

政治

俄罗斯修宪与普京长久国家

李永全

【内容提要】普京对1993年《俄罗斯联邦宪法》进行修改，俄罗斯将从叶利钦宪法过渡到普京宪法。1993年宪法是一部以超级总统制为特征的基本法，它保证了俄罗斯主权国家的建立和社会政治的稳定。但是这部宪法赋予总统的权力异常大，限制了其他权力机构和地方对决策的影响。修宪的目的是使权力机构更加平衡，运行更加有效。普京认为，修宪过程中必须遵守几个基本原则：俄罗斯只能是总统制共和国，不能搞议会制；俄罗斯不能出现双重权力，不能出现寡头政治；俄罗斯宪法高于国际法律和条约；重视劳动者、母婴、养老金领取者的社会保障。修宪能否实现俄罗斯政治进程从以保证社会政治稳定为主过渡到以发展为中心，是2024年以后俄国家领导人面临的主要任务。普京表示，如果人民有希望，宪法法院有裁决，不排除2024年继续竞选总统。

【关键词】俄罗斯 宪法 总统制 议会制
寡头政治 国务会议 宪法修正案

【中图分类号】D73/77.512.21 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2020)02-0005-0016

【作者简介】李永全，中国社会科学院大学中俄关系高等研究院教授、博士生导师。

2020年1月15日,普京总统在发表年度国情咨文时提出对1993年《俄罗斯联邦宪法》(以下简称“93宪法”)进行修改的建议,他阐述了修宪的主要内容和原则,并提出宪法修正案、成立修宪工作组;立法机关积极配合;4月22日俄罗斯就宪法修正案举行全民投票。这是苏联解体、俄罗斯独立以来的重要政治事件,将对未来俄罗斯发展以及俄罗斯与外部世界的关系产生巨大影响。修宪既是普京为2024年以后俄罗斯做出的战略安排,也是对自己执政20余年的总结。本文尝试阐述普京修宪的背景、内容及其对未来俄罗斯内政外交的影响。

一、93宪法的产生及其历史意义

1993年《俄罗斯联邦宪法》是在苏联解体、俄罗斯独立后的非常时期诞生的。

1991年年底苏联解体。一个曾经的超级大国,统一的政治、经济、安全和人文空间顷刻瓦解、坍塌。经济危机、社会危机和安全威胁等是所有新独立国家普遍经历的问题,它们都面临建立主权国家、建设民族经济、发展民族文化和确立民族认同的艰巨任务。

从1991年底至1992年,俄罗斯政府在经济领域采取了三项主要的激进改革措施:开放内外贸易、放开价格以及晚些时候的大规模私有化。实行这些措施的结果是物价飞涨,居民为购得国家定价的商品不得不排队3—4个小时,还经常不能如愿。居民一生的积蓄在激进经济改革下几乎变成一堆废纸。与此同时,苏联解体和俄罗斯激进经济改革几乎彻底摧毁了实体经济。俄罗斯经济陷入崩溃的边缘……大多数民众失去财富、工作和基本保障的同时,另一部分极少数人暴富。曾经相信自由派关于资本主义美好未来神话的群众失望至极,一个超级大国公民的民族自尊心和自身尊严受到前所未有的打击,社会不满情绪与日俱增。

俄罗斯也面临重建政治制度的任务。此时的俄罗斯联邦,仍沿用苏联时期的名称“俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国”。曾经共同反对戈尔巴乔夫、与苏联中央政府对立对抗的俄罗斯上层精英,无论是在社会经济政策还是政权建设方面,此时开始出现分歧、矛盾和对立。

在进行激进经济改革问题上,俄罗斯立法权力机关和执行权力机关发生矛盾,以叶利钦为首的执行机关和以俄罗斯最高苏维埃主席哈斯拉托夫为代表的立法机关开始对立。

形式上,对立双方的矛盾和分歧在于俄罗斯要建立什么样的政权,是总统制还是议会制国家。实质上,矛盾和分歧反映的是社会各阶层利益的冲突。

1992年2月,时任俄罗斯副总统、曾经支持叶利钦的共产党党团成员、俄罗斯共产党人党成员鲁茨科伊转入反对派阵营。1992年10月,各种反对派联合成民族拯救阵线。1993年2月,对立双方的天平开始向立法权力机关倾斜。标志性事件是俄罗斯联邦共产党召开了恢复代表大会,久加诺夫成为党主席。久加诺夫号召人们同反人民的叶利钦政权斗争。

在这场权力斗争中,双方各执一词。最高苏维埃主张并号召“一切权力归苏维埃”,这是十月革命的口号。而叶利钦认为,自己是唯一民选总统,因此更具有合法性。这种形势发展的结果是斗争日益激化,权力接近瘫痪。宪法改革势在必行。

1993年9月21日,叶利钦签署第1400号指令《关于分阶段进行宪法改革》。叶利钦及其支持者意在通过宪法改革建立总统制共和国和垂直权力系统,并计划于1993年12月11—12日举行国家杜马选举,建立类似1906—1917年那样的俄罗斯议会制机制。但是,叶利钦本人也承认,他的这个指令与现行宪法是相抵触的。1993年9月21日夜,俄罗斯宪法法院认为1400号指令不符合现行宪法。于是最高苏维埃代表宣布停止叶利钦的总统权限,副总统鲁茨科伊走上最高苏维埃讲坛,宣誓就任俄罗斯联邦代总统。俄罗斯权力陷入深刻危机。这场僵持不下的危机以1993年10月3日叶利钦派炮轰最高苏维埃(白宫)而结束。

以武力和流血方式结束权力危机、宪法危机后,俄罗斯开始着手通过新宪法。

1993年12月12日,俄罗斯举行国家杜马选举并同时就新宪法草案举行全民公决。国家杜马的产生和新宪法的通过,标志着俄罗斯权力结构框架基本形成和政治过渡时期的结束,具有重要意义。首先,93宪法确立了俄罗斯总统制,结束了执行权力机关和立法权力机关的争斗。其次,反对派俄共参加国家杜马选举在某种意义上意味着街头斗争将让位给议会内部的辩论和博弈,这对稳定社会局势具有积极意义。最后,93宪法的通过和国家杜马的建立意味着重大经济和社会政策问题将通过法律手段解决。虽然国家杜马的权限有限,不能监督政府,但是在立法层面可以制约执政当局。

二、93宪法的主要内容和特点

根据新宪法,俄罗斯恢复历史称谓“俄罗斯”或“俄罗斯联邦”。93宪法确立了如下基本原则:1. 确立国家的性质为俄罗斯联邦共和政体的、民主的、联邦制的法治国家。2. 确立人权至上的原则,人的权利和自由具有至高无上的价值,个人尊严受国家保护,人民权利的最高表现是全体公民的直接选举。3. 确立以总统为核心的国家权力体制。宪法明确规定俄罗斯联邦实行总统制,总统由民选直接产生,宪法明确强调总统的权力和地位。总统控制国防、内务、外交、安全等关键部门。总统是国家元首,是宪法和人民权利与自由的保证。4. 确立联邦议会制。俄罗斯联邦议会是俄罗斯联邦的代表与立法机关,由联邦委员会和国家杜马两院组成。5. 确立三权分立的权力平衡和制约机制。6. 确立新的联邦体制,联邦主体权力,不管如何称呼,共和国、边疆区、州、自治州,其地位是平等的,它们与中央的关系由宪法和此前签署的有关权力划分的条约来确定。在联邦内,联邦法律高于一切,人员、商品、服务和资金可以自由流动。7. 确立多党制原则。新宪法承认意识形态多样性,承认政治多元化和多党制原则。强调任何一种意识形态、任何一个政党都无权进行独裁统治。8. 确立了私有制。宪法规定,私有权受到法律保护,每个人都有权拥有私有财产,有权单独或与他人共同掌管、使用和支配这些财产;对私有制、国家所有制以及其他所有制形式予以同样的承认和保护。

根据新宪法,新俄罗斯的国徽是俄罗斯帝国旧国徽的改进版,即由双头鹰和皇冠等要素组成。与此同时,恢复使用“国家杜马”。有些人,包括法学家,认为新宪法草案设立国家权力结构时在很大程度上借鉴了俄罗斯帝国的经验。一些评论家说,叶利钦是刻意这样做,以恢复到十月革命前的俄罗斯,防止共产党“卷土重来”^①。

根据93宪法,俄罗斯议会由两院组成,上院称“联邦委员会”,下院称“国家杜马”。国家杜马沿袭了十月革命前俄罗斯帝国时期的立法咨询机构的称谓,而与上院类似的立法咨询机构在十月革命前称“国务会议”。十月革命前的国家杜马是根据沙皇1905年8月6日批准的《成立国家杜马》《国家杜马选举条例》、10月17日宣言和1906年2月20日《成立国家杜马法令》设立的。从1906年4月至1917年11月,先后成立过四届国家杜马。国务会议是俄罗斯帝国最高立法

^① История России. XX век:1939-2007, под ред. А. Зубова. М.: Астрель:АСТ, 2010. С.602-603.

咨询机构，1810年设立。1917年俄国发生二月革命，国务会议被废止。历史上的立法咨询机构是沙皇治理国家的工具，是为沙皇服务的。

1993年宪法的设计还充分考虑了前几年政治斗争和冲突的经验及经历，赋予总统非常广泛的超级权力，总统不仅仅是宪法的保证，而且还是执行权力的领导人，立法机关只能赞同总统对总理的任命，对政府组成基本上没有影响。如果立法机关连续三次否决总统对总理人选的任命，则总统有权任命总理并解散国家杜马，同时决定重新选举。议会即使通过对政府的不信任案，政府也不是必须辞职，总统有权否决议会的决定。如果联邦议会想推翻总统的否决，必须两院同时获得三分之二的票数。而这几乎是不可能的。因此，这个宪法法案为俄罗斯设计的是总统制，或者说是超级总统制。

根据新宪法，俄罗斯联邦委员会由各联邦主体代表组成，每个联邦主体2名代表，分别来自地方执行权力机关和立法权力机关。俄罗斯国家杜马由450名代表组成，由居民选举产生。值得指出的是，宪法并没有明确规定国家杜马选举方式，使总统能够根据需要调整选举方式。

三、被寡头利用的宪法与利用宪法终结寡头政治

社会最终会循着一定的历史规律运转，即财产关系决定社会的发展。谁控制了社会财富，谁就会控制或者谋求控制政权。俄罗斯也不例外，独立后的俄罗斯循着这个规律走得“扎扎实实”。

93宪法的通过并没有终止社会分化过程，相反在加速这个过程。俄罗斯自由主义经济改革，即著名的“休克疗法”式经济改革，其实有两个目的，一是建立市场主导的经济；二是创造一个强大的私有者阶层，防止共产主义和共产党“卷土重来”。在某种意义上，第二个任务更重要。1993年底，叶利钦总统签署《关于在俄罗斯联邦成立金融工业集团》的命令^①。这是造就私有者运动的号令。此后不久，俄罗斯迅速出现七大金融工业集团，控制了国家的经济命脉。与此同时，激进经济改革导致社会贫富差距扩大，绝大多数居民生活水平断崖式下降，居民十几年甚至几十年的积蓄瞬间变成废纸，人们怨声载道。

金融工业集团在掌握了国家财富后开始积极参政，只有掌握了政治权力，资本才是安全和有保障的。1996年总统大选前夕，为了保证叶利钦继续执政，金融

^① Финансово-промышленная группа, https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/2380/

寡头们集体密谋，通过种种手段使民调支持率只有 4% 的叶利钦成功当选。从此，寡头政治在俄罗斯大行其道。1996 年 11 月，金融寡头别列佐夫斯基在答《金融时报》记者问时直言不讳地说，7 个人控制了俄罗斯一半以上的经济。因此 20 世纪 90 年代，俄罗斯政治经济社会形势一直处于动荡时期。寡头政治、“家族”势力成为普京当政后最头疼的问题，因为这是振兴俄罗斯的最大障碍。

与此同时，执政者在议会主要是国家杜马中没有强有力的支持者，反对派在议会占据多数席位，一些改革措施无法得到议会的支持。决策有效性再次受到质疑。

俄罗斯的金融寡头们利用 93 宪法控制了叶利钦，形成了“家族”势力，瓜分了国家财富，把俄罗斯引上了社会不公、动荡不已之路。

因此，在这种历史条件下，选择普京做接班人应该是叶利钦与“家族”势力或寡头们的共同选择。选择普京接班是为了控制他，至少觉得能够控制他。从寡头利益出发，他们看错了人，选错了人，因此反普京的人认为选中普京做接班人是叶利钦一生犯的最后一个错误；拥护普京的人说，选中普京是叶利钦一生中唯一正确的决策。事实证明，普京和他们的确不是一路人。比如在苏联解体问题上，普京认为苏联解体是 20 世纪最大的地缘政治悲剧。“谁不惋惜苏联解体，他没有良心，谁想恢复过去的苏联，他没有头脑。”^①对于金融寡头、寡头政治，普京深恶痛绝。他曾经说：“寡头集团只是为自己的利益服务，根本不关心国家利益。”^②

与此同时，93 宪法的特点也为普京在俄罗斯权力金字塔上站稳脚跟、为其执政实践创造了独特的条件。正是依靠这部宪法赋予总统的无限权力，普京经过 20 年的努力改变了俄罗斯，使俄罗斯重新走在复兴的路上。

普京当政 20 年，最难莫过于与寡头政治的博弈。执政初期，克里姆林宫掌握在“家族”势力手中。消除“家族”势力的影响，根除寡头政治，是普京面临的头等任务。他奉行了等距离疏远金融寡头的方针，整顿了宪法秩序，整顿了媒体，理顺了中央和地方的关系，成功地建立了政权党，控制了议会。从 2000 年开始，叶利钦时期的寡头当政，再到政治权力和资本权力并存，直至最后结束寡头政治，普京用了整整一个总统任期。2003 年 10 月，随着尤科斯公司掌门人霍多尔科夫

^① Путин: Кто не жалеет о распаде СССР, у того нет сердца, <https://aif.ru/politics/world/251189>

^② Владимир Путин: Распад СССР-крупнейшая геополитическая катастрофа века, <https://regnum.ru/news/polit/444083.html>

斯基入狱，普京终于结束“家族”时代，开启了俄罗斯新政治进程。

20年执政经历使普京深谙93宪法的特点和实质。他建议修宪，对93宪法进行修改和完善，可以说，这也是在完成历史使命。

四、普京建议修宪的主要内容、程序及社会反应

普京有关修宪的提议显然不是心血来潮，而是战略举动；也不是2020年1月普京发表国情咨文即席发出的声音，而是精心设计和安排的政治举措。

从叶利钦和普京时代俄罗斯政治进程和生态看，93宪法的特点是非常明显的，既是一部保证高度集权化治理的基本法，是特殊时期诞生的一部基本法，也是存在明显缺陷的基本法。用俄共领导人久加诺夫的话说，现行宪法是在枪口的威逼下从外面强加给我们的。宪法赋予总统的权限历史上历任沙皇和总书记都不曾享有过^①。虽然这个评论带有浓厚的感情色彩，但是依然反映了问题实质。一个在法律上具有至高无上权力、不受监督的统治者，一旦被某种势力控制，或自身出现某种问题，则后果不堪设想；93宪法规定的权力分配和决策机制极大限制了各部门、各地方、各行业的积极性和主动性，虽然保证了中央绝对权威，建立了严格的垂直治理体系。用俄罗斯专家的话说，这是手动操作国家治理，而不是自动操作系统。

对于普京总统的修宪建议，俄罗斯社会各界反应相当积极。且不说政权党或亲当局的政党，即使是俄罗斯共产党和自由民主党这种扮演反对党角色的政党，也表示支持并提出自己的修宪方案。俄罗斯自由民主党主席日里诺夫斯基提出许多建议，大部分建议具有平民主义性质，是为了吸引民众注意力。但是其关于宪法应该明确自然资源应属于国家、应该取消关于意识形态的限制、确立国家意识形态的建议，引起了社会关注^②。

普京显然希望不仅留下一个已经复兴，或者至少在相当程度上复兴的俄罗斯，而且希望留下一个更合理、更符合俄罗斯国情的、能够有效运转的体制。修改宪

^① Идею Путина изменить Конституцию прокомментировал Зюганов: Ему предлагаемые изменения понравились, <https://www.mk.ru/politics/2020/01/15/ideyu-putina-izmenit-konstituciyu-prokommentiroval-zyuganov.html>

^② Жириновский объяснил какие необходимо внести поправки в Конституцию РФ, чтобы страна стала непобедимой, <https://zen.yandex.ru/media/remontnik/jirinovskii-obiasnil-kakie-neobhodimo-vnesti-popravki-v-konstituciiu-rf-chtoby-strana-stala-nepobedimoi-5e07df1d2fda8600b07047c8>

法是实现这个目标的步骤之一。修宪是一个专业性非常强的事情，是立法者和法学家的事情，但是此次修宪过程中组织了修宪建议征集活动。普京在国情咨文中的修宪原则受到社会的广泛支持。在大约一个月时间里收到千余条建议，关注度最高的领域集中在：1. 社会问题；2. 保护母婴；3. 关于国际法及保证领土完整和国家主权；4. 关于文化和民族意识；5. 关于政权设置，包括对联邦会议地位的提案占 19%，关于总统的提案占 13%，关于政府的提案占 11%，关于司法权力和检察机关的提案占 9%^①。

普京发表国情咨文后，成立了修宪工作组，吸引了来自各个行业的专家和代表。修宪工作组负责具体修宪工作，也负责处理来自各个行业和地区的修宪建议，以便使修宪过程更加透明，更加具有代表性。

目前在国情咨文和媒体中透露出的修宪信息，修宪的主要内容包括：

1. 俄罗斯联邦宪法高于国际法；2. 增加联邦国务会议的权限；3. 强力部门领导人和地方检察官由总统和联邦委员会任命；4. 联邦委员会有权撤销法官；5. 总统和高级官员不能拥有外国国籍；6. 总统应该在俄罗斯生活不少于 25 年；7. 总统任期不能超过两届；8. 宪法法院可以检察法律草案；9. 国家杜马可以批准政府总理人选；10. 劳动报酬不能低于最低生活标准；11. 养老金应该根据普遍原则定期调整^②。

这些修正案既包括加强和完善权力机关，如联邦委员会和国家杜马权限的扩大，也包括普通人关心的生活问题，如养老金和劳动报酬方面的立法保证。

普京谈及修宪时，除谈到修宪的必要性外，还提出了几个重要的、不能放弃的原则，其中包括：1. 俄罗斯是总统制国家，议会制不符合俄罗斯国情；2. 不允许寡头干政，不允许出现寡头政治；3. 俄罗斯宪法高于国际法，在国际交往中俄罗斯首先关注的是自己国家和人民的利益；4. 高官必须具有清白的俄罗斯简历。

引人注目的是，对总统候选人和俄罗斯高级官员条件的限制。这一限制措施在修正案中的表述是：1. 俄罗斯联邦总统由俄罗斯联邦公民在普遍、平等、直接和无记名投票的基础上选举产生，任期 6 年。2. 俄罗斯公民满 35 周岁、在俄罗斯联邦长期居住不少于 25 年、过去和现在都不具有外国国籍或居住权及证明俄罗

^① Встреча с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию, <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/62862>

^② Полный список поправок в Конституцию 2020, <https://fozo.info/239-polnyj-spisok-popravok-v-konstituciju-2020.html>

斯联邦公民在外国领土上具有长期居住权利的文件,可以被选为俄罗斯联邦总统。俄罗斯联邦总统职务候选人不得具有外国国籍的要求,不适用于那些曾经具有根据宪法法律加入俄罗斯联邦或部分加入俄罗斯联邦的国家的国籍以及在加入俄罗斯联邦或部分加入俄罗斯联邦的国家的领土上居住过的俄罗斯联邦公民。3. 同一人担任俄罗斯联邦总统不得超过两届。

关于不得具有外国国籍和长期居住权的要求也适用于国家杜马议员等高级官员。这个要求意味深长,首先切断了寡头直接当政的念头,金融寡头和富豪们大都具有外国国籍,俄罗斯是承认双重国籍的国家,过去金融寡头直接在政府内和权力核心地带担任要职的现象将一去不复返。其次,反对派受到相当程度的遏制。大多数反对派都具有国外背景,或者在国外居住,或者在西方国家留学,都具有或者曾经具有长期居住经历,现在这条规定将使他们无法进入俄罗斯权力核心,更不可能进入决策层,只能搞些街头活动。第三,这个要求不适用的人员范围显然针对克里米亚或未来即将加入俄罗斯联邦或者部分加入俄罗斯联邦的后苏联地区国家公民。这对后苏联地区某些精英具有实际意义。而93宪法中没有这方面的规定,对总统候选人在俄罗斯居住时间的限制也比较宽松。93宪法中相应条款的表述是:“1. 俄罗斯联邦总统由俄罗斯联邦公民在普遍、平等、直接和无记名投票的基础上选举产生,任期6年。2. 俄罗斯公民满35周岁、在俄罗斯联邦长期居住不少于10年,方可以当选。3. 同一人担任俄罗斯联邦总统不得连续超过两届。”

总统的任期问题始终是俄罗斯国内外关注的焦点问题。首先,前些年为了延长普京在俄罗斯的领导地位,曾经实践了著名的“梅普组合”模式。这不仅在俄罗斯,在国际上也是少见的。普京之所以经过“梅普组合”还能够回到克里姆林宫,是因为宪法上关于总统任期的表述可以产生不同解释。“不得连续超过两届”既可以理解为“任职不得超过两届”,也可以理解为“连任不得超过两届”,因此两届离职后还可以返回再次任职。虽然后一种解释有“强词夺理”之嫌,但是毕竟没有违反宪法。这次修宪过程中有关条款的修改,对总统任期的限制做出明确无误的表述,如果获得通过,对俄罗斯未来具有重要意义。但是,普京在国情咨文中表示,虽然同意在宪法中对总统任期进行限制,但是本人不认为这是原则性问题。因此,最终修改的文本如何表述,还是未知数。

在普京与修宪工作组会见时,法学家专门谈到落实关于俄罗斯宪法高于国际

法的建议问题。这个问题的提出和解决将结束泛政治化的国际裁决对俄罗斯的干扰,如海牙国际仲裁法庭判决俄罗斯偿还尤科斯公司 500 亿美元的判决之类的事件。

修宪建议受到俄罗斯人普遍支持主要是因为,建议中涉及了俄罗斯人普遍关心的社会问题,如人口、母婴保护和弱势群体救助等。

93 宪法修正案将通过全民投票后开始生效,有关部门即俄罗斯中央选举委员会的保障工作非常到位。立法机关也紧锣密鼓配合,国家杜马 3 月 10 日二读通过宪法修正案,3 月 11 日对修正案举行三读审议通过。4 月 22 日全民投票通过宪法修正案后,俄罗斯将从叶利钦宪法正式过渡到普京宪法。

五、修宪对俄罗斯未来的影响

93 宪法的大规模修订对俄罗斯来说是一件具有历史意义的大事。它关系到俄罗斯的未来,关系到俄罗斯的稳定与振兴。

虽然目前提出的修正案数量很大,但是并未触及 93 宪法的基础。普京关于修宪的几个重要原则都是关系到俄罗斯未来的核心问题,为修宪也为未来俄罗斯发展确定了方向。

首先,俄罗斯只能搞总统制。那么谁将在 2024 年任俄罗斯总统就成为大众最关心的问题。从这个意义上说,本来是应对“2024 问题”的修宪举动,不仅没有解决人们对未来总统候选人的期待与疑惑,“2024 问题”反而更加尖锐。普京在圣彼得堡会见卫国战争老战士和爱国主义团体代表时,老战士代表克里莫夫对普京说:“我们这一代人希望国家总统的工作年限不受具体执政期限限制。”普京回答说,“回到 20 世纪 80 年代中期,即国家领导人一个接一个地掌权到生命的最后日子,离开时没有为权力更迭创造必要条件,这才是非常让人担心的事情。我非常感谢你们,但是我认为最好不要回到那种局面”^①。普京的表态似乎消除了他是否连任的悬念,可见,不论其 2024 年继续执政与否,都希望俄罗斯仍然保持强有力的总统制。

2020 年 1 月 16 日,普京在其官邸会见修宪工作组时说,无论做出什么样的修改,总统都应该保留最重要的权限,有权撤换那些不称职的、失去信任的官员。他说,“俄罗斯还应该是总统制共和国。总统应该保留能够撤换那些违反法律、

^① Почему Путин так спешит с правкой Конституции, <https://www.mk.ru/politics/2020/01/20/pochemu-putin-tak-speshit-s-pravkoj-konstitucii.html>

不敬业、不履职，而为此失去信任的官员职务的权限”。他还说：“这是完全必要的权限，否则俄罗斯完全可能成为议会制共和国，而在一个多宗教、多民族，有着复杂的组织和广袤领土的国家，这可能会成为‘非常严峻的考验’。”^①1月26日，普京在视察利佩茨克州时再次强调说：“我认为，对于具有广袤国土、多宗教、多民族的俄罗斯来说，还是需要强有力的总统权力。”^②

不过事情并未到此结束。2月底，曾任普京总统顾问和总统办公厅副主任的苏尔科夫在回答记者提问时说，宪法修正案应该取消对总统任期的限制^③。苏尔科夫认为，俄罗斯已经自然形成了超级总统制，应该通过法律把这种治理形式明文规定下来^④。与此同时，苏尔科夫认为，宪法修正案通过后，普京的总统任期可以归零，不妨碍继续连任。虽然苏尔科夫已经被解除负责乌克兰问题的总统顾问职务，但是考虑到他此前在总统办公厅发挥的作用和撰写的几篇关于普京长久国家的文章的影响，他的这些观点还是耐人寻味的。一向善于揣摩克里姆林宫意图的日里诺夫斯基在回应苏尔科夫言论时也是异常谨慎。日里诺夫斯基说，垂直权力体系“有利于决策”，因为它加速决策进程，但是“从可持续角度看，这种体系比较脆弱”。但是，日里诺夫斯基赞赏宪法修正案赋予一些权力机关新的权限。“国家杜马可以更加积极参与组建政府，联邦委员会和安全会议可以更有效地监督监察机关和强力部门。宪法中还将增加国务会议条款，国务会议完全可能超出咨询机关的权限。在这种体系中，总统依旧是最重要的环节，但是所有权限的分配会比现在更加平衡。这是向更加平衡、广泛、智慧的民主制迈出的一步。”^⑤日里诺夫斯基有意回避关于现总统的前途问题。3月10日，国家杜马二读审议宪法修正案期间，关于现总统2024年前途问题成为焦点。“统一俄罗斯”党议员、苏联第一位女宇航员捷列什科娃强烈要求取消对总统任期的限制，以便保证普京总统能够在2024年继续执政。此建议引起热烈讨论和争论。对于捷列什科娃的

① Путин рассказал, какие полномочия должны остаться у президента, <https://ria.ru/20200116/1563499394.html>

② Путин рассказал о подходящей для России форме правления, <https://ria.ru/20200122/1563732755.html>

③ Кремль оценил слова Суркова об обнулении президентских сроков, <https://ria.ru/20200226/1565218756.html>

④ Сурков: в России надо юридически закрепить сложившуюся гиперпрезидентскую форму, https://www.gazeta.ru/politics/news/2020/02/26/n_14084509.shtml

⑤ Жириновский прокомментировал слова Суркова о форме правления в России, <https://ria.ru/20200226/1565246044.html>

建议，普京说，不需要搞无差额选举，选举应该是公开的和有竞争性的^①。决策权在于国家杜马，在于人民。国家杜马国家建设和立法委员会主席科拉舍尼科夫说：“如果人民对宪法修正案说‘是’，则根据该修正案，现总统有权成为总统候选人。”^②

普京一改之前拒绝再次参选的表态接受了这种可能性，增加了人们对 2024 年俄罗斯总统人选的预测难度，但无论如何，宪法修正案对总统任期相关规定的表述以及现总统在 2024 年的前途问题都是人们关注的焦点之一。

普京关于不允许出现双重权力的表态，对于修宪工作和俄罗斯未来非常重要。众所周知，俄罗斯历史上凡出现两个政权并存，或者出现多中心的局面，必然酿成严重后果，而且最终只有克服双重权力并存局面才能够摆脱政治危机。人们对此记忆犹新。1917 年俄国二月革命后，出现临时政府与工兵农代表苏维埃两个权力并存局面，最终通过十月革命解决危机。20 世纪 80 年代后期，苏联出现多中心局面。戈尔巴乔夫无力控制国内局势，苏联中央政府与叶利钦领导的俄罗斯联邦政府对立，各加盟共和国纷纷要求主权，最终苏联解体。独立后的俄罗斯在 20 世纪 90 年代初期出现立法权力机关和执行权力机关对立局面，最终导致 1993 年 10 月叶利钦通过炮轰最高苏维埃的流血方式解决问题。2000 年普京成为俄罗斯总统后也经历了政治权力和资本权力博弈的过程，他用了整整一个任期才结束寡头政治。普京对寡头政治深恶痛绝，即使他离开克里姆林宫，也不允许俄罗斯再次出现双重权力。此次修宪讨论期间，也有人建议普京在 2024 年后借鉴新加坡的经验，设立总统资政制度。对此，普京回应道，俄罗斯应该是强大的总统制共和国，资政安排会破坏总统制。“我觉得，对于俄罗斯这样的国家，这样做是不可以接受的。”“如果我们出现凌驾于总统之上的制度，这意味着出现双重权力。对于俄罗斯这样的国家来说，这绝对是致命局面。”^③这是普京根据俄罗斯历史上沉重的教训得出的重要结论，对于未来国家领导人的选拔和权力结构的设置具有重要意义。

俄罗斯正在雄心勃勃地推进欧亚一体化。俄罗斯与西方的关系也因此更加复杂。进一步在宪法中强化本国宪法和法律优于国际法律和条约，显示了俄罗斯外

① Путин не возражает против возможности баллотироваться в 2024 году, <https://ria.ru/20200310/1568389547.html?in=t>

② Крашенинников прокомментировал поправку по президентским срокам, <https://ria.ru/20200310/1568399662.html>

③ Путин заявил о недопустимости двоевластия в России, <https://ria.ru/20200122/1563752828.html>

交将继续以强势姿态立于国际舞台。

在宪法中强调对人的关怀、对劳动者的重视和对养老金领取者的责任，这将提高公民对修宪的支持。

修宪案将在4月22日提交全民投票决定结果。目前有两种意见，一种意见是全民投票立即生效；还有一种意见认为，普京是2018年选举的总统，宪法修正案中关于总统权限的条款应该从下任总统开始实行，普京在任期内仍保留93宪法赋予的总统权限。

修宪将“2024问题”提前到俄罗斯政治日程，对俄罗斯社会尤其社会经济发展和国际合作产生越来越大的影响。对于国内而言，人们开始关注下任总统的人选和对政策的影响，一些大的投资项目已经很难找到投资，因为人们在观望，投资者也在观望。在国际上，“2024”导致一些迫切需要解决的问题被不同程度地冻结，比如乌克兰问题。以美国为首的西方在等待“2024”的结果，此前俄美关系根本改善的可能性极小；周边国家尤其后苏联空间也在观察、观望。这无疑将影响欧亚一体化的进度和速度，即使像白俄罗斯这样最紧密的伙伴也在担心“2024问题”对白俄罗斯和联盟国家前景的影响。

值得指出的是，修宪后，不管谁担任下任总统，只要不是普京，都会面临严峻的考验。这些严峻考验是影响俄罗斯稳定和可持续发展的关键。

首先，国务会议的定位和职能确定后，如何参与国家决策机制并对发展施加影响？目前国务会议是咨询机构，没有决策权。如果赋予国务会议某种宪法职能，则它与其他权力机构的关系，尤其与前任总统的关系会非常微妙。

其次，新总统如何利用政权党和议会中的体制内反对派？无论总统具有多么大的权力，议会立法活动的配合都是不可或缺的。历史上发生过政权党没有在议会占大多数、执政者重要经济决策不能获得议会支持的情况。这种情况是普京通过建立“统一俄罗斯”党扭转过来的。在某种意义上，在中央与地方的关系方面，垂直治理系统的建立也是通过政权党实施的。未来政权党如何发展直接关系到总统的决策能否顺利实施。目前关于“统一俄罗斯”党与全俄人民阵线合并的消息应该是应对未来的预案。结果和效果如何值得期待。

第三，如何解决旧的利益结构框架与新精英利益诉求的关系？新领导人上台必然导致精英队伍的变化。这里的精英，既包括政治精英，也包括经济精英和文化精英。不管政策如何具有继承性，精英队伍变化都是不可避免的。任何社会稳

定都是以财产关系、利益结构稳定为基础的。多年来，几代俄罗斯领导人都在尝试和努力进行结构改革，试图通过改革经济结构降低对能源出口的依赖，增加经济活力，但是改革成果甚微。任何结构改革同时都是利益调整，而任何利益调整都会伴随资源的再分配，都会导致利益分歧甚至冲突。新总统如何面对这个历史性问题，既是挑战也是机遇。

第四，如何解决稳定与创新发展的关系？普京执政 20 年，最大的成就是实现了国家的稳定。这对于经历 20 世纪 80—90 年代动荡的俄罗斯人来说是巨大的成就，也是普京支持率一直居高不下的主要原因。支持普京连任的人也是从社会政治稳定的角度出发的。对此普京是了解的。他在圣彼得堡会见老战士时说：“至于谈到国家领导人任期，我知道您指的什么。主要是我们许多人担心社会稳定，担心国家稳定，既担心国内稳定，也担心国外的稳定。”^①既然有这种认识，普京在选择或推荐继任者时会考虑这个因素。实现稳定需要魄力，实现发展还需要智慧，尤其需要集体智慧。这是俄罗斯几代人的期待。

第五，欧亚一体化进程将以什么样的速度和形式发展？俄罗斯的发展和复兴与欧亚一体化密切相关。因此，后苏联空间的政治和经济进程始终是俄罗斯对外政策的重点。欧亚经济联盟的运行是有成效的，未来的一体化速度和形式在某种意义上决定着俄罗斯复兴的速度。俄美在这个问题上以及在后苏联空间的博弈只会更加复杂。

第六，俄罗斯与外部世界的关系是否会发生巨大变化？普京带领俄罗斯的强势崛起，引起美国等西方国家的警觉和遏制。俄美之间的对立、对抗具有复杂的历史、政治、经济 and 地缘政治背景。俄美之间的关系从来不只是双边关系，俄美之间对抗或对立的影响也不仅仅涉及双边。这是一对牵动地区甚至全球的双边关系。2024 年以前，俄罗斯与以美国为首的西方根本改善关系的可能性极小，2024 年，对俄美双方都是历史机遇。双方将以什么形式改善关系，是期待，也是谜团。

总而言之，修宪大局已定，“2024 问题”仍不明朗。毕竟距离 2024 年还有 4 年时间，在国际局势瞬息万变的今天，预测 2024 年的事情无疑有些风险。我们希望俄罗斯作为中国最大的邻居、21 世纪最重要的战略协作伙伴，始终沿着和平、稳定、可持续发展的道路发展。

（责任编辑 李淑华 刘阳）

^① Почему Путин так спешит с правкой Конституции.

Поправки в Конституцию РФ и "долгое государство Путина"

Ли Юнцюань

【Аннотация】 После внесения Путиным изменений в текст Конституции РФ 1993 года Россия совершила переход от ельцинской Конституции к путинской Конституции. Конституция 1993 года – это Основной закон, характерной чертой которого является "ультрапрезидентская" форма правления, гарантирующий формирование России как суверенного государства и общественно-политическую стабильность. Вместе с тем, данная Конституция закрепляла необычайно широкие полномочия президента, ограничивая при этом влияние органов власти и органов местного самоуправления на процесс принятия решений. Целью внесения конституционных поправок в 2020 году является обеспечение более согласованного и эффективного взаимодействия органов государственной власти. Путин считает, что в процессе внесения изменений в Конституцию должны быть соблюдены следующие принципы: Россия не должна становиться парламентской республикой, а оставаться сильной президентской республикой; должен сохраняться принцип единой системы власти и недопустимость олигархов во власти; приоритет основного закона над всеми международными договорами; социальное обеспечение трудящихся, матерей и детей, а также пенсионеров. Смогут ли конституционные поправки обеспечить переход политического процесса в России от обеспечения социально-политической стабильности к развитию - главная задача, которая будет стоять перед российским лидером после выборов 2024 года. По словам Путина, он не исключает своего участия в выборах в 2024 году, если народ этого захочет, а Конституционный суд примет положительное решение.

【Ключевые слова】 Россия; Конституция; президентская система; парламентская система; олигархия; государственный совет; конституционные поправки

Russia's Constitutional Amendment and Putin's Long State

Li Yongquan

Abstract: Putin amended the 1993 constitution of the Russian federation, which will lead to a transition from Yeltsin's constitution to Putin's one. The 1993 constitution is a basic law characterized by a super-presidential system, which guarantees the establishment of a sovereign state and social and political stability of Russia. But the constitution gives the President unusually large powers, limiting the influence of other powers and local governments over decision-making. The aim the constitution amendment is to make the powers more balanced and effective. In Putin's view, several basic principles must be observed in the process of constitutional revision: Russia can only be a presidential republic, not a parliamentary system; there can be no double power or oligarchy in Russia; the Russian constitution is above international laws and treaties; paying more attention to the social security of workers, mothers and infants, and pensioners. Whether the constitutional amendment can realize the transition of Russia's political process from ensuring social and political stability to development will be the main task faced by Russian leaders after 2024. Putin said that if the people have hope his staying in office and the constitutional court ruled "yes", he will not rule out running for President again in 2024.

Keywords: Russia; constitution; presidential system; parliamentary systems; oligarchy; constitutional amendment