

「分」或「合」的抉擇與邏輯 －試析俄羅斯聯邦之聯邦制*

許菁芸

(成功大學政治經濟研究所國科會專案助理研究員)

宋鎮照

(成功大學政治系教授、主任兼政治經濟研究所所長)

摘要

俄羅斯現代史上轉型時期極為重要的理論和實踐問題，就是俄羅斯聯邦制的建立與發展。而俄羅斯社會的經濟、社會和國家政治領域改革的結果，很大程度上取決於聯邦制的順利發展。實際上，整個俄羅斯的命運也取決於俄羅斯聯邦制如何發展。本論文試著釐清兩個問題：第一、在葉爾欽時期，聯邦主體的主權過度擴張，為何在普金時期卻又能將這些權力收回？第二、其決定性因素為何？而此決定性因素又如何地影響聯邦中央和聯邦主體之間的權力拉鋸爭奪？

故本文有兩個重要議題，首先是試著對俄羅斯聯邦制作理論模型建構，再者探討此模型之於俄羅斯聯邦制的適用性。再從此模型觀察整體俄羅斯聯邦制過程，認為聯邦經濟表現與經濟發展程度和聯邦政權合法性，會直接影響聯邦主體向聯邦中央爭取地方分權的意願與實際行動，而聯邦中央也會隨著經濟表現和經濟發展程度的提升，以及聯邦政權合法性的提高，而更加強中央集權的立法與縮減地方主權的措施。這正可以解釋普金時期的領導，即隨著經濟表現亮眼和經濟發展程度提升，促使政府積極對政權合法性的運作，此有助於聯邦政權的提高，相對地削弱葉爾欽時期遺留下的群藩擴權現象，中央再度掌握主控權。

關鍵詞：俄羅斯聯邦制、中央集權、地方分權、政權合法性、經濟發展

* * *

* 本文初稿曾發表於 2009 年政治大學俄羅斯研究所「後共國家二十年－延續與轉變」學術研討會。

壹、前言

俄羅斯現代史上轉型時期極為重要的理論和實踐問題，就是俄羅斯聯邦制的建立與發展。而俄羅斯社會的經濟、社會和國家政治領域改革的結果，很大程度上取決於聯邦制的順利發展。實際上，整個俄羅斯的命運也取決於俄羅斯聯邦制如何發展。^①

眾所皆知，俄羅斯聯邦是世界上最大、也是聯邦主體 (constituent entities of the Russian Federation, субъект (ы)) 最多的聯邦制國家。2005 年之前俄羅斯的聯邦主體為 89 個，89 個聯邦主體在憲法中的地位是由 1993 年聯邦憲法所確定。但 2005 年開始至 2008 年，俄羅斯歷經幾次的聯邦主體重新劃分合併，從 2009 年起，依照俄羅斯憲法第 65 條規定俄羅斯是一個由 21 個共和國 (Republic, Республика)、9 個邊區 (krai, край)、46 個州 (oblast, область)、1 個自治州 (autonomous oblast, автономная область)、4 個自治區 (autonomous okrug, автономный округ) 及 2 個直轄市 (Moscow; St. Petersburg, Москва, Санкт-Петербург)，總共有 83 個聯邦主體構成的聯邦制國家。^②

1993 年俄羅斯聯邦憲法規定，聯邦國家權力機關和聯邦主體國家權力機關之間管轄範圍和職權的劃分，建立在聯邦各族人民平等與自決基礎之上，在聯邦國家權力機關與各聯邦主體相互關係方面一律平等。根據俄羅斯憲法，俄羅斯聯邦有下列幾種形式的主體，各有不同之特色，首先是自治主體按民族人口構成和發展程度分為共和國 (國家)、自治州和自治區，而必須說明的是，自治州和自治區是個較特殊的聯邦主體結構，雖然自治州和自治區在憲法意義上是聯邦主體之一，但在行政區劃上卻是「州」或「邊區」的一部份，這是行政管理與結構上的一個矛盾，包含自治州和自治區的財政預算補助也同時來自聯邦與州或邊區，但在政治上卻與州和邊區同等，不受州或民族邊區之節制，也就是在「行政區域」轄區內獨立出與該行政區域同等級的「政府」，這對州或邊區都是造成極大的困擾。^③

除了按民族人口構成的自治主體外，其他地區是非自治主體，也就是以俄羅斯人為主地區，在行政區劃分為邊區和州與兩個市，形成「民族政府」(nation-governmental, национально-государственное) 與「行政區域」(administrative-territorial, административно-территориальное) ^④兩種「妥協性」與「權宜性」雙制並行的特殊

註① А. Н. Аринин, Г. В. Марченко, *Уроки и проблемы становления российского федерализма* (Москва: ТОО «Интелтех», 1999), с.75.

註② 請參照俄羅斯總統官方網站，俄羅斯憲法：<http://president.kremlin.ru/articles/ConstChapter3.shtml>

註③ 而就自治區本身而言，除少數自治區因資源豐富尚可自足外，大多數自治區之財政相當窘迫。因此，在聯邦主體合併規畫中，就首先將自治區併入該自治區所在位置之州或邊區，有關詳細聯邦主體合併之時間表請參見註②。

註④ 趙竹成，*俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突* (台北：韋伯文化，2002 年)，頁 53。

架構，也使得行政管理的結構與權力的行使上出現矛盾。

從前蘇聯開始，前蘇聯和俄羅斯雖然名義上皆奉行聯邦制，但其實際施行的地方目標政策卻一直是朝向高度中央集權單一制發展；但聯邦主體的意向卻又與聯邦中央背道而行，它們認為自身是有主權的政治實體，甚至某些聯邦主體呈現高度分離的傾向（如車臣共和國）。雖然在葉爾欽（Boris Yeltsin, Борис Ельцин）時期，曾經爲了國家的整合和維持內部的統一而跟各聯邦主體妥協，簽訂聯邦和地方間分權條約，給予地方極大的自治權，但這些讓步都只是暫時性的措施，在普金（V. V. Putin, В. В. Путин）八年執政時期，在中央與地方權力上做了相當程度的改革，中央再度掌握主權，中央集權政策再次得勢。

因此，本篇論文試圖釐清兩個重要問題：第一、在葉爾欽時期，聯邦主體的主權過度發展，爲何在普金時期卻又能將這些權力收回？第二、其決定性因素爲何？而此決定性因素又如何地影響聯邦中央和聯邦主體間的權力拉扯？

本文有兩個重點，首先是試著對俄羅斯聯邦制作理論概念模型建構，再者探討此模型之於俄羅斯聯邦制的適用性。從此模型觀察整體俄羅斯聯邦制的過程，分析聯邦經濟表現與經濟發展程度和聯邦政權合法性，會直接影響聯邦主體向聯邦中央爭取地方分權的意願與實際行動，而聯邦中央也會隨著經濟表現和經濟發展程度之提升，以及聯邦政權合法性的提高，進一步加強中央集權的立法與縮減地方主權的措施。故在普金時期，隨著經濟表現亮眼，以及經濟發展程度的提升，此有利於政府積極對政權合法性的運作，讓中央可以再度掌握主控權，相對地削弱了葉爾欽時期所遺留的群藩擴權現象。

貳、理論探討與模型建構

一、聯邦制之概念釐清

在每個政治體系中，政府都必須用某種方式來連繫中央政府和較低層級的地方政府單位，此種聯繫可能對個人自由、經濟和社會發展及政治穩定造成影響。聯繫中央和地方政府有不同的方式，一般可分爲「單一制」(unitary system)和「聯邦制」(federal system)。聯邦制或單一制都是一個主權國家用以組織國家權力的方式，所採取的手段多爲中央集權或地方分權。

一般而言，聯邦制的出現，肇因於既要促成統一，又要兼顧地方的自主性。雖然學者對於聯邦制的概念各異，如 W. H. Riker 從「權力分立」(division of power)的觀點來定義聯邦主義，爲聯邦制下了一個定義：「聯邦主義指涉一種政治組織，在此組織下的政府活動，被劃分爲地方的 (regional) 與中央的政府，這兩種類型的政府，對於

某些領域的活動，都擁有最終的決定權。」^⑤而 D. J. Elazar 則從「非中央集權」(noncentralization of power)^⑥來描述聯邦主義，認為「聯邦主義乃是一種多重中心(multiple centers)的基本權力分配，而非是將權力從單一中心或者是從金字塔的頂端向下委託給其他行為者。」^⑦但對於聯邦的本質(nature)特徵卻還是有一定的共識，也就是必須具備下列幾個特徵：第一、聯邦由兩個或兩個以上的成員國組成，也就是一個以地域為基礎的政治體系，其權力分屬中央政府和地方政府。第二、有一部統一的成文聯邦憲法，並且規定聯邦憲法具有最高的法律地位，第三、中央政府和地方政府的權力都來自聯邦憲法的規定，地方單位是固定的，而唯有他們的同意才可變更。^⑧

但 A. Lijphart 認為一個國家在憲法上是否採納聯邦制度已經無關緊要。某些名義上的聯邦國家實行相當高度的中央集權，因而和單一制其實沒有什麼本質區別。^⑨因此，必須釐清的第一個觀念是，制度上採取聯邦制的國家並不全然等於實行分權的國家，而採取單一制的國家也不必然全是集權的。尤其當涉及國家利益時，強化集權是許多國家採取的方式(如實施宵禁)，作為一種組織國家權力的方式，無論是聯邦制或單一制，都是各國基於本身的實際情況所做的選擇，其目的都是在保障全國統一的前提下，實現中央和地方的利益平衡，從這個意義上而言，分權或集權都應被視為解決國家結構問題的方法或手段。

聯邦制概念中尚有一個需要釐清的概念，就是實施聯邦制不等於實行了民主，如前蘇聯的例子。^⑩但聯邦制的確與民主息息相關，只有真正實施民主才能提供聯邦機制的保障，確保聯邦成員法律上的權力得到尊重。^⑪

二、B. Baldi 之聯邦制分類

B. Baldi 認為聯邦制並不能以傳統的二分法來定義，而是有等級之分的，他試著發展出一個政府多層級體系分類圖(the classificatory scheme)(如圖1所示)，此分類圖是奠基於二個分析面向，而此兩個分析面向在概念上是分立的：聯邦制(federalism)和地方分權(decentralization)。前者陳述了政府層級間關係的本質(nature)，奠基於

註⑤ W. H. Riker, "Federalism," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Process* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975), pp. 93-172.

註⑥ A. Lijphart, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries* (New Haven, CT: Yale University Press, 1999), p. 185.

註⑦ D. J. Elazar, "Contrasting Unitary and Federal Systems," *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3 (July, 1997), pp. 237-251.

註⑧ Herbert M. Levine, *Political Issues Debated* (New York: Prentice Hall Inc., 1993), pp. 311-312.

註⑨ A. Lijphart, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, pp. 185-199.

註⑩ A. Stepan, "Russian Federalism in Comparative Perspective," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 16, No. 2 (2000), pp. 133-176.

註⑪ Jan-Erik Lane and Svante Ersson, "The Riddle of Federalism: Does Federalism Impact on Democracy?" *Democratization*, Vol. 12, Issue 2 (April, 2005), pp. 163-182.

憲法、制度和政治變項之中央與地方間關係，而後者陳述了不同層級政府間的實際分權，涉及決策的權限、管理和財政資源。兩個分析面向的交集，證實了聯邦制並不是個簡單的二分法 (Dichotomy)，而是個演化的連續統 (continuum)。

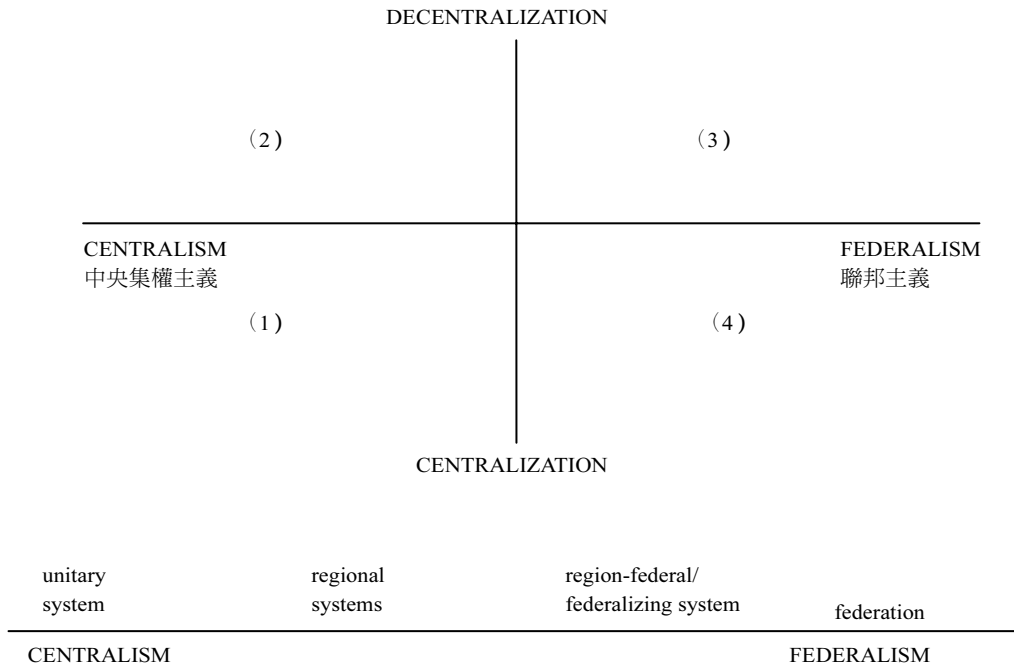


圖 1 政府多層級體系分類圖

資料來源：Brunetta Baldi, "Beyond the Federal-Unitary Dichotomy," Working Paper, Institute of Government Studies, University of California, Berkeley (September, 1999), pp. 14~15.

(一) 第一連續統 (First continuum) (橫軸)：中央集權 (centralism) / 聯邦 (federalism)

中央集權意味著一個「中央」(center) 和多個附屬中央的次級單位 (sub-units)。而沿著橫軸，「中央」愈受局限，因為出現了其他「中央」(Along the continuum, the "center" becomes more and more constrained by the emergence of other "centers")：次級單位將自己升格為擁有主權的自治實體。如果從演進的角度來看，此連續統描述了聯邦化 (federalization) 的過程。但如果以靜態的角度來看，此連續統在侷限中央潛力上區隔了政府的多層級體系－單一體系 (unitary system) (地方政府尚不認為自己是全然的政治實體或無憲法基礎) → 地方體系 (regional systems) (憲法承認的政治實體，但無自訂法律的權力) → 地方－聯邦或聯邦化體系 (region-federal/federalizing system) 所有聯邦條件已到位，但仍不是完全的聯邦，憲法已承認為政治實體，有全然的自訂法律能力，但可能主權相比於其他地方區域是不對稱的) → 聯邦 (federation) (擁有包

含領土內所有組成政治實體完整的聯邦憲法，所有組成的單位皆有權參與聯邦憲法的修訂，不能單方面地改變自身的地位)。

(二) 第二連續統 (Second continuum) (縱軸)：中央集權 (centralization) / 地方分權 (decentralization)

此連續統可以動態、也可以靜態角度分析。從靜態的角度，此連續統顯現出政府體系是中央集權或地方分權，可從決策的權限、管理和財政資源端看中央釋權的程度。而從動態的角度，可從兩個連續統的交會關係來解讀，也就是政府多層次系統矩陣中，表現自治最完全的地方政府在第一象限 (3)，最不自治的是在第一象限 (1)，最有自治潛力但沒有憲法保障的責任在第二象限 (2)，或雖有憲法保障但程度上卻有受限的，則在第四象限 (4)。¹²

三、俄羅斯聯邦之聯邦制模型建構

到目前為止，學界對於聯邦制的研究多停留在對聯邦制外在特徵的描述，或是對於聯邦憲法分權的比較，抑或是不同層級政府之間權力的分配，且這些結論的得出多是以美國體制為藍本，尚缺少對聯邦制本質提出有說服力的結論。且在不同的國家，對於聯邦制的解釋、設計和實施都大不相同，所以要真正地理解一個國家的聯邦制度，必須將此制度放置於該國的歷史、政治和經濟脈絡之下，去分析該國聯邦制度本質、影響該國聯邦制度的成敗因素，並配合當下的現況，因為不同的社會經濟背景在很大程度上會對該國聯邦制產生莫大的影響。

而俄羅斯的聯邦制根本問題點，不是如同歐美聯邦制一般在於中央集權或是地方分權程度，而是在「分」與「合」之問題上，是中央與地方的「零合博弈」，¹³是聯邦制原則與政府整合間的關係，而採取地方分權或中央集權的措施，皆是避免國家分裂，維持國家統一的權宜手段。因此，對於俄羅斯聯邦制之理論建構，首先要確定影響俄羅斯聯邦制之自變項，也就是聯邦經濟發展和政權合法性。

(一) 自變項一：經濟表現與經濟發展程度

政權穩定理論 (regime stability theory) 著重於經濟表現對政權穩定的影響。對此，吳玉山認為只要經濟表現良好，專制政權便無須擔心其體制的穩固性，也無須從

註¹² Brunetta Baldi, "Beyond the Federal-Unitary Dichotomy," Working Paper, Institute of Government Studies, University of California, Berkeley (September, 1999), pp. 14~17.

註¹³ Mikhail A. Alexseev 認為 1990 年代俄羅斯聯邦能因應社會經濟和政治的挑戰，撐過地方分離危機有下列四個因素：(1) 聯邦中央有給予地方選擇性的好處，讓地方有能力和中央討價還價，(2) 地方分離主義者無外援，(3) 種族分離主義者散亂無整合，(4) 中央與地方權力平衡手段運用，詳見 Mikhail A. Alexseev, "Decentralization versus State Collapse: Explaining Russia's Endurance," *Journal of Peace Research*, Vol. 38, No. 1 (Jan., 2001), pp. 101~106.

事任何體制改革；^⑭另政治穩定理論認為民主為一種工具，是達到豐裕物質生活的手段，因此僅具有工具價值（instrumental value）。

另外，吳玉山檢視了前蘇聯共和國的經驗模式，討論了權力不對等之大小政治實體間的關係，發現二者經濟發展程度差距和外援的有無，決定了以小對大抗衡或扈從的政策與態度。^⑮也就是說，大政治實體的經濟發展程度愈高，愈能對小政治實體造成影響與控制。

（二）自變項二：聯邦政權合法性（Legitimacy of Political Regime）

Weber 從人們的實際社會行為及其價值取向出發，討論「出於什麼原因而服從統治」的問題。他認為合法性促成了被統治者遵從統治者命令的動機，任何群體之所以遵從命令，在於他們是否相信那個系統的合法性。假如被統治者不相信一個政治系統的合法性，那麼此系統將會不穩定而趨於崩潰；相反的，一個穩固的統治系統必須取得被統治者實在的支持。^⑯

Weber 之後，多數學者都延續其研究思路，一方面探討政治系統成員會根據自己的價值規範來評判統治秩序、政治機構以及執政主體本身是否合法，再來決定是否服從其統治；而另一方面探討如何建立和維持這種統治體制的問題，這便是合法性問題。正如 Lipset 對合法性之解釋，認為政治系統是人們產生和堅持現存政治制度，是社會最適宜制度之信仰的能力。^⑰換言之，任何政治系統若具有能力形成並維護一種使其成員確信現行之政治制度，對此也是該社會最為適當的信念，那麼便具有統治的合法性。因此，政治權力合法性，指的不是法學意義上的合法性，而是指公眾對於政治統治與體制的認同，它對政治權力體系有著重大的意義。一般說來，政權合法性程度越高，則政治權力的效能就越大。^⑱

隨著合法性越來越成爲一個重要的分析概念，許多研究學者開始關注這一概念並將其運用到超國家制度安排的研究之中。因此，目前有關合法性的研究，大多還是集中於超國家制度，尤其是對歐盟的研究。

在超國家制度的政權合法性上，在此意味著兩個層面的意義：一是超國家制度的存在得到認可，即對國家層級治理機構的職能分工和權限範圍的認可，乃至願意向超國家層級讓渡更多的權限；二是根據超國家制度安排所做出的決策，能夠獲得廣泛認可並得以遵守和執行。

註⑭ 吳玉山，「現代化理論 vs. 政權穩定論：中國大陸民主發展的前景」，*政治科學論叢*，第 9 期（1998 年 6 月），頁 446-447。

註⑮ 吳玉山，*抗衡或扈從－兩岸關係新詮*（台北：正中書局，1997 年），頁 114-118。

註⑯ Max Weber，康樂編譯，*支配的類型*（台北：遠流出版社，1989 年），頁 12。

註⑰ Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (Garden City, NY: Doubleday, 1959), p. 78.

註⑱ 參閱邱芝、范建中，「俄羅斯威權主義的合法性分析」，*俄羅斯中亞東歐研究*，第 1 期（2009 年），頁 7。

在超國家制度之政權合法性上，主要有三種不同的來源：一是「輸出」的合法性（output legitimacy），主要衡量政府政策之效率與有效性；二是「輸入」的合法性（input legitimacy），即通過民選的議會獲得直接的民主合法性，增加政策的透明度，擴大公民參與和諮詢權；三是成員「借與的」合法性（borrowed legitimacy through Member States），即通過成員國及其具有合法性地位的權威結構（如成員國政府、議會、政治菁英）讓渡權限來獲得。^{①⑨}

由此可見，合法性的增減依賴於上述三種合法性來源的博弈結果，將可以呈現一個三角模式（圖2）—即民主治理、政策績效和成員國的自主權三方相互角力關係，來尋求維持制度的合法性。成員國的自主權主導著治理的有效性和合法性的增減，有效性和合法性又是相互制約的關係—即政策有效性的增強，一方面通過「輸出」的途徑來提升政權合法性，但另一方面又簡化決策程序、提高決策機構的獨立決策能力，而這相對地侵害了建立在「民主」基礎之上的政權合法性。^{②⑩}

本文將政權合法性試圖運用到俄羅斯聯邦制之探討，強調在俄羅斯聯邦獨立之初，就和各個聯邦主體個別簽訂雙邊的聯邦條約，其性質就如同在國家的框架內，卻出現各個主體簽約讓渡權限予中央，有超國家制度的設計，於是決定了俄羅斯聯邦制的發展，這是本文研究的核心議題。

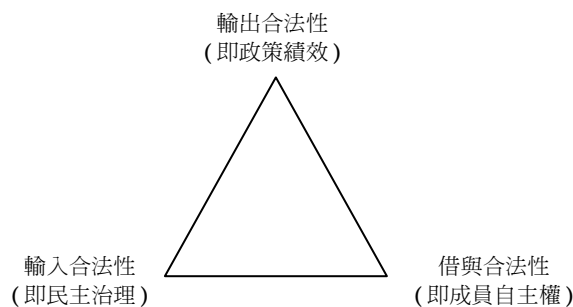


圖2 政權合法性之三角模式

資料來源：作者自繪。

（三）研究模型之建構

俄羅斯在獨立之前，也就是在前蘇聯時期，雖然冠以聯邦制國家之名，實際上卻

註①⑨ Marcus Horeth, "The European Commission's White Paper on Governance: A Tool Kit for Closing the Legitimacy Gap of EU Policy Making?" Presented at the Workshop "Preparing Europe's Future: The Contribution of the Commission's White Book on Governance," Center for European Integration Studies Bonn & Europe 2020, in co-operation with the Representation of the North Rhine Westphalia to the European Union in Brussels (November, 2001), pp. 8-9.

註②⑩ Torbj Ecirrn Larsson, "The European System of Governance and Committees: A Legitimacy and Democratic Problem or the Solution?" from Department of Political Science, Stockholm University (November 28, 2005), p. 118.

是中央集權的單一制國家，不存在真正實質上的聯邦制。在蘇聯解體後，俄羅斯聯邦也面臨著解體的危機，因為各民族共和國之民族主義高漲，分離意識濃厚，各個共和國、自治區和自治州都蠢蠢欲動。而在葉爾欽執政時期，其聯邦政策開始對地方妥協退讓，此造成了聯邦主體與聯邦中央之間，展開「拉鋸式」的權力爭奪關係。葉爾欽政府分別與各主體簽訂聯邦條約，造成地方勢力逐漸增強，而聯邦中央權力的有效性也被相對削弱。但在普金時期，卻因政權日趨穩定，而漸進地改革中央與地方機制，將之前下放的權力回歸到中央。而在 2008 年梅德韋傑夫 (D. A. Medvedev, Д. А. Медведев) 當選總統後，也延續了普金的中央集權政策，進一步地整合中央和地方資源。不過此作為，無疑地遭遇來自各聯邦主體之地方勢力相當強烈的挑戰。

因此，針對俄羅斯聯邦制的特殊現象，也就是名義上是聯邦制國家，但在普金時期卻漸行中央集權之實，或稱中央再集權 (recentralization, рецентрализация)，^②在此試圖解釋此現象而設計出整體的研究架構 (如圖 3 所示)。本研究架構首先套用經濟學的邊際成本 (marginal cost, 簡稱 MC) 和邊際收益 (marginal revenue, 簡稱 MR) 概念，把聯邦主體視為一個理性的行為者—如廠商，廠商的生產計畫是依據邊際報酬與支出結構而定，當邊際收益大於邊際成本時，廠商願意繼續生產，若邊際收益小於邊際成本，廠商會放棄生產。如果以聯邦主體與聯邦中央之互動來看，因為很難實際去量化聯邦主體與聯邦中央的政策考量，故，這是一個概念性的政治模型運作，也就是設定當聯邦主體認為 MR 線往上，MC 線向下，聯邦主體會要求分權，而聯邦中央 (圖 3 右方顯示聯邦中央作法，而聯邦中央的作法是以賦予的聯邦主體的成本作為考量) 為了維持一個完整的國家，也會趨於地方分權 (decentralization)，而當聯邦主體認為 MR 線往下，MC 線往上，聯邦主體會屈從中央，而中央會趨於中央集權 (centralization)。而聯邦主體的成本在本模型中，是由聯邦中央所賦予的，因此聯邦中央如能增加聯邦主體的邊際成本，即可降低分權或分離傾向。更嚴謹來說，如聯邦主體爭取地方分權所需付出的成本小於其收益時，聯邦主體會以種種行動來與中央對抗，要求多項自治權力，反之則會放軟身段，選擇服從中央權力。而聯邦中央則會強化自變項的運作，來增高聯邦主體的成本，而來貫徹其自始自終不變的目標：即維持一個中央集權的強大國家。但此舉在實質上已經不是聯邦制了，這便是俄羅斯案例最值得研究的地方。也就是「合」與「分」程度相對於「集權」與「分權」、「聯邦中央」與「聯邦主體」類型之間的交叉關係，出現了在「分、分權、聯邦主體」的基礎架構上，卻建立了一個「合、集權和聯邦中央」的體制運作。

註② Владимир Я. Гельман, «Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России.» *Полит.*, N2 (2006), с.90.

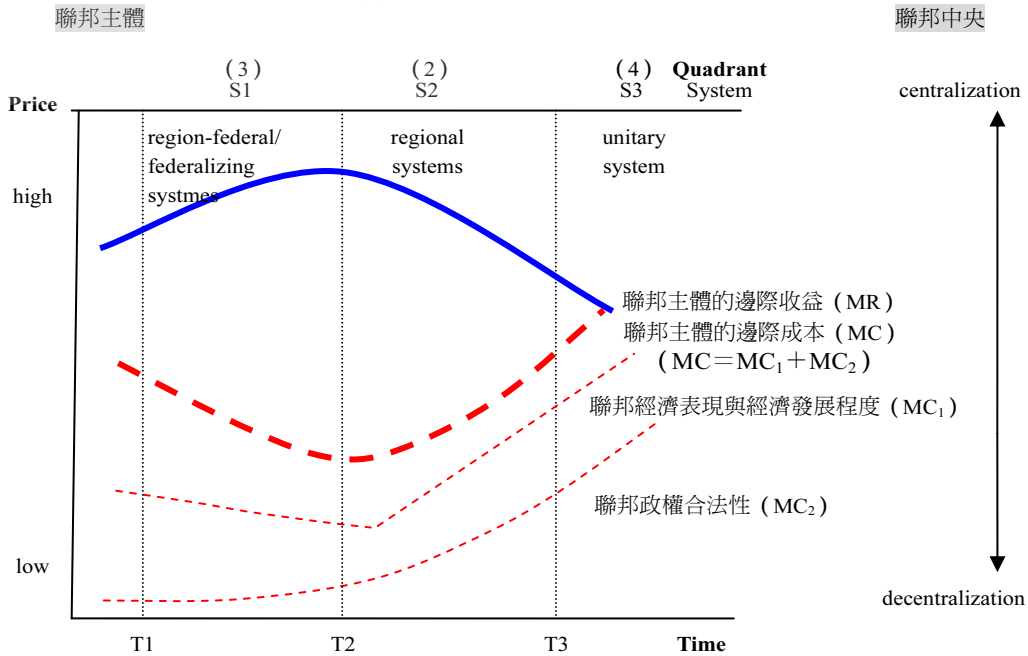


圖 3 俄羅斯聯邦體制維繫之邊際成本與效益分析概念模型

資料來源：作者自行繪製。

從圖 3 來看，聯邦主體的邊際成本有兩個來源 ($MC = MC_1 + MC_2$)，其一是聯邦經濟表現和經濟發展程度 (MC_1)，當聯邦之經濟表現穩定，國內生產總額 (Gross Domestic Product, GDP) 上升，增進社會繁榮和中產階級的興起。再者，當聯邦中央經濟發展程度優於聯邦主體，聯邦主體財政受制於聯邦中央，增加了聯邦中央對聯邦主體的影響。而俄羅斯的經濟表現 (如圖 3 所示) 一開始呈現為斜率較為負的直線，而突然轉折為斜率較大的直線，其拗折因素為自 2000 年以後，石油價格大漲，俄羅斯的經濟由於石油美金的大量灌注，經濟快速成長與復甦，而此代表隨著經濟的快速發展，聯邦主體的邊際成本將急速上升。而經濟表現在 2008 年金融危機後趨緩，聯邦中央經濟結構問題浮現，影響著聯邦中央的經濟發展程度，但因為國際能源價格仍高居不下，原油價格維持在每桶 70 至 90 美元，故經濟表現曲線 (MC_1) 之後半段仍維持直線。^②

聯邦主體之邊際成本的第二項要素是聯邦之合法性 (MC_2)，中央政府和地方政府呈現的緊張關係使中央政府的合法性降低，而地方政府的合法性提高，因為地方政府有居民 (尤其是民族) 的支持。尤其是當中央與地方的權限分配不清時，彼此的談判

註② 固然在經濟起飛時期，經濟可以大幅度成長，但不能長久持續，所以經濟成長速度在經濟體系逐漸成熟後會成長趨緩，甚至有下滑的趨勢，但此涉及俄羅斯聯邦的經濟發展未來，並不在此文之探討範圍，故圖 3 並未繪出。

將成爲主要的交往模式，地方政府從權力的傳送者轉變爲行爲的主體，而成員的自主權左右了政策的績效。俄羅斯是個多民族的國家，蘇聯時期對於俄羅斯共和國的聯邦設計就是以民族爲基礎，所以俄羅斯聯邦在蘇聯解體後，地方政府便變成行爲的主體，爲了防止進一步分裂，將原先的 32 個民族自治實體，增加以行政區域劃分的主體，共增爲 89 個，以民主治理和政策績效壓制了成員的自主權，而隨著中央集權的強度增強，政策的有效性大大地增加，將地方再度轉變爲權力的傳送者，民主治理與成員自主權被相對制約，此措施使得政權合法性升高。因此，當聯邦主體之邊際成本增加時，政權合法性便會成爲自變項，也是政府可以有效運作的可控制變項。但是當政府以政策實施來增強政策績效而制約民主治理與成員自主權時，也僅能漸步實施，不能急功求利。因而呈現出在圖 3 的變化，就爲一條坡度較爲和緩的凹形曲線。

在聯邦主體的邊際效益 (MR) 方面，聯邦中央因爲與聯邦主體的妥協，聯邦主體獲得多起地方自治的權力，而此權力增加了地方菁英一直企望的利益－資源最大化和責任最小化，因此起初邊際報酬率是遞增的，這是因爲自治權力中包含著對自己資源的控制，有助於提升聯邦主體的利益，因此邊際收益會隨著自治的效果而顯著增加。但是隨著前蘇聯計畫經濟的餘毒、地緣經濟仍必須依賴聯邦中央，聯邦主體是有限的，聯邦中央控制能源與貿易的通路，對於吸引外資有相當的困難。^③自治權力意味著須自負盈虧時，深化改革的難題交給聯邦主體來承擔，再者，1998 年 8 月的亞洲金融風暴凸顯了聯邦主體無力自救的危機 (MR 線向下之轉折點)，而在 2002 年後油價逐步上揚，聯邦中央在得利於國家能源價格上漲後，經濟表現和經濟發展程度增強後，對於聯邦主體預算有更大的控制權，使得聯邦主體左右窘迫，^④而逐漸屈從於中央權力。從圖 3 所示的 MR 曲線走勢來看，當投入的資源到達飽和時，在最高點之後，則會出現經濟學上所稱的「邊際效益遞減」現象，表示聯邦主體自治政策困難度提升，導致每單位收益遞減。

當聯邦主體之邊際成本最低及邊際收益最高時，聯邦中央如不能提高聯邦主體的邊際成本 (如增加政策績效或成員自主權或加強經濟表現)，則聯邦主體之分離意識會開始浮現，造成聯邦危機 (federal risk)，而此時聯邦中央的作法就會傾向於妥協，並以地方分權 (decentralization) 來減少聯邦危機。當聯邦主體之邊際成本與邊際收益線愈趨於相近時，此表示著聯邦主體在對抗聯邦中央時之籌碼日漸減少，對於聯邦中央的政令或措施，會出現服從接受大於反抗爭權的現象，而當聯邦主體的邊際成本增加時，便意味著聯邦中央的政權日漸穩固，聯邦中央就會趨於採取中央集權 (centralization) 政策，來貫徹傳統的統治手段。

邊際成本與邊際收益的相交點，則代表著聯邦主體願意主動聽從聯邦中央的指

註^③ Donna Bahry, "The New Federalism and the Paradoxes of Regional Sovereignty in Russia," *Comparative Politics*, Vol. 37, No. 2 (January, 2005), pp. 127~129.

註^④ Klaus von Beyme, "Federalism in Russia," in *Federalism and Political Performance* (London: Routledge, 2000), pp. 34~37.

揮，此點看似均衡點，但因「新中央集權」成本與利益之間的平衡仍不明朗，因此，聯邦主體雖在此時對於聯邦中央屈從，但並不表示真正完全臣服，甘於做中央政策的傳送者。此時，聯邦中央有兩種選擇，此種選擇會依據聯邦主體的性質－「民族政府」（民族屬性）或「行政區域」（地理因素）有不同的反應模式，行政區域大多以俄羅斯人為主體，「民族政府」因聯邦中央的中央集權措施產生反撲現象，「行政區域」則會服從聯邦中央的命令。因此，雖然早期的聯邦主體規劃，因聯邦整合之考量，是先考慮「民族屬性」之差異，再加上地理區域的條件限制，但這是因為當時現實政經環境考量之故，後來，聯邦中央對於聯邦主體之「軟性」調整合併，^⑤可以看見皆有將「民族政府」併入「行政區域」的傾向，此為聯邦中央為了加強垂直整合，避免少數民族分裂的政策作法，也是其加強政權合法性的部分政策思維（其詳細作法見普金之第二任期地方政策具體措施）。但如果聯邦主體未來無論是在經濟發展上超越聯邦中央，或是聯邦中央的集權措施越過政權合法性的界線，聯邦主體仍會積極掌握機會爭取其相對的自主權。

再者，本架構模型再套以 B. Baldi 的聯邦制之連續統概念與類別象限（如圖 3、表 1 所示），來彰顯俄羅斯聯邦之最終目的仍然是奉行單一制中央集權的強大國家，俄羅斯的聯邦制在聯邦主體的邊際成本升高（也就是聯邦經濟表現高和聯邦政權合法性高）而邊際收益降低時，聯邦中央會加強中央集權，而體系也會朝向單一制方向邁進，空有聯邦之名而行單一制之實，而轉往第四象限發展。反之，則會給予地方多項權力，暫時性地出現地方分權，即邁向第二象限或第三象限。從表 1 可看出，當聯邦經濟表現低和聯邦政權合法性低時，聯邦主體的邊際成本降低，民族或地方意識開始抬頭，要求分離或更多的地方權力（端看民族分布之多寡），而聯邦中央為了維繫整個體制，採取妥協的姿態，和地方協商，給予地方權力來增加其聯邦政權合法性，此時聯邦體制走向聯邦化體系，也就移往第三象限。為了鞏固其政權合法性，聯邦開始逐步加強政策之有效性，而有效性制約民主治理，聯邦化體系又往回邁入地方體系，逐漸從第三象限邁向第二象限。從另一個角度分析，聯邦經濟發展表現高，但聯邦政權之合法性低（也許是民主治理或行政績效低），此時政府雖給予地方多一些的自主權，來提高政權合法性，但同時會進行行政改革，提高行政績效來制約地方的自主權，進而逐步地邁向單一制，也就是從第二象限轉向第一象限（或囿於聯邦之名而轉往第四象限）。而在經濟發展表現高，政權合法性也高時，聯邦中央實際奉行單一制，卻也不會一時之間馬上轉變，仍會維持聯邦制，但卻已將地方視為權力的傳送者，雖然轉往第四象限，未來仍是朝第一象限邁進。

註⑤ 大致作法為鼓動人民公投，再由國家杜馬（State Duma，Государственная Дума）表決通過聯邦主體合併，以民主治理模式來加強政權合法性。國家杜馬是俄羅斯聯邦會議的下議院，共有 450 個議席。國家杜馬是俄羅斯的常設立法機構，主要負責起草和制定國家法律。參加議員的資格為最少 21 歲以上的公民，任期有五年。

表 1 聯邦經濟表現、聯邦政權合法性與聯邦等級分之關係

		聯邦經濟發展表現	
		低	高
聯邦政權合法性	低	分離或region-federal/ federalizing systems (3)	地方或區域系統 regional systems (2)
	高	地方或區域系統 regional systems (2)	單一系統 unitary system (4) → (1)

資料來源：作者自行整理。

參、俄羅斯聯邦制之邊際成本與效益分析模型之實證

俄羅斯的領土是在逐步地對外擴張中興起和形成的，在不斷強化中央集權的統治中確立了帝國體制和專制統治。彼得一世執政後，效法西歐，全面改革了政府行政管理機構，鞏固和強化君主專制在地區的權力，建立了等級隸屬的制度化體系，加強了地方對中央的依賴性。俄羅斯帝國的中央和地方關係是在高度中央集權的沙皇專制下演進的。傳統上，地方政權只是中央政權在地方的延續和伸張而已。^⑥

蘇聯政權所面臨任務的複雜性在於，維護多民族統一國家的思想與其廣泛宣傳的民族自決權是相互抵觸的。^⑦再者，列寧給予個別地區以國家主權和脫離它的可能性，於是民族聯邦制依據一種政治契約建立，加盟國自願組成聯邦國家的法律保障就是自由退出的權利，這一權利在蘇聯的三部憲法（即 1924 年、1936 年、1977 年）皆有明文規定。^⑧雖然，名義上實行的是聯邦制，但其黨政不分的體制實際上仍然是高度中央集權的。蘇聯時期中央和地方的關係既具有聯邦制國家的結構形式，又有單一制國家權力高度集中統一的實質。地方蘇維埃和基層俯首聽命於中央，在統一的計畫經濟體制下，地方只是具有行政區劃意義而已，^⑨在蘇聯管理地方的特點與方式上，在權力和資源的分配上無疑地出現了階級式的中央集權，即中央與地方邦聯不再存有實質的平行關係，而是上下垂直的階級關係。

雖然，俄羅斯在蘇聯解體後，仍然實施聯邦制，但是中央集權的思想在歷經幾個世代後，於俄羅斯傳統治理模式上已經根深蒂固。因此，研究俄羅斯聯邦制之前提假

註⑥ Klaus von Beyme, "Federalism in Russia," in *Federalism and Political Performance*, pp. 23~26.

註⑦ Steven L. Solnick, "The Political Economy of Russian Federalism: A Framework for Analysis," *Problems of Post-Communism*, Vol. 43, Issue 6 (Nov./Dec. 1996), p. 13.

註⑧ 王煒，「俄羅斯聯邦改革」，轉型理論與俄羅斯政治改革（上海：上海人民出版社，2005 年），頁 110~115。

註⑨ А. Н. Аринин, Г. В. Марченко, *Уроки и проблемы становления российского федерализма.*, с.165-182.

設即是俄羅斯的領導中央自始至終皆是往中央集權單一制發展，但是受到聯邦經濟表現和經濟發展程度及聯邦合法性這兩個自變項的影響（先是受制，後是控制），而改變俄羅斯聯邦中央與地方的互動（因變項），在經濟表現和經濟發展程度低時，會以提高聯邦合法性，加強民主治理與成員自主性來維持聯邦的完整性，以降低聯邦主體的分離意願（T1→T2）；而在經濟表現和經濟發展程度提高時，則會逐步地將權力回收中央（T2→T3），並以提高政策績效來制約民主治理（T3），在採取中央集權作法同時，維持聯邦合法性來鞏固中央政權。因此，聯邦政權合法性既是自變項亦是可控制變數，藉由其中的變項操作（如政策績效），來制約聯邦主體的成員自主性，這也是聯邦中央和聯邦主體之間的權力博弈運作。

一、葉爾欽時期（T1→T2）：談判機制和地方分權化（1991-1998年）

俄羅斯和蘇聯的聯邦制在很大的程度上只是在特定內外交困的形勢下，為保持與不同地區的聯繫和解決民族問題而採取的方式和手段，共同面對的問題就是聯邦中央與聯邦主體如何劃分權力，這實質上也就是中央和地方關係的關鍵問題。且在 1991 年 12 月蘇聯正式解體後，所帶來的效應就是中央威權喪失殆盡，以及中央權力的癱瘓，此大大刺激了地方層級的自治共和國對獨立和主權地位的追求。然而，在俄羅斯新聯邦的建立過程中，大多數的共和國、省和區（行政規畫區域）因著經濟和特殊安全因素考量，雖然願意加入聯邦，但這種意願還是建立在自利的基礎上。因此，此時聯邦政權合法性是低落的，MC₂ 是往下，以及整體政策績效不彰，聯邦中央為了維持聯邦的完整性，提高政權合法性，不重蹈前蘇聯的覆轍。因此，在成員自主權還有民主治理變項，給予地方相當大的自主，1992 年與不同行政層級的聯邦主體簽訂三項分權條約，^⑩ 1994 年起聯邦中央開始與各聯邦主體分別簽訂分權條約。^⑪這是第一次，在談

註⑩ 蘇聯解體後，地方的分離運動如雨後春筍般，日漸稍微的中央權威和聯邦權力機關的爭鬥日益激烈，克里姆林宮為阻止這狀況進一步蔓延和發展，被迫與聯邦主體進行談判，給予它們不同程度的自治權，1992 年 3 月 12 日俄羅斯聯邦政府與俄羅斯聯邦各主體簽訂了三項聯邦條約（僅有韃靼斯坦共和國和車臣共和國未簽署），分別是「關於俄羅斯聯邦國家權力機關與聯邦內主權共和國權力機關間分權條約」（Treaty On Delimitation of Jurisdictional Subjects between the State Bodies of the Russian Federation and the State Bodies of the sovereign Republic composed of Russian Federation，договор о разграничении предметов ведения полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации）、「關於俄羅斯聯邦國家權力機關與聯邦各邊區、各州、莫斯科市、聖彼得堡市權力機關間分權條約」（Treaty On Delimitation of Jurisdictional Subjects between the State Bodies of the Krays, Oblasts, Moscow and Saint Peterburg，договор о разграничении предметов ведения полномочий между федеральными органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации），以及「關於俄羅斯聯邦國家權力機關與聯邦內自治州、各自治區間分權條約」（Treaty On Delimitation of Jurisdictional Subjects between the State Bodies of the Russian Federation and the State Bodies of the Autonomous Oblasts, Autonomous Okrugs composed of Russian Federation，договор о разграничении предметов ведения полномочий между

判的基礎上，根據聯邦與聯邦主體間分權的原則，共同確認的正式法律文件。但是條約的簽署只是暫時緩和了中央和地方間分權的緊張關係，並不意味著問題的解決。^⑳

但此時，聯邦中央並不純然任由地方分權，聯邦條約簽署之前，俄羅斯聯邦共有 32 個不同形式、以民族為基礎的共和國組成的聯邦主體，這意味著建立聯邦的基礎是民族原則，而在聯邦條約簽署之後，聯邦主體數量增加了將近三倍，達到 89 個，除了已有的民族自治共和國、自治州和自治區外，又增加了行政區域為單位的聯邦主體，而此行政區域不是自然形成的，而是人為劃定。^㉑況且，雖然聯邦條約本質上都是「聯邦」與「聯邦主體」間的雙邊條約，卻又分成「聯邦」－「共和國」雙邊條約、「聯邦」－「州」或「邊區」或「市」雙邊條約及「聯邦」－「州」或「邊區」－「自治州」或「自治區」三邊條約，而這種安排明顯的是反應「不同聯邦主體處於不同的行政區劃層級」的事實，^㉒此種「不對稱的聯邦制」(asymmetric federalism) 運作，不僅代表著聯邦中央試圖降低地方威脅，刻意分散聯邦主體力量的目的，但同時也加深了不同類聯邦主體的潛在衝突以及激化邊區、各州與各共和國間的矛盾因素。^㉓

再者，1991 年至 1998 年是俄羅斯經濟最動盪的年代，整體的 GDP 成長、工業生產產率和投資成長均是呈現下滑的趨勢，平均年成長率皆為負成長，此外通貨膨脹的問題更是嚴重（見表 2 所示）。在此經濟轉型的初期，俄羅斯的經濟出現兩項特點：一是選舉週期影響經濟政策方向；^㉔二是金融寡頭干政，^㉕控制俄羅斯經濟命脈，操縱國家經濟政策。在國家經濟尚且不能自主的狀態下，MC₁ 呈現負斜率的直線，且受制於民

федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации)，根據聯邦條約，共和國擁有在其境內除了規定為聯邦機構管轄權限以外的全部權力，共和國的地位和領土未經其同意不得變更。共和國是國際活動和對外經濟關係的獨立參加者，土地、礦藏、水源、動植物是生活在其境內人民的財富。詳見趙竹成，*俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突*，頁 58-59。

註⑳ 1994 年 2 月 15 日與韃靼斯坦共和國簽訂雙邊條約開始，至 1998 年 6 月，已有 46 個聯邦主體與聯邦中央簽訂類似條約。詳見趙竹成，*俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突*，頁 83。

註㉑ Constantin I. Zubkov, "Russian Federalism Today: Strong Federation' or 'Twilight of the Federalist Choice'?" *Perspectives on European Politics & Society*, Vol. 6, Issue 2 (Aug., 2005), pp. 285-287.

註㉒ *Российское государство и общество XX век.* (Москва: Издательство Московского университета, 1999), с. 62-63.

註㉓ 趙竹成，*俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突*，頁 83。

註㉔ В. Н. Лынсенко, «Договорные отношения как фактор обострения провинций краев, областей с Республиками». *Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей* (Москва: Издательство социологии РАН, 1998), с. 13-36.

註㉕ 國會選舉與總統大選前後，為了爭取選民的支持，政府的立場時常改變，分裂的民意和分立的府會，總是造成俄羅斯的總體經濟政策顛簸擺盪，時緊時鬆，選舉前後保守緩進，經改就會停滯，選舉之間隔期間大步向前，激進改革，此為 Mary McAuley 所稱的「短期化政策」(Policy of the short term) 現象，對於此現象的描述，請參閱吳玉山，*俄羅斯轉型 (1992-1999)：一個政治經濟學的分析* (台北：五南，2002 年)，頁 201-202。

註㉖ 在俄羅斯，寡頭係指那些藉由私有化過程而崛起且累積了大量資產的金融工業集團，他們結合了工業資本和銀行資本，操縱媒體、干涉政治、干預決策，最後擠身於政壇高層的最大資本代表。

主治理的因素，在選舉前後，更尋求地方政府的支持，而造成地方勢力坐大。尤其是地方勢力的擴張，首先就表現在要求明確重新界定中央和地方兩級政府之間的財政關係，以此來明確劃分中央和地方的職權和職責。地方政府從中央附屬機構轉變成為政治經濟上相對獨立的主體，地方政府的勢力在新制度框架內和自身利益推動下，產生極為有力的擴張條件，不但控制了地方大多數的資源，並將其轉換為抗衡聯邦中央的資本和力量。³⁸

表 2 俄羅斯主要總體經濟指標 (1991-1998 年)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GDP成長率，%	-5.0	-14.5	-8.7	-12.7	-4.1	-3.4	0.9	-4.9
工業生產成長率，%	-8.0	-18.0	-14.0	-21.0	-3.3	-4.5	2.0	-5.2
固定資本投資成長率，%	-15.0	-40.0	-12.0	-24.0	-10.0	-18.0	-5.0	-12.0
通貨膨脹率 (CPI)，%	160.4	2508.8	839.9	215.1	131.3	21.8	11.0	84.4
現金收入低於最低生活費的居民比例，%	—	35.5	31.5	24.4	24.7	22.0	21.2	24.6

資料來源：Е. Г. Ясин, *Российская экономика: итоги и панорама рыночных реформ* (М.: ГУ ВШЭ, 2002) .

隨著 1993 年 12 月 12 日全民公投通過聯邦新憲法草案，確定了民主、聯邦制、共和制、分權的憲法原則，以及聯邦新憲法明白規定了聯邦主體數目和法律地位。但因為與不同行政層級的聯邦主體簽訂的聯邦分權條約 (1992 年)，在時間上是在聯邦憲法 (1993 年) 確立之前，再加上之後與各個聯邦主體簽訂的雙邊分權條約 (1994 年開始)，所賦予的地方權力便不斷擴大，增加了聯邦收益 (MR)。事實上，這也壓縮了聯邦憲法以及聯邦中央的角色和地位。因此，在葉爾欽時期的聯邦制，面對聯邦經濟表現和經濟發展程度低、政權合法性低時，為避免俄羅斯分離，葉爾欽極力提升聯邦主體的地位。其實聯邦主體的邊際成本 (MC) 在 1998 年亞洲金融風暴時期呈現為最低點，³⁹此時出現了作為重要支柱的中央政府完全消失的危險，雖然從 1994 年經濟面因為停止震盪療法，而改採較為溫和之經濟改革政策，但聯邦政權合法性卻因政策績效不彰，以及西方同情科索沃事件，而引發國內少數民族分離意識，迫使葉爾欽自 1994 年起至 1998 年期間，又再次和各聯邦主體簽訂分權條約，地方一躍成為「合作夥伴」關係。很明顯地，此時的俄羅斯聯邦反而最接近「聯邦制」，為「地區－聯邦體系」(聯邦化體系)，此位在第三象限。

但自 1998 年 8 月後，在眾聯邦主體即將分崩離析的狀況下，情況有了改變，原先的聯邦中央推動經濟改革及和支持與地方妥協的菁英們，由於失敗的經濟政策，地位產生動搖，再加上民眾對新國家元首 (普金) 的支持 (MC₂)，聯邦中央開始轉變態

註³⁸ Andreas Heinemann-Grüder, "Is Russia's Federalism Sustainable?" *Perspectives on European Politics & Society*, Vol. 3, Issue 1 (May, 2002), pp. 67-91.

註³⁹ Graeme P. Herd, "Russia: Systemic Transformation or Federal Collapse?" *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3 (1999), pp. 259-269.

度，開始中央再集權的動作，而聯邦主體在財源窘迫及規避責任的考量下（MR 線往下），也轉而向中央配合。^④

二、普金時期（T2→T3）：削藩與中央再集權（1999-2008年）

普金在俄羅斯的聯邦制度問題上立場鮮明，就是要建立一個「強大的國家」（Strong State），試圖恢復有效的垂直權力鏈^④（restore an effective vertical chain of authority）^④體系，因此普金上台執政以後，把根除地方與聯邦中央之權力爭奪「拉鋸戰」式的循環作為神聖的義務，^④普金此種想法正是俄羅斯傳統典型的中央集權思考模式。

自普金執政始，便開啓了俄羅斯自 1999 年經濟高度發展。在此時期可以分為兩個重要階段，第一階段是 1998-2002 年，為 1998 年金融風暴導致的盧布大幅貶值效應，帶動國內生產與出口商品之增加，第二階段為 2003-2008 年，因為國際油價的上漲，帶動了俄羅斯整體經濟的成長，高度依賴能源出口型經濟發展模式累積鉅額的外匯存底。如果從 1998 年至 2006 年的俄羅斯 GDP 成長率與油價漲跌趨勢來看（見圖 4），俄羅斯經濟波動與國際油價上漲有著明顯的關聯性。也因為國際能源價格的高漲，不僅有助於俄羅斯經濟成長，同時在徹底有效地掌握油氣能源，也成為中央再集權的重要動力與誘因。

在普金執政的八年裡，俄羅斯國內生產總值總體增長了 70%、工業增長了 75%、投資亦增長了 125%。^④得益於這些指標，俄羅斯重新回到了世界經濟十強的行列。從世界銀行發布俄羅斯經濟報告中可以看出，自 2003 年至 2008 年第二季期間，俄羅斯的 GDP 成長都維持在 6%~8%之間^④（見表 3）。因此，從 1999 年起，聯邦的經濟表現和經濟發展程度（MC₁）出現了一個轉折點，此轉折點後，MC₁ 線呈現斜率頗大且為正的直線，也就是因為這條聯邦主體的邊際成本線急遽提升，聯邦主體開始在經濟及預算上受制於聯邦中央，對於普金的聯邦制度之改造，大部分地方政府也改變其態度，屈從於聯邦中央的領導。

註④ A. Steen, *Political Elites and the New Russia: The Power Bases of Yeltsin's and Putin's Regimes* (London: Routledge Curzon, 2003), pp. 95~117.

註④ 觀察俄羅斯聯邦中央的作法與行政運作，所謂的垂直權力鏈體系現象，就是中央控制政黨，政黨再控制地方議會及首長，而地方議會和首長再來控制聯邦主體，出現層層權力鍊的控制。此現象會在後續文章裡，做進一步相關說明與論述。

註④ Cameron Ross, "Federalism and Electoral Authoritarianism under Putin," *Demokratizatsiya*, Vol. 13, Issue 3 (Summer, 2005), p. 355.

註④ Thomas F. Remington, "Russia and the 'Strong State' Idea," *East European Constitutional Review*, Vol. 9, No. 1/2 (Winter/Spring, 2000), p. 66.

註④ 參閱宋鎮照、張子揚、楊鈞池、洪敬富、馬祥祐、許菁芸、張義東、蔡育岱著，*全球金融大海嘯下的國際政治新秩序－變動中的亞太國家機關、市場經濟與全球金融的發展關係*（台北：五南，2009年），頁 198~200。

註④ World Bank, "Russian Economic Report," No. 18 (2009/03), p. 6.

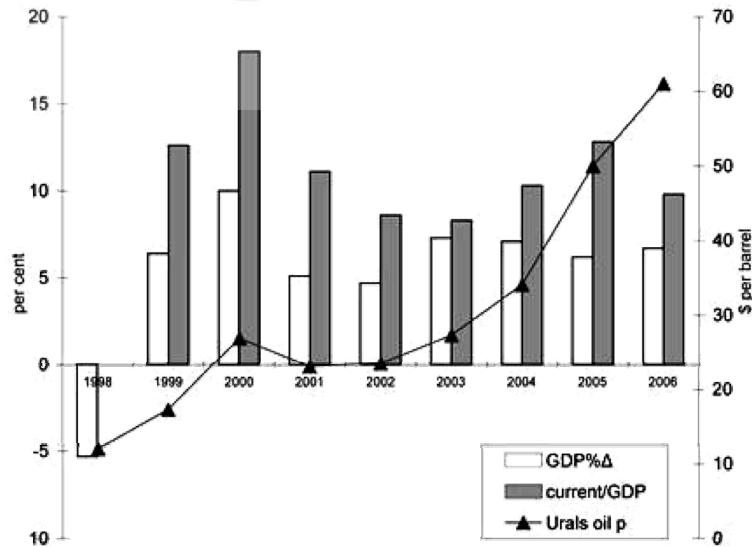


圖 4 俄羅斯 1998 至 2006 年經濟長 (GDP) 和油價漲跌圖表

資料來源：Rosstat & Philip Hanson, "The Russian economic puzzle: going forwards, backwards or sideways?" *International affairs*, Vol. 83, Issue 5 (Sep. 2007), p. 870.

表 3 俄羅斯主要總體經濟指標 (1999-2008 年)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP成長率, %	6.4	10.0	2.1	4.7	7.3	7.2	6.4	7.7	8.1	5.6
工業生產成長率, %	11.0	11.9	4.9	3.7	7.0	7.3	4.0	3.9	6.3	2.1
固定資本投資成長率, %	5.0	17.4	10.0	2.6	12.5	10.9	10.7	13.7	21.1	9.8
通貨膨脹率 (CPI), %	36.5	20.2	18.6	15.1	12.0	11.7	10.9	9.0	11.9	13.3
油價, Urals (USD/桶)	18.3	26.6	22.9	23.7	27.0	34.4	50.7	61.2	69.5	95.1
外匯存底 (包含黃金) 單位: 億/美金	125	280	366	478	769	1245	1822	3037	4788	4271

資料來源：茲參考 Rosstat, CBR, Ministry of Finance, Bloomberg 和 Институт экономики переходного периода, *Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы* (M.: Панорама, 2008), с.30-31, с.251 之統計數據綜合整理而成。

此外，聯邦主體改變作法的另一個原因，乃在於聯邦主體的邊際收益 (MR) 開始出現遞減現象。首先，聯邦主體在俄羅斯聯邦獨立的初期，地方菁英為追求資源最大化和責任最小化的利益，積極地經營分權化，並認為地方分權是一種提高政府效率和加強民主化的有效方式，但經歷幾年積極爭取的地方分權，卻因為聯邦中央和聯邦主體間之權力劃分不清，造成地方行政績效低落。例如，俄羅斯憲法第 71 條和 72 條雖然劃分了聯邦中央和聯邦主體之間的支出責任，但由於支出責任劃分的模糊規定，反而造成聯邦中央和聯邦主體之財政體系出現嚴重爭議。其次、由於聯邦中央和眾聯邦主體間的不對稱之聯邦分權條約，造成了地方嚴重的貧富不均，中央和地方的資源分

配不均，資源嚴重偏頗較為特殊的聯邦主體，如莫斯科市和其他共和國，物流通路與對外貿易不易拓展，反而嚴重加深了聯邦主體的財政困難。^④

而普金八年來的強化中央集權措施，如果套用政權合法性 MC_2 的三角模式（如圖 2），為了避免地方的民族意識，他努力地加強政策績效，在第一任期內制約成員的自主權，第二任期加強制約民主治理，而這些策略與措施搭配上強勢的經濟發展（ MC_1 ），讓聯邦中央順利地管理聯邦主體，當然總統大選與議會權力黨（Party of Power, партия власти）^⑤的勝利也增強了聯邦中央的政權合法性。^⑥當聯邦主體邊際成本遞增、邊際收益遞減的情況下，相對的，聯邦中央要收回聯邦主體的地方主權之阻力降低，便可加緊腳步實施中央集權，在第一任總統任期時，俄羅斯聯邦制走回到第二象限，此時可歸類於地方體系（regional systems），第二任總統任期時，已朝向第一象限邁進，雖然名義上仍是聯邦制，但隱約已有單一體系（unitary system）的輪廓了。

（一）普金的聯邦制改革政策

基本上，普金的聯邦制改革可以分為兩個時期：第一任總統任期和第二任總統任期。在第一任總統任期時，普金開始削弱地方政府首長的實權，並加強聯邦中央對地方的控制力，具體措施為如下：

1. 聯邦區（Federal districts, Федеральный округ）的設立及總統全權代表（Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation, представители Президента Российской Федерации）的設置：普金認為要復興俄羅斯，必須加強聯邦中央對聯邦主體的控制，形成統一的經濟、政治、法律空間。普金在 2000 年 5 月 13 日發布第 849 號總統令「關於聯邦區內俄羅斯聯邦總統全權代表」（“On the Plenipotentiary Representative of the President of the Russian Federation in a Federal District”，“О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе”），將俄羅斯聯邦的 89 個主體^⑦聯合分成 7 個聯邦區，^⑧聯邦區之

註^④ Barry W. Ickes and Gur Ofer, “The Political Economy of Structural Change in Russia,” *European Journal of Political Economy*, Vol. 22, Issue 2 (June, 2006), pp. 412-418.

註^⑤ 「權力黨」是蘇聯解體後在俄羅斯出現的特有現象，它不是執政黨，而是受制於總統，是執政者的支撐力量，實施執政者的政治意圖，在傳統俄羅斯的總統內規中，俄羅斯總統是獨立於政黨，不加入任何政黨，政黨（即使是議會中的最大黨）無法成為執政黨，沒有組閣的權利，因為有組閣任務的總理人選掌握在總統手中。「權力黨」與權力當局的關係是互惠的，執政者為確保權力的穩定，通過其在議會中的議員代表使執政者的決策合法化，與此同時，「權力黨」也能從執政當局得到有利的資源，確保本身的地位。Юрий Коргунюк, “Партийное строительство в России на рубеже Тысячелетий.” *Выборы. Законодательство и технологии*, № 1. С19. в http://www.partinform.ru/articles/part_str.htm, Последнееобновление 29 апреля 2001 года.

註^⑥ Peter J. Söderlund, “Electoral Success and Federal-Level Influence of Russian Regional Executives,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 4 (June, 2005), pp. 521-522.

註^⑦ 2000 年 7 個聯邦區設立時是 89 個聯邦主體，2005 年至 2008 年才開始聯邦主體合併。

劃定並不是依據區域管理原則，而是依俄羅斯軍區 (Military Districts, Военные Округа) 範圍劃定，並於同年 5 月 18 日發布派駐在 7 個聯邦區的總統全權代表，目的是鞏固國家統一，強化總統對地方的管理體制。^⑤普金希望通過這一措施，簡化中央與地方的關係結構，加強對各聯邦主體權力機關的監督，提高政權運作效率，為建立統一的國家垂直權力體系，實現對聯邦主體的有效控制，普金的這一措施無疑使聯邦中央和總統擁有了對地方進行控制的行政管理機制。^⑥

2. 整頓憲法秩序，恢復聯邦憲法和法律的權威：

措施其一就是勒令地方修改法律以符合聯邦憲法，普金透過簽署總統令整頓憲法秩序並恢復憲法權威的措施，徹底改變了聯邦主體無視聯邦憲法和法律的局面，有效地維護了聯邦憲法和法律的權威，到 2003 年 12 月，與俄羅斯憲法相抵觸的法律文件大部分都已經進行修正，使之多方面地符合聯邦標準。^⑦

註⑤ 這 7 個聯邦區分別為：以莫斯科 (Moscow, г. Москва) 為中心的中央聯邦區 (Central Federal District, Центральный федеральный округ)，以聖彼得堡 (Saint Petersburg, г. Санкт-Петербург) 為中心的西北聯邦區 (Northwestern Federal District, Северо-западный федеральный округ)，以頓河羅斯托夫 (Rostov-on-Don, г. Ростов-на-Дону) 為中心的南方聯邦區 (Southern Federal District, Южный федеральный округ)，以下諾夫哥羅德 (Nizhny Novgorod, г. Нижний Новгород) 為中心的伏爾加河沿岸聯邦區 (Volga Federal District, Приволжский федеральный округ)，以葉凱薩琳堡 (Yekaterinburg, г. Екатеринбург) 為中心的烏拉爾聯邦區 (Urals Federal District, Уральский федеральный округ)，以新西伯利亞城 (Novosibirsk, г. Новосибирск) 為中心的西伯利亞聯邦區 (Siberian Federal District, Сибирский федеральный округ) 和以哈巴羅夫斯克 (Khabarovsk, г. Хабаровск) 為中心的遠東聯邦區 (North Caucasian Federal District, Дальневосточный федеральный округ)，下表為 2009 年俄羅斯聯邦之聯邦區概況：

	聯邦區名稱	面積 (km ²)	人口 (01.01.2009)	俄羅斯聯邦 主體數	聯邦區中心
1	中央聯邦區	652,800	37 121 812	18	莫斯科市
2	南方聯邦區	589,200	22 901 524	13	頓河羅斯托夫
3	西北聯邦區	1,677,900	13 462 259	11	聖彼得堡市
4	遠東聯邦區	6,215,900	6 460 094	9	哈巴羅夫斯克
5	西伯利亞聯邦區	5,114,800	19 545 470	12	新西伯利亞城
6	烏拉爾聯邦區	1,788,900	12 254 976	6	葉凱薩琳堡
7	伏爾加河沿岸聯邦區	1,038,000	30 157 844	14	下諾夫哥羅德

資料來源：茲參考俄羅斯聯邦國家統計處 (Federal State Statistics Service, 簡稱 Rosstat, Федеральная служба государственной статистики, 簡稱 Росстат) 官方網站聯邦主體人口統計數據，詳見 http://www.gks.ru/free_doc/2009/demo/popul09.htm。

註⑥ Cameron Ross, "Federalism and Electoral Authoritarianism under Putin," pp. 356-357.

註⑦ Matthew Hyde, "Putin's Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia," *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 5 (July, 2001), pp. 722-725.

註⑧ Elena Chebankova, "Putin's Struggle for Federalism: Structures, Operation, and the Commitment Problem," *Europe-Asia Studies*, Vol. 59, Issue 2 (Mar., 2007), pp.283-285 及 Elena Chebankova, "The Limitations of Central Authority in the Regions and the Implications for the Evolution of Russia's Federal System," *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 7 (November, 2005), pp. 933-949.

措施其二就是以立法推動聯邦制改革，普金於 2000 年向國家杜馬（State Duma，Государственная Дума）提交了聯邦院（Council of Federation，Совет Федерации）組成原則等三個法律草案，^{⑤④}法律草案對聯邦關係進行了較大調整，調整方式包括：（1）改變俄羅斯國會上院－聯邦院的組成，取消了各聯邦主體行政長官和立法機關領導人兼任聯邦院成員的資格，削弱了在聯邦院中占有 2/3 比例的地方官員於中央立法機構的發言與立法權；（2）賦予總統解除聯邦主體行政長官職務的權力和解散不遵守聯邦法律地方議會的辦法，透過將裁定地方首長、地方議會違憲行為收歸聯邦中央所有，建立聯邦中央約束地方菁英的法律干預機制；^{⑤⑤}（3）延長聯邦主體首長任期，允許三連任至四連任，並賦予聯邦主體首長有權解除他的下級政權機關領導人的職務的權力，而此作為反映了普金在處理中央和地方關係時所採取的平衡策略；^{⑤⑥}（4）2000 年 9 月設立國家理事會（State Council，Государственный Совет）和 2002 年 5 月通過在聯邦院下設置立法理事會（the Council of Lawmakers，Совет законодателей），^{⑤⑦}此兩個機構的設立，名義上是讓被迫退出聯邦院的地方首長可以直接參與中央事務，但都僅有顧問功能，而無決策權力。^{⑤⑧}

而措施之三就是利用「政黨法」與「國會杜馬議員選舉法」根除地方主義。2001 年通過的「政黨法」規定了政黨必須遵守的基本原則以及一系列限制性和禁止性條款，只允許建立全俄羅斯聯邦範圍的政黨，不承認地區性政黨，而這些地區性政黨大部分為地方菁英所掌控。2002 年 12 月普金正式簽署「國會杜馬議員選舉法」，新選舉法規定只有根據「政黨法」的政黨才可以提出杜馬候選人名單，且全面改為比例代表制，^{⑤⑨}迫使地方菁英向聯邦權利黨「統一俄羅斯」黨（United Russia party，Единая Россия）靠攏，鞏固了「統一俄羅斯」黨在地區的影響力。

註⑤④ 法案包括「關於俄羅斯聯邦聯邦會議之聯邦院組成原則」、「關於俄羅斯聯邦各主體政府立法（代表）及行政機構組成原則」以及「關於俄羅斯聯邦地方自治組織通則增修」等，詳見 趙竹成，*俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突*，頁 214~217。

註⑤⑤ 雖然此一制裁從未使用過，但威嚇作用仍迫使地方菁英聽命中央。請參見 Cameron Ross, "Putin's Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: One Step Forward, Two Steps Back!" *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 36 (2003), pp. 34~36.

註⑤⑥ 而此也做為對一些聯邦主體首長忠誠的獎賞。見 V. Gel'man, "The Rise and Fall of Federal Reform in Russia," *PONARS Policy Memos* (2001), https://gushare.georgetown.edu/eurasianstrategy/Memos/2001/pm_0238.pdf 及參見龐大朋主編，*普京八年：俄羅斯復興之路：2000-2008·政治卷*（北京：經濟管理出版社，2008 年），頁 190~191。

註⑤⑦ 詳見聯邦院網站資料：<http://council.gov.ru/lmc/thesis/index.html>

註⑤⑧ Thomas F. Remington, "Majorities without Mandates: The Federation Council since 2000," *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 5 (2003), pp. 667-691. 和 Rostislav Turovsky, "The Mechanism of Representation of Regional Interests at the Federal Level in Russia: Problems and Solutions," *Perspectives on European Politics & Society*, Vol. 8, Issue 1 (May, 2007), pp. 78~80.

註⑤⑨ 許菁芸，「俄羅斯國會之發展剖析」，*政治科學論叢*，第 43 期（2010 年 3 月），頁 144~145。

普金第二任的任期內，則是於 2004 年 9 月 3 日發生在別斯蘭 (Beslan, Бесла́н) 的人質事件 (Beslan school hostage crisis, Террористический акт в Бесла́не)，^⑥此為啓動了第二次聯邦改革的契機，由於普金認為地方政府無能治理地方事務，俄羅斯必須建立一個更有效的安全體系，於是借助反恐的名義，深化中央對地方的監督與控制，其具體措施如下：

1. 總統重新掌握地方首長任免權：取消地方人民普選地方首長制度，代之以總統提名、地方議會批准的方式。2004 年 9 月 28 日，普金向國家杜馬提交修改俄羅斯聯邦主體首長選舉程序的法案。該法案規定，聯邦總統應在聯邦主體原首長任期屆滿前 35 天提出新的候選人，如果地方議會兩次否定總統提出的候選人，總統可以解散地方議會，聯邦主體最高首長的任期不得超過 5 年。總統有權提前解除地方首長之職務並提出新的候選人，此法案實際上掌握了地方首長的任免權，將國家權力牢牢控制在聯邦中央和總統手中，為實現聯邦中央集權最關鍵的一步。^⑦

2. 以軟性態度逐漸促使聯邦主體合併：俄羅斯聯邦制度的一個特點就是聯邦主體眾多，且各自的經濟和社會發展不均，此為國家分裂的關鍵點。因此，實施聯邦主體合併計畫便成了普金主要的地方規畫政策。2005 年之前俄羅斯的聯邦主體為 89 個，但 2005 年開始至 2008 年，俄羅斯歷經幾次的聯邦主體重新劃分合併，^⑧以策動人民公

註⑥ 別斯蘭人質事件是指 2004 年 9 月 1 日，車臣分離主義武裝分子在俄羅斯南部北奧塞梯共和國別斯蘭市第一學校製造的一起劫持學生、教師和家長作為人質的恐怖活動，到 2004 年 9 月 3 日事件結束，該事件造成了 326 人死亡，在俄羅斯國內造成很大影響，也引起了國際社會的廣泛關注。普金指出恐怖分子在別斯蘭市製造的人質事件是滅絕人性的，其殘忍史無前例。這是對整個俄羅斯、整個民族的挑釁，是對整個國家發動的進攻。別斯蘭 (Beslan, Бесла́н) 是俄羅斯北奧塞梯共和國的一個重鎮，同時也是布拉娃別列日尼區的行政中心。別斯蘭是共和國的第三大城市，僅次於首府弗拉季高加索和莫茲多克，在 2002 年俄羅斯人口普查中這一地區的人口數約為 35,550 人，略多於 1989 年普查的 32,469 人。

註⑦ Cameron Ross, "Federalism and Electoral Authoritarianism under Putin," pp. 361~363.

註⑧ 2005 年 12 月 1 日彼爾姆州 (Perm Oblast, Пермская область) 和科米-波爾米亞克自治區 (Komi-Permyak Autonomous Okrug, Коми-Пермяцкий автономный округ) 正式合併成立俄羅斯聯邦新主體彼爾姆邊區 (Perm Krai, Пермский край)，2007 年 1 月 1 日泰梅爾自治區 (Taimyr Autonomous Okrug, Таймырский автономный округ) 和埃文基自治區 (Evenk Autonomous Okrug, Эвенкийский автономный округ) 正式併入克拉斯諾亞爾斯克邊區 (Krasnoyarsk Krai, Красноярский край)，2007 年 7 月 1 日堪察加州 (Kamchatka Oblast, Камчатская область) 和克里亞克自治區 (Koryak Autonomous Okrug, Корякский автономный округ) 正式合併成立俄羅斯聯邦新主體堪察加邊區 (Kamchatka Krai, Камчатский край)，2008 年 1 月 1 日烏斯季-奧爾登-布里亞特自治區 (Ust-Orda Buryat Okrug, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ) 正式併入伊爾庫茨克州 (Irkutsk Oblast, Иркутская область)，2008 年 3 月 1 日赤塔州 (Chita Oblast, Читинская область) 和阿金-布里雅特自治區 (Agin-Buryat Autonomous Okrug, Агинская Бурятский автономный округ) 正式合併成立俄羅斯聯邦新主體外貝加爾邊區 (Zabaykalsky Krai, Забайкальский край)，2005 年至 2008 年俄羅斯聯邦主體合併時間見下表：

投之民主治理方式來維持政權合法性，以達到垂直整合之功效，且以「民族政府」併入「行政區域」的方式，來制衡少數民族分裂的政策，至 2009 年為止，共合併成 83 個聯邦主體。而此些合併計畫縮減聯邦主體數目的同時，也讓聯邦中央未來的行政績效得以提升，加強了政權合法性的運作。^③但值得注意的一點為聯邦中央合併聯邦主體政策，為的是鞏固地方，降低經濟不獨立之地方開銷，而非製造敵人－也就是建立一批實力強大的地區，因此其合併政策是合併某些實力過弱的地區，尤其是將那些 1990 年代獨立出來的民族自治區（民族政府）併入邊區或州（行政區域）的一部分的方式進行縮減，但是聯邦中央否決了一些金融工業集團所提出合併議案，原因是此類「超級聯邦主體」（super Subject）的經濟實力足以和莫斯科相提並論。^④

（二）聯邦主體對普金聯邦改革的反應

隨著普金的「中央再集權」政策的逐步實施，聯邦中央卻極少遭受聯邦主體的積極抗議與反彈，最主要原因與其說是普金的高人氣聲望，不如說是聯邦中央刻意製造聯邦主體地方菁英間的矛盾。而此矛盾肇因於下列聯邦中央的布局：

1. 「不對稱的聯邦制」：儘管聯邦主體在 90 年代曾為了擴大自己的權力範圍和獲得更多資源與聯邦中央談判，但由於聯邦中央雖表面上妥協，但實際上採取各個擊破，與不同的聯邦主體單獨簽訂分權條約，而形成了特殊的「不對稱的聯邦制」（asymmetric federalism），加深了不同類聯邦主體的潛在衝突以及激化邊區、各州與各共和國間的矛盾，因此可以發現聯邦主體採取集體行動聯合起來和聯邦中央談判的情形並不多。

2. 聯邦中央選擇性的執行懲罰或獎勵：「中央再集權」政策執行最重要的機制，就是對聯邦主體首長或地方菁英進行選擇性的懲罰或獎勵。如聯邦中央會選擇性地懲罰

公投日期	正式合併日期	合併主體
2003年12月7日	2005年12月1日	彼爾姆州+科米-彼爾米亞克自治區→彼爾姆邊區
2005年4月17日	2007年1月1日	克拉斯諾亞爾斯克邊區+埃文基自治區+泰梅爾自治區→克拉斯諾亞爾斯克邊區
2005年10月12日	2007年7月1日	堪察加州+科里亞克自治區→堪察加邊區
2006年4月16日	2008年1月1日	伊爾庫茨克州+烏斯季-奧爾登-布里亞特自治區→伊爾庫茨克州
2007年3月11日	2008年3月1日	赤塔州+阿金-布里雅特自治區→外貝加爾邊區

資料來源：作者自行整理。

註^③ Dmitri Mitin, "From Rebellion to Submission: The Evolution of Russian Federalism Under Putin," *Problems of Post-Communism*, Vol. 55, Issue 5 (Sep./Oct., 2008), pp. 53-55.

註^④ 如將秋明州（Tyumen Oblast, Тюменская область）與亞馬爾-涅涅茨自治區（Yamalo-Nenets Autonomous Okrug, Ямало-Ненецкий автономный округ）和漢特-曼西自治區（Khanty-Mansi Autonomous Okrug, Ханты-Мансийский автономный округ）成為秋明邊區（Tyumen kray, Тюменский край）的提案，參見 P. Goode, "The Push for Regional Enlargement in Putin's Russia," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 20, No. 3 (2004), pp. 219-257.

一些州長，如庫爾斯克州（Kursk Oblast, Курская область）州長魯茲科依（A. V. Rutzkoi, A. B. Рудкой），2000年被法院裁定取消其競選連任的權力；^⑥再者，於2001年放寬大多數州長的任期限制，作為忠誠的獎勵；此外，選擇性地個別與有影響力的行政首長進行條件交換，以換取中央想要的選舉結果，或是邀請地方首長進入普金政府核心，轉進中央，讓中央得以指派自己的人馬對地方重新掌握（尤其是針對「民族政府」或與聯邦中央意見相左之聯邦主體），如雅庫特（Yakuts, Якуты），或濱海邊區（Primorsky Krai, Приморский край）和聖彼得堡市（Saint Petersburg, г. Санкт-Петербург）的行政首長，就是與聯邦中央談判後，選擇離開現任職位轉進中央，取而代之的是中央支持的候選人^⑦。

3.非正式的調整中央與地方的衝突機制：聯邦中央在與較為棘手的聯邦主體博弈時，會採取非正式的做法，其採取方法有二，其一、聯邦中央財政預算撥款的對象，不是公民，而是地方菁英。^⑧聯邦中央會將資源或預算分給那些效忠於它的地方領導人來控制（尤其是北高加索的民族自治共和國，主要是車臣和印古什），其二、允許為數不多而在經濟上有影響力、或是政治上對中央有重要意義的地方領導人能夠保有對主要經濟資源的控制，如韃靼斯坦（Republic of Tatarstan, Республика Татарстан）^⑨和巴什科爾托斯坦（Bashkortostan, Башкортостан），相較於其他聯邦主體，此兩個經濟資源豐富的共和國是聯邦中央特別允許保有特殊自治地位者。

三、梅普體制時期（T3）：名義上民主治理、實質上延續中央集權（2008年以後）

2008年對於俄羅斯聯邦政治而言，也是具有決定性影響的一年，俄羅斯於2008年3月2日舉行總統大選，強勢總統普金結束了八年的執政，取而代之的是提名支持梅德韋傑夫擔任總統候選人，並於總統大選後轉任總理，而普金在2008年5月就任總

註⑥ 2000年10月22日，在競選連任過程中，魯茲科依突然於選舉前13個小時被庫爾斯克州法院以利用職權為競選造勢和財產來源不明為由，取消了其競選資格。2003年11月26日，他在競選國家杜馬議員時，又被俄羅斯最高法院取消了參選資格。這是否涉及了司法受政治操控而致之的結果，在這方面已多有議論。但俄羅斯學者普遍傾向於認為這是政治力量的操作。見 Александр Верховский, Екатерина Михайловская, Владимир Прибыловский, *Россия Путина: Пристрастный взгляд* (М.: Панорама, 2003), с. 160-163.

註⑦ Прибыловский, Владимир., «Управляемые выборы: деградация выборов при Путине» в Верховский А (ред.), *Россия Путина: история болезни* (М.: Панорама, 2004), с.21-26.

註⑧ Владимир Я. Гельман, «Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России.», с.96.

註⑨ 聯邦中央並於2007年單獨與韃靼斯坦簽訂「聯邦中央與韃靼斯坦共和國分權條約」。(“Treaty on Delimitation of Jurisdictional Subjects and Powers between Bodies of Public Authority of the Russian Federation and Bodies of Public Authority of the Republic of Tatarstan”, “Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан”)

理的前夕，也同意擔任俄羅斯國會大黨「統一俄羅斯」黨的黨主席，這也是俄羅斯國會首次出現有執政權力的政黨。^⑩

綜觀 2008 年至今的俄羅斯經濟，受到全球金融風暴影響，全球需求不景氣、日用品價格下跌、以及信貸緊縮威脅企業生存等，根據俄羅斯聯邦國家統計局（Federal State Statistics Service，簡稱 Rosstat，Федеральная служба государственной статистики，簡稱 Росстат）資料，自 2008 年第四季起俄羅斯的 GDP 增長率，從 2007 年同季的 9.5% 降到大約 1.1%，2009 年俄羅斯國內生產總值開始呈現負成長。^⑪因此，MC₁ 開始呈現平緩走勢，代表著聯邦中央對聯邦主體的強勢作為開始會出現些許鬆動。

於是，為了繼續維持國家的穩定，在政權合法性 MC₂ 上須略做調整，並以名義上加強民主治理方式，來增強政權的合法性，藉以平衡經濟的衰退（MC₁）。因此，在 2008 年 12 月 22 日，梅德韋傑夫向國家杜馬提交法案，對現行的聯邦主體立法與行政機關組織原則和政黨法進行修改，2009 年 3 月 20 日國家杜馬通過、3 月 25 日聯邦院核准，總統於 4 月 5 日公布「俄羅斯聯邦各聯邦主體政府立法機關及行政機關組織法及政黨法修改案」（Federal Law of 05.04.2009 N 41-FZ “On Amending the Federal Law ‘On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of RF’” and the Federal Law “On political parties” of Federation，Федеральный закон от 05.04.2009 N 41-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон ‘Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ’” и Федеральный закон “О политических партиях” Федерации），其主要內容是改變現有的聯邦主體首長提名辦法，改由地方議會中之多數黨常設集體領導機關提名不得少於 3 名聯邦主體候選人供總統決選，之後再由地方議會決議批准。其中，更增加了總統對地方議會的解散條款權力。^⑫

從聯邦中央的主動釋權，讓政黨積極參與地方行政首長提名，法理上強化了普金對地方行政首長任命過程的影響力，表面上提升聯邦中央對地方的民主治理，但地方議會在 2007 年以後也如國會一般，「統一俄羅斯」黨為最大黨，由在地方議會佔據主

註⑩ 「統一俄羅斯」黨—此權力黨目前還不能直稱「執政黨」，雖然在「梅普體制」下，普金普遍被認為是實際的執政者，但是總統梅德韋傑夫是否日後會掌握政權，仍是未知數，而總統依循俄羅斯慣例，沒有加入任何政黨。

註⑪ 宋鎮照、張子揚、楊鈞池、洪敬富、馬祥祐、許菁芸、張義東、蔡育岱，**全球金融大海嘯下的國際政治新秩序—變動中的亞太國家機關、市場經濟與全球金融的發展關係**，頁 204-206。

註⑫ 具體條文簡介如下：在現任聯邦主體首長任職到期前 90 天內與總統進行協商，並提出不少於三名候選人供總統挑選。若總統不認可，則該黨在與總統協商後 14 天內再次提出不少於三名候選人。若總統再次不滿意的話，則直接與聯邦主體地方議會進行協商，並由該地方議會各政黨提出候選人。在協商之後，總統向該地方議會提出候選人，履行有關任命程序。若地方議會否決總統提出的候選人，則總統須提出新的候選人。若地方議會再次拒絕，則總統有權解散該地方議會。請參見俄羅斯總統官方網站：<http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1006961>。

導地位的「統一俄羅斯」黨獲得地方行政首長提名權，雖然對於俄羅斯政黨制度具有重要意義，而實質上，強化了統一俄羅斯黨魁普金對地方行政的主導權。因此，可以說新的地方首長提名制度進一步強化「梅普體制」的政治作用，進一步將權力集中到「梅普體制」手中。

因此，此時期雖然聯邦經濟表現停滯，於是聯邦中央調整對地方的控制來因應，但是此時期仍舊是維持中央集權的措施，只是略偏地方體系，並略往第四象限移動，可以說是介於第四象限與第一象限之間。

但是，隨著原物料能源價格的升高，俄羅斯對原物料礦產能源出口的依賴不斷增加，俄羅斯聯邦中央愈來愈希望能徹底掌控原物料、礦產和能源利益，以提高聯邦中央的支配權力。如 2004 年開始，俄羅斯政府轉向國家主權主義（statism），^⑦鎖定控制「戰略」（strategic）部門，^⑧特別是原物料部門的石油。而且俄羅斯中央政府堅持所有的出口輸送管都必須為國營企業 Transneft 所控管，也凍結了私人企業建造及管理新輸送管線的申請。^⑨再者，2005 年國家杜馬通過，2006 年生效的新「礦產資源法」（New Mineral Resources Law）明確規定礦產資源只歸聯邦中央所有，並取消了地方政府批准和監管自然資源開發的權力，此進一步加強了中央集權。因此，可以預見，俄羅斯聯邦中央的中央再度集權政策在未來仍將可能持續。

肆、結論：發現與討論的限制

本文之研究點主要是立基於俄羅斯的中央和地方關係，以及是在高度中央集權的蘇聯體制下演進與發展而來。傳統上，地方政權只是中央政權在地方的延伸而已，因此聯邦中央仍堅守著這種傳統中央集權的治理模式。而當聯邦經濟表現良好和聯邦經濟發展程度高（ MC_1 升高），再加上實質的政策績效來穩定政權合法性（ MC_2 升高），此時的聯邦中央就會偏向中央集權化；反之，則會妥協地方分權。

但從聯邦主體角度來看，本文亦假設聯邦主體是理性的，會以聯邦主體的利益來做考量，會依照其成本收益來決定是否屈從中央，抑或是抗衡中央來爭取更多的地方權力。從研究發現，當聯邦主體邊際收益（MR）大於邊際成本（MC）時，聯邦主體會以平等姿態來與聯邦中央爭權，但如果邊際成本（MC）大於邊際收益（MR），聯邦主體會降低姿態屈從聯邦中央的控制。故俄羅斯的聯邦體制並不是簡單的二分法，而是如同 B. Baldi 所言，是個動態過程，而聯邦憲法於此過程中所扮演的角色，只是增強聯邦政權的合法性，但對於聯邦主體自主權並無加分效果。^⑩

註⑦ Philip Hanson, "The Russian Economic Puzzle: Going Forwards, Backwards or Sideways?" pp. 879-883.

註⑧ 除了石油和天然氣外，現在更逐步擴大到銀行和國防相關工業。

註⑨ 參閱宋鎮照、張子揚、楊鈞池、洪敬富、馬祥祐、許菁芸、張義東、蔡育岱，*全球金融大海嘯下的國際政治新秩序—變動中的亞太國家機關、市場經濟與全球金融的發展關係*，頁 223。

註⑩ Edward W. Walker, "Federalism-Russian Style," *Problems of Post-Communism*, Vol. 42, Issue 4 (July/August, 1995), p. 3.

由此可見，未來俄羅斯聯邦中央如果在經濟表現佳和提升政權合法性之條件下，此條件將有助於中央集權化的發展。只是要避免矯枉過正，畢竟從聯邦中央角度思考，勢必會漠視聯邦主體的權益，何況中央集權也是有一定的限度。基本上，俄羅斯不可能在形式上成為單一制國家，因為俄羅斯的民族眾多、幅員遼闊，如果引起地方的反彈，尤其是挑起各民族的民族主義聲浪，反而會造成國家的動盪不安。這是俄羅斯聯邦制在集權與分權上的困境，也是俄羅斯聯邦制在中央與地方權力的弔詭之處。而如何在中央集權和地方分權的蹺蹺板上（亦即是抗衡或扞從），找到一個平衡點，似乎是本研究模型從邊際成本與效益觀點出發，所試圖解釋的議題，以提出一個合理的解釋。

另外，本文的討論有以下幾項限制，必須加以說明：

首先，本文並沒有討論俄羅斯聯邦制中一般認為極其重要的民族問題，尤其是因為蘇聯時期為了便於控制各民族，行政區劃的頻繁變動更造成了地方之間領土糾紛和民族衝突，^⑥而此種社會分裂（social cleavage）是屬於前現代性（premodern）的問題，^⑦是難以調和的，所以在此種社會分裂相當嚴重的聯邦主體上，往往會出現非理性的對抗，例如車臣共和國，無論給予多大的自治權力，種族民族主義仍舊存在，要求分離仍是其唯一目標。本文認為，如要討論此個案，並不符合一般理性聯邦主體的利益考量，只有在聯邦經濟表現不佳和經濟發展陷入困境，以及聯邦政策之績效不彰，而聯邦中央又沒有有效地對應政策時，聯邦主體的民族分離意識才會高漲，如前蘇聯一般。但這也是本文一直所強調的，聯邦中央會持續地做調整措施，來維持其政權的合法性。而在聯邦中央調整的過程中，勢必會讓利於聯邦主體，而當地方分權擴張時，又會威脅到聯邦中央的主導權，陷入循環式的中央集權與地方分權的爭權困境中。

第二、本文的模型建構是基於俄羅斯聯邦制模式，時間範圍也放在 1991-2009 年之間，因此對於這條聯邦經濟表現與經濟發展線（MC₁），是依發展中國家之經濟發展而定，因此是一直線（從 1999 年），並不是如同已開發國家的經濟發展是上凸的曲線。且因為時間範圍的限制，對於模型未來的 MC 和 MR 線，仍會隨著民主治理發展

註⑥ 此糾紛和衝突涉及了：一、部分被壓迫民族問題，因為史達林時期會對許多民族進行全民族的大規模驅逐，包含車臣人、亞美尼亞人和印古什人等，總計在這段期間被遷往中亞、哈薩克及西伯利亞的民族超過一百萬人；二、為開發而遷往中亞的俄羅斯人與當地民族互動不良之問題。詳見趙竹成，*俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突*，頁 28-31。

註⑦ 社會分裂可以有三種類型：前現代性的（pre-modern）、現代性的（modern）和後現代性的（postmodern）。這三種分裂的歸納主要是以西方國家的發展經驗為準。前現代性的社會分裂主要包括族群和宗教；現代性的社會分裂主要是勞資階級對立；而後現代的社會分裂則落在環保與發展之爭、女權運動（最顯著的包括墮胎合法化）等議題之上。詳見參見 Ronald Inglehart, "The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society," eds. by Russell J. Dalton, Scott C. Flanagan, and Paul Allen Beck, in *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), pp. 25-69。吳玉山，「半總統制下內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國」，*俄羅斯學報*，第 2 期（2002 年 1 月），頁 237。

的腳步與聯邦主體的現代化，仍會出現變動，這值得進一步去觀察。

第三、本文並沒有討論到國際因素對俄羅斯聯邦制的影響，原因在於俄羅斯聯邦主體無論在地緣上或是政治上都是屬於半封閉性的政治系統，並不擁有國家自主的地位。再者，國際法上並不允許他國干預國家主權，因此這已是本文的研究範圍之外。不過在蘇聯帝國瓦解後，許多共和國出現民族自決與民族主義的高漲，此勢必衝擊到聯邦中央權力，甚至聯邦主體爭取獨立，以及受到國際勢力的介入，對於俄羅斯聯邦制發展亦將產生相當的變數，此有待於未來進一步更多的觀察與研究。

* * *

(收件：99年5月13日，接受：99年10月20日；責任校對者：莊家梅)

The Choice and Logic between
“Decentralization” and “Centralization”
— An Analysis of the Russian
Federalism

Jing-Yun Hsu

Projected Assistant Research Fellow
Graduate Institute of Political Economy
National Cheng-Kung University

Jenn-Jaw Soong

Professor
Department of Political Science & Graduate Institute of Political Economy
National Cheng-Kung University

Abstract

Russia is a federation which, as of March 1, 2008, consists of 83 federal subjects (members of the Federation). One of the extremely important theoretical and practical issues during the process of political transition in Russia's modern history is the establishment and development of Russian federalism. The results of economic, social and political reform in the Russian society largely depend on the smooth development of federalism. In fact, the whole fate of Russia also depends on the development of Russian federalism. Therefore, this paper attempts to clarify two crucial problems, firstly, in Yeltsin's Regime, the sovereignty of federal subjects was over-expanded, while Putin can withdraw these powers from the federal subjects without serious struggles and conflicts. Secondly, what are the decisive factors for centralization? And how can the decisive factors affect the stage of power struggles between the central government and the federal subjects?

Thus, this paper tries to handle two main issues. One is to conduct a theoretical model of Russian federalism with the concepts of marginal cost-benefit. The other is to discuss the applicability of this constructed model on the Russian federal system. By observing the whole process of the Russian federal system from this model, this paper finds that the economic development and the legitimacy of the federal government will directly affect the will and strategy of the federal subjects against the federal government for demanding the practical action of decentralization. Relatively, the federal government will reinforce the control of the legislation of centralization and downsize the power of federal subjects, in accompanying with the rapid economic growth and the promotion of the legitimacy of the federal government. This is perfectly workable in Putin's Regime. With the promising economic performance, the federal government enhanced the operation of legitimacy that is consequently helpful to hold the control of the whole federation.

Keywords: Russian Federalism, Decentralization, Centralization, Legitimacy of Political Regime, Economic Development

參考文獻

- Weber, Max, 康樂編譯, 支配的類型 (台北: 遠流出版社, 1989年)。
- 王煒, 「俄羅斯聯邦改革」, 轉型理論與俄羅斯政治改革 (上海: 上海人民出版社, 2005年)。
- 吳玉山, 抗衡或扞從－兩岸關係新詮 (台北: 正中書局, 1997年)。
- 吳玉山, 「現代化理論 vs. 政權穩定論: 中國大陸民主發展的前景」, 政治科學論叢, 第9期 (1998年), 頁443~464。
- 吳玉山, 俄羅斯轉型 1992-1999: 一個政治經濟學的分析 (台北: 五南書局, 2000年)。
- 吳玉山, 「半總統制下內閣組成與政治穩定: 比較俄羅斯、波蘭與中華民國」, 俄羅斯學報, 第2期 (2002年1月), 頁229~265。
- 宋鎮照、張子揚、楊鈞池、洪敬富、馬祥祐、許菁芸、張義東、蔡育岱合著, 全球金融大海嘯下的國際政治新秩序－變動中的亞太國家機關、市場經濟與全球金融的發展關係 (台北: 五南, 2009年)。
- 邱芝、范建中, 「俄羅斯威權主義的合法性分析」, 俄羅斯中亞東歐研究, 第1期 (2009年), 頁7~12。
- 許菁芸, 「俄羅斯國會之發展剖析」, 政治科學論叢, 第43期 (2010年3月), 頁119~158。
- 趙竹成, 俄羅斯聯邦體制的憲政基礎及其衝突 (台北: 韋伯文化, 2002年)。
- 龐大朋主編, 普京八年: 俄羅斯復興之路: 2000-2008·政治卷 (北京: 經濟管理出版社, 2008年)。
- Alexseev, Mikhail A., "Decentralization versus State Collapse: Explaining Russia's Endurance," *Journal of Peace Research*, Vol. 38, No. 1 (Jan., 2001), pp. 101~106.
- Bahry, Donna, "The New Federalism and the Paradoxes of Regional Sovereignty in Russia," *Comparative Politics*, Vol. 37, No. 2 (2005), pp. 127~146.
- Baldi, Brunetta, "Beyond the Federal-Unitary Dichotomy," Working Paper, Institute of Government Studies, University of California, Berkeley (September, 1999).
- Chebankova, Elena, "Putin's Struggle for *Federalism*: Structures, Operation, and the Commitment Problem," *Europe-Asia Studies*, Vol. 59, Issue 2 (2007), pp. 279~302.
- Chebankova, Elena, "The Limitations of Central Authority in the Regions and the Implications for the Evolution of Russia's Federal System," *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 7 (2005), pp. 933~949.
- Elazar, D. J., "Contrasting Unitary and Federal Systems," *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3 (July, 1997), pp. 237~251.
- Gel'man, V., "The Rise and Fall of Federal Reform in Russia," PONARS Policy Memos (2001), Latest Updated in 15 August 2008. <https://gushare.georgetown.edu/>

eurasianstrategy/Memos/2001/pm_0238.pdf

- Goode, P., "The Push for Regional Enlargement in Putin's Russia," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 20, No. 3 (2004), pp. 219~257.
- Hanson, Philip, "The Russian Economic Puzzle: Going Forwards, Backwards or Sideways?" *International Affairs*, Vol. 83, Issue 5 (2007), pp. 869~889.
- Heinemann-Grüder, Andreas, "Is Russia's Federalism Sustainable?" *Perspectives on European Politics & Society*, Vol. 3, Issue 1 (2002), pp. 67~91.
- Horeth, Marcus, "The European Commission's White Paper on Governance: A Tool Kit for Closing the Legitimacy Gap of EU Policy Making?" Paper Presented at the Workshop "Preparing Europe's Future: The Contribution of the Commission's White Book on Governance," Center for European Integration Studies Bonn & Europe 2020, in cooperation with the Representation of the North Rhine Westphalia to the European Union in Brussels (November, 2001).
- Hyde, Matthew, "Putin's Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia," *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 5 (2001), pp. 719~743.
- Ickes, Barry W. and Gur Ofer, "The Political Economy of Structural Change in Russia," *European Journal of Political Economy*, Vol. 22, Issue 2 (2006), pp. 409~434.
- Inglehart, Ronald, "The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society," eds. by Russell J. Dalton, Scott C. Flanagan, and Paul Allen Beck, in *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984).
- Jürgen Rose, Johannes Ch Traut, George C., *Federalism and Decentralization*, Marshall European Center for Security Studies (2001).
- Klaus von Beyme, "Federalism in Russia," in *Federalism and Political Performance* (London: Routledge, 2000), pp. 23~40.
- Lane, Jan-Erik and Svante Ersson, "The Riddle of Federalism: Does Federalism Impact on Democracy?" *Democratization*, Vol. 12, Issue 2 (2005), pp. 163~182.
- Larsson, Torbj Ecircrn, "The European System of Governance and Committees: A Legitimacy and Democratic Problem or the Solution?" Stockholm University Department of Political Science (2005. 11. 28).
- Levine, Herbert M., *Political Issues Debated* (New York: Prentice Hall Inc., 1993).
- Lipset, Seymour Martin, *Political Man: The Social Bases of Politics* (Garden City, NY: Doubleday, 1959).
- Marsh, C. and J. C. Bucy, "Negotiating Russian Federalism: A Simulation for Comparative Politics," *International Studies Perspectives*, Vol. 3, Issue 4 (2002), pp. 373~383.
- Mitin, Dmitri, "From Rebellion to Submission: The Evolution of Russian *Federalism* Under Putin," *Problems of Post-Communism*, Vol. 55, Issue 5 (2008), pp. 49~61.

- Remington, Thomas F., "Majorities without Mandates: The Federation Council since 2000," *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 5 (2003), pp. 667~691.
- Remington, Thomas F., "Russia and the 'Strong State' Idea," *East European Constitutional Review*, Vol. 9, No. 1/2 (2000), pp. 65~69.
- Riker, W. H., "Federalism," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Process* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975).
- Rodden, Jonathan, "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement," *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 4 (2004), pp. 481~500.
- Ross, Cameron, "Putin's Federal Reforms and the Consolidation of Federalism in Russia: one step forward, two steps back!" *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 36 (2003), pp. 29~47.
- Ross, Cameron, "Federalism and Electoral Authoritarianism under Putin," *Demokratizatsiya*, Vol. 13, Issue 3 (2005), pp. 347~371.
- Söderlund, Peter J., "Electoral Success and Federal-Level Influence of Russian Regional Executives," *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 4 (2005), pp. 521~541.
- Solnick, Steven L., "The Political Economy of Russian Federalism: A Framework for Analysis," *Problems of Post-Communism*, Vol. 43, Issue 6 (1996), pp. 13~25.
- Steen, A., *Political Elites and the New Russia: The Power Bases of Yeltsin's and Putin's Regimes* (London: Routledge Curzon, 2003).
- Stepan, Alfred, "Russian Federalism in Comparative Perspective," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 16, No. 2 (2000), pp. 133~176.
- Turovsky, Rostislav, "The Mechanism of Representation of Regional Interests at the Federal Level in Russia: Problems and Solutions," *Perspectives on European Politics & Society*, Vol. 8, Issue 1 (2007), pp. 73~97.
- Walker, Edward W., "Federalism-Russian Style," *Problems of Post-Communism*, Vol. 42, Issue 4 (1995), pp. 3~12.
- World Bank, "Russian Economic Report," No. 18 (2009/03).
- Zubkov, Constantin I., "Russian Federalism Today: 'Strong Federation' or 'Twilight of the Federalist Choice'?" *Perspectives on European Politics & Society*, Vol. 6, Issue 2 (2005), pp. 283~303.
- Аринин, А. Н., Марченко, Г. В. *Уроки и проблемы становления российского федерализма* (Москва: ТОО «Интелтех», 1999).
- Верховский, Александр., Михайловская, Екатерина. Прибыловский, Владимир., *Россия Путина: Пристрастный взгляд* (М.: Панорама, 2003).
- Гельман, Владимир Я., «Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России.» *Полис*, N2 (2006). с.90-109.

Институт экономики переходного периода, *Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы* (М.: Панорама, 2008).

Коргунюк, Юрий, “Партийное строительство в России на рубеже Тысячелетий.” *Выборы. Законодательство и технологии*, № 1. в http://www.partinform.ru/articles/part_str.htm, Последнее обновление 29 апреля 2001 года.

Лынсенко, В. Н., «Договорные отношения как фактор обстрения проиворений краев, областей с Републиками.». *Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей* (Москва: Издательство социологии РАН, 1998).

Прибыловский, Владимир, «Управляемые выборы: деградация выборов при Путине» в Верховский А (ред.), *Россия Путина: история болезни* (М.: Панорама, 2004).

Российское государство и общество XX век (Москва: Издательство Московского Университета, 1999).