

新絲綢之路中的雙邊主義

變遷中的中國與哈薩克關係

Bilateralism in the New Silk Road: A Changing Kazakhstan-China Relations

Mara Gubaidullina

Al-Farabi Kazakh National University

壹、前言

哈薩克和中國比鄰，兩國邊界全長 1782 公里，其中 1215 公里於陸上，566 公里於水上。

哈中兩國關係歷史悠久，交流範圍包括文化、歷史、貿易、經濟和政治等。在沙皇俄國和蘇聯時期，哈薩克與中國擁有相當程度的互動，尤其在與哈薩克接壤的中國西北部地區。中國是 1991 年率先承認哈薩克獨立的第一批國家之一，兩國更於 1992 年 1 月 3 日建立外交關係。同年，哈薩克和中國相互於北京和阿拉木圖設立大使館（後者於哈薩克遷都阿斯塔納後遷移大使館至新首都）。哈薩克在 2003 年於香港設立領事館，2005 年於上海設立領事館，並自 1995 年起，於烏魯木齊提供護照和簽證服務。中國則於 2007 年於阿拉木圖設立領事館。

哈中關係擁有堅實的法律基礎，其中包括睦鄰友好協議、雙邊

友好和合作協議和戰略夥伴協議等逾兩百份雙邊協議。

貳、哈薩克外交政策中的中國與中國眼中的哈薩克

對於哈薩克而言，中國擁有重要的戰略地位。許多因素促成兩國合作，包括流散在中國的哈薩克人、邊疆安全、經濟互賴、哈薩克天然資源、雙邊工業合作、亞歐交通通道、共同開發電網，以及歐中關係等。哈薩克在 2014-20 年的外交報告和其他文件指出，中國和俄國、美國和歐盟等皆被視為享有決定權的國家和政治實體。在哈薩克的外交思維中，與中國深厚的關係來自於後者對於敦親睦鄰的基本原則。

（一）政治議題

特定的外交問題除外，哈薩克必須就北京感到敏感的政治議題表示官方立場，例如台灣、西藏和中國境內其他分離主義問題。哈薩克支持中國的一中原則，即「台灣是中國的一部分，中華人民共和國是中國唯一的合法政府」。哈薩克不希望與台北建立任何的官方關係，僅願意和台北維持非官方的交流及互動。同樣地，哈薩克正在摸索和西藏的關係。哈薩克不支持伊斯蘭基本教義派和分離主義，並反對東突厥斯坦在中國西北的獨立運動。在政府定調官方立場後，後續政治相關文件皆表明哈薩克反對分離主義的立場。

（二）經濟議題

過去十年，中國在改革方面的成就帶來快速的經濟成長、現代化和科技發展，其加入世界貿易組織對哈薩克造成重大影響。經濟利益是中國外交戰略中的重要因素，而中國的對外關係以雙邊關係

為主。對中國而言，哈薩克在地緣政治和能源安全上扮演重要的角色，因此如何將哈薩克與區域經濟和貿易體系整合，係中國不斷地在思索的問題。

（三）中國境內哈薩克裔問題

中國境內為數眾多的哈薩克族是哈中關係的重要節點之一。約 150 萬哈薩克族居住在新疆地區，佔該地區總人口 7.4%，也是維吾爾族和漢族外的第三大族群。流散在新疆的哈薩克族令人擔憂，因此哈薩克政府為他們提出了返回母國的安置計畫。因為語言和宗教等問題，關於中國境內哈薩克族的問題近年頻傳，兩國也就此議題進行定期討論，兩國外交部每隔幾個月便會召開會議，其中包括哈中安全合作小組會議。

哈薩克外交部指出，北京目前允許兩千名哈薩克族放棄其中國國籍並返回母國，以減輕其在新疆地區展示鐵腕所遭致的批評。根據《衛報》(The Guardian) 報導，中國政府已在新疆地區執行大規模的監視和囚禁行動，並把數以萬計的當地居民拘禁在集中營。曾被囚禁者表示他們被迫宣示放棄自身的文化和信仰，並接受政治教化。分離主義支持者指出，在國際媒體披露新疆情形以後，反對中國政府的壓力已慢慢地凝聚。

對於人口 1800 萬人的哈薩克而言，拘禁維吾爾和哈薩克等少數族群的行為是一個嚴重的議題。但在中國作為哈薩克重要貿易夥伴的情況下，哈薩克國營媒體基本上對於拘禁行為避而不談。

（四）安全議題

中國在亞洲的安全情勢中擁有舉足輕重的角色，因此哈薩克在

與中國打交道時，會同時納入軍事和戰略上的考量。對阿斯塔那來說，維持安穩的周邊環境極為重要。1995年2月8日，中國為哈薩克作為非核國家提供政治支持，其後更與西方擁核國共同承諾「不使用、也不威脅使用核子武器，對付非核國家和無核區域」。

就核武而言，另一個充滿爭議的議題是，中國定期在位於哈中兩國邊界的羅布泊進行核試爆，引起哈薩克政府的憂心。直到1996年6月30日江澤民宣布終止核試爆，哈薩克才鬆一口氣。中國於同年加入《全面禁止核試驗條約》。在中國承諾維護核安全並在上海宣言裡重申其決心後，兩國的核安全問題才畫下句號。

（五）領土議題

除此之外，兩國也解決了領土爭端。在前中國國務院總理李鵬訪問哈薩克時，兩國即開始討論塔爾迪庫爾干（Taldykorgan）和塞米伊（Semipalatinsk）地區的邊界問題。

2002年5月，哈薩克外交部長 K. Tokayev 在北京簽訂劃清哈中兩國邊界的協議，為歷時十年的邊界問題畫上句點。阿斯塔納認為此邊界協議是哈薩克在外交上的重大勝利。兩國史前無例地以下述比例解決爭端：在 Sary Childy 地區，哈薩克佔三成，中國佔七成領土，在 Chogan-Obo 和 Baymurza 地區，哈薩克佔七成，中國佔三成領土。邊界協議釐清了兩國的界線。

另一方面，俄羅斯、吉爾吉斯、中國、哈薩克和塔吉克等五國領導人，亦於1996年首次就裁軍和邊界問題簽屬多邊協議。此協議為後來的「上海五國」奠定了政治基礎。

參、哈中兩國領導人的特殊關係

就目前兩國基於互信的關係而言，在安全、領土和邊界、經濟和政治等議題上，雙方偶爾擁有不同見解。兩國領導人經常就核安全、增進友好關係、領土和邊界、中國境內哈薩克族的公民權、雙邊合作、水資源分享、經濟和貿易等問題交換意見。

兩國領導人每年透過正式和非正式的參訪、高峰會和上合組織高峰會等頻繁交流，兩國關係似乎愈來愈緊密。1990年代中期，兩國開始認真解決雙方之間的各種問題。1996年7月，前哈薩克總統 N. Nazarbayev 與時任中國國家主席江澤民，克服了兩國彼此既有的偏見，¹並鋪陳了迎向共利共贏的康莊大道。兩國領導人首次就敏感議題交換意見，並可以合理、隱蔽的方式進行對話。Nazarbayev 和江澤民自第一次會議起，即開始建立新型態的雙邊關係。

迄今，Nazarbayev 與江澤民、李鵬、胡錦濤和習近平等人建立良好關係。李鵬在哈中關係的推動上扮演至關重要的角色，因為其重新加強了中國和中亞地區的連結。而在哈中兩國建立了雙邊關係的法律基礎後，兩國也慢慢地在安全問題上取得共識。

兩國領導人之間的互信在邊界協商上發揮關鍵性的作用。江澤民曾說過一句廣為人知的話：「若我們不共同解決這艱難的問題，我不知道下一代是否有能力處理。」江澤民時期，哈薩克在南部地區鞏固了邊境安全，中國則開始與哈薩克在政治上展開積極合作。胡錦濤時期，兩國於 2011 年建立全面戰略夥伴關係，加強了兩國之間的務實合作。全面戰略夥伴關係涵蓋了哈中關係的各面向，包括兩國在國際上的合作，例如聯合國、上合組織和亞洲相互協作與信任措施會議（CICA）等。

¹ 編注：Nazarbayev 甫於 2019 年 3 月辭去總統職務，結束長達 30 年的執政。

哈中關係目前來到全面戰略夥伴關係新階段。當下哈薩克「光明大道」(Nurly Zhol)計畫與2013年中國國家主席習近平於阿斯塔納提出的「絲綢經濟帶」相輔相成，共同推動哈薩克的發展。兩國領導人也因此更頻繁交流，並在核能安全峰會、CICA 峰會和上合組織峰會等場合口徑一致，擁護同樣的政治立場。

肆、光明大道、絲綢經濟帶與哈中互動

所謂「光明大道」計畫係目前哈薩克政府努力推動的工業創新發展戰略。如 Nazarbayev 所言，光明大道計畫正接受來自中國的活力和支持。

光明大道計畫與中國「一帶一路」(絲綢之路經濟帶、二十一世紀海上絲綢之路)計畫形成互補。絲綢之路經濟帶 3 三條主要路線分別是：(1) 從中國經中亞和俄羅斯到歐洲(波羅的海)；(2) 從中國經中亞、西亞到波斯灣和地中海一帶；(3) 從中國到東南亞、南亞到印度洋。對絲綢之路經濟帶的想像則是，其將連結歐洲、波斯灣、地中海和印度洋。超過 60 個國家表示有興趣加入此一倡議，其經濟規模高達 21 兆美元。在「一帶一路」下，不難設想所有的參與國將互相依賴。

中國國家主席習近平於 2013 年 9 月出訪中亞國家和印尼時，在阿斯塔那首次提出「一帶一路」的概念。對哈薩克而言，中國推動的此項外交戰略符合光明大道計畫的精神，以及哈薩克追求經濟成長和提升基礎建設的願望。「一帶一路」宏觀計畫幾乎含括了整個歐亞大陸，並連結已發展、發展中和新興國家。哈薩克和其他中亞國家位於計畫的中心。目前，中國已在「一帶一路」沿線國家推動超過 70 項合作計畫，其中包括哈薩克的「光明大道」計畫。

（一）產業合作

在「一帶一路」架構下，哈中兩國擁有 52 項工業合作計畫，其總產值逾 24 億美元。中國國營投資企業中信集團（CITIC）在哈薩克擁有油田和瀝青廠，並為絲路計畫設立 110 兆美元的投資基金。此筆基金的用意在於投資哈薩克和其他中亞國家，目前已有多項計畫在一帶一路和新光明計畫的架構下運作。與此同時，目前哈薩克境內有超過兩千家中國企業，而此數目正在不斷地增長。中國國務院總理李克強表示，「我們（中國）已準備好蓋工廠，製造玻璃和水泥以及加工農產品」。

（二）能源合作

1994 年，中國國務院總理李鵬提出對哈薩克的能源戰略，「相較中東的油田，哈薩克的油田離中國更近」。1997 年，Nazarbayev 和江澤民開啟了兩國在能源領域進行大型投資計畫的契機。中國企業在哈薩克油氣田的探勘、挖掘和輸出上扮演重要角色。1999 年，在全國人民代表大會上，哈薩克被中國定位為新的能源來源地。有鑑於此，Nazarbayev 於 2010 年表示，「哈薩克會努力增加哈薩克的石油供應量」。

中國石油天然氣集團（CNPC）代表中國在哈薩克取得能源計畫的優先選擇權。中國石油目前正在投資建設一條全長 2800 公里、從哈薩克西部到中國的石油管線。哈中油管合作計畫由哈薩克石油天然氣公司（KazTrans Oil）和中國石油公司共同主持。中國石油是卡沙干油田計畫的眾多持有者之一，而其中做得最成功的項目，分別是 Atasu-Alashankou 石油管線、Kenkiyak-Atyrau 石油管線以及中亞—中國天然氣管線，3 條管線供應約中國 5 億人的能源用量。

除了石油和天然氣以外，核能也被視為是雙邊合作的重點項目。對哈薩克而言，中國提供廣大的鈾出口市場。中國目前已啟動 19 座核能發電廠的興建計畫，後續仍有 25 座核電廠待興建。哈薩克的鈾供應量可望滿足中國高達 40% 的需求量。

（三）基礎建設合作

哈中兩國目前在能源合作上的大方向是在哈薩克建立電網和相關基礎建設。兩國計畫將大量的資金導入哈薩克的發電業，以促成熱力發電廠的興建，以及相關電力設備和能源的輸出。在伊犁河上的 Kerbulak 水力發電廠現已動工。另一方面，對於哈薩克作為交通樞紐的潛力，「西歐－中國西部汽車通道」擁有高度戰略重要性。哈薩克境內連結西歐和中國西部的高速公路全長 2787 公里，其於 2009 年開始重建，並於 2017 年竣工。此通道被視為是未來聯結中國和歐洲兩地最短的貨運通道，全程耗時約 10 天。

哈中兩國的交通合作潛力隨著 2014 年哈薩克在連雲港設立物流港而提升。連雲港提供了哈薩克面向亞太地區的商業窗口。國際物流在「中國－歐洲」和「中國－中亞」兩條跨歐亞通道上進行，運送的物品包括穀物、天然資源和能源商品等。泛亞洲鐵路同時經過許多其他國家。

為了發展泛亞洲鐵路北部通道，哈國國營企業「哈薩克國家鐵路」（Kazakhstan Temir Zholy）2000 年在北京成立對外辦公室。2012 年，兩國聯手在哈薩克楚城站（Shu）發展柴油火車。除此之外，聯結重慶、新疆和歐洲的跨國鐵路亦經過哈薩克。

伍、結論

哈中兩國的雙邊合作可總結如下。

政治上，兩國領導人有著頻繁交流；外交上，哈中兩國立場相近；安全上，兩國在邊境地區的河流和生態使用上仍有問題；軍事上，兩國在上合組織的架構下進行軍事和技術合作。全面戰略夥伴關係定位哈中兩國的長期關係，兩國在貿易、投資、能源、運輸和物流等方面緊密合作。人道領域方面，哈中兩國在新疆哈薩克族問題上的合作，是拉近雙邊關係的重要因素。

哈中關係四分之一個世紀一直往前發展，兩國之間幾乎沒有爭端。若早期哈中兩國各自的經濟利益主要影響貿易和能源領域，兩國今日在能源領域內的合作清晰可見。此外，哈中兩國也在次要的經濟領域、投資、交通、物流和農業上有所合作。

兩國皆在上合組織的架構下進行多邊合作，北京在國際舞台上感謝、也支持哈薩克的行動。

哈中合作數年來體現在互蒙其利的工業和金融發展上，雙方也展開許多次要的經濟合作。哈薩克目前依舊是中國在中亞地區主要的貿易、經濟和政治夥伴。在中國，哈薩克被認為是帶動中國經濟成長的助力之一。

光明大道計畫和絲綢之路經濟帶倡議的實質內容相近，讓我們能把兩者視為相輔相成的計畫。哈中兩國的共同戰略是，打造一條連結歐洲和亞太地區的跨國通道。

哈薩克和其他中亞國家正努力落實宏大的跨國通道計畫，與中國的交通連結是其主要的目標。今天我們可把外交政策和地緣政治的連結視為理所當然。

從中國到俄羅斯、中亞和歐洲，所有參與一帶一路的沿線國家

Eurasian Studies Quarterly No.7

都是歐亞大陸重要的組成部分。中國正積極地與所有的沿線國家拓展經濟、文化、科學和教育等各種不同領域的合作。

(翻譯：劉泰廷)