

# 俄罗斯 20 世纪初“立宪法” “开议会”的历史考察

尤晓红

**【内容提要】** 在 19 世纪末 20 世纪初的俄罗斯，与经济急剧发展形成对照的是政治改革的迟滞。俄罗斯社会对沙皇专制制度的不满日益强烈，导致反对君主专制的 1905 年革命爆发。沙皇被迫发布“十月十七日宣言”，向社会表明“行宪”意愿，制定了 1906 年根本法，它是俄罗斯历史上第一部宪法，然而确立的是对君权限制较弱的二元君主立宪制；同时召开了第一届国家杜马，自由主义者组成的立宪民主党是其核心，因政治主张激进仅存几十天就被沙皇解散。“立宪法”、“开议会”无疑推动了俄罗斯政治民主化的进程，但与西欧相比，俄罗斯的君主专制根深蒂固，缺乏孕育民主的合适土壤，这决定了俄罗斯实现政治民主化仍将任重道远。

**【关键词】** 俄罗斯 君主专制 1905 年革命 二元君主立宪制 国家杜马

**【作者简介】** 尤晓红，黑龙江大学法学院副教授，博士。

近代以来，东西方都堪称伟大的社会转型莫过于打破或推翻君主专制，以宪法确立民主共和制度。考察历史，虽然不同国家具体路径不同，或是自下而上的革命或是自上而下的改革，但转型的过程都会历经艰难。俄罗斯早在 16 世纪就开始尝试限制君权，当时的波雅尔杜马与沙皇共享立法权，尽管其代表贵族利益，但这种闪耀着宪法火花的政治实践自然非常宝贵。19 世纪初，君主立宪在俄罗斯已不单单是一种先进理念，还是一种政治追求，然而无论是“斯佩兰斯基改革”还是“十二月党人革命”都以失败告终。直到 20 世纪初，俄罗斯才诞生了历史上的第一部宪法——1906 年根本法，召开了历史上的第一届民选议会

---

\* 本文系作者主持的国家社会科学基金青年项目“俄罗斯社会历史转型期的宪法制度研究”（10CFX039）的阶段性成果。

——国家杜马，持续几个世纪的君主专制终于变成了立宪君主制。这无疑是俄罗斯宪法历史上的里程碑。脱离历史去看当下，一切都将无从解释，俄罗斯许多现行宪法制度的雏形都可追溯至此。对于俄罗斯20世纪初的宪法发展，国内宪法学者鲜有关注。了解一个国家的宪法历史是完整认知乃至深刻理解其宪法精神与宪法制度的必经路径。中国与俄罗斯历史渊源深厚，关注俄罗斯的宪法发展历程自然极具学术意义和价值。

为了廓清这一时期的宪法历史，既要翔实展现蕴含宪法发展的历史过程，又要对不同场景中的宪法性文件、宪法文本以及宪法制度进行深度分析；既要尽力还原历史、立足历史，又不能为历史所淹没，要运用宪法理论框架从历史中剥离出来宪法发展的轨迹。基于此，铺陈沙皇“立宪法”“开议会”的历史背景、揭示“十月十七日宣言”的意义、勾勒出1906年根本法的基本轮廓、阐释国家杜马的运行，都是本文需要解决的问题。

## 一 显著的经济发展与迟滞的政治改革： 19世纪末20世纪初的俄罗斯

18世纪末19世纪初，西欧国家的经济、政治现代化进程已经成就斐然，昔日在欧洲大陆利益版图上占有一席之地之地的俄罗斯被远远抛在了后面。“沙皇及其身边的人认识到了改革的必要性，因为欧洲开始了迅猛的发展过程，这在将来可能会对俄国的经济、政治和军事利益构成威胁。”<sup>①</sup>1856年，俄罗斯在克里米亚战争中因军械陈旧、供给不足等战败，包括沙皇在内的许多俄罗斯人都意识到，农奴制导致了国家的虚弱和贫穷。此外，残酷的农奴制招致了农民强力反抗，虽然没有出现类似18世纪声势浩大的普加乔夫起义那样的事件，但有不曾间断的农民骚动，“1856~1857年，农民骚动达270次。1859年，农民骚动增加到900次。”<sup>②</sup>1861年，沙皇在外忧内患的夹攻之下进行了农奴制改革。

农奴制废除后，俄罗斯经济现代化进程显著加快，传统的以农奴制为核心的封建经济模式逐步退化，与此相对应的是资本主义经济的快速发展。例如，1854年俄罗斯的工厂数目是9944间，到了1881年增加到31173间；1860年俄罗斯

<sup>①</sup> [俄] 安德兰尼克·米格拉尼扬：《俄罗斯现代化之路——为何如此曲折》，徐葵等译，新华出版社2002年版，第62页。

<sup>②</sup> 刘祖熙：《改革和革命——俄国现代化研究》，北京大学出版社2001年版，第15页。

仅有铁路1 488 俄里，到了1 870 年就增加到10 202 俄里，1 880 年增加到21 155 俄里<sup>①</sup>。至19 世纪末，俄罗斯基本完成了工业革命。

与显著的经济发展相比，俄罗斯的政治改革则很迟缓。沙皇亚历山大二世曾推行过具有进步意义的政治改革，譬如设立地方自治机构。这一政治组织的运转不仅滋生和培养了俄罗斯近代自由主义者，同时还尝试推进政治民主化进程，向沙皇提出了立宪请求。然而，到亚历山大三世统治时，“他对如何阻止君主专制向立宪君主制的转化作了一番认真的思考”<sup>②</sup>，打压地方自治机构的活动，加强对书籍、报刊的审查和管理。

到了19 世纪末20 世纪初，沙皇尼古拉二世奉行其父亚历山大三世的高压统治，政治改革停滞不前。而这时的俄罗斯社会却发生了很多变化，自由、民主的思潮涌现，越来越多的俄罗斯人有了政治觉醒，批判沙皇专制制度的声音日益强烈。在当时的政治反对派中，有两种颇具影响的政治力量。一是社会主义者，代表工人阶级和农民的利益，主张通过革命推翻沙皇专制制度。这一时期，列宁创办了传播革命理念的《火星报》，俄国社会民主工党召开代表大会。二是自由主义者，主张通过改革“将君主专制变成立宪君主制，用人民代表的权利限制沙皇的权力”<sup>③</sup>。其代表人物米留可夫认为，“如果说当今俄国社会最紧迫的需求是建立一个合法政府的话，那么，我们所得出的结论就是：只有把无限君主制改变为有限君主制才能满足这种需求”<sup>④</sup>。在1905 年革命前，自由主义者们创办了宣扬政治理念的《解放》杂志，成立了政治组织“解放同盟”和“地方立宪同盟”<sup>⑤</sup>，此外，自由主义者还发起了声势浩大的立宪运动。

然而，无论是社会主义者还是自由主义者的政治要求，沙皇都置若罔闻，直到1905 年革命爆发后，俄罗斯迟滞的政治改革才开始有所变化。

① 姜壮行：《俄国史》，岳麓书社出版2011年版，第24页。

② 〔俄〕鲍里斯·尼古拉耶维奇·米罗诺夫：《俄国社会史（下卷）》，张广翔等译，山东大学出版社2006年版，第147页。

③ Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. М., 2000. С. 62.

④ 〔美〕沃尔特·G. 莫斯，《俄国史》，张冰译，海南出版社2008年版，第63页。

⑤ Старцев В. И. Русская буржуазия и самодержавие в 1905 – 1917 гг. НАУКА. 1977. С. 8.

## 二 “行宪”或“专制”：1905年革命后沙皇面临的选择

### （一）1905年革命：俄罗斯政治改革的催化剂

1905年革命在史学上被定性为民主革命，因为其矛头指向的是君主专制制度。追溯缘由，1900~1903年遭逢的经济危机、1904年俄日战争的失败，是导致这场革命的直接原因。而企盼政治现代化的俄罗斯社会对实行政治高压的沙皇强烈不满，是革命的深层原因。“整个俄国都对现状，即对政府的现存制度不满。大家都在不同程度上自觉地、甚至是不自觉地要求变革”<sup>①</sup>。“流血星期日”的发生成为了革命的导火索，俄罗斯社会对沙皇专制制度的失望累积到顶点，反对沙皇专制的1905年革命的序幕就此拉开。工人的政治罢工遍及全国，最主要的两个口号是“要求立宪会议和八小时工作制”<sup>②</sup>，苏维埃历史上第一个工人代表苏维埃就在这一过程中成立；为改变自己的生存状况，农民暴动也风起云涌；一向主张进行政治改革、建立立宪君主制的自由主义者组织集会，强烈呼吁沙皇立宪。俄罗斯社会各阶层与沙皇的矛盾日益突出，沙皇的专制制度成为众矢之的，要求沙皇“立宪法”“开议会”的呼声此起彼伏。

面对不断高涨的革命态势，沙皇做出妥协的姿态，承诺“开议会”，宣称“在维持根本法不可动摇的情形下，从居民中选出得到人民信任的、值得尊敬的人参与事先制定和讨论立法提案”。1905年8月6日，由大臣布里根奉命起草的《国家杜马设立宣言》《国家杜马章程》《国家杜马选举条例》三个法律文件正式颁布。其中，《国家杜马章程》明文规定，“设立国家杜马就是要事先制定和讨论立法草案……立法草案要通过国务会议呈报最高统治者；国家杜马有权提出废除和修改法律及颁布新法律的提案，但提案不能涉及根本法规定的国家体制”。很显然，国家杜马并没有完整意义上的立法权，只是一个立法咨议机构，与真正承载民主价值的议会相距甚远。

徒有其表的布里根杜马并没有搪塞或迷惑住俄罗斯社会，“8月6日宣言既辜负了革命者也辜负了自由主义者的期待”<sup>③</sup>。1905年10月，在工人代表苏维埃

<sup>①</sup> [俄] 谢·尤·维特：《俄国末代沙皇尼古拉二世——维特伯爵的回忆》，张开译，新华出版社1983年版，第442页。

<sup>②</sup> 姜壮行：《俄国史》，第35页。

<sup>③</sup> Глушко Е. К. Разделение властей и парламентаризм. Москва, 1992. С. 92.

的领导下，俄罗斯爆发全国政治总罢工。这场民主革命达到了高潮，“承诺要给俄罗斯带来宪法”<sup>①</sup>。沙皇统治面临前所未有的危机，革命压力迫使其必须作出政治抉择，蒙混过关的方式已经不能平息革命浪潮。

## （二）“十月十七日宣言”：沙皇选择行宪的允诺

1905年革命成了俄罗斯政治改革的催化剂，“所有人都意识到改革的必要性，但是谁也不能回答应该怎么办。一些人建议推行自由宪法，另外一些人建议组建协商性的机构，还有一些人坚持专制。”<sup>②</sup> 维特向沙皇提出建议，“要摆脱目前严重的国家局面，政府有两条出路：（一）赋予受信托者以无限独裁之权，以便果断有力地从根本上镇压任何与政府作对的表现，即便大规模流血也在所不惜。（二）向公众做出让步，并以此为基础指示未来的内阁走行宪的道路。”<sup>③</sup> “行宪”还是“专制”，从沙皇的政治立场出发，自然不会选择前者。然而，面对愈来愈汹涌的革命，特别是“兵力不足，无法实行独裁”<sup>④</sup>，沙皇只能同意行宪。1905年10月17日，沙皇颁布了维特起草的《整顿国家秩序宣言》（下文统称为“十月十七日宣言”）。至此，沙皇向俄罗斯社会表明了自己行宪意向。

“十月十七日宣言”的内容主要有三项：“1. 依据确保人身不受侵犯、信仰自由、言论自由、集会自由、结社自由的原则，恩赐平民以公民自由的坚实基础。2. 不阻止原定的国家杜马选举，在杜马召开前剩余期限内尽量吸收迄今全无选举权之居民阶级参加杜马，依据新确立的立法制度进一步发展普选法原则。3. 确立下述不可更改的原则，任何法律未经国家杜马认可不得生效，保障民选机构能够监督沙皇所授予权力的行使是否合法。”<sup>⑤</sup> 解读宣言，能够深切地体会到宪法精神，从实质上看，“宣言是对宪法、民主和代议制的允诺”<sup>⑥</sup>。

首先，宣言认可并允诺保护人身自由、信仰自由等公民权利。在西方国家反君主专制的民主革命过程中，“公民”“公民权利”这两个与法治、民主政治密切相关的语词迅速传播开来。对于君主专制延续几个世纪的俄罗斯而言，个人一

① Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. С. 77.

② Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году реформы и революция. Наука, 1991. С. 202.

③ [俄] 谢·尤·维特：《俄国末代沙皇尼古拉二世（续集）——维特伯爵的回忆》，张开译，新华出版社1985年版，第19页。

④ 同上，第12页。

⑤ Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. С. 82.

⑥ Пуздрач Ю. В. История российского конституционализма IX – XX. Юридический центр Пресс, 2004. С. 448.

直处于被支配和服从的地位，“臣民”、“平民”等称谓司空见惯，而“公民”、“公民权利”却是奢侈的语词。宣言中“恩赐平民以公民自由的坚实基础”，是沙皇对“平民”享有“公民自由”的认可以及对其进行保护的许诺。这种表述本身就是一种突破，尽管有“恩赐”二字，但并不能粉饰沙皇的失守和退让。尼古拉二世一直奉行迫害宗教少数派、镇压政治异见者的统治策略，随意逮捕、禁止集会、取缔报纸的行为屡见不鲜。认可并允诺保护公民自由，于俄罗斯人而言是从无到有的一种积极变化，于沙皇而言却是对其专制权力的一种限制。

其次，宣言为国家杜马成为真正的议会提供了制度铺垫。布里根杜马遭到抵制的原因在于它不是真正的议会，而只是一个附庸于沙皇的咨议机关，无法满足俄罗斯社会各阶层对限制沙皇专制权力的期许。相比之下，宣言勾勒出的国家杜马则具备了议会的主要指征。从构成上看，宣言称要努力实现普选，这意味着据此构建的国家杜马是民选代表机构。从职权角度看，宣言明确规定“任何法律未经国家杜马认可不得生效”，与布里根杜马仅有立法提案权和法案讨论权相比，国家杜马拥有了真正的立法权。此外，国家杜马还享有监督权。而国家杜马所享有的立法权和监督权，都是近代议会所必备的职权。

从属性上看，宣言是一份宪法性文件。俄罗斯社会对宣言的出现始料未及，“人们没有料到会采取如此重大的步骤。大家都本能地感觉到：二十世纪的俄国已突然发生了一次折裂……社会一下子得到了它渴望已久、争取已久的全部东西。为了这些东西，从十二月党人开始就付出了如此崇高的生命。”<sup>①</sup>以致有人认为“宣言是帝国新的根本法”、“宣言实质上就是宪法，只是政府不想这样表述”<sup>②</sup>。然而，无论是从内容还是从法律形式角度看，宣言都不是宪法。直到1906年4月23日修改后的《俄罗斯帝国根本法》（下文统称“1906年根本法”）颁布，俄罗斯才有了历史上的第一部宪法。

### 三 “立宪法”：确立二元君主立宪制的1906年根本法

#### （一）防范议会染指“立宪”：1906年根本法的产生

从法律角度看，20世纪初沙皇享有统治权力的依据是1892年版的《俄罗斯

<sup>①</sup> [俄]谢·尤·维特：《俄国末代沙皇尼古拉二世（续集）——维特伯爵的回忆》，第46页。

<sup>②</sup> Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. С. 86.

帝国根本法》。1905年革命后，沙皇采取的政治举措已经颇具妥协意味，但在守护根本法方面却不曾退让。1906年2月20日沙皇颁布的《国家杜马章程》明确规定，“国家杜马可以提议撤销、修改现行法律以及制定新法律，国家根本法除外”。尽管沙皇进行了周全的法律准备，将启动修改国家根本法的权柄握在了自己手中。然而，在1905年革命中经历过风雨飘摇的沙皇并不确信单凭法律制度就可以抵挡住未来充满政治热情的国家杜马。“沙皇认为修改国家根本法是严峻的事情，生命攸关”<sup>①</sup>。正是基于对国家杜马的担忧和恐惧，沙皇抢在国家杜马召开之前主动修改了国家根本法<sup>②</sup>。

当然，在那些对国家杜马寄予厚望的人看来，这是不能接受的。“如果沙皇能够修改国家根本法，那么比照十月十七日宣言宣告的原理，这将是一种倒退，因为根据宣言的含义，提议权属于沙皇，而法案的审议权属于杜马和国务会议”；“没有杜马的参与对国家根本法进行的任何修改都是对人民权利的侵犯”<sup>③</sup>。这些反对者的声音在维特看来是没有政治远见的，“把制定根本法一事推迟到杜马召开之时，并在杜马参加下修改此法，这种办法是行不通的。因为这样一来，就无法着手进行求实的、创造性的工作，而是把首次集中起来的居民代表推入危险的、无成果的辩论之中，让他们去争论他们自己权利的范围以及他们同最高当局关系的性质”<sup>④</sup>。实际上，这是冠冕堂皇的理由，维特最担心的是，“如果允许杜马审议国家根本法，那么它很快就会变成立宪会议”<sup>⑤</sup>。而修改国家根本法一事一旦演变到这种地步，沙皇不仅很难控制政治局面，甚至自己的专制权力都会岌岌可危。正是基于这样的政治考量，维特力促沙皇在国家杜马召开前颁布新版国家根本法。这样，1906年4月23日，也就是距第一届国家杜马召开4天前，沙皇颁布了新版国家根本法。

① Гоголевский А. В. Русский конституционализм от самодержавия к конституционно - парламентской монархии. М., 2001. С. 103.

② 具体过程为：1906年1月接受沙皇委托的国家办公厅制定根本法草案并提交给大臣会议；1906年3月，大臣会议将国家办公厅版的草案修改后形成了大臣会议版的草案；1906年4月初沙皇召开四次御前会议对国家办公厅版草案、大臣会议版草案以及提交的版本进行讨论；沙皇最后接受了大臣会议版的草案，略作修改后在1906年4月23日正式颁布国家根本法。

③ Гоголевский А. В. Русский конституционализм от самодержавия к конституционно - парламентской монархии. С. 110.

④ [俄]谢·尤·维特：《俄国末代沙皇尼古拉二世（续集）——维特伯爵的回忆》，第265页。

⑤ Гоголевский А. В. Русский конституционализм от самодержавия к конституционно - парламентской монархии. С. 103.

## (二) 不够发达的宪法：1906年根本法的属性是宪法

1906年根本法产生后，怎样界定它的属性一直是个有争议的问题。归纳起来，主要有三种观点。第一种观点认为“1906年根本法”是“伪宪法”。持此观点的先是沙俄时期的一些立宪民主党人，批评“1906年根本法排除了人民主权和代议制”<sup>①</sup>。而后是苏联时期的许多学者，譬如有的学者认为，“国家制度是披着伪宪法外衣的君主制”<sup>②</sup>；有的学者这样阐述，“1906年根本法是具有宪法意义的文件……1905年后沙皇的权力只是形式上被限制……把不受限制的君主制用伪宪法的形式给伪装起来了”<sup>③</sup>；有的学者指出，“沙皇在根本法颁布后没有了两个重要的特权——不受限制的立法权和国家预算的自主支配权……在俄罗斯甚至是在1907年6月3日国家发生转折之后都一直存在着宪法，虽然它是极其保守的……或多或少是幻想的，或多或少是虚假的”<sup>④</sup>。应该说，持有这种观点的学者们立论的重心是1906年根本法没有限制或只是形式上限制沙皇的权力，所以冠之以“伪”字。至于1906年根本法的属性，从学者们的表述来看，尽管没有直接回答，但应当认定他们承认其是宪法。第二种观点认为“1906年根本法”是宪法性文件。“从内容和法律效力上看，根本法是宪法性文件”<sup>⑤</sup>。持有这种观点的学者一般都认为1906年根本法限制了沙皇的权力，但是认为根本法的属性是宪法性文件，而并不是宪法。第三种观点认为“1906年根本法”是宪法。沙俄时期的立宪民主党人B. A. 马克拉科夫认为，“在沙皇的权力被代议制限制的地方就存在着宪法……从这个角度看，1906年根本法毫无疑问就是宪法”<sup>⑥</sup>。俄罗斯当代学者И. А. 马克拉科夫认为，“将根本法视为保守性宪法的观点……是正确的”<sup>⑦</sup>。须指明的是，在沙俄时期和现今的俄罗斯，这种观点在学界都占据主要地位<sup>⑧</sup>。笔者也赞同这种观点，理由如下。

首先，1906年根本法符合从内容角度给宪法下的定义。在宪法学上，中外

① Куликов С. В. Государственно – правовой дискурс, императорское правительство и думская оппозиция в начале XX в. Европейский университет в Санкт – Петербурге: Доклад на семинаре по "новой политической истории". 2003.

② [俄] 鲍里斯·尼古拉耶维奇·米罗诺夫：《俄国社会史（下卷）》，第149页。

③ Черменский Е. Д. IV Государственная дума и свержение царизм ав России. М., 1976. С. 23.

④ там же. С. 25.

⑤ Глушко Е. К. Разделение властей и парламентаризм. С. 94.

⑥ Маклаков В. А. Первая Государственная дума. Воспоминание современника. М., 2006. С. 28.

⑦ Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. С. 123.

⑧ [俄] 鲍里斯·尼古拉耶维奇·米罗诺夫：《俄国社会史（下卷）》，第150页。



许多学者从内容角度给宪法下定义，虽然具体表述不同，但一般都认为，宪法就是规范、限制国家权力，保护公民权利的根本法。俄罗斯许多宪法学者也是从这一角度界定宪法的，如巴格拉伊认为，“宪法是保护人的基本权利与自由以及以此为目的构建、确定国家权力体系的法律规范的总和”<sup>①</sup>。对照这一定义，解读“1906年根本法”的文本，一方面，它规范、限制了国家权力。在20世纪初的俄罗斯，沙皇就是国家权力的代名词，规范、限制国家权力就可解读为规范、限制沙皇的权力。具体而言，1906年根本法明确划定了沙皇的权限，删除了沙皇享有无限权力这样的表述，规定其享有行政管理权、军队统帅权等。当然，更值得瞩目的是，沙皇的权力受到了国家杜马的限制。国家杜马与国务会议、沙皇共同行使立法权，还享有一定程度的预算权。另外一方面，它明文规定了臣民所享有的权利和自由。具体包括住宅自由、迁徙自由、财产权、集会自由、言论自由、结社自由和信仰自由。

其次，从法的形式角度看，1906年根本法已初具成文宪法的形式特征。第一，在成文宪法国家，宪法相对于法律、法规、行政命令等具有最高的法律效力。研读具体条文，虽没有看到诸如“国家根本法具有最高法律效力”这样的表述，但存在着规定国家根本法与其他规范性法律文件之间效力层级的条款，而这是国家根本法在国家法律体系中处于最高地位的象征。1906年根本法第87条规定，“国家杜马休会时，在紧急情况下，大臣会议可以直接呈请皇帝颁布紧急命令……但紧急命令不能改变国家根本法……如果在杜马开会后的两个月内相关大臣或其他部门负责人没有向国家杜马提交与紧急命令一致的法案，或者提交后国家杜马和国家委员会没有通过，那么紧急命令就失去效力”。这里的紧急命令实际上就是紧急状态下的临时法律，能够很明显地看到，它在效力上是低于国家根本法的。第二，在成文宪法国家，宪法的修改程序要严于法律的修改程序，以此凸显宪法的地位和权威。尽管1906年根本法没有对它与法律之间的效力层级进行规定，但通过另一种方式展现了国家根本法具有高于法律的地位。该法第107条规定，“国务会议和国家杜马依据程序可以提议废除或修改现行法律以及制定新法律，但国家根本法除外，修改国家根本法的倡议权仅属于皇帝”。那么，将视线重心从国家根本法修改权划分的评判上转移到规范表述层面，能够很直观地看到法律的修改程序和国家根本法的修改程序存在区别。沙皇是至高无上的统

<sup>①</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 3.

治者，国家根本法的修改只能由沙皇启动，而法律的修改适用的是另一程序，这种区别对待表明国家根本法的修改程序是一个严格的、特别是在当时的政治情境中能让国家杜马感到有难度的程序。而客观上这就证明了国家根本法拥有比法律更高的地位。

最后，一些相关史料为“1906年根本法是宪法”提供了佐证。第一，1906年根本法参照和借鉴了其他国家的宪法。从制定过程上看，1906年根本法主要来自国务办公厅提出的根本法草案和臣会议提出的根本法草案，虽然沙皇最后接受的是大臣会议版草案，但它是在国务办公厅提出的草案基础上修改产生的。国务办公厅版的草案主要产自国务秘书副手哈里多诺夫之手，他在拟定草案时参照了其他国家的宪法。“经圣上恩准，这项工作委托给国务秘书及其副手去办……这些官吏从各国宪法中收集材料”<sup>①</sup>；“哈里多诺夫使用了1905年出版的《现代宪法》汇编”<sup>②</sup>；“哈里多诺夫的草案是不同欧洲国家宪法的编纂版”<sup>③</sup>。大臣会议版的草案主要由大臣会议事务办主任诺里德负责，维特对他提出要求：“我请你对照保守宪法（普鲁士、奥地利、日本、英国宪法），将有益的保守原理采用到这里来”<sup>④</sup>。这样，诺里德在对国家办公厅版的草案进行修改的过程中也参照了其他国家的宪法。从立法技术层面看，在制定1906年根本法的过程中参照和借鉴的是外国的宪法而非法律，这充分说明它与宪法之间具有共性，对于界定其宪法属性而言无疑是个有力的佐证。第二，维特认为1906年根本法是宪法。他在回忆录中写道，“我现在对已制定的根本法是怎样看待的呢？……这是一部宪法，然而只是保守性的宪法”<sup>⑤</sup>。在1906年根本法的制定过程中，维特从始至终都扮演了重要角色。先是在他的主导下产生了大臣会议版的根本法草案；其后在讨论根本法草案的御前会议上提出了影响沙皇的意见，使得沙皇接受大臣会议版的草案；最后力促沙皇在国家杜马召开前颁布根本法。正是由于维特在1906年根本法制定中起到了举足轻重的作用，所以他的看法对于界定1906年根本法属性而言具有极大的证明价值。

① [俄] 谢·尤·维特：《俄国末代沙皇尼古拉二世（续集）——维特伯爵的回忆》，第265页。

② Куликов С. В. Государстве – нноправовой дискурс, императорское правительство и думская оппозиция в начале XX в. Европейский университет в Санкт – Петербурге: Доклад на семинаре по "новой политической истории" .

③ Демин В. А. Государственная Дума России механизм функционирования С. 11.

④ Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. М., 2000. С. 112.

⑤ [俄] 谢·尤·维特：《俄国末代沙皇尼古拉二世（续集）——维特伯爵的回忆》，第273页。

总之，1906年根本法是宪法，而且是俄罗斯历史上的第一部宪法。尽管它没有被冠以宪法之名，尽管在法律形式和内容上还不完善，但这不足以影响对其宪法属性的界定，只能说它还是一部不够发达的宪法。

### （三）二元君主立宪制：对1906年根本法的文本分析

1906年根本法虽是一部宪法，可内容上却充斥着浓厚的保守味道。根据君主权力受到限制的程度不同，可将立宪君主制分为二元立宪君主制和议会立宪君主制，前者君主权力受限程度较弱、政府由君主掌控，后者君主权力受到严格限制、政府由议会产生。1906年根本法从颁布之日起就招致了各种批评，“国家根本法背离了十月十七日宣言的内容，这完全不是社会所期待的”；“4月23日（颁布国家根本法）的诏令……设置了障碍，拉远了国家权力与人民代表之间的距离”<sup>①</sup>。究其原因，1906年根本法确立的是二元君主立宪制。

解读1906年根本法的文本，一方面，沙皇的权力受到了限制。第一，沙皇不再是“无限君主”，1906年根本法删掉了这一表述<sup>②</sup>。当然，沙皇并不情愿割舍无限专制权，在讨论根本法草案的御前会议上，他表达了自己的立场，“这一段时间我一直受着折磨，面对我的先人我是否有权改变从他们那里得到的权力范围……我不相信此时必须放弃专制权，并且要修改在根本法第1条中已经存在了109年的最高权力的定义”。维特对此明确表示反对，“如果陛下认为无权放弃无限的权力……那么就不用制定新的根本法了”<sup>③</sup>。沙皇并没有得到多数人的支持，最后还是同意给自己的专制权力划定界限。这样，沙皇的专制权力范围从无限变为了有限。第二，沙皇不再独享立法权，将其中的一部分让渡给了民意代表机构——国家杜马。依据1906年根本法的规定，立法权是一项非常重要的权力，因为法律是沙皇行使权力的依据：俄罗斯的行政管理权完全属于沙皇……皇帝陛下根据法律通过最高管理程序颁布诏令以设立国家管理的各个部门并使其运作（10条、11条）；以皇帝的名义、按法律规定的审判程序实现司法权（22条）；俄罗斯帝国根据按规定的程序颁布的不可动摇的法律进行统治（84条）。1906年根本法第7条规定，“立法权由沙皇与国务会议、国家杜马共同行使”。很明显，

<sup>①</sup> Гоголевский А. В. Русский конституционализм от самодержавия к конституционно - парламентской монархии. С. 23.

<sup>②</sup> 修改前的表述是“全俄罗斯的皇帝是专制的和无限的君主”，而修改后的表述是“最高专制权力属于全俄罗斯皇帝”。

<sup>③</sup> Гоголевский А. В. Русский конституционализм от самодержавия к конституционно - парламентской монархии. С. 118 - 121.

沙皇将非常重要的一部分立法权让渡给了国家杜马。第三，直属沙皇的政府在一定程度上受到了国家杜马的制约，沙皇权力也间接地受到限制。首先，国家杜马享有一定的预算权。《国家杜马章程》第31条规定，“国家收支一览表和各部及各主管部门的财政预算及预算外拨款由国家杜马主管”。1906年根本法第116条规定，“如果国家收支预算表没有被批准，那么按规定程序批准的前一年的收支预算表仍旧有效……在新的国家收支预算表颁布前，根据大臣会议的决议，实际需要的款额逐渐拨归各部及各个主要管理机关”。其次，国家杜马享有针对政府的质询权。1906年根本法108条规定，“国家杜马按其章程所规定的程序，有权利向各部大臣和从属于参议院的其他各部门总监针对由他们审查的……被认为不合法的决议、行为问询”。政府预算由国家杜马批准，政府要面对国家杜马的质询，接受其监督，这都表明国家杜马可在一定程度上制约政府，从而可间接地限制沙皇的权力。

另一方面，沙皇权力受限程度较弱。第一，沙皇完全掌控作为政府的大臣会议。1906年根本法第17条规定，“沙皇任免大臣会议主席、各部大臣、各个部门总监，其他官员如果没有法律为其规定其他任免程序的话也由沙皇任免”；第123条规定，“大臣会议主席、各部大臣及各部门总监要对国家管理的整个过程对沙皇负责”。由此可见，作为政府的大臣会议完全是由沙皇任命组成、并向沙皇负责。而在实行议会立宪君主制的国家，政府是由议会产生并对议会负责，议会完全掌控政府，这是对君主行政权的最大限制。相较之下，国家杜马只能通过预算权、监督权在一定程度上对政府形成制约，但是不能通过掌控政府这种方式严格限制沙皇行政权。第二，国家杜马作为民意代表机构无法发挥应有的限制君权的作用。首先，国家杜马并不是独享立法权，而是与沙皇、国务会议共享立法权，即法律草案在国家杜马通过后还要在国务会议通过，且法律须经沙皇批准方能生效。其次，国家杜马须依沙皇的诏令召开，沙皇还能在五年任期届满之前解散国家杜马。沙皇可以凭此制约国家杜马，这就大大削弱了国家杜马对抗沙皇专制的力量。换言之，国家杜马能够对沙皇形成限制，但限制程度较弱。

二元君主立宪制之下，沙皇的权力虽受限但受限程度较弱，沙皇仍然享有很大的权力。对于自1905年革命以来就对限制沙皇专制充满期盼的政治力量而言，这无疑会引发深深的不满。当然，这种情绪也势必会被带到俄罗斯有史以来的第一个民意代表机构——国家杜马。

### 三 国家杜马的召开与解散：俄罗斯民主制度的运行与顿挫

#### （一）限缩国家杜马的影响力：国家杜马召开前沙皇的应对举措

在经过革命洗礼的俄罗斯，国家杜马的召开已不可逆转。“十月十七日宣言”颁布后，俄罗斯社会上的各种政治力量依据沙皇“恩赐”的结社自由纷纷组建政党，产生了立宪民主党、十月十七日联盟、社会革命党等，准备参加国家杜马的选举。与俄罗斯社会的满怀期待相反，沙皇一方对国家杜马的召开则心存忌惮，一心想要限缩国家杜马在未来政治制度中的影响力。

为此，沙皇先是颁布了新的《国家杜马选举条例》。与布里根制定的选举法相比，新的选举法给予工人选举权。但是在选举权的权重安排上，相对于工人而言，新选举法给予农民一定优待。“土地所有者的1票相当于市民的2票，农民的15票和工人的45票”<sup>①</sup>。这是因为，在沙皇看来，“国家只能依靠农民，农民历来就是忠于独裁君主的”<sup>②</sup>。沙皇希望拥护自己的政治力量能在未来的国家杜马中占有优势。

其后，沙皇在1906年2月20日颁布了《国务会议章程修改及国家杜马章程重审令》《国家杜马章程》《国务会议章程修改版》三个法律文件，1906年4月23日颁布了新版《国家根本法》。通过这些法律文件，沙皇限定了国家杜马的职权、掌握了召开与解散国家杜马的权力，此外还设置了国务会议以期牵制国家杜马。1906年根本法中并没有“议会”“上院”“下院”这样的语词，但实际上国务会议与国家杜马是议会上院与下院的关系<sup>③</sup>。国务会议的成员一半由沙皇任命、一半选举产生。考察史料，沙皇一方设置国务会议别有用心，“国务会议能够维护保守的国家制度，能够避免（国家杜马）与最高权力发生直接冲突。国务会议的使命就是回击所有极端的观点”<sup>④</sup>。

经过精心谋划，沙皇一方认为会产生一个驯服、合作的国家杜马，然而正式

① 刘显忠：《近代俄国国家杜马：设立及实践》，社会科学文献出版社2007年版，第82页。

② 〔俄〕谢·尤·维特：《俄国末代沙皇尼古拉二世（续集）——维特伯爵的回忆》，第317页。

③ 依据1906年根本法的规定，俄罗斯议会实际上是由两院组成。但是在当时的政治情境中，特别是从地位和作用角度看，国务会议是无法与作为民选机构的国家杜马相比的。且在1905年民主革命背景下，俄罗斯社会期盼的是召开民选的代表机构，所以本文的“开议会”将视线集中到了国家杜马身上。

④ Гоголевский А. В. Русский конституционализм от самодержавия к конституционно - парламентской монархии. С. 75.

召开的国家杜马让沙皇一方出乎意料。

## （二）国家杜马的召开：民意代表机构的激进行动

1906年4月27日，俄罗斯历史上第一届国家杜马正式召开。按照党派划分，在478个席位中，立宪民主党获得179席。在国家杜马中还有一个颇具影响力的非政党的政治团体——“劳动派”，共有97名代表，它是在国家杜马召开后由各种政治力量包括农民代表汇集而成的，持有更为激进的政治主张。其他政党仅获得很少席位，“十月十七日联盟”有16名代表、社会民主党（孟什维克）有18名代表。剩余的代表分别是地方自治派63名、无党派人士105名。

从构成上看，立宪民主党是国家杜马的核心，国家杜马主席、副主席等许多重要职位都由立宪民主党人担任。这是一个由俄罗斯的自由主义者组成的政党，其前身是“解放同盟”和“地方立宪同盟”。他们曾在19世纪末发起立宪运动，一直主张通过政治变革严格限制君权，因此，1906年根本法确立的二元君主立宪制一直被立宪民主党所诟病。立宪民主党成为国家杜马的领导者，这注定了国家杜马不会对沙皇俯首帖耳。借回应沙皇贺词的机会，国家杜马旋即向沙皇提出了政治要求，其中最引人注目的应是建立责任政府制。“只有让政府对人民负责，君主完全无责的观念才能根深蒂固；只有获得杜马多数信任的政府才能确立杜马对政府的信任，只有在信任的前提下，杜马才能平静、规范地运行”<sup>①</sup>。“此时提出责任政府已经不仅仅是一种理念，从第一届国家杜马组成之日起就变成了一个现实目标。‘政府向国家杜马多数派负责’，蕴含着要求将政府组建一事移交给立宪民主党”<sup>②</sup>。显然，这一政治要求的矛头直指1906年根本法确立的二元君主立宪制。立宪民主党的政治立场很明确，就是想要组建以责任政府制为标志的议会立宪君主制。此外，立宪民主党领导的国家杜马提出，“通过立法活动保障公民的人身自由、信仰自由、言论和出版自由、结社自由、集会自由、请愿权……废除死刑”；还特别强调要解决农民的土地问题，“如果不制定法律，通过私有土地强制国有化的方式，即用国家的、皇室的、阁部的、寺院的和教会的土地满足我们国家大量居民——劳动农民对于土地的迫不及待的需求，那么第一届俄罗

<sup>①</sup> Гоголевский А. В. Русский конституционализм от самодержавия к конституционно - парламентской монархии. С. 289 - 293.

<sup>②</sup> Старцев В. И. Русская буржуазия и самодержавие в 1905 - 1917 гг. С. 56.

斯国家杜马就没有履行自己的职责”<sup>①</sup>。也正是因为这一政治主张，即便被沙皇认为是忠实拥护者的农民也站到了立宪民主党一边。

国家杜马在仅存的几十天里积极行使了立法权。代表们提出了“集会法”“出版法”“结社法”等法案，但除“死刑废除法”通过外，其他一些涉及公民基本权利的立法工作进展不大。国家杜马将大量时间都放在了讨论土地改革的方案上。立宪民主党提出了“42人土地方案”，主张用国家、皇室、寺院等的土地解决农民的需求；劳动派提出了“104人土地方案”，主张所有土地应属于全体人民，甚至可能无偿征用。那么，就内容而言，无论是哪个土地方案都会让沙皇一方胆战心惊。国家杜马要撼动的是沙皇专制的经济根基，这样的行动已经不单单是激进，而且还带有革命的成分了。

### （三）国家杜马的解散：俄罗斯民主制度的顿挫

无论是国家杜马的政治主张，还是制定的土地改革方案都触动了沙皇一方的敏感神经。新任大臣会议主席戈列梅金发表政府声明，完全否定了国家杜马在答词中提出的政治主张，“建立向议会负责的内阁责任制，取消国务会议……这实质上就是要修改国家根本法”<sup>②</sup>。这对于年轻而又充满热情的国家杜马而言是个很大的打击，甚至“国家杜马的代表们通过了一个不信任戈列梅金政府并要求其辞职的决议”<sup>③</sup>。国家杜马提出的土地改革方案进一步激化了它与沙皇一方的冲突。1906年6月20日，戈列梅金政府发布通报，强调土地私有制神圣不可侵犯，否定了国家杜马的所有土地改革方案。作为回击，国家杜马先是就通报向政府发起了质询，而后以杜马的名义向俄罗斯社会发表声明，“国家杜马过去和现在一直都在力求以和平的方式在国内确立新秩序，而政府通报则破坏了对通过立法途径正确解决土地问题的信心”<sup>④</sup>。这个声明使国家杜马与沙皇一方的关系走向了决裂。

解散国家杜马终被提上日程，但沙皇曾出现过犹豫。因为“国家杜马特别是立宪民主党的代表，大力宣传杜马如果关闭就会在俄国引起怒潮，甚至不是心理上的愤怒，而是愤怒的行动”<sup>⑤</sup>。为此，沙皇甚至还曾打算由立宪民主党组阁。

① Гоголевский А. В. Русский конституционализм от самодержавия к конституционно - парламентской монархии. С. 289 - 293.

② Там же. С. 294 - 299.

③ Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. С. 281.

④ 刘显忠：《近代俄国国家杜马：设立及实践》，第144页。

⑤ [俄]谢·尤·维特：《俄国末代沙皇尼古拉二世（续集）——维特伯爵的回忆》，第322页。

然而“戈列梅金坚持必须解散国家杜马……这个杜马只会使国家日益革命化，陛下听了戈列梅金启奏以后恩准了他的意见”<sup>①</sup>。1906年7月7日，沙皇签发解散国家杜马的诏令，给出的理由是，“民选机构不是在进行立法工作，而是做了不属于其职权范围内的事情，民选机构关注地方权力的运转，指责只有皇帝能够提议修改的根本法不完善，以杜马的名义呼吁居民做出明显违法的行动”<sup>②</sup>。

第一届国家杜马无疑深具勇气，维特曾作出这样的评价，“新的选举法产生了一个比预料要左倾得多的国家杜马。这届杜马被称为‘人民报复’杜马”<sup>③</sup>。然而，新生的国家杜马依然无法战胜强大的沙皇，正如列宁的评价，“第一届国家杜马是世界上最革命同时又是最无力的议会”<sup>④</sup>。国家杜马的解散对于初尝民主滋味的俄罗斯人而言是个挫折。但应看到，一方面国家杜马的领导者——俄罗斯自由主义者组成的立宪民主党还很年轻，缺乏民主经验的累积，“英国的自由主义者差不多经过800年的公民及公民社会与王权的斗争才得出了自己的思想观点。而他们的俄国同行在对俄国专制制度进行改革的这块土壤上总共才有不足50年的不太成功的活动。”<sup>⑤</sup>另一方面，代议制还是扎下根来，因为依据宪法的规定沙皇在解散国家杜马的同时须确定下届国家杜马的召开时间。换言之，第一届国家杜马退出了历史舞台，但俄罗斯会迎来第二届国家杜马的召开，而影响俄罗斯历史发展方向的布尔什维克也将出现在第二届国家杜马中。

## 结 语

1905年革命高潮时期，革命压力加上兵力不足，妥协的沙皇颁布了“十月十七日宣言”。但是随后不久维特借款成功，又调回外贝加尔湖的军队<sup>⑥</sup>，沙皇获得了恢复高压统治的资本。革命力量与专制势力此消彼长，也正是因此，1906年根本法才会保守味道浓厚，而国家杜马才会仅运行几十天就被解散。尽管君主专制已经转变为二元立宪君主制，但俄罗斯距离实现政治民主化还有一段不远的距离。

① [俄] 谢·尤·维特：《俄国末代沙皇尼古拉二世（续集）——维特伯爵的回忆》，第323页。

② Гоголевский А. В. Русский конституционализм от самодержавия к конституционно - парламентской монархии. С. 339 - 340.

③ [俄] 谢·尤·维特：《俄国末代沙皇尼古拉二世（续集）——维特伯爵的回忆》，第316页。

④ 《列宁全集》（第19卷），人民出版社1984年版，第242页。

⑤ [俄] 安德兰尼克·米格拉尼扬：《俄罗斯现代化之路——为何如此曲折》，第79~80页。

⑥ [俄] 谢·尤·维特：《俄国末代沙皇尼古拉二世（续集）——维特伯爵的回忆》，第195~196页。



与民主革命的滥觞之地西欧相比，俄罗斯的君主专制根深蒂固。一方面，俄罗斯没有像西欧国家那样历经激烈的政教对抗，沙皇面对的只是昙花一现的教会夺权。另一方面，俄罗斯贵族通过波雅尔杜马限制君权的政治实践止步于17世纪末，之后尽管贵族也获得了诸多特权并参政，但贵族力量没有上升到足以对抗沙皇的地步，在政治体系中所扮演的角色主要是协从者，而非反对派。尽管有“十二月党人起义”这样的贵族革命，但只是贵族阶层中少数先进分子的抗争，整体看来，俄罗斯贵族并没有在民主进程中起到譬如英国贵族那样的作用。当西欧国家的民主革命已经呈现燎原之势时，俄罗斯的君主专制却从彼得一世统治时期开始空前地加强，产生了绝对君主制。沙皇对个人的生活肆意干涉，“国家对臣民的大小事情、生活琐事都要制定出相应的条条框框”<sup>①</sup>，加上将农民固化在土地上的农奴制，人的自由个性极大程度被扼杀。“对俄国民众而言，限制皇权是一件不可思议的事。”<sup>②</sup> 相较而言，“西欧的大多数民族和俄罗斯民族之间存在着一条整整一个历史时代的鸿沟，这条鸿沟大约有一千年。早在11世纪，欧洲各民族就开始争取摆脱封建束缚的一些最初的自由。而在俄国，在19世纪，奴役人民的农奴制及恣意妄为的专制政权仍处于极盛时期。”<sup>③</sup> 民主从来都不是一蹴而就的。在俄罗斯这种独特的、落后的历史条件下，孕育、滋养民主的优质土壤很难形成，而政治民主化的进程也注定会饱经曲折。

（责任编辑 张昊琦）

① [俄] 鲍里斯·尼古拉耶维奇·米罗诺夫：《俄国社会史（下卷）》，第133页。

② 同上，第130页。

③ [俄] 安德兰尼克·米格拉尼扬：《俄罗斯现代化之路——为何如此曲折》，第64页。