

# 比较史学视野下的苏联和南斯拉夫的解体<sup>①</sup>

## ——苏联、南斯拉夫与美国联邦制的比较

张建华

**提要：**苏联和南斯拉夫是社会主义联邦制的典型代表，它们在 20 世纪 80 年代末 90 年代初的政治剧变中纷纷解体。通过与美国联邦制的比较，可以发现联邦制的扭曲变形、主权划分不清、民族自决权设置不当是苏、南解体的重要原因。

**关键词：**苏联 美国 联邦制 主权

纵观世界历史和国际政治的发展历程，联邦制单一制是现代国家结构的两大基本形式之一。苏联（1922 年 12 月）和南斯拉夫（1945 年 11 月），以及捷克斯洛伐克（1969 年 1 月）三个社会主义国家均采用了这一国家结构形式，此外美国、英国、加拿大、联邦德国等西方国家也采用了联邦制。1986 年 5 月 25 日的《洛杉矶时报》（Los Angeles Times）发表了美国著名的盖洛普民意测验机构经过广泛的调查确定瑞士、英国、瑞典、西德、加拿大、美国、丹麦、荷兰、澳大利亚和日本为世界上治理最好的国家，计算机分析的结果表明联邦制是一种较为合理的国家体制，因为在上述国家中瑞士、西德、美国、澳大利亚、加拿大、英国均为联邦制国家。苏联联邦制作为苏联模式（斯大林模式）的重要组成部分，曾经是社会主义国家体制的成功模式和经验。

然而，20 世纪 90 年代初发生了苏联东欧社会主义国家多米诺骨牌式的政治和社会剧变，苏联、南斯拉夫、捷克斯洛伐克等国连锁解体。各国学者在探讨苏、南、捷解体的原因时，得出了大体相似的结论，即苏、南、捷的联邦制在其发展过程中的严重扭曲对它们的解体产生了重大的影响。那么为什么联邦制在美国等西方国家能够从 18 世纪 80 年代运行至今，以至于被认可为合理的国家体制，而联邦制在苏联等社会主义国家却是无果而终呢？本文拟采用比较史学和比较政治学方法，对苏、南、美三国的联邦制进行对比，探究三国联邦制的差异以及不同的发展趋势，并求证联邦制与苏联南斯拉夫国家解体以及社会主义失败的关系。

### 一、学术视野下的联邦制

一般而言，国家政体指的是国家政权的形式，即国家权力的来源和在各政治力量集团（阶级）间的横向分配关系。依此推断，苏联和南斯拉夫是民主集中制政体，美国是共和制政体。国家结构是一个国家的整体与部分、中央与地方的关系，即国家政权在上述两个方面的纵向分配关系。联邦制是国家结构的一种形式，是一种多中心的复合型的国家体制。依此推断，苏联、南斯拉夫和美国都是联邦制国家。

然而，在东西方学术语境中，联邦制都是一个内涵严格界定的政治学概念，同时也是一个具有强烈意识形态色彩和歧义颇多的概念。<sup>②</sup>

《布莱克维尔政治学百科全书》对联邦制（federalism）的定义是：一种立法权由中央

<sup>①</sup>项目来源：教育部人文社科研究十五规划项目“民族主义与 20 世纪社会主义的曲折发展——以苏联东欧为中心”，项目文号：01JA770024。

<sup>②</sup>中国学者对联邦制的定义是“联邦制指由两个以上的成员国（通称州、邦、省、共和国等）组成统一国家的制度……联邦制的要义就是维持两个权力系统的均势和平衡。联邦政府权力的加强，也要求加强成员国的权力，而不是削弱他们的权力。”参见：信春鹰主编：《法律词典》，北京，法律出版社，2003 年，第 875 页。

立法机构和组成该联邦的各州或各地域单位的立法机构分享的立宪政体，公民则因不同的目的而服从两个不同的法律机构，并且组成联邦的各个单位通常还设有与联邦一级的行政、司法机构相对应的行政、司法机构。这种权力的配置是由宪法规定的，不能由任何一级立法机构单独改变。（米勒、彼格丹诺 1992：255）

《苏联大百科全书》中“联邦制”条（федерация）的定义是：是国家政治组成的一种方式，由某些国家在法律上组成一个联邦国家。其特征表现：“（1）联邦版图由某些主体——州（专指美国）、县（专指瑞士）、加盟共和国的版图构成。（2）联邦的各主体一般拥有制宪权。（3）联邦与其主体间的权限受联邦宪法的制约。（4）各联邦主体拥有自己的法律和司法体系。（5）大部分的联邦制国家同时实行唯一的联邦国籍和加盟共和国内的唯一国籍。在一些联邦制国家中在联邦议会中设有代表联邦各成员利益的院。”（Прохоров.А.М. 1977. 255）但苏联学者同时强调：“社会主义联邦制有别于资产阶级联邦制，是建立在统一的原则基础之上的。在苏联和一些社会主义国家中，联邦制在历史上第一次成为解决民族问题的国家方式。社会主义联邦制是以民族区域原则和联邦有主权与平等成员的自愿结合为基础的，这些成员拥有自由退出联邦（脱离）的权利。”（Прохоров. А. М. 1977：255）

在探讨联邦制的特征时，人们一般都要谈及集权和分权，谈及联邦主权和联邦主体权力的划分，谈及单一制和邦联制。

联邦制国家的政权体系在宪法上一般被划分成两部分，一部分授予中央政府，另一部分授予地方政府，这是分权制的联邦制国家体制与集权制的单一制国家体制的根本区别。即主权统归联邦中央，联邦主体享有程度不同的自治权。

《新编不列颠百科全书》对“主权”（sovereignty）概念的解释是：“主权可以说是一个关于国家决策过程中最终负责者或权威以及关于维持秩序的法则的政治理论（对内主权或政治主权），就狭义而言，主权即制定或变更法律的权力。在国际法和国际关系中，主权就是一个国家不受外来控制的自由（对外主权）”，西方学者认为“在国际法中，主权意味着国家自主或独立。对外主权的性质主要是消极的，即不屈从于外国的权威，对内主权则更为积极，它本国领导范围内树立起超乎于任何人上或集团之上的最终权威。”西方学者承认：“在国际法中，主权国家一律平等是一个基本原则，但这种‘平等’完全是一种虚构。”（Robert P.Gwinn.1984：309）

《苏联大百科全书》对“主权”（суверенитет）的解释是：“表现于国家对内和对外活动相应形式之中的最高的和独立的国家权力”“国家政权的对内的国家主权与其对外的独立是密切相关的，国家主权在国际关系中表现其独立性，此时它是以国际法的独立主体而出现。”（Прохоров. А. М. 1976：26）上述论述似乎与西方学者观点较为接近，但苏联学者又强调：“在不同的社会经济结构中，主权具有不同内容，决定于该社会的国家政权和经济制的社会阶级性质。人民的充分公民权是社会主义国家主权的基础……主权首先是以国家实现的方式来实现其职能的。然而它更直接地表现于国家政权体系，正是国家的至高无上保障了国家权力，其中包括主权。”（Прохоров. А. М. 1976:26）

但是马丁·戴蒙德在研究了独立战争以来美国从邦联制到联邦制的建国历程后，认为联邦制与单一制和邦联制本无绝对的界线，1787年通过的《美利坚合众国宪法》不过是“联邦制（邦联制）和单一制特性的混合物。”他解释说：“这样看来，邦联制和单一制国家（nation）是两个极端。邦联制的特征是联合起来的国家保留其全部主权，中央政府在法律上完全依赖它们的意志，单一制国家的特征是中央政府掌握全部主权，地方政府在法律上完全依赖国家的意志。那么，这样看来，联邦制的确是中间术语，因为其特征是修正并结合了其他两种政府形式的特征。联邦制把在一定范围内以邦联（confederally）的形式保留主权的国家与在另一个范围内以单一制国家（nationally）的形式拥有主权的中央政府结合起来：这种结合形成了一种名叫联邦的新的不同事物。”（Matin. Diamond 1961：）

通过对上述几组概念的区分，可以看出，联邦制与单一制即区别于权力（主权和自治权）的划分，又关联于权力（主权和自治权）的相互依赖。联邦制的特征既具有单一制的集权又具有邦联制的分权。这就使得联邦制常常陷入集权与分权的困惑之中，联邦制的本质到底是集权还是分权？抑或是均衡？

目前，学术界对联邦制的看法主要是在分权和均衡的表面层次上，很少对其背后的深层意义进行研究，而对这方面的研究更能使我们对联邦制有更深刻的理解。笔者认为之所以分权是由国情所决定的。一个多民族的国家，由于地域广阔、自然环境差异、各民族不同的信仰、生活习惯等因素，实行单一制集权型的国家结构形式无法进行有效的管理，因而不得不采取联邦制，通过让予一定的权力来协调地区间的差异与矛盾。之所以均衡，则是由国家的本质所决定的。这里的“均衡”并不是指权力在中央与地方之间的绝对平均，而是有主有次的。作为一个统一的主权国家，中央（联邦政府）必须拥有最高权力。在分权的时候，必须要保证国家最高主权的完整性，而不能赋予地方过多地权力。否则，联邦制就演变成了邦联制，“国家”也就不成为一个国家了。均衡实质上是一种权力的相对集中。

在研究联邦制时，不能只看到分权而且更要重视联邦制的集权，分权是为了更好的集权。不管是美国、苏联还是南斯拉夫，它们建国时都是以多民族共同体和民族国家为单位的。作为一个民族国家，首要的就是处理好民族问题，维护国家的统一。这就需要权力的相对集中。它们采取联邦制并不是为了分权而分权，而是希望能够通过分权来更好的达到集中。

从某种角度看，不论是联邦制，还是单一制都是作为一种手段而存在的，而非目的本身，各国历史的发展也证明了这一点。

十月革命前，列宁是反对联邦制而主张单一制国家体制的，列宁早在 1903 年就曾表示坚决反对联邦制而主张单一制国家体制，他在《论阿尔明尼亚社会民主党人的宣言》中强调：“鼓吹联邦制和民族自治并不是无产阶级应该做的事情，提出这类必然导致要求成立自治的阶级国家的要求也不是无产阶级应做事情。无产阶级应做的事情就是要把所有民族中尽可能广泛的工人群众更紧密地团结起来，以便在尽可能广阔的舞台上为建立民主共和国和社会主义而斗争。”（列宁 1986：89）而且列宁认为联邦制是与党的民主集中制原则相违背的，如他在 1913 年表示：“我们无条件地拥护民主集中制。我们反对联邦制。”（列宁 1990：379）直到 1917 年 8 月，列宁在《国家与革命》中仍然坚持集权的单一制而反对分权的联邦制的（列宁 1985：70-71）。1917 年二月革命和十月革命后，在原俄罗斯帝国的版图内先后出现了近 70 个大大小小独立的民族国家。（张建华 2002：66）俄国的现实情况促使列宁的思想发生重大转变，他转而支持建立联邦制国家。列宁在 1918 年 3 月所著的《苏维埃政权的当前任务》中提出：“实际上，甚至联邦制，只要它是以真正需要某种程度的国家独立性的重大民族差别为基础，那末它跟民族集中制也丝毫不抵触。”（列宁 1985：228）但值得注意的是，这不是列宁思想的根本转变，而是认识问题角度的转变，列宁始终是将集权的单一制国家和各民族的融合视为社会主义政治与社会发展的最终目标和结果的。列宁始终认为“联邦制是各民族劳动者走向完全统一的过渡形式”。（列宁 1986：162）斯大林在 1918 年也明确表示：“各州、各邦联合成统一的国家整体的条件一成熟，联邦就被废除和抛弃。”（斯大林 1955：680）

时至今日，作为西方联邦制国家典型代表的美国已远远不同于 1787 年美国宪法所规定的联邦制了。联邦中央的权力越来越大，在各个领域已经渗透到州一级，而州的权力在某些领域则受到了大大的限制。这种权力的相对集中是时代的要求，特别是在第二次世界大战之后，随着经济发展的突飞猛进，全球经济一体化进程不断加快，各国及各地区的竞争越来越残酷，美国各州在经济联系越来越密切的基础上，也越来越感觉到联邦中央的重要性，不断的扩大联邦中央的权力。30 年代的罗斯福新政，70 年代以来尼克松政府的新联邦主义政策、卡特政府的反滞胀经济政策、以及里根、布什和克林顿政府的振兴和稳定发展经济政策都充

分发挥了国家干预和政府调节的作用，其结果是推动了美国国家垄断资本主义的发展，加强了联邦政府权力中心。

因此，似乎可以认为，权力的相对集中不但不会造成对联邦制的破坏，相反这正是联邦制对时代要求的一种积极回应。联邦制并不等于纯粹的分权，单一制也不等于无限制的集权。过度的分权是对联邦制的扭曲，犹如过度的集权同样是对单一制的危害一样。事实上在目前实行单一制的国家里，中央与地方之间也存在着分权，甚至某些单一制国家的分权程度比一些联邦制的国家还要高。单一制与联邦制在某些方面是共通的，没有孰优孰劣之分，也不存在过渡的问题。关键在于，国家是一个整体，代表国家整体利益的联邦中央的主权始终应该是第一位的，总是要高于联邦主体的自治权（或主权），而各联邦主体作为构成联邦的一个独立的国家政权机构其自治权（或主权）也是不容侵犯的。问题是哪些权利划归联邦中央的主权范围，哪些权利应该属于联邦主体的主权范围，这是一个在实际过程中经常出现矛盾以至冲突的问题。如果这个问题能够解决得好，就能建立起一个上下协调、运转灵活、效率很高的国家行政管理体制。如果这个问题解决得不好，那么在具体的执行过程中就将产生尖锐的矛盾，对联邦国家和各联邦主体造成严重的不良影响，甚至滋生民族分离主义情绪，而根本危及联邦国家体制的稳定。

## 二、实践层次的苏、南、美联邦制比较

美国、苏联和南斯拉夫采取联邦制作为本国的国家结构是受到一些共同的因素制约，诸如自然地理环境、民族、经济等因素。但是，每一国家的具体情况又有所差别，如苏联和南斯拉夫采用联邦制更多的是处理民族问题，而美国则更多的是处理经济问题，因而在建立联邦制时也有不同的表现。美国、苏联与南斯拉夫联邦制的区别主要表现在以下几个方面：

对主权的規定。美国同世界上多数国家一样是建立了“单一主权”国家，而苏、南则建立了一种比较特殊的“双重主权”国家。根据美国 1787 年联邦宪法第六条规定，“本宪法及依本宪法所制定之合众国法律；以及合众国已经缔结及将要缔结及将要缔结的一切法律，皆为全国之最高法律；每个州的法官都应受其约束，任何一州宪法或法律中的任何内容与之抵触时，均不得有违这一规定。”（赵一凡 1989：47）13 个州不再拥有主权地位。联邦是唯一的主权单位，联邦高于各州。而苏联 1924 年宪法首先明确了苏联是一个主权国家，但在第二章第三条中又规定，在属于苏联机关职权的范围以外，“加盟共和国的主权，仅受本宪法所规定范围和联盟所属职权的限制。除此以外，每一加盟共和国均得独立行使自己的国家权力。苏维埃社会主义共和国联盟保护各加盟共和国的主权。”（赵常庆、陈连壁 1987：111）表明自苏联成立之日起，苏联在法律上存在着联盟主权和加盟共和国主权的“双重主权”体系。南斯拉夫宪法也有类似的规定。如在 1974 年宪法的序言部分指出，“劳动者和各民族根据他们的宪法权利在社会主义共和国和社会主义自治省内行使自己的主权，而在本宪法确定符合共同利益时，也可在南斯拉夫社会主义联邦共和国内行使自己的主权。”（南斯拉夫社会主义联邦共和国宪法 1979：4）

从法律条文来看，苏、南的确赋予了加盟共和国（自治省）以主权地位。但这种“主权”不如说是一种“主权地位”。苏、南赋予加盟共和国的“主权”并不具备绝对的独立性和终极性，因为宪法强调了联邦权力的至高无上和不可侵犯性。1977 年苏联宪法即规定：“苏联法律在各加盟共和国境内具有同等效力”，“联盟的主权适用于其全部领土”。（赵常庆、陈连壁 1987：231）南斯拉夫的各加盟共和国的主权也同样受到联邦宪法的限制。这也就是说，当加盟共和国的“主权”与联盟中央主权发生冲突时，加盟共和国必须要服从联盟中央的意志。因此，加盟共和国的“主权”是联邦政府让渡的一种“主权地位”，而非作为一个国家所拥有的主权。这种规定是合情合理的，也是一个统一的国家所必须的。这是一个主权利在中央与地方之间分配的问题，在这一点上，苏、南与美国是相通的。所不同的是苏、南让

渡出去的是“主权地位”，而美国让渡给各州（State）的是“自治权”。苏联宪法学家库德里亚夫采夫解释在苏联，“加盟共和国的主权适用于该共和国的全部领土。苏联的主权也在加盟共和国的全部领土上有效。但是，在苏维埃联盟国家里，苏联的主权和各加盟共和国的主权之间没有、也不可以有任何抵触。”（库德里亚夫采夫 1983：146）这种“双重主权”的规定对于民族问题复杂的苏、南建立统一的国家确实起了一定的作用，但是，这种规定性也使得当国家处于危机时，很容易助长地方分离主义。

组成联邦的联邦主体是否可以退出联邦？一般说来，一个联邦制国家内各成员单位的联盟关系一旦形成就不允许自由退出。按照美国宪法的规定，各州是没有权力退出联邦的。如在 1833 年，针对南卡罗来纳州的分离活动，当时任总统的杰克逊在发布的《告南卡罗来纳州人民书》中就强调，“联邦政府所形成的是一个政府，而不是一个同盟，任何州都无权退出联邦。”（张友伦 2002：168）但是，苏、南宪法却明文规定加盟共和国有权退出联盟。苏联 1924 年宪法第四条充分地、完全地体现了每个主权加盟共和国自愿加入统一的联盟国家的列宁主义原则。其中规定，“每一加盟共和国均保留自由退出联盟的权利。”（赵常庆、陈连壁 1987：111）在南斯拉夫 1946 年宪法前的“基本原则”中，各加盟共和国退出联邦的权利也得到明确认可。

将“民族分离权”的规定明文列入联邦宪法，这是苏维埃政权的首创，是世界多民族的联邦制国家唯一的事例。“在俄国，列宁是唯一在第一次世界大战前就直言不讳地宣布多民族的俄罗斯各族人民有权自决直至从俄国分离出去的政治家。这使他的学生们感到吃惊，使他的敌人感到害怕。”（阿夫托尔汉诺夫 1982：217）它表明了列宁和布尔什维克党决意与沙皇俄国的民族沙文主义传统彻底决裂的决心。然而作为联盟宪法的一条重要条文，如何行使该权利，列宁生前也没有给予充分的论述。同列宁提出的联邦制理论一样，“民族分离权”留给后人的难题即是如何科学地理解这一概念、如何操作这一法律权利。但是，从另一个方面来看，苏、南宪法赋予加盟共和国可以自由退出联邦的权力对一个国家的凝聚力也起了一定的消极作用。以这种形式组成的国家更像邦联，而非联邦。当苏、南发生危机时，各加盟共和国纷纷脱离联邦宣布独立，是与宪法的规定有一定关联的。它们拥有形式上的主权地位，又拥有自由退出联邦的权力。因此，它们的独立可以说是受宪法保护的，每一个加盟共和国组成一个独立的国家也都是合法的。当然，这并不是说把苏、南的解体完全归咎于宪法，而是说宪法中的缺陷和矛盾在一定条件下加速了苏、南的解体。在美国，由于地区间的差异，在历史上也曾出现过较大的分裂运动。如 1861 年的南北战争可谓是美国历史上最大的一次“国家主义”与“分裂主义”之间的较量，最终是联邦政府取得了胜利，统一的力量战胜了分裂的力量。这其中有政治的因素也有经济的因素。但是，联邦宪法在其中起了积极的作用。因为按照宪法规定，联邦国家作为一个统一的政治实体，是不可分割的。这也就宣布了南方诸州的分裂活动是违背国家根本宪法的，从而使联邦政府在舆论上占有了优势地位。

此外还应该对苏联、南斯拉夫和美国联邦制建立的程序做以比较。

美国的联邦制是按照自愿的原则自下而上建立的。美国在独立之后并非直接建立了联邦制的国家，而是一个松散的邦联，“然而，在没有一个强大的权力中心的情况下进行战争的经验，以及通货膨胀的日常代价和各州的小规模经济战，指明了建立联邦制国家的必要性。”（丹尼尔·布尔斯廷 1997：645）在建立联邦制的过程中，国家主义者与州权主义者进行了针锋相对的斗争。从安纳波利斯会议到费城会议，再到制宪会议，从弗吉尼亚议案到新泽西方案和康涅狄格妥协案，最终到宪法的正式签署，各州都充分的参与其中。从这一过程中，可以看出联邦制的建立是按照宪法的程序完成的，是按照一个从州到联邦的过程，自下而上完成的。

苏联建立联邦制国家的过程可以分为两个阶段。第一阶段，从 1918 年俄罗斯联邦的成

立到 1922 年 12 月俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰和南高加索联邦成立苏维埃社会主义共和国联盟。这一时期，联邦的建立是由于各民族国家在政治、经济和文化上不断交融从而产生了联合的要求的结果。同时，新生国家面临的严峻国际形势也进一步促成了民族国家间的联合。这一时期是联邦国家的初创阶段，民族平等原则得到了比较好地贯彻落实，各加盟共和国的利益也得到了最大程度的满足。第二阶段，从 1922 年到二战后，又陆续有十几个共和国加入。这一时期，随着高度集中的政治经济体制的形成，大俄罗斯主义势力有所抬头，出现了强行把一些加盟共和国纳入联邦之中的情况，比如波罗的海三国，从而伤害了这些加盟共和国的民族感情。不管是第一阶段所表现出来的平等，还是第二阶段的专断，苏联联邦制都是按照自上而下的形式建立的，俄罗斯联邦在其中占据主导地位，而且，斯大林模式下的党政不分也决定了联邦制的建立只能是自上而下的。

南斯拉夫的联邦制也是按照自上而下的形式建立的，“南斯拉夫联邦的形成和建立的方式是由进行战争的极其困难的条件下所决定的。主要是由于联邦并不是根据通常宪法所规定的程序——联邦的主权成员联合为联邦国家的程序建立的，而从形式上来看，它是‘自上而下’建立的。”（杜尚·比兰吉奇 1985：118）南斯拉夫社会主义联邦共和国是在反法西斯的基础上建立起来的，由于当时的南斯拉夫已被德、意、保、匈法西斯国家瓜分，在争取独立的过程中，南斯拉夫反法西斯人民解放委员会成为了最高权力机关。对于建立怎样的联邦制国家以及对各加盟共和国地位的确立都是由南斯拉夫反法西斯人民解放委员会决定的。虽然在对各地方做出决议的过程中也进行了商讨，但由于战争条件的限制，在筹建联邦之时，一些联邦单位也没有充分的参与进来，在很多问题上并没有得到很好的解决。

美国“自下而上”的建立方式在最大程度上协调了各地间的矛盾，协调了联邦政府与地方政府的矛盾，从而联邦国家的根基要相对稳定的多。而苏联和南斯拉夫在建立联邦制时，由于主观和客观的因素制约是按照“自上而下”的方式建立的，在对很多问题的解决上采用了“命令式”的态度，没有能够很好的处理好地方间以及地方与联邦间的关系，为以后的发展埋下了祸根。

通过对美国、苏联和南斯拉夫联邦制的比较，可以看出，苏联和南斯拉夫相对于美国来说遇到的问题比较多，其中的疏漏与缺陷也比较明显。

### 三、苏联和南斯拉夫联邦制的历史误区

十月社会主义革命的胜利为和平和彻底地解决俄国的民族问题创造了条件，“伟大的十月革命打破了民族压迫的密网，宣布并加以保证了民族自决直至分离和建立独立国家的民族权利，为各民族的经济、政治和文化的发展、为巩固社会主义原则基础上的兄弟友谊开辟了广阔的前景。”（Степнов. А. С. 1982：4）在列宁和俄共（布）正确的民族政策的影响下，各民族间的政治、经济和文化联系越来越紧密，建立统一的共和国联盟的思想在俄共（布）中央和各共和国内已经萌芽。1922 年苏联的成立和 1924 年宪法充分体现了民族平等、自愿和民族自决的原则。在苏联成立宣言中写道：“就其阶级本质而言，苏维埃政权是国际主义的政权，因此它的结构本身就推动各个苏维埃共和国的劳动人民走向联合成一个社会主义大家庭的道路。所有这些情况都无条件地要求各苏维埃共和国联合成一个联盟国家，这个国家既能保证外部的安全和内部的经济繁荣，又能保证各族人民的民族发展的自由。”（ИЭАН СССР 1940：333）担任首任苏联中央执行委员会主席的加里宁在苏联成立大会上宣布：“人类的最优秀的思想家们一直在致力于在理论上寻找一种能使各族人民不受痛苦，不要互相争斗，生活在友好和睦之中的途径，已经过去数千年的时间了。只有到了今天，我们在这方面才真正铺下了第一块基石。”（Калинин. М. И. 1960：359）

但是，苏维埃联邦制自初就经历了复杂和矛盾的发展历程。由于国内动乱、战争环境以及国外危机的影响形成了较为集中的政权形式。随着苏维埃政权的巩固、国家工业化和农

业集体化的实现，联共（布）党内形成了高度集中的领导体制，苏共对国家政治、经济的控制进一步加剧、苏维埃权力逐渐向联共（布）中央转移，各加盟共和国的党组织即作为联共（布）的地方组织，也成为本国的最高权力机关，从而便利了联共（布）中央对地方政权的控制。从而形成了党内生活个人决策化、党外生活国家化的局面。联共（布）的组织原则——民主集中制<sup>①</sup>被无限制地运用于国家管理和国民政治生活之中，推动了联邦体制进一步集权化。在斯大林时期通过的 1936 年宪法重新规定了联盟国家与各加盟共和国之间的关系。这部宪法规定，苏联的立法权专有苏联最高苏维埃行使；加盟共和国的各级监察和检察机关直接向苏联总检察长负责，其职权不受任何地方机关的干预。这就剥夺了加盟共和国的立法权和司法权。同时宪法还规定，加盟共和国必须“完全依据苏联宪法而制定该加盟共和国宪法”，“凡遇加盟共和国法律与全苏联法律相抵触时，均以全苏联法律为准。”（赵常庆、陈连壁 1987：147）这大大提高了联盟国家的法定地位，加盟共和国的自主权名存实亡。宪法同时还规定，联盟中央拥有组织统一的国民经济核算制度、管理全联盟性银行和全联盟型企业的权利。这就在一定程度上剥夺了 1924 年《苏维埃社会主义共和国联盟宪法》赋予加盟共和国独立的经济主权和经济管理自主权。到后来的赫鲁晓夫、勃列日涅夫时期以及戈尔巴乔夫的前期，虽然对斯大林时期所形成的高度集中的体制进行了一定程度上的改革，但收效不大，联邦中央的权力一直是处于不断增长态势。例如 1977 年宪法规定，“规定共和国和地方的国家权力和管理机关的组织和活动的一般原则”“执行统一的社会经济政策，领导国家的经济；制定和批准苏联经济和社会发展国家计划等。”（赵常庆、陈连壁 1987：378）。

前面谈到，无论是实行单一制，还是联邦制，中央政府的权力和权威是不容置疑的，中央政府权力集中也是无可厚非的。作为一个新生的社会主义国家，面对内忧外患，权力的集中对维护国家的统一是必须的，而且这种集中对于苏联的建设起了重大作用。苏联之所以解体不在于集中上，而是因为苏联在集中方面走了极端，在选择“如何集中”以及应当集中到什么程度上违背了联邦制的原则。联邦制国家中央权力的扩大不是也不能建立在削弱地方权力的基础上，联邦政府权力的加强也要求地方政府权力的加强，至少不损害地方的权力。这是一个“双赢”的过程。而苏联联盟中央权力的集中却是完全建立在削弱地方各加盟共和国权力的基础上，对地方权力肆意践踏，要求地方无条件的服从联盟中央的调配。在 1956 年赫鲁晓夫执政时期，以主体民族的人口比例下降为由，侵犯加盟共和国的主权，将卡累利阿——芬兰加盟共和国降格为自治共和国而纳入俄罗斯联邦的行政管理区划中。”勃列日涅夫时期“在联盟中央政府和加盟共和国的关系上总的趋势仍然是中央权力的无限集中和地方权力的大幅度削弱。在发展民族经济时，推行“区域分工”和“经济专门化”政策导致许多不发达共和国经济结构单一化和畸形发展。联盟权力的高度集中损害了各加盟共和国的权力，遭到它们的极度不满，从而离心力加强。当戈尔巴乔夫提出“公开化”和“民主化”时，各加盟共和国便伺机而动，趁机削弱联盟的权力，提高自己的权力，最终使中央权威丧失而导致苏联解体。

南斯拉夫在建立联邦制国家之初，是遵照苏联的模式建立的，带有浓厚的中央集权色彩，国家的一切管理职能高度集中于联邦中央。在 1948 年苏南冲突，南斯拉夫开始走上了“自治”的道路，开始纠正高度集中的政治经济体制，逐渐的下放权力。1953 年 1 月联邦议会通过了作为联邦第二部宪法的“新根本法”，对联邦体制进行了许多新的调整，联邦开始下放权力，共和国和自治省的自治权明显扩大。从 50 年代初到 60 年代初的这一段时期内，联邦中央与地方各共和国和自治省之间在权力的分配方面形成了一种较为正常关系，一系列的改革取得了良好的成绩，国家政治经济体制得到正常运转，民族矛盾也一定程度上得到缓

---

<sup>①</sup>长期以来，国内学界在对“民主集中制”概念的理解上存在某些误解，俄文的原文为“Демократический централизм”，其中“Демократический”在俄语中是限定性形容词，而“централизм”是关键性名词，可译为“民主的集中”，即最终还是立足于“集中”。

和。但是，从60年代初开始，南斯拉夫的自治改革逐步的陷入误区。当时的南共领导人错误地理解了马克思、恩格斯关于国家消亡的理论，认为社会主义是一个国家逐渐消亡的过程，应当使国家完全社会化，真正实现劳动者的社会自治。爱德华·卡德尔是1963年宪法的主要制定者，他在1962年9月20日联邦人民议会和南社盟联邦委员会的联席会议上对马克思、恩格斯和列宁的观点作了阐述：“在马克思和列宁看来，国家的消亡过程是应当这样实现的，可以说，就是使国家逐渐地同它从中产生的生产关系相融合，并在其中（在共产主义社会的条件下）作为权力强制的力量消失下去”。（杜尚·比兰吉奇 1985：481）在这种思想的指导下，联邦的权力开始无限地下放。1963年宪法对领导阶层进行了规定，制定了限制连选连任的制度和实行轮换制。到1967年和1968年，南联邦议会又对宪法提出了修正，南联邦的权力进一步下放：民族院的地位提高，……为对南斯拉夫社会计划提出建议，为对有关确定社会政治共同体收入的来源和种类的法律提出建议和对基本法或一般法提出建议时，民族院必须召开会议；取消联邦的任意投资拨款权；自治省的地位得到提高，写入了宪法，拥有了联邦组成因素的地位；在南共联盟领导机关的组成中实行均等原则等。（杜尚·比兰吉奇 1985：534）这样，一个统一的联邦逐渐过渡到松散的联邦。而1974年宪法则宣告了南斯拉夫联邦进入了“邦联化”阶段。1974年宪法第279条规定，联邦的全部收入和支出都必须征得共和国议会和自治省议会的同意；第280条规定了联邦院和共和国和自治省院平等享有的权力：选举和罢免南联邦议会主席和副主席、联邦执行委员会主席和委员、南斯拉夫宪法法院和联邦法院的院长和法官、联邦会议成员等；批准需要通过新的或修改现行的共和国和省的法律的国际条约；在共和国和自治省院讨论这些涉及全南斯拉夫问题时，采取所谓“协商一致”原则，即只要有一个共和国或自治省不赞成，决议就不得通过。这样，联邦中央的权力就降到了最低点，更多的意义上作为一个“协调”部门而存在，联邦带有了“邦联”的色彩。联邦权力的不断下放，中央权威的不断丧失，最终导致南斯拉夫解体。

美国联邦制的发展是一个不断集权的过程。特别是进入20世纪后，随着工业化和城市化的发展，大垄断组织日益发展，这就要求一个强有力的中央政府来为他们服务，诸如制定优惠税率，建立灵活的银行体系等。联邦权力扩大的主要方面是财权，这是极为重要的因素。在1913年以前联邦政府的财源是很有限的，主要来自关税。1913年2月生效的宪法第十六条修正案，授予国会课征个人所得税之权，这就使得联邦政府掌握了庞大的财源，掌握了影响和支配州和地方的有力杠杆。20年代末30年代初，一场世界性的经济危机席卷了美国，在国家面临困境时，富兰克林·罗斯福临危受命开始了“新政”。在“百日新政”期间，罗斯福提出了一个接一个的在美国历史上从无先例的集权化的法律。这种权利的集中是完全顺应时代要求的。联邦政府介入传统属于州权范围的经济和社会领域，通过“新政”的实践，在基本方面实际上已被美国人民所接受。当然，权力的集中也带来了一些负面影响，比如增加了联邦政府的负担等。尼克松在1969年上台后，提出了“新联邦主义”，把联邦若干权利和收入重新划归各州。他认为，把权力分散到全国各地去，会使政府比较精简一些，从而也会使政府更加强有力一些。因此，尼克松的主张实质上还是要加强中央的权力。里根上台之后，也大力的提倡“新联邦主义”，提高州权，但同尼克松时期一样，他们所提倡的州权已经不是传统意义上的州权了，更不是与中央政府分庭抗礼的州权了，而只不过是加强州在某些领域中作为联邦代理机构的职能。中央集权的势头仍然在继续加强。

美国联邦制是不断集权的，苏联也是不断集权，为什么出现了不同的结果呢？关键是美国联邦政府很好的掌握了一个“度”的问题，使权力在中央和地方之间得到合理的分配。西方学者布朗斯和佩塔逊认为：“联邦中央与州之间不是‘跷跷板’的关系，一方力量的增强并不一定意味着另一方力量的削弱。一方权力的提高并不一定是通过削弱另一方的权力而取得的。相反，联邦政府对新领域的干预在许多方面增强了州的实力，并且能够帮助州改进它们的基础设施。”（James MacGregor Burns, Jack Walter Peltason 1993：109）州在美

国政治生活和经济生活中的作用仍是不可忽视的。特别在政党政治支配美国政治生活的情况下，州的作用仍是突出的，公职选举是州一级的政党及其发挥重大作用的领域。

主权问题是一个国家的核心问题，作为一个独立的主权国家首先要确立至高无上的中央权威。但是，联邦制的特征决定了联邦中央最高权威的确立不是通过强迫性的“集权”完成的，而是通过中央与地方之间合理的“分权”而完成的。在联邦制国家，中央权威的确立是一个“集权”和“分权”并行的问题。苏、南在以后的发展中并没有正确的认识到这一点，苏联在大多数的时间内基本上是一味的“集权”，而南斯拉夫则一直在一味的“分权”，最终都致使中央权威丧失而导致解体。而美国很好的处理了集权和分权的问题，在宏观层面注重权力的集中，保持国家统一和安定。在微观层面上，更多的注重分权，照顾各州之间的差异，使其各尽所能。集权中有分权，通过合理的分权达到集权，两者同时并进。如果忽视任何一方面，都会使联邦制扭曲、变形，危及国家的统一。

### 参考文献：

- [1] 戴维·米勒、韦农·彼格丹诺. 布莱克维尔政治学百科全书[M]. 北京, 中国政法大学出版社, 1992.
- [2] Прохоров. А. М. Большая Советская Энциклопедия[M], Т.27. Москва, Советская Энциклопедия. 1977.
- [3] Robert P.Gwinn. The New Encyclopedia Britannica[M], volume.17,Chicago,Encyclopedia Britannica Inc.1984
- [4] Прохоров. А. М. Большая Советская Энциклопедия[M], Т.25. Москва, Советская Энциклопедия. 1976.
- [5] Matin. Diamond, The Federalist's View of Federalism. Essays in Federalism[M], Institute for Studies in Federalism, Claremont Men's College, 1961.
- [6] 《列宁全集》[M], 第7卷, 北京, 人民出版社,1986.
- [7] 《列宁全集》[M], 第46卷, 北京, 人民出版社,1990.
- [8] 《列宁全集》[M], 第31卷, 北京, 人民出版社, 1985.
- [9] 张建华, 苏联民族问题的历史考察[M], 北京, 北京师范大学出版社, 2002.
- [9] 《列宁全集》[M], 第33卷, 北京, 人民出版社, 1985.
- [10] 《列宁全集》[M], 第39卷, 北京, 人民出版社, 1986.
- [11] 《斯大林全集》[M], 第4卷, 北京, 人民出版社, 1955.
- [12] 赵一凡, 美国的历史文献[M]. 北京, 三联书店, 1989.
- [13] 赵常庆、陈连壁, 苏联民族问题文献选编[Z]. 社会科学文献出版社, 1987.
- [14] 南斯拉夫社会主义联邦共和国宪法(1974年2月21日公布)[M]. 北京, 人民出版社, 1979.
- [15] 库德里亚夫采夫, 苏联宪法讲话 [M]. 北京, 群众出版社, 1983.
- [16] 张友伦主编, 美国通史[M]. 第2卷, 北京, 人民出版社, 2002.
- [17] 阿夫托尔汉诺夫, 苏共野史[M], 上卷, 武汉, 湖北人民出版社, 1982.
- [18] 丹尼尔·布尔斯廷, 美国人: 建国历程[M]. 上海, 上海译文出版社, 1997.
- [19] 杜尚·比兰吉奇, 南斯拉夫社会主义联邦共和国史纲[M]. 天津, 天津人民出版社, 1985.
- [20] Степнов. А. С. Великая октябрьская национальная политика КПСС[M]. Москва, Наука. 1982.
- [21] ИЭААН СССР. Образование СССР: сб. документов 1917-1924. [Z] Москва-Ленинград, Наука, 1940.
- [22] Калинин. М. И. Избранные сочинения[M], Т. 1. Москва, Правда. 1960.

[23]James MacGregor Burns ; Jack Walter Peltason, Government by the people[M], Englewood Cliffs, N. J.:Prentice Hall, 1993.