

# 俄罗斯多党政治的新变化

盛世良 / 文

**俄**罗斯总统普京在第三任期一开始，即加快政治改革步伐，鼓励多党政治。俄罗斯合法政党从2012年之前的8个增加到73个，参加地方政权机关竞选并进入地方政权机关的政党数量也大幅度增加。在普京倡导的平等透明的政治竞争中，主导本国政坛的统一俄罗斯党依靠妥善的政治举措，地位得到改善；反对党努力参与公平竞争，获得参政机会，逐渐被纳入当局设定的政治体制。

## 当局对政治竞争由担心到放心

普京重新入主克里姆林宫以来，多次强调要改变政权党沉闷局面，引进政治竞争机制。在总统办公厅，比较温和的沃洛金取代主张压制反对派的苏尔科夫，主管政治改革和反对派事宜。反对派曾于2011年底在莫斯科成功策划数万人参加的反政府示威。当局审时度势，应对反政府示威，由单纯防堵改为疏堵结合，一手修订集会法，严格规范示威和集会，另一手在大城市开辟“海德公园”，为反政府情绪提供可控的宣泄空间。当局还为20万个非政府组织中的大多数提供财政拨款（2013年30亿卢布），以免它们被外国豢养。此举效果良好。2013年初，反对派几次召集群众集会，参加者仅寥寥数百人。

俄罗斯当局对反对派的宽容，源自对社会政治生态的清醒认识。

首先，反对派在人口中的占比很

小。社会调查表明，近年来在莫斯科先后参加过各种反政府示威的人，大约共30万，占莫斯科人口的3%以下。2012年10月份，反对派号召在互联网海选“全国协调委员会”委员。参加网络投票的人数虽然多达40万，但也仅为全国网民数的0.7%。2013年10月19日，反对派协调委员会举行全会，40名委员仅10名到会，曾竞选莫斯科市长的反对派风云人物阿列克谢·纳瓦尔内宣布，无意参选该委员会第二届委员。

其次，亲西方自由派在20世纪90年代当政时政绩不佳，人气不旺，最近十多年来在国家杜马和总统选举中屡战屡败，目前仅能获得约一成选民的支持。

其三，绝大多数俄罗斯人关心的不是政治，而是民生。2012年末的舆情调查表明，民主和人权仅有9—10%的人关心，列在居民十大关注之末。

其四，俄罗斯政坛尚未出现能赢得主流民意、挑战普京的政治家。2013年2月底的民调表明，65%的人对普京再任总统以来的工作持正面评价。

最后，就连“不妥协反对派”的主体，也反对以暴力或“革命”方式改变政权。

有鉴于此，当局对政治竞争由担心转为鼓励，对反对派由防范转为包容，着手进行政治改革。

2013年7月9日，俄罗斯总统办公厅第一副主任沃洛金在会见本国

政治学家时道出了政治改革目标——形成一种既无须使用“手操纵”和行政杠杆，又能维持稳定和可预见性的政治体制。他说：“政治必须更透明，更有竞争性，应该让反对派参加竞选。即使是当局推出的候选人，也不应逃避竞选辩论。”<sup>[1]</sup>2013年8月25日，沃洛金会见地方议会议长时透露，普京本人主张转变对反对派的政策，要求体制内政治家增强政治竞争意识。<sup>[2]</sup>

俄罗斯当局对多党体制和政治竞争的风险有清醒的认识，而且有深远意图——把体制外反对派整合到体制内。这可以从普京在瓦尔代辩论俱乐部2013年年会上的表现看出。体制外右翼反对派的头面人物——前国家杜马第一副主席、现俄罗斯共和党—人民自由党共同主席弗拉基米尔·雷日科夫，反对派协调委员会委员、电视主持人、普京已故恩师索布恰克之女克谢尼娅·索布恰克，9月初击败统俄党候选人当选叶卡捷琳堡市长的罗伊兹曼，前副总理兼财长、公民倡议委员会主席库德林，反对派协调委员会委员根纳吉·古德科夫等均应邀出席。连反对派头号人物——俄罗斯共和党—人民自由党共同主席弗·雷日科夫也不得不如实承认：“俄罗斯政治生活有进展，政党自由登记，在当局筛选候选人的前提下实现州长直选，地方选举引入竞争机制。尽管只是局部改革，没有涉及体制，但政治改革已经开始。”



2012年2月4日，俄罗斯反对派在莫斯科举行“诚实选举”合法游行集会。

对反对派的宽容更体现为让他们参与政治竞争。体制外反对派的头面人物几乎都获准参加2013年9月8日举行的地方选举。

### 对多党制由收紧到放开

在这种政治生态背景下，推行多党制可谓水到渠成。

现代俄罗斯政党制度形成于苏联解体后，经历了无序—严控—宽松的三段式发展，至今仍在逐渐完善。根据《俄罗斯联邦宪法》第13条第3、4款，俄罗斯联邦承认政治多样性和多党制；包括政党和社团在内的社会组织在法律面前一律平等。

对成立政党的要求，最初非常宽

松。根据1995年《俄罗斯联邦社会组织法》，有三个以上公民提出倡议，即可成立政党。2001年俄罗斯颁布《俄罗斯联邦政党法》，对政党做出了严格限制，此后政党数量开始下降。以角逐国家杜马议席的政党和竞选联盟为例，1995年有43个，1999年减为26个，2003年再减4个，到2007年仅14个参加竞选。

《俄罗斯联邦政党法》对政党的组建和活动做出了诸多限制。首先，规定政党不得在国家政权机关、地方自治机关、武装力量、护法机关、其他国家机关、国家的和非国家的组织中建立分支机构；不得根据职业、种族和宗教特征建立政党；禁止建立以

进行极端主义活动为目的的政党。其次，对政党的建立和活动规定限制性要求：2004年颁布的政党法修正案中规定，全国性政党的党员人数不得低于5万名，而且每个分支机构的人数不得少于500名。2010年又把建党起码人数降到4万。政党还受到《俄罗斯联邦总统选举法》、《俄罗斯联邦国家杜马代表选举法》、《俄罗斯联邦政府法》的约束。2004年10月，《俄罗斯联邦政府法》修正案取消了政府总理和部长级官员不得担任政党领导职务的规定。

俄罗斯当局还通过联邦财政支持多党制。在国家杜马选举和总统大选中，不论哪个政党，每得一票即可获得5卢布的财政拨款。2008年把这一数额提高到20卢布。这一举措提高了政党通过合法手段参与政治竞争的兴趣。俄罗斯共产党的财政开支中这笔钱就占到了30%。

2011年普京决定再次竞选总统后，开始放宽对政党的限制。2012年4月2日对《政党法》的修订最为激进：一是把建党所需最低党员人数从4万名大幅度地降为500名；二是对政党地区分布的最低人数不再作出法律规定；三是政党参加杜马选举无须征集选民签名。

这些举措调动了各种社会力量建党的积极性，有力地推动了政治领域的有序竞争。2012年之前，在俄罗斯司法部登记的合法政党仅8个，2012年一举增加41个，2013年又增加了24个。截止到2013年9月27日，司法部登记的合法政党已经达到73个。

### 多党制基本成形

俄罗斯实际上已经形成金字塔式的多党体制。处于“金字塔”顶端的

是主导俄罗斯政坛的统一俄罗斯党。该党拥有现实政治权力，在联邦议会和地方议会都保持着法定多数，并控制着几乎所有州、市和区的行政权力机关。

处于“金字塔”第二层的是进入国家杜马的其余三党——俄罗斯共产党、公正俄罗斯党和自由民主党。

位于第三层的是党员进入地方议会的俄罗斯爱国者党、亚博卢党、公民纲领党、俄罗斯共产党人党、右翼事业党、祖国党、俄罗斯共和党—人民自由党等 11 个政党。

处在第四层的是尚未进入各级议会的俄罗斯农业党、公民倡议党、公民立场党、民主选择党、苏联出生者党、红色阵线党等 58 个政党。

“金字塔”外围还有两类社会组织。一类是在司法部登记的 79 个以成立政党为目标的组织委员会。另一类是争取俄罗斯人民阵线（前为“俄罗斯人民阵线”）、青年欧亚联盟、俄罗斯公民联盟等 47 个社会政治团体。根据俄罗斯联邦法律，非党社会政治团体不得参加政权机关选举。俄罗斯宪法禁止以暴力推翻现政权。建立政党，是为了通过合法手段争取执政机会，第一步是争取参政机会。2013 年 9 月 8 日举行的地方政权机关选举，表明俄罗斯多党制渐趋成熟，政治体制的改革由量变进入质变。从中可以看出三个特点。

一是参选政党多。参加州长选举的有 12 个政党，参加地区立法会议和行政中心城市议会选举的政党各有 40 个，登记参加单席位选区选举的政党达 34 个，参加行政中心城市选举的政党有 27 个。二是选举公开透明。当局努力保证所有政党和公民都能公正参加选举，而不问其对现政权

的态度如何。在这种情况下，政党致力于在竞争中胜出，而不是空口批评当局 或把自己的失败归罪于当局“动用行政资源”。从选举的组织工作看，确实做到了克里姆林宫 2012 年宣布的基本原则——自由竞争、公正透明、不得人为限制候选人。三是参选政治家增多，有利于新人成长和执政团队更新。

今后政党之间的竞争将从“招牌和公众人物”之争，转为意识形态、纲领、决议和政绩之争。

### 统一俄罗斯党主导政坛

统一俄罗斯党被称为俄罗斯的“政权党”，因为它控制着本国各级政权的领导岗位，从政府和议会两院，到州长和市长，形成了政坛上一党独大的局面。统一俄罗斯党在 450 席的本届（第六届）国家杜马中拥有 238 席，占 52.88%。以前，普京虽然从未加入统俄党，但却是统俄党名义上的领导人。后来，改由梅德韦杰夫担任该党的名义领导人，但他同样不是统俄党党员。统俄党党员人数从 2001 年成立时的 15 万增加到现在的约 210 万，其中 13.2% 的党员在各级政权机构工作

在今年地方政权机关的选举中，新选的 7 个州长中，统俄党人占了 6 个，几乎在所有地方的立法会议选举中都保持了多数，在 11 个地方议会中的代表增加，仅在 5 个地方议会的代表减少。

如今，统俄党要应对的已经不仅是俄共和自民党等体制内的老党，而是近年来出现的几十个新党。统俄党的应对之道是各级政权机关的工作要更有成效，同时加强党的组织工作和社会发展工作，以适应新形势。

2013 年 10 月 5 日闭幕的统一俄罗斯党第 14 次代表大会更新了领导层，决心完成普京下达的任务——成为一个有竞争力的现代型政党，要比对手更好地回应公民的诉求。<sup>[3]</sup> 该党确定的现实工作方针是，吸收公民参与当局决议的讨论，监督总统令的执行情况。

党代会前，统俄党内部一连数月讨论“形势变了，我们怎么办？”<sup>[4]</sup>

统俄党总委员会主席团副书记安德烈·伊萨耶夫说：“统俄党忠于自己的意识形态立场，但根据社会和时代的要求，改变组织手法。”

政治法制和社会发展研究所所长弗拉基米尔·沙波瓦洛夫认为，统俄党要成为国家的支柱，加强同政府的建设性关系，发挥社会职能，把统俄党群众接待站变成“公民信息支持中心”，吸引更多居民参与立法进程。党的任务是自身的现代化，把近期纲领变为“与群众紧密互动的战略、具体任务的清单”。

早在 2011 年，俄罗斯政界就风传普京不满意统俄党的政治表现，可能转而支持新成立的人民阵线。此后甚至传闻克里姆林宫随时可能抛弃统俄党，以平息公众对政府的不满。事后证明，这只不过是一场虚惊。2013 年 10 月 3 日，普京在统俄党代表大会开幕前特地会见了基层党组织书记，说他赞同该党加强同基层党组织联系的战略，认为统俄党能代表人民，是国家的支柱，他将继续同统俄党站在一起。10 月 4 日在党代会上，普京夸赞该党坐实了人民多数党的地位，在各地选举中几乎都居领先地位，希望党的领导不要自满。

统俄党还十分注重维护党内纪律。早在 2008 年 8 月，《新消息报》

就曾报道，统俄党一次性地把与党组织久无联系的 80313 人除名，占当时党员数（约 200 万）的 4%。最近，统俄党修改党章，规定受到刑事起诉的党员一律停止党籍，待获得无罪判决后才能恢复党员资格。

### 各党力争参选、胜选

被称为“体制内反对党”的俄罗斯共产党、公正俄罗斯党和自由民主党等三党坐稳了国家杜马议席，占据了当今俄罗斯多党政治体制“金字塔”的第二层。

成立于 1990 年的俄罗斯共产党，在国家杜马拥有 92 席，占比为 20.46%。该党在全国各地拥有 13793 个基层组织，党员人数 15.89 万名，比全盛期少了近四分之三。俄共在 2013 年 9 月 8 日举行的地方政权机关选举中成绩不错，在 16 个地方的立法会议选举中，有 14 地得票率过 5%。俄共中央第一副主席梅利尼科夫认为，当局利用新成立的大量体制外反对党“搅局”，以削弱体制内反对党的阵地，俄共需要改进宣传鼓动技巧。

2013 年 10 月 19 日举行的中央全会上，俄共中央主席久加诺夫在做主旨报告时指出，民族纠纷曾被敌人用来搞垮苏联，现在又有人利用非法打工者问题制造民族矛盾。他呼吁党在工作中摆正阶级因素和民族因素的关系，加深各族人民友谊，善待来自前苏联国家的劳动人民。他明确宣布，俄共的目标是恢复苏联。

公正俄罗斯党是当局为树立一个中左党而于 2006 年支持成立的，它是四大议会党中的新手。公俄党在国家杜马拥有 64 席，占 14.22%。该党成立第二年，党员人数即飙升到 50 万。2010 年，党首米罗诺夫与普京公开

冲突，第二年即失去坐了十年的俄罗斯第三把交椅——联邦委员会主席职务。此后该党地位略有下降。在 9 月 8 日举行的立法会议选举的 16 个地方，平均得票率为 5.63%，有 7 地未过 5% 的门槛。党主席列维切夫在竞选莫斯科市长的 6 人中得票率垫底（2.79%），远未达到党内为他定的底线——5%。10 月 25 日党代会前，该党激烈争论，是否应改变反对当局的方针，是否应该撤下列维切夫，让原党首、现该党议会党团主席米罗诺夫复任。<sup>[5]</sup>

自由民主党目前有党员近 4.6 万名，在国家杜马拥有 56 席，占 12.44%。最近这次地方权力机关选举中平均得票 5.87%，略高于进立法会议的“门槛”（5%）。

体制外反对党在 9 月 8 日的地方选举中也有收获。

反对党公民纲领党推荐的候选人叶甫根尼·罗伊兹曼，出人意料地当选为俄罗斯中部重镇叶卡捷琳堡市市长。这在某种程度上得益于地方精英的失误。本来，叶卡捷琳堡市长最有潜力的候选人是体制内的公正俄罗斯党人布尔科夫，当局却执意推出统俄党人、副州长雅科夫·西林竞选，结果两败俱伤，罗伊兹曼从中得利。罗伊兹曼虽然体现了社会上的部分抗议情绪，但他生于当地，长期工作在当地，为选民所了解，有很强的“可预见性”，而且一再宣称要严格履行竞选诺言，乐意与任何一级的现政权合作，从而成为体制的一部分，而不是体制的破坏者。这样的反对派联邦当局当然可以接受。

有 18 年历史的亚博卢党聚集了一群自由派、社会民主派和基督教民主派，自 2007 年以来一直未能进入国家杜马。党首米特罗欣这次角逐莫

斯科市长，得票率仅 3.57%。但是，在彼得罗扎沃茨克市，无从从政经历的亚博卢党人、教员希尔申娜却以 42% 对 28% 的“大比分”击败原市长、统俄党人列文，出任新市长。

叶利钦时期的第一副总理、普京时代的坚定反对派涅姆佐夫领衔俄罗斯共和党—人民自由党，突破 5% 的门槛，得以进入雅罗斯拉夫尔州议会。但由于他在竞选中“公开呼吁搞极端主义活动”，触犯刑法第 28 条，可能面临 5 年牢狱之灾或 10 年不得从事某些职务的处罚。

公正俄罗斯党中央委员会主席团委员德米特里耶娃得悉地方政权机关选举结果后，抱怨当局蓄意用大量新建的“搅局党”来分流体制内反对党的选票。确实，选举前突然出现几十个新党，党纲雷同，选举后销声匿迹。面对几十个不熟悉的新党，选民难以判断，容易迷失方向，分散选票。在某些地区，无名小党“社会公正共产党”（俄文缩写为  $\text{СДРП}$ ，与苏联共产党相同）居然直逼进入立法会议的门槛，得票近 5%。

俄罗斯的多党制正处于完善过程中，具有不定型、不稳定的特点。政党之间的有序竞争加剧，下一届国家杜马的政党构成有可能发生变化。■

（作者系当代世界研究中心特约研究员，新华社世界问题研究中心研究员，国务院发展研究中心欧亚社会发展研究所研究员）

（责任编辑：刘娟娟）

[1] 沃洛金讲述总统办公厅如何提高俄罗斯政治体制的竞争性和透明度 [N]. 报纸报, 2013-07-10.

[2] 沃洛金呼吁，不要压制统俄党的竞争者 [N]. 报纸报, 2013-08-26.

[3] 统一俄罗斯党代表大会确定所有重点 [N]. 俄罗斯报, 201310-08.

[4] 党组织建设的奥妙 [J]. 俄罗斯杂志, 2013-09-24.

[5] 官僚治党的时代结束 [N]. 报纸报, 2013-09-16.