

普京时期俄罗斯议会职权的演变

——以宪法修改为视角*

马天骄

【内容提要】 1993年《俄罗斯联邦宪法》确立了俄罗斯的政治体制是总统集权下的三权分立，同时也规定了俄罗斯议会作为立法机关的地位。这一地位就决定了其职能重在立法。俄罗斯议会为巩固政权而存在，而西方议会旨在限制执政者权力，这是俄罗斯议会与西方议会在本质上的区别，但也是俄罗斯国家长治久安与长远发展的必要条件。俄罗斯历史上也作出过旨在提高议会地位与实际权力的努力。但实践表明，议会权力过大或者实行议会制不仅不适合俄罗斯的政治土壤，而且会导致国家机器停止运转，甚至陷入瘫痪。尤其是叶利钦时期，立法机关与行政机关长期对立导致国家陷入僵局，这一失败教训使普京认识到，只有巩固和不断完善以总统权力为核心的政治体制，才可满足俄罗斯政治稳定与发展的需要。因此，立法机关要与行政机关进行合作；议会职权大小也要随社会转型的需要而不断变化，时而扩大，时而缩小，但无论扩大和缩小到何种程度，都始终要纳入总统的控制之下。

【关键词】 俄罗斯议会 国家杜马 宪法修改 普京

【作者简介】 马天骄，中国社会科学院大学（研究生院）博士研究生。

引言

议会的职权，一方面体现在表示议会实体的词汇中，其中“国民大会”侧重聚会，“议会”侧重对话，立法机构侧重通过法律^①。另一方面，议会职权还

* 感谢庞大鹏老师在论文写作过程中提出的宝贵意见。

① 唐晓：《当代西方政治制度导论》，中国人民大学出版社2018年版，第143页。

与宪法赋予各国议会的法律地位密切相关，有些国家的议会是最高立法机关，其地位在行政和司法之上，如英国、德国、日本等。有些国家的议会是国家最高、唯一的立法机关，但不是最高权力机关。议会与总统和法院在法律地位上实行分权与制衡，如美国国会。还有的国家的议会仅是立法机关，但没有“最高”和“唯一”的特征，因而其权限也较为有限，如俄罗斯^①。

1993 年宪法通过后，俄罗斯国家权力结构发生根本改变，取消了苏联时期议行合一的苏维埃制度，确立了以总统为核心的三权分立的国家政治体制。在这种权力体制中，联邦会议（俄罗斯议会）实行两院制，分别由联邦委员会（上议院）和国家杜马（下议院）组成。议会是俄罗斯联邦的权力代表与立法机关，地位急剧下降。在权力行使方面，以立法权为主，监督权有限。这也是俄罗斯与西方议会在地位和权力方面的区别所在。正如克柳切夫斯基所说，“人民代表制产生在我们国家不是为了限制政权，而是为了找到一个政权和巩固这个政权”^②，这是西方议会与俄罗斯议会在作用上的本质区别。

俄罗斯议会作为巩固政权而存在的特点一直延续至今，但其职权和作用随着国家转型有所改变。帝俄时期的议会，即作为人民代表机关的国家杜马，其重要意义在于首次将沙皇载入法制坐标系中，尽管沙皇仍拥有很大权力，但是再也不能凌驾于法律之上，这使俄国的专制君主制向资产阶级君主制迈进一步^③。但沙俄时期国家杜马仅召开四届，就于 1917 年 10 月 6 日被宣布停止活动，国家杜马作为当时最民主的人民代表机关画上句号。苏联时期，作为议会的苏维埃在国家权力体系中可以说没有任何实际权力，因而被形象地称作“橡皮图章”。俄罗斯联邦独立以来，议会出现了新变化。先是恢复国家杜马建制，重新建立的国家杜马被称为第五届国家杜马，强调了其与沙俄时期四届国家杜马的继承关系，实际上，新生的国家杜马也的确没有摆脱俄国的历史传统，依然受到统治者的极大制约。

1993 年《俄罗斯联邦宪法》颁布后，俄罗斯议会分别经历了叶利钦时期和普京时期。在叶利钦时期，议会作为一个为各党派提供政治斗争的场所而存在，导致政党林立，府院相争，议而不决，国家也因此陷入混乱，政治局势动荡不

^① 邢广程等：《俄罗斯议会》，华夏出版社 2002 年版，第 7 页。

^② [俄] 瓦·奥·克柳切夫斯基：《俄国史教程》（第三卷），左少兴等译，商务印书馆 1996 年版，第 211 页。

^③ 刘显忠：《近代俄国国家杜马：设立及实践》，社会科学出版社 2007 年版，第 261 页。

安。普京上台后，改变了叶利钦时期立法权力机关与执行权力机关长期对立的局面，议会从政党斗争的平台变为保障“统一俄罗斯”党（以下简称“统俄党”）获得“宪法多数”地位的平台。因此，国内学者对议会的研究大多聚焦五年一次的国家杜马选举，着重分析统俄党和其他议会党团的得票情况以及统俄党的选举手段等。正如俄罗斯议会在国家权力体系中的次要地位一样，议会职权的行使并不令人关注。

普京时期的几次宪法修改，2014 年对议会上院职权以及 2020 年对议会上下两院职权的大幅度修改，使议会职权引人瞩目。也有一些宪法改革的文章涉及议会职权问题，以及议会职权的行使与总统的关系，但都没有专门将其作为研究对象，只是作为整个宪法改革中的一项内容进行分析。然而，即便俄罗斯议会不处于国家权力体系的核心地位，总统也有影响议会两院活动的许多权限，但总统必须遵守宪法，无权代替议会。此外，俄罗斯政治的稳定与发展，总统核心权力的巩固与完善都离不开议会权力的行使。这是因为俄罗斯政治稳定不是单独依靠某一制度的平行发展，而是各种制度之间相互作用、相互影响，体现出一种整体性、综合性的发展态势。因此，俄罗斯议会职权的演变牵一发而动全身，非常值得研究。

一 俄罗斯联邦宪法修改的原因

“宪法修改”泛指成文宪法实行过程中，发现有的规定不符合实际需要，因而根据有关宪法程序，由相关部门进行修改^①。宪法修改旨在解决国家宪法规范与社会现实之间的冲突，一方面，需要处理好稳定性与必要性之间的矛盾；另一方面，社会需要稳定，宪法作为国家根本法，更需要保证其稳定性。

俄罗斯进行宪法修改，无外乎旨在解决社会矛盾，而俄罗斯最大的社会矛盾就是因总统权力过大、议会无法对其进行有效监督而引起的争论，这是导致修宪的直接原因。此外，从更深层次来看，俄罗斯在进行宪法修改的过程中也需要处理稳定性与必要性之间的关系，显然俄罗斯更看重政治稳定，因此，宪法修改的根本原因是为了维护政治稳定，而维护政治稳定则需要巩固以总统权力为核心的执政方式。

^① 沈宗灵：《比较宪法——对八国宪法的比较研究》，北京大学出版社 2002 年版，第 299 页。

（一）直接原因：总统权力过大，议会无法对其进行有效监督

1993 年宪法颁布后，俄罗斯联邦确立了法国式总统制的政治体制。这种总统制既保留了政府对议会负责的形式，又赋予国家总统比美国总统更大的权力。然而，俄罗斯宪法并没有照搬法国总统制，它赋予总统的权力比法国总统权力更大。例如，从职权上看，俄罗斯总统无须同总理及议会两院议长商议，即可自行决定解散国家杜马；发布的总统令无须总理或有关部长同意，个人即可决定国内外政策的大政方针；能够按照自己的动议决定政府辞职等。此外，1993 年宪法重新划分了国家权力体系，总统成为凌驾其他三权之上的独立的权力主体。由于俄罗斯总统权力大的特点，俄罗斯的总统制也被称为“超级总统制”。

1993 年宪法确立的“超级总统制”是在社会转型时期建立的政治制度，在当时的条件下，必须要设立一个强有力的总统，设立一个防止议会多数专政的机制，帮助俄罗斯联邦实现平稳过渡，加快资本主义宪政制度建设。但是这种防止议会多数专政机制建立在损害议会多数意志和利益的基础之上，必然招致议会多数的强烈不满，实践也证明了这一点。在 1995 ~ 1999 年第二届国家杜马中，以俄联邦共产党为首的左派阵营占据国家杜马多数席位，他们曾多次要求修改宪法，要求叶利钦总统辞职，甚至坚持提出弹劾总统的建议^①。

从 2003 年第三届国家杜马选举开始，杜马中的政治力量对比关系发生变化，政权党开始占据多数席位。但是，随着普京上台后采取一系列旨在加强中央集权的举措，以及国家政治经济体制转型任务的逐步完成，要求加强民主、扩大联邦会议两院权限的呼声越来越高。因此，在每一时期进行政治收紧政策后，都会根据情况适当扩大联邦会议的权力。

（二）根本原因：维护俄罗斯国家政治稳定与发展

如前所述，宪法修改是解决国家宪法规范与社会现实之间冲突的方式之一。在俄罗斯，宪法修改的根本原因就是平衡好转型社会的稳定与发展问题。俄罗斯是一个视安全利益高于发展利益的国家，扩大议会权力、限制总统权力属于政治发展问题，但对俄罗斯而言，政治稳定才是一切之基础，只有在政治稳定的基础上才能开始发展，从而进行改革，而卓有成效的改革又是维持稳定的必经之路。没有建立政治稳定就空谈发展，对国家来说是巨大的灾难。这与叶利钦时期改

^① 刘向文、赵晓毅：《谈俄罗斯联邦宪政建设的宪法基础》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2012 年第 4 期。

革失败的教训密不可分。叶利钦在进行政治改革时，完全照搬西方模式，急于在短时间内建立与发达国家并驾齐驱的现代资本主义生产方式。尽管他竭力稳定国家政权，但俄罗斯政坛却风起云涌，在其执政的九年中，政府更迭多达九次。因此，普京执政后所要解决的课题就是使俄罗斯摆脱危机，走上稳定与发展之路。

与叶利钦时期不同的是，普京在带领俄罗斯走上稳定与发展道路时有着一套自己的制度安排，可以概括为巩固和完善横向权力与重塑纵向权力，即全面强化总统权力。

确切地说，总统对横向权力的控制已经通过1993年《俄罗斯联邦宪法》建立起来，因为宪法已经赋予总统凌驾于立法机关、行政机关以及司法机关至高无上的地位，国家权力机关无法在宪法框架下对总统构成直接威胁，接下来只需对其不断巩固与完善即可。然而，总统对纵向权力的控制才是巩固和强化其权力的“压舱石”，纵向权力涉及俄罗斯作为联邦制国家的统一与完整，这恰恰是叶利钦时期遗留下来的最大威胁。如果不理顺纵向权力，仅仅依靠总统对权力机关的控制，反而会逐渐丧失其在国家权力体系中的领导地位，这种政体也会因其控制能力降低而随时崩塌^①。因此，这就成为普京上台后要着力解决的问题，即重构“垂直权力体系”。

普京执政多年，在宪法赋予的正式的权力之外，还有十分广泛复杂的非正式权力关系网^②。这部分非正式权力对垂直权力体系的建设具有重要意义，关系到通过正式权力建立的制度能否真正落到实处。而这部分权力能否起到效果，实际上取决于总统的个人权威，具有不稳定性。只有将其纳入宪法的约束，加强与总统的联系，才能实现“超级总统制”的正常运转。

因此，普京上台后的历次宪法修改主要是对垂直权力体系的重构，只不过每一次都有具体修改目标。例如，2008年修宪的原因其实可以用一个形象的比喻来论证：普京在前两任期对垂直权力体系的重构是试改革阶段，效果良好，要继续推广其改革就要保证普京再次执政，于是有了对国家杜马任期和总统任期的调整。此后至2014年的修宪都是普京对垂直权力体系重构的一个逐渐深入的过程，

^① 包刚升：《政治危机何以形成：一项基于自由政体学说的理论分析》，载《学术月刊》2019年第11期。

^② 薛福歧：《俄罗斯2020年修宪与政治发展进程》，载《人民论坛》2020年第22期。

旨在完全实现从中央到地方的管控^①。根据 2018 年欧洲对外关系委员会发布的《后普京时代到来》的报告，虽然下一届政府不会是反普京政府，但普京卸任后对俄罗斯的内政外交以及国际影响力将产生重大影响^②，因此普京在 2020 年总统执政 20 年之际，总结出一套有关加强总统横向权力与纵向权力的治理经验，实现从国家权力体系、联邦制度运行机制到国家安全体系环环相扣，以便随时应对国内外的危机与挑战，实现 2024 年权力交接与平稳运行。

（三）重要原因：世界政治的不确定性

除上述直接原因和根本原因外，宪法修改还有其重要原因。这与 2012 年普京开启第三任期后世界政治出现的不确定性变化有关，这些不确定变化的传播途径正是互联网，一个很难完全纳入法律管理之下的“第五权力”。例如，2011 年俄罗斯国家杜马选举舞弊视频在网络上曝光后，爆发了普京任期内首次大规模政治抗议运动。又如，2018 年以来俄罗斯地方议会选举前夕都会在不同程度上爆发游行示威，以 2020 年 7 月自由民主党在哈巴罗夫斯克边疆区行政长官富尔加尔因涉嫌有组织犯罪被捕一事最为轰动，该事件在网络曝光后，引发了哈巴罗夫斯克史上最大规模的一次游行示威活动。该事件表明，对网络空间的治理完全超出了普京原先的治理经验，需要全方位应对。

网络空间治理的难点就在于它与世界政治的变化紧密相连，具有不确定性。例如，非政府组织利用互联网空间以及青年一代产生的影响会突破原有宪法框架，对国内政治稳定乃至国家安全造成不可估量的伤害。2011 年年底至今，世界范围内爆发的大规模社会抗议运动就是典型案例。这些非政府组织首先在网络社交软件上进行政治动员，然后再组织街头抗议，最终发展成大规模游行示威运动，在阿拉伯国家已经升级至“颜色革命”。在这个过程中，网络空间显示出巨大力量。2011 年年底在俄罗斯同样爆发了大规模游行示威运动。在这些被动员

^① 目前，俄罗斯由 85 个联邦主体构成。在这 85 个联邦主体中共有六种类型的行政区划，分别为共和国、州、边疆区、直辖市、自治州和自治专区，在每个联邦主体又下设区（市）、区辖市、镇和村，后者属于联邦主体中的各级行政区域单位，用俄文 муниципалитет 表示，根据汉语习惯，可统称为“地方自治机构”或“市政机构”，具体表示哪一级还需要视具体语境而定。在俄语的语境下，“地方”（место）一词对应的就是联邦主体中的各级行政区域单位，而联邦主体一级的行政区域单位实则表示俄语中“地区”的概念，用俄文“регион”一词表示；而在汉语的语境下，“地方”包含的是俄语中“地区”和“地方”两层含义。特别说明这一点的原因在于，在 1993 年宪法中，明确规定地方自治机构不进入国家权力机关体系，而 2020 年修宪法案则将其纳入到国家权力体系中。有学者将地方自治称为俄罗斯权力结构的毛细血管，这一表述形象地说明普京真正实现了对垂直权力体系的建构。

^② Ivan Krastev, Gleb Pavlovsky, “The Arrival of Post – Putin Russia”. <https://eng.globalaffairs.ru/book/The-arrival-of-post-putin-russia-19399>

的人群中，大多数是成长在信息高度开放时代的青年一代，他们是在普京执政20多年期间成长起来的，对苏联时期没有记忆，对普京的执政方式也并不十分认同，甚至是“反普人士”。

上述在互联网空间出现的治理难题实际上折射出俄罗斯公民进行政治参与的方式和人群发生改变：随着公民权不断扩大，政治参与途径由公民选举到社会组织、利益集团再到网络空间，参与人群由苏联一代到后苏联一代，这些变化成为影响俄罗斯未来政治稳定与发展的关键因素，也是俄罗斯国内政治反对派一直试图寻找的突破口。因此，必须将其可能带来的威胁纳入法律监管之下。

二 俄罗斯宪法对议会职权修改的内容及特点

为了实现俄罗斯政治稳定与发展，从目前的实际情况来看，巩固和完善“超级总统制”是核心要义。普京曾多次在公开场合谈到建立总统制对俄罗斯的必要性，议会共和制只能在政党制度十分成熟的国家才能实现^①。2020年普京在国情咨文讲话中重申这一观点。他认为，受历史传统文化的影响，俄罗斯需要一个强总统制共和国，需要建立绝对稳定的、保证国家独立和主权的体系，能够应对周边及世界上发生的突发事件。此外，这种体系还要能够确保身居其他领域的位高权重人士随时被替换^②。在这个过程中，议会的地位和重要作用就被凸显出来：在国家决策方面要与总统立场保持一致，在面临突发事件时，协助国家决定快速、顺利下达。体现在宪法修改中，则要根据形势需要随时对其进行变动调整，因此，议会职权时而扩大，时而缩小。

（一）延长国家杜马议员任期，赋予其一定监督权和组阁权

普京时期，议会权力被扩大往往是政治体制改革陷入僵化，社会对此表示不满后采取的挽救措施。为了解决国家宪法规范与社会现实之间的冲突，执政者通过宪法修改，适当扩大议会权力，增强政治活力。

例如，2008年11月5日，梅德韦杰夫在刚刚担任总统后，就提出要对俄罗斯政治体制进行全面改革，强调把监督权赋予议会。于是，他向国家杜马提交了

^① 黄登学：《“一党制+议会制”？——后普京时代俄罗斯发展透视》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2009年第1期。

^② Послание Президента Федеральному Собранию. 15 января 2020 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

相关宪法修改草案，草案很快被通过。2008 年 12 月 31 日生效的《关于改变俄罗斯联邦总统和国家杜马任期的宪法修正案》第 6 条第 1 款规定：“国家杜马每届任期五年”。根据《关于国家杜马对俄罗斯联邦政府监督权限的宪法修正案》，在 1993 年宪法第 103 条第 1 款中补充第 3 项，其内容是：“听取俄罗斯联邦政府提交的年度报告，其中包括国家杜马提交的报告”。另外，修改调整第 114 条第 1 款第 1 项有关俄罗斯总统法律地位的宪法内容：“向国家杜马提交联邦预算，及保证联邦预算执行的报告；向国家杜马提交有关总统活动的年度报告”^①。此外，2020 年宪法修正案扩大了国家杜马的监督权，并赋予其一定组阁权，能够在酝酿候选人阶段与总统决定总理人选，以及能与总理决定副总理和各部部长人选，且总统无权拒绝国家杜马与总理拟定的候选人名单。具体来看，2020 年宪法修正案补充了第 103 条第 4 款第 1 项：“国家杜马有权听取俄罗斯联邦中央银行的年度报告”^②；对第 103 条第 1 款国家杜马权力作出修改：“国家杜马有权批准俄罗斯联邦总统提名的俄罗斯联邦政府总理候选人”；对第 103 条第 1 款第 1 项作出补充：“国家杜马有权批准俄罗斯联邦政府总理提名的俄罗斯联邦政府副总理和联邦各部部长候选人，《俄罗斯联邦宪法》第 83 条第 5 款第 1 项规定的联邦部长除外”^③。

（二）上院权力重在参与制定国家政策，下院权力重在治理绩效

普京对权力机关实行收紧措施出现在国家政局不稳定时期，其中自然包括议会。这主要与俄罗斯受到来自外部世界的不确定影响有关。为了快速、灵活应对危机，立法机关不但要提高立法速度，而且分工要更加明确。

上院由象征性机关变为拥有更多实际权力的机关。在西方两院制议会中，议会下院是真正由民主选举产生的人民代表机关，因此，议会的实际权力掌握在议

^① См. : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30. 12. 2008 N 6 – ФКЗ “Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы”. <https://base.garant.ru/194633/>

^② 2020 年《宪法修改法案》明确划分了在联邦行政权力结构中总统和总理的管辖机关范围。总统管辖的机关有：国防、外交、安全、内务、司法、紧急情况机关和自然灾害及公共安全部门，也就是说，国防部、外交部、紧急情况部、内务部和司法部这些强力部门直接由总统管辖。总理的管辖范围则变成财政部、经济发展部、工业与贸易部、教育部、卫生部等涉及国内社会和经济领域管理的部门，以往受到总统实际领导的国防部等强力部门正式被纳入宪法，其部长由总统提名，而总理则变成专门管理社会经济领域的职业总理。

^③ См. : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14. 03. 2020 N 1 – ФКЗ “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, статья 103. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/

会下院手中，而上院则是象征性机关。俄罗斯同样如此，下院（国家杜马）通过民主选举产生，代表人民利益，在行使议会权力方面发挥主要作用；上院（联邦委员会）由各联邦主体委派代表产生，在权力行使方面远不如国家杜马，在俄罗斯政治生活中的存在感也较低。但是，自2014年和2020年宪法中关于联邦委员会的构成及权力的内容被修改后，联邦委员会的地位突然上升，甚至超过国家杜马。

其一，根据2020年宪法修正案第95条规定，联邦委员会由俄罗斯联邦参议员组成。联邦参议员包括：（1）每个俄罗斯联邦主体的两名代表：一名立法机关和一名执行权力机关代表，两名代表任期相同。（2）因任期届满或提前辞职而终止行使职权的俄罗斯联邦总统——终身在委员会内。因任期届满或提前辞职而终止行使职权的俄罗斯联邦总统有权拒绝担任俄罗斯联邦参议员。（3）不超过30名由俄罗斯联邦总统任命的俄罗斯联邦代表，其中终身任职的代表不超过7名”^①。由此可见，联邦委员会的成员可以由总统直接任命，并且其中一部分还可以成为终身议员。这一变化也表明，联邦委员会和总统的关系更加密切。

其二，根据2020年宪法修正案第104条规定，赋予联邦委员会以下权力：剥夺已终止行使职权的俄罗斯联邦总统豁免权；对由俄罗斯联邦总统提名并担任国防、国家安全、内务、司法、外交、紧急情况预防和自然灾害应对、公共安全事务的联邦执行权力机关领导人（包括联邦部长）的候选人进行协商；对俄罗斯联邦总统提名并担任俄罗斯联邦总检察长、俄罗斯联邦副总检察长、俄罗斯联邦主体检察官、军事检察院检察官和其他与俄罗斯联邦主体检察官平级的专门检察院检察官候选人进行协商；根据俄罗斯联邦总统的提名任命俄罗斯联邦宪法法院院长、俄罗斯联邦宪法法院副院长、俄罗斯联邦宪法法院法官、俄罗斯联邦最高法院院长、俄罗斯联邦最高法院副院长和俄罗斯联邦最高法院法官，以及根据总统的提议，有权免除上述法官的职务；听取俄罗斯联邦总检察长关于俄罗斯联邦宪法情况的年度报告^②。以上变化证明，联邦委员会获得一定参与协商人事任免的权力。

^① См. : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N1 – ФКЗ “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, статья 95. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/

^② См. : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N1 – ФКЗ “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, статья 104. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/

综合对议会上下两院组成、任期和职权变化的实证分析，可以看出：俄罗斯议会权力根据社会转型的需要可以发生改变，时而扩大，时而缩小，但无论如何变化，始终处于总统控制之下。此外，议会两院的职权也呈现出不同分工。解决法律通过效率的问题落到了国家杜马身上，而与总统共同决定国家大政方针的权力则由联邦委员会行使。

三 宪法修改的影响

俄罗斯是一个特殊的“三位一体”国家，它由简单而又深层的权力结构、绵延持久的正统观念、散发神性光芒的宗教意识形态构成。在这个一体结构中，权力始终处于核心地位，而正统观念和意识形态作为其精神支撑以及合法性工具则必不可少。缺乏理念和意识形态的权力不能长久^①，后苏联时代的俄罗斯经常被认为是一个没有意识形态的国家，国家权力摇摇欲坠与其直接相关。因此，普京执政后吸取这一教训，在 2009 年 11 月 21 日，统俄党第十一次代表大会通过的新党纲明确将保守主义规定为该党的意识形态，此后，保守主义就成为俄罗斯社会的主流价值观。2020 年宪法修改法案实际上与保守主义一脉相承，也当之无愧被冠以“普京宪法”之名。保守主义之所以被认为是全社会普遍接受的主流价值观，与其所体现的重要原则与内容密不可分。

第一，保守主义不是一个空洞的、粉饰性的口号，而是一种现实主义战略，旨在更快地克服危机、防止分裂。从词性上看，“保守主义”中的“保守”一词是动词，保卫、守护的意思。从修辞上看，“保守”是中性词，不同于中国古代守旧、顽固之意。保守主义反对激进，保卫自由主义传统^②。在俄罗斯的语境下，更多的是强调将传统与现代相结合，守护俄罗斯传统中的适宜部分，实现当代俄罗斯政治所必需的稳定。保守主义在不同学科背景下内涵迥异，在政治学语境下，当代俄罗斯保守主义有其特殊含义，具体可以表现为反对一切激进革命，主张以妥协手段调和各种社会势力的利益冲突^③。此外，保守主义作为俄罗斯官方意识形态的统称，体现着普京对俄罗斯国家稳定与发展的战略总布局。根据俄罗斯政治生态出现的新特点和新要求，保守主义被注入反映新时期战略目标

① 张昊琦：《俄罗斯“国家性”的历史结构》，载《俄罗斯研究》2019 年第 2 期。

② 刘军宁：《保守主义》，东方出版社 2014 年版，第 14~19 页。

③ 庞大鹏：《俄罗斯保守主义的政治逻辑》，载《国外理论动态》2020 年第 1 期。

的政治内涵。

第二，保守主义反映出俄罗斯新的发展模式、生活方式和新的国家形象。俄罗斯在不同时期提出的“俄罗斯新思想”“主权民主”“普京主义”都是保守主义的具体表现，体现了保守主义的提出、发展和不断完善的发展脉络。

1999年12月至2005年4月为“俄罗斯新思想”的确立时期。“俄罗斯新思想”的实质是“强国战略”，它构成普京执政的思想基础以及普京特色的发展模式。2005年以后是“主权民主”思想时期，其含义可以概括为：俄罗斯是主权国家，独立自主决定其内外政策，不受外来干涉；民主实际上是可控的，要适合俄罗斯现实发展需要，结合俄罗斯历史传统，逐渐实现民主化。因此，可以将普京前两任期保守主义的内涵总结为：加强国家政权、法制与秩序是俄罗斯国家强大的首要保证；建立强国以民主为手段，以发展为核心，以控制为实质，以爱国主义和强国意识为精神支柱。这些内容在俄罗斯相当长的发展阶段具有重要指导意义。普京在2007年发表的国情咨文讲话就传递出这样一个信号，即要将普京执政八年所形成的政策继续延续^①。因此，2008年颁布延长总统任期和国家杜马任期的修正案，就是配合2012年普京重新开启第三任期，也就是继续延续保守主义的治国思想。

由于梅德韦杰夫与普京的政治理念存在分歧，他提出的“新政治战略”及在此基础上形成的“全面现代化”思想以自由主义为标签，中断了保守主义的发展，加上2011年年底俄罗斯政治出现的新变化，使普京在2013年国情咨文讲话中重新提出保守主义，并在此基础上增添新内容。

普京强调俄罗斯要坚持保守主义立场，保护传统价值观。2013年年底爆发的乌克兰危机和2014年克里米亚回归事件使普京开始有计划地部署大欧亚战略，这些事件同样也影响俄罗斯国内的政治思潮以及2014年前后的宪法修改，对外，普京将“俄罗斯世界”（Русский мир）从一种语言文化打造成可以团结俄罗斯境内外的思想观念^②；对内，普京多次修改联邦委员会成员构成方式及合并联邦主体。同时，宪法也对联邦主体名称以及联邦委员会作出修改，以进一步加强俄罗斯联邦的统一与完整性。

2018年普京开启的第四任期比上一任期面临更多挑战。这一时期不仅有外

^① Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/25522>

^② Русский мир – идеологический миф или политическая реальность? <https://www.putin-today.ru/archives/17187>

部威胁，而且国内政治体系自身的稳定也出现松动，这主要与 2018 年俄地方议会选举有关。统俄党在 2018 年地方议会选举中出现滑铁卢，险些失去宪法多数，这是自 2003 年以来不曾出现的情况，该事件引起当局的极大重视。因为在 2018 年 3 月总统选举中，普京的支持率和得票率均高达 70%，但是自 9 月以来的养老金改革使普京的支持率严重下滑至 35%，这也间接影响统俄党在 9 月地方议会选举中的席位。这些连续事件的影响表明，2014 年后出现的“后克里米亚共识”所起到的社会稳定效果已逐渐消退，亟须一股新的社会思潮重新凝聚民众力量。就在此时，“普京主义”作为俄罗斯保守主义最新的官方意识形态应运而生。这一思想由总统办公厅第一副主任苏尔科夫提出，他正是主权民主的代言人，显然对处理这类情况有足够经验。

“普京主义”是在 2019 年 2 月苏尔科夫撰写的《普京的长久之国》一文中被提出，文章指出“普京主义”的本质就是扩张性、军事性和人民性^①。在普京执政新时期，保守主义着重强调“人民性”的政治内涵，这与俄罗斯人民无条件地、天然地信任最高领袖的特点相吻合。“普京主义”最重要的一点内容就是，它暗示俄罗斯需要长期坚持普京的治国理念与发展模式，无论普京未来是否继续执政，“普京主义”仍然是俄罗斯百年生存的发展模式。这一点正是 2020 年宪法修改的原因。在这一思想的指导下，2020 年宪法修改将普京执政 20 年的治国经验写入宪法，为 2024 年以及未来俄罗斯政治稳定继续保驾护航。

从保守主义在普京执政各个时期的政治内涵来看，无不反映出俄罗斯政治的本质——控制性。在俄罗斯，这种控制手段是以个人威望为基础的总统集权制，而总统集权制又仅仅建立在民众对普京个人的高支持率上。这种能够保障俄罗斯政治稳定与发展的政体是十分脆弱的，它实际上是披着代议制民主外衣的精英政治，是一种一切都要靠上面下达指令才能肩负起责任的自上而下的体制。虽然代议制也有其不可避免的弊端，即决策者容易与特殊利益群体之间达成交易，排除或限制公众对政治的参与。但这并不是代议政府或民主政府本身产生的腐败现象，而取决于人民的选择^②。因此，普京的个人支持率在俄罗斯有着至关重要的意义，这不是总统或统俄党得票率能与之相比的，它代表的不仅仅是普京个人的得失，更重要的是俄罗斯民众对“超级总统制”政体的态度。简言之，民意支

^① Владислав Сурков. Долгое государство Путина // Независимая газета, 11 февраля 2019 г.

^② [英] 弗·冯·哈耶克：《法律、立法与自由》（第二卷），邓正来等译，中国大百科全书出版社 2002 年版，第 133 页。

持率是影响政权稳定的根本指标。

俄罗斯目前看似强大又稳定的政治体系全靠普京的个人权威支撑。因此，必须在 2024 年总统任期即将结束之际，提前进行政治布局。其中最关键的是要继续发挥普京个人权威作为社会稳定器的作用。于是，普京通过 2020 年宪法修改，赋予前任总统终身上议院议员的地位，这样即使离任，凭借其与新任总统极为密切的特殊关系及其自身的特殊身份与权力，也可继续利用个人权威为俄罗斯政治稳定提供支持。而前任总统自动成为终身议员这一安排，实际上与“梅普组合”所体现的国家权力配置别无二致，它们的形成既符合俄罗斯政治现实的需要，也反映了俄罗斯历史上崇尚强人政治的大众心理与民族文化特点。

结 语

笔者试图回答这样一个问题，即俄罗斯议会权力发生变化的目的是什么，议会权力的演变又与“超级总统制”以及总统个人权力有何关系。

首先，俄罗斯议会权力时而大时而小，目的是巩固“超级总统制”。这种政体要想顺利运行且发挥作用，就必须保证总统权力处于核心位置，也只有总统的绝对权威得到保障，俄罗斯的整个政治体系才能实现从有效到高效运转。俄罗斯学者将 2020 年宪法所确立的宪政模式称为“总统专政”，即总统不再是宪法规则的人质和管制对象，宪法才是被管制对象和总统权力意志的产物^①。总统权力的核心位置一靠普京执政 20 年建立起来的垂直权力来巩固，二靠权力机关相互合作促进整个政治体系有效运转。从开始运转到实现平稳运转是 2020 年之前的任务，2020 年国情咨文提出的高效运转，需要议会上下两院尤其是上院的配合。

其次，俄罗斯议会从来就不处在国家权力体系的核心位置，设立议会的目的是为巩固政权，而非限权。从 1993 年俄罗斯联邦宪法颁布至今，俄罗斯议会旨在巩固以总统为核心的政治体制，但由于叶利钦时期立法机关与执行权力机关长期对立，议会并没有完成宪法赋予它应该完成的使命，反而成为各党派进行政治斗争的场所。

因此，普京执政后要改变这一局面，通过改革，将议会重新变为巩固总统权

^① Как происходило и что принесло России переписывание Конституции// Либеральная миссия, 1 января 2020 г.

力的机构。普京的确改变了叶利钦时期国家两大权力机关长期对立的局面，使二者的关系由对立转向合作，再加上普京前两任期重塑垂直权力体系取得初步成效，这使俄罗斯政治开始走向稳定与发展之路。值得注意的是，1993 年俄罗斯宪法赋予议会的地位是立法机关，这一点至今不曾改变，这就意味着俄罗斯议会最主要的职权一直是立法权，也就是联邦法律的通过与修改。正如叶利钦所说，俄罗斯议会的下院——国家杜马的权力已经相当大，它拥有影响政治局势的诸多砝码：从对政府表示不信任，到弹劾总统^①。虽然行使这些权力都有一定的限制条件，但从宪法赋予议会的地位来看，叶利钦的观点不无道理。

如前所述，俄罗斯议会职权的变化旨在巩固总统权力，那么到底是如何巩固总统权力的，需要再次回到普京的 2020 年国情咨文讲话之中。从该讲话中可以提炼出这样几个关键目标：坚持巩固总统制不变，维护国家外部稳定，保持内部体系灵活高效。上述目标的实现都离不开议会。前两者靠权力机关的互相合作，维持内部体系灵活高效则依赖立法机构与政府，以及与总统相配合。确切来说是依靠议会上院。因为相比下院而言，议会上院没有党派之分，任免方式由委派和总统直接任命构成，在面临突发事件时，总统可以快速与上院协商作出决定，提高立法效率。2020 年宪法又赋予上院和总统共同决定对关键职位的任免权，这与普京提出的保证现有政治体系可以随时撤换高层人士的要求相符，也正好解决了要保证内部体系灵活的问题。

（责任编辑 于树一）

^① Россия на рубеже эпох. Послание Президента РФ Федеральному Собранию// Российская газета. 31 марта 1999 г.