

精英身份与改革策略*

——俄罗斯改革模式的次国家比较

费海汀

【内容提要】 政治精英是决定改革成败与路径选择的关键因素之一，但对于大国而言，多层次的政治结构会使精英与改革间的因果机制复杂化。以俄罗斯为例，俄罗斯联邦主体领导人是改革的主要策动和扩散者，应从这一“次国家层级”入手对俄罗斯精英和改革间因果机制进行分析。本文将联邦主体领导人分为国家、地区、地方、立法、其他五个组别，将改革实践按类型分为政治、经济、社会三个领域，按程度分为封闭、束缚、不兼容、开放与不明显五个层次，按次序分为六种不同模式，以此框架对俄罗斯现任联邦主体领导人的改革意愿进行评估。研究发现，从精英的角度看，精英身份影响了改革策略的选择，而精英整体结构则影响了总体改革模式的塑造。从改革的角度看，改革的选择是多样但不是无限的，改革的次序比程度更加重要，且特定精英群体表现出了对特定改革模式的显著偏好。“自上而下的现代化”“突破性发展”“渐进发展”三种模式在俄罗斯同时存在，但经济改革先行的模式已经为许多政治精英所接受。俄罗斯正在逐步摸索建立符合自身实践的分级制政策实验改革模式。

【关键词】 俄罗斯精英 联邦主体 改革策略 改革模式

【作者简介】 费海汀，北京大学中国政治学研究中心助理教授。

引言

政治学领域的许多经典研究已经证明，无论大国还是小国、政治或是经济，改革本身并非易事。“J曲线”就是描述改革进程的经典模型之一。正如普沃斯

* 本文系国家社科基金青年项目“苏联—俄罗斯政治转型研究”（19CKS016）的阶段性成果。

基所描述的一样，改革必须首先经历“过渡的低谷”，才能攀上“改革的高峰”^①。问题在于，改革的阻力往往不仅来自改革启动时的“保守派”或改革过程中利益受损团体，更会来自于改革初期的受益者。赫尔曼指出，在渡过低谷时期后并不一定就会出现改革的高峰。相反，在许多经济改革的案例中出现了赢者通吃与半均衡改革的现象，即改革初期的受益者作为最初和最早的赢家，并不反对改革，也不会寻求逆转改革，却会阻止改革中某些具体进展以使改革对自身更加有利。客观上，他们的行动造成了改革中途止步，他们在为自己创造比较优势的同时，也迫使社会为改革支付高昂的成本^②。

梅尔维尔与米隆纽克则在比较波罗的海三国之外的 12 个后苏联国家后，进一步提出了政治领域改革的“山中之王”和“差强人意的治理”理论^③。他们将政治改革最初的受益者称之为“山中之王”，这些“山中之王”在改革初期获得优势之后，就会对政治与经济领域实施垄断。“山中之王”垄断的基础是政治与经济租金的提取。但是，治理能力的提高实际上会增加租金提取的难度，从而减弱改革的动力，于是就会出现政治领域的半均衡改革现象，即改革最初的受益者让治理能力冻结在租金提取的峰值，维持一个差强人意的治理水平。他们既不会因治理能力过低而无法提取租金（峰值左侧），也不会因治理能力发展过快而限制租金的提取水平（峰值右侧）；既不会因为治理能力的提高而产生威胁自己的挑战者，也不会因为租金的降低而动摇制胜联盟的支持。这样一来，“山中之王”就能在一个封闭和低效的政治环境内持续提取租金，维护自己的统治。

上述两则研究的共同之处在于强调“人”这一因素对改革成败产生的巨大影响。前者的理论贡献在于指出了改革过程中“改革者立场转变更换行动策略导致改革失败”这一现象，而后者的理论贡献则在于解释了“改革者转变立场从而更换行动策略”的具体原因。简言之，二者认为，“改革者变质”是导致改革失败的关键因素。但这一解释无论从区域国别或是政治学研究的角度都难以令人满意。从区域国别具体案例的角度，常能观察到的一个事实是：大国改革并非均匀发生于每一个地区和层级。那么为什么不同的改革者选择了不同的改革策略？

^① Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press, 1991, p. 138.

^② Joel S. Hellman, “Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions”, *World Politics*, 1998, pp. 203–234.

^③ Andrei Melville, Mikhail Mironyuk, “Bad Enough Governance: State Capacity and Quality of Institutions in Post-Soviet Autocracies”, *Post-Soviet Affairs*, 2016, 32: 2, pp. 132–151.

为什么有的改革者“变质”，但有的改革者没有“变质”？从政治学理论反思的角度，更值得关注的问题是决定改革者策略选择的到底是单纯的经济利益和个人理性，还是存在更为复杂的政治考量？以及究竟何种制度和政策安排可能尽量延缓改革者的变质，或及时对变质的改革者进行轮换？

实际上，上述两则理论主要都是对改革进行宏观描述。这意味着理论在分析结构单纯的中小规模国家时效度较高，但在分析结构复杂的大国之时效度就会降低。相对于中小型国家，大国的疆域更加辽阔，这就意味着大国改革必然是一个多层次的结构。在大国中，改革启动时的保守派、改革过程中的受损者和改革初期的受益者不仅会出现在国家层面，更会广泛分布在地方各个层级。这不仅是指同样的改革会在不同地区与不同时期获得的支持程度不同，更是指改革中的各种群体会在大国的不同层次间流动。正如加曼－加卢特维娜在俄罗斯的案例中观察到的一样，当一些利益集团逐渐在国家层面的角逐中失去优势时，他们就会主动选择下沉到地方层面^①。正是层次性赋予了大国政治以极其复杂和丰富的内涵。这就意味着，在大国中，改革者的策略选择可能并不仅仅是取决于经济利益或个人理性，而是受到政治因素的复杂影响。

一 理论假设

（一）改革者与改革策略

尽管困难重重，但在世界各个大国的政治史上都不难观察到许多大规模、系统性、长时间的改革行动。这些事实证明，各个大国都在努力挖掘自身的体制资源、制度资源和文化资源，探索能在自身特定语境下推动改革的机制。而现实经验则证明，在满足一定条件的情况下，大国依然可能把改革政策向前推进。

大国的多层次结构可以从横向与纵向两个角度加以分析。从横向的视角看，地区之间的差异性会使改革的阻力进一步复杂化。大国广阔的疆域同时也决定了不同地区天然就会存在不同的资源禀赋、人口结构、历史传统与政治条件。这就意味着单一的改革措施在各个地区很可能产生大相径庭甚至截然不同的效果。从纵向的视角看，不同的央地关系也会影响地方对中央政府改革措施的态度。在

^① Гаган – Голутвина О. В. Региональные России: персональный состав и тенденции эволюции// Полис. Политические исследования, 2004, № 2, С. 6 – 19.

弱中央—强地方的联邦制国家，地方很可能主动采取或威胁采取抵制改革的行动，来获取更多的权力和资源；而在强中央—弱地方的单一制国家，地方则更有可能主动贯彻改革措施，以便获得中央的更多支持。

大国的多层次结构主要会从改革动力与改革空间两个角度对改革进程产生影响。改革动力问题的核心在于改革者。许多研究俄罗斯政治的学者倾向于从中央与地方两个角度寻找改革者并判断其策略选择^①。从央地关系的角度看，“空降州长”或总统全权代表的优势在于其对联邦整体大政方针的认识和全局视角，其不足则在于对地方改革条件与环境的了解；而地方精英的优势则在于对辖地具体情况以及地区精英和民众改革诉求的掌握，其不足则在于对联邦政府与战略决策的理解和全局意识。他们在改革方面各有优劣，因此都可能成为推动改革的改革者。此外，政治能力也是判断改革者策略选择的一个重要标志。政治能力主要是指部长处理与关键政治角色关系的能力。如果关键政治角色是立法机关，那么部长就更需要具有立法经验类型的政治能力；如果关键角色是经济、军事或安全部门，那么部长就更需要在这些机构工作的经验^②。政治家会选择不同的执行者来达成不同的目标。因此，立法机关或作为关键行动者的强力机关与经济部门也可能成为改革的动力。

可见，不同层级和不同条块的政治精英可能选择不同的改革策略，从而对改革进程产生截然不同的影响。在俄罗斯的案例中，任何改革政策希望在全国范围内得到推广和扩散，主要都取决于联邦主体领导人的态度、意愿、策略与行动。当前俄罗斯的改革机制，可以认为是 30 年来多方试错与各方平衡的结果。一方面，俄罗斯的改革本身就历经了数个阶段，每个阶段的改革都有不同的逻辑、步骤、动力与效果。另一方面，俄罗斯的联邦主体具有差异巨大的权力和地位，这就使其涵盖了央地关系中各种不同的可能性。

另一个关键问题是改革的空间。不同地区由于其政治地位、经济水平、自然资源、历史传统等诸多因素的差异，既可能与中央形成委托代理关系，也可能形成伙伴协商关系。不同的央地关系会塑造不同的地方政府府际关系，也就会在各地创造出截然不同的改革空间。在弱中央—强地方的情况下，地方政府可能结成

^① Daniel Treisman (Editor), *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin's Russia*, Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2018, pp. 73 - 89.

^② Petra Schleiter, "Democracy, Authoritarianism, and Ministerial Selection in Russia: How Presidential Preferences Shape Technocratic Cabinets", *Post - Soviet Affairs*, 2013, 29: 1, pp. 31 - 55.

地方利益集团，共同抵制来自中央的改革政策；而在强中央—弱地方的情况下，地方政府则更可能相互竞争，通过锦标赛的方式竞争中央的政策与资源分配^①。在集权化的情况下，地方政府可能独立发展，地方政府无法联合起来向中央统一要求全面下放权力；而在分权化的情况下，地方政府之间则可能出现联合，以期赢取流动的人力与资本^②。显然，不同的央地关系会产生不同的改革空间，也适用于不同的改革策略。

此外，改革的空间并不仅仅存在于中央与地方非此即彼的静态结构中，还广泛存在于央地互动、改革次序、改革领域等动态过程中。因此也正如特里斯曼^③与贝泽^④等学者所提出的，应该由中央在地方实行差异化的改革政策。由此可见，大国政治的层次性对于改革而言并非简单的负面影响，而是一个中性的、工具性的影响因素。多层次结构并不会直接创造改革的阻力，分割改革的空间，而只是要求大国的改革者设计更加复杂精密的改革机制，依据各层次间不同的垂直权力关系与先决条件创造因地制宜的改革空间。可见，执行改革的政治精英本人身份可能影响其策略选择，而一个国家整体上的精英结构则可能影响其总体改革模式塑造。据此，本文提出第一个假设：

假设 1：精英身份影响了改革策略的选择，精英结构则影响了改革模式的塑造。

（二）改革策略的多样性

上文已经证明，改革，特别是大国的改革常常并非是均匀发生的，而是存在多种并行的路径。而俄罗斯正是一个体现大国改革复杂性的典型案例。关于俄罗斯政治发展需要强调中心化（巩固垂直权力体系）、去中心化（加强地方自治）还是差异化（联邦因地制宜推行改革措施）的三种判断实际上也被俄罗斯学界总结为三种不同的改革机制。亚辛等人就曾为俄罗斯提出了三种设想，分别是“自上而下的现代化”方案、“突破性发展”方案和“渐进发展”方案^⑤。自上

^① Gulnaz Sharafutdinova, Rostislav Turovsky, “The Politics of Federal Transfers in Putin’s Russia: Regional Competition, Lobbying and Federal Priorities”, *Post – Soviet Affairs*, 2017, Vol 33, No 2, pp. 161 – 175.

^② Daniel Treisman, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press, 2007, p. 272.

^③ Ibid.

^④ Quintin H. Beazer, “Political Centralization and Economic Performance: Evidence from Russia”, *The Journal of Politics*, 2015, Vol. 77, No 1, pp. 128 – 145.

^⑤ Ясин Е. Г. , Акиндинова Н. В. , Якобсон Л. И. , Яковлев А. А. Состоится ли новая модель экономического роста в России? // Вопросы экономики, 2013, № 5.

而下的现代化是指将所有决策权收归联邦，并让国家对经济和社会发展进程施以严格的控制。这一方案只进行技术和政策层面的调整，而不触动任何体制改革的内容。另两种方案则都强调地方的参与，以实现自下而上的现代化。二者的差异在于改革的速度与节奏。突破性发展认为改革的难点在于攻坚。因此，改革应该从最重要也最困难的问题着手，启动之初就集中力量突破一些关键问题。这一方案风险与机遇并存，风险与成本皆高。一方面，重大改革措施可能在改革启动之初就创造出巨大的势能以确保改革的顺利进行；另一方面，也可能由于改革过于激进，导致出现大量的政治挫折。渐进发展方案则认为社会对改革的接受能力与接受程度才是改革得以延续的关键，因此改革应该稳步推进，给社会充分的时间与空间来讨论改革的内容与节奏，逐步消化冲突和矛盾，从而最终达成共识。

亚辛等人指出，单纯加强中心化的垂直权力体系在俄罗斯的国家建构过程中曾起到重要作用。这一模式在资源过剩的情况下还能够保障基本运转，但在预算紧缩和需要应对国内外各种挑战时就会显得捉襟见肘。俄罗斯的改革长期以来奉行的基本是第一种方案，但始终不太成功。第二种方案也曾遭遇过挫折。相对而言，第三种方案可能最为符合俄罗斯的经济与社会现状。他据此指出，应该在一定程度上参考中国的经验^①。实际上，亚辛等人指出的中国经验，也被总结为“分级制政策试验”改革机制^②，以及一系列诸如“晋升锦标赛”之类的配套机制^③。中国政治学界更为熟悉的术语则将其称为“地方政府创新”或“创新型政府”^④。在西方学者的总结中，中国的改革实质上是一种“分阶段复制”模式，即从局部试点扩大到示范，再复制到全国。

中国改革机制的特征则在于它一方面能覆盖广泛的领域，同时也能真正将试点转化为全国的政策。这一观点认为，中国的政策试验主要通过试验性法规、试点和试验区三种形式进行，而中国经验成功的关键则在于地方主动与中央支持两个因素的联动。因而在中国，政治制定过程不再遵循集权或分权这种非此即彼的二分法，而是一个在多层次之间摇摆不定的互动模式^⑤。这一判断实际上可以认为是对特里斯曼将央地关系依分权化程度视为一个连续变量的博弈模型的进一步

① Ясин Е. Г., Акиндинова Н. В., Якобсон Л. И., Яковлев А. А. Состоится ли новая модель экономического роста в России? // Вопросы экономики, 2013, № 5.

② 韩博天、石磊：《中国经济腾飞中的分级制政策试验》，载《开放时代》2008 年第 5 期。

③ 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，载《经济研究》2007 年第 7 期。

④ 俞可平：《中国地方政府的改革与创新》，载《经济社会体制比较》2003 年第 4 期。

⑤ 韩博天、石磊：《中国经济腾飞中的分级制政策试验》。

发展。它不仅指出了央地关系间存在复杂的可能性以及由此带来的潜在改革空间，同时也指出正是由于这一复杂性才使得“分级制政策试验”改革机制成为可能。在这一机制中，具体试验通常由基层政府官员来操作，中央政府的作用则集中在筛选可供推广普及的试验典型，以及从地方试验中总结经验教训。

研究俄罗斯国家的改革，首要问题就是如何对改革进行描述。而实际上，中国的政治学研究已经为改革问题提供了丰富的理论参照。对于改革的类型，俞可平曾提出三类划分方法：政治改革、行政改革和公共服务^①。伊莱恩·卡马克提出各国的改革主要集中在六个方面：低成本政府、优质政府、专业政府、电子政府、较少管制的政府、廉洁和透明的政府^②。对于改革的领域，韩博天则提出了封闭子系统（国有企业）、被束缚的子系统（私营企业）、砰然开放的子系统（外资企业）、不兼容的子系统（证券市场）四类出于政府倡议，以及公共产品和社会参政议政、农村医疗、土地管理三类出于社会倡议的划分方法，改革的方式则可能包括对封闭领域的政策补丁、对束缚领域的逐步调整、对开放领域的全新政策、对不兼容领域的工具扩展，对社会领域的接纳吸收等^③。根据中国经验总结出的政治改革、行政改革、公共服务三大类型，以及封闭、束缚、不兼容、开放、社会五种程度，结合俄罗斯政治的现实，就可以形成一个整体认识俄罗斯改革机制的方法。

政治、经济、社会领域的改革少见同步进行。更多的情况是改革者选择其中一个领域作为改革的“抓手”，从而对三个领域的改革分出主次。这种主次之分常常体现于三个领域不同的改革力度。例如经济改革已经触及了封闭领域，而政治和社会改革仍停留在开放领域，那么就可以认为改革者选择了经济改革为主，政治、社会改革为辅的改革路线。类似这样的改革路线至少存在六种：政治—经济—社会、政治—社会—经济、经济—政治—社会、经济—社会—政治、社会—政治—经济、社会—经济—政治。

^① 政治改革包括：民主选举、政治参与、政务公开、干部选拔、权力监督、立法改革、司法改革、决策改革；行政改革包括：机构编制、行政责任、行政成本、行政审批、行政管制、行政程序、绩效管理、行政激励、公务员制度；公共服务包括：公益事业、社区服务、社会保障、公共安全、公共教育、公共卫生、环境保护、扶贫济弱。参见俞可平：《论政府创新的若干基本问题》，载《文史哲》2005年第4期。

^② [美]伊莱恩·卡马克：《过去20年各国政府改革的经验与教训》，载《经济社会体制比较》2005年第6期。

^③ 韩博天、石磊：《中国经济腾飞中的分级制政策试验》。

表 1 改革的类型和程度

	政治改革	经济改革	社会改革
封闭领域	决策改革；干部选拔	经济特区	公共安全；社会秩序
束缚领域	权力监督、反腐败；立法改革；行政管制与程序；税收与预算分配；职权划分	国企改革；破产重组	社会组织；社会监督；社会参与
不兼容领域	政务公开；绩效管理；电子政务	产学研结合；新兴领域；数字经济；电子商务；创新集群；区域经济一体化；现代化港口	电子医疗；低成本诊所；线上教育；一卡通；网络普及；自动化管理；新能源建设；数字电视
开放领域	政治参与；决策咨询；广泛协商	投资中小企业；引进投资；大型项目保障	扶贫保障；环境保护；公共教育；医疗机构建设；住房保障建设；城市公共设施建设；交通设施建设；能源保障建设
无明显改革	/	/	/

六种改革路线的节奏实际上也是不同的。政—经—社与政—社—经接近于“突破性改革”的思路，即首先解决关键问题，为改革赢得巨大的势能。经—政—社和社—政—经则接近于“渐进改革”的思路，即首先改变经济社会结构，重塑经济社会秩序，并以改革中的实际需求带动政治领域治理体系的调整。经—社—政和社—经—政则是更为和缓的改革思路，即首先从争议比较小的领域入手，逐渐向深度发展。在社会结构与社会心理都已经准备就绪的时候，再逐步顺理成章地推进政治领域的改革。据此，本文提出第二个假设：

假设 2：改革的策略是多样的，但不是无限的，俄罗斯政治精英表现出了对某些策略的显著偏好。

二 精英与改革间因果机制分析

（一）改革者的描述：俄罗斯联邦主体领导人身份结构

按照俄罗斯联邦政府的权力条块，可大致按总统及三权的系统归属，联邦—地区—地方的行政层级归属分为十类，如图 1 所示。根据其担任联邦主体领导人前最后一个任职经历^①进行归纳，可发现占最多比例的群体分别是来自于地区行

^① 本文中联邦主体领导人履历的数据来源为塔斯社（TACC）发布的政治人物履历，同时有数个履历的取最新的一次：<https://tass.ru/info>，数据截至 2021 年 10 月。

政机关（17人，20%）、国家行政机关（15人，17.6%）、地方行政机关（9人，10.6%）、国家立法机关（13人，15.3%）和地区立法机关（8人，9.4%），共计62人，占总数的72.9%。来自于总统机关^①的只占7人。但俄罗斯的强力部门通常都归属总统直接领导，因此如将强力机关计入，则总统机关共占10人，为总数的11.8%。

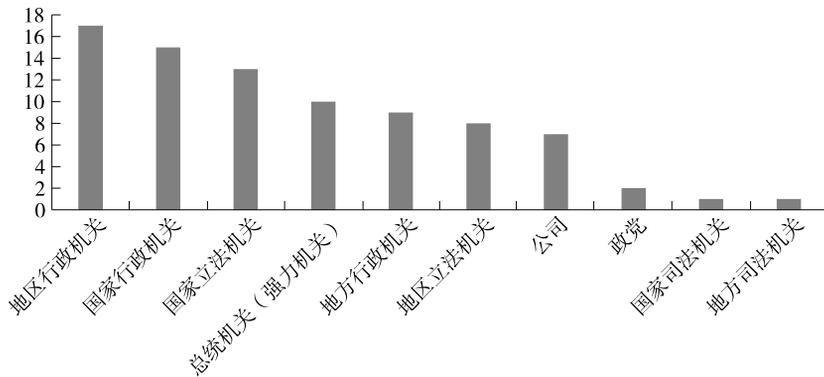


图1 俄罗斯联邦主体领导人系统归属（单位：人）

资料来源：作者自制。

结合联邦政府权力条块与行政层级归属的分析，反映的实际上只是联邦主体领导人的结构，并不能反映其特征。因此还需对这一分类再次进行归并。按照政治能力的标准，可以将其分为国家经验、地区经验、地方经验、立法经验和其他经验五类；按照激励适应的标准，则可以按联邦主体领导人的施政激励将其分为国家意志、地方创新、地区治理、民意反馈及其他五类。因此，结合上述两个标准，可以将联邦主体领导人重新分为国家、地区、地方、立法与其他五组^②，如图2所示。综合分析之后可知，国家组应主要包括熟悉联邦政府政策与战略的人员，共计25人，占29.4%；地区组应主要包括具有地区治理经验，关注地区秩序与稳定的人员，共计17人，占20%；地方组应主要包括具有城市与基层治理经验，熟悉国家与社会互动过程，需要在二者间掌握平衡的人员，共计15人，

^① 包括总统办公厅、顾问委员会、总统事务管理局、总统特别代表等。

^② 国家组包括总统机关、国家行政机关、国家司法机关、地区司法机关；地区组包括地区行政机关；地方组包括地方行政机关；立法组包括国家立法机关、地区立法机关与政党；其他组包括公司与强力部门。另外值得注意的是，不同的联邦主体领导人在就职前最后一个岗位工作的时间并不一样，短则一月，长则数十年，因此有必要再对其主要任职经历进行追溯。

占 17.6%；立法组应主要包括熟悉民众意愿与诉求，关注选举与院内活动的成员，共计 18 人，占 21.2%；其他组应主要包括有关键部门工作经历，能团结与联系关键行动者的成员，共计 10 人，占 11.8%。

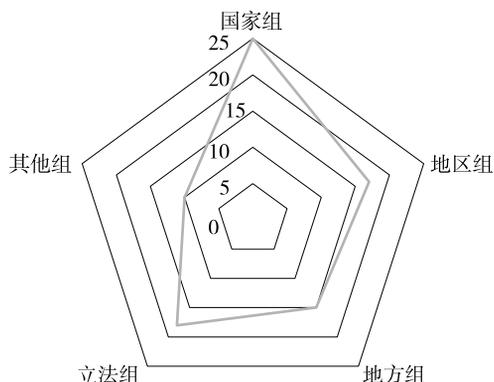


图 2 俄罗斯联邦主体领导人组成结构（单位：人）

资料来源：作者自制。

（二）改革策略的描述：俄罗斯联邦主体领导人改革意愿指数

依据前文提出的理论框架，可以对俄罗斯现任联邦主体领导人在政治、经济、社会领域不同程度的改革意愿进行描述。如果改革意愿触及封闭领域则赋值 1 分，触及束缚领域则赋值 2 分，不兼容领域 3 分，开放领域 4 分，无明显改革则为 5 分。数字越小，则标明领导人在某一领域改革意愿越强，改革力度越大。例如，某一联邦主体领导人在政治领域推行政务公开与电子政务，经济领域大力推行经济特区建设，社会领域则主要进行社会基础设施建设，则其分别评分为 3-1-4。

分析改革意愿最恰当的材料，则是俄罗斯联邦总统与联邦主体领导人的工作会谈。工作会谈类似于联邦主体领导人向联邦总统所作的述职报告，一般而言由联邦总统召集，并无固定规律。常见的会谈时间多为联邦主体领导人就任时、离任时或所辖地区出现重大事件（自然灾害、流行疾病、重大国际事件等）时。实际上，并非每一位联邦主体领导人在任期开始或结束之间都能获得会谈机会。而获得了一次或多次会谈机会的领导人则可以视作获得了额外的关注。工作会谈一般由联邦主体领导人主讲，总统则是就关注的问题向其提问。因此，工作会谈的材料能高度集中地呈现联邦主体领导人的施政理念。根据理论框架对俄罗斯现

任联邦主体领导人的工作会谈进行分析与赋值，可以发现，明显进行了改革的地区^①有 22 个，分别为：达吉斯坦共和国、鞑靼斯坦共和国、乌德穆尔特共和国、堪察加边疆区、克拉斯诺达尔边疆区、阿斯特拉罕州、伏尔加格勒州、加里宁格勒州、基洛夫州、库尔干州、列宁格勒州、莫斯科州、下诺夫哥罗德州、诺夫哥罗德州、罗斯托夫州、梁赞州、斯维尔德洛夫斯克州、特维尔州、托木斯克州、车里雅宾斯克州、莫斯科市、圣彼得堡市。

需要特别指出的是，本文论述的重点在于俄罗斯国家的总体改革策略，主要关注改革的顶层设计与路线规划。同时，不同的联邦主体领导人在任时间差异巨大，其所获得的会谈机会也存在显著差别。获得机会多的领导人，指数对其的描述就越全面；机会少的领导人，指数的精确度就会受到一定的影响。因此本文所描述的改革意愿指数只表征现任联邦主体领导人在特定领域的改革意愿，不呈现特定地区的治理绩效，也不呈现特定联邦主体领导人的改革行动，因为治理绩效与改革行动都受到许多客观因素的干扰。良好的改革意愿和完善的改革设计并不一定能确保改革的成功。

另外也不难发现，在当前俄罗斯各联邦主体中，改革并非均匀发生的。这种不均衡的形态体现在两个方面。一方面，一部分联邦主体领导人的改革意愿和改革力度总体上都要明显高于平均水平。另一方面，不同地区所采取的改革策略也存在显著差异。即使改革意愿同样强烈的联邦主体领导人也不会平均分配自己手中的政治资源，而是会在政治、经济、社会不同领域采取差异化的改革，从而使改革呈现出不同的次序。

（三）精英身份与策略选择：精英结构与改革意愿指数的相关性分析

那么，是什么决定了改革策略的差异？本文认为，联邦主体领导人的履历与其改革策略的选择存在相关性。俄罗斯政治精英流转的路径相对稳定，主要体现其垂直流动少，水平流动多，且垂直流动多见于自上而下的跨级流动，少见自下而上的职务晋升。此外，俄罗斯政治精英的跨领域（如行政机构、政党、公司）流动同样多发生在联邦层面。例如地方商业精英希望进行政治参与，其主要渠道

^① 即一项评分触及 3 分以上领域，全部评分集中于 4 分以上领域的地区。4 分（开放领域）集中的政策，一般都属于各领域发展的基本要求。只有改革深度触及 3 分（不兼容领域）或 2 分（束缚领域）的政策，才可能为地方的基本发展模式带来变化。而仅有一项评分触及 3 分及以上领域的地区，常表现为计划在经济方面引进相关发展工具，且进行了一些社会保障或基础设施建设。但这样的改革是否能形成策略，是否具有带动社会参与和政治发展的整体计划还有待观察。

依然是政党和立法机关，而非进入行政机关。而联邦主体则正是垂直流动的一条分界线。换言之，即使地方领导人（如市长、市议会议长）还能获得晋升，也大多会止步于联邦主体层面，而很难进入国家层面。

因此，联邦主体领导人的身份至少就在三个方面可能对改革策略的选择产生影响。首先是政治经验与政治能力。联邦主体领导人在就任前主要从事的工作会很大程度上影响其思维方式与政策工具的选择，同时也会影响其关注的重点问题，从而对其改革策略产生影响。其次是政治利益。由于联邦主体领导人的连任与否并不完全取决于选票多少，因此其连任策略也会存在多种选择——既可以依靠国家支持和资源倾斜，也可以依靠绝对的选票优势，同样还可能依靠地方精英集团的支持。另外，联邦主体领导人的政治目标也会影响其改革策略的选择。在结束任期之后，是回归国家机关还是就此离任，是晋升到国家层次还是仍然停留在特定地区，毫无疑问会影响联邦主体领导人的改革策略。

根据改革意愿指数，结合俄罗斯联邦主体领导人的履历进行分组，可以得出表 2 的结论。观察表 2 可以发现，国家组存在明显改革意愿的领导人共 8 人，占国家组总体的 32%；地区组存在明显改革意愿的领导人共 3 位，占比为 17.6%；地方组存在明显改革意愿的领导人共 4 位，占比为 26.7%；立法组存在明显改革意愿的领导人共 3 位，占比为 16.7%；其他组存在明显改革意愿的领导人共 4 位，占比为 40%。显然，国家组与其他组具有强改革意愿的联邦主体领导人占比显著高于地区、地方、立法组。

进一步观察表 2 可以发现，虽然不同组别的联邦主体领导人都有锐意改革者，但其侧重还是存在比较明显的差异。在政治方面，国家组与立法组的改革意愿最为强烈，敢于触及以上领域如权力监督、立法改革、行政程序、税收预算分配、职权划分等问题的领导人大多集中在上述两组。而只有地区组的鞑靼斯坦共和国与其他组的达吉斯坦共和国，前者由于与联邦关系密切，后者由于出身强力部门深受信任，因此才敢于启动诸如反腐败、职权划分、精英团体重塑等议程。其余领导人更多地选择有限地开放政治参与，让各社会团体和民众在一定程度上参与决策过程。

表 2 俄罗斯联邦主体领导人履历、改革意愿与改革策略

分组		政治	经济	社会
国家组	堪察加边疆区	2	2	3
	克拉斯诺达尔边疆区	4	2	4
	加里宁格勒州	2	1	3
	基洛夫州	3	3	3
	下诺夫哥罗德州	3	2	2
	诺夫哥罗德州	2	2	4
	莫斯科市	2	2	1
	彼得堡市	3	3	3
地区组	鞑靼斯坦共和国	2	3	2
	库尔干州	3	3	2
	托木斯克州	4	3	4
地方组	列宁格勒州	3	3	3
	罗斯托夫州	4	3	4
	梁赞州	4	3	4
	斯维尔德洛夫斯克州	4	3	3
立法组	乌德穆尔特共和国	2	3	2
	伏尔加格勒州	3	3	4
	莫斯科州	2	3	2
其他组	达吉斯坦共和国	2	2	4
	阿斯特拉罕州	4	3	4
	特维尔州	4	2	3
	车里雅宾斯克州	3	3	4

在经济方面，国家组与其他组的改革力度明显较大，都有触及以上领域的改革措施，除国企改革、破产重组、产业结构调整等措施之外，也在积极争取和建设经济特区。其余如地区、地方、立法组的倾向集中且明确，大都追求引进新型的经济发 展工具，如数字经济、电子商务、创新集群、区域经济一体化等等。这一现象证明了无论是地区精英、地方精英或是出身政党与立法机关的精英，实际上都很难撼动本地利益集团，从而改变本地经济增长模式。

社会方面深度改革的任务则主要由国家、地区、立法三组的联邦主体领导人承担。在俄罗斯，社会领域的深度改革同样涉及政治考量。想要开放社会参与，实施社会监督，甚至于整顿社会秩序与公共安全，对以上领域的改革不仅需要获得上层的认可，同样也需要在本地的精英团队中达成共识。比说服上层获取授权更难的是控制本地的精英队伍。因此这一方面改革与政治方面改革类似而不同，地区组的表现要优于出身于关键行动者的其他组。

（四）资源倾斜与改革存续：精英身份影响策略选择的进一步讨论

除改革意愿和改革策略之外，改革能否存续同样是分析俄罗斯国家改革进程的重要衡量标准。如前文所述，改革意愿指数并不直接等同于特定地区的改革进程。在类似俄罗斯的大规模国家中，地区改革的前置条件往往存在着巨大的差异。例如工业地区与农业地区，制造业地区与商业地区，人口密集地区和人口稀少地区，适用的改革策略就大相径庭。因此要理解俄罗斯国家的改革进程，除分析联邦主体领导人的改革意愿与改革策略，更需要结合一些能描述改革存续性的指标。在俄罗斯，改革能否存续主要体现在两个方面：其一，改革是否能获得权威的关注和确认；其二，改革能否获得后续的政策倾斜与更大的授权。

在俄罗斯的政治体制中，改革是否得到权威的确认，主要衡量标准不取决于联邦行政、立法、司法机关，更重要的是能否获得联邦总统的关注。这一问题可以用工作会谈次数与访问次数两个指标进行描述。首先，联邦总统与联邦主体领导人的工作会谈由总统发起，且会谈次数与频率皆不固定。因此如果一位联邦主体领导人获得了比同僚更多的会谈次数，就意味着他拥有更多的机会展示自己的工作成果，从而也就有更大的概率使其改革方案受到国家的重视。但这一指标本身也具有多重含义，它既可能意味着总统对特定政治精英的信赖，也可能意味着总统对特定地区的重视。其次，联邦总统的工作访问同样也是一个重要的指标。与会谈相似，如果总统访问某地的频率显著高于其他地区，那么这一地区的领导人就有更多机会实际展示自己的改革成果。但与会谈次数相比，访问次数的随意性更大。因为总统更可能因各种其他原因（如重大赛事、文化活动、节日与纪念日）访问某地。为准确反映特定联邦主体领导人改革策略所获关注，本文采用了总统与个人在其全部任期内的会谈次数；而为观察总统对特定地区改革的关注，本文除采用普京在 2012 年再次当选总统至今所有国内访问数据之外，还特别关注了总统在特定联邦主体领导人就任后对该地的访问次数。

从会谈频率（会谈次数/任职年数^①）与总访问次数中不难发现，两个指标并不能完全重合，但二者趋势基本一致。一些获得额外工作会谈机会的联邦主体领导人所辖地区也更容易成为总统访问的目的地。这类地区至少包括 26 个联邦主体：克里米亚共和国、鞑靼斯坦共和国、乌德穆尔特共和国、哈卡斯共和国、克拉斯诺达尔边疆区、克拉斯诺亚尔斯克边疆区、滨海边疆区、斯塔夫罗波尔边疆区、阿穆尔州、阿尔汉格尔斯克州、阿斯特拉罕州、伏尔加格勒州、沃洛格达州、伊尔库茨克州、加里宁格勒州、克麦罗沃州、下诺夫哥罗德州、诺夫哥罗德州、新西伯利亚州、普斯科夫州、罗斯托夫州、斯维尔德洛夫斯克州、车里雅宾斯克州、圣彼得堡市，以及莫斯科市和莫斯科州^②。

权威的认可保证了特定地区改革策略的存在，而资源的倾斜则决定了该地的改革策略能否得到延续甚至进一步的扩散和发展。在俄罗斯，资源倾斜可以用两个指标来衡量，一是经济特区的建设；二是地方授权的扩大。俄罗斯的经济特区^③包含两类，一类是特殊经济区（ОЭЗ, особые экономические зоны），一类是跨越式发展区（ТОР, территория опережающего развития）。前者一般以联邦主体为单位设立，常见为在联邦主体所辖区域内划定一片区域作为经济特区。经济特区一般分为工业生产、技术引进、旅游娱乐和港口四类，在特区内可以制定自己特殊的立法、行政、土地、税收等各类制度。后者则一般以城市为单位，主要目标是促进单一产业型城市的转型升级。根据俄罗斯联邦经济发展部的数据，目前在俄罗斯境内共有 42 个经济特区和 89 个跨越式发展区。地方授权扩大则主要来自于联邦政府“俄罗斯联邦主体行政权力机构与地方自治机构权力优化”项目^④。该项目旨在减少联邦政府对联邦主体政府的干涉，因此探索性地对旧有央地关系进行调整，重新划分央地事权。这一项目同样包含两个部分，一部分是对联邦政府与联邦主体政府关系进行调整，另一部分是对市政自治权力进行调整。目前，参与“联邦政府与联邦主体政府权力优化”项目的试点地区共 12 个，参与“市政自治权力优化”项目的试点地区共 14 个。以上四个指标的共同之处在于，它们都

① 任职年数 = 任职月数/12。

② 莫斯科市与莫斯科州由于距离首都太近，因此并不会特别成为工作访问的目标。

③ 详见俄罗斯联邦经济发展部“地区发展工具”项目，https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/

④ 详见俄罗斯联邦经济发展部“俄罗斯联邦主体行政权力机构与地方自治机构权力优化”项目，https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/optimizaciya_polnomochiy_organov_ispolnitelnoy_vlasti_subektov_rf_i_organov_mestnogo_samoupravleniya/

意味着特定的联邦主体或城市获得了更多的资金投入和更大的政策授权。如果某地同时获得了多项资源倾斜，那么该地无疑就在俄罗斯国家的改革进程中处于优先地位。在四个指标中获得了三个及以上的地区名单如表 3 所示。

表 3 获得资源倾斜的联邦主体

	经济特区	跨越式发展区	联邦主体优化	市政自治优化
鞑靼斯坦共和国	2	5	是	-
彼尔姆边疆区	-	2	是	是
伊万诺沃州	-	2	是	是
加里宁格勒州	1	-	是	是
卡卢加州	1	1	是	是
下诺夫哥罗德州	1	2	是	是
诺夫哥罗德州	-	2	是	是
萨马拉州	1	2	是	-
图拉州	1	2	是	是
乌里扬诺夫斯克州	1	1	是	-

从上表可知，一些联邦主体确实获得了额外的关注和资源倾斜。但值得注意的是，与“权威确认”的两个指标类似，“资源倾斜”的两个指标同样包含多种可能性。跨越式发展区的设立更多是为了完成扶贫目标，而经济特区的设立则常是为了实现发展目标。单独证明一个地区获得资源倾斜，并不能证明这一地区的改革策略获得了认可。因此，分析俄罗斯改革进程，还需要结合前文中“改革意愿指数”数据。结合改革意愿、改革存续两方面数据可以发现，在俄罗斯 85 个联邦主体中，有一些联邦主体领导人正在采取特定策略进行改革。改革策略在获得了权威确认后也获得了更多的资源倾斜与授权，从而形成了一些特定的模式。

在获得权威关注的 26 个联邦主体领导人中，国家组有 8 人，占 30.1%；地区组有 6 人，占 23%；地方组有 4 人，占 15.4%；立法组有 5 人，占 19.2%；其他组有 3 人，占 11.5%。国家组的联邦主体领导人显著多于其他组别。而在地区、地方、立法三组中，又以地区组即长期在联邦主体层级工作的政治精英更有优势。以这一数字除以各组基数可知，国家组获得权威关注的领导人占 32%，地区组占 35.3%，地方组占 26.7%，立法组占 27.8%，其他组占 30%。同样以国家组、其他组和地区组更优。分析获得额外资源倾斜的 10 个联邦主体领导人

履历可知，国家组的领导人有5位，占50%；地区组1位，占10%；地方组3位，占30%；其他组1位，占10%；无立法组。这一比例并不证明其他组别的改革者完全没有获得资源的倾斜，只是证明国家组与地方组的改革者所获得的资源倾斜更加集中。

三 改革模式的次国家比较

总结而言，国家组的联邦主体领导人表现出了最强也最全面的改革意愿，他们有意愿也有能力在获取上层授权的情况下整合本土精英团队推行改革。地区组领导人更注重改革的社会效应，常倾向于在不触动地方利益团体的情况下适度开放社会的参与，以赢取更多的支持。地方组领导人的改革意愿比较普遍，但无论在政治、经济还是社会领域的改革力度都会比较受限，因此更倾向于谨慎和稳健的改革政策。立法组的领导人更勇于启动政治和社会方面的改革，因为其政治经验主要集中在立法机关或政党，如果缺乏对精英团队的把控或失去社会各界支持，将会很难调动资源开展工作。其他组的领导人则主要把注意力集中于政治与经济方面的改革议程。

分析各组领导人不同的改革侧重可以得知，亚辛等人所提出的“自上而下的现代化”“突破式改革”“渐进式改革”三种方案在俄罗斯并不是非此即彼的对立关系，而是呈现同时并存、散在分布的格局。国家组的联邦主体领导人更倾向于也更可能选择“突破式改革”的方案，通过经济改革，吸引社会参与，最终促进政治发展（经—政—社或经—社—政策略）。同样，立法组的领导人由于其行政机关支持力量的薄弱，也可能选择这一方案，以政治或社会改革为切入点，从两个方向倒逼经济改革（经—政—社或经—社—政策略）。相对而言，作为关键行动者的领导人本身并不具备地方治理经验，其改革倾向则更接近“自上而下的现代化”方案。他们一方面可能选择重塑政治秩序以促进经济发展的政治带动经济路线，另一方面则可能选择通过大量争取经济资源以赢得社会支持的经济带动社会路线（政—经—社或经—政—社策略）。而作为地方政治精英的地区组和地方组领导人的改革立场则更倾向于选择“渐进式改革”方案，首先必须赢得社会各界的支持，在连续选举中保证职务的稳定性；之后才能逐渐在不过度触动利益集团的情况下，探索开发新兴领域，逐渐改变经济增长的模式（社—经—政或社—政—经策略）。

而从俄罗斯国家的角度看，一方面需要团结各个派系、各个层面的精英团体以保障总体政治秩序的稳定，另一方面也是主动以各种政策工具引导不同精英集团开展改革。如果将改革意愿、改革存续、改革策略三方面的指标综合比对就不难发现，在俄罗斯现任 85 位联邦主体领导人中，有一部分具有相对于同僚更强的改革意愿。他们由于政治经验和政治能力的不同，各自选择了适合所辖地区的改革策略。在这些不同的改革策略中，由于多种因素的影响，一部分策略获得了权威的额外关注与认可，继而也获得了进一步的资源支持。这些改革策略可能形成潜在的改革模式，未来在全国范围内得到推广。此类地区至少包括：鞑靼斯坦共和国、加里宁格勒州、莫斯科州、下诺夫哥罗德州、诺夫哥罗德州、罗斯托夫州、斯维尔德洛夫斯克州、特维尔州 8 个联邦主体^①。考虑到莫斯科与圣彼得堡作为联邦直辖市的特殊性，也应将其策略纳入其中。

（一）国家组：关键领域的突破性改革

国家组的分布总体平均，既有愿意积极推动经济与政治关键领域改革的领导人，也有更倾向于采取政策补丁方式以社会秩序带动经济发展的领导人。前者在国家组中以诺夫哥罗德、加里宁格勒、下诺夫哥罗德三州领导人为代表，后者以莫斯科市与彼得堡市领导人为代表。

以诺夫哥罗德州与加里宁格勒州州长为代表的联邦主体领导人选择了通过经济特区带动政治发展从而最终实现社会治理能力与治理水平全面提高的改革路径。诺夫哥罗德州州长尼基京（А. С. Никитин）为俄罗斯战略促进会（АСИ）首任领导人。尼基京在会谈中强调，经济特区建设是地区发展的首要任务。特区未来将会加大力度支持俄罗斯投资者，并为所有企业制定现代化计划以提高其竞争力。特区不仅意味着税收与价格优惠，还能由国家主动把控产业结构与发展方向，实际上是一种触及根本经济制度与发展模式的制度实验。同时，诺夫哥罗德地区还将小企业的税收规划权返还给地区，一方面令地区领导人更加积极保护中小企业的发展，另一方面也令企业主更支持地区的建设。这一措施旨在调节基层政商关系，实质上是部分放开原先完全由政府主导的发展模式，引入市场力量参

^① 罗斯托夫州建立了 3 个跨越式发展区；斯维尔德洛夫斯克州建立了 1 个经济特区、3 个跨越式发展区；特维尔州建立了 1 个经济特区。同时，罗斯托夫州州长 2010 年上任，共获得了 8 次会谈机会和 4 次工作访问；斯维尔德洛夫斯克州州长 2012 年上任，同样获得 8 次会谈机会和 5 次工作访问；特维尔州州长 2016 年上任，获得 7 次会谈机会与 3 次工作访问，三者都获得了权威的额外关注。由于上述三者改革意愿指数中都显著高于平均水平，因此也将其纳入分析对象。

与，有利于透明政府、效率政府的建设。加里宁格勒州州长阿里汉诺夫（А. А. Алиханов）同样重视经济特区建设。但与尼基京不同的是，阿里汉诺夫在会谈中主要汇报了经济特区立法工作的进展。法律框架的改变将使特区的经济制度获得政治保障与合法性，从临时性、实验性的行政法规推进到法律条文的步骤。

另有部分联邦主体领导人的选择是首先进行经济改革，以成功的经济改革获取大量财政盈余，并将其转化为社会发展动力。在逐渐转变社会治理模式，吸引社会力量参与治理的同时推动政府治理模式的变革，最终打造一个开放、效率、透明的政府。下诺夫哥罗德州州长尼基京（Г. С. Никитин）即是其中的典型代表。尼基京出身于工业与贸易部，在接手州长一职之后就积极着手进行经济改革。在与总统的会谈中尼基京指出，下诺夫哥罗德地区的国防工业与石油产业虽然是传统支柱产业，但必须推动其进行转型。这些产业目前趋势还不明显，但长期看来必然逐步走向衰颓。转型过程中，可以靠其他产业和创新集群的发展来对其进行补偿。以企业转型为切入点，尼基京在各种试验区中尝试调整政商关系。一方面政府把控进入试验区的企业和组织，另一方面也积极为落户试验区的企业制定战略规划。这是其“效率政府”的重要举措。同时在社会领域，也积极开放门户网站与地区居民互动，使其掌握地方的发展战略，也收集居民的诉求和意愿。这一政策实质上就是将“开放政府”与“社会参与”进行融合的范例。

莫斯科市长选择首先稳定社会秩序，其次对政府结构进行调整，最后才着手推动经济发展的改革路径。莫斯科市长索比亚宁（С. С. Собянин）于2010年接任，首先开展的工作就是打击犯罪、打击非法赌博。这些措施形式上是对公共安全的整顿和清理，实质上可以认为是对社会秩序的重建与巩固。在此之后，索比亚宁开始着手解决莫斯科政府腐败问题、行政区划问题。在逐步理顺治理结构之后，才开始稳步推进莫斯科经济与社会各领域的发展。列宁格勒州州长别格洛夫（А. Д. Беглов）接任以后，主要从公共设施、城市交通、生态环保、历史遗产、铁路枢纽等方面着手进行发展，并推出了诸如电子医疗、免费乘车、社会援助、养老保障、一卡通、节能环保、电子签证等各方面的改革方案。对于这类地区而言，领导人通常会倾向于选择政策补丁的方式循序渐进地追求稳定和发展而非改革与突破。

（二）地区组：稳定秩序与渐进改革

地区组的集中趋势要比国家组更为明显。大多数地区组的联邦主体领导人都选择首先稳定社会秩序、加强社会保障、完善社会服务。之后，再通过调整权责分配、整顿执政团队的方式加强对权力体系的把控能力、提高团队的执政能力与执政水平。在社会稳定、政治团结的形势下，经济发展的任务通常才能顺利推进。鞑靼斯坦共和国是其中最为典型的代表。鞑靼斯坦共和国领导人沙伊米耶夫（М. Ш. Шаймиев）曾创造了俄罗斯地方发展的范例“鞑靼模式”。其继任者米尼哈诺夫（Р. Н. Минниханов）延续了这一特征，继续保持了鞑靼斯坦在联邦主体发展中的比较优势，被普京肯定为取得了俄罗斯联邦最好的发展成果之一。鞑靼斯坦的特征是在于高度自治以及与之相应的社会经济高速发展。由于 90 年代联邦条约奠定的基础，鞑靼斯坦拥有比其他联邦主体更强的自主能力。但高度自治本身并非高速发展的保障。许多俄罗斯欠发达的民族共和国都可作为反证。鞑靼斯坦的高度自治本身并不意味着抵制联邦干涉。相反，许多研究已经证明，鞑靼斯坦历任领导人都有着相比于同僚更强的游说能力和议价能力。他们能借此说服联邦对其发展模式予以权威认可。在会谈中不难发现，鞑靼斯坦一方面支持作为国家经济支柱的石油化工、汽车制造、航空航天、国防工业、燃料动力、建筑与运输综合体，建立全国最大的加工企业，同时也积极推动这些产业的升级转型。另一方面，鞑靼斯坦也积极鼓励新兴产业、中小企业，建设电子商务，同时打造数个创新集群，专攻纳米、IT 等技术产业。新兴产业的发展需要提前布局，因此鞑靼斯坦大力打造网络校园，向校园输送电子产品；新兴产业得到高校科研机构的支持与人才输送，因而米尼哈诺夫也在高校实施了一系列针对年轻人的培养项目。这类对社会组织与社会参与宽松的管理政策实际上也培养了一批后备干部队伍。数字化习惯、社会参与习惯的塑造使“开放政府”、“电子政务”的发展成为可能。而强大的干部后备力量，也使鞑靼斯坦的领导人和发展模式更容易获得联邦的认可^①。联邦的认可则直接为大量国家项目的投入和政策的倾斜创造了条件。因此可以认为，鞑靼斯坦的改革选择了一条社会治理—精英培育—经济发展的独特路线。

^① 当地方的精英结构越牢固、精英群体越团结，越能顺利产生继任者和精英团队，就越容易获得联邦的认可，自主推选而非联邦委任领导人。参见：Guzel Garifullina, Kirill Kazantsev, Andrei Yakovlev, “United We Stand: The Effects of Subnational Elite Structure on Succession in Two Russian Regions”, *Post – Soviet Affairs*, 2020, 36: 5, pp. 475 – 494.

（三）地方组：谨慎稳健的改革政策

与地区精英出身的领导人不同，大多数由地方精英（市长、区长等基层官员）晋升的领导人更倾向于选择比较稳妥的改革路线。在地方组中，比较典型的案例是斯维尔德洛夫斯克州与罗斯托夫州。这两个地区都是俄罗斯的经济重镇。斯维尔德洛夫斯克州州长库伊瓦舍夫（Е. В. Куйвашев）在会谈中强调的重点无疑是地方经济的发展。作为乌拉尔地区的经济中心，斯维尔德洛夫斯克州集中了俄罗斯的大量传统工业。在州长的汇报中，阐述新兴产业发展的内容和占比要显著低于对传统工业的升级与推介。除了继续发展航公工业综合体、国防工业综合体外，库伊瓦舍夫还强调了产业园与工业集群的打造，以及“乌拉尔工程学校”的产学研结合项目。这一项目的目标是打通小学、中学、大学和职业教育，在各个年龄段都加入工程专业的内容。同时还可以高校科研机构为依托，源源不断向核心产业输送技术与人才。在这种传统行业占绝对主导的地区，社会问题的解决同样需要依赖政府与企业的共同努力。这一方面是指许多社会治理的问题本身就产生于传统工业，如污水处理、工资拖欠、社会保障不足、住房设施短缺、公共基础设施落后；另一方面，这也是指问题的解决需要依托这些大型企业。在企业员工占本地居民很大比例的情况下，无论教育、医疗、住房等各方面问题都不可能脱离企业的需求。如果企业能平稳发展，稳定盈利，那么就会有比较充足的资金能用于社会保障，地区的社会治理负担就会大大减轻。相对而言，政府治理本身的内容反而在汇报中并没有作为重点出现。

与斯维尔德洛夫斯克州相似，罗斯托夫州是俄罗斯南部顿河流域的经济重镇。在州长戈鲁别夫（В. Ю. Голубев）的汇报中，经济工作也占据了主要部分。罗斯托夫不仅有着许多传统工业与农业综合体，同样也是一个重要交通枢纽，拥有铁路综合体、航空综合体以及港口，因而也是拥有着许多大型运输和物流综合体。除了传统工业之外，罗斯托夫的发展也主要依托大型项目与投资。例如作为国家经济特区的现代化港口建设项目，以及作为新能源产业的风力发电项目等等。根据戈鲁别夫的汇报，罗斯托夫有 70 万人居住在矿区，而这些聚居地大多数也是大型城市。在罗斯托夫州，无论是社会治理还是城市治理，都需要首先对企业进行治理。因而罗斯托夫的社会问题同样需要与工商界协商解决。大量的就业岗位需要企业提供，住房、教育、医疗和社会保障需要企业提供。因此在此类地区，政府扮演的更多不是主导者，而是协调者的角色。

（四）立法组：弱势地位的深化改革

在五个组别中，立法组选择较强改革力度的领导人占比与国家组同为最高。

本组领导人倾向于从政治领域的改革着手，改变治理模式，开放社会参与，从而倒逼经济增长模式的改革。其中，莫斯科州就是一个典型案例。莫斯科州与莫斯科市情况不同。一方面，由于莫斯科市高度集中的科技、资本与人力资源辐射，莫斯科州的经济基础相对于其他州是比较雄厚的；另一方面，由于莫斯科市的虹吸效应，莫斯科州如果没有足够的经济发展速度，很容易变成纯粹为莫斯科市输血的地区。因此经济发展本身就是莫斯科州发展的重要内容。莫斯科州的产业链比较完善，它本身是一个工业区，但也有着比较好的农业基础与比较大的中小企业基数，同样也有着数个经济特区。可见，莫斯科州有大型企业，但大型企业并不占绝对主导地位。政府虽然依然需要和工商界协商，但依然扮演的是主导者角色。莫斯科州经济发展的关键在于各行业潜力的挖掘，各行业在特定资源（如财政拨款）方面的公平分配以及各行业的协同配合。因此莫斯科州推动经济发展的同时也在不断调整自身的治理结构。州长沃罗比约夫（А. Ю. Воробьев）一方面简政放权，将权力下放到地区行政机关，令其对土地、人口、企业、投资等指标进行清理，另一方面也成立了许多专门的协调委员会，使企业主在行政层面解决问题而不必诉诸司法。借助简政放权的努力，沃罗比约夫也在地区和地方层面建立委员会，既积极利用公众院（общественная палата）等平台与社会各界沟通讨论城市规划，同时也建立委员会，公开讨论莫斯科州的社会治理问题。在这样的措施下，简政放权的政府、开放政府与效率政府就为社会各界的参与打开了渠道。

（五）其他组：自上而下的现代化改革

在囊括关键行动者的其他组也表现出了比较集中的趋势。特维尔与阿斯特拉罕州州长都选择从经济入手打开局面，借经济的发展促进社会福利与社会保障水平的提高，最后在有条件的情况下顺理成章带动一些政府治理方面的变革。特维尔与阿斯特拉罕州既不像加里宁格勒等地一样有着强劲的创新动力与特区建设任务，也不像莫斯科、塞瓦斯托波尔一样有着特殊的政治意义，同样也没有鞑靼斯坦、达吉斯坦一样的自主倾向，属于地处俄罗斯联邦内陆、相对比较安定平稳的联邦主体。从这一个角度看，它们的社会经济结构大体平衡，因此领导人都选择了比较稳妥和渐进的改革路线。

以特维尔州为例。特维尔州州长鲁德尼亚（И. М. Руденя）在工作会谈中主要汇报的内容是工业、农业、中小企业、高新产业的建设情况。特维尔州的主要经济支柱是其工业生产，如汽车制造。但鲁德尼亚认为，特维尔州的优势在于其

莫斯科—彼得堡两大强劲增长点之间的地理位置。因此应该大力发展特维尔州的农工综合体。此外，鲁德尼亚还计划在城市中打造“特维尔市”（Тверь – Сити）商务圈，建设大批写字楼和数据中心，以吸引莫斯科、彼得堡与许多国家级的大中型公司在此落户或建立分部，例如为 Yandex 等公司提供信息储存服务。商务圈的建设、优良就业机会的增加也能为地区留住更多的人才，避免人才大量向彼得堡和莫斯科流动。同时在汇报中鲁德尼亚提出，希望以商务圈带动城市建设，中小企业发展提高社会收入，农业发展帮助农村提高生活水平。经济的发展不仅能为地区财政带来大量盈余，使州政府能将更多资金投入交通、学校、医院等社会基础设施的建设，这就更进一步提高了地区的吸引力。在经济与社会进入协调与均衡发展的良性循环之后，地区的治理能力和治理水平也自然会得到一定的提高。虽然程度与下诺夫哥罗德州存在差距，且在社会治理领域的改革程度也仅限于人才培育和公共服务，尚未进展到社会参与，但基本可以认为，特维尔州选择的改革路线实质上是与下诺夫哥罗德相近的。

结 论

比对俄罗斯联邦主体领导人的改革意愿与履历分组可知，从各国家部委向外委派的领导人和来自强力机关与大型企业的领导人往往具有更强的改革意愿。即使在改革者中，也能在政治、经济、社会三个领域都表现出比较强的改革决心，相比于同僚更倾向于采取力度更大的改革措施。因此在本文的第一个假设中“精英身份影响了改革策略的选择”得到了证明。另外，比对俄罗斯联邦主体领导人改革意愿与改革存续的数据可知，并非所有具备改革意愿的领导人都能获得权威的额外关注和确认，而其中能获得资源倾斜特别是政策与授权集中倾斜的地区为数更少。一方面，联邦主体领导人与中央政府的关系与改革的总体意愿和单领域改革力度呈现正相关关系；另一方面，俄罗斯的改革进程明显表现出了“地方探索—中央关注—权威确认—资源追加”的路径。因此本文第一个假设中“精英结构影响了改革模式的塑造”得到了证明。

同时从俄罗斯的案例中可知，虽然改革策略可能存在三个主要领域和五种不同的层次与程度，但其组合并不是无限的。一方面，不同领域之间的改革程度不太可能差异过大，例如在经济领域发动深度改革的同时，在政治和社会领域却无明显变化。另一方面，改革策略的差异主要取决于入手领域和次序选择，而不在于改革程

度。因为如果选择了特定改革次序，那么力度完全可能是视情况进行调整的。各组别联邦主体领导人的改革策略选择同样证明了这一结论。从政治改革入手的策略（政—经—社或政—社—经）仅仅受到其他组领导人的青睐；从经济改革入手带动政治和社会发展的策略（经—政—社或经—社—政）则同时被国家与立法组领导人所广泛选择；而从社会改革入手，逐步推进经济和政治发展的策略则是作为地方精英的地区和地方领导人的普遍选择（社—经—政或社—政—经）。因此本文的第二个假设“改革策略多样但有限，实践中存在对特定策略的偏好”得到了验证。

在俄罗斯当前改革的总趋势中，改革程度最深、改革力度最大、触及领域最封闭的改革措施基本都发生在经济领域。无论是经济特区的设置与发展、传统企业转型升级、创新集群的建立还是新兴领域、中小企业的投资与发展，其覆盖范围之广、采取措施之多样都居于三个领域之首。社会领域虽然也有根本性的改革，但这些改革通常出现于如首都、民族地区或边疆地区等具有重要政治意义的联邦主体。真正能广泛并深入改革社会治理体系的案例，多数也与深度的经济改革相伴相随。政治领域的深度改革则为数最少，且在俄罗斯 85 个联邦主体中没有观察到单独在政治领域启动改革的案例。政治领域的深度改革案例大部分以经济改革为先导，其余则是随社会领域的改革启动。

综合以上结论可以认为，在俄罗斯这样一个大国中，经济改革先行已经基本成为共识。许多政治精英都不愿意再负担由政治改革入手带来的潜在不稳定性与损失，转而以速度为代价追求长效、稳定、累积式的改革。以经济改革、经济发展为主要着力点，兼顾社会改革、提高社会治理能力与水平、稳定并提高社会支持度成为了基本的改革态势。政治领域的改革则主要依托于经济与社会改革的逐渐深入而自然发生。

从俄罗斯的经验可以发现，对于大国而言，中心化的、以经济为主兼顾社会的、渐进的改革方式已经逐渐成为主流。“摸着石头过河”或“分级制政策实验”方法则已经不再仅仅是中国提出的一种可能性，而已经为其他大国所接受，成为大国改革的一种共识选项。这样一种模式就能在最大程度上避免风险，在最广范围内对改革的选项、领域与可能性进行试验，并以最快的速度将其转化为全国共享的经验。因此，综合中国与俄罗斯的经验可知，对于大国来说，改革是必要的，但速度可能是大国必须为稳定支付的交易成本。在程度与速度之间保持平衡是对大国治理能力与治理水平的极大考验。

（责任编辑 张昊琦）