

戰略瞭望

## 半途而廢的美國「新絲路倡議」及其啟示

### Why US Give Up New Silk Road Initiative in Halfway and Its Implication

侍建宇

香港珠海學院新聞暨傳播系

#### 壹、前言

美國前國務卿 Hillary Clinton 在 2011 年 7 月訪問印度清奈時，曾在演說中提到所謂「新絲路倡議」(New Silk Road Initiative)：

從歷史上看，南亞和中亞國家通過龐大的「絲綢之路」貿易網絡相互連接，並向外連結整個歐亞大陸。從中國長城到波斯普魯斯海峽的各個地方，印度商人進行香料、寶石和紡織品的交易，更將思想和文化向外傳播。讓我們共同創造一條新絲綢之路。不只是字面上的一個通道，而是一個經濟和運輸流通的國際網絡。必須要建設更多的鐵路、公路、能源基礎設施，例如擬議從土庫曼斯坦、阿富汗、巴基斯坦到印度的油管。同時因此也必須要升級邊境口岸的設施，例如印度和巴基斯坦在瓦加做的事情。當然，也必須消除官僚主義，以及其他阻礙商品和人員自由流動的障礙。更必須拋棄我們習以為常卻過時的貿易政策，開始採用二十一世紀的新規則。

所謂「新絲路倡議」的晚近版本，是想要透過連結中亞與南亞來活絡阿富汗的經貿，以達到自給自足的長遠目標，讓美國可以抽

身。但是自從提出後，美國政府並未真正將這個倡議化為具體的政策並執行。當共和黨取代民主黨政府，美國總統 Trump 在 2017 年就任後，再也沒有提過這個政策構思。新絲路倡議的緣起與演變歷程為何？後來沒有落實的背景原因又為何？阿富汗撤軍是川普總統的重要競選承諾，如果美國現任執政者不認為新絲路倡議能夠解決撤軍問題，是否在其中得到什麼啟示，有了何種轉圜？

## 貳、美國新絲路倡議演變之三個階段

一般咸認美國與中亞的關係可以分成三個階段：<sup>1</sup>第一階段是從蘇聯瓦解的 1990 年代到 2001 年的 9-11 恐怖攻擊事件。美國快速承認中亞這些新興獨立國家，並且通過《支援俄羅斯與新興歐亞民主正體與市場開放法案》，<sup>2</sup>由美國國際開發署（USAID）提供援助。當時美國與歐洲最關心的應該是中亞石油與天然氣開採，西方石油開採集團在政府協助下，都取得很好待遇的開採機會與礦源。在利益驅動下，美國也願意與中亞各國發展安全、經貿、教育文化各方面的合作關係。這個階段的美國對中亞政策其實沒有特殊偏好，頂多就是一般模糊地推進民主化與自由市場的概念。

歐洲和美國共同在 1993 年推動所謂「歐洲－高加索亞洲交通走廊」（TRACECA）的宏大計畫，標誌著某種重啟新絲路地緣政治的構想，希望透過建立運輸和通訊的廊道，將中亞向外連結，但這個計畫其實一直缺乏資金與有效協調。<sup>3</sup>美國國會也嘗試在 1999 與 2006

---

<sup>1</sup> 三個階段的分類標示著美國對中亞政策利益走向；S. Frederick Starr and Svante E. Cornell, *The Long Game on the Silk Road: US and EU Strategy for Central Asia and the Caucasus* (Rowman & Littlefield Publishers, 2018), pp.40-44.

<sup>2</sup> 全稱為 The Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act (FSA, HR 282)，也簡稱《自由支援法案》(Freedom Support Act)。

<sup>3</sup> 關於 TRACECA 進展遲緩與帶動區域主義成效不彰且缺乏資金的原因，論述頗多；

推出《絲路戰略法案》，也都沒能成功通過。當時美國政策研究提出貫穿歐亞大陸的戰略，思考主軸當然想要避開伊朗與俄羅斯，同時將影響力擴張到中亞與高加索兩個區域。但是，美國行政當局並未下定決心遵循特定戰略方向，對中亞這個區域的走向只抱持觀望的態度。

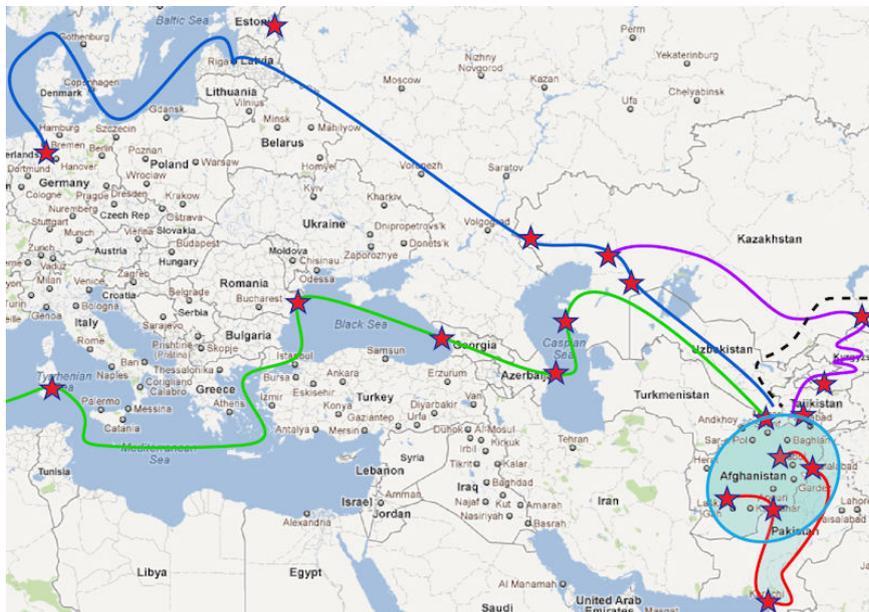


圖 1：美國之北方補給網（NDN）規劃

圖像來源：<https://www.globalsecurity.org/military/facility/ndn.htm>

第二階段是從 2001 年的 911 恐怖攻擊事件開始。突然間，中亞的軍事戰略重要性被凸顯出來，美國與中亞的國防安全合作變成最優先考慮要件。同時也因此需要在意識形態與民主化進程上，在中

---

Patnaik Ajay, *Central Asia: Geopolitics, Security and Stability* (Routledge, 2016), Chapter 6, "Regionalism and Regional Mechanism."

亞地區分辨敵我友好關係，以利進行在阿富汗的反恐戰事。當時美國和盟友在阿富汗的反恐戰爭亟需可靠中亞國家提供補給與軍事基地與，也因此開展出一條「北方補給網絡」(Northern Distribution Network)，從歐洲經過前蘇聯地區、中亞國家、進入阿富汗，開闢提供一個軍事運輸通道(如圖 1)。

因此，中亞的概念除了需要向西連結高加索地區，更也應該向南延伸進入南亞的巴基斯坦與印度。事實上在 1990 年代，阿根廷與美國就有能源公司提議將中亞能源經南亞外送。但是，後來因為阿富汗戰事中輟，直到近年又由亞洲開發銀行主導打造一條「土庫曼－阿富汗－巴基斯坦－印度油氣管道」(TAPI)。<sup>4</sup>另外在 2005 年，美國國務院成立了「南亞與中亞事務辦公室」，<sup>5</sup>自此在美國官方的概念中，中亞與南亞事務是互相連結的。一方面是為美國從阿富汗撤軍做準備，另一方面希望確認印度作為盟友，在美國的協助下，從南邊向北拉動並活絡阿富汗與中亞地區的經貿發展。同時並且在邏輯上，也可以將南亞、中亞、再向西延伸到高加索與歐洲。

第三階段的分段點源自全球金融危機，以及美國開始計劃從阿富汗撤軍，再加上俄羅斯在 2008 年與喬治亞發生戰事，影響中亞與亞塞拜然從黑海的石油出口。歐美世界覺醒意識到，原來俄羅斯還是有能力、也有意願攻擊周邊國家，維護自己的勢力範圍。而這些從東歐到中亞地區的前蘇聯國家，鞭長莫及，也不是歐美強權利益優先考慮的對象。再加上金融危機，歐美需要振興自己的經濟。整

---

<sup>4</sup> TAPI 可提供巴基斯坦與印度缺乏的天然氣，佔其年需求三到四成，但是印巴關係不睦，印度一直擔心巴基斯坦以 TAPI 作為要脅，在衝突升高時切斷輸氣；

<https://globalsecurityreview.com/tapi-pipeline-puts-south-asia-prosperity-in-peril/>

<sup>5</sup>美國國務院南亞與中亞辦公室的官方網頁，請參見：

<https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-political-affairs/bureau-of-south-and-central-asian-affairs/>

體來說美國當時並沒有太多意願與精力支援中亞，也因此 Obama 總統就主張「重設」與俄羅斯的關係。<sup>6</sup>

儘管美國提出「新絲路倡議」，從模糊地推動全方位政經改革到建立軍事安全補給線支援反恐戰爭，開始推動南亞與中亞區域經貿發展，並提出倡議的 4 個支點（建立區域能源市場、促進貿易與交通、改善編京管理與通關效率、連繫企業與人民），但是戰略計畫卻付之闕如，處於停頓狀態。換言之，美國並沒有積極將「倡議」化做實際的「行動」。

### 參、新絲路倡議夭折的緣由與啟示

美國視角的「區域」定義其實不符現實，從中亞到南亞，這些國家似乎並沒有意願把自己當成一個區域來看，彼此互相猜忌，那又怎麼可能輕易互通有無地進行人員來往與貿易。當然美國可以嘗試主動去「建構一個區域」，如同「新絲路倡議」的長期研究與推動者 Frederick Starr 的理想，他認為美國應該主導，並可以在反恐戰爭後將「北方補給網絡」（NSD）朝向「新絲路倡議」（NSI）轉換，將軍事用途轉化成促進經濟貿易的政策。<sup>7</sup>但是，當然也有頗多政策研究者認為這是異想天開不切實際的想法，因為美國一旦因阿富汗戰事告一段落而離開，整個由軍需拉動的區域經貿動能就會消失，更不要奢談某種需要長時間打造的區域認同意識、以及區域主義機制的建立。<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Obama 在 2009 年提出「Russian Reset」口號以定位與改善對俄羅斯關係：  
<http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1971651,00.html>

<sup>7</sup> S. Frederick Starr and Andrew Kuchins, eds., *The Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy* (Central Asia-Caucasus Institute, 2010).

<sup>8</sup> Graham Lee, *The New Silk Road and the Northern Distribution Network: A Golden Road to Central Asian Trade Reform?* Occasional Paper No.8, Open Society Foundation,

或許 Starr 抱持著某種國際關係理論中的自由主義信念，真心以為倡議對周邊所有國家都有利，也未企圖排除任何一股勢力，但在實務上，美國政府並沒有規劃讓另外兩個區域性強權（俄羅斯和中國）在中亞到南亞這個地區來參與「新絲路倡議」。俄羅斯與中國在蘇聯解體後，一直是中亞的主要經貿夥伴。俄羅斯在中亞發揮著關鍵的經濟作用，數以百萬計中亞移工進入俄羅斯打工，更不用說俄羅斯在政治體制和語言文化上的影響。中國低價的民生工業產品大量流入，再從中亞進口天然資源，中國與中亞地區的雙邊貿易流量早就超越俄羅斯。<sup>9</sup>與此同時，前蘇聯中亞地區往南，與阿富汗、巴基斯坦、印度、伊朗的貿易數量卻一直低迷。

美國 Trump 總統接任後，似乎已經完全放棄「新絲路倡議」，而且選擇了一個頗有爭議的做法，那就是稍微增加在阿富汗的軍事部署，同時嘗試在政治上與塔利班勢力進行談判妥協。這樣的策略可能遠不如乾脆全面撤軍，或只在阿富汗留下反恐網絡以備後患。<sup>10</sup>可以這麼說，Trump 採取了一種非常現實自利的策略，亦即希望能與塔利班政權達到某種政治協議，然後就逕行宣布終戰與撤軍，完全不顧阿富汗國內治理發展的情況。其實這樣的發展跡象在敘利亞與伊拉克與伊斯蘭主義的陣勢告一段落之際，就已經出現徵兆。阿富汗重新變成伊斯蘭聖戰士的遷徙目的地，<sup>11</sup>逐漸成為無政府狀態，美

---

2012; Marlene Laruelle, "The US Silk Road: Geopolitical Imaginary or the Repackaging of Strategic Interests?" *Eurasian Geography and Economics*, 56:4(2015), pp.360-275.

<sup>9</sup> See "Central Asia's Economic Evolution from Russia To China," April 5, 2018; <https://worldview.stratfor.com/article/central-asia-china-russia-trade-kyrgyzstan-kazakhstan-turkmenistan-tajikistan-uzbekistan>

<sup>10</sup> Vanda Felbab-Brown, *President Trump's Afghanistan Policy: Hopes and Pitfalls*, the Brookings Institution, 2019;

[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/10/afghanistan\\_hopespitfalls.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/10/afghanistan_hopespitfalls.pdf)

<sup>11</sup> 不斷有傳聞出現，描述伊斯蘭國戰士向中亞與阿富汗北部轉移，中國與俄羅斯也都開始佈防。

國只顧防衛幾個阿富汗重點城市與首都，區域列強也開始部署防衛自己的地盤與利益。「新絲路倡議」作為美國後冷戰時期針對中亞地區，同時兼顧解決阿富汗戰爭的大型地緣戰略論述，也就成為過往雲煙，取而代之的就是「印太戰略」( the Indo-Pacific Strategy)。美國的做法等於退出中亞地區的治理並「拋棄」阿富汗，後撤到印度作為前端，以鞏固美國在亞太的政經軍利益，避免浪擲資源。

#### 肆、結論

美國在後冷戰初期的「新絲路倡議」挪用了古代歷史詞彙，原本只是作為一種政經意識形態，希望填補前蘇聯瓦解後，在歐亞大陸上遺留下來的地緣真空狀態。後來因為 2001 年阿富汗反恐戰爭爆發，突然又夾雜了軍事防衛的元素。最後由於美國政府不願或不能投入資源，這個區域建構的倡議也不能用以解決阿富汗撤軍，更無法活絡中亞到南亞的區域經貿活動，最終成為紙上空談。阿富汗問題無法善後，美國印太戰略等於將防線後撤，阿富汗與周邊區域勢必再度開始動盪。

