

# 中亚国家国内政治风险对丝绸之路经济带建设的影响

——基于国家能力的视角

刘雪莲 卓 晔

(吉林大学 行政学院, 吉林 长春 130012)

**摘要:** 中亚国家因独特的地理位置, 在丝绸之路经济带建设中发挥着独特作用。然而中亚国家国内政治却存在着诸多问题, 形成了影响丝绸之路经济带建设的政治风险, 对丝绸之路经济带建设带来潜在威胁。国家能力是导致一国国内政治风险的重要因素, 根据迈克尔·曼关于国家能力的定义和分类, 本文从专制性权力和基础性权力的角度对中亚国家的国家能力进行分析, 阐述中亚国家国内政治风险的具体表现及后果。在此基础上, 分析中亚五国的国家能力及其可能产生的政治风险对丝绸之路经济带建设的影响, 并立足于国家能力的视角, 提出相应的对策。

**关键词:** 丝绸之路经济带建设; 中亚国家; 国内政治; 国内政治风险; 国家能力

**中图分类号:** D822 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2020) 12-0172-10

自2013年习近平主席在哈萨克斯坦提出丝绸之路经济带建设构想后, “一带一路”建设逐渐成为中国外交的重点。按照规划, 丝绸之路经济带建设包括中国经中亚、俄罗斯到欧洲的北线工程, 经中亚、西亚至波斯湾、地中海的中线工程和经东南亚到达南亚及印度洋沿岸的南线工程。其中, 北线和中线都经过中亚, 并以中亚为桥梁开展与其他国家和地区的对接。中亚地区在丝绸之路经济带建设中的地位和重要性, 由此可见一斑。在实践中, 中亚地区各国积极参与“一带一路”建设, 以“政策沟通、设施连通、贸易畅通、资金融通、民心相通”为重点, 与中国实现战略对接, 取得了令人瞩目的成就。然而, 中亚地区的哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦以及土库曼斯坦五个国家国内政治风险始终存在, 这不仅对中国与这些中亚国家的直接合作带来了阻碍, 而且可能对丝绸之路经济带建设产生重要的影响。

## 一、文献回顾

政治风险是丝绸之路经济带建设具体推进过程中面临的重要问题, 关于丝绸之路经济带建设中的政治风险也成为学界的热点议题, 学者们从政治风险的界定、来源、类型等方面进行了探讨, 成果多集中于国际投资领域。黄河、Starostin Nikita 将政治风险界定为损害国际投资的任何类型的政治事件,

**基金项目:** 教育部哲学社会科学重大攻关项目 (16JZD027)。

**作者简介:** 刘雪莲, 吉林大学行政学院教授, 吉林大学东北亚地缘政治经济研究所教授, 研究方向: 地缘政治、全球治理; 卓晔, 吉林大学行政学院博士生, 专业方向: 地缘政治理论。

如战争、恐怖活动、政府变化、第三国干预、交易控制和投资限制等,认为这种政治风险的特点是过程的不稳定性与非市场的不确定变化,其本质是经营环境发生变化的可能性。<sup>①</sup>潘镇、金重坤将东道国政治制度、母国与东道国的双边政治关系作为可能影响对外投资的风险。<sup>②</sup>马斌从政治风险识别和应对的角度,将政治风险分为歧视性干预风险、政府违约风险以及政治暴力风险等。<sup>③</sup>刘中民认为,在“一带一路”建设背景下,政治风险包括了宏观和微观两个维度,其中宏观维度主要指“一带一路”建设在全球、地区和国别政治层面的风险,而微观维度主要指作为“一带一路”建设核心主体的企业所面临的政治风险。<sup>④</sup>针对宏观层面的政治风险,张晓通、许子豪认为,大国之间的战略竞争、海权与陆权斗争、敏感地带的博弈以及地缘经济竞争等产生的地缘政治风险,对“一带一路”形成障碍。<sup>⑤</sup>杨丽君则深入微观领域中,将民族宗教冲突、政局不稳定等视为影响企业对外投资的政治风险。<sup>⑥</sup>孟醒、董有德进一步指出,社会文化、社会风俗以及政治制度等因素也将形成社会风险影响企业的投资和生产。<sup>⑦</sup>

如果聚焦于中亚地区以及中亚国家,关于政治风险的研究主要集中在三个层面,即大国关系、地区政治以及中亚国家国内政治。其中大国关系是全球层面的体系结构关系在地区的折射和反映,对地区内的政治关系有很大的制约性,决定了地区所面临的政治风险的程度及地区合作的空间。大国关系形成的政治风险在中亚主要体现为地缘政治竞争,即美国、俄罗斯、欧盟以及印度、土耳其等国家在中亚都有利益关切,密切关注丝绸之路经济带在中亚地区和中亚国家的进展。地区政治则是指基于地缘关系的中亚地区国家之间的政治互动和地区安全问题,具体体现为地区国家之间的冲突与对抗,以及地区层面的安全问题的爆发,如因阿富汗和平进程、美伊关系变化、中东动荡扩散而产生的风险,以及中亚五国之间因地区主导权、边界问题、水资源问题而引发的地区局势不稳定。而中亚国家国内政治具体包括中亚国家内部的社会、民族以及政治制度等问题。因大国关系、地区政治以及中亚国家国内政治产生的政治风险,都可能威胁到丝绸之路经济带的建设。<sup>⑧</sup>

总体而言,已有的研究存在以下几方面不足:第一,无论是丝绸之路经济带建设背景下中亚国家与中国合作的研究,还是中亚地区政治风险的研究,都侧重于对现象的描述和对事实的重复,而缺少对深层次原因的解释,体现出“重政策取向,轻基础研究”<sup>⑨</sup>的特征。第二,对中亚地区政治风险进行层次分类的过程中缺少层次间的因果分析,从而出现了研究对象被人为割裂以及相关解释各自独立的现象,如研究地区层次中亚国家之间的关系时忽略了各国跨界民族等国内政治因素,没有看到国家管控能力也是影响中亚地区政治风险的关键因素。第三,将社会、经济等因素混入政治风险的研究中,既模糊了政治风险的概念定义,又有将风险泛化的倾向,难以切中要点,也缺乏明确的因果逻辑链,在风险如何形成以及形成何种风险的论证中解释力不足。

为避免上述问题,清晰阐释丝绸之路经济带建设在中亚面临政治风险的因果链,本文主要从国家能力理论出发,探讨中亚国家国内政治风险问题,进而分析其对丝绸之路经济带建设的影响。

① 黄河、Starostin Nikita 《中国企业海外投资的政治风险及其管控——以“一带一路”沿线国家为例》,《深圳大学学报》(人文社会科学版)2016年第1期。

② 潘镇、金重坤 《双边政治关系、东道国制度风险与中国对外直接投资》,《财贸经济》2015年第6期。

③ 马斌 《“丝绸之路经济带”政治风险的识别与应对:以中亚为例》,《国际论坛》2015年第6期。

④ 刘中民 《在中东推进“一带一路”建设的政治和安全风险及应对》,《国际观察》2018年第2期。

⑤ 张晓通、许子豪 《“一带一路”海外重大项目的地缘政治风险及应对——概念与理论构建》,《国际展望》2020年第3期。

⑥ 杨丽君 《“一带一路”背景下我国对中亚五国直接投资及政治风险防范策略》,《学术探索》2018年第1期。

⑦ 孟醒、董有德 《社会政治风险与我国企业对外直接投资的区位选择》,《国际贸易问题》2015年第4期。

⑧ 参见袁胜育、汪伟民 《丝绸之路经济带与中国的中亚政策》,《世界经济与政治》2015年第5期;马斌 《“丝绸之路经济带”政治风险的识别与应对:以中亚为例》,《国际论坛》2015年第6期;贾利军、刘宜轩 《丝绸之路经济带建设在中亚遇到的问题及对策建议》,《理论探索》2016年第4期;孙力 《中国与中亚国家共建“丝绸之路经济带”的前景》,《西安交通大学学报》(社会科学版)2016年第6期;韩璐 《丝绸之路经济带在中亚的推进:成就与前景》,《国际问题研究》2017年第3期。

⑨ 肖斌 《中国中亚研究:知识增长、知识发现和努力方向》,《俄罗斯东欧中亚研究》2019年第5期。

## 二、国家能力与国内政治风险的关系

将国际政治与比较政治的研究结合起来,突出国内和国际两个大局的相互影响,是世界政治研究的需要和现实。<sup>①</sup> 关注国内政治对国际关系的影响,也意味着国际关系研究中层次的回落,即“将更加微观层次的理论成果纳入国际关系的研究中”<sup>②</sup>。基于此,本文立足于中亚国家的国内政治,并将国内政治风险定义为由一国国内政治议题引发的、改变甚至损害经济合作、对外交往的可能性,从而将国内政治风险的研究从投资学领域拉回到政治科学中,以达到在丝绸之路经济带研究中“聚焦重点、深耕细作”<sup>③</sup>之目的。具体而言,本文认为国家能力在一定程度上是和一国国内政治风险相联系的,是中亚国家国内政治风险的主要来源,并借鉴迈克尔·曼关于国家能力的观点,将专制性权力和基础性权力构成的国家能力观引入对中亚国家国内政治风险的分析中。

### 1. 国家能力的几个维度

20世纪70年代以来,随着“找回国家”大潮的兴起,国家成了政治学研究中的核心概念。国家能力(state capacity)作为国家理论研究的重点,更是取得了长足进展。关于国家能力的研究可追溯到斯考切波、蒂利、埃文斯等国家主义者(statist)。国家主义(statism)认为,“在某些情况下国家能有效独立于各社会阶级,拥有自身特有的利益”<sup>④</sup>。虽然国家能力在国家理论和政治学研究中扮演着重要角色,但对国家能力概念的界定却不尽相同。蒂利认为,国家能力“指涉国家汲取财政收入的权力”<sup>⑤</sup>;福山将国家能力定义为“国家制定和执行政策、透明干净执行法律的能力”<sup>⑥</sup>;阿西莫格鲁则认为,国家能力指“中央和地方政府执行法律、规制经济活动和提供公共产品的能力”<sup>⑦</sup>;米格代尔从“国家—社会”关系出发,认为国家能力表现为国家透过社会、规范社会关系、汲取资源、以决定性方式调配使用资源的能力;<sup>⑧</sup>迈克尔·曼则是从集中性(centrality)和领土性(territoriality)出发,将国家能力分为专制性权力(despotic power)和基础性权力(infrastructural power),其中专制性权力指精英执行政策而不需要与民间社会团体进行协商的能力,基础性权力指国家渗透社会执行政策的能力。<sup>⑨</sup>综合学者们对国家能力的界定,可以看出国家能力包括几个必要的方面,首先是提供公共产品、执行法律的能力,这是国家能力的基础;其次是汲取资源的能力,这对国家能力来说是不可或缺的;最后是自主性和对社会的穿透能力,这是国家能力的重要环节。

就内涵而言,国家能力大致可以从三个维度来理解:一是韦伯式的行政国家能力。这种国家能力观强调国家执行力和行政能力,以及通过自主官僚提供稳定公共产品的能力。以官僚质量来衡量国家

① 杨光斌《关于建设世界政治学科的初步思考》,《世界政治研究》2018年第1期。

② 李巍《层次回落与比较政治学的回归》,《世界经济与政治》2008年第7期。

③ 习近平《齐心开创共建“一带一路”美好未来——在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》,人民网·时政·高层动态, <http://politics.people.com.cn/n1/2019/0427/c1024-31053184.html>, 访问时间:2020年8月25日。

④ Luciana Cingolani, Kaj Thomsson, Denis de Crombrughe “Minding Weber More Than Ever? The Impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on Development Goals,” *World Development*, Vol. 72, 2015, pp. 191-207.

⑤ Charles Tilly, “Bringing the State Back In: War Making and State Making as Organized Crime,” *British Journal of Sociology*, Vol. 96, No. 4, 1985, pp. 976-979.

⑥ Francis Fukuyama “State Building: Governance and World Order in the 21st Century,” *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 5, 2004, p. 635.

⑦ Daron Acemoglu, Camilo García-Jimeno, James A. Robinson “State Capacity and Economic Development: A Network Approach,” *American Economic Review*, Vol. 105, No. 8, 2015, pp. 2364-2409.

⑧ Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press, 1988, pp. 3-39.

⑨ Michael Mann “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,” *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984, pp. 185-213.

能力是这一维度的主要特征,认为高效、职业的官僚能发挥国家的自主性,从而公正地保证法律的执行,促进市场经济的发展。这种官僚型国家能力的实质就是拥有一个具备独立选择标准的紧密团结的官僚实体,是一种官僚自主性和国家自主性 (state autonomy) 的分析视角。二是强制的国家能力。这种国家能力观强调通过财政、税收、法律等工具维持社会秩序、集中权力。<sup>①</sup> 在这一维度上,国家能力具体化为国家的财政能力,同时包括了资源的汲取与分配能力。国家通过这种汲取与分配资源的能力为特有的目标服务,如战争、镇压、经济发展等。<sup>②</sup> 这是一种国家资源集中度的分析视角。三是作为国家力量 (state strength) 的国家能力。从“国家—社会”关系出发的国家能力实际上反映了国家对社会控制的力量大小,从而达到垄断暴力、执行法律、控制人口、汲取资源等目的。<sup>③</sup> 在“国家—社会”关系中,国家受到社会抵抗的力度实际上决定了国家从社会汲取资源和向社会贯彻政策的双向活动能在多大程度上得到满足。在这一维度上,迈克尔·曼将国家能力分为专制性权力和基础性权力,其中专制性权力指国家不受社会影响的独立决策能力,国家精英凌驾于社会之上 (over),是国家自主性的一种体现;而基础性权力则指国家在领土范围内实施控制和规制社会关系,以及穿透社会采取行动的能力。<sup>④</sup> 国家基础性能力包括国家的财政汲取能力,并以此控制和规范社会,形成对全国的统治和治理;在国家的比重 (weight of the state) 视野中,国家基础性能力是国家机构辐射 (radiate) 到社会行为者之间的能力;而国家到达 (reach of state) 的次国家视角则认为国家机构在领土范围内的控制是不均匀的 (uneven)。<sup>⑤</sup> 这种由专制性权力和基础性权力所构成的国家能力,包括了中央政府的能力、基础性权力的领土到达 (territorial reach)、国家对社会的影响 (effect)。<sup>⑥</sup>

在行政官僚和强制这两种维度的国家能力中,国家能力包括了官僚机构、财政税收等较为具体细致的方面。而国家力量的维度,从“国家—社会”关系出发,分析了国家相对于社会的能力大小及其对国家政策的执行所产生的根本性影响。可以说国家的行为只有在社会环境下才能存在,而国家与社会的关系则决定了国家行为的存续。因而可以将上述的官僚和财政等方面的行为概括进国家力量的解释范围中,使国家力量总括官僚、财政以及其他可能的维度,具有综合性的、较强的解释力。因此,本文将第三种维度即作为国家力量的国家能力作为研究的出发点,并围绕这种国家能力观,对国家能力与国内政治风险之间的关系进行理论构建,并将其运用于中亚国家的实证考察研究中。

## 2. 政治风险及其与国家能力的联系

在国家能力的研究中,由国家能力的定义、内涵和分类延伸而出的国家能力的作用和功能是极其重要的领域,正好可以弥补已有政治风险研究中缺少政治分析的不足。从迈克尔·曼的国家能力观出发,我们可以看到国家能力所延伸出的功能和作用。首先,维持社会秩序、减少冲突和内乱的功能。由于国家能力中包括国家对暴力的垄断,那么国家能力的强弱则通过对暴力的控制展示出来,暴力的发生与否反映出一国国家能力的大小。国家能力强,则能控制暴力,内乱冲突发生的概率便会降低;

<sup>①</sup> Luciana Cingolani, Kaj Thomsson, Denis de Crombrughe “Minding Weber More Than Ever? The Impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on Development Goals,” *World Development*, Vol. 72, 2015, pp. 191–207.

<sup>②</sup> Sanjay Jain, Sumon Majumdar “State Capacity, Redistributive Compensation and the Political Economy of Economic Policy Reform,” *International Review of Economics and Finance*, Vol. 42, No. 3, 2016, pp. 462–473; Mark Dincecco, Gabriel Katz “State Capacity and Long-run Economic Performance,” *The Economic Journal*, Vol. 126, No. 2, 2016, pp. 189–218; Timothy Besley, Torsten Persson “State Capacity, Conflict, and Development,” *Econometrica*, Vol. 78, No. 1, 2010, pp. 1–34.

<sup>③</sup> Hillel Soifer, Matthias vom Hau “Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power,” *Studies in Comparative International Development*, 2008, Vol. 43, No. 3, 2008, pp. 219–230.

<sup>④</sup> Michael Mann “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,” *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984, pp. 185–213.

<sup>⑤</sup> Hillel Soifer “State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement,” *Studies in Comparative International Development*, 2008, Vol. 43, No. 3, 2008, pp. 231–251.

<sup>⑥</sup> Hillel Soifer, Matthias vom Hau “Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power,” *Studies in Comparative International Development*, 2008, Vol. 43, No. 3, 2008, pp. 219–230.

而国家能力弱,则不能控制暴力,内乱冲突发生的概率就会增大。可以说,暴力发生与否实际上与国家能力强弱直接相关。其次,保障经济发展的功能。<sup>①</sup>国家能力通过塑造运行优良的市场环境、执行既定的增长政策以及维护公正的司法系统,以减少经济活动中的交易成本,提供促进经济发展的制度环境,从而保障经济的发展。<sup>②</sup>国家能力在司法系统、官僚系统以及鼓励竞争型政策方面为经济发展提供了外部性因素;<sup>③</sup>基础设施建设中,国家能力提供铁路、电话网络等公共物品,从技术上助力经济增长。<sup>④</sup>再次,促进社会公平和稳定的功能。国家通过税收、财政等手段和政策将社会财富进行二次分配,减少收入分配的差异,一定程度上保证了社会的稳定和公平公正。<sup>⑤</sup>最后,影响国际关系的功能。一方面,国家能力是外交谈判和对外政策的国内政治基础,是对外协定能否达成和谈判权力的根源;<sup>⑥</sup>另一方面,国家能力是国内治理的基础,不良的国内治理会形成“外溢”效应,带来国家间的“治理赤字”。可见,国家能力在暴力垄断、经济发展、社会再分配以及国际关系中都扮演着重要角色,对以上领域的政治结果产生影响。国家能力如果出现问题,那么国家在政治、经济、社会以及对外交往等领域都将受到波及,从而造成国内政治风险。因此,从根本上来看,国家能力与国内政治风险的形成有密切关系,国家能力作为在一定时期和一定条件下对一国政治产生影响的关键因素,不仅会造成一国国内政治、经济、社会等领域的问题,而且会对国家的对外合作、对外交往带来损害。

### 三、从国家能力角度对中亚五国国内政治风险的分析

#### 1. 专制性权力在中亚五国受到领导集团和派系斗争的限制

国家的专制性权力通常是国家权力自主性研究的内容,<sup>⑦</sup>体现为“政治精英拥有的权力超越各社会群体”<sup>⑧</sup>、“国家独立于社会自我决策的程度”<sup>⑨</sup>,即国家不受个人、阶级、利益集团、党派以及跨国组织等行为体干扰而独立决策的能力。从这一角度出发,可以看到中亚地区国家的国家自主性是较低的,国家决策时受到的干扰相对较多。

一方面,强人政治干扰国家决策,削弱专制性国家能力。由于地缘位置和历史遗产的双重作用,中亚五国在国家体制上形成了较强的个人领导特征。中亚五国地处亚欧大陆中心地带,周边存在着俄罗斯、印度、巴基斯坦、伊朗等国家,且处于中华文明、印度文明、伊斯兰文明、东正教文明等交汇的文明“断层”地带。<sup>⑩</sup>这使中亚五国面临的外来压力较大,为强个人领导创造了客观的地缘环境。另外,中亚五国在独立建国前一直是苏联的加盟共和国,难免受苏联强个人领导体制“历史遗产”

<sup>①</sup> Mark Dincecco, Gabriel Katz “State Capacity and Long-run Economic Performance,” *The Economic Journal*, Vol. 126, No. 2, 2016, pp. 189-218; Daron Acemoglu, Camilo Garcia-Jimeno, James A. Robinson “State Capacity and Economic Development: A Network Approach,” *American Economic Review*, Vol. 105, No. 8, 2015, pp. 2364-2409.

<sup>②</sup> 道格拉斯·C. 诺思 《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:上海人民出版社,2014年。

<sup>③</sup> László Bruszt, Nauro F. Campos “Economic Integration and State Capacity,” *Journal of Institutional Economics*, Vol. 15, No. 3, 2019, pp. 449-468.

<sup>④</sup> Englehart “State Capacity, State Failure, and Human Rights,” *Journal of Peace Research*, Vol. 46, No. 2, 2009, pp. 163-180.

<sup>⑤</sup> Sanjay Jain, Sumon Majumdar “State Capacity, Redistributive Compensation and the Political Economy of Economic Policy Reform,” *International Review of Economics and Finance*, Vol. 42, No. 3, 2016, pp. 462-473; David Andersen, et al., “State Capacity and Political Regime Stability,” *Democratization*, Vol. 21, No. 7, 2014, pp. 1305-1325.

<sup>⑥</sup> Robert D. Putnam “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427-460.

<sup>⑦</sup> Michael Mann “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,” *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984, pp. 185-213.

<sup>⑧</sup> Michael Mann “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,” *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984, pp. 185-213.

<sup>⑨</sup> 曹海军 《国家能力建设的理论内涵与制度变迁》,《中共福建省委党校学报》2007年第4期。

<sup>⑩</sup> 萨缪尔·亨廷顿 《文明的冲突与世界秩序的重建》,周琪译,北京:新华出版社,2010年。

的影响。加之中亚五国独立建国后,经济一直处于低迷状态,经济下滑带来的风险严重威胁到了社会经济基础,<sup>①</sup>需要强有力的领导层来引领国家的发展。政治体制中领导人长期在位,“国家领导人的意志和偏好左右着整个国家的发展方向”<sup>②</sup>,“构成了中亚国家政治体制普遍的强人政治特征”<sup>③</sup>。在这种强人政治体制下,国家往往通过强个人领导的裙带关系进行维系,很容易形成庇护主义(clientelism),即“政党或政治家与选民之间的非正式互动,往往与关系政治、政治分赃、政治腐败等联系在一起”<sup>④</sup>。在裙带关系盛行的背景下,中亚国家的政治具有“政权党化”或“亲政权党化”的特征,即政权党借助总统支持壮大力量,而总统又通过政权党进行社会动员和获取政治支持。<sup>⑤</sup>因而,强个人领导下的庇护主义和裙带关系在很大程度上左右着国家政治及政策。这种裙带关系和相关利益集团有很大影响力,并利用相关渠道将自身的意志上升为整个国家的意志,严重影响国家决策的自主性,削弱了专制性国家能力。

另一方面,内部派系之争影响国家自主性,导致国家能力受损。中亚五国国内民族、族群较多,形成了以血缘和地域为标志的部族关系,<sup>⑥</sup>以地域为基础的部族、部落依然存在。这些部族、部落在未执政时是重要的反对力量,一旦取得执政权则政策向己倾斜,违背公共精神而以权谋私,成为限制国家自主性的一大张力。哈萨克斯坦国内大玉兹、中玉兹、小玉兹三个部族首领曾先后担任国家领导人,而不同部族代表的新旧政治精英之间的对立成了国内矛盾的来源。吉尔吉斯斯坦国内南、北两大部落的对立较为明显,直接导致了2005年的“郁金香革命”和2010年的街头骚乱事件。土库曼斯坦国内部族力量极不平衡,帖金人部落占有60%以上国土,<sup>⑦</sup>成为该国最具影响力的部落。乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦的部族以绿洲为依托,形成了与中央对抗的政治力量,造成了政局的不稳定。“地区性的部族植根于中亚国家的政治并深深影响了中亚国家的政治进程”<sup>⑧</sup>。由于部族是中亚各国地方经济增长的主要推动力量,因而以地域为基础的部族不仅在正式的区域行政机构中扮演重要角色,也在非正式的政治“边缘”发挥重要作用。这些部族往往在国家政权中形成了精英内部的关系,这种精英内部关系往往决定了国家的政策,这使得国家自主性受到极大限制,国家的决策权往往受少数精英把持,国家无法越过这些地域性的精英和部族执行既定的政策,严重削弱了国家能力。

## 2. 中亚国家的基础性权力在社会控制和领土空间中遭到挑战

基础性权力反映出国家在总体上对资源的汲取、国家机构对社会的影响以及国家对各个区域领土的控制的能力,具有社会控制(society control)、空间性(spatial)的特征。<sup>⑨</sup>

在社会控制方面,国家需要对社会中的行为体进行有效管制,以达到维护社会秩序的目的。而中亚国家多次出现社会动荡,反映出国家的社会控制能力较弱,难以对社会实施有效管控。如塔吉克斯坦在1992年爆发了南北两个部族之间的内战。乌兹别克斯坦2005年爆发了“安集延骚乱”,引发了要求政府下台的抗议活动。吉尔吉斯斯坦分别在2005年和2010年爆发了要求政府下台、进行民主改革的“郁金香革命”和街头骚乱事件,均直接导致政府下台。哈萨克斯坦2011年爆发了由政治反对

① Mariya Y. Omelicheva “Authoritarian Legitimation: Assessing Discourses of Legitimacy in Kazakhstan and Uzbekistan,” *Central Asian Survey*, Vol. 35, No. 4, 2016, pp. 1-20.

② 包毅 《中亚国家政治发展进程中的政治稳定与政治危机》,《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第1期。

③ 袁胜育、汪伟民 《丝绸之路经济带与中国的中亚政策》,《世界经济与政治》2015年第5期。

④ 陈尧 《庇护关系:一种政治交换的模式》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2012年第4期。

⑤ 包毅 《中亚国家政治发展进程中的政治稳定与政治危机》,《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第1期。

⑥ 包毅 《中亚国家政治发展进程中的政治稳定与政治危机》,《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第1期。

⑦ 包毅 《简析中亚国家政治转型中的部族政治文化因素》,《俄罗斯东欧中亚研究》2009年第5期。

⑧ Diana T. Kudaibergenova “The Ideology of Development and Legitimation: Beyond ‘Kazakhstan 2030’,” *Central Asian Survey*, Vol. 34, No. 4, 2015, pp. 440-455.

⑨ Hillel Soifer, Matthias vom Hau “Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power,” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, No. 3, 2008, pp. 219-230.

派领导的抗议总统长期执政的骚乱，而在2019年3月代总统上台后提议更改首都名字时，首都爆发了超过3.2万人签字的反对运动，并引发了斗殴和示威。同时，由于中亚五国处于地缘政治“大陆岛”的中心地带，毗邻阿富汗、巴基斯坦、高加索等国家和地区，受周边局势影响较大。20世纪90年代，中亚地区在独立之初就成为了三股势力日渐坐大的温床。“9·11”事件后，美国入侵阿富汗造成了部分恐怖组织外逃至中亚国家并建立基地。而“随着中东局势的剧变及伊斯兰国在国际联合打击之下的转型，恐怖主义威胁已变得更加扩散”<sup>①</sup>，中亚国家成了外国恐怖主义战斗人员（FTF）转移的目的地。此外，由于独特的地缘政治和历史路径，域外大国的渗透也是中亚国家政权难以对社会实施有效控制的原因。在中亚国家内部，外国势力通过资助、培育各种非政府组织，将反对现有政权的思想传入中亚国家的社会中，这些非政府组织往往和国内的反对派联合，抵制国家执行各项政策并组织各种反对活动。<sup>②</sup>可以看出，中亚五国的基础性权力还十分脆弱，国家难以穿透社会执行各方面的决策，对社会进行有效控制难度较大，而社会对国家的反抗和抵制力量却相当可观。

在基础性权力的空间性特征上，中亚国家面临的部落、民族问题较为突出，形成了具有地域矛盾的空间特征。中亚在历史上是游牧文明，具有部落的特征，在其国家建设过程中，各个部落形成了不同的政治实体参与政治进程，由于这些部落是以地域为界形成的，因而中亚国家内部便形成了地域特征明显的政治参与，“地区多样性”<sup>③</sup>成为中亚国家政治的一大特征。如哈萨克斯坦存在着大玉兹、中玉兹、小玉兹三个部族，各部族按照南北的地理差异划分为北方部族和南方部族，对哈萨克斯坦国内政治事务具有很大影响力。在吉尔吉斯斯坦，南北两个政治派别矛盾激化，以部族主义为特征的南北政治对立并未消解。<sup>④</sup>而在乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦交界处，跨境民族由于母国与本国关系紧张，从而形成了对本国的一定反抗。可见，中亚国家内部，地域之间的对立是十分明显的。“发展水平上的差异、政治斗争的激烈，各地区之间为争夺政治、经济利益而引起的矛盾更加难以弥合”<sup>⑤</sup>。在这种情形下，国家权力不能在其领土范围内有效实施，形成了权力不均匀的态势。

在中亚国家独立以后，“伊斯兰化”“突厥化”成为了自身“去俄化”和国家建设的有效工具。经过多年的实践，“伊斯兰化”和“突厥化”取得了显著效果，中亚国家民族国家的认同渐渐形成。然而，“伊斯兰化”和“突厥化”自身带有反对世俗国家的思想和意识形态特征，因而在发挥民族国家建设作用的同时也使中亚国家走向了“去世俗化”的道路。<sup>⑥</sup>这种“去世俗化”的道路无疑是对国家政权的一大挑战，使国家权力难以到达“伊斯兰化”和“突厥化”程度较深的地区，极大限制了世俗国家的国家权力在领土范围内行使。

总之，从国家能力角度考察中亚国家的发展状况，可以看到中亚五国在专制性权力和基础性权力方面都不同程度地存在着国内政治风险，而且深刻地影响着中亚五国内外政策的稳定和有效实施。

#### 四、中亚国家国内政治风险对丝绸之路经济带建设的影响与中国的应对

##### 1. 中亚国家国内政治风险对丝绸之路经济带建设的影响

(1) 中亚国家国内政治风险可能导致市场环境恶化，给丝绸之路经济带建设带来隐患  
经济合作、跨国投资等跨国行为都需要东道国良好的市场环境，如经济正常运转、竞争环境公

① 李捷、雍通 《外国恐怖主义战斗人员转移与回流对中亚和俄罗斯的威胁》，《国际安全研究》2018年第1期。

② David Lewis “The Dynamics of Regime Change: Domestic and International Factors in the ‘Tulip Revolution’,” *Central Asian Survey*, Vol. 27, No. 3-4, 2008, pp. 265-277.

③ 包毅 《简析中亚国家政治转型中的部族政治文化因素》，《俄罗斯东欧中亚研究》2009年第5期。

④ 包毅 《中亚国家政治发展进程中的政治稳定与政治危机》，《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第1期。

⑤ 孙壮志 《中亚国家社会政治转型：特征、风险与前景》，《辽宁大学学报》（哲学社会科学版）2016年第6期。

⑥ 侯艾君 《中亚的伊斯兰化与现代化：互动及其前景》，《中央社会主义学院学报》2018年第5期。

平、市场信息公开透明、法治得到保障等。市场环境是经济行为体存在、发展及消亡的外围条件，是一切经济活动的基础，任何经济活动都离不开市场环境。良好的市场环境能保障经济合作、跨国投资的高效运行，能吸引外来资金、技术，带来外向型经济发展。在对外投资、经济合作、进出口贸易中，市场环境往往是区位选择的决定性因素，能直接决定经济活动的后果。<sup>①</sup>同时，市场环境在经济活动中的重要作用也往往从“低政治”（low politics）领域外溢到“高政治”（high politics）领域，成为外交、政治、军事方面的重要影响因素。

受国家能力影响，中亚五国的市场环境存在较大问题，带来大量不利于丝绸之路经济带建设的隐患。中亚国家领导体制中的强个人领导、庇护主义以及由此引发的腐败，必将威胁中国与中亚国家的直接合作。中亚国家领导体制有很浓厚的强个人领导色彩，而这种强个人领导往往通过交换好处，“涉及庇护人提供好处给依附者，以换取后者的忠诚和政治支持”<sup>②</sup>，从而容易导致“庇护制政体”的出现，即国家通过“庇护人—依附者”的关系组织起来。在这种“庇护制政体”中，“统治精英集团为维护统一而结成联盟、控制国家的关键性资源、垄断有利可图的市场”<sup>③</sup>，必然会导致腐败，出现市场透明度低、竞争不公平、法治失效等现象，在一定程度上直接对中国与中亚五国的合作与投资产生消极影响，阻碍丝绸之路经济带建设顺利推进。

（2）中亚国家国内政治风险使得其外交政策具有敏感性，可能给丝绸之路经济带建设带来政策调整成本

一国的对外政策不仅是国际体系、格局、结构的产物，也受国内政治的影响，“一定程度上是国内政治的结果”<sup>④</sup>。国内各种利益集团往往通过不同方式影响该国的政治进程及国家决策，自然也会波及该国的对外政策，所以“国内政治集团对外交政策有重要影响”<sup>⑤</sup>。其中，压力集团是除了政府和国家之外，能对对外政策产生重大影响的行为体，而“当核心价值受到威胁，或者存在动荡的风险时，政府必须倾听某些集团的声音”<sup>⑥</sup>。因此，国内政治集团在对外政策分析中是不能遗漏的环节，这些国内的政治集团有时会带来国家对外政策敏感性和颠覆性的变化。

敏感性是指对外政策容易受到国内政治因素的影响。中亚五国国内存在各种政治派别，且派系斗争激烈，严重影响到了政权的稳定和政治的发展。基于部落利益、领导人庇护、意识形态等形成的政党、派系，都会对外交政策产生影响。在中亚，国家基础性权力较弱，国家不能对社会进行有效的穿透，其外交政策受国内政治变动的的影响很大。颠覆性是指在一些集团上台执政后，由于与前政权的严重分歧，彻底改变前政权的对外政策。在专制性权力和国家自主性低下的情况下，这些集团可能运用国家资源和国家权力，为了自身的权益，不惜牺牲国家理性和利益，改变国家对外政策。国家对外政策沦为不同执政者谋取私利的工具，当执政者更替时，对外政策也随之改变，这种改变在很大程度上可能是颠覆性的，这给中国与中亚国家交往带来很大的不确定性，并将这种不确定性传播到整个丝绸之路经济带建设中。

丝绸之路经济带建设需要各方共同推进，因而沿线各国外交政策的稳定性和延续性是必要的。但是由于受国内政治与国家能力的影响，中亚国家对外政策具有敏感性和颠覆性的特点，具有极大的不确定性，导致中国在丝绸之路经济带建设中难以把握东道国的政策而采取相应对策，造成滞后的“菜单成本”以及相关政策调整的成本。

① 孟醒、董有德 《社会政治风险与我国企业对外直接投资的区位选择》，《国际贸易问题》2015年第4期。

② 弗朗西斯·福山 《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，毛俊杰译，桂林：广西师范大学出版社，2015年。

③ Douglas C. North, John Joseph Wallis, Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 110-144.

④ 陈志瑞、刘丰 《国际体系与国内政治》，北京：北京大学出版社，2015年。

⑤ 约翰·米尔斯海默、斯蒂芬·沃尔特 《以色列游说集团与美国对外政策》，王传兴译，上海：上海人民出版社，2009年。

⑥ 克里斯托弗·希尔 《变化中的对外政策政治》，唐小松译，上海：上海人民出版社，2007年。

### (3) 中国国家国内政治风险容易外溢,影响丝绸之路经济带建设顺利推进

中亚五国国内政治风险导致的安全风险是多方面的。首先是中亚地区国家国内的安全秩序,若国内政治风险加大,首当其冲的必将是各国政权的稳定;其次是中亚地区的区域安全,若某国的政权出现问题,则中亚的地区秩序必将受到影响;最后还涉及国际安全,这些影响将外溢到丝绸之路经济带建设,甚至危及中国的西北边境安全。

中亚地区安全领域中的危机来源于各国国内的弱专制性权力和弱基础性权力。“民选制度是最重要的‘维护政治稳定’的政治制度”<sup>①</sup>。中亚五国的专制性权力和国家自主性均较弱,代表制度和发声制度较为落后,现存政权合法性、代表性不足,国家成为少数集团牟利的工具,而国内各阶层和其他群体的政治权利未能得到充分保障,诉求无法充分表达,这是安全领域危机的根本来源。更为严重的是,先天不足的专制性权力并没有相应的基础性权力作为补充。中亚地区国家的基础性权力也相对较弱,难以甚至不可能在国内安全发生危机时维护秩序、提供国家正常运转的服务,这使其国内安全风险更高。经历了1992年至1997年长达五年的内战后,塔吉克斯坦国内百废待兴,2018年其GDP仅为72亿美元,因而政府控制、保卫领土的能力较弱,以至于来自阿富汗的塔利班组织占领了其北部领土。2010年4月爆发的吉尔吉斯斯坦骚乱事件持续到了同年6月,期间政府还宣布局势失控,并寻求俄罗斯军事援助。由此可见,因基础性国家能力弱,不能控制安全局势、维持正常秩序,一旦政局有变,发生骚乱、暴动、内战等事件时,国家将陷入困境中,难以保障正常的秩序以及对领土实施有效的管控。

中亚五国的安全风险一直存在,这对中国与中亚国家以及丝绸之路经济带沿线其他国家的合作都带来了较大的威胁,具有损害中国丝绸之路经济带建设的可能。一旦中亚某国政局发生变化,就很有可能直接造成中国与该国合作中断,直接投资、经济合作等成果在内战、骚乱等环境中付诸东流,同时会导致中国与其他地区国家相连接的通道中断,使丝绸之路经济带建设在宏观布局上遭受损失。

### 2. 中国的应对策略

中亚国家的国内政治风险是由其特有的地缘、历史等因素导致的。从中亚地区国家国内政治风险的来源以及国内政治进程来考虑,这些风险难以在短期内得到根本性解决,将在中长期内持续存在。在推进共建“一带一路”沿着高质量发展方向不断前进的背景下,这些政治风险是不可避免的议题。因此,必须警惕和防范丝绸之路经济带建设过程中的这些风险,从而更好地服务于“一带一路”总体的规划与发展。

首先,要关注中亚国家的政治风险,从风险的来源、分类以及影响后果等方面对其进行检测和评估,并提前做好预防。我们依据迈克尔·曼的国家能力观来分析中亚国家国内政治风险,旨在从政治角度比较集中地分析中亚国家的政治状况,找到其共同的风险点。但在现实发展中,各国的情况具有很大差异性,在应对上,需要根据具体风险采取不同的策略。比如,哈萨克斯坦在中亚国家中经济发展水平相对比较高,和中国的关系相对比较稳定,可以作为丝绸之路经济带建设在中亚地区的支点国家,发挥榜样作用,使其他国家效仿;中亚国家大多属于转型国家,经济发展需求很强烈,基础设施建设以及和民生有关的产业和项目是各国的基本需要,可以在市场环境相对较好的国家进行推进,而在市场环境较差的国家,特别是政局不稳的国家,可以以项目的形式尝试推进。

其次,针对中亚各国的国内情况,继续发挥丝绸之路经济带建设的公共物品供给功能,让中亚国家国内各方在丝绸之路经济带建设中受益,使中亚各国国内各行为体的分歧对丝绸之路经济带建设所造成的影响最小化。在中亚国家部族和派别存在的情况下,可以在充分了解实际情况的前提下,注意中亚国家国内各部族各派别的利益平衡,通过这种平衡方式帮助中亚国家国内政治实现稳定,使中国和在中亚地区在丝绸之路经济带建设中实现双赢。

<sup>①</sup> 曹正汉《国家与市场关系的政治逻辑》,北京:中国社会科学出版社,2014年。

再次,推进丝绸之路经济带建设,应在充分了解中亚国家国内政治的情况下,减少涉及其内政中的敏感和有争议的领域。“一带一路”倡议的主旨是“发展”,我们搭建的是共同发展的平台。中亚一些处于转型期的国家,往往存在政治与经济两方面转型的矛盾性,在这种情形下,中国应以不介入敏感的政治领域,比如领导人的更替、派系斗争等为原则,主要在属于“低级政治”的经济领域发挥作用,搭建平台促进转型国家的经济振兴,做促进地区和平和发展的建设者。

最后,以“亲诚惠容”的理念指导周边外交,积极塑造中亚地区的地缘环境,树立中国在中亚的良好形象,秉持“共商共建共享”原则,尊重中亚国家的行为选择,减少推进丝绸之路经济带建设的阻力。中国在“亲诚惠容”的周边外交原则之下,应与中亚各国都建立起友好的国家关系,无论其发展程度和社会制度如何,都平等对待。同时,充分利用好上海合作组织等机制,进一步凝聚共识,团结一心,逐步与中亚国家建构起区域发展的命运共同体。

## 结 语

中亚国家是丝绸之路经济带建设中的重要一环,发挥着直接和中国合作以及连接中国与其他国家通道的作用。然而,丝绸之路经济带在中亚国家却面临着各种政治风险,这些政治风险在很大程度上对丝绸之路经济带建设构成了威胁。本文不是泛泛地谈中亚地区的政治风险问题,而是将视角转移至中亚国家内部,分析中亚各国国内政治风险及其对丝绸之路经济带建设的影响,虽然在研究上有一定的跨度,但是影响是肯定存在的,“知己知彼”,才能更好地合作,才能更好地推进丝绸之路经济带建设。

本文基于国家能力,采用迈克尔·曼关于国家能力的定义,将专制性权力和基础性权力带入到中亚国家国内政治之中,从领导集团、派系斗争的事实阐述了中亚国家存在的因专制性权力较弱而带来的政治风险问题。从具有社会控制性、空间性特征的基础性权力出发,从反对势力、恐怖组织、国外支持和部族政治、“伊斯兰化”以及“突厥化”等政治事实的分析中,反映出国家因基础性权力较弱而带来的政治风险问题。在此基础上,本文认为中亚国家受到极大干扰的专制性权力和孱弱的基础性权力将直接作用于市场环境、对外政策及安全领域,导致市场环境不公平不公正、外交政策具有敏感性和颠覆性、安全问题外溢等政治风险,并进而对丝绸之路经济带建设产生影响。面对风险,中国不仅要看到风险的共同性,也要看到风险程度的差异性,在充分了解中亚各国国内情况的基础上,做到精准应对。习近平总书记指出,要善于运用底线思维的方法,凡事从坏处准备,努力争取最好的结果,做到有备无患、遇事不慌,牢牢把握主动权。面向未来,中国要始终把握丝绸之路经济带建设的“发展”主旨,在共同发展上做好文章,规避风险,抓住机遇,促进丝绸之路经济带建设在中亚的稳步推进。

责任编辑:王永平