

焦點評析

中東地區新冷戰：中美權力競逐在中東

New Cold War in the Middle East: US-China Power Competition in the Middle East

崔進揆 *Chin-Kuei Tsui*

國立中興大學國際政治研究所副教授

Associate Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

前言

2001 年九一一恐怖攻擊後，美國政府在大中東地區進行「反恐戰爭」(War on Terror)，直至拜登 (Joe Biden) 總統 2021 年 8 月執行阿富汗撤軍決策後，美國才正式結束歷時近 20 年之久的「反恐戰爭」。在過去 20 多年間，中東地區的政治與安全情勢出現劇烈的變化，2003 年美國軍事入侵伊拉克，更徹底改變了區域的地緣政治面貌。缺少伊拉克順尼海珊 (Saddam Hussein) 政權的制衡，伊朗什葉勢力成功擴張至阿拉伯半島，並與伊拉克、敘利亞的政權，以及真主黨 (Hezbollah)、哈瑪斯 (Hamas) 等非國家行為者建構了所謂「什葉新月」(Shia Crescent) 勢力，勢力範圍橫跨波斯灣與地中海。此外，區域國家過去也先後歷經了阿拉伯之春 (The Arab Spring) 民主化運動的浪潮，以及極端組織伊斯蘭國 (Islamic State, IS) 帶來的動盪與不安。另，美國、中國等區域外國家在中東地區的權力與影響力競逐，也讓區域的政治和安全情勢更加複雜化。伴隨中國崛起和美中競爭的事實，以美國、中國為核心的中東

新冷戰議題受到政策實務界和學術研究者的高度關注。

中國「帶路倡議」拓展中東政經影響力

意識形態對抗、軍備競賽和代理人戰爭是過去美國與共產蘇聯在舊冷戰時期競爭的特色。冷戰期間美國的中東政策主要是防止共產勢力在區域內擴張，以及共產勢力擴張對國際能源供給造成的威脅與影響。然而，不同於美、蘇政治意識形態的對抗，美中競爭的新冷戰是以一種新的形式出現在全球政治與中東地區的國際關係中。中國政府於習近平掌政後在 2013 年全力提倡所調的「帶路倡議」(Belt and Road Initiative, BRI)，在全球推動大型的基礎建設計畫，並藉由計畫的推動加深中國與國際社會的連結，進而擴增其全球政治與經濟的影響力。中東因為連接歐、亞、非三洲的特殊地理位置，自然也是中國政府推動「帶路倡議」的重點地區，缺少中東地區國家的參與，「帶路倡議」欲連結歐、亞、非三洲的目標將無法被具體、完整的實現。中國政府在 2023 年於北京召開峰會，慶祝「帶路倡議」十週年，共有來自全球超過 150 個國家與組織的代表與會。在「帶路倡議」推動十週年之際，中東地區 22 個阿拉伯國家皆與中國政府簽署「帶路倡議」的相關文件，鄰近非洲地區的大多數國家也都是中國「帶路倡議」的合作夥伴。

「帶路倡議」計畫適逢中東地區許多國家推動經濟轉型與改革之際，因此中國推動的大型基礎建設同時也為許多區域國家創造了改變與發展的機遇。2014 年國際油價出現劇烈的波動，連帶衝擊並影響海灣地區產油國家的經濟發展，而美國頁岩油技術的突破、國際社會對石化能源需求的減少，以及節能減碳、氣候議題受到各界關注等因素，皆促使中東地區產油國家紛紛提出經濟和能源轉型的計畫。沙烏地阿拉伯「願景 2030」(Vision 2030)計畫、阿拉伯聯合大公國「We the UAE 2030」計畫、「阿曼願景 2040 (Oman Vision 2040)」計畫、「卡達國家願景 2030」(Qatar National Vision 2030)的提出都與 2014 年國際情勢、區域發展、原油市場遭逢劇變的特殊背景有關。中國「帶路倡議」全球大型基礎建設計畫不僅項目、內容符合區域國家的期待與需求，

在時間點上也正值區域國家尋求改變的特殊時刻。中國與海灣地區國家經濟合作的構想在過去就被具體寫入元首的聯合聲明中，中國力挺區域國家推動經濟改革，區域國家也支持中國的「帶路倡議」。

中國過去在海灣地區投資的具體項目包含：沙烏地阿拉伯的紅海新城計畫、哈拉曼高鐵興建工程、設置中國工商銀行中東分行，以及中國出口信用保險公司與沙烏地發展基金簽署出口信用協議等。¹中國在阿拉伯聯合大公國也有義烏市場興建案、設置中國—阿拉伯聯合大公國產能合作示範區、杜拜國際金融中心與交子金融科技夢工廠合作案等。²中國也協助卡達籌辦 2022 年的世界盃足球賽，除了參與賽事主場館的興建，比賽期間容納龐大遊客的球迷村、載運人潮的電動巴士、球賽周邊商品都可以看到中國政府和企業參與、製造的身影。³另，卡達哈馬德港（Hamad Port）的擴建工程也有來自中國港灣工程有限公司和振華重工等中資企業的技術和資金。⁴除了大型基礎建設，中國近幾年也參與卡達天然氣田的擴建投資計畫，中國石化（SINOPEC）、中國石油天然氣集團（CNPC）在 2022 和 2023 年分別與卡達政府簽署 27 年的長約，中國除了可自卡達進口液態天然氣外，也享有投資油田的持股權。⁵中國同時也是沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、伊朗等區域能源大國最主要的貿易夥伴和能源出口國，在 2021 年中國與伊朗簽署的 25

¹ 「中國電建助力沙特打造綠色新城」，中阿合作論壇，2023 年 2 月 23 日 http://www.chinaarabcf.org/zagx/gjydy/202302/t20230223_11029985.htm；「中國信保與沙特發展基金簽署合作協議」，中國出口信用保險公司，2017 年 3 月 16 日，<https://www.sinosure.com.cn/xwzx/xbd/172003.shtml>

² “CDR-Essential Intelligence: The Belt and Road Initiative 2022 (UAE),” *Charles Russell Speechlys*, November 2, 2022, <https://www.charlesrussellspeechlys.com/en/insights/expert-insights/construction-engineering-and-projects/2022/cdr--essential-intelligence-the-belt-and-road-initiative-2022/>

³ “‘Made in China’ Marches to 2022 FIFA World Cup,” *The Nation*, November 22, 2022, <https://www.nationthailand.com/world/40022317>

⁴ “Building the New Port,” Hamad Port Project, <http://www.npp.com.qa/Construction.html>; also see “China Signs Port Investment MoU with Qatar,” Port Technology International, November 9, 2018, https://www.porttechnology.org/news/china_signs_port_investment_mou_with_qatar/

⁵ “Qatar Secures Second Major LNG Supply Deal with China,” *Al-Jazeera*, June 20, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/6/20/qatar-secures-second-major-lng-supply-deal-with-china>

年合作計畫中，除了交通、運輸、經貿等議題，石油、天然氣、石化產業的投資也是兩國合作的重點。⁶

除了經貿計畫和基礎建設的投資外，中國近幾年也積極參與中東事務，並藉由參與區域事務來擴增中東地區的政治影響力，主要成就包括：2023 年 3 月調停沙烏地阿拉伯與伊朗關係正常化；2023 年 8 月支持埃及、沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、伊朗參與金磚集團。2023 年 10 月以哈加薩戰爭爆發後，中國亦嘗試調解以色列與哈瑪斯之間的軍事衝突，呼籲衝突各方實踐停火、談判。中國在巴勒斯坦問題和以哈加薩戰爭的立場與美國堅定力挺以色列使用武力行使自衛權的政策形成鮮明的對比。2024 年 7 月中國政府更邀請包括巴勒斯坦自治政府和哈瑪斯在內等巴勒斯坦 14 個派系在北京集會，並簽署所謂的《北京宣言》，希望能夠促成巴勒斯坦民族的團結。⁷雖然《北京宣言》的具體成效受到多方質疑，且巴勒斯坦問題也非一夕就能解決，但《北京宣言》在政治上卻具有重要的象徵意義，亦符合國際社會對於中東和平的期待。非營利機構華盛頓阿拉伯中心（Arab Center Washington DC）在 2024 年 1 月針對中東 16 個阿拉伯國家所做的民意調查顯示，高達 94% 的民眾不滿美國對於以哈加薩戰爭的回應，而對中國不滿的比率是 38%，且大多數阿拉伯民眾認為美國和以色列的政策是區域和平與穩定的威脅，佔比分別是 51% 和 26%。⁸

美國的反制與平衡：阿以關係正常化、I2U2、IMEC

有鑒於中國在區域內影響力的快速擴張，美國政府試圖透過政治、經濟和外交等手段來平衡並反制中國的勢力，然而區域局勢發展和美國對於區域

⁶ “Iran and China Sign 25-Year Cooperation Agreement,” *Reuters*, March 29, 2021, <https://www.reuters.com/article/world/iran-and-china-sign-25-year-cooperation-agreement-idUSKBN2BJ0HG/>

⁷ 「巴勒斯坦各派在京簽署《關於結束分裂加強巴勒斯坦民族團結的北京宣言》」，中華人民共和國外交部，2024 年 7 月 23 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxhd/202407/t20240723_11458692.shtml

⁸ “Arab Public Opinion about Israel War on Gaza,” *The Arab Center Washington DC*, February 8, 2024, <https://arabcenterdc.org/resource/arab-public-opinion-about-israels-war-on-gaza/>

局勢的回應實際卻不利美國政策的推動。自川普時代起，美國政府就積極推動阿拉伯國家與以色列的和解，並達成《亞伯拉罕協議》（Abraham Accord）的簽署，阿拉伯聯合大公國、巴林、摩洛哥、蘇丹成為繼埃及和約旦之後，阿拉伯世界新承認以色列的國家。川普卸任後，拜登總統延續並積極促成阿以關係的正常化，沙烏地阿拉伯與以色列的相互承認被拜登政府視為重要的政策。在 2023 年 10 月以哈加薩戰爭以前，各方看好並預期沙、以兩國能建立正式的外交關係，但哈瑪斯的攻擊行動與以色列的軍事報復讓沙以關係正常化受挫，沙烏地阿拉伯王儲也是國家實際掌權者穆罕默德·賓·沙爾曼（Muhammad bin Salman）在 2024 年 9 月曾表示兩國方案和以色列承認巴勒斯坦國是沙以關係正常化的前提，在以色列承認巴勒斯坦國前，沙烏地阿拉伯不會承認以色列。⁹儘管中東地區許多國家的政府考慮承認以色列，但主流民意卻不支持，反對意見在以哈加薩戰爭後更出現明顯的增長。此外，拜登政府在加薩戰爭中的態度和立場也連帶影響美國在中東地區的聲望，當拜登和國務卿布林肯（Antony Blinken）走訪中東諸國，試圖為區域衝突降溫時，阿拉伯國家的領導者和伊斯蘭世界的代表卻積極走訪中國，爭取中國在以巴問題、加薩戰爭等議題的表態與認同。

除了政治和外交手段，拜登政府在經濟方面也推出 I2U2 和印中歐三方經濟走廊（India-Middle East-Europe Economic Corridor, IMEC）等大型基礎建設計畫來抗衡中國「帶路倡議」。I2U2 是拜登政府在 2022 年 7 月提出，目的在連結以色列、印度、美國、阿拉伯聯合大公國四國在水資源、能源、交通、空間、衛生、糧食安全等領域的合作，並藉由啟用私部門資本和相關專業知識來實現參與國家基礎設施的現代化。¹⁰IMEC 則是印度總理莫迪 2023 年在

⁹ Sondos Asem, "Saudi Crown Prince Says No Normalisation with Israel Without Palestinian Statehood," *Middle East Eye*, September 19, 2024, <https://www.middleeasteye.net/news/saudi-crown-prince-says-no-normalisation-israel-without-palestinian-statehood>

¹⁰ "Joint Statement of the Leaders of India, Israel, United Arab Emirates, and the United States (I2U2)," *The White House*, July 14, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/14/joint-statement-of-the-leaders-of-india-israel-united-arab-emirates-and-the-united-states-i2u2/>

G20 峰會上提出並得到美國強力支持的計畫，參與國家除了美國和印度外，還包括：沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、歐盟、法國、德國、義大利。IMEC 主要由東線和北線兩條路徑組成，東線以海陸方式、北線以陸路方式串連參與國家，最終達到連結歐、亞、非三洲的目標。¹¹I2U2 和 IMEC 擴大了美國「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy) 的範圍，將中東阿拉伯半島整合進「印太戰略」的計畫中，與中國「帶路倡議」競爭的意圖相當明確。惟，兩者的推動受到區域情勢發展的影響甚深，區域情勢發展成為兩計畫推動的變數。以哈加薩戰爭和以色列的軍事行動影響阿以關係正常化的進程，而民意輿論對以色列、美國和阿以關係正常化的負面觀感也讓 I2U2、IMEC 計畫面臨極大的挑戰，不利於美國在區域內推動抗衡「帶路倡議」的反制措施。

結語

中東地區在過去 20 年間地緣政治出現快速的變化，區域國家彼此互動關係相當複雜，除了民族、宗教、歷史、文化等因素外，區域衝突和美、中大國競爭也加深了中東地區國際關係的複雜性。有別於舊冷戰時期的政治意識型態之爭，中國透過「帶路倡議」加深和區域國家的經貿合作關係，而與中國的經貿合作實際也符合區域國家近年積極推動的經濟改革與轉型計畫。經貿上的合作和互賴，提升中國對區域事務和情勢發展的政治影響力，現今已是影響中東國際關係發展的關鍵行為者。相較於中國，由於美國全球戰略重心近年已由中東轉向印太地區，且本身對於中東地區能源依賴程度的下降，加諸在阿富汗、伊拉克拓展民主的挫敗經驗，以及以哈加薩戰爭對以色列的力挺，都讓美國在區域內的聲望和形象不如以往，連帶減損其對於區域事務的影響力。雖然美國的角色和地位並非中國可輕易取代，且大多數阿拉伯國家在國防、軍事上仍需要美國的安全承諾，但在經貿上與中國發展更緊密合

¹¹ “Memorandum of Understanding on the Principles of an India-Middle East-Europe Economic Corridor,” *The White House*, September 9, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/09/memorandum-of-understanding-on-the-principles-of-an-india-middle-east-europe-economic-corridor/>

作關係的趨勢卻顯著提升。觀察區域局勢發展，以及美、中兩國過去的政策實踐，中東地區的中美競爭已是現在進行式，彼此較勁意味相當濃厚。

責任編輯：蘇君瑗

