

# 中亚和外高加索地区形势的演变及其走向

邓 浩

**【内容提要】** 中亚和外高加索国家的独立及其发展牵动着欧亚地区形势和格局的演变，对欧亚大陆局势的走向具有日益重要的作用。独立以来，该地区国家经历了独立之初的剧烈震荡，逐渐走向平稳发展，正进入一个复杂多变时期。各国都在根据本国现实积极探索符合自身国情的发展道路，地区局势将朝着政治民主化、经济区域化和安全复杂化的方向演进。大国势力经过激烈博弈正进入相持阶段，各方力量趋于基本均衡，未来地区格局将朝着多极化方向发展。中亚外高地区稳定仍存在诸多变数，但和平与发展始终是大势所趋。

**【关键词】** 中亚 外高加索 俄罗斯 美国

**【作者简介】** 邓浩，中国国际问题研究院研究员，前中国驻吉尔吉斯斯坦、格鲁吉亚大使馆政务参赞。

随着冷战结束和苏联解体，中亚和外高加索（以下简称外高）地区涌现出八个新独立的国家，即所谓中亚五国（哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦）和外高三国（阿塞拜疆、格鲁吉亚、亚美尼亚），昔日处于隔绝、封闭的这一区域开始登上世界政治舞台，并以其重要的战略地位和丰富的能源资源引起世界瞩目。独立至今，中亚和外高国家走过了一条并不平坦的发展之路，不仅改变着自身的前途命运，也对欧亚大陆腹地的形势和格局产生着独特而重要的影响。作为新的地缘政治实体，中亚和外高国家通过不懈努力已成功跻身为国际社会大家庭中的平等一员，并在欧亚地区事务中扮演着日益重要的角色。外部势力则在该区域竞相介入，竭力施加影响，拓展自身势力，形成多极化的地缘政治格局。未来中亚和外高地区局势将朝着更加复杂多元的方向演进。

## 一 中亚外高国家发展的基本历程

中亚和外高国家均脱胎于原苏联加盟共和国，独立以后各国尽管国情各异，处境不同，但都经历了一个艰苦的探索过程，积极寻找适合本国国情民意的发展道路。综合来看，独立至今中亚和外高地区国家形势经历了以下三个阶段的发展变化：

### （一）剧烈震荡时期（1991~1995）

这一时期的突出特点是“乱”。地区各国均处于建国阶段，由于缺乏应有的经验和足够的准备，加之受内外多种因素困扰，地区局势出现诸多乱象，呈现一定失序局面，对地区安全和稳定构成严峻挑战。

一是多国政局动荡不安。在中亚地区，由于急于摆脱苏联模式，盲目全盘西化，独立之初哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦多次爆发议会和总统之间的激烈对峙，导致议会和政府几度更迭，政权运行严重受阻。塔吉克斯坦反对派则频频向当局发难，不断逼宫，迫使塔领导人频繁更替，塔伊斯兰复兴党甚至一度接管国家政权，将中亚伊斯兰政治化推向一个高潮。在外高地区，格鲁吉亚靠“街头政治”起家的加姆萨胡尔季阿当选格首任总统，半年多即被反对派推翻，引起国内政局剧变。阿塞拜疆则是内斗不已，总统几度易人，政局风雨飘摇。

二是各国经济危机四伏。受苏联时期行政命令式的计划经济弊端影响，地区各国经济在独立前即已陷入危机状态，苏联解体则造成各国原有的经济联系遭受严重破坏甚至中断，致使各国经济雪上加霜，危机进一步加重。哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦跟随俄罗斯实施“休克疗法”式的激进经济改革，更使两国经济濒临崩溃边缘。以GDP为例，中亚四国（不含土库曼斯坦）1995年与1990年相比下降幅度分别是：哈萨克斯坦-55%，吉尔吉斯斯坦-50%，乌兹别克斯坦-18%，塔吉克斯坦-50%<sup>①</sup>。外高三国1991~1994年GDP变化情况分别是：阿塞拜疆-0.7%、-22.6%、-23.1%、-18.1%；格鲁吉亚为-20%、-44.8%、-25.4%、-11.4%；亚美尼亚为-17.1%、-52.6%、-14.8%、5.4%。

三是地区安全险象环生。伴随着独立进程，中亚外高地区原有的民族矛盾、领土争端和宗教纷争逐渐凸显并日益激化，引发一系列矛盾冲突甚至局部战争，

<sup>①</sup> 赵常庆主编：《中亚五国概况》，经济日报出版社1999年版，第121页。

导致地区安全局势急剧恶化。独立初期哈萨克斯坦境内的俄罗斯人和哈萨克人因双重国籍和国语等问题频频爆发激烈对抗，不仅影响哈国内稳定，也对哈萨克斯坦和俄罗斯两国关系构成严重冲击。格鲁吉亚的南奥塞梯和阿布哈兹、中亚的塔吉克斯坦地区则相继燃起战火，引起整个地区局势剧烈动荡。纳卡冲突愈演愈烈，最终导致阿塞拜疆和亚美尼亚两国之间发生直接战争，双方关系跌入冰点。

## （二）相对稳定时期（1995～2003）

这一时期的突出特点是“稳”。地区局势逐渐走向稳定，各国开始由乱到治，走上一条相对平稳发展之路。

首先，各国相继确立总统集权，逐步形成“强总统、弱议会、小政府”的政权体制，大大减少了内耗，确保了政令畅通，保障了政局基本稳定。在中亚地区，哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦分别于1995和1996年通过修宪和扩大总统权力的全民公决，大大增强了总统的权力地位，明显削弱了议会对总统的制约和束缚，从而使总统在政权体制中处于主导核心地位，为其安邦定国创造了有利条件。在外高地区，到1995年，格鲁吉亚一直动荡的政局开始趋向稳定，议会决定恢复总统制，并通过了独立后第一部宪法，为国家政治稳定奠定了法律基础。同时，临危受命的谢瓦尔德纳泽顺利当选总统，成为名副其实的国家元首，开启了格稳定发展的新时期。阿塞拜疆也于1995年制定了独立后第一部宪法，明确规定实行总统制，确立了盖达尔·阿利耶夫总统的强势地位，阿塞拜疆开始走上稳定繁荣之路。

其次，各国经济逐步止跌回升，开始恢复性增长，为局势向稳提供了必要物质基础。从1995年开始，伴随着政局的稳定，在各国初步建立市场经济体制和国家加强宏观调控的双重作用下，地区各国经济逐渐从严重衰退转入复苏。外高地区的亚美尼亚从1994年即开始率先止跌并实现正增长，当年GDP同比增长5.4%。格鲁吉亚和阿塞拜疆则分别从1995和1996年开始实现正增长，增速分别为2.4%和1.3%<sup>①</sup>。面临1998年亚洲金融危机的不利形势，外高三国仍取得不俗成绩，阿、格、亚当年GDP分别达7%、10%、6%。中亚地区国家经济下滑从1996年开始得到遏制。1996年哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦三国GDP开始实现正增长，增速分别为0.5%、1.6%和5.6%。塔吉克斯坦和土

<sup>①</sup> [波兰] 格泽戈尔兹·W. 科勒德克：《从休克到治疗——后社会主义转轨的政治经济》，上海远东出版社2000年版，第422～466页。

库曼斯坦也分别于1997和1998年开始实现正增长。从1999年开始,经历亚洲金融危机影响的短暂下滑后,中亚国家经济开始持续稳定回升,2001年和1991年相比,哈、吉、塔三国GDP分别增长88.3%、73.1%、45%。乌兹别克斯坦表现尤为突出,2001年GDP超过1991年3.2个百分点,率先超过苏联解体时的经济发展水平<sup>①</sup>。

第三,热点冲突基本平息,得到有效控制,地区局势转危为安,整个地区趋于基本稳定。在冲突各方的共同努力和国际社会尤其是俄罗斯的积极斡旋下,1992年年中和1994年,外高地区有关冲突方分别就南奥塞梯、阿布哈兹和纳卡武装冲突问题达成停火协议,这使该地区的大规模武装冲突基本停息,地区剑拔弩张的紧张局势趋于缓解。在中亚地区,到1996年底,经历多轮经年的紧张艰苦谈判,在俄罗斯、伊朗和国际社会的共同努力下,塔吉克斯坦冲突双方终于达成和平协议,塔国内战争宣告结束,开始走上民族和解、国家和平之路,为中亚地区实现稳定清除了主要障碍。与此同时,从1995年开始,伊斯兰极端势力开始在中亚趋于活跃,并频频制造恐怖事端,但在各国强有力打击下得到有效遏制,未能动摇地区稳定大局。

### (三) 复杂多变时期 (2003年至今)

以2003年格鲁吉亚爆发“玫瑰革命”为标志,中亚外高地区形势进入一个新的演变阶段。这一时期的突出特点是“变”,即整个地区相对平静的局面被打破,形势朝着复杂多变的方向演进,多样化、差异性、复杂化成为这一时期变化的显著标志。

第一,政治上趋于多元。2003~2005年,格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦先后爆发震惊世界的“颜色革命”,开创了中亚外高地区暴力夺权的先河,也拉开了该地区政权交接的序幕,并对该地区通行的总统集权体制造成直接冲击。这一时期,地区各国围绕集权和分权掀起新一轮宪法改革热潮。一方面,地区盛行的总统集权制开始面临挑战,出现缺口。2010年吉尔吉斯斯坦再次发生革命,修宪摒弃总统集权制,率先实行议会制,并于2016年底再次修宪,进一步加强议会和政府权力;2010年9月,格鲁吉亚第二次修宪,将总统制改为议会总统制,并于2012年议会选举后实施。2016年10月后,格鲁吉亚执政党“格鲁吉亚梦想——民主格鲁吉亚”党乘获得议会选举大胜的东风,继续推动宪法改革,主要

---

<sup>①</sup> 王海燕:《中亚五国经济发展的趋势分析》,载《新疆社科论坛》2005年第4期。

内容是改总统直选为议会内部选举，以实行完全的议会制。2015年年底，亚美尼亚通过关于宪改方案全民公决，决定向议会制过渡。另一方面，总统集权制在部分国家得到进一步强化。2016年，塔吉克斯坦、阿塞拜疆和土库曼斯坦先后通过修宪，进一步巩固了总统权力。塔总统拉赫蒙作为国家领袖可以无限次当选国家元首。土总统别尔德穆哈梅多夫的新任期从5年延长至7年。阿总统阿利耶夫的任期也由5年延至7年，并被赋予决定举行非例行总统大选和解散议会的权力。

第二，经济上差异凸显。从经济总量来看，独立之前，由于苏联推行“拉平”政策，地区各国经济差距并不明显，但独立后，受自然禀赋、经济改革程度、政局稳定和国际市场等诸多因素影响，地区国家间的差距逐渐拉大。以中亚地区为例，1990年中亚四国（不包括土库曼斯坦）人均GDP分别是：哈萨克斯坦1850美元，乌兹别克斯坦1148美元，吉尔吉斯斯坦1119美元，塔吉克斯坦984美元。到2003年，哈萨克斯坦人均GDP提高到1996美元，而塔吉克斯坦已降为260美元，二者相差7.7倍<sup>①</sup>。此时哈萨克斯坦一国的GDP已超过中亚其他四国的总和。到2013年，哈萨克GDP达到2244亿美元，其他四国的GDP分别是：乌兹别克斯坦567亿美元，土库曼斯坦418亿美元，塔吉克斯坦85亿美元，吉尔吉斯斯坦72亿美元。哈一国GDP比其他四国总和多出整整1倍。在外高地区，经过25年的发展，三国之间经济发展的差距也在明显拉大，阿塞拜疆在进入21世纪后连续11年GDP年均增幅高达11.5%，其GDP总量比格鲁吉亚和亚美尼亚两国总和还要高出1倍多。从经济转型的角度看，地区各国独立后均从计划计划向市场经济过渡，由于各国实行不同的改革路线，经过多年发展，彼此之间已呈现明显差异。根据世界银行发布的营商环境排名，地区各国已明显拉开档次，具体排名分别是：格鲁吉亚16名，哈萨克斯坦35名，亚美尼亚38名，阿塞拜疆65名，吉尔吉斯斯坦75名，乌兹别克斯坦87名，塔吉克斯坦128名，地区头尾排名之间相差112位，可谓天壤之别。

第三，安全上变数增加。中亚外高扼守欧亚大陆重要“枢纽”，历来为兵家必争之地，受内外多种因素影响，自2003年格鲁吉亚“颜色革命”后，该地区安全局势一直难言乐观，处于复杂多变、扑朔迷离的变化之中。一是热点冲突并未彻底平息，且时有复发，甚至一度出现激化和失控。在外高地区，2008年8月，

<sup>①</sup> 赵常庆：《中亚局势分析与展望——经济形势及其影响》，载《现代国际关系》2005年第2期。

格鲁吉亚和俄罗斯围绕南奥塞梯问题爆发五日战争，震动世界。2015~2016年，阿塞拜疆和亚美尼亚在纳卡地区连续爆发大规模武装冲突，已执行20多年的停火协定面临失效危险。在中亚地区，塔吉克斯坦内战隐患犹存。2010年盘踞在塔东部山区的非法武装曾袭击政府军，2012年夏又发生刺杀塔情报部门高官的恶性事件。2015年秋，曾是反对派的塔国防部副部长纳扎尔佐达率其追随者百余人发动武装袭击。塔政府迅速出击平息叛乱，并宣布伊斯兰复兴党为非法组织，严禁宗教性质政党合法存在，双方矛盾再度激化。二是极端恐怖势力活动日益频繁，社会冲突（包括民族、宗教矛盾）有所加剧。2005年5月，乌兹别克斯坦爆发震惊世界的“安集延事件”。同年6月，吉尔吉斯斯坦奥什发生大规模民族仇杀，即奥什骚乱。2011年以来，哈萨克斯坦发生多起恐怖事件以及震动地区的“扎瑙事件”。三是地区外部环境持续恶化。南部阿富汗局势持续动荡。近年来，随着美国北约力量逐渐撤出阿富汗，塔利班势力日益壮大，并开始屡屡进犯中亚边界，导致中亚安全形势再度趋紧。同时，在西部紧邻的中东地区，“伊斯兰国”势力猝然崛起，激活了中亚外高地区的伊斯兰极端势力，吸引众多激进分子前往中东参战，并成为“伊斯兰国”外线扩张的主要力量，开始回流频频在地区制造事端，成为中亚外高面临的新的现实外部威胁。阿富汗以塔利班为代表的伊斯兰极端势力和以“伊斯兰国”为代表的中东伊斯兰极端势力对中亚外高形成夹击之势。

## 二 外部势力争夺中亚外高态势衍变

中亚外高地区地处欧亚大陆腹地，是东西方文明交汇之地，扼守贯通欧亚的交通枢纽，位于能源资源富集地带，成为冷战后大国力量的激烈博弈区。地区各国独立以来，外部势力纷纷进入该地区，形成群雄逐鹿之势，其中尤以美国和俄罗斯围绕地区事务主导权的全面争夺最为激烈，贯穿整个地区的发展历程，对地区局势和格局产生着决定性影响。以美俄竞逐为主线，外部大国势力对地区的争夺大体上经历了以下四个阶段的演变：第一阶段从1991年至1995年，主要特征是美攻俄守；第二阶段从1995年至2001年，基本态势是美俄对攻；第三阶段是从2001年至2005年，显著特点是美俄互有攻守；第四阶段是从2005年至今，美俄争夺处于相持阶段，俄罗斯影响呈现回升之势。

### （一）美攻俄守阶段（1991~1995）

这一时期正值地区各国处于建国初创时期，俄罗斯自顾不暇，并急于向西方靠拢，造成该地区出现“权力真空”，引起各大外部势力纷纷进入该地区角逐，其中最为引人瞩目的是，冷战后唯一的超级大国美国开始积极介入中亚外高事务，急于夺取这一地区的主导权。这一时期美俄关系总体上以合作为主，双方在中亚外高地区尚未针锋相对，正面对抗。出于巩固冷战胜利成果和称霸全球的战略考虑，美国在苏联解体后大幅提升了中亚外高地区在其全球战略中的地位，并通过一系列举措积极付诸实施，从而迅速成为这一地区的主要玩家，一是促使哈萨克斯坦放弃核武器，防止核扩散，确保美国自身安全；二是通过《支持自由法案》，向中亚外高8国提供大量无偿经济技术援助，全力支持地区国家独立和稳定；三是帮助地区国家普遍建立三权分立、多党政治、自由选举的议会民主制，推动向美式民主政体和市场经济转型；四是设立专职人员和机构，参与调解地区冲突，同时，把大部分地区国家拉入北约“和平伙伴关系计划”，帮助哈、乌、吉组建“中亚维和营”；五是将哈萨克斯坦和格鲁吉亚作为该地区重点经略之国。通过上述举措，美国实现了对中亚外高政治、经济和军事的快速渗透。

俄罗斯在这一时期的对中亚外高地区战略尚未成型，由于实行亲西方对外政策和“休克疗法”的激进改革，中亚外高地区在俄罗斯外交中并未占据优先位置，反而被视为包袱和累赘，急于甩脱和抛弃，结果导致俄罗斯在中亚外高地区经济领域的传统影响急剧下降，加之俄罗斯执意将该地区“逐出”卢布区，进一步加剧了各国对俄罗斯的离心倾向。这一时期俄罗斯仅仅在中亚外高地区军事安全领域仍保持着优势地位，通过吸纳地区国家加入独联体集体安全条约，积极干预和调解地区热点冲突，保持在塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦合法军事存在等，俄罗斯仍在地区安全事务中发挥着主导作用。但总体来看，由于外部势力的进入，尤其是美西方势力的进入，俄罗斯在中亚外高地区昔日那种独霸地位开始受到挑战，其固有影响和地位处于急速减弱之势。

值得一提的是，土耳其、伊朗等伊斯兰国家这一时期利用与中亚外高国家在历史、文化、语言、种族和地缘等方面的密切联系，与地区国家高层频繁交往，辅以各种经济、文化援助，并将该地区国家全部或部分纳入中亚西亚经济合作组织、突厥语国家元首会晤、里海经济区等国际性组织，迅速成为中亚外高地区颇具竞争力的新玩家。

## (二) 美俄对攻阶段 (1995 ~ 2001)

随着美西方不顾俄罗斯强烈反对坚持实施北约东扩计划,俄罗斯开始重新审视与中亚外高国家的关系,并于1995年推出《俄罗斯联邦对独联体国家的战略方针》,明确将这一地区提升为俄罗斯外交的优先方向。这标志着俄罗斯一改前期对中亚外高地区的消极保守政策,开始把这一地区作为恢复其大国地位必不可少的战略依托,并采取积极主动措施反击美西方的渗透。尤其是2000年普京上台执政后,俄罗斯对美西方的反击更为凌厉,双方在中亚外高竞争进入正面对抗的新阶段。俄罗斯这一时期在中亚外高取得的进展主要有:一是政治、经济、军事多管齐下,辅以条约形式,进一步夯实了与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、亚美尼亚等地区内亲俄国家的战略合作伙伴关系;二是抓住时机、利用矛盾,改善并修复了与乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、阿塞拜疆等一度与俄关系疏远国家的关系,使其向俄有所回摆。三是对地区内离俄倾向最重的格鲁吉亚实行强硬压服政策,惩戒其紧随美西方与俄作对,借以“杀一儆百”。四是面对独联体一体化受阻,将地区国家拉入其主导的次地区一体化进程,这一时期先后与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等地区国家组建关税同盟,并于2001年将其升格为欧亚经济共同体。同时,面对地区内极端恐怖势力活动日益猖獗,与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和亚美尼亚续签《集体安全条约》,并于2001年建立中亚地区集体快速反应部队。上述斩获标志着俄罗斯“重返”中亚外高,使一度失衡的美俄地区竞争向俄有力回摆。

面对俄罗斯咄咄逼人的反攻态势,美国这一时期非但未减缓对中亚外高的渗透,反而进一步加强。首先,出于地缘和能源利益的考虑,美国进一步提高了中亚外高在其对外战略中的地位。1997年美国明确把中亚外高地区列为其特别关注的地区,并提出了维护和增进美国在地区地缘和能源两个层面的战略利益和任务。同时,1999年,美国将中亚国家列入其中央战区司令部的“责任区”,并提供大量军援和反恐资助,深度介入地区军事安全领域。其次,积极支持乌兹别克斯坦、阿塞拜疆和格鲁吉亚等国家离俄倾向,怂恿三国相继退出俄罗斯主导的独联体集体安全条约,并推动三国和乌克兰、摩尔多瓦共同结成亲美国的“古阿姆”联盟,与俄公开分庭抗礼,对俄罗斯在地区事务中的主导地位构成直接冲击。再次,在地区能源争夺中频频得手,占据先机。1997年美国推出《里海地区能源发展报告》,明确能源利益是美国在中亚外高地区的战略目标之一并积极

付诸实施。这一时期，美国获得哈萨克斯坦探明储量近 10 亿吨的田吉兹油田的开采权，并与阿塞拜疆签订多项开发石油的巨额合同，成为地区能源开发的最大赢家。上述举措表明，美国在中亚外高地区仍然保持着强有力的进攻势头，其影响继续处于上升时期。

这一时期，日本、欧盟等外部势力经历中亚外高独立初期的摸索和接触，开始制定明确的地区政策，加大对中亚外高的“攻势”，以增强在地区的分量，并配合策应美国形成合力，扩大西方在地区的整体利益。1997 年日本推出所谓“欧亚大陆外交”战略，将政治、经济和安全利益并列为日本中亚外高外交的三大目标，并加紧制定和完善对地区国家的双边外交政策。欧盟从 1995 年开始与中亚国家陆续签署伙伴关系和合作协定（PCA），积极推进与地区国家的双边和多边合作，支持各国独立主权，鼓励各国“去俄罗斯化”。1999 年 2 月，欧洲议会通过《欧盟发展与独立中亚国家关系的战略》，将民主人权作为欧盟同地区国家合作的优先方向。

需要强调的是，中国这一时期作为中亚外高地区的主要邻国开始逐渐崭露头角。1996、1998 年，中国与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦四国相继签署了加强边界地区军事信任和裁减边界地区军事力量协定，标志着中国与中亚国家的安全合作取得重要进展，同时，从 1997 年开始，中国开始进军中亚能源领域，参与哈萨克斯坦境内的石油开发并准备修建中哈原油输送管道。

### （三）美俄互有攻守阶段（2001～2005）

2001 年九一一事件后，中亚地区成为美国实施的以反恐为重心的国家安全新战略的前沿阵地，反恐上升为这一时期美国对中亚外高地区战略的首要目标。这一时期，由于俄罗斯的默许，美国乘机实现了在中亚的军事存在。此举被美国视为其全球军事战略取得的“历史性突破”，大大增强了美国在中亚外高地区地缘政治格局中的分量，动摇了俄罗斯固有的传统主导地位。由于美国一举推翻阿富汗塔利班政权，地区国家出现新一轮向美靠拢的热潮。美国乘胜前进，在该地区推进其“民主改造”战略，并分别于 2013 年和 2015 年在格鲁吉亚和吉尔吉斯斯坦相继导演“颜色革命”，直接造成格、吉两国政权非正常更迭，将美国对该地区攻势推向一个顶峰，但这也成为美国由攻转守的开端。正是出于对美国策动“颜色革命”的深切忧虑和巩固自身政权的考量，地区各国开始拉开与美国的距

离，特别是乌兹别克斯坦，在2005年“安集延事件”发生后，迅速疏远美国，转而重新投向俄罗斯，“颜色革命”后的吉尔吉斯斯坦也未如美所愿放弃亲俄政策。更为重要的是，在2005年7月的上合峰会上，成员国首脑发表联合声明，一致严正要求美国从中亚国家军事基地撤军。美国遭遇进入中亚外高地区以来最为沉重的打击。

这一时期俄罗斯在中亚外高地区的基本态势是先守后攻。九一一事件后，美国成为地区反恐的主角，风头明显盖过俄罗斯，导致俄罗斯在地区安全事务中的主导作用明显下降，各国纷纷实行实用主义的大国平衡外交，乌兹别克斯坦更是进一步亲美疏俄。为改变这一被动局面，俄罗斯并未消极应对，而是见招拆招，积极固守阵地，一是于2012年将集体安全条约升格为集体安全条约组织，强化与中亚外高有关国家的反恐合作；二是在2013年和2014年分别在吉尔吉斯斯坦建立坎特空军基地和将驻塔201摩步师改组为俄军事基地，巩固和扩大在中亚军事存在。三是通过扩大经贸往来、加大能源合作等务实措施，加深与地区国家的利益捆绑，切实增强对地区国家的吸引力。2003年以后，随着美国连续在格鲁吉亚和吉尔吉斯斯坦策动“颜色革命”，俄罗斯终于等到了反攻良机，开始转守为攻，赢得主动。俄罗斯力挺地区国家抗击“颜色革命”，并在地区国家议会和总统选举等敏感时点，坚决站在执政当局一边，全力维护各国政权稳定，从而赢得了地区国家的广泛信任，促使各国将对外战略重心向俄倾斜。同时，在乌兹别克斯坦当局因“安集延事件”遭受美欧围攻的困难时刻，俄罗斯更是及时伸出援手，不计前嫌重修旧好，最终促使乌“投桃报李”，果断对美在乌驻军下了逐客令，令美国颜面尽失。

2001年上海合作组织的成立是本地区的一个重大历史事件，中国作为主要倡导者发挥了重要作用，标志着中国开始在双边和上海合作组织框架下发展与中亚国家的全方位关系，并逐渐成为该地区地域政治的主角之一，与美俄形成三足鼎立之势。

这一时期，日本、欧盟、土耳其等外部势力也在持续发力。2004年日本与中亚国家建立并启动了“日本+中亚”对话机制，将双方关系提升至机制化的新阶段。欧盟于2002年10月制定了《2012~2006年中亚战略及2002~2004年中亚指导计划》，加大对中亚援助，着力帮助地区国家削减贫困，以促进地区稳定与安全。

#### (四) 美俄相持阶段 (2005 年至今)

2005 年以来, 美俄在中亚外高地区的争夺进入一个相持阶段, 双方各有得失, 胜负难见分晓, 美国无法取代俄, 俄罗斯也不可能赶走美国, 双方开始在竞争中共处, 相对均衡化成为美俄地区争夺的基本态势。

这一时期, 俄罗斯乘美国影响暂时走弱之机, 在中亚外高地区连发强手, 加速收复失地, 以恢复在该地区的传统主导地位, 一是采取坚决果断措施, 严厉打击惩戒地区内的离俄、反俄势力, 既打压了当事国的嚣张气焰, 又起到了以儆效尤的作用。2008 年俄格战争期间, 俄罗斯以迅雷不及掩耳之势狠狠地教训了公然挑衅的萨卡什维利, 2010 年则迫使“背信弃义”的吉尔吉斯斯坦的巴基耶夫亡命天涯。二是加速推进一体化进程, 进一步聚拢地区亲俄国家。2007 年俄罗斯与哈萨克斯坦、白俄罗斯宣布建立三国关税同盟, 2014 年签署《欧亚经济联盟条约》, 于 2015 年 1 月 1 日正式启动, 并接纳亚美尼亚和吉尔吉斯斯坦为其正式新成员。欧亚经济联盟成为俄罗斯实现其地区战略的有力抓手。三是采取怀柔手段, 与美西方积极争夺拉拢地区摇摆国家甚至是反俄国家。近年来, 俄罗斯抓住美欧加大指责抨击阿塞拜疆人权民主招致阿方强烈不满之机, 及时出手力挺阿利耶夫总统, 带动两国关系明显升温, 使阿塞拜疆对外政策明显向俄倾斜。同时, 面对后萨卡什维利时代的格鲁吉亚, 俄罗斯积极回应格新政府改善对俄关系政策, 取消对格贸易禁运、恢复经贸人文往来, 一定程度上减弱了格鲁吉亚的敌对情绪<sup>①</sup>。四是坚持不懈, 软硬兼施, 迫使美国于 2014 年撤出在吉尔吉斯斯坦的军事基地, 解除一大心患。同时, 与吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、亚美尼亚续签新约, 将在三国的军事基地大幅延期, 从而进一步巩固了在该地区军事安全领域里的主导地位。通过不懈努力, 俄罗斯在最新一轮地区争夺中明显占据一定上风, 处于相对有利位置。

面对俄罗斯在中亚外高地区有声有色的反击, 美国也不示弱, 亦在加紧谋划, 步步为营, 加强制衡俄罗斯的力度。首先, 先后推出所谓“大中亚计划”(2005 年) 和“新丝绸之路计划”(2010 年)<sup>②</sup>, 政策重心从以反恐为重点转向大力促进中亚和南亚的经济合作, 着力推动能源、交通合作, 寻求打造以美国为主

<sup>①</sup> 邓浩:《外高加索地区形势演变及其走向》, 载《国际问题研究》2016 年第 2 期。

<sup>②</sup> S. Fredrick Starr, “A partnership for Central Asia,” *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 4, 2005, pp. 164 - 178; Hillary Rodham Clinton, “Remarks at the New Silk Road ministerial meeting”. 美国国务院网站, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/09/173807.htm>

导、以阿富汗为地区枢纽的中南亚地缘经济板块，将中亚地区与俄罗斯“剥离”。其次，采取实际措施，切实推动地区国家巩固独立主权，减弱对俄罗斯的依赖。美国力推支持的两条绕开俄罗斯的油气管线，即巴库—第比利斯—杰伊汉石油管道、巴库—第比利斯—埃尔祖鲁姆天然气管道相继于2005年和2007年建成并运营，打破了俄罗斯对该地区油气外运的垄断，扩大了美国在地区地缘政治中的影响。三是建立“C5 + 1”多边对话机制，即中亚五国与美国对话机制（2015年），将美国与中亚国家的合作纳入机制化轨道，发挥美国制度优势，以软实力巩固和扩大美国在该地区的影响，并以此介入地区多边事务。种种迹象显示，美国仍是俄罗斯在中亚外高地区博弈的主要对手，双方各具所长，互有优劣，争夺远未结束。

这一时期中国和中亚国家经贸关系迅猛发展，尤其是能源合作成绩斐然。中国一跃成为中亚国家主要的贸易伙伴和投资来源国。随着2005年中哈石油管道和2009年中国—中亚天然气管道的修通运营，中国在地区能源格局中开始上升为举足轻重的一方。2013年9月，中国提出建设丝绸之路经济带战略构想，引起地区国家积极响应，中国与地区国家关系面临新的历史机遇。

这一时期，日本、欧盟、土耳其、伊朗、印度等均发挥各自优势，竭力扩大影响。日本于2006年11月提出建立所谓“自由与繁荣之弧”，将中亚国家和“古阿姆”集团确定为“欧亚大陆外交”的中心环节和日本总体外交战略的主要支点<sup>①</sup>，并进一步充实“日本 + 中亚”对话机制。欧盟于2007年6月推出中亚新战略，明确将中亚地区的安全与稳定、能源和良治（人权、民主和法制）作为其战略目标<sup>②</sup>。2009年，欧盟推出“东方伙伴关系计划”，将外高三国纳入其中，并于2014年6月与格鲁吉亚签署联系国和自贸区协议，标志着其对地区“西化”进入实质性阶段<sup>③</sup>。2009年，土耳其与阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦共同成立突厥语国家合作委员会，彼此合作进入机制化轨道。伊朗则在2015年伊核协议签署后，利用西方解除制裁的有利之机，以能源、交通合作为

<sup>①</sup> Uyama Tomoniko, “Japan’s Diplomacy towards Central Asia in the Context of Japan – U. S Relations”, “Japan’s silk Road Diplomacy: Paving the Road Ahead”, published by the Central Asia – Caucasus Institute and the Road studies program. <http://www.isdp.eu/files/publications/book/08/c108japansilk.pdf>

<sup>②</sup> “The EU and Central ASIA: Strategie for a New Partnership”. <http://www.carec.kz/English/news/23.07.2007/EU – Central Asia – strategy.pdf>

<sup>③</sup> Восточный вектор политики Брюсселя. //Sputnik. Декабря 2015. <http://sputnik – georgia.ru/analitics/21051201/22930625.html>

突破口“重返”中亚外高地区。印度则于2012年推出“连接中亚”政策，其领导人于2015年首次遍访中亚，开始明显加大对这一地区的经营力度<sup>①</sup>。2015年上合峰会启动印度加入上合程序，更为提升其在地区影响力增添强劲助力。

### 三 中亚外高地区发展前景

纵观中亚外高地区独立以来的形势演变，可以看出，地区局势总体上朝着日趋稳定的方向发展。政治上，各国都在积极探索符合本国国情的发展道路，并以稳定为前提和目标，推进各自的政治改革，求稳思定逐渐成为各国主流民意。经济上，各国都在应对“燃眉之急”的经济困难，同时着眼长远，稳步推进结构性改革，增强抵御外部风险的自主发展能力。安全上，各国均严厉打击极端激进势力，严防反对派坐大做强，并相机吸引大国势力维护本国和地区稳定。从大国争夺来看，美俄等外部势力在中亚外高已形成竞争共存局面，地缘政治多极化成为客观现实，其中起关键作用的是美国、俄罗斯和中国及相互关系。未来中亚外高地区局势发展取决于内外多种因素的综合作用，总体上看是机遇大于挑战，希望多于困难。

#### （一）政治上地区各国将朝着多元化的改革方向发展，但主流仍将是日益民主化

中亚外高国家的独立标志着苏联时期集中统一的政治制度宣告结束，各国开始了多样化政治改革的进程，目前地区各国政治制度受各自国情、经济发展水平和外部因素的影响呈现多样化的态势，既有总统集权制，也有议会制，还有介于二者之间的过渡形式。目前在中亚外高国家中，土库曼斯坦、塔吉克斯坦和阿塞拜疆实行的是总统集权制，并且集权倾向有增无减。议会制主要在吉尔吉斯斯坦和格鲁吉亚实行，两国都在通过宪政改革继续完善这一制度。亚美尼亚已通过全民公决决定由总统制向议会制过渡。哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦也在尝试政治改革，总体路径是在确保总统基本权力的同时扩大议会权限，增强政党作用。总体来看，民主化仍是中亚外高地区政治改革的主流方向，适当分权建立权力机构的有效制衡乃是大势所趋，这不仅是因为总统集权制会受到来自西方世界愈来愈大

<sup>①</sup> 《外媒：莫迪周游中亚追赶中国影响力》，参考消息网，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2015/0715/851485.shtml>

的民主压力，也是源自总统集权制自身调整变革的迫切需要。汲取独立初期全盘西化的教训，目睹吉尔吉斯斯坦等国“颜色革命”后的乱局，今后地区国家将会更多地考虑自身实际选择民主化之路，不会盲目照搬，急躁冒进，而是要在确保国家稳定的前提下，谨慎而稳妥地推进，以建立具有本国特色的民主政治。由于各国国情不同，未来地区国家的政治改革将会呈现不同层次和进度的多样化态势。从历史、现实诸多因素的作用来看，未来中亚外高出现完全西方化政治制度的可能性很小。

与此同时也要指出，中亚外高是世界穆斯林主要聚居区之一，紧邻作为伊斯兰教发源地和大本营的中东，独立以来，伊斯兰势力竞相介入这一地区，扩充势力，成为影响这一地区政治进程不可忽视的重要因素。但从未来发展趋势看，今后在中亚外高地区出现政教合一的伊斯兰政权的可能性也不大。中亚外高并不是中东，不论是地区内的社会主流民意，还是对该地区具有操控能力的美俄等大国，都不会支持和允许伊斯兰势力坐大称王。

## **(二) 经济上地区各国走上振兴发展之路尚任重道远，但区域合作将会缓慢而有序地向前推进**

近年来，受世界经济总体低迷影响，中亚外高国家经济均陷入低速缓慢增长，尤其是走在地区经济前列的哈萨克斯坦、土库曼斯坦和阿塞拜疆三国受国际油价暴跌冲击，经济均出现剧烈下滑，2016 年阿塞拜疆甚至出现 GDP 负增长，充分暴露了地区经济的软肋所在。中亚外高国家迄今为止均未建立起独立自主的经济体系，缺少保障可持续发展的支撑性产业。各国经济普遍资源型特征明显，主要依靠出口能源资源保持经济发展，严重受外部因素制约，同时，外债高企，接近甚至超过国际警戒线，对外依赖程度过高，抗风险能力羸弱。面对困境和危局，各国都在积极应变，哈萨克斯坦、土库曼斯坦和阿塞拜疆三国不约而同地选择多元化发展战略，大力发展非能源经济，以摆脱对能源的过分倚重。地区其他国家也在积极实行进口替代战略，鼓励创新，加大结构性调整，以减轻对外依赖。但冰冻三尺，地区国家要真正走出资源型经济的困局绝非短期之功，要经历漫长甚至曲折的过程。地区国家普遍缺乏资金和技术，经济制度远不成熟，基础设施陈旧落后，加之周边不靖，经济走上振兴之路尚布满荆棘。

中亚外高国家之间经济体制各异，各国均珍惜来之不易的主权，普遍内顾倾向严重，缺乏合作共赢意识，导致地区合作步履维艰，严重影响各国经济发展。

目前，地区国家都在经历一个经济低速增长的调整时期，促使各国越来越深切地认识到开展彼此合作共度时艰的重要性，开始积极主动改善周边环境特别是“邻里关系”，以创造良好的投资环境吸引外资，这为加强地区合作提供了强劲动力。同时，域外大国纷纷推出提振本地区经济的宏伟计划，如美国的“新丝绸之路”计划、俄罗斯以“欧亚经济联盟”为核心的经济一体化战略、中国的“一带一路”倡议等，这也促使地区国家彼此之间的经济联系日益紧密，为增强地区合作提供了有利契机。总体来看，虽然未来地区合作仍面临不少困难和阻力，但在内外多重力量的推动下，地区合作终将起步并逐渐向前推进。由于地区国家之间错综复杂的关系，区域合作不可能一蹴而就，更可能的是采取诸如小多边、跨区域、领域性等采取灵活务实的方式逐步前行。

### **（三）安全上地区局势将朝着复杂多变的的方向演化，但稳定可控仍是基本的发展趋势**

中亚外高地区是世界上的一个领土、民族和宗教纷争的热点集中带，亦是恐怖主义、国际犯罪、贩毒走私等非传统安全威胁的多发地。目前，中亚外高地区面临的安全挑战依然严峻。从内部来看，如何尽快摆脱经济困境是地区各国面临的燃眉之急，直接影响社会安定乃至政权稳固。同时，各国政治转型远未完成，政治斗争依然尖锐，社会矛盾日益突出，政权稳定仍存变数。从地区层面看，热点冲突并未根除，存在随时恶化的可能。外高地区的阿塞拜疆与亚美尼亚围绕纳卡归属的争斗日趋白热化，使冲突乃至战争再起的危险性明显增大。中亚有关国家在领土、水资源等问题的矛盾依然尖锐难解，给地区稳定蒙上浓重阴影。从外部来看，大国激烈争夺和来自阿富汗、中东等地伊斯兰极端势力的兴风作浪始终是地区安全面临的严峻考验。从发展趋势上来看，未来中亚外高地区的安全形势有可能更趋严峻复杂，但总体而言，有利于这一地区保持稳定的积极因素仍然明显大于动荡因子，未来地区安全局势总体可控，将继续保持基本稳定局面。地区各国经受住了独立以来各种风浪的考验，控局维稳能力普遍增强，内外政策更加周全稳妥，并对各种隐患和反对势力严加预防，为各国和整个地区的稳定提供了有力保障。各国经济虽陷困境，但比起独立之初已积蓄相当力量，具备一定抗风险能力。地区热点虽有所激化，但远未失控，具有控制力的大国不会容忍事态恶化。在中亚外高地区大国虽有竞争，但远未达到激烈对抗程度，各方从自身利益考虑都不希望地区出现混乱。大国在这一地区也有合作，尤其是中国和俄罗斯以上合组织为平台开展地区战略协作，成为地区稳定的重要保障。伊斯兰极端势力

尽管来势汹汹，但受多种制约因素影响终究在中亚外高难成气候<sup>①</sup>。

#### **（四）大国对中亚外高地区的争夺将日趋激烈，多极化是地区竞争格局的基本发展方向**

中亚外高国家在苏联解体后独立本身即宣告了俄罗斯一家主导该地区的历史走向终结，由此也拉开了大国纷纷争雄的序幕。从独立至今的历程来看，俄罗斯虽然仍在中亚外高地区占据主导地位，但影响力和统治力明显处在一个逐渐衰减的过程，而美国虽然进攻屡屡受阻，但总体上影响力处在一个螺旋式上升阶段。目前，美俄等外部势力已在中亚外高地区形成共存局面，双方各有优劣，互有长短，谁都无法吃掉对方，双方将不得不长期竞争共处，多极化将是未来中亚外高地区基本的战略格局。虽然俄罗斯目前占据一定上风，美国进攻有所减缓，但美俄在中亚外高的争夺将总体保持美攻俄守的态势，这是由美俄力量对比严重失衡决定的。中亚外高国家从自身利益出发普遍奉行大国平衡政策，都希望大国势力形成良性竞争，以便左右逢源，多方取利，这也促成并加速着这一地区地缘政治多极化的发展。

总之，中亚外高地区的形势演变虽然充满变数和谜团，但和平、发展始终是主流和方向，正所谓“道路是曲折的，前途是光明的”。

（责任编辑 陆齐华）

---

<sup>①</sup> 邓浩：《中亚外高形势衍变中的中东因素》，载《国际问题研究》2017年第1期。