

## 第四章 國際安全格局

所謂國際安全，指國際社會不存在危險或不存在對國際社會各成員的威脅。<sup>1</sup>它意味著在主權國家普遍安全的前提下，國際社會處於和平、有秩序與相對正義的狀態（其中當然包含著國家主權獨立獲得保障，以及國際體系根本穩定意義上的國際安全）。<sup>2</sup>雖然冷戰後，隨著世界經濟全球化與政治多極化的演進，傳統軍事安全的重要性逐漸轉變，而經濟安全、人類安全等議題深受重視，致使「安全」研究的內涵日益擴大。但是採取現實主義角度的安全研究，仍然具有強大的解析能力。例如：米爾斯海默（John J. Mearsheimer）延續現實主義世界無政府狀態、國家中心論、理性行爲、權力政治等主張提出「攻勢現實主義」（Offensive realism），並將古典現實主義稱爲「人性現實主義」（Human nature realism），結構現實主義稱爲「防禦現實主義」（Defend realism），同時他認爲無政府狀態與權力分配的結構因素是解釋國際政治最關鍵部份。<sup>3</sup>此即再次肯定國際關係研究中現實主義理論的價值。

事實上，現實主義認爲國際政治即是權力政治，亦是一種國家利益調整的過程。而國家利益更具有下列特質：(1)國家利益是國際政治的本質，是解決國家行爲的最基本因素；(2)國家以追述利益爲最主要目的，但不能超越其能力範圍；(3)空洞的道德觀念不足以構成國家利益的要件，實用主義（Pragmatism）與權力才是國家利益的基礎；(4)政治行爲或外交決策必須用權力的標準去衡量，絕不能使用一般的道德標準去評估。<sup>4</sup> 藉此，從各主要強權及周邊國家在中亞地區「利益」（Interests）的競逐角度切入觀察，對於該地區所呈現的國際安全格局，實可獲致較客觀且真實的面貌。

至於，國家利益劃分的方式並無具體標準，摩根索（Hans J. Morgenthau）將國家利益分爲兩個等級，即「至爲重要利益」（Vital Interests）與「次要利益」（Less-important Interests）。<sup>5</sup> 而紐克特南（Donald Nuechterlein）則將國家利益區分爲：「生存利益」（survival interest）、「緊要利益」（vital interest）、「主要利益」（major interest）及「周邊利益」（peripheral interest）等四個等級。<sup>6</sup> 「生存利益」或「至爲重要利益」，係以

<sup>1</sup> 王逸舟，《全球化時代的國際安全》（上海：上海民眾出版社，1999年），頁36。

<sup>2</sup> 時殷弘，《國際安全的基本哲理範式》（北京：中國社會科學，2000年），頁5-6。

<sup>3</sup> 米爾斯海默（John J. Mearsheimer），《大國政治的悲劇》（*The Tragedy of Great Power Politics*），王義桅、唐小松譯（上海：上海人民出版社，2003年），頁5-20。

<sup>4</sup> 林碧昭，《國際政治與外交政策》（台北：五南圖書出版股份有限公司，2004年），頁207-208。

<sup>5</sup> Hans J. Morgenthau, *The Impasse of American Foreign Policy* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), P191.

<sup>6</sup> Donald Nuechterlein, "The Concept of National Interest: A Time For New Approach," *Orbis*, Vol.23, No.1 (Spring 1979), pp.73-92.

國家無立即明顯的威脅與危險作為判斷標準，通常指涉及領土、主權完整及人民的生存發展等利益。「緊要利益」為任何嚴重影響國家政治、經濟及人民福利的事項，而最主要者為影響國家安全，但無直接明顯的危險，故具政策處理的緩衝與彈性時間。「主要利益」的衡量標準在於國家的政治經濟利益、政治穩定、人民福祉是否受到影響，但國家若不願以談判的方式解決，則有關問題可能升高為「緊要利益」。「周邊利益」指凡不涉及國家福祉的事項均屬之。如涉及跨國公司投資與經營的糾紛等問題，而對於依賴貿易生存的國家，此種利益有可能升高為「主要利益」，甚至，「緊要利益」。<sup>7</sup>足見國家利益劃分雖無具體標準，但卻有輕重之分，而主要強權及國家在中亞地區的利益究竟係屬何種性質，亦為本章探討重點。

中亞位於歐亞大陸必經之地，又具有豐富的戰略資源，並與大國或強國為鄰，使其在國際政治與經濟中處於獨特地位，亦在主要大國的地緣戰略中佔有一席之地。<sup>8</sup>從地緣政治的角度觀察，中亞 5 國所面臨的外部安全威脅，主要是美國、俄羅斯、中國、土耳其、伊朗、阿富汗等 6 國。但一個國家是否對其他國家構成安全威脅，除根本無法改變的地緣關係外，最主要者是具有威脅的「能力」(capability)與「意圖」(intention)。因此，本章將在國家利益的基礎上，檢視主要國家在中亞地區的戰略布局或採取的策略，以瞭解對中亞國家可能形成的安全局勢與影響。

## 第一節 美國強勢布局的全面發展戰略

由於美國與中亞 5 國不具接鄰性 (proximity)，亦無地緣的關聯性，且冷戰時期中亞 5 國亦係美國「圍堵政策」(Containment)的重點；<sup>9</sup>因此，美國與中亞的關係發展較晚，大致可以區分為三個階段：第一階段—「初步接觸時期」(20 世紀 70 至 80 年代)；第二階段—「逐步拓展與深入時期」(20 世紀 90 年代)；第三階段—「全面擴展時期」(911 事件後迄今)。<sup>10</sup>然而，隨著美國遂行「全球反恐戰爭」(GWOT)的國家戰略，已使中亞地區的重要性隨之提升。

### 壹、美國在中亞的國家利益

<sup>7</sup> 林碧炤，《國際政治與外交政策》(台北：五南圖書出版股份有限公司，2004 年)，頁 209-211。

<sup>8</sup> 孫壯志，《中亞安全與阿富汗問題》(北京，世界知識出版社，2003 年)，頁 2-4。

<sup>9</sup> 蔣純華，〈美國的中亞石油戰略及其影響〉，《新疆師範大學學報》，第 25 卷第 2 期 (2004 年 6 月)，頁 80-84。

<sup>10</sup> 高祖貴，《美國與伊斯蘭世界》(北京：時事出版社，2005 年)，頁 339-344。

1999年3月17日美國大使塞斯塔諾維奇(Stephen Sestanovich)在國會指出,美國政府的中亞政策是追求四個相互關聯的目標:(1)民主化;(2)市場為導向的改革;(3)更大程度的融入西方政治與軍事機制;(4)在防擴散(nonproliferation)、反恐(anti-terrorism)與打擊毒品走私(drug trafficking)等問題上,採取負責任態度。<sup>11</sup>2001年12月13日,美國國務院助理國務卿瓊斯(Elizabeth A. Jones)在參議院就中亞問題作證時,指出美國將在中亞繼續謀求實現長期而重要的三方面利益:(1)防止恐怖主義擴散;(2)協助中亞國家進行經濟、政治改革,推行法治;(3)確保裏海能源資源的安全透明化開發。<sup>12</sup>2002年11月27日,美國國務院歐洲與歐亞事務司發表的報告再次指出:「美國在中亞的戰略利益,包括安全、能源與內部改革三個方面。」<sup>13</sup>具體而言,美國在中亞實具有三方面的國家利益。

### 一、地緣政治與軍事戰略利益

蘇聯解體後,美國成為全球唯一的超強,此在全球政治體系下具有下列涵義:(1)美國為舉世唯一擁有全球兵力投射的國家;(2)美國具影響全球經濟發展能力;(3)因強大的軍事力與經濟力,使美國具有全球性的影響力;(4)美國是一個統一的政治體。<sup>14</sup>因此,美國不僅不再視歐洲與東北亞為其「戰略後方」(strategic rear),且轉而更為重視從土耳其沿著外高加索至中亞(中國大陸西境)之帶狀地緣戰略位置;<sup>15</sup>並且重新調整其全球戰略布局,<sup>16</sup>使中亞與中東結合成為「大中東」(Greater Middle East),而「大中東」的戰略能源安全輸往美國及其盟友,則被華府視為其關鍵利益。<sup>17</sup>911事件後,美國更將中亞地區的穩定與否從「周邊利益」(Peripheral Interest)與「主

<sup>11</sup> Elizabeth Wishnick, "Growing U.S. Security Interests in Central Asia," *Strategic Studies Institute, U.S. Army War College*, January 15, 2003, p4.

<sup>12</sup> A. Elizabeth Jones, "U.S.-Central Asian Cooperation," Testimony to the Subcommittee on Central Asia and the Caucasus, Foreign Relations Committee, U.S. Senate, December 13, 2001, p.9.

<sup>13</sup> Fact Sheet, "Promoting Long-term Stability in Central Asia: U.S. Government Assistance One Year After 9/11," Bureau of European and Eurasian Affairs, U.S. Department of State, November 27, 2002, p.1, <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/15560.htm>.

<sup>14</sup> Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "American Primacy in Perspective," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No.4,(July/August):pp20-33.

<sup>15</sup> Robert Legvold, "All the Way: Crafting a U.S.-Russian Alliance (an excerpt)," *The National Interest*, Issue No.70, (Winter 2002.03),

<http://www.inthenationalinterest.com/Articles/Vol1Issue15/Vol1Issue.15LegvoldPFV.html>.

<sup>16</sup> 歐亞大陸是美國建立全球體系最重要的地緣戰略。在歐亞大陸的地緣政治結構中,美國已成功地控制三個周邊地區。在西面,大西洋聯盟直接確立美國在歐亞大陸上的政治與軍事影響力。在東面,以美日同盟為核心的安全網,非但符合美國在西太平洋的利益,而且對於歐亞大陸東面的安全,亦發揮重大影響。在南面,美國的中東戰略使其能源安全得到維護,且繼續保持強大的軍事能力與政治影響力。參閱王傳劍,〈美國在中亞:政策、手段及其影響〉,《東歐中亞研究》,2000年第2期,頁38-40。

<sup>17</sup> 請參閱Geoffrey Kemp and Robert E. Harkavy, *Strategic Geography and the Changing Middle East* (Washington, DC: Brookings Institution Press), 1997.

要利益」(Major Interest)，提升為已威脅國家安全之「緊要利益」(Vital Interests)。<sup>18</sup>足見中亞地區特殊的地緣位置與豐富的戰略能源，已成為美國全球戰略重要的一環。

就美國的國家利益而言，防止俄羅斯勢力再度崛起，以及排除任何單一勢力或集團壟斷中亞地區利益，實至為重要。因此，美國早在冷戰結束之後，即對俄羅斯採行交往(contact)與圍堵併用的策略，其中在圍堵策略方面，美國試圖從大西洋與太平洋兩翼進行包圍(encirclement)，遏制俄羅斯勢力的擴張。<sup>19</sup>然而，隨著20世紀90年代後中國綜合國力快速崛起，除影響美國在亞太地區的利益外；尤其中、俄兩強已結成「戰略夥伴協作關係」(Strategic Partner's Cooperation Relation)，雙方經貿、軍事交往日益密切；就軍事戰略而言，中、俄兩強聯手的勢力，已使歐亞大陸連結成爲一個實體，將迫使美國處於兩大洋作戰，分割戰力的不利態勢；但是，美國進軍中亞，美軍實施新一輪全球軍事部署後，已在東歐、中亞地區對中國與俄羅斯實施針對性部署。<sup>20</sup>此舉，使美國掌握「戰略突穿」<sup>21</sup>之利，形成分割與阻斷中、俄軍事聯合力量；並可藉有效縮短軍事打擊時空因素，創造軍事作戰勝利的契機。足見美國在中亞地區的地緣政治(Geopoliticals)利益，確實已窄化中國與俄羅斯的戰略空間。

美國總統布希(George W. Bush)於2002年9月發布「美國國家安全戰略」(The National Security Strategy of The United States of America)報告，指出美國國家安全威脅的主要來源爲：(1)恐怖主義；(2)大規模毀滅性武器(WMD)；(3)地區衝突。而美國新時期的三大戰略任務爲：(1)以各種手段防範與制止恐怖主義威脅；(2)鞏固軍事同盟並與大國保持良好關係；(3)在全球範圍內推展美國價值觀，促進美國經濟發展。<sup>22</sup>911事件後，美國軍事力量進入中亞，更足以獲取下列地緣政治利益：(1)中亞地區是歐亞橋樑，控制此一地區對進出歐亞大陸至爲重要；(2)在穆斯林(muslim)世界中，美國立足中亞可制約伊朗、伊拉克等敵對國家，確保在西亞及南亞的傳統利益；(3)遏制俄羅斯霸權再起；(4)獲取中亞地區豐富的戰略資源等。<sup>23</sup>因此，美國在中亞地區

<sup>18</sup> "United States Foreign Policy in the States of Central Asia," 2002.11.12, <http://www.brook.edu/comm/events/hill20021112.htm>.

<sup>19</sup> 李慶四、肖顯，〈美國對中亞的爭奪及其對中國安全環境的影響〉，《教學與研究》，2001年第10期，頁35-39。

<sup>20</sup> 〈美軍已經將作戰半徑延伸到整個中國東北部地區〉，《多維新聞》，2005年5月4日，[http://www.5.chinesenewsnet.com/MainNews/NorthAmerica/2005\\_5\\_3\\_15\\_53\\_3\\_56.html](http://www.5.chinesenewsnet.com/MainNews/NorthAmerica/2005_5_3_15_53_3_56.html).

<sup>21</sup> 戰略突穿，係指大軍對敵取攻勢，由敵之正面突破貫穿全縱深，使其陷於分離，不能發揮統合戰力，予以區分擊滅。參閱中華民國國防部，《國軍軍語辭典》(台北：國防部印行，2004年)，頁2之15。

<sup>22</sup> George W. Bush, "The National Security Strategy of The United States of America," The White House, September 2002.

<sup>23</sup> 孫壯志，《中亞新格局與地區安全》(北京：中國社會科學出版社，2001年7月)，頁242。

獲得的地緣政治與軍事戰略利益，正足以持續增強國家實力，確保權勢霸權地位及防止能與之相抗衡的大國崛起。

## 二、反恐與安全的利益

中亞國家獨立後，其周邊的伊朗、沙烏地阿拉伯、阿富汗與土耳其等伊斯蘭國家（The Islamic States）紛紛施加影響。伊斯蘭復興運動（IRM）迅速席捲整個地區，填補蘇聯解體後所遺留的「意識形態真空」。然而，於此過程中，伊斯蘭主義（Islamism）與世俗主義之間、伊斯蘭主義內部溫和派（Traditional Islam，又稱傳統派）與激進派（Radical Islam）之間的矛盾逐步顯現出來。尤其伊斯蘭激進主義，逐步成為各國政治反對派的基本力量，且恐怖活動轉趨積極。例如：2000年9月，美國即將活躍在中亞地區「烏茲別克伊斯蘭運動」（IMU）列入國際恐怖主義組織名單。<sup>24</sup>顯見中亞世俗政權亦受恐怖主義的安全威脅，此舉實與美國反恐戰略的國家利益不謀而合。

美國受911事件重創後，重新省思全球戰略布局，改變傳統安全觀念，反恐遂成為美國戰略性任務。2001年9月，美國國防部公布「四年防務評估」（Quadrennial Defense Review, QDR）指出：「從中東到東北亞綿延著一條廣闊的『動蕩弧』（Are of Instability），沿線既有崛起，也有衰落的地區性大國，兩者複雜多變的交織在一起。而其中許多國家擁有大規模軍隊，以及開發或獲取大規模毀滅性武器的潛力。」<sup>25</sup>美國海軍戰略學院教授巴內特（Thomas P. M. Barnett）則進一步指稱：「『動蕩弧』這個名詞，使美國對該地帶的戰略全部指向穆斯林國家。」<sup>26</sup>2002年6月布希總統指稱伊拉克、伊朗及北韓為「邪惡軸心」（Axis of Evil），並稱絕不容許這些國家以大規模毀滅武器威脅美國安全；甚至，主張對發展大規模毀滅性武器的敵意國家，以及恐怖組織發動「先制攻擊」（preventive strike）。顯見反恐儼然已成為美國「至為重要的利益」。再者，中亞地區正處於「動蕩弧」的中心位置；<sup>27</sup>因此，中亞區域若不穩定將使國際失序，伊斯蘭分離主義趁機滲透，最後導致美國反恐任務難竟全功。

2001年11月阿富汗戰爭後，中亞地區不僅成為美國在中東地區持續反恐，以及

<sup>24</sup> Ahmed Rashid, *Jihad: The Rise of Militant Islam in Central Asia* (London: Yale University Press, 2002), pp.1-11.

<sup>25</sup> Quadrennial Defense Review Report (QDR), U.S. Department of Defense, September 30, 2001, p.4.

<sup>26</sup> Thomas P. M. Barnett, professor at the U.S. Naval War College, "The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-first Century," *G.P. Putnam's Sons*, 2004, p.187.

<sup>27</sup> 中亞毗鄰國際恐怖主義勢力，包括阿富汗、克什米爾、高加索地區及中共新疆；並鄰近伊朗、巴基斯坦，近東、阿拉伯半島等被美國懷疑支持伊斯蘭激進主義的國家。參閱高亞濱、祝政宏，〈911後美國中亞政策及其影響〉，《新疆財經學院學報》，2005年第1期，頁27-31。

阿富汗重建的重要基地，而且其內部存在的恐怖主義與極端主義，亦對美國構成潛在威脅。因此，美國自然藉反恐戰爭之利，趁勢向中亞延伸其影響力。2001年9月，美國總統布希在國會提請人們關注「烏茲別克伊斯蘭運動」（IMU）等恐怖組織的暴力活動。美國布魯金斯學會的研究報告指出：「中亞的恐怖主義威脅主要來自極端主義組織；最為活躍的『烏茲別克伊斯蘭運動』直接威脅美國在中亞、阿富汗的利益，以及中亞國家的穩定。至於，注重極端主義意識形態鬥爭的『伊斯蘭解放黨』（HT）對美國的威脅，無論在思想與政治上還是在安全上都顯得更為廣泛與久遠。」<sup>28</sup>此外，由於中亞一直存有少量蘇聯遺留的大規模殺傷性武器、運載系統與核材料等，必須防止這些武器從中亞各國流入美國不希望見到的國家（如相鄰的伊朗）與恐怖主義組織手中。<sup>29</sup>足見美國在中亞地區的反恐任務，目的旨在確保美國與其盟友的整體安全。

概括而言，中亞地區雖與美國無直接地緣關係，但卻在其全球反恐戰爭中扮演著重要角色，尤其中亞地區與支持恐怖主義國家或基地，非但有著緊鄰的地緣關係，亦存在恐怖主義亟欲獲得的大規模毀滅性武器。此舉，自然使美國更為重視中亞地區的利益，更必須全力爭取中亞國家的認同與支持。

### 三、能源與經濟的利益

石油使中亞地區邁入世界地緣政治的中心，成為列強角逐的重點。在中亞5國中，哈薩克擁有超過百億桶的石油儲存量，而土庫曼的天然氣蘊藏量則高居全球第三，出口潛力驚人，烏茲別克亦擁有相當的石油與天然氣蘊藏量。（詳見表4-1）

---

<sup>28</sup> Fact Sheet, “Frequently Asked Questions about U. S. Policy in Central Asia”, *Brookings Institution*, November 12, 2002, pp.3-5. <http://www.brookings.edu/dybdocroot/fp/pojects/fsu/faq20021112.pdf>.

<sup>29</sup> Michael Gfoeller and Tatiana C. Gfoeller, *United by the Caspian: Pursuing U. S. National Interests in Central Asia and the Caucasus*, Institute for the Study of Diplomacy, Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, November, 2002, pp. 1-4.

表 4-1 中亞國家能源蘊藏量

| 國 別     | 石油已探明蘊藏量／百萬桶  | 天然氣已探明蘊藏量／兆立方英尺 |
|---------|---------------|-----------------|
| 哈 薩 克   | 10,000-17,000 | 53-83           |
| 吉 爾 吉 斯 | 40            | 0.2             |
| 塔 吉 克   | 12            | 0.2             |
| 土 庫 曼   | 1,700         | 98-155          |
| 烏 茲 別 克 | 600           | 74-88           |
| 全 球     | 1,033,200     | 5,142           |

資料來源：U.S. Energy Information Administration, EIA; Oil Gas Journal.轉引自張錫模，《中亞區域安全淨評估》（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2004年），頁28。

上表根據國際能源機構（International Energy Agency, IEA;）的資料顯示，哈薩克、土庫曼與烏茲別克已經探明的石油儲量為 193 億桶，而已探明天然氣儲量為 326 兆立方英尺。就裏海及其周邊地區而言，至少蘊藏有 1,150 億桶石油，「探明與可能的能源儲備實際上是北海油田的許多倍，並且隨著進一步勘探還應該會大幅增長。」<sup>30</sup>同時，中亞能源具有巨大的開發潛力。根據美國國務院評估資料，哈薩克具有在 2015 年前擠入世界前五大石油出口國之列的潛力。2015 年，每日平均石油產量可能達到 500 萬桶，超過科威特或伊朗。總體而言，包括中亞 5 國在內的「裏海地區的石油，雖然不會超過中東的總產量，但是它在未來 10 年內卻很可能成為『石油輸出國家組織』（Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC）以外最大的生產地。」<sup>31</sup>與此緊密相關的是，由於中亞地處內陸，其能源產品必須透過管道設施才能出口到國際市場；所以，中亞的石油管道建設，亦屬於美國經濟利益範疇。

隨著經濟全球化與能源快速消耗，更凸顯能源不可替代的重要性。美國的戰略家預言，21 世紀將是資源的競爭世紀，美國為維護世界霸權地位，其國家安全戰略的重點，即是在全世界爭奪油源。<sup>32</sup>根據美國能源部（Energy Information Administration, EIA）的預估，美國石油需求量至 2020 年將增長 27%，美國國內石油產量卻從 1996 年每日 650 萬下降到 2020 年每日 490 萬桶。而進口量預估從 1996 年的 46% 上升至

<sup>30</sup> Jan H. Kalicki, Clinton administration's Ombudsman for Energy and Commercial Cooperation with the New Independent States and Counselor to the U. S. Department of Commerce, "Caspian Energy at the Crossroads," *Foreign Affairs*, September/October 2001, pp.121-123.

<sup>31</sup> Fact Sheet, "Frequently Asked Questions about U. S. Policy in Central Asia," *Brookings Institution*, (November 12, 2002), p.10, <http://www.brookings.edu/dybdocroot/fp/projects/fsu/faq20021112.pdf>.

<sup>32</sup> 趙龍庚，〈試析美國駐軍中亞後的戰略態勢及其對我國安全利益的影響〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，第 2 期（2004 年），頁 70-75。

2020 年的 66%。<sup>33</sup>美國石油進口主要來自局勢不穩，動亂頻仍的中東，佔總需求量 20% 以上；因此，尋找油源分散風險，即成爲美國能源戰略的核心。而 1999 年美國所公布的「新世紀國家安全戰略」中，即將中亞與外高加索的戰略位階定位於「十分重要」（vitally important）或「重要戰略地位」（strategically vital）。<sup>34</sup>顯見中亞與裏海已被認爲是繼中東地區以外最大的油田，自然成爲美國新的能源政策之所繫；此點，正闡明中亞地區已成爲美國 21 世紀全球戰略的核心地區。

此外，對於美國而言，中亞豐富的能源資源與巨大的開發潛力，即潛存著重大的經濟利益。除可藉投資能源獲利外，亦可藉機與中亞國家發展良好的經貿關係，並從建設基礎設施、電信與交通等其他領域獲取豐厚利潤。例如：美國能源部負責國際事務的部長助理戈德溫（David Godwin）在國會作證表示，發展與中亞國家的經貿關係，「既有利於中亞國家的發展，亦有利於美國公司。事實上，西方跨國公司已經計畫在未來 10 餘年內投資近 1,000 億美元，這些投資主要集中於亞塞拜然與哈薩克。」<sup>35</sup>概括而言，美國在中亞地區的主要經濟利益，係以能源開發，掌握能源分配權力爲核心，並藉能源的重要性，獲取政治與戰略的利益。而就中亞國家而言，與美國合作開發能源，並且建造不受周邊大國制約的能源管道，將成爲中亞國家確保自身安全與實現經濟發展的最佳途徑。

## 貳、美國的中亞戰略與發展

美國國家安全戰略的制定係以其國家利益爲基礎；因此，美國爲實踐其國家利益，於中亞地區採取的戰略爲何？概括言之，911 事件後，美國對中亞的策略主要係以加強軍事（安全）合作、推展政治改革、協助能源開發與促進社會開放等四個領域展開。分別摘要闡述如下：

### 一、加強軍事合作

正如克勞塞維茲（Carl Von Clausewitz）所言，戰爭是政治的延續。<sup>36</sup>軍事力量確

<sup>33</sup> 張如倫，〈美國圖謀中亞之戰略涵意〉，《國防雜誌》，18 卷 1 期（2002 年 7 月），頁 33-34。

<sup>34</sup> The White House, *A National Security for A New Century* (Washington, D.C: Office of the Press Secretary, December 1999), 2000.01.05. <http://usinfo.state.gov/regional/ar/natsec2k.htm>.

<sup>35</sup> Eugene B. Rumer, "Flashman's Revenge: Central Asia after September 11", *Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies National Defense University*, No. 195, December 2002, p.2.

<sup>36</sup> 「戰爭論」對戰爭的定義：「戰爭是政治的延續」，事實上，是對作者原義的誤解。德文原文 Politik 具有雙重含義，即「政治」（politics）與「政策」（policy）。因此，克勞塞維茲的命題是：「戰爭是政治與政策的延續」，不僅在說明戰爭的有意識行動（如戰略），應是理性計算與政策的延長，但同時亦強調，戰爭不可避免產生於存在於混亂的、不可預測的政治領域之中。參閱是本信義，《戰爭論圖解》，劉錦



實是達成政治目的的有效手段。而美國與中亞各國發展密切的軍事關係，實為其全球戰略部署的重要一環。因此，冷戰結束之後，美國積極與中亞相關國家進行軍事交流與對話，其中包括軍官培訓或軍事技術援助等雙邊及多邊合作協議，允諾出售武器裝備，解除對中亞軍售的禁令等。至於，美國與中亞國家的軍事合作過程，可區分兩階段加以敘述：

第一階（911 事件之前）。冷戰後，美國與中亞國家的軍事安全合作，起初以核材料等擁有量較多的哈薩克為中心。隨著中亞與南亞地緣政治，以及「反恐」戰略等方面的重要性提升，美國逐步發展與中亞的軍事安全合作關係。例如：1995 年 5 月，美國促請哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯 3 國組建「中亞維和營」（The Central Asian Peacekeeping Battalion, CENTRASBAT），<sup>37</sup>並給予相關支助；1996 年美國與哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯三國簽訂軍事合作協定，並許諾提供武器、裝備與培訓軍事專家；1998 年美國與哈薩克結為「戰略夥伴關係」；<sup>38</sup>2000 年，烏茲別克開始成為美國在「對外軍事資助項目」架構下，大規模轉讓軍事裝備的第一個國家；2001 年 5 月，美國體認塔吉克在抗擊伊斯蘭極端勢力與保持穩定的重要性，美軍中央司令部司令法蘭克斯（Tommy Franks）將軍訪問杜尚別，稱塔吉克為「戰略上重要的國家」，並承諾提供安全援助。<sup>39</sup>此外，美國亦協助中亞國家先後加入北約「和平夥伴計畫」（Partnership for Peace, PFP）。<sup>40</sup>顯示美國與中亞國家的軍事安全合作經歷逐步擴大的過程，合作的重點亦根據情勢的變化而不斷調整；但已逐步加強與中亞國家的軍事合作關係，以蓄積其影響力。

第二階段（911 事件之後）。美國基於「全球反恐戰爭」（GWOT）的需求，趁勢全面拓展與中亞國家的軍事合作關係。其手段主要為：(1)高階官員訪問。美國國防

---

秀譯（台北：商周出版，2003 年），頁 5-6。張錫模於該譯作導讀中所述。

<sup>37</sup>「中亞維和營」分別於 1997 年 9 月、1998 年 9 月與 2000 年先後舉行 5 次聯合軍事演習。參閱“Regional Security Issues in Central Asia,” *Meeting Report*, Vol.2, No.8, 2000.11.03.

<http://www.ceip.org/files/events/gulomov.asp>.

<sup>38</sup> 張如倫，〈美國圖謀中亞之戰略涵意〉，《國防雜誌》，18 卷 1 期（2002 年 7 月），頁 32-34。

<sup>39</sup> Andrew Murray, “Challenge in the East: the U S is Using the War against Terror to Establish New Bases around China, Its Emerging Rival in Asia,” *The Guardian*, (January 30, 2002): p.10.

<sup>40</sup> 所謂「和平夥伴計畫」，係 1999 年 4 月北大西洋公約組織於華盛頓慶祝成立 50 週年時，發表北約適應 21 世紀安全挑戰的「新戰略概念」（new Strategic Concept），作為北約因應未來的政治與軍事局勢發展的指針（guide）。其中「和平夥伴」（Partnership for Peace, PFP）是北約用來發展與中、東歐國家以及前蘇聯加盟共和國的友誼關係，以減少衝突因素的策略。基本上，「和平夥伴」是由北約所領導的一種政治軍事架構，這個架構是以擴大及強化多邊的合作為基礎，從純軍事到與防衛有關的合作（defense-related co-operations），如危機管理、民間緊急計畫、空中交通管制等都是合作的範圍。而中亞 5 國均為北約「歐洲大西洋夥伴理事會」（Europe-Atlantic Partnership Council）的成員國，亦為「和平夥伴計畫」的成員。

部、參謀首長聯席會、中央司令部的高級官員與軍方將領等，分批多次訪問中亞各國，並就加強軍事人員的交流、進行聯合軍事演習、協助培訓軍事幹部，以及提供安全援助與武器裝備等達成協議。<sup>41</sup>(2)取得軍事基地。例如：烏茲別克、吉爾吉斯與塔吉克為美國提供軍事基地、哈薩克與土庫曼允許美軍飛機使用其領空，以及擁有緊急迫降權利。而美國駐軍中亞地區，更具特殊戰略涵義。2002年1月9日「紐約時報」評論認為，美軍以吉爾吉斯瑪納斯（Manac）機場為中心，建立的軍事基地網絡，可構成重要空中支援與情報監視區域，此區域北可抵達哈薩克各大城市及俄羅斯北部地區，向南可以監控阿富汗、印巴克什米爾及伊朗北部地區，向西可涵蓋裏海地區及伊拉克，向東可牽制中國西部地區。<sup>42</sup>此舉，美軍不但可擴大在阿富汗的反恐效果，亦可實現既定的全球戰略布局。

阿富汗戰爭結束後，美國在中亞設立3個軍事基地。五角大樓承認，美國「已在為於中亞可能持續多年、並舉行定期軍事演習的軍事存在做準備」。美國國防部副部長伍佛維茲（Paul Wolfowitz）亦表示：「這些基地的功能可能政治性多於軍事性，其意圖在於向各方發出一個訊息，即我們有能力返回這個地區，而且能夠達到目的，我們不會忘記這個地區。」<sup>43</sup>顯示美國勢力深入被俄羅斯視為「後院」的中亞地區；但是，對美、中、俄的「戰略三角」（Strategic Triangle）關係，仍採取謹慎操作的策略，以免過度刺激中國與俄羅斯，而引發不利的緊張關係。然而，無論事態如何發展，可以肯定的是，美國進軍中亞，實際上已成為中亞安全的管理者（governor）。只是現存制約因素為：(1)中國與俄羅斯軍事合作關係日益密切；<sup>44</sup>(2)中國與俄羅斯兩強日益增強在中亞地區的競逐策略；(3)中亞諸國基於延續現實政權的關鍵利益考量，與美國合作的願意與方式，並非全然由美國片面決定。

## 二、推展政經改革

將中亞各國融入西方的政治與經濟體系，顯然是美國對中亞政策的重要考量因素，亦是美國穩定中亞地區安全情勢的主要策略。<sup>45</sup>冷戰結束以來，美國對中亞安全

<sup>41</sup> 榮鷹，〈反恐戰爭與地區形勢〉，收錄《中共亞太安全（軍事）戰略觀》，國防部編印（台北：中華民國國防部，2003年9月），頁317。

<sup>42</sup> 余學會、許濤，〈美國軍事力量進入中亞及其影響〉，《國際政治》，2002年9月，頁58-62。

<sup>43</sup> Ahmed Rashid, *Jihad: The Rise of Militant Islam in Central Asia*, Yale University Press, 2002, p.111.

<sup>44</sup> 中國與俄羅斯首次聯合軍事演習，於2005年8月18-25日舉行。分析家指出，其主要戰略目的是因應以美國為主的北約勢力向中亞蔓延的趨勢，兼有達成軍購與軍售的目的。〈中俄軍演學者：具戰略宣示與軍售目的〉，《多維新聞網》，2005年8月18日，

[http://www5.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Mainland/cna\\_2005\\_08\\_17\\_14\\_11\\_30\\_152.html](http://www5.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Mainland/cna_2005_08_17_14_11_30_152.html).

<sup>45</sup> Stephen Blank, "The United States and Central Asia," edited by Roy Allison and Lena Jonson, *Central*

環境的具體化戰略 (shaping strategy)，主要體現於推動中亞各國的政治民主與經濟自由。美國前國務次卿塔伯特 (Strobe Talbott) 1997 年的演說曾表示，中亞國家唯有推動政治民主化與經濟自由化，方能解決中亞地區的族群與宗教衝突。<sup>46</sup>因為中亞國家若能完成民主化改革，便可產生「穩定輸出」 (stability output) 的效應，不僅可能影響南亞次大陸的情勢演變，亦得以讓美國穩固黑海至帕米爾高原此一帶狀的戰略部署。基本上，美國認為中亞國家的民主化有助於達成此地區的權力均衡目標。

基此，中亞國家獨立後，美國積極加強與中亞各國高層互訪或簽署雙邊條約，間接敦促其推動政治改革。<sup>47</sup>經由美國持續推動在中亞各國多元民主發展，確實呈現部分的效果，主要為：(1) 哈薩克新興反對政黨「阿克佐爾」 (Ak Zhol) 獲政府核准為正式政黨，並公開批評官員腐敗等具爭議性問題。(2) 吉爾吉斯建立由反對黨與私營企業代表參與的「憲法委員會」 (Constitutional Council)，而所有民間活動均由美國基金會或美國國際開發署 (USAID) 贊助；另外，美國國務院在比什凱克擁有獨立出版社，而 2005 年大選前更投入 200 萬美元，以作為民主宣傳之用。<sup>48</sup>(3) 塔吉克政府邀反對派人士參與政府施政，放寬講演限制；並於 2002 年 8 月批准於杜尚別設立第一家獨立廣播電台「帶加號的亞洲」 (Asia Plus)。(4) 土庫曼民眾日益將關注焦點置於基層民主的基本問題上，諸如：環境保護、婦女問題等。(5) 烏茲別克政府允許被禁的反對黨「伯利克黨」 (Brilik) 舉行黨員大會，並獲准成為正式政黨；2002 年政府核准成立「烏茲別克獨立人權組織」 (Independent Human Rights Organization of Uzbekistan, IHROU)，成為替人權問題工作的非政府組織。<sup>49</sup>足見美國推動的民主、自由及人權等民主政治價值，已逐漸對中亞各國產生潛移默化的效果。

---

*Asian Security: The New International Context* (Washington, D.C.: Brookings Institution Affairs, 2001), pp.128-135.

<sup>46</sup> Strobe Talbott, "Democracy and the National Interest," *Foreign Affairs*, Nov./Dec.1996.

<sup>47</sup> 例如：1991 年蘇聯解體之後，美國前副總統高爾 (Al Gore)、前國務卿貝克 (James Baker) 與歐布萊特 (Madeleine K. Albright) 曾先後訪問中亞地區，中亞各國總統亦先後訪問美國；而 1994 年美與哈薩克簽署「民主夥伴憲章」，與烏茲別克簽署「兩國關係原則聯合聲明」。參閱常慶，〈中亞五國對外關係現狀與發展趨勢〉，《東歐中亞研究所》，1996 年第 4 期，頁 15-19。另外，美國與西方盟國仍不斷以「維護人權」之名，對中亞威權政府施壓，以期落實民主化與自由化。諸如：美國不僅透過「歐安組織」 (OSCE) 定期對中亞各國的選舉與人權進行監督，以便加速中亞各國在政治體制上的轉型，以及對人權議題的重視；亦支持區域性非政府組織 (NGOs) 推動中亞各國公民的政治參與行動。參閱曾佑暉，〈強權競逐下的中共對中亞政策—1991~2003〉 (國立東華大學公共行政研究所，碩士論文，2003 年 6 月)，頁 64-65。

<sup>48</sup> 愛斯科巴 (Pepe Escobar)，〈經濟因素推動吉爾吉斯「鬱金香革命」〉，《亞洲時報在線特稿》，2005 年 3 月 29 日，<http://www.atchinese.com/2005/03/0329spe2.htm>

<sup>49</sup> Fact Sheet, "Frequently Asked Questions about U.S Policy in Central Asia," *The Brookings Institution*, November 12, 2002, pp7-8.

至於，在經濟方面，美國對中亞各國進行直接經援或推動經貿合作，加速中亞各國的經濟體制改革與建立市場機制。歐亞基金會（The Eurasia Foundation）、國際貨幣基金會（IMF）、世界銀行（World Bank）與國際間政府組織（International Non-governmental Organizations, IGOs），則在美國的敦促下，對中亞各國進行體制改革的必要援助。<sup>50</sup>此外，為給中亞國家的民眾「創造經濟希望」，美國推動中亞國家實行以市場為基礎的經濟制度，其採取的策略為：(1)與中亞國家就經濟改革問題頻繁對話，並以投資、貸款、贈與等方式，「協助」中亞各國克服經濟困難。據統計 1992—2002 年期間美國向中亞國家提供總計已逾 29 億美元的經濟援助。<sup>51</sup>(2)支持發展中小企業與建設社區基礎設施，增加就業機會；並協助改革中亞各國政府預算與稅收政策、銀行系統、土地制度、關稅、商業法規及會計制度等。<sup>52</sup>

綜合而言，美國評估認為，經其大力推展與協助，中亞國家經濟近幾年逐步擺脫原蘇聯的指令性計畫經濟制度，實現不同程度的發展。哈薩克與吉爾吉斯經濟改革呈現較佳的狀況。而哈薩克的經濟改革領先於其他中亞國家，改革的進展亦最為突出。2002 年 3 月，美國商務部將哈薩克界定為「市場經濟國家」。於此同時，嚴重的貪污腐敗問題卻影響著中亞國家的投資環境，而諸如吉爾吉斯雖然實現經濟持續增長；但仍然必須借助國際援助，否則國內民生經濟即產生問題。因此，2001 年 12 月，國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）提供 9,800 萬美元貸款，以「消除貧困及促進成長」；2002 年 3 月，「巴黎俱樂部」(Paris Club)重整其外債，將 2002—2004 年間的債務從 1.01 億美元減至 560 萬美元。<sup>53</sup>烏茲別克與塔吉克則仍然處於艱難的市場經濟改革情境。至於，土庫曼的經濟改革進展，則為中亞國家最緩慢者，政府仍然控制著絕大部分的經濟活動，外國直接投資微不足道，社會教育與醫療體系發展日益落後。

### 三、協助能源開發

石油是現代世界經濟的原動力，誰控制石油資源，誰就能獲得經濟發展的主導

<sup>50</sup> “U.S. Engagement in Central Asia: Successes,” 2002.11.12.

<http://www.brook.edu/fp/projects/fsu/successes20021112.pdf>.

<sup>51</sup> 1999 年美國制定「中亞援外計劃」（The U.S. Foreign Assistance Programs in Central Asia），並設立一專門的機構來推動對中亞地區的投資與援助計劃。另 2002 年美國同時撥出 5.3 億美金，以推動中亞各國的經濟改革。參閱陳建民，〈世界政治中的中亞〉，《國際政治研究》，2002 年第 2 期（2002 年 5 月），頁 103-105。

<sup>52</sup> 高祖貴，〈美國與中亞的關係分析〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2005 年第 2 期，頁 74-75。

<sup>53</sup> Fact Sheet, “U. S. Engagement in Central Asia: Successes,” *The Brookings Institution*, November 12, 2002, p.1, <http://www.brookings.edu/dybdocroot/fp/projects/fsu/successes20021112.pdf>.

權。美國歷來奉行「保存本國能源，廉價使用外國能源」的能源政策。<sup>54</sup> 911 事件後，美國充分體認分散油源的重要性。因此，2001 年 11 月，美國迅速增加戰略石油儲備量，預定至 2005 年將戰略石油儲備增加到 7 億桶的目標。與此同時，美國政府還及時調整石油進口政策，分散從世界各地進口石油，以降低風險。2003 年，美國從非「石油輸出國家組織」（OPEC）進口原油量每日平均近 508 萬桶，為 1973 年的 4.4 倍，而 2003 年從 OPEC 國家的進口量為 458 萬桶，僅增加 2.2 倍。美國從波斯灣地區的石油進口亦呈下降趨勢，從 2001 年每日平均進口量 260 萬桶到 2003 年的 240 萬桶以下。<sup>55</sup> 基此，被視為「第二個波斯灣」，乃至世界能源版圖「最後疆域」（last frontier）的中亞地區豐富戰略資源，立即成為美國能源進口的較佳選項。

強權角逐石油的手段是有效控制油源探勘、抽取、提煉、運輸以及銷售等管道。而中亞 5 國基於主、客觀條件的不足，必須與強權投資合作開採戰略能源，其中爭取鋪設管線的權利，決定石油爭奪戰略的勝負關係。因此，美國在中亞的石油路線之爭，主要是打破俄羅斯對石油運輸路線的壟斷局面。<sup>56</sup> 其能源建設計畫主要有三項：(1) 透過「裏海管線國際財團」（Caspian Pipeline Consortium, CPC），從哈薩克濱臨北部裏海的阿特勞（Atyrau）向西計畫修建一條管線經過俄羅斯阿斯特拉罕（Astrakhan）、提霍列次克（Tikhoretsk）到黑海港口新羅西斯克（Novorossisk）；(2) 藉由 11 家外國石油公司所組成的「亞塞拜然國際營運公司（Azerbaijan International Operating Company AIOC）」的合資，由哈薩克濱臨裏海東北的阿克套（Aktau）建造一條海底油管接連巴庫（Baku），而後興建兩條管線，往北繞過車臣至俄羅斯新羅西斯克港；或經格魯吉亞的提比利斯（Tbilis）向南延伸至土耳其的地中海港口杰依罕（Ceyhan）；(3) 1996 年美國加州石油公司（Unocal Oil）與土庫曼簽定「諒解備忘錄」，籌建通往亞洲的油氣供應管線。<sup>57</sup>（詳見圖 4-1）

<sup>54</sup> 〈世界石油資源競爭新動向〉，《中國網》，<http://big5.china.com.cn/chinese/jingji/224719.htm>。

<sup>55</sup> 〈布什政府大力調整石油政策〉，《北方網》，<http://news.enorth.com.cn/system/2004/07/28/000830440.shtml>。

<sup>56</sup> Bulent Gokay, "Oil, War, Geopolitics and Hegemony," Case Study of Conflict and Peace in Mountain Societies 7 (March 2002). in <http://www.mtnforum.org/resources/library/gokab02a.htm>.

<sup>57</sup> 龍舒甲，〈從石油利益論「九一一事件」後的中亞地區與其周邊情勢〉，《問題與研究》，41 卷 6 期（2002 年 11-12 月），頁 111-112。

圖4-1 中亞地區石油與天然氣設施分布



資料來源：Ariel Cohen, “U.S. Policy In The Caucasus And Central Asia: Building A New “Silk Road” To Economic Prosperity,” July 24, 1997, p.7, <http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=21665>. 轉引自 曾佑暉，〈強權競逐下的中共對中亞政策—1991~2003〉（國立東華大學公共行政研究所，碩士論文，2003年6月），頁67。

總之，石化能源的豐富提供中亞諸新興國家在經濟發展上的動力，但基礎建設落後，尤其交通建設的缺乏，卻成為經濟發展遲緩的主因。對於美國而言，推動健全的基礎交通建設，不但可以活絡中亞各國經濟，亦能消除中亞地區的不穩定情勢。因此，華府積極推動從中國西部連結至喬治亞，甚至跨越過黑海進入歐洲的「新絲路」(New Silk Road)，提供歐亞之間貨物的交流與振興中亞地區經濟。<sup>58</sup>然而，此種龐大的交通建設計畫，涉及複雜的國際政治、經濟關係，雖然造成強權競逐的矛盾，但亦同時存在著合作的契機。

#### 四、促進社會開放

美國在加強軍事安全合作、促進政治與經濟改革的同時，也注重推展中亞各國社

<sup>58</sup> Ariel Cohen, “U.S. Interests in Central Asia,” 1999.03.17. <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/Test031799.cfm>.

會變化，力圖從根本上培植社會穩定發展的力量。其具體措施主要如下：

首先，協助中亞國家改善醫療條件。包括以多種形式提供藥品及醫療物資（例如：將國防部多餘的醫療設備與其他醫藥物資，轉變為援助物資），並「開放社會研究所」與「索羅斯哈薩克基金會」合作，對愛滋病（AIDS）高危險人群採取防護措施，促使中亞國家改革醫療制度，提升地方政府防治傳染病的能力，推展有關部門在嬰兒健康與加強營養方面的教育，以保障最貧窮地區的兒童健康等。2001年，美國向整個中亞地區的醫院、醫療門診部，以及弱勢群體，提供價值達 1.27 億美元的人道主義援助物資。2002年 8 月及 10 月，美國向費爾加納盆地與烏茲別克其他地區，運送價值 5,600 萬美元的醫療物資與藥品。<sup>59</sup>

其次，力圖協助中亞國家解決蘇聯時期遺留的環境災害問題。包括清除鈾礦開採與加工洩漏產生的放射性物質，而此種物質嚴重威脅吉爾吉斯最大的伊克塞湖（Ysyk-Kai）附近地區的環境與經濟發展；並改善灌溉系統，提升水資源控制運用效率，以及加強氣象預測水準，有效預測水資源流向，以利妥善規劃運用。

第三，採取措施協助中亞國家打破與世隔絕的狀態，增進中亞人民與外部世界的聯繫，促使它們改變對世界的認識與態度，以便跟上世界發展潮流。2001年，美國先後從中亞國家招收 316 名高中與大學生，讓其在美國教育機構學習至少一年以後，再返回自己的國家；並接納塔吉克、土庫曼與烏茲別克的研究生到美國高等學校，就公共管理、公共衛生、商業管理、法律、經濟、新聞與環境保護等不同領域進行深造。另邀請 275 名中亞國家的專業人士與企業家訪問美國，以使他們對美國的民主、自由的市場制度加深認識；亦在現有的 42 個互聯網站的基礎上，又新建 10 個公開的互聯網站，以擴大中亞國家與外部世界的聯繫、交流。<sup>60</sup>

第四，與中亞國家在學生與其他人員、訊息方面不斷擴大交流。2003年，美國開始實施一些改善中亞國家基礎教育的計畫。其中包括，推展中亞國家改革教材與課程設置、發展國民教育、加強教師培訓、推展網路遠程教學等。此外，美國還推展中亞國家完善法律體系，改進執法工作，加大打擊毒品走私力度，防止毒資流向恐怖組織

---

<sup>59</sup> Fact Sheet, “Promo ting Long- term Stability in Central Asia: U. S. Government Assistance One Year After 9/11”, Bureau of European and Eurasian Affairs, U. S. Department of State, November 27, 2002, p.3, <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/15560/htm>.

<sup>60</sup> Fact Sheet, “Promo ting Long- term Stability in Central Asia: U. S. Government Assistance One Year After 9/11”, Bureau of European and Eurasian Affairs, U. S. Department of State, November 27, 2002, p.4, <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/15560/htm>.

與危害社會，向新建立的緝毒機構與新招募的緝毒人員提供培訓及設備，增強其戰鬥力，推展中亞國家加強司法合作，提升打擊毒品走私的效果。<sup>61</sup>

綜合而言，美國全球戰略布局，係以其國家利益為基礎，而中亞地區深具地緣政治、軍事戰略、反恐安全，以及能源與經濟等利益；因此，其策略的制定，亦以軍事合作、政經改革、能源開發與社會開放為主軸，並具體呈現幾項特點：(1)不承認任何國家或聯盟對於中亞事務的壟斷，以及阻止它國對於美國中亞利益的傷害；(2)打擊恐怖主義與防止毒品與大規模毀滅性武器的擴散；(3)保障美國企業在中亞地區的投資與穩定中亞市場機制；<sup>62</sup>(4)推動中亞各國政治民主化、經濟自由化，並積極推動中亞各國公民社會的發展，以健全市場經濟與法律制度。<sup>63</sup>然而，此種強勢的布局對中亞周邊的強權國家，尤其俄羅斯產生何種的效應？

## 第二節 俄羅斯鞏固地緣政治的戰略

蘇聯解體後，初期俄羅斯的政治菁英仍然認為俄國是世界超級強權，當時的外交部長柯茲列夫（Andrey Kozyrev）即公開宣稱：「俄羅斯作為世界性強權的地位不會停止。」<sup>64</sup>但隨著俄羅斯推動「震撼療法」（The Shock Therapy）經改措施，以及「蓋達爾計劃」<sup>65</sup>（Gaidar Plan）的失敗，非但使寄望融入西方陣營的企圖落空，而且陷入內部政經局勢不穩，以及外部強權掣肘（北約逐漸東擴、美國加重在中亞地區的影響力）的窘境。<sup>66</sup>因此，俄羅斯調整其國家戰略，在外交政策上遂行所謂「新歐亞主義」（Neo-Eurasiaism）；<sup>67</sup>並轉而加強與前蘇聯加盟共和國之間的關係。1999年普丁（Vladimir Putin）上台後，即調整其外交重點，其中最為重要者即是推動獨立國協

<sup>61</sup> 高祖貴，〈美國與中亞的關係分析〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2005年第2期，頁74-75。

<sup>62</sup> Ariel Cohen, "U.S. Foreign Policy Interests and Human Rights in Central Asia," July 18, 2001.  
<http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/Test071801.cfm>.

<sup>63</sup> B. Lynn Pascoe, "U.S. Policy in Central Asia and the War on Terrorism," 2002.08.30.  
<http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wm140.cfm>.

<sup>64</sup> Andrey Kozyrev, "Russian: Chance for Survival," *Foreign Affairs*, (Spring 1992), p.10.

<sup>65</sup> 前蘇聯戈巴契夫時期，以蓋達爾為首的改革班底，推動市場化、私有化改革，但經濟卻每況愈下。迄進入俄羅斯時期，葉爾辛繼續執行激烈經改政策，並任命蓋達爾為副總理，自1992年起推動改革計畫，但因經濟毫無起色而下野，俄羅斯市場經濟的改革始有退卻現象。參閱丁連財，《現代用語導讀—國際關係與國際組織》（台北：書泉出版社，2000年），頁10-24。

<sup>66</sup> 此戰略稱為「歐洲—大西洋戰略」（Euro-Atlanticist Strategic），亦稱「西傾」政策。Eugene B. Rumer, "Russia and Central Asia After the Soviet Collapse," edited by Jed C. Snyder, *After Empire: The Emerging Geopolitics of Central Asia* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1995), pp.1-51.

<sup>67</sup> 新歐亞主義強調利用俄羅斯地處歐亞大陸中心的獨特地緣優勢，主張開展獨立的全方位大國外交，與世界各主要國家與力量中心，發展現實平等的夥伴關係。參閱范建中，《當代俄羅斯政治發展進程與對外戰略選擇》（北京：時事出版社，2004年），頁299。



進一步的整合。<sup>68</sup> 藉此，俄羅斯在中亞地區的國家利益，以及所採取的戰略為何？

## 壹、俄羅斯在中亞的國家利益

911 事件後，隨著美國軍事力量進入中亞地區，俄羅斯亦積極強化與中亞各國的合作關係，以避免在新一輪的強權競逐中喪失原有的利益與優勢。深究俄羅斯在中亞地區的核心利益，實為地緣政治經濟、國家安全及戰略能源。

### 一、鞏固地緣政治的戰略利益

蘇聯解體後，對於深具地緣傳統安全的俄羅斯而言，立即意識到周邊地緣安全環境嚴重惡化。失去西線縱深 2,000 公里的前緣地帶與龐大的軍事設施，以及南線高加索與中亞的重要戰略屏障後，俄羅斯不僅出海口受限，而且被推入歐亞大陸的深處。<sup>69</sup> 因此，俄羅斯對於中亞的戰略根本思維，係地緣政治安全與維持在中亞的霸權（Hegemony）。對俄羅斯而言，中亞地緣政治具有前進防衛（forward defense）的重要性，因為從中亞可以將權力投射至西亞、南亞、印度洋、裏海及新疆；所以，中亞對俄羅斯具有雙面刃的意義，既是俄羅斯對其他區域或國家投射權力的跳板，反之亦可以為其他強權用來攻擊俄羅斯的橋樑。<sup>70</sup> 況且，就地理戰略而言，中亞南高北低，北面與俄羅斯所處的東歐平原及西伯利亞平原連成一片，而哈薩克與俄國邊境長達 6,000 公里，南面山高水險，與鄰國受高山阻隔；因此，中亞 5 國係俄羅斯南邊的戰略安全屏障，亦是發生戰爭或武裝衝突時的「緩衝國」（Buffer State），足以增大俄羅斯的戰略安全空間。<sup>71</sup> 足見中亞地區對俄羅斯而言，進則可擴大國際政治的影響力，退則可以確保國家的生存與安全。

冷戰時期，兩極（Bipolarity）對抗時期，中亞地區扮演蘇聯的戰略大後方，其戰略地位重要性不見彰顯。然而，蘇聯解體後，即牽動俄羅斯國家安全思維，並進而制定「俄羅斯聯邦安全法」、發表「總統國家安全諮文」，擬定國家安全的方向。<sup>72</sup> 迄 1997 年 12 月 17 日葉爾辛（Boris Yeltsin）制頒「俄羅斯聯邦國家安全構想」（National Security Concept of the Russian Federation），更進一步闡明俄國地緣政治戰略的基礎是「一個核心目標」與「三個戰略方向」。核心目標：是保障邊界不受侵犯與領土完整、防止

<sup>68</sup> 鄭羽，〈俄羅斯的獨聯體政策：十年間的演變〉，《東歐中亞研究》，2001 年第 4 期，頁 1-2。

<sup>69</sup> 范建中，〈當代俄羅斯政治發展進程與對外戰略選擇〉（北京：時事出版社，2004 年），頁 284-291。

<sup>70</sup> 張錫模，〈中亞區域安全淨評估〉（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2004 年），頁 110-111。

<sup>71</sup> 鮑世奮，〈從地緣因素看俄羅斯對中亞五國的政策〉，《國際問題論壇》，1995 年創刊號，頁 20-21。

<sup>72</sup> 范建中，〈當代俄羅斯政治發展進程與對外戰略選擇〉（北京：時事出版社，2004 年），頁 296-298。

國家憲法體制受到他國侵害、鞏固俄國作為一個大國，以及正在形成的多極世界中具影響力中心之一的地位；三個戰略方向則是西部、南部與東部。<sup>73</sup>其中南部的戰略方向，主要係指向中亞地區。普丁總統於 2003 年國情咨文明確指出：「獨立國協地區是俄羅斯的戰略利益區，加強與獨立國協國家的關係是俄羅斯外交毋庸置疑的優先方面。」<sup>74</sup>實際上，俄羅斯始終視獨立國協成員為其「特殊利益區」及「傳統勢力範圍」；因此，發展與中亞國家的關係自然成為俄羅斯外交政策的重要選擇。

## 二、確保國家安全的生存利益

中亞國家獨立後，其本質上皆屬「虛弱國家」(weak state)，正足以嚴重威脅與中亞地區接鄰的俄羅斯國家安全。其主要安全威脅因素，除地緣戰略安全外，其他具體呈現為：(1)恐怖主義造成國家內部的不定感。蘇聯時期所遺留的歷史與民族問題，亦使得俄羅斯境內的分離主義運動、伊斯蘭宗教極端主義、恐怖主義極為活躍，這三股勢力之間的串聯，激發俄羅斯國內壓抑已久的民族矛盾與宗教糾紛，造成接二連三的衝突危機，如納戈爾諾—卡拉巴赫衝突(Nagorno-Karabakh Autonomous Oblast)、摩爾多瓦德涅斯特河(Moldova)沿岸的戰亂，以及車臣戰爭(Chechen War)等。<sup>75</sup>(2)俄羅斯與中亞各國的民族問題亦影響其政局的穩定。中亞地區的俄羅斯人約佔中亞總人口數的 11.7% (獨立之初約佔 20%)，在政治、經濟改革的過程中，經常出現「反俄」、「排俄」的事件，造成民族間的對立與衝突；另一方面，離開中亞返回俄羅斯的移民驟增，亦形成俄羅斯在政治、經濟上極大壓力。<sup>76</sup>足見中亞地區儼然已成為俄羅斯外部安全的嚴重威脅來源。

自 1993 年以降，北約逐步東擴，並以「和平夥伴關係計畫」(PFP)廣納前蘇聯的加盟共和國。2004 年中、東歐新加入 10 個成員國中，有 8 個國家是原蘇聯的勢力範圍，其中波羅的海地區的愛沙尼亞、拉脫維亞與立陶宛等三國是前蘇聯加盟共和國，<sup>77</sup>使俄羅斯西面的地緣戰略空間受到嚴重壓縮。在東面，美國全球兵力調整方案，隱含著美日軍事同盟關係逐漸穩固成型，對俄羅斯形成合圍態勢；在南面，綜合國力

<sup>73</sup> 西部戰略方向係指防止北約東擴，而東部則為積極參與亞太事務。參閱闕旭淇，〈中亞五國與俄羅斯之安全合作關係(1992~2001)〉(國立政治大學俄羅斯研究所碩士論，2002 年 6 月)，頁 48-50。

<sup>74</sup> 〈普京連任後的俄羅斯外交〉，《中國網》，<http://big5.china.com.cn/chinese/HIAW/517886.htm>。

<sup>75</sup> 龍舒甲，〈納—卡問題爭端之背景與發展〉，《問題與研究》，第 34 卷第 11 期(1995 年 11 月)，頁 79-89。

<sup>76</sup> 王新謙、吳鋒，〈阿富汗戰爭後的里海能源與中亞地區國際關係〉，《寧夏社會科學》，第 3 期(2002 年 5 月)，頁 22-25。

<sup>77</sup> 陳朝政，〈強權在中亞與外高加索地區的競逐〉，《美歐季刊》，15 卷 1 期(2001 年春)，頁 121-130。

快速崛起的中國，逐漸成爲亞太地區不可或缺的區域強權；而伊朗與阿富汗向來是伊斯蘭極端主義、恐怖主義與分離主義的輸出地，對俄羅斯境內 200 餘萬的伊斯蘭教信徒，造成潛在的影響力；再者，土耳其大力推行「泛突厥主義」（Pan-Turkism），亦嚴重威脅俄羅斯在中亞地區的勢力。<sup>78</sup>故就俄羅斯國家安全而言，中亞地區是其對外的戰略緩衝地帶，確保中亞地區的安全與穩定，使其不受其他大國控制，實爲俄羅斯至關重要的「生存利益」。

### 三、持續經貿發展的經濟利益

蘇聯在中亞區域由於具有地緣政治的優勢，連帶使其地緣經濟（Goeconomics）亦具有結構性的優勢，主要呈現爲：(1)蘇聯時期修築的「歐亞大陸橋」（Trans-Asian Railway）途經西伯利亞，目的之一即在發展中亞與俄羅斯的運輸系統，使中亞的主要鐵路、公路、能源管道均與俄羅斯「單向」連接，唯有透過俄羅斯才能實現跨境運輸；而中亞 5 國無法在短時間內大量開闢新的對外交通路線，致使中亞在對外交通上必須仰賴俄羅斯。(2)蘇聯時期的「勞動分工」政策，使產品單一性與互補性極高，造成各加盟共和國間經濟相互依存度高。故唯有透過資源的互補與交流，彼此在經濟上才能獲得有效發展；其中中亞地區主要是俄羅斯原料生產基地，亦是俄羅斯大企業的原料來源，對於活絡俄羅斯經濟，助益甚大。<sup>79</sup>(3)俄羅斯對中亞豐富戰略能源的需求。例如：烏拉爾地區必須依靠烏茲別克的天然氣、高加索地區持續的衝突使俄羅斯很難穩定獲取亞塞拜然的資源，<sup>80</sup>因而更凸顯中亞能源的重要性。

蘇聯解體後，直接打破俄羅斯與前蘇聯加盟共和國之間經貿往來模式。獨立初期，獨立國協各成員國彼此之間關稅壁壘極爲嚴重，導致俄羅斯的經濟情況更形嚴峻。且由於俄羅斯不甚精緻的工業產品難以在國際市場競爭，而長期習於接受俄羅斯產品的中亞市場，成爲其經濟發展不可或缺的地區。<sup>81</sup>即使是經歷 10 餘年的發展之後，中亞地區仍舊爲俄羅斯產品主要的銷售市場。以 2004 年爲例，中亞 5 國由俄羅斯進口產品佔其總額的百分比，分別爲：哈薩克 33.9%、吉爾吉斯 23.1%、塔吉克 17.8%、土庫曼 28.5%、烏茲別克 28.2%（如表 4-2）。顯見中亞地區仍爲俄羅斯重要

<sup>78</sup> 葛騰飛，〈美國與俄羅斯的中亞競逐〉，《俄羅斯研究》，2002 年第 3 期，頁 71-76。

<sup>79</sup> 何衛剛，〈俄羅斯外交政策的新焦點——中亞的戰略利益〉，《中華戰略學刊》，2004 年 4 月號，頁 102-103。

<sup>80</sup> 佩馬尼(Hooman Peimani)，《虎視中亞》(Regional Security And The Future Of Central Asia)，王振西主譯（北京：新華出版社，2002 年），頁 173。

<sup>81</sup> Vyacheslav Vashanov, "Economic Changes in the Post-USSR: Reasons for Mass Migrations," edited by Jeremy R. Azrael, Emil A. Payin, Kevin F. McCarthy, and Georges Vernez, *Cooperation and Conflict in the Former Soviet Union: Implications for Migration* (California: RAND, 1996), pp.60-67.

的經濟利益地域。

表4-2 中亞五國進出口主要貿易夥伴 (總額單位：億美元)

| 國別<br>區分 | 哈 薩 克                                                                 | 吉 爾 吉 斯                                                                            | 塔 吉 克                                                                                                      | 土 庫 曼                                                                        | 烏 茲 別 克                                                              |
|----------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 進        | 總額<br><b>130.7</b>                                                    | 總額<br><b>7.751</b>                                                                 | 總額<br><b>13</b>                                                                                            | 總額<br><b>28.5</b>                                                            | 總額<br><b>28.2</b>                                                    |
| 百分比      | 俄羅斯 <b>33.9%</b><br>中國13.6%<br>德國9.6%<br>法國6.8%                       | 俄羅斯 <b>23.1%</b><br>中國22.9%<br>哈薩克19.3%<br>土耳其7.2%<br>德國4.5%<br>烏茲別克4.4%<br>美國4.2% | 俄羅斯 <b>17.8%</b><br>烏茲別克13.4%<br>哈薩克9.7%<br>烏克蘭6.3%<br>阿塞拜然6.3%<br>美國5.8%                                  | 俄羅斯 <b>14%</b><br>烏克蘭13.8%<br>美國11.1%<br>阿拉伯聯合大<br>公國8.1%<br>土耳其8%<br>德國6.8% | 俄羅斯 <b>26.4%</b><br>韓國10.8%<br>德國9.4%<br>中國8.3%<br>哈薩克6%<br>土耳其6%    |
| 出        | 總額<br><b>184.7</b>                                                    | 總額<br><b>6.467</b>                                                                 | 總額<br><b>11.3</b>                                                                                          | 總額<br><b>40</b>                                                              | 總額<br><b>37</b>                                                      |
| 百分比      | 俄羅斯 <b>13.5%</b><br>百慕達13.4%<br>中國10.4%<br>德國9.2%<br>瑞士9.1%<br>法國6.7% | 阿拉伯聯合大<br>公國 23.8%<br>瑞士 16.9%<br>俄羅斯 <b>16.9%</b><br>哈薩克 10.1%<br>中國 9.8%         | 拉脫維亞<br>13.1%、瑞士<br>11.5%、烏茲別<br>克11.3%、挪威<br>9.9%、俄羅斯<br><b>8.2%</b> 、伊 朗<br>7.9%、土耳其<br>7.7%、義大利<br>6.6% | 烏克蘭49.8%<br>伊朗17.2%<br>義大利5.3%<br>土耳其4.7%                                    | 俄羅斯 <b>21.2%</b><br>中國14%<br>烏克蘭7%<br>土耳其6.3%<br>塔吉克5.8%<br>孟加拉國4.2% |

資料來源：作者整理自U.S. Central Intelligence Agency (CIA) *The World Factbook* 2005, at <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos>.

## 貳、俄羅斯的中亞戰略與發展

冷戰結束後，俄羅斯國內生產總值（GDP）僅有美國的 1/30，軍事預算亦僅及美國的 1/40，無力與美國競爭。因此，俄羅斯採取「務實的現實主義外交」策略，以鞏固獨立國協為外交的首要任務；並以凸顯其「溝通東西方、連接兩大洋」的橋樑作用，增強在世界地緣政治格局中的地位。<sup>82</sup>由於中亞地區對俄羅斯深具國家利益，但是俄羅斯在整體國力衰退後，已難再將中亞國家置於控制之下，有效支配中亞區域的整體發展；然而，俄羅斯發展與中亞國家長期穩定關係，甚至使中亞國家對其產生依賴的意圖，卻仍然至為明顯。尤其普丁擔任俄羅斯總理及總統以來，即視中亞為其南部疆界的「戰略屏障」，積極推動獨立國協一體化，並加強發展與中亞國家的全面關係，概括而言，其採取的戰略如下：

<sup>82</sup> 裴遠穎，〈俄羅斯外交戰略的重大調整—俄實行戰略收縮標誌著俄羅斯外交從理想主義到現實主義的轉變〉，《北京周報》，<http://www.beijingreview.com.cn/2002-38/world38-1.htm>.

## 一、構築安全體系

在地緣政治思想指導下，俄羅斯視獨立國協為其「安全外圍」、「勢力範圍」；而且與其地緣政治、經濟、安全、文化、歷史傳統等存在著緊密的臍帶關係，實為俄羅斯穩定周邊、抗衡北約東擴，重新建立世界大國的重要依托。<sup>83</sup>因此，蘇聯解體後，俄羅斯為應對周邊地區的安全威脅，分別於 1992 及 1999 年與其部分加盟共和國簽署「獨立國協集體安全條約」(The Treaty of Collective Security)，加強與中亞各國在軍事與安全議題上的合作，強調俄羅斯在此區域的領導地位，並積極關注來自外部的威脅以及保證彼此間不以武力相向。<sup>84</sup>但由於條約規範較為鬆散，且各國面對獨立後的政經情勢及國際情勢，各有其內政及外交上的需求；故實際運作效果不彰。自 2000 年普丁總統執政後，乃亟欲藉「集體安全條約」及各種雙邊協議，在獨立國協範圍內建立有效的安全防禦體系。<sup>85</sup> 911 事件後，俄羅斯更以打擊「三股勢力」為由，積極與中亞國家強化合作關係。

2002 年 10 月，俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、亞美尼亞、吉爾吉斯、塔吉克 6 國正式簽署「集體安全條約組織章程」，將「集體安全條約」改組為「集體安全條約組織」(Collective Security Treaty Organization, CSTO)，俄羅斯並藉此推展整個獨立國協範圍內的安全與政治合作。2003 年 3 月 21 日(即美國發動伊拉克戰爭的第二天)，「集體安全條約組織」成員國在莫斯科宣稱，要將該組織建設成為真正的政治軍事組織。4 月 28 日，該組織 6 國元首在塔吉克決議，成立「集體安全條約組織聯合司令部」(設在莫斯科)及「快速反應部隊」(rapid reaction force, 以吉爾吉斯的坎達為基地)。並發表聯合宣言：「集體安全條約組織將推展成員國外交與軍事政治合作，以鞏固歐亞地區與各成員國的安全；同時宣稱任何一國遭到外來入侵，其他各國均有義務提供包括軍事在內的各種援助。」2003 年 9 月該組織在聯合國以地區組織的身分獲准登記。<sup>86</sup>可見，該組織具有「準軍事同盟」性質，實際上是一個地區性的軍事政治組織，亦被稱為「小華約」。

1997 與 2000 年俄羅斯分別公布兩次「國家安全構想」，重申在不違反俄羅斯國家利益下，願藉由聯合國與歐安組織等機制來協調獨立國協境內的衝突。<sup>87</sup>然而，隨

<sup>83</sup> 范建中，《當代俄羅斯政治發展進程與對外戰略選擇》(北京：時事出版社，2004 年)，頁 292-294。

<sup>84</sup> Lena Jonson, "Russia and Central Asia," *Central Asian Security: The New International Context*, p104.

<sup>85</sup> 鄧浩，〈美俄中亞爭奪的新態勢〉，《國際問題研究》，2001 年第 2 期，頁 53-55。

<sup>86</sup> 〈獨立國協集體安全條約組織下月舉行軍演〉，《中國新聞網》，2004 年 7 月 10 日，  
[http://world.dayoo.com/gb/content/2004-07/10/content\\_1625986.htm](http://world.dayoo.com/gb/content/2004-07/10/content_1625986.htm).

<sup>87</sup> Jakub M. Godzimirski, "Russian National Security Concepts 1997 and 2000: A Comparative Analysis," *European Security*, Vol.9, No.4, Winter 2000, pp.73-91.

著 911 事件後美國進軍中亞，以及中國等周邊國家對中亞施加影響力，俄羅斯即不斷加強與中亞各國的關係。而獨立國協「集體安全條約組織」(CSTO)劃分為三個地區及三個集體安全方向，一是由俄羅斯與白俄羅斯兩國組成的東歐方向，二是由俄國及亞美尼亞組成的高加索方向，三是由俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克組成的中亞方向。在第一、二方向，俄羅斯已開始加強軍事合作。第三方向是當前的重點。<sup>88</sup>其中塔吉克成為俄羅斯在獨立國協南部地區的地緣政治利益中心。俄國在吉爾吉斯、塔吉克兩國加強軍事部署，實際上亦是為牽制美國在中亞與外高加索地區的駐軍，以反制其被壓縮的戰略空間。

2005 年 6 月 23 日，俄羅斯、哈薩克、塔吉克、亞美尼亞等國總統，出席在俄羅斯首都莫斯科舉行的獨立國協集體安全條約組織年度峰會。並發表四項共同聲明：「第一，該組織成員國準備在獨立國協、上海合作組織與『歐亞經濟共同體』(The Eurasian Economic Community, EEC) 架構內開展全面合作，希望與歐盟發展關係，並重申願意與北約進行溝通及協調。第二，呼籲有關方面在阿富汗問題上加強協調，並確保聯合國在解決這一問題過程中的核心作用。第三，希望在解決朝鮮半島核問題上能取得進展，認為有關方面應該在考慮伊朗有權和平利用核能的條件下，透過政治手段解決伊朗核問題。第四，該組織的戰略目的，是促進建立公正民主的國際秩序，保持歐亞大陸的繁榮與安全。」<sup>89</sup>另外，2005 年 10 月 10 日獨立國協「集體安全條約組織」(CSTO) 秘書長博爾久扎 (Nikolai Bordyuzha) 在莫斯科指出：毒品問題已成為中亞國家的主要威脅；並呼籲北大西洋公約組織 (NATO) 與獨立國協集體安全條約組織在打擊中亞毒品走私方面開展有效合作，以維護該地區穩定與安全。<sup>90</sup>足見俄羅斯構築的安全體系，旨在加強獨立國協成員國政治與軍事的合作，最終目的則在確保其國家的生存與發展。

## 二、加強軍事合作

1993 年俄羅斯制定「俄羅斯聯邦外交政策基本原則」(the Basic Principles of the Foreign Policy Concept of Russian Federation) 與「軍事準則」(Russia Military Doctrine)，強調與前蘇聯各加盟國關係發展為俄羅斯外交政策的重點，以確保前蘇

<sup>88</sup> 王正泉，〈美軍重新部署逼近俄國門—俄羅斯「強軍」以應對〉，千龍新聞網，2003 年 06 月 3 日 <http://www.china.org.cn/chinese/junshi/346142.htm>。

<sup>89</sup> 〈獨聯體集體安全條約組織舉行峰會〉，《新華網》，2005 年 6 月 23 日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-06/23/content\\_3127418.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-06/23/content_3127418.htm)。

<sup>90</sup> 〈獨聯體安全組織希望與北約聯手打擊中亞毒品走私〉，《新華網》，2005 年 10 月 10 日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-10/10/content\\_3602591.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-10/10/content_3602591.htm)。

聯地區的穩定與安全。<sup>91</sup>概括而言，俄羅斯與獨立之初的中亞國家，曾經歷三階段的軍事合作：第一階段 1992 年 5 月前，俄羅斯處於從中亞撤軍的狀態，中亞地區對俄羅斯而言，是個不具戰略義意，且增加經濟負擔的包袱（baggage）；因此，俄羅斯與獨立國協的合作對象僅以斯拉夫國家為主，對中亞則較不熱衷，導致 1993 年 6 月，獨立國協聯合軍事司令部宣告解散。第二階段俄羅斯「親西方」、「一邊倒」外交政策受阻後，將重心轉向周邊地區，並視中亞地區安全與穩定為至關重要的利益，這個共識促成 1992 年 5 月塔什干集體安全協議。<sup>92</sup>1993 年進入第三階段，俄羅斯從失敗教訓中改變以雙邊協議取代多邊協議，以維持其在獨立國協的影響力。<sup>93</sup>此種具體且有目標的合作方式，逐漸降低彼此意見分歧的風險，亦為往後的軍事合作奠定基礎。

蘇聯解體後，俄羅斯除在塔吉克，以及中國與哈薩克、吉爾吉斯邊境還有駐軍外，已撤回所有在中亞地區的軍隊部署。<sup>94</sup> 911 事件後，美國軍事力量進駐中亞；此舉，刺激俄羅斯更積極與中亞國家展開各項軍事合作。例如：1999 年 2 月，烏茲別克退出獨立國協「集體安全條約組織」（CSTO），普丁即於同年 12 月，赴烏茲別克進行訪問，兩國簽署軍事技術領域合作，而且雙方均同意「中亞地區有俄羅斯的利益，這一地區的安全與穩定亦離不開俄羅斯」。<sup>95</sup>此外，911 事件後，俄羅斯曾面臨塔吉克要求撤離在阿富汗邊境的駐軍，但亦在普丁總統的努力下，繼續保持第 201 摩托化步兵師，約 12,000 名官兵的駐留權。<sup>96</sup>

2002 年 12 月，俄羅斯總統普丁訪問吉爾吉斯，宣稱俄羅斯在中亞的空軍部署極為重要，而吉爾吉斯前總統阿卡耶夫則表示，希望俄羅斯成為「中亞地區的主要戰略基石。」兩國隨即簽署「比什凱克宣言」，承認進一步加強雙方安全與經濟的聯繫。俄羅斯隨即於比什凱克東方約 20 公里的坎特（Kant）空軍基地，部署一個中隊的戰鬥機、轟炸機、運輸機及其他飛機，以及 700 餘官兵與技術人員；<sup>97</sup>而該基地即為蘇

<sup>91</sup> 黃俊傑，〈北約對中亞—外高加索地區的戰略走向〉，（國立南華大學歐洲研究所，碩士論文，2001 年 7 月），頁 73-74。

<sup>92</sup> 「塔什干協議」要旨為：「對任何成員國的攻擊將被視為是對所有成員國的攻擊。」換言之，受到攻擊的國家將獲得其他成員國包括軍事在內最大限度的援助。但是，由於地區內軍事力量一直非常薄弱，且此協議對俄羅斯造成沉重的財務負擔，導致集體安全協議運作失敗。

<sup>93</sup> 李玉珍，〈俄羅斯對獨立國協政策的演變〉，《問題與研究》，第 35 卷第 8 期（1996 年 8 月），頁 28-29。

<sup>94</sup> 在哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克的俄羅斯駐軍主要是負責邊境的巡邏與維和任務。參閱鄧浩，〈美俄中亞爭奪的新態勢〉，《國際問題研究》，2001 年第 2 期，頁 53-55。

<sup>95</sup> 何衛剛，〈俄羅斯外交政策的新焦點—中亞的戰略利益〉，《中華戰略學刊》，2004 年 4 月號，頁 101-102。

<sup>96</sup> 燕玉葉，〈九一一後的俄羅斯中亞地緣政治戰略研究〉（華東師範大學法政學院，碩士論文，2004 年 5 月），頁 23-24。

<sup>97</sup> Matthew Oresman, "Central Asia in Play: The Russian Deployment at Kant Airbase," *Central*

聯解體後，俄羅斯在其境外最重要的軍事基地，並強化莫斯科在中亞地區的軍事存在。此外，2000年起，每年均與中亞國家實施聯合防空與聯合反恐演習；甚至，2005年8月，俄羅斯與中國聯合軍事演習，亦邀請中亞國家「上海合作組織」（SCO）成員國的國防部長參與。<sup>98</sup>

大體上而言，俄羅斯雖意識到美國在地緣戰略上的威脅，但在反恐與經貿上仍須美國的支持，故不宜公開反美。而俄羅斯與中亞5國在軍事與安全上的合作，是藉由獨立國協集體安全機制來進行，其目的除在解決獨立國協境內可能發生的潛在安全問題外，無異是再次強調中亞地區為其勢力範圍，不容許其他強權國家介入，並防止美國與北約對其進行可能的圍堵。

### 三、促進經濟合作

俄羅斯境內的油氣存量極為豐富，但受限於油田品質、開採技術與資金的不足，境內的石油與天然氣在市場的價格與品質並無法與中亞地區相比，連帶影響俄羅斯整體經濟發展。<sup>99</sup>因此，俄羅斯為確保在中亞的支配性地位，即採取地緣政治與地緣經濟組絕（geopolitical and geoeconomic denial）的各種戰略，主要呈現為：(1)阻止中亞諸國透過伊朗鐵道，而建立與波斯灣相連的交通走廊；(2)阻止土庫曼與烏茲別克透過阿富汗與巴基斯坦，而與印度洋連結的能源管線計畫；(3)反對「歐洲—高加索（Caucasus）—中亞」運輸交通走廊計畫（TRAC-ECA）；(4)阻礙亞塞拜然（巴庫）—喬治亞（第比利斯）—土耳其（杰伊罕）的能源管線計畫（Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline, BTC）。<sup>100</sup>然而，俄羅斯此舉遭美國及歐盟的牽制，亦受到一些中亞國家的抵制。最顯著例子，即為歷經10年工期BTC管道，已於2005年5月25日啓用。美國前副總統錢尼（Dick Cheney）視BTC具有「戰略重要性」，為美國遏制俄羅斯在高加索與中亞地區的影響力，亦為繞過伊朗的石油與天然氣線路的關鍵性工程。<sup>101</sup>（詳見圖4-2）

---

*Asia-Caucasus Analyst*, January 15, 2003, pp.5-6.

<sup>98</sup> 〈中俄軍演，海空火力清障，兩棲登陸搶灘〉，《中國時報》，2005年8月25日，<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110505+112005082500100,00.html>

<sup>99</sup> Fiona Hill and Florence Fee, "Fueling the Future: The Prospects for Russian Oil and Gas," *Demokratizatsiya*, Vol.10, No. 4, Fall 2002, p.465

<sup>100</sup> William C. Wohlforth, "Russia," in Richard J. Ellings, Aaron L. Friedberg and Michael Wills, *Strategic Asia 2002-03: Asian Aftershocks* (Seattle, WA: The National Bureau of Asian Research, 2002), P.194.

<sup>101</sup> 美國為BTC管道的設計與積極推動者，並視之為西方擺脫對波斯灣石油依賴的最終途徑。BTC的主要股東是英國石油公司（British Petroleum，簡稱BP，30.1%）、亞塞拜然國家石油公司（SOCAR，25%）、美國聯合石油（Unocal，8.9%）、挪威國家石油（Statoil，8.71%）、土耳其石油（6.53%）、義大利ENI（5%）、法國道達爾菲納—埃爾夫石油公司（TotalFinaElf，5%）、日本Itochu（3.4%）、美國康菲石油公司（ConocoPhillips，2.5%）、日本Inpex（2.5%）與Delta Hess（沙烏地阿拉伯三角洲石油與



圖4-2 巴庫—第比利斯—杰伊罕（BTC）能源管道



資料來源：《亞洲時報在線特稿》：<http://www.atChinese.com/2005/05/0526spe.htm>。

就俄羅斯而言，中亞地區能源管線實與其經濟與戰略利益相關。因此，1995年俄羅斯極力推動與哈薩克及阿曼（Oman）共組「高加索油管集團」（Caucasus Pipeline Consortium, CPC），共同開採哈薩克境內的油田，並從黑海的新羅西斯克港輸出至西方國家。2001年12月與土庫曼簽署為期25年的天然氣開發合約，並訂定俄羅斯可支配開採45%天然氣的條款。<sup>102</sup> 2002年6月7日，俄羅斯與哈薩克共同簽署過境輸油協定，規範未來15年內，每年經俄羅斯阿特爾拉烏—薩瑪拉、法哈奇卡拉—季霍列茨克—新羅西斯克等兩條油管，運輸哈薩克石油至少1,750萬噸。目前，俄羅斯不但與中亞國家進行各項能源外交政策，而且還著力改變與外高加索能源大國—亞塞拜然的關係。其目的即在充分利用地緣優勢，企圖重新取回在中亞與裏海地區能源開發領域中所造成的利益損失，鞏固與擴大俄羅斯成為世界能源大國在中亞的影響力。

俄羅斯與中亞各國資源與商品的依賴性與互補性極高，使得俄羅斯在中亞地區除「獨立國協自由貿易區」（Free Trade Area CIS）的架構外，亦推動許多其他的經濟合作組織。例如，1996年俄羅斯與白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克共組「關稅同盟」（Customs union），推動區域內海關減免稅務等相關事務。2000年10月更積

美國Amerada的聯合企業，2.36%）。參閱愛斯科巴(Pepe Escobar)，〈高加索管道王國誕生—地緣政治大遊戲開始〉，《亞洲時報在線特稿》，2005年5月26日，<http://www.atChinese.com/2005/05/0526spe.htm>。

<sup>102</sup> 馮玉軍，〈俄羅斯新能源外交及其影響〉，《現代國際關係》，2002年第9期，頁75-77。

極擴大關稅同盟的組織與合作事項，成立「歐亞經濟共同體」(EEC)。<sup>103</sup>此外，亦協調相關國家推動「歐亞運輸走廊」(歐洲—黑海—高加索—里海—中亞，亦即所謂的「新絲路」)之計劃(TRACECA Programme)等。大體而言，俄羅斯與中亞各國經貿的發展，係藉由綿密的雙邊與多邊架構進行，以維護在中亞傳統的經濟利益。然而，俄羅斯本身經濟實力有限，使得拉攏外部勢力進入中亞區域成爲經貿政策之主軸。藉此不但可促進中亞地區與俄羅斯內部之經濟發展，亦可透過機制化的建構阻斷外部勢力，或強權企圖抑制俄羅斯在中亞地區的影響力。

綜合而言，俄羅斯基於地緣政治的傳統思維，非但將中亞地區視爲其勢力範圍，更列爲國家生存與發展的安全屏障；因此，中亞地區關係著俄羅斯「生存利益」，使其在戰略上，亦採取全力推動與中亞各國在軍事、安全與經貿各方面的廣泛合作，具體呈現的策略爲：(1)維持中亞地區政治與經濟的穩定；(2)積極解決俄羅斯與中亞各國之間潛在性的衝突；(3)維護中亞地區的安全環境；(4)打擊伊斯蘭極端宗教主義、分離主義、恐怖主義，以及防止毒品、大規模毀滅性武器的擴散與走私；(5)維護石油與天然氣輸出的安全；(6)確保境外俄羅斯人在中亞地區的權益與安全；<sup>104</sup>(7)防止在中亞地區出現對俄羅斯不利或與俄羅斯對抗的軍事集團，以確保俄羅斯在此區域的戰略與經濟利益。此舉，對於與中亞接壤的東面強權中國，又產生何種的衝擊？

### 第三節 中國追求穩定發展的戰略

由於中亞地區具地緣政治及地緣經濟雙重重要性，獨立後即迅速成爲大國與鄰近國家亟欲拉攏的對象。中國亦不例外，於1992年1月初與中亞5國分別建立外交關係後，雙方互訪活動頻繁。1994年4月由國務院前總理李鵬與烏茲別克、土庫曼、吉爾吉斯、哈薩克等國簽署經濟、貿易與文化協定，並簽署「中哈邊界協定」，使長達1,700餘公里兩國邊界問題獲得解決。再者，中國制定與中亞各國關係發展的四點基本原則：(1)堅持睦鄰友好，和平相處；(2)開展互利合作，促進共同繁榮；(3)尊重各國人民選擇，不干涉別國內政；(4)尊重獨立主權，促進地區穩定。<sup>105</sup>然而，經過10餘年來，由於中國經濟持續維持高成長率，已逐漸成爲區域強權，且對戰略能源需求

<sup>103</sup> 九一一事件後，俄羅斯以該組織爲軸心，加速獨立國協經濟一體化進程，強化高層互訪，並就經濟議題達成建設性協議。2002年據「歐亞經濟共同體公報」統計資料顯示，該組織成員國國內生產總值(GDP)比上年成長4.6%，而且成員國之間的貿易額亦相對增長。參閱燕玉葉，〈九一一後的俄羅斯中亞地緣政治戰略研究〉(華東師範大學法政學院，碩士論文，2004年5月)，頁25-27。

<sup>104</sup> Irina Zviagelskaia, *The Russian Policy Debate on Central Asia* (London: The Royal Institute of International Affairs, 1995), p8-21.

<sup>105</sup> 中共研究雜誌社編，《2001年中共年報》(台北：中共研究雜誌社，2001年)，頁1611-1612。

日殷。尤其 911 事件後，強權在中亞地區的競合關係，對中國的國家利益與其採取戰略造成何種衝擊？

## 壹、中國在中亞的國家利益

就地緣政治言，蘇聯解體立即消除中國北面的戰略威脅，原中、蘇邊界大部分已變成中國與中亞 3 國（哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克）的邊界線，因而使中國與中亞的關係變得更為密切。對中國而言，中亞地區具有的國家利益為：(1)中亞可以確保中國陸權的地緣戰略優勢，為中國發展海權提供支撐；(2)中國需要長期聯合中亞各國共同打擊民族分離勢力；(3)中國與中亞國家存在巨大的經貿合作空間；(4)中國必須將中亞視為石油能源戰略的替代地區；(5)中國要預防任何國家將中亞作為遏制中國崛起的戰略基地等。<sup>106</sup>歸結而言，其對中國的國家利益主要呈現在三個面向。

### 一、地緣戰略利益

中國位於大陸與海洋連接的邊緣地帶，是陸地勢力與海洋勢力消長的關鍵地緣，並與東北亞、東南亞、南亞、中亞毗連。地緣政治的影響力可直接向四周輻射。且由於其地理位置正居於太平洋戰略區與歐亞大陸戰略區的交匯處，使其地緣戰略必須同時要兼顧海洋與大陸兩股戰略力量，所形成的影響。此外，中國有 15 個陸地接壤鄰國，並與 6 個國家以海為界，其與彼等國家或有領土爭端、或有資源利益衝突，而周邊國家內部亦有種族、宗教衝突。<sup>107</sup>然而，中國未來經濟持續發展，以及實現主權與領土統一，均必須倚賴海權的發展。但是，發展海權的先決條件，即在確保陸權，保證中國西線地緣戰略環境的安全與穩定，並在有效控制陸權的前提下，才能將地緣戰略的重點轉向海權發展方面。<sup>108</sup>因此，位於中國西部，自古即為中國外患重點之一的中亞地區，即成為中國確保陸權地緣戰略利益的重要區域。

911 事件後，隨著美國勢力進入中亞，勢必引發俄羅斯與中國對於國家安全的緊張；並且擔心成為美國圍堵（Containment）的對象。因此，中國借由中亞國家成為與俄羅斯發展關係的觸媒，寄望藉由與俄羅斯建立的「戰略協作夥伴關係」，構成「戰

<sup>106</sup> 曾品元，〈論中國在中亞的角色轉換〉，《世界經濟與政治論壇》，2003 年第 5 期，頁 53-56。劉新華，〈試論中亞對中國地緣戰略的重要性〉，《武漢市經濟管理幹部學院學報》，第 18 卷第 2 期（2004 年 6 月），頁 21-25。

<sup>107</sup> 趙華勝，〈中俄美在中亞能否合作？〉，《戰略與管理》，2004 年第 2 期，頁 95-97。

<sup>108</sup> 劉新華，〈試論中亞對中國地緣戰略的重要性〉，《武漢市經濟管理幹部學院學報》，第 18 卷第 2 期（2004 年 6 月），頁 23-24。

略三角」(Strategic Triangle)關係的發展態勢，以平衡美國在中亞地區與全球的影響力，以及緩和美國在外交與戰略上對中國的施壓與封鎖，進而強化世界的和平與穩定。<sup>109</sup>足見中亞地區對中國與俄羅斯而言，實具有反制美國勢力擴張的共同利益，而對於正全力發達綜合國力的中國，尤其至為重要。

就地緣戰略言，地緣優勢對於強權國家實具有切身利益。這些利益的彼消我長，對大國間力量的對比將產生極大的影響，亦將是 21 世紀評估國際安全的重要指標之一。中國自 20 世紀 90 年代初期開始，其在經濟、軍事各方面能力的展現，使得世界各國意識到不能忽視中國這個正在崛起中的強權國家，甚至可能成為威脅現存國際體系的力量，因而「中國威脅論」一時甚囂塵上。<sup>110</sup>此外，冷戰結束後，整體國際體系呈現出「一超多強」的局勢，而中國在亞太地區的崛起，將具有影響美國霸權地位的潛力。近幾年來，美國在軍事戰略的布局上，已將其戰略重心從歐洲逐漸轉移至亞洲地區，這似乎將中國視為威脅美國國家利益的假想敵。<sup>111</sup>至於，在中亞方面美國的「大中東」戰略部署，更使中國的國家利益面臨挑戰；因此，積極發展與中亞國家的關係，成為其鞏固地緣戰略利益的必要手段。

## 二、安全利益

中國的國家安全思維，除考量俄羅斯軍事威脅與中亞地區潛在不安的外部因素外，新疆局勢的動亂與民族分離主義者的活躍，實與中亞地區民族與宗教因素具關聯性。新疆維吾爾族自治區的民族與宗教信仰與中亞地區有著深厚的淵源，2,000 萬的新疆居民，約有 1,300 萬信奉伊斯蘭教，其中 900 萬係維吾爾人，其他 400 萬則分別為哈薩克、烏茲別克與塔吉克人等。<sup>112</sup>然而，自 1949 年中國建政以來，對少數民族的政策，基本上為師法馬列主義與蘇聯的民族政策，因而使新疆維吾爾族認為遭受高

---

<sup>109</sup> Vladimir Myasnikov, "Strategic Interaction between Russia and China: A Basis for Development of Bilateral Cooperation," *China Report*, Vol.38, No1, 2002, p77。此類「戰略三角關係」不同於冷戰時期的思維，三角關係中較弱的兩方對於主要的問題有共同的想法與合作的意願，以平衡第三者所擁有的權力與影響力，而非冷戰時期「結合次要敵人打擊主要敵人」的相互對抗思維。

<sup>110</sup> 自美國眾議院於 1999 年發表「寇克斯委員會報告」(Cox Committee Report)後，即引發美國學界的高度關注，並有諸如：「赤龍崛起：中共對美國的軍事威脅」(*Red Dragon Rising: Communist China's Military Threat to America*)及「中國威脅：中共是如何將美國當成所欲對付的目標」(*The China Threat: How the People's Republic Targets America*)等專書問世。參閱沈大偉(David Shambaugh)，《現代化中共軍力—進展、問題與前景》(*Modernizing China's Military Progress, Problems and Prospects*)，高一中譯(台北：國防部史政編譯室，2004 年)，頁 533-534。

<sup>111</sup> 張亞中，〈中共強權之路：地緣政治與全球化的挑戰〉，《遠景季刊》，第 3 卷第 2 期(2002 年 4 月)，頁 15-16。

<sup>112</sup> Charles Horner, "The Other Orientalism - China's Islamist Problem," *The National Interest*, Vol.67, Spring 2002, pp40-41.

壓殖民統治，例如：漢族幹部掌握著實質的黨、政、軍大權，造成政治不公現象，以及漢族沙文主義對宗教自由的壓迫，均成爲最主要的仇恨情結，亦造成維吾爾人的反抗運動始終不斷；尤其自 1990 年代初，中亞國家獲得獨立後，除助長伊斯蘭教與泛土耳其民族，企圖建立統一的中亞國家或聯盟的聲勢外，亦激勵維吾爾族企圖獨立於中國之外的決心；並進而擴展獨立運動，企圖建立「東土耳其斯坦」(East Turkistan，亦稱東突)，現實自治的理想。<sup>113</sup>此舉，實已對中國「生存利益」造成威脅。

中亞的民族問題充滿變數，中亞國家「三股勢力」(即民族分離主義、宗教極端主義與國際恐怖主義)與新疆地區的「東突運動」(The East Turkistan Islamic Movement, ETIM)、「新疆自由陣線」(The Xinjiang Liberation Front)與「維吾爾解放組織」(Uighur Liberation Organization, ULO)等分離主義分子相結合，影響中國新疆地區與西北各省安全與穩定。<sup>114</sup>其中「東突運動」所造成的動盪從 1990 年代中期起逐漸增加，所涉及的主要暴力活動，自 1990—2001 年，在中國境內外製造至少 260 餘起恐怖暴力事件，造成各民族群衆、基層幹部、宗教人士等 162 人喪生，440 餘人受傷；其主要恐怖活動包括爆炸、暗殺、縱火、投毒、製造打砸搶騷暴亂事件。<sup>115</sup>然而，自中國在公安部成立反恐局，並在新疆常駐屯墾兵團後，維吾爾族中的激進分子多數逃亡至中亞各國。<sup>116</sup>此舉，更使中國反恐的行動，必須藉助中亞國家的合作，始能克竟全功。

概括而言，新疆的地緣位置與高聳的地形提供中國西北部絕佳的天然屏障，阻隔俄羅斯、中亞各國、巴基斯坦、印度與蒙古，以及泛土耳其主義與泛伊斯蘭教主義對中國的潛在性威脅；因此，新疆穩定與否，非但直接挑戰中國的治權行使能力，亦對其領土與主權完整具有重大意義。否則，一旦新疆獨立，無異鼓舞其他地區分離主義運動趁勢崛起，其中「藏獨」、「台獨」問題必然使中國陷入分裂危機。<sup>117</sup>而新疆豐富的天然能源，不但可以減少中國對外國石油與天然氣的依賴，亦可藉由「西氣東輸」的管線建造計劃，促進西部各省的經濟發展。顯見新疆安全與穩定實與中亞地區具密切關聯性，而中亞地區的穩定，則牽動著中國的安全利益。

<sup>113</sup> 齊文禮，〈對「新疆的主要危險來自民族分裂主義」這一科學論斷的再認識〉，《新疆社會經濟》，2000 年第 2 期，頁 73-74。

<sup>114</sup> 楊闢，〈試論中亞的安全問題及中國與中亞關係〉，《外交學院學報》，第 77 期(2004 年 9 月)，頁 36-44。另參閱張春，〈「東突」的歷史與現狀〉，《文史精華》第 146 期(2002 年 7 月)，頁 15-16。

<sup>115</sup> 〈「東突」成中國主要恐怖威脅〉，《大公網》，2005 年 9 月 6 日，

[http://tw.f181.mail.yahoo.com/ym/ShowLetter?MsgId=7315\\_531910\\_749393\\_5402\\_2095\\_2739587418](http://tw.f181.mail.yahoo.com/ym/ShowLetter?MsgId=7315_531910_749393_5402_2095_2739587418).

<sup>116</sup> Gardner Bovington, "The Not-So-Silent Majority: Uyghur Resistance to Han Rule in Xinjiang," *Modern China*, Vol.28 No.1, 2002.01, pp.39-78.

<sup>117</sup> Mark Burles and Santa Monica, *Chinese Policy Toward Russia and The Central Asian Republics*, p10.

### 三、經濟利益

1978 年鄧小平復出後，即採行改革開放政策，其經濟發展的重點主要是發達沿海各省，開放對象係以能提供資金、技術與出口市場的國家為主。迄 1991 年蘇聯解體後，中國始逐漸重視中亞地區潛在的經貿商機，進而使彼此關係的發展超越傳統國家安全的思維，而逐漸轉向經濟的合作與互賴。<sup>118</sup>中亞區域為中國經濟利益所不容忽視的主要原因為：(1)雙方皆為低度開發的經濟轉型國家，而相鄰的地緣政治因素與所生產商品的互補性，造就彼此在經貿合作上的利基。<sup>119</sup>而雙方貿易關係日益密切，由表 4-3 可見中國與中亞 5 國的貿易，除土庫曼外，普遍均呈現穩定快速成長趨勢。(2)中亞具有工業商品市場、原料供應地，以及對伊朗、印度、歐盟地緣經濟跳板的特點。<sup>120</sup>(3)中國亟需能源持續經濟發展，而中亞地區豐富的戰略能源，正符合中國分散油源，降低風險的能源策略。其中尤以後者最為重要，關係中國未來經濟發展與國力提升的成敗。

表4-3 中國與中亞五國雙邊貿易

(單位：億美元)

| 國別<br>區分 |     | 哈 薩 克 | 吉 爾 吉 斯 | 塔 吉 克    | 土 庫 曼  | 烏 茲 別 克 |
|----------|-----|-------|---------|----------|--------|---------|
| 2000     | 總 額 | 15.57 | 1.7761  | 0.1717   | 0.1616 | 0.5147  |
|          | 進 口 | 6.44  | 0.6744  | 0.1038   | 0.0406 | 0.1203  |
|          | 出 口 | 4.94  | 1.1017  | 0.0679   | 0.1210 | 0.3943  |
|          | 成長率 | 36.7% | 31.7%   | 113.5%   | 70.3%  | 27.6%   |
| 2002     | 總 額 | 19.5  | 2.01    | 0.1239   | 8752   | 1.3     |
|          | 進 口 | 13.5  | 0.55    | 0.0589   | 0.0074 | 0.2740  |
|          | 出 口 | 6     | 1.46    | 0.0650   | 0.8678 | 1.04    |
|          | 成長率 | 51.7% | 69.8%   | 15.2%    | 167.5% | 126%    |
| 2003     | 總 額 | 32.9  | 3.14    | 0.3881.6 | 1.13   | 3.47    |
|          | 進 口 | 17.2  | 0.69    | 0.1801   | 0.0371 | 2       |
|          | 出 口 | 15.7  | 2.45    | 0.2081   | 1.09   | 1.47    |
|          | 成長率 | 68.1% | 55.7%   | 213.4%   | 76.3%  | 163%    |
| 2004     | 總 額 | 45    | 6.02    | 0.6893   | 0.9874 | 5.75    |
|          | 進 口 | 22.9  | 4.927   | 0.1537   | 0.1389 | 4.03    |
|          | 出 口 | 22.1  | 1.095   | 0.5356   | 0.8485 | 1.72    |
|          | 成長率 | 36.6% | 91.6%   | 77.6%    | -19.1% | 65.8%   |

資料來源：作者整理自中華人民共和國外交部，統計自中國海關總署資料。

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zjzg/dozys/gjlb/1716/default.htm>。2000 年之成長率，係與

<sup>118</sup> 王良能，《中共崛起的國際戰略環境》（台北：唐山出版社，2000 年），頁 365-367。

<sup>119</sup> Guangcheng Xing, "China and Asia," Central Asian Security- The New International Context, p.156.另透過本章表 4-2 可知中國為中亞主要國家僅次於俄羅斯的第二大貿易夥伴。

<sup>120</sup> 張錫模，《中亞區域安全淨評估》（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2004 年），頁 118-119。

1999 年比較結果。

中國是世界第五大石油生產國，但由於近年來經濟快速成長，平均年成長率約為 8%，石油產量卻不增反降。1980 年代末期中國是「石油輸出國家組織」(OPEC) 以外最大的石油輸出國，1993 年起成為石油淨進口國 (net oil importer)；2000 年石油進口量約 7,000 萬噸，接近當年總消費量的 3 成，已成為世界主要的石油進口國之一。從國際主要能源研究機構與中國經濟規劃與研究機關的統計，中國未來的 15 年原油的需求量，將逐年提高，但其生產量卻增加極為有限，以 2020 年為例，中國每日最多生產 360 萬桶原油，需求卻高達 1,010 萬桶。另從各研究機構預測 2010 及 2020 年生產與需求量，取其平均值，換算進口依存度，其結果為 2010 年 44%，而 2020 年則攀升至 64% 的石油需仰賴國外進口 (詳見表 4-4)。另外，國際能源機構 (IEA) 公布報告，顯示 2003 年中國的石油需求量約為 2.5 億噸，2004 年中國需求量則相當於世界第一大產油國沙烏地阿拉伯年產量的 55.5% (沙國年產油約為 4.5 億噸)。全球目前石油產量為 30 億噸，中國 2004 年的耗油量已達全球石油產量的 1/10，成為繼美國之後世界第二大石油消費國。<sup>121</sup> 如此高的對外依存度，將嚴重威脅中國石油的安全，進而影響其經濟發展與國家安全。

表4-4 中國國內石油生產與需求量預測 (數量：百萬噸/每日)

| 年度供需<br>研究單位               | 2005 |     | 2010 |     | 2015 |     | 2020 |      |
|----------------------------|------|-----|------|-----|------|-----|------|------|
|                            | 生 產  | 需 求 | 生 產  | 需 求 | 生 產  | 需 求 | 生 產  | 需 求  |
| 貝克研究所<br>(Baker Institute) | -    | -   | 3.3  | 6.2 | -    | 7.4 | 3.5  | 8.8  |
| 國際能源總署(IEA)                | -    | -   | 3.1  | 7.1 | -    | -   | 2.1  | 10.1 |
| 美國能源部(US DOE)              | 3.1  | -   | 3.1  | -   | 3.0  | -   | 3.0  | -    |
| 亞太經濟研究中心<br>(APERC)        | 3.6  | 5.5 | 3.9  | 6.8 | -    | -   | -    | -    |
| 中國國家發展計<br>畫委員會            | -    | -   | 3.8  | 5.7 | 4.1  | 6.8 | -    | -    |
| 中國國務院                      | -    | -   | 3.3  | 5.2 | -    | -   | 3.6  | 6.4  |
| 中國國家經貿委員會                  | 3.4  | 4.9 | -    | -   | -    | -   | -    | -    |
| 東西中心(East-West<br>Center)  | 3.5  | -   | 3.7  | -   | -    | -   | -    | -    |

資料來源：Amy Myers Jaffe and Steven W. Lewis, "Beijing's Oil Diplomacy," *Survival*, Vol.44, No.1(Spring 2002), p.117,p.121.轉引自姜家雄、廖文義，〈中共崛起之石油戰略〉，中國崛起與全球安全學術研討會，國立政治大學外交學系主辦，2005年6月10日，頁8。

從中國石油進口的結構分析，1990—1994 年以亞太地區 (主要為印尼) 為主，1995

<sup>121</sup> 王緯，〈中國如何解決石油問題〉，《中國評論》，2003 年 1 月，頁 15-21。

年之後即轉而以中東地區為主，2001年由中東地區進口石油的比例高達56.2%，而歐洲及中亞地區則僅6.9%（詳見表4-5）。2003年美伊戰爭後，勢必牽動強權能源戰略布局，進而影響中國未來從中東地區進口石油的策略與布局；但可以預判未來從不穩定的中東地區進口石油，將逐漸增大石油供應的風險。<sup>122</sup>況且，中國石油進口85%全都依賴於海上的運輸，而運輸線僅有「印度洋—麻六甲海峽—南海」一條路線，一旦石油運輸線遭受封鎖，將嚴重威脅中國經濟的發展。然而，中亞地區的石油蘊藏量豐富，加以運輸路線可經由陸路，使中亞石油能源更具戰略價值。因此，中國與中亞國家合作開發原油，能提供其多元化的戰略能源選擇，尤其陸上路線可使其擺脫美日控制太平洋石油運輸線的潛在威脅，進而以優勢地位處理東北亞與東南亞雙邊或多邊的矛盾議題。<sup>123</sup>足見中國發展與中亞區域的經貿關係，實符合其國家利益。

表4-5 中國原油進口地區比例(1990-2001) (單位：%)

| 年 度<br>地 區       | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 中東地區             | 39.4 | 35.5 | 42.1 | 39.8 | 45.5 | 52.9 | 47.3 | 61.1 | 46.1 | 53.6 | 56.2 |
| 亞太地區             | 60.6 | 59.2 | 41.7 | 55.4 | 41.4 | 36.4 | 26.5 | 20   | 10.4 | 15.1 | 14.4 |
| 非洲地區             | 0    | 4.4  | 13.6 | 4    | 10.8 | 8.5  | 16.6 | 8    | 19.7 | 24.1 | 22.5 |
| 其他(歐洲、<br>中亞地區等) | 0    | 0.9  | 2.6  | 0.8  | 2.3  | 2.2  | 9.7  | 10.9 | 15.3 | 7.2  | 6.9  |

資料來源：作者整理自(1)吳磊，《中國石油安全》（北京：中國社會科學出版社，2003年），頁117。  
(2)中國國家海關總署，21世紀環球報導，2002年10月14日，第3版。

## 貳、中國的中亞戰略與發展

就地緣政治而言，中亞區域與中國新疆地區的安全與穩定深具關聯性，中國在中亞地區的政策與目標，即是防止疆獨與中亞地區「三股勢力」（分離主義、極端主義、恐怖主義）串聯，使新疆成爲其西北地區安全的重要屏障，爲維護中亞地區的安全與穩定，中國所採取的戰略爲何？

### 一、組建區域合作機制

冷戰結束後，中國認爲傳統軍事安全的舊思維已不適用，必須建立符合國際趨勢的「新安全觀」。而「上海合作組織」（Shanghai Cooperative Organization, SCO）爲

<sup>122</sup> 馬宏、孫竹，〈對中國建立國家戰略石油儲備問題的政治思考〉，《戰略與管理》，1997年第1期，<http://www.topsin.net/zgyj1999/zgyj9903/chubei.htm>。

<sup>123</sup> 張文木，〈美國的石油地緣戰略與中國西藏新疆地區安全〉，《戰略與管理》，1998年第1期，頁103。



中國主導的區域性組織，其蘊含「新安全觀」的概念，不針對第三者，以合作、對話、開放為主，並強調多邊性、合作性、綜合性。<sup>124</sup>中亞各國獨立後，由於中國與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克 4 國邊界長達 7,000 公里，在安全共識基礎上，1996 年 4 月 26 日，5 國元首在上海簽署「關於在邊境地區加強軍事領域信任協定」(Treaty on Deepening Military Trust in Border Regions)，共同設立「上海五國」論壇，每年輪流在各國首都，會商共同安全事宜。2001 年 6 月 15 日，上海 5 國及烏茲別克等 6 國元首簽署成立「上海合作組織」。其主要宗旨為：共同致力維護與保障地區的和平、安全與穩定，建立民主、公正、合理的國際政治經濟新秩序，以「互信、互利、平等、協商、尊重多樣文明、謀求共同發展」為基本內容的「上海精神」，成為成員國之間相互關係的準則。<sup>125</sup>該組織使中國與中亞國家進入一個全新關係發展的多邊政治性合作架構。中國寄望藉此加強與中亞鄰國間的邊境地區信任和裁軍，減少邊界糾紛，以及促進 6 國間安全合作、打擊「三股勢力」，並進而形成區域間具有抗衡美國的國際組織。<sup>126</sup>

2002 年「上海合作組織」成立後，每年定期舉行高峰會議。例如：2003 年 5 月的莫斯科會議，決定在比什凱克 (Bishkek) 設置反恐中心、北京設立秘書處；2004 年 6 月塔什干 (Tashkent) 會議，簽署「上海合作組織成員國關於合作打擊非法販運麻醉藥品、精神藥物」協議等 10 餘項文件；<sup>127</sup> 2005 年 7 月的阿斯塔納 (Astana) 會議，決議限期使美軍撤出中亞地區，以及使印度、伊朗及巴基斯坦成為該組織觀察員 (另有關上海合作組織歷年重要會議與決議事項，詳見附錄十)。<sup>128</sup>足見該組織對於促進中亞地區的合作與安全，確實具一定程度的效用。

然而，美軍進駐中亞後，中國對中亞的戰略，則呈現以下內涵：(1)北京希望加強「上海合作組織」的效能，以協助其反恐；(2)除維持「上海合作組織」的多邊形式外，更強化與個別國家的關係；(3)持續向俄羅斯採購武器系統，藉以作為與俄羅斯維持緊密關係的槓桿；(4)繼續與伊朗合作，增加在中亞地區牽制美國的能量。<sup>129</sup>足見中國借

<sup>124</sup> 余莓莓，〈九一一震盪對中國中亞戰略的衝擊〉(私立淡江大學中國大陸研究所，碩士論文，2003 年 6 月)，頁 44-49。

<sup>125</sup> 許濤、季志業主編，《上海合作組織—新安全觀與新機制》(北京：時事出版社，2002 年)，頁 292-295。

<sup>126</sup> 黃虹堯，〈911 事件對中共與中亞政經關係的影響〉，《展望與探索》，第 1 卷 4 期 (2003 年 4 月)，頁 15-16。

<sup>127</sup> 孫壯志，〈上海合作組織塔什干峰會富有成效〉，《中國社會科學院院報》，2004 年 6 月 2 日，<http://www.cass.net.cn/webnew/file/2004062815092.html>。

<sup>128</sup> 〈上海合作組織成員國元首宣言〉，《中華人民共和國外交部》，2005 年 7 月 5 日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/dozys/dqzzywt/t206068.htm>。

<sup>129</sup> Stephen Blank, "China's Defeats in Central Asia," *Central Asia Caucasus Analyst*, (August 14, 2002), pp.9-10.

由中亞地區的反恐需求，有效運用區域性的合作組織，持續加強與俄羅斯及中亞國家的合作，旨在建構「戰略三角關係」(Strategic Triangle)，以平衡美國對中亞地區的影響力，並牽制中亞國家的外交策略，以避免損及其國家利益。

## 二、加強能源與經貿合作

中國針對石油安全問題，首先於 1997 年提出「國家石油安全戰略」方案、2001 年於「十五計畫」正式提出國家石油戰略施行措施、2002 年國務院提出「21 世紀石油戰略方案」，以及 2003 年「中國可持續發展油氣資源戰略」研究會時，由總理溫家寶總結提出六項指示，重點為：(1)加強國內石油、天然氣探勘開發；(2)發展多形式國際合作，建立經濟、安全與穩定的油氣供應管道；(3)加快科技進步，提高油氣開發、加工與利用效率；(4)堅持開發與節約並重；(5)積極發展新能源及再生能源；(6)建立石油儲備制度，保障油源安全，規避風險。<sup>130</sup>事實上，中國「能源安全」具有兩大隱憂，即能源供給地的單一，以及海上生命線易受安全威脅；而中亞的油氣資源，正足以解決上述問題，並具有下列優勢：(1)中亞石油可以採用管道運送的模式；(2)中亞使中國油源多樣化；(3)中亞的石油資源開發與生產成本低廉（其石油成本每桶 7 美元，而中國為 13.3 元）。<sup>131</sup>因此，從地緣經濟的角度而言，中國的石油安全戰略實離不開中亞地區，而獲取中亞的油氣能源，亦成為中國 21 世紀國家能源戰略的核心。

中國對於中亞地區能源的政策，主要為投資油田開發與輸油管線鋪設。因此，寄望建立橫跨亞洲大陸的「泛亞石油陸橋」(Pan-Asia continental oil bridge)，以便從中東、中亞地區進口其所需的大部份石油及天然氣，確保長期穩定的能源供應。<sup>132</sup>然而，受限於資金龐大、國際政治操作等，故遲未實施；因此，中國在中亞的石油開發政策，主要是與哈薩克合作開發阿克糾賓斯克(Aktyubinskneft)與烏津(Uzenmunaigaz)

<sup>130</sup> 姜家雄、廖文義，〈中共崛起之石油戰略〉，中國崛起與全球安全學術研討會，國立政治大學外交學系主辦，2005 年 6 月 10 日，頁 10-11。

<sup>131</sup> 石磊，〈中亞地區的「油氣之爭」及中國與中亞的能源合作〉，《忻州師範學院學報》，第 20 卷第 6 期（2004 年 12 月），頁 50-51。

<sup>132</sup> 「泛亞石油陸橋」的網絡從中東地區、中亞各國、俄羅斯與中國至南韓與日本石油管線的興建工程。而「泛亞石油陸橋」建立將可提供 20% 東亞地區所需的能源。不過由於工程浩大，所需資金昂貴，並非所有國家均能承擔，加以 1997 年亞洲金融風暴與歐美強權國家的掣肘，使得管線的設立有極大的困難。另外，強權國家為鋪設輸油管線亦有不同的規劃。諸如：中國主導的「哈、中」管線（東線方案）、中西亞國家合作的「哈、伊管線」（南線方案）、美國強力主導並已啓用的「巴庫—杰伊罕」管線、從土庫曼經阿富汗、巴基斯坦藉由阿拉伯海出口的兩條管線，以及俄羅斯倡導的田吉茲至新羅西斯克管線。參閱王新謙、吳鋒，〈阿富汗戰爭後的里海能源與中亞地區國際關係〉，《寧夏社會科學》，第 3 期（2002 年 5 月），頁 21-25。

油田，以及 1997 年兩國共同修建「中哈石油管線計畫」，該管線西起哈薩克位於裏海濱的阿特勞，東至新疆的阿拉山口，全長 3,000 餘公里，預定於 2011 年完工，每年向中國輸油達 2,000 萬噸。<sup>133</sup>（詳見圖 4-3）

圖 4-3 中國與哈薩克石油管線計畫圖



資料來源：地圖取自：[http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/reference\\_maps/pdf/asia.pdf](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/reference_maps/pdf/asia.pdf)。其管線計畫參考〈中哈石油管線昨開建〉，《華商晨報》，2004 年 9 月 29 日，[http://huash.com/gb/hscb/2004-09/29/content\\_1313022.htm](http://huash.com/gb/hscb/2004-09/29/content_1313022.htm)。由作者自繪。

中國與中亞具有地緣經濟的優勢，有利於發展經貿合作。因此，自建交以來，隨著政治、外交關係不斷加強，雙方經濟關係亦不斷擴展與深化，除以戰略能源開發為合作主軸外，其他具體的經貿合作為：(1)交通運輸路線的建設。1998 年中國、吉爾吉斯與烏茲別克簽署公路建設協定，目前正在加緊建設中—吉—烏 3 國之間鐵路與公路的貫通工程；另建設庫利亞布—霍格羅—庫勒買—喀喇崑崙公路，以貫通中國邊境、巴基斯坦、印度，成為中亞通往海洋的橋樑。(2)商品與通訊領域的合作。中亞地區對於輕工業民生用品、家電產品需求極大，而中國西部大開發戰略與中亞逐步開放的經濟政策相結，已成為雙方深化經貿合作的結構性基礎。(3)農業技術交流合作。中國在種植、養殖及農產品加工等擁有先進的技術，近年來中亞國家引進新疆「天業集團」的地膜覆蓋與膜下滴灌技術後，農業產值大幅提昇，且種植面積逐年擴大，尤其膜下滴灌技術有助於發展節水農業，改善生態環境，對於以農牧業為主，水資源缺乏

<sup>133</sup> 〈中哈石油管線昨開建〉，《華商晨報》，2004 年 9 月 29 日，[http://huash.com/gb/hscb/2004-09/29/content\\_1313022.htm](http://huash.com/gb/hscb/2004-09/29/content_1313022.htm)。

的中亞地區，更為實用且受倚重。<sup>134</sup>足見中國與中亞的經貿合作，已逐步邁向多元，且雙方經貿關係亦日益深化。

綜合而言，追求穩定與發展為中國現階段的國家總體戰略，而首要的任務為發展制海能力，爭取與鞏固海權，以確保國家生存與發展；惟其先決條件在於保障陸權的穩固。中亞地區特殊的地緣政治與豐富的能源，實符合中國在地緣戰略、國土安全與經濟發展三者的利益；因此，中國採取組建區域合作機制，以及加強能源經貿合作策略，目的亦在達成其國家戰略目標。但是，此舉除必須面對美國、俄羅斯兩大強權的競逐外，中亞地區周邊的國家又採取何種的策略？

#### 第四節 其他國家利益競爭的策略

除美國、俄羅斯與中國三大區域外強權之外，尚有許多國家，以不同途徑及不同程度介入中亞事務；並對中亞國家的政策產生某種程度的影響。此等國家包括：土耳其、印度、阿富汗、伊朗、沙烏地阿拉伯、以色列、歐盟、日本、南韓、甚至，亞塞拜然、亞美尼亞、喬治亞及加拿大等。<sup>135</sup>但就地緣政治而言，上述國家在追求其利益時，較能對中亞地區構成安全影響者，主要為土耳其、伊朗、印度及阿富汗。

##### 壹、土耳其的利益與策略

就地緣政治而言，土耳其並未與中亞地區接壤，所面臨安全威脅的議題與程度亦不盡相同；然而，土耳其在中亞地區實具有兩方面的利益。首先，民族意識的利益。由於土耳其與中亞各國在歷史、文化與語言上的臍帶關係，使其與中亞各國在政治上的利益得以更加緊密連結。蘇聯解體後，土耳其極力鼓吹「泛土耳其主義」（Pan-Turkism），企圖統一從地中海至中國新疆境內的土耳其民族，建立土耳其所領導的「大土耳其世界」（gigantic Turkish World）。<sup>136</sup>並積極向中亞各國灌輸西方主義

<sup>134</sup> 陳玉榮，〈中國與中亞地區經濟合作〉，《國際問題研究》，2004年第4期，頁51-53。

<sup>135</sup> 張錫模，《中亞區域安全淨評估》（台北：財團法人兩岸交流遠景基金會，2004年），頁124-128。

<sup>136</sup> 此即包含中亞5國境內的土耳其民族、阿富汗北部的烏茲別克族、中國新疆等地的維吾爾族，以及伊拉克、俄羅斯、亞塞拜然境內的土耳其民族與亞塞拜然民族等。參閱佩馬尼（Hooman Peimani），《中亞地區安全及其前景》（*Regional Security and The Future of Central Asia*），王振西主譯（北京：新華出版社，2002年），頁80。另外，土耳其境內的分離主義與恐怖主義分子（主要為土耳其北方的庫德族），在伊朗、敘利亞與伊拉克等國的支助下，形成土耳其嚴重安全威脅。再者，俄羅斯對於車臣（Chechnya）反抗分子的武力鎮壓，以及與中亞國家、中國的反恐合作，均使土耳其對泛突厥民族的支持產生安全的顧忌。參閱Stephen J. Blank, “The Eastern Question Revived: Turkey and Russia Contend For Eurasia,” *Central Asia Meets The Middle East*, pp.168-188.

式 (pro-Westernism) 的土耳其政經模式，即資本主義與世俗主義 (secularism)，以期擴大其在中亞地區的影響力。其次，經濟的利益。1990 年代起，對獨立之初的中亞而言，土耳其相對政局穩定、經濟發達、軍力強大，且同為穆斯林國家，自然對中亞構成極大吸引力。<sup>137</sup>而中亞地區落後的經濟狀況，以及潛在的戰略能源利益，自然成為土耳其的「東進政策」(Ostpolitik) 推展的重要地區。

至於，土耳其為實踐其國家利益，所採取的策略主要為：(1)迅速承認中亞 5 國的獨立地位；並運用高層互訪促進雙邊及多邊發展；(2)設置「土耳其國際合作總署」(Turkish International Co-operation Agency, TICA) 等機構，藉以推動與其他土耳其民族國家之間的協調與合作；(3)自 1992 年起，土耳其持續召開數次的「土耳其高峰會」(Turkic Summit)，積極推動建立「土耳其共同市場」(Turkic Common Market)、  
「土耳其貿易暨開發銀行」(Turkic Trade and Development Bank) 等區域組織，企圖形成概念中的「土耳其聯盟」(Turkic Commonwealth)；<sup>138</sup>(4)建構與中亞各國間的交通網絡與能源運輸管道。土耳其計畫推動興建從卡爾斯 (Kars) 至喬治亞首都第比利斯的鐵路運輸線，以便連結中亞至歐洲的鐵路網。而在油氣運輸管道上，則參與美國等西方國家主導的巴庫—第比利斯—杰伊罕 (BTC) 能源管道計畫。<sup>139</sup>此外，土耳其與希臘已合作建設天然氣管道，使其成為連接歐洲、裏海、中亞以及地中海南部地區國家間的「能源橋梁」。足見土耳其與中亞國家的關係，主要係以經貿合作為主；但受限於本身經濟之衰退、中亞國家對土耳其的顧忌以及俄羅斯、中國與伊朗等因素的掣肘，始終無法促成土耳其民族的統一。

911 事件後，美國主導形成「反恐聯盟」機制，再次提供土耳其擴張中亞地區影響力的機緣。土耳其不但積極參與美國所領導的反恐戰爭，亦迅速提供烏茲別克在軍事上的援助、加強哈薩克海空軍的武力與訓練，以及提升對土庫曼與吉爾吉斯的軍事援助等。大體而言，土耳其在美國與北約等盟國的鼓舞下，積極藉由政治、經濟、軍事與文化的手段參與中亞地區的事務。此種區域局勢的轉變雖帶給土耳其擴大中亞影響力的機會，但受限於本身經濟情況不佳與地緣位置的遙遠，使得土耳其在中亞政策的推動上，不得不依循著美國等西方國家的政策與作為。因此，一旦土耳其在政策推

<sup>137</sup> 曾品元，〈論中國在中亞的角色轉換〉，《世界經濟與政治論壇》，2003 年第 5 期，頁 61-65。

<sup>138</sup> 土耳其推動的「土耳其聯盟」，對於俄羅斯、中國、伊朗與中亞各國而言，係一項安全威脅。土耳其不但鼓動這些國家境內之土耳其族獨立，亦積極支助境內之反政府份子。例如，支助烏茲別克、阿富汗與中國新疆境內之反政府勢力。F. Stephen Larrabee and Ian O. Lesser, "Turkey and Eurasia," *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty* (California: RAND, 2003), pp.100-103.

<sup>139</sup> 參閱本章第二節。

行上無法獲得西方國家的支持，勢必削弱其在中亞地區的勢力。

## 貳、伊朗的利益與策略

伊朗是中亞南面領土接壤最長的國家，是中亞通往波斯灣、阿拉伯海及印度洋的主要通道，亦是扼制中亞石油氣通往海外最短的通道；因此。伊朗挾其鄰近中亞的地緣優勢，使其成爲逐鹿中亞不可忽視的角色之一。更重要的是，中亞國家認爲伊朗實施獨立的外交政策，不與他國結盟，且極力避免與俄羅斯關係惡化，故不至於對中亞區域安全構成威脅。<sup>140</sup>但是，伊朗是伊斯蘭原教旨主義（Islamic Fundamentalism）的大本營，對北部鄰國土庫曼及塔吉克有很深的種族及文化影響，且在政治上輸出「激進伊斯蘭」攻勢，此點使中亞國家產生顧忌。<sup>141</sup>檢視伊朗對中亞國家所採取的重點策略，以及與其他強權的互動關係。分別說明如下：

### 一、伊朗對中亞國家的策略

伊朗自 1979 年柯梅尼（Ayatollah Khomeini）發動革命推翻親美的巴勒維朝（Mohammed Reza Pahlavio；1941-1979）政權，建立伊斯蘭教義新政權後，即採行「不要東方，也不要西方，只要伊斯蘭」的外交政策綱領，因而成爲西方國家極力制裁與封鎖的對象，造成經濟嚴重的衰退。<sup>142</sup>而 1980 年至 1988 年的「兩伊戰爭」更拖垮伊朗的經濟。因此，當中亞 5 國獨立之初，伊朗並無強大的實力以作爲影響中亞國家的後盾，故其對中亞的策略，主要是以發展經濟合作爲核心。

中亞 5 國與伊朗關係最爲密切者爲同文同種的塔吉克。塔吉克獨立初期，伊朗便積極介入其內部的動亂，以期扶植親己的政權。而哈薩克獨立初期由於擁有核武等大規模毀滅性武器，亦成爲伊朗積極交往的對象之一。烏茲別克與吉爾吉斯則由於宗教與歷史的淵源，形成維繫雙邊關係的主要原因。至於，土庫曼與伊朗相鄰，其潛在的經濟力量，成爲伊朗不可忽視的夥伴之一。<sup>143</sup>足見中亞諸國個別均有伊朗不同的利益所在。

20 世紀 90 年代起，伊朗積極與中亞各國簽訂一系列雙邊與三邊協定，並籌組多

<sup>140</sup> 曾品元，〈中亞六國地緣安全困境〉，《廣東外語外貿大學學報》，第 14 卷第 1 期（2003 年 3 月），頁 51。

<sup>141</sup> 傅勇，〈中亞在冷戰後國際格局中的戰略地位〉，《世界經濟研究》，2002 年第 1 期，頁 61—66。

<sup>142</sup> 高祖貴，〈美國與伊斯蘭世界〉（北京：時事出版社，2005 年），頁 289-291。

<sup>143</sup> Ariel Cohen and James Phillips, "Countering Russian-Iranian Military Cooperation", 2001.04.05, [www.heritage.org/library/backgrounder/bg1425.html](http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1425.html).

邊機制，落實雙方在經貿關係上的正常化發展。主要呈現在：(1)開放海、空港口與中亞各國共組自由貿易區。<sup>144</sup>(2)推動連結至中亞地區的鐵路與油管等基礎建設。<sup>145</sup>另外，為突破外交孤立的窘境，伊朗於 90 年代中期便積極與「波斯灣合作會議」(Gulf Cooperation Council, GCC)的成員國推動信心建立措施(CBMs)，以及籌組「伊斯蘭協商組織」(OIC)，以解決成員國之間的衝突，團結伊斯蘭的力量。<sup>146</sup>然而，伊朗周邊情勢的動盪，諸如：「亞美尼亞內部的納—卡衝突」，造成大量難民流入伊朗，導致伊朗與外高加索、中亞國家之間的緊張情勢；加以伊朗屬於多民族國家，其國內族群與周邊國家屬同一個民族者，諸如：庫德族、土庫曼族；故分離運動與恐怖主義，均足以危及伊朗生存與發展的國家利益。

## 二、伊朗與強權及區域國家的互動關係

為防制美國、土耳其與伊拉克等國的威脅，伊朗除積極發展防衛武力、支持全球極端宗教主義、恐怖主義與分離主義分子的活動外，亦推動與周邊鄰國與強權國家之關係，企圖突破在外交上的困境。<sup>147</sup>例如：積極與俄羅斯交往，尤其在軍事與戰略意圖上，雙方都期盼藉由合作以降低美國與北約的圍堵。<sup>148</sup>再者，日益崛起的中國更是伊朗外交的重點，除積極向中國採購武器技術外，並運作加入「上海合作組織」(SCO)，以突破西方國家的封鎖並降低美國在中亞的影響力。

西方國家長期的經濟封鎖，已使伊朗經濟一蹶不振；故伊朗希望改善與西方，尤其是美國的關係，而美國對於伊朗在中東、中亞地區的地緣優勢，以及阿富汗與伊拉克重建的相關議題，亦必須藉由伊朗協助。<sup>149</sup>911 事件後，雖然美國曾將伊朗列為「邪惡軸心」國家之一；然而，基於上述利益的考量，其外交即採取「蘿蔔與棒子」(Carrot and Stick)的策略。具體而言，布希政府對伊朗的外交的戰略係「以具體問題為導向

<sup>144</sup> 例如：1992 年，伊朗邀請中亞 5 國與阿富汗加入「經濟合作組織」(Economic Cooperation Organization, ECO)，推動跨政府間的經貿、技術與文化交流，1998 年簽署的相關文件，更鼓勵成員國加入「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO)。另外，亦與裏海周邊國家共組「裏海合作組織」(Caspian Sea Cooperation Organization)，進行經貿的合作與交流。

<sup>145</sup> 例如：哈薩克的石油便跨過裏海(Caspian Sea)進入伊朗，從波斯灣(Persian Gulf)出口；而土庫曼亦希望興建到伊朗的輸氣管，以便利天然氣的輸出，不過此計畫卻因美國對於伊朗的制裁而中斷。參閱曾佑暉，〈強權競逐下的中共對中亞政策—1991~2003〉(國立東華大學公共行政研究所，碩士論文，2003 年 6 月)頁 76-78。

<sup>146</sup> Seyed Kazem Sajjadpour, "Iran, the Caucasus and Central Asia," *The New Geopolitics of Central Asia and Its Borderlands*, p.200.

<sup>147</sup> Edmund Herzig, "Iran And Central Asia", *Central Asian Security: The New International Context*, p.172.

<sup>148</sup> Ariel Cohen and James Phillips, "Countering Russian-Iranian Military Cooperation", 2001.04.05, [www.heritage.org/library/backgrounder/bg1425.html](http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1425.html).

<sup>149</sup> Edmund Herzig, "Iran And Central Asia," *Central Asian Security: The New International Context*, p.178.



的雙軌政策」，就是著眼於解決美伊關係存在的核發展、支持恐怖主義等主要問題，從促使伊朗改變政策與消除對美國的安全威脅為基礎，進而轉變成為美國反恐、反擴散（anti-proliferation），以及建構區域安全機制（security regime）的夥伴。<sup>150</sup>大體而言，伊朗將中亞地區視為其政治影響力與戰略後方地區。伊朗不但可從中亞能源輸出中獲取經濟利益，更可藉由極端意識形態的輸出，以及對中亞地區伊斯蘭宗教極端分子的支助，重建其在中亞地區的影響力，並突破外交孤立的現狀。

### 叁、印度的利益與策略

隨著經濟與軍事實力的不斷增強，印度已訂定成為「世界六大力量中心之一」的戰略目標；並積極開展全球、大國及區域三個層面的外交，而其外交的關注重點，即是「包括從波斯灣到麻六甲海峽的印度西邊、南邊與東邊地區，西北邊的中亞，東北亞的中國與東南亞」等地區的安全環境與潛在安全威脅。<sup>151</sup>就中亞地區而言，不論在地緣政治與經濟上，均對印度具有戰略的重要性，因而印度將中亞地區視為其「戰略延伸腹地」（extended strategic neighborhood）。至於，而印度追求的國家利益，最主要為安全利益，其次是政治與經濟利益。就安全利益而言，主要體現於下列三方面：(1)擠壓巴基斯坦的戰略空間，破壞其戰略縱深計畫，對巴基斯坦形成挾擊包圍之勢，構築其安全屏障；(2)與中亞各國合作反恐，打擊中南亞地區極端勢力，維護其國家安全與政治穩定；(3)參與中亞能源開發，保障其能源安全。<sup>152</sup>檢視印度對中亞國家所採取的重點策略，以及與強權的互動關係。分別說明如下：

#### 一、印度對中亞國家的策略

首先，是基於安全的利益需求。印度宗教與教派繁多，國內有穆斯林 1 億多人與 8 億多人的印度徒間衝突不斷，而其國內的伊斯蘭恐怖組織亦眾多，諸如：克什米爾組織、泛伊斯蘭巴基斯坦組織、印度學生伊斯蘭運動組織等。<sup>153</sup>而中亞國家獨立後，亦面臨著「三股勢力」結合的安全威脅；因此，反恐自然成為雙方的共同目標，亦促成雙方的合作。尤其塔利班（Taliban）政權掌控阿富汗期間，為中亞、南亞恐怖分子提供武器、訓練、避難所與經濟支持；因而使印度與中亞在反對塔利班、支持阿富汗

<sup>150</sup> 高祖貴，《美國與伊斯蘭世界》（北京：時事出版社，2005年），頁 296-298。

<sup>151</sup> “India stepping up diplomacy in Central Asia,” Strategic Forecasting, August 9, 2002. [http://www.stratfor.com/fib/topStory\\_view.php?ID=205685](http://www.stratfor.com/fib/topStory_view.php?ID=205685).

<sup>152</sup> 王尚達、奉繼華，〈九一一之後印度在中亞的國家利益追求〉，《國際政治研究》，2004年第1期，頁 61-68。

<sup>153</sup> 孫士海主編，《南亞的政治、國際關係及安全》（北京：中國社會科學出版社，1998年），頁 176-179。



的北方聯盟有著共同的利益，並結成非正式聯盟。911 事件後，印度與中亞的反恐合作進一步推展，2002 年在塔吉克建立軍事基地、2003 年 8 月與塔吉克舉行聯合反恐軍事演習；並與烏茲別克實施軍事工業合作，由烏茲別克為印度生產及維修空中加油機，以及與哈薩克簽署反恐協定。<sup>154</sup>

其次，是基於戰略能源的需求。印度積極與中亞各國、伊朗，甚至巴基斯坦協議陸上天然氣管線的鋪設，並與伊朗、阿富汗等國簽署有關經貿與運輸網絡的諒解備忘錄，以維護天然氣輸送路線的安全。<sup>155</sup>並將中亞的土庫曼、哈薩克、烏茲別克視為其能源的保障，且積極展開交往活動，2000 年 4 月印度與土庫曼簽署達成提供天然氣諒解備忘錄；2002 年 2 月印度與哈薩克洽商裏海周邊天然氣開發；<sup>156</sup>2005 年 4 月印度與烏茲別克簽署著重強調能源與軍事合作的 12 項全面合作協議，使計畫鋪設的「伊朗—巴基斯坦—印度」天然氣輸送管線計劃，在美國施加的壓力的拘束下，改而籌建「土庫曼—阿富汗—巴基斯坦—印度管線」，<sup>157</sup>特別凸顯印度增強自身在中亞地區存在的重要意義。

## 二、印度與強權及區域國家的互動關係

911 事件後，美國為遂行全球反恐戰爭，即有意與印度加強合作，而印度基於爭取美國支持以壓縮巴基斯坦的戰略空間，以及反制克什地區的伊斯蘭武裝民兵的安全利益考量；因此，在提供情報、後勤支援與軍事設施上，給予美國反恐行動充分支持。再者，俄羅斯一直視印度為其亞洲的戰略盟友與重要軍火市場，近年兩國簽署「十年武器條約」，以及 350 項的軍事合作協議，且目前雙方均面臨國內恐怖主義的威脅；

<sup>154</sup> Rahul Bedi, "India and Central Asia," *Indias National Magazine*, Vol. 19, No.19, September, 2002. <http://www.flonnet.com/fl1919/19190600.htm>.

<sup>155</sup> "Iran, Pakistan and India Tiptoe Toward Pipeline", 2000.4.7, <http://www.stratfor.biz/Story.nsf?storyId=101142>.

<sup>156</sup> 王尚達、奉繼華，〈九一一之後印度在中亞的國家利益追求〉，《國際政治研究》，2004 年第 1 期，頁 65-68。

<sup>157</sup> 〈烏茲別克總統訪印，印認為中亞是其亞洲戰略焦點〉，《新華網》，2005 年 4 月 7 日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-04/07/content\\_2797980.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-04/07/content_2797980.htm)。事實上，印度為世界第六大能源消費國，近年隨著經濟穩定成長，對能源需求日益殷切，而伊朗豐富的戰略能源與緊鄰的地緣關係，使印度亟欲與其發展關係；因此，印度擬定天然氣管道「三線計劃」，分別是「伊朗—巴基斯坦—印度管道」（簡稱伊—巴—印管道）、「土庫曼—阿富汗—巴基斯坦—印度管道」，以及「緬甸—孟加拉—印度管道」。其中「伊—巴—印」管道全長 2,775 公里，耗資達 43 億美元，預定於 2009 年完工，伊朗每年可以向印巴出口 280 萬噸液化天然氣。參閱尚春香，〈印伊為能源自主抗美〉，《香港大公報》，2005 年 7 月 4 日，

<http://www.takungpao.com/news/2005-7-4/EF-422834.htm>.

因此，有利於印度與俄羅斯在中亞地區的存在與合作。<sup>158</sup>事實上，進一步檢證印度的大國戰略可知，維持美、俄關係的平衡發展，實最有利於其國際議題的操作與獲取國家利益；因此，2005年9月與美國舉行聯合軍演後，隨即於10月與俄羅斯舉行代號「雷雨（INDRA）2005」的聯合軍演。<sup>159</sup>此外，印度進入中亞後，即與中國產生博弈關係，因印度不斷加強與中亞國家的反恐、能源與軍事領域的合作，勢將挑戰中國的中亞政策，非但影響中國石油公司進軍中亞，亦將削弱「上海合作組織」（SCO）反恐機制的效能。

印度與巴基斯坦之間的緊張衝突，以及相互之間擁有核武的「相互保證毀滅」（Mutually Assured Destruction, MAD），使得印度在對巴基斯坦的戰略上採行所謂的孤立政策；並藉由經濟與軍事合作，加強與塔吉克及阿富汗過渡政府的關係。<sup>160</sup>其目的雖仍隱含壓縮巴基斯坦戰略空間的涵義；但是，印巴之間在中亞有著共同的反恐利益，若能進而促成彼此能源合作，加深相互依存關係，則有助於南亞地區的安全與穩定。綜合言之，印度基於國家利益進入中亞，發展與各大國的關係，尋求各自安全戰略的結合點，實有利提昇其大國地位與獲取安全利益，而印度在中亞地區的存在，由於實力不及競逐的大國，且地緣上亦未直接與中亞接壤，故不易引發西方國家與俄羅斯、中國的疑慮與掣肘。

## 肆、阿富汗對中亞地區安全的影響

除美國、俄羅斯、中國等強權以及印度、伊朗與土耳其等區域次強權在中亞地區具有一定的影響力外，與中亞南面接鄰的阿富汗，雖然整體國力衰弱，人民極端貧困；然而，不同於其他國家對於中亞戰略利益的追求，阿富汗極力向中亞國家進行所謂的「不穩定輸出」。因為阿富汗與中亞各國有著相同歷史、文化與族群背景的根本性，已使阿富汗內部30年來持續的對立與衝突，成為中亞地區動盪不安的重要外部因素之一。

### 一、地緣政治因素

阿富汗地緣位置，係中亞進入南亞的必經之路，亦是扼制中亞油氣進入巴基斯坦通往印度洋的主要通道。早在冷戰時期，美蘇之間的「圍堵」與「反圍堵」

<sup>158</sup> 胡仕勝，〈印度悄悄走進中國的「後院」〉，《國際先驅報導》，2003年8月29日。

<sup>159</sup> 周茂林，〈解讀俄羅斯與印度聯合軍演〉，《戰略安全研析》第7期（2005年11月），頁32-35。

<sup>160</sup> 《中國時報》，2002年9月3日，第10版。

(anti-encirclement) 戰略，其重點之一即是取得阿富汗的地緣關鍵位置，因阿富汗為蘇聯取得印度洋出海口，突破西方封鎖，對波斯灣與印度洋延伸影響力的鎖鑰。而就中亞地區言，阿富汗北與土庫曼、烏茲別克及塔吉克 3 國接鄰邊界長達 2,300 公里，而阿富汗地理上區分為北、中、南三大區域，北部地區的山麓平原及阿姆河 (Aum) 沿岸平原，人口稠密，全國人口的 25% 集中於此地區，加以該地區與中亞的交通便利；<sup>161</sup>故就地理戰略言，中亞地區地勢廣袤平坦，而阿富汗位居南面高聳地勢，自然對中亞構成地略優勢，而雙方邊界居民的交往頻仍，則使彼此的安全互賴更加緊密。

## 二、民族宗教因素

阿富汗與中亞地區的歷史文化關係非常密切，且有相似的歷史命運，諸如：戰亂頻繁、手工業貿易發達，近代又飽受英、俄等大國的欺凌。阿富汗是一個伊斯蘭國家，全國 99% 的人口信奉伊斯蘭，同時阿富汗亦是多民族國家，其中塔吉克族與中亞的塔吉克族係同一民族，而烏茲別克族則與中亞的烏茲別克族血脈相通；<sup>162</sup>因此，阿富汗與中亞地區存在著結構性的安全依存問題，即任何一方的安全問題，即對另一方構成不可忽視的安全威脅。

## 三、國家安全因素

就阿富汗綜合國力言，實不足以對中亞國家構成安全威脅；但是，阿富汗北部地區與中亞國家有更多歷史、社會、文化與現實的聯繫。尤其 1979 年蘇聯入侵後，阿富汗即陷入長期的抵抗運動。20 世紀 90 年代的阿富汗內戰，更使長期飽受戰亂之苦，而一心嚮往和平的人民，在塔利班「鏟除軍閥、恢復和平、重建國家」號召下，於 1996 年建立伊斯蘭原教旨主義的塔利班政權；<sup>163</sup>然而，塔利班獲取政權後，即積極對外輸出極端宗教主義，協助境內蓋達 (al Qaeda) 組織對外進行恐怖活動，支助與訓練「烏茲別克伊斯蘭運動組織」(IMU) 及在吉爾吉斯的恐怖分子，並涉及塔吉克內戰等，嚴重威脅中亞地區的穩定。<sup>164</sup>此外，阿富汗的毒品問題，亦對中亞國家社會造成潛在

<sup>161</sup> 孫壯志，《中亞安全與阿富汗問題》(北京，世界知識出版社，2003 年)，頁 56-60。

<sup>162</sup> 劉建青，《當代國際關係新論》(北京：清華大學出版社，2004 年)，頁 149-153。另參閱本論文第三章第三節。

<sup>163</sup> 金宜久、吳雲貴，《伊斯蘭與國際熱點》(北京：東方出版社，2002 年)，頁 556。

<sup>164</sup> Martha Brill Olcott, "Preventing New Afghanistans: A Regional Strategy for Reconstruction," *Policy Brief, Carnegie Endowment For International Peace*, 2002.01.11, <http://www.ceip.org/files/pdf/Policybrief11.pdf>

安全威脅。<sup>165</sup>

綜合而言，911 事件後，美國所領導的「反恐聯盟」迅速推翻塔利班政權後，由於阿富汗臨時政府權力的弱化、各地軍閥的割據，以及境內外恐怖組織之間的串聯，已使中亞情勢變的更加詭譎多變。然而，隨著美國、俄羅斯及中國在中亞地區利益與戰略的競合關係發展，「反恐」實已成為強權與區域次強權共同利益的交集。此舉，對阿富汗境內的恐怖組織而言，其發展實已出現嚴重的侷限性，只是，阿富汗與中亞錯綜複雜的歷史文化因素，仍是阿富汗恐怖主義發展與毒品犯罪輸出的重要地緣位置，而這種結構性的因素，亦非短期足以改變。

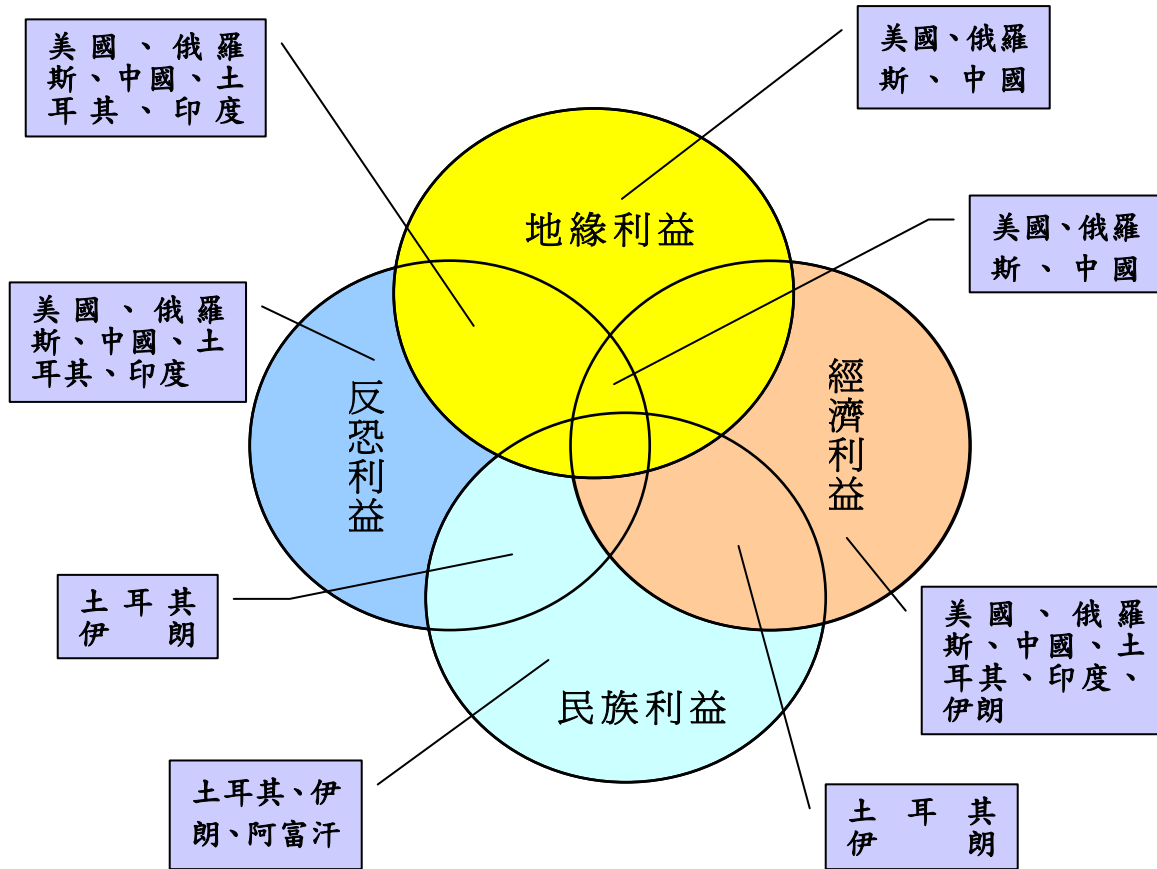
## 小 結

藉由本章探討分析，可知強權與周邊國家在中亞地區的國家利益，除綜合國力衰弱的阿富汗，以民族利益為基礎，而具有「不穩定輸出」的能力，對中亞國家形成非傳統安全的威脅之外，其他行為者（actors）則有著彼此利益重疊與交錯的複雜現象；但是，藉由圖 4-4 中亞地區強權及周邊國家利益分析，可清晰獲得美國、俄羅斯、中國三個強權共同擁有中亞的地緣政治、反恐與經濟的三種利益；其中經濟與反恐利益，更為三強與土耳其、印度及伊朗等 6 國的共同利益。足見美國遂行「全球反恐戰爭」（GWOT），確能與多數中亞周邊國家的利益相結合，只是，各國反恐的目標、對象與重點並未一致；再者，「經濟利益」實為另一項共同性的利益，而且，僅存在經濟合作、投資重點的差異性而已；故有利經貿方面的合作與發展，並進而成為區域穩定與安全的基礎。至於，民族利益則為土耳其、伊朗及阿富汗三者共同，但三者在其他三種利益上，則呈現分歧的狀況，例如，三者均不具地緣政治的影響力，反恐利益亦不同調，僅土耳其與伊朗具有經濟與民族的相同利益。總之，各強權與周邊國家在中亞地區的利益，既有相同又有衝突者，勢將因而影響其所採取的策略。

---

<sup>165</sup> 參閱本論文第二章第四節。

圖 4-4 中亞地區強權及周邊國家利益分析



資料來源：作者依本章分析自繪。

再者，就強權與周邊國家在中亞地區所採取的策略分析，透過表 4-6 可知，中國、俄羅斯兩強對中亞國家所採取的策略基本相同，惟俄羅斯更注重與中亞國家的軍事合作，基本上，兩者在外交戰略上，均以不干涉中亞國家內政為前提；因此，對於政治集權，持續鎮壓反對勢力的中亞國家而言，該兩國除與中亞緊鄰，具有地緣戰略之優勢外，又強烈支持中亞國家的現實政權，自然成為中亞各國諸領域交往與合作的首選。至於，美國挾其強大的軍事、經濟能力，以及國際政治影響力的優勢，自然不容中亞國家小覷，尤其以美國為首的西方國家，對於中亞國家的能源投資、經濟援助，以及美國協助的軍事能力組建，更使虛弱的中亞國家廣泛受益；然而，西方國家推動的民主、自由與人權價值，儘管使中亞人民受惠，卻亦對各國現實政權造成潛存危害與挑戰；尤其 2003 年起獨立國協部分國家發生的「顏色革命」，以及 2005 年吉爾吉斯的「鬱金香革命」，更使中亞諸國領導人心生警惕。此舉，是否因而使美國在中亞地區的影響力逐漸減弱，則有待觀察與研究。

表 4-6 強權及周邊國家的中亞策略

| 國別<br>區分    | 美 國 | 俄 羅 斯 | 中 國 | 土 耳 其 | 伊 朗 | 印 度 | 阿 富 汗 |
|-------------|-----|-------|-----|-------|-----|-----|-------|
| 軍事合作        | ◎   | ◎     |     |       |     | ◎   |       |
| 反恐合作        | ◎   | ◎     | ◎   |       |     | ◎   |       |
| 能源開發        | ◎   | ◎     | ◎   | ◎     | ◎   | ◎   |       |
| 安全機制        |     | ◎     | ◎   |       |     |     |       |
| 經貿合作        | ◎   | ◎     | ◎   | ◎     | ◎   | ◎   |       |
| 政治社會<br>改 革 | ◎   |       |     |       |     |     |       |
| 其 他         |     |       |     | ◎     | ◎   |     | ◎     |

資料來源：作者綜整本章分析事項自製。

此外，土耳其、伊朗及印度由於本身實力受限，而土耳其、印度與中亞國家亦未接壤，不具直接地緣關係；因此，彼等對中亞國家所採取的策略，主要為能源開發與經貿合作（印度則有部分軍事合作）；然而，基本上，仍受限於強權競逐的結構，使其策略的效度不易彰顯。此舉，促使伊朗積極尋求加入「上海合作組織」（SCO），而印度則仍持續維持與俄羅斯的軍事緊密關係，並積極強化與美國的合作關係，其目的均在搭強權的便車（free-rider），以增加本身在中亞地區的影響力。至於，阿富汗則因國力薄弱，僅能藉由反毒與防核及傳統武器擴散，與中亞國家及各強權合作，以在國際政治上取得發言權。

總而言之，強權及周邊國家基於國家利益，在中亞地區的競合與互動，均影響中亞區域的局勢；尤其中亞為俄羅斯傳統的「勢力範圍」，與其國家生存及發展的「生存利益」具關聯性。因此，美國、中國、土耳其、伊朗及印度等，制定中亞策略均必須考量俄羅斯的因素，因為中亞國家與俄羅斯具有歷史、政治、道統、文化等關係，中亞國家能否完全悖離俄羅斯，或者最終仍舊選擇重返俄羅斯懷抱，實為各國制定中亞策略的思維重點。然而，就中亞國家而言，完全仰賴俄羅斯，則無異又回歸到獨立之前的加盟共和國型態，故絕非各國所願；因此，維持中亞地區的現狀與穩定，實為中亞諸國最大的利益；然而，此種基礎則必須建立在中亞區域的權力平衡（balance of power）之上，此實為中亞國家總體外交戰略的核心。基此，下一章將檢視中亞國家面對國內、區域與國際的安全環境與威脅，所採取對應策略的實效。