#### 黎明學報 第二十七卷 第一、二期 中華民國一〇五年七月三十一日 JOURNAL OF LEE-MING INSTITUTE OF TECHNOLOGY VOL. 27, NO.1&2, JUL. 2016

# 中國於中亞地區實施之外交政策— 以上海合作組織為研究框架

# A Study of China's foreign policy in the Central Asia Subject of Analysis - The Shanghai Cooperation Organization

## 許方慈\*

## Fang-Tzu Hsu

黎明技術學院數位多媒體系 Department of Digital Multimedia Technology, Lee-Ming Institute of Technology

### 許銘禮

### Ming-Lee Hsu

黎明技術學院通識中心 Center of General Knowledge Course, Lee-Ming Institute of Technology

## 摘 要

近年來,在「和諧」外交概念下」,為了中國社會之共同利益考量,以及促進亞洲地區的和平與發展,中國致力於加強與鄰近國家之關係,以求達到社會和諧的目標。由於其戰略位置以及豐富的能源資源,中亞被視為「第二個中東地區」,以及「廿一世紀的能源策略重鎮」。

九一一攻擊事件之後,美國展開反恐戰爭並出兵阿富汗,與此同時,美國亦與中亞國家建立緊密的關係,確保對中亞地區強大的影響力與控制力,以求與中國抗衡。中亞已成為中國推動「和諧世界」,以及實施睦鄰外交政策的重點地區,睦鄰外交政策以從鄰近地區尋求盟友為主,並在過程中與鄰國結成聯盟,共同對抗外界的威脅。

在「和諧」外交原則下,中國建立了上海合作組織(SCO),加強與中亞地區在政治、維安及經濟上的合作,一同推動區域維安及發展,以求獲得共同的目標,除此之外,也希望打破美國的遏制政策。

本研究首先將說明上海合作組織之起源、任務、發展及具體的成果,其次 將探討中國現有之外交政策,以及與中亞之外交關係。

和諧外交或和諧世界的概念由中國國家主席胡錦濤,在2005年9月15日,慶祝聯合國成立60 週年大會的演說上所提出。胡錦濤的演說向國際社會表達出,中國對和平發展的志向,以 及作為一個負責任的國家,在建設和平、繁榮,以及與其他國家和平共存的強烈期望。



關鍵詞:上海合作組織、中國外交政策、中亞

#### **Abstract**

For the past few years, under the concept of harmonious diplomacy, for the common interests of the Chinese community, and the promotion of peace and development in Asia, China is committed to strengthen relations with neighboring countries, in order to achieve the goal of social harmony. Due to its strategic position and rich energy resources, Central Asia is regarded as "the second Middle East", and "the strategic town of energy in twenty-first century."

After the 911 event, the United States launched the war on terrorism, and sent troops to Afghanistan, meanwhile, the United States has also established close relations with Central Asian countries, for ensuring the influence and control in this area, in order to contend against China. Central Asia has become the region where China wanted to promote "harmonious world", and the key area as well for China to implement the good-neighbor policy, the main point of good-neighbor policy is to seek allies from neighboring regions, and ally with neighboring countries during the process, fighting against the threat of the outside world together.

Under the principle of harmonious diplomacy, China established the Shanghai Cooperation Organization, to strengthen the cooperation with Central Asia in respect of the politic, economic and safety issue, strive together to maintain the safety of this area, in order to obtain a common goal. In addition, also hopes to break the containment policy of the United States.

This study will describe the origin of the Shanghai Cooperation Organization, its tasks, development and results, followed by is the discussion on China's existing foreign policy and diplomatic relations with Central Asia.

**Key Words:** The Shanghai Cooperation Organization • China's foreign policy • Central Asia



## 1. 研究動機與目的

上海合作組織是第一個在中國成立的 組織,中國對該組織具有絕對重大的影響 力,並透過該組織擴大中國在中亞的外交。

本文將分為三部分論述,分別為:上 海合作組織之分析、中國的外交政策,以 及結論。

首先將描述該組織的歷史、沿革、任 務、以及在三個層面上(維安、經濟及文 化)的具體成果,探討何謂上海合作組織, 以及其起源、發展、成果及挑戰;其次將 分析中國現行之外交政策,中國與中亞國 家之外交關係,以及與中亞國家間的互 動,並探討以下問題:可運用哪些新政策 來改善外交關係,合作並獲取最大的利 益?

第二部分將研究中國在上海合作組織 框架中的外交政策,中國是上海合作組織 中具有相當影響力的國家,但中國如何與 其他國家進行互動?

最後結合前兩部份做出結論,以中國 在上海合作組織中,考量到自身利益下, 對中亞外交政策可能的走向。在共同合作 與發展上,中國及中亞國家都已進入黃金時代,因此本文的目標是分析中國如何透過上海合作組織在中亞地區的影響,運用其外交政策,獲取最大利益。

## 2. 研究背景

上海合作組織(英文縮寫:SCO)是一個在不結盟概念下(不與他國結盟的獨立外交政策)運作的跨政府組織。上海合作組織在2001年6月15日成立,目的為共同承擔中亞地區維安及和平的責任,由中華人民共和國、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克及烏茲別克六國領袖所成立,上述國家除烏茲別克之外,皆為前上海五國會晤機制成員(Shanghai Five)。

在前蘇聯解體之後,前蘇聯成員國各自獨立,蘇聯西化後,中亞情勢出現權力真空。英國地理戰略學家哈爾福德·麥金德提出地緣政治學上經典的理論—陸權論,將中亞定位為「世界樞紐」、地球的中心,掌控中亞的人即可稱霸全世界<sup>2</sup>。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> KEUPPA, S, Teoria en las relaciones internacionales, 西班牙巴塞隆納, Imagen 出版社, 2003年。

上海合作組織強調以「上海精神」解 決成員國之間的邊境爭議。「上海精神」代 表互信、互利、平等、尊重多元文化及尋 求共同發展。

維安及經濟是上海合作組織的兩大重 點,這兩點為上海合作組織近年來區域合 作的新模式,該組織並成為維持中亞地區 和平及繁榮的合作平台,而非僅為結成聯 盟而已。

除了成員國之外,其他國家也以觀察 員的身份加入該組織,蒙古於 2004 年發表 《塔什干宣言》加入,伊朗、巴基斯坦、 印度於 2005 年的阿斯塔納峰會加入,阿富 汗於 2012 年加入。同時白俄羅斯和斯里蘭 卡,於 2009 年成為對話伙伴國,土耳其在 2012 年加入對話伙伴。此外有三位領袖獲 邀加入峰會,分別是獨立國家國協(CIS)、 土庫曼和東南亞國家協會(ASEAN)。

該組織的官方工作語言為中文及俄文,成員國的總面積約為3018.9萬平方公里,相當於歐亞大陸的五分之一。人口佔全世界的四分之一。



apa político de las repúblicas centroasi

中亞國家政治邊界圖

(資料來源:上海合作組織十週年)3

## 3. 研究內容

自 1966 年起,歷經多年的努力後,中 國、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯和塔吉克 之間,達成區域維安和經濟及貿易合作的 共識,於2001年6月15日成立了新的區 域合作機制:上海合作組織。成員國同時 簽訂《上海合作組織成立宣言》目標為打 擊恐怖主義、分裂主義和激進主義。該宣 言為維持保安、穩定、打擊「三股勢力」4 的法律依據。在瞭解到單憑一個國家之 力,無法對抗宗教極端主義、種族分裂主 義,以及各類型的恐怖暴力行為後,烏茲 別克在 2001 年申請加入上海合作組織。為 了加強組織的法律依據,2002年6月7日 六個成員國的領袖。在聖彼得堡峰會上, 簽訂《上海合作組織憲章》草案,奠定目 標、任務、原則、合作方針、組織架構調 整及上海合作組織的運行規範。一年後各 國達成共識並正式簽訂該憲章,組織快速 地發展。

在2001年的911攻擊事件後,美國向阿富汗與伊拉克展開軍事攻擊,六個成員國針對911事件發表聲明,表達準備與全球各國及各個國際組織密切合作,採取有效率的措施,以消除恐怖主義5對全球帶來的威脅。在2002年10月,中國與吉爾吉斯合作進行反恐聯合軍事演習,這是上事會作組織框架下,初期的雙邊聯合軍事演習之一,這也是中國第一次和外國部隊聯合進行軍事演習,進行打擊恐怖主義的特

<sup>3</sup> RUIZ GONZALEZ, F.J., 上海合作組織十週年, 西班牙策略研究院期刊, 2011年第18期。

郭武平;劉蕭翔,上海合作組織與俄中在中亞競合關係,Issues & Studies季刊,台北國立政治大學國際關係研究所,2005年第3期第44冊,第125-154頁。

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> 上海合作組織研究中心,上海社會科學院: http://www.coscos.org.cn

殊任務演練6。

美國為了打擊恐怖主義,加強與中亞國家的關係,藉此獲得在中亞國家建立軍事基地、利用機場及當地領空的許可。除此之外,美國對中亞國家提供不少的軍事援助,因此美國在中亞的影響力日漸增大。

從 2003 年 11 月到 2005 年上半年,中 亞國家喬治亞與吉爾吉斯陸續發生「顏色 革命」(Color Revolution)<sup>7</sup>。這些行動在 獲得美國的支持與援助下成長,目的是要 削弱俄羅斯在當地的影響力。

中國與俄羅斯所希望於上海合作組織獲得的成果是在多種層面下的,於軍事、能源(石油、天然氣及核能發電)及地緣政治學方面,進行對中亞地區的戰略利益協調。建立「區域政策上更廣大範圍的統一,以及建造多極世界為主的國際論壇」8。

上海合作組織不是對外防禦的聯盟, 組織的目標是建立多項區域維安上的協 定、抵抗「三股勢力」,並對抗組織犯罪、 非法走私槍械及迷幻藥,以及非法移民(組 織成立條約第 8 條)。除了上述的目標之 外,上海合作組織也尋求透過各種層面的 合作與協調,來大幅提昇經濟成長<sup>9</sup>,不追 求打破任何國際體系,而是要成立一個多 極化的世界10。

從「上海五國」到上海合作組織,曾 公布的各項宣言和協議都在慢慢實現當 中。組織的合作分為好幾個區塊分別為維 安、經濟和文化。

維安合作:從「上海五國」的時代開始,維安合作一直是上海合作組織的首要目標。一開始是解決邊境問題,並建立軍事上的互信,隨後建立區域性的反恐架構,來對抗「三股勢力」,合作打擊毒品、對抗武器和軍火的走私,自2012年起,實施一系列反恐軍事演習。

經濟合作:上海合作組織的經濟觀點,是創造一個自由貿易區,成立的過程主要是源自於貨品的交換,主要以能源商品及合作伙伴之間的交換、開發新的碳氫化合物礦藏、在石油與天然氣技術層面上的合作、以及建立聯合銀行協會,為上述計畫提供資金為主。

<sup>6</sup> 張晶,中國與中亞國家反恐合作評析,蘭州學刊,2007年第4期。第39-41頁。

<sup>7</sup> 顏色革命指的是用好幾個不同代表色的革命, 例如喬治亞的玫瑰革命,吉爾吉斯的鬱金香革 命,烏克蘭的橙色革命,代表利用非暴力的手 段,推動政權更迭。

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> RAMIREZ,K, Nuevo regionalismo, cooperación energética y el desarrollo de una estrategia energética global: hacia un política de transición, 馬德里康普頓斯大學, 2007年。

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Jefferson E. Turner, Shanghai Cooperation Organization: Paper Tiger or Regional Powerhouse? 海軍研究院,美國加州蒙特雷, 2005年。

<sup>10</sup> DELAGE, F, El muevo contexto de la política exterior china, 皇家艾坎諾研究所國際研究與策略期刊,馬德里,2007年第97期。

<sup>11</sup> Martha Brill Olcott, The Shanghai Cooperation Organization: Changing the Playing Field in Central Asia, 2006年赫爾辛基委員會及卡內基國際和平基金會。

商,會中研究了運輸、能源、農業、環境保護、財政及水利資源方面的投資。中期的目標強調實現貿易便利化,和經濟技術上的合作,除此之外,強調改善國家投資環境<sup>12</sup>的法律,法規,政策和措施。長期的目標強調建立自由貿易區的計畫,以求商品、服務,資本和技術<sup>13</sup>皆能自由流通。

文化及人文合作:「互信、互惠、平等、協商、尊重多樣的文明,尋求共同的發展」就是上海的精神。2002年首度召開文化部長會議,會中討論到諸如藝術度的文化活動,以及關於各類節慶的文化活動,以及關於各類節慶的,以及關於各類節慶的文化如中國將2006年訂為俄羅斯年與此外,成雖斯將2007年訂為中國年等等。此外,成雖不可中國文化中心及孔子學院14。並透過投資企業及多邊的文化交流,進行語言的教育推廣。

近年來中國的領導人頻頻出訪其他國家,中國已經在聯合國和其他多邊組織中,扮演了重要的角色。中國試圖降低亞洲地區的緊張情勢,為朝鮮半島的穩定投入心力,強化與東南亞國家協會<sup>15</sup>國家的

關係,並活躍地加入亞洲博鳌論壇16。

中國與俄羅斯的關係也逐漸改善,俄羅斯總統普丁及中國國家主席江澤民在 2001年,針對美國掌控的勢力介入,簽訂 了一項友好合作條約,

小布希總統的單邊主義,在2008年金融危機中宣告失敗,此後,歐巴馬總統開始更專注於與世界上其他國家的合作,美國的單邊主義越來越難以為繼。另一方面,中國在改革開放之後,經濟方面成果豐碩,中國成為解決全球經濟危機上,不可或缺的重要角色。至於在全球經濟秩序上,在中國加入G20<sup>17</sup>後,已經逐漸取代G8<sup>18</sup>,同時也提出以兩國集團(中國與美

中華人民共和國貿易署,上海合作經濟區域經濟合作研究,俄羅斯、中亞及東歐研究所期刊, 2004年第1期,第2-12頁。

<sup>13</sup> JIA, L.,建構上海合作組織自由貿易區的戰略思考,中國社會科學院,俄羅斯、東歐及中亞研究期刊,2007年第1期,第76-81頁。

<sup>14</sup> 孔子學院為非營利機構,其目標為提倡華語及中華文化,並透過和孔子學院的合作機構,向全世界提供華語教學的援助。孔子學院總部設在北京,由簡稱漢辦的國家漢語國際推廣領導小組辦公室管轄

<sup>15</sup> 東南亞國家協會(英文: Association of Southeast Asian Nations: ASEAN)是由東南亞地區各國 在1967年8月成立的組織,其主要目標如下:加 速經濟成長及強化區域和平及穩定。東南亞國 協在日本共同成立了一個論壇,並與歐盟(EU) 達成一項協議,其常設秘書處位於雅加達。

<sup>16</sup> 亞洲博鰲論壇,又名亞洲論壇,由25個亞洲國家及澳洲所組成,論壇是非官方、非營利,定期召開會議的國際性組織,為政府,企業和專家對經濟,社會,環境及其他相關問題的高階對話平台。

<sup>17</sup> G20為開發中國家的集體稱呼,也稱為G21、G22、G23和G20+,由23個開發中國家在2003年8月20日成立,G-23的人口為全球60%、農業為全球70%、農業出口為全球26%。

<sup>18</sup> G8是全球八大工業國組織,在政治、經濟和軍事上的份量足以影響全世界。成員國有德國、加拿大、美國、法國、義大利、英國和俄羅斯。

國)主導世界的概念。中國在外交上開始 活躍地參加國際事務,並扮演起重要的角 色。由於中國幅員廣闊,已經是全球經濟 不可或缺的要角。

中國持續透過上海合作組織,擴大組織的活動、反恐聯合軍事演習以及情資上的交流。然而中亞之行中最重要的議題是能源方面的合作,增加能源出口是本次的問的優先重點。中國自2009年起就從中亞進口600億立方公尺的天然氣,中國的領導階層希望能在接下來的訪問中,加強外致政策上的交流,這一切都顯示出,中國對中亞的石油和天然氣供應,懷有強烈的興趣。

習近平也指出,為了與歐洲和亞洲國家建立緊密的經濟關係,及廣大的合作關係,可以利用創新的合作模式,一同建立「絲綢之路經濟帶」,逐步擴大合作地區,除此之外習近平也在會議中提出下列五點19:

#### 第一點,加強政策溝通

各國應就經濟發展對策進行溝通,並計畫區域發展的辦法,各國可以就經濟發

改善中國聯通的鐵路,上海合作組織 正在協商交通便利化協定,儘快簽署並落 實這一計畫,將打通從太平洋到波羅的海 的運輸大通道,逐步形成連接東亞、西亞、 南亞的交通運輸網路,為各國經濟發展和 人員往來提供便利。

#### 第三點,加強貿易暢通

各方應該促進貿易及投資,進行討論 以採取最合適且必要的做法。絲綢之路經 濟帶總人口近三十億,市場規模和潛力獨 一無二,各國在貿易和投資領域合作潛力 巨大。各方應該就貿易和投資便利化問題 進行探討並作出適當安排,消除貿易壁 連,降低貿易和投資成本,提高區域經濟 速度和品質,實現互利雙贏。

#### 第四點,加強貨幣流通

推動貨幣兌換和結算,若成功推動則 可大幅降低流通成本,增強抵禦金融風險 能力,提高本地區經濟國際競爭力。

#### 第五點,加強民心相通。

加強彼此間的瞭解及友誼,強化友好 往來,增進相互瞭解和傳統友誼,為開展 區域合作奠定堅實民意基礎和社會基礎。

#### 4. 結論

上海合作組織不僅是發展方面的合作組織,也是針對戰略、經濟和文化等領域合作的組織,對中國來說,也是發展外交,維持中亞地區和平與安全的手段。如前所述,中亞位於亞洲重要的戰略位置,蘊藏豐富的天然能源,被視為「第二個中東」及「二十一世紀的能源戰略基地」。因此,

展戰略和對策進行充分交流,本著求同存 異原則,協商制定推進區域合作的規劃和 措施,在政策和法律上進行區域經濟融合。 第二點,改善交通及通訊

<sup>19</sup> 引自中華人民共和國外交部。

許多國家對中亞地區有很高的興趣。

在 911 恐怖攻擊後,美國同時對阿富 汗展開攻擊,並與中亞國家發展密切的關 係,來確保對中亞地區的影響力與掌控, 以制衡中國。因此,為了世界的和諧以及 與周邊國家的外交,中亞已經成為中國極 度關注的重要地區。

雖然上海合作組織的成立宣言指出, 該組織並不是為了與其他國家或地區對抗 而成立的聯盟,但多數觀察家認為上海合 作組織的主要目標之一,是與美國的北約 組織相抗衡,從而避免一旦美國介入俄羅 斯及中國周邊地區時,可能產生的衝突。

及邊境的穩定。就此而言,筆者將略述中國未來面對多種問題,所應該採取的政策:

首先,中國必須繼續加強和深化與中 亞的雙邊合作,增進政治互信,以方便日 後在各領域的合作。

其次,應加強雙邊和多邊合作,例如加強 在重大議題上的協商與對話,持續強化中 國在文化、外交及經濟上的影響力,來擴 大中國的參與。第三,要持續透過上海合 作組織的外交機制,來解決「三股勢力」 帶來的問題,上海合作組織將能擴大能源 的供應來源,從而維護中國的國家利益。

因此,由本文研究可得知,中國外交 強調了三個方面:專注於維安問題的機構 外交、經濟為基礎的論壇外交以及維持邦 誼的訪問外交。

## 5. 參考文獻

- 張晶,中國與中亞國家反恐合作評析, 蘭州學刊,2007年第4期。
- 2. 郭武平;劉蕭翔,上海合作組織與俄中在中亞競合關係, Issues & Studies 季刊,

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> 東協+3 指的是東南亞國協,加上中國、日本及 南韓。

- 台北國立政治大學國際關係研究所, 2005年第3期第44冊。
- 3. 中華人民共和國貿易署,上海合作經濟 區域經濟合作研究,俄羅斯、中亞及東 歐研究所期刊,2004年第1期。
- 4. DELAGE, F, El nuevo contexto de la política exterior china, 皇家艾坎諾研究 所國際研究與策略期刊, 馬德里, 2007 年第97期。
- 5. Jefferson E. Turner, Shanghai Cooperation Organization: Paper Tiger or Regional Powerhouse? 海軍研究院,美國加州蒙特雷,2005年。
- 6. JIA, L.,建構上海合作組織自由貿易區的戰略 思考,中國社會科學院,俄羅斯、東歐及中亞研究期刊,2007年第1期。
- 7. KEUPPA,S, Teoria en las relaciones internacionales , 西班牙巴塞隆納 , Imagen 出版社 , 2003 年。
- 8. Martha Brill Olcott, The Shanghai

- Cooperation Organization: Changing the Playing Field in Central Asia, 2006 年赫爾辛基委員會及卡內基國際和平基金會。
- 9. RAMIREZ, K, Nuevo regionalismo, cooperación energética y el desarrollo de una estrategia energética global: hacia un política de transición, 馬德里康普頓斯大學, 2007年。
- 10. RUIZ GONZALEZ, F.J, La organización de cooperación de Shanghái en su x aniversario, 西班牙策略研究院期刊, 2011 年第 18 期。
- 11. 中華人民共和國外交部 (URL: http://www.fmprc.gov.cn/web/) 12. 孔子學院
  - (URL: http://www.hanban.org/)
- 13. 上海合作組織研究中心,上海社會科學院 (URL: http://www.coscos.org.cn)

