

## 一帶一路框架下中俄之潛在競合關係

Competition and Cooperation between China and Russia  
with the framework of “One Belt One Road” Initiative

連弘宜

### 壹、前言

自從戈巴契夫提出「新思維」(New Thinking, новое мышление)外交政策後，中俄關係發展便逐漸正常化，開始恢復外交往來。1994年《面向 21 世紀的建設性夥伴關係》提出後，中俄開始發展以「和平共處五原則」下的夥伴關係，此種關係既非同盟亦非對抗，僅係中國大陸對外政策的基本原則之一，是以此時的「夥伴」關係仍屬於正常化的具體政策。1996 年 4 月，中俄領導人在北京會晤，雙方決定發展「平等信任的中俄戰略協作夥伴關係」，並於會後通過《中俄聯合聲明》。根據該聲明對「戰略協作夥伴關係」的解釋，係指雙方在政治、軍事、經濟、文化上全面地相互合作。由於中國大陸在對外關係的處理中，屢有「夥伴關係」的建立，惟些微字面的差異亦對應著全然不同的內涵。

這些夥伴關係分別對應的是親疏不一的對外政策，然而強調「夥伴」一詞則係意指雙方的平等合作，此觀之中俄的「建設性夥伴關係」自明。然而隨著中國大陸政經實力逐漸崛起，與周邊國家皆發展睦鄰友好關係，其中又以中俄關係發展最為順利。雙方自 1990 年

代中期之「建設性夥伴關係」、「平等信任的戰略協作夥伴關係」發展成 2003 年 5 月的互信、互利、平等及協作新安全觀之「戰略協作夥伴關係」，以及 2015 年 5 月所簽署的「深化全面戰略協作夥伴關係聲明」。根據該聲明，雙方在重要的能源議題上將進一步深化合作，此外俄方更就中國大陸的「一帶一路」正式表達支持。本文主要探討的議題，在於中俄關係發展至今，已從中國崛起前的平等互利關係及相互競爭的抗衡關係，逐漸轉而成為以中國大陸為首的扞從關係，而雙邊關係變化的轉捩點，便是中國大陸「一帶一路」的提出，使俄方的態度從矛盾到妥協的過程。

## 貳、平等互利的中俄關係發展與中國崛起

普京上台以後，執行實用主義的外交政策，而實用主義的內涵便係以俄自身的國家利益為首要考量。普京執政初期，實用主義的外交政策大致上仍與均衡的東西向外交政策相一致。<sup>911</sup> 事件發生後，普京利用美國亟需盟邦支持反恐戰爭的機會，與美國維持相對穩定合作的外交關係；與中國大陸則透過上海合作組織的成立，發展多邊架構下的政經合作關係。上海合作組織的成員大多為中亞國家，由於這些國家皆為昔日的前蘇聯國家。因此該組織成立的主要目的可歸納為二：（1）可防止美國藉由反恐行動為理由將其軍事勢力滲入中亞；（2）中俄關係如要進一步深化，需要在經濟合作關係之外，更進一步發展政治軍事合作關係。

中亞國家為前蘇聯之一部份，即使在蘇聯解體後，這些國家與俄關係仍相當密切。而中亞亦為中國大陸的鄰國與軍事戰略未來發展的重要區域，如中俄之間可透過多邊機制的架構下，弭平兩國在該區的政經勢力競爭與衝突，將為雙方的合作甚至未來的同盟關係

奠定良好基礎。近年中俄關係在上合組織的架構下，主要的發展態勢可歸納如下：

（一）軍事上的多邊合作至雙邊準同盟

在戰略上，中俄之間同時受到美國的戰略封鎖，中國大陸在太平洋地區受到美國的戰略封鎖；俄羅斯則受到北約在東歐地區的戰略壓制。在蘇聯解體之後，北大西洋公約組織（**North Atlantic Treaty Organization, NATO**）不僅未遭裁撤，許多前蘇聯及東歐附庸國家更紛紛加入北約，使北約不斷擴大。因此在中俄雙方地緣戰略利益趨同的情勢下，唯有透過區域性的多邊或雙邊合作，方能有效脫離或抗衡美國的地緣戰略制肘。共計自 2001 年迄今，上合組織以反恐之名義，已實施 11 次軍事演習，除了 2004 及 2008 年以外，幾乎每年舉行軍演，可將其視為定期性的多邊軍事演習。然仔細觀察歷年軍演活動內容，自 2013 年起，中俄似乎已不派遣軍隊進行演練，多以觀察國的名義出席之，實則雙方的軍事演習卻從未中斷。

在軍事上，中俄亦存在部分矛盾，例如，2008 年俄國以支持南奧塞梯亞（**South Ossetia**）民族獨立運動及保護持有俄羅斯護照之公民為理由出兵喬治亞，在西方一片的譴責聲浪中，中國大陸並未如往常支持俄之軍事行動，相反地僅對外宣稱中方對俄南奧塞梯亞獨立的行動表達「嚴重關切」。顯然中國大陸在對各國國內分離主義運動的處理上，與俄方仍有不少歧見，2014 年 3 月的克里米亞獨立公投前，中方在聯合國對克公投獨立一案中投下棄權票。俄羅斯在分離主義的處理上，對內採取極力壓制手段，例如車臣等是；對外則視自身之利益而定。反之中國大陸通常對內對外皆持反對立場，如遇到其中俄羅斯參與的事件，則大多以中立或模糊之立場帶過。

(二) 經濟上的競爭關係：中亞區域的經濟主導權之爭

俄羅斯面臨中國大陸在中亞地區快速成長的經貿合作，自不可能置若罔聞，然普京上台以後，便與中國大陸發展更為密切的外交關係，將上合組織轉化為兩國政治軍事合作的多邊平台，因此中俄雙方合作的背後各自有不同的利益考量。此時中國大陸在中亞地區經濟勢力的茁壯，已挑戰俄羅斯自蘇聯時期以來在該區的經濟主導權，原先俄與中亞相當緊密的能源合作關係，亦因中國大陸加入而生變。俄羅斯向為中亞能源出口主要對象，俄方以低於市場價格收購這些能源，加工後再以市場價格賣出，然在中國大陸加入後，中亞國家能源輸出對象上有了新的選擇，是以開發的能源產區多與中方合作，例如 2008 年 7 月中亞天然氣管線的開工，便係中國大陸與中亞國家能源合作重要的里程碑。2012 年 5 月，普京二度上台的就職演說中，明示重返大國地位為重要任務之一，而重返大國地位的具體行動便係重拾前蘇聯時期的政治經濟版圖。

如果以俄國的具體行動觀之，重返大國地位的追尋，在中亞地區仍以多邊組織的建構為主，且在普京二度上台前便已開始。2008 年全球金融危機爆發，普京趁機與哈白兩國討論重新建構關稅同盟的可能性。2011 年 11 月，俄哈白三國簽署計畫，擬建立歐亞經濟聯盟，來取代名存實亡的歐亞經濟共同體，最終該聯盟於 2014 年 5 月建立。該聯盟可說是俄在中亞地區重掌經濟主導權的重要工具，聯盟下設的歐亞經濟委員會（*Eurasian Economic Commission*）係以歐盟執委會為藍本，為一超國家機構，具有制定能源、關稅及財政政策的權限。2015 年，歐亞經濟聯盟的成員國增加了亞美尼亞及吉爾吉斯兩國。然而該聯盟內部仍存有不少矛盾，例如哈國有自己的能源出口戰略考量，欲建設通過裏海經亞塞拜然的天然氣管線，打破僅

能輸出俄國的困境，俄方自是極力反對。

總而言之，在中國崛起下，俄羅斯雖清楚自己在中亞的經濟主導權難以維持，為了力挽狂瀾，並增加自身與中國大陸在各方面合作的談判籌碼，在中亞國家的對外政策上採取與中國大陸抗衡的態度。另一方面，這種抗衡態度亦有利於普京實施民族主義的對外政策，並符合其曾提出的重返大國地位目標。

### 參、中俄經濟扞從關係的形成

所謂「一帶一路」，係以習近平於 2013 年 9-10 月提出的經濟合作概念為基礎所形成，「一帶」意指絲綢之路經濟帶；「一路」則指 21 世紀海上絲綢之路。在「一帶一路」概念下，2013 年 10 月習近平提出「亞洲基礎設施投資開發銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)。中國大陸頻頻推出區域經濟整合的組織與制度，顯然已成為中亞地區的經濟新領航國，與俄主導的歐亞經濟聯盟相較，無論規模或周遭國家參與態度，皆遠遠勝之。針對中國大陸提出的「一帶一路」，俄方的態度不若以往積極，反之較為謹慎，國內亦有不少質疑聲浪。普京也不對此議題表態，直至 2014 年 2 月於索契冬季奧運會中，始轉為較為積極的態度，中俄取得共識後，普京表示願意加入「絲綢之路經濟帶」。普京的表態獨具意義，不僅標誌著對中亞經濟主導權的棄守，亦昭示中俄關係在經濟層面上，已從平等與相互制衡，轉變為扞從關係。普京亦針對其所主導的歐亞經濟聯盟未來做了交代，在 2015 年的紀念二戰勝利七十周年活動中，普京與習近平發表聯合聲明，表示歐亞經濟聯盟將與絲綢之路經濟帶互相對接。然而普京對於「一帶」的態度從冷淡轉趨積極，係基於國內與國際的許多因素，可歸納成兩個重要因素：

(一) 俄羅斯東向政策的形成

由於俄羅斯特殊的地理位置，在對外政策上常面臨東西向採擇問題。自彼得大帝西化以來，俄國多偏重西向發展，此係由於近代歐洲國家政經發展較為先進之故。俄獨立初期採取親西方的一面倒政策，而後因為無法收到預期的經濟援助而修正成東西並重的雙頭鷹政策。普京上台以後，先執行實用主義外交政策，一切以國家利益為依歸，大致上亦延續雙頭鷹政策。

然而，2008 年俄出兵喬治亞後，與西方國家關係逐漸轉變，另一方面俄歐之間的能源合作亦因歐盟的能源進口多元化政策而生變。俄開始重新檢視自身的東西向對外政策，中俄關係在上合組織的帶動下，逐漸形成軍事上的準同盟關係；能源合作也於 2013 年有所突破，雙方就天然氣價格達成共識，並簽署協議建造中俄之間的能源管線。中俄東線天然氣管線於 2015 年 5 月動工，西線的建造協議則於同一時間簽訂。前者預計每年可供應 380 億立方米，主要輸往中國大陸東三省地區；後者則預計每年可輸送 300 億立方米，主要路線由新疆西北部進入中國大陸，最遠可規劃運至上海。

在軍事上，中俄之間的準軍事同盟關係，從 2012 年起已從多邊機制的反恐軍演轉變為雙邊聯合軍事演習，雙方在地緣戰略上同受美國的戰略封鎖。是以俄羅斯的東向政策係以密切的中俄關係為基礎，俄國已認識到東亞為目前經濟成長最迅速的區域，且中國大陸已成為坐二望一的經濟強國。中國大陸在 2010 年已超越日本成為世界第二大經濟體，與中亞國家的經貿關係亦出現數十倍的成長，俄無法動搖中國大陸在中亞的經濟地位。基於維護俄羅斯的國家利益，在經濟上，普京已經決定加入中國大陸所主導的「一帶」及「亞投行」，即使是放棄俄在區域經濟整合上的主導權，然而經濟上的扞

從並不影響中俄在軍事上的平等合作關係。

## （二）國內經濟情勢的持續惡化

俄羅斯國內經濟情勢的惡化，主要肇因於國際油價下跌與西方國家的制裁。2014 年 6 月後，國際油價開始呈現大幅下跌，其主要原因在於美國頁岩油技術的開發與石油輸出國組織（Organization of the Petroleum Exporting Countries）之間的惡性競爭。

俄羅斯為能源出口大國，國際油價大跌已嚴重影響其經濟，據估計油價下跌與西方制裁（克里米亞事件）已使其一年損失近 1400 億美元。2014 年 3 月，克里米亞事件後，西方國家及日本開始制裁俄，在金融方面，除了禁止俄國有銀行向美國市場融資，並禁止美國公民及企業買賣俄國銀行、莫斯科銀行及俄羅斯農業銀行實施制裁超過 90 天之新股份與債券，禁止美國公民或公司購買這些公司超過 90 天期的債券或新股票；在國防上則禁止出口軍事相關設備至俄；能源制裁部分則著重在能源的技術層面轉移上。西方的經濟制裁迫使俄向東方找尋經濟合作新對象，或加重與亞洲國家的經濟合作關係，普京在重新思考俄羅斯的國際處境後，決定加入中國大陸所主導的「一帶一路」及亞投行。

## 肆、結論

俄羅斯在中亞經營已久，清朝自乾隆中晚期後國勢中衰，沙俄與哈薩克訂結盟約，使其不再向清廷納貢。蘇聯成立後，中亞國家成為加盟共和國。蘇聯解體後，俄羅斯自顧不暇，政治經濟局勢嚴峻，使中國大陸有可趁之機。中國崛起後，中俄之間在該區的勢力消長顯而易見，尤其是在經濟層面上，中國大陸頻頻與中亞國家簽

訂能源合作協議，使該區成為中方能源供應的重要來源。在經貿上也成為該區的最大貿易夥伴，雙邊貿易總額在十年之間成長數十倍。俄羅斯雖然積極建立多邊建制的方式試圖力挽狂瀾，卻無法與中國大陸抗衡，中國一帶一路的提出與亞投行的成立，再再顯示中方已經成為中亞的經濟主導者。

上海合作組織的成立，使得中俄雙方的軍事合作更為密切，也適度地緩和中俄之間在中亞的戰略競逐。普京的二次執政已重返大國地位為主要目標，此為獲取高民調之支持度的重要手段。自 2012 年總統大選後，普京便警覺自己在國內的支持度已大不如前，因此透過民族主義外交政策的採行，來挽救民意。克里米亞的事件顯示普京策略的成功，卻也換來西方國家的制裁，同時國際油價大跌，使普京不得不採取扈從中國大陸的經濟政策。

普京在衡量國家經濟利益及國內、外局勢後，決定扈從中國大陸所建立的經濟體制，此為清朝中葉以來頭一遭。然普京採取扈從的背後原因，主要係認知到世界經濟發展的重心已經從歐美轉移至東亞，中國超越日本成為第二大經濟體後，唯有與中方合作方為未來經濟發展的良策。而俄原先東西向平衡的雙頭鷹外交政策，已逐漸轉向東方，形成東向為主的外交政策。中俄之間原先存在的能源合作最大障礙（天然氣價格歧異）也於 2013 年達成共識，俄國能源輸出不再受歐盟能源多元化政策影響。俄國東向外交政策的採擇影響著與西方國家間的關係，克里米亞的事件顯示俄國不再重視西方國家的態度，即使俄的對外行動將受到經濟制裁。