

第五章 中國與中亞國家安全合作之檢視

中國最初與中亞國家的互動著眼於中亞國家在地緣上的重要性。針對中國對當前國家利益與安全環境的分析，中國當務之急為在中共新安全觀指導下，睦鄰友好以求經濟發展。在地緣背景下，中國同中亞國家最先因邊境問題而展開接觸，並逐步建軍事信心建立措施，確立西北邊境情勢穩定；之後，著眼世界格局改變、中國經濟發展與主權領土鞏固，在同中亞國家軍事信任的基礎上，合作議題逐漸延伸至政治、經濟其他方面，並與中亞國家成立上海合作組織。

中國與中亞國家合作關係的進展，有其原因，亦有成果，在亮眼的表面下，亦有潛在問題。本章主探討造成彼此安全合作的問題及因素為何，以為中國及中亞國家未來的合作發展作一了解。

第一節 合作成果與潛在問題

第四章曾說明中國與中亞國家進行安全合作之原因與具體實踐，在此則將依序對軍事、政治、經濟、上海合作組織作一成果檢視。

壹、軍事互信合作、政治交流之檢視及潛在問題

軍事、政治合作上的成果或許是中國與中亞國家安全合作中較為成功之一項，此一方面歸因於最初願與中國展開軍事信任對話的前蘇聯、一方面則歸因於中國與哈、吉、塔在軍事方面有相當大的共同需求。

本文第四章已說明中國與中亞國家間的互動關係立基在軍事信心建立措施的基礎，而中國之所以能和中亞國家持續進行一連串合作，起因於彼此在邊境穩定上有共同需求。只是實際成效是否如表面所見，則是可探究之處。以下分軍事信心建立措施實行情形及政治互訪內容作一分析。

一、核武問題

受前蘇聯政策影響，曾是前蘇聯一分子的哈薩克斯坦在獨立後一度擁有核武，之後在國際社會關注下將其拆除，但鄰近哈薩克斯坦的中國卻仍是核國家，

哈認為對其造成安全威脅。

關於核武，中共表現在信心建立措施上為 1994 年，中俄簽不以核武威脅對方、亦不以對方為目標；1995 年，中共向哈國提供安全保證，聲明不以核武威脅哈薩克斯坦，並於 1996 年、1998 年、1999 年時再次重申類似聲明；1996 年聲明中國將暫停核試驗並簽訂禁止核試驗條約；1998 年中美亦簽類似不以核武相威脅、亦不互相以對方為核武對象的條約。¹

然實至 2003 年，中國方面仍未批准禁止核試驗條約。中共考慮到中國南邊的對手印度亦是有核大國，且同中國一樣尚未批准禁止核試驗條約。中國重視新疆的原因之一亦可能與核武有關，因地廣人稀的新疆能成為提供進行核試驗的場所。

可見，中國對核武態度尚未十分確定，如此亦難說服哈薩克斯坦對中國的核武立場放心。

二、軍備控管及裁軍

中共雖與中亞國家進行軍備控管及裁軍的行動，但由於：①中國未有專門機構從事軍控研究，故研究報告數量少；②中國從事軍控研究的人員少，若有，亦屬兼職性質，故中國在軍備控管及裁軍上尚遠遠落後西方國家，目前雖在進步，但仍有改進空間。²

三、軍事信心建立措施的實踐情形

中國同中亞國家的軍事交流立基於軍事互信，1996 年在邊境地區加強軍事領域信任的協定被視為是彼此信心建立措施實行的代表文件，此外尚有 1997 年中國與中亞國家簽署之兩項重要協定，大致內容如表三十（頁 117）所示。將表三十一（頁 117）信心建立措施的種類與中國同中亞國家歷來軍事交流相對照，於表三十二（頁 118）中可見，軍事信心建立措施內容上，彼此已實行多種具體措施，其中以限制性措施居多、而最具信服力的查證性項目卻尚未真有行動。

在限制性措施多、卻缺乏查證性項目的情況下，易導致雖有限制，卻無有效

¹ Kenneth W. Allen, "China's Approach to Confidence- Building Measures," in Ranjee K. Singh (ed.). (1999 May). *Report 28 Investigating Confidence- Building Measures in the Asia- pacific Region*. p. 9, Retrieved 22 March, 2004 from The Henry L. Stimson Center Online database on the World Wide Web: <http://www.stimson.org/japan/pdf/obmapchina.pdf>

² Kenneth W. Allen, "China's Approach to Confidence- Building Measures," in Ranjee K. Singh (ed.). (1999 May). *Report 28 Investigating Confidence- Building Measures in the Asia- pacific Region*. pp. 7-8, Retrieved 22 March, 2004 from The Henry L. Stimson Center Online database on the World Wide Web: <http://www.stimson.org/japan/pdf/obmapchina.pdf>

表三十、上海協定、莫斯科協定內容要點

1996年在邊境地區加強軍事領域信任的協定（五國兩方）（上海協定）	1997年在邊境地區相互裁減軍事力量的協定（五國兩方）（莫斯科協定）
1.雙方規定部署在邊境地區的力量互不進攻 2.不進行針對對方的軍事演習 3.限制軍事演習規模、範圍、次數 4.通報邊境100公里地區範圍的重大軍事活動 5.互邀觀察軍事演習 6.預防危險軍事活動 7.加強雙方邊境地區軍力之友好交往	1.邊境地區軍事力量應裁減到只具防禦性 2.互不使用武力、亦不以武力相威脅，並不謀求單方面軍事優勢 3.雙方部署在邊境的軍力互不進攻 4.裁減沿線雙方兩側各100公里範圍內的軍力 5.確定裁減方式及期限 6.交換邊境地區簽署國之軍事力量資料 7.監督協定的執行狀況

資料來源：中國現代國際關係研究所民族與宗教研究中心，上海合作組織—新安全觀與新機制（北京：時事出版社，2002年2月），前言頁133-134；韓樺，「五國今簽邊境裁軍協定—沈國放透露八核心內容，五國將交換軍力資料」，香港文匯報（香港），1997年4月24日，第1版。

表三十一、信心建立措施的種類及行為

	宣示性措施	溝通性措施	限制性措施	透明化措施	查證性措施
原則	表達己方立場之聲明	衝突國家間有暢通管道獲取溝通及訊息	對可能引起對方緊張之軍備進行限制	公佈軍事動態資訊	檢查對方所提資訊是否屬實
行為	如：互不干涉內政、和平解決爭端之意願、不以核武威脅	如：高層互訪、建立熱線、軍事人員互訪、建立定期諮詢機制、展開安全對話	如：限制軍事演習規模、限制軍力、設無核區、飛彈互不瞄準對方、建立非核區	如：交換軍事資訊、出版國防白皮書、相互觀察軍事演習、公佈軍事行動之行事曆	如：現場視察

資料來源：筆者整合自張哲銘、李鐵生，「『信心建立措施』概念的回顧與展望」收錄於陳鴻瑜主編，信心建立措施的理論與實際（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001年2月），頁10-11；林文程，「中共對信心建立措施的立場及作法」收錄於陳鴻瑜主編，信心建立措施的理論

與實際（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001年2月），頁114-116。

表三十二、中國同中亞國家軍事信心建立措施實踐分類表

	宣示性措施	溝通性措施	限制性措施	透明化措施	查證性措施
具體內容	<p>1.建交聯合公報及其他文件中明白表示互不干內政</p> <p>2.以和平共處五原則作為往來基礎</p> <p>3.中國向哈薩克斯坦提供安全保證、中國亦聲明不使用核武</p>	<p>1.1996年起上海五國元首定期會晤</p> <p>2.2001年上海合作組織成立，確立為長期性合作組織</p> <p>3.上海合作組織以維護地區安全為主軸</p> <p>4.軍事部門人員互訪與談及軍事合作</p>	<p>1.雙方規定部署在邊境地區的力量互不進攻</p> <p>2.不進行針對對方的軍事演習</p> <p>3.限制軍事演習規模、範圍、次數</p> <p>4.支持中亞地區設立無核區</p> <p>5.邊境地區軍事力量應裁減到只具防禦性</p> <p>6.互不使用武力、亦不以武力相威脅，並不謀求單方面軍事優勢</p> <p>7.雙方部署在邊境的軍力互不進攻</p> <p>8.裁減沿線雙方兩側各100公里</p>	<p>1.通報邊境100公里地區範圍的重大軍事活動</p> <p>2.互邀觀察軍事演習</p> <p>3.預防危險軍事活動</p> <p>4.加強雙方邊境地區軍力之友好交往</p> <p>5.交換邊境地區簽署國之軍事力量資料</p> <p>6.中國公佈國防報告書</p>	<p>目前尚無（雖1997年在邊境地區相互裁減軍事力量的協定有設監督協定的執行狀況，但未提如何進行）</p>

表三十二、中國同中亞國家軍事信心建立措施實踐分類表（續 1）

	宣示性措施	溝通性措施	限制性措施	透明化措施	查證性措施
具體內容			範圍內的軍力 9.確定裁減方式及期限		

資料來源：筆者依前文資料整理繪製而成。

查證途徑，而易對對方產生合理懷疑。雖 1997 年相互裁減軍事力量協定中曾協議可監督對方執行狀況，但卻未明示執行之方式與途徑為何。再者，在彼此信心建立措施尚未進行至查證程度的情況下，亦難檢視相關透明性措施真正的實踐成果，特別是中共接受軍事透明化的思想較其他亞太國家晚上許多、加上其認為將軍事透明化的標準適用在各個不同的國家是不切實際的作法，使外界對中國軍事透明化的程度有所疑慮，認為中國於軍事透明化做得還不夠，如其 1998 年發表的第一部中國國防白皮書亦因低估國防預算及缺乏所購武器之細節而遭受批評。³此情形下，難保中亞國家不對中國所提供的資訊感到疑慮。

雖然中共已漸接受信心建立措施作為和平穩定的方法，但關於中共實踐信心建立措施的成效，確實該有所顧慮。中共進行信心建立措施，多由己利出發，只選擇對其有利的方案與國家進行，如中共熱衷與中亞國家進行信心建立措施、但對日本卻興趣缺缺，⁴因此即使中共已進行雙邊、多邊之信心建立措施，但在中國不願涉及領土問題及揭示過多軍事資訊的因素下，中國進行信心建立措施仍有限制，更要注意是否象徵大於實質意義。

四、政治互訪

中共在政治立場上，聲明互不干涉內政及確保領土主權完整，這與中共尋求同中亞國家政治交流的背景因素相關。第四章第二節曾說明中國與中亞國家政治

³ Kenneth W. Allen, "China's Approach to Confidence- Building Measures," in Ranjee K. Singh (ed.). (1999 May). *Report 28 Investigating Confidence- Building Measures in the Asia- pacific Region*. pp. 5, 9-10, Retrieved 22 March, 2004 from The Henry L. Stimson Center Online database on the World Wide Web: <http://www.stimson.org/japan/pdf/obmapchina.pdf>

⁴ Kenneth W. Allen, "China's Approach to Confidence- Building Measures," in Ranjee K. Singh (ed.). (1999 May). *Report 28 Investigating Confidence- Building Measures in the Asia- pacific Region*. p. 5, Retrieved 22 March, 2004 from The Henry L. Stimson Center Online database on the World Wide Web: <http://www.stimson.org/japan/pdf/obmapchina.pdf>

交流的原因爲：確立冷戰後中國的國際地位與角色、爲經濟發展而努力、對國家安全與主權的鞏固。

在頻繁的官員互訪中，中國似已與中亞國家達成穩定關係。然而，即使中共一再強調對中亞國家一視同仁、於政策上不有差別對待，但受限於現實因素考量，中共仍較重視哈、吉、塔三國，此情形於中國官員同中亞國家進行交流的次數可略見一二。至於希望保持中立國身分的土庫曼斯坦與立場較親美、且距中國較遠的烏茲別克斯坦，與中國關係則較不如前三國親密，亦爲中國在中亞地區的影響力投下變數。特別是烏茲別克斯坦，雖其加入上海合作組織，卻不若其他成員國投入；加上親美的傾向、與哈薩克斯坦爭奪中亞地區領導者的地位，更爲中共帶來不確定感。

在政治交流因素中，維護中國領土主權完整爲原因之一，而其中又多與新疆問題有關。新疆境內在民族、宗教上與中國大部分地區不同，卻與中亞國家相似，新疆境內獨立力量亦令中國政府深感困擾，使中共屢次於同中亞國家簽署之各聲明上，要求簽署國不干涉內政、不支持民族分裂運動。然而，新疆民族與宗教組成終究和中國不同，使得中共一方面得面對新疆境內的民族分裂問題、一方又得面對新疆與中亞國家間跨民族遷徙與地位的問題，因此，即使目前中國與中亞國家彼此間政治關係良好，基於上述考量，仍難保將來不會自此影響彼此關係。⁵

貳、中國與中亞國家經貿合作概述

經濟發展是各國共同關心之問題、是彼此得以繼續密切合作的原因之一；經濟議題更被中共視爲穩定彼此政治關係之方法。中國基於需要，已在投資、貿易、運輸設備上與中亞國家進行合作，至於彼此貿易狀況呈現何種情形，將於此項中做一簡單檢視。

一、貿易額變化情形

第四章第三節中曾說明，中共一直鼓勵與中亞國家進行貿易，並認爲中國同中亞國家間的貿易結構具互補優勢。

中國 1991 年至 2003 年之貿易統計列如表三十三（頁 121），雖中國進出口貿易額發展趨勢大抵呈現起伏現象，並於 1996 年、1998 年及 2001 年產生嚴重

⁵ 趙常慶，「政治關係」收錄於薛君度、邢廣程主編，**中國與中亞**，頁 83。

表三十三、1991 年至 2003 年中國進出口情況（單位：億美元）

年	進出口值	出口值	進口值	進出口增長率%	出口增長率%	進口增長率%
1991	1,357.0	719.1	637.9	17.6	15.8	19.6
1992	1,655.3	849.4	805.9	22.0	18.1	26.3
1993	1,957.0	917.4	1,039.6	18.2	8.0	29.0
1994	2,366.2	1,210.1	1,156.2	20.9	31.9	11.2
1995	2,808.6	1,487.8	1,320.8	18.7	23.0	14.2
1996	2,898.8	1,510.5	1,388.3	3.2	1.5	5.1
1997	3,251.6	1,827.9	1,423.7	12.2	21.0	2.5
1998	3,239.5	1,837.1	1,402.4	-0.4	0.5	-1.5
1999	3,606.3	1,949.3	1,657.0	11.3	6.1	18.2
2000	4,743.0	2,492.0	2,250.9	31.5	27.8	35.8
2001	5,096.5	2,661.0	2,435.5	7.5	6.8	8.2
2002	6,207.7	3,256.0	2,951.7	21.8	22.4	21.2
2003	8,512.1	4,383.7	4,128.4	37.1	34.6	39.9

資料來源：海關統計，「1981 年以來進出口總值」，中華人民共和國海關總署，<http://www.customs.gov.cn/tongjishujv/a/Page1.htm>

下滑情形，但 1991 年至今，中國貿易進出口額整體仍有上揚趨勢，特別在經過 2001 年低潮後，2002 年及 2003 年又有了進步。

在中國吸引人的貿易數字下，中亞國家的加入對其影響多大？又其究竟在中國貿易中佔有多少重要性？底下便以中國與中亞國家的貿易狀況及彼此佔對方貿易比重情形作一了解。

首先分析中亞國家在中國貿易狀況與地位。先查看中國前十大貿易夥伴，以 2003 年為例，該年中國前十大貿易夥伴分別為日本、美國、歐盟、香港、東協、韓國、台灣、俄羅斯、澳洲、加拿大，未見中亞國家，而同年中國前十大出口及進口地亦未出現中亞國家。⁶

⁶ 中華人民共和國商務部，「前十位貿易夥伴」，中華人民共和國商務部，2004 年 2 月 11 日，http://www.mofcom.gov.cn/article/200402/20040200180457_1.xml；中華人民共和國商務部，「前十位出口市場」，中華人民共和國商務部，2004 年 2 月 11 日，http://www.mofcom.gov.cn/article/200402/20040200180466_1.xml；中華人民共和國商務部，「前十位進口來源地」，中華人民共和

以 1997 年為例，該年中國進出口總額為 3,251.6 億美元。⁷將中國與中亞國家的貿易額及各中亞國家佔中國之貿易比重列於表三十四（頁 122），不難發現，

表三十四、1997 年中亞各國與中國之貿易額及佔中國貿易之比重

	哈薩克斯坦	烏茲別克斯坦	吉爾吉斯共和國	塔吉克斯坦	土庫曼斯坦	五國總計
同中國貿易額	5.2741	2.2091	1.0662	0.2033	0.1524	8.7241
佔中國貿易比重	0.16%	0.06%	0.03%	0.006%	0.004%	0.27%

資料來源：原始數據得自趙常慶，「經濟關係」收錄於薛君度、邢廣程主編，**中國與中亞**（北京：社會科學文獻出版社，1999 年 6 月），頁 117，筆者再自行對照算出比例。

中亞國家在中國貿易中所在比例實在非常微小；另外，透過表三十四（頁 122）尚看出中國同中亞國家的貿易並不全然十分平均，其中以哈薩克斯坦為最主要。同樣以 1997 年為例，哈與中國貿易量約是序位第二的烏茲別克斯坦之 1.60 倍、約是序位第三的吉爾吉斯共和國之 3.95 倍，⁸顯然中國同中亞國家貿易，受限於某些因素而無法達到平均。貿易不平均之因素可能起因於地理位置較遠（如土庫曼斯坦）或國內政治動盪不安（如塔吉克斯坦）。

其次探討中國在中亞各國貿易中的比重。表三十五（頁 123）列的為 1994 年至 1997 年中國在中亞各國的貿易比重。可見到，雖中國佔中亞各國貿易比重較中亞各國佔中國貿易比重要多；然就歷年各國情況而言，中國佔中亞各國之貿易比重卻不穩定。就個別國家而言，中國同中亞國家貿易雖仍以中哈貿易呈現相對穩定，然自 1994 年至 1997 年呈現縮減狀況，不太符合中共大力倡導經貿合作的結果；再者，依表三十四（頁 122）資料而言，哈國是與中國貿易額最多的中亞國家，但即使最多，卻也只佔中國貿易 0.16%，而中國卻佔哈國 3.8%，兩數距相差約 22.75 倍，可推想貿易往來中，中國扮演角色較哈之角色重要。

另中哈貿易間亦的確存在問題，不全然如中共方面所謂，彼此貿易具互補優勢。吉爾吉斯共和國是中亞國家中第三大與中國進行貿易者，然中吉貿易狀況似

國商務部，2004 年 2 月 11 日，http://www.mofcom.gov.cn/article/200402/20040200180462_1.xml

⁷ 中華人民共和國國家統計局編，**中國統計年鑑 2002**，頁 611。

⁸ 趙常慶，「經濟關係」收錄於薛君度、邢廣程主編，**中國與中亞**，頁 117。

表三十五、1994年至1997年中國佔中亞各國的貿易比重（單位：億美元）

	1994年			1995年			1996年			1997年		
	外貿總額	與中國外貿總額	中國占該國比重	外貿總額	與中國外貿總額	中國占該國比重	外貿總額	與中國外貿總額	中國占該國比重	外貿總額	與中國外貿總額	中國占該國比重
哈	67.24	3.35	4.9%	87.16	3.91	4.5%	105.83	4.6	4.3	136	5.27	3.8%
烏	51.52	1.24	2.4%	55.69	1.19	2.1%	93.11	1.87	2	無	2.02	無
吉	6.57	1.05	15.9%	9.31	2.31	24.8%	17.03	1.05	6.2	12.6	1.07	8.4%
塔	9.74	0.032	0.32%	15.48	0.24	1.6%	無	0.12	無	15.85	0.20	1.3%
土	23.95	0.11	0.04%	24.57	0.18	0.7%	無	0.11	無	18.8	0.15	0.7%

資料來源：趙常慶，「經濟關係」收錄於薛君度、邢廣程主編，**中國與中亞**（北京：社會科學文獻出版社，1999年6月），頁118。

最不穩定，對中國依賴較重、雙邊貿易起伏亦大，依表三十四（頁122），1997年，吉國佔中國貿易額不過0.03%，但依表三十五（頁123），同年中國佔吉之貿易額卻是8.4%，即是前者之279倍，吉國貿易上對中國的需求遠比中國對吉國多。烏茲別克斯坦雖是與中國貿易第二大之中亞國家，卻未必等同中國在烏國經貿上同樣重要；至於塔、土兩國，與中國的貿易關係則依舊不深。

上述似顯示中國佔中亞國家貿易比重成績並非十分令人滿意。事實上，依表三十六（頁124）1995年統計資料結果正說明此情形。

中亞五國中有四國的首要貿易夥伴均為俄羅斯，明顯可見俄羅斯在中亞國家之重要性仍在；中國在中亞國家的貿易排行只在哈薩克斯坦及吉爾吉斯共和國稍好些，但即使中國在哈國中排序第三，貿易額亦遠不如位第一位之俄羅斯。再由表三十五（頁123）得知，中國同吉爾吉斯共和國的貿易關係並不穩定，另與哈薩克斯坦的貿易量亦逐漸減少。至於同中國貿易關係不甚深的塔、土兩國，中國的貿易序位更是遠遠落後。

由表三十六（頁124）中亞各國主要貿易夥伴資料亦得知些許訊息如下：哈薩克斯坦一向是中國與俄羅斯最重視的中亞國家，亦是歐盟認為之重點合作國家；而如第三章第一節所提，哈本身對外政策與其他中亞國家最大不同處即在於

表三十六、1995年中亞各國主要貿易國（單位：億美元）

	哈薩克斯 坦	烏茲別克 斯坦	吉爾吉斯 共和國	塔吉克斯 坦	土庫曼斯 坦
第一位	俄羅斯	俄羅斯	俄羅斯	俄羅斯	烏克蘭
金額	39.37	12.69	2.19	3.83	10.78
第二位	荷蘭	德國	哈薩克斯 坦	巴基斯坦	土耳其
金額	5.24	7.47	1.798	2.588	1.627
第三位	中國	瑞士	烏茲別克 斯坦	英國	瑞士
金額	3.91	4.236	1.588	1.747	1.103
註		中國居第 14位	中國居第4 位	中國居第 22位	中國居第 33位

資料來源：趙常慶，「經濟關係」收錄於薛君度、邢廣程主編，*中國與中亞*（北京：社會科學文獻出版社，1999年6月），頁118-119。

其既親亞洲國家、亦親西方國家，期能於外交上展現八面玲瓏之面貌，確保哈之利益不因過於偏向某一方而受到可能傷害。在此考量下，哈薩克斯坦發展貿易關係既重亞洲、亦重歐洲，此情形亦表現於表三十六（頁124），與哈貿易之前三名既有俄羅斯、歐洲國家，亦有亞洲之中國，這似乎亦意味著中國尚無法在哈對外貿易中獨占重要地位。至於立場一向較偏西方國家、特別在911事件後偏美、渴望成為中亞領導者、受歐盟重視的烏茲別克斯坦，亦在貿易夥伴上顯現其外交立場。吉、塔、土三國個別貿易額與哈、烏兩國相比實不多，其中，吉、塔雖仍以俄羅斯為首要夥伴，但與其他中亞國家不同，吉爾吉斯共和國與中亞國家往來最密切，對中亞國家內部合作依賴亦深。本身國內深受激進伊斯蘭教所影響之塔吉克斯坦，巴基坦便是其第二大貿易夥伴；至於中立國的土庫曼斯坦，貿易主要夥伴則又展現出與其餘四國不同的情況。

中亞五國主要貿易夥伴各不同，似與該國對外政策相關；中國雖是鄰近中亞地區的大國，並自認經濟上有傲人成長、亦期待利用經貿為手段與中亞國家穩定交好，唯依第四章第三節資料看來，1992年至2000年中國與中亞國家間之貿易情況實則起伏不定，中國似乎尚無法成為中亞國家貿易中不可或缺的角色。

二、投資與技術合作

中國與中亞國家的經濟合作不只貿易、尚有投資與技術交流。雖中國於油氣

項目上已和若干中亞國家簽署合作，但在其他企業合資方面，中國至中亞地區投資之企業多為合作或餐飲類的小合作項目，規模與土耳其、美國、加拿大、印度、南韓等相比亦不大。此外，中國企業在中亞國家投資最常面臨的問題，多是不易持續經營，以最早進軍中亞地區的熱水瓶公司為例，即已陷入困境。⁹

另外，受中國與中亞國家關注之新歐亞大陸橋，由於與舊歐亞大陸橋相比具有里程較短、全年不凍港的優勢，使中共認為新大陸橋的開通，能繁榮中國同中亞國家間的貿易往來、對中國西部、對陸橋沿線經濟發展都能產生作用，甚至可能影響到東亞、東南亞地區一些與歐洲進行貿易往來的國家。雖然中共方面對新歐亞大陸橋依然稱頌，然而新歐亞大陸橋實際上卻未發揮預期的功效，而此現象或許在可預見的將來依舊不會有太大改變。

三、經濟合作成效不彰之因

儘管中國和中亞國家不斷強調彼此經貿合作之重要性、也多次發表聲明表示對方是不可或缺的貿易合作伴侶，然於經貿合作上仍不免出現問題。茲將上述問題產生之因在此作一歸納。

1. 貿易規模與商品品質尚待加強

在中共鼓勵新疆展開邊境貿易政策下，中亞國家在新疆對外貿易上的確佔很大部分，¹⁰但若與中國整體貿易相比，則比重仍少。此與中國在中亞地區投資過少有關，而投資之所以過少，又與對投資環境不熟相關。中國企業至中亞國家投資者，多為符合中亞國家所需之輕工業或民生工業，但一方面由於中亞地區情勢不穩易使人怯步、一方面則是中亞國家大多經濟困難，於該地投資恐較難回收成本。此外，商品品質亦是引人批評與容易產生糾紛之處，中亞國家認為中國出口至中亞國家之產品多為品質較不好之商品，因此容易造成誤會、糾紛。

2. 各國經貿關稅政策不一

貫穿歐亞大陸的新歐亞大陸橋，雖途經之國家對其滿懷希望，然而即由於里程太長、經過的國家太多，導致沿線鐵路、設施及管理品質不一，加上沿線各國關稅政策亦不一致，如哈薩克斯坦欲收之關稅項目便較繁雜，致使利用此運輸路

⁹ 趙常慶，「經濟關係」收錄於薛君度、邢廣程主編，**中國與中亞**，頁 126。

¹⁰ 2003 年，新疆對外貿易額 4,771,984 千美元，其中與哈貿易額為 2,546,132 千美元、與吉貿易額為 230,945 千美元、與塔貿易額為 8,728 千美元、與土貿易額為 24,716 千美元、與烏貿易額為 37,726 千美元。總計中亞五國佔新疆貿易額約 59.69%。資料來源為：統計資料，「2003 年 12 月產/銷國別總值表」，**中華人民共和國烏魯木齊海關**，<http://www.urumqi-customs.gov.cn/to ngji/default.htm>

線進行貿易之商人並未享受太多價格與時間上的優惠。

3.對彼此存在錯誤的期望與理解

中國與中亞國家間存在於貿易上的問題，不只於表面上，由於彼此國家經濟發展、政策需要、政治情況的不同，使彼此更易在期望上產生誤解。

趙常慶曾指出，中國快速的經濟發展使中亞國家對其過度期盼。中亞國家希望儘快與中國發展更高層次的經濟合作，以便擺脫俄羅斯的經濟影響力，然而，由於彼此經濟發展與國人購買力不同，使得中國認為目前與中亞國家仍該以一般商品為主要，加上中國主要貿易夥伴並不在此，致使中亞國家認為中共不重視對中亞之貿易；此外，中國目前為社會主義市場經濟，中國政府對經濟發展趨勢仍有最終決定權，中國既已與中亞國家簽署多項經濟友好合作聲明，則中亞國家政府認為，中共該動用行政力量加強提升彼此合作力度。¹¹對彼此國情與發展政策認知的不同，亦是導致彼此貿易不穩定之因。

參、上海合作組織檢視及潛在問題

上海合作組織正式於 2001 年成立，自上海五國沿革起解決軍事、邊境問題，並在 1998 年阿拉木圖元首會晤後，合作層面再向前跨越至經濟、反恐、打擊跨國毒品交易等方面，¹²涵蓋議題日趨廣泛。上海合作組織對中國及參與其中的中亞國家而言具有利益（當然亦含俄羅斯）。參與之中亞國家不但能確保邊境安全，更能藉由該組織與中俄形成一種類似同盟的關係共同對抗伊斯蘭激進分子；對中國而言，上海合作組織不但體現中共新安全觀思維，亦得以維持新疆與中國西部穩定，而穩定西部則能鞏固中國領土主權、亦有利於中國訂定 2000 年至 2010 年之 10 年西部發展計劃。¹³

上海合作組織雖成立不到三年，但實際上，其現今所具有的成果及影響力傳承自上海五國機制之時，其間不單止於軍、政合作，更要求經濟、反恐合作。上海合作組織成員國關係的緊密性在 911 事件後受到挑戰，因以反恐為目的之一的該組織在恐怖攻擊爆發後未呈現明確具體行動、甚至連成員國間的反應亦各異，

¹¹ 趙常慶，「經濟關係」收錄於薛君度、邢廣程主編，*中國與中亞*，頁 131-132。

¹² 中國境內禁止生產毒品，但自中國逐漸開放邊境往來後，違法毒品交易亦日漸猖獗，1990 年代，中國成為主要毒品轉運站，大量毒品經由中國轉運至北美及歐洲，甚至亦提供給中國境內日漸增加的吸毒者使用。John Hill, "China Cracks down on Heroin Trafficking," *Jane's Intelligence Review* (Coulson, Surrey, U.K.), vol. 16, no. 1 (January 2004), p. 54.

¹³ Boris Rumer, "The Powers in Central Asia," pp. 61-62.

此可能造成成員國間關係的鬆動。

一、上海合作組織架構漸趨完備與中共新安全觀

尙為上海五國對話機制時，各參與國有的只是元首間的定期會晤；上海合作組織成立，確立其為一長期性組織，並陸續公佈相關組織憲章與公告。隨著憲章出現，上海合作組織框架亦漸趨完備，目前已有的機構包括決定組織運作方向的元首級會議、負責發展各具體領域與組織預算的政府首腦級會議、負責該組織當前活動議題與在組織框架內討論國際關係議題的外交部長級會議、根據元首及政府首腦會議決定召開的成員國各門領導人會議、國家協調員理事會則是負責日常活動的協調；設於北京的秘書處則屬常設機構，¹⁴若另有需要，得再視情況增加不同領域間領導人的會晤。

經濟利益為中國當前最重要的國家利益，依序為政治、軍事；中共新安全觀則是以綜合安全為內容、和平共處五原則為基礎、和平解決爭端並認為主權領土為安全根本。而依上海合作組織憲章，該組織以維護地區安全、軍事互信為首要，因此加強打擊民族分裂主義、宗教極端主義、恐怖主義等三股勢力、進行反恐聯合軍事演習，此外，亦要擴大經貿交流。上海合作組織就規定而言，與中國國家利益及中共新安全觀需求相符，無怪乎中共方面認為上海合作組織為中共新安全觀的實踐代表。¹⁵

上海合作組織合作範疇包涵軍、政、經，實際上，自上海五國機制以來即有此些議題的合作，組織中的合作內容、結果與先前所探討之軍、政、經濟結果相關。只是，中國與中亞國家在政、經、軍事合作雖如前文所述，於實質上出現些許問題，但表面上，上海合作組織仍提供一溝通管道解決成員國間之疑慮，甚至提供參與國一個國際舞台。

對中國而言，這是第一個由中國發起、主導，並且尙沒有美國介入的國際性組織，倘上海合作組織能有其效果，對中國國際聲望莫不有加分作用；對中亞國家而言，即使中亞國家亦已加入其他以西方為主的國際組織，如聯合國、北約，但終因國力較弱而難真正受重視，亦或是在大國自身利益考慮上而跟著得利。然

¹⁴ 邢廣程，「上海合作組織的新發展」，*求是*（北京），第14期，2003年。

¹⁵ 如：閻瑾，「淺析中國新安全觀形成的國際背景及其內涵」，*思想理論教育導刊*，第1期，2002年，頁33-35；張宏偉，「上海合作組織—新安全觀的典範」，頁21-24；邱丹陽，「平等互利、和平可求—論江澤民新安全觀的精髓和特徵」，頁97-101；李曉敏，「上海五國機制與中國新安全觀」，*和平與發展*（北京），第4期，2000年，頁12-15。均在論述中共新安全觀時，一併提及上海合作組織的成就。

在上海合作組織中，部分中亞國家即是發起國、組織中主要論及之議題亦與歐亞地區密切相關、所談論之合作項目更與中亞國家息息相關。即使上海合作組織中，仍不免讓人認為其中存在中、俄兩實力較強的國家，但與其他中亞國家參與之國際組織相比，宗教、主觀色彩已不甚明顯，更重要的是，中亞國家在上海組織中，甚至較易表達自身需求與看法。

是故，即使上海合作組織在實質成效上尚未完全盡如人意，但終究提供中國同中亞國家間的溝通管道，也給予成員國所需的國際政治舞台，就此層面而言，上海合作組織仍有其貢獻。唯由於上海合作組織定位為開放性組織，目前已有其他國家表達想加入的意願，其中甚至不乏已是中立國的土庫曼斯坦、與中國互為發展對手的印度，甚至 911 後，亦有一說表示美國亦對上海合作組織有興趣。當尋求加入之成員國屬性越多，背後所持意圖各不相同時，上海合作組織未來該如何繼續發展與保證將來的成效，或許將更難預料。

二、911 時的上海合作組織

上海合作組織討論之安全合作議題廣泛，相關合作檢視在前文已述及，由於反恐亦是主要合作項目之一，成員國多數曾受恐怖或激進分子威脅，不但對自身國家與社會發展造成傷害，甚至損害到國家間的關係。¹⁶然這項合作基礎卻在 911 事件後面臨挑戰，故此處將檢視上海合作組織在 911 事件時的反應與措施。

911 事件發生時，成員國總理恰於哈薩克斯坦阿拉木圖舉行會晤，該會議亦因應變化改為討論恐怖攻擊之會議，會中主要探討需不需要協助美國展開對賓拉登及塔利班的報復行動，並於會後發表「上海合作組織緊急聲明」，同聲遣責恐怖攻擊行動。同年 10 月，成員國除烏茲別克斯坦，餘五國的安全部門領導人繼續集會商討反恐事宜，但烏茲別克斯坦的缺席卻已隱約顯露組織內部成員國同床異夢的狀態，即便與會的成員國，所關心的亦是成員國的內部安定狀況，並未顯示出針對反恐與阿富汗戰爭有力的行動。¹⁷

上海合作組織成員國對外做出譴責恐怖攻擊行動的共同聲明，私底下則是競

¹⁶ 1990 年代中期後，中亞國家曾一度飽受恐怖分子攻擊所苦。如 1998 年，吉爾吉斯共和國曾發生爆炸案，導致 4 人死亡；1999 年，烏茲別克斯坦之伊斯蘭激進分子意圖暗殺烏國總統、2004 年 3 月，烏國再爆自殺炸彈事件，烏國懷疑為其境內兩激進組織所為。中亞國家局勢的不穩定導致彼此曾相互指責對恐怖攻擊的疏失，如烏茲別克斯坦便曾為減少恐怖攻擊威脅而關閉烏哈、烏吉邊界，不但影響彼此來往、更傷害彼此關係。至於中國新疆與車臣動亂亦時有所聞。馬勇，「上海合作組織與反對恐怖主義」，*青海社會科學*（西寧），第 6 期，2003 年，頁 20-21。

¹⁷ 施子中，「911 事件對中共推動『上海合作組織』之影響」，頁 143-145。

相動作頻頻。

六成員國中，以俄羅斯支持美國反恐行動及對阿富汗戰爭行動最明確、具體，其不僅聲明俄羅斯將是美國反恐行動中最堅強的夥伴，並於實質上提供美國戰事所需之物資、情報。911 事件後，俄羅斯總統普丁即展開多方外交，公開聲明對恐怖行動之譴責，既向美國表達共同反恐之意、亦與歐盟共同商討相關事宜、並且於獨聯體高峰會中討論反恐議題、更邀獨聯體內其他中亞國家共同參與美國的反恐聯盟。¹⁸

中國與其他中亞成員國對美反恐則持較觀望態度，其中又以中國態度較不明確、具體。中亞成員國的塔、吉、哈、烏本身即受恐怖分子所擾，故有意藉參與美國反恐行動掃除動亂，然又擔心美國的反恐與阿富汗戰爭將為中亞地區帶來更大的動亂。因此，塔、吉、哈、烏雖同意支持美國反恐行動，並同意提供協助與開放領空，但開放領空的目的與用途僅限於運輸與人道救助用。¹⁹至於中國反應，中共與俄羅斯同，於第一時間向美表達譴責恐怖攻擊之意，之後並表示對反恐的支持，同年還將在中國舉行之亞太經合會做為美國的反恐論壇。

然而，儘管中共同意協助提供美國相關情報資訊、財政支持且在聯合國上發言支持美國行動，²⁰但中國同美國對反恐的交集卻幾乎僅止於雙方對反恐的共識；再者，美國對於中共基於打擊新疆境內維吾爾族所需而聲援反恐亦頗有微詞，曾對外表示，反恐戰爭不能成為對付自己國人的正當訴求；²¹而中共甚至曾反對美國未經聯合國決議即自行動武。²²對美國，中國除於反恐怖主義行動上一再的聲明外，似未再見進一步具體行動；對世界各國，即使中共代表努力於外交上爭取各國認同中國的主張，反對美國未經聯合國決議即出兵，卻未得多數國家支持，中國所得的成果與俄羅斯相較，仍較黯淡。

三、911 後的上海合作組織

以反恐為目的的上海合作組織在 911 事件前，即已在 2001 年 6 月簽署上海公約，確立彼此要共同打擊恐怖主義；但 911 事件時上海合作組織成員國雖發表

¹⁸ 施子中，「911 事件對中共推動『上海合作組織』之影響」，頁 149-153。

¹⁹ 吉爾吉斯共和國例外，其同意美國利用其領空對阿富汗發動戰爭。

²⁰ 許志嘉，「九一一事件後美國對中共政策的調整」，**問題與研究**（台北），第 42 卷第 3 期，2003 年 5、6 月，頁 92。

²¹ 施子中，「911 事件後國際情勢發展對中共『新安全觀』之衝擊」，**戰略與國際研究季刊**（台北），第 4 卷第 3 期，2002 年 7 月，頁 14。

²² 施子中，「911 事件對中共推動『上海合作組織』之影響」，頁 145-149、153-156。

譴責聲明、成員國領導人並互相聯絡，卻無實質行動參與這場反恐行動、亦失去可能主導在歐亞地區反恐行動的機會。

911 事件後，組織內成員國曾針對恐怖攻擊展開些許行動。在反恐區域組織上，成員國已在 2002 年決定要設立上海合作組織反恐中心，希望共同打擊伊斯蘭分裂及激進分子，唯當時原擬設於吉爾吉斯共和國比什凱克，2003 年時則改擬設於烏茲別克斯坦塔什干，並預定 2004 年開始運作，希望能和美國反恐戰爭緊密結合。²³只是，有關反恐區域組織早在尚是上海五國機制時便已產生構想，至今卻尚未具體成形、甚至即使已確認烏茲別克斯坦將成該組織的反恐中心，但該反恐中心所該扮演的角色卻仍不清楚。²⁴

組織成員亦進行相關反恐軍演，2002 年，中國同吉爾吉斯共和國在上海合作組織框架中進行反恐軍事演習；²⁵2003 年，中國則在哈薩克斯坦及中國境內分兩階段與上海合作組織成員國在組織框架內進行首次多邊聯合反恐軍事演習，只是此次軍演的規模並不很大，主以中國及哈薩克斯坦為主力，五國共約千名士兵。然而，同 911 時的反恐會晤同，烏茲別克斯坦依舊於此次演習中缺席。²⁶

由於烏茲別克斯坦並未和其餘五國有過漫長的協商經驗、且尋求加入之初亦遭受些許國家的疑慮，因此烏茲別克斯坦的缺席雖不真正意味上海合作組織成員間關係的不穩固，但至少此現象仍透露出隱憂。各成員國本即懷著對自身國家有利的想法參與上海合作組織，如今隨著反恐戰爭開啓、美國及其他大國再度重視中亞地區，中亞國家需要的，原就是各國對其重視與協助，在此背景下，倘若中亞國家藉此機會傾向實力更堅強的國家，亦不足為奇，只是由中共主導的上海合作組織將面臨挑戰。

四、上海合作組織面臨的挑戰

如上所述，在恐怖攻擊事件後，上海合作組織面臨的直接挑戰將包括尚無有效反恐措施、成員國間關係凝聚力仍不足、美國對中亞的介入、其他國家欲加入上海合作組織。

²³ “SCO Nations Shift Focus of Talks to Forging Economic Relations” *Taiwan News* (Taipei), September 24, 2003, p.10.

²⁴ Reuters, “Anti-terror Center in Central Asia to be Launched” *Taiwan News* (Taipei), September 24, 2003, p. 5.

²⁵ 邢廣程，「上海合作組織的新發展」。

²⁶ 新華網，「上海合作組織舉行首次多邊聯合反恐軍事演習」，中國網，2003 年 8 月 6 日，http://isearch.china.com.cn/cgi-bin/i_textinfo.cgi?dbname=info_ccontext1&listid=159492&selectword=蘭州軍區；&templet=ztmain

1.組織成員與反恐

上海合作組織以反恐自許而成立，但在 911 時的表現卻令人認為未有具體作法，即便 911 至今已兩年餘，上海合作組織中所提，設於烏茲別克斯坦的反恐總部依舊不見正式運作；此外 911 至阿富汗戰爭期間，成員國在自行對外動作頻頻之際，似未考量到其他成員之安全顧忌，亦體現彼此關係的鬆散。如美國對阿富汗戰爭，經由俄羅斯的允許，哈、吉等出借領空或機場給予美國，然此舉未必為中共所樂見，因此將意味著美國開始有能力、有途徑於中亞地區進行軍事佈署。更甚者，此佈署尚未有明確終止時間、加上親美的烏茲別克斯坦加入上海合作組織後，除去經貿不談，亦未和相關成員國在反恐等軍事事務上有所密切合作。上海合作組織成員要如何繼續反恐議題、實踐反恐行動還在摸索當中。

2.美國勢力的介入

影響組織成員關係的原因尚有外部國家勢力的介入，此力量尤以美國為最。911 事件後，中共認為美國將有意加入上海合作組織，其一，美國認為中亞地區尚未有組織良好的反恐組織、其二，中亞地區符合美國所需戰略考量、其三，上海合作組織以反恐為目的之一，符合美國期望、²⁷其四，上海合作組織是目前尚未有美國加入的國際組織，加上此組織一直被認為是中國與俄羅斯用以制衡美國勢力的工具，美國若加入上海合作組織對美並無不利。

遭受恐怖攻擊前美國即已對中亞有所注意，並透過北約在中亞地區舉行聯合軍事演習。恐怖攻擊後，小布希政府更快速提升中亞地區在美國全球戰略布局中的地位、將其納入美國共同反恐名單中，其中，美國尤與烏茲別克斯坦的關係最為密切。

雖說美國是否加入上海合作組織尚未明確，但就目前美國與中亞國家交往的關係與作為而言，已足夠使中國感到威脅。

3.其他國家的加入

除美國外，伊朗、印度、土庫曼斯坦、巴基斯坦等國均有加入上海合作組織的意願。未來上海合作組織的規模將可能擴大、成員也漸趨複雜。上海合作組織憲章中已表示該組織為一開放性組織，面對這些可能的新成員，以中國為主導的上海合作組織該如何做方不失公允、又能繼續維護該組織性質與中共的主導性

²⁷ 施子中，「911 事件對中共推動『上海合作組織』之影響」，頁 157-158。

質，是另一挑戰。

第二節 中國與中亞國家安全合作之共識與制約因素

本章第一節將中國與中亞國家合作內容細分為各項安全合作措施作逐項檢視，並列出其潛在問題及原因。本節中，則欲以整體角度來探討中國與中亞國家安全合作中的共識與其中的制約因素。

壹、彼此安全需求同異處

由上文探討中，不難發現在中國與中亞國家進行的安全合作範疇中，雖有實踐，然實踐中亦有成效不足之處。願意合作，是因彼此有共同需求；合作中產生問題與不確定性，則是於某些方面彼此存有不同利益關係。此處擬就中國與中亞國家之安全需求異同作一了解。

一、中國與中亞國家安全需求

第二章中提及中國和中亞五國對安全環境的認知。中國領導人對當前世界情勢的判讀基本上抱持樂觀的態度，是故依當前形勢而言，中共認為目前中國經濟外部環境競爭激烈、但中國本身實力卻仍不足，因此中國當前最重要的國家利益為經濟利益，餘依序為政治、軍事與文化。在以經濟發展為前提下，中共於 1997 年提出新安全觀，希望達到尋求中國穩定、發展之目的。此外在內、外環境分析上，冷戰結束後的環境劇變，使中國分析其較有利之處在陸上，為降低潛在危險所帶來的傷害，中國可向中亞國家爭取安全合作的機會。

至於獨立後的中亞國家，當務之急則是獲取國際地位與承認、穩定社經發展。中亞國家的地理位置及資源，既是其發展的優勢，也是容易招致外界干擾的原因，加上中亞地區有恐怖活動的困擾，更於 911 事件後倍受關注。是故，為尋求將國家發展迅速導入正軌，參與國際組織、與國際活動接軌、取得有力國家支持，是中亞國家尋求國家安全保障的重要方式。

二、中國與中亞國家安全需求相異處

將中國與中亞國家的安全需求作一整理，可發現兩造的訴求大方向相當，多半圍繞於確保主權、社會安定、經濟發展、國際地位及安全戰略，並期待藉由與

外界合作達此目標。然而，即便大方向一致，實際需求的面向卻不一定相同。

在社會安定上，中國及中亞國家確實受到民族分裂勢力、國際恐怖主義、宗教極端主義的困擾，故有此訴求。然不同的是，獨立十餘年、經濟發展尚不理想的中亞國家，希望藉由掃除民族分裂勢力、國際恐怖主義、宗教極端主義來穩定國內政局、以利經濟順利發展；中國目前政治則尚無動盪之虞、上述民族分裂、國際恐怖與宗教極端的勢力亦未真正對中國經濟發展產生重大影響。因此，中國對打擊這些勢力更大的期望在於確保新疆穩定，以昭示中國對新疆、西藏甚至所謂台灣主權所在，這亦是中共在與中亞國家簽署軍事、政治或經濟文件時，一再重申中華人民共和國政府是中國唯一合法政府之因。亦即，在確保主權與社會安定上，中亞國家希望得到的是國家所能獲得的實質成果，而中國則是宣示意味大於實質意味。於是，當 911 恐怖攻擊發生，即使中共亦聲稱堅持反恐，但中國與美國在反恐上始終未有進一步交集；反之，有切身之痛之中亞國家則是動作頻仍，與中國反應不同。

經貿合作是中國與中亞國家共同關心的要項，中共方面認為彼此經濟結構有互補的優勢，此一說法或許著眼於中亞國家生產油氣而中國未來經濟繼續發展勢必十分需要油氣資源；加上目前中國經濟結構以製造業為主，而製造業生產所需原料及過程又需大量油源，²⁸為確保中國未來經濟穩定發展與國家安全，與具原料油氣資源的中亞國家進行經貿合作的確為適當選擇。

中國的確需要油氣，而中亞一些國家也有以油氣富國的想法。中國與中亞國家貿易合作，一方面是考慮到國家能源上的安全、一方面則希望以經貿為手段，繼續保持同中亞國家的政治關係；至於中亞國家，雖根本上以能源換取經濟發展所需，更重要的，是中亞國家體認到油氣為其重要財庫，此財庫不只能為貧窮的中亞國家帶來發展的希望、更是中亞國家與其他國家關係來往的籌碼之一。因此，中亞地區油氣競爭至今未停歇，多國競爭為一因、另一因，則是取決於中亞國家對外關係動向並不十分明確，如即使 1997 年中國已決定在哈薩克斯坦投資 95 億美元之油氣工業，但中共仍未感放心，繼續再尋求更多的油田開採合作、

²⁸ 如製造業生產過程需耗費大量電力，加上近年中國大陸產業擴充過劇，使目前中國供電狀況十分吃緊。供電不足的結果，以華東、華南地區為例，迫使當地含外資在內的廠商亦需配合限電措施，導致廠商訂單減少，特別是華東、華南多電子廠，更令廠商損失慘重。此外，中國目前電力仍以火力發電為主，火力發電的原料為柴油，在中國本身產油量不足、需依賴進口油源的情況下，電力成本不斷上升，亦令廠商擔憂。相關新聞請見**工商時報**（台北），2004 年 3 月 18 日，第 5 版。

亦再繼續找尋新合作對象，²⁹甚至美國亦有此擔憂。

如同油氣資源，地緣戰略亦是中亞國家對外交涉的籌碼之一。中國與中亞國家保持政治友好關係、進行經貿往來，有一部分即是為確定此區的穩定與不受威脅，其他與中亞國家進行來往的國家，亦多著眼於中亞地區的戰略地位。

在提昇國際地位上，中國已是地區性大國，但其尚未具備在地區中的主導力量，上海合作組織為其邁出的一大步。至於參與其中的中亞國家，一方面成就該組織、一方面亦符合其在參與國際組織上的需要，甚至在上海合作組織中，參與之中亞國家更能表達所需。然而，中亞國家參與國際組織的目的既在快速提昇國際地位與獲世界認同，則組織性質的選擇亦是考量之一。相對於上海合作組織，中亞國家於參與的聯合國、北約、歐盟、獨聯體中影響力雖不大，但這些國際組織的聲譽及規模究竟較上海合作組織為大，中亞國家亦可能於其中獲得較多國家援助。已經加入上海合作組織的中亞國家雖尚無退出該組織的可能、亦無退出的理由，然如烏茲別克斯坦般與組織保持若即若離的關係卻是不無可能。

由上述可見，中國和中亞國家進行安全合作是出於國家需要，但需要的細節層面卻不一定相同、加上需考量自身國家利益，更易使合作產生不確定性。

貳、中國自身的因素

與中亞國家安全合作產生潛在問題，不僅彼此需求有異，彼此自身問題亦需檢討。中國雖是地區性大國，也是聯合國中的常任理事國，不但經濟成長快速更與中亞地區具有地緣關係，但當涉及中亞地區事務時中國仍顯現出不足之處。

與伊朗、印度、巴基斯坦、日本、南韓等競爭國家相比，中國在整體實力與地緣位置上雖具明顯優勢，然而與同在此區競爭的西方國家及俄羅斯相比，中國

²⁹ 除中亞地區，中共對俄羅斯的油源亦有興趣。自 1994 年起，中共便與俄羅斯談判油管鋪設問題，希望能取得俄之石油，此條油管又稱「安大線」，北起俄羅斯之安加爾斯克、經赤塔、至中國滿州里，最後至中國大慶，總長 2,400 公里，其中在中國境內有 800 公里。2003 年，在中國國家主席胡錦濤出訪俄羅斯後，曾一度將此方案定案，並計劃 2003 年底開始動工、預計建成後，2005 年起開始實現每年 2,000 萬噸的原油貿易量、至 2010 年則再加至 3,000 萬噸的貿易量。然同時日本亦對俄羅斯石油表現高度興趣，極力爭取另一不經中國的「安納線」以將俄之石油輸往日本，中、日雙方爭奪激烈，加上日本提供多項優惠措施予俄國，致使俄羅斯舉棋不定，終於 2003 年 9 月，決定首先開工「安納線」，中俄油管計劃目前被迫暫停，至於後續真正定案情形仍待觀察。陳旭華，「中俄油管路線初步確定」，*中國時報*（台北），2003 年 4 月 2 日，第 13 版；周野，「俄中合建油管計劃喊停」，*中國時報*（台北），2003 年 9 月 5 日，第 13 版；姚強，「俄中輸油管線雖生變數尚無定論」，*經濟日報*（大陸），2003 年 9 月 10 日，第 7 版。

則略顯失色。

論經濟，中國經濟發展雖讓世界驚豔，然經濟發展實不平衡，對照中國整體經濟狀況而言，以人均國民總收入來看，2001年，中國人均國民總收入為890美元，居當年176個國家中的第112位，以當年標準而言，介於低收入與中低收入國家之間，至於同年西方國家與俄羅斯的排名均較中國為前，有的甚至名列高收入國家之林。³⁰因此，中國能否對中亞國家提供如西方國家般的援助，是中亞國家考慮項目之一。

論國際地位，身為聯合國常任理事國一員、屬地區大國的中國，雖認為其是多極格局中的一極，實際影響仍有限。作為一區域大國，中國雖已加入東亞地區如東協等的多邊組織，但中國目前能力僅止於不涉入地區糾紛、尚無法達到主導問題、排解糾紛的境地，反之，特別是以美國及歐盟為首之西方國家，對全球的影響則較中國為大。

論軍事力量，中亞國家深受恐怖活動威脅，在上海合作組織框架下，中國雖曾與中亞國家進行反恐軍事演習，並與中亞國家進行軍事資訊交流，然美國與俄羅斯卻更有具體作為，甚至已在中亞地區派有駐軍。雖中亞國家亦擔心美、俄的軍事介入將影響中亞國家日後軍事自主性，並導致中亞情勢更趨混亂，但其卻是目前有能於中亞地區提供軍事保障的兩國家。

論地緣位置與歷史關係，俄羅斯的確是與中亞國家關係最深的國家。中國對中亞地區地緣位置的關心來自國家安全的顧慮，特別是中國還與中亞國家相鄰，同時尚要防範美國力量的佈署。此點雖與俄羅斯相同，然在歷史關係上，俄羅斯對中亞國家的影響實較中國為大，即使回溯至中國古代，中國曾與現今中亞地區國家進行來往，然卻不比前蘇聯在社會制度下的影響來得深。在前蘇聯制度下，中亞國家於經濟發展上各司其職，再由前蘇聯統籌管理、分發外銷；原料與指派亦來自前蘇聯中央，造成中亞國家本身在生產與貿易結構上的不完整，直至今日仍要依賴俄羅斯，這亦是俄羅斯居中亞國家對外關係首位之因。其次，在中國自身地緣戰略上，東緣的戰略地位的確較重要，而在論陸上國家的重要性中，俄羅斯實則為中國陸上戰略中最重要之國家。³¹

論對中亞各國的政策，中共雖聲明中國對中亞五國的政策一致，但由第一章

³⁰ 中華人民共和國國家統計局，**國際統計年鑒 2003年**，頁51-53。

³¹ 孫壯志，「世界新格局中的中國與中亞」收錄於薛君度、邢廣程主編，**中國與中亞**，頁246。

探討至今，仍表達出非完全一致的訊息。基於地緣環境因素，中國同哈、吉、塔關係的確較密切，特別是哈薩克斯坦，無論在民族、地理、資源、經濟發展上，其既是中亞國家中的佼佼者，亦與中國有較密切的關聯。至於烏茲別克斯坦與土庫曼斯坦，由於距中國較遠，關係不如哈、吉、塔較接近，況且土庫曼斯坦為中立國，烏茲別克斯坦又與美國等西方國家較親近，使得中國在與中亞各國往來親疏上，仍產生差異。

參、中亞國家自身因素

中亞國家同時獨立，地理位置亦相近，獨立之初的中亞五國在參與國際事務上多半聯袂參加，使外界易將中亞國家以一整體思考之。然事實上，中亞國家內部不但國情發展各異、對外關係亦不同，外界認知與中亞國家表現的落差，易在對中亞國家關係上產生誤解。

中亞國家雖對共同努力達成政治穩定及發展經濟有共識，實際上卻缺乏真正的凝聚力。由於各國急於快速發展，是故於內，各國不僅要競爭作為此區的領導者、以自有資源自重；於外，尚要爭奪與各大國的關係。

中亞國家中，哈薩克斯坦與烏茲別克斯坦為兩大主要國家。哈薩克斯坦是中亞國家中經濟最好、自然地理環境最佳的國家；身為前蘇聯兵工廠的烏茲別克斯坦則有較佳的軍備，加上國家相對穩定，經濟成長亦見效果，使得烏茲別克斯坦欲與哈薩克斯坦競爭中亞地區的主導地位。然而，哈、烏兩國的對外關係卻截然不同。哈薩克斯坦採取既親西方亦親東方國家的策略，特別是哈薩克斯坦尚與俄羅斯、中國保持良好關係；烏茲別克斯坦的對外關係傾向則於 911 攻擊事件後趨於明顯，甚至逐漸脫離其餘中亞國家向美國靠攏。吉爾吉斯共和國方面，雖其在經濟發展上仍較依賴中、俄及其他中亞國家，但由於其曾短暫實行過民主制度，使美國對其產生好感，亦願給予援助。政治上被視為一體的中亞國家，實則各持異見。

一般國家加入國際或地區組織雖多由自身利益出發，然在中亞國家彼此缺乏堅強凝聚力、又認為要一同發展的背景下卻更顯複雜。因獨立十餘年的中亞國家希望經濟快速發展，尤其希望藉國際之手達到目標，是故，中亞國家加入各項組織的目的不單由己身利益出發般單純，其更重視的，有可能一方面擔心其他中亞國家快且高於本國的發展、一方面則著眼於該組織的主導或參與國的實力為何。

哈、烏地位的爭奪是爲一例，上海合作組織在 911 後面臨烏茲別克斯坦的浮動亦是一例；即使中亞國家對俄羅斯均懷有戒心，但依然加入獨聯體，則又爲一例。

肆、美國因素的介入

對中亞地區感到興趣的國家不只中、俄、美等國，本文第三章中曾述及多個強權於中亞地區進行競爭，只是中國最在意、亦是影響最大者仍爲美國。美國力量進入中亞地區既牽涉到前文所述的美國全球戰略佈局、對中亞地區的戰略著眼，更涉及到美國與中國間既緊張又合作的雙重關係，而中國與美國間的複雜關係於中亞地區形成一具體的縮影，以下便以不同層次來說明美國力量進入中亞地區後對中國與中亞國家安全合作的影響。

一、全球範疇

美國是目前唯一有能力進行全球戰略佈局的國家，然美國的大肆擴張卻與中共倡導的國際格局多極化背道而馳。

1980 年代起，中共實已開始倡導國際政治經濟新秩序，只是未竟全功。2001 年上海合作組織成立，更給予中共推動其理想的具體舞台、讓中亞國家接受國際格局多極局化的概念，只是這樣的計劃恐將隨著反恐戰爭的開始與美國逐漸介入中亞地區的事務而嘎然中止。³²

二、地區範疇

自地區觀點分析，1996 年、1997 年中國方解決邊境問題，這樣的安穩狀況卻未持續太久的時間。基於對美國的防備，中共對美國 911 後在中亞地區駐軍自是持有異議，特別是中亞地區直接與中國領土相接壤，美國於中亞地區駐軍無異於貼近中國領土並產生威脅。

對於目前中國的實力與自我期許，於地緣政治運用上，不單重與鄰國間的睦鄰友好，更期望能發揮區域大國的影響力。於東亞，中國雖已被視爲地區大國，但不可否認，中國於東亞地區仍難避免受美國影響力的牽制；中亞，原是中國得以實現理想的另一地區，特別是中亞地區境內尚無特別有效力的組織，³³更給予中國運用上海合作組織的機會，然由於美國驚人的實力，一旦美國進入此區，未

³² Svante E. Cornell, "Military and Economic Security Perspectives," p. 11.

³³ Gen. Anthony Zinni. (October 2000). A US Strategic Perspective on Central Asia. *Central Asia and the South Caucasus: Reorientations, Internal Transitions, and Strategic Dynamics*. Retrieved 28 February, 2004, from the World Wide Web: http://www.odci.gov/nic/confreports_asiacaucasus.html#address

來將無可避免削弱中國在中亞地區的影響力。

因此，倘將來美國真在中亞地區穩固其勢力，對中共而言，不只意味美國將同中國一起爭奪中亞地區油氣資源、對中國於地緣上造成威脅、更意味美國於全球戰略佈局上再下一城。為免北約東擴後，美國主導下的勢力範圍與中國可能直接接觸、亦避免美國在歐亞地區與印度聯合對中國造成包圍現象，中國一直積極希望將中亞地區納入中國影響範圍，亦期待藉上海合作組織達成預期目標。然而反恐戰爭的開啓卻給予美國勢力進入中亞地區的機會，亦使中共在地區佈局上受到挑戰。³⁴

三、美國與中國間的關係

中國對美國的顧忌其來有自，中國與美國始終保持既合作又緊張的雙重關係。

冷戰結束後、911 事件前，柯林頓政府時期，美國與中國建立「建設性戰略夥伴關係」，與中國進行全面交流，而對中國政策的基本框架則是：堅持一個中國、堅持對話、不應使用武力；至小布希政府初期，美國調整對中國關係，將中國自戰略夥伴關係修改為「戰略競爭者」的概念，美國解釋此舉並非認定中國為敵手，而是意味美國認為中國既非敵、亦非友，只是一個競爭對手。在美國修改對中國政策後，美國對中國態度亦轉趨較以往強硬，使美、中關係產生僵化。2001 年 4 月中美軍機擦撞事件後，美國態度雖再轉和緩，重新定位與中國為「建設性合作關係」，³⁵但美、中間關係的脆弱性仍在。直至 911 後，雙方關係方再度轉變。

2001 年 9 月 11 日，由奧薩瑪賓拉登(Osama bin Laden)領導的凱達(al Qaeda)組織對美國本土發動恐怖攻擊，此舉改變美國全球戰略、亦改變美國對中國政策。反恐既成美國主要戰略，尋求支持反恐國家亦為要事。中國是東亞地區的大國、又與阿富汗相近，美國當然尋求中國對反恐戰爭的支持，在此背景下，美國再次修正與中國關係，更積極地落實「建設性合作關係」，希望雙方合作、對話、共同彌平歧見。雖中共逐漸意識到，經濟成長與主權確立需在與美保持良好關係下才能順利進行，³⁶且 911 後，美國亦對中國釋出善意，但由於中國、美國間於

³⁴ 施子中，「911 事件對中共推動『上海合作組織』之影響」，頁 161。

³⁵ 雖美國對中國態度轉緩，但美國國內仍有相關報告持中國威脅論的看法。許志嘉，「九一一事件後美國對中共政策的調整」，頁 79、81-84、88。

³⁶ Vladimir Kindalov and Oleg Limanov, "Russia and China in Central Asia: Geopolitical Changes," *Central Asia and the Caucasus* (Lulea, Sweden), vol. 21, no. 3 (2003), p. 72.

若干如台灣、人權問題上仍有異見，且美國亦未因尋求中國支持而在這些議題上加以讓步，³⁷使中共仍對美國保持一定戒慎與懷疑。

美國在中亞地區的駐軍短期內尚無結束的跡象，中共對美國此舉懷有戒心，相對於中共對美的顧慮，美國並不認為中國力量深入中亞地區將損害美國利益，³⁸事實上，美國勢力在中亞地區是否只為中國帶來負面影響還難定論。就目前與中國整體安全而言，美國的確削弱中共在中亞地區的影響力；而一旦美國反恐戰爭成功，以反恐為名的上海合作組織恐將失去其實質意義，中國與俄羅斯在中亞地區的大國地位恐亦將由美國取代。³⁹只是中亞地區長期為恐怖分子肆虐，連帶中國新疆亦受干擾，以反恐為名的上海合作組織卻尚無具體可行之策，美軍在此，或許更可能激發激進回教分子反美情緒，但亦可能為中亞地區，乃至中、俄等免除恐怖活動的威脅。

911 事件改變美國的戰略思維，更主動提升中亞地區在美國的戰略層級、頻派官員出訪中亞地區，⁴⁰但美國對中亞地區抱持的熱忱能持續多久尚待觀察。阿富汗反恐戰後，美軍雖達到推翻塔利班政權的目的，卻未確保阿富汗地區情勢穩定，致使阿富汗至今仍動亂不已。2003 年美伊戰爭開打、波斯灣戰爭風再起後，美軍焦點亦在對伊戰爭。在資源有限情況下，中亞國家能自美國分得多少資源、從中獲取多少利益、甚至是否對美國產生失望，也將連帶影響中國同中亞國家的安全合作關係。

第三節 中國在中亞地區競爭之優劣勢分析

關於中國與中亞國家的安全合作，雖目前仍有不足之處，但基於國家安全，中共仍將持續下去。中國目前尚未具備成為中亞國家不可替代的夥伴，是故面對多國在此地的競爭，中共該分析自身情況，以發揮其優勢、彌補其劣勢來延續彼此合作關係。

³⁷ 許志嘉，「九一一事件後美國對中共政策的調整」，頁 89-90。

³⁸ Mark Burles, *Chinese Policy toward Russia and the Central Asian Republics*, pp. 62-63.

³⁹ 施子中，「911 事件對中共推動『上海合作組織』之影響」，頁 166。

⁴⁰ 如 2002 年 4 月 28 日，美國國防部長 Donald Rumsfeld 對中亞地區進行為期三天訪問行程，這是自 2001 年 911 事件以來，美國 7 個月內第 4 次出訪中亞地區。MJA Standish (ed.), "Power Struggle in Central Asia," *Jane's Intelligence Digest* (Cheltenham, Gloucestershire), (May 10, 2004).

壹、中國競爭之優劣勢

雖有多國關注中亞地區，然在此區進行競爭的各國中，主要者仍不脫美、俄、歐盟等主要大國，其中由於美、俄在中亞不單著眼於經濟利益，更與中國同樣關注中亞地區對本身戰略、國家安全甚至是能源保障的利益，因此美、俄更是中共注意的對象。面對未來合作展望，中共該分析自身與中亞國家進行安全合作的優劣情形，以規劃未來合作方向。

此處優劣勢的分析將借用名為 SWOT (Strength, Weakness, Opportunity, Threat)的分析概念對中國及其主要競爭者進行優劣勢比較。Strength 意指相比之下己方具有的優勢、Weakness 意指相較之下己方具有的弱點，但並非致命點、Opportunity 指欲切入此競爭區可運用之機會、Threat 是本身的威脅、挑戰。在 SWOT 分析概念中，可分兩層面觀察：一為利用此概念分析自身在某環境中的優勢、缺點、機會及威脅；一為與同一環境中競爭者的共同分析，一般而言，自身的優勢能為對方帶來威脅，而自身的弱點則相對為對方進攻的機會，反之亦然。

受恐怖活動及前蘇聯遺留下的制度所累，中亞國家目前迫切需要社會穩定以發展經濟；同時亦需要國際社會支援，使其早日擺脫俄羅斯的控制，為此，各國勢力甚至各類組織開始滲入中亞地區，其中尤以美、俄為最。在此背景下，下文中便以中國為主，以俄羅斯、美國為中國主要競爭者，分別比較了解中國在中亞地區競爭所具有的優劣點。

一、中、俄、美與中亞國家進行安全合作優劣勢個別分析

於表三十七（頁 140）、表三十八（頁 141）、表三十九（頁 142）分析中可

表三十七、中國在中亞地區競爭優劣勢分析

中 國	
S	1.距中亞地區近，與中亞國家具地緣關係 2.與中亞國家在邊界及裁軍問題上有良好表現，對強化彼此互信互賴有利 3.為聯合國安理會常任理事國，可使中亞國家產生興趣
W	1.中亞對中國仍懷有戒心 2.中國雖是地區大國，但本身實力仍有限 3.中國希望由中亞地區獲取新油源 4.中國與中亞國家在安全需求上認知有異 5.中國在此區主競爭對手雖為美、俄，但仍有依附於美、俄之其餘國家的力量，使中亞地區情勢更趨複雜

表三十七、中國在中亞地區競爭優劣勢分析（續 1）

中 國	
W	6.中國提倡之上海合作組織間成員國凝聚力尚不足 7.中國希望藉與中亞國家合作打擊疆獨分子之舉來確保中國領土、主權 8.中亞國家本身動向會隨形勢變動
O	1.藉由將疆獨分子歸類為恐怖分子，以反恐獲取中亞國家認同 2.利用上海合作組織，使該組織作為中亞國家對國際發聲的管道之一、加強與中亞國家的關係、該組織亦能成為彼此溝通管道 3.以經濟為手段，特別可著重於新疆與中亞地區的貿易
T	中國十分在乎西北邊境安全，認為中亞地區穩定與否、美國的戰略布局將涉及中國國家安全

資料來源：筆者自行繪製而成。

表三十八、俄羅斯在中亞地區競爭優劣勢分析

俄 羅 斯	
S	1.距中亞地區近，有密切地緣關係 2.與中亞國家過去曾有歷史、政治、軍事、經濟等關係，中亞國家至今仍偏賴俄羅斯 3.居中亞國家對外發展關係中第一順位 4.為聯合國安理會常任理事國
W	1.中亞國家對俄羅斯懷戒心，希望儘早脫離俄之影響 2.獨聯體的成效不彰 3.經濟雖好轉中，但政、經情勢仍需進一步加強 4.俄羅斯關注中亞地區的一部分原因為其油氣 5.以目前俄羅斯仍是中亞國家對外關係第一順位的情形而言，俄羅斯較擔心美國在此區造成的影響 6.中亞國家本身動向會隨形勢變動
O	1.經濟逐漸好轉 2.將車臣動亂歸為恐怖活動，加入反恐戰爭、爭取中亞國家認同 3.加入上海合作組織，可在上海合作組織架構中與中亞國家建立互信關係
T	1.俄羅斯仍有歐亞主義的思想，中亞國家對俄羅斯仍難信任 2.視中亞地區為其後院，認為與其國家安全密切相關，美國勢力的進入更令俄羅斯憂心

資料來源：筆者自行繪製而成。

表三十九、美國在中亞地區競爭優劣勢分析

美 國	
S	1.世界超級強國 2.有能力進行全球佈局 3.為聯合國安理會常任理事國
W	1.中亞國家對美國亦擔心 2.美國涉及太多國際事務，對中亞地區能投注多少心力尚不得而知 3.易將美國自身文化價值觀灌輸給發展尚未到一定程度的中亞國家，而未真正了解中亞國家的需要，如：民主與人權 4.美國競爭中亞地區的一部分原因為油氣 5.中亞國家本身動向隨形勢變動
O	1.利用反恐戰爭取得中亞國家支持與合作 2.拉攏中亞國家加入美國主導的國際組織 3.美國本身是世界超強，容易吸引中亞國家競相投靠
T	美國進駐中亞將引起伊斯蘭激進分子反感，可能引發中亞地區更大動亂

資料來源：筆者自行繪製而成。

觀察出各國自身的優缺點。然不難發現，在優勢、弱點、機會及威脅四項目上，此三個國家多少都有重疊類似的條件，亦即中、俄、美三國具有共同的優勢項目、亦具有共同的弱點或機會，例如反恐一事便是中、俄、美爭相利用的合作機會。

二、中、俄、美在中亞地區競爭優劣勢共同比較分析

雖在相類似的優、劣勢之下，依國家情況不同，實際情況亦有些許不同，但為明顯比較出中國自身有別於俄、美的獨特競爭狀況，仍將中、俄、美三國所具有的共同條件去除，再重新共同作比較如表四十（頁 143）。下文中便依表四十（頁 143）說明在與美、俄相較下，中國獨特的優劣勢狀況。

1. 中國的優勢(Strength)

中國與俄、美相比，獨特的優勢在於在密切的地緣環境背景下，更加強與中亞國家進行軍事信心建立措施，對取得中亞國家初步信任有助益。這是中國獨有的優勢，亦是該持續保持之項目。

相對而言，俄、美與中亞國家進行安全合作最大的威脅(Threat)在於其在中亞地區的佈局可能促使中亞地區情勢更趨複雜、亦可能引發中亞國家的疑慮、更可能引起境內些許人民反美情緒而破壞中亞國家力求的平衡穩定。但相對於中國

表四十、中國同俄羅斯、美國在中亞地區競爭之優劣比較

中 國		俄 羅 斯		美 國	
S	<p>1.距中亞地區近，與中亞國家具地緣關係</p> <p>2.與中亞國家在邊界及裁軍問題上有良好表現，對加強彼此互信互賴有利</p>	T	<p>1.由於俄羅斯仍有歐亞主義的思想，中亞國家對俄羅斯仍難信任</p> <p>2.視中亞地區為其後院，認為與俄之國家安全密切相關，美國勢力的進入更令俄羅斯憂心</p>	T	<p>美國進駐中亞恐引起人民反感，可能引發中亞地區更大動亂</p>
W	<p>1.中國雖是地區大國，但本身實力仍有限</p> <p>2.與中亞國家在安全需求上認知有異</p> <p>3.中國在此區主競爭對手雖為美、俄，但仍有依附於美、俄後其餘國家的力量，使中亞地區情勢更趨複雜</p> <p>4.提倡之上海合作組織成員國間凝聚力尚不足</p> <p>5.中國希望藉與中亞國家合作打擊疆獨分子之舉來確保中國領土、主權</p>	O	<p>1.經濟逐漸好轉，或許能再提供中亞國家所需經貿資源</p> <p>2.加入上海合作組織，可在上海合作組織架構中與中亞國家建立互信</p>	O	<p>1.拉攏中亞國家加入美國主導的國際組織</p> <p>2.美國本身是世界超強，容易吸引中亞國家競相靠攏</p>
O	<p>1.利用上海合作組織，使該組織作為中亞國家對國際發聲的管道之一、加強與中亞國家的關係、該組織亦能成為彼此溝通管道</p> <p>2.以經濟為手段，特別可著重新疆與中亞地區的貿易</p>	W	<p>1.獨聯體成效不章</p> <p>2.經濟漸好轉，但總體情勢仍需加強</p> <p>3.以目前俄羅斯仍是中亞國家對外關係第一順位而言，俄較擔心美在此區造成的影響</p>	W	<p>1.美涉及太多國際事務，對中亞地區能投注多少心力尚不得而知</p> <p>2.易將美自身價值觀灌輸給發展尚未到一定程度的中亞國家，而未了解其真正的需要</p>

表四十、中國同俄羅斯、美國在中亞地區競爭之優劣比較（續 1）

中 國		俄 羅 斯		美 國	
T	中國十分在乎西北邊境安全，認為中亞地區穩定與否、美國的戰略佈局將涉及中國國家安全	S	1.距中亞地區近，有密切地緣關係 2.與中亞國家過去曾有歷史、政治、軍事、經濟等關係，中亞國家至今仍偏賴俄羅斯 3.居中亞國家對外發展關係中第一順位	S	1.世界超級強國 2.有能力進行全球佈局

資料來源：筆者自行繪製而成。

而言，這恰是中國最佔優勢(Strength)之處。中國與中亞國家進行安全合作最大的優勢便是地緣關係，在密切地緣關係的背景下，中共找到彼此對邊境穩定需求的共同點，更加緊運用調整同中亞國家的邊界與裁軍關係，使彼此在軍事上建立的信心建立措施逐漸成形，以符合中亞國家對邊界穩定的期望、亦加強中亞國家對中國的信心。

第五章第一節雖曾分析中共於軍事信心建立措施上可能有潛在瑕疵；而且俄羅斯與中亞國家亦具有地緣優勢，不過，顯然俄羅斯未藉此優勢調整政策使中亞國家放心；⁴¹反之，正由於其間的地緣關係，使俄羅斯更加視中亞地區為其勢力範圍。與俄相比，中國在與中亞國家互信基礎上仍往前邁了一大步。

中國既具優勢，則其尋求與中亞國家進行合作的機會點為何？

2. 中國的機會(Opportunity)

中國與中亞國家進行安全合作本身獨有的機會在於運用上海合作組織。關於上海合作組織與經貿合作，實際上中共已進行中，唯由第五章第一節分析

⁴¹ 中亞國家對俄羅斯的疑慮特別深，這亦是為何中亞國家越來越往美國靠攏的原因。中亞國家普遍認為俄羅斯對中亞地區別有用心，如烏茲別克斯坦便曾質疑獨聯體未起到保護成員國的作用，使得 1999 至 2001 年間，烏茲別克斯坦伊斯蘭運動組織(Islamic Movement of Uzbekistan, IMU)於烏國境內大肆活動，陷烏茲別克斯坦於動亂中。烏茲別克斯坦強烈懷疑此為俄羅斯企圖迫使烏茲別克斯坦重新加入獨聯體集體安全條約的手法。MJA Standish (ed.), "Power Struggle in Central Asia,".

中，表示效果尚待再加強。然雖此兩項成果未完全達預期目標，但與俄、美之弱點(Weakness)相對照，此兩項仍有改善空間，仍能令人期待。

俄羅斯本身的政經情勢仍需進一步穩定；而俄所主導的獨聯體，實際成效並不佳。在俄羅斯強勢主導下，中亞國家感到壓力、漸失信心，亦令土庫曼斯坦、烏茲別克斯坦萌生退出獨聯體集體安全條約之意。世界超強的美國，實則在自身利益考量下不斷扮演世界警察的角色，特別在 911 恐怖攻擊過後，反恐成爲美國主要議題，凡與恐怖活動相關地區均被美國列爲合作或打擊的對象。然涉及過多國際事務恐成美國弱點，特別是美國在干涉行動上雖美其名爲反恐、維護世界秩序，實則以美國利益爲優先考量；再者，美國容易將美國文化價值強加於其干涉的地區，而忽略當地國家真正的需要。⁴²

俄、美兩國的弱點，給予中國機會。到目前爲止，經檢視後，上海合作組織表現最好之處仍是邊界與裁軍問題，雖表面上往來頻繁，亦論及相關的反恐、經貿合作、甚至擬建立自由貿易區，不過大部分實質上仍只是見聲不見影，組織內成員國甚至亦有浮動現象。然儘管上海合作組織同獨聯體般由組織內某大國主導、於效果上同樣亦出現問題，但不同的是上海合作組織提供中亞國家需要的國際舞台；更重要的是，在這國際舞台上，成員國討論的是切身相關之事；此外，上海合作組織雖由中國主導，但中國與俄羅斯相比卻未具干涉中亞國家經濟或內政的行動。

中亞國家雖擔心中國強大後帶來的可能威脅，然與俄、美相比，中國在中亞地區進行的相關活動並未干涉到當地內政、更提供中亞國家表達需求的機會。911 事件過後，2003 年上海合作組織成員國表示將有意建立自由貿易區，目前雖尚無具體行動、亦可能因各成員國經濟狀況差別而有困難，但仍可窺見在反恐之外，該組織找到另一發展方向、亦是凝聚成員國的可能力量。

3. 中國的弱點 (Weakness)

中國與中亞國家進行安全合作上表現出的弱點，和第五章合作檢視的結果相似，即中國對中亞國家有能源、國家主權領土等安全上的需求，卻又受限於自身實力不足、彼此安全需求差異。

⁴² 美國文化價值觀屬其綜合國力一部分。軟、硬國力中，美國之所以爲世界超級強權，所憑恃者或許不單是優越的軍事能力；更重要的，在於美國文化與價值觀的普及與影響力已非其他國家所能比擬，後者影響的層面甚較前者爲大。

中國的弱點，相對於俄、美而言，便是俄、美與中亞國家合作的機會。中國顯露出的弱點，雖可能導致俄、美影響力藉機進入，甚至使中國面臨俄、美勢力在此的挑戰，但弱點並非全無補救的可能，甚至更可能以中國本身特有的優點、機會及競爭對手的弱點加以彌補。

中國實力的不足、上海合作組織成員國關係不夠緊密及中共對西北邊防的在意，確實讓中國對中亞國家目前仍偏賴俄羅斯、往美國靠攏的舉動感到壓力。然若加以留心，文中自中國的優勢、機會、弱點一路談來，其中實多與上海合作組織有關。以目前中國在經濟、軍事、國際地位等實力的確無法與美國相比擬、與中亞國家的關係又不若俄羅斯深、甚至更難左右中亞國家對外關係的方向。然而，中國卻仍保有上海合作組織這項維繫中亞國家的工具。上海合作組織一路運作至今，主要的基礎便在於軍事信心建立措施給予彼此互信的基礎，此亦正是俄、美所缺乏的要項。

4. 中國的威脅 (Threat)

中國的威脅來自中共認為中亞地區對中國西北邊防與國家安全關係重大，地緣因素為中國帶來安全合作上的好處、卻也為中國帶來難以阻擋的潛在風險，特別是有能力在此進行全球戰略佈局的美國。與中國的弱點不同，中國感受到的威脅既是事實，亦難改變。故與中亞國家進行安全合作的中國，該考量的是繼續保持獨有的優勢、並善用優勢與利用機會以彌補弱點，以遮掩對中國而言最大的威脅。

貳、未來中國與中亞國家安全合作展望

面對中亞地區，中國最感壓力的是西北邊陲的穩定與美國在中亞地區佈局對中國國家安全造成的威脅，如何避免此情形發生亦是中國與中亞國家進行安全合作的長遠目標。美國 911 後在中亞地區建立的勢力，對中共長期經營的努力造成破壞，但以中國目前實力，尚無法與美國在中亞地區直接抗衡；中共所需者，是運用中國在中亞地區的優勢與機會，逐漸拉攏與中亞國家的關係，再間接達到中共預期的目標。

從中國的優勢、機會、弱點談來，發現即使上海合作組織有其實踐上的不足，但其始終在中國與中亞國家合作中佔有一定份量，因由邊界問題所產生的上海合作組織既包含中國與中亞國家的互信基礎、成員國在組織框架中的合作事項更涵

蓋中亞國家發展的安全範疇，這亦是何以中亞地區已存有多個國際、地區組織，但中亞國家仍願繼續同上海合作組織共同發展的可能原因。

2003 年，上海合作組織六國元首不僅同意設立地區反恐中心、更同意計劃自由貿易區事宜，顯見維護地區安全與經濟合作仍將是該組織的兩大主軸。然既有部分領域合作成效未達預期的事實，因此對於未來共同的發展合作，中共該思索的，是在 911 事件發生後，面對各國的競爭，上海合作組織該如何定位自身角色？該如何選擇與接納新成員？中國又該如何運用已存在的互信基礎，更進一步凝聚成員國間的關係，使上海合作組織展現具體行爲，而非一直停留在一再發表聲明、討論的議事組織。

中亞國家雖弱，但仍有自身想法及意圖，非單由外來大國所能主導，此現象表現在中亞各國對外關係方向不同、亦表現在各組織與大國於拉攏中亞國家之際，尚需擔心可能出現的不穩定與不確定的情況。究其原因，中亞國家固然希望藉由大國參與中亞地區事務來維持該區穩定並協助各國發展，然中亞國家並不期望見到各國在此區進行政治競爭、破壞原有的平衡狀態，使其淪為各大國用以競爭的政治工具。中亞國家所期望的，應是希望以戰略、經濟能源等利益吸引各大力量在此競爭，使中亞國家化被動為主動、對本身及該地區發展具主導權。

針對中亞國家的想法，中國若想深化與中亞國家間的關係以確保中國安全，首先，勢必需調整合作方向，其中對中國而言具有一定分量的上海合作組織尤要配合。上海合作組織的兩大主軸為維護地區安全與經濟發展，以目前檢視結果而言，上海合作組織成員國間由於經濟發展程度不一，經濟合作成果實有限制，但在成員國求發展心切的一致性下，經濟合作卻是未來能推動上海合作組織繼續發展的可能因素。因此，上海合作組織該考慮的，是依發展層次不同，訂定目標時程，並依序發展多邊、雙邊經貿關係，甚至能由經貿推廣至人文、環境等生活切身問題上的合作。⁴³

其次，中國需與在中亞地區的各國勢力保持良好關係，特別是美國。中國必須面對各勢力在中亞地區的挑戰已是不可避免的事實，一方面，以中國目前實力狀況無法直接與美國對抗；另一方面，中亞各國實際上亦不希望各國勢力使中亞地區局勢失去平衡。因此，中共除需思考未來上海合作組織走向、更需思考如何

⁴³ 趙華勝，「中亞形勢變化與『上海合作組織』」，*東歐中亞研究*（北京），第 6 期，2002 年，頁 59。

與美國在中亞地區一面進行合作，獲取中亞國家放心並加強上海合作組織間的凝聚力、一方面又不致損害中國國家安全。⁴⁴

小結

經上文檢視後，有兩項較值得注意的現象：一、總體而言，雖中國和中亞國家間的安全合作頻仍，但實質效果卻有限；二、在有限的實質效果中，努力轉以經貿合作為主軸的上海合作組織，是彼此未來合作較可期待的機會點。

中國對中亞國家展開近乎全面的合作交流，雖實際成果基於雙方各自因素，未完全盡如當局者意、亦可能在他國參與、角逐下產生變數，但中共於其中展現出的創意與靈活度仍讓外界注意。⁴⁵在各大國環伺下，中國與中亞國家的安全合作未來展望如何，特別是上海合作組織走向為何、中亞地區又將出現何種面貌，該是眾人關心的。

⁴⁴ 中國上海國際問題研究所俄羅斯中亞研究室主任趙華勝指出，美國在中亞地區的軍事存在的確受中亞國家歡迎。雖美國軍事長存此區可能損害中、俄利益，並造成此區反美份子的動亂，且中、俄亦不希望美國於阿富汗戰後繼續駐軍中亞地區，但實際上就上海合作組織架構下而言，美國的反恐目的與上海合作組織內的成員國是一致沒有異議的。故其指出，在考量組織成員國安全與中亞地區穩定的立場下，未來上海合作組織與美國的關係，並非一味排斥，而該是在美國能發揮建設性作用的範圍上合作、在美國可能造成傷害的範圍上表示反對。趙華勝，「中亞形勢變化與『上海合作組織』」，頁 59。

⁴⁵ 該篇說法為美國跨黨派智庫－戰略暨國際研究中心的報告。王麗娟編譯，「中共籠絡中亞，手腕靈活」，**聯合報**（台北），2003 年 8 月 28 日，第 13 版。