

纳扎尔巴耶夫——权力与成功之路

杨 恕

内容提要：苏联解体时国家权力平稳过渡和从苏联继承的社会—经济基础，使纳扎尔巴耶夫较为顺利地开始了新国家的建设。他利用选举、全民公投等工具，成功地削弱了反对派，扩大了总统权力。同时，采取包括迁都、重组行政区划等措施，发展和巩固了哈萨克民族在国家内的总体多数和局部多数。纳扎尔巴耶夫重视哈萨克斯坦权力的文化传统基础，总结发展了草原民主的思想。在坚持国家世俗化的同时，重视哈萨克斯坦的特色，摒弃西方民主和伊斯兰主义的干扰，并使哈萨克斯坦的社会经济水平迅速提高，民生明显改善，对外关系稳定发展。其执政经历值得做更多研究。

关键词：迁都 主体民族人口多数 选举 反对派 草原民主

2019年3月19日，哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫（Nursultan Äbishuly Nazarbayev）宣布辞去总统职务，代理总统一职由议长托卡耶夫（Kassym-Jomart Tokayev）接任。同年6月20日，托卡耶夫通过选举就任哈萨克斯坦总统。哈萨克斯坦权力平稳地完成了交接，但这不意味着纳扎尔巴耶夫退出了权力的核心，他还担任国家安全委员会主席和执政的“祖国之光”（Nur Otan）党主席，将继续在哈萨克斯坦的各领域发挥重要作用。纳扎尔巴耶夫离开总统职务迄今已经一年多了，对他执政的过程做一个简单的回顾是有益的。

纳扎尔巴耶夫是原苏联的加盟共和国总统中最后一位离开总统职位的。他的

杨恕 兰州大学中亚研究所所长。

原文刊载于北京大学国际战略研究院主办的英文期刊 China International Strategy Review (Vol. 2, No. 1, 2020, pp.120-137)。此处刊载已获作者本人及 China International Strategy Review 出版商施普林格·自然 (Springer Nature) 出版集团的授权许可。

离职表面上看似有些突然,但分析中亚及其他一些前加盟共和国权力交替的过程,从中可以看出,这种方式是此类国家权力过渡的一种模式,只要精英集团内部完成了权力交接的安排,在什么时候公开并不是一件十分重要的事。纳扎尔巴耶夫的这次“半”交权,也是一种新的方式,也许是更稳定的方式。在交出部分权力后,如果发生意外,纳扎尔巴耶夫还可以进行合法干预,也可以在需要的时候,在各国家机构之间进行调节。几年前笔者曾提出中亚国家权力转移有四种模式,¹看来,应该再增加一种了,也就是权力交接分两步走,先交出一部分,再完全交出。

纳扎尔巴耶夫作为哈萨克斯坦国家领导人的经历是苏联时期开始的。纳扎尔巴耶夫1984年任哈萨克斯坦共和国部长会议主席(总理),1989年6月任哈共中央第一书记,1990年任哈最高苏维埃主席。在此期间,于1990年担任苏共中央政治局委员。当时,戈尔巴乔夫(Mikhail Gorbachev)曾提议纳扎尔巴耶夫出任苏联副总统兼总理,但未能成为现实。然而这件事说明,初任领导人的纳扎尔巴耶夫所具备的能力,已在相当程度上得到了认可。从担任哈共中央第一书记至辞去总统职务,纳扎尔巴耶夫在哈最高领导人的职务上工作了29年零8个月,是这类领导人中在任时间最长的一位。

哈萨克斯坦面积272.49万平方公里,居世界第九位。自然资源丰富,特别是油气和金属矿产。苏联时期,其经济建设在全苏占有重要地位,建立了以机械制造、能源、采矿、冶金等为骨干的较为完整的工业体系,农牧业水平较高,交通比较发达。这里列举一些数据对相关问题略做说明。由于苏联解体前的1990年和1991年经济急剧下滑,这里采用1989年的统计资料,苏联在这一年进行了最后一次人口统计。1989年哈国内生产总值占全苏的6.8%,仅次于俄罗斯和乌克兰,而其人口只占全苏的5.8%(哈1653.6万人,全苏28673.1万人)。²除了良好的国民经济基础,哈萨克斯坦也拥有完备的教育科研体系。以高等教育为例,1991年,哈有普通高校48所,每千人中接受高、中等教育的人数为868人(城市)和796人(农村)。这些指标甚至超过了一些发达国家,尽管其中俄罗斯人、乌克兰人、白罗斯人所占比例较高,但哈萨克人接受了高水平的教育是不争的事实。由于大力发展教育,苏联时期的哈萨克斯坦培养了一支专业化的管理—技术干部队伍,涵盖了国家生活的所有领域(包括核技术和航天技术),公民素质较高,这是一笔巨大的财富,也是独立建国的良好基础。独立前,哈萨克斯坦的城市化率达到了57.1%,说明其经济社会发展已达到相当水平。整体而言,哈萨克斯坦从苏联接收了良好的建立独立主权国家的基础,加上其既有的自然资源禀

1 杨恕:《中亚国家的权力交接形式及其评估》,《中国国际战略评论2017》,2017年版,第258—270页。

2 Население СССР по данным всесоюзной переписи населения 1989 г. Москва. «финансы и статистика», 1990.

赋，共同构成了国家建设的基础，对此不应忽视。

一、国家权力的和平过渡

纳扎尔巴耶夫是在苏联时期开始就任总统的。苏联的和平解体 and 社会主义制度的失去，使新独立的哈萨克斯坦和平地获取了国家权力，纳扎尔巴耶夫也在没有任何反对意见的情况下平稳地继任了新国家的总统。需要强调的是，这一权力和平转移的过程对哈萨克斯坦来说具有重要意义（对其他加盟共和国也一样），但并未受到应有的关注。要看到，苏联是在全社会对人权和自由的要求中解体的。1991年3月17日关于保留联盟的全民公投的票单上，关于投票的内容这样写道：“你是否认为，为了重新建立一个权利平等的主权共和国联邦，它将完全保证任何民族的人权和自由，而保留苏联是必要的？”在参加公投的9个加盟共和国中（其他共和国也有参加者），回答“是”的平均比例为76.4%，哈萨克斯坦为94.1%。这里需要注意的是，票单上保留苏联的目的有两个：一是各加盟共和国权利平等；二是各民族的人权和自由。没有涉及社会主义制度，也就是苏联的全称——苏维埃社会主义共和国联盟——中的“苏维埃”和“社会主义”。但如果把票单内容与当时苏联社会中已广泛传播的西方民主思潮以及戈尔巴乔夫“公开化”的各种改革综合起来看，可以认为，回答“是”并不意味着同意保留原有社会主义制度的苏联，而是具有民主制度的联邦。之后的独立国家联合体（CIS，简称独联体）在相当程度上体现了这次公投的结果。那种认为公投结果反映了苏联民众希望保留社会主义制度的看法是缺乏根据的，也无法解释几个月之后“八一九事件”中“非常委员会”的迅速失败和解体时全部加盟共和国无一例外地选择了非社会主义制度。或许，在当时公投的参加者里面，在有些人头脑中保留苏联与保留社会主义制度是一回事，但这时的社会主义与戈尔巴乔夫改革之前的社会主义已经有本质的区别了。实际上，直到现在，仍有不少人把苏联的解体 and 社会主义制度的垮台混为一谈，这显然是不妥的。这两件事是同时发生的，但性质不同。从理论上讲，还可以有两种结果：一，联盟解体，但各加盟共和国（或一部分）保留社会主义制度，这样就会出现多个独立的社会主义国家；二，社会主义制度垮台，但留下一个资本主义制度的联邦国家。由于苏联实质上是由苏联共产党来管理和维系的，苏联解体前，苏共已基本丧失了权力，因此两种可能的结果都没有出现。公投的结果和之后的一系列事件说明，公众更希望的是保留一个强大的国家，而不是社会主义制度。例如2005年5月5日，普京（Vladimir Putin）在接受德国媒体采访时说：“在我看来，我们是把孩子和水一起泼掉了——问题就在这里。从专制中解放并不一定要伴随着一个国家的瓦解。……你知道吗，我们这里有这样的说法：谁不为苏联垮台惋惜，谁就没有良心；谁为它惋惜，谁就没有头脑。我们没有为此惋惜。我们只不过是肯定了这个

事实，并认识到，应该向前看而不是向后看。”¹ 1989年“八一九事件”后不过几天，纳扎尔巴耶夫在8月23日宣布退出苏共中央政治局，8月28日，辞去哈共第一书记职务，9月7日，哈共紧急代表大会决定解散哈萨克斯坦共产党。8月24日，戈尔巴乔夫辞去苏共总书记职务，并建议苏共解散。8月29日，苏联最高苏维埃非常会议通过决议，暂停苏共在苏联全境的活动。12月17日，戈尔巴乔夫和叶利钦（Boris Yeltsin）在克里姆林宫共同宣布苏共为非法组织，并彻底否定了马列主义和社会主义制度。数日后，克里姆林宫降下了苏联的国旗，一个时代结束了。

苏联解体和社会主义制度的垮台为各加盟共和国打开了独立的大门，也使它们免去了建立新国家时意识形态选择的重任。它们是通过演变，而不是革命取得独立的。在此前提下，国家法律制度的建立、市场经济的发展、民生的保障、国家和社会稳定等就成为独联体国家的主要任务，也是其国家权威与合法性的基础。

哈萨克斯坦成为独立主权国家时，国家权力平稳转移到新的政权机构中，领导阶层并未因共产党执政地位的丧失而失去权力。哈萨克斯坦是最后一个退出苏联的加盟共和国，此前宣布独立的那些国家，特别是俄罗斯，已经为哈提供了国家建设的模式，那就是总统制和议会民主、市场经济、世俗化、取消社会主义意识形态和共产党的权力。纳扎尔巴耶夫继承了苏联的遗产，也引进了哈萨克斯坦以前没有的建国模式，他正是在这种情况下进行权力巩固和国家发展的。

纳扎尔巴耶夫继承了苏联的遗产，也引进了哈萨克斯坦以前没有的建国模式，他正是在这种情况下进行权力巩固和国家发展的。

二、迁都和改变行政区划

哈萨克斯坦独立时，面临着一个严重的人口结构问题，这就是作为主体民族的哈萨克族的人口不仅数量少，而且在总人口中所占比例不到一半。对于一个多民族的民族国家来说，这无疑是一个不可忽视的负面因素。根据1989年人口统计资料，哈人口为1653.6万人，其中哈萨克族654万，占39.7%；俄罗斯人有622万，占37.8%，两者相差仅1.9%。同时，哈萨克人的受教育水平低于俄罗斯人。在哈多个大中城市的人口当中，俄罗斯人的数量都超过哈萨克人。在哈萨克斯坦北部的三个州，即巴甫洛达尔州、北哈萨克斯坦州、库斯塔奈州中，俄罗斯人口超过一半。更令人担忧的是，在这几个州内出现了加入俄罗斯或实行自治的诉求，尽管并不很强烈。面对这种情况，哈萨克斯坦政府必须给予重视并加

¹ Путин считает, что распад СССР стал трагедией для миллионов, <https://ria.ru/20050505/39937603.html>, 2019-07-18.

以改变。早在苏联解体前夕,1991年11月18日,在纳扎尔巴耶夫的提议下,哈萨克斯坦苏维埃社会主义共和国政府就通过了《关于境外哈萨克人迁入安置条例》,成为哈萨克人返回历史祖国的开端。1992年,哈萨克斯坦政府出台《移民法》,其主要内容是,全世界的哈萨克人,无论生活在哪个国家,具有什么国籍,只要可以提供自己是哈萨克人的证据,就可以无条件地回到哈萨克斯坦,获得哈萨克斯坦国籍,政府将提供安家费用和就业方面的帮助。这项法律也被民众称为“哈萨克人回家”的政策。这一法律公布后,不少哈萨克人来到哈萨克斯坦,当然,这中间也不乏受独立的影响而回归的人。据资料,从1991年至2019年7月1日,约有104.6万哈萨克人入境哈萨克斯坦,成为哈萨克斯坦公民。¹应该承认,这个数字并不算多,一是因为境外的哈萨克人数量并不大;二是相当一部分境外哈萨克人已习惯了居住国的生活,而刚独立的哈萨克斯坦在就业和生活水平等方面并未能提供有明显吸引力的环境和条件。与此同时,哈萨克斯坦政府开始实行另一项措施来改变人口的地区民族人口结构,这就是迁都和改变行政区划。1994年7月,根据纳扎尔巴耶夫的倡议,哈最高苏维埃通过决议,把首都由阿拉木图迁往阿克莫拉(1998年5月改称阿斯塔纳,2019年更名为努尔苏丹),1997年12月正式迁都。对于迁都的原因,曾有各种说法,官方提出的解释是哈萨克斯坦领土辽阔,但阿拉木图地偏东南一隅,不利于对国家进行管理。另外阿拉木图地处地震带,发生地震的概率较高,还有阿拉木图冬季大气循环差,空气污染严重(阿拉木图处于山间盆地,空气流动性差)。这些理由是成立的,没有包含以迁都改变首都人口结构的目的,但深层的隐情源于一种沉重的心理压力。1989年,阿拉木图人口为107.12万,其中俄罗斯人61.6万,占57.4%;哈萨克人25.5万,占23.8%。在哈萨克人看来,这绝对不是一个令人愉快的数字,必须改变。实际上,独立以后,哈萨克人的民族情绪迅速高涨,虽然官方并未制定歧视性的政策,但民族主义氛围使大量俄罗斯人离开了哈萨克斯坦,特别是大中城市。在这个过程中,到2017年,阿拉木图人口达到175.1万,而俄罗斯人减少到46.89万,占26.8%,哈萨克人则增加到103.1万,占58.9%。²阿拉木图虽然不再是哈萨克斯坦的首都,但它仍然是哈萨克斯坦的最大城市,是经济、文化、金融中心。在此地确立哈萨克人的多数,无疑具有多方面的重要意义。而把首都迁往阿斯塔纳,有利于在新首都确立哈萨克人的数量优势。资料显示,迁都时(1997年)阿斯塔纳人口为27.5万;到了2017年,人口达到100.7万,而俄罗斯人比例降为15.3%,哈萨克人比例上升至75.5%。³(据人口普查资料,1989年阿斯塔纳

1 Токаев сообщил о миллионе вернувшихся на родину этнических казахов, <https://fergana.agency/news/112567/>, 2019-11-22.

2 <http://www.bitrix.almatyeco.gov.kz/ru/about/sostav-selskogo-poseleniya.php>, 2019-07-18.

3 Антон Савчук. Население Астаны: этнический состав и динамика численности по годам, <https://www.syl.ru/article/338256/naselenie-astany-etniicheskiy-sostav-i-dinamika-chislennosti-po-godam>, 2019-10-19.

有28.13万人,其中,哈萨克人4.98万/17.7%,俄罗斯人15.2万/54.1%;1999年共31.93万人,其中,哈萨克人13.36万/41.8%,俄罗斯人12.95万/40.5%)。¹由于阿斯塔纳地处哈萨克斯坦北方,也有利于地区人口民族结构的改变。

除迁都之外,另一项措施是重新划分行政区划。哈萨克斯坦政府认为,哈萨克族的人口多数不仅应该是在国家层面的,同时也应该是地方层面的。在迁都工作正在紧张准备的时候,1997年4—5月,哈萨克斯坦对州的区划做了大幅度调整,将原来的19个州改为14个州,5个州被撤销。上文所说的俄罗斯人占多数的州,有的被撤,有的并入了其他州的一部分,这样,俄罗斯人在哈萨克斯坦所有州的人口都不占多数了。但也还有几个州的比例较高,如东哈萨克斯坦州,俄罗斯人占37.1%(2016年)。在一些大中城市中,俄罗斯人也仍占较高的比例。

由于哈萨克族人口的增加和行政区划的调整,哈萨克斯坦人口族群构成发生了重大变化,一是哈萨克人占国内人口多数,二是在一级政区(州、直辖市)也占多数。显然,纳扎尔巴耶夫的目标整体多数和地区多数都实现了。我们注意到,在哈萨克斯坦政府采取上述措施的同时,由于国内民族主义的高涨和经济形势不断恶化,就业困难,生活水平下降等原因,大量俄罗斯人离开了哈萨克斯坦,其中有很多是科技教育管理工作的骨干甚至高级干部。这从另一方面促进了人口比例的改变。哈萨克斯坦的俄罗斯人(包括乌克兰人、白俄罗斯人)数量大、占比高有其历史原因。在帝俄征服哈萨克斯坦后,俄罗斯向哈的移民就从未停止,其间还出现了几次高潮,如19世纪末、20世纪初、20世纪30年代,卫国战争时期以及赫鲁晓夫(Nikita Khrushchev)的垦荒运动时期,使得在哈的俄罗斯人比例在俄罗斯之外的各加盟共和国中最高,其数量居第2位(次于乌克兰)。独立时哈萨克斯坦的人口比例显然是不利于国家的稳定的,无论从国家层面还是地方层面都如此。特别是对新独立的民族国家来讲,以主体民族多数支撑国家认同的构建和稳定是必然的,因为主体民族的民族认同与国家认同有很高的一致性,特别是在历史文化方面。

当代世界,有迁都经历的国家有多个,改变行政区域划分(这里仅指一级区划)的国家就更多,但像哈萨克斯坦这样把两者结合在一起同时进行的,似乎是绝无仅有的,至少在后苏联空间没有第二个。哈萨克斯坦与俄罗斯有共同边界线6846公里,是世界上最长的陆地边界。哈萨克斯坦的俄罗斯人有相当大的比例居住在北部与俄接壤地区。苏联解体后,在俄与原加盟共和国的边界地区,出现了好几个未被国际社会承认的非国家行为体,²如南奥塞梯、阿布哈兹、德涅斯特河沿岸共和国等。2014年乌克兰危机以及东乌克兰至今未停止的内战,都说明

1 Е.Ю. Садовская. Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы Алма-Ата, 2001, с. 42-48.

2 杨恕、尹舒阳:《简论“无公认非国家行为体”的形成及其国际承认——以阿布哈兹、南奥塞梯、科索沃和北塞浦路斯为例》,《国际安全研究》,2015年第4期,第72—90页。

了主体民族地区人口多数的意义。实际上,这个“多数”的理论和政策,并不是纳扎尔巴耶夫的创造,而是产生于俄罗斯。19世纪末,在帝俄时期就提出了“不可靠地区”(география неблагонадежности)¹的理论。该理论认为,在那些被俄罗斯帝国征服的边疆地区,其居民可以分为“可靠居民”和“不可靠居民”。斯拉夫人是可靠居民,而那些被征服地区的非斯拉夫人则是不可靠居民。为了这些地区的安全(它们主要位于边疆地区),应该使斯拉夫人向这里移民,以改变居民的人口构成。斯拉夫人的比例应该达到50%以上,这样,这些地区对国家

哈萨克斯坦通过这些措施,强化了主体民族的整体和地区多数,排除了俄哈之间有可能发生的冲突,有利于两国间发展稳定平等的合作关系,意义深远,自然也引起了俄罗斯人有限度的不满。

来说才是安全的。哈萨克斯坦是否模仿了帝俄的做法,我们无法判断。应该看到,独立后的哈俄关系,决不能与帝俄时期相比,虽然国家关系、民族关系以及地区、国际环境都发生了巨大变化,但对国家安全的考虑不能说有类似之处。哈萨克斯坦通过这些措施,强化了主体民族的整体和地区多数,排除了俄哈之间有可能发生的冲突,有利于两国间发展稳定平等的合作关系,意义深远,自然也引起了俄罗斯人有限度的不满。

与此同时,纳扎尔巴耶夫也高度评价并努力发展与俄罗斯的关系。例如,他在1994年3月27日接受塔斯社(TASS)采访时说:“俄罗斯是我们有史以来的邻居,正如人们所说,是上帝给的。我们世代生活在睦邻、友好和理解之中,我们的孩子也会这样。在俄罗斯和哈萨克斯坦之间,我们建立了非常紧密的关系,成为国家关系的样板。我们相信这一原则并遵守它,因为这符合哈萨克斯坦的根本利益。我相信,对俄罗斯也同样如此。……贯穿了几个世纪的兄弟般友好情谊的纽带连接着哈萨克斯坦和俄罗斯,使其坚固的关键因素是经济、历史文化传统的共同性和精神……因此,任何人、在任何时候想离间两国人民关系的图谋都不会得逞。尽管一些不负责任的政治家搞过而且还在搞这样的伎俩。”²类似的表述还出现了很多次。纳扎尔巴耶夫认为,对俄关系是哈萨克斯坦对外关系的核心;他在任期内反复强调哈俄关系的亲密和重要,不断加强与俄罗斯的关系。在一系列重大内政外交问题上,哈萨克斯坦都采取了支持俄罗斯的态度。如在苏联时期的大清洗、大饥荒问题上,哈没有像一些前加盟共和国那样,认为是俄罗斯人对其他民族的种族灭绝;哈与俄罗斯一样把5月9日定为胜利日进行纪念。在2019年俄罗斯卫国战争胜利纪念日,纳扎尔巴耶夫是唯一受邀参加阅兵式的外国领导人,这是一个很特殊的礼遇。哈加入了独联体、独联体集体安全条约组织、欧亚经济联盟等俄罗斯

1 “География неблагонадежности” этнические депортации в царской России, <https://wsf1917.livejournal.com/41724.html>, 2019-06-07.

2 27 марта 1994 года, в интервью ТАСС. <http://www.ansar.ru/rfsng/u-nazarbaeva-svoya-versiya-islama>, 2019-07-12.

主导的区域组织，俄语在哈萨克斯坦具有近乎官方语言的地位。在克里米亚问题上，哈也没有谴责俄罗斯。这些事实都说明了俄哈关系的特殊性。关于哈萨克斯坦多元平衡的外交政策已有许多论述和评价，这里只是强调一下纳扎尔巴耶夫在内政外交两个方面对俄罗斯因素做了很好的平衡。

三、议会和反对派

哈萨克斯坦独立伊始就建立了总统制。总统制大致经历了“分权—集权—分权”的过程，总统和议会的权力博弈进行了数年。独立初期，哈萨克斯坦致力于建立西方式民主政权，积极推进政治制度改革，但由于受到前苏联政治体制的影响，分权制衡的效果并不明显。1993年，哈萨克斯坦通过第一部宪法，规定议会依旧是“最高苏维埃”（1995年8月30日根据第二部宪法改为两院制的议会），是国家的立法机关。第一部宪法赋予了立法和司法机构很大的权力，目的在于有效平衡和控制以总统为首的行政部门。这一宪法体系确立了哈萨克斯坦民主政治的基本框架，同时进一步加剧了总统与议会的矛盾。1995年3月，纳扎尔巴耶夫以议会选举违反宪法为由，宣布解散议会，这使得议会的权力转移至总统手中，扩大了总统的权力，形成了“强总统”的政治制度。1995年，随着哈萨克斯坦第二部宪法的颁布，以宪法的形式正式确立了总统制，总统的权力得到巩固和扩大。此后，在多次修宪过程中，不仅使总统权力得以扩大，同时也取消了对总统的诸多限制。关于总统选举和修宪的详情请见后文。

我们注意到，2017年议会对宪法的修改与以前加强总统权力的做法不同。这次通过的宪法修正案将总统的部分权力又回归给议会和政府，同时强化了议会对政府的监督，本次修宪的理由是，这有助于实现权力制衡并提高工作效率。但笔者认为，这次修订是在为总统权力的交接做准备。纳扎尔巴耶夫在辞去总统职务时，不希望继任的总统拥有他那样的权力，便要求议会对其进行制约。显然，这一修正对于权力交接具有重要意义。

在加强总统制的同时，纳扎尔巴耶夫也一直在关注如何扩大在议会中的支持，削弱反对派政党的问题。1999年，纳扎尔巴耶夫对政党体制进行了改革，通过合并哈萨克斯坦人民统一党、哈萨克自由运动等组成了哈第一大党“祖国之光”，也是哈最大的亲总统党。与此同时，纳扎尔巴耶夫还鼓励创建了第二个亲总统政党——哈萨克斯坦公民党，该党是议会第二大党派。哈萨克斯坦工会联合会作为第三大亲政府派别也参加了1999年议会选举，该三大党派占据了议会的多数席位，其他席位大都由亲政府的无党派人士获得。¹ 2004年选举中，“祖

¹ Grigorii Golosov, "The Five Shades of Grey: Party Systems and Authoritarian Institutions in Post-Soviet Central Asian States," *Central Asian Survey*, 2018, p.5.

国之光”党获得42个席位，首次成为多数党，剩下的则由两个亲政府党团获得，一是主要由哈萨克公民党组成的选举集团；二是由纳扎尔巴耶夫的女儿所领导的阿萨尔党（该党于2006年并入“祖国之光”党）。¹ 2004—2007年间，所有的亲政府党派合并成为“祖国之光”党，该党自2007年开始由纳扎尔巴耶夫亲自领导，并开始实行比例代表制，设置法定代表权门槛为7%，即得票率超过7%的政党才能进入议会，这使得“祖国之光”几乎垄断了议会的全部席位。

表1 哈萨克斯坦议会选举议席分配情况

选举时间 (任职期限)	获得7%支持率并获得议会席位的政党	获得支持率 (%)	获得席位 数(个)
1999年10月 (1999—2004)	“祖国之光”党	30	23
	哈萨克斯坦公民党	16.8	13
	农业党	3.8	3
	哈萨克斯坦共产党	3.8	3
2004年12月 (2004—2007) 12个政党参与选举，竞争59个席位	“祖国之光”党	71.2	42
	工农业劳动者联盟	18.6	11
	给所有人和平（阿萨尔党）	6.7	4
	“光明道路”民主党	1.6	1
	哈萨克斯坦民主党	1.6	1
2007年8月 (2007—2011)	“祖国之光”党 (7个政党参与此次选举)	100	98(全部席位)
2012年1月 (2012—2016)	“祖国之光”党	80.99	83
	“光明道路”民主党	7.47	8
	哈萨克斯坦共产党	7.19	7
2016年3月 (2016至今)	“祖国之光”党	82.15	84
	“光明道路”民主党	7.18	7
	哈萨克斯坦共产党	7.14	7

数据来源：根据哈萨克斯坦议会官方网站数据整理，<http://www.parlam.kz/ru/history>，2019年10月11日登录。

自哈萨克斯坦独立以来，也曾出现一系列反对派人物，但这些反对派并未对哈国的政治发展产生影响。例如阿克让·卡热格尔金（Akezhan Magzhanovich Kazhegeldin），他曾在1994—1997年担任哈国总理。1998年，卡热格尔金宣布成

¹ Grigorii Golosov, “The Five Shades of Grey: Party Systems and Authoritarian Institutions in Post-Soviet Central Asian States,” *Central Asian Survey*, 2018, p.5.

立哈萨克共和人民党，并决定参加1999年总统选举，但此后政府宣布他的候选资格无效，并因参加未经批准的公众集会而被定罪，最终流亡海外。¹ 这一现象一直受到西方的指责。而卡热格尔金所建立的两个反对派——人民党和民主力量论坛——都未对哈萨克斯坦的政治发展产生明显影响。

表2 哈萨克斯坦国内主要反对派

反对派名称	成立时间	主要组成	所具备的资源
自由党（Азат）	1991	哈萨克族居多、中学以上学历	资金有限、组织不力
人民代表大会	1991	知识分子	缺乏资金支持
公民党（Азамат）	1996	中产阶级	缺乏资金支持
哈萨克民主共和党	1998	知识分子和异见者	卡热格尔金的收入、哈境外独立的金融机构、有西方支持
哈萨克斯坦民主改革运动	2001	技术官僚、商人和寡头	创始人和支持者的财富
哈萨克斯坦“光明道路”民主党	2002	温和的改革派	创始人和支持者的财富
为了公正的哈萨克斯坦	2004	反对派联盟	拥有众多政党和反对派人士的经验 and 资源

数据来源：Barbara Junisbai and Azamat Junisbai, “The Democratic Choice of Kazakhstan: A Case Study in Economic Liberalization, Intraelite Cleavage, and Political Opposition,” *Demokratizatsiya*, Vol. 13, No. 3, 2005, p. 378。

从以上论述可以看出，目前在哈萨克斯坦，纳扎尔巴耶夫的政党在议会占有绝大多数，另外几个党也不是反对党。此外，反对派的力量很弱：一是没有进入议会；二是缺乏社会和资金支持；三是有影响的领导人旅居国外，而且没有得到强有力的外部力量支持。而在议会中没有了反对派，也就意味着对政府不存在直接公开的监督和反对。这种结构性的政治力量分布，说明纳扎尔巴耶夫完成了权力集中的过程，并得到了议会和公众的支持。

四、选举——从总统到民族领袖

实际上，从1989年6月22日纳扎尔巴耶夫成为哈萨克苏维埃社会主义共和

¹ Barbara Junisbai and Azamat Junisbai, “The Democratic Choice of Kazakhstan: A Case Study in Economic Liberalization, Intraelite Cleavage, and Political Opposition,” *Demokratizatsiya*, Vol. 13, No. 3, 2005, p. 378.

国共党中央委员会第一书记开始,就一直领导着哈萨克斯坦。在纳扎尔巴耶夫执政时期,哈萨克斯坦一共进行过五次总统选举,分别于1991年、1999年、2005年、2011年和2015年举行。其中,1999年、2011年和2015年的选举是提前举行的。

1990年4月24日,哈萨克苏维埃社会主义共和国最高苏维埃通过决议,设立总统职位,并选举纳扎尔巴耶夫为总统,这是一次议会选举。1991年12月1日,在第一次全民选举中,纳扎尔巴耶夫以唯一候选人的身份当选哈萨克苏维埃社会主义共和国总统,得票率为98.78%。12月10日,哈萨克苏维埃社会主义共和国(Kazakh Soviet Socialist Republic)改国名为“哈萨克斯坦共和国”(The Republic of Kazakhstan),并于12月16日宣布独立。这是一个先选总统后立国的例子。

1995年4月29日,哈萨克斯坦就延长总统任期至2000年12月1日一事进行了全民公决,获95.46%的支持率。4个月之后,哈国于1995年8月30日通过了新宪法,规定总统任期5年。新宪法还规定总统必须是生于哈萨克斯坦的公民,年龄不小于35岁,不超过65岁(纳扎尔巴耶夫当时55岁),能熟练掌握国语(哈萨克语),在哈萨克斯坦生活的时间不少于15年。总统可连任,但不得超过两届。宪法中的这些规定应该说是普适性的。然而,1998年10月7日,哈议会对现行宪法和总统《关于哈萨克斯坦选举的法令》做出了19项修改,同时决定将大选提前至1999年1月10日举行,原因是由于俄罗斯经济和政治局势的急剧恶化有可能给哈萨克斯坦经济和国内政治局势带来负面影响,面对这一干扰,为了预先防范,需要尽快确定总统以利决策,保持政治稳定,为此应提前进行总统选举。议会还决定将总统任期从5年延长到7年,并取消了总统候选人的年龄上限(65岁)和参加选举的选民不得少于50%的规定。可以看出,这一修订具有明显的针对性,而提前选举的理由也不是很充分。

1999年的大选是历届选举中具有特殊意义的一次。共计有6个候选人登记,但实际只有4人参加。被免职的前总理卡热格尔金被选举委员会取消了资格,理由是有行政违法行为。西方国家对此反应强烈。例如,欧洲安全与合作组织(OSCE)为表示抗议,拒绝派出观察员,并提出了多项指责,认为哈当局非法干预选举,所支持的党派有不诚实的选前活动,大众传媒受到行政和司法方面施加的压力,选举委员会支持来自“政权党”的候选人,当局对反对党和候选人人为制造困难和恐吓等。在这次选举中,纳扎尔巴耶夫得到80%的选票,是历次选举中得票率最低的一次,此后再没有出现有竞争力的候选人。¹

宪法委员会在2000年6月认定此次总统任期是纳扎尔巴耶夫的第一任期,因为前几次选举都是在新宪法制定之前进行的。

¹ Выборы Президента и в Парламент 1999. года, <http://www.elimai.kz/vybory-prezidenta-i-v-parlament-1999-goda.html>, 2019-07-07.

2005年12月4日进行了第三次哈萨克斯坦总统选举。有5人参选,纳扎尔巴耶夫获得了91.15%的选票。

2007年5月21日,哈国再次对宪法进行了修改。总统任期恢复至5年为一任期,但同时通过的一项修订案规定,总统连任不超过两届的限制不适用于哈萨克斯坦首任总统,也就是纳扎尔巴耶夫。可以说,该项修订完全是为了保证纳扎尔巴耶夫的连任。

2010年5月,议会认定纳扎尔巴耶夫为哈萨克斯坦共和国首任总统,并授予他“民族领袖”(Елбасы)的称号。

2011年2月2日,议会两院共同举行的会议通过了一项宪法修正案,总统有权决定提前进行大选。

2011年4月3日,哈萨克斯坦进行了第四次总统选举。这次选举本应在2012年举行,经纳扎尔巴耶夫决定而提前举行。纳扎尔巴耶夫获得了95.55%的选票,再次当选为哈国总统。

2015年4月26日,按照总统的决定,提前进行了第四次总统选举,纳扎尔巴耶夫获得了97.75%选民的支持。

2017年,哈萨克斯坦又一次对宪法进行了修改。当时通过了19项宪法条款的26个修正案,新内容主要涉及总统、议会和政府职权的再分配问题。这次修改与以前几次不同的是,总统权力中有关行政管理的一部分,如国家计划的审批,政府预算、拨款及审核,劳动报酬制度等,转移给了议会和政府,而总统对政权各组成部分关系的协调和仲裁、外交和国防、国家安全、宪法维护等职责和权力则变动不大,也可以说,国家战略层次的总统权力并无改变。

2018年,哈萨克斯坦通过了《安全会议法》,明确规定安全会议主席一职为终身制,这意味着不再担任总统一职以后,纳扎尔巴耶夫仍拥有很大的权力。

在纳扎尔巴耶夫执政近30年的过程中,哈萨克斯坦一共进行了5次大选,其中有3次是提前进行的。情况表明,对总统候选人的条件、参选选民的比例、总统任期、提前大选的决定权等,都以全民公决或议会决定的形式做出了利于纳扎尔巴耶夫的决定,使他能够非常平稳地连任,甚至获得了“民族领袖”的终身称号,这使他在辞去总统后仍然有很大的权力。纳扎尔巴耶夫以议会、选举、公投等为工具,几乎没有障碍地巩固和扩大了总统的权力,顺利地取得了民众的支持和拥护,以“民族领袖”的身份达到了个人威望的顶峰,这在后苏联地区是独一无二的。

五、草原民主

纳扎尔巴耶夫在扩大总统权力、建立自己政党的议会多数、限制和排斥反对派的过程中,努力强调哈萨克斯坦的特征,继承传统的政治文化,防止各种外部

干扰,尤其是以美国为代表的西方力量和伊斯兰势力。纳扎尔巴耶夫一直主张,哈萨克斯坦作为遵循民主、世俗、市场经济原则的国家,一切法律和政策都必须从哈萨克斯坦的国情出发,而不是照搬任何现有的模式。对于西方民主,他有一个简明而生动的说法:“我也想搞美国那样的民主,但在哈萨克斯坦从哪儿去弄那么多美国人?”¹ 他的意思很明白:美国民主是美国人的民主,哈萨克斯坦不需要美国民主。为此,哈对美国等西方国家以民主、人权为由的干预一直进行抵制,对西方非政府组织的此类活动也保持警惕并加以限制。尽管哈萨克斯坦与美国和其他西方国家保持着良好的关系,但纳扎尔巴耶夫从来没有因此而减少对西方渗透和干涉的防范。

哈独立前后,国内伊斯兰势力开始复兴。各种伊斯兰力量,包括传统的(正统的)、原教旨主义的、极端主义的都在哈萨克斯坦扩大影响,严重干扰了国家建设和社会生活。对此,哈政府一方面制定相关法律(包括《哈萨克斯坦反极端主义法》),不允许宗教干预国家政治;另一方面,对境外宗教力量在哈的活动予以限制。例如,沙特阿拉伯曾在阿斯塔纳(2018年改名努尔苏丹)捐建了哈最大的清真寺,而且派出传教人员在哈传教(瓦哈比派),随后哈停止接受沙特的宗教捐款,并要求沙特传教人员离境。一段时期以来,随着伊斯兰极端势力在世界范围内日趋活跃,其在哈影响也不断扩大。不少人参与极端一恐怖活动,给社会安全与稳定造成极大威胁。更有不少人排斥传统宗教活动,甚至以穿阿拉伯长袍、蒙面等为荣。对这一现象,纳扎尔巴耶夫总统明确表示反对,他讲道:“我原则上反对罩袍。特别是在学的青年人穿罩袍、戴盖头”“在我们的历史中从来没有这样的东西,我们的宗教没有这样的传统。应该善于把真正的宗教和强加给我们的东西区别开来。”² 纳扎尔巴耶夫还与哈伊斯兰宗教领袖多次会面,要求他们为维护伊斯兰教的传统做出努力,取得了很好的效果。与此同时,纳扎尔巴耶夫还多次邀请世界主要宗教的领袖和著名宗教人士在一起开会,呼吁各宗教之间和谐共处,维护传统的宗教权威,反对歪曲教义。以上措施稳定了哈萨克斯坦的权力结构,促进了哈萨克斯坦的稳定和发展,同时也提高了纳扎尔巴耶夫总统的权威。

在巩固总统权力的过程中,纳扎尔巴耶夫也在努力找寻理论依据,以此为自己的行为做出解释。新独立国家初期一般具有一个共同的特征:努力利用和发展民族文化以提高国家认同,并且把它作为国家目标,以强化政权的合法性,哈萨克斯坦也不例外。哈独立以后不久,大致在20世纪90年代中期,媒体中开始出现“草原民主”这一词汇,并逐渐扩大到学术和官方表达中,但在公众之中它还不是一个广泛流行的概念。到目前为止,对草原民主还没有较为一致的学术定义

1 2008年3月28日纳扎尔巴耶夫对路透社的访谈,塔斯社, <https://tass.ru/info/6235534>, 2008年4月3日登录。

2 У Назарбаева своя "версия" Ислама, <http://www.ansar.ru/rfsng/u-nazarbaeva-svoya-versiya-islama>, 2019-07-12.

和官方解释,但它所发挥的作用却是十分重要的。例如,托卡耶夫当选总统后,在国内第一个视察的城市是土尔克斯坦市。16—17世纪,这里曾是哈萨克汗国的都城。他在这里说道:“草原民主是我们固有的价值观。失去了它,我们的民族就失去了自我。”¹由此可见草原民主在哈萨克斯坦的地位和影响。根据多种论述,笔者对草原民主的内涵做一大致的归纳:草原民主是哈萨克人作为游牧民族在草原这一生活空间创造的关于国家管理和政治—哲学思想的综合体,包括法律、制度、习俗、思想、信仰等。它涉及了历史文化的方方面面,也包括了这些内容在当代社会的存在。笔者认为,草原民主主要包括以下特点:第一,基于习惯法的法律。哈萨克是历史上形成的游牧民族,习惯法是国家管理的基本方式。哈斯木汗在位(1511—1523年)时,总结概括了已有的习惯法,结合社会需要,制定了哈萨克历史上第一部法律《哈斯木法典》,包括了财产、刑诉、军队、官员任用等,这部法典的主要原则基本上使用到哈萨克汗国灭亡(即1847年。其间,在哈萨克诸部先后被帝俄征服时,俄罗斯政府很长时间内没有在哈萨克游牧区实施俄罗斯法律和管理。而17世纪初的《头克汗法典》继承了《哈斯木法典》的原则和主要内容)。应该强调的是,即使是在哈萨克人信仰伊斯兰教之后,伊斯兰法也没有成为原有法律的主要内容。第二,较多的地方自治。哈萨克是游牧民族,活动地域广阔,人口不多。很长时间内,牧民和他们的管理者都处在流动的过程中,因此以游牧人群为基础建立社会管理系统是很自然的,这些大小不一的游牧单位就成为国家管理的基本单元,难以建立严格的垂直管理机构 and 系统,这使地方自治——实质上是游牧人群的自治——成为传统,而自治单位之间不紧密的联系,又迫使它们在一些重要或跨地区的事务方面较多采取协商的方式,明显有别于定居农耕地区。第三,国家领袖(汗)的推选制。哈萨克社会分为七个层级,处在顶端的是汗。汗位不是世袭的,而是在特定范围中推举候选人(不限于一人),再由具资格的人开会确定谁成为汗。第四,民众对下层领导人的产生及社会事务的管理具有有限的参与权。草原民主并不属于现代民主,但可以从中追索到某些现代民主的踪迹。笔者认为,草原民主的实质是精英民主,对这一概念还需要做更多的研究。至少,哈萨克斯坦是中亚国家中唯一一个基于传统政治文化建立国家理论,并把它作为政权合法性基础的国家。草原民主在哈萨克斯坦今后的社会政治生活中还会发挥什么作用,很值得做深入研究。

结 语

如上所述,哈萨克斯坦独立以后,纳扎尔巴耶夫通过总统选举、全民公决、

¹ Степная демократия – наша исконная ценность, Потеряв его, нация потеряет себя, <http://www.matritca.kz/news/61726-stepnaya-demokratiya-nasha-iskonnaya-cennost-tokaev.html>, 2019-06-15.

争取议会多数、削弱反对派等措施,加强和巩固了总统的权力,这为其实现国家管理的思想和实践确立了基础。在此基础上,纳扎尔巴耶夫在经济和对外关系等领域也做出了种种努力,促进了国家的稳定和发展。

独立后,哈萨克斯坦积极发展对外关系,争取国际社会的支持。截至目前,与哈建交的国家已有184个,哈加入了40多个国际组织,这两项指标都居中亚国家之首。这为哈争取国际投资、发展经贸关系和人文交流创造了良好的条件。对于哈萨克斯坦奉行的多边平衡的外交政策,已有大量成果进行了分析和评述,于此不赘,只强调一点:这种平衡的核心是哈俄关系,而中国和美国是哈第二个层次的伙伴。

独立以来,由于良好的经济基础,加之迅速扩大了石油储量和产量,以及尚在进行中的经济改革和具有吸引力的投资环境,哈萨克斯坦经济发展较快。与中亚其他国家相比,这一成绩就更突出。以1989年的中亚五国国内生产总值与人均值与2017年的数据做对比,1989年中亚各国之间总量的差别是6.6倍,人均差别只有2倍,说明苏联时期五国经济发展水平和生活水平比较接近;而2017年,中亚五国的GDP总量差距已近23倍,人均差距已经达11倍,表明哈萨克斯坦的社会经济发展明显好于其他中亚国家,国民生活水平也明显高于其他中亚国家。需要指出,尽管哈萨克斯坦的经济取得了明显的成绩,但还远未完成经济改革和产业结构调整的任务,投入不足是主要问题。石油、矿产业在国民经济中所占比例依然较高,特别是石油产业,这也是其经济受国际油价冲击很大的基本原因。哈萨克斯坦要进入世界发达国家前30名,必须加快产业调整的过程。国内外学者对哈经济及改革论述很多,不再重复。

总之,哈萨克斯坦独立以后没有发生严重的权力之争,没有“颜色革命”,没有内战,没有严重的民族宗教冲突;中亚国家间的水资源问题、边界争议等,哈也处理得比较好;社会基本稳定,经济发展迅速,对外关系广泛发展,多方面都取得了明显的成绩。这些成就无疑与纳扎尔巴耶夫的执政能力密不可分,而国家持续稳定的发展又进一步提高了他的权威。对于一位有抱负的政治家和国家领导人来说,权力和国家发展是不可分的,纳扎尔巴耶夫对二者做出了卓有成效的结合与平衡。李光耀曾评价纳扎尔巴耶夫说:“纳扎尔巴耶夫总统在各共和国首脑之中是一位显著的人物。哈萨克斯坦领导人强硬而适度,务实,行动迅速坚定,有感染力,有才干,有决心,是在前苏联各共和国之中得到认可的一位领导人。如果纳扎尔巴耶夫继续为共和国掌舵,哈萨克斯坦将明显具有更多的成功机遇。”¹无疑,纳扎尔巴耶夫将以民族领袖的身份被写入哈萨克斯坦的历史。

1 К. М. Саманбеков, Президент Нурсултан Назарбаев и государственность Казахстана, <https://e-history.kz/ru/publications/view/3693>, 2018-06-23.