

學術論文

哈薩克多方外交中的國際體系結構因素

Kazakhstan's Multi-Vector Foreign Policy: International Systemic and Structural Factors

林子立 *Tz-Li Lin*
東海大學政治系助理教授
*Assistant Professor of Department of Political Science
Tunghai University*

摘要 / Abstract

哈薩克的領土遼闊而人口稀少，僅有 549 萬 5 千人，與鄰國接壤的領界非常長，形成了易攻難守的戰略困境。地理上夾在中國與俄國兩大強鄰之間，戰略要衝的位置造成維護國家主權獨立極不容易。哈薩克是冷戰結束後最後一個擺脫蘇聯的附庸國身分，1991 年 12 月 16 日才獲得獨立地位，執政當局必須維持戰略平衡與經濟轉型發展，博弈在各方強權之間，其戰略思考值得研究。無論是俄羅斯的歐亞經濟聯盟還是中國的一帶一路，對哈薩克而言既是豐富的資源也是嚴峻的挑戰。努爾蘇丹(Nursultan, 哈薩克首都新名，原為 Astana)利用冷戰結束初期美俄關係和緩的蜜月期，迅

速引進美國的勢力進入哈薩克，同時又與日本建立戰略合作夥伴關係，進行能源技術開發，經常能夠在東西兩陣營之間左右逢源。因此，不受意識形態限制的多方外交，是哈薩克的最佳戰略選擇，幫助哈薩克從天然資源出口經濟轉型為多元創新的經濟模式。本研究從核心問題出發，釐清哈薩克的多方外交仍然深受國際體系因素影響，在國際秩序穩定的階段，努爾蘇丹可以左右逢源，但是當國際秩序受到挑戰時，努爾蘇丹的多方外交將被迫扞從對其最有影響力的俄羅斯。本文將利用新古典現實主義作為研究理論架構，兼顧國內外政治與經濟的因素，分析哈薩克在中、俄、美各強權之間的平衡，最終還是有其限制。

Kazakh's territory is vast and sparsely populated, with only 5.49 million people. The border with neighboring countries is very long, forming a strategic dilemma that is easy to attack but hard to defend. Geographically sandwiched between China and Russia's, it is extremely difficult for maintaining a sovereign dependent country. Kazakh was the last vassal state to get rid of the Soviet Union after the end of the Cold War and won independence on December 16, 1991. It is also difficult that ruling party keep maintaining its strategic balance and economic transformation and development. Thus, it has great value to study Kazakhstan's strategic thinking. Whether it is Russia's Eurasian Economic Union or China's Belt and Road Initiative, it is both a rich resource and a serious challenge for Kazakhstan. Kazakh took advantage of the end of the Cold War, which is the honeymoon period in US-Russia relations. This leads the American interest groups into Kazakhstan. At the same time, it has established a strategic partnership with Japan to develop energy technologies. It allows Nursultan to be able to achieve success one way or another. Multi-Vector Foreign Policy is not subject to ideology but best strategic choice, helping Kazakh to transform from a natural resource export economy to a multi-innovative economic model. Starting from the core issues, this paper clarifies that Kazakhstan's Multi-Vector Foreign Policy is deeply influenced by international system and structural factors. In the stable

stage of the international order, Nursultan can get the benefit from both sides. However, when the international order is shifted, Nursultan will be forced to bandwagon Russia. This paper will use neoclassical realism as the theoretical framework of research, taking into account the political and economic factors at home and abroad, and analyzing the balance between Kazakh's powers in China, Russia and the United States, and ultimately has its limitations.

關鍵字：哈薩克多方外交、新古典現實主義、國際體系、結構因素

Keywords: Kazakhstan's Multi-Vector Foreign Policy, Neoclassical Realism, International System, Structural Factors

壹、前言

長期以來，哈薩克一直是一個中亞的重要戰略地位國家，但由於屬於後蘇聯共產國家，經貿結構跟台灣也沒有互補的關係，學界對於哈薩克的研究相對的缺乏。與台灣一樣夾在兩強之間，哈薩克並不受限於此，積極引進美國、歐盟與日本的資金與技術，在政治與經濟上投資哈薩克。同樣是中亞國家中，只有哈薩克採取平衡與眾多大國的外交關係，目的在於維持在大國之間左右逢源。著名的多方外交政策（**Multi-Vector Foreign Policy**），從 1991 年獨立開始，以持續的政治穩定以及豐富的自然資源，造就哈薩克成為中亞地區最富強的國家，在後蘇聯國家中，也是除了波羅地海三國外發展的最成功。

哈薩克善於利用自己地理位置與資源優勢，在經濟和政治上維持了廣泛的合作夥伴而沒有創造任何真正的敵人，把國家打造成為中亞中第一個成為聯合國安理會非常任理事國，見證哈薩克在國際舞台上的戰略成功。不僅如此，為了確保國家安全，夾在俄羅斯與中國兩強之間的哈薩克，也以加入雙方區域組織並積極發揮槓桿力量。以區域秩序而言，分別進入由俄羅斯所主導，2002 年成立的集體安全條約組織（**Collective Security Treaty Organization**，後稱 **CSTO**），乃是繼承 1992 年成立獨立國協集體安全條約；¹與由中國在 1996 年成立上海合作組織（**Shanghai Cooperation Organisation**，後稱 **SCO**）。²除此之外，強調區域經濟整合方面，則是以 2011 年，由哈薩克總統倡議，實際上由俄羅斯領導的歐亞經濟聯盟（**Eurasian Economic Union**，後稱 **EEU**），則是被哈薩克視為利用中亞經濟融合促進

¹ Jason E. Strakes, "Situating the 'Balanced Foreign Policy': The Role of System Structure in Azerbaijan's Multi-Vector Diplomacy," *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 15, No. 1(2013), pp. 37-67.

² Marcel de Haas, "Relations of Central Asia with the Shanghai Cooperation Organization and the Collective Security Treaty Organization," *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 30, No. 1(2017), pp. 1-16.

國家經濟增長的功能。³

EEU 成立的宗旨在於減少非關稅壁壘和加強貿易便利化，並允許資本和勞動力的自由流動，自由化服務和協調共同法規⁴，正如同歐盟會員國因此而獲得經濟繁榮一樣。時任總統的納扎爾巴耶夫（Nursultan Nazarbayev）僅在建國兩年後就在莫斯科大學演講時提出此戰略構想。⁵成員國有俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、亞美尼亞，清一色位於中亞地區後蘇聯集團成員，僅有亞美尼亞地理上沒有與俄羅斯領土相鄰。⁶ 歐盟發展單一市場的成功故事，的確在此產生了示範效應：大國與小國之間如何建立互信而相互進行經濟的整合。

此外，CSTO 成立於 2002 年 5 月，由 1992 年簽署的獨立國協集體安全條約演變而來，目前有俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、塔吉克、亞美尼亞、吉爾吉斯 6 個成員國。Euu 與 CSTO 這兩個中亞區域組織，前者重視經濟政治整合，2012 開始運作的歐亞經濟執委會（the Eurasian Economic Commission）學習歐盟區域整合成功的經驗，運用執委會發揮監管機構的功能。⁷ CSTO 重視軍事安全，從 2013 開始進行軍事議程，計畫成立中亞快速反應行動部隊（Rapid Reaction Force），並預計協調會員國間的外交、安全與國防政策，功能上像是北大西洋公約組織（The North Atlantic Treaty Organization，後簡稱 NATO）。⁸ 從區域整合的角度而言，哈薩克對參與區

³ Golam Mostafa, "The concept of 'Eurasia': Kazakhstan's Eurasian policy and its implications," *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 4, No. 2(2013), pp. 160–170.

⁴ David G. Tarr, "The Eurasian Economic Union of Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia, and the Kyrgyz Republic: Can It Succeed Where Its Predecessor Failed?," *Eastern European Economics*, Vol. 54, No. 1(2016), pp. 1-22.

⁵ Serdar Yilmaz, "Eurasian Economic Union: A Regional Economic Hegemony Initiative," *Journal of Eastern European and Central Asian Research*, Vol. 4, No. 2(2017), pp. 1-4.

⁶ Golam Mostafa and Monowar Mahmood, "Eurasian Economic Union: Evolution, challenges and possible future directions," *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 9, No. 2(2018), p. 163-172.

⁷ David G. Tarr (2016) *Ibid*, p. 2.

⁸ Roy Allison, "Virtual regionalism, regional structures and regime security in Central Asia" *Journal Central Asian Survey*, Vol. 27, No. 2, p. 193; Dmitri Trenin, "NATO and Russia:

域組織的熱衷也是深受均勢概念的影響。

能夠在國際與區域舞台如此左右逢源，跟剛於 2019 年 3 月 19 日自動辭職的總統納扎爾巴耶夫長期執政，使的外交政策能夠具有連貫性有很大的關聯。比起中東歐前附庸國在冷戰後走向親歐遠俄的路線，哈薩克脫離蘇聯後反而反其道而行，對俄羅斯不但不採取敵對的途徑，甚至是緊密的合作，運用前述區域組織來強化哈薩克的主權獨立。對哈薩克而言，甚至是主動倡議建立區域整合，為的就是取得國家獨立性的保障。這種戰略安全思維，相當類似於中東歐的中小型國家，基於意識形態、政體與地緣的理由，而做出類似的大國整合。⁹本文探究的重點，哈薩克不若其他中亞國家只是親俄羅斯，也不像其他中東歐的後蘇聯共產國家，選擇親近西方，其多方外交強調與各個大國等距，這樣的外交政策，真的能夠讓哈薩克左右逢源，勝過於其他國家的選邊站嗎？

分析哈薩克的外交，中亞的歷史與地理或許提供了一點線索：哈薩克處在中亞一個脆弱而分散的區域，上個世紀的著名的地緣政治家麥金德（Halford Mackinder）在 1919 年就曾主張：「誰統治東歐就能主宰心臟地帶，誰就能統治心臟地帶誰就主宰歐亞非。誰統治歐亞非誰就控制了世界。」¹⁰他認為，由經濟和戰略形成的地理條件，還需考慮人民的數量、素質、裝備與組織，這樣才能形成政治力量的均勢。¹¹儘管過了 100 年之後，政治、經濟、資源與軍事科技都已經大不相同，他的理論細節的適用性可能有很大的限制，但中亞是全球地緣的心臟地帶已經深植人心。¹²

Partnership or Peril?," *Current History*, Vol. 108, No. 720(2008), p. 299.

⁹ Roy Allison (2008) *Ibid*, p. 188.

¹⁰ H.J. Mackinder, "The geographical pivot of history," *Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4 (1904), pp. 421-437; Eldar Ismailov & Vladimer Papava, "Rethinking Central Eurasia," Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, (2010), p. 84.

¹¹ H.J. Mackinder. (1919). *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*. (London: Constable & Co.).

¹² Matthew Edwards, "The New Great Game and the new great gamers: Disciples of Kipling and Mackinder," *Central Asian Survey*, Vol. 22, No. 1(2003), pp. 83-102.

哈薩克位處心臟又極富能源，引起位於不同區域的全球能源公司的關注，俄羅斯與中國，還有其他中亞鄰國，更是重視哈薩克作為能源交通走廊。¹³不過，豐厚的石油也不能使哈薩克的經濟成長一帆風順，在 1992-1995 年期間，隨著葉爾辛時代俄羅斯政治經濟的瓦解，哈薩克也連帶的產生嚴重經濟衰退，實際國內生產總值下降 31%，嚴重的通貨膨脹造成社會穩定迅速惡化，1997 年亞洲金融危機更是重創了經濟的發展。轉圜的發生有賴於 2000 年開始油價的增長，很快的帶動其他產業的發展，2013-2016 年間的 GDP 增長超過 60%。¹⁴

另一方面，這樣的經濟起伏也與其國家體制有關，自獨立以來，哈薩克的政治穩定的代價是缺乏言論自由與多元民主，侵犯人權司空見慣。前任總統納扎爾巴耶夫在獨立前就是共產黨總書記，而獨立第一天起擔任總統職務直至 2019，¹⁵並持有「國家領袖」的官方頭銜，毫不避諱的大幅擴大總統權力和豁免權。威權主義的政治制度，不可諱言的有助於政策的連貫性與免於政敵的攻擊。然而，本文的重點並非解釋哈薩克的外交成就得利於威權體制，而是闡明在特定的國際體系中，此政策具有優異性，反之，則深受其害。

貳、哈薩克多方外交政策

多方外交是拒絕意識形態的產物，也不具備哲學上的世界觀，而是務實國家生存的實踐，¹⁶納扎爾巴耶夫在蘇聯垮台六個月之後，就公開宣稱：

¹³ Reuel R. Hanks, “‘Multi-vector politics’ and Kazakhstan’s emerging role as a geo-strategic player in Central Asia,” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No. 3(2009), p. 158.

¹⁴ OECD (2015) *Reforming Kazakhstan Progress, Challenges and Opportunities*, the OECD Kazakhstan Country Programme, p26.

¹⁵ Charles J. Sullivan, “State-Building in the Steppe: Challenges to Kazakhstan’s Modernizing Aspirations, Strategic Analysis,” Vol. 41, No. 3(2017), pp. 273-284.

¹⁶ Sally N. Cummings, “Eurasian bridge or murky waters between east and west? Ideas, identity

「多方外交政策主張與所有國家建立可預測和友好的關係。哈薩克由於其區域和經濟潛力，不應僅關注國家問題。通過多方政策，我們可以消除對哈薩克安全構成的威脅。」¹⁷儘管在許多關於哈薩克外交政策或是對外關係的文獻都強調多方外交，然而卻很少有對於多方主義（**Multivectorism**）的演進做出細節分析。¹⁸美國奧克拉荷馬州立大學教授 **Hanks** 主張多方主義一詞是指，基於務實，而非以意識形態去發展對外關係的政策。按照他的觀點，外交政策主要是受到利益所驅動，而且利益是由國家政策目標所界定出來。與其他國家關係的基礎完全在於哈薩克如何認定合作後所產生的利益。在 **Hanks** 的看法，多方主義的理論核心，較接近現實主義的國家行為理性模型，也就是自我利益和自我保護是與其他國家互動的驅動力。

另外一加拿大學者 **Molchanov** 則認為多方主義是蘇聯解體的產物，因此從蘇聯獨立出來的附庸國家紛紛採取多方外交來自保，他們需要在區域和全球之間，以及美俄之間取得平衡。¹⁹不僅哈薩克，中亞其他國家，中東歐部分國家，甚至土耳其、巴西與印度，在蘇聯解體後的外交策略也多少有多方外交的適用性，這顯而易見多方外交產生的背景是在兩極的國際體系瓦解後，中小型國家在強權之間尋求國家利益的最大化。²⁰**Ipek** 則採取從能源政策的面向來看多方外交，具體指出哈薩克斯坦關注在以石油為主導的發展的條件下，又以內陸地區出口石油的地緣考量，實用主義至上

and output in Kazakhstan's foreign policy," *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 19, No. 3(2003), pp. 139-155.

¹⁷ Kaan Diyarbakırlıoğlu & Süreyya Yiğit, "Kazakh Multi Vector Foreign Policy in Action" *Turkish Journal of International Relations*, Vol. 13, No. 4(2014), p. 172.

¹⁸ Reuel R. Hanks (2009) *Ibid*, p. 257.

¹⁹ Reuel R. Hanks (2009) *Ibid*, pp. 259-260; Molchanov M.A., "Regionalism and Multivectorism in Europe's Borderlands: The Strange Case of Ukraine," In: Kanet R. (eds) *The Russian Challenge to the European Security Environment*. Palgrave Macmillan, Cham (2017) pp. 211-230.

²⁰ Jason E. Strakes (2013) *Ibid*, pp. 38-39.

的現實條件，導致外交政策的選項有限。換句話說，輸出石油的必要與地理位置的緣故，哈薩克必須同時與俄羅斯、中國、美國和歐盟都保持良好關係，作為平衡夥伴。²¹

採取多方外交有其正面效能，其中之一展現於歷經於後冷戰時期與中國的崛起，哈薩克沒有經歷過任何重大軍事衝突。較多的利益衝突是集中在大國（中、美、俄）在中亞的競逐。²²國家的穩定也幫助經濟的表現，除了波羅的海三國與俄羅斯，哈薩克經濟表現與 GDP 也是所有後共國家最高的。自然資源雖然扮演重要的角色，但不是唯一，因為許多時候，擁有石油容易造成過度依賴單一能源，而導致經濟發展失衡，委內瑞拉就是最好的例證。²³哈薩克策略性的利用其資源創造出新的戰略優勢，利用加工和出口方面發展國際合作夥伴，更不會讓自己限於只和單一大國維持緊密關係，也不會把資源浪費在不重要的國家²⁴，而這正是多方外交政策的精髓。

事實上，並不是每一個後蘇聯國家都像哈薩克一樣跟俄羅斯保持特殊而緊密的關係。一方面，俄羅斯重視哈薩克戰略位置與天然資源，²⁵另一方面，哈薩克在政治上維持強人威權統治，可以保持外交策略的一致性。考量到地緣上歐美國家太遠，無法提供哈薩克安全保障，莫斯科很自然而然成為努爾蘇丹最重要的戰略夥伴。不過，面對俄羅斯如何保持自主性，就必須利用各式的區域組織，在多國互動中保障哈薩克的國家利益。換

²¹ Pinar Ipek, "The role of oil and gas in Kazakhstan's foreign policy: Looking east or west?" *Europe-Asia Studies*, Vol. 59, No. 7(2008), pp. 1179-1199.

²² Eugene B. Rumer, "China, Russia and the Balance of Power in Central Asia," Strategic Forum, Press by Institute for National Strategic Studies National Defense University, No. 223(2006), p. 2; Shamil Midkhatovich Yenikeeff, "Energy Interests of the 'Great Powers' in Central Asia: Cooperation or Conflict?," *The International Spectator*, Vol. 46, No. 3(2011), pp. 61-78.

²³ John L. Hammond, "The Resource Curse and Oil Revenues in Angola and Venezuela," *Science & Society*, Vol. 75, No. 3(2011), pp. 348-378.

²⁴ Avinoam Idan and Brenda Shaffer, "The Foreign Policies of Post-Soviet Landlocked States," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 27, No. 3(2011), pp. 241-268.

²⁵ Shamil Midkhatovich Yenikeeff (2011) p. 64.

句話說，在對小國而言，利用多邊主義與區域主義經略大國關係，是優於雙邊主義，而哈薩克正是在此思維下積極參與 EEU。²⁶ 2010 年，哈薩克更上一層樓，擔任歐洲安全與合作組織（the Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）的主席。2015 年，哈薩克加入了世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），努力地將自己的經濟融入世界的自由貿易市場。²⁷

與此同時，哈薩克積極建立與西方的合作模式，不僅平衡經濟依賴，更重要是戰略平衡。它利用冷戰結束後，老布希政府亟欲推動削減戰略武器條約（Strategic Arms Reduction Treaty, START），與美國共同解除哈薩克核武庫的合作。²⁸ 能夠有此種的政治軍事合作，全有賴於冷戰的結束，美蘇敵對關係不存在的狀況才有可能。換句話說，如果放在今日時空，以現今美俄關係，俄羅斯絕不允許哈薩克跟美國有如此的戰略關係。這就是國際體系的結構轉變對國家外交策略的影響。有了與美國政治與軍事的基礎，哈薩克從軍事往經濟關係邁進，而其石油資源正是對美國最佳的誘因。90 年代初和美國雪佛龍公司建立了第一個主要的國際石油勘探合作計畫，²⁹ 此計畫的重要性不在於讓哈美關係超越哈俄關係，而是在與美國建立實質利益關係。此種長時間雙方的互利，也奠下 2018 年 1 月 16 日兩國元首會談的基礎，哈國總統納扎爾巴耶夫在華府與川普進行歷史性會談，即是建立在雙方貿易往來增長到 19 億美元的經濟背景與美國需要與哈薩克的關係強化在中亞地緣政治上的戰略佈署。³⁰

²⁶ Golam Mostafa and Monowar Mahmood (2018) Ibid, p.164-166.

²⁷ Nargis Kassenova, "Kazakhstan and Eurasian Economic Integration: Quick Start, Mixed Results and Uncertain Future," *Russie. Nei. Report*, No. 14(2012), Ifri-Paris, p. 9.

²⁸ Nuclear Threat Initiative (October 26, 2011), "Treaty Between The United States of America and The Union of Soviet Socialist Republics on Strategic Offensive Reductions (START I)."

²⁹ Crude Accountability. The Republic of Chevron—20 Years in Kazakhstan, *Crude Accountability*, p. 7,

<https://file.ejatlus.org/docs/20130604-Chevron20YrsInKazakhstan-en.pdf>.

³⁰ Luke Coffey, "Why Trump's Meeting with Kazakhstan President Was So Important," *The*

有了美國鋪平了與西方世界的道路，哈薩克很快也建立與歐盟的夥伴關係，但是與美國顛倒過來的是，這次是由經濟通往政治，利用自身豐厚的石油和天然氣資源，迅速建立哈歐合作夥伴關係，與俄羅斯、中國並列三大貿易夥伴。1994年，哈薩克就與歐盟簽訂了合作協議夥伴關係（Partnership and Cooperation Agreement, PCA）。³¹歐盟是哈薩克的第二大的進口來源（僅次於俄羅斯），也是目前哈薩克最大的出口目的地。不僅如此，更能證明哈薩克潛力的是外部投資，歐洲還是哈薩克最大的外國直接投資（Foreign Direct Investment, FDI），證明了歐洲各國以實際行動投資哈薩克。³²哈薩克也與法國、西班牙、義大利、英國與匈牙利簽署戰略夥伴協議，強化與歐盟在各領域的合作。然而，歐盟成員國沒有直接促進中亞經濟體的增長，加上歐盟日益減少的援外預算，雙方貿易關係依然集中在傳統的能源與能源製成品主軸。³³

如同歐美國家，日本和哈薩克到1990年代建立了外交關係，但是在2006年之前的一段時間內，兩國之間的經濟關係沒有取得重大進展，因為哈薩克對日本沒有安全威脅也沒有經濟結構互補需求。³⁴很長一段時間，兩國都試圖通過各種政治和經濟舉措促進它們之間的貿易，重點是發展里海的石油和天然氣生產，不過，仍然沒有產生兩國之間的任何大規模貿易，顯

Heritage Foundation,

<https://www.heritage.org/asia/commentary/why-trumps-meeting-kazakhstan-president-was-so-important>.

³¹ European Parliament(2017), "EU-Kazakhstan Enhanced Partnership and Cooperation Agreement (Resolution) P8_TA 0485,"

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0485+0+DOC+XML+V0//EN>.

³² Nursultan Nazarbayev(2014), "The Next Chapter in Kazakhstan-EU Relations," *The Wall Street Journal Europe*.

³³ Arastou Khatibi, "Kazakhstan's revealed comparative advantage vis-à-vis the EU-27," *ECIPE Working Paper*, No. 03(2008), pp. 1-10.

³⁴ R. Sadykova, "Japan's Policy towards the Countries of Central Asia," *International Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 7, No. 8(2013), pp. 2248.

然必須需要一個具有誘因的倡議才能觸發兩國的合作。³⁵而科技、資金較為充裕的日本，就扮演此一驅動角色。2004 年啟動的中亞加日本倡議和 2006 年的新能源計劃取代過去毫無生氣的官方發展援助（Official development assistance，後稱 ODA），日本決定以哈薩克為核心，專注於開發資源的中亞方式。³⁶

初期階段，日本企業因為投資報酬率評估而裹足不前，使得俄羅斯和中國企業取得領先的地步。不過，日本企業後來採取在核能和稀土金屬生產領域的合作開發為基礎，形成兩國關係發展的轉折點。³⁷這種合作有助於將哈薩克從 ODA 接受者轉變為平等夥伴。哈薩克與日本的戰略關係同時兼顧面子與裡子：平等夥伴關係與開採技術，而不是單純的出口貿易。對日本而言，需要新的能源以降低對中東的依賴，以及平衡中俄在中亞的獨占性。

中國是哈薩克 5 大夥伴中最大器晚成的一個，但是崛起的又快又猛，哈薩克很自然的和這個巨大的鄰國與建立了密切的關係，接受中國提供的大量貸款。³⁸如同歐美國家般，貸款也都是集中在哈薩克的石油和鈾工業，如此一來，可以確保哈薩克的天然資源，不會單獨落入任一大國，各國的權力與利益平衡，充分展現在此。而 2014 年展開的帶路倡議，更使得哈薩克在中國心目中的地位水漲船高，關鍵性通往歐洲的中亞通道，就是哈薩克，兩國正在開發新的交通連接與無水港等等，完全就是「絲綢之路經濟帶」之核心。³⁹

³⁵ Mirzokhid Rakhimov, "Central Asia and Japan: Bilateral and multilateral relations," *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 5, No. 1 (2014), pp. 77-87.

³⁶ Lyailya Nurgaliyeva, "Strategic Cooperation between Japan and Kazakhstan: A New Stage in The Strengthening of the Strategic Partnership," *US-China Law Review*, Vol. 12(2015), p. 364.

³⁷ Tomohiko Uyama, "Japanese Policies in Relation to Kazakhstan: Is There a Strategy?" In Robert Legvold ed, *Thinking Strategically: The Major Powers, Kazakhstan, and The Central Asian Nexus*, (Cambridge: MIT Press, 2003), pp. 165-186.

³⁸ Eugene B. Rumer (November 2006) *Ibid*, pp.2-5.

³⁹ Kevin Sheive, "China Turns West: Beijing's Contemporary Strategy towards Central Asia,"

綜觀上述哈薩克的五大夥伴，可以發現多方外交有其安全性、戰略性、地緣性、能源與貿易考量，並運用區域組織與國際組織牢牢的網綁哈薩克的安全與經貿。本文進一步從國際體系因素對哈薩克多方外交產生的影響，認為自哈薩克獨立建國開始，全球權力結構從雙極的國際體系走向尚未穩定的單極/多極體系，⁴⁰這對建國時間短，又環繞兩強的哈薩克挑戰極為巨大，採取多方外交是不得不的選擇。因此面對國家安全時，它需要平衡再平衡，避險再避險，該扈從的時候，也從不遲疑。然而，誕生於體系結構轉變的多方外交也不是毫無缺陷，2013年烏克蘭危機爆發後，夾在俄羅斯與美歐之間的哈薩克，無法左右逢源。故有必要以新古典現實主義來補充多方外交的解釋性，說明結構因素與國內因素如何影響哈薩克的外交策略。

參、多方外交與新古典現實主義

主流研究中小型國家安全策略大多以抗衡、扈從、避險與接納等策略進行分析，然而仍有其侷限性。⁴¹本研究以哈薩克的外交策略說明，中小型國家的策略選擇無法單純的4種策略分析，因為就務實面，所有的哈薩克外交作為，都同時隱含有抗衡、扈從、避險與接納的戰略意義，因此本文必須借用新古典現實主義，以其作為一個正在發展中的外交政策理論學派，關注國家作為一個中介變項（*intervening variable*），一方面受到國際體系的刺激與限制，另一方面，國家在實際的外交、軍事、外交經濟政策的選擇中，在外部與內部之間，扮演一個傳遞的功能⁴²。該理論假設在一

Pacific Affairs, Vol. 79, No. 2(2006), pp. 205-224.

⁴⁰ Martha Brill Olcott. (2005). *Central Asia's Second Chance*. (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace), p. 173.

⁴¹ Elena Gnedina, "'Multi-Vector' Foreign Policies in Europe: Balancing, Bandwagoning or Bargaining?" *Europe-Asia Studies*, Vol. 67, No. 7(2015), pp. 1007-1029.

⁴² Jeffrey W. Taliaferro, Steven E. Lobell and Norrin M. Ripsman, "Introduction: Neoclassical

個資源缺少的世界與鄰國意圖的不確定，國際政治因國家間不同的軍事力量與安全考量，會永遠處於紛爭的狀態。也由於無政府的緣故，體系的力量會對國家產生擴張（不一定是領土）的誘因，爭取自身安全的極大化。而安全的極大化，並不僅限於軍事力量的擴張，還包括將自身的經濟力量轉化為對他國政府的影響力，藉由經濟合作形成依賴關係。從哈薩克在俄國土耳其之間，敘利亞土耳其之間，許多國際衝突中扮演調停者的角色，即是尋求對他國政府發揮槓桿的力量。因此，該理論在戰略上，而非經濟上，強調國內因素與體系因素相同重要，甚至相互作用，恰如其分為哈薩克多方外交與各強權的合縱連橫，提供系統性的檢視。

然而，戰略的提出與政策的效果未必能夠畫上等號。新古典現實主義認為國家的外交政策最主要是由國家相對的物質力量所驅動，成敗更是取決於當下的物質相對實力。因而外交政策的實質影響力不僅是間接而且是複雜，國際體系壓力（systemic pressures）會透過決策者的認知與國家結構以傳遞到國家施政，國際次級體系與國內的社會共識的影響，更攸關了政策的成敗與否。⁴³作為外交政策理論的新古典現實主義，與新現實主義作為國際關係理論最大的不同，或者成為新古典現實主義的特色，就是強調國家與國內社會（domestic society）的關係。這就對本研究的主題提供了強大的解釋力。2017年1月，經濟的衰退激發了政治的改革，執政超過25年的納扎爾巴耶夫總統回應國內社會與精英的壓力，親自主導憲法改革，通過議會批准減少總統權力，移轉到立法者和內閣。這樣的作法，顯露不僅為了降低人民對納扎爾巴耶夫長期統治的不滿，並且要處理接班人的問題，降低總統權力目的就是讓任者將權力無法將權力集中在一人身

realism, the state, and foreign policy,” in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 1-41.

⁴³ Mark R. Brawley, *Political Economy and Grand Strategy: A Neoclassical Realist View*, (London: Routledge, 2009), pp. 1-7.

上，⁴⁴正是典型國家與國內社會的相互作用。

再次強調，新古典現實主義既重視國際體系結構的重要性，也強調國家的政策選擇，政策是處於國際與國內兩個層次的連結關係，也可視為兩政治領域的橋樑。將國內變數（domestic variable）納入分析國際事件的獨特方法，是與新現實主義或是古典現實主義都截然不同。考量到俄羅斯不管在國際體系上的位置，以及對哈薩克社會的影響力，無疑是哈薩克最不能放下的經濟和安全夥伴，哈薩克的戰略安全選擇都必須顧慮到俄羅斯，而多方外交，正是連結哈薩克→俄羅斯→各方強權。正因如此，新古典現實主義適合對哈薩克之外交、經濟以及國際角色提供解釋，利用國家內部的特點去研究國家對國際體系給予的限制之回應⁴⁵。

為了闡述國家外交政策的轉變與成敗，新古典現實主義分析國家與社會之間的複雜關係，各取古典現實主義注重國家內部因素與新現實主義注重國際外部因素的優點。從此角度觀之，國家（state）就成為國內外壓力的中介角色。新古典現實主義對國家的概念是一種由上至下表達，也就是由政治菁英傳遞將決策傳遞給大眾平民並確保政策執行，國際體系壓力能夠驅動國家之對外政策。哈薩克明知俄羅斯能以保護俄裔族群入侵喬治亞與烏克蘭，也能如此對哈薩克，在體系結構無法保證國家安全的情況下，也只能以曖昧的方式，「認知」到克里米亞的公投結果，⁴⁶顯現體系壓力足以轉變國家決策偏好。因此，下個章節，以烏克蘭危機為例，說明哈薩克多方外交的困境。

肆、哈薩克多方外交的烏克蘭困境

⁴⁴ “Kazakh parliament passes reforms to reduce presidential powers,” *Reuters*, March 3, 2017.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁶ Anna Gussarova (2017) “Kazakhstan and Ukraine: Common Future or Separated Fates?” Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Almaty, pp. 1-4.

2014年3月1日俄羅斯議會投票授權普丁使用武力保護烏克蘭的俄羅斯裔人後，哈薩克就極力避免俄羅斯的軍事干預，然而，哈薩克並沒有足夠的力量勸阻普丁，而且身受其害。⁴⁷在克里米亞舉行公投過後，哈薩克官方發表視公投為一種表達自由意志，隨即招來烏克蘭政府抗議，稱哈薩克是在支持俄羅斯入侵克里米亞。面對烏克蘭政府的指責，哈薩克只能強調這不是合法的承認公投，而是主張哈薩克是認知到，許多克里米亞人因為不同的原因，現階段想要加入俄羅斯。⁴⁸烏克蘭危機充分展現了在哈薩克多方外交的困境，既不能得罪俄羅斯，也擔心未來同樣的惡夢發生在哈薩克。⁴⁹哈薩克的困境在於俄羅斯，俄羅斯將親西方的立場視為反俄，不順從俄羅斯等於放棄哈薩克在 EEU 中的積極角色，這又對哈薩克的經濟發展是無法承受。EEU 是哈薩克經濟養分的主要來源，烏克蘭危機等於對哈薩克敲起了響鐘，當哈俄經貿依賴程度很高時，歐美國際制裁俄羅斯，等於一起懲罰哈薩克，而油價下跌造成更會造成 EEU 會員國間失去合作的潛在好處。

俄羅斯可以不畏懼西方制裁，甚至想要藉此經濟獨立，⁵⁰但是哈薩克不僅不想，也不願失去西方的資源與市場。另一方面，在烏克蘭危機之前，基輔當局為哈薩克提供進入歐洲市場和歐盟各機構的重要管道。儘管烏克蘭政府頻繁的改朝換代，哈薩克始終努力交好，與烏克蘭之間的關係

⁴⁷ Richard Weitz, "Kazakhstan Responds to Ukraine Crisis," *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 11, No. 55 (March 24, 2014), <https://jamestown.org/program/kazakhstan-responds-to-ukraine-crisis/>.

⁴⁸ Sean R. Roberts (September 2015) "The Ukraine Conflict and the Future of Kazakhstan's Multi-Vector Foreign Policy," PONARS Eurasia Policy Memo No. 388, PONARS Eurasia, p. 4.

⁴⁹ Dmitri Trenin (2014) "The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry," Carnegie Moscow Center, p 18.

⁵⁰ Stephan Barisitz & Hans Holzhaecker & Olena Lytvyn & Lyaziza Sabyrova, "Crisis Response Policies in Russia, Ukraine, Kazakhstan and Belarus – Stock-Taking and Comparative Assessment," Focus on European Economic Integration, Oesterreichische Nationalbank (Austrian Central Bank), issue 4(2010), p. 48-77.

一直在增長，⁵¹在俄羅斯的壓力之下，哈薩克只能充當調停者的角色而無法再左右逢源。可想而知，哈薩克懼怕俄羅斯有權單方面或通過武力重新劃定國界。哈薩克和俄羅斯共享世界上最長的連續陸地邊界。雖然許多俄裔哈薩克人遷往俄羅斯，但 2009 年進行的上一次全國人口普查顯示，哈薩克的俄裔人口比例高達 23.7% (3,793,764 人)。⁵²特別是哈薩克擔心在與俄羅斯接壤的北部省份，像是阿克莫拉州有很高比例的俄羅斯裔人，未來要是哈俄衝突發生，俄羅斯也可援引克里米亞案例入侵這些省份。⁵³

哈薩克不因歐美制裁俄羅斯而停止與其他國家在經貿上的互動，不過這很大的程度受制於俄羅斯的因素，⁵⁴如果俄國受到歐洲和美國愈多不友善的戰略衝突，就會施壓於哈薩克，迫使哈薩克完全的選邊站。俄國善於在政治上使用 EEU 來抵制特定的西方跨國企業，反制歐美對它的制裁。此外，俄羅斯也會利用 EEU 來限制其成員國的中國經濟關係。受益於哈薩克在 EEU 中扮演著重，相對的還能夠抵抗來自俄國壓力的貿易組織的泛政治化。當然，這個前提還是建立在俄羅斯沒有強烈堅持採取這樣的行動。

烏克蘭危機突顯出多方外交的困境，一個外部因素，連帶的影響哈俄關係，哈薩克在區域組織的進退維谷，甚至燒到了自身的經濟產出。簡單的從哈薩克統計局 2017 年 1 月的資料，其最大貿易夥伴依序為歐盟 (38.6%)、俄羅斯 (22%) 與中國 (12%)。與歐俄的貿易額佔了哈薩克的 60%，兩大貿易夥伴互相制裁，窺出哈薩克的痛處。後歐債危機的總體需

⁵¹ Richard Sakwa. (2015). *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*. (London: I.B.Tauris & Co., Ltd.), p. 329.

⁵² The Agency on Statistics of The Republic of Kazakhstan (2011) "Results of the 2009 National Population Census of The Republic of Kazakhstan" Analytical Report The Agency on Statistics of The Republic of Kazakhstan Astana, p.19.
https://dataspace.princeton.edu/jspui/bitstream/88435/dsp016m311r73m/1/DSKazakhstan_census2009.pdf.

⁵³ Richard Weitz (March 24, 2014) Ibid.

⁵⁴ Samuel Charap, Timothy J. Colton (2017). *Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia*. (London: Routledge), p. 151.

求不足，導致國際油價下滑，更使哈薩克出口雪上加霜。俄羅斯回應西方制裁相當聰明，與俄羅斯的貿易必須經過中亞地區，換言之，烏克蘭和哈薩克之間的貿易變得更加複雜，必須經由白俄羅斯，這導致了哈烏之間以及哈俄之間的貿易量下降，進而導致 EEU 地區經濟衰退。⁵⁵

即使俄羅斯無法有效將 EEU 作為解決烏克蘭危機的政治工具，在歐美國家實施制裁後不久，哈薩克發現 EEU 提供的貿易優勢在哈薩克經濟中產生負面影響，這乃是基於俄羅斯身為 EEU 中最大經濟體的影響力。EEU 進行區域整合後，盧布一旦貶值，相對便宜的俄羅斯商品會削弱了包括石油、汽車和金屬在內的哈薩克產品的貿易額。這正是被稱之為俄羅斯與哈薩克之間的「貿易戰」，⁵⁶因為這兩個國家開始限制某些產品從另一國進口。在這種情況下，當時總統納扎爾巴耶夫公開批評對俄羅斯的制裁，稱其為「反經濟」政策，但他也主張，結束這些政策的唯一方法是找到解決烏克蘭衝突的辦法。從另一個層面來看，烏克蘭的問題，是體系結構正在改變，大國間的實力消長產生的國際秩序混亂，並非哈薩克單方面的努力而可以達成。

伍、變動中的體系對多方外交的挑戰

2008 年美國次級房貸風暴引發 2009 年歐債危機，帶來全球金融風暴，在福山的看法就是間接帶來的就是自由主義國際秩序鬆動。⁵⁷歐美經貿力量的下滑，相對的因生產結構變化而產生的新興力量崛起，造成歐美

⁵⁵ Catherine Putz (August 18, 2016) "Nazarbayev the Mediator Sets Sights on Ukraine Crisis" *The diplomat*, <https://thediplomat.com/2016/08/nazarbayev-the-mediator-sets-sights-on-ukraine-crisis/>.

⁵⁶ The Moscow times (April 13 2015) "Trade War Mounts between Kazakhstan and Russia", <https://www.themoscowtimes.com/2015/04/13/trade-war-mounts-between-kazakhstan-and-russia-a45711>.

⁵⁷ Francis Fukuyama and Robert Muggah, "Populism is poisoning the global liberal order," *The Globe and Mail*, January 29, 2018.

無力繼續維繫原本的體系秩序，俄羅斯與中國順理成章的成了挑戰體系的主角，這兩者，又正好是哈薩克的經濟三夥伴之二。因此，有必要從中哈關係的發展，理解體系變動而影響了哈薩克的多方外交。

中國政府成立 SCO，背景是處於蘇聯解體，中國國力上升的格局，目的是為了解決中亞與俄羅斯的邊界問題。五國元首於 1996 年在上海舉行了首次峰會。五國本著互諒互讓的原則，推動反恐合作。隨著中國的崛起需要中亞國家的通道進入歐洲市場，而中亞各國對中國有資金與能源需求，雙方合作關係進展快速。當俄羅斯還未與中國形成競爭關係，而且體系的結構秩序處於穩定的狀況下，俄羅斯對中國在中亞國家的影響力不斷上升並不會過度緊張，不會阻止哈薩克引進大國勢力。亦即，無論中國的經貿力量如何超越俄羅斯，只要體系結構沒有根本變化，則哈 - 俄之間的巨額貿易和國防關係，歷年的聯合軍事演習和對俄羅斯軍事技術依賴，都會讓哈薩克與俄羅斯的摩擦處於可控制的狀況，即便是因應烏克蘭危機也是如此。

多方外交強調哈薩克必須堅持獨立於俄羅斯之外，深化與中國的經濟聯繫，降低對俄羅斯的單一依賴，這一策略不是對既定秩序的挑戰，而是強化國家安全。在一帶一路之前，中國就在中亞投入了大量資金，而一帶一路的宣布，更將改變該地區的基礎設施及其與世界其他地區的聯繫。⁵⁸ 該地區正在建設新的公路和鐵路，橋樑，隧道和管道，哈薩克是主要受益者之一。諸如中國 - 哈薩克邊境的無水港霍爾果斯門戶（Khorgos Gateway），由中方的中遠海運集團、連雲港港口控股集團和哈薩克國家鐵路公司共同合作，在北京正式簽署協議，計畫由中企將聯合收購霍爾果斯東門無水港 49% 的股權，聯手打造哈中雙城霍爾果斯無水港。通過中亞和俄羅斯的公路和鐵路網絡，將亞歐洲連結起來。2011 年至 2016 年，中國

⁵⁸ Dana Omirgazy, "Kazakh Economy Saw Sharp Increase in Chinese Investment in 2016," *The Astana Times*, January 31, 2017.

在哈薩克投資約 100 億美元，2013 年至 2016 年，在中國經營的中國公司數量增長了 35%。⁵⁹從戰略上來看，中哈合作項目的目標是將哈薩克打造成為連接中國、俄羅斯、歐洲和南亞的戰略根據地。中國的投資當然具有戰略意圖，打通哈薩克才能以經濟互利，而非傳統軍事方法，增加中國在中亞的影響力。

哈薩克此種左右逢源的多方外交，東西通吃得策略很容易帶來風險，正如上節烏克蘭危機所述，當國際體系處於平衡與穩定的狀態時，多方外交的優越性特別明顯。目前中俄站在體系的一方，俄羅斯可以忍受哈中關係，一旦中俄成為體系中相對的兩方，此時哈薩克又會成為兩面不討好。美國企業研究所（the American Enterprise Institute，後稱 AEI）曾作一份研究，⁶⁰該報告假設俄羅斯在哈薩克進行軍事干預的原因，與克里米亞的情況進行比較。而該報告公布的時間正好是納扎爾巴耶夫總統訪問華盛頓的同時發表的，正是藉由俄羅斯警告多方外交的危險性。

哈薩克因一帶一路與中國越親密，就會越侵蝕到了與俄羅斯的關係。⁶¹在這個邏輯上，就可以明白有些評論家會認為，如果哈薩克太疏離克里姆林宮，而跟美歐太接近，可能步上烏克蘭的後塵。哈薩克精英們擔心俄羅斯可能使用烏克蘭或喬治亞式的藉口進行軍事干預以保護俄裔哈薩克人，普丁揮軍進入克里米亞的鎮攝效果，在哈薩克支持獨立外交政策者眼裡就是一種警告：哈薩克北部地區也都是俄羅斯人。⁶²

⁵⁹ Aigerim Toleukhanova, "Kazakhstan & China: Fear, Loathing and Money," *Eurasianet*, June 21, 2016.

⁶⁰ Paul Stronski, "A troubling scenario for Kazakhstan," American Enterprise Institute. January 17, 2018.

⁶¹ Andrew Higgins, "China's Ambitious New 'Port': Landlocked Kazakhstan," *The New York Times*. January 1, 2018.

⁶² Samuel Ramani, "Why Kazakhstan's Alliance with Russia is Stronger than it Looks," *Huffpost*. March 11, 2016.

陸、結論

哈薩克的經濟繁榮和積極的多方外交政策帶來它在中亞地區的權力地位上升。前總統納扎爾巴耶夫善於利用區域組織在各方衝突中進行調解，在許多國際論壇上都可以看到哈薩克擔任主席國的職務。但這不僅僅靠著多方外交的利器，還有豐沛的原油與優越的戰略地理位置。哈薩克經濟因國際油價而起，也因國際油價而落，其經濟增長的「黃金十年」隨著國際油價下滑而已經結束。2014年是哈薩克遭逢經濟危機最嚴重的階段，⁶³2015年和2016年的GDP增長僅略高於1%。⁶⁴然而，循環性的油價和產量上升又拯救哈薩克一次，2017年增長率提高至約2.4%。

領土面積與地緣位置，是哈薩克另一項優勢，地處於冷戰時代超級強權和二十一世紀超級大國之間，哈薩克位於心臟位置且兵家必爭之地，找到確保生存和繁榮的最佳策略。無疑的，多方外交被視為最大的因素。然而，根據本文的研究發現，多方外交深受體系因素所影響。在體系秩序穩定的狀態下，允許哈薩克利用多方外交保持與俄羅斯的政治、經濟與安全的緊密關係，又能吸引美國投資經濟，並抓住機會滿足中國以一帶一路對中國夢的想像與對能源日益增長的需求；還能與日本建立新型的戰略關係，即基於能源開發合作的所謂「戰略合作」，再次平衡中方的勢力。然而進入了體系秩序變動的時代，多方外交成了外交惡夢，隨著美俄關係的惡化，俄羅斯與歐洲國家都不允許哈薩克遊走兩邊。更艱難的選擇是，基於主權領土的維護，擔心自己成為下一個烏克蘭或是喬治亞的狀況下，卻

⁶³ Paul Stronski, "Kazakhstan at Twenty-Five: Stable but Tense, Carnegie Endowment for International Peace," February 4, 2016, <https://carnegieendowment.org/2016/02/04/kazakhstan-at-twenty-five-stable-but-tense-pub-62642>.

⁶⁴ Sarsenov, Ilyas; Urazov, Talimjan (2017), "Kazakhstan-The economy has bottomed out: what is next?" country economic update (Spring 2017), Documents & Reports, World Bank, p. 3.

也不能不往俄羅斯靠攏。

不僅要平衡美俄關係，也要平衡中俄關係，這是哈薩克無可迴避的地緣政治挑戰。哈薩克要能夠避免陷入經濟或安全糾紛，中國在哈薩克的經貿利益越大，俄羅斯的威脅感越嚴重。此種平衡在過去依賴於前總統納扎爾巴耶夫的外交技巧。剛上任的新總統托卡葉夫雖然從政經歷豐富，外交技巧能否對應哈薩克複雜的外交關係，將受到非常嚴格的考驗。

責任編輯：賴文婕