

大国中亚地区外交新态势*

王术森 曾向红

〔内容提要〕近年来,传统地缘竞争思维出现回归趋势,大国在全球和地区层面的地缘政治竞争明显加剧,大国在中亚地区的竞争和对抗是其典型表现之一。近年来,世界主要大国纷纷调整中亚政策,加大介入中亚事务的力度,导致中亚地区外交形势生变。大国相互之间在中亚地区的互动呈现更浓的零和博弈色彩,大国介入中亚事务刺激中亚国家寻求团结,大国在机制上热衷于建立“小多边”合作机制,纷纷致力于与中亚国家推进于己有利的互联互通。这一切对中国来说既有挑战,也有机遇。一方面,大国加大对中亚地区的关注和投入,要求中国谨慎行事,避免激化地区矛盾。另一方面,中国可充分发挥自身的经济优势,借助与中亚交往的已有基础和“中国+中亚五国”外长会晤机制,推动中国与中亚国家的互信与合作迈上新的台阶。

〔关键词〕中亚地区 外交动向 零和博弈 “C5+1” 互联互通

〔作者介绍〕王术森,兰州大学经济学院博士后、兰州大学政治与国际关系学院师资博士后,主要研究中亚、“一带一路”等问题;曾向红,兰州大学中亚研究所教授、政治与国际关系学院副院长,主要研究中亚与上海合作组织、恐怖主义治理、国际关系理论等。

当今世界正经历百年未有之大变局,地缘政治博弈日趋复杂,大国之间的竞争和摩擦明显加剧,权力政治与地缘竞争思维有回归之势。如乌克兰危机之后,以美国为首的西方国家对俄罗斯进行制裁,导致俄罗斯与西方国家的关系全面恶化。特朗普上台后,美国对中国和俄罗斯的遏制明显加强。2017年《美国国家安全战略报告》和2018年美国《国防务战略》等官方文件多次使用“修正主义”“威权主义”等词汇来描绘中国和俄罗斯,渲染中俄对美国的威胁和挑战。^①新冠疫情的暴发则引发了世界格局与世界秩序的深刻变革,加大了国际形势和环境的不稳定性、不确定性。国际政治、世界经济、大国关系、地缘格局、全球治理、发展模式等均遭受重大冲击。^②在此背景下,大国在全球和地区层面的竞争和对抗都在不断加剧。中亚位于欧亚大陆结合部,在历史上曾是东西方文明交流合作的重要通道,是东进西出和南下北上的必经之地,有“世界历史的地理枢纽”之称。加上其丰富的能源储备、多元文

化等,中亚地区在新时期地缘政治格局中的地位日益受到重视。近年来,世界主要大国纷纷调整中亚政策,加强与中亚国家的合作。中亚地区外交在形式和内容上都在不断变化。

一、主要大国介入中亚事务的力度加大

近年来,俄罗斯、美国、中国、欧盟等积极参与中亚事务的行为体纷纷调整各自的中亚政策,要么出台新的中亚战略,要么对既有的政策作必要修正。

* 本文系国家社科基金一般项目“‘颜色革命’的发生、扩散与应对研究”(项目批准号:19BGJ051)与甘肃省社科规划资助项目“‘中国—中亚—西亚经济走廊’建设中的经济安全问题研究”(项目编号:19YB047)的阶段性成果,且得到兰州大学中央高校基本科研业务费项目(项目编号:2019jbkyxs037、2020jbkyjd003、2020jbkyjd005)的资助。

① “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> “2018 National Defense Strategy Summary,” <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.(上网时间:2020年9月5日)

② 袁鹏“新冠疫情与百年变局”,《现代国际关系》,2020年第5期,第1~6页。

无论采取何种调整形式,近年来世界各主要行为体加大对中亚地区的关注和投入是不争的事实。

俄罗斯一直将中亚地区视为自己的势力范围。长期以来,俄罗斯与中亚国家在政治、经济、安全、文化等方面保持密切联系,并在其主导的多边组织中与中亚国家积极协调、互动,较好地维护了俄的传统影响力。对于其他大国积极介入中亚事务,俄罗斯通常持警惕态度。

加强与独联体国家的合作一直是俄罗斯外交政策的优先方向。近些年来,俄罗斯不断推进与中亚国家的一体化。2016年《俄罗斯联邦外交政策构想》明确指出,“俄罗斯联邦外交部政策的优先方向是与独联体国家发展双边和多边合作,并进一步加强在独联体国家境内实行的、有俄罗斯参与的一体化机制。”^①而在俄罗斯独联体范围内积极推动的两个核心一体化机制(独联体集体安全条约组织和欧亚经济联盟)中,中亚国家都是重点争取和团结的对象。在欧亚经济联盟中,只有哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦两个中亚国家是正式成员国。土库曼斯坦奉行中立政策,在对外政策中重点发展双边关系,并没有加入欧亚经济联盟的计划。为此,俄罗斯积极推动塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦加入欧亚经济联盟。塔吉克斯坦从2014年起就在研究加入欧亚经济联盟的问题,但一直谨慎,并未就是否入盟作出明确表态。近期,乌兹别克斯坦加入欧亚经济联盟的问题出现积极进展,有望以观察员国身份入盟。俄罗斯专家还建议乌兹别克斯坦考虑重返集体安全条约组织。^②

与此同时,俄罗斯在继续主导欧亚一体化的同时,也在双边层面强化了与中亚国家的关系。近年来,普京充分利用双边和多边机制,采取会晤和电话交谈等形式,与中亚国家领导人就政治、经济、军事、人文等双边合作问题以及地区、国际局势等问题进行广泛讨论,积极加强与中亚各国的联系。疫情期间,普京还与托卡耶夫、拉赫蒙等中亚国家元首就疫情局势进行了电话交谈,并一致同意加强抗疫合作。为帮助中亚国家抗疫,俄罗斯还向塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国提供了一系列人道主义援助,受到中

亚国家的高度赞扬。

美国加大了介入中亚的力度。美国在中亚五国独立后开始与其建立联系,但很长一段时间内并未形成连贯和完整的中亚政策。“9·11事件”后,中亚地区成为美国全球反恐战略中的重要一环,美国与中亚国家的政治、经济、军事联系不断增加。至今,美国在中亚地区的战略利益主要覆盖了反恐、支持地区稳定以及促进能源安全三大领域。^③2015年,奥巴马政府提出了“C5+1”机制^④,并推出了美国的首个中亚战略。

近年来,美国明显重视中亚。美国外交官员对中亚的访问有所增多。2020年2月5日,美国国务院发布《美国的中亚战略2019~2025:加强主权和促进经济繁荣》,出台了新的中亚战略,对中亚的政策进行了相应调整。第一,提升中亚地区在美国全球战略中的地位,并强调该地区的独立性。自2001年发动阿富汗战争以来的很长时间内,美国的中亚政策总体上是服务于其阿富汗战略的。新中亚战略则强调“无论美国在阿富汗的参与程度如何,中亚都是对美国国家安全利益至关重要的地缘战略地区”,凸显中亚地区的独立性。^⑤这说明,美国认识到中亚五国作为一个区域整体的价值,强调了中亚“地区团结”的重要性。^⑥第二,将阿富汗视为中亚的一部分,促使地区地缘政治重点北移。根据美国的新中亚战略规划,阿富汗不再是中亚南亚的地缘政治中心,而只是中亚地区一部分。这意味着,美

① “Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016),” https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248. (上网时间:2020年8月9日)

② Kseniya Kirillova, “Russian Influence Grows in Central Asia,” *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 17, No. 76, May 29, 2020.

③ Nurlan Aliyev, “U.S. Presence in Central Asia: Realities and Perspectives,” *The Central Asia-Caucasus Analyst*, May 27, 2020.

④ “U.S.-Central Asia (C5+1) Joint Projects,” https://tj.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/143/2016/08/c5-1-fact-sheet_english.pdf. (上网时间:2020年7月25日)

⑤ “United States Strategy for Central Asia 2019-2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity,” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/FINAL-CEN-Strategy-Glossy-2-10-2020-508.pdf>. (上网时间:2020年7月22日)

⑥ Farkhod Tolipov, “New Strategy, Old Game: The Realigning Geopolitics of Central Asia,” *The Central Asia-Caucasus Analyst*, March 26, 2020.

国在中亚及周边地区的地缘政治重心正在变化。第三,地缘政治竞争意图更加明显,明确将中俄视为遏制对象。之前,就有学者意识到,美国新的中亚战略有明显的反俄和反华倾向。^①美国新的中亚战略出台后,其中排斥和遏制中俄等大国的意图公开化,明确强调美国与中亚五国的密切关系与合作将拓展美国的价值观,“平衡地区邻国对中亚各国的影响”。这无异于向美国长期的地缘政治对手俄罗斯和中国发出挑战信息。^②第四,重新界定比较优势。在介入中亚事务的早期,美国决策者和学者多强调美国在中亚国家独立之前与该地区并无历史瓜葛的事实,并将之视为比较优势,认为那有助于美借助超级大国声誉、实力与形象,提升在中亚地区的影响力。新中亚战略重新界定了美国的比较优势,主要是美国掌控的国际规范优势和盟友优势。

欧盟全面深化与中亚国家间关系。2007年6月,欧盟理事会通过了《欧盟与中亚:新伙伴关系战略》。^③该战略涉及面非常广泛,提出了“人权、法治、良治和民主化,青年人与教育,促进经济发展、贸易和投资,加强能源和交通联系,环境可持续性和水资源问题,应对共同威胁和挑战,构建跨文化对话的桥梁”等7个优先方向。欧盟这一中亚战略的主要缺陷是过于综合,但缺乏切实有效的举措,且中亚国家对其缺乏足够的兴趣,以致最终没有实现预期目标。为了提高其有效性,该战略经历了四次修订和补充,但提出的倡议和联合计划无果而终。^④2019年5月15日,欧盟公布《欧盟与中亚:更坚实伙伴关系的新机遇》,阐述与中亚五国进一步加强伙伴关系的新愿景。欧盟的新中亚战略将欧盟的关切和目标凝练为相互关联、相互促进的三个方面,即合作加强韧性、合作促进繁荣、更好地共同协作。

欧盟的新中亚战略在议题上与过去保持了一定的延续性,重视中亚的人权、法治、民主、能源、教育、环境、水资源、安全等议题,同时也有不少新的特点。第一,欧盟新中亚战略最大的特点在于详细阐述了欧盟计划与中亚国家加强合作的具体举措。2007年的中亚战略侧重阐释欧盟与中亚国家加强合作的重要意义及目标,缺少加强合作的措施;或提出的措

施太过笼统,多为大致的合作方向或原则。而在新中亚战略中,欧盟除说明双方合作的意义、存在问题、合作目标外,还结合欧盟现在的资源条件和中亚地区的实际情况,对双方合作过程中应该采取的措施进行了详细阐述,具有可操作性。第二,新中亚战略强调“区域合作”的重要性,并希望能够促进中亚地区内部以及与中亚毗邻地区之间的合作。新中亚战略认为,区域合作能够让中亚国家更好地管理彼此相互依存的关系,认识到自身的脆弱性及共同关切,释放经济增长潜力,提升国际影响力,并保持自身的独立和身份。第三,新中亚战略赋予了中亚国家更多的角色和作用,提出了加强与中亚国家合作的新内容和新思路。如强调中亚与阿富汗的关联及在阿富汗局势中的重要作用,支持将阿富汗纳入“欧盟—中亚”会晤和地区对话机制,优先支持阿富汗与中亚国家开展更多的地区、三方合作项目;欧盟还计划在与哈萨克斯坦签署《扩大伙伴关系与合作协定》基础上,加强与中亚各国双边关系的制度性建设等等。

中国与中亚国家山水相连,是唇齿相依的友好邻邦,相互之间走出了一条不平凡的合作道路,树立了新型国际关系的典范。经过近30年的发展,中国与中亚五国在政治、经济、人文、安全等领域开展了全方位互利合作。中国妥善处理了与中亚国家间的边界问题以消除潜在冲突,在双方之间不断提升战略伙伴关系,并向中亚国家提供发展援助,推进上海合作组织框架下的互利合作,这一系列政策举措有效促进了中国与中亚国家关系的发展。^⑤第一,中国与中亚国家关系实现全面战略升级,战略伙伴关系的内涵更加丰富。2013年9月,中吉关系升级为

① [俄]伊·阿·萨弗兰丘克“美国的中亚政策:反俄与反华倾向”,《中国国际战略评论》2018年(下),第200~204页。

② Farkhod Tolipov, “New Strategy, Old Game: The Realignment Geopolitics of Central Asia,” *The Central Asia-Caucasus Analyst*, March 26, 2020.

③ “The EU and Central Asia: Strategy for New Partnership,” https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/st_10113_2007_init_en.pdf. (上网时间:2020年7月31日)

④ P. Kilybayeva, A. Ibrayeva and M. Mametay, “The EU Strategy for Central Asia - 2019: Goals, Challenges and Prospects,” *Concorde*, No. 5, 2018, p. 49.

⑤ 冯玉军“中国与中亚国家关系:现状与趋势”,《当代世界与社会主义》2019年第6期,第149~153页。

战略伙伴关系。至此,中国与中亚五国均建立了战略级别的关系。除传统的经贸、能源、安全等方面的合作外,中国与中亚国家还强调“支持构建互联互通伙伴关系”“共同打造数字经济伙伴关系”,双方战略伙伴关系的内涵进一步丰富,合作领域进一步拓宽。新冠疫情暴发后,中国与中亚国家守望互助、并肩作战,生动诠释了战略伙伴关系的核心要义,进一步升华了相互之间的传统友谊。第二,以“一带一路”倡议为依托,加强与中亚国家在“五通”方面的合作。自2013年“一带一路”倡议提出以来,中国与中亚国家在政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通等方面进行了卓有成效的合作,取得了积极进展。第三,创新合作机制,推动中国与中亚国家之间的合作迈上新的台阶。2020年7月16日,“中国+中亚五国”外长首次视频会议召开,“中国+中亚五国”外长会晤机制由此建立。这对于中国与中亚国家关系的发展具有重要战略意义,将推动中国与中亚国家间的合作迈上新的台阶。

二、大国在中亚地区互动的零和博弈色彩加重

总体来看,大国纷纷调整中亚政策的主要原因是中亚地区形势和其他大国的中亚政策发生了一定变化。随着大国在中亚地区的地缘政治博弈不断加剧,有学者认为“大国竞争重返中亚”。^①由于大国在中亚地区的互动具有明显的竞争性,零和博弈色彩愈加浓厚,因此大国之间相互警惕乃至敌对的心理日益明显,这在各行为体的话语和行动中均有明显体现。

俄罗斯是中亚地区最具影响力的大国。随着大国在中亚的活动和竞争加剧,俄罗斯对各大国在中亚的存在保持警惕并给予密切关注。有学者指出,反对俄罗斯主导的一体化和插手后苏联空间事务是美国的长期政策。^②近年来,随着欧盟、北约的不断东扩,俄罗斯的地缘政治、经济空间不断受到挤压。乌克兰危机之后,俄罗斯与西方国家的关系全面恶化,俄罗斯与西方的对抗色彩愈加浓厚。在这种情况下,俄罗斯不得不通过加快其主导的后苏联空间

一体化进程以应对这种被动局面,其中加强欧亚经济联盟内部建设以及积极寻求扩员就是重要表现之一。实际上,在2011年普京提出欧亚联盟设想时,美国时任国务卿希拉里·克林顿便指责俄罗斯试图借助经济一体化恢复新版苏联,并发誓要予以阻止;欧盟则推出“东部伙伴关系计划”,试图拉拢独联体国家对抗欧亚经济联盟。这无疑加剧了俄罗斯与以美国为首的西方国家之间在中亚地区的对抗和博弈。根据《生意人报》在俄罗斯政府的信息来源,俄罗斯认为美国的中亚战略有意排斥俄罗斯的参与和存在,其主要目标是让中亚国家参与美国支持的、主要面向阿富汗的地区安全和能源项目。^③

与此同时,俄罗斯同样对中国在中亚地区利益的不断拓展心存疑虑。有学者指出,过去20年,俄罗斯将中亚地区的挑战界定为两个方面:一是阻止西方(主要是美国)在中亚五国扩张影响力;二是阻止阿富汗和中东地区伊斯兰主义对后苏联地区的传播。^④总体来看,为应对上述两方面的挑战,俄罗斯将中国视为盟友。然而,近年来,中国在中亚的活动不断增加,俄罗斯感觉到越来越大的压力。从经济层面看,在“一带一路”倡议深入推进的背景下,中国作为贸易伙伴和投资来源的重要性显著增强,而俄罗斯在这些领域的贡献有限,且有不断缩小的趋势。^⑤除此之外,中国还在不断加强同中亚国家的军事合作,部分俄罗斯学者对此表示担忧。^⑥

与俄罗斯相比,美国中亚战略的地缘政治意图更加明显,甚至明确将中俄视为遏制对象。此前,以美国为首的西方国家通过“中亚无核区”“和平伙伴

① Natalia Konarzewska, “Great Power Competition Returns to Central Asia,” *New Eastern Europe*, No. 4, 2020, pp. 120–125.

② 李永全“欧亚地缘政治形势与大国博弈”,《俄罗斯研究》,2020年第4期,第16页。

③ “Россия в кольцевизитов: ГоссекретарьПомпеоизъявил о претензиях США напостсоветскоепространство”, Коммерсантъ, <https://www.kommersant.ru/doc/4241536>. (上网时间:2020年10月8日)

④ Paul Goble, “Russian Military Seeking to Counter Growing Chinese Role in Central Asia,” *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 17, No. 88, June 18, 2020.

⑤ Kseniya Kirillova, “Russian Influence Grows in Central Asia,” *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 17, No. 76, May 29, 2020.

⑥ Paul Goble, “Russian Military Seeking to Counter Growing Chinese Role in Central Asia,” *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 17, No. 88, June 18, 2020.

计划”“大中亚伙伴计划”“新丝绸之路愿景”等,试图将中亚地区国家划入“欧洲—大西洋共同体”中,阻挠中亚国家同中国、俄罗斯等国家的合作。^①特朗普上台后,美国明确将中国和俄罗斯视为竞争对手,对中俄的遏制态势更加明显。对此,有学者认为中美正进入一个“新的战争竞争时代”;在这场新兴的竞争中,中亚地区关系重大,美国正在认真评估中国的“一带一路”倡议并着手应对。^②这种零和博弈色彩在美国的新中亚战略中体现得尤为明显。美国的新中亚战略充斥着零和思维,极力排斥中俄等地区大国在中亚地区的影响。此前,美国往往含蓄地提醒中亚国家注意防范中俄伊的影响,有时还强调与中俄合作对促进中亚地区稳定和发展的必要性。在新中亚战略中,美国对中俄在中亚地区活动的攻击和排斥进一步升级。新中亚战略一如既往地强调支持中亚国家主权,要“平衡地区邻国对中亚各国的影响”,延续了排斥中俄伊在中亚地区影响的思维。与此前战略或政策不同的是,新中亚战略文件中舍弃了语言上的尊重,直接将中俄伊界定为“邪恶势力”(malign actors),并明确表示将致力排斥“邪恶势力”在该地区影响,充分说明了美国在中亚地区明确将中俄视为敌人。^③

欧盟在中亚地区将中国视为威胁的认知也很明显。欧盟与中国存在一定的政治分歧,并缺乏足够的互谅、互信,这给双方在中亚地区的矛盾、竞争乃至冲突埋下了伏笔。^④欧盟2018年提出的欧亚互联互通战略显露了这一点。该战略有欧盟版“一带一路”之称。^⑤它与中国“一带一路”倡议有诸多相似之处,而且有意将中国排除在外,显露出与中国竞争的意味。

三、“小多边”成为大国介入中亚事务的新途径

长期以来,域外大国除通过双边方式加强与中亚国家联系外,还普遍通过多边方式介入中亚事务。这些多边机制主要有北约的“和平伙伴关系计划”、西方国家主导的欧洲安全与合作组织、俄罗斯主导的独联体集体安全条约组织和欧亚经济联盟、中俄

共同主导的上海合作组织等。这些多边合作机制存在两个显著特点:一是多由一个或几个大国主导;二是成员国不限于中亚国家。这种模式一方面降低了中亚国家在多边合作机制中的重要性,另一方面也造成了域外大国与中亚国家合作效率低下。近年来,“小多边”逐渐成为域外国家与中亚国家合作的新模式,尤其是日益盛行的“C5+1”合作机制。实际上,最早的“C5+1”机制是由日本在2004年首先提出来的,到目前为止,“中亚五国+日本”外长会议已经举行了7次会议。该机制对加强日本与中亚五国之间的政治对话、经济合作、文化合作以及促进区域合作等发挥了重要作用。除此之外,美国、印度、中国也相继于2015年、2019年、2020年提出了与中亚五国的“C5+1”外长对话机制。另外,俄罗斯也在尝试与中亚国家建立自己的“5+1”协商机制。^⑥很显然,“C5+1”合作机制逐渐成为当前中亚五国与域外国家互动的重要机制和新模式。

美国与中亚五国“C5+1”对话机制创建于2015年,这一举措弥补了美国没有覆盖整个中亚地区合作机制的缺陷,表明美国新中亚战略逐渐成型。2015年11月1日,美国时任国务卿克里与中亚五国外长在乌兹别克斯坦撒马尔罕第一次召开六国外长会议。会议通过了中亚五国与美国之间伙伴关系和合作联合声明,并批准建立六国外交部间就共同关心的问题定期进行定期政治对话的新机制,标志着“C5+1”机制的正式形成。自建立以来,美国与中亚五国外长几乎每年都会通过“C5+1”机制召开会议,各方就国家关系、地区和国际热点问题进行广泛交

① 郭金峰“‘一带一路’倡议在中亚地区进展以及面临的挑战”,《和平与发展》2020年第1期,第109页。

② Ilan Berman, “The Sino-American Competition Is Coming to Central Asia,” *The National Interest*, June 21, 2020.

③ U.S. Department of State, “United States Strategy for Central Asia 2019–2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity.”

④ Anastasiya Bayok, “Challenges and Threat Perceptions Regarding Central Asia in China and the EU,” in Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH, ed., *Yearbook on the Organization for Security and Co-operation in Europe 2019, 2020*, pp. 273–286.

⑤ 房乐宪、殷佳章“欧亚互联互通战略内涵及其对中欧关系的含义”,《教学与研究》2019年第5期,第63~71页。

⑥ “Россия в кольцевизитов: Госсекретарь Помпео заявил о претензиях США на постсоветское пространство,” <https://www.kommersant.ru/doc/4241536>.(上网时间:2020年10月8日)

流,促进了美国与中亚国家在政治、经济、能源、交通、生态和安全等多个领域的合作。当前,“C5+1”合作机制已经成为美国与中亚国家接触的常态机制和最重要的多边形式。

为了给中国与中亚国家的之间的合作提供动力,中国与中亚五国于2020年7月16日召开了首次“中国+中亚五国”外长视频会议,启动了“中国+中亚五国”外长会晤机制的构建,并达成了9点共识。这些共识既涉及中国与中亚国家之间的双边关系,如尊重彼此发展道路、加强疫情防控合作、继续推动“一带一路”倡议与中亚国家发展战略的对接、支持构建互联互通伙伴关系、加强农业合作、共同打造数字经济伙伴关系等;也涉及地区局势,如一致支持阿富汗和平和解进程、倡导维护地区和平与安全;还讨论了国际局势,如呼吁进一步加强在联合国等多边机制内的合作以共同捍卫多边主义、维护国际公平正义等。^①在疫情背景下,中国与中亚国家的“C5+1”合作机制推动中国与中亚国家之间的合作迈上了新的台阶。按照王毅外长的规划,中国与中亚国家需要进一步密切合作,共同致力于做国际社会中的“生命健康的守护者”“互利共赢的合作者”“新安全观的践行者”“公平正义的捍卫者”,这实际上为中国与中亚五国如何在后疫情时代加强合作、促进双方关系的发展作出了前瞻性的规划。^②

对于“C5+1”机制的作用,各方观点不一。乐观派认为,“C5+1”机制的盛行为迟滞不前的中亚一体化和区域合作注入了新的动力。如有哈萨克斯坦参议员提议建立一个单独的中亚签证,以此吸引域外游客,促进中亚地区旅游业的发展,并将此作为更大范围一体化的示范。他甚至认为,未来建立中亚联盟(Central Asian Union)也是有可能的。相较于乐观派,更多专家对中亚一体化和区域合作持悲观态度。有专家认为,“C5+1”机制以及其他区域性安排只是提供了拍照和相互赞扬的机会,并没有建立共同外交政策的诚意。还有中亚专家认为,尽管中亚国家宣称区域一体化和区域合作,但各国之间缺乏凝聚力,并没有意愿作为一个“联合集团”开展工作。谈到美国与中亚的“C5+1”机制,他认为,如果

没有美国的资助,这一机制将会因为缺乏利益吸引力而注定失败。因此他断言:对于美国与中亚的“C5+1”机制,更多的主动权和决定权在美国;这一机制只有在美国参与的情况下才会起作用,否则就不会起作用。^③各方对“C5+1”机制以及中亚区域合作的前景褒贬不一,但总体来看,相较于之前中亚国家之间关系长期停滞不前的局面,近期中亚峰会以及“C5+1”合作机制的盛行,凸显了将中亚五国视为一个整体进行合作的内外外部认知。“C5+1”机制有助于巩固中亚国家作为一个“集团”的合作习惯,提升中亚国家以“五国集团”形式共同合作的能力,促进中亚国家关系的进一步改善以及中亚区域合作的进一步发展。

四、大国普遍注重加强与中亚国家的互联互通

近年来,互联互通日益成为大国介入中亚事务的重要议题。各大国在与中亚国家的接触中,普遍强调加强互联互通对发挥中亚地区的过境优势、密切双边关系、促进地区稳定与发展等方面的重要作用,积极推动与中亚国家的互联互通合作。与此同时,大国与中亚地区的互联互通合作各有侧重,这在一定程度上体现了大国在中亚的博弈态势。

自2015年美国与中亚“C5+1”合作机制创建以来,美国与中亚五国多次在“C5+1”会议及发布的联合声明中强调“互联互通”在彼此合作中的重要性,表达了加强互联互通合作的意向。如2015年11月发布的“C5+1”联合声明指出,美国与中亚五国将“加强在地区贸易、交通和通信、能源联系、过境等方面的互利合作,包含升级现有设施、促进共同规则

① “王毅谈‘中国+中亚五国’外长首次会晤达成的9点共识”,https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1798210.shtml?from=timeline&_aid=101798210。(上网时间:2020年8月12日)

② “携手应对挑战共谋发展繁荣——王毅国务委员兼外长在‘中国+中亚五国’外长视频会议上的讲话”,<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1798302.shtml>。(上网时间:2020年8月12日)

③ Wilder Alejandro Sanchez, “Central Asia in 2018: What’s the Future of the C5+1?” <https://www.geopoliticalmonitor.com/central-asia-in-2018-whats-the-future-of-the-c51/>。(上网时间:2020年8月11日)

和制度的制定等,以充分利用该地区巨大的经济潜力”。^①在2016年8月第二届“C5+1”部长级会议上,六国宣布推出五个合作项目,其中之一为“交通走廊发展计划”(Transport Corridor Development)。该项目旨在降低货物在中亚跨境运输的成本和时间,并提高整个地区运输和物流服务的质量。^②2019年9月发布的“C5+1”联合声明指出,希望“通过国际金融机构援助实施地区能源、铁路、交通、通讯和基础设施项目”。^③实际上,美国与中亚国家的互联互通合作有其独特的动因,即希望加强中亚国家与阿富汗之间的互联互通,充分发挥中亚国家在阿富汗重建中的作用,从而为美国从阿富汗撤军作准备。这在美国的新中亚战略中有明确体现。美国新中亚战略特别强调中亚在阿富汗局势稳定中的重要作用,并“鼓励中亚与阿富汗的互联互通”,“支持中亚与阿富汗建立稳固的商业和基础设施方面的联系”。为此,美国正在大力推行“中亚—南亚”的“CASA-1000”高压输变电项目和青金石走廊(Lapis Lazuli Corridor)的建设。

中亚地区是“一带一路”建设的重点区域,因此中国对与中亚地区的互联互通十分重视。习近平总书记指出,“我们要建设的互联互通,不仅是修路架桥,不光是平面化和单线条的联通,而更应该是基础设施、制度规章、人员交流三位一体,应该是政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通五大领域齐头并进。”^④在“一带一路”规划的六大经济走廊中,新亚欧大陆桥、“中国—中亚—西亚”经济走廊包含和经过中亚地区,北线的中蒙俄经济走廊和南线的中巴经济走廊距离中亚都很近;在这些经济走廊建设中,中国与中亚国家也有很大的合作空间。在具体项目的落实中,中国与中亚国家在互联互通建设方面通力协作,取得了显著成绩。2014年5月,中哈(连云港)物流合作基地正式启用,这是“一带一路”倡议提出后新丝绸之路第一个实体性项目。2018年9月,经中亚地区联通中国与欧洲的“欧洲西部—中国西部”公路全线贯通,中国至欧洲实现全程高速。依托亚欧大陆桥,中国经中亚通往欧洲沿线国家的“中欧班列”取得飞速发展。此外,

中国—中亚天然气管道投入运行10年来,中亚国家通过该管道已累计对华供气约3000亿立方米,对促进中亚国家的能源出口和中国的经济发展意义重大。^⑤与此同时,中吉乌铁路、中塔公路、中塔跨境光缆、乌鲁木齐枢纽机场建设等项目稳步推进、加快落实,开启了地区互联互通新篇章。

欧盟同样对发展亚洲和欧洲之间的贸易走廊非常感兴趣。为促进欧洲与亚洲的互联互通,欧盟委员会于2018年9月19日正式发布《连接欧洲和亚洲——对欧盟战略的设想》的欧亚互联互通战略。^⑥根据这一战略,欧盟有意与中亚国家建立可持续的互联互通(sustainable connectivity)伙伴关系,这一领域的合作主要集中于交通、能源、数字连接和人文交流等方面。欧盟在2019年的中亚战略中也提出了一系列加强与中亚国家互联互通合作的举措。^⑦需要指出的是,欧盟提出的欧亚互联互通战略体现出明显的竞争色彩。媒体普遍认为这一战略是欧盟对中国“一带一路”倡议的回应。欧盟提出的欧亚互联互通战略中只是在空中交通安全方面提出要与中国进行双边合作,却完全没有提及推进与“一带一路”及与中国之间的联通。同样,在欧盟的欧亚互联互通战略中,俄罗斯作为连接欧亚地区重要国家的地位并未得到体现。欧盟只是在报告中提到俄

① “Joint Declaration of Partnership and Cooperation by the Five Countries of Central Asia and The United States of America, Samarkand, Uzbekistan,” <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/11/249050.htm>.(上网时间:2020年8月29日)

② “U.S.-Central Asia (C5+1) Joint Projects,” <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/08/260805.htm>.(上网时间:2020年8月29日)

③ “Joint Statement on the Fourth C5+1 Ministerial,” <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-fourth-c51-ministerial/>.(上网时间:2020年8月29日)

④ “习近平在‘加强互联互通伙伴关系’东道主伙伴对话会上的讲话(全文)”,《人民日报》2014年11月9日。

⑤ “中亚国家通过中国—中亚天然气管道累计对华供气约3000亿方”, <http://tm.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202001/20200102929923.shtml>.(上网时间:2020年8月13日)

⑥ “Connecting Europe and Asia—Building blocks for an EU Strategy,” https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf.(上网时间:2020年9月7日)

⑦ “The EU and Central Asia: New Opportunities for A Stronger Partnership,” https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf.(上网时间:2020年7月22日)

罗斯是“对话方面”的伙伴,并没有提到与其开展互联互通方面的具体合作。^①这体现了欧盟的互联互通战略有意排斥中俄的倾向。

概而言之,尽管各主要大国都倡导加强与中亚地区的互联互通,但各国支持的联通方向有明显的差异,这也从一个侧面反映了各大国之间的竞争态势。如俄罗斯主张的是以俄为中心的南北联通,这是苏联解体后俄长期致力开展的工作。而美国自2001年“9·11事件”后积极介入中亚事务以来,一直强调以阿富汗为中心的南北联通。此前突出强调的是实现“中亚—南亚”一体化,近来则重申支持阿富汗与中亚国家之间的互联互通,其目的仍在于为美国从阿富汗撤军创造条件。至于中国和欧盟,它们支持的则是东西向的互联互通。自“一带一路”倡议提出以来,中国与中亚国家在各领域的互联互通方面取得了显著成效。在此背景下,欧盟于2018年提出了欧亚互联互通战略,但该战略排除了中国。显而易见,同样倡导东西联通,欧盟的排斥性与中国的包容性形成鲜明对比。总而言之,近年来各主要大国均意识到加强与中亚互联互通的重要性,但各方支持的联通方向具有明显的竞争性,这也是各大国中亚政策具有互斥性的典型体现。

五、大国博弈的加强 刺激中亚国家寻求团结

面对大国零和博弈加剧的趋势,中亚国家明显感觉到了压力。实力的相对弱小,导致它们意识到通过增强内部团结、联合应对形势变化的必要性和紧迫性。而近年来,中亚各国政局变化,尤其是乌兹别克斯坦政府更迭后外交政策取向的显著变化,也为中亚国家寻求团结提供了良好的条件,进而使中亚作为一个区域整体的价值和意义得以凸显。

第一,中亚国家间关系得到显著改善。卡里莫夫执政期间,乌兹别克斯坦与中亚邻国的关系长期处于紧张的状态。乌兹别克斯坦与中亚邻国围绕领土、边界及水资源等问题纷争不断,使乌与邻国关系长期紧张,乌因此在中亚地区长期陷入孤立的状态。2016年,米尔济约耶夫就任总统后,一改卡里莫夫

时期“自守、自主”的外交原则,奉行积极的中亚地区政策,努力改善与中亚国家的关系,促进了中亚国家关系“回暖”及地区一体化进程重启。2016年9月8日,米尔济约耶夫在议会两院联席会议演说中强调,“乌兹别克斯坦外交活动重要的优先方向,是和我们国家利益有着紧密联系的中亚地区。我们将对我们的近邻土库曼斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦一如既往地奉行开放、友善和务实的政策。”^②2017年2月初,乌兹别克斯坦批准了《2017~2021国家发展战略》。该战略重申和延续了此前米尔济约耶夫在议会演讲中关于乌外交政策优先方向表述的基本内容和精神,从总体上肯定了中亚之于乌的优先地位,并凸显了将国家外交活动方向定位为围绕乌构筑稳定、安全与睦邻友好带的重要内涵。^③为践行将中亚邻国置于对外政策优先方向的诺言,米尔济约耶夫在就任总统后多次对中亚国家进行访问,并多次对解决与中亚邻国领土边界及水资源等问题作出积极表态,努力推动地区历史遗留问题的解决,这些举动促进了中亚国家关系的修复和改善。

第二,随着中亚国家间关系的改善,中亚区域合作得到显著加强。2017年9月,米尔济约耶夫在联合国大会上首次表达了举行中亚地区国家领导人非正式会晤的想法。以此为契机,在中亚五国的共同推动下,2018年3月15日,第一次中亚峰会在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳(现努尔苏丹)举行。中亚国家领导人首次在没有域外国家领导人和国际组织代表参会的情况下进行会晤,就经贸合作、水资源利用、地区安全、文化交流等议题进行了广泛交流并达成一致意见,各国均同意将五国首脑工作会晤常态化、机制化。此次峰会促进了中亚地区地缘战略要

① “The EU Commission’s ‘EU-Asia Connectivity Strategy’ Omits China,” <https://www.china-briefing.com/news/eu-commissions-eu-asia-connectivity-strategy-omits-china/>.(上网时间:2020年9月7日)

② 转引自焦一强“‘继承’还是‘决裂’——‘后卡里莫夫时代’乌兹别克斯坦外交政策调整”,《俄罗斯研究》,2017年第3期,第115页。

③ 转引自焦一强“‘继承’还是‘决裂’——‘后卡里莫夫时代’乌兹别克斯坦外交政策调整”,《俄罗斯研究》,2017年第3期,第116页。

素的整合,开启了中亚国家合作的新模式,为后续的中亚区域合作定下了基调。^① 2019年11月29日,第二次中亚峰会在乌兹别克斯坦首都塔什干举行。中亚五国领导人就地区内安全、经贸和投资合作、交通基础设施建设、水资源利用、人文等方面进行了广泛交流,推动了中亚地区合作的进一步发展。第三次峰会将于2020年在吉尔吉斯斯坦首都比什凯克举行。很显然,中亚峰会已经逐渐成为中亚五国就国家间关系、地区和国际局势等进行交流的定期机制。总体来看,相较之前中亚国家关系和区域合作长期停滞不前的局面,近年来两次中亚峰会的举办,将中亚区域合作重新提上议程,这是一个积极的进展。在此过程中,中亚国家关系得到显著改善,中亚国家内部团结性得到明显加强,中亚作为一个区域整体的价值和意义得到凸显。

总体来看,中亚国家加强团结与大国博弈之间形成双向互动的关系。一方面,大国在中亚地区的激烈博弈是促进中亚国家谋求团结的重要动因之一。长期以来,大国在中亚地区的博弈对中亚国家间关系及中亚地区合作产生了一定的负面影响。一是中亚国家通常利用大国之间的竞争获取最大利益,而非通过地区合作获得共同利益。长期以来,中亚国家倾向于根据自身的利益需求选择相应的大国进行合作,并根据形势的变化不断进行调整;与此同时,在与大国互动过程中,中亚国家一般偏好双边途径,而不是投入大量资源和精力推进本地区合作。二是中亚国家之间存在借助大国牵制彼此的倾向。中亚各国为获得大国提供更多经济、军事、政治等支持所展开的竞争,进一步削弱了各国推进地区合作进程的意愿。^② 当前,在大国中亚博弈趋于激烈的背景下,中亚国家谋求团结可视为应对大国博弈、避免大国对自身分化的主动选择。另一方面,中亚国家内部团结有所加强又构成大国介入中亚事务的前提。此前,虽然中亚地区存在众多大国主导的多边机制,但大国一般更倾向于通过双边而非多边方式介入中亚事务。在中亚国家内部团结有所加强的情况下,大国不得不改变之前的偏好,积极通过多边方式加强与中亚国家的接触。当前日益盛行的“C5+

1”合作机制就是明显的例证。

结 语

近年来,大国之间的地缘政治竞争重趋激烈,这在中亚地区有明显体现,有待密切观察。对中国而言,中亚地区外交新态势的出现,既有挑战,也有机遇。就挑战而言,无论是全面升级对华竞争态势的美国,还是对中国抱有疑虑的欧盟,抑或对中国进一步扩大在中亚地区影响怀有警惕的俄罗斯,均加大了对中亚地区的关注和投入。这种复杂的局面必然要求中国谨慎行事,避免激化地区矛盾,或遭遇其他大国的联手攻击。再者,当前中亚国家仍在艰难抗疫,各大国能否向中亚国家伸出援手,助力各国经济形势复苏,也是对各大国实施中亚政策之决心和能力的一种重要考验。就机遇而言,中俄新时代全面战略协作伙伴关系的建立和巩固,中俄在中亚地区形成的良好互动模式,以及中亚国家与中国通过长期交往积累的战略互信,将有效保障中国在该地区的合理利益不受严重侵害。更关键的是,中亚国家与中国在合作抗疫的过程中守望相助,彼此支援,促进了双方友好关系的提升;当前中国已取得抗疫的初步胜利,经济发展形势整体向好,为加强与中国国家的经济合作带来利好。中国与中亚国家“C5+1”机制的建立,可助力双方排除各种不利因素的干扰,为双方合作关系的提质升级保驾护航。○

(责任编辑:新南)

^① “中亚国家领导人举行工作峰会定调地区内合作”,<http://news.cri.cn/20180316/d473bfc0-9c4b-b1d2-efdd-2247a9485b1f.html>。(上网时间:2020年8月16日)

^② 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47~50页。

future cooperation.

Keywords: EU, China–EU economic relations, security concerns, direct investment, China model

New Diplomatic Trends in Central Asia

Wang Shusen and Zeng Xianghong

Abstract: In recent years, there has been a trend of ‘return’ of the traditional thinking of geopolitical competition, and the geopolitical competition among major powers at global and regional levels has been intensified as well. The competition among great powers in Central Asia is a typical manifestation of great powers’ geopolitical game at the regional level. Several major powers have adjusted their Central Asian policies and deepened their engagement in Central Asian affairs, which created the primary drivers of the new diplomatic dynamics in Central Asia. In addition, new characteristics of current diplomacy in Central Asia are emerging. The new trends pose challenges and opportunities for China. In terms of challenges, major powers have paid increased attentions and efforts in Central Asia, urging China to act prudently to avoid regional tensions or chaos. In terms of opportunities, China can fully take advantage of its economic strength, its partnership with Central Asian countries established over the past three decades, and its cooperation mechanisms to promote the mutual trust and cooperation among China and Central Asian countries.

Keywords: Central Asian diplomacy; trends; zero–sum game; C5+1; connectivity

Changes in US Congress’ s Interference of the Taiwan Question

Zhou Wenxing and Lin Gang

Abstract: The US Congress has put greater efforts to interfere with the Taiwan question during the Donald Trump administration to “normalize” the bilateral relations between the United States and Taiwan. Based on the regular patterns drawn from an empirical study of Taiwan–related bills and resolutions during the 93rd and 114th US Congress (1973–2016), this paper argues that the main factors behind US Congress’ s interference with the Taiwan question since January 2017 can be analyzed from structural, institutional, and individual aspects. The 115th and 116th Congress has involved itself further with the Taiwan affairs. Looking forward, China’ s continuous development is the key factor to constrain such a dangerous trend. Only when China–US relations are back to a normal development can Washington really subject its ties with Taipei to the one–China policy.

Keywords: Taiwan question, US Congress, Taiwan–related legislation, US Taiwan policy