

政治引领和经济优先

——哈乌经济改革及其异同比较(2016~2023年)

曾向红 何舒雯

【内容提要】 近年来,哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦实现了第一次政权交接。面对国内外形势的深刻变化,两国深感向多样化经济结构转型的重要性,在经济领域纷纷推行自由化改革。然而,由于政权稳固性、商业阶层独立性以及总统自身形象的不同,哈乌经济改革在路线、力度和效果方面存在差异。哈精英集团内部存在一定的权力斗争,导致新任总统调整原来经济优先的路线,转而以政治改革引领经济发展。此外,新任总统“传统政治精英”的形象也使其经济改革更多遵循前任路线,尚无大的调整。相比而言,乌稳定的政治环境为经济改革奠定了良好基础,新任总统致力于打造的“年轻技术官僚”形象也使其赢得民众较为广泛的支持,从而得以大力推行经济优先的改革方案。乌国内经济情况迅速好转,有望走上较快的经济发展轨道。

【关键词】 哈萨克斯坦 乌兹别克斯坦 经济改革 比较研究

【基金项目】 国家社会科学基金重大研究专项(项目编号:21VQG010); 2023年度兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金重点研究基地项目“中亚地区形势变化与‘一带一路’建设”(项目编号:2023jbyjd003)。

【作者简介】 曾向红,兰州大学政治与国际关系学院教授,兰州大学上海合作组织研究中心主任;何舒雯,兰州大学政治与国际关系学院2020级本科生。

中亚国家独立以来经历了从寻求经济转型到谋求经济发展的过程。作为苏联地方行政区转变而来的新兴独立国家,中亚各国首先要解决经济体制转型问题。需要注意的是,这种经济转型与发展是在特定时空背景下进行的。鉴于曾长期作为苏联加盟共和国存在而无独立建国的历史,中亚各国独

立之后,必须巩固国家主权、增强民族认同,并基于其经济现实探索符合国情的发展道路。

2016年9月,连续执政27年的乌兹别克斯坦政坛“常青树”——铁腕总统卡里莫夫因病突然去世。为确保政权平稳运行,同年12月,乌兹别克斯坦提前举行总统大选,时任总理米尔济约耶夫成功当选,该国由此步入“后卡里莫夫时代”。2019年3月,执政28年的纳扎尔巴耶夫辞去哈萨克斯坦总统职务,同年6月,托卡耶夫当选新任国家领导人。不到3年,中亚两大强国纷纷实现了独立以来的第一次权力交接。面对国内外形势深刻变化给国家发展带来的各类风险,哈乌新任总统上台后亟须解决本国经济发展面临的各种难题。由于高度依赖能源产业拉动经济增长,这种长期形成的单一经济结构使国家经济发展呈现周期性波动。为使国家经济走出困境,哈乌现任领导人均将推动经济自由化、多样化发展作为改革的重点方向,试图通过调整经济结构、扩大对外贸易、改革金融业、促进区域经济均衡发展等措施推动国家经济向好发展。

时至今日,哈乌经济改革已实施了多年。鉴于两国的经济改革既有相似之处又有一定的差异,对其进行较为系统的比较有助于更准确地评估改革成效。为此,本文首先对哈乌经济改革的历程和主要内容进行回顾,然后进行比较并简要讨论。需要说明的是,因哈乌经济改革涉及的内容和问题过于庞杂,本文对改革的分析和比较主要从政治经济学的角度展开。

一 政治引领:哈萨克斯坦的经济改革

哈萨克斯坦是中亚最主要的经济体。独立以来,纳扎尔巴耶夫领导的哈萨克斯坦政府一直奉行先经济、后政治的原则,使得该国在短时间内实现经济快速发展,国民生活水平显著提升。目前,哈萨克斯坦GDP已经超过中亚其他四国之和。然而,不均衡的经济结构和腐败问题仍在侵蚀着国家的根基,在托卡耶夫上台之前,哈萨克斯坦的经济已经存在较多隐患。新形势下,为了国家发展的需要,托卡耶夫领导的新一届政府积极开启向新经济增长模式转型的进程。鉴于现行经济变革是哈领导人首次更迭后的大力之举,能够引领国家经济发展的方向,意义重大,因此,本文对此次经济改革的背景、进程与内容做简要梳理。

(一) 改革背景

哈萨克斯坦选择的转型道路因其价格放开的策略而更接近于“休克疗法”,即迅速放开价格让市场经济中的其他因素也随之放开。独立初期,由于

低油价、低效的管理、腐败现象以及1998年金融危机,哈萨克斯坦的经济潜力在2000年前未能得到充分发挥。但得益于油气资源富集和政局稳定,在国际油价高涨时期哈经济增速也迅速提升。进入21世纪后,哈萨克斯坦经济得到恢复,开始进入良性发展轨道。作为中亚第一大经济体,哈萨克斯坦在瑞士洛桑国际管理发展学院公布的《2023年世界竞争力年报》中排名第37位,成为中亚五国中最有竞争力的国家^①。

然而,受制于长期依赖能源出口拉动经济增长,哈萨克斯坦的发展也难逃“资源诅咒”陷阱。具体来说,这种短板聚焦在汇率风险、价格风险和“荷兰病”风险三方面。汇率风险体现在资源出口创汇大量流入国内,导致本币升值,对制造业产品出口带来抑制效应;价格风险体现在资源出口价格受国际市场波动影响,价格起伏的可预见性差;而“荷兰病”风险则体现在能源行业对资金和劳动力产生虹吸效应,制约非能源类产业的发展^②。总之,单一的经济增长模式抑制了国家经济的可持续增长。自2014年能源价格“跳水”后,哈萨克斯坦GDP增长率从6%下跌,此后一直维持在4%以下的低位,突如其来的新冠疫情更是让依靠能源产业的国家经济陷入负增长,民众开始对经济状况的恶化表现不满。

2019年6月,托卡耶夫就任哈萨克斯坦总统。他在就职演讲中提到:“世界进入一个快速变化的时代,哈萨克斯坦面临新的挑战 and 威胁。经济、社会和政治进步是我们应对当代挑战的唯一正确选择。”^③同年9月,托卡耶夫发布其首份国情咨文,强调要从摒弃资源思维、提高国有企业效率、扶持中小企业发展、支持本国企业在国际市场拓展、建立发达的农工综合体、建立公平的税收与健全的金融监管体系、有效使用国家基金、提高工资水平等方面入手,形成更加发达而包容的经济模式。总之,托卡耶夫执政以来,针对资源型经济模式累积的弊病,将经济自由化、多样化作为发展目标推进改革。

(二) 改革进程

托卡耶夫上台之初对经济领域改革的要求主要集中于以下几方面:调整产业结构,实现经济现代化与多样化;减少行政干预,扶持中小企业,促进经济自由化发展;改革金融业;扩大对外贸易;改善民生。这五大方面基

^① IMD, World Competitiveness Ranking 2023, <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/>

^② 李中海:《中亚经济30年:从转型到发展》,《欧亚经济》2021年第4期。

^③ 《托卡耶夫总统就职典礼演讲全文》, https://www.inform.kz/cn/article_a3537257

本确定了国家经济改革的总体框架。随后,2020年和2021年的国情咨文也遵循首份国情咨文的经济改革思路并就具体措施进行补充。然而,值得关注的是,从托卡耶夫总统发布第二份国情咨文起,哈萨克斯坦在经济领域的改革就有所收缩。中国学者肖斌指出,托卡耶夫第二份国情咨文表达的改革意愿虽然较强,但改革力度与同年1月发布的新经济改革方案相比有所减弱。2020年1月托卡耶夫提出的新经济改革方案欲在国家干预经济的规模、预算体系以及财政投融资预算的总额和方向等方面作出较大调整。肖斌认为进行较大调整的原因是:在新冠疫情影响下,托卡耶夫的政治实践要符合国内的政治现实,在哈政局稳定面临一定挑战、部族政治影响犹存的情况下,作为一个以国家为中心推进改革的实体,率先提高政治权威效力成为关键^①。

随后,2022年哈萨克斯坦发生的“一月危机”更是坚定了托卡耶夫转变改革路线、将政治改革作为优先着力点的想法。事件发生后,托卡耶夫迅速发声,表示要深化改革以应对危机。他将工作重点放在政治改革上,认为“政治现代化是实现国家可持续发展和大规模社会经济改革的先决条件”。虽然托卡耶夫也强调有必要迅速在经济和公共管理领域全面推进一步系列系统性的改革措施,只有政治和经济领域的改革相互结合才能筑牢成功建设新哈萨克斯坦的基石^②,但并未对经济领域的改革做系统性安排,而是更多集中在反危机的短期经济措施上。这也在一定程度上证明,托卡耶夫认为国家发生动乱的主要原因出现在政治层面,需要实行先政治后经济的改革路线。

直到2023年9月,在最新一份国情咨文《公正的哈萨克斯坦的经济方向》中,托卡耶夫才又着重提出经济改革的相关目标,就减少国家对经济的影响,使经济摆脱垄断,修改宏观经济政策,改革税收、预算政策和行政管理体制等提出许多新的举措。他还指出,在开展政治体制改革的同时,对整个社会经济领域的改革也要同步进行^③。

① 肖斌:《托卡耶夫执政一年:传承和改革路》,《世界知识》2020年第19期。

② 《哈萨克斯坦总统国情咨文(新哈萨克斯坦:革新和现代化之路)全文》, https://www.inform.kz/cn/article_a3912839

③ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. Экономический курс Справедливого Казахстана. <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-ekonomicheskiy-kurs-spravedlivogo-kazahstana-18588#>

总之,托卡耶夫担任哈萨克斯坦总统以来,通过每年发表国情咨文并辅以其他官方文件为本国经济改革提供方针指导。哈现行经济改革受“一月危机”的影响,大致可分为前后两个时期。在前一时期,经济改革先于政治改革。2019 年 9 月,在首次发表的国情咨文中,托卡耶夫延续前任总统的风格,用较多篇幅阐述了经济改革须重视的五大方向,此后发布的文件也基本延续这一方针。然而,“一月危机”显露了哈政治结构的诸多弊端,加速了国内政治改革的步伐。因此,后一时期政治改革引领经济改革。哈萨克斯坦改革的路线变化证明,良好的政治环境是经济发展的基础。没能妥善解决政治权力内部关系就较快推进经济改革有可能引发更大的危机。

表 1 哈萨克斯坦现行经济改革的主要指导文件

文件名称	发布时间
国情咨文《建设性的社会对话——哈萨克斯坦稳定与繁荣的基础》	2019 年 9 月
国情咨文《新现实中的哈萨克斯坦:行动时刻》	2020 年 9 月
国情咨文《人民团结和系统性改革——国家繁荣的坚实基础》	2021 年 9 月
国情咨文《新哈萨克斯坦:革新和现代化之路》	2022 年 3 月
国情咨文《公正的国家,统一的民族,福利的社会》	2022 年 9 月
国情咨文《公正的哈萨克斯坦的经济方向》	2023 年 9 月

(三) 改革内容

“一月危机”成为哈萨克斯坦政治改革的转折点,促使其在政治领域进行了较大规模的调整,托卡耶夫的“新经济政策”基本延续了其执政初期的改革路线。

1. 调整产业结构,实现经济现代化与多样化

凭借自身资源富集的优势,哈萨克斯坦长期依靠能源出口拉动经济增长。据统计,化石能源占该国一次能源供应总量的 98.5%,其中煤炭占比接近一半,天然气占比为 27.5%,石油占比为 23.9%,风能、太阳能和其他能源仅占 0.2%^①。能源出口型经济虽然使哈萨克斯坦在 21 世纪初较快实现了经济增长,但这种单一的产业结构容易受到国际油价波动的影响,在很大程度上,国家经济发展由国际油价决定。为了解决这一问题,首任总统纳扎尔巴耶夫继哈萨克斯坦 2030 年发展战略之后,又推动实施了 2050 年发展战略,该战略以推动经济改革和加快经济增长为目标,使哈萨克斯坦到 2050 年

^① 《哈萨克斯坦:能源转型提效路在何方?》, <https://nengyuanjie.net/article/64917.html>

进入世界前 30 名发达国家之列。哈希望通过现代化和加强国际竞争力的努力,尤其是强化非油气部门来实现国家经济的多样化发展。

托卡耶夫执政后延续了这一方针,在调整产业结构上下大功夫,力图实现经济现代化和多样化发展。

在农业领域,要改变农业原料出口导向型发展模式,实现从初级产品生产到高附加值产品生产的过渡,并优先考虑肉类、牛奶和粮食的深加工,发展工业化温室种植等有前景的领域。托卡耶夫强调,现代农业是高科技产业,土地和气候不再是农业成功的决定性因素,创新解决方案已脱颖而出。如果没有现代科学,农业部门的状况不仅会停滞不前,而且会恶化。因此,要采取措施发展农业科学,将国家农业研究与教育中心转变为纵向一体化的农业技术中心,并与外国农业科学中心建立全面的科研和实践合作关系^①。

在工业领域,首先,要坚持发展工业和制造业,促进非能源产业的繁荣。其中,重点关注金属深加工,石油、天然气和碳化学,重型工程,铀转化和浓缩,汽车零部件生产,化肥等领域,创建高附加值加工集群。其次,能源行业内部加快可再生能源项目建设,注重能源安全问题,避免过度依赖他国能源。“一月危机”使托卡耶夫意识到增加可销售天然气资源是政府和国有天然气公司的优先任务,有必要加快建设新的天然气加工厂。此外,哈萨克斯坦也非常注重国家的数字化建设。托卡耶夫总统在主持召开关于落实《数字化的哈萨克斯坦国家规划》工作会议时指出,有必要在建立符合全球标准并兼顾市场需求和公民利益的法律监管制度的基础上,在本国重要领域和行业引入人工智能技术,加快经济数字化转型步伐^②。在 2023 年发布的国情咨文中,托卡耶夫进一步强调,将哈萨克斯坦打造成信息技术国家是一项重要战略任务。

在旅游业领域,要进一步发挥旅游资源优势,促进旅游业繁荣。2019 年,哈政府颁布《2019 ~ 2025 年哈萨克斯坦共和国发展旅游业国家纲要》和《2023 年前哈萨克斯坦共和国旅游业发展构想》两份文件,组建成立国家旅

① Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. Экономический курс Справедливого Казахстана. <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-ekonomicheskij-kurs-spravedlivogo-kazahstana-18588#>

② 陈寒旭、韩隽:《托卡耶夫执政后哈萨克斯坦形势政策述评》,《西伯利亚研究》2021 年第 4 期。

游公司,以引领本国旅游业发展的方向。2021年,哈启动57个旅游业投资项目,总投资额达4545亿坚戈,创造了5000余个就业岗位^①。2023年7月,哈文化和体育部部长阿斯哈特·奥拉洛夫在相关会议中提到,哈萨克斯坦已通过《2023~2029年哈萨克斯坦共和国旅游业发展构想》,将旅游业作为该国经济发展的优先事项。此后,哈萨克斯坦政府又决定自2024年1月9日起取消针对外国游客的旅游税,此举吸引更多外国游客赴哈。随着政府在旅游领域投入的不断增多,旅游业将成为国家经济发展的助推器之一^②。

在交通运输业领域,交通基础设施建设进一步得到重视。哈国内交通基础设施薄弱,铁路运输、公路运输和管道运输是哈萨克斯坦的主要运输方式,其中铁路运输承载了全国超过一半的货运量和客运量,然而,铁路建设仍未能达到相应水平,主要表现为铁路状况不好、维修质量不高、管理体系不完善等,削弱了铁路运输在哈货运市场上的竞争力。众所周知,良好的交通基础设施是产业发展的基础。因此,托卡耶夫上台后大力发展交通基础设施建设。2019年,哈政府对国家级道路建设拨款1864亿坚戈,对道路维修改造投入约8423亿坚戈,用于解决交通基础设施问题^③。同年,哈政府制定《2020~2025年哈萨克斯坦共和国“光明之路”发展基础设施国家纲要》以实现交通基础设施现代化。具体来看,哈计划建设、改造2.1万公里国家级公路,维修2.7万公里地方级公路,实施112个基础设施项目,共计创造55万个工作岗位^④。

总之,哈现行的经济改革注重促进农业、工业、旅游业多方协调发展以及完善基础设施建设,以此逐渐突破之前单一的能源型经济发展模式。

2. 减少行政干预,扶持中小企业,改善营商环境

经济自由化改革的基本指向是减少政府对市场的直接干预,如逐步放弃政府对市场的价格管控,继续削减国有、准国有企业的数量等。托卡耶夫在其首份国情咨文中指出,有效运营的小型企业是城乡发展的坚实基础,因此,要摆脱以往家长式管理对小企业的限制,并将国家基金中约1000亿坚戈

① 《2021年哈萨克斯坦旅游业计划引资4545亿坚戈》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103033223.shtml>

② 陈寒旭、韩隽:《托卡耶夫执政后哈萨克斯坦形势政策述评》,《西伯利亚研究》2021年第4期。

③ 《5年来哈萨克斯坦交通基础设施投入超2万亿坚戈》, <https://www.investgo.cn/article/gb/tjsj/201911/468900.html>

④ 《哈将制定2020-2025年“光明之路”国家规划》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/201904/20190402851163.shtml>

用于扶持小型企业发展^①。2022年4月,政府又专门通过了《2030年前哈萨克斯坦共和国中小企业发展构想》。根据该构想,中小企业产值应从占哈GDP的33.5%增至40%^②。为此,政府将致力于减少对中小企业发展的束缚,提高预算支出和现行中小企业支持机制的有效性。近年来哈政府采取的诸多措施在推动中小型企业的稳定发展上取得了一定成效。2023年上半年,哈中小企业产值从2022年同期的23万亿坚戈增至29万亿坚戈,占哈GDP的36.4%。中小企业就业人数增加50万,达430万人^③。然而,托卡耶夫在2023年发表的国情咨文中仍表示,中小企业的发展速度还不够,要成功过渡到新的经济模式,就必须以“手动模式”切实提高中小企业的发展速度。因此,政府应修改法律,鼓励小企业合并,并为每家中型企业制定具体计划,以提高产能并将产量扩大2~3倍。为落实总统下达的任务,哈国民经济部提议进一步简化中小企业监管程序、鼓励缴税和增加投资、减少行政负担、加大支持力度等。

3. 改革金融业

2019年,哈金融业发生的最大事件是政府对金融监管系统的改革。首先,哈政府对央行进行改组,并将央行的监管职能移交金融市场监管和发展署。其次,哈央行在监管职能中引入“动机推定”概念,金融监管机构对银行业实施风险导向监管制度,此举对促进哈金融市场的稳定发挥了积极作用^④。为保障金融市场稳定和国家经济增长,哈萨克斯坦2022年出台《2030年前哈萨克斯坦共和国金融业发展构想》,在市场机制基础上扩大银行信贷投放。2023年,托卡耶夫又批准通过了新的税法典,内容包括调整税务管理的有关规定、强化税收的再分配功能,确保税收控制的全面数字化以及最大限度地消除税收腐败等。

4. 扩大对外贸易

托卡耶夫在讲话中多次指出,应当充分发掘本国的贸易和物流潜力,扩大国产商品销售市场,并为增加国产商品供应创造条件。因此,自其上任以来,历年国情咨文都提到要实现经济多样化、扩大国产商品种类和出口地域范围的任

① Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана. https://kffanek.kz/f/koncepciya_razvitiya_msp.pdf

② Концепция развития малого и среднего предпринимательства до 2030 года. https://kffanek.kz/f/koncepciya_razvitiya_msp.pdf

③ 《哈中小企业产值在国家GDP中占比36.4%》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202312/20231203463742.shtml>

④ 《专家:金融监管改革是2019年哈金融行业最大事件》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201912/20191202925513.shtml>

务,扩大对外贸易成为哈经济改革的重要组成部分。为实现油气出口多元化,哈萨克斯坦计划发展两条新的线路:向西建设跨里海国际运输走廊,直接向欧洲国家输送油气;向东挖掘中哈石油管道的潜力,不断提升阿特劳—肯基亚克和肯基亚克—库姆科尔石油管道通过阿拉山口向中国的输送能力,扩大对外贸易市场。此外,哈贸易和一体化部启动出口商网上培训计划,为哈生产商在阿里巴巴、“eBay”等国际电商平台推广业务提供培训服务。2020 年,进驻国际电商平台的哈生产商签署协议金额达 1 640 万美元,获得超过 500 份国际订单,合作伙伴来自中国、德国、摩洛哥、沙特阿拉伯、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌克兰等多个国家。根据哈贸易和一体化部的工作计划,2021 年新增 50 家生产企业入驻阿里巴巴电商平台,并开设哈萨克斯坦国家馆,进一步扩大哈产品知名度和销售额^①。在政府的大力推进下,2021 年以来,虽受新冠疫情、大国博弈的冲击,全球贸易形势不容乐观,但哈萨克斯坦对外贸易总体上保持积极态势。2022 年,哈萨克斯坦 GDP 达到 104 万亿坚戈,吸引了创纪录的 280 亿美元外国直接投资,对外贸易额也达到创纪录的水平^②。2023 年 1~7 月,哈对外贸易额同比增长 5.7%,总额达到 795 亿美元^③。

表 2 2017 ~ 2022 年哈萨克斯坦对外贸易情况 (单位:亿美元)

年份	进出口总额	进口额	出口额	贸易差额
2017	775.70	292.66	483.04	190.38
2018	934.90	325.34	609.56	284.22
2019	950.66	377.57	573.09	195.52
2020	836.69	372.22	464.47	92.25
2021	1 017.96	411.71	606.25	194.54
2022	1 344.00	500.00	844.00	344.00

资料来源:根据世界贸易组织数据整理而得, <https://stats.wto.org/>

① 《哈萨克斯坦贸易部多措并举全力扶持扩大出口》, <http://www.landbridge.com/asiainfo/2021-01-12/95106.html>

② Послание Главы государства Касым – Жомарта Токаева народу Казахстана. Экономический курс Справедливого Казахстана. <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-ekonomicheskij-kurs-spravedlivogo-kazahstana-18588#>

③ 《前 8 个月哈萨克斯坦经济增长 4.9%》, <https://cn.inform.kz/news/8-4-9-a41109321>

5. 改善民生

民生问题涉及普通民众的切身利益,关系国家稳定、经济发展等诸多方面,是政府工作的重中之重。托卡耶夫多次强调“人民是我们国家的主要财富”,将民生福祉的重要性提升到新的高度,陆续出台大批惠民政策以解决民生问题。在新冠疫情后,完善医疗卫生体系也成为“新哈萨克斯坦”发展战略在该领域的首要目标。哈投入了大量财政资金为社会弱势群体提供补贴并建立强有力的初级医疗卫生救助体系。哈政府表示,到 2025 年将医疗卫生领域支出占 GDP 的比重增至 5%,人均预期寿命提高至 75 岁,医疗服务质量满意度增至 80%^①。在帮扶低收入群体方面,推行为贫困人口免除债务政策,将减免多达 1/6 人口所累积的不良银行借债。在教育领域,将扩大学前教育覆盖率、建设新学校和提高教育工作者薪酬作为政府工作的优先事项。2022 年哈教育固定资产投资同比增长 47%,达 2 570 亿坚戈^②。新哈萨克斯坦发展战略还着眼于持续完善社会保障体系。托卡耶夫在 2022 年 9 月的国情咨文中明确表示,将继续提高最低工资水平、养老金额度和失业救济标准。

综上所述,托卡耶夫执政以来在调整产业结构、扶持中小企业、改革金融业、扩大对外贸易和改善民生等多方面发力,力图取得经济改革的重大突破。

表 3 哈萨克斯坦现行经济改革的主要内容

改革任务	具体措施
调整产业结构	农业上,摆脱农业原料出口导向型结构,加大高附加值产品的生产;工业上,坚持发展工业和制造业,促进非能源产业的繁荣;旅游业上,发挥旅游资源优势,启动旅游业投资项目;交通运输业上,大力发展基础设施建设
扶持中小企业发展	逐步放弃政府对市场的价格管控;继续削减国有、准国有企业的数量;简化中小企业监管程序;鼓励缴税和增加投资等
改革金融业	实施风险导向监管制度;出台新版税法典;扩大银行信贷投放
扩大对外贸易	启动出口商网上培训计划;修建新的线路,提高能源输送能力
改善民生	完善医疗卫生体系;推行为贫困人口免除债务政策;建设新学校,提高教育工作者待遇;持续完善社会保障体系

资料来源:根据表 1 中所列文件的内容总结。

^① 《哈萨克斯坦拟推进实施 10 个国家项目》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jm/xw/202107/20210703180009.shtml>

^② 《哈萨克斯坦教育投资增加 47%》, https://cn.inform.kz/news/47_a4009554/?share_token=60f4ffb1-70f5-46d8-aeca-00efab6aa943

二 经济优先：乌兹别克斯坦的经济改革

乌兹别克斯坦是中亚仅次于哈萨克斯坦的第二大经济体。独立之初,在国家发展模式的选择上,首任总统卡里莫夫并没有进行激进和彻底的市场经济改革,而是选择了较为保守的方式。在卡里莫夫的领导下,乌经济发展平稳,但这种封闭的模式也产生了一些问题,导致经济发展缓慢。2016年米尔济约耶夫接任总统后锐意革新,推动经济外向型发展,较大地突破了前任的经济政策,引领了本国发展的新方向。

(一) 改革背景

乌兹别克斯坦在独立初期选择了一条与哈萨克斯坦不同的渐进式转型道路,总统卡里莫夫反对进行大规模市场开放,设法保护本国产业。虽然受制于管理体制不完善等问题,乌在转型初期出现经济混乱和衰退的现象,但与哈萨克斯坦类似,很快就实现了经济增长。1996年乌GDP同比增长1.7%^①,此后GDP一直保持稳定增长,但依旧具有能源依赖型国家的诸多特征。米尔济约耶夫就任总统时,国家经济面临通货膨胀率高、贫富差距大、能源短缺、对外开放程度低等问题。基于此,新任总统将推动经济现代化、多样化、自由化发展作为改革的核心。

(二) 改革进程

2017年2月,米尔济约耶夫以总统令形式颁布了其执政的纲领性文件《乌兹别克斯坦共和国进一步发展行动战略》。根据该文件,乌又分别制定了《2017~2021年乌兹别克斯坦共和国五个优先发展方向行动战略》以及《进一步实施2017~2021年乌兹别克斯坦共和国五个优先发展方向行动战略的措施》。米尔济约耶夫在上述文件中明确表示,要以经济自由化为改革核心,在经济领域推行产业结构调整、促进经济自由化发展、改革金融业、扩大对外贸易以及改善民生等举措。2021年10月,米尔济约耶夫以80.1%的得票率获得连任,并于2022年1月制定了《2022~2026年新乌兹别克斯坦发展战略》^②,新战略包括七大重点发展方向和100个具体目标,是对前一任期经济

^① World Bank, GDP Growth of Uzbekistan, <https://data.worldbank.org/country/uzbekistan?view=chart>

^② Стратегия развития Нового Узбекистана на 2022 – 2026 годы. https://president.uz/ru/pages/view/strategy?menu_id=144

改革的深化,拟使乌兹别克斯坦能够尽快迈入世界中高收入水平国家行列。该国从此迎来新乌兹别克斯坦建设时代。随后,米尔济约耶夫在2022年国情咨文以及2023年就职演说中也一再强调经济改革的重要性,不断完善经济改革的具体措施。2023年9月,乌兹别克斯坦又顺利通过宪法修正案,制定并开始实施《乌兹别克斯坦2030年战略》。米尔济约耶夫宣布,2024年为“青年和商业支持年”,将以此为抓手确保人民的利益,强振国民经济^①。总之,米尔济约耶夫上台之初就将经济改革作为核心考虑事项,之后也不断完善在此领域的改革措施。

表4 指导乌兹别克斯坦现行经济改革的相关文件

文件名称	发布时间
《乌兹别克斯坦共和国进一步发展行动战略》	2017年2月
《2017~2021年乌兹别克斯坦共和国五个优先发展方向行动战略》	2017年2月
《2022~2026年新乌兹别克斯坦发展战略》	2022年1月
2022年总统国情咨文	2022年12月
《乌兹别克斯坦2030年战略》	2023年9月

(三) 改革内容

经济改革是米尔济约耶夫新政的优先方向,主要目的是推动经济自由化发展,消除行业垄断,为私营经济创造更加公平的营商环境,以及加强与国际社会的合作。米尔济约耶夫将进一步推动经济自由化确定为国家优先发展的五个方向之一,为此采取了一系列措施以促进国家经济增长。

1. 调整产业结构,实现经济现代化与多样化

苏联时期,乌兹别克斯坦主要作为苏联的原料基地而存在,产业结构畸形发展。尽管乌工业基础在中亚地区较强,但总体而言还是一个农业国。其工业结构以原料产业为主,轻工业发展落后。鉴于有色金属、油气、黄金储备丰富,随着苏联经济的发展,乌能源工业的地位开始凸显。独立之后,畸形的经济结构短时期内难以改变,对经济发展产生了持续的消极影响^②。

在农业领域,乌兹别克斯坦本身拥有发展农业的优越条件,包括丰富的土地、

^① 《乌兹别克斯坦着力强振经济》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1788742148943385085&wfr=spider&for=pc>

^② 薛旺兵、孙华:《乌兹别克斯坦经济改革历程探析》,《西伯利亚研究》2019年第5期。

水、气候和劳动力等资源。为了摆脱落后的农业发展模式,乌国内广泛采用先进科学技术,提高劳动生产率和土地产出率,加大资金支持力度,促进农业生产机械化。此外,乌克兰危机升级以来全球粮食市场波动巨大,也使乌兹别克斯坦愈加重视粮食安全问题。乌暂停提高食品进口关税,暂时取消对食品的进口限制,并强化反垄断委员会处理不合理涨价、不正当竞争和阻碍市场准入等案件的职权。

在工业领域,大力发展纺织业和能源业。2017年12月,米尔济约耶夫签署关于加快纺织和针织业发展的总统令,为乌纺织业未来发展指明了方向。作为中亚最大的棉花生产国和出口国以及全球棉花主产国,乌一贯重视棉花种植,但主要出口初级加工产品,并没有意识到延长产业链、发展相关加工业的重要性。为了改变这种状况,乌正着力发展纺织纵向产业链,提高出口棉纱税,对染色纱线给予10%的补贴,鼓励发展棉花种植、农机、纺织印染、服装加工^①。经过一系列努力,国际纺织工业联合会(ITMF)总干事克里斯蒂安-辛德勒认为,近年来乌兹别克斯坦已经顺利跻身于优质棉花生产国之列,具备成为世界纺织业重要参与者的必要条件,未来要从产品种类多样化、采用人造纤维、吸引新客户和拓展新市场等方面着力,继续充当中亚纺织业的领导者^②。乌兹别克斯坦能源资源丰富,黄金、石油、天然气是三大国民经济支柱。受益于自身丰厚的能源储量,乌能源业得到较快发展,但能源利用效率较低,存在过度开发、低效加工、高污染、高损耗等不合理的现象。为了保持能源业的健康发展,乌对现行税法典进行了补充和修订,进一步完善促进可再生能源发展的税收激励政策。米尔济约耶夫总统也曾召开专题视频会议,研究部署促进可再生能源发展事宜^③。

除纺织业和能源业外,米尔济约耶夫执政后也重视非能源行业的发展,采取多项措施着手发展核工业、航天航空工业以及国防工业^④,高科技产业成为重点扶持领域。在米尔济约耶夫新政之下,高科技产业坚持出口导向,注重生产具有竞争力的技术密集型产品,鼓励行业创新和引资。2017年乌成

① 《乌兹别克斯坦:延展产业链,激发纺织活力》, https://business.sohu.com/a/604689853_120943475

② 《乌兹别克斯坦的纺织业:十年转型与全球认可》, <https://www.163.com/dy/article/IP61FGR1053238FQ.html>

③ 《乌兹别克斯坦大力促进可再生能源产业发展》, <http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202206/20220603321061.shtml>

④ 韩增华、薛凤珍:《哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦两国产业结构转型路径及其财政支持政策倾向比较》,《经济研究参考》2018年第63期。

立创新发展部,指导本国创新产业发展。根据《2022~2026年新乌兹别克斯坦发展战略》,乌决定建立集行业、地区和科研为一体的创新产业发展体系,并出台鼓励企业创新的优惠政策^①。

在旅游业领域,乌采取多项鼓励措施使旅游业成为国民经济的增长点之一。乌兹别克斯坦位于“丝绸之路”交通枢纽上,地理位置优越,自然条件适宜,旅游资源丰富,具备发展旅游业的良好基础。自独立后,该国就重视旅游业发展,将其视为经济发展的优先方向^②。然而,缺乏资金投入、相关配套基础设施建设不足、高素质专业人才较为匮乏等弊端阻碍了旅游业的可持续发展。为了进一步发挥旅游资源的优势,米尔济约耶夫要求对旅游业进行全面改革,提高该领域的国家政策水平。他签署了《乌兹别克斯坦共和国进一步发展国内游和朝圣游的措施的总统令》《2019~2025年乌兹别克斯坦共和国旅游业发展构想》等政府文件,重申旅游业的战略产业地位,希望旅游业能够创造更多的就业机会,成为国家经济稳定增长的“助推器”。

2. 扶持中小企业,改善营商环境

《2017~2021年乌兹别克斯坦共和国五个优先发展方向行动战略》指出,要强化私营部门的作用,为私有企业发展营造良好环境。为加快工业企业和社会项目私有化速度,2017年2月,米尔济约耶夫总统签署命令,成立小企业和私营部门发展援助基金,到同年9月,该基金已经向2162家出口商提供了法律、财政和组织援助。2017年4月,米尔济约耶夫还改组成立了国家推动企业私有化和发展竞争委员会,以指导企业私有化领域的相关工作。受益于政府扶持中小企业的力度之大,乌小企业和私营部门呈现快速发展趋势^③。2016年,乌新增小企业3.2万家,同比增长18%,其产值占GDP的比重为56.9%^④。2023年1~9月新增6.77万家,至此,乌小企业总数达41.87万家,对乌贸易的贡献度达38.6%^⑤。

① 《乌兹别克斯坦总统批准〈2022-2026年创新发展战略〉》, <http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202207/20220703333092.shtml>

② 宋志芹:《乌兹别克斯坦旅游业发展评析》,《西伯利亚研究》2019年第6期。

③ 《乌总统下令改组国家私有化、反垄断和发展竞争委员会》, <http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201704/20170402562758.shtml>

④ 《乌兹别克斯坦2016年经济增长7.8%》, <http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201701/20170102508564.shtml>

⑤ 《乌兹别克斯坦小微企业数量达41.87万家》, <http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202401/20240103465446.shtml>

3. 改革金融业

乌兹别克斯坦经济改革最引人注目的一项就是汇率自由化。2016 年 11 月,乌兹别克斯坦政府公布了米尔济约耶夫签署的《关于货币政策的优先方向的决议》草案。该草案建议减少国家对货币的控制,采取措施保护营商环境。2017 年 9 月发布的第 5177 号《关于货币政策自由化的优先措施的总统令》也明确指出要取消外汇兑换管制,实行市场调节汇率制度。这些规定均是为了应对之前乌存在的三种汇率弊端(交易所汇率、官方汇率和黑市汇率)以及企业外汇收入 50% 强制结汇政策,这种严苛的外汇管理严重影响了投资和出口。新总统上任以来积极推行货币自由化,实行统一市场汇率。在放开管制后,乌兹别克斯坦外汇储备有所增加。2017 年年底,乌黄金外汇净储备达到 266 亿美元,与年初相比增长了 40%^①。此后几年外汇储备均呈现平稳增长态势,2022 年年底为 357.7 亿美元。虽然 2023 年全年乌外汇储备达 345.6 亿美元,相比 2022 年有所下降,但仍远超此轮改革前的平均水平^②。由于乌兹别克斯坦政府理顺了货币汇率的形成机制,国家形象和投资环境都得到改善,经济状况也明显好转。

4. 扩大对外贸易

首任总统在位期间,乌兹别克斯坦奉行独立自主的外交政策,这一方针虽然促进了政治稳定,但与国际市场接轨不足也导致乌经济发展空间较为封闭。为了解决这一问题,米尔济约耶夫上台后积极推动贸易国际化发展,改组成立投资与对外贸易部,以进一步提升出口潜力,推动本国优势产品进入国际市场,还免除所有商品的出口关税(政府规定的商品除外),取消相关商品出口许可审批制度,取消进口货物装运前强制检查程序。为了向国际贸易规则靠拢,乌引入 ISO 国际标准认证体系并重启加入世界贸易组织进程。在政府积极推动下,乌对外贸易取得重大进展,2017 年以来对外贸易额基本呈逐年增长趋势。2023 年对外贸易总额达 625.67 亿美元,同比增长 25.9%;其中,出口额为 244.26 亿美元,同比增长 26.5%;进口额为 381.41 亿美元,同比增长 24.2%;贸易逆差为 137.15 亿美元^③。

① 《乌兹别克斯坦 2017 年黄金外汇储备 266 亿美元》, <http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201801/20180102700973.shtml>

② 《2023 年乌兹别克斯坦黄金和外汇储备减少 12 亿美元》, <http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202401/20240103465451.shtml>

③ 《2023 年乌兹别克斯坦外贸总额近 626 亿美元》, <https://scocsp.com/article/34/10030203184560919>

表 5 2017 ~ 2023 年乌兹别克斯坦对外贸易情况 (单位:亿美元)

年份	进出口总额	进口额	出口额	贸易差额
2017	221.14	120.35	100.79	-19.56
2018	282.33	173.12	109.21	-63.91
2019	358.90	218.66	140.24	-78.42
2020	330.79	199.55	131.24	-68.31
2021	377.87	237.24	140.63	-96.61
2022	500.10	307.00	193.10	-113.90
2023	625.67	381.41	244.26	-137.15

资料来源:同表 2。

5. 改善民生

乌现任总统米尔济约耶夫拥有丰富的地方工作经验,曾先后任塔什干市米尔佐-乌鲁格别克区区长、吉扎克州州长、撒马尔罕州州长,地方任职经历使其对民生问题更为了解和重视。在其领导下,乌兹别克斯坦实施了全面的改革以保障民生。在住房领域,国家推出多种新式标准住房并向农民提供优惠贷款。2017 年以来,全国新建住房 32.6 万套,人均住房供应量增长 18%,银行也为 21 万个家庭提供了 33 万亿苏姆的抵押贷款。同时,乌兹别克斯坦建筑商积极参与本国现代化建设,从根本上改变了城镇和村庄形象,有助于提高本国人民的生活水平^①。在医疗领域,根据 2016 年 10 月发布的《进一步改善居民药品和医疗用品保障的措施的总统令》,国家在 5 年内投资 2.24 亿美元落实 67 个医药领域的项目,并通过加大预算投入、推动医疗卫生体系数字化、提高医疗服务覆盖率、引入健康保险等方式推动医疗卫生体系发展^②。在教育领域,致力于建设包容、公平、安全和健康的学校,提高教育的质量与意义,培养学生生活、工作和可持续发展的学习技能,培训高素质教师,促进教育数字化转型。2023 年作为乌兹别克斯坦的“关爱人和优质教育年”,政府在教育层面实施了一系列更有力的措施。总之,乌通过建立系统的民生保障网络促进了人民生活水平和生活质量的提高。

^① 《乌兹别克斯坦建设部长巴蒂尔·扎基罗夫:建筑行业进入发展新阶段》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1784251527098643566&wfr=spider&for=pc>

^② Постановление Президента Республики Узбекистан от 31.10.2016 г. № ПП – 2647 "О мерах по дальнейшему улучшению обеспечения населения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения". <https://lex.uz/docs/3060649>

表 6 乌兹别克斯坦现行经济改革的主要内容

改革任务	具体措施
调整产业结构	促进农业生产机械化,重视粮食安全;大力发展纺织业、能源业以及高科技产业;对旅游业进行全面改革,提高该领域国家政策水平
扶持中小企业	成立小企业和私营部门发展援助基金;成立国家推动企业私有化和发展竞争委员会
改革金融业	汇率自由化改革
扩大对外贸易	改组成立投资与对外贸易部;免除所有商品的出口关税;取消相关商品出口许可审批制度;取消进口货物装运前强制检查程序;积极向国际贸易规则靠拢,引入 ISO 国际标准认证体系;重启加入世界贸易组织进程
改善民生	推出了多种新式标准住房并向农民提供优惠贷款;推动医疗卫生体系数字化,提高医疗服务覆盖率,引入健康保险;建设包容、公平、安全和健康的学校,提高教育质量,培养学生学习技能,培训高素质教师,促进教育数字化转型

资料来源:根据表 4 所列文件的内容总结而得。

三 哈乌现行经济改革的异同

经过对哈乌现行经济改革的历程进行梳理,本文认为,虽然经济结构单一、贫富差距大等共性使得两国均将推动经济自由化、多样化发展作为改革方向,但鉴于政治情况、经济基础不同,两国经济改革仍存在一些差异。

(一) 哈乌现行经济改革的相似之处

1. 改革背景相似

哈乌独立之初在政治上均围绕强大总统建立起权力相对集中的政治制度,在经济上也纷纷探索转型之路。虽然两国分别选择了“休克疗法”和渐进式改革的不同道路,但基本上都是向市场化经济迈进。哈乌基于自身的资源优势,20 世纪末至 2014 年,国家经济在很大程度上受到资源繁荣的影响,石油和天然气收入增加缓解了公共支出的压力,一定程度上掩盖了国内的经济矛盾,降低了经济改革的迫切性。直到 2014 年世界能源价格稳步下跌,再加上不协调的汇率波动,两国政府才开始认识到自身经济结构的单一性与脆弱性。经历 30 年发展的哈萨克斯坦与乌兹别克斯坦虽然已经成为中亚两大重要经济体,但成就背后也隐藏着腐败和发展不平衡等诸多隐患。因此,两国均意识到实施经济改革的必要性,致力于从依赖初级产品出口转向多元化的外向型经济。

2. 改革举措相似

哈乌现行的经济改革均将促进经济自由化、私有化作为发展方向。帕梅拉·布莱克蒙也明确指出,纳扎尔巴耶夫和米尔济约耶夫在经济政策实施方法上存在诸多相似性^①。对两国改革措施的具体分析表明,哈乌都在调整产业结构、扶持中小企业、改善民生、改革金融业、扩大对外贸易五方面着力。在调整产业结构方面,两国均想改变原本单一的原料依赖型产业结构,促进经济多元化发展,在实施过程中也是将科技融入工农业各个领域,旨在推进经济高质量发展;在扶持中小企业方面,两国均致力于减少行政干预,优化营商环境;在金融业改革中更是大力推动货币、银行、监管体系建设;在扩大对外贸易方面,成立管理对外贸易的专属部门,降税减负,加大对非法贸易的打击力度;两国均在改革中大力提倡解决民生问题,改善人民生活环境。托卡耶夫在采访中多次表示“将始终关注改善民众社会福祉、提高人民生活质量等民生问题。”^②米尔济约耶夫在2021年国情咨文中明确表示该年度经济工作的主要目标是减贫和增进民生福祉^③。

(二) 哈乌现行经济改革的差异之处

1. 改革路线不同

纳扎尔巴耶夫执政时期执行先经济后政治的发展战略。这一方针促进了哈社会经济的持续增长,丰富了人民的物质生活^④。鉴于前任措施的有效性,托卡耶夫继任总统初期,经济和民生领域仍是其关注重点,政治领域的改革内容相对较少。例如,在2020年的国情咨文中,民生领域的调整占据一半篇幅,而有关经济发展的内容则占据了另外1/3的篇幅。然而,“一月危机”使托卡耶夫意识到政治转型的迫切性,对以往的改革模式进行了调整,认为社会政治生活不实现代化,就不可能成功完成经济改革。因此,在建设新哈萨克斯坦的构想中托卡耶夫总统改变了过去稳定优先、自经济领域推动改革的路径选择,而是从政治领域寻求体制上的重大调整和突破。

^① Pamela Blackmon, *After Karimov and Nazarbayev: Change in Uzbekistan and Kazakhstan?* Central Asian Survey, Vol. 40, No. 2, p. 189.

^② 《托卡耶夫:将始终关注改善人民生活质量问题》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201904/20190402849341.shtml>

^③ 《乌兹别克斯坦2021年聚焦减贫和民生》, <https://m.gmw.cn/baijia/2021-01/05/1302001938.html>

^④ 李宁:《哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫的国家观研究》,《哈尔滨学院学报》2018年第11期。

相比而言,乌兹别克斯坦现行的国家改革始终以经济为重点,将推进国家经济现代化作为首要任务并为此采取了一系列政策措施。乌兹别克斯坦虽然也强调在经济改革的同时完善政治改革,但鉴于在卡里莫夫任总统期间国家经济开放程度低、与世界市场接轨不足等隐患日渐突出,经济改革成为当务之急。

为什么哈乌两国改革路线有所不同?本文认为这主要取决于本国政权的稳定性和商业精英阶层的独立程度。独立以来,中亚五国纷纷实行总统制,但鉴于国情不同,与美国等一些西方国家的共和体制不同,中亚的总统权力较大^①。虽然在现行国家改革中两国新任领导人均表示要削弱总统权力,但强大总统的权力分配格局在短期内似难改变,哈乌依旧处于“强国家”的治理体系之下。因此,应该从政治层面特别是国家行为本身去解释哈乌经济改革路线的差异。其中,国家领导人更迭前后政权的稳定性对推行改革的影响十分显著。

2019年,执政近30年的哈萨克斯坦首任总统纳扎尔巴耶夫宣布辞去总统职务,推荐托卡耶夫接任,从形式上实现了国家独立以来的第一次权力交接。但纳扎尔巴耶夫并未远离权力中心,而是继续担任执政党“祖国之光”人民民主党主席和国家安全委员会主席等国家要职。此外,纳扎尔巴耶夫在权力交接前还重组了国家管理体系,通过制度安排仍保持自己在重大问题上的决定权。托卡耶夫是纳扎尔巴耶夫经多番考察选定的“接班人”,在纳扎尔巴耶夫尚未远离权力中心的结构下,哈萨克斯坦出现了双重领导权问题。纳扎尔巴耶夫周围的一些政治精英认为自己仍有机会取代托卡耶夫,在与托卡耶夫的关系上,政治精英分化为“挺托派”和“倒托派”,两派之间的博弈降低了政府治理能力和效率,为民众的抗议活动制造了机会。此外,国家治理中出现的问题、反对派声音和民众抗议也被一方出于政治目的用来打击另一方。俄罗斯学者罗戈夫认为,在“一月危机”进入第二阶段时,民众的抗议成为哈萨克斯坦权力争夺的工具,以1月4日为节点,民众抗议变为试图颠覆政权的骚乱,这背后与“倒托派”推波助澜、试图利用民众打击托卡耶夫有着密切关联^②。因此,权力交接后,哈政治精英间的权力争夺尚未平息,侵蚀了国家政治环境的稳定性。

本文认为,商业精英阶层的独立性强弱与其对政府决策的影响力度成正

^① 高永久、徐亚清:《独立后的中亚五国政治体制》,《西北师大学报(社会科学版)》2003年第5期。

^② 文龙杰:《国家建设视角下哈萨克斯坦骚乱事件评析:原因与镜鉴》,《统一战线学研究》2022年第2期。

比。若商业精英阶层的独立性较强,当其诉求与政府一致时,表现为支持政府决策;而当两者诉求出现分歧时,商业精英阶层则会通过自身资源优势及途径向政府施压,使之满足自身诉求。建国之初,哈萨克斯坦的经济转型道路倾向于遵循“休克疗法”模式,迅速放开价格,推行自由化、私有化改革的举措确实有利于保护商业精英阶层的私有财产,促进本国商业精英的成长,但这也导致他们对政府的依赖性较弱。托卡耶夫执政之初,哈萨克斯坦面临严峻的政治和经济问题,将改革重点放在政治还是经济上是需要考虑的问题。商业精英阶层希望哈萨克斯坦能够一直遵循纳扎尔巴耶夫 2011 年就职演说所提倡的经济第一、政治后行路线,大力向政府施压,导致政府继续将工作重点放在经济改革上。然而,“一月危机”的出现导致国家货币贬值、经济衰退、油价下跌,民众不满情绪有所上升。在此情况下,哈政府与商业精英阶层达成共识,认为只有先营造良好的政治环境才能为经济改革创造条件,随之将工作重心转向政治改革。

相比哈萨克斯坦,乌兹别克斯坦的权力交接更具平稳性。乌国内政治精英间的关系较为协调,这与卡里莫夫执政时期的治国方式及米尔济约耶夫树立权威的手段有关。卡里莫夫长期执政对乌兹别克斯坦的政局产生了深远影响,在权力相对集中的国家制度下,国内反对派力量较小,利益集团作用不强,各派政治力量得以均衡稳定发展,没有产生激烈的政治冲突,从而保障了精英集团内部的团结。卡里莫夫去世后,米尔济约耶夫还面临两位强劲总统职位竞争对手——时任乌第一副总理兼财政部部长阿齐莫夫和国家安全局局长伊纳亚托夫。前者长期在经济领域任职,曾直接协助卡里莫夫总统建立中央银行;后者掌握安全部门,早在卡里莫夫时期就是乌政坛实际上的二把手。米尔济约耶夫最终取胜,除自身才能外也是政治精英集团间相互妥协的结果。阿齐莫夫和伊纳亚托夫均属于塔什干集团,任何一人当选都将导致该派系权力过度膨胀,这势必引起在政坛同样具有重要发言权的撒马尔罕集团的不满。相比而言,让撒马尔罕集团出身的米尔济约耶夫当选总统并承诺与另外两人分享权力,由塔什干集团精英继续掌握财政和安全两大核心部门,这种彼此制衡的方案显然更能令双方满意^①。在卡里莫夫的精心运作下,乌政治精英内部已达成一定共识,稳定性也延续到权力交接后。

米尔济约耶夫继任总统后就着手巩固自身权威。他通过对重要部门进行人事重组和惩治腐败完成了对政府高层的改组。相比卡里莫夫的“铁腕”

^① 杨子桐:《部族政治、领袖集团与新庇护主义视角下的米氏新政》,《西部学刊》2022 年第 2 期。

形象,米尔济约耶夫继任总统后表现得相对开明、宽容,加之他所掀起的反腐浪潮,很快赢得了较高的威望,无论是国内的世俗主义开化派与自由派民众,还是有意向为乌兹别克斯坦提供援助的西方国家,都对米尔济约耶夫寄予了改革的厚望,期待他打造一个自由、民主、开放、公平正义的新乌兹别克斯坦。最终,在大约 18 个月的时间里米尔济约耶夫便巩固了政权。在稳定的政治环境下,卡里莫夫执政期间乌经济封闭发展的弊端日益突出,因此,政府更愿意以经济开放为优先事项。

此外,乌兹别克斯坦商业精英阶层的独立性较弱也影响了本国经济改革的路线选择。乌兹别克斯坦在建国后拒绝“华盛顿共识”,对外国直接投资和金融市场施加强有力的干预,商业精英阶层参与政治的机会受到较大限制,难以通过经济优势获得更大的政治影响力。具体到现行的改革中,不同于哈萨克斯坦政府需与商业精英阶层协商一致选择改革路线,乌兹别克斯坦改革路线始终由政府决定,商业精英阶层要受政府的强力控制,更多表现为对政府决策的服从^①。

综上,哈萨克斯坦双重领导权的情况导致本国政治精英集团内部存在明显的权力竞争,这多少削弱了经济改革的基础。哈较为独立的商业精英阶层为了捍卫自身利益也与领导层达成了推进政治改革的共识,以便为经济发展创造良好条件。乌兹别克斯坦政权核心稳固,政治改革的诉求没有经济改革紧迫,且商业精英阶层在政府的强力管控下也难以发挥较大影响力,只能在政府主导的经济改革中起到有限的作用。

表 7 影响哈乌两国现行经济改革路线的因素

国别	因素一： 政权核心的稳定性	因素二： 商业精英阶层的独立性	结果： 改革路线的选择
哈萨克斯坦	稳定性较弱	相对独立	政治改革引领经济发展
乌兹别克斯坦	稳定性较强	独立性差	始终以经济改革优先

2. 改革力度不同

由于改革路线不同,两国在宏观规划层面的投入也不同。哈萨克斯坦现行改革改变了以往先经济后政治的路线,尤其是在“一月危机”后更是将系统的政治改革作为国家改革的重点方向,这意味着哈政府在经济改革上的投入有限,经济改革更多是在政治改革主导下进行的附属改革。虽然托卡耶夫在

^① Eric McGlinchey, Leadership Succession, Great Power Ambitions and the Future of Central Asia, Central Asian Affairs, Vol. 3, No. 3, 2016, p. 213.

2023年发表的国情咨文中强调要促进政治改革与经济改革的融合,但这一举措的效果还有待时间检验。相比之下,乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫在上任之初就将改革重点放在发展经济上,这种考量也体现在国家外交层面。迟方指出,乌兹别克斯坦过去那种基于政治动机的外交已转变为经济驱动的外交,经济业绩成为考核外交工作的重要指标^①。

此外,领导人形象的差异也是政策执行力度不同的另一原因。帕梅拉·布莱克蒙指出,政治精英思想的延续性可能导致在经济政策实施方面缺乏变化。也就是说,总统和政治精英对经济政策的共识并不会导致国家经济发生重大变化,只有总统的思想相对传统精英路线出现一定偏离时才会发生变化^②。哈萨克斯坦现任总统托卡耶夫曾长期担任国家外交部门负责人和参议院议长,作为本国二号政治人物,他始终支持首任总统纳扎尔巴耶夫的政策方针,拥护他的思想路线。正是因为托卡耶夫的忠诚和个人能力,其在2019年被纳扎尔巴耶夫推举为哈萨克斯坦总统,成为政治首脑^③。继任总统后,托卡耶夫也屡次强调要尊重首任总统的历史作用,在纳扎尔巴耶夫政治经济政策的基础上进行革新。托卡耶夫与纳扎尔巴耶夫属于同一时代的政治人物,两者之间的交接并没有时代更替的意味^④,因此,托卡耶夫依旧带有“传统政治精英”的色彩,遵循前任的改革路线并加以调整。然而,“一月危机”使托卡耶夫意识到改革的局限性,为了赢得民意,他加大了改革力度,努力塑造倾听国民心声的政府形象以拉近政府与民众之间的距离。

不同于托卡耶夫的“传统政治精英”色彩,米尔济约耶夫上台后能迅速与商界达成共识并赢得乌兹别克斯坦民众支持^⑤,这与他自身具有的“年轻技术官僚”标签有关。米尔济约耶夫执政以来十分重视民生问题,为改善农村居民生活环境实施了四项举措:增加对农村部门的投资,改善劳动条件,采取措施恢复咸海生态,通过建设数量充足且负担得起的住房使农村生活向现代化迈进。米尔济约耶夫不属于苏联时期的政治精英。弗雷德里克·斯塔尔

① 迟方:《米尔济约耶夫新政初探》,《国际研究参考》2018年第12期。

② Pamela Blackmo, *After Karimov and Nazarbayev: Change in Uzbekistan and Kazakhstan?* Central Asian Survey, Vol. 40, No. 2, 2021, p. 193.

③ 马晓云:《哈萨克斯坦托卡耶夫总统的新政治经济改革研究》,《齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版)》2021年第2期。

④ 王聪:《哈萨克斯坦上院议长托卡耶夫》,《国际研究参考》2018年第1期。

⑤ Bruce Pannier, *How Shavkat Mirziyoyev Became Uzbekistan's Supreme Leader*, <https://www.rferl.org/a/uzbekistan-mirziyoyev-consolidation-of-power/29016113.html>

指出,其在被任命为总理时为乌政坛带来了年轻一代的成员^①。因此,相比“传统政治精英”,米尔济约耶夫上台后被赋予“年轻技术官僚”这一身份,树立了他行事高效、大力推进改革的形象。

总之,改革路线不同导致哈乌两国在决策层面对经济改革的重视程度不一,而现任总统的自身形象又影响各自政策的执行力度。托卡耶夫作为“传统政治精英”更多的是在遵循已有改革路线的基础上进行调整;而乌兹别克斯坦精英集团间的平衡状态得以延续,米尔济约耶夫作为高效的“年轻技术官僚”能积极推进经济改革。

表 8 影响哈乌两国现行经济改革力度的因素

国别	因素一:改革路线	因素二:总统形象	结果:经济改革力度
哈萨克斯坦	政治改革引领经济发展	“传统政治精英”	改革力度较小
乌兹别克斯坦	始终以经济改革优先	“年轻技术官僚”	改革力度较大

3. 改革效果

改革力度的差异直接体现在改革效果上。在现行改革措施大致相似的背景下,理应是经济发展水平更高的哈萨克斯坦情况好于乌兹别克斯坦。但受制于自身政治环境以及改革力度,乌近年来的经济发展态势却好于哈。据欧洲复兴开发银行的相关数据,2019~2023 年乌兹别克斯坦 GDP 增长率、外汇储备总额以及对私营部门的信贷率都持续高于哈萨克斯坦,外债率则比哈萨克斯坦低。此外,虽然 2019~2021 年乌通货膨胀率高于哈,但目前也呈不断下降趋势,2022 年以来更是实现突破,低于哈萨克斯坦。总体来说,哈乌两国主要宏观经济指标的对比证明,在哈乌总统推行经济自由化改革以来,两国经济情况都取得了一定的好转,其中以乌兹别克斯坦的效果更为明显。欧洲复兴开发银行在《2022~2023 年欧洲复兴开发银行转型报告》中也分析称:“哈萨克斯坦面临一系列风险,通过诺沃罗西斯克的石油运输可能中断,乌克兰危机升级导致与贸易、物流相关的问题持续恶化等,经济增长可能会在短期内放缓。而乌兹别克斯坦得益于其数量庞大和勤劳的劳动力、相对较大的国内市场规模、强大和多样化的制造能力以及以市场为导向的改革,短期内经济将继续保持强劲增长。”^②

^① S. Frederick Starr and Svante E. Cornell, *Uzbekistan's New Face*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2018, pp. 29 - 34.

^② EBRD, *Transition Report 2022 - 23*, <https://www.ebrd.com/transition-report-2022-23>

米尔济约耶夫改革刚满1年,欧洲复兴开发银行就赞誉道:“乌兹别克斯坦成为欧洲和中亚地区改革的领导者,是2016~2017年改善最多的10个经济体之一”^①。随着经济形势的向好发展,目前,乌经济改革也已进入新的阶段。库尔帕亚尼迪指出,在现任总统的努力下,乌兹别克斯坦已经开始了一个新的改革阶段,将进一步关注社会经济发展,建立开放型经济,减少国家在经济中的存在,通过经济多样化、提高劳动生产率来实现高经济增长率^②。然而,需要关注的是,虽然乌经济改革已经取得了较为瞩目的成果,但依旧存在贫富差距大、能源短缺等问题,需要不断完善改革措施。

相比之下,哈萨克斯坦的经济改革效果有限。泰尔兹扬认为,虽然托卡耶夫大力推进经济多样化改革,但哈萨克斯坦仍继续保持石油丰富国家的核心特征,在制造业加速发展和向非能源商品出口结构转型方面进展稍缓。托卡耶夫经济议程的成功在很大程度上取决于更广泛的反腐败努力,虽然自2019年以来的反腐败行动取得了一定成效,但该问题盘根错节,哈政府还须建立更为长效的反腐机制^③。总之,在最新发布的国情咨文中,托卡耶夫反复强调要重视经济领域的改革,但政策实施到落地仍需一段时间,有待进一步验证。

表9 2019~2023年哈乌主要宏观经济指标(%)

指标	2019年		2020年		2021年		2022年		2023年	
	哈	乌	哈	乌	哈	乌	哈	乌	哈	乌
GDP增长率	4.5	5.7	-2.6	1.9	4.1	7.4	3.0	5.5	5.0	6.5
通货膨胀率	5.2	14.5	6.8	12.9	8.0	10.8	14.0	11.2	15.0	10.2
政府收支/GDP	-0.6	-0.3	-7.0	-3.3	-5.0	-4.7	-2.0	-4.0	-0.9	-4.6
经常账户 余额/GDP	-4.0	-5.6	-3.8	-5.0	-2.9	-7.0	3.0	-3.3	-1.5	-4.3
净外国直接 投资/GDP	-2.1	-3.9	-4.2	-2.9	-0.9	-3.0	-1.1	-1.3	—	—

① 《欧洲复兴开发银行阔别十年重新开业——乌兹别克斯坦改革成效初现》, https://dzb.whb.cn/html/2017-11/19/content_612209.html

② Konstantin Ivanovich Kurpayanidi, Some Issues of Macroeconomic Analysis and Forecasting of The Economy of Uzbekistan, Iqtisodiyot va innovatsion texnologiyalar Ilmiy elektron jurnali, Vol. 46, No. 2, 2020, p. 100.

③ Aram Terzyan, New President, Old Problems: The Challenges of Post-Nazarbayev State Building in Kazakhstan, <http://eurasiainstitutes.org/en/institutes-centers/institute-of-social-and-economic-research/>

(续表 9)

指标	2019 年		2020 年		2021 年		2022 年		2023 年	
	哈	乌	哈	乌	哈	乌	哈	乌	哈	乌
外债/GDP	87.8	40.5	96.2	56.0	83.7	57.7	—	—	—	—
外汇储备/ GDP	15.9	48.7	20.8	58.3	17.4	50.8	—	—	—	—
对私营部门 的信贷/GDP	24.3	29.0	25.6	35.7	—	35.8	—	—	—	—

注:乌兹别克斯坦领导人更迭后的经济改革始于 2016 年,哈萨克斯坦领导人更迭后的经济改革始于 2019 年。为方便直观比较,本文主要选取 2019 年之后的宏观经济指标。

资料来源:根据欧洲复兴开发银行的数据整理而得, <https://www.ebrd.com/transition-report-2023-24>

综上所述,相似的历史经验、经济结构致使哈乌采取类似的改革措施以推进经济的自由化发展。然而,政治环境的差异导致两国在改革路线的选取和改革力度上有所不同,这直接反映在经济改革的成效上。就目前来看,政权核心稳定性较弱的哈萨克斯坦在托卡耶夫的带领下,近年来经济发展态势出现波动,而政权核心稳固的乌兹别克斯坦在年轻的米尔济约耶夫带领下大刀阔斧进行改革,经济发展态势良好。

表 10 哈乌现行经济改革的异同

国别		哈萨克斯坦	乌兹别克斯坦
相似之处	改革背景	能源依赖型经济模式蕴藏危机	
	改革措施	调整产业结构、扶持中小企业、改善民生、改革金融业以及扩大对外贸易	
差异之处	改革路径	政治改革引领经济发展	始终以经济改革为中心
	改革力度	有限(延续前任政策)	显著(从封闭到开放)
	改革效果	有限	显著

结 论

在强大总统政治体制下,哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦的国家行为与其经济改革成效密切相关。本文构建比较分析框架,初步分析了哈乌在经济改革上的异同,并主要从政治层面解释了导致两国经济改革存在诸多差异的原因。哈萨克斯坦政权核心稳定性较弱,导致精英集团内部存在较为明显的权

力斗争。国内政治环境的动荡难以为经济改革提供良好条件,使因较早开放市场而形成的具有较强独立性的商业精英阶层先行呼吁政治改革,以此为经济发展奠定基础。此外,现任总统托卡耶夫与首任总统纳扎尔巴耶夫同属“传统政治精英”阶层,其实施的经济改革措施更多是对之前政策进行调整,尚未实现较大突破。相比而言,在前任总统卡里莫夫平衡政治精英阶层的努力以及现任总统米尔济约耶夫成功巩固自身权威的背景下,乌兹别克斯坦政治环境较为稳定,精英集团内部关系整体平稳,这为经济改革打下了良好基础。再加之米尔济约耶夫以“年轻技术官僚”的形象出现,迅速赢得民众支持,使改革得以顺利推进。

通过对两国主要宏观经济指标的对比,本文初步认为,乌兹别克斯坦近年来的经济发展态势好于哈萨克斯坦。亚洲开发银行曾预测称,如果保持目前的发展速度,到2035年,乌兹别克斯坦将取代哈萨克斯坦成为中亚的经济领导者^①。然而,单纯以经济增速的快慢来推断发展前景是不够准确的,我们同样不能忽视经济基础的作用。具体到哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦两国,哈GDP是乌的3倍,虽然乌近年来的经济增速超过哈,但哈基础雄厚也使其在找准发展方向后经济恢复速度显著。尤其是在2023年9月最新一期国情咨文发布后,哈加强了在经济领域的投入。“Ranking.kz”统计网站发布的数据显示,2023年哈萨克斯坦GDP增长率在中亚地区和独联体范围内遥遥领先。据国际货币基金组织预测,到2028年,哈萨克斯坦GDP将达到3547亿美元,这将令哈在除俄罗斯外的独联体各国中最为突出^②。种种数据表明,基础较好的哈萨克斯坦在重新重视经济改革的前提下,其发展仍有乘势而上的可能性。因此,乌兹别克斯坦的经济状况目前还难以超过作为中亚第一大经济体的哈萨克斯坦,但在持续努力下,乌经济发展前景比较乐观。

相比之下,经济形势仍处于波动阶段的哈萨克斯坦首先需要稳定自身政治环境,从而为经济发展创造良好条件。而改革成效更为明显的乌兹别克斯坦也须警惕国内腐败、贫富差距大等因素对国家经济发展的负面影响,不断完善改革措施,从而为中亚一体化进程加速乃至国际经济秩序向好发展带来更多稳定因素。

(责任编辑:徐向梅)

^① Казахстан уступил региональное лидерство. <https://ia-centr.ru/experts/maksim-kaznacheev/kazakhstan-ustupil-regionalnoe-liderstvo/>

^② 《哈萨克斯坦经济增速位居独联体和中亚榜首》, <https://mp.weixin.qq.com/s/W e4pGFd9kB5ws8BJmyAQ2A>