

中亚五国政体重构 30 年：抉择、得失与前景

王明昌 许 涛

[内容摘要] 30 年前，中亚五国在苏联解体的地缘政治背景下获得独立和完全国际法意义上的民族国家地位后，他们的领导人首先面临的重大抉择之一是构建一个什么样的政治权力体制和国家治理模式。与俄罗斯、乌克兰和白俄罗斯等原苏联国家一样，中亚各国也纷纷作出与苏维埃时代彻底决裂的姿态，摆脱苏俄意识形态后的本土民族文化复苏为中亚各国政治体制构建的起步注入了独特的古老基因。这一与众不同的民族国家进程从一开始就体现出区别于独联体其他国家的特质，并在全球和地区形势变化的影响下用 30 年的时间走过曲折、艰难，也耐人寻味的路径。回顾中亚五国独立以来政体建设的 30 年历程，归纳分析其不同时期表现出的基本特点和主要得失，发现其中的内在联系和基本规律，有助于加深了解这一地区在国际变局中的发展走向。

[关键词] 中亚地区 民族国家 独立 30 年 政治体制重构

[作者简介] 王明昌，中国现代国际关系研究院助理研究员；许涛，国务院发展研究中心欧亚社会发展研究所特聘研究员、副所长

1991 年 12 月 25 日，时任苏联总统戈尔巴乔夫正式宣布辞职。26 日，苏联最高苏维埃共和国院举行最后一次会议，宣布苏联名下的一切活动从此停止。从 1924 年开始算起，已经搭建了近 70 年的苏维埃社会主义共和国联盟大厦轰然解体。从这个庞然大物上分离出来的中亚五国，在极短的时间里完成了独立主权国家必需具备的基本要素，其中即包括在这一特殊背景下启动国家政治权力体制建设。经过 30 年的独立民族国家发展历程，中亚五国政体经受住了来自国内、地区及全球政治、经济和安全因素冲击的考验，成为各国维护主权独立和自

立于世界民族之林的核心保障。但无论是作为苏联解体的派生结果——“被独立”而草创建国，还是 30 年间为应对各方影响而作出的调整，中亚国家政体建设基本上是一个不断探索和反复调试的过程。时至今日，这一过程仍在继续。回顾并总结这一过程各阶段的特点和得失将有助于理解中亚国家社会政治现状及未来发展趋势。

一、联盟废墟上的民族国家权力构建

1991 年 12 月底，苏联宣布解体，中亚五国获得国际法意义上的独立。各国政治精英在欣喜之余，面临着亟待解决的建立一个什么样的国家这一重大问题。从政治层面讲，这包括国家的基本制度、法律原则和政治体制。

（一）早期的宪政国家进程

其实，在苏联解体前夕，受到 1991 年“8·19”事件后各国普遍出现的独立和分离倾向的影响，中亚各共和国已经开始了各自的独立政体建设历程。

1990 年 8 月，土库曼最高苏维埃通过了国家主权宣言。1991 年 10 月，土库曼斯坦苏维埃社会主义共和国宣布独立，改国名为土库曼斯坦。1992 年 3 月，土库曼斯坦公布了宪法草案，同年 5 月通过了首部宪法。这部宪法规定，土库曼人民委员会是最高代表机关，其成员由总统、议会议员、由选举产生的人民代表、最高法院院长、最高经济法院院长、总检察长、内阁成员、州行政长官、市政会议主席以及基层行政中心镇会议主席组成。人民委员会的职能包括，“关于修改和补充宪法或者通过新宪法是否适宜；进行全民公决；拟定有关国家经济、社会和政治发展的基本方针的建议；变更国界和行政区划；批准和宣布废除关于国家间联盟及其他构成体的条约；宣布战争与和平状态；依照宪法和法律规定属于它负责管理的其他问题。”这部宪法还规定了由 50 名议员组成的议会的构成、职能和提前解散的条件。“根据议会不少于议员法定人数 2/3 多数通过的自行解散决议；如果在 6 个月内没有组建起议会领导机关或在 18 个月内两次对内阁表示不信

任，可由总统提前解散议会。”^①

乌兹别克苏维埃社会主义共和国于 1991 年 8 月底宣告独立，并改称为乌兹别克斯坦共和国。1992 年 9 月公布了宪法草案，并于当年 12 月正式通过。首部宪法规定，乌兹别克斯坦的最高代表机关和立法机关为共和国议会，议会由各地区不同政党选出的 150 名代表组成，总统对总理和内阁成员的任免要获得议会的确认。关于总统权力的规定是，“总统是国家元首、最高行政和军事首长，同时兼任内阁会议主席。”总统可以任免总理等内阁成员，提名宪法法院主席和法官，在获得宪法法院同意时可以解散议会。^②

哈萨克苏维埃社会主义共和国于 1990 年 10 月下旬发表主权宣言，1991 年 12 月改称为哈萨克斯坦共和国并宣布独立。哈萨克斯坦宪法委员会分别于 1992 年 6 月和 12 月两次向全国公布了宪法草案供民众讨论。1993 年 1 月，哈萨克斯坦最高苏维埃通过了首部宪法。首部宪法很大程度保留了 1990 年 4 月通过的《关于设立总统职位、修改哈宪法的法律》中总统与最高苏维埃关系的规定，即“总统是国家元首，有权参加共和国最高苏维埃主席团的工作；总统有权力向最高苏维埃提名部长会议主席、人民监督委员会主席、最高法院院长和最高仲裁委员会主席等人选，并有权向最高苏维埃申请解除上述职务。”^③在首部宪法中，国家权力由大到小排序为：最高苏维埃、总统、内阁、地方政府、法院和检察院。^④

1990 年 8 月，塔吉克最高苏维埃通过共和国主权宣言。塔吉克斯坦苏维埃社会主义共和国于 1991 年 8 月底更名为塔吉克斯坦共和国并于 9 月宣布独立。独立后不久，塔吉克斯坦发生内战，反对派、地方集团和宗教极端主义势力觊觎国家权力，对塔吉克斯坦的政权建设形成了致命的干扰。1993 年 6 月，塔吉克斯坦最高苏维埃组成宪法起草委员会，但因是否实行总统制发生分歧，直至 1994 年

① 姜士林等主编：《世界宪法全书》，青岛出版社 1997 年版，第 507 页。

② 姜士林等主编：《世界宪法全书》，青岛出版社 1997 年版，第 518 页。

③ Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 24 апреля 1990 г. Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР, <http://online.zakon.kz>.

④ Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года, https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1010212#pos=0;0.

11 月该国独立后的首部宪法才以全民公决方式通过,确定了总统制政体。但由于反对派势力制衡,宪法对总统权力有多处限制。如总统不能解散议会,并规定当总统违背誓言或有其他犯罪行为时,议会根据宪法法院的结论可以不少于 2/3 的代表票数解除总统职务。

吉尔吉斯苏维埃社会主义共和国于 1991 年 8 月底通过了国家独立宣言,并改国名为吉尔吉斯共和国。1993 年 5 月由共和国最高苏维埃通过首部宪法,其中关于国家最高权力的规定与哈萨克斯坦较为类似,最高苏维埃的主要权力得到很大保留。如在第 52 条中规定,最高苏维埃可根据宪法法院的结论,以不少于代表总数 2/3 的票数解除总统职务。^①

从中亚各国独立最初的国家核心权力建设看,这一阶段仍属苏联刚刚解体后的政体构建探索时期。囿于时代的影响和限制,中亚各国政权建设在这一时期体现出一些突出的特点:一是仍然处于苏联权力构架的影响之下,苏维埃式的权力制衡作用在很大程度上得到保留;二是初步确立了总统制的雏形,尽管各做法和规定因国情而略有差异;三是在多党制和全民公决等标志性形式上和实际操作过程中努力表现出与苏联时期的不同。

(二) 告别苏维埃权力结构

由于中亚各国脱胎于苏联政权体制框架,其独立时基本都沿用了十月革命后苏俄时期的苏维埃制度。权力相对集中的总统制、多党制前提下的议会制和各级人民代表组成的最高苏维埃制,形成了中亚各国独立初期的最高权力结构特点。虽然各国首部宪法均于苏联解体后的 1992 ~ 1994 年起草和通过,但却都明显带有苏联 1978 年宪法中戈尔巴乔夫推动政治体制改革的痕迹。这一情形体现了中亚国家刚刚独立时在建立现代国际法意义上的民族国家过程中,其司法积累和政治经验不足。尽管乌兹别克斯坦一向对外宣称 14 世纪的贴木儿帝国是乌兹别克人历史上的国家,哈萨克斯坦也将其民族国家进程提前到 15 世纪的哈萨克汗国,但这些历史上曾经出现过的民族权力中心与其独立后面临的国家

^① 姜士林等主编:《世界宪法全书》,青岛出版社 1997 年版,第 449 ~ 450 页。

政治权力构建的历史任务与时代要求完全不可同日而语。因此，即使苏联已经解体，但苏维埃的政体模式和行政风格，甚至苏联时期遗留下来的专事苏维埃工作的干部，在不同程度上成为中亚国家进行国家政治权力构建的基础。

随着中亚各国独立民族国家进程的深入推进，由总统、议会议员、地方人民代表、最高法院院长、总检察长和地方行政长官组成的凌驾于三权之上的苏维埃制度与草创建国时期所需要的高效国家行政能力建设发生掣肘。^① 1993 年底，曾在当年早些时候由哈萨克斯坦共和国宪法赋予了立法权和人事权的最高苏维埃，因代表们考虑到“在邻国出现的态势”而决定自行解散。哈萨克斯坦首任总统纳扎尔巴耶夫在他的传记中回忆称，大多数哈萨克斯坦政客已经对总统和议会之间的权力斗争感到忧心忡忡，他们担心几个月前的莫斯科流血冲突会在阿拉木图重演。^② 一直到 1994 年 4 月哈萨克斯坦举行新一届最高苏维埃选举，这段时间基本上是纳扎尔巴耶夫通过总统令的方式治理国家。尽管新一届最高苏维埃的组成是以代表减少和不同政治团体加入为标志，但组成不久后就与政府和总统发生龃龉。一方面是因经济状况一直未得到改善而对政府提出不信任案，另一方面是对纳扎尔巴耶夫总统的预算案经 13 周讨论无果。1994 年 10 月，捷列先科政府被迫集体辞职。为了平息这场高层的政治纠纷，1995 年 3 月，这届最高苏维埃被解散，并且从此再未恢复。^③

吉尔吉斯斯坦独立之初也保留了最高苏维埃。1993 年 12 月，该国最高苏维埃曾指责政府参与“黄金投机交易”，迫使当时的政府集体辞职，阿卡耶夫总统也受到牵连。从此，府院矛盾开始发酵。^④ 1994 年，吉尔吉斯斯坦最高苏维埃内部开始出现严重分裂。因一些政见不同的代表拒绝出席会议，最高苏维埃实际处于停滞状态。1994 年 10 月，吉尔吉斯斯坦就修订宪法问题举行全民公决，最终以超过 85% 的赞成票通过。根据宪法修订案的提议，吉尔吉斯斯坦将组建两院

① 包毅：《中亚国家的政治转型》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 9 页。

② [英]乔纳森·艾特肯著，鄂云龙等译：《哈萨克斯坦的缔造者——纳扎尔巴耶夫》，人民出版社 2017 年版，第 230 页。这里提到的“几个月前的莫斯科流血冲突”是指 1993 年 10 月俄罗斯总统叶利钦与议会间冲突白热化后发生的“炮打白宫”事件。

③ 张宁：《哈萨克斯坦独立后的政治经济发展》，上海大学出版社 2012 年版，第 40 页。

④ 孙壮志：《当前中亚五国政治形势中的若干新趋势》，《俄罗斯东欧中亚研究》1995 年版，第 36 页。

制的议会以取代最高苏维埃。议会由 35 名代表组成的立法会议和由 70 名代表组成的人民代表会议组成。立法会议由全民选举产生,人民代表会议根据地区选举产生。全民公决通过后,阿卡耶夫总统立即签署总统令,宣布解散最高苏维埃。

与哈吉两国不同,土库曼斯坦和乌兹别克斯坦两国刚刚独立时只是在名义上保留了最高苏维埃。根据两国首部宪法的规定,最高苏维埃实际上仅被赋予了单纯的议会职能,并在完成了部分修宪的使命后被解散,由重新选举产生的新议会取代。土库曼斯坦最高苏维埃最早在 1992 年便停止了工作。1994 年 12 月,土库曼斯坦举行议会选举,一共 50 个席位,全部由唯一的合法政党土库曼斯坦民主党(即原来的土库曼共产党)获得。^① 乌兹别克斯坦的最高苏维埃运行到 1994 年 9 月后停止。1994 年底至 1995 年初,乌兹别克斯坦举行议会选举,选出了一院制议会。乌兹别克斯坦全国划分为 250 个选区,每个选区在多党制的基础上选一名代表,共有 250 名议员。^② 塔吉克斯坦因爆发了内战,独立之初曾一度实行议会制,最高苏维埃工作到 1994 年 12 月。1994 年 11 月,塔吉克斯坦以全民公决的方式通过了首部宪法并确认由议会制改为总统制后,最高苏维埃停止工作。塔吉克斯坦的首部宪法规定,议会为一院制,共有 181 个议席,按照同样数量的选区选举产生。^③ 1995 年 2 月塔吉克斯坦举行了首届议会选举,类似于最高苏维埃的一院制议会一直延续到 1999 年修宪。

(三) 总统制得到进一步加强

中亚各国独立后,民族国家权力的构建过程并非一帆风顺。地区内宗教极端主义势力发难,国内各利益集团代表试图问鼎国家权力。承袭苏联时期的政治遗产和照搬西方三权分立的政体原则都遇到不同程度的挑战,寻找适合自身国情的国家权力模式成为最现实的选择。针对本国和地区形势的复杂性和严峻性,几经尝试与磨合后,中亚各国基本将权力相对集中的总统制政体作为草创建

① Türkmenistanyň Milli Geňeşiniň Halk Maslahatynyň Mejlisi, <https://mejlis.gov.tm>.

② Олий Мажлис Республики Узбекистан, <http://lawinrussia.ru/content/oliy-mazhlis-respublik-i-uzbekistan>.

③ Маджлиси Оли (Верховное Собрание национального парламента), <https://www.mfa.tj/ru/berlin/view/6291/parlament>.

国时期的国家权力模式。虽然中亚各国推动实现总统制的时间和做法各有不同，但基本都完成了以下几个主要政治目标：一是通过第一次修宪来确定总统制政体。中亚各国独立五年后，经过具体执行，民族国家建立初期制定的一系列政治构建方案检验出不同程度的不合实际之处，甚至暴露出许多弊端。对国家基本法的重新审视和修订，成为这一时段中亚各国具有普遍性的国家政治行动，因而我国有学者称之为中亚国家独立后的第一次“修宪运动”。^① 在“修宪运动”中，中亚各国几乎共同的做法之一就是以国家最高法律的形式将总统的实际权力，如高官任免权、军队和强力部门的直接指挥权、解散议会的权力等扩大，从实质性内容上将总统制政体确定下来。而塔吉克斯坦则因内战在 1999 年修改后的宪法中也明确规定，将在本国实行总统制。二是通过全民公决的方式延长总统任期。由于新独立国家建章立制和各项改革在政策延续性上的需要，中亚各国均运用不同的法律措施延长首任总统的任期。1994 年 1 月土库曼斯坦通过全民公决，通过了民主党关于 1997 年不进行总统选举而将尼亚佐夫首任总统任期延长到 2002 年的建议。^② 1995 年 3 月，乌兹别克斯坦也以全民公决的方式将首任总统卡里莫夫的任期延长至 2000 年。^③ 1995 年 4 月，哈萨克斯坦首任总统纳扎尔巴耶夫提出的关于延长总统任期的建议获全民公决通过，其任期延长到 2000 年 12 月。^④ 塔吉克斯坦由于内战的原因，直到 1999 年 9 月才通过全民公决完成对 1994 年宪法的修订，其中也包括将总统任期由 5 年延长为 7 年的规定。^⑤ 而吉尔吉斯斯坦则是在 1998 年经由宪法法院解释，通过将首任总统阿卡耶夫的任期从 1995 年算起，将其任期延长至 2000 年，而且阿卡耶夫有权参加当年举行的总统选举。^⑥ 三是调整议会构成以分散对总统权力制约。多数中亚国家采取了两院制议会模式。哈萨克斯坦 1995 年宪法明确规定议会为两院制，由参议院和马日

① 包毅：《中亚国家的政治转型》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 15 页。

② Ниязов, Сапармурат Атаевич, <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/83739>.

③ Узбекистагн: история, политическая система, наука и культура, <https://materiki.ru/uzbekistan-istoriya-politicheskaya-sistema-nauka-i-kultura/>.

④ Как проходили выборы Президента в Казахстане - хронология, <https://www.zakon.kz/4965293-kak-prohodili-vybory-prezidenta-v.html>.

⑤ Государственный строй Таджикистана, <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1779260>.

⑥ Киргизия после 1991 года и на рубеже XX – XXI веков, <http://www.hyno.ru/tom2/860.html>.

利斯(下院)组成。参议院由每个州、直辖市和首都各出 2 名代表和总统任命的 7 名参议员组成。下院由 67 名代表组成,他们来自各行政区和选民人数大体相等的选区。同时,1995 年宪法还撤销了宪法法院,改设宪法委员会,成员分别由总统、参议院议长和马日利斯议长提名。吉尔吉斯斯坦在 1994 年 9 月提前解散了第一届议会后,于 1995 年 2 月选举产生了由立法会议和人民代表会议组成的新议会。1998 年 10 月,吉尔吉斯斯坦再次就修宪举行全民公决,以宪法形式确定了议会的两院结构和代表议席。塔吉克斯坦于 1994 年 11 月经全民公决通过首部宪法时,即规定了两院议会制。上院为民族院,下院为代表会议。乌兹别克斯坦和土库曼斯坦虽然仍延用由原最高苏维埃演变成的一院制,但也分别通过政党、人民委员会等渠道继续对议会施加影响。

由于历史条件的客观限定,中亚各国政治精英在独立建国初期不可能完全摆脱苏联政权体制和政治文化的影响。但是我们在今天也应该看到,当年中亚各国的奠基者们从苏联这座正在倾倒的大厦上既有被动的复制,也有批判的继承。哈萨克斯坦首任总统在独立建国数年后认为,戈尔巴乔夫改革失败的原因是“从一个极端跑到另一个极端”,“认为只要取消封闭国家的所有限制,就足以建立起民主制”。而“对哈萨克斯坦说来,不存在选择的问题,即权威主义抑或民主制的抉择。有关权威主义的可能性的所有争论和担心,是由不理解国家在实行由一种社会—经济体制向原则上不同的体制过渡时的作用引起的”。^① 现在看来,这不仅反映了哈萨克斯坦领导人解决政体问题的思路,而且对于其他中亚国家也颇具代表性。

二、内外压力下的双向适应性探索

中亚国家独立后用五年左右时间确立起来的总统制政体,给各国带来了建国后的第一个政治稳定期和经济恢复期。到新旧世纪之交,中亚各国总统制获

^① [哈]努·纳扎尔巴耶夫著,陆兵、王嘉琳译:《站在 21 世纪门槛上——总统手记》,时事出版社 1997 年版,第 106、107 页。

得的社会认可度和合法性等政治资源基本被消费殆尽，全球和地区形势的变化激活了各国原本并不稳定的社会因素，对初建的和尝试性的各体制构成严峻挑战。尤其当西方世界针对后苏联空间采取“民主化改造”行动时，其首要目标就是各国以苏共老一代领导干部为人事基础的总统制权力结构。2003 年在格鲁吉亚发生的“玫瑰革命”和 2004 年 11 月在乌克兰发生的“橙色革命”，已经成为西方在原苏联国家结束带有苏东政治文化色彩的“后苏联政权”屡试不爽的套路。

与独联体其他国家一样，中亚各国独立后急于淡化曾经的苏联共产主义色彩，照搬西方政体三个标志性指标——直选总统、多党制和舆论自由——是获得政权“合法性”的基本条件。但与应对和解决各国在独立后面临的一系列突出问题相比，上述指标成为制衡每个新生民族国家政权效率的因素。对于中亚各国第一代领导人而言，其需要解决的首要问题是保障本国的社会稳定，制止苏联解体带来的政治动荡和继续分裂；排第二位的是遏制各宗教极端主义思潮的全面蔓延，防止伊斯兰原教旨主义在苏联解体带来政治“失压”后迅速膨胀和“政治伊斯兰”参与民族国家构建进程；排第三位的是各国国民经济的恢复和产业链的重组，带领本国经济从苏联时期的陈旧模式和原有布局破碎后的危机中走出。中亚各国经济在 1995 年下滑至谷底，与独立前的 1990 年相比，哈萨克斯坦的国内生产总值减少 55%，吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦减少 50%，乌兹别克斯坦减少 18%。^①

中亚各国独立初期针对上述问题的政治实践，基本克服了各自面临的严重政治危机和经济衰退，同时各国也形成了基本稳固的总统制政体。尽管中亚五国在独立后建立的总统制不尽相同，但其形成过程均体现出以下几个特点：第一，独立前的共产党经过改组后成为总统制借重的主要社会政治力量，如哈萨克共产党改组为“哈萨克社会党”，乌兹别克共产党更名为“乌兹别克斯坦人民民主党”，土库曼共产党改名为“土库曼民主党”。第二，中亚各国原党政高层领导在

^① 赵常庆：《中亚五国概论》，经济日报出版社 1999 年版，第 122 页。

民族国家进程中华丽转身,成为新独立国家领导人。这种“继承性”在中亚各国社会转型阶段中具有重要意义,即在联盟废墟上建立民族国家大厦时,能够充分动员社会政治资源的也只能是原苏共的地方政治精英。第三,浓厚的家族政治文化和利益集团划分很快构成中亚各国权力结构特色。由于历史上中亚民族长期游牧的历史,以紧密的血缘关系构成的各民族内部组织结构足以应对自然和社会敌手的群体力量,这种以族群和地域划分的部族政治文化一直持续到沙俄吞并中亚和苏联对中亚进行管理时期。第四,形成了以总统为核心的东方型个人威权体制特征,各国总统的权力经历数次修宪和全民公决被确定下来。尽管有宪法对总统职权和任期的规定,但是事实上高于议会和政府并建立终身制的总统权力已经形成。

这样一来,在国家权力制度设置的政治目标和实际功能上就出现了突出的持久抵牾。尤其在国际形象上,在中亚地区逐渐形成的民族国家权力模式完全不符合借苏联解体之机向这里大量投入的欧美大国期待。以国家重大选举为时机、以非政府组织为骨干、以街头运动为主要形式的“颜色革命”经过在格鲁吉亚和乌克兰等国的尝试,获得了在组织方式和策略细节上的完善并开始在中亚地区“登陆”,对新生的中亚国家政权体制和社会治理能力构成了来自内外两个方向压力的考验。2003年2月,吉尔吉斯斯坦就宪法修正案和阿卡耶夫总统任期的问题进行了全民公决并获通过,结果是议会由此前的两院制改为一院制,而且宪法修正案中加入了限制和检查政党活动的内容,以压制势头活跃的反对派政党,改变议会制约总统和政府的权力安排的意图明确。朝野的阶段性较量都瞄准了2005年的吉尔吉斯斯坦议会和总统大选。尽管阿卡耶夫总统运用可能调动的政治和行政资源做了足够充分的前期铺垫,但是因2005年2月27日举行的议会选举结果过分倾向于阿卡耶夫家族,从而导致反对派及各方政治势力极度不满。3月24日,比什凯克、奥什和贾拉拉巴德等地的街头示威活动演化成全国性的动乱,反总统势力及其支持者冲进总统府和政府大厦,阿卡耶夫逃亡俄罗斯并宣布辞职。

2005年5月12日和13日,乌兹别克斯坦爆发“安集延事件”。数十名不明
· 144 ·

身份的武装分子突袭了安集延州的驻军营房，抢走大量武器弹药后又将某监狱近 600 名罪犯释放，并于当晚占领了州政府大楼，扣留了数十名人质。大批民众在夜晚聚集到州政府大楼附近的广场上，举行了反政府示威。卡里莫夫总统紧急飞赴安集延，组织强力部门与武装分子谈判，并在谈判未果后于 13 日晚发动总攻，绝大多数武装分子被击毙，也有相当数量的平民在交火中伤亡。在事件发生后的新闻发布会上，卡里莫夫总统称这次暴力事件是由“伊斯兰解放党”的分支组织“阿克拉米亚”成员一手制造，其目的是在乌兹别克斯坦制造混乱，建立“哈里发国家”。一些事后披露的信息显示，在武装分子进入安集延市之前，当地居民已有对政府的不满情绪表达。武装分子攻占州政府大楼时，大批居民自发聚集在市中心广场表达对政府的不满。直至 2016 年卡里莫夫时代结束，新任总统米尔济约耶夫推行扩大开放政策，其对这一事件的立场也有所松动。2020 年 2 月，乌兹别克斯坦副总检察长斯维特兰娜·阿尔季科娃正式向媒体和国民承认，政府军在安集延骚乱中向安集延平民开枪，而且政府已追究涉事者的刑事责任。^① 尽管卡里莫夫总统强硬拒绝了欧美国家提出的对“安集延事件”进行国际调查的要求，但国内社会矛盾累积和治理体制不顺已是不可回避的问题。

对于这两场几乎在整个原苏联地区蔓延的地缘政治风波，中亚各国领导层必然有着自己独特的认识。乌兹别克斯坦首任总统在“安集延事件”后指出，“格鲁吉亚、乌克兰以及吉尔吉斯斯坦发生‘颜色革命’的两个原因，一是居民不满、社会无序和人民没有出路，二是政府只会许诺而实际上无所作为，陷入腐败之中。”^② 基于这种反思，中亚各国也在不同程度上对独立建国十多年来确立的政权体制进行调整。乌兹别克斯坦在 2007 年 4 月通过新的宪法修正案。一是取消了此前关于总统为行政机构和内阁会议主席的规定，使总统不再作为政府的直接负责人，地位相对超脱，从而免受政府工作不力的影响；二是将“总统可以经议会审批后任命和解除各州州长、塔什干市市长”改为“总统可以依法任命和解除各

^① В Узбекистане признали, что мирных жителей в Андижане расстреляли правительственные войска, <https://www.zakon.kz/5007704-v-uzbekistane-priznali-chto-mirnyh.html>.

^② [乌兹别克斯坦] 伊斯兰·卡里莫夫著，白晓红等译：《乌兹别克斯坦人民从来不依赖任何人》，时事出版社 2006 年版，第 47 页。

州州长、塔什干市市长”，^①使得总统对地方官员的任命免受议会制约；三是增加议会下院席位，由 120 席增至 150 席，在各政党议席分散的同时使总统领导的自由民主党占据优势。哈萨克斯坦于 2007 年 5 月通过新的宪法修正案。该修正案首先规定总统任期“不得连任超过两届”，但注明“此限制不适用于首任总统”，这使纳扎尔巴耶夫无任期限制。^② 其次，增加总统权力，削弱议会对总统的限制，如总统对议会参议院议员提名的数量增加一倍以上且可直接任命中央选举委员会主席。最后，增加了议会中议员的席位，并对上下两院的职能进行了调整，大幅缩减议会两院会议的审批权限，增加了剥夺议员身份的规定。“郁金香革命”后，吉尔吉斯斯坦几经反复终于在 2007 年 10 月经全民公决通过新宪法草案和修订选举法。巴基耶夫借助自己在议会中的优势，在修宪中巩固了总统执政地位，包括总统直接任命总理及政府成员和进入议会的政党支持者不少于 5% 的门槛。在两个月后的议会选举中，这些修改让巴基耶夫新组建的“光明道路”人民党以 46.99% 的得票率获得了议会 71 个席位。但吉尔吉斯斯坦政治生态严重分化的趋势并没有因总统权力加强和在议会内限制反对派而得到缓解，代表各地方和各阶层利益集团的政党层出不穷。据吉尔吉斯斯坦司法部统计，1992 年其境内只有 2 个政党，到 1995 年增至 19 个，2001 年达到 32 个，到 2013 年增至 181 个。^③ 同时，受到 2008 年全球金融危机影响，吉尔吉斯斯坦经济形势持续恶化。反对派势力在议会没有立足之地，仿照 2005 年“郁金香革命”的街头示威时有发生。2009 年 10 月，巴基耶夫以改革政府机构为名，在总统直属机构中增设多个部门以安插家族势力，引起反对派强烈不满。^④ 2010 年 3 月，吉尔吉斯斯坦首都比什凯克和纳伦市发生大规模集会。在奥通巴耶娃等政治精英的领导下，反对派和民众提出撤销在总统直属机构中新设“发展、投资和创新中央局”（巴基耶夫之子

① О внесении поправок в статьи Конституции Республики Узбекистан (Статья 89, Пункт 15 Статьи 93, Часть вторая Статьи 102), <https://lex.uz/docs/1164976>.

② О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан, https://online.zakon.kz/Document/? doc_id = 30103613#pos = 2 ; -156.

③ 张宁等著：《吉尔吉斯斯坦独立后的政治经济发展》，上海大学出版社 2013 年版，第 79 页。

④ Киргизская оппозиция требует признать административную реформу в стране антиконституционной, <https://www.dw.com/ru/киргизская-оппозиция-требует-признать-административную-реформу-в-стране-анти-конституционной/a-4921340-0>.

拟任局长)和停止提高电价的要求。4月,吉尔吉斯斯坦全国形势骤然恶化。塔拉斯市警方逮捕反对派领导人,导致数千人攻占州政府大楼。随后安全部门逮捕了所有反对派主要领袖,这引起反对派组织更大规模的游行示威,并与警方发生激烈冲突。示威者占领了议会大楼、总检察院和国家电视台等要地,释放了反对派领导人。4月15日,巴基耶夫宣布辞职。巴基耶夫政权的倒台被反对派视为是总统权力过于集中的结果。2010年6月,吉尔吉斯斯坦再次为新宪法草案举行全民公决,并以91.81%的赞成率通过了新宪法。新宪法体现了吉尔吉斯斯坦经过两次非正常政权更迭后对本国政体的调整,使其国家权力具有明显的议会内阁制特征。新宪法还规定,“每个吉尔吉斯斯坦公民都有权利参加和平集会,并有权利向相关部门提交和平集会的申请。不允许禁止或限制和平集会的举行,不能以缺少集会申请以及申请的形式、内容和期限不合乎要求为由拒绝批准组织集会”。^①

2011年10月,吉尔吉斯斯坦举行总统选举,阿坦巴耶夫以62.52%的得票率当选。这一轮的政体调整对吉尔吉斯斯坦带来三方面的主要变化。一是总统权力被削减。总统对最高法院院长、最高检察长、国防部长和国家安全委员会主席等立法和强力部门领导人几乎只有名义上的任命权,而且议会认定总统违法犯罪时可解除总统职务,总统被解除职务后仍可以被追究刑事责任。二是议会权力扩大。议会不仅议席由90增至120席,而且单一政党席位不能超过65席,半数以上的议员同意即可推荐总理人选,总理只对议会负责,1/3以上的议员可以发起对政府的不信任案,一半以上的议员同意即可将由总统签批,总统第二次接到对总理的不信任案后必须签署解散政府的命令。三是关于允许民众集会示威的规定。这一规定使日后的街头运动在吉尔吉斯斯坦成为常态,使公民社会权力认知发生进一步错位,也为继续产生以非正常政权更迭为标志的政治动荡埋下社会隐患。

频繁在吉尔吉斯斯坦出现的政治风波和由此引起的政体调整,在整个中亚

^① Конституция Кыргызской Республики принятая референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913/10?cl=ru-ru>.

地区产生了两方面的影响。一方面,各国都对各自的总统制权力构架可能导致社会政治安全问题进行了反思,其重点也放在各自总统权力与政府、议会关系为主的政体调整上。从而,各国都纷纷开始考虑本国政体的改革。2010 年 11 月,乌兹别克斯坦总统卡里莫夫在议会两院会议上发表《进一步深化民主改革和构建公民社会的纲要》,表示将调整国家政治体制。^① 另一方面,中亚各国也认识到反复的政治动荡造成了吉尔吉斯斯坦的经济窘境,而社会经济的不断下滑又成为引起民众对国家权力不满和反对派进行社会动员的重要条件。于是,重视经济发展,特别是关注民生问题成为中亚各国领导人的工作重心之一。从这个意义上讲,吉尔吉斯斯坦政治动荡和政体改良的确影响了中亚地区的政治生态。

三、全球和地区变局下的回归与困惑

进入本世纪第二个 10 年以来,全球政治和经济格局开始一系列急剧变化,主要体现在世界经济发展动能转变及其引起的国际体系和国家关系大幅调整的“百年未有之大变局”。这些变化正越来越深刻地影响着包括中亚地区在内的全球治理进程。也恰恰在这个时间段上,中亚各国迎来了独立建国 30 周年的历史节点。从民族国家权力构建的视角看,在中亚五国中的乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和土库曼斯坦,基本完成了由原苏联地方共和国领导人到独立后民族政治精英的过渡。尽管方式和效果各不相同,但毕竟走过了这一历史阶段。目前,哈萨克斯坦和塔吉克斯坦正在完成或进入国家权力交接阶段,这一过程和方式根据各自的国情不尽相同,同时也向外界预示着相当程度的不确定性。这是否将意味着中亚各国在独立初期逐渐完善成型的总统制政体的终结,亦或将根据国际和国内条件的变化在基本模式和内在结构上做出必要调整。这将会成为当代世界各国中亚问题研究界关注的重点之一。

哈萨克斯坦首任总统纳扎尔巴耶夫和乌兹别克斯坦首任总统卡里莫夫等中

^① Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, <https://www.fergananews.com/article.php?id=6796>.

亚国家第一代领导人在独立建国这一重要历史阶段中形成了有效的总统制国家权力中心，为各自的民族国家的政体模式的建立奠定了开创性基础。即使从 30 年后的视角审视，他们取得的历史性成功也是毋庸置疑的。除了个性化政治智慧和独特的领导魅力外，他们也充分把握了历史时机和地区条件。一方面他们充分利用了苏联时期遗留下来的重要国内和国际政治资源，另一方面也积极在创建民族国家的历史进程中开发了大量新的可资利用的政治资源。但时至今日，这些新旧资源毕竟已经消费了 30 年，那些曾经被有效利用的条件或消耗殆尽，或因时代发展而已经发生老化。而在这 30 年中，中亚各国的政治生态也在发生变化。以地域和行业为分野的利益集团正在形成，他们对国家政治的参与需求越来越强烈，因而促使社会政治运动呈分散化、碎片化趋势。尤其是此前中亚各国针对国家政治制度改革的修宪活动，大大提高了各国公民、社会团体和地方精英等参与国家政治的积极性，这种社会政治氛围对总统制权力结构形成了挑战。而且独立 30 年来，中亚各国人口快速增长。在 1991 年苏联解体前，中亚五国总人口为 5076.03 万，到 2017 年已经超过了 7000 万。据有关专业国际机构根据现有各项指标进行测算，中亚地区总人口到 2025 年将达到 7822.26 万，而到 2030 年将超过 8000 万。^① 其中，18 岁以下的青少年将占 30%，30 岁以下的青年将占 50% 以上。^② 以哈萨克斯坦为例，据哈萨克斯坦统计委员会 2020 年的数据，该国全国人口为 1863.36 万，30 岁以下的人口达 919.47 万。^③ 独立后的第二代和第三代正在成长为中亚各国的社会主体，他们既没有经受过苏联时期计划经济体制下的政治氛围，也不会对前辈独立建国艰难历程留有深刻记忆。对他们影响最强烈和最深刻的是全球化时代波及中亚各国的各种现代国际思潮，其中包括“颜色革命”登陆中亚后通过新旧传媒和非政府组织，甚至街头运动产生的强烈视觉冲击。尽管中亚五国执政者采取了不同的方式和手段应对这种来自

① Счетчик населения Азии, <https://countryometers.info/ru/Asia>.

② Центральная Азия: тенденции регионального развития, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/tsentralnaya-aziya-tendentsii-regionalnogo-razvitiya/>.

③ Как поменялась численность населения в странах центральной Азии, [https://ia-centr.ru/publications/kak-pomenyalas-chislenost-naseleniya-v-stranakh-tsentralnoy-azii/](https://ia-centr.ru/publications/kak-pomenyalas-chislennost-naseleniya-v-stranakh-tsentralnoy-azii/).

外部世界的影响,使曾经在格鲁吉亚和乌克兰等原苏联国家一路风行的“颜色革命”遭遇不同结局,但其产生的意识形态和政治制度的冲击却成为中亚各国青年一代社会意识塑造的一部分。对此,一些美欧学者在感叹“美国错过了机会”的同时,也看到中亚各国“大多数反政府力量都把全球范围的经济和文化新工具增加到传统的反抗手段当中,其中包括操纵政治立场或民族地位”。^① 虽然这一预判早在十多年前就已提出,但是今天当中亚各国的发展遭遇瓶颈和经济社会发展推进艰难时,已根植在中亚社会的各种国际思潮重新活跃起来,并最终挑战总统制政权的威权格局。

目前,中亚各国面对内外形势变化纷纷采取相应措施巩固现政权体制。2016 年,乌兹别克斯坦首任总统卡里莫夫去世后,新任总统米尔济约耶夫上台伊始即大力推动全面改革。他于 2017 年提出了《乌兹别克斯坦 2017~2021 年优先领域发展战略》,从经济发展、民生保障和教育投入等七大领域为乌兹别克斯坦民众展示出宏大国家发展愿景。米尔济约耶夫在保留前任构建的“超强总统制”政体的同时,以其多年领导政府的经验对国家行政模式进行了大规模和高效率的改革。无论从促进经济社会发展还是关注民生的角度看,米尔济约耶夫总统的改革是十分成功的。其中,最重要的环节是改变了此前“超级总统制”下的政府部门和地方行政消极工作状态,因而得到国内舆论和国际社会的普遍认可。2021 年是米尔济约耶夫总统第一任期结束的时间点,能否在新一轮总统选举中获得连任将是他继续推动“米尔济约耶夫新政”的关键。10 月 24 日,乌兹别克斯坦举行总统大举。据其中央选举委员会公布的信息,现任总统米尔济约耶夫的得票率达 80.12% (乌选举法规定 33% 以上的登记选民参加投票即认为本次选举有效)。^② 这次总统选举在乌兹别克斯坦毫无悬念地顺利完成,不仅得益于身为现任总统的可资利用的行政资源、“米尔济约耶夫新政”七年间取得的成果和米尔济约耶夫竞选纲领中提出“新乌兹别克斯坦”的诱人理念等等,对应当保持和巩固当前本国稳定政权制度的认可更是选民们积极走向投票站的动机之一。

① [美]玛莎·布瑞尔·奥卡特著,李维建译:《中亚的第二次机会》,时事出版社 2007 年版,第 278 页。

② Шавкат Мирзиёев переизбран с 80.1% голосов, <https://www.gazeta.uz/ru/2021/10/25/results/>.

乌兹别克斯坦政局变化对哈萨克斯坦产生了重大影响，纳扎尔巴耶夫总统在中国参加二十国集团峰会回国后立刻着手进行重大人事调整。马西莫夫由总理调任国家安全委员会主席，原第一副总理萨金塔耶夫出任政府总理。2017年3月，哈萨克斯坦修改宪法，对总统、总理和议会的权力划分及互相关系进行再调整。其中对总统职权将“根据总理的提名确定政府组成并任命政府成员”的条款修改成“总理与议会协商后提名政府成员，之后由总统任命”。^① 2019年2月4日，纳扎尔巴耶夫突然就宪法中是否存在关于总统提前终止权力的详细规定向宪法委员会提出咨询，以此发出正式开始权力交接的信号。3月19日晚，纳扎尔巴耶夫通过电视直播发表讲话，宣布辞去总统职务。20日，上院议长托卡耶夫根据宪法规定出任代总统，达利嘉·纳扎尔巴耶娃当选上院议长。离开总统职务的纳扎尔巴耶夫继续担任哈萨克斯坦国家安全委员会主席和祖国之光党主席两个职务，由强力部门和议会第一大党领导国家。2021年1月10日，哈萨克斯坦举行议会下院选举，这是独立后的第七届下院选举。下院全部107个席位中，执政的祖国之光党赢得76席，光明道路党赢得12席，人民党赢得10席，另有人民大会推举9名议员，基本形成执政党占据绝对优势下的三党合作理想局面。^② 首任总统纳扎尔巴耶夫继续以国安委主席和第一大党领袖把握大政方针，与托卡耶夫总统密切配合，共同施政，以“祖国之光”党集体意志和领导构成过渡时期特殊国家权力结构。2021年12月，纳扎尔巴耶夫宣布辞去祖国之光党主席职务。2022年1月，哈萨克斯坦发生因液化石油气涨价引起的全国性骚乱。1月5日，托卡耶夫总统宣布出任国家安全会议主席。四天后，纳扎尔巴耶夫的新闻秘书宣布，鉴于国内局势复杂，首任总统辞去国安委主席职务。哈萨克斯坦的全国动乱虽在集安组织干预下恢复了正常秩序，但在此次事件中激化的各种矛盾和影响仍在发酵。哈萨克斯坦1月骚乱不仅打破了纳扎尔巴耶夫设计的政权交接节奏，也再次显示了中亚式总统制政体在进入权力核心更迭时面临的不确定性和

^① Закон Республики Казахстан: о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан, [https://online.zakon.kz/Document/? doc_id =32937557](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32937557).

^② Выборы в Казахстане 2021. Текстовая трансляция, <https://www.zakon.kz/5053367-vybory-v-mazhilis-parlamenta-rk.html>.

政治风险。

在转型期间因政权建设不成熟而引起国家安全危机的最典型例证，就是被西方舆论吹捧为“中亚民主岛”的吉尔吉斯斯坦。在一家国际媒体以 1993~2015 年为时间跨度针对吉尔吉斯斯坦的社会调查中，77.25% 的受访者认为自己的国家并不是一个“民主国家”。^① 2020 年 10 月，吉尔吉斯斯坦因落选反对派极度不满议会选举结果而发生政治动荡，扎帕罗夫的支持者冲击了议会和总统府，迫使时任总统热恩别科夫辞职。在 2021 年 1 月举行的总统选举中，扎帕罗夫以 84% 的得票率当选吉尔吉斯斯坦独立以来的第五任总统。经历了第三次国家核心权力的非正常更迭后，吉尔吉斯斯坦政治精英对国家政体和党派政治进行了反思与调整。在举行总统选举的同时，吉尔吉斯斯坦也进行了关于国家政体改革的全民公决，81.1% 的选民赞成恢复总统制。^② 由于 2020 年的 10 月动荡是因第七届议会选举结果引发，吉尔吉斯斯坦中央选举委员会宣布这次议会选举结果无效，而应举行的选举日期延期至 2021 年 11 月 28 日。2021 年吉尔吉斯斯坦实际经济增长仅为 0.1%，而这微弱的增长也是以 2020 年下降 5.6% 为起点的。独立 30 年来，吉尔吉斯斯坦几乎“逢选必乱”，国家治理的混乱大大阻碍了人民生活水平的提升，民众对利益集团在国家政治舞台角逐的现象已经厌烦。从年初全民公决结果来看，乱后思稳的民意应是年底议会选举能够顺利举行的保障。

同期，中亚其他国家也出现了令人关注的政体调整。塔吉克斯坦 2020 年 3 月举行议会选举，拉赫蒙总统领导的人民民主党以 50.4% 的得票率胜出。除“伊斯兰复兴党”在上届选举前已被取缔外，反对党社会民主党未达到 5% 的议会门槛。尽管其领导人佐伊洛夫对选举结果不满，但同时也表示不会组织街头抗议。^③ 于 1987 年出生的拉赫蒙总统的儿子鲁斯塔姆·埃莫马利进入议会并担任上院议长尤其引人注目。联系 2016 年 5 月全民公决对宪法关于总统候选人年龄

^① Проблемы в социальной сфере и экономический рост в Кыргызской Республике, <https://sovman.ru/article/6405/>.

^② Диктатура в законе В Киргизии завершилась революция, президентом стал бывший арестант. Куда поведет страну новый лидер? <https://lenta.ru/articles/2021/01/18/zhaparov/>.

^③ Виктория Панфилов, Рустаму Эмомали открыли дорогу в сенат, https://www.ng.ru/cis/2020-03-03-5_7808_tajikistan.html.

限制从 35 岁降到 30 岁的修订，人们难免会猜测拉赫蒙总统是否将效仿阿塞拜疆前总统老阿利耶夫采取的子承父业的权力交接方式。^① 土库曼斯坦于 2016 年 9 月修改宪法，将总统任期由 5 年延长至 7 年，并取消了总统候选人不能超过 70 岁的年龄限制。在 2017 年 2 月的总统大选中，别尔德穆哈梅多夫再次当选总统。按修改后的宪法，别尔德穆哈梅多夫此届任期至 2024 年。其间人们也注意到，别尔德穆哈梅多夫总统也在有意栽培和提携他 1981 年出生的儿子谢尔达尔·库尔班古力耶维奇。他服过兵役，当过农学家，2008 年开始进入外交领域，2016 年当选议会议员，2018 年任外交部副部长，2020 年调任工业部部长。虽然，对于别尔德穆哈梅多夫而言，权力交接的方式和时间并不迫切，但选择“阿塞拜疆模式”的步骤似乎已经开始。2022 年 3 月 15 日，谢尔达尔·别尔德穆哈梅多夫在总统大选中获胜，当选土库曼斯坦新一任总统。尽管这两个中亚小国与乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦的做法不同，而且它们之间也未必会以雷同方式继续各自政体的改革，但是威权主义的“回归”却已经从它们的行为中显现出来。

结语

中亚地区与世界各国正在一同进入一个充满变数的新时期，中亚各国政体也将在 30 年积累的经验基础上，根据内外变化的需要继续进行调整。从独立之初由苏联政治废墟上探索新的民族国家政权模式开始，到 30 年后基本形成了各具特色的相对稳定政体，中亚各国经历了曲折的探索。无论这些过程成功与否，对于这五个年轻国家都是必须要经历的，而且对于它们的未来也是有着重大而长远的意义。全面回顾这一过程，并思考其中得失，可以得出以下几点基本判断：第一，中亚各国政治体制的完善过程是与初获独立的民族国家总体制度框架建设同步进行的，这就决定了前者必须根据后者在不同时期为满足解决各类重大问题的需要而不断进行调整，因而政体构建过程经历的起伏也基本同民族国

^① Сын президента Таджикистана стал сенатором, <https://tengrinews.kz/sng/syn-prezidenta-tadzhikistana-stal-senatorom-396266/>.

家发展的历史曲线相吻合。第二,中亚五国在经历独立后 30 年的民族国家建设历史之后,各国之间在横向比较中已经出现明显差异,这不仅体现在各国经济社会发展的各项指标上,也体现在政体建设的水平和实施的效果上,而且由于中亚特殊历史原因和地缘条件作用,这种差异又往往会产生区域性整体影响,制约地区各国现代化进程。第三,中亚各国虽然经过 30 年国家政治建设的发展探索,但到目前为止恐怕还不能肯定这一探索过程已经完成,无论从承袭苏联体制基因到构建新独立民族国家,还是关于走东方威权主义之路还是效仿西方“公民社会”,^①这些纠结和争论不仅依然存在于各国政治生活之中,而且也还将在未来的国家权力建设实践中继续下去。通过这几点判断,可以得出的结论是,中亚五国独立后 30 年的国家政治体制建设是基本成功的,但由于地区历史和国情现实的条件限制仍处于发展和完善的过程中,在全球进入百年未有之大变局的新时期后,未来中亚各国的国家政治体系将面临考验。

^① 赵常庆:《中亚五国新论》,昆仑出版社 2014 年版,第 28 页。