

第六章 結論

俄羅斯聯邦在蘇聯解體的基礎上獨立，對於一個擁有百餘個民族的聯邦國家，獨立以後，仍然無法以一個單純的民族國家呈現於國際政治舞台。俄羅斯獨立以後，同時進行政治與經濟的雙重改革，民主化初期遭逢來自國家內部少數民族與地區的挑戰，其中以一九九〇年代初期，是俄羅斯最為艱困的時期。最初十年，始終受到內部民族主義的挑戰，民族主義為蘇聯解體扮演了一個相當重要的催化劑，民族與地區爭相仿效葉爾欽與戈巴契夫競爭時的策略，一時之間幾乎同樣要撕裂俄羅斯。一九九一年八月政變、加盟共和國紛紛獨立、「主權的遊行」風潮、一九九三年總統與議會的權力衝突等連串事件的推波助瀾下，葉爾欽必須援引地區力量以為抗衡。短短二、三年內，急遽削弱了聯邦政府對地區的控制權威，權力很快地由威權的中央傾斜至地區，掀起地區一窩蜂向中央爭取權力的現象。

龐斯 (Valerie Bunce) 比較了拉丁美洲、南歐與後共地區的民主轉型，表示民族主義的動員和民主化似有正面的聯繫，後共地區結合民族主義動員與建立一個新國家，民主化可以成功，特別是當這種動員首先以國家和政權的弱化為開始。¹ 但龐斯所指的「成功」應是指初期的情形，若持續進行民族主義的動員，對民主化的前途並不利。民族主義對催生俄羅斯的民主化也發揮過功效，然而隨後數年由地區菁英所引發的局部動員，對俄羅斯的社會、經濟與民主化產生了不利的影響。

俄羅斯轉型十二年，轉型期間面臨了幾項主要或結構性的障礙如下：

一、**四種骨牌效應**：俄羅斯國內於一九九〇年至一九九三年之間曾產生四種骨牌效應。第一，地區模仿葉爾欽與戈巴契夫的抗爭模式，挑戰中央並向中央爭權；第二，在葉爾欽鼓勵下，地區競相發表主權宣言或獨立；第三，地區普遍仿效葉爾欽砲轟國會大廈，以及其後行政部門壓制立法部門的作法。前述三種骨牌效應，地區均以葉爾欽作為效法對象。一九九四年以後，民族主義興起的現象轉向發展，除了車臣民族爭取獨立事件升高為武力鎮壓以外，其餘地區轉為以爭取經濟目的為主，演變為「雙邊條約的遊行」風潮，此為第四種骨牌效應。這些效應所引發

¹ Valerie Bunce, "Rethinking Recent Democratization—Lessons from the Postcommunist Experience," *World Politics*, vol. 55 (January 2003), p. 178.

的後續影響，也要由葉爾欽自己及其繼承者面對與承擔。

二、聯邦基礎承繼蘇聯：俄羅斯聯邦從蘇聯體制承繼其基礎，混合了民族與一般兩種行政區體制，兩種行政區在憲法上平等、實質上並不平等，造成了不對稱的聯邦制度，也出現了行政區爭取提升等級的現象。俄羅斯的民族共和國有「準民族國家」的特徵，極易成為國家力量衰弱時，要求分離的對象。俄羅斯聯邦是於蘇聯的行政體制上建構西方的聯邦制度，一九九三年以後權力由中央向地區逐漸傾斜的現象，或可視為是由蘇聯的威權式單一制度朝向落實聯邦制度的開始，但是，超過一半以上的聯邦主體與聯邦政府另訂權力分享條約，使得聯邦與地區的權利義務關係變得更為紊亂。民族行政區中人口不均衡的現象，是造成民族衝突的另一項重要原因。以民族共和國為例，二十一個民族共和國之中，只有五個共和國的主體民族，其人口比例超過一半以上，這種現象不加以改善，仍會演變成爲潛在性的不穩定因素。

三、聯邦與地區的法律衝突：俄羅斯獨立以後，遲至一九九三年底才通過《聯邦憲法》。憲法通過以前，先簽署了《聯邦條約》與若干共和國搶先頒布共和國憲法，造成法律體系紊亂，地區紛紛宣告其法律凌駕中央的法律，中央權威逐步衰弱，近十年無法解決。葉爾欽於一九九四年以後，爲安撫地區、維持統一，所簽訂的一系列雙邊條約更助長這種聯邦體制權力不均衡的現象。

俄羅斯轉型初期，政治菁英對於國家的邊界並沒有共識，並且產生爭議。如同羅斯托所言，成功的民主化需先解決民族和國家的問題，亦即須先解決國家統一的問題，才能爲管理這個國家而進一走擬定管理規則。²俄羅斯直至一九九四年以後，除了車臣共和國以外，地區對於國家邊界才逐漸產生共識，對於領土有所共識，才能成爲民主轉型的先決條件。羅斯托同時也表示，民主化的動態過程，是冗長和不確定的政治角力，民主轉型是一條漫長而複雜的道路。

俄羅斯的轉型雖然並不全然是成功的「協議轉型」，有局部暴力、有對立、有拖延；然而，轉型期間，葉爾欽多次與反對派或地區領袖協商「協議」，與一小群政治菁英磋商協議、限制議程、去民眾動員化，以妥協的方式獲得對民主化的支

² Dankwart A. Rustow, pp.350-361.

持。轉型期間並沒有大規模的群眾動員，迫使民主倒退的情形發生。雖然他所提出的「協議」，內容不一致、有權宜傾向，甚至有負面效益，葉爾欽還是相當成功地帶領俄羅斯在經濟表現拙劣的情況下，繼續邁向民主化的道路。正如同龐斯表示，大多數後共國家的轉型是高度不確定性。他描述理想的轉型途徑，除了贊同羅斯托的論述以外，還表示協商轉型的規則和新的政治秩序，必須限制在一小群威權政體的菁英和民主反對派的代表，創造妥協，會促進民主秩序建構期間的政治穩定，做法仍不脫離協議、減少談判桌上的議題範圍、去民眾動員化、舉辦競爭性選舉以產生代表性政府。³雖然政治學者梅可佛認為法國的暴力、不確定和長達十年由獨裁統治而來的轉型，更像是俄羅斯的轉型⁴，無可否認，俄羅斯民主轉型所發生的局部暴力，僅侷限於極少數政治菁英，葉爾欽在大多數在位期間，對於憲法賦予的權力相當克制，民主轉型大體是朝向前述方向進行。

俄羅斯三十二個以民族為基礎所組成的聯邦主體，其中二十一個民族共和國是聯邦主體之中的最高層級，擁有多項其他聯邦主體所無法享有的權利，《聯邦條約》建立了「不對稱聯邦」的基礎，賦予民族共和國多過於其他聯邦主體的權利。

《聯邦憲法》雖明定所有聯邦主體地位平等，葉爾欽又與若干聯邦主體簽訂了雙邊條約，相當程度弱化了憲法權威，所以多位學者都對俄羅斯聯邦制度與民主化的關係抱持頗為悲觀的態度。

對俄羅斯聯邦民主化十年的評價，貶多於褒。學者舉稱俄羅斯的超級總統制、聯邦政府部門之間少有制衡、沒有獨立的司法、一個零碎化的政黨制度、一個微弱的和去政治化的公民社會以及表現貧乏的政治制度，新制度充其量只能稱為是選舉的民主，仍然缺乏很多自由民主的特徵。政治的兩極化會阻礙以協商產生能被大家所接受的新遊戲規則。轉型模式是由拖延的兩極化，透過一方的軍事勝利來解決，而非透過協商產生協議，使得俄羅斯的新興民主受創。⁵有學者悲觀地表示：這種政府微弱的制度化、決策制定過程訴諸幕後的交易、社會中強化了灰色地帶的基礎結構，不會馬上崩潰，會像是蕭條、持續的內部腐化、社會結構緩慢且痛苦的開

³ 其他做法如由雙方都同意的領袖組成臨時政府、在憲法中給予軍隊一些政治策略的空間，參見 Valerie Bunce, pp.171-174.

⁴ Michael McFaul (2002), p.242.

放、道德和政治的墮落，最後破壞了聯邦的團結，若沒有嚴肅的政權改革，就不能停止蕭條。⁶也有學者認為，俄羅斯國家的衰弱和不對稱的聯邦制度對於其民主化是一種障礙，甚至於認為其聯邦制與民主化是對立、甚過於和諧發展⁷；學者也舉出總統職位與國家的衰弱是俄羅斯民主的不足之處，諸如經濟表現很糟、混合的總統—議會制度保留給總統很大的權力，缺乏法治、中央與地方法律的持續衝突等；葉爾欽透過與地區菁英的雙邊條約將國家弱化、容忍各種經濟利益累積相當的權力、經濟改革朝向為那些利益服務的方向妥協，賦予俄羅斯一種不能運作的資本主義。⁸甚至有學者認為俄羅斯已經不是「憲法的聯邦」，而成為「契約的聯邦」，使得某些州透過雙邊條約，擁有相當於民族共和國的地位⁹；或認為俄羅斯的「國家意識」問題、法治問題、經濟問題、民主與公民權問題都惡化而未改善，從「路徑依賴」過程特點來看，俄羅斯的不對稱聯邦制度是建立在蘇聯聯邦制度的廢墟之內，而非廢墟之上。¹⁰也有學者舉出俄羅斯民主的優點，如舉行過無數次大體上自由公平的選舉，政權和平轉移、聯邦憲法在公投後，政治遊戲規則相當穩定、國家杜馬選舉中政黨數目降低、廢票數目也降低、總統和杜馬愈來愈多穩定的合作、公眾意見集中在中央點，證明高度支持民主、法院制度運作良好，若予改革，未來將更有效能，而且俄羅斯的民主持續存在。¹¹學者普遍認為俄羅斯的民主有著嚴重的缺陷和不穩定，對俄羅斯要成為一個鞏固的民主聯邦制度的困難仍多。

普丁自一九九九年八月擔任俄羅斯政府總理、二〇〇〇年三月當選總統以後，對當前俄羅斯的困境有深刻體認，他表示俄羅斯的經濟與社會的困境，大多是承襲了蘇聯式的經濟，而付出的代價。他也表示俄羅斯正處於經濟和政治改革的第一個階段，儘管有種種困難和失誤，俄羅斯終於走上全人類都在走的主要道路。¹²對於

⁵ Michael McFaul (1999), pp.113-130.

⁶ Lilia Shevtsova (2000), p.36.

⁷ Cameron Ross (2000), pp.403-418.

⁸ 他將俄羅斯目前轉型所遇見的障礙歸諸於布里茲涅夫時代為了維持權力、政權、國家和共產黨容納了尋租者，使蘇聯集團崩潰得如此迅速和經濟表現如此貧乏。Valerie Bunce, pp.182-185.

⁹ Kathryn Stoner-Weiss (1999), pp.87-104.

¹⁰ Alfred Stepan, "Russian Federalism in Comparative Perspective," *Post-Soviet Affairs*, vol.16, no.2 (2000), p.141.

¹¹ Valerie Bunce, p.182.

¹² 《普京文集》（北京：中國社會科學出版社，2002年），第4-5頁。

地方主義的現象，他在首次國情咨文中表示，俄羅斯需要控制它猛衝猛撞的地區，地區不應爭相爭取權力，俄羅斯創造了權力的島嶼，但是沒有橋樑來連接它們。¹³他爲了鞏固國家的統一，著手的重要方向之一是加強聯邦政府的權力。

普丁爲了加強聯邦政府的垂直權力，從三個方向進行整頓：

第一，成立聯邦區與改革總統全權代表：他於二〇〇〇年五月十三日發布總統令《俄羅斯聯邦總統駐聯邦區全權代表條例》，將全國劃分爲七個聯邦區，分別爲：中部（Central）、西北（North West）、北高加索（North Caucasus）、伏爾加（Volga）、烏拉爾（Ural）、西伯利亞（Siberia）和遠東（Far East）等聯邦區¹⁴，並且將總統派駐各聯邦主體的全權代表，改爲派駐聯邦區全權代表，將全權代表的任務予以明確化。¹⁵總統全權代表的主要任務有三：檢查地區法律以符合聯邦法律、與聯邦派駐在地區的官員合作以及分析地方法律執行機構的有效性。¹⁶總統全權代表也是「安全會議」的成員，每年向總統提出所駐聯邦區報告二次。總統除了每半年接見全權代表外，也會不定期接見個別代表，以掌握地區的訊息。¹⁷同時，二〇〇三年十二月，科米—彼爾姆自治區與彼爾姆州兩個聯邦主體的人民，透過公投同意合併爲一個聯邦主體，普丁也表示「原則上並不反對合併某些區的想法」¹⁸，這項合併的動作正在俄羅斯政壇投下變數，預料將對俄羅斯聯邦的結構產生影響。

第二，改革聯邦委員會的結構：普丁於二〇〇〇年五月十九日向國家杜馬提交聯邦委員會組織程序法等三項聯邦法律草案，其中一項爲改變聯邦委員會的組成方式，上院代表由地方選派，爲長期專職職務，聯邦主體的行政首長不再兼任。¹⁹將原由各聯邦主體的行政與立法部門首長所組成的聯邦委員會，改由各聯邦主體行

¹³ Reuters, July 9, 2000.

¹⁴ RFE/RL Russian Federation Report, May 17, 2000, vol. 2, no. 18.

¹⁵ 許志新，〈普京的政治思維與實踐〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2003年第5期，第4頁。

¹⁶ RFE/RL Russian Political Weekly, May 6, 2002, vol. 2, no. 15.

¹⁷ Nikolai Petrov, "4 Years of Reforming the Federal System," *The Moscow Times*, February 17, 2004.

¹⁸ *Gazeta*, December 8, 2004, Vladimir Kovalev, "What's Behind Russia's Urge to Merge?" *RFE/RL Russian Political Weekly*, January 16, 2004, vol. 4, no. 2.

¹⁹ 另二項爲如聯邦主體領導人及地區議會不遵守聯邦法律，總統有權解散領導人的職務和解散地區議會、聯邦主體領導人有權解除主體區域內的區、市、鎮地方領導人的職務。參見人民日報，

政首長任命一名、議會選出一名議員的方式組成。新程序法於同年八月五日批准、八月八日公佈生效。²⁰隨著聯邦委員會代表成爲專任制度，普丁又另以命令而非法令，於同年九月一日成立「國政委員會」（State Council），由聯邦主體的行政首長參加，作爲諮詢機構，一年與總統會晤四次，除了兼顧地區的利益²¹，也有彌補與安撫地區行政首長失去上院代表身分的損失²²，以及加強對地區的控制等意涵。

第三，整治地區的法律：普丁連續採取一連串抑制地區力量的動作。²³他發布命令，要求各聯邦主體制定的法律要符合聯邦憲法或法律，否則總統有權解除地方行政首長的職務和解散地方議會。他於二〇〇一年六月簽署命令成立權力分享條約委員會，檢查地區和中央所協商的各種權力分享條約²⁴，要求各項權力分享條約要符合聯邦法律，並且限期完成，否則取消或予以處罰。²⁵

普丁於第一階段對俄羅斯聯邦制度的改革，其目標並不十分清楚，但過去數年的政策聲明強調了五點如下：地區法令需符合聯邦法律、聯邦在地區的分支機構需要協調合作、改善投資氣候以及在地區發展中小型企業、明確劃分聯邦、地區和地方當局的權力和職能、發動對抗犯罪的行動等方向。²⁶

對於俄羅斯聯邦制度的發展，以及普丁的改革，學者褒貶互見。羅斯（Cameron Ross）分析俄羅斯的聯邦制度與民主化，認爲聯邦主義並沒有促進民主發展，聯邦制度與民主化在俄羅斯的存在是互相抗衡勝過於和諧相處，中央與地方的威權體制相互助長。²⁷他認爲普丁的做法對俄羅斯的民主發展是「一走向前、兩走後退」。²⁸甚至認爲普丁不斷在強化他的權力。²⁹也有贊同者認爲不能否定俄羅斯

2000年5月29日，第6版。

²⁰ 劉向文，〈談俄羅斯聯邦議會上院的改革〉，《東歐中亞研究》，2002年第6期，第19-20頁。

²¹ 俞邃，《俄羅斯蕭強內外》（南京：江蘇人民出版社，2003年），第91頁。

²² Peter Rutland, "Putin in Charge," *Transitions Online*, January 9, 2002.

²³ *RFE/RL Russian Federation Report*, May 17, 2000, Vol. 2, No. 18.

²⁴ *RFE/RL Russian Federation Report*, Oct. 10, 2001, Vol. 3, No. 28.

²⁵ *RFE/RL Newslines*, Oct. 17, 2001.

²⁶ Nikolai Petrov (2004).

²⁷ Cameron Ross (2000), pp. 403-418.

²⁸ Cameron Ross, "Putin's Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: One Step Forward, Two Steps Back," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 36, No. 1 (March 2003), pp. 29-47.

²⁹ Nikolai Petrov (2004).

加強中央權威的努力，因為聯邦制是以實現國家統一為目標，維護聯邦制的特徵並不是聯邦制的目的。³⁰

二十八個進行民主化轉型的後共國家，只有九個國家被「自由之家」（Freedom House）列為自由民主國家，俄羅斯一直被列為「部分自由」（Partly Free）的民主國家。³¹但是，無疑地，選舉制度已經在俄羅斯生根。根據史岱潘的統計，自一九九一年六月至一九九九年五月之間，俄羅斯八十九個聯邦主體已經舉行過一百一十三次行政首長的選舉，其中一百零六次選舉中有現任者參與競爭、四十五次（42.5%）是現任者失敗³²，即使是威權作風的地區政治菁英，也必須透過選舉以取得治理地區的正當性。

施密特曾表示實施聯邦制度以後，在中短期可能會有不受限制的地方主義、侍從主義、貪污腐敗、違法、寡頭政治、違背公民權利、不夠包容、歧視措施、重複與行政程序紊亂、有破壞性的競相吸引外資以及財政不負責任的種種現象發生，而以弱化中央國家制度的能力、經濟調整、政治安全和個人安全等多項問題相抗衡。³³俄羅斯不對稱聯邦制度的特徵所可能產生的長遠影響，達珥頓在論述不對稱聯邦制度時，就曾表示這種不對稱聯邦對聯邦制度的發展並不具有正面的功能，甚或將危及聯邦的統一。³⁴俄羅斯不對稱聯邦制的本質在過去十餘年所產生的負面影響已相當明顯，未來的改革將是現階段所面臨的任務之一。

長期而言，俄羅斯的聯邦制度有幾項有待克服的障礙如下：第一，其不對稱的聯邦制度對於其民主鞏固是不利的因素。多層次的行政區結構，使民族共和國所擁有的特權多於其他聯邦主體，成為其他聯邦主體心生不平以及比照援引的對象，對於聯邦制度的發展會有不利的影響，逐漸將行政區一致化可能是俄羅斯聯邦未來要考量的改革方向。第二，民族共和國以民族為基礎，各共和國民族構成不一，兼擁有準民族國家的特徵，國家權力衰弱時，這種特性易成為民族衝突或產生離心傾向

³⁰ 王麗萍，前引書，第 279 頁。

³¹ 資料引自Freedom House網站，<http://www.freedomhouse.org>。

³² Alfred Stepan,p.152.

³³ Philippe C.Schmitter,“Federalism and the Euro-Polity,”*Journal of Democracy*, vol.11,no.1 (January 2000) ,p.41.

³⁴ Charles D.Tarlton,pp.861-874.

的誘因，是國家的一項潛在性的不穩定因素，加強公民權與人權教育，是解決民族問題的一項可行方案。第三，雙邊條約弱化憲法權威，普丁對葉爾欽時代與地區所簽署的四十六項權力分享條約，已經進行改革，有意將雙邊條約的紊亂情形逐漸回歸到憲法聯邦的基礎。迄二〇〇二年底還有四十二項雙邊條約仍然生效，形成束縛著俄羅斯聯邦制度發展的一項因素，終結雙邊條約是普丁政府應勢在必行的施政作法；第四，聯邦主體領導人透過選舉成為委任民主的代表，壓制其他力量，並且由政治和經濟菁英形成一個後共統合主義的聯盟³⁵，形同威權統治的縮影，也是民主鞏固的不利因素。民主鞏固所涉及的層面相當廣泛，依據林茲的定義，民主鞏固需要結合行為上、態度上與憲法上的三個面向來落實，由此觀之，俄羅斯的民主鞏固仍需要更多的改革與努力。

此外，車臣問題仍未徹底解決，連串自殺爆炸事件已成為俄羅斯人揮之不去的夢魘，對俄羅斯國內的社會秩序滋生了不安的情緒。³⁶車臣問題困擾俄羅斯已久，車臣人民與俄羅斯人民對於暴力行為都已相當厭倦疲憊，但是基於國際穆斯林社會對於車臣有串聯與支援的現象，當前俄羅斯政府雖從武力、政治與經濟三管齊下，仍無法徹底解決車臣分離問題。觀諸未來，俄羅斯政府宜自經濟、政治、民族與治安等多面向投注心力進行，降低分離勢力的影響力，假以時日，或可逐漸緩解當地的暴力行為。

梅威林曾表示：制度為政治行動者創造誘因和非誘因（disincentives），型塑政治行動者的認同，建立政策制定產生的內涵，可以協助或阻礙民主政權的建構。³⁷我們由制度與菁英的互動來觀察，俄羅斯的政治制度是政治菁英由討價還價與妥協之中所建立，俄羅斯的政治菁英在第一場合建立制度、制度也為俄羅斯的政治菁英創造機會，已建立的制度會不會產生「鎖進」的特徵、俄羅斯的制度與菁英的互賴本質，仍會在一段漫長的時期束縛俄羅斯聯邦制度與民族自治的發展。一九九〇年代的俄羅斯是葉爾欽的時代。新的世紀之中，隨著葉爾欽退休、普丁的崛起，俄羅斯的政治制度進入了另一番新的局面，其未來發展還有待吾人繼續觀察與探討。

³⁵ Cameron Ross (2000), p.414.

³⁶ *BBC News* (on internet), February 6, 2004.

³⁷ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy," *Comparative Political*

Studies, vol.26, no.2 (July 1993) ,p.198.