

米尔济约耶夫的“新政”：继承与变革

孙 钰 贾亚男 查依马达诺娃·阿依娜尔

【内容提要】 乌兹别克斯坦新总统米尔济约耶夫上台后，围绕“五大战略优先方向”，在内政和外交上进行了一系列改革，逐步形成了既有继承又有改进的政策框架。在内政方面，米氏的各项举措致力于改善投资环境、调整产业结构、平衡地区发展，废除和改变卡里莫夫时代的一些政策，并对政府机构进行了重组，树立了新的执政风格。在外交方面，乌继续推行大国平衡外交，重视“周边外交”和“经济外交”，致力于改善与中亚邻国及土耳其的关系，提出了新的地区一体化思路。从实施效果看，米氏“新政”取得了明显的成效，但仍面临着一些复杂的挑战。

【关键词】 乌兹别克斯坦 米尔济约耶夫“新政” 五大优先战略方向 制度建设 政策调整

【作者简介】 孙钰，新疆财经大学在读博士研究生，兼职研究员；贾亚男，通讯作者，新疆财经大学教授；查依马达诺娃·阿依娜尔，新疆财经大学在读博士研究生。

2016年9月1日，自独立以来就长期执政的乌兹别克斯坦首任总统卡里莫夫突然离世，先前担任总理的米尔济约耶夫继任该国新一任总统。米上台执政后在延续卡政策框架的基础上采取了一些新的内政和外交政策。“新政”体现在以下方面：树立了全新的发展理念；制定和实施新的发展战略及其目标；实施新政策和新举措；开辟新的发展方向；应用了一些新方法和新标准。由于措施得当，加之首任总统卡里莫夫打下的基础，米尔济约耶夫的“新政”取得了明显成效，同时仍面临着一些需认真应对的挑战。

一 米尔济约耶夫“新政”的逻辑

（一）卡里莫夫“遗产”的处理

首任总统卡里莫夫自乌独立以来长期执政，既取得了明显的成效，形成了一些行之有效的制度和政策，但也积累了一些亟待解决的问题。这些问题包括：（1）人口增长过快。乌兹别克斯坦是中亚人口最多的国家，人口数量过多导致乌面临着就业、教育、医疗和住房等民生保障压力。（2）经济结构不合理。乌独立至今国民经济多样化水平虽然在中亚五国中最高，但偏重于原料和半成品的经济结构没有得到根本改变。（3）油气资源贫乏，可供出口的能源有限，甚至国内油品都难以自给。（4）地区发展不平衡。（5）经济规模偏小，资本积累不足。（6）公共基础设施建设不足，老化严重，保障民生任务繁重。（7）工业化水平不高，农业也未得到充分发展。（8）阻碍国家发展的体制和结构性问题突出。（9）腐败和官僚主义严重。这些问题是米执政后不得不面对的难题。

（二）周边和国际局势

在安全方面，阿富汗问题威胁着包括乌在内的所有中亚国家的安全，恐怖主义和毒品等非传统安全形势严峻；乌与个别中亚邻国因水资源和边界之争，国家间关系长期不睦；大国在地缘政治上的争端加剧，导致与乌有密切联系和有合作潜力可挖的地区局势动荡；乌是世界上仅有的两个双重内陆国之一，这样的地理条件加之与邻国关系不睦，使其与外部陆上联系的成本过高。在面临着一些不利条件的同时，乌也面临着一些有利条件：因与所有中亚国家相邻，乌具有辐射其他中亚国家和发展过境运输的潜力；旅游资源丰富，可以培育新的经济增长点；人口庞大意味着市场潜力巨大，劳动力充足，有助于吸引外国投资；中亚总体形势稳定，未发生过波及全地区的动乱；国际社会在打击恐怖主义等非传统安全方面加强合作；经济全球化和区域一体化继续深化，特别是中国提出的“一带一路”倡议为乌等国家带来新的发展机遇。

（三）米尔济约耶夫本人的执政理念

基于首任总统卡里莫夫打下的基础和遗留的某些问题、先前长期作为地方行政长官和政府总理积累的经验，以及中亚其他国家以及世界其他地区的经验教训，米尔经济耶夫的执政理念着眼于本国面临的内外形势。执政两年多以来，米

尔济约耶夫总统基本形成了具有其个人风格的“执政为民”理念：国家机关应该为人民服务，而不是相反；应尽快提高人民生活水平，不是明天或者在不久的将来；人民是法律的唯一来源，政府在作出最重要的决定前应首先与人民直接对话，政策措施出台前也应首先与人民直接对话；广泛的改革和转型应当首先在最短的时间内而不是不久的将来改善人民福利并切实反映社会生活；国家纲领应当在人民广泛讨论的基础上制定和通过。“民本思想”的实践体现在乌将2017年定为“与人民对话和利益年”。

二 米尔济约耶夫“新政”的路径

（一）整体战略与个别战略同时推进

2017年2月7日米以总统令形式颁布的《进一步发展乌兹别克斯坦共和国的战略行动》是米执政的纲领性文件，根据该文件，乌又分别制定了《进一步实施2017~2021年间发展乌兹别克斯坦共和国五大优先方向战略行动的措施》和《乌兹别克斯坦共和国2017~2021年间五大优先方向战略行动》。上述三个文件确定了米“新政”的五大战略方向，其中包括：完善国家社会治理体系：确保法律至上和改革司法体系；经济发展和自由化；发展社会领域；保障安全、族际和谐和宗教宽容以及实施深思熟虑的、互利的和建设性的外交政策。五大优先方向相互关联。完善国家社会治理体系以及确保法律至上和改革司法体系既为巩固政权又是实施其他方面改革的前提。经济发展和自由化是国家发展的根本，是实施其他方面改革的基础。发展社会领域体现了对民生的重视，是经济发展和自由化的归宿。保障安全、族际和谐和宗教宽容以及实施深思熟虑的、互利的和建设性的外交政策为其他方面改革创造有利的国内外环境。根据该文件，乌又制订了涉及各方面的部门战略。

（二）激进与渐进相结合的相应顶层设计

考虑到现实条件和难易程度，乌的改革采取渐进与激进相结合的策略。在货币改革方面，乌取消了境内所有交易限制并放宽国内外自然人携带出入境的外汇金额限制，但对法人向境外转移外汇并未放松管制。在事关全局问题的改革方面还是非常谨慎，对症下药，精心论证和设计。为了制定《投资法典》和新《税法典》，米首先指出了现行投资政策和税务体系存在的问题，并组织广泛的社会

讨论。尽管投资法典和金融业全面改革方案公布已近两年时间，但两部法律文件至今未提交议会审议。

激进与渐进相结合伴随着相应的顶层设计，包括从战略规划到立法、组织机构保证和智力支持方面的举措。实施“五大战略方向”的国家委员会由米亲自领衔，成员囊括议会两院议长、总理、总检察长、国家安全局局长、国家安全会议秘书和总统顾问；成立战略研究中心，组建了具体战略方向的研究班子，他们负责设计改革效果评估指标，定期提交研究报告。

（三）延续与改进卡里莫夫时期的政策

米氏“新政”是在继承卡里莫夫时代政策基础上的调整与改进，表现在卡里莫夫执政时期的大政方针未变，仅在某些方面进行了适当调整。比如，米氏延续了卡里莫夫时代的改革，在卡里莫夫时期工业发展成就的基础上，一方面继续优化已有产业部门的结构，另一方面建立和培育新的产业部门，如建立国防工业，扩大旅游业，发展核能和航天事业等；消除卡里莫夫执政时期积累的一些弊端；废除卡里莫夫时代一些限制民众自由和侵犯民众权利的举措。最为突出的是，米尔济约耶夫确定的国家发展五大优先战略方向除在国家安全、民族、宗教和外交领域以及社会发展领域没有使用“改革”一词外，其他三个方向都推出了改革的新举措：在完善国家管理和社会建设方面，提出改革国家管理体系；在保证法律至上和司法体系改革方面，拟采取的举措包括完善、加强法律制度，确保其顺利实施；在发展经济方面，提出继续进行制度改革和结构改革。

（四）吸收国际经验和国际援助

乌独立以来国家的发展始终伴随着“改革”，积累了丰富的经验，但米尔济约耶夫总统多项改革举措力度更大，甚至是全新的。改革如何既符合乌本国的实情又少走弯路是米执政当局不得不考虑的问题。为此，乌推行的改革举措多方借鉴国际经验。国际货币基金组织和世界银行在宏观经济政策、财税体制、货币监管、汇率、统计和货币政策等方面向乌提供技术援助；亚洲开发银行主要向乌提供结构改革方面的技术援助；在制定《国家采购法》和《投资法典》方面，乌借鉴了欧美国家和哈萨克斯坦等部分独联体国家的经验；在投资政策和货币监管改革方面，借鉴了一些发达国家和独联体国家的经验。

（五）充分利用国际和国内资源

米尔济约耶夫推行“新政”首先要解决资源保障问题。乌的资源优势在于

劳动力众多，自然资源丰富，但发展所需的资本不足。为此，乌广泛与国际金融机构、外国开发性和商业金融机构建立合作关系，以多种形式筹集资金。乌这两年获得的国际贷款大增，仅世界银行和亚洲开发银行就分别向乌提供了 16 亿美元和 20 亿美元的贷款。欧洲投资银行在 2017 年恢复在乌的活动，并表示将加大对该国的投资力度。乌政府将获取主权信用评级视为吸引外资多元化的方式之一，乌政府认为，获得主权信用评级将促进直接投资增加，扩大与国外企业合作机会，帮助本国银行和企业以更加优惠的利率从国际金融市场筹集大额资金^①。

三 米尔济约耶夫“新政”的主要方向及其举措

(一) 以经济发展和自由化为核心，全面实施改革

1. 经济自由化改革。受苏联时期高度集中的计划经济影响，卡里莫夫时代，乌在经济管理中遗留了大量具有计划经济色彩的做法，存在国有企业政企不分问题。在世界银行每年公布的世界营商环境排名中，乌因“开办企业”指标得分低，总体排名处于中等水平，属于“经济不自由”国家。米执政后大幅减少许可事项并简化许可程序，还对一些国有企业进行了结构重组。

2. 产业结构调整。相对于中亚其他国家，乌兹别克斯坦的国民经济结构相对合理，产业体系较完备，但仍存在以下问题：农产品和食品未能完全自给；在出口贸易结构中原料所占的比重依旧过高，在进口结构中机械产品和设备占较高比重。2018 年上半年乌出口 77.93 亿美元，其中天然气位列第 1 位，出口总额约为 11.399 亿美元；果蔬类产品列第 2 位，约 4.632 亿美元；棉纱类产品列第 3 位，约 3.81 亿美元^②，上述三类产品出口占同期出口总额的 25.45%。乌国内的经济发展潜力和资源尚未得到充分利用。米执政后继续调整产业结构，发展新的产业部门和培育新的经济增长点。

乌兹别克斯坦历史悠久，自然景观多样，有丰富的旅游资源。为了进一步发掘本国旅游潜力，米自执政以来采取了多种举措发展旅游业，诸如：实施签

^① 《乌兹别克斯坦政府计划申请主权信用评级》，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201709/20170902653255.shtml>

^② 《乌外贸部公布 2018 年上半年乌前 20 大出口产品排名》，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201808/20180802771746.shtml>

证便利化；加强国际旅游合作；加快旅游基础设施建设；采取保护游客安全的措施；确定旅游营销和完善旅游业人才培养体系等。2016年12月2日关于加快旅游业发展的总统令提出，将制定和实施旅游发展构想、完善旅游领域的法律、采取保证游客生命和健康安全措施、制定和实施全国和地区旅游纲领、扩大旅游国际合作、加快旅游基础设施建设、旅游营销和完善旅游业人才培养体系，确定为旅游业中期纲领目标和优先方面。乌认识到，签证政策是影响客源的主要因素，为此在中亚五国中实行了最便利化的旅游签证政策。乌首先对七个发达国家游客实行面签，其次对101个国家实行免签五天过境乌的政策，从2018年7月15日起对102个国家的公民实现旅游电子签。乌兹别克斯坦还探索实行“黄金周”假日的可能性，旨在促进国内旅游和创造就业岗位，同时拉动其他相关产业的发展。

3. 全面改革金融业。乌兹别克斯坦自独立以来金融业发展始终伴随着相应的“改革”。先前的改革多是部门性质的，缺乏系统性，忽视金融业各部门间的关联性。《进一步发展乌兹别克斯坦共和国金融市场2017~2021年间的措施》是乌首个金融改革的系统性纲领，其中提出：完善金融市场运作和监管的法律基础，改革金融监管模式；降低银行业准入门槛；完善保险业和证券监管机制；开发新的金融产品。因其他方面的改革还在论证和研究中，乌的金融改革首先从货币监管改革的自由化开始。乌兹别克斯坦曾经是中亚五国中货币监管最严的国家。2017年9月起，乌分三步逐步放宽外汇监管，取消本国公民买卖外汇的限制；从2018年4月1日起，取消本国使用国际卡提取外汇现金的限制，自然人有权提取使用国际卡购买的外汇现金；在改革货币交易监管的同时，乌还进行了汇率自由化改革，从2017年9月5日起，由原来存在的多轨制汇率机制（官方汇率、黑市汇率和交易所汇率）向单一市场浮动汇率机制转变。

4. 行政管理体制改革。行政体系的有效运作被视为实现“五大优先战略”目标的保证。乌兹别克斯坦的行政管理系统脱胎于苏联时期，存在以下弊端：国家机构臃肿庞大；权责不清，办事效率低下；跨部门和议事协调机构数量过多；个别国家机构权力过度集中；国家机构责任意识不强，缺乏追责机制；公务员队伍知识结构陈旧，观念落后，官僚主义盛行等。行政改革旨在消除行政管理体系中存在的上述问题，并根据创新发展趋势，提高国家管理体系效率，努力完成国家五大优先发展战略所确定的任务。行政体系改革的方向为：完善行政机关活动的制度和组织法律基础；使行政机关任务（职能、权力）及其实施机制和责任

具体化，完善协调和相互协作机制；完善垂直管理体系机制和国家行政机关的相互协作；进一步减少对经济部门的行政干预，扩大市场管理机制；建立有效的职业化公务员制度，在行政机关中实施有效的反腐败机制。

建立起有效的国家行政机构是行政改革的主要目标，也是后续改革能否顺利推进的重要保证。米氏上台后对国家机构体系进行了大刀阔斧的重组。为贯彻“创新”发展理念，设立了创新发展部；调整一些国家机构的职能，比如乌国家边防局原隶属于国家安全局，为将国家安全局职能限制在“国家安全”范围内，此次改革将国家边防局划归内务部；为了招商引资和解决民众的住房保障问题，单独设立国家投资委员会，将原先的住房和物业委员会升格为住房和物业部；为发展国防工业、航天业和核能工业，分别设立国防工业委员会、国家航天局和国家原子能委员会；改变经济特区管理模式，乌经济特区原来由各自特区的管委会分别管理，从2016年12月起，经济特区转由一个专门成立的机构进行统一管理。

（二）更加注重民生

按照世界银行的标准，乌仍然属于中低收入国家，民众的收入普遍不高，贫困人口占全国人口的比重高。乌是中亚人口最多的国家，年轻人在人口结构中所占比重较大，就业问题一直是乌面临的重要问题。据乌官方统计，其失业率水平一直保持在5.3%左右，2017年达到5.8%。乌国家税务局副局长2018年3月曾对此表示，尽管该国就业人口达1300多万人，但仅有570多万人从事正式工作^①。面对繁重的民生保障任务，米氏上台后采取了以下举措：国家财政预算支出向社会领域倾斜；继续实施经济适用房项目；广开就业门路；国家拨款建设和维修农贸市场；取消或者降低一些关系民生的进口商品的关税。

在住房保障方面，米氏继续实施卡里莫夫时期的经济适用房项目并采取了新的举措。乌原来有两家实施住房保障项目的政策性银行，即抵押银行股份公司和“乡村建设”银行股份公司。前者为实施城市居民经济适用房保障项目提供金融支持，后者支持农村居民住房保障项目。在上述两家住房政策性银行的基础上，乌在2017年新设立了两家住房政策性金融机构，进一步完善了住房保障的政策

^① Всего 5, 7 млн. граждан Узбекистана официально работают – Бехзод Мусаев, <https://stat.uz/ru/press-tsentr/analiticheskie-stati/2-uncategorised/3740-vneshnyaya-torgovlya-i-ee-rol-v-ekonomicheskom-razviti-uzbekistana>.

性金融体系，其要点是：（1）确立了新的住房政策性金融模式。将“首都银行”定位为住房建设储蓄银行，将“乌兹城市建设投资公司”定位为既履行住房保障项目的采购人又组织融资、建设和销售住房的机构。（2）开辟新的融资来源。“首都银行”吸引包括借款在内的外国投资以及国际金融机构建设经济适用房融资的技术援助的接收者，同时可从事投资活动，包括为制定和实施市镇设施的项目进行融资。（3）扩大服务对象。除向居民和法人提供满足其住房需求的抵押贷款和银行服务外，“首都银行”还向建设经济适用多层房屋的承包组织提供信贷以及向建设和维修塔什干市多层房屋的专门承包组织提供贷款和金融租赁服务。（4）开发新的住房政策性金融工具。（5）将实施住房保障项目与发展国内建材业相结合。“首都银行”承担向生产现代化、经济性、节能和畅销的建材和设备的组织提供贷款的职能，并向外国投资者开放。“首都银行”注册资本中的300万欧元首期资本由塔什干市地方财政拨付，其余注册资本拟吸引包括外国投资者在内的法人和自然人的资本。

在广开就业门路方面，米氏“新政”立足于将增加工作岗位与对外劳务输出结合起来。在创造国内就业方面，乌继续支持中小企业，实施“家家创业”纲要。乌中小企业创造的就业岗位占适龄劳动人口的比重在中亚五国中最高，2017年中小企业接纳了78.3%的就业人口。鉴于中小企业在就业等方面的重要作用，乌政府形成了包括财政、金融、信息、出口支持等方面系统的中小企业支持措施。米执政后继续完善对中小企业的支持政策，重要举措之一是设立中小企业担保基金。乌的劳务移民主要集中在哈萨克斯坦、俄罗斯和土耳其三国。在米的主导下，乌与俄罗斯签订了确保劳务移民输出和保护其合法权益的协定，与土耳其合作，向该国增加输出劳务移民。

（三）在产业布局方面着眼于缩小地区发展差距

因自然条件、地理位置、资源禀赋、发展基础和基础设施等条件，乌兹别克斯坦各地区发展水平差异很大。这从人均国内生产总值、人均收入、居民受教育程度和就业率等方面就可以看得出来。在卡里莫夫时代，为了鼓励外国投资流向首都塔什干市和塔什干州以外的地区，乌确定在这些地区投资是外商享有投资优惠政策的必备条件之一。米执政后根据各地区的实际情况，将新设立的自由经济区和小型工业区分布在不同的地州市，特别是针对西部的卡拉卡尔帕克斯坦共和国制定了专门的发展战略。

（四）充分发挥财税政策对“新政”的保障作用

财税体制改革是米氏“新政”的重要组成部分，是实行“新政”其他方面举措的保障。2018年1月12日，米尔济约耶夫批准了税务和海关体系改革路线图。这是针对乌税收中存在过多优惠、漏洞和影子经济规模庞大等问题推行的改革。举措之一是制定新版《税法典》^①。根据米尔济约耶夫总统2018年2月13日的命令，该国成立了起草新税法典委员会以及完善税法和税收征管的工作组。按计划，起草新税法典分两个阶段进行：2018年4月1日前起草完善预算税收政策构想草案；2018年7月1日前起草新税法典草案。改革的主要方面是：合理税收政策；调整税种和税率；统一消费税税种和税率；完善税收征管机制。乌此次税制改革强调降低企业税负，消除大中小企业税负不平衡问题，积极推动国际税收合作，首先是交换税收信息和避免双重征收税费。

从2018年4月1日起，乌兹别克斯坦将燃气和电力的价格分别提高10%和12%；采取一些应对改革可能对居民生活带来短期冲击的举措，如逐年提高工资和退休金，每年调高10%，降低或者取消一些生活必需品的进口关税，降低个别税种的税率，打击哄抬物价行为，保证市场供应等。

（五）整顿政风，广泛实行电子政务，实行政务公开

乌是腐败严重的国家，在“透明国际”清廉指数排名中，乌一直被列为严重腐败的国家。米上台后不仅在短期内颁布了反腐败法，还加大了反腐败力度。米不仅在诸多事务上事必躬亲，还督促官员认真履责，打击官僚主义和腐败行为。自米上台以来，乌多名官员因履职不力被撤换，财政部和教育部甚至大部分官员被解职，从中央到地方直至国有企事业单位多名官员因腐败被立案审查。

政府信息公开化程度低，是乌政府行政中存在的问题之一。先前乌虽然广泛普及电子政务，但并未得到充分利用，政府信息公开化程度很低，特别是对外界判断宏观经济形势至关重要的外汇黄金储备和外债统计数据也长期不公布。米上台后要求各级政府部门及时在官方网站上公布除涉及国家机密以外的信息。在米的推动下，乌各级政府通过网上系统受理公民和法人的请愿。证照

^① Указ Президента Республики Узбекистан от 8 сентября 2017 года №УП – 5185. Об утверждении Концепции административной реформы в Республике Узбекистан. <https://president.uz/ru/lists/view/1008>.

申领和一些登记事务都实现了网上办理。2017年10月乌国家银行首次公布了黄金外汇储备数据，2018年6月27日又首次公布了外债情况。乌国家统计局不仅及时在官网上公布经济社会统计数据，还建立了与国际货币基金组织数据库相链接的国内版面。

（六）大国平衡外交策略未变，重视“周边外交”和“经济外交”

虽然米尔济约耶夫在就职仪式上强调乌外交以独联体国家为优先方向，但自卡里莫夫时代奉行的大国平衡外交策未变，同时开始突出强调“周边外交”和“经济外交”。

因跨界水资源利用和边界争端，独立以来乌兹别克斯坦与吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦关系长期不睦。自从米尔济约耶夫上台以来，乌加快了与吉塔两国改善关系的步伐。乌兹别克斯坦与塔吉克斯坦改善关系是从两国副总理级别的访问开始的，后逐步升格到总理会晤和两国元首互访。乌兹别克斯坦与吉尔吉斯斯坦改善关系的标志性事件是，2017年9月5~6日米对吉进行了20年以来的首次最高级别访问。在两年内，乌与中亚所有邻国都实现了高层互访，且先后与中亚其他四国将双边关系提升为战略伙伴关系。在改善和提升双边关系的同时，米尔济约耶夫总统还倡议建立中亚五国区域合作机制。在米的倡议下，2018年3月15日，中亚五国国家元首在哈萨克斯坦首都举行了首次峰会，此后五国还建立了其他多个合作机制，提出了新的地区一体化思路。

米尔济约耶夫的“新政”重点在于发展经济。为了发展经济，乌需融入世界经济体系，创造良好的外部条件。为此，“经济外交”在米的对外政策中占有突出位置。“经济外交”主要致力于达到以下目标：

1. 开辟商品出口市场。自卡里莫夫时代，乌兹别克斯坦就实行“进口替代”和“出口导向”并举的政策。乌经济增长在很大程度上依赖商品和服务出口。米氏“经济外交”的首要目标为广泛开辟出口市场。在米执政后乌通过举办或者参加国际展会、签订优惠贸易协定等方式扩大了本国商品出口机会。欧盟等国际组织和国家对此也作出了积极反应，欧盟给予乌出口商品的一般特惠待遇，并将乌享受免优惠关税待遇的商品从原先的3200多种扩大到6500余种。

2. 谋求加入世界贸易组织。虽然乌已与56个国家签订了双边最惠国待遇协议，且美国和欧盟也单方面给予其特惠贸易待遇，但这些不足以保证乌扩大商品出口的需求。除双边最惠国待遇和特惠贸易待遇外，乌还可以选择双边和区域性

的自由贸易区等较高级的经济一体化合作机制，但这些措施和安排对于处于工业化初期阶段的乌兹别克斯坦都不是理想的选择，加入世界贸易组织才是其享受全球贸易优惠体制的最佳选择。作为发展中国家，乌兹别克斯坦入世不仅能享受到诸多照顾，还能在一定时期有效保护其幼稚产业。早在1994年12月乌就成立了入世工作组，但其后入世进程因故中断。米上台后，乌重新启动了加入世界贸易组织的进程并制定了入世“路线图”。

3. 招商引资。发展经济是米执政后的第一要务。资本不足是制约乌经济发展的首要障碍，乌要实现经济发展战略目标，必须加大招商引资力度。“五大优先发展战略”的实施也需要投入380亿美元资金。米上台后不仅加大了招商引资力度，还成立了主管这方面工作的专门机构。米要求乌各地州市和驻外使领馆承担起招商引资的任务，并根据业绩对各地州市的领导进行赏罚。新设立的乌国家投资委员会网站使用俄文、中文、英文、韩文、土耳其文和德文等多种文字发布信息。乌还宣布2019年为“积极投资和社会发展年”。

四 米尔济约耶夫“新政”的成就与挑战

（一）米尔济约耶夫“新政”取得的初步成效

1. 奠定了相应的法律基础。米“新政”以法制保障为基础。在卡里莫夫时代，乌兹别克斯坦的立法在多方面滞后于中亚其他国家。米执政后修改和废止了卡里莫夫时代的一些法律，同时还制定和颁布了多部新法。新法涉及的问题有：为践行新理念，制定颁布了《创新活动法》；为改革和完善司法制度，制定颁布了《人民调解法》《行政程序法典》和《经济程序法典》；为确立新政策，制定了旨在确立投资和税收政策的《投资法典》和新《税法典》；为加强反恐和打击极端主义，制定了《反极端主义法》；为发展国防工业、航天业和核能产业，计划对相关领域法律进行修改。此外，还提高了一些法律的位阶。长期以来，乌涉及国家采购的规则仅依靠几部总统令、内阁决议和部门规章，为改变这种情况，制定了新的《国家采购法》。

2. 宏观经济形势稳定，培育了新的经济增长点。由于采取了促进旅游业进一步发展的措施，旅游业在乌经济中的地位凸显，成为新的经济增长点。2017年访问乌兹别克斯坦的外国游客达252万人之多，与2016年相比增长24.5%；

旅游服务出口 15.57 亿美元，占国内生产总值的比重从 2016 年的 2% 上升至 2.3%^①。2018 年访乌的外国游客增加至 600 多万。旅游业创造的外汇收入弥补了商品贸易逆差，确保了国际收支平衡。2017 ~ 2018 年间，乌经济增长速度虽然放缓，但外贸总额大幅提高。2017 年乌外贸进出口总额达 270 亿美元，同比增长 11.35%，2018 年提高至 338.15 亿美元，同比增长 27.3%。

3. 克服了改革带来的负面影响。从 2017 年 9 月 5 日起，乌兹别克斯坦开始货币市场监管自由化改革，原来存在的多轨制汇率形成机制（官方汇率、黑市汇率和交易所汇率）向单一市场浮动汇率机制转变。并轨初期，乌本币苏姆与主要货币（美元、英镑和卢布）汇率在短期内波动较大，但随后逐渐趋向平稳，总体上并未剧烈波动。2017 年 9 ~ 11 月，苏姆对美元汇率从 8 110 苏姆/美元提高到 8 054 苏姆/美元。2018 年 1 ~ 4 月，苏姆对美元汇率在 8 192 ~ 8 064 苏姆/美元间波动，截至同年 6 月 19 日，苏姆对美元汇率为 7 883.9 苏姆/美元，呈现走强趋势。在此期间，苏姆对欧元和英镑的汇率也呈现逐渐走强。

4. 改善了投资环境，提高了投资吸引力。长期以来，乌兹别克斯坦在世界银行年度“营商环境排名”中所处的位置一直较为落后。近年随着米尔济约耶夫改革的推进，乌的营商环境排名开始持续提高，2016 年排名从 135 位提高至第 87 位，2018 年上升至第 74 位。在放松对开办企业的要求方面，2018 年乌兹别克斯坦首次进入进步最大的前 10 个国家之列。营商环境的改善为吸引外资创造了有利条件。2017 年乌兹别克斯坦吸引外资 42 亿美元，其中 37 亿美元为直接投资^②。

5. 与中亚邻国和土耳其的关系不断改善，地区一体化建设出现新局面。米执政两年多时间里与中亚所有国家都实现了高层互访，乌与中亚各国之间的双边关系都已提升至战略伙伴关系水平。乌兹别克斯坦与中亚有关国家在困扰双边关系的水资源和边界争端方面取得了突破性进展，与邻国之间解决了大部分边界划分问题。国家间关系的改善为双边合作带来了新契机，乌不再反对吉塔两国修建有争议的水电站，还主动表达了共同建设的意愿。

在深化和加强双边关系的同时，乌还积极推动中亚区域合作并提出了新的一

^① Более 2, 5 млн. туристов посетили Узбекистан в 2017 г. <http://www.uzdaily.uz/articles - id - 35763.htm>.

^② 《2017 年以来乌兹别克斯坦吸引外资成效显著》，http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/wzly/jwtz/jwtzzl/201712/t20171215_870521.html

体化思想。中亚各国独立以来一直尝试建立一体化合作机制，但因种种原因，这一设想一再搁浅。米上台后开始尝试超越贸易一体化模式，在旅游、交通运输和产业合作方面提出了新的倡议。米提出的中亚地区一体化思路有三点：一是作为俄罗斯主导的地区一体化机制的补充。米设想的地区一体化机制并不打算取代俄罗斯主导的欧亚经济联盟和独联体，而是作为这些机制的一种补充。因此，米建议首先从旅游、交通运输和产业合作方面实现突破。二是“嵌入”已有的地区一体化机制中。米上台后对俄罗斯主导的独联体自贸区持积极态度。在加入独联体自贸区后，乌参与了独联体自贸区协定的起草。此外，2018年5月乌还首次恢复了在土耳其主导的“突厥语国家元首峰会”和“突厥合作理事会”会议中的工作。三是在已有的地区一体化机制中保持平衡。乌参与的俄罗斯和土耳其主导的地区一体化机制层次不同，因此在二者主导的地区一体化机制中参与的侧重点和水平存在差异。

6. 乌兹别克斯坦的国际影响力有所提高。在当今遍布冲突的世界，衡量一个国家国际影响力的指标包括解决国家间冲突的能力。一国解决国际冲突的角色，可以是直接的主导国和参与国，也可以作为中间人提供解决冲突谈判的场所，或者是在冲突方之间进行斡旋。米执政后在阿富汗和平与重建问题上一改从前的被动参与者角色，开始直接推动阿富汗问题的解决。2001年11月初美国领导的国际联盟推翻塔利班统治后，阿富汗混乱局面一直没有得到解决，更未建立起持久和平。阿富汗长期战乱不仅威胁着中亚地区的安全与稳定，还妨碍中亚国家与南亚国家的深入合作。包括乌兹别克斯坦在内的中亚国家既无法通过陆上通道直接与南亚国家联系，也不能有效利用阿富汗的市场潜力。米上台后开始积极推动阿富汗和平进程，2018年3月26~27日乌主持召开了阿富汗问题国际会议。乌还多次呼吁阿富汗政府与塔利班直接谈判，并表示愿意为双方谈判提供场地。此外，乌政府还建立了专门的工作组，与塔利班接触。

（二）米尔济约耶夫“新政”面临的挑战

1. 经济增长速度放缓。统计数据显示，乌兹别克斯坦经济增长速度总体较为平稳，多年来国内生产总值增速一直保持在7%以上。2014年乌国内生产总值同比增长8.1%，2015年增长8%，2016年则增长7.8%。但2017年增速明显低于预期，仅增长5.3%。欧洲复兴开发银行认为，未来乌兹别克斯坦外贸赤字将

进一步增加，高通胀将持续影响居民消费，为此将 2019 年乌经济增长率下调至 4.5%^①。

2. 改革的负面影响开始显现。米尔济约耶夫总统的改革带来了两大负面后果：一是高通货膨胀率；二是外贸逆差。从 2017 年 9 月 5 日起，乌兹别克斯坦实行汇率改革，终结了该国多种汇率并存的局面，实现了单一市场汇率。这一改革的最大后果就是导致通货膨胀率飙升。长期以来，乌一直是中亚五国中通胀率最低的国家。2015 年乌通胀率为 5.7%，2016 年更是降到 0.1%，但进入 2017 年后，汇率改革导致汇率变化，加之其他一些因素的影响，通货膨胀率开始超过国内生产总值增速。2017 年乌全年通胀率高达 14.4%，2018 年继续维持在 14.3% 的水平^②。通胀率飙升的原因非常复杂：一是本币贬值和自由化改革导致通胀加速，商品和服务价格普遍上涨；二是汽油价格上涨 39.7%，进而间接影响其他商品和服务的价格，拉动通胀率上升 0.5%；物业服务费上涨 7.1%，拉动通胀率上升 0.4%。乌本国政府和国际权威机构都预测，未来几年乌高通货膨胀率难以缓解。国际货币基金组织官员卡赫科内认为，乌经济发展的主要挑战在于国有企业改革和相应的商品价格自由化。他认为，当前乌央行执行的货币政策是正确的，即采取紧缩的货币政策和其他措施控制通货膨胀。乌央行副行长努尔库洛夫则表示，预计 2019 年乌经济增速为 5.4%，通胀率为 13% ~ 15%^③。

贸易逆差是米改革以来出现的另一严重问题。乌国际收支平衡一直依赖于贸易平衡。米氏经济改革的重要举措之一是实行外贸自由化政策，取消一些商品的进口关税。这一政策导致贸易逆差越发严重。2017 年乌商品外贸逆差达 15 亿美元，依靠服务贸易的弥补，才保持 9.46 亿美元的顺差。2018 年乌外汇储备也从年初的 126 亿美元减少至年底的 118.4 亿美元。照此下去，乌的国际收支只能依赖旅游业收入、侨汇和外国投资予以弥补。

3. 官员腐败和官僚主义问题没有得到解决。米上台后加大了反腐力度并提

① 《欧洲复兴开发银行下调中亚国家经济增速》，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201811/20181102802971.shtml>

② Инфляция в потребительском секторе Республики Узбекистан в декабре 2018 года. <https://stat.uz/ru/press-tsentr/novosti-komiteta/5205-inflyatsiya-v-potrebitelskom-sektore-respubliki-uzbekistan-v-dekabre-2018-goda>

③ 《乌央行预计 2019 年乌通胀率为 13% ~ 15%》，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201811/20181102805023.shtml>

出反对官僚主义的要求，但腐败和官僚主义是体制性问题，在乌积习已久，短期内难以根除。几个官员被法办或者被解职，只能使腐败和官僚主义暂时有所收敛，要实现根本上的变化还需要体制改革和有效的制度建设。目前米在反腐败和反官僚主义方面除完善立法外，在体制改革和制度建设方面基本没有采取任何新举措。

4. 阿富汗长期和平与稳定仍然是乌主要外部挑战。米上台执政后加强了与南亚国家的经贸合作，阿富汗是从中亚通往南亚的最便捷通道，但旷日持久的阿富汗战乱成为滋生中亚国家恐怖主义的温床，中亚国家与南亚的贸易不得不绕道伊朗。为了实现阿富汗的持久和平和稳定，国际社会提出过各种方案。2018年3月乌兹别克斯坦主办了首届阿富汗问题国际会议，自此乌也加入了阿富汗和平缔造者行列。在实现阿富汗和平问题上，乌提出了独特的见解，最主要的是，“阿富汗不能成为大国的竞技场”。然而，阿富汗问题牵扯方多，各方利益错综复杂，能否实现和平最终取决于各方较量。乌因国家实力和国际威望无法决定阿富汗和平进程，只能作为中间人和斡旋者提供场所，提出建议。阿富汗和平短期内无法实现，使乌周边环境难以改善，增加了乌与南亚国家进行经贸合作的成本。

5. 乌主要合作伙伴与欧美国家关系不睦。伊朗和俄罗斯是乌兹别克斯坦的两个主要经贸合作伙伴，两国对乌的贸易、投资、劳动力输出和国际收支平衡等方面有着重要影响。乌有大量过剩劳动力在俄罗斯务工，侨民汇款是影响乌国际收支的重要因素。同时，俄罗斯连续三年是乌兹别克斯坦的第二大贸易伙伴。2017年乌与俄罗斯的双边贸易占乌对外贸易总额的17.9%。但是目前俄罗斯与欧美国家关系恶化，欧美国家持续对俄实施制裁，使俄罗斯经济陷入困境，导致乌在俄劳工收入下降，侨汇减少。同时，俄罗斯经济形势不能根本好转，不可避免地影响到与乌的双边贸易和乌的劳务移民的就业机会，进而影响乌的国际收支平衡。伊朗对乌兹别克斯坦的意义同样如此。伊朗是中东的大国，战略位置重要，经济潜力巨大，一直是包括乌在内的中亚国家的主要贸易伙伴和对外贸易通道。乌自2011年起就与伊朗等国规划建设通往波斯湾的国际运输走廊。米执政后，乌更是加强了与伊朗的经贸合作。但由于美国与伊朗关系恶化，两国开始全面对抗，这将对乌与伊朗的经济合作造成显著的负面影响。

6. 外债压力加大。举债过度、债务使用不当和偿还能力不足可能拖累乌经

济发展，甚至引发债务危机。米执政以后，乌继续向国际金融组织、政策性金融机构或商业金融机构举债。乌始终遵守“外债不超过国内生产总值的40%”这条国际警戒线，债务规模一直在可控范围内，但是近两年乌外债规模持续增长。据乌中央银行发布的统计数据，截至2018年10月1日，该国外债规模已达158亿美元，截至2019年1月1日，外债总额增长至173亿美元，同比增长9.5%^①。在外债规模提高情况下，债务使用效率问题就有了特别重要的意义。从目前外债使用方向看，乌外债主要用于基础设施建设、工农业项目、教育科研、支持中小企业和民生建设等方面，如果外债能得到有效利用，可能将对国民经济发展带来积极影响，但如果债务失控，将拖累国民经济发展并进而影响国家的偿债能力。

综上所述，米尔济约耶夫的“新政”是乌首任总统卡里莫夫所确立的治国理政方针的延续，但同时也采取了诸多新的改革措施，可以说，“新政”开启了乌兹别克斯坦发展的新阶段，随着乌兹别克斯坦经济社会和政治的发展，这些改革措施也将深刻影响中亚地区态势。同时，任何改革战略的成功都取决于国内外环境，米氏“新政”既面临着良好机遇，也面临着一系列不利条件，其政策效果如何，目前尚难以作出判断。可以肯定的是，米的“新政”效果将喜忧参半。

(责任编辑 陆齐华)

^① Совокупный внешний долг Узбекистана в 2018 г. вырос на \$1,5 млрд. <http://www.uzdaily.uz/ru/post/42754>