

重建公正的经济：托卡耶夫经济改革 理念与路径分析*

张 宁

【内容提要】 2022 年“一月事件”后，哈萨克斯坦总统托卡耶夫结合国内国际新形势，开启“新哈萨克斯坦”改革，打造哈萨克斯坦历史上的“第二共和国”，为新历史阶段的国家发展指明了方向。改革以“公正”为核心，针对民众反应最强烈的社会矛盾，从政治、经济、社会意识形态三大领域入手，将制度、观念和行动三者相结合，目标是提高人民福祉、提高国家治理水平、实现哈萨克斯坦现代化。托卡耶夫认为“先经济后政治”的改革道路已经走不通，需要以“公正”为核心，本着包容和绿色发展理念，启动“公正的经济”改革，重塑公民—企业—国家三者间关系。通过反垄断和反集中，加大非法资产返还给国家的力度，制定新的发展规划和产业政策，减少贫富差距，释放社会活力，打造公平公正的发展环境，提高经济韧性，争取 2029 年 GDP 总值达到 4 500 亿美元，使哈萨克斯坦成为一个能够完全自给自足和有竞争力的经济体。实践证明，托卡耶夫的“公正的经济”改革不是照搬照抄西方模式，而是符合国情的具有哈萨克斯坦特色的道路。改革取得了一定成效，同时也面临诸多困难，在当前国内国际形势下，改革还需要时间。

【关键词】 哈萨克斯坦改革 “新哈萨克斯坦” 托卡耶夫 “公正的经济”

【作者简介】 张宁，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所中亚与外高加索研究室主任，研究员、博士生导师。

* 本文系国家社科基金重大项目“百年变局与中国周边安全新态势研究”（23&ZD331）的阶段性成果。

引言

2022年“一月骚乱”后，托卡耶夫从纳扎尔巴耶夫手中接管全部权力，成为实质上的全权总统。3月16日，托卡耶夫发表国情咨文，提出全新的政治、经济和社会改革方案，正式指出“我们为自己设定了宏伟的目标，我们开始共同建设新哈萨克斯坦”。“新哈萨克斯坦”是相对于首任总统纳扎尔巴耶夫时期的“旧哈萨克斯坦”而言的，是全新的发展道路。11月26日，托卡耶夫在总统就职仪式上表示：“哈萨克有句古语说：如果富豪的财富来路不正，那这财富犹如粪土；如果执政者不能守护正义，那他的政令不过是废纸一张。”^①从哈萨克斯坦领导人的言论和政府文件可知，“新”意味着以“公正”为核心，建设公正的政治、公正的经济、公正的社会。

新哈萨克斯坦的经济就是“公正的经济”。如果说2022年“一月骚乱”前，哈经济改革主要表现为延续首任总统纳扎尔巴耶夫的政策和战略，应对具体事务，比如落实“2050年战略”“第三次现代化战略”和“2025年前战略”，及应对新冠疫情危机的话，那么“一月骚乱”后的“公正的经济”改革聚焦于可持续发展和包容性发展，推动国家转向新的经济结构，继续向信息化时代绿色低碳的新型增长方式转变；构建真正的自由市场经济，公正地分配国家资源与发展机会，创造公平的发展环境。这也是重建国家治理体系的重要组成部分，是与政治体制改革同步配套进行的经济体制改革^②。

“新哈萨克斯坦”和“公正的经济”等理念提出时间不长，学术界的研究成果不多，关注的问题主要有二。一是托卡耶夫改革的动因与前景。汪金国、汪巽认为，“新哈萨克斯坦”理念下的一系列改革将致力于解决哈现存的国家治理体系弊端，消除贫富差距，打击腐败和垄断，以便实现社会公平、凝聚社会力量，推动实现现代化。同时，由于托卡耶夫的影响力仍在累积阶段，只能实行渐进式

^① Выступление Главы государства Касым – Жомарта Токаева на церемонии инаугурации, 26 ноября 2022 г. <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kktokaeva-na-seremonii-inauguracii-2610566>, 访问时间：2024年3月2日。

^② Реформы в Казахстане: от намерений к действиям. Новый курс Президента РК Касым – Жомарта Токаева, 5 марта 2021. <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-zagreb/press/news/details/170060?lang=ru>, 访问时间：2024年3月2日。

改革，以免引发社会不稳甚至动荡^①。二是托卡耶夫改革的效果，尤其是公平与效率的关系。实践中，公平与效率需要兼顾，但往往会有偏重。库尔希夫研究机构负责人多姆宁认为，哈正在建设的“公正的经济”是将公平置于效率之前，要求企业更多地生产，提高本国的采购量（即“哈萨克斯坦含量”），增加工资，保障就业。这是一种重商主义，而不是保护主义，不是为保护民族产业免受外资竞争而实施的保护政策，仅是改善民生的措施而已^②。哈经济研究所所长凯尔别克认为，哈的难题在于，经济增长究竟需要依靠国企和国家预算投资拉动，还是依靠社会和企业自身活力带动，前者注重扩大规模但往往忽视效率，后者注重效率但需要真正的公平市场和法制环境保障。显然托卡耶夫选择了后者^③。

目前对托卡耶夫“公正的经济”改革的具体措施分析不多。为此，本文主要研究托卡耶夫改革的理念与路径，分析其改革的主要措施及其效果。本文第一部分分析什么是托卡耶夫追求的“公正的经济”，从他的讲话和哈政府采取的措施看，他们眼中的“公正”体现为包容性增长，即打破利益集团对资源的垄断，让最弱者也能获得发展机会，让全体国民共享发展福利。第二部分分析如何实现“公正”，即哈政府政策的落实路径，从反垄断、反集中和绿色发展三方面入手，打造一个可以自给自足且充满竞争力的经济体，在增长的过程中寻求公平分配资源。第三部分分析“公正的经济”的落实效果以及实施过程中的困难。应该说，“公正的经济”不仅是量的增长，更是质的改善，是哈在国内国际新环境下对新增增长模式的探索。之所以建设“公正的经济”，最根本的原因是过去的道路已经走不通，需要开辟新的发展道路^④。

① 汪金国、汪熨：《托卡耶夫“新哈萨克斯坦”战略下的政治改革及其对中哈关系的影响》，载《欧亚人文研究》2023 年第 2 期。

② Сергей Домни, Промполитика и разочарование: почему казахстанские власти вспомнили о протекционизме. <https://kz.kursiv.media/2023-09-14/print1002-dmnn-prompolitika/>, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

③ Каирбек Арыстанбеков, Экономика Казахстана: три сценария развития, Казахстанская правда. <https://kazpravda.kz/n/ekonomika-kazahstana-tri-stsenariya-razvitiya/>, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

④ Токаев отказался от формулы “сначала экономика, потом политика”. Глава Казахстана рассказал, какими были три года его президентства. <https://golos-naroda.kz/2836-tokaev-otkazalsia-ot-formuly-snachala-ekonomika-potom-politika-1655283043/>, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

一 公正的经济——实现包容性增长

2022年1月，哈国内发生独立后规模最大、损失最重的骚乱，共造成（截至1月15日）225人死亡、4353人受伤，财产损失约合36亿美元。骚乱的起因是曼吉斯套州自2022年1月1日起提高液化石油气价格，从而引发居民抗议。抗议活动迅速扩散，造成全国性大面积骚乱。后在集安组织援军的帮助下，全国逐渐恢复平静。

骚乱的直接原因是液化石油气涨价，但为何一个抗议物价上涨的活动能够演变成全国性的大骚乱？从哈媒体报道看，底层对政府政策和生活境遇长期不满，对国家政治现状愤愤不平，是骚乱的深层原因。由于政权交接不明朗，高层权力斗争持续不断，政府工作效率低下，民众期待改变。车用液化气涨价只是一个导火索，被执政内部不同派系利用。2020年新冠疫情发生后，哈经济大受影响，GDP增长率为-2.6%，通胀率为7.4%。2021年宏观经济虽有好转，总体上止跌回升（GDP增长率约为3.2%），但物价却持续高涨，全年通胀率约为8.7%，面包、面粉、糖、蔬菜、肉奶、成品汽柴油等生活必需品涨价幅度大，由于食品消费占居民消费的3/5，因此物价上涨让本已收入拮据的居民抱怨不已。

据哈国家统计局数据，哈2018年基尼系数为0.28，前10%最富人群掌握全国24.61%财富，10%最贫困人口掌握全国4.15%财富。根据“瑞士信贷”2018年的报告，哈萨克斯坦国内的个人财富分配情况是：资产规模20亿~30亿美元的有5人，资产规模0.8亿~8亿美元的有45人，0.5亿~0.8亿美元的有112人，100万~5000万美元的有5838人（占全国总人口的0.05%），10万~100万美元的有42301人（占全国总人口的0.35%），1万~10万美元的有32.6322万人（占全国总人口的2.7%），低于1万美元的有1171.1334万人（占全国总人口的96.6%）。也就是说，在拥有约两千万人口的哈萨克斯坦，个人资产规模超过5000万美元的共有162人，这些人的财富总规模大约占全国财富总额的55%^①。托卡耶夫总统在2022年1月21日会见商界人士时指出：“国际机构

^① 162 самых богатых казахстанца владеют 55% богатства Казахстана, 18.01.2022. <https://pkzsk.info/162-samykh-bogatykh-kazakhstanca-vladeyut-55-bogatstva-kazakhstan/>, 访问时间：2024年3月2日。

(特别是毕马威) 曾称, 162 人拥有哈萨克斯坦的一半财富, 但哈国内有一半的人口每月收入不超过 5 万坚戈, 即年收入略高于 1 300 美元。必须立即改变社会上这种危险的平等等。”^①

由此可知, 导致哈民众不满的主要原因不仅是贫富差距大, 更是民众普遍不富裕。民众认为, 由于首任总统纳扎尔巴耶夫本人长达 30 年的长期执政带来家族和执政团队腐败, 使得本国资源优势未能有效发挥, 民众无法获得发展的机遇和分享成果。骚乱后的托卡耶夫改革, 重心便是解决国家资源和财富分配问题, 让民众可以均等地享受发展机遇。2022 年 9 月 1 日, 托卡耶夫在国情咨文中提出: “我们需从根本上改变公民—企业—国家之间的关系。首先, 国家将为每个人提供平等的机会, 并确保公平。”^② 10 月 26 日, 托卡耶夫在视察国家公共指挥部时指出: “公正将成为我们公共政策中最重要的原则。……作为总统, 我要坚持三项原则: 第一项原则是公正的国家。我们要继续政治现代化, 提高国家机器的效率, 加强司法独立。我们将在执法领域进行根本性改革, 提高军队的防御能力。已经进行的宪法改革和体制改革为新的政治发展模式奠定了基础。第二个原则是公正的经济。这意味着建立公平的经济, 在平等保护人民利益的基础上有效地利用资源。第三个原则是公正的社会, 这意味着要建立发达的社会基础设施, 为发挥人类潜力创造广泛机会, 实施公平的社会政策。”^③

托卡耶夫进行“公正的经济”改革的两大基本理念是实现包容性发展和打击权贵资本。国际社会长期倡导的“包容性发展”(Inclusive Growth), 又称共享式增长(Shared Growth), 即经济发展成果惠及所有人。包容性增长概念的内涵与“基础广泛的增长”“分享型增长”“益贫式增长”等概念相近。第二次世界大战后, 尤其是冷战结束、全球化大发展以后, 人们对于经济增长的认识不断深

① Токаев: У половины населения доход не превышает 50 тысяч тенге. <https://www.nur.kz/society/1952320-tokaev-162-cheloveka-vladeet-polovinoj-blagos-ostoyaniya-kazahstana/>, 访问时间: 2024 年 3 月 2 日。

② Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана, Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество, 1 сентября 2022 года. <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130>, 访问时间: 2024 年 3 月 2 日。

③ Касым-Жомарт Токаев посетил Республиканский общественный штаб. <https://www.nur.kz/politics/power/1994417-kasym-zhomart-tokaev-posetil-respublikanskiy-obshchestvennyy-shtab/>, 访问时间: 2024 年 3 月 2 日。

化提高，增长理念经历了从单纯强调物质增长（量的增加）到与社会发展相协调（即质的提升）过程。20世纪90年代，世界银行提出“广泛基础的增长”（Broad-based Growth）和“对穷人友善的增长”（Pro-poor Growth，又称益贫式增长）等概念，并将其作为制定减贫政策的指导思想。亚洲开发银行1997年将“益贫式增长”界定为增加穷人收入、创造更多就业机会、减少社会不平等的增长。2007年亚行正式提出“包容性增长”概念，指出“新亚洲开发银行关注的重点要从应对严重的贫困挑战，转向支持更高和更为包容性的增长”^①。世界银行认为，包容性增长至少包含公平、机会均等、共享增长收益、减贫、可持续增长等五项内容，核心是发展权利的同质性和均等性。可以说，包容性增长的内涵已经超出经济学概念范畴，成为政治学概念，不仅是经济社会发展的道路和模式，也是处理和化解社会利益矛盾的模式选择。

随着气候变化影响越来越大，2012年“里约+20”峰会后提出“包容性绿色增长”（Inclusive Green Growth）概念，将绿色增长和包容性增长两大发展理念相结合，强调经济增长的可持续、包容性和对生态环境友好性，实现经济、社会与环境的三赢，这是促进更公平、更洁净、更强健经济的关键^②。亚洲开发银行2018年提出的“包容性绿色增长指数”（IGGI）由经济增长、社会公平性和环境可持续性三大支柱的多项指标构成，旨在综合反映一个国家的发展状况和评估增长质量。2020年新冠疫情后，世界银行特别强调，“贫困、气候变化和不平等是决定我们这个世界未来走向的问题”，绿色、韧性和包容性发展是实现有力且持久的经济复苏的基础^③。

从托卡耶夫总统发表的讲话看，这个曾经长期在联合国系统工作的领导人显然是接受了可持续发展、绿色增长和包容性增长的理念，也找到了提升哈经济增长质量的突破口和抓手。对哈萨克斯坦而言，发展可持续增长和包容性增长的首

^① Report of the Eminent Persons Group to the President of the Asian Development Bank, “Toward a New Asian Development Bank in a New Asia”. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29715/new-adb-new-asia-epg-report.pdf>, 访问时间：2024年3月2日。

^② 经合组织秘书处：《为我们期望的未来实现包容性绿色增长——经合组织与里约+20会议相关的工作》，<https://www.oecd.org/greengrowth/Rio-brochure-Chinese-part-1.pdf>, 访问时间：2024年3月2日。

^③ 世界银行2021年度报告：《从危机走向绿色、韧性和包容性复苏》，https://pdf.cfww.com/pdf/H3_AP202110141522583177_1.pdf, 访问时间：2024年3月2日。

要任务是以公正为核心，从机制体制入手，破除垄断，打击寡头，重构个人—企业—国家关系，创造公正的竞争与发展环境。

早在 2020 年 9 月的国情咨文中，托卡耶夫就提出“新经济政策”应遵循的七项原则：（1）利益和责任公平分配；（2）私营企业发挥主导作用；（3）诚信经营，向新一代企业家开放市场；（4）发展生产力，提升经济复杂度和技术含量；（5）开发人力资源，投资新型教育；（6）发展绿色经济和保护环境；（7）国家从自身优势和实际能力出发，作出合理决策，承担社会责任^①。前三项原则已经表达出了追求“公正经济”的思想，但碍于当时国内形势，他尚未掌握全部权力，而是在首任总统纳扎尔巴耶夫的权力结构中工作，因此不能直接指明和扫除破坏公正的责任人。在 2021 年度国情咨文中，托卡耶夫提出：“哈萨克斯坦经济政策的基本目标保持不变——公民福祉的有效和包容性增长，新经济政策的优先事项包括三点：一是激发私营企业的积极性，即摆脱国家资本主义和国家对经济的过度干预；二是发展竞争，即为所有人提供平等机会；三是国民收入的公平分配。”^②

为了实现包容性发展和“公正的经济”，最主要的切入点和抓手就是打击权贵资本。权贵资本又称为官僚资本、裙带资本，是指政商勾结、权力与资本相结合的经济体制状态，属于抱团式腐败。在这种制度下，企业的成功不取决于真正的市场竞争或公平的国家扶持（税收优惠、补贴、政策支持等），而取决于与政府官员的个人关系。掌权者利用手中权力为企业谋取优越条件，企业则利用权力资源为自己谋取垄断地位和超额利润。权贵资本不仅影响国家的发展环境，占有国家资源和财富，往往还为了自身安全，躲避国内打击，将财富转移到国外，从而加剧国内资本流失和国有资产流失。托卡耶夫非常清楚寡头垄断造成了巨大的社会不平等和经济系统性问题。垄断企业和接近权力的商人的活动阻碍了竞争，剥夺了诚实企业家的成功机会，结果是富人更富，穷人更穷，并对国家失去信

^① Послание Главы государства Касым – Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. “Казахстан в новой реальности: время действий”. https://akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

^② Послание Главы государства Касым – Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2022 года “Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество”. <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130>, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

心。2022年5月19日在会见国内企业界代表时，托卡耶夫指出：“我们知道，由于一些人和机构垄断了经济资源，使得国内很多商人过去没有机会以透明的方式工作。我们今天会议的目的是保护那些诚实和负责任的企业家，保护那些按照透明和公平游戏规则做事的人。以前有许多商人出于客观原因，参与了各种见不得人的灰色活动。……到目前为止，没有一家正规的企业能够在不与这些人或机构有或多或少合作的情况下生存，或者换句话说，能够在不与这些人或机构存在腐败关系的环境下生存。”^①

实践中，手握巨大权力的总统的家族成员以及与其关系密切的人最容易获得垄断权利和利益。“一月骚乱”在一定程度上就是由于民众对首任总统纳扎尔巴耶夫家族腐败不满而引发。托卡耶夫总统特别强调，“权力集中在国家最高领导人手中，会不合理地加强与他关系亲密之人以及金融寡头集团的影响力，让这些人将国家视为其个人的领地。无论在哪个国家，任人唯亲都将不可避免地导致消极的人事任命，成为滋生腐败的土壤”^②。因此2022年6月哈萨克斯坦新版宪法规定，总统的近亲属不得担任政务类公务员和准公共部门实体（即国有企业）的负责人^③。根据哈国法律，所谓的“近亲属”是指父母、子女、养父母、养子女、有血缘关系的直系兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女。

二 反垄断——释放企业活力

反垄断的目的是让市场主体有更公平的竞争环境和准入资格。根据哈相关法律，“自然垄断”是指这样一种市场状态，即由于某行为主体的技术特性，或者

^① Касым – Жомарт Токаев провел встречу с представителями отечественного бизнеса, 2022. 05. 19. <https://www.akorda.kz/ru/kasym-zhomart-tokaev-provel-vstrechu-s-predstavitelyami-otechestvennogo-biznesa-1945733>, 访问时间：2024年3月2日。

^② Послание Главы государства Касым – Жомарта Токаева народу Казахстана, Новый Казахстан: Путь обновления и модернизации, 16 марта 2022 года. <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953>, 访问时间：2024年3月2日。

^③ 根据哈萨克斯坦国家反腐败署的相关规定，“准公共部门实体”（Субъекты квазигосударственного сектора）是指国有的企业、有限责任公司或股份公司，包括国家是其成员或股东的国家管理控股公司、国家控股公司、国家公司及其子公司、附属公司和其他根据哈萨克斯坦法律隶属于它们的法人。

提供商品、工程、服务等生产和服务，导致市场无法为满足该商品、工程、服务的需求而创造竞争环境，或在经济上不可行^①。自然垄断主要涉及与公共服务有关的水、电、气、燃油、交通、通信等领域，以及与战略性商品、工程和服务有关的能源、矿产、基础设施（比如管道、电网、道路、通讯）等。

2022 ~ 2023 年的严寒导致埃斯巴基图兹、里特尔等地区的电力和供热网络出现事故，暴露出一些已经私有化的企业为追求盈利而忽视设备设施的更新改造，致使其老化严重。为解决各地分散购买发电企业的上网电力难题，哈政府决定由国家电网下属的哈萨克斯坦电力和电力市场运营商（KOREM）承担唯一的上网电力收购商功能，统一协调和保障国内的电力企业利益。这说明，垄断和反垄断都是手段，目的是更好地保障和刺激企业生产经营，为民众提供更好的服务。从哈政府的措施内容看，反垄断主要有四个方向。

一是整顿私有化。这项工作包括国有企业改革和私有化，降低国家在经济中的占比，让部分缺乏竞争力的国有企业让出原先垄断的市场份额，给私营企业更多发展空间。比如改革“萨姆鲁克 - 卡泽纳”国家福利基金组织管理结构，削减岗位人数，更新私有化项目清单，重启“人民 IPO”，计划到 2025 年前实现 5 万亿坚戈（约合 119 亿美元）国有资产的私有化。与此同时，还包括追回过去不合理甚至非法私有化的资产，即将一些已经私有化的企业，尤其是涉及公共服务和战略性资产的私营企业，以及被明显贱卖的企业重新收归国有，以便保护国有资产利益，使其合法合规运营，更好地发挥公共服务潜能。

二是用好价格工具，让价格适应形势变化，真正发挥市场调节作用。在市场竞争领域逐步减少国家价格干预和财政补贴，让市场定价，在垄断市场上实施“收费换投资”政策，让商品售价（自来水、电力、燃气、成品油、供热、电信、交通等）能够覆盖企业的投资和经营成本并获取一定利润，以便在限制垄断企业利润同确保基础设施投资之间建立平衡。截至 2022 年初，哈国内 2/3 的电力网络、57% 的热力供应网络和近一半的供水网络已经老化。在这些公共服务领域，如果政府为保持社会稳定而过度保持低价，虽有利于民众，但不利于企业经

^① Закон Республики Казахстан от 27 декабря 2018 года № 204 – VI “О естественных монополиях” (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.08.2023 г.). https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38681059&pos=3;-106#pos=3;-106, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

营，企业无心更新改造和扩大生产规模，最终受损的还是民众和国家。

三是关注跨部门多样化经营的混合联合企业（或称“综合性企业集团”，conglomerates）。起初，这类企业为分散市场风险，除横向或纵向收购与主营业务有关的企业，形成上下游全产业链，还吸收很多与生产和职能等主营业务无关的新产业，形成广泛且多样化的联合企业集团，比如油气开采企业经营房地产、教育培训、金融保险、商场等。与康采恩企业关注生产互助不同的是，混合联合企业由于旗下企业营业范围广泛，通常是财务上的互助，属于资本集中，在加强自身竞争力的同时，大大强化了资本的垄断力，通过交叉补贴、互相供销等形式，让中小企业更加难以生存，其复杂的资金往来也让国家难以监管寡头，资金流失和外逃屡禁不绝。托卡耶夫强调，“应在立法层面明确界定‘联合大企业’或‘企业集团’的概念。相互关联的市场主体需要取得经济集中的许可。必须仔细检查这类企业的所有交易，包括它们采用垄断价格的行为。这类单一经营者的活动已经给市场经济的发展带来负面影响，因此需要接受整顿。”^①

根据托卡耶夫总统指示，哈政府2022年3月22日成立一个隶属于内阁的咨询协商机构“经济去垄断化委员会”（Комиссия по демонаполизации экономики）。委员会主席由政府总理担任，副主席由政府第一副总理担任，成员有财政部长、财政部副部长兼秘书长、信息和社会发展部部长、司法部长、工业和基础设施发展部部长、国民经济部长、能源部长、数字发展、创新和航空航天工业部部长。根据需要，国家保护和发展竞争署署长、国家反腐败署副署长、金融监管署副署长、副总检察长、民族安全委员会副主席、最高法院办公厅主任、“萨姆鲁克-卡泽纳”国家福利基金总裁也可进入委员会。委员会原则上每个月举行一次会议，商讨有关事项，主要任务是改善竞争环境，尤其是就电信、交通、传媒和其他领域的垄断问题提出解决方案。

从政策执行效果看，自2022年3月成立至2023年底，已有多家企业被反垄断和反集中处理整顿。比如位于阿特劳的私企“液化石油气储存库”因垄断当地液化气市场和高价售气而被处罚，将其50%股份转让给国有的阿特劳炼厂。掌握国

^① Послание Главы государства Касым – Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2022 года “Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество”. <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130>, 访问时间：2024年3月2日。

内 80% 医疗信息市场份额的 Damumed 公司因阻碍国内各医疗信息系统互联，其数据库转让给卫生部，以便开发国内统一的电子医疗系统“E - Densaulyk”。私营的 Tau Bereke Group 因不愿意“以国民负担得起的价格向国内市场供应商品和液化天然气”（即国家规定的限价）而将旗下负责开发哈萨克天然气加工厂的 GPC Investement 公司 100% 股份转让给“萨姆鲁克 - 卡泽纳”国家福利基金。国家评估和认证中心因滥用支配地位而高额收费，被国家保护和发展竞争署处罚。一家为 30 多个定居点提供电力的私营企业和一家掌握 145 条铁路段运营权的私营企业因不愿投入更新设备设施，“存在发生事故风险并经常收到民众投诉”，其供电和铁路线的经营权被收回国有。据哈国家反腐败署数据，2022 年国家依法收回了部分已经私有化了的土地以及工业、能源、铁路和电信领域的一些企业，共追回资产和钱款约 6 530 亿坚戈（约合 14 亿美元）^①。

三 反集中——追回非法所得和非法转移的资产

所谓“经济资源的非法集中”简而言之就是通过非法手段，为个别人创造不正当竞争优势，从而造成国有资产损失，将经济资源集中到少数人手中。常见的方式包括低价收购国有资产和私有化、为追求超额利润而消除或限制竞争（包括政府采购领域）、通过政策优惠（税收、关税等）提高个别公司的盈利能力。各种中介机构、垄断运营商和不必要的代理人（比如服务外包）利用垄断的中介身份，收取过高的佣金和费用。托卡耶夫总统曾在政府扩大会议上指出，“政府机构往往以个别公司的利益为指导；而不是以社会的利益为指导。哈萨克斯坦人本可以花在自己身上的钱正在流入这些公司的口袋”^②。

^① Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции. Национальный доклад о противодействии коррупции за 2022 год. <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/494573?Lang=ru>; Глава государства принял председателя Агентства по противодействию коррупции Асхата Жумагали. 24 июля 2023 г. <https://www.akorda.kz/ru/glava-gosudarstva-prinyal-predsedatelya-agentstva-po-protivodeystviyu-korrupcii-ashata-zhumagali-246193>, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

^② Глава государства провел расширенное заседание Правительства Республики Казахстан, 8 февраля 2022 года. <https://www.akorda.kz/ru/glava-gosudarstva-provel-rasshirennoe-zasedanie-pravitelstva-respubliki-kazahstan-81311>, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

托卡耶夫当局认为，经济资源的“非法集中”为个别企业创造了不正当竞争优势，使其获得超额利润，从而造成国家利益和国有资产损失。因此，托卡耶夫总统便将追回寡头非法所得财产作为塑造“公正的经济”的重要抓手。这是打击权贵资本、净化营商环境、减少国有资产流失的重要举措，既得民心，又增加国家收入。哈议会下院议员马克萨特·拉曼库洛夫 2022 年 2 月在议会会议上指出：“近 25 年来（即 1998 年金融危机至今），哈共向海外转移了 1 400 亿 ~ 1 600 亿美元资产。”^① 全球税收公正网络（Tax Justice Network）发布的报告认为，2022 年哈跨国公司共向海外转移 5.89 亿美元，造成跨境公司税损失 1.178 亿美元，相当于 GDP 的 0.1%，共向离岸中心转移财富 131 亿美元，相当于 GDP 的 7.3%，造成税收损失 6 550 万美元^②。

为了追回因非法集中（或垄断）造成的损失以及非法转移至境外的资金，2022 年 6 月 5 日，哈成立总检察长牵头的“打击经济资源非法集中跨部门委员会”；11 月 26 日，托卡耶夫总统签发总统令《关于将非法所得资产返还国家的措施》；2023 年 7 月 12 日，签署《关于修改和补充若干涉及将非法所得资产返还国家问题的法》^③；10 月 5 日，哈政府发布落实该法的具体措施；10 月 10 日，成立政府总理领导的“将非法所得资产返还给国家委员会”，并举行第一次会议。该委员会的常设机构是设在总检察院的“资产返还委员会”。可以说，经过一年多的努力，哈当局打击非法获取资产和非法转移资产行为的相关制度和措施越来越严格，越来越走向法治化轨道。制度上，从原先的总统令上升为议会通过的法律；主管机构上，从原先总检察院牵头的跨部门委员会提升为政府总理牵头的委员会（总检察院成为该委员会下属的职能部门之一）；核心任务上，从原先打击经济资源非法集中行为为主转为以追缴和收回非法资产为主。

^① За 25 лет из Казахстана в зарубежные офшоры было переведено 140 – 160 млрд долларов. <https://knews.kg/2022/02/03/za-25-let-iz-kazahstana-v-zarubezhnye-ofshory-bylo-perevedeno-140-160-mlrd-dollarov/>, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

^② The Tax Justice Network, State of Tax Justice 2023, Key Findings. <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2023/>, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

^③ Закон Республики Казахстан от 12 июля 2023 года № 21 – VIII “О возврате государству незаконно приобретенных активов”.

根据相关规定^①，将非法所得返还给国家的法律和措施的适用对象需同时符合两个条件：一是身份门槛，即担任国家重要公职的人，以及在国家法人实体、准公共部门实体以及附属于这些实体的实体中担任职务的人；二是金额门槛，即个人的资产总额超过 1 300 万核算单位^②，即 448.5 亿坚戈（约合 1 亿美元）。这两个门槛意味着，只有那些与权力资源有密切关联的（有联系或者能够施加影响）严重腐败主体和寡头才可能成为被追究的对象，实践中主要是政府高官和大型国企领导人。国家授权部门的调查对象（嫌疑对象）主要是两类人：一是实际资产远远超过其合法收入，并无法解释超额部分的收入来源；二是拥有的资产规模（自有或通过关联人拥有）超过法律法规确定的门槛。哈检察机关特别指出，将非法所得资产返还国家的法律法规同样适用于前总统纳扎尔巴耶夫家族成员以及与其相关的人。

追索非法所得和被非法转移的资产的工作程序主要分为三步：一是国家授权机构初步调查，确定嫌疑人。二是编列追讨名单。三是追缴非法获取的和非法转移的资产。退赃分为自愿和强制两种方式。嫌疑人可以主动自愿退回非法资产，包括支付金钱、将部分或全部非法资产转让给国家、向国家偿还税款损失、个人在拥有资产所有权期间获得的超额收入（但不得少于给国家带来的损失）。国家对主动自愿退赃者实施保护机制，对不主动退赃的，则启动司法程序和强制措施，由法院判决和执行，并通过国际司法合作确保法院判决的执行、信息交流和其他法律合作。被追回的非非法资产将转入财政部下属的政府特别基金，该基金负责收取和管理被追回的资产，确保用于资助社会和经济等民生项目。

从实践效果看，自 2022 年年初至 2023 年上半年，因总检察院抗诉，一些原先被寡头操控的显失公平的交易被制止，部分流失的国有资产被追回。比如价值 120 亿坚戈的“哈萨克斯坦疗养院”的所有权从人民银行（Halyk Bank）重回国家手中。当局没收了寡头维克多·赫拉普诺夫家族（前阿拉木图市长、东哈萨克斯坦州州长、紧急情况部部长）位于东哈萨克斯坦州的 8 处由非法私有化获得的地块。终止了寡头博拉特·纳扎尔巴耶夫（首任总统纳扎尔巴耶夫的亲弟弟）

^① Токаев подписал закон о возврате незаконно приобретенных активов, 12.07.2023. https://www.kt.kz/rus/state/tokaev_podpisal_zakon_o_vozvrate_nezakonno_priobretennyh_1377952732.html, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

^② 核算单位是哈萨克斯坦行政事业收费和罚款的计量单位，每年根据物价会有所调整，2023 年度的 1 个核算单位相当于 3 450 坚戈。

收购阿拉木图市最大批发市场“巴雷斯-4”的股份交易（该批发市场的实际市值15亿坚戈，但售价却只有3.07亿坚戈）。收回寡头凯拉特·萨特巴德乌雷掌握的哈萨克电信公司28.75%股份、交通运输服务中心100%股份、阿克莫利特公司100%股份，初步评估这些资产价值2000亿坚戈。

四 可持续绿色发展——创造更有竞争力的经济体

2019年就任总统后，托卡耶夫当年便要求建设发达包容的经济，实现经济现代化，争取2025年前GDP年均增长率达到5%。2022年11月就任新一届总统后，托卡耶夫承诺任期内的改革主要目标是到2029年实现经济年增长6%~7%，国民经济规模翻一番，达到4500亿美元。2023年3月新一届议会下院和新政府产生后，托卡耶夫要求新政府达到GDP年增长率4%的目标，从根本上转变经济发展方式，着力加强市场竞争原则，降低国家对市场过程的影响水平，扩大经济自由度，消除垄断经济、创造真正的竞争环境，系统地实现经济多元化，进一步巩固哈在中亚地区的投资中心地位。

哈萨克斯坦经济研究所曾经测算了三个场景^①。第一个场景是哈经济以适度的速度发展，即GDP年增长率约为2%~3%。这种情况下，出口、商贸和政府预算等部门会是主要受益者，但对整个经济的带动作用不大。第二种场景设想GDP年增长率为3%~5%。在这种情况下，主要受益者的数量略有增加：出口和原材料部门、一些国内导向的产业、商贸和社会服务部门等受益最大，这种情况可使全国约60%~70%的国民受益，但仍不能保证全国所有人口都能享受到发展的好处。第三种场景是GDP年增长率达到5%~7%。在这种情况下，所有产业都会发展，全国90%~100%的人口会受益。如果GDP总值增加一倍，工资、养老金、补助金和奖学金等可能增加两三倍。从托卡耶夫总统的讲话中可知，他显然选择了第三个场景。

当前哈萨克斯坦的困境有二：一是国家资本比重大。2008年国际金融危机后，为抵御外部市场冲击，哈政府强化了国有企业的救市和维稳功能，国家资本

^① Каирбек Арыстанбеков, Экономика Казахстана: три сценария развития, Казахстанская правда. <https://kazpravda.kz/n/ekonomika-kazahstana-tri-stsenariya-razvitiya/>, 访问时间: 2024年3月2日。

不断发展壮大，真正的市场经济规模却逐渐萎缩。国企还与政府机构建立了“非正式”关系，形成官僚资本，少数寡头集团和金融工业集团逐渐占据主导地位。国有企业一直专注于扩大生产规模而不是提高效率，使得国家越来越多地救助或补贴亏损的国有企业，同时将有盈利能力的国有企业私有化（亏损企业想私有化也卖不出去），由此形成“哈萨克斯坦经济怪病”（卖了好企业，留下了坏企业）。二是随着国内外形势变化，过去常用的调节补偿手段的效用逐年减弱。从哈国的 GDP 构成结构看，其产业经济部门大体上分为六大部分：一是原材料出口部门（采矿、油气、冶金、农业出口等）；二是国内导向部门（包括制造业、农业、建筑业等）；三是基础设施和公共服务部门（交通、仓储、通信、电力、供水供热等）；四是贸易和维修；五是社会服务部门（卫生、教育等）；六是其他行业（公共管理、房地产、金融保险、科技等）。为维持这六大部分的结构平衡和促进经济平稳发展^①，哈政府的主要政策手段通常是低工资（比如制造业职工平均工资通常是采掘业的一半）、低收费（水、电、气、热、住宅等公共服务收费价格很低）、限价（国家对成品油气等社会重要商品的价格严格管控）、本币坚戈兑美元等不断贬值。新冠疫情和俄乌冲突爆发后，输入性通胀压力加大，需要提高工资收入和公共服务收费标准才能满足民众生活和企业发展需求。上述这两大困境意味着，若想刺激经济高速发展，单纯依靠财政支持国有企业拉动经济显然不够，不提高居民收入也不行，预算要适当向民众收入和福利倾斜，而不是侧重投资或补贴国企。由此可见，托卡耶夫提出“公正的经济”理念，要求建设公平的市场经济，保护私有财产，加强竞争，消除腐败，提高收入，增加就业，就是为了消除阻碍经济增长的机制体制障碍。只有实现 GDP 的高增长，才能真正改善所有人的福利。

托卡耶夫在 2023 年的国情咨文中指出，新经济模式的核心是公正、包容、务实，经济新模式的基础是有效利用国家竞争优势，最大限度地开发生产领域的劳动力、资本、资源、技术等主要要素的潜力。建设有竞争力的经济体的具体措施是加强工业（重点发展金属深加工、油气煤化工、重型工程、铀转化与浓缩、汽车零部件、化肥生产等）、农业、基础设施、军工、采掘业，关注水资源和能

^① 通常认为，结构失衡会影响哈萨克斯坦的经济稳定。比如过分强调发展社会服务就会增加财政负担，过分加强采掘业发展会患上“荷兰病”，过分发展外贸会给国内制造业带来压力，还会增加影子经济和资产外流风险。

源，发挥交通物流潜力，发展数字化创新经济，壮大中小企业，改革经济政策规划体系，振兴地方经济，提高国民素质等^①。

总体上，与纳扎尔巴耶夫相比，托卡耶夫执政时期的哈投资环境与产业政策已发生较大变化，表现在以下方面。

第一，在发展理念方面，强调“先政治后经济”。先理顺政治权力架构和政府关系，希望通过反腐败和反垄断，以及启用年轻人和新人，打破纳扎尔巴耶夫时期的旧关系网络，减少政府干预，重新调配资源，改善营商环境，将能否高质量落实完成经济发展任务作为考核各级干部的指标之一。

第二，在发展环境的判断方面，认为外部的地缘政治环境恶化，不确定性和不稳定性增加，全球需求总体萎缩，各国发展增速放缓，大国在中亚的竞争以及中亚国家间的竞争加剧，国内要求减少不平等和社会差距的需求增加，资源民族主义情绪上升，过去的融资渠道收窄且风险加大，政府和企业的偿债压力增加，过度依赖油气的经济必须转向多元化。

第三，在产业发展方面，更重视发展韧性和自给自足，强调全新的产业链和供应链建设。首先是抵御危机的能力，包括贸易和国际通道多元化、产业链和供应链稳定，降低物价，发展中小企业。合作对象尽量多元化，减少对某一地区、某一通道、某一外部市场的依赖，尤其是减少对俄罗斯的依赖，以减少进口依赖为抓手发展全产业链，提高增加值。

第四，在合作模式方面，更重视国家—私人伙伴关系模式（PPP），让企业承担更多风险和责任，减轻国家担保责任。减少国有企业和大资本的垄断，完善政府采购，增加国有产品比重，采用新的地下资源开发利用合同模板，增加自然资源的国家分成比重。

第五，在落实机制方面，强调项目落地。要求外国投资者投资洽谈具体项目（不是仅表达意向），制定一揽子项目方案。加大政府与特定行业和战略伙伴的合作，各地区各行业要制作投资清单和路线图，建立投资者和投资项目的数字数据库。

从外国投资者的评价中也可看到托卡耶夫经济改革的积极效果。2022年哈

^① Послание главы государства Касым – Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2023 года “Экономический курс Справедливого Казахстана”. <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-ekonomicheskij-kurs-spravedlivogo-kazahstana-18588>, 访问时间：2024年3月2日。

创纪录地吸引了 280 亿美元外国直接投资（2018 年 243 亿美元，2019 年 241 亿美元，2020 年 172 亿美元，2021 年 237 亿美元），说明外国投资者看好哈国市场，相信它的前景与潜力。美国国务院发布的《2022 年哈萨克斯坦投资环境报告》也同样认为哈营商环境有所改善。国际评级机构标准普尔 2023 年 9 月调高哈萨克斯坦的主权信用评级为 BBB-/A-3，评级展望为“稳定”，并预计 2023~2026 年间的经济增长率将达到 4%，综合预算赤字占 GDP 比重到 2026 年下降到 1.6%。这一评级基于哈经济表现的一系列积极因素，说明哈经济改革已初见成效。

结 语

“公正的经济”改革是托卡耶夫给自己设定的目标，也是哈独立 30 年后下一步发展必须面对的道路选择。换句话说，不解决“公正”问题，经济难以发展，同时，公正需要在发展中实现。哈总统托卡耶夫不止一次强调，当前哈国经济已经进入瓶颈期，过去的方法已经用尽，效果却不理想，需要系统的体制变革，才能解决各种复杂艰难的具体问题，哈经济和社会政策的根本任务是提高公民福祉，实现可持续的包容性增长，这是公正社会的必然要求。

为建设“公正的经济”，托卡耶夫从制度机制（反垄断、反集中、规划体系）、机构改革（主要是政府和总统办公厅）、产业政策等角度出发，出台多项措施，比如成立“经济去垄断委员会”和将非法所得资产返还给国家委员会；改组国有企业，减少国有企业在竞争性市场中的经济参与；吊销违法企业经营许可，削弱权贵们在哈经济领域的影响力，迫使他们逐渐退出垄断市场，还资源于人民，等等。在打击权贵资本的同时，托卡耶夫并不追求扩大国有资本在经济中的比重，而是扶持民营企业（特别是中小企业），改善营商环境，给市场信心，让民众感到有希望。2022 年 10 月 5 日托卡耶夫在卡拉干达州会见民众时表示：“哈萨克斯坦寡头资本主义时代即将结束，对公民的社会责任时代即将到来。”^①

从“公正的经济”改革的内容和采取的措施看，托卡耶夫虽然借用了很多现代民主和国家治理理念，但不是效仿西方模式，走西方道路。改革不追求全面

^① Президент провел встречу с общественностью Карагандинской области, 2022. 10. 05. <https://www.akorda.kz/ru/prezident-provel-vstrechu-s-obshchestvennostyu-karagandinskoy-oblasti-595028>, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

自由化和私有化，而是为了在保障国家对战略资源有效控制的前提下，结合哈萨克的古老传统和价值观，更合理地分配经济资源和发展机会，从而释放社会活力，促进社会公平和提高发展能力。尽管托卡耶夫提出的一些措施尚未真正落地，但他的改革与苏联后期的戈尔巴乔夫改革在本质上完全不同，因此这不是“第二个戈尔巴乔夫改革”。托卡耶夫的“公正的经济”改革政策必然会触及既得利益者的奶酪，需要他在民众的高期望值与政府的低效率之间，以及在既得利益集团的强大势力和执政当局的有限能力之间谋求平衡，以免引发社会撕裂或反弹。不打击寡头，民众不答应，短期内打击寡头力度太大，又可能引发资本加速外流和生产停滞，同样不利于发展稳定。正如哈萨克斯坦学者所说，“官僚主义盛行、腐败高发、经济依赖原材料行业、创新水平不足、收入分配不均等种种问题很难在短时间内解决，需要付出巨大努力”^①。

托卡耶夫改革提供的经验和启示有：第一，改革需要稳定，没有稳定就不能发展，改革的力度和速度需要以稳定为前提，否则会有再度陷入混乱的风险，反而阻断改革进程。这就是非法资金返还给国家主要从“大老虎”开始，对纳扎尔巴耶夫家族的财产短期内尚不能全部清算的原因所在。第二，改革需要渐进有序。前期积累的问题很多，阻滞国家前进的因素很多，需要改变的工作数不胜数，短时间内不能一下子全部铺开，只能抓重点，再一步步逐渐铺开。因此经济改革首先从反垄断和反集中这两个体制机制方向切入，同时结合经济结构调整。第三，改革需要系统性，即经济改革需要有政治改革和社会意识形态改革相配套。2022年的改革重点是政治体制，待大规模政治改革结束后便于2023年3月宣布开始专注经济改革和新经济结构调整。第四，改革需要经济增长作为支撑。增长本身就是检验改革成果的重要指标，没有增长的改革是无效的改革。世界经济史上没有一个国家能够在GDP增长率低的情况下提高收入，没有一个国家能够在没有经济增长的情况下增加就业，各国只能通过提高GDP增长率来改善所有人的福利。

（责任编辑 张昊琦）

^① 刘恺、张继业：《托卡耶夫开启哈萨克斯坦改革新纪元》，载《环球》2022年第25期。