

---

## 第二節

### 哈薩克民族政策分析

蘇聯解體後，哈薩克與蘇聯地區的其他新獨立國家一樣，爲了突顯民族國家主權，均有意地突出當地主體民族的地位，使得哈薩克的俄羅斯人不僅失去了過去較優越的民族地位，甚至成爲不受歡迎的民族，進而使其與當地主體民族之間的矛盾和衝突日益明顯。哈薩克斯坦共和國獨立之後，除了有一大批的俄羅斯人離開哈薩克返回俄羅斯外，繼續留居哈薩克的大多數俄羅斯人爲爭取權益而進行抗爭，並積極尋求境外的協助。雖然近年來哈薩克政府採取一些措施，如 1995 年新憲法賦予俄語官方語言的地位，緩和國內民族矛盾，以穩定國內局勢，讓俄羅斯人與當地主體民族之間的矛盾有所紓解，但並不表示哈薩克境內的民族問題得到解決，而哈薩克政府對於俄羅斯人問題上，所反映出來的民族政策與作爲，同樣是俄羅斯人相當關心的焦點。

#### 一、哈薩克的民族政策

##### (一) 民族政策的原則

哈薩克斯坦是個多民族國家，境內約有 120 個民族<sup>47</sup>，其中最主要的民

---

<sup>47</sup> 估計數字來自 Welcome to the Official Kazakhstan, [http://www.president.kz/articles/state/state\\_container.asp?lng=ru&art=nacpol](http://www.president.kz/articles/state/state_container.asp?lng=ru&art=nacpol) (上網檢視日期：2005 年 4 月 5 日)

族為哈薩克人、俄羅斯人、烏克蘭人、日耳曼人、烏茲別克人、韃靼人(請參見表 1-1)，各個民族擁有自己不同的語言、宗教、歷史、傳統與起源。哈薩克族過去在哈薩克地區的歷史舞台上，長期受到俄羅斯帝國的殖民與蘇聯的統治，在人數、語言和經濟生活中並不佔有優勢地位，隨著蘇聯末期哈薩克人的民族意識抬頭，1989 年 9 月 22 日所通過的「語言法」<sup>48</sup>，引起了哈薩克人與俄羅斯人之間激烈的民族衝突，使得哈薩克在制定民族政策時，必須符合各民族需求與國際的認同，且與 1995 新憲法中明定哈薩克斯坦共和國為「民主的、世俗的、法治的和社會的國家」的國家總體政策相符。

哈薩克民族政策制定有幾個主要的原則：

第一，保持民族和諧、穩定國內情勢為首要之務。考量到哈薩克為多民族國家，哈薩克把民族和諧視為確保政治穩定的一項極其重要的內容。總統納札爾巴耶夫總統堅持，政治穩定和族際和諧是國家法制的主要條件和始發點，強調民族團結，希望在法治的基礎上實踐民族和諧的政策，反對任何民族歧視與民族復仇的事件發生。

第二，講求各民族一律平等。哈薩克 1995 年憲法第 1 條第 1 款就規定，哈薩克斯坦共和國的最高價值是人、人的生命、人的權利和自由為最高價值。<sup>49</sup>憲法第 14 條第 2 款中再次強調哈薩克斯坦共和國中的任何人不得因出身、社會地位、職位、財產狀況、性別、種族、民族、語言、對宗教的態度、信仰、居住地或其他任何情況而受到任何歧視。<sup>50</sup>第 19 條中也規定每個人都有權決定、表明或不表明自己的民族、黨派和宗教屬性<sup>51</sup>，從憲法這

<sup>48</sup> 有關哈薩克語言法的節選內容，請參見郝文明主編，《中國週邊國家民族狀況與政策》，(北京：民族出版社，2001)，頁 136-37。

<sup>49</sup> 法條原文請參見註 10。

<sup>50</sup> 法條原文，請參見 1995 年版哈薩克斯坦憲法 Статья 14-2.

<sup>51</sup> 法條原文，請參見 1995 年版哈薩克斯坦憲法 Статья 19-1.

部國家的根本大法中可以看出，處處顯示民族平等的意涵。

第三，主體民族意識的突顯。納札爾巴耶夫認為鞏固哈薩克斯坦共和國的獨立除穩定政治發展、加強經濟與國防實力外，提高哈薩克人的民族意識，以凝聚對國家的認同感，達到社會團結也同樣至關重要。納札爾巴耶夫在哈薩克獨立後大力推行復興哈薩克民族的政策，提倡恢復哈薩克族的文化 and 語言，並鼓勵海外的哈薩克人重返祖國<sup>52</sup>，以增加哈薩克境內哈薩克人數。

表 3-2-1 1991-1999 年從國外移民回哈薩克的情況

年代	總數(人)	其中包括	
		獨立國協國家	非獨協國家
1991	170787	161738	9049
1992	161499	148165	13334
1993	111082	100075	11007
1994	70389	63863	6526
1995	71137	67861	3276
1996	53874	51236	2638
1997	38067	35530	2537
1998	40624	38340	2284
1999	37102	35366	1736

資料來源：從表來看可知，以 1991-1993 年移民人口回國數增加最多，到 1999 年，哈薩克人在國內的比例已到達 53.4%(請參見表 1-1)，可知此表中移民回國的人以哈薩克人為主。吳宏偉，「哈薩克斯坦獨立以來的人口與人口遷移」，《東歐中亞研究》，3 (2002)：57。

第四，堅持國家統一和文化多元化的原則。針對國內俄羅斯人爭取獨立的行動，哈薩克政府自始就堅決表明要維護國家的統一，反對任何分裂國家的意圖。哈薩克斯坦共和國 1995 年憲法第 2 條第 1 款說明哈薩克斯坦共和國國體體是「單一制國家」<sup>53</sup>，或者如 1993 年憲法中提到的「哈薩克人民自主的國家型

<sup>52</sup> 有成立「世界哈薩克人協會」與「哈薩克人故鄉協會」，發送回國邀請函，利用大眾媒體宣傳等手段，請參見吳宏偉，「哈薩克斯坦獨立以來的人口與人口遷移」：59。

<sup>53</sup> 請參見註 11。

態」，否決哈薩克北部俄羅斯人所主張的聯邦制。但與此同時，以世界各國所追求「民族文化自治」為途徑，在憲法第 19 條第 2 款保護各民族的利益和需要，主張「人人有權使用本民族的語言和文化，有權自由選擇交際、教育、培訓和創作的語言」<sup>54</sup>，透過國家根本大法的制定，給予許各民族有保留和發展自己的語言、文化、傳統和習慣的空間，此一「民族文化自治」的民族政策，保障了各民族的利益與人權，尊重各民族的多元，讓各民族得以全能發展。

第五，確保民族政策的落實，從哈薩克實際民族發展情況出發，藉由民族政策以達到民族和諧。1997 年，納札爾巴耶夫將當年訂為「民族和諧年」，並在其演說中提到：「將民族政策概括一下，我想強調的是，哈薩克斯坦民族政策今天和以後將建立在明確和公正的原則之上，其中最主要的是：尋求妥協、把社會穩定作為公正解決民族問題的基礎、法律至上、鞏固國家獨立和積極的一體化政策。」<sup>55</sup>

## (二) 民族政策內容的方向

根據民族政策制定的原則，哈薩克政府民族政策內容的方向如下：

第一，透過法律制度、政策、傳媒、司法、教育等各種管道，使哈薩克得全體人民都能體認到哈薩克社會民族間和諧關係的重要性。哈薩克斯坦共和國 1995 年憲法第 5 條第 3 款就明確規定「禁止建立目的或其行為旨在以暴力改變憲法制度，破壞共和國統一，破壞國家安全，煽動社會、種族、民族、宗教、階層和部族仇恨的社會團體，並禁止其活動，禁止建立法律所不允許的軍事組織」<sup>56</sup>。憲法第 1 條第 2 款中明確說明「哈薩克斯坦共和國活動的基本原則是：社會和睦

<sup>54</sup> 法條原文，請參見 1995 年版哈薩克斯坦憲法原文 Статья 19-2.

<sup>55</sup> [哈]努·納札爾巴耶夫(Н.А.Назарбаев)著，王嘉琳、陸兵譯，《探索之路》(Без правых и левых)，(烏魯木齊：新疆人民出版社，1995)，頁 275。

<sup>56</sup> 法條原文，請參見 1995 年版哈薩克斯坦憲法 Статья 5-3.

和政治穩定、造福於全體人民的經濟發展、哈薩克斯坦的愛國主義、以民主手段---包括共和國公投或議會中的投票---決定國家生活的最重要問題」<sup>57</sup>，以憲法的形式確保民族關係的和諧，以維護社會穩定，並透過人民自主的公投，將哈薩克民族國家的層次更推高到公民國家(гражданское гос.)，轉移人民從公民的角度來參與哈薩克斯坦的建國。

1997 年俄羅斯人大量移出的趨勢已經緩和，留在哈薩克的俄羅斯人對哈薩克斯坦共和國此國家必有所期望，因此哈政府趁此時機宣傳民族團結意識凝聚的重要性。國家所經營的傳媒「哈薩克斯坦通訊社」(Interfax-Kazakhstan, Интерфакс-Казахстан)及「哈薩克斯坦真理報」(Kazakhstanskaya Pravda, Казахстанская Правда)對於政府民族政策就發揮相當大的宣傳作用，呼籲人們尊重憲法、推廣國家的民族政策，促使人民具有哈薩克斯坦共和國的愛國主義。由於哈薩克的政治發展還帶有威權主義的色彩，所以政府不准傳媒散佈關於民族分離意識的報導。

第二，提供振興哈薩克族的條件。哈薩克獨立後，對哈薩克族不占國家總人口的多數十分憂慮。哈薩克爲了確保哈薩克族在國家中的主體民族地位，便積極讓哈薩克人在國家人口中能占多數。爲此，除了鼓勵國內哈薩克人多生育外，還提供生活和生產的條件，吸引海外的哈薩克人返回祖國。哈薩克族在哈薩克斯坦 1959 年占 30%，1979 年占 36%，直到 1989 年才達到 39.7%，成爲該國人口最多的一個民族，但此時仍未達到該國人口總數的簡單多數（1/2 以上）。<sup>58</sup>據哈官方報道，1996 年初哈薩克族已占該國總人口的一半以上，即達 800 多萬人。其

<sup>57</sup> 法條原文，請參見 1995 年版哈薩克斯坦憲法 Статья 1-2.

<sup>58</sup> 趙常慶，《中亞五國概論》，(北京：經濟日報出版社，1999)，頁 11。

人口增加的速度 1989—1996 年 8 年期間，哈薩克族人口增加了 170 多萬人，即每年增加達 20 多萬人。<sup>59</sup>

相較於俄羅斯人、日耳曼人和其他斯拉夫居民的遷出，哈薩克族在總人口中所占比例有提高。但隨著哈薩克國內經濟形勢的惡化，財力有限，國內失業人數增加，返回哈薩克這個構想對境外哈薩克人吸引力不大，同時犧牲非哈薩克人特別是俄羅斯人的利益迫俄羅斯人才的快速流失，不僅造成族際關係緊張和社會動蕩，還對哈薩克的經濟發展帶來嚴重損害。之後，哈薩克努力調整其政策，阻止具有技術和管理能力的俄羅斯人出走。

爲了擺脫哈薩克人過去大俄羅斯的民族意識，建立哈薩克人主體民族地位，哈薩克政府制定了一系列關於促進哈薩克族發展的構想，如「哈薩克斯坦共和國人文教育構想」、「形成哈薩克斯坦共和國歷史意識的構想」、「哈薩克斯坦共和國民族文化教育構想」、「哈薩克斯坦共和國語言政策構想」等，以構築哈薩克人對於哈薩克斯坦共和國此一民族國家的願景。<sup>60</sup>

第三，確立單一制的國體。哈薩克北部的俄羅斯人團體主張建立聯邦制，實行國際社會推行的民族自決，但哈薩克政府認爲此民族分離運動，有可能導致民族對立，破壞國家統一。所以堅決反對俄羅斯人要求的聯邦制，儘管哈薩克允許各民族實行文化自治，並建立 100 多個各民族的民族文化中心，實現各民族的文化受到保護與發展<sup>61</sup>，但不主張民族自決，各民族的發展還是要以國家整體發展爲前提。總統納札爾巴耶夫認爲以民族爲特徵的聯邦制，對維護多民族國家的統一極爲不利，蘇聯就是一個失敗的例子，所以要求在憲法中明確規定哈薩克斯坦爲單一制的國家。

<sup>59</sup> 趙常慶，《中亞五國概論》，頁 11。

<sup>60</sup> 郝文明主編，《中國週邊國家民族狀況與政策》，頁 129。

<sup>61</sup> 常慶，「哈薩克斯坦的社會變化與社會問題」，《東歐中亞研究》，2 (2003)：22。

### (三)民族政策的執行方式

爲了讓國家在獨立初期能有明確的發展目標，哈薩克政府把政治穩定、經濟發展和族際和諧列爲施政的三大目標，且在哈薩克視俄羅斯人此一大族群爲潛在威脅，故哈薩克政府將民族政策視爲與政治、經濟同等重要的國家，不僅將民族政策交由專門的民族工作部門來專責，更視爲國家和各級行政單位的重要施政內容，連國籍等相關問題上都要通過國家外交部門配合實施，目的就是爲了防止北方俄羅斯人有獨立之機可趁，也不希望國內產生近半數人口爲雙重國籍的情況發生。

至於哈薩克如何執行民族政策，以落實其理念。中央方面，總統納札爾巴耶夫主張應就民族問題，每兩年召開一次民族團結和睦大會。1992年12月14日，哈薩克斯坦各民族大會第一次在阿拉木圖召開。根據納札爾巴耶夫在這次會議上的提議，12月15日，「哈薩克斯坦各民族和睦與團結大會」宣告成立，由共和國各地區的不同行業、民族、教會的代表組成，下設民族和諧委員會、宗教協作委員會等部門。它作爲附屬總統的諮詢機構，爲解決民族關係問題獻計獻策。1995年7月，哈薩克斯坦成立了負責民族工作的具體辦事機構——國家民族政策委員會（1997年3月，國家精簡機構時將其並入哈薩克斯坦教育與文化部），直接負責制定和實施哈國的民族政策，還設立專門國家獎，以表彰爲促進民族和睦作

出貢獻的個人和集體。此外，哈總統身邊還配有一名專門負責族際關係問題的顧問。<sup>62</sup>

地方上的落實，以哈薩克北方的圖爾蓋州(Torghay)<sup>63</sup>為例，此州有 30 萬人口，其中亦有各種民族，是個小型的民族融爐，從這個州我們可以看到哈薩克這個國家民族政策執行的縮影。1995 年圖爾蓋州成立了小哈薩克斯坦各民族人民大會。這個組織有五個主要民族的民族文化中心，即俄羅斯民族文化中心、哈薩克民族文化中心、烏克蘭民族文化中心、韃靼—巴什基爾民族文化中心、朝鮮人與德國人民族文化中心。<sup>64</sup>

仿照蘇聯時期的凝聚各民族對國家向心力的手法，小哈薩克斯坦各民族大會的工作任務和方式有下列幾項：

第一，政策來源多元化：為了使民族政策能夠充分反映各民族的利益與需求，小哈薩克斯坦民族大會成員來自各個階層，來自從高知識份子的科技文化界代表、普羅大眾的群眾組織代表、退伍軍人委員會代表，乃至於政府組織的民族文化中心代表、州各級管理部門負責人和專家以及下屬各區區長，都在成員的名單當中，從他們所反映的各項意見中，協助州長解決各種民族關係問題，使州裡通過的決定能反映各族民意。

第二，社會政策配套發展：為解決各族共同重視的經濟和社會問題，於是哈薩克政府先後制定了各種有關兒童、青年、中小企業發展、擺脫經濟危機等計畫，並要求各州政府落實，以提高各民族生活的滿意度。由於大部分的移民者離開哈薩克的因素，是經濟因素多於語言及民族因素，尤其是年輕的俄羅斯人並都不看好哈薩克獨立後的經濟環境，可以保障他們的生計。所以，這些計畫加強了民族

<sup>62</sup> 趙常慶主編，《中亞五國概論》，頁 157-8。

<sup>63</sup> 1997 年以後圖爾蓋州被併入科斯塔奈州(Костанайская область)。

<sup>64</sup> 郝文明主編，《中國週邊國家民族狀況與政策》，頁 132。原書中並未附上文化中心的原詞。

大會的功能，能協助少數民族解決生活適應問題。

第三，宣傳民族團結：受到蘇聯遺緒的影響，哈薩克政府動員所有傳播媒體，舉凡電視、廣播、報紙等，密集播放相關內容，推廣政府的理念，進行群眾教育，且運用政府施政的重要文件，如憲法、總統關於加強民族團結的講話，和向政府提交的國情咨文，增強人們的法治觀念，提高各民族對民族團結促進維護社會穩定重要性的認識。另外，還從人數眾多的團體機構著手，在大專院校、工人聚集的地方，舉辦相關的專題講座和座談會。

第四，民族文化的推廣：從蘇聯時期開始，哈薩克就有各種名目的國家慶典活動，透過盛大的慶典活動，來凝聚人民對國家的愛國心，這一點哈薩克也拿來應用在民族團結上，由各州舉辦各族文化節，重新認識各族的名人，如 1995 年 10 月，哈薩克就隆重紀念哈薩克著名詩人思想家阿拜·庫南巴耶夫(Abay Kunanbaev, Абай Кунанбаев, 1845-1904)<sup>65</sup>誕辰 150 周年。並舉行各項文藝競賽，各族文物展，增加各民族之間的相互瞭解，提高各民族的自我意識和優越感，進而感受到此民族在國家內所受到的重視。

第五，在社會層面滿足各族人民的要求：社會層面語各族生活關係最密切，也就是從語言、文化、教育方面開始，開辦有各族語言教學的學校。1996 年圖爾蓋州設有 81 所俄語教學學校、75 所哈薩克語教學學校和 72 所混合語種教學的學校，其中為了解決少數民族語言教學的師資問題，小哈薩克斯坦各民族大會秘書處，與阿爾卡累克(Arkalyk, Аркальк)師範學合作，進行師資培育。<sup>66</sup>

第六，政府應有的積極作為表現：圖爾蓋州政府還與民族文化中心和其他包括工會在內的社會團體簽訂共同保持社會穩定的協定，並根據形勢變化和需要，

<sup>65</sup> 阿拜·庫南巴耶夫，出身於哈薩克大封建主家庭，受過良好教育。他反對封建道德，關心群眾疾苦，在詩歌中勇敢揭露貴族、大官僚的罪行和宗族間的傾軋，抨擊暴力和剝削。他以新的形式與內容豐富了詩歌，其創作促進了哈薩克現實主義文學的發展，是哈薩克偉大的詩人、作曲家、哲學家、經典作家，聯合國科教文組織還把他列入世界文化名人予以紀念。

<sup>66</sup> 郝文明主編，《中國週邊國家民族狀況與政策》，頁 133。

圖爾蓋州還成立了專門的人權管理處，以保持國內統一和協調為自己的工作任務。

哈薩克每年都會由政府、政黨和工會簽訂共同維持國內穩定的協定，以約束各種政治力量的行動，使這些政治組織能夠對維持國內穩定的發展環境共同承擔起負責，讓民族政策真正能夠達到民族和諧的目的。

1999 年哈薩克斯坦地區統計年鑒提供了該國 5 個主要民族在各州所占人口比例數位（見表 3-2-2）：

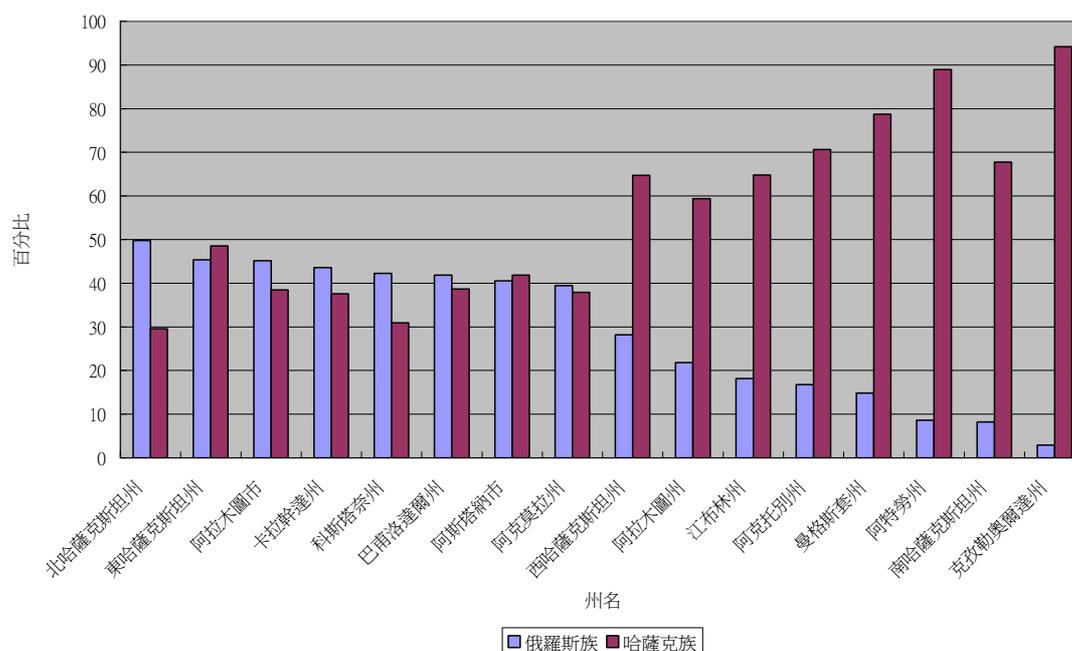
表 3-2-2 1999 年哈薩克斯坦 5 個主要民族占各州人口總數的百分比(%)

	俄羅斯人	哈薩克人	烏克蘭人	日耳曼人	韃靼人
北哈薩克斯坦州 Северо-Казахстанская область	49.79	29.57	6.47	5.67	2.27
東哈薩克斯坦州 Восточно-Казахстанская область	45.38	48.54	1.03	2.1	1.6
阿拉木圖市 г. Алматы	45.19	38.46	2.02	0.83	2.19
卡拉幹達州 Карагандинская область	43.57	37.55	5.58	4.06	2.79
科斯塔奈州 Костанайская область	42.27	30.93	12.82	5.64	1.97
巴甫洛達爾州 Павлодарская область	41.87	38.65	7.76	5.43	2.11
阿斯塔納市 г. Астана	40.55	41.83	5.66	3	2.59
阿克莫拉州 Акмолинская область	39.4	37.9	7.44	6.26	2.07
西哈薩克斯坦州 Западно-Казахстанская область	28.21	64.69	3.18	0.39	1.64
阿拉木圖州 Алматинская область	21.81	59.42	9.03	1.21	1
江布林州 Жамбылская область	18.13	64.76	1.01	1.15	1.27

阿克托別州 Актюбинская область	16.76	70.66	6.86	1.57	1.71
曼格斯套州 Мангистауская область	14.82	78.7	1.31	0.18	0.79
阿特勞州 Атырауская область	8.63	88.96	0.33	0.16	0.62
南哈薩克斯坦州 Южно-Казахстанская область	8.19	67.78	0.66	0.27	1.2
克孜勒奧爾達州 Кызылординская область	2.88	94.2	0.14	0.06	0.39

資料來源：州的排列順序依俄羅斯族人口數所占比例由多到少，*Казакстан Республикасы*, (Алматы: Агентство Республики Казахстан по Статистике, 2000), pp.36-202.

圖 3-2-1 1999 年哈薩克斯坦共和國各州俄羅斯族與哈薩克族比例



資料來源：州的排列順序依俄羅斯族人口數所占比例由多到少，*Казакстан Республикасы*, pp.36-202.

從表 3-2-2 中可以看出，俄羅斯族在各州所占的人口數比與哈薩克族成反比，俄羅斯族比例愈高的地方，哈薩克族就相對減少，而哈薩克族居住地多集中在哈薩克斯坦共和國南部和西部，俄羅斯人較多生活在北部、中部和東部，烏克

蘭人和日耳曼人多生活在北部和東部。

## 二、對俄羅斯人的影響

### (一)語言政策

蘇聯時期的語言政策，賦予俄語絕對優勢地位。1980年代末，受到「重建」以及人民運動的影響，在蘇聯解體前夕，中亞各國都頒佈語言法，確立主體民族語言的國語地位，且將俄語定位為族際語言。根據哈薩克官方統計數據顯示，99.6%的哈薩克族認為哈薩克語為母語，62.8%的哈薩克族流利掌握第二語言俄語。哈薩克1989年的規定在俄羅斯人中引起不安，因為根據統計數據，哈薩克622萬俄羅斯人中只有0.9%的人流利掌握第二語言哈語。<sup>67</sup>迫於語言法嚴格的規定與施行後所將帶來的生活壓力，哈薩克的俄羅斯人開始大量外流。

1989年語言法中，規定哈薩克語為某些行業的基本條件規定，並限期在公文中使用國語—哈薩克語。哈薩克共和國文化委員會為此發布命令，採用哈薩克語進行公文往來，對於呈送的俄文文件不予受理。這同時影響到政府體系中幹部任用的情況，1994年3月的資料，5名副總理級國務顧問全部是哈薩克人，7名副總理中6名是哈薩克人，總統辦公廳7名司長中有6名是哈薩克人。在俄羅斯人佔明顯多數的北部州，政府的領導人的情況也大致如此。<sup>68</sup>

哈薩克斯坦獨立後，語言問題成為影響哈俄兩大民族關係的重要問題之一，建國獨立初期一度使哈薩克境內俄哈兩族之間的族際關係十分緊張。在1991年6月哈薩克的憲法草案中還明白指出，哈薩克的憲政體制的基礎在於單一的民族國家，明定哈薩克語是唯一的國語。採取類似拉脫維亞、立陶宛的落日條款，規

<sup>67</sup> 趙常慶，《中亞五國概論》，頁14。

<sup>68</sup> 吳家多，〈中亞地區的俄羅斯人問題〉：32。

定所有的政府機構與企業的領導階層、通訊、住宅以及公共服務、貿易、教育與文化機構從業人員，自 1995 年起必須在自己的工作範圍內能自由使用哈薩克語。<sup>69</sup>與吉爾吉斯十年緩衝期相較，哈薩克的三年的嚴苛限制迫使很多俄羅斯人離開現有的工作崗位，另謀出路。<sup>70</sup>

哈薩克獨立後通過的兩部憲法中都對語言問題做出了相關規定，1993 年的第一部憲法中規定「哈薩克語是哈薩克斯坦共和國的國語，俄語是族際語言」，這對俄羅斯人來說是貶低了過去俄語獨尊的地位，持續引起俄羅斯人的不滿與抗議。爲了緩和俄羅斯人激烈的民族情緒，穩定社會秩序，1995 年的第二部憲法第 7 條第 1 款中，除繼續規定哈薩克語爲「國語」外，還規定在國家組織和地方自治機構中，俄語和哈薩克語一樣，平等地正式使用，賦予了俄語官方語言的地位，同時增加了「國家要努力爲學習和發展哈薩克斯坦人民的各種語言創造條件」的內容，表示哈薩克政府對俄語在哈薩克地位的重視。

前面提到哈薩克民族政策的落實，有各種與各民族相關的政治組織，受到蘇聯時期政府組織結構的影響，哈薩克實際上並沒有專責的民族機構，獨立後也遲遲未成立，直到 1993 年因應俄語地位的問題，才成立了「國家語言委員會」，處理語言方面的問題。1995 年「國家語言委員會」改組爲「國家民族政策委員會」，此反映了哈薩克對俄羅斯人民族問題的重要性的認識有所提高。1997 年哈進行機構改革，民族政策委員會被降格，由部級單位變成司級單位，起初歸文化部所管，之後哈薩克行政機關調整，就歸入資訊和社會協調部。

憲法中明訂哈薩克語爲國語，但從鄉村到首都的一切工作都尚未擺脫使用俄語的局面，甚至政府的正式工作會議，重大活動等仍使用俄語。對在政府任要職

<sup>69</sup> 1995 年通過的哈薩克斯坦新憲法雖然沒有明確賦予俄語第二國語的地位，但規定在國家組織和地方機構中，俄語和哈語一樣可平等地正式使用。

<sup>70</sup> 趙竹成，〈中亞的『俄羅斯人問題』〉：54。

的領導者也沒有必須懂哈薩克語的硬性要求，在規定哈語為國語後，239 家電視台中，只有 5 家使用哈語播放節目；67 家電台中，只有 1 家用哈語廣播；1227 家報紙中，也只有 221 家為哈文。而在 1996 年的社會調查中所得到的結論是：「俄語不限於族際交流語的職能，而是應用於所有領域，在家庭就開始佔有優勢。」

71

受到蘇聯遺緒中蘇維埃化的因素，許多哈薩克人對哈薩克語在聽、說、讀、寫四方面的熟稔程度並不高。1996 年 4 月國會訊息分析中心(Information-Analysis Center of the Superme Council)會同國家民族政策委員會所做的一次社會調查中顯示，只有 36% 的哈薩克人熟練掌握哈薩克語，36.6% 的哈薩克族人 根本不懂哈薩克語。如果把能說哈薩克語作為衡量懂哈薩克語的門檻，那麼懂哈薩克語者也只有 51.1%，1994 年時只有 49.6%。同時 87.9% 的哈薩克族人熟練掌握俄語，完全不懂俄語者有 2.8%。在其他民族中懂哈薩克語者更少。例如，哈薩克斯坦俄羅斯人只有 7.7% 不同程度地掌握哈薩克語，其中熟練掌握者只有 1.4%。<sup>72</sup>所以可以確定的是，在 1996 年以前哈薩克語在社會中仍起不了「國語」的作用，人民實際往來生活中仍大量使用俄語，尤其在公家機關內的辦事與商品交易過程的時候更是明顯。此份調查報告中還指出高等教育中尤其需要俄語來學習專業技能，為了獲得較高的工作知識，青少年普遍傾向學習俄語。此份調查報告的結果讓哈薩克政府感到十分焦慮，但其結論中也提到已成為哈薩克公民的俄羅斯人已逐漸願意讓小孩學習哈語，這些俄羅斯人認為這是未來國家發展的必然趨勢。

由下表中我們也可以看出，受到政府政策的影響與哈薩克族人口增加的影響，以哈薩克語教學的學校及其學生比逐年增高，且多分布在哈薩克境內的南

<sup>71</sup> 王智娟，〈哈薩克斯坦：語言問題政治化的新發展〉，《東歐中亞研究》：48-49。

<sup>72</sup> M M Arenov, & S K Kalmykov., "The Present Language Situation in Kazakhstan," *Russian Social Science Review*, 38. 3 (May/June 1997), 56-65. Murat Maikhanovich Arenov 是一位哈薩克人，是國會訊息分析中心的主任；Sergi Konstantinovich Kalmykov 是語言學研究中心部門的主任。

部。相對地，俄語學校及其學生的比例逐年下降。

表 3-2-3 授課語言的種類其學校與學生比例

年份	學校的比例			學生的比例	
	哈語學校	俄語學校	混合	哈語學校	俄語學校
1990/91	34.0	44.7	20.2	32.4	65.0
1991/92	35.3	41.7	21.8	34.3	63.1
1992/93	37.1	36.7	25.2	37.0	60.3
1993/94	38.3	33.9	26.8	40.1	57.2

資料來源：Jeff Chinn, & Kaiser Robert, *Russians as New Minority— Ethnicity and Nationalism in the Soviet Successor States*, (Boulder, Colo.: Westview Press., 1996), p.193.而此表比例無法達成 100%，是因為仍有其他烏茲別克語、塔吉克語與德語等學校在哈薩克境內。

語言不僅是溝通的工具，也同時有凝聚國家向心力的功能，多民族國家中，如果沒有統一的國語，會威脅到國家統一工作的進行，也因此為了進行民族整合 (National Integration)，或稱國家建構(Nation-Building)的工作，團結國內各民族對國家的向心力，哈薩克政府以哈薩克語為國語是理所當然的事，但對於過去曾是高高在上統治階層的俄羅斯人，此一政策影響其維護語言文化特質，所以會強烈反彈。

哈薩克在制定民族政策時，為了拔除過去俄羅斯化政策造成的自卑，刻意突顯哈薩克人主體的民族地位，以維護獨立主權國家，「哈薩克化」(Kazakification)的過程中，用行政手段強行推廣哈薩克語，但連哈薩克人對哈語都無法充分掌握的情況下，總統納札爾巴耶夫更強力呼籲大眾學習哈語，倡導在公家單位的普遍使用。1996年11月16日，哈薩克發表了「哈薩克斯坦共和國語言政策構想」，要求國家優先發展哈薩克語，認為國家對哈語和其他語言政策應有所區別，並要求在一切正式場合都要使用哈薩克語，要求國家各級單位在行政措施中推廣落實

哈語的使用。1998年8月14日政府做出「關於在國家機構中擴大使用國語範圍的決定」，更是前一語言政策構想的具體體現<sup>73</sup>，哈語在哈薩克菁英推動民族政策時被高高提起。而俄語在實際生活層面的廣泛利用。為哈薩克人在學習各項知識技能時必備的入門工具，則是哈薩克政府不可否認的事實，應考慮到哈薩克語長期受到傳統文化的影響，不能滿足當前科技發展的需要，哈薩克總統與政府必須予以理性平和以對，才能在語言議題上讓兩族都受益且保有民族尊嚴。

## (二) 雙重國籍與自治問題

雙重國籍(Dual Nationality)是指一人同時具有超過一國國籍時。全球化的現代有更多的國際移民及婚姻，所以有許多人取得超過一國家的國籍，擁有多國護照。而世界上，各國對雙重國籍的態度及其定義主要可區分為表 3-2-2 中五種，哈薩克是其中對雙重國籍持否定態度的 75 個國家中之一。<sup>74</sup>

表 3-2-4 對雙重國籍問題態度及其定義的國家數

雙重國籍	定義	國家
可	許可雙重國籍而極少例外禁止。	58
可/否	一般許可雙重國籍而有相當的例外禁止。	15 + 臺灣
否/可	一般禁止雙重國籍而有相當的例外許可。	35
否	禁止雙重國籍而極少例外許可。	75
?	狀況未知。	9 + 巴勒斯坦

<sup>73</sup> 參見郝文明主編，《中國週邊國家民族狀況與政策》，(北京：民族出版社，2001)，頁 131。

<sup>74</sup> 請參見 *Dual Nationality, Conscription and Death*, <http://www.geocities.com/jusjih/dncdp.html> (上網檢視日期：2005年3月27日)

資料來源：雙重國籍狀況的國家統計數據是來自

<http://www.geocities.com/jusjih/dncdp.html> 網站上針對「雙重國籍、徵兵及死刑」(Dual Nationality, Conscription and Death)，2004年11月17日所發布的各國狀況調查狀況內容，(上網檢視日期：2005/3/27)。

按照國際法的一般原則，公民的國籍由國家立法自行決定。在正常情況下，一個人只擁有一個國籍並承擔相應的義務。但由於各國國籍立法不同，就出現了雙重國籍的不正常現象。在國籍問題上，中亞各國的憲法基本上奉行「一個公民只有一個國籍」的原則，只有哈薩克，為了提升主體民族的佔有率，在1993年的憲法中另有補充，對過去因為政治因素，被迫離開哈薩克斯坦的所有公民，以及居住在其他國家的哈薩克族人，除俄羅斯人外，在不違背哈薩克人原先居住國的法律的情況下，哈薩克政府允許其擁有雙重國籍。<sup>75</sup>由於受到哈薩克主體民族的民族主義的衝擊及主體民族優先發展政策的影響，哈薩克的俄羅斯人紛紛外移，積極尋求母國的庇護，俄羅斯人雙重國籍問題便是在這種背景下提出來的。

1992年4月俄羅斯人在哈薩克成立了俄羅斯人村社，接下來1993年所成立的全國性斯拉夫人組織「拉德」(Лад)，曾發動數萬人的簽名運動，要求哈政府保護他們的合法權益。

從1993年開始，哈薩克的俄羅斯人開始進行向哈薩克政府爭取雙重國籍的運動。12月「拉德」這一組織向在土庫曼首都阿什哈巴德(Ashgabat)召開的獨立國協各共和國的國家元首會議發出呼籲，希望與會國簽訂關於雙重國籍的國際性條約。<sup>76</sup>

近年來俄羅斯人一直要求把俄語成為哈薩克斯坦的第二國語，其所組成的「統一黨」更是反對哈薩克政府以推動「哈薩克化」來建設哈薩克斯坦共和國，

<sup>75</sup> Commission on Security and Cooperation in Europe, "Kazakhstan," *Implementation of the Helsinki Accords: Human Rights and Democratization in the Newly Independent States of the Former Soviet Union* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, January 1993), p.196.

<sup>76</sup> 吳家多，〈中亞地區的俄羅斯人問題〉：33。

要求確立俄語與哈語平等的國語地位。在俄羅斯人不斷的要求下，哈薩克政府在 1995 年修改後的憲法規定俄語為官方語言。至於俄羅斯人要求獲得雙重國籍問題，在俄羅斯施壓下，1993 年起土庫曼斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦三國政府相繼表示同意其境內俄羅斯人可以擁有雙重國籍，但哈薩克斯坦和烏茲別克斯坦兩國拒絕雙重國籍的要求。1995 年哈薩克斯坦與俄羅斯簽訂關於簡化居民申請到對方常駐手續的協定，解決了俄羅斯族和哈薩克族的居民向對方移民的國籍問題，即居住在俄羅斯的哈薩克人和居住在哈薩克斯坦的俄羅斯人可以自由向對方國家遷移，並應順利得到對方的國籍。但是，俄羅斯人的國籍問題要得以徹底解決，顯然，仍需經過多年的努力。

在各共和國獨立初期，俄羅斯就在法律上承認「境外俄羅斯人」的雙重國籍，並成立「境外同胞事務委員會」。俄羅斯總統葉爾欽 1994 年的國情咨文中都曾對「境外俄羅斯人」的問題表示關切，視為其國內事務。迫於俄羅斯的壓力與出於阻止俄羅斯人才繼續外流的考慮。從 1993 年起，土庫曼、吉爾吉斯和塔吉克先後同意其境內的俄羅斯人擁有雙重國籍。1993 年 11 月前俄羅斯外交部長科濟列夫(A. V. Kozyrev)訪問哈薩克時，哈薩克總理切列申科當面拒絕了科濟列夫所提出來的雙重國籍構想，哈薩克總統納札爾巴耶夫更是直接拒絕與科濟列夫會見，<sup>77</sup>儘管那札爾巴耶夫在 1994 年 4 月與葉爾欽商定，俄境內的哈薩克人和居住在哈境內的俄羅斯人可自由向對方國家遷徙，並應順利得到對方的國籍。<sup>78</sup>但此後哈薩克還是同烏茲別克明確表示，拒絕給予俄羅斯人雙重國籍的認可，他們認為這樣會有損他們國家的主權。

哈薩克政府一方面堅決否認讓境內的俄羅斯人擁有雙重國籍，但另一方面在

<sup>77</sup> 于洪君、劉彤，〈哈薩克斯坦獨立以來的政治、經濟與民族關係〉，《東歐中亞研究》，3 (2001)：47。

<sup>78</sup> “Yeltsin, Nazarbayev Sign Dual Citizenship Memorandum,” *Daily Report: Central Eurasia*, (20 April 1994), p.67.

處理與俄羅斯人的關係上，哈薩克政府還是採取了靈活的措施，為俄哈兩族關係發展留有轉圜的空間，以防止其關係惡化。1995年1月，哈薩克同俄羅斯簽署了「哈俄關於哈常駐俄的公民和俄常駐哈的公民的法律地位條約」、「哈俄關於簡化申請到對方常駐手續的協定」等文件，根據這兩份簽署文件，凡遷到對方國家居住的公民自動喪失其原居住國的國籍，如果返回時仍可獲得國籍，且申辦手續容易。<sup>79</sup>哈薩克與俄羅斯政府希望能以此種方式解決影響兩國關係的哈俄兩民族居民的國籍問題。1996年1月哈薩克斯坦與白俄羅斯也簽訂了類似協定，以相同手法解決哈薩克與白俄羅斯人兩族之間的類似問題<sup>80</sup>。

「自治」與「獨立」的呼聲反映了非主體民族對主體民族的反抗，中亞各國的少數民族幾乎都有自己的自治區或自治州，而人口眾多的俄羅斯人卻沒有自己的自治區域，集中居住在哈薩克北部四個州<sup>81</sup>的俄羅斯人不僅要求自治，甚至計畫以公民自決的形式脫離哈薩克斯坦，1993年12月19日，哈薩克北部地方巴甫洛達爾州發生俄羅斯人與哈薩克人的衝突，俄羅斯人要求將哈薩克北部地區重新歸還俄羅斯<sup>82</sup>，或者成立民族自治區，這些主張都被哈薩克政府斷言拒絕。1999年11月，東哈薩克斯坦州的俄羅斯人要求成立「俄羅斯家園」共和國，以爭取該州回歸俄羅斯。<sup>83</sup>

<sup>79</sup> 原書未附條文原詞，請參見[哈]卡·托卡耶夫(К. Токаев)著，賽力克·納雷索夫譯，《中亞之鷹的外交戰略》(Дипломатия Республики Казахстан)，(北京：新華出版社，2002)，頁43。

<sup>80</sup> [哈]卡·托卡耶夫(Касымжомарт Токаев)著，賽力克·納雷索夫譯，《中亞之鷹的外交戰略》(Дипломатия Республики Казахстан)，頁155。

<sup>81</sup> 1998年1月全哈薩克境內有俄羅斯人492.05萬，分布最多的前4個州是東哈薩克斯坦州(74.26萬)、卡拉幹達州(Карагандинская область, 67.36萬)、北哈薩克斯坦州(Северо-Казахстанская область, 54.54萬)、科斯塔奈州(48.18萬)，它們的俄羅斯族人數佔了全哈俄羅斯人總數的49.66%。有5個州的人口多於哈薩克人口的是阿克莫拉州、卡拉幹達州、科斯塔奈州、巴甫洛達爾州和北哈薩克斯坦州，其中俄羅斯人最多的是北哈薩克斯坦州，佔了全州人口總數的48.74%，其次是科斯塔奈州，佔全州人口總數的42.7%。以上數據資料請參見吳宏偉，〈哈薩克斯坦獨立以來的人口與人口遷移〉，《東歐中亞研究》，3(2002)：53；欲比較了解1993年以前哈薩克各州俄羅斯人與哈薩克族的人口變動數據可參見Jeff Chinn, & Kaiser Robert, *Russians as New Minority—Ethnicity and Nationalism in the Soviet Successor States*, p.192.

<sup>82</sup> 蘇聯史上，哈薩克北部地區原屬俄羅斯所管轄，赫魯雪夫時期，將其劃歸給哈薩克。

<sup>83</sup> 陳聯璧，〈三個“極端主義”與中亞安全〉，《東歐中亞研究》，5(2002)：59。

哈薩克斯坦共和國有近一千七百萬的人口，其民族與地區的分布關係，南部以哈薩克人為主，俄羅斯人與烏克蘭人則聚集在北部，南、北人口的種族人數幾乎勢均力敵。1994 年正當哈薩克準備舉行首次國會選舉之際，民族間的緊張關係，使得國會有可能因種族壁壘而分裂之慮。雖然新國會中種族壁壘分明，不見得會導致動亂，許多觀察家擔心一個分裂的國會可能將寶貴的時間用於討論種族糾紛，而犧牲了迫切需要費心的振興經濟問題。且在一個有種族偏見的選區，投票率可能很低。針對這一點，哈薩克政府重劃選區，刻意集中哈薩克人的選區，以增加哈薩克候選人的得票率。

哈政府刻意增加哈薩克族的人數，以保障其在政治上的地位，並訂有對俄羅斯人不公平的選舉規則，在 1994 年 3 月 7 日的國會選舉中，177 個國會席次中，有 42 個席次由總統指派，剩下的 135 個席次由 700 多名候選人競爭，競選人中有 200 名來自哈薩克的地方人員，這些人傾向於表達俄羅斯國族主義的地位。哥薩克人的組織並不允許參加競選，完全被排除在外。儘管俄羅斯人的達法定投票年齡的人數多於哈薩克人，但哈薩克人的候選人仍有 566 位。選舉法上也規定 60% 的席次是要保留給哈薩克人，28% 的席次才是保留給俄羅斯人。<sup>84</sup>

表 3-2-5 1994 年國會選舉各族參選的百分比情況(%)

	人口構成比重	候選人比重	當選議員比重
哈薩克人	43%	75%	59.6%
俄羅斯人	36.4%	17%	27.8%
其他民族	20.6%	8%	12.6%

資料來源：王智娟、潘志平，〈哈薩克斯坦民族問題的焦點：雙重國籍與第二國語〉，《東歐中亞研究》，3 (2002)：48。

<sup>84</sup> Jeff Chinn, & Robert Kaiser, *Russians as New Minority— Ethnicity and Nationalism in the Soviet Successor States*, 200.

從政府與議會民族比例的觀察中，可以看出哈薩籍的總統納札爾巴耶夫急欲掌握哈國的政治局勢發展，而民族和諧又是納札爾巴耶夫穩定國內發展的施政目標，面對著俄羅斯政府關切住在哈薩克境內的俄羅斯人，想要以此干預哈薩克的內政，以顯現其大國的影響力，讓納札爾巴耶夫倍感壓力，擔心俄國的介入，會使他不得不向俄國屈服，對他們民族國家獨立造成不利。

### 三、 俄羅斯人問題

境外俄羅斯人問題，在俄哈雙邊關係發展的各個議題都有或多或少的影響。首先就傳統歷史條件來看，俄羅斯在對哈薩克的外交政策上，政經方面是藉由獨立國協內的各種機構組織，在哈薩克與其他成員國互助的機制下，發展統一的經濟合作市場運作，努力實現經濟一體化。在軍事方面，謀求建立軍事合作，以保障彼此的國家安全。在人文方面，俄羅斯爲了保持和發展科技文化合作，同哈薩克簽署了關於保障境外俄羅斯人公民權利的相關條約。這即是俄羅斯人問題的折衝。

由於歷史上形成的地緣文化和傳統經濟聯繫，哈薩克與俄羅斯在蘇聯解體後仍保持著較親近的雙邊關係，這其中以俄羅斯人及俄羅斯文化爲主要焦點，目前，在哈薩克斯坦 1483 萬的國家人口中，仍有 30% 的俄羅斯人。在哈薩克的社會文化生活中，新聞、教育、娛樂等部門仍有近 60% 的媒體使用著俄語。經濟生活中，俄羅斯的地位便是舉足輕重。多年來，哈俄雙邊進出口貿易一直在哈與世界各國的貿易額中排行第一位<sup>85</sup>。

---

<sup>85</sup> 根據世界銀行對獨立國協各國發展情況的統計，1998 年俄羅斯佔哈薩克出口總額的 29%，比義大利與英國所各佔的 9%，高出 20%；進口總額佔 39%，是美國所佔 6% 的六倍之多。Страны мира. 2000. Статистический справочник ООН. 2001. Москва: Издательство 《Весь Мир》.

在蘇聯解體後，哈薩克對俄羅斯來說確實非常重要，它既是舊蘇聯體系中，工業原料有色金屬的供應國，又擁有豐富的裏海石油能源，讓歐美各國覬覦。在地緣政治上，位在俄羅斯南部的哈薩克，如同俄羅斯的後院，戰略意義重大。但俄羅斯北部俄羅斯人居住的區域，爭取要能與俄羅斯合併，或者尋求獨立，而哈薩克對於這個哈薩克境內都市化程度最高的地區，基於國家利益，也不可能拱手讓人。所以兩國之間不論在政治、經濟、軍事層面的關係，都不斷努力維持良好的互動關係<sup>86</sup>。

哈薩克的俄羅斯人回移到俄羅斯，是受到哈薩克政經環境的變遷所引起，非由俄羅斯聯邦政府刻意安排。1993 年底就有五十萬民難民遷往俄羅斯，當時俄羅斯爲了安置這些俄羅斯人就花費了一百億盧布<sup>87</sup>，且俄羅斯國內外要求保護在哈薩克俄羅斯人權益的呼聲也日益高漲。在大批的俄羅斯人返回俄羅斯，留在哈薩克的俄羅斯人，同時受到哈薩克人的排擠，加上哈薩克政府的民族政策，與哈薩克國內失業率不斷攀升與每個農村可耕面積有限的情況下，農村只有哈薩克當地居民才能獲得工作機會與土地所有權，其餘人口離鄉背井，湧向都市，對居住在城市的俄羅斯人造成壓力。爲了爭取工作機會與經濟地位，此種城鄉間人口流動增長了民族敵意與民族自我意識的提升<sup>88</sup>。

再者，盧布區的運作也牽涉到俄羅斯人的利益。1993 年春季，俄羅斯改發行新盧布，力圖使俄羅斯盧布區免遭到其他獨立國協成員國惡性膨脹的蘇聯盧布區的拖累。1993 年夏，俄羅斯突然終止舊版盧布流通，讓尚未發行本國貨幣

---

<sup>86</sup> 哈薩克總統納札爾巴耶夫在建國後不久即表示，哈薩克將成爲歐洲、原蘇聯中亞、迅速崛起的亞太地區和南亞大陸的聯繫環節且發揮重要的戰略作用。另外還提到由於地理政治、民族和其他歷史因素，發展與俄羅斯的關係對哈薩克來說是最重要的課題。

<sup>87</sup> 潘炳宏，《蘇聯解體後俄羅斯與哈薩克關係之演變》，頁 127。

<sup>88</sup> 與波羅的海的俄羅斯人相較，波羅的海地區的俄羅斯人較不急於離開當地，因爲該地區在經濟發展上較俄羅斯有成就。

的哈薩克受到嚴重衝擊，哈薩克被迫退出盧布區。但是，俄羅斯方面因為考慮經濟利益、戰略與受到地緣政治因素，和在哈薩克五百萬俄羅斯人的影響，仍提供隱藏式「價格補貼」<sup>89</sup>，以藉此發揮俄羅斯在哈薩克的政經影響力。

與此同時，俄羅斯銀行停止提供哈薩克優惠的技術貸款。此舉不僅引起了哈薩克經濟的震盪，也同時讓在哈薩克的俄羅斯人驚慌失措。哈薩克獨立之初，哈薩克總統納札爾巴耶夫就語言問題，試圖與俄羅斯總統葉爾欽要達成協議，但俄羅斯新盧布的發行與提止貸款，讓納札爾巴耶夫感到失望，而哈薩克俄羅斯人失望的程度更不亞於哈薩克總統，在哈薩克境內的斯拉夫人組織開始發起簽名活動，向葉爾欽、納札爾巴耶夫和國際人權保護組織呼籲，要求保護非本國公民的權利。

但是，經過了盧布區解體的磨合期之後，隨著俄羅斯與哈薩克不斷在政治關係中的友好合作關係鞏固和發展。1995年1月20日，俄羅斯與哈薩克簽署了三項重要文件，第一是擴大和深化俄哈合作宣言；第二是哈薩克斯坦常駐俄羅斯的合俄羅斯常駐哈薩克斯坦的公民的法律地位條約；第三是哈薩克斯償常駐俄羅斯的合俄羅斯常駐哈薩克斯坦的公民相互加入對方國籍簡化程序的協議。<sup>90</sup>並宣布雙方不僅要在經濟和安全領域繼續加強合作，同時還要在對外政策方面密切配合，在重大國防和地區政策問題上立場一致，在聯合國、歐洲安全與合作組織及其他國際組織中協調行動。俄哈雙方決定積極參與建立獨立國協集體安全體系的同時，在共同的軍事戰略地區範圍內進行協作，保證兩國軍事安全，包括核安全。雙方將遵循兩國武裝力量相互利用對方領土內各種設施的原則，以及為保證相互

<sup>89</sup> 潘炳宏，《蘇聯解體後俄羅斯與哈薩克關係之演變》，頁 141。

<sup>90</sup> [哈]卡·托卡耶夫(К. Токаев)著，賽力克·納雷索夫譯，《中亞之鷹的外交戰略》(Дипломатия Республики Казахстан))，頁 43。

安全而利用國防軍力的原則。俄哈雙方是自 1995 年起建立聯合武裝力量，到了 7 月，哈薩克總統納札爾巴耶夫批准了關於臨時駐紮在哈薩克境內俄羅斯軍隊地位的協定<sup>91</sup>。

但是莫斯科國內的政局變化有時亦成爲俄哈關係的一種意外變數。例如，1993 年底俄羅斯國家杜馬(State Duma, Государственная Дума)選舉，季里諾夫斯基 (V. Zhirinovskiy, В.В. Жириновский) 領導的自由民主黨 (Либерально-Демократическая Партия России ,ЛДПР; Liberal Democratic Party of Russia, LDPR)異軍突起，獲得 22.79%的選票，得票率居各黨之首。季里諾夫斯基所主張的大俄羅斯主義，提出把烏克蘭、哈薩克等前蘇聯加盟共和國劃歸爲俄羅斯的行省，要把哈薩克當成是俄羅斯的「一個省」，鼓勵俄羅斯積極向南發展，征服阿富汗、伊朗、土耳其等回教世界的國家，讓俄羅斯取得印度洋的出海口，種種言論讓哈薩克非常緊張。哈薩克的外交部與各政黨紛紛發表聲明，抗議俄羅斯當局允許季里諾夫斯基利用官方傳媒發表大俄羅斯沙文主義的言論。<sup>92</sup>而季里諾夫斯基的觀點，還得到了俄國大文豪索忍尼辛(Alexander Solzhenitsyn)的共鳴，認爲哈薩克北部大多居住著斯拉夫裔的俄羅斯人，應該屬於俄羅斯的領土。

第三，石油輸出問題亦然。1996 年 4 月，俄羅斯總統葉爾欽訪問哈薩克，主要目的是要討論裏海劃分問題，並簽署了關於使用裏海問題的聯合聲明，由於哈薩克本身沒有出海口，所以與俄羅斯所協議的這條輸油管線，是裏海輸油管線集團所提出的方案，從田吉茲油田經過俄羅斯境內，終點到黑海的新俄羅斯港

---

<sup>91</sup> 不過，在俄哈軍事協商過程中雙方國會因爲立場不同而出現波折，俄羅斯國會認爲「拜科努爾」宇航基地爲蘇聯時期所建造，俄羅斯既然繼承了蘇聯的一切，此理應歸還俄羅斯，而哈薩克認爲此是國家的重要資源，不應讓俄羅斯有權使用，威脅自己國家的安全。

<sup>92</sup> Vladimir Zhirinovskiy, "Zhirizovskiy and Increasing Russian Nationalism," National Defence University Institute For National Strategic Studies, <http://www.ndu.edu/inss/McNair/mcnair30/m030ch03.html>(上網檢視日期：2005 年 4 月 4 日)

(Новороссийск)，再利用油輪運往歐洲地區（此石油路線圖，請參見圖 3-2-2），這樣的石油運輸走向影響到了哈薩克的收益來源<sup>93</sup>，於是哈薩克同意為解決裏海法律地位問題與使用裏海天然和生態資源同俄羅斯緊密合作，以維持裏海地區局勢的穩定，這成了俄羅斯在俄羅斯人問題上與哈薩克談判的籌碼。

圖 3-2-2 哈薩克田吉茲油田經俄羅斯到黑海的石油管線圖



資料來源：“Chevron To Acquire Equity Interest in Caspian Pipeline Consortium,”  
Chevron Press Releases Archives,  
[http://www.chevrontexaco.com/news/archive/chevron\\_press/1996/96-12-06.asp](http://www.chevrontexaco.com/news/archive/chevron_press/1996/96-12-06.asp)(上網檢視日期：2005 年 4 月 4 日)

1998 年 10 月 12 日，俄羅斯總統葉爾欽再次到哈薩克訪問，除了針對裏海石油的國際戰略地位進行討論，葉爾欽肯定俄羅斯人對哈薩克地區的發展有良好的貢獻，並認為此是俄哈友好關係維繫的因素之一，而保障俄羅斯人的合法權益是俄羅斯外交政策中最重要、最長期的影響因素，雙方應有一致的立場，本著誠意與相互了解簽訂各項的雙邊協議來解決哈薩克境內俄羅斯人的問題，俄羅斯將遵照國際公約中關於人權的規定，對於哈薩克的俄羅斯人提供在居住國政治、社會、

<sup>93</sup> “Chevron To Acquire Equity Interest in Caspian Pipeline Consortium,” ChevronTexaco Corp.,  
[http://www.chevrontexaco.com/news/archive/chevron\\_press/1996/96-12-06.asp](http://www.chevrontexaco.com/news/archive/chevron_press/1996/96-12-06.asp)(上網檢視日期：2005 年 4 月 4 日)

經濟生活上的協助，而俄哈爲了能長久維持雙方的友好關係與聯盟至 21 世紀，簽署了 1998-2007 年經濟合作條約，涉及了各類廣泛的經濟重要領域，藉此加強彼此間的合作關係。1998 年 10 月 12 日，俄羅斯總統葉爾欽再次到哈薩克訪問，除了針對裏海石油的國際戰略地位進行討論，葉爾欽肯定俄羅斯人對哈薩克地區的發展有良好的貢獻，並認爲此是俄哈友好關係維繫的因素之一，而保障俄羅斯人的合法權益是俄羅斯外交政策中最重要的重要長期影響因素，雙方應有一致的立場，本著誠意與相互了解簽訂各項的雙邊協議來解決哈薩克境內俄羅斯人的問題，俄羅斯將遵照國際公約中關於人權的規定，對於哈薩克的俄羅斯人提供在居住國政治、社會、經濟生活上的協助，而俄哈爲了能長久維持雙方的友好關係與聯盟至 21 世紀，簽署了 1998-2007 年經濟合作條約，涉及了各類廣泛的經濟重要領域，藉此加強彼此間的合作關係。

第四，在「關稅同盟」事項上，亦不時與俄羅斯問題發生不必要的連結，如 1998 年，納札爾巴耶夫總統爲求獨立國協經濟上的深化合作，以關稅聯盟跨國理事會主席的名義，提議簡化國籍更改手續，並給予移民者享有應有的便利與權利。1998 年 11 月 24 日「關稅同盟」各國政府總理共同簽訂 10 個協定和條約的草案中，達成協議，使參與「關稅同盟」五國的公民在取得他國國籍時，可以在辦理期限和手續上享有優惠措施。協議中還確定了當某國成員國公民長期居住在其他成員國境內時，可以向其提供該國國籍的程序、條件、審批期限及相關問題<sup>94</sup>，儘管納札爾巴耶夫，願意給俄羅斯人哈薩克的國籍，但還是不承認俄羅斯人可以擁有雙重國籍。

爲了讓各國能配合自己國家的經濟發展模式，來落實「關稅同盟」，所簽

---

<sup>94</sup> [哈]卡·托卡耶夫(К. Токаев)著，賽力克·納雷索夫譯，《哈薩克斯坦：從中亞到世界》(Внешняя Политика Казахстана в Условиях Глобализации)，頁 134。

訂的一系列有關稅法、運輸及其他方面的文件，考量到人文發展因素，在 1998 年 4 月 28 日簽訂「某國常駐他國公民法律地位的條約」<sup>95</sup>。

1998 年 11 月 24 日，「關稅同盟」成員國在阿拉木圖召開例行會議中，與會的俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯<sup>96</sup>簽訂了關於相互承認教育程度、畢業證書以及提供成員國公民平等受教育權力的協議，並確定在高水準的科學研究及科學教育工作者評定工作領域內的合作方向，這些條約皆是提供簽署國境外民族在他國的保障。

俄哈之間關於俄羅斯人問題仍牽涉到各國之間利益的不一致性，雖然，爲了哈薩克境內俄羅斯人所受到的不公平待遇，俄羅斯政府也不斷地向哈薩克政府施壓，要求駐守在哈薩克的俄羅斯軍隊維護當地俄羅斯人的權利，受到國內主張大俄羅斯主義自由民主黨不斷鼓吹，要哈薩克的俄羅斯人挺身出來爭取自己的利益，激化了兩族之間的衝突，讓哈薩克政府要穩定國內政治，必先要達成兩民族之間的和諧，不然這樣的絆腳石反而會連帶牽累到哈薩克的經濟發展。

1994 年，俄羅斯總統葉爾欽承認，按照民族原則建立跨國組織的概念是抽象的，他還透過新聞秘書表示，對鄰近國家的外交政策，在俄羅斯對外關係中，佔有優先地位是必要的。1994 年前俄羅斯外交部長科濟列夫在外交聲明中表示，捍衛俄羅斯人的利益，並在國際法範圍內以民族團結的思想爲出發點，保護俄羅斯人和俄語居民的權利，是俄羅斯外交政策上絕對必要的重點。

1994 年 3 月，哈總統納札爾巴耶夫正式提議建立以獨立國協爲基礎的歐亞聯盟，並於 6 月 9 日公佈了聯盟方案，對此俄羅斯總統葉爾欽致信納札爾巴耶夫

<sup>95</sup> 原書未附原詞， [哈]卡·托卡耶夫(К. Токаев)著，賽力克·納雷索夫譯，《哈薩克斯坦：從中亞到世界》(Внешняя Политика Казахстана в Условиях Глобализации)，頁 135。

<sup>96</sup> [哈]卡·托卡耶夫(К. Токаев)著，賽力克·納雷索夫譯，《哈薩克斯坦：從中亞到世界》(Внешняя Политика Казахстана в Условиях Глобализации)，頁 135。

稱讚其構想，也有意圖要實踐。但因為烏茲別克堅決抵制俄羅斯關於實行雙重國籍的主張，更反對實行雙國語的政策，所以總統卡里莫夫同土庫曼總統堅決反對建立任何可能限制獨立國家主權的超國家結構，反對恢復或重建任何新的聯盟。哈薩克與吉爾吉斯兩國國內也存在著強烈反對雙重國籍或雙國語的社會力量，烏茲別克與土庫曼的總統也一再表示，同俄羅斯的一體化以不能損及其獨立和主權為前提。

1995年春，俄羅斯與哈薩克在莫斯科，舉辦關於俄哈關係現況和前景的討論會，會中哈薩克代表指責俄羅斯施加壓力，對俄方代表散佈獨立國協或歐亞聯盟均無前途，中亞國家只有實行雙重國籍和雙國語才能免於瓦解，哈薩克存在分離主義可能會循著車臣的方式發展等言論甚為氣奮。1995年俄羅斯國家杜馬選舉中，葉爾欽所屬的改革右派因經改失利，主張恢復蘇聯光榮時代的左派勢力大增，國內政治生態發生變化，使得俄羅斯方面也不時有人發表文章，指責哈薩克在內的中亞各國總統都私底下採取各種策略迫使俄羅斯人離開本國。<sup>97</sup>

基本上，現有的政治、經濟、軍事關係能否長期保持，一方面取決於哈薩克國家發展的進程與經濟成就，尤其是其豐厚的石油資源，所帶來獨立國協以外國家介入哈薩克事務的深度、廣度與力度；另一方面也取決於俄羅斯對外政策的連貫性，隨著葉爾欽的下臺，繼任總統普欽八面玲瓏的外交策略，與其連任後所展現的企圖心，讓哈薩克相當關注莫斯科政治動態對其的影響。而隨著時間的推移與哈薩克人國內民族人口佔有率的過半，哈薩克逐漸擺脫建國初期經濟上的危機，政治上走向更獨立，積極爭取其他國家的經濟援助，同時對外經濟合作的管道不斷的擴大，使其對俄羅斯經濟依賴關係逐漸弱化，減少為俄羅斯的依賴，即

---

<sup>97</sup> 于洪君，〈俄羅斯同中亞國家的新關係及其發展趨勢〉，《現代國際關係》，11 (1995)：38。

使在軍事上，哈薩克也是積極利用 911 事件後，美國的反恐戰略，尋求世界各大國的軍事安全保證，以減輕對俄羅斯的軍事依賴。

在俄羅斯人問題上，哈薩克基於要留住高學歷及專業技能的俄羅斯人，使其工業發展不致癱瘓，此現實考量，仍會保障在哈薩克的俄羅斯人，並且在 1995 年憲法中已將俄語重新提升到官方語言的地位，俄羅斯方面為了解決俄羅斯人安置的問題，所積極推動的承認雙重國籍、自由遷徙、簡化海關程序、保障權益等協議，哈薩克政府即使主張單一民族國家的國家型態，在獨立國協各項機制功能未能充分發揮的情況下，也會參與同俄羅斯雙邊協議的制定，期許能找到有效的解決方式，緩和國內俄羅斯人的情緒，讓國內民族和諧相處，共創國家榮景，與俄羅斯維持友好關係。