

吉尔吉斯斯坦混合制国家权力体制评析*

梁 强

【内容提要】 吉尔吉斯斯坦 2021 年颁行第三部宪法，明确实行总统制，已实行 30 年之久的混合制国家权力体制终结。独立后吉历经三次剧烈的非正常政权更迭，宪法更是频繁修改重订，国家权力体制在总统制和议会制之间摇摆反复，成为各派势力权争的由头和借口。新宪法从根本上解决了吉国家权力体制演变的制度难题，是一次重要的“破旧立新”之举，具有一定的现实合理性。但新宪法的颁行本质上仍是政治精英集团主导的行为，缺乏广泛社会基础。混合制国家权力体制能长期维持，也说明其在吉自有存在的土壤和基础。吉全面转向总统制能否长久还有待时间检验，未来政局能否持久稳定仍未可知。

【关键词】 吉尔吉斯斯坦 宪法改革 混合制国家权力体制 总统制 “颜色革命”

【作者简介】 梁强，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员。

一 问题的提出

冷战结束后，原苏东国家的政治转型普遍经历了动荡和混乱，一度出现内战、地区军事冲突等危险情形。之后，绝大多数国家建立了较为稳定的政治制度，进入相对稳定的发展阶段。吉尔吉斯斯坦独立至今，已遭遇三次剧烈的非正

* 本文是作者主持的国家社科基金项目“俄罗斯重建二战史话语体系研究”（22BSS019）、中国社会科学院基础研究学者资助项目“俄罗斯的二战史研究及其当代政治价值（1992~2022）”的阶段成果。

常政权更迭，国家主要政治议程失序，政府危机持续不断，政治斗争尖锐激烈^①。这一独特的转型案例引发了学者们的极大兴趣，不同观点的交锋也丰富了相关学科的研究。

政治，简而言之，就是基于一定实力基础、在共同认可规则下进行的权力分配，这是把握制度背后实际政治运行的关键。中国学者的研究中最常见的也正是对吉政局演变的分析、总结和展望。杨恕、靳晓哲从吉政局变动的基本条件和现实条件两个维度作出预判，准确地得出了2017年吉总统大选“再次发生暴力政局更迭的可能性较低”的结论^②。不过，多数学者的展望与实际情形不符，且很难从一两次政治事件得出长期性、规律性的结论^③。其他国家的学者也同样要面对这样的困难。笔者在中国驻哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦使馆常驻多年，两国政界、学界人士都认定，权力分配及其斗争是吉政坛持续动荡的根源，但鲜有人对其中错综复杂的利益关系进行清晰梳理。个别西方学者尝试通过田野调查方式分析吉权力斗争的根源，囿于文化、语言、思维习惯等先天性隔阂，对其中的独有逻辑和利害关系缺乏透彻理解，只能就事论事，无法得出一般性的结论^④。甚至那些处于权力斗争漩涡中心的高层政治人物，也很难对吉权力斗争的走势作出精准的、有预见性的展望^⑤。

政治是一个辩证综合的概念。“政者，正也”，所谓名正则言顺，即权力来

① 分别为2005年的“郁金香革命”、2010年的“四月革命”、2020年的“选举革命”；八次总统选举除2017年外均提前举行，六届议会只有第三届、第六届（2000、2015）是在上届议会任期届满后选举产生，其他要么是上届议会遭解散提前选举产生，如第二届（1995）、第五届（2010），要么是重新选举产生，如第四届（2005、2007）、第七届（2020、2021）；迄今为止吉已产生27任政府领导人、20任议会领导人，平均一年多就要更换政府；已下台的四任全民直选总统要么流亡国外，要么被剥夺前总统资格并遭审判，要么在任期中途被迫辞职。

② 杨恕、靳晓哲：《吉尔吉斯斯坦政局变化及其影响因素评析》，载《新疆社会科学》2017年第1期。

③ 2005年吉第一次非正常政权更迭后，有学者预判“库洛夫当选总统的可能性最大”，但实际上是巴基耶夫当选。2017年10月，时任总理热恩别科夫在总统阿塔姆巴耶夫的安排下顺利当选总统。2018年新老总统斗争公开化后，有学者认为吉政坛已“隐现‘两个政权’并存的信号，这也是吉尔吉斯斯坦自独立后出现的一种新的政治模式”。但实际上新任总统热恩别科夫短短半年就摧毁了老总统阿塔姆巴耶夫的政治势力，阿本人也被逮捕。参见艾莱提·托洪巴依：《激烈变动的吉尔吉斯斯坦政局评析》，载《新疆社会科学》2005年第2期；康丽娜：《当前吉尔吉斯斯坦政治发展及其未来走向》，载《中东研究》2019年第1期。

④ Erica Marat, “Kyrgyzstan: A Parliamentary System Based on Inter-Elite Consensus”, *Demokratizatsiya*, 2012, No. 4.

⑤ 2018年3月新老总统公开对骂，外界不知道这究竟是“民主”体制下的政见之争，还是职务更迭后双方权争的翻脸相向。两人都是吉最大政党社民党的领导人，该党在议会的党团领袖自然是了解内情的关键人物。这位党团领袖在一次会见中私下称，双方的矛盾不过是执政团队更换后各自“身边人士”沟通不畅产生的误会，两人都住在国宾馆，私人关系很好。但仅仅两天后，该领袖就公开站到了新总统一边，社民党议会党团也彻底分裂。

源的“正当性”。“治”即“治理性”，即对公共事务的管理和运营，也就是常说的“良治”或“善政”（Good governance）。因此，政治既是法理上的，又是实践上的。“政”为“治”提供了保障，“治”的成效则影响“政”的持久性。任何制度不管其宣称的合法性多么完备，都不能保证此制度下能实现长治久安。相反，一个有卓越治理能力的执政者，无论在何种制度下，都将大概率收获一段“良治”。吉尔吉斯斯坦与其邻国塔吉克斯坦就是很好的对比。两国同为中亚国家，地理位置、自然资源、历史文化、发展阶段都有很大相似性。2020 年吉因议会选举发生第三次非正常政权更迭后，塔也完成了新一届总统选举，现任总统拉赫蒙连续第四次以高票连任。在他的掌控下，塔保持了持续的政治稳定，各项国家治理指标也都有了显著提升。吉三次剧烈的非正常政权更迭正好相反。夺权集团借用全民公决、重写或修订宪法等现代民主政治的手段宣示和彰显权力来源正当性的同时，并未真正解决统治集团内部的权力分配矛盾，反而因为这样自下而上暴力夺权的屡屡成功，为其他政治势力提供了获得合法性的新渠道，陷入恶性循环。两相比较，塔吉克斯坦无疑是一个相对成功的良治^①。吉尔吉斯斯坦则成为学者们研究国家治理与政权合法性关系的反面典型。焦一强指出，西方政治发展理论与吉政治转型实践存在着悖论，吉“民主带有某种欺诈性和虚伪性”^②。徐海燕分析了吉形式上“民主化”与实践中的“不稳定”的矛盾后提出，在发展中国家，政治稳定是检测民主政治发展的尺度或标准^③。蒙慧、蒋海蛟认为，“合法性的获得并不是一个不证自明和一劳永逸的过程，更不是所谓简单的民众选举和政治投票”，而是要依靠政治稳定、经济发展、民生改善等“合法性积累”，即要增强政权的治理“有效性”^④。丁志刚、董洪乐则从“理念”“规则”“绩效”三个方面对吉国家政权合法性的缺陷作出全面分析^⑤。

政治是基于规则的实践活动，在人类漫长的历史中这些规则逐渐成为被普遍

^① 对吉塔两国治国理政中具体问题的比较研究可参见曾向红、陈一一：《为何爆发内战：塔吉克斯坦与吉尔吉斯斯坦之比较》，载《国际政治科学》2012 年第 4 期；曾向红、万天南：《塔吉克斯坦为何不加入欧亚经济联盟？——基于与吉尔吉斯斯坦的比较》，载《区域与全球发展》2021 年第 6 期。

^② 焦一强：《当代西方政治发展理论与后苏联国家政治转型实践的悖论透析——以吉尔吉斯斯坦为例》，载《新疆社会科学》2011 年第 5 期。

^③ 徐海燕：《近 20 年吉尔吉斯斯坦转型与稳定的悖论》，载《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2011 年第 3 期。

^④ 蒙慧、蒋海蛟：《从吉尔吉斯斯坦政变看政府合法性的构建》，载《新疆大学学报（哲学人文社会科学版）》，2011 年第 3 期。

^⑤ 丁志刚、董洪乐：《吉尔吉斯斯坦国家政权建设存在的问题——从国家政权建设看吉尔吉斯斯坦政局》，载《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2010 年第 3 期。

接受的政治秩序和文化，并最终以法律的形式固化为政治制度。王树亮认为吉政治动荡的消极因素之一就是政治文化呈现出的“碎片化”，除非“短时期内培植出一套对统一民族国家高度认同的政治文化”，否则“其政治稳定的局势也难有显著的改善”^①。朱新光等则认为，在“具有吉本土特色的社会分裂结构”下发展起来的多党制“极大推动吉国民众对现有民主政体和民族国家的认同，客观上也有利于吉国社会稳定和经济繁荣”^②。对吉政治文化中的部族主义或曰部族政治，学者们也有不同的解读。焦一强指出：“代表吉传统政治文化的部族主义是导致其民主化政治转型出现劣质因素的重要原因”^③。王林兵、雷琳则认为现代精英政治已经以更加现代化的方式冲击到传统的部族政治，对吉现代政治的解释应区分“部族主义与区域主义”，更注重“南北之争”为特征的区域主义问题^④。《列国志·吉尔吉斯斯坦》《吉尔吉斯斯坦独立后的政治经济发展》《中亚五国政治社会发展30年》等专著通过对政治制度演变的纵向研究，对吉30年的政治变迁进行了梳理^⑤。基于区域国别研究的惯例，上述著作都以政治领导人的执政时间作为政治制度变迁的分期依据。吉尔吉斯斯坦和俄罗斯的学者则更倾向于以国家权力体制的变化进行分期，并对其演进作出分析和总结^⑥。

二 混合制国家权力体制相关概念辨析

由于政治制度的不同，上述研究中涉及到的基础概念在中文语境中可能有歧

① 王树亮：《吉尔吉斯斯坦政治稳定的政治文化解读》，载《新疆大学学报（哲学·人文社会科学版）》2010年第6期。

② 朱新光、苏萍、余国华：《吉尔吉斯斯坦多党制评析》，载《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2013年第5期。

③ 焦一强：《影响吉尔吉斯斯坦政治转型的部族主义因素分析》，载《俄罗斯中亚东欧研究》2010年第3期。

④ 王林兵、雷琳：《吉尔吉斯斯坦的现代政治精英研究——起源、特点、变迁与影响》，载《俄罗斯研究》2018年第6期；《吉尔吉斯斯坦现代精英政治对部族政治传统的消解——部族主义分析范式的局限性》，载《西伯利亚研究》2018年第6期。

⑤ 刘庚岑、徐小云编著：《列国志·吉尔吉斯斯坦》，社会科学文献出版社2005年版；张宁、李雪、李昕韡：《吉尔吉斯斯坦独立后的政治经济发展》，上海大学出版社2013年版；孙壮志主编：《中亚五国政治社会发展30年：走势与评估》，中国社会科学出版社2020年版。

⑥ Дуйшеева Р. Предпосылки и факторы трансформации политической системы Кыргызстана// Центральная Азия и Кавказ, 2014, Т. 17, Вып. 4; Торогельдиева Б. М. Становление парламентаризма в Кыргызстане: реалии и противоречия// Развитие территорий, 2018, Т. 12, Вып. 2; Блохина А. О. Институциональные изменения и политическая стабильность в Киргизской Республике// Вестник МГИМО – Университета, 2017, Т. 57, No. 6.

义，在展开正式论述前有必要作出较为详细的辨析。

1. 国家权力体制

吉尔吉斯斯坦宪法中，此概念对应的词为“Форма управления/form of government”，直译为“国家治理形式”。国内学者一般使用“政体”或“政治体制”“国家体制”“政治制度体系”“政权管理体系”“行政管理体制”“行政管理体制”等。以上概念指向的都是执政集团内部的权力分工、协作和制衡，但在实际使用中又有各自不同的政治语境，容易引发混淆和歧义。比如，“政体”这一概念往往与“国体”相对应。有学者认为独立后吉“根据法治、世俗国家原则建立起来的享有主权的单一制民主共和国”是其“国体”，“立法、司法、行政三权分立”是其政体^①；更多学者则习惯于直接称吉采用的是“总统制政体”或“议会制政体”。庞大鹏在论述俄罗斯政治制度和宪法改革时采用了“国家权力体系”这一新的表述，主要内容就是总统、总理、议会等国家中央机构的权力分割和运行^②。本文参考这一表述将“Форма управления”译为“国家权力体制”：既明确了政权的组织形式这一基本内涵，又体现出了其作为国家政治制度重要组成部分尤其是宪法基本内容之一的重要特性，也在一定意义上超越了西方现代民主政治准则下以“政体”总括“国家治理形式”的简单化定义，有助于相应概念的传达和使用。

2. 混合制与半总统制

当代西方政治理论和实践中，总统制、议会制和混合制（mixed）是最基本的三种国家权力体制。典型的总统制如美国。总统由选民和选举人直接选举产生，集国家元首、武装力量总司令、政府首脑于一身；总统在政治、经济、安全等所有政务领域享有独立和完全行政权，独立组建政府并任免官员，议会无权迫使政府辞职；议会通过各选区产生，拥有主要立法权，总统无权解散议会。典型的议会制如英国和德国。国家元首由王室继承或议会选举产生，与民众没有直接的合法性关联，权力只是象征性的；政府由议会多数派政党组建，总理通常由议会选举中获胜的政党领导人出任，享有独立和完全的行政权，议会有权迫使政府辞职；议会拥有绝对立法权，极其特殊的情况下议会才会解散。无论是总统制还是议会制，宪法中对立法、行政、司法三大权力机构的权限和职责都有明确规定

^① 晓君：《转轨时期的吉尔吉斯斯坦政治体制》，载《东欧中亚研究》1997年第3期。

^② 庞大鹏：《论俄罗斯的宪法改革》，载《俄罗斯研究》2021年第3期。

和划分；国家元首不管“实位”还是“虚位”，都不影响三者在各自分立和相互制衡的原则下各司其职。纯粹总统制和议会制的国家数量都较少，更多国家实行的是介于两者之间或者说融合两者特色的混合制国家权力体制。其特点是总统和议会都是直接普选产生，他们作为国家元首和立法机构的代表，在治国理政方面享有同样的权力，并且相互制衡。根据两者权重及总理任命方式的不同，混合制又可区分为半总统制和半议会制，也可称之为总统一议会制、议会—总统制，或总统一总理制、总理—总统制。

原苏东国家在转型中大都选择了西方现代政治制度的原则和框架，但涉及中央权力的组织和运行时，则基于本国的历史、文化和国情特点制定不同的国家权力体制。日本学者松里公孝、宇山智彦分析了原苏联加盟共和国的国家权力体制后提出，这些国家中只有土库曼斯坦选择了总统制（总统直接领导内阁），爱沙尼亚、拉脱维亚选择了议会制（总统虚位），其余国家选择的实际上都是半总统制，其特点是总统民选，总理由总统和议会共同任命。但这种半总统制不同于法国等西方国家实施的半总统制，总理高度依赖总统，很少向议会负责。由此出现了一种不同的政治体制——“高度总统制化的半总统制”，或者是“拥有一位总理的总统制”，甚至还可以称之为“超级总统制”（super-presidentialism）。俄罗斯、白俄罗斯、阿塞拜疆、塔吉克斯坦、哈萨克斯坦等是其中的典型代表^①。

基于本文的研究内容和目的，笔者倾向于以“混合制”来概括总统制确立前吉30年的政治制度。原因如下：第一，定义上足够准确。吉尔吉斯斯坦独立后的首部宪法未明确规定本国实行议会制还是总统制，从内容来看是默认实行混合制的国家权力体制。限于当时的政治水平和实际情形，宪法未对吉究竟是何种类型的混合制国家权力体制以及两种制度如何混合作出具体定义。2010年颁布的第二部宪法虽明确规定2020年前完全转向议会制，但实际实行的仍然是混合制。其他宪法修正案也都未明确吉奉行总统制还是议会制，而是坚持两种国家权力体制的混合。也就是说，法律上吉奉行的就是混合制。第二，贴合吉国家权力体制的实际演变。混合制本质上是国家权力体制的一种特殊过渡形式，其发展趋势要么是加强总统的权力，要么是加强议会的权力，这种摇摆反复在吉尤为突出和明显。第三，提高论述的连贯性。吉宪法和国家权力体制30年里频繁改动，

^① [日] 松里公孝：《半总统制的逻辑原理和后共产主义政治》，载《俄罗斯研究》2010年第5期；[日] 宇山智彦：《吉尔吉斯斯坦二次革命后的政党政治与总理—总统制：乱中有序》，载《俄罗斯研究》2012年第5期。

几乎囊括了法国式“半总统制”和转型国家中新型“半总统制”的所有子类型。若对每种类型都加以辨析，一方面容易陷入对吉到底是何种类型的“半总统制”的争议，另一方面也会因为纠缠于概念而无法很好地展开主题的论述。

使用和理解“混合制国家权力体制”时还要注意两点：一是避免因为某种国家权力体制占上风而将吉根本上的混合制简单化为总统制或议会制^①。二是避免将混合制国家权力体制（mixed form of government）与混合政体（hybrid regime）混淆^②。

3. “颜色革命”

权力是一头永不驯服的猛兽，总想着打破规则的约束，冲破制度的牢笼，由此导致政治实践中的各种困境。执政集团内部的权力分配是最核心也最突出的问题之一。其具体表现为规则的滥用，如多党制下衍生出的政府频繁更换和空转、一党体制下衍生出的极权体制和个人独裁，以及对规则的破坏而引发的政权暴力更迭，如执政集团中的某个派别（通常都是军方）以武力实施的“政变”，或执政当局之外的某种政治力量利用下层民众（以年轻人和无业者居多）发动的政治动乱和“篡权”^③。因为旧制度的保留，“政变”和“篡权”即便成功，也逃不过因对规则的破坏而招致的合法性质疑。最为激烈的是对旧制度的全面推翻，即“革命”。这是最具破坏性的权力变更和重新分配，但其能从源头上保证新上台政权的合法性，因为其天生就建立在新制度和新规则上。

冷战结束后世界各地出现了许多自下而上的暴力夺权运动，如“阿拉伯之春”，乌克兰的“橙色革命”“广场革命”，缅甸的“藏红花革命”，以及吉尔吉斯斯坦的三次非正常政权更迭。它们都被冠以“颜色革命”的称谓，但并非传统意义上的革命，因为不涉及社会制度和财产形式的根本变化，所变的只是政治领导人。有研究者将其视为“篡权”的一种特殊形式，认为“颜色革命”中担

^① 2010 年宪法颁布后，有学者认为这是“在吉尔吉斯斯坦，总统制政体的终结、议会制政体的建立”；“目前来看，吉国采用的是一种以议会为核心的议会制政体”。王林兵、雷琳：《吉尔吉斯斯坦议会制政体建构面临四大困境》，载《新疆大学学报（哲学·人文社会科学版）》2014 年第 3 期；邹阳阳、张峥：《吉尔吉斯斯坦共和国宪政建设研究》，载《山西警官高等专科学校学报》2016 年第 4 期。

^② 西方政治学将国家政治制度分为现代民主制度、“极权制度”、“新型威权主义制度”等，混合政体即上述不同种类的政治制度的混合。按照后一种定义的论述参见岳非平：《俄罗斯混合政体：实践模式与理论反思》，载《湖南社会科学》2016 年第 3 期。

^③ “政变”和“篡权”都是以非正常手段推翻原政权，期间都会出现对权力机关的暴力占领。但一般而言，前者要依靠军队或强力部门介入，后者则更侧重于依靠政治影响和欺骗手段。

当主力的青年抗议运动，实质上是幕后政治势力有目的的政治讹诈工具^①。但“颜色革命”又与传统意义上的篡权和政变不同，其抗议活动被认为具有强烈的正当性，实际参与者绝大多数也都来自统治集团之外。此外，被纳入“颜色革命”的暴力夺权事件表面上高度相似，手段和进程几乎完全一致，但实际上都有各自的特点和独特土壤^②。即便是发生在同一个国家，如吉尔吉斯斯坦的三次所谓“颜色革命”，其本质也相差甚远。为避免概念上的无谓争论，本文均以“非正常政权更迭”这样的中性词汇加以表述。

三 宪法改革与国家权力体制的演变

宪法定义了国家政治和经济体制的基础，规范了国家的基本政治制度，建立明确的运行体系使权力组织化，是国家的根本大法。独立后吉尔吉斯斯坦颁行了三部宪法，进行了八次宪法修订。宪法改革不但次数频繁（平均每三年宪法就作出重大改变），而且内容相互抵触，改革目标还未完成又提出新的目标^③。各派政治势力往往以此为由头和借口发起权争，将一个本来是制度性的甚至理论性的问题，变成国内政治生活中牵一发而动全身的焦点。国家权力体制之争因此不再只是权力斗争的手段，而成为权力斗争的目标——除非一方获得彻底的胜利，也就是在宪法中对国家权力体制的性质作出明确界定并就此达成广泛持久的共识，否则对立双方的冲突和对抗总是无法化解，分歧也难弥合。

（一）1993年宪法的频繁修订与总统的“合法篡权”（1991~2003年）

1993年5月5日，经制宪委员会和社会各界充分讨论，吉最高苏维埃通过独立后第一部宪法，由时任总统阿卡耶夫签署颁行。新宪法明确总统是国家元首和武装部队总司令，最高苏维埃更名为最高会议（Jogorku Kenesh，即议会，一院制，共350个席位），行使立法和监督权，政府和地方行政机关行使行政权，宪

^① Цыганков П. А., Василенко И. А. и др. Теория международных отношений: учебник для академического бакалавриата, М.: Юрайт, 2017, С. 42.

^② 对“颜色革命”概念的争议和辨析参见 Восканян Э. С., Бычкова Н. С. “Цветные революции” в современном мире: мнения исследователей//Россия и современный мир, 2020, No. 1; 周明、李嘉伟:《21世纪初两次国际抗议浪潮的关联与比较——兼论作为中介的吉尔吉斯斯坦“革命”》，载《俄罗斯研究》2021年第1期。笔者另有专文辨析吉三次“颜色革命”的不同性质。

^③ Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В. Конституционные реформы на постсоветском пространстве: тенденции развития//Вестник Пермского университета. Юридические науки, 2017, Вып. 37.

法院、最高法院等司法机关行使司法权。新宪法缔造了各权力机构独立运作又相互制衡的一系列具体规则。行政权方面：总统决定政府组织架构、提名总理并提请议会同意；总理提名和任命政府阁员及地方州市行政领导人，但需总统批准并提请各级议会同意。立法权方面：总统享有对议会和政府的监察权；有权就国家政治生活中的重大议题提请全民公决；有权根据全民公决的结果解散议会；议会以 2/3 多数通过对政府的不信任案和对总统的弹劾案^①。新宪法规定议会是国家最高权力机构，决定国家内外政策的基本方向，总理行使行政权，这表明吉实行的是议会制下的总理—总统制，政府应完全听命于议会。但其中的一些条款又使总统获得了超越议会和政府的独立权力：总统有权不经议会同意解除政府阁员、政府行政部门负责人、地方行政领导人的职务；总统作为国家武装力量总司令在军事和安全领域有完全独立的行政权；总统还拥有宪法赋予的立法权，他颁布的法令、决议和命令在全国有效。总统可以主动向议会提交法案，通过否决权将议会已通过的法律退回重新审议^②。这些都是总统一议会制的混合制国家权力体制甚至是总统制的典型特征。概而言之，1993 年宪法倾向于缔造议会—总统制的混合制国家权力体制，但实际规则却为总统制的建立创造了有利条件；议会制的建立缺乏必要前提，困难重重。

1994 年秋支持阿卡耶夫的 143 名议员拒绝参加议会工作，议会因无法达到法定人数提前解散。10 月 22 日阿卡耶夫发起全民公决修改现行宪法：议会改为两院制；议员数量大幅减少至 105 席（作为常设机构的立法会议 35 席，各地区推举产生的人民代表会议 70 席）；宪法改革对应的立法权由两院共同行使。1995 年 2 月吉按照修改后的宪法选举产生第二届议会，亲总统的议员超过 70%，阿卡耶夫对吉政治议程的掌控力进一步增强。9 月，阿卡耶夫提前举行总统大选，击败另外两位候选人连任总统。1996 年 2 月 10 日阿卡耶夫再次就新的宪法草案发起公投并获得通过。新版宪法大幅扩充了总统的权力，明确总统“决定国家内外政策的基本方向”；确定政府组织架构；提名总理并提请议会同意，若议会三次驳回提名，总统可解散议会自行任命总理；总统根据总理提议任命政府阁员，直

^① Конституция Кыргызской Республики, 5 мая 1993 года. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1/10?cl=ru-ru>; О введении в действие Конституции Кыргызской Республики, от 5 мая 1993 года, No. 1186 - XII <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/2?cl=ru-ru>. 弹劾启动的前提是宪法法院判决总统严重犯罪，相关程序极为复杂，实践中很难做到。

^② Конституция Кыргызской Республики, от 5 мая 1993 года.

接任命地方行政领导人并提请各级议会同意；总理或政府辞职需经总统同意；总统可依据全民公决结果或其他宪法规定的情形，比如“议会与其他权力机构存在不可调和的矛盾”解散议会中的一院或两院^①。此次宪法改革标志着统治集团的首次权力斗争以总统及其支持者的胜利告终，吉政坛形成了以总统为核心的政治联盟，实际权力架构和运行完全围绕总统展开^②。以民主之名行集权之实的新政治制度就此成型，吉国家权力体制开始平稳地向总统制过渡，权力制衡的原则已无法体现。1998年10月17日阿卡耶夫发起第三次宪改公投并获得通过，立法会议和人民代表会议的席位变更为60席和45席，依据相关法律选举产生^③。1999年议会通过《政党法》和《选举法》，立法会议中的15席按照政党比例制选举产生并由获胜政党分配，其余席位仍采取单一选区选举制。2000年2~3月吉按照新规则选举产生第三届议会，阿卡耶夫的支持者再次获得多数席位，阿卡耶夫本人也经宪法法院裁决获准第三次竞选总统。10月29日吉第三次总统选举提前举行，阿轻松获胜。

2002年是吉政治发展史上的关键转折点。当年连续出现阿克塞暴动、比什凯克和贾拉拉巴德州民众持续抗议、奥什—比什凯克公路罢工封路等大规模群体事件，阿卡耶夫治下政府机构的失职无能已充分反映到国家治理中，反对派更是将矛头直指总统权力独大背后的家族统治^④。面对民众不满和社会各界质疑，阿卡耶夫被迫召开宪法改革会议并公布了限制总统权力的新宪法草案，2003年2月2日该草案获得公投通过。新版宪法提升了政府的独立性，明确总理是国家行政领导人，有权提名内阁成员和地方各级行政领导人并提请各级议会同意，总统只有象征性的任命权。总理仍由总统提名并提请议会同意，后者连续三次拒绝提名后总统有权解散议会；总统有权免除政府阁员及地方各级行政领导人职务。总统的“专有”权力，如指导国家外交和内政、确定政府组织架构、颁布具有法律

^① О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, 16 февраля 1996 года, No. 1. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/608/10>

^② 总统控制政府后，议会很难再通过行政权制约总统；立法会议虽然保留了对总统的弹劾权，但弹劾案需在两个月内获得人民代表会议2/3多数通过，否则即视为无效，难度进一步加大。

^③ О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, от 21 октября 1998 года, No. 134. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/141?cl=ru-ru>

^④ 据吉媒体披露，阿的家族成员控制了吉诸多公共机构、基金、企业和媒体，政府主要职位和经济领域中最赚钱的业务都由家族成员及其代理人掌管和分配，他们虽然没有任何正式政府职务，却一直在行使真正的权力。详见 Кынев А. Кыргызстан до и после “Тюльпановой революции”. Политическая ситуация в Кыргызстане в 1990–2004 годах, 19. 10. 2005. https://stratagema.org/publications/political-technology/item_342.html

效力的法令、举行公民投票、解散议会等仍然保留。议会席位减少至 75 席，恢复一院制和单一选区制，这为总统更好地控制议会提供了便利。新版宪法还决定为卸任总统提供豁免权及其他特权，为阿卡耶夫任期结束后免于追责提供了法律保障^①。反对派的政治诉求在修改后的宪法中未得到充分体现，社会各界对阿卡耶夫家族统治的不满也未缓解，此番宪改因此被指责为总统的合法篡权^②。

（二）二次制宪的失败与“超级总统制”的形成（2004～2010 年）

2005 年 2～3 月吉选举产生第四届议会，反对派联盟只获得 75 席中的 6 席，拒不接受选举结果。欧安组织也认为选举不公，贿选严重。3 月 5 日～21 日，贾拉拉巴德、奥什、塔拉斯先后爆发大规模抗议集会，要求废除选举结果、阿卡耶夫辞职。3 月 24 日阿卡耶夫的支持者和反对者在比什凯克爆发冲突，反对者占领总统居住的国宾馆，释放库洛夫等被捕的反对派领导人，阿卡耶夫逃往国外并于 4 月 4 日宣布辞职，前总理巴基耶夫被推举为代理总统。2005 年 7 月 10 日吉举行独立后第四次总统选举，库洛夫弃选，巴基耶夫以高支持率当选吉第二位总统，库洛夫按照约定出任总理。

统治集团内部的权力斗争引发政权更迭是政治生活的常态，但以街头革命的方式暴力推翻现政权在当代政治中并不多见，这给吉政治制度的建设提出了挑战。新政权很快与社会各界达成共识：之前的政权既已被颠覆，有必要重新制订一部符合当下政治形势和力量对比的新宪法。2005 年秋吉议会邀请全国主要政党和社会团体二次制宪，先后拟订了超过 15 个不同的宪法草案。2006 年 11 月 8 日，巴基耶夫将其中的一份草案交由议会通过，随后签署命令宣布 1993 年宪法失效。新宪法规定议会中不少于一半的席位按比例代表制选出，总理由议会中占多数的党派和政党联盟推举^③。新宪法通过后不久，库洛夫宣布政府集体辞职。由于现行议会按单一选区选举产生，无法按新宪法中的要求组成政党联盟并推举总理；若无法组建新政府，议会就将被解散。为解决这一难题，议会 12 月再次通过决议，宣布前述宪法失效，并通过巴基耶夫提出的新宪法草案。阿塔姆巴耶夫等阿卡耶夫时代的反对派联合库洛夫的支持者，发起无限期集会，要求恢复之

^① О новой редакции Конституции Кыргызской Республики, 18 февраля 2003 года, No. 40. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1164>

^② Иргебаева А. Как президенты Кыргызстана меняли Конституцию. Хронология, 05 мая 2017. <https://kloop.kg/blog/2017/05/05/kak-prezidenty-kyrgyzstana-menyalikonstitutsiyu-hronologiya/>

^③ О новой редакции Конституции Кыргызской Республики, 9 ноября 2006 года, No. 180. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/500/10>

前议会通过的宪法、巴基耶夫辞职。在巴基耶夫同意阿塔姆巴耶夫出任总理，并安排库洛夫主管利润丰厚的能源领域后，局势逐步稳定。之后巴基耶夫开始按照已制订好的政治步骤，想方设法将权力集中在总统手中。

第一步，以两部宪法并行严重影响吉政治生活正常进行为由，提请宪法法院介入。2007年9月14日宪法法院宣布，2006年议会通过的两部宪法均不合宪，予以废除。制宪问题重新回到原点，也就是寻求全民公决的方式解决。10月21日巴基耶夫就新版宪法和新的选举法发起公投并获得通过。新版宪法中议会席位增至90席，全部按比例代表制选出（各党在全国的支持率不低于5%，在各州市的支持率不低于0.5%）；议会与总统共同决定国家内外政策的主要方向（自1996年起这项权力就只属于总统）；拥有简单多数的政党单独组阁并提名总理，由总统任命；若无政党获得简单多数则由总统指定议会中的一个政党组阁，若连续三个政党都无法成功组阁则总统有权解散议会任命临时政府；总理决定政府组织架构、提名政府阁员及地方各级行政领导人，由总统任命；总统有权解除总理、内阁成员和地方各级行政领导人职务；总统任期五年且只能当选两次；议员任内享有豁免权，超过45天无理由不履职将被剥夺议员资格^①。第二步，组建执政党，掌控议会。2007年10月15日，巴基耶夫的支持者宣布成立“光明道路”党并选举巴基耶夫为党主席。10月22日巴基耶夫解散议会，12月16日按照比例制选举产生新的第四届议会，12个参选政党中有4个越过5%的门槛进入议会。“光明道路”党凭借47.9%的支持率获得议会90席中的71席，阿塔姆巴耶夫领导的社民党获得11席，共产党人党获得8席。捷克巴耶夫领导的主要反对党“祖国党”虽然获得9.28%的全国支持率，但在奥什未跨过0.5%的门槛，未能进入议会。第三步，提前举行总统大选。2009年7月23日吉举行第五次总统选举，巴基耶夫以高支持率再次当选总统。

二次制宪的目的是重走1993年的立宪之路，动员社会各界力量形成最大公约数，恢复1993年宪法中确定的权力制衡，限制以总统为核心的集权治理和家族政治。但从最终结果来看，上述目的并未实现。总统党在议会的独大和巴基耶夫的高票连任表明，新版宪法通过后总统和议会的博弈已不再是法律框架下的斗争，甚至也不是之前单一选区制下总统与议员的秘密交易，总统及其一手筹建的

^① О новой редакции Конституции Кыргызской Республики, 23 октября 2007 года, No. 157. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202191?el=ru-ru>

政权党完全掌控政坛，集权政治获得更快的发展势头。巴基耶夫通过设立总统秘书处、总统协商会议和发展委员会，任命直接隶属于他的国防、安全、外交、法律顾问，任命其子出任新的“中央发展、投资和创新署”负责人，建立起完全听命于他个人的第二政府。中央与地方分治的传统权力格局也被推翻，市州地方政府的正副职领导人不再经选举产生，而是由总统直接任命，村镇行政领导人则由上级政府任命。“超级总统制”的新权力运行机制就此形成，议会、政府、法院等权力机构以及政党和社会组织都成为这一体制的附属品。巴基耶夫公开实施“家族统治”引发各界激烈反弹。2010 年 4 月 7 日数百名反对派支持者在比什凯克举行抗议活动，强力部门介入后发生严重流血冲突，巴基耶夫逃往国外并于 4 月 16 日宣布辞职，前外交部长奥通巴耶娃组建临时政府。5 月 12 ~ 14 日巴基耶夫的支持者与临时政府的支持者在吉多地爆发冲突，6 月 10 ~ 14 日南部的吉尔吉斯族和乌兹别克族又爆发严重种族冲突，6 月中下旬临时政府才完全控制局势。

（三）2010 年宪法和转向议会制的实验（2010 ~ 2020 年）

2010 年 6 月 27 日吉举行全民公决，通过独立后第二部宪法（第一部即 1993 宪法）。新宪法明确议会是国家最高立法机关、国家最高权力的代表和保障者，与总统共同行使监督权。行政权方面：议会拥有完全组阁权，议会多数派政党或政党联盟决定政府组织架构、提名总理且无需总统任命；总理有权独立任免国防和安全领域之外的所有政府阁员，根据地方议会建议任免地方行政部门领导人；政府只对议会负责，总统无权解除总理职务，干预政府人事政策；总理和政府自动辞职有两种情况：一是多数派联盟解散，二是议会 1/2 多数对政府投不信任票；总理保留议员资格和投票权，辞职后也能保持议员待遇。立法权方面：总统失去独立的立法倡议权，不能主动发起全民投票；无权中止政府和其他行政机关的政策法规；对议会提案的否决可以被议会 2/3 多数推翻。议会和总统的权力制衡也更加有利于前者：总统无权解散议会，只有 2/3 议员辞职或议会对政府的不信任案被总统否决后议会才能自动解散；总检察长提出报告即可启动对总统的弹劾程序，不再需要宪法法院作出有罪判决。针对阿卡耶夫和巴基耶夫时期屡次出现的政权党或总统党在议会独大的现象，新宪法规定总统就职后必须退出所在政党；总统任期改为六年且只能担任一届（这在独联体国家中是首创）；若提前举行总统选举，现任总统不能推举自己或他人为候选人。为确保多数派联盟组成的政府不滥用权力或通过投票权的优势篡夺权力，新宪法对议会组成和议事规则也

作出重大调整：议员人数增加到 120 人，全部按比例代表制选举产生；单一政党在议会的席位最多不能超过 65 席；至少一名副议长以及议会条法委员会、预算委员会的主席由反对派出任，上述两个委员会及法官委员会、中央选举委员会至少 1/3 的席位留给反对派。以上规定为议会内政党的平等竞争创造了条件。新宪法还鼓励议员提出与本党立场不同的意见，明确本党议员只有自愿退出议会党团的情况下该党才能以新人选替换。新宪法恢复了地方自治的传统，允许村镇选举地方行政机构领导人，实行预算独立；取消之前独立设置的宪法法院，成立最高法院宪法法庭；增加“篡夺国家政权罪”，明确“任何机构、组织、团体和个人篡夺国家政权是极其严重的罪行”^①。

议会拥有组阁权、总统失去独立的立法倡议权、议会党派联盟、反对派在立法过程中获得实质性权力，这些都是议会制的典型特征。2010 年宪法也明确宣告，将在 2020 年 9 月之后转向完全的议会制。欧洲法治民主委员会（即威尼斯委员会）对吉“为起草一部完全符合民主标准的新宪法而作出的努力”表示积极欢迎，称“新宪法草案意图在中亚首次引入议会制，值得高度赞扬”^②。2010 年 10 月 10 日，吉举行第五届议会选举，五个政党越过 5% 的门槛进入议会。2011 年 10 月 30 日，社民主党候选人阿塔姆巴耶夫在第六次总统选举中以较高支持率当选，成为吉第三位总统。2015 年 10 月 4 日吉举行第六届议会选举，新的《选举法》中将议会准入门槛提高到 7%，14 个参选政党中有 6 个成功进入议会。上述选举获得国内外普遍认可，欧安组织高度评价吉议会选举“积极和富于竞争性”，是“该地区独一无二的选举”^③。

向议会制的转变巩固了吉中亚“民主之岛”的国际声誉，也带来许多实际问题。2010~2016 年议会多数派联盟七次破裂，导致吉始终无法建立稳定而强大的政府。官员任命、国家预算的制定和批准、对外政策的执行因为职责不清而推诿扯皮。政权与社会的沟通协调也未得到有效解决，抗议活动和群体性事件由

^① Конституция Кыргызской Республики, 27 июня 2010 года. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913/10?cl=ru-ru>; О введении в действие Конституции Кыргызской Республики, от 27 июня 2010 года. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202914?cl=ru-ru>

^② European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission), “Opinion on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic”, Strasbourg, 8 June 2010, p. 11 – 12. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)01](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)01)

^③ United Nations in the Kyrgyz Republic, Общая страновая оценка для Кыргызской Республики, Бишкек, сентябрь 2016, С. 8.

于强力中央政权的缺乏愈加频繁^①。为了遏制上述乱象，确保立法和行政机构权力运作的通畅，2016 年 12 月吉不顾新宪法中禁止在 2020 年 9 月 1 日前对宪法进行任何修订的规定，再次以全民公决的方式通过宪法修正案：各党退出议会党派联盟需本党议会党团 2/3 多数的同意；多数派联盟解散后议长和总理一起辞职；总理独立任免地方行政领导人；第一副总理任内也保留议员资格和投票权；政府编制国家预算并明确资金来源后，预算的增减均需议会严格批准；国防委员会更名为概念更加宽泛的国家安全会议^②。尽管向议会制转变的过程中出现了种种问题，但总统个人专权的吉政坛顽疾得到有效化解，阿塔姆巴耶夫成为首个未被指责“家族统治”的总统，他也无法像前两任总统那样寻求连任。2017 年 10 月吉首次按期举行总统选举，社民党推举的候选人热恩别科夫战胜反对派候选人巴巴诺夫（О. Т. Бабанов）当选，双方只有 20.33% 的差距，是历次总统选举中最小的^③。吉实现独立后的首次政权和平交接，并且是在不同群体和政党激烈竞争的环境下实现的，这被认为是吉民主转型的重大进步。吉知识界开始谈论 2020 年转向议会制的美好前景，认为吉再回到混合制或总统制是不合逻辑的。但也有学者指出，这一结论只体现了那些对政治斗争一无所知，从未考虑过现实国情的理想主义者的意见^④。

（四）2021 年宪法和总统制的确立

2016 年宪法改革强化了总理权威，照此趋势 2020 年转向议会制后总理将成为国家头号实权人物。阿塔姆巴耶夫卸任总统后旋即出任社民党主席，这被认为是他之后以议会多数派联盟领导人身份出任总理迈出的第一步。他的政治盘算很快就在吉权力政治的现实前碰壁。权力交接不到半年，新老总统因人事问题爆

^① 2012 年 10 月 3 日，塔希耶夫（К. К. Ташиев）、马梅托夫（Т. Т. Мамытов）、扎帕罗夫（С. Н. Жапаров）在比什凯克组织集会，要求将吉最大的库姆托尔金矿国有化，集会者试图强行进入议会和总统府大楼。2013 年 5 月 29 日，杰蒂·奥古斯（Джетты - Огуз）地区的居民封锁了通往库姆托尔金矿的道路，要求吉政府退出与加拿大 Centerra Gold 公司的合作协议。5 月 31 日阿塔姆巴耶夫宣布在该地区实施紧急状态和宵禁。10 月 7 日扎帕罗夫组织集会，将伊塞克湖州政府领导人绑为人质，事件平息后扎帕罗夫被判刑 11 年半。11 月至 12 月前国会议员凯尔季别科夫（А. Келдибеков）的支持者在比什凯克和奥什多次举行抗议活动，冲击奥什州政府大楼。2014 年 1 月奥什市长选举引发不同派系之间的冲突，败选者组织集会，试图武力夺取市政府大楼。

^② О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики, 28 декабря 2016 года, No. 218. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111484?cl=ru-ru>

^③ 1995 年 12 月总统选举阿卡耶夫的支持率比第二名高出 47.4%，2011 年 10 月总统选举阿塔姆巴耶夫的支持率比第二名高出 47.74%，其余总统选举获胜者和第二名的差距都超过了 60%。

^④ Торгольдиева Б. М. Становление парламентаризма в Кыргызстане: реалии и противоречия. С. 25 - 26.

发激烈冲突，阿坦姆巴耶夫留在政权内的亲信被悉数清洗，他本人也被议会剥夺前总统地位。2019年8月7日，吉国安委特种部队前往阿坦姆巴耶夫的老家对其实施秘密抓捕，双方激烈交火。为避免更大流血冲突，第二天阿坦姆巴耶夫主动向执法人员投降，随后被判刑11年。热恩别科夫为打压政敌不惜动用暴力机器的做法，让执政集团彻底分裂，也让包括巴基耶夫支持者在内的其他在野派势力看到了夺权的机会。2020年10月4日吉举行第七届议会选举，现政权新组建的两个政党和一个以公务员为主的亲总统政党顺利进入议会，赢得绝大多数议席。这一结果引发其他政党的联合抵制，政权再次被街头抗议者暴力推翻。10月15日热恩别科夫辞职，在第三次政权非正常更迭中脱颖而出的“爱国者”党（Мекенчил）领导人扎帕罗夫出任代总统。2021年1月10日吉举行第八次总统选举，扎帕罗夫以高支持率当选；当天吉还就支持总统制还是议会制举行全民公决，大多数投票者支持总统制。4月11日总统制的新宪法草案在全民公决中获得通过，5月5日吉第三部宪法经扎帕罗夫签署颁行。

与前两部宪法相比，2021年宪法的修改之处达到三分之二。行政权方面：总统作为国家元首确定内外政策主要方向，同时作为国家最高行政负责人行使行政权；政府被技术性的内阁取代，其组织结构由总统决定，内阁总理、副总理、内阁成员经议会同意后由总统任命；总统有权独立解散内阁或解除其成员的职务、任免地方行政领导人、组建并领导国家安全委员会；议会无权对内阁投不信任票，若议会认为国家预算履行不力，由总统而非议会对内阁问责；内阁总理同时也是总统办公机构的负责人，只对总统负责，其辞职是个人行为，内阁其他部门继续履职。立法权方面：总统恢复立法倡议权，有权自主发起全民公决；恢复由社会各界代表组成的传统议事机构人民大会（Народный курултай），该机构有权监察国家政权并发出立法倡议，定期听取总统年度国情咨文报告，要求罢免内阁成员及行政机构负责人，推举法官委员会委员。人民大会实际上分割了很多议会的权力；取消对政党在议会席位最高数量、在议会委员会席位最低数量的规定。司法权方面：宪法法院再次从最高法院脱离，成为独立机构，有权释宪并裁定政权机构有关权限问题的争议；总统根据法官委员会的建议经议会同意任命宪法法院和最高法院主席，独立任命两院副主席；总统单独决定总检察长的任免，但须获得议会1/2同意。议会和总统的权力制衡规定也作了颠覆性的修改：总统任期五年，可担任两届，不再有最高年龄限制，议会选举方式由比例制改为选区和比例混合制；议员人数从120人减至90人，依照法律规定的选举方式产生；

议员无特殊理由 10 个工作日不出席议会会议即终止议员资格（之前为 30 个工作日）；总检察长和宪法法院共同认定总统违宪违法后才能启动弹劾总统的程序，弹劾案由不少于 1/2 议员提出（之前为 1/3），且需在 3 个月内获得 2/3 议员的同意（之前为 1/2）^①。

四 混合制国家权力体制失败的原因

2021 年之前的历次宪法改革，都是在混合制国家权力体制的框架下调节总统和议会间的权力制衡，2021 年宪法则完全颠覆了既有的权力运行机制和原则。新的总统制不仅不同于吉独立后出现过的各种总统集权，也不同于俄罗斯、哈萨克斯坦等混合制国家权力体制下的半总统制，而是类似于土库曼斯坦的总统制。这意味着已实施 30 年之久的混合制国家权力体制终结，吉作为“中亚民主之锚”的实践彻底失败。与前两次非正常政权更迭不同，此次非正常政权更迭和随后的宪法改革不仅开启了吉政治制度实践的新阶段，也标志着吉已经走上一条不同于大多数欧亚国家的发展道路；甚至可以说，为转型国家未来的政治选择提供了一种新的可能。在探索新道路的前景之前，有必要对旧的混合制国家权力体制失败的原因及教训做出分析。

（一）混合制国家权力体制的先天弊端

混合制国家权力体制秉承立法、行政、司法三权分立的原则，总统、议会、总理作为混合制国家权力体制中最重要的三个角色，代表不同的权力机构，享有各自的专属职能，宪法中也对此作出了明确规定，但实践中很难对主要权力机构的职能范畴作出准确清晰的界定：总统和议会都由民众选举产生，都有义务维护选民利益，竞争决策权威，争夺立法倡议权，最典型的就是就重大问题发起全民公决的权力。双方通过政府组阁权争夺行政权力，如对总理、政府阁员、地方行政机构领导人的提名、任命、批准、免职等。总理名义上是最高行政领导人，实际上却要受议会和总统的双重制约；部分部委的工作内容属于总理的职能范畴，但行政上直接隶属总统；作为武装部队总司令，总统还享有国防和安全问题上的直接行政权。总统有权解散议会，议会也有权弹劾总统，从而间接影响政府决

^① Конституция Кыргызской Республики, 5 мая 2021 года. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213>

策。总统通过对最高法院、宪法法院、审计院、总检察长等部门的机构设置和人事任命影响司法权的实施。三大权力机构与总统在功能上的重叠、权力上的竞争，是混合制国家权力体制下政治危机频发的重要原因。

（二）国家领袖人物的缺失

很多学者认为混合制国家权力体制要实现持久稳定，最理想的状态就是行政权与立法权在同一执政集团内的统一。具体做法为：坚强有力、大公无私、能够统领全局的领袖人物担任总统，成为超越三大权力机构的“最高权力”；总统、总理、议会多数派联盟都属于同一个政党或形成同一个政治集团；强大、稳定、团结的执政党有效履行国家治理的基本职能^①。这样的理想状态优点显而易见：总统保有对政府也就是行政权最大程度的监督控制，议会从立法层面保障总统决定的合法性，中央权力基石得到巩固；执政集团内部的政见和人事分歧包括领导团队的更替在幕后协商解决，不至引发冲突影响政权稳定；不同政权机构利用各自资源共同引导和争取全国性的政治共识，确保执政集团长期控局、民众支持最大化。当代独联体国家的政治实践中，混合制国家权力体制的理想状态都是由总统主导形成，从未通过议会中的协商协议实现。吉尔吉斯斯坦前两部宪法虽然对总统权力作出了诸多限制，但实际政治运行中总统始终是国家政治决策的主导者，并且都在上台后不久就通过一系列的权力运作实现了集权或权力最大化，甚至出现了“超级总统制”^②。因此，混合制国家权力体制理想状态的难点并不在于如何建立，而在于建立之后怎么办，也就是如何将总统集权引发的反弹降到最低。受个人素质、民族传统、现实国情、外部干预等多种因素影响，吉历任总统的控局能力都较差，民众和其他政治力量对现政权的不满很难在议会充分释放，

^① Matthew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York: Cambridge University Press, 1992, p. 316; Пронкин С. В., Пертунина О. В. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие, М.: КДУ, 2007, с. 245 – 246. 2019年2月苏尔科夫发表的《普京的长久国家》一文中使用的“最高统治者”（Верховный правитель）一词，可以视为是“最高权力”的人格化。对此文的讨论参见庞大鹏：《从“主权民主”到“普京主义”：普京的治国理念》，载《世界知识》2019年第6期。

^② 2010年宪法及其实践是吉最接近议会制的一次尝试。即便如此，总统仍是决策的关键人物：颁布的法令在吉全境有效，独立任免国防委员会和国家安全部门正副职领导，与议会共同任免最高法院院长、地方法院法官、总检察长和央行行长等其他中央机构负责人。独立学者对吉议员的匿名调查表明，议会大多数议员在立法过程中都会遵循总统的信号；如果他们拒绝，所在政党担心引发总统敌意会将其开除出党。总理不像典型的议会制那样由议会选举中获胜的政党领袖担任，而由组成多数派联盟的议员共同推举，因此也不敢越过总统单独行事。总统还通过人事任免权影响司法机构的政策。参见 Ilias Akhmadov, “Interaction of legislative branch with other power branches in Kryrgyzstan”, Bachelor Dissertation, Alatau International University, Bishkek, 2019, pp. 49 – 50.

总统成为国家权力核心的同时也成为政治矛盾的焦点，导致多次政权非正常更迭。领导人控局能力差的另一个表现是无法引导民众和社会形成统一的、至少是占大多数的政治共识。独立后吉社会各界对建立议会制还是总统制争论激烈，两种制度都有各自强大的支持者。他们从历史传统、现实国情、制度优缺点、国际支持度等多个角度阐述自己的理由，并坚信其正确性。涉及国家权力体制变更的两次全民公决中，两种制度的支持者也势均力敌：2010 年的全民公决中全部选民有 32% 左右支持议会制，2021 年的全民公决中全部选民有 33% 左右支持总统制，支持者都不超过 1/3。

（三）反复政争对执政者治国理政能力的严重损害

政治集团的权力斗争与国家权力体制之争紧密绑定，迫使当权者频繁实行宪法改革，给吉政治生态带来一系列严重后果。首先，宪法改革的不确定性及其内容的前后矛盾极大削弱了宪法的权威和信誉。政治游戏的参与者很快就明白，宪法虽然明确了国家权力体制及其运行规则，但这些规则乃至国家权力体制本身都是很容易修改的。也就是说权力决定制度，而非制度规范权力。在这样的规则默契下，以总统为代表的当权派自然要不遗余力地将权力集中在自己手中；反总统的力量由于无法在法律框架内实现政治诉求，寻求并习惯于以街头革命的方式暴力夺权；总统集权一旦被推翻，原有的国家权力体制就推倒重来，形成恶性循环。宪法改革不再是顺应时代变化的政治进步，而是沦为政治斗争的附属品。其次，统治集团的持续内斗严重削弱了当局的治理能力，造成中央权力式微、护法机构薄弱、集会抗议乃至街头革命频发，地区、部族、帮派、宗教极端主义等利益集团介入公共政治生活等政治弊病。《经济学家》智库制订的“民主指数”中吉排名第 107 位，邻国哈萨克斯坦排名第 128 位。但吉在“政府职能”和“政治文化”这两项指标上得分都低于哈，反映出国家治理水平的低下^①。2016 年联合国发布的《吉尔吉斯斯坦通用国家评估》报告肯定吉民主建设的同时，也指出吉的国家治理面临巨大挑战^②。最后，吉民众的公共意识和政治积极性大幅降低。以最能体现国民政治参与度的全民公决和总统直选为例，投票率最高时达到

^① The Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2020: In sickness and in health?”. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>. 2010 年宪法实施后，吉在排行榜上的得分大幅增加，但 2018 年新老总统权争后又开始下降，2020 年得分已低于 2010 年。

^② Общая страновая оценка для Кыргызской Республики, С. 14. 报告引用了世界银行每年发布的“全球治理指标”排行榜，吉的排名在全球二百多个国家中一直位列倒数，各项指标长期徘徊在 10~40 分之间（满分 100 分）。

96.06%和86.19%，2021年则降到37.07%和39.34%的最低点。前者比30%的最低线只高出7个百分点，全部选民支持率降到不足30%。扎帕罗夫虽然以79.2%的高支持率赢得总统选举，但由于投票率低，全部选民支持率不到32%^①。反复政争下，民众始终无法就国家权力体制问题形成多数共识，政治意识日渐淡漠，这也是实行30年之久的混合制在朝夕之间就被废除且未出现大规模社会反弹的重要原因。

表1 吉尔吉斯斯坦独立后历次全民公决投票率和支持率

时间 %	1994. 01.30	1994. 10.22	1996. 02.10	1998. 10.17	2003. 02.02	2007. 10.21	2010. 06.27	2021. 01.10	2021. 04.11
投票率	96.02	86	96.6	96.44	86.68	80.64	72.24	39.34	37.07
支持率	96.26	85.23	98.6	91.14	76.67	75.04	90.55	84.11	79.23
全部选民支持率	92.43	73.30	95.25	87.90	66.46	60.51	69.94	33.09	29.37

资料来源：作者综合相关数据制作。

表2 吉尔吉斯斯坦独立后历次总统选举投票率和支持率

时间 %	1991. 10.12	1995. 12.24	2000. 10.29	2005. 07.10	2009. 07.23	2011. 10.30	2017. 10.15	2021. 01.10
投票率	89.03	86.19	77.28	74.96	79.13	61.28	56.34	39.34
支持率	95.3	71.5	74.47	88.71	76.12	62.52	54.22	79.2
全部选民支持率	84.85	61.63	57.55	66.50	60.23	38.31	30.55	31.16

资料来源：作者综合相关数据制作。

五 总结和展望

首先，独立30年来吉宪法多次重写和修订，但1993年宪法创设的基本政治

^① 大部分独联体国家同期举行的选举和公投的投票率都在65%以上，支持率在70%以上，全部选民支持率都超过了50%。2020年10月11日塔吉克斯坦总统选举拉赫蒙的支持率为90.92%，投票率为85.3%；2020年8月10日白俄罗斯总统选举卢卡申科的支持率为80.23%，投票率为84.28%；2019年6月11日哈萨克斯坦总统选举托卡耶夫支持率为70.96%，投票率为77.4%；2018年3月18日俄罗斯总统选举普京的支持率为76.69%，投票率为67.5%；2016年12月9日乌兹别克斯坦总统选举米尔济约耶夫的支持率为88.61%，投票率为87.73%。2020年俄罗斯宪法修正案全民公决支持率为77.92%，投票率为67.97%。

制度一以贯之，从未改变。权力分立和相互制衡、多党竞争和政治多元化、现代选举制度、媒体独立、重大政治经济决策公开透明等政治准则基本实现，公民政治经济权利和基本人权不断强化。这确保了权力斗争异常激烈、政权多次非正常更迭的情况下，吉国家主权统一和领土完整未受损害、未爆发内外战争、未出现极端势力主政等危险情形。1993 年宪法因此成为吉全民共识和国家政治底线，是历次宪法改革最重要的法律渊源。2021 年宪法中的很多内容，比如设立人民大会这样独立于现有政权体系的权力机构、高度重视维护传统价值观、严格限制各类非政府组织、强调稳定和责任而非自由和民主的新政治价值等，都是对 1993 年宪法及其内在精神的重大突破，其真正内涵和在国家治理中的实际效用需要继续观察。

其次，吉尔吉斯斯坦屡次遭遇剧烈的非正常政权更迭，导致宪法频繁多变，影响了吉在不同时期的政治发展趋势。从这个意义上讲，宪法改革的历史也就是国家权力体制反复斗争的历史，是考察吉独立 30 年政治变迁的重要线索。三次非正常政权更迭中，夺权集团通过选举完成政治身份转换后，首要任务都是改变原有宪法，推翻之前执政集团的权力架构和运行方式，采用其倾向的国家权力体制，并通过宪法改革公开确认上述结果，确保执政的合法性。吉权力斗争的基本脉络由此清晰可见，即总统、总理、议会三者之间的权力划分，在制度设计上则体现为混合制国家权力体制框架下推进总统制还是议会制的尖锐冲突。吉政治内斗的历史也表明，不管执政集团及其治理方式如何变化，总统和议会相互制衡一直是吉政坛基本的游戏规则，也是各界普遍接受的政治现实，国家权力体制的架构都围绕此设计，权力体制的实际运行也以此为准绳。

最后，2021 年扎帕罗夫集团上台后一举打破了吉 30 年的政治传统，明确实行总统制，从法律层面一劳永逸地解决了国家权力体制演变的根本制度难题。但这样具有历史意义的“破旧立新”之举本质上仍然是夺权集团主导的政治行为，而非民众共识，缺乏广泛社会基础，实施中必然面临前所未有的压力和挑战。从政权更迭一年多的政治实践来看，扎帕罗夫集团也只是完成了合法性构建，权力基石远未巩固。如何将旧的利益集团楔入新的权力架构，如何赢取体制内力量的支持，如何妥善处置历次“颜色革命”中的失意者，这些都将是扎帕罗夫控局能力的重大考验。吉向总统制的全面转型能否长久也要待时间检验，未来政局能否持久稳定仍未可知。

(责任编辑 聂侯诚)