

# 美国中亚战略调整及地区政策走向

杨育才 袁毅

**【内容提要】** 2020年2月公布的美国新版中亚战略，宣称“着眼于促进中亚地区的独立与繁荣”，实质是特朗普时期美国脱困阿富汗、巩固地区影响和加强遏制中俄的中亚战略的总结，也是冷战结束以来美国中亚战略的继承与发展。在过去30年中，美国的地区战略调整经历了冷战格局结束之初的力量真空期、“9·11”事件后全球反恐联盟的大发展时期、阿富汗撤军背景下的战略“再平衡”时期，以及面向大国竞争的地区战略新时期四个阶段。不同时期的美国中亚战略注重多领域政策途径的开辟与战略手段运用，无论利用反恐战机军事进入中亚地区，还是在阿富汗撤军条件下继续推进中亚战略的基本目标，均显示了美国政治、经济、外交和军事等各领域政策途径和战略手段的综合运用，地区战略目标的达成具有多领域、多途径和综合手段运用的突出特点。最新一轮的战略调整勾勒出美国中亚地区政策的基本走向，坚持政治改造、致力经济塑造、注重外交再平衡和加强军事战略预置是美国中亚政策走向的基本方面。

**【关键词】** 美国 中亚 大中亚战略 大国博弈

**【作者简介】** 杨育才，国防大学国家安全学院教授；袁毅，国防大学研究生院2018级硕士研究生。

2020年2月5日，美国公布了《美国中亚战略（2019~2025）：促进主权和经济繁荣》。新中亚战略着眼未来5年的发展，同时是对此前30年美国中亚战略的继承与调整。自1991年苏联解体开始，美国针对新生的中亚主权国家采取了几经波折的战略接触和政策调整，始终体现了现实主义特征。围绕现实政治和战略利益的争夺，着眼霸权地位的巩固，美国以地区安全、社会民主以及人道主义援助为切入点，制定和实施地区战略，对中亚地区多国进行了广泛的政策引导和现实干预。美国中亚战略历经调整，总的趋势是中亚地区在美国的全球战略中地位不断提升，表现为中亚战略的目标不断提高，战略手段和途径也不断丰富完

善。贯穿美国中亚地区战略始终的政策轴线是：通过援助、合作和干预的多种手段，谋求介入、改造和操纵地区国家，进而遏制地区战略棋手的实力提升。随着意向中“大国竞争时代”的到来，美国选择与中国、俄罗斯等大国进行对抗的态势日渐明朗，中亚乃至“大中亚”地区<sup>①</sup>日益成为多方战略力量全面博弈的新焦点。

## 一 后冷战时期美国中亚战略的目标调整

自冷战结束、苏联解体和中亚五国独立至今已近三十年，基于自身利益诉求和地区地缘政治环境的变化，美国的地区战略调整经历了四个阶段，中亚战略的地区范围也经历了从中亚、南亚地区分列到统一的“大中亚”战略的演变。

### （一）冷战格局结束之初的力量真空期（1991~2000）

20世纪90年代是美国中亚战略的形成阶段<sup>②</sup>。这一阶段始自冷战结束之际，延续至90年代末，美国的地区利益诉求延续性强，内容清晰，没有出现明显的战略调整。这一阶段美国中亚地区战略目标主要有四个，即防止核扩散、维护新生“民主国家”的主权、推进北约东扩、控制地区石油资源。

第一，冷战后初期，苏联尚未正式解体，中亚作为事实上的新地区和新国家开始成为美国全球战略关注的对象，但在整个欧亚战略中居于边缘地位。布什政府1990年发布的《国家安全战略报告》没有将中亚单独列出。报告开篇提到“防止任何国家或国家集团控制欧亚大陆关系到美国的切身利益”，而在概括“美国在90年代的利益与目标”中提到：“防止至关重要的军事技术和资源转移到敌对国家或集团，尤其是大规模毁灭性武器以及有关的高技术发射工具”以及“确保外国市场的准入以及对外国能源、矿物资源、海洋和太空的使用”。为此，美国寻求“支持促进经济发展和社会、政治进步的援助、贸易和投资政策；促进

<sup>①</sup> 本文所论述的地区战略主要侧重于安全战略层面。文中使用的“中亚”概念通常指中亚五国，这一概念未能反映新世纪完整的美国地缘战略规划。鉴于此，文中一些地方也使用“大中亚”概念，用以指称中亚与南亚（主要包含阿富汗、巴基斯坦以及印度）相互融合的联动地区，主要依据是“9·11”事件后美国学界提出的大中亚和大中东概念以及美国国务院设立南亚与中亚事务局的职能规划。

<sup>②</sup> 国内一些学者倾向于将20世纪90年代描述为美国对中亚地区的“观望应对”和“主动塑造”两个阶段，但是近年来，尤其是2016年之后的研究中，将20世纪90年代作为一个整体阶段逐渐成为共识。参见袁胜育、钱平广：《美国中亚战略的困境、发展与转向》，载《学术前沿》2016年第12期；贾少学、毕洪业：《美国中亚政策的演变及前景》，载《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2017年第2期；胡德坤、钱宇明：《冷战结束后美国中亚政策的演变》，载《湖北大学学报（哲学社会科学版）》2018年第6期。

自由、民主政治制度的发展”<sup>①</sup>。这是美国全球战略的重要组成部分，事实上很快被用于新独立的中亚国家。

第二，苏联解体之初，防止苏联遗留的大规模杀伤性武器的扩散，维护核安全环境是美国关注中亚的重点。美国在1991年版的《国家安全战略报告》中将90年代的利益和目标进一步明确为“促进苏联的民主变革，同时保持坚定地阻止苏联采取任何新的追求军事优势的政策”以及“防止化学、生物和核武器……的扩散”<sup>②</sup>。在哈萨克斯坦1993年主动提出放弃核武器后，美国与哈萨克斯坦之间合作销毁处理核武器、核燃料以及核设施的工作一直持续至今。克林顿政府1997年发布的《国家安全战略报告》将这一成果作为成功案例典型加以强调<sup>③</sup>。尽管美国对中亚国家的投资环境、政府治理能力一直持怀疑态度，但两国始终保持了良好的双边关系，根源在于防止核扩散是美国国家安全战略不可或缺的重要内容，这一点在此后历届美国政府公布的《国家安全战略报告》中一脉相承，2002年后进一步与恐怖主义威胁一同捆绑论述。

第三，政治上帮助中亚新生国家巩固政权稳定、主权独立和领土完整，防止潜在的俄罗斯“新帝国主义”重新崛起并主导中亚地区。1997年的《国家安全战略报告》认为，要想维持美国“面向新世纪的全球领导”战略的顺利实施，需要加强与俄罗斯及新生国家在外交、军事以及经济等各方面的合作<sup>④</sup>。大量研究表明，美国对这一地区的民主化进程投入了很多精力，然而伴随着与俄罗斯之间“微笑政治”的蜜月期草草收场，美国不得不承认该地区的民主化进程不进反退，并将造成这一结果的原因归咎于俄罗斯对新独立国家政权带来威胁从而导致中亚各国更加倚重其国内的专制集权<sup>⑤</sup>。

第四，军事上通过和平伙伴关系（PFP）计划和欧安组织等多边框架，不断加强与中国中亚国家的安全合作，实质是以较为温和的手段为推进北约东扩作准备。1994年的《国家安全战略报告》坦承，“北约未来的扩展目标不是在欧洲进一步向东划一条新的界限，而是促进稳定、民主、繁荣和安全合作，使欧洲成为一个

① White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 1990, p. 4.

② Ibid., p. 3.

③ The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 1997, p. 7.

④ Ibid., p. 7.

⑤ A. Matveeva, “Democratization, Legitimacy and Political Change in Central Asia”, *International Affairs*, Vol. 75, No. 1 (1999) pp. 26–27; E. W. Merry, “Governance in Central Asia: National in form, Soviet in content”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, No. 2 (2004) p. 285.

更大的欧洲”<sup>①</sup>。1997年《国家安全战略报告》延续这一战略，指出北约在欧洲西部地区的成功将在欧洲东部得以复制，美国将进一步强化和平伙伴关系机制<sup>②</sup>。

第五，经济上试图将中亚国家纳入美国主导的世界市场经济体系。1994年下半年，美国能源部出具的一份报告显示，里海—中亚地区的原油储量可能达到2 000亿桶<sup>③</sup>，以此为契机，中亚在美国对外政策中的定位得到极大提升。1997年的《国家安全报告》，明确将里海地区石油资源列为继中东和美洲之后的第三大潜在进口来源<sup>④</sup>。美国围绕油气资源出口管线建设开始大力开展与一些中亚国家援助合作，力图打破中亚国家经济上对俄罗斯的依赖，尤其是该地区丰富的油气资源出口通道过境俄罗斯带来的潜在威胁。

这一阶段美国与中亚国家之间的交流总体上有限，历年国家安全战略报告均未将中亚地区作为独立利益攸关区进行论述。因为当时中亚国家之于美国，无论地缘战略价值还是经济价值尚未充分显现，由于地理距离较远，加之这一地区依旧处于俄罗斯“后院”腹地，在安全上的排序依然靠后，美国与中亚国家的经济合作也始终没有形成体系。同时，美国对中亚国家的民主化前景过于乐观。美国学界政界沉醉于一时风头正劲的“历史终结论”，理所当然地得出中亚新生国家政权将顺利转型的结论。从地区关联性看，中亚各国居于美国地区战略的外围。与中亚国家合作的动力更多源自美俄两国的地区争夺，美国将中亚地区的重建视为冷战外围战场的延续性工作，遏制俄罗斯才是重中之重。

## （二）“9·11”事件后全球反恐联盟的大发展时期（2001～2008）

21世纪美国对中亚地区大量投入是其全球战略调整的结果。“9·11”事件促使小布什政府对美国面临的威胁进行重新评估，认为以恐怖袭击为代表的非传统安全威胁已经超越大国敌对带来的威胁，而美国反恐战争的胜利有赖于地区组织和国家的共同合作<sup>⑤</sup>。之后，军事安全成为美国中亚政策的主导因素，中亚地区战略成为美国全球战略的重要组成部分。2002年的《国家安全战略报告》提出“重建阿富汗将确保地区恐怖主义不能卷土重来，而这一项目需要国际组织以

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 1994, p. 3.

② Ibid., p. 3.

③ Ramakrushna Pradhan. Geopolitics of Central Asia: China – U. S. Engagement. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, 2010. p. 82.

④ The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 1997, p. 21.

⑤ The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2002, p. 5–7.

及非政府组织的共同合作”<sup>①</sup>，说明美国在中亚保持存在将成为长期战略。也是从这时起，美国中亚地区战略的范围也超出中亚五国概念，逐步具有了“大中亚”的所指。可以说，“9·11”恐怖袭击事件提升了中亚地区在美国全球战略中的重要地位，成为美国全球战略的转折点，也开启了美国中亚战略的新阶段。这一时期，美国中亚战略的公开目的十分明确，即联合反恐，而实际目的又不仅限于此，可以说其战略目标隐含着更多更复杂的内容。

第一，实现地缘格局塑造。介入中亚使得美国能够同时近距离面对中国和俄罗斯，加强对欧亚大陆的地缘战略运筹。如布热津斯基所言，“美国如何巧妙地处理同欧亚棋盘上的重要战略棋手的关系……对于美国长久和稳固地保持其在全球的首要地位是至关重要的”<sup>②</sup>。美国借反恐之名建立在中亚地区的直接军事存在，既迎合了中亚各国借力西方达成战略均衡的主观意愿，又能制约上海合作组织和俄罗斯主导的独联体集体安全条约组织（集安组织）。在后期直接战略利益重要性下降、资源投入受限的背景下，美国以提供公共安全产品为筹码，拉拢印度、欧盟<sup>③</sup>以及日本等盟友，不断增加在中亚各国的经贸投资额，加强地区力量制衡的复杂性。

第二，全力推进地区国家的政治演变。推进地区国家的政治民主化是美国全球战略不变的目标，而反恐战争的需要从一定程度上增加了推进民主的迫切性。依据小布什政府2002年发布的《国家安全战略报告》，为了有效打击恐怖主义，美国需要支持穆斯林世界持温和立场和现代发展倾向的国家政府，以消除其国内滋生恐怖主义的土壤<sup>④</sup>。为此，美国对中亚国家不惜采取政权更迭的激进手段。2006年的《国家安全战略报告》不仅公开肯定格鲁吉亚、乌克兰以及吉尔吉斯斯坦的“颜色革命”，还声明为了达到促进民主事业的目的，将不惜采用包括公开支持改革派、针对性的军事训练援助以及各种制裁在内的一切必要手段<sup>⑤</sup>。

第三，加大经济控制力度。这一时期，中东地区的安全环境恶化使美国不得

<sup>①</sup> The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2002, p. 7

<sup>②</sup> [美]布热津斯基：《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，上海人民出版社2015年版，第158页。

<sup>③</sup> 欧盟在2007年制定了首份中亚战略文件，决定全面深化与中亚国家的合作，开启与中亚国家关系的新时期。据统计，欧盟1991~2006年对中亚国家援助总额约为5.7亿欧元，而2007~2014年其主要援助渠道“发展合作工具”项目援助额超过6.35亿欧元，根据2014年8月欧盟预算，中亚地区援助将超过10亿欧元。参见徐刚：《欧盟中亚政策的演变、特征与趋向》，载《俄罗斯学刊》2016年第2期。

<sup>④</sup> The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2002, p. 12.

<sup>⑤</sup> The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2006, pp. 2-7.

不考虑能源安全。当时美国的页岩气开采技术尚未取得突破，20%以上的能源进口来自中东，美国开始寻求进一步控制中亚地区尤其是里海盆地的油气资源。美国借重建阿富汗的名义提出“新丝绸之路”战略，旨在通过阿塞拜疆和阿富汗将中亚国家油气管道通往欧洲和南亚，另外通过“北方运输通道”计划对“大中亚”地区的公路运输建设提供大量援助，事实上是寻求推进包含阿富汗和巴基斯坦在内的“大中亚”地区经济一体化。

第四，加强针对中国的地区战略谋划。在“9·11”事件之前，美国当局就已经将中国锁定为战略竞争对手，在阿富汗和中东反恐战争取得战场胜利之后，小布什政府积极加强针对中国的战略遏制准备。针对中国在中亚地区国际地位的提升及战略主导作用的日益显现，美国适时加大了对新疆地区民族问题的炒作力度，其中以中亚问题专家斯塔尔<sup>①</sup>所主导的“新疆工程”尤为突出。2004年该研究项目成果《新疆：中国穆斯林的边陲》试图从历史等方面为“东突”势力张目，界定所谓“新疆问题”本质上是种族和人权问题，意在协助“东突”掌控话语权，扩大国际影响<sup>②</sup>。

值得指出的是，这一时期美国中亚战略的隐蔽目标难以如愿。在初始阶段，美国客观上需要中亚地区国家及周边邻国的战略配合，反恐战争的基本目标限制了美国其他的地区战略意图。后来情况虽然发生了变化，美国开始有意利用阿富汗战争的条件扩大在中亚的战略目标，但是在塔利班势力并没有得到根本控制，战略上依然需要中俄配合的前提下，美国对中亚国家自然难以放手干预。此外，美国政治干预的做法本身不得人心，美国对于中亚国家政治腐败、民主进程失败的指责开始公开化<sup>③</sup>，导致美国与中亚主权国家的关系不时出现裂痕。与美国合作关系一向密切的乌兹别克斯坦在2005年“安集延事件”之后，明确表态不再欢迎任何外国军事存在。

### （三）阿富汗撤军背景下的战略“再平衡”时期（2009~2016）

美国中亚战略也存在一个“再平衡”时期。金融危机爆发后，美国国内形

<sup>①</sup> 美国这一阶段推出的中亚地区经济、政治政策大多与斯塔尔主持的所谓学术研究成果关联密切，包括文中其他地方提到的“新丝绸之路”战略、大中亚的概念等等。

<sup>②</sup> 许建英：《“东突”问题的历史与现状述论》，载《新疆师范大学学报》2016年第6期。

<sup>③</sup> 2006年发布的《报告》提到美国不会满足于地区国家处于专制政权（Authoritarian）下的虚幻稳定，而同期以自由欧洲之声（Radio Free Europe）为代表的美国民主喉舌频繁将中亚各国政府界定为专制政权，批评其国内腐败问题和人权状况。参见 The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2006, p. 7.



势变化要求对其国家安全战略进行新一轮调整。奥巴马上台后，伴随着全球战略调整，中亚战略也开始进入新的阶段。这一阶段的调整体现在奥巴马政府 2010 年发布的《国家安全战略报告》中，表现为军事战略收缩与非军事手段加强的双重特点。

第一，军事战略调整表现为经济压力下的战略收缩，美国开始逐步削减军事力量和减少军事投入，美军和北约部队开始逐步撤出阿富汗战场。美国中亚政策的调整有很多原因，总体上讲，经济危机条件下被迫削减战略投入和地区地缘政治局势发生明显转变是决定因素。2010 年的《国家安全战略报告》明确提出“要维护美国的繁荣就需要更加合理地支配纳税人的钱”，而“国防部大约占联邦采购开支的 70%，我们将终止那些过时的、重复的、无效的或浪费的项目”，这表明美国对于战争的资源耗费开始反思<sup>①</sup>。

第二，配合全球战略调整和反恐战争重心转移也是其地区战略调整的基本目标所在。此一时期美国战略力量向西太平洋地区转移以加强对中国的战略遏制带有根本性。俄罗斯在 2008 年金融危机后经济上依赖中国的程度不断加强，中俄通过上海合作组织不断加强与中亚国家的经济军事联系，地区新大国博弈（the New Great Game）时代到来的观点开始主导美国对地区形势的判断<sup>②</sup>。随着中国力量的急速上升，美国总统奥巴马 2011 年 11 月在亚太经合组织峰会上高调提出“转向亚洲”战略，2012 年 6 月 3 日闭幕的香格里拉对话会上，美国国防部长帕内塔提出“亚太再平衡战略”，重塑中亚政策成为美国地区战略当务之急<sup>③</sup>。2011 年以击毙“基地”组织头目本·拉登为节点，美国的中亚战略调整加速推进，阿富汗撤军被列入日程。从 2013 年开始，美国反恐重心逐渐由阿富汗转向针对叙利亚境内的“伊斯兰国”组织，乌克兰危机、也门战乱以及与伊朗关系恶化也都一定程度冲淡了中亚地区的战略地位，美国中亚地区的军事和经济投入开始大幅削减。

第三，同步加强与中亚国家的外交关系是战略调整的重要内容。在实施针对

<sup>①</sup> The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2010, p. 34.

<sup>②</sup> Younkyoo Kim, Fabio Indeo: “The New Great Game in Central Asia post 2014: The US ‘New Silk Road’ Strategy and Sino – Russian Rivalry”, *Communist and Post – Communist Studies*, Vol. 46, Issue 2, June 2013, pp. 275 – 286.

<sup>③</sup> 分别参见：“Remarks by President Obama at APEC CEO Business Summit Q&A”, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/12/remarks-president-obama-apec-ceo-business-summit-qa>; “Secretary of Defense Speech, as Delivered by Secretary of Defense Leon E. Panetta. Shangri – La Hotel. Singapore. Saturday, June 02, 2012”, <http://archive.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1681>

中国的“亚太再平衡”战略的同时，地区范围内也出现了美国中亚战略的“再平衡”政策。美国中亚战略的“再平衡”政策主要表现在奥巴马第二任期（2013~2016），同步加强外交和经济整合、推行更加均衡的政策是这一时期战略调整的主要内容。这一时期，美国开始认真梳理过去20年中亚政策的经验教训，回归理性主义。其随后遵循的原则主要包括5点：（1）有重点地培养双边关系，其中与哈萨克斯坦以及乌兹别克斯坦的交流合作较为突出，一方面这两个国家具备成为地区主导国家的潜力，另一方面适当侧重使美国的有限投入可以得到有效利用；（2）承认与中俄在中亚地区存在共同利益，并注重利用中俄两国关系维护自身利益，通过战术妥协达到保持有限存在的目的；（3）加强与中亚国家“C5+1”机制建设，避免过于突出对人权问题的关注，在地区国家需要的领域如边境管理、跨国犯罪管控等方面进行多边合作和有限干预；（4）加大对非政府组织作用的战略运用，重点从卫生、教育以及环境保护等民生领域实现突破，通过培养更具民主意识的未来政治精英和更加开放的民众基础，以温和手段达成更具长远性的利益诉求<sup>①</sup>。

#### （四）面向大国竞争的地区战略新时期（2017年至今）

2017年特朗普执政开启了美国中亚战略的新时期。当年12月发布的《国家安全战略报告》，概述美国面临的主要全球性威胁及应对方案，提出了保护美国人民和国土安全、促进美国经济繁荣、以强大实力维护和平以及提升美国国际影响力的四大支柱。在此背景下，特朗普当局的阿富汗政策及中亚政策也发生了新的变化，新一轮战略调整体现为面向“大中亚”、安全稳定和经济一体化三个方面，表现出与特朗普行事风格迥异的理性与现实。

第一，在奥巴马地区战略“再平衡”的基础上加强在中亚地区的存在，推动中亚地区的独立。这是大国竞争条件下削弱主要战略竞争对手的根本政治手段。美国在中亚地区军事力量的收缩趋势并不代表对该地区重视程度的下降，相反，一系列理性调整恰恰说明美国长期经营中亚的决心。在“C5+1”机制框架下，加强对中亚地区大国的拉拢是新时期美国中亚战略的突出表现。

第二，在印太战略背景下，积极维持阿富汗形势的稳定。阿富汗在美国全球和地区战略中具有重要地位，这不仅取决于阿富汗在全球反恐战略中的地位，更

<sup>①</sup> Eugene Rumer, Richard Sokolsky, Paul Stronski: "U. S. Policy Toward Central Asia 3.0", Carnegie Endowment for International Peace Paper, January 25, 2016. Available at <http://carnegieendowment.org/2016/01/25/u.s.-policy-toward-central-asia-3.0-pub-62556>



取决于阿富汗在涵盖中亚和南亚、中东部分地区的“大中亚”地区的战略地位。特朗普当局坚持从阿富汗撤军的方针，但同时坚持撤军后维持对阿富汗影响力的目标。为此，美国需要广泛的国际合作，同时为阿富汗国内的和解创造国际条件。阿富汗仍然是美国“大中亚”战略的重心所在，美国对中亚国家的政策与维护阿富汗形势稳定紧密联系。

第三，推进美国主导的大中亚经济一体化。首先是推进美国在中亚地区的能源、贸易和投资利益。中亚的资源禀赋和地缘地位决定了在这一地区的全球性竞争格局，美国的中亚战略连接着更广泛的跨地区战略与全球盟友和伙伴关系。在这种条件下，坚持在中亚的存在有利于美国维持与欧盟、日本、土耳其、印度的关系。失去这一地区也自然意味着涉及广泛的盟友和伙伴关系的变动。

特朗普时期，美国中亚战略的调整以完整的文本形式呈现出来，这就是美国国务院新近发布的《美国中亚战略（2019~2025）》<sup>①</sup>。该报告主题为促进主权和经济繁荣，提出在中亚地区的主要战略利益是建立一个稳定和繁荣的中亚，使该地区可以根据自己的实际情况与各种伙伴自由地追求政治、经济和安全利益，显示了美国对中亚国家独立和不受地区大国控制的战略目标。

## 二 不同时期美国中亚战略的政策途径与战略手段运用

考察不同时期美国推进中亚战略的基本做法，无论利用反恐战机军事进入中亚地区，还是在阿富汗撤军条件下继续推进中亚战略的基本目标，均能够发现美国政治、经济、外交和军事等各领域政策途径和战略手段的综合运用，地区战略目标的达成具有多领域、多途径和综合手段运用的突出特点。2020年2月公布的中亚战略，在具体政策方面，设定了中亚战略追求的6大目标分别是：支持中亚国家主权和独立、减少地区恐怖主义威胁；扩大并维持对阿富汗稳定的支持；鼓励中亚国家与阿富汗之间的联系；推动法治改革和尊重人权；促进美国对中亚国家的投资。这些具体目标显示了未来美国中亚战略的政策途径以及支撑手段。

### （一）打着道义旗号，充分运用各领域合作谋取霸权利益

寻找冠冕堂皇的借口历来是美国介入中亚事务的重要策略选择。实践看，美国在介入中亚事务过程中，往往以维护独立自主和地区安全为切入点，有效利用

<sup>①</sup> 《美国的中亚战略（2019~2025）》，译文参见兰州大学中亚研究所公众号，2020年2月6日。

中亚国家期望西方势力介入以制衡俄罗斯和中国的目的。“9·11”事件后借助反恐名义将军事力量投射到这一地区是典型例证。全球经济和金融危机发生后,美国被迫减少地区战略投入,选择逐步撤出中亚五国境内的军事力量,名义上是满足中亚国家的要求,实际上是基于中俄等国“搭乘安全便车”的判断,要求和引导其他地区国家加大反恐投入的现实需要。

由于直接干预容易受人诟病,美国在推广民主和策动颜色革命过程中,非常重视非政府组织作用的发挥,以此为赤裸裸的政治干预贴上民间社会互动的金箔。这一点在美国干预中亚政治方面表现极为明显。截至2005年8月,全球共有2914家非政府组织在中亚注册,其中在哈萨克斯坦有699家,吉尔吉斯斯坦有1010家,塔吉克斯坦有595家,土库曼斯坦有138家,乌兹别克斯坦有472家。这些组织大多有美国背景,且受到美国国际开发署等机构的资助或直接领导<sup>①</sup>。非政府组织活动在宣传和实际操作层面具有高度的政治欺骗性,在占领道义制高点的同时潜移默化地影响地区文化和政治形态。

经济合作是美国影响中亚事务的基本途径。在美国的中亚战略中,经济战略、“金元政策”和经济利益输送的手段从未放松。2011年,在奥巴马政府宣布阿富汗局势得到根本控制、经济建设将取代军事行动的大背景下,国务卿希拉里·克林顿在一次演讲中推出“新丝绸之路”战略,认为阿富汗和周边国家的经济建设将得益于这一战略,美国将以大中亚地区发展促进者的姿态,有针对性地投资道路和油气管道建设项目<sup>②</sup>。事实是,随着能源对外依赖大幅降低、反恐战争获得阶段性成功,美国对中亚地区的现实利益需求整体下降。相比中国在2013年和2015年相继提出总计超过1000亿美元的基础设施投资计划,美国可用于这一地区投资的资源相形见绌,选择避免在经贸领域与中国正面竞争成为美国的阶段性理性选择。

拓展民间合作,推进西方资本利益是美国地区经济合作的重要因素。目前,美国对当地国的援助和投资除了通过军事人员培训、边界管理能力以及打击跨国犯罪等领域的合作外,主要通过非政府组织一方面与政府新丝绸之路对接,另一方面是以企业对企业的方式,与大量企业展开协作,在中亚国家教育、医疗、商业、能源等领域开展基础性工作,将国家战略与民间合作、企业赢利结合在一

<sup>①</sup> 李立凡、刘锦前:《美国中亚战略棋盘上的非政府组织》,载《国际问题研究》2005年第8期。

<sup>②</sup> “Remarks at the New Silk Road Ministerial Meeting”. <http://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/09/173807.htm>

起。站在“促进民生”这一战略制高点，美国政府与民间的长期性投入基本维护了美国在中亚地区道义与利益的平衡原则，使得 21 世纪初美国由于推动颜色革命在这一地区催生的反美情绪得到有效缓解。

## （二）双边与多边途径配合，有效维护和延续欧亚大战略

基于中亚地区国家间差异和大国制衡的现实，美国的阿富汗战略和中亚战略强调准确定位对象国的不同利益诉求，有重点地建立双边合作。其中，阿富汗、哈萨克斯坦与乌兹别克斯坦成为主要合作伙伴，密切的双边关系能够给美国地区战略提供可靠的着力点。

与阿富汗的双边关系建立在阿富汗战争的基础上，强调阿富汗对于美军的军事战略支点作用。利用军事占领阿富汗的时机，同时与多个中亚国家分别发展双边军事合作，进而提升经济、政治关系。2005 年中亚地区发生“颜色革命”之前，美国一度在哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦拥有 6 个可供使用的军事基地和后勤设施，相关军事合作均建立在双边基础上。美国与哈萨克斯坦的双边关系最为稳定持久，美国是第一个承认哈萨克斯坦独立的国家，两国建交后在去核化道路上的合作奠定了长期合作的基础。“9·11”事件后，哈萨克斯坦是中亚地区第一个公开表示愿意提供军事便利的国家，在美国支持下，哈萨克斯坦于 2010 年以主席国身份承办了欧安组织年度峰会，于 2015 年加入了世贸组织<sup>①</sup>。2018 年 1 月纳扎尔巴耶夫访问美国，双方签署了《哈萨克斯坦与美国：面向 21 世纪的增强的战略伙伴关系》及 20 多个协议，意向合作总额高达 75 亿美元。美国与乌兹别克斯坦的关系较为曲折，但重视乌兹别克斯坦的地位与作用在美国的中亚政策中具有连续性。2018 年 5 月，乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫访问美国，通过《开启战略伙伴关系的新时代》联合声明，双方表示两国关系进入了新型战略伙伴的新时代，双边关系有了明显突破。美国把对乌财政援助从 2016 年的 1 010 万美元提高到 2018 年的 2 810 万美元<sup>②</sup>。

利用与中亚国家的双边关系促进地区的“自主”一体化。美国的中亚政策注重构建面向一体化的多边关系。在美国加强地区战略平衡的背景下，中亚地区的独立性和内部的关系协调不断发展。2017 年 9 月，乌兹别克斯坦总统在联合国

<sup>①</sup> U. S. Relations With Kazakhstan, Bilateral Relations Fact Sheet, Bureau of South and Central Asian Affairs, July 19, 2018. Available at <http://www.state.gov/u-s-relations-with-kazakhstan/#content>

<sup>②</sup> 张全：《蓬佩奥访俄罗斯“后院”推销美国中亚新战略》，上观新闻，2020 年 2 月 4 日。

大会第72届会议上提出定期举办中亚国家首脑会议的提议，得到其他中亚国家的响应。2018年3月和2019年11月，中亚国家首脑会议已经举办两届，成为服务于中亚地区国家加强内部协作的重要平台<sup>①</sup>。

建立多边机制是推进地区战略的重要途径。通过多边组织内互动，泛化地区概念，采取间接路线削弱中俄对中亚地区主导权。20世纪90年代，美国在与中亚五国建立外交关系的基础之上，通过“和平伙伴关系计划”举行小规模联合演习，不仅从军事上展示了美国维护中亚政权独立的决心，而且将中亚国家纳入欧洲安全和合作组织，为维护后冷战时期欧亚地区的整体稳定发挥了持续作用<sup>②</sup>；“9·11”事件后，美国又通过反恐战争和石油管道建设的手段，在中亚国家与南亚阿富汗、巴基斯坦以及印度等国之间建立联系。2011年推出的“新丝绸之路战略”围绕阿富汗发展中亚与南亚的关系，不断强化其“大中亚”和“大中东”概念，使得传统中亚地区概念逐渐泛化。

2015年以来，美国与中亚国家建立“C5+1”多边框架，多边互动与合作的模式逐渐成熟。2017年9月，美国国务卿蒂勒森即在华盛顿与中亚五国的外交部长举行会谈，一致认为有必要深化在这一机制内的合作<sup>③</sup>。2020年2月，美国国务卿蓬佩奥走访哈、乌两国，并参加在塔什干举行的“C5+1”会谈，在与乌兹别克斯坦总统的会谈中，强调支持乌兹别克斯的各项改革，支持乌独立、主权和领土完整，愿为乌加入世贸组织提供全面帮助<sup>④</sup>。

### （三）直接援助和隐蔽渗透相结合，图谋推进民主和政治颠覆

经济、军事领域的直接援助历来是美国培植亲美政权和势力的重要手段。冷战结束初期，美国在“减少威胁合作计划”框架下投入超过2.4亿美元用于协助哈萨克斯坦处理遗留核武问题，在反恐合作领域，哈萨克斯坦安全部队持续获得包括美国国际军事教育训练项目在内数个军事援助基金的资金支持，还参与到美国出资组织的多项军事演习当中。美国对中亚国家的直接援助在吉尔吉斯斯坦体现得更为突出，据统计，2006年美国陆续向吉政府提供超过8.5亿美元的援助，用于其民主化、经济发展、安全和人道主义等项目。而在2009、2010、2011年

① 张全：《蓬佩奥访俄罗斯“后院”推销美国中亚新战略》。

② 郑润宇：《从俄哈视角解读阿斯塔纳峰会前后的欧安组织》，载《国际观察》2011年第3期。

③ US Department of State, “Secretary Tillerson’s Meeting with the C5+1 Leaders,” September 22, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/09/274388.htm>

④ 张全：《蓬佩奥访俄罗斯“后院”推销美国中亚新战略》。

这一数字至少达到 1.315 亿、0.51 亿和 1.506 亿美元<sup>①</sup>。除此之外，美国还为中亚国家争取到大量外资投入以及国际金融机构的援助。

新世纪美国中亚战略中，隐蔽渗透的因素不断增加。由于直接军事经济援助经常被所在国政府挪作他用，同时政府部门以及边境管理部门能力低下也直接影响美国反恐战略目标的有效达成<sup>②</sup>，美国也经常选择隐蔽渗透的方式，以民主自由为掩饰，在中亚国家推动民主变革，实现政治颠覆。在格鲁吉亚和乌克兰策动并实现“颜色革命”，都是美国利用公开和隐蔽手段颠覆对象国的得意之作。一些失败案例印证了美国的颠覆政治中明暗两种途径与手段的交织。在吉尔吉斯斯坦 2005 年发生的“郁金香革命”进程中，美国通过欧安组织等平台对当地政府施压，同时煽动反政府力量上街游行，显示了以双重手段积累政治力量和进行政治干预的效能。2006 年 7 月，吉尔吉斯斯坦驱逐两名美国外交官，理由是他们干预吉尔吉斯斯坦的内部事务<sup>③</sup>。乌兹别克斯坦“安集延事件”本身有西方幕后策动的背景，但是事件发生后，西方要求对这一事件进行独立国际调查，进而对乌兹别克斯坦进行制裁，暴露了西方的政治虚伪。

时至今日，虽然美国与中亚国家总体关系保持稳定，中亚国家依然在大量接受美国和西方的援助，并保持与政府和非政府组织的合作关系，但不欢迎外国驻军和反对西方利用非政府组织制造街头政治事件依旧是中亚国家的外交底线。

#### （四）代理人和盟友双重倚重，充分安排战略预置

首先是充分利用代理人，如在阿富汗利用喀布尔政权加强地区战略预置。当前阶段，阿富汗国内遥遥无期的和平进程为美国军事存在和实施军事控制提供了借口，也创造了必要条件。2018 年 9 月随着阿富汗安全局势再趋恶化，特朗普政府在决定增兵阿富汗战场的同时，任命扎尔梅·哈利勒扎德为总统特使前往阿富汗推进战后政府和塔利班和解进程。根据 2019 年 9 月初特朗普停止与塔利班谈判的命令，持续数轮的谈判和行将达成的美军撤军协议功亏一篑。如此一来，美国就能够理所当然、堂而皇之地保持一定规模的军事存在。在驻军支持下，制造和利用一个多政权共存的阿富汗，保障美国在中亚地区站稳脚跟，也许才是美国

<sup>①</sup> 曾向红：《美国对中亚事务的介入及中亚国家的应对》，载《国际政治研究》2015 年第 3 期。

<sup>②</sup> Joshua Kucera, “U. S. Military Aid to Central Asia: Who Benefits?”, Open Society Foundations Reports, September 25, 2012, p. 5. <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/us-military-aid-central-asia-who-benefits>

<sup>③</sup> Mariya Y. Omelicheva, *Counterterrorism Policies in Central Asia*, New York: Routledge, 2011, p. 45.



地区战略的本意。

盟友关系是一种更加“光明正大”的战略预置。美国历来重视对盟友的依赖与利用，冷战时期以及“9·11”事件之前，美国更多是将盟友作为海外力量支点和利益附属加以捆绑。而以小布什政府发动阿富汗战争为节点，美国国家战略总体上由威慑向先发制人转变。这也使得美国在更大程度上依赖盟友的力量。奥巴马政府时期，美国明确表示依靠其自身力量难以维护国际秩序，而特朗普政府更是将盟友推向一线，谋求自身投入最小化的高性价比霸权体系。这一时期，美国充分调动欧盟、印度<sup>①</sup>以及日本等盟友在中亚地区的多元化参与。反恐战场上，美国依靠北约成员国的积极参与为其战争行为的合法性和延续性辩护。随着美国战略中心转移，在经费投入受限的条件下，通过提供安全保障这一招牌公共产品，以能源需求为抓手，吸引诸如亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行以及世界银行等金融机构在中亚国家和阿富汗、巴基斯坦进行石油管线以及道路建设投资。

战略预置的途径之一是采取广泛而有限的军事合作。鉴于在阿富汗的驻军已经大幅减少，2014 年之后，美军主要采用有限而实用的军事合作和准军事手段巩固与中亚国家的军事合作，包括“去核化”军事援助、小型军演、边界管控、反恐力量培训等等，这些手段不仅契合了中亚国家的现实要求，同时达成了美国维持地区纽带的战略和政治诉求。

### 三 未来五年美国中亚战略的政策走向分析

新近公布的中亚战略愿景部分指出，“有效实施该战略能够确保中亚成为一个稳定和安全的地区，并加深与相关国家的关系”，其中特别强调，“促使中亚国家改革和使地区向国际投资者开放，并要加强民主政治是美国特别的关切”。考虑已然明确的政策目标和近年来的地区政策实践，未来五年，美国中亚战略的政策走向可以概括为坚持政治改造、致力于经济塑造、注重外交再平衡和加强战略预置四个方面。

---

<sup>①</sup> 奥巴马政府后期，伴随着亚太再平衡战略实施，印度成为美国在大中亚地区倚重的重要力量，认为印度的“东进政策”（India's Act East policy）与美国维持地区稳定、反恐以及地区经济融合的战略目标趋同。参见 White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2015, p. 25.



## （一）坚持政治改造，积极推进民主化依然是美国地区政策的重要选项

中亚战略报告在具体目标设定部分明确要“使中亚国家拥有强大的民主体系”，代表了美国在中亚地区推进民主化和坚持政治改造的决心，也反映美国全球战略的延续性和长期稳定性。中亚战略报告的愿景部分指明“与中亚五国的合作有利于推广美国价值观”，等同于公开了美国地区外交的政治意图。

在 21 世纪第一个十年，美国利用中亚国家国内政治危机推行“快餐式”的民主化进程，与其说遭遇了溃败，不如说是进行了有效的试验。美国国内智库在充分分析后，得出的结论不是放弃民主化，而是倡导通过长期经营渗透，培植民主土壤。主要途径包括：侧重提高在民生领域的投资力度，比如卫生医疗、妇女就业、资源开发等，培养广泛的民众友好度；突出教育事业的共建共享，为大批青年学生提供奖学金赴美留学，逐步塑造亲美亲西方民主的认识观，同时着重培养潜在对象掌握经济发展、政治管理的专业知识，为他们未来参与政治角逐积蓄能量<sup>①</sup>；加大网络和自媒体建设力度，不断深化网情舆情渗透工作。为达到以上目的，美国致力于将保持在中亚地区的多元存在，尤其注意发挥各类非政府组织和准政府组织隐蔽而又具备广泛影响的特殊优势。

新时期的美国无意改变对中亚地区进行民主化改造的一贯政策。特朗普在 2017 年《国家安全战略报告》中指出，美国试图通过调动公共和私人资源，力求对外援助获得回报和实现效应最大化，减轻美国的财政负担<sup>②</sup>。他认为美国在中东地区发动战争消耗高达 1.8 万亿美元是一个错误，与此相比，“颜色革命”的代价极小，风险极低。实践中，美国紧盯中亚国家政权过渡过程中可能出现的变量，通过非政府组织和企业联合积极开展准政府行为，干预中亚国家的网络自由及政治团体活动，以最终达到影响现在所谓“专制政府”执政地位的目的。

## （二）致力于经济塑造，坚持实施跨地区的一体化方案日益占据重要地位

分析最新版的中亚战略，美国在该地区的主要战略利益就是建立一个由美国主导的稳定和繁荣的中亚，“它可以根据自己的条件与各种合作伙伴一起自由地追求政治、经济和安全利益；推动中亚国家与全球市场相联并接受国际投资”。

<sup>①</sup> White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2015, p. 21.

<sup>②</sup> Ibid., p. 39.

美国地区政策的经济目标显示，未来一段时期美国将致力于推进由美国主导的“大中亚”或跨地区的一体化进程，加强对中亚国家的市场经济塑造。

特朗普政府于 2017 年 12 月发布的《国家安全战略报告》将中国明确列为与其处于竞争态势的“修正主义国家”。鉴于新世纪中国在中亚地区的所谓“经济扩张”，以及中亚地区在中国“一带一路”倡议中的战略枢纽地位，美国加强地区经济塑造的前提是激活“中国威胁论”，不排除发酵针对中国的地区动荡环境。《安全战略》指出，美国在中亚追求的目标包括防止大国对这一地区的控制，避免该地区成为“圣战”分子的安全庇护所，并优先考虑推进地区国家的改革进程<sup>①</sup>。

美国为激活“中国威胁论”采取的实际宣传和对抗措施，首先是在经济上鼓吹中国的债务陷阱，试图说服中亚各国重新思考与中国进行经贸合作及金融借贷的业务前景。美国媒体渲染中国“一带一路”倡议对沿线国家带来的巨额债务危机，指责中国将利用这些债务危机来达成控制债务国的目的。美国战略与国际研究中心（CSIS）推出《美国应如何应对全球基础设施的挑战》的报告，直称中国“一带一路”建设对美国全球利益构成威胁，并对加强美国全球基础设施建设能力提出了七条建议<sup>②</sup>。

出于在“大中亚”框架下掌控阿富汗局势和塑造地区格局的需要，美国在经济领域积极推进针对中国的竞争性一体化方案。美国倡议的一体化方案具有跨地区性质，美国国务院将 2018 年在中亚与南亚地区的政策目标设定为：塑造一个更加安全、团结与合作的地区，利用区域联通优势实现地区和平与繁荣<sup>③</sup>。美国国防部 2019 年 6 月发布的《印太战略报告》，突出强调了南亚国家印度的主要伙伴关系<sup>④</sup>，充分表明美国借助印度加强地区博弈的意图。新版的中亚战略明确指出，“美国将通过高加索地区来连接中亚与欧洲，使中亚和全球市场的联系更加紧密”，借以平衡该地区邻国的影响。

### （三）注重外交再平衡，拉俄制中有可能成为美国中亚地区外交政策的新取向

大国利益和战略在大中亚地区相互交织影响是地区政治的常态，这里既是俄

<sup>①</sup> White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017, p. 50.

<sup>②</sup> Matthew P. Goodman, Daniel F. Runde, Jonathan E. Hillman, Erol Yayboke, “The Higher Road: Forging a U. S. Strategy for the Global Infrastructure Challenge”. <https://www.csis.org/higherroad>

<sup>③</sup> US Department of State, “FY 2018 Congressional Budget Justification – Department of State, Foreign Operations, and Related Programs,” p. 90.

<sup>④</sup> The Department of Defense, “Indo – Pacific Strategy Report”, June 1, 2019. p. 21.

罗斯的传统势力范围和核心利益承载区，又是中国以陆制海的战略纵深和联通世界的枢纽通道，而对于美国来说，该地区在地缘战略上的含义十分清楚，但外交选择却殊非易事。因本土相距太远，美国无法在这一地区成为主导力量，在面对中俄联手形成的地区格局中，美国的地区战略野心尤其受到限制。但是，鉴于中俄在地区范围内的利益差异及以双方与中亚国家各自的特殊关系，在美国学者看来，利用俄国遏制中国不无可能，中国的强大不能不令俄罗斯和中亚国家担心，但正是中国的存在及其经济活力有助于中亚寻求与世界更广泛的联系<sup>①</sup>。未来一段时期，拉俄制中有可能成为美国中亚地区政策的新取向。

在一些学者看来，在中亚地区中国与俄罗斯之间确实存在一定的竞争关系。经济上，中国“一带一路”倡议以中亚国家为陆上枢纽，与俄罗斯及欧亚经济联盟存在相当程度的利益交叉，两国在这一地区的金融投入力量对比悬殊，或成为俄罗斯对中国影响担忧的诱因。俄罗斯推动“大欧亚伙伴关系”计划从理念到实践的转变，即以欧亚经济联盟为中心构建面向中国、印度、日本等广大亚洲国家的经济合作网络，增加了中俄合作前景中的不确定因素<sup>②</sup>。军事上，中国不论从武器装备层面还是整体军事实力层面都正在快速发展，鉴于两国历史和地缘的特殊背景，军事互信始终没有上升到理想状态。基于这样的基本判断，美国及盟友不断利用双边和多边外交场合制造中国对俄罗斯构成长期威胁的观点。根据俄媒报道，德国国防部长在2018年3月4日接受媒体采访时，力图阐释中国中程战术导弹对俄罗斯本土构成军事威胁的事实。而这一论述正是此前美国国家安全事务助理博尔顿相关言论的翻版，博尔顿试图说服俄罗斯在中导条约框架内同意拉入中国<sup>③</sup>。2019年4月29日，美国国务院政策规划事务主任基伦·斯金纳又抛出基于“文明冲突论”的中国独特挑战说，不惜将20世纪美苏之间的冷战弱化为同一文明间的“家庭内部矛盾”，而中美之间的冲突是美俄共同面对的“一个非白色人种的大国竞争对手”。

目前，中俄之间的战略伙伴关系处于两国领导人认可的最好时期，高层会晤频繁，战略对接有效，美国拉俄制中的策略短期内难以推进，更无法产生实质性影响。但是，不可否认的是，俄罗斯国内从来没有放弃融入欧洲的志向，而美国

① [美] 布热津斯基：《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，第122页。

② 赵华胜：《中国与大欧亚伙伴关系计划》，载《国际问题研究》2017年第6期。

③ “Moscow: Claims of China’s Threat to Russia Aim to Drive Wedge Between the States”. <http://aputnikenews.com/russia/201903061073009713-russia-china-threat-claims/>

及其欧洲盟友依然是全球科技、经济以及军事等各领域的顶尖力量，美俄中亚地区政策依旧存在着经济制裁背后巨大的调整空间。在俄罗斯继续衰落和美国自身难以推进地区战略的某个节点上，白宫进一步调整政策和争取与俄罗斯达成谅解也不无可能。

#### （四）加强军事预置，继续保持地区联动和跨地区升级军事冲突的战略能力

美国的全球霸权战略始终离不开军事战略保障。早在2016年的一份智库报告中，美国就曾对中国在中亚地区的军事存在和可能的介入进行了相对明确的判断，认为中国领导人尚未明确显露出对中亚地区的地缘政治野心。中国不是俄罗斯领导的集体安全条约组织成员，多边安全行为的主要沟通平台上合组织又局限于反恐合作，地区利益得不到机制化的保障。中国未来在这一地区的经济利益增长极有可能导致寻求发展军事介入能力<sup>①</sup>。面对中国目前的发展态势，美国无疑要保留对等的介入可能，这种能力当然也针对俄罗斯。

美国在“大中亚”地区加强军事预置，首先是以阿富汗和巴基斯坦为支点，保持南亚北进通道畅通，营造持续经营“大中亚”的联动态势。2017年的《国家安全战略报告》再次将南亚与中亚地区安全定位为一个联动整体，强调要在阿富汗境内塑造对塔利班的军事优势，协助巴基斯坦对境内武装力量和恐怖势力进行有效打击，同时确保通过中亚地区实现对以上两个国家境内军事行动的有力支持<sup>②</sup>。2019年3月9日光明网援引俄媒报道称，乌兹别克斯坦成为美国在中亚的支点。报道中提到，从2019年初起，美国明显加强了在中亚地区的军事外交活动，1月中旬，乌特种部队首次与美国伙伴一起参加在美国密西西比州谢尔比营举行的“南部打击”演习，乌国防部称这次演习有助于“保持战备以及美军与重要盟友之间的合作”。报道还提到，早前两年美国中央司令部司令沃特尔多次访问乌兹别克斯坦并表示，在美国的中亚一体化计划中，乌兹别克斯坦在军事合作方面被赋予重要地位。

其次，撬动恐怖主义杠杆，利用恐怖势力的溢出效应强化安全合作及对对手的战略遏制。在美国总体战略中心东移的今天，在中东、中亚、南亚联接的欧亚

<sup>①</sup> Eugene Rumer, Richard Sokolsky, Paul Stronski, “U. S. Policy Toward Central Asia 3.0”. <http://carnegeendowment.org/2016/01/25/u.s.-policy-toward-central-asia-3.0-pub-62556>

<sup>②</sup> White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017, p. 50.

心脏地带，恐怖主义的安全阀依旧掌握在美国手中。出于与大国地区博弈的战略目标，美国从未停止对恐怖主义、极端主义以及民族分裂势力的选择性支持，以此影响和左右特定地区的安全局势。随着大国博弈加剧，动摇对手国内政局稳定将成为美国遏阻对手的重要路径选择。在“大中亚”地区的恐怖主义预置使中国与俄罗斯承受着经常的非传统安全压力。

再次，利用地区军事存在保障跨地区军事行动的能力。未来美国可能利用在阿富汗和中亚的布局升级美国伊朗冲突，在更大范围内打破国际战略平衡，进而达到遏制战略对手的目的。2018年5月，特朗普政府主动退出伊核协议，根本原因并非如美国所指责的伊朗“支持恐怖主义直接威胁美政府及军事人员设施安全”，甚至也不是出于伊朗与地区反美势力的联系，而是出于美国对过去30年世界格局演变趋势的恐惧。美国不能容忍伊朗有可能借助伊核协议发展成为难以掌控的地区主导力量的前景，更不愿看到中俄伊联手威胁美国的地区乃至全球战略地位。随着2019年5月将伊朗伊斯兰革命卫队列为恐怖组织，美国与伊朗的关系持续恶化。2019年6月，在美国的一架无人机被击落后，特朗普曾紧急叫停一项针对伊朗的战争行动，但这本身并没有从根本上缓解美伊关系。2020年1月初，美国斩首伊朗重要军事将领苏莱曼尼令世界震惊。由于美国尚有在阿富汗的军事基地和在中亚国家的战略运输通道可用，华盛顿对伊朗的战争可能一触即发。值得强调的是，这一场表现在中东海湾地区的军事紧张和战争风险，其实与美国在大中亚地区的军事预置密切相关，而且可能影响到整个欧亚大陆的安危，与位于中亚东邻的中国更是息息相关。

(责任编辑 胡冰)