

評論 國際 深度

## 普京治國：“廷臣”與秘密警察的非正式權力網絡

在這種情況下，普京在統治時，這套圍繞他展開的體制就能發揮出相當的強制能力，如果普京不在了呢？



2022年5月21日，一名男子身穿印有俄羅斯國旗顏色並描繪俄羅斯總統普京的襯衫穿過聖彼得堡的街道。攝：Anton Vaganov/Reuters/達志影像



鄭非 ✓

| 2023-02-08

## 一、非制度化的國家體制

在上篇對俄羅斯解體可能性的分析中，我們已經說到，普京當政以來力行中央集權，將寡頭、地方勢力打落馬下，但是，他所製造的，並非一個制度化的俄羅斯現代國家，而是一個個人主義獨裁國家（或曰沙皇的復歸）。由此造成的一個意外後果是——普京的作為實際上弱化了俄羅斯國家（對普京好的未必對俄羅斯長期有利）。

倫敦大學學院（UCL）的政治社會學家阿列娜·萊德妮娃（Alena Ledeneva）收集了大量克里姆林宮決策的材料，她發現，普京的統治不是依靠正式制度與法令，而是建立在一系列非正式規則和個人關係的基礎上。對由此構成的關係網絡，她稱之為「Sistema」。過去俄羅斯也有Sistema——即關係、小圈子（蘇聯的時候各派系都有地方基礎），但是由於普京的統治背後並沒有制度和組織上的依靠（俄羅斯國家在表面上仍然是選舉民主制，而普京的御用政黨——統一俄羅斯黨——是一個弱政黨），這導致他極度依賴Sistema來實際掌握權力。普京周圍圍繞着一群「廷臣」。

萊德妮娃指出，這種非正式的權力關係網絡以一種矛盾的方式發揮作用。個性化的權力網絡使普京能夠動員和控制政治與社會精英，但它也將諸多政治家、官僚和商人鎖定在非正式交易、利益勾兌和個人忠誠之中。這反過來又破壞了法治，造就了嚴重的腐敗和政府治理能力的寡陋。

美國社會學家弗拉基米爾·什拉彭托克（Vladimir Shlapentokh）則指出，相似的情況也發生在俄羅斯的中央-地方關係之中。在正式制度上面，莫斯科可以說是御策四方。但在實際的操作層面——「克里姆林宮允許地區領導人像封建領主一樣行事，只要他們表現出對克里姆林宮的忠誠，並隨時準備支持普京對抗他的競爭對手。普京幾乎從來沒有因為一個州長在自己的地盤上犯下不正當或非法的行為而罷免他……普京把地方長官和總統趕出了國家政治，然而，他並沒有試圖控制他們在自己地區內的行為。」什拉彭托克認為，普京這種做派具有明顯的復古氣質，並非威權或專制主義概念所能描述，更像是某種封建政治的復歸（又，什拉彭托克實際上就把當代俄羅斯社會稱作是一個封建社會——國家軟弱，政治的個人色彩強，各次級集團擁有一定實力，與上位者結成庇護-附庸關係）。

我們確實能夠在一些事情上觀察到什拉彭托克論斷的正確性：

比如，統一俄羅斯黨是普京的御用政黨，也是俄羅斯最大的黨派。但是在統一俄羅斯黨與地方權勢人物的關係上，統一俄羅斯黨是弱勢的一方。統一俄羅斯黨在2001年成立以後確實有削平地方山頭的動機和作為，但是在遭到地方反擊之後，普京在2003年解除了持強硬立場黨主席的職務。研究人員指出，「（黨）在所有的情況下，結果都是與州長和解，並願意放棄對統一俄羅斯黨地方組織的控制權。」這種形勢一直延續到2004年以後。大多數地方的黨務經費由地方人物控制，並獨立於地區黨組織。這些地方的地方職位的分配，州長候選人的名單也不受黨的影響。→所以如此，是因為「克里姆林宮對創建一個真正獨立的政

的能力、川民恢復人的右手也個又燕的彩首。之所以如此，是因為「克里姆林宮對任何一個真正獨立的政黨毫無興趣。」統一俄羅斯黨只是一塊幕布，政治的關鍵是克里姆林宮同地方權勢人物的勾兌。在此過程中，政黨那種政治聚合功能是刻意被放棄的。



2022年12月29日，俄羅斯市民在克里姆林宮牆、斯巴斯克塔和聖瓦西里大教堂為背景的扎里亞季耶公園散步，以慶祝新年和聖誕節慶祝活動。攝：Alexander Zemlianichenko/AP/達志影像

美國政治學教授喬爾·摩西 (Joel Moses) 在2019年發表了一篇文章，對從1957年至2018年間領導俄羅斯83個地區的791位地區領導人進行了比較研究。他指出，在赫魯曉夫改革後的蘇聯時期（1957年至1990年），外來官員/莫斯科的「空降兵」佔到了地方領導人的一半（50%）。這反應了蘇聯時期中央集權的能力。到了葉利欽-普京時期（1991年到2018年），這一比例大大減少，外來官員的比例下降到了24%。如果不看人而看地區的話，這一態勢就更明顯。從1991年到2018年，俄羅斯84%的地區由當地人統治（而從1957年到1990年，這一比例僅為52%）。

該研究也指出，「普京的中央集權努力似乎也只是在2017年他第三個總統任期的最後幾個月才加速。」當時他集中更換了十幾個地方領導人，用「空降兵」代替。而這在俄羅斯各地都激發了負面反應。即使如此，2018年當普京再次當選時，83位地方領導人中的52位（63%）仍然是當地人（又，幾乎所有的少數民族共和國的領導人一直都是本地人）。

研究者對普京時代的作為是如此評價的：「這種地區領導人中的本地人趨勢可以從兩個方面解釋——這清楚地反映了20世紀90年代葉利欽領導下的中央權威解體所帶來的政治惰性，這似乎也是總統府中的實用主義者在普京的支持下提出的一種精心策劃的政治妥協。」

做以上判斷的並非只有兩位，實際上，認為俄羅斯是一個「非制度化」的國家，受個人主義和非正式網絡的支配，現在基本上是學界的共識。我個人也認為，普京的強人（strongman）姿態具有相當迷惑性。他確實削平了很多原有的山頭，約束住了俄羅斯社會中那些分裂性力量（不管是寡頭還是地方上的強人），但是他的統治並不是「移山倒海」式，並不具有其布爾什維克前輩那樣的政治、社會改造性。

普京的統治極具有個人獨裁主義色彩，他在全國上上下下建立了一套等級-附庸關係，而非制度性、組織性的專制（或者更確切的說，類似歐洲近代絕對主義國家初建立時的樣子）。這樣建立的是一個更強大的政治中心，而不是一個更強大的國家。假以時日，在一切條件都配合的情況下，也許普京和普京的後繼者能夠將前者化為後者，但不是現在。

為什麼普京會建立這套體制？這裏不及詳述，但可以有一個簡單的猜測：他並不是開國之君，而是一個薄弱國家的繼承者。他沒有也無法依賴正式體制獲得安全，只有在正式權力體系內部建立一套非正式的、個人化的體制，利用兩者的摩擦，才能在政治生存下去。

這樣造成的結果是，普京像一個舊「國王」一樣統治他的國家，而他的國家也像在「國王」治下那麼「統治不足」。

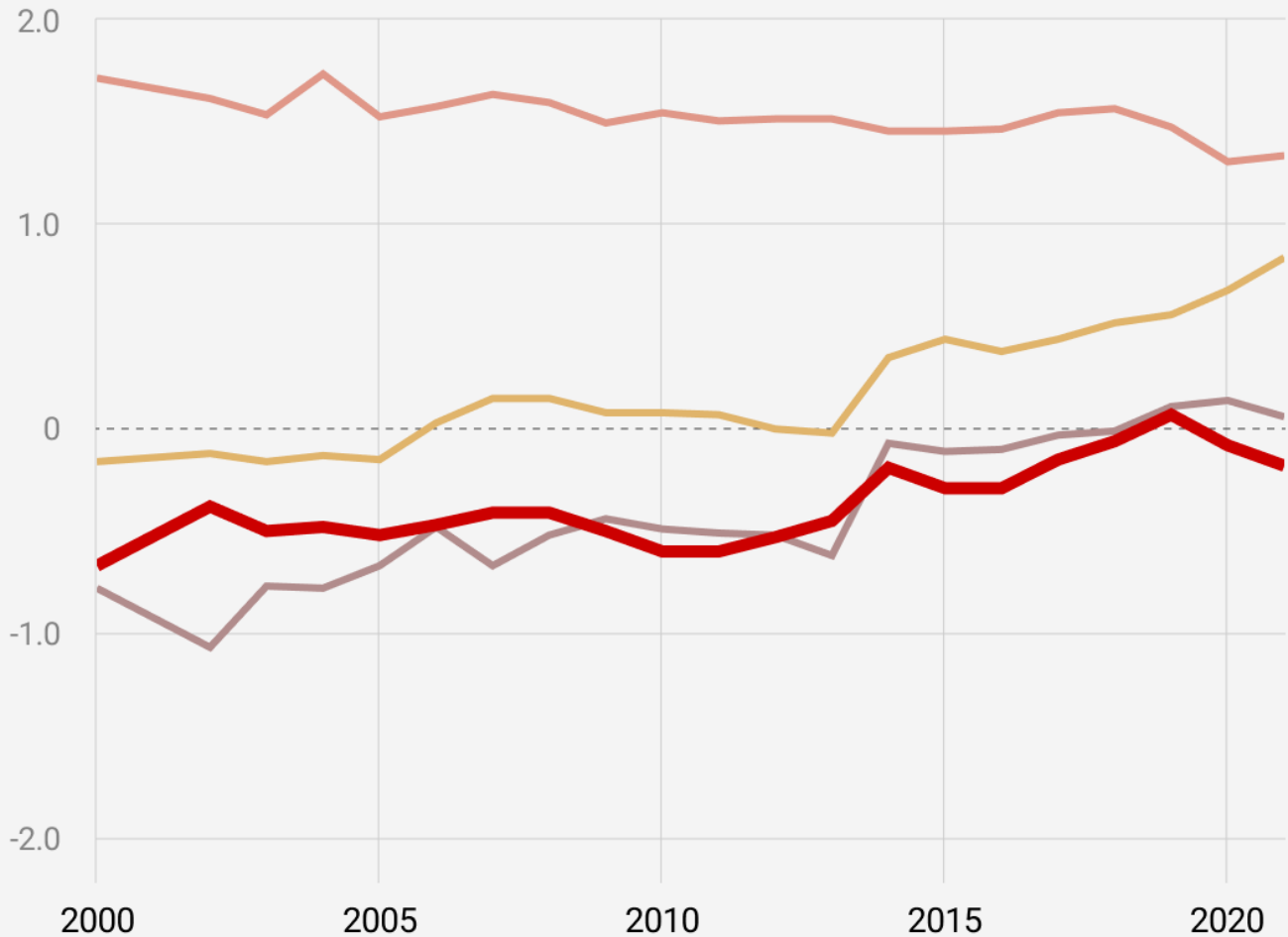
## 二、統治能力的不足

為什麼說「統治不足」？讓我們先從「國家能力」（State Capacity）這個詞說起。所謂國家能力，大致指的是國家控制並管理其資源（包括人）以達成其目標的能力。美國社會學家邁克爾·曼將之分成兩個層面：一是國家精英的專制權力，即精英無需與社會進行協商談判就可採取行動的能力；二是基礎性能力，衡量的是國家規制社會關係、協調社會生活的能力。一般而言，人們又從三個角度來考量國家能力——強制性、汲取性和行政性。它們分別指代國家控制暴力、收入的程度，有效行政與管理的程度。

研究者們已經研發出了若干分別衡量這些國家能力的指標。其中，世界銀行所發展的「世界治理指標」（World Governance Indicators）被很多人廣泛接受，認為其能夠較好的衡量（偏基礎性的）國家能力。這個指標集包含六個指標，我抽取其中兩個——政府效能（Government Effectiveness）與腐敗控制——來觀察，又抽選三個國家——美國、中國與哈薩克斯坦——來與俄羅斯作比較，圖示如下：

# 俄羅斯等4國政府效能比較

● 美國 ● 中國 ● 俄羅斯 ● 哈薩克斯坦



註：該指標數據浮動在2.5（最好）至-2.5（最差）之間

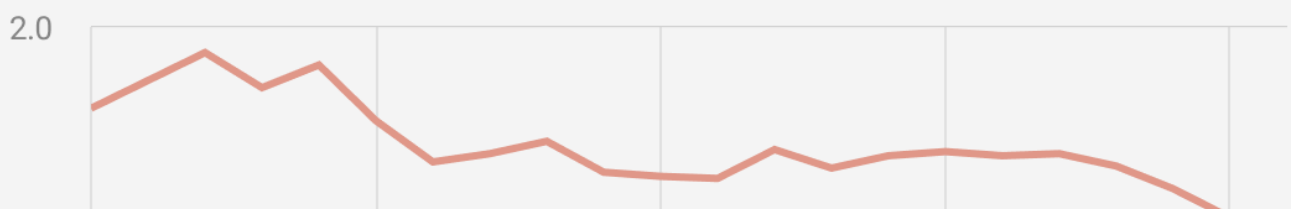
資料來源：世界銀行的「世界治理指標」（World Governance Indicators）

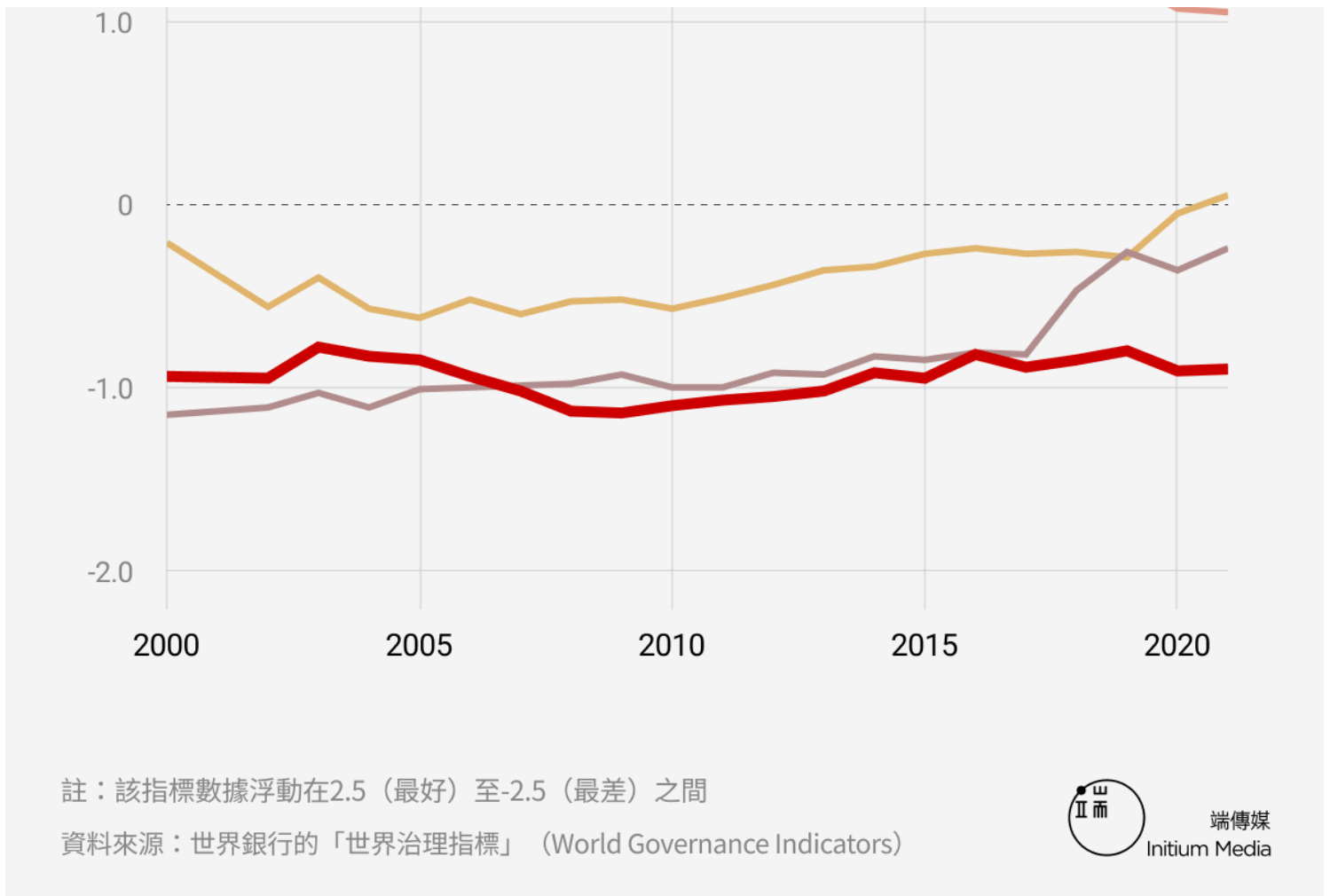


端傳媒  
Initium Media

# 俄羅斯等4國腐敗控制程度比較

● 美國 ● 中國 ● 俄羅斯 ● 哈薩克斯坦



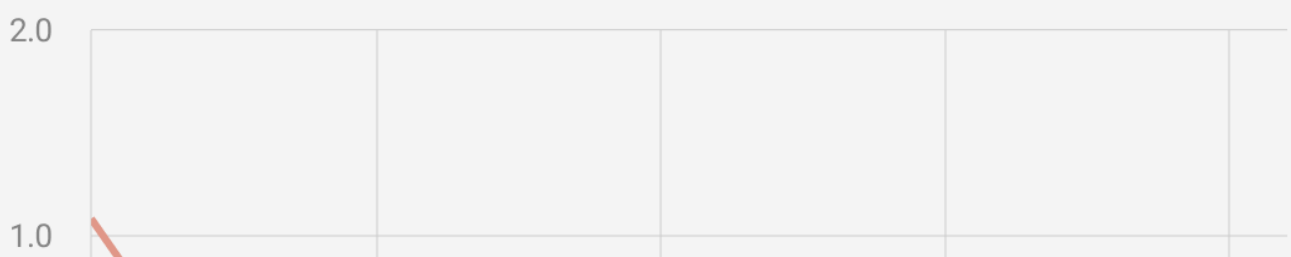


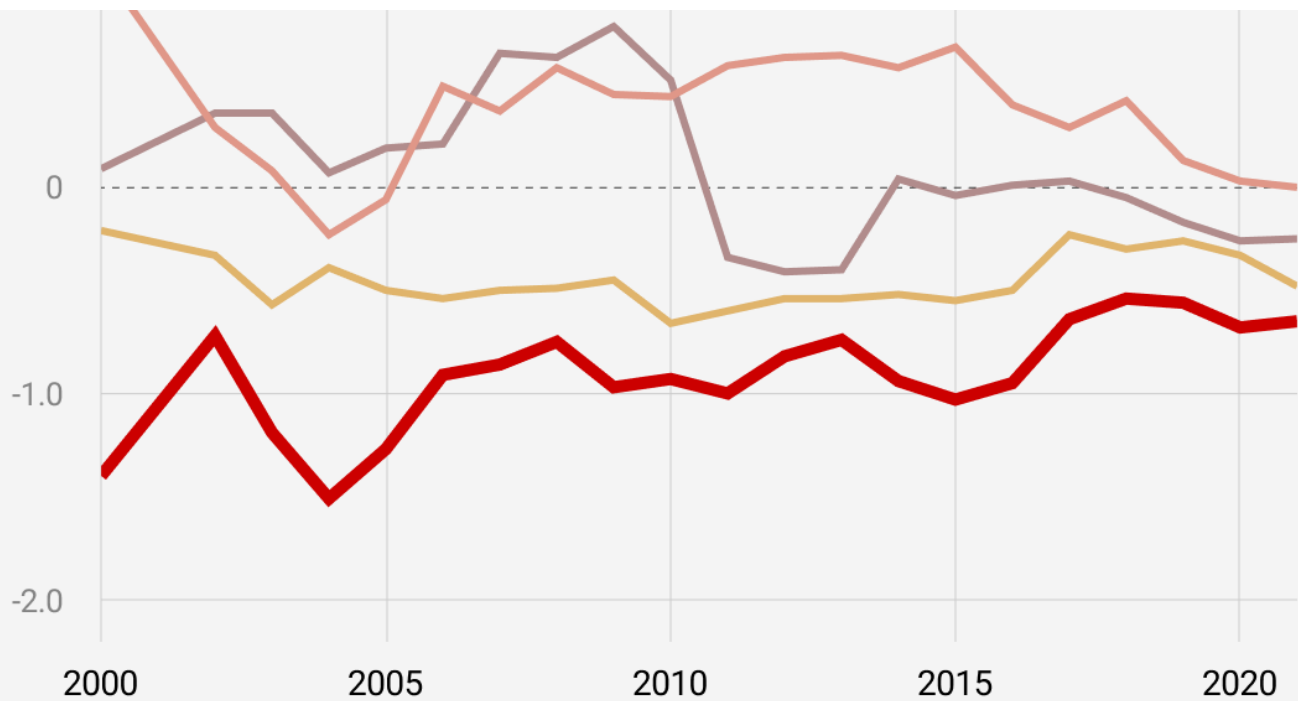
從圖一、圖二可知，俄羅斯的國家基礎性能力或行政效能絕對說不上一個好字，即使同哈薩克斯坦相比，也是要落在其後的。

但正如許多研究者所指出的那樣，即使一個國家的政府官員非常腐敗，為社會提供的管理嚴重不足，只要他們擁有足夠的強制手段和一個完整的行政等級體系，他們大致還是能威脅利誘社會俯首聽話的。在另外兩項指標（政治穩定與國家財政）上，俄羅斯表現的就要比上面兩個好。

## 俄羅斯等4國的政治穩定程度比較

● 美國 ● 中國 ● 俄羅斯 ● 哈薩克斯坦





註：該指標數據浮動在2.5（最好）至-2.5（最差）之間

資料來源：世界銀行的「世界治理指標」（World Governance Indicators）

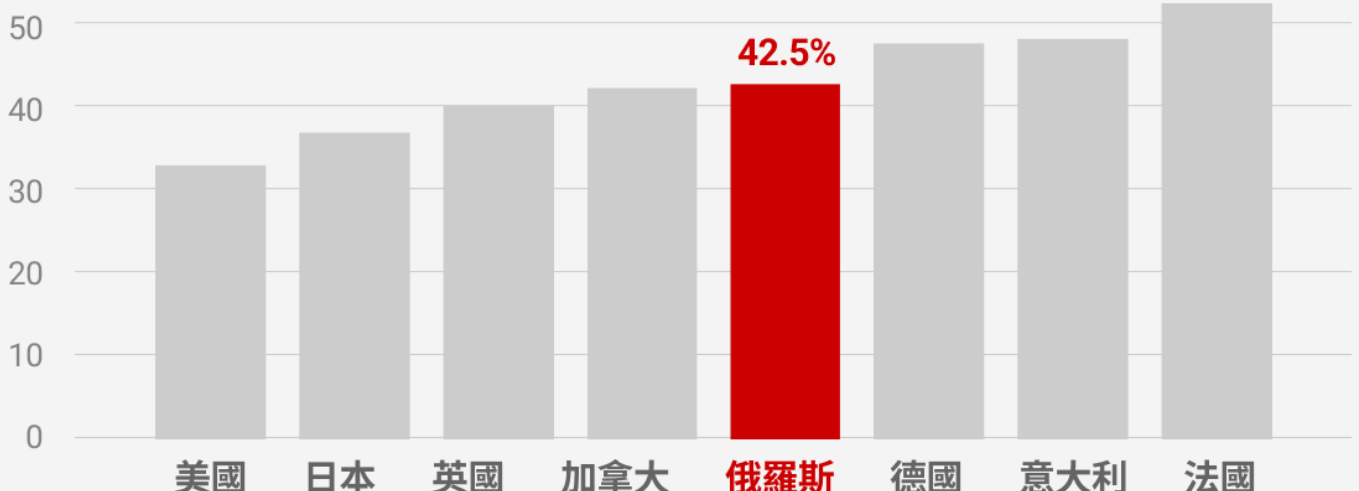


從上圖我們可以看到，儘管俄羅斯在政治穩定這一指標上仍然處於低位，但相對來說，同其他國家差距較小，且趨於改善。此外，一般我們用政府收入佔GDP的比例來衡量一個國家的汲取能力，從經合組織（OECD）給出的數據來看，俄羅斯政府的汲取能力無疑還不錯。詳情見下圖：

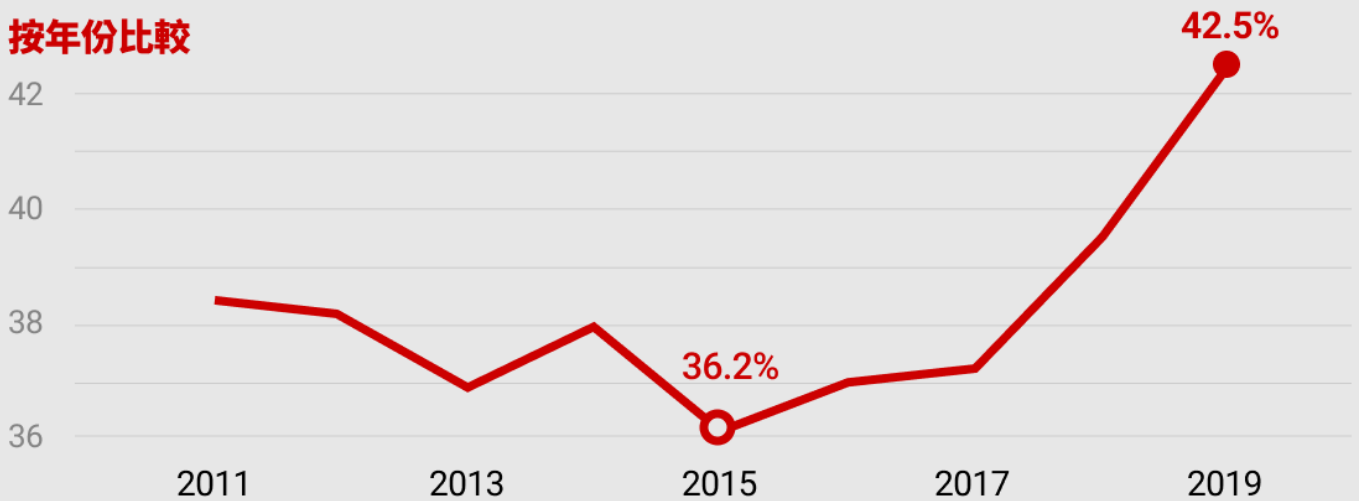
## 俄羅斯政府收入佔GDP比例

### 按國家比較

政府收入佔GDP比例（%）



### 按年份比較



資料來源：世界銀行的「世界治理指標」 (World Governance Indicators)



之所以發生這種國家基礎性能力不足，但國家還相對保持穩定的情況，可能是由於兩個原因造成的——由於普京政府建立了一套較完整的政治鎮壓體制，也有可能是因為普京政府一直能夠從石油資源中獲取大量收入來獎勵服從。

但同樣是真理的是，假如一個國家基礎性權力並不強，那麼它的強制機構也不太可能脫離整體大環境異常高效。這樣，就有可能發生「脅迫不足」的現象。

### 三、安全機構作為一種「行政資源」

在下面，我們將討論普京政權的強制能力。

讓我們首先來看看所謂的西羅維基 (Siloviki)，即強力部門 (秘密警察、軍隊和執法機構)，以及由出身於這些部門的人構成的政治精英圈子。當普京當政之後，他迅速提拔了一批強力部門出身的人進入政府。1999年12月20日，據說剛剛成為俄羅斯總統的普京在一次秘密警察人員的招待會上如此說道：「被派往政府部門臥底的 FSB (聯邦安全局) 人員已經成功地完成了他們任務的第一步。」這也許是一個笑話，但這個笑話所隱藏的意義發人深思。

俄羅斯社會學家奧爾加·克里希塔諾夫斯卡婭 (Olga Kryshchanovskaya) 和斯蒂芬·懷特在2003年首次提出，彼時俄羅斯政治精英中的四分之一成員都有軍事或安全部門的背景(1988年只有3.7%)。他們後來的研究表明這一數字在2008年上升到32%。一位俄羅斯政治的研究專家莉利亞·舍夫佐娃 (Lilia Shevtsova) 則在2012年辛辣地評論道，「(普京領導下的俄羅斯是) 一個由秘密機構人員管理的禁衛軍政權 (praetorian regime)」。很多人都贊成這個觀點，認為在普京治下，克格勃由原來的「國中之國」變成了國家本身。

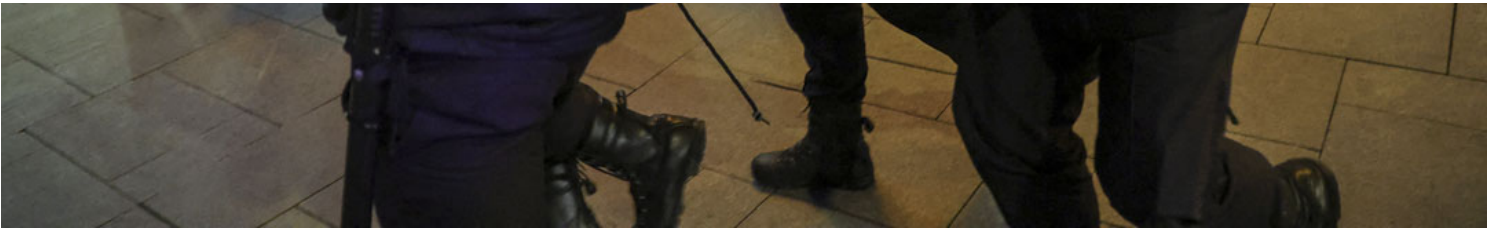
不過，更近的研究指出，當經過更詳細的定義與識別之後，西羅維基在俄羅斯國家機構中的比例並沒有那麼大（比如在2008年，更精確的數字是20.5%，而不是32%），普京周邊也有其他的派系，同時也沒有把權力完全放給他們。此外，一些學者也認為，普京並沒有一個「軍國主義」計劃，而只是任用他比較熟悉、信任的人而已。為了避免依賴任何一個團體，普京讓這些團體、團體內部人員相互競爭，在他的政府內部保持權力平衡。比如葉利欽時代為了削弱舊情報和安全機構，將蘇聯時期的強力部門進行了拆分，普京基本上保持了這種分裂局面。

在2016年，普京還創建了一個由20多萬武裝人員組成的國民衛隊（National Guard of Russia），由他的前保鏢維克托·佐洛托夫（Viktor Zolotov）直接控制。這明顯是分權制衡的把戲。

安德烈·索爾達托夫（Andrei Soldatov）和邁克爾·羅克利茨（Michael Rochlitz）兩位研究者在2018年指出，「我們認為，西羅維基的崛起不是因為它協調一致地接管了國家機構，而是因為普京——在一個高度個人化的體系中——依賴於他自己特有的、可信賴的朋友和同事網絡。當其他人看到一個有凝聚力的集體時，我們看到的是一個由各個家族和派系組成的馬賽克，這些家族和派系過於分裂，缺乏共同的領導力，無法推進任何集體議程。他們所能做的就是利用他們免於負責的自由，為了預算分配和腐敗的租金而相互競爭。」

這個觀點基本上代表了最近研究界的共識——西羅維基並不是有一個共同組織基礎的統一群體。西羅維基的分裂與內鬥是如此的厲害，以至於研究者有時會稱不同的派別為「部族」（clan）。這樣的描述可能更符合現實。





2022年9月21日，俄羅斯莫斯科，反對派示威者呼籲抗議總統普京下令動員預備役軍人，俄羅斯警察在一次未經批准的集會中拘捕示威者。攝：Reuters/達志影像

然而，儘管西羅維基在總體上在政治上並沒有之前大家想象的那麼重要，他們在相當程度上作為普京的重要權力工具運轉，這倒是確定無疑的。據聯合國統計數據，在警察的數量上，俄羅斯的人均數量是鄰國或西方國家的兩到三倍（比如說，在2015年，每十萬俄羅斯人有472個警務人員，美國是198人，哈薩克斯坦是247人）。

西羅維基共有的意識形態與價值觀被奧爾加等研究者總結為下：

「國家是社會的基礎，因此，國家應該強大。一個強大的國家控制着一切。安全人員冒着生命危險為國家服務，應該超出法院的管轄範圍。一個強大的國家還應該控制經濟，至少是它的自然資源，這些資源不能留在私人手中。意見的多元化是危險的，因為它會從內部破壞國家。還有一個外部敵人——西方，這意味着需要一支強大的軍隊和一個強大的軍工業。」

西羅維基的國內用處，首先在為普京清除國內反對派之上——美國學者布萊恩·D·泰勒（Brian D Taylor）在其著作《普京俄國的國家建設》一書中詳細的描述了俄國的安全部門是如何破壞選舉，打擊政治反對派的（俄國人委婉的說法是「使用行政資源」）。有位記者諷刺地將各安全部門比作不同的武器——「（內務部是）炮兵準備，在發動決定性攻擊之前對敵方陣營進行初步射擊。聯邦安全局是用於瞄準目標的導航系統，檢察總署則是攻城炮，能夠摧毀任何牆壁」。2012年納瓦爾尼（Alexei Navalny）成立反對黨參加俄羅斯總統大選時，幾乎是立即被安全機構以詐騙罪起訴，在2013年被判處5年監禁。之後他反覆被監禁、拘留，後來又中毒，現在獄中。

研究者同時也指出，「安全機構的作用遠遠超出了簡單的政治鎮壓。從本質上講，他們是普京的打手，通過敲詐、賄賂、逮捕、甚至暗殺等手段幫助實現總統的目標。」如果不信的話，可以上網去查查別列佐夫斯基（寡頭）、古辛斯基（寡頭）、霍多爾科夫斯基（寡頭）和波利蒂科夫斯卡婭（記者）等的遭遇。

它的第二項用處則是保衛政權的經濟利益。這主要發生在能源行業。一個很著名的例子就是政府強行收購尤科斯石油公司，將霍多爾科夫斯基兩次入刑。西羅維基的第三項用處則是監督、控制地方。各聯邦區的主官（總統全權代表），他的副手、助理和聯邦監察官中西羅維基的成分特別高。布萊恩·D·泰勒指出，在全權代表級別，2000年至2008年間：67%。在下面一個層次：40%。

除此之外，則是各部門、派系、「部落」的私活，他們往往牽涉到各類犯罪和腐敗活動中，並相互競爭、劃分「地盤」（關心的人可以去查查看「[三鯨](#)」案件，這是安全機構內鬥的一個典型事例）。比如說，在2010年泄露的一份電報中，美國駐莫斯科大使約翰·貝爾（John Beyrle）援引俄羅斯政府內部消息人士稱，向莫斯科企業收保護費的是安全部門，而不是有組織犯罪集團，因為「他們不僅擁有比犯罪集團更多的槍支、資源和權力，而且還受到法律的保護。」這導致了一個具有諷刺意味的結果——「由於這個原因，（企業家）對犯罪團伙的保護需求不再那麼高。」貝爾還特別指出，「聯邦安全局、內務部和民兵組織都有各自不同的收款系統……警察和內務部從小企業收錢，而聯邦安全局從大企業收錢。」當然，收保護費並不是強力部門唯一的資金來源，其他還包括「受委託辦案」（根據《俄羅斯新聞報》，針對商人的刑事案件數量在2012年到2016年增長了70%），以及與犯罪組織的合作等等。英國《衛報》前莫斯科分社社長、調查記者盧克·哈丁用《黑手黨國家》（mafia state）來作為自己著作的名字，並不是沒有理由的。



2023年1月7日，俄羅斯總統普京（右）在俄羅斯莫斯科克裏姆林宮的報喜大教堂參加活動。攝：Mikhail Klimentyev, Sputnik, Kremlin Pool Photo via AP/達志影像

#### 四、存在根本缺陷的系統

我們該怎麼評價這套西羅維基系統呢？一個簡單的答案是，它存在根本缺陷，也許比較恰當的說法是：儘管普京口口聲聲要建設一個強大的國家，消除腐敗，提高政府行政質量，但正如之前所言，普京所建立的安全機構看起來還是一套類封建體制。在這套體制之下，俄羅斯國家的脅迫能力也是多頭化/部落化、世襲化的。

在這種情況下，普京在統治時，這套圍繞他展開的體制就能發揮出相當強制能力，如果普京不在了呢？那就很難說了。2014年，維亞切斯拉夫·沃洛金（現在是俄羅斯國家杜馬主席，當時是俄總統辦公廳第一副主任，一般認為他是普京圈子裏的核心成員之一）在一個俱樂部上發表演講，稱：「只要有普京——俄羅斯就存在，沒有普京——就沒有俄羅斯。」這句話如果撇開諂媚的成分的話，將「俄羅斯」替換成「俄羅斯國家」，倒不一定不是真的。

個中的緣由和邏輯可以表述如下——這是由於西羅維基的根本缺陷所導致的。基本上現在的研究者都贊同以下這句話——「西羅維基不是一個有組織的群體。它的特點是激烈的競爭和高度的異質性。這種分裂與衝突也許來自普京的刻意設計，也許是整個普京體制下自然而然的結果。此外，如果說在剛開始西羅維基還有一個較統一的意識形態——打造一個強大的國家，實現社會穩定——的話，那麼這些年下來，這種意識形態的推動力已經大不如前了。比方說，有分析家指出：「腐敗和宗派主義限制了聯合行動，而貪婪而非意識形態似乎是大多數西羅維基的主要動機」。這是因為，西羅維基內部的衝突不僅是部門利益、個人權位之爭，也是公私糾纏的「部落」衝突。而這種衝突很顯然不利於一個統一價值觀的出現。

西羅維基個體，可能是政治上的重要角色，但西羅維基全體，很難成為一種統一的政治力量來發揮作用。當布萊恩·泰勒在探討俄羅斯政治變革可能的時候，認為西羅維基在決定俄羅斯未來方向的能力是可疑的——「他們很可能是被動的，而不是主動的，可能是分裂的，而不是統一的……（原因是）西羅維基不具備在世界其他地方會導致穿制服者採取決定性行動的組織或意識形態特徵。」他認為，當危機發生的時候，俄羅斯的強力部門捍衛政權的凝聚力和意志是值得懷疑的。

以上雖然討論的是普京之後的情況，但是普京自己恐怕也意識到其強力部門到危機時刻不一定可靠。前面已經說了普京成立了國民衛隊來拱衛自己。克里姆林宮背靠莫斯科河，在河對面車程1.5公里的地方有一座總統酒店，直屬俄羅斯聯邦總統辦公室。裏面據說常駐一支車臣部隊。如果這個傳聞屬實，那麼這就是普京的「瑞士衛隊」。

總之，布萊恩·泰勒認為，西羅維基雖然會努力維護他們賴以獲利的政治與社會秩序，但他們既不太可能站在激進政治變革的前沿，也不太可能在普京體制崩潰的時候出面充當中流砥柱，力挽天傾。「本傑明·富蘭克林在簽署《美國獨立宣言》時表示，『我們必須團結在一起，否則我們肯定會被分別絞死』。這不是當代俄羅斯西羅維基的精神。他們不是革命者，他們會各自拯救自己的脖子，而不是一起死在路障上。」

我贊同泰勒的這個說法，這是個人獨裁主義體制/封建政治不可避免的結果。普京治下的俄國國家，是一個

大國，但不是一個強國。看起來雖如磐石不可撼動，但實際上各種應力都在聚集。在普京之後，這個國家的虛弱很有可能將再次暴露出來。