

当代国外行政改革丛书



转型时期 俄罗斯行政改革研究

徐彦山 著

国家行政学院出版社



转型时期 俄罗斯行政改革研究

周建波 著

转型时期俄罗斯行政 改革研究

徐彦山 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型时期俄罗斯行政改革研究/徐彦山著. —北京:国家行政学院出版社,2010.7
ISBN 978-7-80140-900-3

I. ①转… II. ①徐… III. ①行政管理—政治体制改革—研究—俄罗斯
IV. ①D751.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 125528 号

书 名 转型时期俄罗斯行政改革研究
作 者 徐彦山
责任编辑 李皖南
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928875
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2010 年 7 月北京第 1 版
印 次 2010 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本 850 毫米×1168 毫米 32 开
印 张 6.875
字 数 140 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-900-3/D·472
定 价 21.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究的问题与意义	1
一、俄罗斯转型时期的时间界定	1
二、研究的学术价值和现实意义	4
第二节 研究思路与方法	7
一、研究思路	7
二、研究方法	10
第二章 转型前俄罗斯的行政体制 与行政改革	13
第一节 十月革命前俄罗斯的行政体制 及其变革	14

一、古罗斯国家的政治制度和行政设置	15
二、统一俄罗斯国家形成时期的行政体制 和行政改革	20
三、彼得一世行政改革与近代俄国行政 体制的建立	29
第二节 苏维埃社会主义时期的 行政体制与改革	36
一、苏维埃社会主义行政体制的建立 和发展	36
二、苏维埃社会主义行政体制的基本特征	47
三、苏维埃社会主义行政体制改革	53
 第三章 转型初期的俄罗斯行政改革	65
第一节 转型初期俄罗斯行政体制 的主要弊端	66
一、横向上的关系还未理顺	66
二、纵向上的一致性还比较薄弱	71
三、行政机关内部结构和功能的紊乱	74

第二节 转型初期俄罗斯政府结构	
和功能的改变	76
一、转变政府职能	77
二、改革政府机构	79
三、调整联邦政府的行政体系	82
第三节 转型初期俄罗斯行政改革的	
调整与完善	84
一、政府结构和功能的改变	85
二、协调行政机关与其他政权分支机构	
之间的关系	87
三、加强执行权力体系的一致性	89
四、公务员系统的改革	92
第四节 转型初期俄罗斯行政改革的深化	95
一、行政改革构想	96
二、俄罗斯联邦政府法	99
三、行政改革的具体措施	102
第五节 转型初期俄罗斯行政改革的	
特点及其评价	105
一、转型初期俄罗斯行政改革的特点	105
二、对转型初期俄罗斯行政改革的评价	108

第四章 转型发展时期的俄罗斯行政改革	111
第一节 转型发展时期行政改革的背景分析	112
一、改革的共识	113
二、改革的分歧	116
三、在转型发展时期行政改革面临的困难	122
第二节 转型发展时期第一阶段的行政改革	124
一、第一阶段行政改革的准备工作	125
二、第一阶段的联邦体制改革	127
第三节 转型发展时期第二阶段的行政改革	135
一、第二阶段行政改革的主要任务	135
二、第二阶段行政改革的实施	138
三、第二阶段的政府机构改革	142
第四节 转型发展时期第三阶段的行政改革	147
一、第三阶段行政改革的目标	149
二、第三阶段行政改革的主要内容	151
三、第三阶段行政改革的风险和挑战	155
第五节 转型发展时期俄罗斯行政改革的 特点及其评价	157
一、转型发展时期俄罗斯行政改革的特点	158

二、对转型发展时期俄罗斯行政改革 的评价	160
-------------------------------	-----

第五章 转型时期中俄行政改革比较分析 163

第一节 转型时期中俄行政改革的环境比较 163

一、改革的政治环境 164

二、改革的经济环境 166

三、改革的行政环境 168

第二节 转型时期中俄行政改革的理论比较 170

一、当代西方国家的改革理论 170

二、中国与俄罗斯:两种不同的改革理论 174

三、如何借鉴西方发达国家的改革理论 177

第三节 转型时期中俄行政改革的内容比较 178

一、转变职能比较 179

二、机构改革比较 182

三、调整中央与地方关系的比较 185

第四节 转型时期中俄行政改革的 性质与特点 188

一、转型时期中俄行政改革的性质 189

二、转型时期中俄行政改革的特点	193
三、转型时期中俄行政改革面临的 困境和挑战	197
结 语	200
参考文献	203

第一章 导 论

第一节 研究的问题与意义

虽然行政改革对于政府部门来说是一种经常性的行为,但转型时期的俄罗斯行政改革却极为特殊,不能不引起人们的关注。一方面,由于这一时期的俄罗斯行政改革是在全球行政改革浪潮的宏观背景下进行的,具有世界范围的意义;更为主要的原因在于,这一时期的俄罗斯行政改革是在政治、经济和社会体制全面转轨的背景下进行的,它的成功与否不仅对俄罗斯能否顺利转型起着至关重要的作用,而且对于其他体制转轨国家的行政改革同样具有十分重要的借鉴意义。

一、俄罗斯转型时期的时间界定

社会转型是社会学中的一个基本概念和基本理论,也是行政管理学不能回避的重要课题。从最一般的意义上来讲,所谓社会转型就是指社会类型的转变,即社会从一种类型转向另一种类型。关于俄罗斯社会转型的时间界定,有学者认为应该划分为6个阶段。第一阶段是罗斯受

洗,从思想上完成了俄罗斯历史上的第一次社会转型。第二阶段是以制度转换为核心的中央集权制国家的形成过程,这一时期俄罗斯民族国家得以正式形成,从此完成了俄罗斯历史上第二次社会转型,即从离散的民族共同体向统一国家的过渡。第三阶段是彼得一世的欧化改革,这一时期俄罗斯社会的发展道路开始有意识地向西方学习。第四阶段是1861年的农奴制改革,从此俄罗斯封建主义的生产关系开始瓦解,为俄国资本主义的发展开辟了道路。第五阶段是十月革命以及由此开始的社会主义试验,这一阶段俄罗斯的社会转型具有跳跃和突变的性质,从此由半封建半资本主义性质的社会过渡到社会主义社会。第六阶段是当前俄罗斯所经历的社会转型,即苏联解体后俄罗斯由社会主义向资本主义的全面的转轨过程。^①

本书所研究的转型时期俄罗斯行政改革主要是指俄罗斯由计划经济向市场经济转变过程中所引发的政府结构和功能的改变。关于俄罗斯由计划经济体制向市场经济体制转变的起始时间,有的学者认为是从20世纪80年代中期戈尔巴乔夫改革开始^②,也有学者认为是从苏联解

① 赵定东:《俄罗斯社会转型的历史动态轨迹》,《辽东学院学报(社会科学版)》2006年第5期。

② [俄]米·伊·科金:《风雨兼程——俄罗斯转型启示录》,中央文献出版社2004年版,第4页。

体、俄罗斯实施“休克疗法”的转轨策略开始^①。笔者倾向于第二种观点,首先是因为戈尔巴乔夫改革的重点是在政治领域,而不是经济领域;其次,苏联解体后俄罗斯的市场经济转轨与戈尔巴乔夫时期的经济改革政策并不具有连续性;第三,大多数国内学者论及当代俄罗斯的经济转轨和社会转型都是从苏联解体以后开始的。因此,本书把转型时期俄罗斯行政改革研究的时间界定为自苏联解体以后俄罗斯成为一个独立的主权国家开始。到目前为止,俄罗斯的社会转型经历了两个阶段,即转型初期和转型发展时期。转型初期主要是指叶利钦执政时期,也就是从 1991 年叶利钦当选为俄罗斯第一任总统到 1999 年辞去总统职务的 8 年时间。转型发展时期是指 2000 年普京当选总统到 2008 年他的总统任期结束。之所以作这样的时间划分,原因在于:在叶利钦执政的 8 年时间里,俄罗斯的政治、经济和社会发展状况完全是不稳定的,经济危机、政治争斗、社会动荡、政府更迭频繁,行政改革并不在国家改革的优先序列之中;与叶利钦相比,普京的执政理念、执政方式、改革策略有很大的不同,由此也获得了较为稳定的政治、经济和社会环境,行政改革也上升到国家改革的首要位置。

^① История попытки административной реформы (1991–2001) М. Краснов, Г. Сатаров, Ростов-на-Дону, 2006.

二、研究的学术价值和现实意义

苏联解体以后,俄罗斯的转轨问题始终是我国学术界研究的热点。但相对于经济转型和政治转轨而言,对转型时期的俄罗斯行政改革研究却相对比较薄弱。一方面,研究俄罗斯问题的专家学者的研究方向主要集中在俄罗斯经济转轨和政治转型方面,很少论及转型过程中的俄罗斯行政改革,而且这些专家学者的理论和学术背景大都是以经济学或历史学为主,缺少政治学和行政学的学术研究背景。另一方面,从目前我国行政改革研究的现状来看,西方发达国家占据了行政改革理论和实践的话语主导权。无论是理论上的阐释,还是实践上的介绍,都以西方发达国家为主,尤其以美国、英国、澳大利亚、新西兰等英语语系国家为重点。相比之下,关于俄罗斯行政管理和行政改革方面的研究成果却非常少。虽然从学术研究的角度讲,选取不同发达国家行政改革的典型模式并分析其特色和发展规律是十分必要和重要的,但对外国行政制度与行政改革的研究应该提倡多样性,需要对不同政治、经济、文化背景国家的行政改革进行比较研究,这样才能获得比较完备的知识和信息。从行政文化多样性的视角观察,20 世纪 90 年代以来发生巨大变化的俄罗斯联邦国家的行政体制及其变革,无论如何都不能被排除在学术研究的视野之外。目前在国内学术界普遍存在这样一种现象,即研究行

政管理的很少有研究俄罗斯的,而研究俄罗斯的又很少有研究行政管理的,这与俄罗斯在世界上大国地位是不相符的,同时也与学术研究的多样性原则相背离。因此,笔者试图从历史和现实的角度较为全面地介绍和阐释转型时期俄罗斯的行政改革,并对一些问题提出自己的粗浅看法,以弥补我国在这一问题上研究的不足。

俄罗斯行政改革研究的薄弱状况,并不代表俄罗斯行政改革没有研究的价值和意义。相反,正因为很少有人研究,才更加凸显出它的学术价值和现实意义。俄罗斯行政改革在世界各国的行政改革中占有重要的地位。苏联曾经是世界的超级大国,苏联的行政管理体制为苏维埃国家的发展和强大起到了非常重要的作用,而且这种管理体制也曾为世界上的许多国家所效仿。苏联解体以后,俄罗斯作为苏联的主要继承国,其行政体制如何改革和转变自然受到世界各国的关注和重视,也必然在世界各国的行政改革中占有重要一席。有些人认为:俄罗斯在管理上是一个落后的国家,在政府行政上也是如此,现代的行政管理学或公共行政学诞生于西方发达国家,因此,我们只要学习西方发达国家先进的管理理念和经验就足够了,没有必要再浪费时间和精力去研究、了解俄罗斯的行政管理和行政改革。事实上,这是一个认识上的误区。行政管理学在学科属性上属于软科学,一个国家的行政管理模式受到这个国家的政治文化传统、民族心理性格以及现实的生产方

式等诸多因素的影响。可以说,任何一项管理在实践中没有绝对的先进与落后之分,只有适应和不适应的问题。每个国家的行政管理模式都是本国的历史和现实两者交互影响的产物,各有其特点,它们都基本适应其自身的国家建设、社会经济以及政治发展。虽然俄罗斯的行政管理模式由于其绝对的集权化备受非议,但是,这种管理模式在历史上对俄罗斯的发展和强大起到了非常重要的作用。这也是研究俄罗斯行政改革的理论意义和学术价值所在。

此外,在实践中我国的行政管理体制与苏联有很深的渊源关系。1949 年新中国成立以后,我国的行政管理体制基本沿用了苏联的模式。20 世纪八九十年代以来中俄两国又都经历了深刻而复杂的经济转型和体制转轨,而且直到今天这种转型过程依然在继续。尽管中俄两国在社会转型的性质、内容、方向等诸多方面存在较大的差异,但至少有一点是相同的,那就是由原来的计划经济向市场经济转变。在这种转变过程中,政府的角色起着至关重要的作用,如何发挥政府的作用以促进社会转型的顺利实现就成为中俄两国政府面临的共同任务。因此,研究转型时期俄罗斯的行政改革,比较分析转型时期中俄行政改革的特点,有助于我们更好地认识和了解转型时期中国与俄罗斯行政改革的经验和教训,对今后我国行政改革的深入发展具有十分重要的现实意义。

第二节 研究思路与方法

一、研究思路

本书遵循俄罗斯行政改革发展的时间顺序,分别研究了转型前、转型初期、转型发展时期的俄罗斯行政改革。具体到每个特定时期,又按照改革的背景、改革的措施、改革的成效及评价的研究思路展开。

具体来说,本书在框架结构上主要分为导论、正文和结语3个部分。

本书的第一章是导论部分。主要阐述了以下几个方面的问题:俄罗斯转型时期的时间界定、研究的学术价值和现实意义,以及研究思路与研究方法等。

本书的第二章到第五章是正文部分。第二章主要研究转型前俄罗斯的行政体制和行政改革。本章通过回顾转型前俄罗斯不同历史时期的行政管理体制和行政改革,探寻贯穿前后的政治文化和行政传统,帮助我们理解当今时代俄罗斯行政管理体制产生的历史背景和历史渊源,同时对于我们研究和理解转型时期俄罗斯政府管理和行政改革也会大有裨益。

第三章主要研究了转型初期的俄罗斯行政改革。首先,分析转型初期俄罗斯行政体制的3个主要弊端:一是行