

# 美国大中亚安全战略规划评析

德全英 江淑娟

**【内容提要】** 美国在形成一个中亚安全战略规划,在地理上以阿富汗为中心,涵盖中亚南亚,在主题上以区域一体为目标,这被称为“新丝绸之路愿景规划”。它以经济为重点,在贸易领域,推动实施美国—中亚《贸易投资框架协定》,重点发展大中亚区域贸易,帮助中亚国家相互降低贸易壁垒,推动中亚国家、阿富汗相邻区域整合;在能源领域,与中亚国家、拉脱维亚、俄罗斯等国建立北部运输网络,形成由公路、铁路、天然气管道以及电力传输线路构成的大中亚交通网络,繁荣区域贸易与经济;在反恐领域,加强与中亚国家安全领域的合作关系,确保驻阿富汗美军的交通线;同时,推动多边安全体制,在中亚实施巴尔干方案,加强对中亚国家的经济援助,促进中亚各国内部间的合作,实现该地区的持久和平。

**【关键词】** 大中亚 安全战略 交通网络 新丝绸之路

**【作者简介】** 德全英,1963年生,新疆财经大学法学院教授(乌鲁木齐830012);江淑娟,1964年生,中国石油大学能源舆情研究中心副教授。(北京102249)

## 一 美国中亚安全战略的背景

冷战结束,美国重返亚洲,看上去似乎是重返东亚而不是中亚。中亚在美国的亚洲战略中似乎处于并不重要的位置,但是九一一事件改变了美国对中亚地区事务的认识,也使美国军事力量有机会进入中亚地区。阿富汗战争十多年来,美国力量已经深入中亚地区,也逐步形成美国的中亚边疆战略规划。美国霍布金斯大学中亚高加索研究院的斯塔尔曾说,“自2001年以来美国并没有明确的地区战略”<sup>①</sup>,实际上,国家战略都是在外交实践中逐步形成的。

中亚是亚洲大陆的心脏地带,任何力量进入中亚,犹如控制了一个通向东西南北的战略通道。中亚的东部与中国相邻,是中国经中亚到伊朗、土耳

其通向欧洲的陆路贸易通道,即历史上的丝绸之路。中亚的北部是俄罗斯的南高加索地区和里海,是俄罗斯经阿富汗、巴基斯坦通向南亚印度洋、波斯湾最直接的通道。在历史上,中亚地区曾是帝国主义(英帝国和沙俄)争夺的势力范围。冷战后苏联解体,中亚国家获得独立,但是俄罗斯的影响力仍然很大。今天中亚的国际地缘政治地理位置非常特殊。布热津斯基在1997年曾有一段话“美国现在是亚欧大陆的主宰者,亚欧大陆的任何重大问题没有美国的参与或与美国的利益相冲突,就不可能得到解决。美国如何操纵和调和亚欧大陆这块棋盘上主要的地缘战略玩家,怎样控制亚欧大陆上几个关键性地缘政治支点,对于美国居于全球首位

<sup>①</sup> (美)弗雷德里克·斯塔尔《保卫大中亚》,中亚高加索研究院丝绸之路研究计划联合中心出版政策文件,2008年9月。

的时间长短和稳定性都非常关键。”<sup>①</sup>这段话清楚地表达了美国对中亚区域地缘政治战略的基本论调。

美国重返亚洲,在东南亚地区的外交政策重点是贸易关系与自由市场问题。美国认识到太平洋对岸的东南亚区域存在一个巨大的市场,因此积极倡导该区域经济一体化建设,并且实际上成为了环太平洋经济体的引领者。这里有一个与当年欧洲一体化的比较问题。美国当年失去了倡导并参与欧洲经济共同体的构建领导者的机会,没有能够建立跨大西洋经济区域的经济贸易组织。今天美国面对着一个实现经济、政治一体化的“欧洲联盟”实体。因此,针对环太平洋经济区,克林顿总统时就提出建立“新太平洋共同体”的计划,逐步引导发展为今天的“亚太经济与合作组织”,对东盟一体化构成压力,实现着以美国为主导的太平洋区域一体化。通过在环太平洋经济一体化组织推动自由贸易,扩展着美国的太平洋边疆。

美国重返亚洲战略的另一端在中亚。从中亚国家独立以来的美国外交政策历史看,实际上美国一开始并没有明确的中亚战略规划。美国研究中亚问题的弗雷德里克·斯塔尔说“俄国和中国各自对中亚地区采取基于零和博弈思想的共产主义计划。而美国,作为一个有影响力却相隔万里的国家,与中亚地区没有共同的边界,可能会对中亚产生重要影响,但是自2001年以来美国并没有明确的地区战略。只有日本制定了新的‘日本和大中亚’计划,与中亚地区的平衡政策一致。”<sup>②</sup>美国进入中亚地区,一开始把美国利益明确在反恐安全与能源合作方面。这是美国介入中亚事务的缘起,今天能源问题仍然是美国中亚安全政策关注的的关键问题。美驻阿富汗大使罗丝·威尔逊大使和大西洋理事会欧亚中心主任迪努·帕特里丘2012年7月24日在美国众议院外交事务委员会欧洲及欧亚小组关于美国介入中亚的听证会上说,“一年前我在该委员会讲亚欧能源时,就呼吁国会议员到中亚进行实地考察,了解民众及当地问题。这对增进美国在该地区的利益与价值至关重要,这是个弱势地区但也是世界重要的一部分。20多年前,中亚五国首次赢得了现代史上的国家独立,这是始料未及的。尽管此间曾出现艰难困

苦和社会动荡的局面,但是所发生的一切确实为这一地区未来的积极发展和美国在这一地区的利益打开了一扇门。”<sup>③</sup>自布什政府以来,美国外交政策十分重视里海油气管道的走向问题,因为“能源管道不仅仅是一项油气交易,也不仅仅是线路选择的问题,而是能够促进美国国家安全利益的战略法案。”<sup>④</sup>通过在中亚建立能源合作关系可确保美国的能源安全。阿富汗和中亚恐怖主义同时是危及美国能源安全利益的一个关键要素。英国记者卢茨·克莱维曼在他的《新打牌局:亚洲腹地大国角力内幕》一书中尖锐地提到“为争夺石油而展开的新大牌局,已经蔓延到中亚的边境流入伊拉克,同时也进入了它自身的关键阶段。布什政府在伊拉克的真正目的,显然是想把该国变成美国经济的战略性石油供应国和美国在中东地区的新盟友,使其成为沙特阿拉伯的替补国。这一点他怎么极力否认都无济于事。隐藏在武器和人权花言巧语背后的,不过是对地球上剩余石油资源储备控制权的争夺,切尼在2001年5月关于美国能源政策的报告中就是这样构想的。”<sup>⑤</sup>美国发动伊拉克战争前,美国军队就把占领保护油田作为伊拉克战争的头号任务,并制定了伊拉克石油开发的相关计划。所有这些在之后的伊拉克战争中都得到证实<sup>⑥</sup>。美国国家情报委员会对2020年趋势的未来预测也提示了与卢茨·克莱维曼几乎同样意思的评论“随着商业网络在全球化的继续深化,美国经济将更加容易受到其他国家经济变动的影 响。美国对外国石油的依赖性也使它变得更加脆弱,因为它对获取能源的安全渠道的竞争和供应方中断供应的危险性都在增长

① (英)卢茨·克莱维曼著《新打牌局:亚洲腹地大国角力内幕》,新华出版社2006年6月,第227页。

② (美)弗雷德里克·斯塔尔《保卫大中亚》。

③ (美)罗丝·威尔逊《美国中亚政策新视角》,2012年7月24日,华盛顿,美国国会研究处网站,<http://foreignaffairs.house.gov/112/HHRG-112-FA14-WState-WilsonR-20120724.pdf>

④ Michal T. Klare, idid: 100. 转引自徐洪峰、李林河《美国的中亚能源外交:(2001~2008)》,知识产权出版社2010年版,第145页。

⑤ (英)卢茨·克莱维曼著《新打牌局:亚洲腹地大国角力内幕》,第228页。

⑥ 徐洪峰、李林河《美国的中亚能源外交:(2001~2008)》,第97页。

中。”<sup>①</sup>

从阿富汗战争到伊拉克战争,美国先后提出“大中东战略”和“大中亚战略”。这是美国针对从西亚到中亚的伊斯兰文化区域所拟议的战略规划。“对中亚地区的政策而言,美国决策者和一些政客,对于美国参与该地区事务的适当方法和程度深浅,各持己见。一些人认为与‘能源巨人’哈萨克斯坦绑定,于美国利益至关重要。而另一些人则认为乌兹别克斯坦才是该地区的关键。位于中亚中部的乌兹别克斯坦,是该地区人口最多的国家,对于该地区合作的规模与范围有重要影响;美国应将主要注意力放在乌兹别克斯坦上。一般都认为美国在这一地区的援助和投资的目的是加强中亚各国的独立性,以防俄国、中国、伊朗或其他国家试图推翻这些国家的现任政府。这些论调的拥护者认为,政治动荡和中亚日益增长的恐怖组织基地对其邻国和全世界都有溢出效应。”<sup>②</sup>“大中亚计划”是针对阿富汗战争的后果提出的,是意图建立以阿富汗为中心的民主、繁荣的中亚安全战略规划,又称“新丝绸之路远景规划”。美国中亚高加索研究院的弗雷德里克·斯塔尔对“大中亚”概念解释说,“美国使用‘大中亚’这一短语试图摆脱原苏联提出的关于该地区狭隘的地理概念。2000年来新疆和阿富汗与原苏联五个成员国相同,已经成为该文化区域不可或缺的一部分,‘大中亚’一词接受了这一事实,也承认大中亚的范围或许更加广阔,即该地区还包括伊朗的霍拉桑省、巴基斯坦北部、蒙古、鞑靼斯坦共和国甚至包括印度北部。”<sup>③</sup>“大中亚计划”以经济为重点,近期目标主要是帮助中亚国家相互降低贸易壁垒,实行提高边境开放的运输协议,实现大中亚地区经济与贸易合作,推动中亚五国与其临近地区的经济关系的深化,促进中亚地区同全球经济的整合,实现中亚与国际准则、规范和惯例的接轨,以促进大中亚区域经济的一体化<sup>④</sup>。美国反恐政策扩展到阿富汗北方邻国乌兹别克斯坦,并进一步扩展到整个中亚国家。美国意识到,阿富汗反恐安全政策需要中亚国家提供合作,共同参与打击阿富汗塔利班和基地组织。由此,逐步形成了美国的大中亚反恐联盟的合作格局。这是美国九一一事件后,从单边主义向多边主义反恐战略的调整。

— 78 —

为此,近年来美国对中亚地区的政策开始发生一些变化。首先,美国积极与中亚国家分别开展各领域的关系,改善与乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国在经济与贸易、高等教育、环境问题、妇女儿童问题、打击毒品犯罪等方面的合作关系,促使中亚国家加快市场开放和民主化的进程。美国负责南亚与中亚事务的助理国务卿罗伯特·布莱克说,“2009年,为进一步加强一系列双边问题的合作,如安全与人权问题,美国开始与中亚各国召开年度双边会议。年度双边会议使双方得以重温关系的进步,讨论互相关切,并采取行动拓展共同利益。同美国与该地区其他国家的关系相同,美国与乌兹别克斯坦的关系非常复杂,关系到美国的重大利益。在塔什干期间,我衷心感谢乌政府对于阿富汗问题的支持,尤其是北方道路问题上的支持,这条道路是我们的军事物资进出阿富汗的关键中转路线。我们还讨论了一系列其他问题,包括贸易与投资、科学与技术、人权、安全以及文化与政治交流。年度双边会议的一个重要部分是提升美国的商业影响,瞄准增加贸易与投资的商机。通用汽车已成为乌国最大的外国投资商之一,我们相信该国具有巨大的市场潜力。为配合此次会谈,美国-乌兹别克斯坦商会邀请了50位来自25个公司的美国商人,组织了一场商业论坛。”<sup>⑤</sup>其次,密切阿富汗与中亚国家的经济贸易联系,构建以阿富汗为中心的“大中亚”战略,将以打击恐怖主义为中心的政策逐步调整为以振兴阿富汗经济的综合性政策转变。这是美国在中亚地区实施的能源开发、贸易合作与反恐联盟相结合的中亚地区安全基本战略政策。美国陆军学院战略研究所斯蒂芬·布兰克说,“出于这个原因,中亚智囊团和分析师们敦促华盛顿采取不同的策略,强调的不是民主促进,而是中亚各国及邻国如阿富汗、印度和巴基斯坦之间的地区经

① (美)巴罗斯《大趋势:2020年的世界》,华东师范大学出版社2007年版,第11页。

② (美)吉姆·尼科尔《中亚:地区发展及对美国利益的影响》2012年5月31日,美国国会研究处网站,http://www.fas.org/sg-pcersrowRL33458.pdf。

③ (美)弗雷德里克·斯塔尔《保卫大中亚》。

④ 潜旭明《美国对里海地区能源地缘战略及其走向》,载《美国研究》2008年第1期。

⑤ (美)罗伯特·布莱克《促进美乌双边关系》2012年9月4日,http://blogs.state.gov/index.php/site/entry/abcs\_uzbekistan

济一体化( McDermott 2006)。很显然,新的北方分销网络道路穿过中亚通往塔吉克斯坦,这充分体现了—个策略:可以给予更大的动力来重视经济发展和地区合作,如由外部提供哈萨克斯坦和邻国不能自给的商品。没有这个策略就无法延续美国在中亚的长期存在,这不是可能会发生的,而是必要的。”<sup>①</sup>

## 二 美国中亚安全战略 政策的主要趋向

2012年5月1日,美国总统奥巴马与阿富汗总统卡尔扎伊签署《长期战略伙伴关系协议》。美国驻阿富汗大使罗斯·威尔逊和大西洋理事会欧亚中心主任迪努·帕特里丘2012年7月在美国众议院外交事务委员会欧洲及欧亚小组会上比较清楚地描述了当前中亚地区存在的问题和今后美国应对中亚的政策措施。他说“仍然存在很多问题,就内部而言是管理质量低劣、高度集权。自由理念和公众责任感低。尽管机遇增多,但经济仍然滞后。种族纷争、毒品泛滥、恐怖主义等依然问题严重。就外部而言是毗邻阿富汗、俄国和中国,担心美国的放任不管。三个中亚国家毗邻阿富汗,另外两个也不足300公里。对于阿富汗的恐怖主义、毒品泛滥、塔利班及其他极端分子、内部民众种族间的争端也令我们担忧,毕竟它与中亚几乎一步之遥。展望未来,我们在中亚还有许多事情要做。首先,美国应该继续加强对中亚地区的介入。其次,我们需要重新平衡和更好地协调与中亚各国的外交关系。第三,我们应该首先搞好贸易才能继续倡导民主、人权和法治。第四,我们要高度重视丝绸之路,它有助于改变中亚地区,并且其地理优势可以成为连接远东、南亚和欧洲的重要桥梁。第五,加强欧洲安全与合作组织(欧安组织)对中亚地区的管理。”<sup>②</sup>这是美国应对中亚地区采取的主要政策思路。他们的这些意见基本反映了美国政府今后的中亚安全策略的主要趋向。

### (一) 投资基础设施,建立北方交通网

美国以阿富汗为中心建设北方交通网,提出重新恢复阿富汗作为连结中东、中亚、南亚及欧洲的交通枢纽地位,目的是加强与中亚国家在军事

领域的合作关系,确保阿富汗美军的交通线,该交通线在中亚经过的关键国家是乌兹别克斯坦。2012年9月4日美国负责南亚与中亚事务的助理国务卿罗伯特·布莱克说“美国与乌国的关系非常复杂,关系到美国的重大利益。在塔什干期间,我衷心感谢乌政府对于阿富汗问题的支持,尤其是北方道路的支持,这条道路是我们的军事物资进出阿富汗的关键中转路线。”<sup>③</sup>美国将在阿富汗的军事存在与中亚国家的安全问题联系起来,作为建立美国军事力量交通网络的依据。美国的玛·布·奥卡特在《中亚的第二次机会》一书中指出,“只要美国和国际社会在阿富汗有大量驻军,并有美国在中亚的两个军事基地——吉尔吉斯斯坦玛纳斯空军基地和乌兹别克斯坦的卡纳巴空军基地——提供后勤援助,即使卡尔扎伊的政府垮台了,阿富汗对邻国的危险也会减轻。”<sup>④</sup>这样,美国进一步将阿富汗反恐战争与中亚国家的安全利益捆绑在一起。美国将此计划命名为“新丝绸之路计划”。美国的罗·威尔逊在《美国对中亚政策新视角》一文中指出,“我们要高度重视丝绸之路,它可以帮助我们转型并发挥地缘优势——使得远东、南亚、欧洲联系在一起。总统需任命一名高级特使,积极筹备政治、地缘基础设施建设,从而使得丝绸之路在21世纪成为现实。我们将积极发展外交关系,包括俄国、中国、欧盟和国际金融机构,尤其是亚洲开发银行这种在该区具有重要领导地位的机构。”<sup>⑤</sup>通过国际金融组织来实现融资任务,实现该计划。美国提出并实施的“新丝绸之路,西起汉堡、摩洛哥,东止河内、孟买。然而,这是一项宏伟工程。该工程的关键目前在阿富汗,阿富汗仍像“瓶中之塞”一般阻碍了陆地运输,如公路、铁路、油气管道以及电力传输线路,而且没有起到战略性交通枢纽的作用”<sup>⑥</sup>。这是以阿富汗为中心的美国中亚新战略的一个重要部分。

① (美)斯蒂芬·布兰克《中亚新一轮“大博弈”将何去何从?》,载《欧亚研究》2012年第3期。

② (美)罗斯·威尔逊《美国对中亚政策新视角》。

③ (美)罗伯特·布莱克《促进美乌双边关系》。

④ (美)玛莎·布瑞尔·奥卡特《中亚的第二次机会》,时事出版社2007年版,第2页。

⑤ (美)罗斯·威尔逊《美国对中亚政策新视角》。

⑥ [http://www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010\\_starr-kuchins\\_key-to-success.pdf](http://www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010_starr-kuchins_key-to-success.pdf)

## (二) 实施区域贸易合作,推进丝绸之路贸易复兴

中亚计划的倡导者斯塔尔2008年在《保卫大中亚》一文中提出发展中亚地区贸易对中亚地区内部安全的重要性。他说“2000年来推动中亚各国内部交流的重要动力是陆上贸易。当然,此类贸易沿着各个丝绸之路展开,也将中亚与外部世界联系起来。但是由于大部分贸易商只对远距离运输中的部分路程承担运费,因此各个方向的贸易成为了大中亚地区内部互相影响、互惠互利的强大动力。”<sup>①</sup>美国与中亚国家的贸易合作协议早已签订,但因多方面因素始终没有得到实施。当前,美国关注中亚的区域贸易问题,以加强阿富汗、中亚国家相互间的贸易关系。罗斯·威尔逊大使提出“我们主张民主、人权、法治,但首要的是搞好贸易。美对中亚和阿富汗的贸易与投资框架协议尚未实施,不管是这里还是该区域。我们应该将其纳入世贸组织体系以及国际金融组织、欧盟等其他高级别体系。世贸成员不仅可以获得良好的贸易与投资环境,随着时间的流逝,也可以增强内部实力、法律效力,财产等权利将更受尊敬,边境社会等将更加开放,信用体系也将更加健全,从而促使国家多元化。”<sup>②</sup>美国负责南亚与中亚事务的助理国务卿罗伯特·布莱克回顾2011年度美国在南亚和中亚的外交时同样说“阿富汗邻国响应了美国务卿的号召,加强区域经济和运输纽带的建设,建立‘新丝绸之路’,向本地区每一个国家开放原材料、能源和农产品等新来源。哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦加入北方补给网络这一新协议有助于完备这一方案,并且更进一步促进了中亚各国与阿富汗的经贸往来。塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦共和国欢迎阿富汗加入其跨境运输协议,这为两国增长的贸易和交通打下了基础。一个印度财团成功中标哈吉加克铁矿,加之印巴经济关系的进一步缓和也为实现这一区域的经济愿景迈出了重要的一步。”<sup>③</sup>美国“新丝绸之路计划”是美国中亚安全战略的核心。通过优先发展公路、铁路、天然气管道等交通设施,将阿富汗与中亚国家连接起来,复兴大中亚区域贸易,使阿富汗和中亚国家的农产品、矿产品、天然气等丰富资源通向外部市场,也使美国反恐军事力量能够充分利用交通线,中亚地区的经济环境得到改

善,进而美国力量在中亚的存在得到中亚区域民间大众的认同,抵消如“大中东计划”那样的民间激烈的反美。这是中亚安全战略的根本目标,构造类似于美国在东亚的形象。

## (三) 建立项目与援助,实施反恐安全援助政策

自2004年以来,美国对中亚地区反恐安全主要措施之一是建立援助项目,主要措施是安全与执法项目的培训。美国安全援助政策在实施中发生着变化,虽然九一一事件之后,美国对中亚地区的安全援助有所增加,但此援助相对于美国对欧亚的援助已有所减少,期间由于美乌关系降温,2004年,美国停止了对乌兹别克斯坦的安全援助。自2002年后,美国对中亚地区的安全和执法援助占欧亚援助经费的比例为31%,约合1.88亿美元,但2010年降到了18%,约合2.47亿美元。尽管在安全援助经费中总比例减少,但是安全援助经费实际增加。1992年至2010年间,所有对中亚的财政援助中,安全和执法援助占到了1/5多。2010年11月,据美国国防部副部长大卫·塞尼证实“近期,美国国防部在中亚的重心是,通过直达中亚的陆上和空中航线,运送物资、设备和人员。但是,除了所关注的在阿富汗的近期目标外,美国在中亚也制定了长期的安全援助目标。我们的安全援助目标注重军队、边防军、缉毒部队以及反恐部队的专业化训练。在描述这些目标时,他提到,1000多名安全人员曾在美国-德国马歇尔中心接受过训练,美国警卫队曾在中亚地区接受居民关系训练(不是作战训练),是国民警卫队国家关系项目的一部分,由和平伙伴关系和中央指挥部拨款资助。例如:亚利桑那州国民警卫队训练哈萨克的现役和预备役军队,机构间的合作者和国际非政府组织;路易斯安那州的国民警卫队训练乌兹别克斯坦的参与者;蒙大拿国民警卫队训练吉尔吉斯斯坦的参与者;弗吉尼亚国民警卫队训练塔吉克斯坦的参与者;内华达州国民警卫队训练土耳其的参与者。”<sup>④</sup>2010

① (美)弗雷德里克·斯塔尔《保卫大中亚》。

② (美)罗斯·威尔逊《美国对中亚政策新视角》。

③ (美)罗伯特·布莱克《2011年度回顾:美国在南亚和中亚的外交》,2012年1月15日, [http://blogs.state.gov/index.php/site/entry/year\\_in\\_review\\_south\\_and\\_central\\_asia](http://blogs.state.gov/index.php/site/entry/year_in_review_south_and_central_asia)。

④ <http://www.fas.org/sgp/crs/row/97-1058.pdf>

年,美国国防部宣布支援吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦建立培训机构。吉尔吉斯斯坦南部的培训中心,计划建在巴特肯地区,预计花费1 000万美元。据称,美国军队将不会驻扎在此。机构将训练军事人才以保证地区安全,抵制非法毒品买卖和恐怖主义。由于吉尔吉斯斯坦2010年动荡不安,建设巴尔肯培训机构被迫推迟。2010年6月末,美国国际反毒品和执法事务局(INL)助理部长威廉·布朗菲尔德宣布启动一项新的420万美元的中亚反恐计划(CACI),为中亚的各个国家建立反毒品武装力量进行训练,提供设备。该计划还旨在通过任务鼓励地区合作,包括通过美国所支持的中亚信息协作中心,还有同阿富汗、俄罗斯现有任务部队的边境合作<sup>①</sup>。其中以哈萨克斯坦为例,“美财政预算对哈援助中,2011财政年度的预算援助为1 760万美元,据估计2012年为1 880万美元。2013年申请援助的金额是1 490万美元(后两年的数字包括国会对外关系预算资金,不包括国防、能源部门的资金)。美国政府要求2013年的援助资金主要用于维护和平与安全(尽管2013年申请援助的金额少于2012年),包括外国军事融资(FMF),国际军事教育和培训(IMET),反恐训练以及通过训练和更新设备来加强边境管制。”<sup>②</sup>

#### (四) 实施巴尔干模式,建立大中亚多边安全体制

美国积极促进大中亚多边安全战略体制,使更多国际组织力量来参与该地区安全工作,减轻美国单方面承担的压力,实施巴尔干方案。巴尔干计划是1999年6月在科索沃战争之后,针对前南斯拉夫塞尔维亚及其科索沃问题由欧洲和美国共同制定的《东南欧稳定公约》。核心内容有:帮助巴尔干地区重建。重建工作包括:(1)为难民和无家可归者提供基本的食物、药品、衣服和住处;为当地居民供水供电,使他们恢复正常生活;建立新的法律和商业体系,同时制定旨在促进经济增长和稳定的宏观经济政策;帮助这些国家加入全球和地区组织,加快一体化进程。(2)巴尔干国家要相互承诺尊重边界和主权,建立民主法制国家,同时承诺加强自身间的相互合作,特别是政治改革、经济往来和地区安全三方面的合作。美国当时称在《东南欧稳定公约》的发展和完善过程中,将继续发挥领导

作用。美国还宣称,将同其他援助者协调合作,以便确保这一地区的援助具有最大的效益。巴尔干计划实施的宗旨是,欢迎欧洲联盟启动稳定公约的倡议以及欧盟在与其他参加国、赞助国、国际组织和机构协作过程中所发挥的领导作用<sup>③</sup>。对美国来说,巴尔干方案创立了将某一地区安全问题纳入以美国为主导的多边体制共同实施的可行模式。巴尔干计划涉及周边8个国家,今天,亚洲的大中亚地区如欧洲的巴尔干地区。美国力图在中亚建立巴尔干式的、以阿富汗为中心的大中亚多边安全合作计划,涉及阿富汗、巴基斯坦、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦等7个国家。

美国中亚安全战略的多边合作机制的一项作法是将“欧洲安全与合作组织”引入中亚地区,与中亚国建立关系,促进更多中亚国家成为欧安组织的成员国。美国驻德国马歇尔基金会总监S. Enders Wimbush在美国众议院欧洲和欧亚事务小组委员会“美国介入中亚”听证会上说:“我们应当思考美国在这个区域如何继续存在,所有这些情形之中,美国的利益是什么?中亚不再位于西方边远的外围。当欧洲向东扩张之时,中亚将慢慢成为欧洲新的边疆。哈萨克斯坦在2012年成为欧洲安全与合作组织的轮值主席。中亚的能源脐带喂养着欧洲、土耳其以及有美国参与的全球市场。因此保持该地区的稳定和繁荣成为一项紧迫的国家利益。但是我们不应该把它看作是远征的开发项目,而应该更多地将其看作是稳定越来越靠近我们的边境。”<sup>④</sup>阿富汗大使罗丝·威尔逊(2012年7月)就主张,加强欧洲安全与合作组织在中亚的力度。对巴尔干半岛进行的一系列活动,也应在中亚实施,积极解决其内部种族纷争、危机处理、贸易与经济发展等,这也将促进中亚各国内部间的合作。“建立在民主、市场调整、贸易、能源以及区域合作基础上的综合处理方式,而

<sup>①</sup> (美)吉姆·尼科尔《中亚:地区发展及对美国利益的影响》。

<sup>②</sup> (美)吉姆·尼科尔《哈萨克斯坦的发展和美国的利益》2012年8月10日。<http://www.fas.org/sgp/crs/row/97-1058.pdf>

<sup>③</sup> 童天齐《“东南欧稳定公约”及其实施前景》,载《国际问题研究》2000年第2期。

<sup>④</sup> S. Enders Wimbush《美国和中亚地区的关系》,<http://www.eurodialogue.org/The-United-States-and-Central-Asia>

这也是中亚要想取得成功的关键所在,避免成为另一个阿富汗。”<sup>①</sup>在中亚实施巴尔干计划旨在培育中亚国家的亲西方倾向,2010年哈萨克斯坦被推举成为欧安组织的轮值主席国,哈萨克斯坦总统也称此为哈国实现通往欧洲的道路。欧安组织设立专门中亚事务特别代表,主要工作是监督中亚国家的民主、人权事务。可以看出,欧安组织在替美国分担中亚事务,推进民主化工作方面似乎主要由欧安组织来实施。“欧洲安全与合作组织在2010年6月举行的外长非正式会议上,决定派遣一支由52人组成的治安顾问团,执行初步为期4个月的协助吉尔吉斯斯坦南部地区和平稳定的任务。据悉该项任务可能延长,并且会有另外50名顾问加入。基于对奥什市市长和其他吉尔吉斯斯坦极端民族主义者可能会拖延顾问团的部署工作的考虑,2010年11月18日,欧洲安全与合作组织常务理事会和吉尔吉斯斯坦达成协议,可选择实行为期1年的警察培训项目。”<sup>②</sup>有评论说,“近几年来,西方组织在同中亚地区的联系遭受了很多阻碍。特别是欧洲安全与合作组织,竟然因为支持民主和尊重人权被一些中亚国家政府非难。”<sup>③</sup>特别是,“在2012年3月上旬,纳扎尔巴耶夫总统批评一些未具名的国家在欧安组织使用选举监督‘压迫’其他欧安组织成员,并威胁说,哈萨克斯坦和其他独联体成员国可能会停止邀请欧安组织监督选举。”<sup>④</sup>

### 三 美国中亚安全战略政策几点评析

第一,中亚地区安全的三个国际组织问题。威胁中亚地区的安全问题主要是中亚国家内部,但是,在中亚各国的内部安全问题又有不同。目前,中亚安全问题与三个国际组织紧密关联,分别是上海合作组织(中国、俄罗斯、中亚五国)、独联体集体安全条约组织(俄罗斯、白俄罗斯、亚美尼亚、中亚四国,2012年6月乌兹别克斯坦退出)、欧洲安全与合作组织(美国、欧洲国家、中亚五国)。这三个组织均涉及维护中亚地区安全的功能。中亚五国都是欧安组织成员国,近年来美国加强欧安组织在中亚安全事务的功能,将中亚国家纳入欧安组织,即意味着中亚地区已成为欧洲最东部的边境了,也同样意味着欧洲合作与安全

组织可以选择适当时机更名为“欧洲与亚洲安全与合作组织”。目前,美国在中亚地区加强欧安组织的活动,俄罗斯在加强集体安全组织的活动,中国在加强上海合作组织的活动。美国、俄罗斯分别构成目前在中亚地区安全的战略竞争与合作关系,并把中国视为在中亚地区的经济、能源开发领域的竞争者。美国欧亚事务专家吉姆·尼科尔撰文说“俄罗斯对中亚地区的控制时代已经一去不复返了。由此我提出第二点。它已经不是当年中亚对其言听计从的强大帝国。中国才是主导中亚的强大力量!在过去的20年中,中国在中亚地区的表现,尤其是经济上的实力,得到了显著的发展。中国的政策是复杂而又统一的。实际上,人们在形容俄罗斯在中亚的行为的时候,很大程度上把其概括为拖延战术,而中国则是处在一个‘大战略’的水平。这个‘大战略’的核心就是以此获得中亚地区富饶的能源,同时保护中亚跟中国的陆上交通不会被轻易阻断。如今任何一个在中亚旅行过的人都能见证中国在中亚地区的占据,这种策略试图使正在式微的俄罗斯边缘化,也使得中亚另外一个大的势力——印度的雄心遭受挫折,因为印度想要征服它的北方边境。中国的势力在中亚越来越强大,也提高了它在长期竞争中的地位,最后它们要看到俄罗斯的远东和西伯利亚区域最后落在俄罗斯手里还是中国手里。中国对中亚的策略可以在它特意设立的组织中体现出来。这个组织由1996年的上海五国发展而来,2001年改为上海合作组织,这个组织是第一个探讨中亚经济和政治现状及未来的组织。”<sup>⑤</sup>美国在东亚及太平洋地区主导着“亚太经济与合作组织”相反,在中亚地区,美国还缺乏一个能够由其主导的跨国区域经济合作组织。这是美国大中亚地区战略规划的不足。美国外交界表达出担心,上海合作组织在经济、贸易领域已经成为主导该地区的区域经济组织,认为对美国在中亚地区的经济、贸易利益和能源安全将产生冲击。美国陆军学院战略研究所的斯蒂芬·布兰克的观点证

① (美) 罗丝·威尔逊《美国对中亚政策新视角》。  
② 吉姆·尼科尔《中亚:地区发展及对美国利益的影响》。  
③ 同上。  
④ 吉姆·尼科尔《哈萨克斯坦的发展和美国的利益》。  
⑤ 同上。



明我们的判断。他说“对俄罗斯和中国来说,上合组织的一个重要目的是组织并联系该地区支持美军基地撤出中亚,防止任何以美国为首的安全组织在中亚成立。上合组织第二个明确的目的是提供一个论坛,因为其成员国意见几乎一致,认为美国不应干涉他们的内政……中亚各国政府也在有关事项如外界呼吁自由和民主方面表现出了跟随俄罗斯和中国相当大的意愿,因为它们视来自华盛顿的促进民主的呼吁为现状的外来威胁。他们依然把现状归结为一个在他们和伊斯兰原教旨主义之间的选择。出于这个原因,中亚智囊团和分析师们敦促华盛顿采取不同的策略,强调的不是民主促进,而是中亚各国及邻国如阿富汗、印度和巴基斯坦之间的地区经济一体化(McDermott, 2006)。很显然,新的北方通道穿过中亚通往塔吉克斯坦,这充分体现了一个策略:可以给予更大的动力来重视经济发展和地区合作,如由外部提供哈萨克斯坦和邻国不能自给的商品。没有这个策略就无法延续美国在中亚的长期存在,这不是可能会发生的,而是必要的。”<sup>①</sup>因此,美国如何应对中国国际影响力的竞争,该采取何种政策来应对中美在能源、国际商品方面的竞争成为美国和中国外交政策关注的长期问题。有专家提出,希望美国通过加强中亚—美国的贸易合作而与中国开展竞争,同时,在上海合作组织寻求成员国身份<sup>②</sup>。

第二,中国参与美国大中亚计划,实施新丝绸之路合作战略。从中国西部边疆安全看,中国新疆与阿富汗接壤。从目前中亚地区反恐安全区域看,阿富汗的安全是中亚地区安全的关键,阿富汗的稳定和发展将有利于其周边国家,也包括中国新疆在内。中国实施西部开发战略,与阿富汗的贸易合作将有利于中国新疆地区的发展,特别是使新疆南疆地区跨境贸易活动丰富起来。我们已经认识到深化与阿富汗的经济贸易关系对中国西部边疆安全利益攸关。2012年9月22日周永康对阿富汗进行正式友好访问。这是1966年以来中国领导人首次访问阿富汗,双方签署了安全及经济合作协议,并表示中国是阿富汗可以信赖的邻居和朋友,阿富汗正处于过渡期,中国愿为阿富汗和平和稳定作出贡献。周永康说加强两国在经贸包括承包工程资源开发农业基础建设以及反恐

方面等合作,卡尔扎伊欢迎和期待中国发挥更大作用<sup>③</sup>。美国大中亚新丝绸之路规划从欧洲北方通向亚洲的南方,是连接全球南北区域的一条重要的贸易交通线,其中的关键线路在阿富汗境内。而东起中国的丝绸之路从东亚通向欧洲西部,是一条陆路连接太平洋到大西洋区域的一条重要的贸易交通线。美国大中亚概念地理上包括中国的西部新疆。如果中国新疆南疆铁路由喀什能够通过瓦罕走廊地带,实现与阿富汗交界,使丝绸之路的东西线与美国人的南北线在阿富汗境内汇合实现连接,实际上解决了中国从西部陆路通向西亚的交通问题。这条交通线是中国直接通向西亚地区(波斯湾)的一条关键的交通线,连接了中国西部(新疆、青海、四川、重庆、贵州)等省区通向西亚地区的贸易,从战略上对中国非常有益。因此,我们是否考虑如何参与到美国人的新丝绸之路计划中,利用美国在阿富汗问题上面临的财政困境,成为今后分享这条交通线的参与建设的伙伴国,目前日本在新丝绸之路战略中投入最多。通过参与美国新丝绸之路计划的合作关系,对中国西部边疆外部安全环境的建立符合我们的利益。

(责任编辑 向祖文)



<sup>①</sup> (美)斯蒂芬·布兰克《中亚新一轮“大博弈”将何去何从?》。

<sup>②</sup> Kerry Dumbaugh《中国的外交政策:对美国的全球利益有何意义?》2008年7月18日,http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34588.pdf

<sup>③</sup> 新华网 2012年9月22日电。



**Tong Wei and Igor Gorki** In the past twenty years , Russia carried out a series of pension reform. With these reforms , the coverage of endowment insurance was extended , a pension insurance fund was established , the package level of endowment insurance was enhanced , growth mechanism of basic old-age pension was improved , and development of non-state endowment insurance institutions was encouraged. The old-age security system is transforming from the state total support to the combination of market regulation and state's financial support.

**Zhu Xinglong and Liu Wenge** This paper carried out an empirical analysis of Russian enterprises in transformation period and found that marketization of an enterprise is not necessary condition for economic growth. Adversely , excessive marketization probably result in economic stagnation and decline. The final outcome marketization depends on the rationality of institution arrangement. The key is marketization of enterprise should match with realistic demand of economic development. Institution arrangement must be flexible and tallying with country's situation.

**Shen Lihua** Both Russia and Ukraine belong to the East Slavs. Kievan Rus' is their common cradle , the Mongol invasion had Russia and Ukraine took a different path of development. Treaty of Pereiaslav led to the establishment of the Cossack Hetmanate in left-bank Ukraine under the Russian Empire. Since then , the Russian Empire used various means to assimilate Ukraine. After the October Revolution , as Republics of the Soviet Union Russia and Ukraine experienced vicissitudes in the Soviet Union. Living together hundreds of years , Russian and Ukrainians did not become brotherhood but have implicated memory about the past. With different national feelings , Russia and Ukraine estranged from each other gradually after the collapse of the Soviet Union.

**De Quanying and Jiang Shujuan** The USA is making security strategy for Central Asia. Geographically , the strategy took Afghanistan as the center , covering Central Asia and South Asia. Economically this strategy tries to promote and implement "trade and investment framework agreement between the USA and Central Asia" , focuses on the development of trade in Great Central Asia , help Central Asian countries to reduce trade barriers , promote integration between Central Asian countries and adjacent Afghanistan region. In energy field , American strategy makes effort to build northern transportation network which links with the Central Asian , Latvia and Russia. America also want to strength the cooperation with the Central Asian countries in security area to ensure the transit of American forces in Afghanistan.