

中亚地区合作机制的竞争态势与挑战^{*}

杨双梅

[内容提要] 近年来,中亚地区合作机制呈现“竞争化”趋势,这不仅是大国主动塑造的竞争性多边主义,也是中亚各国主观上默许的地区合作模式。通过大国之间的国际制度竞争,中亚国家能够赢得更多自主性,也能够更好地实施其多向平衡外交政策。这种制度竞争趋势表现为:美俄均致力于提升“C5+1”制度化合作的水平以维持地区均势;欧盟多措并举强化与中亚国家的合作机制以赢得更多机遇;地区强国积极发展与中亚的合作机制以谋求更多利益;中国扩大与中亚国家的合作范围以打造全方位合作体系。中亚地区合作机制的竞争主要受到地区安全环境变化、大国关系变化、中亚国家外交政策变化三方面因素的影响。未来一段时间,大国将加大对地区资源的竞争以获取投资收益,也将重视发挥自身的比较优势以塑造地区治理规则。中亚国家将持续提升外交自主性,以便赢得更多发展机遇。

[关键词] 中亚地区 制度竞争 “C5+1” 大国竞争

[作者介绍] 杨双梅,北京外国语大学国际关系学院讲师,主要研究国际制度与国际合作。

2023年以来,中亚五国迎来了对外交往的高光时刻,无论是双边还是多边层面,国家间关系与地区合作都迎来了新的发展机遇。中亚五国与中美等国均举办了元首级峰会,显著提升了中亚地区在大国外交格局中的战略定位。同时,中亚国家也分别与欧盟、海合会等举办了“C5+”机制下的合作,

^{*} 本文得到国家社科基金专项项目(项目批准号23VTJ003)的支持。

并达成了诸多合作协议,这提升了中亚国家在国际社会的地位。中亚地区在地缘政治中扮演着关键角色,既是连接欧亚的重要桥梁,也是贯穿南北的地理通道。中亚地区能源储量丰富,市场潜力巨大,安全形势相对稳定,对加入国际贸易体系和参与全球治理持积极态度,正是基于这一背景,域内外行为体均对该地区投入较多关注。

一、中亚地区合作机制的竞争态势

中亚地区的合作备受政界和学界关注,无论是关于该地区新旧“大博弈”的论断,还是对中亚地区秩序呈现“套娃秩序”或“无声协调”的基本认知,都反映了该地区的基本权力格局和合作模式。^①中亚是世界上唯一与俄罗斯、中国和印度这三个全球新兴权力中心接壤的地区。正是基于这一特殊的地缘政治位置,乌克兰危机在冲击地区安全结构之外,也使中亚地区迎来了前所未有的合作机遇,致使该地区的大国竞争呈现上升态势。

第一,美俄均提升“C5+1”合作以期维持地区均势。美国升级了与中亚国家的合作机制。自2021年以来,美国与中亚国家通过“C5+1”机制召开了四次部长级会议。同时美国多次派高级别代表团到访中亚地区。拜登政府于2022年9月启动了中亚经济可持续倡议(ERICEN),旨在促进中亚的经济增长,该倡议主要有三个支柱:扩大贸易路线、支持私营部门、通过培训和教育对人进行投资,总计划向中亚地区投资5000万美元。2023年9月19日,美国总统拜登与中亚国家元首在纽约举行了史无前例的“C5+1”元首峰会,此次峰会是自中亚五国独立以来,美国总统首次与中亚五国总统举行的集体会面,具有很强的象征意义。美国将进一步加大对中亚地区的投入,并鼓

^① 参见曾向红:《欧亚秩序的套娃模式:地区分化及其影响》,《世界经济与政治》,2019年第5期,第22—52页;顾炜:《领导权与大国欧亚地区竞争的演化》,《世界经济与政治》,2021年第10期,第79—104页。

励私营部门参与中亚事务。其中,美国国务院和美国商会下属机构国际私营企业中心(CIPE)将建立私营企业平台,以补充“C5+1”外交平台,并加强美国与中亚的经济联系,如继续投资和发展跨里海贸易路线,即“中间走廊”,将“C5+1”经济合作纳入全球基础设施建设和投资伙伴关系(PGI)框架,希望启动“C5+1”关键矿产对话以确保能源安全和供应链稳定。事实上,美国的上述举措,无论是能源安全、基础设施建设还是经贸关系,都旨在减少中亚国家对俄罗斯和中国的依赖。

俄罗斯从双边、多边层面强化与中亚国家的联系。实际上,中亚国家并不能完全摆脱对俄罗斯的依赖。2022年,普京总统与中亚领导人举行了50多次线上和面对面会晤,并在这一年罕见地访问了所有的中亚国家。俄罗斯在三个中亚国家拥有军事设施,是重要的安全提供者。2022年1月,哈萨克斯坦国内的骚乱最终由俄罗斯通过集安组织派遣部队予以解决。2023年5月,俄罗斯总统普京正式批准了《俄罗斯与吉尔吉斯斯坦建立联合区域防空系统协议》,这意味着俄罗斯与独联体国家的安全合作关系进一步加强,俄罗斯仍将在中亚地区安全事务中发挥关键作用。根据《经济学家》的调查,基于军事、外交与能源三个领域的评估各国与俄罗斯的地缘政治关系,吉、塔、哈三国均位于前列。^①俄罗斯还与中亚国家在独联体、欧亚经济联盟、亚信会议、集体安全条约组织等多边合作机制下展开合作。2022年10月14日,首届俄罗斯—中亚国家领导人峰会在哈萨克斯坦召开,讨论了地缘政治局势下如何维护共同的利益。正如普京所强调的,中亚—俄罗斯元首峰会作为新的会晤机制,将为俄罗斯与中亚国家的多边合作提供有益补充。^②俄罗斯作为独联体最大和最强的成员国,十分重视该框架下与中亚国

① “Russia’s Friends Are a Motely and Shrinking Crew,” *The Economist*, March 14, 2023, <https://www.economist.com/international/2023/03/14/russias-friends-are-a-motley-and-shrinking-crew>.

② “Russia-Central Asia Summit,” The Kremlin, October 14, 2022, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/69598>.

家的合作。2023年10月召开的独联体国家元首理事会会议达成了多项协议，最为关键的是通过了《关于建立俄语国际组织的协定》，这将进一步强化俄罗斯与中亚地区的制度联系。

第二，欧盟多措并举强化合作机制以赢得更多机遇。欧盟出台了专门的中亚战略，提升了对中亚地区的重视程度。2018年9月，欧盟委员会与欧盟对外行动署联合发布《连接欧洲和亚洲：对欧盟战略的设想》的政策文件，首次系统全面地提出亚欧互联互通的欧盟战略。该战略规划了欧洲和中亚互联互通的愿景，并希望与中亚五国建立更强大、更广泛、更现代的伙伴关系。2019年，欧盟理事会发布了新的中亚战略《欧盟与中亚：更坚实伙伴关系的新机遇》，阐释了欧盟在中亚地区的三个优先目标：增强经济韧性、促进地区繁荣和强化区域联系。同时，欧盟利用优惠规则强化与中亚国家的联系。欧盟提供的援助加上欧盟成员国单独提供的援助使其成为中亚地区最大的援助捐助方，也是中亚地区最大的外方直接投资来源，占外部直接投资总量的40%。^①其中，哈萨克斯坦是中亚地区第一个也是唯一与欧盟签署《加强伙伴关系与合作协定》的国家，这标志着双方合作进入了新阶段。2021年，欧盟对乌兹别克斯坦实施超普惠制（GSP+），这也是欧盟与中亚国家合作的里程碑事件，意味着欧盟支持乌国经济融入全球经济体系。为实施“全球门户倡议”，欧盟委员会公布了关于欧洲和中亚之间建立可持续运输走廊的评估结果，该结果指出了在有形基础设施（硬连接）和有利环境（软连接）方面的关键行动，这将为中亚与欧盟的战略连接提供更多机会。

欧盟提高了与中亚国家合作的机制化合作水平。一方面，欧盟与中亚国家间合作机制更加全面。从政治安全对话到区域经济论坛，再到民间社会

^① “Speech by Executive Vice-President Dombrovskis at EU-Central Asia Economic Forum: Strengthening EU-Central Asia Trade and Economic Relations,” European Commission, May 19, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_2823.

论坛,欧洲与中亚国家都建立了相应的合作机制,这意味着已形成了从官方到民间、从“高政治”到“低政治”的全方位合作模式。自2013年以来,欧盟—中亚高级别政治和安全对话已举办十届,该机制致力于解决共同的安全问题,以证明欧盟是中亚的可靠伙伴。同时,欧盟与中亚已经举办18届部长级会议、两届欧盟—中亚经济论坛、四届欧盟—中亚民间社会论坛等。另一方面,欧盟与中亚国家合作的正式化程度提升。2019年7月,欧盟驻土库曼斯坦代表团正式开放,这意味着欧盟在中亚五国均设立了代表团。2022年11月,欧盟—中亚五国召开“欧洲—中亚互联互通”国际会议,致力于提高欧盟与中亚在交通、能源与数字化领域的互联互通水平,更是标志着中亚与欧盟间合作达到新水平和新高度。

欧盟核心成员国也利用多边机制加强与中亚的合作。对欧盟而言,中亚地区不仅蕴含着丰富的能源资源,也具备强大的市场潜力,因此可以成为欧盟能源多元化的新来源,也能够欧亚跨境贸易中发挥关键作用。法德意均表示强化与中亚国家的合作。意大利是第一个与中亚国家建立“C5+1”部长级会晤机制的欧盟国家。两次“意大利—中亚国家”部长级会议均表示加强意大利与中亚地区的经贸联系并深化能源与科技等多领域合作。法国则是为数不多的在中亚五国均设立大使馆的欧盟国家,法国对中亚地区的关注集中在能源和安全领域。相较于欧盟将中亚视为整体而发展关系,法国更加重视与哈萨克斯坦的关系,自2005年以来,法国一直是哈萨克斯坦的前五大投资国之一,投资总额高达170亿美元。^①德国也强化了与中亚国家的关系,继2022年11月外长到访中亚之后,2023年6月,总统施泰因迈尔访问了哈、吉两国,这也是第一位到访的欧洲领导人。2023年9月,德国与中亚五国召开元首级峰会,其联合声明强调将加强区域和经济合作,以及发

^① “President Tokayev Pays Official Visit to France, Reiterates Commitment to Strategic Partnership,” *The Astana Times*, November 29, 2022, <https://astanatimes.com/2022/11/president-tokayev-pays-official-visit-to-france-reiterates-commitment-to-strategic-partnership/>.

展连接该地区和欧洲的所谓“中间走廊”路线，并在“全球门户”倡议下为基础设施项目融资。^①德国也成为首个与中亚国家建立“C5+1”元首级会晤机制的欧盟国家。

第三，地区强国积极发展与中亚的合作机制以谋求更多利益。印度拓展与中亚国家的合作并逐步制度化。2022年1月，印度与中亚国家举行了线上的领导人峰会，不仅将2019年建立的印度与中亚“C5+1”部长级会晤机制升级至元首级别，希望扩大印度与中亚的合作机制，包括定期举行外交部长、贸易部长、文化部长和安全理事会秘书会会议，进而为首脑会议奠定基础，同时提出在新德里设立印度—中亚秘书处，以支持新机制。印度还积极推动建立“印度—中亚”工作组，强化与中亚国家的联系，深化与中亚地区的合作。如建立印度—中亚阿富汗问题联合工作组、举行印度—中亚高级安全官员会晤、成立印度—中亚恰巴哈尔港联合工作组等，这也符合印度中亚战略的主要目标，旨在加强双方在地区安全、阿富汗问题和互联互通方面的合作。^②

日本也强化了与中亚国家的合作机制。日本是最早设立“C5+1”对话机制的国家，该机制由时任外务大臣川口顺子于2004年启动。作为与中亚各国对话和合作的框架，该机制致力于解决中亚地区的共同问题，推动中亚地区的稳定和发展。目前，日本与中亚国家的“C5+1”外长级会议已召开9届，其中2023年是中亚五国外长首次全员出席在东京召开的会议。与此同时，日本还积极召开其他涉及中亚事务的高级别对话。目前已召开了12届“日本+中亚”东京对话，在该框架下还举办多次东京知识对话、经济论坛等活动，

① “Joint Declaration by Heads of State of Central Asia and the Federal Chancellor of German,” Federal Government of Germany, September 29, 2023, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998352/2226656/45f64011ff425e6db0dab0c60ff50310/2023-09-29-z5-erklaerung-en-data.pdf?download=1>.

② Pravesh Kumar Gupta, “Takeaways from the First Meeting of the India-Central Asia JWG on Chabahar Port,” Vivekananda International Foundation, April 20, 2023, <https://www.vifindia.org/article/2023/april/20/takeaways-from-the-first-meeting-of-the-india-central-asia-jwg-on-chabahar-port>.

旨在搭建促进中亚与日本进行多领域合作的对话机制。2023年9月26日,日本与中亚国家举行了第一次部长级经济和能源对话,联合声明表示同意制定净零排放的路线图,推动实施联合信用机制(JCM),并将鼓励公共和私营部门融资,以促进能源转型。日本还计划于2024年将“C5+1”合作框架升级元首峰会级别。

周边地区主要国家也积极加强与中亚国家的制度联系。伊朗和土耳其表现得尤为明显。伊朗增强与中亚地区的接触,不仅通过加入上合组织等多边合作机制强化联系,也尝试建立与中亚国家合作的新渠道。2023年7月,伊朗成为上海合作组织的第九个正式成员国。这意味着伊朗将通过上合组织强化与中亚国家的联系与合作。伊朗总统易卜拉欣·莱希曾将塔吉克斯坦作为首访国家,并明确表示与中亚国家(尤其是塔吉克斯坦)的关系是其外交政策的优先事项。^①与此同时,伊朗还借助于其他多边组织增强与中亚地区的合作。例如,伊朗通过利用经济合作组织(ECO)、伊斯兰合作组织(OIC)和石油输出国组织(OPEC),影响中亚地区的能源经贸合作。土耳其与中亚地区的机制联系愈加强化。此外,中亚国家还与海合会国家举行了首届峰会,希望加强双边与多边对话和伙伴关系。

第四,中国扩大与中亚国家的合作范围以打造全方位合作体系。中国提升并扩大“中国+中亚国家”的机制级别和合作范围。中国—中亚国家元首

^① “Ayatollah Raisi in the Meeting with the President of Tajikistan: Iran's Policy of Developing Ties with Its Neighbours to Continue,” Ministry of Foreign Affairs of the Islamic Republic of Iran, September 15, 2022, <https://en.mfa.ir/portal/newsview/693396/Irans-policy-of-developing-ties-with-its-neighbours-to-continue>.

峰会成功举办,这意味着此前“C5+1”外长级会晤机制得到明确升级、制度化水平得以提高。中国+中亚五国的外长会晤机制正式成立于2020年,如今已提升为元首级,计划每两年召开一次元首峰会。不同于其他国家以元首级会晤替代外长级会晤机制,中国致力于从顶层设计层面推动与中亚国家的合作。中国—中亚机制希望打造全方位的“中国+中亚国家”合作机制,在外交、经贸、海关等多个重点优先合作领域建立部长级会晤机制,并致力于强化在互联互通、能源、数据安全等多领域的合作。中方倡议成立产业与投资、农业、交通、应急管理、教育、政党等领域会晤和对话机制,为各国开展全方位互利合作搭建广泛平台。

中国还借力其他多边合作机制提升“中国+中亚国家”的制度化合作水平。中国利用多边金融机构增进对中亚国家的融资支持,包括中国—欧亚经济合作基金、丝路基金、亚投行等。目前来看,中国与中亚国家的合作已经实现了以上海合作组织、“亚信会议”、共建“一带一路”和“中国+中亚五国”等为支柱的多边多领域合作框架。这意味着中国与中亚国家不仅践行了“结伴而不结盟、合作而不对抗”的新型国际关系,也表明中国致力于维护与中亚国家“互联互通、互利共赢”的经济合作关系,同时也反映了中国对中亚地区稳定和安全的重视。此外,中国在推动中亚地区的机制化合作时,注重双边与多边并行,既尊重中亚国家的国情差异,又重视中亚地区的治理进展。由此,中国与中亚国家的制度化合作实现了三个全覆盖——全面战略伙伴关系的全覆盖、双边层面践行人类命运共同体的全覆盖、签署共建“一带一路”合作文件的全覆盖,这也使得中亚地区成为中国周边首个战略伙伴集群。^①相较于其他国家的“C5+1”合作机制,中国+中亚国家机制所覆盖的议题领域、合作机制与投资规模都具有明显优势。

^① 《打造新时代中国—中亚命运共同体》,中国社会科学网,2023年5月16日, https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202305/t20230516_5638391.shtml。

综上所述,随着中亚地缘战略意义和价值的凸显,大国以及地区强国均希望加强与该区域合作。各国围绕双边或多边合作采取的制度化举措,在给中亚国家带来合作契机的同时,也使中亚地区的合作机制陷入了国际制度竞争的局面。^①这种竞争既表现为制度间的重合乃至剩余,也表现为制度主导国之间的权力竞争,影响着地区合作的前景。

二、中亚地区合作机制竞争的动因

中亚合作机制的竞争反映了域外国家对该地区的重视。国际制度竞争的实质是“主导国争夺对国际行为规则的控制权,进而提升自身的权力、利益与尊严”。^②作为一种国际制度的互动形式,国际制度竞争一般围绕三方面展开:公共产品供给能力的竞争、权力地位的竞争以及制度合法性的竞争。^③近10年来,中亚区域合作机制竞争明显加剧,大国在中亚地区的制度竞争从公共产品供给竞争更多地转向了权力地位竞争,尤其是在地区事务中的话语权和主导权竞争。^④参与中亚地区合作机制竞争的行为体已从中美俄扩大至中美俄欧日等多个行为体。同样地,中亚国家独立30多年来,各国的自主性得到显著提升,平衡外交也取得明显成绩,这在一定程度上推动了地区合作机制的发展。概括而言,中亚地区合作机制的竞争受到欧亚地缘环境变化、大国关系变化、中亚外交政策变化三方面因素的影响。

第一,欧亚地缘环境变化凸显中亚地区的地缘战略价值,外部行为体希望借助中亚国家影响地区形势。对世界大国而言,中亚地区的战略价值不仅受到自身地缘环境与政治形势的影响,也与周边地区的安全状况和区

① 参考周卓玮:《“意大利面条碗”效应:国际制度的重合与失效——以中亚地区为例》,《俄罗斯东欧中亚研究》,2022年第4期,第73—95页。

② 李巍:《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》,《外交评论》,2016年第1期,第39页。

③ 李巍:《中美金融外交中的国际制度竞争》,《世界经济与政治》,2016年第4期,第112页。

④ 参见顾炜:《领导权与大国欧亚地区竞争的演化》,《世界经济与政治》,2021年第10期,第79—104页。

域发展密切关联。中亚地区不仅是维护欧亚地区安全的重要依托,也具备能源合作与互联互通的潜力。乌克兰危机与欧亚安全形势变化,凸显中亚国家在地区安全中的地缘意义。中亚国家处于欧亚大陆的核心地带,既是连接欧洲亚洲的关键节点,也是有效维持地区均势乃至全球力量格局的战略区域。中亚地区的资源禀赋与市场潜力能够为其他国家提供地缘经济利益。中亚地区拥有丰富的传统化石燃料储备。自乌克兰危机以来,欧洲多国对俄罗斯采取了多轮制裁,这使得俄欧能源合作中断乃至停滞,中亚国家也成为欧洲能源进口的重要方向。在这一背景下,德国等多国积极促成与中亚地区的能源贸易,以确保能源供应链的稳定。中亚地区还具有诸多关键矿产资源,这对于产业升级与转型至关重要。随着全球气候变化,全球能源消费向清洁能源的转型已经成为实现碳中和的关键步骤,这意味着需要加快对清洁能源技术的普及与推广,其中关键矿产资源具有重要价值。美欧等国希望参与中亚地区关键矿产的开发,占据关键矿产产业链的优势地位。这也是美国与中亚国家元首峰会提议举办关键矿产对话的重要原因。根据矿产资源潜力评估,中亚地区被评为“具有较高的矿产资源潜力”。^①在哈萨克斯坦,有16种关键矿产被评为具有很高的地质潜力,这将使哈萨克斯坦在推广清洁能源技术方面占据优势,如哈萨克斯坦拥有全球最大的铬储量,是全球第二大铬生产国,铬主要用于风力涡轮机。^②总体而言,在一些关键材料的生产方面,中亚地区已经具备基础和潜力。随着全球对清洁能源许多关键材料的需求呈指数级增长,中亚地区将在全球能源转型领域发挥重要作用,这也将吸引更多的外部行为体参与地区竞争。

第二,大国关系变化推动各国中亚战略的调整,中美俄欧关系塑造着

① R.B.Taylor and T.A.Steven, “Definition of Mineral Resource Potential,” *Economic Geology*, Vol. 78, No.6, 1983, pp.1268-1270.

② 对中亚地区关键矿产资源储备及地质潜力的评估参考: Roman Vakulchuk and Indra Overland, “Central Asia Is a Missing Link in Analyses of Critical Materials for the Global Clean Energy Transition,” *One Earth*, Vol. 4, No.12, 2021, pp.1678-1692.

地区合作的方向和进展。中亚地区的地缘意义主要受到两组三角关系的塑造,中美俄关系及其中亚战略直接影响着该地区的发展方向,包括政治经济的转型方向、安全与稳定的依托方向。而美俄欧关系则塑造着该地区的发展进程,如融入世界经济的进程、改革与治理的进程。中美俄全球层面的战略竞争也已辐射至中亚地区。自特朗普政府以来,美国对外政策中的战略竞争色彩不断凸显。2017年的《国家安全战略》报告中明确将中俄两国定义为“战略竞争者”“对手”,中亚战略中将中国、俄罗斯、伊朗解读为“邪恶力量”,这都足以彰显美国对全球战略竞争的重新认识。对美国而言,相较于中俄等国在中亚地区的地理优势和资源投入,保持中亚地区的权力平衡以确保没有任何一个大国单独控制该区域,是美国在中亚地区的优先目标。^①美国希望向中亚国家提供新的合作选项,以证明美国也是值得信赖的伙伴,并将合作重点从长期存在的安全问题转向更加具体的能源和贸易领域,如在能源安全、可再生能源和交通基础设施发展等领域开展合作,目的都是希望减少中亚国家对邻国俄罗斯和中国的依赖。

美俄欧关系的紧张影响着中亚地区的转型进程。乌克兰危机以来,美俄、俄欧、美欧关系都进行了调整。一是美俄关系急剧恶化。对俄罗斯而言,中亚一直被视为“后苏联空间”的关键位置,对于俄罗斯的安全与发展至关重要。而在乌克兰危机的冲击下,美俄关系直接陷入了恶性循环。美国对乌克兰的援助直接破坏了双边关系,相较于美国从阿富汗地区的战略收缩,美国在中亚乃至欧亚地区却呈现扩张趋势。这一情形并不利于中亚地区的均势平衡,美俄关系将更为紧张。二是俄欧关系走向对抗。乌克兰危机的爆发直接刺激了欧洲国家的危机意识,这使得俄欧之间的能源与经贸合作陷入中断。无论是维护本土安全,还是确保供应链稳定,欧洲都加强了与

^① [美]兹比格纽·布热津斯基著,中国国际问题研究所译:《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,上海人民出版社,2007年,第122页。

中亚乃至欧亚地区的联系,以避免乌克兰危机外溢而冲击欧洲安全。同时俄欧之间已从制裁与反制裁的经贸战,发酵至互不信任的外交战,这将进一步加剧俄欧在共同周边地区的战略竞争。三是美欧关系逐步强化。乌克兰危机对跨大西洋联盟既是考验又是检验,不仅考验了跨大西洋联盟的团结与信任,也检验了北约在安全事务中的应变能力。乌克兰危机激发了欧洲追求战略自主的意愿,但也强化了欧洲在安全、能源等多领域对美国的依赖。这意味着在中亚乃至欧亚其他地区,美欧盟友之间的协调与合作将有所强化。

第三,中亚国家外交政策变化重塑外部战略环境,平衡外交助推大国在该地区的竞争。目前来看,中亚国家对大国的外交政策呈现多向和平衡的特征。这不仅为大国介入中亚地区提供了可能,也为大国发挥比较优势以维持权力均势提供了机遇。一方面,中亚国家的多向外交取向促使地区合作机制多元化。这种多向外交表明中亚国家在对外政策中不仅拓宽外交联系渠道,也会扩大外交合作的方向。中亚国家借助多边合作机制强化与多国的联系,其中上合组织的扩员为中亚国家加强与印度、伊朗等国的联系提供了机遇。2022年,哈萨克斯坦担任主席国期间,亚信会议机制正式启动升级为区域国际组织的进程,科威特加入该制度,这不仅反映了亚信作为多边外交论坛的有效性,也有助于中亚国家强化与其他国家的合作。与此同时,中亚国家化被动为主动,积极扩大伙伴关系网络。为降低西方对俄制裁的负面影响,中亚国家积极寻求能源路线的多元化,加快了新过境通道建设。阿联酋、卡塔尔、伊朗和沙特阿拉伯等均成为中亚国家青睐的合作伙伴。

另一方面,中亚国家奉行平衡外交提升了大国参与的兴趣。借助平衡外交战略,中亚国家能够将地缘政治中的相对孤立转变为一种战略优势。这

在某种程度上反映了中亚国家对地区制度竞争的默许和容忍,甚至期许通过大国之间的机制竞争来谋求更多的利益。哈萨克斯坦正在推行所谓的多元外交政策。根据《哈萨克斯坦2020—2030年外交政策构想》,哈萨克斯坦将坚持“多元、务实和积极的政策,即与所有对哈萨克斯坦有实际利益的国家、国家间协会和国际组织发展友好、平等互利的关系”。^①哈萨克斯坦总统托卡耶夫在2022年11月的就职典礼上重申:“哈萨克斯坦将继续奉行旨在保护国家利益的平衡、建设性的外交政策。”^②这不仅能够保护主权独立,避免成为任何大国的附庸,也能够利用多边合作机制来解决区域问题,吸引大国与中亚进行持续且规范的正向接触。^③乌兹别克斯坦在《关于新乌兹别克斯坦2022—2026年发展战略的法令》中明确表示:“将与伙伴国家在国际组织框架内就地区和全球问题开展平衡、持续的对话,举行双边和多边会议,以及政治、经济和文化等领域的各级别磋商。”^④乌兹别克斯坦致力于“与世界主要国家和国际组织形成平衡、多元的战略伙伴关系体系”。^⑤吉尔吉斯斯坦在《外交政策构想》中明确指出:“吉尔吉斯斯坦奉行务实、平衡、开放、多元、连贯的外交政策;吉尔吉斯斯坦共和国通过建立开放的多元外交政策,在善意、相互理解和相互尊重的基础上同所有联合国成员国和国际组织开展合作。”^⑥土库曼斯坦自1995年以来,便遵循在联合国

① “On the Concept of the Foreign Policy of the Republic of Kazakhstan for 2020-2030,” Official Website of the President of the Republic of Kazakhstan, March 9, 2020, https://www.akorda.kz/en/legal_acts/decrees/on-the-concept-of-the-foreign-policy-of-the-republic-of-kazakhstan-for-2020-2030.

② Выступление Главы государства Касым-Жомарта Токаева на церемонии инаугурации, ноября 26, 2022г., <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kktokaeva-na-ceremonii-inauguracii-2610566>.

③ Rachel Vanderhill, Sandra F. Joireman, and Roza Tulepbayeva, “Between the Bear and the Dragon: Multivectorism in Kazakhstan as a Model Strategy for Secondary Powers,” *International Affairs*, Vol. 96, No.4, 2020, pp.979-980.

④ Стратегия Развития Нового Узбекистана на 2022-2026 Годы, https://drive.google.com/file/d/1pEQ_76aEjjTFnV_PD1zEulz8jWfMtMr6/view?pli=1.

⑤ “Foreign Policy of The Republic of Uzbekistan,” Official Website of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, <https://mfa.uz/en/pages/vneshnaya-politika>.

⑥ “Концепция внешней политики Кыргызской Республики,” марта 11, 2019г., <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430045>.

大会的决议中的承诺,保持着永久中立的地位。土库曼斯坦总统谢尔达尔·别尔德穆哈梅多夫表示:“土库曼斯坦将继续奉行与世界各国睦邻友好、相互尊重、平等互利合作的中立政策。”^①与此同时,中亚国家还通过经济合作与能源贸易来推行平衡外交。

简而言之,中亚地区过去的“大博弈”主要由外部行为体塑造,而如今的合作机制竞争局面则是内外部行为体共同推动,这种竞争态势在未来一段时间仍将持续,中亚国家自身的政策走向和大国在该地区的互动都将影响多边合作的前景。

三、中亚地区合作机制的发展趋势

中亚地区新一轮大博弈是内外部力量共同作用的结果。在乌克兰危机的背景下,中亚地区的合作机制仍将维持多边竞争的现状,这既是美欧等国为了维持地区均势而采取遏制手段的需要,也是中俄等国维持周边安全而采取协商共建的需要,更是中亚国家为了谋求发展而采取平衡外交的现实选择。可以预计的是,未来一段时期,大国在中亚地区的战略竞争将不断升级。大国对地区资源和地区治理规则的竞争将加剧,而中亚国家的自主性也将在这一进程中面临考验。

第一,主导国将加大对地区资源的竞争,以利用合作机制获取更广泛的投资收益。对域外大国而言,避免中亚出现单极霸权是维系该地区稳定的重要方式之一,这也使得大国在该地区保持着一种“无声的协调”,但这种协调的背后仍蕴含着竞争的逻辑。^②随着“C5+1”合作机制的竞争性发展,大国在中亚地区的竞争与合作将更加多维,包括从多边合作的机制竞争扩

^① “Foreign Policy and Diplomacy of Turkmenistan,” Ministry of Foreign Affairs of Turkmenistan, <https://www.mfa.gov.tm/en>.

^② 参见顾炜:《领导权与大国欧亚地区竞争的演化》,《世界经济与政治》,2021年第10期,第79—104页。

大至资源竞争、制度合法性竞争,从地区主导权竞争转向供应链安全竞争,甚至外溢至治理规范竞争。这意味着中亚地区短期内仍将维持“竞争性多边主义”,具体将呈现两种形式:机制转移和建立竞争性新规则或制度。前者表明对现有的制度存在不满,但行动的重点则被转移到其他有不同规则和运作方式的竞争性制度,如俄罗斯将继续强化欧亚经济联盟框架下的区域合作、强化集安组织在地区安全中的角色;后者旨在以更加利己的方式创建新的国际制度。各国均升级“C5+”合作机制,并推出更加契合自身利益的“走廊”方案。俄罗斯、伊朗与印度早就达成的国际南北运输走廊建设方案,欧盟推出欧洲—高加索—亚洲运输走廊,中国计划建设中国—中亚—西亚走廊,美国力主建造巴库—第比利斯—杰伊汉管道,印度推动土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦—印度天然气管道项目等。上述能源通道的多元化选项看似是方案建设的差异,实则是大国围绕自身利益展开的角逐。在可预见的时间内,大国在中亚地区能源、关键矿产等方面的竞争将凸显。

从地区制度体系的发展看,地区制度供给上升将会导致地区合作的碎片化。随着地区合作机制数量的增长,不同主导者会围绕制度权威产生竞争,包括制度主导权的竞争、议题领域的竞争、制度规范或理念的竞争等。这种竞争在增加制度多元化,为中亚国家提供更加多元的外部选择之余,也会带来一些负面效应。制度的竞争加剧会影响制度发展的水平。回顾美国的中亚政策可以发现,美国曾经推出的多项制度设计或地区构想都因美国国内政治和中亚地区形势变化而付诸东流。同时,制度规范原则的分歧会使得具体合作面临观念冲突。其中,欧美等西方国家愿意在多大程度上搁置“价值观外交”而支持中亚地区发展,将影响中亚国家对地区机制的认知,进而影响区域合作。大国在中亚地区的竞争将进一步加剧,美国遏制中俄的意愿将不断强化,这将对中亚地区的合作模式造成冲击。与此同时,中亚国家的主观能动性将有效制约大国之间竞争的烈度,这也是大国在中亚

地区能够维系“无声协调”的重要保障。^①但随着地区合作机制竞争带来治理体系的碎片化,“C5+1”等多边合作机制的有效性也将面临质疑。

第二,大国将重视发挥自身的比较优势,以借助合作机制塑造地区治理规则。过去30年来,中亚地区既没有建立高度的一体化机制,也没有形成具有绝对主导地位的力量格局。这也反映了中亚地区的发展具有离心性和外生性特征。离心性是因为中亚各国具有不同层次的经济发展现状和多元化的国家建设方案,而外生性则是因为大国在该地区的优势不同,对地区发展产生的影响不同。无论是美国尝试利用民间组织复制其在全球层面的自由秩序,还是俄罗斯借助集安组织和欧亚经济联盟推动地区一体化,抑或是中国通过上合组织和共建“一带一路”推动区域治理,该地区都没有确立明确的霸权结构。^②而这种力量结构也在一定程度保证了地区安全。尽管大国在战略目标上存在差别,但相似之处在于:各国均重视中亚地区作为连接欧洲与亚洲的桥梁作用,这意味着未来的合作重点或许在于中亚与其他地区的互联互通,以确保供应链稳定与安全。为此,在未来的制度竞争中,各主导国仍将充分发挥自己的比较优势,以提升自己主导的合作机制效力,从而塑造地区治理规则。

俄罗斯与中亚国家的地理毗邻和安全依赖都能够强化其在中亚事务中的作用。包括借助集安组织为中亚国家提供安全保证,并依托欧亚经济联盟加强后苏联空间的经贸联系,同时以“C5+1”元首峰会机制增进与中亚国家领导人的政治互信,这也成为俄罗斯未来参与中亚区域治理的重要基础。为此,以双边或多边方式强化联系,给予中亚国家更具体的物质利益或将是未来的趋势。相较而言,美国的最大优势便是国际秩序中的领导力、强

① 参见曾向红:《“无声的协调”:大国在中亚的互动模式新探》,《世界经济与政治》,2022年第10期,第42—70页。

② Ivan A. Safranchuk, Vera M. Zhornist, Alexander D. Nesmashnyi, and Daniil N. Chernov, “The Dilemma of Middle Powermanship in Central Asia: Prospects for Hegemony,” *Russia in Global Affairs*, Vol.20, No.3, 2022, p.127.

大的技术优势和盟友资源。由此,依托上述资源来强化与中亚国家的联系也是美国的有利条件。包括利用欧盟、日本等盟友力量塑造中亚国家融入国际体系的进程。正如美国—中亚国家元首峰会明确表示希望建立更加可持续、安全的供应链,这意味着美国将利用技术优势加大在清洁能源技术领域的合作并加快对中亚矿产资源的开发。美国在借助中亚国家遏制中俄之际,也会利用自身优势推动中亚国家融入全球经贸和治理体系。对欧洲而言,发挥在民主改革、区域一体化等方面的优势,将有助于加强与中亚国家的合作。欧洲通过欧洲复兴银行、欧安组织等提供的援助和支持均有助于增强中亚经济的活力,中亚地区不仅能够提供稳定的能源和关键矿产资源,也能够提供经贸合作与海外投资的市场,尤其是在乌克兰危机背景下,诉诸更便利的经贸渠道、更具吸引力的劳务机会等均能够强化与中亚的联系。同时,美欧等西方国家尤其重视对中亚地区的公共外交,包括在人文交流、教育培训等关乎民生领域提供支持,这将对民众尤其是政治精英的政策偏好产生影响。中国的经济优势最为显著,中国的发展道路和治理经验也成为重要资源。中国仍将专注于更加务实的互惠投资强化与中亚地区的联系,包括借助共建“一带一路”以及亚投行提高当地的基础设施建设水平,落实中国—中亚元首峰会取得的成果清单,同时以中国+中亚国家这一全方位的制度体系,增进与中亚国家在多领域的合作,推动构建中国—中亚这一周边命运共同体。然而,随着治理规则竞争的进一步发展,由此形成的复杂制度体系,最终将会使得功能重叠的合作机制要么走向职能分化,要么走向制度等级化。

第三,中亚国家的自主性将持续提升,以便赢得更多发展机遇。尽管中亚国家未能自主设计出稳定且有效的区域合作形式,但作为独立的主权国家,中亚五国拥有独立自主的外交政策,也将更加灵活地奉行平衡外交。在乌克兰危机的背景下,中亚国家既没有采取与俄罗斯或西方“脱钩”的举

措,也没有奉行一边倒的对外政策,这意味着中亚国家有能力扩大与其他地区的政治、经济和安全联系。即便中亚地区的一体化道路曲折缓慢,但中亚五国的凝聚力与互信水平已经有所提高,尤其是顺利举办了五届中亚元首峰会。可以预见的是,随着外部压力的升级,中亚国家在应对“共同的威胁与挑战”方面,将具备更强的自主性和协作水平,中亚国家无意在该地区构建具有排他性的合作联盟。中亚国家积极促成与其他国家的能源合作协议并推动能源运输线路的多元化。因此,中亚各国将在中美俄之间继续保持微妙平衡,尤其是采取更加审慎的对俄政策,并逐步降低对俄罗斯的依赖,以便更好地融入全球政治经济体系。

伴随着中亚各国区域内合作的加强,中亚地区一体化进程将缓慢推进。独立30多年来,中亚地区的一体化进程十分波折,甚至一度出现了“逆一体化”趋势。^①这不仅与各国对一体化的差异化认知有关,也与中亚国家在对外政策中同时信奉多向平衡外交有关。从地区内部环境来看,中亚地区内部缺乏有效的领导国引领地区合作的发展;从外部环境来看,中亚国家仍面临如何处理多向外交与平衡外交之间的关系这一重大考验。

未来中亚国家如何选择也将影响地区制度竞争。一方面,中亚地区是否会出现特定国家放弃平衡外交的情况。中亚国家希望打破依赖于单一大国而尝试多向外交,但又希望在多向外交的过程中保持平衡,这虽然在一定程度上避免了过分依赖某一国而产生依附关系,保证了中亚地区力量格局的稳定,但同时也限制了中亚各国成长为中等强国的步伐,影响了各国融入全球体系的进度。^②哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦都希望扮演地区领导者角色,一旦某一国家出现亲西方的选择,中亚地区的竞争趋势将被扭转。另一

① 周明:《影响中亚地区一体化的主要因素探析》,《国际问题研究》,2016年第3期,第32—50页。

② Ivan A. Safranchuk, Vera M. Zhornist, Alexander D. Nesmashnyi, and Daniil N. Chernov, “The Dilemma of Middle Powermanship in Central Asia: Prospects for Hegemony,” *Russia in Global Affairs*, Vol.20, No.3, 2022, pp. 116-133.

方面,中亚地区内部矛盾在外部干预下是否会出现外溢。这将对地区制度竞争造成严重冲击。中亚各国执政精英的代际更替与国家的发展转型仍将考验着地区的政治稳定性。2022年1月哈萨克斯坦发生街头暴力抗议,2022年7月乌兹别克斯坦因修宪爆发卡拉卡尔帕克斯骚乱。中亚国家间矛盾积怨深厚,也会影响地区合作机制的竞争趋势。吉塔之间的边境问题、吉乌之间的水资源分配问题,以及与阿富汗接壤地区的安全问题,都会因外部干预而冲击地区合作机制的前景。

结语

中亚地区合作机制的竞争不仅仅是大国主动塑造的地区合作模式,也是中亚各国主观上默许的地区发展形式。通过大国之间的制度竞争,中亚国家能够赢得更多的自主性,也能够更好地实施其多向平衡外交政策。未来一段时间,中亚地区的大国竞争,尤其是机制竞争格局将继续持续,甚至会进一步强化。这给中亚国家带来了发展机遇,也要求各国在外交实践中更加注重平衡对各大国的外交政策。同时,中亚国家还需面对如何在不卷入地缘政治权力博弈的情况下参与全球政治进程,这也是探寻地区发展模式的重要途径。

对中国而言,中亚地区不仅占据着重要的地缘战略位置,也是中国周边外交的重要方向。其中,中国与三个中亚国家接壤,该地区的稳定与发展对中国西部边疆的安全至关重要。中亚地区合作机制的竞争对中国与中亚国家的合作造成挑战。西方大国利用中亚国家强化对中俄的遏制,将限制中国与中亚国家的合作深度。美欧强化与中亚的能源合作,将对中国能源安全造成影响。美国联合其盟友强化对中亚社会文化的塑造,通过操纵和利用民间组织、社交媒体、科技教育等多领域影响中亚地区民众的对华认知,

业已造成对华舆论的紧张。这将对中国与中亚国家的互信水平和人文交流带来负面影响。

为了应对上述潜在的风险和挑战,中国需要强化在中亚地区的合作机制,巩固以上合组织为依托的多边合作,进一步提升“C5+1”机制下的合作,同时重视发挥自身在中亚地区的比较优势,尤其是基础设施建设优势,关注中亚国家的内部需求,对中亚国家融入国际经贸体系提供必要的支持。通过发挥自身比较优势,维护中国在中亚地区的影响力,这不仅能够有效避免陷入“大博弈”的漩涡,也有助于推动中国与中亚国家关系实现高质量发展,推动构建更紧密的中国—中亚共同体。■

(责任编辑:王锦)

sanctions evasion. EU sanctions against Russia mainly target finance, energy, transport, trade, technology, and other industries. The scales and strengths of such sanctions against Russia have escalated; key areas and development trends of sanctions are extending to the third parties. EU sanctions against Russia not only have direct impacts on Russia, but also have complex impacts on the EU itself. However, the effectiveness of EU sanctions against Russia is increasingly limited, mainly due to the internal constraints of the EU and the weakness caused by its energy predicament, Russia's economic and social resilience, and Russia's appropriate responses to sanctions.

Keywords:

the Ukraine crisis, EU sanctions against Russia, EU–Russia relations, major power relations

The Deterioration of the Terrorism Situation and Counterterrorism Paths in Africa

Fan Juanrong

Abstract:

In recent years, the resurgence of terrorist activities has accelerated, and Africa has become a “new core area” where terrorism is rampant, with the Sahel becoming the region most severely affected by terrorism in the world. The increasing rampage of terrorist forces in Africa is closely related to internal factors such as political instability, economic crisis, and border instability in many African countries. It is also inseparable from the external factors such as the adjustment of extraterritorial powers, religious and ethnic conflicts, and the Internet and social media. Facing the unfavorable environment of internal and external troubles, international and regional organizations need to deepen counterterrorism cooperation, bridge counterterrorism differences, and help African countries improve their anti-terrorism capabilities. African countries should continue to strengthen government governance, enhance both soft and hard measures in counter-terrorism, and strive to eliminate the threat of terrorism to maintain regional peace and stability.

Keywords:

Africa, terrorism, ISIS, Al-Qaeda, counterterrorism

The Competitive Dynamics and Challenges of Regional Cooperation Model in Central Asia

Yang Shuangmei

Abstract:

In recent years, regional cooperation in Central Asia has exhibited a trend of increasing competition. This phenomenon is not only the result of contested multilateralism influenced by major powers, but also a regional cooperation model accepted by the Central Asian states. Through international institutional competition among great powers, Central Asian states can attain more autonomy and better implement their multi-directional and balanced foreign policies. This trend of institutional competition is evident in various ways: both the United States and Russia are committed to improving the level of “C5+1” regime to maintain regional equilibrium. The EU is strengthening its cooperation with Central Asia to seize more opportunities. Regional powers are developing cooperation frameworks with Central Asia to maximize their benefits. China is expanding its cooperation with Central Asia to establish a comprehensive cooperation system. The competition among cooperation models in Central Asia is primarily influenced by three factors: changes in the regional security environment, shifts in great power relations, and alterations in the foreign policies of Central Asian states. In the future, major countries will increase competition for regional resources in order to obtain investment returns, and will focus on leveraging their comparative advantages to shape regional governance norms. Central Asian states will continue to bolster their diplomatic autonomy to secure more development opportunities.

Keywords:

Central Asia, institutional competition, C5+1, great power competition