

政治

戈尔巴乔夫推动苏维埃政体模式转换的失败与国家解体

王鹏 罗嗣炬

【内容提要】推动政体模式转换是戈尔巴乔夫执政时期苏联政治体制改革的重要内容。1988年6月，苏共第十九次全国代表会议决定把“恢复列宁‘一切权力归苏维埃’这一历史性口号”作为政治体制改革的目标选择，1989年、1990年先后在全国、地方两个层面组织开展了差额竞选人民代表，从而拉开了苏联政治体制改革的序幕，启动了苏联“党国”（party-state）政体转换的进程，以建立“全权”式苏维埃政权模式。在这个过程中，苏共逐步放弃了对国家和社会的领导权，但新选的各级人民代表苏维埃却不能有效整合国家，实现国家一体化，国家面临瓦解的危险。戈尔巴乔夫力图通过建立总统制和联邦制重建国家权威和权力中心，结果助长了地方分离主义势头，终致国家解体。

【关键词】一切权力归苏维埃 国家危机 总统制 联邦制 苏联解体

【中图分类号】D73/77.512.21 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094（2013）02-0024-0009

一、一切权力归苏维埃与国家政权危机

苏联政治体制改革和政体转换的实质概括说来就是：通过自由选举，实现“一切权力归苏维埃”，把权力从苏共手中转移到新建的各级人民代表大会手中。对此，戈尔巴乔夫说：“如果想简单地说明政治改革的意义，它是怎样构思的，又是怎样实施的，可以说，就是把权力从独家操纵的共产党手中交到按宪法本应属于通过自由选举产生的人民代表的苏维埃手里。”^①“我把政治改革的主要涵义规定为：兑现重新提出‘政权归苏维埃’这个历史性口号。把政权和管理的实权归还苏维埃的首

要条件是改组代表机制，尽一切努力扩大其权力和职能。”^②

众所周知，苏联是一个以党建国、以党治国的政党国家（party-state），共产党是苏联“党国”体制的承重结构，拥有健全完善的组织体系，苏联共产党依靠严格的民主集中制和统一的意识形态，可对国家和社会进行有效的领导，可以说：有苏共执政，才有苏联。因此，苏共一旦决定通过民主自由选举，将其所掌握的一切权力转移到苏维埃，以

① 戈尔巴乔夫：《戈尔巴乔夫回忆录》，述强、王尊贤等译，社会科学文献出版社2003年版，第506页。

② 同上，第529页。

【作者简介】王鹏，博士，同济大学马克思主义学院副教授；罗嗣炬，博士，上海市松江区政府政策研究室副主任。

建立“权力至上”的人民代表苏维埃，苏共很快就面临其与这个全权式的“新议会”是什么关系、后者能否有效掌控国家和社会这样的重大问题。可惜，苏共并未细加研究、认真对待。据雷日科夫回忆，苏共第十九次全国代表会议召开前，政治局按惯例讨论了该会议报告，会上仅有雷日科夫对“一切权力归苏维埃”的后果表示了担忧：“如果要把全部权力都划归苏维埃的话，苏维埃能承担起这个责任吗？我怀疑。一旦无力承担，那国家就会失去控制。”不过，雷日科夫的这种质疑在当时却是“弱音”，戈尔巴乔夫认为这是细节问题，无须多虑，“可以在干起来以后再考虑”^①。

当时，戈尔巴乔夫力图通过党政一把手兼职（即改革后，中央和地方党委正职兼任同级人民代表大会最高苏维埃正职），实现权力集中统一，避免国家失控，确保政治体制转换成功。为此，在苏共第十九次全国代表会议上，戈尔巴乔夫“不得不两次就这个问题（职位兼任）出来讲话，最后，还是成功地说服了大多数代表，实际上也没有别的原因，无非是希望尽可能保证平稳地、顺畅地从一种政治体制转换成另一种政治体制”^②。

这样，围绕“一切权力归苏维埃”，苏共党内经过讨论，由党内相关重大会议决定，并以立法的形式上升为国家意志，最终成为苏联政治体制改革的目标选择。1988年6月，苏共第十九次全国代表会议做出决定：恢复作为国家权力机关的人民代表苏维埃的充分权力、地位、作用。要求将国家、经济和社会生活的所有重要问题都交给苏维埃研究解决；要求苏共中央委员会和政治局以政治领导机关的面貌出现和行动。苏共中央制定的政治路线要通过苏维埃政权机关才能贯彻实施。1988年底，苏共通过修宪确立了苏维埃的“全权”，使其政治体制改革的目标选择具备了国家层面的合法性。如修改后的宪法要求建立一个新的最高国家权力机关——苏联人民代表大会，负责决定最重要的立法、政治、社会及经济问题；建立一个全新的、具有实权的立法机构——最高苏维埃，作为人民代表大会的常设机关；所有国家机关都要严格对苏维埃负责，政府任命的所有官员必须经过最高苏维埃的批准，而不是由党批准。

为了实现“一切权力归苏维埃”，1989年3月，苏共组织了全国性民主差额选举，组成了苏联人民

代表大会及其最高苏维埃，苏联人民代表中苏共党员占87%。按照民主集中制的惯例，由于苏共党员在代表中占压倒多数，只要党对他们进行严格的纪律管理，苏共就可控制新的人代会中的党员代表，进而控制这个“新议会”。然而，苏共试图通过民主集中制原则控制“新议会”的努力落空了。据戈尔巴乔夫回忆，在第一次苏联人民代表大会召开前夕，“党中央各部经过短时间酝酿，建议将从各地来莫斯科的代表召集起来，深入细致地引导并提醒大家：党员职责就是要按中央的指示投票表决。但早在代表们来莫斯科之前，各加盟共和国党中央和各州委就曾经试图引导他们而遭到失败。在与‘官方候选人’对抗中当选的苏共党员，干脆拒绝当地党的领导人在他们出发之前去‘对对表’的邀请”^③。

苏共尝试召集类似“议会党团”的意图没有成功，显见已失去了对苏联人民代表大会的控制，这也意味着苏共开始失去对立法权和最高决策权的控制。不但如此，按照党政分开的思路，从1988年底开始的中央机构改革，由于中央委员会只设了几个专门委员会，使苏共中央很快从业务性的经济职能等方面撤离，放弃其执掌的具体行政权力，开始失去对国家行政权力的控制。戈尔巴乔夫谈道：“第一次人民代表大会闭幕之后，政权便开始转交到苏维埃手里，党就像在民主社会里那样，已经不再能指令性地决定国家的发展，而是应该通过政治手段行动了。”^④

按照政治体制改革的预定计划，从1989年底至1990年的大部分时间里，苏联各加盟共和国和地方苏维埃举行了民主差额选举，其结果更具“革命性”：

一是地方选举结束后，苏联共产党作为一个全国性的统一组织开始瓦解，民主集中制作用开始失效，苏联共产党的作用被抛在一边。据戈尔巴乔夫回忆，各共和国议会选举后，它们都没有召开中央全会，各种问题立即提交最高苏维埃的例会，并通过了有关主权和独立的国家法令。1990年苏共中

① [俄]尼·雷日科夫：《大动荡的十年》，王攀等译，李永全校，中央编译出版社2002年版，第305—306页。

② 戈尔巴乔夫：《戈尔巴乔夫回忆录》，第574页。

③ 同上，第469页。

④ 同上，第634页。

央二月全会正式宣布放弃民主集中制,实行多党制,随后,通过修宪形式,苏共主动放弃对国家和社会的领导权,这样,苏联“党国”的心脏(苏共的领导权)被“合法”地摘走了。

二是中央和地方的关系出现根本性逆转。各共和国选举结束后,地方各级苏维埃当选者宣称只对地方选民负责,不再对中央负责,也越来越不服从中央的权威。此外,“民主化”运动很快转向“民族化”运动,各共和国开始寻求主权独立。“一些共和国的新领导在不存在来自地方上共产党人的强大反对派的情况下,从人民那里取得了争取独立和民族自决的委托之后,立即把自己的活动重心从公民的尺度转向了民族的尺度。”^①“全国范围内中央的合法性遭到彻底破坏,因为地方上支持独立的势力可以通过选举宣示比中央更强的民主合法性。”^②

三是新选举出来的各级苏维埃之间没有隶属关系,也没有规定各自与中央或是其上级之间的权利与义务。在加盟共和国范围内,地方苏维埃没有任何渠道同加盟共和国苏维埃联系;在全国范围内,苏联人民代表大会和最高苏维埃同各加盟共和国苏维埃之间的联系在1990年加盟共和国大选之后完全中断。所有的苏维埃开始为争夺权力和控制而相互展开搏斗,这使苏维埃系统更加混乱,在这种情况下,它根本不可能成为人民的真正代表机构和有效率的政府机构^③。

如果通过民主差额选举,新建的各级人民代表大会能够真正起到“议行合一”的作用,能够保证国家权力统一、运行有效,那么苏维埃政权模式可以说是转换成功了,苏联国家的完整性也就不会出现问题。可惜的是,由于人民代表参与政治管理的经验不足,苏联社会对于“全权”式苏维埃这个新鲜事物没有统一的、正确的认识,因此,新建的各级苏维埃在实践中更多地充当“清议馆”角色,其有效性、权威性遭到质疑。戈尔巴乔夫承认,“苏维埃尚未准备好履行全部权力职能。没有为此所必备的机构,没有足够数量的具有专业素养的干部,也没有经验”。索布恰克评论说:“如果考虑到大约半数的代表对许多问题根本就是门外汉,那么苏维埃的会议只能是一种清谈会,有时甚至更糟——直接破坏执法机关的活动。苏维埃是假议会,说客气点是不成熟的立法议会。”^④各级地方苏维埃也

不例外,“新选的苏维埃证明几乎同旧的苏维埃一样没有权力,两者没有什么差别。更糟的是,新选的代表在政治上和管理上更无经验,他们也没有共同的政治纲领,这就使地方政府更无效率,更不称职,代表之间整天进行着无休无止的政治争论……列宁格勒市民对该市苏维埃的满意率从1990年6月的74%跌至1991年1月的20%”^⑤。

至此,我们看到,苏共把其所有权力转移到苏维埃后,新建的各级苏维埃却运行无效,难以对国家和社会实施有效治理。“党委开始抛弃直接命令式管理地区社会经济发展的传统方法,而与此同时,苏维埃及其执行委员会实质上却不能完成作为国家权力机关本应完成的一切任务。”^⑥可见,苏共推动民主竞选后,新建的各级人民代表苏维埃虽然拥有了方方面面的权力,但改革前苏联自上而下整齐划一的权力执行体系却遭到了破坏。“如果说开始改革时在我们的政治体制中缺乏横向的度和现实的立法机构的话,那么改革之后,我们在政治体制中失去了纵向的轴和有效的执行机关。”^⑦同时,民主竞选的结果还根本性地改变了苏联国家结构中中央和地方的关系,权力犹如手中的沙子很快从苏共中央的手指缝间流失,中央权威受到削弱,权力真空、国家无政府状态也随之而来,统一完整的权力体系遭到破坏,经济社会秩序因之出现混乱。

二、构建总统制与重建中央权威的失败

1989年,可以说是苏联开始滑向政治、经济混乱,国家趋向解体危机的一年。在1989年3月召开的第一次苏联人民代表大会上,作家瓦连京·拉斯普京就公开指出:“自二战以来,我国强大而牢固的根基没有任何一个时期像现在这样受到如此

① [俄]安·米格拉尼扬:《俄罗斯现代化之路——为何如此曲折》,徐葵、张达楠等译,新华出版社2003年版,第148—149页。

② [美]胡安·J.林茨等:《民主转型与巩固的问题:南欧、南美和后共产主义欧洲》,孙龙译,浙江人民出版社2008年版,第400页。

③ [英]雷切尔·沃克:《震撼世界的六年——戈尔巴乔夫的改革怎样葬送了苏联》,张金鉴译,改革出版社1999年版,第141—142页。

④ [俄]索布恰克:《苏联政局演变中的一次重要转折》,徐小海等编译,吉林人民出版社1992年版,第85—86页。

⑤ [英]雷切尔·沃克:《震撼世界的六年——戈尔巴乔夫的改革怎样葬送了苏联》,第141页。

⑥ 中国社会科学院苏东研究所编译:《苏联问题资料》,东方出版社1990年版,第66页。

⑦ [俄]安·米格拉尼扬:《俄罗斯现代化之路——为何如此曲折》,第146页。

强烈的动摇与威胁。”同年8月，苏联人民代表、苏联氢弹之父——萨哈罗夫在《星火》杂志上刊文指出：苏联正处于经济灾难的前夕，人们生活得比停滞时期还差，民族矛盾戏剧性地、悲剧性地激化。由此，苏联整个社会产生了对改革的不信任和对明日危机的恐惧，有些人开始呼吁“铁腕”统治，要求加强纪律、重整国家和社会秩序。

1989年10月，苏共中央召开经济学家会议讨论社会经济形势，戈尔巴乔夫坦率承认：关于如何摆脱这种日趋紧张的形势，在途径问题上分歧很大，大家在对当前所面临的主要问题、普遍问题的理解上不一致，出现了对改革的极端化认识^①。11月，负责意识形态工作的政治局委员梅德韦杰夫指出：“目前有两种对改革的极端看法，一种看法企图把出现困难的原因说成是改革本身；另一种看法认为改革进行得不坚决果断，要求一下子捣碎过去几十年建立的一切东西，甚至改变社会主义原则本身。因此，一些人建议采用‘铁腕’来结束民主和公开性；另一些人则想采用‘铁腕’来镇压‘官僚’，即党和国家的干部。”^②

不过，直到1989年底，戈尔巴乔夫仍然希望通过强化纪律和法制来解决苏联日趋紧张的社会经济形势，如生产纪律松弛、族际冲突和经常性罢工加剧等问题。在1989年12月召开的苏联第二次人代会上，戈尔巴乔夫指出苏联已“走到危险的边缘”，需要建立真正的纪律和法制。他说：“政治积极性和意见多元化不能，而且不应该变成无政府状态，破坏社会秩序和国家秩序的基础，当务之急是要团结到改革的立场上。”他本以为“在1989年底就能渡过危机发展的顶点，但却没有出现好转”^③。于是，戈尔巴乔夫打算通过建立新的政体模式来制止社会的危机形势。

从1990年开始，戈尔巴乔夫力图通过建立总统制来“克服权力的无组织性和分散性”，重新建立完整统一的权力中心。他认为，“建立总统制可保障从垄断性的行政命令体制和平过渡到自上而下的民主的苏维埃体制。强大的总统制政权是国家和社会民主化不可或缺的制度框架。依靠强大的总统制政权，能在不实行紧急状态的情况下稳定国内局势和继续国家的民主革新”^④。为此，1990年1月27日，戈尔巴乔夫的助理沙赫纳扎罗夫向日本《读卖新闻》透露：苏联正在考虑实行美国和法国型的

总统制，以便在发生紧急、异常事态时给予总统“非常大的权力”，能对“国会”的决定拥有否决权。同年2月5—7日，苏共召开中央全会，宣布放弃苏共法定的领导地位，准备实行多党制；建议实行总统制，建立新的联邦制。

为在苏联史无前例地建立总统制，1990年3月12—15日，苏联召开了第三次（非常）人民代表大会。会上代表们对于实行总统制进行了激烈辩论，来自波罗的海的三个共和国、格鲁吉亚、乌克兰和跨地区代表团的部分与会代表反对在这次会议上选举总统，他们担心中央收权、重新独裁，认为设立总统职位是戈尔巴乔夫追求个人的绝对权力，因此“对设立总统职位持否定态度”。也有不少代表认为，“国家有难，存在着独裁专制复辟的危险，纪律急剧松弛下来，我们大家都始终生活在紧张状态中，谁也不听谁的。为了使事情走上正轨，我们需要一个‘沙皇’。不要去管他叫什么名称：总书记也好，党主席也罢，重要的不是名称，而是我们忽然意识到，我们必须要有个老爷，他能控告下级警官或地方官，必要时，他还能解散杜马”^⑤。鉴于日益恶化的经济社会形势，多数代表赞同实行总统制。3月15日，戈尔巴乔夫以59.2%的得票率当选为苏联第一届总统。同时，苏联人代会修改宪法，规定了苏联总统的全权地位：如有权提名部长会议主席，有权任命和解除政府成员职务，有权否决最高苏维埃通过的法律，有权任命和罢免军队高级指挥人员。

针对国家面临无政府状态，经济社会秩序趋于失控的情势，戈尔巴乔夫建立总统制，以期实现中央集权、重塑国家权威确实具有现实必要性。戈尔巴乔夫认识到，“现在国家高于一切，我们应当拯救国家，我们应当防止国家崩溃”。为此，他不遗余力地强化总统制，甚至不惜建立个人专制的“总统治理”。并且，戈尔巴乔夫的这些努力还得到了苏联最高苏维埃的认可与支持。1990年9月24日，苏联最高苏维埃会议经过激烈辩论，同意了戈尔巴

① 黄宏、纪玉祥主编：《原苏联七年“改革”纪实》，红旗出版社1992年版，第195页。

② 同上，第197—198页。

③ 中国社会科学院苏东研究所编译：《苏联问题资料》，第39页。

④ 戈尔巴乔夫：《奔向自由——戈尔巴乔夫改革二十年后的评说》，李京州译，中央编译出版社2007年版，第276页。

⑤ 戈尔巴乔夫：《戈尔巴乔夫回忆录》，第581—583页。

乔夫“议会”把一部分立法权授予总统的要求。11月24日，苏联最高苏维埃通过《关于国内形势的决定》，指出所有执行机构正在瓦解，上至中央、下至地方的各级执行机构需要进行结构职能和干部方面的更新，建议总统在公民生命财产受到威胁时采取措施，甚至是非常措施。

12月4日，为了强化总统权力，苏联最高苏维埃通过宪法修正案，确认了戈尔巴乔夫向最高苏维埃提出的“关于改革和加强国家政权结构”八点建议，其中包括：将联邦委员会从协商机构变为拥有新的权力、以协调中央和各共和国活动的有效机构；废除总统委员会，建立隶属总统的国家安全委员会，从根本上改组中央执行机关，并由总统直接领导；增设副总统职位，在总统管制范围内成立一个协调各护法机构活动的专门机构，以便同各种犯罪活动做斗争；等等。这些建议得到绝大多数代表的同意，在讨论中，代表们不仅主张赋予总统权力，而且表示：一旦总统做出的决定得不到执行，就应该严格追究责任。

可以说，到了1990年底，戈尔巴乔夫个人集权已达到无以复加的地步，用法律形式确定总统这么大的权力“在苏联历史上是没有过的，斯大林没有过，勃列日涅夫也没有过”。很明显，戈尔巴乔夫建立总统制的目的是要通过把权力集中到总统个人，以恢复从中央到地方的垂直的权力执行系统，实现中央集权，确保国家统一。可惜的是，新建的总统制在现实中既没有促进中央集权，也没有重新树立中央权威，更没有实现政治一体化、遏止国家分裂。俄罗斯政治学家安·米格拉尼扬指出：“改革派领导尽管建立了总统制，但实际上放弃了地方上的所有管理权，各共和国的改革力量急速向前突进，通过共和国的选举取得了合法权力，保障自己独立于所有外部机构，中央成了无兵之师，不仅在各民族共和国，而且也在俄罗斯宣布自己主权之后，失去了实施自己决定的杠杆。”^①戈尔巴乔夫自己也承认，“第三次人民代表大会之后，我们有总统，有司令部（联邦委员会和总统委员会），但下面没有支持。好像没有人来公开否认中央最高权力机关享有特别的权力，可是从上面发出的脉冲却得不到有力的回应支持”^②。恰如英国《星期日电讯报》（1990年6月17日）所指出的，“在担任世界上第二号超级大国的领袖五年之后，戈尔巴乔夫现在

看来越来越像是一个没有帝国的帝王和没有追随者的救世主”。

戈尔巴乔夫建立的总统制为何作用微弱，总统集权不能确保国家完整统一，缘由大致有三：

第一，政体转换缺乏系统设计。苏联政治体制改革启动后，民主选举已根本地改变了国家权力的来源，权力由相应政治单位的选民授予，不再是如改革前一般自上而下地纵向授予。这样，苏联改革后的政体转换既要纵向理顺中央与地方之间的关系，又要横向规范各权力部门之间的关系，但戈尔巴乔夫不断修宪，强化总统集权，只是想恢复行政权力执行系统，以期建立改革前那样垂直的权力控制，最终达到中央控制地方的目的。因此，新的总统制建立后，既没有重构新的中央与地方关系，也没有对最高苏维埃、部长会议、司法机关等部门的职责进行理顺，如总统与最高苏维埃主席之间、总统与部长会议之间职责没有规定清楚，导致相互之间权力掣肘。戈尔巴乔夫事后说，当时“没有把问题想透，想到底……我们不能仅仅局限于对宪法的修修补补，应当签署新的联盟条约，并相应地改变整个国家体制”^③。

第二，戈尔巴乔夫个人威望越来越低，苏联社会对戈尔巴乔夫的信任度持续下降，自然地，他采取的措施、推进的步伐被大打折扣。1990年年初其支持率为60%—70%，年底则降至20%。1991年3月23日《莫斯科自鸣钟》评价指出：戈尔巴乔夫的知名度已经达到如此地位，几乎没有人听他讲话，他可以机敏，也可以愚蠢，可以好也可以坏，反正人民对他已经不感兴趣了，对他不寄任何希望了，这就意味着他政治生命的终结^④。

第三，苏联改革时期形成的政治文化已把加强中央集权等同为权力专制、独裁，而不具政治价值上的合理性、正当性。事实上，由于中央集权是塑造国家、确保国家完整统一的主要杠杆，因此，任何一个国家都必须能够实现集权。恩格斯曾精辟指出：集权有其存在的历史的和合理的权利！集权是国家的本质、国家的生命基础，而集权之不无道理

① [俄]安·米格拉尼扬：《俄罗斯现代化之路——为何如此曲折》，第198页。

② 戈尔巴乔夫：《戈尔巴乔夫回忆录》，第587页。

③ 同上，第588页。

④ [俄]罗伊·麦德维杰夫：《苏联最后的一年》，王晓玉、姚强译，社会科学文献出版社2009年版，第17页。

正在于此。每个国家必然要力求实现集权，每个国家，从专制君主政体到共和政体，都是集权的。美国是这样，俄国也是这样。没有一个国家可以不要集权，联邦制国家需要集权，丝毫不亚于已经发达的集权国家。只要存在国家，每个国家就会有自己的中央，每个公民只是因为集权才履行自己的公民职责^①。

苏联政治体制改革启动后，“当时社会已感染上民主思想，许多人把加强中央权威看成是独特的越轨行为”。这样，戈尔巴乔夫加强中央权力的努力被视为对正在“发展着的联盟共和国自主性的威胁”，或是企图重建所谓斯大林式的专政旧制。1990年12月第四次人代会上叶利钦、谢瓦尔德纳泽的发言就足以证明。叶利钦说，俄罗斯不同意恢复克里姆林宫的专制，由克里姆林宫发号施令的时代过去了，各共和国已经不怕严厉的召唤和任何命令了，强化中央只会刺激做出否定的反应。叶利钦还指责戈尔巴乔夫“使这个国家成为独裁制国家”。外交部长谢瓦尔德纳泽以辞职进行抗议：“独裁正在临近，我要辞职，我不能容忍我国正在发生的这种情况。”^②

三、建立联邦制与苏联国家瓦解

在国家结构方面，苏联名义上是联邦制国家，但实际上是中央集权的单一制国家，地方的权力来源于中央政府，地方政府是中央政府的执行机构，中央能够有效掌控地方，但长期以来，地方与中央的关系被严重扭曲，地方唯中央是从，缺乏自主性。因此，构建名副其实的联邦制国家也成了苏联政治体制改革的一项重要内容。但与其不遗余力建立强总统制的努力相比，戈尔巴乔夫对建立联邦制、重新塑造国家结构的必要性并没有相应的认识。“米·谢·戈尔巴乔夫起初对联邦制的民主改革并不重视，在苏联开始缓缓地分崩离析、保护国家完整强力手段不起作用的时候，他才大力去抓这一改革。”^③戈尔巴乔夫自己也说：“当时我们还没有准备如提出真正深入的改革方案，包括改变单一制的国家为事实上的联邦制国家。但总的方向已经确定下来了，那就是要实质性地扩大加盟共和国和民族共和国的权利，协调它们与联盟中央的关系。”^④直到1990年2月，苏共中央全会向苏共二十八次

提出的行动纲领草案才建议：苏联应实行总统制，建立新的联邦制国家。

不过，从事实来看，苏联政治体制改革启动后，戈尔巴乔夫重塑联邦制国家结构不仅仅是为时已晚的问题，更为关键的是，戈尔巴乔夫的联邦制设想及推进的措施存在根本性缺陷，加上中央集权的失效，中央权威的丧失，助长了地方民族主义和分离主义，最终导致苏联解体。

联邦制国家建立一般有两种类型：一类如美国和瑞士等有地方自治传统的联邦国家，“源于具有主权的各州的联合”；另一类如奥地利和某些英联邦国家等是通过分权方式从中央集权制建立的联邦制国家，但无论哪一类型的联邦制国家，都必须确保中央具有权威，地方自治不能威胁国家完整统一。“主权国家联合产生联邦国家必须确定中央政府有效统治所需哪些权力，然后决定哪些权力要交给中央政府。……通过地方分权方式形成的联邦制国家中，中央政府对权力的划分行使更大的控制权，地方政府会被赋予一些权力和某种程度的自治，但是不会太多，不会妨碍中央政府对所有公民承担责任。”^⑤尤为关键的是，中央与地方之间不能相互取消。如美国，宪法规定联邦政府（中央）不能取消各州（地方），而各州也不能取消联邦政府，两个较高层级的政府都直接由人民选举产生，宪法不仅创造了一个国家权威，并且确保了各州在联邦中的永久地位。简言之，联邦制的实质就是“由不可打破的各州组成的不可打破的联邦”^⑥。

但是，我们看到，戈尔巴乔夫以分权方式推动苏联从中央集权制国家转型为联邦制国家的过程，是一个削弱中央、强化地方，最终导致地方抛弃中央的过程。他坚持民族自决原则，放弃国家主权原则，并逐步认同“地方想从中央拿走多少权就拿走多少权、想往中央转交多少权就转交多少权”的现状，在各加盟共和国的主权和法律高于联盟中央的

① 《马克思恩格斯全集》第四十一卷，人民出版社1982年版，第396页。

② 黄宏、纪玉祥主编：《原苏联七年“改革”纪实》，第416—418页。

③ 戈尔巴乔夫：《奔向自由——戈尔巴乔夫改革二十年后的评说》，第168页。

④ 戈尔巴乔夫：《戈尔巴乔夫回忆录》，第530页。

⑤ [美]路易斯·亨金等编：《宪政与权利》，郑戈译，生活·读书·新知·三联书店1997年版，第13—14页。

⑥ [美]莱斯利·里普森：《政治学的重大问题——政治学导论》，刘晓等译，华夏出版社2001年版，第250页。

基础上建立联邦制。完全可以说，戈尔巴乔夫的联邦制设想并不是要建立一个主权国家，他所要建立的主权国家联盟甚至连“邦联”都称不上，更不用说是国家。这样，实行总统制，强化个人集权就没有了国家这个“容器”来盛装，总统集权的结果不能体现国家性，更不能确保国家的完整与统一。

刚开始，戈尔巴乔夫还只是把完善联邦制视为解决民族问题的一项措施，在强调扩大各加盟共和国权力与权利的同时，仍然强调在保证苏联国家完整统一的前提下实行民族自决。1989年8月，为改善“族际关系”、解决民族问题，苏共将完善联邦制提上议事日程：强调扩大各加盟共和国的权力与权利，促其成为“真正的主权国家”，同时要坚持民族自决的原则，“民族自决并不意味着各加盟共和国可以从苏联分离独立出去”。9月，苏共中央全会通过的《当前条件下党的民族政策》（提纲）提出，要革新党的民族政策，完善联邦制，扩大共和国的权利，仍然强调民族自决决不意味着脱离，而是自我管理，保持民族特色。

但是，从1990年4月开始，苏联最高苏维埃通过立法形式在中央和地方之间进行确权，其思路是“弱中央、强地方”，大大缩小中央的权力，权力的重心偏向地方，并开苏联中央和地方关系史上的“先河”：允许各加盟共和国可以依法脱离苏联，中央政府的地位“由过去的领导者变为下级政权机关活动的协调者”，地方有权终止中央的法令。

1990年4月3日，苏联最高苏维埃两院通过了关于加盟共和国脱离苏联的法律：要求脱离苏联的加盟共和国必须得到本共和国公民投票的2/3的多数票支持，并且要有五年的过渡期。4月9日，两院通过的苏联地方自治和地方经济总原则法，允许地方政权机构在解决本地区的经济和社会发展问题方面具有广泛的自主权。根据这项法律，上级机关将由过去的领导者变为下级政权机关活动的协调者，地方苏维埃可自主地制定、批准和执行本地区的财政预算。4月26日，两院还通过了联盟和共和国权力区分法，规定加盟共和国和自治共和国享有“除他们交由苏联以外的其领土上的全部国家权力”，全联盟的权力未经加盟共和国和自治共和国同意不得扩大。法律规定，如果联盟部门和主管部门的法令与共和国法律相互抵触，加盟共和国和自治共和国最高国家政权机关有权终止这些法令在其

境内的效力。

1990年6月可以说是苏联中央和地方关系史的转折点，它标志着地方主权高于中央主权“新时代”的来临。时至今日，不少学者、政治家往往把苏联中央和地方关系的逆转，直至最后地方抛弃中央、国家解体的责任，归咎于地方分离主义、民族主义，尤其是归咎于叶利钦个人的责任，如戈尔巴乔夫就说：“我相信，要是俄罗斯不迈出导致毁灭的这一步（指1990年6月12日宣布俄罗斯共和国主权高于联盟中央），联盟也许能够保存下来。”^①事实上，诚如英国历史学家埃里克·霍布斯鲍姆所说，“苏联的崩解，不是如同某些苏联问题专家所言，是导因于境内的民族紧张情势，虽然这的确一直是苏联的隐忧之一。促使苏联瓦解的真正关键，应该是国家重建的失败，它削弱了政权和社会赖以维系的中央集权体制，使一般人民的生活水准大幅度滑落，连带也使联邦政府的权威尽失，于是各个地区才在这种情势的鼓舞和迫使下，起而奋力自救”^②。俄罗斯历史学家罗伊·麦德维杰夫也指出：“并不是民族主义运动和分离主义导致了改革的失败。恰恰相反，正是改革思想和设计的失误、国内的经济和金融危机、政治意志的丧失、国家和苏共中央政权的瘫痪，助长了民族主义运动和分离主义的势头。”^③

更重要的是，戈尔巴乔夫的联邦制设想及行动刺激并推动了地方主权化进程，加快了地方抛弃中央，进而加快了国家瓦解的步伐。1990年6月12日，戈尔巴乔夫主持召开苏联联邦委员会会议，讨论有关苏维埃国家联邦体制的问题：提出应当立即着手制定和签署新的联盟条约，保障各加盟共和国现实的经济和政治主权以及共和国之间的有效合作，并在新的联盟条约的基础上建立各主权社会主义国家联盟，其主要内容是：由中央同各加盟共和国分别签订协定划分权限，原则上中央只负责外交、国防以及某些经济活动和财政方面的工作。虽然他认为建立主权国家这种“自由的”联盟并不意味着苏联瓦解和分崩离析，但进一步加剧和刺激了地方主权化、独立化的行动。因为就在同一天，俄罗斯联邦

① 戈尔巴乔夫：《戈尔巴乔夫回忆录》，第629页。

② [英]埃里克·霍布斯鲍姆：《民族与民族主义》，李金梅译，上海人民出版社2006年版，第201页。

③ [俄]罗伊·麦德维杰夫：《苏联最后的一年》，第150页。

人民代表大会以90票对13票，高票通过了俄罗斯联邦国家主权宣言，宣布俄罗斯联邦的宪法和法律在其共和国境内具有至高无上的权力。俄罗斯“之所以能够以压倒多数通过‘主权宣言’，与戈提出建立社会主义主权国家联盟的构想有关”^①。此后，从6月到10月，乌兹别克、摩尔达维亚、乌克兰、白俄罗斯、亚美尼亚、土库曼、塔吉克、哈萨克等加盟共和国纷纷效法俄罗斯，先后通过了各自的“主权宣言”。

滑稽的是，戈尔巴乔夫在1990年8月30日苏联总统委员会和联邦委员会举行的联席会议上竟然表示，欢迎各加盟共和国通过关于主权问题的文件，认为这是改革的重大成果，是主权国家联盟及苏联各族人民合作和友谊的重要前提^②。戈尔巴乔夫如此推波助澜，助长民族分离主义的势头，还导致一些加盟共和国对于苏联最高苏维埃加强联盟法律权威的做法并不“买账”。10月24日，苏联最高苏维埃通过的《关于保证苏联法律效力》决议重申：在联盟范围内苏联法律高于共和国法律，违反这一原则的共和国文件不具有法律效力。同一天，俄罗斯联邦最高苏维埃通过《关于机关文件在俄罗斯境内生效法》，规定苏联国家权力机关的各项法律和其他文件、苏联总统的命令和其他文件以及苏联政府的文件，须经俄罗斯联邦最高苏维埃的批准后才能生效。

到1990年底，为了建立主权国家联盟，苏联第四次人代会通过了新联盟条约的基本构想，次年3月8日，苏联散发了由各加盟共和国全权代表起草的主权共和国联盟条约草案，提出“签署条约的每一个共和国都是主权国家，有权自由退出联盟”。很明显，联盟条约草案并不是要建立一个全国性的统一的主权国家。据瓦·博尔金回忆，在1991年5月24日、6月3日、6月17日、7月23日，中央联邦委员会先后多次讨论联盟条约草案，围绕新联盟的命运有很多的未知数：这将给中央留下什么？它还能联合曾联合的那些国家吗？主张统一联盟的人大惑不解，联盟条约规定的国家结构已经不像联邦或邦联形式，而近似一种残缺不全的东西。

总统内阁中有人对签署这样的文件表示怀疑，说它“会导致联盟瓦解、国家灭亡”。最高苏维埃的情况也十分类似，卢基扬诺夫反对这样做，他认为这不仅是消灭最高中央政权，而且是遣散人民代表，取消所有议会机构，许多其他的社会组织、各部委和部门也都对签署条约表示不安^③。

1991年8月15日，《莫斯科新闻》刊登了处于高度保密状态，但签约时间已定在8月20日的新联盟条约草案。8月16日，苏联所有主要报纸都刊登了该草案，全国上下为之哗然。罗伊·麦德维杰夫指出：“即便不是什么国家建设的专家也看得出来，条约里面迷雾般表述隐藏的目的，不是苏联的现代化和民主化，而是在事实上消灭苏联这个统一的中央集权国家。”^④新联盟条约从国家名称中删除了“社会主义”的字样，使其变成“苏维埃主权共和国联盟”；剥夺了联盟政府的独立税收基础，使其在财政上依赖各共和国；发出解散苏联最高苏维埃的倡议，将联盟各部的权力下放给各共和国相应的机构；坚持像克格勃和军队这样的全联盟性组织应该与各共和国分享决策权；赋予了各共和国是否签署该条约的权利，诸如此类条款的实质是宣告了苏联国家生命的结束^⑤。

最终，新联盟条约直接引发了8·19事件，政府总理巴甫洛夫、克格勃主席克留奇科夫等人力图以政变形式，恢复国家秩序、制止国家解体，但以失败告终。巴甫洛夫等人的举动不但没能阻止国家解体的进程，反而把苏联弄得四分五裂，起了催化剂的作用。不过，就算是不发生8·19事件，按照新联盟条约，苏联作为一个主权国家也将不复存在。

（责任编辑 刘阳）

① 黄宏、纪玉祥主编：《原苏联七年“改革”纪实》，第319—320页。

② 同上，第355页。

③ [俄]瓦·博尔金：《戈尔巴乔夫沉浮录》，李永全译，中央编译出版社1996年版，第381页。

④ [俄]罗伊·麦德维杰夫：《苏联最后的一年》，第56页。

⑤ 关于新联盟条约条款瓦解苏联国家的详细分析，参见[俄]弗·亚·克留奇科夫：《个人档案（1941—1994）——苏联克格勃主席弗·亚·克留奇科夫狱中自述》，何希泉等译，东方出版社2000年版，第510—515页；[英]雷切尔·沃克：《震撼世界的六年——戈尔巴乔夫的改革怎样葬送了苏联》，第215—217页。

Gorbachev's Failure in Pushing forward the Transformation of the Soviet Polity System Model and State Collapse

WANG Peng LUO Siju

Abstract: Transformation of polity model was an important content of reforming the Soviet political system in the period of Gorbachev's governance. In June of 1988, the nineteenth Congress of the Communist Party of the Soviet Union decided to restore Lenin's "all the power belongs to the Soviet" as the objective choice of its political system reform. A margin election of the people's representatives was successively carried out at the central and local levels in 1989 and 1990, and hence opening the prologue to the reform of the Soviet Union's political system and starting the process of the Soviet Union's party-state polity transformation, in order to establish a plenipotentiary model of the Soviet political power. In this process, the Communist Party of the Soviet Union gradually gave up the leading power over state and society the people's representatives at all the levels could not effectively reorganize the state and achieve the state integration so that the state faced a risk of collapse. Gorbachev tried to rebuild a state authority and power center through establishing a presidential system and federal system, resulting in encouraging the local separation and state collapse.

Key words: all the power belongs to the Soviet; state crisis; presidential system; federal system; Soviet Union Collapse

Неудачи реформирования советской системы и распад СССР

Ван Пэн, Ло Сыцзюй

【Аннотация】 Смена политического строя – важное содержание реформ, проводимых Михаилом Горбачевым. В июне 1988 года на XIX партконференции Горбачев вновь выдвинул лозунг «Вся власть Советам!», сделав его целью реформы политической системы. Проведение в 1989 и в 1990 годах конкурентных выборов Съезда народных депутатов приоткрыло завесу над процессом реформы политической системы в СССР, способствовало активизации процесса смены системы «партия-государство» для создания светской модели государственного управления. На этом этапе КПСС постепенно утрачивает руководящую роль в государстве, а новые люди, вошедшие в составы Советов, не могут найти решений старых проблем, накопленных за время правления КПСС, что с неизбежностью ведет к распаду страны. Горбачев делает попытки вновь усилить авторитет государства, вводя институт президентства, федеративную систему, но это еще больше усиливает сепаратистские настроения и только ускоряет процесс распада Советского Союза.

【Ключевые слова】 «Вся власть Советам!»; национальный кризис; институт президентства; федерализм; распад СССР