

从政治参与视角看俄罗斯转型历程

郝 赫

【内容提要】 2021年是俄罗斯社会转型30周年，从时间长度和内容充实度来讲，都足以提供回顾和反思的素材。从政治参与角度来看，可以相对清晰地探寻到俄罗斯社会运行的一条重要脉络，即处理政治参与问题几乎是影响其政治稳定与社会发展的决定性因素。解决不好有效政治参与的时期，社会矛盾和发展困境同频共振；相对较好提供了有效政治参与环境的时期，全社会得到普惠，政治稳定，经济发展。从叶利钦时期的动荡到普京1.0时代的中兴，再到普京2.0时代的回落，从政治参与这个主线可以看到，如何处理好对参与需求的有效吸纳，如何设计安排好参与需求的次序与秩序，一直都是关乎当局掌握和提高国家治理效能的关键。从俄罗斯转型30年的历程和经验来看，处置好有效的政治参与不仅可以实现政权树立合法性的目的，同时更是政权需要赖以提高治理能力的核心手段。

【关键词】 俄罗斯 政治参与 社会转型 国家治理

【作者简介】 郝赫，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员。

俄罗斯国家社会转型经历了混乱动荡时期，也度过了治理重构阶段，当下进入了相对稳定但发展渐呈乏力的状态。从政治参与的视角来观察，可以看到，在追求构建政权合法性与有效国家治理的双重使命下，政治参与的供给幅度与次序安排对于政治与社会的稳定和发展有着非常直接的作用。在转型之初政治参与准入急剧放大的情形下，治理体系中有效参与群体的分布构成很大程度上成为决定国家社会运转效能的关键因素；而在社会秩序步入相对稳定时期后，政治参与群体的扩张与收缩又成为了影响发展的最重要因素之一。俄罗斯30年转型之路由乱到治、再由治到滞的过程，很大程度上可以从参与供给与参与次序两者间的互动与张力关系上梳理出线索，其外化的表现则是治理效能的强弱与获益群体的变迁。

一 政治参与的概念

政治参与是现代政治学的核心概念之一，是政治学体系中的一个基础知识架构点。随着时代进步，政治参与的意涵也更多地由政治哲学范畴发展到政治治理领域，即从起初在政治伦理层面上的辨析，到逐渐形成伦理共识，再到讨论行为功能属性，也就是说，政治参与一直具有学科释义能力的关键属性，即可以作为具有完备解释能力的观察分析工具来对照客观对象，并得出具有完整逻辑链条的结论。

政治参与的提出与重视可以追溯到启蒙运动时期，在霍布斯、洛克之后，卢梭提出了天赋人权思想，引领着其后政治哲学学说，奠定了扩大政治参与的正义性基础。在马克思恩格斯思想体系中，政治参与更是成了人人都具有的权利，恩格斯就曾强调：“根据共产主义原则组织起来的社会，将使自己的成员能够全面地发挥他们各方面的才能，而同时各个不同的阶级也就必然消失。”^① 在现代政治中，无论是在观念上还是在实践上，赋予每个公民政治参与的权利已是政权正当性的最基本条件之一。

正当性已经毋庸置疑，有效性则是需要进一步探索的课题。在这个领域，萨缪尔·亨廷顿使这一讨论达到了一个新的高峰，在政治参与现代化和政治稳定之间建立了直接关联，即对政权而言，政治参与的作用将不仅仅限于确立其正当性，而且对于治理效能也起着至关重要的作用。亨廷顿认为，“区分现代化国家和传统国家，最重要的标志乃是人民通过大规模的政治组合参与政治并受到政治的影响”^②，随之而来需要面对的是现代化进程中的稳定与秩序问题。在亨廷顿看来，政治参与的扩大同时会带来对政治稳定的挑战，稳定的秩序必须以制度建设的配合才能获得。“从某种角度来说，现代政体之有别于传统政体就在于它的政治参与水平。而发达政体之有别于不发达政体则在于它的政治制度化的水平”^③。这样，在亨廷顿的体系中，政治参与开始成为了评估现代政治体制效能的关键变量之一。当今的国家治理概念也把政治参与纳入到了核心议题当中。共识性较大的观点中一般都包含了“大众认同的核心价值体系”“良好的决策支持

① 《马克思恩格斯全集》（第四卷），人民出版社2006年版，第370~371页。

② [美] 萨缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，北京三联书店1989年版，第34页。

③ 同上，第73~74页。

系统及政府执行体制”“政治互动和政治参与”“适度的经济发展和社会保障制度”等几个维度，这几个维度构成对国家治理的评判标准和检验水准^①。可以看到，这种解构后的形态，一定程度上就是亨廷顿“参与和体制”二元体系的分解和细化，虽然分出了更多的支系，但每个支系其实都离不开参与者和制度建设两者互动的逻辑。

在这样越来越细化与复杂化的发展中，政治参与本身的意涵显然也需要丰富化，这其中最重要的就是将形式上的政治表达与治理绩效带来的收益结合起来，简言之，政治参与应该加入“经济”内容。形式上的投票、舆论等政治行为应与之后的实际获益关联起来，统一后再作为对治理效果的评价指标。这既延续了亨廷顿政治参与理论强调的“有效性”思路，也符合马克思主义政治经济学中经济基础与上层建筑（政治）关系的辩证要义。基于此，政治参与的意涵范围在广义上可以包括所有具有法律规定政治权利的公民及其参与的所有形态的政治活动及其受益效果。在狭义上则可以缩略划定为，政治体系中有哪些行为体在进行“更有效”“受益更多”的活动。而评价体系则可以大致设定为，行为体参与的容纳广度与客观治理有效性的关系，这在某种程度上与学界既往思路的精英理论有所契合，即传统中把权势人物作为参照体来区分与评价不同形态的制度发展^②，其作用于社会形态上则体现为哪些群体会获得哪些收益，而这些收益分配的后果将对社会的稳定与发展会形成哪些关键性的影响。

对于本文的研究对象——俄罗斯的转型历程而言，从政治参与的角度来观察，可以更多地从根本性的内驱力来理解转型的动力与阻碍因素。通过梳理政治参与群体及其有效性的演化变迁，可以看到相伴生的制度建设过程和施加作用的后果，以及这些后果对于社会稳定和发展的作用。作为极具典型性的观察客体，俄罗斯的转型历程一方面无疑可以对现有理论进行印证，另一方面更有极大可能对理论发展提供具有重要意义的启发。为此在下文分析俄罗斯的具体案例中，拟按照时间次序和关键节点分为三部分进行讨论：一是剧烈转型时期，以2000年为界向前追溯，分析包括叶利钦时期和部分苏联时期的典型现象；二是从2000

^① 臧雷振、徐湘林：《政府质量：国家治理结构性指标研究的兴起》，载《公共行政评论》2013年第5期。

^② 哈罗德·拉斯韦尔的观点尤其具有代表性，在他的代表作《政治学》中，直接以副标题的形式概括了核心思想要点：“谁得到什么？何时和如何得到？（Who Gets What, When, How）”，并在著述中系统论述了精英群体如何利用象征、暴力、资源等手段获得与巩固群体地位。

年至2011年末普京即将开启第三任期开始为研究时段，这段时期与之前对比最为鲜明，有效治理绩效明显；三是2012年至今，同样是相较之前出现强烈反差，国家发展出现明显僵滞形态。以下将以扩展内涵后的政治参与概念为工具分别进行观察与解析。

二 剧烈转型时期的政治参与

类似于苏联解体这样政治史上的宏大事件，提供一个完整无暇的学术解释基本上是不可能的任务，但这不影响从不同学科领域进行逻辑上的推演，管窥的无限累积终将接近真相。如从政治参与的视角来看，可以形成如下因果关系：一个制度体系出现危机必然首先是治理效能失灵，而治理效能则与政治参与息息相关，一方面，如果形成了难以克服的参与阻碍，导致事实上丧失了广泛的政治参与，执政者的政治权威和合法性必然会受到影响乃至动摇；另一方面，缺乏起码规模的政治参与时，政权的治理能力将受到极大的削弱，决策能力、贯彻能力、反馈与调整能力等整个治理链条上各个环节都将出现关键性的缺失。反观苏联时期的历史状况，可以看到很高程度的现象契合。

勃列日涅夫时期是公认的“停滞”时期，也是政治参与语境下的参与度低下时期，这一时段有一组高级干部连任的对比数据：在赫鲁晓夫执政时期，中央委员连选连任者比例为49.6%，到苏共二十二大，中央委员连选连任的比例提高到79.4%，二十五大时则为83.4%，二十六大大时更是达到了90%以上^①。州委、边疆区委、共和国党中央一级干部的年更换率大致相当于赫鲁晓夫时期的一半；市委、区委书记和市、区一级苏维埃执委会主席的年更换率为17%~18%（赫鲁晓夫时期为40%）；基层党组织书记每次选举的更换率降到1/4（赫鲁晓夫时期为2/3）^②。领导干部职位的固化也必然导致领导干部高龄化。在苏共二十六大大时，政治局委员平均年龄为70岁，书记处成员平均年龄为68岁，核心成员的平均年龄竟高达75岁。参与度低下的直接后果之一就是著名的“特权阶层”的自我固化，这对其后的各项改革举措构成了巨大障碍，也很大程度上导致了戈尔巴乔夫采取更加激进的政治改革。戈尔巴乔夫认为，“国家开始失去前进的速度，

^① 刘克明、金挥主编：《苏联政治经济体制七十年》，中国社会科学出版社1990年版，第549页。

^② 王正泉主编：《苏联政治体制的演变》，中国人民大学出版社1989年版，第306页。

经济工作越来越乱，积累了一个又一个困难问题，而且日益尖锐化，未解决的问题越来越多。社会生活中出现了我们所说的停滞现象和其他一些与社会主义格格不入的现象，形成了某种阻碍社会经济发展的机制”。而这种“阻碍机制”在政治生活中的危害尤其严重，表现为“党的领导削弱了”，“党和国家机关的实际行动落后于时代和生活本身的要求”，“人民群众不能实际参加管理国家事务。”^①“这样就形成一种相当奇怪的景象：一架大功率机器的巨大飞轮在转动，机器和工作地点之间的传动却失灵了，或者说传动皮带吃不上劲。”^②为此，戈尔巴乔夫采取了所谓以“公开性”和“民主化”为原则的“人道的、民主的社会主义”改革，结果是迅速激化了政治参与矛盾，同时并没有收获到改革红利，反而出现了普遍收益快速下降的情况^③，国家治理开始逐渐失去信任直至发展到政权崩塌。

待到俄罗斯时代，政治参与一定程度上走向了另一个极端。参与的供给端在极短的时间内迅速放大，而政治吸纳的准备和能力都没有得到相应的建设与完善，严重的参与能力失衡给新生的俄罗斯国家社会带来了巨大的冲击。在政治领域中这首先就表现为无序而激烈的斗争。1993年10月，权力争夺最终激化为流血冲突的“炮打白宫”事件，以总统一方战胜了最高苏维埃一方告一段落，但政治局面混乱的状态并没有结束。到1993年12月杜马选举时，仅正式在司法部登记的各类政党和政治运动就多达150个左右^④。同时，各政党间政治主张差异极大，政见互为对立者所在多是，社会共识完成度极低。为了打击对手，各党派间的分化组合甚至可以无视无法弥合的主张歧见，出现了诸如“红褐联盟”等现象。参与失序使得转型中的国家和社会重构步履蹒跚。

上述困境直接影响到宪法的产生。在这样缺乏必要的共识和妥协的背景下，诞生了很难称为完善的1993年宪法，并奠定了俄罗斯式的“强总统制”权力架构的基础，其影响之深远，或将远超当今的普京时代。此宪法最突出的特征就是

① [苏]米·谢·戈尔巴乔夫：《改革与新思维》，苏群译，新华出版社1987年版，第57页。

② 同上。

③ 国民生产总值方面，1981~1985年间增长19.5%，年均增长率为3.6%。而1985~1990年间仅增长13.2%，年均增长率下降为2.5%；国民收入，1981~1985年间增长17%，年均增长率为3.2%。而1985~1990年间仅增长6.8%，年均增长率下降为1.3%；社会劳动生产率，年均增长率由1981~1985年间的3.1%下降到了1985~1990年间的2.7%。1985年财政赤字为150亿卢布，此后赤字飞速上升，1986~1988年平均赤字达430~440亿卢布，1989年上升到920亿卢布。债务大幅增加，内债从1988年的3118亿卢布增加到了1990年的5661亿卢布，欠西方的外债由1985年280亿美元增加到了480亿美元。外贸在1984年为顺差90多亿卢布，到1988年开始出现外贸赤字34亿卢布，1990年上升到100多亿卢布。引自：刘洪潮等主编：《苏联1985~1991年的演变》，新华出版社1992年版，第56~61页。

④ 刘淑春等主编：《当代俄罗斯政党》，中央编译出版社2006年版，第20页。

总统权力过大，三权失衡。俄罗斯引入了西方宪制原则，但1993年宪法的精神却是俄罗斯式的，带有俄罗斯传统中的领袖专权特色。它同时吸纳了法国总统制和美国总统制中有利于加强总统权力、减小对总统权力制约的成分与机制。俄罗斯总统有立法动议权（一百零四条）；对总理、法院法官、总检察长和央行行长有任命权，有权主持联邦政府会议（第八十三条）；可以利用协商程序，解决俄罗斯联邦国家权力机关和俄罗斯联邦主体国家权力机关之间，以及俄罗斯联邦各主体国家权力机关之间的分歧（第八十五条）；第九十条规定俄联邦总统有权发布命令和指示，且必须在俄罗斯联邦全境执行。俄罗斯总统的权力还表现在弹劾程序复杂之上。首先，总统要有叛国或其他重大犯罪的事实；其次，要有最高法院和宪法法院的确认；再次，若想对总统指控，要有不少于1/5的国家杜马议员的动议，并且在两院内都要以2/3多数票通过；最后，联邦委员会关于罢免总统的决定要在杜马对总统提出指控的3个月内作出，否则对总统的指控即遭废除。考虑到俄罗斯总统在联邦委员会中的传统影响，俄总统几乎没有受到弹劾的威胁^①。但俄罗斯此时的强总统制难以成为有效政治参与和相应制度建设的保障。在总统权力独大、立法司法权力孱弱的情况下，只要具有影响总统选举的能量就几乎可以确保换取到最高权力的扶持，这为寡头干政打开了方便之门。1996年大选过后，叶利钦的总统权力便开始被寡头们分享，这时的所谓“强”总统制实际上已成了外强中干的被挟持的强总统制。这与广泛而有效的政治参与愿景背道而驰，且愈行愈远。

之后的一段历史，常被称为是俄罗斯的“寡头时期”，寡头在社会中占有举足轻重的地位。寡头多由苏联时期的权贵官僚转化而来，他们在私有化过程中大搞权钱交易，拥有了富可敌国的财富，掌握着国家经济的命脉，并以此干政参政，对国家政治决策施加巨大影响，以财富购得权力，再以权力换来更大的经济利益，对正常的国家政治经济秩序的建立构成了严重的阻碍。寡头统治成为了俄罗斯社会转型的标志性特征。

寡头的政治权力需要兑现为经济利益。1993年俄罗斯只有一个金融工业集团，1994年增加到7个，1995年底发展到27个，吸纳了446个企业和组织；1996年达到45个，包括600多家企业和组织；1997年金融工业集团数目已超过

^① 关于俄罗斯宪法的详细评述参见：薛君度、陆南泉主编：《新俄罗斯》，中国社会科学出版社1997年版；邢广程、潘德礼、李雅君：《俄罗斯议会》，华夏出版社2001年版；潘德礼主编：《俄罗斯十年》，世界知识出版社2003年版。

60家，参加的企业1000余家，金融信贷机构90多个。1998年别列佐夫斯基曾经表示，他的帝国已控制了俄罗斯将近一半的经济部门。俄罗斯学者估计，到1998年，仅13家最大金融工业集团的产值就占国民生产总值的21.94%，这些集团的银行存款额和集团下属企业的实现生产值超过了2080亿美元^①。显然，这样的“吸血”模式将给社会和民众带来巨大的苦痛和灾难。

表1 俄罗斯最主要的金融工业寡头

集团	寡头	金融利益集团	工业利益集团	传媒利益集团
鲁科伊尔集团	阿勒科普罗夫	帝国银行 (与盖兹普罗姆公司)	鲁科伊尔石油公司	《消息报》(与俄罗斯联合进出口银行)
别列佐夫斯基	别列佐夫斯基	奥比第雷尼银行 (与洛格瓦茨汽车经销公司)	西伯利亚石油公司 (1998年与尤科斯集团合并组建尤科西集团)	俄罗斯公众电视台(与其它)《独立报》《火种》杂志
阿尔法	弗里德曼	阿尔法银行	秋明公司 (石油和各种贸易公司)	
桥集团	古辛斯基	桥银行		《七日报》《结论》杂志 独立电视台(与盖兹普罗姆公司)
梅纳捷普	霍多尔科夫斯基	梅纳捷普银行	尤科斯集团(1998年与西伯利亚石油集团合并组建尤科西集团)	独立新闻媒体集团
俄罗斯联合进出口银行	波塔宁	俄罗斯联合进出口银行	斯丹科石油公司 诺利尔斯克公司	斯维辛维斯特电信公司 《共青团真理报》 《俄罗斯电视报》 《消息报》(与鲁科伊尔集团)
斯莫林斯基—农业集团	斯莫林斯基	斯莫林斯基—农业集团银行		《商业报》
盖兹普罗姆	雅克希列夫	帝国银行 盖兹普罗姆银行 国家储蓄银行	盖兹普罗姆 (石油和天然气)	《劳工报》 《工人论坛报》 独立电视台 (和桥集团)

资料来源：〔英〕卡瑟琳·丹克斯：《转轨中的俄罗斯政治与社会》，欧阳景根译，华夏出版社2003年版，第18页。

^① 〔俄〕Г. 切尔尼科夫等：《谁主宰了俄罗斯》，李建民等译，经济科学出版社2000年版，第31页。

经济发展领域展现出的灾难性可见如下数据：1992 年国内生产总值下降 14.5%，1993 年下降 8.7%，1994 年降幅 12.7%，1995 年降幅 4.1%，1996 年再降 3.4%，1997 年停止下降并出现微弱增长（0.9%），1998 年因金融危机而再度下降 4.9%。至此，转型以来国内生产总值累计下降近 40%^①。1990 年按汇率计算的俄罗斯国内生产总值（GDP）为 10 000 多亿美元，2000 年则下降为 2 469 亿美元，只相当于美国 GDP 的 2.7%，为中国的 25%，只占世界的 0.78%^②。

俄罗斯的人口也出现了快速下降的局面，其原因在于，包括医疗服务的迅速下降、大规模的贫困、数以千万计的公民进行不利的节食、增长的失业、对不明确的未来所产生的压力和焦虑、酗酒等等。1991 ~ 1995 年，出生率下降了 23.2%，而总的死亡率却增加了 31.6%。1993 年，尽管一些死亡人口的数量已经被移民所抵消，但俄罗斯人口还是下降了 307 000 人，1994 年又下降了 124 000 人。平均寿命方面，1994 年俄罗斯平均寿命是 64.2 岁，比上一年少了 1.4 个百分点；男子的预期寿命是 57.3 岁，而妇女是 71.1 岁。1992 年俄罗斯的自杀率高达十万分之三十一，到 1996 年，这一数字上升到了十万分之三十九点四^③。国家治理能力的孱弱一览无余。

权与利的高度垄断结合了政治参与的高峰期，后果就是矛盾急剧上升，国家很快就进入到了危机状态，迫使叶利钦 18 个月内更换 5 位总理，并且最终不得不提前离任来换取主动。反观这段历程，无法理顺政治参与作为一个主要矛盾一直在发挥着关键作用。表现为作为基本层级的民众被唤起了空前的参与热情却缺乏有效的诉求管道；作为基本制度保障的政党、选举没有发挥出相应的代议与沟通功能；作为领袖的强总统却失去了应有的权威和权力；作为贯彻执行的官员体系没有次级决策的权限和上命下达的能力。换言之，一面是高度的参与需求因管道梗阻形成了堰塞，一面是缺乏民意支持而孱弱的治理体系被乘虚而入，形成了极少数人获得巨利而大多数人收益大损的局面，这两相合力致使政权运行到了崩溃的边缘。

① Российский статистический ежегодник, 2000. https://uisrussia.msu.ru/stat/Publications/Ejeg2000/Ejeg2000_index0.htm

② 潘德礼主编：《俄罗斯十年》（下卷），第 423 页。

③ [俄] 卡瑟琳·丹克斯：《转型中的俄罗斯政治与社会》，第 268 ~ 270 页。

三 稳定时期与政治参与秩序化

2000年普京时代开启，俄罗斯开始了拨乱反正的新发展阶段。普京当局通过打击寡头、重塑民望等手段一步步开始对阻滞的权力运行体制进行调节和疏通，逐步理顺了权力架构，使得淤塞的政治参与得到缓解和一定程度的释放，并促动了国家治理体系的活力恢复，把俄罗斯从极其危险的境地挽救回来。普京为此所采取的关键性步骤至少有如下几项：

在政治经济双重层面对寡头实施打击。2000年6月，俄总检察院指控古辛斯基侵吞国有资产并下令将其逮捕。古辛斯基被取保候审后，迅速逃往西班牙。随后别列佐夫斯基成为被整肃的对象，俄总检察院旋即指控别列佐夫斯基参与了一系列欺诈案，俄政府将其列为全球通缉的要犯，别列佐夫斯基流亡英国。2003年3月，别列佐夫斯基在伦敦被捕，随后英国政府许可其政治避难。2000年，普京政权又迫使波塔宁向国库上缴1.4亿美元的罚金，以惩罚其在私有化过程中的压价行为。两大寡头逃亡国外后，其控制的媒体集团先后被政府强行改编。2003年10月25日，俄罗斯首富——尤科斯石油集团总裁霍多尔科夫斯基在去西伯利亚出差的途中被特种部队抓捕，是为著名的“尤科斯事件”。2004年3月5日，俄罗斯政府又指控另一位石油巨头阿布拉莫维奇未向政府支付10亿美元税款。一系列的规制与打击不仅使寡头干政成为过去时，同时也开启了对战略经济领域“再国有化”进程。

古辛斯基、别列佐夫斯基、霍多尔科夫斯基等被整肃后，其核心资产西伯利亚石油公司、尤科斯石油公司都陆续被国家控制，这是第一种方式。第二种方式通过法律来强化国家对资本的控制能力。2004年8月初，普京签署了一项命令，限制对549家具有战略意义的企业进行私有化。9月14日，在召开政府扩大会议的第二天，普京同意了总理弗拉德科夫的提议，决定让俄罗斯天然气垄断企业——天然气工业股份公司和100%国家控股的西伯利亚石油公司合并，组建俄能源领域的“航空母舰”。第三种手段是直接进行行政和人事干预。时任总统办公厅主任梅德维杰夫从2002年起就一直担任天然气工业股份公司的董事会主席。2002年6月，时任总统顾问伊万诺夫出任重要的军工集团阿尔马斯—安泰防空武器康采恩董事会主席。2003年4月，普京的外事顾问普里霍季科当选为战术导弹武器集团董事长。2004年6月，总统办公厅副主任谢钦入主俄罗斯石油公司董事

会，总统顾问舒瓦洛夫任俄罗斯铁路公司董事。2004年9月8日，总统办公厅副主任苏尔科夫正式担任石油产品运输公司董事长。总统办公厅主任顾问什科洛夫和专家局局长德沃尔科维奇都是石油运输公司董事会成员。别斯兰事件后，普京的另一名顾问维·伊万诺夫开始担任俄国家民航公司董事会主席^①。

同时启动的重大战略步骤是理顺选举和政党制度。2001年7月，经过多轮讨论反复修改的《俄联邦政党法》正式颁布，对政党的成立运行等基本行为进行了规范并设置了准入“门槛”。法案规定成立全国性政党的主要条件是人数必须在1万人以上，在半数以上联邦主体设有分支机构，且每个分支机构的人数不得少于100人。只有符合这些要求的政党才能注册并推举自己的候选人参加议会选举。2004年《政党法》修订时再将这些指标提高到党员总数不少于5万人，半数以上联邦主体设分支机构且每一分支机构人数不少于500人。2005年4月出台的新的《选举法》还将进入国家杜马的门槛从5%提高到7%。上述这些措施使得社会上各种政治力量不得不进行重新整合，在约束了多与滥的同时，也为培育全国性的大党创造了条件。这样，在2003年杜马选举中，只有4个政党进入议会，从而确定了延续至今的稳定框架。

在中央与联邦主体关系层面，着力打造垂直管理体系。2000年5月13日，普京发布关于成立联邦区的总统令，决定将全国划分为七个联邦区，并派驻总统全权代表。5月17日和19日他先后向俄罗斯议会提交了《联邦委员会组成原则修正法案》《俄罗斯联邦主体国家立法与执行权力机关基本原则的修改与补充法案》《俄罗斯联邦地方自治设置原则的修正法案》：（1）在联邦中央与联邦主体之间设立一种新的权力实体——联邦区，用以强化总统对联邦主体的集中领导。同时，为了安抚地方领导人，也为了强化行政领导体制，普京提出成立由总统直接领导的、由联邦主体行政长官参加的国务委员会，直接商讨、解决全联邦以及中央与地方的关系问题。2000年9月2日，普京签署命令，成立国务委员会主席团。（2）改变联邦会议上院——联邦委员会的组成方式，目的是取消各联邦主体行政长官和地方杜马主席兼任联邦委员会成员的惯例，恢复上院作为职业化立法机关的本来面目，实际上使地方大员的影响力只限于地方事务，而无法对中央决策的实施以及重要联邦法律的通过形成压力。（3）建立总统和联邦中央对地方官员的法律监督机制。此前，由于缺乏相应的法律制约，由当地选民直接选举

^① 打击寡头的更详细解读可参见拙著：《俄罗斯寡头现象分析》，知识产权出版社2009年版。

产生的地方行政长官即使毫无政绩、地方立法机关即使通过违反联邦宪法的法令，中央政府甚至总统也奈何他们不得。由于有关法案的通过，联邦政权、俄罗斯总统在法律上便拥有了整顿秩序的可能性^①。

大刀阔斧地整肃收到了极佳的效果，社会稳定成为发展的关键因素。俄罗斯1999~2008年的年均经济增速高达6%，位居世界前列，GDP也从2 097亿美元增长到17 783亿美元^②，俄罗斯也进入了世界十大经济体之列，国民收入和整体生活水平获得了快速提升。政治领域，在2003年的第四届杜马选举中，主要由普京政府官员组成的“统一俄罗斯”党一举赢得了36.8%的选票，得票率几乎是排在第二的俄罗斯共产党的3倍，作为最主要反对党的俄共只得到了大约12.7%的选票，远远低于该党在1999年选举中24%的得票率。两个主要的自由派政党“亚博卢”党和右翼力量联盟则遭遇惨败，没有跨过5%的门槛，失去了进入杜马的资格。新组建的另一支持普京总统的政党“祖国”党则在选举中有上佳表现，一举得到9%选民的支持，达到了进入国家杜马必须得到5%支持率的底线。从而使“普京系”的政党力量在杜马中获得了2/3以上、能够获得宪法多数的席位。这时的俄罗斯出现了堪称“中兴”的势头。

不能否认这一时期获得快速发展背后的石油价格因素，但如果还是寡头干政的形态，还是不难得出悲观的结论，所以成功的关键还是在于国家社会发展的根本内驱力发生了变化。从本文论证的主线索——政治参与的逻辑来看，“普京奇迹”的实现完全符合文中理论。第一，普京体系的最内核关键在于其威信的确立，结合强总统制的特点，形成了全面系统的权力优势，可以轻易克服其他权力分支可能带来的挑战。而这样的威信恰恰就是建立在广泛的民众支持之上的，强总统制的权力架构特点决定了俄罗斯的底层政治参与，主要并不是通过代议制的政党管道来实现，而是通过与领袖的精神互通来建立联系和信任（当然，这首先需要领袖意识到这一点并有能力动员民众）。普京正是清楚掌握了这一点，继而搭建起了“聚光式”的权力布局，一端连接缺乏有效政治聚合的广大民众，一端则直接连接总统个人，一旦总统个人获得了民众的高度认可，则极易形成“魅力领袖”型的政治体制。魅力领袖处于权力的中心点，而其余的政治力量则难以构成力量制衡，大概率将围绕着领袖形成依附式的治理模式。对此，俄罗斯最重

^① Дмитриев М. Э. Административная реформа: от служения государству к обслуживанию общества. <http://ru-90.ru/node/58>

^② ВВП России по годам: 1991 - 2021. <http://global-finances.ru/vvp-rossii-po-godam/>

要的政治思想家之一的苏尔科夫如是评价：“在新的体系中，所有的机制都服务于主要的目标，即最高统治者与公民之间进行可信赖的交流和互动。政权的不同分支机构都会聚集在领袖身边，认为并非自身具有价值，价值体现在保障与领袖联系的顺畅程度上。除他们之外，绕过官方机构和精英团体，一些非官方的交流手段也在发挥作用。”^①可以说，普京政权以此构建了一个全新的政治参与形态。第二，把精英纳入管制的轨道。击溃了寡头之后，普京依托的强力部门也好，彼得堡帮也好，都没有成为寡头的完整替代品，其对权力的分享和对利益的获得总体上还是开始了遵循规则的途径，其自身的政治参与有了日益明晰的路线和边界，虽然腐败等问题仍旧严重，但不会对领袖的权威构成威胁，也就不会对执政体系造成颠覆性的破坏。以上两点可以认为是实现了政治参与的有序性和可吸纳性，那么第三，同样重要的是，发展实现了普遍获益。领袖、精英、大众等各层级在这一时段的发展中，虽然程度不同，但实现了共同获益，政治参与的效能得以广泛落实，政治参与的红利也就得以释放。在 2007 年的杜马选举中，作为政权党的“统一俄罗斯”党一举获得超过 64% 的选票，超过了上届两个政党加数的 20%，轻松获得了 315 个议席，普京总统个人的支持率更是常年维持在 80% 左右。

四 发展困境与政治参与僵化

2011 年末开始明确的普京与梅德韦杰夫“王车易位”是俄罗斯政治史上的一个里程碑式的转折象征。“王车易位”引发的不满体现在当年 12 月 4 日的第六届杜马选举中，“统一俄罗斯”党遭遇重大挫折，得票率为 49%，没有超过半数，席位数也下降到了 238 席，下挫 24%。但即使这样的结果仍被攻击是靠作弊而获得的，随后 12 月 5 日爆发了普京时代最为激进的系列示威抗议活动，规模之大、反响程度之高，甚至被外界称为“沼泽革命”^②。当天集会人群直接喊出了“俄罗斯不需要普京”“窃贼普京”的口号。随后以抗议选举舞弊，号召诚实选举、重新选举的系列抗议规模愈发壮大，并波及全国。在高峰的圣诞大集会时，据传全俄有数十万人参与抗议，并吸引了近千家媒体参与报道。系列抗议对

^① Владислав Сурков, Долгое государство Путина. https://www.ng.ru/ideas/2019-02-11/5_7503_surkov.html

^② 因其爆发地点发生在博洛特纳亚广场，俄语意为“沼泽”广场，故又称“沼泽革命”。

年后的总统大选造成了严重冲击，普京本人都承受了巨大的压力。虽然最终以63%的支持率获胜，但较之2004年兵不血刃的71%的得票率还是有明显差距。

“沼泽革命”发生的根源值得深入探讨，因为这是在俄罗斯经济顺利发展持续十余年的背景下爆发的，而并不是常见的因经济困顿而出现大规模不满的场景。抗议的主因在于对破坏政治规则的不满和对政治运行预期的失望，哪怕面对的是功勋卓著的总统普京。这也就是说，“沼泽革命”针对的重点不是既往，而是未来，出发点更多的是出于对前景的焦虑。这里需要强调的是，抗议和示威本质上表达的是一种对沟通的需求，是政治参与的有机构成，但当局应对思路与方式的不同往往会导致事态向着大不相同的路径发展。普京当局选择了强硬回击的策略，其成就体现在胜选和保持了长时段的稳定，其代价是大大削弱了参与活力，政治生态出现僵化而日益缺乏弹性，可持续性受到挑战。仅就目前看来，“沼泽革命”是普京时代的一个分水岭，如果把之前的十余年定义为“进取”阶段的话，2012年之后则是“守成”的特征更为明显。在这之后，包括对外政策等，俄罗斯当局的诸多重大举措，大多都有应急的色彩，战略主动的意味愈益稀少。

大多数观点认为，从这时起，俄罗斯的精英群体开始明显走向固化，群体获益范围开始日渐收窄，政治参与的活力快速衰减，社会矛盾上升。如知名的反对人士纳瓦利内也是在这一时期开始崛起，随后掀起反腐败的大旗，成立“反腐基金会”作为组织依托，开展了与当局的十年争斗。在公开层面上，纳瓦利内可谓是“头号反对派”，充分利用互联网，拥有广泛的社会影响。2011年由于组织抗议游行，纳瓦利内先后在12月和2012年6月被短暂逮捕。2013年9月，在莫斯科市长选举中，纳瓦利内不敌索比亚宁，但也获得了27%的选票，同年受到贪腐起诉，最终被判处5年的缓刑刑期，虽免于坐牢，但根据法律，纳瓦利内将失去参加竞选的资格。进入2017年以来，纳瓦利内重新活跃，号召组织了数次规模较大的反贪腐示威游行，矛头直接指向总理梅德韦杰夫，对这位当时“准接班人”的攻击具有长远的影响。当年从3月底开始，纳瓦利内发布的疑似梅德韦杰夫涉嫌贪腐700亿卢布的长视频引发了数十座城市大规模的反腐败游行示威，估计达数万人参加，抗议从俄罗斯西北部的圣彼得堡一直蔓延到远东的符拉迪沃斯托克。这是2011年杜马选举后规模最大的一次示威活动。之后，在4月底和6月中旬纳瓦利内又组织了两次较大规模的游行抗议，这也是自2011年以来，反对势力沉寂了近六年后的第二个活动高峰。2020年8月，纳瓦利内中毒事件引发

了俄罗斯与西方世界持久的舆论战。2021 年 1 月回国被捕后，纳瓦利内个人的国际政治声誉达到了新的高点，俨然成为了俄罗斯“民主斗士”的头号人物。除了政治反对派外，民间近来也出现了范围广泛的抗议浪潮，尤其以退休年龄改革事件为代表。2018 年 6 月，俄政府宣布有意逐步延长退休年龄，拟于 2028 年前将男性公民的退休年龄从现在的 60 岁提高到 65 岁，于 2034 年前将女性公民的退休年龄从现在的 55 岁提高到 63 岁，随即引发了旷日持久的抗议浪潮，席卷全国的各种示威活动直到 9 月初才渐趋平息。在这 3 个月的时间段内，俄罗斯全境爆发了数十次规模不等的抗议行动，人数多时达到数十万人。声势浩大的抗议浪潮致使政府、执政党和总统的支持率大幅下降，几乎抵消掉了“克里米亚共识”和世界杯成功举办全部加分。有着官方背景的“全俄社会舆情分析中心”数据对比是，普京的信任度由 2018 年 3 月刚就任总统时的 53.6% 下滑至 2019 年 2 月 10 日的 32.6%，足足减少了 20 多个百分点；而根据民间机构“列瓦达”的调查，支持率由于可多选，数据值上要高，但同样是大幅下滑，从 2018 年 3 月的 80% 下滑为 2019 年 2 月的 64%，最高时也接近 20 个百分点。

这一时期国家社会的发展也相应地陷入困顿。从经济数据上看，普京总统 2012 年第三个任期开始后，经济总量在 2013 年左右达到了 23 000 亿美元的高点，之后一路下滑，2016 年甚至下降到 12 700 亿美元，缩减了整整 1 万亿美元。其后直到如今，也一直徘徊在 1.4 万亿 ~ 1.6 万亿美元之间，经济发展可谓是遭受重创^①。俄罗斯的经济问题构成要素复杂，但一项重要原因被普遍认可，即发展模式单一，经济缺乏内生活力，而这与参与不足造成的权力垄断息息相关，尤其在俄罗斯这种高度依赖资源、企业主体高度集中的经济形态中，政治与经济纠缠度极高，政治系统中僵化与经济系统中的利益固化势必存在着明显正相关的关系，政治参与的严重缺失将加剧经济垄断的程度。

“守成”作为主旋律的政治诉求，同时也很大程度上决定了 2020 年的修宪。修订后的宪法具有更加浓厚的保守主义味道。首先，修订案确定了总统任期“清零”的方案，为普京总统的未来道路扫清了最大障碍；其次，总统权限在修订案后只强不弱，实际权力更加集中。国家安全领域的部长，包括国防、外交、国安、内务、司法、紧急情况部部长都由总统直接任命，经济发展、社会管理领域各部部长才由总理提名。总理失去了对要害部门的管理权限，又受议会与总统的

^① 《俄罗斯历年 GDP 数据》，https://www.kyle.com/stats/global/yearly_per_country/g_gdp/rus.html

双重节制，权力事实上是受到削弱的；联邦会议名义上增加了协商国务委员会、宪法法院、检察、审计人员构成的功能，但修订案中国务委员会的常设功能部分覆盖了联邦会议的职能，同时，总统对 160 余个议员的直接任命名额由 17 个增加到 30 个，并且包括 7 名终身议员，这显然有助于总统影响力的施加。修订案针对权力架构的调整，重心并不是削弱总统的权力，而是要推进总统以下的次级权力结构更加均衡，使其相互间产生更强的牵制，而这反而是对总统权力的加固与相对增强。再次，修订案提高了弹劾总统的门槛，从之前规定的 1/5 杜马议员可以发起，改为 1/3 以上。需要强调的还有第一次以宪法的形式规定了前任总统的豁免权（即免于追诉权），这就为总统职位补齐了最后一块权力伸张短板，屏蔽掉了几乎所有的制度安全隐患。“强总统制”变得更强，意味着一方面总统将担负更大的获得民众支持的压力，另一方面其他权力分支的政治吸纳能力将变得更弱，愈发集中的权力结构显然不利于分散化解风险，制度的“脆性”正在累积。

2011 年至今的 10 年过程中，经历了乌克兰危机和新冠疫情等重大事件，通过广泛动员型的应急举措，俄罗斯当局还是收获了社会团结和政治稳定。但依旧很难认为其在国家治理层面取得了多么优异的成绩，不仅经济问题积重难返，政治参与重陷匮乏导致的政治冷漠更是成为了不容小觑的隐忧。在 2016 年第七届杜马选举时，民众对选举就表现出了惊人的冷漠：24% 的受访者不知道哪些政党被选入国家杜马，41% 的受访者认为“大致了解”政党组成^①。2016 年投票率也是现代俄罗斯议会选举历史上最低的——47.88%（在此之前，投票率四次超过 60%，两次超过 55%）。2021 年的选举情势下，据媒体报道，当局预测投票率会更低——或低至 45%。4 月底，根据列瓦达中心的数据，21% 的受访者表示不会投票，另有 5% 表示不知道是否会投票，另有 10% 表示尚未决定政党的选择^②。不断走低的政治参与度实际上意味着不断加大的风险，票基的缩小一方面会使支持力度变得脆弱，会加大出现“黑天鹅”的概率，另一方面更会使当局的信任度不断受到削弱，会不断加重治理难度，长此以往的话，甚至会形成无法摆脱的恶性循环，从而出现系统性危机。综合政治经济两方面看，两个十年间

^① Андрей Колесников, Борис Макаренко, Дума – 2021: четыре интриги выборов. <https://carnegie.ru/2021/05/31/ru-pub-84618>

^② Московская политика – выборы в Госдуму. <https://www.levada.ru/2021/05/17/moskovskaya-politika-vybory-v-gosdumu/>

的一个巨大的区别在于，前十年基本上是一个普遍获益的状态，后十年则更多是局部获益，而且大有局部侵蚀全体的趋势。前文曾论述过，当代的政治参与的内涵应该包括实际获益的内容，按此标准，后十年的俄罗斯有重复叶利钦时代的迹象，即少数精英处于政治参与的绝对优先次序，并形成了与大众夺利的局面。不同人群间政治参与并获益的次序逐渐拉开了距离，这是产生阶层间矛盾的源头，但不幸的是，当今的俄罗斯似乎正被裹挟在这样一个行进潮流中。

结 语

政治参与问题几乎可以认为是转型国家需要面对的首要和第二顺位的问题。第一个是“有没有”的问题，即是否完成了政治参与形式的根本性转变？是否在政体层面赋予了广泛的政治参与权利？这是转型政府的正当性和合法性根基，从法理上来讲，也是政权一切权力的来源。第二个是“怎么做”的问题，是以什么样的制度安排来实现和落实政治参与的问题，这直接关乎转型政府的权力架构搭建形态，也将对后续的治理运作产生决定性的影响。在这两个前提之后，下一个层次的关注点则是效果问题，在机制设定好后，再通过对政治参与进程的把控、政治参与实现的程度、政权运转的顺畅情况和体现在最终的国家治理绩效的评估，来实现对机制设定方案的验证。结合俄罗斯的转型实践，我们可以对如何完善政治参与、如何使政治参与与有效治理更好结合作出简要的总结。

其一，要确保政治参与的有序性。所谓有序，就是一要提供途径，二要维护秩序。参与途径通常都是以政党为组织依托，通过层层选举来实现参政目标，这些可以通过制定相应法案来实现。而秩序的实现才是关键，秩序意味着要划定行为界限，无论是公民个体还是各类组织，都必须在法律、规章，有时甚至可能是习俗的可接受范围内活动，一旦越界，将会受到强制约束，如此才能保证转型期间的社会稳定和基本公平。叶利钦与普京施政效果的关键差别大部分体现于此。

其二，要实现政治参与的可持续性。政治参与是一个永续流动的过程，应以吸纳疏导为应对准则，最忌出现僵化与停滞。参与受到阻滞的后果前文已有所描述，轻则矛盾激化，加大治理难度，重则离心离德，动摇政权的执政根基。结合既往的经验教训来看俄方处境，经济领域打破垄断、政治领域加快精英吸纳与更迭是当下最符合逻辑的应选之策，否则一味抱残守缺，未来面对的或将是难以想象的困难局面。