

「上海合作組織」的再發展與影響因素

作者簡介



張如倫備役上校，陸官校41期、陸院74年班、戰院77年班、兵研所84年班；曾任排、連、營、科長、戰院教官、副主任教官、主任教官等職。

◆ 提 要

- 一、2006年6月15日「上海合作組織」成員國元首高峰會議在上海舉行，這是上海合作組織成立五周年及其前身「上海五國」機制建立十周年，使得這場峰會備受關注。
- 二、中、俄與中亞國家共同組織，一個人口為世界四分之一、面積占歐亞大陸三分之二的機制，其不僅標誌出亞洲地緣政治板塊的重構，也展現全球戰略格局的轉換，該組織之所以能夠動見觀瞻，也就是因為中亞地區對國際之影響。
- 三、中亞地區近年引發衝突的潛在因素：(一)民族矛盾錯綜複雜；(二)宗教極端勢力蔓延；(三)地區發展差異加劇；(四)跨國販毒活動猖獗；(五)政權交替分配問題。
- 四、上海合作組織成立已歷五年，對該組織之檢討，可歸納：(一)經濟合作實際成果少；(二)國際和地區事務的行為能力弱。故研判該組織可

能朝「深化安全合作」及「務實經濟發展」兩大方向運作。

五、美國是影響上海合作組織再發展的主要因素之一，因為美國與中共在中亞戰略目的上，至少有三點嚴重的衝突：(一)美國軍事合作對中共造成威脅；(二)地區主導權的爭取；(三)地區能源的爭奪。

關鍵詞：顏色革命上海合作組織、上海五國機制、非傳統安全

前言

2006年6月15日「上海合作組織」（以下簡稱「上合組織」）會員國元首在上海舉行，這是上合組織成立五周年及其前身「上海五國」機制建立十周年的高峰會議，會後發表〈聯合公報〉、〈上海合作組織五周年宣言〉，並簽署〈關於國際信息安全聲明〉、〈會員國打擊恐怖主義、分裂主義及極端主義三年合作綱要〉等共十項重要協議之外，並決定成員國於2007年在俄羅斯亞洲境內舉行大規模聯合軍事演習。又由於這場會議除了六個會員國總統全體出席外，還有以觀察員身分出席的蒙古、巴基斯坦、伊朗總統及代表印度總統的能源部長，此外中共另外邀請了阿富汗總統、蘇聯解體後東歐及中亞地區十三國合組的「獨立國協（中共稱『獨聯體』）」執委會主席與東南亞國家協會副秘書長與會，僅國家元首就多達十位，使得這場峰會備受關注。尤其是伊朗、阿富汗與巴基斯坦元首的出席更令人側目，這個以中亞為主體的上合組織，不禁令世人懷疑渠等是否有向外擴張之意圖。

上合組織目前之成員，除中共、俄

羅斯外均為中亞國家，包括哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦及烏茲別克斯坦等四國（土庫曼斯坦亦為中亞國家，但未加入上合組織。「斯坦（stan）」意即「國族、國家」，本文以下將中亞各國國名均省略「斯坦」，以簡化之）。就上合組織言，最主要的特色是中亞國家的參與，雖然中、俄是上合組織之主導者，但若無中亞各國之加入，則此一組織之意義與作用均極為有限。何以中、俄兩國吸納中亞國家並建立上合組織？又何以中亞各國願意參與上合組織？上合組織發展之現況、前景如何？及該組織再發展之因素等等，均為本文論述之重點。

「上海合作組織」的緣起與發展

蘇聯解體前，中、蘇一直存有若干問題未能解決，包括邊界糾紛、邊境經貿、軍事安全等；蘇聯瓦解後，原與中共相毗鄰有問題的地區，新成立三個國家——即哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克，則必須與中共、俄羅斯共同承擔歷史所留下的包袱。因此，1992年9月俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克四國在俄羅斯的明斯克市達成協議，

共同組成聯合代表團與中共進行邊界談判，於是開啟了五國第一次的接觸^①。爾後中共於1994年與哈薩克簽訂「邊界協定」、1995年與俄羅斯簽署「聯合聲明」，成功的開啟並達成若干邊界安全的重大議題。由於中共與俄、哈、吉、塔四國有7千餘公里的漫長邊界，各國無不希望能有一個共同都認同的契約，以謀得互助合作、共生共榮的安定邊境，於是在各國領導人共識催生下，1996年4月五國元首在上海首次會晤，並啟動了五國元首每年一次輪流在各國會晤之機制，又稱「上海五國機制^②」。

上海五國機制之組成，最初的確是為了解決邊界爭議和地區分歧，並有遏止中亞地區穆斯林極端主義滲透的切身需求，但上海五國機制首次啟動時，五國就簽署「關於在邊境地區加強軍事領域信任協定」，次年（1997年4月）五國在莫斯科又簽署「關於在邊境地區相互裁減軍事力量協定」，使此一機制已有所質變。1998年7月五國元首於哈薩克首府阿斯塔納會晤，不同於已往是此次會晤形式由雙邊（俄、哈、吉、塔為一方，中共為一方）改為多邊，同時各國體認到原先的機制已不能適應地區及多邊合作的需求，故一致主張合作不應侷限於邊境和軍事、政治問題，而應擴

及其他領域，並對其周邊國家與鄰近地區形勢表明該機制的立場，且認為應建立安全與合作問題的常設機制，同時確立協商的四個層級——元首級高峰會、總理級、國會議長級與部長級年會，後者除外交部長外，2005年起增加了國防部長年度會議^③。1999年3月以美國為首的北約組織攻擊南斯拉夫（科索沃戰事），5月中共駐貝爾格勒大使館被炸，夏季中亞伊斯蘭武裝集團動亂，秋季俄羅斯再度發動車臣戰事，再加上新疆維吾爾抗爭情事升高，中共與俄羅斯擔心國內動亂與國際干涉的連結，從而在中亞地區接觸更趨積極。2000年7月上海五國高峰會在塔吉克首都杜尚別召開，北京與莫斯科同調，共同增強對中亞政府經濟援助，並著手強化安全、經濟、外交、軍事與情報機能，逐漸將該集團從邊境裁軍、軍事互賴機制轉變成多層次的區域安全體系，充分說明這個組織本質的轉變。

上海五國機制在歷經五年多來各國元首高峰會議的協商下，2001年6月於上海召開第六次會晤時，接受烏茲別克作為完全平等會員加入；並同意在上海五國機制的基礎上，升格建立多功能的區域性合作組織——「上海合作組織」，以中、俄、哈、吉、塔、烏六國為創始國，共同簽署「上海合作組織成

註①：趙常慶，《中亞五國概論》（北京：經濟日報出版社，1999年9月），頁369。

註②：張步仁，〈維護地區安全是「上海五國」合作的主旋律〉《現代國際關係》（北京：現代國際關係出版社，2000年3月），頁27。

註③：郭武平、劉蕭翔，〈上海合作組織與俄中在中亞競合關係〉《問題與研究》（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，民國94年5、6月），頁132。

立宣言」；這不僅標誌著六國合作機制的正式啟動，也代表上合組織由論壇機制轉型至區域組織的展現。2002年6月在聖彼得堡峰會再簽署「上海合作組織憲章」，規劃組織宗旨和任務、原則、合作方向、機構設置和運作規則，為組織發展奠定堅實的法律基礎，亦使其正式向國際地區合作組織機制化目標邁出關鍵性步伐。2004年6月六國元首於烏茲別克首府坦塔什干峰會中批准「上海合作組織觀察員條例」，象徵該組織欲擴大吸納新會員的意圖，爾後遂有蒙古、伊朗、巴基斯坦、印度等國相繼申請入會。

上合組織的前身上海五國機制，原本是為了解決爭議的邊界談判，質變為加強軍事互信的邊境談判，進而成為亞太地區史上第一個國家間裁軍協定，是始料未及的。再由軍事互信、裁軍至地區非傳統安全議題^④的合作，演進至區域合作組織的宣告成立、新會員國的吸納及國際間的協作，其發展與作用已超出預期，也正式成為國際社會的政治組織。

中亞地區情勢分析

中亞地區是俄羅斯南方門戶，更是重要資源的補充地；中亞地區是中國

大陸之翼側，更有長達3千餘公里之共同邊境；中、俄與中亞國家有十多個民族跨界而居，不論在文化、宗教、經濟、政治上都是源遠流長。由中、俄與中亞國家共同組織一個人口為世界四分之一、面積占歐亞大陸三分之二的機制，其不僅標誌出亞洲地緣政治板塊的重構，也展現全球戰略格局的轉換，該組織之所以能夠動見觀瞻，也就是因為中亞地區對國際之影響，似乎也驗證了地理學家麥金德（Mackinder）地緣戰略——「大陸心臟論」的相對正確性。中亞地區對國際有何影響？

一、中亞地理位置、民族與宗教

「中亞」此一地理位置有諸多界定，但大多數的學者均認為，其地理範疇包含了西起裏海，東至中國新疆的西北邊境，北與俄羅斯接壤，南與伊朗、阿富汗及中國大陸交界。此區域五國元首於1993年1月通過一項決議，即共同採用「中亞（Central Asia）」一詞^⑤，自此中亞地區有了定論。

中亞五國總面積近400萬平方公里，總人口約5,400萬，其民族主要包括哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、土庫曼、塔吉克、俄羅斯等世居民族，前蘇聯時期隨著中亞地區社會主義經濟建設事業的發展，有大量俄羅斯及其他斯拉

註④：「非傳統安全」的定義是：與其他一個和多個國家相互作用，對其本國的生存與發展能夠構成重大威脅的、非軍事的、政治與外交衝突引起的其他領域的安全問題。趙常慶，〈論中亞形勢與非傳統安全問題的相互作用〉《俄羅斯中亞東歐研究》（北京：中國社會科學院俄羅斯中亞東歐研究所，2006年第2期），頁48。

註⑤：畢英賢，〈中共與中亞關係〉《中國大陸研究》（臺北：國立政治大學國際研究中心，1994年9月），頁6。

夫人遷入，另外還有一些民族如德意志人、朝鮮人等，目前中亞各國都成為多民族國家^⑥。語言除該國族語外，都是以俄語為共同語言。中亞地區由於種族複雜，宗教多元，包括回教、東正教、俄羅斯正教、基督教等，長期以來複雜的種族與宗教相互影響下，構成了中亞地區社會、政治、經濟的複雜性和文化的多元性，而共同社會文化特色就是各國主體民族和絕大多數非主體民族人口都信奉伊斯蘭教^⑦，伊斯蘭教在中亞地區非常活躍，並對地區內各國之世俗

和社會產生深刻的影響，由於伊斯蘭教義運動確實是源自於對當地社會與政治現狀的不滿（如貧富差距過大、失業率過高、政治腐敗等等），主張回歸伊斯蘭教價值，並排斥西方的社會政治、經濟與文化架構。近年來中亞各地出現伊斯蘭極端宗教勢力，致使東歐及中亞地區前蘇聯獨立國協產生一連串的社會運動，進而演變成武裝暴亂事件，更成為中亞各國政府和周邊國家乃至國際社會關注的焦點^⑧。中亞五國面積、人口、族群及宗教詳如附表。

附表 中亞五國面積、人口、族群及宗教一覽表

國名	面積（萬平方公里）	人口（萬人）	主要族群	宗教
哈薩克	271.73	1,654.4	哈薩克（42） 俄羅斯（37）	回教（47）、 俄羅斯正教（44）
烏茲別克	44.74	2,300.7	烏茲別克（80） 俄羅斯（6）	回教（88）、 東正教（9）
吉爾吉斯	19.85	454.5	吉爾吉斯（52） 俄羅斯（18） 烏茲別克（13）	回教（75）、 俄羅斯正教（20）
土庫曼	48.81	456.7	土庫曼（77） 烏茲別克（9）	回教（87）、 東正教（11）
塔吉克	14.31	588.4	塔吉克（65） 烏茲別克（25）	回教（85）
註記：括弧內數字是此族群或宗教占該國總人口的比例。				

資料來源：一、張如倫，〈美國圖謀中亞之戰略涵意〉《國防雜誌》（桃園：國防大學國防雜誌社，民國91年7月），頁28。

二、林麗香，〈中亞地區：中共、美國的新勢力範圍〉《共黨問題研究》（臺北：共黨問題研究社，民國91年1月），頁19。

註⑥：趙常慶，前揭書，頁11、12。

註⑦：中亞地區最主要的宗教是伊斯蘭教。90年代初中亞地區大約3,850萬名穆斯林，約占原蘇聯穆斯林總人數的70%，是世界主要的穆斯林聚居區之一。趙常慶，前揭書，頁166。

註⑧：潘志平、胡紅萍，〈中亞將何去何從〉《俄羅斯中亞東歐研究》（北京：中國社會科學院俄羅斯中亞東歐研究所，2006年第2期），頁55。

二、地緣戰略價值

地緣戰略家斯拜克曼（Spykman）提出「誰統治了歐亞大陸，誰就能控制世界的命運」，因而歐亞大陸在地緣戰略中位居相當重要的地位，而中亞因位處歐亞的中心，自古以來就成為歐亞大陸之要衝及戰略要域。又由於中亞處在東西交通和商路必經之地，獨特的地理位置使中亞成為傳播文明、宗教的衢地，也成為「絲綢之路」的道途^⑨。1991年蘇聯瓦解之後，中亞五國先後宣布獨立，由於俄羅斯政局不穩定，造成中亞地區形成權力真空的狀態，1995年哈薩克銷毀和拆除所有核彈以後，美國勢力乘機介入，開始積極與中亞各國進行密切的往來，致中亞五國均納入北約「和平夥伴關係計畫」的簽約國，1996年美國又與哈、吉、烏三國簽訂軍事合作協定，8月三國參與以美國主導的「和平夥伴」聯合軍事演習。美國勢力進入中亞對中、俄國家安全構成極大威脅，中、俄無法容忍美國勢力的長趨直入，遂開始積極拉攏中亞國家，以對抗美國為首的「北大西洋公約組織」東擴勢力^⑩，此地區也成為政軍戰略利益爭奪的戰場。

中亞地區除在地緣戰略上的價值外，能源產品及有色金屬的蘊藏量成就其在經濟、軍事戰略的重要地位。中亞地區為前蘇聯第二大石油產地、第三大煤產地，鎢、鉛、鋅、銻、鈾、黃金等產量極豐，此外該地區還是世界主要產棉區。依據美國能源部能源資訊署（Energy Information Administration，EIA）公布的資料，裏海與中亞地區蘊藏的石油儲量高達2,500～2,700億桶（EIA計算：1噸原油換算為7.33桶），天然氣蘊藏量則可達16萬億立方米左右；目前探明石油儲量為175～340億桶，天然氣儲量為6.9萬億立方米^⑪。另EIA評估，2025年時全球石油需求將從現在的每日7,500萬桶，增至1億1,323萬桶；然石油產量將由2001年的每日7,602萬桶，增至1億2,293萬桶^⑫，顯然的未來石油供應將無法滿足需求，中亞、裏海地區豐富且大部分尚未開發的能源，遂成為列強角逐的焦點。

三、近年情勢分析

1991年蘇聯的解體，使得中亞各政治實體被控制百餘年後獲得獨立。獨立初期，由於缺乏建國經驗，亟欲尋

註⑨：孫壯志，〈中亞五國的地緣戰略地位〉《東歐中亞研究》（北京：中國社會科學院東歐中亞研究所，2000年第4期），頁61。

註⑩：林麗香，〈中亞地區：中共、美國的新勢力範圍〉《共黨問題研究》（臺北：共黨問題研究社，民國91年1月），頁17。

註⑪：吳大輝，〈美國在獨聯體地區策動「顏色革命」的三重訴求〉《俄羅斯中亞東歐研究》（北京：中國社會科學院俄羅斯中亞東歐研究所，2006年第2期），頁3。

註⑫：張如倫，〈美伊衝突中的石油因素〉《國防雜誌》（桃園：國防大學發行，民國92年5月），頁6。

求合作夥伴，自然將地理位置相近、民族文化聯繫密切的國家優先考量，基於在經濟、安全的依賴及地緣關係與民族文化的相互作用下，俄羅斯主導、多種力量並存的中亞地緣政治格局已然形成^⑬。2001年911事件的發生，促使美國進軍中亞，繼而向中亞國家出售武器、提供軍事技術裝備、培訓軍事人員及軍事援助行動等，俄羅斯在中亞軍事、安全領域的影響力明顯下降。但美國在阿富汗戰爭後並未從中亞撤軍，美軍在中亞的長期存在，引起中亞各民族主義勢力的不滿，尤其美國藉著民主化進程為名插手獨立國協的大選，造就當事國內部的民族衝突，爆發所謂的「顏色革命^⑭」，更加劇中亞地區的緊張局勢。中亞地區近年引發衝突的潛在因素，主要可區分幾方面：

(一)民族矛盾錯綜複雜：中亞地區是當今世界上民族成分最複雜的地區之一，這不僅表現在各國國內，多則有上百個民族，少則有幾十個民族，而且還

體現在由於歷史上民族關係長期遺留的矛盾，以及沙俄和蘇聯時期中亞民族管理積累的隱患，在獨立的民族國家建立後，重新調整民族關係時形成的複雜而嚴重問題。

(二)宗教極端勢力蔓延：由於中亞地區的特殊地域條件，911事件後的國際反恐行動，對中亞地區宗教極端勢力打擊是有限的；「伊斯蘭解放黨」近年在中亞地區的發展趨勢已經引起國際社會的警惕，2004年發生在烏茲別克的一系列武裝暴亂，帶有明顯的極端主義色彩，尤其是2005年5月發生的「安集延事件^⑮」，更將宗教極端活動引發地區衝突的威脅，顯現在中亞地區。

(三)地區發展差異加劇：由於地理條件不同，中亞各國資源占有極不平衡，這不僅體現在石油、天然氣等關係國民經濟擺脫困境走向富國、強國的重要經濟資源上，而且還體現在環境污染、生態及水源等相關各國社會穩定與安寧的基本生存資源上，若無有效的協調，

註⑬：李淑雲，〈地緣政治與中亞五國民族問題〉《俄羅斯中亞東歐研究》（北京：中國社會科學院俄羅斯中亞東歐研究所，2006年第2期），頁25。

註⑭：繼2003年11月格魯吉亞發生「玫瑰革命」後、2004年12月烏克蘭發生「橙色革命」、2005年3月吉爾吉斯發生「鬱金香革命」等，這些東歐及中亞地區前蘇聯獨聯體有關國家（或地區），借助非暴力手段促使政權更迭的政治代名詞。吳大輝，〈美國在獨聯體地區策動「顏色革命」的三重訴求〉《俄羅斯中亞東歐研究》（北京：中國社會科學院俄羅斯中亞東歐研究所，2006年第2期），頁1。亦有將「顏色革命」定義為：行為複雜、進程難控和具體後果莫測的反權威主義社會運動。曾向紅、楊恕，〈社會運動理論視角下的「顏色革命」〉《俄羅斯中亞東歐研究》（北京：中國社會科學院俄羅斯中亞東歐研究所，2006年第2期），頁58。

註⑮：2005年5月13日在烏茲別克一個叫「安集延」的地方，發生武暴亂事件，死傷人數不詳，經證實該次暴亂是一個所謂「阿克拉米亞」的組織所為，該組織是伊斯蘭教史上的極端主義派，因而確認安集延事件是極端勢力所引發的武裝暴力衝突。潘志平、胡紅萍，前引文，頁55、56。

而按目前的差異水平和資源占有發展下去，引發衝突只是時間問題。

(四)跨國販毒活動猖獗：與中亞地區相毗鄰的阿富汗、巴基斯坦部族勢力強大，政府控制能力有限，一些在當地盛行的犯罪經濟活動直接影響中亞地區的安全，特別是毒品種植在阿富汗屢禁不絕；依據聯合國禁毒專家提供的數據，阿富汗2000年的鴉片產量占世界的70%，2004年的海洛因產量為420噸（生產1公斤的海洛因需要10~15公斤的鴉片膏），占世界產量的87%，而被查出經塔、烏、土、哈等國走私的毒品，占阿富汗毒品非法輸出的24%（而專家估計的，包括未查出部分的占總量60%以上），中亞成了向俄羅斯、歐洲各國走私毒品的戰略走廊（Strategic Corridor）^{①⑥}。

(五)政權交替分配問題：中亞各國在歷史上均未曾經歷過成熟國家政權獨立完成正常更迭的過程，不論是保障國家政治建設進程的社會機制，還是維持國家權力中心領導人士交替的社會心理，均顯得不足。而中亞各國政治權力中心產生的歷史條件，客觀上造成了多數長期處於邊緣地位與歷史情結的政治勢力（如各地方、各部族），對目前正在進行的和將要進行國家權力交替表現出極高的熱情，加上美國、歐盟對中亞地區

「民主改造」的計畫投入和預見影響，世人評估中亞各國在政治更迭過程中，將面臨著引發社會衝突的風險。

「上海合作組織」再發展之前景

上合組織成立已歷五年，依據中、俄學者對上合組織過去五年之檢討，可歸納為兩大缺失：一是經濟合作實際成果少，上合組織的經濟合作一直在推進，但在過去的五年中還沒有給會員國帶來實際成果和利益，特別是沒有達到中亞國家的預期和希望；二是國際和地區事務中的主導行為能力弱，在中亞地區或與中亞有密切關係的一系列重大問題上，上合組織發揮的作用欠明確，如阿富汗、中亞地區穩定、伊朗問題等。因此，學者普遍認為上合組織最大的問題是政治宣言多、實際成果少，甚至認為上合組織是一個「清談館」^{①⑦}。

如果說上合組織的第一個五年是初創時期，那它的第二個五年應該是發展時期，主導上合組織的中、俄兩國也不可能任由該組織淪為政治宣言多、實際成果少的清談館。依據2005年7月上合組織在阿斯塔納峰會胡錦濤對上合組織今後發展重點表示：其一是安全，其二是經濟。再對照2005年10月在莫斯科舉行的上合組織總理級會議普亭表示：

註①⑥：許濤，〈上海合組織地區安全合作進程與前景分析〉《國際觀察》（上海：上海外國語大學，2006年第2期），頁42、43。

註①⑦：俄羅斯世界經濟與國際關係研究所副所長楚伏林教授認為，上合組織在中亞的政治安全、經濟發展問題上作用甚少或幾乎沒有影響，它主要是一個「清談館」。趙華勝，〈上海合作組織：過去和未來的5年〉《國際觀察》（上海：上海外國語大學，2006年第2期），頁32、33。

上合組織未來的主要方向之一仍然應該是安全問題¹⁸。由兩位元首對上合組織未來的規劃，可以研判上合組織再發展的前景，將是朝「深化安全合作」及「務實經濟發展」兩大方向運作：

一、深化安全合作方面

上合組織在地區安全合作中產生的作用和影響，是這一地區性合作組織最主要的工作領域之一，也是上合組織在會員國地區體現其凝聚力和生命力的基本源泉。上合組織在安全合作方面是以反恐和邊界安全為基本目標，而上合組織反恐協定與反恐中心的基本任務為反恐合作，但實際反恐機構的功能，僅限於情報蒐集、資訊分析及情資交流，因為缺乏軍事力量，也沒有聯合快速反應部隊，這是上合組織在安全合作上最為嚴重的弱點。目前獨立國協「集體安全條約組織」¹⁹（以下簡稱為「集安組織」），除了中共與烏茲別克外，包括了所有上合組織的成員國，且是俄羅斯所主導；集安組織成立的目的，主在維持中亞地區的安全，不僅有軍事力量，也有快速反應部隊。由於中、烏不是這個組織成員，因此它的軍事反恐範圍不能覆蓋整個地區。恐怖主義是沒有國界的，它們的活動亦不受國界限制，反觀

反恐組織與力量卻有國界；依據上合組織的反恐協定，中亞地區反恐軍事演習，中共可以派員觀察，但不得派軍隊進入中亞地區；然而中共卻可以邀請中亞的軍隊入境，參與其所主持之反恐軍事演習²⁰。因此，若出現恐怖主義襲擊時，上合組織各會員國基本上是無法發揮聯盟戰力的，這對反恐的效率有很大影響。

上合組織與集安組織一直是中亞地區的兩個基本安全機制，中、俄學者普遍認為，一個地區有兩個和兩個以上的安全機制，只會徒增地區的不穩定性，若能有效地整合資源，優勢互補，當能有效排除地區安全合作之種種障礙。這是指建立上合組織與集安組織的聯合武裝力量，儘管未來這也不是一種不可以考慮的模式，不過現在更可行的做法是建立聯合軍事合作機制，一旦發生大規模恐怖襲擊事件時，這兩個組織可以發揮聯合和協調作為，為共同目的達成任務。2005年1月兩個組織已有技術層面的接觸，並就共同確定恐怖主義組織名單進行了磋商²¹，但更重要的是這兩個組織應該在政治層面上達成戰略性的相互理解和合作，形成長期的合作機制，這也將成為上合組織深化安全合作

註¹⁸：趙華勝，前引文，頁33。

註¹⁹：「集體安全條約組織」的前身為「集體安全條約」，是獨立國協架構下由俄羅斯主導之軍事安全合作機制，1992年5月創立時，僅有亞美尼亞、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克、哈薩克與俄羅斯六國組成，1993年以後阿塞拜疆、格魯吉亞、白俄羅斯、土庫曼等國才陸續加入，1999年4月烏茲別克因經濟問題而宣布退出該組織。郭武平、劉蕭翔，前引文，頁139。

註²⁰：郭武平、劉蕭翔，前引文，頁139。

註²¹：趙華勝，前引文，頁26。

首要工作。

二、務實經濟發展

中亞地區在戰略上主要的價值，一是地緣關係，一是能源蘊藏量，若蘊藏的能源能有效地結合地緣關係，則中亞地區戰略價值將倍增，相對其經濟價值則將水漲船高。事實上，上合組織的成立，其著眼就是針對中亞地區的能源，而能源合作也是上合組織經濟合作組成部分，在1998年7月五國元首在阿斯塔納聲明中就提出，在該組織的框架內進行能源合作，2001年上合組織成立，在成立宣言中，促進能源合作被列為該組織的宗旨之一。能源對上合組織會員國經濟的重要性，是上合組織提出能源合作設想的前提；而上合組織會員國在能源問題上存在的互補性結構，是上合組織能夠進行能源合作的基礎。在上合組織的框架內（包括會員國和觀察員國），俄羅斯、哈薩克以及伊朗是重要的能源輸出大國，烏茲別克也有一定的能源輸出潛力，而中共及印度是能源進口大國，恰好在上合組織框架內形成了在能源問題上的互補結構，也形成一個完整的能源合作體系，包括供需體系和運輸體系，這樣一個體系的形成，將對相關各國帶來巨大利益，它可為上合組織的能源輸出國提供一個穩定銷售市場，為需求國提供一個穩定的供應來源，這個體系的形成，有利於地區的

經濟發展及區域能源市場穩定，而且它還為上合組織提供重要的合作框架和支撐，更提供該組織亟需的凝聚力，對上合組織意義重大，也必然是該組織運作的方向。

安全合作固然重要，但不能為會員國帶來實質利益，所有的合作都是空話，因此「實惠」才是上合組織最重要的凝聚力。中共早在2003年就提出15年內設立上合組織自由貿易區的構想；2004年中共為了推動上合組織會員國之間的經貿合作，決定提供9億美元的出口信貸優惠措施；2005年中共和中亞會員國的雙邊貿易達377億美元，是2001年成立初期的兩倍，中共在中亞的實際投資近80億美元，約為草創時期的四倍；2005年在中共的推動下，成立了上合組織銀行聯合體，為各會員國發展提供融資服務^②。但是中共這些推動經濟合作的舉措，並沒有給會員國感受到切身的好處，地區國家經濟發展仍然普遍停滯後，讓對振興經濟合作寄予厚望的會員國感到挫折^③。目前上合組織會員國在經貿部長定期會晤機制下，已成立海關、質檢、投資、過境運輸、電子商務等五個工作組，經北京籌劃，近期將再增加能源和通信兩個工作組，以推動區內貿易順暢^④，唯有充分結合地區能源與地緣位置，才能蓬勃推展地區經濟。

註②：〈上合組織進入務實合作階段〉《中國時報》，民國95年6月16日，版A13。

註③：孫凌雲，〈國際視野中的上海合作組織〉《國際觀察》（上海：上海外國語大學，2006年第2期），頁28。

註④：〈中共否認伊朗入會軍事不結盟〉《中國時報》，民國95年6月13日，版A13。

影響「上海合作組織」再發展之因素

一、美國的中亞戰略

毫無疑問的，美國是影響上合組織再發展的主要因素之一。911事件發生前，美國國家戰略的首要目標在於防止競爭強權的崛起，其亞洲戰略是以防止區域霸權的產生為主；911事件發生後，美國的國家戰略是以反恐怖主義為最優先的政策，其中亞戰略目的有三，一是打擊恐怖主義，二是避免區域強權崛起，三是能源的開發與合作²⁵。致使美國與中共在中亞的戰略目的上，至少有以下三點嚴重的衝突：

(一)美國軍事合作對中共造成威脅

美國遭到恐怖分子攻擊後，立即號召全球反恐聯盟出兵打擊恐怖主義，中共基於人道立場不能反對，尤其美國在反恐的安全議題上，中（共）美具有戰略合作空間，如中亞回教基本教義分子的恐怖行動等。表面上，自美國出兵阿富汗後，中、美的關係似乎有了新的改善契機，事實上則不然，美國與哈、烏、塔、吉等國建立軍事合作關係²⁶，且有意長期駐留，這使中共可能遭受美國兩面包圍的威脅。由於「北約」東擴

之觸角已伸展至中亞地區，使美國包夾俄羅斯、圍堵中共之戰略隱然成形，因此中、俄建構上合組織之著眼，就是企圖化解美國之包圍戰略於無形，使西方在中亞地區之影響力最小化；然九一一事件致使美國公然以軍事力量介入中亞地區，不論是中共或俄羅斯，甚至上合組織也無法阻滯美國的介入，中、俄為避免美國勢力在此地區造成威脅，只有強化上合組織各成員國間之政、經、軍各種關係，以減少美國在此地區的影響力。

(二)地區主導權的爭取

蘇聯解體後美國在建立全球霸權這一總目標下，企圖掌控歐亞大陸。歐亞大陸是全球面積最大的陸地，占全世界國家國民生產毛額總和約60%，已知的蘊藏能源約75%，而中亞地區正是歐亞大陸的樞紐。除軍事援助外，美國另以投資、貸款、贈與等方式，協助中亞各國克服經濟困難，強化其對美國的依賴。其次，美國將中亞國家納入「民主國家體系」，建立市場經濟和民主政治制度，加緊對中亞地區的政治滲透，歷年來陸續提供「人道主義援助」、「改革起步資金」達22億美元²⁷，2001、2002年美國分別向中亞國

註²⁵：林麗香，前引文，頁21、22。

註²⁶：911事件發生後，美國積極地與中亞國家接觸，獲得中亞各國軍事合作與支持如下：烏茲別克與美國簽訂軍事合作協定，開放軍用機場供美軍使用，成為美國在中亞的主要軍事夥伴；塔吉克隨烏茲別克之後，也與美國簽訂提供軍事基地的協定；吉爾吉斯起先猶豫，但最後還是向美軍提供機場使用；哈薩克則隨時開放領空和陸地供美國運輸通過。這些情況顯示，美國已經在中亞有了軍事涉入的歷史性突破。〈反恐戰後中亞的新形勢〉《中國時報》，民國90年12月25日，版10。

註²⁷：於下頁。

家提供2.3及5.94億美元，作為政治、經濟、安全、文化、社會發展等援助計畫²⁸。911事件後，中亞各國對於美軍之進駐大多展開大門；但阿富汗戰爭結束後，國際情勢丕變，中亞各國紛紛要求美軍退出此地區。顏色革命後，中亞各國反美情緒驟升，因而加速向上合組織靠攏²⁹。中亞是中國大陸之翼側，也是西向前緣和西部大開發的出路，因此中共必須力求穩定此地區情勢，避免美、俄任何一方爭得該地區的主導權。中共近年積極推動與中亞各國進行交流合作、實施睦鄰友好，並力促上合組織的成立，顯然是藉著該組織將其力量拓展至中亞地區，試圖抗衡美國在該地區之勢力，這使得美國認知到中共的中亞政策攻勢及其在中亞地區的影響力，將威脅到美國的國家利益，美國為了掌控歐亞大陸樞紐，必將與中共進行無休止的纏鬥。

(三)地區能源的爭奪

美國是全球消耗最多的國家，依據美國能源部估算，進口石油在美國石油消費總量的比重，將從1996年的46% 上升到2020年的66% ³⁰。然而美

國近年石油供需狀況，呈現國內石油生產加速減產及石油進口量急遽擴張的情形，以往美國的石油來源主要是來自中東地區，為防止中東油藏耗竭，美國積極開闢新油源，而中亞地區蘊藏豐富的石油及天然氣，自然成為美國亟欲搶占的目標，美國在中亞能源領域的投資，已達300億美元左右³¹。然中共經濟的高速發展，成為僅次美國的第二大石油進口國，目前平均每天消耗石油550萬桶，保守估計到2025年每天最少增加到1,280萬桶以上³²，中共為爭取充足的能源來源，不僅收購哈薩克石油公司³³、開發伊朗「亞達瓦蘭油田」³⁴等世界各地石油的開發權，且企圖併購美國優尼科（Unocal）石油公司³⁵，這使美國警覺到中共石油已躍升為世界石油市場上的競爭者。伴隨著經濟起飛的步伐，中共對能源的需求與日俱增，中共當局認知到中亞資源的重要性，積極爭取與中亞各國合作開發新資源，但美國對石油之依賴尤勝於中共，中（共）美兩國戮力爭奪中亞能源市場的實情，昭然若揭。

二、中亞地區非傳統安全問題

註²⁷：閻巨祿，〈美國的中亞戰略及對中國安全環境的影響〉《現代國際關係》（北京：現代國際關係社，1999年第12期），頁23。

註²⁸：高祖貴，〈美國與中亞的關係分析〉《俄羅斯中亞東歐研究》（北京：中國社會科學研究院俄羅斯中亞東歐研究所，2005年第2期），頁79。

註²⁹：〈上海合作組織影響中亞美有戒心〉《中國時報》，民國95年6月1日，版A13。

註³⁰：美國人口佔全球的5% 卻消耗全球25% 的能源。Clyde Prestowitz，〈美國遊戲〉（臺北：大塊文化出版，2004年3月），頁121～125。

註³¹：吳大輝，前引文，頁3。

註³²：〈務實面對臺查斷交背後的能源安全課題〉《中國時報》，民國95年8月7日社論，版A2。

註³³³⁴³⁵：於下頁。

中亞國家是通過蘇聯解體而獲得獨立的，但蘇聯後期執行的政策窘困和社會混亂也波及到新獨立的中亞國家，如傳統經濟聯繫中斷、資金匱乏、技術人才流失等等，致使各國都陷入嚴重的經濟危機，大批企業倒閉、生產急速萎縮、失業人數劇增，民眾生活極為困難，導致百姓對當局不滿、信仰出現真空和為生活不得不自找出路，因而產生所謂的「非傳統安全」問題出現。中亞國家的非傳統安全問題具有國際性、複雜性和長期性的特點³⁰。所謂的「國際性」是指毒品、非法移民及武器走私等問題都不限定在一個國家，而廣泛存在於中亞各國，並得到地區外的國家或勢力的支持與幫助。「複雜性」是指中亞國家的問題有歷史形成的，也有近年產生的，有的屬於政治問題、經濟問題，有的屬於民族、宗教問題，而這些問題本身涉及到多個國家利益，解決十分棘手。而「長期性」是指發生在中亞

國家問題，不論是政治、經濟、民族、宗教，或者如毒品、非法移民等問題，不是一蹴可幾的事，必須要有關國家大力發展經濟，為大量失業者提供就業機會，並且在建設上形成共識，在制度方面日臻完善方能克服。

2003～05年由東歐蔓延至中亞地區一連串所謂的「顏色革命」後，對上合組織製造了兩個重大問題：第一個問題是顏色革命被認為具有美國的背景，通過顏色革命上臺的政權往往具有親美的政治傾向，那麼，中亞國家發生顏色革命產生的新政權，會不會改變對上合組織的政策和態度？如果它們對上合組織的政策和態度發生改變，這不僅影響上合組織內部政治團結與和諧，而且有可能給上合組織帶來嚴重損害。第二個問題是中亞地區出現由於內部政治原因引起的動盪時，上合組織應置身事外還是積極干預？如果置身事外，上合組織就可能被認為缺乏主導行為能力，不

註³⁰：1997年中共「中國石油天然氣公司」以95億美元擊敗方大石油公司，取得哈薩克兩座油田20年的開採權，和一條通往中國大陸西部的輸油管線投資權後，2003年10月收購該國「德士古—北布扎奇合資公司（Texaco North Buzachi Inc）」100% 股權，2005年8月再收購總值41.8億美元「哈薩克石油公司」100% 股權。龍舒甲，〈論裏海能源與外高加索地區安全之關係〉《問題與研究》（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，民國92年3月），頁99。〈42億美元擊敗印度，中石油併購哈薩克〉《中國時報》，民國94年8月23日，版A13。

註³¹：2005年12月19日中共「中國石油化工公司」在德黑蘭就伊朗「亞達瓦達蘭油田」開發和1千億美元《氣能源進口協定》進行談判。〈北京擬向伊朗購買千億美元油氣〉《中國時報》，民國94年12月20日，版A11。

註³²：2005年6月23日中共「中國海洋石油公司」宣布，已向美國第九大石油公司優尼科正式提出185億美元併購建議，7月19日優尼科董事會拒絕中海油之競標，理由是政治風太高。〈優尼科170億美元賣給雪佛龍〉《聯合報》，民國94年7月21日，版B1。

註³³：趙常慶，前引文，頁49。

能承擔起維持中亞地區穩定的責任，上合組織的威望將受到影響；如果積極干預，則不僅涉及到上合組織不干預國家內部事務的原則，而且可能使上合組織陷入中亞國家內部糾紛的泥沼中。由於美國在中亞地區已經播下民主政治與市場經濟的種子，必將使中亞各國走向更自由、更開放的思維與行動。因此，未來在非傳統安全問題上，上合組織必將面臨更嚴峻的考驗。

結 語

雖然中、俄信誓旦旦強調，上合組織奉行對外開放、不針對第三方和不結盟原則，但是上合組織始終被西方解讀為「東方北約」，有濃厚與美國分庭抗禮的軍事聯盟色彩，上合組織會員國之間的反恐演習規模亦愈搞愈大，從初期的小分隊演變成具有戰略性質，且不乏由參謀總長或國防部長直接指揮，遠超過反恐作戰範疇，如何化解外界對軍事聯盟的質疑，是國際間所共同關注的。另一個也是令國際矚目的，是伊朗和巴基斯坦都公開表示加入上合組織的意願，固然上合組織將觀察員轉為正式會

員國還需要一個認同過程，但是上合組織自稱是反恐集團，也自認不會成為尋求與美國對抗的組織，為何同意該兩國成為觀察員？至今巴基斯坦仍是被公認宣揚恐怖主義意識形態以及訓練恐怖活動的場所^{③7}，而美國在伊朗核問題上也一直處於緊繃狀態，美國國防部長倫斯斐就代表美國很不滿地說，為何把一個支持恐怖主義最力的國家（伊朗）拉進去^{③8}？

2001年上合組織成立時中共對外宣示，反對任何國家以任何形式將臺灣納入戰區飛彈防禦系統；近年更明白表示，將以組織力量來對抗任何協助臺獨勢力的霸權，可以說對我國相當不友好。中共勢力對外的擴張，近年都循著一個模式，那就是運用經濟手段來攏絡鄰近國家，然後跨足該地區之組織或成立區域組織，以發揮其影響力，對東協組織運用如此^{③9}，對中亞組織手法亦復如此。中共如今改採經濟手段，並成功地發揮了其影響力，值得我國重視並發揮高度智慧。

收件：95年8月30日

接受：95年9月20日

註③7：〈反恐之戰巴基斯坦是敵是友？〉《中國時報》，民國95年8月13日，版A15。

註③8：〈伊朗總統在上海能否與俄中達成密議？〉《中國時報》，民國95年6月16日，版A11。

註③9：東南亞國家協會（簡稱「東協」）成立於1967年，1994年中共成為東協的「磋商夥伴」，1996年升格為「對話夥伴」，2002年中共與東協國家簽署「中國——東協自由貿易區」（簡稱「東協十加一」）協議，2003年中共與東協簽署「東南亞友好合作條約」，不僅成為東南亞地區以外第一個加入該條約的國家，也是東協正式接受中共為其共同體的成員。2004年中共更與東協簽署「綜合經濟合作協議」，完成了東協十加一所有的磋商議程。張如倫，〈「東協加一」與東亞「區域化」〉《陸軍月刊》（桃園：國防部陸軍總司令部教準部發行，民國94年5月），頁110～114。