

# 俄罗斯北高加索地区边疆治理的政策与经验

袁 勋

**摘要：**北高加索地区地理条件复杂、地缘位置敏感、民族构成多元，是俄罗斯矛盾最集中、治理困难最大的“边疆地区”。无论是俄罗斯帝国、苏联还是当今的俄罗斯联邦，针对北高加索地区的治理思路基本一致。即缓解地区民族矛盾、加强各民族对统一国家的认同、维护地区安定、推动地区现代化进程。俄罗斯帝国和苏联边疆政策展现出了较强的极端性和多变性，给北高加索地区造成了不少新的治理难题。自普京就任俄罗斯联邦总统以来，针对北高加索地区采取了强化统一国家意识、加强垂直权力体系构建等一系列综合治理措施，对症下药，取得了不错的效果。

**关键词：**北高加索地区；边疆治理；边疆特征；民族矛盾；国家认同

**中图分类号：**K1、C95 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2023）05—0128—11

边疆的稳定和繁荣对一个国家至关重要，边疆问题的探索近年来也成为国内外学术界普遍关心的热点。来自政治学、历史学、地理学、社会学、人类学等各领域专家都从本学科的理论出发，对边疆问题进行研究。仅就“边疆”的含义就有着各学科视角的诠释，如美国学者特纳，早在19世纪末就提出了“边疆”的概念，并基于美国领土扩张的实例，将其解释为弹性的、不断变化的人类定居地的边缘区，是文明与野蛮的交汇点<sup>①</sup>。拉铁摩尔则采用“类型学”方法，将历史上的边疆分为“具有共同特性的两个社会共同体之间的边疆”和“具有不同性质的两类社会共同体之间的边疆”。<sup>②</sup>中国学者马大正认为，“界定边疆地区有两个条件，即有边界线且有自身历史、文化特点衡量”<sup>③</sup>。近年来，不少学者结合当今新技术的特征，创造性地提出了“太空边疆”“数字边疆”“网络边疆”等概念，虽然丰富了边疆研究的领域，但概念的泛化也造成了相关研究边界不清晰，学科体系难以成形的问题。

基于中外学者对于边疆概念的诠释，笔者认为，本文所探讨的边疆应具有以下特征：第一，地理位置上，边疆应在一国实际疆域之内，且距离该国“中心地带”有一定距离，彼此交通往来和信息沟通存在一定的障碍；第二，族群、文化上相较于该国其他地区，有明显的异质性特征；第三，在社会经济现代化进程方面，边疆往往与该国其他地区有明显的发展阶段性差异（通常是滞后）；第四，边疆有时会位于不

**作者简介：**袁 勋，男，上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院助理研究员，主要从事俄欧亚区域政治经济问题研究。

① Turner F.J. & Bogue A.G.(1921). *The frontier in American history*, New York: Henry Holt and Company.

② 转引自杨娟飞：《“边疆”再探：概念、类型与治理路径》，《广西民族研究》2017年第2期。

③ 马大正：《关于当代中国边疆研究中的几个问题》，《当代中国史研究》2004年第4期。

同文明或政权的交汇地带，此时，边疆既是其所属国家的战略缓冲地带，又往往存在涉及域外国家（或文明）的各种政治问题，成为该国政治和军事的敏感区域。

从上述意义上讲，“除中国外，或唯有俄罗斯是一个可以称为有边疆地区的大国”<sup>①</sup>。俄罗斯幅员辽阔，民族众多，边境线漫长，边疆问题复杂多元，边疆治理模式探索由来已久。独特的地理位置、多元的族群文化、严峻的区域安全问题，使得北高加索地区成为俄境内边疆特征和问题最为凸显的区域，亦成为研究俄边疆治理模式的典型样本。

俄罗斯学界对北高加索治理问题的研究传统悠久，成果丰富，传统上针对该地区的研究主要集中在历史学和人类学领域，或侧重对于北高加索地区各民族历史、文化的考察，或侧重于对沙俄时期北高加索地区“军事—民族管理”制度的探析，或倾向于讨论斯大林时期北高加索地区的“迫迁民族”问题。近年来，俄学者更侧重于从不同角度对当代北高加索地区治理“现代化”问题的研究：部分学者（С. Башиева, А. Геляева, В. Дзидзоев）着重探讨了北高加索地区治理的法律和政策问题；部分学者（А. Малашенко, Д. Тренин, В. Тишков）则重点关注该地区的“央地关系”“车臣问题”“民主化进程”问题等。欧美学者的相关研究则集中在北高加索地区“民族分裂问题”（Andrew Foxall）和俄罗斯联邦制下该地区治理问题（Svante E. Comell, Alfred Stepan, Louk Hagendoorn）等领域。国内学者对北高加索地区治理问题的研究总体不多，且侧重于历史、地缘政治等视角，部分学者也对该地区民族问题进行了深入的探讨（尹绍伟、蔡运喆等）。相关研究成果为本文提供了重要的信息来源和理论参考。<sup>②</sup>

本文旨在分析沙俄、苏联时代针对北高加索地区的边疆特征和问题采取的治理措施，进而探讨当代俄罗斯边疆地区治理的基本逻辑和得失，并思考其带来的经验与启示。

## 一、北高加索地区的边疆特征及问题

绵延数千公里的大高加索山脉横亘在黑海与里海之间，呈西北—东南向将俄罗斯与格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆三国隔绝开来，南部三国属于“外高加索地区”（或南高加索地区），相对应的俄罗斯联邦境内的高加索山脉北麓地区就被称为“北高加索地区”（或前高加索地区）（北高加索地区在俄罗斯联邦中的位置如图1所示）。笼统而言，俄罗斯的北高加索联邦区（Северо-Кавказский федеральный округ）和南部联邦区（Южный федеральный округ）的大部分地区均属于北高加索地区所涵盖的范围。总面积超过25.8万平方公里，人口约1500万。狭义的北高加索地区一般情况下仅指代如今的北高加索联邦区，在学术研究中通常也会将位于南部联邦区境内的阿迪格共和国涵盖在内，具体而言，包括以下联邦主体：斯塔夫罗波尔边疆区、卡拉恰伊—切尔克斯共和国、卡巴尔达—巴尔卡尔共和国、北奥塞梯—阿兰共和国、印古什共和国、车臣共和国、达吉斯坦共和国和阿迪格共和国（北高加索部分地区联邦主体分布如图2所示），总面积约17.8万平方公里，人口约一千万。

自19世纪初北高加索纳入俄罗斯帝国领土至今，始终是俄境内所有地区中边疆特征最为明显、矛盾最为集中、问题最为复杂的区域，具体表现在以下方面：

① 马大正：《中国边疆学构筑是中国学人的历史担当》，《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》2019年第1期。

② 参考：Башиева С., Геляева А. Толерантность и норма как основа миропонимания народов Кавказ, *Век толерантности*, вып. 6. М., 2003, с. 90-94.; Дзидзоев В.Д. Национальные отношения на Кавказе. Владикавказ, 1995.; Малашенко А., Тренин Д. *Время Юга: Россия в Чечне, Чечня в России*. М.: Московский Центр Карнеги «Гендальф», 2002.; Тишков В.А. *Этнология и политика*. М., Наука, 2001.; Foxall, A. (2014). *Ethnic Relations in Post-Soviet Russia: Russians and Non-Russians in the North Caucasus*, London; Stepan, A. (2000). *Russian Federalism in Comparative Perspective*. *Post-Soviet Affairs*. 16(2); Hagendoorn, L. Poppe, E. & Minescu (2008). Support for Separatism in Ethnic Republics of The Russian Federation, *Europe-Asia Studies*, 60(3); Comell S.E.(2002). Autonomy as a source of Conflict: Caucasian Conflict in Theoretical Perspective, *World Politics*. 54(2); 尹绍伟：《俄罗斯北高加索地区民族问题探析》，《贵州民族研究》2016年第4期；蔡运喆：《北高加索地区民族矛盾的历史与现实》，中国社会科学院研究生院博士学位论文，2022年。

(一) 民族构成多元，无人口数量占明显优势的“主导”民族

该地区地理环境极为复杂，重峦叠嶂，河湖遍布，适合多种农牧业经济形式的开展，在漫长的历史长河中，不同文明影响下的各个族群在北高加索地区扎根，成为今日北高加索民族多样性的基础。尽管该地区处在人类历史上几个主要文明的交汇之处，然而复杂的地形大大增加了该地区的治理难度，难以出现长期稳定的强大政权，即使名义上被周边强国“征服”，该地区各山地民族也保持了极大的独立性，难以被真正同化。



图1 (广义上) 北高加索地区在俄罗斯联邦中的位置示意图 (包括北高加索联邦区和南部联邦区)  
资料来源：作者自制。



图2 北高加索部分地区联邦主体分布示意图

资料来源：作者自制。

目前，该地区最大的族群是俄罗斯族，但也只占北高加索地区总人口的28%，且分布极不均衡，绝大部分居住在斯塔夫罗波尔边疆区中北部，而北高加索地区的其他联邦主体中，俄族人口占比不足8%。<sup>①</sup>

① Национальный и этнический состав России, Статистика и показатели Региональные и федеральные, <https://rosinfostat.ru/natsionalnyj-sostav/>.

除俄罗斯族外,北高加索还生活着80多个山地民族,大致隶属于四个语系,即高加索语系、印欧语系、阿尔泰语系和亚非语系,彼此之间语言文化、生活方式差距较大。根据2010年俄罗斯人口普查结果,主要少数民族的人口情况如下:车臣人(143.14万,其中134.39万常住北高加索)、阿瓦尔人(91.21万,其中85万常住北高加索)、达尔金人(58.94万,其中49.04万常住北高加索)、奥塞梯人(52.85万,其中45.97万常住北高加索)、卡巴尔达人(51.68万,其中49.05万常住北高加索)、库梅克人(50.31万,43.17万常住北高加索)、列兹金人(47.37万,其中38.52万常住北高加索)、印古什人(44.48万,其中38.55万常住北高加索)、卡拉恰伊人(28.84万,其中19.43万常住北高加索)、阿迪格人(12.48万,其中10.71万常住北高加索)、巴尔卡尔人(11.29万,其中10.86万常住北高加索)、切尔克斯人(7.32万,其中5.65万常住北高加索)。<sup>①</sup>由此可见,北高加索地区各民族人口规模普遍不大,没有一个民族在该地区人口结构中占据绝对的优势地位,因此大大增加了该地区治理的复杂度。

## (二) 区域内各民族矛盾纷繁复杂

在漫长的历史中,北高加索地区各民族之间关系错综复杂,纳入俄罗斯版图后,某些治理措施又带来了新的矛盾,归纳起来,该地区目前面临的主要族群间矛盾及成因主要有:(1)山地民族与俄罗斯族的历史积怨。自18世纪末19世纪初,俄罗斯帝国势力逐渐渗透到高加索地区,其野蛮的扩张进程就遭到山地民族的强烈抵抗,占领该地之后进行的大规模“种族置换”式的移民活动和对当地伊斯兰信仰的抑制<sup>②</sup>,都加剧了山地民族与俄族之间的矛盾,为日后该地区的持续动荡埋下祸根。无论是1817—1864年的高加索战争,还是十月革命后山民共和国的反抗,甚至是苏联解体后的车臣危机,该地区的起义、抗争、暴乱似乎从未停止,俄罗斯族和山地民族的矛盾也在不同时期以相似的形式呈现;(2)苏联时代“迫迁民族”回迁导致的土地资源分配矛盾。这是导致区域族群矛盾最主要的原因之一。卫国战争前后,斯大林下令对北高加索地区“涉嫌通敌”的卡拉恰伊、印古什、车臣、巴尔卡尔等民族进行集体迫迁。这些民族被迫迁后,其自治地位被取消,原辖区土地也被划入其他州属,如印古什人在被被迫迁移后,原自治州领土大部分划归北奥塞梯自治州,奥塞梯人取代印古什人对这片土地进行开发。1956年平反后,印古什自治实体得以恢复,返乡的印古什人和原住地的“新主人”奥塞梯人矛盾不断加剧,甚至爆发惨烈冲突。除印古什人和奥塞梯人的冲突之外,回迁的巴尔卡尔人和“占领”其原有牧场的卡巴尔达人、达吉斯坦的阿尔金人和阿瓦尔人也都出现了类似的矛盾。(3)划界问题导致的民族矛盾。俄罗斯有专家甚至认为“苏联时期纯粹以民族为基础的领土行政划界原则与高加索的现实背道而驰,成为当今各种冲突的潜在根源”<sup>③</sup>。典型代表也是奥塞梯人和印古什人之间的冲突。两自治州成立之初曾共享弗拉季高加索作为行政中心,城内的捷列克河成为两州的辖区界限。1928年,北高加索委员会却将该市划归北奥塞梯自治州,导致印古什人的强烈反对。时至今日,该城市的归属都是印古什、北奥塞梯和联邦的棘手问题。(4)达吉斯坦各民族权力分配问题。达吉斯坦是北高加索地区非单一主体民族的政治实体,其主体民族有四个,分别是阿尔金人(占比29.4%)、达尔金人(占比17%)、库梅克人(占比14.9%)和列兹金人(占比13.3%)<sup>④</sup>,除此之外还有几十个人口规模较小的民族杂居于此,没有明显的民族界限。其中人口占比相对较高的阿尔金人和达尔金人长期围绕共和国的最高权力展开竞争,而人口略少的列兹

① Национальный состав России 2022 (перепись 2010), statdata.ru, <https://www.statdata.ru/nacionalnyj-sostav-rossii>.

② 1862年5月10日,俄国政府通过了《关于库班哥萨克及其他俄罗斯移民在高加索山脉西部山麓地带定居的条例》,根据该条例规定,国家财产部每年指定300—500个国有农民家庭移民库班。与此同时还有组织地将土著人口强行迁出境外,进行“种族置换”,仅1858—1865年间就大约有49.3万人从北高加索向奥斯曼帝国移民。到19世纪50年代,北高加索地区北部草原地带人口已超过74万,其中43.2万人属于黑海沿岸的哥萨克,占该地区总人口的58%;17.2万人属于国有农民,占该地区总人口的23%;农奴约有1.7万人,占2%;当地游牧民族有8.8万人,占11%。但在南部和东部山地地区,由于土著民族反抗激烈,移民政策推行困难。

③ Гаджиев К.С. Геополитика Кавказа. М., 2003. С. 77.

④ Население Дагестана по данным Росстат, Статистика и показатели Региональные и федеральные, <https://rosinfostat.ru/naselenie-dagestana/>.



金人则长期无缘担任共和国的主要领导。加之复杂的经济问题，达吉斯坦各民族利益协调问题长期难以得到有效解决。除此之外，宗教冲突、民族历史认知差异、氏族（部落）利益纠纷等导致的矛盾分歧在北高加索地区也普遍存在，且很多冲突和矛盾都是多因素叠加导致的，这更加剧了该地区民族问题的复杂性和顽固性。

### （三）中央控制力度薄弱，“三股势力”难以禁绝

北高加索地区作为俄境内中央控制力最“薄弱”的一环，其民族分离势力一直比较活跃。尤其是 20 世纪 80 年代后，苏联各地民族主义情绪抬头，分裂活动此起彼伏，俄罗斯独立之初，各民族自治区纷纷通过主权宣言，北高加索地区瞬间出现五个“主权国家”<sup>①</sup>，其中大部分在与叶利钦总统和最高苏维埃主席哈斯布拉托夫签订《联邦条约》，获得极大自治权利后取消了独立的诉求，但仍有部分自治共和国一直谋求独立，并与联邦爆发冲突，而其中最剧烈的就是车臣危机。1990 年，苏联局势失控，车臣民族代表大会主席杜达耶夫趁机发动叛乱，宣布车臣独立。还与十几个南北高加索民族代表于 1991 年在苏呼米成立“高加索山地民族联盟”，意图联合建立主权国家，但最后因内部矛盾和俄罗斯的打压而解散。1994 年叶利钦批准对车臣用兵，但俄军频频失利，直至普京上台后，俄军才在第二次车臣战争中获得军事胜利。危机期间，极端伊斯兰主义思想也趁乱在车臣传播，瓦哈比派大行其道，原教旨主义盛行，车臣人的许多行动也都带有了恐怖主义色彩，其中 2004 年的别斯兰人质事件是俄罗斯独立以来伤亡最严重的恐怖事件。除此之外混乱的车臣也长期成为了俄罗斯贩毒、走私、人口贩卖等恶性犯罪的中心，给北高加索地区和整个俄罗斯都带来了巨大的损失和伤害。

### （四）现代化水平低，社会经济发展明显落后于俄罗斯国内其他地区

目前北高加索地区是俄罗斯城市化水平、工业化水平、人均收入、预算收支最低的地区。根据 2022 年俄罗斯国家统计局的官方数据和俄罗斯主要媒体公布的经济状况评级，北高加索联邦区主要经济表现都在俄罗斯所有联邦区中垫底，其中车臣、达吉斯坦、卡拉恰伊-切尔克斯、北奥塞梯-阿兰、卡巴尔达-巴尔卡尔和印古什被公认为工资待遇最差的地区。<sup>②</sup>在 15 个贫困率最高的俄罗斯联邦主体中，北高加索联邦区占据 5 席，其中印古什共和国位列倒数第二，情况仅稍好于图瓦共和国。即使是情况最好的达吉斯坦共和国和北奥塞梯-阿兰共和国，也仅排在第 52 和 64 位，在 80 余个联邦主体中位居下游。<sup>③</sup>因此，该地区财政长期高度依赖联邦的补贴，2021 年全俄接受补贴最多的联邦主体就是达吉斯坦共和国，车臣共和国、斯塔夫罗波尔边疆区、卡巴尔达-巴尔卡尔共和国和印古什共和国也都在前 12 名中。<sup>④</sup>孱弱的经济状况以及与联邦发达地区的巨大差距加剧了当地人的离心倾向，而对北高加索地区巨额的财政补贴不仅给联邦财政造成巨大负担，也引发其他地区的不满。此外，该地区还是俄罗斯联邦境内城市化程度最低的地区，根据相关统计，2022 年北高加索联邦区的城市化率只有 50.4%，在俄罗斯所有地区中垫底，远远低于联邦 74.8% 的平均水平，其中城市化率最高的北奥塞梯-阿兰共和国也只有 64.2%，最低的车臣共和国仅为 38%。<sup>⑤</sup>大量的农村人口依然固守着以家庭、氏族为单位的传统生活。如在车臣地区，一个人所属的“泰普”（Тейп）和“图库姆”（Тукхум）<sup>⑥</sup>是当地人最重要的身份标志，深刻影响着他的生

① 苏联解体之初（1990—1991），印古什共和国、车臣共和国、达吉斯坦共和国、卡巴尔达-巴尔卡尔、阿巴扎共和国（Абазиния，卡拉恰伊-切尔克斯共和国北部地区）相继宣布独立。

② Мертвые души и черные деньги: Северный Кавказ остается лидером по бедности, Кавказ.реали., <https://www.kavkazr.com/a/mertvye-dushi-i-chemye-denjgi-severnoy-kavkaz-ostaetsya-liderom-po-bednosti/32419049.html>.

③ Рейтинг регионов по доходам населения – 2022, Риа рейтинг, <https://riarating.ru/infografika/20220620/630224442.html>.

④ Какие регионы России больше всего зависят от денег из центра, РБК, <https://www.rbc.ru/economics/28/01/2022/61f29f439a79470585f7f0d5>.

⑤ Уровень урбанизации по регионам России в 2022 году, МИРКАРТ, <https://xn--80apggvco.xn--p1ai/%D0%BA%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%8B?id=208>.

⑥ 泰普（Тейп），可以理解为意译为氏族。传统上指由拥有共同父系祖先的家族构成的，具有基本行政和军事功能的组织。“图库姆”（Тукхум），指部落会议，由泰普组成，可理解为车臣传统的行政区划和氏族联盟形式。

活和社交，直至今日当地还存在着一百来个“山地泰普”和六七十个“平原泰普”<sup>①</sup>。在印古什、达吉斯坦等地，氏族长老理事会（Совет старейшин）仍然沿用“阿达特”（Адат）制度来解决当地的土地纠纷、乡邻矛盾等民法案件<sup>②</sup>。在苏联解体之初，伴随着北高加索“民族复兴”思潮兴起，各种形式的传统父权制关系得以复苏，进而形成控制权力和资源的氏族势力，该地区的腐败、资源垄断、极端主义等各种问题也愈发明显。因此，脆弱的经济、保守的文化、较低的现代化水平都大大增加了北高加索地区的治理难度。

#### （五）地缘位置敏感，与域外国家关系复杂

高加索地区处在欧亚大陆不同文明的交汇之地，历史上也受到各大文明政权的统治和影响。苏联解体后，散居高加索山脉的多个民族成为跨境民族，在俄罗斯与南高加索国家的关系中扮演着重要的角色。如格鲁吉亚的南奥塞梯地区，苏联解体后，当地奥塞梯人多次谋求更大的自治权甚至独立，与格鲁吉亚族群冲突不断，成为2008年俄格战争的导火索。战后南奥塞梯地区加快了与俄建立“一体化空间”的步伐，成为俄罗斯嵌入南高加索地区的又一个“楔子”。南奥塞梯问题和阿布哈兹问题都成为了俄格关系中无法弥合的“裂痕”。类似的还有居住在阿塞拜疆北部的列兹金人，与俄罗斯境内的族人有着很深的渊源，也成为影响俄阿两国关系和地区稳定的重要因素。除此之外，沟通里海与黑海的北高加索既是重要的欧亚能源管道的必经之地，也因其大量的穆斯林人口，成为伊斯兰极端主义思想进入俄罗斯最主要的“通道”，因此北高加索地区的稳定对地区地缘政治、经济局势有着重要的意义。

如此复杂的“边疆特性”是北高加索地区长期以来各种因素叠加造成的，是俄实现国家统一、经济发展、民族团结愿景不得不啃下的“硬骨头”。

## 二、北高加索地区边疆治理的逻辑与措施

19世纪后，俄罗斯帝国从地处东欧一隅的莫斯科公国，发展成为一个地跨欧亚两洲，拥有2280万平方公里土地的庞大帝国，领土面积约占欧洲土地的1/2和亚洲土地的1/3。其中，“殖民地面积达1745万平方公里，占俄帝国总面积的76.6%”<sup>③</sup>。与英法等在全球各大洲建立海外殖民地有所不同，俄罗斯帝国是通过武力征服、侵占、吞并了周边邻国的领土实现殖民扩张的。在此过程中，俄罗斯边疆领土不断扩大，边疆原住民族与中央政府之间的矛盾也不断加剧。针对不同边疆地区的民族构成、发展水平、与中央的关系等，沙皇政府采取了不同的治理方式，但根本目的都是加速对边疆地区的同化，维持帝国的统一。如针对西部的芬兰、波兰等深受西欧宪政文化影响的地区，沙俄给予其更大的自治权，允许当地拥有一定的立法、司法和行政权力。但该政策随着19世纪中叶沙俄对波兰民族起义的镇压宣告结束，转而推行专制和文化同化政策。西伯利亚、远东等东部边疆地区则在一开始便设立俄统一的地方行政建制，1822年后，设立西西伯利亚总督区和东西伯利亚总督区，总督区下设省或州等次级行政单位。在语言、宗教文化上也推行俄罗斯化政策，将西伯利亚等地牢牢把持在沙皇手中。但由于北高加索地区复杂的民族构成和地理、文化环境，单一的边疆治理政策难以在该地区推行。19世纪下半叶，俄在北高加索地区实行“军事—民族管理”（военно-народное управление）制度，即地方行政权力掌握在军事官员手中，这些军官也从有威望和影响力的当地居民中任用，主要负责向山民征收赋税。同时允许山地民族依照其习惯法（伊斯兰教法）处理内部事务。依靠这种中央直接管辖与地方高度自治相结合的混合式管理机制，沙俄基本维持了对该地的军事控制和松散统治。

俄罗斯帝国解体之后，该地区重新陷入混乱，民族矛盾爆发。“山民共和国”（Горская республика）、

① Всероссийская перепись населения 2002 года, [http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/rus\\_nac\\_02.php](http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nac_02.php).

② 阿达特，源自于阿拉伯语，通常意译为“习惯法”，泛指北高加索、中亚和东南亚穆斯林群体所遵循的各种本地习俗和传统。在北高加索地区，阿达特制度包含一整套受到社会监管的地方和传统法律以及争议解决方案。

③ 沈影：《俄罗斯领土变迁史》，北京：社会科学文献出版社，2013年，第54页。

哥萨克军政府、苏维埃政权、白军等各派别在此展开博弈，土耳其、英国、德国等外部势力也趁虚而入。最终苏俄红军平息北高加索内战<sup>①</sup>，重新将此地设为苏维埃国家的正式行政区。

自1926年起，苏联就着手在北高加索地区开展民族识别工作，并根据识别的民族重新划定自治州边界，同时完善了民族区域自治制度，培训和提拔当地民族代表担任各级机关管理职务。北高加索地区的行政区划调整虽然在一定程度上考虑到了不同民族的诉求，但其饱受争议的民族认定标准和粗放的边界划定打破了山地民族融合的进程，割裂了民族间的自然联系，加深了山地民族间的矛盾和裂痕。其行政命令式的管理方式和有失公平的领土分配举措也引发了高加索各民族的普遍不满，反苏组织屡禁不止，暴乱活动频频发生。斯大林时期，就对北高加索地区的民族抗争和反叛进行了大规模镇压，大批山民和哥萨克人被处决、流放或关入集中营。二战后的高加索地区四个民族的集体迫迁和平反后的“无组织”回迁又给该地区造成了新的矛盾和裂痕。除此之外，由于苏联宪法中的“双重主权原则”和“自由退盟原则”等规定过于粗放，也给了各种民族分裂势力可趁之机。

总之，无论是俄罗斯帝国还是苏联，其对北高加索地区的治理目标都是建立统一文化空间和国家认同，实现地区现代化（近代化），保障地区稳定和国家统一，而采取的治理路径都是给予地方民族一定的自治权，借助当地精英维持中央对地方的管辖。然而，其在北高加索地区的治理措施或囿于客观条件，难以有效推行，或受制于政策频繁变动，效果差强人意。

俄罗斯联邦建立之初，由于政治动荡，经济崩溃，各项制度有待完善，中央对边疆地区治理重视不足，该地区出现严重的分离势力，地区混乱加剧，如发生印古什-奥塞梯族群冲突、两次车臣战争、大量恶性恐怖袭击事件等。自2000年以来，联邦政府多管齐下，针对“北高加索综合征”，对症下药，出台了一系列综合性治理措施，在维护地区稳定、促进民族和解、控制冲突方面取得了不错的效果，具体可分为以下两类：

#### （一）强化统一国家意识，以国族认同取代民族认同

可以说，这是自俄罗斯帝国吸纳该地区以来一直期望实现的“终极”治理目标。沙俄和苏联时期都做出过很多的努力，在大规模的移民活动、俄语教育的普及、东正教的传播、共产主义信仰的宣传等方面都投入了巨大的精力，但最后都由于各种复杂的原因而未能实现。独立后的俄罗斯采取了一系列构建多民族国家认同的新举措：

1. 重视相关立法，维护国家统一。1993年12月12日通过的《俄罗斯联邦宪法》成为俄罗斯处理边疆民族问题、加强国家认同的基本依据。宪法第一章就明确“俄罗斯是统一的多民族国家”，用人权、公民等概念淡化民族差异问题。在“民族自决”问题上也非常谨慎，仅在绪论和提及国家与联邦主体权力划分时出现了“公认的民族平等和民族自决原则”的表述，且未对“公认”标准做出任何说明，还取消了苏联宪法中各民族共和国可以“自由退出”的条款，从法理上杜绝了民族自治区域“公投”独立的行为。1996年出台的《俄罗斯联邦民族政策构想》《俄罗斯联邦民族文化自治法》、2012年普京签署的《2025年前俄罗斯联邦国家民族政策战略》、2013年的《巩固统一的俄罗斯民族和俄罗斯各族文化发展（2014—2020）纲要》、2016年的《2030年前俄罗斯联邦国家文化政策战略》等法律和国家规划纲要进一步淡化民族差异，仅强调在文化领域的民族自决，不断夯实国家统一作为不同民族认知“最大公约数”的概念。

2. 淡化民族差异，强化国家认同。自1997年起，俄罗斯联邦政府在新发放的公民护照（身份证件）上取消了“民族”一栏，将公民的民族属性当做公民的“私事”处理，每位公民都可自由选择是否公开

<sup>①</sup> 此处北高加索内战主要指的是1917—1920年间在北高加索地区爆发的一系列武装冲突和战斗。这场内战主要涉及高加索地区的不同民族和政治势力之间的斗争。在这场内战中，各个民族和政治组织之间争夺权力和领土导致了激烈的战斗和冲突，其中包括车臣人、卡巴尔达人、奥塞梯人、达吉斯坦人、阿塞拜疆人等民族之间的冲突。此外，布尔什维克和反布尔什维克势力之间也有激烈的冲突。北高加索内战对该地区造成了严重的破坏和人员伤亡，导致大量平民和士兵丧生。最终，红军（布尔什维克）在1920年左右取得了对大部分北高加索地区的控制，结束了内战。然而，这场内战对该地区的政治、经济和社会情况产生了深远的影响，其后果在随后的几十年中仍然存在。



或认同自己所属的民族身份。甚至在后续的人口普查中，也不强迫公民填写本人所属的民族。这些措施大大弱化了民族身份的“敏感度”，扭转了苏联时代刻意强调民族属性的弊政，减少了民族之间的交流障碍，促进不同民族的自然融合，有助于国家统一思想的认同。与此同时，普京就任总统后，颁布了《俄罗斯联邦公民爱国主义教育纲要》，并组织专家对俄罗斯历史教科书进行重新编写和审校。近年来，政府大大加强了对传统俄罗斯社会的道德观、价值观的宣传力度，如重视卫国战争纪念日等节日的庆祝，以增强俄罗斯人民的自豪感和爱国主义感情，提升国家凝聚力。

3. 夯实俄语国语地位，明确俄语与少数民族语言的关系。作为占据俄罗斯联邦人口八成以上的俄罗斯族，在北高加索地区（尤其是南部地区）却“沦为”了少数民族。长期以来，该地区俄语的教育水平和普及度都处于较低水平。标准俄语的普及工作与本地少数民族语言文化的保护发展政策往往相互掣肘，难以兼顾。独立后，《俄罗斯联邦宪法》和《俄罗斯联邦国语法》都对俄语的地位和使用范围及与其他民族语言的关系做出明确规定，“俄语是俄罗斯联邦全境内的国语”，“共和国有权规定自己的国语。在共和国的国家权力机关、地方自治机关和国家机构中，共和国国语和俄罗斯联邦国语一起使用”，要求俄罗斯公民必须掌握俄语。《2030年前俄罗斯联邦国家文化政策战略》也明确提出要“创造条件和激励机制，提高俄罗斯文学语言在教育中的优先地位”<sup>①</sup>。通过政府的强力推广，目前包括北高加索地区在内的所有边疆地区俄语的普及率和认可度都有所提升，根据最近的一项统计，北高加索地区几乎所有少数民族都将俄语作为第二语言，俄语作为该地区族际交流语言的地位已难以撼动。<sup>②</sup>

4. 实行民族文化自治政策，缓和民族矛盾。《俄罗斯联邦民族文化自治法》规定，“俄罗斯联邦民族文化自治是民族文化自决的形式，是隶属于某个族裔共同体、在相应的区域内处于少数的俄罗斯联邦公民的联合，旨在以自主的决定保存其独特性，发展语言、教育和民族文化的自愿组织”<sup>③</sup>。在这一法律规定下，为保存和普及民族文化、语言和特色，俄罗斯少数民族聚居区注册成立了一大批民族文化自治组织——“民族文化（自治）协会”（Национально-культурное объединение）。在北高加索地区，2014年该协会注册数量达到62个，其中达吉斯坦共和国4个、印古什共和国10个、卡巴尔达-巴尔卡尔共和国2个、卡拉恰伊-切尔克斯共和国4个、北奥塞梯-阿兰共和国10个、车臣共和国2个、斯塔夫罗波尔边疆区32个。<sup>④</sup>这些机构可获得联邦和地方政府的财务和政策支持，不少机构成员还是国家杜马或地方议会的议员，对制定有利于本民族或地区的政策法规、保护民族语言文化和缓和民族矛盾、树立联邦政府在北高加索地区良好形象都有一定的积极意义。

## （二）改革联邦管理机制，构建垂直权力体系，加强中央对地方的控制

俄罗斯独立之初，赋予北高加索各民族共和国极大权力，助长了当地分裂主义的势力，最终引发了车臣危机。普京上台后，吸取叶利钦时期地方治理教训，积极改革联邦体制，理顺央地关系，加强对联邦主体的垂直控制。

1. 设立联邦区（**Федеральные округа**）和高加索事务部，加强对北高加索地区的监管和扶持。2000年5月13日，普京签署第849号总统令，“将总统在俄罗斯联邦各地区的全权代表机构调整为联邦区代表处”<sup>⑤</sup>，设立了中央、西北、北高加索、伏尔加河沿岸、乌拉尔、西伯利亚、远东7个联邦区，并派

① Стратегия государственной культурной политики до 2030 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 29.02.2016 N 326-п, <https://culture.gov.ru/documents/strategiya-gosudarstvennoy-kulturnoy-politiki-do-2030-g-utverzhdennarasporyazheniem-pravitelstva-rf/>).

② Языковая ситуация на Северном Кавказе, 2023, <https://www.beda.media/special/yazykovaya-situaciya-na-severnom-kavkaze>.

③ Федеральный закон от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ. "О национально-культурной автономии", [http://base.garant.ru/135765/1/#block\\_100](http://base.garant.ru/135765/1/#block_100).

④ Сборник методических материалов: список национально-культурных объединений, выпуск №10, Москва 2014, С.83.

⑤ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 г. № 849 О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/15492>.



驻总统的全权代表。根据《俄罗斯联邦总统驻联邦区全权代表条例》的规定,全权代表是在联邦区内代表总统的官员,有义务确保行使国家元首的宪法权力,并直接向俄罗斯联邦总统报告。国家元首根据总统办公厅负责人的提议任命和罢免全权代表,全权代表的任期由国家元首决定。全权代表监督联邦主体执行联邦政策,保障总统人事任免,定期向总统提交有关该地区事态的报告和建议,并协调总统机构与地区当局的互动<sup>①</sup>。成立之初的北高加索下辖 13 个联邦主体,同年,根据 1149 号总统令更名为南部联邦区<sup>②</sup>。2010 年,南部的 7 个联邦主体脱离南部边疆区,成立北高加索联邦区,针对该地区的边疆治理目标从之前的平叛反恐逐步转变为了加快地区经济社会现代化改造。因此,2014 年普京还成立了北高加索事务部(Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа),专门负责起草和实施国家在北高加索地区的社会、经济发展政策,并协调实施北高加索地区的国家计划及联邦专门方案。2020 年,该部门撤销,有关北高加索联邦区发展及落实 2025 年前相关国家计划的工作由经济发展部接手。<sup>③</sup>近年来,联邦财政持续加大对北高加索地区的经济补贴力度,投入建设了一大批基础设施,引入一批大型工矿类企业,对促进该地区经济现代化建设进程,缓解地区贫困和社会矛盾具有一定积极作用。

2. 改革地方选举制度,加强中央对地方的控制。自 1995 年 9 月 17 日叶利钦总统签署了《关于选举俄罗斯联邦主体国家权力机构和地方自治机构的法令》<sup>④</sup>以来,绝大部分俄罗斯联邦主体的行政长官都由当地选民直接选举产生。北高加索各民族共和国选举产生的行政首脑虽然由联邦政府认可确定,但实际上联邦政府不能左右民族共和国的领导人选举,地方一定程度上脱离了中央的控制。<sup>⑤</sup>2004 年别斯兰人质事件后,普京取消地方行政长官的直接选举,代之以由联邦总统提名以后,经地方议会批准的制度。2009 年 7 月 1 日起,进一步规定,只有在俄罗斯联邦主体议会中拥有多数席位的政党才有权向总统提交地区领导的候选人名单(至少三名)。这样,中央对联邦主体的控制权达到顶峰,北高加索地区的分裂势力得以有效遏制。2012 年梅德韦杰夫总统又恢复了地方行政长官直选制,并放宽了对政党登记的限制。<sup>⑥</sup>目前俄罗斯地方行政长官的直接选举制度在 75 个联邦主体施行。而另外 10 个主体的首脑由地方议会选举产生,其中六个都位于北高加索地区,分别是阿迪格共和国、达吉斯坦共和国、印古什共和国、北奥塞梯-阿兰共和国、卡巴尔达-巴尔卡尔共和国、卡拉恰伊-切尔克斯共和国。该地区所有民族共和国中,仅车臣可以直接选举地方行政长官。而统一俄罗斯党(以下称统俄党)在北高加索地区所有联邦主体的议会都占据最多席位,通过一系列选举机制设计,提高了其他政党进入议会的门槛,并设立“市政过滤器”机制<sup>⑦</sup>,将地方行政长官候选人的提名和参选资格牢牢掌握在联邦手中。而在车臣,由于地区形势复杂,

① Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102065756>.

② Указ Президента Российской Федерации от 21.06.2000 г. № 1149 Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/15733>.

③ Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 “О структуре федеральных органов исполнительной власти”, [publication.pravo.gov.ru](http://publication.pravo.gov.ru).

④ Указ Президента Российской Федерации от 17.09.1995 г. № 951 “О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления”, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8320>.

⑤ Скороходова В. П. Некоторые особенности проведения парламентских выборов 2016 года в республиках Северного Кавказа // Философия права, 2017, №2, С.107-115.

⑥ Федеральный закон от 2 мая 2012 г. N 40-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (с изменениями и дополнениями), <https://base.garant.ru/70169404/>.

⑦ “市政过滤器”机制(муниципальный фильтр),由时任总统办公厅第一副主任沃罗金于 2012 年设计实行,根据法律规定,申请登记参选的各党派或独立候选人要在参选联邦主体内收集市政机构代表的签名。根据“市政过滤器”要求,申请登记的候选人需要在所参选联邦主体的市政区(муниципальный район)和城市区(городской округ)立法机关收集 5%—10% 代表和行政领导人签名,并在不少于在 3/4 的城市区收集签名。由于目前统俄党控制着各市政地区议会的多数席位和行政领导人职位,中央由此实际掌控着地方行政长官选举的参选资格。

在当地影响力巨大的卡德罗夫家族与俄罗斯总统之间维持着一种微妙的“恩庇”关系，在地方领导人选举中，每次都以“压倒性优势”获胜。小卡德罗夫加入统俄党，并宣誓“效忠”于俄罗斯总统，成为中央在车臣的“代理人”。可以说，通过这一系列“集权为主，适度分权”的制度设计，俄罗斯基本达成对北高加索的有效控制，建立了自上而下的垂直权力治理体系。

3. 强力打击地方分离主义、极端主义和恐怖主义。在北高加索地区生活的各少数民族中，除奥塞梯人信奉东正教外，其他的民族多是以伊斯兰教作为主要信仰。苏联解体后，极端主义思想逐渐蔓延到该地，激化了民族之间、教派之间的矛盾，加之地区离心倾向加强，最终酿成严重的后果。两次车臣战争后，俄政府便将维持高加索地区的稳定作为边疆治理的重中之重，2001年1月23日，普京签署了《关于在俄罗斯联邦北高加索地区打击恐怖主义的措施》的总统令，由联邦安全局取代国防部主导该地区的反恐事宜。<sup>①</sup>2002年7月25日国家杜马通过了《俄罗斯联邦反极端行为法》，其中特别强调了规范国外非政府组织在俄的活动，防范西方国家借此发动颜色革命的企图。<sup>②</sup>在经历了别斯兰人质事件等恶性恐怖袭击事件后，俄罗斯逐渐形成并确立了“绝不向恐怖主义势力让步”的共识，加大了对北高加索地区恐怖主义的打击力度。根据普京命令，于2006年2月设立了国家反对恐怖主义委员会，由联邦安全局局长兼任主席，协调各联邦行政机关采取预防和反对恐怖主义行为的行动<sup>③</sup>。并于次月通过了《反恐怖主义法》，作为反恐行动的统一纲领。近二十年来，俄罗斯在北高加索地区反“三股势力”的任务中投入了大量的人力物力精力，取得了显著的效果，区域安全稳定形式大大改善。根据2020年年底俄联邦安全局局长亚历山大·博尔特尼科夫公布的数据，2020年，北高加索地区有61起恐犯罪被扼杀在萌芽中，在地区反恐行动中共击毙了49名匪徒，拘留了约800人，没有任何一起恐怖事件得以实施<sup>④</sup>。

综上所述，俄罗斯联邦自21世纪以来，能够充分考虑到北高加索地区的“边疆特征”，有的放矢地进行精细化治理，在大方向不变的基础上灵活调整策略，取得了良好的治理效果。

### 三、结 语

北高加索地区作为多种文明的交汇之地，在漫长的历史进程中，孕育出多元灿烂的民族文化，同时也成为了各种矛盾聚焦的地带。自俄罗斯帝国将北高加索纳入版图至今，强化国家认同、保障边疆稳定、维护国家统一一直是北高加索治理不变的主题，相较之俄罗斯帝国时期针对北高加索地区治理的“力有不逮”和苏联时期的“朝令夕改”，2000年后，俄罗斯联邦结合实际情况，制定了一系列针对该区域的治理政策，其治理结果也得到北高加索各族人民的肯定。归纳起来主要集中在以下三个方面：

第一，更加注重法制建设，在国家立法和相关政策纲要中不断强化维护国家统一的基本目标，通过法律手段淡化“少数民族”“原住民族”等概念的血缘认同、地缘认同属性，强调民族身份认同的个体权利与国家利益的一致性。同时加强爱国主义教育，重塑国家民族概念。

第二，完善地方管理体制建设，规范民族区域自治制度。不断加强国家垂直权力体系的构建，杜绝该区域分裂的制度土壤，同时弱化北高加索民族的差异与对立，保障了地区各民族平等权利，支持少数民族文化自治，缓和民族矛盾。

第三，对地区安全和经济发展进行资源的持续性投入。一方面，坚决打击该地区的分裂活动和恐怖势力，维护地区的安全稳定；另一方面，对北高加索地区各联邦主体加大财政支持和国家项目建设投入，

① Указ Президента Российской Федерации от 22 января 2001 г. N 61 “О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации”, <https://bazanra.ru/prezident-rf-ukaz-n743-ot05072009-h1331297/>.

② Закон от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ “О противодействии экстремистской деятельности”, <http://kremlin.ru/acts/bank/18939>.

③ Указ Президента Российской Федерации от 15.02.2006 г. № 116 “О мерах по противодействию терроризму”, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/23441>.

④ “Борьба будет намного серьезнее.” Итоги года борьбы с терроризмом на Северном Кавказе, Кавказ реали, <https://www.kavkazr.com/a/31008067.html>.

加速地区经济社会的现代化转型。

诚然，不可否认的是，北高加索复杂的“边疆特征”本质上仍未改变，“固有顽疾”也未被根除，尤其是在如今俄乌冲突的背景下，高加索南北地区仍有不安定因素的存在，地区稳定和经济发展都面临着新的挑战，俄罗斯在北高加索地区的治理能否有效解决这些困境，都值得学界长期观察和研究。

## **Policies and Experiences of Frontier Governance in the North Caucasus Region of Russia**

YUAN Xun

(Shanghai Academy of Global Governance and Area Studies, Shanghai International Studies University, 201602)

**Abstract:** The North Caucasus region, characterized by its complex geography, sensitive geopolitical location, and diverse ethnic composition, is the most concentrated area of contradictions and the most challenging “frontier” region to govern in Russia. Whether it was Imperial Russia, the Soviet Union, or the present-day Russian Federation, the approaches to governance in the North Caucasus have remained largely consistent. These approaches aim to alleviate ethnic conflicts, strengthen the identification of various ethnic groups with the unified nation, maintain regional stability, and promote the process of regional modernization. The frontier policies of Imperial Russia and the Soviet Union exhibited strong extremes and variability, resulting in numerous new governance challenges for the North Caucasus. Since Putin took office as the President of the Russian Federation, he has adopted a series of comprehensive governance measures for the North Caucasus region, such as strengthening the unified national consciousness and strengthening the establishment of a vertical power system, and has achieved good results.

**Keywords:** North Caucasus Region, Frontier Governance, Frontier Characteristics, Ethnic Conflicts, National Identity

[ 责任编辑：赵蔚平 ]