

## 第四章 後冷戰時期中共的中亞政策

在前蘇聯統治時期，中共對中亞地區這片土地豐富的資源未有過多的奢想。因為俄羅斯國力的消褪，加上近年來中共因經濟改革後綜合國力的上昇，中共開始以大國姿態在這個區域開展其外交、經濟及軍事上的一系列政策。同樣地，筆者以中共的國家利益為出發點，來闡述說明目前中共在現今國際體系中所扮演的角色及其國家追求的主要目標，進而論述中共在中亞地區內的國家利益，並且針對這些利益目標所投注的經營及努力；最後再藉由中共近年致力推動的區域性國際組織—「上海合作組織」，從這個新機制的運作來探討「上海合作組織」對未來中亞的權力平衡及國際格局的影響。

### 第一節 中共的國家利益

#### 一、國家戰略與國家利益

任何國家的核心利益，大體上包括安全和發展兩個基本範疇。在和平條件下，即國家沒有陷入大規模戰爭的條件下，安全是國家基本的利益，發展是國家的根本利益。因為，人們首先要能生存下來，同時，人類的目標不僅僅是確保生存，而且要生存得更好，要實現人類的理想與夢想，並且要獲得更好的發展。在戰爭條件下，安全成爲既是基本也是根本的國家利益。因為當一個國家和民族面臨生死存亡的時候，其他的一切都是空談。

自 1978 年改革開放以來，中共國家戰略的中心便是創造或維護和平的環境，全力發展經濟。在國際體系當中結束冷戰時期之際，恰逢中國權力中心的世代交替。從 1978 年的十一屆三中全會到 1992 年的十四大，中共是在鄧小平的領

導之下來進行經濟和政治改革，而鄧小平最大的功績是「撥亂反正」，就是排除毛澤東以往過於激進的發展路線，而將中國大陸帶向現實的、以經濟成長為核心的改革道路。<sup>1</sup>1992 年如果沒有鄧小平的南巡，中國大陸的改革必定大受影響。而從中共十四大開始確立了江澤民路線，一開始便以穩定作為最高的指導原則。因此每當經濟上成長與穩定的要求相衝突時，江澤民的領導班子都是選擇穩定。

大陸學者楚樹龍認為 21 世紀的中國國家利益，應著眼於安全和發展兩方面。中共在現在和將來仍然面臨維護國家主權和領土完整、維護邊疆地區和國內其他地區的穩定、實現祖國統一等基本之國家安全利益的各種問題與挑戰。同時，維護國家安全不僅是國家利益的基本面，也是國家生存和發展的必要條件，但不是國家利益的最高目標。一個國家、一個民族當然不能僅僅滿足於生存，還必須在確保生存的條件下努力發展經濟、文化、科技，創造更多的物質和精神財富。因此，除非發生世界大戰和對中國領土全面入侵或嚴重分裂的形勢，經濟、技術、軍事、教育、文化等領域的全面發展，是目前中國的根本利益。<sup>2</sup>另外，學者嚴學通從國家利益的輕重緩急及內外部環境的影響，將之區分為緊迫、重要、不緊迫及次要等四種（如表四—1）。<sup>3</sup>換句話說，目前對中共而言，「安全利益至關重要，而經濟利益和政治利益更為迫切」。

國家利益中的國家安全和國家發展兩者間有著相輔相成的關係，發展離不開安全的鞏固，而安全有賴於穩定的發展。問題是一些歷史事件的發生，往往使人們經常難以把握兩者之間的正確關係。從中國歷史觀之，往往當國家的領土主權遭受侵犯及人民生命財產、國家尊嚴受到嚴重侵害時，人們對國家安全利益便高度重視，認為國家主權和領土完整、生命財產和國家尊嚴等高於一切，要求將維護國家安全利益作為一切工作的中心。這時候人們容易看不清國家安全和國家發

---

<sup>1</sup> 吳玉山，「鄧小平與江澤民路線之比較」，收錄於陳儷美主編，**新世紀的中國**（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2002 年），頁 233。

<sup>2</sup> 楚樹龍，「中國的國家利益國家力量和國家戰略」，**戰略管理**，1999 年第 4 期，頁 41。

<sup>3</sup> 嚴學通，**中國國家利益分析**（天津：天津人民出版社，1997 年），頁 105-115。

展之間的根本關係，即從長遠角度，要真正解決國家安全問題必須依靠國家的發展，國家安全利益的真正實踐，有賴於國家發展利益的實現。

要根本解決國家安全問題、實現國家安全利益，必須依靠實現國家發展、實現發展利益。鄧小平所提出的「發展是硬道理」、「中國解決所有問題的關鍵是要靠自己的發展」、「中國能不能頂住霸權主義、強權政治的壓力，堅持社會主義制度，關鍵就看能不能爭得較快的增長速度，實現我們的發展戰略」<sup>4</sup>，這些被中共奉為國家政策指導方針的教條當中，我們得以清楚的瞭解是中共未來的國家戰略方針及其國家利益之所在。

表四—1 環境、實力、科技及認知對中共國家利益的影響

	外部影響	自身實力	科技水平	主要認知
經濟利益 影響	競爭激烈	經濟落後	信息科技發展	經濟根本
	緊迫	緊迫	重要	重要
安全利益 影響	無戰爭危險	第三大軍事力	軍事科技劣勢	統一實現
	不緊迫	不緊迫	重要	重要
政治利益 影響	政治民主化	政治資源少	信息便利合作	降低差異
	緊迫	緊迫	次要	次要
文化利益 影響	文化衝突降低	文化資源豐富	文化融合加快	影響不大
	不緊迫	不緊迫	次要	次要

資料來源：閻學通，**中國國家利益分析**（天津：天津人民出版社，1996年），頁110。

<sup>4</sup> 鄧小平，**鄧小平文選第三卷**（台北：地球出版社1994年）。

中共制定國防政策的根本依據，是以追求中國的國家利益為其目標。中共「2002年中國的國防」<sup>5</sup>白皮書中它的內容主要包括：維護國家主權、統一、領土完整和安全；堅持以經濟建設為中心，不斷提高綜合國力；堅持和完善社會主義制度；保持和促進社會的安定團結；爭取一個長期和平的國際環境和良好的周邊環境。中共總理溫家寶在2003年12月訪美期間也表示：「中國搞建設需要一個和平環境，這就是中國外交政策的立足點——一切為中國爭得一個和平的外部環境和穩定的國內環境，把自己的實力搞上去。」<sup>6</sup>換言之，它的核心意涵仍舊是國家的安全與發展。國家安全的核心價值，筆者將之歸納成爲外部與內部兩個基本要件，外部即國際環境及其外交政策；內部則是國內的政權穩定；而發展即是國家經濟的戰略的推展。以下筆者概從這三方面來論述中共當前的國家利益。

## 二、睦鄰友好與大國外交

中共外交政策上的國家利益，早在1982年的中共十二大開始，即逐漸形成外交政策的三大基本原則。<sup>7</sup>

第一個原則是爭取和平與發展。它所表現出來的是：中國處於一個和平發展的時代，要尋求和平以求發展，加快發展以促進和平。和平環境的出現，加劇了國際間的經濟競爭。

第二個原則是堅持獨立自主。它所要表達的是：不以意識型態爲界線，以國家利益爲制定對外政策的原則。不結盟，不參加任何政治和軍事集團。反對霸權主義，維護國家主權。不稱霸，不做第三世界的帶頭者。

---

<sup>5</sup> 2000年中國的國防，新華社，2002年12月9日；At [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2002-12/09/content\\_654267.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2002-12/09/content_654267.htm)

<sup>6</sup> 聯合報，2003年12月9日，A13版。

<sup>7</sup> 席來旺，21世紀中國戰略大策劃—外交謀略（北京：紅旗出版社，1996年），頁6。

第三個原則是促進平等互利的國際合作。它的核心原則既是「和平共處五原則」<sup>8</sup>，搞合作而不搞對抗。

然而冷戰後由於東西方對峙的解除，以及各國實力的消長，使大國之間原有的主從關係受到外力弦張而改變，國際上各大國皆致力謀求擴大本國在國際事務上的影響力，當然中共在外交政策上相對也做了調整，中共已將大國關係的處理視為其外交政策的重點事項。

在後冷戰時期中共的外交政策延續了「和平與發展」的主軸，在「『95』計畫和 2010 年遠景目標綱要」指出：「和平和發展是當今時代的主題。世界向多極化發展，國際形勢總體趨於緩和，國際和平環境可望繼續保持」<sup>9</sup>，在此前提下中共採取一種積極抓住機遇的態度，集中力量進行經濟建設。所以在與鄰為善的政策支撐下，中共與周邊國家的關係也可望獲得改善。其具體表現在三個方面：第一是邊界爭端趨緩，邊境安全得到保障。中共擺脫了軍事大國（前蘇聯）現實的直接軍事壓力，這是中共建政以來從未有過的現象。另外，為使邊境地區獲得持久和平與安全，中共不斷地與周邊國家在軍事領域採取相互信任措施，而且緊緊抓住與有關國家談判解決邊界問題，因而得到相當的進展；第二是發展全方位的「睦鄰友好」關係，與周邊國家建立有效的政治協商機制；第三則是全面的發展經濟合作。中共目前除了開放沿海城市外，並擴大開放內地的邊境口岸，發展邊境貿易，全力推動邊境兩側地區以振興經濟，對穩定周邊安全起了重要的作用。<sup>10</sup>

另外，就提昇中共的國際威望而言，自冷戰結束後迄今十年來，中共更為積極地致力於提昇其國際地位，以圖增強其在國際中的影響力及發言權，因此中共

---

<sup>8</sup> 中共總理周恩來於 1954 年 6 月參加「萬隆會議」在會議上公開宣稱「和平共處五原則」是中共對外關係的基礎；其內容既是：(1)互相尊重領土主權、(2)互不侵犯、(3)互不干涉內政、(4)平等互惠、(5)和平共處。強調各鄰近國家在不同的政治及經濟之下，可以和平共處。

<sup>9</sup> 轉引宋國誠，**中國跨世紀綜合國力—公元 1990-2010 年**（台北：台灣學生書局，1996 年），頁 325。；「『95』計畫和 2010 年遠景目標綱要」，**文匯報**，1996 年 3 月 20 日，第二版。

<sup>10</sup> 唐永勝，**誰能佔有先機：21 世紀初葉全球政治展望與中國的前景**（北京：中國青年出版社，1999 年），頁 230。

表面上強調支持第三世界，實際上踐履的是「大國外交」政策。90 年代中期，中共更圖強化與美國的互動關係，以凸顯中共在國際上的大國地位。江澤民在 2002 年 10 月 22 日美國「911 事件」發生一年後訪問面臨有史以來最大安全危機中的超強國家，此一舉措，自然助長了中共在新世紀當中扮演大國的形象與作用。江澤民是繼英國首相布萊爾、俄羅斯總統普丁及沙烏地阿拉伯王儲之後成爲另一位受布希邀請到德州私人農場禮遇的外國元首，基本上它已成功地形塑了中共在國際上的大國地位。

### 三、穩定內部政權

在強化國家安全戰略方面，除了提昇國際威望之外，中共目前之戰略目標尚有：一、政權安全：保護共產黨避免遭民眾、內部分裂，以及外國勢力與內部滲透所推翻；二、維護領土完整：防範這個幅員遼闊、地區各異與種族複雜的國家分裂，諸如防止台灣、西藏及疆獨等運動的事態擴大。<sup>11</sup>而政權的安全及維護領土的完整，這些內部因素又較提昇國際威望的外部因素來得重要。從中共在 2000 年 10 月發表的國防白皮書將「國內發展與穩定」事項列爲國防首要任務，其重要性就不言可論了。

鞏固內部政權，它是中共的基本生存利益，並憂關共產黨政權的存續問題。從 1989 年天安門民主運動開始，中國共產黨的領導受到嚴重挑戰，近年來中共以國內經濟成長及綜合國力的提昇，做爲宣揚中國共產黨的領導成效。但「法輪功」快速的在中國大陸散佈，造成中共領導階層對政權的穩固產生危機意識；而

---

<sup>11</sup> 理查·艾林斯、阿隆·佛瑞柏格主編 (Richard J. Ellings and Aaron Friedburg.)，國防部史政編譯局譯，**2001-2002 戰略亞洲：權力與目的** (*STRATEGIC 2001-2002 power and purpose*)，(臺北：國防部史政編譯局，2002 年)，頁 36。

中共最不願意見到的即是民族分離主義的抬頭，不論是台獨、藏獨或者是疆獨，任何一個分裂議題都可能促成民族分裂的骨牌效應。

中國是一個擁有眾多少數民族的國家，其中存有嚴重族群問題者，如西藏、內蒙古和新疆等地方。以新疆為例，自清朝經略新疆以來，漢族對維吾爾族裔的回教徒持續進行嚴酷的鎮壓行動，直到共黨政權入主新疆後也未能改變當地少數民族被壓迫的命運，維吾爾族對漢族人之怨懟隨著被統治的歷史而日益增長。新疆地區激進的反政府組織「東突厥斯坦伊斯蘭運動」等組織，不斷地以暗殺、炸彈攻擊等手段擾亂治安。尤其這些維吾爾族人與新疆邊界的哈薩克、烏茲別克、土庫曼、吉爾吉斯等四個中亞國家同屬突厥人，語言相通、信仰相同，倘若回教世界繼續提供資金援助和武器支援，對中國而言，疆獨是危及內部政權的潛在威脅因素。<sup>12</sup>

所以中共試圖在國際環境中推行其「和平共處五原則」，並特別強調「互相尊重主權與領土的完整」及「不干涉」他國內政兩項原則，俾對應西方國家有關國際安全的主張採取先發制人的作為。<sup>13</sup>尤其在小布希上任以來高喊「人權高於主權」的論調，支持部份地區的民族分裂活動。<sup>14</sup>中共為這些可能受到外國勢力鼓舞而發生的民族分離運動，預留了防制外力干涉並保留使用武力的權利及其正當性，促使中共政權的生存利益免於遭受侵害，中共的一切作為都將可用「韜光養晦、有所作為」這句話來予以解釋。（中共公布的東突恐怖組織名單，參見表四—2。）

<sup>12</sup> 宮崎正弘著，李明峻譯，**美中對決的時代來了**（台北：前衛出版社，2003年），頁109-116。

<sup>13</sup> 威廉·陶（William T. Tow），國防部史政編譯局譯，**亞太戰略關係：尋求整合安全**（*Asia-Pacific Strategic Relation Seeking Convergent Security*），（臺北：國防部史政編譯局，2003年），頁38。

<sup>14</sup> **2003年中共年報**，（台北：中共雜誌社，2003年），頁824。

表四— 2 中共公布第一批東突恐怖組織名單

組織名稱	別名或簡稱	成立時間	成立宗旨及現況
東突厥斯坦伊斯蘭運動	東突厥斯坦伊斯蘭黨、真主黨、東突厥斯坦民族革命陣線、東突伊斯蘭運動	1997 年	透過恐怖手段分裂中國，旨在建立東突厥斯坦伊斯蘭國；目前已被聯合國認定為恐怖組織。
東突厥斯坦解放組織	東突解放組織、東突民族黨	1996 年	透過暴力恐怖手段，在新疆建立東突厥斯坦。曾在大陸及中亞製造暴力恐怖活動。
世界維吾爾青年代表大會	國際維吾爾青年聯盟、世界維吾爾青年聯盟、世界東突青年代表大會	1996 年	策劃、從事暴力恐怖活動。
東突厥斯坦新聞信息中心	東突厥斯坦信息中心、東突信息聯絡中心、東突信息中心	1996 年	在大陸境內外發展網路，策劃、組織、從事暴力恐怖活動，進行極端宗教和聖戰宣傳煽動等恐怖活動。

資料來源：聯合報，2003 年 12 月 16 日，版 13。

#### 四、持續經濟發展目標



國家利益的構成不是一成不變的，國家的核心利益也是隨著客觀條件變化而產生變化的。中共自建政以來，一直把安全利益作為國家的核心利益，這是因為當時國內外條件及主客觀因素所造成的。到了 80 年代，中共完成工作重點的轉移，經濟利益已成為中國的核心利益，國家戰略的制定和實施也必然會環繞這個核心利益來進行。<sup>15</sup>

自改革開放以來，中國大陸在經濟上大步邁進，1978-2000 年中共 GDP 年增長率為 9.5%，這個速度是同期世界經濟年均增速率的三倍，中共的經濟力量使中國成為名列世界第六的經濟大國。<sup>16</sup>在快速的發展過程當中，中國累積了豐富經驗教訓，同時也面臨著新的挑戰與機遇。依據官方數據顯示，即令在亞洲金融危機期間，中國大陸國內生產毛額仍介於 7% 至 8% 之間的成長率。<sup>17</sup>崛起的中國在經濟力量上所具有的潛質是不容忽視的。

以經濟成長與現代化作為施政要務已成為中國共產黨的護身符。在促進共黨安全的所有可用方法中，經濟成長是達成北京政權所有目標，且能滿足民眾並轉移其注意力的唯一方法。長期而言，經濟成長係社會穩定的保證。然其困境在於長期的經濟成長有賴中共持續進行全面之結構性及體制的轉型。許多與轉型有關之措施在短期內已經造成嚴重之社會混亂而且還在持續發酵當中。在確保短期穩定以及為了長期的持續成長而採取痛苦與風險性措施兩者之間原本就存有衝突。某些成長模式可能導致國內社會與經濟的不穩定，最後危及政權。中國大陸目前約有 1-1.5 億的失業人口，各地區發展不均衡還產生其他的問題。<sup>18</sup>

中共作為一個崛起的大國，然而在它在經濟上對外的依存度卻也日趨增高，不可諱言，中共在這世局當中存在自己的區域利益和全球利益。並依此制定國家

---

<sup>15</sup> 唐永勝，誰能佔有先機：21 世紀初葉全球政治展望與中國的前景，頁 240。

<sup>16</sup> 北京青年報社、中國社會科學院青年人文社會科學研究中心主編，國情報告：中國現況藍皮書（台北：遠觀出版社，2003 年），頁 17。

<sup>17</sup> 理查·艾林斯、阿隆·佛瑞柏格主編，2001-2002 戰略亞洲：權力與目的，頁 39。

<sup>18</sup> 理查·艾林斯、阿隆·佛瑞柏格主編，2001-2002 戰略亞洲：權力與目的，頁 40。

經濟安全戰略，從全球和區域的角度考慮中國的國家利益。中共在維護其本身經濟安全作為上所面臨的問題有三方面：<sup>19</sup>一、中國經濟與世界經濟接軌過程中產生的經濟安全問題。其中有資訊網路安全、金融風險、貿易問題；二、中國經濟面臨資源供應問題。主要問題有石油供應、礦產資源、糧食供應及淡水資源等問題；三、經濟體制轉軌中所面臨的經濟安全問題。諸如失業率問題及國家財政赤字擴大等問題。

對中共國家未來所面對的經濟安全問題。大陸學者王逸舟認為，中共在 21 世紀的國家經濟安全戰略，必然要綜合運用各種戰略手段，包括經濟手段、外交手段、宣傳手段、軍事手段。而非軍事手段的運用將會佔有更重要的地位。這是因為非軍事手段，更適宜於解決由於經濟利益導致的衝突與對抗；更適宜於中國處於崛起過程中的國情與國力；且更符合於世界發展的潮流。<sup>20</sup>因此，中共的外交、對外宣傳等作為，都應具有經濟上的意識。例如在 20 世紀圍繞石油開展的中國經濟外交已十分重要，在 21 世紀更是如此。

---

<sup>19</sup> 王逸舟，**全球化時代的國家安全**（上海：人民出版社，1999 年），頁 146。

<sup>20</sup> 王逸舟，**全球化時代的國家安全**，頁 148。

## 第二節 中共在中亞的利益

### 一、地緣戰略的考量

在中國歷史上，中國與中亞地區一直是保持相當緊密的關係，唐史之回紇人，遼史稱之為回回指的都是當地的突厥人。元朝在新疆以西的地方建察哈台汗國，直至清乾隆時期，復以平回亂而再度經略中亞，並將中亞地區納入中國版圖，其時勢力擴及今裡海地區。<sup>21</sup>直到俄羅斯擊退拿破崙入侵之後，自十八世紀初葉開始將其勢力陸續往中亞地區擴張，從移民遷徙、教育文化及經濟依賴等手段將該地區徹底俄羅斯化，至前蘇聯統治時期該地區早已被視為蘇聯的後院。雖然，蘇聯雖以崩解，但繼承其遺產的俄羅斯對該地區仍有其舉足輕重的影響力，在本文第二章時業已論述，在此不予贅述。然而冷戰結束後在亞洲崛起的中共，對於中亞的影響卻是不斷地上升當中。

爭取一個穩定的戰略安全環境，不能僅靠國防現代化，維護周邊安全環境亦至關重要。<sup>22</sup>中國擁有 22,000 餘公里的陸地邊界，分別與俄羅斯、蒙古、朝鮮、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、越南、印度等十五個國家相庇鄰，其中中亞地區的哈、塔、吉三國與中國緊鄰銜接有 3,000 餘公里的邊境僅次於中俄疆界。所以就地緣關係來看中亞是中共非常重要的近鄰，尤其當這些國家在政治、經濟、軍事等各項制度上都處於衰退落後之際，在「穩定周邊安全」及「睦鄰友好」的前提下，中共更須持續關注此地區的各项動態發展。所以當中亞五國脫離蘇聯獨立後，中共政府旋即於 1991 年 12 月 27 日，宣布承認中亞五國獨立地位，並於 1992

<sup>21</sup> 三軍大學編，**中國歷代戰爭史**（台北：黎明文化出版社，1963 年）頁，126。

<sup>22</sup> 閻學通，「對中國安全環境的分析與思考」，**世界經濟與政治**，2000 年第 2 期，頁 10。

年 1 月 3-6 日，先后與烏茲別克、哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯及土庫曼等五國簽署聯合建交公報，正式建立外交關係。<sup>23</sup>

冷戰結束後，國際緊張情勢趨緩，大國之間緊崩的關係明顯改善，國際體系趨向多極化、經濟上的全球化也呈現出不可逆轉之勢。國家與國家間的藩籬也逐漸的縮短。蘇聯的瓦解造成中亞地區權力呈現真空狀態，中亞各國雖各自成爲獨立自主國家，但各國皆因面臨嚴重的經濟困境而對外尋求國際奧援，在安全戰略佈局上，刻意引進西方勢力，使得中亞情勢益形複雜。尤其在中亞五國加入北約的「和平夥伴關係計畫」，以美國爲首的北約組織更於 1997 年 7 月在馬德里峰會決議北約的東擴，其目的有二：第一就是爲了預防俄羅斯再起，擠壓俄羅斯的戰略空間；第二個目的即是遏制冷戰後在東方迅速崛起的中共勢力的西擴。<sup>24</sup>由於各方勢力的介入，此時的中亞地區儼然是中共、美國及俄羅斯等國家的戰略緩衝區。<sup>25</sup>

中共自 90 年代中期開始，爲確保周邊安全，即積極與俄羅斯與中亞的哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克等國家改善關係，在 1996 年 4 月，中、俄、哈、吉、塔 5 國在上海簽署「關於在邊境地區加強軍事領域信任措施協定」，協議一系列的信心建立措施，包括邊境地區軍事力量不相互攻擊、不舉行針對對方的軍事演習、限制軍事演習規模、範圍與次數、相互通報邊境地區 100 公里內重大軍事活動、採取避免危險軍事活動措施、加強邊境地區軍隊之間的友好交流活動等等措施。<sup>26</sup>緊接著 1997 年，5 國元首共同簽署「莫斯科協定」，規定裁減邊界兵力、確定裁武方式。在 2000 年共同簽署了「上海五國」合作宣言，歷經 5 年的磋商協調，中共與該等國家長達 7,000 公里的邊界問題，獲得和平解決，各國同意增

<sup>23</sup> 中華人民共和國外交部官方網站，At <http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/dozys/gjlb/default.htm>

<sup>24</sup> 于有慧著，「西部大開發與西部周邊安全」，宋國誠主編，**21 世紀中國(卷一)：西部大開發**（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2002 年），頁 104。

<sup>25</sup> 黃虹堯，「911 事件對中與中亞政經關係的影響」，**展望與探索**，2003 年第 4 期，頁 46-47。

<sup>26</sup> **人民日報**，1996 年 4 月 27 日，第 1 版。

強在邊界區域的軍事互信，使得中國西部安全得以大幅提昇。<sup>27</sup>「上海合作組織」這個安全機制的完成，對北約東擴的效應而言，有著戰略平衡的作用。

然而美國「911 事件」後，中共西部的安全環境也開始發生了變化。美國藉反恐行動，將其政治與軍事力量伸入中亞。對中共而言，美國在此一地區勢力的存在，可能已威脅到中共的邊境安全。<sup>28</sup>有關「上海合作組織」的實踐與未來展望，筆者於本章第三節時再予詳述。

## 二、西部大開發與中亞的利益

中共前領導人鄧小平在 1989 年曾大聲疾呼：「中國的問題，壓倒一切的是需要穩定。沒有穩定的環境，什麼都搞不成，已經取得的成果也會失掉。」<sup>29</sup>江澤民接班後的領導集團，更是將穩定看成是壓倒一切的基礎。在與中亞地區接壤的新疆西北地區，無論在經貿、民族、宗教等議題上一直存在動盪，因而造成政治上的不穩定，這些問題直接或間接的影響到中共國家的根本利益。所以，西部大開發與中亞利益關係上，是具有相當重要的戰略意涵。

### （一）增強對少數民族的控制力

中國大西北地區向來是廣大少數民族聚居地區，雖然這些少數民族在現代國家概念以前早已出現，而他們與中國歷代強盛時期的關係是建立在一種不平衡的屬從關係，但在許多地方，如西藏地區，直到中共建政後，中國政府才真正進入這些地區，建立地方政權。<sup>30</sup>由於民族文化及宗教上的差異，擴大了中央與地方民情的距離。尤其在中共建政後相當長的一段時期，在宗教政策上出現了嚴重

<sup>27</sup> 于有慧，「西部大開發與西部周邊安全」，頁 105。

<sup>28</sup> Jessica T. Mathews, "September 11, One Year Later: A World of Change," *Policy Brief* (Carnegie Endowment for International Peace), Special Edition 18 (August 2002), p.4.

<sup>29</sup> 鄧小平文選第三卷（台北：地球出版社，1994 年），頁 305。

<sup>30</sup> 陶儀芬著，「從西部大開發之基礎建設看國家能力的延伸與限制」，宋國誠主編，**21 世紀中國**（卷一）：西部大開發（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2002 年），頁 362。

的錯誤，導致民族情緒遭受壓抑，造成極端主義者的反彈，擴及影響地區政治穩定。中共中央關於維護新疆穩定的重要指示明確指出，當前影響新疆穩定的主要危險因素是民族分裂主義和非法宗教活動。<sup>31</sup>中亞各國在 90 年代紛紛獨立後，建立了個別的穆斯林國家，在激進鼓吹疆獨的分子眼中，這些同文同種及相同宗教信仰的穆斯林國家，已經起典範及鼓舞作用。從中共中央政府的眼光來看，西部大開發除了有助於少數民族的漢化運動外；另一方面加強鐵、公路的基礎建設，除了將縮短物資運送的時效外，必要時可快速地將解放軍部隊大規模地往西北地方調動，對抑制疆獨的暴動增加控制力。

## （二）作為鞏固中亞關係的基石

在冷戰結束前中共國務院，在評估「西部開發」的經濟發展策略時就提出，實施邊疆開放戰略將可進一步的改善中國大陸現代化建設的周邊環境，發展與毗鄰國家、地區友好合作關係，不但可以發展經濟，並將國際政治與外交的作為，置於更為主動的地位。<sup>32</sup>在後冷戰時期中共加強西部的開發與建設，在戰略上的意義而言，除了可突破美國在西部的圍堵外，更可建立中共全球戰略的腹地，作為實行「向西開放」和走向歐亞大陸的橋頭堡。

中共的策略是從改善西側的安全環境著手，一方面中共與俄羅斯和中亞國家在安全戰略上，有許多共同利益及合作議題，合作的空間較為寬廣，如果東南沿海爆發軍事衝突時，西部地區將可扮演安全戰略縱深的角色。<sup>33</sup>西部大開發也將有利於中共加強與中亞及歐亞大陸國家的經濟利益關係，對中亞各國而言，經由古絲路的貿易通道，中共是中亞國家出口產品的廣大市場及通往東亞地區的必經

---

<sup>31</sup> 王宗禮、談振好、劉建蘭著，**中國西北民族地區：政治穩定研究**（甘肅：甘肅人民出版社，1998 年），頁 229。

<sup>32</sup> 國務院發展研究中心編，**九十年代中國西部地區經濟發展戰略**（北京：華夏出版社，1991 年），頁 332。

<sup>33</sup> 王宗禮，「西部大開發與我國的國家安全」，**甘肅社會科學**，2001 年第 1 期，頁 32-35。

之路，藉由地區經貿往來的增加，無形中擴大中共對中亞各國的影響力，而中共西部的周邊安全也得以鞏固。<sup>34</sup>

### 三、石油天然資源的需求

中共在改革開放以後，經濟力量的大幅提昇，國內生產力也迅速上揚。相對的，與西方各先進國家面臨一樣的問題，即石油的需求量大量地增加。自 1993 年後石油嚴重依賴國外輸入，而這條油路目前又掌握在西方國家手中。<sup>35</sup>對中共的軍事安全戰略、經濟安全戰略上而言，皆存在著安全威脅，所以油源的取得是中共開展外交工作的重要任務。有關中國大陸的石油消費、生產、進口和進口依存度請參見表四—3。

表四—3 中國大陸石油生產、進口和進口依存度統計與預測

年份	年消費量／萬噸	產量／萬噸	進口量／萬噸	進口依存度%
1994	14964.72	14674.72	290	1.9
1995	15749.96	14901.96	848	5.4
1996	17239.81	15851.81	1388	8.1
1997	19604.85	16219.85	3385	17.0
1998	18937.00	16016.00	2920	15.4
1999	20400.00	16000.00	4400	21.5
2000	23300.00	16300.00	7000	30.0
2005	28000.00	18000.00	10000	35.7

<sup>34</sup> 于有慧，「西部大開發與西部周邊安全」，110 頁。

<sup>35</sup> 張亞中，「中共的強權之路：地緣政治與全球化的挑戰」，收錄於陳儔美主編，**新世紀的中國**（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2002 年），頁 207。

2010	34000.00	19500.00	14500	42.6
2015	39800.00	19000.00	20800	52.3
2020	48400.00	18500.00	30000	62.0

資料來源：請參閱劉新華、秦儀，「中國的石油安全及其戰略選擇」，**現代國際關係**，2002 年第 12 期，頁 36。

由上表可看出，1994 年-2000 年，中共的石油消費量上揚了 55%以上，然而石油的產量只提升了 11%，石油的供應量一直處於供不應求的狀態，石油進口的依賴程度從 1994 年的 1.9%上升到 2000 年的 30%。依此推估到 2010 年中國的石油需求量超過 40%必須依賴進口才能獲得。<sup>36</sup>過度依賴石油的進口對中共的經濟安全及戰略資源而言，無疑是一項負數。

中國大陸經濟成長在相當長時期內仍然必須依賴大量的資源消耗。據估計，未來主要礦產資源對國民經濟發展的保證程度進一步降低，到了 2010 年缺口較大的資源是石油、天然氣、鐵礦石、銅礦、錳礦及鉻鐵礦等；2010 年中國東部的大慶等主力油田早已達到產值的極限。為緩解這些能源礦產資源的瓶頸制約，除了積極探勘開發西部新疆的產油區外，大量的原油必須仰賴進口。<sup>37</sup>依據 2002 年國際能源組織（IEA）的報告中指出，過去十年當中，中共對石油的消費量的增長，至少佔全世界的 1/4，未來幾年內，中共將成為需求量最快的消費者。<sup>38</sup>

從地緣政治的形勢觀察，與中國大陸相鄰的產油地區都將會是其主要的供應來源，因此石油外交也是北京對外政策的重要考量與依據。大陸的石油界更認為具有豐富資源的亞洲西部與北部，是亞洲東部與南部石油需求的來源。而這裡正

<sup>36</sup> 劉新華、秦儀，「中國的石油安全及其戰略選擇」，**現代國際關係**，2002 年第 12 期，頁 36。

<sup>37</sup> 宋國誠，「中國西部大開發的重要性」，國立政治大學國際關係研究中心編，**國際情勢與大陸要情研析報告(三十三)**（台北：國立政治大學國際關係研究中心，2002 年），頁 229。

<sup>38</sup> World Energy Outlook 2002, IEA, At <http://www.worldenergyoutlook.org/weo/pubs/weo2002/WEO2002-1toc.pdf>.



是麥金德所指的心臟地帶，也是真正的石油心臟地帶。<sup>39</sup>中亞地區因此成了中東以外的重要能源供應地，當然也變成了全世界石油消費大國展開競逐的新舞台。

近年來中共在中亞地區的油源開發亦有所斬獲，中共爭取到哈薩克烏金津油田的獨家開發權<sup>40</sup>，並與哈薩克達成協議，由哈薩克石油公司（KazTrans Oil）與中國國家石油公司（The China National Petroleum Corporation）共同投資建造一條由哈薩克裡海區到中國新疆地區長達 3,000 公里的輸油管，預計 2004 年開始動工，未來完成之後將可由西部地區挹注中共的石油需求。以中國的角度來說，這條輸油管不但可以供應中共的石油需求量，更可藉此吸引外資進入新疆地區投入西部開發的行列。<sup>41</sup>從長遠來看，中共爲了降低對單一地區石油進口所造成的依賴與風險，中共考慮一旦美國與其交惡，從中亞油管輸送原油，可大幅減低美國藉由波斯灣海域，阻斷中共油源的供應。因此，中亞地區的油氣對中共油源安全的重要性正日益增加當中。所以，中共在中亞各國間開展石油外交，並與這些國家建立良好的關係，應是中共石油安全戰略的重要選項，同時維護中亞地區的穩定，將有助於中共內部經濟的持續發展及能源供應的保障。

具體而言，中共在中亞的利益可歸納爲四大利益。<sup>42</sup>第一，戰略位置：中共介入中亞並特地成立「上海合作組織」，是爲了促進鄰國更廣泛地接受北京之區域領導角色。同時藉強化與俄國關係以抗衡美俄關係，防止中亞問題成爲國內發展的絆腳石；第二，國家安全：中共中亞政策首要考量是防止新疆維吾爾族分離運動擴大，同時也協助中亞國家處理恐怖主義、分離主義、宗教激進主義和毒品走私等各國內政威脅，以免其影響大陸安定；第三，邊界穩定：大陸與俄國、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克交界處共長達 7,000 公里，且邊界地區又有豐富能源蘊藏，使中共得以致力發展經濟；第四，經貿能源：大陸對能源需求日增，中亞地

<sup>39</sup> 龍舒甲，「論裡海能源與外高加索地區安全之關係」，*問題與研究*，2003 年第 2 期，頁 109。

<sup>40</sup> 劉新華、秦儀，「中國的石油安全及其戰略選擇」，頁 39。

<sup>41</sup> “Kazak-China,” *Caucasus watch .com*, At <http://www.caucasuswatch.com/pipelines/kazak-c.html>.

<sup>42</sup> 請參閱【*CSIS Freeman Chair in China Studies*（費和中國講座）】At [http://www.csis.org/pubs/2003\\_chinasnew.htm](http://www.csis.org/pubs/2003_chinasnew.htm)

區的石油和天然氣供應更形重要，尤其是哈薩克。中亞也是大陸產品的出口市場，大陸已開始成爲中亞經濟發展的動力。

### 第三節 上海合作組織的實踐與展望

#### 一、中共新安全觀的形成

中共自 1996 年以來就提出應共同培育一種新型的安全觀念，之後中共領導人在多邊、雙邊的場合，多次呼籲國際間要建立新的安全觀，但是對其內容與運作方式，仍然缺乏系統性的分析，而被視一種形成中的概念。<sup>43</sup>中共在「中國關於新安全觀的立場文件」，<sup>44</sup>明確地指出新安全觀核心價值是互信、互利、平等、協作等四項。此外，在這份官方文件當中，中共強調其致力推動地區安全對話合作機制。建立一個對話而非對抗的地區安全框架，是亞太安全的重要保障。

中共認為「上海合作組織」是新安全觀的成功實踐。從 1996 年「上海五國」進程啟動以來，中、俄、哈、吉、塔五國先後簽署「關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定」和「關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定」，透過友好協商妥善解決了歷史遺留的邊界問題，並率先提出打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義的鮮明主張。上海合作組織成立後，六個成員國相繼簽署「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」和「上海合作組織成員國關於地區反恐怖機構的協定」，積極參與國際和地區反恐鬥爭，穩步推進區域經濟合作，大力倡導不結盟、不對抗、不針對其他國家和地區的安全合作模式。新安全觀的內涵具有早期中共外政策主軸的「和平共處五原則」、「反霸」等概念，並強調多邊對話合作機制及雙邊安全磋商等促進國際的安全與穩定，新安全觀已成為中共對外政策的重要組成部分。

<sup>43</sup> 邱坤玄，「中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成」，**中共十六大之後內部暨國際環境評估國際學術研討會**，（台北：國立政治大學，2002 年）

<sup>44</sup> 資料來源請參閱中共外交部官方網站，At <http://www.fmrc.gov.cn>；另請參閱新華網，At [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/06/content\\_512599.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/06/content_512599.htm)

中共的安全觀是植基於國家利益基礎之上，然後冷戰時期，國家間的利益糾葛錯綜複雜，甚至相互產生矛盾，在處理相互拉扯的利益與目標時，必須在「原則」與「策略」之間作權衡，對於基本原則，不容妥協；策略上，為達最主要目標，則較有彈性。主權、安全、權力等概念，無疑仍是中共安全觀的主軸，面對來自強權的安全威脅，中共從加強本身軍力與消極權力平衡著手，但在應付次要的安全威脅時，強調合作的「新安全觀」則為中共追求國家利益所運用的策略工具。對新世紀的中共而言，當前重要的工作是「發展」，維持「和平」則是配合發展目標下的策略運用，其重點在於不樹敵（包括不結盟、與各國全面友好）、開展與各國合作的利基（包含睦鄰友好、解決邊界問題、暫時擱置主權爭議）及在國際社會扮演積極角色，提昇做為大國應有之地位（包括參與多邊機制），並避免引起他國的戒心，鄧小平的「韜光養晦、有所作為」策略可以說是中共推動「新安全觀」的精髓所在。<sup>45</sup>

新一代中共領導人胡錦濤在 2003 年接任國家主席首次出訪時，也再次強調新安全觀的重要意義，他在上海合作組織成員國元首莫斯科會議上講話時強調：「中國主張樹立新型安全觀，以互信求安全，以對話促合作。軍事手段可以贏得一時的勝利，但不會帶來持久的安全。」他還說：「要毫不動搖地堅持『互信、互利、平等、協作、尊重多樣文明、謀求共同發展』的『上海精神』」。<sup>46</sup>胡錦濤再一次闡明了新安全觀的核心內涵即是「維護和平、促進發展」。

## 二、上海合作組織的成立背景

<sup>45</sup> 于有慧，「西部大開發與西部周邊安全」，頁 112。

<sup>46</sup> 胡錦濤，「承前啓後，繼往開來，努力開創上海合作組織事業新局面——在上海合作組織成員國元首莫斯科會議上的講話」，*人民日報*，2003 年 5 月 30 日。

中共前總理李鵬曾指出：「中國仍舊是一個發展中國家，中國的建設不僅需要長期穩定的國內環境，也需要長期穩定的國際和平環境，特別是好的周邊環境。」<sup>47</sup>所以周邊安全對中共國家整體的發展是至關重要的。尋求一個穩定的周邊安全環境，不但影響中共國內政治的穩定，更影響到經濟的發展。

「上海合作組織」是由「上海五國」機制發展延伸而來的，其發展最早始於1989年11月，中共與前蘇聯針對雙方裁減邊界地區軍事力量和保持邊境安寧等議題的談判衍生而來。到了1991年底蘇聯解體，所屬的15個加盟共和國正式成爲主權獨立的國家。而中亞各國的獨立，導致地緣政治及經濟環境都產生了巨大的變化。原來中蘇之間的邊界問題，轉眼間演變成爲中俄及中共與中亞各國的邊界問題。1996年中共及俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克等五國元首在上海簽署了「關於在邊境地區加強軍事領域信任協定」，以加強五個鄰國的邊境合作與100公里的安全地帶。1997年4月五國元首又在莫斯科簽署了「關於在邊境地區相互裁減軍事力量協定」，到了1998年「上海五國」將重點轉移至地區性的合作，因爲中亞地區的宗教極端主義，促使五國之間的合作關係更爲密切，進而組成地區的安全合作體系。

1999年8月比什凱克會議，五國元首在打擊地區恐怖主義的問題上達成共識。在2000年7月中共國家主席江澤民利用在塔吉克首府杜尚別舉行的五國元首會晤當中，多次闡述關於中亞邊境地帶流竄的民族分離主義、宗教極端主義和國際恐怖主義等「三股惡勢力」對地區安全的危害，與會各國元首一致同意儘速簽訂共同打擊「三股勢力」的文件。直到2001年6月15日，中、俄、哈、吉、塔、烏六國元首在上海會晤，成立「上海合作組織」，並簽署了「打擊恐怖主義、分裂主義及極端主義上海公約」，此次會議吸納了烏茲別克成爲該組織的會員

---

<sup>47</sup> 人民日報，1994年4月20日，版1。

國。<sup>48</sup>「上海五國」擴大成「上海六國」，就中共推動區域安全穩定及拓展經濟合作領域而言是邁出一大步。

中共在該組織中強調「和平共處五原則」，呼籲組織會員國彼此尊重主權和領土的完整、互不干涉內政，主張和平解決爭端，反對他國在中亞地區遂行霸權主義。<sup>49</sup>整體而言，「上海合作組織」無疑是中共踐履「新安全觀」的實驗場，而這個新興組織的運作更使中共在穩定周邊安全上得到深一層的保障。

### 三、上海合作組織的發展與前景

「上海合作組織」的運作上，仍是以中亞地區的穩定為主體。它在地區上已經發生了維護地區安全、推動地區的政治協作及促進貿易發展等等作用。但是「上海合作組織」的成立在國際上也激起相當大的迴響，在這個區域內的國家大都認為這個組織對維護中亞、東亞地區穩定以及全球戰略平衡，具有其重要意義。一些西方評論憂心「中」俄可能藉此組織的運作，以兩國為主的歐亞區域聯盟，去制衡美國的新冷戰佈局，成為某種程度的反美聯盟。<sup>50</sup>

另外有一種觀點認為「上海合作組織」未來的發展，認為該組織成員國在政治、經濟和文化等多領域的合作，有助於促進世界邁向「多極化」發展，建立新的國際戰略平衡；又有人認為「上海合作組織」會成為中共對外擴張的工具。<sup>51</sup>這種論點是延續「中國威脅論」的觀點，認為中共藉著「上海合作組織」的各項合作議題，最終的目的在於擴大對中亞國家的影響力，將中共的勢力由國內的新疆擴展到裡海，甚至伸展到中東地區。

---

<sup>48</sup> 許濤、季志業主編，上海合作組織—新安全觀與新機制，頁 3-11。

<sup>49</sup> 張亞中，「中共的強權之路：地緣政治與全球化的挑戰」，頁 185。

<sup>50</sup> 許濤、季志業主編，上海合作組織—新安全觀與新機制，頁 198。

<sup>51</sup> 許濤、季志業主編，上海合作組織—新安全觀與新機制，頁 200-203。

而美國自「911 事件」後，因打擊阿富汗的塔利班政權發動反恐戰爭獲得中亞國家的支持，各國紛紛表態出借軍事基地或機場，使美國軍事力量得以深入中亞，因為地區權力平衡的迅速移動，間接的也影響到「上海合作組織」的發展。<sup>52</sup>然而就在美國於中亞前沿的反恐戰爭持續進行之際，「上海合作組織」在 2003 年 5 月 29 日，中、俄、哈、吉、塔和烏茲別克等 6 國元首在莫斯科舉行上海合作組織第三次峰會。會晤結束時，6 國發表了「上海合作組織成員國元首宣言」。期間並由各國的國防部長舉行會晤並簽署備忘錄，決定中、俄、哈、吉、塔 5 國在今年 8 月舉行首次聯合反恐軍事演習。<sup>53</sup>所以就「上海合作組織」的功能來看，組織本身除了在解決邊界問題、恐怖主義問題外，還有戰略平衡的地位。

「上海合作組織」的成立，另一個重大的功能既是經濟合作上的議題。在 2003 年 9 月中國國務院總理溫家寶主持「上海合作組織」成員國總理會晤會議時，對上海合作組織區域經濟合作提出三點倡議：第一，是推進貿易和投資便利化；其次，是確定若干大的經濟技術合作專案，把交通、能源、電信、農業及家電、紡織等領域作為優先方向。第三，是確立長遠的區域經濟合作目標，逐步建立上海合作組織自由貿易區。<sup>54</sup>在這項總理會晤中，制定以實現商品、資本、服務和技術自由流動為長遠目標，以推進貿易和投資便利化為現階段的主要任務，以能源、交通、電信、農業等領域為優先方向的經濟技術合作規劃，提出了實施經濟合作的具體步驟。該組織成員國地緣鄰近，資源豐富，經濟互補性強，利用這些條件推動區域經濟合作，將使成員國普遍受益。

從長遠角度看「上海合作組織」經濟合作的潛力是深具無限前景的，尤其這個區域擁有裡海、中亞地區的石油、天然氣及先天的「歐亞大陸橋」的交通線等

---

<sup>52</sup> 趙華勝，「中亞形勢變化與上海合作組織」，*東歐中亞研究*，2002 年第 6 期，頁 55-58。

<sup>53</sup> *環球時報*，2003 年 6 月 2 日，版 1。

<sup>54</sup> *中國新聞網*，At <http://www.chinanews.com.cn/n/2003-09-23/26/349847.html>

優渥條件，未來透過加強區域經濟合作，在中共眼中「上海合作組織」將可開闢出一條繁榮的現代「絲綢之路」。