

# 总统新政与新冠肺炎疫情 新形势下的哈萨克斯坦

王海燕

**【内容提要】** 2020年是个不平凡的年份,哈萨克斯坦发生了严重的新冠肺炎疫情。新任总统托卡耶夫采取多项措施进行改革,国家政治转型逐步深化,国内民主机制不断加强;建立新型国家治理模式,在各个领域开展数字化建设;采取多种措施举国共同抗疫,发展医疗卫生体系,采取多种救助措施保障民生,保障政局和社会稳定。2020年哈经济首次负增长,但好于预期,政府通过建立发达的农业体系增强经济竞争力,帮助本国企业渡过难关,促进金融业向多元化发展。哈萨克斯坦保持多元平衡外交的连续性时,并不是与每个国家保持同等距离,而是有优先排序。未来,哈经济将可能与世界经济同步,进入负增长或低增长时期;政治上,力图在变化的新世界中找到自己应有的地位,保持其稳定的内政外交政策和发展路线。

**【关键词】** 哈萨克斯坦 新政 经济 外交 抗疫

**【基金项目】** 国家社会科学基金项目《我国与中亚区域经济整合研究》(项目编号:12BGJ015);中国科学院战略性先导科技专项(A类)《绿色丝绸之路建设的科学评估与决策支持》(项目编号:XDA20010000)。

**【作者简介】** 王海燕,华东师范大学国际关系与地区发展研究院和俄罗斯研究中心副研究员、经济学博士,华东师范大学哈萨克斯坦研究中心执行主任。

## 一 新当选总统新政保障政局稳定

2020年,在哈萨克斯坦首任总统保持影响力和原有政策延续性的情况下,新当选的托卡耶夫总统确定了主要活动领域,并为国家机构的工作设定了优先事项,迅速明确了国家的政策路线,通过各项举措稳定了哈萨克斯坦

政权,形成举国抗疫、经济社会稳定的局面。

### (一) 政治转型逐步深化

2020年,托卡耶夫总统确保了政权的平稳交接。一方面,为保证政策和权力的连续性,继续实施现行的国家方针,纳扎尔巴耶夫作为民族领袖,全力支持托卡耶夫总统;另一方面,国家确立了与社会对话、意见多元化和观点多样性的新的思想取向。从托卡耶夫总统执政第一年的工作看,哈政治转型逐步深化,国内民主机制不断加强。

托卡耶夫总统提出“公民参与国家治理”的口号,认为建设“倾听型国家”的方向不只是国家机关与公民、政府与社会的对话,而是让公民参与改革进程和国家治理。2020年,在建设“倾听型国家”这一政治理念的框架内,托卡耶夫总统签署了《在哈萨克斯坦组织和举行和平集会法修正案》、《哈萨克斯坦选举法修正案》和《哈萨克斯坦政党法修正案》等一系列法案,这成为其政治改革方案的重要组成部分。《在哈萨克斯坦组织和举行和平集会法修正案》对关于和平集会的旧法进行了改革,在法律上保证和平集会组织者和参与者的权利并明确了其责任,为哈萨克斯坦人进行公民活动提供了法律依据。《哈萨克斯坦选举法修正案》规定女性和年轻群体在候选人名单中的占比不能低于30%,旨在增加女性和年轻群体对国家社会政治生活的参与度,为女性和年轻群体参与国家政治生活提供机会。《哈萨克斯坦政党法修正案》强调政党多元化建设,简化了成立新政党的程序,创新党建工作形式,把成立新政党的标准从4万名成员降至两万名,对哈国家政策的制定和实施将产生直接影响<sup>①</sup>。

### (二) 建立新型国家治理模式

后疫情时代,哈萨克斯坦大力推动系统性的制度改革,从改变决策体系、人事政策和责任制度等做起<sup>②</sup>,建立新型国家治理模式,提高国家治理体系的效率。

决策体系方面,哈萨克斯坦进行多项改革。一是宣布成立总统直属最高改革委员会,托卡耶夫亲自担任委员会主席,哈总理马明、总统办公厅主任科沙诺夫、央行行长多萨耶夫等都是成员<sup>③</sup>。二是拟组建直属总统的战略规划

<sup>①</sup> Послание Главы государства Касым – Жомарта Токаева народу Казахстана. [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g)

<sup>②</sup> 同<sup>①</sup>。

<sup>③</sup> О Высшем совете при Президенте Республики Казахстан по реформам. [https://www.akorda.kz/ru/legal\\_acts/decrees/o-vysshem-sovete-pri-prezidente-respubliki-kazahstan-po-reformam](https://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/o-vysshem-sovete-pri-prezidente-respubliki-kazahstan-po-reformam)

和改革署,使之成为整个国家规划体系的中心环节,为了更加客观地评估快速变化的局势,将国家统计局委员会并入战略规划和改革署。三是拟组建直属总统的竞争保护和发展署,以便通过该机构制定明确的反垄断市场规则,建立强有力的公众监督,整顿贸易秩序。四是拟制定新的私有化方案,目前哈国家机关、地方政府和国有控股公司掌握着大约 7 000 个国有实体,为实现经济“去国有化”和发展公平竞争,国家只保留与社会架构以及维护国家安全有关的资产。五是成立总统办公室直属的执法和司法系统改革代表委员会。六是探讨地方和基层自治管理模式,制定新的地方自治发展纲要<sup>①</sup>。

人事政策方面,改革国家公务员系统。一是加快国家机关和准国有部门裁员工作进度,2020 年裁员 10%,2021 年再裁员 15%。未来将根据本轮裁员的效果,在考虑数字化进程的基础上决定国家机关是否需要继续裁员。裁员节约下来的资金将用于提高公职人员工资,自 2021 年 7 月 1 日起推行评分制,以加强国家公职人员的工作责任感和主动性。在准公共部门,继续裁减行政管理人、非生产性成本和多余的子公司。哈各部委还将取消责任秘书的职务,其职责直接由部门领导承担。二是司法系统吸引税收、矿产利用、知识产权和公司法领域的专家,最高司法委员会和最高法院积极招募新的专业执法人员。三是拥有双重国籍的公务员或准国有部门的领导将被解雇。四是对《刑法》进行修订,以加强对执法人员、法官、行贿者和行贿中介机构腐败行为的惩处力度;严格遵守腐败罪犯终身不得从事公务员或准国有部门工作的规定;建立保护举报腐败人员的司法制度<sup>②</sup>。

责任制度方面,哈通过法律、政策、监督和协调机制强化政府的责任。一是制定并通过《公共监督法》,确保国家机关和准公共部门对社会的开放性和责任制;在法律政策框架内,拟重新审议法律规范的制定,通过更改立法来确保各项法律细则的平衡,解决行政部门对立法过度监管的问题。二是为预防职务犯罪,拟重新调整检察院的监督工作,以有效解决公民和企业面临的问题。三是考虑到当今世界已进入自然和人为灾害多发期,拟组建紧急事务部。四是托卡耶夫总统提议在准公共部门建立公共理事会,通

<sup>①</sup> О Высшем совете при Президенте Республики Казахстан по реформам. [https://www.akorda.kz/ru/legal\\_acts/decrees/o-vysshem-sovete-pri-prezidente-respubliki-kazahstan-po-reformam](https://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/o-vysshem-sovete-pri-prezidente-respubliki-kazahstan-po-reformam)

<sup>②</sup> Послание Главы государства Касым - Жомарта Токаева народу Казахстана. [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g)

过参与采购委员会的工作进一步提升公共理事会作用,相关法案已在议会通过。公共理事会应广泛吸纳不同社会群体的代表,如为残疾人参与该机构的工作创造必要的条件等。五是拟建立统一的信息资源库,包含准国有部门的财务和经济活动、预算资金的使用以及其他相关数据。六是制定涵盖所有准国有部门的统一采购法。所有受监管的采购应尽可能透明地进行,并且只能通过单一采购窗口。系统性解决制造业企业以可接受的价格购买国产原材料的问题,提高“哈萨克斯坦含量”。七是托卡耶夫总统提议在哈萨克斯坦引入三权分立的模式,即警察、检察官、法院各司其职,相互制衡,通过法治保障公民的权利和安全。此外还包括:从法律上提高地区稽查员的地位,在监狱机构、警察局办公室安装视频监控,重组内务部系统,重新调整检察院的监督工作等<sup>①</sup>。

在2020年10月21日举行的哈萨克斯坦最高改革委员会第一次会议上,托卡耶夫总统建议在该委员会框架内成立6个关键领域改革工作组,将改革设想付诸实施。

### (三) 在改革的各个领域引入数字化建设

哈总统托卡耶夫认为,数字化是所有改革的基本要素,与公路和电一样必需,是实现国家竞争力的关键步骤。首先,有必要消除数字鸿沟,确保所有公民最大限度地访问互联网和享受高质量的通信服务。国家为社会弱势家庭的儿童提供计算机和高质量的互联网服务。到2020年年底,人口超过250人的村庄都可以连接互联网。其次,努力在机构间协作以及对公民服务时放弃使用纸张,哈在土地、财产和其他类似证书上已经取得了良好实践。托卡耶夫总统责成在2020年年底前取消需求最多的证书和纸质证明,通过数字信息来确认,国家机关应以电子形式接受身份证、毕业证和驾驶证。最后,为简化电子服务,应在公共服务和私人企业中广泛使用生物识别。个人数据的使用应达到一个新水平,政府提供统一的数据库系统,并对其进一步开发。政府将努力在工业和IT行业之间建立互利合作关系,建立能成为各行业数字生态系统驱动力的数字技术平台,并吸引世界数字巨头落户哈萨克斯坦<sup>②</sup>。

---

<sup>①</sup> Послание Главы государства Касым – Жомарта Токаева народу Казахстана. [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g)

<sup>②</sup> 同<sup>①</sup>。

## 二 疫情形势下多措并举共同抗疫

在整个中亚地区,哈萨克斯坦是新冠肺炎疫情最严重的国家。从2020年3月13日哈出现首批新冠肺炎病例以来,因疫情反复和扩大,已经几次宣布进入全国抗疫的紧急状态。由于民众未能很好地贯彻执行隔离和防疫措施,加上医改后合并了大量医疗机构,抗疫效果并不理想,全国感染人数不断攀升,最严重时每天新增确诊病例曾达上万人。截至2021年4月7日14时30分,共计确诊病例达25.8917万例,居世界第56位,在中亚国家中居第1位,远超中亚人口最多的乌兹别克斯坦(已确诊病例为8.4127万例)<sup>①</sup>,疫情形势依然严峻。

### (一) 哈政府采取多种措施举国抗疫

哈政府采取多种措施举国抗疫,发展卫生体系。一是重视医务工作者的工作,对其给予财政支持。托卡耶夫总统责成在2020年下半年预算修订中拨款1500亿坚戈,为医务工作者发放津贴;拟到2023年将医护人员的工资提高到平均工资的两倍。二是发展本国制药业。疫情期间哈基本解决了药品供应问题,托卡耶夫总统将国内制药业的发展视为国家安全问题,认为所有基本药物和医疗设备必须在哈萨克斯坦生产,并希望2021年在这一领域取得具体成效。三是发展医疗基础设施建设。至2020年年底,哈建立13家新的传染病医院。至2025年将建立20个大型现代化医疗中心,预计将吸引约1.5万亿坚戈的投资。在民族领袖纳扎尔巴耶夫的倡议下,努尔苏丹市和阿拉木图市将建立两个综合传染病研究中心,使之成为哈医学发展的领航者。进一步发展国家医疗卫生事业,为所有医疗组织配备必要的设备,更新50%的床位,更换陈旧的设施。四是对初级医疗保健体系进行根本改革。托卡耶夫总统认为,政府需要提高医疗保健体系的灵活性,增大居民,包括农村居民的可及性,采取措施恢复偏远地区“移动医疗车”制度。为了在三年内创建有效的农村医疗保健体系,需要为所有农村居民点提供乡村诊室。五是培训专业医生。拟重点培训流行病学专家、传染病专家、复苏学专家、肺病专家、心脏病专家等,对医护人员的编制做长期(10年)规划。

### (二) 出台大规模反危机措施确保社会经济稳定

为消除疫情负面影响,哈国民经济部制定出台大规模的反危机措施,旨

<sup>①</sup> 《新冠肺炎疫情最新动态》, [http://jjh.cngold.org/apps/tg\\_yq.html](http://jjh.cngold.org/apps/tg_yq.html)



在确保国民经济稳定发展。一是在国家实施紧急状态期间通过两套旨在稳定经济和救助民众的紧急措施。反危机措施拨款总规模达到5.9万亿坚戈,主要用于保障就业、为失去收入人群支付月度补贴、支付社保费用、建设住房和弥补预算税收损失等;为1.25万家企业主提供延期还本付息优惠政策,为企业提供流动资金优惠贷款,1年内为现有贷款降息;超过70万家企业获得总额达1万亿坚戈的税收减免,3.7万个项目获得融资支持<sup>①</sup>。二是在2020年年底实施恢复经济增长的综合计划。综合计划包括支持行业发展的财政和非财政措施,涉及税收减免、扩大信贷投放、发展基础设施、支持国内生产、支持企业经营和保障就业等。相关措施主要用于支持在危机中受冲击最严重的行业,包括制造、矿山、冶金、农产品加工、建筑、民航、物流、旅游和所有服务行业。为实施上述措施,通过包括税法在内的几项法律修正案<sup>②</sup>。三是继续实施“乡村—国家摇篮”项目,推进各类乡村基础设施现代化。四是国民经济部在国家治理体系中积极引入项目管理模式。

总体来看,由于采取有效的反危机措施,哈萨克斯坦得以消除危机负面影响,避免经济陷入深度衰退。哈政府相关工作得到标普、穆迪和惠誉等国际评级机构的积极评价。

2020年3月以来,国际评级机构下调了全球约60%国家的主权信用评级,但哈主权信用评级不变,标普为BBB-,穆迪为Baa3,惠誉为BBB<sup>③</sup>。

### (三) 多国援助抗疫

2020年新冠肺炎疫情下,多国援助哈萨克斯坦抗疫。这不仅见证了中俄与哈在共同抗疫中患难见真情,也显示了美欧等国对哈的重视程度。

中国疫情发生时,哈萨克斯坦是较早向中国捐助抗疫物资的国家,之后,中国多批次援助了哈更多的抗疫物资。中国分批派遣医疗专家组赴哈萨克斯坦,多次同当地医疗机构和专家开展抗疫经验分享与交流,为上万人次举办多场培训讲座,分享在疫情防控 and 疑似病例发现、隔离、救治等方面的经

<sup>①</sup> Арсен Аскарлов. На антикризисные меры потратят 5,9 трлн тенге. <https://yandex.ru/turbo/kapital.kz/s/economic/85949/na-antikrizisnyye-mery-potratyat-5-9-trln-tenge.html>

<sup>②</sup> Правительство утвердило пакет антикризисных мер. <https://primeminister.kz/ru/news/pravitelstvo-utverdilo-paket-antikrizisnyh-mer-1725048>

<sup>③</sup> Указ Президента Республики Казахстан о мерах по обеспечению социально-экономической стабильности. [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=35552361#pos=4;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35552361#pos=4;-106)

验,就加大公共场所消杀、强化社区隔离管理等提出了相关建议,探讨优先提供疫苗的问题。这反映了两国人民携手应对全球风险的强烈意愿,体现了中哈关系的高水平和特殊性,成为两国睦邻友好和永久全面战略伙伴关系的鲜明例证。2020年6月3日,俄罗斯《共青团真理报》对哈萨克斯坦总统托卡耶夫进行采访。托卡耶夫在采访中就哈中关系表示,哈中携手抗击新冠肺炎疫情是两国永久全面战略伙伴关系的光辉一页。

哈萨克斯坦发生疫情后,俄罗斯多次援助其抗疫,包括提供物资、派专家组交流经验以及签订“卫星-V”新冠肺炎疫苗在注册、生产和应用方面进行合作的协议。

2020年3月13日,哈萨克斯坦宣布确诊首个新冠肺炎病例的当晚,来自美国的个人防护用品救援物资就抵达了努尔苏丹市国际机场,在当时美国还在争抢欧洲防疫物资的情况下,充分显示了美国对哈的重视。2020年3月底,美向哈提供了一笔总额为3.65亿坚戈的抗疫专项拨款;4月,美向哈无偿援助一批医疗防护用品和设备;5月,美邀请哈方参加国际会晤,分享数字化抗疫经验;7月,欧盟启动预算资金为300万欧元的《中亚国家新冠肺炎疫情应对措施》援助计划,为包括哈萨克斯坦在内的中亚国家提供急需的基本药物和设备,并为实验室和医院提供支持,计划分三个阶段提升中亚国家应对公共卫生突发事件的能力,保障国家医疗卫生系统长期稳定<sup>①</sup>。

在遭受新冠肺炎疫情侵袭的2020年,哈萨克斯坦累计从其他国家获得总价值1900万美元的人道主义援助,与2019年所获援助基本持平。其中,中国累计向哈提供约1000万美元人道主义援助物资,占哈获得全部援助物资的一半以上;排名第二位的是德国,向哈提供220万美元的援助物资;紧随其后的是印度和卡塔尔,分别向哈提供170万美元的援助物资<sup>②</sup>。

### 三 通过保障民生稳定社会秩序

#### (一) 提供多种救助

2020年11月,哈职工平均月工资约合500美元,但实际上,多数居民月

---

<sup>①</sup> 《欧盟启动中亚国家应对新冠肺炎疫情援助计划》, [https://www.inform.kz/cn/article\\_a3674906](https://www.inform.kz/cn/article_a3674906)

<sup>②</sup> 《中国是向哈萨克斯坦提供抗疫援助物资最多的国家》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202102/20210203038595.shtml>

薪不足290美元,哈居民普遍负债。截至2020年12月初,哈全国经济活动人口总计923万人,其中,借款人达到746万人,占比81%;没有贷款债务的人数仅为177万,占比19%。不计抵押,居民平均贷款额达32万~35万坚戈<sup>①</sup>。普遍借贷催生出庞大的借款人群体,已形成社会性问题,导致哈居民缺乏不可预见或不可抗力支出的“安全气囊”。这一问题在疫情条件下显得尤为突出。

许多居民缺乏足够的个人养老金储备,只能寄望于国家救助。哈采取了两套有效的反危机措施,暂时失去收入的450多万哈萨克斯坦公民获得了每人每月4.25万坚戈的补贴,超过100万人领取了食品包,“我们在一起”基金会向超过55万个家庭提供了一次性财政支持。2020年,政府用于支持经济和扶助居民的反危机措施总规模达到6.3万亿坚戈(约合152亿美元),相当于GDP的9%<sup>②</sup>;哈政府累计向18.47万户家庭的93.62万人提供定向社会救助,总金额达753亿坚戈(约合1.8亿美元)<sup>③</sup>。

## (二) 启动就业支持计划

疫情对哈劳动力市场的影响持续存在,失业率和贫困率居高不下。2020年第三季度,哈贫困率为5.7%,同比增长1.2个百分点。哈富裕人口食品开支为贫困人口的5倍,非食品开支为6.8倍,有偿服务开支为6.3倍。全国从业人口870万人,其中670万人为受雇就业;失业人口45.48万人,失业率为5%。受停工停产影响,第三季度临时未就业人员有13.17万人,比第二季度环比减少52%,但仍保持较高水平<sup>④</sup>。哈国民经济部继续实施居民支持计划,约180万人享受延期还本付息优惠政策。哈启动实施新的《就业路线图》规划,累计为19万人解决就业问题,到2020年年底仍保留11.4万个就业岗位。《就业路线图》规划中的基建项目主要涉及四大领域:社会文化设施维修、改造和建设;住房和公共设施维修、改造;交通基础设施维修、改造和建设;居民点改造。《就业路线图》规划确保使用商品和服务的“哈萨克斯坦含

<sup>①</sup> 《超过80%的哈萨克斯坦居民存在贷款负债》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203024771.shtml>

<sup>②</sup> 《2020年哈萨克斯坦反危机措施规模达6.3万亿坚戈》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202102/20210203039825.shtml>

<sup>③</sup> 《2020年哈定向社会救助规模达753亿坚戈》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103034726.shtml>

<sup>④</sup> 《三季度哈萨克斯坦贫困率上升》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203023399.shtml>



量”不低于90%，一半以上人员通过居民就业中心招聘，并优先雇用失业青年。用人单位须采取必要防疫措施以确保工作条件安全。参与《就业路线图》规划的就业人员约一半为农村居民，39%为青年，7%为低收入群体<sup>①</sup>。由于采取了较为有效的救助措施，2020年下半年起哈失业率不断降低，2020年年底全国失业率为4.9%<sup>②</sup>，2020年创造就业岗位55.9万个<sup>③</sup>。根据《2025年前哈萨克斯坦国家发展规划》，计划到2025年将失业率降至4.7%，为重启劳动力市场，降低失业率水平，政府将升级现有就业体系，创造新的工作岗位，构建新型劳动关系，促进灵活就业，为实现常态化自主教育和技能培训创造条件，同时要进一步完善就业情况分析预测系统<sup>④</sup>。

### (三) 管控物价上涨

2020年哈国内食品价格随疫情起伏。2020年年初到年底，哈重要社会民生食品价格涨幅为9.6%，比2019年同期收窄0.6个百分点。实施紧急状态期间，由于发生市场抢购，重要民生食品价格暴涨4.1%，仅3月17~24日一周内价格涨幅就达到1.7%。为稳定物价，政府为9种食品设置最高限价，对7种食品实施出口禁令，对6种食品实行月度出口配额管理，同时将食品增值税从12%降至8%。得益于实施上述措施，物价上涨得到遏制。2020年第四季度，主要食品价格再度出现上涨，10月上涨2.8%，11月上涨2.3%<sup>⑤</sup>。2020年年初，哈国民经济部采取一系列措施，将居民有偿服务价格涨幅从原计划的15.5%降至0.5%，累计为居民节约支出达270亿坚戈。实施紧急状态期间，居民有偿服务价格平均下降7.4%，累计为居民节约支出10亿坚戈。医疗卫生领域投入大幅增长。2020年1~10月，哈医疗卫生领域固定资产投资达到2013亿坚戈，比2019年同期增长超过1.2倍，行业生产指数增长117.2%。2020年10月医疗卫生领域投资达到520亿坚戈，环比增长14%，

<sup>①</sup> 《哈〈就业路线图〉规划已创造就业岗位22万个》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203022920.shtml>

<sup>②</sup> 《2020年哈萨克斯坦失业率为4.9%》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202102/20210203039812.shtml>

<sup>③</sup> 《哈萨克斯坦67%的就业人口集中于服务行业》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202102/20210203036904.shtml>

<sup>④</sup> 《哈政府计划到2025年将失业率降至4.7%》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202103/20210303045473.shtml>

<sup>⑤</sup> 《年初以来哈重要社会民生食品价格上涨9.6%》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203022019.shtml>

同比增长330%，创近年来单月投资额新高。投资资金主要来自地方财政和企业自有资金<sup>①</sup>。2020年，哈萨克斯坦通胀率达7.5%，居欧亚经济联盟第二位。主要是食品价格大幅上涨，达11.3%；非食品价格上涨5.5%；有偿服务价格整体上涨4.2%<sup>②</sup>。

哈萨克斯坦政府通过上述保障民生的措施极大地稳定了疫情之下的社会秩序。

## 四 疫情对哈经济冲击显著

2020年是哈萨克斯坦近20年来经济最为困难的一年。哈萨克斯坦和全球其他国家一样，遭受疫情蔓延、油价下跌、外需萎缩三重打击，经历了商业活跃度下降的艰难时期。

### （一）经济停止多年来的正增长

2020年，由于疫情影响，哈萨克斯坦经济停止多年来的正增长，总体为负增长，但部分领域有所上升，好于预期。2020年，哈GDP实际下降2.6%<sup>③</sup>。

农业增长成一大亮点。哈萨克斯坦农业生产总值为6.271万亿坚戈（约合152亿美元），比2019年增长5.6%，在欧亚经济联盟成员国中增幅最大。其中，畜牧业产值为2.624万亿坚戈，增长3%；种植业产值为3.606万亿坚戈，增长7.8%<sup>④</sup>；禽畜产量增长4.1%，禽蛋产量降幅达8.4%<sup>⑤</sup>。牲畜存栏量继续增长，肉类产量达93.14万吨，同比增长3.7%<sup>⑥</sup>。

工业生产下降较大。2020年，哈工业生产同比下降0.7%。其中，采掘

---

① 《哈萨克斯坦卫生健康领域投入大幅增长》，[http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203\\_024772.shtml](http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203_024772.shtml)

② 《2020年哈通胀率位居欧亚经济联盟第二位》，[http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/2021010\\_3034724.shtml](http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/2021010_3034724.shtml)

③ 《2020年哈萨克斯坦GDP萎缩2.6%》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103030517.shtml>

④ 《2020年哈萨克斯坦农业生产增长5.6%》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103031394.shtml>

⑤ 《2020年欧亚经济联盟农业产值增长2.3%》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202102/20210203038681.shtml>

⑥ 《2020年哈萨克斯坦肉类产量同比增长3.7%》，[http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103\\_033226.shtml](http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103_033226.shtml)

业下降 3.7%，水供应和处理业下降 2.6%，电气暖供应业下降 0.3%，制造业增长 3.9%，食品、饮料、木制品、药品、冶金产品和机械设备产量保持增长<sup>①</sup>。2020 年，生产石油 7 300.7 万吨，同比下降 7.2%；生产凝析油 1 264.9 万吨，同比增长 6.2%；生产天然气 230.91 亿立方米，同比增长 4.2%；生产石油伴生气 320.12 亿立方米，同比下降 6.5%；生产汽油 449.6 万吨，同比下降 0.9%；生产柴油 467.8 万吨，同比下降 7%；生产重油 224.2 万吨，同比下降 22%；发电 1 091.79 亿千瓦时，同比增长 2.5%；生产煤炭 1.13 亿吨，同比下降 1.6%；生产粗钢 400.3 万吨，同比下降 3.1%；生产轧钢 256.8 万吨，同比增长 26.1%；生产铁合金 221.5 万吨，同比增长 1.8%<sup>②</sup>。汽车制造业增速超过 50%，累计生产汽车 7.747 1 万辆<sup>③</sup>。轻工业实现产值 1 287 亿坚戈，同比增长 15%，几乎所有轻工产品产量均实现增长，其中，纺织品同比增长 4.5%，服装同比增长 5.5%，皮革及其制品同比增长 131.1%<sup>④</sup>。部分项目受疫情影响工期延至 2021 年上半年<sup>⑤</sup>。

服务业受到的冲击最为严重。2020 年哈服务业下降 5.6%。几乎所有实体经济部门和部分服务行业保持增长，建筑业同比增长 11.2%，信息通信业同比增长 8.6%，教育业同比增长 2.3%<sup>⑥</sup>。实现批发贸易总额 24 万亿坚戈，同比下降 7.4%；零售贸易总额 11.6 万亿坚戈，同比下降 4.1%，而网购交易额同比增长 32%<sup>⑦</sup>。全国新交付住宅面积超过 1 210 万平方米，同比增长 9.3%<sup>⑧</sup>。累计投入住房建设资金 1.968 万亿坚戈，同比增长 33.6%，已完

① 《2020 年哈萨克斯坦工业生产下降 0.7%》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103030941.shtml>

② 《2020 年哈萨克斯坦石油产量下降 7.2%》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103031778.shtml>

③ 《哈萨克斯坦汽车工业蓬勃发展》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103030937.shtml>

④ 《2020 年哈萨克斯坦轻工业生产增长 15%》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103032810.shtml>

⑤ 《2020 年哈萨克斯坦能源部重点支持石油领域发展》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203025059.shtml>

⑥ 《2020 年哈萨克斯坦 GDP 萎缩 2.6%》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103030517.shtml>

⑦ 《2020 年哈萨克斯坦批发贸易额 24 万亿坚戈》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103032611.shtml>

⑧ 《哈萨克斯坦住宅建设行业投资增长 33.4%》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203025374.shtml>

成产值4.92万亿坚戈(约合117.4亿美元),同比增长11.2%<sup>①</sup>。由于实施限制措施,2020年哈入境游收入损失高达70%~80%<sup>②</sup>。2020年固定资产投资12.323万亿坚戈,比2019年下降3.4%。其中,采掘(占比33.6%)、运输和仓储(10.4%)、不动产交易(17.6%)等行业引资额居前列<sup>③</sup>。完成货物周转量5886.79亿吨公里,同比下降3.4%;完成旅客周转量1082.84亿人公里,同比下降63.3%<sup>④</sup>。2020年,由于国际油价暴跌和主要出口商品销售收入减少,哈实现货物贸易出口额469.5亿美元,同比下降19.1%,已降至2015年水平<sup>⑤</sup>。受疫情影响,哈与全球44个国家减少邮政往来,2020年国际邮政包裹数量比2019年减少近30%,收入同比下降19%~20%;2020年1~11月,哈汇款业务量同比下降22%,国内快递业务量同比增长15%,包裹业务量同比增长30%<sup>⑥</sup>。

## (二) 通过建立发达的农业体系创造具有竞争力的经济

尽管哈萨克斯坦是世界上面积最大的内陆国,农业资源丰富,但存在土地使用受限、水资源分布不均且不断减少、缺乏可用的长期资金、农作物种子老化严重、农业科学发展水平低、农业科技知识传播和科技成果转化较慢、专业人员短缺等问题。哈希望保持农业粮食出口国的重要地位,建立区域粮食中心,打造具有竞争力的农业体系。

努力提高农业生产效率。托卡耶夫总统提议采取措施在哈创建肉类、水果、蔬菜、糖、谷物、油料作物、乳制品的生产和加工7个大型生态系统,并密切关注水产业发展,创造更多的农业附加值,通过鼓励个体农业经济发展为数百万农民提供收入。政府拟制定全新的《农工综合体发展国家项目五年规划》,旨在确保重要社会民生食品自给自足;稳步提高农村居民收入;将劳动

① 《2020年哈萨克斯坦建筑业增长11.2%》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103031392.shtml>

② 《哈旅游业计划5年内增加收入1800亿坚戈》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103032609.shtml>

③ 《2020年哈萨克斯坦固定资产投资下滑3.4%》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103031398.shtml>

④ 《2020年哈萨克斯坦货物周转量下降3.4%》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103031391.shtml>

⑤ 《2020年哈萨克斯坦外贸出口大幅下滑》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ijyjl/e/202103/20210303041834.shtml>

⑥ 《哈萨克邮政国际包裹业务收入下降20%》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203025373.shtml>

生产率提高 1.5 倍;将农工综合体产品出口规模扩大 1 倍。

哈挖掘横向合作的潜力,联合分散的个体农户,农户在合作时各自保留土地和资产的所有权。政府还协助大多数农户采购原材料、生产和销售产品,引进现代技术,提高农业生产率和农产品质量。此外,还在补贴和税收优惠的框架内制定一系列措施以促进农村地区发展。

农业用地参与经济周转。截至 2020 年 11 月 1 日,哈萨克斯坦全国空闲土地面积为 9.57 万公顷。其中,空闲农业用地为 7.83 万公顷,而专项土地资源为 3.75 万公顷。在保证土地不会出售给外国人的同时,政府不得不制定其他形式的计划,使农业用地参与经济周转,以促进对农业部门的投资。根据哈萨克斯坦《土地法典》,国家向归国侨民提供用于经营农业和建立农庄的土地,租赁期限为 10 年,临时用地将从空闲农业用地和专项土地资源中分配<sup>①</sup>。

### (三) 帮助本国企业发展

哈政府和阿塔梅肯全国企业家协会在构建有吸引力的营商环境、提供金融和非金融支持等方面努力支持中小企业发展。2020 年以来,在工业化路线图框架内启动 200 多个生产项目,创造两万个新的就业岗位。政府已批准实施相关法律法规,进一步为企业放宽调控、简化手续、缩短审批时限。自 2020 年 1 月 1 日起,3 年内暂停对中小企业实施检查。考虑到降低国有经济占比的目标尚未实现,决定将暂停组建新的国有企业政策实施期限延至 2021 年年底。近 5 年来,中小企业在经济中的占比由 24% 增至 32%。企业就业人数增长 21%,由 280 万人增至 340 万人<sup>②</sup>。截至 2020 年 10 月,哈萨克斯坦全国注册小型企业 45.24 万家,同比增长 3.6%,连续 9 年实现增长,小企业数量在注册法人实体总数中占比增至 98.1%<sup>③</sup>。2020 年 2 月~2021 年 3 月,哈企业数量增长 3%。截至 2021 年 3 月,全哈 46.3 万家注册法人实体中,仅有 16.85 万家处于经营活跃状态,12 万家处于停业状态,6 000 家正在清算。停业企业中,99% 是雇员人数少于 100 人的小型企业。停业企业多集中于批发零售、汽修业(3.59 万家)和服务业(1.1 万家)。受疫情影响较小的小企业

<sup>①</sup> 《农业部:将向归国侨民分配农用土地》, [https://lenta.inform.kz/cn/article\\_a3711562](https://lenta.inform.kz/cn/article_a3711562)

<sup>②</sup> 《哈萨克斯坦将建立全新的商业管理体系》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203022448.shtml>

<sup>③</sup> Число малых активных компаний в РК выросло на 2%. [https://www.inform.kz/ru/chislo-malyh-aktivnyh-kompaniy-v-rk-vyroslo-na-2\\_a3728491](https://www.inform.kz/ru/chislo-malyh-aktivnyh-kompaniy-v-rk-vyroslo-na-2_a3728491)



主要集中在制造业和公用事业等实体经济领域,其他领域中,约30%~35%的中小企业因疫情停业<sup>①</sup>。

哈政府致力于在实施大型国家项目过程中采用本国标准和产品,计划在全国范围内引入本国商品保障性采购制度。为进一步完善议会正在审议的《政府采购法》,提高政府采购中的“哈萨克斯坦含量”,在优惠贷款计划和开展“简单物品经济”计划框架内优先采购国产商品,食品、轻工、建筑和家具等四个领域的本国采购份额已超过60%。另一个重要工作方向是在大型国家项目实施过程中采用本国建材和设备<sup>②</sup>。哈还将建立全新的商业管理体系<sup>③</sup>,拟制定统一的《工业政策法》,采取包括实物补贴、优惠融资、部分担保和出口支持在内的一揽子具体措施,以支持工业发展。

#### (四) 金融向多元化发展

在当前全球不稳定性上升、世界经济下滑的背景下,得益于黄金资产升值,哈央行增加购买黄金资产和实现投资多元化,黄金外汇储备显著增长。截至2020年10月底,哈央行黄金外汇储备达336亿美元,同比增长13.8%;黄金储备约为232亿美元,同比增长26.9%。2015年以来,哈萨克斯坦累计购入黄金超过215吨,黄金在国家外汇储备中占比持续上升,截至2020年10月已达69.1%<sup>④</sup>。

尽管面临金融市场较大波动和疫情的不利影响,2020年1~9月,哈国家基金投资收益率仍达到2.6%;1~11月,哈萨克斯坦国家基金累计实现收入4.92万亿坚戈,同比增长29.2%。截至2020年12月初,哈国家基金资产规模达27.8万亿坚戈(约合665亿美元),比2019年同期增长3.6%;近3年来年均增长8.8%。哈国家基金收入中,来自油气行业的直接税收收入同比下降48.2%,投资收入达到创纪录的3.6万亿坚戈,占同期国家基金总收入的72.3%,主要投资于发达国家和发展中国家的高流动性有价证券。2020年,

<sup>①</sup> 《哈萨克斯坦近12万家小企业处于停业状态》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202103/20210303045589.shtml>

<sup>②</sup> 《哈政府正在制定扶持本国生产商的替代方案》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203026043.shtml>

<sup>③</sup> В Казахстане создадут систему "Умного регулирования" бизнеса. <https://yandex.ru/turbo/kapital.kz/s/business/91802/v-kazakhstane-sozadut-sistemu-umnogo-regulirovaniya-biznesa.html>

<sup>④</sup> 《疫情条件下哈萨克斯坦黄金外汇储备保持增长》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203021684.shtml>

哈国家基金为实施反危机措施拨出大量资金,1~11月,国家基金向财政保障性转移支付拨款4.6万亿坚戈,同比增长51.3%,用于实施《就业路线图》计划、疫情防控、上调社保标准、弥补地方财政因减免中小企业所得税造成的损失以及其他旨在消除疫情影响的措施<sup>①</sup>。

疫情暴发之初,哈央行及时调整基准利率,有效抑制本币资产需求萎缩,防止坚戈过度贬值。截至2020年年底,哈银行业存款余额为22.1万亿坚戈,同比增长16.1%。其中,本币存款余额增长28%;外汇存款余额增长0.4%。存款美元化率已从2020年3月的峰值46.7%降至2021年1月的37.3%,为2013年以来最低水平。2020年,哈外汇市场遭受严重冲击。2020年3月,全球疫情蔓延和大宗商品市场震荡导致坚戈汇率大幅贬值17%,坚戈对美元汇率跌至448.5:1。哈央行会同政府采取一系列措施,确保外汇市场稳定,促进坚戈汇率逐步反弹。截至2020年年底,坚戈对美元汇率已回升至420.91:1。在发展中国家货币普遍大幅贬值背景下,坚戈汇率全年仅下跌10%。2021年,哈央行将继续采取措施巩固浮动汇率制度,按照市场原则兑换国家基金资产,有效消除市场波动<sup>②</sup>。

为弥补2021年国家预算赤字,支持政府防疫和经济复苏,哈萨克斯坦计划自“亚投行”和亚洲开发银行融资约16亿欧元<sup>③</sup>。此外,国际货币基金组织将在阿拉木图设立区域能力发展中心。2020年12月,国际货币基金组织和哈萨克斯坦央行在线签署协议,国际货币基金组织计划在阿拉木图设立高加索、中亚和蒙古地区能力发展中心,这也是国际货币基金组织在全球的第17个能力发展中心<sup>④</sup>,以有效利用阿斯塔纳国际金融中心(AIFC)的潜力,使其成为哈萨克斯坦吸引直接投资和证券投资的主要工具。哈萨克斯坦将分步建立国家支付系统,将不依赖外国运营商,推广非现金支付<sup>⑤</sup>。

① 《哈萨克斯坦国家基金资产增至27.8万亿坚戈》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203025052.shtml>

② 《2020年哈萨克斯坦存款余额增长16.1%》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103034435.shtml>

③ 《哈参议院批准与亚开行和亚投行的贷款协议》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203022011.shtml>

④ 《国际货币基金组织将在阿拉木图设立区域中心》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203023397.shtml>

⑤ До 2025 года в Казахстане планируют запустить свою платежную систему, которая позволит устранить зависимость от иностранных операторов. <https://ru.sputnik.kz/economy/20201210/15698280/natsionalnaya-platezhnaya-sistema-kazakhstan.html>

## 五 多元平衡外交排序更加清晰

哈萨克斯坦首任总统逐步确立了多元化的平衡外交策略,在2014年出台的《2014~2020年哈萨克斯坦外交政策构想》中,哈在对外关系上与各国并非保持同等距离,而是有先后排序:哈萨克斯坦在各个领域加强与俄罗斯的关系;加深与中国的全面战略伙伴关系;与中亚国家加强区域合作,共同应对内部和外部的挑战与威胁;继续加强与美国的战略伙伴关系;加强与欧洲国家的战略伙伴关系,继续努力发展与欧盟的全面关系<sup>①</sup>。托卡耶夫总统强调,多边政策未来将成为哈萨克斯坦外交的主要方向,其2020年3月9日批准《2020~2030年哈萨克斯坦外交政策构想》,宣布哈实施全方位、务实和积极的外交政策,在延续原有外交政策的同时,更进一步明确、清晰地列出了哈在区域和多边外交领域的优先顺序。这体现了新总统的外交思路以及与几大国的关系:进一步发展与俄罗斯的联盟关系;与中国的永久全面战略伙伴关系;与美国的扩大战略伙伴关系;与中亚国家的战略协作以及与欧盟及其成员国的扩大伙伴关系与合作<sup>②</sup>。

托卡耶夫总统2019年上任伊始首访的国家就是俄罗斯,他在接受媒体采访时提出哈外交优先方向的特殊目标是与俄罗斯发展联盟关系<sup>③</sup>。俄罗斯在各方面也给予托卡耶夫明确的支持。在中国关系方面,2019年6月托卡耶夫当选总统后,当年9月中哈就一致决定,将双方关系从全面战略伙伴关系发展为中哈永久全面战略伙伴关系,并于2020年7月建立“中国+中亚五国”外长会晤机制。在美国关系方面,2020年新年一过,在全球关注新冠肺炎疫情的情况下,美国国务卿蓬佩奥就访问哈萨克斯坦并正式发布了《美国中亚战略2019~2025:促进主权独立与经济繁荣》。这是继2019年美国与中亚

① Указ Президента Республики Казахстан от 21 января 2014 года № 741 "О Концепции внешней политики Республики Казахстан на 2014 – 2020 годы". Утратил силу в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 6 марта 2020 года № 280. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000741>

② Указ Президента Республики Казахстан "О Концепции внешней политики Республики Казахстан на 2020 – 2030 годы". [https://www.akorda.kz/ru/legal\\_acts/decrees/o-konceptii-vneshnei-politiki-respubliki-kazahstan-na-2020-2030-gody](https://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/o-konceptii-vneshnei-politiki-respubliki-kazahstan-na-2020-2030-gody)

③ 《托卡耶夫:与俄发展联盟关系是哈萨克斯坦优先发展方向特殊目标》, <http://sputniknews.cn/politics/201904031028092096/>

五国推进“C5+1”机制后双边关系的再深入,表明美国对中亚地区的关注,哈萨克斯坦也通过外交政策定位作出积极的回应。在与中亚国家关系方面,自2018年中亚国家领导人首次举行一年一度的中亚首脑峰会以来,中亚地区内部合作发生转折性变化,托卡耶夫总统通过加强中亚战略协作的外交定位强调中亚地区合作这一趋势将延续下去。在与欧盟关系方面,2015年哈欧签署《哈萨克斯坦与欧盟扩大伙伴关系与合作新协定》,2020年1月欧盟理事会完成对该协定的批准并于2020年2月正式生效,哈萨克斯坦成为首个与欧盟签署扩大战略伙伴关系协议的中亚国家,与欧洲合作迈入全新阶段<sup>①</sup>。

2020年,哈萨克斯坦对外关系充分体现了多元平衡外交的特点。

### (一) 哈俄关系排在最前列

2020年哈俄关系保持了密切的沟通与交流。双方一再强调,在世界新冠肺炎疫情、贸易摩擦、能源市场价格波动和边界出现新冲突等困难条件下,哈萨克斯坦和俄罗斯作为亲密盟友,拥有牢固和可信赖的双边关系,必须制定共同的措施应对新的挑战<sup>②</sup>。哈俄两国总统、总理、部长等各级官员多次通过会晤、线上线下会议、电话或视频等方式适时沟通,就国际和区域热点问题、哈俄双边关系及双方在国际组织框架内的相互合作进行讨论并不断推进合作。在疫情严峻的形势下,托卡耶夫总统出席俄罗斯反法西斯战争75周年红场阅兵式,由55名官兵组成的哈军方阵参加阅兵式。

哈俄特别关注以下几个问题:纳卡局势;双方在联合国、独联体、上海合作组织、集体安全条约组织和其他国际组织中的立场;就将两国驻阿斯特拉罕和乌拉尔的领事馆地位提升至总领事馆问题达成共识。在经贸合作方面,两国针对机械制造、冶金、化工等加工制造业开展联合项目的现状和前景,以及在双边模式和欧亚经济联盟框架内扩展贸易范围等问题进行了讨论;就人工智能、计算机和机器人技术领域的领先项目,特别是在医疗、教育、物流、企业和公共管理领域的合作前景,以及在阿斯塔纳国际金融中心的平台上进行的数字化教育和信息技术专家联合培训的可能性进行了讨论;讨论在欧亚经济联盟空间内实施联合投资项目、技术现代化、数字经济、扩大非石油部门贸易等问题;讨论两国在地质、能源和空间领域的合作项目,哈萨克斯坦与俄罗

<sup>①</sup> 《哈萨克斯坦正在扩大与欧盟的合作伙伴关系》, [https://www.inform.kz/cn/article\\_a3605703/amp](https://www.inform.kz/cn/article_a3605703/amp)

<sup>②</sup> 《哈萨克斯坦和俄罗斯专家讨论双边关系议程》, [https://www.inform.kz/cn/article\\_a3723258](https://www.inform.kz/cn/article_a3723258)

斯在太空领域的合作、拜科努尔航天发射场的进一步发展和地球遥感领域的合作等。

哈俄推进多领域合作:有关划界的多轮谈判;进一步加强两国在军事和军事技术领域合作;利用和保护跨境水资源合作;扩大在矿产资源、地质勘探和测绘领域的合作,推动地质和地球物理研究;启动莫斯科至阿拉木图集装箱列车;发展生态技术;公共服务数字化领域合作;联合对拜科努尔航天发射场“天顶”系列运载火箭发射设施进行现代化改造,合建“巴伊铁列克”火箭发射综合体。此外,哈俄将在哈卡拉干达州萨兰县合资建设汽车轮胎厂,俄罗斯投资商计划在北哈萨克斯坦州建立制药厂。

哈俄签署了多领域合作协议:军事合作协议;关于“卫星-V”新冠肺炎疫苗加快注册、生产和应用进行合作的协议<sup>①</sup>;数字化领域的合作备忘录<sup>②</sup>;航空业合作协议;铁路轨道产品协议;关于实施《生产矿物肥料的工厂建设和运营》项目的协议等。

截至2020年6月,俄罗斯对哈萨克斯坦直接投资额达157亿美元,哈境内有7000多家俄罗斯企业和近3500家哈俄合资企业。哈俄经济优先领域的联合项目正在实施,里海油气项目合作已得到加强,卢克石油公司在哈顺利开展业务。哈萨克斯坦拟进一步发展与俄罗斯在石油、天然气、石化和炼油领域的合作。哈萨克斯坦支持俄罗斯企业在哈实施投资项目,并希望通过这种合作将业务扩展到中国和其他中亚市场<sup>③</sup>。2020年,俄罗斯成为哈最大的糖进口来源国<sup>④</sup>。哈汽车公司经营的汽车在俄罗斯市场销量领先<sup>⑤</sup>。

## (二) 保持中哈睦邻友好关系对哈至关重要

2020年中哈互动频繁,交往比较密集,双方合作已扩展到政治、安全、经济和人文的多个领域。

政治与安全领域,双方元首、部长及其他官员通过电话、视频等多种方

---

① 《哈俄代表签署“卫星-V”新冠疫苗生产协议》, [https://www.inform.kz/cn/v\\_a3726580](https://www.inform.kz/cn/v_a3726580)

② 《托卡耶夫总统会见俄罗斯代表团》, [https://www.inform.kz/cn/article\\_a3721103](https://www.inform.kz/cn/article_a3721103)

③ 《托卡耶夫:俄罗斯是哈萨克斯坦主要的贸易和经济伙伴》, [https://www.inform.kz/cn/article\\_a3657360](https://www.inform.kz/cn/article_a3657360)

④ 《俄罗斯成为哈萨克斯坦最大的糖进口来源国》, [https://www.inform.kz/cn/article\\_a3721240](https://www.inform.kz/cn/article_a3721240)

⑤ 《哈萨克斯坦汽车公司在俄市场销量领先》, [https://www.inform.kz/cn/article\\_a3677491](https://www.inform.kz/cn/article_a3677491)



式保持高层和各级别交往,多次探讨双边和多边问题。在国际上,双方加强在联合国、上海合作组织、“亚信会议”等地区和国际组织中的合作。中哈双方加强政策沟通与协调,交流治国理政经验,不断增进政治互信。中国国家主席习近平同哈萨克斯坦总统托卡耶夫通电话,保持密切的沟通;托卡耶夫会见中共中央政治局委员、中央外事工作委员会委员办公室主任杨洁篪,讨论双方共同关心的问题。托卡耶夫在接受“和平”电视台专访谈到哈中关系时表示,哈萨克斯坦致力于与中国发展新型国家关系,哈方的“光明之路”新经济政策与中方的“丝绸之路经济带”倡议相辅相成。托卡耶夫和首任总统纳扎尔巴耶夫会见到访的中国外交部部长王毅,就两国合作关系现状和前景、国际和区域组织框架内的相互协作,以及防止新冠肺炎疫情传播联合行动协调问题进行了讨论,为进一步推动两国全面战略合作关系的发展,托卡耶夫总统邀请习近平访问哈萨克斯坦。哈副议长与中国全国人大常委会副委员长举行在线会谈,就双边合作、国际组织互动和地区现状等问题交换意见。

经济领域,中哈继续推动“一带一路”与“光明之路”新经济政策对接。双边贸易额和中国对哈投资额逆势上扬,2020年1~6月,中方对哈全行业直接投资2.6亿美元,同比增长136.4%,截至2020年6月底,中方对哈各类投资累计299.3亿美元,主要集中在采矿、交通运输和建筑等领域。中方对哈工程承包累计合同额377.1亿美元,累计完成营业额约296.6亿美元,由中方企业承建的化工、建材、新能源、基础设施建设与改造等领域多个项目取得实质进展。中欧班列迎来爆发式增长,2020年1~8月,中哈过境点货运量达1420万吨,同比增长30%<sup>①</sup>。截至2020年年底,从中国新疆阿拉山口口岸出入境的中欧班列全年已突破5000列,创历史新高<sup>②</sup>。多家哈萨克斯坦企业获得向中国出口农产品的许可,哈食品生产企业与中国签署1.17亿美元合作协议,中国成为哈亚麻、粮食及其他农产品主要进口国之一。疫情催生数字经济合作,网上购物、扫码支付、网络教育、在线医疗等互联网新技术开始兴起,中国在这方面有着丰富的经验和先进的技术,完全可以满足哈市场需求。2020年,哈企业积极参加第十二届中国海外投资博览会、第三届中国

<sup>①</sup> 《预计到2020年底哈中过境点货运量将达2100万吨》, [https://www.inform.kz/cn/2020-2100\\_a3697873](https://www.inform.kz/cn/2020-2100_a3697873)

<sup>②</sup> 《新疆阿拉山口口岸2020年进出境中欧班列突破5000列》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103028120.shtml>

国际进口商品展览会等,收到多项合作提议;哈萨克斯坦贸易和一体化部为有意在“Alibaba.com”上出售产品的哈萨克斯坦公司举办网络培训会,鼓励两国跨境电商合作,中哈跨境货运采用尽可能减少人员接触的新模式。

人文领域,中哈通过线上线下会议、视频等多种方式进行沟通和交流。2020年年初增开努尔苏丹至西安直飞航班;哈萨克斯坦古米廖夫国立欧亚大学举办了“中国文化周”活动;中国驻哈使馆与中国在哈5所孔子学院共同举办首届为期两周的“丝路云端汉语夏令营”。中国发行阿尔法拉比和阿拜主题纪念信封,哈萨克斯坦驻华使馆在北京开设“阿拜遗产”厅等。疫情期间,《都挺好》等中国影视剧在哈上演,促进两国民心相通。

哈萨克斯坦精英阶层对中哈关系有较为清晰的认识。哈总统战略研究所原所长苏尔坦诺夫2020年发言和撰文谈到,美国试图使哈萨克斯坦和中亚地区人民相信中国经济扩张产生的威胁,但中国根本不是发展中国家最大的债权国,在哈经济3300亿美元外国直接投资中,一半以上来自欧盟,中国仅为200亿美元(5%),相比之下,荷兰904亿美元,美国484亿美元,瑞士258亿美元<sup>①</sup>。

### (三) 哈美扩大战略伙伴关系

2020年哈美元首交流有所增加。新年伊始,美国国务卿蓬佩奥参加在塔什干举行的美国与中亚五国外长“C5+1”会议之前先访问哈萨克斯坦,介绍美国即将出台的中亚地区新战略;托卡耶夫在会谈中强调加强哈美双边关系以及经贸、投资、信息技术等领域合作的重要性,并宣布计划设立哈萨克斯坦阿富汗问题特别代表一职,以维护地区和平稳定,促进阿富汗经济发展<sup>②</sup>;哈首任总统纳扎尔巴耶夫也会见蓬佩奥,他指出,目前哈境内有410家哈美合资企业,美在哈投资规模超过450亿美元<sup>③</sup>。美国时任总统特朗普分别就托卡耶夫总统就职一周年、哈独立日等发去贺信。纳扎尔巴耶夫就美国总统唐纳德·特朗普及其夫人核酸检测报告结果呈阳性致慰问电。哈总统和首任总统都曾致电祝贺拜登当选新一任美国总统。

<sup>①</sup> Роман Иванов. Россия и Китай останутся для нас приоритетами и после коронавируса. <https://365info.kz/2020/12/rossiya-i-kitaj-ostanutsya-dlya-nas-prioritetami-i-posle-koronavirusa-sultanov>

<sup>②</sup> 《哈萨克斯坦总统会见美国国务卿》, <http://world.people.com.cn/n1/2020/0203/c1002-31568782.html>

<sup>③</sup> 《努尔苏丹·纳扎尔巴耶夫会见美国国务卿麦克·蓬佩奥》, [https://lenta.inform.kz/cn/artical\\_a3610262](https://lenta.inform.kz/cn/artical_a3610262)

哈美两国内政部长等官员通过会见或电话、视频会议进行沟通。2020年,哈美正式签署政府间空中交通合作协议,为哈美两国建立开展空中交通业务的机构创造便利条件<sup>①</sup>;两国就打击恐怖主义与极端主义领域的双边和多边合作关系现状以及合作前景进行讨论;讨论在畜牧业生物安全领域开展合作的可能性;签署关于减少高浓缩铀的联合声明<sup>②</sup>;就改革内政机构和打击贩运人口领域的联合项目交换了意见;哈国民警卫队公共危机应对培训中心在哈乌斯卡曼正式成立,美将帮助进行战术训练,培养核安全领域专家<sup>③</sup>。为了进一步扩大哈美经贸合作,美国商会正式宣布成立哈萨克斯坦—美国商业委员会(USKZBC),并于2020年10月底以在线形式举行启动仪式<sup>④</sup>。

人文领域合作增加。2020年,美国政治分析人士杰西·简·达夫在美《华盛顿时报》发表署名文章,高度评价哈萨克斯坦的民主改革进程;哈冰球运动员布勒·卡尔坦巴耶娃被任命为美国冰球俱乐部主教练;在2020年国家联盟线上团队锦标赛框架内,举行哈美线上国际象棋比赛;美国驻哈大使用哈萨克语致以“阿拜日”节日祝贺;哈萨克斯坦国产动画作品在美国有线电视频道播出。

#### (四) 哈与欧盟国家的关系持续发展

哈萨克斯坦是欧盟在中亚地区的重要合作伙伴,2020年,哈萨克斯坦与欧盟国家关系进一步发展。哈外长在日内瓦举行一系列双边会晤:在同世贸组织总干事罗伯托·阿泽维多举行的会晤中,双方就建立稳定和可预期的国际贸易体系、在部长级论坛前夕举行的世贸组织会议的重要性等深入交换意见;同瑞士和芬兰外长就拓展双边和多边合作问题交换意见。2020年年初,托卡耶夫总统访德,与多个国家的领导人、国际组织的负责人、德国领先的大型企业代表和德国知名的社会人士举行了会谈。托卡耶夫总统与欧洲理事会主席通电话,双方就共同关心的国际热点问题,包括叙利亚问题和阿斯塔纳和平进程等进行了讨论。托卡耶夫强调,哈方愿意为叙利亚问题日内瓦会

<sup>①</sup> 《哈萨克斯坦与美国签署空中交通合作协议》, [https://www.inform.kz/cn/article\\_a3601076](https://www.inform.kz/cn/article_a3601076)

<sup>②</sup> 《哈美两国签署关于减少高浓缩铀的联合声明》, [https://www.inform.kz/cn/article\\_a3697418](https://www.inform.kz/cn/article_a3697418)

<sup>③</sup> 《哈萨克斯坦将培养核安全领域专家》, [https://www.inform.kz/cn/article\\_a3706796](https://www.inform.kz/cn/article_a3706796)

<sup>④</sup> 《政府总理出席哈萨克斯坦—美国商业委员会在线启动仪式》, [https://www.inform.kz/cn/article\\_a3711295](https://www.inform.kz/cn/article_a3711295)

谈顺利进行提供和谈平台。欧盟向哈南部水灾地区提供人道主义援助。努尔苏丹·纳扎尔巴耶夫国际机场成功取得了 RA - 3 欧盟管制代理人认证,该认证使从哈首都运往欧盟国家的货物在航空安全方面没有任何限制<sup>①</sup>。

欧盟是哈主要投资者和最大的贸易伙伴之一,而哈是欧盟在中亚地区重要的贸易伙伴。哈与欧盟的贸易额每年占哈外贸总额的 30% ~ 50%。哈是首个与欧盟签署扩大伙伴关系协议的中亚国家,2020 年 3 月,哈与欧盟间扩大伙伴和合作关系协议正式生效,涉及 29 个领域,该协议的签署将开启哈与欧盟双边合作历史的新篇章<sup>②</sup>。2020 年 1 ~ 8 月,双方贸易额达到 155 亿美元,其中,哈最大贸易伙伴是意大利、荷兰、法国和希腊。哈与欧盟海关合作小组委员会举行第四次线上会议,审议了诸如贸易便利化、促进过境自由、实施国际海关和贸易标准、执法活动,包括与打击毒品贩运和烟草制品走私有关的活动等重要问题。双方还讨论了海关合作的问题<sup>③</sup>。

#### (五) 哈与中亚及其他独联体邻国加强战略协作关系

哈萨克斯坦继续推动与中亚国家及其他独联体国家的经济一体化合作,在政治、安全、经济、人文等领域推进多边和双边务实合作以及应对新挑战等领域的多边对话。此外,哈重视以《里海法律地位公约》为基础,在考虑本国能源、交通、环保、安全等方面长期利益的条件下维护里海地区稳定和扩大合作。哈拟在《欧亚经济联盟条约》框架内与联盟其他成员国保持密切合作,完善联盟谈判机制,维护国家长期利益。

#### (六) 加强与国际组织的合作

2020 年,哈致力于加强与经合组织、国际货币基金组织、世界银行“亚投行”、欧洲复兴开发银行、亚洲开发银行、欧亚开发银行、欧洲投资银行和伊斯兰开发银行等国际和地区经济、金融机构的合作。与欧盟之外的欧洲主要机制建立互利关系是哈外交政策的另一优先方向,哈将在政策、安全领域继续与集体安全条约组织、欧洲安全与合作组织、欧洲理事会和北约等欧洲和欧亚地区的多边组织扩大合作。

哈维护国际和平与安全的优先事项包括:促进恢复和加强以《联合国宪

<sup>①</sup> 《首都机场荣获欧盟管制代理人(RA3)认证》, [https://www.inform.kz/cn/ra3\\_a3721784](https://www.inform.kz/cn/ra3_a3721784)

<sup>②</sup> 《哈萨克斯坦与欧盟将在 29 领域“扩大伙伴和合作关系”》, <https://www.china.news.com/gj/2020/03-02/9110867.shtm>

<sup>③</sup> 《哈萨克斯坦与欧盟就进一步加强海关合作进行讨论》, [https://www.inform.kz/cn/article\\_a3722209](https://www.inform.kz/cn/article_a3722209)

章》的目标和原则为基础的国际关系中的信任气氛,在平等和妥协的基础上促进多边合作;对解决国家间冲突和争端、相邻地区的国内冲突采用综合办法,并强调预防性外交和调解的可能性;促进战略稳定,打击任何目的的核武器威胁和使用,努力实现一个没有核武器和其他大规模毁灭性武器(WMD)的世界,支持建立无核武器区。

## 结 语

综上所述,2020年是充满挑战和大事件频出的年份,哈萨克斯坦内政外交都有了新的变化。尤其是哈萨克斯坦邻国吉尔吉斯斯坦、白俄罗斯因总统选举纷纷发生大规模骚乱和社会动荡加剧的情况下,托卡耶夫总统预先警告,内部动荡和革命不可避免地会导致领土损失,鉴于美国长期以来通过“颜色革命”淘汰竞争对手的经验,哈需要特别提高警惕,把哈变成一个新的“热点”不符合哈萨克斯坦人民的利益。由于采取了较为有效的应对措施,托卡耶夫平稳度过了第一年的总统任期,保持了哈政局和社会稳定,在保持首任总统政策延续性的同时,将其个人执政理念逐步铺开并付诸实施。

哈经济领域“影子经济”占比过高(约占全国GDP的1/3)影响经济发展并滋生腐败;税费种类过多,行政管理繁杂且具有明显的强制性色彩,企业负担重;存在市场垄断行为,亟待为企业家创造真正公平的竞争环境,急需在煤炭、电力、石油产品、通信、制药、机场服务、住房和公共服务、物流等多领域建立市场竞争机制,从而激发经济活力和企业生产潜力。

展望未来,由于2020年新冠肺炎疫情,世界陷入一个世纪以来最严重的衰退。专家称,全球经济的恢复至少需要3~5年。哈萨克斯坦经济在2020年首次负增长之后,将可能与世界经济同步,进入负增长或低增长时期。亚洲开发银行发布最新展望报告将2021年中亚地区GDP增速预期由3.9%降至3.8%。哈萨克斯坦作为该地区最大经济体,对其GDP预测为2020年下降3.2%,2021年增长2.8%<sup>①</sup>。哈力图在变化的新世界中找到自己应有的地位,在保持其稳定的内政外交政策和发展路线上任重而道远。

(责任编辑:徐向梅)

---

<sup>①</sup> 《亚洲开发银行预测2020年哈GDP下滑3.2%》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203022013.shtml>