

# 俄羅斯與中國聯邦制度之比較

● 季米特洛夫  
(Martin Dimitrov)

社會科學家很少對俄羅斯和中國進行比較研究，因為他們認為這兩個國家缺乏有意義的可比性。在本文中，我認為俄羅斯和中國雖然有不同的政治傳統，但它們在近期的中央—地方關係和聯邦制度的實踐中，有很大的相似性。顯而易見，這兩個國家不但都面臨「聯邦反常」，而且都試圖借助增加中央稅收以及使用行政槓桿來控制地方政府。對俄羅斯和中國聯邦制度的比較分析，有助於我們全面理解聯邦制度在所有聯邦國家中的實踐情況。

政治上差異如此之大的俄羅斯和中國，為何都受到財政、行政和法律上的地方分權困擾？我認為這是由於兩國在近期的中央—地方關係和聯邦制度的實踐中，有很大的相似性。這兩個國家不但都面臨「聯邦反常」，加劇了社會不平等和貪污腐敗，而且兩國都試圖藉增加中央稅收以及使用行政槓桿來控制地方政府。

本文會向讀者呈現一個謎團：在政治上差異是如此之大的俄羅斯和中國，為何會在聯邦制度的實踐方面卻有如此接近的相似性？更具體的說就是，這兩個國家為何都受到財政、行政和法律上的地方分權困擾，這些困擾導致了貪污腐敗而不是法治的盛行？我認為，俄羅斯和中國的「聯邦反常」並非異端，它們是符合常規的，實際上，這是聯邦制度一個被人忽視的「黑暗面」，它加劇了(社會)不平等和貪污腐敗，而不是平等、法治等人們希望達到的目標。雖然聯邦制度的這一「黑暗面」更可能在既是聯邦制又屬於轉型經濟體的國家之中出現，但正如我在本文的後一部分所敘述的那樣，發達的工業化國家(如美國)也可能出現發生於俄羅斯和中國的「聯邦反常」。然而，本文得出的結論並非都是負面的，正如我指出的那樣，聯邦制度能夠帶來一些積極的發展，如在中國出現的經濟增長和政治改革。我們一般不能以明確的標準來評估政治學變量，正如本文對聯邦制度的分析一樣，聯邦制度的積極和消極方面是可以相互轉化的。

## 一 甚麼是聯邦制度？

學者們對於甚麼是聯邦國家的構成要素，很不幸到現在仍沒有達成共識。一些人採用了非常狹隘的定義，這導致只有四個國家(美國、加拿大、澳大利亞和瑞士)可被視為聯邦國家。另外一些人認為，一國的憲法是否把該國定義為聯

邦國家是具有關鍵性意義的<sup>①</sup>。人們難以就聯邦國家達成一個一致的定義，部分是由於全球範圍內存在着不同類型的非中央集權國家。

在本文中，我採用最先由瑞克 (William H. Riker) 提出的聯邦的定義，即聯邦國家是由兩級 (或多級) 政府行使對國民的統治，每一級政府在特定的政策議題上享有自治權，並且有制度保證另一級政府不會侵佔其他級別的政府的自治範圍<sup>②</sup>。溫格斯特 (Barry R. Weingast) 詳細分析了上述定義，列舉了「維護市場的聯邦制度」得以維持的五項必要條件：(1) 等級制政府，每級政府都有自己的自治範圍；(2) 下級政府對它們自身經濟的實質性控制；(3) 存在一個統一的市場，不存在國內貿易壁壘；(4) 下級政府受到硬預算的約束；(5) 各級政府官員對聯邦政策不會陽奉陰違<sup>③</sup>。中國大陸未能滿足瑞克提出的聯邦國家定義的部分條件 (缺乏各級政府不會相互侵佔各自的自治範圍的制度保證)，以及溫格斯特對聯邦國家的定義 (一些省級政府沒有受到硬預算的約束，聯邦權力也沒有憲法保證)<sup>④</sup>。但是，中國大陸和俄羅斯都能夠滿足上述兩個有關聯邦國家的定義中的大多數條件 (多級政府、在特定議題領域的制度和政策上的自治權、一個統一的國內市場)，這使我們得以把中國和俄羅斯視為聯邦國家。

從理論上講，俄羅斯聯邦的所有聯邦主體，以及中國各省的權力是相同的。但在實踐中，如同在其他許多聯邦國家一樣，不同級別政府擁有不成比例的權力，進而導致「非對稱聯邦制度」體系的出現<sup>⑤</sup>。

中國大陸有二十二個省、五個自治區和四個省級直轄市。俄羅斯的八十九個聯邦主體在地位上與中國各個省份相同，其中包括二十一個共和國、六個邊疆區、四十九個州、兩個聯邦直轄市 (莫斯科和聖彼得堡)、一個猶太族自治州和十個民族自治專區。

俄羅斯各個聯邦主體與中國各個省份之間的最重要區別是，截止1998年之前，俄羅斯的八十九個聯邦主體中有四十六個與聯邦政府簽訂了分享權力的條約。與中國中央政府在1994年的財政改革之前同其屬下的一些省份簽訂的財政協議不同，俄羅斯聯邦政府與四十六個聯邦主體簽訂的條約，具有與主權國家之間簽訂的國際條約相同的效力，這些條約允許這些聯邦主體在憲法、稅收等領域擁有廣泛的自治權。聯邦政府和聯邦主體會共同管理後者的部分內部事務。

在中國，自改革時期以來，中央與各省之間的討價還價一直在大量發生，這導致不同省份的權力出現明顯差異<sup>⑥</sup>。此外，享有一定程度的自治權的經濟特區、自由貿易區、經濟技術開發區、沿海開放城市和沿海經濟開發區，進一步加劇了不同地區所擁有的權力上的差異<sup>⑦</sup>。產生權力差異的另一來源是擁有特殊的政治、經濟和法律地位的香港和澳門。

理論上俄羅斯聯邦的所有聯邦主體與中國各省的權力是相同的。俄羅斯各個聯邦主體與中國各省之間的最重要區別是，截止1998年之前，俄羅斯八十九個聯邦主體中有四十六個與聯邦政府簽訂了分享權力的條約，這些條約賦予這些聯邦主體在憲法、稅收等領域廣泛的自治權。在中國，中央與各省之間的討價還價一直在大量發生，導致各省權力出現明顯差異。

## 二 聯邦制度的影響：經濟增長與貪污腐敗

這種非對稱聯邦制度會產生何種影響？分析家們通常強調非對稱聯邦制度的積極的、有助於經濟增長的一面。我在本文中將重點論述經常被人們忽視的聯邦制度的消極影響。

### (一) 聯邦制度的積極影響

有關聯邦制度的現有研究一直專注於其積極的、有助於提升社會福利的方面。支持這一觀點的相關著作包含下述觀點：第一，與中央政府相比，地方政府更為了解當地的需求以及當地偏好何種公共財貨。因此，地方政府在貫徹中央政府制定的政策時，應該被給予足夠的靈活性，以確保它們更好地考慮到當地的偏好。以上述哈耶克 (Friedrich A. Hayek) 的觀點為基礎，提巴特 (Charles M. Tiebout) 認為地方政府之間會相互競爭以吸引居民和資本。根據這一觀點的框架，自由移動的居民和資本可能會移居 (動) 到一個新的地區，因而對他們 (它們) 當前所居住 (投資) 地區的稅收會產生影響。政治家們 (城市管理) 會自然而然地相互競爭，向居民和公司提供一系列最具吸引力的政策。奧茨 (Wallace E. Oates) 進一步闡述了這一觀點，他認為，為爭取自由流動的居民而展開競爭的地方政府會向當地居民提供最符合他們的偏好的公共財貨。布倫南 (Geoffrey Brennan) 和波卡南 (James M. Buchanan) 進一步指出，貪污腐敗的地方政府將不能吸引到資本<sup>⑧</sup>。聯邦制度基本上被認為具有提升效率的功能。

俄羅斯和中國在稅收上都經歷了一段時期的「非對稱聯邦制度」，在財政收入緊縮時期，一些地區比其他地區獲得了更大的財政權。在90年代的大部分時期內，俄羅斯和中國的中央政府在財政上都相當虛弱。但隨着中國在1994年實施了財政改革，以及普京在2000年進行了稅收改革，中國和俄羅斯都已經初步建立了全國一致的稅收評估系統。

### (二) 聯邦制度的黑暗面

聯邦制度是否有黑暗面？一系列新近出現的、令人振奮的研究成果強調了各種「聯邦反常」，它們在傳統上都被那些專注於聯邦制度對提升效率、促進經濟增長的功能的研究成果所忽視。在本文中，我將分析聯邦制度與貪污腐敗的關聯。這種關聯首先被作為推論而提出來，最近的一些統計結果顯示，聯邦制度與貪污腐敗之間確實存在關聯。然而，對這種使人迷惑的關聯的解釋性研究成果還沒有出現。本文提出聯邦制度與貪污腐敗之間可能存在的一種因果關聯：財政上、行政上和法律上的地方分權，為企業官僚利用灰色地帶和尋租行為提供了諸多機會，而聯邦政府薄弱的審計水平，又使發現這類貪污腐敗行為並對其實施相應的懲罰變得不大可能。

### (三) 財政上的地方分權

俄羅斯和中國在稅收上都經歷了一段時期的「非對稱聯邦制度」，在財政收入緊縮時期，一些地區比其他地區獲得了更大的財政權。在90年代的大部分時期內，俄羅斯和中國的中央政府在財政上都相當虛弱<sup>⑨</sup>。但是，隨着中國在1994年實施了財政改革，以及普京 (Vladimir Putin) 在2000年進行了稅收改革，中國和俄羅斯都已經初步建立了全國一致的稅收評估系統，即相同的稅收負擔體制已經在各省 (各個聯邦主體) 得以實施。

討論俄羅斯在財政上的聯邦制度的著作，主要專注於蘇聯解體後聯邦政府在財政上相對於地方政府的虛弱性。聯邦政府與地方政府之間的討價還價，導致了「非對稱聯邦制度」的出現：一些地區比其他地區獲得了更大的財政權。在90年代的大部分時間裏，聯邦政府的稅收持續下降，而地方政府拖欠聯邦政府的稅收卻不斷攀升。特瑞斯曼 (Daniel Treisman) 分析了俄羅斯聯邦政府對八十九個聯邦主體中的一些地區的財政權下放，並得出結論說，聯邦政府把財政權下放視為胡蘿蔔，以取得難以控制的地方政府的支持。鮑珀夫 (Vladimir Popov) 在分析了更多的數據之後，卻得出了與特瑞斯曼相反的結論：財政權是下放給那些忠實支持葉利欽 (Boris Yeltsin) 總統的地區，而並非他的反對者。馬丁內斯—瓦斯克斯 (Jorge Martinez-Vasquez) 認為，90年代的財政權下放，只不過是聯邦政府對一些地區的財政需要的反應。

然而，在普京就任總統之後，開始實施一項試圖恢復中央政府在財政上的權威的野心勃勃的計劃。除了開始徵收稅率為13%的個人收入所得稅，以及降低公司稅率之外，普京把增值稅的徵收權重新收歸中央政府，增值稅已經成為全國總預算中最大的稅收來源<sup>⑩</sup>。

1999-2001年的預算數據 (見表1) 顯示出上述改革的效果。在1991-1999年，俄羅斯全國總預算都處於赤字狀態，這一般都歸因於地方政府未能向中央上繳稅收。但是，這一趨勢在2000年和2001年逆轉，全國總預算在這兩年開始出現數目可觀的盈餘<sup>⑪</sup>。其他指標也反映出中央政府財政權的提升：稅收佔國內生產總值的百分比和佔聯邦預算的百分比顯著增長，而稅收佔地方政府預算的百分比卻處於最低點。此外，聯邦政府的稅收佔總稅收的百分比，已經達到了62%的最高點。地方政府拖欠稅收佔總稅收的百分比，已經下降至5.2%，比1996年還

在90年代的大部分時間裏，俄羅斯聯邦政府的稅收持續下降，而地方政府拖欠聯邦政府的稅收卻不斷攀升。普京就任總統後，除了開始徵收稅率為13%的個人收入所得稅，以及降低公司稅率之外，還把增值稅的徵收權重新收歸中央政府。俄羅斯從由地方政府幾乎擁有一切權力，轉變為中央政府恢復了權威。

表1 俄羅斯的稅收：1992-2001年

年份	稅收佔全國總預算的百分比	稅收佔聯邦預算的百分比	稅收佔地方政府預算的百分比	欠稅總額佔國內生產總值的百分比	聯邦預算佔欠稅總額的百分比	聯邦預算佔全國稅收總額的百分比	國內生產總值 (萬億盧布)
1992	29.8	17.9	11.9				19.0
1993	25.5	11.5	14.0	1.8	58	45	171.5
1994	26.4	11.9	14.5	2.5	62	45	610.7
1995	25.0	12.7	12.3	3.7	55	51	1,540.5
1996	22.8	11.0	11.9	6.0	55	48	2,145.7
1997	23.0	10.0	13.0	7.2	57	43	2,521.9
1998	20.7	9.3	11.5	9.6	62	45	2,684.5
1999	21.1	10.7	10.4	7.8	66	51	4,766.8
2000	23.4	13.2	10.2	6.3	62	57	7,302.2
2001	25.9	17.6	9.8	5.2	86	62	9,040.8

資料來源：1992-98年的數據來自於Daniel Treisman, *Fiscal Pathologies and Federal Politics: Understanding Tax Arrears in Russia's Regions* (UCLA, Unpublished Manuscript, 2000)。1999-2001年的數據來自於Goskomstat Rossii, *Rossiiskiy Statisticheskii Yezhegodnik 2002*, 279, 531-35。

要低。總體而言，如果依據俄羅斯的官方預算數據，我們會得出一個強大的中央政府能夠向地方政府發號施令的結論。

因此，在90年代之後，俄羅斯從由地方政府幾乎擁有一切權力，轉變為中央政府恢復了權威。在整個90年代，地方政府對中央的蔑視相當普遍，如韃靼斯坦和巴什科爾斯坦從沒有向中央政府上繳過任何稅收(此後也就沒有獲得中央政府的任何轉移支付)<sup>②</sup>。在90年代之後，欠稅難題得到緩解，但總體而言，各聯邦主體仍然借助各種各樣的手段來減少上繳給中央政府的稅收(因而增加了它們的獨立性)：它們可以鼓勵消極徵稅，或者謊報它們的財政需求。

中國在改革的第一個十年，中央政府與各省分享稅收。這些自由放任的財政政策帶來了地方經濟的顯著增長，也產生了一些負面影響。各個省份之間的財政不平衡由於中央財政緊縮而進一步加劇。中央政府的稅收減少，其轉移支付能力因而受到限制。1994年的財政改革，使得目前中央政府在徵稅能力方面超過了各省。

中國也發生了與俄羅斯類似的變化。在改革的第一個十年，中央政府與各省分享稅收。從1988年直到1994年，中央政府與一些省份簽訂了財政協議，這些協議使中國的稅收系統中增加了(地方省份向中央政府)許多討價還價的條件。許多人強調指出，這些自由放任的財政政策帶來了地方經濟的顯著增長，也產生了一些顯著的負面影響。各個省份之間的財政不平衡由於中央財政緊縮而進一步加劇。中央政府的稅收減少，其轉移支付能力因而受到限制。這促成了1994年的財政改革，這次改革統一了不同省份分享稅收的標準，並且取消了中央政府與一些省份在1994年之前簽訂的財政協議。此外，在1994年之後，中國成立了兩個相互分離的稅收管理部門：國家稅務總局(負責徵收中央稅收以及中央與地方共同徵收的稅項)和地方稅務局(負責徵收地方稅款)<sup>③</sup>。這些改革的結果，使得目前中央預算收入超過了各省的預算收入。中央政府在徵稅能力方面超過了各省。

中國最近的這輪財政改革產生了哪些特別的影響？表2的數字可為中央與地方政府在全國總稅收和總支出中所佔百分比的情況，提供一些非常有益的數據。從該表中可以看出，在1994年的稅收改革之後，中央政府的預算收入佔全國預算總收入的百分比已經上升，但中央預算支出佔全國預算總支出的百分比卻一直在下降。這意味着地方政府不得不借助從不合理的特別稅收、罰款和其他渠道獲取額外的預算資金，來彌補它們的預算赤字。額外的預算資金不但難以徵收，而且通常都是非法的，也不受中央監管，這些都限制了法治的進展，並為貪污腐敗的蔓延提供了肥沃的土壤。

表2 中國中央和地方的收入與支出(單位：億元人民幣)

年份	中央預算收入佔全國預算總收入的百分比	地方預算收入佔全國預算總收入的百分比	中央預算支出佔全國預算總支出的百分比	地方預算支出佔全國預算總支出的百分比	額外預算收入佔全國預算總收入的百分比
1978	175.77 (15.5%)	956.49 (84.5%)	532.12 (47.4%)	589.97 (52.6%)	347.11 (30.6%)
1993	957.51 (22.0%)	3391.44 (78%)	1312.06 (28.3%)	3330.24 (71.7%)	1432.54 (32.9%)
2000	6989.17 (52.2%)	6406.06 (47.8%)	5519.85 (34.7)	10366 (65.3%)	3826.43 (28.6%)
2002	10388.64 (55.0%)	8515.00 (45.0%)	6771.7 (30.7%)	15281.45 (69.3%)	不詳

資料來源：《中國統計年鑑 2003》，頁287-88。

俄羅斯和中國的財政改革都產生了重大的政治影響。兩國都面臨着相似的難題：雖然稅收在很大程度上都集中於中央政府，但支出卻分散於地方政府。中國和俄羅斯的中央政府都能夠對各省／各聯邦主體施加控制，因為兩國都存在轉移支付。然而，中央政府對於省級以下／聯邦主體以下的政府貫徹中央的法律和制度的情況缺乏了解。財政上的地方分權迫使地方政府尋找各種方法來彌補其預算赤字。由於在實施某些政策時，財政需求是與政治目的相伴而生的，上述事實所帶來的結論顯而易見：地方政府對於來自於中央／省的轉移支付的依賴愈少，它們就愈是不可能貫徹實施中央的法律，除非這些法律正好符合當地的利益。

#### (四) 行政上的地方分權

中國和俄羅斯的中央政府要求地方政府上行下效的能力都比較強。然而，中國的改革時代，以及俄羅斯在後蘇聯時代第一個十年內的經歷，都見證了中央對地方官員的控制能力下降。其原因是傳統的官僚政治控制方式(如人員編制體系)已經不如以往那樣富有效力。

在中國，中央借助兩個方法來確保其政策得以在地方上貫徹實施：一份人數愈來愈少的高層領導名單(職務名稱表)，以及涉及範圍更廣的人員編制體系。中央政府負責決定中央一級官員的編制，而省屬部門的編制則由各省自行決定，各省只需要向中央一級負責人員編制的部門——國家發展與改革委員會、中央機構編制委員會和國務院報批。因此，各省在信息佔有上比中央政府更有優勢：它們知道自身的需求，但由於缺乏來自中央的有效控制，它們經常會誇大這一需求。最終，省屬部門的人員編制是由各省，而不是由中央政府來決定。

現行的人員編制體系在中央確保其政策在地方上的實施時缺乏效力的另一原因是，各級政府機構經常保持超過它們應有編制的僱員(即超編)，這就限制了人員編制體系作為控制各級政府機構的有效工具。在1998年提出的要求一些政府機構裁減超編人員的計劃，迄今仍未能實施。

在俄羅斯，在蘇聯時期業已存在的幹部遴選制度，在俄羅斯民主化之後大部分被民選官員所替代。在葉利欽和普京執政時期，都存在過由總統指定中央和地方高級官員(如駐各聯邦主體的總統全權特使)的情況，但這些被指定的官員的重要性已遠不如蘇聯時期。然而，俄羅斯的人員編制體系要比中國的更普遍深入，原因是俄羅斯的國家僱員體系延伸到聯邦政府之下。這意味着與中國相比，俄羅斯聯邦政府擁有對地方上的聯邦僱員的直接指定權，因而更能夠確保其政策得以在地方上貫徹實施。

但是，由於聯邦政府直接控制的派駐各聯邦主體的行政機構歸屬於不同部門，俄羅斯中央政府確保其政策在全國範圍內順利實施的能力頗為有限。魯圖(Katja Ruutu)和約翰松(Marten Johansson)廣泛研究了俄羅斯中央與地方的權力

中國的改革時代，以及俄羅斯在後蘇聯時代第一個十年內的經歷，都見證了中央對地方官員的控制能力的下降。在中國，各省在信息佔有上比中央政府更有優勢，由於缺乏來自中央的有效控制，它們經常會誇大需求。在俄羅斯，人員編制體系要比中國的更普遍深入，原因是俄羅斯的國家僱員體系延伸到聯邦政府之下。

分配，並得出結論說，負責內務、國家安全、海關、邊防軍、金融資產、森林資源和國家資產的官僚機構「完全或部分地服從聯邦政府的管轄，並且從聯邦預算中獲取絕大部分預算支出」；然而，在整個俄羅斯，其他官僚機構一般都不願服從聯邦政府管轄。

另一個難題是下級官僚機構被雙重領導，這些官僚機構在理論上既要對它們的直屬上級負責（條關係），又要對它們所在的同一級地方政府負責（塊關係）。雙重領導是中央向各省（各聯邦主體）發號施令時面臨的一個主要障礙<sup>⑭</sup>。

### （五）法律上的衝突

聯邦制度帶來的最後一個難題是一個統一的法律體系的缺位。法律上的衝突源於中央與地方的分權，以及各個行政機構都擁有制定和實施規章的權力。由於缺乏監督和管理地方政府的立法行為的機構，地方政府隨意立法已變得相當普遍，這導致人們不知道在特定情況下應該使用何種法律（國家的或是地方的，中央機構的或是地方機構的？）。企業官僚可以利用法律上的混亂，逃避（不執行）或執行某些法律以獲取賄賂（例如，得到好處後才提供那些本來應該免費的服務）。

人們對於中國與俄羅斯地方政府隨意立法這一難題的嚴重程度，已經給予足夠多的關注，卻沒有對其具體情況進行研究<sup>⑮</sup>。例如，對於俄羅斯，學者經常引用的一個數據，是司法部長在1996年指出俄羅斯44,000項地方法規中有近一半違憲。與之相類似，中國有7,000項部委法規和18,000項地方法規不符合憲法。然而，我們目前對於這些地方法規在俄羅斯和中國的分布狀況，卻知之甚少。

在明確的法律等級體系缺位的背景下，法律上的衝突的危險性尤其嚴重，正如中國的現狀那樣。在不同的法律發生衝突時，地方官員會選擇執行國家的法律，還是地方法規？人們的一般共識與專業研究結果都表明，這些官員會選擇執行地方法規，即使這些地方法規與聯邦法律相衝突。然而，這不利於建立一個統一的法律體系。

### （六）俄羅斯與中國試圖解決地方分權問題的努力

中國與俄羅斯都試圖進行重新確立中央對地方的權威的改革。俄羅斯在這方面的改革比中國更徹底，但是，這些改革最終能否取得成功，目前還難以確定。

普京試圖進行以建立「垂直權力」為目的的廣泛改革，即希望確立中央對各聯邦主體的權威。首先，他通過設立聯邦區削弱地方領導人的權力。七個聯邦區的建立使普京得以把他挑選的總統全權大使安插到各地，這些全權大使負責重新確立中央對地方權力部門的控制。

聯邦制度帶來的一個難題是一個統一的法律體系的缺位。由於缺乏監督和管理地方政府的立法行為的機構，地方政府隨意立法已變得相當普遍，使得企業官僚可以利用法律上的混亂牟利。例如俄羅斯司法部長在1996年指出俄羅斯44,000項地方法規中有近一半違憲。與之相類似，中國有7,000項部委法規和18,000項地方法規不符合憲法。

其次，普京發動了一場使地方法規從屬於中央法律的廣泛改革。俄羅斯中央對各聯邦主體的憲法是否符合聯邦憲法進行了一次評估，並作出三十九個聯邦主體的憲法與聯邦憲法存在衝突的結論<sup>⑩</sup>。聯邦政府還重新審定它與各聯邦主體簽訂的條約，使各聯邦主體同意廢止四十六項權力分享條約中的二十六項<sup>⑪</sup>。司法部還發起了一場要求地方法規服從於憲法的大規模行動。例如，從2003年1月到6月，多達20,850項地方法規被重新評估，其中有1,917項(9.6%)被認定抵觸



聯邦憲法<sup>⑫</sup>。雖然與聯邦法律相吻合的成文法律並不一定被執行，但上述努力仍是保證一個統一的法律體系和法治在俄羅斯聯邦得以建立的重要步驟。

普京改革的第三個領域是對地方領導人的控制機制。普京通過修改法例，獲得解除那些制定與憲法相抵觸的地方法規的地方領導人的權力，雖然他迄今沒有動用過這種權力。此外，普京修改了有關聯邦委員會代表的規定。在葉利欽時期，各聯邦主體在聯邦委員會的代表是它們的行政首腦和議長。普京規定各聯邦主體的兩名代表分別由它們的行政首腦和議長提名，這在理論上限制了各聯邦主體的行政首腦把聯邦委員會作為維持地方挑戰中央的工具的能力<sup>⑬</sup>。另外一項改革是建立了國務委員會(*gossoviet*)，這是一個由各聯邦主體的行政首腦組成、每季度召開一次會議的諮詢機構。國務委員會雖然被視為對各聯邦主體的行政首腦失去在聯邦委員會的席位的一種安慰，但它仍為地方領導人與中央的溝通提供了一個常設渠道<sup>⑭</sup>。

俄羅斯與中國都試圖廣泛改革各自的官僚機構。普京的長遠計劃是使俄羅斯建立韋伯(Max Weber)式的理性的、法治的官僚體系。他的改革目標是使政府機構的運轉變得更富效率和透明度。為了增進工作效率，聯邦政府的各個部委已經實施重組並取消了不必要的職能。為減少貪污腐敗的可能性，普京計劃大幅度增加高級官員的工資<sup>⑮</sup>。由於這些改革都是最近才實施的，難以評估它們的成效。然而，由於制定了一項對龐大的官僚機構進行系統化改革的野心勃勃的計劃，普京至少應該受到讚揚<sup>⑯</sup>。

普京(圖)試圖進行以建立「垂直權力」為目的的廣泛改革，希望確立中央對各聯邦主體的權威。首先，他通過設立聯邦區削弱地方領導人的權力。其次，發動一場使地方法規從屬於中央法律的廣泛改革。第三方面的努力是對地方領導人的控制機制，限制各聯邦主體的行政首腦把聯邦委員會作為維持地方挑戰中央的工具的能力。



中國在1998年重組中央各部委之後，雖然一直沒有對其官僚機構再進行大規模改革，但近年來也採取了一些值得關注的改革措施。近期有迹象表明，中國正試圖把一些官僚機構（從省級直到在地方上的最低一級）的預算和人員編制的管轄權收歸中央。例如，國家工商管理局將由中央實施從省級直到鄉一級的垂直管理。這種管理方式如果實施成功，對中國政府機構的運轉方式將產生重要影響。中央對各官僚機構的垂直管轄在長期內能夠確保在中國的遼闊地域內統一執法，進而為有中國特色的法治的最終實現提供更為堅實的基礎。

如何評價俄羅斯和中國的社會平等程度？在當今世界，收入分配最不平等的國家是塞拉利昂（1989年該國的基尼係數為62.9），而收入分配最平等的是白俄羅斯（1998年該國的基尼係數為21.7）。在全球112個國家中，俄羅斯與中國收入分配的平等程度分別排在第64位和第65位，在烏干達、印度、坦桑尼亞和莫桑比克之後。

### 三 聯邦制度是社會不平等日益增加的動因

聯邦制度是否會增加社會不平等？對於這一問題的傳統觀點是認為聯邦制度會帶來更大程度的社會平等，因為聯邦制度使聯邦國家的地方政府在地位上相對平等，與中央集權國家的地方政府相比，它們的需求也更可能得到滿足。但是，本文引用的實例卻使我們對上述觀點產生疑問。

聯邦國家的兩個特徵阻礙了資源在該國所有公民之中平等分配。首先，聯邦國家的不同地方政府擁有不同的天賦條件，因此，一些地區會比較富裕，而其他地區會比較貧困，這會影響不同地區的收入分布狀態的相對平衡。第二，聯邦國家的大多數地方政府的權力是非對稱的，即某些地方政府會被賦予更多的權力。非對稱聯邦制度會使富裕地區能夠反對中央試圖向比較貧困的地區重新分配資源。總體而言，聯邦國家在消除富裕地區與貧困地區之間的差距方面，會面臨更大阻力。

一些對聯邦制度進行比較的著作，已經開始系統地研究聯邦國家與單一制國家之間的不同程度的不平等，以及聯邦國家內部不同地區之間的不平等狀況。即使在通常被視為令聯邦制度的積極方面得以充分發揮的典範——美國，她在社會平等程度上不但不如單一制國家，而且其各州之間在社會平等程度上也及不上其他聯邦國家<sup>28</sup>。如果我們按照同一標準來比較不同類型的國家在實現公平分配方面的相對能力，聯邦國家的表現是無法令人滿意的。

如何評價俄羅斯和中國的社會平等程度？衡量收入分配的相對平等程度的方法之一是基尼係數，其變化範圍是0-100。基尼係數為0就意味着一國的收入分配是完全平等的。在當今世界，收入分配最不平等的國家是塞拉利昂（1989年該國的基尼係數為62.9），而收入分配最平等的國家是白俄羅斯（1998年該國的基尼係數為21.7）。在全球112個國家中，俄羅斯與中國收入分配的平等程度分別排在第64位和第65位，在烏干達、印度、坦桑尼亞和莫桑比克之後<sup>29</sup>。需要強調的是，俄羅斯和中國收入分配的不平等程度，在聯邦化之前沒有目前這樣大。正如表3所顯示的那樣，在1980年地方分權剛剛開始時，中國的基尼係數為32。在2001年左右，當中國成為實際上的聯邦國家時，她的基尼係數上升到45。俄羅

表3 俄羅斯、中國、匈牙利和台灣的基尼係數

國別	年份	基尼係數	年份	基尼係數
俄羅斯	1988	23.8	2000	46
中國	1980	32	2001	45
匈牙利	1989	23	1999	24
台灣	1989	30.3	1997	31.9

資料來源：Deiningor-Squire Dataset, *World Development Indicators 2003*。

斯也發生了與中國類似的進程，在1988年（聯邦化之前）的基尼係數為23.8，而在2000年就達到46。與之形成對比的是，在單一制國家或地區，如匈牙利和台灣，她們儘管經歷了大幅度的經濟和政治變革，但其基尼係數一直沒有太大變化。

俄羅斯與中國除了在收入分配上比單一制國家不平等得多之外，各聯邦主體（各省）之間的收入分配差距也很大。例如，在2001年，一個莫斯科市民的年均收入為12,136盧布，這一收入比烏斯季奧爾登科基布里亞特自治專區的居民年均收入（804盧布）高15.1倍<sup>⑤</sup>。與之相類似的是，在2002年，上海的人均國民生產總值為40,646元，比貴州省的人均國民生產總值（3,153元）高12.9倍<sup>⑥</sup>。除了實際收入差距之外，中國的城鄉收入差距也很大，這一差距自改革時期以來一直在擴大。在1978年，城市人均收入比農村人均收入高2.6倍，而到了2002年左右，已經上升為3.1倍<sup>⑦</sup>。

在中國，日益加劇的省際和城鄉收入差距，對中國共產黨構成了挑戰，因為中國共產黨一直把其合法性建立在社會平等的承諾之上。最近，中國領導人自改革開始以來首次公開承認，中國的貧困人口有所增加<sup>⑧</sup>。俄羅斯也面臨尋找緩解地區差距的出路的難題。中央政府為實現地區發展平等而劃撥的轉移支付，能否成功解決地區發展不平衡的難題，目前還無從知曉<sup>⑨</sup>。

#### 四 積極影響：政治試點的希望

正如上文所顯示的那樣，地方分權會對轉型經濟體（國家）的法治的形成產生消極影響。但是，聯邦制度有其積極的方面嗎？聯邦制度經常受人推崇的一種影響力是它允許推行政治試點。這一由布里斯（James Bryce）和布蘭迪斯（Justice Louis Brandeis）最先提出的觀點認為，聯邦制度允許新型法律和制度的試點。其實質是由各州（省、聯邦主體）充當「實驗室」，讓一些不成熟的政策可以先在這些「實驗室」進行試驗，以便糾正其錯誤，隨後再把這些政策向全國推廣。這一觀點認為，與聯邦國家相比，單一制國家不願意進行上述政策試點<sup>⑩</sup>。

俄羅斯與中國的實際情況是否與布里斯等人的觀點相符？在整個90年代，俄羅斯確實為一些政策在地方上的試點提供了適宜的土壤。然而，俄羅斯進行

聯邦制度經常受人推崇的一種影響力是它允許推行政治試點，讓一些不成熟的政策可以先在這些「實驗室」試驗，以便隨後向全國推廣。在整個90年代，俄羅斯確實為一些政策在地方上的試點提供了適宜的土壤。但俄羅斯進行的試點所帶來的結果，一般都與理論所作出的預測相反。地方領導人公然反抗中央，並且在所在的地區建立了類似於蘇丹政權的牢固統治。

的試點所帶來的結果，一般都與布里斯等人的理論所作出的預測相反。地方領導人如濱海邊疆區行政長官納茲德拉堅科 (Yevgeni Nazdratenko)，以及韃靼斯坦共和國總統沙米耶夫 (Mintimer Shaimiev) 公然反抗中央，並且在他們所在的地區建立了類似於蘇丹政權的牢固統治。正如上文已經提及的那樣，截至1998年，已有四十六個聯邦地區與俄羅斯聯邦政府簽訂了條約，這導致一個各聯邦主體之間的權力分配極度不平衡的體系的出現。這種非對稱聯邦制度使許多地方政府得以進行不適宜的政策試點。從這個意義上講，普京着手廢止違反憲法的條約和地方法規的行動，應該受到讚揚，因為這為提高俄羅斯的透明度和增加其可預測性提供了更多的保證。

在中國，雖然地方上的試點產生了一些消極影響，如「領地」經濟體的崛起和地區之間的貿易壁壘（它們也同樣出現在俄羅斯），但這些消極影響的規模卻遠小於俄羅斯。我們肯定不會找到中國的各省採取蔑視中央的積極行動的實例。在中國，地方上的試點實際上與民主化的擴展直接相關。試以選舉為例，在起初時，中國只在少量的鄉村進行選舉試點；直到1987年的《村民委員會組織法》頒布後，才將選舉擴展到所有鄉村。在一些地區，如福建省進行的地方試點，是促使競選的實施辦法以及相關的國家法規最終發生更改的重要動因之一<sup>⑩</sup>。許多中國問題專家認為不但應該在鄉村一級舉行地方選舉，而且應該推廣到城市居民所在的社區，這是聯邦制度試點在推進民主方面產生積極影響的一個實例。

在中國，地方上的試點實際上與民主化的擴展直接相關。以選舉為例，在起初時，中國只在少量的鄉村進行選舉試點，後來才擴展到中國的所有鄉村。許多中國問題專家認為地方選舉應該推廣到城市居民所在的社區。「一國兩制」從原則上為香港與澳門做出了聯邦性質的安排，她們獨特的政治制度被允許保持五十年不變。

當我們思考香港與澳門的未來時，就出現了一個棘手的問題。「一國兩制」從原則上為香港與澳門做出了聯邦性質的安排，她們獨特的政治制度被允許保持五十年不變。然而，近期的一些發展變化為香港的未來帶來了不確定因素。在香港回歸中國之後，香港對《基本法》以及中國大陸法律的司法解釋權，受到一系列重要的司法裁決的限制。首先，在1999年1月，香港特區終審法院對吳嘉玲案（即1999年1月29日的吳嘉玲等訴入境事務處處長案——譯者註）做出的一份判決宣稱，香港特區法院擁有審查中國大陸的全國人民代表大會的立法的權力（即「憲法性管轄權」制度——譯者註），並且在這些法律與《基本法》相抵觸時宣布它們無效。引發爭議的是《基本法》第22條第4款是否符合憲法。該款對中國大陸居民移居香港做出限制。在1999年5月，董建華決定要求全國人大常委會解釋《基本法》第22條第4款的合憲性，這就為北京可以否決香港法院對《基本法》的解釋開創了重要的先例<sup>⑪</sup>。在2004年，北京作出香港2007年的行政長官選舉和2008年的立法會選舉將不會採取全民直接投票的方式的決定，為香港的政治前途帶來了更多的不確定性<sup>⑫</sup>。我們無法預測中國大陸與香港和澳門之間的聯邦性質的安排，在未來數十年裏會如何變化。但是，親北京的香港政治家決定參加在2004年9月舉行的立法會（香港立法會一共有六十個席位，其中三十個是由分區直選產生）選舉的事實，可以被解讀為香港在未來會進行直接選舉和全民投票的一個積極的預兆<sup>⑬</sup>。

在俄羅斯，車臣懸而未決的地位，與中國國內通過討價還價達成聯邦制度性質的協議時面臨的困難相類似。車臣一直在遭受莫斯科的殘酷統治，不被允許獲得更多的自治權。對於俄羅斯聯邦政府而言，保持車臣作為俄羅斯聯邦的一部分，具有很重要的象徵意義，這使聯邦政府不可能給予車臣一些特殊地位。俄羅斯最近的另一個實例，也使我們對聯邦制度能夠成為地方上的政治試點的動因的觀點產生懷疑：自2001年以來，不具有全國性（在全國各地都擁有黨員）的地方政黨不能參與聯邦選舉。這一規定不但在很大程度上限制了基層政黨成長為具有全國影響力的政黨，而且對俄羅斯的民主現狀構成挑戰。這一規定可能會導致獨裁專制在俄羅斯的進一步成長。

## 五 對研究聯邦制度的啟示

本文分析了一種被我稱為「聯邦制度的黑暗面」的現象，即聯邦制度在一些國家（如中國與俄羅斯）催生不同類型的弊端的潛力。如果聯邦制度的黑暗面確實存在，這一推論能夠被應用於更廣泛的領域。我在自己的博士論文中，借助實例集中論述了知識產權法在中國、俄羅斯、台灣和捷克共和國的實施情況<sup>①</sup>。另外一個值得進一步研究的對象是與地方分權與貪污腐敗之間存在關聯的推論，最近有統計數據顯示，聯邦制度和貪污腐敗之間確實存在成正比的關聯。對於這一令人迷惑的統計結果的解釋，迄今還沒有相關的論文發表出來。聯邦制度的黑暗面可以被視為聯邦制度與貪污腐敗之間的一種可能的因果關聯：法律的模糊性為企業官僚利用灰色地帶和尋租行為提供了機會，而聯邦國家薄弱的審計水平，又使發現這類貪污腐敗行為變得不大可能。有待於進一步研究的重要問題是，是否存在能夠使聯邦制度的積極面勝過其黑暗面的某些條件，這會導致透明度、可預見性以及與這兩者相伴而生的法治在聯邦國家的最終形成。

辛本健 譯

聯邦制度的黑暗面可以被視為聯邦制度與貪污腐敗之間的一種可能的因果關聯：法律的模糊性為企業官僚利用灰色地帶和尋租行為提供機會，而聯邦國家薄弱的審計水平，又使發現這類貪污腐敗行為變得不大可能。有待於進一步研究的重要問題是，是否存在能夠使聯邦制度的積極面勝過其黑暗面的某些條件。

### 註釋

① 依照把聯邦憲法作為判定聯邦國家的嚴格標準，美國就會被排除在聯邦國家的行列之外，因為美國憲法並沒有明確規定美國是一個聯邦國家。

② William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Boston: Little, Brown, 1964), 11.

③ 論述溫格斯特的「維護市場的聯邦制度」的文章很多，例如Barry R. Weingast, Yingyi Qian and Gabrielle Montinola, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics* 48, no. 1 (October 1995): 50-81。

④ 有人可能會認為，下級政府不會真正受到硬預算約束，因為它們知道中央政府會替其填補赤字。但在俄羅斯和中國，與以往的純粹社會主義時期相比，省級政府／地方政府目前都受到相對的硬預算約束。

⑤ 有關俄羅斯的這方面論述，見Gail W. Lapidus, "Asymmetrical Federalism and State Breakdown in Russia", *Post-Soviet Affairs* 15, no. 1 (January-March 1999): 74-82，以及Mikhail Filippov and Olga Shvetsova, "Asymmetrical Bilateral Bargaining in the New Russian Federation: A Path Dependence Explanation", *Communist and Post-Communist Studies* 32, no. 1 (March 1999): 61-76。

⑥ Susan Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Berkeley: University of California Press, 1993)。

⑦ 見Organization for Economic Co-operation and Development, *China in the World Economy: The Domestic Policy Challenges* (Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 2002), 687。應該注意的是，俄羅斯也存在自由經濟區和國內「保稅區」，這進一步加劇了業已存在的非對稱的聯邦制度，見Darrell Slider, "Do Russia's Regions Really Want Outside Investment? Special Economic Zones and 'Off-Shores' in Post-Soviet Russia", in *Dilemmas of Transition in Post-Soviet Countries*, ed. Joel C. Moses (Chicago: Burnham Publishers, 2003), 150-62。

⑧ 布倫南和波卡南的觀點不夠完善，我們可以想像在許多情況下貪污腐敗可能會吸引到資本，因為當法律不被執行，或者制度標準被打折扣時，經商的成本就會降低。

⑨ 論述中國中央政府在財政上的虛弱的著作非常多，例如胡鞍鋼和王紹光對中央政府日漸變弱的財政能力的論述(Wang Shaoguang and Hu Angang, *The Chinese Economy in Crisis: State Capacity and Tax Reform* [Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 2001])；有關中國事實上的聯邦制度，見註⑩。

⑩ 在2001年，增值稅佔俄羅斯聯邦稅收的27.2%，見*Rossiiskiy Statisticheskii Yezhegodnik 2002*, 531(《俄羅斯統計年鑑 2002》)。在1992年，增值稅由中央政府(80%)和地方政府(20%)共同徵收。在90年代，有些地區獲得了全部增值稅的50%，而在2000年之後，增值稅徵收權完全歸屬於中央政府。

⑪ 在2000年，全國總預算實現了138萬億盧布的盈餘；2001年的盈餘為264萬億盧布，這一盈餘相當於全國總預算的9.8%，見註⑩，頁531-32。

⑫ 有關俄羅斯地方政府截至1998年在稅收、支出和額外預算資金方面的詳細情況，可以參閱Alexei Lavrov and Alexei Makushkin, *The Fiscal Structure of the Russian Federation: Financial Flows Between the Center and the Regions* (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 2001)。

⑬ 在俄羅斯，國家稅務局是負責徵收中央稅、(中央與地方)共享稅和地方稅的唯一機構。隨着稅收的地方化，各地都增大了優先徵收地方稅、非共享稅的熱情，儘管國家稅務局的職員都是國家公務員。

⑭ 有關中國的這方面討論，見Kenneth Lieberthal and Michel Oksernberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988)。學者們有時也把雙重領導稱為部門／政府分割。

⑮ 這方面有關中國的情況，見Peter H. Corne, *Foreign Investment in China: The Administrative Legal System* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1997)。有關俄羅斯的情況，見Jeffrey Kahn, *Federalism, Democracy, and the Rule of Law in Russia* (Oxford: Oxford University Press, 2002)。

⑯ Ministry of Justice, n.d., "Spravka o sostoiianii konstitutsii (ustavov) sub"ektov Rossiiskoi Federatii" (〈對憲法(基本法)在俄羅斯聯邦各聯邦主體中的地位的宣言〉)，該文可以在[www.minjust.ru/download/sp\\_konst.rtf](http://www.minjust.ru/download/sp_konst.rtf)上查閱到(最後一次的訪問日期是2004年7月25日)。

- ⑰ RFE/RL Newline, 27 March 2002.
- ⑱ Ministry of Justice, "Svedeniia v tselom po Rossii na iun' 2003" (〈俄羅斯2003年6月全國統計數據〉)，該文可以在[www.minjust.ru/download/sv\\_russia\\_06.rtf](http://www.minjust.ru/download/sv_russia_06.rtf)上查閱到(最後一次的訪問日期是2004年7月25日)。
- ⑲ 這些措施並未能如預期般奏效。這方面的詳細討論，見Michael McFaul, Nikolai Petrov and Andrei Raybov, *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2004)。
- ⑳ Darrell Slider, "Putin's Vertical Challenge: Center-Periphery Relations", in *Russia's Policy Challenges: Security, Stability, and Development*, ed. Stephen K. Wegren (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 2003), 137-38.
- ㉑ 然而，低級官員的工資幾乎沒有改變。由於這些官員負責日常執法，這些改革能否有效地減少他們參與貪污腐敗行為的動機，目前還令人懷疑。引自阿爾巴特(Zhenia Albats)2004年6月9日在哈佛大學的演講。
- ㉒ 有關早期的改革計劃，見Robert J. Brym and Vladimir Gimpelson, "The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990's", *Slavic Review* 63, no. 1 (Spring 2004): 90-112。
- ㉓ Juan Linz and Alfred Stepan, "Inequality Inducing and Inequality Reducing Federalism: With Special Reference to the 'Classic Outlier' — the USA" (paper presented at the XVIII World Congress of the International Political Science Association, Quebec City, Canada, 1-5 August 2000).
- ㉔ [www.nationmaster.com](http://www.nationmaster.com)
- ㉕ 同註⑩，頁173-74。
- ㉖㉗ 中國國家統計局編：《中國統計年鑑2003》(北京：中國統計出版社，2003)，頁65：344。
- ㉘ "China Admits First Rise in Poverty since 1978", *The Guardian*, 20 July 2004.
- ㉙ 有關中國這方面的更多信息，見Wang Shaoguang and Hu Angang, *The Political Economy of Uneven Development: the Case of China* (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1999)。
- ㉚ 這方面的最新著作，見Wallace E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature* 37, no. 3 (September 1999): 1132-33。
- ㉛ Suzanne Ogden, *Inklings of Democracy in China* (Cambridge, Mass.: Harvard University Asia Center, 2002), chap. 6.
- ㉜ 這方面的詳細信息見Albert H. Y. Chen, "Hong Kong's Legal System: 1997-2000", in *Implementation of Law in the People's Republic of China*, ed. Jianfu Chen, Yuwen Li, and Jan Michiel Otto (Boston: Kluwer Law International, 2002), 213-45。
- ㉝ "Hong Kong's Defiance", *Time Magazine* 163, no. 23 (14 June 2004).
- ㉞ "Beijing Camp to Contest Legco Polls", *Straits Times*, 20 July 2004.
- ㉟ Martin Dimitrov, "Administrative Decentralization, Legal Fragmentation, and the Rule of Law in Transitional Economies: The Enforcement of Intellectual Property Rights Laws in China, Russia, Taiwan, and the Czech Republic" (Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, Stanford University, 2004).

季米特洛夫 (Martin Dimitrov) 美國達特茅斯學院 (Dartmouth College) 助理教授，哈佛法學院東亞法律研究項目研究員，哈佛大學費正清東亞研究中心研究員、戴維斯俄羅斯和歐亞研究中心研究員。