

普京修宪的政治分析

庞大鹏

【内容提要】 2020年1月15日，俄罗斯总统普京在国情咨文中正式提出修宪。普京修宪是俄执政阶层充分酝酿和精心设计的政治举措。普京修宪与普京2018年再次执政以来稳中有忧的国内形势密切相关。普京修宪着眼于俄罗斯“2024问题”的解决。从提出到落实仅仅两个月，俄罗斯立法机构即完成了宪法修正的所有法律程序，这体现了俄罗斯社会对普京长期执政具有社会共识。此次修宪内容非常丰富，既涉及俄罗斯立法、行政与司法机构之间的权限划分，也预示未来俄罗斯有可能在独联体范围内采取重大行动，以实现这一地区的重新一体化。新冠疫情冲击了普京的既定部署，普京战略的前景与世界政治在后疫情时代的不确定性具有明显的共振性。

【关键词】 修宪 俄罗斯政治 世界政治 政治体系 总统权力 欧亚一体化

【作者简介】 庞大鹏，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员、副所长。

2020年1月15日，普京在总统国情咨文中正式提出修宪，仅仅两个月内俄罗斯立法机构就完成了宪法修正的所有法律程序。实际上从3月14日普京签署宪法修正案的命令开始，该法案已经生效。3月16日，宪法法院判定宪法修正案没有违反本国基本法，并批准了宪法修正案。原定于4月22日的全民投票实际上只是对普京本人的一次信任投票，并不具备法律强制力。普京修宪是俄罗斯政治的重大问题。本文拟对普京修宪的过程、背景、内容、目的与前景进行政治分析，从各个层面解读此次修宪，以求分析俄罗斯内部变化的特点，加深对俄罗斯内政的理解。

一 修宪过程：精心运作的政治设计

2018 年 9 月地方选举结束不久，当人们还在热议“统一俄罗斯”党选举失利之际，宪法法院院长佐尔金首次提出“活宪法”的概念，提出宪法需要修改、应加强立法机构与行政机构权限划分制衡的建议^①。佐尔金的建议激起俄罗斯政坛的巨大声浪。12 月 25 日，普京团队的核心成员、国家杜马主席沃洛金表示，俄罗斯社会一直在考虑这部关键立法自通过之日起 25 年后是否有效。普京的新闻秘书佩斯科夫则表示，克里姆林宫认为佐尔金的这一立场是“专家个人意见”，并没有准备对宪法进行任何修正。

俄罗斯政坛在 2019 年一直出现修宪的动议。2019 年 2 月，关于国家杜马新规则的讨论见诸俄罗斯主要媒体^②。2019 年 4 月，沃洛金提出加强议会作用，政府各部部长需要经过国家杜马批准^③。7 月，沃洛金在国家杜马机关报《议会报》上发表重磅文章，接过了佐尔金的建议，也开始表述“活宪法”概念，认为宪法应该根据实际情况不断调整以适应形势变化，而当前的重点是改变立法和行政权力的不平衡现象。国家杜马应该参与政府的组建，至少应该参与协商政府成员的组成。此外，还应该在宪法中列入政府向国家杜马提交报告的规范程序以及对各部委工作的评估^④。

沃洛金曾任总统办公厅第一副主任，主管俄罗斯国内政治事务，是普京非常信任的政治精英。2019 年他关于修宪的几次表态引发俄罗斯社会热议。修宪究竟是不是普京本人的政治意愿？佩斯科夫专门澄清，表示这是其他人自己的想法，并不代表普京^⑤。相较于克里姆林宫态度的含糊不清，针对沃洛金修改宪法的提议，国家杜马的四个议会党团不出意料地高调支持，一致同意加强议会在政治生活中的作用，扩大议会的监督职能；建设一个强大的议会是俄罗斯主要政治

① Зорькин вспомнил о "живой Конституции", 9 октября 2018. http://www.ng.ru/politics/2018-10-09/1_7328_zorkin.html

② Дарья Гармоненко, Власть тестирует новые правила выборов в Госдуму – 2021. http://www.ng.ru/politics/2019-02-06/3_7501_newrules.html

③ Володин предложил допустить Госдуму к формированию кабинета министров, 6 апреля 2019. <https://www.newsru.com/russia/06apr2019/cabmingosduma.html>

④ Живая Конституция развития, Статья Председателя Государственной Думы Вячеслава Володина, вышедшая в "Парламентской газете". <http://duma.gov.ru/news/45717/>

⑤ В Кремле прокомментировали статью Суркова о "путинизме". <https://ria.ru/20191014/1559762965.html>

力量的共同意愿。

2019年12月12日，普京在俄罗斯宪法日与宪法法庭的法官座谈。普京首次就宪法修改问题表态，认为需要对俄罗斯的基本法有不断的新认识和理解，这是一个不断发展变化的过程^①。12月19日，普京在年度记者会上再次谈到了修宪问题。普京认为，俄罗斯不需要制定新宪法^②。2020年1月15日，普京发表国情咨文，正式提出修宪意向^③，梅德韦杰夫政府随即宣布辞职。约54%的俄罗斯人积极看待政府辞职^④。

梅德韦杰夫政府辞职当天，普京迅速提名俄罗斯联邦原税务局局长米舒斯京为新总理人选。15日当晚米舒斯京就参加了国家杜马主席沃洛金召开的特别会议，与国家杜马四大议会党团沟通。1月16日，国家杜马紧急召开全体会议，审议总统提名的总理人选，结果为创纪录的零票反对，383票赞成，41票弃权。米舒斯京也是政治新人，甚至从未进入明琴科公司关于“普京政治局2.0”的报告中。

普京选取精通税务管理和长于数字经济运行的米舒斯京担任总理，是为了更好地应对经济领域的严峻挑战，以便延揽民意，未雨绸缪。米舒斯京是一个典型的技术性官僚，其主要任务是解决迫切性的经济任务从而稳定俄国内局势，为2021年国家杜马选举打好前站。米舒斯京被称为“知识型的强力部门领导者”，强力部门和经济专家的身份兼而有之，既是理想的管理人才，同时也不会打破精英阶层内部的平衡，权力不会被重新格式化^⑤。

1月16日，米舒斯京在国家杜马发表施政演说，主要聚焦发展问题：第一，关注儿童、家庭以及他们的收入增长和生活质量提高。第二，提高劳动生产率，支持出口。第三，通过数字经济国家计划实现技术发展。第四，优先发展农业。

^① Встреча с судьями Конституционного Суда, 12 декабря 2019 года. <http://kremlin.ru/events/president/news/62309>

^② Большая пресс – конференция Владимира Путина. <http://kremlin.ru/events/president/news/62366>

^③ Послание Президента Федеральному Собранию. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

^④ Михаил Сергеев, Перемен! Требуется президент – Отставка премьера как предпосылка ускорения роста экономики и доходов, 15 января 2020 года. http://www.ng.ru/politics/2020-01-15/1_7768_main.html

^⑤ Александр Баунов, Транзит на опережение. Почему Путин спешит с переустройством власти, 16 января 2020 года. <https://carnegie.ru/commentary/80818>

第五,发展运输,打破基础设施瓶颈^①。1月19日,梅德韦杰夫在俄罗斯第一频道电视台的访谈节目中解释辞职原因:一是国家政治革新任务的需要;二是出于时间因素的考虑。国情咨文确立了非常宏伟的政治体制革新任务,在一定程度上甚至将改变国家权力平衡,这既涉及政府,也涉及议会以及一部分总统和司法体系。为了通过所有这些决定,总统应该能够放手作出决定。另外,他表示,他仍将继续担任“统一俄罗斯”党主席。梅德韦杰夫认为米舒斯京的关键任务是增加居民的实际收入,这是新一届政府的最主要任务^②。2019年11月21日,普京在外贸银行“俄罗斯在召唤”投资论坛上曾经明确表示,提高居民实际收入是政府最重要的工作方向^③。

2020年1月20日,总统新闻秘书佩斯科夫宣布,普京将宪法修正案草案递交国家杜马审议。同日,普京表示,他不希望俄罗斯回到苏联时代的做法,即国家领导人执政到最后时刻,国家也没有权力过渡的条件^④。1月21日,新政府成立。副总理由10名减至9名,有3人留任,21名内阁部长中有12人留任。外交部、国防部、内务部、紧急情况部、能源部、财政部等重要职位未变。新政府的特点是年轻化,平均年龄为47岁,上届政府为53岁。第一副总理别洛乌索夫此前担任总统经济顾问,主要负责经济事务,是国家项目计划的发起者。经济增长和提高居民收入将是新政府工作的重中之重。

1月23日,国家杜马一读全票通过了宪法修正案草案。二读原定于2月11日,后由于讨论热烈推迟至3月10日。2月17日,塔斯社公布普京专访节目,普京在节目中承认,政府调整早有规划。3月9日,普京签署法令对总统办公厅和安全会议相关法律规定进行修改,核心内容是设立安全会议副主席职位,隶属总统。

3月10日,俄国家杜马对宪法修正案草案进行二读。世界首位女宇航员、“统一俄罗斯”党党团成员捷列什科娃提出取消总统任期的宪法限制或在通过宪

① Татьяна Замахина, Помогать и не мешать. Михаил Мишустин стал председателем правительства России, 16 января 2020. <https://rg.profkiosk.ru/786141>

② Бывший глава правительства России Дмитрий Медведев дал эксклюзивное интервью Первому каналу, 19 января 2020. <https://www.1tv.ru/news/2020-01-19/379074-byvshiy-glava-pravitelstva-rossii-dmitriy-medvedev-dal-eksklyuzivnoe-intervyu-pervomu-kanalu>

③ Инвестиционный форум "Россия зовёт!" – Владимир Путин принял участие в пленарной сессии "Мосты над волнами деглобализации" в рамках XI инвестиционного форума "ВТБ Капитал" "Россия зовёт!". 20 ноября 2019 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62073>

④ Встреча с ветеранами Великой Отечественной войны и представителями патриотических объединений, 18 января 2020 года. <http://kremlin.ru/events/president/news/62609>

法修正案后将现任总统任期数字归零的提案。下午3时，普京来到国家杜马发表讲话。他不同意统俄党党员卡列林和自由民主党领导人日里诺夫斯基的提案，该提案建议在修宪之后举行国家杜马提前选举。普京还反对延长总统任期，但对将现任总统任期数量归零的提案表示同意。同时，他强调，该修正案必须得到宪法法院的批准，并得到公民的支持。普京讲话后国家杜马举行表决，382票赞成，0票反对，44票弃权，二读通过。

3月11日，国家杜马以383票赞成、0票反对、43票弃权的表决结果三读通过了宪法修正案。同日，联邦委员会以160票赞成、1票反对、3票弃权的表决结果通过了宪法修正案。3月12~13日，85个联邦主体议会全部迅速通过宪法修正案。3月14日，普京签署俄罗斯联邦宪法修正案。同日，宪法修正案提交至俄罗斯联邦宪法法院审议合法性^①。按规定7日内裁决，但是仅仅两天后，3月16日，宪法法院在发布的裁决中表示，有关新修正案的法律草案内容及其通过程序与宪法中记录的俄罗斯基本法相符。该裁决文本表明，决议具有最终性，不接受任何上诉或复审，发布后立即生效，也无须其他主管机关的确认^②。三读后发布的宪法修正案文本分为三部分，第一部分为核心内容，即宪法条文的具体修改。第二部分是全民如何投票的技术环节，以及中选委和地方政府如何保障宪法修正案的进行。第三部分类似补充解释，共有七条，其中第六条是关键。尽管该条法律语言繁复，但是意思即为总统任期“清零”。理论上，普京不仅可以参加下一次总统大选，且可以连任两届。如果排除提前大选等意外因素，俄罗斯政治的一个可能前景是普京可以连任到2036年。

虽然从法律程序上看，宪法修正案实际上已经生效，但是普京于3月11日在国家杜马发表讲话时，明确将修正案生效的条件确定为宪法法院认定修正案符合宪法，且在全民投票中得到半数以上的支持。因此，全民投票也被认为是修正案合法性的政治“背书”。全民投票并不是全民公投，一是不具有法律强制力，二是不需要半数以上的公民投票，只需在参加投票的人中获得半数以上赞成即

^① Президент направил запрос в Конституционный Суд. <http://kremlin.ru/events/president/news/62989>

^② 16 марта 2020 года Конституционный Суд РФ опубликовал Заключение по запросу Президента РФ. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>

可。1 月 15 日国情咨文发表后，俄罗斯社会曾就这是否意味着全民公投展开争论^①。佩斯科夫表示，就修宪问题进行全民投票在法律上不是必需的，因为改动不涉及宪法的基本条款，但普京认为了解人民的观点是必要的，因此他提议举行这个投票^②。由于新冠疫情在俄罗斯的蔓延，3 月 25 日，普京发表电视讲话，推迟了 4 月 22 日全民投票的时间。

二 修宪背景：应对政治挑战

2018 年普京第四次当选俄罗斯总统后，甚至在此之前，“后普京时代”就已经是学术界热议的一个话题。“后普京时代”与“2024 问题”紧密相连，即 2024 年普京第四任期结束，俄罗斯最高权力如何顺利过渡。俄现行政治体制打上了深深的普京印记，造成除了普京俄国内目前无人能完美接手最高权力的印象。

普京在 2020 年开年之初作出宪法修改的决定与 2018 年他第四次担任总统以来俄罗斯国内形势的特点密切相关。2018 年俄罗斯形势稳中有忧，2019 年普京积极应对挑战，频频施策，最终在 2020 年年初普京重拳出击，正式推出了包括宪法改革在内的重大举措，以求在 2021 年国家杜马选举乃至 2024 年总统大选中实现有利于执政阶层的政治目标。

2018 年 3 月，普京在第七届总统大选中成功实现高投票率和高得票率的“双 70%”目标，但是短短半年后，在地方选举中，由于退休金制度改革等带来民意支持率走低，政权党“统一俄罗斯”党在国家杜马单席位选区的补选、联邦主体议会选举以及联邦主体行政长官直选这三个具有指标性意义的选举中全面受挫。地方选举后普京的信任指数罕见地低于 35%。

在社会情绪上，经济传导性明显，俄罗斯社会求变心理增强。卡内基莫斯科中心和列瓦达中心联合开展的社会调查结果显示，俄罗斯公民认为当今社会面临的最严峻问题是：物价上涨（59%）、贫困（42%）、贪污受贿（41%）、

^① Иван Родин, Транзитное Послание Федеральному собранию – Реформа Конституции ведет к управляемой политической дестабилизации, 15 января 2020 года. http://www.ng.ru/politics/2020-01-15/3_7768_constitution.html

^② Сергей Гусаров: Основные изменения: Путин внёс в Госдуму проект закона о поправке к Конституции, 20 января 2020. <https://russian.rt.com/russia/article/709878-konstituciya-putin-gosduma>

失业率上升（36%）、医疗服务不足（30%）、收入分配不平等（29%）和环境恶化（24%）。在回答需优先解决哪些问题时，受访者建议提高退休金和生活水平（24%）、更换政府（13%）、降低住房和公共服务费、控制药价和物价（11%）、反腐（10%）、改善医疗条件（9%）、教育（8%）以及提供就业岗位（7%）、公平选举（9%）、法院独立（8%）。59%的受访者表示国家需要进行重大社会经济变革（两年前为42%），只有8%的受访者认为应保持现状^①。

普京第四任期高开低走的变化让“2024问题”一下子成为焦点。俄罗斯政府迅速调整政治举措，积极为最终推出宪法改革奠定思想和机制基础。

众所周知，俄罗斯官方在2019年提出了“普京主义”的概念，但是并没有达到类似提出“主权民主”思想时全民热议从而成为国家意识形态并进入“统一俄罗斯”党党章的情形。2019年10月14日，俄罗斯政治行情网设立“普京主义”专栏。值得注意的是，“普京主义”这个术语来源于国外^②。俄罗斯一直用俄罗斯保守主义指代普京理念。西方学者认为，俄罗斯政府倡导“普京主义”，与当今世界关于国家的认识有关。19世纪是民族国家的时代，21世纪则可能是文明国家的时代。文明国家不仅代表某块具有历史性的疆域或某个语言或族群，而且代表独特的文明。这一观念被包括中国、印度、俄罗斯、土耳其在内的很多国家所接受。文明国家的概念具有明显的反自由含义，它试图说明界定普遍人权或共同民主标准的尝试是错误的，因为每种文明都需要反映其独特文化的政治制度。文明国家的概念是排他的。苏尔科夫从2018年提出俄罗斯是“混血者的孤独”到2019年声明“普京主义”的生命力，说明国家文明观在俄罗斯也越来越为人所接受，即俄罗斯代表着一种独特的欧亚文明，它不应该谋求与西方融合。相反，俄罗斯应该凭借混合型思维、跨洲的疆域和两极化的历史来接受其兼容东西方文明这样一个身份^③。

宪法修改前，普京已经紧锣密鼓地进行了联邦制度、议会制度、选举制度变

^① Мы ждем перемен — 2. Почему и как формируется спрос на радикальные изменения 6 ноября 2019. <https://carnegie.ru/2019/11/06/ru-pub-80273>. 6 ноября 2019; Россия общество опросы Центр Карнеги Левада - Центр - "Левада" и Московский центр Карнеги: 59% жителей России хотят "решительных перемен" в стране. <https://polit.ru/news/2019/11/06/reshitelnikh-peremen/>

^② Путинизм как политический лайфхак. <http://actualcomment.ru/putinizm-kak-politicheskij-layfkhak-1910141011.html>

^③ Gideon Rachman, "China, India and the rise of the 'civilisation state'", *The Financial Times*, March 4, 2019.

革的政治探索。2019 年 5 月，地方自治基本原则法修改。该法历经两次扩展，从一开始的四种地方区划，到 2014 年修改时加入针对联邦主体中心城市市级结构的两种划分，再到 2019 年 5 月又加入的两种地方自治区划，完全覆盖地方各种自治和行政划分。2019 年新加入的地方自治机构是为了解决此前没有纳入市政结构体系内居民点的行政归属。通过完善市政结构体系，当前地方自治的行政范围已实现全覆盖。

通过近年来的政治举措，例如代理行政长官制度、“市政过滤器机制”、地方自治市政结构的再划分等，普京已经逐渐实现了国家权力对地方自治的全覆盖。为什么要这么做？2020 年 1 月 15 日，普京在国情咨文中作出了明确回答。普京表示：政府的任务是确保高生活标准、人人机会均等，而且是在全国范围内。国家项目和全部发展计划正是旨在达到这一目标。但是，各级国家和市政权力机关之间的脱节正在给教育、卫生和其他领域带来问题。这种职权不清和混乱首先对民众产生了消极影响。法律规定全体公民享有的共同权利、资源和保障，在各地区和直辖市得到保证的程度不一，这对人们是不公平的，直接威胁到俄罗斯社会和国家完整，有必要把统一公共权力体系的原则在宪法中固定下来，在国家 and 市政机关之间形成有效互动。同时，地方自治和最贴近百姓的基层权力机关的职权和实际资源可以也理应扩大和强化^①。

2019 年 9 月的地方选举结果表明，“统一俄罗斯”党按比例代表制的得票率较低。“统一俄罗斯”党在 2021 年国家杜马选举中占据宪法多数席位对于确保 2024 年的权力交接至关重要，因此关于修改国家杜马选举制度的讨论一直不断，主要集中在三个方面：一是修改全联邦区政党比例代表制和单一选区多数选举制这两种方式的比例构成。例如，减少根据政党名单选出代表的比例（从 50% 降至 25%），其余四分之三的代表将在单一选区产生；二是重启竞选联盟，稀释“统一俄罗斯”党不受欢迎的程度；三是提高政党进入议会的门槛^②。

在政权党建设中，普京力保“统一俄罗斯”党自身良性发展。据俄罗斯奥

^① Послание Президента Федеральному Собранию. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

^② Антон Чаблин, Кремль намерен сохранить Путина во власти и после 2024 года – По данным Bloomberg, для этого загодя готовятся важные изменения в закон о выборах в Госдуму. <https://svpressa.ru/politic/article/237978/>

论研究中心统计，2019年7月，“统一俄罗斯”党的支持率已经刷新了历史最低纪录，只有32%的俄罗斯人愿意投票支持执政党^①。2019年7月1日，梅德韦杰夫在《消息报》发文，对“统一俄罗斯”党存在的问题和面临的挑战进行分析。他承认，“统一俄罗斯”党的民众信任度很低，“统一俄罗斯”党必须自我革新以赢回民心，首要的任务是倾听民众倡议和选拔优秀干部^②。

在2019年地方选举结束后，普京政府进一步加强政权党“统一俄罗斯”党的自身建设。2019年11月23日，“统一俄罗斯”党在第19次代表大会上确定了战略优先事项和下一步工作的重点方向，明确政治目标是维持“统一俄罗斯”党在俄罗斯的主导政治力量地位，并赢得2021年国家杜马选举^③。

在这次会议上，普京强调，“统一俄罗斯”党必须将捍卫公民和国家利益放在首位，不是只考虑支持率和选举问题，才能真正成为主导政治力量；“统一俄罗斯”党必须专注国家项目，以便民众能感受到自身生活的改善^④。梅德韦杰夫为“统一俄罗斯”党制定了高效筹备2021年国家杜马选举的任务，明确指出2020年全年“统一俄罗斯”党必须尽力筹备国家杜马选举^⑤。

2020年1月15日梅德韦杰夫辞职后继续担任“统一俄罗斯”党主席。1月19日，梅德韦杰夫明确指出，“统一俄罗斯”党对人民和国家肩负着国家发展的重任，“统一俄罗斯”党所决定的政策事实上是整个国家所面临的那些任务，现在这些极其重要的任务与提高人民生活水平和国家项目息息相关^⑥。

普京政府针对俄罗斯政治稳定的挑战有的放矢地采取了一系列举措，2020年1月，普京正式启动了宪政改革，为2024问题的解决开始未雨绸缪。

① Антон Чаблин, Кремль намерен сохранить Путина во власти и после 2024 года – По данным Bloomberg, для этого загодя готовятся важные изменения в закон о выборах в Госдуму.

② Дмитрий Медведев, "Единая Россия" — курс на перемены, Председатель ЕР Дмитрий Медведев — о новых приоритетах партии, персональной ответственности и работе с НКО, 1 июля, 2019. <https://iz.ru/894518/dmitrii-medvedev/edinaia-rossiia-kurs-na-peremeny>

③ XIX Съезд "Единой России" . <https://er.ru/core/news/subject/154.html>

④ Съезд партии "Единая Россия" – Владимир Путин выступил на пленарном заседании XIX съезда Всероссийской политической партии "Единая Россия", 23 ноября 2019 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62105>

⑤ XIX Съезд Всероссийской политической партии "Единая Россия", 23 ноября 2019 года. <http://da-medvedev.ru/news/item/25615/>

⑥ Бывший глава правительства России Дмитрий Медведев дал эксклюзивное интервью Первому каналу, 19 января 2020. <https://www.1tv.ru/news/2020-01-19/379074-byvshiy-glava-pravitelstva-rossii-dmitriy-medvedev-dal-eksklyuzivnoe-intervyu-pervomu-kanalu>

三 修宪内容：强化总统的核心权力

普京任期“清零”的消息一出，有舆论疑惑为什么宪法改革要削弱总统权力？实际上，此次宪法改革不仅没有削弱总统权力，反而强化了总统的核心权力。

第一，宪法改革表面上限制了总统权力，但实际上总统核心权力扩大了。其一，加强对政府控制，总统有权直接免去核心官员的职务。在总统有权批准政府辞职的基础上，宪法修正案明确了总统可以批准总理、副总理、部长和行政权力机关及总统管辖机关领导人的辞职，总统无须总理提议便可直接免除总理、副总理、部长职务。其二，加强对国家杜马控制，有权直接解散国家杜马。在俄罗斯联邦政府总理的提名被国家杜马三次否决后，总统可以直接任命总理并有权解散国家杜马，举行新的大选。实际上，国家杜马没有任何自主的可能性，只有与总统提前进行政治性协商才能避免因总统不满意而杜马可能被解散的政治后果。其三，加强对联邦委员会（上院）的控制。2014 年修宪时已经规定总统掌握 10% 的上院议员任免权，这次进一步规定总统可以直接任命 30 人以内的上院议员，约等于 18%，再次扩大了对上院的控制。而且，在这 30 人中总统可以任命 7 名以内上院议员为终身议员。前总统自动成为上院终身议员，且拥有豁免权。零票反对的现实说明，一些资深的政治家希望成为这 7 名议员之一。一些年事已高面临退休且长期以体制内反对派自居的政治家，如日里诺夫斯基等此次全力支持普京的提议，也与终身议员的巨大政治利益有关。其四，加强对司法体系人事权的控制。原先宪法规定总统无权决定宪法法院和最高法院院长的人选，现在规定总统有提名宪法法院和最高法院院长和副院长的权力，供联邦委员会任命；同时还规定总统有权提议联邦委员会免除法官职务。

第二，国家杜马权力受限。其一，国家杜马仅加强了监督职能。按照宪法修正案，国家杜马只是批准总统提名的总理（原宪法此处条文用的俄文词语为“同意”），然后按总理提名再批准各部部长。国家杜马似乎扩大了对政府的监督权，实际上这种监督权仅仅是形式上的表面权力。修正案第 83 条对于总统权力第 1 款的修改明显有利于总统：总统有权任命俄罗斯联邦政府即总理，总理候选人需国家杜马根据总统提名批准，总统同时有权解除总理职务。其二，

国家杜马自身发挥职能反而被监督。因为修正案规定总统可以向宪法法院提出审查议会通过的法案是否符合宪法，如宪法法院宣布违宪，总统可以将法律退给国家杜马并拒绝签署。这样，宪法法院拥有了制衡议会的权力。国家杜马等于又被加上了一圈紧箍咒，总统获得了在权力体系内发生冲突时左右局势的新杠杆。

第三，总理的政治影响力下降。按照宪法修正案，总理失去了在国家安全与外交决策领域的影响力，实际成为专职负责经济社会问题的职业管理者。宪法修正案明确规定：在联邦行政权力结构中明确总统管辖机关和政府管辖机关。总统管辖的机关在103条第1款明确为：国防、外交、安全、内务、司法、紧急情况 and 自然灾害及公共安全部门。虽然以往俄内政中总统负责国防部等强力部门，但毕竟没有在宪法中体现。此次明确将国防部等强力部门定位为总统直接管理，这些部门由总统提名，在联邦委员会讨论通过。这实际上削弱了总理职能，同时也削弱了国家杜马对国家安全与外交决策领域的参与和监督权。

俄罗斯学者认为，此次政治体系改革，地位削弱最严重的是政府，在新的政治体系当中，执政党将发挥关键性作用，下一步或许会是政党联盟回归^①。

此次宪法修正案除了对于立法、行政和司法机构的权限划分作了新的规定外，其他值得关注的调整主要集中在以下几个方面。

一是国务委员会入宪。在此次宪法修正案中，国务委员会入宪是一大看点。国务委员会成立于2000年，此前被视为“一个沉睡的权力机关”。2018年5月，国务委员会的工作与总统办公厅对接，总统办公厅新设专门负责国务委员会工作的管理部门，总统是国务委员会主席。国务委员会的优势在于，各主要机构均参与其工作：总统办公厅、政府和部长、地方行政长官、“统一俄罗斯”党高层，甚至还有国企和国有银行负责人。这是一种新的制度抓手。即便没有正式的宪法地位，国务委员会近来也日益成为重要的机构间对话平台^②。

二是宪法高于国际法的规定。在1月15日的国情咨文中普京就提出，国际法和条约的要求，以及国际机构的决定只有在不给人权和自由带来限制、不违反

^① Андрей Винокуров, Ангелина Галанина, Январская революция – Президент перераспределяет властные полномочия, 16 января 2020 года. <https://www.kommersant.ru/doc/4220884>

^② Татьяна Становая, Отставки и назначения. Как уход Медведева вписывается в транзит власти, 15 января 2020 года. <https://carnegie.ru/commentary/80805>

俄罗斯宪法的情况下才能在俄罗斯境内生效。目前，欧盟成员国首先在欧盟法中明确了国际法的优先级。国家法律的优先地位表现最充分的是美国。美国宪法不会因任何国际法令的要求而受限或修改。但是在美国宪法中，并无明文规定国家法律高于国际法^①。

三是“精英民族化”。俄罗斯立法、行政和司法机构的高官将被绝对禁止拥有双重国籍，且不得与外国有任何其他固定联系。此外，新宪法提出了取得总统候选人资格的新条件，必须在俄境内连续居住 25 年以上。

四是民生在宪法中的分量有所提升。修正案明确规定，最低工资不能低于最低生活标准并实行养老金定期指数化^②。

四 政治意图：基于社会共识的解读

在 2019 年 12 月的记者招待会和 2020 年 1 月的国情咨文中，普京都提到了要修改现行宪法第 81 条第 3 款，即“同一人不得连续担任俄罗斯联邦总统两届以上”中去掉“连续”字样。这曾经被很多专家视为他放弃竞选连任的表态^③。事实上，此次宪法修正案的焦点即是关于总统任期问题。修正案一方面强调“总统任期不能超过两届”，同时又规定在修正案生效时“曾经担任过或正在担任总统的人”仍然可以作为候选人参加“修正案生效后的总统选举”。这就是说，普京此前担任总统任期被“清零”了，这就为普京参加 2024 年总统选举奠定了法律基础。按照两届的规定，普京可以连任到 2036 年。

任期清零，这是一种超常规的做法。本来，在出现修宪问题之前，俄罗斯社会对于求变似乎表现出刚性需求，人们认为俄罗斯的政治稳定具有法律维稳和强力维稳的特点。但是，对于这次修宪，精英阶层对此表现出少有的不一致，甚至反对党也配合得非常默契。在俄罗斯的国家政治生活中并没有引

^① Сам себе закон – Президент предложил поднять Конституцию выше международного права, 16 января 2020 года. <https://www.kommersant.ru/doc/4220886>

^② Иван Родин, Транзитное Послание Федеральному собранию – Реформа Конституции ведет к управляемой политической дестабилизации, 15 января 2020 года. http://www.ng.ru/politics/2020-01-15/3_7768_constitution.html

^③ Большая пресс – конференция Владимира Путина – Ежегодная пресс – конференция главы государства транслировалась в эфире телеканалов "Россия 1", "Россия 24", Первый канал, НТВ, а также радиостанций "Маяк", "Вести ФМ" и "Радио России", 19 декабря 2019 года. <http://kremlin.ru/events/president/news/62366>

发激烈争论，俄罗斯社会的反映较为平静。佩斯科夫明确表示：世界局势的动荡众所周知，权力的稳定性和一致性非常重要^①。“公正俄罗斯”党领导人米罗诺夫将普京任期归零与在当前复杂国际形势下俄罗斯保持稳定和抵御外部威胁的需求联系在一起^②。梅德韦杰夫也表示，现任总统普京再次参加总统大选将有助于俄罗斯保持稳定和政权的延续性，这对现阶段的俄罗斯来说极为重要。

这次修宪尽管也有反对，但是声音较弱。政治态度一致说明社会存在广泛共识。目前来看，不能排除普京延长任期有这样的背景：俄罗斯精英阶层希望在政治强人普京的带领下，实现原苏联地区的再次联合，重建昔日霸业。这是俄罗斯精英和民众的社会共识，是支撑普京可以长时间执政的基础，是俄罗斯全社会更为看重的目标。这个共识来源于俄罗斯社会对于历史上帝国荣耀根深蒂固的接纳，也源于对苏联日渐浓厚的怀念。普京收回克里米亚后，俄罗斯社会形成的“克里米亚共识”即为帝国荣耀感的典型反映。2020年3月24日，独立民调机构列瓦达中心公布的一项调查显示，75%的俄罗斯人称苏联时期是其国家历史上“最伟大的时期”。四分之三的俄罗斯人认为苏联时期是俄罗斯历史上最好的时期。只有18%的俄罗斯受访者不同意“苏联是俄罗斯历史上最好时期”的观点。28%的受访者说，他们希望“重返苏联走过的道路”。58%的人说，他们支持俄罗斯走“自己的特殊道路”。10%的人说，他们更喜欢欧洲的发展道路^③。普京在1月15日的国情咨文中提出修宪时也提到了苏联解体，他认为苏联虽然解体，但是俄罗斯昔日雄心犹存，巨大的潜力也得以保留。

俄罗斯学者的表述简明扼要：俄罗斯与西方因乌克兰而产生的冲突本身，是注定将要发生的，这是苏联解体必然导致的后果。20年来，普京一直对外交倾注了大量心力，不只因为如他所说“俄罗斯是没有边界的”，而是由于国家的复兴要求从原则上改变俄罗斯的国际地位。孱弱、不具影响力的俄罗斯没有机会获得真正意义上的发展，更何况必须遏制将俄罗斯排挤出后苏联空间的势头，必须

^① Песков объяснил согласие Путина с поправкой о президентских сроках, 12 марта 2020 года. <https://ria.ru/20200312/1568482895.html>

^② Миронов оценил предложение Терешковой по президентским срокам. <https://ria.ru/20200310/1568397957.html>

^③ Елена Мухаметшина, Три четверти россиян считают советскую эпоху лучшей в истории страны, 23 марта. <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/03/23/825985-tri-chetverti>

以不计一切的非军事代价全面重返^①。

普京 2007 年在慕尼黑安全会议上的讲话被政治学家们看作是其关于西方的许多想法发生改变的起点。俄罗斯总统严厉抨击了美国把自己的意志强加给其他国家的习惯做法，反对北约继续扩大以及在东欧部署美国的反导系统，他提醒说，单极世界政策在当前的现实条件下是行不通的，并强调俄罗斯打算推行独立的外交政策。克里米亚 2014 年并入俄罗斯是近几年最主要的外交成就^②。在叙利亚开展的军事行动表明，俄罗斯重新树立起国际威望，重返世界大国地位^③。

普京在 2019 年 11 月 22 日召开的联邦安全会议上指出，未来十年俄将继续应用最新科技成果发展武器装备，继续巩固发展军事、技术以及军队人才的潜力^④。俄罗斯学者认为，普京执政 20 年实现了两大重要目标：捍卫俄罗斯国家的统一、重振俄罗斯在全球舞台上的大国荣光。俄罗斯正在从大欧亚空间的边缘努力向中心靠近，并准备为之付出相应的代价。最重要的是，俄罗斯通过成功的军事改革、整体更新装备和部署最新一代超级战略武器，率先获得了重新取得军事优势的希望^⑤。

修正案其他内容也反映出这种动向，例如，修正案规定，总统候选人必须在俄罗斯生活 25 年，总统和其他高级官员都不能有外国国籍。与此同时此次修正案规定，“俄罗斯联邦总统职务候选人不得具有外国国籍的要求，不适用于那些曾经具有根据宪法法律加入俄罗斯联邦或部分加入俄罗斯联邦的国家的国籍以及在加入俄罗斯联邦或部分加入俄罗斯联邦的国家的领土上居住过的俄罗斯联邦公民。”目前来看，这条可以适用于克里米亚共和国的居民。但是，既然加入俄罗斯联邦的其他独联体国家公民不受这些条件限制，那么显然，这是为独联体其他国家公民归顺俄罗斯预设的法律基础。俄

① Петр Акопов, Двадцать лет назад власть вернулась в Кремль, 31 декабря 2019. <https://vz.ru/politics/2019/12/31/1015984.html>

② Двадцать лет у власти: как менялся Путин и страна при нем, 30 декабря 2019 года. <https://ria.ru/20191230/1563015241.html>

③ Алексей Нечаев, Россияне обогнали Запад по социальному оптимизму всего за 20 лет, 24 декабря 2019. <https://vz.ru/society/2019/12/24/1015406.html>

④ Галина Мисливская, Баланс сил – Президент поставил задачу довести долю современных вооружений до 70 процентов//Российская газета – Федеральный выпуск № 265 (8023). <https://rg.ru/2019/11/22/putin-rasskazal-o-planah-razvitiia-vooruzhenij-do-2033-goda.html>

⑤ Дмитрий Тренин, 20 лет Владимира Путина: трансформация внешней политики, 13 августа 2019. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/08/14/808755-20-let-putina>

罗斯宪法高于国际法的设定也暗含了如果俄罗斯采取某些行动则不受国际法约束的含义。

既然最重要的历史任务没有完成，而且这个历史任务是整个俄罗斯社会所期待并得到俄罗斯全社会支持的，那么普京总统任期清零也就顺理成章了。俄罗斯最为稳定的因素在于俄罗斯具有深层人民。普京的整个政治体系建立在人民对政权的信任之上。维护国家利益、捍卫国家完整、在国际上保持独立和强大，这是普京主义最吸引深层人民的内涵^①。不仅如此，民调显示，俄罗斯社会甚至担心，如果普京 2024 年离开，俄罗斯不但难以完成欧亚一体化的目标，甚至有可能重蹈 20 世纪 90 年代的覆辙，爆发俄罗斯版的“广场革命”^②。

实现欧亚一体化是普京一直以来的执政目标，是俄罗斯的基本国策。与此同时，冷战结束后，以美国为首的西方战略是：为防止俄罗斯帝国或苏联复燃，竭力使苏联解体的现状巩固下来，为此积极向独联体渗透，扶持反俄国家，特别是乌克兰，以此肢解独联体，将俄势力遏制在其边界之内。在俄罗斯看来，西方拉乌克兰一边倒的目的是要使俄罗斯作为大国永无出头之日，在欧洲被孤立起来，沦为国际事务中的三流国家^③。可见，俄罗斯与西方在原苏联地区的矛盾是结构性的，是不可调和的。普京明确表示：“恢复和复制曾经有过的东西太天真了，但是在新的、价值观的、政治的和经济的基础上实现一体化是时代的召唤。”“我们不会就此停止，我们给自己提出雄心勃勃的任务：向下一个更高水平的一体化迈进，走向欧亚联盟。”^④

从 2019 年纪念普京执政 20 周年开始，俄罗斯国内不断有学者发表文章，认为普京 20 年外交成就卓著，但是距离伟大目标还有距离。2020 年 1 月，普京提出修宪后，俄罗斯国内又不断有政治家出来表态，认为当前国际形势错综复杂，需要普京继续掌舵。相对于客观的经济和政治实力，俄罗斯的实际影响力大大加强。普京实现了首先恢复主权大国，然后加强国际地位，最后过渡到主动外交的历史任务。欧亚一体化的目标首先以关税同盟的形式，后发展为更先进的欧亚经

^① Роман Голованов, Так что же такое путинизм? И сохранится ли он после Путина? 15 ноября 2019 года. <https://www.kp.ru/daily/27055/4121985/>

^② Михаил Мошкин, Путин боится Россию от рисков, 12 марта 2020. <https://vz.ru/politics/2020/3/12/1024273.html>

^③ Интервью С. Рогова, Москва и Вашингтон: нестабильное партнерство//Независимая газета, 31 мая 2006.

^④ Владимир Путин, Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня. 3 октября 2011. <http://www.izvestia.ru/news/502761>

济联盟。但在欧亚一体化当中，团结原苏联成员国以保证贸易以及人力、商品和资本流动并非目的本身^①。

俄罗斯认为国际形势的发展也有利于实现重建霸业的目标。苏联解体后，俄罗斯实现苏联地区重新一体化的外部阻力来自美国和欧洲。但是，俄罗斯分析家认为，国际形势和世界力量对比正发生有利于俄罗斯的深刻变化：美国的衰落“不可遏制”；欧洲将彻底失去“世界中心”的地位；中国成为“超级大国”，必将与美国发生冲突，形势的变化将会大大减少俄罗斯在独联体内采取行动可能遇到的外部阻力。可以说，包括普京在内的俄罗斯精英认为当前的世界形势和中美竞争的前景有利于俄罗斯，对俄罗斯是难得的历史机遇，俄罗斯不应错失良机。因此，具有坚定政治意志力的普京成为俄国内各派政治势力都可以接受的实现重建霸业的政治人物。

结语：后疫情时代的不确定性

2020 年是普京执政 20 年，从 2019 年下半年开始，俄罗斯官方已经开始有意识地宣传普京的执政业绩。卢基扬诺夫认为普京 2020 年的国情咨文具有划时代意义，标志俄罗斯进入集中精力于国内发展的新阶段^②。就像普京本人所言，俄罗斯的国家防御能力已经得到保证，可靠的安全正在构成俄罗斯进步与和平发展的基础，使俄罗斯能够为解决最迫切的国内问题做得更多，集中精力于各地区以人为本的经济和社会发展。如前所述，这与俄罗斯国内形势的特点息息相关。普京将 2020 年定位为分水岭，作为向 21 世纪第三个十年过渡的重要年份，俄罗斯面临突破性的历史任务^③。

但是，新冠疫情的蔓延让普京始料未及。本来，经济加速只靠国家项目显然是不够的。2013 年至 2018 年间，俄罗斯 GDP 平均年均增长 0.4%，落后于世界

① Константин Косачев, Россия меняет мир – Константин Косачев о 20 – лети внешней политики Владимира Путина, 27 декабря 2019 года. <https://rg.ru/2019/12/27/konstantin-kosachev-ocenil-vneshniuiu-politiku-rossii-za-minuvshie-20-let.html>

② Фёдор Лукьянов, Послание – 2020 констатирует начало нового этапа. <https://rg.ru/2020/01/15/lukianov-poslanie-2020-konstatiruet-nachalo-novogo-etapa.html>

③ Послание Президента Федеральному Собранию. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

GDP 增速^①。普京执政 20 年来，前八年得益于市场改革初步成果和石油收入的增长，经济出现复苏。一系列国有集团公司的成立让国家在经济中的作用显著增强。与此同时，对油价和外国资本市场的依赖、企业效能低下、高通胀等问题让俄罗斯经济系统性问题成堆，加重了 2008 年金融危机的影响，最终不得不将管理财富增长的政策转变为应对危机及其后果的政策。因此，即使没有疫情，俄罗斯专家学者对于俄罗斯经济总的看法是：虽然可以克服危机和确保宏观经济稳定，却无力解决更艰巨的任务，即使经济走上发展的轨道。简单地说，俄罗斯经济有稳定无发展^②。

不仅如此，疫情对普京既定的战略部署形成冲击。疫情前，根据经济发展部的预期，2020 年经济增速将为 1.7%，随后两年为 3.1% ~ 3.2%^③。疫情在全球的蔓延让世界经济陷于停滞。世界银行预测，受新冠疫情和油价下跌影响，2020 年俄经济增速将下降为近五年来最低水平。俄罗斯近年来的对外成就依靠的是外交手段、政治经验和军事力量，但受限于薄弱的经济，在某种程度上还有人口状况。只要俄罗斯还在这些指标上显著落后，就无法突破发展瓶颈^④。

俄罗斯与世界政治具有强烈的共振性。俄罗斯当前的形势特点与世界形势的主题是共振的。当前世界政治主题是生存——人的生命与人类的安全。全球停摆，这在人类发展史上都是罕见的。在和平年代，世界政治所体现的“生存”的主题，以一种非传统安全因素——公共卫生问题体现出来，而不是传统意义上的战争形式。很多经济学家已经指出：世界正在发生的经济萎缩看起来不像是 V 形（触底反弹）、U 形（缓慢复苏）或者 L 形（暴跌后陷入萧条），而是 I 形（金融市场和实体经济的直线下滑）。即使在 20 世纪 20 年代经济大萧条和二战期间，全世界的基本经济活动也没有像今天这样实际上已经真正停摆^⑤。把经济发展和

① Анастасия Башкатова, Затяжная стагнация страшнее кризиса – Отечественная экономика рискует потерять свои позиции в мире, 17 ноября 2019 года. http://www.ng.ru/economics/2019-11-17/4_7728_vvp.html

② Елизавета Базанова, Почему за 20 лет Россия так и не перешла от стагнации к развитию, 7 октября 2019. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/10/08/813068-20-let-stagnatsii>

③ Роман Маркелов, Климат – контроль – Что поможет разогнать рост российской экономики, 2 ноября 2019 года. <https://rg.ru/2019/11/20/cto-pomozhet-razognat-rost-rossijskoj-ekonomiki.html>

④ Фёдор Лукьянов, Послание – 2020 констатирует начало нового этапа, 15 января 2020 года. <https://rg.ru/2020/01/15/lukianov-poslanie-2020-konstatiruet-nachalo-novogo-etapa.html>

⑤ Игорь Липсиц, Этот кризис может оказаться тяжелее, чем в 90 – е годы, 8 апреля 2020. <https://newizv.ru/article/general/08-04-2020/igor-lipsits-etot-krizis-mozhet-okazatsya-tyazhelee-chem-v-90-e-gody>

社会领域主要指标维持在一定水平上，才能把衰退加重和出现社会动荡的风险降到最低程度，同时还需保证具备一定的稳定性，以抵御一旦事态向消极方向发展而可能产生的外部突变^①。

对于疫情结束之后俄罗斯何去何从，目前有一种看法认为，冷战结束以后的这一轮全球化面临终结。这次全球性的疫情将各国深度分工、高度相互依赖的全球经济结构的内在脆弱性暴露无遗。美国积极采取举措，力求借助此次疫情，打破国际供应链，使就业岗位回流美国。美国政界宣传“在全球公共卫生紧急状态下，美国只能依靠自己”。全球化的动力是资本的逐利性和制度规则的一致性。疫情结束之后的全球化如果是全球化 2.0，或者说再全球化的话，那么其重点在于重新制定规则，全球化的形式会有所调整，会加深疫情之前就业已存在的不均衡的平行体系。有经济学家认为，今后以欧美日的市场经济体制为一方，以中国特色社会主义市场经济体制为另一方的经济全球化局面将会日益明显。如果出现这个局面，此前在经济全球化中，俄罗斯没有融入世界经济体系之中，原先就处于全球化的边缘，未来俄罗斯会怎么办？这是值得追踪和思考的重大问题。

(责任编辑 张昊琦)

^① Анатолий Комраков, В российской экономике что - то пошло не так - Почему у Владимира Путина зазвучали нотки недовольства и беспокойства, 26 августа 2019 года. http://www.ng.ru/economics/2019-08-26/4_7659_economics.html