

## 第四章 九一一事件後大國在中亞的外交競逐

九一一事件發生後，美國開始部署打擊阿富汗境內的塔利班(Taliban)政權，戰事進行到後期，美方徵得中亞三國的同意，將軍事力量開進中亞，此一劃時代的轉變，是繼亞歷山大大帝之後，第二個進入中亞地區的西方軍隊。美國軍事勢力進入中亞地區，不僅對反恐戰事產生影響，同時對區域地緣政治、國際戰略層次都因美軍進入發生變化。對中亞五國來說，美軍進入中亞地區是有利無害，首先可擺脫對俄羅斯的過度依賴，又可取得美國以及西方國家的經濟合作與援助，對中亞地區的社經發展將有莫大幫助。

從區域層次分析，美軍駐紮在中亞地區的意義：將使得美國有能力壓制中俄兩國，與其他南亞、中東地區的區域強國，更重要的是可利用中亞地區遏制由中國、俄羅斯和伊朗組成的「反霸權大聯盟」潛在發展；但對中俄兩國來說，美國進入中亞所帶來的威脅感不僅存在本地區更在全球戰略層次呈現；爲了平衡美國的壓力，中俄兩國間的關係自然會加強，這並不是說它們就此形成一個強固的戰略同盟來大力對抗美國，而是說它們的合作關係就會比過去大爲提升，反過來就會迫使美國在採取一些政策時必須將這層關係列入考慮。上海合作組織也會在美國介入中亞地區後，形成新的權力動盪。

### 第一節 美國在中亞地區的作為

九一一事件發生後，布希政府在全球掀起反恐戰爭，並要求全世界國家予以支援。在阿富汗反恐戰爭期間，美軍與中亞國家合作，烏茲別克、吉爾吉斯與塔吉克分別向美軍提供軍事基地，而阿富汗在戰後也開始有北約軍隊駐紮。九一一事件的發生使美軍第一次踏上中亞的土地，中亞地區在美國外交中第一次成爲一

個完整的戰略地區，美國也成爲這一地區外交資源最多、影響最大的國家。從此，這一地區對美國的重要性和利益都明顯提升，這使美國將不會從這一地區戰略性退出。<sup>1</sup>此外美國在中亞的影響力並不能以軍事存在的有無當成是唯一指標，反恐戰爭後對中亞地區的經濟、軍事、外交支援，也是美國日後將盡全力保持對中亞的影響力之佐證。

早在 1997 年美國朝野便開始關注中亞地區，1997 年 7 月底美國參議院外交委員會通過決議，宣佈中亞是對美國具有切身重要意義的地區；之後柯林頓政府提出「中亞新戰略」的具體內容是必須加快取得中亞地區的主導權。美國中亞新戰略的主要內容與基本目標是：支持中亞地區對俄羅斯的離心傾向，削弱俄羅斯在該地區的影響；使中亞納入西方體系；把解決地區衝突與開發這一地區的石油資源結合起來，力求使中亞成爲美國的戰略能源基地；限制俄羅斯與伊朗在中亞的影響擴大，阻止伊斯蘭原教旨主義。向中亞滲透。<sup>2</sup>想要藉由美國在中亞地區的深入經營達到「北遏俄羅斯重新崛起、南阻伊斯蘭原教旨主義勢力北上、東防中國強大」的效果。並且可以改變目前世界石油進口主要依賴中東的窘狀，憑藉爭取對中亞地區油氣資源的控制；將中亞地區納入其主導的世界政治經濟新秩序。<sup>3</sup>把中亞納入國際秩序內，等於是強化美國領導世界的基礎，爲「美國治下的和平」(Pax Americana)更添利基。

九一一事件之前，大體上美國政府對中亞地區的介入可分爲四種形式：第一、經濟領域的介入。美國政府通過投資、貸款等經濟滲透手段，加深烏茲別克、哈薩克等中亞國家對美國的依賴，目前美國對中亞累積投資金額是世界第一；第二、能源領域的介入。美國政府對裡海事務積極介入，在能源爭奪中著力甚深，

---

<sup>1</sup> 趙華勝，「中亞形勢變化與『上海合作組織』」，**東歐中亞研究**，第 6 期(2002)，頁 55。

<sup>2</sup> 戴超武、李春玲，「“911”事件後美國對中亞地區的政策及其影響」，**世界經濟與政治論壇**，第 1 期(2002)，頁 61。

<sup>3</sup> 高永久、徐亞清，「中亞國家獨立以來大國對中亞的爭奪」，**西北第二民族學院學報**，總第 58 期(2003)，頁 88。

在中亞地區油氣開發、向外運輸的領域中，不斷提升美國的影響力與控制力；第三、軍事領域的介入。美國政府透過北約與中亞國家進行軍事合作，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。1994年土庫曼加入北約「和平夥伴計畫」其後哈薩克、烏茲別克與吉爾吉斯也相繼加入，2001年5月塔吉克也入列。1995年5月，北約邀請哈薩克、吉爾吉斯與烏茲別克組成的「中亞維和營」參與北約「和平夥伴計畫」的演習，將中亞維和營之運作機制與北約連結。1997年9月，北約與中亞國家舉行代號「97中亞維和營」的軍事演習，開始北約部隊首度進駐中亞的先例。到目前為止，北約計畫每年至少在中亞地區舉行一次演習，並計畫將合作項目擴大到打擊毒品走私、恐怖主義、限制武器擴散與地區安全等等方面。

然而九一一事件之前，美國對中亞的介入並不深刻，美國身為世界超級強國雖在中亞地區有一定的影響力，但其重要性遠不及俄羅斯政府，因此基於現實考量，中亞國家領導人在制訂其外交政策時，還是會以俄羅斯的意見導向為最優先的考量。而九一一事件後美國軍事介入中亞地區，之後在中亞的表現諸如政治、經濟上的援助，以及裡海石油油管的建設等等，都對俄羅斯原本的獨尊地位造成損害，以下從軍事、經濟兩方面分析美國在九一一事件後的中亞政策。

#### 壹、反恐戰爭期間於中亞設置軍事基地

美國作為一個世界性的「超強」，其安全利益遍佈全球。<sup>4</sup>中亞地區在脫離俄羅斯獨立後，一度想要向西方發展取得經濟發展所需資金與技術，但是受限於俄羅斯與中國的勢力封鎖，美國在九一一事件發生後，以反恐戰爭為名進入中亞，對中亞地區產生複雜的影響：首先，做為世界超強的美國過去從未有機會進入中亞地區，因為在上一個世紀是俄國的勢力範圍。美國雖然一再宣稱它們並不尋求

---

<sup>4</sup> 成寧，「美國在中亞地區的戰略利益及美俄爭奪該地區的新態勢」，**東歐中亞研究**，第3期(2002)，頁45。

永久留駐，但是它一旦進入自然會對當地的地緣戰略佈局產生衝擊。其次，美國勢力進入後，向西它可以就近看住俄國，向東它可以就近制約中國，而對中俄兩國來說，與中亞地區接鄰之處都是兩國控制力較為脆弱之區域，戰略上的緊張態勢由此而生。第三，這個地區是世界石油的重要產地，美國力量的進入意味著它對石油的控制力進一步增強。<sup>5</sup>能控制中亞能源的好處很多：一方面可以擺脫對中東石油的依賴，美國自從九一一事件後便希望減少對沙烏地阿拉伯石油的依賴，阻絕沙國金援宗教極端主義分子的能力。另一方面削弱石油輸出組織的影響力，可使油價更有彈性，降低生產成本。最後即使美國並非中亞能源的最大宗消費者，也可以此制衡極端依賴進口石油的西歐與日本，並制約今後需要大量石油進口的中國。<sup>6</sup>尤其是針對後者，美國政府對中國威脅論的憂慮一直無法釋懷，若能順利以控制能源的手段遏制中國，可保證美國在下一個世界繼續保持超強地位。

具體歸納美國對中亞主要的考慮是地緣政治與能源安全。美國的戰略目標可歸納出下列四點：(1)解決衝突與開發能源同時進行，盡可能多地贏得美在該地區的油氣資源開採權和運輸權，讓裡海地區成爲未來可替代波斯灣的能源供應地。(2)通過向該地區輸出资本，支持該地區國家對俄羅斯的獨立傾向，削弱俄羅斯在中亞地區的地緣戰略優勢，阻礙俄羅斯與中亞地區的一體化進程。(3)擠壓俄羅斯的戰略空間，在中亞和外高加索各新興國家建立一條阻礙俄重新崛起的防線，鞏固美國在該地區的影響力，從而使俄羅斯在西、南兩個重要戰略方向受到西方的有力箝制。(4)繼續對伊朗進行經濟制裁與封鎖，削弱伊朗在中亞地區的影響力，保護美國石油財團之利益。<sup>7</sup>以上的戰略目標可歸納出美國的中亞政

---

<sup>5</sup> 明居正，「面向 21 世紀的中共外交戰略：認知與對策」，收錄於宋國城主編，**21 世紀中國(卷二)：全球化與中國之發展**(台北：政大國際關係研究中心出版，2002)，頁 241。

<sup>6</sup> 張繼業、章金波，「冷戰後美國中亞戰略及其對中國的影響」，**青海社會科學**，第 5 期(2002)，頁 10。

<sup>7</sup> 王新謙、吳鋒，「阿富汗戰爭後的裏海能源與中亞地區國際關係」，**寧夏社會科學**，第 3 期總 112 期(2002)，頁 22。

策，其政治戰略意圖超過其對經濟利益的考慮。

美國進行反恐戰爭期間，中亞五國均表態支持美軍進入阿富汗。2001 年 10 月初美國國防部長倫斯斐啓程前往中東及中亞四國訪問，爭取沙烏地阿拉伯、安曼、哈薩克、烏茲別克支持美國的反恐行動。獲得哈薩克同意開放阿斯塔納領空供美軍飛越，烏茲別克允許美國使用其空軍基地，作為戰時的搜索、救援與人道任務之用。使哈薩克與烏茲別克成為阿富汗戰爭中美國的主要夥伴。<sup>8</sup>2002 年 4 月倫斯斐再度訪問中亞五國，商討有關國際合作反恐事宜。美國政府在反恐行動如火如荼之際，仍派遣國防部長訪問中亞地區，足見中亞地區在反恐戰爭中的重要性。在阿富汗反恐戰爭結束後，美國結合北大西洋公約組織盟邦在中亞地區建立的軍事力量如下：

首先是烏茲別克總統卡里莫夫(Islam Karimov)同意美國使用烏國機場，並提供境內漢納巴德軍用機場，該基地可容納 1500 名官兵。對於烏國的協助，美方則以一億五千萬美元的貸款與提供軍事訓練回饋烏國。

哈薩克與俄羅斯有密不可分的地緣靠近關係，其對外政策一向以俄羅斯馬首是瞻，但雖然未提供美國地面基地，不過仍對美國的反恐行動開放領空。哈薩克並同意美國空軍可以在緊急情況下使用阿拉木圖國際機場和哈南部的奇姆肯特軍用機場。土庫曼也同意對美國開放領空。

吉爾吉斯在 2001 年 12 月與美國簽訂「開放馬納斯國際機場」為期一年的政府間協定，之後經協議延長到 25 年。目前駐紮在馬納斯基地的部隊有 1900 人，分別來自美國、澳大利亞、法國、南韓、丹麥、西班牙、挪威和荷蘭。美國政府在馬納斯機場正對面 100 米處，設立美國在中亞的最大軍事基地，占地面積 33 公頃，可容納 3000 人，使馬納斯基地成為美軍全球戰略部署中的重要支撐點。

---

<sup>8</sup> 「鮑爾中亞外交之旅成果豐碩繼續轉訪哈薩克」，中央社(民國 90 年 12 月 9 日)。

塔吉克以往的外交政策一向偏向俄羅斯，但由於地理環境與阿富汗接壤、長期受塔利班政權之侵害，所以期待美國對阿富汗的反恐行動能解決塔國邊界長期紛擾。在 2001 年 12 月起開放杜尚別國際機場和庫利亞布、艾尼軍用機場，供國際反恐聯盟進駐。除了軍事基地的租借外，塔吉克在 2002 年 2 月正式成為北約和平夥伴的一員，成為中亞地區最後一個加入北約和平夥伴的國家。<sup>9</sup>美國駐軍中亞後，開啓美國與中亞國家一系列的軍事合作項目：簽署軍事技術合作協定，舉行聯合軍事演習、交流軍事情報、培訓軍事人員，提供軍事裝備和後勤保障等等。據估阿富汗反恐戰爭結束後，美國在鄰近阿富汗的 9 個國家共建立了 13 處軍事基地。<sup>10</sup>

思考美國駐軍中亞，不僅改變了中亞地區的地緣戰略圖像，還對目前全球強權競爭的態勢有所影響，使其有偏向西方的趨勢，試分析如下。

第一、美國在阿富汗戰爭所展現的強大武力和在國際外交上的強勢作為，特別是它經此一戰而將觸角伸進中亞地區並與周遭鄰國連結，發展軍事合作關係，若干程度上相對抵銷中、俄兩國在中亞的影響力。例如：巴基斯坦在冷戰時期是中國堅定的盟友，巴國在反恐戰爭中對美國的支持，凸顯出中國的相對弱勢。<sup>11</sup>俄羅斯方面，九一一事件之前美國大致上認同「中亞是俄羅斯的傳統勢力範圍」，但反恐戰爭後美國尋求在中亞建立長期軍事存在，證明美國對中亞的看法改變，將逐漸侵蝕俄羅斯於本區之利益。

第二、九一一事件之後，美國的反恐聯盟已經弱化上海合作組織的影響力。中國與中亞國家合作打擊「三股勢力」的功能已經被美國及西方國家取代兩股，剩餘的一股打擊民族分裂主義可供合作，合作標的瞬間由三個減少為一個，中亞國家「親美離中」的傾向將使上海合作組織的未來發展面臨空洞化和邊緣化的窘

<sup>9</sup>「西方駐軍中亞有助穩定地區安定促進經濟發展」，中央社(民國 91 年 2 月 23 日)。

<sup>10</sup>「中共驚懼美軍在西太平洋形成戰略威懾架構」，中央社(民國 92 年 6 月 17 日)。

<sup>11</sup>「英報表示美國在阿富汗戰爭凸顯中共相對弱勢」，中央社(民國 90 年 12 月 21 日)。

境。<sup>12</sup>

第三、但九一一事件爆發後，反恐成爲美國最重視的問題，奧撒瑪·賓·拉登(Osama Bin Laden)所在的阿富汗，又正好與中國大陸有地緣關係，美國所倡導的國際反恐聯盟，少不了中共的助力，這就讓中國有機會可以爭取維持與美國的關係。

第四、美國在歐亞大陸的西端強化了以它爲首的北約，通過北約的組織運作約束德法英三個歐洲大國，在東端與日本結成美日同盟，這樣美國成爲歷史上大一個同時控制歐亞大陸兩端的大國。通過這兩個軍事同盟，美國又可以遏制俄羅斯和中國這兩個目前歐亞大陸上最大的國家。<sup>13</sup>

第五、美國在中亞地區的長期軍事存在，對中國的國家安全產生重要影響，因爲中國西部一向是中國國防較弱的地區，美國在中亞地區建立長期軍事存在的作法，令中國產生威脅感。

## 貳、油管建設

美國政府涉入中亞裡海地區的輸油管線計畫，遠比軍事計畫來得早；冷戰剛結束之初，西方國家對於中亞裡海地區的關注，主要聚焦於豐富資源蘊藏，想要搶先一步控制油管去向，美國政府當然也不落人後。據聞美國如果順利掌握油管興建計畫，控制油管去向，將可爲美國的全球霸權再添至少二十年的壽命。

先講述美國目前的能源利用概況，再將美國的能源戰略做概略解說，最後簡單介紹西向管線之背景與利弊。

### 一、美國的能源概況

---

<sup>12</sup> 黃虹堯，「911 事件後中共與中亞政經關係的影響」，*展望與探索*，第 1 卷第 4 期(2003)，頁 45。

<sup>13</sup> 方永剛、唐復全，*大國逐鹿新地緣政治*(成都：四川人民出版社，2001 年)，頁 8。

美國全球經濟戰略的目標在於調動和開發全球的資源為美國的國家利益服務，繼續保持美國的領先地位。近幾年來，隨著裡海大陸架油氣資源的發現和中亞局勢的逐步穩定，美國利用雄厚的經濟實力和先進的技術條件，以取得油源開採和運輸的主導權。目的在確保美國能源安全，石油進口多元化，防止俄羅斯今後壟斷世界石油市場，重新對美國造成威脅。<sup>14</sup>此外能源對美國的重要性不言而喻，美國是全世界工業最發達的國家，倘若缺乏能源供給，則將難保經濟成長，但是全世界面臨到的情況都一樣，就是世界能源下降的趨勢是無法擋的。美國與世界其他強國的能源競爭可用以下的兩段式論述總結：控制資源的流動是自古以來的策略，誰控制資源誰就能獲得權力；誰控制石油的供應，就能控制世界。

美國目前是世界第一大石油消費國，目前約每日 2000 萬桶，占全球石油總消耗的 25%。但同時美國又是繼沙烏地阿拉伯和俄羅斯聯邦之後的世界第三大產油國。2003 年美國石油產量為 790 萬桶/日，占世界石油總產量的 9.2%。<sup>15</sup>雖然美國自身的石油蘊藏量豐富，但是為了防範未知的危機，美國刻意保護自身油源，因而通過實行自然資源保護政策、環境保護政策、空氣清潔法案等，限制石油的開採，鼓勵大量進口石油和石油製品。<sup>16</sup>美國國內的石油生產能力可能從 1996 年的 650 萬桶下降到 2020 年的 490 萬桶，因而進口石油在美國消費總量中的比重要相對的從 1996 年的 46% 增加到 2020 年的 66%。<sup>17</sup>美國石油需求的增加和產量的減少，導致美國對國外石油的依賴程度越來越高。目前的主要進口來源地為加拿大(210 萬桶/日)、沙烏地阿拉伯(180 萬桶/日)、墨西哥(160 萬桶/日)和委內瑞拉(140 萬桶/日)。美國石油進口來源地中，超過五分之二石油進口來自石油輸出國組織成員國。<sup>18</sup>石油進口來源過度集中，對於美國的能源安全是極端不

<sup>14</sup> 羅勝雄，「美俄中共在中亞地區之權力競逐」，**中共研究**，第 38 卷第 9 期(2004)，頁 63。

<sup>15</sup> 「美國石油市場概況」，**中華人民共和國商務部**(2004 年 8 月)，參見：

〈[http://houston.mofcom.gov.cn/article/200408/20040800269267\\_1.xml](http://houston.mofcom.gov.cn/article/200408/20040800269267_1.xml)〉。

<sup>16</sup> 「苗迎春：美國貿易逆差緣何激增」，**國際金融報**(2004 年 2 月 20 日)，參見：

〈<http://www.china.org.cn/chinese/OP-c/501502.htm>〉。

<sup>17</sup> 成寧，前揭文，頁 46。

<sup>18</sup> 「美國石油市場概況」，**中華人民共和國商務部**(2004 年 8 月 31 日)，參見：



利的，但並非美國能源安全中唯一的漏洞。小布希政府在 2001 年 5 月 17 日公布以「國家能源政策」(National Energy Policy)為名的報告，報告中認為美國正面臨自第一次石油危機以來最嚴重的能源短缺，因此提出該報告作為解決美國能源問題的因應對策。時至今日回頭檢視該報告，分析家預測能源問題將對小布希的第二任任期造成挑戰。<sup>19</sup>目前美國國內對於開採石油有更嚴格的標準，國會強烈抵制開發阿拉斯加野生動物保護區的石油、天然氣資源與發展核能的計畫，其次探勘佛羅里達州墨西哥石油的計畫也因為環保意識高漲而擱置。因此美國國內石油生產在未來很難有機會大量提升，預估小布希政府將向外尋求油源。

上述「國家能源政策」報告一文中，第八章的標題為「加強全球聯盟」(Strengthening Global Alliances)，其內容提到因為美國石油不足，因此小布希政府必須把能源安全放在美國對外貿易與外交政策的首位。具體建議美國需要加強與同盟國的貿易關係，同主要產油國進行對話、合作，並加緊開發西半球、中東、非洲、裡海等其他石油儲量豐富之地區。<sup>20</sup>在國家能源政策報告中明確提出必須加強與鄰近國家產油國的貿易關係，這是最重要的。第二層次是加強與中東地區產油國之關係，第三層次便是加緊開發裡海與俄羅斯的石油資源。而以上的先後順序在九一一事件發生後有所改變，小布希政府開始意識到中東國家有可能成為美國的潛在威脅，甚至在準備對伊拉克戰爭前，小布希政府力圖降低對中東石油的依賴，轉向與俄羅斯和中亞加強聯繫，以獲得對伊拉克開戰的動能。<sup>21</sup>目前美國政府的能源政策內容有二：其一是促使石油進口來源多樣化，其二是降低對中東地區的依賴程度。此兩點可歸結出美國政府現今之能源政策實際上是要積極尋求中東地區以外的石油進口來源，例如：加拿大、南美產油國、非洲產油國以及俄羅斯與中亞裡海地區。

---

〈[http://houston.mofcom.gov.cn/article/200408/20040800269267\\_1.xml](http://houston.mofcom.gov.cn/article/200408/20040800269267_1.xml)〉。

<sup>19</sup> Jim Landers, United States Weans Itself Off Supplied by Mideast. **Knight Ridder Tribune Business News**.(Washington: Dec2, 2004), pp.1 .

<sup>20</sup> 江紅，為石油而戰-美國石油霸權的歷史透視(北京：東方出版社，2002)，頁 502-512。

<sup>21</sup> Timothy Burn, “Energy remains challenge for Bush” **Knight Ridder Tribune Business News**, (Oct 14 2002), p. 1.



售。本管線造價 36 億美元，全長 1760 公里，計劃運輸油量為每年 5 千萬公噸，<sup>23</sup>計畫在 2004 年建成，2005 年開始輸油，但目前因為商業利益受質疑以及政治動盪原因已經不可能如期完工。本管線完全反映美國的戰略利益，其主要考量有三個：(1)是可以擺脫俄羅斯對里海油氣資源輸出的壟斷，削弱俄羅斯對中亞的箝制力量，使中亞地區的獨立性增強。(2)是規避伊朗對里海石油開發、輸出的影響，限制伊朗進一步插手中亞事務；<sup>24</sup>(3)是可以滿足西方國家對裡海石油的需求。

但是本管線目前未完工，完工後也仍有許多不利因素，試分析如下：首先是該管線造價昂貴，倘若建設完工，須面對成本效益比例不符之風險。該管線的出發點是要避開俄羅斯與伊朗，因此管線設計蜿蜒，因而所費不貲。該管線的負責公司 BP 石油公司，其他參與的成員包括 OCAR、Statoil、ENI Agip、法國的 TotalFinaElf、俄羅斯的 LUKoil、OIEC 和 TPAO 公司。<sup>25</sup>需要籌措的金額龐大，但資金問題在 2003 年 11 月世界銀行通過對巴庫-傑伊漢管線的貸款案得到初步解決。<sup>26</sup>但後續因為本管線之資金來源有 70% 來自國際金融機構之貸款，若出現變數，則工程完工將遭到嚴厲挑戰。

其次是管線完工後，油源是否充裕問題。若油管完成後，單靠亞塞拜然的油田輸出原油，該管線獲利的機會將減少，其關鍵在於哈薩克必須承諾合作輸油，巴庫-傑伊漢管線才有獲利的空間。

再次本管線遭遇的問題是「管線安全」的維護，中亞裡海地區局勢不穩定，本管線經過的國家哈薩克、亞塞拜然、格魯吉亞都是蘇聯解體後獨立的新國家，其各國內存在複雜的民族矛盾，加上伊斯蘭激進組織活躍其中，油管安全較無保

---

<sup>23</sup> “ Pipelineistan revisited ”, **Silk Road Roving**, Asia Times(Dec 24, 2003), 參見：  
([http://www.atimes.com/atimes/Central\\_Asia/EL24Ag01.html](http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/EL24Ag01.html))。

<sup>24</sup> 吳磊，**中國石油安全**(北京：中國社會科學出版社，2003)，頁 194。

<sup>25</sup> 「亞塞拜然官員：沙丹尼茲油氣田計畫搖搖欲墜」，**中央社**(民國 91 年 11 月 16 日)。

<sup>26</sup> Journal Record staff, “Baku-Cyhan pipeline gets \$250 million loan”, **Journal Record**(Nov 12 2003), p.1.

障，容易成爲恐怖主義份子之目標。

最後必須分析美國在本區的困難：首先、俄羅斯對該地區的經濟影響力巨大，美國的中亞石油戰略必須拋開「零和」思想，使競爭的參加者都受益，以不激化與俄的利益衝突爲前提。其次、新建石油管線仍面臨許多困難，短時間內只能依賴俄羅斯的黑海港口新羅西斯克。<sup>27</sup>第三、伊朗、土耳其、中國和其他西方國家也以介入中亞地區油氣資源的開發工作。<sup>28</sup>因此考慮到上述困難，美國所支持的石油管線還存在許多變數。

## 第二節 俄羅斯在中亞地區的作為

俄羅斯普亭總統在九一一事件後，在第一時間致電布希總統表達慰問，其後，迅速加入以美國爲首的反恐聯盟，全面支持美國的軍事行動。除了主動協調美軍進入俄羅斯的傳統戰略利益所在的中亞地區外，俄羅斯普亭總統更是打破傳統在美軍進入最高戒備狀態的情況下，主動下令俄軍保持原來戰備等級的作法，加速俄美關係的發展。<sup>29</sup>阿富汗臨時政府組建後，俄羅斯爲了換取美國對其政治、經濟方面的支援，俄羅斯希望美國能減少對俄國車臣政策的批評，並且希望美國支援俄國進入世界貿易組織(The World Trade Organization, WTO)，俄羅斯則以默許美國以反恐名義進入中亞國家。<sup>30</sup>由上述可以得出小結論，俄羅斯普亭政府調整外交政策的目的其首要考量是希望以改善與美國和西方國家的關係，擺脫俄羅斯的經濟困境。其次才是想辦法加強與中亞國家保持緊密合作關係，保持俄羅斯在中亞地區的特殊影響力不致潰散。

### 壹、中亞地區受到俄羅斯重視的理由

---

<sup>27</sup> 成寧，前揭文，頁 46。

<sup>28</sup> 成寧，前揭文，頁 47。

<sup>29</sup> 石嵐，「影響新疆地區穩定的外部因素」，*新疆社會科學*，第 1 期(2003)，頁 77。

<sup>30</sup> 黃虹堯，前揭文，頁 41。

中亞地區所處的位置扼守歐亞大陸的十字路口，戰略位置十分重要。北方與俄羅斯的高加索、西伯利亞地區相連，向西可進入外高加索地區，向東則通往中國的新疆維吾爾自治區，南邊則與盛產石油的中東地區為鄰。<sup>31</sup>中亞的地緣位置重要，自古以來就是大國雄踞一方、稱霸全球的必經之地。<sup>32</sup>對俄羅斯來說，中亞更是俄羅斯重返強權地位的資本，因此俄羅斯不可能完全放棄在中亞的優勢影響力。

冷戰結束後，俄羅斯繼承蘇聯的大部分，對於前蘇聯盟國的政策尚未成熟，在葉爾欽執政時期，把對外政策的重點著重在與西方國家改善關係，並採取「一邊倒」的親西方外交政策。葉爾欽的目的是希望藉由與西方親善，換取西方國家對俄羅斯財政上的支持，盡早走出經濟困境。相對於葉爾欽對西方國家的重視，中亞作為前蘇聯國家的窮國，曾一度被視為是俄羅斯的包袱，因此在葉爾欽執政時期並未特別重視與中亞地區的關係。

普亭總統上台後，以重振俄羅斯大國地位為目標，推行兼顧東西方的平衡外交政策，企圖恢復俄羅斯過去的國際影響力。<sup>33</sup>普亭將獨立國協、歐美與亞洲並列為是俄羅斯外交的三大優先發展方向，特別是遏制獨立國協內的離心傾向。探究俄羅斯尋求加強在中亞的影響力之原因如下：首先是北約東擴的效應，特別是車臣事件的影響，俄羅斯覺得國家安全受到威脅。其次是美國與伊斯蘭勢力介入中亞，不利於俄羅斯南部邊境地區的穩定。第三是中亞境內的三股勢力不斷威脅俄羅斯的國家安全，俄國境內也出現恐怖事件。<sup>34</sup>一連串的衝擊使普亭開始大幅度的調整中亞政策，致力改善與中亞及其周邊國家的關係，企圖尋回控制中亞局勢的主動權。<sup>35</sup>普亭對中亞的重視，首先在 2000 年 5 月正式就職後，便前往烏

<sup>31</sup> 王鳴野，**美國的歐亞戰略與中亞五國**(烏魯木齊：新疆人民出版社，2003)，頁 15。

<sup>32</sup> 成寧，前揭文，頁 44。

<sup>33</sup> 方永剛、唐復全，**大國逐鹿新地緣政治**(成都：四川人民出版社，2001)，頁 75。

<sup>34</sup> 高永久、徐亞清，前揭文，頁 8788。

<sup>35</sup> 朱新光，「從地緣政治角度看俄羅斯的新中亞政策」，**新疆社會科學**，第 3 期(2002)，頁 72。

茲別克與土庫曼進行訪問，修補兩國在葉爾欽時期與俄羅斯的冷淡關係。緊接在同年 10 月，普亭前往哈薩克訪問，就兩國在政治、經濟、安全領域的合作廣泛交流意見。<sup>36</sup>普亭總統在就任後便積極改善與中亞國家之關係，謀求在全方位增加俄羅斯在中亞的影響力。

中亞地區對俄羅斯的重要性必須從地緣靠近、經濟利益與全球戰略三個角度分析。第一、中亞可以直接影響到俄羅斯的國內情勢。主要是因為俄羅斯與中亞有濃厚的人文聯繫，以及地形不明顯的特質。蘇聯解體後，中亞五國雖然獨立，但長久以來存在的大量跨界民族不可能在短期內被獨立後的邊界切斷，前蘇聯時期各民族的長期交往、通婚，使民間存有不可割捨的親密感。<sup>37</sup>其次是中亞地區居住的俄羅斯人，儘管中亞獨立後，許多俄羅斯人遷出，不過他們仍是哈薩克、烏茲別克、土庫曼、吉爾吉斯的第二大民族。<sup>38</sup>因此保護俄羅斯人在中亞地區的合法利益，也是俄羅斯特別重視中亞地區的理由。

中亞與俄羅斯的邊界線是廣闊的大草原，沒有明顯的地形區隔，人員交往便利。中亞地區的地形獨特，與俄羅斯接壤的大平原有利俄軍長驅直入，反之也有利於外國勢力入侵俄羅斯。其次，中亞南邊的險峻地貌又是南端缺乏天然屏障的俄羅斯向來所垂涎的天然疆界。<sup>39</sup>因此俄羅斯對中亞懷有相當強烈的不安全感，莫斯科當局認為俄羅斯與中亞各國之間的關係，並不能以「國與國的關係」視之，認為中亞是他的准國外(Near Abroad)，<sup>40</sup>不能容許其他強國奪取中亞地區的主導權。而俄羅斯當局最終的主張是希望在前蘇聯的範圍內，建立一個以莫斯科為中心的聯盟。

<sup>36</sup> 劉桂玲，「俄羅斯調整中亞政策」，**國際資料訊息**，第 2 期(2001)，頁 1。

<sup>37</sup> 孫壯志，**中亞新格局與地區安全**(北京：中國社會科學出版社，200)，頁 240-241。

<sup>38</sup> 闕旭淇、趙竹成，「分離主義、極端主義、恐怖主義及毒品對中亞區域安全的影響」，**理論與政策**，第 17 卷第 1 期(2003)，頁 129。

<sup>39</sup> 陳朝政，「強權在中亞與外高加索地區的競逐」，**美歐季刊**，第 15 卷第 1 期(2001)，頁 121。

<sup>40</sup> 徐小杰，**新世紀的油氣地緣政治-中國面臨的機遇與挑戰**(北京：社會科學文獻出版社，1998)，頁 157-158。

以全球戰略的視角分析，中亞地區也是俄羅斯「南下」必經之路，失去中亞的俄羅斯將無緣重返大國之位。九一一事件後，美軍進駐中亞改變世界的地緣政治面貌，美國以反恐戰爭為名取得中亞新軍事基地，逐漸對俄羅斯形成「凹字型」的包圍態勢。俄羅斯雖然支持美國反恐，但對美國和北約成員國軍隊借反恐名義進駐中亞還是表現出了高度的擔憂和警惕，認為俄羅斯的國家戰略利益將遭受難以想像的損失。<sup>41</sup>俄羅斯在 2003 年 10 月與吉爾吉斯達成協定租用坎特軍用基地，是九一一事件後俄羅斯針對美國駐軍中亞的正式反擊。

## 貳、俄羅斯與中亞的雙邊關係

首先，俄羅斯是中亞地區跨國貿易的重要夥伴；其次，中亞地區的能源需要經由俄國油管輸出；再次，俄羅斯在 2004 年加入中亞合作組織，將努力推動中亞經濟一體化。

### 一、雙邊貿易

目前中亞五國的主要貿易國家仍是俄羅斯，俄羅斯更在 2004 年 10 月正式加入「中亞合作組織」，共同促進中亞地區經濟一體化。所謂區域經濟一體化的根本特徵是對內自由、對外保護。透過貿易創造效應，可以促進成員國貿易與經濟的發展。<sup>42</sup>中亞國家處於亞洲與歐洲的交會處，而在國際社會走向多極化的情況下，中亞會成為歐亞大陸上同時或先後出現的幾極之間不可或缺的平衡力量。因此中亞國家的首要任務就是積極參加地區和跨地區經濟和政治組織，不能遊離於區域經濟一體化的進程之外。<sup>43</sup>中亞五國在獨立後與俄羅斯的經濟聯繫並未隨之割斷，俄羅斯目前仍是中亞地區最重要的貿易夥伴。中亞五國出產的一些礦物原料和工農產業加工品對俄羅斯相當有吸引力，且是俄羅斯棉花、汞、銅、鋅、鉛、

<sup>41</sup> 「俄羅斯軍隊重返中亞」，**世界新聞報**(2004 年 01 月 13 日)，參見：  
(<http://news.sina.com.cn/w/2004-01-13/10452618789.shtml>)。

<sup>42</sup> 王圳，「重視發展區域合作推進與中亞的經貿交流」，**研究與探索**，第 1 期(2003)，頁 25。

<sup>43</sup> 孫壯志，「中亞五國的地緣戰略位置」，**東歐中亞研究**，第 4 期(2000)，頁 64。

鎢、鉬傳統而穩定的供應地。本區的天然氣、石油、煤和水力資源對俄羅斯同樣重要。<sup>44</sup>因此中亞地區的經濟一體化，無法缺少俄羅斯的參與。

冷戰結束後的十年間，受限於俄羅斯國力有限，插手中亞的能力較低，遑論援助中亞地區。<sup>45</sup>因此俄羅斯對中亞地區的多邊合作一直比較消極。但俄羅斯在2004年突然決定參加中亞合作組織，決心承擔推進中亞地區經濟一體化的重任。分析俄羅斯政策轉彎的原因，其主要考量還是擔心其他國家染指中亞地區，<sup>46</sup>害怕俄羅斯會因此失去過去在中亞的特殊影響力，損害俄羅斯在中亞的利益。

## 二、能源合作

中亞的資源蘊藏豐富，在獨立後引起各方關注。俄羅斯本身擁有豐富的石油資源，在能源供給上不需要從外補充資源，因此對中亞石油資源的需求完全是政治和戰略性的。因為中亞石油開採與運輸有其政治勢力擴展效應。<sup>47</sup>換句話說，就是俄羅斯雖然不需要從中亞進口能源，但是若能插手中亞能源輸出，可為俄羅斯帶來的利益不只是一筆龐大的過境收入，還牽涉到對中亞地區的影響力也將更穩固，最後是國際地位的提昇與重返大國之路的機會。

中亞地區能源輸出的管道，大致以四個方向區分，通過俄羅斯的管線以北方管線為主，俄羅斯目前掌控的裡海運輸管線如下：第一條是從哈薩克的阿特勞(Atyrau)到俄羅斯的薩馬拉(Samara)，該管線是蘇聯時期修建的，當時的功能是江蘇聯的石油輸送到東歐，是俄羅斯連往歐洲的主要東西向管線。第二條是從亞塞拜然的巴庫(Baku)經俄羅斯抵達黑海的港口新羅西斯克(Novorossiisk)，最後通往

---

<sup>44</sup> 孫壯志，**前揭書**，頁240。

<sup>45</sup> Oksana Antonenko, Russia's policy in the Caspian Sea region: reconciling economic and security agendas. Edited by Shirin Akiner, **The Caspian Politics, energy and security**. (New York: RoutledgeCurzon, 2004), p. 244.

<sup>46</sup> 「俄羅斯堅守最後陣地挽頹勢強化在中亞影響」，**重慶晨報**(2004年10月28日)，參見：  
([http://news.yn.cninfo.net/guojij/yaowen/2004/10/1098920942\\_11/](http://news.yn.cninfo.net/guojij/yaowen/2004/10/1098920942_11/))。

<sup>47</sup> 時殷弘，「當今中亞大國政治：出自中國視角的評估」，**國際經濟評論**，第7卷第8期(2003)，頁63。



歐洲。本管線也是蘇聯時期修建的舊管線。第三條是從亞塞拜然的巴庫 (Baku) 連接到格魯吉亞的黑海港口蘇普薩 (Supsa)，1999 年開通輸油，產量約 10 萬桶/天，至 2002 年提升到 14.5 萬桶/天，最終將提升到 30 萬桶/天，但是有可能因為未來興建從巴庫經第比利斯到傑伊漢出口的新石油管線(The Baku-Tbilisi-Cyhan line)，使得該管線的輸出量降低。<sup>48</sup>第四條是里海油管國際財團(The CPC Consortium)建造，從哈薩克的田吉茲(Tengiz) 油田經過阿特勞，最後由新羅西斯克港出口。本管線在 2002 年開始輸出，全長 1580 公里，預估輸出量為 56.7 萬桶/天。

俄羅斯的裡海石油戰略是力求將裡海能源輸送管道納入「北線」方案，防止其他國家排除俄羅斯參與裡海能源輸送。其中，以美國為主導的「從巴庫經第比利斯到傑伊漢出口的西向管線」，其路線設計擺明繞過俄羅斯，俄羅斯當局一直試圖阻撓該管線的實現。對俄羅斯來說，油管路線設置的問題不僅是經濟議題，還包括是否能繼續在前蘇聯國家範圍內保持特別的影響力，這對俄羅斯的意義重大。相對的，美國政府支持西線方案的理由也不僅是經濟因素，美國政府最終追求的是壓縮俄羅斯的中亞影響力，其次則是要防止中亞能源經由伊朗出口，杜絕伊朗分享中亞能源所帶來的利益。<sup>49</sup>因此對美俄兩強國來說，經濟利益並不是油管設置的頭號考量。

不可諱言，經濟利益雖然不是頭號考量因素，但是中亞能源向外輸出仍是一塊相當吸引人的大餅。分析俄羅斯經由插手中亞能源外運所能得到的好處：第一、是關於俄羅斯本身經濟復甦的問題。當前俄羅斯的經濟是「能源依賴型」，目前俄羅斯的石油工業在國際能源市場上佔據著舉足輕重的地位，並且是俄羅斯

---

<sup>48</sup> John Roberts, "Caspian oil and gas: how far have we come and where are we going?", Edited by Sally N. Cummings, **Oil, Transition and Security in Central Asia**. (New York: RoutledgeCurzon, 2003), p. 145.

<sup>49</sup> Oksana Antonenko, **op. cit.**, p.252.

經濟增長的主要支撐點，也是俄羅斯聯邦預算與外匯收入的主要來源。<sup>50</sup>能源出口是俄羅斯推動經濟增長的重要方式，同時也增強俄羅斯在世界政治、經濟領域的影響力，除此之外也是俄羅斯有機會重返大國地位的強心劑。<sup>51</sup>能源出口在俄羅斯的整體國家戰略佔十分重要的位置，因此俄羅斯十分關係世界石油價格的波動。若西方國家控制中亞能源，大量出口於國際市場，將對俄羅斯能源富國的戰略不利。

第二、是有助於俄羅斯之於中亞的特殊影響力不至潰散。目前中亞油氣資源主要通過俄羅斯的管道外運，即將完工穿過里海的天然氣管道也在俄羅斯的控制之下，因此中亞在制訂油氣戰略時不得不考慮俄羅斯的因素。<sup>52</sup>

### 三、軍事、安全方面的合作

#### (一) 加強集體安全組織的運作

蘇聯解體後，俄羅斯仍然牢牢控制中亞的主要軍事領域：第一、中亞與俄羅斯簽署一系列實施軍事一體化的條約協定。在中亞國家中，除了烏茲別克外，俄在其他國家均有駐軍。塔吉克更是將國家安全託付給俄羅斯軍隊承擔，俄羅斯的軍隊在哈薩克與中國的邊界巡邏。除了土庫曼以外，中亞其他四國都是集體安全組織成員國。<sup>53</sup>第二、俄羅斯在中亞地區合法駐有軍隊並與中亞五國組建聯合快速反應部隊，目的在制止中亞五國的內部衝突，維護俄羅斯南部安全。第三、中亞國家的軍隊主要依靠俄羅斯的軍事教育與武器裝備，對俄國的依賴性較大。<sup>54</sup>但美國在中亞地區獨立後，也以北約的名義滲透，其中以「北約和平夥伴關係」最重要，中亞地區的成員國每年參加與北約共同舉行的聯合軍演，使用美國的武

<sup>50</sup> 婁芳，「從里海石油之爭看俄羅斯的新能源戰略」，*世界經濟與政治*，第6期(2003)，頁63。

<sup>51</sup> Simon Tisdall, "World briefing: Russia oil and gas power Putin's ambitions". *The Guardian. Manchester* (Dec 1 2004), p.14.

<sup>52</sup> 成寧，前揭文，頁46。

<sup>53</sup> 成寧，前揭文，頁47。

<sup>54</sup> 高永久、徐亞清，前揭文，頁87。

器裝備。<sup>55</sup>透過聯合軍演，以及美方配備的加持，中亞地區有望逐漸脫離俄羅斯在軍事領域獨佔的局面。

九一一事件後，美軍以反恐戰爭為名進駐中亞，俄羅斯在中亞的傳統勢力受到打擊，戰略空間遭到進一步擠壓。

俄羅斯目前與中亞地區的安全與軍事合作：俄羅斯在 1992 年邀集亞美尼亞、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、俄羅斯、塔吉克斯坦、白俄羅斯 6 國簽署「集體安全條約」(The Treaty of Collective Security)。2000 年成立「反恐怖主義中心」(CIS Anti-Terrorism Center)，2002 年 5 月將集體安全條約進一步強化為國際軍事合作組織，改名為「集體安全組織」(Collective Security Treaty Organization)，並成立集體安全組織軍事管理機構。<sup>56</sup>2003 年決定成立集體安全條約聯合司令部和快速反應部隊，本次會議通過決議將致力於打擊國際恐怖主義和毒品貿易，其中共同籌組快速反應部隊的意義重大，可將其視為是俄羅斯有意重整前蘇聯軍事結構的第一步，以進一步重新建立俄羅斯在中亞地區的政治影響力，及落實獨立國協成立初即已成立的集體安全委員會功能。<sup>57</sup>其次是確定組織章程與財政政策，有利於集體安全組織的具體運作，透過集體安全條約組織，各成員國的武器裝備將主要由俄羅斯提供，而該組織的軍事機構將在 2004 年 1 月投入運行。此外俄羅斯利用集體安全組織與中亞地區展開的軍事合作項目有包含在塔吉克與中哈、中吉邊境的駐軍協助巡防邊界。

## (二) 俄羅斯在中亞的軍事部署

2002 年 11 月 21 日北約在捷克首都布拉格召開的首腦會議上宣佈北約歷史上最大的一次東擴，邀請愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、斯洛伐克、斯洛文尼亞、

---

<sup>55</sup> 祝政宏，「『911』事件後中亞地區局勢的新變化」，**新疆社科論壇**，第 3 期(2003)，頁 62。

<sup>56</sup> 「獨聯體獲集體安全條約組織觀察員地位俄表示滿意」，**新華網**(2004 年 12 月 03 日)，參見：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2004-12/03/content\\_2293116.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2004-12/03/content_2293116.htm)。

<sup>57</sup> 「中共圖藉上海合作組織掌控中亞資源」，**中央社**(民國 90 年 6 月 13 日)。

羅馬尼亞和保加利亞七國，正式加入北約，使北約的勢力範圍擴張到波羅地海及黑海的廣大區域。<sup>58</sup>北約東擴對俄羅斯的影響層面頗大；由於北約本次的東擴範圍直抵俄羅斯西部門戶，使得俄羅斯傳統的勢力範圍遭到進一步的壓縮，俄羅斯對此的反應是在公佈後的十天內，連續訪問中國與印度，並且開始部署在吉爾吉斯長期駐軍。

俄羅斯在坎特基地共部署了 4 架性能與美國 F-15 戰鬥機不相上下的蘇-27 側衛戰鬥機、6 架擅長對地攻擊的蘇-25 蛙足攻擊機，還有安-26 和伊爾-76 等型號的軍用運輸機，計畫在該國的坎特空軍基地部署 20 架軍用飛機，以及 700 名軍人。<sup>59</sup>俄羅斯預計將斥資 2 億美元改造坎特軍事基地，且今後每年撥款 5000 萬美元用於基地維護，可以見得俄羅斯對吉爾吉斯坎特基地的重視。

此外，俄羅斯在 2004 年於塔吉克境內建立第二個地面大型軍事基地，顯示出俄羅斯對中亞地區的重視，以及長期經營中亞地區的企圖心。塔吉克在立國後的國家形勢不穩定，經歷十年內戰後由俄羅斯軍隊進駐塔吉克終結戰事，其後俄羅斯的「第 201 摩托化步兵師」就一直駐紮在塔吉克境內。該基地現有 7500 人，包括第 92、第 148、第 191 三個摩托化步兵團、第 998 炮兵團和第 1098 地空導彈團，加上杜尚別機場駐紮的第 670 航空大隊。<sup>60</sup>2004 年 10 月俄羅斯同塔吉克斯坦達成協議，加強駐塔 201 師的力量，以該師為基礎建立永久性軍事基地。俄同時還以每年 30 美分的租金租得塔境內的衛星監測站，租期為 49 年，等於幾乎是無償地取得衛星監測站的長期使用權。但俄方對塔吉克釋出的利多包含免去塔吉克 3.3 億美元的債務，並承諾在未來 5 年內向塔吉克投資 20 億美元，幫助塔國興建兩個大型水電站和一家鋁廠等基礎建設。俄羅斯之所以不顧自身的經濟困

<sup>58</sup> 李文雲，「俄羅斯加強在中亞的軍事力量」，*人民論壇*，第 2 期(2003)，頁 30。

<sup>59</sup> 「俄羅斯軍隊重返中亞」，*世界新聞報*(2004 年 01 月 13 日)，參見：

〈<http://news.sina.com.cn/w/2004-01-13/10452618789.shtml>〉。

<sup>60</sup> 「俄為何在塔吉克建軍事基地」，*新華網*(2004 年 10 月 19 日)，參見：

〈<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.chinabroadcast.cn/3821/2004/10/19/107@332392.htm>〉。

難，勉強對中亞地區進行軍事佈局，與美國在反恐戰爭後在中亞地區影響的擴大是密切相關的，當下俄羅斯的目的是要確保其在中亞安全事務中的主導地位，讓其他國家尊重俄羅斯的存在。

俄羅斯對中亞的戰略劃分可由幾方面分析：首先，地緣戰略上力圖將中亞經營成穩定的後院，緩解北約東擴對俄羅斯西部所造成的壓力，在南部保持適度的戰略退守空間。其次，經濟上恢復並強化與中亞國家的傳統聯繫，推進區域經濟一體化，確立俄在中亞的經濟主導地位。第三、軍事上以集體安全組織為支柱，力圖使中亞成為支撐俄羅斯軍事強國地位的戰略支撐點。<sup>61</sup>於是在 2001 年 6 月，集體安全組織成員決議成立快速反應部隊，對付中亞的恐怖主義。俄羅斯並開始調整與烏、土兩國的軍事合作關係，同時強化與哈、吉、塔等友好國家的軍事安全合作關係，尤其特別加強與塔吉克的軍事同盟關係，在塔國設立永久軍事基地以平衡美國在中亞投入的兵力。

### 第三節 中國在中亞地區的作為

#### 壹、反恐戰爭後美國軍力深入中亞地區對中國之影響

九一一事件後，由美國發動的反恐戰爭無疑將造成中亞地區百年來最大的地緣政治重組，所謂的地緣政治重組是指美國的力量在世界上迄今為止唯一沒有發揮最重大影響力的中亞地區長期存在。<sup>62</sup>中亞位於歐亞大陸的接合處，地緣戰略地位特殊，自古就是周邊大國向外擴張必經之地。對美國來說，如果能夠佔據中亞，並以此為中心向外擴散，其勢力可遍及整個歐亞大陸，從而使美國的全球戰略形成縱橫交錯的網狀結構和點面相連的輻射態勢，以確保美國的全球「超強」

---

<sup>61</sup> 王桂芳，「美俄中亞戰略及其對中亞安全的影響」，**國際論壇**，第 4 卷第 5 期(2002)，頁 11-12。

<sup>62</sup> 戴超武、李春玲，前揭文，頁 61-62。

地位的延續。<sup>63</sup>是故，美國勢力進入中亞對世界政治版圖的改變深具意義，對大國的競逐有不可忽視的影響。本節將著重於美國勢力進入中亞後，對中國的中亞政策產生的影響，也就是中國作何因應。

中國在與中亞五國建立外交關係之後，開始以越來越積極的姿態進入中亞，特別是在「上海合作組織」形成之後，中國進入中亞的力度和期望都明顯提高。<sup>64</sup>中國對於中亞的積極程度可以以元首訪問的次數分析，按照中華人民共和國外交部的網站記錄(見表 3-3-1)，中國與中亞地區的政治交流熱絡，每年均以各種形式舉行各層次的訪問。顯示中國政府對中亞地區的重視程度，特別是胡錦濤上任後第一次的出訪即選擇俄羅斯、哈薩克與蒙古三國，被外界解讀為中國高層領導人提高對中亞地區的重視程度。

中亞地區在九一一事件發生前，中國的國家利益主要表現在下列兩個面向：  
(1)中國希望取得中亞地區豐富的資源，作為經濟發展的基礎。從中亞國家獨立後，便開始積極與中亞地區洽談能源合作事宜，例如中哈輸油管線的建設。  
(2)中亞地區與中國有 3000 多公里的邊界，中亞地區的政治、外交傾向將影響中國，中國希求與中亞地區保持良好關係，將中亞地區建設成為中國的戰略後方。九一一事件後，美軍在中亞地區建立軍事基地，對中國新疆乃至整個中國西部地區也構成直接軍事威脅。美軍在吉爾吉斯境內的馬納斯基地，離中國新疆地區僅 400 餘公里，倘若中美發生衝突，則美國有可能利用基地戰機迅速起飛，在中國措手不及的情況下轟炸中國西部地區，從東西兩面聯合攻擊中國，故中國極力反對美國在中亞部署軍力。

由於反恐戰爭後美軍勢力進入中亞地區，對中國原本在中亞五國的經營出現排擠作用，並有威脅中國國家安全之慮。是故中國以加強上海合作組織在中亞的

---

<sup>63</sup> 鈕菊生、陸丕昭，「『911』事件一年來俄美在中亞的較量」，*世界經濟與政治*，第 2 期(2003)，頁 28。

<sup>64</sup> 趙華勝，「中亞形勢變化與『上海合作組織』」，*東歐中亞研究*，第 6 期(2002)，頁 55。

運作、鞏固與中亞地區國家之雙邊關係，作為因應美國強勢進入中亞產生的後續影響。

## 貳、中國以上海合作組織的轉型作為因應

首先談到上海合作組織在九一一事件後的發展，以及反恐戰爭後的中國如何透過該組織加強與俄羅斯和中亞地區的聯繫，在上海合作組織的框架下進行合作，經營與中亞地區的良好關係，達到「睦鄰、安鄰、富鄰」之效果，最後將其產生之效應回饋到中國，解決中國面臨美國 V 型圍堵之困境。

九一一事件對上海合作組織的衝擊是負面的，可由以下所列幾點分析：第一、九一一事件發生後，上海合作組織未能及時採取有效措施，發揮反恐功能，中亞地區的恐怖主義反而是在美國以軍事力量為後盾的反恐戰爭下暫時遭到抑制。<sup>65</sup>上海合作組織以反恐主義為其宗旨，但卻在事件發生後應變不及，暴露出該組織在反恐實際作為上的侷限性。

第二、美國發起全球性的反恐戰爭，在阿富汗與中亞地區進行軍事行動。美國的反恐訴求與上海合作組織的反恐功能，兩者目標重疊、精神相似，但對上海合作組織的運作並沒有加分效果。反而是美國通過反恐名義，駐軍中亞，進一步削弱上海合作組織的反恐功能。

從第一點分析，上海合作組織未能有效遏制恐怖主義行動的原因在於理想主義與現實主義的落差。<sup>66</sup>上海合作組織成立宣言無疑是理想主義的典範，其中倡議以合作代替對抗、不得侵犯各國主權、打擊三股勢力的訴求，在現實環境中不易落實。上海合作組織努力多年反對「三股勢力」的訴求，淪為理想主義式的宣傳，無法有效打擊恐怖主義行動，從塔利班政權在阿富汗存在多年可見其效力之

---

<sup>65</sup> 張雅君，「上海合作組織反恐實踐的困境與前景」，收錄自邱稔壤主編，**國際反恐與亞太情勢**（台北：政大國關中心出版，2004），頁 86。

<sup>66</sup> 張雅君，前揭文，頁 97-98。

薄弱。

第二點，美國爲了打擊塔利班政權，在烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克建立軍事基地。從全球戰略的角度分析，美國將兵力投射到中亞地區，北可牽制俄羅斯，東可以對中國造成威脅。但是美國雖然成功駐軍中亞，但是對美國全球戰略的經營並不是全然有利，主要原因是攻打阿富汗以及發動伊拉克戰爭，激發了阿拉伯世界對美國的不滿，侷限美國未來以單一國家主導全球反恐行動的可能性。

今後上海合作組織的方向調整，預估將加速該組織的制度建構，以爲成員國間的反恐合作奠定穩固之基礎，其具體作法是(1)加速籌備兩個常設機構的成立，並強化國家協調員理事會的功能；(2)該組織將強化成員國的經貿合作，豐富組織內涵；(3)將加強上海合作組織與其他國際組織或國家的互動與合作關係，藉此增強反恐的奧援與實力。

上海合作組織的未來趨勢：(1)將朝多功能區域組織模式發展；(2)將成爲中國與俄羅斯合作的媒介。<sup>67</sup>上海合作組織是由上海五國對話機制發展而來的，在上海五國時代，各國成功的解決邊界糾紛以及建立信心機制，繼續在政治、安全、外交、經貿等領域加強合作。未來可以期待各國在上海合作組織的平台上，執行政治、安全、經濟的合作案。

此外上海合作組織尚存許多發展限制：第一、上海合作組織還在發展階段，在各成員國的對外關係中並非首要的外交機制。中俄兩國因爲經濟發展的因素，把對外關係的重點放在改善與西方各國的關係，其中以對美關係最爲受到重視。中亞五國目前的外交政策原則是「平衡外交」，中亞五國參加上海合作組織的目的是希望能利用中國的資金、技術以及經濟發展的經驗，幫助中亞地區走出貧困。由於中國能提供的援助有限，故中亞國家的對外政策對中國的重視程度不如

---

<sup>67</sup> 胡敏遠，「上海合作組織」對中共國家利益的影響，**國防雜誌**，第 17 卷第 2 期(2001)，頁 31-33。



美國、俄羅斯、歐洲國家。以中亞五國的角度分析，未來大國在中亞的競逐如能保持勢力均衡，將是中亞五國最大利益之所在，因此中亞五國並不傾向中俄在中亞享有主導地位。

第二、上海合作組織的發展時間不長，運作機制發展並不完全且未成定制，在目前的國際關係激烈變化下，容易受突變的國際因素影響。例如九一一事件對上海合作組織產生之衝擊。再次、經濟合作與交流尚未成爲上海合作組織的重要內容。這一點對上海合作組織而言，是組織能否長久存在的關鍵。因爲九一一事件發生後，美國發動反恐戰爭掃蕩阿富汗的塔利班政權，大大減輕中亞地區的安全威脅，連帶使得上海合作組織的反恐功能遭受質疑，故若能順利提昇六國經濟合作的深度與廣度，上海合作組織才有望能永續生存。

第三、上海合作組織必須面對的問題還有「擴增會員」的難題。目前表明未來想加入上海合作組織的國家有蒙古、印度、阿富汗、巴基斯坦、伊朗五國，此外日本、美國也希望以觀察員的身份與會，<sup>68</sup>但是俄羅斯與中國反對美國進入。可以想見如果美國順利入會，那中國與俄羅斯藉由上海合作組織運作反美的功能將大打折扣。除了美國，印度與土耳其入會也將對中俄兩國在上海合作組織的發展不利；第一、印度與巴基斯坦爲宿敵，因此如印度入會，則無法阻止巴基斯坦跟進，而一個國際組織內若存在兩個敵對國家，勢必將引發分裂。第二、印度與土耳其立場親美，若順利入會可能成爲美國在上海合作組織的代理人，使美國能間接掌控該組織。<sup>69</sup>雖然蒙古、印度、阿富汗、巴基斯坦、伊朗等國家加入上海合作組織可以壯大聲勢，但是鑒於歐亞地區複雜的政治形勢，以上困難將會降低上海合作組織在現階段增加新會員的可能性。其次，日本、美國、土耳其更是中俄極力想排除的名單，入會的可能性更低。

---

<sup>68</sup> 「周邊各國想加入上海合作組織吸引力挺大」，**人民網環球時報**(2004年6月21日)，參見：  
(<http://www.people.com.cn/GB/junshi/1078/2597729.html>)。

<sup>69</sup> 「上海合作組織對中國有何戰略價值？」，**聯合早報**(2001年6月21日)，參見：  
([http://www.zaobao.com/special/china/sino\\_us/pages2/sino\\_us180601b.html](http://www.zaobao.com/special/china/sino_us/pages2/sino_us180601b.html))。

上海合作組織是中國目前在中亞地區最重要的政策推行工具，但在反恐戰爭後，美國在中亞建立長期軍事存在將會弱化上海合作組織的作用，以及中國對此組織的影響力。另外，中國在中亞地區影響力的消退，將對中國與中亞國家的能源合作計畫產生負面衝擊，威脅中國的能源安全。

預估美國勢力進入中亞地區對中國的影響是「弊大於利」，關於短利方面，是中國聲明支持美國反恐戰爭，以致中美關係得到改善。長弊方面是對中國的西部安全問題、上海合作組織的未來發展、新疆少數民族分離運動、中國的能源安全以及中國與中亞國家的經貿往來都有可能朝向不利的方向發展。<sup>70</sup>經濟合作對中國具有關鍵意義，沒有經濟合作作為雙方關係進步的基礎，「上海五國」的開拓潛力將會受到很大限制。學者建議中國與中亞國家的經濟合作應分層次，多渠道進行。它可以包括三方面：(1)能源開發，即中國在取得中亞能源供應同時，也可以成為中亞一個重要的能源出口目的地，而能源合作是對雙方都具有重大經濟利益與戰略安全利益；(2)歐亞大陸橋樑建設，解決長期約束中亞國家經濟發展的交通瓶頸，復興「絲綢之路」，使中國得以經由中亞成為連接歐洲與亞洲的大道；(3)發展貿易，中亞國家擁有的資源和若干產品優勢與中國具有相當的互補性，解除限制雙方貿易發展的障礙，將使雙方，尤其是中國的對外貿易，得到更好的發展機遇。<sup>71</sup>

學者趙華勝分析上海合作組織繼續存在的理由：(1)反恐不是短期就能成功；(2)上海合作組織經濟發展合作潛力高。上海合作組織的兩大主題「反恐和經濟合作」仍將是這一地區的長期需要。塔利班政權雖然已被粉碎，中亞國家面臨塔利班入侵的直接威脅基本消除，不過中亞地區恐怖主義、民族分裂主義、宗教極端主義還遠未根除。三股勢力的徹底消滅需要長期的、綜合性的措施和各國共同合作。在這一方面，上海合作組織作為由這一地區國家組成和進行綜合合作

---

<sup>70</sup> 黃虹堯，前揭文，頁 42。

<sup>71</sup> 「中共圖藉上海合作組織掌控中亞資源」，中央社(民國 90 年 6 月 13 日)。

的地區組織，它具有明顯的優勢，而且有最大的潛力。在經濟合作領域，對於尚在起步階段的上海合作組織經濟合作機制來說，立竿見影的效果是相當困難的。但上海合作組織成員國之間的經濟合作總體趨勢正逐步攀升，各成員國對它的興趣和要求也越來越高。因此從中長期角度來看，上海合作組織經濟合作的潛力是巨大的，尤其是在能源、交通等領域。<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> 趙華勝，前揭文，頁 57。