

俄政局变动是长远布局?应急之举?

辽宁大学转型国家经济政治研究中心 崔铮 杨越茗

1月15日,俄总统普京发表国情咨文时提出多项修改宪法措施。随后,总理梅德韦杰夫宣布政府辞职,并被任命为国家安全理事会副主席,而原联邦税务局局长米舒斯京接替他成为新总理。很快,75人修宪工作组成立。“后普京时代”的政治改革拉开了序幕。究竟发生了什么?为何普京要在这个时候做出这样的安排?本期论坛特请专家来做分析。

问: 普京提出哪些修宪建议?为何要扩大国家杜马和宪法法院职能,制约总统?
答: 俄总统普京提出的修宪,就平衡各机关职能提出更具影响力的改革措施;扩大国家杜马和宪法法院职能,使其未来成为制约总统权力的新机构。而修宪的最终目的是加强议会、州长、国务院等机构,减少政府和总统的作用。根据目前设定的结果,未来不会再出现“强力总统”的情况。这种改革将使俄罗斯政体带有一定议会制政体的特点。针对修宪,普京提出以下举措:

一、政治精英“国有化”。普京建议在宪法中明确规定,地区首长、杜马代表和联邦委员会议员、俄罗斯政府成员、联邦政府首脑和法官不得获得外国公民身份和居留许可,这些要求已在其他俄罗斯法律中得到部分落实。参加总统选举的要求提高到在俄罗斯联邦永久居留至少25年,而现在仅需要10年,且不能获得过外国公民身份或居留证。对于拥有或曾经具有外国公民身份的俄罗斯政治和商业精英整体而言,他们之中没有多少潜在的总统候选人。这一限制表明了俄政治精英“国有化”继续进行的趋势,要求政治精英做好自我克制的准备,与国家人民团结在一起。

二、平衡权力分配。普京首先制约了总统权力,提议将总统的执政时间限制为两个任期,而不是“不超过两个连续任期”。现在总统可以通过法令独立任命大臣,修正案要求他们的任命在与联邦委员会协商后确定。该程序同时适用于司法机构,根据俄罗斯联邦总检察长的提议,总统根据联邦检察官办公室的法律任命联邦检察官。

三、国务委员会及地区政府的权力得到扩大。俄罗斯国务院是根据总统令于2000年成立的,因州长不能再在联邦委员会中代表地区,于是该机构作为区域权力的补偿。在宪法中对其权力的扩大和巩固,

不仅会增强地区政府在联邦政府中的影响力,还可能极大地改变各州当局的结构,不过这取决于议会获得什么样的权力。有学者猜测普京离任后可能领导国务院。改革将使俄罗斯的国务院成为行政部门的一部分,如果国务院在宪法起草过程中的结构与现有结构保持一致,就形成了具有法律作用的“第二地方政府”。
四、限制最高法院和宪法法院权力,但权限和影响有所增加。根据宪法法院的法律,联邦议会只有在法院本身的建议下才能解雇宪法法院法官,总统也无权就最高法院法官的免职作出陈述。在宪法中规定联邦委员会有权根据总统的建议罢免最高法院法官和宪法法院的法官,以防他们犯有损害荣誉和尊严的不当行为。同时,宪法将授权总统根据总统的要求检查已通过但未签署的法案是否符合宪法,并允许宪法法院核实州政府作为联邦的其他监管行为是否符合宪法和区域级别法律。实际上,这将使宪法法院的功能不仅局限于立法过程中,还包括在制定部门规范方法方面。
权力的重新分配使再出现一位普京式的强力总统的可能性变得渺茫。当前俄罗斯实行的政治模式是普京为自己量身打造的,继任者难以适应这种模式,且短期内不可能出现“第二个普京”,权力过大反而会成为领导人的负担。所以出于维持政权交接时的政治稳定及符合长期政治发展的要求,必须削弱总统权力使之能够被继任者利用。同时对政治结构重新布局可以在最大程度上保证在普京离任之后,俄国家发展路线与战略规划不发生根本改变,即保证“普京式的长久国家”不受影响。作为普京的政治遗产,这种带有议会制特点的半总统制,既保障了新领导人的顺利上任,又提供了有限的发挥空间。在类似“命题作文”的模式中,未来国家长期发展都将带有鲜明的普京个人色彩。

梅德韦杰夫非被动辞职 他仍是普京政治圈内人

问: 如何看待梅德韦杰夫职务调整?

答: 梅德韦杰夫紧接着国情咨文发布几小时之后就提出政府辞职,政治结构改革的行动之快出乎意料。据悉大多数议员事前都不知情,面对这样重大的变动除了惊讶之外,肯定多少会感到不满。虽然新的改革会导致业已形成的关系破裂令人有些不快,但新的业务关系会很快形成,每个人都会习惯。

梅德韦杰夫解释自己辞职的原因,是他作为总理应该给总统作出一切必要决定的机会。辞任之后梅德韦杰夫被任命为联邦安全理事会副主席,并仍担任统一俄罗斯党主席。很明显,他的辞职作为改革的第一步,从计划到实施阶段需要减小政府各机构过渡期造成的负面影响,避免出现不稳定因素,需要与总统工作沟通配合,这是一次重要的“政治洗牌”。梅德韦杰夫在其中的作用不言而喻,他不是被动辞职,而是参与制定计划的主导者之一。所以,暂时不应将梅德韦杰夫的离任视为远离核心政治圈。

相反,梅德韦杰夫仍处在普京的大政治圈内。联邦安理会作为宪法咨询机构是负责俄国家权力、政治、国际影响的最重要机构之一,类似于政治局的功能,该机构主席是普京,副主席梅德韦杰夫作为监督国家安全、部署国家军事力量的副手依旧是一个非常重要的政治角色。

值得注意的是,在大规模人员改组中,总统在国情咨文中提到的修宪建议并没有“损失”,反而收获了民众的关注,大部分人表达了积极的看法。面对长期经济衰退而导致的人民生活水平下降,社会上已形成某种抗议情绪,且长时间以来梅德韦杰夫政府一直扮演着避雷针的角色。在公关层面上说修宪和辞职两大事件相互促进有可能增强影响力。总统这样可以营造并传递出某种情绪,表明政治制度正在发生变化,在人们中建立新的期待。每个人都在等待普京非常努力地重新安排议程,并为政治体系内的意义的具体化创造新的点。宪法修正案提出后,这种快速且看似严肃的措施可以有效表现出总统实施这些重大

全面改革的决心,并且获得民众的支持与关注。无论如何梅德韦杰夫的职务调整都含有一定战略意义。

而在梅德韦杰夫辞职后,俄罗斯国内对他的评价出现了不同声音。联邦委员会国际委员会第一副主席贾巴罗夫评价梅德韦杰夫在政府工作中展现了优秀的一面。在他的带领下农业领域快速发展,住房建设积极进行,能源问题也在逐渐解决。尽管存在失败的地方,但不能因此就评价政府无所作为。与之相反,全球研究所所长、经济学家德尔亚金认为就五月总统令的执行结果看,政府无法确保俄国家经济增长,更没有落实总统令中的要求,他的工作是失败的。他认为,政府在医疗改革、教育、养老金改革等方面的工作都没有获得积极进展,因此对梅德韦杰夫的工作能力表示否定。

但这种负面评价未免失之偏颇,梅德韦杰夫在饱受诟病的经济领域也取得了一些成果。在制裁背景下,俄罗斯金融系统因为财政预算稳定机制而保持了稳定性,同时他还分配充足的国防预算来支持国防工业发展。在政治上面对如此多的批评,踏实履行自己的任务,积极配合总统工作,尽最大可能保障了政治稳定。虽然梅德韦杰夫取得的政绩有限,但他的工作不可替代。

问: 普京为何选择米舒斯京为新总理?他是否就是普京选中的接班人?

答: 作为继任总理的米舒斯京在17日获得杜马383名代表支持,41名弃权,0票反对,成为国家杜马总理投票中首位没有收到反对票的候选人,这为他后续开展工作打下了良好基础。米舒斯京称由于俄预算盈余以及宏观经济较为稳定,很多手段可以解决在落实总统令中遇到的问题。他提出数字经济和国家项目将成为未来工作的重点,并表示从上任的第一天起,就将计划着手消除业务壁垒。米舒斯京还宣布了新政府的变动,表示副总理和部长人选会尽快确定下来。

在当选后,米舒斯京就未来的关注方向对杜马议员进行了简要报告。具体来看他主张:在经济上反对废除养老金改革,争取向累进个人所得税税率过渡。不会减免家庭债务的债务。为了维持宏观经济的稳定,有必要增加收入,将通货膨胀率控制在4%以内。加强营商环境使企业感到安全,必须重拾政府与企业间失去的信任,改善企业家投资的顾虑与恐慌,消除冗杂的行政障碍,有效地进行控制和监督活

针对经济问题选新总理 大量政坛新秀将“进场”

动的改革。在政治上他认为积极的建设性批评有助于政府的工作。对国家实施的发展目标,政府的所有成员应负个人责任。他还强调必须与其他地区各级政府积极建立合作关系,在经济和社会发展的所有关键问题上与联邦其他主体领导人展开密切联系。有必要发展优势工业领域提高现代化水平,改善国防工业企业,增加民用高科技产品的产量,增加农产品出口。

新总理的任务就是要提振经济,改善国民生活水平,这也是普京这一任期的主要任务。正是因为经济长期近乎停滞,政府执政能力一直饱受诟病。15日普京在对联邦会议代表发表国情咨文时,也表达了对提高国民经济和增加社会福利的期待。如果说宪法修正案是长期的政治规划,那么提高经济则急需需要有所进展。米舒斯京出色的工作能力是当选总理的重要原因。他的专业领域知识过硬,在税务局工作期间,建立了一套科学高效的税收方法。在人才利用上,具

备系统又充满活力的管理风格,非常擅长组建团队,依靠年轻人,不怕冒险并信任年轻人。他大胆起用很多有才华的年轻人,收集有关公民经济和社会领域的最直观真实的数据,这对解决俄当下的实际问题十分必要。

根据普京在国情咨文中的表述以及历史采访中的回应,他再次参与总统选举的可能性很小,2024年即将迎来“普京时代的落幕”。而普京当下做的一切,就是在给下一任总统接班重新进行布局,保证权力交接的平稳过渡。

从米舒斯京当前提出的任务来看,他的工作目标明显针对当下急需解决的经济问题,协助普京完成总统令中的国家任务,因此判断他为下一任总统还为时尚早。如果修宪过程顺利进行,那么意味着俄罗斯政局即将迎来罕见的活泼局面,大量政坛新秀作为新鲜血液进入高层,预计未来四年就是普京继任者的选任期,但是目前来说还很难确定继任者的身份。

柏林峰会迈出解决利比亚问题“积极一步”

旨在解决利比亚问题的柏林峰会上,各方同意以政治方式解决利比亚问题。但分析人士指出,成果文件能否有效落实仍有待观察。

明确政治方向

会议通过了一份包含55点成果的文件,重申对利比亚主权、独立、领土完整和民族团结的承诺。

成果文件否定了军事选项,各方都承诺避免干涉利比亚内政或武装冲突,这就为利比亚问题确立了

政治解决的大方向,具有积极意义。

利益多重交织

自2011年卡扎菲政权被推翻后,利比亚陷入两大势力割据对立的局面。得到联合国承认的民族团结政府与支持它的武装力量控制西部部分地区,获得卡塔尔、土耳其、意大利等国的支持;国民代表大会与“国民军”结盟,控制东部和中部地区、南部主要城市及部分西部城市,获得埃及、沙特、阿联酋、俄罗

斯、法国等国支持。

分析认为,包括德国在内的欧洲多国近期积极斡旋利比亚问题,是因为害怕利比亚成为“欧洲腹下的叙利亚”,首先,长期战乱使利比亚一些地区陷入无政府状态,海岸线和陆上边界缺乏有效管控,该国成为难民大量涌入欧洲的跳板。其次,战乱使利比亚成为滋生恐怖主义的温床,恐怖分子不仅向北渗透至欧洲,还向南窜入萨赫勒地区,威胁法国在这一地区的传统利益。第

三,冲突影响利比亚石油出口,进而对在该国石油业务较多的意大利造成影响;希腊与塞浦路斯则认为,利比亚民族团结政府与土耳其的地中海石油勘探合作侵犯了两国利益。

能否落实存疑

值得注意的是,继13日冲突双方未能在莫斯科实现直接对话和未能正式签署停火协议之后,此次双方仍未能实现直接对话。德国总理默克尔坦言,她与冲突双方代表分

别会谈,发现双方分歧实在太大。

从此次峰会成果文件的构成看,倡导、要求等内容占据了很大篇幅,而有关如何监督落实的内容则较少。有分析认为,成果文件中缺乏对违反文件精神的行为的约束机制和应对措施,或将导致文件在落实中出现问题,实际效果可能大打折扣。

与会的利比亚前过渡政府官员赫迪法认为,在欧洲召开利比亚问题峰会,欧洲内部首先要达成一致。但欧洲各国在利比亚有着不同的利益诉求,对冲突双方的态度也不尽相同,齐心协力落实峰会成果文件难度较大。 张远 任珂