

第三章

普丁時期國家的強化與

公民社會的弱化

第一節 普丁的強國策略

第二節 普丁的「管理式民主」

第三節 「管理式民主」下公民社會的革新

第四節 普丁時期的公民社會現況

第五節 小結

第三章 普丁時期國家的強化與公民社會的弱化

俄羅斯在轉型過程中所帶來的政治不穩定、經濟衰退、社會混亂以及公民社會的弱化，其問題不在於葉爾欽選擇了「市場和民主」的目標模式，而在於轉型的政策與實踐背離了俄羅斯特有的國情。葉爾欽轉型道路的產生有其必然性，但是，歷史存在所體現的必然性和合理性與歷史存在的正確性是不能互相混淆的兩回事。普丁上台否定了葉爾欽的轉型道路，形成了與俄羅斯現階段國情相適應的社會治理和發展模式，他加強國家調控，開始了所謂的「管理式民主」(managed democracy; управляемая демократия)¹，由政治主導俄羅斯社會的發展，同時將公民社會的政治活力與力量逐漸抽離，使得俄羅斯的公民社會呈現弱化。

俄羅斯的公民社會雖有成長，但卻沒有實質的壯大和提高自主能力，使其在政治上有生命卻無活力，一切仰賴政府的安排。在轉型過程中，俄羅斯似乎出現另一種的社會契約論，人民將未來發展與個人經濟利益，全交給政府來執行和操作，而當政府能保證人民利益和創造國家富裕時，更加強人民對政府履約的信心。其次，在政府的強勢領導下，不但弱化公民

¹ 所謂「管理式民主」，俄文 управляемая демократия，英文 managed democracy，是運用強制或半強制性手段來結束政治混亂，實現政令統一和暢通，以弱化民主制度和執行力膨脹為代價，確立以總統為核心的國家政治體系，其實質是通過加強國家權力結束由激進變革所帶來的社會混亂，實現國家的強盛與發展。這個名詞開始出現在俄國是由 Vitalii Tretiakov 於 2001 年 3 月 23 日，在 Nezavisimaia gazeta 所使用，還有 Yevgeniya Albats 在 2001 年 5 月 11 日在 Guardian 報；Yabloko 黨的 Sergei Mitrokhin 也在 2001 年 6 月 23 日的 Nezavisimaia gazeta 上使用，以及在 Oleg Liakhovich 在 2001 年 8 月 30 日的 Obschaia gazeta 上。轉引自 Sarah Birch, ed., *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe* (New York: Palgrave Macmillan, 2002), P. 217.

社會的發展，也使得社會大眾對政治冷感，民眾失去對政治的批評、反抗、自主的能力，而安於普丁所設計下的「管理式民主」。

誠如上述所言，俄羅斯的公民社會與國家政治發展息息相關。本章首先將深入探討普丁帶領下的俄羅斯如何渡過葉爾欽遺留的混亂局面而進入穩定發展的國家。接著分析普丁如何以其所創建的「管理式民主」來治國，並且造成了什麼後果，對俄羅斯的公民社會發展又有什麼衝擊？最後，透過以上的分析，我們將瞭解在普丁時期俄國公民社會與國家關係發展的現況。

第一節 普丁的強國策略

俄羅斯自獨立以來，經歷了葉爾欽任內長達八年的劇烈震盪和無休止的鬥爭與風暴，奠定了初步的制度框架；在許多方面，葉爾欽遺緒是俄羅斯政治發展路線新里程的一個決定因素，甚至於承繼葉爾欽的俄羅斯新總統普丁似流星般的快速崛起獲得權勢，也是受到葉爾欽的庇蔭。²社會對於一九九〇年代的轉型所帶來的混亂，導致理想破滅，反而逐漸對舊政權產生懷舊之情，渴望秩序和一個強盛的國家。世紀之交，普丁執掌俄羅斯時，面臨著沉重的社會負擔和政治遺產。因此，首先必須先討論葉爾欽遺緒，以幫助我們瞭解普丁上任取得權力後要面對的挑戰與政治限制；然後再分析普丁何以崛起，以及如何逐步執行他的強國策略，致力於穩定政治，結

² Lilia Shevtsova, "Power and Leadership in Putin's Russia", in Andrew C. Kuchins, ed., *Russia after the Fall* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2002), P. 62.

束轉型時期的混亂局面。

葉爾欽遺緒

在一九九九年的除夕，葉爾欽權宜性的辭職使得他早了半年淡出俄羅斯的政治核心，也提早宣告了葉爾欽時代的結束；但是，葉爾欽的政治遺緒還長遠的影響俄羅斯社會。僅管葉爾欽在一九九三年的憲法中確定了民主制度，採用了三權分立的原則，但他創造的不僅僅是一個總統制，而是一個超級總統制。這一超級總統制由強大的行政性總統，弱小的立法機構和發育不良的司法機構組成。而這一超級總統制存在的理由是：為了除去國會對總統的掣肘。³由於國家的權力是以行政權為核心，而行政權是掌握在政府的手中，因此一九九三的憲法特別加強總統對於行政權的控制。又由於行憲之前，國會和總統之間為了爭奪對於行政權力的控制，數度爆發激烈爭執，因此一九九三年的新憲法又特別增強了總統對於國會的權力，以此制衡國會對於政府的剩餘控制權。⁴許多學者如雪夫茲綽娃和克力阿姆金(Klyamkin)都稱呼俄羅斯這樣四分之三的總統體制為「選舉的君主政體」。(elected monarchy)，⁵這是一個奠基在國家核心組織都忠心於一個主要人物及他的權力班底的政治狀態。⁶由於賦予一個人如此大的權力，它

³ Catherine Danks, *Russian Politics and Society: Introduction* (London: Pearson Education Limited, 2001), PP. 92.

⁴ 吳玉山，《俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析》，台北：五南圖書，2000，頁 88。

⁵ 轉引自 Richard Sakwa, "Regime Change from Yeltsin to Putin: Normality, Normalcy or Normalisation?" in Cameron Ross ed., *Russian Politics under Putin*, (Manchester: Manchester University Press, 2004), P. 24.

⁶ Lilia Shevtsova, "From Yeltsin to Putin: The Evolution of Presidential Power", in Archie Brown, Lilia Shevtsova ed., *Gorbachev, Yeltsin, and Putin: Political Leadership in Russia's Transition* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001), P. 105.

就使得個人具有巨大的自由決定權及阻止制度建設的可能；於是總統可以用命令來直接統治，而不須透過已建立的規則和機構來進行統治。葉爾欽的超級總統制透過憲法的設計和制度的選擇，而使俄國的行政部門高於俄國的政治社會和公民社會，它減弱了建立社會自治組織的動機，尤其是建立政黨的動機。政黨體系發展的動力通常源於立法權力。但這樣強行政弱議會的態勢，使得那些試圖影響政策的政治家和社會成員不願意建立政黨或加入公民社會。羅伯特·摩舍(Robert Moser)因而指出：「在俄羅斯，超級總統制導致了政黨的虛弱，而政黨的虛弱反過來迫使總統直接依靠命令，而不是政黨多數的支持進行統治，這便進一步導致政黨作用邊緣化。」⁷而這樣強勢的行政權不必對政府其他部門或對社會負責，相反的，權力核心變的容易受經濟和政治既得利益者影響。

由於國會中存在不容乎視的反對勢力，葉爾欽為了順利推行經濟改革，於是，他致力於與地方領導人合作；為了努力得到地方政府的支持，他與俄羅斯八十九個聯邦主體中將近一半的地方領導人簽署了雙邊條約，⁸而每個雙邊條約都有所不同，但都是地方與中央談判的結果，然而這樣的條約卻造成了俄羅斯聯邦的非對稱性和地方對中央的離心現象。由於當時葉爾欽政府中行政權混亂且行政與立法機關衝突不斷，導致了中央政權的衰弱；也因此這些地方領導人就在中央無力管控下，枉顧聯邦法律與簽訂的雙邊條約，一味追求擴大既得利益。於是，地方領導人有效的建立他們自己的「封地」，並故意忽視中央和選民的利益。葉爾欽迫於情勢，必須透過特別的交易與協商來維持中央與地方關係。當一九九九年底葉爾

⁷ Robert G. Moser, "Executive-Legislative Relations in Russia, 1991-1999," in Zoltan Barany and Robert G. Moser, eds., *Russian Politics: Challenges of Democratization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 68-70.

⁸ Mohsin S. Hashim, "Putin's Etatization Project and Limits to Democratic Reforms in Russia," *Communist and Post-Communist Studies*, 2005, Vol. 38, P. 29.

欽辭職時，俄羅斯反而成為一個很像邦聯的鬆散國家。⁹

然而，更糟的是，俄羅斯地方層級立法機構所制定之法律常常與聯邦法律或甚至和憲法發生矛盾，俄羅斯總檢察長辦公室公佈：有七〇%的地方法律與聯邦法律不一致，並且還有三十四%是與中央憲法相抵觸。¹⁰ 如此的法律上的戰爭，伴隨著制度的衰退，聯邦政府的無能，以及中央與地方關係的混亂。也因為這樣的一個制度衰退，從而發展出一種繞過正式制度與管道的非正式私人聯繫的網絡，以及任人唯親的家族式主義。¹¹ 並且，在葉爾欽時期的轉型過程中，權力化為資本，資本賄賂權力，近而促成了大型財團寡頭的出現，而所謂的「私有化」政策，則為這樣國有資產的分割履行了法律手續。因此，在通過「私有化」和「市場化」後，俄羅斯出現了社會劇烈和深度的分化，即造成了社會上貧富懸殊，因「私有化」將國家財產轉變為私人財產而暴富的「新俄羅斯人」，他們基本上是從蘇聯解體前的黨政官僚中而來，而這些新權貴階層與占全體社會成員中一半以上以「雇傭勞動者」為主體的下層社會存在根本的利益矛盾和尖銳的衝突。並且，葉爾欽在為了確保權力時，採取了與俄羅斯新生的寡頭建立了密切的聯繫，寡頭透過「家族」操縱政局，與政治連為一體，這些新興的財團憑藉著強大的經濟實力，控制著金融、能源以及一些原料生產部門，透過天然氣、石油等銷售掌握了巨額的外匯和收入。於是在一九九六年俄羅斯總統大選，葉爾欽選情危及之時，這些寡頭不但動用幾十億美元的金

⁹ Robert Sharlet, "Putin and the politics of law in Russia," *Post-Soviet Affairs*, 2001, 17(3), P. 199.

¹⁰ 數據轉引自 Hyde Matthew, "Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia," *Europe-Asia Studies*, 2001, Vol. 53, No. 5, P. 731.

¹¹ Lilia Shevtsova, "The Problem of Executive Power in Russia," *Journal of Democracy*, 2000, 11(1), P. 35.

錢鼎力相助，還公開控制新聞媒體，干預政治¹²；而葉爾欽則用政治酬庸回報，於是官商勾結，權錢交易，還造成寡頭參政，對俄羅斯政治決策產生深刻的影響。綜觀上述所言，如此一個權力專制獨斷，缺乏制度性的政治狀況下，進一步的損害了公民社會的發展，以及法治的建立。

在迎接千禧年新上任的普丁所要面對的就是一個持續的政治和社會經濟動蕩、巨變和激進的改革，各種勢力不斷鬥爭、勾結的混亂，鬆散欲分裂的聯邦，以及法制失序的國家。

普丁的強國策略

葉爾欽於一九九九年底出人意料地辭職，使得當時的普丁總理成為代理總統。普丁在二〇〇〇年三月總統大選的第一輪中，就明顯勝出，贏得了五十二%的選票。¹³普丁是二戰後出生的新一代俄羅斯領導人，受過良好的教育，因多年在國外工作而眼界相對開闊，對蘇聯時期的積弊和葉爾欽改革的問題有較清楚的認識，對俄羅斯的落後痛心。他與以前的領導人的典型完全不一樣，由於人們對過去傳統典型的領導人一年邁、保守、很有經驗的官僚以及那套「職官名錄」的系統都已經失去信心；然而，四十七歲就任總統的普丁，年輕、果敢、務實且勇於改革的風格，與葉爾欽有極大的差異。而人民所期望的穩定的新時代，正需要一位新風格的領導人。當普丁擔任代總理的同時，因為車臣極端主義份子侵略達吉斯坦，俄

¹² 張樹華，《過渡時期的俄羅斯社會》，北京：新華出版社，2001，頁163。

¹³ Peter Rutland,〈解體與恢復—從戈爾巴喬夫到普京〉，《二十一世紀雙月刊》，2004，第85期，頁12。

羅斯國家完整受到分離主義的挑戰，加上莫斯科和許多其他城市也因為受到恐怖份子的攻擊，造成了超過三〇〇位人民的傷亡。上述種種都使得俄羅斯人恐懼與不安的情緒節節高漲，因此民眾渴望能擁有一個強而有力的領導者。¹⁴於是，普丁的第一步棋就是展開第二次的車臣戰爭。他在這次的車臣戰爭中，對於戰事有效的控制以及對反恐行動的強勢，不僅維護了俄羅斯聯邦的統一，而且使他贏得了廣泛的民眾支持。¹⁵自此，普丁開啟了一連串的強國策略，因為在普丁眼中，只有建立一個強大的國家才能實現俄羅斯的振興和繁榮。而且，這強大的國家權力正是秩序的源頭和保障，也是一切變革的倡導者和主要推展力。¹⁶所以，普丁把建立強有力的國家看成治國方針的重中之重。主要的強國策略其措施有：

(一)恢復法制，強化政權

普丁上台後對俄羅斯的政治體制進行了重大改革，目的是加強國家統一權力體系和法律秩序，消除國家權力的軟弱和分散狀態，以扭轉葉爾欽時期的動蕩不安。要推行任何改革之前，首重鏟除俄羅斯解體的威脅，普丁鎮壓車臣非法武裝勢力，以及切斷非法武裝的國外資金和兵力來源，發動車臣戰爭以打擊民族分裂主義和恐怖主義，在法律和事實上維護了國家

¹⁴ Lilia Shevtsova, "From Yeltsin to Putin: The Evolution of Presidential Power", in Archie Brown, Lilia Shevtsova ed., *Gorbachev, Yeltsin, and Putin: Political Leadership in Russia's Transition* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001), P. 91.

¹⁵ 九〇年代，面對車臣獨立及其恐怖活動，俄羅斯先後兩次出兵，引發戰爭；但俄羅斯社會對兩次出兵車臣的態度卻有極大的變化。一九九五年第一次車臣戰爭時，俄羅斯社會上壓倒性的反對政府的行動，由當時的民調看出，有 54% 的人對出兵車臣持反對態度，27% 的人贊成，19% 的人無意見。而第二次車臣戰爭，贊成出兵的有 46%，將近 5 成，而持懷疑態度的有 43%，無意見的 11%。VTsIOM polls, 28-31 January 2000. Polit.ru

¹⁶ Владимир Путин, "Послание Федеральному Собранию Российской Федерации", 8 июля 2000 года, <http://president.kremlin.ru/appears/2000/07/08/0000_type63372_28782.shtml>.

的統一和領土完整。而另一方面，他又建立車臣新政權，以車臣人治理車臣，加強當地經濟建設和增加就業，試圖從根本上解決車臣問題。

此外，他重視縱向政權的強化，普丁發佈總統令，將俄聯邦劃分為7大聯邦行政區：中央區、西北區、北高加索區、伏爾加河沿岸區、烏拉爾區、西伯利亞區和遠東區。¹⁷每個聯邦區下轄若干聯邦主體。聯邦區總統全權代表由總統任命，直接對總統負責。由於總統全權代表可以直接控制地方當地的政府，因此普丁這麼作就是要地方上增加聯邦中央的存在與權力。同時，這些總統的代表也是普丁自他熟悉的安全局以及「聖彼得堡幫」的總統辦公廳中挑選出來的，這無疑也提升了這兩個部門的力量。因此，自普丁上任開始他的改革後，俄羅斯聯邦的中央—地方結構改變非常大，地方層級現在已直接隸屬在中央之下。

再加上因為以前在俄羅斯聯邦中央、各主體和地方政權之間缺少有效的相互作用機制。所以，為了建立全俄統一的法律空間，普丁於二〇〇〇年八月一日簽署《關於聯邦主體國家權力機關組織的普遍原則法》，據此俄聯邦政府和總統有權整頓國家的法律秩序。¹⁸今後，聯邦主體領導人和立法機構如果違反聯邦憲法和法律，總統有權解除聯邦主體領導人的職務和解散地方立法機構。¹⁹另根據普丁二〇〇〇年八月五日簽署的《俄聯邦地方自治法》，地方自治立法機構製定的法規和條例如違背聯邦主體法規和聯邦法律，其立法機構應予以解散；聯邦主體行政首長有權解除所屬市政機關領導人的職務，但只有聯邦總統有權解除聯邦主體首府及其它行政

¹⁷ Catherine Danks, *Russian Politics and Society: Introduction* (London: Pearson Education Limited, 2001), P. 123.

¹⁸ 趙龍庚，〈普京強化國家權力的方針和措施〉，《和平與發展》，2000，第4期，頁25。

¹⁹ 劉清才，〈俄羅斯總統普京的對內政策〉，《東北亞論壇》，2002，第1期，頁13。

中心領導人的職務；以此削減地方自治的空間和地方領導人在中央的決策權。

最後，就是要擺脫寡頭集團與「家族」勢力的影響。俄羅斯寡頭集團在九〇年代從政府中攫取了大量好處，並且與葉爾欽之間親密的交往網絡造成了很大程度的操縱著政府的改革方案，從而扭曲了俄羅斯的改革方向。普丁為排除「家族」、財團寡頭的干擾，他以司法手段打擊寡頭，並把高官的主體由葉爾欽的家族勢力換成了他強力部門的幹部或技術官僚，形成集權型總統、技術型政府的局面。

(二)建立「有效經濟」

俄羅斯雖然已經歷了八年的改革，但合理的經濟體制卻尚未建立。普丁提出建立「有效經濟」，就是要建立能夠實現經濟穩定、快速增長的經濟體制。這一任務包括兩方面：一是建立國家調控體系；普丁認為應該讓俄羅斯國家成為國家經濟和社會力量的有效協調者，使它們的利益保持平衡，確立社會發展的最佳目標和合理參數，為達到這一目的的創造條件和建立各種機制。²⁰所以，普丁建立強大的政權體系，以發揮政府對市場的調控作用；尤其是國家對大企業、有戰略意義的重要部門，首先是原料部門的控制，杜絕這些部門產生寡頭，使大企業家在事實上成為聽命於國家的僱傭經濟人，同時鼓勵企業把部份利潤用於社會福利，對社會擔負更大的責任。²¹對有政治野心的企業家擁有的個別大企業，或隨後要出售給更

²⁰ 普京，《普京文集》，北京：中國社會科學出版社，2002，頁13。

²¹ 盛世良，〈普京第二任期對內政策的調整〉，《當代世界與社會主義雙月刊》，2004，第二期，

有效的經營者的大企業，又盡可能重新實行國有化，但這將作為個案。二是建立經濟自由環境；普丁說：「我們的戰略方針是：減少行政干預，增加經濟自由—生產、買賣和投資的自由。」²²普丁實行「經濟活動非官僚化」的主張，減少政府和官員對企業無端的干預。二〇〇一年上半年，由俄羅斯政府經濟部向國家杜馬提出十四項法律修正案，宗旨是防止官員干涉企業活動，簡化手續，減少各種檢查與批複。結果俄羅斯需要審批的項目由原來的五〇〇多個減少為一〇二個。²³由普丁整個經濟政策來看，他在經濟上實行自由主義，在政治上則加強國家控制，並力圖把兩者結合起來。

(三)社會改革以提高人民生活水準

葉爾欽時期，俄羅斯政治運動激烈振盪，但社會領域的改革卻被忽略。俄羅斯勞動法典是一九七二年通過的，居民的房屋修繕、水、電、煤氣等仍是基本沿襲著蘇聯時期的管理體制和方法。²⁴尤其是在私有化的混亂後，俄羅斯依然有三、一二〇萬人生活在赤貧線以下，²⁵所以普丁的目標為提高人民生活水準，他採取的手段為：保持社會穩定，並加速經濟成長，盡快消滅貧困和改善基礎設施。普丁擔任總統的第二年便開始對土地、稅收、海關、預算體制、勞動領域、公共事業、教育、養老金等領域進行改

頁 98。

²² 前揭書，頁 86。

²³ 張樹華，《過渡時期的俄羅斯社會》，北京：新華出版社，2001，頁 325。

²⁴ 前揭書，頁 326。

²⁵ 盛世良，〈普京第二任期對內政策的調整〉，《當代世界與社會主義雙月刊》，2004，第二期，頁 98。

革。他一開始先為這些改革做法律文件和機構上的準備工作，以漸進的方式具體實施難度大的社會改革。普丁認為，幫助貧困的人不能無休止地填補不足，或鼓吹社會贍養。普丁在他的《千年之交的俄羅斯》論文中，在經濟問題上發表了自己的看法：既反對蘇聯時期高度集中的計劃經濟，也不同意九〇年代初蓋達(Iegor Gajdar；Егор Гайдар)等人實行的震盪療法(shock therapy)²⁶，認為只有將市場經濟和民主的普遍原則與俄羅斯的現實結合起來，俄羅斯才會有一個光明的未來；市場經濟改革不能照搬別國的模式和公式，必須尋找自己的改革之路，必須在經濟和社會領域建立完整的國家調控體系，使國家對經濟和社會進程發揮更大的影響力；所以改革只能採用漸進的、逐步的和審慎的方法，要保證社會穩定，不能使俄羅斯人民生活惡化。再加上加強社會治安環境的改善，新建立的中央權力機關將強化法制建設，加大打擊犯罪和恐怖活動的力度，扭轉社會混亂無序和不安寧的局面。廣大民眾已十分厭倦政治鬥爭，強烈期盼社會穩定。而普丁的強國策略就是要以政治和社會的穩定以及經濟的好轉來改善人民生活。

(四)樹立統一的俄羅斯新思想

普丁以「俄羅斯新思想」凝聚國民，主張用「高於各種社會、集團和種族利益的超國家的全人類價值觀」和俄羅斯「自古以來的傳統價值觀」教育人民，反對恢復任何形式的官方意識形態，反對強制性的公民意見一

²⁶ 「震盪療法」(shock therapy)或翻譯為「休克療法」一詞是1989年夏天波蘭在設計向市場經濟轉型的策略時所提出；指的是用最大的速度、全方位的向資本主義市場經濟轉型。它的理論根據是唯有以震盪的方式才能將沉痾已重的社會主義市場經濟體制徹底改造。吳玉山，*俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析*，台北：五南圖書，民89，頁28，167。

致。²⁷普丁認為，「俄羅斯新思想」就是上述兩種價值觀有機的結合，其要素是愛國主義、強國意識、國家作用和社會團結。²⁸愛國主義就是為自己的祖國、歷史和成就而自豪，喪失愛國主義，就喪失了民族自豪感和尊嚴；強國意識，就是作為一個大國，其實力不僅表現在軍事上，而且還表現在它擁有世界先進的技術，能保障人民高水平的生活，能可靠地在國際舞台上捍衛自己的利益；國家的作用，就是要使國家成為「秩序的源頭」和改革的主要推動力；社會團結，就是公民的集體活動重於個人活動，公民應借助國家和社會的幫助及支持來改善自己的狀況。這些在俄羅斯經過時間考驗的傳統價值觀、習慣生活於其中的社會環境與所謂的全人類價值觀等的結合，構成了「俄羅斯新思想」。

從普丁上任至今看來，他的執政和改革是非常明確且強勢的，他一上任所要實現的執政目標就是：穩定政局，促進發展，增強國力，恢復尊嚴，改善人民生活。他提出振奮人心的口號「建設強大的俄羅斯！」，²⁹帶回了人民懷念蘇聯時代的那股強國夢，因而贏得了廣大俄羅斯人民的積極支持。就在人民渴望穩定、秩序的背景下，普丁的強勢作風得到了人民的默許，如此，普丁可以擁有很大的空間與權力可以進行他的改革，並在政治上實行「管理式民主」。

²⁷ 張樹華，《過渡時期的俄羅斯社會》，北京：新華出版社，2001，頁300。

²⁸ 普京，《普京文集》，北京：中國社會科學出版社，2002，頁8~9。

²⁹ 暢征，〈強內以制外—俄羅斯總統普京的治政之道〉，《領導科學》，2004，八月號，頁42。

第二節 普丁的「管理式民主」

新俄羅斯的政治時常被描述為「管理式民主」，儘管普丁並未明確承認過這一點，但是他的政治實踐卻正是在建立「管理式民主」；俄羅斯的民主受到國家政權的嚴格控制和限制，俄羅斯憲法雖然規定了一系列民主原則，但這些民主權利和自由受到國家政權和統治機構的嚴格控制和限制。按照俄羅斯憲法，俄羅斯總統擁有重大權力，包括保障憲法的實施、立法、司法、行政、監督等方面的權力，其職權範圍甚至超過美國的總統制和法國總統的半總統制，幾乎不受任何監督，凌駕於整個社會之上。雖然憲法規定可以對總統進行彈劾，但實際上很難做到，因此，俄羅斯的這種制度被稱為超級總統制。

並且，俄羅斯雖然實行一般民主基本的選舉制，但是在選舉過程中，選民們的選擇受到掌握實權的官僚、傳媒和擁有經濟實力的寡頭的嚴重干擾。葉爾欽總統時期，總統依靠執政的自由派對民主進行統治，並藉以打擊各種政治反對派，與勢力龐大的反對派不斷的發生衝突，造成了政治不穩定；而在經濟上葉爾欽推行激進的「震盪療法」，造成了俄羅斯經濟的崩潰和社會的分裂；因此，普丁總統在遵行葉爾欽所確立的民主基本制度的同時，對葉爾欽的政策開始了重大的調整，在經濟上放棄激進自由主義的「震盪療法」，而強調國家調控，在政治上進一步加強中央集權，以穩定政權為主，克服葉爾欽時期的混亂狀態，改革政黨制度，積極扶持中間

派勢力，打擊左翼與右翼力量，結果形成總統「權力黨」(party of power)³⁰獨大而為總統利用，得以成為普丁總統治下的「管理式民主」風格。

何謂「管理式民主」

根據荷莉·巴爾哲(Harley Balzer)對新俄羅斯政權所作的解析來看，「管理式民主」並不是企圖在複雜的社會中去主導一個單一的政治、宗教或文化規範，但卻又努力去限制政治的自由發展。³¹也就是一方面國家的體制有許多民主的特徵，它是在一個民主體制的基本框架下，像是國內各個層級的固定選舉，有立法機構，有許多政黨還有公眾輿論等。但是另一方面，在位者卻擁有特別的優勢，可以用司法的手段去除自己的對手，迫使新聞媒體的偏向政府，選舉的結果可以被預料等。深入來看，「管理式民主」沒有一黨專政的狀況，但卻限制政黨的發展，並用政策或預算使政黨無法挑戰執政當局或促使體制的改變。而媒體則必須被政府「檢查」，以確保媒體「瞭解自己的責任」。再來看民主鞏固的要素—公民社會，「管理式民主」是既促進又限制其發展。像是勞工聯盟、商業社團、非政府組織或其他公民社會的組織等都是一個國家在發展經濟及市場所必須的，於

³⁰ 「權力黨」(party of power)在俄國首先是葉爾欽於1995年5月建議創立兩個對政府友善的政黨，他形容其一為中間偏左勢力，另一個為中間偏右勢力，但最後只有成立中間偏右的「我們的家園-俄羅斯」(Our Home Is Russia)。這就是俄羅斯最早的權力黨，即意指由總統授意或支持而成立的政黨，使總統政權有了堅實的基礎和依托；權力黨將居俄羅斯權力體系的中心地位，這將從組織上保證總統對權力機構的有效控制，使總統的意志和政策能夠順利貫徹執行。Timothy J. Colton & Michael McFaul, "Reinventing Russia's Party of Power: "Unity" and the 1999 Duma Election", *Post-Soviet Affairs*, 2000, Vol. 16, No. 3, PP.201-224.

³¹ Balzer 在文中採用「管理式的多元主義」(managed pluralism)而不用一般統稱的「管理式民主」主要是她個人覺得「管理式民主」這個名詞有隱含的目的論，而俄羅斯政治還在過渡的過程中。但一般學者或政治評論人還是以使用「管理式民主」為多，因為要強調這是在民主制度基本框架下的一種變型體制，故本文還是統一使用「管理式民主」此一名詞。Harley Balzer, "Managed Pluralism: Vladimir Putin's Emerging Regime", *Post-Soviet Affairs*, 2003, Vol. 19, No. 3, P. 190.

是政府便企圖去收編或是不合理的限制其行動，使其喪失自治能力，而對政權無挑戰性。綜觀上述，我們可以知道從民主的本義來講，「管理式民主」無疑是一種自相矛盾的民主倒退。

一九九〇年代由葉爾欽奠定了俄羅斯民主的基礎，然而這個民主的基礎並未顯示出一個健全的制度以及完全自由的民主規範的典型；尤其是在一九九三年頒布新憲法後，以民眾為基礎的利益團體被邊緣化，國會的功能無法補救權力的不平衡，並且政黨體系、司法體系都無法獨立且缺乏力度。³²而普丁則繼承了這樣的一個制度安排，以「管理式民主」為達到他控制政治體制的過程和結果的手段。許多政治觀察家及歐美學者都認為「管理式民主」是俄羅斯向威權主義過渡的一個重要表徵，³³因為民主要求的是權力的制衡，而不承認超越民主之上的不受制約的超級權力；但是，從俄羅斯政治發展來看，如果說相對集權是必要的，那麼「管理式民主」其實是符合俄國國情的，而這或許就是杭亭頓所謂的民主化回潮，它已是民主化過程中一種規律性的現象，杭亭頓提到在第一波、和第二波民主浪潮之後，都分別出現了重大的回潮，這種回潮不僅僅超越民主鞏固問題，而且，在此期間，整個世界的多數政權，從民主轉向威權。³⁴而俄羅

³² 詳細細節請參閱 Michael McFaul, *Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin* (New York: Cornell University Press, 2002), chap. 9.

³³ 像是專門研究俄國政治的 Lilia Shevtsova，在“*The Limits of Bureaucratic Authoritarianism*” *Journal of Democracy*, 2004, Vol. 15, No. 3 中認為普丁政權是一種新型態的威權政體，同時她在專書 *Putin's Russia* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003) 也提到俄羅斯現在是準威權主義的狀態；而 Michael McFaul 在“*One Step Forward, Two Steps Back*”，*Journal of Democracy*, 2000, Vol. 11, No. 3 中，對於俄羅斯民主的描述則是「向前一步，向後兩步」的正在向威權過渡，另外還有 Andrew Jack 的 *Inside Putin's Russia* (London: Granta Books, 2004) 一書中，也認為俄羅斯正朝向自由威權主義，Gordon M. Hahn 的文章“*Managed Democracy? Building Stealth Authoritarianism in St. Petersburg*”，*Demokratizatsiya*, 2004, Vol. 12, No. 2 中直接點明普丁的「管理式民主」政權是一種秘密的威權主義。

³⁴ Samuel P. Huntington, 劉軍寧譯，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》（*The Third Wave: Democratization in the Last Twentieth Century*），台北：五南圖書，民 83，頁 318。

斯是在一九九〇年代第三波民主化浪潮中的一個國家，現在也面臨了第三波回潮；Huntington 歸結出民主回潮的因素有七點，在此筆者提出跟俄羅斯最有切身關係的四點進而分析其民主的倒退：³⁵

1. 在主要的菁英團體和一般民眾中，民主價值是十分薄弱的；由於民主政治未能有效的運行，俄羅斯民主化之初，政府更迭頻繁，地方分離主義和民族分離主義興盛，社會兩極分化日益嚴重，貪污賄賂氾濫，犯罪嚴重，這使得人們對民主政治的幻想破滅，推動了人民對威權的政治穩定的懷念。
2. 使得社會衝突進一步惡化的經濟危機或經濟崩潰，提高了只能由威權政府提出的強制性解決方法的受歡迎程度；經過十年的轉型改革，推動激進的經濟改革所帶來的通貨膨脹和生產萎縮，又遭遇國際金融危機而波及造成經濟熔解(economic meltdown)，³⁶俄國國內生產總值下降了五〇%以上，外債逾一,六〇〇億美元，國力嚴重衰退。³⁷經濟上的混亂造成人們希望國家能加強宏觀調控，維護經濟秩序，這就在經濟上產生了對威權政治的需求。
3. 新政府經常會造成社會和政治的兩極化，因為它們正企圖引進過多的重大社會經濟改革，而且操之過急；葉爾欽採用了激進的經濟改革政策「震盪療法」，這樣不恤民命的震盪改革，一舉拋棄所有的舊體制必

³⁵ 前揭書，頁 318~319。Huntington 提出造成民主回潮的因素有其餘三點為：由於恐怖統治、或叛亂導致秩序和法律的崩潰；非民主的外國政府之干預或征服，與拿其他國家民主體制的崩潰或被推翻作為實證，藉以產生滾雪球效應。

³⁶ 吳玉山，《俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析》，台北：五南圖書，民 89，頁 3。

³⁷ 王立新，〈俄羅斯的民主與民主化解析〉，《當代世界社會主義雙月刊》，2002，第 5 期，頁 84。

然帶來沉重的社會代價。

4. 保守的中上階級團體決意把群眾性的和左翼的運動，以及下層的團體排除在政治權力之外；葉爾欽及他班底就刻意不與草根性民間組織或社會中的改革派選民接近，就是希望能隔離他們與政府，而使葉爾欽在推動改革時能順利且隨心的運作。³⁸

正因為俄羅斯民主化有上述這些原因，而民主政治卻未能解決一系列現實的問題時，人們便會回歸傳統，試圖依靠威權政治來渡過難關。而普丁就在此時以強力政治的手腕出現，以「管理式民主」來加強中央權力，鞏固國內政權、結束政治紛爭，加強經濟調控，為經濟發展創造條件，實現經濟的快速增長。普丁在社會發展、改善居民生活，並帶來社會穩定等方面所取得的成績與其前任形成鮮明對照，從而在人民的渴望及默許下，「管理式民主」得以實現。

普丁「管理式民主」之發展脈絡

接下來我們運用史帝芬·列威茨基(Steven Levitsky)和路肯·魏(Lucan A. Way)在觀測民主制度下某種威權變體的政權的四個面向，來檢視普丁的「管理式民主」的內容與發展，而這四個面向則分別為：選舉、立法、司法以及媒體。³⁹

³⁸ Michael McFaul & Elina Treyger, "Civil Society," in *Between Dictatorship and Democracy*, ed. By Michael McFaul, Nikolai Petrov, and Andrei Ryabov (Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 2004), P. 150.

³⁹ Steven Levitsky & Lucan A. Way, "The Rise of Competitive Authoritarianism", *Journal of*

一、從選舉面向來看：

普丁政權開始向威權過渡最明顯的一個指標，就是領導者運用智謀策略而故意操縱選舉的環境，以控制並預估出選舉的結果。但普丁基本上是堅持自由選舉的，因為依俄羅斯憲法規定，自由選舉是國家最基本的民主原則；然而，普丁卻運用各種行政資源，採取一切有效手段，從事選舉活動，藉以抬高對自己有利的力量，像是普丁扶持「權力黨」，以擠壓反對派，把選舉活動納入有利於現政權的既定軌道。

當權者要掌控選舉結果的一個主要利器，就是行政資源——不論是合法的還是非法的使用國家的官僚、資源、財產、金融以及資訊，以操縱政治和選舉的結果。⁴⁰普丁在選舉時動用檢察官去調查對手，用稅務警察或會計制度去查帳，甚至部署內政部警察或聯邦安全局人員去監視對手，亦或向法院來毀其名譽和施壓，盡可能的在重要選舉中，除去可能的反對或威脅勢力的候選人。而選舉法被選擇性的、適時的修訂，給予了普丁一個合法的對抗敵手的極大優勢；俄羅斯常在重要選舉前修訂選舉法，將參選的門檻或資格做對自己最有利的改變，像是二〇〇二年修訂的選舉法就是將總統大選的候選人參選資格由一九九九年才降低的 50 萬民眾連署提升到必須要二〇〇萬民眾連署。⁴¹再加上當權者在制度上選擇性的應用法律去對付對手，這也是普丁運作行政資源中的一個重要手段；像是尤科斯

Democracy, 2002, Vol. 13, No. 2, PP.54-58.

⁴⁰ Gordon M. Hahn, "Managed Democracy? Building Stealth Authoritarianism in St. Petersburg", *Demokratizatsiya*, 2004, Vol. 12, No. 2, P. 197.

⁴¹ 選舉法修正案詳情請見 RUSSIA VOTES 網站的文章 "Changes to Electoral Law During the 1999-2003 Duma" <<http://www.russiavotes.org/>>。

(Yukos ; Юкос)事件，即是用司法手段來去除對他深具威脅且有意角逐總統寶座的米哈伊爾·霍多爾科夫斯基(Mikhail Khodorkovsky ; Михаил Ходорковский)。

凡此種種，所以在二〇〇三年十二月的國家杜馬選舉時，歐洲安全與合作組織(The Organization for Security and Co-operation in Europe, 簡稱 OSCE)赴俄國的觀察員代表團團長大衛·艾特金森(David Atkinson)對俄羅斯的選舉有一貼切的評論：「俄羅斯的選舉是自由的，但不是公平的。」⁴²同時，歐安組織對俄羅斯選舉的觀察報告中還提到了俄羅斯特有的「權力黨」現象，⁴³這是關於俄羅斯選情與總統之間的關係極為耐人尋味的觀察點。首先，「權力黨」皆由當時行事頗為高調的許多中央和地方實力派人物或重要的部長所帶領，且有數量可觀的政府要人加盟；其次，「權力黨」得到政權力量的大力支持和扶植，甚至得到聯邦總統的直接支持；第三，所有的「權力黨」毋庸置疑地都支持現政府的方針政策，是現政府政策的積極支持者和推動者。由此可見，俄羅斯的「權力黨」不能算是執政黨，因為它們並不是在議會中居於多數黨地位而組閣的政黨。相反，俄羅斯的「權力黨」是借助於政權力量的扶植才得以進入議會的政黨，是一種政權力量的產物。而其中最重要的是俄羅斯的「權力黨」得到政權力量的大力扶植和支持，得到聯邦總統和政府總理的直接信任，並與其有著非同尋常的關係。因此，在歐安組織二〇〇三年俄羅斯杜馬選舉的觀察報告認為：普丁的「權力黨」—「統一俄羅斯」，其中的四位領袖人物分別是內政部長包利斯·格魯茲洛夫(Boris Gryzlov ; Борис Грызлов)，

⁴² 歐安組織網站文章 "State Duma elections well organized but failed to meet many international standards" in <<http://www.osce.org/item/7974.html>>。

⁴³ 歐安組織網站文章 "Russian Federation State Duma Elections 7 December 2003", in <http://www.osce.org/documents/odhr/2003/12/1629_en.pdf>。

緊急狀況部長謝爾蓋依·紹伊古(Sergei Shoigu；Сергей Шойгу)，莫斯科市長尤里·魯斯科夫(Yurii Luzhkov；Юрий Лужков)，以及韃靼斯坦總統米契涅爾·夏伊米耶夫(Mintimer Shaimiev；Минтимер Шаймиев)，都是具有全國性影響的政治人物；此外，全國八十九個聯邦主體中的二十七名地方行政長官都是該黨候選人，⁴⁴這些在政府中任職的政治人物，掌有職權上的優勢，甚至也可以直接對選民進行競選動員。⁴⁵正是由於「權力黨」與政權力量的特殊關係，在每一次各派政治力量激烈角逐的議會選舉中，依靠政權力量的特殊關照，「權力黨」都能得到由政權力量控制的最強大、最直接的輿論支持和財政奧援，以及強大財團的資助，這為「權力黨」的競選成功奠定了強大的物質基礎。像這樣濫用行政權力，正嚴重的影響著俄羅斯民主選舉體系的健全。

二、從立法面向來看：

當普丁從葉爾欽手中接過一個國家弱化、法秩失序的俄羅斯時，他認為這是因為行政部門沒有能力，因此一個虛弱的國家機制也不能夠增強法制的規範；所以，他在二〇〇〇年總統大選時宣告了「法律的獨裁」(dictatorship of law)的觀念，強調一個穩定且可預期的法律環境，以及國家是保障法律執行的主要角色。所以，普丁「法律的獨裁」的意思就是加強國家能力與權威，使其足以建立健全的法治系統。他以總統權力垂直貫徹，強化中央集權，改善總統與議會的關係，以穩定政局，使政令暢

⁴⁴ United Russia (Единая Россия)網站中有本黨發展史。

<<http://www.edinros.ru/section.html?rid=296>>。

⁴⁵ 歐安組織網站文章 "Russian Federation State Duma Elections 7 December 2003", in

<http://www.osce.org/documents/odihr/2003/12/1629_en.pdf>, P. 4.

通。

普丁首先將俄聯邦劃分為七大聯邦行政區，並且聯邦區總統全權代表由總統任命，直接對總統負責，而總統全權代表的職責就是：在聯邦區內組織實施總統確定的內外政策的基本方針；監督聯邦憲法和聯邦最高權力機關決議的執行情況；確保總統幹部政策的實施；定期向總統報告聯邦區國家安全問題、社會經濟和政治局勢等。⁴⁶聯邦區管轄範圍與軍區管轄範圍基本一致，除下諾夫哥羅德和新西伯利亞城外，其他5個聯邦行政區的中心均設在軍區司令部所在地。首任七名總統全權代表中有五名是來自軍隊、內務和情報部門的將軍。⁴⁷而設置七大聯邦行政區旨在透過總統委派的全權代表組織，協調所轄區內的各項工作，保障聯邦中央政策方針的貫徹實施；把中央設在地方的警察、內務、安全、銀行、稅務等聯邦機構劃歸聯邦區統一管理；⁴⁸讓地方行政長官集中精力解決本地區具體問題，不再參與國家立法。實施這些改革可形成從中央到地方逐級制約的垂直領導體系，實現自上而下的權力機關的統一，確保執行權力機構和立法機構職能分開，各司其職，從而有利於鞏固國家體制和保障聯邦方針政策的執行。同時，由於總統全權代表管轄地區領導人，地區領導人失去上院議員的豁免權，並處於隨時可能被總統罷免的狀態，其膨脹的權勢將受到遏製。

接下來，在二〇〇〇年五月十九日，普丁又開始有所行動，他提交杜

⁴⁶ Thomas M. Nichols, "Presidentialism and Democracy in Russia: The First Ten Years", *Problems of Post-Communism*, 2003, Vol. 50, No. 5, P. 44.

⁴⁷ Mohsin S. Hashim, "Putin's Etatization Project and Limits to Democratic Reforms in Russia," *Communist and Post-Communist Studies*, 2005, Vol. 38, P. 34.

⁴⁸ Eugene Huskey, "Overcoming the Yeltsin Legacy: Vladimir Putin and Russian Political Reform", in Archie Brown, ed., *Contemporary Russian Politics: A Reader* (New York: Oxford University Press, 2001), P. 88.

馬一系列改革聯邦議會的法案；這些法案主要是改變聯邦議會的成員組成。原本一九九三年十二月經俄羅斯全民公決通過的《俄羅斯聯邦憲法》規定，聯邦委員會由八十九個主體各派兩名代表組成：一名為立法權力機構代表，另一名為執行權力機構代表。多年來的實踐表明，聯邦委員會的成員基本上由聯邦主體的行政長官和議長兼任，具有製定法律和執行法律的雙重職能。這樣的憲法設計，實際上給了地方上有政治實力的領袖一個可與中央討價還價的籌碼，而葉爾欽這樣合併地方行政與國家立法是為了給予地方特權與政治獨立，以交換國家立法上的偏袒。⁴⁹由於這樣的背景，地方勢力龐大壓過聯邦政府的中央權威，所以普丁上任沒多久就提出改革，他決定聯邦議會的成員將不再由地方民選，而改由聯邦主體領導人指派。並規定其成員在四年任期中不得成為杜馬的代表和聯邦主體立法機關的代表，不得擔任國家高級職務，不得被選舉為地方領導人。⁵⁰這意味著聯邦議會的成員職業化，從而結束了地方領導人以「民選」為藉口，肆意擴大權力，甚至挑戰中央權力和國家主權的歷史。再加上總統有權罷免「違法」的地方長官和解散地方議會；⁵¹這就有效的加強了中央對地方的控制，鞏固了普丁總統的權力。此項法案在二〇〇二年完成立法，⁵²改變了以往上議院的組成方式，使得地方行政和立法的首長不再兼任聯邦議會的議員。如此一來就削弱了聯邦各主體領導人對聯邦中央的制約能力。

⁴⁹ Eugene Huskey, "Political Leadership and the Center-Periphery Struggle: Putin's Administrative Reforms", in Archie Brown ed., *Gorbachev, Yeltsin, and Putin: Political Leadership in Russia's Transition* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001), P. 114.

⁵⁰ 劉清才，〈俄羅斯總統普京的對內政策〉，《東北亞論壇》，2002，第1期，頁14。

⁵¹ Mohsin S. Hashim, "Putin's Etatization Project and Limits to Democratic Reforms in Russia," *Communist and Post-Communist Studies*, 2005, Vol. 38, P. 35.

⁵² Viktor Sheinis, "The Constitution", in Michael McFaul, ed., *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform* (Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004), P. 70.

再談及在葉爾欽主政期間，聯邦主體與中央不僅打「主權戰」，還打「法律戰」，擅自立法現象十分普遍；因為以前在俄羅斯聯邦中央、各主體和地方政權之間缺少有效的相互作用機制。所以，為了建立全俄統一的法律空間，以建立普丁的「法律的獨裁」，因此在二〇〇〇年八月一日普丁簽署了《關於聯邦主體國家權力機關組織的普遍原則法》，明確強調俄聯邦總統有權整頓國家的法律秩序。⁵³此後，根據此法，凡違反聯邦憲法和法律的聯邦主體領導人和立法機構，總統有權解除聯邦主體領導人的職務和解散地方立法機構。⁵⁴接著普丁於二〇〇〇年八月五日又簽署《俄聯邦地方自治法》，其中規定地方自治立法機構製定的法規和條款不可違背聯邦主體法規和聯邦法律，若相抵觸，則其立法機構應予以解散；同時，聯邦主體行政首長有權解除所屬市政機關領導人的職務，而聯邦總統則有權解除聯邦主體首長及其它行政中心領導人的職務。

綜觀上述，普丁所謂的「法律的獨裁」即是將法治與獨裁兩個系統結合，以法律至上的方式來建立法治運作的環境。短期來看，普丁的作法是成功的，他帶來了俄羅斯國家的穩定，以及政令暢通；但長期來看，這樣的「法律的獨裁」的過程—結合了操縱政治、專斷的決策，與時常的、明顯的制度改變，這些都阻礙了俄羅斯在正式制度框架下的政治競爭與法治的民主發展。

⁵³ 趙龍庚，〈普京強化國家權力的方針和措施〉，《和平與發展》，2000，第4期，頁25。

⁵⁴ 劉清才，〈俄羅斯總統普京的對內政策〉，《東北亞論壇》，2002，第1期，頁13。

三、 從司法面向來看：

一九九三年通過的俄羅斯新憲法，其中確立了俄羅斯是一個資本主義、多黨制、三權分立的國家。三權分立意味著司法與聯邦議會(立法)、聯邦政府(行政)並駕鼎立，建立了反映民主制衡原則的司法體制和法院體系。但實際成效與預期結果相比，差距很大，十多年的俄羅斯司法改革仍有不少不盡完善之處。

在俄羅斯司法體制中，最重要也是最嚴重的問題就是：法院地位未得到應有提高，法官獨立未獲得有效的保障，這就是關於法院獨立、法官獨立的司法獨立問題。在俄羅斯憲法中規定，聯邦法院法官的提名權和任命權，僅屬於做為憲法保障人的俄羅斯聯邦國家元首，其目的是為了防止其他國家機關和公職人員非法干預法官的審判活動，從組織上保障法官獨立。⁵⁵再加上俄羅斯聯邦憲法第一二四條的規定，法院的經費只能來自於聯邦預算，聯邦預算對聯邦法院的撥款，應當保障法院按照聯邦法律的規定充分和獨立地行使審判權。⁵⁶

然而，這兩條以建立司法獨立為主的憲法條款其實暗藏玄機：由於總統手中握有法官的提名及任命權，所以總統可以任人唯親以方便操縱司法，對於司法體制的控制大有影響。而另一方面，雖然依據憲法，法院獨立的一個重要的方面就在於對法院的財政保障，即聯邦財政撥給法院的資金規模以及預算執行的實際情況。但是實際的情況是司法機關事實上並未得到依照法律應當得到的充足的財政撥款；由於近年來，俄羅斯才從經濟

⁵⁵ 劉向文，《俄國政府與政治》，台北：五南圖書，2002，頁 329-330。

⁵⁶ 張彭飛，〈俄羅斯的司法改革及其對我國的啓示〉，《鄭州大學法學院學報》，2004，第 20 期，第 3 卷，頁 65。

谷底慢慢爬升，政治也不穩定，所以各部門普遍受到資金匱乏的困擾，法院的預算資金遠不能滿足實際需要，法院不得不尋找預算以外的新財源。⁵⁷法院與法官往往求助於聯邦或地方政府，以給予財政支持；在這樣有求於人的情況下，地方行政權力對法院也就相應的具有了影響力，法院於是就淪落到了從屬於行政機關的地位，法院的獨立性因此而大打折扣。

應上述所言，俄羅斯的法院和法官歷來聽命於政治權威，並受行政機關的控制、監督。舉例來說，普丁上任後，主張政企分開，奉行政權與金融寡頭保持距離的原則。普丁要使國家從寡頭和利益集團的政治影響下擺脫出來，使自己成為國家遊戲規則的製訂者，甚至將司法作為他達到政治目標的一個手段，堅決阻止寡頭過多干預政府的決策。⁵⁸他警告寡頭可以儘管賺錢，但不許參政。在政權和寡頭之間透過「君子協定」達成妥協是不可靠的，更保險的是透過司法手段刺激大資本重組，從經濟上完成對寡頭資本的重新洗牌，使寡頭從根本利益上能夠服從國家意志。

於是，普丁利用俄羅斯司法部門開始整肅寡頭，一方面是要重整國家綱紀，殺一儆百，警告那些反政府的寡頭自重，遵守法律；另一方面也是想借此擺脫寡頭對俄政局的影響，改變一度出現的寡頭參與政治、左右國家政治進程的不正常現象。首先，俄羅斯總檢察院以涉嫌詐騙和侵吞國家財產罪，拘留了「橋媒體集團公司」(Most)總裁、傳媒大亨弗拉基米爾·

⁵⁷ 郝宇偉，〈簡析俄羅斯司法改革的路徑、績效和問題〉，《俄羅斯研究》，2002，第三期，頁 27。

⁵⁸ 在 Andrei Ryabov, "The Mass Media," in *Between Dictatorship and Democracy*, ed. By Michael McFaul, Nikolai Petrov, and Andrei Ryabov (Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 2004), P. 189 一文中，寫到俄羅斯在渡過葉爾欽時代的混亂後，期待普丁總統能帶來有效的社會改革與國家穩定，所以普丁為達人民期望，以加強垂直權力與限制反對輿論為主；普丁加強權力不準寡頭涉政，在整治寡頭時以司法手段、刑事審判威脅之。

古辛斯基(Vladimir Gusinski ; Владимир Гусинский)⁵⁹，由於他始終是持反普丁的立場，這位媒體大亨經常批評克里姆林宮和俄國總統普丁的政策，包括俄國在車臣的戰爭，並指稱官方貪污腐敗。⁶⁰同時，他還用媒體力量及龐大財力，積極和政壇發展關係。因此，普丁從他下手，開啟了大力打擊寡頭的行動。之後古辛斯基潛逃至國外，俄羅斯總檢察院又透過國際刑警組織對其進行全球通緝。俄檢察機關的另一個重點懲治對象也是反克里姆林宮的包利斯·別列佐夫斯基(Boris Berezovski ; Борис Березовский)。他曾任伏爾加汽車營銷公司總裁、聯邦安全會議副秘書和國家杜馬議員，不僅擁有巨額資產，還是多家媒體公司的控股人，而且他與葉爾欽的女兒達奇亞娜·賈千科(Tatyana Dyachenko ; Татьяна Дяченко)交誼甚篤，官商關係密切，還曾任職政府要職，⁶¹可以說是亦官亦商。與普丁鬧翻後離開俄國，後來又因涉嫌詐騙和洗錢等經濟犯罪被通緝，只得一直流亡海外。

接著，普丁整頓國內秩序的戰役並未停歇。二〇〇三年，尤科斯(Yukos ; Юкос)石油公司受到司法調查，同年十月，俄羅斯總檢察院向身為尤科斯石油公司總裁的霍多爾科夫斯基提起刑事訴訟並將其逮捕。⁶²霍多爾科夫斯基被捕後，俄總檢察院指控其犯有巨額詐騙、逃稅、偽造公文、利用欺騙手段造成他人財產損失、侵吞財產、拒不執行法院判決等罪行。⁶³霍多爾科夫斯基利用私有化過程中累積的財富積極涉足政治，同時資助

⁵⁹ 孫占林，〈普丁與眾寡頭〉，新華網 <<http://www.people.com.cn/GB/guojj/1030/2186615.html>>。

⁶⁰ Mohsin S. Hashim, "Putin's Etatization Project and Limits to Democratic Reforms in Russia," *Communist and Post-Communist Studies*, 2005, Vol. 38, P. 38.

⁶¹ 吳玉山，〈俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析〉，台北：五南圖書，民 89，頁 237-251。

⁶² Marshall I. Goldman, "The Yukos Affair", *Current History*, Vol. 103, No. 675, P. 322.

⁶³ Ibid.,322.

俄共、右翼聯盟和亞博盧集團等反對派政黨，試圖賺取政治資本，組織影子內閣，爭奪總理職位；控制輿論工具批評政府的對內對外政策，公開批評政府對伊拉克戰爭的政策，鼓吹俄羅斯應與美國站在一起；甚至公開表示在二〇〇八年棄商從政，覬覦總統寶座。此外，霍多爾科夫斯基還就石油管線問題與政府爭論不休。霍多爾科夫斯基的所作所為已超越普丁和寡頭達成的不得干政的君子協定，形成一種金錢對權力、財閥對官員的挑戰，對此當權者不能任其發展。很明顯的，霍多爾科夫斯基事件不是單純的經濟案件：當局選擇二〇〇三年十二月國家杜馬選舉前逮捕霍氏有明顯的政治動機。因此，普丁運用一貫的司法手段來打擊寡頭，尤科斯事件已經演變成一宗由經濟、刑事和政治問題交織在一起的複雜案件。

俄羅斯金融寡頭在私有化的浪潮中幾乎沒有人是完全合法的，俄羅斯總檢察長的話更是一針見血：「我們掌握著所有的證據，只要願意，可以把任何一個寡頭送進監獄！」⁶⁴這句話顯示了俄羅斯的司法是選擇性的被政府當局所利用；在俄國的眾多寡頭中，涉足政治領域太多的都被普丁用司法手段整垮，像是古辛斯基、別列佐夫斯基、霍多爾科夫斯基等，但像是阿爾發(Alfa)集團的米哈以爾·弗立德門(Mikhail Fridman；Михаил Фридман)他行為收斂，不涉足政治，因此，聽話的弗立德門逃過一劫，現在為俄政府直屬企業家委員會成員，⁶⁵是俄羅斯當今最有影響的企業家之一。由此觀之，普丁玩弄司法以操控政治的情況是非常明顯的。

⁶⁴ 蔣莉，〈寡頭紛紛落馬，俄羅斯誰主浮沉？〉，人民網特別策劃專刊
<<http://www.people.com.cn/GB/guojiji/1030/2186615.html>>。

⁶⁵ Ibid.

四、從媒體面向來看：

二〇〇〇年九月，普丁總統與戈巴契夫會見時曾指出，他立場是主張新聞自由，並主張新聞應當負責任。也就是說普丁是堅持新聞自由，但反對濫用新聞自由。⁶⁶早先在二〇〇〇年七月，普丁就在國情咨文中說到：要保障媒體獨立的「第四權」⁶⁷，因為沒有真正自由的媒體，俄羅斯的民主就無法生存。⁶⁸但同時他也強調：要確保媒體不會歪曲報導，變成與國家對抗的工具。⁶⁹

所以，按照普丁上述的意見，俄羅斯政府對新聞媒體採取兩大重要管理路線：一是打擊傳媒寡頭，改造大眾媒體。針對俄羅斯大部分媒體都由金融寡頭和財團控制，政府對媒體的管理、控制不力，輿論混亂的現實，普丁總統決心打擊傳媒寡頭，改造大眾傳媒。其中勢頭最盛，對中央權力輿論威脅最大的兩大傳媒集團—古辛斯基集團與別列佐夫斯基集團成了首要的改造對象。

普丁利用司法程序對媒體公司進行財務查帳來打擊媒體寡頭，讓寡頭陷入官司纏訟的痛苦中，然後再以經營不善為由撤銷電視台的播出執照，

⁶⁶ 劉向文，《俄國政府與政治》，台北：五南圖書，2002，頁 526。

⁶⁷ 以政治學的看法，媒體是行政、立法、司法三權之外的第四大權力，美國學者 Lasswell, Harlod D.在”The Structure and Function of Communication in Society”, in Bryson, L.,(ed.). *The Communication of Ideas*.(New York: Harper and Brothers,1948)一文中，指出傳播活動對社會存續與發展具有「監視環境、協調關係和傳承文化」三大正面功能。也就是說，大眾傳媒必須通過準確、客觀、及時的報導，深入、中肯的言論和新聞評析，監督人民生活的環境，協調社會各界不同的意見。所以媒體第四權的職權就是監督權。

⁶⁸ 克里姆林宮網站的國情咨文，”Addresses to the Federal Assembly”, President of Russia Official Web Portal <http://president.kremlin.ru/eng/speeches/2000/07/08/0000_type70029_70658.shtml>.

⁶⁹ Ibid.

並再利用國營的天然氣、石油工業集團的龐大資本兼併媒體事業；像是國營的「天然氣工業集團」就兼併了古辛斯基的「橋」媒體集團的「獨立電視台」(NTV)與該集團下的「橋」電影制片公司。而國營的「魯科伊爾石油集團」(Lukoil; Лукойл)則兼併了媒體寡頭別列佐夫斯基的 TV-6，並取代了別列佐夫斯基在政府社會共同控股的 ORT 電視台所遺留下來的股份。這段期間內俄羅斯國有企業都先後向政府表明維護國家利益的決心，即企業本身的局部利益決不會凌駕於國家利益之上。當然政府就採取預算支持和延長貸款人還款時間的方法來支持國有企業的發展。爾後，政府再以維護記者生存考量的姿態，收編知名的專業記者與團隊，繼續為政府經營的電視公司服務。最後，形成了一種媒體國家化的狀態。

普丁對媒體管理的第二種路線，就是嚴控新聞自由。據統計，在俄羅斯正式登記的十二萬家傳媒機構中，一〇四家有外國投資。⁷⁰這些有外國投資的媒體以及其它進入俄羅斯市場的國外媒體，經常以「新聞自由」為藉口，在許多重大問題，如車臣戰爭，庫爾斯克核潛艇沉沒事件等做文章，常與俄羅斯政府站在相對的立場報導，損害俄國家領導及國家形象，危害國家社會利益。二〇〇一年四月，美國 CNN 總裁泰德·特納(Ted Turner)曾準備大量收購俄獨立電視台的股份。⁷¹這一切使普丁認識到，必須對國外資本進入本國媒體以及國外媒體在俄羅斯的傳播加以控制。為了達到這一目的，普丁政府採取了一系列措施，如：二〇〇一年八月，國家杜馬通過《大眾新聞媒體法》修正案，規定在俄建立傳播媒體機構時外資不能超過五〇%，⁷²以阻止外國公司大量收購有重要影響的電視台，避免其被西

⁷⁰ 程曼麗，〈普京強力收復媒體失地〉，新華網專欄，2003年，6月，
<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newmedia/2003-06/28/content_943135.htm>。

⁷¹ Ibid.

⁷² 劉向文，《俄國政府與政治》，台北：五南圖書，2002，頁 524。

方所利用；二〇〇二年十月四日，普丁簽署總統令，宣布一九九一年八月二十七日葉爾欽總統簽署的《關於自由(自由歐洲)電台分部的總統令》失效，從即日起取消美國「自由電台」在俄境內享有的特權如：允許其在莫斯科開設常駐分部，設立記者站；俄新聞、大眾傳媒部以及通信和信息部要保障該電台所必需的通信頻道等。⁷³

總之，普丁認為俄羅斯媒體有維護國家利益的義務，媒體在國家控股經營管理之下，才能建立媒介權力與利益的正常管理秩序。因此，俄羅斯現在的狀況就是主流媒體都在國家嚴密的控制之下，反對派都失去了輿論陣地，且媒體喪失了監督國家的功能，反被國家所監督；沒有自由獨立的媒體，俄羅斯的公民社會就像失去雙眼，制衡國家的能力將大大減低。

綜觀上述，我們用了列威茨基和魏觀測民主/威權政權的四個面向來檢視俄羅斯在普丁治下的民主發展，可以明顯的看出，普丁的政治實踐是要建立「管理式民主」，儘管他本人並未明確承認過這一點，但他整肅地方、建立議會多數、壓制反對派、打擊寡頭、控制輿論等措施都是為了一個目的：即加強中央權力，結束政治紛爭。普丁以政治穩定來建設俄羅斯的法制環境，並發展公民社會，他曾在國情咨文中明白的表示國家將保障公民社會自由的發展，⁷⁴然而，在這樣的「管理式民主」與制衡國家的公民社會是有所矛盾的，因此，下一節將深入探討普丁對公民社會的政策和管理。

⁷³ 程曼麗，〈普京強力收復媒體失地〉，新華網專欄，2003年，6月，
<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newmedia/2003-06/28/content_943135.htm>。

⁷⁴ 克里姆林宮網站的國情咨文，”Addresses to the Federal Assembly”，President of Russia Official Web Portal <http://president.kremlin.ru/eng/speeches/2000/07/08/0000_type70029_70658.shtml>。

第三節 「管理式民主」下公民社會的革新

當政局已被普丁操縱，寡頭也已被馴服，克里姆林宮卻還不能放鬆，因為在「管理式民主」下，普丁接下來的目標就是控制對國家有制衡能力的「公民社會」。

由於普丁曾多次公開承認他意識到公民社會對於俄羅斯民主建設的重要性，因此，他必須建立一個穩定的法制環境，以促進公民社會在俄羅斯的發展，再者國家當局應該與公民社會有良好的互動，才能使公民社會協調國家與社會的功能發揮到最大，所以他以建立「法律的獨裁」來建立穩定的法制環境，接著，他引進許多的政策、法令和規章來管理公民社會，希望國家與其能在一個架構下合作，從而推動一個與政府有良好互動的公民社會。但是，普丁的承諾並不被許多時事評論家或專家學者認同；他們都認為普丁是企圖要「收編」公民社會，使之成為他垂直政權的一部分，而非只是單純的合作或良好互動。⁷⁵

由於經歷了後蘇聯時期的去動員化的過程，再加上葉爾欽刻意的疏遠社會，所以，俄羅斯的公民社會發展至今並未制度化，且相較於蘇聯末

⁷⁵ 許多學者在探討普丁時期的公民社會發展狀況時，都提出普丁有威脅公民社會或收編公民社會的看法，或是國家能力的增強對公民社會其實也有某些障礙...等。像是 Marcia A. Weigle, “On the Road to the Civic Forum: State and Civil Society from Yeltsin to Putin”, *Demokratizatsiya*, 2002, Vol. 10, No. 2 ; Michael McFaul & Elina Treyger, “Civil Society,” in *Between Dictatorship and Democracy*, ed. By Michael McFaul, Nikolai Petrov, and Andrei Ryabov (Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 2004) ; 還有 John Squier, “Civil Society and the Challenge of Russian Gosudarstvennost”, *Demokratizatsiya*, 2002, Vol. 10, No. 2 等等。

期是更為衰弱的。但是，這並不代表俄羅斯的公民社會沒有成長，只是它是呈現一種很鬆散的狀態，並且很難去接近政治領域，以發揮其影響力。及至於此，普丁認為該是來整建俄羅斯公民社會的時候了。尤其是他的行政力量更穩固的掌控國會，因此，他開始加強執行現有的法規、並修訂法令，或頒布新的法規，以及資助公民團體，甚至於為公民社會創造新的機制來管理和推動其運作。然而，根據一位長期在俄羅斯耕耘人權運動的列夫·波諾馬列夫(Lev Ponomarev；Лев Пономарев)所說：「在普丁治下的每一天，情況就會糟一點點，但是，到最後，累積起來就會變得很糟。」⁷⁶由此觀之，普丁似乎是不斷的增加他對公民社會的干涉，而普丁意圖控制、收編公民社會的手段則有下列幾個方式：

一、關於公民社會現行法令的詮釋：公民團體的註冊規範

一個政府用來約束公民社會最普遍的手段，就是利用司法部的註冊申請程序；因為司法部可以有各種理由或方法去拒絕某些特定的公民團體的註冊申請，並使它們隨時可能被法院勒令停止運作。俄羅斯司法部根據一九九五年的《俄羅斯聯邦社會聯合組織法》，民眾成立非政府組織必須向司法部註冊，視團體組織活動範圍大小向各級的司法部門提報申請。⁷⁷一九九五年參與制訂這條法規的妮娜·別莉亞耶娃(Nina Belyaeva；Нина Беляева)認為這條註冊條款是要消除有名無實的非政府組織，以及讓政府

⁷⁶ Lev Ponomarev 與 McFaul & Treyger 訪談的內容，見 Michael McFaul & Elina Treyger, “Civil Society,” in *Between Dictatorship and Democracy*, ed. By Michael McFaul, Nikolai Petrov, and Andrei Ryabov (Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 2004), P. 160.

⁷⁷ 註冊後始賦予其種種的權力與特權，包括了可以開立銀行帳戶、處理金融業務、有權去擁有或租賃資產，以及可以雇用人員等等。John Squier, “Civil Society and the Challenge of Russian Gosudarstvennost”, *Demokratizatsiya*, 2002, Vol. 10, No. 2, P. 170.

能瞭解各個非政府組織的成立目的，以防止有武裝力量的團體，或是有煽動社會、民族、人種、宗教衝突意圖的組織公開成立，甚至法令中還註明組織的成立必須要訂定對全社會有益的目標。⁷⁸然而，這樣的條款似乎只是更方便官員以組織的目標有害為藉口而去除討厭的組織，像是常常公開批判政府的人權團體、工會和生態環保團體都容易在申請時遭到刁難。由於註冊的過程是非常的繁複，其中包括：要辦理申請的組織必須證明擁有辦公室或主要活動處所的存在，還要有八十九個聯邦主體中至少四十六個地區的代表組成，以及組織綱領等許多文件；而在這過程中，由於法條曖昧又不夠詳細具體，於是各級官員對於法規的詮釋空間就很大，即可能在遇到特定的團體組織時，根據下述「合法」的理由拒絕非政府組織的登記：

79

1. 組織章程的規定與俄羅斯聯邦憲法、聯邦法律及俄羅斯聯邦社會聯合組織法相抵觸。
2. 非政府組織的名稱和象徵不符合俄羅斯聯邦國家及社會的安全。
3. 沒有按照規定辦理國家註冊手續所必需的各種文件。
4. 呈報註冊的文件中有不符合規定的內容。
5. 違反了法規中有關提交註冊文件的期限。

根據重要的環保運動工作者亞歷山德·尼基欽(Alexander Nikitin；Александр Никитин)所描述，約有三分之一的生態及人權團體都因此程

⁷⁸ Ibid., PP. 170-173.

⁷⁹ 劉向文，《俄國政府與政治》，台北：五南圖書，2002，頁 465；以及 John Squier, “Civil Society and the Challenge of Russian Gosudarstvennost”, *Demokratizatsiya*, 2002, Vol. 10, No. 2, PP. 170-171.

序而被法院勒令停止活動，其中不乏俄羅斯率先創立且有所成績的非政府組織，像是以保衛獨立媒體自由的「防衛公開性基金會」(Glasnost Defense Foundation)在俄羅斯各地及各級的申請註冊都被拒絕。⁸⁰其他還有許多的非政府組織包括「生態與人權」(Ecology and Human Rights)、「『紀念』人權中心」(Memorial Human Rights Center)、「公開性民眾基金會」(Glasnost Public Foundation)、「莫斯科人權研究中心」(Moscow Research Center for Human Rights)等，在申請註冊時都被要求要在其組織目標及使命中去掉「保護公民權力」的條文，而這些俄羅斯全國性最重要的人權組織都因此被簡單的法律條款給拒絕掉。⁸¹

二、稅務審查

由於公民社會團體常常是靠眾多的資助以運作，除此之外，有時還會有其他的一些活動收入以維持機構的生存，然而這在俄羅斯非常複雜且模糊的稅法中，商業與非商業組織的區分，也成為困擾俄羅斯非政府組織的一個問題。一般來說，非政府組織以接受捐款為主要收入，這決不能算是利潤，但這在俄羅斯的稅務員眼中卻成了營運收益，因此而必須課稅。由於判定與區分是聽由稅務員的決定，而稅務員缺乏訓練又常常沒意識到商業與非商業區分的重要性，因此常常使得公民團體必須要繳納許多原本不必要繳納的稅款。

⁸⁰ Michael McFaul & Elina Treyger, "Civil Society," in *Between Dictatorship and Democracy*, ed. By Michael McFaul, Nikolai Petrov, and Andrei Ryabov (Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 2004), P. 161.

⁸¹ John Squier, "Civil Society and the Challenge of Russian Gosudarstvennost", *Demokratizatsiya*, 2002, Vol. 10, No. 2, P. 171.

再加上對於普丁來說，倚靠外國資金的非政府組織常是對政府不利的，因此他對於國外的非政府組織捐贈資源不但多所刁難而且課以重稅，這對公民社會團體又是一大打擊。首先根據俄羅斯聯邦新稅法的條款，接受捐款資助的社團組織必須依據所獲得的捐款支付三五·九%的稅，⁸²這極高的稅款讓很多非政府組織難以承受，因此讓很多資助計畫都受到延宕。除此之外，二〇〇四年普丁又提交杜馬新的立法草案—此法案為了使政府更能掌控非政府組織的外國及私人資金流向，因而在法律條款中給政府權力去列出政府自認為有保障的捐贈人名單，而只有這份名單上的人才能自由捐助俄羅斯的非政府組織，相反的是非名單上的人若捐款給非政府組織就必須課以重稅；⁸³這很明顯的可以看出普丁企圖以由上而下的模式控管公民社會的發展。

三、 頒布新法律

由於普丁在杜馬的勢力不斷的增加，他已可以掌握立法權力，並用頒布新法的方式，直接的控制公民社會的運作。像是二〇〇一年新頒布的《勞工法》就是一個最具壓迫性的法令，因為這條新法規使得工會保護其成員的力量較蘇聯時期大幅度的減少。其中提及工會對於解雇工人的批示權被消除、保有人事部、辦公室或工廠等土地建築的權力也被剝奪，甚至給予

⁸² Michael McFaul & Elina Treyger, "Civil Society," in *Between Dictatorship and Democracy*, ed. By Michael McFaul, Nikolai Petrov, and Andrei Ryabov (Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 2004), P. 163.

⁸³ Mohsin S. Hashim, "Putin's Etatization Project and Limits to Democratic Reforms in Russia," *Communist and Post-Communist Studies*, 2005, Vol. 38, P. 41.

公司企業對付和忽視工會的權力。⁸⁴除此之外，這條新的勞工法還嚴重的違反了結社自由的原則，條款中規定工會的合法性要被承認就必須要有超過企業中五〇%的勞動力在工會的名單上，⁸⁵而實際上有很多產業的工會很難達到這個門檻，導致無法成立保障自己工作利益的工會。

同一年普丁還頒布了新修正的《政黨法》，其中對政黨的成立、登記和撤銷、黨員的人數和地區組織的數量、政黨的宗旨和活動形式、政黨的權利和義務等問題都做了詳細的規定。其中比較重要的有以下一些內容：政黨必須擁有一萬名以上成員，並且至少在一半以上聯邦主體內的地區組織成員不少於一〇〇名，在其它聯邦主體的地區組織成員不少於五〇名；政黨必須推舉候選人參加全國立法、權力機構和地方各級自治代表機構選舉；不允許按種族或宗教屬性建立政黨；成立政黨必須先組成發起委員會，舉行成立大會，然後召開代表大會，透過黨的綱領和章程，並把這些文件提交負責政黨登記的部門審核；凡在杜馬選舉中得票超過三%而組成的議會黨團，或透過單席位選舉制在議會中擁有十二名議員的政黨都可以獲得國家的財政資助。⁸⁶

由於新《政黨法》中對於黨的組成人數與分佈在各聯邦主體中地區組織的數量都有嚴格的規定，這有效的禁止地區政黨的發展，以及種族、宗教政黨的成立；照理說為了要反應社會民意，應該要有權去自由的成立政黨或社團，並在選舉中競爭，但新的《政黨法》妨礙了新政黨的出現，也

⁸⁴ Michael McFaul & Elina Treyger, "Civil Society," in *Between Dictatorship and Democracy*, ed. By Michael McFaul, Nikolai Petrov, and Andrei Ryabov (Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 2004), P. 163.

⁸⁵ John Squier, "Civil Society and the Challenge of Russian Gosudarstvennost", *Demokratizatsiya*, 2002, Vol. 10, No. 2, P. 175.

⁸⁶ 劉向文，《俄國政府與政治》，台北：五南圖書，2002，頁 460-472。

使得俄國的政黨數目由原本的一九〇個剩下不到二〇個，⁸⁷而且一些小黨為了在新《政黨法》生效後維持生存，便開始尋找大黨以求合併，欲借大黨根基來避免被淘汰的命運。於是在一波波的合縱連橫之下，政黨的黨綱與紀律、理念都變的混亂，這樣導致社會基礎削弱；再加上若在選舉中獲得3%以上選票的政黨可以獲得政府資金支持，這些都使得政黨在一定的程度上依賴政權，並且，為了獲得政府資金，政黨必須向包括司法部和稅務機關提交一系列關於政黨自身的活動報告，這也加強了政府對政黨的監控。

四、複製公民團體

另一個使公民社會團體脫離主流而給政府無所顧慮的方法，即是由政府或親政府勢力來創建一個平行並且模仿公民社會團體的組織，而這樣的公民團體在政府的大力資助下，就可能去抵消和衝擊真正的公民社會團體。

在俄羅斯最有名的一個複製公民團體的例子，就是以克里姆林宮為基礎，並由當時親普丁的政黨「團結黨」所支持的“Walking Together” (Идущие Вместе) 青年社團，這個團體類似蘇聯時期的「共青團」(komsomol)，由於有政府的大力資助，參加社團的組織活動，常常可以得到一些禮物及一些招待，因此可以在俄羅斯招攬到四萬五千個成員。而這個青年社團它主要透過古典文學、音樂和慈善活動來強調俄羅斯文化的再

⁸⁷ 數據引自俄羅斯消息報(Известия.Ru)網站2001年2月20日，<<http://main.izvestia.ru/archive/>>。

發現與愛國主義，⁸⁸並且以國家為中心，全力去審查、訓導、懲戒組織中的青年，就像是政府政策和思想的傳輸帶。

五、 恩威並施收編現有公民社會團體

普丁意圖要收編現有的非政府組織主要的行動就是二〇〇一年由克里姆林宮發起的「公民論壇」，這個論壇將許多的民間組織、非政府組織與政府官員聚集在一起，普丁將「公民論壇」設定為隸屬於總統之下的一個諮詢性機制。⁸⁹而「公民論壇」使政府程得以對社會組織增加像是經濟控制的權力，並且許多的社會組織也因為對國家在物質或經濟上的資助懷抱著希望，因而就可能跟隨著政府的腳步，甘願受政府管控。普丁也要求各地方政府利用鼓勵地方公民團體申請補助款的方式，讓公民團體一起競爭補助款，而地方政府則擁有裁定權，讓合政府意的公民團體獲得地方國家預算的補助。⁹⁰根據一位人權組織行動者包利斯·普斯契切夫(Boris Pustintsev；Борис Пустинцев)所言，克里姆林宮在論壇會後已掌握了公民論壇中三分之二的非政府組織。⁹¹普丁用政府權力威脅不合作的團體，像是用稅務問題刁難，或是不讓其在司法部登記時通過等等，使得非政府組織受制於政府。

⁸⁸ Mohsin S. Hashim, "Putin's Etatization Project and Limits to Democratic Reforms in Russia," *Communist and Post-Communist Studies*, 2005, Vol. 38, P. 42.

⁸⁹ Ibid., P. 41.關於莫斯科「公民論壇」的細節在第四章會深入探討。

⁹⁰ Maria Lipman, "How Russia Is Not Ukraine: The Closing of Russian Civil Society", Carnegie Endowment for International Peace 網站, January 2005, <http://www.carnegieendowment.org/files/PO8_lipman%20final.pdf>, P. 6.

⁹¹ Boris Pustintsev(Борис Пустинцев)是聖彼得堡「公民守望」人權組織的主席，引自 Boris Pustintsev, "The Kremlin and Civil Society," *Moscow Times*, October 22, 2001.

承上所述，普丁運用國家的各種手段來訓導和整治公民社會，正嚴重的威脅俄羅斯社會利益的多元表達和自由連結。

第四節 普丁時期的公民社會現況

由於普丁意識到全球公民社會的力量以及公民社會所代表的意義，所以他也積極的處理公民社會在俄國的發展，他就任至今已三次在對國會的國情咨文中提到對公民社會的重視：分別是二〇〇〇年時，說到國家的任務是保障個人自由、企業自由、公民社會發展的自由，並提出唯有國家強大才能使上述領域獲得保障及發展，而這就是普丁之所以要發展強國策略的原因之一；⁹²二〇〇三年時，提到政黨是公民社會中具有重要影響力的一部份、也是最有責任的一部份，他對於政黨與地方、群眾以及社會組織的互動深表興趣；⁹³以及在二〇〇四年，他又再次提到公民社會在解決人民日常生活的問題上有極大重要性。⁹⁴

⁹² Владимир Путин, "Послание Федеральному Собранию Российской Федерации", 8 июля 2000 года, <http://president.kremlin.ru/appears/2000/07/08/0000_type63372_28782.shtml>. 實際相關的國情咨文內容可以參考本論文附錄第 159-181 頁。

⁹³ Ibid., 16 мая 2003 года, .
<http://president.kremlin.ru/appears/2003/05/16/1259_type63372_44623.shtml>. 實際相關的國情咨文內容可以參考本論文附錄。

⁹⁴ Ibid., 26 мая 2004 года,
<http://president.kremlin.ru/appears/2004/05/26/2003_type63372_71501.shtml>.. 實際相關的國情咨文內容可以參考本論文附錄。

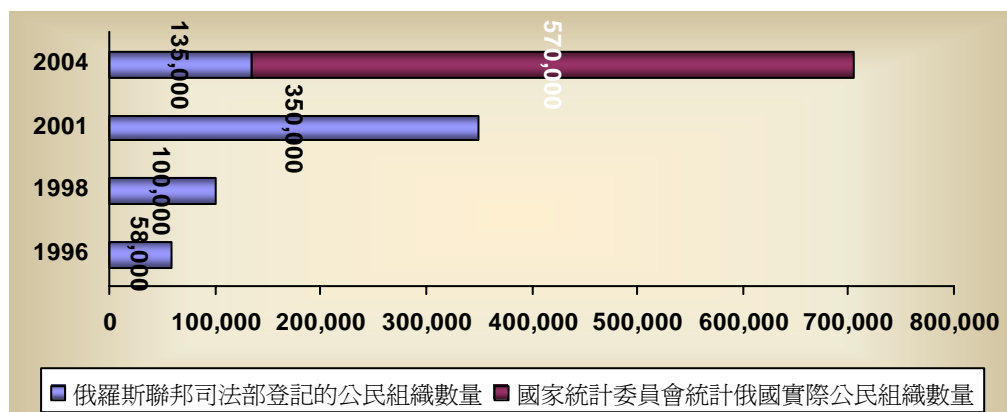
因此，普丁一上任就開始著手於公民社會發展環境的建設，所以相較於葉爾欽時期對公民社會的刻意不發展，現在俄羅斯公民社會的現況的確有了不一樣的環境、問題與狀況。但是，誠如上一節所提到的，普丁對公民社會採取許多不利的措施，所以俄國公民社會正陷入一個很矛盾的狀況中，既是比從前得到更制度化的發展，卻又比以前受到更多的國家限制與管控，而這就是俄羅斯特有的「管理式民主」下的公民社會。

首先，我們從正面的角度來看俄羅斯公民社會，一個最簡單可以證明俄羅斯公民社會的存在與發展的，就是公民組織與社團的數據，根據俄羅斯聯邦司法部關於俄羅斯公民社會的組織、社團登記數據來看(圖 3-3)，這些公民組織與社團從一九九六年的五八, 〇〇〇個登記在案的正式組織，成長到一九九八年的一〇〇, 〇〇〇個，再到二〇〇一年則數量增加到三五〇, 〇〇〇個組織，到了二〇〇四年，在普丁治下，雖然對於不合作之公民組織的登記多所刁難，所以聯邦司法部公民社會組織、團體的登記數目下跌到一三五, 〇〇〇個，⁹⁵但是，實際上俄羅斯的公民組織與社團在國家統計委員會(The State Statistics Committee)的調查下卻高達五七〇, 〇〇〇個，⁹⁶可見俄羅斯的公民社會從蘇聯末期發展至今，在數量上很明顯的是有所成長。

⁹⁵ 數據轉引自 Archie Brown, “Evaluating Russia’s Democratization”, *Contemporary Russian politics : a reader*, (New York : Oxford University Press, 2001), P. 547 ; 以及「自由之家」(Freedom House)網站的”Nations in Transit” 一九九八年度、二〇〇二年度以及二〇〇四年度的俄國研究，
<<http://www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm>>。

⁹⁶ Ibid., 二〇〇四年度的俄國研究，頁 10。

圖 3-1 俄國公民社會組織與社團數量圖，1996-2004 年



資料來源：數據轉引自 Archie Brown, “Evaluating Russia’s Democratization”, *Contemporary Russian politics: a reader*, (New York: Oxford University Press, 2001), P. 547; 以及「自由之家」(Freedom House)網站的” Nations in Transit” 一九九八年度、二〇〇二年度以及二〇〇四年度的俄國研究，<http://www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm>。

而俄國發展公民社會能有這樣的成績，可以說是因為俄國在關於發展及保障公民社會環境法規方面越來越詳盡，並且政治越趨穩定，再加上經濟方面的成長都帶給俄國公民社會一個較適宜發展的環境。

俄羅斯公民社會的法制基礎在一九九三年的憲法中就已有初步的確定，在憲法第二章「人和公民的權力與自由」中的第三〇條宣布，每個人都享有自由組成社會聯合組織以維護自身利益的權力。⁹⁷並在一九九五年時通過了「俄羅斯聯邦社會聯合組織法」，這條組織法中詳盡規定：「公民

⁹⁷ 劉向文，《俄國政府與政治》，台北：五南圖書，2002，頁 460。

結社權的內容及其基本國家保障，各種社會聯合組織的地位及其成立、活動、改組和取締相關的特點，可以由依照本法通過的專門法律加以規定。在專門法律通過之前，上述社會聯合組織的活動以及專門法律不予調整的那些社會聯合組織的活動，由聯邦法律規定。」⁹⁸重要的是，上述規定為政黨法、工會法、宗教團體法、慈善團體法等單個種類的社會聯合組織法的制定頒布，奠定了法律基礎，也為俄羅斯的公民社會建立了最基礎的環境。

於是，到了普丁時期，他陸續有修訂及增訂許多條款，最重要的像是二〇〇一年的《政黨法》⁹⁹，在此之前自一九九一年俄羅斯聯邦宣布獨立後十年來，一直沒有制定出一部完整的《政黨法》，把政黨的活動納入正式軌道。俄羅斯的政黨多如牛毛，但政黨的活動處於無序的狀態，其權力、責任和活動規範都沒有得到明確規定。因此，在俄羅斯還沒有形成西方國家那樣的多黨制，至多只能說處於多黨制的最初階段。所以普丁頒布《政黨法》是希望在俄建立兩黨或三黨制政黨格局的進程，使俄政治體制朝著更加規範化的方向發展。現在俄國在推行此法後，政黨為了達到法律條款的規定而出現了一股整合的風潮，這的確使得俄國政黨數目減少許多，並且在整合後極端的政治力量減弱，代表大多數人民聲音的中間派政黨則在杜馬中壯大，因此使得俄羅斯現在的政局較為穩定。

此外普丁還於二〇〇一年又修訂了新的《大眾新聞媒體法》，以建構統一的傳媒行業的行為規範，讓不同所有制形式的媒體享有平等競爭的權力；此法規確立了三大基本原則：即是大眾新聞自由原則、禁止新聞檢查

⁹⁸ 揭前書，頁 458。

⁹⁹ 關於普丁新頒布的「政黨法」在本論文第三章第三節的 29-30 頁中已有較完整的介紹，故在此不再詳細敘述法令條款內容。

原則以及禁止濫用大眾新聞原則；¹⁰⁰再加上普丁對媒體寡頭一連串的打擊與整頓，俄羅斯現在的媒體不再屬於某些個利益集團作為攫取某種政治利益的工具，自此按新聞法規行事，媒體從國家和社會的利益出發確定自己的報導方針，力求以客觀真實的報導，可以說俄羅斯大眾媒體的發展逐漸走向正規。

除了公民社會的法制環境建構逐漸完備之外，另一個被提及對現在俄羅斯公民社會發展造成影響的就是經濟發展。由於穩定的經濟環境以及強大的中產階級是公民社會發展的要件之一；而俄羅斯由蘇聯的計劃經濟轉型到市場經濟，經過了葉爾欽時代的激進改革以及全球的金融風暴，造成了經濟的崩潰，俄羅斯不但沒有中產階級興起，反而使得俄羅斯有將近二九·一％的人民生活在赤貧線之下，¹⁰¹這使得人民無力從事公民活動或參與政治。因此在普丁上任後，他強調國家有限的干預，加強對經濟的調控，重視社會公平和社會保障，因此俄羅斯的經濟進入穩定成長期，由俄羅斯的 GDP 的成長來看(表 3-4)，俄羅斯的 GDP 在普丁時期是都是很穩定增長的，因此俄羅斯近年來公民社會組織、社團數量的增長，部份就是因為俄羅斯經濟狀況的好轉。

¹⁰⁰ 劉向文，《俄國政府與政治》，台北：五南圖書，2002，頁 505。

¹⁰¹ 數據轉引自許新，〈普京總統新任期的經濟治國方略〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2004，第二期，頁 9。

表 3-2 俄羅斯 GDP 指標

年度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
GDP 指數	-4.1%	3.5%	0.9%	-4.9%	5.4%	8.3%	5.5%	4.3%	7.3%

資料來源：數據轉引自「自由之家」(Freedom House)網站的” Nations in Transit”
各年度的俄國研究
<<http://www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm>>。

以上所述皆以明確的數據來正面且樂觀的瞭解俄羅斯公民社會的發展現況；但同時，我們也知道俄羅斯的公民社會也面對著許多的問題與困境，尤其是在俄國的非政府組織通常被區分成兩種組織：一種是屬於幫助國家去服務社會的需要，像是照顧孤兒等；另一種則是企圖去修正國家政策，監督國家、制衡政府的公民社會組織。前者這類的服務組織當然受到國家及地方政府的支持、資助，並與之合作，使之穩定並有效率的運行。但後者在俄國則被普丁政府與地方政府視為是政府推動改革的阻礙，因為它們監視及對抗政府在敏感的政治和經濟領域的活動。

因此政府便逐漸加強控制，以抑制這類非政府組織的行動，像是上一節提到的種種對付俄羅斯公民社會的措施，其中尤以非政府組織的資金問題最為值得關注；因為非政府組織的捐款受到政府嚴格的管制，再加上政府在稅務方面的刁難，使得俄國的非政府組織必須仰賴國家的補助，而為了得到政府的資助，非政府組織之間造成了競爭，這完全破壞了本應水平互相連結的公民社會的力量，這也是為什麼俄羅斯的公民社會組織有數量沒力量的原因。

然而政府對俄羅斯公民社會的管控到底造成了什麼影響？這裡我們可以從「自由之家」(Freedom House)¹⁰²對俄羅斯民主所作的評比中的「公民自由」這項調查指標來看俄羅斯公民社會的現況，以數據來表示公民社會發展的好或壞。首先，「公民自由」指標的內容如下：¹⁰³

■ 表意與信仰的自由

1. 是否擁有自由且獨立的媒體，以及其他型式文化傳播管道？(注：某些國家的媒體是屬於國家控制，但是提供多元觀點的話，亦為正面評價)。
2. 是否擁有自由的宗教機構，私密或公開的宗教表達是否不受限制？
3. 是否擁有學術自由，以及教育體系是否能免於政治灌輸？
4. 是否擁有公開與自由的私人討論？

■ 集會與結社的權力

1. 是否擁有集會、示威遊行及公開的討論等自由？
2. 是否擁有組織政治性或準政治性的團體之自由？(注：這包括政黨、公民組織、以及議題團體等)。
3. 是否擁有自由的貿易聯盟及農業組織，且其間能否進行有效的集體協商？專業人員及其他私有組織是否擁有自由？

¹⁰² 「自由之家」(Freedom House)每年對全世界所有國家的自由程度進行評比，其評比結果一直都受到國際社會的肯定與重視。而其用來評判各國自由程度之調查指標為「政治權利」與「公民自由」兩項。詳細內容請見下列網址<<http://www.freedomhouse.org>>。

¹⁰³ 「自由之家」網站上所公布的研究方法
<<http://www.freedomhouse.org/freeworld/2004/methodology.htm>>。

■ 法治

1. 是否擁有獨立的司法制度？
2. 法治是否能戰勝犯罪事件？警察是否直接由文官控制？
3. 任何團體不論支持或反對，是否能夠免於政治恐嚇、非法拘禁、放逐、刑求的威脅？以及能否免於戰亂的自由？
4. 法律之前，是否人人一律平等？

■ 個人自主性與個人權力

1. 個人是否擁有自主性？國家是否控制居住與遷徙、就業機會選擇？是否免於對國家過度的教化與依賴的自由？
2. 公民是否有權擁有財產及建立私人企業？政府官員、安全制度、組織性犯罪是否過度影響了私人商業行為？
3. 是否擁有個人的社會自由，包括性別平等、選擇婚姻伴侶以及組織家庭規模的自由？
4. 是否擁有機會平等且免於經濟剝削的自由？

在利用上述「公民自由」調查指標的內容來檢視俄羅斯公民社會的狀況後，「自由之家」得出了俄羅斯公民社會歷年來發展的數據結果，詳如表 3-5。

表 3-3 「自由之家」的評比：俄羅斯公民自由程度

年度	1995	1996	1997	1998	1999
公民自由評分	4	4	4	4	4
自由等級	部分自由	部分自由	部分自由	部分自由	部分自由

年度	2000	2001	2002	2003	2004
公民自由評分	5	5	5	5	5
自由等級	部分自由	部分自由	部分自由	部分自由	部分自由

評分標準為 1-7 分：1-2 分為自由，3-5 分為部分自由，6-7 分為不自由。

資料來源：數據轉引自「自由之家」(Freedom House)網站

<<http://www.freedomhouse.org>>。

根據「自由之家」的這項評比，我們看到俄羅斯的公民社會一直以來都只有部分自由，而在普丁上任後開始，評比分數就跌落到五分，可見俄羅斯公民社會在普丁處心積慮企圖操控的各種手段下，的確是在弱化。況且在蘇聯解體後經歷了將近十年的動蕩和經濟崩潰，人民普遍無心政治，而此時普丁上任後所帶來的政治穩定與經濟增長，更是深化及廣化了普丁政權在國家控制上的接受度，這就像是一種社會契約，人民默許普丁全權管理國家，只要普丁帶給他們穩定與繁榮，而政府又能保證人民利益和創造國家富裕，這又更強化人民對政府的契約信心。於是，在普丁治下的這幾年，公民社會的力量發展持續的被壓縮，這使得俄羅斯的公民社會越來越無活力，而民眾也就普遍的不相信公民社會的力量。根據一份由「選舉體制發展協會」與「比較社會研究協會」以及「國家與法律協會」在二〇〇四年合作的調查指出，竟然只有 6% 的俄羅斯民眾相信參與公民社會可以積極的影響並改善他們的生活，同時，在俄羅斯也只有三九% 的人加入公民組織或有從事集體的社會運動。¹⁰⁴目前看來，俄羅斯的公民社會狀況

¹⁰⁴ 數據轉引自「自由之家」(Freedom House)網站的“Nations in Transit”二〇〇四年度的俄國研究，<<http://www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm>>。

似乎不太樂觀，但自戈巴契夫末期才開始的公民社會，發展至今也不過約二十年，俄羅斯公民社會現在還很年輕，要發展到成熟的公民社會還有很長的路要走。

第五節 小結

在經過了葉爾欽時代的痛苦轉型後，普丁為俄羅斯設計了一個由強力與自由相結合的政經架構，而普丁所謂的強力政治，就是在俄羅斯建立強大的國家政權，建立一個民主、法制、有行為能力的聯邦國家，而其核心則是民主。不過，普丁眼裡的民主，決不是完全西方意義上的民主，而是「俄羅斯式的民主」，許多學者都稱之為總統權力主導下的「管理式民主」。而普丁所建構這樣的體制，也是為了符合俄羅斯的現實，以穩定政局及經濟為國家最主要的任務。穩定需要法律秩序，而之前轉型震盪的十年，普丁認為是自由主義的泛濫導致了俄羅斯產生了無政府主義的混亂。所以，他要建立一個有效的、強而有力的國家政權體系，以「法律的獨裁」肅清無政府主義，使之建立一個人們渴望的法治國家；同時，在經濟上則是強調可國家調控的市場經濟模式，要用強力政治保證公民和法人「最大限度」的自由。而在社會方面，由於普丁上任後穩定了政局又可以有效地推動經濟發展，這樣的「累積優勢」(accumulative advantages)¹⁰⁵，回過頭來

¹⁰⁵ 「累積優勢」(accumulative advantages) 是指由路徑依賴理論所扮演之支配角色，且為強制技術行為與藉由學習過程與技術改善有關之動態規模經濟所組成之概念。Gustavo Lugones & Fernando Peirano, "The Innovation Surveys in Latin America: Results and Methodological Novelties", <http://redesist.ie.ufrj.br/globelics/pdfs/GLOBELICS_0024_Lugones-Peirano.pdf>, P. 2.

又增強了普丁的個人聲望和向威權傾倒的領導政權的鞏固，強化了普丁在國家政治領導的能力和威望。

於是，長期下來，普丁政權和公民社會的互動結果，一方面不但更突顯普丁政權的支配優勢地位，在發展的過程中，也更加磨練普丁領導階層的領導能力，以及更加肯定普丁領導階層的治理貢獻。但在另一方面卻也讓公民社會的活力動能退化，讓公民社會養成依賴政府的惰性，消磨了公民社會獨立自主的能力，在俄羅斯公民社會的發展現況中，社會處於被支配的被動地位。

值得一提的是，在俄羅斯公民社會的發展中，最具有標誌意義的就是二〇〇一年克里姆林宮所主辦的「公民論壇」了。它不但象徵著俄羅斯公民社會與國家關係的新突破，同時也展示出普丁收編公民社會的企圖心，但是，何以有如此的情況出現？在下一章中，我們將以「公民論壇」為主軸，深入探討它所代表的意義，以及它所帶來的影響。

