

## 第五章 中亞五國安全策略

由本論文第二至四章的分析探討得知，中亞國家在轉型期間內部面臨的嚴重問題為：(1)政治上的絕望（Political Frustration），即公民無法藉由政治參與或媒體傳播等和平途徑，表達政治訴求與不滿情緒，且政府濫用政治、司法權力，使人民厭惡普遍存在的的天不公不義現象；(2)經濟上的絕望（Economic Frustration），即經濟成長緩慢，且產業結構嚴重依賴戰略能源，導致存在高度貧困、高失業率的普遍現象；(3)社會沒落（Social Degradation），即蘇聯時期的社會保障制度瓦解，人民面對日益嚴重的毒品經濟、武器擴散、環境破壞、治安惡化，以及貧富差距嚴重兩極化等現象；(4)與世隔絕（Isolation），即先天地理條件的偏僻性，後天技術與資金的嚴重不足，使地區人民無法與國際社會產生聯繫，而長期處於封閉的狀態；(5)地區內部關係緊張（Intraregional Tension），即中亞國家存在著跨國犯罪、水資源利用、邊界爭端、恐怖主義等地區性安全問題，卻無法建構整體的控制與處理機制。<sup>1</sup>此外，在外部環境上，主要是面對國際與區域強權權力與利益的競逐。

無論從地緣政治、戰略資源或歷史、文化的角度觀察，中亞地區總是無法擺脫周邊地區的影響，其獨立與發展經常取決於周邊大國力量是否「平衡」。哈薩克學者阿基姆別科夫所著「阿富汗焦點與中亞問題」一書，指出中亞國家獨立之前，蘇聯—阿富汗—巴基斯坦三國構成一個地緣政治軸心，對中亞地區產生穩定的作用；但獨立之後，中亞要使阿富汗成為「緩衝帶」，而非致命威脅，就必須與其他外部力量妥協或合作。另吉爾吉斯學者莫爾達利耶夫在其專著「當前吉爾吉斯和中亞安全的挑戰」，認為中亞國家之間合作的可能原因為：相同的政治經濟傳統、符合各國人民的利益、面臨相似的經濟與社會問題；但他同時承認「澈底」安全一體化的路途還極為遙遠。<sup>2</sup>基此，中亞國家的安全戰略，在對外方面實具有「國際」、「區域」的兩個面向，當然，對應內部戰略環境亦為另一個重要的面向，而其具體的呈現，則可由「國家安全戰略」（National Security Strategy）<sup>3</sup>的內涵加以檢視（國家安全戰略的具體內涵包括

<sup>1</sup> 本論文分析，除「與世隔絕」一項未加探討外，餘因素實與美國國務院的報告相近。參閱Fact Sheet, "Promoting Long-term Stability in Central Asia: U. S. Government Assistance One Year 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>2</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5-7。

<sup>3</sup> 國家戰略的界定區分為狹義與廣義兩種解釋。狹義的解釋認為國家戰略屬於軍事範疇，亦即是「軍事戰略」之意。廣義的解釋是將國家戰略超脫軍事範圍，亦超出傳統概念的戰爭範圍，而是指包括所有國家力量的分配與運用，其具體內涵包含政治、經濟、軍事及心理戰略。美國通常稱之為「國家戰略」，法國稱為「總體戰略」，英國則稱為「大戰略」（grand strategy）。參閱鈕先鍾，《國家戰略概論》（台北：國防部史政編譯局，1976年），頁7。另美國國防部軍語辭典將國家安全戰略定義為：「發現、

政治、經濟、軍事及心理等，為利於與前述各章節探討內容結合，故以探討外交、軍事、經濟及社會《含政治》<sup>4</sup>等四項策略為主），以明瞭各國所採取的主要策略為何？而此種策略在對應安全威脅與挑戰方面，存在何種特點與弱點？即成為本章探討的重要議題。

## 第一節 平衡性的外交策略

就制度而言，外交政策的制定權屬於行政機關，但基於制衡原則，立法機關亦享有外交權；不過，因各國政治體制不同，綜合國力互異，外交政策關注的重點亦不同。<sup>5</sup>中亞國家由於整體綜合國力較弱，且區域上亦存在著彼此綜合國力的差異；因此，可從其外交策略的相互共同性、個別差異性，以及重要區域安全機制的參與狀況加以分析，俾能掌握其特點與弱點。

### 壹、以平衡為原則的外交戰略

中亞 5 國獨立前均為蘇聯加盟共和國，雖然依據蘇聯先後通過的三部憲法規定，各共和國均享有與外國建立直接關係的權利；然而，實質上，外交與外貿的權力均控制在中央；因此，中亞 5 國均未直接與國際發展關係。迄中亞諸國獨立後，各國考量歷史、經濟、民族、地緣、軍事，以及政治等因素，而制定國家安全戰略與外交政策。

#### 一、中亞國家共同的國家安全戰略與外交策略

中亞 5 國由於具有「安全複合體」（security complex）的特質；因此，諸國的國家安全戰略及外交策略，普遍亦具有共同的性質。茲分述如下：

##### （一）國家安全戰略

中亞 5 國獨立後，所處的國際情勢，正是兩極對抗的冷戰結束之際，整體國際環境邁向和平的機遇時期。各國作為完整的主權國家，必須確保國家生存與發展、主權獨立及領土完整，只是卻面臨軍事實力普遍薄弱，而周邊國家綜合國力均較本身為強的現實；因此，中亞 5 國的國家安全戰略即呈現以下特點：(1)藉對外的政治與經濟手

---

應用與協調各種國力手段（外交、經濟、軍事與資訊），以達成有益國家安全目標的藝術與科學」。參閱余拉米（Joseph R. Cerami）、侯肯（James F. Holcomb, Jr），《美國陸軍戰爭學院戰略指南》（*U.S Army War College Guide to Strategy*），高一中譯（台北：國防部史政編譯局，2001 年），頁 19-20。

<sup>4</sup> 中亞諸國的政治策略，於第二章第二節已詳加探討；故本章僅擇其特點與弱點，加以討論。

<sup>5</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 197-199。

段，確保國家安全與領土完整；(2)堅持足夠防禦原則，並使武裝力量能對應軍事威脅；(3)國家安全戰略必須符合國際法與法制國家的要求；(4)不完全依靠單一國家，運用平衡戰略尋求大國力量，以保障自身的安全與發展。<sup>6</sup>

至於，中亞 5 國國家安全戰略的具體內容要點為：(1)各國均奉行和平政策。對任何國家不存在領土要求，而以維護和平與保持地區穩定為首要，各國軍事力量以防禦性為原則，反對用戰爭或以武力相威脅作為達到政治、經濟與其他目的的手段。(2)各國均以非核化為目標。加入核不擴散條約，堅持不首先使用大規模毀滅性武器原則，並促請國際社會承擔此一義務。(3)強調在軍事領域加強相互信任措施。<sup>7</sup>

## (二) 外交策略

中亞 5 國對國際事務有大致相同的看法，歸納如下：<sup>8</sup>

第一，共同期許：由於中亞地理位置的重要性，中亞國家應適切評估自身的潛力，不應片面追求在國際問題中的領袖地位。

第二，平衡外交：中亞國家將成為歐亞大陸及美國等強權之間不可缺少的平衡力量。因此，其首要任務就是積極參與地區及跨地區的經濟與政治合作組織，不能游離於區域經濟一體化，以及建立軍事政治協調機制的過程之外，應採取平衡或中立（土庫曼）的外交及安全政策。

第三，共同外交策略：(1)主張與所有國家發展友好關係，不管其政治、經濟制度、意識型態，以及宗教為何；(2)贊同在外交關係上，遵守「和平共處五項原則」；<sup>9</sup>(3)致力於維護地區與世界和平；(4)加強與國際組織的合作，並爭取國際組織的支持與協助；(5)發展全方位外交，但並非等距離外交。而外交的優先次序為：以獨立國協國家及中亞各國彼此之間為優先，尤其發展與俄羅斯的關係；其次為西方國家，尤其是美國、德國等；第三位則是土耳其、伊朗與中國。

## 二、中亞國家個別的外交策略

<sup>6</sup> 趙常慶，《中亞五國概況》（北京：經濟日報出版社，1999 年），頁 283-284。

<sup>7</sup> 趙常慶，《中亞五國概況》（北京：經濟日報出版社，1999 年），頁 284-285。

<sup>8</sup> 作者整理自(1)張新平，〈中亞五國民族和睦政策形成的原素分析〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2004 年第 4 期，頁 22-24。(2)常慶，〈中亞五國對外關係現況與發展趨勢〉，《中國社會科學院東歐中亞研究所》，1996 年 9 月，頁 34-37。

<sup>9</sup> 「和平共處五則」即中共於 1955 年 4 月在印尼萬隆（Bandung）所召開的 29 個亞非國家會議中，提出「相互尊重領土主權、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利及和平共處」等五原則。

儘管中亞 5 國所制定的國家安全戰略與外交策略，以不受意識型態影響，一切從維護國家利益為主，藉務實與靈活的外交策略，達到維護國家主權獨立、領土完整，並追求經濟發展的目標。但各國基於個別利益的考量，所制定的外交策略目標，亦存有下列差異：(1)哈薩克對外戰略的長遠目標為：積極加入國際社會，參與國際組織運作，以保障國家安全，追求經濟發展；並創造良好的外部環境，以確保改革順利進行。(2)吉爾吉斯的外交策略是奉行和平中立政策。(3)塔吉克外交策略的目標：初期以借助國際社會協助，儘速結束內戰，維護國家統一與領土完整；長期目標是提升在中亞地區與國際事務中的地位及作用。(4)土庫曼則奉行永久積極中立 (Positive Neutrality) 政策。該政策目標在致力於政治上鞏固國家獨立，經濟上謀求發展與繁榮。(5)烏茲別克對外戰略目標是：鞏固國家主權，為克服經濟困難與改善民眾生活創造必要的條件；使烏茲別克取得與加強國際威望，成為國際關係中享有充分主權的國家。<sup>10</sup>

至於，中亞各國家為達成上述的外交策略目標，各國在制定外交政策時，則遵循以下原則：(1)獨立自主發展外交活動；(2)外交政策基於國家、民族利益的需要，採取與綜合國力相符的外交政策，以實現外交戰略目標；(3)奉行全方位外交，全面與世界各國發展友好合作關係；(4)以外交策略負責達成「不以軍事手段，而是採取政治手段，以保障國家安全」的目標；(5)制定外交政策必須考慮國家道統，借鏡外國經驗，遵守國際法準則。

## 貳、外交策略執行重點

概括而言，中亞國家獨立後，在外交策略的執行上，為整體最具成就者。各國外交工作均能有效支持其國家安全戰略目標與外交政策原則。透過表 5-1 中亞各國參與的主要國際性組織（附錄十一，為中亞國家參與主要國際或區域組織概況表）可以獲悉，基本上，中亞各國（除土庫曼，以雙邊或多邊合作方式為主的外交策略外）在外交領域上均有顯著進展。首先，個別與美國促成雙邊關係，雙方高層經常互訪，並能獲美國經濟與軍事的援助。其次，與俄羅斯及中國則分別藉由「集體安全條約組織」（CSTO），以及「上海合作組織」（SCO）密切全面發展政治、經濟、軍事等關係。第三，與其他國家外交關係方面，則能全面與其他國家交往，各國均有百餘個邦交國，並積極參與國際性與地區性的政府組織（IGOs）或非政府組織（NGOs），透過附錄十二，可進一步瞭解各國的外交策略重點執行概況。足見確能實踐與「強權平衡」交往，與其他國家「全面交往」的目標。

<sup>10</sup> 趙常慶，《中亞五國概況》（北京：經濟日報出版社，1999 年），頁 282-283。

表 5-1 中亞五國參與主要國際（區域性）組織（時間：2005.06.30）

組織 國家	參 與 國 際 組 織
哈薩克	中亞合作組織(CACO)、亞洲相互協作與信心建立措施(CICA)、獨立國家協會(CIS)、歐洲·大西洋夥伴會議(EAPC)、歐亞經濟共同體(EEC)、集體安全條約組織(CSTO)、北約和平夥伴(PFP)、上海合作組織(SCO)、聯合國(UN)。
吉爾吉斯	中亞合作組織(CACO)、亞洲相互協作與信心建立措施(CICA)、獨立國家協會(CIS)、歐洲·大西洋夥伴會議(EAPC)、歐亞經濟共同體(EEC)、集體安全條約組織(CSTO)、北約和平夥伴(PFP)、上海合作組織(SCO)、聯合國(UN)。
塔吉克	中亞合作組織(CACO)、亞洲相互協作與信心建立措施(CICA)、獨立國家協會(CIS)、歐洲·大西洋夥伴會議(EAPC)、歐亞經濟共同體(EEC)、集體安全條約組織(CSTO)、北約和平夥伴(PFP)、上海合作組織(SCO)、聯合國(UN)。
土庫曼	獨立國家協會(CIS)、歐洲·大西洋夥伴會議(EAPC)、北約和平夥伴(PFP)、聯合國(UN)。
烏茲別克	中亞合作組織(CACO)、亞洲相互協作與信心建立措施(CICA)、獨立國家協會(CIS)、歐洲·大西洋夥伴會議(EAPC)、歐亞經濟共同體(EEC) <sup>11</sup> 、集體安全條約組織(CSTO)、北約和平夥伴(PFP)、上海合作組織(SCO)、聯合國(UN)。

資料來源：作者整理自(1)U.S. Central Intelligence Agency (CIA) *The World Factbook* 2005, at <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos>。(2)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156-157。

就中亞諸國「拼外交」的策略而言，亦呈現下列特點：(1)政府高層領導人主導外交政策的執行，並實際出訪，以爭取國際社會及其他國家的支持；(2)實施全方位、多層次外交，而非等距外交，一切以維護及增進國家與民族利益為前提；(3)外交重點由軍事、安全合作領域，逐步轉向「經濟合作」與「安全合作」併重的原則；(4)外交重點全力導向改善經濟衰落、人民生活貧困，以及打擊恐怖主義、毒品經濟與區域爭端等影響安全的焦點議題上；(5)在各別國家的外交重點上，則有哈薩克、烏茲別克寄望成為區域主導者，並增加國家影響力，但在與俄羅斯發展一體化（Integration）的議題上，則哈薩克持積極態度，而烏茲別採取迴避立場。<sup>12</sup>然而，2005年5月，烏茲別

<sup>11</sup> 烏茲別克斯坦於2005年10月申請加入「歐亞經濟共同體」（2000年10月成立，前身為1996年組成的關稅同盟）；並進而倡議與「中亞合作組織」（2002年2月成立，前身為1994年成立的中亞經濟共同體）合併，俾將兩個組織所包括的6個國家（俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克與烏茲別克）統一在一個組織架構內，以提高合作效率。參閱〈烏茲別克斯坦總統重申烏願加入歐亞經濟共同體〉，《新華網》，2006年1月19日，

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-01/19/content\\_4069824.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-01/19/content_4069824.htm).

<sup>12</sup> 諸項特點為作者，依據第二至四章研究結果，並參考趙常慶，《中亞五國概況》（北京：經濟日報出版社，1999年），頁285-290諸內容推斷。

克安集延市發生反抗現實政權事件後，美國及歐盟國家指責烏茲別克政府壓制民主與人權，要求進行獨立的國際調查，並宣布實施武器禁運等制裁。此舉使烏茲別克感受到西方國家批評與干涉其內政問題，已危及其政權穩定。因此，2005年11月14日烏茲別克與俄羅斯簽署「俄烏建立聯盟關係條約」<sup>13</sup>；並於11月21日正式通知美軍撤出位在該國的汗阿巴德（Karshi-Khanabad，簡稱K-2 基地）空軍基地。<sup>14</sup>（詳見圖 5-1 美軍在中亞地區軍事基地）

圖 5-1 美軍在中亞地區軍事基地



資料來源：作者參據註 14 自繪。

再者，從中亞諸國積極參與的國際性或區域性組織的特質與重要性而言，各類的組織雖有其特殊的目的，以及處理各類型的議題；然而，就中亞諸國獨立 10 餘年來的外交策略實踐成果觀察，不管中亞國獨力發展任何性質的國際或區域性組織，若未能獲取美國、俄羅斯、中國三強之一的支持或參與，則難以發揮實效。例如：歐亞經

<sup>13</sup> 該條約規定，如果締約的任何一方遭到第三國侵略，另一方有義務提供一切必要援助，其中包括軍事援助。參閱〈建立聯盟關係條約俄烏關係緣何愈來愈近？〉，《新華網》，2005年11月17日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-11/17/content\\_3791893.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-11/17/content_3791893.htm)。

<sup>14</sup> 〈駐烏茲別克美軍撤離美國中亞戰略遭重挫〉，《國際在線》，2005年11月23日，<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.chinabroadcast.cn/8606/2005/11/23/107@791879.htm>。

濟共同體(EEC)、中亞合作組織(CACO)、中亞非核區、<sup>15</sup>集體安全條約組織(CSTO)、上海合作組織(SCO)均獲強權支持而得以順利運作；反觀中亞國家或其他周邊次強權倡導的區域性組織。例如：古阿姆集團(acronym for member states-Georgia, Ukraine, Uzbekistan, Azerbaijan, Moldova, GUUAM)區域對話論壇、<sup>16</sup>伊塞克湖論壇及亞信會議(CICA)等，則因無強權參與或支持，其效益因而受限。至於，最為國際政治所關切，亦為影響中亞國家最深遠者，自然係與美國的交往關係，以及俄羅斯主導的「集體安全條約組織」(CSTO)，與中國為主的「上海合作組織」(SCO)。而依該等關係或組織所呈現的發展趨勢，有關美國、俄羅斯因素，將於本章以下各節中討論。本節先行探討中國因素。

2001年6月「上海合作組織」(SCO)成立後，中亞的哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克與烏茲別克均成為共同創始國，藉由會員國元首每年的例行會晤，以及政府高層官員的互訪、協商與談判，經過近5年的發展，確實已為中亞國家帶來解決疆界爭端、聯合打擊恐怖主義，以及促進經濟合作等三方面的主要利益。

首先，有效處理各國邊界糾紛，增進軍事互信。該組織發展的背景，既然是解決中國與俄羅斯邊界糾紛的問題，自然得以有效處理成員國的疆界爭端，為營造良好關係建構基礎。透過表 5-2，可獲知該組織中亞成員國的綜合國力均遠比俄羅斯與中國兩者為弱；但是，藉由該組織和平協商的共識與機制，均能有效達成疆界協議，化解可能的紛爭；並於2005年12月，在經歷15年後，中國與中亞四國（俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克）7,600公里邊界全部劃定。<sup>17</sup>另外，中國、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克等5國，於1997年簽署「關於邊境地區相互裁減軍事力量協定(Treaty on Reduction of Military Forces in Border Regions)」，將邊境地區的軍事力量裁減到與睦鄰友好相適應的最低水準，使其只具有防禦性；並保證互不使用武力或以武力相威脅，不謀求單方面軍事優勢，成功建構「信心建立措施」(military confidence-building measures, CBMs)，為中亞國家奠定安全基礎。

<sup>15</sup> 參閱第二章第四節。

<sup>16</sup> 古阿姆集團在1998年成立時只有喬治亞(Georgia)、烏克蘭(Ukraine)、阿塞拜疆(Azerbaijan)及摩爾多瓦(Moldova)四國參加。其成立的宗旨主要為反對並打擊分離主義、確保能源的穩定供應、相互支援解決區域衝突、加速與歐洲—大西洋政治、經濟與軍事的結合。1999年烏茲別克加入。參閱龍舒甲，〈古阿姆五國論壇發展之研析〉，《問題與研究》，第40卷第2期（2001年3-4月），頁67-82。然而，2002年6月烏茲別克則決定退出該集團。〈烏茲別克史丹宣佈退出建立亞歐走廊的古阿姆集團〉，《新華網》，2002年6月15日，

[http://ouyasuo.cass.cn/chinese/News/Central-Asian/content\\_442022.html](http://ouyasuo.cass.cn/chinese/News/Central-Asian/content_442022.html).

<sup>17</sup> 〈中國與中亞四國七千六百公里邊界全部劃定〉，《多維新聞》，2005年12月19日，[http://www.5.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Mainland/cna\\_2005\\_12\\_19\\_01\\_00\\_25\\_815.html](http://www.5.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Mainland/cna_2005_12_19_01_00_25_815.html)



表 5-2 上海合作組織成員國解決疆界領土爭端協議

簽約國	爭議疆界距離	簽約時間	簽署協定
中國、俄羅斯	55KM	1994/9	中俄邊界西段協議
中國、哈薩克	1,700KM	1994/4/26	中哈國界協定
		1997/9/24	中哈國界補充協定
		1998/7/4	中哈國界補充協定
		1999/11/23	中哈關於全面解決邊界問題聯合公報
中國、吉爾吉斯	1,100KM	1996/7/3	中吉國界協定
		1999/8/24	中吉邊界補充協定
		2001/6/14	全面解決邊界問題簽署國界協定
中國、塔吉克	350KM	1999/8/13	中塔國界協定
		2000/7/4	中塔國界協定
		2002	中塔邊境協定（讓渡帕米爾山脈 1,000KM <sup>2</sup> 土地，以換取中共宣稱擁有塔吉克的 28,000KM <sup>2</sup> 的土地）。
中國、哈薩克、吉爾吉斯		1999/8/24	中—哈—吉邊界交界點協議
中國、吉爾吉斯、塔吉克		2000/7/5	中—吉—塔關於三國國界交界點協定

資料來源：作者整理自(1)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110。(2) U.S. Central Intelligence Agency (CIA) *The World Factbook* 2005, at <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos>.

其次，聯合打擊恐怖主義方面。2001年6月15日，該組織成員國簽署「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」，聲明遵循「聯合國憲章」的宗旨與原則，遵循「上海五國」（Shanghai Five）歷次元首會晤簽署的聲明與「上海合作組織」成立宣言。打擊威脅各國領土完整與安全，以及政治、經濟及社會穩定的民族分離主義、宗教極端主義、國際恐怖主義。迄2005年止，該組織成員國已於北京設置聯合反恐秘書處，比什凱克（Bishkek）設立反恐中心；並舉行5國「聯合反恐軍事演習」（詳見附錄十）。顯見中亞諸國藉由該組織的打擊恐怖主義合作，已逐漸增強反恐的力量，有效確保國家安全。

### 叁、外交策略特點與弱點

中亞國家獨立10餘年來，在國家安全戰略與外交政策的實踐方面，確實已粗具成效；但總括而言，其外交策略呈現的特點與弱點如下：

#### 一、特點



第一，國家安全戰略目標為確保國家生存與發展，然中亞諸國在綜合國力薄弱、經濟發展落後、軍事力量不足等情況下，實難以達成目標；故轉而採取以外交策略之主要實踐手段，實符合其國家整體利益與發展。

第二，實踐與美國、俄羅斯及中國三大強權的「平衡交往」戰略。在國家安全戰略上，係以確保、鞏固與莫斯科的關係為根本，而在外交政策上，則以「平衡」為原則，並因應現實環境，採取彈性傾斜態度，目的在促使三個強權，均能重視中亞國家的利益與發展。

第三，與強權及區域大國（印度），係以「軍事安全合作與經濟發展」為重點。軍事安全合作的重點在於藉助強權能力，組建本身的軍事力量，並爭取軍事援助；而經濟發展則以開發戰略能源為優先，以及促進其他經貿關係。

第四，廣泛普遍交往原則，係以發展周邊國家關係為先，再擴及世界上其他國家。並以「經貿交往」為外交優先發展的方向與重點，再伺機爭取經濟援助，發達國家經濟。

## 二、弱點

第一，外交戰略決策權過度集中，總統掌握決策大權，且不受議會監督，亦不需要向人民負責，使外交決策受人為因素影響甚鉅。

第二，各國國內普遍存在政治、經濟不穩定因素，促使領導階層以鞏固政權延續性為核心思維，易使外交決策悖離理性決策模式；甚而損及國家利益。

第三，美國、歐盟推動民主、自由、人權等民主政治主流價值，易衝擊各國人民意識形態，並使內部反對勢力受到鼓舞，進而使其與強權「平衡交往」的戰略受到挑戰。

第四，外部的軍事、經濟援助經費，由於缺乏透明化監督機制，易生弊端，甚至，少數特定階層的利益，促使貪污腐敗情況更為嚴重。

## 第二節 合作性的軍事策略

中亞國家獨立之前，其軍事力量均由蘇聯籌建與控制，獨立後雖接收蘇聯軍隊遺留的部分軍事裝備與設施；然而，普遍皆為性能不佳的老舊武器裝備，加以中亞國家基本體質均屬「虛弱國家」，從其國防預算、軍事支出、軍隊數量，以及主要武器的

性能與數量觀察，其整體軍事實力實難與周邊的國家相比，更與俄羅斯及中國等軍事強權，相去甚遠。因此，其國家安全戰略目標雖在確保「主權獨立、領土完整」，並奉行和平政策，採取外交與經濟，而非軍事力量的策略，以為實現國家安全戰略目標的手段。再者，中亞國家獨立後，先後分別參與美國主導的「北約和平夥伴計畫」(FPF)、中國主導的「上海合作組織」(SCO)，及以俄羅斯為首的「獨立國協集體安全條約組織」(CSTO)。然而，911 事件後，美國積極尋求與中亞國家的軍事合作，俄羅斯亦加強其在中亞地區的軍事實力，中國則以反恐為主軸，強化與中亞國家的合作關係。基此，中亞 5 國的軍事策略在國家戰略的指導下，其具體實踐情形，可從兩方面加以檢視。

### 壹、與美國的軍事合作

由於中亞各國獨立後亟需脫離經濟落後，解決安全的困境；所以，在外交戰略上，美國即成為繼俄羅斯後，其發展外交關係的優先選擇，因而使美國因素迅速成為中亞國家對外關係的主軸之一；反觀美國，基於整體國家利益，以及全球戰略布局的思維，儘速將影響力深入中亞地區，亦成為其外交、軍事戰略的重要手段；因此，在符合雙邊國家利益的基礎上，中亞國家獨立後，非但立即獲得美國的承認；並積極展開軍事交流合作，以及軍事與經濟的援助。<sup>18</sup>透過表 5-3 可知中亞國家獨立迄 2003 年獲取美國公開的軍事、經濟援助（尚不包含租借軍事基地經費，以及其他國家、國際組織的援助與投資等），除哈薩克、吉爾吉斯外，餘各國均逾 1 億美元。尤以塔吉克 3 億 3,000 餘萬元居多。

表 5-3 中亞國家接受美國軍事及經濟援助金額統計 (單位：萬美元)

國 家 年 度	哈 薩 克	吉 爾 吉 斯	塔 吉 克	土 庫 曼	烏 茲 別 克
1992-1999	700	-	25,300	-	-
2000	300	300	1,200	200	300
2001	34.6	4,300	3,087	承諾 10,000 援助	-
2002	58.3	100	3,980	100	10,000
2003	100	35	-	35	-
合計	<b>1,192.9</b>	4,735	<b>33,567</b>	<b>100,335</b>	<b>10,300</b>

<sup>18</sup> 有關 1991-2002 年中亞國家與美國交往關係的經過概要，請參閱闕旭淇，〈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 117-121。

資料來源：作者整理自(1)〈中國外交部〉，《各國概況網站公開資料》，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/>。  
 (2)祝政宏，〈論九一一事件後中亞地區安全與俄美因素〉，《新疆社科論壇》，2003年6月，頁30-33。  
 (3) U.S. Central Intelligence Agency (CIA) *The World Factbook* 2005, at <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos.>。

此外，有關軍事合作方面，自1992年起中亞國家即在美國軍事援助下，逐步參與美國規劃的高層官員互訪、軍事人員交流與訓練、軍事演習，以及提供軍事裝備等。911事件後，中亞國家均支持美國的「全球反恐戰爭」(GWOT)，烏茲別克、吉爾吉斯與塔吉克均同意提供軍事基地，使美軍進駐中亞，而哈薩克、土庫曼亦提供軍事援助；但中亞國家亦因而獲得美國更多的軍事援助，以及安全保障。(有關中亞5國與美國的軍事合作概況，詳見表5-4)。

表 5-4 中亞五國與美軍軍事合作

時 間	事 項	地 點	參 加 國 家	活 動 內 容
1992/4	參加國際貨幣基金組織		中亞五國	提供貸款。
1993	提出和平夥伴計畫(美國主導)		歐洲與前蘇聯地區國家	謀求軍事合作。
1993/5	軍事合作(高層訪問)	美國	美國、吉爾吉斯	吉爾吉斯總統阿卡耶夫訪問美國，開啓雙方高層的對話。
1995	軍事合作		中亞5國	簽署軍事協議、承諾提供武器裝備與培訓軍事專家。
1996/4	軍事援助	哈薩克	美國、哈薩克	美國國防部長裴利(William Perry)訪問哈薩克，決定提供哈薩克7,500萬美元，用於協助軍工業轉爲民用。
1996/8	參加北約軍事聯合演習	美北卡羅萊納州	美國、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯	軍事合作，驗證多國聯合作戰指揮管制系統整合問題。
1996/6	軍事合作(高層訪問)	美國	美國、烏茲別克	烏茲別克總統卡里莫夫訪問美國，與美國國防部長裴利會晤，雙方簽署兩國軍事技術合作協定，旨在借助美國的力量，加強中亞地區的穩定，希望能夠平息阿富汗與塔吉克的緊張局勢。
1996/8	軍事援助	哈薩克	美國、哈薩克	哈薩克建立海軍，美國提供哈薩克6艘艦艇。
1997	組建北約中亞維和營	哈薩克	美國、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯等	500名美空降部隊參加「中亞維和」聯合軍事演習。

上 表 續

1997/11	軍事合作(高層訪問)	美國	美國、哈薩克	哈薩克總統納扎爾巴耶夫與國防部長阿努巴耶夫訪美，簽署國防合作協議 (Defense Cooperation Agreement)，建立高層的定期會晤機制。
1998-2004	舉行 4 次聯合軍事演習	中亞地區	中亞國家等	美國主導軍事合作計畫。
1999	簽署「美哈 2000 年軍事合作計畫」	美國	美國、哈薩克	提供武器裝備、培訓軍事專家及貸款。
2000/4/15-19	軍事合作(軍援)	哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯	美國、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯	美國國務卿歐布萊特 ( Madeleine Albright ) 訪問哈薩克，提供哈薩克 1,000 萬美元軍援，並承諾向哈薩克提供 300 萬美元的反恐與反毒品專用設備。並分別訪問烏茲別克，提供 1 億美元的軍援，提高其反恐作戰能力，以及吉爾吉斯，提供 300 萬美元的軍援。
2000/4-5	建立情報信息系統與提供軍事援助		美國、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯	使用美國通信及偵察衛星、建立情報信息中心及提供軍援 1 億餘美元。
2001/11-2004	反恐戰爭	哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克境內	美國、英國與中亞國家(不含土庫曼)	提供軍事基地，並同意駐防美軍於烏茲別克「卡爾希-汗阿巴德」(2005 年 11 月 21 日烏國要求美國撤軍)、吉爾吉斯首都比什凱的瑪納斯，以及塔吉克的庫利亞布等空軍基地，進駐軍事人員與裝備；另提供飛機過境、緊急降落。
2001/6	簽署「關於在共同防止大規模殺傷性武器擴散領域深化合作協定。」	美國	美國、哈薩克	哈薩克外長卡米洛夫訪美。雙方商談有關管制大規模殺傷性武器管制事宜。
2002	簽署「聯合聲明」	塔吉克	美國、塔吉克	表示要鞏固並進一步發展塔吉克與美國長期戰略伙伴關係。
2002/2/18	軍事合作 (高層訪問)	美國	美國、吉爾吉斯	美國參謀長聯席會議主席、總統軍事問題高級顧問邁爾斯 (Richard Myers) 將軍訪問吉爾吉斯；並表達美國擴大與吉爾吉斯軍事合作，包括在「馬納斯」國際機場培訓吉國軍人等事項。

上 表 續

2002/3	簽署「美烏戰略夥伴和合作基礎宣言」等文件	美國	美國、烏茲別克	卡里莫夫總統首次正式訪美。雙方簽署「美烏戰略夥伴和合作基礎宣言」、科技領域合作協定、核不擴散領域合作協定。
2002/3/11	軍事演習	哈薩克	美國、哈薩克	美軍與哈軍在哈薩克南部軍區舉行代號「Zhardem 2002」的軍事演習活動，主要訓練軍隊登山能力及醫療備戰狀態。
2002/4	鞏固阿富汗新政權，增加駐防美軍	烏 茲 別 克、吉爾吉斯、哈薩克、塔吉克	美國、烏茲別克、吉爾吉斯、哈薩克、塔吉克	改建機場、續簽租用合約、實施兵源輪調制。
2002/7/10	簽署「哈薩克提供美國空軍運用阿拉木圖國際機場條件諒解備忘錄」	哈薩克	美國、哈薩克	哈薩克提供阿拉木圖國際機場，作為美空軍緊急迫降與加油的備用機場。
2003/1	舉行代號「平靜之夜」的反恐協同行動與運送傷員聯合演習。	吉爾吉斯	美國、吉爾吉斯	1月，兩國特種部隊在吉爾吉斯舉行山地夜間聯合反恐演習。2月，吉爾吉斯國防部、禁衛軍、內務部隊、生態與緊急狀態部隊與美軍共 100 多名特種部隊人員在吉爾吉斯山區實施反恐演習。
2005/7	美爭取中亞軍事基地續租權	吉爾吉斯	美國、吉爾吉斯	美國防部長倫斯斐於 7 月 25 日起訪問吉爾吉斯共和國兩天，與吉國新任總統巴基耶夫商討有關馬納斯軍事基地續租事宜。
2005/8	美爭取中亞軍事基地租用權	土庫曼	美國、土庫曼	2005 年 8 月，美軍中央司令部司令阿比扎伊德（John Abizaid）將軍對土庫曼進行為期兩天的訪問，旨在為美國撤離烏茲別克汗阿巴德基地後，尋求土庫曼的馬雷機場，成為新的軍事基地。
2005/10	美爭取中亞國家對全球反恐戰爭的支持。	吉爾吉斯、哈薩克、塔吉克	美國、吉爾吉斯、哈薩克、塔吉克	美國國務卿萊斯 2005 年 10 日 11-12 日對吉爾吉斯、哈薩克、塔吉克等中亞 3 國進行了閃電式訪問。主要目的是為美國的反恐戰爭爭取支持，尤其爭取軍事基地的使用權，並敦促該地區進行民主改革。

資料來源：作者整理自(1)張國坤，〈論美國的中亞能源戰略〉，《地界地理研究》，第 13 卷第 3 期（2003 年 9 月），頁 69-70。(2)〈中國外交部〉，《各國概況網站公開資料》，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/>。(3)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 117-121。(4)〈倫斯斐能堅持中亞軍事基地嗎？〉，《蕃薯藤新聞網》，2005 年 7 月 26 日，

<http://news.yam.com/chinatimes/international/200507/20050726709454.html>。(5)〈美軍在土庫曼斯坦建基地全面調整中亞軍事部署〉，《國際先驅導報》，2005年9月3日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2005-09/03/content\\_3434351.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2005-09/03/content_3434351.htm)。(6)〈美國國務卿賴斯訪問中亞三國〉，《BBC 中文網》，2005年10月11日，[http://news8.thdo.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid\\_4330000/newsid\\_4331100/4331160.stm](http://news8.thdo.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4330000/newsid_4331100/4331160.stm)。

藉由表 5-3 及 5-4 分析，中亞國家與美國的軍事交往與合作，主要呈現的特點為：(1) 911 事件前，哈薩克、烏茲別克兩個中亞大國，與美國軍事交流較密切，且獲取軍事資源亦較多（經濟投資項目不納入計算）；但 911 事件後，中亞國家藉由支持美國的全球反恐戰爭，因而普遍爭取到美國的軍事援助或經濟合作。(2) 採取個別與美國發展雙邊軍事合作或交往方式進行；但是，中亞國家並無與美國發展區域性安全機制的癥候。(3) 軍事交流或合作，係以爭取美國軍事援助為重點；並寄望藉交流吸收美國軍事訓練、指揮管制、後勤補給的經驗；甚至，可由美軍協助建構軍事力量。(4) 911 事件後，打擊恐怖主義成為軍事演習與行動的重點。但綜合而言，此種軍事合作均非由中亞國家主導，係由中亞諸國分別採取與美國合作的方式進行，且主要主導力量亦操之於美國。

## 貳、與俄羅斯的軍事合作

中亞國家獨立後，其地緣上的北方強權俄羅斯正陷入經濟危機與帝國衰敗的困境，綜合國力整體嚴重下降，國際政治的影響力衰退。理論上，莫斯科實非中亞 5 國外交關係的主軸；然而，基於中亞國家與俄羅斯的地緣、歷史、政治、經濟、社會，乃至民族、文化等因素，中亞國家又深受俄羅斯影響；尤其，從安全的角度觀察，中亞國家實無法排除俄羅斯的因素，而俄羅斯基於整體國家利益考量，中亞地區仍舊為其地緣政治經濟主要利益之所在；然而，受限於經濟實力不足，採取經濟援助或大量投資的策略，實不足與美國、歐盟，甚至中國競逐；因此，乃發展以軍事安全合作為主的國家戰略，其軍事戰略亦在國家戰略的指導下，藉由構築獨立國協「集體安全條約組織」（CSTO）的機制，以及獨立國協軍事合作機制，<sup>19</sup>全力發展與中亞國家的軍

<sup>19</sup> 「獨立國協」係蘇聯解體後，於 1991 年 10 月由前蘇聯 12 個共和國成立的組織，其成員為俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯、摩達維亞、喬治亞、亞美尼亞、亞塞拜然及中亞 5 國。而「集體安全條約組織」則為 2002 年 10 月由「集體安全條約」的 6 個成員國，即俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克及亞美尼亞改組而成。參閱王正泉，〈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 6 月 3 日，<http://www.china.org.cn/chinese/junshi/346142.htm>。就中亞國家而言，與俄羅斯的軍事合作均可藉由此兩個機制施行。

事合作關係。<sup>20</sup>透過表 5-5 可知中亞國家在軍事安全，仍與俄羅斯有著密切且堅實的聯繫。

表 5-5 中亞國家與俄羅斯軍事合作

時 間	事 項	參 加 國 家
1993/6	組建獨立國協聯合防空體系	俄羅斯決定在原蘇聯防空軍基地網的基礎上組建西部（負責俄西部地區、烏克蘭與白俄羅斯）、南部（負責俄南部地區與中亞各國）、高加索（負責俄高加索地區、亞美尼亞、亞塞拜然與喬治亞）三個防空指揮部，分別負責三個戰略方向的對空防禦。
1994/4/20	「獨立國協集體安全條約」生效	1992 年 5 月 15 日俄羅斯、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克、亞美尼亞簽署的「獨立國協集體安全條約」生效。
1995/5	擴大「獨立國協集體安全條約」合作事項	批准「集體安全構想實施計畫」、「集體安全成員國宣言」、「集體安全條約成員國今後軍事合作的發展方向」三文件。
1997/7	俄羅斯與土庫曼達成加強防空建設協議	俄羅斯與土庫曼達成協議，將在土庫曼防空軍與空軍建設方面加強合作。
1999/2/3	成員國解除該條約	烏茲別克宣布退出「獨立國協集體安全條約」。
1999/10/29-11/2	獨立國協「99 獨協南部盾牌」軍事演習	俄羅斯、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克在烏茲別克舉行「99 獨協南部盾牌」聯合指揮作戰軍事演習，旨在打擊國際恐怖主義。
2000/3	哈薩克、烏茲別克與塔吉克等 3 國加入獨立國協聯合防空體系	吉爾吉斯加入俄羅斯與哈薩克防空部隊的聯合戰鬥執勤；塔吉克與烏茲別克加入獨協聯合防空系統。
2000/3/28-4/3	獨立國協「2000 南方盾牌」聯合反恐軍事演習	俄羅斯、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克、白俄羅斯、亞美尼亞的特種部隊，在烏茲別克與塔吉克境內舉行「2000 南方盾牌」聯合反恐軍事演習。
2000/6/21	成立「獨立國協反恐怖主義中心」（CIS Anti-Terrorism Center）。	俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克及亞美尼亞等 6 國同意成立「反恐中心」，秘書處設於莫斯科。
2000/8/21-26	「戰鬥協作—2000」聯合防空作戰演習	俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克、亞美尼亞在俄境內舉行「戰鬥協作—2000」聯合防空作戰演習。

<sup>20</sup> 事實上，除建構獨立國協集體安全條約組織外，俄羅斯與中亞諸國亦個別簽署各種友好、合作夥伴關係或條約，而雙方高層官員亦經常互訪。有關 1991—2002 年中亞國家與俄羅斯交往關係的經過概要，請參閱闕旭淇，〈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 96-100。另中亞國家（除土庫曼外）與俄羅斯亦均為「上海合作組織」成員國，其國家元首亦每年舉行高峰會議，故該等國家的外交關係極為密切，互動亦極頻繁。



上 表 續

2000/9	獨立國協「戰鬥合作 2000」演習	俄羅斯、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克、白俄羅斯、烏克蘭分別進行「戰鬥合作 2000」演習，主要是解救人質與打擊恐怖活動演練。
2000/10/11	擴大「獨立國協集體安全條約」合作事項	「獨立國協集體安全條約」通過關於 2001—2005 年建立集體安全體系主要措施計畫、集體安全體系部隊編制、成立安全會議秘書委員會。俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、白俄羅斯、亞美尼亞簽署協議，組建集體安全部隊、地面反恐快速反應部隊，約定必要時可以隨時進入任何成員國境內，遂行反恐任務。
2000/12/1	獨立國協加強反恐合作事宜	獨立國協元首會議通過建立獨立國協反恐中心，主要的任務是打擊恐怖主義、分裂主義與極端主義，以及參與獨立國協各國舉行的反恐聯合演習。
2001	「南方盾牌—2001 年反恐演習」。	歐洲與前蘇聯地區國家。
2001/2	俄羅斯與塔吉克聯合軍演	俄羅斯與塔吉克在塔國舉行聯合軍事演習，以檢驗塔國防部下屬部隊、俄 201 摩托化步兵師、邊防部隊的作戰準備能力，加強兩國軍隊之間的合作效能。
2001/4/2	「獨協南方盾牌—2001」聯合軍事演習	俄羅斯、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克、白俄羅斯、亞美尼亞、亞塞拜然，在莫斯科舉行「獨協南部盾牌—2001」聯合軍事演習。
2001/4/5	聯合軍演	「獨協集體安全條約」成員國的空軍，進行聯合軍事演習。
2001/4	「南方反恐怖—2001」演習	獨協國家的特工人員舉行「南方反恐怖—2001」演習，演練獨協國家安全機關與特工部門、特種部隊的聯合反恐行動。
2001/8/28	「獨協集體安全條約」舉行「戰鬥聯合體—2001 年大演習」	中亞聯合快速反應部隊正式組建，以俄羅斯駐塔吉克的第 201 摩托化師為核心，由俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克 4 國各出一個營共約 3 萬人組成。平時該部隊分別駐守在各自的國家，一旦發生危機將受聯合指揮部統一調遣，快速抵達衝突地區執行協同作戰任務，以有效支援恐怖份子侵犯的國家。
2002/6	「獨協南方盾牌—2002」聯合軍事演習	「獨協集體安全條約」成員國組成的快速反應部隊，在阿拉木圖市舉行聯合軍事演習，提升各國協同作戰能力。
2002/10	「獨立國協集體安全條約」修正為「獨立國協集體安全條約組織」。	俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克及亞美尼亞等成員國簽署修正案生效。
2003/4	「獨立國協集體安全條約組織」決定 2004 年組建聯合軍事司令部。	俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克及亞美尼亞等成員國於塔吉克決定設置「聯合軍事司令部」及「快速反應部隊」。

上 表 續

2003/7	俄羅斯、吉爾吉斯軍事協議。	俄正式接管吉爾吉斯的坎特機場，並部署軍事力量。
2004/8	「邊界—2004」獨立國協集體安全條約組織成員國武裝力量聯合反恐演習。	俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯及塔吉克國約 2,000 名軍人，包括 25 架飛機、直昇機、陸軍部隊、特種部隊及吉爾吉斯緊急情況部機動救援分隊等參與演習。
2005/5	「邊界—2005」獨立國協集體安全條約組織成員國武裝力量聯合反恐演習。	獨立國協集體安全條約組織成員國武裝部隊，於 5 月在塔吉克南部的「埃紹赫—邁東」軍事訓練場，舉行的代號為「邊界—2005」軍事演習，增加武力對抗顏色革命的科目，以吸取吉爾吉斯事件教訓，提高集體安全條約組織成員國軍隊對抗顏色革命的能力。
2005/6-9	俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、亞美尼亞與白俄羅斯 6 國，舉行代號「戰鬥聯合體—2005」（又稱「友誼—2005」）防空軍事演習。	區分三個階段進行。第一階段從 6 月 24 日至 7 月 10 日，俄空軍與波羅的海艦隊防空部隊以及白俄羅斯空軍與防空部隊在俄「捷列姆巴」軍事訓練場進行；第二階段從 8 月 5 日至 12 日，哈薩克與吉爾吉斯的空軍及防空部隊在哈薩克「薩雷沙甘」軍事訓練場進行；第三階段從 8 月 22 日至 31 日在俄「阿舒盧克」軍事訓練場進行，除哈薩克派觀察員參加外，其餘 5 國均派空軍與防空部隊參加。
2005/9	俄羅斯、烏茲別克聯合反恐演習。	兩國各派 200 名軍人參演，目的在共同打擊該地區日益猖獗，並成為各種恐怖組織資金來源的毒品販賣活動。

資料來源：作者整理自(1)祝政宏，〈論九一一事件後中亞地區安全與俄美因素〉，《新疆社科論壇》，2003 年 6 月，頁 30-33。(2)〈邊界—2004：獨立國協快反部隊聯合演習〉，《千龍網》，[http://mil.qianlong.com/4919/2004/11/29/228@2397127\\_1.htm](http://mil.qianlong.com/4919/2004/11/29/228@2397127_1.htm)。(3)〈俄羅斯與烏茲別克斯坦舉行首次聯合反恐演習〉，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-09/24/content\\_3534769.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-09/24/content_3534769.htm)。(4)〈獨聯體部分國家舉行「戰鬥聯合體 2005」防空演習〉國際在線：<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.chinabroadcast.cn/3821/2005/06/25/106@597364.htm>。(5) 閻闕旭淇，〈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 102-106。

藉由上表分析中亞國家與俄羅斯的軍事交往與合作，主要呈現的特點為：(1)俄羅斯國家戰略旨在保障其國土安全，並持續確保與各加盟共和國的歷史聯繫關係；因此，其組建複合式的軍事合作機制，固然提供中亞國家選擇加入與退出的機會；但卻完全無法脫離俄羅斯的軍事合作機制。例如：烏茲別克退出「獨立國協集體安全條約組織」(CSTO)，卻仍與獨立國協國家，尤其俄羅斯發展密切軍事合作關係。(2)軍事合作項目，以實現確保國土安全為主要目的，故偏重於軍事演習，且其合作項目操控於俄羅斯，主要為聯合防空、聯合反恐，其中聯合防空固然得以防衛各國領土，但其目的顯然係以防衛俄羅斯本土安全為重點。(3)中亞國家並未從與俄羅斯的軍事合作中，獲得軍事援助，尤其軍費援助，對亟需經濟援助的中亞國家而言，效益顯然受到

折扣。(4)對於中亞國家而言，藉由與俄羅斯的軍事合作，足以牽制美國過度干預其內政或軍事政策，並藉俄羅斯因素，使其成爲與美國討價還價的籌碼。(5)藉軍事合作鞏固與俄羅斯的傳統關係，亦可消除俄羅斯對其可能的潛在威脅；並作爲雙方發展經濟的基礎。

### 叁、軍事戰略特點與弱點

中亞國家獨立後，由於軍事力量薄弱，實難以確保國家主權、領土的完整與安全；但從 10 餘年來的發展檢視，其軍事策略確實能收到一定成效。概括而言，其軍事策略呈現的特點與弱點如下：

#### 一、特點

第一，軍事策略縱向能支持國家安全戰略，橫向則可配合外交策略。具體呈現與美國及俄羅斯強權「平衡交往」原則，既與美國發展軍事交流與合作，復與俄羅斯軍事關係密切。至於，廣泛交往的「全方位外交」政策，在軍事策略的實踐上，則呈現在：與中國藉「上海合作組織」的反恐聯合機制，加強安全合作，與北約則藉維持和平（peace keeping）與反恐合作增進軍事關係；甚至，亦與印度展開軍事合作事宜。<sup>21</sup>

第二，藉地緣與能源之利推動軍事合作策略。由於中亞地區優異的地緣戰略位置，以及豐富的戰略能源蘊藏，使國際強權與周邊國家爭相與其交往，中亞國家即善用此種優勢，在外交與軍事策略上，均維持與強權及所有國家的交往，並從中獲取政治、軍事與經濟利益，尤其藉由與強權的軍事合作，使其軍事設施獲得改善，軍事力量逐步建構。

第三，藉由軍事策略上反恐合作，除可增進中亞諸國的反恐力量與蓄積經驗外，亦可藉由反恐策略，一方面打擊內部的反對勢力，以及恐怖主義的安全威脅，鞏固現實政權的利益；另一方面，則可規避或轉移國際輿論，尤其美國及歐盟國家對其民主、自由與人權狀況不佳的批評。

第四，平衡合作的軍事策略，使中亞國家一則可持續鞏固與俄羅斯的傳統關係，消除俄羅斯的潛在威脅，再則可以從美國獲取軍事與軍費的援助；更重要者，俄羅斯

---

<sup>21</sup> 塔吉克增進與印度的反恐合作關係，使印度於 2003 年 5 月在塔吉克的法卡霍（Fakakh）取得空軍基地，成爲該國在國外的第一個軍事基地。參閱 Stephen Blank, “India and Central Asia: The Return of Strategy,” *Central Asia-Caucasus Analyst*, September 11, 2002, pp.5-6.

與美國的因素，成爲中亞國家與該兩國軍事交往時討價還價的籌碼，使其能從兩強的矛盾中獲利。

## 二、弱點

第一，軍事合作或交流的主導權均操縱在大國或援助國，各國基於個別利益的考量，要求的合作方式與項目，必然亦非中亞國家所能控制，易使軍事主導權受拘束。

第二，與多國同時發展軍事合作關係，所獲得的軍事援助、裝備或武器系統互異，增加整合與維修的困難。

第三，與多國軍隊的軍事演習，由於戰術思想、指揮管制、情報及監偵系統不同，使本身軍事力量組建與發展受制約，不利整體戰力的建構與成長。

第四，長期接受軍費援助，易使軍事力量發展喪失主體性，建構自主力量必然延宕時程；甚至，過度依賴外援，將使軍事力量無法成長。尤其土庫曼奉行積極中立政策；但組建自我防衛力量的效能卻不彰，將使維護國家生存與發展的安全目標受挑戰。

### 第三節 經濟策略的廣拓性

探討中亞國家的經濟策略之前，有兩位學者對於中亞國家經濟戰略的觀點，實可以作爲宏觀分析中亞國家經濟策略的基礎。首先，佩馬尼（Hooman Peimani）1998年，在其「中亞地區安全及其前景」一書中，對於獨立後的中亞國家所面臨的經濟危機，認爲中亞受制於蘇聯指令性計畫經濟，產生經濟結構性的失衡，但解決此種危機，並無多少方案可供選擇，而基於保持政治、經濟與社會穩定，採取的經濟策略應具有下列特點爲：(1)經濟轉型將是長期逐步進行；(2)最終目標爲建立一個以混合經濟爲基礎的福利國家。<sup>22</sup>其次，哈薩克學者托卡耶夫於2000年，於其著作「哈薩克斯坦—從中亞到世界」，則以全球化的觀點，認爲國際社會形成多方面依存，對哈薩克而言，維護國家利益與生存發展的外交戰略爲走入國際社會，而經濟發展亦應採取自由市場經濟策略。<sup>23</sup>事實上，由於經濟策略的制定涉及諸多複雜因素，從各種經濟現象均足以作爲分析的素材。再者，中亞各國的國情、自然資源條件不同，經濟策略自然有異；

<sup>22</sup> 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156-168。

<sup>23</sup> 托卡耶夫，《哈薩克斯坦：從中亞到世界》，納雷索夫譯（北京：新華出版社，2001年），頁220-225。

因此，本節採取宏觀的角度，探討中亞諸國經濟策略的共同性、個別性特質，並進而分析其特點與弱點。

## 壹、共同性的經濟策略

中亞國家的經濟策略，基於國內環境與國際情勢考量，其策略制定的重點，亦有階段性的差異，但其目的旨在追求國家的生存與發展，尤其是改善國民的生活，俾使作為處理內部各類問題的基石。其主要策略呈現：

### 一、獨立初期穩定經濟的策略

基本上，獨立後的中亞國家，在經濟策略上，所必須優先解決的問題，即是改善陷入空前危機的經濟問題，尤其居高不下的失業率、高通貨膨脹，各項經濟指標全面下降的窘境。因此，為穩定經濟與解決危機，中亞國家的具體經濟策略呈現三項共同性質：<sup>24</sup>

第一，澈底改革計畫經濟體制，向市場經濟轉型：中亞各國改革原有經濟體制的目標與方向基本相同：(1)廢止指令性計畫經濟體制，建立市場經濟體制；(2)國有財產實行私有化；(3)建立以非國有企業為主體的多種經濟型態併存的所有制架構；(4)各國相繼制定「非國有化、私有化法」與有關穩定經濟、保障轉型的各種政策法規。

第二，改造經濟架構，建立完整的國民經濟體系：在蘇聯所謂專業化「勞動分工」政策的長期影響下，中亞各國經濟結構呈現畸型發展，非但農、工業比例不合理，即使工業亦以採擴業為主；加工業仍極落後，此種經濟結構，造成國民生活深受影響。而在相同的經濟困境下，中亞各國的經濟改革政策亦呈現相同質性：(1)持續發展本國優勢產業；(2)發展礦產資源加工業；並將此類原國有企業民營化；(3)發展食品工業、輕工業與其他日用消費品工業；(4)變更農業種植結構，以糧食自給自足為目標。(5)加強基礎設施建設，其中包括交通運輸、郵電通訊、能源、旅遊設施與賓館建設等。

第三，實行對外開放政策，積極發展對外經貿關係：各國基於政治、經濟利益考量，均實行對外開放政策，以吸引外資及先進技術為重點；並掌握世界經濟發展趨勢，朝向經濟一體化與集團化邁進。

### 二、發達國家經濟的策略

---

<sup>24</sup> 趙常慶，《中亞五國概況》（北京：經濟日報出版社，1999年），頁128-131。

中亞國家經濟發展策略，除因應國內政治、社會情勢，以及配合國際環境趨勢，制定各種配套法規外。從爭取外部資源，協助發達國家經濟的角度觀察，其經濟策略的目標與基本原則分述如下：

### (一) 經濟策略的目標

中亞 5 國經濟改革的策略目標，一言蔽之，即為：「將傳統計畫經濟轉型為社會市場經濟」。主要目的在澈底調整蘇聯時期的封閉性經濟體制，轉而奉行對外開放的政策。土庫曼總統尼亞佐夫說：「該國奉行的政策，旨在實行經濟開放，使經濟發展儘速融入世界經濟共同體。」<sup>25</sup>烏茲別克總統卡里莫夫亦指出：「烏茲別克作為一個主權國家，積極建立開放型經濟政策，而經濟發展的前景，即是未來世界經濟一體化。」<sup>26</sup>透過表 5-6 可瞭解中亞國家經濟改革的主要思維。而此種見解，即成為中亞國家的經濟戰略主軸，具體的實踐是「經濟改革策略，必須導向外貿經濟，並與世界經濟接軌，納入世界經濟循環圈，與世界經濟一體化」。

表 5-6 中亞國家經濟改革主要思維摘要

內容 國別	經 濟 改 革 主 要 思 維
哈	哈薩克總統納扎爾巴耶夫在其著作「主權國家哈薩克的形成與發展戰略」中，指出經濟改革與發展的戰略構想為：
	(1)充分利用地緣優勢，締造多邊與各種形式的軍事、政治、經濟同盟，參與各種國際經濟組織，為改革創造有利條件。
	(2)建立以競爭為原則的社會市場經濟，並將各種所有制結合，以促進其功能。
	(3)為實現經濟自決原則，必須創造健全的法律基礎與其他條件。
	(4)向市場經濟過渡期間，必須發揮國家宏觀調節作用，把握改革方針與進程，調節貨幣流通、稅收、關稅與預算、官方匯率與銀行利率、外貿等政策。
薩	(5)體認與評估引進外資與先進技術在改革中的作用，並以外資及技術發展加工、科技密集、出口與進口替代等部門。
	(6)正確認識消費品生產與市場供應，對改革時的社會具有保障作用。消費品的供需狀況對勞動者的積極性、通貨膨脹與預算等，具有決定性影響。
克	(7)社會保障政策可為經營者提供經營活動的自由。
	(8)改革同時，亦應使民族特點與民族文化的多樣性，獲得保存與發展。
	(9)「高速發展戰略」應成為每個哈薩克公民的經濟思想體系。

<sup>25</sup> 尼亞佐夫，《永久中立世代安寧》（北京：東方出版社，1996年），頁125。

<sup>26</sup> 卡里莫夫，《烏茲別克斯坦沿著深化經濟改革的道路前進》（北京：國際文化出版公司，1996年），頁69。

上 表 續

吉 爾 吉 斯	<p>經濟改革主張走既非資本主義，亦非社會主義的「第三條道路」，即建立在資本主義「大市場經濟」與「社會主義」（社會保障、社會公正等）優點基礎上。具體思維內容為：</p> <p>(1)自由選擇經營模式，各種所有制一律平等，不可侵犯，每個人都是自己命運的主人。</p> <p>(2)國家應致力依專業技能、受教育水準與經驗等，為公民提供平等獲得生產資料，以及提供各種就業機會，企業亦需為國家承擔義務。</p> <p>(3)經營主體收入越多，所承擔的社會義務就越多，充分的經濟自由與經濟責任成正比。</p> <p>(4)社會主義不應再追求所得分配的平均，收入與分配應有法律原則。</p> <p>(5)法律的執行要由國家力量予以保證。</p> <p>(6)以國家法律規定標準制度與勞動報酬，據以確定所有者與勞工之間的法律關係，使剝削觀念獲得重新定義。</p>
土 庫 曼	<p>土庫曼總統尼亞佐夫在其文集「永久中立，世代安寧」中，闡述土庫曼經濟改革觀點為：</p> <p>(1)經濟改革與發展要靠自力更生。其四大支柱為：A.政治穩定；B.對外開放；C.向社會市場經濟過渡期間，實行強而有力的國家政權監督與民主，以避免改革出現混亂；D.加強投資，以及充分供應原料資源。</p> <p>(2)堅持從國情出發確定自己的發展模式。以本國民族特點為基礎，不是走建設大企業道路，而是走發展中小企業的道路。</p> <p>(3)改革速度問題。改革節奏與速度，根據本國條件自己決定，而非遵循西方國家的民主模式。而選擇「漸進的、平穩的過渡模式與謹慎行事的道路」。</p> <p>(4)社會穩定與改革的問題。社會穩定是經濟改革的基礎，因而透過實施「10年穩定綱要」，使人民在政治、經濟與社會模式發生變化的過渡期間，免受震盪與損失。</p> <p>(5)農業改革問題。提出實行「新農村」政策，使農業的多種所有制並存，以建立新型生產關係。</p>
烏 茲 別 克	<p>總統卡里莫夫在「烏茲別克沿著深化經濟改革的道路前進」著作中，歸納其改革觀點為：</p> <p>(1)當前社會、政治、經濟改革問題已超越地區的範圍，成為世界性的問題。</p> <p>(2)當今世界經濟發展存在多種模式。新獨立的主權國家（主要是獨立國協國家）剛從指令性計畫經濟模式向市場經濟模式過渡。</p> <p>(3)世界不存在對任何國家均適用的經濟發展模式。選擇經濟發展模式時，必須考慮本國固有特點，使其符合本國發展的過去、現在與未來，以市場為導向的經濟發展狀況。</p> <p>(4)選擇邁向市場經濟，必須採取漸進、分階段的過渡模式進行，理由：A.經濟結構畸形，經濟改革過渡期，不可操之過急；B.佔總人口 60%以上的農村人口，不願遷徙，造成市場經濟發展的制約因素；C.長期公有制使人民形成對國家的倚賴，市場經濟的意識薄弱，競爭力不足。</p> <p>(5)改革必須堅持五項基本原則：A.經濟性排除意識形態，經濟應優先於政治，發展經濟是現代政治的核心；B.國家對改革過程施行干預與調節，為改革制訂基本方針與創造社會安定環境；C.法律高於一切，經濟改革必須植根於市場經濟的法制基礎；D.實行社會福利保障措施；D.堅持經濟改革分階段進行。</p>

資料來源：作者整理自(1)趙常慶，《中亞五國概況》(北京：經濟日報出版社，1999年)，頁131-136。  
 (2)王海燕，〈中亞五國的經濟改革成效〉，《俄羅斯中亞東歐市場》，2004年第7期，頁12-18。

## (二) 經濟策略的基本原則



為達成經濟策略目標，各國亦相繼制定一系列發展本國對外經濟活動的原則，主要共同性為：<sup>27</sup>

第一，對外經濟關係要遵循各國外交策略的基本原則，強調獨立自主、平等互利、互不干涉內政的原則基礎上進行。

第二，從維護國家民族利益出發，不受意識形態拘束。此舉，造成中亞國家積極發展與西方發達國家，以及國際化跨國公司進行經濟合作，反而與過去曾有經貿往來的開發中國家，尤其是非洲國家，較少有經濟交往。

第三，為適應國際經濟合作的需要，各國逐漸改革對外經濟工作的管理體制，並採取放寬限制、減少政府干預，以及運用國際通行準則的策略，以調節因應對外經貿活動。

## 貳、個別性的經濟策略

中亞 5 國獨立後，經濟改革的共同策略目標為：「放棄蘇聯時期的計畫經濟，而改採市場經濟」；但是究竟應走向何種市場經濟？理論上，有兩種選擇，一是自由競爭模式，一為政府主導模式。前者被稱為「華盛頓共識」模式，指國際金融機構（諸如：世界銀行、國際貨幣基金等）對發展中國家進行經濟援助時，設有一套對被援助國的改革措施、過程與成效進行量化評估的參數標準。並以民主化、市場化及私有化為核心，特別強調產權透明化、市場自由化，為政府改革的先決條件，以及減少政府預算補貼、國有企業施行私有化、對外開放國內市場與擴大出口等為政策。至於，後者則強調在經濟改革過程中，國家擔任干預與控制的角色，採取有步驟的措施，逐步調整產業結構，而非先行對資源重新分配，避免不完善的市場造成資源配置的不合理性。<sup>28</sup>在此兩種改革的選擇上，哈薩克、吉爾吉斯採取「自由競爭模式」，而烏茲別克與土庫曼則選擇「政府主導模式」，而獨立之初受內戰所累的塔吉克，後來則採取介於兩者之間的模式。茲就其經濟戰略的目標、手段（重點策略）與效益，分別說明如下：

首先，哈薩克與吉爾吉斯的經濟改革均採取「自由競爭模式」，並施行較激進的改革方式；然而，由於兩國基本產業結構、自然資源條件，以及改革的效率等因素的

<sup>27</sup> 趙常慶，《中亞五國概況》（北京：經濟日報出版社，1999年），頁316。

<sup>28</sup> Gregory Gleason, *Markets and Politics in Central Asia: Structural Reform and Political Change*, (London and New York: Routledge), 2003, pp24-25.

差異，使兩者的效益評估產生嚴重落差；因而哈薩克經濟改革較為成功，反觀吉爾吉斯則呈現經濟改革效能不彰的窘況。（詳見表 5-7）

表 5-7 哈薩克與吉爾吉斯經濟策略效益評估

策略		經 濟 策 略 重 點 摘 要
國家 區分		
哈 薩 克	目 標	以15—20年建立完備的自由市場經濟體制，並制定三階段目標：第一階段實現國有資產非國有化與私有化，充實國內消費品市場；第二階段改變與優化國民經濟結構，建立各類原料市場；第三階段加速發展出口導向產品，逐步與國際經濟接軌。
	手 段	(1)採取激烈改革所有制，實行非國有化與私有化。 (2)支持本國企業家階層崛起。 (3)改革貨幣、貿易體制，實行貨幣、貿易自由化。 (4)改革價格體制，實行價格市場化。 (5)改革生產結構。 (6)為人民提供社會保障。 (7)充分運用地緣優勢，振興國民經濟。
	效 益 評 估	達成資源密集型出口發展戰略，使出口成為經濟發展核心；並朝向進口替代戰略發展。
吉 爾 吉 斯	目 標	制定「穩定國民經濟與向市場經濟轉型策略」，以建立全新的經濟發展模式，即社會經濟模式—市場經濟模式為目標。
	手 段	(1)採取激進式改革方式進行。 (2)保障各種經濟形式平等發展，保障充分經濟自由，並律定生產者的責任。 (3)改革金融與貨幣流通體制，改善貸款政策，改革銀行業務。 (3)分階段執行非國有化與私有化改革。 (4)打破經濟壟斷，在市場需求與國家調控的基礎上向自由價格與市場經濟過渡。 (5)採取以農業為基礎，以及發展過境貿易為重點的經濟策略。
	效 益 評 估	由於依據「華盛頓共識」標準進行改革，而獲「原蘇聯地區民主櫥窗」的美譽，雖吸收部分外資投入；但經濟發展緩慢，人民生活貧困，富貧差距形成兩極化，經濟發展仍必須仰賴外援，否則，經濟狀況將日趨惡化。

資料來源：作者整理自(1)姚大學、王澤壯，〈中亞五國經濟發展模式〉，《俄羅斯中亞東歐市場》，2004年第6期，頁22-26。(2)王海燕，〈中亞五國經濟改革與成效〉，《俄羅斯中亞東歐市場》，2004年第7期，頁12-18。

其次，烏茲別克與土庫曼的經濟改革均採取「政府主導模式」，以漸進方式改革所有制、非國有化及私有化；另改革過程中，政府仍掌握大型企業，並採高額社會福利措施，致使市場經濟與自由貿易效益受限，且企業缺乏國際市場競爭力。（詳見表 5-8）

表 5-8 烏茲別克與土庫曼經濟策略效益評估

策略 國家、區分		經 濟 策 略 重 點 摘 要
烏 茲 別 克	目 標	經濟策略目標為：「建立使經濟發展、效率與社會福利、社會公正相結合的市場經濟」；而經濟發展策略目標是：「採取漸進式改革，分階段形成社會市場經濟，建立多種經濟成分，為企業及人民提供廣泛的經濟自由」。
	手 段	(1)確立經濟改革五大原則：（參閱表5-6烏茲別克經改主要思維） (2)以漸進方式改革所有制，實行非國有化與私有化，使經濟發展形態，呈現混合型。 (3)採取依國內、國際情勢改革貨幣、貿易體制，逐漸實行貨幣、貿易自由化。 (4)採謹慎態度改革價格體制，實行價格市場化。
	效 益 評 估	經濟發展較中亞其他國家更具多樣化，且能促進社會公正，加強政治穩定。卡里莫夫總統自詡為「獨立後最大的好處，不是歐洲式人權，而是國家經濟的發展」；但仍以國家為經濟改革的主導力量，市場經濟與自由貿易的效益受限。
土 庫 曼	目 標	經濟策略目標為：「儘速進入世界最先進國家行列，改變落後狀態，為超越先進國家累積經濟、社會實力」。
	手 段	(1)採取漸進式有利穩定與經濟發展的市場化改革策略。 (2)採取資源密集出口策略，以石油、天然氣及棉花作為經濟發展優勢產業，全力投入生產。 (3)以漸進方式改革所有制，實行非國有化與私有化，並制定「國有財產非國有化與私有化法」、「企業法」、「破產法」及「商品交易法」等配套法規，推動改革。 (4)在改革貿易自由化方面，主要為制定能源開發法案，以利大型跨國公司投資與合作。 (5)採取謹慎態度改革價格體制，實行價格市場化；但政府仍採取高額的社會福利措施。
	效 益 評 估	經濟改革呈現國家高度壟斷經營的特徵，在宏觀經濟策略上，實行以國有企業居於主導地位，與石油、天然氣有關的行業全部歸國家所有，使改革非國有化與私有化政策效益受限；而且國有企業效率極低，在國際市場缺乏競爭力。

資料來源：同表 5-7。

第三，採取介於「自由競爭模式」與「政府主導模式」之間的塔吉克，由於獨立初期受長期內戰所累，經濟改革與發展起步較晚，加以經濟體質衰弱，致使改革成效受限；故整體經濟發展仍極度落後，改革尚處於探索階段。（詳見表 5-9）

表 5-9 塔吉克經濟策略效益評估

策略 國家區分		經 濟 策 略 重 點 摘 要
塔 吉 克	目 標	經濟策略目標為：「建立靈活有效的國家管理經濟管理體制、社會穩定機制、實行徹底經濟改革，發掘生產潛力，以發達國家總體經濟」。
	手 段	由於獨立後，經歷5年內戰（1992-1997年6月）；因此，經濟發展較中亞其他國家為晚。內戰停止後，在國際金融機構協助下實施經濟改革，具體措施採取三階段進行： (1)1995-1997年，以建構法律基礎，改組農業部門，國有小型企業先行私有化為主。 (2)1998-2000年，重點為中大型企業私有化，政府將40%的中小型企業私有化；並建立金融、信貸、稅收制度。 (3)2001-迄今，提高經濟現代化水準，改業基礎設施，實行大規模社會經濟保障計畫。
	效 益 評 估	雖已建立經濟發展初步的法律基礎，但總體經濟仍極落後，甚至，在經濟發展的選擇上，仍處於探索階段。

資料來源：同表 5-7。

### 叁、經濟策略的特點與弱點

中亞國家獨立後，經濟改革目標與對外經濟策略，均具有共同性；但在改革方向與策略，則出現三種不同的型態，經過 10 餘年來的經濟發展結果，亦出現不同的效益。概括而言，其經濟策略呈現的特點與弱點如下：

#### 一、特點：

第一，經濟改革共同目標為脫離蘇聯計畫經濟模式，向市場經濟轉型，目標明確，有利制定執行策略。

第二，經濟改革先提出改革思維與構想，有助凝聚國人共識，使改革策略推展減少阻力。

第三，因應國情選擇不同經濟改革模式，諸哈薩克、吉爾吉斯選擇「華盛頓共識」模式，烏茲別克、土庫曼採用「政府主導模式」；但對外經濟戰略則具共同性，以吸收外資、技術，減少政府干預，發達國民經濟為目標。

第四，發達國家經濟逐漸成為各國外交戰略的核心，並因而制定諸多法規及配套措施。

第五、總體經濟改革效益，呈現哈薩克向自由市場經濟轉型日漸成熟，而土庫曼、烏茲別克則持續在社會市場經濟道路穩定發展。至於，吉爾吉斯、塔吉克則仍處於經

濟發展落後，尤其以塔吉克為最；故總體經濟發展狀況出現結構性差異，且差距逐漸擴大。

## 二、弱點：

第一，經濟轉型發展過程，產業結構調整緩慢，各國產業仍以原優勢產業，諸如能源與棉花為主要發達項目，其他產業及勞動人口比例仍顯現結構性的不合宜。

第二，社會福利與保險支出，佔國家預算比例顯著偏高，尤其土庫曼與烏茲別克兩國，對處於經濟轉型期的中亞國家，極易造成其他預算遭排擠，不利發展基礎建設，影響外資投入意願，而推遲經濟發展時程。

第三，政府經改措施，雖能吸引外資投入國內市場，但外資主要投資能源開採相關項目，不利總體經濟發展，以及產業結構調節。

第四，經濟改革過程，仍持續存在高失業率，或勞動人口未充分就業的現象，以及貧富差距兩極化的不合理情形，將為政治穩定與經濟發展埋下潛存的變數。

第五，過度的社會福利與保險措施，易使人民喪失創造力與競爭力，不利國內經濟發展，亦使國際競爭力受限。

## 第四節 穩定性的社會策略

現代中亞社會的發展，既是一個繼承蘇聯時期原有現代化成果的過程，但同時亦是一個對昔日形成畸形社會現象的改革過程，而且更要持續現代化發展的歷程。<sup>29</sup>然而，由於與社會發展相關的因素極多，諸如：歷史、文化、政治、宗教、民族等；而影響社會安全，遲滯社會進步的因素亦不勝枚舉，例如：恐怖主義、族群衝突、毒品經濟、組織犯罪、武器擴散、反政府武裝團體，以及生態危機等。因此，中亞國家對於解決上述問題的方案，本質上均屬社會策略的範疇。基於本論文研究的主軸，全般衡量上述諸多因素後，並考量下列理由：(1)社會安全問題與失業、貧困人口、貧富兩極化，以及貪污腐化等政治、經濟因素息息相關，除政經改革外，社會福利政策亦為解決問題的重要方案；(2)犯罪防治為維護社會治安，保障人民生命、財產安全的重要措施，是人民免於生活恐懼的憑藉；(3)各類型的犯罪均包含在國家打擊犯罪的政策之內。特從社會福利與防治犯罪兩個面向加以觀察。

<sup>29</sup> 汪金國、黃達遠，〈影響現代中亞社會發展的內部文化力量原素〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2004年第2期，頁74-75。

## 壹、中亞五國的社會福利政策

中亞國家在改革經濟體制過程中，原蘇聯時期的社會政策，即社會主義計畫經濟體制下，實行的「三高」（高就業、高補貼、高福利）、「三低」（低工資、低物價、低消費）的社會福利政策，亦為改革的重點。具體呈現如下：

### 一、社會政策的改革思維

首先，打破過去人為抑制物價的政策，改革工資、物價與補貼制度。中亞國家獨立後，面臨物價逐步開放、通貨膨脹上升，以及工資不斷提高的困境。而在國家推動市場經濟改革的政策之下，政府即不再對物價實施補貼，但為解決民生問題，改採失業救濟因應。烏茲別克總統卡里莫夫即指出：「所有居民平等地享用補貼與優惠，這導致並不貧困的家庭也能經常享受補貼與優惠。因此，隨著改革的深化、市場關係的發展，對所實行的社會政策，必須重新檢討修正，把重點放在幫助真正需要的家庭上。」<sup>30</sup>此即宣示中亞國家社會政策與社會福利制度必須施行重大變革。

其次，逐步推動社會福利事業的非國有化與社會化。為支持市場經濟改革策略，社會福利措施的能職，由國家負責轉向社會機關管理，由中央統籌逐步轉向地方規劃辦理。吉爾吉斯在 1993 年 5 月頒布的新憲法規定，鼓勵自願參與社會保險，創造其他社會福利與慈善事業。而烏茲別克總統卡里莫夫強調，社會福利事業必須擴大地方機構與管理機構的權力，國家更要廣泛吸收勞動集團、社會慈善機構及基金會共同參與。<sup>31</sup>由此可知，中亞國家的社會福利政策，已從國家獨攬轉而鼓勵民間參與。

第三，逐步改進社會保險基金的形成模式與支付辦法。其核心目的在廣拓社會保險基金的財源。社會保險的基金，除國家預算外，應拓展企業集團、社會慈善組織與個人捐助等方面的資金。而社會保險應以貧困、殘障、退休、喪失勞動力等弱勢族群為優先救助對象。例如：土庫曼 1992 年 5 月頒布的新憲法規定，公民在年老、患病、生理殘障、喪失勞動能力、失去供養與失業的情況下，享有社會保險權益。而多子女家庭、孤兒、參與戰爭者，以及因公而喪失健康者，均能從社會保險資金中，獲得額外撫卹與優惠。吉爾吉斯新憲法亦規定，年老、患病、喪失勞動能力，以及失去贍養

<sup>30</sup> 卡里莫夫著，《臨近 21 世紀的烏茲別克史丹：安全的威脅，進步的條件和保障》，王英傑等譯（北京：國際文化出版公司，1997 年），頁 168-169。

<sup>31</sup> 卡里莫夫著，《臨近 21 世紀的烏茲別克史丹：安全的威脅，進步的條件和保障》，王英傑等譯（北京：國際文化出版公司，1997 年），頁 170-171。

者，國家給予社會保險，而退休金與社會救濟金，應不低於最低生活費。<sup>32</sup>至於，烏茲別克則對兒童、學生、退休人員、殘障者、單身母親及貧困家庭實施補助等。<sup>33</sup>

## 二、社會福利政策主要措施

社會政策改革的思維，必須藉由政策加以落實，中亞國家由於仍屬集權國家，其社會制度的改革完成取決於領導者的決心。而社會福利政策的具體措施如下：

第一，對長期推行的公民免費醫療與免費義務教育制度，多數國家繼續執行，部分則已進行改革。各國新憲法仍確保公民有接受義務教育的權益。例如：土庫曼新憲法規定，國民享有健康保護權，其中包括免費享用國家醫療保健網；並享有受教育權，普通中等教育採取義務制，國民均享有在國家教育機關中免費受教育的權利。吉爾吉斯新憲法亦規定，國民享有保健與無償使用國家保健機構網的權利，並享有免費受基礎教育的權利。但是哈薩克，則在教育與公費醫療制度方面實施改革，使私立付費學校持續增加；另推動醫療保險金制度，以取代傳統的公費醫療制度。<sup>34</sup>

第二，建立失業救濟金制度，並積極推動勞工就業機制。由於中亞國家獨立後，面臨嚴重的失業問題，為解決逐年增長的失業人口，先後建立勞動安置機構，並設置失業救濟基金。例如：哈薩克近年相繼制定包括「勞動就業法」在內的 20 種法規，規範勞力市場，建立再就業制度；並與俄羅斯、烏茲別克、吉爾吉斯等國簽署關於加強勞動力安置就業合作、相互間勞力交流、提供勞動者社會保護等協議。另外，在世界銀行（World Bank）的「社會保護計畫」（The society protects the plan）協助下，建立幾百所關於勞動力市場研究、失業統計、就業宣傳與廣告等基礎性勞動中心。烏茲別克則組建國家就業機構，建立協助居民就業的社會保險基金會，以及為數眾多的職業介紹所，以改善失業人口問題；<sup>35</sup>並由國家以專門預算成立社會保險基金，規定私人營利組織、企業等必須成立社會保險組織，以及定期提高勞工工資、最低收入標準與退休金額。

第三，實行老弱殘障優惠撫卹金指數化。優惠撫卹金發放對象區分四類：(1)對老年人發放養老金；(2)對殘疾人提供殘疾金；(3)對失去贍養者的家庭給予撫恤金；(4)

<sup>32</sup> 趙常慶，《中亞五國概況》（北京：經濟日報出版社，1999年），頁 226-227。

<sup>33</sup> 王海燕，〈中亞五國經濟改革與成效〉，《俄羅斯中亞東歐市場》，2004年第7期，頁 17-18。

<sup>34</sup> 趙常慶，《中亞五國概況》（北京：經濟日報出版社，1999年），頁 228。

<sup>35</sup> 姚大學、王澤壯，〈中亞五國經濟發展模式〉，《俄羅斯中亞東歐市場》，2004年第6期，頁 23-24



對傷亡軍人家庭支付撫恤金。<sup>36</sup>由於中亞國家獨立最初幾年，通貨膨脹加劇、物價飛漲，使原本定期領取撫卹金的弱勢團體，平價購買力嚴重下降，生活陷入極端貧困，故中亞各國修正定期計算優惠撫卹金的辦法，實行優撫金指數化，使能隨消費物價調整。

總括而言，中亞國家獨立後，雖然均確立經濟改革朝「市場經濟」、「自由貿易」的目標調整，但仍然極為重視社會福利與保險制度，因而各國預算用於支付社會福利與社會保險的比例仍舊偏高；尤其採取政府主導經濟改革模式的烏茲別克、土庫曼兩國。1996年烏茲別克國家預算的45%用於社會福利支出，而土庫曼則高達60%。土庫曼除實行免費義務教育與醫療外，並無償供給天然氣、水、電、鹽；甚至，有關民生必需品麵包、肉、奶、黃油等實行價格宏觀調控。<sup>37</sup>因此，中亞各國在經濟改革的過程中，雖然亦產生失業、貪污、貧富兩極化、經濟犯罪與犯罪率逐步上升等問題，但由於各國仍堅持採取高度的社會福利與保險制度，而使總體政治、社會情勢能暫趨穩定；只是中亞5國仍處於經濟轉型過程中，過度負擔社會福利支出，將排擠其他基礎建設預算、影響外資投入意願、限制人民創造力與競爭力，反而不利總體經濟成長，亦直接影響經濟改革成效，造成改革推遲，甚至失敗。此點，無疑將是中亞國家往後經濟、社會改革最值得觀察的重點。

## 貳、中亞五國防治犯罪的策略

由於一般影響社會治安的刑事案件，諸如搶劫、綁架勒贖、兇殺、強暴等，中亞各國已建置司法體系，藉由檢警調治安機關，即可維護社會安定與人民安全，故以探討妨害區域安全的跨國犯罪為主。而此類犯罪最為中亞國家所關注，並極力打擊與肅清者，實為毒品犯罪與恐怖活動兩者。而中亞國家所採取的策略為何？

### 一、打擊恐怖主義犯罪的策略

基本上中亞各國認定其境內的恐怖活動，是由民族分離主義、宗教極端主義與國際恐怖主義「三股勢力合流」產生的犯罪行爲，其特點為：(1)極力反對現行的世俗政府；(2)有明確的行動綱領與嚴密的組織；(3)明顯獲得國際恐怖主義的支持；(4)與毒品經濟緊密結合。<sup>38</sup>因此，中亞國家均制定反恐怖主義法律，強化打擊恐怖活動的力

<sup>36</sup> 姚大學、王澤壯，〈中亞五國經濟發展模式〉，《俄羅斯中亞東歐市場》，2004年第6期，頁23-25。

<sup>37</sup> 尼亞佐夫，《永久中立世代安寧》（北京：東方出版社，1996年），頁249。

<sup>38</sup> 馬勇，〈初論中亞的反恐怖主義鬥爭〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，2003年第6期，頁74-76。

量；但是，僅憑中亞諸國單獨的力量，並不足以廓清恐怖主義組織。基此，中亞國家的打擊恐怖主義目標，即在「平衡大國」與「全方位交往」的外交戰略指引下，採取「聯合反恐」的策略，並具體呈現出三個面向。

首先，與美國的反恐合作。主要係搭 911 事件後，美國逐行「全球反恐戰爭」（GWOT）的便車，主動提供軍事基地，獲取軍事援助，並藉情報交流的機會，取得美國即時與先進的情報資料，蓄積打擊恐怖主義的能量與經驗。同時，讓美國軍事力量進入中亞地區，亦具有牽制俄羅斯與中國的戰略意涵，並從大國的競逐中，獲取國家的利益，更能藉助外部勢力提升國家的形象，進而使現實政權獲得鞏固與延續。

其次，與俄羅斯的反恐合作。主要是透過俄羅斯主導的獨立國協，以及「獨立國協集體安全條約組織」（CSTO）的雙軌體系，增進反恐的合作事項。具體措施為：(1)制定「獨立國協聯合反對國際恐怖主義活動綱領」、「獨立國協反恐怖主義中心章程」的法律基礎；並藉元首會議溝通，獲取反恐行動的共識；(2)成立獨立國協反恐怖機構，組建打擊恐怖主義的軍事力量；(3)持續舉行反恐聯合軍事演習，調合各國與俄羅斯武裝部隊的反恐力量。（合作經過概要參閱表 5-5）

第三，與中國的反恐合作。由於「上海合作組織」（SCO）以發揚「上海精神」<sup>39</sup>為原則；因此，為中亞國家與俄羅斯、中國兩大強國交往，奠定良好的基礎。而雙方的反恐合作主要係透過「上海合作組織」進行，具體措施為：(1)制定「打擊恐怖主義、分裂主義與極端主義的上海公約」、「上海合作組織地區反恐怖機構協定」，確立法律基礎；(2)設置反恐常設機構，北京設秘書處，比什凱克設反恐中心；(3)舉行反恐軍事演習；(4)促進情報交流、執法合作，以及軍事交流等。<sup>40</sup>（合作經過概要參閱表附錄十）

概括而言，中亞國家除土庫曼在打擊恐怖主義犯罪策略上較為隱晦外，其餘國家均主動與外部力量合作（塔吉克與印度亦藉反恐而展開軍事合作），就其合作方式與內容分析，中亞國家所採取策略均概同，主要為藉助大國的實質力量，以強化本身薄弱的軍事打擊實力，而大國基於各自在中亞地區的利益考量，亦願意與中亞國家合作，營造「雙贏」契機。

<sup>39</sup> 中國學者陸忠偉歸納「上海精神」為「5C」即：「信任」（Confidence）、「交流」（Communication）、「合作」（Cooperation）、「共存」（Coexist）與「共同利益」（Common Interest）。參閱，許有明，〈論中亞「三股勢力」的產生與影響〉（中央民族大學，碩士論文，2004年3月），頁23-32。

<sup>40</sup> 李偉、楊明杰，《國際恐怖主義與反恐怖主義鬥爭》（北京：時事出版社，2001年），頁42-48。

## 二、防制毒品犯罪的策略

中亞地區的毒品犯罪問題，對於中亞最虛弱的兩個國家塔吉克與吉爾吉斯影響最為嚴重，毒品犯罪已滲透成爲經濟活動的一環，而毒品交易所得，更成爲武器擴散與恐怖主義的經濟根源。再者，毒品對西方社會造成的危害，向來爲聯合國及西方國家所重視；因此，中亞國家一方面制定「反毒品法」，作爲法律基礎，在國際組織協助下，加強反毒教育與毒癮勒戒工作；並藉教育與訓練，提昇毒品犯罪偵察能力。另一方面，由於中亞地區毒品犯罪的治理，具有國際合作的條件。據此其防治策略爲何？

首先，加強與聯合國及歐盟合作。例如：1998年1月中亞國家與聯合國代表在阿拉木圖會晤，決議聯合打擊中亞地區日益猖獗的毒品犯罪。2000年10月，烏茲別克與歐洲安全合作組織（OSCE）、聯合國毒品控制及預防犯罪署，在塔什干探討「加強中亞安全與穩定及聯合反毒品、組織犯罪、恐怖主義」的議題，進而使中亞國家均參與聯合國「反毒公約」；而1993—1998年亦獲聯合國援助反毒款項達680萬美元。<sup>41</sup>足見亞國家防制毒品犯罪與恐怖主義的策略，係藉由國際合作方式，以爭取國際支持。

其次，加強與俄羅斯及中國的合作。俄羅斯與塔吉克原來即定有邊防協議，俄羅斯駐塔吉克的邊境部隊即負有查緝毒品走私的重責。1998年1月16日，中亞5國與俄羅斯在阿拉木圖發表打擊毒品宣言。<sup>42</sup>而中亞國家與中國亦藉「上海合作組織」（SCO），持續進行反恐與反毒的合作。

基本上，中亞國家均視毒品犯罪爲社會安全的重大危害，故在政策上均宣示打擊毒品，但除哈薩克近年打擊行動較爲積極外，<sup>43</sup>餘各國基於本身打擊與查緝能力的不足，均採取與國際組織及周邊強權合作的方式進行。只是，從第二章第四節分析得知，打擊毒品走私與交易問題，實已成爲塔吉克外交操作的籌碼，藉此得以從美國、歐盟，

<sup>41</sup> 阿地里江·阿不來提，古麗阿扎提·吐爾遜，〈中亞跨國犯罪淺析〉，《新疆大學學報》，第31卷第1期（2003年3月），頁76-78。

<sup>42</sup> 張曉慧，肖斌，〈中亞地區的毒品貿易及其影響〉，《新疆社科論壇》，2003年6月，頁39-41。

<sup>43</sup> 哈薩克內務部打擊毒品犯罪委員會宣稱：「2005年，該國警察機關共繳獲各類毒品20餘公噸。」參閱〈2005年哈薩克斯坦繳毒逾20噸〉，《大公網》，2006年1月6日，<http://www.takungpao.com/news/06/01/06/YM-507400.htm>。另哈薩克內務部打擊毒品犯罪委員會2005年12月28日宣布，該國近期結束爲期1.5個月，代號「阻擊」的大規模緝毒行動，共繳獲各類毒品1.5公噸、偵破毒品犯罪案件1,235件，逮捕包括來自吉爾吉斯、烏茲別克、塔吉克與俄羅斯等國的犯罪嫌疑人1,379人。參閱〈哈薩克斯坦緝毒行動繳獲大批毒品〉，《解放日報》，2005年12月28日，[http://202.101.38.42/www\\_jfdaily\\_com:80/gb/node2/node142/node152/userobject1ai1178216.html.big5](http://202.101.38.42/www_jfdaily_com:80/gb/node2/node142/node152/userobject1ai1178216.html.big5)。

以及俄羅斯等強權獲取所望的支援，又可以將任何取締、打擊毒品犯罪不力的指控，輕易將焦點轉移至其他國家不配合之上。故在毒品防制的策略上，諸國實已出現不同調的奇特現象。

### 叁、特點與弱點

中亞國家獨立後，其社會改革策略，主要係與外交、經濟改革策略結合，雖然收到部分成效，但各國同時亦存在諸多社會問題。至於，其政治策略，則已於第二章第二節詳加探討。概括而言，其政治、社會策略呈現的特點與弱點如下：

#### 一、特點

第一，政治策略呈現特色為：實行總統制；採取共和政體，實行行政、立法與司法三權分立，相互制衡；確立多黨制原則；實行全民公決與普選制，建立政務官員任期制；建立專職的議會機制等。

第二，政治體制雖然實行三權分立的民主憲政制度，實際情形卻呈現總統獨攬大權；而且政權穩固與延續，成為各國領導人決策的核心思維；故政治策略以穩定國內政情，消除反對勢力為重點。

第三，複雜的民族因素、氏族政治的背景、宗教極端主義，以及國際恐怖主義等因素的交錯影響，成為中亞諸國政府領導階層最為關注的焦點，而該等因素對現實政權的安全威脅與挑戰，成為各國政治策略的核心。

第四，改革蘇聯時期的社會福利與保險制度為社會改革的重點，並針對國情與經濟發展趨勢調整政策內容，而目標在使貧困、殘障等弱勢族群獲得生活照顧。而國民免費接受義務教育與醫療保健，以及推動勞工充分就業政策，為社會政策的重點，有利提升國民素質，減少失業問題，改善社會治安。

第五，打擊恐怖主義犯罪，成為中亞國家共同的目標，與合作最為密切的議題；且各國均採取與外國合作的方式施行，有利深化反恐實效。

第六，防制毒品犯罪，亦為中亞國家合作的重點，各國制定反毒法律基礎，並強化犯罪偵防能力，同時採取與國際組織、歐盟、俄羅斯、中國合作方式進行，使反毒策略與國際接軌。

第七，塔吉克將反恐與反毒作為外交操作籌碼，以爭取國際更多的援助與支持。

## 二、弱點

第一，總統集權造成行政權獨大，且針對國家危安狀況，不斷擴充行政權，造成政治更趨獨裁；加以反對政黨或政治壓力團體僅徒具形式，且持續受現實政權打壓與迫害，使政治民主化發展受限。

第二，各國政府領導階層為鞏固政權，而產生任人唯親，輕信氏族與同質的利益團體，造成貪污腐敗問題嚴重，形成政治的結構性弊端。

第三，各國普遍潛存各種政治問題，對現實政權形成挑戰與威脅，因而影響政治穩定，成為各國安全隱患。

第四，社會改革以福利政策為主軸，極易使政府預算淪為經常性消費支出，而使經建投資比例偏低，進而影響經濟發展。其結果又造成高失業率等問題，造成社會問題無法獲得根本改善。

第五，由於中亞國家普遍存在民族複雜、宗教信仰不同，使社會結構明顯失衡，極易使極端分子與恐怖主義等反政府組織獲得發展契機，進而影響政治穩定與社會安全。

第六，打擊恐怖主義策略，以國際合作為主，固然能收實效，但使本國司法主體性受影響，亦造成反恐力量建構的多元性，不利整合與進步。

第七，防制毒品犯罪，採取國際合作方式實施，雖能收效，但國內結構性的弱點，諸如生活在貧困線下人口逐步擴大，且貧富差距日益嚴重等根本問題未獲改善，使反毒僅收治標之效，而無治本之功。

## 小 結

中亞國家獨立迄今，內部存在諸多問題，造成國家體質虛弱，在面臨區域安全的威脅，以及國際強權與周邊次強權的競逐環境下，各國採取的國家安全戰略，目標均在確保國家生存與發展的「生存利益」；而為實現國家安全戰略目標，所採取的外交、軍事、經濟與社會（政治）的策略，則呈現以外交戰略為主軸的面貌，具體的內涵則為「平衡大國」與「全面交往」；然而，經歷10餘年的發展後，基本上，中亞國家的安全策略，在外部上確實能對應國際環境變化，以及區域安全威脅；但在各國內部則

仍舊存在諸多安全問題，由於現實政權的統治方式，更趨極權與獨裁，而領導者逐漸老化，未來政權轉移，勢將形成內部安全最大的變數。此外，現實政權為鞏固及延續執政的權力，在外交戰略上，極易出現非理性的決策，此舉，則勢將損害國家整體的利益。

中亞國家對應內外部安全威脅的策略，雖然存在諸多共同性，但同時亦有其差異。藉由表5-10中亞國家安全策略差異分析，可知在外交策略上，中亞的兩個大國哈薩克與烏茲別克具有追求成為區域強權的意圖；故以主導中亞國家的外交策略為目標，但仍以考量國際強權的平衡交往與務實外交為基礎；吉爾吉斯與塔吉克由於國力較弱，則以全方位、平衡、務實外交為主，並置重點於合作友好關係的開展；土庫曼則奉行積極中立政策。在軍事策略上，除土庫曼未參與具軍事合作性質的組織外，餘4國均發展與美國及俄羅斯的軍事合作關係，爭取軍援為主，並與中國合作反恐。在經濟策略上，哈薩克與吉爾吉斯採取「自由競爭模式」，烏茲別克與土庫曼採取「政府主導模式」，而塔吉克則採取介於「自由競爭」與「政府主導」之間的模式；整體經濟發展以哈薩克較佳，塔吉克較差，而烏茲別克與土庫曼政府則為高額的社會福利預算所苦。至於，在社會（政治）策略上，哈薩克與吉爾吉斯的社會福利制度較趨向「自由市場」機制，餘3國則較趨向於「政府主導」機制；打擊恐怖主義與防制毒品犯罪均採國際與區域合作方式遂行，但塔吉克將之作為外交策略操作重點，而土庫曼該項策略則較隱晦；中亞諸國政治策略均以鞏固現實政權為核心；但吉爾吉斯相對開放、塔吉克貪污腐敗嚴重、土庫曼大肆推行崇拜總統個人運動，而烏茲別克則日益極權與獨裁。

表5-10 中亞國家安全策略差異分析

國家 區分	哈薩克	吉爾吉斯	塔吉克	土庫曼	烏茲別克
外交策略	奉行以鞏固獨立及主權為中心的務實、平衡外交，重點為俄、美及中亞國家。將自己定位為「中亞地區大國」。作為無核國家加入核不擴散條約，簽署全面禁止核試驗條約。主張建立亞洲安全體系。	奉行全方位、平衡、務實的外交政策。置重點於大國、經濟發達國家及獨立國家的關係；並以維護國家安全與尋求經濟援助作為外交現實任務。	與世界上所有國家發展友好互利合作關係，置重點於獨立國協各國；並加強與俄建立戰略同盟關係，亦重視發展與中國及各鄰國的關係。	奉行積極中立與對外開放的外交政策。主張在平等互利原則上發展與所有國家的友好合作關係；並積極參與國際組織。	對外交往主要任務為鞏固國家獨立、維護國家安全、開展經貿合作、尋找出海口。歐美與獨立國協是烏外交重點。主張在獨立國協架構內優先發展雙邊關係，並側重經濟合作，反對獨立國協「政治化」。
軍事策略	發展與美國及俄羅斯的軍事合作關係為主；與中國則以反恐合作為主。	爭取美國與俄羅斯的軍事援助為主；與中國則以反恐合作為主。	爭取美國與俄羅斯的軍事援助為主；與中國、印度遂行反恐合作。	奉行中立政策；故與強權未有積極的軍事合作事項。	現階段主要發展與俄羅斯的軍事合作關係；與中國則以反恐合作為主。
經濟策略	採取「自由競爭模式」，以15—20年建立完備的自由市場經濟體制，並制定三階段目標：第一階段實現國有資產非國有化與私有化，充實國內消費品市場；第二階段改變與優化國民經濟結構，建立各類原料市場；第三階	採取「自由競爭模式」，制定「穩定國民經濟與向市場經濟轉型策略」，以建立全新的經濟發展模式，即社會經濟模式—市場經濟模式為目標。	採取介於「自由競爭」與「政府主導」之間的模式，經濟策略目標為：「建立靈活有效的國家管理經濟管理體制、社會穩定機制、實行澈底經濟改革，發掘生產潛力，以發達國家總體經濟」。	採取「政府主導模式」，經濟策略目標為：「儘速進入世界最先進國家行列，改變落後狀態，為超越先進國家累積經濟、社會實力」。	採取「政府主導模式」，經濟策略目標為：「建立使經濟發展、效率與社會福利、社會公正相結合的市場經濟」；而經濟發展策略目標是：「採取漸進式改革，分階段形成社會市場經濟，建立多種經濟成分，為企業及人民提供



上 表 續

略	段加速發展出口導向產品，逐步與國際經濟接軌。				廣泛的經濟自由」。
社 會 （ 政 治 ） 策 略	社會福利制度較趨向「自由市場」機制；打擊恐怖主義與防制毒品犯罪均採國際與區域合作方式遂行；政治策略以鞏固現實政權權力為核心。	社會福利制度較趨向「自由市場」機制；打擊恐怖主義與防制毒品犯罪均採國際與區域合作方式遂行；政治策略以鞏固現實政權權力為核心；惟較為開放。	社會福利制度較趨向「政府主導」機制；打擊恐怖主義與防制毒品犯罪成爲外交策略操作重點，並藉以獲得強權軍援；政治策略以鞏固現實政權權力為核心；惟貪污腐敗嚴重。	社會福利制度較趨向「政府主導」機制，高額預算運用於社福支出；打擊恐怖主義與防制毒品犯罪策略隱晦；政治策略以鞏固現實政權權力為核心，並推行崇拜總統運動。	社會福利制度較趨向「政府主導」機制，高額預算運用於社福支出；打擊恐怖主義與防制毒品犯罪均採國際與區域合作方式遂行；惟政治日益極權與獨裁。

資料來源：作者依本論文第二至五章內容摘要綜整。

中亞國家與美國的軍事交往與合作，主要呈現的特點爲：(1) 911 事件前，哈薩克、烏茲別克兩個中亞大國，與美國軍事交流較密切，且獲取軍事資源亦較多；但 911 事件後，中亞國家藉由支持美國的全球反恐戰爭，因而普遍爭取到美國的軍事援助或經濟合作。(2) 採取個別與美國發展雙邊軍事合作或交往方式進行，然而，中亞國家並無與美國發展區域性安全機制的癥候。(3) 軍事交流或合作，係以爭取美國軍事援助爲重點；並寄望藉交流吸收美國軍事訓練、指揮管制、後勤補給的經驗，甚至，可由美軍協助建構軍事力量。(4) 911 事件後，打擊恐怖主義成爲軍事演習與行動的重點。但綜合而言，此種軍事合作均非由中亞國家主導，而是採取與強權合作方式進行。

至於，中亞國家與俄羅斯的軍事交往與合作，主要呈現的特點爲：(1) 俄羅斯國家戰略旨在保障其國土安全，並持續確保與各加盟共和國的歷史聯繫關係；因此，其組建複合式的軍事合作機制，固然提供中亞國家選擇加入與退出的機會；但卻亦使中亞國家無法脫離俄羅斯的軍事合作機制。(2) 軍事合作項目，以確保國土安全爲主要目的，故偏重於軍事演習，且合作項目操控於俄羅斯，主要爲聯合防空、聯合反恐，其中聯合防空固然得以防衛各國領土，但其目的顯然係以防衛俄羅斯本土安全爲重點。(3) 中亞國家並未從與俄羅斯的軍事作中，獲得軍事援助，尤其軍費援助，對亟需經濟

援助的中亞國家而言，效益顯然受到折扣。(4)對於中亞國家而言，藉由與俄羅斯的軍事合作，足以牽制美國過度干預其內政或軍事政策，並藉俄羅斯因素，使其成爲與美國討價還價的籌碼。(5)藉軍事合作鞏固與俄羅斯的傳統關係，亦可消除俄羅斯對其可能的潛在威脅；並作爲雙方發展經濟的基礎。

再者，儘管中亞諸國的國家安全策略粗具成效；但卻亦存在諸多的弱點，諸如：外交策略上。決策受制個人因素，且領導階層以鞏固政權延續性爲核心，使外交決策悖離理性決策模式；加以西方國家推動民主改革，使內部反對勢力受到鼓舞。軍事策略上，軍事合作或交流的主導權均操縱在大國或援助國，使軍事主導權受拘束，而龐雜的軍事合作關係，使指揮管制系統、軍事裝備與準則發展，以及情報與監偵系統整合不易；加以長期接受軍費援助，易使軍事力量發展喪失主體性，推遲建構自主力量時程。經濟策略上，經濟轉型發展過程緩慢、產業結構調整緩不易、社會福利與保險支出偏高、基礎設建投資不足、失業率高、貧富差距兩極化等現象，爲政治社會穩定與經濟發展埋下潛存的變數。而社會（政治）策略上，總統集權造成行政權獨大，且反對政黨徒具形式，使政治民主化發展受限；加以貪污腐敗問題嚴重，形成政治的結構性弊端；再者，各國普遍存在民族複雜、宗教信仰不同，使社會結構明顯失衡，成爲極端分子與恐怖主義發展的助力，而打擊恐怖主義與防制毒品犯罪策略，以國際合作爲主，但國內結構性的弱點，卻使防治策略僅收治標之效，而無治本之功。此等弱點，亦可視爲潛存的安全威脅，勢將成爲未來對中亞國家；甚至，中亞區域安全的主要變數。