

丝绸之路经济带视阈下哈萨克斯坦的国家治理及其评估

徐海燕

(中国社会科学院政治学研究所,北京 100028)

摘要: 独立后的哈萨克斯坦以新的国家价值理念为指导,在国家的行政、经济和社会领域进行改革与重构,在政治领域确立了以总统为核心的强有力的国家政权,高效而富有活力的行政管理体制;在经济领域里倡导分步骤的、有计划的私有化改革;在社会领域重视包括非政府组织、非盈利组织、大众传媒、政党、民族宗教团体等组织的规范与培育。当前,从国际评估机构的各项指标看,国家治理在政治、经济、社会领域的各项指数都取得持续的进步。实践表明:虽然制度设计是构建国家治理体系的重点内容,但在国家治理体系的构建中还须关注自身国情、民族性及其所处时代的特点。

关键词: 哈萨克斯坦; 国家治理; 国家价值理念; 丝绸之路经济带

中图分类号: D 73/77

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2016)04-0056-15

哈萨克斯坦是丝绸之路经济带上一颗明珠,苏联解体后,哈萨克斯坦完成了一个从加盟共和国到真正独立国家的转型,在独立自主原则的基础上,哈萨克斯坦不断探索构建适合本国国情的新型国家治理体系。独立20多年来,哈萨克斯坦在强人总统纳扎尔巴耶夫的领导下,以新的国家价值理念为指导,基本上实现了从“统治”“管理”向“治理”的转变;从控制型社会向自主型社会的转变;从分割静态的社会向流动的社会转变;从整体性社会向多元型社会转变;从封闭孤立的社会向全面开放的社会转变。在国家行政、市场和社会领域进行改革与重构,初步形成了政府治理、市场治理和社会治理3个重要的治理次级体系。国家在精英的励精图治和全体国民的不懈努力下迅速发展,综合国力成为仅次于俄罗斯的独联体国家之第二大经济体,并努力向世界发达国家前30强的目标迈进。中国提出丝绸之路经济带构想之际,正是哈萨克斯坦国内制定基础设施、工业、能源、社会和文化等全面的发展规划,积极参与全球化和区域经济一体化进程之时。但由于中哈国情、历史、发展阶段、治理方式、政治制度、法律制度、社情民意等方面有较大差异,两国的产业合作,特别是中企西进合作存在着一定的风险。对哈

萨克斯坦国家治理与经济改革的认知就显得尤为重要。

一、哈萨克斯坦国家治理体系建构及其特征

国家治理体系是一个由理念、制度与行动构成的结构性要素的总和。其中,治理理念代表国家治理的精神力量。构建国家治理体系,必须加强制度建设,完善相关管理体制。制度是国家治理的现代化平台,管理的主体是政府^[1]。政府在治理中起着核心作用,正如格里·斯托克指出的“治理是出自于政府”^[2]。政府要有效治理国家,就必须建构一套有效的制度体系。其中,中央政府承担“元治理”的角色,是制度的制定者、体制的调整者、运行中的监督者;地方政府是具体政策的实施者,同时又是具有区域性的自主权,承接政府与市场、社会的载体。

在现代社会,趋于复杂多元的现代国家需要多元化的治理方式。而治理方式的多样化必须以治理主体多元化为前提。现代社会的治理主体不仅包括政府,还包括社会公共团体和非政府组织,以做到既能坚守国家基本价值理念,又能满足市场、社会的不同利益诉求。政府不再凌驾于社会、市场之上,而是通过以市场作为配置资源的决定

收稿日期: 2016-06-30

基金项目: 对外经济贸易大学中国企业“走出去”协同创新项目资助(201504YY007B)

作者简介: 徐海燕(1971—),女,新疆乌鲁木齐人,中国社会科学院政治学研究所研究员,博士

性要素发展经济,通过公民的自主或互助实现自我管理,充分释放公民的志愿精神和自治精神,为国家的发展提供必要的有益的补充。具体讲,就是以“规范权力”来确立国家制度运行体系的民主化,以“价格机制”来保障市场运行的原初守则,以“保护权利”来确立公民个人与社会自治的原则。独立后哈萨克斯坦国家治理体系的构建就是从上述几方面完成的。

(一) 国家价值理念的确立

哈萨克斯坦开始启动民主化和市场化改革是从戈尔巴乔夫改革时期开始的,随着自由化、民主化思潮的深入,苏联传统的社会生产、生活方式和价值观念受到挑战。各个阶层和集团从自身利益出发,提出了各种各样的思想理论。意识形态的混乱导致了国家认同的缺失和思想道德退化,社会停滞不前。早在独立初期,经济上实行新自由主义理论为基础的“休克疗法”的治理药方,使整个国家陷入了政治动荡、经济恶化、社会腐败、人民生活水平下降、贫富差距加剧的深渊。对此,在一个四分五裂、一盘散沙的社会中克服危机、治理国家是不可想象的。1992年5月16日,纳扎尔巴耶夫总统颁布了《作为主权国家的哈萨克斯坦的形成和发展战略》和《关于哈萨克斯坦作为主权国家的确立和发展战略的若干落实措施》的总统令,提出以建设“开放、民主、爱好和平”的国家为目标,通过根本性的政治、经济体制改革以及“务实”的外交政策,使哈萨克斯坦走向“民主化、市场化和国际化”的道路^[3]。受苏联解体初期特殊的政治氛围的影响,这一“道路”是以承认西方文明的主导地位,以西方式的发展道路为蓝本的。为此,提出在国家意识形态领域推行“多元化和自由化”,以唤醒民众的政治参与热情,同时“消除意识形态领域的独断和压制异己思想的机制”为目标。但片面地对西方价值观的追求对俄罗斯文化形成了强大的冲击。哈萨克斯坦的政治精英不得不承认:“国家当前缺乏相应的机制来完成这一使命。”^[4]这在实际上反映出当时国家在构建价值理念上的矛盾与困境。

经过多年的实践与经验总结,直至2009年10月26日,哈萨克斯坦第15次人民大会通过的于2010年4月19日正式生效的《人民统一宪章》^[5]中,哈萨克斯坦才正式形成了国家的价值理念,即以

“尊重传统、爱国主义、革新创新、迎接挑战、争取胜利”为主要内容的“哈萨克斯坦精神”。而“哈萨克斯坦精神”与“共同的命运、共同的机会”一起,作为维护“多样性的统一的国家”三大支柱,将不同民族、宗教、阶层、职业的全体哈萨克斯坦国民连接起来,完成国家共同的历史使命,共享发展机遇和未来美好前景。

(二) 制度构建及其运行

1. 国家行政体制设计及其运行

国家治理体系的构建与实施需要一个良好的政治秩序,而建立和维护政治秩序的关键是存在一个强大的政治权威,对于哈萨克斯坦而言,这个权威是国家:在国家权威的基础上发展民主,强调有序与控制;通过国家的法治化建设来理顺市场经济秩序,增强国际竞争力;重视对社会领域的规范与引导等。这些主要是通过打造法治、高效、有序的国家行政体系来完成的。

一是确立了以总统为核心的国家政权。具体可分为4个阶段:第1阶段(独立后—1995年3月)为初步确立阶段,总统与最高苏维埃争夺权力并取得绝对性胜利。第2阶段(1995年4月—1998年9月)为法制巩固阶段,新宪法确定总统制,总统权力得到加强。第3阶段(1998年10月—2005年11月)为与议会和谐相处阶段,总统权力继续得到巩固,社会进一步稳定发展。第4阶段(2005年12月至今),总统地位空前巩固,各种方针政策得到有效落实执行。从独立到2015年4月29日,哈萨克斯坦总统签署解散现任政府的总统令为止,哈萨克斯坦共经历了10届政府、2届最高苏维埃和5届议会。这些政治进程均是以宪法的制定与修改为中心进行权利划分为标志的。此外,在哈萨克斯坦总统主导下共举行2次公投:第1次是1995年4月29日关于“是否同意将1991年12月1日选举产生的总统任期延长至2000年12月1日”的问题;第2次是1995年8月30日关于“是否同意新宪法草案”的问题。2次公投均以高票赞成通过,为纳扎尔巴耶夫总统巩固政权奠定了基础。独立后,哈萨克斯坦的总统一直是纳扎尔巴耶夫。1991年12月1日,他被全民直选为总统,1995年4月通过全民公决将其任期延长至2000年(按照宪法应该到1996年底止)。此后纳扎尔巴耶夫又连续赢得1999年1月、2005年12月、2012年4月3次总统选举,2015年4

月26日在提前举行的新一届总统大选中再次以97.75%的高票当选。

当前,为了使国家机关成为落实经济政策的有效工具,哈萨克斯坦总统承诺:从今后的一个相当长的历史时期内,将会着力于推进反腐工作力度,打击腐败分子;加快工业化进程,提供更多的工作岗位;提升和保持经济发展,提高作为国家稳定基石的中产阶级的收入水平;总结历史经验,加强民族团结等作为国家治理的主要任务^[6]。

二是优化行政机构设置。早在独立前夕,1990年11月20日,哈最高苏维埃通过《关于完善国家政权和管理结构以及修改和补充哈萨克苏维埃社会主义共和国宪法》^[7],并于12月20日发布国家机构改组令^[8],撤销、合并、新建部分政府机构:取消哈萨克苏维埃社会主义共和国的居民日常服务部、土壤改良和水务部、燃气和燃料部、住房部、轻工业部、装配和专业建筑部、建材工业部、粮食食品部、国家保障石油产品委员会、环境保护部、国家计划委员会、国家建设委员会、国家价格委员会、国家体育和运动委员会等14个苏联时期构建的部委,重新成立了共和国工业部、农业和粮食食品部、国家反垄断和支持新经济体制委员会、国家地质和保护地下资源委员会、国有资产管理委员会、国家建筑设计委员会、国家水资源委员会、国家生态和自然利用委员会、国家经济委员会等9个新的共和国部委。

为了实现能源兴国,尽快推动与俄罗斯、白俄罗斯一起主导的“关税联盟”进程,纳扎尔巴耶夫总统于2010年3月12日再次颁布总统令,对原有的能源和矿产资源部、经济和预算部、财政部、工业和贸易部、文化和信息部以及国家通讯局等6个部门进行改组。具体为:(1)撤销“能源和矿资源部”。将该部下辖的“油气司”升格为“石油和天然气部”。将核铀司、矿产司、电力司的职能归并到新改建的“工业和新技术部”。(2)将“工业和贸易部”改组为“工业与新技术部”。承担发展高新科技和非资源领域工业的重任。将该部原有的贸易职能转归新成立的“经济发展和贸易部”,同时接收原属能矿部的核铀、矿产和电力职能。(3)将“经济和预算部”改组为“经济发展和贸易部”。将该部原有的预算职能转归财政部,同时接收原属工业和贸易部的贸易职能。(4)改组财政部。承担有关预算、税收和海关政策职能,接收原属经济和预算部的预算及经

济发展规划等职能。(5)将“文化和信息部”改组为“文化部”。将该部原有的主管信息和大众传媒职能转归新成立的“通讯和信息部”,同时接收原属司法部的有关“保护公民宗教权利”的职能。(6)将“国家信息和通讯局”改组升格为“通讯和信息部”。主要是接收原属文化信息部的传媒主管职能。

2010年8月17日,为提高执法和司法效率,纳扎尔巴耶夫总统又签署了《关于提高执法部门和法院系统工作效率的措施》的总统令,并于2012年1月1日进行执法和司法体系改革。具体措施有:(1)在内务部系统内,将下属的侦查委员会和刑警委员会合并为新的侦查委员会;将地方交通内务总局进行合并;成立移民警察委员会;醒酒所移交给卫生部;少管所移交给教育和科学部;把车辆技术检测单位的监督职能移交给交通运输部;行政拘留所移交给司法部。(2)在法院系统内,撤销行政委员会,成立活动保障司,负责法院的后勤保障和日常工作。(3)在检察院系统内,将3个地方交通检察院合并为1个,直属总检察长^[9]。

三是加强对公务员队伍的管理。在机构精简的基础上,哈萨克斯坦还对行政人员编制进行合理配置,建立现代化的公务员管理制度。2010年9月27日签署的《关于精简国家财政拨款单位和中央银行人员》总统令,决定裁撤15%的国家公务员职位,被裁撤岗位总数超过2.6万个,涉及议会办公厅、宪法委员会、中央选举委员会、国家人权中心、紧急情况部国家消防局、总统直属机关、各州及各地法院和内务局等机构的公务员职位,公务员职位的空编岗是首先被裁撤的目标。在裁撤人员的同时国家给予一定的补偿。其中,工龄超过3年的公务员如果被裁可获得相当于4个月工资的补贴;地方就业中心帮助被裁人员再培训和再就业。

在对原有人员进行裁撤的同时,以学历结构、专业领域、年龄结构为要素,重新建立“干部交流”制度和行政人员录用制度。目前,哈萨克斯坦政府很多高官都有大型企业管理经历,属于复合型人才;哈萨克斯坦注重启用年轻人才,培养政治精英。如曾担任总理的马西莫夫1965年出生,副总理克里姆别托夫1969年出生,副总理奥雷巴耶夫1971年出生,历任工业部长伊舍巴耶夫、劳动与社保部长阿布德卡利科娃、经贸部长阿伊特让诺娃、油气部长门巴耶夫被任命为部长时年龄分别在34~38岁。

2. 国家经济体制设计及其运行

受“休克疗法”的影响,哈萨克斯坦早在独立初期便将市场化、自由化、私有化作为构建新型市场经济体制的有效步骤。哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫在其专著《哈萨克斯坦之路》中认为:哈国必须开展私有化的根本原因是“如果延缓私有化进程,国家经济状况就会进一步恶化”^[10]。

哈萨克斯坦的私有化始于苏联末期。1991年2月16日哈萨克斯坦最高苏维埃通过《关于国有资产非国有化和私有化的基本方向》的决议以及当年6月22日颁布的《非国有化和私有化法》,共同确定了私有化的基本原则和办法^[11]。此后相继通过了若干具体实施纲要,指导各阶段的私有化工作。整个私有化是分步骤、有序进行的,分为1991—1992年、1993—1995年、1996年至今3个阶段,且每个阶段都有自身的特点。其中,第1阶段被称为“主动”私有化,先从集体所有制开始进行,为后期大规模的私有化提供了社会心理的缓冲期;第2阶段的私有化被称为“小私有化”,针对的是200~5000人的企业私有化以及股份制改造工作;第3阶段被称为大规模的私有化,为了避免重蹈独联体其他国家私有化的覆辙,防止国有资产的流失,此次私有化期间撤换了大量的“红色”厂长与经理,而由美国、英国、土耳其等有实力的国外公司接管经营。

与私有化相关的是私有化管理机构的调整。苏联时期,哈萨克加盟共和国于1990年12月20日成立“国有资产管理委员会”,直接归属总统领导,负责国有资产的“非国有化和私有化”事务。为迎接大规模的私有化改革,1991年4月22日颁布了《关于哈萨克加盟共和国国有资产管理委员会的几个问题》总统令,将该委员会的功能与职责细化。当年8月,又相继组建了几个地方国有资产管理委员会。1995年3月18日,哈萨克斯坦政府决定将国资委拆分成“国有资产管理委员会”和“国有资产私有化委员会”2个机构,分别管理国有资产及其私有化业务。国有资产私有化委员会成为唯一专门负责私有化事务的政府机构。1997年3月21日,哈萨克斯坦政府将这2个机构重新合并成“财政部国有财产和资产管理司”,之后不久又将该司改组为“财政部国有资产和私有化委员会”。“司”和“委员会”的职能相同,区别在于决策机制,前者通常是首长负责制,后者则是集体决策。该体制一直延续至今。纳扎尔巴

耶夫在《2030年前战略》中提出:私有化不是“出卖国家、出卖国家财产、出卖祖国”,而是哈萨克斯坦摆脱经济困境并能够高效健康发展的必由之路。虽然私有化会导致一系列社会问题,但总统认为,与私有化带来的损失相比,经济私有化改革取得的成就也很多:私有化维护了社会稳定,创造了诸多经济增长点;培养了公民追求高效率的首创精神;极大减轻了国家财政负担,增加了财政收入;私有化扩大了对外合作等。

进入20世纪以来,哈萨克斯坦又经历了从“哈萨克斯坦含量”到“国有资产新型私有化”改革。所谓“哈萨克斯坦含量”是指哈萨克斯坦独立初期提出的扩大内需、加大境内企业购买本国产品的力度、实施贸易保护的政策。主要是针对政府采购以及有关地下资源开发利用合同的总价值中,哈国商品、工程劳务和服务所占比例过低问题而提出的。实施“哈萨克斯坦含量”的目的是,国家从招标阶段开始监控,推行本国产品替代进口产品,提高本国基础产业、本国附加值产品、服务和人员在项目采购中的比例。1996年1月27日颁布的《地下资源和资源利用法》、2007年6月21日颁布的《政府采购法》、2009年1月21日第733号总统令颁布的《关于企业和国家机关采购商品、实施工程(服务)过程中“哈萨克斯坦含量”的若干问题的规定》指出:在政府采购和地下资源开发领域内,应强制有关部门和企业,在购买和经营活动中增加对哈国劳动力、商品、工程和服务的使用比例,同时加大对非资源领域的投资,最终在2015年前使政府采购和地下资源利用合同中的“商品哈含量”达到50%~60%、“工程和服务哈含量”实现90%的目标。与此同时,政府还公布有关“哈萨克斯坦含量”的计算方法,要在国家机关和机构、国家股份大于等于50%的法人及其分支机构、国有控股集团及其分支机构、地下资源开发者及其授权人、其他法律规定的企业或机构中普遍推行^[12]。在政府的大力推动下,这一政策效果显著:2009—2011年,政府采购中的国产商品比例分别是51.8%、76%和71%;本国工程劳务比例分别是83.3%、85%和85%;本国服务比例分别是91.1%、85%和87%^[13]。“哈萨克斯坦含量”政策作为发展和鼓励国内经济的一项保护措施,在确保哈萨克斯坦国家利益的同时,对于国外跨国投资者提出更高的门槛和要求。自该政策实施以来,有效

地保护了哈萨克斯坦的国有资产,同时也使7 000余家国营企业得到进一步支持和发展。但正如2015年11月哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫在国情咨文中指出的那样“哈萨克斯坦含量”政策同时也“在一定程度上影响了企业创新力的发挥”,该政策实施的同时,“还将众多的私营投资者以及良好的创业项目挤出了自由竞争的市场”。因此,“在当前解除对国有资产私有化的限制具有重要意义”。应在公开、公正的竞争原则下,“对国有资产进行新的私有化计划”,以保证“国内和外国投资者尽可能地参与到私有化进程”中^[14]。“国有资产新型私有化”符合2050年“创建有效的私营经济,发展国家—私营伙伴关系,刺激和鼓励出口”的战略目标,也是哈萨克斯坦在新的国内国际形势下审时度势的战略选择。当前哈萨克斯坦针对国有资产的新型私有化改革,是以公平的市场价格,在公开、公正的竞争原则下进行的。其中,企业股票在交易所上市以及进行公开拍卖成了私有化的重要机制;为使国内和外国投资者尽可能地参与私有化进程,政府取消企业股东对出售股份的优先购买权,以确保所有参与者的平等权利^[14]。截至2015年12月25日,哈萨克斯坦政府通过了2016—2020年新一轮私有化名单。在新的名单中包含了国有企业和准有企业在内的65家大型企业、萨姆鲁克卡泽纳基金会企业、巴伊捷列克控股公司企业、哈农公司企业等。预计2016年中将制定相关法律,取消进行私有化企业股东享有的企业股份优先收购权^[15]。

3. 社会组织的培养及其运行

随着政治生活不断走向成熟,哈萨克斯坦公民的民主意识、权利意识和参与意识日益增强,哈萨克斯坦十分重视培养强大的公民社会,以实现现代化的国家治理策略。公民社会通常有4种活动和表现形式:一是私人领域,主要是经济和家庭活动,市场机制和私有产权是这个领域的重要前提和保障。二是志愿性社会团体,即公民因兴趣、利益和需求而自愿结社,为社会服务,但不谋求国家政权。三是公共领域,即各种非官方的、自发形成的公共聚会场所和机构,通过自由讨论形成公共舆论。四是社会运动,即公民为捍卫自身合法权益而进行的活动。发育良好的公民社会组织是国家治理必要的有益的补充。为此,哈萨克斯坦非常重视非政府组织、非盈利组织、大众传媒、政党、民族宗教团体等社会组织的规

范与培育。

(1) 非政府组织与非盈利组织的发展

哈萨克斯坦支持非政府组织、非盈利组织的发展。独立以来,哈议会陆续通过了新版《社会团体法》(1996年5月31日)《非营利组织法》(2001年1月16日)《支持非政府组织发展国家纲要》(2002年1月23日)《2003—2005年国家扶持非政府组织发展实施纲要》(2003年3月17日)《国家社会采购法》(2005年4月12日)《2006—2011年公民社会发展构想》(2006年7月25日)^[16]等法案,规范培育非政府组织和非盈利组织。2013年11月4日,在哈萨克斯坦议会通过的、新的促进非政府组织发展的国家计划中,总结了独立以来的非政府组织的发展状况^[17]:20世纪80年代末—1993年为第1阶段,约有500个非政府组织;1994—1997年为第2阶段,非政府组织增长到了1 600个,大多是来自依靠国际机构和组织的财政支持建立的。1998—2005年是发展成熟阶段,政府与非政府组织已建立了良好的互动机制,国家已建立了意见采纳机制。2014年2月4日,国家发布的《关于哈萨克斯坦国家支持非政府组织方案》,提出进一步支持非政府组织的方案,并决定对解决社会政治和社会经济任务作出重大贡献的非政府组织予以奖励^[18]。据哈萨克斯坦文化与信息部数据,截至2013年1月1日,哈萨克斯坦共登记注册了约2.740 9万家非政府组织,其中4 468个机构、1 355个法人联合会、5 037基金会、8 786个社会联合会以及7 763个其他类似机构。2008—2013年非政府组织的数量从1.6万个增加到2.740 9万个^[19]。

(2) 大众传媒的运作

伴随着私有化高潮期的到来,哈萨克斯坦大众传媒业迎来发展机遇。不仅国营媒体私有化,私人创办传媒,如出版社、广播电视、报纸杂志等也如雨后春笋般创办起来。据哈萨克斯坦文化与信息部统计(截至2010年1月1日),该国共注册2 994家大众传媒企业,其中1 863家报纸、863家杂志、63家电视台、42家广播电台、146家有线电视、6家卫星电视和11家通讯社。与此同时,该国市场上还有2 644家外国传媒的各类产品,9 000多个以“.KZ”注册域名的网站;全国共有11种民族语言报刊和广电节目,除了哈语和俄语外,还有乌克兰语、波兰语、德语、朝鲜语、维吾尔语、土耳其语、东干语等;有来

自 20 多个国家的 150 多个媒体在此设立了办事处,包括 BBC、路透社、法新社、新华社、塔斯社、国际文传电讯社等^[20]。

在电视市场上,国产电视节目市场占有率约 75%,其余 25% 为外国电视节目(见表 1)。值得关注的是,尽管私营媒体占多数,但哈萨克斯坦的媒体

都有自己的政治立场,或者是亲政府的,或者属于政府反对派(总体不超过 10 家),基本没有独立媒体;哈国内也没有记者工会,只有记者协会和广电协会,另外还有几家国际传媒非政府组织代表处,如战争与和平报道研究所(IWPR)、国际新闻网(Internews Network)等^[21]。

表 1 哈萨克斯坦电视节目统计

名称	国产电视节目	哈语电视节目	每天节目播出 时间/h
	占比/%	占比/%	
哈巴尔电视台 Хабар	85	61	20.3
娱乐频道(又称为哈巴尔二台) Ел арна	70	65.7	16.2
里海电视台 Caspionet	99.1	50	24
哈萨克斯坦独立电视台 НТК Казахстан	65	75	20
独联体广电集团“世界”频道 Мир(在哈境内)	18	6	22
哈萨克斯坦广播电台 Казахское радио	100	90	24

资料来源: Министерство культуры и информации Республики Казахстан, Информационный справочник «Итоги работы Министерства культуры и информации за 2012 год»

(3) 多党制与政权党

哈萨克斯坦宪法规定实行多党制。从议会和选举制度发展历程可以看出,政党在哈政治生活中的作用日益增加,政党格局伴随着议会选举和总统选举而发展变化:第 1 阶段(独立后—1995 年),哈萨克斯坦立法机构仍沿袭苏联后期的最高苏维埃制,实行一院制和单一选区选举。第 2 阶段(1995—2007 年)开始实行两院制,并于 1996 年 7 月 2 日制定《政党法》,规定议会下院的选举方式是单一选区和政党比例相结合,政党选举向比例制迈进。第 3 阶段(2007 年至今)开始实行政党比例制,规定议会下院 107 个议席中,除 9 席由人民大会推举外,其余 98 席全部按政党比例制产生。

从总统和政党关系看,独立之初—2006 年,哈萨克斯坦总统保持“超党派”形象,不参加任何政党。以 2007 年的宪法修正案为标志,不仅允许总统参与政党活动,总统所属政党还可占据议会多数席位,成为执政党,增加了总统在议会的影响力。

截至 2014 年初,哈萨克斯坦司法部共注册登记 10 个政党,分别是“祖国之光”人民民主党、爱国者党、农民社会民主党、精神复兴党、共产主义人民党、公正民主党、社会民主党、共产党、自由民主党、光明道路民主党。一般认为,上述 10 个政党中,“祖国之光”党是执政党,爱国者党、农民社会民主党、精

神复兴党、共产主义人民党和公正民主党 5 个政党属于亲政府派,其余 4 个政党属于反对派,只是反对的程度不同而已,其中社会民主党和共产党是最强硬的反对派,其次是自由民主党,而光明道路民主党最温和。

(4) 民族宗教团体的作用

哈萨克斯坦境内共有 130 多个大小不等的民族,民族多且民族构成复杂。为了巩固多民族国家的凝聚力,1995 年 3 月 1 日,纳扎尔巴耶夫签发总统令,组建咨议机构“哈萨克斯坦人民大会”,并于 2008 年 10 月 20 日签署“哈萨克斯坦人民大会法”,对该机构的职能、任务、组织机构、经费来源、工作机制等作出规范^[22]。2009 年 10 月 26 日,哈萨克斯坦第 15 次人民大会颁布了《人民统一宪章》,该宪章于 2010 年 4 月 19 日由总统批准执行^[5]。与此同时,哈萨克斯坦十分注重对宗教团体的管理。如 1992 年 1 月 15 日按照国际人权的标准通过了《信仰自由和宗教团体法》,2005 年 12 月 30 日成立的“宗教事务委员会”,这一委员会最初隶属司法部,2010 年 3 月 12 日划归文化与信息部管理,2011 年 5 月 18 日升格为内阁成员级的“国家宗教事务局”,体现出国家对宗教事务的关心。随后,国家于 2007 年通过“2007—2009 年保障宗教自由和改善国家与宗教间关系纲要”,2011

年10月11日颁布《宗教活动与宗教组织法》,规范宗教组织及其活动^[23]。此外,哈萨克斯坦还在2003、2006和2009年分别举办“世界和传统宗教领袖大会”,2006年与欧安组织合作召开“宗教间、种族间和文化间相互了解论坛”等,促进了哈萨克斯坦各民族共同繁荣。

二、国际组织对治理绩效的评估

从20世纪90年代至今,哈萨克斯坦始终将发展经济和改善民生作为政府的首要任务。虽然在独立初期遭受了通货膨胀、工业瘫痪和农业大幅减产的打击,但由于合理实施市场经济改革,吸引外国投资,确立资源立国的政策,实现了经济快速增长,普通民众享受着免费医疗和教育、带薪休假、妇女3年产假、退休人员高存款利息等国家社会保障的“红利”,而民族多元化发展政策缓解了独立初期的民族矛盾,国内局势保持长期稳定。目前,哈萨克斯坦人均国内生产总值超过1万美元,已跻身全球最具竞争力国家50强的行列。随着哈萨克斯坦综合国力的提升,其作为中亚地区的大国、强国的地位在国际社会中引发越来越多的关注,一些世界性的权威组织将哈萨克斯坦作为观察的对象,通过一系列比较直观的量化指数,对其发展水平和能力进行考核。虽然部分量化指标带有西方意识形态的偏见和“水土不服”的缺陷,但基本能在一定程度上反映出某些共识,因此具有一定的参考价值。

(一) 政治发展指数

一般来说,政府的法制化程度越高,腐败程度越低,经济就越自由,就越有活力;政府如果能有效进行制度安排,减少市场准入与竞争壁垒,确定激励机制,降低不确定性给企业带来的经营风险,增加企业发展机会,就会吸引更多的投资,繁荣国家经济。

最新的数据表明:国际组织的报告所关注的政治发展指数,重点在于包括对国家及国家机构的稳固性、政府工作效率、立法与法制质量、国家

民主化指数、国内和平环境等方面进行评估,并与世界政治发展最好与最差的国家作对比,从表2可以看出:哈萨克斯坦的政治发展指数取得了一定的进展,但是与西方发达国家相比,指数偏低,尚需要进一步努力。从腐败指数上看,哈萨克斯坦总体排名不高,总体属于腐败比较严重的国家,甚至在最近几年腐败问题更加严重。但值得关注的是,从2015年开始,治理腐败问题已经纳入了哈萨克斯坦近期发展规划,反腐工作已经成为当前哈萨克斯坦国内主要的五大发展任务之一。按照西方国家的评估,尽管哈萨克斯坦民主化水平不高(143/167,属于威权体制的国家),但在国家脆弱性方面得分为111/178,属于低危险性的国家,显示了亚洲地区民主化与政治文化传统的特殊性。但是国家脆弱性指数显示:哈萨克斯坦属于低危险性的国家(111/178),显示了亚洲地区民主化与政治文化传统的特殊性(见表3)。

在对腐败的治理方面,哈萨克斯坦不断推行包括国家公务人员财产公示的改革,加强对行政腐败的治理。从2017年1月1日起,全民财产公开化制度将正式生效并执行,哈萨克斯坦的“所有公民无论身在何处,如需查清其收入来源和纳税情况,哈萨克斯坦将在经合组织等国际组织和其他国家的协助下,采取必要措施,确定其资产和账目情况”^[24]。从腐败印象指数上看(见表4),2000—2014年哈萨克斯坦的腐败指数始终在2~3,2014年得分为2.9,在全球174个被考察国家中名列126位,总体上仍属于腐败比较严重的国家,但从年度走势看,总体上正朝着好的方向发展(见表5)。哈萨克斯坦已从较不自由经济体逐步转变为中等自由经济体。

从国家的稳定程度上看,哈萨克斯坦在中亚地区属于唯一较为稳定的国家,其他三国(吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦)均处于较危险的风险国家行列。但是与发达国家相比,各项指标的指数偏低,尚需进一步努力。

表2 2012—2014年政治发展指数(与指数排名第1和最后国家相比)

国家	国家机构的稳固性	政治稳定	政府工作效率	立法质量	法制	遏制腐败
哈萨克斯坦	14.22	34.6	35.41	36.84	30.81	20.1
澳大利亚(最高值)	94.31	83.41	94.74	97.13	95.73	93.78
朝鲜(最低值)	0	27.49	0.48	0	8.06	3.35

资料来源: <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info#kazakhsta>.

表3 2012和2014年政治发展其他指数(与指数排名第1和最后国家相比)

项目	2012年国家民主化指数		2014年国家脆弱性指数		2014年全球和平指数		2014年法治权威性指数		2014年恐怖主义指数	
	位次/总数	指数	位次/总数/风险国家类型	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数
哈萨克斯坦(威权体制)	143/167	2.95	111/178 低危险国家	68.5	103/162	2.150	71/99	0.47	65/124	2.37
指数排名第1的国家	挪威(民主制) 1/167	9.93	南苏丹 1/178 极度危险国家	112.9	叙利亚 1/162	3.650	委内瑞拉 1/99	0.31	伊拉克 1/116	9.56
指数排名最后国家	朝鲜(威权体制) 167/167	1.08	芬兰 178/178 高稳定性国家	18.7	冰岛 162/162	1.189	丹麦 99/99	0.88	博茨瓦纳 116/116	0

资料来源:根据北京工商大学《中国对外贸易》杂志社《世界经济风险指数与主权国家评级》中2012—2014年相关资料整理。

表4 透明国际:哈萨克斯坦的腐败印象指数(CPI)

项目	年份													
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2014
腐败印象指数	2.3	3.0	2.7	2.3	2.4	2.2	2.6	2.6	2.1	2.2	2.7	2.9	2.7	2.9
参评国家数量	99	90	91	102	133	146	159	163	179	180	180	178	183	174
哈萨克斯坦排名	86	66	73	88	102	124	109	111	150	145	120	105	120	126

资料来源:根据透明国际提供的CPI 1999—2014年相关数据整理。

表5 美国传统基金会:哈萨克斯坦经济自由度指数 满分100(最高)

项目	年份						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
平均值	59.6	61.1	60.1	61	62.1	63.6	66.3
商业	58.5	56.8	57.9	73.5	74.3	72.9	85.0
贸易	69.2	86.2	86.2	85.9	80.9	79.6	79.0
财政	81.4	80.1	82.8	87.9	50	50.0	50.0
政府开支	83.7	84.7	87.5	82.1	78.5	83.4	93.2
货币	72.9	71.9	70	65.6	69.9	71.8	74.6
投资	30	30	30	30	30	30.0	40.0
金融	60	60	60	50	87.3	90.4	79.0
产权	30	30	25	30	35	40.0	63.3
腐败	26	26	21	22	27	29.0	25.0
劳工	84.3	85.5	80.5	83.1	88.4	88.7	73.7

资料来源:Heritage Foundation, Explore the Data, Index of Economic Freedom; <http://gtmarket.ru/ratings/index-of-economic-freedom/index-of-economic-freedom-info>.

(二) 经济发展指数

中国与哈萨克斯坦是传统友好邻邦,两国高层

互访频繁,合作的基础条件良好。两国拥有阿拉山口、霍尔果斯2个铁路口岸、2个能源管道及2个航

空口岸(乌鲁木齐和喀什)和14个陆路口岸。在2004年签署的《中国与哈萨克斯坦建立中哈霍尔果斯国际边境合作中心的框架协议》下,主要口岸已经实施了精简流程的通关程序。在资金方面,亚洲基础设施投资银行筹建工作已迈出实质性步伐,丝路基金的启动,已经稳步推进的一批基础设施互联互通项目,大大增加了中国与哈萨克斯坦的合作效应。哈萨克斯坦独立20多年来,逐步确定了以赢利、投资回报和竞争力为原则的全面务实主义的经济纲领。丝绸之路经济带所强调的“亲、诚、惠、容”外交理念和互利共赢的合作模式以及在双边合作中培育新的经济增长极和增长带的新思路等,都得到哈萨克斯坦方面的高度认同。在2015年8月31日两国签署的《中华人民共和国政府与哈萨克斯坦共和国政府关于加强产能与投资合作的框架协议》中,双方进一步确定了涉及冶金矿产、能源、机械制

造、化工建材、基础设施建设、交通物流、医药合作、工业园区、生物技术等多个领域,为两国今后的合作提供了更为广阔的空间。正确认知哈萨克斯坦的经济发展指数,对于进一步促进合作具有重要的意义。

1. 经济自由度指数和经济竞争力指数

经济自由度是指政府保护经济活动、消除管束措施的程度。理论和实践证明:经济活动有其独特的自身发展规律,主要依靠市场机制自主调节;政府行为应按规律办事,起辅助协调作用;一般情况下,政府对经济领域干涉越少,经济就越自由,就越有活力。20世纪90年代以来,国际多家研究机构对全球范围内不同国度的经济自由化程度进行评估,其中比较有影响的是美国传统基金会与《华尔街日报》每年合作公布的“经济自由度报告”、瑞士洛桑国际管理发展学院(IMD)国家经济竞争力问题,其具体数据见表6。

表6 哈萨克斯坦的经济竞争力——洛桑学院评价指标 满分100(最高)

年份	得分	参评国家数量/个	世界排名	经济表现排名	政府效率排名	商业效率排名	基础设施排名
2009	61.047	57	36	44	21	34	44
2010	63.418	58	33	43	20	29	39
2011	66.152	59	36	35	21	36	46
2014	62.508	60	32	32	22	43	48

资料来源:International Institute For Management Development, “IMD World Competitiveness Yearbook”, <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info#kazakhstan>.

从美国传统基金会的报告看,2000—2015年哈萨克斯坦的经济环境总体向好的方向改善,从较不自由经济体变为中等自由经济体,政府对经济的管制强度逐渐降低,市场主体的积极性提高,尤其在商业和贸易环境方面改善较多。

从洛桑国际管理发展学院的研究报告看:哈萨克斯坦综合得分通常位于60~65,在约60个被调查国家中排在第32~36位,居中等偏下水平。其中政府效率较高,排名也较靠前(约第20位左右),但基础设施相对落后,从而影响整个国家的综合竞争力。

2. 投资环境与经济自由度排名

目前哈萨克斯坦投资环境较为宽松,2003年哈萨克斯坦颁布《投资法》《哈萨克斯坦吸引外国直接投资的优先经济领域清单》,虽然保留了通过立法设立禁止投资领域的权力,但并未明确禁止

外资进入特定产业。2015年11月,哈萨克斯坦总统责成各级政府制定并呈报旨在改善投资环境的详细方案,成立以吸引投资者、优化投资环境为己任的政府委员会,引导投资者参与当地具有重要意义的项目。

虽然哈萨克斯坦力图为招商引资打造宽松环境,但是外国投资企业在投资设厂的过程中依然面临诸如信息不确定性、市场风险性和外部环境(包括国内、国外市场)易变性的考验。由于哈萨克斯坦作为中亚大国,处于中亚强国地位,其在国际社会中受到越来越多的关注,一些世界性的权威组织纷纷将哈萨克斯坦作为考察对象,通过一系列比较直观的量化指数,对其招商引资的环境进行评估。虽然部分量化指标带有西方意识形态的偏见和“水土不服”的缺陷,但还是能在一定程度上反映出其投资环境的真实情况,因此具有一定的参考价值。

美国传统基金会和《华尔街日报》每年公布的全球“经济自由度报告”,世界银行发布的年度营商环境指数表明:2007—2015年哈萨克斯坦的经济环境总体向好,经济自由度指数从2007年以来呈现出逐步提高的趋势(见表7),在世界经济论坛发布的《2015—2016年全球竞争力报告》中,哈萨克斯坦名列第42位,较前1年上升8位,创下历史新高^[25]。在世界银行公布的《2016年营商环境预测报告(Doing Business 2016)》中,哈萨克斯坦名列第41位,较前1年上升12位。

所谓投资环境就是一个地区或国家所特有的决定企业进行生产性投资、创造就业、扩大规模的各种机会和激励机制的一系列因素的总合。任何企业在进行投资与市场竞争中,都面临各种信息的不确定性、市场的风险性和外部环境(包括国内、国外市场)的易变性。经济自由度就是通过政府的有效制度安排,减少市场准入与竞争壁垒,降低不确定性给企业带来的经营风险,增加企业发展机会和激励机

制,推动企业投资,提高劳动生产率。世界银行每年都在其《世界发展报告》中公布世界各国的投资环境指标和经济自由度排名,详细情况见表5。

从报告中可以看出:哈萨克斯坦在开办企业和保护破产企业的投资者利益方面改善较多,企业注册申请的时间和费用越来越低,企业破产后的可收回资产不断增加。与此同时,营商环境指标恶化的部分是对外贸易(企业进出口成本显著增加),指标基本未变的部分是贷款环境和公司治理方面。主要原因是哈萨克斯坦简化了企业成立手续,减少了企业注册登记时间。此外,哈萨克斯坦还加快了不动产登记手续的办理,从而简化了不动产手续移交程序。2015年,哈萨克斯坦经济自由度排名居中等偏上的位置,说明在增加经济自由化的同时,政府在管理经济时依然发挥着一定作用。

世界银行对哈萨克斯坦与其他中亚三国2016年营商环境预测指数进行对比(见表7)发现,哈萨克斯坦在开办企业和保护破产企业的投资者利益方

表7 世界银行:2016年哈萨克斯坦营商环境预测指数(与其他中亚三国对比)

主要指标		哈萨克斯坦	吉尔吉斯斯坦	乌兹别克斯坦	塔吉克斯坦
营商容易程度	排名	41	67	103	138
	排名	53	28	64	81
开办企业	程序/个	4	4	7	6
	时间/d	10	10	8.5	28
	成本(占人均国民收入的百分比) %	0.5	2.3	3.3	23.3
	排名	100	20	149	150
办理施工许可证	程序/个	25	11	23	27
	时间/d	154	142	176	242
	成本(占人均收入的百分比) %	1.5	2.1	4.1	2.3
	排名	25	7	113	101
财产登记	程序/个	4	3	12	6
	时间/d	11	5	55	37
	成本(占财产价值的百分比) %	0.1	0.3	1.3	3.7
	排名	71	36	105	118
获得信贷	合法权利指数(1—12)	3	8	1	1
	信用信息指数	7	5	7	6
	公共注册处覆盖范围*	51.7	38.2	17.8	7
	排名	64	33	87	27
投资保护	披露指数	7	7	7	8
	董事责任指数	6	5	3	6
	股东诉讼便利指数(1—10)	7	8	7	6

续表7

主要指标		哈萨克斯坦	吉尔吉斯斯坦	乌兹别克斯坦	塔吉克斯坦
缴纳税款	排名	17	138	117	178
	纳税(次)	6	51	33	36
	时间/h	188	225	192.5	281
	利润税(占利润百分比) %	15.9	6.4	12.1	17.7
	劳动税及缴付(占利润百分比) %	11.2	19.5	28.2	28.5
	其他税费(占利润百分比) %	1.5	3.1	1.9	34.8
跨境贸易	排名	121	82	158	159
合同执行	排名	14	136	32	54
	时间/d	370	410	225	430
	成本(标的额的百分比) %	22	47	20.5	25.5
企业破产	排名	63	126	75	147
	回收率(1美元可收回的美分数)	43.3	37.92	39.9	36.9
	时间/y	1.5	1.5	2	1.7
	成本(占资产价值百分比) %	15	15	10	9

资料来源:根据世界银行驻中国办事处提供的相关数据整理。* 公共注册处覆盖范围是指获得信贷的数量占成年人口的百分比。根据世界银行《世界发展指标》,成人指年龄在15岁及以上的人。

面优于其他3个国家,企业注册申请的时间和费用较低,企业破产后的可收回资产率高。指标基本未变的部分是贷款环境方面。哈萨克斯坦营商环境指数说明,在保证经济自由化的同时,政府在管理经济成效方面发挥了不可忽视的作用。

(三) 社会发展指数、人类发展指数、其他社会发展指数

联合国开发计划署(UNDP)认为:衡量一国经济环境及其发展水平不能仅仅看其经济增长率,还应更多地包涵以人为本思想,即人的自由是否得到保障、尊严是否得到维护、能力和潜力是否得到发挥等。因此,联合国系统倾向使用“人类发展指数”来衡量一国发展情况。该指数为健康、教育和生活标准3项指数的简单算术平均值,按0~1分级,其中0为最坏,1为最好,0~0.5为低指数,0.51~0.79为中等指数,0.8~1为高指数。考察标准主要看一国在多大程度上实现以下4个目标:(1)预期寿命85岁;(2)100%的成人识字率;(3)大、中、小学的综合入学率;(4)以购买力评价(PPP)计算的实际人均GDP达4万美元。人类发展指数的优点在于,其超越了单纯以经济增长率来考察一国发展情况的片面做法,按照各国在维护人权及提高人类生活质量

方面所取得的成就进行排名。

从UNDP报告看(见表8—9):哈萨克自独立以来,特别是2000年以后得益于经济发展,居民生活水平总体快速改善,除健康指标外,其他发展指标不仅赶上,而且超过独立前水平。2013年综合得分为0.70~0.84,部分已经跨入了高指数国家。可以说,哈萨克斯坦独立以后,尽管存在很多困难,但其总体状况一直在不断改善,保持着向前发展的趋势。在此,强有力的国家权力建设是现代国家保证制度的执行力的关键。

表8 UNDP: 哈萨克斯坦的人类发展指数 1980—2013

年份	人类发展指数	教育指数	健康指数	收入指数
1980	-	0.534	0.712	-
1990	0.744	0.606	0.740	0.739
2000	0.750	0.683	0.690	0.753
2010	-1	0.886	0.718	0.779
2013	0.84	0.754	0.709	0.796

资料来源:UNDP, World wide Trends in the Human Development Index 1980—2013, <http://hdr.undp.org/en/content/health-index>.

表9 2014年主要社会发展指数以及世界排名

各类指数	人口平均寿命		社会发展水平评价		幸福指数		教育水平		教育支出(占国内生产总值)/%		健康支出(占国内生产总值)/%		生态效能		婴儿死亡率(每1千个新生儿)		城市化指标	
	位次/总数	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数	位次/总数	指数
哈萨克斯坦	137/191	66.5	83/133	61.83	119/151	34.704	44/187	0.762	125/153	3.1	153/190	4	84/178	51.07	119/193	25	103/192	53.4
第1位	1/191	83.6	挪威	88.36	1/151	哥斯达黎加	64.036	1/187	1/153	14.0	1/190	20	1/178	87.67	1/193	1.6	1/192	100
末位	191/191	45.6	中非共和国	31.42	151/151	博茨瓦纳	22.591	187/187	153/153	阿拉伯联合酋长国	1.0	190/190	1	178/178	193/193	119.2	192/192	11.5

资料来源: <http://gtmarket.ru/ratings/>.

三、哈萨克斯坦国家治理启示及其对新丝绸之路经济带的意义

在现代社会,国家治理的一个潜在主题是传统治理逻辑如何自我延伸与自我革命。哈萨克斯坦作为中亚大国,在其漫长的国家历史建构中,其传统在文化、社会、政治层面形成了一整套现代国家治理结构。在全球化,特别是我国推进“一带一路”战略构想的今天,两者是一个相辅相成的过程。对其治理全貌的了解及其治理理念、治理措施的理解,有助于进一步推进丝绸之路国家战略的进程。随着“一带一路”战略的持续推进,对哈萨克斯坦的国家治理概貌与特征的认知将获得进一步重视。本文作为一种不成熟的思考,认为哈萨克斯坦的国家治理特征及其启示有3个方面。

(一) 国家治理与政治要讲究其民族性

尽管制度设计是国家治理与政治特质的集中体现。通过宪法和法律来规范政府的公共权力,保障公民的个人权利为主要内容的制度设计通常具有根本性、全局性、稳定性和长期性的属性。但是不能否认国家治理本身的民族性问题。人们在对国家治理进行分类的时候,通常有西方模式与东方模式的说法。实际上,即使在欧洲大陆地区还可以划分为东西南北,即使在位于同一地区,有着相似文化背景国家的国家治理策略也不尽相同。例如,英美虽然在文化上有很深的渊源,社会经济制度也有高度的相似性,但他们的国家治理策略也不尽相同,且不说有君主制与总统制之别,在行政、司法与立法部门的关系上也不大一样。

政府与政治的民族性往往与一个国家的成长道路、政治传统有很大关系。如果单纯地从哈萨克斯坦的制度设计上讲,它是以西方的“民主政治”体制建构为蓝本的,但在西方学者眼中又是典型的“威权体制”。这与苏联时期的政治建构历史息息相关。这说明,国家治理本身的制度建构是有生命的,存在继承关系。使“路径依赖”理论声名远扬的著名经济学家诺斯提醒人们“历史是至关重要的。它的重要性不仅仅在于我们可以向过去取经,而且还因为现在和未来是通过一个社会制度的连续性与过去联接起来的。今天和明天的选择是由过去决定的。过去只有在被视为一个制度演进的历程时才可以理解。”^[26]哈萨克斯坦的治理体制表明:所谓与过去的传统制度、观念实行所谓彻底的决裂只是一种愿望,实际上是不可能实现的。

(二) 国家治理策略的优劣取决于其是否符合国情并造福民生

作为政治动物的人有着崇高的理想,“理想国”是人类本能的期盼。在人类历史上有过各种各样的制度设计,制度的寿命也有所长短。好的制度不能只看其外表,更要看能否有效地运行。历史上,第一次世界大战后的德意志帝国被魏玛共和国所取代,1919年生效的《德意志帝国宪法》(因在魏玛时制定而被称为“魏玛宪法”)充分体现了主权在民的原则,人民的普选权、创制权,其民主性远远高于当时英美老牌的民主国家,但此时的德国缺少实施这一宪法的条件,希特勒上台后很快颠覆了魏玛宪法。哈萨克斯坦在独立初期以西方“休克疗法”的药方来治

理国家,但是并未取得理想的效果,经过20余年的发展,其国家治理模式既不完全与西方学者推崇的“至善”体制相同,也没有与亚洲其他发达国家雷同,而是依据自己的国情构建自身的治理体系。唯其如此,政治学的鼻祖亚里士多德早就告诫人们:“最良好的政体不是一般现存的城邦所可实现的,优良的立法家和真实的政治家不应一心向往绝对至善的政体,他必须注意到本邦现实条件而寻求同它相适应的最良好政体。……政治学还该考虑,在某些假设的情况中,应以哪种政体为相宜,并研究这种政体怎样才能创制,在构成以后又怎样可使它垂于久远。”^[27]如此,构建一个适合本国国情并能造福民生的各项制度才是实现国家治理现代化的重要使命。

(三) 哈萨克斯坦国家治理策略对新丝绸之路经济带的意义

综上所述,在务实总统纳扎尔巴耶夫推进的新国家治理策略下,中国与哈萨克斯坦之间务实合作的基础扎实,具有共同点多、互补性强、基础设施建设完备、资金充沛的特点。中国与哈萨克斯坦在传统贸易、商品生产、工程合作等多个领域取得了丰硕的成果;中国西北地区和哈萨克斯坦都有丰富的自然资源,在农业、环境保护、沙漠治理、可再生资源等方面已经开展合作;中国在油气开采和加工方面的技术优势也进一步夯实了双边合作的基础。当前,哈萨克斯坦的2015国情咨文,站在国家治理战略高度,指出哈萨克斯坦对外合作最有可能的是要“优

先建立可直达中国、俄罗斯和中亚国家市场”。实践表明:中国的银行和大型国企在哈萨克斯坦投资建厂涉及矿产、交通、能源等多个领域,中方企业在市政管网改造工程、道路修复、电站改造、能源管道等基础设施项目领域参与建设具有一定的经验和优势。

从哈萨克斯坦经济治理取向看,哈萨克斯坦在基础建设、能源开发、绿色经济方面充满商机。虽然在全球化时代世界经济大国,特别是西方国家都觊觎哈萨克斯坦的资源优势,期待与这个中亚国家展开更为深入的合作。正如哈萨克斯坦总统在最新的国情咨文中指出:“量力而行、实事求是应该成为财政部门,尤其是在全球性危机背景下,财政预算政策的主要原则。”与西方发达国家相比,中国可能在资金、高新科技、管理方面稍逊一筹,但哈萨克斯坦作为饱受发展资金困扰的发展中国家,在对外引资时更加注重经济核算。如在2014年,阿尔斯通公司在哈萨克斯坦报价的轻轨运输项目对于首都阿斯塔纳而言过于昂贵而改用快速公交网络来代替轻轨。阿斯塔纳至阿拉木图高速铁路项目因缺乏资金而推迟。此外,哈萨克斯坦因政治改变油气资源管道的出口格局,以摆脱单纯依靠俄罗斯实现石油出口,实现油气能源出口多样化,构建新型的能源安全共同体,也为中国与哈萨克斯坦的合作带来了机遇。总体来说,哈萨克斯坦独立以来,其积极务实的国家治理策略必将为未来的中哈合作提供更多机遇,并促进两国的共同发展。

参考文献:

- [1] 让·皮埃尔·戈丹. 何谓治理[M]. 钟震宇,译. 北京: 社会科学文献出版社,2007: 3.
- [2] 李惠,郭人人. 中国政企治理问题报告[M]. 北京: 中国发展出版社,2003: 6-7.
- [3] Назарбаев Н. А. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства[EB/OL]. (1992-05-16) [2016-06-08]. <http://www.inform.kz/rus/article/2299544>.
- [4] Страницы страшной истории[EB/OL]. (2003-05-07) [2016-06-06]. <http://www.continent.kz/2003/05/7.htm>.
- [5] XV сессия Ассамблеи народа Казахстана «Доктрина Национального Единства Казахстана» Одобрена . Администрацией Президента и направлена в Правительство 29 апреля 2010 года ,одобрена на состоявшемся 19 апреля 2010 года заседании Совета Ассамблеи народа Казахстана [EB/OL]. (2010-04-30) [2016-06-06]. http://online.zakon.kz/document/? doc_id = 30501158.
- [6] 纳扎尔巴耶夫介绍当前国内五大发展任务[EB/OL]. (2015-04-29) [2016-06-06]. <http://inform.kz/chn/article/2771213>.
- [7] Закон Казахской ССР от 20 ноября 1990 г. О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон)

- Казахской ССР (Вedomости Верховного Совета Казахской ССР , 1990 г. , № 47 , ст. 431; 1991 г. , № 27 , ст. 357) [EB/OL]. (1991-12-20) [2016-06-10]. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z900004000_/history.
- [8] Указ Президента Казахской ССР от 20 декабря 1990 года №172 О реорганизации органов государственного управления в Казахской ССР [EB/OL]. (1990-12-21) [2016-06-14]. <https://tengrinews.kz/zakon/prezident>.
- [9] Указ Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года № 1039 «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» , «Казахстанская правда» от 18.08.2010 г. , № 218 (26279) [EB/OL]. (2010-08-17) [2016-06-06]. http://online.zakon.kz/m/Document/? doc_id = 30801727.
- [10] 努尔苏丹·纳扎尔巴耶夫. 哈萨克斯坦之路 [M]. 北京: 民族出版社, 2007: 133-135.
- [11] Постановление Верховного Совета Казахской ССР «Об основных направлениях разгосударствления и приватизации государственной собственности в Казахской ССР». Закон Казахской ССР «О разгосударствлении и приватизации» [EB/OL]. (1993-04-12) [2016-06-06]. http://online.zakon.kz/document/? doc_id = 1000581.
- [12] Постановление Правительства РК от 20 марта 2009 года № 367 Об утверждении Единой методики расчета организациями казахстанского содержания при закупке товаров , работ и услуг [EB/OL]. (2009-03-20) [2016-06-06]. <http://www.zakon.kz/137210-postanovlenie-pravitelstva-respubliki.html>.
- [13] Стратегия «Казахстан—2050»: цели , вызовы , новая экономическая и молодежная политика [EB/OL]. (2013-02-18) [2016-06-06]. <http://yvision.kz/post/425894>.
- [14] Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана 30 ноября 2015 г. Казахстан в новой глобальной реальности: рост , реформы и развитие [EB/OL]. (2015-11-30) [2016-06-06]. <http://dknews.kz/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-n-nazarbaeva-narodu-kazahstana-30-noyabrya-2015-g/>.
- [15] Новый план приватизации на 2016 – 2020 годы утвердило Правительство РК [EB/OL]. (2016-02-02) [2016-06-06]. <http://www.kazpravda.kz/rubric/ekonomika/novii-plan-privatizatsii-na-20162020-godi-utverdilo-pravitelstvo-rk/>.
- [16] Закон РК от 31 мая 1996 г. №3 «Об общественных объединениях»; Закон РК от 16.01.2001 №142-2 «О некоммерческих организациях»; Концепция Правительства РК от 23.01.2002 №85 «Концепция государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан»; Закон РК от 12 апреля 2005 года №36 «О государственном социальном заказе»; Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 марта 2003 года №253 «О Программе государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан на 2003—2005 годы»; Указ Президента Республики Казахстан от 25 июля 2006 года №154 «О Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006—2011 годы» [EB/OL]. (2006-07-25) [2016-06-15]. http://kodeksy-kz.com/norm_akt/source-Президент/type-Указ/154-25.07.2006.htm.
- [17] национальный план действий по развитию неправительственных организаций [EB/OL]. (2012-06-25) [2016-06-06]. <http://sayramno.kz/ru/about/news-ru/191-natsionalnyj-plan-dejstvij-po-razvitiyu-nepravitelstvennykh-organizatsij-v-respublike-kazahstan-na-2014-2020-gody>.
- [18] Досье на проект Закона Республики Казахстан О государственной поддержке неправительственных организаций [EB/OL]. (2014-04-14) [2016-06-09]. http://online.zakon.kz/Document/? doc_id = 31399122.
- [19] Некоммерческие (неправительственные) организации Республики Казахстан [EB/OL]. (2012-02-21) [2016-06-22]. http://e.gov.kz/wps/portal/Content? contentPath = /library2/2_grazhdane/citizenry/regisrtatsiya%20obshchestvenix%20organizacii/article/793&lang = ru.
- [20] Министерство культуры и информации РК , Информационный справочник Итоги работы Министерства культуры и информации за 2009 год [EB/OL]. (2015-06-11) [2016-06-16]. <http://mks.gov.kz/rus/index.php>.
- [21] Руководитель проекта Вячеслав Абрамов, «Масс-медиа Казахстана: ключевые игроки , возможности ,

- потребности риски», Исследование было проведено в 2009 году Международным центром журналистики MediaNet при поддержке Фонда Сорос-Казахстан [EB/OL]. (2008-10-16) [2016-06-03]. <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1271053>.
- [22] Указ Президента РК от 26 апреля 2002 года № 856 «Стратегия Ассамблеи народа Казахстана на среднесрочный период (до 2011 года)» (Сноска. Внесены изменения – Указом Президента РК от 23 апреля 2005 г. N 1561 ; от 26 июля 2007 года N 370.) . Закон РК от 20 октября 2008 года № 70-IV ЗРК «Об Ассамблее народа Казахстана» (с дополнениями от 14.06.2010 г.) [EB/OL]. (2010-06-14) [2016-06-07]. http://kodeksy-kz.com/norm_akt/source-Президент/type-Указ/856-22.04.2002.htm.
- [23] Закон РК от 15.01.1992 года «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях»; Закон Республики Казахстан от 11 октября 2011 года № 483-IV «О религиозной деятельности и религиозных объединениях»; Постановление Правительства РК от 5 декабря 2007 года N 1185 «Об утверждении Программы по обеспечению свободы вероисповедания и совершенствованию государственно-конфессиональных отношений в Республике Казахстан на 2007—2009 годы» [EB/OL]. (2007-12-05) [2016-06-06]. <http://kazorta.org/doktrina-natsionalnogo-edinstva-kazakhstan/>.
- [24] Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана 30 ноября 2015 г. Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы и развитие [EB/OL]. (2015-12-30) [2016-06-16]. <http://dknews.kz/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazahstana-30-noyabrya-2015-g/>.
- [25] The global competitiveness report 2014—2015 [EB/OL]. (2013-12-28) [2016-06-16]. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf.
- [26] 道格拉斯 C 诺斯. 制度, 制度变迁与经济绩效 [M]. 刘守英, 译. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 1994: 223.
- [27] 亚里士多德. 政治学 [M]. 吴寿彭, 译. 北京: 商务印书馆, 1996: 176.

Construction and Its Evaluation of Kazakhstan's State Governance

XU Hai-yan

(Institute of Political Science, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028, China)

Abstract: After its independence, Kazakhstan has set new national values as guidelines for the reform and reconstruction of administration, economics and society. In the political field, a powerful national leadership with the president at the core and an efficient and active administrative system have been set up. In the economic field, a planned privatization reform has been advocated step by step. In the social field, organizations such as NGOs, NPOs, mass media, parties, ethnic and religious groups have been cultivated and regulated. Up till now, judging from all of the index of international evaluation organizations, its national governance has been making consistent progress in political, economic and social fields. It has been proved that although the institutional design is the main point of constructing a national governance system, paying attention to a country's specific situation, national characters, and the features of the times is also crucial.

Key words: Kazakhstan; national governance; national value concept; silk road economic belt

(责任编辑 李世红)