

区域研究、政策研究与战略研究的交叉范本

——评弗雷德里克·斯塔爾等《丝绸之路上的长博弈》

康 杰

内容提要:《丝绸之路上的长博弈》(*The Long Game on the Silk Road*)一书是对1991年至今美国与欧盟中亚和高加索战略的批判性总结。该书在系统回顾美欧中亚和高加索政策的起源背景和各阶段的成果后,从政策范式、组织结构和政策体制等多个方面分析了上述政策的缺陷和问题,并对症下药,给予相应的政策建议。作者指出,政策理论范式落后、照搬既有政策经验、官僚部门缺乏协调、缺少政策反馈和效果评估机制等,是美欧地区战略的重要缺陷。考虑到作者在欧美学界的标志性地位和对既有政策的重要影响力,该书不仅有助于研判下阶段美欧中亚和高加索政策,对我推进相关区域的学术和政策研究也有一定借鉴意义。

关键词: 中亚和高加索战略 美欧 长博弈

《丝绸之路上的长博弈:美国与欧盟的中亚和高加索战略》是一部在微妙时刻悄然出炉的重磅论著。其“微妙”在于,一方面,近年来,中亚—高加索地区在美国与欧盟对外政策中的优先级显著下降,对于这两个地区新的地缘政治经济态势,美欧的战略应对“青黄不接”,未能形成系统连贯的新政策,在其他玩家面前相形见绌。另一方面,正如该书题目中的“长博弈”(the Long Game)所显示的,西方学者并未放弃视中亚和高加索地区为大国战略竞技场的思维方式,而是在这一思维框架下回顾和反思旧政策,构想新建议。

康杰 中国国际问题研究院欧亚所助理研究员,博士。

考虑到该书作者及其机构在学界与政策界的重要地位,该书的出版可谓恰逢其时。弗雷德里克·斯塔尔(S. Frederick Starr)是美国当代最具代表性和影响力的中亚研究学者之一,其研究为美国2006年“大中亚计划”和2011年“新丝绸之路”战略提供了政策理念与蓝图。¹斯文特·康奈尔(Svante E. Cornell)则是瑞典和欧洲顶尖的土耳其和高加索地区专家。两位作者分任中亚—高加索研究所和丝绸之路研究项目联合中心的创始主席和主任。该中心是由美国约翰·霍普金斯大学高级国际问题研究院下设的中亚与高加索研究所和瑞典乌普萨拉大学丝绸之路研究项目合并而成,在美国和欧洲均有重要的学术和政策影响力。

这本仅有163页的论著,在内容和思想上却都堪称“重磅”。它不仅清晰而全面地勾画了自1991年至今的美欧中亚和高加索政策,更是第一次集中反思和批评了美欧决策部门在理论范式、决策体制、组织结构等方面的缺陷和问题,为新形势下的战略定位和方法提出了系统建议。

下文首先简要评述该书对美欧中亚和高加索政策的批评与建议,之后总结书中值得中国学界和政策界反思与借鉴的方面。

一、政策范式僵化,制约美欧“推行民主”

在用了前三章回顾中亚和高加索国家独立初期的背景、美欧在各个阶段的政策及其在各个领域的成果后,作者更进一步,直指美欧“民主化”政策的缺陷。他们指出,美欧的中亚和高加索政策,都是在苏联突然解体的震惊情绪中仓促出炉的,一开始就面临迫在眉睫的时间压力、区域资料信息和专门团队的严重匮乏,以及国内利益集团和官僚部门的扭曲。这使得政策目标的设计和手段的选择,都在很大程度上沿袭了既有的理论范式和政策经验。

1992年,国会通过了《支持自由法案》(Freedom Support Act),奠定了美国对新独立国家政策的基础。该法案将美国在中亚和外高加索地区的战略目标划入“安全、经济发展和民主化”这三个“篮子”。作者指出,无论是华盛顿还是布鲁塞尔,官员们都倾向于将民主视为独立变量,将“民主化”作为“安全”和“经济发展”的平行目标,而不考虑三者的相互作用和发生顺序。这实际上有利于不同官僚部门划分“自留地”,造成了此后的诸多问题。

在这一时期,“转型范式”(transition paradigm)是西方理解政治发展的主导

1 参见 S. Frederick Starr, "A 'Greater Central Asia Partnership' for Afghanistan and Its Neighbors", Silk Road Paper, Washington D.C.: Central Asia-Caucasus Institute, 2005. S. Frederick Starr ed., "The New Silk Roads: Transport and Trade in Greater Central Asia", Silk Road Paper, Washington D.C.: Central Asia-Caucasus Institute, 2007; 另见潘光、张屹峰:《“大中亚计划”:美国摆脱全球困境的重要战略步骤》,《外交评论》,2008年4月,第85—86页。潘光:《美国“新丝绸之路”计划的缘起、演变和发展前景——对话“新丝绸之路”构想的提出人斯塔教授》,《当代世界》,2015年第4期,第25—27页。

理论。这一范式将转型国家视为同质化的个体,主张所有国家的政治发展路径是线性的、非黑即白的。“所有已经摆脱了独裁统治的国家,都可被视为正在经历民主转型的国家。”¹ 它忽视了西方民主制度的建立和稳固,实际上是历史传统、社会阶层与族群结构、政治制度基础、经济发展和外部环境等复杂因素在特定时间的结合,既不是凭空产生,也难以一蹴而就。

与此同时,美欧将20世纪80年代策动苏联和东欧国家和平演变的政策经验视为法宝,将其移植和套用在对中亚和高加索新独立国家的政策中。美欧政策部门不加选择和调整,照搬“团结工会”“公民论坛”的经验,把各类人权非政府组织和群众反抗运动视为推行民主化的主要盟友和抓手。在作者看来,人权非政府组织和群众运动主要是破坏性的,即使是在80年代苏东案例中,“自下而上”的施压路线并未有助于苏东国家的民主转型,而只是造成其政权崩溃。中亚和高加索国家独立伊始,内部凝聚力和国家认同十分脆弱,首要任务是完成国族塑造和国家机器建构。美欧“自下而上”推行民主化,令很多新独立国家深感威胁。

在推行民主化的步骤和重点上,美欧政策界也犯了本末倒置的错误。作者指出,中亚国家庞大的官僚机器和官僚文化,社会充斥腐败,治理效率低下,成为推行民主化的重要障碍。西方国家本应帮助中亚国家改革行政体系,培训新文官阶层,构建廉政制度,提高治理能力,但政策界的重点却仅仅放在选举上。吉尔吉斯斯坦虽然政权动荡短命、腐败丛生、南部如同无政府状态,但只因为有选举,仍然被美国视为中亚的“民主样板”。

美欧政策界还惯于把地区国家划分为“优等生”和“差等生”,加以区别对待。美国和欧洲也热衷于锦上添花(more for more)的奖赏,而非雪中送炭的援助。吉尔吉斯斯坦和格鲁吉亚由于贴合了美欧对民主化的想象,得到了比例远超邻国的援助,而一些人口更多、对美国地区战略更有价值的国家,如阿塞拜疆,则被排除在援助以外。作者指出,“美国对地区国家的政策,并不是权衡区域内的安全、经济和人权利弊后的结果,而仅仅依据一个因素:假想的区域民主与人权排名”。²

此外,作者还批评了美欧在信息、媒体和文化领域投入不足,使俄语媒体仍然在中亚和外高加索国家大行其道。北约在为中亚国家军队提供军官培训的同时,却屡次拒绝为其内务部武装力量提供培训,放弃了彻底消除其中的“专制文化”的机会。

作者建议,仍用民主化和人权的透镜来审视与中亚和高加索国家的关系显然不合时宜,更实际和有效的方式是,效仿越南、沙特等先例,在承认并尊重其国

1 S. Frederick Starr and Svante E. Cornell, *The Long Game on the Silk Road: US and EU Strategy for Central Asia and the Caucasus*, p.79.

2 *The Long Game on the Silk Road*, p.85.

内政治安排的前提下展开战略合作。

二、组织结构和决策体制的弊病

该书在集中批评美欧决策界的政策范式后，进一步列举了政策制定与执行中的结构性缺陷：官僚部门“烟囱林立”、缺乏协调；决策过程中专业性不足，给利益集团提供了制造舆论噪音和扭曲决策信息的空间；缺少政策反馈和效果评估机制等。

首先，“安全、经济发展和民主化”这三大目标，各自由不同部门负责——分别对应国防部、商务部、国务院民主人权与劳工事务局——对接不同的国会委员会，各自有不同的外部利益集团。在行政部门之外，国会建立和授权了欧亚基金会，促进欧亚地区的民主改革、公民社会发展和企业家精神培育。该基金会由参议院外交关系委员会的幕僚长领导，设立了中亚投资基金和高加索投资基金。两大党派还分别支持建立了不同的“促进民主”机构。这助长了叠床架屋、重复建设的局面。使安全、经济发展和民主化逐步成为三座互不通气的“烟囱”。各个部门在执行各自政策时，很少考虑到安全、经济与民主化之间如何相互促进，各自的优先次序如何协调。

部门各行其是不仅存在于各大部门之间，还存在于国务院内部。国务院各个地区局之间，地区局与事务局之间，都存在着协调障碍。2008年前，中亚和高加索由国务院欧洲局主管，2008年后，中亚地区被划入新成立的南亚与中亚局，高加索地区仍由欧洲与欧亚局主管，造成了高加索地区的相对边缘化。负责民主化事务的民主人权与劳工事务局经常撇开地区局，推行强硬和单方面的政策倡议。2011年成立的能源与资源局的加入，进一步加重了中亚与高加索政策上的协调难度。

由于部门议题分割，各部门将推行相关政策视为照章办事的官僚程序，往往是助理国务卿级别的官员与各国政府对接，不存在对等的谈判和利益互让。作者引用一位地区国家官员的评价是，与美方代表的会见“先是像小学生一样挨骂”，然后美方再“像巴扎商人一样抛出几个新倡议”。¹这也导致美国对C5+1这样的区域对话机制不够重视，使其缺乏后劲，未能发挥潜力。在作者看来，美国最好用整体议题来进行高层对等谈判，能够挖掘出比单独抛售倡议更大的潜在利益。而这种整体式谈判，没有“持续的自上而下的部门间协调”是不可能实现的。²

作者指出，基础性文件《自由支持法案》中设置的国务院协调官员级别太低，

1 *The Long Game on the Silk Road*, p.115.

2 *Ibid.*, 116.

比国务卿低三级,根本没有足够权威,也没有设置常设的部门联席协调机制。导致的后果是,国务院民主人权与劳工事务局经常单方面否决其他部门的倡议,将推进或废止安全与经济合作作为民主化的奖惩手段,损害了美国在中亚和高加索地区的实际利益。

同时,美欧之间的协调也非常不足。双方有大量功能重叠的项目,尤其是在跨区域能源项目上,美国主导的土阿巴印四国天然气管道计划(TAPI)和欧盟主导的跨里海管道项目之间缺乏协调,两败俱伤。

美欧决策中的另一大问题是决策过程中的噪音和扭曲问题。由于政策目标太多太分散,国务院、五角大楼和其他政府机构长期缺乏足够的专业团队处理众多彼此独立的项目。另一方面,大量非政府组织和利益集团开始对决策施加影响。作者以1998年成立的美国国际宗教自由理事会为例,宗教自由理事会本身缺乏独立调查团队,严重依赖各类非政府组织的报告,甚至也无从检验这些报告的准确性。穆斯林占多数的中亚国家和阿塞拜疆都实行政教分离原则,全体公民享有信仰自由权利,非穆斯林信众和妇女享有平等的公民权。宗教自由理事会从非政府组织的报告入手,无视中亚国家和阿塞拜疆面临的宗教极端主义威胁,反而站在宗教极端主义一方攻击政教分离原则。它攻击塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的限制向未成年人传教、提高宗教机构注册门槛、审查外来宗教读物等政策,攻击阿塞拜疆禁止在学校戴头巾、禁止外籍人员担任宗教职务的做法。¹另一个例子是,2005年安集延事件中,美国政府对“人权观察”等非政府组织的报告不加鉴别地全盘接受,导致美国与乌兹别克斯坦关系一度冻结,美国在中亚信誉大跌。但事后证明,非政府组织宣称的“平民”,实际上是重武装的极端宗教分子。²

此外,美欧都未能建立有效的信息反馈渠道和后续评估机制。作者指出,《支持自由法案》批准了数十亿美元援助,却并未批钱建立一套关于当地人如何评价和回应美国政策的信息反馈渠道。欧盟的各个援助项目也是如此。另一方面,如前所述,对援助的标准缺乏系统性分析,带有较强的随意性,如同“抛绣球选亲”,在判断民主化水平上缺乏详细具体的指标。³

三、对美欧未来战略的建议

在该书的最后一章,作者针对上述缺陷和问题,对美国 and 欧盟下阶段的中亚和高加索战略提出了15条建议,其中10条是关于概念和战略层面的,5条是关于

1 *The Long Game on the Silk Road*, pp.101-102.

2 *Ibid.*, p.86.

3 *The Long Game on the Silk Road*, p.92.

决策结构和组织的。简要摘录如下：

1. 尊重地区国家对主权和安全的敏感性。
2. 将援助视为一种投资，而非奖励。
3. 改善地区国家的治理能力。
4. 与当地政府合作，而非改造它们（work with governments, not on them）。
5. 减少对非政府组织的依赖。
6. 支持世俗主义法律、政府和教育。
7. 增加对媒体和信息行业的投资。
8. 对地区国家一视同仁。
9. 更多采用地区性多边路径，与地区国家整体打交道。
10. 增强战略耐心。
11. 建议由国安会和国务卿承担部门协调和整合的角色。
12. 减少部门业务管辖范围叠床架屋的问题。
13. 用整体性的谈判推进部门整合。
14. 避免点名批评的方式。
15. 增强政府内部的专业分析能力。

上述15条建议极富针对性，条分缕析，环环相扣。2018年7月，斯塔尔曾携书出席美众议院外交委员会的中亚问题听证会，在发言中再次提及上述部分建议。¹ 结合2017年以来欧洲学者对欧盟新中亚战略的建议，可以管窥处在酝酿和萌芽期的美欧新中亚和高加索战略。

四、不足与启示

在诸多优点背后，《长博弈》一书仍有一些缺憾与不足。首先是缺乏大国互动和战略博弈的维度。该书名为《长博弈》，却并未展开讨论美欧与中俄等其他大国在中亚和高加索地区的互动，对大国战略博弈更是一笔带过。虽然中亚和高加索地区在西方战略蓝图中仍位居边缘，这两个地区也远未重现历史上英俄“大博弈”的态势。但在特朗普将中俄界定为战略竞争对手，撕毁伊朗核协议之后，中亚和高加索地区形势已趋于复杂化，未来仍有可能成为大国角力的新竞技场。作者并未系统探讨大国在中亚和高加索地区的互动前景，对读者无疑是一种缺憾。

同时，政策讨论脱离大国互动和战略博弈，也削弱了自身论述的力度。美国和欧盟相关政策的出台背景、目标和执行效果，与其他大国密不可分。一方

¹ 参见 S. Frederick Starr, “The Emergence of Central Asia, 2018, And U.S. Strategy,” Testimony on the Hearing before House Committee on Foreign Affairs, 2018年7月18日登录，<https://docs.house.gov/meetings/FA/FA14/20180718/108568/HHRG-115-FA14-Wstate-StarrS-20180718.pdf>, 2018年8月2日登录。

面,美国 and 欧洲各个阶段的中亚和高加索政策,始终包含有对中国、俄罗斯、伊朗等地区大国进行防范、竞争与遏制的战略目标。作者批评美欧用破坏性而非建设性的方式推行民主化,偏袒宗教极端组织,对恐怖主义采取双重标准,并聚焦于组织和决策的维度,将其归咎于政策界沿用了错误的理论范式和政策经验。但若从制衡其他大国的角度,扰乱欧亚腹地稳定,建立长期战略支点,似乎比单纯无私地输出民主化更有战略意义。“颜色革命”和双重标准就不仅仅是组织决策局限性的无心之误,而是有意为之。另一方面,俄格战争、乌克兰危机等有大国地缘战略博弈背景的事件,也直接影响了美欧在中亚和高加索地区的战略资源投入。

同时,书中对美国和欧盟的政策多采取交互而非并列、重共性而轻差异的叙述方式。这不仅在篇幅结构上有失衡之嫌,而且也在一定程度上忽视了两者的内在差异。作者在讨论欧盟政策的内在缺陷时,往往将美国政策混入同样的范畴中,使用同一套分析概念和视角。但众所周知的是,欧盟本身是一个超国家实体,分析其决策过程很难沿用诸如利益集团、官僚政治等国内政治的分析范式,而必须考虑其他因素。在现实中,欧盟地区政策的出台,虽然受到欧盟层面的官僚机构的偏好影响,但更重要的是成员国之间的利益妥协。此外,轮值主席国也能对重点政策议程的转换施加影响。如拉脱维亚担任轮值主席国期间,积极主导了对中亚国家的边境管理项目。同时,欧盟在中亚和高加索地区的利益重点,与美国有较大差异。由于中亚和高加索地区是欧洲国家能源、粮食的重要来源地,欧盟推动跨区域基础设施连通和贸易等事务的积极性大于美国。

中亚和高加索地处欧亚大陆腹地和“新月脆弱带”外缘,其发展与稳定牵动我国周边安全和地区格局。中亚和高加索国家是“丝绸之路经济带”的重要参与者,中国与中亚和高加索国家间有广阔的合作前景和共同利益。《长博弈》一书虽然聚焦美欧,但其中见解和观点也能为中国政策界与学界带来启发。作为一部范本性的政策研究论著,它抽丝剥茧,从理论、组织、政治结构等多个维度发掘政策设计、规划、执行和评估等各个环节中的缺陷和问题。无论是中亚和高加索地区专家,还是从事决策研究和比较政治学研究的学者,或是一线职能部门,都能从中获益匪浅。

《长博弈》一书虽然聚焦美欧,但其中见解和观点也能为中国政策界与学界带来启发。

首先,随着中国外交转型的深入,打通地区研究、理论与政策研究的必要性日益凸显。政策研究者要提出合理的政策建议,不仅要立足于相关地区的大量一手信息和数据,也有赖于恰当的地区理论范式和工具。没有地区理论指导的政策研究,往往容易落入硬套既有经验和简单拍脑袋的陷阱。另一方面,理论创新也不能停留在学术共同体内部,而是通过结合地区研究,发展应用型的中层理论。举例而言,可尝试将比较政治学与地区研究相结合,建立针对某一国别和地区的政治制度稳定度模型和治理绩效模型。中亚和高加索地区国家数目多、政治经

济状况和社会结构差异大，非常适合进行这类学术试验。

其次，在新形势下如何增强我国对外政策的协调性，也是亟待研究的重要课题。近年来，我国对外交往的主体日趋多元化，除了传统的外交部门外，其他职能部门、国有和民营企业、非政府组织、媒体、学术界和普通公民，都成为对外交往的参与者。如何完善部门间、政企间、部门与媒体间、官民间的协调机制，需要尽早提上学术界的日程。