

國立政治大學俄羅斯研究所  
碩士論文

指導教授：林永芳博士

普丁時期俄羅斯菁英政治之研究



研究生：林子恆撰

中華民國九十八年七月

## 摘要

蘇聯時期性質單一的「意識型菁英」在戈巴契夫的政經改革下開始分化成政治菁英與經濟菁英兩大類。到了葉爾欽時期，由於國家制度不彰、政府職能紊亂以及聯邦從屬關係被破壞，再加上總統本人執政後期健康情形不佳而導致大權旁落等緣故，造成各方菁英團體為了自身利益而彼此傾軋不已，也形成了以地方勢力、反對派政黨以及經濟寡頭為箭頭的「分散型菁英」。進入普丁時期，新執政者承繼了前朝唯一「正面」的遺緒 - 「集權總統制」，再佐以個人的施政風格與高人氣支持，於第一任期內便大抵完成收編菁英的政治改革：於新設立的七大聯邦區派駐聯邦權力代理人 - 總統全權代表；改革聯邦委員會以削弱地方首長勢力；組建權力黨「統一俄羅斯黨」並掌控國家杜馬。而在「共識型菁英」的氛圍下，作為普丁政權主要幹部甄補來源的「聖彼得堡幫」成員當中，又以所謂的「強力部門幹部」為大宗。其軍警情治背景與國家治理手法不僅為普丁治下的俄羅斯型塑了「軍事政體」的外觀，更讓後共俄羅斯或多或少出現了「蘇維埃化」的傾向。

**關鍵詞：**政治改革、俄羅斯、強力部門幹部、普丁、菁英

## Abstract

The single-natured “ideocratic elite” of the Soviet Union begins to differentiate into political and economic elite under the impact of Gorbachev’s reforms. After the disintegration of the Soviet Union, Yeltsin’s elites jostled with each other for their interests and transformed into the “fragmented elite,” characterized by regional leaders, opposition parties and economic oligarchs. This occurred due to the malfunction of state institutions, disorder of government functions, destruction of central-peripheral relations and the regency by the President’s cronies during his illness in the second term. Later in Putin’s Russia, with the only “positive” legacy – “authoritarian presidential rule” that the new ruler inherits from his predecessor as well as his own personal ruling styles and high popularity, Putin achieves the approximate incorporation of Russian elites with the political reforms in his first term, including the delegation of Presidential Plenipotentiary Envoys as federal agents in the seven new federal districts, the weakening of regional elites by reforming the Federation Council, and the seizure of the State Duma with the party of power – “United Russia.” Under the atmosphere of the “consensual elite,” the “Petersburgers” – especially the so-called “siloviki” – constitute the main source of cadre recruitment in Putin’s Russia. The security-intelligence background and state governance tactics of these siloviki not only mold the façade of “militocracy” for Putin’s regime, but more or less contribute to the tendency of “sovietization” in post-communist Russia.

**Key words: Political reforms; Russia; Siloviki; Putin; Elite**

# 目次

<b>第一章 緒論</b> .....	1
第一節 研究動機與目的 .....	1
第二節 研究範圍與限制 .....	4
第三節 研究途徑與方法 .....	6
第四節 文獻回顧 .....	8
第五節 章節安排 .....	21
<b>第二章 菁英政治的歷史脈絡</b> .....	23
第一節 蘇聯時期 .....	24
第二節 葉爾欽時期 .....	38
第三節 俄羅斯菁英的轉變與延續 .....	57
第四節 小結 .....	65
<b>第三章 菁英收編的政治策略</b> .....	67
第一節 中央集權體系的恢復與新聯邦菁英的產生 .....	68
第二節 聯邦委員會的改革與地方首長的新定位 .....	80
第三節 創立政黨的新原則與國家杜馬的轉變 .....	87
第四節 小結 .....	101
<b>第四章 菁英的組成、運作與影響</b> .....	103
第一節 菁英的組成過程 .....	104
第二節 強力部門幹部的運作模式 .....	118
第三節 「政權軍事化」的影響 .....	131
第四節 小結 .....	147
<b>第五章 結論</b> .....	149
<b>參考文獻</b> .....	157

# 表次

表 1-4-1：菁英類型與對應政權 .....	12
表 2-1-1：布里茲涅夫與蘇共中央政治局委員平均年齡對照 .....	28
表 2-2-1：葉爾欽任內之政府總理（1992-1999） .....	45
表 2-2-2：1996 年俄羅斯金融工業集團及其勢力範圍 .....	53
表 2-2-3：金融工業寡頭於「俄羅斯百大最有影響力人物」之排名 .....	54
表 2-3-1：蘇聯與後共俄羅斯菁英平均年齡（歲） .....	59
表 2-3-2：女性菁英所佔比例（%） .....	59
表 2-3-3：來自鄉村的菁英比例（%） .....	60
表 2-3-4：接受高等教育的菁英比例（%） .....	61
表 2-3-5：非職官名錄成員的菁英比例（%） .....	62
表 2-3-6：葉爾欽時期各菁英團體組成來源比例（%） .....	62
表 3-1-1：2000 年俄羅斯七大聯邦區、行政中心與下轄聯邦主體數量 .....	69
表 3-1-2：俄羅斯聯邦七大聯邦區經濟比重 .....	70
表 3-3-1：權力黨於歷屆國家杜馬選舉「政黨比例代表」部分得票率（%）.....	100
表 4-1-1：1989 年至 1991 年蘇聯國家安全委員會各單位領導人之來源（%）.....	111
表 4-1-2：後共俄羅斯菁英特點之轉變 .....	114
表 4-1-3：各時期菁英團體中強力部門幹部所佔比例（%） .....	116
表 4-2-1：1981 年至 2008 年蘇聯與俄羅斯的高層權力 .....	120
表 4-2-2：普丁任內聯邦安全會議強力部門幹部比例之比較.....	121
表 4-2-3：2004 年俄羅斯聯邦政府機構數量 .....	124
表 4-3-1：2007 年普丁親信所掌控的俄羅斯大型企業 .....	137
表 4-3-2：俄羅斯商業菁英成型各階段 .....	138
表 4-3-3：普丁的支持基礎 .....	142

# 圖次

圖 2-1-2:蘇聯政治 .....	24
圖 2-1-2:戈巴契夫時期權力中心(國家元首)的轉移 .....	31
圖 2-1-3:共青團「青年科技創造中心」獲利流向 .....	33
圖 2-2-1:權力金字塔 .....	38
圖 2-2-2:葉爾欽執政後期的高層政治 .....	56
圖 3-1-1:普丁時期的聯邦管理機制 .....	76
圖 3-2-1:普丁時期上層權力結構 .....	84
圖 4-1-1:葉爾欽時期與普丁時期決策中心之比較 .....	109



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

在所有社會當中 - 從幾近未開發、甚至不知文明為何物的社會，到最先進且強盛的社會 - 皆存在著兩個階級，亦即統治階級與被統治階級。第一個階級，永遠處於少數，卻行使所有的政治職權，獨占全部權力並享有隨之而來的利益，反之，第二個階級雖然佔多數，卻總是被第一個階級管理與支配。<sup>1</sup>

雖然「菁英主義」(elitism)的觀念早在柏拉圖(Plato)、馬基維里(Niccolò Machiavelli)以及其他思想家的著作中便可看出一些端倪，但作為一種社會權力理論，則是直到帕雷托(Vilfredo Pareto)、莫斯卡(Gaetano Mosca)以及米契爾斯(Robert Michels)等學者才建立起來。菁英主義的理論核心，在於相信政治史就是由菁英所支配的歷史。這幾位學者皆認為，在所有社會中，社會權力都毫無疑問地為少數人所有。<sup>2</sup> 其中，米契爾斯的「寡頭鐵律」(the iron law of oligarchy)更認為，包括民主政體在內的所有組織為了維持其地位與穩定態勢，權力終將集中於「寡頭」- 也就是所謂的「菁英」手中。<sup>3</sup> 因此，菁英的態度與作為總是在社會演進的過程中扮演決定性的因素，這樣的情況不論是在民主國家或者極權政府皆無例外。

---

<sup>1</sup> Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, translated by Hannah D. Kahn; ed. and rev., with an introduction by Arthur Livingston (New York: McGraw-Hill Book Co., 1939), p.50.

<sup>2</sup> Mark Evans, "Elitism," in *Theory and Methods in Political Science*, ch. 12, ed. by David Marsh & Gerry Stoker (Basingstoke, Hampshire [England]; New York: Palgrave, 1995), p.228.

<sup>3</sup> Michels, Robert, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, translated by Eden and Cedar Paul. Introd. by Seymour Martin Lipset (New York: Dover Pub, 1959), p.7.

以俄羅斯聯邦為例，無論是在前蘇聯共黨極權時期，或是後共政經劇烈轉型期間，都跳脫不了以少數菁英領導國家治理的模式。在過去蘇聯強大的國家機器底下，廣大的群眾往往都被排除於政治之外，而所有重大的國家政策皆是少部分菁英競合下的產物。而在蘇聯解體之後，隨著意識形態的真空以及共黨準則的瓦解，國家動盪與社會不安的情況使得後共俄羅斯菁英的一舉一動不僅左右了俄羅斯國家發展的決策與走向，他們之間的分合更與俄國政局的穩定與否息息相關。

自從 1999 年 12 月 31 日代理俄羅斯總統以來，身為領導菁英的普丁（Владимир Путин / Vladimir Putin）不斷擴大總統行政權力，置立法與司法部門於相對弱勢；在中央與地方關係方面，設置七大聯邦區（федеральный округ / federal district）並任命總統駐聯邦區全權代表，形同俄羅斯總統對地方政府的行政管理機構，並改革地方菁英的產生方式，實際掌握地方行政首長的任免權；在政黨政治方面，通過政黨法等相關法令，催生具有全國影響力的大型政黨，並藉由允許中央、地方官員加入的方式，培植擁戴政府的「權力黨」（партия власти / party of power），目的在使執政當局更能夠隨心所欲地通過法案並施行之；逐步重掌能源、軍工等重要經濟產業的控制權，增強政府的施政成效；在社會方面則是控制新聞媒體，讓反對派、甚至是有意干政的金融工業寡頭（финансово-промышленный олигарх / financial-industrial oligarch）失去發聲的舞台。。

然而，當普丁憑藉其政治權威和高人氣成功為俄羅斯量身打造「垂直權力」（вертикаль власти / power vertical）以及「法律專政」（диктатура закона / dictatorship of law）、藉以消弭過去葉爾欽（Борис Ельцин / Boris El'tsin）執政時期國家機器失靈遺緒的同時，倘若沒有克里姆林宮、聯邦政府以及權力黨等國家菁英為其政策強力護航，那麼其施政成效終究有其侷限性。再者，雖然普丁已在 2008 年 5 月將最高權力交棒給梅德維傑夫（Дмитрий Медведев / Dmitrii



Medvedev)，但不可否認的是，梅氏當初本身就是普丁菁英的成員之一，而他手下執政團隊也絕大多數都是普丁當權時的熟面孔。也就是說，這些人並未因為普丁卸任而失去影響力，而他們的理念與行動至今仍影響著俄羅斯的國家治理與發展。因此，普丁時期的俄羅斯菁英來源究竟為何，這些菁英是以什麼面貌為外界所認知，而他們彼此間的競合模式又為普丁政權帶來什麼樣的影響，都將是本文將逐一探討與分析的課題。



## 第二節 研究範圍與限制

菁英在其類型上可約略分成政治菁英、經濟菁英以及文化菁英。而本文中想要探討的對象，在概念上則接近密爾斯（C. Wright Mills）所謂的「權力菁英」（power elite），也就是一群位居政治、軍事以及經濟等權力結構頂端且整合性高的人士。<sup>4</sup> 因此，不論他們過去的背景是軍警情治或是經濟部門，只要是透過正式的官僚體系或非正式的「恩庇侍從網絡」（patron-client relationship）<sup>5</sup> 進入俄羅斯國家權力體系，便是本文所認定的權力菁英。

若再依學者對於「職位途徑」（positional approach）與「聲望途徑」（reputational approach）的定義來界定，<sup>6</sup> 本文的研究對象將涵蓋普丁擔任俄羅斯總統時的幕僚團隊、政府部會官員、國會代表、地方行政與立法官員、以及部分民間（特別是商界）人士等對於國家政策的制定具有直接或間接影響力的統治菁英。

至於時間的範圍，則是以普丁的兩個法定總統任期為主（2000年5月7日至2008年5月7日），但考量政治人物的生涯及影響力有其延續性，故本文在處理時偶爾會涉及普丁在葉爾欽麾下擔任總理以及代理總統職務等時期。

<sup>4</sup> C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956), pp.291-293.

<sup>5</sup> 「恩庇—侍從」關係是一種「垂直互惠」的結構，通常存在於權力與地位不對等的行動者之間。「恩庇者」（patron）具有較高的權力地位，而「侍從者」（client）則透過對前者的效忠與服從來換取生活所需資源，亦即低階的侍從者被整合在更高階的恩庇者之下。侍從者雖然看似相對弱勢，但卻擁有恩庇者所欠缺或極需的資源，如此一來，二者之間的交換關係才有可能建立，並在政治經濟領域中相互依存。參見“Patron-Client Theory”，September 2005. 〈[http://olivia935813.blogspot.com/2005/09/patron-client-theory\\_27.html](http://olivia935813.blogspot.com/2005/09/patron-client-theory_27.html)〉（25 May 2009）。

<sup>6</sup> 根據「職位途徑」的定義，所謂的統治精英主要指政府機構中佔有正式職位的高階官員；「聲望途徑」則常被用來觀察那些沒有正式官位、但得以左右國家施政方針的有力人士，參見 Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976), pp.15-17。例如，葉爾欽時期的金融工業寡頭以及普丁時期部份掌控重要能源工業的親信們，像是「天然氣工業」公司的米勒（Алексей Миллер / Aleksei Miller）與「俄羅斯石油」公司的波格旦奇科夫（Сергей Богданчиков / Sergei Bogdanchikov）就屬於「聲望途徑」所定義的菁英。

俄國學者芭芭耶娃（Лилия Бабаева / Liliya Babayeva）認為，關於俄羅斯菁英的實證研究可分為以下三類：<sup>7</sup>

- 一、 找出主要菁英團體並從傳記中調查他們的社會「根源」以及工作經歷。
- 二、 針對特定菁英團體，例如商業菁英或政治菁英，研究其結構、態度以及行為模式。
- 三、 探討俄羅斯菁英如何影響其社會大致上的轉變模式，並分析其行為的動機與意識。

這幾類實證研究的資料來源通常是與研究對象進行面對面訪談所取得的結果，但由於筆者無法特地為此親身赴俄進行類似的學術活動，第一手訪談資料的缺乏即為進行本研究過程中的一大限制。但筆者仍試圖蒐集國外學者所進行過的相關研究，佐以各家及筆者個人對是類訪談成果的歸納與分析，以期使本文能至少配合菁英研究此一基本要求。

至於文獻的來源則主要包括有中、英、俄文等已出版的相關書籍、期刊論文、報章雜誌以及網路資料（包含俄國政府網站）。為了增加論述的可信度，本文亦採用俄國學者克莉許塔諾夫斯卡雅（Ольга Крыштановская / Ol'ga Kryshchanovskaya）與其任職的俄羅斯科學院社會所菁英研究部針對俄羅斯菁英所發表的一系列訪談暨統計數據作為主要的佐證資料。<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Liliya Babayeva, "Elite Conceptions of Russia's Present and Future," in *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, ch. 4, ed. by John Higley, Jan Pakulski & Włodzimierz Wesolowski (Basingstoke, Hampshire [England]: Macmillan Press ; New York: St. Martin's Press, 1998), pp.100-101.

<sup>8</sup> 克莉許塔諾夫斯卡雅女士現為該研究部門主任（Сектор изучения элит Института социологии Российской Академии Наук / Department of Elite Studies, Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences）。其研究資料取得的方式包括：與研究對象進行非正式的深度訪談與正式的訪談；製作專業問卷；使用非參與以及參與觀察法（non-participant & participant observation）；研讀官方傳記；分析媒體資訊、官方文獻以及統計數據。研究對象則主要包括 1981 年至今的俄羅斯國家領導人及其幕僚、政府官員、議會代表、地方菁英與後共時期的商業菁英。詳見 Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с.13-22。研究機構網

### 第三節 研究途徑與方法

在檢視過相關的研究後，本文選定「職官名錄轉換途徑」(nomenklatura conversion approach)<sup>9</sup>以及「國家中心途徑」(state-centric approach)<sup>10</sup>作為主要的研究途徑。

相關的文獻顯示，過去蘇聯時期的黨政人士在後共俄羅斯出現了高度的再生現象與延續性。即使普丁上台之後，學者們多把焦點擺在俄國軍警情治系統與各時期菁英的關聯性以及比重，而非早先所探討的葉爾欽時期菁英是再生抑或循環的結果，但筆者認為，相較於東歐國家，俄羅斯對於前共黨人士或甚至是軍警情治機構並未進行所謂的清算或鬥爭，所以在後來的研究中所指涉的菁英，其實並無法和過去的職官名錄人士完全切割開來。因此，雖然本文主要涉及普丁時期的俄羅斯菁英來源為何，但所謂的「職官名錄轉換途徑」將會是本文架構前半部－後共俄羅斯菁英的轉變與延續－的主要依歸。

再者，雖然沙皇俄國結束距今已將近百年，俄羅斯領導人在進行國家治理的過程中始終給人有「朕即天下」(L'etat c'est moi)的觀感，這樣的現象在葉爾欽確立了所謂的「超級總統制」、普丁進一步加大對國家與社會的控制時更是表露無疑。基於俄羅斯這樣一個特殊的政治文化，在探討菁英本質與競合是如何影響國家機器運作時，對公民社會呈現若有似無、人民對威權統治冷漠以對的俄國來說，強調國家與社會互動多屬「由上而下」(top-down)模式的「國家中心途

---

站：[http://www.isras.ru/index.php?page\\_id=943&id=245](http://www.isras.ru/index.php?page_id=943&id=245)

<sup>9</sup> Vladimir Gel'man & Inessa Tarusina, "Studies of Political Elites in Russia," in *Elites and Democratic Development in Russia*, ch. 11, ed. by Anton Steen & Vladimir Gel'man (London: Routledge, 2003), pp.196-197.

<sup>10</sup> 關於「國家中心」理論的討論可參見 Eric A. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge: Harvard University Press, 1981); M. Steven Fish, *Democracy from Scratch: Opposition and Regime in the New Russian Revolution* (Princeton University Press, 1995)。

徑」便可被視為本文架構後半部 – 普丁制度改革與菁英反饋 – 的立論依據。

在研究方法的選用方面，本文採取「歷史分析法」(historical analysis)、「政策分析法」(political decision analysis)以及「文獻分析法」(documental analysis)。首先，從歷史的角度來說明後共俄羅斯菁英的轉變與延續，並檢視普丁當時在政治制度上的改革對其菁英團體所造成的影響，然後再針對研究這些菁英團體對普丁政權帶來哪些效應等相關文獻進行分析。



## 第四節 文獻回顧

自東歐劇變開始，共產政權逐一垮台，就連共產集團的老大哥蘇聯亦無法倖免，也因此，後共新興國家的發展遂成爲原本從事蘇聯研究的學者所熱烈討論的課題之一。國家治理需要有知識與經驗的專業人才，但在新菁英無法在國家治理這方面立刻上手之際，舊菁英也得以在此時或多或少地發揮其影響力。

對此，關於後共國家菁英的來源出現了兩派觀點 – 一派主張後共國家歷經政經轉型後，統治結構已產生所謂的「菁英流動」(elite circulation)，即舊有的菁英系統 – 「職官名錄」(номенклатура / nomenklatura)<sup>11</sup> – 已由社會各階層的新興菁英所取代；另一派則強調「菁英再生」(elite reproduction)，認爲即使共產體制已經崩解，但原先的黨政菁英仍得以在國家轉型過程中擔任類似過去的職務，因此後共的菁英結構並未出現循環，而應被視爲「職官名錄的再生」(reproduction of nomenklatura)，其中，這個現象在後共俄羅斯最爲明顯。<sup>12</sup>

<sup>11</sup> 「職官名錄」是過去以蘇聯爲首的共產集團用來進行幹部甄補的主要方式。它實際上是一份共產黨中央用來決定黨、政、軍以及社會各個層面主要職務與人事任命的清冊。

<sup>12</sup> 主張「菁英流動」理論的學者有蘭恩 (David Lane)、羅斯 (Cameron Ross) 以及瑞維拉 (Sharon Werning Rivera) 等人，相關著作有 David Lane & Cameron Ross, "The Changing Composition and Structure of the Political Elites," in *Russia in Transition*, ed. by David Lane (London: Longman, 1995), pp. 52-75; David Lane & Cameron Ross, "The Russian Political Elites, 1991-95: Recruitment and Renewal," in *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, ch. 2, ed. by John Higley, Jan Pakulski & Włodzimierz Wesółowski (Basingstoke, Hampshire [England]: Macmillan Press; New York: St. Martin's Press, 1998), pp.34-66; David Lane & Cameron Ross, *The Transition from Communism to Capitalism: Ruling Elites from Gorbachev to Yeltsin* (London: Macmillan, 1999); Sharon Werning Rivera, "Elites in Post-communist Russia: A Changing of the Guard?," *Europe-Asia Studies*, Vol. 52, No. 3 (2000), pp.413-432。主張「菁英再生」理論的學者則有希格里 (John Higley)、克莉許塔諾夫斯卡雅、懷特 (Stephen White) 以及韓利 (Eric Hanley, Natasha Yershova & Richard Anderson) 等人、相關著作爲 Eric Hanley, Natasha Yershova & Richard Anderson, "Russia – Old Wine in a New Bottle? The Circulation and Reproduction of Russian Elites, 1983-1993," *Theory and Society*, Vol. 24, No. 5(1995), pp.639-668; John Higley, Judith Rullberg & Jan Pakulski, "The Persistence of Postcommunist Élite," *Journal of Democracy*, 7, 2 (April 1996), pp.133-147; Ol'ga Kryshstanovskaya, "Transformation of the Old Nomenklatura into a New Russian Elite," *Sociological Research*, Vol. 34, No. 6 (1995), p.10; Stephen White & Ol'ga Kryshstanovskaya, "Russia: Elite Continuity and Change," in *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*, ch. 6, ed. by

有學者認為，在俄羅斯，原蘇聯時期的政治菁英，即舊有的共黨菁英並沒有消失，而是搖身一變成爲了新一代的俄羅斯政治菁英，並且在其他階層或是所謂的金銀工業集團具有更大的政治影響力與潛力。然而，與前蘇聯時期最大的不同之處在於，由於新憲法的保障與多黨制的確立，後共俄羅斯政治菁英的組成份子也就不僅限於前共產黨人士。此外，在不再強調意識形態的後共俄羅斯，新領導人很快地重新建構了各自的菁英甄補方式，選用的標準在於政治菁英對當權者的政治認同、是否對其統治地位構成威脅以及能否貫徹上級的意志。<sup>13</sup>

西方的跨國研究發現，俄羅斯不論在政治菁英、經濟菁英和文化菁英的再生情況均高過其他的東歐國家。例如 1988 年的蘇聯政治菁英有 67.7% 在 1993 年的俄羅斯仍保有菁英的地位（同時期波蘭和匈牙利分別爲 27.5% 與 21.9%），經濟菁英有 81.1%（波蘭和匈牙利分別爲 56.6% 與 29.2%），而文化菁英則有 44.9%（波蘭和匈牙利分別爲 29.9% 與 27.1%）。<sup>14</sup> 其他的跨國研究也指出，相較於波蘭與匈牙利的情況，1993 年的俄羅斯菁英有將近 80% 曾經是蘇聯共產黨黨員，並且有超過一半的人在 1988 年時曾名列職官名錄，顯示後共俄羅斯經歷了高度的「菁英再生」。<sup>15</sup>

此外，主張俄羅斯「菁英再生」的學者也採用 1993 年的資料來檢視葉爾欽時期許多商業或政府部門領導人的背景，發現 59% 的商業菁英與 42.8% 的政黨

---

Mattei Dogan & John Higley (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 1998), pp.125-146；  
Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005)。另國內主張俄羅斯屬「菁英流動」理論的研究可參見 許峻郎，〈俄羅斯政治菁英流動之研究〉，國立政治大學俄羅斯研究所，碩士論文，2000。

<sup>13</sup> 潘德禮 主編，《俄羅斯十年－政治、經濟、外交》（北京：世界知識出版社，2003）

<sup>14</sup> Ivan Szelenyi & Szonja Szelenyi, "Circulation or Reproduction of Elites during the Postcommunist Transformation of Eastern Europe," *Theory and Society*, Vol. 24, No. 5(1995), pp.615-638.

<sup>15</sup> 同時期波蘭與匈牙利菁英曾名列該國職官名錄的比例分別爲 25% 與 15%。詳見 Eva Fodor, Edmund Wnuk-Lipinski & Natasha Yershova, "The New Political and Cultural Elite," *Theory and Society*, Vol. 24, No. 5(1995), pp.783-800。

領導人是新面孔，但在克里姆林宮以及內閣中卻有各約 75%、地方菁英中更有超過 80%的官員曾有職官名錄的背景。其中，新的政治菁英主要由過去的共黨以及議會人士所組成，而新的經濟菁英則大多來自共青團與經濟部門的幹部。<sup>16</sup>也就是說，與前共黨時期相比，俄羅斯菁英的組成方式雖然在年齡結構、教育背景以及專業技能等方面或多或少地出現轉變，但他們過去的黨政資歷卻總不免讓人與前共黨菁英聯想在一起。

而在後共國家菁英類型的研究中，希格里等學者(John Higley, Jan Pakulski & Włodzimierz Wesołowski) 點出了後共菁英類型轉變的兩個主要方向：<sup>17</sup>

- (一) 由中央集權式的共黨統治集團分散出舉凡政治、經濟、軍事、行政、媒體以及其他且競爭力與日俱增的新興菁英團體。
- (二) 不再如過去共黨時期般奉行單一意識形態，開始嘗試在民主準則的規範下對國家政策與制度等議題進行更開放的討論。

---

<sup>16</sup> 參見Ol'ga Kryshatanovskaya & Stephen White, "From Soviet *Nomtnklatura* to Russian Élite," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 5 (1996), pp.711-733。不過，主張俄羅斯屬於「菁英流動」的學者蘭恩與羅斯認為，菁英再生論者除了對職官名錄的定義太過寬鬆，還過於強調職官名錄與政治菁英的關聯性。此外，蘭恩也在研究中指出，1991至1993年間的葉爾欽政府官員與戈巴契夫時期的政治菁英重疊率相當地低。懷特與克莉許塔諾夫斯卡雅則認為蘭恩等學者對後共俄羅斯菁英的定義過於狹隘，以致於不足以詮釋其轉變與延續，更何況在蘭恩的研究中也曾出現與其說法自相矛盾的發現，例如有超過一半的地方菁英曾在蘇聯共產黨任職，而超過三分之一的俄羅斯菁英（研究對象包括1995年的國會菁英、政府菁英以及地方菁英）有過相同經歷。相關討論詳見David Lane & Cameron Ross, "The Changing Composition and Structure of the Political Elites," in *Russia in Transition*, ed. by David Lane (London: Longman, 1995), pp. 52-75; David Lane & Cameron Ross, "The Russian Political Elites, 1991-95: Recruitment and Renewal," in *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, ch. 2, ed. by John Higley, Jan Pakulski & Włodzimierz Wesołowski (Basingstoke, Hampshire [England]: Macmillan Press ; New York: St. Martin's Press, 1998), pp.34-66; Stephen White & Ol'ga Kryshatanovskaya, "Russia: Elite Continuity and Change," in *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*, ch. 6, ed. by Mattei Dogan & John Higley (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 1998), pp.125-146。

<sup>17</sup> John Higley Jan Pakulski & Włodzimierz Wesołowski, "Introduction: Elite Change and Democratic Regimes in Eastern Europe," in *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, ch. 1, ed. by John Higley, Jan Pakulski & Włodzimierz Wesołowski (Basingstoke, Hampshire [England]: Macmillan Press ; New York: St. Martin's Press, 1998), pp.1- 33.



希格里與其他學者（John Higley, Oksan Bayulgen & Julie George）接著透過「菁英意識整合程度」（elite integration）以及「菁英結構差異程度」（elite differentiation）兩個面向來區分不同的菁英類型。菁英整合意識的強或弱，通常取決於「凝聚菁英並使其得以接近重要決策者的關係網絡（不論正式或非正式）」以及「菁英競合所遵循的政治運作模式（political *modus operandi*）」是否存在；菁英結構差異的廣或窄，則表現在不同菁英團體的組織屬性、專業領域以及面對彼此與國家時所呈現的自主性。

因此，根據以上學者們的解釋，依照「意識整合」與「結構差異」程度上的不同可界定出以下四個菁英類型：<sup>18</sup>

- （一）整合意識強、結構差異廣的共識型菁英（consensual elite）；
- （二）整合意識強、結構差異窄的意識型菁英（ideocratic elite）；
- （三）整合意識弱、結構差異廣的分散型菁英（fragmented elite）；
- （四）整合意識弱、結構差異窄的分裂型菁英（divided elite）。

希格里早先也曾與不同的學者（John Higley & György Lengyel）針對這四個菁英類型與對應政權「民主程度」的關聯性進行分類。<sup>19</sup> 但考量「各家學者在進行分析的過程中，常會因個人自由心證而造成民主的定義出現眾說紛紜的情況以及「即使已被歸類為民主政權，然而學者對其賦予諸多形容詞並進而衍生不同「子類型」（subtype）的同時，往往混淆了外界對該政權民主程度的了解」等因

---

<sup>18</sup> John Higley, Oksan Bayulgen & Julie George, “Political Elite Integration and Differentiation in Russia,” in *Elites and Democratic Development in Russia*, ch. 2, ed. by Anton Steen & Vladimir Gel'man (London; New York: Routledge, 2003), pp.11-28.

<sup>19</sup> 即「共識型菁英－民主鞏固國家」；「分散型菁英－尚未民主鞏固國家」；「分裂型菁英－威權或蘇丹式政體」；「意識型菁英－極權或後極權政體」。參見John Higley & György Lengyel, “Introduction: Elite Configurations after State Socialism,” in *Elites after State Socialism: Theories and Analysis*, ch. 1, ed. by John Higley & György Lengyel (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2000), pp.1-21。

素，<sup>20</sup> 爲了避免爭議，希格里與其他的學者（John Higley, Oksan Bayulgen & Julie George）在後來的研究中改依據「不同菁英團體在政府權力的組織、運作以及轉移過程中介入與否及其程度」來界定不同的政權類型。依照這個概念，菁英得以透過競爭（主要指選舉）輪流控制代議機構（必須有執行權力的能力）的國家，可被歸類爲「代議式政體」（representative regime）；反之，既無有效競爭、權力又爲單一菁英派系或陣營所壟斷的國家，則被歸類爲「非代議式政體」（unrepresentative regime）。接著，再藉由觀察所發生過、或是可預期的武力奪權事件來判定政權的「穩定與否」（stable or unstable）。<sup>21</sup> 綜合以上的研究設計，學者歸納出不同菁英類型所對應的政權型態。（如【表 1-4-1】）

表 1-4-1：菁英類型與對應政權

指標	菁英意識整合程度		
	程度	強	弱
菁英結構差異程度	廣	共識型菁英 穩定的代議式政體	分散型菁英 不穩定的代議式政體
	窄	意識型菁英 穩定的非代議式政體	分裂型菁英 不穩定的非代議式政體

資料來源：John Higley, Oksan Bayulgen & Julie George, “Political Elite Integration and Differentiation in Russia,” in *Elites and Democratic Development in Russia*, ch. 2, ed. by Anton Steen & Vladimir Gel'man (London; New York: Routledge, 2003), p.15.

<sup>20</sup> 例如「威權式民主」（authoritarian democracy）、「新世襲式民主」（neo-patrimonial democracy）、「軍權式民主」（military-dominated democracy）、「選舉式民主」（electoral democracy）、「寡頭式民主」（oligarchical democracy）或是「有限式民主」（limited democracy）等的子類型。參見 David Collier & Steven Levitsky, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research,” *World Politics*, Vol. 49, No. 3(1997), pp.430-451。

<sup>21</sup> 同註 18。

從【表 1-4-1】來看，菁英性質單一、奉行共產主義的蘇聯菁英自然是屬於意識整合度強、結構差異性窄的「意識型菁英」，缺乏有效競爭機制因而國家呈現相對穩定狀態的蘇聯政權便落在「穩定的非代議式政體」這個範疇。

至於葉爾欽時期的俄羅斯菁英，雖然他們大部分是來自過去信奉單一意識形態的共黨菁英，但在劇烈的民主轉型過程中，意識形態的真除以及利益團體間的傾軋，使得蘇聯初瓦解時的俄羅斯行政與立法部門多次在國家體制與經濟政策上出現爭端。即便 1993 年新憲法確立後，俄羅斯的選舉逐漸步上軌道、府會對峙的僵局也不復以往激烈，然葉爾欽時期的菁英終究被視為意識整合度弱、結構差異性廣的「分散型菁英」，當時的俄羅斯則屬於「不穩定的代議式政體」。

到了普丁主政時期，為了解決葉氏遺緒與恢復國家秩序的緣故，普丁逐步起用了數量可觀的「強力部門幹部」和過去在聖彼得堡擔任副市長職務時的同事，藉由理念一致的執政團隊推行一系列包含行政體系、聯邦制度以及政黨組織法令的改革，<sup>22</sup>並且在打擊金融工業寡頭、抑制反對菁英（veto elite）力量等方面取得進展，形成了所謂意識整合度強、結構差異性廣的「共識型菁英」。

---

<sup>22</sup> 關於普丁的「聯邦制度」改革，參見 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）；Matthew Hyde, “Putin’s Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 5 (2001), pp.719-743；Cameron Ross, “Putin’s federal reforms,” in *Russian Politics under Putin*, ch. 9, ed. by Cameron Ross, (Manchester, U.K.; New York: Manchester University Press; New York, N.Y.: Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2004), pp.155-175；Helge Blakkisrud, “The Rise and Fall of the Russian Governor: Institutional Design v.s. Patron/Client Relationships,” in *Elites and Democratic Development in Russia*, ch. 5, ed. by Anton Steen & Vladimir Gel’man (London: Routledge, 2003), pp.71-91。關於「政黨制度」改革，參見 林永芳，〈俄羅斯的政黨體系與民主化〉，《俄羅斯學報》，第五期，台北：國立政治大學俄羅斯研究所，2006，頁 25-50；Edwin Bacon, “Russia’s Law on Political Parties: democracy by decree?,” in *Russian Politics under Putin*, ch. 3, ed. by Cameron Ross, (Manchester, U.K. ; New York : Manchester University Press ; New York, N.Y. : Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2004), pp.39-52；Thomas Remington, “Putin, the Duma, and Political Parties,” in *Putin’s Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 3, ed. by Dale R. Herspring (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), pp.31-54。

然而，在貌似「穩定的代議式政體」背後，普丁時期幾次選舉的公平性仍屢遭質疑，也不免引發外界對於普丁治下的俄羅斯是否已走上「民主倒退」(democracy in retreat)一途的疑慮。而認為普丁集權中央、削弱地方首長權力的聯邦制改革很可能會讓俄羅斯從聯邦制國家走上「單一制國家」(unitary state)回頭路的觀點更是時有所聞。<sup>23</sup>

那麼，普丁時期這些所謂的共識型菁英是經由什麼樣的過程所形成的呢？俄國政府雖然如同其他國家一般，包含了正式機構（如內閣各部會）以及構成所謂幕僚團隊的非正式編制，但是其決策過程卻仍充斥了許多黑箱作業以及政府與民間非正式的往來關係。然而，這種利益輸送的現象或許也可被視為俄國在權力鞏固過程中重要的助力。有些學者曾斷言，普丁挑選菁英所遵循的原則是個人知名度、忠誠度以及地緣關係 – 例如他的聖彼得堡同鄉。<sup>24</sup>

也有其他學者認為，觀察後共俄羅斯政治體系也可從整個大環境，尤其是仍然不夠制度化的菁英甄補機制這個面向來觀察。普丁在 1999 年代理總統後，由於位居聯邦層級政治 (federal politics) 的時間不夠長而造成個人政治勢力缺乏，但又無法訴諸制度化的管道從議會或政黨甄選所需要的人才，所以他只能延續葉爾欽的作法 – 拔擢他過去工作場合中的舊識，這也就不可避免地造成強力部門幹部的大量出現。因此，普丁選拔菁英的關鍵不全然是這些人過去的強力部門經歷，其人脈與忠誠度也是菁英甄補過程中的考量重點之一。<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Nikolai Petrov & Darrell Slider, "Putin and the Regions," in *Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 12, ed. by Dale R. Herspring (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), pp.237-258.

<sup>24</sup> Михаил Делягин, *Россия после Путина. Неизбежна ли в России «оранжево-зелёная» революция?* (Москва: Вече, 2005); Pavel K. Baev, "The Evolution of Putin's Regime: Inner Circles and Outer Walls," *Problems of Post-Communism*, Vol. 51, No. 6 (2004), pp.3-13.

<sup>25</sup> Bettina Renz, "Putin's Militocracy? An Alternative Interpretation of Siloviki in Contemporary Russian Politics," *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 6 (September 2006), pp.903-924.

克莉許塔諾夫斯卡雅與穆辛（Алексей Мухин / Aleksei Mukhin）等俄國學者則指出，由於普丁 1996 年來到莫斯科後便開始「權力大躍進」（great leap forward）的關係，以致於他在原本的職位上還來不及「培植」自己的人馬就又被調任另一個職務，進而造成其執政初期面臨了「幹部短缺」（кадровый голод / cadre famine）的窘境。也因此，向來謹慎與務實的普丁在執政初期對於前朝繼續留任的主要官員與親信便採取以禮相待的態度，並且大幅放緩官員「離退」的節奏。<sup>26</sup>

也就是說，普丁掌權後不僅著手恢復對菁英流動管道的控管，也重新穩固了俄國菁英的地位、讓過去在葉爾欽時期如坐針氈的菁英們再度感覺受到重視。過去葉爾欽用各種理由瞬間免職的情形開始被新的「幹部穩定」（cadre stability）政策所取代。國家菁英若接受在過去蘇聯時期代表一腳踏進政治墳墓的「名譽頭銜」（例如擔任不重要邦交國的大使），也不再意味他們已成為明日黃花，反而還代表有新的工作機會等著他們。此類籠絡資深菁英的做法為的就是要確保過去政府要員不會與反對勢力相結合。因此，如果過去對蘇聯所做的相關研究結果經得起考驗，那麼普丁的「幹部穩定」政策就和布里茲涅夫（Леонид Брежнев / Leonid Brezhnev）時期一般，取得菁英們的高度效忠。<sup>27</sup>

由此可見，不同於葉爾欽時期混亂的人事佈局，普丁的確善於穩定人事、安撫既得利益人士<sup>28</sup>（例如在普丁執政初期仍擁有相當影響力的葉爾欽「家族」勢

---

<sup>26</sup> Алексей Мухин, *Кто есть мистер Путин и кто с ним пришёл?* (Москва: Гном и Д, 2002) ; Ol'ga Kryshtanovskaya & Stephen White, "Losing Power in Russia," *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 21, No. 2 (June 2005), pp.200-222 ; Pavel K. Baev, "The Evolution of Putin's Regime: Inner Circles and Outer Walls," *Problems of Post-Communism*, Vol. 51, No. 6 (2004), pp.3-13 .

<sup>27</sup> Ol'ga Kryshtanovskaya & Stephen White, "Losing Power in Russia," *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 21, No. 2 (June 2005), pp.200-222.

<sup>28</sup> 例如普丁擔任總統第一任期內的克里姆林宮幕僚長（即我國「總統府秘書長」，以下簡稱「克宮幕僚長」）的瓦洛申（Александр Волошин / Aleksandr Voloshin）以及總理卡西亞諾夫（Михаил Касьянов / Mikhail Kas'yanov）均被視為葉爾欽的人馬。參見 John P. Willerton, "Putin and the Hegemonic Presidency," in *Developments in Russian politics 6*, ch. 2, ed. by Stephen White, Zvi

力<sup>29</sup>)，並且逐步升遷愛將 – 也就是由所謂「強力部門幹部」(силовики / people of force)<sup>30</sup>以及「自由派人士」(the liberals)所組成的「聖彼得堡幫」(Питерцы / Petersburgers)。<sup>31</sup>

---

Gitelman & Richard Sakwa (Durham: Duke University Press, 2005), 18-39; Рой А. Медведев, *Владимир Путин: четыре года в Кремле* (Москва: Время, 2005); Pavel K. Baev, "The Evolution of Putin's Regime: Inner Circles and Outer Walls," *Problems of Post-Communism*, Vol. 51, No. 6 (2004), pp.3-13。

<sup>29</sup> 「Family」，俄文為「семья」，除了前述的瓦洛申外，主要還包括了葉爾欽的小女兒兼總統形象顧問塔琪雅娜 (Татьяна Дьяченко-Юмашева / Tat'yana D'yachenko-Yumasheva，迪亞岑科為其前夫家姓，於2001年11月改嫁曾擔任葉爾欽克宮幕僚長的尤馬舍夫。本文為避免混淆，採用其名「塔琪雅娜」稱呼之)、鮑羅金 (Павел Бородин / Pavel Borodin) 以及部份金融工業寡頭，如別列佐夫斯基 (Борис Березовский / Boris Berezovskii) 與阿布拉莫維奇 (Роман Абрамович / Roman Abramovich) 等人。參見 Peter Rutland, "Putin and the Oligarchs," in *Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 3, ed. by Dale R. Herspring (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), pp.161-182; Richard Sakwa, *Putin: Russia's Choice* (New York: Routledge, 2004)。

<sup>30</sup> 此字由「強力部門」(силовые структуры / force structures; power ministries) 而來，英文音譯為「siloviki」。這個名詞在九〇年代初期葉爾欽執政時期便已出現，指俄羅斯政府中任職國家安全、司法與軍事機構的官員，亦泛指具有前蘇聯時期情治與軍隊背景的人士。參見 Bettina Renz, "Putin's Militocracy? An Alternative Interpretation of Siloviki in Contemporary Russian Politics," *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 6 (September 2006), pp.903-924; Ol'ga Kryshtanovskaya & Stephen White, "Putin's Militocracy," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 19, No. 4 (2003), pp.289-306; "Силовик" <<http://ru.wikipedia.org/wiki/Силовик>>。

<sup>31</sup> 關於普丁時期統治菁英的分類中，除了2004年以前的葉爾欽「家族」勢力外，有把普丁菁英分為強力部門幹部與自由派兩類，參見 Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005); John P. Willerton, "Putin and the Hegemonic Presidency," in *Developments in Russian politics 6*, ch. 2, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa (Durham: Duke University Press, 2005), pp.18-39; Ol'ga Kryshtanovskaya & Stephen White, "Inside the Putin Court: A Research Note," *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 7 (November 2005), pp.1065-1075; Pavel K. Baev, "The Evolution of Putin's Regime: Inner Circles and Outer Walls," *Problems of Post-Communism*, Vol. 51, No. 6 (2004), pp.3-13; Peter Rutland, "Putin and the Oligarchs," in *Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 3, ed. by Dale R. Herspring (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), pp.161-182。也有分成強力部門幹部、自由派與技術官僚三類，參見 Ian Bremmer & Samuel Charap, "The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want," *The Washington Quarterly* (Winter 2006-07), pp.83-92。或甚至職官名錄人士、強力部門幹部、大企業家以及自由派官僚四類，參見 Lilia Shevtsova, "Putin's Legacy: How the Russian Elite Is Coping with Russia's Challenges," *Briefing Paper of program: Russian Domestic Politics and Political Institutions* (Moscow center of the Carnegie Endowment for International Peace), Vol.8, Issue 4, June 2006, pp.1-8。此外，俄國學者穆辛則將普丁身邊的人區分出親信、朋友、戰友以及金融委託人等四類，參見 Алексей Мухин, *Кто есть мистер Путин и кто с ним пришёл?* (Москва: Гном и Д, 2002)。為了避免混淆，本文主要將普丁菁英區分為「強力部門幹部」與「自由派人士」兩類。

外界多稱之為「聖彼得堡幫」的主要原因在於其中成員大多來自列寧格勒（Ленинград / Leningrad，聖彼得堡在蘇聯時期的舊稱）或畢業於當時的列寧格勒大學（今聖彼得堡大學：СПбГУ），同時也是普丁在蘇聯國家安全委員會或聖彼得堡市市政府任職時的舊識。其中主要有兩個派系，一個是由強力部門幹部所組成的保守派，代表人物有謝欽（Игорь Сечин / Igor' Sechin）、維克托·伊凡諾夫（Виктор Иванов / Viktor Ivanov）、烏斯契諾夫（Владимир Устинов / Vladimir Ustinov）、謝爾蓋·伊凡諾夫（Сергей Иванов / Sergei Ivanov）、帕德魯雪夫（Николай Патрушев / Nikolai Patrushev）、拉夫洛夫（Сергей Лавров / Sergei Lavrov）、弗拉德科夫（Михаил Фрадков / Mikhail Fradkov）與列別傑夫（Сергей Лебедев / Sergei Lebedev）等人；一個是由法律人士、經濟專家所組成的自由派，包括有梅德維傑夫、卡扎克（Дмитрий Козак / Dmitrii Kozak）、庫德林（Алексей Кудрин / Aleksei Kudrin）以及格列夫（Герман Греф / German Gref）等人。

強力部門幹部早在葉爾欽時期就已出現，許多看法認為他們的共通點在於對重塑俄國強國形象的熱衷與對民主體制的冷淡。<sup>32</sup> 而在普丁時期的強力部門幹部則展現了有紀律、受過良好教育以及部分在商業方面的長才。此外，許多俄羅斯的觀點也認為這些人通常都能拋開意識形態、形象清廉、堅持法律秩序並以國家利益為優先考量。然而，強力部門幹部這個稱號並不代表他們就是一個團結的組織。事實上，除了普丁這個共主外，他們並沒有真正的領袖，有時也會因為意見相左而相互對峙。<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> 參見 Bettina Renz, "Putin's Militocracy? An Alternative Interpretation of Siloviki in Contemporary Russian Politics," *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 6 (September 2006), pp.903-924 ; John P. Willerton, "Putin and the Hegemonic Presidency," in *Developments in Russian politics 6*, ch. 2, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa (Durham: Duke University Press, 2005), pp. 18-39。

<sup>33</sup> 參見 Ian Bremmer & Samuel Charap, "The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want," *The Washington Quarterly* (Winter 2006-07), pp.83-92 ; Ian Bremmer, "Who's in Charge in the Kremlin," *World Policy Journal* (Winter 2005/06), pp.1-6。

自由派人士則包括有經濟學家以及法律界人士。他們除了改革的理念外，會獲得青睞的主要因素無非是他們曾經在聖彼得堡與時任副市長的普丁共事過。他們不僅擁有高學歷和豐富行政經驗，同時在推動市場化、民營化以及建立「憲法－法律－行政」架構以催生健全民主等方面也能提供普丁政府許多的幫助。<sup>34</sup> 然而，必須要注意的是，這裡的「自由」概念是指在與強力部門幹部比較下的「相對自由」。自由派人士雖然不見得全然接受強力部門幹部對於經濟發展所鼓吹的強硬手段，但在國家利益至上的前提下，他們仍然還是認同針對戰略性產業－尤其是能源產業－進行「再國有化」(re-nationalization) 的必要。<sup>35</sup>

至此，普丁執政團隊的職業背景相較前朝開始產生了變化，特別是在強力部門幹部的比例上。2005 年之前國家高層 (top leadership)<sup>36</sup> 中的強力部門幹部數量相較於 2002 年雖有小幅地減少，但在其他方面，例如在整體平均比例上仍維持有四分之一 (24.7%)<sup>37</sup>；此外，強力部門幹部入駐聯邦政府機構 (高達 34.2%) 以及上下兩院 (各達 18.3%) 的數量比起其他時期更是有增無減。<sup>38</sup>

此外，俄羅斯科學院社會所菁英研究部於 2006 年底的報告中還指出<sup>39</sup>，1061 位的俄羅斯菁英當中 (包括克宮高層、政府官員、國會代表、地方首長，甚至是大型企業的負責人)，有高達 78% 的研究對象在過去的工作背景曾直接或間接與

---

<sup>34</sup> John P. Willerton, "Putin and the Hegemonic Presidency," in *Developments in Russian politics 6*, ch. 2, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa (Durham: Duke University Press, 2005), pp. 18-39.

<sup>35</sup> Jørgen Staun, "Siloviki versus liberal-technocrats: The fight for Russia and its foreign policy" *Danish Institute for International Studies Report* (2007:9), pp.1-70.

<sup>36</sup> 研究對象為俄羅斯聯邦安全會議成員。

<sup>37</sup> 學者瑞維拉認為克莉許塔諾夫斯卡雅在「整體平均比例」的計算方式誇大了強力部門幹部的比重，因此有誤導之嫌。參見 Sharon Werning Rivera & David W. Rivera, "The Russian Elite under Putin: Militocratic or Bourgeois?," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 22, No. 2 (2006), pp.125-144。然依筆者之見，若就各個單項部分來看，克氏的數據仍是說明強力部門幹部比重的有力依據。

<sup>38</sup> 詳見本文【表 4-1-3】，頁 116。

<sup>39</sup> "Russia: Expert Eyes Security Ties Among Siloviki," 20 December 2006.

〈<http://www.rferl.org/content/article/1073593.html>〉 (15 March 2009)



前蘇聯國家安全委員會（КГБ / KGB）或聯邦安全局（ФСБ / FSB）有關。<sup>40</sup>

因此，克莉許塔諾夫斯卡雅與懷特形容普丁式的領導風格，就是透過「政權軍事化」（милитаризация / militarization）的方式將一群「戴肩章的人」（люди в погонах / people in epaulets）送進政府各部門，還認為在「軍事政體」（милитократия / militocracy）儼然成型的情況下，<sup>41</sup>普丁治下的俄羅斯政體已有「蘇維埃化」（советизация / sovietization）的傾向。俄國學者雪芙佐娃（Лилия Шевцова / Lilia Shevtsova）也指出，普丁時期的國家體制在政治上已由葉爾欽時期的「寡頭式威權主義」（oligarchic authoritarianism）轉變為「官僚式威權主義」（bureaucratic authoritarianism）；經濟上則是從「寡頭式資本主義」（oligarchic capitalism）轉變成「官僚式資本主義」（bureaucratic capitalism）。<sup>42</sup>

總之，普丁充分利用了俄羅斯憲法賦予總統的權力，在政治上大肆改革，除了致力集權中央，通過法律方式削弱俄羅斯聯邦立法、司法機關以及曾在葉爾欽時代坐大的地方勢力，同時更積極整頓行政部門，在不論縱向或橫向的管理階層中安排自己的代理人以掃除施政所可能面臨的障礙。在社會上則傾力收編戰略產業與媒體，並在強力部門幹部的推波助瀾下迫使政治異己噤聲，尤其是葉爾欽時

<sup>40</sup> 例如擔任普丁總統任內克宮副幕僚長一職的謝欽自國立列寧格勒大學畢業後曾於莫三比克與安哥拉等國擔任過所謂的「軍事翻譯」，參見 Алексей Мухин, *Кто есть мистер Путин и кто с ним пришёл?*, (Москва: Гном и Д, 2002), сс.454-455。KGB 與 FSB 均為俄文原名簡稱之音譯，原文分別為 Комитет Государственной Безопасности，英譯為 Committee for State Security 以及 Федеральная Служба Безопасности，英譯為 Federal Security Service。

<sup>41</sup> 不同於中南美洲由軍事強人所建立的軍事獨裁政權，學者所指涉的軍事政體指的是由具有強力部門背景的軍職人員所鞏固的政權。

參見 Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005)；Ol'ga Kryshchanovskaya & Stephen White, "Putin's Militocracy," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 19, No. 4 (2003), pp.289-306；"Russia under Putin: The make of a neo-KGB state," *Economist*, Vol.8, Aug 23<sup>rd</sup> 2007. <<http://www.finrosforum.fi/?p=513&language=en>> (4 March 2008)。

<sup>42</sup> 參見 Lilia Shevtsova, *Putin's Russia* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2005)；Lilia Shevtsova, *Russia lost in transition: the Yeltsin and Putin legacies* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007)。

期呼風喚雨的金融工業寡頭們。<sup>43</sup> 簡言之，在歷經葉爾欽時期國家弱化與社會失序的紛亂局面，克里姆林宮在新主人的領導下總算重新壟斷對國家的控制。



---

<sup>43</sup> 這些金融工業寡頭趁著俄羅斯政經轉型的紛亂時局，先後控制了銀行、能源產業以及媒體。他們不僅掌控了俄羅斯當時的經濟命脈，更在葉爾欽當政時左右政局。其代表人物主要包括別列佐夫斯基、波塔寧（Владимир Потанин / Vladimir Potanin）、古辛斯基（Владимир Гусинский / Vladimir Gusinskiy）、霍達爾科夫斯基（Михаил Ходорковский / Mikhail Khodorkovskii）、史摩連斯基（Александр Смоленский / Aleksandr Smolenskii）、維納格拉多夫（Владимир Виноградов / Vladimir Vinogradov）、佛利德曼（Михаил Фридман / Mikhail Fridman）等人。參見 Lilia Shevtsova, *Russia lost in transition: the Yeltsin and Putin legacies* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007); Ol'ga Kryshtanovskaya & Stephen White, "The Rise of the Russian Business Elite," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 39(2005), pp.293-307; Stephen Fortescue, *Russia's Oil Barons and Metal Magnets: Oligarchs and the State in Transition*(Basingstoke, Hampshire [England]; New York: Palgrave Macmillan, 2006)。

## 第五節 章節安排

本文總共分爲五章，第一章爲緒論；第二章到第四章爲主要內容，討論俄羅斯菁英在不同階段 – 尤重普丁時期 – 的發展；第五章爲結論。

第一章主要闡明本文的研究動機與目的，並確定本文的研究範圍 – 主要以普丁的兩個法定總統任期爲主（2000 年 5 月 7 日至 2008 年 5 月 7 日），並在分析相關文獻後，選定「國家中心理論」作爲研究普丁時期菁英政治的主要途徑。

第二章主要回顧蘇聯時期與葉爾欽時期菁英政治的發展脈絡。首先就蘇聯主要菁英甄補方式 – 職官名錄 – 的運作與廢止進行介紹，並檢視戈巴契夫的改革如何造成俄羅斯菁英結構性的改變；接著以通過俄羅斯新憲法的 1993 年作爲時間上的區隔，探討葉爾欽時期的府會之爭與新憲法確立後的菁英態勢，並輔以量化分析的方式，說明俄羅斯菁英在不同時期所出現的轉變以及新舊政權交替下菁英延續的程度，最後歸納蘇聯時期與葉爾欽時期的菁英類型與對應政權。

第三章由政策面切入本文主要內容 – 普丁時期的菁英政治，討論普丁總統任內收編地方與政黨菁英的方式與結果。首先由普丁設立七大聯邦區的聯邦制改革談起，說明他在地方上的代理人 – 總統駐聯邦區全權代表 – 如何涉入地方事務；然後透過檢視聯邦會議上議院 – 聯邦委員會 – 發展與沿革的方式，了解聯邦中央與地方菁英勢力在改革過程中勢力消長的現象；接著討論普丁的政黨政策與聯邦會議下議院 – 國家杜馬 – 的選舉制度改革，並以普丁時期的「統一俄羅斯黨」爲例，探討俄羅斯的「權力黨」現象。

第四章從菁英的角度出發，檢視普丁菁英的組成來源與其運作對政權的反饋。首先由普丁的幹部政策談起，說明其決策團體的組成與主要菁英 – 強力部

門幹部 – 崛起的背景；接著針對蘇聯與後共俄羅斯的國家高層機制 – 「政治局」與「聯邦安全會議」– 進行比較，並討論強力部門幹部在國家不同階層所扮演的角色；最後觀察普丁菁英與金融寡頭在權力鬥爭過程中的此起彼落，並探討他們的特性與普丁政權走向之關聯性。

第五章為結論，總結以上對於俄羅斯菁英政治脈絡、普丁收編策略及其菁英如何反饋政權的研究發現，並提出未來可供進一步研究的相關課題。



## 第二章 菁英政治的歷史脈絡

在俄羅斯，所謂的菁英 – 尤其是「權力菁英」 – 指的就是國家的統治階層：沙俄的彼得大帝靠著中央集權和龐大政府部門與諮詢機構來維持俄羅斯帝國；蘇聯時期的政治結構則是由一小群透過特殊「職位安排系統」(job-slot system)<sup>1</sup>所選出的共黨菁英，領導一大家子的政府官僚來為黨以及國家服務。而面對日漸腐化的體制與政策難題，戈巴契夫開始了將權力由黨內移轉給聯邦政府和立法機構的政治改革。他的出發點無非是想塑造一個具有獨立權力基礎的蘇聯總統，然而最終卻導致了蘇聯的瓦解，但也讓俄羅斯長久以來的一元化菁英開始有了新的面貌。蘇聯瓦解之後，俄羅斯歷經劇烈的政經轉型與隨之而來的菁英多元化，即使在 1993 年確立了總統制的新憲法，葉爾欽時期的俄國政局始終因菁英間的對抗而處於紛亂不休的局面。

本章第一節先就蘇聯主要菁英甄補方式的運作與廢止進行介紹，接著說明戈巴契夫的改革如何促成俄羅斯菁英的質變；第二節以 1993 年作為一個分界點，檢視後共俄羅斯新憲確立前的府會之爭與之後的菁英態勢；第三節則是用量化分析的方式，探討俄羅斯菁英在不同時期所出現的轉變以及新舊政權交替下菁英延續的程度；第四節小結以上的討論，並歸納蘇聯與葉爾欽時期的菁英類型與對應政權。

---

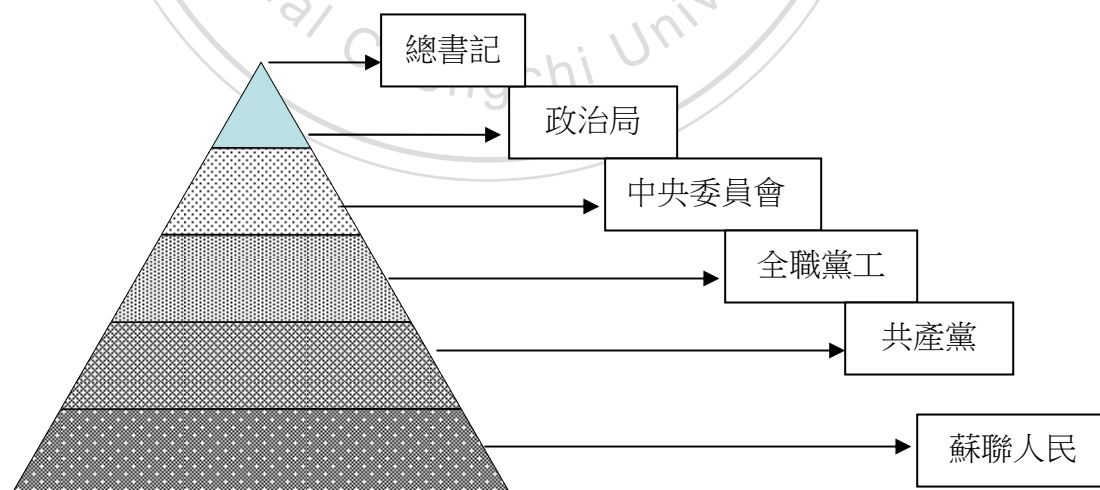
<sup>1</sup> John Higley, Oksan Bayulgen & Julie George, "Political Elite Integration and Differentiation in Russia," in *Elites and Democratic Development in Russia*, ch. 2, ed. by Anton Steen & Vladimir Gel'man (London; New York: Routledge, 2003), p.17.

## 第一節 蘇聯時期

### 壹、職官名錄的運作

理論上，蘇聯共產黨透過所謂的民主機制，由黨員選出代表並參加定期舉行的黨代表大會，大會通過黨的決議並選出中央委員會。中央委員會再依次選出一個人數不等的政治局（Политбюро / the Politburo）和一名總書記，並負責處理黨代表大會休會期間的黨內事務（如【圖 2-1-1】）。但實際上，真正握有最高權力的並不是代表國家元首的最高蘇維埃主席團主席（Председатель Президиума Верховного Совета / the Presidium Chairman of the Supreme Soviet）<sup>2</sup>或是身為政府主席的部長會議主席（Председатель Совета Министров / the Chairman of the Council of Ministers），而是共產黨中央委員會總書記（Генеральный секретарь Центрального комитета Коммунистической Партии / the General Secretary of the Communist Party's Central Committee）。蘇共中央總書記將黨政軍權力一把抓的情況，也把黨政合一、以黨領政等特點發揮到極致。

圖 2-1-1：蘇聯政治



資料來源：David MacKenzie & Michael W. Curran, *A History of Russia, the Soviet Union, and Beyond* (Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 4<sup>th</sup> ed., 1993), p.597.

<sup>2</sup> 蘇維埃為 Soviet 的音譯，俄文原文為 совет，即「會議」的意思。

在一黨專政的原則下，<sup>3</sup> 蘇聯政府的主要官員，例如部長會議主席與各部會首長、軍隊與國家安全部門首長以及重要外交官員等人士，往往同時具有蘇共中央委員會的委員身份。這也造成了蘇共中央委員會政治局才是實際的政府決策機關（而非部長會議）、蘇共中央委員會成了實際的議會（而非最高蘇維埃）等黨政不分的現象。總而言之，蘇共中央委員會總書記成為黨政合一的權力核心，他所主持的政治局則是解決重大問題的決策機關，其中也包括了共產黨黨工（party functionary）以及政府部門技術官僚（technocrat）等統治菁英的任命事宜。

那麼，在缺乏透明的任命模式以及公開的選舉制度等前提下，蘇聯時期廣大的統治菁英是經由什麼樣的甄補機制產生的呢？在列寧（Владимир Ленин / Vladimir Lenin）時期，蘇聯的人事制度建立尚未完備，直到了史達林（Иосиф Сталин / Joseph Stalin）時期，蘇聯共產黨才確立了為後人所知的「職官名錄」人事任命制度，並以此作為往後半個多世紀蘇聯統治菁英的甄補管道。<sup>4</sup>

所謂的「職官名錄」，是記載蘇聯各級機關主要職位，並由共產黨進行控管的職務與人事任命清冊。<sup>5</sup> 由於共黨極權本質的緣故，職官名錄的範圍涵蓋了國家與社會的各個層面，除了黨、政、軍以及議會等幾個當然領域外，舉凡工業、商業、傳媒、教育、科學，甚至連文化與藝術等各部門領導人的任命事宜都由其掌握。不論是透過任命或應經由選舉所產生的黨務與國家職位，一律都包含在職

---

<sup>3</sup> 1917年十月革命後，俄國社會民主工黨（布爾什維克）曾與左派社會革命黨聯合執政。1918年聯合執政破裂後，便由布爾什維克黨（1952年改稱蘇聯共產黨）執政，並形成了一黨制的政黨體制。1977年蘇聯憲法第6條明文規定：「蘇聯共產黨為蘇維埃社會的領導和指導力量，是蘇聯社會政治制度以及國家和社會組織的核心。」

<sup>4</sup> 陳厚文，〈蘇聯「職官名錄」制度之研究〉，國立政治大學俄羅斯研究所，碩士論文，1999，頁34-42。

<sup>5</sup> 關於職官名錄的定義與說明，參見 趙春山，《蘇聯領導權力的轉移－從列寧到戈巴契夫》（台北：桂冠圖書，1990），頁140；Michael Voslensky, translated by Eric Mosbacher, *Nomenklatura: The Soviet Ruling Class* (Garden City, N.Y.; Doubleday, 1984), pp.1-2；Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с.71。

官名錄的管轄之中。此外，職官名錄還包含了以下幾個特點：<sup>6</sup>

(一) 制度化的等級結構：

黨、政要職的名單由蘇共中央委員會機關 – 政治局與秘書處 (Секретариат / the Secretariat) - 所操控，所有高層人事任命案必須經過前述機關的同意才能通過。早在史達林時期，職官名錄便已如同彼得大帝進行西化時的官階表 (Табель о рангах / Table of Ranks) 分為十四職等。最高一級由蘇共中央委員會總書記、政治局委員、政治局候補委員與中央委員會書記處書記所構成。接下來的一級是政治局的職官名錄，也就是職務的任命必須經由蘇共中央委員會政治局的核准，其中包括有加盟共和國黨部第一書記 (但有時會包括第二書記)，地方級黨委會與首都城市黨委會的第一書記、聯邦政府部長、軍隊體系、派駐所有社會主義國家以及重要資本主義國家的大使、大型軍工業的負責人、藝文協會的領導人士以及中央機關報與雜誌的編輯。接著是蘇共中央委員會書記處的職官名錄，負責任命次要的職務，像是聯邦政府副部長，地方黨委會第二書記以及地方蘇維埃執行委員會主任委員等等。以此類推，層層節制的結構規定每個等級的職官名錄名單都必須得到上一級黨務機關的批准，而且鮮少有例外。

(二) 表面上的公平競爭：

根據當時不成文的慣例，政府高官的子女們不得繼承父執輩的職位。在「內舉不避親」的情況受到限制之下，職官名錄體系相當程度地吸納了來自社會不同領域的人士，像是知識份子、勞工階層以及集體農場的農民。整個蘇聯時期，除了 1986 年時布里茲涅夫 (Юрий Брежнев / Yurii Brezhnev) 以及女婿丘爾霸諾夫 (Юрий Чурбанов / Yurii Churbanov) 曾躋

---

<sup>6</sup> Stephen White & Ol'ga Kryshstanovskaya, "Russia: Elite Continuity and Change," in *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*, ch. 6, ed. by Mattei Dogan & John Higley (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 1998), pp.127-130.



身蘇共中央委員會外，歷屆的中央委員會委員幾乎沒有人來自於所謂的職官名錄家庭，大多數的人甚至也不是出身莫斯科之類的大城市。至於前面所提到的菁英後代，雖然表面上沒有辦法跟隨前人的步伐直接參與政事，但他們仍受惠於他們的家世背景，得以優先進入專門培養經濟、外交以及新聞等特別是與國際事務相關的高等學府，並在結業後前往國外工作。

### （三）輪調式的職務歷練：

職官名錄的成員，特別是有晉升機會的人，都會被要求到國內各地歷練。典型的職涯發展途徑是先到莫斯科唸書，接著進入地方層級的蘇維埃、共青團、經濟機構或是黨部，再回到莫斯科蘇共中央委員會總部停留一至兩年，然後再回到地方接任更高級別的職務（通常是州黨委第一書記）。<sup>7</sup> 除了地域上的輪調外，職官名錄成員也必須面臨不同性質職務的考驗。在布里茲涅夫時期，最典型的模式包括有「黨務機關 – 經濟機構」、「共青團 – 黨務機關」、「蘇維埃 – 黨務機關」以及「黨務機關 – 外交工作」等雙向的職務調動。至於性質較單一的職涯發展，則主要集中在經濟領域，其升遷模式不外乎在原來的工作單位升任負責人後，接著進入相關部會，最後成為部長級幹部。其中值得注意的是，前述的「黨務機關 – 外交工作」模式，往往帶有「外交流放」（*diplomatic exile*）的意味在裡面，也就是把失勢的政治人物安排到較不重要的邦交國擔任大使，這便代表其政治地位已不如往昔。

### （四）檯面下的特權優待：

職官名錄成員帳面上的薪資看起來雖然不如其西方同行般優渥，但他們往往能獲得政府檯面下的補貼。例如用遠低於行情的價格用餐、享受高額的休閒

---

<sup>7</sup> 然而相對地，若是被派駐較不重要的地區，也代表被邊緣化於權力中心之外。參見 Olga Kryshnanovskaya & Stephen White, “Losing Power in Russia,” *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 21, No. 2 (June 2005), p.204。

娛樂補助以及居住高檔別墅只需支付象徵性的房租。為了使這些菁英免於物質短缺的困擾，蘇聯政府還提供了許多「貼心」的服務，包括住房、商品和醫療，甚至連墓地都有專屬的保障。此外，職官名錄成員在教育方面也享有特殊的待遇，像是高級共青團學校與地方黨校主要培育地方幹部的技能與忠誠度，而莫斯科黨校、社會科學院和國家經濟學院這些地位更崇高的機構，則是針對有機會晉升的黨政菁英，提供他們能與往後職務匹配的學經歷。

由以上可知，史達林一手打造的職官名錄體系，使蘇聯產生了以政治權力為根基的特權階級，雖然赫魯雪夫（Никита Хрущёв / Nikita Khrushchev）經常性改組機關與頻繁更換領導幹部等作法曾對他們構成威脅，但隨後在布里茲涅夫的「幹部穩定」政策下，職官名錄階級得以恢復並強化他們的特權。<sup>8</sup> 再者，競爭性選舉與大眾監督機制的缺乏，更造成布氏領導菁英的流動出現遲緩的現象，也使得他為期十八年的政權與「老人政治」（геронтократия / gerontocracy）畫上等號。<sup>9</sup> 如【表 2-1-1】，在布里茲涅夫執政晚期 80% 的職官名錄高階成員到了法定退休年齡（60 歲）都還繼續任職，而他們退場的原因，通常是因為個人健康因素或是在任職期間過世（布里茲涅夫本人便是於 1982 年任期中過世）。

**表 2-1-1：布里茲涅夫與蘇共中央政治局委員平均年齡對照**

	布里茲涅夫（當時年齡）	中央政治局委員（平均年齡）
1966 年	60	58
1971 年	65	61
1976 年	70	67
1981 年	75	70

資料來源：Ol'ga Kryshnanovskaya & Stephen White, "Losing Power in Russia," *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 21, No. 2 (June 2005), p.202.

<sup>8</sup> 幹部穩定政策的內容，主要在於穩定幹部、提高幹部素質、有計畫地實現幹部專業化以及知識化，並廣泛建立幹部教育網絡、完善幹部培訓進修制度。詳見李忠杰、徐耀新、魏力，《社會主義改革史》（北京：春秋出版社，1988），頁 416-418。

<sup>9</sup> 寇健文，《中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2004》（台北：五南，2005），頁 29-30。

職官名錄的權威到了戈巴契夫（Михаил Горбачёв / Mikhail Gorbachev）上台後又再度受到挑戰。由於布里茲涅夫時期領導階層官僚主義盛行，政治上的「停滯」（застой / stagnation）與貪腐間接導致經濟的衰退。戈巴契夫原本想先著手名為「重建」（Перестройка / Restructuring）的經濟改革，但由於面臨蘇共保守派的強烈反對，讓他意識到欲順利推動經改勢必得先瓦解政治上的反對勢力，也因此，戈氏開始進行了一系列包括新幹部政策在內的政治改革。<sup>10</sup>

## 貳、戈巴契夫改革的影響

### 一、職官名錄的終止

在戈巴契夫的改革中，以幹部政策的更新措施對蘇聯菁英流動模式的影響最大。其幹部政策的改革原則，除了樹立關於幹部甄選的新標準、新內容並推動幹部的合理流動外，也賦予改革幹部政策的思想基礎，其中主要包括了強調幹部監督制度的「公開性」（гласность / publicity）以及改革幹部任用制度的「民主化」（демократизация / democratization）兩項原則：

#### （一）「公開性」：<sup>11</sup>

1986 年的蘇共第廿七次黨代表大會決議，要求進一步強調「公開性」原則，意即擴大國家機關與其他機關活動的公開性，以提高人民對於這些機關所通過的決議及其執行情況的了解，也就是把國家與社會一切的作為都置於人民的監督之下。戈巴契夫更在 1987 年蘇共中央一月全會上的報告中強調，幹部政策的實質與主要任務首在提高黨對自身與自己幹部的要求，而各級幹部也必須以積極的態度投入改革。而為了根除本位主義、地方主義、官僚主義

<sup>10</sup> 戈巴契夫的改革大致上歷經了四個階段：第一個階段是 1985 年 3 月至 1988 年 6 月，主要進行經濟管理體制的改革；第二階段是 1988 年 6 月至 1990 年初，以蘇共第十九次全國代表大會為分水嶺，改革由經濟層面轉向政治層面；第三階段是 1990 年初至 1991 年「八一九事件」發生前，此間蘇聯共產黨內由意見的分歧發展成組織的分裂，以葉爾欽為首的「民主派」開始左右蘇聯政局；第四階段是 1991 年「八一九政變」後至 12 月蘇聯解體。

<sup>11</sup> 同註 8，頁 748。

與敷衍卸責等現象，戈巴契夫也要求必須加強：

1. 由上而下的領導監督 – 以充分發揮黨的紀律檢查作用，落實對幹部的經常性考核。
2. 由下而上的群眾監督 – 發揚「公開性」原則，落實全民監督的有效形式。

## (二) 民主化：<sup>12</sup>

戈巴契夫就是在「民主化」的原則下，針對蘇聯的幹部政策進行了根本的改革。改革的重點主要著眼於選舉制度、加強任用幹部過程中的民主原則，以及用嚴格的任期制取代領導職務的終身制等幾個方面。1988 年的蘇共第十九次全國代表大會通過了幾項重要決議，例如實行黨政分離、改變黨務機關的結構與成員組成方式、限制中央委員會總書記與最高蘇維埃代表的任期<sup>13</sup>、籌組人民代表大會（Съезд народных депутатов / Congress of People's Deputies）並禁止政府官員參與選舉，值得注意的是，行之有年的職官名錄人事任命機制也將由差額選舉的制度所取代。<sup>14</sup> 在幹部的配置與選拔應由選舉結果確定的原則下，蘇聯一方面由地方黨部、蘇維埃以及群眾團體開始，逐步採行秘密投票與差額選舉。另一方面，也開始要求包括國營企業在內的各基層單位領導人，應由委任制改由選舉方式產生。

在戈巴契夫「一切權力歸於蘇維埃」的呼聲下，1988 年末蘇聯進行相關憲法條文的增修，確立新設的人民代表大會為國家權力最高機關，而由人民代表大會代表中所選出的最高蘇維埃則是人代會的常設立法、管理與監察機關。第一屆人民代表大會和最高蘇維埃亦於 1989 年 3 月選出，戈巴契夫當選最高蘇維埃主

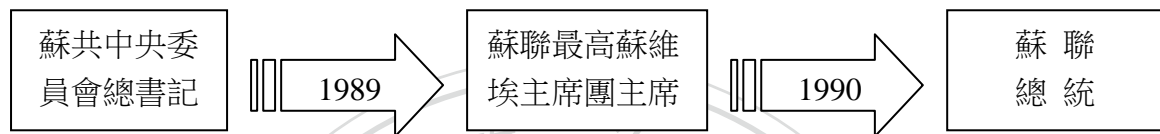
<sup>12</sup> 陸南泉、江長斌、徐葵、李靜杰 主編，《蘇聯興亡史論》（北京：人民出版社，2004），頁 732-738。

<sup>13</sup> 從中央到地方的各級黨政領導階級，包括總書記與最高蘇維埃主席在內，任期均為五年，至多只能連任一屆。

<sup>14</sup> Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), сс.225-226.

席。為了解決在黨內領導地位不穩的情況，戈巴契夫進一步提出設立總統制的構想，以便將國家權力轉移到總統職位上。1990年3月蘇聯人民代表大會決議設立總統制，並通過戈巴契夫為第一任蘇聯總統、亞納耶夫（Геннадий Янаев / Gennadii Yanayev）為副總統。至此，蘇聯國家權力遂由最高蘇維埃主席團移轉至蘇聯總統。<sup>15</sup>（如【圖 2-1-2】）

圖 2-1-2：戈巴契夫時期權力中心（國家元首）的轉移



資料來源：Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с.227.

1989年俄羅斯聯邦亦根據新版蘇聯憲法進行相關的條文增修。當時的「俄羅斯聯邦選舉法」規定，俄羅斯人民代表大會由1,068名人民代表所組成，並為該共和國之最高權力機關。在1990年5月第一屆俄羅斯聯邦人民代表大會中，支持葉爾欽的「民主俄羅斯」（Демократическая Россия / Democratic Russia）聯盟人士取得了1/3左右的席次，隨後葉爾欽亦獲選為最高蘇維埃主席。<sup>16</sup> 儘管表面上具有蘇聯共產黨黨員身分的代表仍佔據86%的席次，但這之中有許多代表是屬於民主派成員或是認同民主派理念的共黨人士。<sup>17</sup> 接著，1991年俄羅斯聯邦人民代表大會亦仿效蘇聯中央設置總統一職。同年6月葉爾欽依據增修後的俄羅斯聯邦憲法當選俄羅斯總統，副總統為魯茨科伊（Александр Руцкой / Aleksandr Rutskoi），葉爾欽於當選後辭去最高蘇維埃主席職位，並由原來的副主席哈斯布拉托夫（Руслан Хасбулатов / Ruslan Khasbulatov）接任主席一職。

<sup>15</sup> 葉自成，《俄羅斯政府與政治》（台北：揚智文化，1997），頁75-80。

<sup>16</sup> Michael McFaul & Nikolai Petrov, "The Changing Function of Elections in Russian Politics," in *Russia after communism*, ch. 2, ed. by Anders Åslund & Martha Brill Olcott (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999), pp.33-34.

<sup>17</sup> 同註12，頁750-751。

## 二、權力的資本化

俄羅斯菁英甄補制度由於選舉制度的施行開始出現了變革，而職官名錄成員的地位也必然受到衝擊。當政治權位已無法如過去那般為個人的利益提供保障，職官名錄的這些菁英遂將焦點轉向私有財產的控制上。在戈巴契夫執政後期，隨著「自籌資金、自我核算、自負盈虧」等經濟措施的推行以及「合作社法」(The Law on Cooperatives)的頒布，職官名錄成員菁英得以透過「權力資本化」的方式侵吞國家資產，並由管理者變成佔有者、把管理權轉為所有權。<sup>18</sup> 其中，很重要的一個形式就是所謂的「共青團經濟」(комсомольская экономика / Komsomol economy)<sup>19</sup>。

共青團經濟源自於 1986 年共青團向蘇共中央委員會所提出並獲得採納的一個方案，內容主要是針對其成員的利益來建立一個科技中心網絡。因此，所謂的「青年科學與技術創造中心」(Centers of Scientific and Technical Creativity of Youth / TsNTTM，以下簡稱「青年科技創造中心」)<sup>20</sup>便隨之孕育而生。這些市黨部協調委員會下轄的青年科技創造中心於 1987 年開始如雨後春筍般設立，它們除了是蘇聯時期第一個得以根據商業原則活動的組織外，身為主要成員的共青團官員也成為往後俄羅斯的第一批新興企業家。其中較著名的有曾任共青團副書記的霍達爾科夫斯基(Михаил Ходорковский / Mikhail Khodorkovskii)以及曾任共青團組織幹部的波塔寧(Владимир Потанин / Vladimir Potanin)等人。<sup>21</sup>

到了 1988 年，青年科技創造中心的規模日益茁壯，原因在於它們有權製造消費性產品、與外國公司建立經濟關係、為自己從國外進口的商品制訂價格並且

<sup>18</sup> 劉克明，〈論蘇聯共產黨的官僚特權階層〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2003，期 3，頁 4-5。

<sup>19</sup> 共青團全名為「全俄列寧共產主義青年團」，俄文為 Всероссийский Ленинский Коммунистический Союз Молодёжи，簡稱 ВЛКСМ。

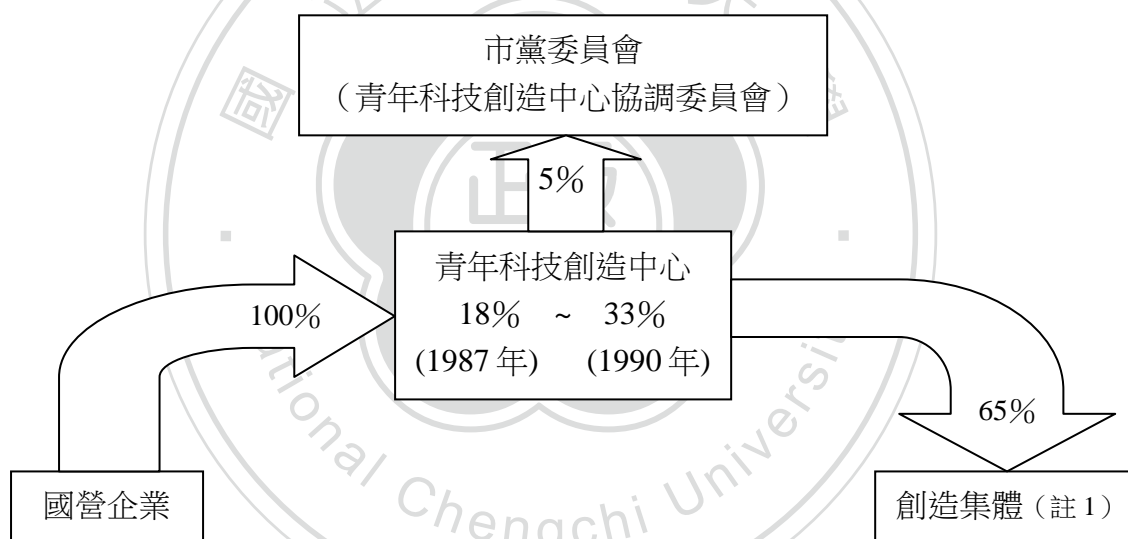
<sup>20</sup> 俄文為 Центры Научно-Технического Творчества Молодёжи，簡稱 ЦНТТМ。

<sup>21</sup> Stephen Fortescue, *Russia's Oil Barons and Metal Magnets: Oligarchs and the State in Transition*(Basingstoke, Hampshire [England]; New York: Palgrave Macmillan, 2006), pp.27-29.

免除所有的關稅。此外，在共青團的施壓下，1988 所頒布的「合作社法」被修訂為亦適用於其他公共組織，藉以擴大這些中心的活動範圍。1990 年時，共青團經濟已達到其高峰，其營運的項目包括一間青年商業銀行，一個進出口貿易中心，超過 17,000 間的青年合作社以及多達一百萬名雇員。<sup>22</sup>

由【圖 2-1-3】可知，共青團在經營青年科技創造中心過程中的獲利，上繳蘇共中央的平均只有 5%，而高達 33% 的利潤則是中飽私囊。這也說明了為何 1993 年的俄羅斯商業菁英有幾近四成來自過去的共青團。<sup>23</sup>

圖 2-1-3：共青團「青年科技創造中心」獲利流向



資料來源：Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с.303.

註 1：原文為 творческий коллектив。

此外，其實早在戈巴契夫進行改革之前，有機會與西方接觸的職官名錄成員便開始賺取盧布官方與非官方匯率間的差價。一些外事部門，例如蘇聯外貿部的

<sup>22</sup> Ol'ga Kryshstanovskaya & Stephen White, "From Power to Property: The *Nomenklatura* in Post-Communist Russia," *Elites and leadership in Russian politics: selected papers from the fifth World Congress of Central and East European Studies, Warsaw, 1995*, ch. 5, ed. by Graeme Gill (New York: St. Martin's Press, 1998), pp. 87-88.

<sup>23</sup> 同註 6，頁 141。

官員，便曾在美國證券交易所進行商品買賣。許多蘇聯與外國在六〇年代與七〇年代的穀類交易更在政府部會間被視為重要的獲利來源。而在共青團經濟的啟發下，職官名錄的菁英更趁著戈巴契夫進行經濟「重建」之際，憑藉自身的特權透過以下的方式展開權力的資本化：<sup>24</sup>

(一) 建立合資企業：

在經濟改革初期，蘇共便相當重視與外國企業合作的議題。蘇聯司法部註冊通過的第一家合資企業與蘇聯共產黨便有直接的關聯，最早於 1987 年所成立的蘇美合資企業「對話」(Диалог / Dialog)也相當受到蘇聯共產黨的關照。蘇共曾授權國民經濟成就展覽館的電算中心 (the Main Computing Center of VDNKh)<sup>25</sup>、國家科技委員會下轄的全蘇對外科技協會 (VO Vneshtekhnika pri GKNT)<sup>26</sup>以及「卡瑪斯」生產聯合企業 (KAMAZ production association)<sup>27</sup>等組織向「對話」投資高達一千兩百萬盧布的資金，而「對話」也在半年後成立另外一間合資企業「重建」(Перестройка / Perestroika)，並由時任蘇共中央委員會書記的史特拉耶夫 (Игорь Строев / Igor' Stroev) 的親戚安德烈 (Андрей Строев / Andrei Stroev) 擔任負責人。此外，1988 年蘇聯成立了第一個合資企業協會，並由戈巴契夫的親信瓦因別克 (Лев Вайнберг / Lev Vainberg) 擔任會長。瓦因別克本身不僅是法-義-蘇合資企業的負責人，後來也在 1991 年戈巴契夫擔任蘇聯總統時出任企業家諮詢委員會顧問一職。

(二) 申辦優惠貸款：

在戈巴契夫的時代，盧布兌換美元分別有政府、商業、以及旅遊等三種匯率。

---

<sup>24</sup> 同註 22，頁 88-94。

<sup>25</sup> 俄文為 Главный вычислительный центр ВДНХ СССР。

<sup>26</sup> 俄文為 Всесоюзное объединение «Внештехника» при Госкомитете по науке и технике。

<sup>27</sup> 俄文為 Производственное объединение «КАМАЗ» (Камский Автомобильный Завод)，為一汽車製造廠。



在進行經改之後，雖然政府匯率仍維持不變，但商業匯率與旅遊匯率卻越來越接近黑市價格，這使得申辦外幣貸款相當有利可圖。然而，在當時只有職官名錄成員或與政府高層關係良好的人才有可能取得低利貸款，因此，這些特定人士得以利用外幣貸款賺取價差，更有甚者，第一批由國家支持成立的商業銀行，也透過類似的方式大賺一筆。

### （三）進行資產交易：

在戈巴契夫改革初期，唯有與職官名錄成員關係密切的公司行號才能進行資產交易。原因很簡單，在蘇聯根本沒有所謂的私有財產 – 人民住的是國家的公寓，企業也都為國家所擁有，這也就讓管理國有財產的官員們有圖謀私利的空間。當第一批合資企業開始設立時，一些上好的國有財產便以優惠價賣給了有職官名錄成員插手的公司，然後這些職官名錄成員再以象徵性的價格買下這些資產。<sup>28</sup> 此外，在蘇聯時期，主要的建築多為共產黨所擁有並被提供作為官員住所、出版社、教育機構以及旅館等用途。由於它們往往位於黃金地段且設施維護完善，因此，也只有與職官名錄階級關係良好的公司行號才能用很低的租金承租這些在當時條件最佳的建築。

### （四）享有進出口特權：

即使到了改革時期，與外國進行直接的商業活動仍有諸多限制。在出口方面，職官名錄成員藉勢成立一些特殊公司權充國內製造商與國外買家之間的「貿易商」，並在原物料與具競爭力商品的輸出過程中大賺一筆。在進口方面，先由國家統一向國外採購商品，然後再由職官名錄成員所成立的公司獨家以零售價販賣進口商品，以賺取國家價格與零售價格間的價差。

---

<sup>28</sup> 後來金融工業集團之一的「橋」集團（MOST group，原文 мост 一字恰有「橋」的意思）在當時便以不到市值一半的價格買下了莫斯科市中心的許多建築。

(五) 國家部門的「民營化」(privatization)：

當關於一般民眾的民營化措施正要展開之際，政府官員們早已利用職務之便將他們所負責的國家部門民營化得差不多了。這種「國家對國家部門的民營化」(privatization of the state by the state) 始於 1987 年，並包括以下幾個方面：

1. 經濟管理部門：

經濟部會開始改制為股份公司 (joint stock company)，部會首長要不退休、要不就是擔任該公司的顧問，而總裁一職通常都是由改制前的副部會首長擔任，股東則往往是該部會的資深管理階層。也就是說，該部會的國家資產雖然遵照國家規定進行民營化，但最終卻還是落到在職官名錄階級中主管經濟部門的人士 – 也就是所謂的「紅色經理」(red director)<sup>29</sup>這一小部分人手上。

2. 金融業：

1988 年與 1989 年所進行的改革打破了過去一元且封閉的蘇聯金融體系。過去國家控管的「工業建設銀行」(Промстройбанк / Promstroibank)、「住房公用事業與社會發展銀行」(Жилсоцбанк / Zhilsotsbank) 連同它們的地方分行通通被解散，並改制為商業銀行。然而，除了名稱與收益分配方式改變以外，不論辦公室、員工、設備甚至是管理階層，包括銀行負責人，都和改制前沒有兩樣。<sup>30</sup>

3. 零售業：

蘇聯的貿易體系有兩種主要形式，一種是由「國家物資技術供應委員會」(Госснаб / State Supplies) 專事生產工具的分配，另一種則是負責消費

---

<sup>29</sup> 著名人物如後來擔任葉爾欽政府總理的契爾諾米爾丁 (Виктор Черномырдин / Viktor Chernomyrdin)。他在 1985 年出任蘇聯天然氣工業部 (Министерство газовой промышленности СССР / the Ministry of the Gas Industry of the USSR) 部長，並在 1989 年該部門改制為蘇聯第一家國有股份公司 (即 Газпром / Gazprom) 後繼續擔任主席一職。

<sup>30</sup> 例如工業建設銀行改稱「工業建設商業銀行」；住房公用事業與社會發展銀行則成為「莫斯科住房公用事業與社會發展銀行」。

性商品的管理單位，其中包括了蘇聯對外貿易部以及下轄的幾個像是主管穀物(ЭкспортХлеб / ExportKhleb)以及木材(ЭкспортЛес / ExportLes)出口的部門。幾個主要的交易所，像是「俄羅斯商品與原物料交易所」(the Russian Commodities and Raw Materials Exchange)以及「莫斯科商品交易所」(the Moscow Commodities Exchange)除了多由前共青團官員接掌外，過去任職國家物資技術供應委員會的專家也常應邀擔任管理人員。至於蘇聯時期的貿易部與對外貿易部資深官員則在原有的部會民營化後，馬上建立各自的商業組織並繼續壟斷相關的產業。

#### 4. 國營事業：

高獲利的國營事業更是沒有例外，並且早在國家全面民營化前就已經由政府高層人士操盤改制為股份公司。而此類的民營化往往也沒有經過立法程序便施行之。另一種「民營化前的民營化」(privatization before privatization)則是在國營工廠內增設銷售部門，品質不良或銷路不好的產品會以國家價格賣出，至於市場需求高的產品則由該單位自訂零售價進行販售。毫無例外地，商品的價差再度進了「紅色經理」自己的口袋，而工廠本身也淪為工廠管理階層謀取私利的工具。

在戈巴契夫改革的影響下，蘇聯的政治、經濟制度，乃至於菁英組成結構都產生了變動。原來性質單一的統治菁英開始分化出兩大類型 – 政治精英與經濟精英。前者由於職位與聲望的緣故而被視為政治精英，後者則是透過對資本的控制轉而取得經濟精英的地位。<sup>31</sup> 就整體而言，這些原本的職官名錄成員並未因為改朝換代而喪失原有的影響力：不論在朝或是在野，這些政治菁英多半還是得以在後共時期的葉爾欽政權中盤據重要的地位；部分經濟菁英更是挾著過去轉換權力所累積的資本回過頭來介入政府的運作。

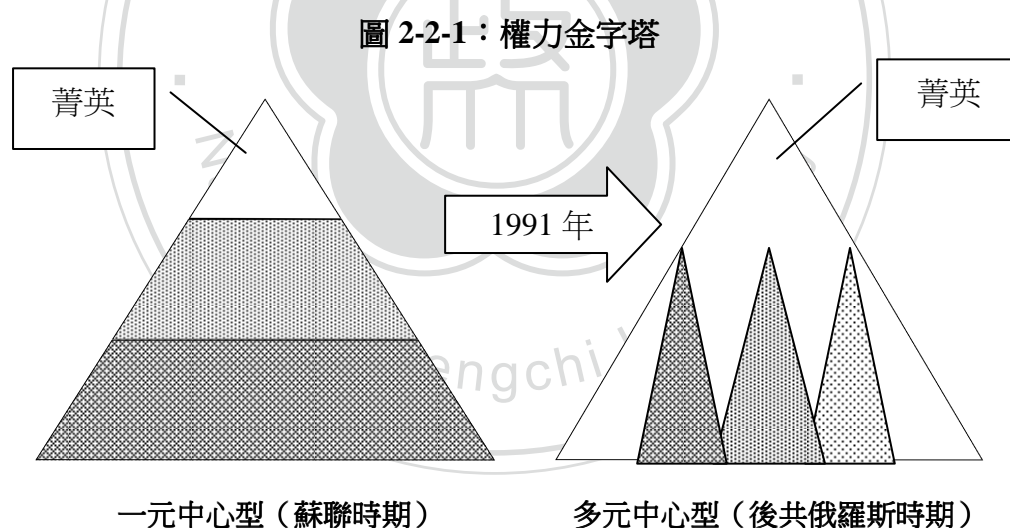
---

<sup>31</sup> 同註 22，頁 94-95。

## 第二節 葉爾欽時期

### 壹、「雙重政權」憲政危機

1991年「八一九政變」落幕後<sup>32</sup>，蘇聯陷入了一連串的動盪局面，各加盟共和國相繼宣佈獨立，最終導致蘇聯解體。1991年12月25日，蘇聯總統戈巴契夫發表電視講話正式宣布辭職，並將國家權力移交俄羅斯聯邦總統葉爾欽接管。至此，俄羅斯政治菁英，包括聯邦菁英以及地方菁英，再加上新興的經濟菁英，有別於過往的後共俄羅斯權力金字塔已儼然成型（如【圖 2-2-1】）。然而，伴隨著權力中心多元化的結果，便是菁英團體得以各立山頭，彼此間更是為了取得國家主導權而進行對抗。在葉爾欽時期，聯邦菁英 – 行政部門與立法機關 – 間的府會之爭便是主要的焦點所在。



<sup>32</sup> 又稱「蘇聯政變」或「八月政變」（Августовский путч / the August Coup），由當時蘇聯政府內共黨強硬派人士為了阻止戈巴契夫簽訂「新聯盟條約」而發起的失敗政變。1991年8月19日蘇聯官方塔斯社發佈消息，當時人在克里米亞（Крым / Crimea）的總統戈巴契夫由於健康因素，由副總統亞納耶夫代行總統職務、宣布全國進入緊急狀態，並將國家權力移交由亞納耶夫與當時的蘇聯總理、國防部部長、內政部部长、國家安全委員會主席等8人所組成的「國家緊急狀態委員會」（Государственный комитет по чрезвычайному положению / State Emergency Committee），企圖發動政變架空戈巴契夫。正當蘇聯軍隊開始集結於莫斯科，俄羅斯總統葉爾欽登高一呼率領民眾與軍方進行對峙，美國與其他國家對於此次政變也同聲譴責。最終政變宣告失敗，8月22日戈巴契夫順利返回莫斯科。除了先行畏罪自殺的內政部部长普戈（Борис Пуго / Boris Pugo）外，其餘發動政變的7名「國家緊急狀態委員會」成員被捕入獄。參見 Mary MacAuley, *Soviet Politics 1917-1991* (New York: Oxford University Press, 1992), pp.111-112。

## 一、第一次憲法草案

在政治轉型的過程中，俄羅斯究竟該建立總統制國家或是議會制國家，一直在行政部門與立法部門間造成不小的爭議。而這也讓原本在「八一九政變」中同一陣線的俄羅斯總統葉爾欽、副總統魯茨科伊以及最高蘇維埃主席哈斯布拉托夫間的對抗逐漸白熱化。其實，俄羅斯的政治轉型早在蘇聯解體前就已經展開。1990年10月，葉爾欽以俄羅斯最高蘇維埃主席的身份主持「俄羅斯聯邦憲法草案」的制定。這是俄羅斯的第一個憲法草案，其核心在於改變俄羅斯社會經濟體制，並建立一個三權分立的美國式總統制共和國。由於當時蘇聯共產黨不論是在蘇聯與俄羅斯仍是一股最強大的政治勢力，因此民主派所推動的這個憲法草案並沒有在人民代表大會中獲得通過。<sup>33</sup>

1991年3月，蘇聯舉行關於維持聯盟問題的全民公投<sup>34</sup>，俄羅斯也利用這個機會針對是否在俄羅斯聯邦設立總統職位這個議題進行公投。其中，69.85%參與投票的選民贊成在俄羅斯聯邦設立總統一職。1991年4月，俄羅斯聯邦最高蘇維埃根據全民公投的結果批准了「俄羅斯聯邦總統選舉法」，並於5月的俄羅斯聯邦第四次人民代表大會中通過，同時也對俄羅斯聯邦憲法進行修改與補充。1991年6月12日俄羅斯聯邦舉行首次總統大選，葉爾欽與魯茨科伊的競選組合獲得了57.3%的選票，成為俄羅斯史上首度經過全民直選所產生的正副總統。<sup>35</sup>不過，有別於末代蘇聯總統的國家元首地位，根據當時的俄羅斯憲法，俄羅斯總統在命令權、任命權與法案否決權等上仍受到限制，在地位上也不如最高蘇維埃

<sup>33</sup> 海運、李靜杰，《葉爾欽時代的俄羅斯·政治卷》（北京：人民出版社，2001），頁48。

<sup>34</sup> 公投議題為「您是否認為有必要繼續維持一個由各個地位平等的主權共和國所組成、任何民族人民的權利與自由都將獲得充分保障的新蘇維埃社會主義共和國聯邦？」結果有超過76%的選民支持繼續保有蘇聯體制並進行改革。參見《Референдум по вопросу сохранения СССР》，16 января 2009г. 〈<http://www.kadis.ru/columns/column.php?t=8&id=61124>〉（25 May 2009）。

<sup>35</sup> 有學者認為，從其憲法地位與職權來看，當時俄羅斯只是設立總統職位，而不是建立了總統制度。參見 范建中 等著，《當代俄羅斯：政治發展進程與對外戰略選擇》（北京：時事出版社，2004），頁65。

主席。<sup>36</sup>

## 二、第二次憲法草案

1991年10月，俄羅斯聯邦第五次人民代表大會暫時同意葉爾欽在進行激進經濟改革過程中擁有特別權力，其中包括總統兼任總理以直接領導政府、任命各部部長、發布經濟改革命令等等。1991年11月，由葉爾欽、哈斯布拉托夫分任正副主席的俄羅斯憲法委員會起草了第二個新的憲法草案，並在葉爾欽的首肯下於1992年4月俄羅斯第六次人民代表大會上通過。但由於該草案強調實行「高效力議會與高效力總統」，亦即總統與議會擁有平等權力、反對總統集權，因此最終還是遭到總統一方堅決地反對。<sup>37</sup>

## 三、第三次憲法草案

蘇聯解體後，政府與議會在推行私有化改革、建立西方式社會等議題上雖然有過默契，但隨著1992年1月起由時任副總理的蓋達爾（Егор Гайдар / Yegor Gaidar）所主導的「休克療法」（shock therapy）<sup>38</sup>全面推行，造成國內物價飛漲，政府支出銳減而稅收沉重，嚴重的信用體系崩潰使大量工廠倒閉，進而引發長期的經濟衰退。在這種情況下，共產黨仍佔多數的人民代表大會與最高蘇維埃，甚至是副總統魯茨科伊等昔日的革命同志都不再支持葉爾欽所主張的激進經濟改

<sup>36</sup> 根據當時的俄羅斯聯邦憲法，國家元首乃是最高蘇維埃主席。俄羅斯聯邦總統為政府首長，其命令若與俄羅斯憲法與法律相違者無效；對於法案的通過與否僅享覆議權而非否決權；在部長會議主席的任命上也必須經過最高蘇維埃的同意。參見 吳清風，〈俄羅斯總統權力之研究〉，國立政治大學俄羅斯研究所，碩士論文，2006，頁 60-61。

<sup>37</sup> 同註 35，頁 68。

<sup>38</sup> 「休克療法」最早是醫學上臨床所採用的一種治療方式，主要以藥物或電流導致休克後再進行治療。二十世紀八〇年代中期被美國哈佛大學經濟學教授薩克斯（Jeffrey Sachs）將此說應用於經濟學領域，是一種用來解決嚴重通貨膨脹危機的激進式經濟措施。該措施的主要用意在於：採取嚴格的金融貨幣政策，輔以壓縮消費的方式，強行消弭供給與需求間的缺口，以達到在短時間內抑制通貨膨脹的目標。由於實施過程中會對社會經濟造成強大的衝擊，甚至處於「休克」狀態，因此被喻為醫學上的「休克療法」。波蘭可被視為施行此法的成功案例。參見“Shock therapy (economics)”〈[http://en.wikipedia.org/wiki/Shock\\_therapy\\_\(economics\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Shock_therapy_(economics))〉。

革。再加上府會之間長期以來在國家體制、改革政策、新憲內容以及對外政策等重大議題上分歧頻傳，也促使府會衝突等級逐漸升高。<sup>39</sup>

1992年12月1日，俄羅斯聯邦第五次人民代表大會授與葉爾欽在經改領域發布命令的特別權力已到期，因此第七次人代會以不滿意葉爾欽經改結果為由，否決葉爾欽提名蓋達爾為政府總理的提案，並改由曾擔任蘇聯天然氣工業部部長的契爾諾米爾丁出任俄羅斯聯邦總理一職。會中葉爾欽本來期望能藉由原訂於1993年4月11日針對新憲法基本原則的全民公投來解決與議會的爭議，但這個決定在1993年3月的第八次人代會中遭到否決。隨後葉爾欽發佈總統命令，宣佈在解決政權危機前實行總統特別治理，並於1993年4月25日舉辦未完成的全民公投。<sup>40</sup>

1993年4月公投的結果由葉爾欽就第一項問題取得58.76%的信任票，據此他再次提出「總統制」憲法草案，而最高蘇維埃的反制做法則是在5月公佈1991年11月主張議會與總統平權的草案。此外，葉爾欽更決定在1993年6月單方面召開主要由各聯邦主體參加的制憲會議，試圖借助地方勢力強行達到建立總統制的目的。其間議會方面曾一度通過決議抵制制憲會議並召回人民代表。最終在議長哈斯布拉托夫等許多成員缺席的情況下，各方終於在7月的俄羅斯制憲會議第四次全體會議上以434票通過、62票反對，通過了以總統版本為基礎的第三個

---

<sup>39</sup> 同註1，頁21-22。

<sup>40</sup> 俄羅斯第九次非常人民代表大會最後確定交由全民公投的題目為以下四項：「（一）您是否信任俄羅斯聯邦總統葉爾欽？（二）您是否贊成俄羅斯聯邦總統和俄羅斯聯邦政府自1992年以來所實施的社會政策？（三）您是否認為必須提前舉行俄羅斯聯邦總統大選？（四）您是否認為必須提前舉行俄羅斯聯邦人民代表選舉？」最終的結果對各個問題表示「贊同」的票數比例依次為58.7%、53.0%、49.5%以及67.2%。不過第四項議題由於贊同人數未達全體合格選民的一半，因此未獲通過，而葉爾欽也就無法如願提前舉行議會選舉。參見Michael McFaul, "The Electoral System," in *Developments in Russian politics* 6, ch. 2, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa (Durham: Duke University Press, 2005), p. 65。

新憲法草案。<sup>41</sup>

#### 四、「十月事件」

接下來的兩個月中，政府與議會雙方繼續針對新憲法草案、經改方針以及私有化等重大議題進行攻防戰。為了一絕後患，葉爾欽於 1993 年 9 月 21 日發佈第 1400 號總統命令，終止俄羅斯人民代表大會與最高蘇維埃的立法管理與監督職能，建立新的最高立法機關，也就是由「聯邦委員會」(Совет Федерации / the Federation Council) 與「國家杜馬」(Государственная Дума / the State Duma)<sup>42</sup>等上下議院所組成的「聯邦會議」(Федеральное Собрание / the Federal Assembly)，並於 12 月中旬舉行首屆國家杜馬選舉。<sup>43</sup>

國會方面則是拒絕解散並投票彈劾葉爾欽，要求副總統魯茨科伊按照憲法宣誓代行總統職責，並在擁護者的支持下佔據當時仍為國會大廈的「白宮」(Белый дом / the Russian White House)。10 月 4 日政府軍隊開始向白宮發動進攻，國會議長哈斯布拉托夫、副總統魯茨科伊等人被捕入獄。俄羅斯最高行政機關與立法機關為時兩年多、針對國家體制與憲法爭議的對抗最終以流血衝突的方式畫上句點。

府會衝突過後，葉利欽採取了一系列翦除反對派勢力並加強國家控制的措施，除了將哈斯布拉托夫與魯茨科伊等反對派領導人逮捕入獄外，還加強對媒體的控制，禁止「真理報」(Правда / Truth)、「蘇俄報」(Советская Россия / Soviet

<sup>41</sup> 同註 33，頁 52-55。

<sup>42</sup> 俄文 дума 源於 думать (「思考」的動詞)，有「議會」的意思。1905 年俄國爆發革命運動後，末代沙皇尼古拉二世(Николай II / Nicolas II)為緩和政治危機，決定召集國家杜馬，並於 1906 年成立第一屆國家杜馬。1917 年十月革命後，蘇聯建立議行合一的「蘇維埃」制度。參見 David MacKenzie & Michael W. Curran, *A History of Russia, the Soviet Union, and Beyond* (Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 4<sup>th</sup> ed., 1993), p.481 & p.552。1993 年時俄羅斯才又再度恢復國家杜馬的這個機制。

<sup>43</sup> 同註 16，頁 36。



Russia) 等十多種反對派與親議會的報刊發行，要求各級蘇維埃組織自行解散，並在新議會產生前由總統暫時執行議會的部分職能。在穩住局勢後，葉爾欽發佈總統命令，確定在 12 月 12 日舉行俄羅斯聯邦國會大選，同時就 11 月所公佈的第四個新憲法草案進行全民公投。<sup>44</sup>

## 貳、新憲確立後的菁英態勢

1993 年 12 月，俄羅斯舉行聯邦會議下議院 – 國家杜馬 – 大選，同時進行有關新憲法的全民公投，並以 58.4% 的多數票通過了新憲法，結束了為時兩年多的憲政危機。<sup>45</sup> 這部俄羅斯聯邦憲法首度明文規定「俄羅斯聯邦國家權力依據立法權、行政權和司法權分立原則實現之。立法權、行政權和司法權乃相互獨立之機關。」此一「權力分立」(separation of power) 原則。<sup>46</sup> 此外，從府會對抗的過程與新憲法確立後的形勢，我們也可觀察出在葉爾欽時期俄羅斯菁英各方勢力的此消彼長。

### 一、集權總統的誕生

首先，以總統葉爾欽為首的政府菁英與議長哈斯布拉托夫所領導的國會菁英，雖然美其名是為了攸關民生的經濟改革路線而展開一連串的激烈衝撞與權宜折衷，然而，其出發點終究是為了爭奪國家的最高主導權。例如 1992 年國會同意由中間路線但傾向國家干預的契爾諾米爾丁來取代主張自由經濟的蓋達爾出任總理，便被視為葉爾欽政府開始向固有國家部門勢力妥協的開端。<sup>47</sup> 此後

<sup>44</sup> 據俄羅斯官方表示，這場流血衝突造成 142 人死亡，533 人輕重傷。事後媒體多稱之為「十月事件」。同註 33，頁 56-59。

<sup>45</sup> 同註 16，頁 37。

<sup>46</sup> 俄羅斯聯邦憲法第 1 章第 10 條。參見 *Конституция Российской Федерации (с гимном России)* (Москва: Проспект, 2006), с.4。

<sup>47</sup> 不過，為了平衡勢力，葉爾欽也指派了激進改革派的費德洛夫 (Борис Фёдоров / Boris Fyodorov) 出任副總理。參見 John P. Willerton, "Post-Soviet Clientelist Norms at the Russian Federal Level," *Elites and leadership in Russian politics: selected papers from the fifth World Congress of Central and East European Studies, Warsaw, 1995*, ch. 4, ed. by Graeme Gill (New York:

國會菁英仍不斷運用舊憲法所賦予的地位牽制總統，迫使葉爾欽為了順利達成既定目標 – 建立總統制共和國 – 甘冒違憲的風險，以總統命令的方式採取特別治理與解散國會，甚至是砲轟國會大廈等手段來打擊國會的反對勢力。

1993 年全民公投所通過的俄羅斯新憲法，則標誌了總統集權制的正式確立。在這部憲法中雖然規定了三權分立的基本原則，但卻帶有大量的法國半總統制特徵，<sup>48</sup>而俄羅斯傳統中個人專權的色彩更是顯著。例如，新憲法規定：總統集內政、外交、立法與軍事等大權於一身，是國家政治權力核心；總統身為國家元首，是俄羅斯聯邦憲法、人與公民擁有權利與自由的保障；總統按俄羅斯聯邦憲法和聯邦法律決定國家內外政策；總統有權任免聯邦政府總理、副總理和各部會首長，並主持聯邦政府會議；總統是國家武裝力量最高統帥並領導國家安全會議；總統不必與總理以及上下議院議長磋商即可解散國家杜馬，而議會只有在總統犯有叛國罪或其他經最高法院確認的重罪才能彈劾總統；在司法權方面，聯邦最高法院院長、聯邦憲法法院院長、聯邦最高仲裁法院院長以及總檢察長人選均由總統提名。<sup>49</sup>

對此，前蘇聯總統戈巴契夫就曾嚴詞批評，認為在新的憲政框架下，俄羅斯總統府（Администрация Президента / the Presidential Executive Office）就有如蘇聯時期的共產黨中央委員會，總統所任命的地方行政首長形同過去的州黨委書記，而對行政部門缺乏制衡力量、並且充斥著政府部會首長的 1993 年國家杜馬<sup>50</sup>，根本就和蘇聯當初進行改革前的最高蘇維埃沒有什麼兩樣。<sup>51</sup>

---

St. Martin's Press, 1998), pp. 69-70。

<sup>48</sup> 吳東野，〈「半總統制」政府體制之理論與實際〉，《問題與研究》，1996，卷 35，期 8，頁 46。

<sup>49</sup> 俄羅斯聯邦憲法第 4 章第 80-93 條。同註 46，頁 18-21。

<sup>50</sup> 在 1993 年所選出的第一屆國家杜馬中，政府部長得兼任國會裡的席次，不過自 1995 年第二屆國家杜馬起政府官員便不得兼任國會議員。同註 22，頁 95。

<sup>51</sup> 俄國學者克莉許塔諾夫斯卡雅對於這種類比則提出不同的看法。她認為葉爾欽時期的俄羅斯

## 二、政府權力的更迭

這種總統權力高漲的現象更體現於 1998 至 1999 短短不到兩年間政府總理的數度更迭上（如【表 2-2-1】）。俄羅斯聯邦政府總理的人選是由總統提名，並經過國家杜馬同意後任命（憲法第 6 章第 111 條第 1 款）。然而，若是國家杜馬三次否決俄羅斯聯邦政府總理候選人，那麼總統便有權直接任命俄羅斯聯邦政府總理，解散國家杜馬並直接指定新的國會選舉（憲法第 6 章第 111 條第 4 款）。因此，除了一開始就認可的總理人選外（例如契爾諾米爾丁與普利馬可夫都在首次便獲得同意），國家杜馬往往都是先投下否決票，然後才迫於可能會被解散的壓力而勉強同意葉爾欽所提名的總理人選。在葉爾欽方面，雖然總是以振興經濟無方或辦事不力等「正當理由」進行政府的改組，但檯面下的原因卻不外乎當時的總理與克里姆林宮高層不和，或是企圖打亂國會彈劾總統的程序，甚至是總理個人聲勢明顯超越總統本人以及有意參選總統選舉等因素。

表 2-2-1：葉爾欽任內之政府總理（1992-1999）

姓名	任職時間	任命過程	卸任原因
契爾諾米爾丁 Виктор Черномырдин Viktor Chernomyrdin	1992.12.14 至 1998.03.23	原副總理兼能源部部長；第一次表決便通過任命案。	振興經濟不力；有意參選 2000 年總統選舉而遭撤換。
基里延科 Сергей Кириенко Sergei Kiriyenko	1998.04.24 至 1998.08.23	原首席副總理；兩度遭到否決後，第三次以 251 票通過任命案。	無法解決 1998 金融危機。
普利馬可夫 Евгений Примаков Yevgenii Primakov	1998.09.11 至 1999.05.12	原外交部長；第一次就以 317 票通過任命案。	受到國會（第二屆國家杜馬）反對派支持；與克里姆林宮關係不佳。
斯奇帕申 Сергей Степашин Sergei Stepashin	1999.05.19 至 1999.08.09	原首席副總理；國會在彈劾總統失利的陰霾下，第一次便以 298 票通過任命案。	無法在 1999 年國家杜馬大選前完成葉爾欽所交辦的任務；聯合中右派政黨與阻止左派政黨結盟。
普丁 Владимир Путин Vladimir Putin	1999.08.16 至 2000.05.07	原聯邦安全會議秘書長與聯邦安全局局長；第一次便以 233 票通過任命案。	接任第二任俄羅斯聯邦總統。

資料來源：筆者自行整理。

總統府並不享有蘇共中央委員會般的權力，當時的地方首長至少是透過差額選舉的方式產生，至於國家杜馬更不像過去最高蘇維埃只是共產黨的橡皮圖章。同註 14，頁 230。

### 三、地方勢力的坐大

新憲法除了規範行政部門的權力來源與範圍，也相當程度地影響了立法機關 – 也就是聯邦會議代表的組成方式。首先，當時由於俄羅斯的現行憲法尚未生效，因此聯邦會議上議院 – 聯邦委員會 – 的第一屆代表乃是於 1993 年 12 月根據總統令「1993 年俄羅斯聯邦聯邦會議聯邦委員會選舉條例」，由當時的 89 個聯邦主體（субъект федерации / federal subject）透過人民直選方式所產生。<sup>52</sup> 俄羅斯聯邦憲法第 5 章第 102 條第 1 款所明定的聯邦委員會職權有：<sup>53</sup>

- (一) 同意俄羅斯聯邦主體間邊界之變更；
- (二) 同意俄羅斯聯邦總統所宣佈之戒嚴令；
- (三) 同意俄羅斯聯邦總統所宣佈之緊急狀態令；
- (四) 決定在俄羅斯境外使用俄羅斯武裝力量之可能；
- (五) 對俄羅斯聯邦總統進行彈劾；
- (六) 同意俄羅斯聯邦總統所提名之聯邦憲法法院、聯邦最高法院以及聯邦最高仲裁法院法官人選；
- (七) 同意俄羅斯聯邦總統所提名之總檢察長人選；
- (八) 任命審計院副主席以及該院半數審計委員之職務。

第一屆聯邦委員會 174 位代表中，94 人為各級行政機關首長，25 人為各級立法機關主席，37 人為企業界人士，其餘 18 人為司法界、教育界以及軍方人士。第二屆聯邦委員會則依據 1995 年通過的「俄羅斯聯邦聯邦會議聯邦委員會組成程序法」，直接由各聯邦主體行政機關首長與立法機關主席兼任。<sup>54</sup> 此舉使得早

<sup>52</sup> 當時的聯邦主體包括有 21 個共和國（республика / republic）、49 個州（область / province）、6 個邊疆區（край / territory）、1 個自治州（автономная область / autonomous province）、10 個自治區（автономный округ / autonomous district）以及 2 個聯邦直轄市（город федерального значения / federal city），由各聯邦主體選民選出 2 名專職代表參加聯邦委員會。

<sup>53</sup> 同註 46，頁 22-23。

<sup>54</sup> 車臣（Чеченская Республика / Chechen Republic）與韃靼斯坦等兩個共和國（Республика

在蘇聯瓦解前後與俄羅斯府會對抗期間便透過「不對稱聯邦制」(asymmetric federalism)、中央－地方「雙邊分權條約」(bilateral treaty)等形式獲得葉爾欽諸多讓步的地方勢力，能利用上議院的席次進一步影響重大的全國性政經議題。

「不對稱聯邦制」主要是為了抑制地方的離心傾向，相較於州、邊疆區、自治州以及自治區等聯邦主體，中央允諾姿態強硬的自治共和國較多的特權；「雙邊分權條約」則是透過在中央與地方間重新劃分管轄權、職責與資源的方式，藉以滿足其他聯邦主體不同的需求。<sup>55</sup> 在俄羅斯政經轉型的過程中，這種增加地方行政權力的方式雖然有助於解決當時中央政府效率低落的問題，卻也淪為葉爾欽取得地方菁英支持以擊敗反對勢力的政治手段，使得葉爾欽時期聯邦政府與聯邦主體的關係呈現「地方包圍中央」的情勢。此外，1996年起各聯邦主體行政首長不再經過總統任免、並改由人民普選的方式產生，更讓這些地方菁英在各地區幾乎取得了壟斷性的權力，有時為了增加與中央談判的籌碼，他們甚至還動用地方立法權企圖與聯邦法律抗衡，也造成了地方勢力尾大不掉的局面。<sup>56</sup>

#### 四、國會政黨的起伏

葉爾欽時期的俄羅斯分別在1993、1995與1999年選出過三屆的聯邦會議下議院－也就是國家杜馬。其產生方式主要採取混合選舉制：在450名的國家杜馬代表中，225名代表由「單一選區制」(single member district)產生－也就是由全國劃成的225個大選區各選出一名代表；另外的225名代表則是所謂的全國政黨「比例代表制」(proportional representation)，政黨必須在選舉中跨過5%的

---

Татарстан / Republic of Tatarstan) 則因來不及舉行選舉而未推派第一屆聯邦委員會代表。參見劉向文，《俄國政府與政治》(台北：五南，2002)，頁208-209。

<sup>55</sup> Eugene Huskey, "Political Leadership and the Center-Periphery Struggle," *Gorbachev, Yeltsin and Putin: political leadership in Russia's transition*, ch. 5, ed. by Archie Brown & Lilia Shevtsova (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001), p.120.

<sup>56</sup> Helge Blakkisrud, "The Rise and Fall of the Russian Governor: Institutional Design v.s. Patron/Client Relationships," in *Elites and Democratic Development in Russia*, ch. 5, ed. by Anton Steen & Vladimir Gel'man (London: Routledge, 2003), pp.72-75.

得票門檻方能進入國家杜馬分配席次。俄羅斯聯邦憲法第 5 章第 103 條第 1 款所明文規定的國家杜馬職權有：<sup>57</sup>

- (一) 同意俄羅斯聯邦總統對聯邦政府總理之任命；
- (二) 對聯邦政府之信任案進行決議；
- (三) 聽取聯邦政府的年度工作報告；
- (四) 任命與免除俄羅斯聯邦中央銀行主席之職務；
- (五) 任命與免除審計院主席以及該院半數審計委員之職務；
- (六) 任命與免除人權全權代表之職務；
- (七) 宣佈大赦；
- (八) 對俄羅斯聯邦總統提出彈劾案。

儘管俄羅斯政壇上曾有不少政黨組織參與過杜馬選舉（例如 1993 年的 13 個；1995 年的 43 個；1999 年的 28 個），但由於選舉法令的限制與遊戲規則的運作，能夠進入國家杜馬參與席位分配的政黨依然有限（這三年分別有 8、4、6 個）。其中，在 2000 年以前能夠三屆大選都參與的有「俄羅斯共產黨」（КПРФ / CPRF）、「俄羅斯自由民主黨」（ЛДПР / LDPR）與「雅布羅科集團」（ЯБЛОКО / Yabloko）等三個政黨；而能夠三次都跨越 5% 政黨得票門檻的也只有「俄羅斯共產黨」、「自由民主黨」與「雅布羅科集團」三個政黨。<sup>58</sup> 此外，從這三次國家杜馬的選舉結果，也可發現俄羅斯議會政治格局往往隨著當時局勢而有所變動。

在第一屆國家杜馬中，以首席副總理蓋達爾為首的第一代權力黨「俄羅斯的選擇」（Выбор России / Russia's Choice）聯盟取得國會最多席次（96 席）；持極

<sup>57</sup> 同註 46，頁 23。

<sup>58</sup> Я. А. Пялис, «Новое законодательство о выборах и партийное строительство в России», *PRO NUNC: Современные политические процессы. Выпуск 8. Политические элиты в условиях электорального формата трансформации власти*. Тамбов. 2008, сс.112-113 & 107-108.

端民族主義立場的「俄羅斯自由民主黨」出乎意料地取得第二多的席次（70 席）；左派的「俄羅斯共產黨」則以第三位（65 席）的身分進入國會，雖然此時的政治光譜看似偏重右派，但由於「休克療法」不得民心的緣故，葉爾欽政府所面對的仍是「俄羅斯自由民主黨」與「俄羅斯共產黨」所組成的反對多數。

而在被視為 1996 年總統大選前哨戰的第二屆國家杜馬中，左派的「俄羅斯共產黨」勢力持續上升並一舉躍升國會第一大黨（149 席），「俄羅斯的民主選擇黨」（Демократический выбор России / Russia's Democratic Choice，原「俄羅斯的選擇」）則是被徹底排除於國會殿堂外，而由總理契爾諾米爾丁所率領的第二代權力黨「我們的家園 – 俄羅斯」（Наш Дом – Россия / Our Home Is Russia）則僅獲得不到俄共一半的席次並退居第二位（66 席），此時的政治光譜明顯偏向左派，這也和當時政府在第一次車臣戰爭中的無力表現脫不了關係。<sup>59</sup>

第三屆國家杜馬的情勢則有所改觀。第三代權力黨「團結」（Единство / Unity）聯盟與「祖國 – 全俄羅斯」（Отечество – Вся Россия / Fatherland – All Russia）競選聯盟所代表的中派力量迅速上升（各佔 81 席與 43 席），「俄羅斯共產黨」雖然仍保有最多的席次（95 席），但得票率比起第二屆已有所下降。值得注意的是，在此次的選舉中，是否支持總理普丁所進行的第二次車臣戰爭成為影響選票的一個重要因素。結果也證明，在高人氣的普丁加持下，「團結」競選聯盟不僅成功出線，杜馬開議後葉爾欽政府總算面對的是支持多過反對的在野勢力。<sup>60</sup>

## 五、經濟寡頭的崛起

葉爾欽時期最引人注目的菁英團體，莫過於這一群在國家經濟改革過程中一夕間暴富，然後再介入國家政治運作藉以保障自身利益的商業菁英，他們主要出

---

<sup>59</sup> 同註 16，頁 38-44。

<sup>60</sup> 以上「席次」數均指國家杜馬的「開議後席次」。同註 36，頁 125-134。

現於俄羅斯所實施的大規模民營化過程中，並以「金融工業集團」(ФПГ: Финансово-Промышленные Группы / FIG: Financial-Industrial Groups) 的面貌為世人所熟知。1996 年前的俄羅斯大規模民營化主要有兩個階段：<sup>61</sup>

(一)「證券式民營化」(ваучерная приватизация / voucher privatization)：

自 1992 年 7 月至 1994 年 6 月。俄羅斯政府透過向公民發放民營化證券的方式無償轉讓國有資產。此階段政府的主要任務是在 1992 年 10 月起開始向每一位公民發放一張面額為一萬盧布的民營化證券。然而，大部分的俄羅斯人民在領取證券後大多用來購買消費性商品或廉價轉讓他人，導致國家無償發放給全體公民的民營化證券大量流入金融投機客所成立的投資基金會與個別企業經理（紅色經理）手中。<sup>62</sup>

(二)「現金式民營化」(денежная приватизация)：

自 1994 年 7 月至 1996 年 12 月。俄羅斯政府透過出售企業股票的方式有償轉讓國有資產。在這個階段，俄羅斯政府開始向俄國境內的私人與外商出售並轉讓股份制企業中的國有股份，藉以換取現金來彌補第一次車臣戰爭所造成的財政缺口。1995 年間俄羅斯政府還在民間銀行家的建議下採行「抵押拍賣」(залоговые аукционы / debt auctions) 制度，利用「以貸款換取股份」(loans-for-shares) 的方式，允許政府透過出讓國有企業的股份給私人銀行和金融機構以換取急需的貸款。<sup>63</sup> 這也讓民間銀行家得以

<sup>61</sup> 李維軒，〈從尤科斯事件看俄羅斯金融寡頭與政權運作之關係〉，國立政治大學俄羅斯研究所，碩士論文，2005，頁 44-46。

<sup>62</sup> 據估計，當時有 50% 以上的民營化證券集中到 600 多家基金會。而當 1994 年「證券式民營化」告一段落後，素有「俄羅斯民營化之父」稱號的丘拜斯 (Анатолий Чубайс / Anatolii Chubais) 也指出，俄羅斯企業的股份將不可避免地集中於 10%-15% 的少數人手中。參見李建民，〈俄羅斯金融寡頭暨官僚資本主義探源〉，《東歐中亞研究》，1997，期 5，頁 49-50。

<sup>63</sup> 1995 年 3 月在霍達爾科夫斯基與史摩連斯基的陪同下，波塔寧代表金融工業集團向俄羅斯政府內閣說明了「以貸款換取股份」的方案：金融財團們願意提供政府貸款，以換取重要企業中有關國家股份的管理權。參見 Neil Buckley & Arkady Ostrovsky, "Back in business – how Putin's allies are turning Russia into a corporate state," *The Financial Times*, 19 June 2006.

〈 <http://www.ft.com/cms/s/0/d776a916-ff2f-11da-84f3-0000779e2340.html> 〉 (12 April 2009)。



廉價收購國有資產，並初步形成了俄羅斯首批的金融工業集團。其中，「金融工業集團」又可區分為以下兩類：<sup>64</sup>

(一)「工業主導型」：

在前述的大規模「證券式民營化」的過程中，企業領導人利用民營化法所賦予的優惠與自身領導地位，<sup>65</sup> 收購員工手中的民營化證券與股票，逐步將企業掌握在個人的控制之下。為了壯大經濟勢力，他們還通過各種管道尋求金融資本與商業資本的幫助。例如「天然氣工業股份公司」(Газпром / Gazprom) 便是以工業資本為主體，吸納金融資本而建立的「資源導向」金融工業集團。

(二)「銀行主導型」：

戈巴契夫執政後期，不論是有特權保障的職官名錄成員或是有生意頭腦的黑市商人，<sup>66</sup> 都在所謂「共青團經濟」以及「合作社經濟」的背景下發跡，接著在大規模民營化、經濟自由化以及國家實行「全權委託銀行」(fully authorized bank)<sup>67</sup> 制度的掩護中累積龐大的金融與商業資本，並透過不同管道以合夥的方式直接或間接購買民營化企業的股份。特別是在「現金式民營化」過程中，趁著政府籌措財政資金之便，採取國有股份抵押貸款的方法，以近乎內線交易的方式取得像是「諾利爾斯克鎳業」公司 (Норильский никель / Norilsk Nickel)、「尤科斯」石油公司 (НК ЮКОС

<sup>64</sup> 海運、李靜杰，《葉爾欽時代的俄羅斯·經濟卷》(北京：人民出版社，2001)，頁 142-143。

<sup>65</sup> 前揭書，頁 130。企業股票上市前，俄羅斯政府提出三項方案優先提供該企業員工認購。實行股份制的中大型企業員工可以在三項方案中任選一項。第一項方案便是企業員工得無償獲得企業法定資本 25% 的無表決權優先股票，並有權以低於面值 30% 的優惠價格購買不超過法定資本 10% 的有表決權普通股票，其中，企業領導人還可以再購買 5% 的有表決權股票。

<sup>66</sup> 具有職官名錄背景的有霍達爾科夫斯基、維納格拉多夫以及波塔寧；黑市商人則包括古辛斯基、史摩連斯基以及佛利德曼等人。同註 21，頁 24-30。

<sup>67</sup> 為了保證出口部門的信貸基金，俄羅斯實行「全權委託銀行」制度。全權委託銀行相當於政府的一種授權機關，負責為專營進出口的公司提供出口信貸與結匯、進行海關外匯監管與國家外匯管理、為國營企業與國家專項綱要貸款、管理國稅以及從事有價證券等業務。同註 62，頁 49。

/ Yukos Oil Company) 此類大型企業的控股權。<sup>68</sup> 以「聯合進出口銀行」(Онэксимбанк / Oneksim Bank) 為首的「七大銀行家集團」便是以金融資本為主體建立的「銀行主導型」金融工業集團。<sup>69</sup>

然而，俄羅斯金融工業集團並不單純滿足於對經濟的控制，更開始從早期的「權力向資本」進入新一輪的「資本到權力」階段。除了政府部門外，早在 1993 年與 1995 年的國家杜馬大選中，他們已經在各個政黨與政治團體中尋找各自的「影響力代理人」(agent of influence)，並且出資支持包括激進民主派、自由民主派以及俄羅斯共產黨在內的政黨參加大選。更有甚者，為了鞏固既有利益不受威脅，彼此並不合的他們決定在 1996 年總統大選前夕結合各家的財力與物力，尤其是可被用來影響或甚至操弄輿論的傳媒資源來幫助民調大幅落後的葉爾欽，以擊敗當時甫率領俄羅斯共產黨贏得第二屆國會大選、問鼎克里姆林宮希望濃厚的共產黨參選人久加諾夫 (Геннадий Зюганов / Gennadii Zyuganov)，也從而奠定了金融工業「寡頭」(олигарх / oligarch) 的地位。<sup>70</sup> (見【表 2-2-2】)

<sup>68</sup> Peter Rutland, "Putin and the Oligarchs," in *Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 3, ed. by Dale R. Herspring (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), p.163.

<sup>69</sup> 「七大銀行家集團」(семибанкирщина / the group of seven bankers) 一詞最早出現於 1996 年 11 月 14 日俄羅斯「公共報」(Общая газета / Public) 記者法金 (Андрей Фадин / Andrei Fadin) 一篇名為「七大銀行家集團 - 新俄羅斯版的七貴族」(Семибанкирщина как новорусский вариант семибоярщины / Semibankirschina as a new russian variant of semiboyarschina) 的報導當中。其靈感源自於同年 11 月 4 日別列佐夫斯基接受英國金融時報 (Financial Times) 所作的專訪內容。根據別氏的說法，包含他在內的七名銀行家在當時不僅控制了超過 50% 的俄羅斯經濟，同時也左右了當時重大的國內政策。他們分別是「羅加伐斯」(ЛогоВаз / LogoVAZ) 汽車公司的別列佐夫斯基、「聯合進出口」集團的波塔寧、「梅納切普」集團 (Менатеп / Menatep) 的霍達爾科夫斯基、「橋」集團的古辛斯基、「首都儲蓄」銀行 (СБС-Агро / SBS-Agro) 的史摩連斯基、「阿爾法」集團 (Альфа / Al'fa) 的佛利德曼以及「對外商業銀行」集團 (инкомбанк / Inkombank) 的維納格拉多夫。然而，不同的文獻偶有不同的七人組合。例如同屬「阿爾法」集團的阿文 (Пётр Авен / Pyotr Aven) 以及「俄羅斯信貸」(Российский кредит / Russian Credit) 的馬爾金 (Виталий Малкин / Vitalii Malkin) 有時也被列為此集團的一員。參見「Семибанкирщина」〈<http://ru.wikipedia.org/wiki/Семибанкирщина>〉。

<sup>70</sup> 1996 年 2 月，在瑞士達沃斯 (Davos) 所舉辦的世界經濟論壇 (World Economic Forum) 期間，以別列佐夫斯基與古辛斯基為首的俄羅斯金融寡頭決定組成一個同盟，協助葉爾欽在總統大選擊敗久加諾夫。隨後加入的還有波塔寧、霍達爾科夫斯基、史摩連斯基的、佛利德曼與阿文。這個小團體也因而被稱為「達沃斯同盟」。參見 Рой Медведев, *Владимир Путин: четыре года в*

表 2-2-2：1996 年俄羅斯金融工業集團及其勢力範圍

姓名	旗下銀行	旗下事業	平面媒體	電子媒體
阿列克別洛夫 В. Алекперов V. Alekperov	「尼克石油」銀行 (НИКойл)	魯克石油 (ЛУКойл)	消息報 (Известия)	第六電視台 (ТВ-6)
維亞希列夫 Р. Вяхирев R. Vyakhirev	1. 「帝國」銀行 (Империл) 2. 國家儲備銀行 (НРБ)	天然氣工業 (Газпром)	1. 共青團真理報 (Комсомольская правда) 2. 勞動報 (Труд)	1. 獨立電視台 (НТВ) 2. 公共電視台 (ОРТ)
古辛斯基 В. Гусинский V. Gusinskiy	「橋」銀行 (МОСТ)	1. 媒體-橋 (Медиа-мост) 2. 橋-發展 (Мост-девелопмент)	1. 今日報 (Сегодня) 2. 「總結」週刊 (Итоги) 3. 七日報 (7 дней)	1. 獨立電視台 2. 莫斯科回聲 電台 (Эхо Москвы) 3. 公共電視台
別列佐夫斯基 Б. Березовский B. Berezovskii	聯合銀行 (Объединённый банк)	1. 西伯利亞石油 (Сибнефть) 2. 俄羅斯航空 (Аэрофлот)	1. 獨立報 (Независимая газета) 2. 「星火」雜誌 (Огонек)	1. 第六電視台 2. 公共電視台
史摩連斯基 А. Смоленский A. Smolenskii	1. 「首都儲蓄」銀行 (СБС-Агро) 2. 「農工」銀行 (Агропромбанк)	無	1. 生意人報 (Коммерсант) 2. 新報 (Новая газета)	公共電視台
佛利德曼 М. Фридман M. Fridman  阿文 П. Авен P. Aven	「阿爾法」銀行 (Альфа)	1. 阿爾法-資本 (Альфа-Капитал) 2. 「阿爾法-艾可」石油出口 公司 (Альфа-эко) 3. 秋明石油 (ТНК)	無	公共電視台
霍達爾科夫斯基 М. Ходорковский M. Khodorkovskii	「梅納切普」銀行 (Менатеп)	1. 俄羅斯工業 (Роспром) 2. 尤科斯石油 (ЮКОС)	1. 莫斯科時報 (Moscow Times) 2. 聖彼得堡時報 (St. Petersburg Times) 3. 文學報 (Литературная газета)	公共電視台
波塔寧 В. Потанин V. Potanin	國際金融公司 「阿爾巴-聯盟」 銀行 (МФК Альба-Альянс)	1. 國際俄羅斯 (Интеррос) 2. 諾利爾斯克鎳業 (Норильский никель) 3. 西伯利亞-遠東石油 (Сиданко) 4. 西北海運 (Северо-Западное пароходство)	1. 共青團真理報 2. 消息報	無

資料來源：Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), сс.328-329.

*Кремле* (Москва: Время, 2005), сс.304-305。

為了回報寡頭們在選戰中的鼎力支持，連任後的葉爾欽在涉及經濟政策與人事異動等重大決策問題上，總不時徵詢金融工業寡頭們的意見。此外，葉爾欽還在 1996 年 8 月任命波塔寧為俄羅斯政府首席副總理；1996 年 10 月接著任命別列佐夫斯基擔任聯邦安全會議副秘書長並主導經濟議題。此舉也讓金融工業寡頭從原本只是對相關政府機構進行遊說的利益團體發展為直接參與國家政策制定的領導核心，進而左右像是 1998 年 3 月至 1999 年 5 月幾度解散政府之類的重大決定。<sup>71</sup> 而他們的重要性在 1996 年後多名金融工業寡頭接連擠進俄羅斯影響力排行榜的程度更是可見一斑。（如【表 2-2-3】）

表 2-2-3：金融工業寡頭於「俄羅斯百大最具影響力人物」之排名

	1996	1997	1998	1999	2000
01. 別列佐夫斯基	98	6	4	5	4
02. 波塔寧	84	20	19	53	47
03. 維亞希列夫	—	13	8	12	7
04. 古辛斯基	—	15	15	19	15
05. 霍達爾科夫斯基	—	28	25	72	60
06. 阿列克別洛夫	—	25	23	26	26
07. 佛利德曼	—	—	59	94	54
08. 阿文	—	—	—	98	39
09. 阿布拉莫維奇（註 1）	—	—	—	29	5
10. 瑪穆特（註 2）	—	—	—	—	21
11. 史摩連斯基	—	26	31	—	—
12. 維納格拉多夫	—	55	51	—	—
13. 涅夫茲林（註 3）	—	—	90	—	—
14. 耶夫圖申科夫（註 4）	—	—	—	39	—
進榜人數	2	8	10	10	10
平均排名	91	23.5	32.5	44.4	27.8

資料來源：俄羅斯「獨立報」引述「Vox Populi」民調公司於 1996 年至 2000 年間針對俄羅斯 100 位最有影響力人物所作的評比。轉引自 Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), сс.330-331。

註 1：阿布拉莫維奇（Роман Абрамович / Roman Abramovich）

註 2：瑪穆特（Александр Мамут / Aleksandr Mamut）

註 3：涅夫茲林（Леонид Невзлин / Leonid Nevzlin）

註 4：耶夫圖申科夫（Владимир Евтушенков / Vladimir Yevtushenkov）

<sup>71</sup> 同註 64，頁 144-145。基里延科與普利馬可夫擔任總理期間對於金融工業寡頭集團的態度，不是想劃清界線就是採取增加稅收等威脅寡頭利益的措施，也因此金融工業寡頭們逮到機會便向葉爾欽施壓改組政府。

## 六、幕僚親信的干政

葉爾欽在打造總統個人權力機關的措施中，其中一項便是於 1991 年 7 月所頒布的「俄羅斯聯邦總統府條例」。初期大多數的成員對過去蘇聯政府內部的運作模式並不熟悉。這些人主要來自三個方面：1989 年所選出的蘇聯人代會代表；1990 年所選出的俄羅斯人代會代表；以及葉爾欽的斯維爾德洛夫斯克州（Свердловская область / Sverdlovsk Oblast）老鄉與州黨委員會同事。<sup>72</sup> 第一代的葉爾欽團隊主要由堅決反對共產黨的民主派人士所組成，也成為葉氏執政初期推動改革的主要力量。

對於這些以學者專家居多的改革派人士來說，回歸蘇維埃式政體絕對不是他們所樂見的，更不屑於「所有權力歸於蘇共中央委員會政治局」的那種一元中心理論。因此，他們倡議法國或美國式的權力分立體制，也就是除了行政機關以外，必須建立合法性來自於選舉機制、並且不受總統權力控制的獨立機構。但是在把大量權力送給國會與地方菁英後，換來的不是對改革的支持，而是國會對政府、地方對中央的抗爭。九〇年代初期民主浪漫主義被與反對菁英間的廝殺所取代，並進而導致前面提到過的 1993 年十月砲轟國會事件。

在順利壓制最高蘇維埃的勢力後，葉爾欽與他的親信開始著手加強總統權力並修改國家憲法。透過推行包括新憲在內的一系列法案，葉爾欽得以建構他理想中的權力體系。不過，總統雖然擁有最高權力，但仍有其侷限。在這個結構建立後，很快地出現兩種發展：各個權力中心開始互相對抗；而大多數時間總統本人似乎無法親自處理政事。因此決策權便交由總統身邊的親信，這些人的勢力也逐漸壯大起來。首先是克里姆林宮幕僚長<sup>73</sup>彼得洛夫（Юрий Петров / Yurii

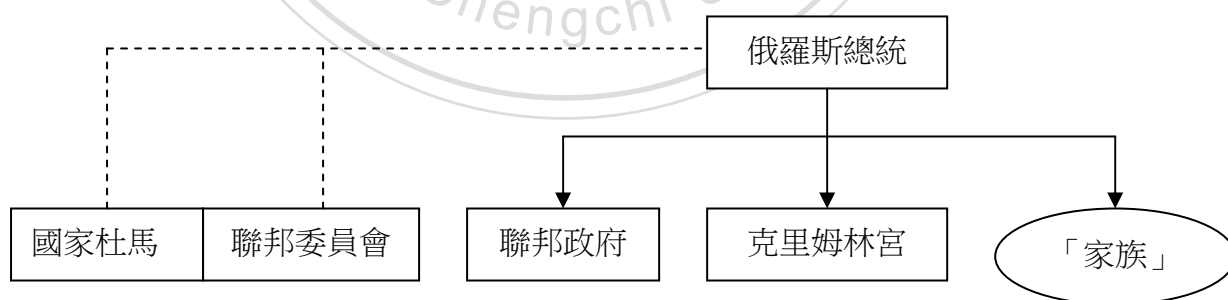
<sup>72</sup> 同註 47，頁 52。

<sup>73</sup> 原文為 Руководитель Администрации Президента，英譯為 Chief of Staff of the Presidential Executive Office，參見俄羅斯總統官方網站：«Президент России: Администрация Президента» 〈<http://www.kremlin.ru/administration.shtml>〉。由於「克里姆林宮」（Кремль / Kremlin）為俄

Petrov)，接著是國務卿卜爾布利斯（Геннадий Бурбулис / Gennadii Burbulis）、副總理沙賀萊（Сергей Шахрай / Sergei Shakhrai）、丘拜斯以及其他年輕的民主派人士。直到後來當這個統治集團勢力低落時，總統身邊的人開始透過私人關係影響總統的決策，例如他的女兒、貼身侍衛以及金融工業寡頭等等。<sup>74</sup>

九〇年代的「攝政」（регентство / regency）人士的組成分為三個時期：首先是民主派的精神領袖們，如卜爾布利斯、蓋達爾以及沙賀萊；接著是丘拜斯，他曾先後擔任聯邦政府副總理、克宮幕僚長以及葉氏 1996 年的總統競選總部總幹事；最終，經過不斷地互相鬥爭、取代彼此的過程，「攝政」人士在 1996 年總統大選過程中形成了一個團結的同盟，也就是所謂的葉爾欽的政治「家族」（Семья / Family），其中包括時任總統形象顧問的「第一公主」塔琪雅娜、前後任克宮幕僚長丘拜斯與尤馬舍夫（Валентин Юмашев / Valentin Yumashev），以及幫助葉爾欽連任總統有功的金融工業寡頭別列佐夫斯基等人。<sup>75</sup> 他們共同目標主要是在總統健康堪慮的情況下竭力維持總統的權力，藉以保障自身利益並維持個人的影響力。（如【圖 2-2-2】）

圖 2-2-2：葉爾欽執政後期的高層政治



資料來源：Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с. 231.

羅斯總統府所在地，因此本文統稱俄羅斯總統府幕僚團隊負責人為「克里姆林宮幕僚長」，簡稱「克宮幕僚長」。

<sup>74</sup> 同註 14，頁 228-232。

<sup>75</sup> Olga Kryshтанovskaya & Stephen White, "The Rise of the Russian Business Elite," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 39(2005), p.294.

### 第三節 俄羅斯菁英的轉變與延續

儘管俄羅斯菁英的垂直與水平流動在進入後共時期仍不斷持續著，但其基本結構在 1993 年新憲法通過後可以說已經大致底定。因此，在本節中筆者將引用克莉許塔諾夫斯卡雅等學者就 1993 年、布里茲涅夫以及戈巴契夫等三個時期菁英進行比較後所得的統計數據。

調查所涵蓋的的菁英團體包括以下六大類：<sup>76</sup>

(一) 政府官員：

1. 1985 年以前。
2. 戈巴契夫時期。
3. 1993 年。

(二) 國會菁英：

1. 布里茲涅夫時期：1984 年所選出的第十一屆蘇聯最高蘇維埃代表。
2. 戈巴契夫時期：1990 年所選出的俄羅斯最高蘇維埃代表。
3. 葉爾欽時期：1993 年 12 月所選出的俄羅斯聯邦會議代表。

(三) 政黨菁英：

1. 布里茲涅夫時期：1986 年所第廿七次黨代表大會所選出的蘇共中央委員會代表。
2. 戈巴契夫時期：1990 年第廿八次黨代表大會所選出的蘇共中

<sup>76</sup> 克莉許塔諾夫斯卡雅與懷特兩位學者總共分析了 3,610 份個資，其中包括：布里茲涅夫時期的 57 位政府官員，1,500 位蘇聯最高蘇維埃代表，282 位蘇共中央委員會委員，26 位政治局與秘書處委員，131 位州黨部第一書記；戈巴契夫時期（1985 年至 1991 年 8 月）的 251 位俄羅斯最高蘇維埃代表，1990 年所選出的 371 位蘇共中央委員會委員，35 位政治局與秘書處委員，132 位州黨部第一書記；葉爾欽時期（1991 年至 1993 年）的 35 位政府官員，44 位克里姆林宮高階幕僚，68 位地方行政首長，35 位政黨主席，100 位商業精英，543 位聯邦會議代表。參見 Ol'ga Kryshantovskaya & Stephen White, "From Soviet *Nomtnklatura* to Russian *Élite*," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 5 (1996), pp.712-713。

央委員會代表。

3. 葉爾欽時期：1993 年主要政黨的領導人。

(四) 克宮高層：

1. 布里茲涅夫時期：1985 年 1 月的蘇共中央委員會政治局與秘書處委員與候補委員。
2. 戈巴契夫時期：1991 年 1 月的蘇共中央委員會政治局與秘書處委員與候補委員。
3. 葉爾欽時期：克里姆林宮高級幕僚、顧問與總統委員會（Президентский совет / the Presidential Council）委員。

(五) 地方菁英：

1. 布里茲涅夫時期：1985 年的州黨委第一書記。
2. 戈巴契夫時期：1990 年的州黨委第一書記。
3. 葉爾欽時期：1993 年的地方行政首長。

(六) 商業菁英：僅葉爾欽時期，包括主要銀行、交易所與金融工業集團負責人。

## 壹、俄羅斯菁英的轉變

### 一、年齡結構【表 2-3-1】

在年齡結構方面，葉爾欽時期菁英的平均年齡比布里茲涅夫與戈巴契夫的菁英分別年輕 8 歲與 6 歲。在布里茲涅夫時期，最年長的菁英團體就屬克宮高層（政治局）與政府官員，最年輕的則是國會菁英（蘇聯最高蘇維埃代表）。這不僅反映了蘇聯時期論資排輩的慣例，也顯示國會代表在職官名錄權力等級中屬於較低階的梯隊。到了戈巴契夫時期，各菁英團體間的年齡出現趨近的現象 – 黨政菁英開始年輕化，而國會菁英（1990 年根據民主化原則所選出的俄羅斯最高蘇維埃）的年齡也因部分傳統黨政菁英的加入而上升 3 歲。葉爾欽時期的政府與地方菁英則年輕了將近 10 歲，國會菁英的年齡則因為不再像蘇聯時期被用來安置年



輕黨工與共青團成員的緣故而增加了 4.6 歲。

**表 2-3-1：蘇聯與後共俄羅斯菁英平均年齡（歲）**

	克宮 高層	政黨 菁英	國會 菁英	政府 官員	地方 菁英	商業 菁英	平均 歲數
布里茲涅夫	61.8	59.1	41.9	61.0	59.0	n/a	56.6
戈巴契夫	54.0	54.9	44.0	56.2	52.0	n/a	52.2
葉爾欽	53.1	n/a	46.5	52.0	49.0	42.1	48.5

資料來源：Ol'ga Kryshstanovskaya & Stephen White, "From Soviet *Nomtnklatura* to Russian Élite," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 5 (1996), p.725.

## 二、女性比例【表 2-3-2】

為了符合共產主義男女平等的觀念，蘇聯時期的菁英結構在某些部分也體現了所謂的「保障名額」比例原則。例如布里茲涅夫時期的最高蘇維埃便出現了將近三分之一（32.8%）的婦女保障名額。然而，除了政治局與蘇共中央委員會裡的樣板人物外，女性菁英在其他握有實際權力的國家機關（政府部門與地方行政機關）依然不得其門而入。雖然戈巴契夫時期的女性菁英在蘇共中央委員會增加近兩倍之多（8.4%），然而必須注意的是，在戈巴契夫推動黨政分離的影響下，當時蘇共中央委員會的權力也已大不如前。

**表 2-3-2：女性菁英所佔比例（%）**

	克宮 高層	政黨 菁英	國會 菁英	政府 官員	地方 菁英	商業 菁英	平均 比例
布里茲涅夫	3.9	4.3	32.8	0	0	n/a	8.2
戈巴契夫	5.7	8.4	8.4	2.9	0	n/a	5.6
葉爾欽	2.3	8.6	11.2	2.9	0	0	4.2

資料來源：Ol'ga Kryshstanovskaya & Stephen White, "From Soviet *Nomtnklatura* to Russian Élite," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 5 (1996), p.725.

### 三、出身背景【表 2-3-3】

布里茲涅夫時期的職官名錄成員有絕大部分是來自於鄉村地區，例如聯邦菁英有超過一半（57.7%與 59.2%）、地方菁英更有幾近七成是來自鄉村。到了戈巴契夫時期，聯邦層級具有都市背景的菁英開始多了起來。葉爾欽時期具有鄉村背景的菁英顯著減少（克宮高層只有 12.5%），就連地方層級也少了一半，取而代之的則是一群更年輕、教育程度更高的專業人士。

表 2-3-3：來自鄉村的菁英比例（%）

	克宮 高層	政黨 菁英	國會 菁英	政府 官員	地方 菁英	商業 菁英	平均 比例
布里茲涅夫	57.7	59.2	n/a	45.6	66.7	n/a	57.3
戈巴契夫	48.6	48.5	55.7	35.0	65.6	n/a	54.6
葉爾欽	12.5	22.9	n/a	22.9	33.8	22.0	22.8

資料來源：Ol'ga Kryshstanovskaya & Stephen White, "From Soviet *Nomtnklatura* to Russian *Élite*," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 5 (1996), p.726.

### 四、教育程度【表 2-3-4】

在布里茲涅夫時期，政府高層雖然大多來自社經地位較低的非都市地區，但仍普遍擁有高學歷。不過正如前面所介紹過的，這通常是因為有機會晉升的黨政菁英都必須先到高級黨校取得能夠與往後職務相匹配的學經歷。至於在國會菁英的部分，由於社會各個階層 – 不論教育程度高低 – 都有各自分配的席次，因此在教育程度上呈現最大的落差。戈巴契夫時期則因為 1989 年與 1990 年開放選舉的緣故，使得高學歷的國會菁英在數量上明顯地提高。

至於葉爾欽時期菁英的教育程度則呈現全面上揚的局面，尤其是政黨菁英有將近五成（48.4%）、克里姆林宮幕僚更有高達 70.5% 具有博士或博士候選人資格（布里茲涅夫時期為 23%；戈巴契夫時期為 29%）。此外，在教育背景部分，

布里茲涅夫時期有 71.7%、戈巴契夫時期有 67.3% 是出身工程、軍事或是農業等技術背景的菁英，到了葉爾欽時期這些技術官僚的比例降為 47.2%，取而代之的是更多具有人文背景的律師以及經濟學者。<sup>77</sup>

表 2-3-4：接受高等教育的菁英比例（%）

	克宮 高層	政黨 菁英	國會 菁英	政府 官員	地方 菁英	商業 菁英	平均 比例
布里茲涅夫	100	92.6	51.3	100	100	n/a	88.8
戈巴契夫	88.6	74.4	67.9	100	100	n/a	84.1
葉爾欽	100	100	94.0	100	97.1	93.0	97.4

資料來源：Ol'ga Kryshantovskaya & Stephen White, "From Soviet *Nomtnklatura* to Russian *Élite*," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 5 (1996), p.727.

## 貳、俄羅斯菁英的延續

### 一、新進成員【表 2-3-5】

在布里茲涅夫時期，原則上都要經過職官名錄這個篩選機制才有機會晉身蘇聯黨政菁英。至於政黨菁英與國會菁英的那 6.0% 與 51.3% 非職官名錄成員，基本上都是作為樣版的成分居多。不過，這個現象在戈巴契夫改革時期廢除職官名錄後開始出現了變化，過去未列名職官名錄的人士也可經由 1989 年與 1990 年的差額選舉投身政壇。後共時期的俄羅斯想當然爾出現了更多的新面孔，例如 42.8% 的政黨菁英、39% 的商業菁英，甚至是將近四成的國會菁英。然而令人驚訝的是，除了超過 80% 的地方菁英外，理應在轉型過程中大換血的國家菁英（尤其是政府高層）卻仍有四分之三是過去的職官名錄成員。

<sup>77</sup> 前揭書，頁 727。

表 2-3-5：非職官名錄成員的菁英比例（%）

	克宮 高層	政黨 菁英	國會 菁英	政府 官員	地方 菁英	商業 菁英	平均 比例
布里茲涅夫	0	6.0	51.3	0	0	n/a	11.4
戈巴契夫	8.5	28.8	40.6	n/a	0	n/a	19.5
葉爾欽	25.0	42.8	39.8	25.7	17.7	39.0	35.0

資料來源：Ol'ga Kryshstanovskaya & Stephen White, "From Soviet *Nomtnklatura* to Russian *Élite*," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 5 (1996), p.728.

## 二、組成比例【表 2-3-6】

由【表 2-3-6】更可看出 1993 年俄羅斯新憲法通過後，75%左右的克宮高層與政府官員、82.3%的地方菁英以及 61%的商業菁英，甚至是解除黨禁後新興成立的政黨菁英，都有超過一半是屬於過去蘇聯時期的職官名錄成員。其中，新的政治菁英主要由過去的共黨以及議會人士所組成，而新的經濟菁英則大多來自共青團與經濟部門的幹部。

表 2-3-6：葉爾欽時期各菁英團體組成來源比例（%）

	克宮 高層	政黨 菁英	政府 官員	地方 菁英	商業 菁英	平均 比例
職官名錄	75.0	57.1	74.3	82.3	61.0	69.9
部門細項：						
共產黨	21.2	65.0	0	17.8	13.1	23.4
共青團	0	5.0	0	1.8	37.7	8.9
蘇維埃	63.6	25.0	26.9	78.6	3.3	39.5
經濟部門	9.1	5.0	42.3	0	37.7	18.8
其他（註 1）	6.1	0	30.8	0	8.2	11.0

資料來源：Ol'ga Kryshstanovskaya & Stephen White, "From Soviet *Nomtnklatura* to Russian *Élite*," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 5 (1996), p.729.

註 1：外交、國家安全部門等。

此外，西方的跨國研究也發現，俄羅斯不論在政治菁英或是經濟菁英的再生情況均高過其他的東歐國家。例如 1988 年的蘇聯政治菁英有 67.7% 在 1993 年的俄羅斯仍保有菁英的地位（同時期波蘭和匈牙利分別為 27.5% 與 21.9%），經濟菁英則有 81.1%（波蘭和匈牙利分別為 56.6% 與 29.2%）。<sup>78</sup> 其他的研究結果更指出，相較於波蘭與匈牙利的情況，1993 年的俄羅斯菁英有將近 80% 曾經是蘇聯共產黨黨員，並且有超過一半的人在 1988 年時就曾名列職官名錄。<sup>79</sup>

後共俄羅斯菁英之所以這麼大程度上來自於蘇聯的職官名錄，除了先前提到的戈巴契夫後期與葉爾欽初期所施行的私有化以及隨之而來的權力資本化現象外，體制外勢力的缺乏也是一個不容忽視的因素。相較於俄羅斯，波蘭、捷克以及匈牙利等國家在政經轉型前便存在一股反對當時體制的勢力，例如波蘭的「團結工聯」（Solidarity）就是一例。<sup>80</sup> 這些體制外的勢力在後來國家歷經政經轉型的過程中也就自然而然成為新菁英的來源。

而在蘇聯時期，雖然戈巴契夫為了對抗守舊勢力，企圖透過民主化與公開性等方式吸收認同改革的新勢力。然而，這些所謂新的聲音不僅不夠響亮，進入人民代表大會後最終還是被原有的體制收編了。至於俄羅斯獨立前的葉爾欽雖然在蘇聯體制外高執反對大旗，但他身旁所追隨的仍是魯茨科伊、哈斯布拉托夫等這類無論在政治背景或意識形態仍屬舊體制的人士。無怪乎 1992 年末俄羅斯的「獨立報」（Независимая газета / Independent Newspaper）曾寫道，若是某一位觀察

---

<sup>78</sup> Ivan Szelényi & Szonja Szelényi, "Circulation or Reproduction of Elites during the Postcommunist Transformation of Eastern Europe," *Theory and Society*, Vol. 24, No. 5(1995), p.629.

<sup>79</sup> 同時期波蘭與匈牙利菁英曾名列該國職官名錄的比例分別為 25% 與 15%。

參見 Eva Fodor, Edmund Wnuk-Lipinski & Natasha Yershova, "The New Political and Cultural Elite," *Theory and Society*, Vol. 24, No. 5(1995), p.790。

<sup>80</sup> John Higley Jan Pakulski & Włodzimierz Wesołowski, "Introduction: Elite Change and Democratic Regimes in Eastern Europe," in *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, ch. 1, ed. by John Higley, Jan Pakulski & Włodzimierz Wesołowski (Basingstoke, Hampshire [England]: Macmillan Press ; New York: St. Martin's Press, 1998), pp.8-14.

家在 1990 年初睡著了，醒來後看到一份 1992 年政府官員的名單，他一定直覺認為「當時的蘇聯」不過是改由葉爾欽為首的蘇共改革派上台執政罷了。<sup>81</sup> 再者，葉爾欽上台後並未如東歐國家一般對於過去的共黨人士展開大規模的清算，而政府的運作也需要經驗足夠的官僚，這都使得後共俄羅斯菁英在出現部份流動的情況下，主要經歷的是更大程度的職官名錄再生現象。



---

<sup>81</sup> 同註 78, 頁 711。

## 第四節 小結

蘇聯時期菁英的主要特點就是在沒有其他黨派的競爭下，鮮少有例外地從共產黨黨員中所產生。這些結構單一的菁英不僅服膺共黨意識形態，並透過史達林所一手建立的「職官名錄」甄補系統，在制度化的等級結構中各盡其職並享有程度不一的特權。然而，在決策權力高度集中黨中央高層的情況下，菁英們還是沒有所謂的自主權，其自身利益更是維繫於上級地位的鞏固與否。

「恩庇－侍從」關係在此時便扮演了一個極具爭議的角色：它雖然造成領導人首重部屬政治忠誠度而枉顧行政績效的情況發生，但同時也很大程度地凝聚了菁英的意識，進而穩定政局與鞏固政權。因此，根據希格里等學者的分類標準，結構差異小、整合意識強的蘇聯時期菁英屬於「意識型菁英」，而在缺乏公開選舉的前提下，他們所建立的是一個「穩定非代議式政體」。

然而，這樣的穩定局面到了戈巴契夫時期開始出現變化。「民主化」與「公開性」標誌了政治權力不再為共黨菁英所壟斷的時代已經來臨。在這樣的情況下，為求自保的職官名錄成員紛紛利用自身的特權想方設法地累積經濟資本，也讓原本性質單一的蘇聯統治菁英分化出過去所不存在的經濟菁英，並且和原有的政治菁英一路挺進後共俄羅斯。

葉爾欽時期的菁英政治則是呈現百家爭鳴的局面。政府體制與經濟政策等迫切議題使得當初原本站在同一陣線齊力反共的總統與國會同室操戈，雖然導致 1993 年 10 月的流血衝突，最終也催生了總統制的俄羅斯新憲法。然而，基本大法的確立並沒有為國家帶來相對的穩定。隨著經濟的積弱不振，以共產黨為主的反對勢力得以屢次透過國會選舉取得正當性，持續對葉爾欽政府窮追猛打，甚至差點在 1996 年總統大選把尋求連任的葉爾欽拉下馬。

在此同時，事業版圖橫跨工業、金融以及媒體的經濟菁英也不甘只做單純的遊說團體，開始利用機會介入高層政治直接操作對自身有利的政策。而總統身邊的幕僚親信，更是利用葉爾欽執政後期健康不佳的情形大搞權力掮客。至於地方菁英則是天高皇帝遠，屢屢用之前中央所讓步的權力做為後盾與中央唱反調。因此，菁英多元化、共識基礎薄弱的葉爾欽時期菁英可被歸類為結構差異大、整合意識弱的「分散型菁英」，所呈現出的則是一個「不穩定代議式政體」。

此外，調查顯示，1993 年俄羅斯新憲法通過後，75%左右的克宮高層與政府官員、82.3%的地方菁英以及 61%的商業菁英，甚至是解除黨禁後新興成立的政黨菁英，都有超過一半是來自於過去蘇聯時期的職官名錄。而在變動方面，與前共黨時期相比，後共俄羅斯菁英則顯得更加年輕、學歷更高、以及更多律師與經濟學者。





### 第三章 菁英收編的政治策略

普丁正式就任總統後絲毫沒有延宕對俄羅斯政治制度運作方式進行改革。他一上任便著手改變俄羅斯聯邦中央與地方的相互關係，也就是建立新的地方管理機制 – 在原有的聯邦主體基礎上設置七大聯邦區 – 並指派七位「總統全權代表」（Полномочный представитель Президента / Presidential Plenipotentiary Envoy，簡稱「全權代表」：полпред / polpred）及其下轄機關，包括多名副代表、「聯邦督察長」（главный федеральный инспектор / chief federal inspector）以及「聯邦督察」（федеральный инспектор / federal inspector）等聯邦菁英負責監管地方事務。接著，他還就聯邦會議上議院 – 聯邦委員會 – 的組織方式進行修改，針對被請出聯邦委員會的地方首長們另外設置僅具諮詢功能的「國務委員會」（Государственный совет / the State Council），使得他們原本在葉爾欽時期得以直接插手聯邦事務的權力大為減少。此外，他還透過修改政黨組織規定以及選舉制度等方式，不僅邊緣化了以俄羅斯共產黨為首的反對勢力，更成功扶植強而有力的權力黨、重劃國家杜馬的勢力版塊。

本章第一節先由普丁改革俄羅斯聯邦制度談起，說明他在地方上的代理人如何介入地方政治的運作；第二節探討新聯邦委員會組成方式對聯邦中央與地方菁英勢力所造成的此消彼長；第三節從普丁的政黨政策與國家杜馬選舉制度改革出發，檢視普丁時期「統一俄羅斯黨現象」及其背後涵義；第四節小結以上的討論。

## 第一節 中央集權體系的恢復與新聯邦菁英的產生

### 壹、七大聯邦區的設置

早在 1997 年至 1998 年擔任總統府總管制局（Главное контрольное управление Президента / the Control Directorate of the President）局長兼克宮副幕僚長期間，主管地方事務的普丁便已對聯邦主體怠於執行聯邦政策、公然違背聯邦法律的現象了然於心並且相當不滿。<sup>1</sup> 爲了加強聯邦中央對地方的權威，普丁 2000 年 5 月 7 日就任總統，5 月 13 日便頒佈第 849 號總統令 – 「俄羅斯聯邦總統駐聯邦區全權代表條例」。<sup>2</sup>

「俄羅斯聯邦總統駐聯邦區全權代表條例」的內容主要分爲兩個部份：第一部分是組建「聯邦區」，第二部份是規範「總統駐聯邦區全權代表」的職務與權力。該命令開宗明義闡述建立聯邦區的目的在於「確保俄羅斯聯邦總統憲法權力的實現、提高國家聯邦機構工作的效率，以及改善執行上述工作的監督系統」，因此第一個步驟便是把現行俄羅斯聯邦總統駐各「聯邦主體」的全權代表機構改制爲駐各「聯邦區」的機構，並將當時的 89 個聯邦主體依地緣關係劃歸到 7 個新的聯邦區。<sup>3</sup>（見【表 3-1-1】）

<sup>1</sup> Eugene Huskey, "Overcoming the Yeltsin Legacy: Vladimir Putin and Russian Political Reform," *Contemporary Russian Politics: A Reader*, ch. 6, ed. by Archie Brown (Oxford and New York: Oxford University Press, 2001), pp.83-84.

<sup>2</sup> «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [〈http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=001937〉](http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=001937)

<sup>3</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），頁 203-204。另關於各聯邦區當時所下轄的聯邦主體，詳見該書頁 204-210。而在 2004 年貝斯蘭事件後，為強化地方管理，11 個聯邦主體自 2005 年起開始進行合併，並先後成立 5 個新的聯邦主體（詳見【表 3-1-1】註 2、註 3 以及註 4）。在其他合併計劃陸續進行下，截至 2009 年 7 月，俄羅斯聯邦共計有 21 個共和國、46 個州、9 個邊疆區、1 個自治州、4 個自治區以及 2 個聯邦直轄市等 83 個聯邦主體。

表 3-1-1：2000 年俄羅斯七大聯邦區、行政中心與下轄聯邦主體數量

聯邦區	行政中心	聯邦主體數量
中部聯邦區 Центральный федеральный округ Central Federal District	莫斯科市 Москва Moscow	18
西北聯邦區 Северо-Западный федеральный округ Northwestern Federal District	聖彼得堡市 Санкт-Петербург Saint Petersburg	11
北高加索聯邦區 (註 1) Северо-Кавказский федеральный округ Northern Caucasus Federal District	頓河畔羅斯托夫市 Ростов-на-Дону Rostov-on-Don	13
伏爾加河聯邦區 Приволжский федеральный округ Volga Federal District	下諾夫哥羅德市 Нижегород Nizhnii Novgorod	15 (註 2)
烏拉爾聯邦區 Уральский федеральный округ Ural Federal District	葉卡捷琳堡市 Екатеринбург Yekaterinburg	6
西伯利亞聯邦區 Сибирский федеральный округ Siberian Federal District	新西伯利亞市 Новосибирск Novosibirsk	16 (註 3)
遠東聯邦區 Дальневосточный федеральный округ Far Eastern Federal District	哈巴羅夫斯克市 Хабаровск Khabarovsk	10 (註 4)

註 1：該聯邦區後來改稱「南部聯邦區」(Южный федеральный округ / Southern Federal District)。

註 2：2005 年 12 月 1 日，「彼爾姆州」(Пермский область / Perm Province) 與「科米-彼爾米亞克自治區」(Коми-Пермяцкий округ / Komi-Permyak District) 合併為「彼爾姆邊疆區」(Пермский край / Perm Territory)。聯邦主體數量減為 14 個。

註 3：2007 年 1 月 1 日，「克拉斯諾亞爾斯克邊疆區」(Красноярский край / Krasnoyarsk Territory)、「泰梅爾(多爾干-涅涅茨)自治區」(Таймырский «Долгано-Ненецкий» автономный округ / Taymyr "Dolgan-Nenets" Autonomous District) 與「埃文基自治區」(Эвенкийский автономный округ / Evenkii Autonomous District) 整併為「克拉斯諾亞爾斯克邊疆區」；2008 年 1 月 1 日，「伊爾庫茨克州」(Иркутская область / Irkutsk Province) 與「烏斯季-奧爾丁布里亞特自治區」(Усть-Ордынский Бурятский автономный округ / Ust'-Ordyn Buryat Autonomous District) 整併為「伊爾庫茨克州」；2008 年 3 月 1 日，「赤塔州」(Читинская область / Chita Province) 與「阿金-布里亞特自治區」(Агинский Бурятский автономный округ / Agin-Buryat Autonomous District) 合併為「外貝加爾湖邊疆區」(Забайкальский край / Zabaikal Territory)。聯邦主體數量減為 12 個。

註 4：2007 年 7 月 1 日，「堪察加州」(Камчатская область / Kamchatka Province) 與「科里亞克自治區」(Корякский автономный округ / Koryak Autonomous District) 合併為「堪察加邊疆區」(Камчатский край / Kamchatka Territory)。聯邦主體數量減為 9 個。

表 3-1-2：俄羅斯聯邦七大聯邦區經濟比重

聯邦區	聯邦主體數	各類比重（%）						
		人口	生產總值	工業產值	農業產值	資本投資額	出口值	聯邦預算
中央	18	25	28	20	23	30	37	37
西北	11	10	9	12	6	9	12	10
南部	13	15	8	6	16	8	4	6
伏爾加河	15	22	20	24	27	19	12	17
烏拉爾	6	9	15	19	8	17	18	15
西伯利亞	16	14	14	14	17	11	13	11
遠東	10	5	6	5	4	5	4	4
總計	89	100	100	100	100	100	100	100

資料來源：Наталья Зубаревич, Николай Петров & Алексей Титков, «Федеральные округа - 2000», *Регионы России в 1999 г.: Ежегодное Приложение к "Политическому Альманаху России"* (Москва: Центр Карнеги, 2001), с.176.

根據該命令，7 個聯邦區分別是以莫斯科為中心的「中部聯邦區」、以聖彼得堡市為中心的「西北聯邦區」、以頓河畔羅斯托夫市為中心的「北高加索聯邦區」（後來改稱南部聯邦區）、以下諾夫哥羅德市為中心的「伏爾加河沿岸聯邦區」、以葉卡捷琳堡市為中心的「烏拉爾聯邦區」、以新西伯利亞市為中心的「西伯利亞聯邦區」、以哈巴羅夫斯克市為中心的「遠東聯邦區」。另若由區域發展的角度來看，每個聯邦區也可被視為一個大型的經濟整合區域。（如【表 3-1-2】）

值得注意的是，這 7 個聯邦區的編制完全依照俄羅斯當時的軍區（военный округ / military district）範圍所劃分 — 也就是「莫斯科軍區」、「列寧格勒軍區」、「北高加索軍區」、「伏爾加河軍區」、「烏拉爾軍區」、「西伯利亞軍區」以及「遠東軍區」。<sup>4</sup> 同時，全權代表的駐在地（亦即聯邦區行政中心）也幾乎都與軍區司令部所在地相同，除了「伏爾加河軍區」的司令部駐在地為薩馬拉市（Самара / Samara），而非作為「伏爾加河聯邦區」行政中心的下諾夫哥羅德市。

除此之外，部分聯邦政府部門，例如檢察機關、司法部以及內務部，都在各聯邦區設立直屬中央的分支機構，負責處理當地諸如組織犯罪等問題；國家杜馬審計委員會也向各個聯邦區派駐審計代表，負責審查與控管各聯邦主體執行中央預算與財政的情況。<sup>5</sup> 普丁政府的這些作為無非是為了加強聯邦中央對各聯邦主體的垂直管理，使各地區的聯邦分支機構免於地方菁英的威脅利誘而失去應有的監督職能。

---

<sup>4</sup> 「伏爾加河軍區」與「烏拉爾軍區」後來在 2001 年已整併為「伏爾加河—烏拉爾軍區」（Приволжско-Уральский военный округ / Volga-Ural Military District），其他軍區編制不變。

<sup>5</sup> Matthew Hyde, "Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia," *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 5 (2001), pp.726-727.

## 貳、俄羅斯聯邦總統駐聯邦區全權代表

「俄羅斯聯邦總統駐聯邦區全權代表條例」還為俄羅斯聯邦體制注入了新的元素，也就是將地方管理機制由原來的二層改為三層。過去在葉爾欽時期，中央與地方的往來主要透過每月在莫斯科召開的聯邦委員會，由地方首長與中央直接進行磋商。普丁上任之後，為了加強中央對地方的垂直管理、實現法律空間與經濟空間的一致性，他在中央政府與聯邦主體間設置了新的聯邦層級，並且派駐新的管理菁英 – 總統駐聯邦區全權代表。雖然總統全權代表這個制度在葉爾欽時期早已行之有年，然而普丁時期的全權代表不論是位階或者是權力較前人皆有過之而無不及，因此在管理聯邦主體這方面也就更具代表性。

### 一、俄羅斯聯邦總統全權代表制度的發展

1991 年 6 月俄羅斯第一屆民選總統產生至今，俄羅斯總統全權代表制度歷經了「總統駐聯邦主體代表」、「總統駐地區全權代表」以及「總統駐聯邦區全權代表」等階段：<sup>6</sup>

#### (一)「俄羅斯總統駐聯邦主體代表」階段

1991 年 6 月葉爾欽當選第一屆俄羅斯總統後，為了加強對當時部份聯邦主體首長的監督與管理，遂於 1991 年 9 月 24 日簽署第 129 號總統令—「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國總統駐邊疆區、州暨自治區代表條例」。<sup>7</sup> 這是俄羅斯首度建立總統代表制度，不過當時僅向 14 個聯邦主體派駐總統代表。

1991 年蘇聯瓦解後，葉爾欽為了提高國家執行權力機關（即行政部門）的工作效率、加強監督命令的執行情況，於 1993 年 2 月 5 日簽署第 186 號總統令 – 「俄羅斯聯邦總統駐邊疆區、州、自治州、自治區、莫斯科市暨聖彼得堡市代表

<sup>6</sup> 劉向文，〈談俄羅斯聯邦總統的全權代表制度〉，《東歐中亞研究》，2001，期 6，頁 24-27。

<sup>7</sup> «О представителях Президента РСФСР в краях, областях и автономных округах РСФСР»  
〈<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=090143>〉

條例」，<sup>8</sup>並在克里姆林宮下設一個總統代表聯絡局，由一名克宮副幕僚長負責總統與代表間的聯絡事宜。

1993年12月12日俄羅斯全民公投通過了現行的聯邦憲法，明文規定俄羅斯聯邦乃是由89個聯邦主體所組成的聯邦國家。<sup>9</sup>1995年1月17日葉爾欽簽署第53號總統令，為1993年的第186號總統令列入增修條文，也確立了俄羅斯總統駐聯邦主體代表制度。<sup>10</sup>俄羅斯總統不僅在邊疆區、州、自治州、自治區以及聯邦直轄市派駐總統代表，也開始向自治共和國派駐總統代表。截至1997年6月底，葉爾欽向各聯邦主體總共派出了76名總統代表。

## （二）「俄羅斯總統駐地區全權代表」階段

1996年7月9日連任第二屆俄羅斯總統的葉爾欽簽署第696號總統令－「俄羅斯聯邦總統駐俄羅斯聯邦地區全權代表條例」。<sup>11</sup>雖然希望藉由把「駐聯邦主體代表」更改為「駐地區全權代表」的方式表達中央加強垂直管理以及監督效能的構想，不過這個新條例在原則上並無異於1995年的第53號總統令，<sup>12</sup>其作用僅在於用更加規範的條例形式具體規定了總統全權代表的法律地位、基本任務、職能、責任以及活動的組織與基本保障。

<sup>8</sup> «О представителях Президента Российской Федерации в крае, области автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге»  
(<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=097040>)

<sup>9</sup> 俄羅斯聯邦憲法第3章第65條。參見 *Конституция Российской Федерации (с гимном России)* (Москва: Проспект, 2006), с.13。

<sup>10</sup> «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 г. №186 “О представителях Президента Российской Федерации в крае, области автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге”»  
(<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=75530&PSC=1&PT=3&Page=1>)

<sup>11</sup> «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» (<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=076250>)

<sup>12</sup> 「總統駐聯邦主體代表」階段的76名總統代表中已有2名代表分別在3個及5個聯邦主體行使代表權限，也就是說，他們的工作內容在當時其實就好比後來的「總統駐地區全權代表」。

誠如上一章第二節所提到過的，1996 年以來的聯邦主體行政首長不僅已非經總統任免、改由民選方式產生，同時還是聯邦委員會的當然成員。再加上 1997 年的總統全權代表條例第 3 條第 6 款明文規定，全權代表無權干預轄區內各聯邦主體行政機關的業務活動，而地方首長反過頭來還能左右中央派駐地方分支機構的人事任命。相形之下，總統駐地區全權代表無論就其地位或權限對於地方首長挑戰政府威信、阻礙政策推行的舉動根本無計可施。<sup>13</sup>

### （三）「俄羅斯總統駐聯邦區全權代表」階段

爲了儘速解決中央面臨地方勢力尾大不掉的困境，普丁在 2000 年 5 月 13 日頒佈了第 849 號總統令——「俄羅斯聯邦總統駐聯邦區全權代表條例」。該條例的概念並非到了普丁時期才提出，其實在葉爾欽執政後期便有類似的改革呼聲，無奈葉氏拖著病體總是無法親身參與政事、1999 年的國家杜馬選舉以及 2000 年總統大選仍需地方菁英支持等因素，再加上聯邦中央的克里姆林宮與白宮間意見分歧，使得當時加強中央控制的構想無疾而終。<sup>14</sup>

也就是說，普丁其實就是把葉爾欽 1996 年第 696 號總統令所提的 76 個「地區」精簡爲 7 個「聯邦區」、76 個「駐地區全權代表」縮編爲 7 個「駐聯邦區全權代表」，並且提升其法律地位以及賦予其更多權限，以實現中央加強對各地區的垂直管理、維護聯邦統一、主權與國土完整等目的。普丁之所以能這樣放手一搏，無非是擁有一個親總統的國會作後盾，而且也不像過去葉爾欽與地方菁英總

---

<sup>13</sup> Cameron Ross, "Putin's federal reforms," in *Russian Politics under Putin*, ch. 9, ed. by Cameron Ross (Manchester, U.K.; New York: Manchester University Press; New York, N.Y.: Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2004), p. 157.

<sup>14</sup> 當時的克宮幕僚長丘拜斯主張中央集權，坐鎮白宮的聯邦總理契爾諾米爾丁則主張採取懷柔手段，企圖討好地方菁英並藉以建構個人的侍從網絡，最終由白宮方面勝出。參見 Eugene Huskey, "Political Leadership and the Center-Periphery Struggle," *Gorbachev, Yeltsin and Putin: political leadership in Russia's transition*, ch. 5, ed. by Archie Brown & Lilia Shevtsova (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001), p.118。



有千絲萬縷的利害糾葛。<sup>15</sup>

此外，普丁還在 2000 年 5 月 27 日頒佈第 967 號總統令，批准了俄羅斯聯邦安全委員會組成方式，<sup>16</sup>首度將總統全權代表列入聯邦安全委員會名單。再加上稍後普丁將聯邦主體首長移出聯邦委員會的舉措，此消彼長之下，總統駐聯邦區全權代表的地位與權力皆明顯高過聯邦主體行政長官。

## 二、總統駐聯邦區全權代表的運作情形

全權代表以及他們的副代表們是隸屬聯邦層級的國家公務員，受俄羅斯聯邦總統府所管轄。其中，全權代表由俄羅斯聯邦總統根據克宮幕僚長的提議任免，並由克宮幕僚長負責批准全權代表下轄機關的結構與人員編制，以及副代表的數量、任免以及獎懲辦法。每位總統全權代表都有 6 至 10 位的副代表（通常 2 名為首席副代表），其下轄機關包括聯邦督察長、聯邦督察以及助手在內大約有 150 名的官員，也就是說，這一個新菁英階層人數已達千人之譜。<sup>17</sup>（如下頁【圖 3-1-1】）

全權代表們雖然與克宮幕僚長同時列席聯邦安全委員會，但除了必須聽從總統本人與克里姆林宮的指示外，其副手的任用還是得完全仰賴後者的決定。這項全權代表只能領導副代表工作、而不能決定其去留的規定，雖然在某種程度上發揮了監督制約的功能，但在往後總不免引起克里姆林宮高階幕僚與總統全權代表兩方之間的瑜亮情結。

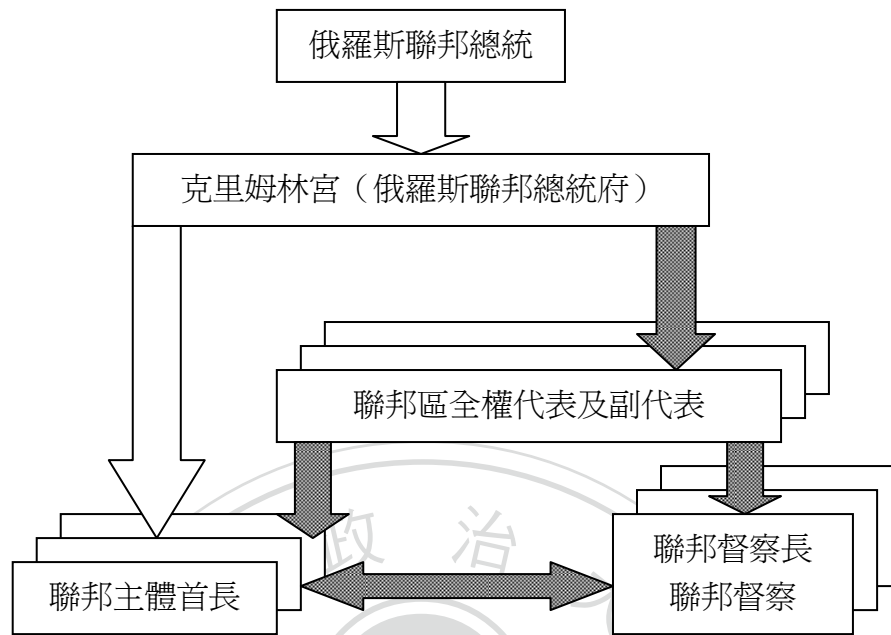
---

<sup>15</sup> Helge Blakkisrud, "The Rise and Fall of the Russian Governor: Institutional Design v.s. Patron/Client Relationships," in *Elites and Democratic Development in Russia*, ch. 5, ed. by Anton Steen & Vladimir Gel'man (London: Routledge, 2003), p.86.

<sup>16</sup> «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации»  
(<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=001742>)

<sup>17</sup> Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), сс.238-240.

圖 3-1-1：普丁時期的聯邦管理機制



資料來源：Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с. 237.

根據「俄羅斯聯邦總統駐聯邦區全權代表條例」第 2 章第 5 條規定，總統駐聯邦區全權代表的基本任務為：

- (一) 整合各聯邦區的國家權力機關以實現俄羅斯聯邦總統所規定的國內外政策基本方針；
- (二) 監督聯邦國家權力機關政策在各聯邦區的執行情況；
- (三) 確保俄羅斯聯邦總統幹部政策在各聯邦區的貫徹執行；
- (四) 定期向俄羅斯聯邦總統報告各聯邦區內的國家安全、政治、社會及經濟情勢並建議對應方案。

此外，過去葉爾欽時期全權代表無權干預轄區內各聯邦主體行政機關業務活動的情形已不存在。在 2000 年全權代表條例第 3 章第 6 條所規定的協調、監督、執行總統委託、組織社會經濟發展以及參加聯邦主體運作等職能中，最後這一項職能 – 「俄羅斯總統駐聯邦區全權代表有權親自或派遣副代表與全權代表機關

工作人員參加該聯邦區內聯邦主體國家權力機關以及地方自治機關的運作」 – 便一改過去總統全權代表與地方首長的互動模式，允許普丁時期的總統全權代表有權直接介入並影響地方權力機關的運作。

普丁的聯邦制改革當然也就對地方勢力帶來衝擊：原本無拘無束的地方首長們不但權力位階矮了一截、凡事不像過去能夠直達天聽，還得透過所屬聯邦區的全權代表轉達總統。至於新制度裡位階等同葉爾欽時的「總統駐地區全權代表」<sup>18</sup>、負責監督聯邦主體的聯邦督察長雖然由中央任命，但多半與任職地有地緣關係；至於較多爭端的地區，則大多交由來自莫斯科的「局外人」負責，<sup>19</sup>這或許是希望在有效約束地方首長的同時，面對爭議的排解能儘量做到不偏頗、並達成莫斯科方面所希見的決議。

在普丁要求建立統一法律空間的前提下，派駐各聯邦主體的聯邦督察們在檢視地方行政機構的運作情形後，除了發現不少與聯邦法律相牴觸的地方法律外，同時也揭露了大量地方違背聯邦制度的情事。2000年普丁上任時，89個聯邦主體中就有62個主體的憲法或憲章、6,000多條地方法律與數以萬計的法案違反俄羅斯聯邦憲法。<sup>20</sup>

更有甚者，達吉斯坦共和國（Республика Дагестан / Republic of Dagestan）憲法規定，俄羅斯聯邦法律於該共和國境內若違背其主權利益，該共和國得終止執行聯邦法律；印古什共和國（Республика Ингушетия / Republic of Ingushetia）憲法規定，俄羅斯聯邦法律於該共和國境內唯有在不牴觸印古什共和國法律的情

---

<sup>18</sup> 例如中央聯邦區的18個聯邦主體由14個聯邦督察長管轄；遠東聯邦區的10個聯邦主體由4個聯邦督察長管轄。同註14，頁124。

<sup>19</sup> Nikolai Petrov & Darrell Slider, “Putin and the Regions,” in *Putin’s Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 12, ed. by Dale R. Herspring (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), p.247.

<sup>20</sup> Gordon Hahn, “Reforming the Federation,” in *Developments in Russian politics 6*, ch. 9, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa (Durham: Duke University Press, 2005), p.154.

況下才具法律效力。

面對這種法律秩序的亂象，普丁政府只好祭出「法律專政」的手段加以管制。2000年6月，俄羅斯聯邦憲法法院作出廢除阿爾泰共和國（Республика Алтай / Altai Republic）憲法中宣佈主權條款的判決，強調俄羅斯憲法不承認任何其他主權的宣示。緊接著，俄羅斯聯邦憲法法院又廢除了阿迪格（Адыгея / Adygea）、印古什、巴許科爾達斯坦（Башкортостан / Bashkortostan）、科米（Коми / Komi）、北奧謝堤（Северная Осетия-Алания / North Ossetia-Alania）以及韃靼斯坦（Татарстан / Tatarstan）等6個共和國憲法中與俄羅斯憲法相牴觸的條文。<sup>21</sup>

這也造成新權力階層與地方菁英間的衝突在大多數聯邦主體一觸即發。地方首長不僅失去了過去不受束縛的權力，在許多事務上還得聽憑一群沒有經驗的年輕聯邦督察指手畫腳。俄羅斯政壇重量級人物韃靼斯坦共和國總統沙米耶夫（Минтимер Шаймиев / Mintimer Shaimiev）就曾批評，這種聯邦制與全權代表制並行的結果只是催生了另一批新的官僚並造成全面的制度性紊亂。<sup>22</sup>

在總統全權代表人選方面，葉爾欽時期一開始的總統代表大多是當年與葉氏在議會並肩奮戰的自由派人士，同樣地，普丁也提拔了不少與其背景相近的人士。<sup>23</sup> 普丁的首批總統駐聯邦區全權代表中，7人中有5人 – 其中2人來自軍方、2人來自情治部門、1人來自俄羅斯聯邦內務部（Министерство внутренних

<sup>21</sup> 范建中等著，《當代俄羅斯：政治發展進程與對外戰略選擇》（北京：時事出版社，2004），頁115。

<sup>22</sup> Olga Kryshstanovskaya & Stephen White, "Putin's Militocracy," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 19, No. 4 (2003), pp.300-301.

<sup>23</sup> 參見 Eugene Huskey, *Presidential power in Russia* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe), pp.192-193。不過葉爾欽後來便以職業官僚所取代了一部分的總統代表，其中不乏聯邦安全局官員；普丁代理總統時在2000年1月又一下子撤換了20多名總統代表，並且大多具有聯邦安全局背景。另見 Nikolai Petrov & Darrell Slider, "Putin and the Regions," in *Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 12, ed. by Dale R. Herspring (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), p.246。

дел / Ministry of Internal Affairs，簡稱МВД / MVD) – 是所謂的「強力部門」幹部，全權副代表與聯邦督察各有 70%與 35%具有相同背景。<sup>24</sup>

另根據筆者統計，普丁兩個任期中曾擔任過總統全權代表的 16 人中，共有 9 人是所謂的強力部門幹部（其中 3 人來自軍方、3 人來自情報部門、2 人來自內務部、1 人來自檢察機關）。<sup>25</sup> 無怪乎俄國媒體常以過去俄羅斯帝國在地方上同時掌控民政與軍隊的「總督」（генерал-губернатор / governor-general）一詞來稱呼全權代表，這多少都突顯了俄羅斯聯邦區與軍區重疊的微妙意義。<sup>26</sup>

在擁有這樣一個「實用」的職業背景下，這些總統全權代表所要負責的任務不僅在於強力監督地方事務，更包括適時提供總統「戰略性」的協助。除了前述條例中所明文規定的任務，例如貫徹政府所制定的國內外政策基本方針、監督聯邦決議在聯邦區的執行情況、執行總統的幹部政策以及定期提交聯邦區相關報告，全權代表很重要的「非正式」任務，包括搜集地方菁英不為人知的秘辛以提供必要時爆料來抹黑政敵<sup>27</sup>，以及在地方選舉中動員行政資源、騷擾反對派人士並確保克里姆林宮所屬意的候選人在地方選舉中取得勝利，例如當年府會之爭反對葉爾欽極力的前副總統魯茨科伊於 2000 年爭取連任庫爾斯克州（Курская область / Kursk province）州長時，就在投票前一天晚上硬生生被庫州法院以財產申報不實為由取消其競選資格。<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> 同註 22，頁 300。

<sup>25</sup> 2008 年 5 月梅德維傑夫就任總統後所任命的 7 名聯邦區全權代表中有 6 名具有強力部門背景。

<sup>26</sup> 同註 3，頁 211。此外，曾擔任普丁在聯邦安全局時的副手、總統駐西北聯邦區全權代表（2001 年至 2003 年）、聯邦毒品流通管制局（ФСКН，2004 年至 2008 年）局長的契爾克索夫（Виктор Черкесов / Viktor Cherkesov）在 2001 年受訪時也表示，普丁指派具有強力部門背景的人士出任總統駐聯邦區全權代表的作法，其實就是仿效俄羅斯帝國由專業軍人擔任地方總督的傳統。參見 Peter Baker & Susan Glasser, *Kremlin Rising: Vladimir Putin's Russia and the End of Revolution* (New York: Scribner, 2005), p.417。

<sup>27</sup> 俄文稱此類資訊為 компромат (compromising material)，由 компрометирующий материал 一詞而來。同註 19，頁 250。

<sup>28</sup> 同註 14，頁 128。

## 第二節 聯邦委員會的改革與地方首長的新定位

### 壹、聯邦委員會組成程序的發展

從 1993 年俄羅斯憲法頒布前夕至 2001 年 10 月，聯邦委員會的組成程序經歷了三個階段的發展：<sup>29</sup>

#### 一、1993 俄羅斯聯邦憲法頒布前

1993 年 10 月，俄羅斯聯邦頒布了「1993 年俄羅斯聯邦聯邦會議聯邦委員會選舉條例」。<sup>30</sup> 該條例規定，聯邦委員會由 89 個聯邦主體各派 2 位代表組成 – 一位是「代表權力機關」代表，一位是「執行權力機關」代表。各聯邦主體的代表候選人，由前述 2 個權力機關提出，然後再由該聯邦主體選民投票選出擔任聯邦委員會的代表。然而，由於 1993 年「十月事件」的關係，造成當時的各級代表權力機關 – 蘇維埃 – 出現解散的骨牌效應。因此，第一屆聯邦委員會的代表中，各聯邦主體執行權力機關的代表佔大多數。

#### 二、1993 年俄羅斯聯邦憲法頒佈後

俄羅斯聯邦新憲法規定，「聯邦委員會由俄羅斯聯邦每個主體各派兩名代表組成：國家代表權力機關與執行權力機關各一名」<sup>31</sup> 不過，該憲法條款只規定了聯邦委員會的「組成原則」；至於「組成程序」，或由聯邦主體選民直選、或以任命方式產生，則留待聯邦法律規定。

正是這樣的一個操作空間，給了過去任免權都握在總統手上的地方行政首長

<sup>29</sup> 劉向文，《俄國政府與政治》（台北：五南，2002），頁 121-123。

<sup>30</sup> «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»  
(<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=85694&PSC=1&PT=3&Page=1>)

<sup>31</sup> 俄羅斯聯邦憲法第 5 章第 95 條第 2 款。同註 9，頁 21。

一個翻身的契機。1995 年所通過的「俄羅斯聯邦聯邦會議聯邦委員會組成程序法」規定，第二屆聯邦委員會應直接由各聯邦主體行政機關首長與立法機關主席兼任。葉爾欽的初衷，無非是要把當時仍由總統任命的地方首長擺進上議院，以制衡下議院的反對多數。然而，隨著 1996 年起開放聯邦主體人民直選行政首長的風潮，地方行政首長挾著民意基礎以及聯邦委員會所賦予的豁免權，都允許他們在跟中央對抗的過程中有更大的周旋空間以及籌碼。1998 年金融危機期間，他們甚至還公然挑戰莫斯科的權威，有恃無恐地在自己的轄區設置貿易障礙與進行價格管制。<sup>32</sup>

### 三、2000 年普丁就任俄羅斯聯邦總統後

爲了有效解決聯邦中央與地方長久以來的矛盾情結，普丁就任第三屆俄羅斯聯邦總統後採取的第一項措施是完善總統全權代表制度，第二項措施就是改革聯邦委員會組成程序等一系列攸關地方首長地位的制度，其中包括有「俄羅斯聯邦聯邦主體立法（代表）權力機關與執行權力機關組織通則增修條文」、「俄羅斯聯邦地方自治組織通則增修條文」、「俄羅斯聯邦聯邦會議聯邦委員會組成程序法」以及「俄羅斯聯邦國務委員會條例」。

### 貳、聯邦委員會組成方式的改革

#### 一、普丁第一任期內的改革

2000 年 8 月 5 日，普丁簽署聯邦法律第 113 號令，批准了新修訂的「俄羅斯聯邦聯邦會議聯邦委員會組成程序法」。<sup>33</sup> 新的聯邦委員會組成程序法規定，聯邦主體代表（立法）權力機關派往聯邦委員會的候選人，由該聯邦主體立法機

<sup>32</sup> Kathryn Stoner-Weiss, "Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 15, No. 1 (1999), p.87.

<sup>33</sup> «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» 〈 <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=002976> 〉

關領導人提名，以不記名方式投票方式通過代表權；聯邦主體執行權力機關派赴聯邦委員會的代表，由該聯邦主體最高公職人員（即行政首長）以命令（決議）形式任命，如果聯邦主體立法權力機關全體代表三分之二多數在會議上不給予反對，該任命（決議）便被視為有效。也就是說，聯邦委員會成員不再由各聯邦主體行政長官與議長兼任，而改由各聯邦主體的行政機關與立法機關所選出的代表專任，這也表示聯邦主體首長們不再受到豁免權的保護。<sup>34</sup>

在此之前，普丁也在 2000 年 7 月 29 日簽署聯邦法律第 106 號令，批准了「俄羅斯聯邦聯邦主體立法（代表）權力機關與執行權力機關組織通則增修條文」。<sup>35</sup> 其中規定，在聯邦主體領導人的行政命令或立法機關的法律牴觸聯邦法律的情況下，總統有權彈劾與解散這些民選的地方首長與議會。這也大大地改善了過去葉爾欽時期聯邦中央根本拿違法亂紀的地方菁英沒輒的情況。

這些形同「削藩」的措施當然引發了許多地方首長的反彈，認為聯邦政府等於是向地方首長宣戰。對此，普丁則認為，地方首長身為地方行政機關最高領導人，若同時在聯邦議會上議院參與立法工作，則不免讓人有「球員兼裁判」的疑慮，同時也是對權力分立原則的一大挑戰。此外，新的聯邦委員會組成原則也為普丁時期的菁英帶來新的互動模式。一方面地方首長們如今已無法透過定期召開的聯邦委員會聯合制衡聯邦政策或甚至是對聯邦政府施壓。另一方面，在地方權力機關做出重大決定前，總統也可透過全權代表以及聯邦督察，針對聯邦中央不滿意的部分與地方首長們進行「磋商」。<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> 同註 5，頁 732-734。

<sup>35</sup> «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»  
(<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=003075>)

<sup>36</sup> Михаил Делягин, *Россия после Путина. Неизбежна ли в России «оранжево-зелёная» революция?* (Москва: Вече, 2005), с.221.



儘管地方首長對於這些新的聯邦菁英「妨礙」地方治理的情況頗多怨言，全權代表們在地方上仍然取得越來越重的份量。在每個聯邦區都設有由強力部門與執法機關首長（包括軍區司令、聯邦安全局分支機構負責人、警察以及檢察官）所組成的安全協調委員會以及由當地政商名流所參與的企業諮商專門委員會。透過這些組織，全權代表不論是在政治或經濟領域的權力獲得鞏固並得以與地方勢力相抗衡。更重要的，過去聽命於地方首長的強力部門領導人（尤其是內務部地方分支機構）現在通通歸全權代表所管轄，也使得地方菁英失去重要的權力基礎。<sup>37</sup>

爲了平息地方不滿的聲浪，克林姆林宮方面也規劃了幾項安撫地方首長的措施。首先，2000年8月4日，普丁簽署聯邦法律第107號令，批准了「俄羅斯聯邦地方自治組織通則增修條文」。<sup>38</sup>該條文規定，除了地方首府以及行政中心領導人外，聯邦主體首長有權按照規定程序解除地方自治機關領導人的職務。<sup>39</sup>在過去，這個權力原本只能由總統所行使，現在轉交聯邦主體首長執行，除了彌補他們在政治改革中的損失外，無非是「提醒」他們應該專心處理轄區內部 – 尤其是在經濟方面的事務，而別再染指聯邦權力機關的權限。

另外，根據部分地方首長的提議，2000年9月1日普丁簽署了第1602號總統令，批准了「俄羅斯聯邦國務委員會條例」，<sup>40</sup>規定國務委員會爲直屬總統的

---

<sup>37</sup> Petrov Nikolay, "Siloviki in Russian Regions: New Dogs, Old Tricks" *The Journal of Power Institution in Post-Soviet Societies*, Issue 2 (2005), p.3.

<sup>38</sup> «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»  
(<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=002783>)

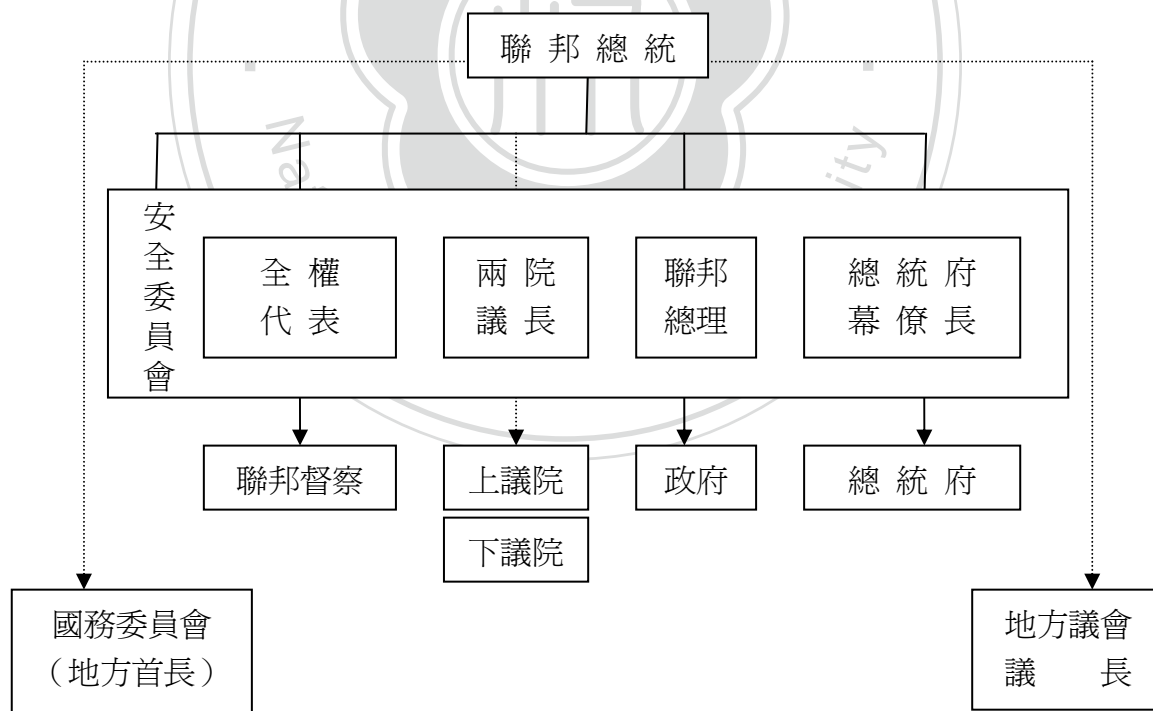
<sup>39</sup> 這裡所謂「地方自治機關」，指的是聯邦主體下轄行政層級中的「市」(город / city)和「村」(село / village)，以及它們分別包含的「區」(район / region)和「居民點」(посёлок / settlement)。同註3，頁214。

<sup>40</sup> «О Государственном совете Российской Федерации»  
(<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=003219>)

諮詢性會議機構，由各聯邦主體的最高行政長官所組成；根據俄羅斯聯邦總統決定，已連任兩屆或兩屆以上的聯邦主體行政首長也可被列為國務委員會成員。如此一來，國務委員會成員數額通常為 90 人以上。<sup>41</sup>

委員會由聯邦總統擔任主席，並於每半年自 7 個聯邦區中各挑選一位地方首長組成主席團，每月至少舉行一次，主要負責協助總統調解中央與地方權力機關間所可能出現的意見分歧，並對重要的聯邦法律、總統令草案、國家建設以及主要人事佈局等議題提供諮詢建議。這個新成立的機構雖然看似恢復了聯邦與地方間的協商管道，但就其僅具「諮詢」功能這方面來看，地方首長終究還是被排除在高層權力之外。<sup>42</sup>（如【圖 3-2-1】）

圖 3-2-1：普丁時期上層權力結構



資料來源：Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с. 243.

<sup>41</sup> 同註 29，頁 129-130。

<sup>42</sup> 同註 17，頁 244。

## 二、普丁第二任期內的改革

2004 年震驚全球的貝斯蘭事件發生後，<sup>43</sup>普丁在 9 月 13 日一場邀集全體政府成員、克宮高階幕僚、地方首長、總檢察長、中央銀行行長以及俄羅斯科學院院長等人的會議當中提到：「爲了保障國家政權的統一與聯邦制的永續發展，本人認爲俄羅斯聯邦各地區權力執行機關的組建必須由聯邦及各主體共同參與。因此，本人建議俄羅斯各聯邦主體的最高公職人員應該由各地區立法會議根據國家元首的提名選舉產生。… 相關的法律草案將於年底以前提交國家杜馬。」<sup>44</sup>

2004 年 12 月 12 日，普丁簽署了「俄羅斯聯邦聯邦主體立法（代表）權力機關與執行權力機關組織通則」的修正案。該法案規定：<sup>45</sup>

- (一) 提名部份：在各聯邦主體地方行政首長任期屆滿前 3 個月內，各總統駐聯邦區全權代表以及該地方議會多數黨有權分別提出該聯邦主體行政首長候選人名單；候選人名單經由克里姆林宮轉交俄羅斯聯邦總統，總統可以從中挑選一位候選人，亦可責成克宮幕僚長重新提出候選人名單。
- (二) 批准部分：地方議會應在總統提出候選人後的 14 天內，對該候選人進行討論，如果該候選人取得地方議會法定的同意票數即獲得任命，任期爲 5 年；如果該候選人先後 3 次被地方議會打回票，則總統有權解散該地方議會，並在規定期限內舉行新的地方議會選舉。

<sup>43</sup> 2004 年 9 月 1 日上午，位於俄羅斯聯邦南部聯邦區北奧謝提共和國的貝斯蘭市（Беслан / Beslan）第一中小學發生了駭人聽聞的人質挾持事件。當時正值該學校一千多名學生、家長和老師舉行開學典禮。突然間一批武裝恐怖分子駕車衝入學校，並將所有參加典禮者扣押作爲人質。俄政府曾竭力爭取以和平方式解決危機，然而在談判破裂後，俄特種部隊被迫強行攻堅，最終整起事件於 9 月 3 日結束。根據 9 月 7 日的官方數據，338 名人質死亡，將近 600 人受傷，其中過半數爲無辜的學童。北奧謝提國民教育部認定之受挾持人質總數爲 1,181 人。

參見 Рой Медведев, Владимир Путин: второй срок, (Москва: Время, 2006), сс.85-95。

<sup>44</sup> 前揭書，頁 165-166。

<sup>45</sup> 邢廣程 主編，《2005：應對挑戰》（社科文獻出版社，2006），頁 109。

(三) 任期部分：現任地方行政首長在其任期結束之前，得提出繼續留任或提前辭職的申請，並由俄羅斯聯邦總統做出裁決。如果俄羅斯聯邦總統提名現任地方行政首長為新一屆候選人，經地方議會通過後，該行政長官得繼續留任，任期 5 年。

(四) 解職部份：如果地方行政首長失去總統信任、工作不力或遭到司法機關起訴，俄羅斯聯邦總統有權提前解除其職務，並提出新的行政首長人選。地方議會也有權對地方行政首長提出不信任案，但俄羅斯聯邦總統得解除該地方行政長官職務後再提出新的候選人，也可以駁回地方議會所提出的不信任案。

也就是說，此後俄羅斯各聯邦主體行政首長就和聯邦政府主席一樣，先由聯邦總統提名、再分別交由地方議會與國家杜馬同意後即可任命之。這在普丁治下的俄羅斯，無疑代表聯邦總統擁有對地方行政首長的實際任命權。

葉爾欽時期國家機器失靈的主要原因在於，國家垂直管理結構受到破壞而造成聯邦政府權力真空以及菁英意識渙散。普丁的聯邦制改革則成功地排除這些障礙，將管理地方的權力重新收歸國有並進一步強化中央對地方在管理上的「垂直權力」。2000 年普丁的改革不僅重新收編了菁英團體，更加強中央對地方的控制。如果說葉爾欽時期國家權力由中央散落在各地方，那麼在普丁當家的頭一年便扭轉情勢，權力開始向中央回流，過去地方離心的趨勢也逐漸轉向。

### 第三節 創立政黨的新原則與國家杜馬的轉變

#### 壹、政黨法的實施與選舉制度的變革

在馴服地方首長後，普丁下一個重要的任務就是建立新的政黨成立原則與改變國家杜馬的定位。自葉爾欽時期便總是公開與克里姆林宮唱反調的杜馬國會當然無法為強調國家秩序的普丁政權所接受。普丁菁英們的目標在於使國家杜馬的親克里姆林宮派議員取得國會多數、削弱杜馬權力以避免國家第二個權力中心的出現、成立有力且穩定的權力黨以贏得 2003 年的國會大選，並讓國會成為常態性的效忠精英甄補管道。<sup>46</sup>

為了達成這個目標，除了要謹慎應對 1999 年所選出的國家杜馬外，同時也必須對接下來的大選積極備戰。因此，一部可以清理國會戰場、擺脫邊緣或極端組織參與選舉的新政黨法便順應而生。為了確保親克里姆林宮的勢力能在往後的國會大選取得壓倒性的優勢，普丁於 2000 年當選總統後便開始著手修訂關於政黨組織的法案。

葉爾欽時期的「俄羅斯聯邦社會聯合組織法」所規定的登記註冊程序過於寬鬆，以致於屢次參選並推出候選人的政黨組織不僅數目龐雜、素質也良莠不齊。政黨領導人往往名不見經傳、意識型態或政策論述總是天馬行空讓人摸不着邊際，或甚而違背憲法原則。一名克里姆林宮高層人士在 2001 年接受俄羅斯科學院社會所菁英研究部專訪時便曾表示：「地方上不受控制的組織是我們當前所面對最主要的問題。」<sup>47</sup> 因此，對於普丁政府而言，其當務之急便在於減少政黨數目以恢復國家對政治活動的有效控制。

---

<sup>46</sup> 同註 17，頁 247。

<sup>47</sup> 前揭書，頁 250。

## 一、普丁第一任期內的政黨制度改革

早在 2000 年 2 月 27 日普丁在向出席「團結黨」成立大會代表致歡迎辭時便曾提到，「對俄羅斯來說，由三、四個政黨所構成的體系是比較正常的」，<sup>48</sup>並主張儘快制定新的政黨法以發揮政黨在國家政治活動中的作用。2000 年 12 月 27 日普丁向國家杜馬提交了一份由中央選舉委員會起草的政黨法草案。2001 年 6 月 21 日，以該草案為基礎的「俄羅斯聯邦政黨法」經國家杜馬三讀通過，7 月 12 日由總統普丁批准，其用意在於消弭俄羅斯施行多黨制以來所衍生出的諸多亂象，並對政黨的成立、登記與註銷、黨員人數與地區組織數量、政黨的宗旨與活動形式、政黨的權利與義務都進行了明確的規範。這個聯邦法案有以下幾個主要規定：<sup>49</sup>

- (一) 每個政黨必須擁有 1 萬名以上的黨員，並且至少在 50% 以上的聯邦主體設有黨員人數不少於 100 名的地方黨部，其餘聯邦主體的地方黨部人數不得少於 50 名；
- (二) 政黨乃唯一有權推出候選人參加議會等各級權力機關選舉的社會團體；
- (三) 不得成立具有職業、種族或宗教屬性的政黨；
- (四) 禁止使用傷害種族、民族和宗教情感的政黨名稱；
- (五) 政黨不得接受外國資助；
- (六) 成立政黨必須先組織發起委員會、舉行成立大會並召開代表大會，通過政黨的綱領與章程，並提交負責政黨登記部門進行資格審核；
- (七) 凡於國家杜馬選舉中得票率超過 3% 而組成議會黨團，或是通過單一選區制取得 12 個席次的政黨都可獲得國家的財政補助。
- (八) 政黨若連續 5 年未提出候選人參與選舉活動，其註冊資格便會被撤銷。
- (九) 具有黨員身分的聯邦總統候選人當選後，其黨員資格應即刻中止。

<sup>48</sup> Рой Медведев, *Владимир Путин: четыре года в Кремле*, (Москва: Время, 2005), с.461.

<sup>49</sup> «О политических партиях» < <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=008011> >

這些規定對所有俄羅斯社會活動與組織構成了相當嚴苛的挑戰。只要政黨違反了上述的任何一條規定，就有可能被拒絕註冊、勒令停止活動或甚至撤銷資格。俄羅斯中央選舉委員會也表示，在新政黨法的規定下大約有 20 至 30 個政黨組織必須重新進行登記作業。<sup>50</sup> 因此，原有的這些社會團體必須馬上做出決定，要不就是儘快組黨、成立各自在地方上的組織並送交符合新法令要求的文件，要不就是從此在往後的選舉中銷聲匿跡。許多政治人物對於這個政黨法也抱持高度的懷疑態度，認為這根本是在為「權力黨」稱霸國會的目標鋪路。

根據「政黨法」，在杜馬選舉中得票率達到一定比例的政黨有權參加國會席位的分配，但是該法並沒有對分配的具體辦法做出規定。因此，國家杜馬接著在 2002 年 11 月 20 日通過第三部「俄羅斯聯邦聯邦會議國家杜馬代表選舉法」。<sup>51</sup> 新的選舉法對國家杜馬選舉制度進行了一些變革，也對政黨活動產生重要影響。其主要內容如下：<sup>52</sup>

(一) 杜馬議員候選人提名權：

相較於過去對參加選舉的政黨所沒有的限制，新選舉法規定，只有根據「政黨法」有權參加選舉並提出候選人名單的政黨以及競選聯盟才能提出全聯

<sup>50</sup> Edwin Bacon, "Russia's Law on Political Parties: democracy by decree?," in *Russian Politics under Putin*, ch. 3, ed. by Cameron Ross (Manchester, U.K.; New York: Manchester University Press; New York, N.Y.: Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2004), p.44.

<sup>51</sup> «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» <<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=015363>>

為了奠定每屆國家杜馬選舉的法律基礎，俄羅斯聯邦自 1993 年先後通過了一部國家杜馬代表選舉條例與四部國家杜馬選舉法。它們分別是：為了選出第一屆國家杜馬，於 1993 年 10 月 8 日所頒佈的「1993 年俄羅斯聯邦聯邦會議國家杜馬代表選舉條例」；為了選出第二屆國家杜馬，於 1995 年 6 月 9 日通過的第一部「俄羅斯聯邦聯邦會議國家杜馬代表選舉法」；為了選出第三屆國家杜馬，於 1999 年 6 月 2 日通過的第二部「俄羅斯聯邦聯邦會議國家杜馬代表選舉法」；為了選出第四屆國家杜馬，於 2002 年 11 月 20 日通過的第三部「俄羅斯聯邦聯邦會議國家杜馬代表選舉法」。為了選出第五屆國家杜馬，於 2005 年 4 月 22 日通過的第四部「俄羅斯聯邦聯邦會議國家杜馬代表選舉法」。參見 劉向文，〈談俄羅斯聯邦國家杜馬的新選舉制度〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2007，期 3，頁 28。

<sup>52</sup> 李興耕，〈俄羅斯國家杜馬選舉制度改革及其影響〉，《當代世界與社會主義》，2003，期 2，頁 65-66。

邦選區的杜馬候選人名單。

(二) 得票門檻限制：

在 2003 年以後的國家杜馬選舉中得票率超過 7% 的政黨始可參加杜馬席位的分配，而在 2003 年第四屆杜馬選舉中得票門檻仍維持在 5 %。此外，得票率達到或超過得票門檻的政黨，除有權參加杜馬席位分配外，還可以在之後的聯邦、地區以及地方層級選舉中提出自己的候選人。

(三) 選舉基金額度：

原有的選舉法規定，政黨展開選舉活動之際，得建立資金來源為法人和自然人捐款的選舉基金。其中，每個政黨或選舉聯盟的選舉基金開支最多不得超過 4,000 萬盧布，單一選區制中每位候選人的選舉基金不得超過 80 萬盧布。在新的選舉法中，每個政黨或選舉聯盟的選舉基金額度提高到 2 億 5,000 萬盧布，單一選區制每位候選人的選舉基金額度提高到 600 萬盧布。此外，政黨若欲提出該黨的候選人名單，必須先繳納 3,700 萬盧布的選舉保證金；單一選區制每位候選人必須繳納 90 萬盧布的保證金。

(四) 得票率與政黨數量：

在 2003 年後的國家杜馬選舉中，獲准參加席位分配的各政黨所得選票總數不得少於參與投票選民總數的 50%，而且政黨的數量不得少於 3 個；在 2003 年國家杜馬選舉中參加杜馬席位分配的政黨不得少於 4 個。如果在 2003 年以後的杜馬選舉僅 2 個黨出線，或在 2003 年的杜馬選舉中僅 3 個黨出線，它們所獲得的選票總數也超過 50% 時，那麼應當增加一個黨，而該黨在 2003 年之後的杜馬選舉中得票率雖然不到 7%、在 2003 年杜馬選舉中得票率雖然不到 5%，但仍需高於其他政黨。



## 二、普丁第二任期內的政黨制度改革

同樣地，在貝斯蘭事件後 9 月 13 日普丁所發表的談話中也提到：「今天我們有責任以個人實際行動來支持公民追求對抗恐怖行動的訴求，並同時尋求鞏固國家的各種機制。在反恐的過程中，全國性的政黨應該成為能夠確保社會與政府進行真切對話與互動的機制之一。為了強化國家的政治體系，本人認為有必要在國家杜馬選舉制度中施行比例代表制。」<sup>53</sup> 在總統普丁的要求下，第四屆國家杜馬針對政黨體制改革通過了一系列的新法案。主要有以下幾個方面：

### （一）修改「俄羅斯聯邦政府法」：

2004 年 11 月 3 日，普丁簽署了「俄羅斯聯邦政府法」的修正案。原先的「政府法」允許包括聯邦總理以及部長在內的一級政府官員具有政黨黨員身分，但不得擔任該政黨的領導人。該修正案允許聯邦政府成員擔任政黨與其他社會組織的領導職務。<sup>54</sup>

### （二）修改「俄羅斯聯邦政黨法」：

2004 年 12 月 3 日，國家杜馬通過了「俄羅斯聯邦政黨法」的修正案。<sup>55</sup> 該修正案把各項規定的最低限額均提高到原來的 5 倍。例如把原先所規定的每個政黨至少必須擁有 1 萬名黨員的限制，提高為至少 5 萬名；由原先所規定的在半數以上聯邦主體所成立的地方黨部黨員人數不得少於 100 名，在其餘地區的地方黨部不得少於 50 名，分別提高為不得少於 500 名與 250 名。

### （三）通過新的「國家杜馬代表選舉法」：

2005 年 4 月 22 日，國家杜馬通過了第四部「俄羅斯聯邦聯邦會議國家

<sup>53</sup> 同註 43，頁 166-167。

<sup>54</sup> 劉淑春 等著，《當代俄羅斯政黨》（北京：中央編譯出版社，2006），頁 71。

<sup>55</sup> «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”»  
(<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=025663>)

杜馬代表選舉法」。<sup>56</sup> 該法案主要規定：俄羅斯國家杜馬選舉制度將取消「混合選舉制」，並改為全部按照「政黨比例代表」的方式進行選舉。亦即國家杜馬所有 450 個席次將由取得進入國家杜馬資格的政黨按其得票比例分配；獲得參選資格政黨之全聯邦性候選人不得超過 3 人，其餘候選人須全部登記在地方選區的選票上，且參選政黨需在不少於五分之四的聯邦主體內提出各自的候選人名單；只有獲得 7% 以上選票的政黨才能進入國家杜馬；禁止各政黨或政治組織成立「競選聯盟」參加選舉；選舉保證金也由原來的 3,700 萬盧布提高到 6,000 萬盧布。

#### (四) 提高政黨在地方政治的地位：

2005 年的國情咨文中普丁又提出新的地方行政長官產生辦法，建議在地方選舉獲勝的政黨有權向地方立法機關推薦地方行政長官人選，並在取得地方立法機關多數支持後向總統提出該人選。2006 年 1 月 1 日普丁簽署該修正案。由於當時的權力黨「統一俄羅斯黨」在俄羅斯全國各地的強勢地位，總統實際上仍得以讓屬意的地方首長人選獲得權力黨提名而任命之。不過，該規定還是提升了地方議會選舉的政治意義，並加大了政黨對地方政權的影響力。<sup>57</sup>

#### (五) 取消「反對所有政黨名單候選人」選項：

2006 年 7 月 13 日普丁正式簽署法令，廢除選票上「反對所有政黨名單候選人」(против всех федеральных списков кандидатов)。在取消此一選項之後，俄羅斯公民必須選擇支持某一政黨或候選人以行使個人的公民權利，同時也增加了當選政黨的正當性，而這也遭到反對人士對於執政當局

<sup>56</sup> «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=027816>)

<sup>57</sup> 龐大鵬 主編，《普京八年：俄羅斯復興之路（2000~2008）》（政治卷）（北京：經濟管理出版社，2008），頁 213。

限縮選民表達不同意見與剝奪選民對政治人物表達不信任權利的批評。<sup>58</sup>

此外還取消了選舉最低投票率的限制，以避免未來因投票率過低而宣布選舉無效的情況發生。

新政黨法等一系列法案除了要加強政府對各政黨的監督與控制外，最重要目標之一在於強化早在葉爾欽時期便行之有年的「權力黨」機制。作為一個總是以不同名稱與領導人出現在歷屆選舉中的政治組織，唯一不變的是它在國會殿堂為執政當局發聲的本質。然而，葉爾欽時期的「幹部黨」(Кадровая партия / party of cadre) 卻存在許多弊病：結構脆弱、缺乏清楚的政策論述不說，就連重要成員對克里姆林宮的忠誠度都常常受到外界質疑。<sup>59</sup> 此外，即使坐擁執政當局的支持，葉爾欽時期的權力黨 – 不論是 1993 年蓋達爾的「俄羅斯的選擇」聯盟或是 1995 年契爾諾米爾丁的「我們的家園 – 俄羅斯」 – 不但在該屆大選中無法取得國會多數，也都在下一屆的國會選舉中未能跨過 5% 政黨得票門檻而泡沫化。

## 貳、普丁時期的權力黨 – 「統一俄羅斯黨」

葉爾欽時期弱勢的權力黨不僅突顯了克里姆林宮積弱不振的窘境，同時也嚴重打擊了總統的威信。因此，普丁接下來所要面對的課題不僅是維持、而且更要強化「幹部黨」這樣一個機制，讓它能夠稱霸國會殿堂。早在 1999 年普丁還是總理的時候，他便開始著手強化權力黨的工作。在葉爾欽授意以及普丁支持下，由時任緊急狀況部 (МЧС / Emergency Situations Ministry)<sup>60</sup> 部長的邵伊古

<sup>58</sup> 俄羅斯中央選舉委員會並未公佈國家杜馬選舉單一選區部份的政黨得票率。而在政黨名單部份，俄羅斯中選會所公佈的歷來「反對所有政黨名單候選人」得票率分別是：1993 年的 4.2%；1995 年的 2.8%；1999 年的 3.3%；2003 年的 4.7%。參見林永芳，〈俄羅斯的政黨體系與民主化〉，《俄羅斯學報》，第五期（台北：國立政治大學俄羅斯研究所，2006），頁 38。

<sup>59</sup> 由於俄羅斯的權力黨往往是由總統指派手下的總理或政府官員等官僚幹部組建而成，因此學者也另稱權力黨為「幹部黨」、「官僚黨」、或甚至是「總統黨」。同註 17，頁 247。

<sup>60</sup> 全名為「俄羅斯聯邦民防、緊急狀況暨天災善後處理部」

(Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным

(Сергей Шойгу / Sergei Shoigu) 出馬籌組當時的權力黨 – 「團結」競選聯盟。

正如過去的權力黨，「團結」競選聯盟於國會大選前夕由執政當局扶植而成。不同的是，1993 年蓋達爾「俄羅斯的選擇」聯盟以及 1995 年契爾諾米爾丁「我們的家園 – 俄羅斯」成立目的主要在於獲得國會多數的席次，而邵伊古「團結」競選聯盟倉促成軍的主要目標則指向 2000 年的總統大選，也就是成為莫斯科市市長盧居科夫 (Юрий Лужков / Yuri Luzhkov) 與前總理普利馬可夫率領「祖國 - 全俄羅斯」運動邁向總統之路的絆腳石。原本並不被看好的「團結」競選聯盟雖然其選民結構大多與「祖國 - 全俄羅斯」重疊，但前者在 1999 年第三屆國家杜馬選舉的政黨得票率 (23.3%) 卻出人意外地超過後者 (13.3%) 十個百分點，並重挫其問鼎總統大位的企圖心，也使得 2000 年總統大選成為克里姆林宮所計畫、由總理兼代總統普丁對決俄羅斯共產黨黨魁久加諾夫的局面。<sup>61</sup> 普丁隨後也在第一輪以 52.94% 的得票率擊敗久加諾夫 (29.21%)、順利入主克里姆林宮。

在克里姆林宮的主導下，「團結」競選聯盟與「祖國 - 全俄羅斯」運動、「自由民主黨」，以及由獨立代表所組成的議員團「人民代表」(группа «Народный депутат» / People's Deputy group) 以及「俄羅斯地區」(группа «Регионы России» / Russia's Regions group) 等黨派組成了親政府的國會勢力，<sup>62</sup> 這也讓後共時期俄羅斯獨立以來支持總統的國會勢力首次過半：親克里姆林宮的勢力囊括了 54% 的席次；左派勢力的俄羅斯共產黨與農工聯盟 (Агропромышленная депутатская группа / Agro-Industrial Deputy Group) 取得了 28.7% 的席次；右派勢力的右翼勢力聯盟 (Союз правых сил / the Union of Right Forces) 與雅布羅科集團則是拿下了 11.8% 的席次。<sup>63</sup>

---

ситуациям и ликвидации последствий стихийный бедствии / Ministry of the Russian Federation for Affairs of Civil Defence, Emergencies and Disaster Relief)。

<sup>61</sup> 同註 58，頁 39。

<sup>62</sup> Thomas Remington, "Putin, the Duma, and Political Parties," in *Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 3, ed. by Dale R. Herspring (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), pp.36-44.

<sup>63</sup> 同註 17，頁 249。

「團結」聯盟之所以能夠超越過去的權力黨，可歸納出以下幾個因素：<sup>64</sup>

- (一) 擴大政黨的社會基礎：為解決新成立政黨的選民政黨屬性不強問題，特別針對獨立選民與被忽略的選區採取動員策略，例如滲透素為共黨傳統票倉的農村與小市鎮，並吸收支持右翼自由派的年輕選民。
- (二) 呈現嶄新的面貌：為避免舊勢力成為選戰包袱，拒絕與前權力黨「我們的家園 – 俄羅斯」合併，與葉爾欽政權做適度切割。
- (三) 理性與感性訴求：以第二次車臣戰爭維護國家領土完整為議題導向、國家的偉大傳統作情感訴求，並推出長期擔任緊急狀況部部長、形象清新的邵伊古為領導人。

然而，其成功的最大關鍵在於「精神領袖」普丁的公開支持與行政資源的奧援，例如趕在選前解決養老給付與薪資拖欠等長期影響政府形象的問題；來自「天然氣工業」公司、「西伯利亞石油」公司與「魯克石油」公司的充裕競選經費；利用緊急狀況部遍及全國的支援網絡；以及大眾傳播媒體，尤其是公共電視台與「俄羅斯頻道」電視台（Телеканал Россия / Russia TV Channel，或稱 PTP / RTR）密集的正面報導。此外，作為一個跨地區的競選運動，主要領導人邵伊古、卡列林（Александр Карелин / Aleksandr Karelin）等來自西伯利亞地區的背景，也為拓展地緣、深耕地方的形象加分不少。再者，競選期間不靠黨領導人士的演說或其他意象、單靠「熊」做為政黨形象圖騰，亦堪稱俄羅斯選舉史上一項創舉。<sup>65</sup>

2000 年 5 月 27 日，「團結」聯盟宣佈正式改建為「團結黨」。2001 年 4 月 12 日，「團結黨」領袖邵伊古與「祖國」運動領導人盧居科夫共同表示將組成政治聯盟。2001 年 7 月新政黨法頒佈後，「團結黨」與「祖國」運動聯盟於 10 月

---

<sup>64</sup> 同註 58，頁 40。

<sup>65</sup> 前揭書。「團結」聯盟之所以用「熊」作為形象圖騰，是因其全名 Межрегиональное Движение «Единство»（「團結」跨地區運動）的縮寫恰巧於熊的俄文 Медведь 相同。

進一步吸收沙米耶夫所領導的「全俄羅斯」運動，組建「團結與祖國黨」。2001年12月1日，全名為「團結與祖國 – 統一俄羅斯」(Единство и Отечество – Единая Россия / Unity and Fatherland – United Russia)的國家杜馬最大黨正式成立，並由邵伊古、盧居科夫以及沙米耶夫三人共同擔任黨主席。2002年4月舉行第一次全國代表大會，改稱「統一俄羅斯黨」。<sup>66</sup>

「統一俄羅斯黨」的成立標誌了權力黨宰制國家杜馬時代的來臨，過去在野黨強力抵制與攻訐葉爾欽政府施政作為的情形已不復見。再者，從權力黨在國家杜馬中佔有多數席位、同時網羅三十多位地方行政長官以及眾多政府高官的情況來看，<sup>67</sup>不僅確保普丁政府提出的重大政經法案能順利在國會通過，也讓總統在國家治理上更遊刃有餘，從而由根本上改變了行政系統與立法機關的互動模式。

新權力黨試圖營造給選民的政黨形象不難從2002年接任黨魁的格利茲洛夫(Борис Грызлов / Boris Gryzlov)的一些作為而看出。2001年出任內政部長的格利茲洛夫視打擊恐怖事件與貪腐問題為主要任務，後來更因處理震驚俄羅斯社會各界的「戴肩章的狼人」(оборотни в погонах / werewolves in epaulets)<sup>68</sup>與「尤科斯」等兩起事件而聲名大噪。

透過造成七名貪汙上校警官被逮捕的前一起事件，權力黨試圖向社會大眾展現它在打擊執法機關貪腐問題上的決心；後面這起讓俄羅斯最大石油公司負責人銀鐺入獄的大案，也成功「駕馭」了社會長久以來的反寡頭情結，進而提高權力

<sup>66</sup> Stephen White, "The Political Parties," in *Developments in Russian politics 6*, ch. 5, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa (Durham: Duke University Press, 2005), p.85.

<sup>67</sup> 同註48，頁596。

<sup>68</sup> 參見 Anatoly Medetsky, "Siloviki's Pyramid Of Power Revealed," *The St. Petersburg Times*, 20 January 2004.

〈[http://www.sptimes.ru/index.php?action\\_id=100&story\\_id=12039](http://www.sptimes.ru/index.php?action_id=100&story_id=12039)〉(3 January 2009)。

格利茲洛夫曾用此詞稱呼俄羅斯強力部門內的貪腐官員，參見"Оборотни в погонах"〈[http://ru.wikipedia.org/wiki/Оборотни\\_в\\_погонах](http://ru.wikipedia.org/wiki/Оборотни_в_погонах)〉。

黨與總統的聲望。<sup>69</sup> 這兩起事件讓廣大的俄羅斯下層民眾看到了期待已久的國家秩序，不僅使格利茲洛夫的個人聲勢大漲，也讓他帶領「統一俄羅斯黨」在 2003 年的第四屆國家杜馬選舉中交出一張漂亮的成績單。

2003 年年底所進行的第四屆國家杜馬大選結果顯示，克里姆林宮的政治算計是正確的。作為權力黨的「統一俄羅斯黨」在無條件支持普丁總統政策的基調下，黨內高層即使無人沒有參加公開的電視辯論會，依然帶領該黨囊括 37.57% 的選票，並在國會開議後一舉拿下 450 席中的 305 個席次，不僅大幅超越了第二位的「俄羅斯共產黨」（51 席），也順利取得在杜馬的絕對多數優勢。<sup>70</sup> 值得注意的是，當時列名「統一俄羅斯黨」政黨名單的代表有許多是當時的部會首長、地方長官以及大城市市長等重量級政治人物，其中有 37 名當選的官員在選後馬上宣佈放棄他們在國家杜馬的席位。也就是說，他們本來就沒有在當選後離開原來職位去擔任國會議員的打算，其用意只是在向總統普丁輸誠以及吸收選票。<sup>71</sup>

普丁當初雖然拒絕出任「統一俄羅斯黨」的黨魁，但輿論多半仍把 2003 年選舉大勝的結果歸因於普丁對該黨的支持。大選期間克里姆林宮也積極策動所謂的附庸黨派藉以瓜分左派勢力的選票，像是萊科夫（Геннадий Райков / Gennadii Raikov）的「人民黨」（Народная партия / the People's Party）、上議院院長兼普丁好友的米洛諾夫（Сергей Миронов / Sergei Mironov）的「生活黨」（партия жизни / the Party of Life）以及格拉濟耶夫（Сергей Глазьев / Sergei Glaz'ev）與羅戈金（Дмитрий Рогозин / Dmitrii Rogozin）等人所率領的「祖國黨」（партия "Родина" / Rodina）。不過，最終只有「祖國黨」取得 9.02% 的選票順利進軍國家杜馬。<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> 同註 36，頁 235。

<sup>70</sup> Lilia Shevtsova, *Putin's Russia* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2005), p.288.

<sup>71</sup> 同註 17，頁 251。

<sup>72</sup> Я. А. Пялис, «Новое законодательство о выборах и партийное строительство в России», *PRO NUNC: Современные политические процессы. Выпуск 8. Политические элиты в условиях*

季里諾夫斯基 (Владимир Жириновский / Vladimir Zhirinovskii) 的「自由民主黨」同樣以 11.45% 的得票率跨過得票門檻，儘管他口口聲聲說自己是獨立的政黨，但實際上背後還是有克里姆林宮替他撐腰。唯一取得國會席次的反對黨 – 久加諾夫 (Геннадий Зюганов / Gennadii Zyuganov) 的「俄羅斯共產黨」 – 不復過去自 1995 年以來動輒超過 20% 的得票率，在這次只取得 12.61% 的選票。然而，最令人吃驚的是，聶姆佐夫 (Борис Немцов / Boris Nemtsov) 的「右翼勢力聯盟」、甚至是在前三屆大選都能跨過 5% 得票門檻的「雅布羅科集團」等兩個民主派政黨卻雙雙中箭落馬。<sup>73</sup>

國會被親總統多數派所把持的情況也對後來的選舉產生直接的影響。許多政治人物爲了對克林姆林宮壟斷權力的作爲表達不滿，紛紛宣佈放棄參選 2004 年的總統大選。「雅布羅科集團」的雅夫林斯基 (Григорий Явлинский / Grigorii Yavlinskii) 認爲俄羅斯選舉制度已經變成一場鬧劇，並宣佈不願參加總統選舉。「俄羅斯共產黨」的久加諾夫與「自由民主黨」的季里諾夫斯基隨後也跟進，並各自指派黨內的哈利托諾夫 (Николай Харитонов / Nikolai Kharitonov) 與馬利什金 (Олег Малышкин / Oleg Malyshkin) 出馬參選做砲灰。面對這樣的情況，2004 年總統大選普丁在第一輪便以高達 71.31% 的超高得票率把其他參選人遠遠拋在腦後、順利連任第四屆俄羅斯總統。<sup>74</sup>

而在貝斯蘭事件後，普丁政府在政黨制度方面所進行的改革更進一步提升了「統一俄羅斯黨」的地位。「政府法」取消政府官員不得擔任政黨領導職務的修正案一通過，大批政府與地方要員加入權力黨；「政黨法」中相關最低限額上修

---

*электорального формата трансформации власти* (Тамбов, 2008), с.116.

<sup>73</sup> 前揭書。

<sup>74</sup> 排名第二的「俄羅斯共產黨」候選人哈利托諾夫僅取得 13.69% 的選票，「自由民主黨的」馬利什金則以 2.02% 的得票率在 6 位參選人中排在第 5 位。參見 Lilia Shevtsova, *Russia lost in transition: the Yeltsin and Putin legacies* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007), p.352。



為原來的五倍，限制了其他政黨的組建並淘汰了現有的中小政黨；新「國家杜馬代表選舉法」全面採行政黨比例代表制、得票門檻提高為 7%，同時又禁止小黨透過政黨聯盟的方式參加選舉，更增強了「統一俄羅斯黨」這類大型政黨的勢力。再加上該黨毫不掩飾地表明自身與總統普丁的連結，例如將「普丁計畫」（план Путина / Putin's plan）<sup>75</sup>列為競選綱領、擁戴普丁為「民族領袖」等等，也讓「統一俄羅斯黨」在接下來的國家杜馬大選已可說是勝券在握。<sup>76</sup>

第五屆國家杜馬大選前夕普丁對「統一俄羅斯黨」的公開支持更為該黨注入一劑強心針。2007 年 10 月 1 日，普丁在莫斯科出席「統一俄羅斯黨」第八次黨代表大會時表示，他欣然接受在 12 月所舉行的杜馬選舉中領銜「統一俄羅斯黨」政黨代表名單的提議。<sup>77</sup> 雖然普丁仍然婉拒入黨，但他的表態無疑對接下來的杜馬選情產生重大影響。果不其然，「尤里·列瓦達」分析中心（Аналитический центр Юрия Левады / Yurii Levada Analytical Center）的調查結果顯示，在普丁擔任競選「領頭羊」的效應下，「統一俄羅斯黨」原本就居高不下的支持率更由 9 月的 55% 竄升到 10 月的 67%。<sup>78</sup>

2007 年第五屆國家杜馬代表選舉總共有 11 個政黨參選，最終有 4 個政黨跨過 7% 的得票門檻並進入國會分配席次。在改採政黨比例代表制的情況下，第五屆國家杜馬選舉毫無懸念地由「統一俄羅斯黨」囊括了 64.30% 的選票，也刷新

---

<sup>75</sup> 「統一俄羅斯黨」對於「普丁計畫」的提出與總統普丁 2007 年的國情咨文有相當大的關係。其主要用意在於呼應普丁的國情咨文，並提出該黨在永續俄羅斯獨特文明、提高經濟競爭力、保障人民生活水準、建立公民社會以及鞏固國家主權等方面的理念。

參見「План Путина」〈[http://ru.wikipedia.org/wiki/План\\_Путина](http://ru.wikipedia.org/wiki/План_Путина)〉。

<sup>76</sup> «Борис Грызлов: Мы должны законодательно обеспечить выполнение Плана Путина», 22 мая 2007. 〈<http://old.edinros.ru/news.html?id=120705>〉（10 June 2009）

<sup>77</sup> «Владимир Путин возглавит предвыборный список "Единой России"», 01 октября 2007. 〈<http://old.edinros.ru/news.html?id=124221>〉（24 June 2009）

<sup>78</sup> 同期「俄羅斯共產黨」的支持率分別為 18% 與 17%，「自由民主黨」則分別為 11% 與 6%。參見«Рейтинги партий за 2007 год» 〈<http://www.levada.ru/reitingi2007.html>〉（24 June 2009）

了權力黨在歷屆選舉的得票紀錄（如【表 3-3-1】）。第二位的「俄羅斯共產黨」拿下 11.57% 的選票、「自由民主黨」與米洛諾夫的「公正俄羅斯」（Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь / Just Russia: Motherland/Pensioners/Life）則各為 8.14% 與 7.74%；「右翼勢力聯盟」與「雅布羅科集團」本屆得票率均不到 2%，已經連續兩屆無緣進軍杜馬。<sup>79</sup> 國家杜馬「統一俄羅斯黨」一黨獨大的政黨生態悄然成型。

表 3-3-1：權力黨於歷屆國家杜馬選舉「政黨比例代表」部分得票率（%）

	1993	1995	1999	2003	2007
「俄羅斯的選擇」聯盟	<b>15.51</b>	3.86	-	-	-
我們的家園 – 俄羅斯	-	<b>10.13</b>	1.19	-	-
「團結」競選聯盟	-	-	<b>23.32</b>	-	-
統一俄羅斯黨	-	-	-	<b>37.57</b>	<b>64.30</b>

資料來源：筆者自行整理自「俄羅斯中央選舉委員會」〈<http://www.cikrf.ru/>〉。

此外，「統一俄羅斯黨」自新法施行後也開始在地方政治中扮演吃重的角色。在過去，除了黨員遍及俄羅斯的「俄羅斯共產黨」外，能在當地議會立足的在地政黨實在不多。即使有所發揮，這些政黨往往都是當地行政首長用來支配議會運作的政治工具。如今，「統一俄羅斯黨」這麼一個全國性大黨的出現，使普丁政權在掌握地方情勢、培植地方政治新秀以及制衡地方行政機關等方面的需求獲得滿足。有學者甚至認為，普丁除了透過聯邦制改革重拾了行政方面的「權力垂直」（power vertical）管理，現在更透過深入各地方議會的「統一俄羅斯黨」實現了所謂的「政黨垂直」（party vertical）控制。<sup>80</sup>

<sup>79</sup> 參見「俄羅斯聯邦中央選舉委員會」：

〈[http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100021960186&vrn=100100021960181&region=0&global=1&sub\\_region=0&prver=0&pronetvd=null&vbid=100100021960186&type=242](http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100021960186&vrn=100100021960181&region=0&global=1&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vbid=100100021960186&type=242)〉。

<sup>80</sup> Darrell Slider, “Politics in the Region,” in *Developments in Russian politics 6*, ch. 10, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa (Durham: Duke University Press, 2005), p.178.

## 第四節 小結

由以上可知，藉由新一層聯邦控管機制的建立，普丁政府不僅取得管理國家與推行其他制度改革的直接保障，也為他個人打造了一批忠心不二的官僚團隊。這個團體不但是在地方上代表總統的聯邦菁英，同時也是幹部育成的來源。有鑑於執政初期幹部短缺的情況，如何建立起個人的菁英團隊始終都是普丁最急切解決的問題之一，而新成立的總統全權代表機關以及根據新原則所選出的聯邦委員會也順勢成為幹部儲備的當然場所。在進行政治改革的過程中，普丁開始建構新的菁英階層，其所代表的正是聯邦中央在地方上不容挑戰的利益，而總統駐聯邦區全權代表制的設立可說是新聯邦菁英成型的第一步。

此外，普丁與葉爾欽最大的不同在於，普丁徹底扭轉了外界對於俄羅斯在葉爾欽治下中央向地方菁英讓步以換取支持、行政部門受立法機關箝制而苦無作為的印象。葉爾欽試圖利用上議院來牽制下議院，而普丁則是團結下議院的親政府多數，透過正式的法律途徑來解決國家垂直權力體系以及聯邦委員會本身所存在的問題。例如，將裁定地方首長與議會違憲行為的權力收歸聯邦中央，建立了聯邦中央約束地方勢力的干預機制；把地方菁英的影響力限縮在地方事務上，藉以減少地方菁英將黑手伸進聯邦事務的可能性，同時也讓作為聯邦會議上議院的聯邦委員會成為真正意義上的立法機關。

普丁執政以來，俄羅斯國家杜馬首次出現具有主導地位的權力黨。為了進一步鞏固權力黨的地位，普丁政權在改革聯邦制度方面取得重大進展後，開始提出了一系列改革俄羅斯政黨與選舉制度的措施，試圖透過政府力量管控反對勢力、運用普丁個人的聲望與行政資源影響選舉等方式，實現所謂政黨利益與政權利益的真正結合。

再者，「統一俄羅斯黨」所收編的國家菁英，包括緊急狀況部部長邵伊古所代表的官僚體系，圍繞莫斯科市市長盧居科夫的政商勢力，還有以韃靼斯坦共和國總統沙米耶夫為首的地方派系，也相當程度地成為普丁時期「共識型菁英」的縮影。然而，在 2003 年、2007 年的國家杜馬選舉與 2004 年的總統大選中，普丁政府雖然在各個選舉週期中屢次擊敗對手、並成功造成左派反對勢力明顯的弱化，但也使貌似民主選舉所產生的國會下議院事實上已失去獨立的地位，更讓各界對於這個所謂「穩定代議式政體」的正當性與否持保留態度。



## 第四章 菁英的組成、運作與影響

由於在短時間內完成權力大躍進的關係，如何儘速解決「幹部短缺」現象、建構個人權力基礎，便成了新政權在地方、政黨以及經濟等菁英勢力環伺下所必須克服的另外一個難題。普丁摒棄了「新官上任三把火」的作法，在執政初期一方面致力於穩定聯邦官員軍心，另一方面對於葉爾欽所遺留下來的舊勢力採取按兵不動的策略。其幹部甄補政策在看似依循「地緣」與「學緣」關係的同時，普丁政權更進一步發展出一套「職緣」模式。大量不論是現職或退役「戴肩章的人」開始在重要的政治與經濟場域中扮演起政策推展與政權代言的角色。此外，在能源戰略的考量下，這一批人奉命擔任俄羅斯能源、軍工業等國營事業負責人，不僅為個人積累了不容小覷的經濟實力，也在協助普丁擺平金融寡頭後順勢成為新的一股寡頭勢力。

本章第一節從普丁幹部政策說起，並介紹其決策團體的組成與主要菁英崛起的背景；第二節說明普丁時期國家高層－「聯邦安全會議」－的運作模式，以及主要菁英在國家各個階層所扮演的角色；第三節觀察普丁時期的菁英在權力鬥爭過程中的此起彼落，並探討他們的特點與政權發展方向間的關聯性；第四節小結以上的討論。

## 第一節 菁英的組成過程

### 壹、菁英的面貌

葉爾欽將近十年的執政對俄羅斯聯邦造成了國家制度不彰、政府職能紊亂以及聯邦從屬關係被破壞等影響。因此，身為葉爾欽接班人的普丁，當務之急便是著手恢復國家治理的效能，也就是前面所提到的 – 建立代理人制度，以整頓國家對行政資源的控制；重新制度化聯邦政府權力，以規範中央與地方關係；找回行政與立法兩大權力機關間共識，以穩定政治運作過程 – 等措施。

然而，普丁邁向權力巔峰的過程卻加深了達成這些目標的複雜性。身為一名前蘇聯國家安全委員會中校（1975 年至 1990 年），<sup>1</sup>在短短不到十年間一路歷任聖彼得堡首席副市長（1994 年至 1996 年）、總統府總管制局（Главное контрольное управление Президента / the Control Directorate of presidential administration）局長兼克宮副幕僚長（1997 年至 1998 年）、聯邦安全局局長（1998 年至 1999 年）、聯邦安全會議秘書長（於 1999 年兼任）、聯邦總理（1999 年至 2000 年），<sup>2</sup>最終成為俄羅斯聯邦第三屆民選總統。在這段閃電般的「權力大躍進」過程中，他過去所能夠信賴的朋友與工作舊識大多仍留在聖彼得堡原來的崗位上，使得普丁執政初期總是面臨高度「幹部短缺」的窘境。<sup>3</sup>

在這種孤立無援的情況下，初任國家元首的他即使無法完全信任、也只能暫時尋求當時葉爾欽時代所遺留下來的政府官僚以遂行政治改革。2000 年普丁甫上台時，俄羅斯政治穩定的情況有一部分可以歸功於政府人事的穩定，而這在葉

---

<sup>1</sup> 於 1999 年以上校局長官階自聯邦安全局退役。

<sup>2</sup> Алексей Мухин, *Кто есть мистер Путин и кто с ним пришёл?* (Москва: Гном и Д, 2002), сс.4-6.

<sup>3</sup> Ol'ga Kryshantovskaya & Stephen White, "Losing Power in Russia," *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 21, No. 2 (June 2005), p.219.

爾欽時期是無法想像的。除了先前所提到過的頻繁更換總理，1992 年至 1999 年間葉氏一共罷免過 40 位副總理、200 位部長、4 位總檢察長以及無數總統府與聯邦安全會議官員。對於這些官員來說，他們大多都是在突如其來的情況下遭到解職，相對的，有一些人也是在出人意表的情況下得到新職務的任命。然而，這些情形在 2000 年後普丁上台時都沒有發生。許多觀察家發現，出席 2001 年 1 月上旬政府會議的部會首長們清一色是 2000 年曾經出席會議的原班人馬。<sup>4</sup>

普丁不僅重新穩固了俄國菁英的地位，讓過去在葉爾欽時期如坐針氈的菁英們再度感到被重視外，更著手恢復對菁英流動管道的控管。過去葉爾欽用各種理由瞬間免職的情形開始被新的「幹部穩定」政策所取代。此外，蘇聯時期的「名譽頭銜」制度 – 總統顧問、各種組織的領導、總統駐各機構的代表 – 也被恢復用來酬庸離退的領導幹部。<sup>5</sup>

然而，不同於蘇聯時期名譽職位大多是被用來安撫權力鬥爭中的落敗者，普丁時期接受名譽頭銜的官員並不代表他們就此成為明日黃花，而是進入了政府的「保留名單」。其中一例就是普丁第二任期內擔任總理的弗拉德科夫（Михаил Фрадков / Mikhail Fradkov），他在 2001 年起擔任聯邦稅務警察局（Федеральная служба налоговой полиции / the Federal Tax Police Service）局長，2003 年該局解散後，他在回鍋擔任聯邦總理前便曾被任命為部長級俄羅斯聯邦駐布魯塞爾歐盟常任代表。<sup>6</sup>

總之，此類籠絡資深菁英的做法為的就是要確保過去政府要員不會與反對勢力相結合。與過去相比，普丁的「幹部穩定」政策不僅和蘇聯布里茲涅夫時期

---

<sup>4</sup> Рой Медведев, *Владимир Путин: четыре года в Кремле* (Москва: Время, 2005), сс.279-280.

<sup>5</sup> 同註 3，頁 219-220。

<sup>6</sup> Николай Зенькович, *Путинская энциклопедия. Семья. Команда. Оппоненты. Преемники*. (Олма-Медиа Групп, 2008), с523.

一樣能夠博得菁英們的高度效忠，也順利改變了葉爾欽時期給人幹部更替頻繁的印象。此外，在其執政初期幾乎沒有人無故遭到辭退的同時，<sup>7</sup>普丁自己的人馬也逐漸地組成了新一代權力梯隊。學界普遍認為，普丁執政初期的菁英結構主要由三組人馬所組成，其中包括葉爾欽的親信 – 也就是所謂的「家族」勢力、普丁任職蘇聯國家安全委員會與俄羅斯聯邦安全局時有往來的「強力部門幹部」，以及普丁擔任聖彼得堡市副市長時所結交的「自由派人士」。<sup>8</sup>

雖然大部分的葉爾欽資深「家族」成員在普丁上台後便離開權力核心，不過還是有一些人藉由「黃金降落傘」(golden parachute)<sup>9</sup>的方式持續對重要的議題或個人利益發揮影響力，例如普丁第一任期內的克宮幕僚長(1999年至2003年)瓦洛申；總理(2000年至2004年)卡西亞諾夫；克宮副幕僚長(1999年至2008年)兼重要文膽蘇爾科夫(Владислав Сурков / Vladislav Surkov)；以及檢察總長(1999年至2006年)烏斯契諾夫(Владимир Устинов / Vladimir Ustinov)。這些人之所以還有發揮空間的原因，不外乎他們的政治手腕、廣大人脈並且能夠把重要菁英觀點提供給初掌大權的普丁。<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> 唯一的例外是2001年2月初當時的能源部部長加弗林(Александр Гаврин / Aleksandr Gavrin)因「長期無法解決能源領域問題」而去職。

參見«Министр энергетики России Александр Гаврин подал прошение об отставке», 5 февраля 2001. <<http://www.newsru.com/russia/05feb2001/otstavka.html>> (18 June 2009)。

<sup>8</sup> 參見 Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с.261; Ian Bremmer & Samuel Charap, “The Siloviki in Putin’s Russia: Who They Are and What They Want,” *The Washington Quarterly* (Winter 2006-07), pp.86-87; John P. Willerton, “Putin and the Hegemonic Presidency,” in *Developments in Russian politics 6*, ch. 2, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa (Durham: Duke University Press, 2005), pp.33-36; Peter Rutland, “Putin and the Oligarchs,” in *Putin’s Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 3, ed. by Dale R. Herspring (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), pp.166-167; Richard Sakwa, *Putin: Russia’s Choice* (New York: Routledge, 2004), pp.61-62。

<sup>9</sup> 「黃金降落傘」本指經濟上的一種補償協議，它規定在目標公司被收購的情況下，公司高階管理人員無論是主動還是被迫離開公司，都可以得到一筆高額の補償性費用。有時金額可能高達數千萬甚至數億美元，因此使收購方的併購成本增加，成為抵禦惡意收購的一種防禦措施。在政治上，新政府也可能向前朝離退的高層官員提供經濟方面的保障，或是將他們安插在仍具影響力的重要職位上。參見”Golden parachute” <[http://en.wikipedia.org/wiki/Golden\\_parachute](http://en.wikipedia.org/wiki/Golden_parachute)>。

<sup>10</sup> John P. Willerton, “Putin and the Hegemonic Presidency,” in *Developments in Russian politics 6*, ch.



「強力部門幹部」可分成兩個主要團體：一個主掌俄羅斯內政，另一個則從事國際與安全事務。第一個團體主要包括了克宮副幕僚長（2000年至2008年）謝欽；克宮副幕僚長（2000年至2004年）與總統助理（2004年至2008年）維克托·伊凡諾夫；以及由「家族」轉效力普丁政權的烏斯契諾夫。第二個團體則包括曾擔任國防部部長（2001年至2007年，於2005年起兼任副總理）與首席副總理（2007年至2008年）的謝爾蓋·伊凡諾夫；聯邦安全局局長（1999年至2008年）帕德魯雪夫；對外情報局局長（2000年至2007年）列別傑夫；外交部部長（2004年至今）拉夫洛夫；以及前面所提到的聯邦總理（2004年至2007年）弗拉德科夫等人。<sup>11</sup> 除了職務屬性的不同，第二個團體主要是因為成員個別與總統普丁的關係，因此成員間的凝聚力與私人關係並不如第一個團體要來得密切。<sup>12</sup>

自由派人士包括了曾擔任克宮幕僚長（2003年至2005年）與首席副總理（2005至2008）的梅德維傑夫；與烏斯契諾夫同樣由「家族」轉效力普丁政權的蘇爾科夫；克宮副幕僚長（2000年至2004年）、聯邦政府秘書長（2004年）與總統駐南部聯邦區全權代表（2004年至2007年）的卡札克；曾擔任副總理與財政部部長（2000年至今）的庫德林；以及經濟發展與貿易部部長（2000年至2007年）格列夫。<sup>13</sup>

在保留了不少前朝官員的前提下，普丁的新班底主要來自包括強力部門幹部以及過去聖彼得堡市政府同仁所組成的「聖彼得堡幫」。儘管如此，這並不代表他們全都是當然的層峰小組成員。實際上，只有極少數的人員得以參與最重要的

---

2, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa (Durham: Duke University Press, 2005), p.36.

<sup>11</sup> Olga Kryshstanovskaya & Stephen White, "Inside the Putin Court: A Research Note," *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 7 (November 2005), pp.1069-1071。

<sup>12</sup> 例如謝欽的女兒於2003年嫁給烏斯契諾夫的兒子。同註6，頁455。

<sup>13</sup> 同註11，頁1071。

決策，而絕大部分的菁英通常是透過媒體才了解最終的決議。<sup>14</sup> 例如，普丁在 2004 年 3 月突然解散卡西亞諾夫內閣、接著任命弗拉德科夫為聯邦總理的人事案便讓克里姆林宮與俄羅斯白宮方面都感到驚訝。<sup>15</sup>

根據學者的觀察，儘管有聯邦安全會議之類的正式機制，但普丁仍透過以下的三個決策團體討論重大議題：<sup>16</sup>

(一)「部長級會議」：每個禮拜一普丁會在克里姆林宮邀集包括總理、副總理、經濟發展與貿易部部長、社會福利與健康部部長、聯邦政府秘書長、國防部部長、外交部部長、內政部長在內的政府首長以及克宮高階幕僚，有時也會視當時重要議題（例如加入世界貿易組織或石油管線問題）而召集農業、自然資源以及運輸等部會首長。這個會議出席人數通常不到內閣人事的一半，部分會議內容隨後也會公開由新聞報導。

(二)「強力部門會議」：同樣於每個禮拜六在克里姆林宮總統辦公室召開，參加人員往往不超過 8 位，其中包括有總理、克宮高階幕僚、聯邦安全局局長、聯邦安全會議秘書長、對外情報局局長以及國防部長，有時內務部部長、外交部部長或檢察總長也會被要求列席。外界多半把這些官員解讀為聯邦安全會議中普丁真正能夠信賴的成員。

(三)「非正式會議」：至於第三個團體則是以不公開的方式在總統官邸舉行，他們絕大部分來自普丁家鄉與學校的舊識，例如前面所提過的謝爾蓋·伊凡諾夫、謝欽、梅德維傑夫、卡札克以及格列夫等人。他們不見得個個位

---

<sup>14</sup> 同註 4，頁 539。

<sup>15</sup> Pavel K. Baev, "The Evolution of Putin's Regime: Inner Circles and Outer Walls," *Problems of Post-Communism*, Vol. 51, No. 6 (2004), p.5.

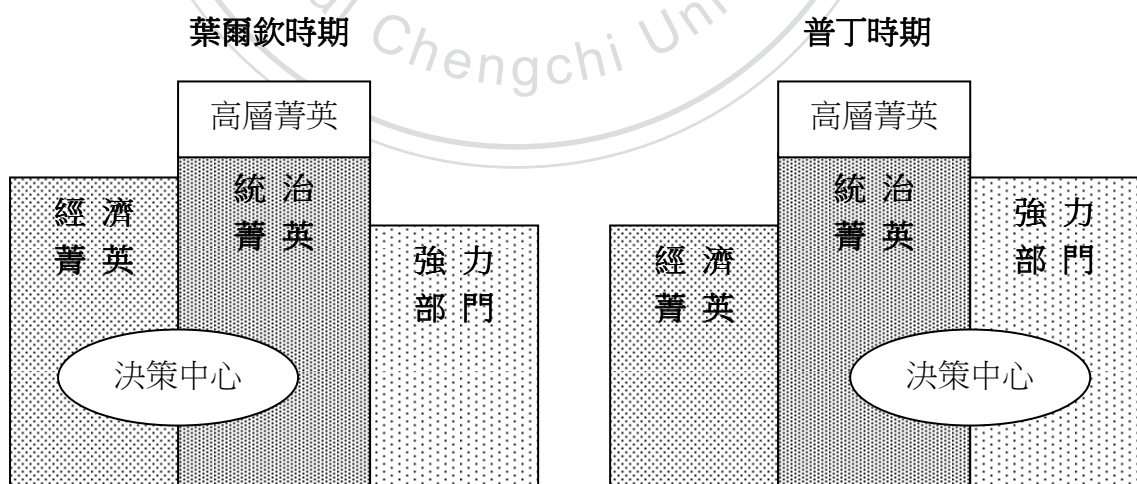
<sup>16</sup> 學者首先分析普丁曾出席的所有會議，接著由其召開的頻率找出其中直接參與的主要人士。同註 11，頁 1066-1069。

居顯赫的政府職位，但被外界視為真正親近普丁的人士，並且能夠在「不打領帶」的輕鬆情境下與總統以茶敘的方式討論觸及國家核心的話題。

由以上可知，普丁執政風格的特點在於他不見得總是經由正式的權力機關來制定重要的決策。他同時與部份聯邦安全會議成員、部會首長以及強力部門幹部進行多邊的往來，也就是說，沒有任何現行機構可被視為他真正的決策中心。

此外，回顧過去葉爾欽時期蓋達爾與丘拜斯等經濟學家所扮演的創新角色，他們不僅突顯了經濟議題的重要性，也讓俄羅斯在經濟改革的過程中出現了完全不同的面貌。而到了普丁時期，其經濟政策大抵跟隨前朝所策動的市場化腳步，頂多是在全球油價高漲之際，讓經濟扮演策略性角色以服務其國家戰略。這都只是沿著過去所選定的軌跡持續前進，而非經濟方面的結構性改變。也因此，俄羅斯菁英內部態勢出現變化，普丁團隊中經濟人士的重要性已相對降低，強力部門幹部已取代過去經濟菁英的決策地位。（如【圖 4-1-1】）

圖 4-1-1：葉爾欽時期與普丁時期決策中心之比較



資料來源：Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), сс.263-264.

## 貳、強力部門崛起的背景

2000年3月前蘇聯國家安全委員會中校普丁贏得總統大選後，「戴肩章的人」開始湧入權力機構。普丁第一任期結束時，俄羅斯國家菁英中有將近四分之一具有強力部門背景，2008年交棒給梅德維傑夫時這個比例已超過四成；學者也推估，即便是在梅氏執政初期強力部門幹部的比例仍會維持在三成左右。<sup>17</sup> 這讓人們不禁要問，引領這股「強力部門幹部」風潮的普丁究竟是如何獲得葉爾欽的青睞而出線。

普丁之所以能成為俄羅斯總統，是因為葉爾欽時期的高層菁英選定他作為接班人。其實，早在1998年葉爾欽政府便開始尋找接班人的工作，克宮決策團體也設定了總統接班人的基本特質：必須是年輕、務實並具有參政經驗的軍職人員，而且最重要的一點是效忠當時的葉爾欽政府。接班人的選角工作從1998年任命巴爾久札（Николай Бордюжа / Nikolai Bordyuzha）為俄羅斯聯邦安全會議秘書長開始，之後的列別德（Александр Лебедь / Aleksandr Lebed'）、普利馬可夫以及斯奇帕申也都曾經出現在權力接班名單中。<sup>18</sup> 那麼，為何葉爾欽的菁英們義無反顧地認定新總統必須是強力部門出身，而且最後的選擇還是這些民主派人士過去唯恐避之不及的情治人員呢？<sup>19</sup>

在蘇聯時期，強力部門一直都是共黨政權不可或缺的支柱，但從未因此得以干預國政的運作。強力部門幹部並未擔任過什麼高階的文職工作，即使是他們的

<sup>17</sup> Ольга Крыштановская, «Большой переход: Уйти, чтобы остаться», 23 апреля 2008.

〈<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2008/04/23/146739>〉 (23 April 2008)

<sup>18</sup> 巴爾久札曾主管蘇聯國家安全委員會時期幹部與政治事務、擔任俄羅斯聯邦邊防局局長；列別德出身軍旅；普利馬可夫曾任職蘇聯國家安全委員會首席副主席以及俄羅斯聯邦對外情報局局長；斯奇帕申曾任俄羅斯聯邦安全部首席副部長、聯邦安全局局長以及內務部部長。分見 海運、李靜杰，《葉爾欽時代的俄羅斯·人物卷》（北京：人民出版社，2001），頁305-308；頁197-200；頁105-107；頁122-123。

<sup>19</sup> Ol'ga Kryshstanovskaya & Stephen White, "Putin's Militocracy," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 19, No. 4 (2003), pp.289-290.

單位主官也有將近一半是由共產黨黨工這類的文職人員所擔任。關於 1989 年至 1991 年蘇聯國家安全委員會人事任命的分析報告也證實，情治機關 41.4% 的領導人是由共產黨黨部或共青團所派任的（如【表 4-1-1】）。

表 4-1-1：1989 年至 1991 年蘇聯國家安全委員會各單位領導人之來源（%）

來源	58 人中
情治系統	58.6
職官名錄（註1）	41.4
細部分類：	
共青團	32.8
共產黨	24.1
蘇維埃	3.4

資料來源：Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с.266.

註 1：根據該書作者，由於部份職官名錄成員職務調動關係（例如由共產黨黨部與共青團間的職務調動），以致於計算上會出現重疊情形，其下三細項的百分比總和也因此超過 41.4%。

在最高權力梯隊中強力部門幹部只佔一小部份：傳統上能進入蘇共中央委員會的主要是國防部長、內務部長以及蘇聯國家安全委員會主席。1981 年布里茲涅夫時期的政治局中也只有 2 位強力部門首長。在戈巴契夫改革前夕強力部門幹部佔蘇共中央委員會的 10%，而且大多是軍方將領（不同時期有 20 人至 30 人），而內務部與國家安全委員會的代表僅佔 1 至 3 人。例如，1989 年蘇共第十九次全國代表大會所選出的 281 位蘇共中委會委員中，有 30 位是強力部門幹部，其中 26 位是軍方將領，1 位是內務部長，3 位是國家安全委員會代表。<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с.265.

戈巴契夫改革時期，由於民主化與公開性等政治改革，國家安全委員會的影響力開始下跌，他們的聲望也因社會輿論對其過去作為的反感而出現負面的評價，1991年八月政變失敗後，他們的地位更是一落千丈。<sup>21</sup>到了葉爾欽時期，強力部門權力被打散也與當時的政治氛圍息息相關：社會把強力部門（特別是情治單位）視為公民自由、人權的最大威脅，並要求裁撤這些怪物部門，減少軍事支出以及停止迫害異議人士。1992年葉爾欽表面上改組（實則形同解散）原蘇聯國家安全委員會編制的舉措，<sup>22</sup>很大程度打擊了國家安全部門的威信；同時俄羅斯軍隊也因預算嚴重不足，在戰力上出現嚴重衰退。這些破壞的規模之大，不論對國家安全或是統治階級本身都帶來了威脅。在葉爾欽執政後期更顯示，如果再不鞏固國家權力，俄羅斯國家菁英有可能難保其統治地位。<sup>23</sup>

相較於戈巴契夫，關於「安德洛波夫（Юрий Андропов / Yuri Andropov）」也許能在不危及政權的情況下改革蘇聯體制<sup>24</sup>的迷思也促成了「強力總統」計

<sup>21</sup> “Russia under Putin: The make of a neo-KGB state,” *Economist*, Vol.8, Aug 23<sup>rd</sup> 2007.  
〈<http://www.finrosforum.fi/?p=513&language=en>〉（4 March 2008）

<sup>22</sup> 蘇聯解體後，俄羅斯聯邦安全局繼承了國家安全委員會的地位，但原來的建制被打散並改組成以下的幾個主要單位：例如蘇聯時期負責對外情報的「第一總局」（Первое главное управление / the First Chief Directorate）改組成「對外情報局」（Служба внешней разведки / the Foreign Intelligence Service）、負責高官警衛事宜的「第九局」改組成「聯邦警衛局」（Федеральная служба охраны / the Federal Protective Service）、負責邊境防務的「邊防部隊」（Пограничные войска / the Border Guard）改組成「聯邦邊防局」（Федеральная пограничная служба / the Federal Border Guard Service）、「政府通信局」（Управление правительственной связи / the Directorate of Government Communications）改組成「聯邦通信與資訊署」（Федеральное агентство правительственной связи и информации / the Federal Agency of Government Communications and Information）、負責總統地下掩體設施維護的「第十五局」改組成「總統特殊計畫總局」（Главное управление специальных программ при Президенте / the Chief Directorate of the President's Special Programs）等單位。不過，這些新成立的情治單位幹部主要還是由過去蘇聯國家安全委員會的軍官們所組成。蘇聯國家安全委員會與俄羅斯聯邦安全局編制分見 Алексей Мухин, *Кто есть мистер Путин и кто с ним пришёл?* (Москва: Гном и Д, 2002), сс.136-137 & с.148。另關於上述俄羅斯各情治單位的工作內容可參見該書頁 175-253。

<sup>23</sup> 1999年年初的民調顯示，認為國家安全機關以及軍隊「影響力極微」的受訪者分別佔調查結果的37%與50%。同註19，頁291。

<sup>24</sup> 安德洛波夫（1914-1984），於1967年5月至1982年5月間擔任蘇聯國家安全委員會主席，是蘇聯史上首位具有情治背景的蘇共中央總書記（1982年11月至1984年2月）。在其短暫的總書記任期中，安氏致力於打擊黨內與政府機關貪腐情事等改革，曾被譽為蘇聯體制強而有力的

畫的建立與施行。根據葉爾欽決策菁英的計畫，普丁應該有機會成為「復刻版的安德洛波夫」，更賦予普丁穩定社會秩序、加強國家控制力量，甚至在必要時恢復蘇維埃式體制也在所不惜的期望。<sup>25</sup> 也因此，克里姆林宮核心策劃了這麼一個把葉爾欽權力轉移給強力接班人的計畫，而這樣的一個結果在往後也相當程度地改變了俄羅斯菁英的面貌。

俄羅斯群眾長久對於秩序重建與鐵腕執政的期待也合理化了強力總統這個計畫的實現，即使是必須犧牲部分得來不易的自由。強力部門幹部堅持法律秩序、遠離政治是非並以國家利益為優先考量的形象，都有利於他們跳脫俄羅斯民眾過去對於菁英團體總是給人吃相難看、貪污腐敗、唯恐天下不亂的印象。<sup>26</sup> 此外，在國家機器失靈的情況下，強力部門幹部保存了以紀律與服從為基礎、並直接受命聯邦中央的組織特性，也讓他們被視為俄羅斯國家社會的「秩序中堅」（сила порядка / force of order）。<sup>27</sup>

再者，大量強力部門幹部進入政府機構的另一個原因在於國家機關在幹部儲備上的不足。蘇聯時期針對各層權力機關所進行的經常性幹部儲備工作在很大程度上鞏固了職官名錄這個制度。戈巴契夫則衝撞了這個機制，並在隨後的改革過程中使這個制度化為烏有。葉爾欽時期政府機關的菁英來源雖然呈現多元化，但大多缺乏足夠的行政經驗：這些人包括大學教授、知名運動員、宗教人士、醫生、退役軍官、雜技演員或甚至是靈媒等等。雖然過去的職官名錄成員仍然是俄羅斯菁英的骨幹，但他們在葉爾欽時期大多退居第二線。<sup>28</sup>

---

守護者。參見 David MacKenzie & Michael W. Curran, *A History of Russia, the Soviet Union, and Beyond* (Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 4<sup>th</sup> ed., 1993), p.797。

<sup>25</sup> 同註 20，頁 266-267。

<sup>26</sup> 同註 10，頁 34。

<sup>27</sup> 同註 20，頁 267。

<sup>28</sup> 前揭書，頁 268。

在這個情況下，新總統所面對的首要課題莫過於建構個人的支持力量。可以想見的，普丁第一個想到的就是他所熟悉並且值得信賴的工作同事與家鄉舊識。因此，普丁過去不同時期的同事與舊識同樣開始透過「大躍進」的方式來到普丁身邊，而這群追隨者也開始逐漸形成不同於葉爾欽家族的另一股勢力。不論是布里茲涅夫、戈巴契夫或是葉爾欽都曾提拔自己的同鄉進入權力中心，而普丁選擇「自己人」的過程中，在大部分的比較項目上與過去並沒有太大的差別。如【表 4-1-2】，普丁時期的菁英不同於前朝的部分主要在於：擁有博士學歷的知識份子比例下降（由 1993 年的 52.5% 下降至 2002 年的 20.9 %）；原本就不多的女性菁英比例持續減少（由 1993 年的 2.9% 下降至 2002 年的 1.7%）；同鄉人士與強力部門幹部的比例增加（分別由 1993 年的 13.2% 上升至 2002 年的 21.3 %，以及由 1993 年的 11.2% 上升至 2002 年的 25.1 %），強力部門幹部的比例到了 2008 年更是高達 42.3%。權力機關中商界人士比例上升的現象也與俄羅斯社會中產階級角色的改變不無關係。

表 4-1-2：後共俄羅斯菁英特點之轉變

	葉爾欽時期		普丁時期
	1993 年 (707 人)	2002 年 (797 人)	2008 年 (825 人)
平均年齡 (歲)	51.3	51.5	53.5
女性成員 (%)	2.9	1.7	5.4
鄉村背景 (%)	23.1	31.0	24.76
高等學歷 (%)	99.0	100	100
博士學歷 (%)	52.5	20.9	47.3
同鄉人士 (%)	13.2	21.3	21.9
商界人士 (%)	1.6	11.3	39.8
職官名錄 (%)	48.9	38.1	34.2
強力部門 (%)	11.2	25.1	42.3

資料來源：Ольга Крыштановская, «Большой переход: Уйти, чтобы остаться», 23 апреля 2008.

〈<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2008/04/23/146739>〉 (23 April 2008)

註 1：本表所涉及的菁英包括聯邦安全會議成員、聯邦會議上下議院代表、聯邦政府官員以及聯邦主體首長。

註 2：高等學歷指學士與碩士學歷。



而在聯邦主體部份，迥異於葉爾欽時期俄羅斯社會看待過去的強力部門幹部猶如過街老鼠一般，2000年普丁上任後的地方選舉中，只要具有強力部門背景 – 尤其是過去任職於聯邦安全局的候選人 – 便會特別受到選民的青睞。對於選民來說，選出具有強力背景的地方首長已成為當前的趨勢，絕大部分有意參選公職的前情治單位候選人可被視為克里姆林宮的代表。<sup>29</sup>

此外，如同上一章所提到過的，總統駐聯邦區全權代表的設立也讓地方強力部門幹部的地位顯著提升。在過去，地方政府擁有聯邦分支機構負責人的任免權，而其收買這些聯邦分支機構的方法不外乎提供額外的工作津貼、免費住房與交通工具以及其他物質上的福利。如今透過「總統 – 全權代表 – 聯邦督察」這套管理機制，對於這些在葉爾欽時期受制於地方政府的地區強力部門 – 特別是內務部、稅務機關、法院以及檢察機關的分支機構，克里姆林宮不僅開始收回對這些分支機構的控制權，更在全國各地形成一群主要由強力部門幹部所組成的中央權力代理人。

再由下頁【表 4-1-3】來看，光是在平均比例部分，他們便從 1988 年的 3.7% 上升到 2004 年的 24.7%，2006 年與 2008 年更分別持續升高到 26% 與 42.3%。此外，特別是國家高層方面，更由 1988 年的 4.8% 上升到 2008 年的 58.3%，成長幅度高達 12 倍之多。同樣地，地方首長中具有強力部門背景的比例也開始增加，光是普丁第一任期內便是葉爾欽執政末期的 2 倍。在 2002 年 88 位地方首長中（不含車臣）就有 9 位來自強力部門。這種前所未有的強力部門幹部增加趨勢當然也受到了各種因素的影響，例如強力部門數量增加的客觀因素，以及具有強力部門背景的人士獲選為議會代表或是地方首長的主觀因素等等。<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Ольга Крыштановская, “От милитократии к меритократии?,” *Русский Журнал*, выпуск 1(май 2008), с.61.

<sup>30</sup> 同註 20，頁 270-271。

表 4-1-3：各時期菁英團體中強力部門幹部所佔比例（%）<sup>31</sup>

	國家 高層	聯邦 政府	地方 首長	聯邦會議		平均 比例
				聯邦 委員會	國家 杜馬	
戈巴契夫(1988)	4.8	5.4	0	4.7		3.7
葉爾欽 (1993)	33.3	11.4	2.2	2.8	6.3	11.2
葉爾欽 (1999)	46.4	22.0	4.5	7.3	6.8	17.4
普丁 (2002)	58.3	32.8	10.2	14.9	9.4	25.1
普丁 (2004)	43.5	34.2	9.2	18.3	18.3	24.7
普丁 (2006)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	26
普丁 (2008)	58.3	n/a	n/a	n/a	n/a	42.3

資料來源：1. Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с.270.  
 2. “Kremlin Riddled with Former KGB Agents,” 14 December 2006.  
 〈<http://www.spiegel.de/international/0,1518,454486,00.html>〉 (23 April 2008)  
 3. Ольга Крыштановская, «Большой переход: Уйти, чтобы остаться», 23 апреля 2008.  
 〈<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2008/04/23/146739>〉 (23 April 2008)  
 4. 根據筆者統計，2008年24位聯邦安全會議成員中，有包括國防部部長、對外情報局局長、內務部長、聯邦安全局局長、武裝力量參謀總長、檢察總長、司法部部長、以及緊急狀況部部長等8位強力部門幹部，再加上當時6位具有強力部門背景的總統駐聯邦區全權代表（2人來自內務部、2人來自情治單位、1人來自軍方、1人來自檢察機關），總計14位具有強力部門背景，佔克宮高層的58.3%。

<sup>31</sup> 研究對象如下：

一、戈巴契夫時期

21位1988年蘇共中央委員會政治局委員(不含總書記);74位1989年底的蘇聯部長會議成員;174位1989年9月時共產黨各加盟共和國、邊疆區委(крайком)、州委(обком)、市委(горком)以及區委(окружком)的各級第一書記;2,245位1989年最高蘇維埃人民代表。

二、葉爾欽時期

(一)1993年:15位聯邦安全會議成員;35位聯邦政府部會首長;89位聯邦主體首長;175位聯邦委員會代表;445位國家杜馬代表。

(二)1999年:28位聯邦安全會議成員;50位4月的聯邦政府部會首長;88位聯邦主體首長(不含車臣);82位聯邦委員會代表(不含地方主體首長);450位1995年國家杜馬代表。

三、普丁時期

(一)2002年:24位聯邦安全會議成員;58位聯邦政府部會首長;88位聯邦主體首長(不含車臣);168位聯邦委員會代表;448位1999年國家杜馬代表。

(二)2004年:23位6月15日的聯邦安全會議成員;76位6月15日的聯邦政府部會首長;178位2003年聯邦委員會代表;450位2003年國家杜馬代表。

參見 Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), сс.289-290。

總而言之，2000 年開始強力部門幹部在權力機關的比重開始顯著地增加。不過，帶動這個趨勢最根本的原因並不全然是戴肩章的人做了總統。其實早在普丁掌權之前，便有一些客觀因素使得九〇年代初期被迫離開工作崗位的情治人員再次為國家服務。蘇聯解體後，聯邦與地方政府需要制定新的憲法與法律制度；資本主義的施行也讓社會上開始出現各種新興行業，一夕之間各式各樣的分析報告需求量大增。此時人們才發現，當時的俄羅斯除了過去的情治人員外，根本沒有真正能夠分析是類情報的專業人士。更重要的，這些人所具有的判斷能力與保密特性，更是從政者與企業家所亟需的長才。<sup>32</sup>

再者，強力部門幹部地位的回升有一部份也得「感謝」早些年讓俄羅斯陷入制度危機的革命性改革。俄羅斯過去因國家失靈而造成的政治惡鬥、經濟不穩以及社會犯罪事件層出不窮的現象顯示克里姆林宮根本無法控制情況。<sup>33</sup> 此外，地方首長形同地方上的割據諸侯，金融工業寡頭們認為自己就是國家的新管理人，媒體巨擘要脅政府，官員收受賄賂才做他們原本就該做的事。他們全都自認為他們才是國家的主人，所有遊戲規則應該由他們來制訂。在這種情況下「強力總統」計畫的產生可以說是符合邏輯與俄羅斯人民的期望，而仰賴強力部門幹部這群主要的「秩序中堅」也可被視為恢復國家權力最直接也是最乾脆的做法。

---

<sup>32</sup> Kim Murphy, "Russia's New Elite Draws From Old KGB," *Los Angeles Times*, November 10, 2007. <<http://articles.latimes.com/2003/nov/10/world/fg-spies10>> (20 December 2008)

<sup>33</sup> Peter Baker & Susan Glasser, *Kremlin Rising: Vladimir Putin's Russia and the End of Revolution* (New York: Scribner, 2005), pp.256-257.

## 第二節 強力部門幹部的運作模式

### 壹、高層權力的運作

做為制度化一元中心政體的代表，蘇聯的權力金字塔頂端仍然並非只有一名統治者，而是由一群高階官僚所組成的「政治局」。政治局總書記個人的權力在某種程度上受到限制，也就是在決策的過程中，最終決議往往仍是透過集體投票的方式來決定。葉爾欽則打破了這個模式並建立新的決策機制，亦即由不同的利益團體對獨攬大權的總統進行遊說以施加壓力。有別於葉爾欽時期的權力中心多元現象，2000 年以來克里姆林宮藉由加強中央控制力道的方式 – 把地方菁英趕出聯邦政治場域、收編政黨代表權力 – 按部就班地對地方以及中央的權力金字塔進行「垂直權力」的重建工作，也讓普丁政權的權力中心越來越單一化。

然而，這樣的現象是否就代表權力集中於總統普丁一人之手？或者有某一個集體進行重要決策的機關存在？透過利用與蘇聯時期進行類比的方式，學者們分析了 1965 年至 1991 年蘇共中央委員會政治局的成員，找出這些年份中代表國家高層權力的關鍵職位，然後列出後共俄羅斯擔任這些職務的人物清單，看看他們是否也組成一個類似蘇維埃「政治局」的決策團體。

蘇聯時期有以下幾個重要的職位：蘇共中央委員會中主管意識形態與經濟的書記們、政府主席（有時包括他的副主席們）、外交部長、國防部長、國家安全委員會主席、總管制機關主席（黨監督委員會）、蘇聯最高蘇維埃聯盟院（Совет Союза / Soviet of the Union）與民族院（Совет Национальностей / Soviet of Nationalities）主席、5 至 7 位以烏克蘭為首的加盟共和國共黨中央委員會第一書記。為了對照上的方便，學者把這些職位中帶有蘇維埃色彩的名稱抽離，接著這份名單在後共俄羅斯時期就變成：辦公機關負責人，例如聯邦安全會議秘書長；

理論專家與經濟事務負責人；聯邦總理與副總理們；外交部長；強力部門幹部；主管人員（контролёр / controller），例如克宮幕僚長；上下議院議長；總統駐聯邦區全權代表。<sup>34</sup>

自 1992 年起幾乎所有這些關鍵的官員都被集中在名為「聯邦安全會議」（Совет Безопасности / the Security Council）的機構中。<sup>35</sup> 聯邦安全會議在設立初期與蘇聯時期的政治局還有相當顯著的差異。但隨著時間的推移，它的結構（而非功能）與蘇聯的集體領導模式越來越相似。

正如蘇聯時期的政治局之於總書記，聯邦安全會議包含第二級權力機關（政府部門）的負責人，並由國家元首擔任主席。總統所領導的聯邦安全會議擁有自己內部的負責人 – 負責指揮辦公機關的聯邦安全會議秘書長，其定位會因不同時期以及不同負責人而有所改變。例如 1999 年至 2001 年普丁的老戰友、前聯邦安全局副局長的謝爾蓋·伊凡諾夫擔任秘書長時，聯邦安全會議的影響力曾達到最高峰；2001 年伊凡諾夫轉任國防部長，由前內務部長魯夏伊洛（Владимир Рушайло / Vladimir Rushailo）接任秘書長一職時，其重要性則顯得無足輕重。<sup>36</sup>

相較於葉爾欽時期地方代表從未列席聯邦安全會議，普丁時期的聯邦安全會議在把總統駐聯邦區全權代表納入後，不論在人數或結構上都更近似於蘇聯時期的中央委員會政治局。<sup>37</sup>（見下頁【表 4-2-1】）

---

<sup>34</sup> 同註 20，頁 258。

<sup>35</sup> 聯邦安全會議乃是根據 1992 年 3 月 5 日俄羅斯聯邦最高蘇維埃所通過的「俄羅斯聯邦安全法」（«О безопасности»）第 3 章於 1992 年所設立。

相關條文參見「俄羅斯聯邦安全會議」官方網站：<http://www.scrf.gov.ru/documents/20.html#3>。

<sup>36</sup> 同註 2，202。

<sup>37</sup> Ольга Крыштановская, «Back to USSR. Новая российская элита», 28 апреля 2008. <http://www.centrasia.ru/news2.php?st=1209368760>（15 July 2009）

表 4-2-1：1981 年至 2008 年蘇聯與俄羅斯的高層權力

	政治局 (蘇聯時期)		聯邦安全會議 (葉爾欽時期)		聯邦安全會議 (普丁時期)		
	1981	1988	1993	1999	2002	2004	2008
總人數 (註 1)	21	21	14	28	24	23	24
細項：							
書記；理論專家； 辦公機關負責人 (註 2)	23.8	42.9	7.1	3.6	4.2	4.3	4.2
非強力部門 之部會首長 (註 3)	19.0	28.6	50.0	39.3	8.3	13.0	16.7
強力部門幹部； 主管人員 (註 4)	14.3	9.5	42.9	46.4	45.8	39.1	37.5
議會代表 (註 5)	4.8	4.8	-	7.1	8.3	8.7	8.3
地方代表 (註 6)	38.1	14.3	-	-	29.1	30.4	29.1
學界代表 (註 7)	-	-	-	3.6	4.2	4.3	4.2

資料來源：Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с.259.  
 & 2004 年與 2008 年之數據由筆者自行整理自「俄羅斯聯邦安全會議」官方網站：  
 «Персоналии: члены Совета Безопасности Российской Федерации с 1992 года»  
 (< <http://www.scrf.gov.ru/persons/sections/5/> >)

註 1：不包含蘇共中央委員會總書記或俄羅斯聯邦總統本人。

註 2：在後共俄羅斯時期指的是聯邦安全會議秘書長。

註 3：葉爾欽時期曾出現過總理、副總理、外交部部長 (МИД)、生態與自然資源部部長 (МЭПР)、衛生部部長 (Минздрав)、財政部部長 (МФ)、聯邦暨民族事務國家委員會主席、原子能部部長 (Минатом) 以及經濟部部長 (Минэкономики)；普丁時期則出現過總理、副總理、外交部部長以及財政部部長。

註 4：葉爾欽時期曾出現過的「強力部門幹部」有安全部部長 (МБ)、國防部部長 (Минобороны)、內務部部長 (МВД)、政府通信與資訊署署長 (ФАПСИ)、司法部部長 (Минюст)、對外情報局局長 (СВР)、安全局局長 (ФСБ)、警衛局局長 (ФСО) 以及緊急狀況部部長 (МЧС)；普丁時期出現過國防部部長、安全局局長、內務部部長、武裝力量總參謀部司令 (ГШ ВС)、對外情報局局長、政府通信與資訊署署長、邊防局局長 (ФПС)、檢察總長 (ГП РФ)、司法部部長、緊急狀況部部長。後共俄羅斯時期的「主管人員」指克宮幕僚長一職。

註 5：蘇聯時期指最高蘇維埃主席；後共俄羅斯時期指上、下議院議長。

註 6：在後共俄羅斯時期指的是 7 位總統駐聯邦區全權代表。

註 7：俄羅斯科學院 (РАН) 院長。

由上表可知，葉爾欽執政初期的聯邦安全會議以政府官員與強力部門幹部為主要成員。到了 1999 年，強力部門幹部的比例增加，上下院議長也開始加入聯邦安全會議，至於地方代表則不曾像蘇聯時期被納入。普丁則恢復了他們的代表地位，並且不像蘇聯時期只挑選某些特定區域，而是把所有的總統駐聯邦區全權代表納入。此外，雖然從【表 4-2-1】來看，普丁時期的「政治局」中強力部門幹部與主管人員已是最突出的一群，但若再對全部成員的背景進行了解，可以發現普丁時期強力部門幹部的比例遠超過表象。(如【表 4-2-2】)

表 4-2-2：普丁任內聯邦安全會議強力部門幹部比例之比較

年份	總人數	由「時任職務」來看	比例 (%)	由「個人背景」來看	比例 (%)
2001	24	10	41.7	15 (註 1)	62.5
2003	24	10	41.7	15 (註 2)	62.5
2004	23	8	34.8	13 (註 3)	56.5
2006	24	8	33.3	14 (註 4)	58.3
2008	24	8	33.3	16 (註 5)	66.7

來源：筆者自行整理

註 1：國防部部長、聯邦安全局局長、內務部部長、參謀總長、對外情報局局長、通信與資訊署署長、邊防局局長、檢察總長、司法部部長、緊急狀況部部長以及 5 位總統全權代表。

註 2：國防部部長、聯邦安全局局長、內務部部長、參謀總長、對外情報局局長、通信與資訊署署長、邊防局局長、檢察總長、司法部部長、緊急狀況部部長、下議院議長與 4 位總統全權代表。

註 3：國防部部長、對外情報局局長、內務部部長、聯邦安全局局長、參謀總長、檢察總長、司法部部長、緊急狀況部部長、聯邦總理、下議院議長以及 3 位總統全權代表。

註 5：國防部部長、對外情報局局長、內務部部長、聯邦安全局局長、參謀總長、檢察總長、司法部部長、緊急狀況部部長、聯邦總理、下議院議長以及 4 位總統全權代表。

註 6：國防部部長、對外情報局局長、內務部部長、聯邦安全局局長、參謀總長、檢察總長、司法部部長、緊急狀況部部長、聯邦安全會議秘書長、下議院議長以及 6 位總統全權代表。

註 7：普丁任內具有強力部門背景的聯邦總理為弗拉德科夫，曾於 2001 年至 2003 年擔任聯邦稅務警察局局長，並於 2007 年卸任總理後擔任對外情報局局長；下議院議長為格利茲洛夫，曾於 2001 年至 2004 年擔任內務部部長；聯邦安全會議秘書長為沙巴列夫 (Валентин Соколов / Valentin Sobolev)，前蘇聯國家安全委員會黨委會書記，曾任聯邦安全局首席副局長並主管反恐事務。

註 6：然而根據部分學者的看法，外交部長拉夫洛夫 (Сергей Лавров / Sergei Lavrov) 以及總統駐西北聯邦區代表克列霸諾夫屬強力部門派，而擔任過內務部部長的下議院議長格利茲洛夫屬於自由派。參見 Olga Kryshantovskaya & Stephen White, "Inside the Putin Court: A Research Note," *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 7 (November 2005), p.1070。

正如蘇聯時期政治局的正式委員與候補委員機制，普丁時期的聯邦安全會議也有兩層結構：也就是常務委員（2002 年為 5 位；2004 年為 10 位；2008 年為 11 位）以及一般委員（2002 年為 19 位；2004 年為 13 位；2008 年為 13 位）。根據 2001 年 4 月 26 日第 486 號總統令，<sup>38</sup>聯邦安全會議常務委員依序為聯邦總理、聯邦安全會議秘書長、外交部部長、國防部部長以及聯邦安全局局長等 5 人，而上下院議長則是到了 2004 年改組時才列入常務委員名單。顯見普丁上任初期，地位崇高的上下院議長在當時其實並不如由自己人所擔任的外交部部長、國防部部長以及聯邦安全局局長要來得重要。<sup>39</sup> 這個情形一直到了普丁自己的人馬——米洛諾夫於 2001 年 12 月擔任第三屆聯邦委員會主席、格利茲洛夫於 2003 年擔任第四屆國家杜馬主席後才有所改觀。

不過，儘管普丁時期的聯邦安全會議與蘇聯時期的政治局在結構上相似，兩者的功能與角色仍有不同。蘇聯的政治局決定國家社會所有重大的事務，而聯邦安全會議則僅著重於安全議題上。政治局的決定是蘇聯政體其他所有機構的最高準則，而聯邦安全會議的決議多半只擁有建議的性質。此外，聯邦安全會議並不像政治局可以處理政府人事任命的議題。<sup>40</sup>

此外，普丁執政初期對於最高權力梯隊的安排顯得相當謹慎。就邏輯上來看，總統在身邊安插越多自己人，其政權應該會相對更加穩定。然而，在重用過去老戰友的同時，<sup>41</sup>在 2002 年俄羅斯聯邦安全會議的 24 名委員中，有一半都還

---

<sup>38</sup> «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации»  
〈<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=006808>〉

<sup>39</sup> 同註 20，頁 259。

<sup>40</sup> 前揭書，頁 260。

<sup>41</sup> 普丁過去在蘇聯國家安全委員會第一總局的同事們開始獲得重用：曾擔任聯邦安全局副局長的謝爾蓋·伊凡諾夫出任國防部長；前對外情報局局長特魯布尼科夫（Вячеслав Трубников / Vyacheslav Trubnikov）擔任外交部首席副部長；至於打從蘇聯時期便與國家安全委員會有瑜亮情結的內務部，則由前聯邦安全局副局長努爾加利耶夫（Рашид Нурғалиев / Rashid Nurgaliev）擔任部長一職。



是 1999 年葉爾欽時期的聯邦安全會議成員。<sup>42</sup> 反觀葉爾欽時期，1993 年底至 1999 年間聯邦安全會議成員的汰換率高達 93.3%，同樣的情況也發生在戈巴契夫時期，劇烈的人事變動更為其政權帶來危機。這就說明了穩定政權的建立並不見得非要透過大幅人事改組、安插自己人的方式，而是在保有舊菁英與官僚信任的基礎上，穩健地進用新的幹部與機構來逐步取代原有的制度。正因為如此，普丁得以在政界為自己的權力取得支持，並且相當程度地平息了進行改革時所可能面對的反對聲浪。<sup>43</sup>

## 貳、強力部門幹部的角色

### 一、聯邦高層的骨幹

如果說蘇聯時期的政府部會由部長會議主席所管轄（外交部、國防部以及國家安全委員會等 3 個部門則屬特例，他們列席蘇共中央委員會並直接聽命於總書記指揮），那麼後共俄羅斯出現了兩個政府的局面：「總統的政府」與「總理的政府」。這個情形其實早在葉爾欽 1991 年發佈總統令，明文規定外交部、國防部以及國家安全委員會歸總統所管轄時便已開始；接著在 1997 年 12 月 17 日所簽署的「俄羅斯聯邦政府法」中，<sup>44</sup>把內務部與緊急狀況部也納入總統管轄範圍內，更進一步地確立了這樣一個態勢。

也就是說，不同於蘇聯時期的體制，後共俄羅斯政府權力分為兩部份的局面已被制度化。在 2000 年 5 月普丁上台前，58 個聯邦機構中已有 16 個直接受總統管轄。其中，「總理的政府」在聯邦行政部門所佔的 72.4% 主要負責經濟區塊，而作為聯邦安全會議骨幹的強力部門則全部由總統所指揮。<sup>45</sup>

<sup>42</sup> 關於 1992 年以來俄羅斯聯邦安全會議歷來成員，請參見「俄羅斯聯邦安全會議」官方網站：〈Персоналии〉〈<http://www.scrf.gov.ru/persons/sections/5/>〉。

<sup>43</sup> 同註 20，頁 260-261。

<sup>44</sup> 〈О Правительстве Российской Федерации〉〈<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=076829>〉。

<sup>45</sup> 同註 20，頁 273。

到了普丁時期，聯邦政府仍然維持強力部門與經濟部門兩個區塊分立的局面。2003 年「普丁的政府」中，除了傳統的國防部、內務部以及聯邦安全局，強力部門還包括了「緊急狀況部」、「對外情報局」、「聯邦警衛局」、「聯邦邊防局」及其他單位在內共 16 個聯邦機構。<sup>46</sup> 2004 年 3 月至 4 月間普丁對政府部門進行了行政改革，把 2003 年底的 23 個「部」縮減為 15 個，並刪減副部長的數量。然而，政府機構的總額卻從原來的 66 個增加到 80 個，而強力部門的數量也增加到 20 個。(如【表 4-2-3】)

表 4-2-3：2004 年俄羅斯聯邦政府機構數量

聯 邦 機 構	數 量	受命於：			
		聯邦總理		聯邦總統	
		數 量	聯邦安全 會議成員	數 量	聯邦安全 會議成員
部	15	10	0	5	5 (註 1)
署	29	28	0	1	0
局	34	22	0	12	3 (註 2)
其他	2	0	0	2	0
總計	80	60	0	20	8

資料來源：Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с.270.

註 1：分別為國防部、外交部、內務部、司法部以及緊急狀況部。

註 2：分別為對外情報局、聯邦安全局以及邊防局。

<sup>46</sup> 其他單位包括了「國家機要通信局」(Государственная фельдъегерская служба / the State Courier Service)、「聯邦鐵道部隊局」(Федеральная служба железнодорожных войск / The Federal Service of Railroad Troops)、「聯邦稅務警察局」(Федеральная служба налоговой полиции / the Federal Service of Tax Police)、「聯邦特殊建設局」(Федеральная служба специального строительства / the Federal Service of Special Construction)、「聯邦通信與資訊署」、「俄羅斯軍備署」(Российское агенство по боеприпасам / the Russian Munitions Agency)、「俄羅斯常規武力署」(Российское агенство по обычным вооружениям / the Russian Agency for Conventional Weapons)、「俄羅斯管理系統署」(Российское агенство по системам управления / the Russian Agency for Management Systems)。同註 20，頁 273。

## 二、潛伏政府的眼線

此外，「戴肩章的人」湧入「非強力部門」的現象也成為普丁幹部政策的特點之一。自 2000 年起，強力部門幹部便開始進入所有聯邦機構中佔據二級與三級的職位，並成為幹部儲備中最引人側目的一群。當媒體大多把焦點放在聯邦部會首長的同時，強力部門幹部正悄悄地被任命為聯邦部會副首長或是重要國營企業的負責人。<sup>47</sup> 根據研究調查顯示，在普丁第一任期中，所有的副部長有 34.9% 具有強力部門背景，其中經濟部門就佔了 7.1%。值得注意的是，強力部門幹部在普丁同鄉格列夫、克列霸諾夫（Илья Клебанов / И'ya Klebanov）以及列曼（Леонид Рейман / Leonid Reiman）等三人的部門擔任副手的比例要比其他部會來得高。<sup>48</sup>

此外，在所有擔任「非強力部門」副首長的強力部門幹部中，有 45.2% 來自情治系統（聯邦安全局與對外情報局），38.7% 來自軍隊系統，剩下的 16.1% 則來自警察（內務）系統。<sup>49</sup> 那麼，強力部門幹部又是透過什麼方式把觸角伸入經濟領域的呢？根據學者的調查，他們大部分是克里姆林宮直接點名，而非相關部會首長所舉薦。在這種情況下，這些具有強力部門背景的副部長們成了名符其實的「現役儲備幹部」（ОДР: офицер действующего резерва / officer of active reserve）。

---

<sup>47</sup> Anatoly Medetsky, "Siloviki's Pyramid Of Power Revealed," *The St. Petersburg Times*, 20 January 2004.

[http://www.sptimes.ru/index.php?action\\_id=100&story\\_id=12039](http://www.sptimes.ru/index.php?action_id=100&story_id=12039) (3 January 2009)

<sup>48</sup> 這 3 人在普丁總統第一任期時分別擔任「經濟發展與貿易部」（Министерство экономического развития и торговли / the Ministry of Economic Development and Trade）、「工業、科學與技術部」（Министерство промышленности, науки и технологий / the Ministry of Industry, Science and Technology）以及「聯邦通信與資訊化部」（Министерство по связи и информатизации / the Ministry of Communication and Informatization），而三個部門副部長中具有強力部門背景的各有 4 人、2 人與 3 人。同註 20，頁 273-274。

<sup>49</sup> 前揭書，頁 274。

這種手法早在蘇聯時期便行之有年，並為俄羅斯情治單位沿用至今。「現役儲備幹部」的特點在於，在保有原強力部門的職務與薪資的情況下轉往其他機關任職。不同於新任所其他人員，這些「現役儲備幹部」有一個額外的任務 – 每月向「母機關」進行工作匯報。透過這個方式，他們享有包括第二份薪水、官階與年資加給，以及因特殊勤務關係而獲得的通行與不受侵害等軍職權益。這個職務不論是在蘇聯時期，甚至到了現今的俄羅斯都還是非常吃香。<sup>50</sup>

一般來說，他們就有如「灰衣主教」<sup>51</sup>，不動聲色地擔任駐在機關副主管。相較於蘇聯時期「現役儲備幹部」的行動完全不能公開，如今，國家元首都不諱言自己過去的職業背景，底下的人也就不必再像過去那般遮遮掩掩。在普丁上台之後，這些情報官員還相當為自己的過去感到驕傲。過去曾效力於蘇聯國家安全委員會（1982 年至 1992 年）、並擔任親普丁政黨「人民黨」黨魁的國家杜馬代表古德科夫（Геннадий Гудков / Gennadii Gudkov）便表示，對於情治人員擔任政府機關副主管的情形根本毋須大驚小怪，因為這在蘇聯時期本來就是司空見慣，現在只不過是重新恢復過去的作法罷了。<sup>52</sup>

「現役儲備幹部」被拉進政府機構的情況證明，普丁團隊正透過在機關主管身邊安插類似蘇聯時期「政治委員」（комиссар / commissioner）的方式積極培養新的儲備幹部。也就是說，普丁指派信任的人擔任國家在經濟事務方面的眼線，以加強克里姆林宮的控制能力。那麼我們不禁要問，在經過一段時間後，這些「政治委員」究竟會走向幕前直接掌控政府重要職務，或是繼續留在幕後。第一個情況將代表「軍事政體」的進一步鞏固，而第二類情況則標示了聯邦安全局在政治偵查職能上的復辟。<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> 同註 19，頁 296-297。

<sup>51</sup> 「灰衣主教」（серый кардинал / grey eminence），意指在幕後握有大權或具有影響力的人士。

<sup>52</sup> 同註 20，頁 274-275。

<sup>53</sup> 前揭書，頁 275。

### 三、國家在民間的支持者

1991 年至 1993 年間葉爾欽政府對前蘇聯國家安全委員會與俄羅斯軍隊進行改組的結果，造成大約 30 萬資深情治官員與軍方將領轉入民間。這讓俄羅斯出現了一大群尋找民間工作的年輕退役人士。民間商業機構也趁勢招兵買馬，聘請這些專業人士為自己提供貼身安全、商業情報以及資訊分析等服務。這些幹部的價值不僅止於他們本身的專業，更重要的，他們還是其民間雇主與政府機構以及執法機關之間的牽線人。<sup>54</sup>

對於事業成功與否總是得看政府臉色的俄羅斯企業家來說，他們絕對受用於這層關係。其中，職場上最受雇主歡迎又屬國家安全委員會的退役情治官員。他們不僅在情資與專業程度上高過其他人，其「特殊技能」更為民間雇主所重視。九〇年代每個著名的私人企業都至少設有一個由前國家安全委員會官員擔任主管的部門，例如負責意識形態反間與政治偵查工作的「第 5 局」創始人鮑布科夫（Филипп Бобков / Philipp Bobkov）便曾主管古辛斯基「橋銀行」的分析部以及「橋集團」中的類似部門；而大型銀行以及石油公司也都會聘請前國家安全委員會的高階官員，例如一手創立蘇聯國家安全委員會內部安全局（Служба собственной безопасности / the Internal Security Service）的馬魯申科（Владимир Марущенко / Vladimir Marushchenko）自 1993 年起便擔任「天然氣工業公司」安全部門主管，前發言人康達悟勒夫（Алексей Кондауров / Aleksei Kondaurov）則是任職於霍達爾科夫斯基的「尤科斯石油」。至於低階的退役官員則多半擔任企業主的私人保鑣。<sup>55</sup>

由於已在私人機構任職的退役官員需要助手，因此他們會想盡辦法用高薪向情報部門挖角，這也使得商業界具有強力部門背景的人士逐年增加。一部份退役

---

<sup>54</sup> 同註 2，頁 154。

<sup>55</sup> 前揭書，頁 154-156。

情治官員也會籌組自己的公司，而且往往都是提供貼身安全、商業情報、遊說工作以及資訊分析等服務的「私人保全公司」。還有一類的退役官員則是加入軍事相關產業，例如專營武器以及相關商品買賣的大型軍工企業。<sup>56</sup>

至於其他散佈在各私人公司的退役官員，不僅相互間、同時也和過去的「母機關」保持聯繫。不但如此，隨著活動過程中不斷出現新的任務，他們彼此間的聯繫也跟著緊密起來。如果說過去這些不同強力部門的幹部會各自形成封閉的圈子（例如情報人員只與情報人員、內務部官員只與內務部官員往來），那麼存在於當今商業機構中的「強力部門圈」則是積極建立所有強力部門中不論是退役或現役官員之間的聯繫。商業界的退役強力部門幹部往往基於彼此了解與相互幫忙的原因而建立起獨特的同袍情。這一群人定期聚會，也在權力機關與執法機構擁有許多人脈。他們成立了許多由退役人員所組織的社會團體，並藉此在議會選舉時推出自己支持的候選人。<sup>57</sup>

必須要說的是，大量前強力部門幹部進入商業界的趨勢並非由政府所一手策劃。學者認為，關於「政府刻意把強力部門幹部送進商業界以便培植往後在商界的影響力代理人」這方面的描述有過分誇大的嫌疑，而這種潛在的「商業軍事化」結果會是如何目前還不得而知。再者，並非所有的退役官員都能對過去的母機關保持忠心耿耿的態度，在經濟轉型過程中還是有不少人被同化、並且與過去的同事失去聯繫。不過調查結果仍顯示，大部分的強力部門幹部彼此間還是會保持往來。而共同的意識型態正是強力部門團結一致的基礎。

蘇聯時期的強力部門可說是受意識形態教化最徹底的環境之一。當時培養強

---

<sup>56</sup> “Russia under Putin: The make of a neo-KGB state,” *Economist*, Vol.8, Aug 23<sup>rd</sup> 2007.

〈<http://www.finrosforum.fi/?p=513&language=en>〉（4 March 2008）

<sup>57</sup> 同註 20，頁 276-277。

力部門幹部的高等教育機構大部分的時間便是在進行蘇聯價值的宣導與愛國情操的養成。這些官員與其他人不同的地方在於他們對共產主義正統與國家霸權意識的擁戴。在他們之中幾乎找不到對共產政權的批判者，遑論異議人士。九〇年代大規模的逼退潮對他們來說是一個痛苦的經驗：他們等於被丟到另一個充滿敵意的環境。還抱有共產主義信仰的年輕退休官員開始為他們原本所不齒的暴發戶工作。物質誘因也開始發揮影響力，他們在商業界工作越久、越依賴金融寡頭以及所謂的「新俄羅斯人」，他們的思維也開始產生質變：對於共產主義的狂熱已然淡去，蘇維埃式的神話已經不復過去在他們心目中的地位。<sup>58</sup>

不過，要他們完全放棄自己的信念也並非容易之事。他們厭惡與其思維完全對立的「反動叛國者」，仍然對過去支持共產黨的行為感到自豪。此外，這些置身商業界的退役官員思維逐漸褪去蘇維埃式的偏激色彩；愛國主義與大斯拉夫主義開始取代馬列主義式的論調，其經濟觀點也變得更市場取向。他們懷念俄羅斯過去的霸權地位，特別是過去強力部門所扮演的角色，絕對不是今日所能比擬的。雖然替暴發戶工作，他們仍然一貫地相信，對抗貪腐的時機終將來臨。退役的強力部門幹部仍舊認為自己是共產黨員，並且擁護愛國主義與國家至上的意識型態。<sup>59</sup>

普丁個人同樣走過這段意識形態轉變的心路歷程，特別是當他由一個從事實務工作的前國家安全委員會幹員轉任俄羅斯當代著名民主人士之一 – 前聖彼得堡市長索布恰克（Анатолий Собчак / Anatolii Sobchak）<sup>60</sup> – 的副手。作為一個共產黨員，普丁最後落腳在民主派環伺的陌生環境。他在思維上的質變對所有改革年代的前強力部門幹部來說是相當典型的：市場經濟相對於強國主義和社會主

---

<sup>58</sup> 前揭書，頁 277。

<sup>59</sup> 前揭書，頁 278。

<sup>60</sup> 索氏曾於列寧格勒大學法律系任教，外界多視其為普丁與梅德維傑夫的恩師；於 1991 年 6 月至 1996 年 6 月擔任聖彼得堡市首位民選市長，卒於 2000 年 2 月。同註 6，頁 461-467。

義式平等這新舊兩者間的矛盾認知。

就如同其他許多強力部門幹部，普丁變得既是左派也是右派。在社會主義意識形態下成長的他，終究還是順應民主這股新潮流，學會說西方民主價值式的語言。正因為經歷過其他強力部門幹部所走過的心路歷程，普丁總統相當能夠體會他們的感覺。相對地，在商業界的退役強力部門幹部也可以說是總統最堅定也是最忠實的追隨者。他們當中有許多人不反對在「政府動員」的情況下再次報效國家。不過他們現在用的是另一種方式，也就是自發地在商業界扮演國家利益代理人的角色。而透過這樣一個從上到下不斷被置入強力部門幹部的「政權軍事化」過程，也為普丁治下的俄羅斯開啟了另一個新的局面。





### 第三節 「政權軍事化」的影響

#### 壹、新舊經濟勢力的起伏

##### 一、整治金融寡頭

1998 年 8 月的銀行倒閉潮不僅重創了俄羅斯金融體系，更連帶波及了整個私人商業銀行系統。諸如維納格拉多夫、史摩連斯基等曾經赫赫有名的金融寡頭紛紛失去在政商界的影響力。早先屬於古辛斯基的「橋銀行」以及波塔寧的「聯合進出口銀行」也相繼宣告破產。雖然大部分的金融寡頭都蒙受了程度不等的損失，但他們之間還是有不少人得以把自家銀行大部分還有利潤的業務分散到其他規模較小但「友善」的銀行，而保持對規模龐大的工業集團（像是諾利爾斯克鎳業）以及石油、冶金或採木業等天然資源公司的控股權，進而成功地保存實力並持續發揮對葉爾欽政府的影響力。<sup>61</sup>

2000 年 5 月，就在當選總統兩個月後的一次會面中，普丁在莫斯科郊外與當時最具影響力的商人們達成了與會人士所戲稱的「烤肉協議」（шашлычное соглашение / the grill agreement）。當時雙方達成了互不干涉的共識：普丁答應不動金融工業寡頭們，但交換條件就是要求寡頭們不得干涉政治活動。<sup>62</sup>

在普丁的優先政策當中有一項是與寡頭們保持「等距」（равноудаление / equidistance）關係，也就是不允許商業勢力如葉爾欽時期般介入克里姆林宮事務，例如過去在葉爾欽時期總是呼風喚雨的金融工業寡頭 – 別列佐夫斯基以及古辛斯基。<sup>63</sup> 號稱「克里姆林宮教父」<sup>64</sup>的別列佐夫斯基被認為是葉爾欽「家族」

<sup>61</sup> 同註 4，頁 169。

<sup>62</sup> 同註 37。

<sup>63</sup> Ol'ga Kryshatanovskaya & Stephen White, "The Rise of the Russian Business Elite," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 39(2005), p.295.

<sup>64</sup> Павел Хлебников, «Борис Березовский, а не Борис Ельцин, возможно наиболее влиятельный

的贊助人，並與葉爾欽的女兒塔琪雅娜有私人情誼。他能夠影響最高層級的總統人馬：例如克宮幕僚長瓦洛申與總理卡西亞諾夫便被公認為是別氏的親信。據傳當初就是別列佐夫斯基建議葉爾欽提拔普丁作為接班的候選人。古辛斯基的勢力則建立在他的媒體事業。他擁有俄羅斯當時最具影響力的「獨立電視台」以及許多平面媒體（參見第二章【表 2-2-2】）。這兩人自以為高高在上，沒人動得了他們。普丁的親信曾嘗試與他們達成合作協議，但自認無所不能的兩位寡頭拒絕效忠新政權。他們認為自己勢力龐大而年輕總統勢單力薄，然而他們錯了。

新政權第一個開鋤的對象是不把「烤肉協議」放在眼裡的古辛斯基。2000年6月，就在達成「互不干涉共識」後的一個月，他被控在聖彼得堡「俄羅斯影像」(русское видео / Russian Video) 電視公司民營化期間盜用大筆政府資金而被逮捕。其實，普丁政府早就對古辛斯基屢次利用旗下媒體攻訐國家政策、影響人民視聽的舉動感到不滿。一位克林姆林宮親近普丁的人士指出，古氏旗下「獨立電視台」的一齣名為「木偶」(Куклы / Puppets) 的政治嘲諷劇更是完完全全地惹惱了普丁總統。<sup>65</sup> 最終，2000年6月古辛斯基在關押三天後交保候傳的情況下棄保潛逃，至今仍流亡海外無法歸返國門。

2000年時檢察機關也開始對1997年抵押拍賣中某些引起懷疑的交易進行調查。首當其衝的是波塔寧的「國際俄羅斯」金融集團，根據當時的拍賣結果，「諾利爾斯克」鎳業公司轉由波塔寧旗下的「國際俄羅斯」金融集團控制。然而在未進入司法審判程序的情況下，波塔寧收到了檢察機關的通知並被要求儘快「補償」在抵押拍賣過程以低於實際價格得標、造成俄羅斯政府所損失的1.4億盧布。接

---

человек в России, Крёстный отец Кремля?», декабрь 1996.

〈[http://www.compromat.ru/page\\_9903.htm](http://www.compromat.ru/page_9903.htm)〉 (18 July 2009)

<sup>65</sup> 同註 20，頁 162；該電視劇是由真人戴上木偶道具，針對當週所發生的熱門政治事件以及當紅政治人物進行嘲諷。對於保守的俄羅斯人而言，該節目的確對政府官員的形象造成不良的影響，也讓他們在民眾面前無法建立威信。參見胡逢瑛、吳非等著，《蘇俄新聞傳播史論》（台北：秀威資訊科技，2006），頁 125。

著同年 6 月底，佛利德曼所領導的「阿爾法」銀行集團旗下的「秋明石油公司」遭到搜索。此外，包括維亞希列夫的「天然氣工業」、阿列克別洛夫的「魯克石油」公司以及卡旦尼科夫（Владимир Каданников / Vladimir Kadannikov）的「伏爾加汽車製造廠」（АвтоВАЗ / AvtoVaz）<sup>66</sup>等著名大企業都陸續被要求接受調查。而他們也做出了「正確」的選擇 – 遵照政府的指示以求明哲保身。<sup>67</sup>

接下來輪到別列佐夫斯基。他萬萬也都沒想到，當初由他一手捧出來的普丁如今卻成為他的敵人。不過別列佐夫斯基依然我行我素、不願向新的克里姆林宮主人低頭，尤其是在車臣以及聯邦制改革問題上屢次挑戰普丁政府的權威。<sup>68</sup>不久後他便付出了代價：國家以洗錢罪名起訴別氏，為了逃避政府的追捕，2000 年 11 月別列佐夫斯基只能步上古辛斯基的後塵被迫流亡海外。

在強力部門幹部的支持下，新政權制定了新的遊戲規則 – 對國家效忠以保住個人的財富 – 並展現與那些不願遵守的人劃清界線的決心。所謂的效忠國家的標準包括：對於總統的政策別口惠而實不至，應該用實際行動支持，例如資助由克里姆林宮所發起的社會與政治政策，與政府官員「交好」（也就是支付他們「額外」的費用）。

新政權最無法忍受的就是那些太過「招搖」、利用自身形象從事醒目議題的人。如果企業家自發性地進行慈善活動，那麼就有可能被克里姆林宮認為有爭取政治份量的意圖（而這是不被允許的）。反之，如果慈善計畫是由政府所發起的，那麼支持計劃的商人們便被視為愛國的公民。很顯然的，任何超出商業行為範疇

---

<sup>66</sup> 俄文為 Волжский автомобильный завод (Volga automobile manufacturer)。

<sup>67</sup> 同註 4，頁 167-168。

<sup>68</sup> Peter Rutland, "Putin and the Oligarchs," in *Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 3, ed. by Dale R. Herspring (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), p.169.

的意圖都會受到懲罰 – 這就是「等距」政策的定理。<sup>69</sup> 不過商人們起初還不是太明白不能跨越的紅線在哪。直到「尤科斯事件」(Дела Юкоса / the Yukos Affair) 之後整個情勢才明朗化：政府不允許商業界以任何方式涉入政治。<sup>70</sup>

## 二、「尤科斯」事件

霍達爾科夫斯基向來善於應付於對其事業所發動的威嚇。他並未身陷 2000 年的「等距」風暴，這也讓他以為風波已經平息了。2002 年霍氏開始了一項與成立「開放俄羅斯基金會」(Фонд «Открытая Россия» / the Open Russia Foundation) 有關的大規模計劃。<sup>71</sup> 這個計畫檯面下的目的在於培植民主派的政治人士，並策劃未來新政權的施政框架。他認為大型企業應該成為參與國家政治生活的主要力量，應當由企業家來組成政權，而非政府官僚。

在別列佐夫斯基流亡海外後，霍達爾科夫斯基成為金融工業寡頭間非正式的領袖，並開始推動新的政治計畫。這種行為當然也逃不過克里姆林宮強力部門幹部們的法眼。他們向普丁呈報，認為霍達爾科夫斯基是在為 2008 年的總統寶座鋪路，而這正是他在各地成立「公共政策學校」(Школа публичной политики / School of Public Politics) 的目的。這不啻觸動了普丁團隊最敏感的一條神經。尤科斯這個石油巨頭的龐大資金挹注能完成其他人所無法辦到的事 – 拉攏政黨、大多數的小型社會組織以及社會上所有的民主力量。強力部門幹部警告，霍達爾科夫斯基正在積極組建個人的政治勢力，必須小心防範其奪權行動。<sup>72</sup>

在政府高層暗中操盤以及媒體推波助瀾下，<sup>73</sup>俄羅斯社會籠罩在一股反對寡

---

<sup>69</sup> 同註 20，頁 361-362。

<sup>70</sup> Рой Медведев, *Владимир Путин: второй срок* (Москва: Время, 2006), с.139.

<sup>71</sup> 同註 6，頁 536。

<sup>72</sup> 同註 20，頁 362-363。

<sup>73</sup> 例如俄羅斯著名經濟學家格拉濟耶夫等人多次在電視台談話性節目上嚴辭抨擊金融工業寡頭的不當所得，認為後者應該把錢交出來還給社會大眾。前揭書，頁 363。

頭的氛圍中，大多數的俄羅斯民眾對於金融工業寡頭普遍抱持負面的看法。政府展開了收網的行動，尤科斯高層列別傑夫（Платон Лебедев / Platon Lebedev）以及霍達爾科夫斯基等人分別於 2003 年 7 月與 10 月相繼遭到逮捕。<sup>74</sup> 根據「生意人 – 金錢」（Коммерсант-Деньги / Kommersant-Money）周刊的調查指出，「尤科斯」一案無疑是 2003 年影響俄羅斯經濟發展最鉅的事件，其結果不僅讓俄羅斯商業界人心惶惶、也造成外國投資人信心不足，以致於俄羅斯該年下半年資金外逃的金額高達 132 億美元。<sup>75</sup>

普丁政權之所以決意「攪霍」的原因在於，首先，普丁與他的團隊始終致力於消除其他的權力中心，而過去總不斷嘗試影響俄羅斯政治的商界人士當然就成為普丁政權的敵人。霍達爾科夫斯基所有的社會與慈善活動皆被政府視為干政的行為。他還曾經透過資助反對派政黨（包括「右翼勢力聯盟」、「雅布羅科集團」、甚至是「俄羅斯共產黨」）的方式，意圖打亂克里姆林宮在 2003 年國家杜馬大選的佈局。<sup>76</sup> 他在社會上所進行的活動更被視為具有高度的政治意涵。因此，普丁透過殺一儆百的方式，警告其他有政治野心的寡頭們別再輕舉妄動。

---

<sup>74</sup> 根據民調顯示，列別傑夫被捕時有 88% 的受訪者相信寡頭們的資產屬於不法所得；而在霍達爾科夫斯基被捕後幾個月，只有 11% 的受訪者不贊同普丁政府的強硬做法。

參見 Stephen Fortescue, *Russia's Oil Barons and Metal Magnets: Oligarchs and the State in Transition* (Basingstoke, Hampshire [England]; New York: Palgrave Macmillan, 2006), p.12。

<sup>75</sup> 俄羅斯中央銀行當時表示，自從前蘇聯解體以來，俄羅斯於 2003 年上半年首次出現 46 億美元的資金淨流入。然而，自該年夏天以來情勢卻反轉過來，第三季資金淨流出 77 億美元。雖然俄國央行拒絕評論資金外逃的現象是否與當時的尤科斯事件有關，但分析家指出，克里姆林宮當局對尤科斯石油公司所採取的行動將導致俄羅斯商人把更多的資金移往海外。

參見“Capital flight resumes in Russia after Yukos affair,” *The Epoch Times*, 13 November 2003.

〈 <http://en.epochtimes.com/news/3-11-14/14644.html> 〉 (16 July 2009)。

<sup>76</sup> William Safire, “Siloviki Versus Oligarchy,” *The New York Times*, 5 November 2003.

〈 <http://www.nytimes.com/2003/11/05/opinion/05SAFI.html> 〉 (17 December 2008)

### 三、「強力」寡頭的崛起

透過整治寡頭們的方式，普丁政權取得了幾項重大的成果。首先是 2000 年時迫使別列佐夫斯基出售手上的公共電視台，接著在 2001 年成功強行接管古辛斯基的獨立電視台，使得俄羅斯最大的三家電視台 – 公共電視台、獨立電視台以及原本就由國家所控制的莫斯科電視台 – 全都被政府所掌控，恢復了國家對輿論的主導權。<sup>77</sup> 此外，新政權更藉由將霍達爾科夫斯基逮捕入獄的結果，氣得當時的克宮幕僚長瓦洛申主動辭職，再加上後來無預警解散卡西亞諾夫政府，成功剷除後葉爾欽時代的「家族」勢力。

特別是霍達爾科夫斯基旗下「尤甘斯克石油天然氣」(Юганскнефтегаз / Yuganskneftegaz) 公司被低價轉手給「俄羅斯石油」公司的結果，更是對始終不滿過去民營化政策、支持國家控制能源等戰略產業的強力部門幹部來說是一大利多。根據報導，2003 年霍達爾科夫斯基被捕時，尤科斯以 7,865 萬噸位居俄羅斯石油產量排行榜榜首，而「俄羅斯石油」公司以 1,960 萬噸位居第五。在取得「尤甘斯克石油天然氣」公司所有權後，由克宮副幕僚長謝欽擔任董事長的「俄羅斯石油」一躍而成俄羅斯第二大石油公司，石油開採量升高到 6,710 萬噸，僅次於「魯克石油」公司。<sup>78</sup>

其實，早在葉爾欽時期由部會首長擔任大型國營事業高級主管已經是普遍的現象。然而到了普丁時期，則是看到大量的強力部門幹部以及克里姆林宮高階幕僚等親信人士相繼進入大型國營事業董事會，最明顯的例子包括了梅德維傑夫的「天然氣工業」公司以及謝欽的「俄羅斯石油」公司等等。<sup>79</sup> (如下頁【表 4-3-1】)

<sup>77</sup> Laura Belin, "Politics and the mass media under Putin," in *Russian Politics under Putin*, ch. 8, ed. by Cameron Ross, (Manchester, U.K.; New York: Manchester University Press; New York, N.Y.: Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2004), pp. 139-140.

<sup>78</sup> 〈寡頭們的繼任者〉，《商務周刊》，November 5, 2006，頁 37。

<sup>79</sup> Neil Buckley & Arkady Ostrovsky, "Back in business – how Putin's allies are turning Russia into a corporate state," *The Financial Times*, 19 June 2006.

表 4-3-1：2007 年普丁親信所掌控的俄羅斯大型企業

姓名	政府職務	企業名稱	企業職位
梅德維傑夫 Дмитрий Медведев Dmitrii Medvedev	首席副總理	「天然氣工業」公司 Газпром Gazprom	董事長
謝爾蓋·伊凡諾夫 Сергей Иванов Sergei Ivanov	首席副總理	聯合航空製造公司 Объединенная авиастроительная корпорация United Aviation Building Corporation	董事長
祝科夫 Александр Жуков Aleksandr Zhukov	副總理	俄羅斯鐵路 Российские железные дороги Russian Railways	董事長
納雷什金 Сергей Нарышкин Sergei Naryshkin	副總理	第一頻道 Первый канал First Channel TV	董事長
謝欽 Игорь Сечин Igor' Sechin	克宮副幕僚長	「俄羅斯石油」公司 Роснефть Rosneft	董事長
蘇爾科夫 Владислав Сурков Vladislav Surkov	克宮副幕僚長	「石油產品運輸」公司 ТрансНефтеПродукт Transneftprodukt	董事長
普里霍季科 Сергей Приходько Sergei Prikhod'ko	總統外事助理	「戰術火箭武器」公司 Тактическое ракетное вооружение Tactical Missile Weapons company	董事長
維克托·伊凡諾夫 Виктор Иванов Viktor Ivanov	總統助理	「金剛石—安泰」武器公司；「俄羅斯航空」 Алмаз-Антей; Аэрофлот Almaz-Antey; Aeroflot	董事長
赫里斯岑科 Виктор Христенко Viktor Khristenko	工業與能源部 部長	「石油運輸」公司 Транснефть Transneft	董事長
列維欽 Игорь Левитин Igor' Levitin	交通部部長	「謝列梅傑沃」國際機場 Аэропорт Шереметьево Sheremetievo International Airport	董事長
庫德林 Алексей Кудрин Aleksai Kudrin	財政部部長	「俄羅斯—薩哈 鑽石」公司 Алмазы России-Саха Almazy Rossii-Sakha	董事長
戈爾介耶夫 Алексей Гордеев Aleksai Gordeev	農業部部長	「俄羅斯農業租賃」公司 Росагролизинг Rosagroleasing	董事長
切梅佐夫 Сергей Чемезов Sergei Chemezov	無	「俄羅斯國防出口」公司 РосОборонЭкспорт Rosoboronexport	總裁
雅庫寧 Владимир Якунин Vladimir Yakunin	前交通部 副部長	俄羅斯鐵路	總裁
米勒 Алексей Миллер Aleksai Miller	無	「天然氣工業」公司	總裁
波格丹奇科夫 Сергей Богданчиков Sergei Bogdanchikov	無	「俄羅斯石油」公司	總裁

資料來源：筆者整理自 Lilia Shevtsova, *Russia lost in transition: the Yeltsin and Putin legacies* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007), pp.107-109。

〈 <http://www.ft.com/cms/s/0/d776a916-ff2f-11da-84f3-0000779e2340.html> 〉 (12 April 2009)。

我們不難發現，謝欽以及維克托·伊凡諾夫這兩人雖然在普丁任內始終只是擔任單位副主官或是助理，但他們手中所掌握的國營事業卻為他們帶來龐大的財力資源以及超越其他人的政治影響力。無怪乎學者們紛紛指出，普丁上任以來，俄羅斯繼「金融工業寡頭」之後取而代之的是所謂的「強力寡頭」(силовой олигарх / power oligarch)<sup>80</sup>或是「官僚寡頭」(bureaucrat-oligarch)。<sup>81</sup> (如【表 4-3-2】)

表 4-3-2：俄羅斯商業菁英成型各階段

時間	發展階段	商業菁英特點	經濟過程特點
1986-1989	「共青團經濟」的建立	職官名錄中經濟部門的實驗團體	壟斷利潤高、獲利快之經濟部門
1989-1992	潛伏性（小規模）民營化；「國家對國家部門的民營化」	「特權階級」成型	金融與管理結構的民營化；金融資本的集中
1992-1994	工業方面的大規模民營化	商業菁英成型	莫斯科銀行界對工業重新分配的爭奪
1994-1998	抵押拍賣	葉爾欽「金融工業寡頭」成型	莫斯科銀行界取得大型工業所有權；金融工業集團與垂直整合企業的建立
1998-2001	1998 金融危機與後危機時期	地方工業寡頭成型	專業控股公司成型；商業專業化
2002	政府與商業間的「等距」政策	「普丁版職官名錄」把持大型國營事業	商業界不得資助個人政治行為
2004	新寡頭的成型	普丁「強力寡頭」成型	加強國家對商業的控制

資料來源：Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), сс.295-296.

<sup>80</sup> Михаил Делягин, *Россия после Путина. Неизбежна ли в России «оранжево-зелёная» революция?* (Москва: Вече, 2005), с.209.

<sup>81</sup> Lilia Shevtsova, *Russia lost in transition: the Yeltsin and Putin legacies* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007), p.108.



因此，「尤科斯」事件背後所代表的涵義，絕對不僅止於普丁政府為了杜絕經濟寡頭干政的歪風、防止國家經濟命脈落入西方勢力手中等看似正當的動機，其中更隱含了新舊寡頭在經濟利益上的互相排斥。<sup>82</sup> 過去屬於葉爾欽「家族」勢力的意識形態專家帕夫洛夫斯基（Глеб Павловский / Gleb Pavlovskii）便聲稱，2003年1月「國家戰略委員會」（Совет по национальной стратегии / the National Strategy Council）一份內容指控金融工業寡頭正密謀反對俄羅斯政府的報告，其實就是由當時兩位克宮副幕僚長、分別擔任「俄羅斯石油」與「安泰」公司董事長的謝欽與維克托·伊凡諾夫，再加上「國際工業銀行」（Международный промышленный банк / International Industrial bank）創辦人普加喬夫（Сергей Пугачёв / Sergei Pugachyov）所主導的。<sup>83</sup>

再者，「尤科斯」的崩盤也正是其競爭對手所樂見的。部份石油與天然氣公司領導人都與普丁的親信過從甚密，因此也有可能在「尤科斯」一案中施加影響力。對他們來說，葉爾欽時期的寡頭們應該下臺並讓位給新一代的企業家。若能擊垮尤科斯，那麼他們便能使其公司改組並從中分一杯羹。

別列佐夫斯基的好友利布金（Иван Рыбкин / Ivan Rybkin）2004年於「生意人報」上所發表的聲明便宣稱「普丁才是俄羅斯最大的寡頭」，並一一點名「為普丁處理商業活動的人士」。<sup>84</sup> 其中包括阿布拉莫維奇（Роман Абрамович / Roman Abramovich）、齊姆岑科（Геннадий Тимченко / Gennadii Timchenko）以及卡瓦爾秋克兄弟（Михаил Ковальчук / Mikhail Koval'chuk；Юрий Ковальчук /

---

<sup>82</sup> 2003年下半年，霍達爾科夫斯基與「埃克森美孚」（Exxon Mobile）等西方石油公司商談出售「尤科斯－西伯利亞」石油公司40%的股權，以組建新的跨國石油公司。此外，尤科斯計劃在俄羅斯與中國間所鋪設的「安大線」油管，也威脅了諸如「石油產品運輸」公司以及「俄羅斯鐵路」的利益。參見 Jørgen Staun, "Siloviki versus liberal-technocrats: The fight for Russia and its foreign policy," *Danish Institute for International Studies Report* (2007:9), p.22。

<sup>83</sup> 同註 74，頁 110。

<sup>84</sup> 同註 6，頁 434。

Yurii Koval'chuk) 等人，他們所掌控的事業包括「歐洲金融」(Еврофинанс / Evrofinance)、「蘇爾古特石油天然氣」(Сургутнефтегаз / Surgutneftgas)、「俄羅斯天然氣-媒體」(Газпром-медиа / Gasprom-media)、「新俄羅斯海運」(Новороссийское морское пароходство / Novorossiysk Shipping Company)、「來自聖彼得堡的「俄羅斯銀行」(Банк «Россия» / Bank Rossiya) 等等。<sup>85</sup>

總之，姑且不論普丁指派親信擔任大型企業負責人的用意在於酬庸身邊親信抑或是捍衛政府在國營事業方面的利益，很明顯的，過去葉爾欽時期金融寡頭利用經濟實力入侵政治場域的過程，如今已為普丁時期強力部門幹部透過政治運作向經濟領域反撲的現象所取代。

## 貳、軍事政體與蘇維埃化

### 一、軍事政體的成型

葉爾欽的執政不僅為政權的合法性帶來危機，更導致權力機關從屬關係失衡以及職能紊亂。國家機器壓制與管理的功能不是停止運作就是被最小化。政權缺乏廣泛的社會支持基礎，幾乎所有管理網絡都被破壞，而在國家持續弱化的情況下，公民社會還是未能把握機會趁勢而起。沒有任何的政治組織能如同過去的共產黨、共青團一般，有效率且系統性地把政權與人民連結起來。社會制度被瓦解，權力金字塔內的關係受到破壞，唯一的「遊戲規則」也失去效力。

雖然官僚體系與強力部門所遭受到的破壞相對上來說並不大，然而前者卻出現了極度腐敗與失序的狀況。這也讓新的俄羅斯總統無法相信官僚體系，轉而求助於他最為熟悉的強力部門。強力部門雖然在九〇年代初期不斷遭到弱化，但至少還保有過去服從長官、愛國主義意識形態以及恪遵紀律等特性。比起其他部

---

<sup>85</sup> 同註 20，頁 365-366。

門，他們較不貪腐、易於管理，更不用經過任何民主程序便可任免其領導人。對於普丁來說，要強化政權最簡單的方式就是恢復強力部門的地位，這不僅為他的個人權力提供支持，同時也加強了政府管理的效能。

不論是在公民社會、選舉、私人企業、獨立媒體以及國會各方面，新克里姆林宮的主人絲毫不掩飾全面控制的企圖，其加強政府權威的手段包括收編社會力量、在國家杜馬建立親政府的勢力、迫使媒體巨擘古辛斯基與別列佐夫斯基等人流亡海外，並把媒體納入控制等等。只要是政府意圖加強控制的領域，就一定看得到強力部門幹部這些克里姆林宮「監管人」(смотрящий / overseer)<sup>86</sup>的身影。在地方上，他們化身總統全權代表與聯邦督察；在聯邦政府中，他們擔任部會副首長與局處負責人；在社會上，他們聯合商業界的企業家與退役強力部門幹部一同組織社會團體。

新政權自 2003 年起不僅極力透過「縱向管理」，把信任的強力部門幹部派任到地方上所有的聯邦權力分支機構，同時也採用「橫向管理」，將資深強力部門幹部安插在權力機關第二、三級的職位，以確保政府能夠完全掌控俄羅斯的政經情勢。在政府機關安排強力部門幹部成為普丁時期幹部政策最主要的取向。克里姆林宮的影響力代理人不僅遍佈所有政治場域，其種類也呈現多樣化。克里姆林宮拓展了控制範圍，把強力部門幹部安置在所有權力機關的重要職務上，並一律聽從克里姆林宮的指揮。<sup>87</sup>

在加強國家控制的同時，總統個人的權力也受到強化。除了打造個人的執政團隊，也必須組織所謂的支持基礎。此間強力部門幹部便扮演了非常特別的角色。

---

<sup>86</sup> 俄羅斯黑手黨行話，原指在黑幫老大指示下，負責看管某特定區域，收取保護費並「維持秩序」的黑幫份子，也常被用來暗諷俄羅斯的政治菁英。參見註 20，頁 281 之註解。

<sup>87</sup> 前揭書，頁 281。

色。他們不僅是普丁政權幹部儲備的大宗，更是其支持力量的主要來源。透過在聯邦制度中設立新權力階層的方式，普丁不僅成功地建立起中央的威信，也增加了一群忠於他個人的聯邦官員。作為總統在地方上的代表，這些聯邦官員逐漸累積實力，成立了所謂的安全與經濟事務協調委員會，並得以收復原本完全受到地方首長控制的強力部門與財政資源。普丁的「垂直權力」取得了穩定，散佈在聯邦區、政治與經濟組織、國會與政府部門的強力部門幹部遂組成普丁的盟友，也成為了俄羅斯「軍事政體」的基石。<sup>88</sup>（如【表 4-1-6】）

表 4-3-3：普丁的支持基礎

縱向管理	橫向管理	商界影響力代理人
總統全權代表	聯邦級副部長	工商會（註1）
總統全權代表機關	聯邦機構副代表	俄羅斯工業暨企業人士協會 （註2）
聯邦督察長 聯邦督察	聯邦局處負責人	內務部-安全局協調委員會 「保全徵信公司」主管機關
聯邦區安全事務協調委員會	聯邦委員會與國家杜馬中 具強力部門背景的議員	退役情治人員社會組織

資料來源：Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с.282.

註 1：ТПП (Торгово-промышленная палата / the Commercial and Industrial Chamber)

註 2：РСПП (Российский союз промышленников и предпринимателей / the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs)

<sup>88</sup> 前揭書，頁 281-282。

## 二、蘇維埃化

透過把強力部門幹部納入菁英圈的方式，普丁與他的幕僚也為往後的改革點出了明確的方向。俄羅斯政治如今出現了許多與強力部門幹部職業特性相關的特點。在社會化的過程中，作為一個在封閉階級社會中所形成的團體，強力部門幹部早已習慣無異議地接收命令、嚴格遵守規定並且無條件服從上級。強力部門的環境可以說壟罩在一股威權氛圍當中，而民主式的管理在這裡是不被接受的。

當然，若只是看到一些過去的軍職人員搖身一變成為當前的政治人物，我們就說這對社會是百害而無一利，這種說法是沒有根據的。然而，學者們長期的研究結果顯示，強力部門幹部已經充斥了俄羅斯大多數的政府機構與權力機關，其比重在不同的菁英團體從 10%到 70%不等。若是由「量變必然造成質變」這一個辯證角度來看，強力部門奉為圭臬的威權式管理仍然會對整個俄羅斯國家社會造成影響。<sup>89</sup>

蘇聯過去的極權控制如今受到法律框架、西方生活標準以及顧及國際觀感等因素的限制。不過，儘管無法公開駕馭國家制度，普丁的「軍事政體」並未放棄其控制國家的初衷。控制改以隱匿的方式存在著：「政治委員」制度的採行；在選舉中動用行政資源；倡議建立但實際上卻名不符實的公民社會，在商業界以及傳媒界置入影響力代理人等等。

在普丁的軍事政體中，新威權主義與言論多元化、私有財產制以及公民社會等社會制度並存。民主自由表面上受到遵守，不過聯邦權力在面對衝突時卻顯得相當地有自信 – 畢竟衝突在調解後的結果只有一個，正如同選舉的結果總是如預期一般 – 都由當權者得利。強力部門幹部不僅組成了普丁所建立的新管理網

---

<sup>89</sup> 前揭書，頁 283。

絡，也恢復了對所有重要社會發展的控制。民主開始被去勢而徒具民主外表空殼。只在紙上分立的三權制度、同額競選式選舉以及公民自由受到憲法「保障」的蘇聯社會正是這種偽民主的最佳例子。強力部門幹部湧入政界的當代俄羅斯社會似乎正面臨相同的困境。<sup>90</sup>

政權軍事化的另一個問題就是「派系政治」的形成。不同於葉爾欽時期以「血緣－金融」結構為中心的「家族」勢力，普丁時期形成了來自情治單位、具有共同意識的統合團體。<sup>91</sup> 影響力代理人網絡、交換情資的特殊管道、操弄人民的方式－這些不論是過去國家安全委員會或是現在聯邦安全局人員所慣用的手法，讓強力部門幹部凝聚成一個具有互助意識的「同袍情」（*братство / brotherhood*）。<sup>92</sup> 普丁自己都說過，「沒有『過去的契卡人士』這種說法，這是一輩子的事」。<sup>93</sup> 甚至可以說，強力部門的統合主義式精神（*корпоративный дух спецслужб / corporative spirit of special service*）使普丁政權加倍的穩定，特別是它鞏固了被自由經濟思想所淡化的愛國主義。<sup>94</sup>

<sup>90</sup> 前揭書，頁 284。

<sup>91</sup> 「統合主義」可以被界定為一套利益代表體系，它把基本單位納入一個數量有限、單一、強制性、非競爭性、具有階級秩序並進行分工的組織範疇內，受國家認可並被賦予相關範疇中參與商議的獨占代表權，但交換條件是必須把決定組織領導者以及表達需求與支持的控制權讓渡給國家。參見 Philippe Schmitter, “Still the Century of Corporatism,” *Review of Politics*, Vol. 36(1974), pp.93-94。

<sup>92</sup> Andrei Illarionov, “Reading Russia: THE *SILOVIKI* IN CHARGE,” *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 2(2009), p.69.

<sup>93</sup> 參見«Французский философ подготовил к визиту Путина в Италию анализ его природы по двум фразам», 13 марта 2007. <<http://www.newsru.com/russia/13mar2007/vizzit.html>> (25 June 2009)。「契卡」（ЧК / Cheka）是「特別委員會」（*Чрезвычайная комиссия / Extraordinary Commission*）的俄文縮寫。1917 年 12 月 20 日，蘇維埃政權決定設立「全俄肅清反革命與破壞特別委員會」（*Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем / All-Russian Extraordinary Commission to Combat Counter-Revolution and Sabotage*），任命捷爾任斯基（Феликс Дзержинский / Feliks Dzerzhinskii）為首任肅反委員會主席，主要任務為打擊反革命和各種破壞勢力。由於肅反特別委員會俄文縮寫的關係，其工作人員便被稱為「契卡人士」（*чекист / chekist*），意指在「契卡」工作的人。至今俄羅斯仍會用此稱謂稱呼在情治部門工作的人員。參見 Алексей Мухин, *Кто есть мистер Путин и кто с ним пришёл?* (Москва: Гном и Д, 2002), сс.135-136。

<sup>94</sup> «Люди Путина», *Ленинградская Правда*, 30 июня 2003.

俄羅斯社會長久以來存在一個迷思 – 這個英雄就是曾經身為前蘇聯國家安全委員會主席、後來擔任國家元首的安德洛波夫。雖然執政時間不長，但他讓蘇聯民眾相信可以透過改革蘇聯體制的方式來達到為社會主義去蕪存菁的效果。大多數經歷過那段時期的人們都堅信，如果安德洛波夫在位時間能夠久一點，那就不會發生後來戈巴契夫的失敗改革與國家的崩潰。相信這個迷思的人不見得都堅信共產主義，但都認同「蘇聯體制就根本上來說並沒有錯」的這種說法。在劇烈改革的年代裡，有一部分的俄羅斯民眾遭受劇烈的打擊而因此堅決反對改革。他們仍沉浸於過去社會主義的美好回憶，至今終未停歇。

這樣的情緒也成為新總統延續安德洛波夫路線的群眾基礎。俄羅斯民眾在普丁身上看到了恢復過去俄羅斯強權地位的希望，同意拒絕進一步的民主化來換取國家秩序。「復刻版安德洛波夫」凝聚了人民，誓言將大型經濟產業置於國家控制之下、整頓貪腐與法律失序的情形、重振軍隊的威信，並且打擊金融工業寡頭。在普丁的主導下，俄羅斯於 2000 年時恢復使用蘇聯時期的國歌或可被視為重返蘇聯體制的象徵。<sup>95</sup> 如果說安德洛波夫的改革是要從社會主義啟程往另一端而去，那麼他的精神繼承者普丁則似乎是要遠離葉爾欽的資本主義然後往回走。

普丁政權的蘇聯式特點逐年明顯：現役儲備幹部制度的恢復；菁英對總統與他的強力部門親信無止盡的效忠；壓縮言論自由空間；對反對派的壓制；「普丁版職官名錄」操控重要國營事業。<sup>96</sup> 但必須要說的是，大多數的政治參與者似乎都可以接受這種蘇聯體制的部份復辟，原因在於這對他們來說是這不過是恢復

---

〈<http://www.lenpravda.ru/digest/federal/263459.html>〉 (3 January 2009)

<sup>95</sup> «Владимир Путин о государственной символике России», 01 декабря 2000.

〈<http://palm.newsru.com/itogi/10dec2000/putinsx.html>〉 (3 April 2009)

<sup>96</sup> 部分學者認為，普丁政權提供效忠人士職位與特權的酬庸手法與過去蘇聯時期共產黨的職官名錄有異曲同工之妙。參見 Brian Whitmore, “Inside The Corporation: Russia’s Power Elite,” *Radio Free Europe / Radio Liberty*, 15 October 2007. 〈<http://www.rferl.org/content/article/1078958.html>〉 (8 October 2008)。

一個能理解並且穩定的遊戲規則。當然，普丁式的蘇維埃化並不代表全然地回歸蘇聯體制，畢竟俄羅斯仍持續發展市場經濟、存在某種限度的多元輿論，以及定期辦理所謂的差額選舉。<sup>97</sup>



---

<sup>97</sup> 同註 20，頁 284-285。



## 第四節 小結

為了有效解決葉爾欽執政所衍生的地方、政黨以及寡頭等三大遺緒，執政之初勢單力薄的普丁採取務實的策略以遂行其目標：一方面採取「幹部穩定」政策，除了試圖消除政府官員們對於新總統是否會延續前朝人事變動頻繁的疑慮，也藉以安撫以克宮幕僚長瓦洛申與聯邦總理卡西亞諾夫為首的葉爾欽「家族」勢力；另一方面則是在各個權力階層逐步引入可以信賴的「自己人」，也就是大部分同樣來自聖彼得堡的所謂強力部門幹部以及理念相對開放的自由派人士。

在民眾厭倦國家失靈、權貴橫行的社會氛圍中，普丁所營造的「強力總統」形象不僅為他贏得高支持度，也帶動了一股強力部門幹部湧入國家權力機關的風潮。強力部門幹部不僅在國家高層 – 聯邦安全會議 – 的比重逐年增加，也在聯邦機構、地方政府以及國會中不斷超越過去在葉爾欽時期所佔的比例。這種現象跟普丁恢復蘇聯時期的「現役儲備幹部」制度有很大程度的關聯性。

藉由這種運作模式，普丁在重要的國家機構（尤其是經濟部門）安排類似蘇聯時期「政治委員」的眼線，無非就是要避免遺漏掉強力部門以外的重要情資。此外，在九〇年代初期流入商業界的退役強力部門幹部們基於共同的意識形態彼此保持聯繫，不僅充當了社會與國家間特殊的「溝通」管道，也在某種程度上扮演著國家利益在商界的代理人。可以說，俄羅斯正經歷了有別於以往的「政權軍事化」過程。

在與地方首長以及反對派政黨周旋的同時，普丁並沒有選擇迴避金融寡頭的挑釁。他利用著名的「尤科斯」事件，一舉擺脫金融寡頭以及與他們關係密切的「家族」勢力。然而，普丁政權獲得鞏固的背後，在這一整個菁英對抗的過程，因掌控大型國營事業而崛起的「強力寡頭」更是扮演了關鍵性的角色：一方面擔

任普丁的政治打手，另一方面則圖謀所屬企業利益的最大化。

此外，強力部門幹部還在「政權軍事化」的號召下，同時經由縱向與橫向的管理模式，滲透國家社會各個階層，除型塑了以強力部門幹部作為菁英甄補主要來源以及國家事務管理階層的「軍事政體」外，其行事作風與所營造出的社會氛圍，再加上執政者與前蘇聯總書記安德洛波夫的相似背景，總不免讓人或多或少將普丁治下的俄羅斯與過去的蘇聯體制聯想在一塊。



## 第五章 結論

菁英政治的理論基礎，在於認定政治史就是由菁英所支配的歷史，而所有社會中的主要權力均會集中在少數的統治菁英手中。因此，不論是在民主國家或是極權政體必定存在這一小群人，而他們的觀念與作為也總是在社會演進的過程中造成關鍵性的影響。對於人治色彩濃厚的俄羅斯來說，俄羅斯菁英的行動不僅左右了俄羅斯國家發展的決策與走向，其競合更關係到俄國政局的穩定與否。

蘇聯時期的菁英主要透過史達林所一手創立的「職官名錄」制度產生。在這個制度化的等級結構中，菁英結構單一且信奉共產主義意識形態，因此可被歸類為結構差異小、整合意識強的「意識型菁英」。而他們所效力的蘇聯政權雖然得以利用職官名錄體系鞏固其統治地位，然而缺乏公開且有競爭性的選舉，因此被視為「穩定的非代議式政體」。

這樣的穩定態勢到了八〇年代末期受到極大的挑戰。戈巴契夫的「民主化」與「公開性」不再保障政治權力為共黨菁英所壟斷。在這種情況下，具有特權的職官名錄成員開始進行所謂的「權力資本化」，利用自身的政治實力不斷地透過建立合資企業、享有進出口特權以及對國家部門進行民營化等方式來積累財富。這就讓原本性質單一的蘇聯菁英開始逐漸分化出過去不曾存在的經濟菁英，也為後來的經濟寡頭現象埋下伏筆。

時間來到後共俄羅斯的葉爾欽政府，其菁英政治因為施行民主制度而呈現多元面貌。然而，政府體制與經濟政策等迫切議題卻逼得過去齊力反共的總統與國會領袖反目成仇，進而導致了 1993 年 10 月的砲轟國會事件。「十月事件」雖然成就了向總統權力傾斜的俄羅斯新憲法，但隨著經濟的持續低迷，以共黨為首的

反對勢力總得以在國家杜馬取得不少席次，也對葉爾欽政權構成極大的威脅。

除了政黨反對勢力之外，實力雄厚的金融工業寡頭們也在 1996 年利用金援與媒體協助葉爾欽競選連任成功後，直接進入政府高層任官而權傾一時。而總統身邊的「家族」勢力，則是趁著葉爾欽執政後期健康不佳的情形自許為攝政大臣。至於 1996 年後經普選產生的地方菁英也不再受中央控制，再加上聯邦委員會所賦予的豁免權，使他們能夠在與中央分庭抗禮的過程中取得更多的周旋空間與籌碼。因此，菁英多元化、共識基礎薄弱的葉爾欽時期菁英可被歸類為結構差異大、整合意識弱的「分散型菁英」，所代表的則是一個「不穩定代議式政體」。

而學者在關於俄羅斯各時期的「非職官名錄成員菁英」調查中發現，過去未列名職官名錄的人士已經由 1989 年與 1990 年的差額選舉投身政壇，所以後共時期的俄羅斯開始出現更多新的面孔，例如 1993 年葉爾欽時期有 42.8% 的政黨菁英、39% 的商業菁英，甚至是將近四成的國會菁英是屬於非職官名錄成員。

然而令人驚訝的是，除了超過 80% 的地方菁英外，理應在轉型過程中大換血的國家菁英（尤其是政府高層）卻仍有四分之三是過去的職官名錄成員。其中，新的政治菁英主要由過去的共黨以及議會人士所組成，而新的經濟菁英則大多來自共青團與經濟部門的幹部。<sup>1</sup> 這都說明後共俄羅斯菁英在出現部份循環的情況下，主要經歷的仍是「職官名錄再生」過程。

面對葉爾欽諸多的政治遺緒，普丁能做的，就是好好利用唯一一個「正面」的遺緒 - 「集權總統」權力，以遂行其收編菁英的政治改革 - 建立「聯邦代理人」制度、扭轉地方離心趨勢以及組建強而有力的「權力黨」。

---

<sup>1</sup> 參見本文第二章【表 2-3-5】&【表 2-3-6】。

他一上任便透過總統令的方式改變俄羅斯聯邦中央與地方的相互關係，也就是在原有的聯邦主體基礎上設置七大聯邦區，並指派包括總統全權代表、聯邦督察長、以及聯邦督察在內的聯邦菁英負責監管地方事務。藉由這一層新聯邦控管機制的建立，普丁政府順利地建立了聯邦在地方上的代理人制度。

值得注意的是，普丁的首批總統駐聯邦區全權代表中，7 人中有就有 5 人是所謂的「強力部門」幹部，全權副代表與聯邦督察各有 70% 與 35% 具有相同背景。普丁兩個任期中曾擔任過總統全權代表的 16 人中，則有 9 人具有強力部門背景。這些總統駐聯邦區全權代表所要負責的任務不僅在於強力監督地方事務，也包括適時提供總統「戰略性」的協助，例如搜集地方菁英不為人知的秘辛以待必要時爆料來抹黑政敵，或是在地方選舉中動員行政資源、打壓反對派人士以確保親克里姆林宮的候選人在地方選舉中勝選。

接著，他也著手聯邦會議上議院 – 聯邦委員會 – 組織方式的修改工作。除了規定聯邦委員會成員不再由各聯邦主體行政長官與議長兼任、改由各聯邦主體的行政機關與立法機關所選出的代表專任外，更在 2004 年貝斯蘭事件之後取得對地方行政首長的實際任命與解除職務的權力。可以說，普丁徹底改變了俄羅斯在葉爾欽治下中央向地方菁英讓步以換取支持、行政部門受立法機關（聯邦委員會）箝制而苦無作為的困境。

在過去，葉爾欽試圖利用上議院來牽制下議院，如今普丁則是團結下議院的親政府多數，透過正式的法律途徑來解決國家垂直權力體系以及聯邦委員會本身所存在的問題。雖然普丁政府把被請出聯邦委員會的地方首長們安置在新成立的「國務委員會」，但就該機構僅具「諮詢」功能這方面來看，地方首長終究還是被排除在高層權力之外。

在收復聯邦對地方的控制之後，普丁下一個重要的任務就是建立新的政黨創立原則以及改變國家杜馬的定位。普丁執政以來，俄羅斯國家杜馬首度出現具有主導地位的權力黨 – 「統一俄羅斯黨」。爲了進一步鞏固該黨的地位，普丁開始提出了一系列改革俄羅斯政黨與選舉制度的措施，試圖透過政府力量壓制小黨以管控政黨數量、運用行政資源影響選舉等方式勝選，實現所謂政黨與政權雙邊利益的緊密結合。

早在 1999 年普丁還是總理的時候，他便開始著手強化當時的權力黨 – 「團結」競選聯盟 – 的工作，並在第三屆國家杜馬大選取得不錯的成績。在克里姆林宮的主導下，「團結」競選聯盟與包括「祖國 – 全俄羅斯」運動在內的幾個黨派組成了親政府的國會勢力，這也讓後共時期俄羅斯獨立以來支持總統的國會勢力首次過半。隨後更吸收「祖國」運動聯盟以及「全俄羅斯」運動，於 2002 年成立今天所看到的「統一俄羅斯黨」。

普丁利用該黨在國家杜馬中佔有多數席位、網羅三十多位地方行政長官以及眾多政府高官的優勢，不僅確保其政府所提出的重大政經法案能順利在國會通過，也讓他個人在國家治理上更加得心應手，從而由根本上改變了行政系統與立法機關的關係。再者，「統一俄羅斯黨」所收編的國家菁英，包括緊急狀況部部長邵伊古所代表的官僚體系，圍繞莫斯科市市長盧居科夫的政商勢力，還有以韃靼斯坦共和國總統沙米耶夫爲首的地方派系，也相當程度地體現了「共識型菁英」的基本概念。至於是否建立了真正的「穩定代議式政體」則仍有待觀察。

就在第二任總統任期屆滿前夕，普丁擊敗甫獲得諾貝爾和平獎的美國前副總統高爾 (Al Gore)、「哈利波特」(Harry Potter) 系列小說作者羅琳 (J.K. Rowling) 以及中國國家主席胡錦濤等國際名流，獲選爲美國「時代」雜誌的 2007 年度風雲人物。該雜誌表示，普丁獲得此殊榮的理由在於這位鐵腕總統不僅將處於混亂

的俄羅斯帶向穩定，也引領一蹶不振的俄羅斯重返世界強國之林。<sup>2</sup> 該雜誌總編輯更在「給讀者的話」一欄下了這樣一道標題：「即使只憑個人之力也能夠改變歷史，而普丁證明了這一點」。

的確，普丁任內八年著實成功地結合天時地利（例如國際油價飆漲以及全球反恐議題）把曾落入二、三流國家之列的俄羅斯拉回強國隊伍中。然而必須要說的是，若沒有一個志同道合的工作團隊兼支持基礎，普丁一個人恐怕也難以成事。

由於在短短不到三年間便由一介克宮副幕僚長躍升權力第一人，如何儘速解決「幹部短缺」現象、建構個人權力基礎，便成了普丁個人在地方、政黨以及經濟等菁英勢力環伺下所必須克服的另外一個難題。為了有效解決自葉爾欽時期便困擾俄羅斯不已的三大菁英勢力，甫上任的普丁採取務實的策略：一方面採取「幹部穩定」政策 – 避免不必要的人事離退。除了試圖消除政府官員們對於新總統是否會延續前朝人事變動頻繁的疑慮，也藉以避免以克宮幕僚長瓦洛申與聯邦總理卡西亞諾夫為首的「家族」勢力反彈；另一方面則是在各個權力階層逐步引入可以信賴的「自己人」，也就是大部分結交於大學時期以及聖彼得堡工作的所謂強力部門幹部以及自由派人士。

值得注意的是，普丁的幹部甄補政策在看似依循「地緣」與「學緣」關係的同時，更進一步發展出一套「職緣」模式。大量不論是現職或退役「戴肩章的人」開始在重要的政治與經濟場域中扮演起政策推展與政權代言的角色。再加上俄羅斯民眾早已厭倦國家失靈、權貴橫行的社會亂象，普丁所營造的「強力總統」形象不僅為他贏得高支持度，也合理化了強力部門幹部湧入國家權力機關的風潮。強力部門幹部不僅在國家高層 – 聯邦安全會議 – 的比重逐年增加，更在聯邦機

---

<sup>2</sup> Richard Stengel, “Choosing Order Before Freedom,” *Time*, Vol. 170, No. 26/27 (2007), pp.22-23.

構、地方政府以及國會中不斷超越過去在葉爾欽時期所佔的比例。這種現象跟普丁恢復蘇聯時期的「現役儲備幹部」制度有很大程度的關聯性。

透過這樣一個運作模式，普丁在重要的國家機構 – 特別是經濟部門 – 安置了類似蘇聯時期「政治委員」的眼線，為的無非就是能同時掌握強力部門以外的各方情勢。然而必須留意的是，這些「政治委員」一旦走向幕前直接掌控政府重要職務，將代表「軍事政體」的進一步鞏固；若是繼續留在幕後，則標示了聯邦安全局在政治偵查職能上的復辟。此外，在九〇年代初期流入商業界的退役強力部門幹部基於共同的意識形態與彼此保持聯繫，不僅搭起了社會與國家間特殊的「溝通」橋樑，也在相當程度上扮演著國家在商界的利益代理人。也就是說，透過不斷大量起用強力部門幹部的方式，俄羅斯進入了前所未有的「政權軍事化」歷程。

在主動發動對地方首長以及反對派政黨攻擊的同時，普丁起初與金融寡頭們保持「等距」的共識 – 政府不追究寡頭們的過去，寡頭們也不該干涉國家政務的進行。然而，在古辛斯基與別列佐夫斯基不斷透過旗下媒體發表抨擊國家言論的情況下，普丁政權選擇先除之而後快。至於著名的「尤科斯」事件，普丁也絕對不是在瞎「攪霍」，他利用這起事件不僅一舉擺脫霍達爾科夫斯基以及與葉爾欽關係密切的「家族」勢力，更給了想干政的金融寡頭們當頭棒喝。

然而，普丁透過打擊金融寡頭以鞏固政權的背後，因掌控大型國營事業而崛起的「強力寡頭」也扮演了關鍵性的角色：一方面擔任普丁的政治打手，另一方面則圖謀所屬企業利益的最大化。總之，姑且不論普丁指派親信擔任大型企業負責人的用意究竟是酬庸成分居多抑或捍衛政府在國營事業方面的利益，很明顯的，過去葉爾欽時期金融寡頭利用經濟實力入侵政治場域的現象，如今已被普丁時期強力部門幹部透過政治運作向經濟領域反撲的過程所取代。



此外，強力部門幹部更透過「政權軍事化」的方式，同時經由縱向與橫向的管理模式，滲透國家社會各個階層，除形塑出以強力部門幹部作為菁英甄補主要來源以及國家事務管理階層的「軍事政體」外，若再由現役儲備幹部制度的恢復、「普丁版職官名錄」操控重要國營事業、言論自由空間受到壓縮、對反對派無情的壓制等現象，俄羅斯除了經歷「政權軍事化」外還多了一項「蘇維埃化」特徵。不過，正如民主化不一定就代表達到民主目標，普丁的蘇維埃化也不見得就是要回歸蘇聯體制。但至少就普丁卸任總統前的情況來看，大多數的俄羅斯政治參與者似乎樂見（或至少不反對）這種蘇聯體制的部份復辟，畢竟這對他們來說不過就是恢復一個能理解並且穩定的遊戲規則罷了。

誠如俄國學者克莉許塔諾夫斯卡雅所言，俄羅斯這些年來已向著民主制度與市場經濟邁出了兩步，而只（因蘇維埃化）退後了一步。<sup>3</sup> 的確，現在要稱「後普丁時代」還太早，但筆者不禁要問，梅德維傑夫治下的俄羅斯到底會往哪個方向前進。在不見任何改變的情況下，如果純粹還是要繼續蘇維埃化，為何普丁當初不直接交棒給強力部門幹部就好？如果打算改變，又該如何進行改變？畢竟目前俄羅斯上到中央下至地方卻仍充滿了強力部門幹部的身影，更何況總理就是普丁這個鐵桿強力部門幹部。由於梅氏才執政一年，目前也還不到鋪陳權力接班的敏感時機（如果他真的會做到任期結束，而非中途還權普丁），不過這或許是值得其他對俄羅斯菁英政治有興趣的研究者關注的課題之一。

---

<sup>3</sup> Ольга Крыштановская, *Анатомия Российской Элиты* (Москва: Захаров, 2005), с. 286.



## 參考文獻

### 一、中文部分

#### (一)專書

李忠杰、徐燿新、魏力，《社會主義改革史》，北京：春秋出版社，1988。

邢廣程 主編，《2005：應對挑戰》，社科文獻出版社，2006。

范建中 等著，《當代俄羅斯：政治發展進程與對外戰略選擇》，北京：時事出版社，2004。

胡逢瑛、吳非 等著，《蘇俄新聞傳播史論》，台北：秀威資訊科技，2006。

海運、李靜杰，《葉爾欽時代的俄羅斯·人物卷》，北京：人民出版社，2001。

海運、李靜杰，《葉爾欽時代的俄羅斯·政治卷》，北京：人民出版社，2001。

海運、李靜杰，《葉爾欽時代的俄羅斯·經濟卷》，北京：人民出版社，2001。

陸南泉、江長斌、徐葵、李靜杰 主編，《蘇聯興亡史論》，北京：人民出版社，2004。

寇健文，《中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2004》，台北：五南，2005。

葉自成，《俄羅斯政府與政治》，台北：揚智文化，1997。

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。

趙春山，《蘇聯領導權力的轉移 – 從列寧到戈巴契夫》，台北：桂冠圖書，1990。

劉向文，《俄國政府與政治》，台北：五南，2002。

劉淑春 等著，《當代俄羅斯政黨》，北京：中央編譯出版社，2006。

潘德禮 主編，《俄羅斯十年 – 政治、經濟、外交》（上卷），北京：世界知識出版社，2003。

龐大鵬 主編，《普京八年：俄羅斯復興之路（2000~2008）》（政治卷），北京：經濟管理出版社，2008。

## （二）論文、期刊

吳東野，〈「半總統制」政府體制之理論與實際〉，《問題與研究》，1996，卷35，期8。頁37-49。

吳清風，〈俄羅斯總統權力之研究〉，國立政治大學俄羅斯研究所，碩士論文，2006。

李建民，〈俄羅斯金融寡頭暨官僚資本主義探源〉，《東歐中亞研究》，1997，期5。頁44-53。

李維軒，〈從尤科斯事件看俄羅斯金融寡頭與政權運作之關係〉，國立政治大學俄羅斯研究所，碩士論文，2005。

李興耕，〈俄羅斯國家杜馬選舉制度改革及其影響〉，《當代世界與社會主義》，2003，期2。頁64-69。

林永芳，〈俄羅斯的政黨體系與民主化〉，《俄羅斯學報》，第五期，台北：國立政治大學俄羅斯研究所，2006，頁25-50。

陳厚文，〈蘇聯「職官名錄」制度之研究〉，國立政治大學俄羅斯研究所，碩士論文，1999。

許峻郎，〈俄羅斯政治菁英流動之研究〉，國立政治大學俄羅斯研究所，碩士論文，2000。

劉向文，〈談俄羅斯聯邦國家杜馬的新選舉制度〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2007，期3。頁28-36。

劉向文，〈談俄羅斯聯邦總統的全權代表制度〉，《東歐中亞研究》，2001，期6。頁24-31。

劉克明，〈論蘇聯共產黨的官僚特權階層〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2003，期3。頁 1-11。

〈寡頭們的繼任者〉，《商務周刊》，November 5, 2006 3。頁 33-38。

## 二、英文部分

### (一) 專書 (Books)

Baker, Peter & Susan Glasser, *Kremlin Rising: Vladimir Putin's Russia and the End of Revolution*, New York: Scribner, 2005.

Fish, M. Steven, *Democracy from Scratch: Opposition and Regime in the New Russian Revolution*, Princeton University Press, 1995.

Fortescue, Stephen, *Russia's Oil Barons and Metal Magnets: Oligarchs and the State in Transition*, Basingstoke, Hampshire [England]; New York: Palgrave Macmillan, 2006.

Huskey, Eugene, *Presidential power in Russia*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1999.

Lane, David & Cameron Ross, *The Transition from Communism to Capitalism: Ruling Elites from Gorbachev to Yeltsin*, London: Macmillan, 1999.

MacKenzie, David & Michael W. Curran, *A History of Russia, the Soviet Union, and Beyond*, Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 4<sup>th</sup> ed., 1993.

McAuley, Mary, *Soviet Politics 1917-1991*, New York: Oxford University Press, 1992.

Michels, Robert, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, translated by Eden and Cedar Paul. Introd. by Seymour Martin Lipset, New York: Dover Pub, 1959.

Mills, C. Wright, *The Power Elite*, New York: Oxford University Press, 1959.

Mosca, Gaetano, *The Ruling Class*, translated by Hannah D. Kahn; ed. and rev., with

an introduction by Arthur Livingston, New York: McGraw-Hill Book Co., 1939.

Nordlinger, Eric A., *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge: Harvard University Press, 1981.

Putnam, Robert D., *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976.

Sakwa, Richard, *Putin: Russia's Choice*, New York: Routledge, 2004.

Shevtsova, Lilia, *Putin's Russia*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

Shevtsova, Lilia, *Russia lost in transition: the Yeltsin and Putin legacies*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007.

Voslensky, Michael, translated by Eric Mosbacher, *Nomenklatura: The Soviet Ruling Class*, Garden City, N.Y.: Doubleday, 1984.

## (二) 論文、期刊 (Articles)

Babayeva, Liliya, "Elite Conceptions of Russia's Present and Future," in *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, ch. 4, ed. by John Higley, Jan Pakulski & Włodzimierz Wesołowski, Basingstoke, Hampshire [England]: Macmillan Press ; New York: St. Martin's Press, 1998, pp.97-106.

Baev, Pavel K., "The Evolution of Putin's Regime: Inner Circles and Outer Walls," *Problems of Post-Communism*, Vol. 51, No. 6, 2004, pp.3-13.

Bacon, Edwin, "Russia's Law on Political Parties: democracy by decree?," in *Russian Politics under Putin*, ch. 3, ed. by Cameron Ross, Manchester, U.K. ; New York : Manchester University Press ; New York, N.Y. : Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2004, pp.39-52.

Belin, Laura, "Politics and the mass media under Putin," in *Russian Politics under Putin*, ch. 8, ed. by Cameron Ross, Manchester, U.K.; New York: Manchester University Press; New York, N.Y.: Distributed exclusively in the USA by

Palgrave, 2004, pp.133-154.

Blakkisrud, Helge, "The Rise and Fall of the Russian Governor: Institutional Design v.s. Patron/Client Relationships," in *Elites and Democratic Development in Russia*, ch. 5, ed. by Anton Steen & Vladimir Gel'man, London: Routledge, 2003, pp.71-91.

Bremmer, Ian, "Who's in Charge in the Kremlin," *World Policy Journal*, Winter 2005/06, pp.1-6.

Bremmer, Ian & Samuel Charap, "The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want," *The Washington Quarterly*, Winter 2006-07, pp.83-92.

Collier, David & Steven Levitsky, "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research," *World Politics*, Vol. 49, No. 3, 1997, pp.430-451.

Evans, Mark, "Elitism," in *Theory and Methods in Political Science*, ch. 12, ed. by David Marsh & Gerry Stoker, Basingstoke, Hampshire [England]; New York: Palgrave, 1995, pp.228-247.

Fodor, Eva, Edmund Wnuk-Lipinski & Natasha Yershova, "The New Political and Cultural Elite," *Theory and Society*, Vol. 24, No. 5, 1995, pp.783-800.

Gel'man, Vladimir & Inessa Tarusina, "Studies of Political Elites in Russia," in *Elites and Democratic Development in Russia*, ch. 11, ed. by Anton Steen & Vladimir Gel'man, London: Routledge, 2003, pp.187-205.

Hahn, Gordon, "Reforming the Federation," in *Developments in Russian politics 6*, ch. 9, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa, Durham: Duke University Press, 2005, pp. 148-167.

Hanley, Eric, Natasha Yershova & Richard Anderson, "Russia – Old Wine in a New Bottle? The Circulation and Reproduction of Russian Elites, 1983-1993," *Theory and Society*, Vol. 24, No. 5, 1995, pp.639-668.

Higley, John & György Lengyel, "Introduction: Elite Configurations after State Socialism," in *Elites after State Socialism: Theories and Analysis*, ch. 1, ed. by

John Higley & György Lengyel, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2000, pp.1- 21.

Higley, John, Jan Pakulski & Włodzimierz Wesołowski, "Introduction: Elite Change and Democratic Regimes in Eastern Europe," in *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, ch. 1, ed. by John Higley, Jan Pakulski & Włodzimierz Wesołowski, Basingstoke, Hampshire [England]: Macmillan Press ; New York: St. Martin's Press, 1998, pp.1- 33.

Higley, John, Judith Rullberg & Jan Pakulski, "The Persistence of Postcommunist Élite," *Journal of Democracy*, 7, 2, April 1996, pp.133-147.

Higley, John, Judith Rullberg & Jan Pakulski, "The Persistence of Postcommunist Élite," in *Journal of Democracy*, 7, 2 , April 1996, pp.133-147

Higley, John, Oksan Bayulgen & Julie George, "Political Elite Integration and Differentiation in Russia," in *Elites and Democratic Development in Russia*, ch. 2, ed. by Anton Steen & Vladimir Gel'man, London; New York: Routledge, 2003, pp.11- 28.

Huskey, Eugene, "Overcoming the Yeltsin Legacy: Vladimir Putin and Russian Political Reform," *Contemporary Russian Politics: A Reader*, ch. 6, ed. by Archie Brown, Oxford and New York: Oxford University Press, 2001, pp. 82-96.

Huskey, Eugene, "Political Leadership and the Center-Periphery Struggle," *Gorbachev, Yeltsin and Putin: political leadership in Russia's transition*, ch. 5, ed. by Archie Brown & Lilia Shevtsova, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001, pp. 113-141.

Hyde, Matthew, "Putin's Federal Reforms and their Implications for Presidential Power in Russia," *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 5, 2001, pp.719-743.

Illarionov, Andrei, "Reading Russia: THE SILOVIKI IN CHARGE," *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 2, 2009, pp.69-72.

Kryshtanovskaya, Ol'ga, "Transformation of the Old Nomenklatura into a New Russian Elite," *Sociological Research*, Vol. 34, No. 6, 1995, pp.6-26.



- Kryshtanovskaya, Ol'ga & Stephen White, "From Power to Property: The *Nomenklatura* in Post-Communist Russia," *Elites and leadership in Russian politics: selected papers from the fifth World Congress of Central and East European Studies*, Warsaw, 1995, ch. 5, ed. by Graeme Gill, New York: St. Martin's Press, 1998, pp.81-105.
- Kryshtanovskaya, Ol'ga & Stephen White, "From Soviet *Nomenklatura* to Russian Élite," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 5, 1996, pp.711-733.
- Kryshtanovskaya, Ol'ga & Stephen White, "Inside the Putin Court: A Research Note," *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 7, November 2005, pp.1065-1075.
- Kryshtanovskaya, Ol'ga & Stephen White, "Losing Power in Russia," *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 21, No. 2, June 2005, pp.200-222.
- Kryshtanovskaya, Ol'ga & Stephen White, "Putin's Militocracy," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 19, No. 4, 2003, pp.289-306.
- Kryshtanovskaya, Ol'ga & Stephen White, "The Rise of the Russian Business Elite," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 39, 2005, pp.293-307.
- Lane, David & Cameron Ross, "The Changing Composition and Structure of the Political Elites," in *Russia in Transition*, ed. by David Lane, London: Longman, 1995, pp.52-75.
- Lane, David & Cameron Ross, "The Russian Political Elites, 1991-95: Recruitment and Renewal," in *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, ch. 2, ed. by John Higley, Jan Pakulski & Włodzimierz Wesołowski, Basingstoke, Hampshire [England]: Macmillan Press ; New York: St. Martin's Press, 1998, pp.34-66.
- Michael McFaul, "The Electoral System," in *Developments in Russian politics 6*, ch. 2, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa, Durham: Duke University Press, 2005, pp. 61-79.
- McFaul, Michael & Nikolai Petrov, "The Changing Function of Elections in Russian Politics," in *Russia after communism*, ch. 2, ed. by Anders Åslund & Martha

- Brill Olcott, Washington, D.C. : Carnegie Endowment for International Peace, 1999, pp.27-60.
- Petrov, Nikolay, “*Siloviki* in Russian Regions: New Dogs, Old Tricks,” *The Journal of Power Institution in Post-Soviet Societies*, Issue 2, 2005, pp.1-17.
- Petrov, Nikolai & Darrell Slider, “Putin and the Regions,” in *Putin’s Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 12, ed. by Dale R. Herspring, Lanham: Rowman & Littlefield, 2005, pp.237-258.
- Remington, Thomas, “Putin, the Duma, and Political Parties,” in *Putin’s Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 3, ed. by Dale R. Herspring, Lanham: Rowman & Littlefield, 2005, pp.31-54.
- Renz, Bettina, “Putin’s Militocracy? An Alternative Interpretation of *Siloviki* in Contemporary Russian Politics,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 6, September 2006, pp.903-924.
- Rivera, Sharon Werning, “Elites in Post-communist Russia: A Changing of the Guard?,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 52, No. 3, 2000, pp.413-432.
- Rivera, Sharon Werning & David W. Rivera, “The Russian Elite under Putin: Militocratic or Bourgeois?,” *Post-Soviet Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2006, pp.125-144.
- Ross, Cameron, “Putin’s federal reforms,” in *Russian Politics under Putin*, ch. 9, ed. by Cameron Ross, Manchester, U.K. ; New York: Manchester University Press ; New York, N.Y.: Distributed exclusively in the USA by Palgrave, 2004, pp.155-175.
- Rutland, Peter, “Putin and the Oligarchs,” in *Putin’s Russia: past imperfect, future uncertain*, ch. 9, ed. by Dale R. Herspring, Lanham: Rowman & Littlefield, 2005, pp.161-182.
- Schmitter, Philippe, “Still the Century of Corporatism,” *Review of Politics*, Vol. 36, 1974, pp.85-131.
- Shevtsova, Lilia, “Putin’s Legacy: How the Russian Elite Is Coping with Russia’s Challenges,” *Briefing Paper of program: Russian Domestic Politics and*

*Political Institutions*, Moscow center of the Carnegie Endowment for International Peace, Vol.8, Issue 4, June 2006, pp.1-8

Slider, Darrell, "Politics in the Region," in *Developments in Russian politics 6*, ch. 10, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa, Durham: Duke University Press, 2005, pp. 168-185.

Staun, Jørgen, "Siloviki versus liberal-technocrats: The fight for Russia and its foreign policy," *Danish Institute for International Studies Report*, 2007:9, pp.1-70.

Stengel, Richard, "Choosing Order Before Freedom," *Time*, Vol. 170, No. 26/27, 2007, pp.22-23.

Stoner-Weiss, Kathryn, "Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 15, No. 1, 1999, pp.87-106.

Szelényi, Ivan & Szonja Szelényi, "Circulation or Reproduction of Elites during the Postcommunist Transformation of Eastern Europe," *Theory and Society*, Vol. 24, No. 5, 1995, pp.615-638.

White, Stephen, "The Political Parties," in *Developments in Russian politics 6*, ch. 5, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa, Durham: Duke University Press, 2005, pp. 80-95.

White, Stephen & Ol'ga Kryshstanovskaya, "Russia: Elite Continuity and Change," in *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*, ch. 6, ed. by Mattei Dogan & John Higley, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 1998, pp.125-146.

Willerton, John P., "Post-Soviet Clientelist Norms at the Russian Federal Level," *Elites and leadership in Russian politics: selected papers from the fifth World Congress of Central and East European Studies, Warsaw, 1995*, ch. 4, ed. by Graeme Gill, New York: St. Martin's Press, 1998, pp.52-80.

Willerton, John P., "Putin and the Hegemonic Presidency," in *Developments in Russian politics 6*, ch. 2, ed. by Stephen White, Zvi Gitelman & Richard Sakwa, Durham: Duke University Press, 2005, pp. 18-39.

### 三、俄文部分

#### (一) 專書 (Книги)

Делягин Михаил, *Россия после Путина. Неизбежна ли в России «оранжево-зелёная» революция?*, Москва: Вече, 2005.

Зенькович Николай, *Путинская энциклопедия. Семья. Команда. Оппоненты. Преемники.*, Москва: Олма-Медиа Групп, 2008.

*Конституция Российской Федерации (с гимном России)*, Москва: Проспект, 2006.

Крыштановская Ольга, *Анатомия Российской Элиты*, Москва: Захаров, 2005.

Медведев Рой, *Владимир Путин: второй срок*, Москва: Время, 2006.

Медведев Рой, *Владимир Путин: четыре года в Кремле*, Москва: Время, 2005.

Мухин Алексей, *Кто есть мистер Путин и кто с ним пришёл?*, Москва: Гном и Д, 2002.

#### (二) 論文、期刊 (Статьи)

Зубаревич Наталья, Николай Петров, Алексей Титков, «Федеральные округа - 2000», *Регионы России в 1999г.: Ежегодное Приложение к "Политическому Альманаху России"*, Москва: Центр Карнеги, 2001, сс.176-196.

Крыштановская Ольга, «От милитократии к меритократии?», *Русский Журнал*, выпуск 1, май 2008, сс.59-69.

Пляйс Я. А., «Новое законодательство о выборах и партийное строительство в России», *PRO NUNC: Современные политические процессы. Выпуск 8. Политические элиты в условиях электорального формата трансформации власти*, Тамбов, 2008, сс.101-118.

#### 四、電子文獻部份

Anatoly Medetsky, “Siloviki’s Pyramid of Power Revealed,” *The St. Petersburg Times*, 20 January 2004.

〈 [http://www.sptimes.ru/index.php?action\\_id=100&story\\_id=12039](http://www.sptimes.ru/index.php?action_id=100&story_id=12039) 〉 (3 January 2009)

Brian Whitmore, “Inside The Corporation: Russia’s Power Elite,” *Radio Free Europe / Radio Liberty*, 15 October 2007.

〈 <http://www.rferl.org/content/article/1078958.html> 〉 (8 October 2008)

Kim Murphy, “Russia’s New Elite Draws From Old KGB,” *Los Angeles Times*, November 10, 2007.

〈 <http://articles.latimes.com/2003/nov/10/world/fg-spies10> 〉 (20 December 2008)

Neil Buckley & Arkady Ostrovsky, “Back in business – how Putin’s allies are turning Russia into a corporate state,” *The Financial Times*, 19 June 2006.

〈 <http://www.ft.com/cms/s/0/d776a916-ff2f-11da-84f3-0000779e2340.html> 〉 (12 April 2009)

William Safire, “Siloviki Versus Oligarchy,” *The New York Times*, 5 November 2003.

〈 <http://www.nytimes.com/2003/11/05/opinion/05SAFI.html> 〉 (17 December 2008)

“Capital flight resumes in Russia after Yukos affair,” *The Epoch Times*, 13 November 2003.

〈 <http://en.epochtimes.com/news/3-11-14/14644.html> 〉 (16 July 2009)

“Kremlin Riddled with Former KGB Agents,” 14 December 2006.

〈 <http://www.spiegel.de/international/0,1518,454486,00.html> 〉 (23 April 2008)

“Patron-Client Theory,” September 2005.

〈 [http://olivia935813.blogspot.com/2005/09/patron-client-theory\\_27.html](http://olivia935813.blogspot.com/2005/09/patron-client-theory_27.html) 〉 (25 May 2009)

“Russia: Expert Eyes Security Ties Among Siloviki,” 20 December 2006.

〈 <http://www.rferl.org/content/article/1073593.html> 〉 (15 March 2009)

“Russia under Putin: The make of a neo-KGB state,” *Economist*, Vol.8, Aug 23<sup>rd</sup> 2007.

〈 <http://www.finrosforum.fi/?p=513&language=en> 〉 ( 4 March 2008 )

Ольга Крыштановская, «Большой переход: Уйти, чтобы остаться», 23 апреля 2008.

〈 <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2008/04/23/146739> 〉 ( 23 April 2008 )

Ольга Крыштановская, «Back to USSR. Новая российская элита», 28 апреля 2008.

〈 <http://www.centrasia.ru/news2.php?st=1209368760> 〉 ( 15 July 2009 )

Павел Хлебников, «Борис Березовский, а не Борис Ельцин, возможно наиболее влиятельный человек в России, Крёстный отец Кремля?», декабрь 1996.

〈 [http://www.compromat.ru/page\\_9903.htm](http://www.compromat.ru/page_9903.htm) 〉 ( 18 July 2009 )

«Борис Грызлов: Мы должны законодательно обеспечить выполнение Плана Путина», 22 мая 2007.

〈 <http://old.edinros.ru/news.html?id=120705> 〉 ( 10 June 2009 )

«Владимир Путин возглавит предвыборный список "Единой России"», 01 октября 2007.

〈 <http://old.edinros.ru/news.html?id=124221> 〉 ( 24 June 2009 )

«Владимир Путин о государственной символике России», 01 декабря 2000.

〈 <http://palm.newsru.com/itogi/10dec2000/putinsx.html> 〉 ( 3 April 2009 )

«Люди Путина», *Ленинградская Правда*, 30 июня 2003.

〈 <http://www.lenpravda.ru/digest/federal/263459.html> 〉 ( 3 January 2009 )

«Министр энергетики России Александр Гаврин подал прошение об отставке», 5 февраля 2001.

〈 <http://www.newsru.com/russia/05feb2001/otstavka.html> 〉 ( 18 June 2009 )

«Референдум по вопросу сохранения СССР», 16 января 2009г.

〈 <http://www.kadis.ru/columns/column.php?t=8&id=61124> 〉 ( 25 May 2009 )

«Французский философ подготовил к визиту Путина в Италию анализ его  
натуры по двум фразам», 13 марта 2007.

〈 <http://www.newsru.com/russia/13mar2007/vizzit.html> 〉 ( 25 June 2009 )

「尤里·列瓦達」分析中心」：〈 <http://www.levada.ru/> 〉

「俄羅斯聯邦總統」：〈 <http://www.kremlin.ru/mainpage.shtml> 〉

「俄羅斯聯邦中央選舉委員會」：〈 <http://www.cikrf.ru/> 〉

「俄羅斯聯邦安全會議」：〈 <http://www.scrf.gov.ru/> 〉

「維基百科」：〈 [http://ru.wikipedia.org/wiki/Заглавная\\_страница](http://ru.wikipedia.org/wiki/Заглавная_страница) 〉

「Яндекс」：〈 <http://www.yandex.ru/> 〉

