

政治

俄罗斯中央与地方关系嬗变的 宪法逻辑考察

邱曼丽

【内容提要】俄罗斯中央与地方关系是保证国家稳定发展的重大问题。俄罗斯联邦宪法及具有宪法性法律文件是调整中央与地方关系的重要载体。从动力上，中央和地方对宪法的凝聚力是在强总统推动下逐渐实现的，总统一威权体制是中央与地方关系嬗变的动力；从趋势上看，中央与地方关系结构从分散联邦制走向了集中联邦制，职权从地方向中央聚集，并最终集中于总统；从控制上看，中央对地方官员的问责从横向政治问责转变为垂直行政问责，中央控制地方的重要手段是问责，对地方最高官员问责的提出与决定权集中于总统。实践证明，完全照搬西方的联邦制并没有带来国家的统一和安定，建立符合俄罗斯国情和现代化要求的联邦体制是中央与地方关系模式的基石，明确中央与地方权责的合理边界，是二者关系的核心；顺应民主法治化潮流，注重以法治方式构建长效稳定的关系格局，加大权力制约力度，这是维护良性关系的重要保障。

【关键词】俄罗斯 威权体制 行政问责 宪法

【中图分类号】D93/97.512.1 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2020)01-0037-0019

【作者简介】邱曼丽，中共中央党校政法部法政治学方向博士研究生，中共交通运输部党校副教授。

【基金项目】国家留学基金中国与圣彼得堡大学互换奖学金项目资助项目（基金号：留金亚319号）阶段性成果。

中央与地方关系的稳固是一国政治安定、社会和谐的基础，各国都将妥善处理中央与地方关系作为国家治理的重中之重。俄罗斯联邦领土广阔。区域构成复杂，自然差异、民族差异、历史跨度都很大，协调理顺中央与地方关系是颇为棘手的重大政治问题。

俄罗斯独立以来，处于国家制度的转型期，中央与地方关系开始重新洗牌。围绕“权力和利益”，中央控制力与地方张力不断博弈，实质是事权、财权、人事权的争夺。普京担任俄联邦总统后，把中央与地方关系的处理作为其履职的首要任务。普京在发言中一再强调，联邦、地区和地方各级政府之间划分权限的问题是联邦关系的核心问题之一。确定联邦和地区法的最佳比例能够确保联邦关系的稳定性和可预测性^①。俄罗斯联邦宪法及具有宪法性法律文件^②是调整中央与地方关系的重要载体，它不但确立了中央与地方关系的基本原则，而且体现了权力与职责边界的调整变化。所以，俄罗斯联邦宪法是研究中央与地方关系的逻辑起点。本文以宪法为主线，以时间为脉络，对俄罗斯中央与地方关系的变迁过程做一阐述，挖掘这一关系嬗变背后的深层问题。

一、俄罗斯中央与地方关系变迁的宪法逻辑

俄罗斯中央与地方关系大体经历了三个时期，即宪法原则的确立期，俄罗斯独立初期中央与地方关系的博弈重整，最终在新宪法中确立了中央与地方关系的基本原则；宪法实施及困境期，1993年宪法实施之初，地方立法以及根据宪法签署的中央与地方协议中出现了大量违宪现象，中央与地方宪法关系陷入困境；宪法权威的强化期，普京上台后，采取了一系列措施，树立宪法权威，强化违宪责任，中央和地方关系进入了一个相对稳定的时期。

（一）中央与地方关系的博弈推动基本宪法原则的确立（20世纪90年代初至1993年底俄罗斯新宪法出台）

俄罗斯于1990年6月12日宣布脱离苏联，成为独立主权国家。由于其国家性质、政治制度都发生了质变，实施的1978年宪法难以适应新的国家形态。但刚独立的俄罗斯，面临着所属各联邦主体内民族分离主义和地方分裂主义的威胁，

^① Авершин В. В. Совершенствование системы разграничения предметов ведения и полномочий в российской федерации: проблемы и перспективы// Российская газета. 11 мая. 2006 г.

^② 以下简称宪法。本文所指的宪法包括俄罗斯联邦及各联邦主体宪法、章程及具有宪法性质的其他法律文件。宪法及其宪法性文件，重要使命之一就是确定职责边界。

无暇制定新宪法，俄罗斯联邦中央便于1992年3月31日与除鞑靼斯坦和车臣共和国外的其他86个联邦主体签署了《俄罗斯联邦条约》^①。《俄罗斯联邦条约》成为当时处理中央与地方关系具有宪法性质的文件。联邦中央以承认各共和国具有完全的自主权为代价维系了国家的统一，但也为分裂主义创造了机会。

1992年4月对1978年宪法进行了一次最重大的修订，通过了《俄罗斯联邦——俄罗斯宪法（基本法）》。该宪法修正案仍然坚持联邦制，但对中央与地方的职责重新做了划分，明确中央专属管辖权、共同管辖权。如中央专属管辖权包括“俄罗斯联邦国家权力机构的管辖权应包括：俄罗斯联邦的联邦结构，组成、领土及其完整性。修正案强调了所属共和国必须在联邦宪法和法律范围内行使权力”^②。但这部宪法并没有完全消除苏联宪法的影响，也未能对总统和议会的权限划分做出明确的规定，俄罗斯必须尽快制定一部符合形势需要的新宪法。

在新宪法出台前夕，各地方主体纷纷抢先制定出台本联邦主体宪法。欲在俄罗斯联邦新宪法出台前争取自身的独立地位。一些边疆区和州反对《俄罗斯联邦条约》中关于共和国特殊权力的规定，在1993年6月俄联邦制宪会议上，公然要求将边疆区、直辖市、自治州、自治区升格为俄联邦境内的国家实体，享有与共和国平等的法律地位和权利。这一要求被直接体现到了1993年宪法“各主体一律平等”的条文中。新宪法还明确以下几方面的内容：

第一，确立中央与地方关系基本模式。根据新宪法，俄罗斯中央与地方的国家结构，沿袭了俄罗斯1978年宪法所确认的联邦制^③，但与《联邦条约》有质的不同：1993年宪法只承认联邦共和国是联邦主体，否认了其主权资格。联邦主体由共和国、边疆区、州、联邦直辖市、自治州、自治区组成，联邦国家建立在俄罗斯联邦国家权力机关和俄罗斯联邦主体国家权力机关之间划分管辖对象和权限的基础之上。这是俄罗斯中央与地方关系的基本框架。但在具体内容上，当然经过各方的抗争与妥协，宪法对中央与地方关系做了非常宽泛的规定，对分裂主义倾向严重的车臣和鞑靼斯坦共和国等也同样适用，以维系联邦统一。这使中央与地方关系包含很多不稳定因素，联邦制本身十分脆弱。

① 《联邦条约》包括三个平行的条约，即《关于划分俄罗斯联邦国家权力机关和俄罗斯联邦组成中主权共和国权力机关管辖权的条约》《关于划分俄罗斯联邦权力机关和边疆区、州、莫斯科市和圣彼得堡市权力机关管辖权的条约》和《关于划分俄罗斯联邦国家权力机关和俄罗斯联邦组成中自治州、自治专区权力机关管辖权的条约》。

② Закон РФ от 21 апреля 1992 г. N 2708-I "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" (прекратил действие), Статья 72, 79, 81.

③ 1977年，苏联颁布了第3部宪法。这部宪法确认苏联是联邦制国家，1978年俄罗斯作为其加盟共和国也对宪法做了相应修改，通过了1978年俄罗斯联邦宪法。

第二, 确立各联邦主体的平等地位。宪法明确, 俄罗斯联邦由平等的俄罗斯联邦主体组成。共和国(国家)拥有自己的宪法和法律。边疆区、州、联邦直辖市、自治州、自治区拥有自己的宪章和法律。所有俄罗斯联邦主体彼此平等^①。在立法上提升了边疆区、州、联邦直辖市、自治州、自治区的地位, 以此来满足地方各主体争取权力的要求。但共和国、边疆区和自治州的主体地位存在实际上的不平等, 共和国的权力相对较大, 有权规定自己的国语^②。联邦中央给予它们的经济优惠政策和援助较多, 各州和边疆区、自治区等并不能享有真正的平等。俄罗斯国家体制内部体现为严重的不平衡, 这直接影响着中央与各联邦主体的关系。

第三, 划分中央与地方的职权边界。宪法中有相当大的篇幅对专属管辖权、共同管辖权范围做了规定。宪法明确列举了 18 项联邦专属管辖权, 包括通过和修改俄罗斯联邦宪法和联邦法律, 对遵守情况实施监督; 联邦结构和俄罗斯联邦领土; 确定联邦立法、执行和司法权力机关体系, 以及其组织和活动的程序等内容。宪法列举了 14 项俄罗斯联邦及其主体的共同管辖权, 包括确保各共和国宪法和法律以及边疆区、州、联邦直辖市、自治州、自治区的宪法、法律和其他规范性文件符合俄罗斯联邦宪法和联邦法律; 确保法制、法纪、社会安全; 保护少数民族共同体的世袭居住环境和传统生活方式等内容。联邦主体的专属管辖权, 俄罗斯联邦宪法通过“剩余原则”予以决定。在俄罗斯联邦的管辖范围之外, 在俄罗斯联邦和俄罗斯联邦各主体共同管辖中俄罗斯联邦一方的权限范围之外, 俄罗斯联邦主体拥有全部国家权力; 同时授予地方政府解决当地重要问题的权力^③。联邦宪法中有关中央与地方分权体现了联邦制的基本特征, 即在联邦宪法原则的范围内权力和职责是可以划分的, 划分的主要方法是联邦和主体的宪法和法律。

(二) 基本宪法原则的实施与困境 (1993 年 12 月宪法通过至普京执掌国家最高行政权)

1993 年宪法是联邦中央和地区力量博弈妥协的产物, 一些敏感内容具有妥协性、过渡性、宽泛性的特征, 联邦制并没有得到中央和地方的真正贯彻。虽然宪法宣告俄罗斯联邦宪法和法律在俄罗斯联邦的全部领土上具有最高效力, 但宪法又做出了通过联邦划分管辖对象与权限的条约以及其他条约确定俄罗斯联邦国家

① Конституция Российской Федерации. от 25 декабря 1993 года, с изменениями от 30 декабря 2008 года. Статья 5.1.2.4.

② Там же. Статья 68.2.

③ Там же. Статья 71, 72, 73, 130.

权力机关和俄罗斯联邦主体国家权力机关之间的授权^①。该规定导致大量权力和职责划分是通过中央与地方的双边协议达成的。最早的是1994年2月15日在莫斯科缔结的《俄罗斯联邦与鞑靼斯坦共和国关于划定管辖权和俄罗斯联邦国家当局与鞑靼斯坦共和国国家当局之间相互下放权力的条约》^②。以此为开端,其他主体纷纷通过与联邦中心达成相关协议扩大权力。在1994—1998年期间,缔结了42项关于划分俄罗斯联邦权力和职责的协定^③。这一时期,中央与地方关系建立在新宪法和大量双边协议基础上,立宪联邦制实际上被协议联邦制所取代,削减了宪法的权威。俄罗斯联邦中央与联邦主体地方当局划定权限的条约,旨在改善社会经济状况,防止可能发生的冲突。但此类协定的很多内容违反俄罗斯宪法的规定。中央与不同联邦主体签署的协议内容不统一,加剧了联邦主体之间的不平等性,因为实践中的契约关系违反了联邦主体平等原则。但在中央权威不足的情况下这可能是保留联邦的唯一方法。

除了联邦中央与联邦主体签署的协议突破了宪法框架,地方立法也在挑战宪法权威。在联邦层面,虽然俄罗斯1993年宪法对中央与地方关系做出了很宽泛的规定,但联邦尚未出台专门性法律。所以,“调整联邦中央与地方的关系是联邦立法的真空,地区立法破坏了整个俄罗斯联邦法律领域的统一”^④。一些联邦主体制定的联邦主体立法与联邦宪法、法律有冲突矛盾,在1994—1997年两年多的时间里,各联邦主体不符合联邦宪法和联邦法律的情形十分普遍。例如,布里亚特、达吉斯坦、北奥塞梯、鞑靼斯坦、萨哈(雅库特)和图瓦等共和国仍在其宪法中称自己为主权国家。鞑靼斯坦共和国宪法规定,有权终止与鞑靼斯坦宪法或法律相抵触的俄罗斯联邦宪法和法律的效力。需要引起重视的是违反联邦宪法法律的联邦主体法律性文件内容与联邦主体的国家机关职权密切相关,不仅体现在共同管辖权方面,而且也涉及联邦的专属权限方面。俄罗斯学者奥列扎耶娃指出,俄罗斯联邦主体误解国家主权的问题,企图在国家权力之间水平划分国家主权^⑤。立法上各自为政反过来进一步冲击了宪法权威,为民族分离主义与地方

① Конституция Российской Федерации. от 25 декабря 1993 года, с изменениями от 30 декабря 2008 года. Статья 4.4; 11.3.

② Белякова А.М. О проблемах российского федерализма. Пробелы в российском законодательстве//Рос. газ. 1994. 17 февр.

③ Научно-практический комментарий к Конституции РФ. / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 2001. С. 73.

④ Венков А.А. Процесс становления и развития модели современного российского федерализма (1980-х – начало 2000-х гг.): исторический аспект: автореф. дис. ... канд. ист. наук. - Ростов на-Дону, 2010. С. 21.

⑤ Полежаев В.М. Федерализм как политико-правовая основа сохранения государственной целостности и единства власти РФ: дис. ... канд. полит. наук. Чита. 2011. С. 64.

分裂主义运用立法方式达到分立的图谋提供了可乘之机。

虽然1993年宪法确立了中央与地方关系的基本原则，从形式上明确了中央与地方关系的基本模式，但实施过程却突破了宪法预定的框架，并没有形成完备的联邦制。如何加强宪法法律权威，增强宪法法律对地方的凝聚力和控制力成为俄罗斯维护国家统一稳定最棘手的问题。这一难题在普京上台以后，才得以缓解。

（三）以宪法权威凝聚共识（1999年底普京上台至今）

自1999年底普京任代总统标志着俄罗斯进入了普京时代。普京深刻认识到，维护宪法至上地位对国家安定统一的重要性。他在总统就职典礼上强调，俄罗斯目前中央政府权力不够强化。中央政权软弱而地方势力增强的重要原因就是法律的重叠和不完备。“重要问题在于所通过的法律是否符合宪法，对这一问题重视不够，就会成为一个具有法律和政治意义的危机问题。”^①通过强化宪法权威来增强中央对地方的法律约束，是普京采取的首要举措。

1. 维护法制统一

早在普京任总理期间，俄罗斯联邦议会1999年10月6日通过了《关于俄罗斯联邦主体立法（代表）和权力执行机构的一般组织原则》联邦法（第184-Ф3号），这是调节联邦中央与地方关系的基本法。该法律确立了联邦中央与主体权限划分边界：（1）联邦主体政府专属事权的法律渊源是主体宪法或章程及主体的其他法律。（2）地方与中央的共同事权的法律渊源是联邦宪法、联邦法律、联邦中央与主体的权力划分协定以及联邦主体制定的法律。（3）联邦主体代行中央权力的法律渊源是联邦法律以及依据联邦法律颁布的联邦总统命令、联邦政府令及相应专项协议。经联邦法律、协议和条约界定的联邦主体权力，不得再同时划归联邦中央或地方自治机构。截至目前这部法律进行过一百余次修订，它的价值和功能，是在普京推进中央与地方体制、机制改革，推进法制统一的过程中实现的，即界定联邦主体国家权力组织的原则，不得违反宪法制度的基础和国家权力统一的要求。

在司法实践层面，联邦宪法法院对地方立法合宪性进行裁决，起到了弥补立法不足的作用。2000年6月7日“关于核查阿尔泰共和国宪法和联邦法律某些条款的合宪性”的案件决议^②，根据俄罗斯联邦宪法及《关于俄罗斯联邦主体立法（代表）和权力执行机构的一般组织原则》联邦法第2.1条“俄罗斯联邦宪法不允许

① [俄]弗拉基米尔·普京：《千年之交的俄罗斯》，载《普京文集》，中国社会科学出版社2002年版，第11页。

② Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

任何其他联邦主体拥有俄罗斯人民以外的主权和权力来源”，因此并不存在除俄罗斯联邦主权以外的任何其他国家主权。俄罗斯联邦宪法法院排除了两级主权当局的存在，这两个主权当局属于单一的国家权力体系，具有至高无上的地位，即不允许任何共和国或俄罗斯联邦其他主体拥有主权。显然俄罗斯联邦宪法法院的这项决议适用于其他联邦主体。2000年6月27日，“应国家杜马代表团的要求，核实阿迪格共和国宪法，巴什科尔托斯坦共和国、印古什共和国、科米共和国、北奥塞梯共和国和鞑靼斯坦共和国宪法的某些条款是否符合俄罗斯联邦宪法的规定”^①。俄罗斯联邦宪法法院宣布，上述共和国基本法中若干条款的规定界定了联邦这些主体的国家主权性质，它们在联邦管辖范围内管理事项的权利，不符合俄罗斯联邦宪法。宪法法院判例在俄罗斯有重要的参照意义，通过对宪法第5条关于“平等”地位的澄清，遏制了地方分裂势力，维护了宪法至上权威，捍卫了国家主权统一和完整。从上述联邦中央与地方的法律关系来看，联邦宪法和联邦法律是核心，主体法律法规须符合联邦宪法和联邦法律。从法律制约关系上说，所有联邦主体都不是国家主权的承载者，这对于认识俄罗斯的联邦制是非常重要的。通过立法和司法双管齐下，联邦中央与联邦主体的立法被控制在联邦宪法和法律范围之内，通过立法扩张权力的局面被扭转了。此后，签署的协议也严格遵循联邦宪法和法律。如2006年11月俄罗斯联邦总统向俄罗斯联邦国家杜马提交了“关于鞑靼斯坦共和国和俄罗斯联邦国家当局划定权限和权力的协议”。根据鞑靼斯坦共和国总统沙米耶夫的说法，“这绝对是一个宪法规范。协议中没有任何内容超出了俄罗斯联邦宪法的框架”^②。这表明，现代俄罗斯权限和权力主体划界的协议管制实践经历了从承认条约相对于联邦法律的更高法律效力到条约遵守联邦法律的转变过程。

2. 强化宪法法律责任

宪法法律责任是当下俄罗斯法学界研究的热点。众多学者从不同角度进行解读。比较有说服力的是M. П. 阿夫杰延科娃和Ю. А. 德米特里耶夫的观点，其将宪法法律责任定义为宪法规范规定的一种特殊的法律责任，这是官员和公共当局不当行使公共权力的责任^③。法科出身的普京总统深刻认识到，宪法法律的权威

^① Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

^② Керимов Д. А. Тупики равноправия // Российская Федерация сегодня. 1999. № 20. С. 45.

^③ Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право в Российской Федерации : курс лекций : в 9 т. - Т. 1 : Основы теории конституционного права. М.: Весь Мир, 2005. С. 285. Цитирую по: И. А. Володько. Виды мер конституционно-правового принуждения // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 3 (40). С. 55-63.

“不在于立法而在于法之必行”。使宪法法律落地的重要举措是强化联邦主体立法机构和行政官员的宪法法律责任。俄罗斯联邦各组成实体的联邦主体必须对违反俄罗斯联邦宪法和联邦法律的行为负有责任，并确保遵守俄罗斯联邦宪法、联邦法律以及各共和国宪法、法律和法规。

为保障以宪法为龙头的法制体系的统一，保证联邦主体立法活动不与联邦宪法和法律相冲突，2000年7月29日，普京签署联邦法律第106号令，批准了第184-ФЗ号联邦法律的修改法案，分别规定了联邦主体最高官员（总统、州长、行政长官）和立法权力机关粗暴违反联邦宪法和联邦法律的责任。这份法律文件规定俄联邦中央权力机构和总统有权整顿国家的法律秩序，联邦主体最高官员（总统、州长、行政长官）和立法权力机关粗暴违反联邦宪法和联邦法律、俄罗斯联邦主体的立法（代表）机关做出不信任最高官员的决定，俄罗斯联邦主体则要求此人立即辞职。如果相关法院认定俄罗斯联邦主体最高官员存在违反俄罗斯联邦宪法、联邦法律、宪法（章程）和俄罗斯联邦主体法律的行为，且俄罗斯联邦主体最高官员未能在判决第一次之日起一个月内解决上述矛盾；有关法院认定的其他严重违反《俄罗斯联邦宪法》、联邦法律、俄罗斯联邦总统令、俄罗斯联邦政府决议、俄罗斯联邦主体宪法（章程）和法律的行为，如果这种行为导致大规模侵犯公民权利、自由；或俄罗斯联邦主体最高官员不正当履行职责，俄罗斯联邦主体的立法（代表）机关有权对俄罗斯联邦主体最高官员表示不信任。根据俄罗斯联邦主体立法（代表）机关做出不信任最高官员的决定，俄罗斯联邦主体则要求此人立即辞职。

2004年12月11日再次修订第184-ФЗ号联邦法律^①，赋予了俄罗斯总统可因为不信任而免除联邦主体最高官员的权力。俄罗斯联邦主体立法（代表）机关关于不信任俄罗斯联邦主体最高官员的决定，提交俄罗斯联邦总统审议，以决定俄罗斯联邦主体最高官员是否被免职。俄罗斯联邦总统有权提前终止俄罗斯联邦主体最高官员职务的权力。通过俄罗斯总统对地方官员的控制，联邦中央对地方的控制也强化了。2004年以来，中央与地方的协调性极大地加强了。

作为对理论界进一步细化“失去信任”呼声的回应，2012年5月2日联邦法第40-ФЗ号和2013年5月10日第102-ФЗ号明确了俄罗斯联邦总统对联邦主体最高官员失去信心的理由：俄罗斯联邦主体官员存在腐败事实或未能解决利益冲

^① Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Статья 19.

突,依据是2008年12月25日联邦法第273-Ф3号规定的“反腐败”罪行或者俄罗斯联邦主体最高官员建立开放或拥有账户(存款)的事实,即将现金和贵重物品存放在俄罗斯联邦境外的外国银行。这些违法行为作为失去信任将其免职的基础。俄罗斯法律责任方面的体系日益走向完善,维护了政治的稳定^①。

俄中央与地方关系是以1993年宪法实施为主线推进的,中央与地方关系演进的过程既是凝聚宪法共识的过程,同时也是通过一系列宪法性法律法令,重新配置中央与地方权力的过程。在法制保障之下,中央与地方关系的稳定,为普京推动本国经济发展创造了条件。2012年后,普京明确提出改革的重点是为实现俄罗斯的“强国梦”着力发展国家经济和国防建设。中央与地方的关系主要体现在经济方面,各种力量之间的分化和组合转向以经济利益为基础。这必然推动宪法框架下中央与地方经济领域立法活动,而经济利益处理失当,也存在引发政治危机的风险。所以,妥善处理中央与地方利益关系,仍然还是影响俄政治稳定和经济发展的关键因素^②。

二、俄罗斯联邦中央与地方关系嬗变的主要特点

俄中央与地方关系的嬗变过程体现了鲜明的俄罗斯特色。作为一个处于法治进程中的国家,法的权威不足,必须借助于权力的权威来推进。所以从动力上看,宪法作为中央与地方关系的纽带,总统威权体制强化了中央与地方对宪法的凝聚力,同时在演变过程中更加强了强总统体制,有学者将之称为“以总统制为核心的权力法治模式”^③;从趋势上看,中央与地方关系结构从分散联邦制走向了集中联邦制,职权从地方向中央聚集,并最终集中于总统。从控制上看,中央对地方官员的问责从横向政治问责转变为垂直行政问责。中央控制地方的重要手段是问责,对地方最高官员问责的提出与决定权集中于总统。虽然俄中央与地方关系是以宪法权威为导向逐步走向合力的,但难以制约的权力也可能突破宪法框架。

(一) 动力: 强总统体制强化中央与地方的宪法凝聚力

强总统体制是俄罗斯中央与地方关系演变的推动力量。强总统体制的确立付

① Агапов А.К. Политическая социальная ответственность в государственном и муниципальном управлении // Проблемы управления.

② 潘德礼:《解析普京的调联邦制改革》,载《俄罗斯中亚东欧研究》2005年第3期。

③ 陈福胜、杨昌宇:《“有神”与“有魂”:从俄罗斯法治的精神文化面向到中国问题思考》,载《求是学刊》2017年第5期。

出了血的代价。俄罗斯独立之初，出现了两个权力并存的局面。为了夺取最高领导权，1993年10月叶利钦总统炮轰“白宫”，以流血冲突的方式迫使议长哈布拉托夫为首的议会投降。随后在1993年新宪法中确立了“强总统一小政府一弱议会”的制度安排。自新宪法出台，强总统的威权体制备受各方抨击。国家杜马要求修改宪法的呼声延续到了普京上台。面对宪法权威不彰的局面，普京回绝了杜马议员多次修宪的请求，坚决捍卫超级总统制，而宪法正是这一体制最有力的保障。因为新宪法中赋予总统拥有其他总统制国家的总统所无法比拟的权力，列举了9个条文对总统予以授权^①，如经国家杜马同意任命俄罗斯联邦政府总理；向联邦委员会提出任命俄罗斯联邦宪法法院、俄罗斯联邦最高法院法官的人选；根据俄罗斯联邦宪法和联邦法律确定国家杜马选举；俄罗斯联邦总统是俄罗斯联邦武装力量的最高统帅；俄罗斯联邦总统发布命令和指示；俄罗斯联邦总统的命令和指示在俄罗斯联邦全境必须执行；等等。

相比之下，议会的权力被大大削弱。俄罗斯宪法权力分立是失衡的架构。从国家杜马、总统、政府的关系来看，国家杜马享有监督总统职能，在认定俄罗斯联邦总统犯有叛国罪或其他重罪的情况下，行使弹劾总统的权力。因为弹劾不但以最高法院认定总统犯罪和宪法法院关于指控遵守规定程序的结论意见为前提，而且联邦委员会关于弹劾俄罗斯联邦总统的决定应当在国家杜马对总统提出指控后的3个月内做出。如果联邦委员会在这期限内未能做出决定，对总统的指控即被认为否决，这使得弹劾总统的可能性微乎其微。议会监督政府的职能也受制于总统的决断。在国家杜马监督政府方面，国家杜马对俄罗斯联邦政府表示不信任，俄罗斯联邦总统有权宣布联邦政府辞职；或不同意国家杜马的决定，甚至有权解散国家杜马^②。俄罗斯联邦总统在议会、政府的冲突中，无疑处于超然的更高决断者的地位。总统在这里充当了国家利益的载体，在实现国家宪法保障的功能。但在责任关系上并不协调，因为总统有权解散国家杜马，但国家杜马对总统并不负责任。相反总统应对议会负有责任。

除了宪法的制度安排，还需要具体的联邦法律支撑。为使议会完全驯服于总统的意志、保证总统施政方略的畅通无阻，执政党必须在议会中占据优势地位。为此，普京通过修正《选举法》改选区代表制为比例混合制，提高进入议会政党的门槛，保证“统一俄罗斯”党成为议会最大党派。2000年8月5日，普京签署

^① Конституция Российской Федерации. от 25 декабря 1993 года, с изменениями от 30 декабря 2008 года. Статья 83-91.

^② Там же. Статья 93, 117.3.4, 80.2.

联邦法律《俄罗斯联邦会议联邦委员会组成程序法》(第113号令),又修改了俄罗斯联邦委员会的构成条件,杜马代表和国家权力执行机构的负责人不得担任联邦委员会成员。这一改革也避免了地方权贵势力对中央事务的阻挠。正是在议会的支持下,大量表达总统政治意图、调整中央与地方关系的联邦法律得以出台,中央与地方关系逐步趋于稳定。2008年11月俄罗斯议会还通过了“总统任期由4年延长至6年”的宪法修正案,为普京延长任期铺就了道路。

那么司法权扮演怎样的角色呢?俄罗斯制约总统和议会的司法机构是宪法法院。在1993年宪法通过前,宪法法院曾积极参与议会与总统之间的权力斗争,所以在1993年宪法和1994年7月《关于俄罗斯联邦宪法法院的联邦宪法性法律》中取消了其积极性职能以及审理领导人离职的案件。根据现行宪法,由宪法法院负责违宪审查,其中包括^①:俄罗斯联邦国家权力机关和各联邦主体立法权力机关之间的(争端),审查中央及地方各级法律、法规、法令的合宪性,审理或监督审理针对总统的弹劾案,解释宪法等。宪法法院虽然在弹劾总统案件中负责“弹劾是否遵守规定程序”的审查,但提出弹劾是根据联邦委员会的要求做出,是否弹劾也由联邦委员会决定,宪法法院的作用是很有限的。法律法规的合宪性、中央与地方争端的案件,只有在总统、联邦委员会等国家机关或一定数量议员要求的前提下,宪法法院才能着手审查。加之,俄罗斯联邦宪法法院法官由联邦委员会根据俄罗斯联邦总统的提名予以任命,法院的判决一般不会违背总统的意志。

俄罗斯总统施政方针不但有议会在立法层面的支持,还有宪法法院在实施过程中的配合。宪法法院在2000—2003年确认中央与地方协议的效力、清理联邦主体宪法法律合宪性的过程中,发挥了重要作用。2003年7月18日,俄罗斯联邦宪法法院通过了就审查联邦检察机关法部分条款合宪性一案所做的决议。该决议宣布,俄罗斯联邦检察机关法第1条、21条、22条、26条关于检察长有权请求普通法院宣布联邦主体规范性法律文件违法的规定违宪。俄罗斯联邦宪法法院上述决议公布后,审理宪法诉讼案的权力,专属于俄罗斯联邦宪法法院。宪法法院对于协议体现出来的中央与地方权力争端的解决、联邦法律、地方宪法法律合宪性问题的判决,从司法实践层面捍卫了联邦宪法和法律的尊严及法制的统一。

普京上台后一系列法律的出台巩固了1993年宪法确立的总统高于议会、政府、法院三权的宪法地位。强总统威权制推动下的中央与地方关系的演进,既是中央

^① Конституция Российской Федерации, от 25 декабря 1993 года, с изменениями от 30 декабря 2008 года. Статья 125.2.2, 125.3.5, 93.1.

与地方宪法规范实施的过程，也是维护宪法所确立的强总统制的过程。强总统制既为普京施展拳脚、推动改革提供了便利，也为其突破宪法框架提供了可能。由于缺少宪法依据，加上宪法修改程序复杂，普京的一些改革措施不得不以总统令的方式实施。如在中央与各联邦主体之间设置联邦区的改革在宪法中并没有依据，是以颁布总统令（2000年5月13日《关于俄罗斯联邦总统在联邦区的全权代表》）的方式推进的^①。总统令在法律位阶中属于行政法规，其效力低于宪法和法律，但其边界却又逾越了宪法法律。从这个角度来看，普京通过改革拓展了总统在宪法以外新的权力。俄罗斯依靠普京强总统威权权力，构建了地方服从于中央的关系模式。但这一模式本身具有一定的脆弱性。因为政局稳定全赖于总统权威，一方面来自于总统个人魅力，具有短期性；同时依赖于刚性体制本身、由上而下的国家垂直权力控制，最高权力难以制约，具有一定的风险性。

（二）趋势：从分散联邦制走向集中联邦制

20世纪90年代的权力下放、21世纪初的权力集中，都是不同时期俄罗斯联邦制的特征，也是俄罗斯历史惯性在今天的折射。纵观俄罗斯历史，中央与地方关系从最初基辅罗斯到苏联解体后俄罗斯独立，一直在集权和松散的自治体之间游移，并在这个过程中寻求平衡点。

俄罗斯1993年宪法对中央与地方基本关系模式“联邦制”的确立是规范层面的，宪法原则及精神的实现需要体制机制的保障，否则就成为一纸空文。宪法颁行之初，由于中央对地方无原则的让步，宪法实施中各联邦主体成为一个个权力孤岛，形成了极为分散的联邦制，甚至有可能沦为“邦联”。为维系国家统一，强化中央控制已然具有了正当性，这是普京加强中央集权的重要出发点。普京时期将联邦主体立法权、行政权通过立法的方式回收中央，从分散联邦制向集中联邦制过渡，这似乎“是一个不可避免的强制步骤，因为在一个从一个社会系统向另一个社会系统过渡的国家，法律和政治制度处于现代化阶段，没有发达的公民社会，以美国、德国、瑞士为特征的分散联邦制法律制度的建立只不过是一个充满解体过程的乌托邦”^②。

普京采取变更行政区划增设联邦区的措施来强化中央对地方的监控。为更好实现对地方权力的约束，监督地方立法以及实施过程的合宪性，2000年5月13日，普京签署《俄罗斯联邦总统驻联邦区全权代表条例》（第849条总统令），决定

^① Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. С. 2112.

^② Гаранжа А. П. Российский федерализм: зарождение, становление, развитие: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Омск. 2009. - С. 3.

按地域原则建立由共和国、边疆区和州组成的七个联邦区，每个联邦区任命一位总统全权代表。全权代表直接隶属于总统并向总统汇报工作。全权代表职责核心是贯彻落实宪法法律及中央的大政方针。如协调联邦权力机关和地方机构执行联邦法律、总统命令和政府决议的工作，监督俄联邦宪法和联邦最高权力机关决议的执行情况；协调护法机关的工作，向总统提出相应的建议；在联邦区内组织执行总统确定的国家内外政策基本方针。对地方行政区划的整合，大大提高了中央对地方的控制力。联邦区代表中央监督宪法法律实施，保证了中央意志的落地，为维护宪法至上地位发挥了极其关键的作用。

普京非常重视获得立法（权力）机关的支持。他不但使联邦议会成为自己的坚强后盾，而且重视对俄罗斯各联邦主体议会的控制。总统通过颁布法律的形式剥夺了议会对联邦主体最高官员的提名权，并可据此解散议会。实际上中央与地方关系聚焦于联邦中央与地方最高官员的关系，即地方最高官员的权力来自于民众的选举，还是上级的任命。

叶利钦时期，地方迫使总统同意了地方行政长官由当地选民直接选举产生，使地方行政长官获得了权力来源的“合法性”，摆脱了中央政府的管控。2004年9月别斯兰人质事件促使普京进一步加强了对地方的控制，改变联邦主体领导人的产生方式。10月杜马通过了《俄罗斯联邦主体立法和权力执行机构组织总原则联邦法》和《俄罗斯联邦公民选举权和全民公决权基本保障联邦法》的修正案。法案取消了地方行政长官的直接选举，改由联邦总统提名，地方议会批准。联邦总统应于联邦主体原领导人任期期满前35天提出新的候选人，如果地方议会两次否定总统提出的候选人，总统可以解散地方议会。2012年普京出于对俄罗斯精英层及反对党要求民主化进程的妥协和重视，恢复由联邦地方公民普遍直选地区首脑，不再由总统来任命地方行政长官。但普京拥有对地方最高官员免职的权力，地方一把手的人事权还是牢牢掌握在总统手中。

普京不但强化了中央对地方议会的控制，而且还出台法律，在三权制衡中，加强地方行政权对地方议会的制约。2007年6月18日联邦法律将地区议会责任纳入立法，出台了《关于俄罗斯联邦某些立法法案对俄罗斯联邦和市政当局活动的修正案》。根据这部立法，联邦法《关于俄罗斯联邦主体立法（代表）和权力执行机构的一般组织原则》第9条，增加了第2.1款，根据法院决定，议会连续三个月没有举行会议，区域执行机构负责人有权决定提前终止该主体立法机构的权力。在这种情况下，解散议会似乎不是宪法责任的结果。引入这一规范的目的

的是对立法权力进行额外控制，而不是根据立法部门的政治能力和效力状况的原则，而后者是制衡机制的一个要素。

自普京将地方官员的任命权收归中央，地方当局最终隶属于联邦中央，俄罗斯联邦制就融入了单一制的某些特征。因为英美意义的联邦制，地方长官由选举产生、地方机关与中央机关之间没有隶属关系是其基本特征。然而从总体框架上，俄罗斯联邦制仍然是联邦制的架构。中央和地方是通过总统和他自己任命的地方行政长官发生联系，在普京看来这是一种维持国家政治稳定的有效机制。

（三）控制：从内部责任走向垂直责任

强化宪法法律责任是维护宪法尊严、维系中央与地方统一安定的重要保障。按照“谁授权，谁问责”的原则，2004年之前，联邦主体最高官员由民选产生，他的责任更多体现为一种横向的制衡关系，联邦主体立法（代表）机关有权对俄罗斯联邦主体最高官员表示不信任。并有权要求此人立即辞职。虽然由联邦主体酌情决定对最高行政官员的政治活动进行消极或积极的评估，做出不信任的表达是一种主观行为，取决于一定的政治取向，甚至存在把“失去信心”变成影响俄罗斯联邦主体最高官员命运的政治工具，但整个政治过程都在地方权力机关之间完成。对于主体最高官员的责任性质，从中央视角，这是一种地方内部责任；从地方视角，这是一种横向制约责任。

2004年12月中央回收地方最高官员人选的决定权后，导致了问责方式的改变，这反映在了相关联邦立法的修订中。2004年修改联邦立法（第184-ФЗ号）赋予了俄总统对于联邦主体官员的违宪违法行为，也可因为不信任而免除主体官员职务的制度安排，这是中央与地方责任制度的重大立法变革，对中央及地方权力与职责产生了重大影响。地区议会不信任最高官员的决定需要呈交总统，由总统做出是否免职的最终决定。俄罗斯联邦总统的最终裁决削弱了联邦主体立法（代表）机关监督的独立性。虽然由于立法的不确定性，围绕“失去信任”这个适用前提，引发了很大的争议。根据 A. B. 别兹鲁科夫、A. H. 切尔科夫、И. Г. 杜德科等多数研究人员的研究结论^①，这个基础相当模糊，俄罗斯联邦总统的自由裁量权不受限制。虽然后续联邦法律对总统免除主体最高官员职务的条件做出官员存在“腐败、存在利益冲突”的限定，但依据联邦立法，在没有法律认定的情况下，俄罗斯联邦总统对于俄罗斯联邦主体最高官员可以做出可能存在腐败的判断，并免除

^① Константин Ишеков. О конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов российской федерации//Власть 12. 2009 г.

其职务。即使地方最高官员个人没有任何腐败迹象，还可能因为不管制利益冲突而被免职。这一事实的认定具有很大的任意性。俄罗斯总统握有主体官员去留的生杀大权，总统在强化联邦主体精英的责任以及加强权力控制方面的作用明显增强了。

联邦主体最高行政官员因“失去俄罗斯联邦总统的信任”而免职，具有垂直责任的明显特征。总统的权力已凌驾于地方议会之上。虽然发起者是联邦主体立法机关，但并不能归属于制衡机制，因为这种机制超越了区域一级；与以前由联邦主体议会通过适当的法律实施这种宪法和法律责任措施相反，现在由总统单方面对联邦主体最高行政官员采取行动，通过俄罗斯联邦总统法令予以免职。同时，立法规定的模糊性为总统运用这一职权提供了广泛的空间，也使得这一权力的行使高效而有力。这是联邦垂直责任最集中的体现。

三、俄罗斯中央与地方关系的几点思考

作为一个从传统向现代转型的大国，俄罗斯中央与地方关系模式也处于发展变化之中。实践证明，完全照搬西方联邦制并没有带来国家的安定统一，建立符合俄罗斯国情和现代化要求的联邦体制是中央与地方关系的基石，明确中央与地方权责的合理边界，是二者关系的核心；顺应民主法治化潮流，注重以法治方式构建长效稳定的关系格局，加大权力制约力度，是维护良性关系的重要保障。

（一）探索符合俄罗斯特色的中央与地方关系的基本模式

目前，俄罗斯联邦体制基本上整合了地方与中央的权力，但整合力量主要是放在加强总统的刚性权力上，地方主动性体现不足。中央与地方的矛盾并没有完全化解，而是处于中央强权之下的潜伏状态。要彻底有效化解中央与地方的矛盾，实现各联邦主体共同发展，维护国家安定统一，必须构建符合俄罗斯特点的联邦体制，形成中央与地方关系的成熟模式。

在联邦模式的选择上，俄罗斯不可能走回头路，再实行苏联的中央集权模式；也不可能建立一个完全美国式的联邦，分权有序的美国模式是有其先决条件的，而俄罗斯不具备完备的民主法治条件，由众多享有主权的联邦主体组成的俄罗斯最终只会导致国家分裂。通过中央与地方签订条约来解决分权也不行不通，事实已经证明，最后演变成了地方争取独立的运动。那么应该选择怎样的模式？目前，俄中央与地方的关系模式还处于动态调整之中，但不可否认其自身特色已有所显现。

从1993年宪法的规定来看,俄罗斯似乎照搬了西方联邦制的框架。但发展轨迹表明,它逐渐倾向于结合俄罗斯本国的文化因素、政治传统、国情基础进行更有针对性的制度安排。一个国家文化底蕴和政治传统对中央与地方关系模式有潜在的,但却是长期深远的影响。现行宪法并没有赋予俄罗斯威权的基础,然而威权的实践架构在俄罗斯显得现实而有效。其合理性一方面为俄罗斯长期的专制集权统治传统为其提供了体制惯性,另一方面来自于俄罗斯复杂政局的现实需要。联邦制要以国家统一为前提。需要在中央与地方之上有一个权威的力量凝聚他们不分裂。这在西方体现为共同意志的宪法;但俄罗斯法治权威并没有得到全面的认可。对于威权人物的推崇,远远胜于对法治的信仰。所以,现阶段俄罗斯不可能实现西方意义上的联邦制,必须通过强大中央威权来提高整合能力。然而过于强大的中央权力与过于分散的地方主权一样,都不会是一剂良药。由于俄罗斯地域辽阔,构成复杂,各个联邦主体之间自然条件、气候因素、资源分布不尽相同,联邦主体之间发展水平也有很大的差距。联邦主体的多样性、分散性、差异性要求必须保持联邦分权的框架,留有自我调适发展的空间,以调动其积极性。俄罗斯在努力寻求一种适合自身发展的模式,一方面应该具有强大的国家控制力,另一方面顺应民主潮流,体现民主要求。所以俄罗斯的联邦制是在西方分权联邦制与单一集权制之间寻找平衡点,建立垂直权力体系与平行权力体系相结合的体制。

确立俄罗斯中央与地方关系的合理边界,是中央与地方关系的核心。经过一系列的改革与调整,中央与地方的关系已经处于相对稳定的状态。在中央权威控制之下,地方受制听命于中央。从“主动向中央争取更多的权力”转向“被动接受中央给予的权力”。俄联邦虽然强化了中央对地方的控制能力,但一些本应由地方掌握和行使的权力也被收归中央,中央和地方合理分权的问题并没有完全解决。俄罗斯中央与地方关系的复杂性、不平衡性增加了调整中央与地方关系的难度,所以处理好中央统一性与地方多样性的关系,必须明确中央与地方权责边界,形成合理的分配形式。调动中央与地方两个积极性,避免出现极端情况,如中央统得过死,或地方自主权过多,都会激化中央与地方的矛盾。“必须以两者间的利益平衡为出发点,应当在保证中央联邦领导权的同时,适当增加地方政府的自主权”^①。同时健全监督制约机构,保证地方在可控的框架内行使自主权,保证国家安定统一。

^① 石平:《普京新政的目标、资源与问题》,载《今日东欧中亚》2000年第2期。

（二）加强俄罗斯中央与地方关系的法治化保障

顺应发展潮流并结合俄罗斯特有国情，普京采取了威权与民主相结合的方略，提出了“可控民主”的概念，普京在强化中央权威的同时，在宪法框架内仍然保留了民主的形式，这被认为是俄罗斯社会的理性选择。对俄罗斯而言，威权与民主二者是相互依存的关系。“作为后发展国家现代化初级阶段的政治选择，权威主义的要旨在于通过强制性的政治整合维持社会秩序以达到发展经济、促进社会进步的目的。”^①民主则侧重保持政治的合法性和社会活力。普京认为，俄加强国家权威与维护民主是并行不悖的。但权力的扩张性与肆意性，极易造成对民主的侵害。所以，“在俄罗斯，发展民主的必要条件是建立有效的法律及政治体系”。

俄罗斯中央与地方的关系是纵向分权，是国家机构之间的纵向民主的表现形式。从这个意义上讲，建立中央与地方关系的长效机制，必须遵循法治原则。

法治的基础首先是法制化。在法制上，俄罗斯中央与地方关系的嬗变历程，总体是一个逐渐宪法化的过程。同时以宪法规范为基础，规定了大量的法律、法令、协议等，基本上实现了有法可依。但仍需要进一步完善相关立法。俄罗斯联邦独立后，特别是普京上台后，出台了大量的联邦法律和总统令调节中央与地方关系，但宪法并未就中央与地方关系的规定作实质性的修改。在一定程度上导致宪法与法律、法令脱节的现象。如法律、法令缺少宪法依据，或者不符合宪法原则。加强中央与地方关系的法律制度体系化建设，构建完备协调的法律体系，是保障国家统一稳定的重要基础。

法治首要之义在于权力制约。由于俄罗斯法治建设还处于推动阶段，法治权威不彰，宪法和法律的实施仍需要威权，特别是强势领导人的权威来保障。但对最高权力约束不足，则存在权力践踏法治的可能。所以必须将中央与地方权责关系法治化，将中央与地方关系各个方面纳入到法治的轨道。在实现中央对地方控制法治化的同时，要加强法治对中央与地方最高权力的监督制约。强化法治意识，只有真正实现了法治的至高权威，才能避免国家因为领导人的更迭或者政局的变动而引发中央与地方关系的动荡，才能真正有利于保障国家长治久安。这是今后俄罗斯法治建设的重要任务。

（责任编辑 靳会新）

^① 李炳烁：《新权威主义、立宪政体与东亚法治转型》，载《法制与社会发展》2009年第2期。

Изучение конституционной логики изменений отношений между центральными и местными органами власти в России

Цю Маньли

【Аннотация】 Конституция Российской Федерации и правовые документы, имеющие конституционный характер, являются важным правовым основанием, посредством которого осуществляется урегулирование взаимоотношений между центральными и местными органами государственной власти. С точки зрения движущей силы, единство Конституции постепенно реализуется центральными и местными органами государственной власти при содействии сильного президента, президентско-авторитарная система является движущей силой для трансформации и изменений в отношениях между центральными и местными органами государственной власти; исходя из данной тенденции, структура отношений между центральными и местными органами государственной власти изменилась с децентрализованного на централизованный федерализм, функции управления передаются от местных органов власти центральным органам и, в конечном итоге, концентрируются в руках президента; с точки зрения контроля, подотчетность муниципальных чиновников центральным органам исполнительной власти изменилась с "горизонтальной" политической ответственности на "вертикальную" административную ответственность, подотчетность является важным инструментом контроля центральными органами местными органами, право выдвигать требования и принимать решения касательно подотчетности местных органов власти принадлежит президенту. Создание федеральной системы, которая соответствует национальным условиям и требованиям модернизации России, - это краеугольный камень модели отношений между центральными и местными органами государственной власти, четкое разграничение полномочий между центральными и местными органами государственной власти - ядро в отношениях между ними.

【Ключевые слова】 Россия; авторитарный режим; административная подотчетность; Конституция

A Constitutional Study on the Evolution of the Relationship Between Central and Local governments in Russia

Qiu Manli

Abstract: The relationship between central and local governments is an important issue to ensure the stable development of the country. The constitution of the Russian Federation and its constitutional legal documents are important carriers for adjusting the relationship between the central and the local governments. The evolution of the relationship between central and local governments in Russia from the perspective of constitution reflects the distinctive Russian characteristics. In terms of motivation, the cohesion of the central and local governments to the constitution is gradually realized under the promotion of the strong President. From the point of view of the trend, the structure of the relationship between the central government and the local government changed from decentralized federalism to centralized federalism. From the perspective of control, the accountability of the central government to local officials has changed from horizontal political accountability to vertical administrative accountability. The important means for the central government to control local officials is accountability. As a large country transforming from tradition to modernity, the relationship model between central and local governments in Russia is also in development and change. The fact has proved that the federalism completely copying from the West has not brought national unity and stability. The establishment of a federal system in line with Russia's national conditions and the requirements of modernization is the cornerstone of the relationship between the central government and the local government. Following the trend of democracy under the rule of law, focusing on building a long-term and stable relationship based on the rule of law, and increasing check on power are an important guarantee for maintaining sound relations.

Keywords: Russia; authoritarian regime; administrative accountability; constitution