

※重要問題簡析※

1990年代以來圖瓦共和國與俄羅斯聯邦中央的關係

徐桂香

(蒙藏委員會參事、政大博士)

摘 要

圖瓦共和國位於俄羅斯聯邦境內，長期以來依賴俄羅斯聯邦政府的經濟援助。蘇聯解體後，它一度在民族分離的氛圍中與中央對抗。經過十餘年的發展，它與聯邦中央的關係，逐漸由對立轉為馴服。但是受限於偏遠的位置與不便的交通，它的經濟發展有限。政治方面，它的政治菁英經過長時期的競爭與對抗後，已經於2007年4月進行過領導階層的更替。本文是分析1990年代迄今，圖瓦共和國與俄羅斯聯邦中央的關係，以及2006年10月至2007年4月期間的政治僵局與新政府主席的產生過程。

關鍵詞：圖瓦、圖瓦共和國、俄羅斯聯邦、聯邦制度

一、圖瓦共和國建制經過

圖瓦共和國 (Republic of Tuva) 是俄羅斯聯邦的一個聯邦主體，位於俄羅斯聯邦的西伯利亞南方邊陲，東邊與蒙古接壤。它的面積為17萬5百平方公里，位於葉尼塞河上游地區，西北有西薩彥嶺，西部和中部為圖瓦盆地，東部為高原。居民絕大多數為圖瓦人，其餘以俄羅斯人居多。圖瓦人除了分布於圖瓦共和國之外，還分布於中國新疆維吾爾自治區的阿勒泰地區以及蒙古的科布多省等地。¹對於圖瓦人的族源一直有多

¹ 圖瓦人的分布：圖瓦共和國有 23 萬餘人、中國新疆維吾爾自治區的阿勒泰地區的哈巴河縣白哈巴村、布爾津縣禾木村和喀納斯村約有 2500 人、蒙古的科布多省有 3 萬人。在中國的民族劃分上，圖瓦人劃歸為蒙古族支系，所以又稱為蒙古族圖瓦人。請參看〈揭開圖瓦人身世之謎〉，阿勒泰新聞網，2005 年4月 18 日，<http://www.altxw.com/alt/ajzz/200504/14/1113476977d8770.html>。

種說法，迄今沒有定論。²從語言上來看，圖瓦語是屬於阿爾泰語系突厥語族，普遍認為與古代突厥族有關，圖瓦語與哈薩克語及維吾爾語較為接近。然而從文化層面上來看，圖瓦人與蒙古人又較為相近，長相、服飾、生活習慣與宗教信仰都與蒙古人相似。在宗教信仰方面，圖瓦人主要信仰藏傳佛教，同時還保留了薩滿教的習俗。

歷史上圖瓦曾屬於突厥汗國的領地。13世紀開始為蒙古所統治。17世紀，清朝在此設官治事，歸屬於蒙古的一部分，稱為唐努烏梁海。1727年8月31日（清雍正5年），中俄簽訂《布連斯奇界約》，劃定額爾古納河、恰克圖、沙畢納依嶺一線的中俄邊界，該線以北歸俄國、以南歸中國，並據此劃定中俄《色楞額界約》。次（1728）年6月15日中俄簽訂《恰克圖條約》，包括了《布連斯奇界約》的內容，中俄之間規定以薩彥嶺為界，唐努烏梁海屬於中國。³清朝在1756年以後在此設置了4個旗，後來又增設了1個旗，成為5個旗26個佐領，每旗各設總管1人，5旗設總管5人，歸定邊佐副將軍管轄。⁴1911年，沙俄勢力進入唐努烏梁海。1912年，唐努烏梁海的5個旗總管致函給俄國沙皇尼古拉二世，希望唐努烏梁海能獲得沙俄的保護。沙俄於1914年將唐努烏梁海視為其殖民地。⁵1919年，中國曾經一度收回此地。1921年8月13至16日，唐努烏梁海舉行各旗代表會議，由旗總管孟古什（Buyan-Badyrgy Mongush）發起成立「全圖瓦呼拉爾（All-Tuva Khural）」會議，會議宣布唐努烏梁海是一個獨立的人民共和國，並成立自治政府⁶，稱為「唐努圖瓦共和國」，採用了圖瓦歷史上的第一部憲法。1926年，將國名改為「圖瓦人民共和

² 圖瓦在中國古代文獻中的紀錄，隋唐時期稱都波，或稱都播；元代稱秃八或秃巴思；清代稱唐努烏梁海。可參見樊明方，《唐努烏梁海》（台北：蒙藏委員會，民85年），頁20-40。

³ 樊明方，前引書，頁49-74。

⁴ 有關唐努烏梁海總管制度可以參見樊明方，前引書，頁76-93。

⁵ “Scientific Conference Devoted to Founder of the Tuvan State Takes Place in Chadan,” *Tuva-Online*, July 27, 2007, http://en.tuvaonline.ru/2007/07/27/2900_buyan-badyrgy.html.同時可參看1912-1914年間之相關俄國外交文書，陳春華，《俄國外交文書選譯－關於蒙古問題》（哈爾濱市：黑龍江教育出版社，1991年），頁22-23、頁277-279、頁304-306、頁308-309、頁350-351。

⁶ Buyan-Badyrgy Mongush擔任這次會議的主席，漢譯名或稱為巴彥巴達爾呼或佈音巴達爾呼，為克穆齊克旗總管。他在1930年代被謀殺身亡，時年僅39歲，迄今未獲平反。他被當代圖瓦人稱為現代圖瓦國家的奠基者。參見“Scientific Conference Devoted to Founder of the Tuvan State Takes Place in Chadan,” *Tuva-Online*, July 27, 2007, http://en.tuvaonline.ru/2007/07/27/2900_buyan-badyrgy.html.以及樊明方，前引書，頁326。

國」，實際上是蘇聯的附庸國。1944年10月11日被蘇聯合併，蘇聯在此設立烏梁海自治州，成為前蘇聯轄下的加盟共和國「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國（Russian Soviet Federated Socialist Republic, 簡稱RSFSR，即蘇聯解體後的俄羅斯聯邦）」的一個自治州。因此，這塊土地於1914年至1921年曾是沙俄及其後的蘇俄的保護國，1921年至1944年曾是一個獨立的國家。1961年10月10日改為自治共和國，是「俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國」所屬的16個自治共和國之一。蘇聯末期，圖瓦自治共和國於1990年自行宣佈升格為共和國。1991年10月3日共和國最高蘇維埃決定改名為「圖瓦共和國」。⁷同年12月蘇聯解體，獨立後的俄羅斯聯邦轄下共有21個共和國，圖瓦共和國是其中之一。亞洲的地理中心就位於圖瓦首府克孜勒市（Kyzyl），是圖瓦人眼中的重要政治象徵。

二、1990年代圖瓦共和國與聯邦中央的關係

1980年代末期至1990年代是俄羅斯近代最為政治動盪的時期，戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）當政時期推動了改革政策，因改革未能竟功，不僅在國內引發了全面性的民族主義風潮，加劇了加盟共和國的自主意識與分離主義，連加盟共和國內的民族自治實體也有意離去。1991年12月蘇聯解體，獨立後的俄羅斯聯邦仍然面臨境內多個民族自治實體的挑戰，挑戰形式包括不惜以武力要求獨立、或喊出要爭取主權、或要求分離、或要求提高行政區的層級、甚或採取跨地區的合作等方式，向俄羅斯聯邦中央抗爭。圖瓦也是向聯邦中央抗爭者之一。

1990年代圖瓦共和國與俄羅斯聯邦政府的關係，一直圍繞在圖瓦民族主義的興起與圖瓦憲法上的分歧。圖瓦民族主義的產生來自於原生主義的內涵，再逐漸轉移到工具主義，當地的部分政治菁英則將這兩者交相運用，以爭取個人的政治利益。

史達林（Joseph Stalin）統治下的蘇聯，從1929年開始實施農業集體化政策，使得蘇聯政權與農民產生重大衝突。⁸圖瓦以畜牧為主的生活方式，蘇聯的定居化與集體化政策遲至1940年代末期才在圖瓦實施。直至

⁷ *Radio Free Europe/ Radio Liberty (RFE/RL) Newline*, October 4, 1991.

⁸ David Mackenzie, Michael W. Curran, 蔡百銓譯，《俄羅斯·蘇聯·與其後的歷史（*A History of Russia, The Soviet Union, And Beyond*）》（下）（台北：國立編譯館，民國84年），頁842-847。

1950年代末期，仍有圖瓦牧民以集體方式使用牧地游牧。蘇聯末期，戈巴契夫實施改革與開放政策，激起了圖瓦內部民族之間的緊張關係。蘇聯時期對宗教的迫害，以及定居化與集體化過程產生的怨恨，於1980年代末期逐漸出現在政治改革的過程中。同時，蘇聯時期實施了中央經濟政策、俄羅斯族於1944年開始來此定居的人數日增、圖瓦青年的失業問題、定居計畫下傳統圖瓦畜牧生活方式的消失以及俄羅斯化教育的影響下，圖瓦的傳統價值逐漸受到破壞。都市化與工業化的結果，俄羅斯人的生活（或被圖瓦人認為）過得較好。一些圖瓦人認為俄羅斯族對當地人口的威脅、對生態的破壞、被蘇聯合併後對獨立歷史的回憶、蘇共利用挾怨的民族菁英的錯誤管理、反對派知識分子的崛起、蘇聯軍隊的干預以及緬懷過去蒙古文化和政治上的記憶等因素，都助長了當時圖瓦緊張的民族關係。1990年5月至7月發生嚴重的民族暴力事件，當地部分民眾對俄羅斯人的不友善態度，從言詞的攻擊提升為小規模的暴力行為，最後乃至發生了俄羅斯人遭殺害事件。據稱有數十位俄羅斯人被殺害，俄羅斯內政部派來了黑帽部隊鎮壓，更加激化雙方的民族關係。當地發生的俄羅斯人受迫害事件，據估計有一萬多名俄羅斯族難民（大多數是技術工人和專業人員）離開圖瓦。⁹圖瓦民族主義份子表示圖瓦併入蘇聯的事件，比起波羅的海國家，不會更合法。¹⁰波羅的海國家的代表於蘇聯末期經常到圖瓦訪問，想協助他們達成從俄羅斯分離出去的目標。針對圖瓦於1944年被蘇聯合併的事件，他們建議圖瓦訴諸國際法庭來解決圖瓦的地位問題，但並未得到圖瓦人民的認同。¹¹

圖瓦於1990年加入了葉爾欽（Boris Yeltsin）總統號召各地區政治菁英爭取主權的風潮中，它單方面提昇自己的政治地位，由原來的自治共和國改名為「圖瓦社會主義共和國」。改革派認為這項動作可以視為是將圖瓦提升為準加盟共和國的地位，以宣告對地方經濟的控制。他們還煽動要改變疆界、淨化生態與改變稅收的結構。¹²

⁹ Marjorie Mandelstam Balzer, "Dilemmas of Federalism in Siberia," in Mikhail A. Alexseev, ed., *Center-Periphery Conflict in Post-Soviet Russia*. (London: Macmillan Press LTD, 1999), pp. 137-139.

¹⁰ *RFE/RL Newslines*, May 13, 1993.

¹¹ Maria Eismont, "Tuva: Rejoining the Fold," *Prism* (Washington D.C.: The Jamestown Vol. 2, Issue Foundation), 18, December 1, 1996.

¹² Marjorie Mandelstam Balzer, pp. 136-137.

1990年秋天，圖瓦首次以差額選舉方式選出139名圖瓦最高蘇維埃代表，這是圖瓦歷史上首次以民選方式產生的民意代表，他們宣佈了圖瓦人民的主權、取消圖瓦共產黨的領導角色以及在1993年採用新的憲法。¹³當時部份圖瓦族成立了「圖瓦人民陣線」（The Popular Front of Tuva），作風較為激進，其中的強硬派則另成立「自由圖瓦」，於1992年6月20日呼籲舉行「從俄羅斯獨立和分離出去」的公民投票，因面臨地方人士的反對，活動中止，轉而建議新的圖瓦憲法應該包括共和國擁有從俄羅斯分離出去的權利。¹⁴

1992年3月，圖瓦人民選出歐察克（Sherig-ool Oorzhak）擔任圖瓦共和國的首任民選總統。同年9月圖瓦議會通過共和國的新國旗、國徽，新國徽類似圖瓦獨立時的國徽，還邀請第十四輩達賴喇嘛在克孜勒市中央廣場祈福祝禱。¹⁵圖瓦在達賴喇嘛來訪後就與西藏流亡政府簽署了「1993年—1995年與西藏的協議（The Agreement with Tibet）」，依據此協議，西藏流亡政府即於1995年派出兩位喇嘛赴圖瓦從事文化與宗教的合作。¹⁶

俄羅斯聯邦政府於1993年提出聯邦新憲法草案時，因為該憲法草案中並未提及共和國的主權、自決等條文，圖瓦因此堅決反對，並與其餘10個共和國共同連署表達反對立場。¹⁷葉爾欽與國會抗爭，採取緊急命令的作法也受到圖瓦激烈的反對。¹⁸同年7月，圖瓦與阿爾泰共和國（Republic of Altai）、哈卡西亞共和國（Republic of Khakasia）發表聯合聲明，想要追求更多的自治權，它們宣布將密切合作，以進一步強化它們「在俄羅斯聯邦之內的國家主權」。¹⁹同年10月，俄羅斯總統辦公室主任費拉托夫（Sergei Filatov）公開譴責3個自治共和國反對葉爾欽的新憲

¹³ “First Democratic Election were Held in Tuva 15 Years Ago,” *Tuva-Online*, October 4, 2005, <http://en.tuvaonline.ru/2005/10/04/first-democratic-elections-were-held-in-tuva-15-years-ago.html>.

¹⁴ *RFE/RL Newslines*, July 28, 1992.

¹⁵ 格·尼·瓦奇納澤，《俄羅斯》（北京：新華出版社，1993年），頁157。

¹⁶ 此項協議中之西藏係指西藏流亡政府。西藏流亡政府所派出的這兩位喇嘛目前已獲得俄羅斯公民的身分。請參見“When will Dalai Lama Next Visit Tuva?” Geraldine Fagan, *Forum* 18, *Tuva-Online*, August 6, 2005, <http://www.tuvaonline.ru>.

¹⁷ *RFE/RL Newslines*, May 18, 1993.

¹⁸ *Washington Post*, March 23, 1993.

¹⁹ 《中國時報》，民國82年7月14日。

法草案，意圖脫離俄羅斯獨立，圖瓦就是其中之一。費拉托夫認為它們想擁有自主權，正在挑起社會的分裂，並且表示政府會採取行動因應。²⁰ 同年12月舉行聯邦憲法公投，圖瓦共和國於同年10月22日採用的共和國憲法也在同日舉行公投。公投結果，俄羅斯境內有9個共和國未通過聯邦新憲法，²¹ 圖瓦即為其一，只有32.7%的圖瓦選民支持聯邦新憲法，而有62.2%支持自己共和國的憲法。²² 圖瓦共和國的這部憲法是由圖瓦最高蘇維埃所草擬²³，是響應當時葉爾欽總統的「爭取你們所能爭取的所有主權」的口號下草擬完成，分離傾向十分濃厚。1993年版的圖瓦新憲法設立了總統職務，成立了一個擁有32席的議會，稱為「最高呼拉爾（Supreme Khural）」，還有一個擁有250席的「大呼拉爾（Great Khural）」，後者是負責外交政策、確保圖瓦法律符合慣例和確認圖瓦憲法的任何修正。圖瓦共和國憲法同時賦予圖瓦以公投方式尋求獨立。²⁴

針對圖瓦共和國憲法，圖瓦與聯邦政府的主要歧見如下：

- (1) 圖瓦憲法第一條載明圖瓦共和國是俄羅斯聯邦內的一個主權民主國家，擁有舉行全共和國公投而從俄羅斯聯邦分離的權利。
- (2) 第二條載明在俄羅斯聯邦政治危機和極端情況下，權力將會轉移到「最高呼拉爾」、圖瓦總統和圖瓦共和國政府。
- (3) 圖瓦憲法規定土地不可以買賣。
- (4) 根據圖瓦憲法，行政區（kozhuun）的主席授予共和國政府部長的職位。根據俄羅斯憲法，禁止地方政府領導人在聯邦政府機構任職。
- (5) 圖瓦憲法將檢察官和法官的任命權視為共和國政府的特權。根據俄羅斯憲法，檢察官和法官只能在俄羅斯檢察總署和聯邦當局的同意下任命。

²⁰ 另外2個是鞏韃斯坦共和國（Republic of Tatarstan）和巴什科特斯坦共和國（Republic of Bashkortostan），《聯合報》，民國82年12月9日。

²¹ 車臣（Chechen）沒有舉行公投，鞏韃斯坦、科米（Komi）、哈卡西亞與烏德穆爾（Udmurt）是出席率太低，以致公投無效；巴什科特斯坦、楚瓦什（Chuvash）、達吉斯坦（Dagestan）和圖瓦是反對該憲法草案。參見RFE/RL Newslines, December 15, 1993.

²² RFE/RL Newslines, December 14, 1993.

²³ “Tuva Celebrates Constitution Day,” *Tuva-Online*, May 6, 2007, <http://en.tuvaonline.ru/2007/05/06/constitution-day.html>.

²⁴ “Tuva,” Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/Tuva>.

(6)圖瓦憲法也表示在圖瓦共和國的憲法機構「大呼拉爾」、安全委員會的建議，圖瓦總統的提案下，「最高呼拉爾」將決定戰爭和和平的問題。

根據圖瓦憲法，修正第二條到第十八條要由議會來進行，但是要改變第一條共和國政府形式的基礎，要通過全共和國公投才能達成。²⁵聯邦中央民族機構的代表團於圖瓦憲法通過後，赴圖瓦實地了解，發現圖瓦憲法有三分之一抵觸了聯邦憲法。除了前述分離條款、戰爭、和平、土地擁有權、法官的任命權²⁶，還包括邊境的問題，以及規定俄羅斯聯邦的立法和政府部門的法令，如果超越了聯邦憲法、聯邦條約和其他協議的管轄範圍和權力，可以中止這些法令。²⁷聯邦政府發現要使圖瓦憲法符合聯邦憲法是一件相當複雜的工作。

葉爾欽為了緩和聯邦政府與圖瓦的關係，於1994年6月15日至16日訪問圖瓦。他表示圖瓦的主要經濟指標都比俄羅斯的平均值低很多，所以無力自足。圖瓦議會和圖瓦總統都要求聯邦政府立即提供經濟援助。葉爾欽在圖瓦簽署了發展圖瓦經濟和社會領域的兩個命令，允諾提供圖瓦大筆援助，提高其居民生活水準，以達到全俄羅斯的平均水準。聯邦政府後來補助圖瓦140億盧布興建一座皮裘工廠、補助25億盧布設立圖瓦民族博物館；前者是要促進畜牧業和製造工作機會，後者是要保存圖瓦的民族文化。²⁸葉爾欽承諾補助後，圖瓦議會在次（1995）年就成立一個委員會，修改部分圖瓦憲法²⁹，而圖瓦議會和圖瓦總統對聯邦中央的經濟要求每年都大同小異。

聯邦政府於1994年派員來此實地考察，當年正是圖瓦最冷的時候，溫度到達攝氏零下57度，中央當即界定圖瓦是一個「北方地區」。根據「北方地區」的標準，賦予圖瓦提高社會給付的資格，使得很多以前離開此地的民眾有回流的現象。這些人大多數是退休或即將退休的人員，

²⁵ Maria Eismant.

²⁶ *RFE/RL Newslines*, June 14, 1994.

²⁷ *RFE/RL Newslines*, December 9, 1993、*RFE/RL Newslines*, December 17, 1993.

²⁸ 趙龍庚，〈俄羅斯獨立後的族際關係〉，《世界民族》，1996年第3期；*RFE/RL Newslines*, June 17, 1994.

²⁹ Marjorie Mandelstam Balzer, p. 140.

返回此地退休會得到較高的補助，1990年代中期移出與移入的人口呈現平衡的狀態。³⁰

圖瓦的經濟現狀與地緣位置使它極度依賴聯邦政府，圖瓦經濟除了畜牧業、森林業和少許稀有礦產，所需的燃料、石油、潤滑劑要靠進口，所有能源需求完全依靠隔鄰的哈卡西亞和克拉斯諾亞爾斯克（Krasnoyarsk）供應。它地處俄羅斯的東南邊緣，侷限在群山峻嶺中，沒有能源資源、沒有西伯利亞大鐵路的重要交通動脈經過，使得它的戰略地位和經濟地位降低。它在東鄰的近親蒙古國，自身經濟難保，無法支援圖瓦，它只能仰賴俄羅斯聯邦政府的補助。1990年代初期，聯邦政府的補助佔共和國預算的92%至95%。聯邦政府為補助圖瓦所擬定的《政府提供圖瓦共和國社會領域的措施》（“On Measures to Provides Government Assistance to the Social Sphere in the Republic of Tuva”），在圖瓦成立一個「自由經濟區」，藉此可獲得聯邦更多的財政補助，其主要財政來源並非靠稅收與資源，而是靠中央的補助，而由於缺乏基礎設施，又難以吸引外資。³¹「自由經濟區」的設立造成當地犯罪猖獗，也使得部份人士反對設立。

圖瓦相較於高加索地區，其交通與資源缺乏，戰略地位較低，圖瓦分離的可能性也較低，使得它要模仿車臣以武力爭取獨立變得不可行，也使得它的分離主義訴求變得愈來愈弱，只有不斷依賴具有分離條文的憲法。圖瓦共和國將具有分離主義條文的憲法作為向中央要求補助的工具。圖瓦在經濟上的高度依賴，使得當地政治菁英認為乞求的時間已過，要從中央獲取必要的經費，唯一的方法就是分離主義的威脅，例如葉爾欽於1994年訪問圖瓦並且承諾要援助後，圖瓦議會隔年就修改部分圖瓦憲法。依據歐察克總統的說法，起草一項新的憲法以及使其符合聯邦憲法，相較於解決共和國的經濟困難以及確保其財政和原始資源，只是一個小問題。圖瓦共和國議會主席畢契爾岱（Kaadyr-ool Bicheldei）於1996年也坦承圖瓦已經從分離主義的情緒中恢復過來，這部憲法是在當時的「民主的流行性感冒」下的一個個案，共和國有必要擬定一個新憲法草案。圖瓦議會於1996年9月召開會議，通過圖瓦憲法的20個修正案，

³⁰ Maria Eismont.

³¹ Ibid.

會議修改了13處圖瓦和聯邦中央之間實質上的分歧之處。³²畢契爾岱於1996年以圖瓦議會議長的身分，函告葉爾欽總統與齊諾米丁（Victor Chernomirdin）總理，向他們保證他真誠渴望圖瓦共和國的憲法立刻與聯邦憲法符合。³³然而直至普丁（Vladimir Putin）總統上台之前，圖瓦尚未完全解決其共和國憲法抵觸聯邦法律之處，包括圖瓦法律高於聯邦基本法部分在內的衝突，於1990年代一直存在。³⁴

三、2000年以後圖瓦共和國與聯邦中央的關係

公元2000年3月普丁當選總統後，對於俄羅斯各聯邦主體各行其是的亂象，普丁總統就形容：「我們建立了一些權力的孤島和某些權力的小島，但沒有在這些權力孤島之間架設任何橋樑。」³⁵為了加強中央政府對聯邦主體的垂直權力，普丁總統於同年5月除了宣佈在俄羅斯按地域原則成立7個聯邦區³⁶，將全國89個聯邦主體分地域劃歸這些聯邦區之外，並任命7位總統全權代表分別派駐各聯邦區，由全權代表直接管理地區事務。依此命令，圖瓦共和國被劃歸為「西伯利亞聯邦區」。普丁同時還發布了一系列有關改革聯邦體制的法律案，其中包括《聯邦委員會組成原則修正法案》、《俄羅斯聯邦主體國家立法和行政機關基本原則的修改與補充法案》以及《俄羅斯聯邦地方自治設置原則的修正法案》。這些法案的改革目的主要是要削弱地區首長的實權以及消除地方法規嚴重違反聯邦憲法和中央法律的現象。其主要改革內容如下：³⁷

- (1) 改組聯邦委員會（Federal Council），聯邦委員會不再由各聯邦主體的行政首長與議會議長兼任，而改由各聯邦主體的行政與立法部門的代表組成。
- (2) 聯邦主體的法律或法規違反聯邦憲法或法律時，聯邦總統有權將該聯邦主體法律提交相關法院審理。國家杜馬（State Duma）有權根據總

³² OMRI Russian Regional Report, October 2, 1996.

³³ Maria Eisment.

³⁴ RFE/RL Newslines, July 3, 2000.

³⁵ 弗拉基米爾·普丁，《普京文集》（北京：中國社會科學出版社，2002年），頁10。

³⁶ 這7個聯邦區分別為中央聯邦區、西北聯邦區、北高加索聯邦區、伏爾加沿岸聯邦區、烏拉聯邦區、西伯利亞聯邦區、遠東聯邦區。

³⁷ 潘德禮，〈解析普京的聯邦制改革〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2005年第3期，頁14。

統提出的法律動議，對於在規定期限內拒不執行法院裁決的聯邦主體議會，宣佈解散並限期改選。

(3)當聯邦主體的行政首長觸犯刑法，或其發布的命令違反了聯邦憲法或法律時，根據俄羅斯聯邦檢察總長的提議或相關法院的裁決，聯邦總統有權解除其行政首長的職務。

(4)聯邦主體行政首長有權依照規定程序解除地方自治機關首長的職務。

2004年3月普丁總統獲得連任，對於聯邦主體的行政首長產生方式又作了改革。他藉由2004年9月的「別斯蘭（Beslan）學校慘劇事件」推出聯邦主體行政首長產生方式的改革措施，他提出《修正俄羅斯聯邦地區的立法和行政國家權力機關的一般組織原則法和俄羅斯聯邦公民的選舉權和參加公投權的基本保證法法案》，於同年12月由俄羅斯聯邦議會通過，於2005年1月1日生效。³⁸該修正案將地區行政首長產生方式由人民直選改由聯邦總統提名，再由各聯邦主體的議會行使同意權。³⁹聯邦總統等於也掌握了地區行政首長的任免權，聯邦中央遂建立了強而有力的垂直權力體系，加強了中央對地區的掌控，過去中央與地方關係對立的現象逐漸獲得改善。

普丁總統即要求各聯邦主體的法律要與中央一致，並且限期完成。圖瓦共和國的行政與立法部門對於修憲或制憲，陷入嚴重爭議。圖瓦共和國的「大呼拉爾」於2000年6月採取26項憲法修正案，修正案中仍保留自治與分離的條文，並且要以公民投票方式作表決。歐察克總統則要草擬新的憲法，並將新憲法付諸人民公投。立法部門的一些議員並不同意這項新憲法中的某些設計—包括刪除總統職位、制定兩院制議會、設立162席議員以及私人土地所有權等條文。⁴⁰最後，行政部門佔上風。圖瓦於2001年5月6日舉行公投，採取新憲法，修正過去牴觸聯邦法律之處，

³⁸ “President Vladimir Putin Has Signed the Federal Law Changing the Election System in the Country’s Regions,” President of Russia’s official Web Portal, December 12, 2004, <http://president.kremlin.ru/eng/text/news/2004/12/81130.shtml>. Also see Jeremy Branstern, “Russia: Putin Signs Bill Eliminating Direct Elections of Governors,” *RFE/RL Feature Article*, December 13, 2004, <http://www.rferl.org>.

³⁹ 潘德禮，〈淺析俄羅斯的政治發展及其前景〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2006年第1期，頁11。

⁴⁰ “Tuva Celebrates Constitution Day,” *Tuva-Online*, May 6, 2007, <http://en.tuvaonline.ru/2007/05/06/constitution-day.html>.

最終解決聯邦政府與圖瓦的爭議核心。⁴¹新的圖瓦憲法有兩項大的改革如下：

- (1)立法部門部分：確立議會為兩院制。2001年5月以前的圖瓦議會稱為「最高呼拉爾」，為32席，另有憲法機構「大呼拉爾」250席，共282席。實施新憲後的圖瓦議會統稱為「大呼拉爾（Great Khural）」，為兩院制，上議院稱為「代表院（Representative Chamber）」，有130席，為無給職；下議院稱為「立法院（Legislative Chamber）」，有32席，為有給職的專職議員，議員共162席，相較於舊制度，總席次縮減。⁴²
- (2)行政部門部分：將總統制改為政府主席制，政府主席同時為共和國元首與政府首長，職權擴大。政府主席可以單獨任命內閣部長和法官，任命後者的權力仍超過聯邦法律的許可範圍。⁴³圖瓦舊版憲法規定總統任期不能超過兩任，新憲法沒有任期的限制，此舉雖然與聯邦法律抵觸，但是聯邦中央睜一隻眼閉一隻眼，並沒有具體回應。新憲法通過後，於2002年3月17日舉行圖瓦政府主席選舉，選舉結果，歐察克第3度當選。對於這項結果，當時的聯邦中央選舉委員會（The Central Election Commission）主席維西雅可夫（Alexander Veshnyakov）就表示這並未抵觸圖瓦的法令，因為圖瓦共和國的行政首長職位已經「改名」了。⁴⁴很明顯是聯邦中央不想在這個時刻再度挑動圖瓦分離的敏感情緒。

此外，在經濟發展方面，普丁政府重新規劃設立俄羅斯的經濟特區，根據2005年通過的《聯邦經濟特區法》，截至2007年5月為止俄羅斯已決定設立2個工業生產型經濟特區、4個技術推廣型經濟特區和7個旅遊休閒型經濟特區。⁴⁵後者是針對具有豐富旅遊與自然資源特色的地區，將之規劃為旅遊休閒型經濟特區。目前所批准的7個地區，包括克拉斯諾達

⁴¹ RFE/RL Russian Federation Report, Vol. 3, No. 17, May 9, 2001.

⁴² “Tyva’s Ex-President Becomes Chairman of Its Government,” *Monitor* (The Jamestown Foundation,) Volume 8, Issue 60, March 26, 2002, http://www.jamestown.org/print_friendly.php?volume_id=25&issue_id=2225&article_id=1926.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ *Interfax*, March, 18, 2002.

⁴⁵ 〈俄羅斯經濟特區揚帆啟航〉，人民網，2007年5月24日，<http://world.people.com.cn/GB/14549/5774572.html>。

爾邊疆區（Krasnodar Territory）、斯塔夫羅波爾邊疆區（Stavropol Territory）、伊爾庫茨克州（Irkutsk Region）、布里雅特共和國（Republic of Buryatia）、阿爾泰邊疆區（Altai Territory）、阿爾泰共和國與加里寧格勒州（Kaliningrad Region）等地區，⁴⁶獲規劃為經濟特區者將獲得聯邦中央的經濟補助，以加強興建基礎建設與旅遊設施。曾在葉爾欽政府時期規劃設立了自由經濟區的圖瓦反而被除名，因此短期之內圖瓦的發展仍將受到侷限。

四、圖瓦共和國行政與立法部門的關係

蘇聯瓦解後，古代圖瓦即存在的傳統氏族制度獲得復甦的機會。圖瓦族的政治菁英出頭機會大增，圖瓦族擔任重要職務者愈多。在俄羅斯中央部分，圖瓦族邵伊古（Sergei Shoigu）於1990年起就在聯邦政府任職，自1994年1月起擔任「民防、緊急情況和自然災害後果消除部」（Civil Defense, Emergency Situation and Abolition of Consequences of Natural Calamities）部長職務。近5年來，民意調查度都是次於普丁總統，是俄羅斯國內最受到俄羅斯民眾信任與喜愛的第二位政治人物。另外，代表圖瓦出席俄羅斯議會共有3名代表—包括上議院「聯邦委員會」二席與下議院「國家杜馬」一席。在1994年後，「聯邦委員會」的二席代表是由共和國的總統和議會議長擔任；「國家杜馬」的一席則以選舉產生。2000年5月以後，普丁總統改組聯邦委員會組成方式，改由各聯邦主體的行政與立法部門選出代表擔任。圖瓦共和國的立法與行政部門即各指定一名代表參加聯邦委員會⁴⁷，而國家杜馬的一席則仍由人民直選產生，迄今均由圖瓦族擔任。⁴⁸

在圖瓦地方部分，從1990年代開始，歐察克擔任三屆圖瓦共和國行政首長期間，行政與立法部門的關係一直不佳。1990年代主要是歐察克與畢契爾岱兩人之間的競爭。他們兩人都是圖瓦族，於1990年代一直進

⁴⁶ 〈俄政府批准建立7個旅遊休閒經濟區〉，俄羅斯新聞網，2007年1月18日，
http://big5.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_caijing/20070118/41683270.html。

⁴⁷ 目前二名代表均由俄羅斯族擔任，一位為普加喬夫（Sergei Pugachev）是俄羅斯族，自2001年12月起代表圖瓦共和國擔任聯邦委員會的代表；另一位為娜茹索娃（Ludmila Narusova）亦為俄羅斯族，從2002年開始代表圖瓦共和國擔任聯邦委員會的代表。

⁴⁸ 汪達（Chylgychy Ondar）是圖瓦族，自1999年起獲選為國家杜馬議員，2003年連任。

行著激烈的角力，以歐察克佔據上風。他們兩人深知要贏得總統選舉必須要與聯邦政府維持良好的關係。歐察克是溫和派，善於以民族團結與保存民族文化自治作為訴求，建立自己的權力基礎。他是葉爾欽總統的強烈支持者，以共和國總統的身分積極參與聯邦委員會，並獲得俄羅斯族的支持。畢契爾岱長期擔任共和國「最高呼拉爾」主席，他在1990年代初期的立場較為激進，支持圖瓦主權、鼓吹圖瓦獨立，曾是圖瓦民族主義派的領袖。他於1993年3月擔任「最高呼拉爾」主席期間即呼籲舉行「離開俄羅斯聯邦」的公投，還表示絕大多數的人民會支持這樣的提議。⁴⁹他與前俄羅斯最高蘇維埃主席哈斯布拉托夫（Ruslan Khasbulatov）有相似之處，利用圖瓦憲法向行政部門挑戰。由於聯邦政府支持溫和派、親聯邦政府者或非民族主義人士，畢契爾岱因作風激進，較不受到聯邦政府所支持。他的立場於1990年代中期轉趨溫和，對於聯邦政府要求修正圖瓦憲法的立場上，持搖擺的態度，以此營造個人政治利益。態度轉趨溫和後的畢契爾岱後來一直扮演民意代表的監督角色。

進入21世紀初，圖瓦的政治生態起初仍然沒有改變。普丁總統主政時代，支持普丁政府的俄羅斯政黨「統一俄羅斯黨（United Russia）」在圖瓦擁有最多支持者，但是行政與立法部門的對立仍然沒有改善，不論是誰擔任圖瓦議會的議長，行政與立法部門的關係都不佳。2006年3月甚且有12位圖瓦議會議員聯名致函普丁總統，希望普丁總統注意到歐察克統治圖瓦14年，行政效率低下，經濟貧窮的狀況⁵⁰，目的是希望能儘速終結歐察克的統治。最終，這種尖銳對立在2006年底的議會選舉爭議中爆發，也導致了歐察克於2007年下台。

2006年10月8日圖瓦共和國與大多數地區一樣要舉行議會選舉。圖瓦議會上議院「代表院」，應選130席；下議院「立法院」，應選32席。2006年符合參加圖瓦議會選舉資格的政黨共有6個，包括「統一俄羅斯黨」、「生活黨（The Russian Party of Life）」、「共產黨（The Communist Party of Russia）」、「自由民主黨（The Liberal Democratic Party of Russia）」、「祖國黨（Rodina）」與「愛國黨（Patriots of Russia）」，⁵¹

⁴⁹ *The Christian Science Monitor*, March 15, 1993.

⁵⁰ "Tuvan Deputies Made an Address to Putin," *Tuva-Online*, March 23, 2006, <http://en.tuvaonline.ru/2006/03/23/tuvan-deputies-made-an-address-to-putin.html>.

⁵¹ "United Russia Party Uses Administrative Pressure to Remove its Main Rival in the Parliamentary Election

其中，又以「統一俄羅斯黨」與「生活黨」的實力最強。政府主席歐察克領導「統一俄羅斯黨」圖瓦分會，議長歐雲（Vasili Oyun）領導「生活黨」圖瓦分會，雙方競爭十分激烈。2006年的圖瓦議會選舉方式作了改革，下議院「立法院」的一半16席次，採用政黨比例代表制產生、另一半16席次採用單一選區制產生。而上議院「代表院」130席次全部採用單一選區制產生。同時，伴隨著2007年3月政府主席任期屆滿後的繼任人選議題，使得本次選舉更為複雜激烈。

歐察克已經連續擔任過三任的總統與政府主席職務，任期於2007年3月屆滿。這三屆任期都是由人民直選產生，但是依據普丁總統對地區首長產生方式的改革，地區首長改由聯邦總統提名，由地區議會行使同意權。歐察克能否順利四連任，取決於聯邦總統的提名與議會的同意，而非選民。議會成了各黨必爭之地。

歐察克起初極有信心，一則自認為有來自聯邦中央的支持，因為「統一俄羅斯黨」的黨主席是國家杜馬主席格里茲洛夫（Boris Gryzlov），該黨勢力最大，立場親克里姆林宮。再者，圖瓦政府在選舉前宣布將鋪設長達460公里的「克孜勒—庫雷基諾（Kyzyl—Kuragino）線」鐵路，完工後將連結到西伯利亞鐵路網，以運送圖瓦豐富的礦產，將成為圖瓦對外聯繫幹道，以大幅改善圖瓦受限的交通狀況。⁵²歐察克政府藉釋放經濟利多，以穩定支持者。因此，歐察克以極高姿態傾行政部門的資源打壓反對派。

歐察克政府一開始就打壓「統一俄羅斯黨」之外的其他政黨所提出的候選人。在2006年9月，「生活黨」指控圖瓦政府以革職為由，威脅具有「生活黨」黨員身分的官員放棄黨員資格。「生活黨」乃要求圖瓦檢察長辦公室進行調查，使雙方的競爭開始檯面化。接著，圖瓦法院於2006年9月5日取消了「生活黨」所登記的候選人名單，引起其他政黨發動大規模群眾集會以示抗議。來自圖瓦各地的2000多名民眾高舉標語，要求誠實的選舉，並要求圖瓦政府停止干涉競選活動，同時致函圖瓦檢

Campaign in Tuva,” *Tuva-Online*, September 2, 2006, <http://en.tuvaonline.ru/2006/09/02/united-russia-party-uses-administrative-pressure-pressure-to-remove-its....>

⁵² “Tuvan Railway Project Likely to Receive State Handouts,” *Tuva-Online*, August 19, 2006, <http://en.tuvaonline.ru/2006/08/19/tuva-railway-project-likely-to-receive-state-handouts.html>.

察長辦公室調查圖瓦政府涉及競選活動的違法具體事證等。⁵³這件事還驚動俄羅斯檢察總長辦公室與俄羅斯中央選舉委員會，導致俄羅斯最高法院於2006年9月26日判定圖瓦法院的判決為非法。⁵⁴投票前，歐察克還自信地對外公開表示「統一俄羅斯黨」獲得的投票率會超過45%的目標值。⁵⁵另外，在選舉前夕發生「生活黨」中央黨部組成的選舉觀察團在行程中受阻事件，圖瓦機場拒絕他們的班機下降，他們被迫降落於鄰近的阿巴干市（Abakan），再改搭二輛巴士前往。行進當中，多次遭受盤查、在邊境受阻，調查他們有否攜帶危險物品等。抵達圖瓦首府時，投票活動早已開始，因而激怒了「生活黨」圖瓦分會的領袖歐雲，他聲稱圖瓦高階官員涉案，要求圖瓦檢察長介入調查。⁵⁶

選舉結果揭曉，上議院「代表院」產生了106席，其中63席是親「統一俄羅斯黨」，「統一俄羅斯黨」居多數。下議院「立法院」32席中，一半席次依政黨比例代表制產生（依照「統一俄羅斯黨」46%、「生活黨」32%的得票率分配，其他政黨未跨過7%的門檻）⁵⁷；另一半由單一選區制產生的席次，「統一俄羅斯黨」未如預期大勝，「生活黨」則贏得不少席次。在克孜勒市6個席次中，「生活黨」贏得5席，但這些獲勝席次，卻遭克孜勒選舉委員會宣佈為無效⁵⁸，使雙方陣營的對立更加激化。初步選舉結果為「立法院」32席中，「統一俄羅斯黨」獲14席，「生活黨」獲12席，雙方均未跨過半數（半數為17席次，是議員席次的一半再加上1席）。⁵⁹如果「生活黨」獲勝席次含括被宣告無效的席次，將取得議會多數黨的地位，因此，「生活黨」強力抗爭。一方面，它要

⁵³ “Rally ‘For Honest Election’ Takes Place in Kyzyl,” *Tuva-Online*, September 18, 2006, <http://en.tuvaonline.ru/2006/09/18/rally-for-honest-election-takes-place-in-kyzyl.html>.

⁵⁴ “Supreme Court of Russia Restored Life Party Election Registration Cancelled by Tuvan Court,” *Tuva-Online*, September 26, 2006, <http://en.tuvaonline.ru/2006/09/26/supreme-court-of-russia-restored-life-party-election-registration...>

⁵⁵ *RFE/RL Newslines*, October 6, 2006, <http://www.rferl.org/newsline/2006/10/061006.asp>.

⁵⁶ “Election Campaign in Tuva Accompanied by Scandal,” *Tuva-Online*, October 8, 2006, <http://en.tuvaonline.ru/2006/10/08/election-campaign-in-tuva-accompanied-by-scandal.html>.

⁵⁷ “Tuva is the Only Region in Russia Which Has Not Announced Sunday Election Results,” *Tuva-Online*, October 12, 2006, <http://en.tuvaonline.ru/2006/10/12/election-results.html>.

⁵⁸ “Kyzyl Election Commission Cancelled Results in 4 out of 6 Kyzyl Constituencies,” *Tuva-Online*, October 14, 2006, <http://en.tuvaonline.ru/2006/10/14/kyzyl-election.html>.

⁵⁹ “Two Parties in Tuva Parliament have to Negotiate,” *Tuva-Online*, October 21, 2006, <http://en.tuvaonline.ru/2006/10/21/two-parites.html>.

求俄羅斯聯邦最高法院審理此案；另一方面，它採取無限期抵制策略，使議會無法達到最低法定開會人數，以此抗爭。⁶⁰「生活黨」從選後的2006年10月底開始，多次抵制開會，癱瘓了圖瓦議會的運作，以迫使圖瓦政府解決問題。⁶¹圖瓦的議會在半年內因而無法正常運作，2007年的預算也無法通過。因為兩個最主要的政黨無法協調與對話，圖瓦的政治危機因而驚動了聯邦高層，成為俄羅斯境內獨一無二的個案。聯邦第一副總理梅德韋傑夫（Dmitri Medvedev）於選後訪問鄰近的克拉斯諾亞爾斯克市（Krasnoyarsk）時，公開表示圖瓦的政治危機已經影響民眾生活，這種情況不能被低估。⁶²

圖瓦反對派的12位議員於2007年2月再度向普丁總統陳情，並且將陳情信刊登在全國版的新聞媒體“*Izvestia*”上，要求總統注意圖瓦的政治危機。⁶³其後，雖然圖瓦最高法院取消選舉無效的判決，但是俄羅斯聯邦最高法院只支持「生活黨」有爭議的1席，其餘4席需重選。重選日期訂於2007年3月11日舉行，最後選舉結果為「生活黨」贏得3個選區，獲15席，「統一俄羅斯黨」獲15席，2席獨立人士。但是親歐察克的圖瓦選舉委員會再度取消「生活黨」所勝選的這3個選區的選舉結果，導致「生活黨」5位成員以絕食抗議（聯邦法院最後判決這3席為生活黨勝選）。

圖瓦的政治僵局最終以普丁總統提名新的政府主席人選而獲得止息。歐察克的任期於2007年4月11日屆滿，受到圖瓦內部爭議的影響，普丁總統直到同年3月7日提名截止日期前，尚未提出繼任人選。⁶⁴直至同年4月3日才提名曾擔任政府副主席的卡拉歐（Sholban Kara-ool）為圖瓦新任政府主席候選人，使得歐察克確定出局。⁶⁵卡拉歐在圖瓦議會「大呼拉

⁶⁰ “New Election Expected to Settle Parliamentary Crisis in Tuva,” *Tuva-Online*, February 16, 2007, <http://en.tuvaonline.ru/2007/02/16/new-election-expected-to-settle-parliamentary-crisis-in-tuva...>

⁶¹ “Legislative Chamber of Tuvan Great Khural Fails to Gather for a Session,” *Tuva-Online*, November 3, 2006, <http://en.tuvaonline.ru/2006/11/3/legislative-chamber.html>.

⁶² “New Attempt to Hold First Session of Tuvan Parliament,” *Tuva-Online*, December 16, 2006, <http://en.tuvaonline.ru/2006/12/16/new.attempt.html>.

⁶³ “Tuvan Opposition Appeals to Putin,” *Tuva-Online*, February 28, 2007, <http://en.tuvaonline.ru/2007/02/28/to-putin.html>.

⁶⁴ “Tyva Prosecutor Probes Alleged Election Fraud,” *RFE/RL Newsline*, March 20, <http://www.rferl.org/newsline/2007/03/200307.asp>.

⁶⁵ “New Head for Tuva Chosen by President Putin,” *Tuva-Online*, April 4, 2007, <http://en.tuvaonline.ru/2007/04/04/sholban.html>.

爾」的上議院「代表院」獲110票、下議院「立法院」獲21票，任命案獲過半數票通過。同時，議會也選出歐雲為議長。⁶⁶卡拉歐的出線是基於兩個因素：其一，他是「統一俄羅斯黨」與「生活黨」兩黨都可以接受的人物；⁶⁷其二，卡拉歐屬於「統一俄羅斯黨」陣營，他的任命等於確保該黨在圖瓦的優勢地位。為期半年的圖瓦政治危機最終以普丁總統的介入獲得解決。俄羅斯政治分析家彼得羅夫（Nikolai Petrov）分析認為普丁總統在大多數的情形下，對於地區首長的選擇都是指定一位來自聯邦層級的圈外人擔任，要不就是指定一位不在對立雙方陣營的人，以確保新的首長會遵循克里姆林宮的路線。但是在圖瓦這個主體民族佔絕大多數的共和國中，普丁總統的做法有所不同。他在競爭的雙方陣營中，挑選一位不是很重要（insignificant）的人物，以平衡雙方的利益。⁶⁸不過，從年輕的卡拉歐有完整的資歷、他與邵伊古部長的關係密切以及他領導「統一俄羅斯黨」的圖瓦分會來看，是他出線的重要原因。歐察克結束了他在圖瓦長達17年的統治，圖瓦在新的接班人領導下將開啟新的發展與未來。此外，這次長達半年的圖瓦政治紛擾也引發另一種效應，「統一俄羅斯黨」在國家杜馬的議員提出一項法案，賦予共和國的領導人在法院審理的基礎上，對選舉結束30天內不能順利運作的議會，擁有可以解散之權。⁶⁹但是這項法案賦予一位沒有民意基礎的領導人卻可以解散有民意基礎的議會，在俄羅斯國內又引發了另一番爭論。

五、民族與地緣對圖瓦共和國與聯邦中央關係的影響

圖瓦共和國是俄羅斯聯邦境內以圖瓦族作為主體民族的聯邦主體。圖瓦族與蒙古族文化相近、雙方的領土也接壤。以2002年人口統計數據顯示，主體民族圖瓦族在人口結構中所佔的比例占共和國全部人口的三分之二強。俄羅斯族次之，占全共和國人口的五分之一。從1950年代至

⁶⁶ “40-year-old-Head of Tuva Backed by Parliament,” *Tuva-Online*, April 9, 2007, <http://en.tuvaonline.ru/2007/04/09/sholban.html>.

⁶⁷ “Tyva Parliament Approves Putin’s Nomination for Republic Head,” *RFE/RL Newsline*, April 10, <http://www.rferl.org/newsline/2007/04/1-RUS-100407.asp>.

⁶⁸ Nikolai Petrov, “The Peculiar Case of Tuva,” *The Moscow Times*, March 27, 2007, Page 11, <http://www.moscowtimes.ru/stories/2007/03/27/008.html>.

⁶⁹ *RFE/RL Newsline*, April 19, 2007, <http://www.rferl.org/newsline/2007/04/190407.asp>.

2002年的五次人口調查比較表，可以看出圖瓦族人口逐漸成長，但是人口數原來只有微幅下降的俄羅斯族卻在蘇聯解體後大幅遷出。經比較歷次俄羅斯族的人口顯示，以2002年與1989年蘇聯時期最後一次全國人口普查的數據相比較，全共和國總人口數減少3,057人，圖瓦族人口增加了36,865人，成長12.7%、俄羅斯族卻移出37,389人，減少了11.9%，移出比例相當可觀。因移出人口以俄羅斯族居多，顯係受到1990年代初期所發生的暴力事件影響有關。

圖瓦人口與主要民族比較表

	1959年數據	1970年數據	1979年數據	1989年數據	2002年數據
總人口數	171,928	230,864	267,599	308,557	305,500
圖瓦族	97,996 (57.0%)	135,306 (58.6%)	161,888 (60.5%)	198,448 (64.3%)	235,313 (77.0%)
俄羅斯族	68,924 (40.1%)	88,385 (38.3%)	96,793 (36.2%)	98,831 (32.0%)	61,442 (20.1%)
哈卡斯族 (Khakas)	1,726 (1.0%)	2,120 (0.9%)	2,193 (0.8%)	2,258 (0.7%)	1,219 (0.4%)
其他	3,282 (1.9%)	5,053 (2.2%)	6,725 (2.5%)	9,020 (2.9%)	7,526 (2.5%)

(資料來源：<http://en.wikipedia.org/wiki/tuva>)

圖瓦共和國於1980年代末期與1990年代初期的開放風潮下，與其他民族共和國一般，主體民族不約而同強化其民族認同與恢復傳統宗教。在蘇聯統治下的民族傷痕，促使他們強烈要求復興民族文化以及爭取失去的民族權益。除了強調民族文化的發展，也要求恢復民族語言教育與傳統宗教信仰—藏傳佛教與薩滿教。他們修復藏傳佛教寺院與恢復宗教教育，並且邀請達賴喇嘛來此弘法，同時也恢復對薩滿教的崇拜行為。

圖瓦共和國的民族認同與地緣關係影響了它的發展路線。圖瓦因與蒙古關係密切，20世紀初期與1990年代初期都曾經嚮往蒙古走向獨立。

1921年至1944年間確曾達到獨立的目的，但最終於1944年被併入蘇聯。蘇聯末期，圖瓦於1990年代初期興起激進的民族主義，民族認同混合著對獨立時期的共同回憶與生活困難，以及對於蘇聯時期俄羅斯人優勢的怨懟，當地發生了圖瓦人殺害俄羅斯人事件，民族關係一度非常緊張。圖瓦在各聯邦主體群起爭取主權的活動效應中，也抓住機會，爭取主權。1993年以前圖瓦走在獨立與分離的邊緣上，圖瓦曾經獨立的歷史，引發部分圖瓦人民對獨立歷史的懷舊，成為政治人物訴求的重點之一。一度想仿效韃靼斯坦與巴什科特斯坦向聯邦挑釁的作法，也曾與它們共同合作，向聯邦爭取獨立。並將之反映至共和國憲法的自決與分離條文中，以此威脅聯邦政府，曾經是聯邦政府相當頭疼的共和國之一。

1990年代中期以後，圖瓦共和國的目標轉趨務實的經濟訴求，以憲法中自決與分離條文，作為向聯邦中央威脅的工具，以此向中央要求財政補助。1996年與2000年兩次局部修憲，都未能徹底解決牴觸聯邦憲法與聯邦法律的問題。2000年普丁總統上任後為了強化中央政府的權力，強勢推動改革，圖瓦的政治菁英最終於2001年選擇修正其憲法上與聯邦中央的分歧之處，與聯邦中央恢復了正常的互動關係，共和國境內訴求分離的聲音也暫時消聲匿跡。2006年議會選舉所引發的政治爭議雖長達半年，最終以普丁總統提名新的政府主席人選而終止其內部的政治紛爭。

結語

俄羅斯聯邦在政治轉型後，其境內的21個民族共和國拜民主制度之賜，地區菁英藉由選舉獲得主導地區資源的權力，因競逐權力而衍生許多弊端。而藉著民主的選舉制度的加持，地區菁英以民意為後盾，紛紛自行其是，有的爭取獨立，有的爭取地方經濟或資源的掌控權等，地區法律凌駕於聯邦憲法與聯邦法律之上，更是司空見慣。學者惠特摩（Brian Whitmore）曾論述俄羅斯聯邦地區首長的角色是俄羅斯民主矛盾的結果，有很多地區政治菁英成為威權統治者。⁷⁰1990年代葉爾欽總統主

⁷⁰ 作者形容這些地區首長忽視國家的憲法、經常觸犯人權和民主規則、修改選舉規則、壓制議會、賄賂法院、強勢控制媒體、恫嚇反對派政治人物等，參見Brian Whitmore, "Power plays in the provinces," *Transitions Online*. September, 1998, <http://archive.tol.cz/transitions/sep98/powerpla.html>。

政之下的俄羅斯聯邦中央與地方的關係十分錯綜複雜，普丁總統上台後強化了俄羅斯聯邦的中央垂直權力，加強對聯邦主體政治菁英的掌控，俄羅斯各聯邦主體各行其是的現象逐漸減少。圖瓦共和國正是一個可以管窺俄羅斯聯邦中央與地方關係發展的研究個案。位置偏遠的圖瓦共和國，從1990年代以來，其特殊的地理位置與民族結構對於共和國的發展以及其與聯邦中央的關係有所影響。雖然沒有步上武力追求獨立的道路，卻也曾是令聯邦中央頭疼的一個聯邦主體。從1990年代初期興起激進的民族主義，到以圖瓦憲法中的自決條文與獨立公投向中央爭取援助，最後不得不選擇重新制憲以符合中央的規定，最終回到馴服的路線中。甚至在2006年底因議會選舉所引發的政治爭議中，還需由普丁總統以祭出新的政府主席人選，平息了圖瓦內部爭議，圖瓦最後又回歸到俄羅斯聯邦的正常發展軌道當中。

〔本文業於蒙藏委員會96年9月17日召開第549次委員會議暨1102次業務會報討論；96年11月15日修正完成〕