

中國的中亞政策

哈薩克對上合組織與一帶一路之回應

China's Policy on Central Asia: a Kazakhstan's Perceptions on the SCO and the Belt and Road Initiative

Saniya Nurdavletova

L.N. Gumilyov Eurasian National University

壹、中國對中亞政策概況

近年來，中國不僅在中亞地區扮演極其重要的角色，也透過若干機制與政策工具處理和 5 個國家之間的關係。在這些前蘇聯中亞共和國當中，哈薩克、塔吉克和吉爾吉斯與中國有邊界比鄰，烏茲別克和土庫曼則藉由經濟與運輸計畫與其互動。由於中國與中亞國家之間存在的特殊關係，許多國際關係學者傾向將中亞放進中國對外政策的優先名單中，並觀察後者如何在此地區攫取利益。針對中國對中亞政策，以下幾點值得注意。

（一）一帶一路倡議

首先，值得一提的是，在習近平於 2013 年宣布了所謂「一帶一路」倡議後，中國似乎開始調整它對中亞的政策與戰略。儘管直到 2013 年為止，共同反對恐怖主義與極端主義，仍然是中國對此地區

政策之主要基石，如今則如何促進經濟合作以落實「一帶一路」布局已成為新的重心所在。由於對前述新倡議而言，中亞無庸置疑處於關鍵地緣位置，這也讓此區域對中國的重要性與日俱增。透過經濟合作，中國與這些國家的雙邊貿易額在 1992-2012 年間增長了 100 倍，¹尤其與哈薩克之間的貿易更在 2017 年來到了 140 億美元。²根據官方統計資料，相較吉爾吉斯與塔吉克對中國進口存在某種脆弱性挑戰，哈薩克和土庫曼的對華貿易顯然平衡許多。

中國積極地透過貸款與援助，協助中亞國家重建經濟，其結果讓它對中亞 5 國取得了重大影響力，特別是吉爾吉斯和塔吉克，致使部分學者甚至質疑它們是否有能力償還數百萬美元債務。中國在吉爾吉斯與塔吉克各擁有 41%和 53%外債比例，一旦這兩個國家出現內部通貨問題，後果將不堪設想，³更甚者，作為歐亞經濟聯盟成員之一，吉爾吉斯還可能受到俄羅斯與西方關係惡化牽累，從而深化其未來潛在可見之債務危機。

對中國而言，若想全面控制中亞經濟發展，主要挑戰恐來自俄羅斯。由俄羅斯領導的歐亞經濟聯盟，不僅吸納了哈薩克和吉爾吉斯兩國，也替中國的區域影響力鋪下障礙。對中亞來說，加入歐亞整合有著 2 條不同路徑。其一是設想「一帶一路」與歐亞經濟聯盟之可能合作，這暗示著中國與俄羅斯可能「共管」中亞；其二則是中亞國家可能被迫得選邊站。事實上，中國目前似乎傾向在中亞維

¹ Wu Jiao, "Xi proposes a New Silk Road with Central Asia," *China Daily*, September 8, 2013; http://www.chinadaily.com.cn/sunday/2013-09/08/content_16952160.htm

² National Statistics Committee of the Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan; <http://stat.gov.kz>

³ Dirk van der Kley, "Can Central Asia's Poorest States Pay Back Their Debts to China?" *The Diplomat*, December 1, 2017; <https://thediplomat.com/2017/12/can-central-asias-poorest-states-pay-back-their-debts-to-china/>

持現狀政策，暫時無意挑戰俄羅斯的經濟計畫。從俄羅斯積極參與上海合作組織活動看來，或也證明了兩國確實存在某種程度之相互理解。

（二）三股勢力問題

由於中國至今仍非常關注新疆問題發展，而此地區人民又包括了維吾爾人、哈薩克人、烏茲別克人與吉爾吉斯人等，這也讓繼續打擊恐怖主義、極端主義與分離主義等 3 大「邪惡力量」維持著重要的地位。儘管中國政府始終強調只有少數人作亂，但在習近平下令於此地組織「再教育營」後，情況變得更複雜。中共聲稱，其目標只針對少數具分離傾向的穆斯林，不過，聯合國人權機構仍對此提出譴責，呼籲中共當局釋放維吾爾人和其它被監禁在集中營裡的新疆穆斯林民眾。⁴

（三）原物料需求

其次，中國將中亞地區的原料視為經濟持續成長之不可或缺來源。從土庫曼進口了 40%的天然氣既是一例，至於未來將繼續攀升之天然氣需求，則仰賴哈薩克與烏茲別克供給。儘管如此，中國仍試圖提醒其進口商不要過度依賴中亞國家。如果在天然氣部門可看出中國對於維持與中亞國家關係之利益的話，此地區在原油方面便非中國的主要供給者，這也意味著中國不太關切中亞的原油進口問題。即便如此，中資企業仍成功地在中亞經營若干油田，例如在哈

⁴ Stephanie Nebehay, "UN Calls on China to Free Uighurs From Alleged Re-education Camps," *Reuters*, August 30, 2018; <https://www.reuters.com/article/us-china-rights-un/u-n-calls-on-china-to-free-uighurs-from-re-education-camps-idUSKCN1LF1D6>

薩克。在哈薩克總統 N. Nazarbayev 於 2018 年 6 月訪華期間，便提到自 1997 年以來，中國石油天然氣集團（CNPC）已在該國提煉了超過 1 億噸的原油。

（四）軟實力與文化交流

最後，中國近期非常積極提出文化與教育計畫，邀請中亞國家學生到中國進行學習。例如，哈薩克不僅有愈來愈多學生前往各個中國城市就讀，其數量在 2007-16 年間更成長了 14 倍。根據作為中國軟實力政策代表之孔子學院統計結果，哈薩克單單在 2016 年便有 11764 人學習中文。至於在鄰近的烏茲別克，中國非但於 2005 年在此開設了中亞第一個孔子學院，漢語熱潮跟哈薩克也差不多。數據顯示，中亞學習漢語並有意願到中國取得學位者，確實有愈來愈多的增加趨勢。

貳、哈薩克對上合組織之態度

一般認為，對哈薩克的國際地位與中亞之地緣重要性而言，上海合作組織扮演了關鍵角色；因此，推進 SCO 合作進程，也成為哈薩克對外政策的優先項目。在參與 SCO 的利益思考方面，哈薩克主要關注以下幾項。

首先是地緣政治層面，尤其俄羅斯和中國都是 SCO 主要投入者，這也讓 SCO 其它成員都自然籠罩在兩強陰影之下。的確，無論俄羅斯或中國，在此處都有遠超過區域邊界的地緣利益，相較中國主要注視著亞洲（東北亞、東南亞與亞太），俄羅斯則遙望著歐洲與環大西洋地區（特別是與歐盟和北約的關係），至於兩者則同時與美國維持極複雜之互動。除此之外，面對中國日益增長的影響力，俄

羅斯還得面對中亞地區的前蘇聯國家們。

作為 SCO 兩大強國，俄羅斯與中國之間的地緣政治連結以及他們面對的外部世界，都帶來不少挑戰。值得注意的是，此一雙邊關係同時奠下哈薩克對外政策之戰略基礎。

第二個層面與前一議題有關，SCO 國家在 2002 年簽署了《區域反恐框架協議》後，接著又在 2004 年建立了落實協議的機制。對哈薩克（與其他中亞國家）而言，它確實依賴 SCO 保護其人民不受極端伊斯蘭主義者的威脅。面對安全此一根本問題，不容忽視地，SCO 的確為其成員國邊界安全提供了相當保障。

第三是經濟考量。自從 2000 年決定將「上海五國」轉型為區域組織以來，SCO 便不斷透過各種宣示與倡議來鼓勵經濟整合；對哈薩克來說，它當然希望 SCO 能帶動其經濟發展與社會福祉。

最後，第四個層面涉及區域整合前景，亦即 SCO 所有要素（地緣政治、經濟、多邊與雙邊互動）是否有助於協調中亞國家之間的政治關係，並從而服務於哈薩克的國家利益。

總的來說，SCO 已經成為歐亞與中亞國家之間，最具影響力的區域機制，並且提供了某種具野心之前景。目前看來，SCO 正扮演著一個有效的平台，讓中國與中亞國家維持著良好的外交互動。

參、哈薩克對帶路倡議之態度

哈薩克總統 N. Nazarbayev 提出的「光明大道」（Nurly Zhol）計畫及其與帶路倡議之對接，具有相當之潛力，且已經對哈薩克經濟與基礎建設發展帶來了正面效應。「光明大道」之戰略目標與帶路倡議在內容上非常近似，主要都聚焦於交通與運輸設施。進言之，哈薩克若能成功扮演區域轉運樞紐，將對整個區域乃至歐亞大陸發揮

非常關鍵的貢獻。

作為中亞地區經濟與基礎建設發展程度最高的國家，哈薩克在交通運輸方面擁有重要角色，它不只擁有鄰接中國邊界的霍爾果斯樞紐站，也在裏海一側擁有阿克套（Aktau）這個港口。明顯地，由於哈薩克目前已存在若干必要設施，中期看來將有助於在中亞地區扮演連通亞洲與歐洲的貿易通道。利用此一優勢，哈薩克甚至可以連接亞洲西南部的國家。

為落實「光明大道」計畫，哈薩克政府希望將設施容量在 2020 年提高到 200 萬個集裝箱規模，2021 年將糧食出口提高 40%，2025 年將非原油出口比例提高 2 倍以上。進言之，「光明大道」與帶路倡議之對接將有助於中亞和中國以及東南亞國家的互動，從而藉此推進一步新的跨大陸走廊地帶。由於哈薩克將後勤終點設定在中國連雲港，不啻使其取得另一個出海口，提供歐亞雙方更多的貿易與經濟合作誘因。以連雲港名列全球前 25 大港口的地位，相信能為哈薩克乃至中亞國家提供正面裨益。

肆、結論

由於在基礎建設和經濟發展方面提供了某種前景，致使中國對中亞地區的影響力與日俱增。儘管如此，因為俄羅斯仍在軍事層面與人道援助維持一定的傳統連結，中國還不能算是中亞地區的領導國家。可預期的是，中國將繼續深化與中亞 5 國的雙邊互動，並藉由提供貸款對其經濟轉型扮演重要角色。