

## 從族裔聯邦主義到公民中央集權：俄羅斯聯邦民族政策之研究

崔琳\*

### 摘要

本文以新制度主義為研究途徑，從「路徑應變」的概念來探討俄羅斯聯邦的民族政策。獨立後的俄羅斯在國家制度與國族認同需要重組及重新界定的情況下，民族政策經歷了葉爾欽時期的族裔聯邦主義模式（主動式制度設計）到普丁時期的公民中央集權模式（被動式制度設計）的演變過程。雖然主動式制度設計強調國家能力因素，但葉爾欽時期受制度遺緒因素的制約，民族問題影響著俄羅斯獨立後的憲政體制與民族政策的制定，使族裔聯邦主義式的政策在執行及後續效果均面臨諸多問題。普丁在葉爾欽時期所建立的制度架構下透過中央集權提出「去族裔式」的政策與公民認同，且其中國家能力因素較強。此外，與葉爾欽時期的「多元的族群差異」的制度遺緒不同，普丁時期制度遺緒強調「合一」、「一統」的強國、愛國與團結的價值觀並以此作為整合社會建立認同的基礎。

**關鍵字：**俄羅斯聯邦民族政策，族裔聯邦主義，公民中央集權，路徑應變

---

\*淡江大學歐洲研究所副教授



## 壹、前言

蘇聯在 30 年代中期以後，由於史達林實行高度集權的政治體制，聯邦體制名存實亡，各加盟共和國與蘇聯中央的矛盾不斷發展。第二次世界大戰期間蘇聯政府以各種強迫與意識形態，將俄羅斯人與烏克蘭人大量移入少數民族地區，成為名符其實的「俄化」政策。後來的領導人依舊輕視了民族問題的複雜性，樂觀地認為新的「蘇維埃民族」歷史共同體已儼然形成。戈巴契夫在上任之初，雖然看到了蘇聯在政治、經濟方面存在許多問題，但對當時蘇聯複雜的民族問題狀況缺乏瞭解，因而忽視了潛在的危機。他的改革企圖把蘇聯打造成一種具有多元性質的社會主義國家，但沒有考慮到改革也意味著對蘇聯和蘇共的權威與合法性的挑戰，進而導致民族主義情緒的高漲，最終導致蘇聯解體。本文以新制度主義為研究途徑，從「路徑應變」(Path Contingency)的概念來探討俄羅斯聯邦的民族政策，先分析蘇聯時期民族問題，進而針對這些民族問題遺緒影響下的民族政策進行說明與分析。

## 貳、路徑選擇與制度變遷

20 世紀 70 年代以來，受新制度主義經濟學的啟發，西方政治學開始形成新制度主義研究典範。學界對於新制度論的分類最廣為接受的是霍爾與泰勒 (Peter Hall and Rosemary Taylor) 的看法，分為：社會學制度主義、理性選擇制度主義和歷史制度主義三派。基於三學派別的基本假設、研究途徑與方法上的差異，對於制度變遷議題也有不同。社會學制度主義者認為，具體的制度形成是因為新的實踐在一個更廣泛的文化環境中普遍受到重視；在某些情況下，這些做法實際上可能有礙於組織正規目標的實現。<sup>1</sup> 理性選擇制度主義者透過演繹的方式推導出某種具有模式化規範的制度功能，然後透過指出對行動者產生影響的制度功能所具有的價值來

---

<sup>1</sup> Peter Hall and Rosemary Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, No. 44, 1996, pp. 947-949.



解釋制度的存在。<sup>2</sup>透過「制度均衡」(Institutional Equilibrium)和「均衡制度」(Equilibrium Institutions)兩個面向可以看出該派對於制度變遷的解釋。「在歷史的關鍵時刻，行動者間的策略互動產生制度(均衡制度)；制度有助於均衡的達成也反映了均衡的結果，發揮了路徑依賴的作用，將特定狀態長期持續下去(制度均衡)。打破均衡的力量往往來自制度外部，故出現互動與調整的關鍵時刻(Critical Juncture)，新創設的制度再度將變動後的均衡狀態持續下去，直到打破均衡的力量再度出現。這種連續出現的均衡的演變過程即者柯思樂(S. Krasner)提出的「斷續均衡」(Punctuated Equilibrium)模式。<sup>3</sup>

在歷史制度主義中分析制度變遷的核心是「路徑依循」(Path Dependence)與「關鍵時刻」(Critical Juncture)。諾思(North, Douglass C.)指出制度變遷過程中的路徑依賴是分析理解長期經濟變遷的關鍵；<sup>4</sup>而大衛(Paul A. David)也指出某一過程的路徑依賴後果是指具有正向回饋機制的隨機非線性動態系統，如果具這種性質且在結構上未受干擾，就不能擺脫過去事件的影響。<sup>5</sup>皮爾森(Paul Pierson)認為基於回報率遞增作用，制度形成了自我強化的路徑；加上政治生活中制度密集，政治權威和權力具有非對稱性特徵，以及政治生活複雜性和不透明性等原因，使政治制度變遷所

<sup>2</sup> Ibid, pp. 945-946.

<sup>3</sup> 黃宗昊，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，第49卷第3期，2010年，頁145-176。Krasner, S. D., "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics.," *Comparative Politics*, vol. 16, No. 2, 1984, p. 240; Krasner, Stephen, "Sovereignty: An Institutional Perspective," *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1, 1988, pp.77-85.

<sup>4</sup> 劉守英譯，道格拉斯，《諾斯：制度、制度變遷與經濟績效》(*Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*) (上海三聯書店、上海人民出版社，1994年版)，頁150。

<sup>5</sup> Paul A. David, "Why Are Institution the Carriers of History: Path Dependency and the Evolution of Conventions, Organizations and Institutions," *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 5, No. 2, 1994, p. 208.



顯示的路徑依賴特性會比經濟制度更明顯。<sup>6</sup>然而即使受路徑依賴因素制約，制度並非會持續不變。因為當制度外在的力量及難以克服的缺陷累積到相當程度時，制度便會發生劇烈變革，包括功能改變、演進或制度的斷裂。諾思認為，制度變遷是一種漸進式變遷，但在某種關鍵時刻（Critical Junctures）也可能出現斷裂性變遷（Discontinuous Change），如征服、革命等。<sup>7</sup>儘管有差異，近年來已有歷史制度主義加入了理性選擇理論的觀點，並將論據建立在理性選擇理論上。相對的，理性選擇派的學者也反過來又走近歷史制度主義，接受歷史分析並開始借鑒解釋學思想，不再強調科學概括和抽象。<sup>8</sup>

透過路徑依賴理論，歷史制度論者歸納出數種制度變遷的模式，包括：「取代」（Displacement）、「轉換」（Conversion）、「層疊」（Layering）、「漂移」（Drift）、等，<sup>9</sup>然而這樣的分析模式對於俄國的制度變遷與路徑的選擇似乎不太適用，不僅因為所有制度變遷的可能性不是只存在這四種類型，在真實的歷史過程也不是只符合某種變遷模式，尤其是在後共產主義國家，舊的制度框架在短時間內瓦解，原來制度變遷的路徑突然中斷，形成新型制度安排的路徑選擇完全是偶然的。因此在注重歷史過程的路徑依賴理論的基礎上，另有學者提出「路徑應變」觀點來研究俄羅斯、東歐等後共

<sup>6</sup> Paul Pierson, "Increasing Return, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, pp. 252-253.

<sup>7</sup> 劉守英譯，道格拉斯，《諾斯：制度、制度變遷與經濟績效》，頁 89。

<sup>8</sup> Kurt Weyland, "Toward a New Theory of Institutional Change," *World Politics*, vol. 60, no. 2, 2008, p. 312.

<sup>9</sup> 「取代」是移除既有的規則代之以新的規則。「轉換」是既有的規則繼續存在，但被賦予新的詮釋和執行方式。「層疊」則意味著新規則被附加於既有規則之上，從而改變了既有規則的規範作用。「漂移」是既有的規則仍然存在，但隨著外部環境的改變，使其作用與規範的能力逐漸減弱。參閱黃宗昊，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，頁 166-167，以及 James Mahoney and Kathleen Thelen, "A Theory of Gradual Institutional Change," in Thelen ed., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (New York: Cambridge University Press, 2010), pp. 15-18.



產主義國家制度變遷過程。如，艾爾斯特( Jon Lester)、奧菲( Claus Offer)、強森( Juliet Johnson) 等學者認為，路徑應變情況出現在蘇東共產突然崩潰後的特殊政治時期：在制度轉型過程中，這些國家同時要面臨政治、經濟、民族等多方面的制度調整與重新建構的任務。<sup>10</sup>在政治真空的背景下，新型制度的形成及績效的路徑應變包含了政策選擇( Policy Choice)、制度遺緒( Institutional Legacies)、國家能力( State Capacity)與政策順序( Policy Sequencing)四種變數之間的相互作用，並且使制度安排形成不同效果。<sup>11</sup>

與多數的歷史制度主義者把政策視為制度因素影響的結果的觀點不同，路徑應變把政策選擇視為一個獨立變數，並且認為制度遺緒的重要性是依賴於國家行為者所做的政策選擇而定。就政策選擇而言，路徑應變理論主張在非常政治時期，政策選擇既不能預測也無法藉由現行制度結構所決定，因此該理論認為應把焦點放在制度設計及政策執行的唯意志選擇，進而分析能動者與結構之間的互動，以此了解何時制度遺緒成為後共產主義轉型重要因素。其次，制度遺緒在決定政策選擇不具核心作用，這與共產主義政體瓦解的非常時期有關，在此時期制度遺緒基礎被削弱，<sup>12</sup>故擴展了國家政策選擇的可能性。

此外，政策選擇本身雖然在非常政治時期打破了體制束縛，政策的執行情況和成果仍然可能受到制度相關變數的影響。例如，政策制定者的國家進入歷史關鍵時刻最終還是具有一些基本的相同偏好並將其轉化為政策，並且不同的國家

<sup>10</sup> Jon Elster, *Claus Offer and Ulrich K. Preuss, Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 3-4.

<sup>11</sup> Juliet Johnson, "Path Contingency in Post - Communist Transformations," *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 3, 2001, pp. 256-257.

<sup>12</sup> 這些基礎包含：首先，共產黨的領導角色結束，且新形式的政治組織也合法化。其次，國家不再指導經濟、控制財產，公民可自由從事商業交易；第三，必須重新界定自我，以及冷戰結束迫使後共國家在國際體系中去調整、反應新的位置。



能力也可能產生不同的結果。為了理解制度的結果，強森將後共產機構的政策選擇分為被動制度設計（*Passive institutional Design*）與主動的制度設計（*Active Institutional design*）。<sup>13</sup>在被動的制度設計中，政策制定者不試圖直接改變體制框架，而是引進廣泛的措施設計來改變機構參與者的行為，其中較重要的被動策略涉及了國家明確地自所有權和監管撤出、解除及全措施等。被動制度設計是透過個別行為體的決定而產生效果，一旦相關精英用正確的激勵機制來建立，以市場為導向的制度框架就會逐漸自發地從底部形成。相形之下，主動的制度設計選擇了以政策替換、創建、或透過直接的國家力度（例如，建立開發銀行、稅務機關，或者存款保險制度）去改變制度框架。主動的制度設計不僅影響正式結構，也會影響做法和價值。在這種制度設計方式中國家扮演著建築師的角色，建立一種新的制度框架，使其中的行動者去適應。此外被動的政策效率在很大程度上取決於底層的制度條件，同時主動政策的有效性在很大程度上取決於國家能力，故制度遺緒對被動的制度設計結果影響更大。為了取得成功，被動的制度設計需要一個良好的體制環境。制度遺緒越是與國家理想中的制度框架不相容，決策者所選擇的政策也就越難貫徹。主動的制度設計則相反，需要一個強大的國家的作用，否則主動設計的嘗試將失敗告終，或紙上談兵。

### 叁、制度遺緒：民族問題與蘇聯解體

在論及民族問題與蘇聯解體之間的關係時，俄國學者阿列克謝耶夫（*V. V. Alekseev*）指出，「法國、德國、英國等歐洲國家在經歷過資產階級革命以後，基本上都建立起公民國家。在這種公民國家中，民族之間的對立性逐漸為協調性所替代。而俄羅斯則不然，無論是在俄國時代還是在蘇聯時期，國家的公民性特點並不突出，民族性色彩卻十分強烈」<sup>14</sup>。早在19世紀初，一些「十二月黨人」就曾經對俄羅斯社

---

<sup>13</sup> Juliet Johnson, "Path Contingency in Post - Communist Transformations," *op. cit.*, pp. 257-258.

<sup>14</sup> 丁建定，〈區域主義、民族問題與蘇聯解體—俄羅斯科學院阿列克謝



會未來發展問題明確指出，在建立行政區劃時，不應該建立以民族為基礎的行政區劃，而應該建立多民族融合性的州，否則最終將導致國家的解體。以下就體制、政策以及在這兩者影響與作用下所產生的民族精英與民族意識三方面來說明：

### 一、 聯邦制對民族關係之影響

十月革命後，列寧及其所領導的蘇維埃政權非常重視俄族與其他民族的關係，把民族政策建立在「民族自決」與「大民族要補償小民族曾經受到的不公正待遇」這兩項原則上，並以民族劃分行政區域，加盟共和國和行政區域用主體民族命名，建立「民族-國家聯邦體制」。依據1924年憲法的規定，各個加盟共和國都保留自由退出蘇聯的權利，但是既沒有規定各加盟共和國退出蘇聯的程序和批准機關，也沒有授權立法機關做出相應的解釋和立法。1925年為了與蘇聯憲法相適應，俄羅斯也修改了憲法，規定在蘇聯聯邦制下保留自己的聯邦制形式，但是將聯邦制建立的基礎由自治州改變為自治共和國、自治州和民族專區。至此，蘇聯形成了世界史上獨一無二的奇特聯邦制，該聯邦以民族政治自治為基礎，在大聯邦中有小聯邦，即在作為聯邦主體的加盟共和國內部又有民族自治共和國、民族自治州和自治區等不同層次的民族自治實體。

聯邦制的實施在當時是布爾什維克領導者們的主觀意願，是解決民族問題的一個必要手段，在他們看來，一旦國內的民族問題得以解決，聯邦制也就失去了其存在的價值，社會就可以向更加集中的單一體制過渡。<sup>15</sup>不過在列寧生前並未提出過渡的時程與方式，以至其後的領導人在聯邦制的實際運作中出現轉變，加上國家治理逐漸朝向集權的單一體制轉化，使憲法所規定的民族平等與聯邦制度原則被破壞。

---

耶夫院士談蘇聯解體的主要原因》，《世界民族》，第3期，2000年，頁27。

<sup>15</sup> Gregory Gleason, *Federalism and Nationalism: The Struggle for Republican Rights in the USSR* (Colorado: Westview Press, 1990), pp. 19-52.



首先，在高度中央集權的單一體制之下，權力逐漸向蘇共轉移，不僅各加盟共和國的黨組織成為地方的最高權力機構，這些地方的黨組織又完全受蘇共中央指揮，而俄羅斯的黨中央機關即是蘇共中央，使俄羅斯凌駕於其他加盟共和國之上，違背了平等原則。

其次，各民族間的平等關係也因階梯式的管理模式，以及對各主體區別待遇而遭受到破壞。1977年憲法中區域自治被界定為「國族形式」，即賦予民族名義上的國家體制。當時一些居住在以自己族名命名共和國境內的族群（主體民族）享有特權，但這也意味著非主體民族，或是不居住在自己自治區域的主體民族無法獲得這些保障與優待。<sup>16</sup>

第三，1924、1936、1977年憲法都明文規定各加盟共和國是構成蘇聯的主體，有不容侵犯的主權，但1977年憲法也同時限制了加盟共和國的主權，也為各加盟共和國發展民族主義預留了空間，麥考利（A. McAuley）便指出，民族自由分離權的相關法律條文不完善以及該權利在實踐中被嚴重侵犯，反而激起了分離主義，為20世紀90年代初蘇聯的解體創造了可資利用的條件。<sup>17</sup>當各民族國家紛紛宣佈獨立於蘇聯之時，許多人認為它們這樣做並沒有違背蘇聯憲法。

## 二、 政策所導致的民族矛盾

由於蘇聯的聯邦體制具有民族與多層次的特性，因此中央與地方關係的互動也牽扯著各民族之間的互動，而20世紀20年代末之後，中央的錯誤政策自然也就成為民族矛盾與衝突的原因。

---

<sup>16</sup> 特權包括接受高等教育與學費優待、在政治權力和經濟機構中就業保障等。Cristiano Condagnone, Vassily Filippov, "Equity, Exit and National Identity in a Multinational Federation: The 'Multicultural Constitutional Patriotism Project' In Russia," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 26, No. 2, 2000, p. 266.

<sup>17</sup> Alastair McAuley, *Soviet Federalism Nationalism and Economic Decentralization* (Leicester:Leicester University Press1991), p. 31.





首先，集體化政策剝奪了各加盟共和國根據自身特點發展經濟的權利，嚴重損害了民族利益，引起各民族對體制和蘇聯中央不滿。僵化的經濟管理最終導致蘇聯的國民經濟收入和勞動生產走下坡，雖然從赫魯雪夫到戈巴契夫都對上述經濟體制進行了改革，但均以失敗告終。

其次，隨著工業逐漸向其他民族區與轉移，俄族也被移民至這些地區，不僅領導核心幹部和技術工人多是俄羅斯族，也使當地俄族人口比例上升，原有的社會政治、經濟運作也遭到改變，導致族群之間的互動朝向負面發展，<sup>18</sup>對政府和俄族的不滿情緒與日俱增。此外，史達林時期當局曾以各種名義強制遷移了二十多個少數民族，對這些民族與國家所造成的傷害持續到蘇聯解體後。<sup>19</sup>

### 三、 民族意識的形成與民族精英的影響

在蘇聯成立初期各民族共和國在文化自治權利及地方事務上尚有很大範圍的運作空間。蘇共中央與非俄族精英合作，將其培養成為新的共產主義領導；在1920-30年代在黨政機關及其他領域中有很多猶太、亞美尼亞、喬治亞菁英。例如從1922到1927年間，佔全國總人口53%的俄族在共黨組織中的人數從72%降到65%，而在烏克蘭人和白俄羅斯人在所屬共和國的黨組織中所佔的比例，分別從24%與21% 提升到59%與60%。<sup>20</sup>

1920年代開始持續到1930年代中期的「本土化」和語言的自由化政策加速了一些民族族國建造的過程<sup>21</sup>，也使各民

<sup>18</sup> Mastyugina T. and Perepelkin L, in Vitaly Naumkin and Irina Zviagelskaia eds., *An Ethnic History of Russia: Pre-revolutionary Times to the Present* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1996), pp. 36-37.

<sup>19</sup> Gerhard Simon, trans. by Karen Forster and Oswald Forster, *Nationalism and Policy Toward the Nationalities in the Soviet Union: From Totalitarian Dictatorship to Post - Stalinist Society* (Colorado, Westview Press, Inc., 1991), pp. 179 -203.

<sup>20</sup> Kappeler, Andreas : translated by Alfred Clayton. *The Russian Empire a Multiethnic History* (Harlow: Longman, 2001), p. 373.

<sup>21</sup> 例如，烏克蘭以前沒有自己的國家，政治領域是分裂的，但1920年代



族的自我意識更加發展。一些新的民族菁英無法滿足於文化或語言上的權利，更進一步要求擴大政治參與，導致日後蘇共的打壓與肅清。在1936到1938年間，在非俄族共和國中的領導階層都被開除或處決。<sup>22</sup>「本土化」政策在赫魯雪夫和布里茲涅夫時期又再度出現，也再次造就出許多民族精英。從1960年代到1980年代，全蘇聯各民族教育水準的差異縮小，到1980-81年時，像布里雅特、亞庫特、卡米克、卡巴爾達、哈薩克這些非俄族的學生比例甚至比俄族學生還高。<sup>23</sup>原本蘇聯政府以為透過教育體系的俄化有助於打造「國際主義化」或是一個「蘇維埃人」這個新的歷史社群，但卻沒想到反而促成了各民族的動員。

蘇聯政府推行的一體化、本地化和工業化政策強化了非俄族的民族自我意識，並隨著蘇聯後期階段政治經濟形勢的惡化和民族精英們對政府所推行的民族政策的不滿與抵制愈演愈烈，以致到了蘇聯中央不能控制的地步，導致了蘇聯的解體。<sup>24</sup>

### 叁、葉爾欽時期的民族政策：族裔聯邦主義

蘇聯的解體為新掌權者提供了新型制度安排的合法權力，在國家制度與國族認同需要重組及重新界定的情況下，政策選擇對於新型制度的形成起著極其重要的作用。獨立後的俄國先進行了主動式的制度設計。如同前面理論部分所述，在主動的制度設計模式中，充分有效的國家能力是達到對舊制度進行改造以適用於新的目的的重要指標。強森指出，有效的國家能力可達到政策執行三個目標：共識性（consensus），一貫性（consistency）和可信度（credibility）。<sup>25</sup>在缺乏共識的情形下，政策制定者在政策制定的過程中將

---

開始用自己的族名建國，烏克蘭語使用遍及烏克蘭。

<sup>22</sup> 事實上，遭到整肅也包含俄羅斯人。

<sup>23</sup> Kappeler, Andreas :translated by Alfred Clayton. *The Russian Empire a multiethnic history*, op. cit. p. 384.

<sup>24</sup> Jorge Libo, "The Soviet Union's National Policy during the 20s of the 20<sup>th</sup> Century," *Nation and Race Studies*, Vol. 14, No. 1, 1991, pp. 30-31.

<sup>25</sup> Juliet Johnson, "Path Contingency in Post - communist Transformations."



採取相互破壞對方的行為，使自身利益最大化；缺乏連續性則說明政策不斷變更，政策也就不會被認真看待，甚至會遭到扭曲；而缺乏可信度的政策將只是紙上談兵，無法產生預期效果。獨立之初由於中央的弱勢，導致原有的制度遺緒因素制約了主動性制度設計的選擇；而國家能力不足也使主動的制度設計在政策執行及後續效果不彰。

民族問題及其所引發的制度問題影響著俄國獨立後的憲政體制與民族政策的制定。早在葉爾欽對抗蘇聯中央時，對於民族區域乃至於憲政體制的問題即有廢民族區域（建省）、德式聯邦制度，以及維持原蘇聯民族聯邦制三種主張。然而 1990 年代初期各個共和國紛紛提出主權宣言，且總統與最高蘇維埃之間的權力鬥爭也提供了共和國與中央談判的籌碼，故在 1992 年 3 月由聯邦權力當局與聯邦主體（車臣共和國、韃靼斯坦共和國除外）簽訂聯邦條約時，保存了蘇維埃時期的民族聯邦體制，其中也包含了由共和國、自治州以及行政地區各主體個別簽訂的文件。與共和國簽的條約中，重申共和國主權，稱為主權共和國。

### 一、憲法中的多元族群精神

儘管聯邦體制在實行上遭遇到許多問題與矛盾，但 1993 年的憲法肯定了各民族平等與文化多元之精神：

#### （一）、以多元民族為內涵的公民的理念

從與蘇維埃中央對抗開始，俄國政府從未在所有的重要文件與法規中以「族裔」的概念來界定國家。從俄羅斯的主權宣言、不同版本的憲法草案與最後的憲法中都將該辭賦予了「公民」的定義。憲法第三條：俄羅斯聯邦多民族之人民為其主權和權力之來源。<sup>26</sup>

---

*op. cit.*, p. 261.

<sup>26</sup> Конституция Российской Федерации, Статья 3, 2001  
<<http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>>.



## (二)、保障民族語言的使用

憲法第 26 條第 2 款賦予人民有權使用母語並有自由在溝通、養育、教育與工作場合選擇語言的使用。<sup>27</sup>第 68 條除了確定俄文是全境內的國語之外（第一款）。共和國有權利建立其語言，並在其國家權力機關、地方政府機構可與俄文共同使用（第二款）。俄羅斯保證其人民得保存、研究、發展母語的權利（第三款）。<sup>28</sup>因此在憲法中明文規定了共和國中的雙語原則，以及全境個人的母語權利之聲明。

## (三)、民族籍屬之尊重

在新憲法的第 26 條第 2 款賦予：人民有權自己決定並指出其民族籍屬，沒有人能被強迫為之。<sup>29</sup>這樣的規定是對蘇維埃時期強制民族登記的修正，並且是為了達到一些正面效果，例如在民族區域中的自治體內得享有一些大學入學的優惠名額。

## (四)、宗教與文化之自由與平等

在憲法中除了強調宗教自由與平等原則（憲法第 14 條、第 19 條、第 28 條）之外，也在第 29 條第二款規定，禁止進行激起社會、種族、民族或宗教仇視與敵意的宣傳或鼓動，禁止宣傳社會、種族、民族、宗教或語言的優越論。<sup>30</sup>

## 二、多元民族聯邦制的實踐及其問題

雖然 1993 年憲法肯定了各民族平等與文化多元之精神，但多元族群特色的聯邦制在實踐上也面臨到問題。首

<sup>27</sup> Конституция Российской Федерации, Статья 26, 2001, <<http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>>.

<sup>28</sup> Конституция Российской Федерации, Статья 68, 2001, <<http://www.constitution.ru/10003000/10003000-5.htm>>.

<sup>29</sup> Конституция Российской Федерации, Статья 26, 2001, <<http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>>.

<sup>30</sup> Конституция Российской Федерации, Статья 29, 2001, <<http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>>.



先，各共和國實施了民族主義化的政策，造成在該共和國內的非主體民族權益受損。其次是住在各共和國中的俄羅斯族權利保障的問題。事實上，在不斷宣揚俄族才是犧牲者的言論的背後，也指出了俄族也有被歧視的是實。這些問題說明了聯邦中央與聯邦主體之間的權力鬥爭導致足以保障運作、共同遵守的聯邦法規缺乏，且各聯邦主體成了境內的準獨立國家。例如，為了解決韃靼斯坦共和國的問題<sup>31</sup>，聯邦當局與韃靼斯坦共和國在 1994 年 2 月 15 日簽訂權力劃分的雙邊條約。其後俄國當局又和其他的共和國或聯邦主體相繼簽訂了類似的條約。不對等的聯邦制不僅導致中央與地方權力劃分的指標沒有共通標準，對於少數民族的權利的保護，中央與地方機構權責分配也都不明確。此外各共和國中的憲法或法律條文與聯邦憲法相牴觸的情形非常普遍。例如布里亞特共和國（**Republic of Buryatia**）的憲法第 60 條宣稱，共和國的存在是以布里亞特民族（僅占共和國總人口的百分之 30%）自決為依據，且共和國的全民公投必須至少 50% 的合資格選民參加，且其中半數以上必須是布里亞特籍才有效。

由於獨立初期政府與聯邦制度的改革是主張「全面西化」的激進民主派和共和國的菁英主導，因此當 1992 年國家民族委員會（**State Committee on Nationalities, Goskomnats**）<sup>32</sup> 提出「俄羅斯聯邦民族政策綱要」（**State Conception for the Nationalities Policy of the Russian Federation**）草案時，遭到來自共和國的壓力，且不受「西化派」的肯定。該草案主要強調「多元整合」，主張民族領域及其相關權益是附屬在公民權與人權之下，雖不重視「民族籍屬」，但以民族文化自治與地方自治來保障各種不同的族群文化，以及非主體民族的個人利益。其後國內的局勢發展<sup>33</sup>促使葉爾欽及其所領導的

<sup>31</sup> 1992 年的聯邦條約韃靼共和國並未參與其中，並在 1993 年 12 月抵制俄羅斯國會選舉與憲法公投。

<sup>32</sup> 當時國家民族委員會的主席為俄羅斯科學院院士契什柯夫(V. Tishkov)，該部門之後隨政府的改組而數度更名，後來普遍稱為俄羅斯民族與聯邦關係事務部，簡稱民族部（**Russian Ministry of Nationalities and Federal Relations, Minnats Russia**）。

<sup>33</sup> 主要是 1993 年基於季里諾夫斯基（**Vladimir V. Zhirinovsky**）所領導的



政府開始檢討自由放任政策的錯誤，開始向中間路線修正。葉爾欽在1994年對國會的年度咨文指出：「俄羅斯聯邦的主權及其憲政的基礎是多元的族群人口，而非族群團體。沒有一個族群可以擁有控制政治組織、資源等領域的絕對權利...」。<sup>34</sup>同時呼籲立法者必要的立法工作，以引進民族文化自治和地方自治。

### 三、具有協商特色的民族政策

如同聯邦體制的妥協特色，1996年的「俄羅斯聯邦民族政策構想」(Conception for the Nationalities Policy of the Russian Federation)和「俄羅斯聯邦民族文化自治法」(Federal Law of the Russian Federation about the national and cultural autonomy)也是協商的結果。

#### (一) 俄羅斯聯邦民族政策構想

在聯邦獨立初期政府中對於民族政策的規劃存在著三派立場：<sup>35</sup>

1. 保留蘇聯時期的民族領域且並進一步強調各民族之權利，以達到在其領域內實踐其民族自決權。<sup>36</sup>
2. 主張回歸到沙俄時期的規劃採用「省」(Guberniya)模式，取消主體民族的地位與地區。
3. 承認主體民族的民族區域與現行的民族聯邦主義，但以其他方式保障非主體民族的權利，以制衡

---

自由民主黨在議會選舉中獲勝，以及車臣戰事兩方面的因素。

<sup>34</sup> Российская Газета, 25. 02. 1994, p. 3. 轉引自 Cristiano Codagnone, Vassily Filippov, "Equity, Exit and National Identity in a Multinational Federalism: The Multicultural Constitutional patriotism," project in Russia, *op.cit.*, p. 276.

<sup>35</sup> Cristiano Codagnone, Vassily Filippov, "Equity, Exit and National Identity in a Multinational Federalism: The Multicultural Constitutional Patriotism," project in Russia, *op.cit.*, p. 272.

<sup>36</sup> 這派的支持者除了各共和國的精英外，還包括在政府中的西化派，共和國的精英所渴望的是「民族領域」，而西化派主張「民族自決」。



主體民族的權利無限上綱。<sup>37</sup>

1996年新頒布的「俄羅斯聯邦民族政策綱要」的內容維持了1992年版的部分內容與重要原則，且仍看得到與各民族共和國的妥協，尤其是關於民族文化自治的部份。1992年版的政策綱要中主張將民族文化自治視為與民族區域自治同等重要且扮演制衡角色的原則與機制。但是對於共和國的菁英來說卻是對其權力的威脅，主張民族文化自治原則只是民族區域自治的補充。故新的政策綱要中出現「民族文化自治原則不損及聯邦憲法賦予其主體的權利」的條文，不過民族文化自治原則確實擴大了國家民族政策運作的可能性與責任。

在「俄羅斯聯邦民族政策綱要」中不再使用「民族」(nation)以及「主體民族」(titular nation)名詞，而以「人民」、「族裔文化社群」(ethno-cultural community)取而代之。值得注意的是，該綱要也彰顯了多元文化的愛國主義精神。在綱要的第三部份民族政策的基本目標「在人權、公民權和自由暨承認其最高的價值的基礎上，保障俄國各民族的社會經濟發展和民族文化發展，並鞏固俄國公民及精神道德...在精神文化領域要形成並擴展精神統一、民族友誼理念、族際和諧思想，培育愛國主義；傳播各民歷史與文化知識。」以及「在歐亞民族文化空間內保存俄國全境的斯拉夫、突厥、高加索、芬蘭－烏戈爾、蒙古及其他各族的歷史文化遺產，並進而發展各民族特性與互動傳統，在社會上創造尊重各文化價值之氣氛」。<sup>38</sup>此外該綱要也反映了民族文化自治是實現憲法所保障的公民及各族權利和自由的有效形式，因為它超越了民族領域並包含所有族群團體，且建議成立各民族大會，以作為國家權力機關與族群團體之間的對話管道，

<sup>37</sup> 此派強調公民權與人權超越集體權利。

<sup>38</sup> Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, 1996, <<http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/c6d37e91be20bfc8c325707b004a2574?OpenDocument>>.



確保各族群團體參與相關立法與衝突解決。<sup>39</sup>

## （二）民族文化自治

同樣的，民族文化自治的辯論也有類似於民族政策的辯論立場。<sup>40</sup>在1996年頒布「俄羅斯民族文化自治法」之前，民族部和國家杜馬（國會）的民族事務委員會分別制定了所屬的民族文化自治法案。兩案的差別主要是在權利主體的認定，民族部主張依法賦予族群作為權利主體的地位；而國會杜馬的民族事務委員會則主張個別公民才是權利主體。最終通過的是這兩種版本的結合，所以該法開宗明義將民族文化自治定義為俄國公民透過社團聯合，界定自己族群籍屬，為實現其文化自決的方式（第一章第一款）。故該法所賦予的個體權利唯有透過集體的方式得以實現。其次，政府對民族文化自治的規劃不在於強調該政策是新政治機制，而是以族群歸屬為基礎的「社會」機制，<sup>41</sup>故該法界定了不同層級的民族文化自治成立方式：「地方層次的民族文化自治」（城市、城市區域、城鎮、鄉村區各層級）、「區域層級的民族文化自治」（聯邦主體層級）、「聯邦層級的民族文化自治」。

俄羅斯民族政策的制度設計脈絡下可以看到「多元的族群差異」的制度遺緒的影響超越國家能力，使決策者在「多元的族群差異」與「整合的公民普遍認同」兩方面尋求妥協與均衡，即多元文化基礎下型塑一個公民認同，不僅提供一個在多元族群的政治實體內，各族群文化差異與利益的保護，同時強調共同普遍的公民權利。葉爾欽執政的八年期間，由於中央和地方之間關於劃分管轄物件和權力條約的簽訂，以及一些地方被給予特殊的許可權，如獲得民族共和國地位（韃靼斯坦、巴什科爾托斯坦）或集中了大量的經濟資源（莫斯科）等因素，各地區之間的政治、經濟關係出現了

---

<sup>39</sup> 同前註。

<sup>40</sup> Cristiano Codagnone, Vassily Filippov, "Equity, Exit and National Identity in a Multinational Federalism: The Multicultural Constitutional Patriotism" project in Russia, *op. cit.*, p. 276.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 279.





不對稱性擴大的問題。<sup>42</sup>行政方面，地方民族菁英既能夠禁止轄區內民眾有組織的抗議活動，又能夠操弄族群議題挑起抗議活動，從而向中央施壓；經濟所有權在很大程度上轉到地方行政部門的控制之下，且在經濟政策制訂中扮演著「否決集團」的角色；這也包括對預算資源的控制，1998年的財政預算中，地方份額占了近60%，同時中央控制的財政資源的份額縮減。不僅地方的政治過程幾乎由地方精英控制，在聯邦選舉中地方的民族精英也成為重要角色，藉此迫使中央讓步。這些問題的解決便成為普丁執政時期的中央集權改革及「去族裔」式的民族政策前提。

## 肆、普丁時期：公民中央集權

雖然2000普丁上臺時面對的是俄羅斯數百年來最困難的一個歷史時期，不過普丁持續轉型路徑，但把制度變遷的重點由葉爾欽所建立的主動式的制度設計轉向被動式的制度設計，他在2002他在聯邦會議上發表的總統國情咨文中強調，俄國發展的目標不變，即發展民主，建立文明的市場和法治國家。<sup>43</sup> 2000年開始的聯邦改革，從最初旨在使中央與地方區域關係透明化，演變成一個區域性統一標準化政策，<sup>44</sup>這些重要的政治改革方向包括：建立7個聯邦區並任命駐這些地區的全權代表、改組聯邦委員會、提高聯邦稅的數量與比重、通過「政黨法」禁止註冊地區性政黨、削減聯邦主體數量（地區合併）等方面，此外自2000年起取消雙邊條約，並解決區域立法牴觸聯邦憲法和聯邦法律的法律問題。

<sup>42</sup> 郝薇薇譯，弗拉基米爾·格爾曼，〈中央—地區—地方自治：當代俄羅斯的中央再集權政策〉，《俄羅斯研究》（Владимир Гельман），2009年第4期，頁73。

<sup>43</sup> Путин, Владимир, 2002. «Послание Федеральному Собранию Российской Федерации», <<http://www.kremlin.ru/text/appears/2002/04/28876.shtml>>(18.07.2014)

<sup>44</sup> Ростислав Туровский, «Путинская пятилетка в региональной политике, или бег по кругу». *Политком. Ру: Информационный сайт политических комментариев*. <<http://politcom.ru/article.php?id=1967>>



## 一、結合地區發展以解決民族問題

普丁一方面對負責民族政策和民族關係事務部會進行改革，另一方面將2000年提出的削減主體數量的主張逐步實施。2001年10月普丁撤銷「聯邦事務、民族和移民政策事務部」(Ministry of Federal, National and Migration Policy Affairs of the Russian Federation)，將其職能分別移交至內政部、外交部和邦經濟發展與貿易部。2004年9月成立地區發展部 (Ministry of Regional Development)，負責民族政策和民族關係及保護境內少數民族和原住民權利。<sup>45</sup>此外中央以「點對點」的模式，透過合併那些1990年代獨立出來的自治區的方式來進行縮減。由於中央的打算是合併某些實力過弱的地區，而非建立一批實力強大的地區，故一些金融工業集團提出的將秋明州 (Tyumen Oblast) 和漢特—曼西自治區 (Khanty–Mansi Autonomous Okrug) 和亞馬爾—涅涅茨自治區 (Yamalo-Nenets Autonomous Okrug) 等重要經濟區域合併的提議均遭到否決，以避免這些地區的經濟實力可以和莫斯科中央相抗。<sup>46</sup>

地區合併的過程中除了是聯邦中央「由上而下」主導模式，但該政策背後的經濟決定論也突顯出普丁政府的「去族裔」化特色。2005年在托姆斯克議會對於媒體報導地區合併議題的文件中指出，聯邦會議區域事務委員會主席卡薩可夫 (Aleksandr Kazakov) 與經濟發展部以及科學院的研究員之一亞當美司庫 (Aleko Adamesku) 均認為俄國行政區劃分的改革主要來自經濟上的可行性，其次是領土和社會，然後才是在某一特定區域的民族和文化的特殊性。<sup>47</sup>

<sup>45</sup> «История министерств по делам национальностей в СССР и РФ», 2011. 12.15 <<http://ria.ru/spravka/20111215/517534894.html>> ; 以及左鳳榮，〈現今俄羅斯的民族問題與民族政策〉，《中國改革論壇網》。2011.03.07.<[http://www.chinareform.org.cn/open/governance/201103/t20110307\\_62199.htm](http://www.chinareform.org.cn/open/governance/201103/t20110307_62199.htm)>.

<sup>46</sup> 弗拉基米爾·格爾曼 (Владимир Гельман)，同註 37，頁 83。

<sup>47</sup> «Укрупнения регионов в средствах массовой информации», законодательной думы томской области.2005,



此外，政策執行中對於中央和地區衝突的解決也是以非正式的利益交換方式進行。一方面透過再分配的各種獎勵和補貼使地方領導人願意進行合併活動，另一方面地方的族裔菁英也希望藉此改善與克里姆林宮的關係，或藉由區域合併擴大其現有的權力槓桿。所以克拉斯納雅爾斯克邊疆區，埃文基和泰米爾合併後聯邦政府隨即提供23億盧布撥款；合併後的勘察加邊疆區（Kamchatka Krai）也向中央提出了5個電廠，以及在戰略地區航道建設道路網和建設新機場。<sup>48</sup>而雅庫特的領導人以放棄競選連任，換得聯邦委員會副主席之職，中央提名人選在當地競選成功，並恢復了對該共和國金剛石資源的控制。<sup>49</sup>

## 二、去族裔化政策：

在文化教育與社會移民問題上，普丁政府也採取「一統」的解決方式——確定俄文以及西里爾字母（Cyrillic Script）的法定地位，限制各共和國民族語言的權利。尤其針對韃靼斯坦共和國當局想把西里爾字母改成拉丁字母的意願，聯邦當局明白語言和文字的問題可能會減少俄羅斯文化影響力，並賦予韃靼斯坦共和國進一步獨立的道德和政治理由，故1991的聯邦法律「俄羅斯聯邦人民的語言法」（Law on Languages of the Peoples of the Russian Federation）於2002年12月11日經國會修定將俄語和共和國的民族語言的書寫型式定為西里爾字母（第3條第6款）。<sup>50</sup>此外，2005年頒布的「俄羅斯聯邦國家語言法」（About The State Language of the Russian Federation），第一條規定俄文是唯一的官方語言。<sup>51</sup>

<<http://duma.tomsk.ru/files2/5393.pdf>>.

<sup>48</sup> Elena Chebankova, "Implications of Putin's Regional and Demographic Policies on the Evolution of Inter-ethnic Relations in Russia," *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 8, No. 4, December 2007, p. 445.

<sup>49</sup> 弗拉基米爾·格爾曼（Владимир Гельман），同註 37，頁 81。

<sup>50</sup> Федеральный закон от 11 декабря 2002 года N 165-ФЗ. <<http://law.kodeks.ru/egov/index?tid=0&nd=901835042&prevDoc=9003298>>.

<sup>51</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 1 июня 2005 г. N 53-ФЗ



「打擊非法移民」的作為也開始轉變為對聯邦境內非俄族勞工的反對運動。因為受到蘇聯解體、民族主義運動和車臣事件的影響，多數俄族對外來移民難以接受與適應，使族際互動關係中敵人的形象形成。例如，地方居民恐懼且不信任車臣人的比例高達 53-60%，亞塞拜疆人 39%、美國人 15%，猶太人 12%。因為恐怖主義的因素，一般人以基本教義派來評斷穆斯林，在加上發生在車臣共和國（Chechen Republic）、達捷斯坦共和國（Republic of Dagestan）、卡巴爾達-巴爾卡爾（Kabardino-Balkar Republic）、以及別斯蘭（Beslan）人質的暴力事件，又造成對於穆斯林的敵對態度最高。<sup>52</sup>

### 三、公民認同的型塑

上述在政治改革上的去族裔化中央集權政策之所以得以貫徹是因為該制度框架與制度遺緒相容，普丁透過以愛國主義為核心的公民認同的形塑，希望在俄國多民族、多元文化的事實上建立一個共同的認同。他在2000年7月的國情諮文中指出：「儘管存在著各種各樣的觀點和意見，黨派綱領也各不相同，但我們過去和現在都有共同的價值觀。共同的價值觀把我們團結在一起，使我們能夠稱之為團結的人民」。<sup>53</sup>普丁企圖建立一個更能整合俄國內部（所有不同民族）與外部（亞、歐）各種價值的新理念，此時制度遺緒作為整合社會建立認同的基礎，其所展現的影響力及內涵，均與葉爾欽時期的「多元的族群差異」的制度遺緒不同，故在其施政方針的綱領性文件「千年之交的俄羅斯」中，普丁用

---

«О государственном языке Российской Федерации»,  
< <http://www.rg.ru/2005/06/07/yazyk-dok.html> >.

<sup>52</sup> Общественное мнение 2002 г. Ежегодник. М., 2002. с. 131; Общественное мнение 2003 г. М., 2003. с. 65-66. 轉引自 Дробижева, Л.М. Завоевания демократии и этнонациональные проблемы России (Что может и чего не может дать демократизация), "Общественные науки и современность", 2005, №2, с. 25.

<sup>53</sup> Путин, Владимир, «Послание Федеральному Собранию Российской Федерации», 2000, <[http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2000/07/08/0000\\_type70029t\\_yre82912\\_70658.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2000/07/08/0000_type70029t_yre82912_70658.shtml)>.



*Rossiiskaia* 這個字(強調「公民」特性)而不是 *Ruskaia* (俄羅斯族)，他提出了「俄羅斯思想」(*Rossiiskaia idea*)，其中指出俄國團結的思想基礎是「自古以來就有的價值觀」，即：愛國主義(*patriotism*)、強國意識(*power*)、國家主義(*Statism*)和社會團結(*social solidarity*)。他也同時強調，俄羅斯思想是一個「合成體」，結合了「全人類」的普遍價值觀和國所經過考驗的傳統價值。因此，普丁一方面強調探索有俄國特色的發展道路，指出將國外的抽象模式和公式照搬到俄國，機械照抄別國的經驗無助於改革順利進行；但也沒有拋棄西方自由主義的某些價值和規則，主張市場經濟、民主、人權和自由的原則已深入全球範圍，只有將市場經濟和民主的普遍原則與俄國的現實相結合才會有一個光明的未來。<sup>54</sup>

然而，即使是最「公民」的民族主義往往仔細考察也是「族裔」性質的民族主義，<sup>55</sup>俄國的公民認同包含了俄羅斯族裔元素。就歷史發展和文化內涵面而言，俄羅斯族裔的民族主義及其公民的民族主義二者有許多類似與重疊之處，畢竟基於俄國的歷史發展及其國家領域的持續擴張，俄國便從「單一的俄羅斯族國家」演變成包含其他各民族的「多民族國家」，因而境內人民也由原本狹隘的界定——「俄羅斯人」(*Russkii*)擴大為包含其他族群的「俄國國民」(*Rossiyan*)。<sup>56</sup>因此俄國公民的認同的模式與俄羅斯族的界定密切相關。不過在官方強調多民族的多元文化的基礎上朝向俄羅斯同質化觀點移動的情形引起了一些疑慮，認為領導層是俄族主

<sup>54</sup> Путин, Владимир, «Россия на рубеже тысячелетий», *Независимая Газета* <[http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millennium.html](http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html)> (30.12.1999.)

<sup>55</sup> Smith, A. *Nationalism*. Cambridge: Polity Press, 2010, pp. 212-213. 轉引自 Prina, Federica. "Homogenisation and The 'New Russian Citizen': A Road To Stability Or Ethnic Tension?," *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 10, No. 1, 2011, p. 70. <<http://Www.Ecmi.De/Fileadmin/Downloads/Publications/JEMIE/2011/Prina.Pdf>>.

<sup>56</sup> 崔琳，〈俄羅斯聯邦公民民族主義與普丁的對外政策〉，《人文社會科學研究》，第三卷，第一期，中華民國九十八年三月，頁 85。



要族群的利益代表的。例如1996年的「國家民族政策綱要」強調維護少數族裔的民族和文化認同與權利的同時也主張「俄國領土上的俄羅斯族的凝聚作用」。普丁在2000年宣布以舊蘇聯國歌做為國歌，並採用雙頭鷹和白色，藍色和紅色作為國旗和國徽。此外儘管普丁一再強調宗教多元化，表面上總統是信奉東正教與東正教會宗主教保持密切關係。普丁和東正教大主教之間的特殊關係，無形中使其他宗教被邊緣化。<sup>57</sup>

## 陸、結論

本文在注重歷史過程的路徑依賴理論的基礎上，以「路徑應變」觀點來研究俄國民族政策的變遷。在共產主義政體瓦解的非常政治時期，後共國家同時要面臨政治、經濟、民族等多方面的制度調整與重新建構，在此關鍵時期原有足以影響政策選擇的制度遺緒基礎被削弱，為因應變局的政策選擇對於新型制度的形成則起著重要的作用。獨立後的俄國在國家制度與國族認同需要重組及重新界定的情況下，民族政策經歷了葉爾欽執政時期的主動式制度設計到普丁執政時期的被動式制度設計的演變過程。由於制度遺緒、國家能力和政策順序對所選政策的目標偏離與否具有制約作用，故在俄國不論是主動式制度設計或是被動式制度設計不一定都能取得理想中制度變遷的效果。

就理論而言，在主動的制度設計模式中，國家扮演積極角色，因此必須具備充分有效的國家能力才能達到對舊制度進行改造以適用於新的目的。然而葉爾欽時期的制度設計國家能力因素卻無法超越制度遺緒因素的制約，也就是說族裔的制度遺緒影響著俄國獨立後的憲政體制與民族政策的制定，聯邦條約實際上保存了蘇維埃時期的民族聯邦體制並且包含了由共和國、自治州以及行政地區各主體個別簽訂的文件，在條約中，重申共和國主權，並稱為主權共和國。

---

<sup>57</sup> Federica Prina, "Homogenisation and the 'New Russian Citizen': A Road to Stability or Ethnic Tension?," *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 10, No. 1, 2011, pp. 70-71.



另一方面，雖然1993年憲法肯定了各民族平等與文化多元之精神，但是在實踐上無法確保非主體民族的權利，並且一些基本的聯邦制度在實踐上也面臨到功能不彰的情形，無法達到一貫性和可信度的目的。這些問題也與基本聯邦原則缺乏功能有關，聯邦中央與聯邦主體之間的權力鬥爭導致足以保障運作、共同遵守的聯邦法規之缺乏，而各聯邦主體彷彿成了境內的準獨立國家，各共和國採行了民族主義化的政策，造成在該共和國領域內居住的非主體民族權益受損，以及在各共和國中的俄族權利保障的問題。國家能力在缺乏共識的情形下，政策制定者在政策制定的過程中採取相互破壞對方的行為，1992年國家民族委員會所主張的民族領域及其相關權益是附屬在公民權與人權之下的理念，便遭到來自於民族共和國的反對壓力，因為對於共和國的菁英來說卻是對其權力的威脅。因此如同聯邦體制一般，在1996年的「俄羅斯聯邦民族政策構想」和「俄羅斯聯邦民族文化自治法」，也同樣看到了中央與各民族共和國的妥協。

葉爾欽執政的八年期間，具有妥協與多元文化自治特色的民族政策與聯邦體制的確面臨到許多困境與矛盾，但1993年的憲法確立了各民族平等與文化多元之精神。此外獨立之初中央與地方所簽訂的聯邦條約雖然條約導致中央與地方相互關係明顯失衡，但這樣的發展也使一些特殊族群地區避免了朝向車臣悲劇發生的可能性，降低了國家分裂的危機。另一方面「民族國家」或是「民族區域體」等概念在1993年通過的憲法中已不存在，1994年葉爾欽年度咨文中nation這個字已成為俄國具有公民意涵民主的信仰價值，普丁也不斷強調「所有俄國的人民都是一個整體的民族」。俄國政府將nation指涉為全體公民的意義在於「國家—民族」關係典範的轉變，它有助於迎合國內複雜的族群利益；而基本人權的規範也彰顯了多元文化理念的確立，對於沒有行政區域的少數民族而言，公民所享有的文化自治權的保障也透過「國家民族政策綱要」、「民族文化自治法」達成，不僅符合了個人利益的相應要求，也擴大了形成公民社會的空間。



普丁針對葉爾欽時期轉軌中存在的問題，在政治、經濟轉型的具體政策等方面提出新的理念與政策，把制度變遷的重點由過去主動式的制度設計轉向被動式的制度設計。他在葉爾欽時期所建立的制度架構下透過中央集權提出「去族裔式」的政策與公民認同。理論上，政策制定者在被動的制度設計模式中不試圖直接改變體制框架，而是引進不同的措施設計來改變機構參與者的行為，且制度遺緒對被動的制度設計的影響更甚於來自國家能力的影響。但是從普丁時期的民族政策的制度設計中，可以觀察到明顯的國家能力因素，例如聯邦中央「由上而下」模式主導地區合併，削減聯邦主體數量；以及地區發展政策背後的經濟決定論也突顯出普丁政府的「去族裔」化特色，也就是說族裔文化因素在地區的經濟發展不是擺在首要考量；而政策執行的過程中對於中央和地區衝突的解決也是以非正式的利益交換方式進行。此外在文化教育與社會移民問題的解決上，普丁政府也採取「一統」的解決方式：不僅確定俄文以及西利爾字母的法定地位，「打擊非法移民」的作為也轉變為對非俄族勞工的反對運動，引發俄族裔民族主義的興起。

這些政策之所以得以貫徹是因為制度遺緒與國家理想中的制度框架相容，不過普丁時期制度遺緒所展現的影響力與葉爾欽時期的「多元的族群差異」的制度遺緒不同，是俄國歷史中「自古以來就有的價值觀」，以此作為整合社會建立認同的基礎。這樣的價值觀無關多元的族裔文化與認同，而是強調「合一」、「一統」的強國、愛國與團結的價值觀。事實上，後共產主義時期的自由與開放造成要求擴大自治的族裔民族主義出現，成為俄國國家發展的不穩定因素，因此普丁時期的民族政策突顯出統治精英對地區自主，以及俄國將再度發生解體的恐懼。然而刻意忽視族裔因素政策的實施也將會使政府面臨到危機。首先，地區合併著重於純粹經濟因素固然會帶來地方的現代化發展，但也可能引發民族怨恨，甚至挑戰聯邦中央的各種政治衝突。其次，當地族群對變更邊界的反對也削弱了他們對新結構的支持，故應該仔細平衡各種因素，以避免族群議題過度操弄與分裂主張。最後，儘管民族區域精英持續促進民族母語使用，俄語仍然是





主要的溝通語言，因此限制使用其他語言的政策，不但使語言問題政治化，也無法消除民族語言自由的要求，反而促進地方民族主義的增長。



## 參考文獻

### 一、中文

- 丁建定，2000。〈區域主義、民族問題與蘇聯解體—俄羅斯科學院阿列克謝耶夫院士談蘇聯解體的主要原因〉，《世界民族》，第3期。頁27-30。
- 吳恩遠，張樹華譯，菲利波夫（А. В. Филипов）著，2009。《俄羅斯現代史，1945-2006》。北京：中國社會科學出版社。
- 郝薇薇譯，弗拉基米爾·格爾曼（Владимир Гельман）著，2009。〈中央—地區—地方自治：當代俄羅斯的中央再集權政策〉，《俄羅斯研究》，第4期，頁69-93。
- 崔琳，2009。〈俄羅斯聯邦公民民族主義與普丁的對外政策〉，《人文社會科學研究》，第3卷第1期。頁79-102。
- 黃宗昊，2010。〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，第49卷第3期。頁145-176。
- 劉守英譯，道格拉斯，1994。《諾斯：制度、制度變遷與經濟績效》（*Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*）。上海三聯書店、上海人民出版社。

### 二、英文

- Chebankova, Elena, 2007. "Implications of Putin's Regional and Demographic Policies on the Evolution of Inter-ethnic Relations in Russia," *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 8, No. 4, pp. 439-459.
- Condagnone, Cristiano, Vassily Filippov, 2000. "Equity, Exit and National Identity in a Multinational Federation: The 'Multicultural Constitutional Patriotism Project' In Russia," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 263-288.
- David, Paul A., 1994. "Why Are Institution the Carriers of History: Path Dependency and the Evolution of Conventions," *Organizations and Institutions, Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5, No. 2, pp. 205-220.
- Elster, Jon, Claus Offe and Ulrich K. Preuss, 1998. *Institutional*



- Design in Post- communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerhard Simon, 1991. *Nationalism and Policy Toward the Nationalities in the Soviet Union: From Totalitarian Dictatorship to Post - Stalinist Society*, trans. Karen Forster and Oswald Forster. Colorado: Westview Press, Inc.
- Gleason, Gregory, 1990. *Federalism and Nationalism: The Struggle for Republican Rights in the USSR*, Colorado: Westview Press.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor, 1996. "Political science and the three new institutionalisms," *Political Studies*, No. 44, pp. 936-957.
- Johnson, Juliet, 2001. "Path Contingency in Post - communist Transformations," *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 3, pp. 253-274.
- Kappeler, Andreas, 2001. *The Russian empire a multiethnic history*, trans. Alfred Clayton. Harlow: Longman.
- Krasner, S. D., 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, 16(2), 223-246.
- Krasner, Stephen, 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective," *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1, pp. 66-93.
- Libo, Jorge, 1991. "The Soviet Union's National Policy during the 20s of the of the 20<sup>th</sup> Century", *Nation and Race Studies*, Vol. 14, No. 1, pp. 27-32.
- Mastyugina T. and Perepelkin L., 1996. *An ethnic history of Russia: pre-revolutionary times to the present*, ed. Vitaly Naumkin and Irina Zviagelskaia. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- McAuley, Alastair, 1991. *Soviet Federalism Nationalism and Economic Decentralization*, Leicester: Leicester University Press.
- Pierson, Paul, 2000. "Increasing Return, Path Dependence, and the study of politics," *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 251- 267.
- Prina, Federica, 2011. "Homogenisation and the 'New Russian Citizen': A Road to Stability or Ethnic Tension? ," *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 10,



No. 1, pp.59-93.

Smith, A. 2010. *Nationalism*. Cambridge: Polity Press.

Weyland, Kurt, 2008. "Toward a New Theory of Institutional Change," *World Politics*, Vol. 60, No. 2, pp. 281-314.

### 三、俄文

Дробижева, Л.М., 2005. Завоевания демократии и этнонациональные проблемы России (Что может и чего не может дать демократизация), *"Общественные науки и современность"*, №2, с. 16-28.

«История министерств по делам национальностей в СССР и РФ», 2011. 12.15

<<http://ria.ru/spravka/20111215/517534894.html>>.

Конституция Российской Федерации,

< <http://www.constitution.ru> >.

Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, 1996/06/15.

<<http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/up/909/2051/>>

Общественное мнение 2002 г. Ежегодник. М. ВЦИОМ-А.

Общественное мнение 2003 г. М. ВЦИОМ-А.

Путин, Владимир, 1999/12/30. «Россия на рубеже тысячелетий», *Независимая Газета*

<[http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millenum.html](http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millenum.html)>.

Путин, Владимир, 2000/07/08. «Послание Федеральному Собранию Российской Федерации»,

<[http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2000/07/08/0000\\_type70029type82912\\_70658.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2000/07/08/0000_type70029type82912_70658.shtml)>.

Путин, Владимир. «Послание Федеральному Собранию Российской Федерации», 2002/04/18.

<<http://www.kremlin.ru/text/appears/2002/04/28876.shtml>>.

Туровский, Ростислав, 2005. «Путинская пятилетка в региональной политике, или бег по кругу». *Политком. Ру:*

*Информационный сайт политических комментариев.* <<http://politcom.ru/article.php?id=1967>>

«Укрупнения регионов в средствах массовой информации»,



*законодательной думы томской области.*  
<<http://duma.tomsk.ru/files2/5393.pdf>>.

Федеральным законом от 11 декабря 2002 года N 165-ФЗ.  
<<http://law.kodeks.ru/egov/index?tid=0&nd=901835042&revDoc=9003298>>.

Федеральный закон Российской Федерации от 1 июня 2005 г.  
N 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»,

< <http://www.rg.ru/2005/06/07/yazyk-dok.html> >.



# From Ethnic-Federalism to Civic-Centralism: The Policy towards Nationalities of Russian Federation

Tsui, Lin \*

## Abstract

The paper discusses the Russian Federation's policy towards nationalities from the concept of “path contingency”, which derives from the approach of institutionalism. While it requires restructuring and redefinition of the state system and the national identity after the collapse of communism, the nationality policy of Russian Federation has developed from the ethno-federalism (active institutional design) of Yel'tsin to the civic-centralism (passive institutional design) under Putin. Although the active design emphasizes the national capacity factor, the states capacity under the Yel'tsin presidency was not able to overtake the constraints of the institutional legacies. Therefore, institutional legacies of ethnicity was affecting the development of the Russian Federation's constitutional system and national policy after its independence, as well as make the policy of ethno-federalism-type faced with many problems in its implementation and effect. Under the institutional framework established by Yeltsin, Putin proposed the “de-ethnic” policies and civic identity by way of centralization of power. From the institutional design of national policies under Putin the obvious national capacity factor can be observed. In addition, the influence of institutional legacies under Putin is different from the legacies of “diversity of ethnicity” of Yel'tsin. They are “the values since ancient times”, so-called by Putin, in Russian history, which are used as a basis for identity shaping and social integration. Such values are unrelated to “diversity of ethnicity”, but stressed on “unity” of a power, patriotism and solidarity.

**Keywords:** Policy towards nationalities of Russian Federation,  
ethnic-federalism, civic-centralism, path contingency.

---

\* Associate professor, The Graduate Institute of European Study,  
Tamkang University, Taiwan

