

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

普丁的政治權威與領導階層

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC94-2414-H-004-004-

執行期間：94年08月01日至95年07月31日

執行單位：國立政治大學俄羅斯研究所

計畫主持人：林永芳

計畫參與人員：沈彩雲

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 95 年 10 月 30 日

普丁的政治權威與領導階層

(中文摘要)

普丁透過所謂的「總統權力垂直貫徹」及「法律專政」的中央集權策略，克服了葉爾欽時期國家弱化與社會失序的遺緒。其個人化的政治權威乃建立在總統職位、與軍警情治等強力部門幹部的恩庇侍從關係、以油氣部門為主的經濟成長和民意支持度。也因此，政治繼承問題、用人唯才的官僚體系制度化延宕、油氣價格波動和民意的捉摸不定，將構成對普丁領導階層的限制。

關鍵詞: 普丁；政治權威；領導階層；政權類型；俄羅斯

Political Authority and Leadership under Putin

(Abstract)

Putin has overcome Yeltsin's legacies of a weak state and social disorder through the strategies of recentralization, the so-called "presidential vertical" and "the dictatorship of laws." His personalized political authority is based on the Presidency, the patron-client relationship with *siloviki*, economic growth from the sector of oil and gas, and his own popularity ratings. On the contrary, the issue of political succession, the delay of the institutionalization of meritocracy-based-bureaucracy, the fluctuation of oil and gas prices, and the elusiveness of public opinion will constrain Putin's leadership.

Keywords: Putin; political authority; leadership; regime type; Russia

普丁的政治權威與領導階層

(精簡報告)

一、前言

有關俄羅斯研究的文獻指出，普丁的治國方略主要在克服葉爾欽時期國家弱化與社會失序的遺緒，以「總統權力垂直貫徹」(presidential vertical) 強化中央集權，以「法律專政」(the dictatorship of laws) 來建立一個統一的法制空間。其民主的運作方式在於保留民主形式，但無民主內涵的「管理式民主」(managed democracy)；其權力的行使，在於總統權力不受制衡的「委任式民主」(delegative democracy)；而民主在俄國的發展則是不受外力干涉、符合國情的「主權式民主」(sovereign democracy)。原具有民主外貌與威權本質的混合政權，隨著大批軍警情治等強力部門幹部 (*nomenklatura siloviki*) 的位居權力中樞，已形成所謂的「軍事政體」(militocracy) (Kryshchanovskaya and White 2003) 或準威權的官僚政體 (quasi-authoritarian bureaucratic regime) (Shevtsova 2002)。儘管部分西方國家與俄羅斯自由派人士批評普丁總統對民主指標的政治權利與公民自由加以設限，例如總統權獨大、收編公民社會團體、「統一俄羅斯黨」的一黨優勢、新聞檢查、橡皮圖章式的國會、政治力介入司法、行政官僚的KGB化、貪污腐敗盛行、對車臣少數族裔的高壓統治、產權重新國有的疑慮等等，但二〇〇三年的國會大選，俄國人民仍賦予支持普丁的政黨總和超過三分之二的修憲席次，二〇〇四年的總統大選，普丁也以超過百分之七十的得票率連任成功，且其個人的民意支持度，歷年來都維持在百分之七十左右的高度。

在俄羅斯的獨特國情與普世價值的考量下，在官僚組織利益與行政效率的衝突之下，在落實憲政制度與個人化的統治之間，普丁究竟是如何打造其政治權威，進而鞏固其領導階層？在普丁政權鞏固及人民對其施政滿意的情況下，普丁追求國家長治久安的鐵腕策略，是否會與其念茲在茲的民主永續發展目標背道而馳？藉由對上述問題的探討，本文試圖釐清俄羅斯領導階層的本質與動態、界定普丁政權的類型、探討政治菁英的組成及甄補管道，預測政治繼承的走向。本文認為，普丁個人化的政治權威乃建立在正式的制度基礎－總統職位和非正式的「恩庇侍從網絡」(patron-client networks)、以油氣部門為主的經濟成長 (a rentier state) 和民意高支持度。也因此，政治繼承問題、用人唯才的官僚體系制度化延宕、油氣價格波動和民意的難以捉摸，將構成對普丁領導階層的限制。本文章節安排如下：首先，說明普丁面對葉爾欽政權的遺緒，如何透過「總統權力垂直貫徹」、軍警情治等強力部門幹部和法律專政等方式來建立其政治權威；其次，界定其政權類型；最後，評估其領導階層的表現。

二、葉爾欽政權的遺緒

獨立後的俄羅斯在葉爾欽主政之下，國力持續衰退，例如貪污腐敗嚴重、治安敗壞、稅收短缺和資金外逃等問題比比皆是。憲法內建的「超級總統制」，因葉爾欽個人的健康問題和威信不足、國會反對黨多數的掣肘、金融寡頭干政和地方坐大等等，導致總統權力不彰。若「國家建造」(state-building)是指菁英打造權威來建立政策制訂與執行的結構性架構之過程(Grzymala-Busse and Jones Luong 2002: 531)，那麼，葉爾欽留給普丁的主要遺緒，顯然是個部分改革之下的國家失靈、社會失序的窘境。

三、打造政治權威

面對葉爾欽政權的遺緒，普丁施政的優先順序在於恢復秩序與穩定，持續國家建造的過程。在普丁崛起的政治脈絡之下，本節說明普丁如何利用強力部門的軍警情治幹部和法律專政方式，來垂直貫徹總統權力、強化中央集權，進而建立其政治權威。恩庇侍從關係網絡、以油氣部門為主的經濟成長和民意高支持度，形成了普丁領導階層的三大支柱。

四、界定政權類型

根據「自由之家」(Freedom House)年度的民主評比(項目包含：選舉過程、公民社會、獨立媒體、中央和地方民主治理、獨立的司法體系，以及貪腐)，普丁政權自2004年第二任期以來的整體民主表現，已從葉爾欽時期以降的「轉型政府或混合政體」(transitional government or hybrid regime)過渡到「半鞏固的威權政體」(semi-consolidated authoritarian regime)。本節從Juan J. Linz與Alfred Stepan界定政權類型的多元主義(pluralism)、意識型態(ideology)、動員(mobilization)和領導階層(leadership)等四個特徵，來觀察普丁主政下的「半鞏固的威權政體」(Linz & Stepan 1996)。在政治、經濟和社會多元性方面，已趨向可控的「國家統合主義」(state corporatism)。政治體系雖無官方的意識型態，但強調穩定、秩序和愛國情操的新保守主義心態已四處蔓延。後共政權合法性來自於選舉結果，故遍及全國的「統一俄羅斯黨」(United Russia)和「公眾院」(the Public Chamber)成為選舉與社會動員的主要組織。已官僚化的領導階層，則從Lucan A. Way界定執政者能力(incumbent capacity)的三個相互關連的面向來加以探討，亦即威權國家能力(authoritarian state power)、正式或非正式菁英組織(elite organization)，以及執政者的統治技巧(know-how)(Way 2005: 231-261)。

五、評估領導階層

本節探討普丁的人格特質、領導風格，及其領導階層的基本特徵；評估領導階層的政策目標與執行之間的成效；而領導階層鞏固的代價，亦即政治繼承問題、用人唯才的官僚體系制度化延宕、油氣價格波動和民意的捉摸不定，將構成對普丁領導階層的限制。

六、結論

綜觀俄羅斯二十年來的民主重建，一路走來，始終在歷史傳承的獨特國情與自由、民主、人權、正義等普世價值之間、在官僚組織利益與行政效率的取捨之間、在憲政制度與個人化的統治之間徘徊。非正式的權力運作，一直是俄羅斯高層政治的常態，尤以領導階層的更迭與幹部的替換至為明顯。換言之，人治向來凌駕於法治之上。普丁以中央集權的手段，來提升執政效能，處理葉爾欽的遺緒，進而鞏固其領導階層。相較於歷任領導者，普丁政權看似鞏固，國家與制度再度支配集體行動者的策略選擇與互動，但礙於定期選舉與憲法上對於總統任期的限制，暗潮洶湧的政治接班問題終將浮上檯面。屆時，缺乏民主共識的官僚體系，社會力量的動員與否，以及少數族裔的國家認同問題，都將是民主發展的變數。

【參考書目】

- С. А. Байбаков, Российское государство и общество, М. 1999.
- В. Я. Гельман, Постсоветские политические трансформации, Полис № 1, 2001.
- М. К. Горшков, Российское общество в в условиях трансформации: мифы и реальность, М. 2003.
- Л. М. Дробижева, Россия реформирующаяся, М. 2002.
- Т. И. Заславская, Социетальная трансформация российского общества М. 2003
- М. В. Ильин, Россия. Политические вызовы XXI Века. М. 2002.
- Ольга Крыштановская, Анатомия российской элиты. М. 2004.
- Леонид Млечин, Кремль, президенты росии, М. 2003.
- С. П. Перегудов, Группы интересов и Российское государство. М. 1999.

С. П. Перегудов, Корпорации, общество, государство. М. 2003.

Zoltan Barany and Robert G. Moser, eds., *Russian Politics: Challenges of Democratization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001)

George W. Breslauer, *Gorbachev and Yeltsin as Leaders* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002)

Archie Brown and Lilia Shevtsova, eds., *Gorbachev, Yeltsin, and Putin: Political Leadership in Russia's Transition* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace: 2001)

Robert J. Brym and Vladimir Gimpelson, "The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s," *Slavic Review*, Vol. 63, no. 2 (Spring 2004), pp. 90-112.

Timothy J. Colton and Michael McFaul, *Popular Choice and Managed Democracy: The Russian Elections of 1999 and 2000* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003)

Terry D. Clark, *Beyond Post-Communist Studies: Political Science and the New Democracies of Europe* (Armonk: M. E. Sharpe, 2002)

M. Steven Fish, *Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005)

Anna Grzymala-Busse and Pauline Jones Luong, "Reconceptualizing the State: Lessons from Post-Communism," *Politics and Society*, Vol. 30, No. 4 (December 2002), pp. 529-554.

Dale R. Herspring, ed., *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain, 2nd edition* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2005)

Vicki L. Hesli and William M. Reisinger, eds., *The 1999-2000 Elections in Russia: Their Impact and Legacy* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003)

John Higley and Gyorgy Lengyel, eds., *Elites after State Socialism: Theories and Analysis* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2000)

Eugene Husky, "Nomenklatura Lite? The Cadres Reserve in Russian Public Administration," *Problems of Post-Communism*, Vol. 51. no. 2 (March/April 2004), pp. 30-39.

Donald R. Kelley, ed., *After Communism: Perspectives on Democracy* (Fayetteville: The University of Arkansas Press, 2003)

Olga Kryshstanovskaya and Stephen White, "Putin's Militocracy," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 19, no. 4 (2003), pp. 289-306.

Andrew C. Kuchins, *Russia after the Fall* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002)

Juan J., Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1996)

Allen C. Lynch, *How Russia is not Ruled* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005)

Michael McFaul, *Russia's Unfinished Revolution: Political change from Gorbachev to Putin* (Ithaca: Cornell University Press, 2001)

Lilia Shevtsova, "Power and Leadership in Putin's Russia," in Andrew C. Kuchins, *Russia after the Fall* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002), pp. 62-78.

Lucan A. Way, "Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: the Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine," *World Politics* 57 (January 2005), pp. 231-261.