，並以此牢牢掌控聯邦院。其二，二〇〇四年九月，俄羅總統普金蟬聯總統後，爲提高國家權力機關的效率，提出了一項「有關俄羅斯聯邦主體立法權力機構與行政機關組成原則修改法案」，此法案旨在取消地方行政首長民選，改由總統提名、地方議會批准，國家杜馬在該年的十二月十一日通過此案，十二月二十七日由普金發布總統令（Konitzer & Wegren, 2006: 503-522）。此舉不僅讓總統對地方權力機關擁有絕對支配權，也間接全面掌控了聯邦院。

二、強勢總統下的弱勢國家杜馬（至二〇〇八年三月前）

在一九九三年十月炮轟國會後誕生的俄羅斯聯邦憲法奠定了強勢總統權力的基礎：國家實行總統制，總統做爲國家元首，不屬於三權分立體系中的任何一權，是由俄羅斯聯邦選民直接產生，從而獲得人民直接賦予的憲法權力。因此，總統獨立地行使憲法權力，在法律上不受其他任何國家權力機關的干預，也不對三權中的任何一權負責並報告工作。在這種體制下，國家杜馬雖然作爲全民代表機關和立法權力機構，總統卻能干預議會，例如：總統直接參與立法程序、擁有立法提案權及可以以否決法案爲威脅，自始至終影響整個立法過程。同時，總統在國家杜馬和國家元首、政府之間發生矛盾衝突的情況下，可以根據憲法有權解散國家杜馬。顯然，議會的作用很有限，而議會是俄羅斯各政黨的主要活動舞台，而總統相對議會處於強勢地位，對議會中的政黨活動享有極大的約束力，因此，在總統與政黨的關係上，政黨不得不處於弱勢的地位，國家杜馬對總統幾乎處於完全從屬的地位。總統成爲包括政黨體制改革、國家杜馬代表選舉在內的國家政治經濟的推動者，沒有總統的倡導和支持，任何改革都很難實現。

此外，國家杜馬是最重要的立法者，但是大多數的政論家及學者對杜馬和杜馬立法不很重視，一方面是由於俄羅斯憲法設計，使議會處於一個較弱勢的地位，而且總統還有權頒布總統令，可以從某種程度上取代議會立法。另一方面，議會的能力還受到很大的內部牽制，杜馬的內部分裂嚴重，各議員聯盟和議會黨團之間的協調很差，加入議員黨團的議員並不一定要遵守該議員黨團的投票紀律，還有政黨之間的大量分歧。總體而言，大多數的政論家都認爲，國家杜馬沒有歐美議會該擁有之實際權力（Ostrow, 1998: 793-816）。

三、無執政黨、只有「權力黨」（Party of Power, партия власти）的國家杜馬

李帕特（Lijphart, 1992）和林茲（Linz, 1994）都認爲超級總統制總體上不利於政黨制度的形成和政治穩定。從政黨在國家政治的作用來看，現代政黨政治的核心，是政黨爭取成爲執政黨，然後通過領導和掌握國家政

權來貫徹黨的政綱和政策，但在俄羅斯，在議會中獲勝的政黨（即使是多數黨）卻沒有組閣的權利，因爲負有組閣任務的總理人選掌握在總統手中，而在傳統俄羅斯的總統內規中，俄羅斯總統是獨立於政黨，不加入任何政黨，因此，總統可以操控政黨成爲「權力黨」，政黨（即使是議會中的最大黨）卻無法成爲執政黨，擁有實質的行政權力。

雖然在憲法上並未規定聯邦總統是掌控行政權，但實際上，總統在組織政府方面起著決定性的作用。聯邦總理的人選是由總統提名，國家杜馬對該人選進行表決。如果以理論面看，議會對總統是會產生制衡的作用。但是從實際面的運作看，議會在決定總理人選的作用和影響是非常有限的，因爲主導權掌握在總統手上，如果議會一再拒絕總統的總理提名，那麼國家杜馬就面臨著被總統解散的危機，而從歷年來因此而引發的憲政危機，都是以國家杜馬的妥協而告終，如一九九八年三月二十七日葉爾欽正式任命基里延科爲新總理，並警告國家杜馬，如果不通過，將解散國會，雖然經過兩次投票不通過，最後國家杜馬還是在四月二十四日以 251 票贊成通過新總理的任命案。

不僅如此，一旦議會和總統之間的衝突異常尖銳化，總統還可以依靠憲法權力解散政府，通過迫使政府辭職來緩和與議會間的緊張關係。這樣的半總統制，對於議會和政黨在國內政治的作用特別不利。因爲從權力的邏輯上來看，既然政府總理人選需要經過議會的表決與批准，那麼政府就必須向議會承擔政治責任，政府的辭職也應該經過議會的程序。[21] 但經驗顯示，在葉爾欽時期，國家杜馬對葉爾欽屢次的更換總理顯得束手無策。

此外，關於俄羅斯不存在實質之執政黨，而只有總統支持之「權力黨」，這是俄羅斯國會的主要特點。「權力黨」是蘇聯解體後在俄羅斯出現的特有現象，它不是執政黨，而是受制於總統，是執政者的支撐力量，實施執政者的政治意圖，確保權力的穩定，通過其在議會中的議員代表使執政者的決策合法化，與此同時，「權力黨」也能從執政當局得到有利的資源，確保本身的地位，故「權力黨」與權力當局的關係是互惠的（Коргунюк, 2001: 19）。

[21] 此種情況也發生在台灣。

基本上，總統超然於政黨之上，不加入任何政黨，但是會鼓勵親信或相關政要組織政黨，在葉爾欽時期，就先後出現以蓋達（Y. T. Gaidar, E. T. Гайда́р）爲首的「俄羅斯民主選擇」黨及以契爾諾米爾金爲首的「我們的家園俄羅斯」等「權力黨」，這些政黨得到政府的大力支持，更擁有官方媒體的關注，然而卻得不到群眾的擁護，在國家杜馬中幾度遭到國會最大反對黨—俄羅斯共產黨的挑戰而居於弱勢。但是在普金時期的「權力黨」—「統一俄羅斯」黨不僅在短短幾年間就成爲俄羅斯最大政黨，更在杜馬中擁有絕對多數。相對於蓋達「俄羅斯民主選擇」黨的右派自由主義特色，「統一俄羅斯」黨偏向中間派立場，而其群眾支持率也在普金的支持下，遠遠高於其他政黨，由於其在國家杜馬中的第一大黨的穩固地位，「統一俄羅斯」黨已經可以確保總統和政府的決策在議會中得以順利通過。「統一俄羅斯」黨雖然力圖要成爲名副其實的執政黨，但是當時普金並沒有授權「統一俄羅斯」黨組閣，而是提名原俄羅斯聯邦駐歐盟代表弗拉德科夫（M. E. Fradkov, M. E. Фрадков）爲總理，這其實也是間接地鞏固總統權力，不願權力下放議會。

四、不成熟的政黨政治

健全的國會取決於成熟的政黨體制，而政黨在國內政治的邊緣化，是俄羅斯政治的特色。政黨作用之所以如此薄弱之因素，可歸因於第一屆國會選舉時機安排和政黨的不穩定性。

㈠第一屆國會選舉時機的安排

在政治轉型過程中，一般而言，政黨在第一次或初期的選舉就可以佔有政治舞台的重要地位，但是在俄羅斯的轉型過程中，一九九一年所舉辦的總統大選，所有總統候選人除了季里諾夫斯基（V. V. Zhirinovski, B. В.Жириновский）外，其他都是獨立參選，完全沒有以政黨做基礎，政黨所發揮的作用微乎其微。再者，葉爾欽爲了推行蓋達的震撼療法，並沒有馬上改選國會，因爲當時的國會是人代會和最高蘇維埃，而人代會和最高蘇維埃在此時是支持葉爾欽的政策，甚至還授權葉爾欽進行經濟改革，故葉爾欽否決了在蘇聯解體後立即舉行國會大選；等到一九九三年十二月舉

行時，時間已經過了兩年，在一九九〇至一九九一年民主運動發展時期建立起來的政黨，因爲得不到活動的舞臺，幾乎都消失殆盡，其中以右派自由主義取向的政黨的損失最大，因爲人們把當時混亂的社會局勢和經濟狀況歸罪於西方自由主義的政策主張，而這也是俄共後來能在幾次國家杜馬選舉獨占鰲頭之因。

根據麥克佛（McFaul）的研究，只有在政權崩潰後立即舉行的選舉，才能真正產生根據不同社會利益形成的政黨，而這樣的政黨才能在議會中真正起作用（1993：88）。但是在蘇聯解體後，由於俄羅斯沒有舉行重大的選舉，這阻礙了俄羅斯新政黨的成長，更由於沒有相互之間的競爭，政黨幾乎沒有在政治中發揮作用。歐當納和史密特（O'Donnell & Schmitter）在探討威權體制轉型民主的論述提出，民主轉型的重要契機之一在於轉型後的「奠基性選舉」（founding election），此舉關係到政黨的正常運作與國會的功能作用（1986：57-64），基於此論點可推論，因爲俄羅斯沒有馬上進行政黨可以控制候選人名單的後共產主義的「奠基性選舉」，結果政黨徹底被國內政治孤立而邊緣化。

㈡不穩固的政黨

俄羅斯政黨的不穩定性主要表現在兩方面，其一是政黨數量龐雜、紀律鬆散。一九九一年登記的政黨就有 700 多個，到一九九三年，達到 1,000 多個，到一九九七年 1,500 多個（Зевелева et al., 2000: 543-549）。政黨數量繁多的效應反映在歷次的國會結構上，最終達到 5% 跨入議會門檻的政黨，往往超過三個以上，而且選票超過半數而產生多數黨的可能性幾乎等於零，雖然在議會中，可以組成議會黨團而掌握多數席次，但是因爲議會黨團間的約束力弱，彼此歧見大，這樣根本無法產生執政黨的資格與共識，也無法擁有與總統談判的籌碼；而且進入議會要實現聯合執政的難度也很大，因爲政黨的紀律鬆散，很多政黨的領導人都只是爲了自身的利益暫時結合在一起，爲了自身利益而談判破局的場面時有所見。

二〇〇四年十二月政黨法實施，將建立政黨的黨員人數從一萬提到到五萬，迫使各種政治力量重新組合，如此可有效地降低政黨的數量，而實際的效果反映在二〇〇七年國會選舉後，入議會的政黨僅有四個，就可知

政黨法實際上發揮了效用，但政黨能否實際產生約束黨員的作用，就得看政黨本身是否健全。

其二是政黨組織結構不健全或政黨分裂危機。

在政黨組織結構不健全方面，迄今，組織嚴密、綱領明確、機構健全、社會基礎深厚的政黨不多。其一、政黨很少由社會群體自然形成，皆是由競選的需要由個別菁英、領袖臨時拼湊而成，因此缺乏牢固的社會基礎，其發展和生存皆不穩固，甚至是曇花一現，疏於地方組織和基層組織的建設。其二、政黨的黨綱與意識形態模糊，思想綱領定位不明確，即使是「統一俄羅斯」黨這樣的國會第一大黨其意識形態也模糊難辨，自然很難讓選民有極深的認同。其三、政黨的運作不是靠制度和綱領的成熟，而是取決於領袖人物的個人魅力和能力，如此，政黨的命運往往與領袖人物的聲望、地位的變化而大起大落，最典型的例子是久加諾夫（Gennady Zyuganov, Геннадий Зюганов）領導的「俄羅斯聯邦共產黨」、季里諾夫斯基領導的「自由民主黨」，還有契爾諾米爾金領導的「我們的家園俄羅斯」黨（林永芳，2006：32）。

在眾多的政黨中，唯有兩個政黨自第一屆至第五屆國會選舉皆有進入議會的政黨就是俄羅斯聯邦共產黨和自由民主黨。季里諾夫斯基領導的自由民主黨雖帶有強烈的大俄羅斯民族主義色彩，但在實際的參政作爲中偏向實用主義，在重大議案表決中，總是站在「當權者」一邊，根據當時形勢改變立場。[22]

至於俄羅斯聯邦共產黨雖擁有很鮮明的黨綱與相對嚴密的組織，卻面臨著社會支持度不足與分裂危機。在一九九一年八一九事變中被迫解散，雖於一九九三年重建，但其社會基礎及原有的黨員架構已遭破壞。雖在葉爾欽時期，由於久加諾夫的個人魅力強勢領導與葉爾欽的經濟改革失敗，俄羅斯聯邦共產黨一躍成爲國會中最大黨，但自二〇〇〇年後普金執政後實施的國會和政黨改革，俄羅斯聯邦共產黨徘徊在服從與對抗之間，黨內開始出現分裂，派系分裂傾向與危機在第四次和第五次的國家杜馬選舉失

[22] 雖然自由民主黨在國家杜馬中常批評政府的執政，但是對政府的反對意見都停留在口頭上，在重大問題的表決中卻總是投票贊成總統提出的議案，謂之國會中的「騎牆派」。

利後明顯出現，尤其俄共的社會支持基礎偏向老年化，組織成員出現了世代的斷層，因此，無論是綱領或組織成員或架構，俄共的生存取決於自身的發展與更新，後久加諾夫的共產黨是否仍舊發展，將會是其挑戰。

五、人民不信任國會與政黨

俄羅斯的國會與政黨政治之所以處於一個弱勢的地位，之所以不能產生一個執政黨的原因，與人們對國會及政黨的「完全不信任」與「懷疑厭惡」不無關係。在俄羅斯，「執政黨」、「共產黨一黨專政」、「獨裁與專制」等概念，因爲歷史的關係而被人民錯誤地混雜而淪爲一談，使得國會與執政黨的重要性失去了必要的群眾心理文化基礎（Alexander, 2000: 18-23）。

儘管國家杜馬在俄羅斯內政或立法扮演極重要的角色，但在民眾的心中卻認爲其地位比起俄羅斯總統，其重要性差距甚遠，對大部分民眾而言，總統才是政治活動的主要角色，民主政治中，「權力分立」的重要原則，在俄羅斯的政治文化中相當淡薄（趙竹成，2006：70）。根據俄羅斯兩大民意調查中心[23]之一的「尤里・列瓦達分析中心」（Levada-Center, Аналитический центр Юрия Левады (Левада-Центр)）二〇〇七年三月七日所公佈的之二〇〇五～二〇〇七年社會經濟狀況調查，目前在民眾心中於俄羅斯日常生活上扮演之重要角色如表 3，總統在民眾心中的重要性最高，國家杜馬和政黨得分最低。

第一屆杜馬運作初期還受到比較正面的評價，這主要是因爲民眾當時還把杜馬與之前的人代會做比較。但是之後就每況愈下，羅斯（Rose, 1995）在其研究發現，有 78%的受訪著表示「極不信任」杜馬，而對待政黨的態度上，同樣的態度更高達 83%。不樂觀的評價仍然持續至第二屆的杜馬。到一九九九年，只有 7% 的俄羅斯居民充分信任議會，信任政黨的只有 5%。

[23] 另一個民意調查中心爲「公眾意見基金會」（Fond “Obshchestvennoe mnenie”, Фонд “Общественное мнение”）。

表 3　政治角色在日常生活之重要性*

	2005 年 1 月	2006 年 2 月	2007 年 1 月
總　　統	3.92	3.99	4.09
政　　府	3.22	3.42	3.44
軍 事 力 量	3.21	3.21	3.43
市　　長	3.14	3.23	3.29
教　　堂	3.06	2.89	3.25
國 家 杜 馬	2.85	2.95	2.99
政　　黨	2.61	2.75	2.67

*以 1～5 依序遞增，1＝實際上無關緊要，重要性遞增至 5＝非常重要
資料來源：本表節錄自「尤里・列瓦達分析中心」之民間調查結果（Левада-Центр, 2007a）。

隨著第三屆杜馬的產生和普金的當選，杜馬的形象雖稍有好轉，卻仍然批評聲不斷。而列瓦達分析中心在二○○七年五月三日公佈之跨二○○一年、二○○六年及二○○七年的政經狀況調查，調查選項「以您的觀點，這些機制值得至哪種程度的信任？」結果如表 4。

調查結果顯示，無論是二○○一年、二○○六年及二○○七年俄羅斯總統都最爲人民所信任，而俄羅斯議會，包括國家杜馬與聯邦院都敬陪末座，其中對政黨的信任程度爲最低，僅有 7%，而諷刺的是完全信任東正教或其他宗教的卻有 42%，形成了鮮明的對照，因此可以說，俄羅斯的國家杜馬選舉、政黨競爭表現出來的憲政民主體制是沒有人民支持基礎的民主。

而在二○○七年國家杜馬選舉更出現了許多弊端，包含俄羅斯政府動用國家資源支持統一俄羅斯黨進行選舉、僞造開票結果，及大量舞弊詐欺行爲（王定士，2008：15-16），更加深了人民對於政黨和國會之不信任，是否更能印證了費雪（Fish, 2005）所述之民主脫軌（Democracy Derailed），[24] 而對於俄羅斯人民而言，應該憂慮的是，健全民主體制下應具備之健全

[24] 費雪（Fish）認爲俄羅斯已經出現民主倒退，原因在於原物料資源豐富、經濟自由化不

國會制度是否已逐漸流於形式。

表 4　值得信任的國家機制百分比

單位：%

機制	完全信任			不完全信任			完全不信任		
	2001	2006	2007	2001	2006	2007	2001	2006	2007
俄羅斯總統	52	56	64	31	30	23	7	7	7
教堂、宗教團體	41	38	42	21	21	17	12	11	12
報紙廣播電視	28	22	27	43	42	35	18	20	14
俄羅斯政府	21	14	19	41	39	40	22	30	26
國家杜馬	10	11	13	41	42	41	35	35	33
聯邦院	12	11	12	36	34	35	21	24	22
政黨	7	4	7	28	28	27	36	41	36

資料來源：本表節錄自「尤里・列瓦達分析中心」之民間調查結果（Левада-Центр, 2007b）。

陸、俄羅斯國會的未來可能發展

一九九三年憲法第十一條規定俄羅斯「三權分立」的制度原則：俄羅斯聯邦國家權力由俄羅斯聯邦總統、聯邦會議、俄羅斯聯邦政府和俄羅斯聯邦法院行使。但是由於總統權力過大，進而導致三權失衡，一般而言，在民主鞏固的過程中，除了運作良好的半總統制外，更必須同時具備有效制衡總統的強大國會和有效整合同黨議員的強力政黨（郭武平，1999：57），但目前此發展之根本是維繫在於國會和政黨的體制健全化發展與實際執政者普金的作爲和意向。

足和超級總統制之憲政結果。

一、新「政黨法」（On Political Parties）與「國會杜馬議員選舉法」（On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation）的實施

由於普金本身中間偏右派的政治色彩，[25] 自從二〇〇〇年執政後，開始打壓左派的俄羅斯共產黨，並大力整頓政治秩序，努力培植親政府政黨，調和議會中各黨派的關係，終於在二〇〇一年上半年促使議會三讀通過總統起草的政黨法草案，希望能夠規範政黨體系。二〇〇一年通過的「政黨法」規定了政黨必須遵守的基本原則以及一系列限制性和禁止性條款，只允許建立全俄羅斯聯邦範圍的政黨，不承認地區性政黨，政黨至少擁有一萬名黨員（但在二〇〇四年的修正案中，提高至 5 萬名），如果一個政黨在五年內沒有提出自己的候選人或候選人名單參加選舉，將取消其註冊資格，黨員在當選爲總統後，應該即刻終止自己的黨員資格。在杜馬選舉中得票率達到一定比例的政黨有權參加杜馬席位的分配。二〇〇二年十二月普金正式簽署「國會杜馬議員選舉法」，新選舉法規定只有根據「政黨法」的政黨才可以提出杜馬候選人名單，且全面改爲比例代表制。此規定大大提升了政黨對黨員的約束力，有利於政黨的整合與制度化。

再者，新「政黨法」大幅降低了政黨的數量，二〇〇六年在中央選舉委員會立法登記的政黨只有 25 個，而截至二〇〇九年六月二日，合於政黨法之已登記政黨數目更降至七個（ЦИК России, 2009）。再者，根據俄羅斯民意調查中心「尤里・列瓦達分析中心」二〇〇七年十一月所公佈的二〇〇七年一月至十月的議會選舉民意調查結果，在當次接受調查並打算參加的投票者中，支持率超過 7% 門檻的政黨僅有三至四個，[26] 而二〇〇七年十二月二日所舉行第五屆國家杜馬選舉結果顯示，進入杜馬的政黨也是

---

[25] 中間派是由普金時期開始佔有重要地位，標榜自己是中間派主義的政黨紛紛宣稱自己代表全俄羅斯的利益，特別是中產階級的利益，它們反對激進作法，主張俄羅斯走中間路線，對社會實行漸進、溫和的改革，他反映了蘇聯解體後人們對右翼激進自由主義政策的失望和不滿，同時又害怕回到蘇聯過去的矛盾心態。

[26] 此四個政黨分別爲「統一俄羅斯」黨、俄羅斯共產黨、自由民主黨及正義俄羅斯黨（Левада-Центр, 2007c）。

四個。由此可見，俄羅斯國家杜馬之「多黨並存、一黨獨大」的局面也是持續至第五屆的國家杜馬，而「統一俄羅斯」黨依然是國會的多數黨。

二〇〇八年五月七日，一項俄羅斯政局的重大改變，是普金於總統卸任後接受擔任「統一俄羅斯黨」黨主席，身兼總理與「統一俄羅斯」黨領袖，首次出現了俄羅斯國會中執政黨的雛型，握有實權的總理兼國會最大黨黨主席將對俄羅斯之政治結構產生重大的影響。[27] 因爲，俄羅斯憲法第九十三條規定，國家杜馬可以啓動彈劾總統的程序，但需要獲得三分之二多數通過。聯邦院和俄最高法院隨後將決定是否解除總統職務。而「統一俄羅斯」黨控制著杜馬三分之二以上席位，可以輕易修改憲法和啓動彈劾總統的程序。

過去，「統一俄羅斯」黨幾次表明並不滿足於權力黨的地位，力圖成爲名副其實的執政黨，且其並不隱瞞自己在條件具備時組閣的訴求。雖然，「統一俄羅斯」黨仍不能擺脫普金的控制，但普金擔任黨主席此舉如果能夠在其未來將其「權力黨」角色轉換成真正的執政黨，不再是最高權威的政治附庸，這對國會權力之提升，將是一大助力，俄羅斯的民主道路將更爲鞏固。

二、俄羅斯執政者普金之安排

二〇〇八年總統大選以前，前任總統普金所展現出來的強勢總統對俄羅斯民主的影響，尤其是國會與政黨，是非常明顯的，尤其俄羅斯總統對於國會擁有美國總統所不可企及的權力：憲法第一百一十一條第四項「在國家杜馬三次否決提出的俄羅斯聯邦政府總理人選後，俄羅斯聯邦總統任命俄羅斯聯邦政府總理，解散國家杜馬並確定新的選舉」（Конституция России, 2009），吳玉山認爲此條款「可以說是俄羅斯『超級總統制』的核心條款」（2000：90-91）。再者。總理和內閣雖然必須對國會負責，但實際上是只聽命於總統。而府會關係的對立與和諧也取決於總統的作爲與策略，尤其是普金時期，他巧妙地培植權力黨，進而控制國會運作。

---

[27] 雖然，之前也曾出現總理兼任黨主席的情況，如契爾諾米爾金與其領導的「我們的家園俄羅斯」黨，但因契爾諾米爾金並未實際握有實權之故，國會中仍舊只有「權力黨」。

普金的總統之路到二〇〇八年時已邁入第二屆尾聲，而俄羅斯憲法第八十一條第三項規定，俄羅斯總統的任期不得超過兩屆，早在二〇〇七年，媒體即預測普金在卸任後可能「技術性」轉任總理，繼續掌握政權，在二〇一二年三度競選總統（BBC (Russian), 2007），第五屆國家杜馬選舉結果普遍認爲是對普金執政的民意公投，而親普金的政黨大獲全勝，除了「統一俄羅斯」黨會在俄羅斯一黨獨大外，普金還於二〇〇七年十二月十七日正式宣佈二〇〇八年任期屆滿後，如果他推選的繼承人梅德韋傑夫二〇〇八年三月贏得總統大選，他將轉任總理（BBC NEWS, 2007），此舉意味著他將保住權勢不放，繼續掌握政權。果然，普金在總統大選後，於二〇〇八年五月七日正式第二度擔任總理，此一結果可能會全面改變俄羅斯強勢總統的局勢，此舉可能讓整個俄羅斯政局從之前的「總統－議會制」邁向了「總理－總統制」，[28] 握有實權的總理將會主導俄羅斯政局與國會。

此外，列瓦達分析中心在二〇〇九年九月三日公佈之「梅德韋傑夫、普金和政府的責任歸屬」民調中，對於二〇〇八年金融危機前之俄羅斯經濟成長主要是誰的功績，普金獲得 52%，梅德韋傑夫 11%，俄羅斯政府首長 12%。而對於誰應該爲金融危機所帶來的經濟衰退負責任，俄羅斯政府首長得票率 36% 最高，梅德韋傑夫 23% 次之，普金 17% 爲三者中最低（Левада-Центр, 2009a），顯示出普金的民眾基礎。而在其二〇〇九年九月二十八日和二〇〇九年十二月十七日對於梅德韋傑夫和普金的民眾意見中，「國家中誰手握實權」，結果如表 5。

雖然，普遍共識是兩者皆有（大約都在 40～50%），但是，認爲在普金手中比之在梅德韋傑夫手中之認定平均高了 10% 以上，由此可見，普金無論是民眾支持度或是實際的政權治理操作中，都擁有相當強的統治合法性基礎。

---

[28] 此爲可能性，因爲普金和梅德韋傑夫的關係出現了微妙的狀況，梅德韋傑夫因爲 2008 年全球金融危機事件，有報導指出兩人已有裂痕，且梅德韋傑夫似乎想脫離普金的控制，籌組自己的新勢力，故總統、總理間的可能的政爭可爲未來俄羅斯的民主穩定畫下變數。

表 5　國家中誰手握實權？

單位：%

答案選項	2007	2008									2009		
	12月	2月	3月	4月	5月	7月	8月	9月	11月	12月	1月	3月	4月
梅德韋傑夫手中	16	20	20	22	17	9	14	16	11	10	11	12	12
普金手中	29	23	21	27	32	36	26	28	30	32	32	34	30
兩者共有	39	41	47	36	40	47	49	48	51	49	50	50	48
很難回答	16	16	12	15	11	8	10	8	8	8	8	4	10

資料來源：本表節錄自「尤里‧列瓦達分析中心」之民間調查結果（Левада-Центр, 2009b）。

雖然，目前梅普之治出現了裂痕，不合傳言沸沸揚揚，且現任總統梅德韋傑夫和普金皆在二〇〇九年九月公開表示參選二〇一二年總統的意願，而在二〇〇八年十一月二十一日在國家杜馬三讀通過的總統任期修改爲六年的憲法修正案，總統任期自二〇一二後變更爲六年，眾多媒體猜測是爲普金鋪路。因此，普金並不會因爲卸任總統而失去影響力，換言之，普金個人的政治理念與政策，如國會未來之多黨或兩黨制運作、執政黨產生與否，都將影響俄羅斯的政局。畢竟俄羅斯民眾普遍肯定普金的執政，因此未來俄羅斯的政局發展，還是會與普金息息相關。

柒、結　語

一九九三年憲法和總統、國會的選舉制度是俄羅斯民主政治發展的重要基石，而穩定的政黨是國會是否能發揮應有功能的重要因素。俄羅斯的多黨制是總統集權下的多黨制，各政黨可以經由選舉進入國會，憑藉國會運作影響國家立法與政治。但根據俄羅斯憲法，總統可憑藉其憲法權力控制國會和政府，國會的多數黨無權組建政府，當選總統的候選人須自動拋棄黨籍，在這種情況下，國會和政黨的作用受到多方面的限制。特羅謝（T. Troxel）認爲，雖然俄羅斯在蘇聯解體後實施民主轉型，但是民主在俄羅斯尚不明朗，也不知能否安然地度過未來幾年的政治動盪，但是可以從國會

通過的法律比之總統命令更爲民主這點來看，國會的權力的正常行使對於俄羅斯的民主穩定有著決定性的作用（2003：2-3）。

再者，隨著國內政治情勢的穩定和經濟情勢的好轉，再加上普受人民支持的普金對於政黨的佈局與打破傳統積極參與「統一俄羅斯」黨事務的作爲，民眾對於國會與政黨的支持度應該會有所提升。

但是，俄羅斯民主的深化有賴於政黨的自我發展健全，不再附庸於總統或總理的權力主導，具備完整發展的黨綱，不由領袖魅力爲最主要領導，也許才能改變目前國會之局勢。再者，本文認爲執政黨是有能力通過領導與掌握國家政權去貫徹黨的政綱與政策，在現今的俄羅斯政黨的運作尚不成熟，政黨大多沒有明確的黨綱，大多是隨著總統（或總理）的意志而更改其政黨方向，雖然普金現任總理兼任統一俄羅斯黨黨魁，但作者認爲這仍不是執政黨，而是「普金黨」，日後俄羅斯是否有執政黨，能真正掌控國家方向與權力，這可能要在「後普金時期」，也就是普金強人沒落後（也許是二〇一二年後或是更遠的未來），強勢總統不再主導政局才可看出。

總而言之，俄羅斯的三權分立制度能否落實，能否在多黨制上產生以民主基礎的執政黨，目前還是未知數，因爲這涉及國家權力的重新分配，是一個憲法問題，而國會的修憲功能與超級總統制是聯繫一起，普金及其之後的繼任者是否願意把總統權力下放國會，關係著俄羅斯未來政局的發展；簡言之，總統、政府和國會可能還有好長一段磨合的民主道路要走！

參考書目

一、中文部分

王定士，2008，〈俄羅斯 2007 國家杜馬與 2008 總統選舉之研析〉，《台灣東北亞研究》，冬季號：7-42。

吳玉山，2000，《俄羅斯轉型 1992-1999－一個政治經濟學的分析》，台北：五南書局。

吳玉山，2002，〈半總統制下內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉，《俄羅斯學報》，2: 229-265。

李玉珍，1998，〈俄羅斯府會之爭的探討〉，《問題與研究》，37(2): 55-92。

沈有忠，2004，〈半總統制下的權力集散和政府穩定—台灣與威瑪共和的比較〉，《台灣民主季刊》，1(3): 99-129。

林永芳，2006，〈俄羅斯政黨體系與民主化〉，《俄羅斯學報》，5: 25-50。

況正吉，1999，〈憲政制度與政治文化對俄羅斯民主鞏固的影響〉，《問題與研究》，38(11): 31-52。

許湘濤，1996，〈俄羅斯的政治發展，1990-1996〉，《問題與研究》，35(12): 29-58。

郭武平，1999，〈俄羅斯的憲政發展問題探討〉，《問題與研究》，38(8): 37-59。

畢英賢，1996，〈俄羅斯國會改選之研析〉，《問題與研究》，35(4): 28-40。

趙竹成，2006，〈俄羅斯聯邦選舉制度與總統職權〉，《問題與研究》，45(1): 53-79。

二、英文部分

Alexander, James. 2000. *Political Culture in Post-Communist Russia: Formlessness and Recreation in a Traumatic Transitio*. New York: St. Martin's Press.

BBC NEWS. 2007. "Putin Ready to Be PM after Polls." in http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7147774.stm. Latest updated 18 December 2007.

Brown, Archie. 2001. *Contemporary Russian Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8-2: 165-187.

Elgie, Robert. 2007. "Varieties of semi-presidentialism and their impact on nascent democracies." *Taiwan Journal of Democracy* 3(2): 53-71.

Elgie, Robert and Iain McMenamin. 2008. "Semi-presidentialism and

Democratic Performance." *Japanese Journal of Political Science* 9(3): 323-340.

Fish, Steven. 2005. *Democracy Derailed in Russia: the Failure of Open Politics*. New York: Cambridge University Press.

Holmes, Stephen. 1993/1994. "Superpresidentialism and its Problems." *East European Constitutional Review* 2(4): 123-126.

Konitzer, Andrew and Stephen K. Wegren. 2006. "Federalism and Political Recentralization in the Russian Federation: United Russia As the Party of Power." *The Journal of Federalism* 36: 503-522.

Lijphart, Arend, ed. 1992. *Parliamentary versus Presidential Government.* Oxford: Oxford University Press.

Linz, J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" In *The Failure of Presidential Democracy: Comparative*, ed. Linz, J. Arturo Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins Jniversity, 3-87.

McFaul, Michael. 1993. *Post-Communist Politics: Democratic Prospects in Russia and Eastern Europe*. Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies.

Nogee, Joseph L. and R. Judson Mitchell. 1997. *Russian Politics: the Struggle for a New Order.* Allyn & Bacon.

O'Donnell, Guillermo. & Schmitter, Philippe, eds. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Ostrow, Joel. 1998. "Procedural Breakdown and Deadlock in the Russian State Duma: The Problem of an Unlinked Dual-Channel Institution Design." *Europe-Asia Studies* 54(5): 793-816.

Roper, Steven D. 2002. "Are All Semi-presidential Regimes the Same?" *Comparative Politics* 34(3): 253-272.

Rose, Richard. 1995. "Russia as an Hour-Glass Society: A Constitution Without Citizens." *East European Constitutional* 4(3): 34-42.

Shugart, Matthew Soberg. 1996. “Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe.” *Transition* 2 (25): 6-11.

Shugart, Matthew Soberg. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Troxel, Tiffany A. 2003. *Parliamentary Power in Russia*, *1994-2001*. *President vs Parliament*. New York: Palgrave.

Upadhyay, Archana. 2000. *Emergence of the Multi-party System in the Russian Federation: Problems and Prospects.* New Dehli: South Asian Publishers.

三、俄文部分

АКДИ Экономика и жизн. 2003. “Информация о Государственной Думе РФ четвертого созыва.” в http://www.akdi.ru/gd/ARHIV/akdi2.HTM.

BBC (Russian). 2007. “Президент Путин и третий срок.”в http://news.bbc.co.uk/hi/russian/uk/newsid_6751000/6751183.stm. Последнее обновление 14 июня 2007 года.

Конституция России. 2009. *Конституция Российской Федерации.* (Москва: Юридическая литература). в http://archive.kremlin.ru/articles/ConstMain.shtml.

Зевелева, А. И., Свириденко Ю. П., and Шелохаева В. В. 2000. *Политические Партии России: История и Современности*. Москва: РОССЭН.

Коргунюк, Юрий.2001. “Партийное строительство в России на рубеже Тысячелетий.” *Выборы. Законодательство и технологии,* № 1. в http://www.partinform.ru/articles/part_str.htm, Последнее обновление 29 апреля 2001 года.

Левада-Центр. 2007a. “Социально-политическая ситуация в России в январе-феврале 2007 года: Как вы считаете, в течение

следующих шести месяцев по сравнению с нынешним изменится положение дел...?" в http://www.levada.ru/press/ 2007030702.html. Последнее обновление 07 марта 2007 года.

Левада-Центр. 2007b. "Социально-политическая ситуация в марте и апреле 2007 года, Доверие институтам власти: В КАКОЙ МЕРЕ, НА ВАШ ВЗГЛЯД, ЗАСЛУЖИВАЮТ ДОВЕРИЕ ТАКИЕ ИНСТИТУТЫ КАК...?" в http://www.levada.ru/press/ 2007050302.html. Последнее обновление 03 мая 2007 года.

Левада-Центр. 2007c. "Рейтинги партий за 2007 год " в http://www.levada.ru/reitingi2007.html. Последнее обновление 28 ноября 2007 года.

Левада-Центр. 2009a. "Медведев, Путин, правительство: распределение ответственности" в http://www.levada.ru/press/ 2009090302.html. Последнее обновление 03 сентября 2009 года.

Левада-Центр. 2009b. "Медведев и Путин в общественном мнении: В ЧЬИХ РУКАХ СЕЙЧАС РЕАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СТРАНЕ?" в http://www.levada.ru/press/2009121704.html. Последнее обновление 17 декабря, 2001 года.

ПОЛИТ.РУ. 2001. "Съезд центристов избрал Генеральный совет "Единства и Отечества" и призвал россиян вступать в ряды новой партии" в http://www.polit.ru/news/2001/12/01/567458.html. Последнее обновление 1 декабря, 2001 года.

Кремль. 2006. "Интервью испанским средствам массовой информации" в http://archive.kremlin.ru/appears/2006/02/07/1759_type63379_101129.shtml. Последнее обновление 7 февраля 2006 года.

Совет Федерации. 2010. "История: «Основные этапы истории представительной (законодательной) власти в России, формирование двухпалатной парламентской системы, образование и деятельность Совета Федерации»." в http://www.council.gov.ru/about/history/index.html.

ЦИК России. 2007. “Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва.” в http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom.

ЦИК России. 2009. “Перечень зарегистрированных политических партий (из Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях”).” в http://www.cikrf.ru/cikrf/politparty/.

附錄一 1990～2008 年俄羅斯國會大事記

時間	大事記
1990.3.04	俄羅斯人民代表大會選舉
1990.3.13	廢除蘇聯 1977 年憲法第六條有關共黨領導地位的條款
1991.5.22	俄羅斯確定採行總統制
1991.6.12	葉爾欽與魯茨科伊贏得俄羅斯總統與副總統選舉
1991.11.06	國會同意給予葉爾欽一年的獨裁權力，並讓葉爾欽以總統身分兼任總理
1991.12.25	戈巴契夫去職
1991.12.31	蘇聯解體，但人民代表大會並未解散
1992.12.09	國會不同意蓋達的總理任命
1992.12.10	葉爾欽要求舉行公民投票，以讓人民決定支持總統或是國會
1993.4.25	俄羅斯全國公民投票以 58% 些微多數支持葉爾欽及其改革政策
1993.6.16	憲法起草會議以絕對多數通過憲法草案
1993.10.02-04	十月政變，葉爾欽砲轟國會，逮捕魯茨科夫和哈斯布拉托夫
1993.11.06	葉爾欽宣布繼續擔任總統至 1996 年，而不是先前提議的 1994 年 6 月 12 日
1993.12.12	俄羅斯新國會第一屆國家杜馬選舉及憲法公投
1994.1.11	新國會開議，聯邦院（上院）與國家杜馬（下院）分別選舉議長
1995.3.24	國家杜馬通過俄羅斯聯邦「總統選舉法」與「國家杜馬選舉法」
1995.6 月下旬	國家杜馬共黨代表提出對總統彈劾案，要求成立特別委員會以便彈劾總統
1995.7.1	國家杜馬再次表決對政府的不信任案，但未通過
1995.12.17	第二屆國家杜馬選舉
1995.12.19	第二屆國家杜馬選舉初步揭曉，共產黨成爲國家杜馬第一大黨
1996.6.16	舉行總統大選第一輪投票，葉爾欽獲得 35.38% 的支持率，久加諾夫獲得 32.03% 的支持率，皆未超過 50%，將於 7 月 3 日進行第二輪投票
1996.7.03	總統大選第二輪投票

時　　間	大　　事　　記
1996.7.05	葉爾欽以 53.82% 的支持率確定當選總統
1997.10.05	國家杜馬揚言反對 1998 年度預算案，並提出對政府不信任案
1997.10.22	國家杜馬撤銷對政府的不信任案
1998.3.27	葉爾欽正式任命基里延科爲新總理，警告國家杜馬，如果不通過，將解散國會
1998.4.24	經過兩次不通過總理任命案，國家杜馬以 251 票贊成通過新總理的任命案
1999.08.16	國家杜馬以 233 票對 84 票通過葉爾欽提名普金出任新總理的人事案
1999.12.19	俄羅斯第三屆國家杜馬選舉與莫斯科市長選舉
1999.12.31	葉爾欽發表告別演說，宣布辭職
2000.12.27	普金總統向國家杜馬提交了由中央選舉委員會起草的「俄羅斯聯邦政黨法」法案。
2001.06.21	國家杜馬三讀審議通過以總統草案爲基礎的「政黨法」
2001.07.11	政黨法由普金簽署頒布生效
2002.11.20	杜馬通過新的「俄羅斯聯邦聯邦院國家杜馬議員選舉法」
2002.12.20	「俄羅斯聯邦聯邦院國家杜馬議員選舉法」由普金正式簽署生效
2003.12.07	第四屆國家杜馬選舉，投票率爲 55.7%，「統一俄羅斯」黨支持率爲 37.57% 成爲杜馬多數黨
2004.3.14	第四屆俄羅斯總統大選，普金蟬聯俄羅斯聯邦總統
2004.12.03	國家杜馬三讀通過「政黨法」修正案
2004.12.22	普金總統簽署「政黨法」修正案，並正式生效
2005.4.22	國家杜馬三讀通過新的杜馬議員選舉法，確認了從 2007 年起，俄羅斯的議會選舉將完全轉到按政黨名單進行表決的比例代表制，廢除了原先的混合選舉制
2005.5.19	普金正式簽署公布新的杜馬議員選舉法
2007.10.02	普金名列「統一俄羅斯」黨候選人名單首位
2007.12.02	第五屆國家杜馬選舉，投票率爲 61.35%，「統一俄羅斯」黨支持率爲 64.30%，再次成爲國家杜馬最大黨

時　　間	大　　事　　記
2007.12.17	在「統一俄羅斯」黨第九屆黨代表大會上，俄羅斯總統普金宣佈他推薦的下一屆總統候選人爲第一副總理梅德韋傑夫
2008.03.02	俄羅斯總統大選。3 月 7 日俄羅斯中選會宣布梅德韋傑夫以 70.28% 的選票順利當選總統。
2008.05.07	梅德韋傑夫宣誓就職總統
2008.05.08	俄羅斯國家杜馬以逾八成的贊成票通過普金出任俄羅斯總理的議案。普金第二次擔任總理職位

資料來源：1990-1999 事件節錄自《俄羅斯轉型 1992-1999－一個政治經濟學的分析》，（吳玉山，2000：299-378），而 2000～2008 年事件爲作者自行整理。

An Analysis of the Development of the Russian Parliament

*Jing-yun Hsu**

Abstract

The Federal Assembly is the legislative institution of the Russian Federation and consists of two chambers - the Council of Federation and the State Duma. Although the Constitution of Russian Federation which was adopted on December 12 1993 holds to a number of western classic constitutional principles (for example the separation of powers, a multiparty system, and so on), its fundamental nature is thoroughly Russian-rooted and it also integrates the characteristics of a conventionally Russian autarchy. Until March 2008, the Russian constitutional regime basically sustained a super-presidential system, with the presidency far more powerful than both the parliament and political parties. However, despite stepping down from the presidency, Vladimir Putin has managed to retain his preeminent position in Russian politics. In particular, the continuously-amended Russian Federation laws "On Political Parties" and "On the Election of Deputies to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation", and Putin's own ambiguous position, may have a dramatic impact upon the integrity of the parliament and the formation of the well-functioning party system.

Keywords: Russian Federation, Federal Assembly, Council of Federation, State Duma, Super-Presidentialism

* Assistant Professor, Department of Political Science & Graduate Institute of Political Economy, National Cheng-Kung University. E-mail: cyhsu@mail.ncku.edu.tw