

第參章 北約擴展與北約在中亞地區的行動

第一節 北約擴展的背景及意涵

二次大戰後期，蘇聯利用西歐國家致力於戰後復原，大肆擴張勢力範圍，自 1945-1949 年間，在東歐扶植共黨政權及其附庸國。其後，西方對蘇聯赤化歐洲的意圖有所警覺，英、法兩國因而首先向荷、比、盧三國提出加強歐洲安全的構想，並成立專門組織，希望藉由集體防衛組織防止蘇聯向西歐擴張的野心，也可防止德國軍國主義的再起。¹ 1948 年 3 月 17 日，英、法、荷、比、盧五國在比利時首都布魯塞爾簽訂《布魯塞爾條約》(Brussels Treaty)，成立「布魯塞爾條約組織」，可謂日後「北大西洋公約組織」的前身。² 其後，為對抗蘇聯的軍事威脅，1949 年由北美(美國、加拿大)及西歐(比利時、法國、盧森堡、荷蘭、英國、丹麥、挪威、冰島、葡萄牙及義大利)等 12 國在華盛頓簽訂《北大西洋公約》(The North Atlantic Treaty)，³ 正式成立北大西洋公約組織(以下簡稱北約)。並繼之對抗 1955 年由蘇聯和東歐七國，包括波蘭、捷克、東德、羅馬尼亞、匈牙利、保加利亞、阿爾巴尼亞成立的華沙公約組織(Warsaw Pact)，保衛歐洲 大西洋(Euro-Atlantic)地區安全。

一、北約擴展的背景

自 1949 年以來，北約在冷戰期間圍堵共產主義以及保障歐洲安全和平，可謂功不可沒。不過，隨著蘇聯解體，華沙公約組織的解散頓時令北約失去假想敵，北約首要面臨的困境便是存廢與否的爭議。1990 年 5 月，北約召開外長會議，主要目的在於探討北約如何繼續發展並保障歐洲安全之議題。雖然各國對於未來北約角色及任務的看法歧異，但各國皆表示未來制定歐洲安全結構應考量蘇聯的安全利益，不應將蘇聯孤立於歐洲之外。其後，在同年 7 月北約倫敦高峰會議中，美國總統布

¹ 對於歐洲安全情勢而言，北約「雙重圍堵」政策具有「引進美國、趕走蘇聯、壓制德國」(Let the American in, the Russian out, the German down)的雙重作用。David S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1998), p. 52.

² 翁明賢，《歐洲區域組織新論》(台北：五南出版社，民國 83 年)，頁 11。

³ 北約網站 <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>

希便提出改革北約的建議，以令北約適應變動中的歐洲情勢，並改善與華沙公約組織之間的關係。在經過兩天的討論後，與會國一致作成北約不隨華沙解散之決議，並宣布將為因應冷戰後的國際局勢而有所轉型。⁴ 繼之於 1991 年相繼召開國防部長和外長會議，商討北約的地位及作用。而在同年 11 月的北約羅馬會議中，16 個成員國通過「羅馬和平暨合作宣言」(Rome Declaration on Peace and Cooperation)與「新戰略概念」(New Strategic Concept)，成為規範北約轉型最重要的指導文件。⁵ 不僅為因應冷戰後的國際局勢擴充「安全」概念，除了原有的「集體防禦」(collective defense)能力與「對話」(dialogue)功能，又納入「合作安全」的概念，增設「合作」(cooperation)任務，強調與前華沙公約組織成員國展開合作、對話，以減少衝突；並且在考量安全因素的多變下，將範疇由軍事擴展至政治、經濟、社會與文化等領域。

6

不過，在新戰略提出後不久，國際局勢又有新的變化。隨著南斯拉夫爆發內戰，分裂成斯洛凡尼亞(Slovenia)、克羅埃西亞(Croatia)、馬其頓(Macedonia)、波士尼亞(Bosnia)以及南斯拉夫聯邦共和國(Federal Republic of Yugoslavia)等五個國家，繼之波士尼亞 赫塞哥維那(Herzegovina)與科索沃(Kosovo)爆發地區衝突，不僅突顯巴爾幹半島種族衝突的複雜性，歐洲區域組織在處理巴爾幹半島事務上的無力感，更顯示沒有軍事力量作後盾的外交調停無法完成維持和平行動。⁷ 因此，在處理兩次巴爾幹半島危機的過程中令北約認知到，雖然共產主義的威脅不再，但蘇聯瓦解導致的不確定性與區域間的種族、宗教衝突與地區爭端仍將為歐洲安全投下變數，因而重新審視冷戰後的「新戰略」意涵。

⁴ 各國所提之改革計劃大致包括：1.與蘇聯建立友善關係；2.裁減傳統武器；3.重新研擬軍事策略；4.加強歐洲安全暨合作會議的功能。吳萬寶，東歐變革與北大西洋公約組織的角色，《問題與研究》，民國 79 年 11 月，頁 78-79。

⁵ 北約網站 <http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>

⁶ Ryan C. Hendrickson, "The Enlargement of NATO: The Theory and Politics of Alliance Expansion," *European Security*, vol. 8, no. 4, 1999, p. 87; 湯紹成，後冷戰時期北大西洋公約組織角色與功能的轉變，《問題與研究》，民國 89 年 1 月，頁 68。

⁷ Ryan C. Hendrickson, "The Enlargement of NATO: The Theory and Politics of Alliance Expansion," p. 86.

二、北約擴展的意涵

為因應二十一世紀安全環境的挑戰，北約在 1997 年馬德里高峰會中便決定提升北約戰略。在 1999 年北約慶祝成立 50 週年之際，發表成立至今第五次的戰略概念，作為北約因應未來政治與軍事局勢發展的指針。⁸ 「二十一世紀新戰略觀」與以往北約戰略最大的不同，在於歷經兩次巴爾幹半島危機的處理經驗，令北約深感危機處理與外圍地區對北約安全的重要性，因此將職權範圍擴大到非會員國，由被動的防禦轉為主動提供武力維持和平，令北約轉型為主動、多元化的政治、軍事防衛體系。⁹ 從「二十一世紀新戰略觀」的內容可見，冷戰後國際安全環境的轉變令北約採行較寬廣的「安全」概念，不僅納入政治、經濟、社會、文化等非軍事因素，並將朝向因應危機處理的方向發展。因此，北約擴展的意涵除了包括以軍事能力嚇阻各種軍事威脅，維護會員國的安全外；另一方面則是提升政治功能，透過預防外交與合作安全途徑，與北約外圍地區國家進行對話、合作，以建構歐洲 大西洋地區的安全環境。而在戰略執行上，以集體防禦為基礎，配合「合作安全」與「預防安全」理念，一方面調整北約的組織架構、改進軍事能力，適應任何環境下的軍事威脅、危機處理以及維持和平行動；另一方面則透過「和平夥伴關係」計劃，擴大與中東歐國家、前蘇聯加盟共和國等非會員國在政治、國防、科學、環境等方面的各項合作，並推廣西方民主、人權、法制等價值觀以助其改革，減少敵對意識，降低衝突的機會。

而在 2001 年 9 月 11 日美國遭受恐怖攻擊後，北約的任務又擴增打擊恐怖主義一項。在 10 月 2 日美國提供明確證據後，北約已認定 911 攻擊行動由海外策動，因而得以適用《華盛頓公約》第五條款的規定，亦即「對任何一個會員國發動的攻擊，將視同於對整個北約盟國發動的攻擊」，為北約成立 52 年來首度啟用集體防禦條款的先例，¹⁰ 並為配合美國對抗恐怖主義展開聯合軍事行動鋪路。在 2002 年 11 月 21 日舉行的北約布拉格高峰會上，除了討論第二批東歐國家的入會案外，議題則主要

⁸ 北約成立 50 年以來，先後共提出五個戰略概念，前四次分別為：1949-1954 年提出「地區性遏制戰略」(The Strategic of regional defense)；1954-1967 提出「大規模報復戰略」(The Strategic of Massive Retaliation)；1967 年提出「彈性反應戰略」(The Strategic of flexible Response)；第四次則是 1991 年 11 月提出的新戰略。陳佩堯，《北約戰略與態勢》(北京：中國社會科學出版社，1989 年)，頁 4-9。

⁹ 湯紹成，後冷戰時期北大西洋公約組織角色與功能的轉變，頁 69。

¹⁰ 《中央日報》，民國 90 年 10 月 3 日，第 9 版。

鎖定在全球反恐及大規模毀滅性武器擴散的問題。從高峰會上探討的議題與新納入第二批的會員名單可見，擴大後的北約不僅將逐漸淡化對抗俄羅斯的作用，尤其注目地理位置接近恐怖主義活動頻繁的羅馬尼亞、保加利亞兩國，顯現全球反恐任務對於北約的重要性。美國總統布希不僅在會中爭取盟國支持全球反恐的決心，會後行經俄羅斯、立陶宛及羅馬尼亞等國的短暫會晤，用意也不外乎矢志將北約轉型成為對抗恐怖主義的角色。¹¹ 為了有效打擊恐怖主義，在布拉格高峰會上，北約並決議在 2004 年 10 月以前建立一支具備基本作戰能力的快速反應部隊，並於 2006 年 10 月前完全投入作戰，以便應付未來全球性的安全威脅，作為全球反恐戰的主力。¹² 宣言中指出，北約必須能派部隊到任何需要的地區，包括可能遭受核生化武器威脅與傳統歐洲戰場之外地區。而北約秘書長也強調，反恐部隊不會重複或取代其他國家或多國軍力，有助於簡化冷戰時期疊床架屋的指揮結構。¹³

¹¹ 《聯合報》，民國 91 年 11 月 20 日，第 11 版。

¹² 北約成立快速反應部隊之提議是基於美國方面的要求，有效因應恐怖主義。美國方面認為，北約目前沒有來自歐洲的威脅，卻有來自恐怖主義與大規模毀滅性武器的威脅，因而要求北約在兩年內成立一之包括陸海空三軍的高科技快速打擊部隊，且必須在 7-30 天內完成部署，以因應反恐及其他安全挑戰。依估計，這支美歐聯軍總兵力約兩萬人，包括美歐雙方各自出動約五千人的旅級輪值部隊，配備衛星導引炸彈等高科技武器，並能防護生化武器攻擊。《聯合報》，民國 91 年 9 月 26 日，第 11 版。

¹³ 北約網站 <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>

第二節 北約擴展的過程

一、成員國擴展

對於北約向東擴大防區之議題，原先並非美國率先提議，亦非冷戰結束後西歐盟邦考量之戰略利益，實際上是中東歐國家在國際情勢轉變下，因應自身國防安全的考量對北約提出之要求。¹⁴ 美國方面起初由於致力改善與俄羅斯間的關係，因此一方面為舒緩俄羅斯的疑慮，倡議「和平夥伴關係」計劃維護冷戰後歐洲安全和平，並與西歐盟邦達成「北約向東擴大沒有時間表」的諒解。直到受黨內波蘭裔選民的壓力，影響國會選舉結果，因而逐漸修訂北約政策。¹⁵ 因而在 1994 年底的「歐安會議」上，柯林頓以維護東歐穩定為由，轉而強烈支持北約擴大防區。¹⁶ 至 1996 年 12 月北約舉行外長會議，正式宣佈北約東擴時間表，確定 1999 年以前納入第一批中東歐國家為新成員。1997 年波蘭、匈牙利、捷克三國成為首度參與北約馬德里高峰會的入會談判國家，並於 1999 年北約 50 週年慶時，成為首批加入北約的原華沙會員國。¹⁷ 而波羅的海三小國的入會案，由於遭受俄羅斯強烈的反對以及北約內部戰略利益的考量，因而未能順利入會。¹⁸

¹⁴ 在 1990 年華沙公約解體後，中東歐國家便出現「重返歐洲」(back to Europe)的論調，以儘速加入西歐政治暨經濟體系為首要目標。北約為回應中東歐國家的要求，因而在 1993 年 10 月召開的國防部長會議中，首次列入討論議題。吳東野，北約向東擴大問題，《美歐月刊》，民國 84 年 11 月，頁 53-54。

¹⁵ Ryan C. Hendrickson, "The Enlargement of NATO: The Theory and Politics of Alliance Expansion," pp. 92-93.

¹⁶ 北約東進不僅受限於 1990 年美、英、法在「四加二談判會議」上對前蘇聯作出「北約絕不東進」的承諾，柯林頓政府以改善與俄羅斯的關係作為外交主軸，是推遲東進政策的決定性關鍵。吳東野，北約向東擴大問題，頁 56。

¹⁷ 此為北約繼 1952 年希臘和土耳其加入，1955 年西德加入，1982 年西班牙入會後，第四次的成員國擴大方案，令北約成員國擴增為 19 個。

¹⁸ 北約向東擴大防區一直以來便遭受俄羅斯的反對，除了指出北約向東擴展違反「四加二協定」，基於戰略因素考量，北約若將防區擴展至波羅的海三小國，北自芬蘭到挪威、西從愛沙尼亞至波蘭，南接巴爾幹半島，將封鎖俄羅斯通往西方之路。因此當波海三國申請加入北約時，俄羅斯堅決反對。北約內部一方面基於波海三國的軍事力量、自由市場程度及俄裔公民權等問題未達官方標準，並指出波海三國非北約的主要戰略利益，不希望因波海三國的加入刺激俄羅斯與其他獨立國協國家成立「反北約集團」，破壞泛歐安全建構。因此愛沙尼亞 Estonia、拉脫維亞 Latvia、立陶宛 Lithuania 三國，並未列入第一波的名單。吳東野，北約向東擴大問題，頁 57；邱淑美，波海三國加入北約之戰略研究，《問題與研究》，民國 87 年 9 月，

及至科索沃事件爆發，東南歐情勢日益不穩，由北約派駐巴爾幹半島的大批維和部隊可見，北約的主要威脅已非俄羅斯，歐洲盟邦無不希望北約防區向東擴及，以保證歐洲安全。中東歐九國外長因而藉此於 2000 年 5 月，由立陶宛領軍在立陶宛首都維爾拿(Vilnius)召開的會議上發表聯合聲明，籲請北約通過九國提出的入會案，展現強烈加入的意願。¹⁹ 而 2001 年的 911 恐怖攻擊事件又再度突顯恐怖主義對各國造成的威脅，因而在俄羅斯改變立場以及美國的大力促成下，加速催生了第二波新會員國的入會案通過。為藉此機會獲取美國的支持，欲加入北約的中東歐國家積極配合美國的反恐戰，並提供軍事與後勤援助。以羅馬尼亞與保加利亞為例，雖然民主改革的程度深受各方關切，但由於鄰近的黑海地區在 911 事件及阿富汗戰後的戰略地位大幅提升，因而使得兩國加入北約的可能性大幅提高。兩國在阿富汗戰爭後一直與美方密切配合，保加利亞瀕臨黑海的一座空軍基地已變為美軍基地，駐有 200 名美軍，配合美軍的戰機加油執行任務。兩國也無條件開放領空，並提供陸地及港口設施。兩國日前在科索沃行動中提供奧援以及在阿富汗首都喀布爾進行維持和平任務，都深受北約高度讚賞。²⁰ 因此在 2002 年 11 月 21 日舉行的布拉格高峰會上，各國無異議通過立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞、羅馬尼亞、保加利亞、斯洛凡尼亞、斯洛伐克等前東歐共產國家的入會案，為北約成立以來第五次並且是最大規模的東擴計劃。²¹ 七國預定於 2004 年 5 月完成所有入會手續加入北約，自此北約將擴大為 26 國，而受到北約安全傘保護的人口將增加 4000 多萬人，北約版圖則從波羅的海延伸到黑海濱，觸角延伸到前蘇聯境內。²² 會後美國總統布希並指出：「北約歡迎任何有意加入北約，並願意分擔北約義務的歐洲民主國家。北約應在布拉格高峰會後繼續推動擴編行動。」²³ 可見，北約成員國的擴展並未結束。

頁 46；黃嘉諒、郭秋慶，波羅的海三國申請加入北約與俄羅斯的安全爭議，《問題與研究》，民國 87 年 1 月，頁 52-53。

¹⁹ 包括波羅的海三小國、保加利亞、羅馬尼亞、斯洛凡尼亞、斯洛伐克、阿爾巴尼亞與馬其頓九國。《中國時報》，民國 89 年 5 月 21 日，第 21 版。

²⁰ 《中國時報》，民國 91 年 3 月 27 日，第 10 版。

²¹ 北約網站 <http://www.nato.int/docu/update/2002/11-november/e1121c.htm>

²² 《聯合報》，民國 91 年 9 月 27 日，第 11 版。

²³ 《自由時報》，民國 91 年 11 月 22 日，第 1 版。

二、組織機制擴展

1990 年北約倫敦首腦會議中，明確宣佈北約將不隨華沙公約組織解散。並於 1991 年相繼召開國防部長和外長會議，商討華沙解散後的北約地位及作用。由於中東歐國家在冷戰後因南斯拉夫戰火頻仍以及前蘇聯地區不斷發生民族、領土糾紛感受威脅，因而寄望與北約改善關係、保障國家安全。²⁴ 因此與會各國一致認為應對北約軍事作出調整，決定向中東歐國家提供某種安全保護，同時提出廣泛的合作計劃，擴大北約的政治作用。繼之於 1991 年 11 月召開北約羅馬會議，正式調整北約的軍事政治戰略。會中除了強調北約繼續主導歐洲防務外，並成立「北大西洋合作理事會」(North Atlantic Cooperation Council, NACC)，在「對話合作」的基礎上加強與前蘇聯、中東歐國家建立友好關係，並建立制度性聯繫、增進信任。其後，又基於增進東、西方政治與軍事層面的相容性，陸續提出「和平夥伴關係」計劃 (Partnership for Peace, PFP) 以及「歐洲 - 大西洋夥伴理事會」(Euro- Atlantic Partnership Council, EAPC) 作為歐洲防務的合作機制。以下便針對「北大西洋合作理事會」、「和平夥伴關係」計劃、「歐洲 - 大西洋夥伴理事會」(Euro- Atlantic Partnership Council, EAPC) 以及「北約 俄羅斯理事會」(the NATO-Russia Council) 等合作機制作一介紹。

(一) 「北大西洋合作理事會」(North Atlantic Cooperation Council, NACC)

1990 年 7 月倫敦高峰會上，北約擬與華沙會員國互訪或派駐北約大使以建立直接聯繫。因此在德國前外長根舍(Hans-Dietrich Genscher)與前美國國務卿貝克(James Baker)提議建立新「泛大西洋憲章」(Transatlantic Charter)，加強北約與中東歐國家互動後，1991 年北約羅馬高峰會便正式決議成立「北大西洋合作理事會」(North Atlantic Cooperation Council, NACC)，展開雙方多邊安全合作關係。²⁵ 基本上，北大西洋合作理事會為「北大西洋理事會」(North Atlantic Council)²⁶ 部長級會議的延

²⁴ 冷戰結束之初，中東歐國家寄望於歐洲安全暨合作組織保障其安全，但缺乏軍事組織的歐安組織僅具有預防衝突及促進人權、經濟的對話功能，未能達成保障歐洲安全的作用，因而轉向加入北約。王昉編著，《北約新戰略》(北京：當代世界出版社，1999 年)，頁 77-78；吳東野，北約向東擴大問題，頁 58-60。

²⁵ 翁明賢，《歐洲區域組織新論》，頁 29。

²⁶ 又稱「部長理事會」，是北約的最高權力機構，由成員國的外交部長組成。理事會每年召開兩次，討論政治、軍事等重大政策性問題，決議需由全體一致決通過。同前註，頁 15。

伸，主旨在加強前華沙成員國與北約就政治與安全問題進行交流。自前蘇聯瓦解後，北大西洋合作理事會已逐漸發展成為包含 38 個會員國的組織(包括 16 個北約成員國，22 個前華沙公約組織成員)，規模僅次於「歐洲安全暨合作組織」(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)(以下簡稱歐安組織)的泛歐機制。其中主要合作項目，包括軍事技術移轉民間用途、聯合演習與訓練計劃的實施、高級將領互訪、能源政策整合、國防採購程序控管、防衛領域之訓練及教育、軍用民用空中交通之協調管理等各種領域。²⁷ 不過，由於北大西洋合作理事會與歐安組織的會員國重疊性甚高，在體制上又無獨立預算及統籌各方的秘書處，有降低會員國之間合作及協商的可能，甚至淪為歐亞國家泛政治性論壇的缺失。²⁸ 因此，北約在 1994 年建構「和平夥伴關係」計劃 (Partnership for Peace, PFP)，藉以改善北大西洋合作理事會僅具諮商的缺點，並且作為北約與中東歐、前蘇聯加盟共和國國家增進交流的第二軌道，具體執行與會員國的對話、合作增進信任，建構和平的安全環境。

(二)「和平夥伴關係」計劃 (Partnership for Peace, PFP)

繼北大西洋合作理事會後，華盛頓於 1993 年 10 月舉行的北約外長會議中，進一步提出名為「和平夥伴關係」計劃 (Partnership for Peace, PFP) 的方案，並於 1994 年初北約布魯塞爾高峰會中正式確認，決定邀請北大西洋合作理事會以及歐安組織的非北約會員國參加，會員共 27 國(又稱夥伴國)。²⁹ 此方案的用意不僅基於「合作安全」理念擴大與非北約成員國交往，也意圖舒緩俄羅斯對中東歐國家要求加入北約的疑慮，避免形成新的軍事同盟，導致歐洲再度分裂。³⁰ 「和平夥伴關係」計劃

²⁷ 李大中，北約之轉型：德國與大西洋兩岸秩序的重建，《問題與研究》，民國 85 年 3 月，頁 72。

²⁸ David S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, p. 95.

²⁹ 夥伴國家計有：瑞士、瑞典、芬蘭、奧地利、愛爾蘭、阿爾巴尼亞、保加利亞、羅馬尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、南斯拉夫、斯洛凡尼亞、馬其頓、克羅埃西亞、亞美尼亞、亞塞拜然、白俄羅斯、俄羅斯、烏克蘭、喬治亞、摩爾多瓦、哈薩克、吉爾吉斯、土庫曼、烏茲別克、塔吉克等 27 國。

³⁰ 對於中東歐國家提出保障國家安全的要求，雖然北約在「和平夥伴關係」計劃中指出對非會員國不提供安全保障，也未承諾各國加入北約的日期，但是任何簽約加入「和平夥伴關係」的國家在安全受到威脅時，可向北約申訴。龍舒甲，北約擴大與俄羅斯的反應，《問題與研究》，民國 87 年 1 月，頁 31-32；鄭羽，俄羅斯與北約：從「和平夥伴計劃」到馬德里峰會，《東歐中亞研究》，1997 年第 6 期，頁 65。

的特色是由北約領導的政治軍事架構，夥伴國不僅可在「和平夥伴關係」計劃下與北約進行軍事、危機處理、民間緊急計劃以及空中交通管制等多邊合作，也可自我選擇(self-differentiation)與北約就特定議題進行個別夥伴計劃(Individual Partnership Program, IPP)。³¹ 為求「和平夥伴關係」計劃的順利運作，北約總部並成立「夥伴合作小組」(Partnership Coordination Cell)與「夥伴聯絡室」(Partnership Liaison Office)等常設協調單位，以便夥伴國與北約「歐洲盟軍最高司令部」保持密切聯繫。其主要功能為：³²

1. 國防政策與預算透明化
2. 確保各國政府對其武裝力量的民主控制
3. 發展未來參與聯合國或歐安組織授權下維持和平行動之能力
4. 建立雙方密切的軍事交流網
5. 和平夥伴若遭受外力侵犯而欲採取防衛措施前，應先諮詢北約

「和平夥伴關係」計劃的目的，不僅在藉由軍事交流、軍事演習，改進各國軍事合作與共同能力，增進北約成員國與夥伴國家武裝部隊之間的互通性，以便參與國能夠配合北約在當地進行的維持和平行動以及人道救援任務；政治方面，則基於和平夥伴國家對北約民主原則的承諾，敦促國內民主、自由市場經濟制度的確立，進行政治、經濟改革。而從 1994 年成立一來，夥伴國家與合作項目不斷增加，顯示北約對此方案的重視。在 1999 年北約慶祝成立 50 週年大會上，便讚揚「和平夥伴關係」計劃的成就，並指出「和平夥伴關係」計劃是「歐洲安全架構的永久特色」。合作項目也已增至 1000 個不同活動，包含危機處理、民間緊急計劃、國防合作計劃、航空管理、軍事基礎建設、軍事演習、反核生化武器擴散、戰略空防與聯合特遣部隊進行維和任務等項目，實際上已與北約會員國相近。³³

³¹ David S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, pp. 98-99.

³² 北約網站 <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030202.htm>；李大中，北約之轉型：德國與大西洋兩岸秩序的重建，頁 73。

³³ 馮國震翻譯，《擴張後的北約：新挑戰、新任務、新部隊》(台北：國防部史政編譯局，民國 88 年)，頁 39。

(三)「歐洲 - 大西洋夥伴理事會」(Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC)

「歐洲 - 大西洋夥伴理事會」是「北大西洋合作理事會」於 1997 年葡萄牙部長會議中所創設，以代替「北大西洋合作理事會」。其創設理念在於認知「和平夥伴關係」計劃已成為歐洲安全架構中的重要一環，因此不僅需賦予非北約成員國就「和平夥伴關係」計劃內容制定的參與權，在政治協商與合作領域上，非北約成員國與北約盟國應視為平等。因此，基於「北大西洋合作理事會」與「和平夥伴關係」架構中各項共同價值與原則，囊括更廣泛的諮商議題，建立具備論壇機制的「歐洲 - 大西洋夥伴理事會」。³⁴ 其會員國包含「北大西洋合作理事會」與「和平夥伴關係」計劃的成員，以及奧地利、芬蘭、瑞典與瑞士等中立國，共計 45 個國家。藉由定期召開大使、外長、國防部長會議，以及不定期的高峰會與研討會，提供會員國商討有關軍備控制、國際恐怖主義、維持和平以及民間緊急計劃等議題。而為提升參與國之間的政、軍關係，「歐洲 - 大西洋夥伴理事會」並成立政軍程序委員會(Political-Military Steering Committee)與政治委員(Political Committee)，共同磋商相關政軍事務、生化擴散與防衛議題，北約之軍事委員會(Military Committee)在擴大範圍的協商與合作中扮演重要角色。³⁵

(四)「北約 俄羅斯理事會」(the NATO-Russia Council)

基本上，在 1994 年 10 月北約外長會議決定加快東擴進程，以及同年底美國總統柯林頓在歐安會議中強烈支持北約擴大防區之前，俄羅斯並未有激烈反應。及至立陶宛、愛沙尼亞與拉脫維亞三國於 1994 年陸續申請加入北約，莫斯科當局才逐漸感受到北約東擴帶來之壓力。有鑑於國內共黨與極右派的不滿聲浪以及身受圍堵之威脅考量，俄羅斯對北約的態度轉趨強硬，甚至威脅不排除以核武展開報復行動。³⁶ 不過，面對北約東擴的事實，令莫斯科不得不採取拖延策略，藉由與西方國家的交涉，獲得更大的發言權。俄羅斯的考量點在於，既然無法遏止北約繼續吸收新成員，藉由與北約互動不啻為減輕北約擴張造成負面影響的積極策略。因而繼 1995 年 6 月正式與北約訂定「和平夥伴關係」，調整北約策略，1997 年 5 月在巴黎與北約簽訂《北約與俄羅斯聯邦相互關係、合作暨安全基礎協定》(Founding Act on Mutual

³⁴ David S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, pp. 158-159.

³⁵ 邱淑美，波海三國加入北約之戰略研究，頁 58-59。

³⁶ 黃嘉諒、郭秋慶，波羅的海三國申請加入北約與俄羅斯的安全爭議，頁 45-47。

Relations, Cooperation and Security between NATO and Russian Federation),³⁷ 並設立常設性諮商論壇「北約 俄羅斯常設理事會」(the NATO-Russia Permanent Joint Council, PJC), 以利北約與俄羅斯(16+1)藉由每月定期開會, 針對核武、大規模毀滅性武器擴散以及軍備控制等議題展開各層級的討論, 進行各項合作。北約並邀請俄羅斯參與規劃聯合軍事行動, 加強共同應付危機能力與信心建立措施, 但未賦予俄決策權。³⁸ 不過, 由於俄始終對於北約擴展抱持懷疑態度, 再加上 1999 年俄羅斯對北約未經聯合國授權下, 逕自出兵科索沃的行動大表不滿, 令雙方關係陷入低潮, 不僅中止與北約「和平夥伴關係」計劃下的合作, 並且命令北約駐俄代表離境。³⁹ 直至 2000 年 2 月北約秘書長羅伯森(Lord Robertson)訪問俄羅斯後, 雙方發表聲明確信「歐洲安全的基石繫於雙方的合作」, 才恢復對話。

而至 2001 年 9 月美國遭受恐怖攻擊後, 在美俄關係大幅改善下, 北約與俄羅斯的合作關係因而更進一步。俄羅斯總統普丁除了在第一時間內致電美國總統布希, 表示慰問之意, 也同意開放領空提供美軍進行阿富汗軍事及人道救援任務的相關部署, 並同意美軍部署中亞, 提供相關情報資料。在 2001 年 11 月應邀訪美之際, 除了在與美簽署《關於俄美新關係》的共同聲明中, 宣示兩國對民主價值、自由市場與法律制度上的忠誠, 並堅決與其他國家、國際組織合作保障世界和平外, 普丁也就反彈道飛彈與北約擴展議題, 採取彈性方式加以面對。⁴⁰ 在與北約進一步的磋商後, 經由俄羅斯外長伊凡諾夫在冰島首都雷克雅維克會晤北約 19 國外長後, 歷經 5 個月的談判, 最終達成協定。並於 2002 年 5 月 28 日召開的羅馬高峰會中簽署「羅馬宣言」, 成立「北約 俄羅斯理事會」(the NATO-Russia Council), 取代五年前設

³⁷ 原先俄羅斯主張北約應保證不在新成員國領土部署戰略核武, 並要求簽署具法律效力之「北約 俄羅斯憲章」(NATO-Russia Charter), 但在美國考量 16 個會員國全數批准的難度甚高下而作罷, 兩造最終在妥協下簽署不具法律拘束力的基礎協定。內容中指出兩造應履行《歐洲傳統武器裁減條約》(Treaty of Conventional Forces in Europe)與《第二階段戰略武器裁減談判條約》(Treaty of Strategic Arms Reduction Talks)的規定, 被俄羅斯視為獲取安全之最大保證。龍舒甲, 北約擴大與俄羅斯的反應, 頁 33。

³⁸ 黃嘉諒、郭秋慶, 波羅的海三國申請加入北約與俄羅斯的安全爭議, 頁 46。

³⁹ S. Neil MacFarlane, "NATO in Russia's Relations with the West," *Security Dialogue*, vol. 32, no. 3, 2001, p. 289.

⁴⁰ 王承宗, 911 後的俄美關係, 《政大國際關係研究中心第一研究所學術研討會論文集》(台北: 政治大學國際關係研究中心, 民國 91 年 5 月), 頁 1-2。

立的「北約 俄羅斯常設理事會」。⁴¹ 新理事會中，北約與俄羅斯將合作打擊恐怖主義與其他威脅，重新訂定夥伴關係，彼此成為平等夥伴。⁴² 北約賦予莫斯科就特定議題參與決策制定與執行，包括反恐怖主義、維和行動、危機處理、武器管制、軍事合作、戰術飛彈防禦、海上救援以及大量毀滅性武器與區域動亂等問題。不過北約仍保留自行決定的權利，俄不得對北約的政治、軍事政策行使否決權，若決策無法與俄達成協議，此項議題將在任一北約會員國要求下，排除於討論議程外。北約用意也在於提高與俄羅斯的合作層級，緩和俄對北約納入前衛星國的憂懼。⁴³

⁴¹ 《中央日報》，民國 91 年 5 月 16 日，第 6 版；

北約網站 <http://www.nato.int/docu/basicxt/b020528e.htm>

⁴² 《聯合報》，民國 91 年 2 月 27 日，第 11 版。

⁴³ 《中國時報》，民國 91 年 5 月 28 日，第 10 版。

第三節 北約在中亞

中亞地區地處歐亞大陸中央，西接土耳其可達歐洲、北靠俄羅斯、南毗伊朗，東鄰中國大陸新疆地區，不僅是連接歐亞大陸的戰略通道，也是世界三大文明和宗教的匯合地。其優越的地理位置由於與俄羅斯、中共、歐洲等強權接壤，自古即為兵家之地，對於各強權而言，不僅是通往對方的要道也是自身安全的屏障。以俄羅斯為例，中亞地區南高北低的地勢，使得俄羅斯在其南邊國界缺乏天然屏障下，可輕易的揮兵南下攻佔歐亞大草原，並取得中亞南方險峻的地形作為國界抵禦外侮。⁴⁴

冷戰後，由於蘇聯瓦解造成戰略真空(strategic vacuum)，中亞地區的戰略意義再度受到重視。1997年布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)在 *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* 一書中，便指出中亞地區位居歐亞大陸的交通要衝上，直接貫穿歐亞大陸最富裕的東西兩端，可比擬「歐亞大陸的巴爾幹」(The Eurasian Balkans)。⁴⁵ 而其豐富的石油及天然氣資源，不僅易激發鄰近國家與大國勢力的角逐、重燃歷史主權之爭，其區域內部政經不穩，也使得情勢易發動盪。⁴⁶ 除了鄰近的伊朗、土耳其、俄羅斯以及中共密切與中亞國家交往外，擁有豐富的石油、天然氣等資源則為西方國家積極與中亞國家合作的首要考量，以替代動盪不安的中東地區。以美國為例，自1992年1月美國國務卿貝克(James Baker)訪問中亞，開啟美國與中亞國家的雙邊關係後，探勘裡海(Caspian Sea)資源並敦促中亞國家提升民主、經濟自由化是為冷戰後美國對中亞政策之要務。及至1997年4月，美國國務院向國會提出《裡海地區能源發展報告》，參議院外交委員會將中亞與外高加索列為「美國特別關注地區」後，⁴⁷ 中亞地區成為二十一世紀戰略能源基地的地位正式抵定。

⁴⁴ 陳朝政，強權在中亞與外高加索地區的競逐，《美歐季刊》，民國90年春季號，頁119-121。

⁴⁵ 布里辛斯基提出的此一地區，由黑海克里米亞起，向東沿俄羅斯南部國界線直抵新疆，轉向印度洋往西到紅海，再北上沿地中海東部回到克里米亞，這一區域包括部分東南歐、中亞、南亞、波斯灣地區以及中東。Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: Basic Books, 1997), p. 52.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 124-125.

⁴⁷ 馮玉軍，大國及地區勢力對中亞高加索的爭奪及其影響，《東歐中亞研究》，1997年第6期，頁80。

復加中亞各國潛在的民族糾紛、宗教矛盾與領土爭端皆使得地區局勢動盪不定，不僅塔吉克內戰不斷，近年來，宗教極端主義、國際恐怖主義由阿富汗向中亞地區蔓延。1998年起，名為「烏茲別克伊斯蘭運動」(Islamic Movement of Uzbekistan, IMU)的恐怖組織在烏茲別克費爾干納谷地(Ferghana Valley)展開反政府的恐怖活動，繼之1999年2月，總統卡里莫夫的爆炸案以及同年8-10月在烏茲別克、吉爾吉斯交界處的巴特肯地區製造人質綁架事件，均為「烏茲別克伊斯蘭運動」所做。至2000年8月，「烏茲別克伊斯蘭運動」更在塔利班(Taliban)等國際恐怖組織支持下，在烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克三國邊境進行武裝暴動。⁴⁸ 由於美國在911事件後針對塔利班政權以及圍剿賓拉登(Usama bin Laden)主導之基地組織(Al-Qaeda)出兵阿富汗，⁴⁹ 因而令鄰近的中亞地區戰略地位更形提升。

⁴⁸ 潘志平，中亞：地緣政治、經濟、文化的思考，《東歐中亞研究》，2001年第3期，頁38；陳聯壁，三個「極端主義」與中亞安全，《東歐中亞研究》，2002年第5期，頁59-60。

⁴⁹ 「烏茲別克伊斯蘭運動」在阿富汗北部原塔利班控制地區擁有基地，亦公開承認與賓拉登有所聯繫。911事件後，由於美國等西方國家試圖切斷「基地」組織的所有經濟來源，因此IMU更加依賴費爾干納谷地的地形，藉以控制毒品走私路線。吳東野，亞洲地區恐怖主義活動趨勢，《政大國際關係研究中心第一研究所學術研討會論文集》(台北：政治大學國際關係研究中心，民國91年5月)，頁2。

圖 3-1：中亞地區國家分布圖

資料來源：Martha Brill Olcott, *Central Asia's New States: Independence, Foreign Policy, and Regional Security* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1996), p. 2.

圖 3-2：費爾干納谷地地形圖

資料來源：Nancy Lubin, *Calming the Ferghana Valley: Development and Dialogue in the Heart of Central Asia* (New York: Century Foundation Press, 1999), p. 2.

一、中亞五國的現況及外交政策

隨著蘇聯瓦解，哈薩克(Kazakhstan)、烏茲別克(Uzbekistan)、吉爾吉斯(Kyrgyzstan)、土庫曼(Turkmenistan)、塔吉克(Tajikistan)等中亞五國相繼獨立，並陸續獲得國際承認。五國總面積近 400 萬平方公里，人口超過 5000 萬，均為多民族國家，其主體民族包含哈薩克人、烏茲別克人、吉爾吉斯人、塔吉克人以及當地韃靼人等少數民族。⁵⁰

表 3-1：中亞五國地理位置概況

國家	人口(萬)	土地面積 (萬平方公里)	首都	重要資源
哈薩克 Kazakhstan	1482.093	272.49	阿斯塔納 Astana	煤、鐵、石油、天然氣、鉛、鋅、鎢、鉻
烏茲別克 Uzbekistan	2496.7	44.74	塔什干 Tashkent	黃金、天然氣、白銀、銅、鋅
吉爾吉斯 Kyrgyzstan	494.6	19.85	比什凱克 Bishkek	煤、黃金、鈾、汞
土庫曼 Turkmenistan	537	49.12	阿什哈巴德 Ashgabat	石油、天然氣
塔吉克 Tajikistan	625	14.31	杜尚別 Dushanbe	水利資源、鈾

資料來源：中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/index.html>

⁵⁰ 陳聯壁，中亞五國民族關係問題，《東歐中亞研究》，2001年第3期，頁42。

表 3-2：中亞五國族群及宗教概況

國家	人口(萬)	信仰宗教	語言	境內族群比例
哈薩克 Kazakhstan	1482.093	以伊斯蘭教為主，少數信仰東正教、基督教、佛教	通用語 哈薩克語 官方語言 俄語、哈薩克語	哈薩克人 53% 俄羅斯人 30% 境內約 131 個民族
烏茲別克 Uzbekistan	2496.7	以伊斯蘭教(遜尼教派)為主，其次為東正教	通用語 俄羅斯語 官方語言 烏茲別克語	烏茲別克人 77.6% 俄羅斯人 5% 塔吉克人 4.8% 哈薩克人 4% 境內約 129 個民族
吉爾吉斯 Kyrgyzstan	494.6	以伊斯蘭教(遜尼教派)為主，其餘為東正教、天主教	通用語 吉爾吉斯語 官方語言 俄羅斯語	吉爾吉斯人 65% 烏茲別克人 14% 俄羅斯人 12.5% 境內約 80 個民族
土庫曼 Turkmenistan	537	伊斯蘭教(遜尼教派)	通用語 俄羅斯語 官方語言 土庫曼語	土庫曼人 77% 烏茲別克人 9.2% 俄羅斯人 3% 境內約 100 個民族
塔吉克 Tajikistan	625	以伊斯蘭教(遜尼教派)為主，近帕米爾地區的居民則為什葉派	通用語 塔吉克語 官方語言 俄羅斯語	塔吉克人 70.5% 烏茲別克人 26.5% 俄羅斯人 0.32%

資料來源：中華人民共和國外交部網站 <http://www.fmprc.gov.cn/chn/index.html>

由於前蘇聯長期實行「勞動分工」政策，中亞各國只作為原料供應地或裝配地，經濟結構單一，必須依賴前蘇聯，因而在解體後境內的經濟陷入困難；而軍事上，雖然在獨立後各國依前蘇聯駐紮在境內的軍隊建立了各自的軍隊，但由於人數與配備不足，在處理境內民族衝突與政治穩定上仍必須依靠俄羅斯的軍事協

助，維持境內領土完整，因此獨立後短期內難以改變對俄羅斯的依附。⁵¹ 中亞國家一方面希望擺脫俄羅斯的控制，但卻缺乏實力克服經濟危機、防禦邊界安全，因此於 1992 年 5 月，在獨立國協元首會議上(除土庫曼外)，集體簽署獨立國協 (Commonwealth of Independence States, CIS) 《集體安全條約》(The Collective Security Treaty)，藉助俄羅斯的軍事力量以確保地區內的安全。⁵² 不過《集體安全條約》並未有效落實，1995 年 2 月召開的阿拉木圖元首會議，除了簽署《關於維持獨立國協和平與穩定備忘錄》，僅通過《集體安全構想》與《集體安全宣言》等非實質性文件。⁵³ 同年 5 月，獨立國協國家元首在明斯克再度會晤，土庫曼、烏茲別克仍拒絕簽署關於保衛獨立國協國家外部邊界的條約構想，烏茲別克並於 1999 年 2 月退出獨立國協《集體安全條約》，以示追求國家自主權的決心，逐步克服對俄羅斯的安全依賴。⁵⁴

⁵¹ 為減少對俄羅斯的依賴，中亞各國也試圖加強彼此聯繫、加速中亞五國的一體化進程。基於歷史上共同的命運，蘇聯時期五國經濟水平接近，又同屬伊斯蘭文化民族區，各民族相互雜居，來往密切，加上獨立後的政治結構、經濟狀況也大致相同，因而具備一體化的基礎，五國因而相互簽訂友好合作互助條約和經濟科技文化協定、成立社會經濟發展協調委員會、並聯合控制塔吉克內戰。但是，各國間存在的利益衝突，阻礙一體化的發展。包括：1. 中亞存在複雜的民族雜居問題，歷史上主要民族之間曾發生衝突，獨立後各國的民族主義情緒高漲，排擠非主體民族造成國家之間不和諧；2. 各國對五國聯合的關注焦點不同，加深彼此之間的嫌隙。塔吉克由於內戰對俄羅斯依賴極大，幾乎完全聽命俄羅斯。土庫曼由於國內政治穩定、天然氣石油資源豐富又鄰近伊朗，因此較為關注與土耳其、伊朗和西方國家的關係發展。而烏茲別克與哈薩克又各自宣揚「大哈薩克主義」、「大烏茲別克主義」增加兩國隔閡，暗中爭奪中亞地區主導國的地位。葉自成主編，*地緣政治與中國外交* (北京：北京出版社，1998 年)，頁 363-364；趙常慶主編，*中亞五國概論* (北京：經濟日報出版社，1999 年)，頁 279-281。

⁵² 《集體安全條約》為俄羅斯、亞美尼亞(Armenia)、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克與烏茲別克六國於塔什干簽署。1993 年，亞塞拜然(Azerbaijan)、喬治亞(Georgia)、白俄羅斯(Belarus)加入，共計 9 國。不過 1999 年正式簽署憲章的國家僅包括俄羅斯、白俄羅斯、亞美尼亞、哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克 6 國。Maryam Arunova, "Russia and Central Asian States: Cooperation in the Security Sphere," *Central Asia And The Caucasus*, vol. 8, no. 2, 2001, pp. 41-42.

⁵³ 孫壯志，中亞的「大國之爭」與地區安全問題，《東歐中亞研究》，1998 年第 6 期，頁 72。

⁵⁴ Shireen T. Hunter, *Central Asia Since Independence* (Westport, Conn.: Praeger, 1996), pp. 111-113; Roland Dannreuther, "Can Russia Sustain Its Dominance in Central Asia," *Security Dialogue*, vol. 32, no. 2, 2001, p. 248.

在經濟方面，中亞各國有見於俄羅斯經濟的毫無起色，並認為俄對中亞各國的投資無實質貢獻，因而相繼產生不滿。中亞與俄在經濟上的矛盾尤其以 1992-1993 年間較為突出，由於中亞各國與俄羅斯在缺乏海關的防線下，俄採取的休克療法措施及掌握盧布的投放權都直接影響到中亞各國的經濟，⁵⁵ 因此各國皆希望加入西方體系。⁵⁶ 中亞各國不僅先後與各國簽署國防、軍事技術與軍官培訓的合作協議，例如哈薩克便獲得英、德、美國與中共在安全問題上的承諾，由 1992 年中亞國家集體加入「歐洲安全暨合作會議」以及 1992 年成為「北大西洋合作理事會」的成員可見，中亞國家更希望通過與聯合國或其他國際組織的合作以尋求更加有效的安全保障。除了奉行「獨立自主外交」政策外，亦拋開意識型態著眼國家利益與世界各國發展合作關係，奉行全方位外交。⁵⁷ 並主張以政治手段，藉由國際建制、國際法解決國家安全及領土問題，將維護地區穩定作為首要之務。

對於中亞國家而言，積極參與西方國際組織，不僅可獲取西方資金、技術改善經濟，藉由國際組織的參與有助於境內民族衝突及政治穩定。與中東歐國家邁入國際組織的步調一致，首先在 1992 年加入歐洲安全暨合作組織，但在認知到鬆散的歐安組織僅具有諮商功能後，因而將提升國家軍事力、阻擋俄羅斯威脅並且處理境內民族衝突的目標轉向北約。中亞國家認為，北約不僅可以提供軍事上的援助，抵銷俄羅斯的軍事政治壓力，保證本國獨立與安全，更可獲得本國所需的經濟、軍事建設援助。吉爾吉斯便重視與北約在民用及非軍事領域的合作，包括緊急狀況與民防活動(例如：預防與消除自然災害、搜索救援行動、技術設備、運輸條件保障等)、生態保護、處理有害工業廢料，以及科技、醫療服務、反恐怖

⁵⁵ 中亞國家豐富的能源出口，也因位居陸路、缺乏出海口，受制於俄羅斯。1994 及 1997 年間，俄便關閉土庫曼的天然氣管道，令其財政狀況惡化。孫壯志，國際新格局中的中亞五國，《東歐中亞研究》，1999 年第 4 期，頁 63。

⁵⁶ 但西方國家不僅堅持「貸款政治化」政策，將社會民主化作為提供資金之先決條件，並且介入各國境內大選，使得中亞各國認為西方國家的投資是「口惠而實不至」。基於經驗上的教訓，使各國深知完全依賴一方無法獲得最大利益，因而各國皆奉行獨立自主外交政策，不依賴單一國家，而是運用平衡各國的力量維護自身的利益及發展，作為與各國交往的準則。土庫曼並於 1995 年 12 月獲得聯合國承認為「永久中立國」，奉行中立政策，不參與各項軍事同盟組織。何希泉，世紀之交的中亞形勢特點及前景，《現代國際關係》，2000 年第 1-2 期，頁 60。

⁵⁷ 實際上執行「非等距外交」，首要著眼於俄羅斯與西方各國，其次與伊朗、土耳其、中國大陸展開外交關係。常慶，中亞國家：國際戰略、外交政策與國家安全，《東歐中亞研究》，2001 年第 3 期，頁 51。

方面的合作。哈薩克則與北約擬定包括：國防建設與軍事援助、對軍隊進行民主監督、幫助培養軍事幹部等的合作文件。土庫曼與烏茲別克則主張藉由北約幫助培養軍事幹部、掌握現代軍事技術以維護國家安全。⁵⁸ 因此中亞國家依序加入北約旗下的「北大西洋合作理事會」以及「和平夥伴關係」計劃等機制，發展雙邊及多邊的安全合作關係。

二、北約進駐中亞

由於蘇聯解體造成中亞地區「戰略真空」之勢，鄰近大國與西方國家無一不積極與中亞各國示好，獲取戰略利益。由於中亞各國在獨立初期均面臨經濟弱化、政治不穩以及種族、宗教衝突問題，為保障盟國在中亞地區的戰略利益，⁵⁹ 北約的任務除了確保盟國石油運輸線路的安全，避免恐怖主義與地區衝突對石油運輸線造成的威脅外，⁶⁰ 根本之計在於藉由軍事、政治、經濟合作敦促各國朝向主權獨立、民主體制與自由經濟市場發展，以利中亞地區的安全穩定。

自 1992 年 3 月 10 日，「北大西洋合作理事會」外長會議決議接納中亞五國為新會員後，北約便與中亞五國展開密切的政治、軍事合作。繼 1994 年土庫曼率先加入北約「和平夥伴關係」計劃後，哈薩克、吉爾吉斯與烏茲別克也先後加入，塔吉克由於深受內戰問題干擾，直到 2001 年 5 月才正式加入。由於哈薩克境內具有前蘇聯遺留的核子武器，雖然在哈國同意簽署核不擴散條約(nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT)後，這層疑慮可謂解除。不過，中亞各國均缺乏對

⁵⁸ 薛君度主編，《中國與中亞》(北京：社會科學文獻出版社，1999 年)，頁 204-205；Shireen T. Hunter, *Central Asia Since Independence*, pp. 152-155.

⁵⁹ 西方國家在中亞的戰略利益包括：1. 遏制俄羅斯控制中亞的「新擴張主義」，支持中亞國家的主權獨立；2. 獲取中亞地區的能源；3. 減少內戰以及地區衝突的可能性；4. 抑制武器擴散以及銷毀大規模毀滅性武器(WMD)；5. 抑制反西方的伊斯蘭宗教極端主義；6. 避免地區衝突擴散至土耳其與波斯灣等鄰近區域。Richard Sokolsky and Tanya Charlick-Paley, *NATO and Caspian Security: A Mission Too Far?* (Santa Monica, Calif.: RAND, 1999), pp. 6-7；Hafeez Malik, ed., *Central Asia: Its Strategic Importance and Future Prospects* (New York: St. Martin's Press, 1994), pp. 130-141.

⁶⁰ Richard Sokolsky and Tanya Charlick-Paley, *NATO and Caspian Security: A Mission Too Far?*, p. 79.

邊境及出口的管制，令前蘇聯時期製造核武、大規模毀滅性武器的專家、製造技術以及原料擴散至其他地區的可能性大幅增高，而恐怖份子積極尋求 WMD 與生化武器製造動亂的危險性更令西方國家憂慮。⁶¹ 因此，北約特別關注中亞地區大規模毀滅性武器(weapons of mass destruction, WMD)等問題。除了基於「和平夥伴關係」計劃，在聯合國及歐安組織的指揮下，針對中亞地區種族、宗教引發的衝突以及塔吉克的內戰問題進行維持和平行動外，北約更一方面建立雙方密切的軍事交流網，令中亞各國的國防政策與預算透明化，藉由軍事合作，降低各國利用大規模毀滅性武器對抗他國的可能性；另外，則以軍事演習提升各國防範恐怖主義的能力。

1995 年 5 月 31 日，中亞五國外長參加在荷蘭舉行之「北大西洋合作理事會」部長級會議，與會者就「和平夥伴關係」計劃的實施交換意見。1996 年 5 月，北約對哈薩克、吉爾吉斯、烏茲別克三國組成「中亞維和營」(Central Asia Battalion, CENTRAZBAT)大表支持，並邀維和營士兵參與在北約「和平夥伴關係」計劃內的軍事演習，以便與北約的安全體系連結。1997 年 3 月，前北約秘書長索拉納在中亞四國之行中，討論北約與四國的軍事合作，並表示將在財政上支持哈、吉、烏三國聯合組建的中亞維和營。⁶² 1997 年 9 月，北約與中亞國家舉行代號為「97 中亞維和營」的軍事演習，演練的目的在於測試維和行動下各國部隊的指揮控管與後勤協調能力，可說開啟北約部隊首次進駐中亞地區的先例，並首次展現北約「聯合特遣部隊」(Combined Joint Task Forces, CJTF)的構想。⁶³ 1998 年北約則在中亞舉行 4 次軍事演習，其中規模較大的包括 6 月份的「戰役系列 98」以及 9 月份的「中亞維和 98」。⁶⁴ 基於北約決定每年在中亞舉行一次聯合軍演而觀，不僅演習次數大幅增加、參與國數目增加，中亞國家參與演習的部隊規模也由排級增至旅級單位，顯示在「和平夥伴關係」計劃下，軍事合作的重要性。⁶⁵ 與此同

⁶¹ *Ibid.*, pp. 53-58.

⁶² 孫壯志，中亞的「大國之爭」與地區安全問題，頁 71-72。

⁶³ 此次多國維和演習不僅是由美軍大西洋司令部主導，也是美國軍方前所未有的一次最長距離、不著陸的軍事部署行動，由「中亞維和營」與美軍第 82 空降師 500 名傘兵共同搭乘 8 架 C-17 型運輸機自美國本土出發，遠赴中亞上空進行空投演習。馮國震翻譯，《擴張後的北約：新挑戰、新任務、新部隊》，頁 116-117；《聯合報》，民國 86 年 9 月 15 日，第 10 版。

⁶⁴ 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 39。

⁶⁵ 1997 年的「97 中亞維和營」，包括 1400 名來自哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、俄羅斯、美國、

時，北約的各級官員也頻頻造訪中亞，前北約秘書長索拉納、軍事委員會主席璫曼將軍以及美國駐北約大使海德爾，帶領大批軍事觀察員先後對中亞各國進行遊說活動，積極商討在維和軍事演習後，如何進一步合作等問題。⁶⁶ 近年來，北約與中亞國家在「和平夥伴關係」計劃框架內的合作已擴展至打擊毒品走私、恐怖主義、限制武器擴散與地區安全等方面。

表 3-3：中亞國家加入北約「和平夥伴關係」計劃時間表

國家	加入時間
土庫曼	1994/05/10 (1995 年由於聯合國承認為中立國而退出)
哈薩克	1994/05/27
吉爾吉斯	1994/06/02
烏茲別克	1994/07/13
塔吉克	2001/05/17

資料來源：北約網站 <http://www.nato.int/>

土耳其等國的軍人參與。2000 年 9 月的「中亞維和營-2000」軍事演習，參與的包括美國、哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、英國、蒙古、土耳其、亞塞拜然、喬治亞、俄羅斯等 10 個國家。哈薩克、土耳其、美國的空降兵部隊還進行了聯合登陸演習。Robin Bhatta and Rachel Bronson, "NATO's Mixed Signals in the Caucasus and Central Asia," *Survival*, vol. 42, no. 3, 2000, pp. 132-133.

⁶⁶ 張良能，裡海地區正在成為新的世界熱點，《現代國際關係》，1998 年第 12 期，頁 38。

表 3-4：北約與中亞國家的雙邊合作內容

國家	時間	合作內容
哈薩克	1993/02	總統訪問北約總部
	1995/12	外交部、國防部、國家緊急狀態委員會與北約在阿拉木圖舉行工作會晤
	1996/07	與北約簽署協議
	1998/03	在北約正式開設代表處
	2000/07/27	總統訪問北約總部，並與北約秘書長會談
烏茲別克	1994/07/13	簽署「和平夥伴關係」計劃基本協定
	1995/08/16	與北約簽署安全協議
	1996/07/24	簽署「和平夥伴關係」計劃備忘錄
	1996/11/13	總統訪問北約總部，並與北約秘書長會談
	1997/03	北約秘書長索拉納(Javier Solana)訪問烏茲別克
	1999/02	在北約正式開設代表處
吉爾吉斯	2001/07	北約秘書長羅伯森(Lord Robertson)訪問烏茲別克
	1993/03/29	參加在布魯塞爾召開的國防部會議
土庫曼	2002/01/02	北約成員國進駐吉爾吉斯馬納斯機場
	1993/02	總統訪問北約總部，並與北約秘書長會談
塔吉克	2001/01	北約秘書長訪問土庫曼
	2003/03	總統訪問北約總部，並與北約秘書長會談

資料來源：北約網站 <http://www.nato.int/>

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)，頁 104-106。

表 3-5：北約與中亞國家的多邊安全合作

時間	國家	合作內容
1996/04	哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、土庫曼	北約總司令訪問中亞四國，討論軍事合作
1996/05	哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯	中亞三國參與「和平夥伴關係」框架下在美國佛羅里達空軍基地舉行的軍事演習
1997/03/11	哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、土庫曼	北約秘書長訪問中亞四國，雙方討論發展合作關係及地區安全問題
1997/09	哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯	北約與中亞三國舉行代號為「97 中亞維和營」的軍事演習
1997	哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯	中亞三國參與北約在挪威以及美國舉行的軍事演習
1997/12/12	哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯	北約與中亞三國召開軍事專家會議，討論進一步的合作問題
1998/09	哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯	中亞三國組成「中亞維和營」，在烏、吉兩國境內參與北約「和平夥伴關係」框架下的維和軍事演習
1999	哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯	「中亞維和營」赴美參加北約聯合軍事演習
2000/07	哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯	北約秘書長訪問三國，討論在北約「和平夥伴關係」框架下進一步的合作問題
2000/09	哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯	北約與中亞三國在哈薩克境內舉行「中亞維和營 2000」軍事演習
2003/04/28-30	中亞五國	包含北約成員國及觀察員的 19 國，組成民間緊急小組在費爾干納谷地進行「費爾干納-2003」人道救援演習

資料來源：北約網站 <http://www.nato.int/>

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)，頁 104-106。

由上述北約與中亞國家進行雙邊與多邊安全合作活動可見，由於土庫曼於 1995 年經聯合國同意成為「中立國」後奉行中立政策，不參與地區軍事活動；塔吉克由於境內長期處於內亂，需要依靠俄羅斯的軍事力量保障政權穩固，未與北約發展軍事合作關係，因此北約視哈薩克、吉爾吉斯與烏茲別克三國為重點交往國家，其中尤以哈薩克與烏茲別克最受重視。除了兩國擁有的豐富資源外，哈薩克過去曾擁有核武的地位以及烏茲別克境內恐怖組織的猖獗，因而深受西方國家關注。

而中亞地區的戰略地位復因 911 事件而更形突出。為配合美國打擊恐怖主義並冀藉美國之力掃除境內的恐怖組織，中亞國家依各國利益均相繼同意向美國開放空中走廊，並同意美國使用其機場。以烏茲別克為例，由於境內深受「烏茲別克伊斯蘭運動」(IMU)等恐怖組織的威脅，因此大力支持美國的反恐軍事行動。在 2001 年 10 月美國國防部長倫斯斐出訪沙烏地阿拉伯、安曼、埃及以及烏茲別克四國，爭取各國支持美國反恐行動的同時，烏茲別克總統卡里莫夫(Islam Karimov)在第一時間便同意美國使用其機場，作為戰時搜查、與人道救援之用，⁶⁷ 並與美國簽署協定，提供漢納巴德軍用機場予美軍使用。烏茲別克從配合行動中不僅獲得 1 億 5 千萬美元的貸款，美方還以軍事訓練協助與軍事裝備作為報償。而吉爾吉斯在 2001 年 12 月，與美簽訂「開放馬納斯國際機場」為期一年的協定後，便獲得美國提出將大幅增加對吉爾吉斯的軍事與技術援助，並全面發展雙邊經濟、軍事與技術合作等約定。⁶⁸ 未與阿富汗皆壤的哈薩克，在同一時間便強調不排除任何形式與美展開反恐的合作方案，而在 2002 年 4 月美國國防部長倫斯斐先後訪問中亞五國，商討國際反恐軍事行動之際，經大力遊說之下，哈薩克已同意美國及其盟國在緊急情況下使用哈國南部的 3 個機場，而土庫曼也同意美使用其領空。⁶⁹ 相較於過去傾向俄羅斯的塔吉克，由於地理位置鄰近阿富汗，再加上多年深受塔利班政權的侵擾，因而在此次反恐行動中順勢配合美國以

⁶⁷ 美國陸軍第十山地師已首先抵達烏茲別克機場，確保軍機以及直昇機執行前進阿富汗的飛行任務。《中央日報》，民國 90 年 10 月 8 日，第 3 版。

⁶⁸ 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文，民國 91 年 5 月)，頁 120-121；何希泉等，大國戰略與中亞地緣變局，《現代國際關係》，2002 年第 2 期，頁 47。

⁶⁹ 闕旭淇，《中亞五國與俄羅斯之安全合作關係(1992-2001)》，頁 123。

解決長期困擾的邊境衝突。美軍除了進駐烏茲別克漢納巴德空軍基地(駐紮美國第十山地師一千多名部隊,以及數百名特種部隊)與吉爾吉斯馬納斯國際機場(超過兩百多名美國及盟軍部隊進駐,駐軍人數可能達到三千人)外,⁷⁰更積極遊說塔吉克同意美軍在其境內部署軍機以及地面作戰部隊,並配置作戰搜救小組。⁷¹隨後,塔吉克宣佈自2001年12月20日起,開放距離塔吉克、阿富汗邊境100公里處的庫利亞布機場。⁷²

⁷⁰ 《自由時報》,民國91年1月10日,第3版。

⁷¹ 不過由於塔吉克與俄羅斯的邦交較為密切,且俄在塔境內仍駐有軍隊數千人,因此塔國對美國勢力進駐較為謹慎,美官員也表示,美軍在塔國的部署將保持低調。《中國時報》,民國90年9月23日,第2版。

⁷² 余學會、許濤,美國軍事力量進入中亞及其影響,《東歐中亞研究》,2002年第3期,頁39。

第四節 小結

為因應二十一世紀安全環境的挑戰，北約在 1999 年慶祝成立 50 週年之際，宣布新戰略概念，作為北約因應未來政治與軍事局勢發展的指針。由於冷戰後國際情勢轉變，北約採行較寬廣的「安全」概念以因應未來的安全環境，不僅納入政治、經濟、社會、文化等非軍事因素，並將職權範圍擴大到非會員國，以便處理危機以及維持和平行動。因此，北約擴展的意涵除了包括以軍事能力嚇阻各種軍事威脅，維護會員國的安全外；另一方面則是提升政治功能，透過預防外交與合作安全途徑，與北約外圍地區國家進行對話、合作，以建構歐洲 大西洋地區的安全環境。而在 911 事件後，打擊恐怖主義也成為北約二十一世紀的新任務之一。為了配合美國的反恐行動，北約除了無異議通過美國的八點要求，准許使用北約各盟國領空與基地外，並同意援引集體防禦條款，為聯合軍事行動鋪路。⁷³ 反恐任務也在美國的積極遊說下，成為北約新戰略的一環。美國總統布希大力爭取盟國支持全球反恐的決心，不僅從 2002 年 11 月 21 日舉行的北約布拉格高峰會上的議題，鎖定在全球反恐及大規模毀滅性武器擴散問題可見，美國更建議北約在 2004 年 10 月以前建立一支具備基本作戰能力的快速反應部隊，以便有效打擊恐怖主義。

而美國為出兵阿富汗逮捕賓拉登、摧毀「基地」組織，藉由鄰近的中亞作為安置盟軍之處所，令中亞地區的戰略地位除了豐富的資源外又更形突出。為對抗此一「新月形地帶」(沿著巴基斯坦、阿富汗、伊朗、阿拉伯半島、土耳其、蘇丹至阿爾及利亞等伊斯蘭地區)對國際社會帶來的亂源，美國因而提升中亞地區在全球戰略中的地位，積極與中亞國家展開合作。不僅取消對中亞國家的軍售限制，以優惠價格和提供貸款的方式向中亞國家出口先進武器設備，並表示將保證中亞的區域安全，積極與中亞地區發展軍事安全合作，簽署的合作文件包括：國防部年度合作計劃、軍事技術合作協定、軍事部門相互理解與合作備忘錄、幫忙培訓軍官以及提供軍事援助和經費 等。此外，美國也積極籌劃在北約架構內，推動

⁷³ 八點要求中除了使用領空外，還包括使用空中預警機、所有基地設施、海港、後勤及燃料補給、加強對美軍駐歐陸的保護以及一旦發生緊急狀況，美軍調離巴爾幹半島時，盟邦能隨時派遣部隊接手任務。《自由時報》，民國 90 年 10 月 5 日，第 2 版。

美國與中亞國家的雙邊軍事合作。⁷⁴ 由於中亞各國皆存在族群、宗教衝突，因而自 1994 年各國陸續加入「和平夥伴關係」計劃後，便穩定與北約展開軍事交流、民間緊急行動以及維持和平方動等合作。而近年來恐怖組織在中亞國家的流竄、侵擾，令各國大感威脅，因此在 911 事件後皆大力配合反恐，提供機場及軍事基地，與北約在「和平夥伴關係」計劃下的軍事演習，就反恐議題的規模及次數皆大幅提升。五國中以烏茲別克與北約的合作尤為緊密，而以往倚賴俄羅斯提供軍事協助解決內戰及保障邊境安全的塔吉克，在 911 事件後也轉而積極與北約展開軍事合作，並於 2001 年 5 月加入「和平夥伴關係」計劃，雙邊合作也在 2003 年 3 月塔國總統出訪北約而進一步提升。因此，在美國總統布希矢志將北約轉型成為對抗恐怖主義的角色下，北約的東擴行動不僅尚未結束，為達成打擊恐怖主義的新任務，北約在中亞地區的安全合作，也將更形深化。

⁷⁴ 闕旭淇，《中亞五國與俄羅斯之安全合作關係(1992-2001)》，頁 120。