

走向新区域主义： 俄罗斯联邦主义的发展

加琳娜·吉巴诺娃 王惠娜译*

【摘要】联邦制是设计中央-地方关系的制度框架，其中涉及中央与地方之间的垂直权力关系和行政机构、立法机构、司法机构之间的横向权力关系，而垂直权力的集中与分散是识别集权单一制国家与联邦制国家的重要标准。俄罗斯自20世纪90年代以来开始向联邦制转型，经历了主权巡游阶段、联邦协议阶段、俄联邦新宪法阶段、地区封建主义阶段和准联邦制阶段。在俄罗斯从中央集权的单一制国家向联邦制转型的不同阶段中，联邦控制和地方自治能力一直是转型与政府改革的重点。改革并没有真正改变中央集权的传统，反而加强中央联邦对区域的控制，并不断削减区域自治，因此，严格而言，俄罗斯是一种“准”联邦制。但是，联邦控制区域的政治目的受到外界超国家层级经济发展和俄罗斯政治传统的影响，俄罗斯的转型在一定程度上提高了区域自治能力，促使了“新”区域主义的产生。

【关键词】俄罗斯 联邦主义 区域主义 自治

【中图分类号】D523.5 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 05-0092

自1991年以来，“中央-地方”轴心关系一直是影响俄罗斯稳定和高效发展的主要因素之一。联邦主义和区域主义带来了更多的因素和系统改变，并成为政治博弈中的一分子，从而创造系统效果。从1990年开始至今，俄罗斯的发展历程是一个复杂的、矛盾的、从单一制转变为联邦制的转型过程。

* 加琳娜·吉巴诺娃 (Galina Griбанova)，莫斯科师范大学政治学系，教授。王惠娜，中山大学政治与公共事务学院、行政管理研究中心，博士研究生。

联邦制主要是一种政治现象，是对政府组织和公共机构设计原则具有不同利益诉求的个体之间政治冲突的一种形式。在联邦的背景下，决定“谁将获得什么，在什么时候获得，如何获得”的过程实际上是要执行谁的联邦方案的政治讨价还价过程。结果，地方的政治作用大小有赖于他们自治性和参与联邦决策过程的能力。在俄罗斯这两个决定性因素一直在不断地变化。

一、1990 - 1992 年 3 月：所谓的主权巡游

在此期间，俄罗斯内部的民族（前自治共和国和自治区）力图提高他们的政治地位，以获得作为俄罗斯联邦独立共和国的认可。塔塔尔斯坦、巴什科尔托斯坦、雅库特共和国和其他地方发动了主权运动。与此同时，恢复民族地位、语言和文化的民族意识明显盛行起来。起初，小范围的民族运动千方百计促进了这些民族意识的发展，之后，那些试图在新的条件下保持手中权力或者从前任党派权贵手中获得权力的地方和区域精英继续促进民族意识的发展。在 1991 - 1992 年间，由于权力下放的趋势明显占主导地位，以及中央权力极度不稳定，俄罗斯遭遇了民族分裂、统一国家遭到分割的威胁。

二、1992 年 3 月：联邦协议—1993 年 12 月：俄联邦新宪法

1992 年 3 月签订的联邦协议有助于克服渐增的民族分裂。协议代表着中央当局和区域统治精英在当时最大可能的和解，并维护了俄联邦历史疆界的统一和领土完整。即便不是很完美，即便是无法同时使统一派和独立派满意，联邦协议毕竟首次在划分俄联邦内部权威方面发挥了积极作用。俄罗斯的两个共和国——塔塔尔斯坦和车臣，宣称自己是完全独立的国家，没有在 1992 年 3 月份签署联邦协议，这严重地挑战了俄罗斯的领土完整。如果车臣真的脱离俄

联邦，那么它的边界地区的情况将更加恶化。在1992年，这两个共和国都没有提出与联邦共处的方法。他们所提出的方案是非常含糊的，比如，“与俄罗斯同在，但从外部”（Khakimov, 1996: 67 - 80）。联邦当局并不承认塔塔尔斯坦和车臣的独立，而是认为他们是俄罗斯不可分割的一部分。联邦协议签订之后，只是部份缓解了俄罗斯内部的分裂潮。许多共和国签订了协议，但前提是确保在他们领土上本国的宪法和法律优先。这个过程不仅影响了共和国，也影响俄联邦内部其他行政辖区，这些行政辖区力图提升他们的地位，获得等同于共和国权力的认可。这些行政辖区开始制定他们自己的宪法，并尝试宣布成为独立国家如乌拉尔共和国、远东共和国。

三、1994年：中央与俄联邦个别单位签订协议—双边协议——2000年：所谓的“区域封建制”

1993年12月俄联邦宪法获得通过。联邦协议，更确切地说，协议的主要条款成为宪法的一部分。按照协议的内容，宪法将使89位成员^①结合得更加紧密。成员中，有21个共和国，6个地区，49个州，10个自治区，1个自治州和2个联邦城市^②。这些联邦主体可以分为两种类型：民族国家^③和行政特区^④。所有的联邦（主体）在学术著作和政治实践中常常被称为“区域”。

该阶段的主导思想是俄联邦的一些主体与莫斯科签署协议。该行动的指导原则表述如下：

（一）只与那些不是1992年联邦协议成员方的俄联邦单位签署框架性协议；

① 在俄联邦宪法中，他们被称作“联邦主体”。

② 俄罗斯联邦宪法，第三章，“联邦结构”。

③ 具有独立地位的联邦成员，都是共和国。

④ 自治区、自治州，城市为莫斯科和圣彼得堡。

(二) 提前签订协议，以在社会和经济政策等关键性问题上达成共识；

(三) 依赖对相关宪法、法律和联邦宪法的其他规范性法案以及俄罗斯法律的法律分析的结果；

(四) 没有俄联邦宪法的参与，任何联邦主体都不允许获得“特殊”地位，或者侵犯到其他联邦主体的权益。

事实上，每个单位都能利用所拥有的讨价还价权来签署一份单独协议——到了 1999 年底签订协议的联邦单位总共有 45 个^①。因此，自 1990 年代中期以来，导致的最终结果是联邦系统的不对称，系统中的不同地区权力存在着本质性差异。

四、2000 年之后——从中央控制的 联邦主义到“准联邦主义”

2000 年初，尽管分权化带来了一系列明显的收益，但还是有许多支持集权的政治观点。在 1980 年代，许多西方发展理论学家认为，在发展中地区制定中央集权的经济政策能使其免受地方和区域利益的影响，同时也免受国家游说的影响。但是比盗窃和腐败威胁更为危险的是国家分裂，中央权力无法确保所有俄罗斯人的公民权和社会权。

因此，显然需要采取如下措施：

1. 最终在俄罗斯建立一个团结、稳定、民主、所有的联邦主体都享有同等权利的联邦；

2. 寻找满足特殊、复杂地区的方法，如塔塔尔斯坦、北高加索和图瓦，这些地区具有特殊的历史环境，是种族局势的真正挑战所在。

在中央权力衰弱十多年之后，俄联邦当局事实上又成功地重新

^① 总共 89 个联邦单位。

获得对区域的政治控制权。他们使用两个手段来实现这个目的。首先是车臣战争，最为紧要的问题显然是俄联邦的完整性和中央权力的主导地位。这场战争对那些在最近几年获得大量自治权的非俄罗斯地区（塔塔尔斯坦、巴什科尔托斯坦共和国）提出了明确的政治信号；其次，在最近几年的国会选举中，联邦中央大大增加了对区域的政治控制，支持经济落后区域，他们是联邦预算的受援者；抑制较强区域，他们是联邦预算的捐赠者。因此，1999年12月，一个竞选目标不明确、在国家杜马选举之前的两个月才成立的贫穷地区联盟利用来自联邦中央提供的经济和行政资源，竟然打败了莫斯科市长领导的经济发达地区的联盟。这表明自上而下重建俄罗斯传统的政治控制模式的趋势正在加强。

强化中央当局地位的步骤如下（Petrov, 2004）^①：

1. 2000年5月13号的总统法令使89个俄罗斯地区隶属于新的总统控制机构（联邦特区）。成立了7个联邦特区，这些联邦特区在总统授权代表的控制之下。

2. 在与联邦委员会协商之后，国家杜马在2000年6月19号决定，联邦主体不能再派行政长官和立法议会主席出席联邦委员会，而应该由较低层级的官员出席委员会。从而，联邦委员会拥有了较大的政治影响力和强制力。

3. 杜马否决了联邦委员会在2000年通过的决议，转而采用1999年的《对俄罗斯联邦主体的立法组织和行政当局的管理总则》^②，如果地区领导人所作的决定违背了联邦宪法和法律，或者拒绝执行联邦法律或法院决定，或者被发现犯罪行为，那么，该

① 在《联邦系统的4年改革》（*4 Years of Reforming the Federal System*）一书中有对普京总统联邦改革更多的介绍。

② 《对俄罗斯联邦单位的立法组织和行政当局的管理总则》（*General principles governing the organization of legislative (representative) and executive state authorities of constituent entities of the Russian Federation*），参见：<http://www.legis.ru/misc/doc/1288/>。

法案总统被授权拥有能够解散和调动他们的权力。

4. 总统成立州顾问委员会作为联邦委员会的补充或替代机构，区域长官和立法机构不再直接参与州顾问委员会。出席该委员会的地方长官的职能只是接受咨询。

这些变化都指向中央集权，但却是通过联邦立法而不是修改宪法来达成的。俄罗斯宪法模棱两可之处被利用来加强中央权威。

2004 年，俄罗斯进一步推动了集权化，并在缩小区域在俄罗斯政治中的作用方面迈出新的一步。俄罗斯议会在 2004 年底采用当时新任总统普京的方案，这意味着作为联邦制国家的俄罗斯立法框架发生变化，这些变化可以被认为是苏联时代的“准联邦主义的回归”的明显趋势。以下四点必不可少^①：

1. 俄联邦主体的最高行政长官将不再由公众选举产生。相反，《对俄罗斯联邦单位的立法组织和行政当局的管理总则（修订案）》（组织法）规定由各地方代表机构（立法机构）根据联邦总统的方案来批准最高行政官员的任命。如果地方代表机构（立法机构）无法批准候选人，那么总统将指派一名内部官员来任职。

2. 联邦总统解散俄联邦主体的地方代表机构（立法机构）权力得到加强。因此，如果俄联邦主体的地方代表机构（立法机构）两次拒绝总统提名的最高行政长官候选人，那么立法机构自身将可能被总统解散。另外，联邦总统职能也在一定程度上得到加强，因为一旦发现地方立法机构违背宪法或联邦法律，总统将有权按照相应的程序解散该机构。

3. 最高行政长官对联邦主体的地方代表（立法）机构的责任减轻。根据该法律，地方代表（立法）机构仅对草案有表达不信任的初步表决权，而审查权和最后决定权则归属于联邦总统。

^① 采取这些手段的必要性解释参见普京在 2004 年 9 月 14 号“与区域政府和领导的政府扩大会议”上的发言，参见：http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2004/09/13/0000_type82912type82913_76667.shtml。

4. 加强联邦总统解雇最高行政长官的权力。总统行使这项权力不限于最高行政长官违反联邦的情况，如果总统不信任最高行政长官也可以行使此项权力。

联邦系统改革方案的既定目标是加强俄联邦的统一。加强联邦统一的要求与抗击恐怖主义有关。别斯兰惨案证明了通过该改革方案的必要性。反对区域和地方层面上的腐败，以及确保联邦主体服从联邦法律是该改革方案的主要目的^①。

主要问题之一是俄联邦制与欧洲联邦制标准的兼容性。我们知道在人权领域没有哪一个文件像《欧洲人权公约》那样权威性地制定欧洲联邦制标准。欧洲国家大部分不是联邦制，集权化的国家结构与作为欧洲委员会成员国并存。一个国家可以包含联邦元素和集权元素。然而，这样的组合可能导致政府系统的不一致或功能失调。这些元素将会因为法治原则而受到关注，特别是分权原则。

新法律明显极大地削弱了联邦主体自主设立政府机构的权力。然而，这只是联邦主义的一个方面。如果联邦法律侵犯了联邦主体的自主性职责，或者将联邦主体从自主表达当地人民意愿的自治单位转变为只是执行联邦政策的机构，那么联邦宪法体系的本质将受到质疑。

控制和强制的手段具有共同点，它们都是要确保对合法性的尊重，在缺少立法机构参与的情况下这些手段不能由行政机构执行。组织法中的联邦干预条款的目的，正如该条款所申明的，是要确保合法性。如果它们比其他欧洲联邦制国家的要求更严格，那么可能是因为俄罗斯在机构法治方面比老的民主制国家发展缓慢。但是组织法不仅仅是控制手段，即使这些机构是按照法律规定设立的，联邦总统还能够影响联邦主体机构的设立。这点和欧洲联邦制国家的惯例相反，在欧洲联邦制国家中，联邦主体的机构都是自主成立，

^① 的确，多数的俄罗斯和国际专家都认同俄罗斯的区域和地方层级政府存在无效、滥用权力和腐败现象。

并没有受到联邦层级的干预。

组织法间接而不是直接按规定如何选举最高行政长官，这点与欧洲联邦制国家由地方议会选举行政长官的做法形成对比。然而，在其他的联邦制国家中，该项决策权属于联邦单位自由裁量权的范围。但奇特的是，联邦主体的最高行政长官候选人有可能不是联邦总统提名的，这点看起来很难与国家的联邦相一致。

俄联邦制存在联邦干预联邦主体的机构设置的宪法基础，特别是行政机构的设立。但是，联邦元素仍然存在，因为批准行政长官的任职依然是联邦主体议会的任务。然而，值得注意的是两者之间的天平已经向联邦层级大大倾斜。即将接受任命的官员并没有被要求必须居住在所要任职的联邦主体的领土上，也没有要求总统要与联邦主体议会商量候选人提名，或从联邦主体议会提供的人员列表中提名候选人。因为，如果联邦主体议会两次拒绝接受总统提名，那么议会将遭受解散的危险，它的地位是很薄弱的。总统也可以在没有任何联邦主体机构的参与下任命临时的行政长官。

组织法不仅规定只有联邦总统提名的候选人才能够被任命为联邦主体的行政长官，也规定一旦总统不再信任行政长官，那么总统可以随时解雇行政长官。虽然联邦主体议会必须首先批准行政长官的任命，但并没有要求主体立法机构必须参与。如果立法议会对行政长官投不信任票，那总统有权但并没有义务要解雇最高行政长官。因此，行政长官具有双重的政治责任，要同时对联邦总统和对联邦主体议会负责。他或她同时扮演双重角色，负责执行联邦法律 and 政策的州长，和对选举议会负责的自治政府领导者。但令人怀疑的是，如何在实践中协调这两种非常不同的政治角色？

而且，如果议会两次拒绝总统所提名的行政长官候选人，那么总统不仅可以解雇行政机构领导人，也可以解散议会，该项权力与解散违反联邦法律的立法机构的权力有本质不同。如果新选举的议会继续拒绝总统的提名，那么将会产生法律上的冲突。而且，目前看来联邦主体在组建新的选举议会之前，不会由于缺少议会而有所

改变。

概括地说，俄罗斯组织法明显地忽视了运用于欧洲其他联邦制国家原则^①，根据该原则联邦主体自主决定自己的行政和立法权力的组成。相反，俄罗斯的组织法提供联邦总统直接参与这些事项的权力，并在选择和解雇区域行政领导事项上拥有优先权，不需要联邦立法机构的任何参与。联邦总统的干预看起来难以和联邦制所要求的不同层级机构合作的精神相一致。

联邦委员会、俄罗斯上议院和部分联邦议会的宪法作用的改革产生了重大的难题。联邦委员会是由每个俄联邦主体的两名代表组成：一名来自议会（立法），另外一名来自行政机构^②。2000年6月通过的《俄联邦议会的联邦委员会成立程序法》（*Status and Powers of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation*）规定了上议院的组建程序。该法律的第4条规定联邦主体在联邦委员会的行政代表应由各自的最高行政长官任命。现在，委员会本质上失去了真正履行职能的能力。根据俄罗斯宪法，联邦委员会的主要任务是监督和控制联邦政府的行为，特别是总统。这种任务只有由不依赖与联邦政府，特别是总统的委员会代表才能真正执行。然而，半数的联邦委员会代表是由联邦主体的最高行政长官任命的，而如果长官是由总统任命的，他随时会因为总统的不信任而被解雇，因而不能妄想由行政长官任命的联邦委员会代表能真正独立地监督或控制联邦政府和总统。总而言之，2004年的联邦改革将俄罗斯推到仍可称之为联邦制的最边缘。

这种特殊机制正如雷克（Riker, 1964: 7）所述，在不成熟的民主制中维护联邦制，并同时保护领土完整是一种“个人的整合”——中央和多层级地方政府之间建立互利关系，作为地方对联

① 如德国、澳大利亚、瑞士、比利时和西班牙。

② 《俄罗斯联邦宪法》（*The Constitution of the Russian Federation*）第95.2条，参见：<http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>。

邦忠诚的回报，中央将非选举制度化并用自上而下的程序来任命和留任地方干部，以使地方干部免受竞争的压力。

不管怎样，大多数的俄罗斯区域领导人还是公开拥护普京的政策，他们当中的许多人在法律规定的任期完成履职，其他的一些人因为不受选区的欢迎，只有通过选举作弊或腐败才能保住权力。普京为了利用他的新权力，倾向重新任命领导者。到 2005 年底，43 个“新”任命的领导者中有 32 个还是“老面孔”。

地方议会选举法也进行了大幅度的修订。现在，半数立法议会不再采用最高票者当选原则，而是按照比例代表制来组建^①。2005 年 4 月，普京在国会的演讲中要求，只有赢得地区议会最多席位的政党才有机会向俄罗斯总统推荐地方长官候选人^②。之后，这个建议被写入法律。虽然看起来是向民主迈了一小步，但这并不意味着任何重大的改变，因为总统仍有权拒绝政党推荐的候选人。

普京的中央资助独裁主义正在取代叶利钦时代在区域繁荣起来的本土独裁主义。虽然很缓慢，但确定的是，中央的行政资源在控制区域行政资源方面获得最后的成功。这不能说明普京已经控制所有的地区，也不能说明克里姆林宫在所有地区选举中能获胜——离这种情况还很遥远。克里姆林宫并没有总是团结他所支持的地方长官竞选候选人。正如俄罗斯人常说的，“在克里姆林宫里面有许多城堡”。在一些区域，默认存在着一种寡头政治的多元主义。区域经济、政治精英之间、精英与联邦机构之间都在竞争权力。在其他地方，寡头垄断仍占主导。

俄罗斯公民文化的弱点及联邦传统与民主传统的缺乏阻碍了俄罗斯的联邦主义和区域民主的发展。特别是区域精英常常支持独裁主义甚于民主主义。在短暂的历史里，俄罗斯联邦关系被超法律的

① 从 2003 年 6 月起。

② 2005 年 4 月 25 日，俄罗斯总统给联邦议会的年度报告（President of Russia's Annual Address to the Federal Assembly），参见：http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2005/04/25/2031_type70029_87086.shtml。

政治和经济关系主导，而不是立宪主义和法治。当中央领导权很强，地区的宪法权就被剥夺；当中央领导权很弱，像主权的巡游时期那样，多余的宪法权利将被转让给地区。

在普京总统统治下发展起来的高度集权的中央 - 地方关系的单一制模式，并没有在德米特里·梅德韦杰夫（Dmitry Medvedev）和弗拉基米尔·普京（Vladimir Putin）的双重领导下发生本质性的变化。虽然省长已经成功地被整合进克里姆林宫的纵向命令链中，但弱化的制度和个人权力使他们成为薄弱的环节，这也使控制链本身更加薄弱。这种情况在经济危机时期特别明显。在这种状况下，梅德韦杰夫总统不得不对现有的中央 - 地方关系进行一些改变。

在2008年11月的国情咨文中^①，梅德韦杰夫就俄宪法第77章提出问题，其中的条款规定俄罗斯联邦的结构组成。该章节由两部分组成：第77.1条款规定，受制于中央宪法的局限性，允许各个区域独立地建立他们自己的地方权力制度；第77.2条款要求俄罗斯联邦的所有主体单位建立“统一的行政权力系统”。梅德韦杰夫在他的国情咨文中特别提及第77.2条款，强调必须阐明该条款授权将俄联邦和地区结构整合进单一系统。

梅德韦杰夫总统在他的国情咨文也提到垂直权力的另一个关键问题，即间接选举的合法性。他在演讲中建议从现在起，地方长官的提名应该只能来自“地区选举中赢得最多选票的政党，而不是其他政党”。这个改变意味着在选举过程中增强公众参与，其原因在于，“只有代表国家大部分人口的公共的、公开的政治组织才有权提名职位候选人”。梅德韦杰夫的新选举方案可以看作，在没有根本挑战俄罗斯现有的间接选举系统的合法性下对垂直权力结构进行的试验尝试。实际上，梅德韦杰夫方案的动机似乎与促进民主没有任何关系；相反，可以看作是对梅德韦杰夫政权的微妙认识，即垂

^① 《梅德韦杰夫在俄罗斯联邦议会的演说，俄罗斯总统》（*Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, President of Russia*）。

直权力仍然缺乏强的宪法基础。

在梅德韦杰夫任期的前两年，超过 1/4 的地方长官被新的官员取代。在 2009 年的 2 月份，当财政危机的效应初步显现时，克林姆林宫可能在想方设法用新的人才来刺激地区的发展，梅德韦杰夫总统在一天内任命了 4 位新地方长官。

梅德韦杰夫用一种新的但与当时做法相矛盾的方式来选举地区长官。在他任期的第一年，梅德韦杰夫非常大胆地通过更换普京所任命的、任期未满的行政官员来调整地区长官的人员组成。在 2008 年 5 月份到 2009 年 4 月份期间，13 个被任命的地方长官中有 8 个在任期期满之前被调职。在梅德韦杰夫执政的第二年，即 2009 年 5 月到 2010 年 4 月，11 位新任命的地方长官在现任行政长官任期结束之后取代他们。这种情况的部分原因在于梅德韦杰夫的改革授权给区域议会的多数党提名候选人，然后批准或拒绝总统批准的候选人。因此，梅德韦杰夫的做法攻击性不那么明显，但在他执政的第二年，长官任命系统变得更加程序化。它可能变得更加灵活——如果地区选举变得更加自由和公平。

另一方面，梅德韦杰夫并没有大刀阔斧地调动地方长官，他新任命的地区长官越来越多地来自他们所管辖的区域。这和普京的政策形成对比，在普京执政时期，多数地方长官是来自所管辖的地区之外。在梅德韦杰夫任期的第一年，只有 1 名本地人被任命。而在第二年，11 个新的任命官员中有 5 个是本地人。

梅德韦杰夫最早任命的地方长官中，一些长官具有自由主义偏好，即便他们是在野党人士。任命民主的反对派领导时，最著名的一位是在尼肯塔·别雷赫（Nikita Belykh），被任命为基洛夫州的州长。别雷赫在支持民主游行中经常被拘留，他也是反对联盟“其他俄罗斯”（Other Russia）的联合主席，与刻薄的普京一起批判卡斯帕洛夫（Garry Kasparov）。别雷赫将其他的民主派领导人带入到基洛夫州政府中。他任命另外一位主要的民主派领导人玛利亚·盖尔达（Maria Gaidar），她是保守的叶利钦时代的自由主义者耶格·盖

尔达 (Yegor Gaidar) 的女儿。盖尔达女士在每次的俄罗斯人“白桦革命”(Birch Revolution) 中都被视为有潜质的领导者。别雷赫, 33 岁, 既独立又富有, 他将前任官员豪华的轿车拍卖掉, 将自己的工资捐给孤儿院。在成为官员之后, 别雷赫引进两条俄罗斯主要的超市链, 其中, 上述举措使其迅速粉碎区域官僚机构的抵制和腐败一条超市链曾被前任州长排除在该地区之外。

2010 年 1 月成立的第八个联邦专区成为梅德韦杰夫介入区域政策制定的强势表现。南联邦专区被一分为二, 形成一个新的北高加索联邦专区 (North Caucasus Federal District, NCFD), 这个新专区包含有名无实的穆斯林共和国。梅德韦杰夫没有任命强力部门 (权力部门或强制机构) 代表担任北高加索联邦专区的总统特使, 而是任命一名来自西伯利亚克拉斯诺亚尔斯克边疆区的自由派商人做长官。同时, 梅德韦杰夫承诺投入 90 亿卢布援助印古什共和国兴建新的办公场所, 该共和国在过去三年曾是遭受恐怖袭击最多的区域。

即便梅德韦杰夫似乎愿意修补普京总统最初的垂直权力概念, 他显然也不想对整个系统进行彻底的调整。在国情咨文发布两周左右, 莫斯科市长卢日科夫 (Yuri Luzhkov) 在一个电视采访中建议俄罗斯应该向直接选举地区领导人的系统回归。梅德韦杰夫很快做出回应, 称欢迎任何想回归直接选举俄罗斯地区领导人系统的官员递交辞呈。卢日科夫很快就放弃了原来的观点。随后, 梅德韦杰夫保证当前的地区长官任命系统将不会发生改变。他强调在他的任期内将不会恢复地区长官的直接选举。梅德韦杰夫言及他的继任者未来“可能会有另外一种观点”。考虑到现有系统是“最适合俄罗斯的任命系统”, 梅德韦杰夫 (Medvedev, 2009) 从自身的立场认为地方长官的直接选举并不是民主的标志。

在任何情况下, 主要问题不是长官提名的程序, 而是需要自由和公平的区域选举, 以便地方议会执行其任命地方长官的职能, 从而走上更加公平的总统竞选之路。这将允许区域长官加快流动; 这

出于人们对于更为完善的追求，而非旨在削弱地方长官的权力。

在结论中，我们想要强调的事实是俄罗斯有一段漫长的、由东正拜占庭传统构成的混乱的中央－地方关系历史。东正拜占庭传统的主导思想包括作为守护者的强集权国家、高的中央合法性和低的次级政府合法性。几个世纪以来，中央当局通过任命地区领导人来维持对国家的控制。帝国总督让位于苏联的党委书记，却没有牺牲中央控制地区精英这一重要原则。在苏联解体之后，叶利钦一开始就按照这个传统来任命区域领导人，但到 1997 年为止，除一人以外，所有的俄罗斯地区长官都是选举产生的官员，这是俄罗斯向联邦制和民主国家转变的关键一步。叶利钦仍然试图通过向这些地区派遣总统代表来监督地区精英，但随着俄罗斯地区长官们地位和独立性的提高——主要是由于新的选举法案——这种监督最终被证明无效。

在 1999 年当选为总统时，普京也试图控制俄罗斯地方长官。他将俄罗斯明显地划分为七个联邦特区——每个特区都由总统特使领导——以此重申联邦权威在地区的作用。随着国家杜马在 2004 年 12 月 11 日通过俄罗斯官员任命法案，当前的垂直权力将会出现。但是集权化和准联邦制的趋势必定是暂时的。试图以一个中心来治理俄罗斯已经太迟了。虽然中央集权主义者和反联邦者有此意图，但普京改革产生的影响受到区域多样化、体制内在矛盾和控制总统的能力缺乏的限制。梅德韦杰夫总统似乎已经明白联邦中央控制地方区域的限制因素及重塑中央－区域关系的必要性，但它们必须以有助于促进“旧”区域主义向“新”区域主义转型的方式进行。

根据格伦（Jorgen Gren）的研究，基于自上而下途径的旧区域主义，很大程度上以社会和文化事务为特征。在 90 年代，许多的区域要求更多地基于“根源权”（right to roots）或文化认同框架而不是经济发展需要。确实，基廷（Michael Keating）识别出许多区域化影响，即在区域的社会运动中产生文化需求，或从“历史的国

家”总结出区域自治需求 (Keating & Jones, 1995: 3)。

“新”区域主义的典型特征是欧盟的经济问题开始占主导地位。正如格伦所定义的:“当市场全球化和大陆经济与政治的一体化取代了独立的国家经济和政策制定的传统秩序时,新区域主义就是对新经济现实做出的回应。这就需要更加局部性地考虑问题,并增强区域层级或更小单位制定令人信服的国家或超国家政策的能力。新区域主义的特征是区域作为一个崭新的、动态的政治与经济行动者,他们的需求并不必然与国家机构的需求相一致,也不需要限定在国家边界范围内。”(Gren, 1999: 22)

事实表明,俄罗斯正在从“旧”区域主义向“新”区域主义转变。联邦机构与区域机构的分权过程并没有结束。它仍在进行中,并不断地被俄罗斯政治、社会和经济改革修正。研究俄罗斯联邦主义的多数专家认为,现阶段某些联邦主体的分离主义,尤其民主分离主义已经在很大程度得以克服。同时,经济区域化更加明显,俄罗斯不同区域的发展差距越来越大。虽然这种差距在国家资源、气候、人口、社会、经济和民族方面一开始就存在,但正是改革的过程拉大了区域差距。经济分工不同的区域被证实具有不同的适应新市场条件的能力,自然而然地,他们的经济和政治利益也非常不同。中央政府需要考虑地区差异的事实,从而防止区域之间生活标准、收入和经济增长率的明显差异。

综上俄罗斯在政治文化方面产生了三个永久的变化:

1. 俄罗斯政治系统中行动者数目和类型的增加;
2. 权力赛场和政治系统“入口”的增加;
3. 从单一的政治权力和权威向本质上多元化的嬗变。

欧洲“新”区域主义由相互关联的新的经济和政治现实演变而来。它的出发点源自日益重要的欧盟的超国家水平,这就需要权和决策制定的进一步区域化。

我们可以预见,俄罗斯和欧盟的合作层次越高,越多的俄罗斯区域就将以更为自主的、新的行动者身份在欧盟范围领域和国家范

围内行动, 相关现象的固有本质表现为, 逐渐增多的自下而上的政策制定、与其他区域建立联盟/网络, 以及可看作新区域主义重要部分的国家间区域合作合法性的出现。

参考文献

- Gren, J. (1999). *The New Regionalism in the EU: The Lessons to be Drawn from Catalonia. Rhône – Alpes and West Sweden*. Östersund: Swedish Institute for Regional Research.
- Keating, M. (1999). Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe. *Publius*, 29: 71 – 86.
- Keating, M. & Jones, B. (1995). *Regions in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Khakimov, R. (1996). Prospects of Federalism in Russia: A View from Tatarstan. *Security Dialogue*, 27 (1): 67 – 80.
- Medvedev, D. (2008). Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, President of Russia. From: http://www.president.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/11/05/2144_type70029type82917type127286_208836.shtml.
- Medvedev, D. (2009). No Change to Method of Appointing Regional Governors. From: <http://www.en.rian.ru/valdai/20090915/156137520/>.
- Petrov, N. (2004). *4 Years of Reforming the Federal System*. From: <http://www.carnegie.ru/en/pubs/media/69803.htm>.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown and Co.

(责任编辑: 穆 丛)