

美国的中亚政策：反俄与反华倾向

[俄罗斯]伊·阿·萨弗兰丘克

在过去25年间，美国的中亚政策有一个不变的前提，即维护中亚国家的主权，不能让它们再度落入莫斯科的势力范围。然而，当前一些迹象表明，美国在中亚政策中的反俄倾向明显减弱了。在未来十年，美国的中亚政策可能会转向反华方向。

美国中亚政策的演变

在20世纪90年代，美国国内形成了一种观点，认为中亚各国应在政治、经济和人文等各领域摆脱对俄罗斯的依赖，具有广泛的选择机会，只有这样，才能维护中亚各国的主权。因此美国直接与中亚国家进行合作，同时想方设法鼓动自己的盟友与伙伴扩大与中亚的联系，²为当地精英最大程度地提供不依靠俄罗斯的经济与政治发展机会。

俄罗斯则一直对后苏联国家保有某种道德上的（用叶利钦在回忆录中的话说，甚至是“家庭的”³）责任，哪怕是在对后苏联地区的实际兴趣较低时期也是如此。即便在20世纪90年代，莫斯科也想将中亚国家封闭在自己的经济和人文空间之内。当时，这也符合中亚国家的利益，因为当时中亚国家与俄罗斯经济联系中断、人员交流困难，中亚国家的后社会主义经济陷入了尖锐的危机。于是，20世纪90年代美国确定了其中亚政策的主基调：降低该地区对俄罗斯的依赖，

[俄罗斯]伊·阿·萨弗兰丘克(Сафранчук И.А.) 莫斯科国际关系学院(大学)国际研究院中亚与阿富汗问题研究中心高级研究员，高等经济大学(俄罗斯)国际关系副教授。

2 Rollie Lal, *Central Asia and Its Asian Neighbors, Security and Commerce at the Crossroads*, Santa Monica, RAND, 2006.

3 Б.Н. Ельцин. *Записки президента*. Москва. 1994. Стр. 232.

限制莫斯科在该地区的政治影响，这一政策延续至今。

美国在其中亚政策总体大框架下采取了不同的形式。过去20年，美国对该地区有两个主要的战略愿景。

从20世纪90年代末到2000年初，美国曾设想在里海和欧洲之间建立庞大的交通走廊。由此形成了一种传统：美国致力于将高加索和里海地区联合成一个整体。这也意味着，不仅里海沿岸国家土库曼斯坦与哈萨克斯坦能够连入跨高加索基础设施，中亚中部的乌兹别克斯坦也有机会连入。“古阿姆”集团就是实现这一联结的具体政治方案，欧盟和土耳其是实现美国这一战略愿景的天然伙伴。截至2005年，已经建成几个里海与黑海间的基础设施项目，其中规模最大的是巴库—第比利斯—杰依汗石油管道。然而，大规模的交通走廊并没有建成。这是因为，围绕里海地位的争论阻碍了跨里海基础设施的建设；2008年高加索危机之后，高加索的地缘政治风险显著上升。但最主要的原因在于：自2001年“9·11”事件以来，美国开始以阿富汗为中心向中亚地区渗透。

欧洲政治家们认为，美国对此前以欧洲为中心的“中亚—高加索—欧洲”项目仍有兴趣。譬如，欧盟中亚事务特别代表、法国外交官皮埃尔·莫瑞尔(Pierre Morel)这样描述欧盟与美国近五年来的政策：“美国正在发展中亚和南亚之间的联系。我理解这些举措背后的战略与经济原因。发展‘南部走廊’，或者更准确地说，建设多条南方通道的必要性显而易见。然而，中亚南部的开放需要时间、互信，以及社会自身和意识的转变。根据中亚的历史经验，更主要的是，出于欧洲自身利益，欧洲国家认为与中亚发展关系应优先遵循‘东西’路线。2004年提出的《巴库倡议》，其秘书处设立在基辅，该倡议强调了能源与交通运输之间的基础性关系，并发展了统一市场的思想，该统一市场能将欧盟与里海地区紧密地联结起来。”¹然而，美国却将更多精力投入到了2005年提出的“大中亚计划”之中。

2001年“9·11”恐怖袭击之后，中亚国家允许美国及其北约盟友使用本国领土上的军事设施，允许过境其领空，并提供其他援助。中亚国家这一举动既是出于“9·11”之后与美国团结对敌的情感，也有实用主义的考虑：该地区的大多数领导人对塔利班政权不满，并想推翻它，他们还希望用合作换取美国援助和紧密的关系。美国则欣然接受援助，作为回报，美国大幅提高与之政治交往的层次与频率，也扩大了经济援助。美国人以阿富汗为中心的观念逐渐扎下根来，并有了新的内涵。2005年中亚与高加索研究所（位于美国华盛顿的约翰·霍普金斯大学的非政府组织）所长、教授弗雷德里克·斯塔尔发表了《阿富汗及其邻国的大中亚伙伴关系》报告。他主张把中亚五个原苏联加盟共和国、阿富汗、伊朗、

¹ Интервью спецпредставителя ЕС по Центральной Азии Пьера Мореля // Большая Игра: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии. № 36 2007. стр. 9.

巴基斯坦和印度视为一个整体地区,在这一空间内采取共同的地区政策,并在这一广大地区建设统一的交通与贸易基础设施。¹

2005年美国时任国务卿赖斯完成对中亚各国的访问之后,公开表示支持“大中亚计划”的设想。同年,在国务院内部,原属欧洲局的中亚处并入南亚局。更早时候(尚未公布构想文件)中亚国家就被划归美国中央司令部管辖。接下来几年中,美国开展的很多政治与军事技术活动都是在这新框架中进行的,即:将中亚与南亚的代表们集中到一起。在2006年《美国国家安全战略》中新增了“南亚与中亚”一节,其中特别提到:“在连结南亚与中亚这两个极为重要地区的过程中,阿富汗将愈发显示出历史上作为南亚和中亚之间纽带的作用。”²在美国与国际社会的援助下,连通中亚与南亚的许多基础设施建设项目得到资助。其中包括一些非常实用的项目:修建连接塔吉克斯坦与阿富汗的桥梁和新的道路,推动了地区贸易的发展。中亚国家对“大中亚计划”也表现出了兴趣,扩大了与美国的合作。然而,颇具雄心的“大中亚计划”并没有实现。阿富汗在2005—2010年间变得愈发不稳定。此外,美国过于积极地在中亚推行民主化,导致了当地精英对“颜色革命”的担忧。

后来,奥巴马政府又提出了“新丝绸之路”构想,该构想很大程度上重复了“大中亚计划”的基本原则。但在实施过程中,奥巴马政府将其变成了为驻阿富汗美军提供补给的北方配送网络(Northern Distribution Network)(这能够尽可能减少对巴基斯坦的供给依赖)。值得注意的是,“大中亚计划”之父斯塔尔起初就公开对“新丝绸之路”表示了支持,³随后,在2011—2012年,他批评奥巴马政府对该计划的实施不够积极。⁴

2011—2015年的情况越来越清楚地表明,美国既无法使中亚转向欧洲,也无法将中亚与南亚融合。虽然现实政策中这两种方案的一些内容仍然保留,但任何一种方案对美国都不再具有战略重要性,美国也不会向其投入大量资源。

美国对中国在中亚政策的态度

20世纪90年代的美国学术界和政界对中国在中亚政策持双重态度。一方面,美国想要实现中亚国家经济与政治关系的多样化,使中亚国家最终减少对俄罗斯的依附。另一方面,美国对中国采取“战略包围”政策,试图吸引中亚国家加入自己的反华战线。尽管在90年代第二种态度在学术和现实政治层面都非常流行,

1 F. Starr, A Greater Central Asia Partnership for Afghanistan and Its Neighbors, 2005.

2 The National Security Strategy of the United States of America, 2006, pp. 39-40.

3 F. Starr, A. Kuchins, The Key to Success in Afghanistan, A Modern Silk Road Strategy, 2010.

4 F. Starr, Afghanistan beyond the Fog of Nation Building: Giving Economic Strategy a Chance, 2011; F. Starr, Finish the Job: Jump-Start Afghan's Economy, 2012.

但第一种态度还是得以贯彻。一些美国专家写道，美国和中国在中亚的利益是互补的，中国对该地区的参与符合美国的利益，¹因为这能够将俄罗斯“排挤”出该地区。20世纪头十年美国的立场延续了这种双重性。到了2010年代初，美国对中国在中亚政策的态度更为正面。

2013年秋，美国国内就中国的“丝绸之路经济带”倡议展开了热烈讨论。在讨论过程中也有对中国倡议的夸张性评价：一些人将“丝绸之路经济带”倡议描述为经济和政治扩张，会对中亚国家主权构成威胁。然而，奥巴马政府的官方人士和大多数美国专家对“丝绸之路经济带”倡议持谨慎的积极态度。

接下来几年，美国对“丝绸之路经济带”倡议的态度变得愈发正面。美国占主流的意见是，中国通过大规模投资基础设施能积极促进中亚的发展。于是，奥巴马政府在2015年秋更新了美国的中亚战略，公开对“丝绸之路经济带”倡议持积极态度。介绍新版战略时，副国务卿安·布林肯重申了许多过去就被认定为美国在中亚的利益：安全、打击恐怖主义/极端主义、经济合作、民主化和人权。²但是，他发言中的重要部分则是关于中国在中亚的正面角色的描述，以及“丝绸之路经济带”计划。布林肯称，“丝绸之路经济带”倡议（及中国在中亚的整体政策）与美国在该地区政策“完全互补”（fully complementary）。此外，布林肯还表示支持美中在中亚协调行动。考虑到布林肯总是猛烈抨击俄罗斯在中亚的作用，认为俄罗斯对中亚构成威胁，他对中国在中亚政策的积极评价更为引人注目。总的来说，由于历史原因，俄罗斯在中亚保留一定的影响，但却是负面影响；而中国在中亚的影响不断上升，且为正面影响。布林肯还强调，美国支持中国在中亚的政策是基于中国实现这些计划的方式；他多次重复了这一点，“重要的不仅是中国正在做什么，还有如何做”。

尚不完全清楚为什么奥巴马政府转移了重点，更为积极地看待中国在中亚政策的问题。不能排除，奥巴马政府对与中国建立某种特殊关系（是指美国扮演“老大哥”，而中国地位略低）怀有希望，甚至在北京拒绝了奥巴马的战略家布热津斯基的建立美中“G2”的建议之后，奥巴马政府仍有这种想法。美国的战略界仍记得一百多年前的历史，当时迅速崛起的亚洲大国日本，选择的主要扩张方向——深入欧亚大陆，或是从海路扩张，选择后者就意味着最终将与美国发生战争。这一历史经验昭示美国采取历史上的做法会更为有利，使崛起中的亚洲大国中国向欧亚大陆方向扩张，不会与世界海洋霸主的美国在海上冲突。但奥巴马政府对“丝绸之路经济带”倡议持积极态度，更大程度上是出于反俄的考虑。

在2009—2014年间，美国非常担心俄罗斯在中亚及整个后苏联地区影响力

1 Mark Burles, *China Policy toward Russia and the Central Asian Republics*, Santa Monica, RAND, 1999, p. 62.

2 Antony J. Blinken, *An Enduring Vision for Central Asia*, Brookings Institute, Washington, DC, 2015, March 31 // <http://www.state.gov/s/d/2015/240013.htm>.

的扩大。近些年,在该地区成立了关税同盟、统一经济空间,建立欧亚联盟的谈判也启动了。2011年10月普京提出了建立欧亚联盟的倡议。值得注意的是,当时仅仅说的是“联盟”,没有“经济”一词,这使美国的战略家们非常不安。¹此外,纳扎尔巴耶夫不仅没有反对,反而表示“今天应当克服对‘联盟’一词和臭名昭著的‘帝国入侵’说法的恐惧”。²美国不出意料地对后苏联地区一体化的前景表示了极度担忧。他们认为,这种一体化与美国希图使中亚国家减少对俄罗斯的依赖,实现经济联系多样化的总方针相背离。普京和纳扎尔巴耶夫关于“联盟”的说辞使得美国外交官们认为,他们对重建苏联这一最坏情况的担心是有道理的。在此背景下,中国的“丝绸之路经济带”倡议被美国看作是俄罗斯在中亚计划的竞争者。2014年底,美国甚至提议协调中国的“丝绸之路经济带”与美国的“新丝绸之路”。然而,中国更倾向于“丝绸之路经济带”与欧亚一体化协调合作。

美国在中亚政策的前景

特朗普政府在上台前就已清楚:惧怕欧亚一体化,并过度夸大俄罗斯在中亚以及整个后苏联地区的影响力,都是毫无根据的。于是,美国减少了对中亚的关注。与此同时,联结中亚与阿富汗的重要性也在降低。在缩减驻阿美军规模后,美国对中亚的兴趣再次下降。如此一来,在过去15年里决定美国在中亚政策的俄罗斯方面和阿富汗方面的因素都减弱了。因此,近两三年里美国对中亚的总体兴趣显著下降。当然,很多事务由于惯性仍然得以发展,此前商定的一些方案和项目正在实施。然而对该地区的政治关注和相关的财政预算明显减少。

乍一看,这对俄罗斯、中国和中亚地区其他邻近国家是个好消息。然而,中亚国家却将美国对该地区关注度的降低视为负面消息,它们一直期待国际社会对自己的关注可以转化为金融红利,可以促进精英的收益以及整体经济的发展。因此中亚国家采取措施,努力维持美国对该地区的关注。为此,各国准备应美国的要求,更大程度参与阿富汗事务,为阿富汗的发展提供协助。这将会带来一些风险。

21世纪头十年中亚曾是俄美激烈竞争的舞台。近十年来,在美俄关系急剧恶化的背景下,有些人担心中亚更可能成为大国对抗的舞台,这引发了中亚国家的担忧,但这种情况并没有发生。然而,受此种担忧影响,中亚的利益认知发生了变化。2008年高加索危机后的近十年,尤其是乌克兰危机开始后的四年来,中

1 Путин В.В. «Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня» // Известия. 3 октября 2011 г.

2 Назарбаев Н.А. Евразийский союз: от идеи к истории будущего // Известия. 25 октября 2011 г.

亚各国精英逐渐改变了自己对地缘政治平衡的解释。在20世纪90年代和21世纪头十年,地缘政治平衡就是大国矛盾的博弈,甚至某种程度上是激化大国矛盾,通过大国间的竞争提升自己的价值,从中获取经济上的好处。如今,中亚国家认为地缘政治平衡是调整与大国的关系,首先是调整与美国和俄罗斯的关系,这可以使自己免遭两国的地缘政治压力,避免卷入地缘政治对抗。实质上,中亚的精英想在当前美俄对立情况下保持地缘政治中立。目前来看,美俄尚未将中亚国家拖入到彼此的对抗中来。

对于特朗普而言,最优先的选择是强硬地遏制中国,改变全球经济规则,以使中国不再能够借全球化轻易致富。特朗普政府搞的重大反华议题——双边贸易战,推行“印度洋—太平洋”战略,其本质是在亚洲建立一个广泛的联盟,将与美国友好的国家,同时又与中国有摩擦的国家联合起来。如果未来美国继续推行特朗普当前的反华政策,那么受此影响,在2—4年内,美国的整个对外政策都将重新调整。

值得注意的是,经过权衡,特朗普政府开始改变对待“丝绸之路经济带”倡议的积极态度,转而支持印度,对中国的倡议保持戒备。照此趋势,反华可能成为美国未来十年中亚政策的主基调。在美国专家中,存在两种观点,一派对中国的中亚政策持正面看法;另一派则持批评态度。奥巴马政府时期倾向于第一种,在特朗普时期开始倾向第二种观点。

反华可能成为美国未来十年中亚政策的主基调。

(戴惟静译;荆宗杰校)