

俄罗斯地方精英初探

崔皓旭

【提 要】地方精英是影响俄罗斯政治进程的重要因素。俄罗斯地方精英是苏联社会转型的结果,不同时期俄罗斯地方精英的构成不同。当前联邦中央对地方精英的治理理念已从放任转至限制。俄罗斯地方精英的未来发展取决于联邦精英的行为模式和地方精英之间的融合。

【关键词】地方精英 联邦改革 精英构成

〔中图分类号〕B0〔文献标识码〕A〔文章编号〕1000-2952(2011)06-0135-05

从一定意义上讲,研究一国的政治制度就是研究一国的精英。对于转型国家而言,精英的地位及其占有的资源更是决定了其在国家变革中的作用,俄罗斯也不例外。从苏联解体到俄罗斯联邦当今政治格局的形成,俄罗斯精英可以说在其中发挥了重要的先锋和主导作用,特别是俄罗斯地方精英,其对于俄罗斯政治发展进程的影响丝毫不亚于俄罗斯联邦精英,并因此成为考察俄罗斯政治的一个不可忽略的重要因素。

一、俄罗斯地方精英的构成

目前,俄罗斯的精英集团是新旧精英交错在一起。一方面,苏联的解体并不意味着与过去的彻底决裂,俄罗斯在很多方面都与过去保持着千丝万缕的联系,包括政治精英在内。由于解体初期缺乏有效的人事录用渠道,因此部分复制苏联的精英集团成为自然而然的事。据统计,叶利钦时期,3/4的地方精英曾经任职于苏联的官僚系统,也就是说,当时的绝大多数精英都是从苏联时期的官僚机构中脱胎而来的。这些人借助于自身的社会关系和影响力,成功地实现了个人转型,进而在新体制下依然保持了其精英的身份和地位。而正是通过对原有人员的继续任用,因苏联解体而造成的人事网络的真空才会快速地被填满,俄罗斯精英的继承性在此有充分的体现。^①另一方面,20世纪90年代俄罗斯大规模的政治经济改革,也引发俄罗斯精英录用模式的改变。除了苏联时期的一些官僚继续在俄罗斯国家机构中任职

外,1989年和1990年进行的选举为一些官僚体制外的人进入国家权力阶层创造了机会,成为国家新的政治精英。这样,苏联解体后俄罗斯精英实际上由两部分组成,一部分是从原来的官僚体制中存续下来的旧的精英集团,另一部分则是一小部分通过民主渠道产生的新的精英集团。由于所处的时代和经历不同,新旧精英在许多方面都表现出明显的差异。

(一) 叶利钦时期地方精英的构成

与苏联时期的地方精英构成有显著不同的是,叶利钦时期的地方精英由于地方立法机构和地方行政机构的分离,派生出新的分支,即由原来的一个精英集团分裂成为立法机构的官员和地方行政长官两大精英集团,这是叶利钦行政体制改革的结果,也是俄罗斯历史上的一个新现象。尽管地方立法机构早在1993年宪法公布前就开始运作,但是立法机构的代表并不是选举产生的,而是由党组织任命的,且在职能上和行政部门交织在一起。所以从这个意义上讲,它还不能称得上是真正意义的代议机构。直到1994年上半年,立法机构按照1993年宪法规定的程序进行了选举之后,立法权才在真正在形式上获得了独立,而选举产生的立法机构的代表也逐

^① 当然,我们不可否认,制度上的重大改变为俄罗斯精英的发展创设了新的政治环境,从而在一定程度上影响了俄罗斯精英的发展轨迹,使他们不断修正自己的行为以适应政治和市场经济形式的新变化。

渐成为俄罗斯一个新的精英阶层。从各地区立法机构的代表来看,这一精英集团的人员构成是相当多样的,几乎涵盖了俄罗斯社会的各个重要阶层,其代表性颇为广泛。

与宪法明文规定地方立法机构由选举产生不同的是,如何产生地方行政长官则因为没有明示的法律规定在当时成为颇有争议的问题。叶利钦和最高苏维埃主席的观点并不一致,前者主张任命,后者则坚持选举。在军事政变所带来的混乱局势下,叶利钦得到了人民代表委员会的支持,暂时取得总统任命地方行政长官的权力。尽管这在当时看来只是权宜之计,但是,总统与地方行政长官达成了妥协:地方行政长官不再公开挑战叶利钦,而叶利钦也很少运用其免除职务的特权,二者之间达成了暂时的平衡。但原本定于1991年11月8日开始实行的地方选举却被一再延期。

1995年,俄罗斯正式全面推行地方行政长官选举。地方行政长官选举一方面推动了俄罗斯民主的进程,通过选举增强了国家机构的合法性,但另一方面,也为中央设置了一个更为强硬对手,增加了中央管理地方的难度。与之前任命的地方行政长官相比,选举而来的地方行政长官在与中央的关系上明显地更为强势。地方行政长官侵占联邦财产,公然对抗联邦法律的现象时有发生。而与强势的地方形成鲜明对比的是,中央表现得越来越软弱无力。最为明显的是,在地方精英的压力下,联邦中央不断与地方签署划分权力和责任的协议,让渡给地方越来越多的权力,而这种联邦与地方间的协议此前仅限于和共和国签订。地方精英非常积极地保持自身的权力(95%的人会重新参加选举),而由于他们占有有效的资源从而控制着选举的结果,所以大部分人(65%)都能在选举中获胜并重新当选。^①

据统计,叶利钦时期绝大多数的地方精英来自苏联时期的官僚机构,其中曾在勃列日涅夫时期任职的占到57.4%,在戈尔巴乔夫时期任职的占到39.7%,只有很少的一部分人不具备官僚背景。^②应该承认,这些官僚出身的人在处理地方事务时不可避免受到其历史背景的影响,但是,历史背景并不能完全决定地方精英的思想和行为模式。事实上,很多地方精英在政治、经济形势发生深刻变化之后,也在不断地调整自己的行为,以适应新的政治经济形势的需要。

(二) 普京时期地方精英的构成

与叶利钦时期的由官僚转化来的地方精英相比,普京时期的地方精英更为复杂,人员构成也更为多样化。传统的政治精英即具有苏维埃和共产党行为模式的人开始逐渐地退出地方政治舞台,取而代之的是一些具备新的执政理念和经验的精英群体。^③主要表现为强力部门

(军队和安全部门)的人员和商界人士在地方精英集团中的人数不断增加。首先就强力部门的人员而言,他们进入地方精英集团可以说是俄罗斯地方精英的一次重要转型。据统计,除了地方行政长官中的军界人士外,总统特使中有70%的人来自于国家的军队或者安全部门。^④针对这一现象,有人甚至指出俄罗斯政治生活出现军事化倾向。当然这种观点有失偏颇,普京任用强力部门人员并非是想在国家实行军事化管理,而在于普京相信这些人员对他的忠诚度。姑且不论这些人员的能力和水平如何,至少他们对普京及其治理国家的政策措施能够表现出足够的尊重和遵从。事实上,有些军职人员在治理地方事务方面的能力也颇让人称道,如莫斯科地区的行政长官鲍里斯格罗莫夫就是军界人士成功地履行地方行政长官职责的代表,他于2003年以80%的选票再次当选。

如果说强力部门的人员成为地方精英是俄罗斯地方精英变化的重要特征,那么商界代表进入地方权力阶层则是俄罗斯地方权力变化的重要趋势。根据相关报道,商界代表占据精英的比例从1993年的1.6%上升至2002年的11.3%。其中8%的人成为地方行政长官。^⑤商界人士涌入地方权力部门不是没有原因的。这一方面是缘于商业对地方政治的影响越来越大,使得商界人士能够商而优则仕;另一方面也是因为商界精英不断地从联邦中央的政治舞台上被排挤出来,使他们不得不转而投向地方。商界人士进入地方权力阶层的正式渠道一般有两个:一是当选为地方行政长官或者进入行政机构担任要职;二是当选为地方议会议员。从目前的情况来看,一些商业繁荣的地方,商界代表在立法机构中占据了重大的比例。俄罗斯地方政治舞台出现了商界精英和政治精英交叉重叠的现象。

普京时期地方政治中的一个重大变化是技术因素在政治中的影响被削弱。在1993年,27%的被调查者会

① Akhmed Akhmedov, Alexei Ravichev, Ekaterina Zhuravskaya, *Regional Political Cycles in Russia*, www.cepr.org/meets/wkcn/7/753/papers/zhuravskaya.pdf

② Sharon Werning Rivera, *Elites in Post-communist Russia: A Changing of the Guard*, *Europe-Asia Studies*, vol 52, No3, 2000.

③ 据统计,后者在地方精英中的人数增加了2倍,目前已经占到地方精英总数的30%,几乎与那些出身于苏维埃、共产党和共青团的人数相持平(目前他们占据总数的35%)。

④ *Russia: Experts Eyes Security Ties among Siloviki*, December, 20, 2006, www.rferl.org/content/article/1073593.html

⑤ Kryshatanovskaya and White, *The Rise of Russia Business Elite*, *Communist and Post-Communist Studies*, 38, 2005.

提及精英的工业生产经验，而到 2007 年，只有 16.5% 的被调查者会提及这一点。可以说，在俄罗斯首次出现了具备人文教育背景的精英人数超过了具备工程或自然科学背景的精英人数的情况。这一点从公众对于地方精英录用渠道的看法的改变也可见一斑。不到 1/4 的人会提到苏联的官僚机构；选择实用主义者的人数和 15 年前基本持平（从原来的 35% 升至 36%）。而以“爱国”闻名的领导人从 61% 猛降到现在的 44%，专政者则为 5%~6%（变化不大），以自由闻名的领导人则从 25% 下降至 10%。有意思的是，专家对于影响精英选拔因素的观点也发生了变化。15 年前，认同和捍卫某些人的利益或者与某人保持某种非正式的关系被认为是保持权力的重要因素，而现今对政治体制的忠诚度以及专业性才是决定其能否进入权力梯队的重要因素。这表明俄罗斯地方精英无论是在结构还是价值以及在行为模式上都已经发生了重大的变化。政治和思想意识上他们变得更加趋同，越来越清楚自己在国家整体目标中的利益所在，并且也越来越专业，越来越正视经济和法律现实。^①

其实，自俄罗斯取消地方行政长官选举制度以来，直到 2008 年以后俄罗斯地方行政长官才出现大规模的更新。2005 年~2007 年只能算是任命地方行政长官的一个试验期。虽说 2005 年~2007 年正值地方行政长官换届的高峰期，但是，绝大部分联邦主体的长官得到了总统的重新任命而得以留任，只有个别地方长官是总统提出的新人选。因此，可以说，这一时期的地方精英构成虽有变化但变化不大，这种状况直至梅德韦杰夫任总统后发生了重大改变。^②

（三）梅德韦杰夫时期地方精英的构成

梅德韦杰夫时期堪称是地方人事变动最为频繁的时期。地方精英集团的一个重要变化是地方行政长官的更新换代。据专家称，俄罗斯地方行政长官大规模的免职计划酝酿已久，梅德韦杰夫自上任第一天起就已经着手准备更换地方领导人。一方面他希望改变俄罗斯政坛中年龄老化的现象，为俄罗斯的地方政治注入新鲜的血液，提升地方官员的素质，并降低地方官员腐败的风险。另一方面，也是更重要的原因是希望通过地方的人事变动进一步加强联邦中央的集权化治理。而金融危机的到来无疑给了梅德韦杰夫绝佳的机会。

2009 年 2 月，梅德韦杰夫同时更换了奥廖尔地区、普斯科夫州、涅涅茨自治区以及沃罗涅日州四个地区的地方行政长官。这几个地方的行政长官都称得上是俄罗斯地方行政长官中的重量级人物。他们的离职可以说是联邦中央更换地方行政长官迈出的关键性的一步，此后，俄中央政府频繁调整地方领导人的职位，并逐步消解一些把持地方政局的老牌政治人物的权力。2010 年俄

联邦中央继续推行更换地方领导人的方针，这一年先后有几名重量级人物离任，其中 3 个自治共和国的领导人自愿辞职，分别是 73 岁的鞑靼斯坦共和国总统沙伊米耶夫、76 岁的巴什基尔共和国总统拉希莫夫、48 岁的卡尔梅克共和国总统伊柳姆日诺夫。如果说 2010 年 1 月在地方领导人中深具影响力的鞑靼共和国总统沙伊米耶夫的辞职是中央向地方实力派深水区迈进的重要一步，2010 年 9 月联邦中央解除莫斯科市长卢日科夫的职务，并代之以年轻的副总理兼总理办公厅主任索比亚宁，更标志着俄联邦政府在更换地方精英问题上取得了突破性进展。卢日科夫主政莫斯科长达 18 年之久，并且是现今为数不多的长期把持地方政坛的人物，其在位时间最长，势力范围最大，因此也是最不易攻破的堡垒，他的下台意味着老牌地方领导人统治时代的终结。至此，俄罗斯地方精英构成可以说发生了质的改变，苏联时期的官僚基本上脱离了地方政坛中的重要职务，取而代之的是一些官僚体制外的忠于联邦中央的新面孔在地方中担任要职，他们成为新一代的俄罗斯地方精英。

总的来说，梅德韦杰夫时期的地方精英呈现出以下两个特征：一是地方精英出现了去个人化的倾向，其所处职务决定了其在地方和中央的影响力。二是在地方政治舞台上具有地方根基的人员数量在较少，而外来者在联邦中央任命名单中的比例在增加。实际上，这一官员选拔任用政策在普京任总统时已经浮出水面，只是因当时客观条件的限制，未能大规模铺开，而梅氏执政时期，不同地区官员进行交流的条件可谓酝酿成熟，因此，才在一些地区出现外来者主政的情况。其实，纵观梅德韦杰夫新任命的地方行政长官，可以总结出其任用地方行政长官的主要特点：首先，候选人都具有较高的文化水平，尤其擅长经济。其次，在任用干部上，梅德韦杰夫朝着更加专业化、年轻化的方向发展。据调查，俄地方“一把手”的平均年龄在“普京时代”降到 51 岁，而梅德韦杰夫任命官员的平均年龄进一步降到 48 岁。另外，面对一些地方老牌领导人在 2008 年和 2009 年经济危机期间对中央的公然对抗，梅德韦杰夫在选择地方领导人的一个重要考虑就是对联邦中央的忠诚，因此外派地方行政长官成为其优先的官员任用政策。

从理论上说，相对于本土产生的地方根基深厚的地

① Aleksandr Ponedelkov & Aleksandr Starostin, *Regional Administrative-political Elites of Russia in the Past, Present and Future*, *Social Science*, No 2, 2009, pp. 67-78.

② 毫无疑问，在职者之所以能够留任，是中央维护地方稳定的需要，而且任命地方行政长官的法律从文本到实践，也需要一个经验的积累过程，而一旦经验成熟，大规模的任免似乎不可避免。

行政长官来说,外派官员更能显示出对中央的服从,进而实现中央对地方更有效的控制。^①但是,外派官员改变了地方政治中的非正式的游戏规则,因而也面临着如何被地方接受的问题,更确切地说,就是如何获得其他地方精英和民众的信任和支持。从他们自身来讲,也存在如何适应地方,避免出现“水土不服”的状况。从一些地方来看,外派官员在地方工作的进展显然并不顺利,如在加里宁格勒州、萨马拉、远东地区阿穆尔州等地,就出现了精英或者民众对外派行政长官的抵制态势,因而也直接影响了地方行政的质量和效率;在一些新任地方行政长官的地区,如基洛夫州,甚至一度出现了经济和公共服务较之上任更加恶化的情况。对于外放官员而言,在政治上得到地方的接受和认可显然并非是轻而易举的事。

二、俄罗斯治理地方精英的策略和手段

不同时期,由于政治环境不同,俄罗斯对待地方精英的策略和手段也是各不相同。苏联解体前,中央和地方关系的主导原则是政治发展优先,地方精英的权力受到很大程度的遏制。到了叶利钦时期,在其“能拿走多少主权就拿走多少主权”的地方政策的鼓励下,地方势力获得了前所未有的发展和壮大。而到普京时期,为了恢复中央的权力和权威性,地方精英的权力又受到了来自中央的调整和控制。之所以发生这样起伏不定的变化,一个重要原因是,在对待地方精英的问题上,不同时期的国家领导人持有不同的策略或者说理念。

在经历了苏联形式上的联邦而实质上的中央集权的国家结构形式之后,叶利钦试图通过地方分权打造真正的俄罗斯联邦。在他看来,真正的联邦应该是建立在一致同意的基础上的,民主的联邦才有利于保持联邦的稳定,因此他不断与地方妥协,并与地方签订了诸多的分权条约。当然,除此之外,他更多地是出于政治上的考量,即以主权换忠诚。但是,叶利钦与地方游离于宪法框架之外的分权磋商和协议并未给双方带来多大的效益,除了俄罗斯联邦依然保持完整外,无论是地方和中央的情况都没有好过苏联解体之初。一方面尽管地方权力获得了史无前例的增强,但是地方的自治依然是脆弱和非制度化的,另一方面中央也并未在俄罗斯建立一个真正的联邦,相反因为国家体制遭到破坏而无法实现联邦的巩固。可以说,在这场越走越远的分权中,受益最大的当数地方精英。因为通过与中央争权,地方精英有效地扩大了自己的势力范围,控制了所辖地区的经济以及位于地方的包括司法、传媒、甚至税收部门等联邦机

构,势力达到了中央几乎无法控制的程度,一度出现了权力私有化的现象,联邦的稳定性也由此遭到严重的破坏。这种状况是叶利钦始料不及的,其试图建立的稳定联邦最终带来的却是不稳定。

在国家政治经济陷入困境,面临分裂的危机之下,普京几乎是毫无选择地致力于中央权力的加强,而这一政策目标不可避免地遏制地方精英的权力连结在一起。当然,这些策略目标能够落实,也需要中央与地方之间的一个互动和相互妥协,^②但是,由于政治生态环境的变化,和叶利钦时期相比,双方妥协的内容已是大不相同。叶利钦时期的妥协是软弱无能的中央和强有力的地方精英之间的妥协,在此过程中,地方精英获得了巨大的政治筹码。而普京时期政治博弈的天平则倒向了中央,此时的地方行政长官已经丧失了其叫板联邦中央的实力,而恢复到了地方管理者的身份。

梅德韦杰夫上台后基本上延续了普京治理地方精英的理念。除了在政策上进行一些微调,如恢复地方发展部;成立地方发展政府委员会;对地方行政人员引入效率评估机制,等等,但这些动作看起来更像是总统与总理权力的一个重新分工,即将对地方的治理权更多地集中在总理手中,而对地方精英来说并没有实质性的影响。如果一定说梅德韦杰夫在治理地方精英上有新的思路或举措,那么就是梅德韦杰夫一直强调在地方建立民主机制。如他在2009年国情咨文中提出的统一确定地方立法机构成员的人数以及全面实行比例制等等,都是其力求在地方推进民主化的反映。但是这些政策目标在实践中能够得到多大程度的落实还需要时间的检验。而从梅德韦杰夫在面对卢日科夫提出的恢复地方行政长官选举的建议所表现的态度来看,^③地方要充分实现民主化显然还需假以时日。

三、俄罗斯地方精英的未来发展

地方精英是国家运行机制中的重要一环,任何一个国家或社会的正常运行都离不开国家精英和地方精英之间的合作。俄罗斯历史也证明,无视地方的存在或利益必然会引起社会的冲突和紧张。地方精英权力的扩大还

① Joel c. Moses, *Russia Local Politics in the Putin-Medvedev Era*, *Europe-Asia Studies*, Vol 62, No 9, 2010.

② 当然,普京并非一开始就采取和地方相互妥协的策略,在2000年和2001年改革初期,普京更多地是依靠采取武力手段来遏制地方精英的发展。但很显然,这是一个成本高且效率低的办法。因此慢慢转变为一种灵活的妥协方法。

③ 对于卢日科夫的建议,梅德韦杰夫当时的第一反应就是:中央乐于接受任何想要恢复地方直接选举的人辞呈。

是缩小不但反映出联邦中央治理地方的政策和理念，同时也在一定程度上折射出联邦精英之间内部的冲突和分歧。20世纪90年代之所以会出地方精英权力膨胀，国家面临分裂之势，在很大程度上是因为联邦精英之间陷入内部的争斗而无暇顾及地方精英的发展。换句话说，地方精英的势力扩大只有在联邦精英放任的情况下才可能发生，而一旦联邦精英达成一致和妥协，有时间和精力来应对地方的政治态势，那么地方精英很难为所欲为地行动，而地方政治也会保持相对的稳定。普京时期中央和地方的政治僵局之所以被打破，一个很重要的原因是普京促成了联邦精英之间的融合，从而可以集中力量应对地方的危机和挑战。^①因此，从这个意义上讲，未来联邦精英的行为模式会深刻影响到地方精英的发展。从目前俄罗斯政治状况来看，加大对地方政治的影响已经成为俄罗斯联邦精英争斗的目标。但对于联邦精英而言，在处理地方问题时，关键的一点是在集权与保障地方适度空间问题上找到有效的平衡，避免国家过于介入地方事务而影响地方精英积极性的发挥。

作为地方精英来讲，要保持自身的稳定性，除了和中央保持基本的步调一致，也要关注自己的社会基础，即保证本地公民对自己的信任和尊重。一方面要考虑本地区不同公民的情感需求，满足他们的公共需要；另一方面要关注联邦中央明示的联邦国家利益，保证联邦政策在地方的施行。任何试图以牺牲一方利益而保护另一方的利益必然会引发社会紧张，并最终损害自身在地方的形象。因此如何在本地利益和国家利益间进行权衡也是地方精英时时面对的问题。从目前中央对待地方精英的策略来看，地方精英的独立和自主的空间趋于减少，地方精英除了保持对中央的服从和忠诚，似乎别无选择，而这显然不利于地方精英发挥自身的能动性去发展地方，而与此同时，他们为了取悦中央还有可能从事一些短期行为，乃至造成长期的不可预知的效果。因此，对于俄罗斯而言，如何

在对精英的适度放权和控制问题上找到一个平衡，还需要中央倾注更多的政治智慧。

此外，地方精英之间的融合也是保持地方政治稳定和促进地方经济发展的重要前提。尽管地方精英之间存在一些共同利益，并在近几年加强了联合，但这并不意味着地方精英之间达成了有效的一致。由于俄罗斯各地区政治经济状况存在巨大差异，不同地区的地方精英有着各自不同的利益所在，因此，他们之间存在分歧和摩擦也并非不可理解。事实上，在面对联邦中央一系列的行政和税收体制改革，地方精英反应也是各不相同。但这里一个不可忽略的问题是地方精英的融合度和地方乃至全国的政治发展和稳定正相关，如果地方精英之间能保持一定的一致，能够统一协调行动，那么必然会促进地方经济乃至全国经济的发展。^②反之，则会阻碍国家的经济的发展和政治稳定。事实上，俄罗斯转型初期的一个重要问题就是，地方甚至联邦精英之间不能达成有效的一致，加之缺乏一个稳定的、能够指引改革的具有方向性的制度体系，因此改革很多时候是在无序的状态下进行的，并且在很大程度上为地方精英左右，这也是俄罗斯地方政治经济改革呈现千差万别态势的一个主要原因。

本文作者：中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所
副研究员

责任编辑：周勤勤

① 尽管联邦精英中的彼得堡帮和强力部门派之间也存在分歧，但是出于对总统的忠诚，他们能够在大方向上保持相当的一致。

② 地方精英之间的分歧为中央对地方精英的治理创造了机会。从一定程度上讲，普京遏制地方精英的举措之所以能成功和地方精英之间的分化也是分不开的。地方经济上的危机以及地方精英之间的分歧使得中央有效地找寻到了突破口。

Preliminary Exploration on Russian Regional Elites

Cui Haoxu

Abstract: Russian regional elites have a huge influence on its political process. Russian regional elites are the result of its social transformation. The composition of regional elites is different at different times of Russia. The current policy on regional elites that the federal government adopts has changed from "letting it be" to restricting. The future of Russia's regional elites depends on the federal elites' behavior and the integration between regional elites.

Key words: regional elites; federal reform; the composition of elites