

## 联邦制的变形背离了民族平等和联邦制原则

许新、陈联璧、潘德礼、姜毅 来源：《中国民族报》2009年9月11日第8版

早在十月革命胜利初期，列宁就提出，联邦制是实现建立各民族完全统一的中央集中制国家的过渡形式。然而，从上世纪30年代末始，斯大林虽然名义上保留联邦制形式，实际上却认为实行中央集中的单一制的条件已经成熟。1936年苏联宪法取消了加盟共和国许多权，从而逐步形成了联盟中央高度集权制。形式上的联邦制，实际上却是以俄罗斯为中心的统—集中制国家，使得苏联背离了民族平等邦制原则。

中央高度集权的国家体制，使苏维埃联邦国家体制发生严重变形

中央高度集权的党政领导体制，使加盟共和国丧失应有的自主权。上世纪20年代中期至30年代，在如何加快社会主义建设问题上，（布）党内曾有过激烈的争论和斗争。在这场争论中，斯大林逐步背离了列宁坚持的党内民主集中制原则，变成了党的至高无上的领袖而形成了以斯大林为首的中央高度集权的领导体制。党内高度集中化的另一表现是，各加盟共和国党和政府机构必须绝对服从于联共（中央和苏联中央政府，这与联邦国家原则是极为矛盾的，从而使宪法规定的联盟中央与共和国分权制无法执行。1921年3月，列宁在俄（布）十大上曾提出在党内实行“工人民主制”，要杜绝干部委任制，从下到上的各级党组织领导机关实行普选制、报告制和监督制。憾的是，列宁未来得及解决党内高度集中化的组织问题，更未完成使党内民主集中制重点向民主化转变。后来，斯大林不仅把党内高度制原则推向极端，而且又实行党和国家干部一体化原则，即“党的干部是党的指挥员”，同时也是“国家领导机关的指挥人员”，以便党内高度集中制原则推行到国家体制上。这样一来，加盟共和国党政领导人就要作为地方党组织成员坚决执行联共（布）中央的决议，服从联共（布）中央领导；又要以共和国政权代表的身份坚决执行联盟中央政府的决议，绝对服从联盟中央政府的领导。上世纪50年代期，赫鲁晓夫在改革过程中，曾一度扩大加盟共和国的立法、司法、行政区划、社会治安等方面的权限，但由于未触动党内中央高度集制，因而并未恢复宪法规定的联盟中央与共和国分权制。上世纪60年代中期，勃列日涅夫口头上宣布要扩大加盟共和国的自主权，但事却恢复了斯大林时期的联盟中央高度集权的党政领导体制，仍无视加盟共和国的自主权。

中央高度集中的经济管理体制，使加盟共和国失去经济自主权。1934年联共（布）十七大决定对国民经济和文化建设加强集中领导此决定在联共（布）中央、各加盟共和国党中央、省、市、区党组织领导机关设立相应的机构，经济和文化建设的一切重大问题都由党部门的领导机关决策，而政府机关必须执行。加之当时已形成联盟中央高度集权的党政领导体制，实际上各共和国的经济和文化建设的权都集中在联盟中央，从而使1924年苏联宪法规定的共和国独立领导和管理经济、财政、文化教育工作等方面条文成为一纸空文。上世年代中期，赫鲁晓夫为纠正联盟中央高度集权的经济体制，曾撤销了绝大部分联盟中央部和主管机关，一度扩大了加盟共和国的经济管限，但由于出现走向另一极端的问题，随后又实行了加强集中的措施。勃列日涅夫虽宣布实行新的经济改革，实行联盟中央部门管理和各共和国积极主动性相结合的经济管理体制，但实际做法是恢复了许多联盟中央部和主管机关，又加强了联盟中央政府对各共和国经济化建设的集中领导，削弱了各共和国的经济自主权，从而基本上又回到了斯大林时期的联盟中央对各共和国经济和文化建设实行高度集领导体制。

俄罗斯人占据中央权力机关的主导地位，违反了民族平等原则。1922年苏联成立条约规定，联盟中央最高国家权力机关中央执行委由各加盟共和国代表组成，并从4个平等加盟共和国选出4名中央执行委员会主席。1923年4月联共（布）十二大重申，在设立联盟中央时必须保证各加盟共和国在相互关系上和对联盟中央权力机关的关系上，权力和义务一律平等。可是同年6月，按斯大林在全苏民族工作会议上提出的选举原则，结果苏联中央执行委员会由350名代表组成，其中俄罗斯联邦共和国代表280名，占80%，其他3个共和国代表70名20%。至于联盟中央政府各部委主要领导职务也大多由俄罗斯人担任。况且，从上世纪30年代至80年代中期，有相当多的俄罗斯人被委各少数民族地区担任党政重要领导职务，对非俄罗斯民族起到控制和监督作用。如果考虑到苏联是联邦制国家，由100多个民族组成，且少数民族人口一直占全苏联人口的一半左右，那么联盟中央党政领导机关的这种组成显然不合理，违背了各共和国和各民族平等的原则

俄联邦共和国处于特殊地位，违反了各共和国平等的原则。苏联成立条约和苏联宪法规定，各加盟共和国是平等的主权国家。可是苏联成立到上世纪80年代，在各个非俄罗斯族的加盟共和国，共产党形式上均设立自己的党中央机关，而唯独最大的加盟共和国俄罗斯没有自己的共产党中央领导机关，俄罗斯联邦各边疆区和州地方党组织直属于苏共中央俄罗斯局领导，并由苏共中央总书记兼任俄罗斯席。同时，尽管俄罗斯联邦共和国也设立国家权力代表机关，但政府管理机构很不健全，实际上由联盟中央政府代行俄罗斯联邦政府的能。这表明，其他加盟共和国党中央实际上仅相当于俄联邦的边疆区和州一级地方党组织，其他加盟共和国中央政府仅相当于俄联邦的区和州一级地方政府。由此可见，实际上长期以来苏联仍然是以俄罗斯为中心的统一集中制国家，俄罗斯民族处于特殊的地位，背离了平等和联邦制原则。

联邦国家体制的变形，对民族关系产生负面影响

长期以来，苏联形式上是联邦制，实际上是中央高度集权的单一制国家，这势必会对民族关系产生负面影响。

在联盟中央高度集权的行政命令体制下，中央采取各种措施加强统一集中领导，限制了各加盟共和国的自主权。政治、经济、社会化等各方面的所有重要问题均直接由联盟中央决定，而各共和国必须一切听命于联盟中央，不能越雷池一步。这样，各共和国就无权管理自己的事务，也无权决定联盟的重大问题，从而造成各共和国与联盟中央之间利益失衡，各共和国的积极性受到严重挫伤，多民族逐步失去发展活力。例如，苏联是世界上领土最大、自然资源丰富、人口文化素质较高的国家，可是多年来经济和科技发展水平、社会生产率、人均国民生产总值都远远落后于美国等西方发达国家。经济结构不合理，片面发展重工业特别是军事工业，造成整个国民经济速度日益下降，消费品和食品供应紧张，各族人民的物质文化生活水平与西方发达国家的差距很大，从而使苏联对各民族的凝聚力日益弱。

在联盟中央高度集权体制下，联盟中央过分强调全苏统一的国家利益，轻视各共和国和民族地区的利益。整个国民经济发展决策权