

## 第四章 俄羅斯聯邦中央與地區的關係

### 俄羅斯聯邦的民族政策

#### 一、多民族國家的制度安排

多民族民主國家之制度安排的主要目標之一，是以民主機制解決民族衝突。自一九七〇年代諾德林格（E.A.Nordlinger）和李帕特開始探討多元社會的民族衝突管理模式以來，已經建立起若干模型。為滿足民族團體確保內部認同和特徵的需求<sup>1</sup>，以比例代表制、共識模型、領土自治、聯邦制受到較多的關注，並且曾經引起諸多討論。

多元社會的民族衝突管理制度，使用比例代表制（Proportionalism）比多數制度（Majoritarianism）更為成功。前者能降低競爭性，增加直接接近權力機構的機會。反之，多數制度則增加競爭性，減少直接接近權力機構的機會。前者建設性地利用民族聯繫以降低民主的競爭度，而後者的競爭型式則僅壓制了政治上的民族不和，保留了緊張性的潛在源頭，不利於管理。<sup>2</sup>諾德林格於《分裂社會的衝突管理》（*Conflict Regulation in Divided Societies*）一書中，提出多民族國家的管理途徑。他也反對多數模型，而強調菁英的合作。他表示結構上的菁英優勢是衝突管理的必要條件。某些條件如防止外來威脅、有相當數量的商業階級專注於尋求經濟價值、在沒有其他團體的支持下沒有任一團體可以獲得政治權位，以及缺乏菁英合作會發生嚴重內戰的威脅等情況下，會促使菁英嘗試作衝突的管理。<sup>3</sup>在追求合作的策略中，他提出了六種主要方式，包括穩定的政府聯盟、比例性原則、相互否決權、去政治化、相互妥協與容忍，可以作為一種衝突管理的模式。<sup>4</sup>

共識模型（consociational model）是由政治學者李帕特於一九七〇年代發展，

---

<sup>1</sup> 希雷克利蒂斯（Alexis Heraclides）列舉出可以採取的模式包括比例代表制、不比例代表制（共識模型）、控制角色倒置（dominance reversal）、非領土自治（nonterritorial autonomy）、領土自治（territorial autonomy）、聯邦制、邦聯制、半獨立和獨立等八種。參見Alexis Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics* (London: Frank Cass and Company Limited, 1991), p.11.

<sup>2</sup> Frank S. Cohen, "Proportional versus Majoritarian Ethnic Conflict Management in Democracies", *Comparative Political Studies*, vol. 30, no. 5 (October 1997), pp. 612-613.

<sup>3</sup> Eric A. Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies* (Cambridge Mass.: The Center for International Affairs, Harvard University, 1972), pp. 73-87.

他認為多元民族國家要維持穩定，雖然困難，並非不可能。其制度不同於傳統的西敏寺模型。西敏寺模型的主要特徵是一黨內閣、兩黨制度、相對多數選舉制度、單一集權制度與不成文憲法。共識民主模型則是多黨內閣、多黨制度、比例代表制度、分權與成文憲法中認同少數團體的特殊權利。<sup>5</sup>

根據李帕特於一九九一年所提出的權力共享的途徑（power-sharing approach），共有四項特色。其中，所有重要社團的政治領導人的大聯合是它的中心特色，其餘三項是影響所有團體重要利益之立法否決權的存在、比例代表制與高度自治。他同時也指出：

如果團體有一個明確的領土上的集中，團體自治可能以聯邦制度的形式予以制度化。如果團體是混雜的，自治將必須採取一種非領土的形式或一種領土的和非領土的混合。<sup>6</sup>

他也舉出九項因素使得這種權力分享變得更有可能性。他強調這九項條件存在與否，對共識民主成功的決定性，既非必要也非充分條件，卻有協助的作用。它們分別是：缺乏一個絕對多數的民族團體、民族團體之間缺少很大的社會經濟的差異性、民族團體的人數約略相當，因而他們之間的權力是平衡的、沒有太多團體，以致於協調不會太困難和太複雜、整體人口相當少以致於決策制定的過程不會太複雜、有外來的危險增進內部的團結、對國家有超越對個別民族更強烈的向心（overarching loyalty）、民族團體在地理上是集中的，以致於採用聯邦主義以促進團體的自治、有妥協和調解的優先的傳統。<sup>7</sup>其權力分享途徑與其先前提出的共識民主模型的條件有大同小異之別。<sup>8</sup>李帕特也表示如果民族團體在地理上是彼此混雜的，不可能使用聯邦主義和分權作為提供團體自治的方案，最後，自治必須要以非領土的安排作為基礎。實際上，民族團體是在地理分佈上以彼此混雜的不同程度之間變化，這意味著團體的自治經常必須採取結合領土的與非領土的自治。一個適

---

<sup>4</sup> Ibid., pp.20-33。

<sup>5</sup> 艾倫·李帕特，陳坤森譯，前引書，第4-31頁。

<sup>6</sup> Arend Lijphart, "The Power-Sharing Approach," in Joseph V. Montville ed., *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies* (New York: Lexington Books, 1991), p.495.

<sup>7</sup> Ibid., pp.495-498.

<sup>8</sup> Stephen Ryan, *Ethnic Conflict and International Relations* (Vermont: Dartmouth Publishing Company, 1995), pp.42-44.

當而有廣泛通用性的團體自治的一般模型，是結合領土聯邦主義，國家會有合理但不是完美的同質性。文化議會的制度是民族團體的選擇，其中個人可以自由認定自己，他說比利時的憲法就是採取結合領土和非領土的自治。<sup>9</sup>但是李帕特也以比利時和加拿大為例，這二個國家都有絕對多數的民族，但是這種權力分享模式卻運作得很好。

## 二、對俄羅斯民族自治制度的思考

俄羅斯的國家規模與社經差異性並不符合李帕特所提出的條件，它也有太多的民族團體（超過一百個）。它所採取的是領土自治與一般行政制度的混合制。它的民族複雜性遠超過李帕特的模型規模，它同時採用聯邦制、領土自治與包括比例代表制的混和制等多項制度（已在本論文第三章中予以說明）。要探討俄羅斯的民族自治，需先釐清「自決」、「自治」、「主權」與「獨立」等幾個名詞對俄羅斯人的意義。這些用詞對俄羅斯的民族自治政策以及獨立初期所面臨的民族問題上，扮演了相當重要的功能。

民族自決權於二十世紀初期分別由威爾遜（Woodrow Wilson）與列寧兩人作過詮釋。威爾遜於一九一八年提出「十四點和平計畫」（Fourteen Points Speech），希望以民族自決的原則來解決國際問題。他的理想在巴黎和會中遭遇到現實主義者的反對。<sup>10</sup>這些民族自決原則的概念在十九世紀與二十世紀初期的國際背景中極具爆炸性，它反對任何控制形式的自我主張，也是對既有權威者與既得利益者的挑戰。

民族自決原則到了二十世紀下半葉，已經不同於早先民族主義者至威爾遜和列寧所提倡的意涵了。迄一九五〇年代和一九六〇年代期間，聯合國憲章與相關文件也明訂了民族自決權和民族平等原則。國際法承認民族自決原則，慣例上常採取狹義解釋，其選擇權只能限於殖民地追求自治的案例中行使。它已不再是民族專屬權利，而轉變成爲一個殖民地追求獨立或與另一個國家聯盟的權利，以及它是多數民族在一個殖民地或國家的權利。它的基礎已經由領土取代了民族或文化，它指的是從西方殖民統治中要求獨立的人民，所關心的是西方的海外帝國。這種權利的受益

---

<sup>9</sup> Arend Lijphart, pp.498-502.

人是被侵占的領土和受到制度化種族歧視的多數民族。<sup>11</sup>

列寧對民族自決的解釋經過幾次演變，從允許獨立到不希望分離，最後落實到蘇聯憲法，卻成爲口惠實不至的空泛條文。列寧於一九一四年即提出所謂民族自決，就是民族脫離異族集體的國家分離，就是成立獨立的民族國家。<sup>12</sup>一九一六年他又說：

民族自決權從政治意義上講，只是一種獨立權，即在政治上同壓迫民族自由分離的權利。就是有完全的自由來鼓動分離、鼓動實行分離的民族通過全民投票來解決分離問題。因此，這種要求並不等於分離、分散、成立小國家的要求，它只是反對一切民族壓迫的徹底表現。<sup>13</sup>

一九一七年十月革命前夕，因爲「自決」曾多次引起誤會，列寧在〈論修改黨綱〉對民族自決做了最後的詮釋，他改用了「自由分離權」。他說對他們方面而言，絕不願意分離，他們希望的是革命無產階級的團結和聯合，他們希望的是自由的聯合，而不是分離，因此必須承認分離自由（沒有分離的自由就無所謂自由的聯合）。<sup>14</sup>列寧指出實施民族自決權的原則，必須具體問題具體分析，根據各民族和不同國家的具體歷史條件來運用。對於已獲獨立的多民族國家內部的民族問題，他認爲不宜採取自決分離的方式，而主張採取聯邦制、地方自治或民族區域自治的方法來解決民族之間的矛盾。<sup>15</sup>列寧的民族自決成爲蘇聯處理民族關係問題的核心理論之一。蘇聯的成立宣言、成立條約、蘇聯時期的三部憲法仍繼續承認各民族可以「自由分離」，允許各加盟共和國有自由退盟權，最後導致聯盟解體。

---

<sup>10</sup> 楊逢泰，《民族自決的理論和實際》（台北：正中，民 65 年），第 56 頁。

<sup>11</sup> Alexis Heraclides, pp.21-22.

<sup>12</sup> 列寧，〈論民族自決權〉，收入中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局編譯，《列寧選集》第二卷（北京：人民出版社，1972 年第 2 版），第 509 頁。

<sup>13</sup> 列寧認爲：「一個國家的民主制度同分離的完全自由愈接近，在實際上要求分離的願望也就愈少愈弱，因爲無論從經濟發展或群眾利益來看，大國家的好處是不容置疑的，而且這些好處會隨著資本主義的發展而日益增多，承認自決並不等於承認聯邦制這個原則。可以堅決反對這個原則而擁護民主集中制，但是，與其存在民族不平等，不如建立聯邦制，作爲實行完全的民主集中制的唯一道路。」參見列寧，〈社會主義革命和民族自決權〉，收入《列寧選集》第 2 卷，第 719 頁。

<sup>14</sup> 列寧，〈論修改黨綱〉，收入中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局編譯，《列寧全集》第 26 卷（北京：人民出版社，1961 年第 3 刷），第 155-156 頁。

<sup>15</sup> 潘廣輝，〈列寧的民族關係理論是解決當代民族關係問題的指南〉，《世界民族》，2002 年第 5 期，第 2 頁。

迄至一九九〇年代，「自治」一詞，在蘇聯時期意指擁有名義上「自治」的共和國，因此造成後來的俄羅斯人民對「自治」一詞並不太信任。「主權」在俄羅斯是表示渴望更大的經濟和政治權利的象徵，並非追求從俄羅斯分離出去，而是試圖要對人民生活和經濟層面有更多的控制。<sup>16</sup>「獨立」對俄羅斯地區而言，是與聯邦協商破裂時所使用，或作為威脅，有時只作為一個討價還價的策略。但是並非所有的聯邦主體都要求成為民族國家，持續變化的政經條件和危機助長民族認同的具體化，使得俄羅斯少數民族用民族主義語言來表達民族差異性、利用新的影響力或回到歷史地位上的互相聯繫，用種種方式作不同的反應。<sup>17</sup>

俄羅斯國內對於蘇聯留下的混合聯邦制，曾提出討論，歸納為三項觀點：第一，發展現行聯邦制，將以民族區域自治和地方行政自治混合的聯邦國家體制，作為緩和民族矛盾、防止民族分離與避免重蹈解體的主要手段。以聯邦委員會民族事務委員會主席阿布杜拉季波夫（Ramazan Abdulatipov）為代表。其次，廢除現行聯邦制，建立中央集權的單一制國家。建議取消民族共和國和其他民族自治實體，建立中央集權的俄羅斯共和國，恢復俄羅斯歷史上的行政區劃，將俄羅斯劃分為四十至五十個州，每個州約三百至五百萬居民，取消民族界線，以消除民族隔閡和衝突。以俄羅斯自由民主黨主席季里諾夫斯基（Vladimir Zhirinovskiy）為代表。第三，保留民族共和國和其他民族自治實體，發展地方自治。將具有民族特徵的聯邦制，改為以地方自治為特徵，將民族與區域自治分開。以俄羅斯科學院民族和人類學研究所所長季什科夫（Valerii Tishkov）代表，他認為蘇聯採用以民族區域自治為基礎的聯邦制是解體的重要原因，俄羅斯繼承蘇聯制度，立即取消以及改變的條件尚未成熟，但必須選擇未來的發展方向。他主張繼續保留原有民族共和國，同時擴大以俄羅斯族為主體的邊疆區和州的權限，使它們擁有與民族共和國平等的地位，並逐漸淡化民族觀念和民族自我意識，發展地方自治，特別是發展民族文化自治。從建立民族自治實體的思路向實行民族文化自治的方向發展，滿足民族自我意識的需求，使俄羅斯聯邦走向美國式聯邦，使各地區能達到人權和公民權利超越民族權

---

<sup>16</sup> *Washington Post*, May 25, 1993.

<sup>17</sup> Marjorie Mandelstam Balzer, "Dilemmas of Federalism in Siberia," in Mikhail A. Alexseev ed., *Center-Periphery Conflict in Post-Soviet Russia* (London: Macmillan Press

利，對維護多民族國家的統一會有裨益。<sup>18</sup>

俄羅斯聯邦有意淡化民族意識過高的現象，逐漸強調公民權利、人權以及民族文化自治。蘇聯時期一直批判民族文化自治。戈巴契夫執政後期，俄羅斯學者重新評價與肯定此一理論。蘇聯解體後，俄羅斯學者認為民族文化自治會是實現民族權利和民族利益的有效形式之一，學習許多民主國家將民族文化自治作為聯邦制度的一種安排，認為有利於改善民族關係。一則因為俄羅斯多數人民並未生活在本民族自治單位，易於接受，可以克服民族國家的侷限。其次，民族文化自治針對民族關係，容易符合各民族、特別是小民族對民族語言和精神的需求，也是發展民族傳統、文化、教育、藝術和民族意識的有效方式。其三，它並非通過官僚行政體系實施，是由民間組織和民眾主動參與。最後，它並不損害其他民族團體的利益，容易實行，是保障各民族，特別是散居少數民族和小民族權利的有效形式。聯邦政府「民族事務和地區政策部」即於一九九六年六月發佈施行《俄羅斯聯邦民族文化自治法》。<sup>19</sup>

九〇年代，俄羅斯許多民族對歷史上民族關係所存在的問題，開始公開表達不滿。特別是公開揭發蘇共處理民族問題的失誤，包括俄羅斯國內的民族都認為過去受到不公正待遇，呼籲為實現各民族完全平等，要通過民族自決來實現民族獨立自主，導致大規模的民族分離運動，直接加速蘇聯解體。俄羅斯政治領袖和學者接受西方國家的理論，即主張人權和公民權高於民族權利，各民族平等體現為公民權利平等，國家憲法和其他立法上不凸顯民族平等和民族權利，逐漸淡化民族自我意識。<sup>20</sup>

俄羅斯政府發布的《俄羅斯聯邦條約》、《俄羅斯聯邦憲法》、《俄羅斯聯邦國家民族政策綱領》等涉及民族問題的重要文獻，都強調人權和公民權利優先的原則。《俄羅斯聯邦條約》提出，為保持俄羅斯聯邦各民族歷史上統一的國家，和保持聯邦各民族共和國領土完整，應將實現民族和諧信任和相互尊重作為主要目標，

---

LTD, 1999), pp.150-151.

<sup>18</sup> 陳聯璧，〈俄羅斯民族關係理論和政策的變化〉，《東歐中亞研究》，1999 年第 1 期，第 32-38 頁。

<sup>19</sup> 同前註，第 32-38 頁。

<sup>20</sup> 同前註。

因此要實行人權和公民的權利和自由優先的原則。《俄羅斯聯邦憲法》明訂人和人的權利和自由具有至高無上的價值，承認、遵循和維護人權和公民權利和自由是俄羅斯聯邦國家的崇高職責。《俄羅斯聯邦國家民族政策綱領》進一步強調各民族公民擁有平等的權利和自由，俄羅斯民族政策的主要目標是遵守人權和公民的權利和自由，承認人是最高價值，加強俄羅斯全體公民精神的一致性和共同性。俄羅斯政府希望公民權與人權概念的普及，會逐漸弱化民族主義高漲的情緒。

### 三、俄羅斯的民族事務機構

蘇聯末期於一九九〇年成立「蘇聯國家民族問題委員會」（USSR State Committee for Nationality Questions），次年八月，蘇聯才批准運作。<sup>21</sup>成立未久，蘇聯即解體。蘇聯時期的俄羅斯也曾成立民族委員會（RSFSR Council of Nationalities）。

俄羅斯獨立初期，負責民族政策的機構稱為「國家民族政策委員會」（State Committee for Nationality Policy, Goskomnats），一九九二年三月四日任命季什科夫擔任主席。<sup>22</sup>同年九月，他就辭去職務。同年十一月二十五日由溫和的改革派夏賀雷（Sergey Shakhrai）擔任主席與副總理的職位，授以副總理職位是表示對於民族問題的重視。<sup>23</sup>對於如何執行甫簽訂的《聯邦條約》，如何壓制共和國與地區要求更多的權利，葉爾欽政府對他寄予重望。<sup>24</sup>他也表示《聯邦條約》是「國家民族政策委員會」的基礎，他的任務是「不計代價保有俄羅斯國家的團結和統一」，並且呼籲行政與立法部門共同攜手，否則民族政策無法順利執行。<sup>25</sup>一九九三年二月二十二日他於議會召開有關俄羅斯的統一和地區政策的公聽會中，曾說明俄羅斯的民族政策有十一項原則：包括俄羅斯所有人民平等、聯邦主義、俄羅斯聯邦及其主體的領土統一和團結、依法選出的權力機構（不管中央喜歡與否）、政治方式解決衝突的絕對優先性、小事件一貫性原則、必須考量俄羅斯社會宗教結構的複雜性、民族

---

<sup>21</sup> *REF/RL Newslines*, August 12, 1991.

<sup>22</sup> *RFE/RL Newslines*, March 5, 1992.

<sup>23</sup> *RFE/RL Newslines*, November 6, 1992.

<sup>24</sup> *RFE/RL Newslines*, November 6, 1992.

<sup>25</sup> *RFE/RL Newslines*, February 18, 1993.

政策的去政治化等，<sup>26</sup>將平等與統一的原則列為優先。

這個機構接著改稱「國家聯邦事務和民族委員會」（State Committee for the Affairs of the Federation and Nationalities, Goskomfederatsiya）。<sup>27</sup>一九九四年一月二十日葉爾欽改組政府，減少部和國家委員會的數目，這個機構提升為部，改名為「民族事務與地區政策部」（Ministry for the Affairs of Nationalities and Regional Policy, Minnats）<sup>28</sup>，主管民族事務、地方自治、關於境外俄羅斯人的涉外問題、聯邦中央與各聯邦主體間之協調等事項。由夏賀雷續任部長，雖然一度遭到葉爾欽摘除副總理職位，旋又於二個半月後（四月七日）重新任命為副總理。<sup>29</sup>葉爾欽同時也改組由總統所主導的最高政治軍事機構「安全會議」（Security Council）的組織成員，夏賀雷部長成為新任成員之一。<sup>30</sup>夏賀雷同時也是「俄羅斯團結和協和黨」（Party of Russian Unity and Concord）主席，他對葉爾欽政府的支持與黨主席的身分，使他的地位更上一層樓。此外，一九九四年還成立「北方及少數民族事務委員會」，作為俄羅斯極北地區發展及當地少數民族事務與聯邦政府之間的協調機關。<sup>31</sup>

夏賀雷的部長職務於同年五月十六日被撤換，但留任副總理職務。輿論認為他為俄羅斯與車臣進行的談判設定前提條件，使他成為談判的障礙，車臣總統杜達耶夫（Dzhokhar Dudaev）拒絕與他談判，是他去職的原因。<sup>32</sup>「民族事務與地區政策部」部長職務由葉格羅夫（Nikolay Yegorov）接任。葉格羅夫是一位哥薩克人，由北高加索附近的克拉斯諾達爾邊疆區的行政首長提升為部長<sup>33</sup>，其後也升任副總理。次（一九九五）年，因為處理車臣危機引發的「布德諾夫斯克人質危機」（Budenovsk）不當，迫於國會壓力，連同葉格羅夫在內的四位高層官員於一九九

---

<sup>26</sup> *RFE/RL Newsline*, February 24, 1993.

<sup>27</sup> Mikhail Guboglo, "The Russian Federation Needs a New Nationalities Policy," *Prism* (Washington D.C.:The Jamestown Foundation), vol.1, issue 1, May 5, 1995, p.2.

<sup>28</sup> *RFE/RL Newsline*, January 21, 1994.

<sup>29</sup> 夏賀雷同時也組成「俄羅斯團結和協和黨」（Party of Russian Unity and Concord）擔任主席，支持葉爾欽政府。*RFE/RL Newsline*, April 8, 1994.

<sup>30</sup> *RFE/RL Newsline*, February 3, 1994.

<sup>31</sup> 趙竹成，《俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突》（台北：韋伯文化，2002年），第42-44頁。

<sup>32</sup> *RFE/RL Newsline*, May 17, 1994.

<sup>33</sup> *RFE/RL Newsline*, May 17, 1994、*Keesing's Record of World Events (NUPI)*, May 27, 1994.



五年七月初遭葉爾欽撤換<sup>34</sup>，成爲葉爾欽政府對車臣使用武力，爲平息國家杜馬不滿而作的讓步。部長職務由「民族事務與地區政策部」第一副部長米海洛夫（Vyacheslav Mikhailov）於七月五日升任，他當時也是葉爾欽政府處理車臣事件的高級協調官員之一。<sup>35</sup>

葉爾欽總統於一九九六年三月四日改組這個機構，改稱「民族事務與聯邦關係部」（Ministry for the Affairs of Nationalities and Federal Relations），米海洛夫續任部長<sup>36</sup>，負責聯邦與聯邦主體之間的協調工作。米海洛夫在任內推動立法通過《國家民族政策綱領》，表示要以俄羅斯統一的原則與國家與人民的利益爲基礎。<sup>37</sup>

基里延科（Sergei Kiriyenko）政府任命塞比羅（Yevgeniy Sapiro）擔任部長，這段時期因爲由總統辦公室和安全會議主導民族問題，塞比羅發揮的作用並不大。<sup>38</sup>

葉爾欽於一九九八年九月二十二日又下令將這個機構分成「地區政策部」（Ministry of Regional Policy）與「民族政策部」（Ministry of National Policy）兩個機關。前者是接收原有機構的部分功能，以及被解散的「北方發展國家委員會」（State Committee for the Development of the North）的功能，後者是接收原有機構的其餘功能。這道命令並表示「地區政策部」的主要優點是強化聯邦主義以及使地區間的關係和諧，特別是針對北方地區的問題。<sup>39</sup>一九九八年九月二十五日葉爾欽任命齊諾米丁政府主管民族政策的前副總理阿布都拉提波夫（Ramazan Abdulatipov）擔任民族事務部長。<sup>40</sup>一九九九年，史代巴辛（Sergei Stepashin）與普丁（Vladimir Putin）政府時期都任命米海洛夫這位老將回鍋擔任民族事務部長。

二〇〇〇年一月六日普丁代總統任命布洛辛（Aleksandr Blokhin）爲部長，委

---

<sup>34</sup> 這次遭到撤換的四位官員爲聯邦安全局局長史代巴辛（Sergei Stepashin）、內政部長葉寧（Viktor Yerin）、副總理葉格羅夫和斯塔夫羅波爾邊區行政首長庫茲列索夫（Yevgenii Kuznetsov）等四人，爲葉爾欽政府處理車臣事件不當負責。*RFE/RL Newsline*, July 3, 1995.

<sup>35</sup> *RFE/RL Newsline*, July 6, 1995.

<sup>36</sup> *OMRI Daily Digest*, March 5, 1996.

<sup>37</sup> *RFE/RL Newsline*, March 20, 1996.

<sup>38</sup> *Russian Regional Report*, September 23, 1998.

<sup>39</sup> *Russian Regional Report*, September 23, 1998.

<sup>40</sup> 他是達吉斯坦的阿瓦族（Avar），也是一位著名的民族理論學家，在北高加索聲望頗高，參見 *RFE/RL Newsline* September 24、28, 1998、*RFE/RL Newsline*, September 28, 1998、*RFE/RL Newsline*, August 4, 1997.

以解決車臣危機的重任。<sup>41</sup>普丁當選總統以後，次（二〇〇一）年十月十七日，將「聯邦、民族和移民政策部」（Federation Affairs, Nationalities, and Migration Politics Ministry）這個部門予以裁撤<sup>42</sup>，其移民、聯邦事務與民族等業務，分別移轉給內政部、外交部、緊急事務部、財政部與經濟部等機構。<sup>43</sup>鑒於俄羅斯的民族問題仍然不可忽視，同年十二月六日普丁再度發布命令，任命月林（Vladimir Zorin）負責俄羅斯聯邦的民族政策與處理民族問題的部長。<sup>44</sup>二〇〇四年三月，普丁競選總統連任前，再度改組政府，將政府部門分為部、局、署三類，主管民族事務的機構未列為部的層級。月林也並未繼續擔任部長。<sup>45</sup>

表八 俄羅斯聯邦政府民族部歷任首長、任期與政府對照表

人 名	任 期	政 府
季什科夫（Valerii Tishkov）	1992/3-1992/9	蓋達（Igor Gaidar）政府
夏賀雷（Sergey Shakhray）	1992/11-1994/5	蓋達政府、齊諾米丁政府
葉格羅夫（Nikolay Yegorov）	1994/5-1995/7	齊諾米丁政府
米海洛夫（Vyacheslav Mikhailov）	1995/7-1996/3* 1996/3-1998/3	齊諾米丁政府*
塞比羅（Yevgeniy Sapiro）	1998/3-1998/9	基里延科政府
阿布都拉提波夫（Ramazan Abdulatipov）	1998/9*-1999/5	普里馬科夫（Yevgeny Primakov）政府*

<sup>41</sup> *RFE/RL Newslines*, January 7, 2000.

<sup>42</sup> *RFE/RL Newslines*, October 18, 2001、Peter Rutland, "Putin in Charge," January 9, 2002, *Transitions Online*.

<sup>43</sup> 趙竹成，前引書，第 44 頁。

<sup>44</sup> see *Pravda* (on Internet), December 6, 2001、December 18, 2001.

<sup>45</sup> 普丁總統於 2004 年 3 月 9 日簽署了一道《關於聯邦執行權力機關的體制和結構》的總統令，宣佈了俄羅斯新政府的主要組成人員名單，並對政府機構進行大幅調整。調整聯邦機構，分為部、局、署三大類，部的數量由 30 個減為 17 個、增設 16 個聯邦局與 21 個聯邦署。部的名單中並沒有民族機構。*Pravda* (on Internet), March 10, 2004、*Gazeta* (on Internet), March 10, 2004.

米海洛夫 (Vyacheslav Mikhailov)	1999/5-2000/1	史代巴辛、普丁政府
布洛辛 (Aleksandr Blokhin)	2000/1-2001/10※	普丁政府、卡西亞諾夫 (Mikhail Kasyanov) 政府
月林 (Vladimir Zorin)	2001/12-2004/3※	卡西亞諾夫政府

(說明：1. ※機構改組，1996年改組改名、1998年改組功能，分成兩個機構負責。

2. ※機構裁撤。

3.資料來源：本表由作者根據多項資料製表。)

綜觀俄羅斯聯邦的民族機構，隨著政府頻頻改組，民族事務機構的名稱與負責人也不斷更換。從一九九二年至二〇〇一年換了九任首長，平均每年換一任，政策很難產生連續性，多次因為車臣問題無法解決而下台。部門機構也重組二次，頻繁更名，其重要性逐步降低。普丁總統為淡化民族問題，並不特意凸顯民族機構的功能，其職能也隨著政府機構改革而移轉，甚至遭到裁撤。

#### 四、俄羅斯的民族政策

俄羅斯獨立初期面臨地區民族主義浪潮，因疲於解決內政問題，並未立即制定具體的民族政策。它先致力解決蘇聯時期所遺留的問題，希望緩解民族問題。一九九一年四月立法通過《受鎮壓人民平反法》，並於一九九三年七月予以修正，給予曾遭流放的人民財政上的補償。<sup>46</sup>但是承諾他們可以索還失去的家園，涉及到行政區域邊界的變更，遭遇到嚴重的阻礙，反而引發了很多邊界的爭執。<sup>47</sup>

《聯邦條約》強調俄羅斯的統一，在俄羅斯實行民族自決，聯邦要在權限範圍和相應區域內獨立實施權力，遵守聯邦國家的主權與聯邦主體的主權宣言。《聯邦憲法》的前言開宗明義說明「承認各民族平等與自決之公認原則」；聯邦政體的基礎在各民族之平等與自決（第五條第三項）；不論種族、民族、語言、宗教，國家保證人與公民權利與自由之平等，禁止因種族、民族、語言或宗教屬性的特徵以任

<sup>46</sup> RFE/RL Newsline, July 2, 1993.

何形式限制公民權利（第十九條第二項）；人人有權決定與表示其民族屬性，任何人皆不能被迫決定與表示其民族屬性，人人有權使用其本族語言，自由選擇其交際、教育、訓練及創作語言（第二十六條）；不容許激起社會、種族、民族或宗教仇視與敵意之宣傳或鼓動，禁止社會、種族、民族、宗教或語言優勢地位之宣傳（第二十九條第二項）；聯邦保證各民族維護其母語的權利，並為其研究與發展創造條件（第六十八條第二項）；聯邦保護人數極少的原始民族的權利（第六十九條）、少數民族權利之規範與保護、確立民族發展領域內之聯邦綱領（第七十一條第三項、第六項）；聯邦與各主體共同保護少數民族之權利、保護人數極少的民族團體之傳統居住環境與生活方式（第七十二條第一項第二款與第十二款），訂定聯邦民族政策的原則。<sup>48</sup>

「民族事務和地區政策部」於一九九四年起草、一九九六年六月十七日發佈實施《俄羅斯聯邦民族文化自治法》，該法規定民族文化自治是強調獨立自主地保護和發展民族的語言、文化、教育、藝術的自我組織。民族文化自治的組織系統由聯邦民族文化自治章程規定，可以建立村、鄉鎮、區、市、地區和聯邦的民族文化自治機構。民族文化自治享有廣泛的權利，如獲得國家和地方政府機構必要的支持，以保護民族風俗傳統，以發展民族語言、文化和藝術活動；向政府立法、行政機關和地方自治機構提出民族文化利益的需求；創辦大眾傳播媒體，使用民族語言傳播訊息；保護和豐富民族歷史和文化遺產，自由使用民族文化財產；創辦非國立的學齡前教育機構、初級、中級和高級教育機構，參與制訂教學大綱和編寫教材；向聯邦各級行政機關提出在國立和市立學校設立民族語言教學的年級或班組，參與制訂教學大綱；為保護和發展民族文化，可以建立非國立的戲院、博物館、圖書館等各種文化活動機構；通過各自的全權代表參加非政府組織的國際活動，並與外國公民和社會團體建立人文科學聯繫。民族文化自治機構的活動得到聯邦中央和地區政府機構財政的資助，並將成立聯邦、地區和地方基金會。民族文化自治法還強調，民族文化自治權利並非民族區域自治權利，實施民族文化自治權利不能損害其他民族

---

<sup>47</sup> *RFE/RL Newslines*, June 16, 1992.

<sup>48</sup> "The Constitution of Russian Federation,"  
<http://www.russianembassy.org/RUSSIA/CONSTIT/index.htm>.

團體的利益，是否參與民族文化自治活動不能作為限制公民權利的理由，民族屬性也不能作為是否參與民族文化自治活動的藉口。<sup>49</sup>

在政府鼓勵民族發展文化自治的政策下，以滿足少數民族對民族和文化的需求。據俄羅斯官方表示：迄至二〇〇二年四月，俄羅斯聯邦已成立約三百個民族文化自治組織，其中十三個是全國性的、七十個是地區性的、超過一百八十個是地方性的組織。<sup>50</sup>這種民族文化組織仍以地方性居多。

俄羅斯政府於一九九六年六月所發布的《俄羅斯聯邦國家民族政策綱領》，是一九九四年由俄羅斯學術界、政界、國會兩院、各聯邦主體集思廣益，一九九五年由葉爾欽與各共和國首長協商後，並經過各地區討論，一九九六年三月十九日提交國家杜馬通過、同年六月十五日由葉爾欽簽署公佈。這項法案在米海洛夫部長任內積極推動。<sup>51</sup>綱領中並未提及民族自決權及聯邦主體的主權，為祛除分離主義提供基礎。它說明俄羅斯聯邦民族政策的原則、基本目標及任務，並保障各民族、少數民族以及少數族群之權利，其主要內容如下：<sup>52</sup>

(一) 基本原則共十項如下，與聯邦憲法對於民族的保障大抵相同：

1. 俄羅斯民族政策的基本原則是全體公民不分種族、民族、宗教信仰、語言、社會階級，均享有人權和平等的公民權利；
2. 禁止依照社會種族、民族、宗教信仰和語言特徵限制公民權利；
3. 維護歷史上已經形成的國家完整性；
4. 各聯邦主體與聯邦國家機關的關係平等；
5. 根據聯邦憲法、國際公認之原則、國際法以及聯邦簽訂之國際條約，保障少數民族的權利；
6. 公民有自由決定自己民族屬性的權利；
7. 促進各民族語言文化的發展；
8. 以和平方式解決民族矛盾和衝突；

---

<sup>49</sup> 陳聯璧，前引文，第 32-38 頁。

<sup>50</sup> *RFE/RL Russian Federation Report*, vol.4,no.15, April 24, 2002.

<sup>51</sup> *Daily Digest*, March 20, 1996.

<sup>52</sup> 《俄羅斯聯邦國家民族政策綱領》的譯文參考趙竹成，前引書，第 44-47 頁與陳聯璧，前引文，第 32-38 頁。

9. 禁止從事破壞國家安全，製造社會、種族、民族和宗教的對立、仇恨、敵視；
10. 保護境外俄羅斯公民、同胞的利益和權利，根據國際法準則支持他們維護和發展本民族、語言、文化和風俗傳統，加強與祖國聯繫。

(二) 實施民族政策的主要任務有五項：

(1) 充實聯邦制是實施民族政策的首要任務。目前最好的作法既非致力於將共和國「州化」，也非將邊疆區和州「共和國化」。考量實際情形，堅持民族區域原則和行政地區原則相結合；落實各聯邦主體在聯邦機關體系中權利平等原則，為各聯邦主體實現社會、經濟、政治、科學文化發展，提供權利平等原則和相同條件；透過聯邦立法、聯邦中央與各聯邦主體簽訂條約和協議的方式，將聯邦中央與聯邦主體的組織原則和協調分權原則具體化；採取政治、經濟和法律的措施，以保障國家扶持各地區的發展，鼓勵發揮各地區的經濟積極性。

(2) 社會政治領域方面，通過發展和加強聯邦關係的途徑，逐漸形成適合俄羅斯當前社會、經濟和政治現實狀況的國家體制，在法律、組織和物質上為保障各民族語言文化發展創造條件；防止民族衝突和騷亂的發生，堅決打擊侵略性民族主義。

(3) 社會經濟領域方面，依照國家制定的地區發展政策，政府要盡力平衡各聯邦主體的社會經濟發展條件；在勞動力過剩的地區實行就業計畫，採取措施促進落後地區的經濟發展，首先解決俄羅斯中部地區和北高加索地區的發展；促進各聯邦主體的地區經濟合作協會的發展，使之成為協調跨民族利益和民族文化發展的積極因素。

(4) 精神文化領域方面，政府要促進俄羅斯精神文化統一的思想、民族友誼和民族和諧思想的形成，培育和發展俄羅斯愛國主義情感，繼承、發展和傳播民族的歷史和文化傳統；俄語作為全國性語言，並加強和充實其他民族普通學校教學；尊重民族傳統、風俗和禮儀，支持宗教組織促進和平的努力。

(5) 國際外交領域方面，聯邦要促進原蘇聯地區各國在新的基礎上發展政治、經濟和精神文化領域重新團結，在獨立國協國家一九九四年簽訂的保障少數民族權利公約的基礎上，與這些國家共同採取措施，保障居住在其境內的外來民族的權

利和利益，實施保護少數民族的國際公約；與這些國家簽訂合作協議和條約，以解決跨界民族問題，包括實施特殊的過渡協調辦法；在這些國家之間制定和實行解決難民和被迫移民問題的機制，促進各國在預防與和平解決衝突方面進行合作。

（三）實施民族政策的主要措施：成立各民族聯合會，以利國家行政機關與民族對話，共同參加立法活動和調解民族糾紛和爭端的過程；聯邦中央和各聯邦主體的行政機關應使民族政策的實施目標與社會經濟和文化發展的改革方向一致，使聯邦中央與各聯邦主體的社會發展規劃一致，制定和實施這些發展規劃要充分考慮民族政策；國家杜馬要頒布關於民族自治區與其所在邊疆區和州的關係法、關於改變聯邦主體的憲法地位的程序法、關於實施《被鎮壓民族平反法》的法律等；提高聯邦政府各部門在處理民族事務和聯邦關係問題方面的功能；成立對民族之間發展狀況和危機局勢之監控，及時向國家機關提出建議；制定和實施各聯邦主體的民族發展和民族合作規劃；為實施民族政策和通過地區發展規劃，聯邦政府在制定預算法案時，應列出專項支出條款。<sup>53</sup>

前述綱領的基本原則、主要任務與措施，對民族的基本保障以及對未來的發展，均作了多面向的規劃。此綱領如需落實，仍需在制度與法律層面作更有深度與廣度的整體規劃。

## 俄羅斯聯邦中央與地區的關係

有關多民族國家的分裂或整合的研究中，民族因素相當受到重視，大體區分為原生論（essentialist）與工具論（instrumentalist）兩種。原生論觀點是將民族性－民族認同或民族意識－視為是原生的（primordial）、無法選擇以及與生俱來的。它是導向政治主張和好戰的分離主義的重要獨立變數。社會和經濟的差異本質上會產生不滿，而且可能煽動革命，但只有建立在民族符號如語言、宗教、文化、起源或種族的不滿，才可能引向分離主義。<sup>54</sup>工具論觀點則認為當政治菁英操作時，民族成

---

<sup>53</sup> 陳聯璧，前引文，第 32-38 頁。

<sup>54</sup> Alexis Heraclides, p.8.

為是取得或選擇的，大多數或全部的民族動員視為是政治菁英自我受益的工作。兩派各有許多支持學者（參見第一章），彼此經過長期論辯，學術界逐漸認同兩派互不對立。李帕特就表示兩種研究途徑都有價值，它們彼此互不排斥或抵觸。<sup>55</sup>對前蘇聯與俄羅斯的實證分析研究中，學者也同樣做出這樣的結論：信仰和算計（belief and calculation）在刺激地區行動者的行為上同時產生了作用。<sup>56</sup>

民族團體達成目標的方法，希雷克利蒂斯（Alexis Heraclides）歸納為從和平策略、零星恐怖攻擊、暴力對抗、游擊戰、內戰等方式。中央為解決民族問題所採取的政策則為「拒絕」（denial）或「接受」（acceptance）兩大類。「拒絕」政策包括消除（根絕、人口轉移、驅逐）、高壓統治（鎮壓、國家恐怖主義）、文化層面制度下的控制、同化以及透過非歧視和人權方式的個人化問題。「接受」政策包括兩個團體的融合（融入一個新的民族、文化平等、聯合分配）、保護少數民族、單一制度下的共識民主、聯邦制度、擴大自治、邦聯制、與一個鄰近的國家重劃疆界（如民族統一）、接受這個國家的劃分等方式。<sup>57</sup>桂伯諾則認為一個民族抗拒國家同質化的主要策略是文化抵抗與武裝鬥爭，但是他也說這兩種策略能否奏效，涉及許多複雜的變數，而且必須仰賴諸如民族主義運動能否獲得群眾的支持、國家是否願意對少數民族的要求讓步、國際組織與團體所施加的壓力，以及海外同胞的支援與關切等因素的配合。<sup>58</sup>

民族也是政治動員的工具之一。艾斯曼（Milton J. Esman）就表示，現代國家所控制的現代化和共存的需求而競爭資源，已經促進動員和集體行動，以及可能增加來自於民族團結的衝突、頻率和密度，而民族在現代的外貌上已成為一個有力的團體動員者和社會衝突的武器。這在很多已發展國家、第三世界和共產集團都出現這種現象。民族成為一項有力的動員工具，現代化見證了民族團體為攫取和爭取國家機器的競爭性動員，他們呼籲能公平享有政府所管理的資源或要求從不友善的政治

---

<sup>55</sup> Arend Lijphart, p.492.

<sup>56</sup> Stephen E. Hanson, "Ideology, Interests, and Identity: Comparing the Soviet and Russian Secession Crises," in Mikhail A. Alexseev ed., *Center-Periphery Conflict in Post-Soviet Russia—A Federation Imperiled* (London: Macmillan Press Ltd, 1999), p.26.

<sup>57</sup> Alexis Heraclides, p.11.

<sup>58</sup> Montserrat Guibernau, 周志杰譯，前引書，第 155 頁。



權威中獲得自治。民族動員最可能的原因是一連串和具體的威脅到一個民族團體的重要利益、既有期待、政治地位、文化權利或鄰近的狀態等。一個團體的動員可能會使得其他團體覺得他們要保護自己在政治環境中的合法利益，因而需要集體行動，也會產生反動員的情形。民族團體提出說服性主張的能力會受到幾項因素的影響，這些因素是這些團體在競爭中可以擁有的資源，包括人數、地理分配（集中或分散）、組織、經濟和聯繫技巧、財政能力、在大社會中的聲望、能力、承諾和領導人的凝聚力、能提供民族共同體持續聯繫的人物或幹部、領導人能清楚表達議程，以及維持統計和部署鬥爭所需要的人力和物質資源的組織也同樣重要。<sup>59</sup>舒沃斯基等學者在考量國家民主轉型和領土統一之間的關係時表示，中央制度的失敗提供了一種內涵，即以地區為基礎的民族主義能有效動員，以促進自治運動。他也表示中央制度的崩潰對邊陲的民族主義的崛起，是一項必要的前提條件，但不是一項充分條件。<sup>60</sup>前蘇聯崩潰正提供了這樣一種內涵，加盟共和國都成功利用這次機會，在一九九一年達到獨立的目標。帝利（Charles Tilly）分析集體行動的六個因素是利益、組織、動員、機會與集體行動本身<sup>61</sup>，中央制度的衰弱或崩潰可能是對團體的威脅，也可能提供機會，而不必然是「動員」，這還需要依賴團體的資源和組織。

本節有二項論述重點，第一是民族共和國以原生論與工具論兩者交相運用的策略中，原生論扮演的份量多過於一般行政區，一般行政區則多以工具論的方式爭取地區權益，前者爭取權利的工具種類多於後者，所爭取的成果也多於後者。第二是原生論與工具論的運用策略隨聯邦中央的政策而改變，聯邦中央的武力鎮壓使地區修改運用的策略，使用工具論多於原生論，時間分析點是一九九四年至一九九六年武力鎮壓車臣分離勢力，中央使用武力，使分離力量受到壓制。在第一次車臣戰爭之前，師法加盟共和國的原生論力量高漲，蘇聯解體是原生力量高漲的結果。俄羅

---

<sup>59</sup> Milton J. Esman, "Political and Psychological Factors in Ethnic Conflict," in Joseph V. Montville ed., *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies* (New York: Lexington Books, 1991), pp. 53-55.

<sup>60</sup> Adam Przeworski ed., *Sustainable Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p. 22.

<sup>61</sup> Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co., 1978), p. 7.

斯也受到原生論的糾纏。第一次車臣戰爭爆發後，分離勢力受到壓制，工具論成爲地區政治菁英爭取地區或個人利益的工具。

## 壹、地區的策略

俄羅斯於一九九〇年代最顯著的政治現象之一是地區主義的出現。地區主義（regionalism）的焦點是地區差異性的客觀存在，和對這些差異性的主觀認知。主觀的認知經常作爲地區運動的驅動力，可能無法正確反映客觀的條件。地區差異性可能是政治的、經濟的、社會文化或綜合前述因素的差異，因此，地區主義可以界定爲次國家和跨國家差異性的持續存在，各種差異性的客觀存在是促使地方主義滋長的原因。<sup>62</sup>俄羅斯聯邦因爲分權的範圍更大，因而地區化的現象更深。聯邦主義也爲地區（regions）的崛起創造了機會。自從一九九〇年代初期開始，一些俄羅斯地區逐漸擁有許多屬於現代民族國家的特徵，雖然沒有作爲民族國家的資格，行爲卻像是準主權國家。<sup>63</sup>俄羅斯的地區於一九九〇年至一九九三年之間使用多項策略以爭取地區的權利，包括提出獨立、爭取主權、分離、提昇地區地位等方式。有多項是引用葉爾欽對抗戈巴契夫的策略，再用以違抗葉爾欽。<sup>64</sup>自一九九三年八月聯邦政府與國會之間的鬥爭以後，俄羅斯聯邦政府對地區的控制有衰退的跡象，使得地方行政和立法機關聯合起來以對抗中央，爭取更多的權益。俄羅斯將權力由中央向地區傾斜，聯邦政府在處理民族與地區事務上，因囿於經濟困窘，將許多以往屬於中央的責任下放到地區，放權過程中，地區掙脫中央管轄的情形愈加顯著。

### 一、要求獨立

有幾個聯邦主體試圖完全或部分脫離俄羅斯，但韃靼和車臣的影響最大，有時還加入巴什喀特斯坦與薩哈，以前二者的態度和行動較爲嚴重，其餘多爲策略的運

---

<sup>62</sup> Thomas O.Hueglin, "Regionalism in Western Europe Conceptual Problems of a New Political Perspective," *Comparative Politics*, vol.18, no.4 (July 1986), p.439.

<sup>63</sup> Graham Smith, *The Post-Soviet States—Mapping the Politics of Transition* (London: Arnold, 1999), p.185.

<sup>64</sup> *The Christian Science Monitor*, April 23, 1991、中國時報，80年11月13日，第9版。

用。<sup>65</sup>韃靼自治共和國於一九九〇年八月首先發表主權獨立宣言。次年十月，韃靼斯坦最高蘇維埃採取國家獨立的決定，要求舉行一項全民公投以決定其國家地位。一九九二年二月三日韃靼自治共和國議會宣佈更改國名為韃靼斯坦共和國。同年三月，該共和國議會舉行共和國「國家地位」問題的全民公投，有81.6%的選民參加投票，有61.4%贊成獨立。其後，受到韃靼效應的影響，科米自治共和國也發表「獨立宣言」，並聲稱此後將控制自己國內的全部財產。巴什科特斯坦、楚瓦什也曾先後宣佈獨立。一九九〇年十一月二十七日車臣—印古什宣佈獨立，成立車臣—印古什共和國。一九九一年十一月杜達耶夫當選為車臣共和國總統，更加積極追求獨立。<sup>66</sup>韃靼斯坦於一九九四年與中央簽署雙邊協議以後，獨立運動減弱，而聯邦政府於一九九四年十二月至一九九六年八月對車臣施以武力鎮壓以後，只剩車臣境內的獨立意願仍然堅定。一九九九年九月聯邦政府再度對車臣用兵，車臣爭取獨立的行動成為俄羅斯聯邦以武力處理民族問題的特例。<sup>67</sup>

## 二、爭取地位

(一) 爭取主權：前蘇聯加盟共和國向中央爭取主權的效應，影響了俄羅斯共和國所屬的自治共和國。一九八八年十一月至一九九〇年七月期間，加盟共和國陸續發表主權宣言，聲稱共和國的法律高於蘇聯法律<sup>68</sup>，但以一九九〇年六月十二日俄羅斯共和國所發表的主權宣言影響最大（它是第七個發表主權宣言的加盟共和國）。除了於六月發表主權宣言，同年八月葉爾欽到各地區旅行演說，為了與戈巴契夫爭權，喊出「盡力拿取你所要的主權罷」（Take as much sovereignty as you can swallow）口號，鼓動地區分離主義的發展，獲得熱烈的擁護。「主權的遊行」這段期間，俄羅斯的所有自治共和國都發表了自己的主權宣言<sup>69</sup>，幾乎如同骨牌效應

---

<sup>65</sup> Darrell Slider, "Federalism, Discord, and Accommodation-Intergovernmental Relations in Post-Soviet Russia," in Theodore. H. Friedgut and Jeffrey W. Hahn eds., *Local Power and Post-Soviet Politics* (Armonk, N.Y.,:M.E. Sharpe, 1994), pp.243-247.

<sup>66</sup> 薛君度、陸南泉主編，前引書，第94-95頁。

<sup>67</sup> 徐桂香，《俄羅斯聯邦體制及民族分離的挑戰—以韃靼、車臣與喀爾瑪克為例》（台北：蒙藏委員會，民88年），第30-52頁。

<sup>68</sup> 理查德·萊亞德、約翰·帕克著，白潔等譯，前引書，第244頁。

<sup>69</sup> 達吉斯坦和摩爾多瓦自治共和國通過本國的《國家法律地位宣言》、雅庫特—薩哈：發表《雅

一般，以一九九〇年達到最高峰，共有二十三個俄羅斯的自治單位紛紛提出主權宣言。茲列表如下：

表九 發表主權宣言對照表

1988年	1989年	1990年		1991年
愛沙尼亞 11/16	拉脫維亞 5/18	俄羅斯 6/12	布里亞特 10/8	卡巴爾吉諾- 巴爾卡爾 1/31
	立陶宛 7/29	烏茲別克 6/20	哥雅克 10/9	達吉斯坦 5/15
	亞塞拜疆 9/23	摩爾達瓦 6/23	科米-彼爾姆 10/11	阿迪蓋亞 6/28
	格魯吉亞 10/12	烏克蘭 7/16	巴什科特斯坦 10/11	
	白俄羅斯 2/7	北奧塞梯 7/20	喀爾瑪克 10/18	
		卡類利阿 8/9	雅馬爾-涅涅茲 10/18	
		哈卡西亞 8/15	馬里艾爾 10/22	
		土庫曼 8/22	楚瓦什 10/24	
		亞美尼亞 8/23	哥諾阿爾泰 10/25	
		阿布拉茲 8/25	哈薩克 10/26	
		塔吉克 8/25	吉爾吉斯 10/28	
		科米 8/29	圖瓦 11/1	
		韃靼斯坦 8/30	卡拉齊夫- 切爾克斯 11/17	
		烏都穆爾 9/20	車臣-印古什 11/27	
		南奧塞梯 9/20	莫爾多瓦 12/8	
		雅庫特 9/27		
		楚克奇 9/29		

(資料來源：

1.修正Jeff Kahn, “The Parade of Sovereignties: Establishing the Vocabulary of the New Russian Federalism”, *Post-Soviet Affairs*, vol. 16,no. 1, 2000, p.60表。

2.網底標示者為俄羅斯共和國的成員。)

韃靼斯坦於一九九〇年就開始與莫斯科協商權力分享條約的用語。<sup>70</sup>除了韃靼

庫特－薩哈國家主權聲明》(Declaration of State Sovereignty of the Yakut－Sakha)，聲明共和國與俄羅斯聯邦和蘇聯平等，擁有完整的國家權力、布里亞特發表《布里亞特獨立宣言》(The Buryat Independence Declaration)、巴什喀特斯坦發表《巴什喀特斯坦國家主權宣言》(Declaration of State Sovereignty of Bashkorstan)，甚至聲明它是在1919年以一個特別協議的基礎開始與俄羅斯聯邦結合，現在它要與蘇聯、俄羅斯聯邦和其他共和國進入條約關係。參見 *RFE/RL Newsline*,no.91,14 May,1991、Thomas F. Remington,p.62.

<sup>70</sup> Mikhail Filippov and Olga Shevetsova, “Asymmetric Bilateral Bargaining in The New Russian Federation—A Path-Dependence Explanation,” *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 32(1999),p.72.

斯坦和車臣—印古什兩個自治共和國以外，其他自治共和國均表示要以主權國家的地位留在俄羅斯。主權宣言除了少數例外，內容有明顯的相似性，因為草擬人有相似背景以及參考已發表宣言是兩個主要因素。宣言大多從六條至八條，大部分包含核心條文即地位的改變（從自治共和國提升為聯盟共和國）、共和國法律的優越性、公民身分和政治權利、擁有領域內大多數有價值的物品。<sup>71</sup>其後，各共和國在各自通過的憲法中明確表達作為「主權民主國家」的法律地位，只有印古什和喀爾瑪克共和國未將「主權共和國」的字句載入自己的憲法中。<sup>72</sup>據學者菲利波夫（Mikhail Filippov）與謝薇索娃（Olga Shvetsova）表示，韃靼斯坦於一九九二年拒絕簽署《聯邦條約》，並非是分離主義的徵兆，而是當時它與莫斯科之間的特殊條約的詳細內容已經完成。該項條約簽署以後，自此沒有其他聯邦主體比韃靼斯坦從中央獲得更多的讓步。<sup>73</sup>

俄羅斯及其自治共和國所發表的主權宣言，是地方對中央反抗的行動。康恩（Jeff Kahn）研究這段時期的主權宣言，即表示：主權宣言是地方政府的公開宣言，表示它與一度地位較高的權威機關的關係，已經或即將要刻意和單方面予以改變。這是地方政治行動者特別受到政治和個人目標所驅動的權謀產物，受到地區利益和外在行动催化劑的影響。<sup>74</sup>這也是一種理性競逐資源分配的因素，因為地區菁英爭取資源甚過於真正堅持原則。<sup>75</sup>葉爾欽與戈巴契夫及最高蘇維埃的競爭需要同盟和資源，他結合武力威脅和提供誘因的方式維繫聯邦的團結，除了承諾增加經濟補助，也允許象徵性的表達地方的「主權」。葉爾欽透過在蘇聯的結盟和策略性支持主權運動，實則為蘇聯崩潰扮演一個積極的因素，甚至幾乎也導致俄羅斯的分崩離析。<sup>76</sup>新憲法制定過程中，各共和國領導人曾於一九九三年六月八日向葉爾欽呈遞了一份對新憲法草案的補充和修改意見書，公開要求未來憲法承認它們是「主權

---

<sup>71</sup> Jeff Kahn, "The Parade of Sovereignties: Establishing The Vocabulary of The New Russian Federalism," *Post-Soviet Affairs*, vol.16, no.1 (2000), p.74.

<sup>72</sup> 薛君度、陸南泉主編，前引書，第94頁。

<sup>73</sup> Mikhail Filippov and Olga Shevetsova, p.72.

<sup>74</sup> Jeff Kahn, p.60.

<sup>75</sup> Stephen E.Hanson, "Ideology, Interests, and Identity: Comparing the Soviet and Russian Secession Crises," in Mikhail A. Alexseev ed., *Center-Periphery Conflict in Post-Soviet Russia—A Federation Imperiled* (London: Macmillan Press LTD, 1999), p.22.

國家」，要求擁有外交權，以及聯邦法律須經共和國立法或代表機關通過才能在本地區生效等意見。<sup>77</sup>雖未受採納，直至二〇〇〇年，仍有九個民族共和國於其憲法中主張地方主權。它們分別是達吉斯坦、印古什、北奧塞梯、巴什科特斯坦、科米、卡巴爾吉諾—巴爾卡爾、韃靼斯坦、圖瓦、雅庫特等共和國。<sup>78</sup>《聯邦條約》也仍存在關於共和國主權的條款。

很多共和國的法律與外交方面也抵觸聯邦中央的權限，除抵觸憲法中屬於中央的權限，如宣稱擁有宣戰、媾和、免核區，使中央要以立法作為規範<sup>79</sup>，聯邦主體頒布了數以千計的法律與規定也抵觸了聯邦法律<sup>80</sup>，或者拒不執行聯邦憲法法院的決議。根據聯邦司法部於一九九七年調查統計了地區約四萬四千項法令（包括命令），發現幾乎有一半的法令並不符合聯邦憲法。<sup>81</sup>這種地區普遍性以法律抵觸中央法律的現象，被稱為是一種法律上的分離主義。

外交是屬於聯邦政府的權利，若非由中央政府所獨攬，亦須由中央政府主導與控制，通常是由聯邦來制定統一的對外政策。聯邦的分權化、貿易自由化與國家停止控制，使俄羅斯的地區首次直接面對全球化的市場。對地區而言，海外資金、跨國合作以及一些國家避開俄羅斯聯邦政府直接與俄羅斯的地區協商，欲使地區的經濟復甦，從而自地區發展的實際出發，同時進入地區性與全球性的策略，也是地區由開放經濟國際化獲得利益的一種更有效的手段。<sup>82</sup>俄羅斯的地區為爭取權力與尋求外國資助，特別於一九九八年在外交政策和國際貿易領域與中央既競爭又妥協，處理涉外事務經常抵觸聯邦政府的外交政策，有些地區首長還大膽制定外交政策宣言。<sup>83</sup>聯邦外交部為了將地區的外交活動拘限在經濟方面，於一九九八年成立一個

---

<sup>76</sup> Ibid., pp.32-33.

<sup>77</sup> 薛君度、陸南泉主編，前引書，第25-26頁。

<sup>78</sup> Harry Kopp, "Putin, Perfectly Clear," *The New York Times*, June 26, 2000, Section A, p.17.

<sup>79</sup> *RFE/RL Russian Federation Report*, March 5, 1999.

<sup>80</sup> 劉向文、王惠敏，〈俄羅斯維護聯邦統一的理論和實踐〉，《東歐中亞研究》，1999年第2期，第16-17頁。

<sup>81</sup> Kathryn Stoner-Weiss, "Central Weakness and Provincial Autonomy: Observation on The Devolution Process in Russia," *Post-Soviet Affairs*, vol.15, no.1 (January 1999), p.96.

<sup>82</sup> Graham Smith, p.186.

<sup>83</sup> Natan Shklyar, "Russia: Annual Report 1998—Governors Emerge Stronger," *Transitions Online*.

特別部門以統合地區的外交政策，設立了二十六個地區代表處與兩個分部以處理地區侵犯外交政策的問題。<sup>84</sup>聯邦主體對外交活動逐漸採取積極作為，令聯邦政府憂喜兼具，喜的是地區吸引外資，以及繼續與前蘇聯國家的俄羅斯族維持聯繫，憂的是牴觸中央的外交政策以及促進離心力。

(二) 分離：地區使用分離的策略有其工具性的目的，也有強度上的差異，扣留稅款和分離的威脅，成為地區影響中央控制政策最重要的方法。聯邦成立初期，地區菁英使用分離的手段作為地緣政治上的武器。由一九九〇年代初期至中期有分裂的威脅，聯邦中央利用施惠的方式換取地區承諾聯邦的統一，但顯然在初期打「分離牌」會比中期以後有效，中期以後分離牌的效力減弱。<sup>85</sup>很多共和國的憲法有分離的條文，學者孟德斯坦（Marjorie Mandelstam）指出這些條文具有心理作用，讓地區認為這種權利的存在意味著聯邦國家會有足夠的自由和彈性，以這種文詞來安撫地方，消除非俄羅斯族的民族主義火焰，實際上並不需要使用這些條文。很多非俄羅斯族聲稱他們有分離的道德權利，但是他們先予以保留，等待中央提出更好的價碼。<sup>86</sup>一位俄羅斯記者巴比茨基（Feliks Babitsky）指出，地區和共和國領袖經常向中央施壓的一張王牌就是分離主義的威脅。他將共和國和其他地區的分離主義作了比較，唯一的不同是民族分離主義有強而有力的動員的意識形態，而其他地區的分離主義沒有這種意識形態，雖然較為微弱，仍然時常具有破壞力。<sup>87</sup>斯科亞（Natan Shklyar）也表示，民族共和國依賴民族主義和分離主義的威脅，欲伸彰其權力，如一九九八年四月十六日通過韃靼的公民法，允許住民不必然要是俄羅斯公民，即可成為韃靼公民。同年十一月，喀爾瑪克總統伊律季諾夫（Kirsan Ilyumzhinov）也公然提出分離主義的威脅，表示如果中央不能履行財政責任，喀爾瑪克共和國要成為俄羅斯聯邦的一個夥伴成員（associate member）。<sup>88</sup>分離主義的問題一直到一九九九

---

<sup>84</sup> *Russian Regional Report (NUPI)*, June 11, 1998.

<sup>85</sup> Graham Smith, p.189.

<sup>86</sup> Marjorie Mandelstam Balzer, p.154.

<sup>87</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, "Regional Governors and The Kremlin: The Ongoing Battle for Power," *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 30, no. 4, pp. 407-408.

<sup>88</sup> Natan Shklyar.

年依然困擾著俄羅斯，總理普里馬科夫於一九九九年初還一再警告俄羅斯處在分離主義力量分裂的危機當中<sup>89</sup>，他還說：「我們已經失去蘇聯，我們不允許也失去俄羅斯」，並且表示要與地區共同壓制、掃蕩和根除分離主義，重建國家的垂直行政制度。<sup>90</sup>

**（三）提高行政區層級：**前蘇聯劃分不同等級自治區的作法，使不同的自治區獲得不同的權利，低層級的自治區自然希望獲得高一層級自治區的待遇，高層級的自治區又試圖向更高層級或獨立的方向發展。蘇聯解體前，根據一九九〇年四月二十六日聯盟最高蘇維埃通過的《劃分蘇聯及其聯邦主體權利的法律》，加盟共和國確認為「主權的蘇維埃社會主義國家」，自治共和國稱為「蘇維埃社會主義國家」，兩者有「主權」之差別，但法律又明確表示二者同為蘇聯的聯邦主體，加入蘇聯。因此，自治共和國已經具有與俄羅斯平等的聯盟共和國的地位，這些自治共和國要求簽訂特別條約，以界定它們與俄羅斯的關係，作為再加入俄羅斯聯邦的條件。

一九九三年七月一日斯維爾德洛夫斯克州議會片面宣佈該州為「烏拉爾共和國」，並享有與其他民族共和國相同的權力，該州蘇維埃主席立刻被葉爾欽革職，共和國也被強行解散。同年七月八日車里雅賓斯克州通過該州國家法律地位和成為「南烏拉爾共和國」的決定。烏拉爾地區的五個州領袖於一九九三年九月宣布成立「烏拉爾共和國」，是當時唯一正式成立的共和國。<sup>91</sup>自行升級的地區，如沃羅涅日州、沃洛格達州、濱海邊疆區等，相繼自行升級為共和國。<sup>92</sup>此外，西伯利亞和遠東地區的領袖想成立「西伯利亞共和國」、「遠東共和國」，和「葉尼塞共和國」等。<sup>93</sup>很多情形下，地區議會作成提升地區地位的決議，與地區首長試圖迫使聯邦政府准許延長他們的權力同時發生，如一九九三年、一九九六年濱海邊疆區就以設立「遠東共和國」的方式，向中央施壓，從中獲得經濟與政治權力。地區首長認為以分離主義向中央勒索，可能要比扣留需要上繳中央的稅款更為安全，因為採

---

<sup>89</sup> *Agence France Presse*, Jan. 29, 1999.

<sup>90</sup> *Reuters*, January 15, 1999.

<sup>91</sup> 劉向文、王惠敏，前引文，第 15-17 頁。

<sup>92</sup> 薛君度、陸南泉主編，前引書，第 25 頁。

<sup>93</sup> 理查德·萊亞德、約翰·帕克著，白潔等譯，前引書，第 245 頁。



用後者，中央對不順服的地區另有經濟手段。<sup>94</sup>

### 三、跨地區合作

俄羅斯的聯邦主體為爭取更多利益，經濟條件較佳者如在中央有良好的聯繫管道，自然會受到強化，另外一條管道是與聯邦政府的代表正式接觸，後者透過組織，所達到的效果最好，地區性組織乃應運而生。地區首長成立這種組織最早溯至一九九〇年，戈巴契夫推動「重建」時期，跨地區經濟協會（interregional economic associations）的成員包括地區行政首長、大企業和私人企業經理。自一九九一年成立「西伯利亞協定」（Siberian Accord）開始，迄至一九九〇年代末期有八個類似的組織，實際上含括整個俄羅斯聯邦地區（除了車臣）。每個協會都有跨地區的制度結構，這些協會由一個協調委員會所管理，涵蓋了共同關切的經濟層面，如能源、農業、環境工業政策，通常由地區首長主持。<sup>95</sup>協會的主要目標是保有對地區自然資源和經濟資產的控制、建議更改對地區有利的預算和稅制、向中央有效施壓以對中央與地區之間的權力詳細列舉予以立法（聯邦條約並沒有列舉）。總之，協會是要增進地區的代表性以及向聯邦政府遊說。俄羅斯迄至一九九九年年底有八個地區性組織如下：

表十 俄羅斯聯邦地區性組織

協會名稱	包含聯邦主體
西北地區協會 (North-West Association)	共和國：卡累利阿共和國、科米共和國。 州：加里寧格勒州、基洛夫州、列寧格勒州、摩爾曼斯克州、諾夫哥羅德州、阿爾汗格爾斯克州、伯斯科夫州、沃洛格達州。 自治區：涅涅茨自治區。 直轄市：聖彼得堡市。
中央俄羅斯區協會	州：莫斯科州、布良斯克州、弗拉基米爾州、伊萬諾夫州、卡盧加州、科斯特羅馬州、梁贊州、斯摩陵斯克州、特維爾州、圖拉

<sup>94</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, p.408.

<sup>95</sup> Graham Smith, p.208.

(Central Russian Association)	州、雅羅斯拉夫州。 直轄市：莫斯科市。
黑土地區協會 (Black Earth Association)	州：奧瑞爾州、沃羅涅日州、貝爾哥羅德州、庫爾斯克州、利佩茨克州、坦波夫州。
烏拉爾地區協會 (Urals Association)	共和國：巴什喀特斯坦共和國、烏德穆爾共和國。 州：斯維爾德洛夫斯克州、庫爾干州、奧倫堡州、柏爾姆州、車里雅賓斯克州。 自治區：科米－彼爾姆自治區。
北高加索地區協會 (Association of the North Caucasus)	共和國：阿迪蓋亞共和國、達吉斯坦共和國、印古什共和國、卡巴爾吉諾－巴爾卡爾共和國、卡拉齊夫－切爾克斯共和國、北奧塞梯共和國、喀爾瑪克共和國。 邊區：克拉斯諾達、斯塔夫羅波爾。 州：羅斯托夫州。
大伏爾加協會 (Greater Volga Association)	共和國：韃靼斯坦共和國、摩爾多瓦共和國、楚瓦什共和國、馬里－艾爾共和國。 州：阿斯特拉罕州、伏爾加格勒州、下諾夫哥羅德州、奔薩州、薩馬拉州、薩拉托夫州、烏里揚諾夫斯克州。
西伯利亞協議 (Siberian Accord)	共和國：布里雅特共和國、阿爾泰共和國、哈卡西亞共和國、圖瓦共和國。 邊區：阿爾泰邊區、克拉斯諾亞爾斯克邊區。 州：伊爾庫茨克州、新西伯利亞州、諾木斯克州、托木斯克州、秋明州、克麥羅沃州。 自治區：阿金－布里亞特自治區、泰麥爾自治區、烏斯特－奧達布里亞特自治區、罕特－曼西自治區、艾溫克自治區、雅馬爾－涅涅茨自治區。
遠東和貝加爾協會 (Far East and Baikal Association)	共和國：薩哈共和國、布里雅特共和國。 邊區：濱海邊區、哈巴羅夫斯克邊區。 州：阿穆爾州、勘察加州、馬加丹州、赤塔州、薩哈林州、猶太自治州。 自治區：科雅克自治區、丘可特加自治區。

(資料來源：參考Graham Smith, *The Post-Soviet States – Mapping the Politics of Transition*, p.207)

大多數這些組織之間的界線，恰巧與蘇聯時期的「經濟區」相似。此外，還有一個非官方的「捐稅地區委員會」(Council of (Tax) Donor Regions)。聯邦政府也

支持這樣的協會，認為這種組織會鼓勵聯邦內的經濟和政治整合，必要時，聯邦中央可以使用「分而治之」的方式，弱化地區協會的權力。那些最有經濟和政治槓桿作用的地區協會，是最有效的地區說客，以西伯利亞協定、烏拉爾區、伏爾加區、中央俄羅斯區等五個協會最具實力。<sup>96</sup>這種協會包括共和國和其他聯邦主體，透過協會強化地區菁英之間的水平聯繫，卻逐漸破壞葉爾欽試圖強化的垂直控制。聯邦政府試圖要對地區首長作出區別，地區首長加強水平聯繫並不全然受到聯邦政府的歡迎。地區的遊說工作於一九九四年到達新的局面，他們停止向中央要求貸款和補助，取而代之是以預算和稅制的合法化、中央與地區之間公平分享自然資源利益等作法。在地區協會的壓力之下，這段期間提出稅制改革、降低民族共和國於一九九二年至一九九三年間優於其他地區的利益總額、預算制度的分權。此外，地區首長也可以直接參與涉及地區經濟利益的法律和聯邦計畫，例如一九九五年草擬外國經濟關係的立法時，「西伯利亞協定」就相當投入，這個協會最後迫使中央在西伯利亞與地區政府共同分享石油利益。此外，另一項突破是聯邦委員會委員和委員會主席的指定，需要所有八個協會協調會議的同意。<sup>97</sup>

一九九二年至一九九五年間，地區經濟協會是保護地區首長集體利益的最主要工具。伊爾庫次克州和新西利亞州於一九九三年拒絕支持葉爾欽的緊急命令統治，「西伯利亞協定」成功地保護他們免遭革職。西部西伯利亞的工業主要受到軍工複合體所控制，東部西伯利亞的工業基礎是開發自然資源，「西伯利亞協定」因成員之間的差異，逐漸影響其內部團結。<sup>98</sup>同時，擔任地區協會主席的職位將會擁有全國性知名度，也為地區政治人物提供一個進入全國政治舞台的晉身階。<sup>99</sup>

另一方面，地區性協會雖為地區主義扮演有效的力量，協會任務仍會受到成員的質疑，個別成員的自我利益會相互競爭，地區之間如需有更為密切的經濟合作，經常會影響到個別地區實施各自的特殊貿易保護、企業聯合和價格補助的政策。有時，同屬一個協會的地區，也不會彼此互惠。同時，地區的自利也會受到聯邦制度

---

<sup>96</sup> Graham Smith, p.208.

<sup>97</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, p.407.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Graham Smith, pp.208-209.

所強化，使地區之間成爲對立。例如「西伯利亞協定」原來包括「遠東和貝加爾協會」，因爲薩哈共和國利用其自然資源優勢，從莫斯科獲得相當多的經濟和財政自主，引起若干其他地區的憤慨，造成部分成員的分裂。此外，地區之間沒有解決的領土和民族聲明，也會破壞協會的團結，甚至導致分裂（如喀爾瑪克共和國與阿斯特罕州的例子，參見第五章第一節）。同時，地區協會主席的職位雖有固定的任期制度，仍有地區首長利用此項職務促成個別地區受惠。<sup>100</sup>上述種種也是地區協會內部的負面因素。

## 貳、中央的策略

聯邦中央面對崛起的地區力量，透過它所擁有的政治、軍事和財政力量，對地區施以獎勵與處罰的措施。<sup>101</sup>托孜與布西吉娜（Vera Tolz and Irina Busygina）研究俄羅斯聯邦政府與地區的關係，就說明聯邦政府會持續使用早先所使用的政策，在地區之間與地區之內運用其差異性（division）與財政壓力，其中一項主要策略是運用地區首長與地區經濟的差異性，中央與地區菁英對自然資源利益的控制產生衝突之處，特別強調分而治之的政策。<sup>102</sup>

### 一、提昇聯邦主體的地位

蘇聯時期從一九二二年至一九八八年間曾有多個民族自治實體尋求地位的升級，從自治共和國成爲加盟共和國，或從自治州成爲自治共和國。大多數的升級案例是發生於採用一九三六年蘇聯憲法以前，少部分地區成功升級。一九三六年以後，有更多降級或撤銷自治實體的情形發生。<sup>103</sup>俄羅斯鑒於地區紛紛發表主權宣言，深恐俄羅斯步上蘇聯解體的後塵，分別於一九九〇年、一九九一年與一九九二年提升行政區的地位，使之擁有較大的自治權利。首先於一九九〇年十二月十五日通過俄羅斯聯邦憲法修正案，將「自治」的字眼去除，允許十六個自治共和國升格爲共和國。次（一九九一）年七月三日俄羅斯最高蘇維埃通過決議，將四個自治州

---

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Ibid., p.185.

<sup>102</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, p.426.

（猶太自治州除外，其餘阿迪蓋亞、阿爾泰、卡拉齊夫—切爾斯克、哈卡西亞四個自治州）提升為共和國。一九九二年六月四日，俄羅斯最高蘇維埃通過《關於在俄羅斯聯邦成立印古什共和國》的法令，將車臣—印古什共和國一分為二，使共和國的數目達到二十一個。<sup>104</sup>同年所簽署的《聯邦條約》（韃靼斯坦和車臣未簽署）承認境內各共和國的主權地位，以及承認它們各自通過的主權宣言具有法律效力。

## 二、總統全權代表

聯邦政府對地區的控制由聯邦總統辦公室所主導，地區政府的絕大多數官員是前共產黨員，葉爾欽為防止他們抗拒改革，他指定總統全權代表，協助他監督地區政府和政治，作為總統在地區的耳目。<sup>105</sup>最早於一九九一年初開始設立此項職位，官方正式成立是於同年八月三十一日政變失敗後，葉爾欽隨著地區行政首長職位而引進總統全權代表制度。他於同年九月二十四日簽署一道命令，首次建立總統全權代表制度，當時只在十四個聯邦主體任命總統全權代表。<sup>106</sup>至一九九一年底，葉爾欽指派六十八位全權代表派駐地區，其中五十七位曾擔任前俄羅斯共和國人民代表、前蘇聯人民代表、州或市蘇維埃代表職位。<sup>107</sup>大多數總統代表是屬於民主改革派，於一九九〇年和一九九一年間進入政壇，而地區省長傾向屬於舊政權的保守派。<sup>108</sup>總統代表的角色是擔任總統和地區之間的聯繫，確保地區實施聯邦政府的決策，若地區行政人員違反聯邦命令，就向總統建議解除他們的職務。

葉爾欽於一九九三年二月五日又發布一項關於駐邊疆區、州、自治州、自治區、莫斯科市與聖彼得堡市全權代表的命令。同月，也在總統辦公室下設管理地區的辦公室，監督地區領袖。<sup>109</sup>同年通過的聯邦憲法第八十三條第十項規定聯邦總統

---

<sup>103</sup> Mikhail Filippov and Olga Shevetsova, p.68.

<sup>104</sup> 李玉珍，〈民族問題〉，收入畢英賢主編，前引書，第126頁。

<sup>105</sup> *RFE/RL Newsline*, February 20, 1996.

<sup>106</sup> 劉向文，〈俄國政府與政治〉（台北：五南，2002年），第100-101頁。

<sup>107</sup> Darrell Slider, p.254.

<sup>108</sup> Nikolai Petrov, "The President's Representatives: 'Moscow's Men' in The Regions," *Prism* (Washington D.C.: The Jamestown Foundation), vol.4, issue 7, April 3 (1998).

<sup>109</sup> *RFE/RL Newsline*, February 18, 1993.

任命與免除俄羅斯聯邦總統之全權代表<sup>110</sup>，但所謂「總統全權代表」的功能，並未多所著墨。葉爾欽於一九九五年一月十七日下令修改補充一九九三年的命令，聯邦總統不僅在邊疆區、州、聯邦直轄市、自治州、自治區派駐代表，在共和國也派駐代表，確立了聯邦總統駐聯邦主體全權代表制度。據統計，至一九九七年六月底，葉爾欽共派遣七十六名總統代表（其中一名派駐三個聯邦主體、一名派駐五個聯邦主體）。<sup>111</sup>

葉爾欽要聯邦代表協調聯邦機構派駐地區的活動，使得總統代表與地區首長形成對立，此項職務的設立遭到地區首長的反對，地區首長認為是總統不信任的徵兆。<sup>112</sup>一方面而言，很多地區的總統全權代表對總統決策的執行缺乏權威和影響力；另一方面，地區首長也試圖要限制總統全權代表在地區的權力。<sup>113</sup>總統代表與聯邦總統的直接聯繫管道，是他們最主要的權力來源。葉爾欽在各種政治鬥爭中，為努力贏取地區首長的忠心，也犧牲了很多全權代表。聯邦總統與最高蘇維埃於一九九二年的鬥爭中，這項職位受到最高蘇維埃的抨擊。葉爾欽擊敗立法部門以後，這項職位又成為聯邦總統與地區領袖之間政治交換的籌碼，有些全權代表也逐漸由順服中央的地區首長的人馬所取代。一九九六年以後，地區首長完全由選舉產生，全權代表完全取代官派首長在地區的監督角色。隨著一九九三年十二月舉行聯邦委員會選舉開始，一系列的競選活動吸引了很多總統全權代表的參與，至一九九八年三月，僅剩十二位當初的全權代表還在位。經過多年的運作，全權代表的地位不若當初所期待，這項職位很快失去了起初擁有的影響力，變成聯邦政府與地區之間兩頭落空，沒有真正的資金供他們運用，這個職務變成死胡同，除了幾個例外，很少全權代表能成功突破或返回全國的政治舞台。<sup>114</sup>

對於聯邦和地區政府雙方在地方的權利迄未立法規範，總統辦公室於朱拜斯（Anatoly Chubais）負責時期曾討論控制地區的方法，包括立法允許聯邦中央繼續免除選舉產生的地區首長職務、成立數個聯邦區的構想（每個聯邦區包括幾個共和

---

<sup>110</sup> 畢英賢譯，《俄羅斯聯邦憲法》，收入畢英賢主編，《俄羅斯》，第469頁。

<sup>111</sup> 劉向文，前引書，第101-102頁。

<sup>112</sup> *RFE/RL Newslines*, May 21, 1992、*RFE/RL Newslines*, March 23, 1993.

<sup>113</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, p.424.

<sup>114</sup> Nikolai Petrov.

國和州)，以及強化現有總統代表的權力。<sup>115</sup>地區首長於一九九七年由選舉產生後，獲得極大的政治獨立性，聯邦中央被迫尋求其他的方式維持它在地區的影響力，試圖要強化全權代表制度。葉爾欽於一九九七年七月九日批准《俄羅斯聯邦總統駐俄羅斯聯邦各地區全權代表條例》，將聯邦總統駐各聯邦主體全權代表制度改組為駐各地區全權代表制度<sup>116</sup>，強化總統代表機構，詳細說明總統代表的功能，總統代表要監督聯邦計畫的實施，管理聯邦機構在地區分支機構的主管，協調他們的工作，監督聯邦資產的使用與聯邦經費的支用等。<sup>117</sup>葉爾欽想要利用總統代表與新選出的州長抗衡，奪回聯邦機構在地區分支機構主管的任命權，有效地貶抑地區首長，試圖對有民意基礎的地區首長重申聯邦行政部門的特權。至一九九九年底，葉爾欽設置總統全權代表以加強中央垂直領導的企圖，在聯邦政府穩定性不足之下，效果有限。

### 三、雙邊條約

《俄羅斯聯邦憲法》第十一條第三項規定，俄羅斯聯邦與聯邦主體之間管轄事項與權力的劃分，依據現行憲法、聯邦以及其他有關管轄事項與權力劃分條約行之<sup>118</sup>，為聯邦政府與地區簽訂的權力分享條約埋下伏筆。聯邦憲法剛實施時，俄羅斯的社會秩序十分脆弱，聯邦政府為恐地區分離主義持續尖銳，開始與韃靼斯坦和巴什喀特斯坦共和國簽署雙邊條約。中央對這二個共和國的條約早在蘇聯末期即已起草，中央用特殊利益來換取它們承認聯邦國家的主權。葉爾欽於一九九四年二月十五日開始與民族共和國簽署條約時，涵蓋的議題包括共和國的憲法、地區首長選擇的程序，以及財政歲入分配機制。<sup>119</sup>當時葉爾欽指定成立一個委員會由夏賀雷領導，負責與地區協商。<sup>120</sup>很多聯邦主體於一九九五年要求與中央的條約愈快簽署愈好。自此，中央利用個別協商的雙邊條約就逐漸普遍，一九九五年十二月舉行選舉

---

<sup>115</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, pp.424-425.

<sup>116</sup> 劉向文，前引書，第103頁。

<sup>117</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, p.424.

<sup>118</sup> 畢英賢譯，《俄羅斯聯邦憲法》，收入畢英賢主編，《俄羅斯》，第446-447頁。

<sup>119</sup> Mikhail Filippov and Olga Shevetsova, p.73.

<sup>120</sup> 俄羅斯聯邦與地區所簽署的雙邊條約可以分為條約(dogovory)與協議(soglasheniya)，本文統稱為條約。參見Kathryn Stoner-Weiss (1999), pp.90-91.

以前，只有七個民族共和國簽定這種條約，選舉結束以後就有四個以俄羅斯族為主的地區與中央簽約。葉爾欽總統於一九九六年競選連任期間，密集地與地區簽訂協議，他利用聯邦政府與地區政府簽約的場合，要求地區當局支持他連任。<sup>121</sup>同年三月十二日他發布一道命令，規定雙邊條約不能抵觸《俄羅斯聯邦憲法》、不能改變聯邦主體的地位、不能增加或改變憲法第七十一條和七十二條的列舉事項以及必須尊重憲法的優越性。<sup>122</sup>葉爾欽於同年三月二十日至六月十三日競選活動期間，簽訂了超過十八個以上的權力分享條約。聯邦中央從一九九四年初期至二〇〇〇年五月期間，與四十六個聯邦主體簽定這種分權條約<sup>123</sup>，這些條約效期五年，仍以每年地方官員和中央財政部之間的協議作為補充<sup>124</sup>，部分條約於一九九九至二〇〇〇年期（至二〇〇二年底，仍有四十二項條約仍然生效）<sup>125</sup>。

俄羅斯聯邦政府與地區的關係，除了憲法規定以外，就是由雙邊條約來界定。一開始，這些條約是與共和國簽署，接著範圍擴大到一般地區，擴大的目的是要換取他們支持葉爾欽，並且安撫一般聯邦主體對共和國享有特權的不滿。這些條約是由俄羅斯總統與地區領袖閉門協商與執行，其中的細節受到保密，缺乏透明度。<sup>126</sup>大多數的非俄羅斯族視雙邊條約是有潛力的模式而不會拒絕，有些共和國擔心他們小心協商的雙邊條約以及一九九二年的《聯邦條約》受到中央忽視。每一項雙邊條約都有所不同，它們是曠日持久的談判和政治交易的產物，條約通常包含以下問題：莫斯科與共和國之間權力範圍的劃分、出口的控制、稅收水準、上繳聯邦政府的財政收入的百分比、以及中央返還給共和國補助的標準。<sup>127</sup>葉爾欽辯稱這種雙邊條約是在憲法的框架內「一個新的聯邦主義的基礎」，以及表示是「強化聯邦制度的可靠的工具」。<sup>128</sup>很多俄羅斯政治菁英雖然反對這種雙邊條約，卻演變成一方面

<sup>121</sup> Thomas F. Remington, p.63.

<sup>122</sup> *RFE/RL Newsline*, March 14, 1996、Kathryn Stoner-Weiss (1999), P.91.

<sup>123</sup> Mikhail Filippov and Olga Shevetsova, pp.72-73、*RFE/RL Russian Federation Report*, May 17, 2000, vol.2, no.18.

<sup>124</sup> *RFE/RL Newsline*, April 23, 1997.

<sup>125</sup> *RFE/RL Russian Political Weekly*, Dec.19, 2002, vol.2, no.43.

<sup>126</sup> *RFE/RL Newsline*, September 21, 1998.

<sup>127</sup> 卡瑟琳·丹克斯著，歐陽景根譯，《轉型中的俄羅斯政治與社會》（北京：華夏出版社，2003年），第115頁。

<sup>128</sup> *Daily Digest (NUPI)*, May 27, 1996、*Russian Regional Report (NUPI)*, May 28, 1998.



向中央抱怨雙邊條約會擴大地區之間的不平等，導致聯邦的不穩定，甚至崩潰；一方面又深怕不簽署會損及地區以及個人的利益，又急於儘速與聯邦政府協商權力分享條約的現象。有些地區雖然簽署雙邊條約，仍以限制過多或不公平為由，威脅聯邦政府要重新協商，以從中央獲得更多權力。<sup>129</sup>

雙邊條約在聯邦的不對稱與雙邊結構的兩個面向受到重視。它們提供了維護國家統一的途徑，也導致俄羅斯聯邦制度朝向不對稱性發展，還衍生俄羅斯「財政聯邦制」的情況，特徵是「財政權力有相當程度的分散」，通常是自然資源愈豐富的共和國，通過談判達成的條約，能保留更高比例的財政收入。<sup>130</sup>

對於雙邊條約的出現，有四種解釋如下：

- 一、經濟因素：地區經濟的需要，導致聯邦主體要與中央協商雙邊協議。
- 二、認為是俄羅斯政治人物在制度抉擇中的雙邊討價還價行為，被政治算計所激勵要甚過於地方的經濟需求。這是一種政治菁英為了自利而持續參與中央的協商，是爲了政治算計而有意圖的制度抉擇。通過條約的機制，葉爾欽可以分化並且控制聯邦主體，使它們爲了得到聯邦政府的照顧而相互競爭，因而不能彼此合作以反對中央。<sup>131</sup>
- 三、認為「主權的遊行」是「雙邊條約的遊行」（parade of bilateral treaties）的前兆。從主權宣言開始，以政治交換俄羅斯聯邦制度的核心原則，持續進行條約和協議的磋商，經常是由仍然在位而且極爲相似的一群政治行動者所主導。<sup>132</sup>
- 四、認為雙邊主義是來自一個先前的制度發展，而非屬於俄羅斯獨立期間的抉擇，是蘇維埃聯邦中聯邦制度的發展，迫使俄羅斯的政治菁英遵循雙邊主義的路徑，這種混合歷史和政治因素，使雙邊主義成爲獨立後俄羅斯的制度抉擇。<sup>133</sup>

前述四項均能解釋部分因素，其中，後三項與制度有關，又以第三與第四兩項解釋制度形成的遠因與近因更爲深刻。菲利波夫（Mikhail Filippov）與謝薇索娃（Olga Shvetsova）針對第四種解釋指出，俄羅斯雙邊主義是來自戈巴契夫領導的蘇

---

<sup>129</sup> *Jamestown Monitor (NUPI)*, Feb. 11, 1998.

<sup>130</sup> 卡瑟琳·丹克斯著，歐陽景根譯，前引書，第 115 頁。

<sup>131</sup> 同前註，第 115-117 頁。

<sup>132</sup> Jeff Kahn, p. 74.

<sup>133</sup> Mikhail Filippov and Olga Shevetsova, pp. 62-63.

聯時期所發生的政治過程。他們認為俄羅斯聯邦不對稱性的經濟需要，不能解釋聯邦關係中的雙邊主義，這種不對稱性來自蘇聯計畫經濟下不均衡的資源分配所產生，加上經濟改革急遽擴大這種經濟不均衡的後果。他們說明這種俄羅斯雙邊主義的出現，是一種不對稱聯邦的解決方案，也是俄羅斯聯邦形成時期與蘇聯的腐敗和崩潰時期重疊。蘇聯時期在軍事和經濟意涵上的單一政治的策略配置，在每一個技術發展的不同層級，在不同地區深化它們資源配置的不均衡性，使很多地區轉變為社會主義計畫經濟下的經濟抵押品。經濟資源的再分配是蘇聯經濟政策的主要部分，計畫經濟的目標是透過控制全國的經濟資源，在全國的層級上達到最大經濟效率。地區的社會和經濟發展從屬於國家經濟所設定的目標，很多地區單一工業化的發展幾乎全部受到軍事工業複合體所控制，地區要依賴聯邦的補助。改革所產生的市場導向政策、外貿與價格自由化，使重新分配成為不可能，新的俄羅斯聯邦政府也缺乏資源再分配的方法。地區逐漸承接聯邦以往的責任，經濟下降使更多的地區更加依賴聯邦的補助，迫使聯邦預算過程變成是以需求為基礎的模式，而需求是不對稱的。中央面臨財政資源不足的情形下，必須有不同的預算安排。一方面而言，新的情況需要個別的財政轉移；另一方面，中央無法維持對地區應有的補助，為符合地區的財政責任，需要它們更加獨立地運用地方經濟資源。<sup>134</sup>中央與地區預算的關係變成依個案不同的標準來調整，每個地區的需求和經濟是不同的，調整地區的權利就需要作不對稱的安排，某些地區需要獲得比其他地區更多的權利。<sup>135</sup>

一般對雙邊條約的評價有正反兩面。反對者普遍認為這些條約是不穩定的潛在來源，因為與最具實力的地區所簽署而備受批評，被視為是破壞憲法的核心條文，中央又過度軟弱，以致於不能停止這些條文的承諾。<sup>136</sup>肯定者認為俄羅斯不同的人口與行政結構，以及聯邦中央願意和某些民族共和國磋商特殊的安排，維持了俄羅斯統一，建立了有意義的聯邦發展過程。<sup>137</sup>對雙邊條約的評價上，或認為這些條約

---

<sup>134</sup> Ibid., pp.64-65.

<sup>135</sup> Ibid., p.66.

<sup>136</sup> Lilia Shevtsova & Martha Brill Olcott, "Russian Transformed," in Anders Aslund & Martha Brill Olcott eds., *Russia After Communism* (Washington D.C.:Carnegie Endowment for International Peace,1999) ,pp.19-20.

<sup>137</sup> Thomas F. Remington,p.66.

改變了聯邦制度的本質，從一個傳統上更穩定的憲法聯邦，轉變成為通常較不穩定、以條約為基礎的聯邦；或視為是一種肯定的方式，認為像俄羅斯這種廣闊多元的國家，中央要與地區建立可以運作的關係，只有考量到地區的特色和差異。這些條約允許差異性，對整體穩定有貢獻，但是有些條文抵觸聯邦憲法，產生孰為先後的優先權問題，存在了負面的法律意涵。<sup>138</sup>例如在很多雙邊條約中，聯邦憲法中屬於聯邦的權限被列為雙方共同的權限、屬於聯邦的權限變成聯邦主體的權限（如國際關係），或共同的權限變成聯邦主體的權限。<sup>139</sup>這些條約是高度的政治安排，只限於聯邦和地區政府的行政部門協商生效，迴避了聯邦或地區立法部門的批准。條約和協議的多樣性，對釐清當前的管理範圍，或建立未來中央與地區衝突的解決原則，所作有限，又回到了聯邦爭論的核心。<sup>140</sup>

#### 四、財政機制

財政機制是聯邦中央控制地區首長的一項重要工具。自一九九〇年七月到一九九一年七月，俄羅斯聯邦有十一個（其中七個位於西伯利亞）、佔俄羅斯人口七分之一的地區，獲得「特別（或自由）經濟區」（SEZs, special economic zones）的官方地位，繳稅和規定的層級降低了。<sup>141</sup>這些地區受惠的作法是參考中國沿海開放經濟特區的模式，經濟區的外國公司和聯合企業享有特別稅、關稅和其他優惠的誘因。一九九七年，俄羅斯擴大這項計畫，有六種形式的特別經濟區：生產和貿易免稅區、特別地區經濟區、技術研究和發展區、國際服務區（Zones for provision of international services）、濱海銀行中心、旅遊渡假區等類型。至一九九八年，從十一個擴大為二十五個，設立特別經濟區被視為是來自於地區領袖的政治影響力，甚過於經濟考量，<sup>142</sup>普遍認為沒有效率，受到中央與地區的批評，包括補助不足、規則不清、地點的選擇模糊以及容易腐敗。地區當局也沒有機會提供很多資源來資助這項計畫，中央也免不了利用特別經濟區作為政治工具，與地區協商權力分享條

---

<sup>138</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, p.405.

<sup>139</sup> Kathryn Stoner-Weiss (1999) ,P.92.

<sup>140</sup> Jeff Kahn, pp.85-86.

<sup>141</sup> Mikhail Filippov and Olga Shevetsova, p.71.

<sup>142</sup> *Russian Regional Report (NUPI)* ,July 27,1998.

約。因為缺乏責任制度與透明度，聯邦補助這項計畫易於造成地方的腐敗，如補助款遭到地區首長不當挪用等。<sup>143</sup>

一九九六年與一九九七年間，大部分的地區行政首長透過選舉，以及獲得聯邦委員會代表席位，已經鞏固權力，聯邦政府對他們的掌控急遽削弱，葉爾欽只剩下唯一的槓桿－中央對地區的補助款，但在聯邦政府的現金短缺、財政惡化、補助款一再延遲，最後這項槓桿也失去作用。地區領袖開始我行我素，有些制定自己的土地法和稅法，甚至揚言要停止將稅捐上繳莫斯科。<sup>144</sup>

俄羅斯聯邦於一九九〇年代的經濟改革，使地區稅收產生困難，中央也難以滿足地區因為稅收不足所作的要求，地區預算的赤字顯著成長。一九九三年時只有十九個地區有預算盈餘，至一九九四年，所有的地區都有預算赤字。其後，地區爭取聯邦中央的補助極大化，而對上繳中央的金額卻愈小化或延遲支付。<sup>145</sup>若僅計算歲入與分配，從「有貢獻地區」（donor regions－即上繳聯邦預算的貢獻多於聯邦對它們的補助）的數目正在遞減。一九九四年時有二十五個地區是淨上繳地區（net donors），至一九九六年，數目降為十二個地區，一九九七年再降為八個地區<sup>146</sup>，至一九九九年只剩八個，而需要接受補助的地區數目卻愈來愈多。<sup>147</sup>聯邦政府對地區的補助制度缺乏一貫性、不透明、複雜和專斷，使得地區與中央特別的協商或討價還價成為常態。接受補助的地區經常依靠政治影響力和槓桿作用，使個別的地區受益較多，而車臣、韃靼斯坦、薩哈與卡類利阿有稅收特權（tax breaks），就持續多年對中央預算沒有貢獻。<sup>148</sup>中央對地區的補助分為五種方式，撥款數額在地區之間的差異很大，雖然從一九九四年開始改革撥款制度，地區所收到的撥款總額從一九九四年起，就幾乎維持同樣的水準。<sup>149</sup>八十九個聯邦主體之中，有八十一個獲得

---

<sup>143</sup> Graham Smith, p.203.

<sup>144</sup> 中國時報，民國 87 年 9 月 1 日，第 3 版。

<sup>145</sup> Graham Smith, p.203.

<sup>146</sup> *RFE/RL Newsline*, April 23, 1997.

<sup>147</sup> *RFE/RL Russian Federation Report*, 17 May 2000, vol.2, no.18.

<sup>148</sup> Graham Smith, p.190.

<sup>149</sup> Shinichiro Tabata, "Transfers from Federal to Regional Budgets in Russia: A Statistical Analysis," *Post-Soviet Geography and Economics*, vol.39, no.8 (1998), pp.447-460。作者分析 1992 年至 1998 年 9 月俄羅斯聯邦撥給地區的預算，他查考了聯邦對地區的補助共有五種：（1）FFSR（Fund for Financial Support of Regions）、（2）grants、

聯邦中央的預算補助，中央從一九九四年想將聯邦補助制度合理化，對有需求的地區採取較為有利的公開方式，但是利潤和再分配的制度繼續依賴聯邦政府的偏好，以及地區首長和聯邦行政部門代表的私人關係，雙邊條約也使得稅制更加複雜化。這也鼓勵地區和聯邦財政部以非正式的程序進行「幕後交易」，輕視所建立的規則，也使得大多數的地區首長即使起初反對總統，最後也會公開對其表達忠心。另一種保護聯邦政府在地區的利益的經濟機制，是中央控制國家財產私有化第二階段(拍賣)的規則，這一機制會隨著採用新計畫而改變。聯邦官員也將地區和聯邦層級的大銀行和商業機構，作為中央在地區的利益工具。這於一九九六年底至一九九七年初地區首長選舉期間相當顯著，利用銀行資助中央囑意候選人的競選活動，但效果未必全然達到聯邦政府的目的。<sup>150</sup>聯邦另一項財政手段是如果共和國和其他聯邦主體不繳稅，聯邦政府就把從屬聯邦、位於地區的大企業宣布破產，地區首長要保留工廠，部分原因也是可以滿足很多聯邦行政官員的利益。<sup>151</sup>

葉爾欽的命令與聯邦憲法若干條文成為中央與地區關係的衝突來源，例如葉爾欽指定地區首長擔任聯邦委員會的代表、獲得指定轄圍內較低層級官員的權利等，葉爾欽的這些命令增加地區首長的權力，而且讓他們變成威權統治者；另一方面，普選產生的地區首長並沒有降低對聯邦政府的經濟依賴，這使得聯邦政府對地區分而治之與財政政策得以延續，依賴聯邦補助，使得地區要與聯邦保持良好與穩定的關係。<sup>152</sup>中央與地區的關係於一九九〇年代持續以交換方式來處理雙方的關係。

## 五、武力

聯邦政府以武力壓制車臣共和國的獨立運動，分別於一九九四年十二月至一九九六年八月與一九九九年九月開始，二度對車臣用兵。<sup>153</sup>葉爾欽為了競選連任，於一九九六年結束第一次鎮壓行動，俄車雙方於一九九六年八月三十一日簽署《哈沙

---

(3) subventions (特別對莫斯科)、(4) mutual settlements、(5) short-term loans。1998年7月31日俄羅斯聯邦法第145號採用的預算法第16章列出三種聯邦預算撥給聯邦主體的費用為：(1) 補助款 (grants)、(2) 特別補助款 (subventions)、(3) 貸款 (loan)。

<sup>150</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, pp.422-423.

<sup>151</sup> Ibid., p.423.

<sup>152</sup> Ibid., p.426.

<sup>153</sup> 丁配華，〈車臣民族問題論析〉，《世界民族》，2002年第6期，第30-34頁。

夫雅特協議》(Khasavyurt Accords)，將車臣問題留待五年後解決，以拖延方式處理，形同留任車臣為不管地帶。<sup>154</sup>第二次於一九九九年九月，普丁擔任總理時，因車臣武裝團體侵犯達吉斯坦共和國邊境以及俄羅斯國內發生連續爆炸事件，而下令對車臣再度出兵。二〇〇〇年二月，俄軍攻下首府格洛茲尼(Grozny)。同年六月指派車臣人卡迪羅夫(Akhmed Kadyrov)擔任車臣行政首長。聯邦政府也同時撥款重建車臣。二〇〇三年三月，俄羅斯於車臣舉辦公投，通過車臣憲法。同年十月，舉行共和國總統選舉，卡迪羅夫當選總統。<sup>155</sup>除了實施車臣新憲法、以車臣人統治車臣的措施外，普丁也對叛軍實施大赦的政治動作，希望多管齊下解決車臣問題。但是，車臣內部始終處於不穩定狀態，在卡迪羅夫於二〇〇四年五月在爆炸案喪生後<sup>156</sup>，車臣問題仍然是俄羅斯國家安全與社會治安的最大威脅。軍事鎮壓的行動雖然重挫車臣分離勢力，衝突並沒有停止，車臣分離勢力轉為長期的浴血戰爭，車臣境內的零星謀殺攻擊事件以及俄羅斯國內的自殺爆炸事件不斷重演，與車臣內部分離勢力脫不了關係。

### 叁、策略的分析

俄羅斯聯邦政府與地區的互動以及彼此所使用的策略，可以由時間演進與策略運用分析如下：

表十一 俄羅斯聯邦中央與地區策略比較表

中 央 策 略	地 區 策 略
1. 提高聯邦主體地位(1990-1992)	1. 爭取獨立(車臣 1991/11→、韃靼 1992-1994)
2. 總統全權代表(1991/8→)	2. 主權(1990→)
3. 雙邊條約(1994/2→)	3. 分離(1990→)
4. 財政機制(1990→)	4. 提高行政區層級(1993-1996)
5. 武力(1994/12-1996/8、1999/9→)	5. 跨地區合作(1991→)

若由時間點而言，地區從一九九〇年就密集爭取權益，以多種方式齊頭並進。

<sup>154</sup> Peter Rutland, "A Fragile Peace," *Transitions*, 15 November, 1996, p. 49.

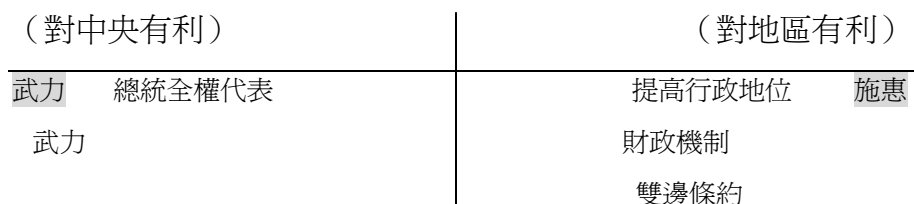
<sup>155</sup> 聯合報，民國 92 年 10 月 7 日，第 A14 版。

<sup>156</sup> 中國時報，民國 93 年 5 月 10 日，第 A13 版。

除了車臣繼續採取獨立運動的最極端方式外，韃靼斯坦已從獨立運動轉向爭取地區利益，其餘多項方式於一九九〇年代被交相運用不輟。民族共和國除了無需提高行政區層級外，其他四項策略中，「跨地區合作」受到所有聯邦主體運用，「爭取獨立」、「主權」與「分離」三項均以民族共和國的強度、密度與持續性較大。

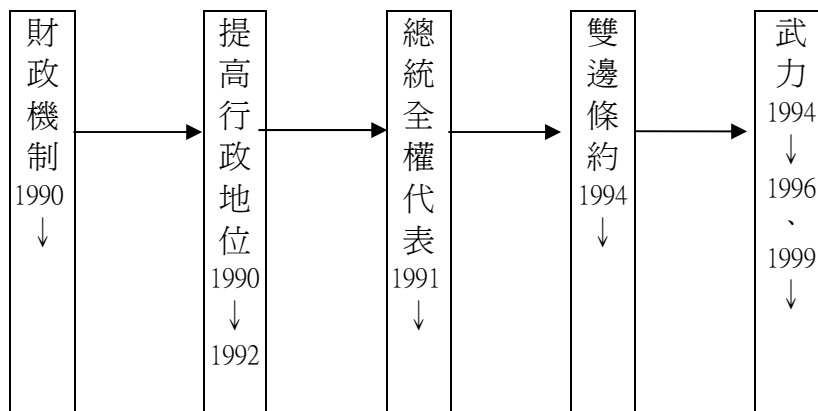
若由中央策略的光譜來看，以對中央或地區有利作為劃分點，可以用施惠作法與武力鎮壓作為光譜的左右兩方。中央的策略從施惠到武力均加以運用，除了武力與總統全權代表以外，其餘三項均對地區較為有利，以線形方式圖示如下：

圖一 俄羅斯聯邦中央與地區策略光譜圖



若由時間順序予以分析，中央策略圖示如下：

圖二 俄羅斯聯邦中央對地區策略時間表



聯邦政府從一九九〇年開始先從財政機制著手，由一九九〇年至一九九四年逐

步加入提高行政地區層級、總統全權代表監督機制與雙邊條約，最後才以武力鎮壓。由此觀之，中央先從施惠方式著手，當施惠方式均無效，武力才是最後的手段。武力與雙邊條約並施，壓制與遏阻了絕大部分的分離勢力，只有車臣獨立運動例外。

民族共和國的領袖只有車臣持續訴諸原生論，其餘共和國以分離與經濟訴求，交相運用原生論與工具論方式，絕大多數動員民族資源以爭取個人與地區的利益。相較之下，其餘以俄羅斯族為主的聯邦主體，無法利用民族資源的原生觀點，立足點較諸民族共和國為弱，獲得聯邦的重視也有差別。

## 俄羅斯聯邦的地區菁英

### 一、地區菁英崛起的現象

地區行政官員是處於聯邦與民眾之間的聯繫橋樑，他們的角色從一九九一年起逐漸加強，而聯邦的權威則相對減弱。葉爾欽於一九九三年撤銷地方蘇維埃，將其大部分任務移轉給行政部門後，地區行政首長變得極為重要。經過經濟改革與民主轉型，地區不再以意識型態或政治標籤為中心，日復一日，地區事務與利益成為重心，地區首長扮演專業經理人角色，多過於政治角色。地區政治菁英成為俄羅斯聯邦政府或主要反對黨之外的第三力量。<sup>157</sup>

對於俄羅斯地區主義的現象，希甘可夫（Andrei Tsygankov）以歐丹諾的委任民主（delegative democracy）的概念，來說明俄羅斯的地區政治。他認為委任民主模型解釋俄羅斯政治的特徵雖非完美，仍比現存的新威權主義（new authoritarianism）和弱代表制民主（weak representative democracy）兩種解釋佔優勢。歐丹諾提出委任民主產生的三項因素如下：第一，各種長期歷史因素，以及新興民主政府承繼的社會經濟嚴重性程度；第二，民主化國家中人民的期待；第三，目前的民主化政權來自國際基金的支持相當貧乏（沒有外來的、相當的財政條件）。前述因素也在俄羅斯出現，希甘可夫將此模型應用在俄羅斯地區政治，他舉出歐丹諾論述的三項主要特徵：第一，選舉是一種非常情緒化和高賭注的事情；第

---

<sup>157</sup> Graham Smith, p.189.



二，地區首長努力將自己作為國家的代表、凌駕在政黨和組織利益之上。歐丹諾表示典型的現象是新的總統（地區首長）贏得選舉後，將自己置於政黨和組織利益之上；第三，地區首長違反民主自由以及努力維持低水平的責任模型，在一種低制度化的政體下，權力的不對稱，不可避免地導向不尊重自由制度的做法，因為這些制度可能會約束地區首長的權力。上述特徵極易在俄羅斯地區政府中發現，除了地區首長選舉是高賭注的活動，居住在高度個人化的共產黨統治之下，人民更可能認定這種地區首長的選舉形同地區真正的「主人」的選舉，而且嚴肅的接受。地區首長本身不想束縛在「進步的」或「保守的」政黨或運動之中，利用那些黨贏得選舉後，地區省長就與政黨保持距離，而且不太注意政黨的需求。最後，很多地區首長試圖要控制獨立機構，如媒體、立法機構和法院，以強化他們的權力為目的。不過，他也表示歐丹諾對委任民主在拉丁美洲全然失去民心，並且產生軍事政變的結果，這些結論很難應用到俄羅斯，俄羅斯的地方政權展現了相當顯著的存活能力。他以三個聯邦主體的總統與州長作為個案研究，三位首長都追求「共和國之父」的形象，也違背民主自由和犧牲其他民主制度的獨立，來鞏固他們的權力。三位首長不尊重多元政黨制度、違反立法機構的獨立，以及將它們的機構轉為動員的力量，以支持自己的活動。他認為如果委任民主在全俄羅斯盛行而不受限制，可能會在不確切時間內，延誤民主制度的建立，最後產生一種新的經濟蕭條。<sup>158</sup>

同樣地，由弗列葛特（T. H. Friedgut）和韓恩（J. W. Hahn）等多位學者於一九九四年研究俄羅斯的地區政治，也產生類似的結論。他們表示地區在執行經濟改革過程中，更加控制地方自治和資源，反而使得情況更糟。愈自治的地區政府，可能只會對掌權者有利，在政治變遷最大的一九九〇至一九九三年期間，經濟管理方式並未出現任何改變。<sup>159</sup>

道利（Kathleen M. Dowley）分析俄羅斯地區政府的策略，也表示俄羅斯追求自治最強的人，來自民族共和國菁英。他們與前蘇聯加盟共和國菁英的訴求差異是民

---

<sup>158</sup> Andrei Tsygankov, "Manifestations of Delegative Democracy in Russian Local Politics: What Does It Mean for the Future of Russia?" *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 31, no. 4, 1998, pp. 329-344.

<sup>159</sup> Theodore H. Friedgut and Jeffrey W. Hahn, eds., *Local Power and Post-Soviet Politics* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1994), p. 278.

族內涵。這些民族共和國，除了北高加索的車臣、印古什與北奧塞梯三個共和國以外，對語言權利和公民權問題並沒有爭議。民族和非民族的地區中，最熱烈的爭論議題是控制地方資源、徵稅留下的比例、司法的任命、個別外資和貿易協議的能力。這些要求多具有經濟特徵，賦予地區菁英某些可選擇的、純尋租式、爭取自治的確定性，資源豐富地區的首長最有可能從中央要求自治和潛在性的獨立，希望攫取較諸以往更多的租金（rent）。他將多位學者對俄羅斯地區政治人物的行為，歸納為本質論、工具論、相對剝奪論與資源動員論四種解釋途徑：「本質論」強調原初依戀的民族認同的重要性，假設中央的崩潰將允許這些受到壓迫的民族認同，再度認同自己；「工具論」是強調個別領袖理性回應變遷的重要性，他們趁機使用政治交換，以爭取控制更多的地方資源，而且攫取更多租金；「相對剝奪論」的焦點是個別團體體認本身在聯邦內相對於其他團體的遭遇；「資源動員論」主張不同的資源和地區首長的組織能力，將會影響他們與中央的討價還價策略<sup>160</sup>，以前述四種途徑解釋俄羅斯地區菁英與中央互動的模式，可以藉此觀察俄羅斯地區政治的發展現象。

羅德（Philip Roeder）主張以政治制度（political institution）來評價蘇聯各種民族國家（ethno-national）運動的力量和弱點。他建議蘇聯的共和國的特殊制度安排——亦即允許以領土界定的民族團體在共和國內的正式自治，使民族在中央崩潰期間，成為地方菁英動員認同的力量與正當性。在資源動員下，羅德提出：為什麼聯邦主體中，只有部分菁英可以動員團體資源，以回應變動中的政治和經濟環境？民族自治共和國和民族共和國在較大的行政區域內，代表民族團體的利益，因此他們的政治基礎被認為是民族團體。這些地區的其餘的政治任命是以民族為基礎，是對正式地、制度地、認定的民族團體的一種蘇維埃形式的確認行動。這種政治、對已獲認定的民族團體提供制度利益，在中央政府崩潰後，比在舊政權之下未獲認可的民族團體，有更豐富的動員資源。<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> Kathleen M. Dowley, "Striking the Federal Bargain in Russia: Comparative Regional Government Strategies," *Communist and Post-Communist Studies*, vol.31, no.4 (1998), pp.362-364.

<sup>161</sup> Philip Roeder, "Soviet Federalism and Ethnic Mobilization," *World Politics*, vol.43, no.2 (January 1991) pp.196-232.

拉比達斯 (Gail W. Lapidus) 與沃克 (Edward W. Walker) 評價俄羅斯於一九九一年以來中央與邊陲的關係。他們研究了八十九個地區的資料，認為無法以單一指標評估一個獨特地區挑戰中央的嚴重性。他們也認為俄羅斯在長時期之內，仍會面臨民族和中央與地方的問題。<sup>162</sup>

史東諾衛斯 (Kathryn Stoner-Weiss) 對俄羅斯的四個州從事個案比較，從政治經濟的觀點解釋地區政府的表現，表示研究地區經濟集中化的程度，會影響經濟行為者 (企業經理) 遊說地區行政官員以及議員的合作。其次，影響一個正在轉型的政府回應這些需求的能力。在經濟集中化的地區，菁英在經濟和政治之間，有更多合作的可能性，地區經濟集中化易使地區的政治和經濟利益朝向合作。合作的核心是兩者的行動者之間，定期協商談判的制度化，經濟利益併入政治過程中，為解決政治衝突而建立相互同意的界線和規則。兩者合作的穩定和共識，短期內可能會對地區政府的相對表現有負面效應。<sup>163</sup>同樣的邏輯可以運用於中央、特別富裕和部門集中的地區。一個地區的經濟和政治菁英愈團結，地區就愈可以代表一個團結陣線與中央進行談判。

列薇 (Margaret Levi) 有關「掠奪式管理」的理論分析，頗能符合俄羅斯地區菁英的管理風格。她認為統治者所設計的制度，以增加他們的權力、減少處理效益、降低折扣比率，以及從政治交換中獲得更好的利益。統治者相信所設計的制度，會有效促進他們的利益，特別是限制他們身上的條件下，他們會採取歲入生產政策，將他們的州的歲入最大化。統治者依賴他人愈少，他人依賴他愈多，愈能設定更佳的貿易條件。若他的權力資源縮小，必須要提供更多，以作為交換，或必須放棄某些東西。統治者經常要衡量策略最大化的邊際效益，是否會超過所期待的回報。<sup>164</sup>擁有很多自然資源財富和高度經濟發展的地區首長，較少依賴中央政府，並受到其他聯邦主體的依賴，在談判過程中，具有較多的優勢。

---

<sup>162</sup> Gail W. Lapidus and Edward W. Walker, "Nationalism, Regionalism, and Federalism: Center-Periphery Relations in Post-Communist Russia," in Gail W. Lapidus ed., *The New Russia: Troubled Transformation* (Boulder: Westview Press, 1995), pp. 104-107.

<sup>163</sup> Kathryn Stoner-Weiss, *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997), pp. 11-12.

<sup>164</sup> Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley: University of California Press, 1988), pp. 16-17.

民族共和國在憲法的架構下，只要不牴觸聯邦法律，擁有憲政權力決定各自共和國的國家權力形式。行政部門首長，可能是選舉產生的總統或共和國議會主席，或仍然與過去一樣稱為最高蘇維埃。大多數採用總統制。權力經過二次的移轉後，到了地區首長身上。第一次權力移轉是戈巴契夫於一九八八年第十九次共產黨大會，將權力由地區共產黨委員會轉移到蘇維埃。蘇維埃是由多位候選人選舉產生，地區立法機關選舉於一九九〇年舉行，大多數地區黨委員會第一書記成為蘇維埃執行委員會的領導人，地區蘇維埃執行委員會（Ispolkoms）於一九九〇年受到強化。第二次是葉爾欽於一九九一年總統選舉期間，引進了地區政府首長新職位，將地區的行政權力由地區蘇維埃的執行委員會轉移到地區首長。但是蘇聯時期「高幹名錄」（nomenklatura）出身的幹部已佔據重要的職位<sup>165</sup>，這些前蘇聯的高幹仍然擁有相當權力。

## 二、地區菁英的結構與策略

根據一九九四年俄羅斯科學院地理所（Institute of Geography of the Russian Academy of Science）進行研究統計，地區首長的背景為三種：（一）前共產黨地區委員會的第一和第二書記，為數最多；（二）大企業的經理；（三）蘇聯「重建」時期從政的知識份子，為數最少，以聖彼得堡、下諾夫哥羅德和薩拉托夫作為代表。前蘇聯布里茲涅夫時期，地區黨委會第一書記成為代表地方利益的發聲筒，他們控制地方黨部、媒體、政府和社會組織的任命。<sup>166</sup>據估計，nomenklatura在地區菁英的比例約佔五分之四。<sup>167</sup>從一九九二年起，地區首長的主要目標是增加他們對聯邦政府形成地區政策的影響力，而加強他們在管轄區域的權力。葉爾欽與戈巴契夫鬥爭、與俄羅斯國會對立、決定將政治和經濟決策制定分權化措施，均導致俄羅斯地區和共和國菁英的自治和權力空前增強。

---

<sup>165</sup> 「高幹名錄」（nomenklatura）是蘇聯發明的幹部提拔制度，「高幹名錄」是一份共產黨可以進行控制的職位和人事任命清單。這份名冊包括社會中每一個層面的重要人事任命，根據這套制度共產黨各階層書記對於屬下的人事任命，擁有獨占的權力。參見趙春山，前引文，第 11-12 頁。

<sup>166</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, p.402.

<sup>167</sup> Graham Smith, p.186.

共和國領袖經常擅於以民族團結和保存當地民族文化自治為訴求，建立他們自己的權力基礎，很多共和國首長將承繼而來的蘇維埃制度，轉變為個人的政治資源，逐漸擴大其政治和經濟權力。民族共和國行政首長比由聯邦總統所直接任命的行政首長握有更多的自治。地區舉行直接選舉的時間則有所不同，早於一九九一年或一九九二年、遲則於一九九三年舉行，有些地區如韃靼斯坦總統的選舉，夏米耶夫（Mintimer Shaimiev，韃靼斯坦共產黨前書記）即與葉爾欽同時舉行，於一九九一年成為自治共和國總統。大多數民族共和國的首長掌權時間比俄羅斯的「獨立」還早，一九九一年以後繼續掌權。強勢的共和國行政首長自一九九一年以來，幾乎沒有受到壓制，只有車臣、印古什、楚瓦什、喀爾瑪克四個共和國，於一九九五年初所產生的新任行政首長，他們在蘇聯時期沒有擔任重要位置。民族共和國的行政權力傾向於比其他的聯邦主體更為集權，其他地區政府首長和地區議會之間權力較為平等。共和國議會方面，共和國議會選舉經常被延後舉行，較早於一九九三年十二月莫斯科市杜馬選舉，較遲於一九九五年十二月阿迪蓋亞和圖瓦選舉。<sup>168</sup>民族共和國行政領導層的連續性，於一九九一年至一九九五年期間，也較其他聯邦主體來得高。除了車臣以外，其他地區的共和國領導階層，從蘇聯轉型到俄羅斯聯邦時期獲得權力的行政官員，大多數仍然掌權。很多人競選連任。在很多個案中，現任總統沒有競爭者，如韃靼斯坦（一九九五年）、喀爾瑪克（一九九六年）和卡巴爾吉諾－巴爾卡爾（一九九七年）；或者是將最強的競爭者拒於參選門外，如阿迪蓋亞（一九九七年）；馬里艾爾和哈卡西亞於一九九八年的選舉，現任總統連任失敗的情形是例外。道利分析認為，共和國的政治菁英於一九九一年至一九九五年轉型期間，推動更大的自治。<sup>169</sup>首長與議會的關係：共和國行政首長比議會更早以直選產生，此舉賦予共和國總統正當性，使立法部門無法比擬，共和國行政部門的權力普遍高於立法部門，甚至發生行政部門解散立法部門的情事。如一九九二年當選喀爾瑪克總統的伊律季諾夫即解散共和國的蘇維埃，以命令治理其共和國。<sup>170</sup>

根據一九九一年十月俄羅斯人民代表大會通過的《政府首長選舉法》

---

<sup>168</sup> Darrell Slider, "Elections to Russia's Regional Assemblies," *Journal of Post-Soviet Affairs*, vol. 12, 1996, pp. 253-254.

<sup>169</sup> Kathleen M. Dowley, p. 369.

(Elections of Heads of Administration)，規定共和國以外的聯邦主體行政首長須於一九九一年十二月直選產生，但遭葉爾欽政府延擱。他說服國會使選舉延期一年，以免共產黨和反對派阻礙他在地區實施經濟改革。國會於一九九一年十一月准許葉爾欽有緊急命令權，可以任命地區首長一年，地區首長的選舉被延至一九九二年十二月，此項權力至一九九三年仍未取消。葉爾欽於一九九四年再度要求地區首長以及聯邦總統選舉一併延至一九九六年。經過二次延期，地區首長選舉延到一九九六年十二月。一九九四年十月三日的命令允許總統有權解除以任命和選舉產生的地區首長職務。一九九六年總統選舉後，大多數地區的行政首長均由直選產生，州長及其行政機關取代以往的地區權力結構。<sup>171</sup>葉爾欽於一九九六年之前，利用行政首長的任命，直接控制州和邊區。總統直接任命地區行政首長，試圖消除地區蘇維埃反中央的情緒。葉爾欽為展現權力，定期免除地區行政首長的職務，特別是一九九三年與國會攤牌後，共和國以外的聯邦主體領導階層只有少許連續性，有些地區甚至解職也不能中止一個地區行政首長的權力，他們會透過選舉以民選首長的身分重回政壇<sup>172</sup>，地區首長透過選舉，可以增加他們的權力基礎，以及確保他們在總統職位輪替後的職務。一九九二年至一九九五年有二十八個地區要求總統同意辦理地區首長選舉。在聯邦政府缺乏地區行政機關以及地區首長的相關法律下，地區首長自己設定選舉規則，包括最低年齡、居住期限以及其他標準，有些地區引用地區選舉法以排除競爭者，現任首長使用地區大眾傳播媒體和財政支援上，有無可比擬的優勢。<sup>173</sup>

地區行政與立法部門的政治菁英於一九九三年十月總統和國會的對抗中，經常有不同立場，絕大多數行政首長傾向支持總統，而八十九個聯邦主體議會中有六十個是站在國會這一邊。<sup>174</sup>基於聯邦權力區分的原則，包括道利在內的學者都認為地區行政與立法部門菁英的立場會同多過於異，行政首長和議會主席對於中央要讓渡

---

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Thomas F. Remington, pp.64-65.

<sup>172</sup> Kathleen M. Dowley, p.369.

<sup>173</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, pp.410-411.

<sup>174</sup> Kathleen M. Dowley, p.369.

多少權力，有共同的想法，他們之間的差異是一旦讓渡後的權力分配。<sup>175</sup>

### 三、地區首長與聯邦關係的發展

地區首長與聯邦政府的關係發展幾經轉折。自一九九一年至一九九二年三月之間，沒有法律規範中央與聯邦主體的關係，但是地區和共和國領袖利用戈巴契夫與葉爾欽之間的對立獲利，因為二人都想換取他們的忠心。民族共和國的領導人則發現他們比其他聯邦主體的首長更具優勢，藉以尋求所需。戈巴契夫推動新的《聯盟條約》以提昇自治共和國的地位，葉爾欽則呼籲地區和共和國領導人，儘量爭取他們試圖爭取的自治，同時於一九九一年初，賦予地區首長企業出口執照與分配策略資源出口配額上的重要角色。<sup>176</sup>一九九二年三月至一九九三年秋天期間，一九九二年三月聯邦與地區簽訂《聯邦條約》，劃分了中央和地區的關係，使共和國獲得比地區更多的權利，以控制其自然資源和管理其經濟。葉爾欽與國會的嚴重鬥爭，也影響中央與地區的關係。葉爾欽為獲得共和國菁英的支持，而忽略地區首長，因為大多數的州長是由聯邦總統指派，葉爾欽認為這會確保他們的忠心。相反地，國會主席哈斯布拉多夫卻培植州和邊區。這段期間，聯邦主體的首長獲得特別的財政補助，共和國獲得葉爾欽的支持，與聯邦中央進行協商時特別有利。韃靼斯坦、巴什克特斯坦和薩哈雅庫特三個民族共和國單方面引用與中央的財政關係，停止繳稅給聯邦國庫。一九九三年時，共和國首長的行為有負面的經濟效應，使國家財政惡化，而且破壞聯邦政府的基礎。同年九月三十日，俄羅斯聯邦的70%的聯邦主體，包括十五個共和國、四十三個州、二個邊區、二個自治區的立法部門還成立「聯邦主體委員會」（Council of Members of the Federation），向聯邦政府表達異議，表示聯邦中央應該下台，在舉辦新選舉之前，由這個委員會來治理俄羅斯。

公投通過的聯邦憲法所列舉的中央與地區管轄範圍，聯邦主體只有少許權限。憲法賦予聯邦總統超過憲法法院的權力，如果總統認為地區首長違憲，可以中止地區法律和行政行為。葉爾欽於這段期間發布一系列命令，以加強他對州長職位任免的掌控。一九九四年國會選舉後，中央面對民族主義黨派與共產黨勝選的政治局

---

<sup>175</sup> Ibid.

勢，葉爾欽政策的主要目標是達到穩定與降低對立，他以採取預算和稅制的合理化措施，以回應地區首長的要求。整體而言，這是中央和地方之間關係最平靜的時期。<sup>177</sup>

一九九五年至一九九六年間，地區菁英面臨聯邦總統選舉，又獲得葉爾欽爭取支持的良機，藉機加強個人的利益，此次州長首度比共和國領袖收穫更豐。一九九五年末至一九九六年，中央與聯邦主體簽定雙邊條約時，範圍擴大到共和國以外的地區，給予地區利用自然資源、直接從事外貿經濟以及預算和稅制等更廣泛的權力。<sup>178</sup>地區首長支持聯邦總統，希望換取中央財政的支持。學者研究顯示，中央對地區的補助，有時是爭取他們在選舉時換邊支持，似乎地區愈反對中央，愈有可能獲得補助。<sup>179</sup>一九九六年總統選舉時，據統計八十九個地區中，七十七個地區首長公開支持葉爾欽，69%的地區民眾投票給地區首長所支持的人選，顯示地區菁英能影響選區選民的意見。例如喀爾瑪克總統伊律季諾夫於一九九六年為葉爾欽贏得決選投票率的70%，巴什喀特斯坦、達吉斯坦與韃靼斯坦共和國總統也為葉爾欽贏得第二輪的勝利。一些共和國領導人遭人抨擊使用強勢手段壟斷投票，大多數俄羅斯族佔多數的州或邊區行政首長，不似共和國總統強勢，五十個邊區與州之中，葉爾欽贏了二十五個，第二輪投票中有三十個聯邦主體得票率增加。<sup>180</sup>

地區首長控制部分價格、執照、企業補助、分配地區銀行提供行政貸款、地區的出口、住宅補助、水電和交通等措施。若干措施已經停止，地區首長還是希望繼續控制私人企業執照以及委託地方當局的調查，前述兩者都會產生賄賂和對企業家的威脅，地區首長政治份量逐漸增加，似已成為市場經濟改革的主要障礙。<sup>181</sup>

#### 四、聯邦委員會的作用

地區行政首長的擴權，大多源自他們在聯邦委員會的席位。聯邦委員會是俄羅

---

<sup>176</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, p.403.

<sup>177</sup> Ibid., pp.403-404.

<sup>178</sup> Ibid., p.404.

<sup>179</sup> Graham Smith, pp.196-197.

<sup>180</sup> Robert Orttung and Anna Paretskaya, "Russia's Regional Elite," *Transitions Online*.

<sup>181</sup> Anders Aslund and Mikhail Dmitriev, "Economic Reform versus Rent Seeking," in Anders Aslund and Martha Brill Olcott eds., *Russia After Communism* (Washington D.C.:Carnegie Endowment for International Peace, 1999), pp.120-121.



斯憲法規定的兩院制國會之一，根據憲法規定，每一個聯邦主體各有兩名－立法與行政部門各一名－代表參加（憲法第九十五條第二項），其組成程序由聯邦法律規定（憲法第九十六條第二項）。代表在任期內享有不可侵犯權，不能被拘留、逮捕，除非在犯罪當場被捕，不受搜查，除非在聯邦法律為確保他人安全所規定之情況下，也不受個人檢查（憲法第九十八條）。聯邦委員會的功能是確認聯邦主體間界線之變更、確認聯邦總統宣布之戒嚴令與緊急狀態令、決定可否在俄羅斯領土外使用俄羅斯武裝力量、安排聯邦總統選舉、罷免聯邦總統、任命聯邦憲法法院、聯邦最高法院、聯邦最高仲裁法院法官、任命與免除聯邦總檢察長、審計院副主席及該院半數審計員之職務（憲法第一〇二條）<sup>182</sup>；它還有立法動議權（憲法第一〇四條第一項）、審議國家杜馬所通過的聯邦法律權（憲法第一〇五條第三、四、五項）<sup>183</sup>；國家杜馬所通過的聯邦預算、聯邦稅捐、金融、通貨、信貸、關稅之規範、貨幣之發行、批准與廢止聯邦之國際條約、聯邦國家疆界之狀態與保衛、戰爭與和平之聯邦法律等，均必須送交聯邦委員會審議（憲法第一〇六條）。

第一任聯邦委員會代表於一九九三年十二月以選舉產生，葉爾欽總統於一九九五年十二月修改聯邦委員會的組成方式，每個聯邦主體現任行政與立法部門領袖成為其當然成員，而非經直接選舉產生<sup>184</sup>，此舉賦予俄羅斯的地區首長擁有議會代表的不可侵犯權，以及擁有權力而不畏懼法律的優勢條件。<sup>185</sup>聯邦委員會是地區首長發揮影響力的地方，學者形容它就像是一個論壇，是地區行政首長和聯邦政府官員之間遊說和交換意見的場合。這種交換發生於聯邦委員會的委員會、地區協會與聯邦部會內，最常發生在財政部。地區首長和聯邦官員達成有關補助項目的「交

---

<sup>182</sup> 根據俄羅斯聯邦憲法第一二八條與第一二九條之規定，俄羅斯聯邦憲法法院、俄羅斯聯邦最高法院、俄羅斯聯邦最高仲裁法院之法官，由俄羅斯聯邦總統推薦，由聯邦委員會任命；俄羅斯聯邦總檢察長，經俄羅斯聯邦總統推薦，由聯邦委員會任命與免除其職務。

<sup>183</sup> 根據俄羅斯聯邦憲法第一〇五條規定，國家杜馬所通過的法律在五天之內移交聯邦委員會審議，如果聯邦委員會總成員半數以上贊成，或該院在十四天之內未予審議，則該法律視為已獲聯邦委員會批准。如果法律被聯邦委員會否決，兩院可組成協商委員會克服已出現之歧見；其後，聯邦法律接受國家杜馬之再審議。如果國家杜馬不同意聯邦委員會之決定時，且於再審議時國家杜馬總代表人數中不少於三分之二贊成時，則該法律視為通過。因此，在審核法律過程，國家杜馬有最後審議權。

<sup>184</sup> *RFE/RL Newsline*, December 7, 1995.

<sup>185</sup> Brian Whitmore, "Power Plays in the Provinces," *Transitions Online*, September 1998.

易」，以換取聯邦委員會代表對政府法案的同意。<sup>186</sup>至一九九五年，地區首長保護各自團體利益的方法更有效率，一九九五年十二月新任聯邦委員會選出的新任主席史陀耶夫（Egor Stroev），更能爭取地區的利益。因葉爾欽於一九九四年十月三日的命令，使他有權解除選舉或任命產生的首長。史陀耶夫與總統達成協議：至一九九六年十二月以選舉產生所有的地區行政首長為止，總統對他們的免職需先諮詢聯邦委員會。聯邦委員會於一九九七年七月成功保護濱海邊疆區首長納茲蘭滕科（Yevgeny Nazdratenko）免遭總統撤職，當時聯邦委員會致函葉爾欽，譴責其行為不合法，葉爾欽承諾這種作法不會在其他地區發生。<sup>187</sup>總之，聯邦委員會是強化地區政治菁英與中央權力角力的一個重要場所。

## 小結

俄羅斯的聯邦制承繼了蘇聯制度的遺緒，在歷經蘇聯所實施的民族區域自治制度的發展過程，俄羅斯人民對於「自治」、「主權」與「獨立」都有了不同的解讀，在蘇聯解體前後成為地區菁英策略運用的工具。俄羅斯國內對於俄羅斯聯邦制度也產生熱烈的討論，有人建議發展現行聯邦制，作為緩和民族衝突及防止民族分離的方法。有人認為應該取消現行聯邦主體的建制，建立中央集權的單一制國家。也有人建議保留現制，但是發展地方自治，特別是發展民族文化自治，將民族與區域自治分開，逐漸使人權與公民權超越民族權利，走向美國式聯邦的分向。另一方面，俄羅斯主管民族事務的民族機構在一九九〇年代幾經更名改組，受到車臣事件與政府改組的因素，機構首長也頻頻更換，顯示聯邦政府對於民族機構的結構與發展，無法有長遠的規劃，在普丁連任總統以後，遭到了撤消。俄羅斯民族政策在《俄羅斯聯邦條約》、《俄羅斯聯邦憲法》、《俄羅斯聯邦國家民族政策綱領》與《俄羅斯聯邦民族文化自治法》幾項文件中，對於基本原則主要任務與措施有詳盡的規定，但需要在制度與法律面作更完整的規劃，才能予以落實。

俄羅斯聯邦將權力逐漸由中央下放至地區，地區主義的現象已經十分顯著。一

---

<sup>186</sup> Graham Smith, p.196.

<sup>187</sup> Vera Tolz and Irina Busygina, p.409.

九九〇年代地區與聯邦政府的互動中，地區爲了取得優勢，使用的策略包括爭取獨立、主權、分離、提高行政區層級與跨地區合作；聯邦政府則以提高聯邦主體地位、總統全權代表、雙邊條約、財政機制與動用武力以爲對應。民族自治單位與一邊行政區的比較上，民族自治單位普遍運用民族作爲動員的工具，以原生論與聯邦政府進行互動。但在車臣事件以後，除了車臣，絕大多數的地區包括民族自治單位都以工具論爲出發點，爭取地區的經濟政治利益，分離的威脅在第一次車臣戰爭以後逐漸淡化，對俄羅斯不致構成致命的威脅。

地區菁英於中央的崩潰與衰弱的過程中，透過制度的安排，攫取權力與控制資源，再據此與中央作政治交換。民族共和國的菁英除了前述因素，還可以民族作爲工具，作爲與中央討價還價的政治籌碼。地區行政首長壓制各種力量，尋租現象相當普遍。下一章將探討喀爾瑪克、布里亞特與圖瓦三個共和國的個案，以深入瞭解俄羅斯於一九九〇年代中央與地區及其行政首長的關係與發展。