

俄罗斯州长产生方式的变化与联邦制变革

于晓丽

【内容提要】 最近20年俄罗斯各联邦主体最高行政长官(简称州长)的产生方式一直徘徊在任命与直选之间,或者并行或者交替地实行过“任命制”、“直选制”、“准任命制”等方式。2012年5月,俄再次出台新法,规定今后各联邦主体的州长仍将通过选举产生。这种新的选举方式可以称之为“准直选制”。俄州长产生方式的变化情况与其联邦制的变革情况息息相关,在某种意义上互为因果。州长产生方式的每一次变化都是联邦制变革的大势之所趋,而每次变化后产生的结果又成为下一次变革的主要动因。我们有理由认为,在可预见的未来,新近实行的“准直选”制度有被微调的可能,但发生较大变动的可能性很小。

【关键词】 俄罗斯 联邦制 地方行政长官 地方选举

【作者简介】 于晓丽,1972年生,黑龙江大学俄罗斯研究院副研究员。(哈尔滨150080)

一 俄州长产生方式的变化情况

(一) 最近20年俄州长产生方式的变化轨迹

从1991年到1996年,俄罗斯各联邦主体行政长官(以下简称州长)的产生方式以总统任命为主,只有部分联邦主体的州长是由当地居民通过不记名投票的形式直接选举出来的。在此期间,通过选举产生的州长有逐年递增的趋势。

1996年1月18日,俄联邦宪法法院裁定俄联邦各主体有权自主选择 and 规定执行权力的组建原则^①。此后,直选州长(或者由相应联邦主体的选民进行直接选举,或者由相应联邦主体的立法

机关进行直接选举)在俄罗斯被普遍纳入实践^②。

2004年9月初,俄罗斯发生了有300多人遇难的恐怖事件——别斯兰人质事件。9月13日,时任总统普京召开政府扩大会议,宣布需要彻底重建不能对恐怖挑战做出反应的执行权力体系,各联邦主体最高官员应当由地方议会根据国家首脑的提名进行选举^③。

2004年12月,规定上述改变的法案被批准

^① Постановление Конституционного суда РФ от 18 января 1996г. N 2 – П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Garant. ru.

^② Ямшанов Б., Козлова Н. Кому—условная тюрьма, кому—амнистия. // Российская газета, №3640, 26 ноября 2004 года.

^③ Путин объявил о перестройке государства после трагедии в Беслане. [http://www. Newsru. com](http://www.Newsru.com), 14 сентября 2004 года.

生效,州长的产生方式由居民直选改为由地方议会根据总统提名进行选择,与联邦政府总理的任命程序类似,具体为:地区首脑在任期结束后,向总统提出信任问题,之后总统将其候选资格(在“不信任”的情况下,将自己看好的候选人)提交地方议会审议。地方议会应当在一个月内通过或否决被委任的人。如果议会两次驳回总统提名的候选人,则总统有权解散这个议会并(或者)以自己的命令任命代理州长,任期6个月。州长职位的候选人,由各联邦区的总统全权代表向总统推荐,同时,候选人之一由在地方杜马中居多数的党派推荐^①。

2009年,俄又出台法令,对上述州长任命程序进行了调整和改变。4月份,时任总统梅德韦杰夫签署了一项命令,根据该命令,提名候选资格的程序发生了改变。州长职位的候选人改由在地方议会中居多数的党派来提名。这个党应当一次提出三个候选人,如果总统觉得不合适,就再提三个,直到双方达成一致为止。12月份,出台了319号联邦法律,该法明确了审议候选人的期限。就州长人选与总统结束磋商,党应不晚于现任州长任期结束前45天(原为100天),提交候选人名单不晚于40天(原为90天)。总统对候选人的审议应不超过10天(原为不超过30天),而在其对所有候选人都不满意的情况下,议会应当在10天内提出新的人选(原为30天)^②。

2011年12月份,普京称联邦当局正在考虑对州长任命制度加以改变,具体为:所有通过不记名直接选举途径进入地方议会的党,都向总统提名州长候选人,而这些提名经“总统过滤器”筛选后,将交给当地居民进行直接选举^③。

2012年1月份,时任总统梅德韦杰夫向国家杜马提交了关于恢复直选州长的法律草案。从草案内容来看,对“总统过滤器”没做任何规定,选举将是直接的和自由的。州长的候选人,可以由政党推举,也可以自荐。但是,与政党推举的候选人不同,自荐者需要收集签名(其数量将由地方法律规定)。在推举候选人之前,政党可以与总统进行协商,但法案没有将此作为义务加以规定^④。

2012年5月2日,时任俄罗斯总统梅德韦杰夫签署了新制定的关于直选州长的法律。该法规

定,今后,俄罗斯各主体所有最高公职人员将由生活在该主体境内的所有公民通过直接、平等和不记名投票选举产生。根据该法,州长职位的候选人由政党提名,被提名者可以不是该党成员。候选人也可以自荐产生,但与被推荐者相比,自荐者要面临一系列限制。如需要收集当地居民的签名,其比例应达到登记居民总数的0.5%到2%^⑤。据俄有关专家分析,新的州长选举方式不是“直选”,因为里面设置了两个“过滤器”。一个是“市政过滤器”,一个是“总统过滤器”。具体来说,由政党提名的候选人,首先应该通过“市政过滤器”,即收集市政议员的签名,比例应达到议员总数的10%。在这之后,还要通过“总统过滤器”,即国家首脑有权与候选人磋商,并对三个候选人进行“筛选”。对于自荐者来说,还存在第三个“过滤器”,即收集当地居民的签名。有专家认为,设置“过滤器”的目的,是最大限度地缩小候选人中“不受欢迎者”的范围^⑥。新法规定,州长的任期将是5年,不能连任两届以上。而且,如果州长违法,可以通过法院进行审理,免除州长职务。按照新规则进行的首批州长选举于2012年秋天在三个联邦主体开始实施,其中包括远东的阿穆尔州。

从上述变化轨迹不难看出,最近20年俄州长产生方式一直徘徊在任命与直选之间:1996年之

① Федеральный закон Российской Федерации от 11 декабря 2004г. N 159 - ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета, №3654, 15 декабря 2004 года.

② Порядок и процедура назначения и снятия губернаторов в России. Справка // РИА «Новости», 25 февраля 2011 года.

③ Стенограмма программы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение» // Российская газета, 15 декабря 2011 года.

④ В законопроекте Медведева о выборах губернаторов нет «президентского фильтра» // Ведомости, 16 января 2012 года.

⑤ Дмитрий Медведев подписал закон о прямых выборах губернаторов, http://www.dp.ru/a/2012/05/02/Dmitrij_Medvedev_podpisal/

⑥ Эксперты считают закон о выборах губернаторов неполноценным и выхолощенным, http://www.dp.ru/a/2012/05/02/IEksperti_schitajut_zakon_o/

前,以任命为主,1996~2004年,以直选为主,2005~2012年5月的方式,可以看作“准任命制度”,新近开始实行的方式,可以看作“准直选制度”。

(二) 俄社会各界在此问题上远未达成共识

现阶段,俄社会各界对于州长产生方式的认知存在很大分歧。做出这一判断,基于以下两点。其一,民调结果显示,支持和反对“由地方议会根据总统提名选举州长”的人,数量持平。根据“列瓦达中心”的民调资料,2004年10月,俄罗斯民众有43%支持取消州长直选,而反对这么做的人也占43%的份额^①。根据俄社会舆论基金会的资料,2005年6月,正面和负面看待州长产生新方式的俄罗斯居民的比例,均为35%^②。

其二,专项调查结果显示,俄独立专家和接近政权的专家对“准任命”方式的看法,大相径庭。俄国际政治鉴定所和明琴科政府关系咨询社^③,在2009年12月到2010年3月期间,进行了题为“俄联邦地区首脑任命制度5年”的专项调查。参与调查的总共有50多位专家,包括现任州长、联邦和地方政权机关的工作人员、国家杜马议员以及为国家机关工作的专家。为了更加准确地呈现调查结果,所有专家被分为两组“独立专家”(记者、政治理论家等)和“接近政权的专家”(过去的州长、上下两院的议员等)^④。

专家们首先被要求评价,当时的“准任命”方式,在多大程度上完成了那些在2004年取消直选的过程中所宣布的预期任务。最高评价是10分,结果如下。

“准任命”方式要完成的任务	独立专家的看法	接近政权的专家的看法
加强联邦中央对各地区的操控	6	8.5
降低商业集团对地区政策的影响	5	6.5
维护国家领土完整	5	9.5
降低恐怖主义威胁	3	6.5
维护各地经济稳定增长	2.5	6
提高州长队伍的职业化	2.5	6.5

从上表可以看出,独立专家对多数分析指标给出了较低的评价,只对一个指标——中央对各地区的操控性的加强给出了高于5分的评价。接近政权的专家则相反,对于多数指标给出了相当高

的评价。双方的看法,反差巨大。

其三,“准任命”方式的支持方和反对方观点截然不同。双方^⑤的观点主要是围绕以下问题进行阐述的。一是关于这种方式是否违宪的问题。反对方认为,将州长的产生方式由民众直选改为“地方议会根据总统提名进行选举”有违宪之嫌,其实质是任命制,是对联邦制的否定,是对民众选举权的剥夺,地方议会的参与不过是道具罢了。支持方则认为,这种方式照顾到了联邦主体的利益,不能看作对分权和联邦制原则的违反,因为它规定,总统与地方议会就州长人选协调立场,而地方议会是由当地居民通过直接不记名投票选举出来的,会对地方首脑做出一定的挑选和淘汰^⑥。由地方议会确认州长人选可帮助地方摆脱不良领导人^⑦。

二是关于实行这种州长产生方式目的何在的问题。在宣布取消直选州长的决定时,普京称,改变州长产生方式的主要目的是,与恐怖主义和分立主义作斗争,完善管理机构和提高政权效率^⑧。对此方式持反对意见者多认为,将直选州长改为“地方议会根据总统提名进行选举”,跟打击恐怖主义没有什么关系,这项举措唯一的和主要的目的是想将地方政权完全置于联邦中央的监管之下,实现中央对地方的控制,别斯兰人质事件只是借口而已,因为当时,负责打击恐怖活动的所有强力机构都直接隶属总统,总统有足够的权力防止在俄发生类似事件,没有必要为此改变州长的产生方式。

而支持者则强调,这项新举措会促使各级国

① Левинсон А. Общественное мнение России о власти губернаторов // Неприкосновенный запас, №6 (38), 2004 год.

② Опрос населения // Сайт фонда «Общественное мнение», 16 июня 2005 года.

③ 国际政治鉴定所是成立于2003年的独立研究机构,明琴科政府关系咨询社成立于2007年,二者皆处于明琴科信息咨询控股公司旗下。2009年至今,该公司总裁为俄政论家叶甫根尼·尼古拉耶维奇·明琴科。

④ 5 лет системе назначения глав регионов в Российской Федерации // ИА REGNUM, 18 марта 2010 года.

⑤ 这里引述的皆为在俄罗斯有一定影响的政界人士及专家学者的观点。

⑥ Стенограмма программы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение»

⑦ Григорьева Е. Новая вертикаль // Известия, 13 сентября 2004 года.

⑧ Путин отказался укреплять вертикаль власти мэрами. http://www.lenta.ru, 18 ноября 2004 года.

家政权的行动具有一致性,而这是与恐怖主义作斗争的必要条件^①。能保障执行权力系统一致性的一切,都能防止恐怖主义并阻止不良的人进入政权^②。在“准任命”产生方式实行七年后,普京坚持认为,在直选的情况下,许多州长看似通过不记名直接选举上台,实则依靠的是地方的“半犯罪精英”,有些人为了成为州长,不择手段,不仅依靠半犯罪组织,而且依靠民族主义和分立主义团伙。这使得分立主义在构成复杂的俄联邦各地区很容易滋生。在这种情况下,取消直选,可以阻止这样的人进入州长队伍,从而有利于打击恐怖主义和分立主义^③。

三是关于腐败的问题。反对方认为,这种州长产生方式容易滋生腐败。2004年9月,有学者警告说,改革会导致出现“新的巨贪机制”,候选人为自己的任命花费的资金要比过去花在竞选活动上的多得多。“那些想出人头地的人,将会通过总统办公厅对自己的候选资格进行院外游说活动。而因为那里有几个帮派,则可以想象,他们之间会展开什么样的斗争,潜在的州长长得拿出多少钱。”

按照透明国际(Transparency International)的资料,俄罗斯的腐败程度,在7年间,从全世界第80位下降到130位。右翼力量联盟领导人博里斯·涅姆佐夫称,取消州长直选是其原因之一^④。根据俄罗斯科学院学者尼古拉·彼得罗夫2005年6月做出的估计,为了保住自己的职位,州长们将支付数千万美元。有些人,据他所说,得答应在自己班子的关键岗位安排中央挑选的人^⑤。而支持方认为,在俄罗斯的现实情况下,“民主机制、公共政策和政党都过于薄弱和不稳定”,直选州长也“不是完全诚实和干净的”^⑥,而是“钱袋子和官僚资源的竞争”,与政权相关的问题,不是在“公共空间”,而是在“影子里”解决的^⑦。

四是关于能否及时更换州长人选的问题。有对选举州长持反对意见者称,在俄罗斯,直选州长“不是总在应有的诚实水平上进行,而那个小沙皇在地方一坐就是20~30年,他总能保证自己获胜。”^⑧也有人称,回归直选州长“将导致在各地建立权威机制”,被选的州长“将使自己的政权变成终身的”^⑨。同样,对“准任命制”持反对意见者称,这种方式已归结为对政治精英的保留,而不是

对其更换。“新州长现在只出现在那些先前的管理者在推荐其进入政权的寡头集团面前违背了自己责任的地方,或者出现在那些在克里姆林宫看来,他们过于‘使人不安静’,在政治上过于积极的地方。”^⑩

五是“准任命”方式能否取得预期效果的问题。支持者指出,这种方式使得政权的垂直性得以巩固,提高了其有效性和责任感。而反对者则认为,此方式剥夺了民众的选举权,解除了州长对自己行为所应担负的责任。莫斯科也不能获得关于地方情况的可靠信息,因为各地执行权力的主要任务会是粉饰现状,而居民本身对此无法施加影响。“官员可能不会关注地区的需求,而只是巴结上司”^⑪,取消直选州长“使一切政治发展失去了动力,并中断了政权与公民之间的联系”^⑫,使得“居民对选举过程参与不够及政权的合法性不强”^⑬。

(三) 俄州长产生方式的变化特征

纵观1991~2012年俄罗斯地方行政长官产生方式的变化轨迹,可以看出,这似乎是一个不断试错的过程。得出这一结论的理由有以下三点。

其一,每种方式都并行或者交替地实行过。

① Губернаторы равноприближаются // Эксперт - online, №35 (160), 20 сентября 2004 года.

② Алексей Мусаков, На Западе давно уже поют песню тоталитаризма, а мы все жуём жвачку // ЗакС.ру, 16 декабря 2008 года.

③ Стенограмма программы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение»

④ Как бороться с коррупцией? // Эксперт, 10 сентября 2007 года.

⑤ Политическая система России после путинских реформ // Polit.ru, 27 января 2005 года.

⑥ Сильное государство не может быть со слабой властью? — губернатор Петербурга // РИА «Новости», 14 сентября 2004 года.

⑦ Политическая реформа по Путину: пять лет спустя // РИА «Новости», 11 сентября 2009 года.

⑧ Политическая реформа по Путину: пять лет спустя // РИА «Новости», 11 сентября 2009 года.

⑨ Святенков П. Морковка перед осликом // Русский Журнал, 3 февраля 2010 года.

⑩ Итоги отмены прямых губернаторских выборов год спустя: Кремль пообещал больше демократии регионам // Newsru.com, 13 сентября 2005 года.

⑪ Путин объявил о перестройке государства после трагедии в Беслане // Newsru.com, 14 сентября 2004 года.

⑫ Политическая система России после путинских реформ // Polit.ru, 27 января 2005 года.

⑬ Зубов М. Грызлов ударил в колокол // Московский комсомолец, 3 апреля 2009 года.

在1991~1996年期间,任命方式与直选方式并行,但以前者为主。1996~2004年,直选方式得到广泛施行。2005~2012年5月,实行的是“地方议会根据总统提名进行选举”的“准任命”方式。新近开始实行的州长产生方式,则是带有“过滤器”的直选制,故可称之为“准直选制”。

其二,俄基本法中的相关规定与政治实践之间存在出入。如俄宪法第一条将俄罗斯定性为“民主的联邦的法制国家”,而联邦制的必要特征是联邦主体最高领导人通过选举产生,而不是由国家首脑任命。然而,事实上,俄现行基本法是1993年通过的,而在1996年之前,俄联邦州长的产生方式一直以总统任命为主。此外,在俄宪法第83条列举的总统职权中,没有挑选地方行政首脑这一条,而1996年年初俄联邦宪法法院做出的裁定,在法律上巩固了地方自主选择州长的权力,“准任命”方式显然有悖于此。

其三,无论支持方还是反对方都在强调转换州长产生方式的阶段性。从普京担任国家领导人以来发表的公开言论可以看出,在这个问题上,他的看法一直在发生改变。从2000年到2004年,他一直反对取消直选。例如,2000年3月份,在全俄小企业代表会议上演讲时,他反对回到州长的任命上来“不能从人们那里夺走选举的权利,如果已经把它给了他们”^①。2001年7月,在克里姆林宫的新闻发布会上,他说“可能,对此操之过急,可能就不该转到地区领导人的选举上来。但是,既然已经做了这些,那么再回头,我认为,可能是更大的错误。”^②2002年12月19日,在与俄罗斯公民“直接对话”期间,他指出,“不管好坏,我们这儿已经形成了地区领导人由居民直接不记名选举。宪法上是这样写的,那就应该这样。”^③2004年,州长直选制度在他的主导下被取消。在2011年11月份的讲话中,他又表示,当年做出取消直选州长的决定的确有其必要性,但时过境迁,俄罗斯在某种程度上已经度过了形成和巩固政权结构乃至整个国家的时期。他同时宣称,自己已经注意到了各界对这种州长产生方式的异议,认为需要对其做出改变。但他显然并不主张一步到位地恢复直选,而是要保留总统参与地方首脑选举过程的可能性,认为“必须在总统层面保留一个过滤器,以便阻止那些将要依靠某些“半犯罪”

的或者分立势力上台的人。”^④

此外,俄地方行政长官本身的公开言论,有时也透露出认为州长产生方式具有阶段性的看法。2004年9月,议会上院安全与国防委员会主席维克多·奥泽洛夫表示支持取消州长直选,他说“民主我们已经玩过了,有相当多稀奇古怪的人已经成了州长。”^⑤2004年9月14日,支持新方式的圣彼得堡州长瓦连金·马特维延科称,“我们已经经历了过渡阶段,懂得了俄罗斯联邦是什么,今天必须把注意力放在巩固国内的整个政权体系上”^⑥。而赞成直选州长的鞑靼斯坦前总统明季梅尔·沙伊米耶夫2008年6月声称,取消地方首脑直选是临时措施,它只在某段时间是必需的^⑦。2008年,时任莫斯科市长尤里·卢日科夫同样赞成回归州长选举。他同意,在2004年,取消直选州长的必要性是存在的,但他指出,从那时起,时代改变了^⑧。

二 俄罗斯联邦制的变革情况

如果不是就事论事,而是把俄罗斯州长产生方式的变化情况放在更广阔的政治背景下来考察,则不难发现,其与俄罗斯联邦制的变革历程是息息相关的,在某种意义上,也可以说是互为因果的:州长产生方式的每一次变化都是联邦制变革的大势之所趋,而每次变化带来的结果(或者说产生的问题)又成为下一次变革的主要动因(或者说理由)。

① Путин считает, что раз уж людям предоставили право избирать, то и отбирать его нельзя; кроме того, надо стремиться к тому, чтобы выпить всю водку и перецеловать всех женщин//Polit.ru, 15 марта 2000 года.

② Путин В. В. Избирательное// Коммерсантъ, №170 (309), 14 сентября 2004 года.

③ Стенограмма прямой линии с Владимиром Путиным, состоявшаяся 19. 12. 2002? г. //Аргументы и факты online, 18 октября 2007 года.

④ Стенограмма программы «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение».

⑤ Григорьева Е. Новая вертикаль// Известия, 13 сентября 2004 года.

⑥ Сильное государство не может быть со слабой властью? — губернатор Петербурга//РИА «Новости», 14 сентября 2004 года.

⑦ Николаев Ю. Президент Шаймиев решил, что надо избираться//Известия, 17 июня 2008 года.

⑧ Интервью Юрия Лужкова в программе «Познер»// Сайт Первого канала, 17 ноября 2008 года.

(一) 历史渊源

联邦制问题事关俄罗斯国家统一和民族发展大计,十分复杂,要阐述清楚俄罗斯联邦制变革的情况,有必要做一下历史回顾。1922年,苏联建立,原沙俄帝国的一些民族地区作为加盟共和国加入苏联,俄罗斯联邦作为苏联最大的加盟共和国一直存在到1991年苏联解体。本文重点关注的是以下几个情况^①。其一,在苏联成立之前,俄罗斯便已确认实行联邦制(1918年7月,全俄第五次苏维埃代表大会通过第一部《俄罗斯联邦宪法》,以根本大法的形式肯定了联邦制)。苏联建立后,俄罗斯在作为其联邦主体的同时,仍保留了自己以自治实体为主体的联邦制形式。而且,俄罗斯的联邦制与苏维埃的联邦制如出一辙:建立联邦制的落脚点都是为了解决民族问题,民族因素是建立联邦制的基础;二者都存在名实不符的问题,形式上是联邦制,实质上是单一制。所不同的是,苏联宪法规定,各加盟共和国拥有国家主权和自由退出联盟的权力,而俄联邦的自治主体(自治共和国和自治州等)没有这样的权力。

其二,苏联解体前夕,叶利钦与戈尔巴乔夫在联邦制问题上摆开竞争态势,争相许诺民族权力,争夺以民主观念改造苏联联邦制的大旗,这直接怂恿了俄罗斯联邦内部的自治实体争主权、闹独立的情绪和行为。1990年4月,苏联最高苏维埃通过《苏联联盟中央与联邦主体权力划分法》,该法提高了自治共和国的法律地位,被升格为与加盟共和国同等地位的联邦主体。俄罗斯联邦自治共和国最多,因而涉及最深。作为俄罗斯联邦的领导人,叶利钦非但没有反对和抵制这个法律,反而因势利导,呼吁俄罗斯联邦内的自治共和国争取更多主权,声称“你们能吞下多少主权,就拿走多少主权”^②。结果,俄罗斯的十几个自治共和国全部升格为共和国,而后又有四个自治州也升格为共和国。这样,在苏联解体前,俄罗斯的自治共和国和自治州实质上通过共和国化,拥有了双重主体地位,一方面作为俄罗斯联邦的主体,另一方面形式上成为苏联的主体。于是,为这种双重主体地位的全面落实而进行的斗争一直持续到苏联解体。

其三,苏联是在联邦制的“改造”中垮塌的,其解体与所选择和所形成的联邦制密切相关。苏

联解体后,苏维埃联邦制的矛盾一下子集中到俄罗斯联邦境内。民族分立与地方分离的思潮迅速蔓延,先前针对联盟中央的主权运动的矛头立即转向俄罗斯自身,要求对俄罗斯的联邦制进行改革。于是,搞什么样的联邦制才能巩固俄罗斯的统一,避免重蹈苏联解体的覆辙,成为俄联邦当局面临的迫切问题。

(二) 三条变革的主线

于是,我们看到,从1991年到2012年,俄罗斯的联邦制一直处于变革之中。变革的目的是遏制民族分立主义和地区分离主义的发展,维护国家统一。变革的主线依笔者浅见有三条:一是在法律层面消除民族分裂主义者争主权、闹独立的依据;二是淡化联邦制中的民族因素,强化地域因素;三是建立联邦中央对地方精英的约束机制。

1. 俄罗斯联邦制在法律层面的变革

1991~1992年,俄罗斯新宪法还没有出台,而各地区、各民族的独立情绪和独立运动在规模和深度上都对国家统一构成实际威胁。在这种情况下,联邦中央经过艰苦谈判,与绝大多数联邦主体签订了联邦条约。尽管这个联邦条约存在很大缺陷(共和国被赋予包括退盟权在内的很多权利,而其他主体没有这样的待遇),但总体来说,遏制了各共和国独立的趋势,大大降低了俄联邦解体的威胁。不过,联邦条约只是暂时遏制了全俄普遍的分离主义倾向和思潮,分离和分裂活动由具有全俄性逐渐转变为只具有地区性。如果不以宪法代替联邦条约,仍难以保证俄罗斯的稳定和统一。

1993年12月12日,叶利钦以全民公决的形式通过了自己精心设计的俄罗斯新宪法,明确规定各联邦主体在联邦关系上权力、地位平等,民族共和国不能作为主权国家,没有退盟权。叶利钦显然想以宪法规范各联邦主体的地位,使其权力和地位匀称地以宪法形式固定下来,但是,这种设想和努力立即受到挑战。许多共和国或地区依据宪法中关于联邦主体的权限可以与联邦中央通过谈判和通过条约方式加以调整的条款,开始要求

^① 参见《叶利钦时代的俄罗斯·政治卷》,人民出版社2001年版,第278~290页。

^② <http://navopros.ru/istoria/chto-takoe-den-rossii-12-iyunya>

与联邦中央签署双边条约或分权协议,提出了一些变通宪法的规定,甚至与宪法相矛盾的请求,以获得特权或特殊地位。叶利钦先后与40多个联邦主体签署了双边条约。虽然这种做法可以维持联邦的稳定和统一,防止联邦解体,但是,双边分权条约常以现实政治利益原则取代法律原则,促使各联邦主体出台与俄罗斯联邦宪法和联邦立法相违背的法令,以法律分离主义表现民族自主倾向。

普京担任总统后,开始着手整顿联邦宪法秩序和纪律,要求司法部在全国建立统一的法律空间,不仅停止了联邦中央与联邦主体签订双边协议的做法,而且责令有关联邦主体修改自己的宪法和法规,使之与俄联邦宪法和法律相一致。至此,俄联邦的宪法秩序和纪律得到加强,联邦中央终于得以消除分裂主义者在法律层面争主权、闹独立的口实。

2. 淡化联邦制中的民族因素,强化其地域因素

这条主线在联邦中央与绝大多数联邦主体签署的联邦条约中就已经有所体现了,该条约首次将联邦主体概念和相应权限的适用由俄罗斯少数民族地区扩大到俄罗斯族人地区。俄罗斯89个地区被赋予联邦主体地位,在法律上不再仅仅是俄罗斯的行政区划单位。这意味着,俄罗斯联邦的基础不再是单纯的民族因素,而是民族区域与行政区域并重。换言之,地域因素开始成为俄罗斯联邦的基础之一。与此相呼应,联邦主体的多样化也得以巩固,包括民族区域实体(共和国、自治州、自治专区)和行政区域实体(边疆区、州、中央直辖市)。但由于联邦主体数量众多,可控性差,如何对其加以合并,便成为需要探讨的问题。普京担任总统后,这个问题有了答案。

2000年5月份,普京签发命令,决定按地域原则将俄罗斯联邦划分为7大联邦区:中央区、西北区、北高加索区(后改称南部区)、伏尔加河沿岸联邦区、乌拉尔区、西伯利亚区和远东区。每个联邦区下辖若干联邦主体。联邦区总统全权代表,由总统任命,直接对总统负责。需要指出的是,所建立的七个联邦区,只是作为中间环节对各个联邦主体进行协调管理,并没有相应的权力和管理机构,也未成为一级政权机关,因此可以看作

是一种尝试,试图以大的行政区划为基础,建立一种仅以区域划分的联邦制,取代90年代实行的民族区域和行政区域相结合的混合型联邦制。

从2005年起,俄罗斯联邦主体的合并进程开始启动,一直延续至今。到目前为止,俄联邦主体的数量,已由89个减少到了83个,几次合并均为民族自治专区与其所处的边疆区或州的合并。在联邦主体中,自治专区的数量,已经由原来的10个减少到了目前的4个。联邦中央此举显然是在以渐进方式淡化联邦制中的民族因素,强化其地域因素,同时减少联邦主体的数量,增加其可控性。合并的进程无疑还会继续下去,甚至州与州之间、州与边疆区之间、共和国与共和国之间的合并,都是有可能的。

3. 建立联邦中央对地方精英的约束机制

俄罗斯联邦独立后,联邦中央建立的对地方精英的约束机制主要有总统代表制、地方自治制度和地方行政长官的任免机制。

(1) 总统代表制

总统代表制是俄联邦中央自1990年代初起开始建立的,从一开始就是为监控地方官员而设置的,主要职责是协调地方立法、执行和审判三大权力之间的活动。在1996~2000年期间,由于地方行政长官由选民直接选举,在政治上和法律上都不再受总统行政权力的直接制约,总统失去了对地方施加影响的行政杠杆,于是联邦中央试图以总统代表制衡地方行政长官,出台法律扩充了总统代表的权力范围,将其首要任务规定为负责协调设在地区的联邦权力机构的活动。但由于缺乏实施机制等种种原因,被加强后的总统代表制,收效并不大^①。

普京担任总统后,总统代表改设在7大联邦区中(此前设在联邦主体中),主要职责是:在联邦区内组织实施总统确定的内外政策的基本方针;监督联邦宪法和联邦最高权力机关决议的执行情况;确保总统干部政策的落实;定期向总统报告联邦区内国家安全问题、社会经济和政治局势等情况^②。

^① 参见董晓阳《俄罗斯利益集团》,当代世界出版社1999年版,第242~250页。

^② 赵龙庚《俄罗斯联邦制的变革与面临的挑战》载《现代国际关系》2001年第7期。

关于联邦区总统代表对地方行政长官的影响力有多大,俄有关人士看法不一。以在前文提到的国际政治鉴定所和明琴科政府关系咨询社所做的调查为例,受访专家被要求对俄罗斯政权机构及其个别代表对于州长职位人事裁决的相对影响做出评估^①。对于总统全权代表的影响,独立专家只给了3.5分的评价,接近政权的专家则给出了5分的评价。此外,专家们认为具体人物的“分量”是有差别的。据认为,维·伊沙耶夫(远东联邦区)和伊·克列巴诺夫(西北联邦区)的影响要比其他总统全权代表大一些。虽然专家们看法不同,但依据打分情况,基本上可以得出这样的结论:联邦区总统代表对地方行政长官的影响力总的来看是有限的。

(2) 地方自治制度

俄罗斯法律规定,国家保障地方自治的实行。地方自治是指州以下单位(主要是市级和市区级)的自我管理。地方自治在俄实行多年,但并不完善。市一级机构实际上仍受州一级机构的控制。1997年,也就是直选地方行政长官普遍推行以后,叶利钦开始重视地方自治,积极笼络州以下市、区级政权,试图建立一个市一级领导可以不受地方行政长官约束、绕过地方直接与联邦中央联系的机制,从而使地方行政长官的权力空化,以防止后者权力膨胀和利益过度扩张。市、区级地方政权因而一度成为当局掣肘州级行政长官的筹码。然而,在实践中,虽然市一级领导人对地方自治怀有期望,准备在联邦中央的支持下与州一级分家另过,但地方自治的许多方面要涉及州一级的具体利益,而联邦中央有关部门在实际操作中手段有限,对地方自治的支持基本上仍限于理论上和原则上的支持。州一级政权则努力将地方自治进程纳入自己控制的轨道。因此,地方自治机构既无权又无钱的地位一直没有较大改观^②。

2000年普京担任总统后,出台俄联邦地方自治法规,规定地方自治立法机构制定的法规和条例如违背联邦主体法规和联邦法律,其立法机构应予解散;联邦主体行政首脑有权解除所属市政机关领导人的职务。这意味着,地方自治制度更加有名无实。

(3) 地方行政长官的任免机制

地方行政长官的任免权是联邦中央控制地方

的主要杠杆之一。如前文所述,俄罗斯地方官员的直选始于苏联解体前夕。1991年6月12日,就在俄罗斯全民选举第一任总统的同时,鞑靼斯坦共和国选举了该共和国的总统,莫斯科市和列宁格勒市举行了市长选举。俄罗斯从此有了直选产生的地方行政长官。当时的背景是,以叶利钦为首的俄罗斯“民主派”正在联合各种政治力量同以戈尔巴乔夫为首的联盟中央争夺国家权力和俄罗斯主权。新当选的莫斯科市长波波夫和列宁格勒市长索布恰克正是“民主派”的代表人物。这之后,地方行政长官直选的实践并没有立即全面展开,而是被叶利钦一再推迟,原因主要有两点。一是为了保证地方转型的可控性。在转轨初期,叶利钦需要运用地方官员的任免权,撤换旧的苏维埃式的地方官僚,代之以与叶利钦政权接近的人士。二是叶利钦对地方官员直选准备不足,对选举过程和选举结果没有把握。这一点被普遍推行州长直选后发生的情况所证明。

尽管很不情愿,但到了1996年下半年,叶利钦还是决定全面推行地方行政长官的直选制度。原因也主要有两点。一是迫于地方势力的压力。截止全面铺开州长直选制度前,俄罗斯已有39个联邦主体进行了行政长官的选举,其中20多个共和国的选举并没有向叶利钦请求允许。二是为加大自己在新一届总统选举中获胜的筹码。推行直选,可以维护叶利钦的民主形象。为赢得大选,叶利钦还与地方势力和国家杜马妥协,不再否决《上院组成法》。该法规定,1997年1月前,上院组成人员必须是通过选举产生的地方行政长官和地方议会主席^③。

地方行政长官改由直接选举产生后,中央在行政和人事方面对地方的垂直领导关系不复存在。地方行政长官因民选产生,中央无权任免,而无视中央权威,我行我素,轻则不听招呼,重则公开分庭抗礼。叶利钦及联邦中央几次尝试解除与中央对抗和政绩不佳的民选地方长官,均未能奏效。之前一向在总统和议会之间起平衡作用的议

^① 5 лет системе назначения глав регионов в Российской Федерации// ИА REGNUM, 18 марта 2010 года.

^② 参见《叶利钦时代的俄罗斯·政治卷》,人民出版社2001年版,306~312页。

^③ 参见董晓阳《俄罗斯利益集团》,第203~234页。

会上院,也几乎成了地方利益集团的政治舞台。

于是2000年普京担任总统后不久,便出台法令,做出两项重要规定。一是改变议会上院的组成方式,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,将联邦委员会变为常设立法机构,成员由联邦主体各派两名代表组成。二是如果联邦主体的行政长官和立法机构违反联邦宪法和法律,总统有权解除其职务和解散地方立法机构^①。

2004年别斯兰事件后,联邦中央进一步将地方行政长官的产生方式由直选改为“准任命”方式,与直接任命相差无几。至此,俄罗斯联邦中央对地方精英的控制强度,达到了独立以来前所未有的程度。

三 俄州长产生方式前景分析

通过以上阐述,我们不难看出,到2010年前后,俄罗斯联邦制变革的三条主线,基本上都走到了自己的逻辑终点:法律层面的问题已经解决;联邦制的民族因素在继续淡化,地域因素在继续增强;中央对地方精英的约束也已基本上等同于单一制国家的情况。需要指出的是,前两条主线,从维护国家统一的大局着眼具有不可逆性,发生变动的可能性不大,而第三条主线,即联邦中央对地方精英的约束机制,具有变动的灵活性和弹性,可以根据形势的发展进行调整。而且,在这条主线的三个主要组成部分中,地方行政长官任免机制可变动的灵活性和弹性,显然又大于总统代表机制和地方自治机制。或者说,地方行政长官任免机制是自变量,而总统代表机制和地方自治机制是它的因变量。近两年发生的情况验证了这一点。

最近这场全球性经济危机对俄罗斯产生了强烈影响,不仅重创了其经济,也比较彻底地暴露了其政治体制的弊端,如腐败、行政效率较低等。2011年12月份,俄罗斯爆发了两次大规模的民众游行示威。示威体现了民众反对政治垄断、政治腐败和政治参与度不够广泛的诉求,表达了民众对集权、威权主义的厌烦,对民主与自由的期待,提出了改革政治体系的强烈要求^②。

形势的发展敦促普京团队将集权管理模式逐

步转变为更加温和并富有弹性的管理方式。于是,俄联邦当局开始酝酿并于2012年5月份出台了一系列实质性的政治改革措施。这其中,最令人关注的,就是恢复州长直选制度。当然,这次的直选制度是带有“过滤器”的,不同于之前实行过的那种,我们因此称之为“准直选”制度。而且,虽然也是迫于压力,但这次实行直选,联邦中央是有充分准备和把握的。与1996~2000年的情况相比,中央与地方关系的大方向已经理顺:全国统一的法律空间得以建立;联邦制的地域因素得以强化,民族因素得以弱化;联邦主体的数量在不断减少;地方精英失去在议会上院兼职的权力,并处于可被罢免的境地。换言之,在目前情况下,地方行政长官选举过程和选举结果的不确定性已被降至最低。鉴于此,我们认为,在可预见的未来,俄新近实行的州长“直选”制度有被微调的可能,但发生较大变动的可能性很小。

(本文由黑龙江大学2010年度高层次人才(创新团队)支持计划资助,编号为Hdtd2010-33)

(责任编辑 张昊琦)



① 赵龙庚《俄罗斯联邦制的变革与面临的挑战》。

② 参见庞大鹏、陆南泉《2012年俄罗斯总统大选背景、特点及前景》载《探索与争鸣》2012年第2期。

SUMMARY

Tian Peng After establishment of the Soviet Union ,there was no legal framework for promoting Russian language as a national one ,but in practice Russian language as the lingua franca was strengthened gradually. At the same time ,government associated promotion of Russian language with forming of “the Soviet people”. Lacking of distinction between language identity mark function and communication function ,nationalism in some non-Russian Republics of the Soviet Union was rebound. Above-mentioned mistakes have language policy failed to effectively play a role as national identity.

Yu Xiaoli In past twenty years ,the chief executive of the Russian federal subjects were appointed or elected alternately. In May 2012 ,a new electoral law became effective. The law stipulated that federal subject governor still will be elected. This new electoral method can be called “quasi direct election”. In practice change of electoral way of governor corresponds with change of Russian federalism closely. The change of the way of electing governor is mirror of change in Russian federalism.

Zhang Hong History shows that there are a lot of contradictions and problems influencing social and political stability during the process of transformation from traditional society to modern one. The Ukrainian case reveals that the party politics involves three main relationship which influence political stability. The paper points out that political party system design needs to consider political social and cultural conditions before the transition. Slow development of the political party system hampers realization of political stability and polarization of political culture obstructs achievement of political stability

Su Chang This paper tries to build a quantification analysis model of political risk of Central Asian countries. Comparing 2008 with 2012 political risk changes of those countries ,the author makes a quantitative analysis of current political risks of Central Asia and anticipate its future trend. This paper believes that the political risk of Central Asia overall shows ascendant trend. There is possibility of street politics in Central Asia. Of Central Asian countries ,Uzbekistan faces bigger political risk. Kyrgyzstan and Tajikistan are in high risk and high stability respectively. Low-level conflict between Uzbekistan and Tajikistan may be on the cards.