

# 普京的联邦制改革

崔皓旭

**【提要】**俄罗斯联邦制度自确立起已十年有余。普京上台后对俄罗斯联邦制度进行了一系列重大的改革。普京的联邦制度改革对于重塑俄罗斯联邦观念、完善国家权力体系、巩固俄罗斯联邦、促进民主及维护宪政方面具有重要的意义。但是普京的联邦制度改革只是俄罗斯联邦制度发展的一个阶段性成果,其中的不足还有待于进一步健全和完善。

**【关键词】**联邦制 普京

**〔中图分类号〕** D73 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000-2952 (2009) 01-0131-06

自1993年俄罗斯联邦宪法以根本法的形式确认俄罗斯联邦制度至今,俄罗斯联邦制度已经走过了十几个春秋。俄罗斯联邦制度从建立之初,就呈现出与其他国家联邦制度不同的特征,特别是普京担任俄罗斯总统后出台了一系列重大的举措,使得宪法所确立的俄罗斯联邦制度又有了新的发展和变化,有学者甚至将俄罗斯的联邦制度称为“政治之谜”。那么,在普京卸任总统之后,对普京进行的联邦制度改革进行全面的梳理和考察,分析普京改革后俄罗斯联邦制度的态势及其未来的发展,具有重要的现实意义。

## 一、普京联邦制改革的基本理念

普京在当选前对俄罗斯联邦制度就有了深入的思考:“应当承认,俄罗斯的联邦关系还没有得到充分发展。地区自主权常常被解释为准许分裂国家。多年来我们一直在谈论联邦和加强联邦,但是,应当承认,我们还不是完全的联邦制国家。我想强调一点,我们有的和建立起来的是一个权力分散的国家。”<sup>①</sup>正是基于这样的认识,普京在2000年大选获胜后便开始逐步实施其改造联邦制的计划。

普京是一个一向以实用主义著称的总统。在俄罗斯的联邦制度问题上,他的基本观点很鲜明,就是建立一个“强大的”同时又是“有效的”联邦。<sup>②</sup>面对叶利钦时期累积的种种问题:中央政府软弱无力、地方诸侯割据称雄、联邦宪法和法律得不到应有的尊重、人民生活水平急剧下降,普京坚信,只有通过法律和秩序,建立一个强大的联邦,俄罗斯国内的一些问题才能得到有效地解决。而建立强大的联邦的首要内容就是消除各种形式的分立主义,削弱地方及其领导人的地位。在作为代总统的时候,普京就清楚地发出了恢复联邦中央控制权的信号,并反复强调俄罗斯需要一个统一的法律、宪政和经济空间。但直到总统大选结束,正式宣布就职后,普京才满怀信心地发动了联邦制改革。对于联邦制改革,普京的宗旨只有一条,就是集权与削藩:削弱地方领导人的实权,结束地方分立的局面;加强联邦政府的权力,维护联邦政府的地位和俄罗斯联邦的统一。

<sup>①</sup> 普京:《向俄罗斯联邦会议提交的2000年国情咨文》,《普京文集》,中国社会科学出版社2002年版,第90~91页。

<sup>②</sup> Remington, Thomas F. *Russia and the "Strong State" Idea*, *East European Constitutional Review*, vol. 9 No. 1/2, winter/spring 2000.

## 二、普京改革的重大举措

### (一) 普京的第一次联邦制改革

普京改革的第一项措施就是重组总统的行政权,增强中央政府对地方的控制。为此,普京实施联邦制改革的第一个重大举措就是建立7个联邦区,任命7个总统代表。联邦区由总统任命的全权代表负责,其职责在于协调联邦区内各个联邦主体的行动;促进联邦、地方和自治政府间以及政党和宗教组织间的合作;监督法律和法令以及总统和联邦政府规章的实施。从宪法的规定来看,宪法并没有赋予总统创建联邦区的权力,因此从法律的角度讲,这些联邦区并不构成联邦主体,因而也不享有联邦主体的权力。但是,这一措施在事实上是在中央和地方之间增加了一级政府,或者说,在中央和地方之间建立了一个进行行政管理的中间层次,从而加大了政府对地方的控制力度,有助于协调中央政府自上而下的行动,并保障各联邦主体享有平等的权利。

普京改革的第二个举措是改革联邦委员会,剥夺联邦主体最高行政长官和立法会议最高领导人担任联邦委员会议员的权力。鉴于叶利钦时期形成的地方精英控制议会上院的状况,普京提出废除上院代表由地方行政长官和立法机构首脑兼任的惯例,要求地方行政长官和议会领导人不得再兼任上院议员。普京指出,根据俄罗斯宪法的规定,国家杜马经选举产生,联邦委员会由代表执行权力机关及立法权力机关的代表组成,<sup>①</sup>但宪法没有规定这些代表一定要由联邦主体最高行政长官和立法会议最高领导人担任。而且,地方行政长官既行使行政权,同时又行使立法权所造成的“议行合一”的体制,事实上背离了俄罗斯宪法确定的三权分立原则。

普京此次改革的目的在于削弱行政长官利用上议院席位影响联邦政策的能力。普京担心地方行政长官表达自己和其地方的特殊利益,而妨碍国家利益及联邦政府利益的实现。而且,普京也希望借此机会剥夺地方行政长官的刑事

豁免权,从而利用刑事制裁对他们形成震慑。最后,普京还希望限制联邦委员会组织起来对抗总统的能力。普京此次对联邦委员会的改革可以说基本上达到了目的。根据2000年5月19日普京提出的《联邦委员会组成法》草案,地方行政长官和立法会议的最高领导人将任命自己的代表担任议会上院议员,而他们自己则不再进入联邦委员会。这就使得在联邦委员会中占三分之二比例的地方官员们不得不退出议会上院,削弱了他们在中央立法机构中的发言权。不仅如此,随着地方精英议员资格的丧失,其刑事豁免权也自动失去,因而使得普京能够利用刑事起诉的威胁保证他们对中央的遵从,有效地确立了中央对地方行政长官的控制。

普京改革的第三个举措就是通过联邦法修正案,赋予总统解除联邦主体行政长官的职务的权力,以及解散不遵守联邦法律的地方议会的权力。对于这一法案,普京的解释就是这一法律使得联邦干预地方机构公然对抗宪法和联邦法律的行为、侵害公民统一的权利和自由的行为具有了法律上的依据。而实际上,这一法案更重要的意义在于它赋予普京解除地区领导人职务的权力,从而使总统权力触及到地方权力机构的中心。<sup>②</sup>而且通过将裁定地方领导人、地方议会违宪行为的权力收归联邦中央所有,建立联邦中央约束地方精英的法律干预机制,也有利于将地方精英的行为纳入法制的轨道,使他们轻易不敢做出联邦中央无法接受的行为。

不久,普京又敦促国家杜马通过一项“三届任期法律”。该法律修改了1999年10月通过的地方行政长官的任期不能超过两届的法律规定,从而使69个联邦主体的领导人能够参加第三任竞选,有些甚至能够参加第四任竞选。这一法律看起来与上述的联邦法律修正案似乎有些矛

① 俄罗斯宪法第95条第2款规定,联邦委员会由俄罗斯联邦每个主体各派二名代表组成:一名国家权力代表机关代表和一名国家权力执行机关代表。

② 事实上,法律规定的总统的这项权力执行程序非常复杂,而2002年宪法法院对这项权力的确认进一步增加了这项权力执行的难度,而普京也从未试图使用这一权力,因此,这项权力对于总统来说,更应该视为一种精神武器。

盾，一个旨在约束、控制地方领导人，而另一个似乎是给予了地方领导人更多的执政机会。其实，对于普京这种前后不一致的举动并不难理解。很显然，普京通过这项法律的目的就是为安抚地方领导人。这从一个侧面反映了普京在处理中央和地方关系时采取的一种平衡策略。

普京还敦促杜马通过了另一项法律，赋予联邦主体领导人解除其管辖范围内的地方自治机构，即地区、市和镇领导人职务的权力。这是普京对地方行政长官的又一个安抚行为。

普京改革的第四个举措是成立俄罗斯联邦国务委员会，这也是为了安抚被强迫退出联邦委员会的地方行政长官推出的一个举措。国务委员会是咨政机构，由主席及其成员构成。主席由总统担任，成员为各联邦主体的行政负责人，委员会秘书由总统办公厅一名副主任出任。国务委员会的设置为地方行政长官又开辟了一个参与联邦事务的机会，<sup>①</sup>同时，也为包括总统在内的联邦中央与地方沟通建立一个对话机制，在一定程度上密切了彼此之间的政治联系。

普京改革的第五个举措是建立统一的法律空间。由于叶利钦时期地方权力急剧扩大以及由此而获得的无限的立法自由，使得地方立法机关藐视或者根本无视宪法和联邦中央的法律，制定了很多与联邦宪法和法律相抵触的规则。据有关部门统计，截止1999年，在89个联邦主体地方立法机关制定的法律中约有1/3违反了联邦宪法和法律。<sup>②</sup>对此，普京在向联邦议会提交的报告中指出：“当地方1/5的立法与国家的基本法相抵触，当共和国宪法与国家宪法相抵触……这实在是一件丑闻。”<sup>③</sup>为了改变这种宪法和联邦法律被漠视的现状，普京在上任几个月之后就发动了统一法律的改革，责令各部门在“建立统一的法律空间”方面采取“坚决的行动”。为深化法律改革，普京还着手废除或终止了叶利钦时期中央和联邦主体间签订的内部协议，到目前为止，这些内部协议基本上被废除或终止。

总而言之，普京通过一系列的改革措施确立了国家垂直权力体系：总统通过联邦区向地方行政长官推行其联邦政策，而地方行政长官

则通过辖区控制地方自治政府。<sup>④</sup>这一体系的建立为普京推行下一步改革奠定了基础。

## （二）普京的第二次联邦改革

2004年9月，普京以别斯兰人质事件为契机启动了第二次联邦制改革，改革的目的是进一步加强中央对地方的监督和控制。在别斯兰人质事件第二天，普京发表告全民书，表示俄罗斯的政治体系不能适合社会发展的现状，俄罗斯应建立一个更为有效的安全体系，使护法机关在面临新威胁时能够采取有效的行动。为此，普京推出一系列的重大举措。

普京改革的举措之一是改变地方行政长官的产生方式，取消了地方选民普选地方行政长官的制度，代之以联邦总统提名、地方议会批准的方式。根据地方行政长官产生程序的新规定，第一，提名地方行政长官。在各联邦主体地方行政长官任期届满前90天内，各联邦区总统代表以及该地方议会中占多数议席的政党，有权分别提出该联邦主体地方行政长官候选人的名单；候选人名单经由总统办公厅转交俄罗斯总统，总统可以从中挑选一位候选人，也可以责成总统办公厅主任重新提出地方长官候选人名单。第二，地方议会批准地方行政长官。地方议会应在总统提出候选人后的14天内，对该候选人进行讨论，如果该候选人获得地方议会法定多数的赞同，即被认为获得任命，任期为5年；如果该候选人先后三次被地方议会拒绝，则总统有权解散该地方议会，并在规定期限内举行新的地方议会选举。第三，现任地方行政长官可以申请留任或提前辞职。现任地方行政长官在其任期结束前，可以提出继续留任或提前辞职的请求，由俄罗斯联邦总统作出决定。如果俄罗斯联邦总统提名现任地方行政长

① 如，地方行政长官就中小企业的税收范围的改革问题，集体向国务委员会提交了一份建议，总统将之变为立法提案，并在2002年上交到国家杜马进行审议。

② [俄]《国家与法》1999年第4期。

③ V. Putin, *Television Address by the Russian President to the Country's Citizen*, Rossiiskaya Gazeta (19 May 2000), p. 3.

④ I. Malyakin, *Putin against the Regions: Round Two*, *Russia and Eurasia Review*, VI: 2 (June 18, 2002), 4.

官为新一届行政长官候选人,经地方议会通过,该行政长官可继续留任,任期5年。第四,解除地方行政长官的方式。如果地方行政长官失去总统信任或出现工作不当及受到司法机关起诉,俄罗斯联邦总统有权提前解除其职务,并提出新的地方长官人选。地方议会也有权对地方长官提出不信任案,但俄罗斯联邦总统可以解除该地方行政长官的职务并提出新的候选人,也可以驳回地方议会提出的不信任案。<sup>①</sup>

普京改革的举措之二是取消了杜马选举中的单席位选区制度,要求国家杜马的代表从全国的政党名单中选举产生。从本质上看,普京的这两项政治改革改变了整个国家的执行权力体系,其影响力远远超出反对恐怖主义的政治范畴。与2000年进行的联邦制改革措施相比,这次改革事实上掌握了地方行政长官的任免权,从而最终触及中央和地方关系中最核心的问题——地方大员的任免权,因而这次改革较之第一次改革更为深入,为中央集权奠定了坚实的基础。<sup>②</sup>

普京改革的举措之三是实施联邦主体合并计划,打造超级联邦区。俄罗斯联邦制度的一个突出特点是联邦主体众多,且经济和社会发展不平衡。这不但不利于中央有效地平衡、处理中央和各联邦主体之间、联邦主体与联邦主体之间的关系,甚至会对俄罗斯的国家主权、领土完整和联邦统一造成严重威胁。因此对于一个力求建立垂直管理体系的联邦当局而言,推动联邦主体的合并也是必然途径。俄罗斯现有83个联邦主体。别斯兰人质事件以后,11个联邦主体已经合并,新成立5个联邦主体,分别是彼尔姆边疆区、克拉斯诺亚尔斯克边疆区、堪察加边疆区、伊尔库茨克州和外贝加尔边疆区。

### 三、对普京改革的总体评价

对于普京的联邦制改革,一直以来学界都是褒贬不一,观点各异。对普京改革持肯定观点者认为普京正试图为一个难以控制且不对称的联邦体系找回秩序和对称,且对有时混乱不

堪的转轨过程加以制度约束;而持否定观点者则认为,普京改革是通往一个更加集权化的政治体系的第一步,这一体系实际上取消了联邦以下级的自治,返回到过去莫斯科独裁统治的时代。<sup>③</sup>

其实,在评价普京改革之前,我们首先需明确的问题就是,就俄罗斯联邦制度本身而言,由于建构在特定的历史条件下,从一开始就具有与众不同的特征,因此我们不能把别国的联邦制的标准和经验加诸于俄罗斯身上。对于俄罗斯的联邦制度,我们必须根据俄罗斯的特定情况,客观地加以评判。基于这样一种分析思路,简单根据普京采取加强中央集权的举措就判断普京改革是一种民主的倒退显然是有失偏颇的。普京改革存在一定的偏差,但我们不能由此全面否定普京改革的积极意义。

#### (一) 普京改革的积极意义

从普京执政以来推出的一系列重大举措看,普京改革至少存在以下几个方面的意义:

1. 俄罗斯联邦观念的重塑。联邦的概念、制度并不是一成不变的。我们可以将普京改革看作是俄罗斯联邦制度持续发展的推动力量。面对叶利钦时代中央和地方关系中分权失控的状况,普京一直在尝试着建立符合俄罗斯国情的联邦制度。尽管普京一直在强调加强中央的权力,保证联邦中央的政令畅通,但是普京在改革过程中也并非全然不顾及地方的感情。事实上,在俄罗斯联邦改革的过程中,普京非常注意安抚地方的不满情绪,并努力通过建立一些安抚机制,化解地方对其联邦制改革的不良反应。如,建立俄罗斯国务委员会、立法委员会等,协调中央和地方之间的矛盾;充分发挥宪法法院的作用,为地方提供申诉的机会等等。普京之举是非常契合联邦制的理念的。

2. 国家权力体系的完善。自1991年俄罗斯

① 李雅君:《俄罗斯的联邦制改革》,邢广程:《2005:应对挑战》,社会科学文献出版社2006年版,第109页。

② 参见许志新主编《重新崛起之路——俄罗斯发展的机遇和挑战》,世界知识出版社2005年版,第46~48页。

③ 《俄联邦政府间关系的近期改革》<http://www.worldbank.org.cn/Chinese/Training/chapter/2007-cn.htm>。

宣布独立后，俄罗斯联邦一直面临着地方分权的持续压力，这种状况一直持续到普京执政才有了明显的改观。普京的联邦制改革不但明确了中央和地方的权限划分，同时收回了本应属于联邦政府的权力，使联邦政府在政治和财政上逐渐强大起来。普京还从立法上改变了过去地方立法主导的现象，确立了联邦法律在全国范围内的最高地位。同时，逐步消除不均衡的联邦制作法及其带来的不良影响。普京改革的力度和广度不可谓不大，这一改革全面改变了叶利钦时期的中央和地方关系，标志着中央和地方关系发展进入了新的历史时期。

3. 俄罗斯联邦的巩固。从普京推出的一系列改革措施来看，其目的很明确，就是保证中央重新获得对联邦机构的控制权，维护俄罗斯联邦制度的稳定和统一。由于叶利钦时期的过度放权，俄罗斯联邦实际上处于危险的边缘。地方权力膨胀、中央权力弱化所造成的后果就是中央权威的丧失和执政能力的下降。中央政府根本无力推行其政策，由此带来的是政治上的不稳、经济上的滑坡和社会上的动荡。针对这种情况，普京执政后出台的一系列措施都是在确保地方一定权力的情况下，加强中央权力，增强中央政府的行为能力。如同普京指出的，“俄罗斯复兴和蓬勃发展的关键在于政治领域，俄罗斯需要一个强有力的国家政权体系，也应当拥有这样的一个政权体系。”<sup>①</sup> 从当前俄罗斯的状况看，可以说普京改革还是卓有成效的。俄罗斯不仅没有像西方预言的那样遭受与苏联解体同样的命运，<sup>②</sup> 相反，普京改革的重大举措使俄罗斯联邦制度逐渐从叶利钦时期的混乱、主权化和共和国化的离心倾向中摆脱出来，出现了政治上的稳定、经济上的发展和前所未有的巩固和统一。

4. 促进民主，维护宪政。一直以来，对普京联邦制改革诟病最多的地方就是认为普京改革损害了民主，对此我们应该一分为二地看待。不可否认，普京改革在某些方面确实存在侵害民主的行为，但是另一方面我们又不得不承认普京改革在推动民主方面所起的作用。单就普京统一法律的举措而言，确保联邦主体的法律与联邦宪法相一致，特别是保证那些漠视宪法、

剥夺了其境内公民普遍人权的共和国遵从联邦宪法，绝对是加强民主的关键之举。通过重申法制和正当程序，普京在为保障俄罗斯联邦内所有公民的平等权利方面迈出了重要的一步。

## （二）普京联邦制改革存在的问题及启示

当然，普京的联邦制改革也并非尽善尽美。从普京改革的种种举措我们可以看出普京对于联邦制度性质的认识，那就是加强垂直权力之于联邦制的意义。这种观念的形成显然是普京所处的特定历史、现实条件下的产物。从当前普京出台的一系列改革措施来看，一以贯之的都是这一观点，这对于纠正叶利钦时期扭曲的联邦关系无疑是必要的，但有一点需要警惕的是避免矫枉过正。尽管普京实施改革的主要目的是打破叶利钦时期联邦制度中存在的问题，而无意建立一个并不适合当前俄罗斯国情的集权制国家，但事实上，普京改革却有着向集权化方向发展的趋势。这也是遭到西方一些学者指责的地方。必要的时候进行必要的集权是必须的，联邦制度与集权并非是完全对立的，但是集权也需要一定的限度，如果俄罗斯一直保持这种集权化的倾向，显然不利于中央和地方关系的和谐稳定，不利于保持俄罗斯联邦制的健康发展。

此外，成功的联邦制要求在中央和地方形成一种互惠和互相依存的关系，使得地方能够相信联邦权力不会被滥用，其权利能够得到保障。尽管普京一直试图保持中央与地方的平等对话，并使中央和地方关系实现制度化，但是这种努力完全是一种“自上而下”式的，中央和地方还远没有完全形成真正平等的伙伴关系，地方对中央依然是具有从属性的，<sup>③</sup> 这不但与联邦制度的根本要求相悖，同时也不利于调动地

① 普京：《千年之交的俄罗斯》，《普京文集》，中国社会科学出版社2002年版，第10页。

② 1999年3月初美国卡耐基和平基金会的分析家保罗戈布尔就曾断言，俄罗斯联邦一年之后将不复存在。

③ 不仅如此，联邦区中总统特使在一些关键机构中的影响力，也为中央增加了其与地方关系杠杆中的砝码。参见Ortung, R., *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers.

方积极性。而且,中央不可能永远凭借总统声望来处理中央和地方关系,而总统也不可能永远保持强势。更为重要的是,基于总统的权力进行中央和地方的权力划分,使得职权划分具有随意性,使地方不能保持对其权力的预期,既不利于地方行使权力,影响地方的政治形势稳定;同时也使得中央和地方权力划分的合法性遭到质疑。

最后,普京通过一系列的立法措施实际上意味着建立一个新的宪法秩序,然而1993年宪法却未发生任何改变,这在联邦制度的规定方面尤为明显。尽管在不改变宪法文本的情况下,推动宪政的发展在一些情况下是可行的,但是面临的一个风险就是宪法失去其规范力,而且将不得不面对宪法文本与宪法实践之间的巨大落差。有鉴于此,修改宪法,在宪法框架内完善俄罗斯联邦制度,确保联邦制度的构建向常规的宪政制度转变,是俄罗斯所面临的亟待解决的问题。

如果说叶利钦时期的联邦制是不成熟的联邦制,那么经过普京改革的俄罗斯联邦在联邦制度的建构上可以说具有了一定的规模。但是,仅有制度上的完善显然是不够的。对于俄罗斯这样一个联邦传统匮乏的国家而言,如何形成一个正确的联邦价值观念,对于俄罗斯可能更为重要。只有逐步确立正确的联邦理念,形成一种尊崇联邦的氛围,地方才不会像叶利钦时期那样认为加入联邦是一种零和博弈,才会比较积极地维护俄罗斯联邦制度,更愿意遵守联邦的法律,从而保持联邦的稳定。而缺少了这

样一种文化的积淀,则有可能使俄罗斯中央和地方在面对未来联邦发展过程中出现的问题时,无法从根本上有效地化解。

未来无论俄罗斯在联邦制度方面采取什么重大举措,有一点可以肯定的是,俄罗斯绝对不会成为单一制国家。就像俄罗斯前总理普里马科夫曾经指出的:“对于俄罗斯这样一个幅员辽阔、民族众多、各地经济实力不同的国家来说,联邦制不仅是国家体制的最佳形式,而且是维护和加强国家统一的唯一可能的做法”。<sup>①</sup>因此,尽管普京改革出现新的集权化倾向,但是俄罗斯联邦由高度集权向分权化方向发展的历史大趋势不会改变。与此同时,俄罗斯联邦毕竟处于政治经济转轨时期,其联邦制度尚处于探索过程中,所以在发展联邦制的时候出现一些循环往复的现象也不足为奇。无论如何,俄罗斯联邦制真正建立的时间毕竟还短,其联邦制的实践也处于初期阶段,普京改革最多不过是俄罗斯联邦制发展过程中的一个阶段性成果,其健全和完善还有漫长的道路要走,这一点毋庸置疑。

本文作者:中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员,中国社会科学院研究生院法学系2006届毕业法学博士  
责任编辑:赵俊

① [俄]《独立报》1999年1月27日。

## Putin's Federal Reform

Cui Haoxu

**Abstract:** It has been more than ten years since Russia established its federal system. Putin adopted a series of important reform on Russia federal system after he was in power. Putin's federal reform is of great significance in reshaping the conception of the Russian Federation, improving the national power system, consolidating the Russian Federation, promoting democracy and safeguarding constitutionalism in Russia. Nevertheless, Putin's federal reform is just an achievement during the phase of Russia's federal system development, there are some insufficiencies which remain to be perfected.

**Key words:** federal system; reform; measure; issues