

中国与哈萨克斯坦发展战略对接风险研究

吴 晨

重庆大学公共管理学院, 重庆
Email: wuchen92@126.com

收稿日期: 2021年2月23日; 录用日期: 2021年3月17日; 发布日期: 2021年3月24日

摘 要

哈萨克斯坦是中国“一带一路”倡议沿线的重要支点国家, 其丰富的能源资源以及核心的地理位置, 对“一带一路”倡议向中亚发展, 连接欧洲具有重要意义。作为“一带一路”发展战略对接“教科书”, 中哈发展战略对接进展向好, 但由于哈萨克斯坦国内以及外部多重因素, 导致对接过程中面临政治、经济、社会、外部一系列风险, 本文将分析在“一带一路”倡议下中国与哈萨克斯坦发展战略对接的进展、风险并提出相应的措施。

关键词

中国, 哈萨克斯坦, 一带一路, 发展战略对接, 风险

Research on the Risk of Development Strategy Docking between China and Kazakhstan

Chen Wu

College of Public Administration, Chongqing University, Chongqing
Email: wuchen92@126.com

Received: Feb. 23rd, 2021; accepted: Mar. 17th, 2021; published: Mar. 24th, 2021

Abstract

Kazakhstan is the Belt and Road Initiative, an important pivot country along the line. The rich energy resources and core geographical location is important to the development of Central Asia and Europe. As The Belt and Road Initiative development strategy's docking "textbooks". The docking of development strategies between China and Kazakhstan is progressing well. However, Ka-

zakhstan faces a series of political, economic, social and external risks due to multiple domestic and external factors. This paper will analyze the progress, risks and countermeasures of development strategy docking between China and Kazakhstan.

Keywords

China, Kazakhstan, The Belt and Road Initiative, Development Strategy Docking, Risk

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

哈萨克斯坦位于亚洲中部，是欧亚板块的核心中枢，领土横跨亚欧两洲，达 272.49 万平方公里的国土面积，是世界上最大的内陆国家，拥有 1800 多万人口、131 个民族，能源资源丰富且有巨大储量，有“能源和原材料基地”之誉。哈萨克斯坦独立之后，在纳扎尔巴耶夫总统的领导下，社会生活水平稳步提升，人均收入水平达到中等以上。凭借优越的地理位置以及丰富的能源资源，哈萨克斯坦与多个国家开展了经济合作，成为连接欧亚各个国家的贸易枢纽。于中国而言，“一带一路”连接至中亚及西亚，哈萨克斯坦是一个非常重要的门户，目前中哈合作规模远超中国与其他中亚国家的合作，中国的“一带一路”倡议与哈萨克斯坦的“光明之路”新经济政策已全面实现对接，在基础设施、能源、产能等领域展开了多元合作，大量项目已落地实施，成为“一带一路”倡议发展战略对接的模范样本。

2. 中哈发展战略对接进展

2.1. 政策沟通

中哈关系向好，战略互信增强。自 1992 年中哈建交至今，中国与哈萨克斯坦双边关系不断升级，目前双边关系已提升至永久全面战略伙伴关系，外交往来高位运行，政治互信逐步加深。高层交流频繁，战略共识深化，中哈双方近年来多次互访，过程中在政治、经济、文化等领域都实现了不同程度的突破，在 2019 年 4 月，习近平主席向哈萨克斯坦前任总统纳扎尔巴耶夫颁授了中华人民共和国“友谊勋章”，以表彰其在共建“一带一路”方面的贡献，在中哈外交往来中，“一带一路”始终是主要议题之一^[1]。合作机制完善，发展战略实现对接。“一带一路”倡议自习近平主席 2013 年首次访问哈萨克斯坦时提出“丝绸之路经济带”倡议起拉开序幕，《中华人民共和国国家发展和改革委员会与哈萨克斯坦共和国国民经济部关于共同推进丝绸之路经济带建设的谅解备忘录》、《“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》都为中国与哈萨克斯坦发展战略对接提供了机制保障。

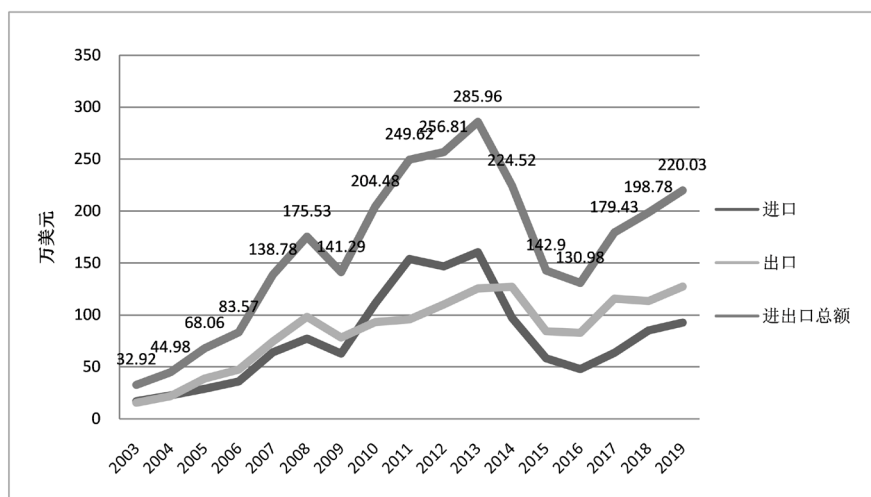
2.2. 设施联通

近年来，哈萨克斯坦政府逐步将经济发展的重心转向国内民生建设，尤其重视基础设施建设。但是以哈萨克斯坦目前的财力、物力以及技术在基础设施建设方面存在一定的困难，“一带一路”倡议核心领域之一的基础设施建设则可以满足哈萨克斯坦的需求，哈国政府积极支持，为中哈基础设施建设合作提供了政策的支持。中哈在“一带一路”框架下的设施联通合作使哈萨克斯坦不仅成为其他中亚国家与中国铁路交通联系的门户，并且逐步向欧亚交通枢纽发展。

交通方面,阿拉山口和霍尔果斯是中国新疆经哈萨克斯坦通往欧洲的向西通道的两个重点口岸。2019年阿拉山口口岸中欧、中亚班列进出境 3564 列,同比增长 19.5%,货运量 1334.7 万吨[2]。2020 年 1 月至 10 月,霍尔果斯铁路口岸中欧班列开行 3744 列,同比增长 40%;过货量 562 万吨,同比增长 45%。能源方面,中哈石油管道、中国—中亚天然气管道保障了双方的能源合作。截至 2019 年 12 月 31 日,中国从哈萨克斯坦累计进口原油超过 1.3 亿吨[3],从中亚累计进口天然气 2946 亿立方米[4]。通信方面,中国华为公司与哈萨克斯坦合作建设了 4G 通信网络,实现哈国全境覆盖。

2.3. 贸易畅通

从 2003 年起,中国与哈萨克斯坦贸易往来不断提升,在 2013 年达到最高值 285.96 万美元(如图 1 所示)。2013 至 2016 年,由于国际石油价格下跌,中哈贸易额大幅下滑。2017 年,双边贸易额的下降趋势得到缓解,2017 年后,中哈两国贸易合作发展趋势良好。截至 2019 年 12 月,中国成为哈萨克斯坦第二大出口市场和第一大进口来源地。



数据来源:中国统计年鉴。

Figure 1. Statistics of total volume of import and export trade between China and Kazakhstan from 2003 to 2019

图 1. 中哈两国 2003~2019 年进出口商品贸易总额统计图

从表 1、表 2 可以看出在进出口商品结构中,2019 年矿产品、贱金属及其制品以及化工三类产品出口额加总占哈方对中方出口总额的 95%,是哈萨克斯坦对中国出口的主要产品。2019 年机电产品、贱金属及其制品以及塑料、橡胶三类产品出口额加总占哈方对中方出口总额 59%,是哈萨克斯坦从中国进口的主要产品。

Table 1. Main products imported by China from Kazakhstan

表 1. 中国自哈萨克斯坦进口的主要产品

产品类别	2019 年出口额	增长率	占哈方对中方出口的比例
矿产品	39.6 亿美元	26.80%	50.70%
贱金属及其制品	28.1 亿美元	18%	36%
化工产品	6.1 亿美元	-9.80%	7.90%
合计			95%

Table 2. Main products imported by Kazakhstan from China
表 2. 哈萨克斯坦自中国进口的主要产品

产品类别	2019 年进口额	增长率	占哈方自中方出口的比例
机电产品	25.9 亿美元	5.40%	39.70%
贱金属及其制品	7.5 亿美元	22.30%	11.50%
塑料、橡胶	4.8 万美元	27.90%	7.30%
合计			59%

数据来源：中亚科技服务中心。

2.4. 资金融通

中国与哈萨克斯坦在 2004 成立了中哈金融合作分委会，分委会成立至今，已举行了十次会议，为中哈金融机构间合作、货币结算、支付系统、信息共享、经验交流发挥了重要作用，推动了中哈资金融通进程。中国中央银行与哈萨克斯坦不断加强金融合作，成立了金融合作机构；中哈之间相互设置了商业银行办事处，并有 15 家商业银行可以直接进行金融结算，便利了中哈金融贸易往来。在货币领域，中哈双方的金融合作逐步加深，自 2014 年 9 月 25 日开放人民币对坚戈外汇交易以来，共完成 3214 笔人民币对坚戈交易，总金额共计 345 亿坚戈，约合 6.757 亿元人民币。

2.5. 民心相通

中国与哈萨克斯坦在文化、教育、科学等人文领域签署了一系列的合作协议。在文化交流方面，中哈共同举办了多种特色文化活动，如合拍电影《音乐家》、纪录片《你好，哈萨克斯坦》，共同举办音乐会和地区合作论坛；在教育合作方面，中国与哈萨克斯坦实现学历和学位证书互认，到 2020 年 2 月，哈萨克斯坦有 5 所孔子学院，哈方来华留学人数达 1.5 万，汉语在哈萨克斯坦、哈萨克语在中国的教学均有大幅进展。

在舆论方面，经统计哈萨克斯坦主流报刊《真理报》所呈现出的中国形象总体相对客观积极，整体上呈现为“迅速崛起的和平大国”形象，在政治、经济方面主要为“勇于承担大国责任的中国政治形象”、“高速发展的中国经济形象”、“历史悠久的中国文化形象” [5]。

3. 中哈发展战略对接风险分析

3.1. 政治风险

强人政治色彩明显，哈萨克斯坦政治体制为总统制共和国，政治体制在形式上为三权分立，但实际政权运作以总统为整个政治系统的中枢，自哈萨克斯坦独立以来连任 20 多年的前任总统纳扎尔巴耶夫凭借自身优越的政治能力，与各个大国实现平衡外交，拉动哈萨克斯坦社会经济迅速发展，逐步向发达国家迈进，2019 年现任总统托卡耶夫上任，现任总统能否延续纳扎尔巴耶夫强人政治，政局能否持续稳定还有待验证；同时，除了领导人之外，随着哈萨克斯坦社会经济发展，国情发生变化，威权政治体制需要逐步向民主政治体制发展，但转型过程中必然会激发各种社会、党派矛盾，引发政治风险。

政府腐败严重，如表 3 所示，在全球清廉指数排行中，2019 年的政府清廉指数哈萨克斯坦得分为 3.4 分，位于全球排名第 113 位，2018 年得分为 3.1 分，排名 124 位。哈萨克斯坦严重的政府腐败以及行政效率低下问题导致中哈投资贸易往来出现程序不透明、受多方限制等问题。

中哈政策不对等，近几年来，中资企业在哈萨克斯坦受到的限制越来越严格，在企业登记注册、劳务配额、税收等方面都有诸多限制，如哈国政府明确规定了在哈企业雇佣劳工中外国劳工的数量，2020

年哈外籍劳务配额由 2019 年的 4.9 万人减至 2.9 万人，减少 40%，制约了中资企业在哈萨克斯坦的发展以及对接项目的落地。

Table 3. Ranking of Kazakhstan in 2010~2019 Global Corruption Index
表 3. 哈萨克斯坦 2010~2019 全球清廉指数排名

年度	分数	排名	参选国家数
2010	2.9	105	178
2011	2.7	120	182
2012	2.8	133	174
2013	2.6	140	175
2014	2.7	126	170
2015	2.8	123	168
2016	2.9	131	168
2017	3.1	122	180
2018	3.1	124	180
2019	3.4	113	180

数据来源：透明国际。

3.2. 经济风险

经济发展水平较低，哈萨克斯坦独立以来，经济发展迅速，但还是存在许多阻碍经济发展的因素，如苏联解体、经济危机、金融危机、国际大宗商品价格波动都很大程度制约了哈国的经济发展，GDP 排名位于世界第 56 位，仅为美国的 0.9%、中国的 13.7%，经济发展受阻会影响中哈两国的经济往来，所以哈国的经济发展波动是中哈发展战略对接影响因素之一。产业结构有待优化，第一产业、第二产业是哈萨克斯坦的主导产业，第三产业则相对落后，但是第一产业相比其他国家缺乏质量、价格优势，第二产业又集中于采矿业，经济附加价值较低，产业层次较低，国际竞争力不高。

中哈贸易层次尚低，从中哈两国进出口商品结构可以看出，哈萨克斯坦向中国出口的产品层次较为初级，主要是矿石、能源等产品，从中国进口的产品主要为机电等附加值较高的产品，贸易方式较为简单。投资贸易便利化程度不高，哈萨克斯坦交通基础设施落后，缺乏连接东部与西部的铁路线路，现有铁路设施老化，技术落后，运输成本较高，且在经济领域各方面的使用标准主要为前苏联标准，对中哈在基础设施建设过程中带来困难。同时哈方贸易便利化程度不高直接影响到中哈之间的贸易往来，世界银行《2019 营商环境报告》显示，中国跨境贸易出口所需时间为 8.6 个小时，进口所需时间为 12.8 个小时，跨境贸易便利度排名 56；哈萨克斯坦出口所需时间为 128 个小时，进口所需时间为 6 小时，跨境贸易便利度排名 105。

3.3. 社会风险

安全问题严峻，哈萨克斯坦地缘环境复杂，恐怖主义分子和宗教极端分子对国家安全构成极大威胁。在哈萨克斯坦西部及南部贫困地区，宗教极端势力问题凸显，出现以哈族为主体的恐怖组织，并逐渐与境外恐怖组织相联系，极端组织的政治化倾向愈发明显。

社会认可度较低，哈萨克斯坦国内有 131 个民族，多种文化相互融合的同时，由于语言文化与意识形态的差别，不免会发生冲突，在前苏联政府时期，对中国的宣传以负面导向为主，并且受到西方媒体对中国的恶意报道影响，哈萨克斯坦民众对中国的认知存在偏差，从哈萨克斯坦主流媒体《真理报》所

呈现出的中国形象中可以看出，除了正面的和平发展大国之外，存在一定程度上的“中国威胁论”言论，“一带一路”倡议在哈萨克斯坦的社会认可度较低。

3.4. 外部风险

大国博弈焦点，作为中亚最大且具有话语权的国家，哈萨克斯坦是美国、俄罗斯等大国之间博弈竞争的核心地带，美国与哈萨克斯坦双边往来已久，哈萨克斯坦从美国获取资金和技术的帮助，而美国则通过哈萨克斯坦牵制中国与俄罗斯以及防止苏联复苏，提出“新丝绸之路计划”谋求在哈萨克斯坦的主导权，使哈萨克斯坦为其向亚洲发展的战略服务；俄罗斯与哈萨克斯坦有着密不可分的地缘政治以及历史关系，是哈萨克斯坦外交发展的优先选择，通过欧亚经济联盟，俄罗斯不断推动独联体地区一体化发展，加强对中亚的政策。美国与俄罗斯在哈萨克斯坦所布局的战略都对哈国有着很大的影响，一旦哈萨克斯坦与美国或者俄罗斯的关系发生变化，都将对国内发展造成较大的冲击，是中哈发展战略对接不可回避的一大因素。中亚五国争端，除了大国博弈之外，中亚五国由于各自利益诉求不一，相互之间在边界、水资源、话语权等方面也存在矛盾，不妥善解决的话会导致一定的冲突，影响对接稳定性。

4. 中哈发展战略对接风险应对

4.1. 加强政策沟通协调，提高政治互信

政策沟通是其他“四通”得以实现的重要保障和前提，哈萨克斯坦国内政治复杂，为了深化中哈发展战略对接，在政策沟通方面，中国与哈萨克斯坦高层以及各个党派之间要保持良好的沟通、交流，为政策沟通奠定高层合作基础，深化战略合作，维持政策连续性；加强政府间的合作交流，提供多元的沟通平台，为中哈发展战略对接提供更多的机会；在对接合作过程中，从哈萨克斯坦国情出发，尊重哈国、适度让渡利益，为哈萨克斯坦提供一定的政治利益，以提高中哈双方的政治互信。

同时中哈双方要加强具体的政策对接，如加强税收合作，健全税收争议解决机制；建设标准方面，联合建立统一标准体系；劳务配额方面，争取放松中资企业在哈劳务雇佣规定，放宽外籍劳务配额；推动哈国简化对中国签证审批手续，加强民间交流。为项目落地提供相应的保障，避免出现目前政策缺位、政策不对等导致项目无法推进的问题，将政策沟通的成果作用于对接各个方面，自上而下推动中哈发展战略对接。

4.2. 寻求多元竞合平衡，保持良性互动

哈萨克斯坦连接亚欧非三大洲，能源资源丰富，是各个大国争夺的核心焦点，通过各大战略部署，争取在欧亚核心的哈萨克斯坦树立话语权，这些部署大多具有排他性[6]。在中国与哈萨克斯坦发展战略对接过程中，遵循“求同存异”的原则，不忽视该地区大国博弈的影响力也不与其发生冲突，在各个大国多元竞合的局面中寻找利益平衡点，奉行大国平衡外交，争取建立一个惠及各国利益的多方共建机制，与各国保持良好的外交关系，确保对接能够得以持续、深入地开展。

除了平衡与各个大国之间的关系外，中亚五个国家之间的矛盾也不可忽视，在中国与哈萨克斯坦发展战略对接过程中，与中亚各国保持良性互动，除了中哈双边机制外，寻求中国与中亚五国的利益共同点，构建与中亚国家的多边合作机制，联合解决共同面对的问题，通过多边合作将中亚争端可能带来的风险最小化；同时在对接项目规划以及后期落地阶段，充分梳理哈萨克斯坦与中亚其他国家存在的矛盾以及矛盾的解决情况，评估风险因素时将中亚争端纳入考虑。

4.3. 完善贸易投资机制，加强产能合作

便利的贸易、投资机制是深化中哈产能合作的必要前提，为构建完善的贸易投资机制，需政府、产

业、企业三个层面共同发力，促进中哈贸易投资便利化水平进一步提升，产能合作领域进一步扩大。

政府层面要做好产能合作的保障，可通过建设投资项目库，实现信息共享，对重点项目进行评估研究，为在哈萨克斯坦的中国企业提供相关的投资资讯；构建税收、金融、信贷等多元支持体系，对符合要求的企业，在税收方面给予支持；鼓励金融创新、推动中资金融机构在哈萨克斯坦设立分支机构以及加快人民币跨境支付体系建设，为中国企业在哈萨克斯坦提供金融配套支持；加强边境口岸平台建设，简化中哈通关手续，提高通关效率，降低非关税壁垒，完善贸易机制，提升贸易便利水平；适度放松跨境资本的管制、放宽投资准入标准，推动投资环境的改善，提升投资便利度。

产业层面深化合作层次，除了保持公路、铁路等基础设施的产能合作领域之外，深入传统制造业如钢铁、水泥产业的合作，并且逐步探索高端制造业、国际物流产业、现代服务产业和旅游业合作；扩大产业合作主体规模，鼓励相比大型国有企业数量更多、覆盖领域更广的小微企业加入到中哈产能合作中，并给予相应的资金以及政策的支持，但也要加强对其的规范管理。

企业层面作为产能合作的主体，在进入哈萨克斯坦市场之前，充分了解哈国国情，深入市场调查，合理选择投资项目，并对可能出现的风险做好风险预警措施，增强化解风险的能力；推动技术创新，不断提高企业在哈萨克斯坦的核心竞争力；融入当地社会生活，遵守当地法律法规，履行国际社会责任。

4.4. 建立反恐长效机制，维护地区稳定

目前哈萨克斯坦恐怖主义、宗教极端分子仍是国内安全很大的威胁，安全形势依旧严峻，而社会安全直接会影响到中哈发展战略能否对接。为了保障项目建设安全，需加强与哈萨克斯坦在安全、反恐等领域的合作，提高军事互信，不仅要发挥上海合作组织安全支柱的作用，构建对恐怖主义的法律规制，而且要提高与哈国安全合作的层次以及领域，将安全合作从单一的传统安全领域转向包括政治、经济、社会各个层面的非传统安全领域的合作。加强在人员培训、联合训练、打击恐怖主义、装备技术等领域的合作，推动联合反恐、联合军演、联合巡航等安全合作，对相关项目建设采取军队、警察、安保等多层次保护措施，及时防范与瓦解恐怖分子的破坏行动。加强中国与哈萨克斯坦安全合作，共同打击对社会稳定造成严重威胁的“三股势力”，为中哈发展战略对接营造良好的安全环境。

4.5. 增强人文交流合作，促进民心相通

民心相通的目的在于通过民间人文交流合作，促进两国关系、深化多元合作、实现共同发展，与其他“四通”共同实现全方位的“一带一路”建设，所以在中哈发展战略对接过程中，打好民心相通的基础可以为对接提供社会支持。可从以下两个方面促进民心相通：一是加强民间往来，促进理念认同。目前在哈萨克斯坦仍有部分民众由于对中国以及“一带一路”了解甚少，认为中国对哈国发展存在威胁，对“一带一路”相关项目持观望甚至反对态度，针对这一问题，可通过教育交流，发挥孔子学院在哈萨克斯坦的影响力，正确引导民众尤其是青年群体对中国的认识；加强旅游合作，开辟中哈旅游专线、简化旅游签证手续，通过旅游往来加深中哈民众的相互了解；发挥媒体作用，通过媒体宣传树立正确的中国形象。二是夯实民心相通物质基础。找准哈国民众的利益关切点，着重落地改善民生的项目，使民众能够从中哈发展战略对接得到直接的利益，提高“一带一路”倡议在哈萨克斯坦的民众支持度，同时发挥在哈中资企业的影响力，成为中哈民心相通的桥梁。

5. 结语

目前中哈发展战略对接成效显著，但为了确保对接能够持续、顺利地开展，风险防范是重中之重，从哈萨克斯坦自身以及外部因素来看，两国之间发展战略对接存在多重风险。政府腐败、政策不对等不

利于营造良好的政治环境；经济发展水平较低、产业结构不合理、投资贸易便利化程度不高、中哈贸易层次低影响作为发展战略对接重点的经济往来的发展；社会安全不稳定、社会认可度低直接影响到项目落地的实施；外部大国博弈、中亚矛盾更是直接影响对接能否实现。将风险危害降到最小，是对接过程中不可忽视的环节，需识别风险，预防风险，动员各方共同抵抗风险，促进中哈发展战略对接长足发展，起到“一带一路”倡议发展战略对接的模范作用。面对存在的风险，加强政策沟通协调，提高政治互信；寻求多元竞合平衡，保持良性互动；完善贸易投资机制，加强产能合作；建立反恐长效机制，维护地区稳定；增强人文交流合作，促进民心相通，都是应对风险的有效措施。

参考文献

- [1] 赵会荣. 中国与中亚国家共建“一带一路”：进展、风险与应对[J]. 俄罗斯学刊, 2020(5): 5-24.
- [2] 中欧班列 2019 年开行数据总结分析[EB/OL]. 新华丝路.
<https://www.imsilkroad.com/news/p/397878.html>, 2020-01-10.
- [3] 2019 年中哈原油管道向国内输送原油超 1088 万吨[EB/OL]. 新华网.
http://www.xinhuanet.com/2020-01/09/c_1125441977.htm, 2020-01-09.
- [4] 2019 年中亚天然气管道向国内输气超 497 亿方[EB/OL]. 新华网.
http://www.xinhuanet.com/energy/2020-01/10/c_1125443323.htm, 2020-01-10.
- [5] 余世红, 黄维媛, 萨尔托夫·耶地力汗. 哈萨克斯坦主流报刊对中国国家形象的建构——基于《真理报》2013-2017 年涉华报道的内容分析[J]. 新闻与传播评论, 2020(1): 109-115.
- [6] 郭瑛琳. “一带一路”建设在中亚地区的地缘政治风险研究[D]. [硕士学位论文]. 聊城: 聊城大学, 2019: 29-30.