

談中亞國家領導人的更迭問題

姜書益

前駐俄羅斯資深外交官

最近哈薩克總統納札巴耶夫突然宣佈辭職，中亞國家領導人的更迭和接班問題再度浮上檯面。獨立以來的中亞國家，由於政治體制不健全，內部衝突頻傳，所以儘管其戰略地位重要，地下資源豐富，但其政、經發展始終停滯不前，近年中國「一帶一路」政策推出後，中亞更成為國際熱點，本地區的政治發展也再度引起各方的重視。

一、 中亞國家問題的由來

二〇一六年春，中亞各國大肆慶祝獨立25周年紀念，我們可就這25年以來中亞各國獨立及政治發展進行分析。中亞國家獨立以來，都希望能成為一個真正自主的國家，但他們所處的地理環境卻極為惡劣，不僅與國際市場隔絕，距海洋也非常遙遠，如烏茲別克距世界任何海洋都在兩國以上。此外，中亞國家又缺乏基礎建設，仍得利用俄羅斯的對外交通系統與外界聯繫，與他國既無國際貿易往來，本身經濟情況也不穩定，而且工業發展又集中在某一方面，如能源領域。本身既缺乏貨幣制度，又無本國的金融政策，事實上根本沒有成為現代國家的經驗和條件。

此外，中亞國家的安全環境欠佳，所以中亞便成為阿富汗毒品，經俄羅斯向西歐輸送的捷徑。自蘇聯解體以來，中亞各國受到阿富汗恐怖份子的影響極大，由於阿富汗大批恐怖份子四處流竄，使中亞的安全面臨極大威脅，成為中亞各國25年來的最大夢靨。此外，由於蘇聯時代的劃界不清，邊界問題便成為蘇聯解體以來各國衝突的導火線之一，中亞國家邊界本來就有爭議存在，但蘇聯解體後，又衍生出更多問題，特別是水源、水利灌溉問題，蘇聯時代水資源為各國共同使用，蘇聯解體後，水資源分配便成為中亞極大問題。此外，由於中亞都是新興國家，缺乏政治經驗和傳統，所以在選擇政治體制或繼續維持蘇聯制度，就成為他們政治發展上的最大難題。

二、 強有力的「總統制」

(一)塔吉克

由於中亞國家缺乏政治經驗，因此最現實的政治模式，就是直接採取擁有超強權力的「總統制」。在中亞國家獨立25年的歷史中，塔吉克和吉爾吉斯兩國試圖採取非「總統制」，結果塔吉克於一九九二至九七年間在國內引發大規模流血衝突，最後由於俄國軍事力量介入，這場國內流血衝突始告平息，外國力量不僅平定了衝突，更使交戰雙方和解，並成立聯合政府，但此一由外國支持的政府，總統權力卻越來越大，現在可以看到拉赫莫諾夫(Эмомали Рахмонов)已擁有中亞其他國家總統同樣廣泛而強大的權力，近年他更將其斯拉夫式姓氏改為「拉赫莫」，亦顯示他有意與俄羅斯保持距離。

(二)吉爾吉斯

吉爾吉斯與中亞其他國家的政治體制完全不同，吉國歷經了二〇〇五及二〇一〇年兩次政變，其原因是前總統阿卡耶夫家族壟斷了國家權力機器。二〇一〇年政變後，吉國進行了憲政改革，此後吉爾吉斯成為中亞唯一的「議會總統制」國家，在這種制度下，國會權力極大，可是吉國面對政治菁英和地方勢力的不斷衝突，而且由於政治文化非常薄弱，最後更造成金融集團和氏族集團(Клан)的競爭和衝突局面，國會根本無法運作，新總統阿塔巴耶夫(Алмазбек Атамбаев)祇得利用「社會民主黨」擴大權力，拉攏國會大部份議員的支持，吉國政府方能繼續運作。

吉爾吉斯政治制度的發展，對中亞其他國家而言，是一個重要的範例，因為中亞國家公民社會尚未成熟，在這種情況下，除非採用擁有極大權力的「總統制」，否則政府將很難運作。吉爾吉斯的政治發展就成為中亞國家最佳樣版，如果沒有一個強有力的總統，將無法產生決策的政治中心，政府將無法運作。至於中亞其他三國，不像塔吉克和吉爾吉斯，從獨立之初便採行強有力的「總統制」，這是因為：第一、從蘇聯時代以來，中亞國家的政治體制，很明顯的是由上而下的集權制。第二、蘇聯解體後，中亞國家面臨許多現實問題，很難想像議會制度能立即解決國家面臨的許多問題。第三、歷史上中亞民族習慣於擁有強大權力的領袖。從二〇一七年起吉國選出的新總統為熱恩別科夫(Сооронбай Жээнбеков)。

三、 國會總統協調制

(一) 土庫曼

國會與總統相互協調，這種制度在中亞地區非常適用也相當普遍，然而不可否認的是，這種制度本身有一個重大缺陷，就是它的繼承和接班人問題，最近15年來，中

亞國家總統的繼承和更迭問題，已成為本地區國家政治發展上的最大危機。不過目前中亞國家領袖更迭，也有非常順利的例子，這就是土庫曼總統的更替。二〇〇六年土國前總統尼亞佐夫突然逝世，但土國政治體制極為嚴密，由於僅有少數人參與決策，所以新總統的產生，非常順利，二〇〇七年二月貝爾德默罕莫多夫(Гурбамгулы Берды-Мухамедов)便輕易地被選出繼任土庫曼的領導人。

(二) 烏茲別克

二〇一六年八月廿八日在烏茲別克慶祝獨立25周年的前三天，烏國政府突然傳出該國總統克里莫夫因病住院，此消息來得非常突然，這也是克氏擔任總統以來，首次公佈其身體健康訊息，不久他的女兒正式向外宣佈克里莫夫總統發生腦溢血現象，所以此時烏茲別克全國籠罩在總統健康狀況上，而未注意國家獨立25周年之紀念。九月二日克里莫夫逝世，按回教習俗次日即進行葬禮。此事件發生後，烏國政府上下協同一致並沒有發生任何意外也沒有任何雜音，順利完成接班，更沒有發生任何氏族奪權的衝突事件。在克里莫夫總統葬禮前，烏國政府決策人士已順利推出國家領導人選，葬禮主持人總理米爾吉耶夫(Шевкат Мирзиёв)，原本由國會議長尤達薩耶夫(Нигматил Юлдашев)代理總統，現在國會上下一致決定請尤氏擔任總理，而由前者米爾吉耶夫出任烏茲別克第二任總統。

(三) 哈薩克

在烏茲別克總統葬禮舉行後一週，中亞哈薩克政府也出現一些顯著變化，長久以來擔任哈國行政首長的重要政治人物馬西莫夫(Карим Масимов)被納札巴耶夫總統任命為哈薩克國家安全委員會主席，而該國行政首長則由其副手薩金塔耶夫(Бактыжан Сагинтаев)擔任。哈薩克國內發生變化的原因，第一、哈國長久以來，政治、社會矛盾日益嚴重。第二、允許中國人有購買土地之特權，遭到哈國人民的強烈反對。第三、哈薩克國內恐怖主義威脅日益嚴重。克里莫夫逝世後，哈薩克總統納札巴耶夫就成為蘇聯解體以來，中亞國家唯一至今仍在位的總統，哈國政府的改變，也許就是為其接班進行安排吧。¹

四、 納札巴耶夫的辭職

¹Станислав Притчин, Вся президентская рать, Независимая газета, 19.09.2016

今年三月十九日，在哈薩克擔任總統職務近三十年的納札巴耶夫突然宣佈辭職並於次日生效，但又表示他決心「推動領導階層的世代交替與國家轉型」。換言之，納氏在哈薩克仍將繼續發揮其影響力。

(一)搶佔重要職位

哈薩克上院議長托卡耶夫(Касым-Жомарт Токаев)成為哈國新任總統，這位新總統上任後迫不急待地立即提出兩項建議，第一、將該國首都阿斯塔納改名為「努爾蘇丹」，因為前總統的全名為努爾蘇丹·納札巴耶夫(Нурсултан Абишевич Назарбаев)，其次則是提名納札巴耶夫之女塔莉嘉(Дарига Назарбаева)擔任上院議長。現今哈國政府重要職位皆為納札巴耶夫的族人和親信所充斥，因此儘管納氏下台，但仍完全操控哈國政府機器，繼續領導該國政治運作，因此祇能說納札巴耶夫根本退而未休。事實上，他現在已成為哈薩克永不改變的真正領導人，哈國也無人可與其相競爭。

難怪哈國官方的風險評估協會負責人薩帕耶夫(Досым Саптаев)認為，祇要納札巴耶夫在世一天，哈薩克便不太可能出現任何獨立的政治人物，哈國的新領導人也不太可能有任何新政策和作為。特別是托卡耶夫一向是納氏的智囊，所以他絕不可能有任何新政策。托卡耶夫畢業於莫斯科國際關係學院(МГИМО)，曾兩度擔任哈國外長、參院議長，並曾出任哈國駐聯大代表，是該國推動與俄、美及歐盟關係的最佳人選。其實哈薩克早已開始安排由托卡耶夫接班，因為他曾透露納氏將不參加下屆大選。

其實納札巴耶夫早已開始佈局，將其家人和親信放在政府重要部門和位置，如參院議長未來將由其女兒出掌，根據哈國憲法規定，如果托卡耶夫因故下台，塔莉嘉將依法繼任總統之職。國家安全委員會主席則由馬西莫夫擔任，此人過去一直擔任哈國總理，而其副手阿必什(Самат Абиш)則是納札巴耶夫的外甥。此外，納氏女婿庫里巴耶夫(Тимур Кулибаев)是哈國企業協會負責人，則擔任哈國商業部門監督。因此納札巴耶夫的家人和親信早已進行了權力轉移，過去納氏一再表示「政治領袖一定要為青年開路」。也許他已對哈國青年感到失望，因為近年哈國青年官員涉及貪污醜聞層出不窮。

(二)未來可能影響

但也有專家認為納札巴耶夫的權力轉移工作似乎有點太遲，事實上他應該早在二〇一〇年出任哈國領導人期間光榮下台，但如今因時間有限及身體出狀況下而匆促進行權力轉移，或認為這次托卡耶夫的就職典禮似乎有點像納札巴耶夫的追思晚會，因為托卡耶夫在會中急忙提出首都更名案。莫斯科戰略評估中心主任潘克拉琴科(Игорь Панкрагенко)則認為，納札巴耶夫的權力轉移，實與鄧小平、李光耀的接班如出一轍，

國家領導人名義上雖有改變，但實質上他仍掌握國家機器的運作，並繼續推動國家的發展計劃。

納札巴耶夫總統在告別演說中坦白表示：「下台的結果可以擺脫一切不必要的政治負擔」，這主要是由於近年哈薩克進行的若干改革行動已使該國政治、經濟產生許多問題，因此納札巴耶夫的下台和權力轉移，將可能造成哈國國內政治菁英鬥爭的開始，但不太可能波及納氏本人。潘克拉琴科強調，這次納札巴耶夫的辭職和權力轉移非常成功，因為納氏仍保留很多的政治實權，未來哈國外交政策應該不會有任何改變。薩特帕耶夫則認為，祇要納札巴耶夫仍活著，他將繼續操控托卡耶夫和哈薩克的政治菁英，哈國政治應該不會有太大改變，但如果納氏一死，他精心設計的哈薩克政治體制恐怕會出現裂縫。²

五、 結語

中亞國家獨立以來，政治體制之選擇始終是其最大困擾，由於安全環境欠佳，同時又面對國內、外各種矛盾和威脅，以及蘇聯時代留下來的歷史紛爭，因此中亞各國自然形成了權力集中的「總統制」，目前其繼承和接班問題，雖暫時可經由國會和行政機關的妥協而獲得和平轉移，但從長遠來看，政治穩定性恐怕仍是中亞國家最大隱憂。

哈薩克總統納札巴耶夫的辭職，雖象徵中亞蘇聯時代的結束，但其族人和親信早已接掌政府要職，則代表納氏仍繼續操控其國家機器，所以哈國政策在短期內應該不會有太大改變，不過一旦其過世，該國內部是否仍維持穩定，值得懷疑。此外，由俄羅斯主導的「歐亞經聯盟」和中國推動的「一帶一路」，以及由俄中共同主持的「上合組織」恐將對哈國展開新的競爭。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)

²Виктория Панфилова, Нурсултан Назарбаев, Возможно, опоздал с транзитом власти, Независимая газета, 20.03.2019