

中国社会科学院
青年基金资助项目

俄罗斯联邦体制的形成与发展

——兼论俄联邦体制中的民族问题

李雅君

中国社会科学院东欧中亚研究所

1999年12月

前 言

近年来,对俄罗斯联邦体制的研究已经成为俄罗斯学术界,以及世界各国研究俄罗斯问题的专家、学者最为关注的课题之一。人们甚至把俄罗斯联邦体制的命运看成是未来俄罗斯国家与民族复兴和发展的关键,是解决俄罗斯国内各种问题的前提。同时,它的未来发展又直接受到俄罗斯社会政治经济体制变化的影响,与之形成互动关系。“完善俄罗斯联邦体制”、“创立新型的俄罗斯联邦主义”目前是俄罗斯各政治家为吸引选民注意最常使用的一句时髦口号。但是哪种联邦制形式对俄罗斯更适合,至今还尚无人能回答。

俄罗斯联邦是世界联邦史上独一无二的典型。首先,它是世界上第一个在庞大集权制帝国的废墟上,以民族因素为基础建立的“民族自治”联邦国家,或称“半联邦制”国家(区别于按行政区域划分的联邦制国家和苏联式的民族联邦制国家)。其次,在它存在的大部分时期内并不具有独立国家的属性,而只是另一个联邦制国家——苏联的一个主体。第三,现代俄罗斯联邦保留了历史上形成的各种类型的民族区域主体和行政区域主体,成为世界上主体最多、主体类型最复杂的联邦制国家。俄联邦体制的这些特殊性决定了其自身发展的曲折性和国家在调整各种联邦关系时的复杂程度。民族分离主义、地区分立

主义与经济分立主义仍是目前俄罗斯联邦体制面临的主要威胁,并会在内容和形式上左右它的未来发展,使俄罗斯联邦体制在今后很长时期内仍将处于不断变动之中。

然而,俄联邦体制发展的不确定性并非无规律可寻,其中最明显的一个特征就是它的历史继承性。应该说,俄联邦体制的现状是其近一个世纪历史发展的结果。从历史进程的角度描绘俄罗斯联邦体制形成和发展的基本脉络与典型特征(尤其是它的民族特征)以及诸多理论误区和教训,将有助于我们更客观地分析俄联邦体制中的很多现实问题,更趋合理地判断它的未来发展。本研究报告的写作目的即在如此。

本研究报告由序言和正文的三章组成。其中,序言简要介绍了联邦制理论的基本原则,世界联邦制国家的一般分类,以及俄罗斯联邦体制的基本特征。第一、二章详细阐述了俄罗斯联邦体制形成和发展的整个历史过程。第三章作为专题研究,侧重分析了俄罗斯联邦体制中的民族与民族主义,及其对俄联邦体制的影响。

作为专门研究俄罗斯问题的研究人员,近年来本人对俄罗斯联邦体制问题给予了极大的关注。阅读了大量有关资料、书籍和报章,参加了各种有关研讨会,同中外学者就许多相关问题进行过探讨,但在研究与写作过程中对这一问题仍有很多疑惑和不甚明了的地方。处于社会转型期的俄罗斯社会、政治、经济形势的快速变化,也常常使本人的研究工作陷入被动,材料的掌握难以做到

前 言

常新。加上本人水平所限,对该问题的研究深度不够,还望专家和同仁予以批评指正。

无容置疑,俄罗斯联邦体制的内容非常繁杂,涉及的问题极其宽泛,对它的全面研究并非是一本研究报告所能完成的。本研究报告所涉及的内容仅仅是它的一个侧面,即俄罗斯联邦体制形成与发展的历史过程,及其民族因素在这一过程中的作用。所幸本研究报告只是作者对俄联邦体制研究过程中的一个阶段性成果,本人对此问题的研究和关注仍会不断深入下去,希望在今后对这一课题的研究中能取得满意的成果。

本研究报告属院青年基金资助项目。在此对在本项目研究和写作过程中为本人提供帮助的领导和同志们表示诚挚谢意。

序 言

当今世界，在实施联邦体制的国家中出现了两种截然相反的发展趋势。一方面是典型联邦制国家，如美国、德国、瑞士等国的联邦结构日趋成熟与稳定。另一方面是苏联、捷克、南斯拉夫等前民族联邦制国家的相继解体。如果说后者受意识形态和政治体制的制约，没有真正实现过联邦制的原则，那么，现代俄罗斯联邦体制在摆脱了共产主义意识形态和苏维埃的政治体制以后，同样仍未彻底走出分离的阴影。这种现状除了俄联邦脱胎于苏维埃联邦体制，一时难于消除它的影响外，俄罗斯自身的特殊性，即多民族的特点仍然阻碍着它实现真正的联邦原则。现实面前这种危机同样也困扰着联邦原则实行得比较好的加拿大，魁北克的命运直接反映了联邦制国家中不同民族（或同一民族中操不同语言的居民）之间的矛盾。在这里，民族问题曾是某些国家选择联邦体制的原因，而这些以民族因素为基础建立的联邦国家，最终却又因民族问题而走向解体或正面临领土完整的威胁。因而，当今学术界对联邦体制的关注与研究已不仅仅简单局限于传统的联邦理论的范畴，即作为区别于单一制而存在的表现国家权力在各级权力机关之间合理配置的一种国家管理结构，人们力图从更新的角度全面理解它。

因此，从理论与实践的角度阐述历史上多民族的俄

罗斯以民族因素建立联邦制构想的起因、内容、消极后果及理论上的诸多误区,指出俄罗斯联邦未来在克服民族因素影响方面应采取的措施,不仅对现代俄罗斯联邦体制的发展,而且对所有实行联邦体制的国家和希望实行联邦体制的国家都具有积极的意义。与此同时,历史上俄罗斯联邦与苏联的联邦体系和联邦思想均来源于十月革命前后列宁与布尔什维克党在解决民族问题和确定建国方略时提出的民族联邦理论。俄罗斯联邦的建立是列宁民族联邦理论的第一次尝试,它为日后苏联的建立奠定了理论和实践的基础。所以,研究俄罗斯联邦体制形成和发展的特殊性也有助于从联邦体制的角度分析苏联解体的内在原因。

在研究和考察俄罗斯联邦体制形成和发展的历史过程之前,我们首先需要简单阐述一下有关联邦体制的基本理论和俄罗斯联邦体制的基本特点。

一、有关联邦主义的原则与精神

联邦思想作为一种社会政治理论很早就已经产生了。“联邦”一词源于拉丁语“federatio”,是联盟、联合的意思。当时的思想家普遍把国家间通过协议的方式组成的联盟作为联邦体制的基本原则。孟德斯鸠在他的《论法的精神》中称,联邦政体形式实际上“……是一种协约。依据这种协约,几个小邦联合起来,打算建立一个更大的国家,并且同意做这个国家的成员。所以,联邦共和国就是几个社会联合而产生的新社会,这个新社会还可以因其

他新成员的加入而扩大,直到他们的力量能够为这个联合体提供保障为止。这种政体能够抵抗外来力量……。”^①按照美国联邦制理论的奠基人和实践者汉米尔顿、杰伊和麦迪逊的观点,联邦制国家的定义,就是“由几个成员国(共和国、邦、州)联合组成的统一国家。”他们认为,联邦的裨益主要在于,“联邦比州政府效率高,性质上更完善;联邦更适于解决国际争端;联邦使各州免受外来影响。”^②

世界上把联邦思想作为现代国家体制形式的第一次实践是美国联邦体制的确立。1776 北美洲大陆的十三个英属殖民地宣布独立,随后的费城大陆会议制定并通过了《美利坚合众十三州共同宣言》,宣告十三个独立州的联合,同时规定各州“作为自由、独立的州,完全有权宣战、缔和、结盟、通商和采取独立国家有权采取的一切其他行动。”^③实际上这是一种典型的邦联制形式。《宣言》仅仅是一个将十三州联合起来的契约,此时的北美大陆并未形成一个统一对外的国家。很快,十三州间这种松散的邦联形式对共同抵御外敌和彼此经济联系的阻碍作用逐渐显露出来。1787 年,以联邦党人的治国理论为基础,通过了美立坚和众国联邦宪法。至此,美国作为联邦制国家才算正式建立起来。美国联邦体制的确立为联邦制在

① 孟德斯鸠,《论法的精神》,商务印书馆,1985 年,第一卷,第 209 页。

② [美]A·汉米尔顿、J·杰伊和 J·麦迪逊,《联邦党人文集》,商务印书馆,1995 年,第 43—44 页。

③ [美]加尔文·D·林顿编著,《美国两百年大事记》,上海译文出版社,1984 年,第 17 页。

世界其他国家的形成和发展奠定了理论基础,即所谓的“二元论联邦理论”。按照这种理论,协约关系是联邦国家中所有其他关系的基础,签定协约的各方为达到联合的目的自愿放弃自己的部分主权,在宪法规定的范围内实施各自的职权。

概括起来,联邦制的原则主要是指一国的中央政府与地方政府在各自领域内的相互独立、彼此协调的关系。换言之,中央政府不得对地方政府独享的权力进行干预,而地方政府可以做中央政府不禁止的事,以此确保国家权力的纵向制衡。

考察世界联邦制国家建立的历史,我们不难发现,所有联邦制国家最初选择这一体制的目的都是希望各组成部分通过自愿联合的方式建立对外统一的国家,同时在国内保留各组成部分的实际利益。美国的建立完成了由十三个殖民地组成的分散的邦联向真正统一完整国家的转变;加拿大联邦的形成把北美大陆上历史传统和经济发展水平参差不齐的大小殖民地联合成为一个统一的国家,联邦的形式也满足了各殖民地的不同要求。同样,俄罗斯联邦体制的建立也有其客观的历史原因。

20世纪初的沙俄是一个由100多个民族组成的国家。1917年十月革命前后,列宁和布尔什维克党所面对的是一个伴随着沙俄帝国的崩溃而四分五裂的国家。民族自我意识的觉醒和资产阶级民主革命思潮成为当时俄国两股巨大的社会力量。现实面前,列宁和布尔什维克党

改变了马克思主义一贯坚持的反对建立联邦国家的思想,在原沙俄帝国的版图内宣布成立俄罗斯社会主义联邦共和国,试图以此来阻止俄罗斯境内其他边疆民族地区的分离运动。1922年苏联的建立同样也是为了将当时已独立的各苏维埃民族国家联合起来,实现建立统一苏维埃国家的愿望。

可见,联邦体制的精神在于各部分的联合。或者说,这种形式更利于分散的各部分走向联合。联邦体制是现代民主国家的产物,它充分体现了民主管理各级国家权力机关的精神,同时它又是社会寻求相互联合,建立强大而完整国家的良好途径。联邦制在国家管理职能上的分权与强调中央集权的单一制相比,更有利于保护地方权益,协调地方政权机关积极参与国家管理。

二、世界联邦制国家的分类

目前,世界上实行联邦制的国家已达24个,其中包括7个欧洲国家,6个美洲国家,4个亚洲国家,4个非洲国家和3个大洋洲国家。联邦制国家的人口占世界总人口的1/3以上。^①大部分联邦国家都属于世界发达国家或中等发达国家。但由于各联邦国家建立联邦的条件、方式、国家权力机关的组织形式和各自国内的政治状况与发展前景各有差异,在实际运行中产生了各式各样的联邦主义。如“中央集权联邦主义”、“合作联邦主义”、“地方

^① [俄]《现代联邦主义:现状与发展前景》,莫斯科,1999年,第23页。

联邦主义”(又称“新联邦主义”,主张限制联邦政府权力的无限增长,提高地方政府的独立性和积极性)、“社会联邦主义”,以及“财政联邦主义”和“预算联邦主义”等等。根据这些差异,我们把现代联邦体制国家归纳为以下几种类型:

1. 按照联邦国家建立的方式,可以分为条约式联邦国家与宪法式联邦国家两种。

条约式联邦国家是指由几个独立国家(或国家实体),以自愿(不排除来自外部的压力)签定协议的方式,自下而上建立起来的联邦国家。这是联邦国家建立之初比较常见的一种形式,也称“契约联邦”。但由于条约或契约常常缺乏法律效率,有碍国家的稳定,所以现代联邦制国家普遍都在条约的基础上制定出联邦宪法,以便更有效地协调联邦中的各种关系。

宪法式联邦国家是指由国家政权机关以制定宪法或修改宪法的方式,自上而下建立起来的联邦国家。1992年签定联邦条约以前的俄罗斯联邦和如今的印度联邦都属于这种宪法式联邦国家。

目前,单纯由条约方式或宪法方式建立的联邦制国家并不多见,绝大多数联邦制国家都是这两种类型的混合体。如美国、瑞士、德国等联邦国家都曾经历过先有条约,后有宪法的过程,条约与宪法在这些联邦国家的形成过程中都起到了非常重要的作用。现代俄罗斯联邦更是条约—宪法式联邦的典型。

2. 按照联邦中央与各主体的相互关系,可分为高度集权式联邦和地方分权式联邦。

高度集权式联邦是相对于分权式联邦而言的一种联邦国家管理形式。它主要强调联邦中央的权威作用,代表国家有印度和巴基斯坦。

地方分权式联邦是指联邦国家的主要权力集中在地方政权机关,联邦只负责国家的某些最基本职能,即保证国家的领土完整与安全,以及对外交往权。其中比较典型的是瑞士联邦。

事实上,近年来包括以上国家在内的世界所有联邦制国家都在各自的联邦体系内实行中央集权与地区分权相结合的政策,差别主要体现在分权的程度和范围上。所以,单纯中央集权式与地方分权式的联邦国家已不常见。这已成为现代联邦体制发展的一个显著特点。

3. 根据主体划分的方式,可以分为以民族区域为主体的联邦国家和以行政区域为主体的联邦国家。

在现代联邦体制国家中,大部分都是按照行政区域的原则建立起来的,目前只有比利时(1993年)和埃塞俄比亚(1994年)仍属于单纯以民族因素为基础建立的联邦国家。在这两种类型的联邦制国家中,现代俄罗斯联邦的主体划分最为独特,它结合了俄联邦历史上形成的所有主体形式,形成了包括民族区域与行政区域在内的混合型联邦体制。

4. 根据中央与地方、地方与地方之间的权力划分,

可分为“对称式”与“非对称式”两种形式。

所谓“对称式”联邦是指类型相同的各联邦主体在联邦中的法律地位和职权范围完全相等。如美国的 50 个州的权力和地位在宪法中都是相同的。

“非对称式”联邦则表现为联邦各主体在类型、联邦中的法律地位和职权范围的不一致性。俄罗斯联邦体制就属于非对称式联邦国家。通常，“非对称性”联邦国家的形成是由其特殊的历史发展过程、多民族性、地理状况，以及其它方面的特殊性造成的。随着世界联邦理论的发展，联邦体制首先被看成是实现国家有效管理的手段，而不仅仅是一种固定的模式。它的目的在于尽量减少中央与地方的冲突，建立中央与地方相互协作、相互影响的良好机制。联邦体制的实际应用更多考虑的应该是国家现行政策的需要和各国内部的特殊性。所以，很多学者认为，“对称式联邦”与“非对称式联邦”的划分并没有多少实际意义，每个实施联邦体制的国家应根据自己的实际情况，选择适合自己发展的联邦形式。从这种意义上来说，“对称式联邦”和“非对称式联邦”没有优劣之分。

三、俄罗斯联邦制的特点

俄联邦从形成到发展的各个历史时期都是极其特殊的联邦国家。具体表现为：

(1) 从自上而下形成的联邦制到条约—宪法式联邦

1918 年 1 月 18 日第三次苏维埃代表大会在《劳动者与被压迫人民权利宣言》中宣布建立“自由民族的自由

联盟”，即俄罗斯联邦，但没有提出与联邦体制有关的任何内容。当时，乌克兰等民族国家已先后独立出去，《宣言》对联邦是建立在整个原沙俄版图内还是不包括那些已取得独立地位的民族国家等一系列原则问题均未予以明确阐述。直到1918年7月通过了俄联邦宪法，才宣布俄罗斯联邦是以民族自治州为主体的联邦国家，其职权范围将由最高国家权力机关以决议或法律文件的形式确定，其他地区仍属联邦中央直接管辖，不能作为联邦主体。可见，历史上的俄联邦是以民族因素为出发点，由国家权力机关以自上而下的方式建立起来的。1922年，苏联成立，俄联邦成为苏联的主体之一，同时在其境内保留了以民族自治实体为主体的联邦形式。苏联时期，作为联盟主体，俄联邦的法律地位由苏联宪法规定，而且俄联邦内各自治实体的法律地位也由苏联宪法予以确定。自治实体之间，以及自治实体与非自治实体之间的差别形成了俄联邦体制中的主要内容。

苏联解体后，俄联邦面临彻底摆脱70年苏维埃联邦体制的影响，维护国家统一，恢复联邦制的原则与精神等一系列现实任务，联邦中央随即提出了“主体平等”，“中央与地方分权”等改革俄联邦体制的新理论。为阻止共和国的“主权大战”和分离主义倾向，1992年联邦中央和各主体间签订了划分权限条约，简称“联邦条约”。联邦条约实现了自下而上建立俄联邦的思想，使俄联邦体制第一次具有了社会协议的性质。条约还对国家权力进行了划

分,将国家权力分为联邦政府管辖、地方政府管辖和中央与地方共同管辖三个部分。1993年经全民公决通过的俄罗斯新宪法吸入了联邦条约的主要内容,同时着重强调了联邦主权和联邦中央的地位和作用。以联邦条约和联邦宪法为标志,新的俄罗斯联邦体制最终确立了下来。

(2)非意识形态化的联邦体制

苏联时期将联邦体制分为马克思主义和资产阶级两种形式。把以解决民族问题为目的,按民族区域划分主体的联邦国家称为马克思主义的,把按行政区域原则组成的联邦国家称为资产阶级的。现代俄罗斯联邦体制完全放弃了这种意识形态化的联邦理论,将俄罗斯历史上形成的民族区域原则与行政区域原则结合起来,承认各种形式的联邦主体在联邦中的平等地位。《联邦条约》和《俄罗斯宪法》都强调:现代俄罗斯联邦主义的基本目的在于满足人和公民的基本权利和自由,而不考虑其民族属性和居住地的差异。在联邦体制范围内实现国家的民主化,国家权力的分散管理,以及国家的稳定和领土的完整统一。

(3)“非对称式”的联邦体制

根据“联邦条约”和1993年联邦宪法,俄罗斯联邦由共和国、边疆区、州、二个具有联邦主体性质的市(圣彼得堡市和莫斯科市)、自治州和自治区共89个联邦主体组成。俄罗斯联邦主体数目之多,划分之复杂在其他联邦制国家中独一无二。尽管宪法特别强调主体权利平等,但同

时又特别赋予某些主体更多的权利。其中，共和国被冠以“国家”的称谓，有制定共和国宪法和法规的权利，“共和国的法律地位由联邦宪法和共和国宪法共同确定。”该共和国的公民除使用联邦国籍外还兼有该共和国的国籍。与之相比，宪法却未对其他类型的主体做此规定，只允许它们制定各自的章程和法规。按照宪法的规定，自治区与州、边疆区等联邦主体在与联邦中央权力机关的关系上一律平等，同时宪法又规定，加入边疆区或州的自治区的法律地位要由联邦法律和自治区与相应的州或边疆区之间达成的协议决定。这种主体间“平等中的不平等”现象，或称“不对称式”的联邦结构，时常引起联邦主体间的矛盾，也是个别主体与联邦中央对抗的主要原因。

为确保联邦原则的实施，新宪法通过六年来，联邦中央不断用各种手段调解与地方的关系。首先通过了大量联邦宪法性及一般性法律，作为对宪法中有关联邦关系内容的补充和具体化。这些法律主要有：《俄罗斯联邦宪法法院法》（1994年）、《俄罗斯联邦全民公决法》（1995年）、《俄罗斯联邦国籍法的修改与补充》（1995年）、《俄罗斯联邦会议联邦委员会组织程序法》（1995年）、《俄罗斯联邦国际条约法》（1995年）、《国家调节对外贸易活动法》（1995年）、《俄罗斯联邦司法体系法》（1996年）、《俄罗斯联邦国界法》（1998年）、《俄罗斯联邦税收法典（第一部分）》（1998年）、《俄罗斯联邦预算法典》（1998年）、《有关协调俄罗斯联邦主体在国际交往与对外经济联系

方面的法律》(1999年)等等。

在宪法和联邦法律的基础上,联邦中央还通过与联邦主体签定双边条约的方式满足不同主体在权利方面的不同要求,以此缓解中央与地方的紧张关系。联邦内的条约化过程始于1994年2月联邦中央与鞑靼斯坦签署的《俄罗斯联邦国家权力机关与鞑靼斯坦国家权力机关之间关于划分管辖范围和相互授权的条约》,即所谓的“鞑靼模式”。利用这一条约,鞑靼斯坦暂时放弃了独立要求,成为俄联邦中享有特殊权力和地位的共和国,联邦解体的危险得到了遏制。几年来,“鞑靼模式”逐渐在联邦各主体中推广,目前联邦中央已与半数以上的联邦主体签订了双边分权条约,同时还签署了200多个分权协议。由此也引起了俄罗斯社会有关宪法权威性的争论,人们对大大超出宪法范围之外的各种分权条约的泛滥提出质疑,认为它破坏了俄联邦体制存在的法律基础和联邦内统一的法律空间。各主体对其特殊权力无休止的追逐严重削弱了联邦中央的权力,造成了各联邦主体间新的权力不平等。无疑,这种宪法一条约式联邦只是一种过渡形式,俄罗斯联邦最终选择何种联邦形式还有待观察。

(4) 模棱两可的国家主权思想

国家主权是指一个国家对外交往中的独立权和对内管理国家事务方面的最高权力。国家主权的概念在俄联邦及苏联的历史上曾被人为地随意解释,其在理论和实践中造成的混乱至今仍未完全消除。

长期以来，苏联宪法无原则地赋予各加盟共和国主权和自由出入苏联的权力，虽然只是有名无实的一纸空文，但最终却成为苏联解体的主要理论依据。1990年包括俄罗斯在内的各加盟共和国均宣布了各自的主权宣言，拥有了“原本属于自己”的国家主权。按照联邦主体可以拥有国家主权的逻辑，俄联邦内的自治共和国也开始跃跃欲试，仿效各加盟共和国，纷纷发表了国家主权宣言，宣布自己为主权国家。当时，俄联邦领导人不但没有看到共和国主权背后的危险，反而采取了姑息迁就的政策，公然鼓励各共和国争取主权的要求。

苏联解体后，各共和国都把拥有各自国家主权的条款写进自己的宪法，车臣和鞑靼共和国甚至以此为依据，提出脱离俄联邦的要求。为维持联邦的统一，缓和共和国的独立倾向，联邦中央很快与各主体签定了联邦条约。作为接受条件，联邦条约赋予共和国以“主权国家”称号，同时在联邦中央和各主体间明确划分了各自的管理权限。在这里，联邦中央依照的是有限国家主权理论，单方面认为，共和国主权只在其享有的职权范围内起作用。但某些共和国宪法却将其共和国主权视为最高权力，不承认联邦宪法的绝对权威。车臣和鞑靼共和国为此拒绝参加联邦条约的签署。国家主权问题不仅没有解决，反而变得越发复杂化，俄联邦分裂的危险并未消除。

1993年12月俄罗斯联邦通过的新宪法不再提共和国主权，而只强调联邦的国家主权以及联邦宪法的最高