

俄罗斯安全体制改革与启示

刘再起 刘若书

【内容提要】 俄罗斯安全体制的改革可以追溯到2002年,这一年车臣自治共和国首府格罗兹尼政府大楼遭到自杀性炸弹袭击,不仅造成数十人死亡,而且引起了俄罗斯政治和国家安全部门的强烈反响。俄罗斯高层誓言进行国家安全体制的改革,俄罗斯安全体制改革遂逐渐展开,包括俄罗斯安全机构改革、军事安全改革、经济安全改革等。经过十年改革,显现了一定的成效。本文对俄罗斯联邦安全体制改革的原因、进程和特点进行分析,探索其未来深化改革的重点和方向。俄罗斯是我国的最大邻国,中俄在许多领域都有紧密的合作,俄罗斯安全体制改革的经验和教训对中国安全体制的发展和改革也有一定的借鉴意义。

【关键词】 俄罗斯 安全体制 国家安全法

【作者简介】 刘再起,1967年生,武汉大学经济与管理学院教授,博士生导师,武汉大学俄罗斯乌克兰研究中心主任;刘若书,1989年生,中国地质大学(武汉)油气俄语专业硕士研究生。(武汉 430000)

俄罗斯历史上十分重视国家安全部队和安全体制建设,把维护国家安全作为其国家发展中的一个重要环节。俄联邦成立以来,在国家安全体制上一直沿用苏联模式,这已经不能满足保障俄罗斯国家安全的需要了。2004年4月,俄罗斯总统普京宣布俄罗斯的安全机构改革正式启动。俄罗斯正在进行安全体制改革,在政治、军事、经济等领域出现了许多问题。因此,分析俄罗斯安全体制及改革,探讨其未来的发展方向,可以为我国安全体制的进一步完善提供借鉴,特别是像俄罗斯这样的大国、邻国,且与我国安全体制机制建设渊源较深的国家,研究其改革具有特别重要的理论意义和现实意义。

一 俄罗斯安全体制的构成

国家安全体制是指一切用以维护国家安全、

保障生命安全、保护国家和社会免遭国际国内威胁的国家安全机关、武装力量、法律法规以及各种方针政策的总和^①。

(一) 俄罗斯安全体制建立的目的

俄罗斯联邦安全体制以维护国家安全,保障国家利益为最根本的出发点。俄罗斯最根本的国家利益包括以下几点:确保领土完整;扩大人口规模;在国家 and 经济层面的民族自觉水平;经济发展、社会稳定;人民身心健康;公民权利、义务和人身自由得到保障。

^① 参见俄罗斯科技百科词典(Словари и энциклопедии на Академикe), Система национальной безопасности: совокупность органов законодательной, исполнительной и судебной властей, государственных и иных организаций и объединений граждан, а также законодательных актов, регламентирующих отношения в сфере безопасности личности, общества и государства. <http://dic.academic.ru/dic.nsf/emergen-cy/26480>

基于以上几点,俄罗斯联邦安全体制和机器运作的任务有:为维护国家安全和国家利益制定切实可行的方针、方案;维持武装力量、安全机关正常的运作;通过整个安全体系的运作,使正处于危险、动荡中的国家重新恢复正常^①。

(二) 俄罗斯安全体制的组成

俄罗斯安全体系主要包括:安全机关与武装力量;按照俄联邦法律、俄联邦总统令、俄联邦安全委员会或者临时安全法令组建的国家安全保护组织联盟;被国家机关依法授权维护国家安全的个人。这三个部分中最主要的是俄联邦国家安全机关,因为国家安全涉及各个领域、各行各业,需要足够多的安全机关进行管理。俄罗斯主要国家安全机关按照职能差异可以分为如下类别:(1)俄联邦对外安全机关:国防部、外交部、谍报部;(2)俄联邦国内安全机关:内务部直属民事安全局、俄联邦边防所、检察院、警备局等;(3)俄联邦经济安全机关:经贸部、财政部、税务部、海关;(4)俄联邦生态安全机关:紧急情况部、生态部、技术监督局、国家防火安全监督局;(5)俄联邦人口安全机关:卫生保健部、科技部、俄联邦人口统计委员会;(6)俄联邦信息安全机关:俄罗斯联邦总统直属的联邦政府通信和信息署、俄联邦信息政策收集委员会、国家统计局、俄联邦技术委员会、俄罗斯共产党和工人党情报局、国家秘密保护委员会;(7)俄联邦对外武装力量:俄联邦军队以及一切合法的在境外开展维护国家利益行动的武装力量;(8)俄联邦对内武装力量:内务部直属部队、内务部各地区分部武装、边防部队、国内应急警察以及所有合法的国内武装力量;还有各类用于应对各种紧急情况的社会武装力量(消防部队、民兵、紧急救助部队等)^②。

俄联邦整个安全体制运作必须依法进行,在符合宪法以及其他法律法规的前提下,主要从以下几个方面去维护国家安全:维护国家利益;制定外交政策;寻求国家战略伙伴,结成地区联盟;准确、快速有效地应对各种安全问题;时刻准备着应对民众抗议、并迅速制定应对措施^③。

二 俄罗斯安全体制改革的法律基础

谈到俄罗斯安全体制,我们不得不提到四部

对于安全体制改革非常重要的法律或纲领。即《1992年俄罗斯联邦安全法》,《2000年俄罗斯联邦国家安全观》,《2020年前俄罗斯联邦国家安全战略》以及《2010年俄罗斯联邦国家安全法》。

(一) 1992年俄罗斯联邦安全法与2010年俄联邦国家安全法

苏联解体后,俄罗斯于1992年制定了联邦安全法,该法律对于俄罗斯安全体系的建立具有十分重要的意义,俄罗斯安全体制就是在该基础上建立和发展起来的。该法律确立和巩固了个人、社会和国家安全保障的法律基础,明确了国家安全体制及其职能,并依法设立了一系列保障国家安全的相关财务、监督等机构^④。

1992年俄联邦安全法第一次定义了“国家安全”的概念及其目标,保障国家安全的主体应当是由立法机关、执行机关和司法机关构成^⑤。研究表明,在这部法律中,对于国家安全的威胁仅仅是一个笼统的定义,即一切现实或者潜在的威胁国家、社会和个人利益的国内外因素。

1992年俄罗斯安全法中十分重要的一点就是为俄联邦安全体制的设立提供了法律基础,法律规定了安全体制的组成基础、基本职能、该体系中各机构职权的划分、安全保障机构的领导人应该是俄联邦总统以及保障国家安全的武装力量。

“俄联邦安全委员会”是依照俄联邦宪法建立的,“俄联邦安全委员会”作为俄罗斯安全体制中的领导者,在1992年安全法中以法律的形式确立下来了。

同1992年安全法相比,2010年12月出台的俄联邦安全法在各个方面都进行了较大的完善,保留了1992年安全法中的核心部分,例如国家安

① Система национальной безопасности РФ. Ярославский государственный университет имени П. Демидова. Кафедра социально - политических теорий, 2008. <http://5ballov.qip.ru/referats/preview/83323>

② Дымов Сергей Владимирович, Национальная безопасность России. Общее и особенное, государственный педагогический институт РФ, 2010.

③ Возжеников А. В. Национальная безопасность России: методология исследования и политика обеспечения. - М.: Изд - во РАГС, 2002.

④ 参见1992年俄罗斯联邦法关于国家安全的解释, Закон РФ от 5 марта 1992г. N 2446 - I “О безопасности”. http://svr.gov.ru/svr_today/doc04.htm

⑤ Закон РФ от 5 марта 1992г. N 2446 - I “О безопасности”. http://svr.gov.ru/svr_today/doc04.htm

全体制的主要组成、机构职能,安全委员会等。新的安全法更具有现实与合理性。首先,在内容方面,除了保障国家安全、社会安全外,生态安全、经济安全等非传统安全明显受到重视。其次,强调了保障国家安全应该遵循的基本原则:(1)遵守和保障公民的自由与权力;(2)合法性(保障安全应该遵守相关安全法律);(3)政府各个部门(社会、经济、信息、法律)的机构在履行职能时应该具有系统性和综合性;(4)保障国家安全采取的预警措施具有优先性;(5)在处理安全问题时,国家各个部门机构以及国际机构、社会团体都应该相互合作,协同互助^①。

新的安全法更详细地规定了安全委员会职能,安全委员会与总统协作的内涵也更加丰富,主要体现在俄联邦总统与安全委员会的协作上。例如,安全委员会必须时刻准备执行总统提出的一切安全问题;安全委员会必须由总统授权行使职能;为了便于安全委员会开展工作,总统必须授权成立安全委员会办事处、机关或部门;安全委员会做出的决议必须由总统批准后才能生效;总统可以根据国家安全的具体情况签发总统令以配合安全委员会的工作。

在2010年俄罗斯联邦安全法中,总统同样被授予了处理安全事务的全权。此外,新的安全法更加强调各部门的配合以及积极参与安全领域的国际合作。新俄罗斯安全法较好地体现了与时俱进的精神,因为当今安全问题已不局限一国之内,例如国际恐怖主义、走私、毒品等。对于这种跨国界跨区域的安全问题,只有进行区域内或者开展全球合作才能较好的遏制这种威胁^②。随着安全法的调整和补充,俄罗斯安全体制也必然随之变化。俄罗斯安全法的完善为其安全体制的改革奠定了坚实的法律基础。

(二)2000年俄联邦安全观与2020年前俄罗斯联邦安全战略

如果说1992年俄联邦安全法与2010年俄联邦安全法是俄罗斯安全体制建立的法律基础,那么2000年俄联邦安全观与2020年前俄罗斯联邦安全战略则是其理论基础。正如俄罗斯学者指出的那样,《俄联邦国家安全观》是一部反映俄罗斯联邦个人、社会和国家在各个领域防治国际国内威胁的观点体系的纲领性文件^③。该文件1997

年就已经完稿,2004~2006年交由总统审查,但是没有通过,直到2008年文件再次提交总统审查。审查工作在国家安全委员会的领导下由多个部门协作进行,参加审查的主要有政府各部门、总统办公厅、俄罗斯科学院以及大型企业鉴定委员会等。

与此同时,2009年3月24日俄联邦安全委员会接到指示,开始着手制定《2020年前俄罗斯联邦安全战略》。梅德韦杰夫指出:“曾经的威胁已经不再具有迫切的现实意义,新的威胁又出现了。”^④因此他建议改进当前的“国家安全观”学说。在总统看来,《2020年前俄罗斯联邦安全战略》这份文件的主题应该是“与时俱进”的安全观。梅德韦杰夫还提到,新的安全战略应该整合《2020年前俄罗斯社会经济发展观》的内容,并要求在制定《安全战略》的过程中必须借鉴国内国外成果,尤其是美国、加拿大、法国的国家安全战略方案等。

《2020年前俄罗斯国家安全战略》不同于其他有关国家安全的文件,它强调俄罗斯的发展必须同世界的进程统一起来,维护国家利益将是俄罗斯保障国家安全的出发点,更加重视增强国防能力,它认为,当今世界强大的军事力量仍然是保障国家安全的最重要的手段,最后还强调要重视经济、文化、科技信息等领域的安全,全方位保障国家安全^⑤。

旧的国家安全威胁已经不再是最迫切的问题,基于《2020年前俄罗斯国家安全战略》所强调的安全思维,俄罗斯国家安全体制只有改革才能

^① 参见俄罗斯联邦2010年新法对于国家安全的解释, Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ, “О безопасности”. 该法律的具体内容请参见 <http://base.garant.ru/12181538/>

^② Балабанов А. А. Жизненно важные интересы региональной социальной общности // Материалы научно - практической конференции “Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке”. М.: ЭДАСПАК, 2001.

^③ Снежанова Л. Н. “Национальная безопасность РФ: проблемы и пути решения”, Национальный институт развития современной идеологии, 2010. <http://www.nirsi.ru/84>

^④ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, 13 мая 2009 года. <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/95521/>

^⑤ Саидов А. Х., Кашинская Л. Ф. Национальная безопасность и национальные интересы: взаимосвязь и взаимодействие (опыт политико - правового анализа) // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 119.

应对新的威胁,才能更好地保障国家政治、经济、文化、信息等领域的安全,因此,对俄罗斯的国家安全体制的改革势在必行。

三 俄罗斯安全体制存在的主要问题

国家安全体制是一个十分庞大而复杂的体系,按照俄罗斯国家安全研究专家斯涅扎诺娃的观点,可以把俄罗斯国家安全划分为以下几大类:(1)军事安全、国际安全合作、领土安全;(2)经济安全、能源安全、生态安全;(3)人口安全、人种安全、宗教安全;(4)信息安全、社会心理安全、智力安全;(5)社会安全、粮食安全、内政安全^①。

这样一个复杂的体系,目前还存在各种各样的盲点和漏洞,在处理安全问题时必然会遇到许多问题和困难,在应对国家安全问题时也必然面临选择,这些都直接影响着俄罗斯的国计民生。随着国际国内局势的变化,俄罗斯只有进行安全体制的全面变革才能更好地保障国家安全。目前,军事改革已经率先展开并取得了较大的成绩,其他领域同样存在诸多问题,严重威胁着俄罗斯国家安全,对这些问题各种方针政策调整和体制的改革也将逐步展开。

(一) 军事安全问题

1. 俄罗斯军事安全现状

军事安全问题属于传统安全问题,虽然现今各国逐渐把注意力转移到经济、技术、信息安全等非传统安全问题上,但不可否认的是军事安全问题无论什么时候都是一国国家安全的重中之重,因为它直接影响一国的国家安全,一旦军事安全受到威胁,那么最直接的后果便是战争。俄联邦所有的官方文件和声明中都一再强调,国家的军事力量只用于防御,而不是侵略。

在苏联解体前,俄罗斯人丝毫不担心国家安全问题,因为强大的核威慑力与敌对的美国维持着一种平衡,但随着苏联的解体,俄罗斯人开始意识到,本国的军事力量不仅在意识上开始落后,在武器装备质量上也一落千丈。几乎所有重要的军事战略发展项目无限期停滞下来,军队被分割,士气低落,昔日强大的帝国已经向欧美低下了头。90年代俄罗斯大片领土上处处是废弃的导弹发射井,具有讽刺意味的是美国人购买这些发射井用

来埋藏核废料。

普京上台后俄罗斯经济有了很大的起色,但军事领域一直停滞不前,曾经同美国在军事力量和军事技术上不分伯仲的俄罗斯,不知不觉已经落后了数十年。一者,苏联解体后的20年俄罗斯几乎将所有的精力都投入到经济的恢复建设中,将一个在崩溃边缘的国家引入正轨,只有国民经济得到恢复才有能力支持其他领域的发展;再者,俄罗斯一直希望融入西欧,在军事上不得不做出一些让步。

2. 俄罗斯军事安全改革成果

2012年3月20日,俄罗斯总统梅德韦杰夫作为最高军事统帅在国防部扩大会议上对俄罗斯军方发表了最后一次讲话,他的讲话引起了军事专家的高度重视,这次总结性的讲话可以概括为一句话,“军队改革已基本完成”^②。梅德韦杰夫在任期间取得的诸多成就中,俄罗斯军队改革是其最引以为傲的一项。

梅德韦杰夫在讲话中提到,军队改革并没有遭遇太多困难。在他看来军队改革的顺利进行主要有三方面的原因:

(1)当前的国际局势让俄罗斯人缺乏安全感,苏联时期的骄傲已经不复存在,俄罗斯领导层已经明确认识到,如果不建设一支现代化的军队,国家安全都难以保障,更谈不上民族复兴;

(2)长达20年的经济恢复,俄罗斯已经有足够的经济实力来支撑军队改革;

(3)俄罗斯当前军队改革还刚刚开始,主要是对军队的结构进行了改革,随着改革的不断深入,各方阻力将会加大。

当前军事改革的主要成果有:战略核力量已得到巩固,结合防空和反导弹防御系统以及早期预警系统的航空航天防御系统已经建立。俄罗斯领导层认为军事改革将在2020年前后完成,到那时俄罗斯将基本建成一支现代化、值得国家骄傲的武装力量。

^① Снежанова Л. Н. Национальная безопасность РФ: проблемы и пути решения, Национальный институт развития современной идеологии, 2010.

^② 《重塑大国形象俄罗斯军队改革基本完成》,原载《第一财经日报》,2012年4月27日,详情参见 <http://finance.sina.com.cn/roll/20120427/014311936887.shtml>

3. 俄罗斯军事改革中存在的问题

俄罗斯的军事现代化改革已经取得了明显的成绩。但俄罗斯军队内部改革阻力不小,甚至有军官直接指出,“俄罗斯军队内部十分固执,他们反对改革”^①。因此在改革过程中不可避免地产生了许多问题,或是妥协,或是激进。对这些问题如果不加以重视,很可能导致改革的不彻底,甚至失败。

(1) 理论准备不足。此次改革指导方针主要依照《2000年俄罗斯联邦国家安全观》和相关军事理论学说制定的,这些学说对于怎么建设现代化军队,改革军事体制在理论上是很丰富的,包括军事改革中如何应对潜在威胁、整体改革国家军事机构等。问题是,这些军事理论学说本身正处于制订的过程当中,还不完善,但是改革已经开始了,也就是说理论基础还不完善,就开始实践了。因此,俄罗斯一些军事专家认为,在对军事战略重点缺乏理解的基础上制定实施的改革措施必定存在先天不足,例如,没有充分考虑世界格局的不断变化;对国家面临外部威胁的定义也不是十分准确^②。

(2) 经济危机影响改革。俄罗斯当前改革是将组建新型军队和淘汰旧军队同时进行的。自2008年美国次贷危机引发的全球性经济危机以来,俄罗斯经济遭受重创,现实的问题是在当前俄罗斯经济状况不佳的情况下,政府已经无法完全履行自己的社会职责。一些专家认为,与其这样在准备不完全、实力不具备的时候进行改革,倒不如等到若干年后俄罗斯已经完成现代化新型军队的组建后再考虑裁军,这样的缺点是速度慢,优点是不会出现新老军队交替的真空期,军事安全的威胁会降到最低。

(3) 改革措施激进、草率。按照现在的改革方案,俄军将在近3年内裁减近一半的军官,其中将军的职位削减1/5,上校的职位裁减2/3;按照最初的方案,则要直接裁减1/3的将军。这么短时间内裁减这么多的高级军官,即使不对俄罗斯军队造成伤筋动骨的影响,也势必会导致军队人心浮动^③。军事改革不但激进,而且草率,例如,圣彼得堡缺乏相应的通讯设备和管理设施,将俄罗斯海军总司令部急忙从莫斯科迁到圣彼得堡,必然会影响其海军和舰队的管理体系,对俄罗斯

海军应对突发事件的能力是一种削弱。

(4) 指挥体系改革引发争议。俄罗斯在军事改革过程中“三级指挥体系(军区—作战指挥部—军队)”的改革引起了较大的争议。第一,这种新型作战指挥系统主要用于大规模作战中对军队的重新部署,当今世界局势比较稳定,国家间爆发大规模战争的可能性较小,且建立该作战指挥体系需要较大的财政开支;第二,用新型作战指挥系统替换旧系统需要较长的时间,且新系统何时才能真正发挥作用还是个未知数;第三,俄罗斯部分军事专家认为,在“三级指挥体系”建立的过程中,俄罗斯军队将只能应对局部小规模战争冲突,没有能力应对大规模外国武装的侵略和干涉。

此外,俄罗斯军事改革还存在许多细小但应该重视的问题,例如,对军事专业人才的裁减和医疗卫生设施的调整,大量军事院校的关闭和搬迁,对45~55岁储备军事干部的辞退以及其后续住房安置问题(预计涉及的人数达20万)等都存在不合理的地方^④。

(二) 国际安全问题

国际安全是指主权国家安全的同时,国际社会也处于相对和平的状态。事实上国际安全更多的是从国家关系这一层面去理解的。当今世界国与国直接交流频繁,关系密切,俄罗斯追求本国国家安全必然要考虑国际安全问题,因为假如“国际不安全了”,俄罗斯国家也就不安全了^⑤。

虽然现在常说和平与发展是当今世界的主流,但我们不得不承认在许多国家和地区,战争和冲突才是那里的主色调。苏联解体后美俄关系开始缓和,但俄罗斯人清楚地认识到,来自以美国为首的北约的外部威胁是与日俱增的。尽管美俄在

① 关键斌:《深度分析:俄罗斯军事改革路漫漫》,2009年8月, http://blog.sina.com.cn/s/blog_5940cc960100f58u.html

② Ипполитов К. Х., Лепский В. Е. О стратегических ориентирах развития России: что делать и куда идти // Рефлексивные процессы и управление. Том 3. №1. 2003. С. 5 - 27. <http://www.reflexion.ru>

③ 《俄罗斯军队改革用力过猛或产生副作用》,新华网,2010-01-06. http://news.xinhuanet.com/mil/2010-01/06/content_12765512.htm

④ Castells M. "The power of identity" / by Manuel Castells. - 2nd ed. - Information age, economy, society and culture, v. 2. Blackwell Publishing. 2004. P. 8 - 12.

⑤ Глобальное участие, сотрудничество и безопасность в XXI веке // В сб. статей под ред. Дж. Е. Нолага. Вашингтон, 1994.

表面上通过各个领域的合作,发表诸如“战略伙伴”和“共同利益”的声明,一片融洽、和谐,但二者的关系实际上越来越紧张了。俄罗斯主要面临的国际安全问题有:

1. 在核裁军、核安全问题上,美俄签署了“削减和限制进攻性战略武器新条约”以及“不扩散核武器条约”。美国一方面以维护世界和平的口号,积极倡导建立“无核武器世界”,通过对战略对手之一的俄罗斯核武器进行削弱,减少自身的威胁;另一方面大力发展新型常规武器,在维持其常规军事力量的绝对领先地位的同时,进一步拉开同战略对手的差距。俄罗斯军力同美国的差距越来越大,其战略核力量对以美国为首的北约国家威慑力越来越小。

2. 北约国家不断插手俄罗斯周边地区国家主权问题,挑起争端。2008年8月8日北京奥运会当日,在欧美国家的支持下格鲁吉亚政府忽然对南奥塞梯出兵,格鲁吉亚同俄罗斯为争夺南奥塞梯的控制权爆发了战争。俄罗斯军队实力远胜于格鲁吉亚,欧美的暗中支持是格鲁吉亚敢于冒险主动发起战争的原因。俄罗斯军队快速回击了格鲁吉亚,支持挑起战争的欧美还来不及统一立场,战争就已经结束了。冷战结束后美国已经改变了对俄罗斯的军事战略,从军事对抗转变为暗中支持原苏联国家,为其提供资金、武器来牵制俄罗斯。格鲁吉亚战争就是一个典型事件。此外科索沃的独立也是欧美国家暗中支持的结果。众所周知,科索沃是斯拉夫民族的文化摇篮,但美国绕过联合国直接对其动武,最后使其成功分裂出去,极大地伤害了同为斯拉夫民族的俄罗斯人民的感情^①。

3. 北约东扩对俄罗斯逐渐形成包围态势。北约近年来不断吸收独联体国家,对俄罗斯正形成越来越大的压力和威胁。典型的就是北约对格鲁吉亚和乌克兰的吸收计划。俄罗斯早就意识到格鲁吉亚与乌克兰有脱离独联体的打算,现在依托独联体并不是因为俄罗斯是一个强大的国家,而是由于经济危机导致的不景气,他们暂时还得依托俄罗斯的经济。北约已经明确表示未来不会给新加入成员国家拨款,这样一来,北高加索地区由于经济危机产生的紧张局势还将持续下去。面对这种情况,一些专家认为,俄罗斯该做的不是消除

对这些地区的军事影响,而是应该不断加强对这些地区的军事控制力,未雨绸缪才能防患于未然。

(三) 边境安全问题

俄罗斯1千多年来形成了这样一种习惯,那就是评价国家执政者的政治活动或者政治行为不是用“好”与“坏”,而是用“有效与否”。国家领土面积是衡量执政者的执政成效最重要的指标之一。众所周知,伊凡雷帝由于杀子,在大多数俄罗斯人心目中是一个暴君的形象,但他同时也是开疆辟土的伟大君王,因为其在位期间,俄罗斯领土面积扩大了将近2倍,人口增长了30%~50%。

俄罗斯人对领土有着深厚的情结。18、19世纪大多数资本主义国家全球扩张掠夺的是金钱、是财富,俄罗斯人通过侵略所获得的几乎都是领土。例如,从1689年中俄《尼布楚条约》到1945年(民国34年)俄国要挟英美签订雅尔塔协定,中国政府被迫承认蒙古独立,俄国从中国掠夺的土地共有5 883 800平方公里,占我国总面积的1/3^②。这是中华民族的屈辱史,但与此同时也可反映出俄罗斯人从古至今就对领土有着极强的占有欲。苏联前领导人戈尔巴乔夫在大多数俄罗斯人眼中是民族的罪人,因为在俄罗斯人看来,是他毁掉了苏联,使俄罗斯民族丧失了大量领土。对于俄罗斯第一任总统叶利钦的评价,俄罗斯人普遍认为他不是个合格的领导人,原因在于其推行的政策使俄罗斯的领土进一步遭受了损失。尽管有他们的支持者进行反驳,认为戈尔巴乔夫和叶利钦推行的政策都是为了民主,俄罗斯人总是将其执政前与执政后俄罗斯地图进行对比,然后结果就显而易见了,“所谓的西方民主怎能和国家领土相提并论”^③。

当前俄罗斯人最担心的边境安全问题主要有:

1. 俄罗斯联邦领土不仅不会增加,反而有减小的可能。日本近年一直表示对南千岛群岛(北方四岛)有主权要求,这四座岛屿一直处于俄罗

① 《俄罗斯格鲁吉亚战争》, <http://baike.baidu.com/view/1893045.htm>

② 《中俄不平等条约割让领土一览表》, http://bbs.tiexue.net/post_3171488_1.html

③ Федоров В. П. Концепция национальной безопасности как инструмент укрепления территории - льной целостности и национальной безопасности России // Право и политика, 2007, № 8.

斯的实际控制之下,虽然国际上并不承认该区域是日本领土,但日本本国出版的地图上已经将南千岛群岛划归为自己的领土。这让俄罗斯人十分不满。其次,2004年中俄达成了关于黑瞎子岛的协议。根据中俄双方签署的《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于中俄国界东段的补充协定》,俄罗斯将把占领的银龙岛的全部、黑瞎子岛的一部分领土以及额尔古纳河上靠近内蒙古满洲里的阿巴该图洲渚归还给中国。这一举措引起了部分俄罗斯人的不满,在他们眼里领土面积的变动会对国家安全造成巨大威胁。此外,俄罗斯还对加里宁格勒地区和鞑靼斯坦共和国萌生的分离主义感到担忧。

2. 俄罗斯对远东地区中国居民数量增多感到担忧。他们担心远东地区的俄罗斯人不知不觉地被中国人同化而威胁边境安全。

3. 越来越多的独联体国家试图摆脱俄罗斯的控制和影响。事实上独联体国家摆脱俄罗斯控制的愿望正在逐渐实现,这些国家正在和北约、欧盟在经济政治领域开展深层次的合作。

4. 边境领土租赁问题。一部分俄罗斯政治家对于租赁边境领土的问题表示赞成,国家杜马委员会主席博列斯卡列夫斯基就曾公开表示支持该政策,在他看来,这个政策具有相当大的吸引力,因为俄罗斯地广人稀,大量领土闲置,将偏僻荒凉的地方租赁出去不仅可以增加俄罗斯的税收,还能零成本地开发那些荒地,这是利国利民的。但这样一来,由于当地居民不是本国公民,在管理上会出现很多问题,俄罗斯边境安全就会产生潜在的威胁^①。

边境安全一直都是困扰俄罗斯国家安全的主要问题之一,尤其是对于这样一个拥有领土情结的民族。俄罗斯边境安全问题同时也是俄罗斯国家安全体系中的重要组成部分,国家的军事安全、经济安全、政治安全和外交安全是保障边境安全的前提,也是解决边境突发事件的基础。

(四) 经济安全问题

经济安全是俄罗斯安全体制的重要组成部分,是保障俄罗斯安全的基石,所有安全领域的改革发展都需要稳定的财政支持,可以这样说,没有经济安全就没有了其他安全,国家整个安全体系就会崩溃。苏联解体其中一个很重要的原因就是

经济安全受到了严重威胁,优先发展重工业军工业,再加上长期和美国开展的军备竞赛使得苏联经济崩溃,整个国家走向毁灭。俄罗斯联邦成立以来几乎将所有精力投入到经济恢复中就是这个原因,国内经济形势动荡,经济安全得不到保障,其他的安全也就得不到保障。

俄罗斯学者认为可以从以下几方面来评价俄罗斯的经济安全问题:

1. 俄罗斯国家财政状况。受到2008年爆发的世界性经济危机的影响,俄罗斯经济持续低迷,国家财政状况很不稳定,导致军队改革进程也受到较大的影响。专家的建议是合理发展国内制造业用来满足内需,而不能总是依赖进口。

2. 进出口状况。国家的进出口状况是经济安全的一个重要指标,直接影响着俄罗斯的财政收入和外汇储备。尤其在出口方面要扩大出口种类,不能始终停留在原材料出口阶段,必须提高机电设备和工业制成品的出口比重。

3. 政府对经济的调控。不能始终放任市场经济自由发展,尤其在遭受经济危机的情况下,政府应该通过财政和税收去调节经济^②。

4. 经济法的完善。完善的经济法体系有利于规范经济活动,减少腐败。

5. 稳定币值。卢布储备应该与黄金储备相符,盲目扩大或者减少都不利于经济安全。

这些因素都是影响经济安全的因素,也是影响国家安全的因素。俄罗斯国家安全体制的改革需要从这些方面去逐渐完善。经济安全有保障了,才能为其他安全领域提供经济物质支持,才能使整个安全体系达到一种平衡。

(五) 生态安全问题

当前威胁俄罗斯生态安全的主要是工厂企业排放的污染物。政府机构定期会检查企业的相关设备是否正常运行,但如果有的污染型工厂绕过检查,不遵守污染物排放标准则会对俄罗斯生态

^① Лепский В. Е. Информационно - психологическая безопасность избирательных кампаний - стратегия оздоровления общества / Информационно - психологическая безопасность избирательных кампаний / Под ред. А. В. Брушлинского и В. Е. Лепского. - М.: Институт психологии РАН. 1999. С. 6 - 23.

^② Снежанова Л. Н. Национальная безопасность РФ: проблемы и пути решения, Национальный институт развития современной идеологии, 2010.

安全造成巨大的威胁。

切尔诺贝利事故就是苏联时期人为因素造成的一个威胁生态安全的重大事故,核电站爆炸后8吨多强辐射物质泄露,尘埃随风飘散,致使俄罗斯、白俄罗斯和乌克兰许多地区遭到核辐射的污染。这是俄罗斯人心中永远的痛,提醒着他们生态安全对于人类生活生存具有重要意义。此外还有各种大气污染,固体污染严重威胁着俄罗斯的生态安全。例如俄罗斯中部工业区排放的污染物甚至在贝加尔湖自然保护区都可以检测到。

从某种意义上说,经济安全同生态安全存在冲突性。主要污染来自工业生产,工业生产又是国家经济不可缺少的一部分,所以怎样使经济安全同生态安全达到一种平衡,也是俄罗斯安全体制改革所要考虑的主要内容。

四 俄罗斯安全体制的改革方向

综上所述,俄罗斯安全体制下从军事安全、国际安全到边境安全和生态环境安全等都存在许多问题,这些都会威胁俄罗斯国家安全。专家认为还有一个因素也会对国家安全造成不良影响,那就是不系统无序地出台各种方针政策,因为这样会造成各种法律漏洞和缺陷,滋生腐败^①。俄罗斯政府在政策制定上总的来说是科学的、理智的,通过系统出台法律法规或者方针政策,很好地引导着俄罗斯安全体制的改革方向,但也存在科学和规范问题,从理论层面和法制建设层面推进俄罗斯安全体制改革是俄罗斯进行安全体制改革基础性的一环。

(一) 总体改革方向

前文提到的《2000年俄联邦安全观》与《2020年前俄罗斯联邦安全战略》是俄罗斯根据国家安全立法,结合不同时期国际国内形势制定的科学的系统的国家安全方针战略文件。这两部纲领性文件既规定了俄罗斯国家安全体制与运转机制,又给未来安全体制改革指明了方向。

要弄清楚俄罗斯安全体制的未来改革方向,首先应该从衡量国家安全的各项指标着手。《2020年前俄罗斯联邦安全战略》对此作了比较详细的划分,主要有如下几方面的衡量标准:(1)失业率;(2)居民收入差异率;(3)消费价格增长

水平;(4)国家负债率;(5)国家对卫生保健、文化、教育和科学领域的投入率;(6)国家每年军队、武器和相关专门技术的革新水平;(7)国家对军事和工程技术人才的培养力度^②。

通过这些指标可以较好地判断和评价国家安全度。参考这些指标,俄联邦国家安全体制改革的方向可以概括为:加大社会、政治、经济和教育等国家战略优先领域的投入,建立健全合法的国家安全体制和运行机制,保障俄罗斯联邦公民享有宪法规定的自由平等权利,实现社会持续稳定的发展,维护国家主权和领土完整。

(二) 不同安全领域的交叉和配套改革是俄罗斯未来改革系统的重点

我们不断地将国家安全体系细化再细化,从最初的只涉及军事、外交和政治的传统安全,发展到包括经济安全、能源安全、生态安全、技术安全、人口安全、粮食安全、恐怖主义、疾病蔓延等在内的非传统安全与传统安全的统一体。这种科学的、系统的安全体系划分是当今世界大多数国家的划分方式,当然俄罗斯也不例外,设置的各个级别层次的安全机构也是异常繁杂,但现在越来越多的专家学者意识到,这种划分只是安全体系的初步建立,未来还有很大的发展潜力,这种潜力来自已经发现的重大缺陷,即各个安全领域在先天上本身就是相互联系在一起的,例如军事安全中武器的革新离不开科技安全领域的技术突破,离不开经济安全领域的资金支持和材料供应。对于安全体制的划分,各个机构部门职责应该独立而清楚,但联系也是必要的。应对一个影响国家安全的突发事件,通常是多领域多部门的交叉而共同完成的。

早在数年前俄罗斯就已经意识到在不同领域进行交叉合作的重要性,一些专家就提出了构建

^① Проскурин С. А. Национальная безопасность страны: сущность, структура, пути укрепления. М., 2001. С. 31.

^② 2009年俄罗斯总统签发第537号总统令, Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537, "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года", 19 мая 2009 г. в "РГ" - Федеральный выпуск №4912, Вступает в силу: 12 мая 2009 г. <http://www.rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html>

“俄罗斯战略安全网络”的设想^①,通过这种方式将不同的安全领域各个部门整合成一个统一体,进行信息共享和广泛合作,在两个或两个领域以上建立联合管理部门,例如经济外交安全部门、边境军事安全部门、信息技术部门等,这样有利于解决许多复杂的国际国内安全问题,也有利于总统和国家安全委员会高效迅速反应管理机制的建立。对内可以有效控制腐败,对外可以迅速反应,把安全威胁扼杀在萌芽中。所以通过加强不同领域各个安全部门的合作,最终形成系统,交叉的国家安全体系是俄罗斯安全体制改革的一个重要目标。

(三) 发挥总统在安全体制中的监督和领导作用

对保障国家安全的各个机构组织进行监督是一项十分重要的工作,监督权属于俄联邦总统^②。俄联邦总统被授予了领导俄罗斯国家安全系统的权力^③。根据俄联邦宪法的规定,联邦总统有义务采取任何合理的措施去保护领土完整不受侵犯、国家独立。俄联邦总统是国家军事政策路线、国家安全和军事理论的制定和监督者,同时他还领导国家所有的军事力量,国家安全相关机构组织,开展国际安全对话,签署国家安全法令,批准保障国家安全的政府、机构、民众活动,组建国家安全体系。当国家面临直接威胁或潜在威胁时,总统有权进行局部或全国相关人员的调动,宣布进入战争状态,组建战争状态下的国家权力执行机关^④。

可见总统在俄联邦安全体制中,总统扮演着尤其重要的角色,他是国家主权的保卫者,是国家安全的捍卫者。因此在俄罗斯安全体制改革中必须强调发挥俄罗斯总统的作用,将不同部门凝聚于总统这一个中心上,应对突发情况才能发挥最大的效果,不会乱作一团。

(四) 充分发挥国家安全委员会在安全体制中的作用

俄罗斯联邦安全委员会是俄罗斯国家安全、保证国家不受来自内部和外部威胁的最高决策机构。其主要任务是保证总统在宪法赋予的权力范围内颁布的一切有关国家安全的决定能够得到执行^⑤。

从定义中不难看出俄罗斯联邦安全委员会在整个安全体制中具有举足轻重的地位,是俄罗斯国家安全最高权力机关,其常委包括俄罗斯联邦政府总理、联邦安全局局长、国家杜马主席、外交部长、国防部长、对外情报局局长等,主要成员还包括俄罗斯国防部第一副部长兼俄罗斯武装力量总参谋长、联邦毒品监察局局长、司法部部长、财政部部长等^⑥。其组成几乎包括了俄罗斯所有的权力机关首脑。这种体制结构一者是一个国家民主程度的体现,再者它完美地体现了不同领域安全机关交叉协作,共同保护国家安全的思想。

正是由于该机构在俄罗斯国家安全体制中的核心地位,这种自上而下的安全体制改革必定是由它发起的,通过出台安全战略、安全理论文件,制定安全改革政策,所以不断根据国际国内局势,完善联邦安全委员会的体制结构与运行机制,才能更好地统筹各个领域各个部门,在遇到突发情况时能够以最快的反应速度和最高的效率去解决问题。这也是俄罗斯安全体制改革的重点和方向。

五 俄罗斯安全体制改革对中国的启示

从2002年俄罗斯车臣首府格罗兹尼政府大楼遭到自杀炸弹袭击,俄联邦高层誓言进行安全体制改革到2004年4月俄罗斯总统普京宣布“安

① В. Е. Лепский (главный научный сотрудник Института философии РАН, доктор психологическ - их наук), “исходные посыпки совершенствования система национальной безопасности России (Субье - ктно - ориентированный подход)”, Институт прикладной математики им. М. В. Келдыша РАН, 2007 - 07 - 01. <http://nonlin.ru/node/91>

② Прокудин И. И. Полномочия Президента и Правительства Российской Федерации по осуществл - ению контроля в области обеспечения национальной безопасности // Право и политика. 2003. № 9. С. 31.

③ Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно - правовых основ // Журнал российского права. 2005. № 2.

④ Национальная безопасность России и методы ее укрепления, 03 апреля 2011. <http://www.Referatik.Ru>.

⑤ 参见俄罗斯科学院图书馆百科词典(Словари и энциклопедии на Академике), <http://dic.academic.ru/dic.nsf/es/88769/%D0%A1%D0%9E%D0%92%D0%95%D0%A2>

⑥ Дмитриев Ю. А., Петров С. М., Идрисов Р. Ф. Государство как субъект обеспечения национальной безопасности России // Право и политика. 2001. № 11. С. 36.

全机构改革令正式生效”,再到2008年12月,俄罗斯正式公布了《2009~2011年俄罗斯军事改革规划》,军事改革正式启动,俄罗斯安全体制改革正逐渐开展起来,2002年到2012年已经进行了10个年头,俄罗斯安全体制改革取得了较大的成绩,也暴露了许多问题,前文进行了较为详细的分析,为完善中国安全体制我们可以借鉴其中的一些经验。

(一) 军事安全方面。俄罗斯军事改革过程中暴露的最大问题就是太过急于求成。以俄罗斯现有的经济实力,需要很长时间的逐步投入才能完成军事改革。俄罗斯当前经济不景气,不能最大限度的保障安全经费的投入;再者,这种大刀阔斧的激进式改革会使俄罗斯军力在改革过程中出现断层和薄弱期。

中国自建国以来就十分注重军队的建设,军事现代化进程一直没有中断过,面对欧美国家的军事技术封锁,一方面需求同俄罗斯的合作;另一方面加大自主创新力度,逐步向军事现代化迈进。近年来随着东海、南海领土主权争端激化,中国迫切需要一支强大的海军力量去维护国家安全,保障领土主权,加大军费投入。这个时候尤其要警惕增强军事实力应该与经济实力保持一致,过大的军费开支将对中国经济造成负担,得不偿失。应该一步一个脚印,以经济安全为基础,逐步建成现代化的强大军队,国家安全才能得到最充分的保障。

(二) 国际安全方面。中国作为《不扩散核武器条约》缔约国之一,既要严格遵守条约内

容,也要保持应有的核威慑力量,同时大力发展先进常规军事力量。在国家领土主权受到严重侵犯时,应该采取一切必要手段,以维护国家领土完整、国家安全为第一要务。

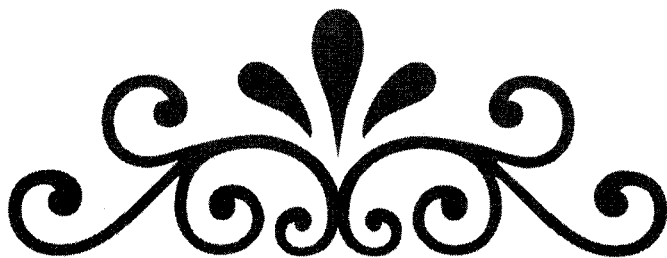
(三) 经济安全方面。中国一直努力避免战争就是因为来之不易的经济繁荣,一旦战事开启,中国的经济必将受到严重破坏,经济安全受到严重威胁会使整个国家的安全得不到保障。邓小平曾说,“发展是硬道理”。改革开放30多年也证明了发展道路的正确性,战争会中断发展进程,在我们还不够强大时,应该尽量避免不必要的冲突和战争。

(四) 生态安全方面。发展带来了经济繁荣,也导致了生态环境的恶化和资源的枯竭。未来的方向应该是将经济安全与生态安全结合起来,走可持续发展的道路。可喜的是中共十八大已将生态文明建设写入党章,政治报告中提出的“五位一体”的建设方略,表明国家越来越重视生态安全在国家安全体制中的作用了。

(五) 安全体制改革应是理论准备充分,改革措施协调配套的改革。只有充分考虑到安全体系的复杂性、交叉性,才能提出有中国特色的安全体制完善步骤。

[本文系2011年中国教育部重大攻关课题“世界主要国家安全体制机制研究”(批准号:11JZD046)资助的阶段性成果。]

(责任编辑 陆齐华)



SUMMARY

Li Yongquan The biggest characteristics of Russian political development in 2012 was Vladimir Putin as President to return to Kremlin. After return, Putin still make efforts to maintain political and social stability. He made some adjustments both in domestic and external policies under the premise of stability. The highlight in diplomacy is that Russia adjusted its strategic center to the Asia – Pacific region and strengthened the CIS’ integration process. Chairman Xi Jinping’s visit to Russia in May 2013 has brought new historical opportunity for Sino – Russian comprehensive strategic partnership of coordination.

Liu Zaiqi and Liu Ruoshu Russian security system reform can be traced back to 2002 when happened a suicide bomb attack main republican administration compound in Grozny, capital of Chechnya. This serious terrorist attack killed dozens of people and caused a strong repercussion among Russia’s political and national security departments. Russian senior officials vowed to reform the national security system. Hence Russian security system reform was unfolded, including the Russian security service reform, reform of military security and economic security, etc. Reforms of ten years showed some results. China can use the experiences of Russian security system reform for reference.

Guo Li Economic development in the Russian Far East has been slow. With “Strategy for economic and social development of Far East and the Trans – Baikal area until 2025” was approved officially and Ministry of Development of Far East Region was established in 2012, the region’s strategic position is highlighted. Knowledging the absolute gap between eastern and western regions of Russia, this paper analyzes the impact of location factor to economic development in eastern region of Russia from two aspects of market scale and the cost of living and shows endogenous effect of RF government’s regional policy in promoting the development of the eastern region.

Niu Jusheng and Pan Xiaozhen The Russian Far East of has been under – developed due to various reasons in the past. Returning to Kremlin as a Russia’s president of third term in 2012, Putin launched a new round of large – scale development of the Russian Far East. the motivation factors of the new round of Russian Far East include both domestic and international factors; its prospect has both of hope of success and danger of abortion, it may also be the fate of all previous development from the tsarist era to the Soviet time.