



## 俄罗斯联邦行政区划改革：问题与前景

时间：2007-1-9 23:38:18 来源：俄罗斯研究中心 阅读760次

孙 凌 齐

[内容提要]目前的俄罗斯联邦行政区划单位数量多，存在的问题更多，联邦主体合并势在必行。但各地居民对这项改革的态度截然不同。研究俄罗斯联邦行政区划的现状和改革的必要性，对我们国家的行政区划改革会有一些的借鉴作用。

[关键词]俄罗斯联邦 行政区划结构 存在的问题 改革的前景

[作者简介]中央编译局

苏联解体后，俄罗斯实行联邦制。联邦主体的数量比苏联时期的加盟共和国多出数倍，甚至大大超过沙俄时期的省的数量。目前俄罗斯联邦由89个联邦主体构成，其中21个共和国，6个边疆区，49个州，2个联邦级市，1个自治州和10个自治区。在国家内部，同时存在6种不同的基层区划单位，这是全世界联邦国家建设实践中独一无二的现象。而且，各联邦主体之间在地域、人口、资源、社会发展水平方面也存在着前所未有的差异。这种状况给俄罗斯的政治、经济和社会造成许多问题，严重制约着国家经济的发展和社会的稳定。虽然行政区划的外在表现形式是地域划分，但是国家的政治、文化、人口以及经济等人文社会因素才是行政区划的最重要的划分标准。近年来，俄罗斯学术界和政府部门中一直有人主张对国家行政区划进行调整或改革，减少联邦主体的数量，加强中央对国家经济和社会的控制能力，弱化行政区划的民族特征，根据政治、经济、资源、人口、财政等因素重组联邦国家。

普京总统第二任期刚开始就于2000年5月13日发布总统令，组建7个联邦区，将89个联邦主体全部包括在内，在整个国家境内重新建立垂直的权利体系，加强中央的权利；这是俄罗斯联邦行政区划改革的前奏。2004年3月，两个联邦主体——彼尔姆州和科米—彼尔姆自治区实现合并。2005年4月17日3个边疆区——克拉斯诺亚尔斯克边疆区，埃文基自治区和泰梅尔自治区就合并一事举行全民公决。结果，三个地区的居民都支持合并，合并后的行政区划单位将称为克拉斯诺亚尔斯克边疆区。另外，从2005年起，俄罗斯政府取消了自治区享有的24项国家权力（总共有41项），将其转交给边疆区和州。由此可见，行政区划改革将是普京总统在第二任期内进行重要改革的一个内容。

本文根据掌握的有关资料，拟对俄罗斯国家区划结构存在的问题进行初步探讨，介绍目前俄罗斯存在的几种行政区划改革方案，并分析各地居民对改革的态度。

### 俄罗斯联邦行政区划的现状

从目前俄罗斯联邦行政区域划分情况来看，各联邦主体之间存在着各种差

异，主要表现在：

宪法中的差异。

89个联邦主体在宪法中的地位是由联邦宪法第一章《法律体系的基础》以及其他章节确定的。根据宪法，俄罗斯联邦存在下列形式的主体：

1. 共和国（国家）；
2. 单主体的边疆区和州；
3. 多主体的边疆区和州（其中包括自治区）；
4. 自治州；
5. 不包括在其他联邦主体内的自治区；
6. 联邦级市。

联邦宪规定，所有联邦主体是平等的，但是实际上平等的原则并没有也不可能都得到充分体现。比如，只有拥有共和国地位的联邦主体才能在联邦苏维埃大楼上悬挂有关旗帜。

地理方面的差异。

联邦主体的地理特征存在很大差异。由于在国家疆域内的面积和位置、人口密度以及是否同外国边界接壤等关系，各联邦主体的地理差异主要表现在以下方面：

1、苏联解体后，出现了17个同前苏联共和国接壤的联邦主体。

2、一些地区在地域上远离联邦中央，靠近俄罗斯国家边界。属于这一类地区的首先是位于远东的联邦主体。俄罗斯某些研究人员认为，这些地区处于与接壤的外国的经常性经济影响（包括潜在的影响）之下，其影响程度是联邦中央无法完全控制的。俄罗斯远东人口密度很低，对方（指中国）人口密度很高，加之经济发展速度上的差别，对俄罗斯国家的完整构成潜在威胁。

3、一个联邦主体处于飞地状态（加里宁格勒州——二战后“缴获来的”州，最初叫柯尼斯堡，由东普鲁士北部一些区组成）。由于一些前社会主义阵营国家和波罗的海国家加入欧盟和北约，使这个地区面临着完全脱离俄罗斯的危险，而缺乏长期的社会发展战略使这种危险进一步加强。

4. 在北高加索一些联邦主体之间没有确定行政区划界限。这种状况在一定程度上成为局势紧张的一个因素。近年来，北高加索是威胁民族安全、联邦领土完整和经济发展的最薄弱环节。

5. 同发达国家相比，俄罗斯人口平均密度低，每平方公里8.7人，人口分布极其不均衡。国家的欧洲部分和亚洲部分、北方和南方、中央地区和边远地区形成鲜明的对比。在俄罗斯欧洲部分，在占25%的领土上居住的居民超过国家总人数的78%。在国家的亚洲部分，在占75%的领土上只有不到22%的居民，其人口密度只是欧洲部分的十一分之一。俄罗斯北部和南部，沿圣彼得堡—基洛夫—叶卡捷琳堡—鄂木斯克—托木斯克—克拉斯诺亚尔斯克—伊尔库斯克—赤塔—哈巴罗夫斯克这条线为分界的地区，其差异也很大。在南部，在占26%的领土上居住着95%的居民，而在北部，则只有5%的居民。中央地区和边远地区的差异极大。比如，仅在中央和占4%的西北部地区就居住着四分之一的居民。

自然气候方面的差异。

俄罗斯联邦的北部气候条件异常艰苦，相关地区的经济原料单一化，经济基础设施不发达，人口密度低。

苏联时期，生活在这些自然气候条件极端异常地区的居民享受国家稳定的补贴和优惠待遇。在向市场经济过渡时，国家失去了以前的调节作用，只能由地方机构承担起一部分补偿职能，地方机构通过自己的财政机构对贫困居民给予社会资助，实施从最北部地区迁移居民的计划。

经济发展水平上的差异。

地区间的经济差异非常大。近十几年来，最发达地区和最不发达地区的差距进一步扩大。1990年10个最发达的联邦主体占地区经济总产值的40%，到2000年已达到48%。而地区经济产值最低的20个地区只占地区经济总产值的4%。

2002年固定资产投资分配情况是：投资总额60%以上集中在21个社会经济发展高水平中等水平的主体中，只有16%的资金投入到45个发展水平低或非常低的地区。

外国投资情况也大致相似：55%以上的资金集中在8个社会经济发展水平高的地区，只有20%投资放在45个发展水平低或很低的地区。

俄罗斯联邦主体中属于发展水平高的地区有：莫斯科和圣彼得堡，鞑靼共和国，利佩茨克州，莫斯科州，萨马拉州和秋明州，汉特—曼西斯克自治区。属于发展水平低的地区是：达吉斯坦共和国，印古什，图瓦，卡拉恰耶夫—切尔克斯克共和国，赤塔州，科米—彼尔姆自治区，阿加布里亚特自治区，埃文斯克自治区，乌斯季奥尔登斯基布里亚特自治区。

衡量各联邦主体在全俄经济体系中的发展水平及其作用的最重要标志是它们同联邦中央预算关系的性质。所谓“供给地区”的联邦主体，就是指本地区的收入和上缴联邦预算的资金大于联邦预算对该地区的财政援助和在该地区的直接支出，而“受供地区”的情况恰恰相反。

2003年的统计表明，有10个联邦主体属于供给地区——莫斯科，圣彼得堡，巴斯基尔共和国，鞑靼共和国，克拉斯诺亚尔斯克边疆区，伊尔库斯克州，彼尔姆州和雅罗斯拉夫尔州，汉特—曼西斯克自治区，亚马尔—涅涅茨自治区。

供给地区的经济基础也有差别。它们的优越地位同两个经济因素有关。第一个因素——依靠开采自然资源的租金所获得的预算收入（比如，鞑靼共和国，汉特—曼西斯克自治区和亚马尔—涅涅茨自治区）。第二个因素——在一些联邦主体中，有大型工业集团高度集中的中央管理结构以及金融机构活动（比如，莫斯科和圣彼得堡）。

另一方面，在89个联邦主体中，有80个主体是联邦拨款的获得者，其中39个主体的本身收入只占地区预算的不足50%。俄罗斯联邦大多数地区依靠补贴性预算过日子，或预算处于严重不足状态。

目前联邦制结构的一个奇怪现象是，具有宪法法律最高地位的联邦主体——共和国的发展水平最低，只能靠联邦预算补贴来维持。

对外经济活动的自由化加速了俄罗斯联邦经济的市场化改革和更积极地利用国际分工的优越性。但是这种自由化对不同地区也产生了完全不同的后果。获利的地区和部门主要是：1、利用稳定的有外贸需求（石油，天然气，有色金属，金刚石）产品的出口部门；2、大型中介贸易中心（两个首都和港口城市）。同时，那些经不起进口商品冲击或严重依赖昂贵进口原料的集约化生产地区（“纺织”区）则陷入困难境地。

联邦主体目前存在的问题。

上述几个方面的差异给俄罗斯联邦的政治、经济和社会发展造成一系列问题，主要表现在：

1. 地区“主权化”。即联邦主体的有关权力部门根据法律规定的程序（选举，通过宪法和章程）采取非强力措施，实现本地区主权化，在联邦主体内破坏了联邦宪法和法律的准则。

2. 一些地区（车臣共和国）的非法武装力量利用国际恐怖组织的财政和组织支持，试图建立不符合宪法规定的管理形式。大批居民被卷入到地区武装冲突中。由于恐怖活动和混乱的难民潮，在邻近联邦主体中也引发了很多问题。

3. 国家权力机构的民族迁徙因素人为地激化了联邦主体内部的矛盾。采取这些手段和组织措施，破坏了俄罗斯联邦宪法和国际法准则规定的这些地区的权利和自由。一些居民群体被卷入到民族冲突中。

4. 市场经济改革造成一些联邦主体经济不景气状况，很多企业处于破产的边缘，大部分有劳动能力的居民缺少必要的生活保障。

5. 一些地区的社会经济状况很容易受到自然灾害（水灾，地震等）的影响，住房、农业和基础设施等周期性地出现重大危机。

这些问题使转型时期的俄罗斯联邦的社会经济发展受到严重影响，从长远看，这些问题必然影响到国家的政治稳定。为了适应新的形势，行政区划改革已经是大势所趋。

### 两种可能的改革方案

俄罗斯行政区划所具有的弊端正在对国家的经济和社会发展形成制约。主张联邦主体合并的人认为，在过渡时期的经济条件下，很多地区的困难是由于国家财富的分配传统和生产、劳动以及生活保障等经济条件越来越活跃之间的矛盾造成的。地区问题尖锐化也是由于在不同领域进行的市场改革不均衡造成的。因此，应该努力缩小地区间的发展差距，使各地区的社会经济发展水平接近，为有效地建立全国市场创造更优惠的条件，从而协调整个社会经济改革，形成更高水平的全俄罗斯民族价值观，巩固俄罗斯国家的统一。

许多有识之士提出，应该尽早实行国家的行政区划改革，一些专家和学术单位还提出了很具体的建议和方案。但是，鉴于俄罗斯联邦多民族国家的特点，行政区划改革必然会受到诸多阻力。现在浮出水面的改革方案，其设计者所持的态度不一致，各种改革方案之间也有很大差异。不过，从宏观角度考虑，行政区划改革的设计大都主张减少目前联邦主体的数量，对一些联邦主体进行合并或吞并。目前主要有两种改革设想或方案。

一种是“硬”方案。主张将联邦主体按地区合并为一个个整体，分别把各自周围的落后地区吸纳进来，对落后地区进行“物资”改造，并对落后地区在预算财政方面给予特殊政策。一些民族自治区激烈反对这种方案。

另一种是“软”方案。主张在现阶段通过各种相互关系形式（确定条约关系，实施共同规划等）实现合并，但并不改变各自地区的地位，逐步建立联合后的新地区的商品市场，金融市场，技术和信息市场，为它们的一体化创造更有利的条件，直到最终合并。

目前更多地是实施“软”方案，并主要遵循以下原则：1、优先考虑整个国家的利益，但地区利益无疑给予最周密的考虑；2、优先考虑合并对实际经济部

门和社会领域的后果，因为这些领域反映整个俄罗斯的主要民族利益；3、尊重合并地区本地民族的民族利益；4、充分考虑合并地区的生产专业化问题；5、实现合作联系的最优化；6、照顾到各地区某些大公司运转的因素；7、关注外国生意伙伴和金融集团的地缘政治企图。

有关部门的专家们在论证行政区划改革方案时，分析了行政区划改革可能产生的正、负面影响，包括：减少联邦主体的数量，可以提高国家的管理水平和质量，但各联邦主体会因此而失去各自的国家机构和财政的独立性；可以使各地区的基层机构得到积极有效的发展，但可能会由此而引发新的民族摩擦和冲突；能够增强合并后的地区的生活保障体系（能源，食品和交通等）的可靠性和安全性，但初期可能会引起当地居民的不信任；可以提高财政预算和投资的潜力，但可能会再次形成经济和社会冲突地带；可以为国家的经济飞跃创造最好的条件，但必须对联邦宪法的某些条款做出更明确的规定；可以更好地解决北方的物资运输问题，但限制地方政权的权力会引起他们的反对；可以从总体上解决行政管理 and 区域划分的问题，但经济强大的地区组织出现后会提高该地区的地缘政治地位，增加其分离倾向；可以为国家的经济创新创造条件，但不能一揽子解决不同联邦主体的合并问题；可以缩小居民的收入差别，提高居民的购买力，但经济发达地区也将同最贫困地区一样享受社会优惠条件和资助。权衡利弊得出的结论是：同几年前相比，国内政治氛围好转，社会动荡因素减少，总统拥有很高威信，实施行政区划改革势在必行；通过行政区划改革，保证到2010年实现国内总产值翻一番的既定目标并争取在三年内将贫困居民的人数减少到总人口的10%以下。

目前俄罗斯政府正在筹备一系列合作条约和协议，比如：阿尔汉格尔斯克州和涅涅茨自治区之间涉及教育和生态以及勘探和开采当地矿产等问题的相互关系条约；秋明州和亚马尔—涅涅茨自治区关于合并的基本方针以及合并的具体阶段和时间的综合协议，该协议的宗旨是把秋明州南部作为开采北方石油和天然气的基地，刺激秋明州的生产者更多地参与本地区石油天然气的营销活动。

### 各地居民对行政区划改革的态度

实现联邦主体的合并，是一个复杂的过程。一些民意调查表明，少数民族自治地区反对合并，而俄罗斯民族占多数的地区则赞成合并。

比如秋明州，蕴藏着丰富的石油、天然气和其他自然资源，其中包括林业资源。这些地区是俄罗斯特殊的仓库。但最近15年，秋明州居民的生活水平下降了。现在，只有少数居民的收入特别高。大多数人的工资收入和退休金补偿不了比邻近地区高得多的食品和必需品的价格。大多数接受调查的秋明人赞成合并。他们认为，合并能够增加中央对地方政权的监督，更有效地集中各地区的税收和拨款。一部分被调查者赞成这样的观点，即联邦主体的数量越少，越利于国家的管理。

但是，汉特—曼西斯克自治区近65%的被调查者对合并持否定态度。该地区是联邦最富裕的地区之一，是最大的石油开采区。

同秋明州居民不同，汉特—曼西斯克自治区首先把本地区独立的发展放在首位。

又比如拥有129.4万人的阿尔汉格尔斯克州和拥有4.2万人的涅涅茨自治区涅涅茨自治区本属于阿尔汉格尔斯克州管辖，但是居民对目前自治区的地

位、以及这两个联邦主体的相互关系没有明确的认识。2004年3月涅涅茨自治区代表会议修改了自治区章程，取消了有关隶属于阿尔汉格尔斯克州的条例。主要原因是，56%的自治区居民认为，自己比阿尔汉格尔斯克州居民生活得好，目前自治区人均预算保障比阿尔汉格尔斯克州高12—13倍。他们不愿意合并。而42%的阿尔汉格尔斯克州居民主张合并，其间并不掩饰自己希望获得自治区财富的愿望。

当然，开展行政区划改革还有许多其他理由和具体的改革方案。但是有一点是肯定的，那就是，改革的目的是为了国家的统一和社会的稳定，为了保证国家各地区政治经济发展的平衡，任何改革的具体措施都是围绕这个任务制定的。

新闻录入员：shiyajun（共计 47 篇）

- 上一条：[从国际收支视角看俄罗斯经济结构的竞争力缺陷（1-9）](#)
- 下一条：[已经没有了](#)

相关专题：无	相关信息： <a href="#">俄罗斯联邦行政区划改革：问题与前景</a>
尚无信息	尚无信息

| [设为首页](#) | [加入收藏](#) | [联系站长](#) | [管理入口](#) |