

苏联解体的悲剧 会不会重演

——普京政权面临的问题

李方仲 著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

苏联解体的悲剧会不会重演：普京政权面临的问题/李方仲
著. —北京：新华出版社，2000.9

ISBN 7-5011-4964-X

I. 苏… II. 李… III. 政治-研究-俄罗斯-现代
IV. D751.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 45182 号

苏联解体的悲剧会不会重演 ——普京政权面临的问题

李方仲 著

*

新华出版社出版发行
(北京宣武门西大街 57 号 邮编：100803)
新华书店经销
新华出版社激光照排中心照排
新华出版社印刷厂印刷

*

850 × 1168 毫米 32 开本 12.375 印张 300 千字
2000 年 11 月第一版 2000 年 11 月北京第一次印刷
ISBN 7-5011-4964-X/D·790 定价：23.00 元

目 录

前 言 联邦关系——俄罗斯一个难解的课题	(1)
第一章 前车之鉴——苏联解体投下的阴影	(1)
第二章 民族关系——确立联邦制的一道难关	(7)
第一节 复杂的民族背景	(7)
第二节 政策失当的遗害	(17)
第三章 宗教多元化的掣肘	(25)
第一节 五个关键的认识问题	(25)
第二节 政策中的失误及调整	(42)
第四章 一支难以左右的政治力量的出现	(56)
第一节 “微型革命”中的地方格局变化	(56)
第二节 新观念的萌生和“分离主义”的困扰	(65)
第三节 “第三种力量”说的出现	(74)
第四节 地区联合趋势的发展	(81)
第五章 难以抵达的理想彼岸	(92)
第一节 正宗联邦制的总体设想	(92)
第二节 构想的不成熟性	(98)
第三节 联邦化政策的失误	(105)
第四节 哥萨克问题——处理历史遗留问题不当的事例	(121)
第六章 联邦关系松绑带来的希望和忧虑	(139)

第一节 三权分立问题	(140)
第二节 从任命制到选举制的转变	(153)
第七章 对地方自治的憧憬和担心	(174)
第一节 推行地方自治的必要性和措施	(174)
第二节 联邦主体和地方自治之间矛盾的激化	(180)
第三节 联邦中央的两种路线	(186)
第八章 不容乐观的经济背景	(199)
第一节 日益拉大的地区经济差距	(199)
第二节 畸形发展地区有增无减	(213)
第三节 不容忽视的经济分离主义	(218)
第九章 几个突出的经济矛盾	(223)
第一节 与现行预算、税收制度的弊病相联系的矛盾	(223)
第二节 财产关系和投资关系的矛盾	(238)
第三节 政策和市场因素带来的矛盾	(247)
第十章 滨海边疆区——联邦关系的缩影	(258)
第一节 带有共性的动力危机	(258)
第二节 “中央集权派”路线的实施及失败	(265)
第三节 冲突反映出的中央—地方关系新特点	(272)
第十一章 理顺联邦制经济关系的谋划	(277)
第一节 制定因地制宜的政策	(277)
第二节 理顺所有制关系	(282)
第三节 建立合理的投资关系	(288)
第四节 实行预算联邦制	(292)
第十二章 被忽视的社会领域	(298)
第一节 社会领域的突出问题	(298)
第二节 社会政策的基本原则	(314)
第十三章 外来因素的牵制和影响	(320)

第一节 外国特种部门的活动	(320)
第二节 宗教势力的渗透	(327)
第三节 车臣的教训	(333)
第四节 里海石油运输问题	(342)
第十四章 法制框架的构筑	(346)
第一节 总体构思	(347)
第二节 对签约做法的反省和补救	(350)
第三节 地方自治的法律配套及其它	(357)
第四节 修宪问题	(363)
结束的话	(368)
主要资料来源	(369)

第一章

前车之鉴——苏联解体投下的阴影

俄罗斯作为一个独立国家出现在世界舞台上，是苏联解体的结果。可以说苏联时期困扰着中央—地方关系的各种问题，苏联解体之后的俄罗斯也基本上都继承下来了。所以，苏联解体的教训对如何处置当代俄罗斯的中央和地方之间的关系是一种紧急的示儆。

从某种意义上说，之所以会出现联盟的解体，中央政权在处理中央—地方关系上的严重失误是一个不可忽视的重要原因，而且当时在俄罗斯的政治舞台上活跃的各种力量对此都负有一定的责任。激进民主派从一开始就采取了破坏联盟的方针。他们为了达到自己的目标，支持任何一种民族主义的和分离主义的运动，后来又推进到把俄罗斯作为达到自己的政治目的的重要筹码。当时“正宗”的共产党人实质上是在抵制苏联的更新，也就是说，希望原封不动地维持原有的中央—地方关系，甚至为此不惜动用军事手段。而作为改革的领导力量，以戈尔巴乔夫为代表的苏共改革力量又明显地对国内民族问题的尖锐性估计不足，处于一种太平盛世的心态中，认为虽然其他方面还难说，但是在民族问题上（从更广泛的意义上说，这实际上是中央和地方关系的一个重要方面），执政党的阵地是牢固的。在真正意识到需要改组联盟

时，已经为时太晚了。^①

摆在俄罗斯联邦面前的现实问题是，俄罗斯有没有可能重蹈苏联的覆辙，再发生一次裂变？有人在总结苏联解体的原因时提出了一个尖锐的问题，那就是戈尔巴乔夫在 1985 年开始改革，把苏联引上了民主化的道路，那么，如果不把苏联搞垮，能不能继续这个进程呢？结论是不行。根据这种看法，像立陶宛和土库曼这样有巨大差异的两个国家，这样不同的人民，只有在中央集权的指令性经济条件下，在专制主义的政治军事化制度下，才有可能在一个统一的国家范围内生活。当戈尔巴乔夫为了国家的民主化，开始把这些僵硬的环节放开时，马上就暴露出了苏联的各个共和国之间以及许多共和国内部各个民族和各个地区之间的巨大差别。在历史上，苏联就是一个中央集权的国家，是极度军国主义化的和服从于一种意识形态的。一旦它的民主化开始，而且超出了某种界限，它就注定要解体。过去赫鲁晓夫、勃列日涅夫因为害怕超过了这个界限而中止改革，似乎也为这种看法提供了反面的论据。^② 现在的俄罗斯联邦，无论在政治上还是在经济上或者社会上，又何尝不是面临着相似的局面呢？

从经济方面看，不容置疑，在苏联生存的 70 年里形成的生产布局格局，对原先相对落后地区的发展以及从经济上开发新的地区，取得了不少成就。但是，这种格局存在弊端。与其说它的形成顺从了经济因素的要求，不如说是受到了政治因素的左右，这也就决定了它的运作的低效性。长期以来，这种弱点被丰富的资源后盾和严格的行政管理体制所掩盖，直到丰富的资源被耗尽后，才逐渐暴露出来。^③

① 资料来源 63。

② 同①，见阿列克塞·阿尔巴托夫的发言。

③ 资料来源 175。

这种经济空间的组织方式的最突出特点是：严格实行部门管理，大量生产单位高度集中，各个地区的专业化幅面狭窄，生产和消费之间由于环节过多而经常脱节；许多城市（包括“封闭城市”）经济单一化，居民的社会基础设施和生产企业联成一体，经济落后地区长期就业不足，北部地区人口过剩，生态灾难地区比比皆是，小城市处境艰难，许多农村地区萧条。到了90年代初，原体制的这些弊病才逐渐被认识和着手改变。但是，这一切又是在并没有明确应该用什么样的体制取代的情况下发生的。这种混乱状态也直接涉及到了如何组建新的中央—地方关系问题。俄罗斯的学者们在总结这方面的教训时得出的结论是：国家原来组织经济空间留下了沉重的遗产，这不能只用计划和管理上的失算来解释，虽然这种失算并不少。原来存在的政治经济体制的根本性的和重要的特征有着决定性的影响：非集约化和低效地使用自然资源导致了无节制地开拓新的原料地区，经济的军事化建造了军工综合体占优势的城市和大块的联合体，建立正常的交通和社会基础设施总是缺乏资金，出现了由强制性地迁移农民和建立古拉格群岛（劳改营地）表现出来的社会激进主义，等等。现在，这一切已经到了非改不可的程度了。^①

从政治上看，这种状态也已经不可能继续存在下去了。复兴俄罗斯遇到的所有问题，最终都要归结到一个全局性的问题上——如何才能使居住在俄罗斯领土上的各个民族的利益达成一致。解体之前的苏联，当然俄罗斯联邦也包括在内，徒有联邦制国家的形式，实质上却是一个高度集中的单一制国家，或者说得更严重些，是一种帝国制度的国家。有的评论甚至认为，在一些做法上，当年的苏联甚至还不如沙俄时期。^②

① 资料来源 175。

② 参见资料来源 3。

如何处理中央—地方关系，这是各个不同的国家都会遇到的一个突出问题，但各个不同的国家处理起来又都各有特色，俄罗斯也不例外。综合各种不同的观点可以得出一个共同的结论，那就是俄罗斯调整中央—地方关系势在必行，但同时又肯定会遇到多种因素的制约。粗略划分一下，大体上有以下5个方面因素的制约。

一是它的地域组织历来就有严格的集中性，而地区之间的横向联系却非常脆弱。这种状况对中央—地方关系的影响具有两面性。好的一面是，国家内部关系紧密，似乎不存在某几个地区公民或者上层人士勾结在一起搞分离的危险；弊病在于，中央的作用过大，但它的任何一个新的举措实际上又都不大可能一统到底，而是需要几经周折才能传达到地方上去，而且是否能够真正贯彻也还是个问题。这种统得过死的状况反而很容易产生中央和边缘地区的相互隔绝和文化上的相互对立。^①

二是各地居民的自我社会组织水平极低，在俄罗斯居民占多数的地区表现得尤为突出，这就为在俄罗斯实现地方自治设置了诸多障碍。今天在俄罗斯，唯一还保持了某些自治传统的是哥萨克，这也是他们今天表现比较活跃的原因所在。^②

三是各地区差异甚大，这为俄罗斯的国家建设带来了异常复杂的问题。正如俄罗斯自己的学者们总结的那样，“俄罗斯经济的当代空间结构的许多特点，是由物理地理的和‘永恒的’历史因素决定的：领土宽广和处于欧亚大陆的边缘地位，在三分之二的领土上气候条件严峻，人口平均密度很低，人口成分具有多种族性和多宗教性特点，自然资源集中地和人口、资本集中地之间有诸多巨大差距。所有这些都为国家的地区发展创造了一种常在

① 参见资料来源2。

② 资料来源7。

的、存在了几百年的背景”^①；“在历史上形成的俄罗斯的各个不同地区之间，自然、地缘政治、民族文化、社会经济以及其他一些方面的条件有着天壤之别。在 20 世纪末，由于在整个社会体系发生危机的背景下出现了各种各样的非一体化倾向，这种情况变得更加复杂。苏联的解体和比较单一化的新俄罗斯国家的形成并没有能扭转上述各种倾向”。^②

四是在变成主权国家后缺乏相应的政党体制。在现代国家里，需要有政党才能形成国家的意识形态和政府政策的主次，并且把这一切变成实际的政策。但是在联盟解体后的俄罗斯，新的国家制度是在社会公众普遍厌恶政党政治的大环境里出现的，所以在这方面显得先天不足，很难依靠某种政党力量推行自己的政策，包括处理和解决中央—地方关系上出现的问题。独立后的俄罗斯联邦现在面临的就是这种情况。^③

五是政策弊端的惯性掣肘。几十年来形成的高度集中的体制对社会意识的束缚和 70 年代末开始的改革的种种失误带来的负面影响，都从主观方面增加了解决问题的难度。正如俄罗斯学者总结的那样，“由于持续不断的危机，在经济空间的均衡发展方面，俄罗斯明显落后于许多发达国家。20 世纪前 50 年世界在经济空间均衡发展方面暴露出来的许多问题，直至今日俄罗斯也还没有解决。所以它对许多新的世界发展趋势，特别是与向工业后的信息社会过渡有关的趋势，就反应迟缓。”^④

所以，要想在俄罗斯正确处理中央和地方之间的关系，就不能不从这种客观存在的实际出发，照搬别国的做法是行不通的。

① 引自资料来源 175。

② 同①。

③ 资料来源 42。

④ 同①。

这如同俄罗斯的学者得出的结论：俄罗斯不可能照搬世界实践中已经试验过的任何一种过渡经济模式和国家建制模式。俄罗斯不得不在仔细选择的基础上建立一种世界经验的新结合体。

第二章

民族关系——确立联邦制的一道难关

第一节 复杂的民族背景

俄罗斯几乎全部继承了苏联时期困扰着中央—地方关系的各种问题，其中最为突出的，就是围绕着民族多元性出现的问题。

首先，苏联的解体并没有改变俄罗斯民族多元性的特点。1996年6月25日颁布的《俄罗斯联邦国家民族政策设想》就曾指出，“在国家生活正处于过渡时期的条件下，有一系列相互联系的社会发展趋势直接影响着民族关系。这些趋势包括：各族人民要求自决和俄罗斯社会一体化的客观过程；俄联邦主体的独立性越来越加强和公民要求加强全俄罗斯的国家制度；贯彻统一的经济政治改革政策和各个地区由于其历史和经济文化特点决定的不同社会经济条件；保持和发展民族文化独特性和忠于俄罗斯各个民族的精神共性。”这一双双对立统一的矛盾相应地提出了俄罗斯在建立联邦体制的过程中需要解决的一系列关键问题，那就是：“发展保障联邦主体独立性和俄罗斯国家完整两方面和谐结合的联邦关系；发展各民族的文化、语言和加强俄罗斯人的精神共性；对少数民族和人数不多的民族提供特殊政治和法律保护；在北高加索达成稳定和牢固的民族和谐与和平并维持下去；支持生活在独联体国家和波罗的海国家的同胞以及发展他们与俄罗斯

的联系。”然而这些问题的解决又不得不考虑到当代俄罗斯社会的总气氛，即现在俄罗斯社会经济和政治进程的发展，在一定程度上受到种族因素的左右。俄联邦委员会主席下属的科学专家委员会 1997 年提出的报告指出，社会经济和政治进程从属于种族因素并不是一种暂时的、瞬间的威胁，而是一种长期性的威胁。例如，现在出现了种族性质的政党，它们奉行各种不同色彩的人种主义思想包装起来的意识形态，其中就包含了这种威胁。如果对类似的发展态势不能及时作出相应的评价，就可能导致出现类似车臣的那种冲突。同样，如果认为属于一定的种族集团或者民族集团就可以拥有某种无可争议的权利，就可以掌握自然资源，就有权作出与其他联邦主体和整个社会的利益相矛盾的决定，那么，这就意味着现在在俄罗斯已经出现了类似于苏联和南斯拉夫解体前出现的那种过程。

俄罗斯有上百个大大小小的民族，情况也不尽相同，我们不可能一一加以分析。但是通过一些比较典型的事例，我们还是可以对民族因素如何影响联邦关系的发展，从总体上有一个分析和了解。

就民族共和国和联邦的关系而言，鞑靼斯坦就处于一种比较特殊的地位。这是因为现在在俄罗斯，通过签订各种条约和协议来确定联邦和各个联邦主体之间的关系成为了一种“时尚”，而鞑靼斯坦共和国是率先和联邦中央签订了双边条约的联邦主体。从鞑靼斯坦的具体事例着手，通过这些条约以及相关协议的产生过程，我们便可清楚地看到民族因素对联邦关系的作用。^①

1991 年 8 月，明基梅尔·沙米耶夫当上了鞑靼斯坦的第一位民选总统。当时，他由于支持了紧急状态委员会而遭到了一次非同一般的批评。他周围那些参与了这些事件的人，至今谈到此事

① 有关鞑靼斯坦的资料主要引自资料来源 102、156。

时，都还要压低嗓门，而且四周环顾。也许当时人们并没有意识到，正是由于迈出了这一步，在这个共和国和联邦中央的关系中才出现了一种前所未有的局面：鞑靼人自伊万雷帝征服喀山汗国之后，几乎是第一次有可能公开“顶撞”莫斯科派来的长官。在8·19事件后，谢尔盖·沙赫赖作为莫斯科的代表，带着在莫斯科签好的命令来到鞑靼斯坦首府喀山，想把沙米耶夫替换下来。但是，在最高委员会的拱形会议厅里开会的时候，一个鞑靼女人突然跳了出来，大声叫喊道：“就算沙米耶夫触犯了刑律，那也不该由莫斯科审判他，应该是喀山审判他……”。此人就是民族主义色彩浓厚的民族独立党“伊提法科”的首领法乌吉亚·拜拉莫娃。

出面保护总统的是全鞑靼社会中心。这是当地温和的民族主义者最大的一个联合组织，几乎在俄罗斯的所有地区都有它的分支机构。而鞑靼人在俄罗斯的人口数量仅次于俄罗斯族，居第二位。他们非常简单地确定了自己的立场：“即便他是一个睁眼瞎子，他也是我们的总统，我们还是要保护他的。”在最高委员会会议上，谢尔盖·沙赫赖本来是要宣布撤销沙米耶夫职务的“手谕”的。但是会场外面聚集了1.5万群众，异口同声地高呼“自由”，而且威胁要冲进会场。沙赫赖没有敢拿出总统的“手谕”就班师回府了。他很可能已经感到喀山对这道“圣旨”的反应，就像是一个修道院对待来自另一种教派的教规一样，这种事是无论如何也干不得的。这是1991年10月15日发生的事，这一天正好是喀山汗国沦陷439周年。就在这一天，俄罗斯的领导们也开始明白，鞑靼人是把恢复1552年失去的国家制度和自己的第一任总统联系在一起的。从鞑靼人对这件事作出的反应可以看出，莫斯科认为是罪恶的事，鞑靼人民却全然不能苟同。他们认为，当务之急是鞑靼斯坦有可能再度降格为自治共和国，现在需要挺身而出，通过保护民选的总统来捍卫它的共和国地位。

沙米耶夫的政治问题顾问拉法埃尔·哈基莫夫在回顾当时的情况时说，那时如果喀山哪怕是走错一步，伏尔加河沿岸军区司令马卡绍夫的坦克就完全有可能开进共和国；让坦克开进来并不难，但是让它们再开出去就难了。这就是鞑靼人当时的心境。

其实，鞑靼人的这种情绪由来已久。回顾一下历史就可以看到，鞑靼共和国想要从俄联邦分离出去并非始于今日。早在1922年组建苏联时，喀山就已经表示了自己希望从俄罗斯社会主义共和国联邦分离出去，和它平起平坐，成为正在组建的苏联的一个加盟共和国。后来在通过1936年斯大林宪法时，以及在60年代和70年代，鞑靼自治共和国都不止一次做过同样的尝试。它的经济实力完全可以和波罗的海三国经济实力的总和相比，所以苏联时期的国家建制也曾考虑到喀山特殊的经济和历史前提，规定了鞑靼斯坦享有特殊地位。1990年8月30日，鞑靼共和国在召开最高苏维埃会议的时候，又一次提出了自己的特殊地位问题，在只有一票弃权的情况下通过了国家的独立宣言。当时明基梅尔·沙米耶夫是鞑靼斯坦最高苏维埃主席。但是，这份宣言也没有能给鞑靼斯坦带来什么实际的自主权。

在联盟解体时，整个政治风向发生了根本变化。当时的共和国总理穆哈迈德·萨比罗夫率领的共和国代表团，趁着这股东风来到莫斯科，和伊戈尔·盖达尔的班子进行了艰苦的谈判，结果是莫斯科和喀山首次签订了经济合作协议，鞑靼斯坦共和国开始掌握自己的所有财产，包括土地、地下矿藏、水域、自然资源。这和苏联时期就有了很大区别。在苏联时期，鞑靼自治共和国只能拥有自己所得收入的一半；共和国80%的财富属于全联盟所有，18%属于俄联邦，剩下的2%才属于当时处于自治共和国地位的鞑靼斯坦自己。另外，现在鞑靼斯坦第一次得到了出口石油的权利。俄罗斯先是违心地同意了由鞑靼斯坦自己每年出口500万吨，1993年又增加到了1000万吨。

实际上鞑靼斯坦是从当年戈尔巴乔夫和叶利钦之间的争斗中得到了好处。在叶利钦当上了俄罗斯最高苏维埃主席的时候，戈尔巴乔夫为了打掉自己竞争对手的根基，设想把俄罗斯的一些大的自治共和国领导人请进自己这个更新的联盟，让他们和自己所属的加盟共和国平起平坐，鞑靼自治共和国便是其中的一个；叶利钦在自己第一次当选前也曾来到喀山，“能吞下多少主权就拿去多少”的允诺也就是他在这里提出的。从那时起，沙米耶夫在和叶利钦的对抗中，总是能够推行自己的路线，在和莫斯科设计的政治框架不大吻合时，每一次又都能做到让莫斯科设计的框架适应喀山的路线。

鞑靼斯坦总统和莫斯科发生的第一次冲突，是拒绝维持原先的从属关系，开始把他的共和国和联邦中央的关系建立在利益的基础上：“你给我，我就给你”。在国家杜马选举时，你不是想在鞑靼斯坦让政府的选举集团“我们的家园—俄罗斯”获胜吗？那就拿钱来！你不是想在这里办成俄罗斯总统的选举吗？再掏出钱来！你想让鞑靼人投叶利钦的票？还得出钱！在1995年举行的俄罗斯国家杜马选举中，明基梅尔·沙米耶夫就是在这种前提下支持了政府竞选集团“我们的家园—俄罗斯”的候选人，使得他们在当地取得了决定性胜利，为这个集团添加了分量。鞑靼共和国得到的回报是，最终把有关耶拉布加汽车厂的一堆纠缠不清的问题解决了。

后来，喀山又计划在鞑靼斯坦举行全民公决，决定共和国是不是应该得到更高的国家地位，成为国际法主体，从而使得它和联邦的关系如同一般的国家关系，以平等的条约为基础。如果公民表决通过，俄罗斯也就不不得不认可了。这种计划招致了联邦政权立法、执法和司法三个分支的围攻，俄联邦宪法法院也对准备搞的全民公决进行了谴责。但是沙米耶夫自己却丝毫没有掩饰他就是这次全民公决的倡导者。

鞑靼斯坦不同意签订联邦中央提出的条约，坚持真正民主的联邦应该是自下而上地建立，而不是相反。俄罗斯当然不愿意和鞑靼斯坦划分职权，更不要说相互委派职能了。据说发生过这样的事：有一次在联邦和鞑靼斯坦举行双边谈判时，所有事先准备好的条约文本都失踪了。从头至尾参加谈判的鞑靼斯坦总统顾问拉法埃尔·哈基莫夫又不得不将所有的文件都重新复制，然后亲手交给了在联邦中央主管此事的尤里·雅罗夫。

到底是不是应该和鞑靼共和国签订条约，联邦中央官员们的看法也不一致。根纳基·布尔布利斯在1992年时就准备签署条约了，但是外交部坚决反对。当时的外长科济列夫坚持，如果签约，这将是“俄罗斯的彻底完结！”国家法律局的态度有变化：先是“坚决反对”，后来拿出了“请总统审定”的意见，实际上耍了个“金蝉脱壳”计。最激烈反对和鞑靼斯坦签订条约的是俄罗斯政府的大多数成员。他们特别看重的是鞑靼斯坦的石油，因为在他们看来，如果把这笔财产全部交给共和国，它简直就可以成为欧佩克的成员了。

鞑靼共和国在和莫斯科谈判的时候，采取的是步步为营的做法，在自己设定的方向上迈出了一定的步子，就把它固定死。先是把全民公决问题攻了下来，后来便是宪法问题。联邦中央真正清醒过来，是在第一次国家杜马选举时。在鞑靼斯坦，选民们没有出来投票，结果选举没有搞成。当时的安全会议秘书尤里·斯科科夫向俄罗斯的最高领导报告说，“我们用自己的方法研究了鞑靼斯坦的局势。大多数的俄罗斯人和鞑靼人是支持明基梅尔·沙米耶夫的”。这让莫斯科感到害怕了。

双方的对峙甚至已经严重到了有可能需要动用军事力量的地步。1992年，联邦军队已经打着军事演习的旗号逼近了共和国边界；在联邦政府里，谢尔盖·沙赫赖和谢尔盖·斯坦凯维奇主张向鞑靼斯坦派兵。但是也有人指出，应该注意到在联邦军队里