

中俄戰略協作之發展與未來展望

Development and Prospect for China-Russia Strategic Partnership of Coordination

孫國祥

壹、前言：中俄關係現狀

在 2014 年烏克蘭危機之前，中俄關係密切、友好和健康。中國和俄羅斯公眾對彼此國家的態度都是正面的。¹各方都對另一方最重要問題表示尊重：對中國是北韓，對俄羅斯是烏克蘭和敘利亞。統計數據顯示，儘管中俄貿易在過去 25 年中增長了 20 倍，2014 年達到約 950 億美元水準，中國與美國的貿易額是同年 6 倍，而 2015 年是 10 倍。²中國投資正在湧入俄羅斯和前蘇聯國家，中國現在是俄羅斯最大的貿易夥伴。然而，俄羅斯在中國的投資仍然很少，與西方投資數千億美元相較。

近期看來，中俄關係有以下 2 個重要之觀察角度。

¹ 自 2000 年代中期以來，中國人一直把俄羅斯視為是對中國最友好或次友好的國家，在俄羅斯則 2009 年的一項民意調查將中國列為第 4 最友好的國家；see Dmitri Trenin, *True Partners? How Russia and China See Each Other* (London: Centre for European Reform, 2012).

² Alexander Gabuev, "Friends with Benefits? Russian-Chinese Relations after the Ukraine Crisis," Carnegie Moscow Center, June 2016, 3-4, 15; http://carnegieendowment.org/files/CEIP_CP278_Gabuev_revised_FINAL.pdf

(一) 烏克蘭衝突的影響

2014 年北約與俄羅斯在烏克蘭的對抗出現後，北京與莫斯科之間的關係變得不健康。在西方制裁的影響下，俄羅斯開始拋開與中國在能源、地區基礎設施建設、中亞和南亞安全以及先進武器銷售等領域合作的保留。

為了解 2014 年以來中俄關係的動態，關鍵在解答一個問題，亦即普京對中國的擁抱是否是他對西方固有敵意的一個功能，還是西方無法準確地讀取俄羅斯對於北約賦予喬治亞和烏克蘭成員國的信號，產生了一種可避免的對抗，其後果將俄羅斯驅逐到中國的懷抱之中。雖然這兩個因素可能都扮演了角色，但是，後一個因素可以說是更重要的考慮因素。³西方在歐洲的行動部分解釋了莫斯科與北京之間目前的不正常的緊密聯繫，那麼緩解歐洲西部和俄羅斯之間的緊張局勢可能有助於恢復俄羅斯和中國之間更為正常和有限的合作模式。

中國受益於俄羅斯與西方在烏克蘭的對抗，反映在當前中俄關係的狀況當中。雖然這種關係現在不自然地接近且未來有望進行調整，但共同利益的基礎仍然足以抵消俄羅斯對中國在世界事務中（包括俄羅斯後院）日益增長的戰略擔憂。目前，習近平不再遵循早先的規則，即俄羅斯不會試圖阻止中國在中亞的經濟擴張，而中國會尊重俄羅斯在過去作為蘇聯一部分國家的主要安全利益。短期內這些嘮叨的問題不會破壞中俄關係的穩定，但隨著時間推移，不和諧的因素可能會變得更加重要。

³ Rajan Menon and Eugene Rumer, *Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War World* (Cambridge: MIT Press, 2015); Peter Conradi, *Who Lost Russia? How the World Entered a New Cold War* (London: Oneworld, 2017); and "Russia: Kosovo and the Asymmetry of Perceptions," Stratfor, December 18, 2007.

(二) 穩定但不平衡的戰略夥伴關係

前中國外交部副部長傅瑩 2016 年在《外交事務》文章中，為中國關於中俄關係的觀點，提供了一個有用的描述。⁴她認為作為穩定的戰略夥伴關係，不是「便利的婚姻」，而是做為「複雜、堅定，以及根深蒂固的根源」；傅瑩結論表示，「自冷戰結束後國際關係的變化只會使兩國更加接近。」這是一種有禮貌的說法，即冷戰結束後美國的行為，對此中俄都認為是以高壓手段，促使它們走向更密切的關係。

與此同時，傅瑩坦承，中國崛起令一些俄羅斯人感到不安。尤其是俄羅斯仍然在談論「中國威脅論」。俄羅斯民意基金會（Public Opinion Foundation）在 2008 年一項民意調查顯示，約 60% 的俄羅斯人擔心中國移民到俄羅斯遠東邊境地區將威脅到俄羅斯的領土完整，而 41% 的人認為強大的中國會損害俄羅斯的利益。另外，俄羅斯人擔心中國正在爭奪它們鄰國的影響力。莫斯科最初在 2014 年最終接受北京的一帶一路倡議之前（在與西方國家在烏克蘭發生危機之後）不願意支持北京的一帶一路倡議。

在中國方面，傅瑩指出，中國一些人繼續對俄羅斯抱怨歷史的不滿。儘管邊界問題得到正式解決，但中國評論家仍然對 19 世紀後期沙俄吞併的近 60 萬平方英里的中國領土提供了重要參照。⁵毫無疑問，中國對俄羅斯在烏克蘭的行為持保留態度。雖然北京方面沒有

⁴ Fu Ying, "How China Sees Russia," *Foreign Affairs*, January/February 2016; <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-12-14/howchina-sees-russia>

⁵ See Miles Yu, "Storm over Russia Border Rages," *Washington Times*, November 12, 2015. 該文指出，當時中國媒體報導稱，中俄邊界對邊界標誌進行了小幅調整，標誌著中國從俄羅斯返回約 1.8 平方英里的土地後，成千上萬的中國網民指責政府沒有要求歸還 19 世紀中葉割讓給俄羅斯的所有「失地」。2013 年習近平訪問莫斯科時網民也提出了類似的要求。

受到直接批評，但 2014 年俄羅斯吞併克里米亞之後，中國外交部發言人明確表示烏克蘭的獨立、主權和領土完整應得到尊重。在當年春天一場由中國主辦的中國－俄羅斯－美國三方會議中，中國的一位俄羅斯專家針對俄羅斯參與者指出，他們國家在烏克蘭的行動對東亞產生了後果。⁶

俄羅斯在烏克蘭的行為，有兩方面讓中國感到不安：(1) 利用克里米亞的全民投票，為克里米亞與烏克蘭分離並將其歸還俄羅斯提供基礎，這一決定從中國的立場出發構成了不良的先例。2000-08 年期間陳水扁在台灣擔任獨立意向總統的期間，北京堅決反對陳水扁在台灣就聯合國會議等問題舉行全民公決。北京認為這是台灣動員民意支持獨立的手段。(2) 普京公然向烏克蘭東部公然滲透武器和軍隊，以防止基輔重新掌握中央控制權，對中國而言是最糟糕的噩夢。這正是北京對西藏和新疆的分裂主義思想領域所擔心的這種行為。中國還沒有忘記中央情報局在 1950 與 1960 年代對西藏分離主義分子的支持。

貳、中國大陸戰略關係中的協作

中國迄今建立的「夥伴關係」包括三層次內涵：首先，雙方互相尊重、互不為敵，此乃建立「夥伴關係」的前提；其次，雙方共享利益、同擔風險，此乃「夥伴關係」的基礎；最後，雙方採取確實行動以維護並促進相互關係，此乃「夥伴關係」發展的動能，以下由兩方面進行深入討論。

⁶ Yu Xiaoli, "Academic Seminar on U.S.-China-Russia Relations Held in SJTU," Shanghai Jiao Tong University, April 8, 2014; <http://en.sjtu.edu.cn/news/academic-seminar-on-us-china-russia-relations-held-in-sjtu>

(一)「全面戰略協作夥伴關係」

就表述而言，「夥伴關係」名稱非常多樣，包括「全面戰略協作夥伴關係」、「更加緊密的戰略合作夥伴關係」、「全面戰略合作夥伴關係」、「全面戰略夥伴關係」、「戰略合作夥伴關係」、「戰略夥伴關係」、「全面合作夥伴關係」等。其中，「戰略合作」意為共同討論世界經濟問題，在軍事和戰略方面進行合作，並在國際舞臺上展開合作；「戰略協作」指除「戰略合作」的內容外，雙方還在軍事技術等方面協作互助；「全面戰略夥伴」係指在宏觀戰略等各個方面展開合作，其合作的深度和廣度在原有基礎上得到進一步提升；至於「全面合作」多指經濟領域的各方面合作。

(二)中國大陸建構與俄羅斯關係的動機

促使中國追求與俄羅斯更密切合作關係的動機很多。這些動機包括：反擊其認為的美國霸權主義、反擊其認為的美國民主和顛覆的擴散、反對美國破壞戰略穩定的國防政策、反對美國在太空和網路空間的國防政策、獲得軍事硬體和先進的防務技術、擴大與俄羅斯的貿易和投資聯繫、以及獲得俄羅斯能源供應。

俄羅斯與中國的關係在過去二十餘年間發生了徹底的轉變，並發展成為真正的戰略夥伴關係。雖然克里姆林宮毫無疑問已經意識到其與北京的地位逐漸成為「小」夥伴，但俄羅斯領導人確實沒有這種關係的替代選擇。俄羅斯的外交政策完全由國家菁英階層控制，他們的首要任務是維護國內穩定和執政政權的安全。西方對俄羅斯國內變化的堅持使其成為克里姆林宮的不相容合作夥伴。相較之下，北京並沒有以此類要求與莫斯科抗衡，而且進一步與之合作反對西方在全球範圍內實行民主的變革。該等國內考慮很大程度上

抵消了與中國關係中潛在的摩擦來源。⁷

參、中俄日益增長的安全領域融合

中國和俄羅斯廣泛的防務關係包括相互協商，相互「不首先使用」的核武態勢，以及反對分裂主義、恐怖主義和宗教極端主義的合作。中國和俄羅斯於 2001 年簽署《睦鄰友好合作條約》(Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation) 促進了安全關係，但缺乏共同防禦條款(例如較之中、蘇在 1950 年簽署共同防禦條約的基礎)，僅強調互不侵犯、互不干涉、和平共處、反恐、國際法，以及尊重國家主權、平等安全和領土完整。雙方代表否認他們認為對方是軍事威脅。他們也避免公開表達對對方軍事活動的關切，同時共同批評諸如美國及其盟國等第三方。例如，莫斯科和北京將其批評集中在美國在韓國部署終端高空區域防禦(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)上，儘管兩國政府還沒有採取任何其他可見的具體聯合對策，諸如針對美國彈道導彈防禦的集中研發。

中俄領導人將兩國軍事關係描述為更廣泛戰略夥伴關係之關鍵層面。⁸在 1990 年代，雙方建立了建立信任和安全措施，制定避免未來突發事件的流程，在邊界 100 公里內常規軍事活動中，建立了快速通訊網路，並定期舉行總參謀部和國防部的磋商。例如，2009 年 10 月 13 日，中國和俄羅斯簽署了一項安排，通知對方即將發射的彈道導彈。普京稱協議是「增進相互信任和加強戰略夥伴關係的一個非常重要的一步」。俄中政府間軍事技術合作委員會(Russian-Chinese

⁷ Evan S. Medeiros and Michael S. Chase, Chinese Perspectives on the Sino-Russian Relationship, NBR Special Report, July 2017, p.4.

⁸ "China, Russia Agree on Military Cooperation Projects," *Xinhua*, November 6, 2014; http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/06/c_127183099.htm

Intergovernmental Commission on Military-Technical Cooperation) 定期舉行會議，副參謀長會議以及其他國家的兩國安全官員會議。⁹除此之外，兩國領導人還經常在諸如上海合作組織和 ASEAN 等區域制度的峰會期間會晤。

中俄主要會議通常會討論影響中亞、中東和其他關鍵領域的地區安全問題。¹⁰例如，中國和俄羅斯有時尖銳批評美國在阿富汗領導的軍事行動，尤其是其無力壓制麻醉品的走私，但他們也擔心西方軍事縮編可能會惡化中亞的不穩定並破壞它們的區域整合項目（包括北京的一帶一路倡議和莫斯科的歐亞經濟聯盟都穿越中亞）。北京和莫斯科對伊斯蘭國（Islamic State of Iraq and Syria, ISIS）在歐亞大陸的發展表示關切，並發起了一個三邊和平倡議，涉及阿富汗塔利班政權，目前含括阿富汗政府、印度、伊朗和其他各方。

其次，常態軍演使中俄防務關係進一步制度化。多邊和雙邊演習在形式、地點和規模各不相同，從桌面指揮部演習（諸如模擬聯合導彈防禦）到全面實地演習（諸如 SCO 年度演習）等。中國解放軍還經常參加俄羅斯舉辦的多國展示活動，諸如國際陸軍戰技運動會（International Army Games）和坦克兩項（tank biathlons）。2016 年 5 月在莫斯科舉行的航天安全演習代表了兩國之間首次聯合指揮空中和導彈防禦演習。最顯著的地面演習是自 2005 年以來每隔 1-2 年舉行的和平使命（Peace Mission）演習。

中國和俄羅斯演練諸如打擊叛亂、攔截游擊隊、解救人質、提供戰術空中支援以及準備空降和其他技能特種部隊的襲擊。它們還

⁹ Luke Champlin, "China, Russia Agree on Launch Notification," Arms Control Association, November 5, 2009; https://www.armscontrol.org/act/2009_11/ChinaRussia

¹⁰ Dmitry Solovyov, "Energy, Aerospace on Agenda of Putin's Trip to China: Kremlin," Reuters, June 22, 2016; <http://www.reuters.com/article/us-russia-china-idUSKCN0Z81HS>

舉行了好幾個回合的海上操演活動，俄羅斯稱之為海軍互動（*Naval Interaction*），中國稱之為海上聯合（*Joint Sea*）。這些演習包括海上搜救、反潛戰、聯合防空、遭捕船隻的解救、護送平民船隻，以及在太平洋島嶼上的兩棲攻擊。

這些中俄演習有多重目的，例如可以透過發展聯合戰術、技術和程序來加強兩軍之間的相互操作性。¹¹演習還鼓勵軍售和其他國防工業合作，向第三方發出信號（向安全夥伴再保證，同時阻止潛在的敵手）並保持中俄兩國軍事能力的相互了解，作為建立互信的一種手段。

肆、莫斯科對北京軍售之發展

中國大陸從俄羅斯購買的武器多於其他任何國家，其中約五分之四的外國武器來自俄羅斯。在過去十多年，中國減少了從俄羅斯的國防採購，不再談判新的價值數十億美元的軍火交易。到 2010 年代末，中國製造武器的能力有所提高，而俄羅斯則擔心中國正在盜用其防務技術。中國對俄羅斯提供的防務技術進行逆向工程和非法複製的擔憂，集中在中國如何吸收俄羅斯蘇愷-27SK 側衛（*Su-27SK Flanker*）以製造解放軍空軍的殲-11B。¹²莫斯科開始要求北京下最低數量物品的單。

近年來，中國已開始購買一些俄羅斯最先進的武器－蘇愷-35S

¹¹ Cristina Burack, Mikhail Bushuev, and Masood Saifullah, "U.S. Skips Out on Afghanistan-Taliban Conference in Moscow," *Deutsche Welle*, April 14, 2017; <http://www.dw.com/en/us-skips-out-on-afghanistan-taliban-conference-in-moscow/a-38426486>

¹² Gabriel Domínguez, "Why Russia Needs China to Buy Its Weapons," *Deutsche Welle*, November 24, 2015; <http://www.dw.com/en/whyrussia-needs-china-to-buy-its-weapons/a-18870472>

側衛-E (Su-35S Flanker-E) 高性能戰鬥機和 S-400 Triumph (北約命名 SA-21 咆哮者 SA-21 Growler) 地對空導彈系統是兩個突出例子。俄羅斯的武器出口不包括導彈預警、軍事空間 (military space)、核武和其他戰略能力。即便如此，蘇愷-35S 將為中國工程師提供了更多有關噴氣機 AL-41F1S 發動機、Irbis-E 雷達和電子戰套件的知識。S-400 Triumph 可以瞄準飛機和短程彈道導彈。¹³為滿足中國對更高質量系統和附加技術轉移的需求，同時降低俄羅斯智慧財產權失竊或其國外市場轉向中國採購，莫斯科已同意與中國共同開發新的主要武器系統並將其出售給第三方。但迄今進展不大，主要集中在軍民兩用的系統，諸如直升機等。

中國和俄羅斯在很多方面都是天然的武器轉讓夥伴。由於 EU 武器禁運和美國制裁，解放軍不能從西方購買武器。另外，由於蘇聯時代的軍事技術基礎龐大且日益增多，中國可以更容易地吸收俄羅斯的防務產品。反過來，俄羅斯的軍事現代化計劃部分由國防出口資助，如果政府在未來數年實施穩定軍費的計劃，外國銷售可能變得更加重要。¹⁴近期正面進展的其他原因，是中俄之間更為嚴格的智慧財產權協議，另外還有一些措施可以保護俄羅斯提供的國防技術免受中國逆向工程和仿冒生產的影響。舉例而言，向解放軍提供的蘇愷 35S (Su-35S) 戰鬥機將發動機焊接起來，作為防止中國逆向工程的保障。

相反地，俄羅斯的政策制定者可能已經計算出，他們最好現在

¹³ "China to Receive 6 Battalions of Russian S-400 Air Defense Systems," *Defense Watch*, November 14, 2016; <http://defense-watch.com/2016/11/14/china-receive-6-battalions-russian-s-400-air-defense-systems>

¹⁴ "Rostec and China to Sign Contract for Heavy Helicopter Production at the End of 2016," Rostec, July 11, 2016; <http://rostec.ru/en/news/4518543>

向中國出售像蘇愷-35 或者 S-400 這樣的先進系統，因為中國國防工業在短短幾年內可能就可以獲得生產這種先進武器的能力。俄羅斯企業獲得了可觀的收入，在該國面臨許多經濟挑戰，致力維持其在全球軍火市場中排名第二的地位時。¹⁵

除此之外，中國的高價值防務採購有助於解決俄羅斯對中俄貿易不平衡性的批評，由於中國大多採購自然資源，而不是高科技出口。透過武器銷售，俄羅斯也獲得對中國軍事發展的洞視，並可能對其產生影響。這種關係有益的另一個方面是，俄羅斯戰略家認為解放軍的能力越來越強大，它分散了五角大廈規劃者的注意力，使其不能集中美國對俄羅斯軍隊的防禦力量。軍售也加強了莫斯科與諸如日本等其他潛在的中國對手的槓桿作用，該等領導人們希望限制中俄的防務合作，並減少與莫斯科的安全緊張局勢，以便與北京取得槓桿作用。

伍、中俄戰略協作的未來角色

（一）中俄協作可能塑造新的地區安全模式

戰略協作可使中俄在雙邊安全上深化戰略互信，從而節約大量資源，進而就地區和國家安全問題展開廣泛而深入的合作，發揮大國影響，產生效益倍增的地緣戰略效應。中國位於歐亞的東部，面向太平洋，政治、經濟、文化能輻射東亞和東南亞多個國家，俄羅斯的政治、經濟和戰略重心在歐洲部分，歷史上對東歐、中東和中

¹⁵ William Ide, "Prospect of Warming U.S.-Russia Ties Worries China," *Voice of America News*, January 17, 2017; <http://www.voanews.com/a/prospect-of-warming-us-russia-ties-worries-china/3679349.html>

亞影響巨大。兩國同為聯合國安理會常任理事國，經濟、技術、人力和自然資源結構互補，容易形成強大合力。近代的歷史關係增強了兩國領導人發展雙邊關係的理性原則，中俄協作的特點是結伴而不結盟，既保持緊密合作，又彈性務實，適應地區和國際局勢的複雜化發展。

（二）中俄協作試圖建構多邊架構影響第三方戰略選擇空間

基於中俄各自的綜合國力和地緣政治影響，戰略協作能將歐亞腹地的諸多國家更緊密的結合，形成跨地區的國際政治力量。彼此平等合作、互利共贏的關係決定了兩國能建立和支撐起新型、有巨大影響力的多邊國際組織。作為以中俄關係為基礎構成的多邊力量架構，上海合作組織能影響中亞、進而影響南亞、中東甚至東歐的眾多國家，為眾多亞太國家提供戰略空間。因此，未來上合組織在成員國、觀察員國和對話夥伴國合作範圍內會形成更顯著的地緣政治和安全話語權。

（三）中俄協作立足亞太並力求全球戰略平衡

歐亞局勢發展決定全球戰略體系演變的基本方向。亞太的強勁發展和戰略動能，使該地區成為歐亞的地緣政治博弈重心。對北京而言，維持地區戰略平衡是最直接也是基本的安全關切。就維持全球戰略平衡的角度而言，中俄立足亞太的協作既需要與美國及其盟友保持軍事制衡能力，也強調競爭中的互動和競合，並直接和間接影響到全球的戰略平衡。

