

哈萨克斯坦关注发展社会领域

赵 常 庆

2012年2月27日,哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫在参众两院联席会议上发表题为《社会经济现代化改革是哈萨克斯坦发展的主要方向》的国情咨文。这是哈总统继2008年发表题为《提高哈萨克斯坦的国民福利是国家政策的主要目的》的国情咨文后,再次将发展与国民福利息息相关的社会领域作为国情咨文的第一重点,并称发展社会领域是哈发展的“新阶段”,“是巩固经济和提高人民福利的新任务”,是“当务之急”,是“哈萨克斯坦未来十年发展的主要方向”^①。哈萨克斯坦如此重视社会领域事出有因,因为社会领域存在的诸多问题已经成为阻碍国家发展和影响社会稳定的大问题。

一 国情咨文要求解决的社会问题及其原因

本次国情咨文详细谈到哈萨克斯坦未来10年须要着力解决的社会问题及与其关系密切的政治和经济问题,它们是:(1)就业问题;(2)住房问题;(3)缩小地区发展差距;(4)提高国家为居民提供服务的质量;(5)培养高素质管理干部队伍;(6)改进审判和护法体系;(7)提高人力资源质量;(8)完善退休制度;(9)提出一批工业化创新型项目;(10)发展农业。在这10项任务中有5项属于社会领域的问题,其他几项属于与社会领域相关的问题。

哈萨克斯坦缘何将发展社会领域置于如此重要的位置?这与该国经济快速发展中积

累了大量的社会问题有关,或者说是患了发展中国家通常患有的“发展病”。2011年12月哈发生轰动一时的“扎瑙津事件”,即哈西部有6万人口的石油重镇扎瑙津市存在大量的失业工人,因对自己处境不满,在少数居心叵测者策动下,冲击该市庆祝国家独立20周年大会会场,造成14人死亡、近百人受伤的重大事件。该事件暴露了国家治理方面的问题,如失业、地区发展差距等解决得不好和行政机构无为等问题。哈当局认识到,如果社会问题解决得不好,激起民怒,不仅会影响国家的发展,也会动摇国家稳定的大局,此事是关系能否夯实国家稳定基础的大事。

哈萨克斯坦独立后,凭借丰富的自然资源,特别是油气资源、金属资源和土地资源,使石油、有色金属和粮食成为国家的三大“摇钱树”,确保了国家收入的稳定增长。近年来,世界市场石油、有色金属和粮食维持高价位,使哈萨克斯坦获益匪浅:外汇增加、国库充盈、经济发展迅速,国内生产总值从2001年起连续10年保持在年均增长8%以上。虽然2011年受世界经济危机的影响增长速度有所减缓,但也达到7.5%。人均国内生产总值由独立初期的1000多美元增至2011年的1.13万美元,

作者系中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。

^① 引号中内容皆引自哈总统2012年国情咨文(哈驻华使馆提供中文本),后面引号内容除特别说明外皆如此。

在独联体国家中可以与俄罗斯比肩,远远超过其他中亚国家。然而,经济增长并没有使国内积累的大量社会问题得到解决,这些问题有:失业问题、住房问题、教育问题、医疗卫生问题、地区发展差距问题以及农村人口向城市大量流动产生的问题。上述问题引起哈民众的不满,使哈当局感到必须将解决社会领域的问题提上议事日程。哈总统在国情咨文中说,“我们正处于一段艰难的时期,充满了各种矛盾和症结”,国家要“继续实现多元化发展”。这反映了哈萨克斯坦领导层深感问题的严重性。

除国内需要外,哈萨克斯坦周边大国,包括俄罗斯、中国等都十分重视发展社会领域,解决困扰民众的诸多社会问题,这对哈萨克斯坦也是一种激励和推动。哈总统指出,“寻求经济成就与公共利益之间的最佳平衡点是哈萨克斯坦的当务之急”,也是“当今世界社会经济现代化改革面临的一个根本性问题”。这说明,哈萨克斯坦当局已经认识到,发展社会领域是国家发展过程中无法绕过和必须解决的问题,世界各国皆如此,发展经济的最终目的还是提高人民的福祉。

二 关于就业、教育、人力资源培训问题

就业、教育、人力资源培训是国情咨文中提到的社会问题,它们既是独立的,又是相互联系的。

哈萨克斯坦人口不多,2011年只有1660多万;工业企业不少,以大中型企业居多,小企业较少,特别是能吸纳大量劳动力的轻工、纺织、电子、商品零售等企业较少。哈如果适当调整产业结构,就业应该不是大问题。然而,哈独立后始终存在就业难问题。究其原因主要有三:一是国家和企业需要的新型和高水平人才不足,大学毕业生所学知识陈旧,不能适应国家发展的需要;二是农村青年进城,缺乏必要的专业知识和技术,又不愿意从事简单劳动;三是可以容纳大量人员就业的私有小企业

和商业不够发达,致使哈一方面存在失业问题(2011年登记失业率为5.4%),另一方面又不得不招募其他中亚国家人员前来工作。可以说,哈萨克斯坦存在的失业是结构性失业。

为解决就业问题,特别是大量年轻人就业难问题,哈萨克斯坦当局对肩负人才培养重任的教育和职业培训部门提出要求,责成它们提高教育质量,建立高效的就业培训和促进体系,要求做到:必须将现代化的方法和技术引入教育和培养体系,以国际标准为基础开展工作;提高各级学校的师资质量,每个地区都要设立提高教师专业资格一体化中心,也就是教师进修学校;建立独立的专业资格认定体系,对大学毕业生进行资格认定,只有通过资格认定的毕业生才能上岗;允许私人办学,通过国家一私营合作机制扩大青年受教育面,为就业青年提供不脱产专业教育;使学生学到的知识适应社会的需要并善于运用;注重培训过程中的精神教育,将爱国主义、道德准则、民族和谐、包容、体育智育、遵纪守法等价值观列入教育内容。哈政府将制定一个示范性的综合计划,确保所有教育机构向青年灌输上述价值观。总之,哈萨克斯坦将培养和培训社会需要的各类人才作为解决就业难的一个重要途径,国家对此将加大投入。

提高人力资源水平的另一个重要任务是,增强全民体质,为社会提供健康的人才。这就要求提高医疗服务的质量和普及度,推广健康的生活方式。尽管哈总统在国情咨文中称本国出生率和寿命双双增长,但哈在医疗卫生方面存在的问题不少。国际危机集团报告《中亚:颓败和衰落》指出,2004年哈萨克斯坦结核病发病率为独立前的3倍,人均寿命还没有达到苏联时期的水平,仅排在世界第106位。报告认为,哈薄弱的医疗系统已成为经济发展的障碍^①。哈将着力解决国家投入少、医疗机构

^① 肖斌:《国际危机集团报告〈中亚:颓败和衰落〉评析》,国务院发展研究中心内部报告,《欧亚形势与展望2011》,第162页。

不全、设备落后、缺乏高水平医务人员和管理水平较低等问题,如将建立一批先进的医疗诊断综合设施和几十个医疗中心,涵盖主要的医学领域。鉴于肿瘤病的发病率和死亡率很高,哈总统命令政府在两个月内制定出《哈萨克斯坦肿瘤病防治发展规划》,并准备在阿斯塔纳建立一家大型国家科学肿瘤中心。

此外,哈萨克斯坦准备从现行的免费医疗制度向医疗保险制度过渡。哈认为,此举有助于根据不同的交费水平获取不同的医疗救助。

三 重视解决住房问题和缩小地区发展差距

哈总统在国情咨文中提到的须要解决的社会问题还包括住房问题和缩小地区发展差距问题。这些问题既与民生问题关系密切,又与国家和社会稳定息息相关。

国情咨文中提到的住房问题并不是指普通或高档商品房建设,而是指修建经济型住房,也就是中国所说的保障房建设。多年来,哈萨克斯坦住房问题始终紧张,独立前实行福利分房制度,一则等待时间长,再则存在分配不公问题。独立后,哈取消了福利分房制度,开始推行自购商品房制度。该制度方便了富裕家庭,却苦了无力购房者。独立20年间,哈萨克斯坦国内移民数量很大,如专家指出的,主要表现为从农牧区向城市转移^①。阿拉木图、阿斯塔纳等大城市人口增长尤其迅速。1999年阿拉木图市人口为106万,到2009年增至135万,同期,阿斯塔纳市人口由41万增至近70万,仅这两个城市增加的人口即达58万,增加的人口数占1999~2009年全国增加人口总数的近70%(1999年哈人口为1495万,2009年为1578万,增加83万^②)。这表明,城市人口的增加和步入婚期的年轻人须要解决住房问题,这种刚性需求推动了全国特别是大城市房价的快速上涨,结果使大多数工薪族和移居城市的农村人买不起住房,特别是参加工作不久的年轻人更是“望楼兴叹”。住房难逐

渐成为影响社会稳定的大问题。

为解决这个问题,哈萨克斯坦在已经做了不少工作的基础上,在国情咨文中再次要求“每年建设600万平方米新住房。首先要让50多万户年轻家庭有房住。为完成这一指标,还应该将公租房面积增加到100万平方米”。如果按每个家庭70平方米计算,600万平方米也只能解决8万户左右家庭的住房需要,因此,住房问题仍是哈萨克斯坦面临的一个很大的社会问题。

国情咨文还将解决地区发展差距问题置于重要位置,这一点对该国具有重要意义。

众所周知,地区发展差距问题既是经济问题,也是社会问题。因为地区发展与人民生活、就业、教育、医疗、人口和人力资源形势等问题息息相关。由于哈萨克斯坦是多民族国家,各民族居住相对集中,因此,地区问题又往往与民族问题联系在一起。世界上几乎所有发展中国家都存在地区发展不平衡问题,即使发达国家也很难实现地区发展水平划一。这是多种因素决定的。对这种情况可以理解,但不能任其长期存在。因为地区发展差距过大,且长期得不到解决,就会给国家和社会稳定带来威胁,轻者会引发民众不满,出现骚动;重者会使国家发生动乱甚至分裂。从这个意义上讲,地区发展差距问题又是政治问题。回顾世界历史和环顾当代现实,这种事例不胜枚举。

由于种种原因,哈萨克斯坦存在较大的地区发展差距。总的来看,大城市发达,农村和小城镇落后;工业地区发达,农业地区落后;东部和北部地区发达,南部和西部地区落后。哈萨克斯坦独立后也看到了国家存在的这种发展不平衡问题,也想扭转这种局面,可是,由于独立初期国家财力捉襟见肘,稍后国家急于摆脱经济落后困境,较长时间将资金优先投入到

① 吴宏伟:《中亚人口问题研究》,中央民族大学出版社2004年版,第186页。

② 根据相关年份《世界知识年鉴》哈萨克斯坦篇人口数据计算。

大城市建设,如建设新首都阿斯塔纳以及投向能快速增加国家财富的油气领域和工业项目,使苏联时期就存在的地区发展不平衡问题愈发严重,曾出现农村人去楼空、土地荒芜、小城镇凋敝等情况。哈独立后的最初10年,地区发展不平衡问题相当严重。尽管国家也注意到这个问题,但由于财政紧张,几乎无力顾及。进入21世纪,随着国家经济状况的好转,国家对小城镇和农村地区的投入有所增加。可是,小城镇和农村地区基础设施落后,技术人员和年轻人大量流失,使小城镇和农村地区存在的问题仍然很多,其中涉及收入不高、就业难、教育、医疗、商业等服务设施少和人才短缺等。

在这种情况下,2012年国情咨文提到解决地区发展差距问题。国情咨文称,“建设强大的哈萨克斯坦首先要有强大的地区。在经济前景广阔的区域应加快建设新工厂,创造产业就业岗位,强化社会基础设施建设。此外,还要发展小城镇”。这就是说,哈萨克斯坦将发展工业项目和基础设施建设以及发展小城镇作为解决地区发展差距的重要手段。国情咨文还以“扎瑙津事件”为例,说明像扎瑙津这类单一型城市最容易产生社会风险。可以说,“扎瑙津事件”给哈当局敲了一次警钟,使其认识到国内并非处处莺歌燕舞,仍存在亟待解决的社会问题。可以说,没有“扎瑙津事件”或许就没有如此重视社会领域的2012年国情咨文的出台。

四 推进行政改革和 加快创新工程建设

行政改革和工程建设并非属于社会领域问题,但与社会问题有关,因为这些问题都涉及民众的利益,体现社会的公平正义,直接或间接影响社会的稳定。

哈总统在2012年国情咨文中对国家行政、司法改革讲了不少,认为这是打击腐败和提高民众对国家机关信任度的一个重要方面。行政改革内容包括发展电子办公系统、简化行政

审批手续等。哈萨克斯坦行政机构历来文牍主义和官僚主义严重,人浮于事,办事效率很低。这次改革无疑为了提高工作效率,方便企业与民众,改变行政机构形象。不过特别值得关注的是,哈总统要求将培养一支政治上过硬的高素质管理队伍作为一项重要任务,并要求政府和总统办公厅在2012年上半年就总统干部团队候选人名单提出建议。哈总统提出这样的要求可以作多种解读,既可看做国家为迎接即将进入的现代化社会对新型干部队伍的需要,也可看做最近几年世界一些国家发生的政权更迭使哈总统认识到,干部团队的政治可靠性对国家和社会稳定的重要性。同时,这也是为今后特别是后纳扎尔巴耶夫时代选拔干部布局。哈选拔干部的标准包括教育水平、专业素质、道德标准、主动性和所在岗位的工作业绩等,应该说,这些都属于哈总统要求的高素质的一面,而政治过硬的标准并不十分明确,可以理解为对待现政权和现总统的态度,要将忠于纳扎尔巴耶夫的人提拔起来,安置到重要岗位上。

司法改革是解决现行司法制度和司法从业人员能否体现社会公平正义的一件大事。哈萨克斯坦在这方面存在的问题不少。哈将采取如下几项措施:第一,将重新审定法官队伍的组成办法,提高整个司法体系的责任心和专业素养;第二,加强仲裁法院体系;第三,完成新《刑事诉讼法》和私家侦探法案的制定工作;第四,更新护法机关和特殊机构的干部队伍;第五,提高护法体系工作人员的待遇;第六,倡议建立欧亚刑警组织;第七,严厉打击司法系统中的腐败;第八,逐步实行国家公务人员收入和支出申报制度。上述措施很多涉及司法制度和司法队伍建设问题。

哈萨克斯坦独立后,腐败问题一直是个大问题,不仅影响政府与民众的关系,也影响国家形象及经济的发展,特别是影响吸引外资工作。多年来,哈不断加大打击腐败的力度,对高官也不手软。2011年,哈萨克斯坦海关监管委员会主席、农业部副部长、卫生部副部长等

一批高官因涉嫌腐败而离职或被法办。引起国内震动的海关走私大案涉及海关、边检、国家安全等部门高中级官员 100 余人。哈萨克斯坦腐败问题在中亚国家中并不是最严重的,但对国家发展和社会稳定的危害性却是一样的。2012 年国情咨文强调从更新司法和护法机构干部队伍做起,慎选干部,强化纪律,旨在使司法和执法部门成为稳定社会的可靠工具。不过,由于哈很难摒除任人唯亲及裙带关系的痼疾,因此,此项工作艰巨而繁重。

哈总统在国情咨文中也提到要加快建设 and 启动一批与改善民生有关的工业建设项目,如电力和天然气管线建设等。

哈萨克斯坦虽然是产油大国,每年都出口数千万吨原油,但由于加工能力不足,成品油尚不能完全自给,时而出现供应不足的情况。首都和南部地区经常出现能源供应紧张状况,尤其在极端严寒气候的情况下。哈长期靠从俄罗斯和乌兹别克斯坦等国进口天然气和成品油解决国内需求。农业生产也存在化肥供应不足问题。为此,哈上马了一批大型工业项目,包括巴尔喀什水电站首台发电机组(设计能力为 1 320 兆瓦,总投资额为 23 亿美元)、江布尔州化肥厂(总投资约 20 亿美元)、阿特劳炼油厂原油深加工综合体(总投资 17 亿美元,预计汽油产量 170 万吨,柴油产量 140 万吨)及卡拉恰加纳克油气田(年产 50 亿立方米天然气加工厂)。哈总统称,建设这些工程的目的是使哈摆脱在天然气方面对外国的依赖。建设项目所需资金将通过从中央银行借贷解决,哈总统认为,“与其将这些钱存在外国银行,还不如将其投入本国经济”。

此外,哈还启动其他一些基础设施建设项目,意在拉动内需,应对世界经济危机,同时又可以创造几万个就业岗位。

五 经济是社会领域发展的基础

属于社会领域的教育、医疗、卫生、就业、

住房、减少贫困以及缩小地区发展差距等都是耗资大、见效慢的事业,却是与广大民众息息相关的事业。这些工作仅靠号召和政策支持是不够的,还需要大量的资金投入。在 1997 年哈萨克斯坦制定的《2030 年前国家发展构想》中,第四个优先发展目标就是哈萨克斯坦公民的健康、教育和福利,在同期制定的《1998 ~ 2000 年的议事日程》中也包括了与贫困和失业作斗争的内容。

这说明,哈政府早已注意到解决社会领域问题的重要性,但苦于缺乏足够的资金,社会领域存在的问题仍俯拾皆是,成为国家发展的薄弱环节。

进入 21 世纪,哈萨克斯坦经济得到较快的发展。特别是国际市场石油、有色金属和粮食价格的飙升,使哈萨克斯坦进入经济高速增长国家的行列。较好的经济形势保证了国家有较多的资金用于发展社会领域。2012 年国情咨文中提到的建设国家肿瘤治疗中心、无偿培训农村进城务工人员、发展小城镇、为农村个体工商户提供小额贷款以及修建服务于社会的大型工业项目,都表明国家不仅有决心,而且有足够财力支持社会事业的发展。

哈总统国情咨文称,哈萨克斯坦已经拥有足够的必要资源完成既定的目标和任务,但重要的是保证国家的统一和稳定。的确,如很多国家领导人指出的和为各国实践所一再证明的那样,没有国家稳定,什么事情也做不成。哈总统多次强调这一点,说明其深谙治国之道,是对哈萨克斯坦多年发展经验的总结。哈萨克斯坦今后必须继续循此而行,才能取得预期的成果。

哈萨克斯坦存在的问题在中亚国家中具有普遍性,某些问题在中国也或多或少地存在,因此,发展社会领域问题完全可以成为中哈两国以及各国在上海合作组织框架内开展交流的议题。

(责任编辑:农雪梅)