

Public Management Research

(Vol.9)

公共管理研究

(第9卷)

马骏○刘亚平○主编

Public Management Research

(Vol.9)

公共管理研究

(第9卷)

马骏○刘亚平○主编

图书在版编目(CIP)数据

公共管理研究. 第9卷 / 马骏, 刘亚平主编. —上海:
格致出版社: 上海人民出版社, 2011
ISBN 978-7-5432-1983-0

I. ①公… II. ①马… ②刘… III. ①公共管理-文
集 IV. ①D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 148409 号

责任编辑 王亚丽
美术编辑 陈楠

公共管理研究(第9卷)

马骏 刘亚平 主编

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 浙江临安曙光印务有限公司
开本 787×1092 毫米 1/16
印张 12.25
插页 2
字数 234,000
版次 2011年9月第1版
印次 2011年9月第1次印刷
ISBN 978-7-5432-1983-0/C·52
定价 25.00 元

编辑委员会

编辑单位：中山大学中国公共管理研究中心

留美公共管理学会

顾问：夏书章 王惠岩 王乐夫

主编：马 骏

执行主编：刘亚平

学术委员会（按拼音排序）

陈汉宣 香港城市大学

陈瑞莲 中山大学

陈振明 厦门大学

何达基 美国印第安纳大学

何高潮 中山大学

何立仁 香港大学

侯一麟 美国乔治亚大学

胡 伟 上海交通大学

蓝志勇 美国亚利桑那州立大学

林尚立 复旦大学

马 骏 中山大学

莫家豪 英国布里斯托大学

倪 星 中山大学

竺乾威 复旦大学

任剑涛 中山大学

谭君久 武汉大学

王浦劬 北京大学

王绍光 香港中文大学

吴建南 西安交通大学

谢庆奎 北京大学

徐湘林 北京大学

徐 勇 华中师范大学

张成福 中国人民大学

张凤阳 南京大学

张志斌 新加坡南洋理工大学

周光辉 吉林大学

周志忍 北京大学

目 录

域外专稿

转型期的制度设计、不确定性与路径依赖:以俄罗斯为例

..... 米歇尔·迈克法尔(3)

协作式公共管理:案例与模拟

..... 罗斯玛莉·奥莱莉 凯瑟琳·杰拉德(29)

区域与地方治理

我国社会保障制度地域化的发展及其制约

——以东莞市社会养老保险一体化改革为例 岳经纶 赵 慧(39)

当代中国区域一体化的政治动员机制:一个分析框架

——基于广东省贯彻实施《纲要》的实证考察 杨爱平 胡炜光(54)

新加坡历史教育与政治发展 李晓康(67)

行政与组织

认真对待民主行政

——对中国行政管理体制自我认同的一项分析 孔繁斌(91)

公务员压力影响因素的结构与作用机制 景怀斌(103)

结构方程模型在公共部门绩效评估指标确定中的应用

——以某国有通讯企业满意度研究为例 徐 岩 陈那波(130)

“寄居蟹的艺术”:两个体制内社会组织的环境适应策略 邓宁华(142)

数字鸿沟中的政治排斥

——以广东省南海区青年网络问政为例 陈永杰 符锦滔(159)

综述与书评

国外预算调整研究综述 冯素坤(173)

夹在公民与国家之间:评米切尔·李普斯基的《基层官僚:公职

人员的困境》..... 陈兆仓(183)

域外专稿

转型期的制度设计、不确定性与 路径依赖：以俄罗斯为例

米歇尔·迈克法尔*

【摘要】 在转型期，新的领导者必须设计政治制度。一些制度设计成功地建立了稳定的游戏规则，一些却未能如此。本文分析了转型期影响所形成制度稳定性的有利因素与不利因素，并通过考察俄罗斯转型中的三个案例——俄罗斯总统制的产生、下议院选举法的出现，以及与上议院（联邦议会）的组建相关的制度设计演化——来验证作者的观点。作者通过比较这三个案例，试图说明为什么前两种制度设计创造了持久的制度。尽管这些新的规则并未完全反映其创立者的利益，而第三种制度设计却未能如此。

【关键词】 制度设计 不确定性 路径依赖 转型

Institutional Design and Path Dependency during Transitions: Cases from Russia

Michael Mcfaul

Abstract In the transition, the new leader must design the political system. Some system design successfully established stable rules of the game. Some not so. This paper analyzes the favorable factors and unfavorable factors for the stability of the system formed by the the influence of transition, and by investigating three cases of Russian transition—the production of Russian Presidential System, the emergence of Duma's Election System and the evolution of system design related to the establishment of the House of Lords(Federal Parliament)—to verify the author's views. By comparing the three cases, the author try to explain why the first two kinds of system design created lasting system—although these new rules did not fully reflect the interests of their founders—but the third kind of system design didn't.

Key words System Design, Uncertainty, Path Dependence, Transition

* 米歇尔·迈克法尔(Michael Mcfaul)，斯坦福大学政治科学系教授，牛津大学政治学博士。长期从事俄罗斯政治、南亚政治、制度、国际政治与国际关系研究。本文经作者授权，由中山大学政治与公共事务管理学院刘亚平副教授翻译。

一、导 论

转型期各国精英们面临着大量的制度设计任务,治理市场与政体的几乎所有制度都必须重新设计。在这种激进的转型阶段,我们一般认为,新制度的设计会突出体现最强有力的行动者的偏好。随着游戏规则受到挑战、人们进行协商并重新起草游戏规则,旧制度将不再有约束力。不同的权力平衡将会产生不同的制度安排。在主要行动者权力相对均等的情景下,我们会期待新制度反映各方的妥协或和解。在某一集团具有压倒其他集团的权力优势的情形下,一般认为新制度设计将会反映该优势集团的偏好。

然而,俄罗斯的转型却显示出在权力、偏好与制度设计之间有着更为复杂的关系。在分析制度设计的三个不同领域——行政与立法的关系、下议院的选举法及上议院的组建——时,本文指出,在这三个领域出现的制度没有任何一个完全反映了最有权势者的偏好。其中两项制度尽管没有反映出设计之时最有权势者的利益,但仍然存续下来,而另一项则不断被修改以更好地反映最有权势者的偏好。

有两个因素会影响偏好转化为新制度:一是转型期的信息不完全。行动者无法精确计算制度设计的后果,也无法精确地预测反对者的权力及偏好。信息不完备使得为某一制度游说的群体有可能发现实际上该制度完全是违背自己利益的。二是路径依赖。路径依赖也会影响结果,激烈变革时期也不例外。在T时段所做决策将会影响T+1时段的决策。即使行动者发现时段T所做决策是错误的,想在时段T+1改变这一决策,其行为仍会受到限制。因此,如果有权势的行动者在转型期采用了某一制度,但由于不确定性,该制度的实际运用不利于其制定者,设计者们再想更改或取消这些制度就较为困难。

这些简单的命题提供了思考转轨期制度设计的框架。首先,有权势者的偏好是决定制度设计结果的主要因素。其次,理性行动者在激烈变革时期并不完全能作出服务于自身利益的决策,不确定性模糊了他们的估算。第三,路径依赖。一旦某一设计被采用,新制度将会重塑偏好与权力,使现有的制度安排延续下去,即使这套规则不再服务于其设计者的利益。

本文依以下思路展开。第二部分简要列出社会科学分析中关于制度的理论纷争。在本部分末,引入了两个狭窄的条件以对制度进行一般的讨论——转型期的信息问题及制度设计情境下路径依赖的影响。第三部分将这一框架引入俄罗斯总统制产生的历史中。第四部分考察俄罗斯下议院选举法的演进。第五部分解释组建俄罗斯上议院(联邦议会)的制度设计的发展。这一比较表明为什么尽管前两个制度设计并未反映有权势者的利益,但一旦被采用,该制度对力量格局进行了重新调整而存活下来。而第三例中,初始设计也没有完全反映有权势者的偏好,但这一制度创新却随后被更改。结论部分解释了为什么

第三例与前两例的结果会不同。这一部分还就转型期制度设计中权力、不确定性和路径依赖的关系进行了探讨。

二、制度分析

当今政治学界,分析制度与行动者之间关系的理论有两种进路。一种是社会制度学派,他们认为,人类行为主要是由社会的制度基础所塑造的。行动者自身对制度没有影响。理性选择制度学派则相反,认为制度是个人逐利行为的产物。这两种理论都未能解释行动者在何种程度上塑造制度及在何种程度上被制度塑造。本文将简要介绍有关的论辩,为后文关于制度设计、不确定性及路径依赖的探讨提供一个地理方位。

最早对“新”制度经济学的研究来自社会学。马奇与奥尔森(March & Olsen, 1989)、波威尔与迪马奇奥(Powell & DiMaggio, 1991)的两本重要著述开启了政治学研究的这一新的或者说复兴的思考路径。这一制度分析路径将行动者置于次要地位,强调制度对于解释政治结果的重要性。马奇与奥尔森认为:“制度分析认为政治制度具有更独立的地位。”(1989:17)一些对制度的社会学分析走得更远,认为制度而不是行动者是导致结果的主要原因。托马斯、梅耶、莱米瑞兹与波里指出:“我们将行动者的存在与特征视做是社会的产物,行动是外在制度引起的,而不是内在激励、自主选择、动机和目的的问题。”(Tomas, Meyer, Ramirez & Boli, 1987:13)

然而,社会制度学派对制度设计的解释却乏善可陈。^[1]谁或什么进行了变革是不明确的。同样,制度设计是由谁作出的?在社会制度学派的世界里,没有行动者,因此没有给诸如制度设计等有目的的行为留下空间。

关注制度的理性选择学派则将其分析建立在这一预设之上:行为者创造制度,而且他们为某一目的——自己的利益——而创造制度。多数理性选择学派学者认为,制度反映了理性行动者的偏好,这与认为制度创造了行动者偏好的社会制度学派的观点恰恰相反。彼得·奥得舒克认为,“政治制度是建立该制度的人的自我利益的产物”(Ordeshook, 1990:13)。当制度变迁的时候,理性选择学派的新制度经济学家们认为,“那些有责任变革制度的人能够预料到某一制度变革的任何结果”(Alt & Shepsle, 1990:2)。这一学派假定,个人在变革时期具有计算自身利益的能力。如阿尔特与谢普斯勒(Alt & Shepsle, 1990:2)就大胆断言:

可以很自然地想到,那些寻求改变某一制度的人在改变该制度时,头脑中会有某一结果,这一结果会在制度变革的后果中体现出来。大体上,

[1] 这种分类是相当粗浅的。大部分历史制度学派学者在做比较研究时都注意到了行动者。例如斯坦莫、西伦和朗斯特雷思(Steinmo, Thelen & Lönström, 1992)的案例研究。

任何结果都能被预料到,至少在某种程度上是如此。

根据这种分析,制度并不是独立于最初设计制度的行动者的利益而影响结果的。

这些对制度设计的假说在解释协调问题的时候是最有说服力的。协调是许多制度分析实证主义学派关注的焦点。由于许多制度是自发的,目的在于为社会提供集体福利,因此,他们关注协调是合情合理的(Klein, 1997)。这种自发制度提供了使每个人都受益的最佳解决方案。

然而,一些制度是在个人间的冲突中产生或被设计出来的,或是某个人或某类人强加于其他人的(Moe, 1990; Moe & Caldwell, 1994)。^[1]这种制度并不经常产生最佳结果,却往往反映出制度设计博弈中更有权势或更成功的行动者的偏好(Tsebelis, 1990:13; Knight, 1992:19)。在研究制度的文献里,这一特点往往被视为有效的制度与分配性的制度之间的差异(Tsebelis, 1990; Knight, 1992; Krasner, 1991)。^[2]

在政治系统的制度设计中,分配性特点往往是最突出的。当行动者设计新的政治制度时,他们鲜为社会的利益行动,而往往是为自己的利益行动(Rakove, 1997)。宪法设计不是协调行为,而是对利益分配的争夺。因此,权力的平衡必须作为分析的核心。

理性选择学派所隐含的假定为理解制度的起源提供了有用的起点,无论该制度是有效的或是分配性的。然而,在经验世界里,这些模型的条件很少能实现。首先,行动者并没有关于其制度选择结果的完备知识。其次,行动者并不是在真空中作出关于制度的选择而是受制于现有制度环境。

不确定性

由于不确定性的影响,有权势者的偏好可能没有准确地体现在新的制度设计中。在完备信息条件下,我们可以期待制度准确、完全地反映偏好。然而,这种条件是很难实现的。在大多数策略情境下,行动者都无法充分预期结果。在政治制度转轨及新制度设计的过程中更是如此(Kitschelt, 1992:9)。^[3]

首先,如果行动者是首次创造新制度,那么他们对所创造制度的结果的信息是有限的。对于这些新制度的效果而言,他们个人的经验并没有多大帮助。关于该制度在其他国家的作用的信息也无多大用处,因为当某一制度从一种政治、经济和文化环境中移植到另一种时,该制度在新环境下可能起到完全不同的作用。

[1] 与正统经济学将制度解释为协调的结果的观点相反,莫认为这是“结构选择的政治”。

[2] 尽管在文献中可以找到这种区分,但以下论述可能更确切:所有制度都有不同程度的有效性与分配性,一些制度更有效,而另一些则更具分配性。

[3] 因为某种新奇性与不确定性,有人认为,制度不能被视为外生变量。

其次,在政治制度转型期,对他人行为的估算将更为困难。制度给行为者提供关于其他行为者行为的预期。一旦制度崩溃或解体,这一预期功能将会消失,策略互动的成本更高。因此,对于结果与手段的理性计算将会更困难。在不完全信息条件下,今天所做的决策可能会在明天产生所不欲的后果。在许多变量的因果关系复杂且难以理解的非常规情境下,行动者可能会作出次优决策甚或选择一些并不服务于自己利益的策略(Riker, 1990:173; March & Olsen, 1989:53—57)。当制度不再提供清晰的信息而是成为另一变量时,^[1]这种不确定性情境更可能发生(Shepsle, 1979; Baes & Weigast, 1996)。乔治·切布里斯认为:“随着相互交往的规则变得更加流动和不准确,用理性选择进行解释的可行性将大大降低。”(George Tsebelis, 1990:33)。

其三,在急剧变革时期的行动者必须同时就一整套问题进行制度设计的决策(Elster, Offe & Preuss, 1998)。同时发生的制度变革迫使行动者进行优先次序排列。在将重点置于某一制度设计问题时,行动者可能会忽视其他的领域,而这将导致未来所不欲后果的出现。

其四,转型时期并不允许制度创新占用过多的时间或知识。有创意地解决困难问题要求深思熟虑和审慎思考。^[2]变革期的制度设计者并不具备寻求理想解决方案的充裕时间。相反,他们必须依赖熟知的或被力荐的方案。在这种情况下,他们会根据自己最了解的情境——即过去的制度安排——作出抉择(McFaul, 1998)。最近的制度秩序将对新的制度设计产生最大的影响。威廉·莱克(William Riker, 1996:123)说明了原因:

有两方面的原因,一方面是心理上的,另一方面是社会上的:心理上来看,众所周知,人类只能将有限数量的方案在认知中激活,比如先前的事件与制度。对我们每个人而言,某一制度越遥远,无论是时间上还是空间上,我们越不可能考虑这一制度,而是考虑一个我们新近参与或观察到的邻近的制度。社会上来看——这可能是更重要的原因——一个早期的制度对于后来的制度只有在大量的参与制定者理解其相关性的条件下才是十分重要的。如果只有少数人理解,他们将无法与那些不知道该制度的人交流,除非他们能使这些人知悉该制度。毫无疑问,直接就某些共同理解的制度进行商讨比教会别人他们所不知道的制度然后再讨论要容易得多。

根据他的这一观察,我们可以推论,与新的制度设计最具关联性的制度是那些结构和功能与新制度最相似的制度。

最后,多数新制度设计往往是为了对某一直接政治环境作出反应。采恩和琼斯(Cain & Jones, 1989:11)提醒我们,“许多,如果不是绝大多数,制度设计

[1] 理性选择理论在分析高度稳定制度环境下的决策时,对此作出了巨大贡献。

[2] 试比较欧盟的每一个制度创新所消耗的数年的审慎思考时间及独联体创立前给制度设计者有限的数个星期的时间。

的改变,都很难说是‘设计’出来的;它们往往是短视的人们对于其或多或少短期需要作出的反应”。

路径依赖

关于路径依赖的论辩并不必然肯定或否定前述社会制度学派或理性选择学派的观点。毋宁说,它往往试图在认为制度重要而行动者不重要的观点和认为行动者重要而制度不重要的观点之间保持中立。路径依赖理论认为,个人、其偏好、权势起作用,但它们并不是在真空中发生作用的。为了理解“结构”是如何影响决策程序、行动者及影响个人与其偏好的策略互动,必须将制度也纳入到分析中来。同时,制度应不仅仅被视为个人偏好的内生反射,也应被视做对产出包括制度变革的产出的潜在外生影响。

那么,制度对制度变革的结果就会产生因果影响(Piker, 1996)。制度并不总是(尽管可以肯定是)内生于策略行动者的偏好,它也可能对交互行动甚至对随后的结果产生外生影响(Krasner, 1983:358)。就本文的探讨而言,在寻求进行制度变革或阻碍制度变革时,行动者并不是在真空中互动、竞争或合作。制度影响制度变革(Stark & Bruszt, 1998; Stoner-Weiss, 1997:62)。制度设计时,现有的制度会影响设计过程。即使是在激进的革命期,新统治者明确地与过去决裂,似最不受制度安排所限,这种情形下,转型的路径仍然取决于过去的决策、制度以及社会经济关系组织(North, 1989:6)。

一旦制度被采用,随着行动者开始在新制度秩序下进行“投资”——这进一步为所有遵守新规则的人提供递增的回报——新设计的制度开始影响未来的结果。随着时间的累积,这一进程增加了改变规则的成本,即使一套不同的制度可能会对所有人更有益(North, 1990; Arthur, 1994; Pierson, 1997; David, 1985)。随着时间增长,遵守现行规则的收益在增加,同时,违反现行规则的成本及以新规则替换之的成本也在增加。

认为制度是刚性的——即它们有时对结果产生干扰性影响,包括对制度变革自身——这一观点挑战了实证制度学派的假定。如果制度影响结果,且以并不完全反映有权势者偏好的方式影响结果,那么这些制度是在对结果施加着自主的影响(Krasner, 1983:35)。考虑到制度设计的特殊结果,新设计可能并不反映卷入设计过程的最有权势者的利益这一事实表明,先前的制度环境可能干扰了设计过程的形成。

即使当制度是刚性的并具有自主特性与影响力的时候,它们也鲜为结果的单一原因(Steinmo, Thelen & Longstreth, 1992)。相反,正是制度与个体行动者的互动带来了某一结果。社会制度学派的学生往往提出相反的主张,认为制度作为独立变量,具有完全的解释力。这些主张是误导的,因为:首先,并非所有制度都应当被视为独立变量。毫无疑问,一些制度是内生于偏好的,因此适宜于以实证途径解释。尤其是在稳定或演进变迁时期,经济与政治制度能在互

益的行动者之间自动产生(Hayek, 1967; Alchian, 1950)。在这种情境下,这些理论家一般认为,制度是内生于偏好的,而不是独立的变量。

此外,并非所有过去的制度都影响现在的制度出现。对于本文所探讨的案例,从事俄罗斯研究的学者们往往以历史独特性作为屏障,他们认为,理解当前俄罗斯的问题不能不考虑苏联共产主义的遗产。还有一些甚至认为,在解释后共产主义时期的制度出现时,必须以前共产主义时期的制度遗产为主(McDaniel, 1996)。在指出制度变革中路径依赖的重要性时,本文的确假定所有以往的制度会影响所有未来制度的形成。但本文的案例研究正是为了说明在什么情况下路径依赖起作用,或更确切地说,什么时候新制度的采纳会创造出有利于该制度持续存在的新的权力与偏好之间的平衡。

概言之,本文采用的制度设计思路假定行动者的重要性。行动者,而不是结构,对制度设计进行决策。他们作出看起来能最好地服务于自身利益的决策。与为解决协调问题而产生的制度相比,宪法制度的设计——本文的主题——往往涉及分配性的后果。相应的,在这种策略情境下,行动者之间权力的平衡在决定新制度的设计时也会起作用。在政治体制转轨的设计过程中,有权势者的偏好并不是直接转化到新制度中。影响偏好直接转化成制度的因素有两个:不确定性和路径依赖。

综上所述,这套假说提供了一种分析转型期制度设计的框架。为考察该假说的解释力,我们现在转向俄罗斯转轨中的三个制度设计的案例:(1)俄罗斯总统制的产生;(2)下议院选举法的设计;(3)联邦议会组建规则的形成。每一部分从讨论相应制度的创立开始,最后以分析为何该制度被锁定或被更改而结束。

三、俄罗斯总统制的产生

毫无疑问,俄罗斯混乱的转型中最有争议的设计决策是总统职位的产生(Moe & Caldwell, 1994)。[1]俄罗斯总统制产生背后的一系列决策不仅建立了今天的俄罗斯政治体制,也在1993年之后帮助该国在政治力量之间形成平衡。自1993年以来,俄罗斯总统体制的延续被很多分析家视为巩固民主成果的障碍(Rutland, 1998)。

一些研究俄罗斯总统制的学者认为,有权势者的偏好决定了这一设计结果。比如,杰拉尔德·依斯特在描述俄罗斯与后共产主义世界时指出:“从废墟中站起来的旧政体的精英最好地解释了在新独立国家中体现出来的对总统制的钟爱。”(Easter, 1997:184)在依斯特看来,旧政体精英偏爱总统制而新政治行动者偏爱议会制,采用哪一种制度取决于在转型期谁更有权势——是旧精

[1] 在很多方面,这一制度选择是最基本的,然而政治学家们仍未能较好地理解这一点。

英们还是新行动者们。巴巴拉·吉德斯也提出了类似的论断:“我们相信共产党总是与更强有力的总统制和更多地采用多数获胜制的立法代表体系相关联。在(俄)制度选择的时候,共产党的力量相对要强大一些。”(Geddes, 1996: 23)蒂莫斯·弗来耶也有类似的解释。他还指出了设计过程中不确定性的的重要性。弗来耶在解释俄罗斯的制度设计时对不确定性的作用与本文有不同的看法。弗来耶(1997:547)认为,他的发现“并不支持转型期的不确定性使行动者看不到自己的利益所在的观点。尽管存在高度的不确定性,政治行动者仍然尽可能有策略地行动”。如果他的看法正确,那么,俄罗斯总统制应该反映了那些卷入该制度设计过程的人的利益。

但事实并非如此。俄罗斯总统制的产生并不是因为旧的精英欢迎这种新的制度。尽管很难重构当时的情境,但其时前苏联政体中有权势者并不偏爱总统制。毋宁说,总统制的建立是由于旧精英层的错误估算。他们阻碍其建立的策略失败了,他们低估了总统制的建立对权力平衡的影响,并错误地判断了制度一旦被采用所具有的影响力。这些部分是因为他们未能预见到1991年8月那场后来被镇压的政变,这一事件急剧并迅速地改变了俄罗斯的权力平衡。

在1990年春季,俄第一次人民代表大会后不久,民主人士圈内就有了创立俄总统职位的想法。它从来就不是俄共精英们的想法。在这一新选举产生的团体的第一次会议上,民主俄罗斯党的领导们——当时主要的反俄共及改革主义者联盟——很明显只控制了新议会的少数席位(Sobyanin, 1994)。在1990年5月,新俄罗斯人民代表大会的确是选举了伯雷斯·叶利钦为主席,但只是几轮投票后的4票的微弱多数。

这一投票结果反映了俄议会中权力平衡的不稳定。“民主党人”是其中的少数派。然而,叶利钦通过强调他对俄主权的支持扭转了局面。俄民主党为之所吸引,他们将叶利钦的这一表态视为和平解散苏联的宣言;俄国家主义者也被吸引了,他们因为道德原因拥护其立场;他的宣言还吸引了中层共产党人,他们视主权为其从莫斯科的苏共中赢得独立的方法。这样,叶利钦尽管在选举中只获微弱多数票,但他的宣言使他赢得多数支持,成为主席(Shabad, 1995; Konstantinov, 1995; Frye, 1997)。[1]随着时间的推进,其他问题逐渐暴露出来,叶利钦的多数支持逐渐萎缩。到1991年3月第三次代表大会上,免去其主席职务的请愿书就已在各代表手中传阅。只要有简单多数票就可能将其免职。

叶利钦及其同僚将俄总统职位的建立视为对抗日益保守的议会的良机。投票显示叶利钦当时极受欢迎——受人民欢迎的程度更甚于受人大代表们欢迎的程度。如果能够进行直接选举的话,他就能较之俄议会及前苏联政府的政

[1] 人大代表阿纳多利·沙巴德,犹太人,对讨论该宣言时听到的谈话极为恼怒,但他将这种联盟视做战术上必要的。俄国家主义者埃利亚·康斯坦丁诺夫回忆他曾为叶及国家主权投了一票,但他深为自己的这一票后悔。

敌们占据更有利的政治地位。俄总统制产生的动力是对具体政治环境的回应，而不是因权力分离与制衡的需要而精心设计的策略或哲学(Cain & Jones, 1989)。事实上，在对俄总统制进行公民表决之前，总统的实际权力尚未被清楚阐明并写入宪法。

如果在该制度创新时俄议会内敌友之间的权力大致均等的话，前苏联政体的大部分精英将团结起来坚决反对这一制度。戈尔巴乔夫及其前苏联政府反对通过直接选举产生总统(Shakhnazarov, 1995)。他们害怕该职位会增强叶利钦处理苏联政府事务的权力。他们也知道俄总统的直接选举将会威胁前苏联总统戈尔巴乔夫的合法性，事实上，戈尔巴乔夫不是直选产生，而是由苏议会任命的，该议会只有三分之二的席位是由直选产生的。

尽管反对俄总统制的人占前苏联统治精英的多数，但他们的行为受到来源于戈尔巴乔夫自己创议的选举新规则的限制。首先，刚刚在直选中获选的俄代表没有哪一个愿意公开反对俄总统的直选。这验证了路径依赖理论，在 T 时段(1990 年 3 月)的制度设计影响着时段 T+1(1991 年 3 月)的制度设计。其次，叶利钦的反对者们明白叶利钦当时在人民中受欢迎的程度。他们相信精英们对总统直选的反对会激起人民走向街头。换句话说，对权力平衡的不确定性影响了决策。1991 年，民主俄罗斯党组织了全国范围的游行示威以表达他们对戈尔巴乔夫政策的反对(McFaul & Markov, 1993)。他们可以为总统选举而再次组织游行示威。这样看来，与其说是旧的共产党精英们想建立总统制，不如说是新民主党人的反对导致了总统制的建立。

对该项制度创新的反对者没有公开抵制直选，而是采用其他策略反对叶及其同僚。首先，反对者们相信他们可以使总统徒有其名。无论是在 1991 年 3 月的全民公决前还是 1991 年 6 月的总统选举前，总统的权力都未明朗化。因为俄议会垄断了修改俄宪法的权力，议会中的反叶利钦派认为他们可以通过修宪程序来限制总统的权力(Rumyantsev, 1995)。

其次，总统直选的反对者计划在就总统制投票的同时举行关于苏联是否延续的投票。戈尔巴乔夫的同僚估计俄内部相当大数量的人都会支持苏联的延续。如果叶利钦和民主党反对苏联延续，那么，他们在该问题上的不受欢迎将会损害选民在总统选举上对其的支持。

正如戈尔巴乔夫及其同僚所料，俄民主运动的大多数领导均反对联盟延续^[1]。然而，与民主俄罗斯党人不同的是，叶利钦决定就联盟投票采取模棱两可的立场。一方面，他申明自己不赞成戈尔巴乔夫就该问题举行公民投票。在

[1] 事实上，公民投票给俄改革运动带来了真正的问题。激进的、反帝国主义者，如 Yuri Afanasiev、Galina Staravoitova 及 Lev Ponomarev 坚决要投反对票。另一方面，中央经济统制论者，如 Nikolai Travkin、Viktor Aksiuchits 与 Mikhail Astafiev 认为俄改革主义力量不能投票反对联盟的延续。采取不投票的中间立场是行不通的，因为民主俄罗斯党希望选民们对于另外的俄总统制的产生问题投赞成票。

选举前几天的一次采访中,叶利钦解释道:“其目的是为了维持体制的帝国主义与独裁的实质。”(Morrison, 1991:238)另一方面,叶利钦的确没有积极参与到就联盟延续的投票问题的争斗之中。他并不在民主俄罗斯党人集会中露面表示反对投票,也不允许他的名字在民主俄罗斯党的反联盟宣传中出现。

当时叶利钦及其竞选同盟在联盟问题上保持沉默是十分老到的。叶利钦的同僚在选举前估计多数俄罗斯人都会支持联盟延续。反对就这一问题进行投票将会危及就俄总统制建立问题的投票结果,而在当时,后者对叶利钦而言要重要得多。^[1]叶利钦竞选同盟成员相信,戈尔巴乔夫同时举行对联盟问题及总统制问题的投票就是为了击败后一创议(Bokser, 1998)。当叶拒绝就联盟延续问题发表意见时,戈尔巴乔夫就失策了。

3月份就联盟延续与俄总统制创立进行了全民投票。在俄罗斯,71.3%投了赞成票,只有26.4%投了反对票。同时,69.9%支持创立俄罗斯联邦总统一职,只有28%反对。对总统制的多数支持表明,对叶利钦的支持面要较对俄民主党的支持宽广得多,因为当时每个人都知道投俄总统制一票就意味着投“总统”叶利钦一票。3个月后,叶利钦以赢得选票的绝对多数(59.7%)当选为俄首任总统就不足为奇了。投票结果显示,尽管精英中“共产党”与“民主党”之间权力是平衡的,但选举中对这两大阵营的支持并不对称。允许叶利钦改变游戏规则并使选举成为关键部分,共产党人削弱了自己在俄政体中的地位。

在叶利钦选举胜利后,反对者似乎没有失去什么。叶利钦赢得的是一个权力界定不清的职务。1991年6月总统选举后,俄议会——对叶利钦的支持远不及选民对其的支持——有6个月时间明晰并编撰总统与议会之间权力的宪法划分。议会的如意算盘是依他们在1991年6月选举前所计划的,将叶利钦及其总统办公室变成一个软弱的执行机构。

然而这期间一系列意外事件急剧改变了俄政治权力的平衡。1991年8月,一群苏维埃政府领导人发动政变,被叶利钦及其同僚镇压。到年底,叶利钦及其同僚利用了这次胜利来解散苏联。俄罗斯加快了独立步伐,并在1992年初引入市场化改革。在整个进程中叶利钦一直起着关键作用。在危机期,叶利钦及其总统办公室——而不是俄人民代表大会——承担起所有主要制度创新与政策动议的首要责任。该制度开始积聚组织能力与力量来处理危机,资源开始转移,包括新员工、新官僚制及对预算更大的行政控制。莫与卡德维尔(Moe & Caldwell, 1994:192)认为:

民主的每一制度形式,不管它是什么,都产生自身的政治动力——它自身对结构的政治选择——这又进一步产生填充政府其他部分的基本结构。每一种制度形式都是一个饱满的体系。它具有内生的遗传编码,可编写出官僚制、领导结构、人员安排等,最终能组成自己的政府。一旦形式被

[1] 必须注意,总统直选问题需要全体选民的多数才能通过,而不只是参与投票的选民的多数。