

2013習近平中亞行簡析

洪美蘭*

近年來國際間新興崛起的中國大陸經濟軟實力是當今國際關係互動網絡中最受關注的一環。「中國大陸崛起」(Rising China)不但是當前國際政治經濟學中熱門的顯學，事實上也已經成為各國須正視與面對之新課題。加以，中國大陸剛完成領導階層替換，新領導人習近平的國際動態因而成為各界得以觀察中國大陸對外發展和其影響國際的方向球。故甫接班上任的中國大陸國家主席習近平三次的外交出訪，皆受到國際高度注意。其中，最近一次是2013年9月應邀到中亞四國進行國事訪問，¹並出席在聖彼得堡(St. Petersburg)舉行的20國集團(G20)高峰會以及在吉爾吉斯首都比什凱克(Bishkek)舉行的上海合作組織(Shanghai Cooperation Organization, 簡稱SCO)元首理事會。

由於西方地緣政治學有一個非常著名的命題：擁有歐亞大陸腹地—中亞，就擁有歐亞大陸；擁有歐亞大陸，就擁有了世界。中亞的地緣戰略價值，可見一斑。因此，此次習近平的中亞行，主要為：中亞四國國事訪問；以及出席上海合作組織峰會，再度引發各界關切中亞地區國際地緣政經之佈局。

* 作者為國立政治大學俄羅斯所教授。

¹ 一般將哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、土庫曼和烏茲別克總稱為中亞五國。習近平此次雖未到塔吉克訪問，但9月12日也在比什凱克會見了塔吉克總統拉赫蒙。

習近平中亞行意在促進雙邊關係各謀其利

首先，在中亞四國的國事訪問方面。依據中國大陸外長王毅論述此次訪問認為，習近平主席首訪中亞四國，實現了中國大陸與中亞國家雙邊關係的全面戰略升級。的確，因為早在 2005 年中國大陸即與哈薩克建立戰略夥伴關係，2012 年 6 月亦與烏茲別克建立戰略夥伴關係，2013 年 5 月塔吉克總統拉赫蒙 (Emomali Rahmon) 訪中時，雙方也建立了戰略夥伴關係，加上此次國事訪問又分別與土庫曼、吉爾吉斯建立戰略夥伴關係。中國大陸確實已經完成了與所有中亞五國建立戰略夥伴關係。

然而，習近平此次中亞行更具意義的是與中亞個別國家達成許多增進往來的經濟合作共識，如拓展非資源領域合作、擴大貿易規模、加強互聯互通等。其中，最具經濟戰略意義的是能源合作協議。中國大陸天然氣的進口有一半以上來自土庫曼，中亞天然氣管道自 2009 年 12 月正式開始輸送以來，已累計向中國大陸輸送天然氣 600 億立方公尺，相當於中國大陸 2010 年天然氣總產量的一半。

此次土庫曼決定再增加對華天然氣供應，與中國大陸達成儘快啟動中國大陸—中亞天然氣第四條管線即 D 線建設之協議。² 哈薩克也確認爭取第三條管線哈境內段年內竣工，明年初運營。烏茲別克、吉爾吉斯和塔吉克分別同中方簽署了第四條管線過境協議，同意將這條管線建設成安全可靠、惠及各方的能源大通道。這些雙邊合作協議，無論對經濟成長

² 第一條管線 (或稱 A 線) 和第二條管線 (B 線) 來自土庫曼，而第三條管線 (C 線) 則是進口烏茲別克的天然氣。

因國際經濟萎靡而面臨挑戰的中國大陸，或對中亞國家之經濟發展而言，皆別具意義。

中亞國家除了將因這些建設促進經濟活絡外，也皆利用中國大陸領導人來訪，國際關注的難得機遇，將自我國家的經濟優勢和比較利益產業領域安排入高層互動的行程中，進行外交行銷。譬如，土庫曼總統別爾德穆哈梅多夫(Gurbanguly Berdymukhamedov)陪同習近平出席「復興」氣田投產儀式，展現該國的天然氣稟賦；烏茲別克總統卡里莫夫(Islam Karimov)同習近平參觀塔什干(Tashkent)撒馬爾罕(Samar-kand)的歷史文化古跡，藉此讓外界多認識該國特有的古蹟文化之旅遊產業資源，行銷文化觀光旅遊。

事實上，中亞國家一向也善用其特殊的地理優勢，在列強競合過程中謀利，故「中亞體制」成為了真正的贏家。而所謂的「中亞體制」是指中亞國家對外國在該地區所設置的「當地規則」，此規則目的在於追求某種形式的「多向量外交政策」(multi-vector foreign policy)，以將中、美、俄三權相互抵銷，從中獲利。譬如：儘管貧困，2009年吉爾吉斯總統巴基耶夫(Kurmanbek Bakiyev)就曾以威脅關閉美國在吉爾吉斯馬納斯(Manas)空軍基地的方式，成功地主導了一場美、俄的競購戰，而巴基耶夫事實上已經從美國和俄羅斯雙邊都獲取了款項。此外，透過將「內部和外部混為一談的安全威脅」，中亞國家政客亦得以以打擊恐怖主義為由，遂行其專制行為。

反觀中國大陸，雖然與中亞協議的這些能源輸送管線皆尚在建設中，但因確認未來得以獲得擴增來自中亞的能源供應，故提高了其目前與俄國在天然氣價格談判上的有利籌

碼，³不但獲得了即時的外交效益，長遠而言，也助益於完善國家能源供應多元化佈局和強化能源供應安全。此對中國大陸亟待解決經濟發展而擴增的能源需求問題，取得一個長久且極有效益的紓解途徑。此外，中國大陸也將因這些雙邊合作協議而更強化其在中亞的政經戰略佈局，勢必裨益中國大陸對該地區影響力的提升。故習近平此次中亞行，可說一石多鳥，成功獲得了許多外交邊際效益。

換言之，從中國大陸與中亞個別國家互動之層面來看。雙方皆透過此次中國大陸領導人的外交之訪，獲得了即時和長期的效益，特別是未來雙邊亦將因這些經濟合作而彼此持續互利蒙惠，助益雙邊關係的長遠發展。

習近平中亞行推動區域多邊合作的戰略意義

從習近平出席上海合作組織峰會，在峰會上發表「弘揚『上海精神』促進共同發展」為題的談話內容顯見，中國大陸主要一方面欲藉由上海合作組織推動中亞和其國家邊疆地區的「跨國」多邊往來合作；另一方面則是透過此區域性組織對國際事務和議題「共同」發聲，間接彰顯其國際地位。儘管中國大陸強調不在中亞謀求地區主導權，不經營勢力範圍，但此次上海合作組織峰會即批准由中國大陸倡議並領頭制定的

³ 儘管中國和俄羅斯早在2006年就西伯利亞天然氣交易達成了協議，決定自2014年開始俄國每年出口680億立方米天然氣至中國，為期30年，但至今雙方仍對價格僵持不下。中俄在中亞的能源爭奪，請詳參：洪美蘭，「中國大陸與俄羅斯貿易關係之發展、轉變與其意涵」，遠景基金會季刊，第十三卷第三期，2012年7月，台北：遠景基金會，頁12-13。

「上海合作組織成員國長期睦鄰友好合作條約實施綱要(2013-2017)」，並在峰會後的比什凱克宣言(Bishkek Declaration)中正式對外宣示「上海合作組織成員國長期睦鄰友好合作條約」正式生效，成為上海合作組織合作的法源基礎。中國大陸也率先成立上海合作組織睦鄰友好合作委員會，並建議各成員國和觀察員國也成立此類增進人民相互了解的社團。在在展現出中國大陸在該組織中的引領角色。

在推動和中亞國家「跨國」的區域多邊合作上，最具體的方案也是由中國大陸提出了共建「絲綢之路經濟帶」的戰略構想。習近平在峰會上的談話表示，「絲綢之路經濟帶」的合作模式是要以創新合作模式，加強政策溝通、道路聯通、貿易暢通、貨幣流通和民心相通等「五通」，以點帶面，從線到片，逐步形成區域大合作格局，為上海合作組織框架內開展多領域務實合作提供新契機。此合作方式顯然是中國大陸點線面經濟改革模式的移植。

為了落實共建「絲綢之路經濟帶」構想，習近平也在峰會上呼籲儘快簽署《國際道路運輸便利化協定》，以開闢交通和物流通道，從而通暢從波羅的海到太平洋、從中亞到印度洋和波斯灣的交通運輸走廊；以及推進區域貿易投資便利化和加強金融領域合作，建立上海合作組織開發銀行，為基礎設施建設和經貿合作項目提供融資保障和結算平台。

這些呼籲對促使絲路重建構想的實現，相當具體有益。加以，目前實質上也已經規劃了包括「中吉烏」、「渝新歐」等多條鐵路的建設，一旦建成，形成鐵路交通網，不僅中國大陸與中亞國家受益，其他周邊國家如俄羅斯等也將受益，中國大陸與歐洲的距離將會大大縮短，中歐能源、物流方面的合作也將增倍，古絲路重現將可預期。

中國大陸之所以如此積極策劃絲路重現，實歸因於共同建設絲路經濟帶除了可直接裨益中國大陸加速達成西部大開發政策外，亦將為中國大陸對外貿易與投資開拓新的經濟增長機會。由於過去中國大陸經濟改革發展之重心乃是從東部沿岸開始，基於「沿海」、「沿江」、「沿邊」的三沿經濟改革發展進程規劃，現在的經濟改革重心已發展至「沿邊」的階段。因此，積極主動擴大向西開放，不但符合既有的經濟改革發展計畫，亦可利用邊疆與中亞國家該地區跨國間豐富的自然資源、人力資源及市場，帶動西部邊疆經濟發展，為總體經濟成長增添新的經濟成長機會。同時藉由西部邊疆經濟發展，縮小與東部經濟落差，也可減少西部地區因落後而可能導致的分裂隱患，對中國大陸發展具有重大的政經戰略意義。換言之，中國大陸從熱絡的中亞關係中，取得其所需的經濟利得，如其經濟發展所必須卻相對廉價的石油、天然資源等。加以，開發邊疆的「沿邊」策略亦是中國大陸經濟發展進程中的現階段政策，故中國大陸勢必將更積極投資中亞。因此，中國大陸與中亞國家之雙邊經貿關係的發展，可樂觀地預期，將更為密切。

至於在運用上海合作組織對國際議題共同發聲方面，從此次峰會後的比什凱克宣言中可見，無論是阿富汗問題或敘利亞局勢，上海合作組織都強調聯合國在國際事務中的主導作用。事實上，有關阿富汗問題，由於阿富汗戰爭以來，一些上海合作組織會員國向北約軍隊提供了軍事基地和空中走廊，阿富汗對中亞地區的安全影響日益顯著。當北約聯軍計畫2014年從阿富汗撤軍，可能產生所謂「2014課題」，即可能導致該地區重新陷入內戰危險，或者目前和美軍作戰的伊斯蘭激進份子可能轉移目標，向其他地區擴散。而緊鄰在

側，和中亞國家有著相同宗教、文化和語言的維吾爾人聚居地，即中國大陸新疆維吾爾地區將備感威脅。加以，近年東土耳其斯坦的恐怖組織，即「東突」勾結國際恐怖組織，嚴重危害中國大陸的國家安全。因此，習近平訪問被中國大陸視為「戰略大後方」的中亞國家，其最重要的目的之一，也是希望藉由上海合作組織的區域整合力量，維持邊界地區的穩定。

不過，儘管自從2001年以來，北京即已經定調，在上海合作組織內匯集中國大陸、俄羅斯和四個中亞國家（土庫曼非成員國）共同打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義「三股勢力」，以維護邊疆地區之穩定。然而，上海合作組織並未演繹中國大陸力量的放大，相反地，在國際上上海合作組織逐漸展現出具備另一層面的意涵，即在中國大陸和俄羅斯有意無意的主導下，已經發展為中俄聯合活動的一個煙幕，被用來宣稱所謂多邊主義（multilateralism），與美國的「單邊主義」（unilateralism）進行對比。故多極的（multipolarity）、可替代的（alternative）和非西方國際行為模式被稱為「上海合作組織」的「上海精神」。此次習近平在吉爾吉斯比什凱克舉行的上海合作組織峰會上，即以「弘揚『上海精神』促進共同發展」為題公開發表談話，「上海精神」成為中國大陸主導多邊國際架構的指標性宣傳。

亞洲強調遠離單一國家獨強（unipolarity）之態勢，華府實已不能挽回「多邊趨勢」（multipolarization trend）了。而從習近平此次中亞行亦發現，中國大陸不僅在國際上宣揚多邊主義架構，對內的經濟戰略方面，如能源來源途徑、經濟發展機會等亦是採取多元化策略，故多邊主義、多元管道可說是目前中國大陸政經發展的主要行為原則。

後續發展與觀點

總結而言，從上述分析習近平中亞行可知，中國大陸與中亞國家之互動模式主要是採取以「雙邊互動」為主，輔以「區域合作」的雙軌途徑並進模式。如此次習近平中亞行，並未因為上海合作組織高峰會即將舉行，習近平在此場合勢必已經會與其他中亞領袖會晤，而把與個別中亞國家的互動機會簡化或放棄，反而把握此次中亞行，進行國事訪問，可見中國大陸對中亞地區的外交仍較重視以「雙邊互動」為主。然而，同時中國大陸也善加利用上海合作組織這個區域性的整合機制，推展跨國的區域合作，從中謀取對內即國家西部地區經貿發展的契機和邊疆地區之穩定，並藉由此區域性組織的平台，對外成功地國際舞臺上，獲取以低姿態方式展現出其引領角色的地位，宣揚多邊國際架構的理念。

深究中國大陸對中亞地區之所以採取「雙邊互動」為主、「區域合作」為輔的雙軌並行外交策略模式，實歸因於，中亞個別國家存在著差異，國情各有特質；以及該地區國際政經戰略之複雜性，導致中亞各國皆有其自我的盤算。因此，若要確實達成與中亞國家發展友好實質合作關係，各個擊破，迎合個別需求的「雙邊互動」管道仍是必要且有效之途徑。然若涉及有關反恐、跨國的區域經貿合作等議題，或地區性的共同需求時，透過上海合作組織平台，則是較易達成推展多邊合作計畫之效率化途徑。

實質上，不僅中亞，目前國際上多數國家都希望透過參與區域性組織來提高自身國家的國際地位，或實現國家的政經訴求，故從當前國際發展趨勢而言，區域性國際組織的重要性與作用明顯提升。不過，從中國大陸對中亞之外交策略

來看，「雙邊互動」仍不可忽視。再者，套句習近平在上海合作組織峰會上的話「加強合作，聯合自強」。意即參與國際或區域組織固然是順應當前國際局勢的趨勢，但最重要與根本的仍是強化自我的實力，此才是面對當前國際政經社會最有利與最有保障之「處世」(立足於世界)原則。

此外，反觀中亞國家因應列強環伺競合之策略，可獲得啟發的是，台灣與中亞同為國際中的小國，夾在大國間，中亞如何成功地運作「多向量外交政策」，相當值得我國借鏡參考。

其次，習近平在出訪俄、美大國後，即到中亞訪問，顯見北京當局對中亞地區的重視。除了歸因於該地區國際政經戰略地位的複雜性與重要性外，實亦因中國大陸確實可藉此訪，達成鞏固鄰邦友誼，爭取經濟發展所需之能源與新契機，以及穩定邊疆等多重政經利益。如此中國大陸才能於無後顧之憂之餘，在國際上與既有的強權競合，特別是中美關係正處於關鍵的重建期，雙方未來關係的互動是競多於合，抑或合多於競，將由近期的往來情況而決。

再者，鑒古知來，自從張騫出使西域，開辟古絲路，啟動中國大陸與中亞往來通道後，中亞的潛力與國際地位顯而易見。雖然以目前國際市場情況而言，中亞市場相較於其他地區，投資風險高，利潤也未必較豐厚，但此地區具備連結歐亞陸橋之地緣商機和國際政經意涵，卻是不容漠視與輕忽。換言之，絲路經濟不只是中亞當地的內部市場而已，更重要的是歐亞連結所帶來的商機。建設絲路經濟帶，有助於歐亞各國把潛在的人口、資源、市場和技術優勢轉化為發展優勢，進一步擴大開放合作。故若絲路重現，屆時中亞之地位將無與倫比，其中的市場潛能不容小覷。

因此，我國實應儘早對中亞進行佈局。而由上述分析發現，無論其雙邊的往來互動，或儘管區域間的上海合作組織已發展為國家間各層級對話的最佳平台，中國大陸與中亞關係目前仍多是由上而下的層面居多，民間交流是近幾年來中國大陸當局努力在背後推展規劃中，故此次習近平中亞行，特別提及中方率先成立上海合作組織睦鄰友好合作委員會，以增進人民相互了解；中方在北京峰會上已宣布未來 10 年為其他成員國提供 3 萬名政府獎學金名額；中方願意同各成員國合作建設中醫醫療機構等。顯示民間交流乃是其雙邊關係較弱的一環。

故對台灣而言，此將是我們開拓與中亞國家關係的有利時機和窗口，趁中國大陸與中亞民間交流管道尚未被完全壟斷或印象化之際（如在歐美等國的孔子學院幾乎已經成為西方學子認識中國大陸文化社會的第一選擇與主要管道），應成立相關的民間組織，作為與中亞國家交流合作的民間對口，並善用台灣的資訊科技專長，與當地建立有關資訊科技合作中心，積極進行民間交流，多著墨於民間友誼之建立，為未來正式關係鋪路。

最後，針對習近平此次中亞行仍有許多將影響國際政經情勢發展的議題，是未來必須持續觀察的重點，如加強貨幣流通方面，若中亞國家也和俄羅斯一樣，與中國大陸達成貨幣兌換結算，則人民幣國際化議題勢必將再度引發爭論與討論；又如為了打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義「三股勢力」，中國大陸建議籌設安全威脅和挑戰綜合中心，聯合行動，未來此中心是否真正成立及其規模和發展皆應持續關切，因為將影響到當地的安全戰略佈局。