

# 简析俄罗斯政治权力体系 架构的特点及其挑战

郝 赫

**【内容提要】** 俄罗斯政治权力体系架构最突出的特点是强总统制下不均衡的权力分布格局。总统的超高权威是由缺乏有效政治聚合的民众直接赋予的，本应作为权力中枢的代议机制因缺乏充分的发育而无力发挥权力制衡的作用，因此权力被高度集中到总统手中。而集权则提供进一步削弱政治牵制力量的条件，无论是从横向的议会政党体制来讲，还是纵向的联邦体制而言都是如此。由此，权力极化的总统需要的仅仅是取悦分散的民众即可，而无须着力构建均衡高效的权力运行机制，这不仅在政治伦理层面会极大损害良性的政治参与，同时在国家治理层面也会出现难以克服的困境：在必须维系民众支持的既有前提下，一方面无法打破旧有利益链条的束缚以促进社会经济发展；另一方面，作为一种快捷且高效的手段，利用民族主义甚至是民粹主义情绪势必会成为当权者的优先选项。

**【关键词】** 俄罗斯 政治权力体系 强总统制 依附式治理 制约失衡

**【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。

## 一 强总统制是俄罗斯政治权力架构的突出特点

苏联解体后，俄罗斯改变了过去由执政党完全把控政治社会生活的制度，建立了按照西方三权分立原则设定的由总统、议会、司法体系构成的政治制度。在经历转型初期激烈的政治斗争之后，俄罗斯确立了“强总统”式的权力构成，并由1993年宪法予以确认。根据《俄罗斯联邦宪法》，“俄罗斯联邦总统是国家元首”，是“俄罗斯联邦宪法、人和公民的权利与自由的保障”，是“俄罗斯联

邦武装力量最高统帅”，“俄罗斯联邦总统不受侵犯”<sup>①</sup>，总统任期四年，连任不得超过两届<sup>②</sup>。

《俄罗斯联邦宪法》明确了总统处于权力核心的地位，其强势主要体现在以下几个方面：第一，行政方面对政府实行垂直领导，主持俄罗斯联邦政府会议。征得国家杜马同意，任命俄罗斯联邦总理；可以作出俄罗斯联邦政府辞职的决定；根据总理提议，任免俄罗斯联邦政府副总理、部长。第二，总统对议会工作拥有重要的权力：有权召集国家杜马会议、解散国家杜马，决定国家杜马选举。总统拥有向国家杜马提出法律草案的权力和公布法律的权力，拥有规定国内外政策基本方针、向联邦会议（议会）提交有关国内外形势和国内外政策基本方针的年度咨文、发布命令和指示的权力；国家杜马通过的法案，需先由联邦委员会（上院）通过，再由总统签署，才能颁布和生效。如果总统否决这一法案，则须由联邦委员会（上院）和国家杜马（下院）各占2/3以上的代表投票赞成，才能通过。第三，对司法部门关键职务拥有任免权：任命俄罗斯联邦宪法法院、最高法院、最高仲裁法院以外的其他联邦法院审判员；向联邦委员会提出俄罗斯联邦宪法法院、最高法院、最高仲裁法院审判员候选人、俄罗斯总检察长候选人；可以向联邦委员会提出解除俄罗斯联邦总检察长职务。第四，联邦层面上，有权任免俄罗斯联邦总统驻联邦区全权代表；有利用协商程序解决联邦国家权力机关与各联邦主体国家权力机关之间以及各联邦主体国家权力机关之间的分歧；有权废除与俄罗斯联邦宪法、法律、国际义务相抵触或侵犯人和公民权利与自由的联邦主体文件的效力。第五，具有外交与武装力量的最高权限。

而在限制总统权力方面，宪法却规定，俄联邦总统只能由联邦委员会根据国家杜马所提出的叛国罪或实施其他重大犯罪的指控予以罢免，这一指控须由俄联邦最高法院关于俄联邦总统行为中具有犯罪特征的结论和俄联邦宪法法院关于提出指控符合规定程序的结论所证实。国家杜马关于提出指控的决定和联邦委员会关于罢免总统职务的决定，应根据不少于五分之一的国家杜马议员的动议，在两院中的每一院内以三分之二票数予以通过，并需要具有国家杜马专门委员会的结论。这样严苛的要求，使得弹劾在实际操作中完成的可能性极低。

强总统制的执行支点则体现在其处于权力运转核心的直属机构体系。这个体

① 姜士林等：《世界宪法全书》，青岛出版社1997版，第832~833页。

② 俄罗斯联邦第三任总统德米特里·阿纳托利耶维奇·梅德韦杰夫2008年12月30日签署宪法修正案，延长总统任期与国家杜马任期，总统任期由四年延至六年，国家杜马任期由四年延至五年。

系包含四个分支体系：总统直属会议咨询性机构体系、总统全权代表体系、总统办事机构体系和总统直属国家机关机构体系<sup>①</sup>。其中尤其以联邦安全会议、总统全权代表和总统办公厅为最重要枢纽。俄罗斯联邦安全会议是宪法明文要求成立的、隶属于总统的会议咨询机构。成员通常包括：俄罗斯联邦政府总理，俄罗斯联邦安全会议秘书，俄罗斯联邦安全局长，俄罗斯联邦外交部长，俄罗斯联邦国防部长，俄罗斯联邦司法部长，俄罗斯联邦总检察长，俄罗斯联邦内务部长，俄罗斯联邦财政部长，俄罗斯对外情报局长，俄罗斯联邦民防事务、紧急情况和消除自然灾害后果部长，各个联邦区总统全权代表等。基本包括了所有核心权力的岗位，因此也被称为“政治局 2.0 版本”<sup>②</sup>。俄总统办公厅是总统领导的常设办事机构，任务是为俄总统履行宪法权力提供保障，监督总统决定的落实，由总统直接领导。凡是根据总统文件要通过的政府决议草案，总统主持召开的俄政府会议审议的决定草案，政府作出的涉及保障国家权力机关相互协调与协作、决定内外政策基本方向的决定草案，都必须得到俄总统办公厅同意<sup>③</sup>。俄罗斯总统办公厅在俄当代政治生活中十分活跃。它拥有的权力使它能够对俄政治进程发挥巨大影响，成为俄国内政治的关键角色之一。总统办公厅是中央行政的最主要环节，离开它很难想象俄罗斯如何运转。一定程度上，总统办公厅被视为“第二政府”。

俄罗斯强总统制的确立既是总统与议会流血冲突的直接后果，也有着深刻的社会根源，本文暂不展开讨论。这里需要强调的是，强总统制的治理需要在权力的两端——即总统与民众之间实现了“对接”后才可以观察到效果。叶利钦时期，经济社会发展凋敝，政治纷争剧烈，政权对于各种突发状况应接不暇，基本谈不上进行有效的国家治理，强总统制能够发挥的余地很小，其作用几乎都用在维持政权于不倒之上，强总统制没有找到自己的力量根基。

同样在这一时期，权力另一端的民众也缺乏通过民主途径伸张权力的管道。这首先源于社会转型之初混乱的政治力量格局，各政党与组织快速分化组合，政治主张朝令夕改，民众无所适从。其次，设计上先天失衡的政治体制也抑制了政党政治为特征的代议机制，使得宪政民主社会中正常的权力输送无法通达。以两次总统大选为例，1996 年大选前叶利钦的支持率曾跌至 8%，临近大选时仍落后俄共候选人久加诺夫十几个百分点；1999 年，叶利钦的支持率更是只有 3%，以

① 刘向文、宋雅芳：《俄罗斯联邦宪政制度》，法律出版社 1999 年版，第 127 页。

② 参见：[http://www.minchenko.ru/analitika/analitika\\_75.html](http://www.minchenko.ru/analitika/analitika_75.html)

③ 参见：<http://www.kremlin.ru/structure/administration>

至引发了俄共主导的总统弹劾案，但在强总统制的政治规则下，政党如此巨大的优势仍不能转化为胜利，俄共等各政党依然以落败告终<sup>①</sup>。政治权力的形成与贯彻出现双向阻塞，这就为资本的政治投机提供了绝佳的机会，结果是总统通过让渡权力来获得资本的支持，资本则利用政治权力来进一步攫取财富，最终形成了著名的俄罗斯式寡头统治。

转折出现在普京时代。通过打击分裂势力、打击恐怖主义、维护社会稳定等措施，普京政权抓住了当时国家治理的主线，初步获得了民众支持，并迅即发现两端权力通联的巨大效能，借此规制寡头、收束联邦主体、重塑议会力量格局，逐步归集权力。强总统制在这个过程中结合民众的支持，迸发出了巨大的能量，到2008年第一个总统任期结束时，普京总统的权力达到了第一个峰值，其个人支持率高达80%，政权党——“统一俄罗斯”党则在当时第五届杜马选举中得票率达到64.3%，获得了超过三分之二以上席位的315席<sup>②</sup>。以强总统制为主要特征的政治权力架构在俄罗斯得以确立。

但是俄罗斯式的强总统制权力体系与其转型标的——西方式三权分立的权力体系却有着巨大的差别。在当今的西方式的政治权力架构中，在制度层面上实现权力制衡是其重中之重的要义，甚至可以说是保障民主、自由的根本原则，不容触犯。“若以立法、行政、司法等权均集中于一人或少数人手中，不问其秉政实情如何，出于被选或自任为执政元首，皆可谓之专制政治”<sup>③</sup>。可以说，虽然两者都有着民选的形式，但俄罗斯的强总统制与西方权力架构方式在对权力本源的认识上与使用上却相距甚远，不可并而论之。

## 二 依附式治理是俄罗斯政治权力运行的主要特征

俄罗斯的强总统制呈现的是聚光式的权力布局，一端是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”型的威权政治。这样的政治类型同样通过民主选举产生，是“魅力的民主”，却也是“特殊的手段”，是“从被统治者的（形式上的和臆

---

① 潘德礼、徐志新：《俄罗斯十年：政治·经济·外交》，世界知识出版社2003年版，第24~32页。

② 庞大鹏主编：《普京新时期的俄罗斯（2011~2015）政治稳定与国家治理》，社会科学文献出版社2017年版，第94页。

③ [美]汉密尔顿等：《美国宪法原理》，中国法制出版社2005年版，第52页。

想的)自由的信任中,引申出统治的合法性来”<sup>①</sup>。这种合法性反过来会愈加强化魅力领袖的权威,在国家的权力体系中更加容易集中权力。

但是权力的高度集中则会汲干权力层级的活力与动力。现代政体的重要特征是实行代议制政治,民众通过层层选举来选拔政治精英,再由这些层级来传输政治权力,权力层级从而一方面能够通过对不理性民意的过滤来获得对权力生成端的防范力和制约力,另一方面也会对权力顶端的执行贯彻形成监督与问责。可以认为,代议制下形成的权力层级是现代政体的权力中枢,不仅是权力上达与贯彻的纽带,更是约束权力趋向均衡合理与妥协的核心载体。俄罗斯式的集权恰恰严重削弱了作为中枢的权力层级的权力,权力体系中也缺少了权力制衡的功能,因此,俄罗斯政治权力运行的过程中呈现出了权力一边倒的依附式的国家治理模式。

依附式治理是一种严重依赖领袖权力的治理模式。在这种模式下,权力高度集中于领袖,权力架构中的其他支点,如议会、政党、地方、官僚等缺乏足够自我生存的能力,只能选择依附于领袖来发挥功用。领袖全面把控国家的权力体系,会更进一步来强化自身的权力基础,形成强者恒强、无挑战者的政治局面。普京政权正是如此,在国家治理的体系中,在参与层面、决策层面、执行层面无不抓权树威,逐步形成了一个完整的权力闭环。

第一,参与层面上打造魅力领袖,形成选民依附。如上文所述,选票是领袖的合法性基础,那么提升魅力,获得广泛认同则是巩固权力的重中之重。针对千差万别的广泛民众,有效聚拢认同与支持的手段大致有二,一是在具体利益方面使其获益,另外则是以全体、公有的概念,如国家、民族等认知来激发团结,普京政权显然深谙此道并获得了满意的结果。在利益方面,总统首先是提供了安全和秩序。通过第二次车臣战争及一系列的反恐举措,成功遏制了国家分裂与安全崩坏的局面,逐步恢复了社会秩序与安定,消除了悬在普通民众头上的恐惧情绪。其次,通过规制寡头与再国有化,一步步把能源产业重新收回,再凭借国际能源市场的东风,从根本上扭转了经济颓势,并在国家财政开始变得充盈后,及时施惠于民。典型的是,在油价上涨期间,俄罗斯的平均工资与社会福利开支也大幅上涨,在2002年至2007年间,俄罗斯平均工资以美元计增长了六倍多<sup>②</sup>。

① [德] 马克思·韦伯:《经济与社会》上卷,商务印书馆1997年版,第298页。

② [英] 西蒙·皮拉尼:《普京领导下的俄罗斯——权力、金钱和人民》,中国财政经济出版社2013年版,第154页。

按照世界银行的标准，贫困人口的比例也从2000年的24.2%降低到2008年的13.3%，减少接近一半<sup>①</sup>。这些利益的分享使得普京获得了空前的威望。

在促进集体认知方面，借助对传媒的控制，普京政权的绩效更为明显一些。这首先体现在通过爱国主义唤起的大国情怀，政权充分且巧妙地利用外部世界的压力，成功地将其转化成了凝结民族意识、团结爱国力量的社会主流共识。在这样的社会气氛中，普京总统化身成了民族与国家利益的首席代言人与头号英雄，具有了无可抗拒的权威与拥戴。回顾可见，两次与外部世界的最激烈冲突也造就了普京总统的两次支持率的峰值<sup>②</sup>。另一方面，普京的个人形象塑造也是魅力工程的必要组成部分。强健、有力、冷静、专注等等一系列的个人优秀品质都被放大表现出来，把充满个人魅力的映像投射给广大的民众，这在权力集中的社会中是很有效的鼓舞民众爱戴的手段。

第二，参与层面的另一着力点是削弱议会平台，形成政党依附。依靠魅力领袖的权威，普京政权在很短的时间内即打造出了一个政权党——“统一俄罗斯”党。统俄党的最高宗旨与追求就是奉行普京道路，为总统权力在议会中畅行保驾护航。其运行至今，并没有提出过真正意义上的党派主张与政治信仰，但在总统的荫底下与行政力量的配合下，精准调整选举规则，高效动员传媒覆盖，经过数次选举的较量，轻易地打压住了议会平台上的反对势力，成为议会中具有绝对优势的第一大党。在2016年9月举行的第七届国家杜马选举中，“统一俄罗斯”党共获得343个席位，占杜马总席位的76.22%，传统的反对派俄罗斯共产党则仅仅获得了42席，占比不足10%，创历史新低<sup>③</sup>。至此，议会平台的参与与制衡作用形同虚设。

议会政党体制的弱化危害深远。政党代议制是民众参政最基本的形式之一，也是政治权力架构中的重要一极，政党要解决的问题是如何把民众的意志带到政府系统中去，是利益表达和利益聚合的组织，是民主社会政治权力传导与承载的基本组织形式。政党通过现代化的组织来表达诉求、伸张政治权力，其效果与影响远非个人和小团体所能相提并论，也是现代参与社会政治权力角逐的主要力量。对个人而言，通过支持政党发挥政治参与中介作用，有助于强化公民意识与

<sup>①</sup> 参见世界银行官网：<https://data.worldbank.org.cn/country/russian-federation?view=chart>

<sup>②</sup> 2008年俄格冲突期间，普京的支持率曾最高达到过89%；2014年克里米亚及乌东危机以来，普京的支持率一直维持在80%以上。

<sup>③</sup> [http://www.cikrf.ru/analog/vib\\_180916/index.html](http://www.cikrf.ru/analog/vib_180916/index.html)

民主自觉，是开启民智、提升社会民主文明水平与参与能力的重要途径。因此当其功能失效时，带来的不仅是权力层级制衡作用的消失，也是对社会、公民参与机制的实质损害。俄罗斯目前的议会参与功能严重弱化，政党政治趋于僵化，带来的负面影响首当其冲即是权力、利益的固化，社会阶层间缺乏流动性，社会矛盾渐起，不满情绪增加，由2012年大规模的抗议示威中即可见端倪。简言之，议会制度、政党制度设立的初衷即在于形成权力的参与机制和制衡机制，如果其效能完全丧失，则不仅可能会造成严重的社会危机，而且会严重动摇权力体系构成的合法性基础。

第三，决策层面上打造垂直权力体系，形成联邦主体依附。联邦制是俄罗斯地方权力的主要构成形式，在苏联解体之初，地方权力大涨，中央权威与控制能力大为削弱，这甚至刺激了分离势力的鼓噪，严重威胁到了政权安全。普京在理顺了总统权威之后，开始了对联邦主体垂直控制的权力体系的打造。其一，设立联邦区，任命总统驻联邦区全权代表，加强纵向调控。2000年5月，普京颁布总统令，将89个联邦主体划分为7个大的联邦区，联邦区将由总统派驻全权代表，协调区内各个联邦主体的行动<sup>①</sup>。其二，取消了联邦主体行政长官由地方普选产生的办法，改为由联邦总统提名产生、地方议会批准的方式，从而掌握了最为关键的地方人事权。这项举措于2004年开始实施，至2012年梅德韦杰夫时期恢复为地方直选制，但加上了候选人需由联邦总统认可的限制性条件，其实质还是没有放权于地方。其三，塑造垂直的财政权，通过修改财政、税收等法律法规，以及对大型国有企业的把控，有效地控制了联邦与地方的财政关系，使得联邦主体的财政自主性显著降低，诸多公共开支必须依靠联邦财政的转移支付，这就大大增强了地方对于联邦的财政依赖。其四，修改选举办法，利用政权党吸纳地方势力。此过程中，将地方行政长官的提名权赋予了进入地方议会的政党，同时提高政党准入的门槛，如此，最具实力的政党——“统一俄罗斯”党成为了最大获益者，为争取选举获胜，投靠“统一俄罗斯”党、归顺总统成为地方政治精英的最优选择。其五，积极推进联邦主体合并，从而简化联邦中央的管理。

经过十余年的刻意努力，普京政权已经基本理顺了联邦中央与地方的权力体系，地方的政治势力被大致统一到了政权的利益共同体之中。但联邦主体对总统

<sup>①</sup> 2014年增设克里米亚联邦管区，2016年，克里米亚联邦管区与南部联邦区合并，形成新的南部联邦区。

的权力依附虽然在目前很大程度上消弭了国家分裂风险，但对于联邦主体的政治生态与长远发展亦有消极影响。地方权力的上移毫无疑问会冲击地方的民主自治的能力，这不仅危及地方民主的政治正义，而且长远来看，势必会造成地方发展的动能不足。而80余个联邦主体情况各异、发展亦不均衡，联邦中央很难顾及全面，大一统的治理难度极大，不发展自治能力，不从联邦主体自身发掘潜力，长远来讲，联邦主体离心倾向的回归也绝非不可能。

第四，倚重行政力量，强化官僚体系依附。强总统制的权力架构中，民权上达缺乏权力承接的中间层次，提供给民众的政治空间供给严重不足，这也会导致治理贯彻的不畅。为此必须加强行政官僚体制的建设，一来确保治理意图的贯彻，这也是控制社会与民众的必然需求。可以说，行政官僚体系对于集权体制的维护尤为关键，把控住行政官僚体系也就成为不容有失的任务。普京政权亦是着力对待，在努力扩大体系容量的同时，尽力提高待遇，以换取这个关键体系的依附与支持。有资料显示，俄罗斯政府机关工作人员的数量，在1992年为60万，到2000年上升到110万，而在2007年这一数字达到了160万<sup>①</sup>。而所谓的“强力部门”获益更多，在普京时代持续扩充了十余年后，2016年又决定在内卫部队基础上建立新的国家近卫军，据称将由35万人组成<sup>②</sup>。待遇提高方面，行政官僚体系是优先对象，远超一般的国民水准。据统计，2005年，俄罗斯经济形势向好，公务员工资上涨了44.1%，远超国内人均21.3%的收入增长水平。2009年经济危机到来后，普通人的工资增幅陷入停滞，而公务员的工资仍然上涨不停，至2011年，俄罗斯66个行政区的地方公务员工资是当地平均工资的1.5倍。2013年的统计数据是，联邦公务员的平均月工资比2012年上涨了15.3%，平均月薪达到7.2万卢布。一些部门的月薪已突破10万卢布，同期，经济部门的平均收入只有这个数字的四分之一。而在其他近60个政府部门和国家机构，公务员平均工资是5.4万卢布，是俄罗斯人均月收入2.3万卢布的两倍多。这些人构成了整个政府部门的86%<sup>③</sup>。

依附式治理使得俄罗斯政治生态愈益单一，难见歧异，俄罗斯政治局势与氛围都处于一种近似于“静稳”的状态。但这种“静稳”的背后却是经济增长乏力、社会进步缓慢的局面，各领域普遍表现都是发展动力不足，运行活力不够，

① [英] 西蒙·皮拉尼：《普京领导下的俄罗斯——权力、金钱和人民》，第134页。

② 参见新华网：[http://news.xinhuanet.com/world/2016-04/05/c\\_128865680.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-04/05/c_128865680.htm)

③ 参见张慧：《青年参考》，2014年04月23日第10版。



进步缺乏激励，这背后的症结都在于权力配置的扭曲。

### 三 俄罗斯政治权力体系面临的挑战

俄罗斯目前的强总统制权力架构缺乏权力平衡，相互制约的制度设计，或者说缺乏对权力失控的敬畏，在出发点上即与现代政治观念格格不入，一定程度上可以认为是一个不成熟、进化程度不够的权力构建制度。这种制度架构下，代议制的原则实际是被架空，无法形成有效的权力过渡层级，也就失去了权力制衡的关键环节，集权就成为一种本能的趋势，一旦结合了民众权力的直接让渡，极易形成一种非常态的集权体系及由此产生的治理形态。

结合具体情况可以看到，尽管在普京时代，俄罗斯依靠目前的政治权力体系实现了由乱到治，但随之也出现了由治到滞，可以看出这个体系处处体现出了并不完善，甚至可以说有着根本性的难以自愈的缺陷，其根源就在于这个进化程度不足、似是而非的权力安排，自身的建立与运行存在着逻辑悖论与自我矛盾，在国家与社会治理上可用一时但难以为继，终究无法突破先天不足造成的困境。

这是因为，一方面，这样的权力体系存在着目的的悖论。首先，俄罗斯制度转型的主要目的之一就是实现民主化，而不是再拾集权，但是强总统制为核心的权力架构确立了一个不均衡的制度安排，没有提供足够制约总统权力的制度条件，加之总统一端为确保权威，本能地会倾向于削弱制衡的政治力量，而若再借以民众支持之强势，制衡的势力根本无法抗衡，制衡也将因此失效。俄罗斯目前的政治体系中，权力高度集中于总统，权力顶端僵化固化，精英更迭缓慢，议会政党体制名存实亡，愈发难以发挥参政、议政、监督的应有作用，政治生态遭到严重破坏，民众没有真正有效的参与机制。而这与俄罗斯政治转型的初衷南辕北辙。

其次，为应对民众的异议，集权政权的捷径是严密控制社会生活，通过压制而不是改变自身来降低不同意见对权威的冲击。近年来，在与西方对峙、外部环境压力增大的背景下，俄罗斯更是大大强化了对社会的管控，出台了一系列的法律法规来约束和限制各类组织与活动，如《关于聚会、集会、示威、游行和抗议法》《互联网黑名单法》《非营利组织法》等，其结果是社会自组织甚至网络公共领域都日渐逼仄，民众的民主权力受到限制，自由理念遭到打压，这与政权自

我标榜的“人类文明的康庄大道”<sup>①</sup>也是背道而驰。

再次，和所有集权形态的政权一样，为了树立与维护其统治合法性，不惜调动民族情绪甚至借助民粹主义，以此快捷地、低成本地获得民众的支持。俄罗斯近年来外交方面日益对外示强、展示肌肉，明显缺乏对于国家、民族利益的审慎评估，颇有重走苏联帝国老路的味道，这与当初誓言要建设正常国家的目标同样大相径庭。

另一方面，目前的权力体系在国家治理方面同样面临着难以克服的逻辑困境。一是权力“得”与“用”的冲突。民众即选民，是强总统制的权力之源。除了以某种意识形态感召民众之外，维护民众的物质利益对于获得拥戴或许更为直接。但是对于一个脱胎于计划经济体制的社会来说，不打破旧有的形态，不断开沉淀下来的利益链条的束缚，几乎不可能推进社会转型，从而从根本上促进社会经济发展。具体而言，就是要按照市场规律办事，全面推动经济要素的流动与活跃，诸如住房、医疗、教育、土地等民生领域也必须进行彻底改革，在有序的前提下，激活社会与市场的活力。然而，推进这样的改革必是一个利益大调整大分化再组合的过程，民众的利益势必会受到冲击，因此也极易失去（至少短期内）民众的支持。在俄罗斯目前的权力体系下，这是无法承受的风险。苏联式的专制政权在治理功效方面的优势主要体现在社会动员能力上，必要时甚至可以牺牲民众的利益，但俄罗斯这样一个非常态的权力架构恰恰不具备这样的能力，这一点可以说是强总统制权力体系的最大逻辑困境。

第二个主要困境来自官僚体系。官僚体系是社会治理现代化的产物，有其专业高效的优点，但也有致命的弊端，那就是可以自我异化成吞噬社会资源的猛兽，所以必须要备好制度的藩篱。所谓三权分立体系，对于行政权力泛滥的担心最为突出，因此在现代政治制度中，除了以立法、质询等形式由立法体系来牵制外，独立的司法体系也是限制其权力范围的重要手段。遗憾的是，俄罗斯的权力体系中形成了依附式的治理模式，三权甚至媒体监督能力都依附在总统的权力之中，各个体系严重缺乏独立性与治理效能。这样一来，制衡缺乏，监督无力，几乎没有真正有效的手段来克制官僚体系的弊病。以最常见的腐败为例，尽管普京总统把反腐败提升到国家战略层面，推出了一系列的法律与规章，但却是一直成

---

<sup>①</sup> 参见普京：《千年之交的俄罗斯》，载《普京文集》，中国社会科学出版社2002年版，第5页。

效不彰，在“透明国际”的腐败国家排名中一直居高不下<sup>①</sup>。

第三个困境在于统治与开启民智互为矛盾。政治参与的作用不仅是权力的承认与输出，同时也是民众提升民主素养，提高认识水平，培养政治精英，甚至提高全民族道德与智力水平的直接手段，意义非常重大。但是在目前俄罗斯非常态的权力架构中，政治参与的主要渠道——议会政党体制日渐凋敝，直接式的个体投票行为显然难以具有实质的政治启蒙作用。而且实际情况往往是，为了把控住个体投票的政治行为，蒙蔽欺哄煽动恐吓民众才是普遍做法。民众议政参政的热情与能力的提升也往往是与政权的意愿相悖的，统治与控制才是集权体制的本质属性。

总结当下俄罗斯政治权力架构的困境与挑战，可以形容为，有着宪政民主的“面子”，但却是集权统治的“里子”；有着集权统治的框架，但又缺乏集权统治的功效，这是一个“四不像”的非常态体制，很大程度上是俄罗斯体制转型不彻底的产物。普京在回顾苏联时曾说过：“我们将近七十年都在一条死胡同里发展”<sup>②</sup>，所以要从苏联体制里进行转型。但时至今日，俄罗斯却走了这样一条“俄罗斯道路”，权力架构中充斥着自我否定和逻辑矛盾，如果不进行根本性、方向性的路径调整，其发展前景依旧很难让人乐观。

(责任编辑 张昊琦)

---

<sup>①</sup> 2016年俄罗斯在透明国际组织中的清廉指数排名是176个国家中的第131名，参见：<http://www.transparency.org>.

<sup>②</sup> 参见普京：《千年之交的俄罗斯》，载于《普京文集》，第5页。