

# 俄羅斯的國家治理－制度、政策與官僚體系

(期中精簡報告)

本兩年期(98/08/01-100/07/31)研究計畫預期完成之工作項目如下：

第一年(98/08/01-99/07/31)：進行國家治理的理論架構，完成文獻述評和章節安排。除藉由西方政治學的研究方法與相關研究主題的文獻閱讀外，為求突破資料上的限制和追求學術上的原創性，根據研究計畫的論文架構，赴俄進行實地參訪，建立學術交流網絡，蒐集俄文第一手資料，建立完整之資料檔案。計畫主持人已於民國99年寒假期間(99/01/15-99/01/25)赴俄國莫斯科進行實地參訪，蒐集研究所需的第一手資料。初擬研究計畫大綱：一、導論；二、國家治理的理論架構；三、普丁的政治遺緒；四、憲政制度；五、反貪腐政策；六、全國民生方案；七、行政革新；八、現代化困境；九、結論。

第二年(99/08/01-100/07/31)：分別就制度、政策與官僚體系等三個面向，深入探討俄羅斯的國家治理。擬於民國100年報名參加國際學術研討會，宣讀本研究計畫之初步研究成果，和與會的國際學者專家交換意見，修改論文、撰寫心得報告。最後，完成研究計畫，出版成果。

本研究計畫預期之貢獻，在於拓展俄羅斯研究與新興國家民主化理論的新課題，強化國內研究俄羅斯的學術風氣，進而與國際學術研究接軌，增加國人對俄羅斯事務的瞭解與興趣，並提供國內學術界和實務界關於國家治理的經驗比較。藉由俄羅斯國家治理的個案研究，期能豐富比較政治和區域研究等學門的發展。

本兩年期研究計畫之期中精簡報告如下：

隨著普丁(Vladimir Putin)欽定接班人梅德維捷夫(Dmitrii Medvedev)於2008年以高票順利當選總統，撲朔迷離的政治繼承戲碼終於落幕。然而，卸下總統職務的普丁卻轉任總理且出任國會多數黨統一俄羅斯黨(United Russia)黨魁，繼續左右俄國政治走向。雖然權力核心仍在行政中樞，但是憲法法定下的「超級總統」面對超人氣的實權總理，正式的制度安排與非正式的恩庇侍從權力運作，如何保證並行不悖？換言之，無論就學理上或實際的權力運作，我們該如何看待以延續普丁路線、維持權力現狀為前提的「梅德維捷夫－普丁」雙首長共治模式？尤其，值得關切的是，梅德維捷夫在首度的國情諮文裡，便已提議將下任總統任期從四年延長為六年，以及下屆國家杜馬代表任期從四年延長為五年，此

憲法修正案隨即獲國會上下議院通過。無論克里姆林宮的政治動機為何，此憲法修正案下的俄國憲政體制，其關於總統與總理權限、府會關係和政治穩定等課題，都須進行政治學理上的釐清與探討。

除憲政的制度面外，對於邁向強國和現代化之路的俄羅斯而言，在內外政策的制訂與施行上，仍充滿許多的挑戰。新總統就任後的短短半年內，俄羅斯即歷經了與喬治亞的戰爭和當下全球金融風暴的衝擊。反貪腐政策、社會福利政策和行政革新等普丁時期懸而未決的政治遺緒，無疑是檢驗新政府團隊國家治理能力的重要政策指標。而貫穿政策與機構、中央和地方的官僚體系，其是否具備廉政效能攸關改革成敗。

本研究計畫以質性研究法中的個案研究、菁英訪談為主，輔以民意調查機構和官方的統計數據。從制度、政策與官僚體系等三個面向，探討俄羅斯的國家治理。在憲政制度面上，套用半總統制的相關理論 (Elgie, 2009)，比較俄羅斯憲政設計的特性，例如總統權力、總理權力、行政中樞的組織和力量 (如總統辦公廳、總理辦公廳)、政黨為主的政治協調機制，以及政治和行政的連結 (Dimitrov, Goetz, and Wollmann, 2006)。在政策制訂、執行和影響方面，則以國家統合主義 (state corporatism)，社會契約論 (social contract) (Cook, 2007)，國家俘虜 (state capture) 等概念，分析社會福利政策、現代化政策和反貪腐政策。政治化的官僚體系往往是國家治理上的主要障礙，因此行政革新攸關改革成效。

研究蘇聯時期的國家社會關係往往有所謂的社會契約論或福利威權主義 (welfare authoritarianism)，亦即政府提供人民的基本溫飽以換取人民對政府的政治效忠。隨著蘇聯解體，後共俄羅斯的自由化經濟政策亦反映到社會福利改革，只不過葉爾欽時期由於經濟表現不佳、府會政治僵局、國家在稅收、中央與地方關係等方面的治理能力不彰，以致社會福利改革幾乎停擺。普丁時期，一一克服了上述難關，得以遂行概括四個面向的社會福利改革：福利供應私有化；風險承擔個人化；支付方式貨幣化；以及管理去中央化 (Cerami, 2009)。然而，自由化的社會福利改革違背了人民對大有為政府的期待，而且社會部門的貪污腐敗日趨嚴重。2005年1月由現金給付取代實物補貼的「福利貨幣化法案」開始實施後，隨即引發全國性的抗議風潮。為安撫民心，2006年俄羅斯政府推出針對教育、住房、健康醫療、農業發展等四大社會福利項目的「全國民生方案」 (национальный проект)，其目的在於提高人民的生活水準、改善貧窮現象，透過基本的醫療保障和教育服務以發展人力資源。2008年「普丁計畫」-「俄羅斯聯邦長期社會經濟發展概念」 (концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации) 出台，其中關於社會政策部分，基本上仍是「全國民生方案」的延續。此外，為提高國家的競爭力，在經濟領域從能源發展型模式轉變為創新型模式，著重能源、資訊科技、通訊、

生物科技、核子科技等優先領域的制度、基礎設施、創新、投資的現代化；「俄羅斯2020年前的發展戰略」；以及反貪腐法案；亦將成重大政策施行成效的觀察重點。

保守的現代化（консервативная модернизация）或是威權的現代化（авторитарная модернизация），亦即在國內的政治上維持現況，而在經濟和社會的領域內進行成功的改革（Гельман, 2009），已成為「梅-普共治」的國家發展路線。相較於後共地區因顏色革命而導致政權替換，俄羅斯威權政體的調適性與穩定性可從三個面向加以解釋：制度化的執政黨結構；國家的軍警強制力；以及國家對經濟的控制（Way, 2010）。同時，政治文化因素亦不容偏廢。換言之，俄羅斯政治體系的制度特徵，遠不及長期歷史上的獨裁專制所孕育的個人化特色（Холодковский, 2009），而普丁的高民意支持度，合理化其威權統治的正當性。

俄國在葉爾欽主政的九〇年代，由於菁英團體的分化和彼此之間的競爭並沒有造成威權主義的發展，但分化的菁英們也從未建立起民主的遊戲規則（Гельман, 2009）。葉爾欽時期分化型的金融寡頭（financial oligarchs）利用各自的經濟優勢滲透高層政治的「國家俘虜」現象，已被普丁時期共識型統治菁英-強力部門寡頭（силовой олигарх）或是官僚寡頭（bureaucratic oligarchs）給取代並向經濟領域反撲，而出現了所謂的強力部門資本主義（silovik capitalism）或是官僚資本主義（bureaucratic capitalism）。例如，時任第一副總理的伊凡諾夫（Sergei Ivanov）擔任聯合航空製造公司（United Aviation Building Corporation）董事長，第一副總理梅德維捷夫擔任天然氣工業公司（Gazprom）董事長，副總理朱可夫（Alexander Zhukov）擔任俄羅斯鐵路公司（Russian Railways）董事長，副總理納雷什金（Sergei Naryshkin）擔任第一頻道電視公司（First Channel TV）董事長，總統辦公廳副主任謝欽（Igor Sechin）擔任俄羅斯石油公司（Rosneft）董事長，總統辦公廳副主任蘇爾科夫（Vladislav Surkov）擔任石油產品運輸公司（Transneftproduct）董事長，工業與能源部部長赫里斯岑科（Viktor Khristenko）擔任石油運輸公司（Transneft）董事長。

在說明俄羅斯國家治理模式形成的緣由、內容和發展趨勢後，最後將以世界銀行的六個治理指標，對俄國的治理成效加以評估，其項目分別是言論與究責（voice and accountability）、政治穩定（political stability）、政府效能（government effectiveness）、監管品質（regulatory quality）、法治（rule of law）和控制貪腐（control of corruption）。總結俄國的治理經驗後，將進一步探討俄國與其他後共國家在治理表現上差異性的原因為何。

## 【参考書目】

- Владимир Гельман, «Тупик авторитарной модернизации», *Pro et Contra*, Сентябрь-декабрь 2009), сс. 51-61.
- Ирина Глебова, *Как Россия справилась с демократией: заметки о русской политической культуре, власти, обществе* (Москва: РОССПЭН, 2006)
- Виталий Иванов, *Партия Путина* (Москва: ОЛМА Медиа Групп, 2008)
- А. В. Иванченко, А. Е. Любарев, *Российские выборы от перестройки до суверенной демократии* (Москва: Независимый институт выборов, 2007)
- Ю. Г. Коргунюк, *Становление партийной системы в современной России* (Москва 2007)
- И. М. Клямкина, *Российское государство* (Москва 2007)
- ВЦИОМ, *Путеводитель по выборам* (Москва 2007)
- Н. Лапина, *Два президентских срока В. В. Путина: Динамика перемен* (Москва: ИНИОН РАН, 2008)
- В. К. Левашов, *Социополитическая динамика российского общества* (Москва 2007)
- М. А. Лапина, *Современная реформа системы государственного управления* (Москва 2007)
- Г. М. Михалева, *Российские партии в контексте трансформации* (Москва: ЛИБРОКОМ, 2009)
- Е. С. Петренко, *Гражданское общество современной России* (Москва: Институт Фонда «Общественное мнение», 2008)
- А. И. Соловьев, *Электоральное пространство современной России* (Москва: РОССПЭН, 2009)
- М. В. Ходякова, *Парламентаризм в России: проблемы и перспективы* (Санкт-Петербурга: Государственный музей политической истории России, 2006)
- К. Г. Холодковский, «К вопросу о политической системе современной России», *ПОЛИС*, № 2 (2009), сс. 7-22.
- R. Baker, ed., *Transitions from Authoritarianism: The Role of Bureaucracy* (Westport, Conn: praeger, 2002)
- H. Baldersheim, M. Illner, and H. Wollmann, *Local Democracy in Post-Communist Europe* (Opladen, Ger.: Leske & Budrich, 2003)
- Alfio Cerami, “Welfare State Developments in the Russian Federation: Oil-Led Social Policy and the ‘Russian Miracle’,” *Social Policy & Administration*, Vol. 43, no. 2 (April 2009), pp. 105-120.
- Linda J. Cook, Mitchell Orenstein and Marilyn Rueschemeyer, eds., *Left Parties and*

*Social Policy in Postcommunist Europe* (Boulder, Colo.: Westview, 1999)

Linda J. Cook, *Postcommunist Welfare States: Reform Politics in Russia and Eastern Europe* (Cornell University Press, 2007)

Timothy J. Colton and Stephen Holmes, ed., *The State after Communism: Governance in the New Russia* (Rowman & Littlefield, 2006)

Wesselin Dimitrov, Klaus H. Goetz, and Hellmut Wollmann, eds., *Governing after Communism: Institutions and Policymaking* (Rowman & Littlefield, 2006)

Robert Elgie, *Divided Government in Comparative Perspective* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2001)

Robert Elgie and Sophie Moestrup, eds., *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study* (Routledge, 2007)

Robert Elgie and Sophie Moestrup, eds., *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe* (Manchester University Press, 2009)

Miguel Glatzer and Dietrich Rueschemeyer, *Globalization and the Future of Social Welfare Policy: Cross-Regional Comparisons*, (Univ. of Pittsburgh, 2004)

J. Hausner, B. Jessop, and K. Nielsen, eds., *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism* (Aldershot, UK: Elgar, 1995)

J. Hayward and A. Menon, eds., *Governing Europe: Memorial Volume for Vincent Wright* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2003)

J. Kornai, S. Haggard, and R. Kaufman, eds., *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001)

Nick Manning, Ovsey Shkaratan, and Nataliya Tikhonova, *Work and Welfare in the New Russia* (Ashgate Publishing, 2000)

Nick P. Manning, NE Tikhonova, and Karen George, *Poverty and Social Exclusion in the New Russia* (Ashgate Publishing, 2004).

Nicolai Petro, *Crafting Democracy: How Novgorod Has Coped with Rapid Social Change* (Ithaca: Cornell University Press, 2004)

Alex Pravda, ed., *Leading Russia: Putin in Perspective* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2005)

William Pridemore, *Ruling Russia: Law, Crime, and Justice in a Changing Society* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005)

Lucan Way, "Resistance to Contagion: Sources of Authoritarian Stability in the Former Soviet Union," in Valerie Bunce, Michael McFaul and Kathryn Stoner-Weiss, eds., *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World* (Cambridge University Press, 2009)

P. Weller, H. Bakvis, and R. Rhodes, eds., *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives* (Basingstoke, UK: Macmillan, 1997)