

后阿富汗战争时期的美国中亚外交展望

□ 赵华胜

[提 要] 在过去的 13 年里,阿富汗战争主导了美国的中亚政策。在从阿富汗撤军后,美国中亚利益的结构将发生变化,阿富汗战争不再是美国中亚政策的主导因素,这将导致美国中亚政策的变化。中亚在美国外交中的地位将下降,美国对中亚的关注将减少。与此同时,美国在中亚的地位也将下降,但美国政策选择的自由度将提高。俄罗斯和中国的影响将上升,地缘政治将重回美国中亚政策的中心,大国力量对比将呈现新形态。美国将继续推进“新丝绸之路战略”,继续参与中亚的“大游戏”,但它将以俄罗斯还是中国为主要对手,存在不同判断。

[关键词] 美国中亚政策、阿富汗撤军、新丝绸之路战略

[作者简介] 赵华胜,复旦大学俄罗斯中亚研究中心主任、教授

[中图分类号] D871.20

[文献标识码] A

[文章编号] 0452 8832(2014)2 期 0079-17

美国将在 2014 年底之前完成从阿富汗撤军(指美国撤出作战部队,不一定是全部撤出,下同)。随着这一日期的临近,一系列有关美国与中亚关系的问题悄然而生。如同阿富汗战争极大改变了美国的中亚政策一样,其结束也将使美国的中亚政策发生变化。在美国从阿富汗撤军后,美国在中亚还有什么利益?它在这一地区的战略存在将减弱还是加强?美国对中亚的政策将如何调整?所谓“大游戏”是否还将延续?中俄美在这一地区的关系将如何演变?不论对大国来说,还是对中亚国家来说,这些问题都十分重要。

一、美国中亚利益结构将发生变化

自美国 2001 年发动阿富汗战争之后,阿富汗一直是塑造美国中亚政策的主要因素。美国国际战略研究中心俄罗斯欧亚项目主任库钦斯(Andrew C. Kuchins)对此有过简明的概述:“在自‘9·11’之后的 12 年里,阿富汗战争的迫切需要,包括部署在这一地区特别重要的军事基地,以及对在阿作战的美国和盟军的军事支援,主导了美国的中亚政策。”^①美国外交政策委员会的一份研究报告也说,自 2001 年以来,阿富汗战争的需要是美国看待原苏联国家的视角。^②在阿富汗战争期间,阿富汗问题是美国与中亚关系的议程和内容形成的主要因素。与阿富汗有关的议题占了美国与中亚国家的关系中相当大部分,也可说是美国与中亚国家对话的主题之一。诸如美国在中亚设立军事基地、保持后勤转运中心、通过中亚的领土和领空运送物资和兵力、为在阿作战的军人提供休整场所、控制阿富汗毒品走私、帮助阿富汗融入地区经济合作、向阿富汗提供各种形式的帮助,推动“新丝绸之路战略”等等,这些问题多年来都是美国与中亚国家对话的主要内容,美国官员和将领进出中亚也多为这些目的。

不过,随着 2014 年的到来,这一状况将发生改变。在美国从阿富汗撤军后,美国中亚利益的结构将发生重大改观。阿富汗战争将不再是美国中亚利益的中心,美国的中亚外交将因此发生深刻变化。虽然这可能表现为一个过程,不一定是突然的转折。

利益是外交政策的基础和指导。自阿富汗战争爆发后,美国的中亚利益实际上是由三部分组成,即一般性地区利益、地缘政治利益、阿富汗战争利益。

^① Jeffrey Mankoff, Foreword by Andrew C. Kuchins, *The United States and Central Asia after 2014, A Report of the CSIS Russia and Eurasia Program*, January 2013, p. V.

^② National Committee on American Foreign Policy, *Central Asia/Caspian Sea Basin Region after the Withdrawal of U.S. and NATO Troops from Afghanistan*, Roundtable Report, November 13-14, 2013, p. 4.

一般性地区利益是以中亚自身为坐标所形成的利益,它主要表现为与中亚有关的安全、能源和经济、民主人权等。小布什和奥巴马政府都对此有过阐释。^①

地缘政治利益是以大国关系为坐标所形成的利益,它的核心是保证美国在这一地区的战略存在,不使这一地区落入其他大国的控制,特别是防止俄罗斯“帝国”在中亚的恢复。布莱克助理国务卿曾说:“中亚位于至关重要的战略十字路口,与阿富汗、俄罗斯和中国毗邻而居。这就是美国为什么将继续扩大在这个地区的存在和与这个关键地区合作的原因。”^②

阿富汗战争利益是以美国在阿富汗的战争为目标所形成的利益,它的内容是保证中亚国家对美国阿富汗战争的支持,利用中亚的地理条件为阿富汗战争服务。美国认为中亚国家是美国打击基地组织和塔利班的关键伙伴,在美国的阿富汗战略中具有至关重要的作用。^③

阿富汗战争是美国的重大海外军事行动。虽然阿富汗战争利益有即时性的特点,即它是偶然和临时的,会随着在战争的结束而消失,但在战争进行过程中,赢得战争是美国地区政策的中心。这使阿富汗战争在美国的地区利益结构中具有最优先的地位。

地缘政治利益是美国长期的战略利益,它支配着美国对中亚的地缘政治思维和战略。在某些情况下,地缘政治利益可能因某些迫切的政策目标而遁形,但它不会消失,在暂时性需求完成后,它会重返其位。一般而言,美国在中亚的地缘政治目标大于它纯粹对中亚的兴趣。换句话说,在对俄

① Richard A. Boucher (Assistant Secretary For South And Central Asian Affairs), "U.S. Policy in Central Asia: Balancing Priorities (Part II)," Hearing before the Subcommittee of the Middle East and Central Asia of the Committee on International Relations, House of Representatives, April 26, 2006; Robert O. Blake, Jr. (Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs), "U.S. Policy towards Central Asia," July 30, 2010, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2010/145463.htm>.

② Robert O. Blake, Jr. (Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs), "The Obama Administration's Priorities in South and Central Asia," January 19, 2011, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/155002.htm>.

③ Robert O. Blake, Jr. (Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs), Testimony before the House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Europe and Eurasia, March 10, 2011.

政策和在中亚政策的相互关系上,对俄政策往往是出发点,中亚政策在一定程度上受对俄政策的制约,并为对俄政策服务。

一般性地区利益也是美国的长期利益,但除了能源外,由于中亚自身地位相对较低,在美国外交全局中不具有突出的重要性,它受到的重视程度相对不高,并经常被用于服务于其他地区目标或被牺牲。

这样,在美国中亚利益的优先次序上,形成了明显的纵向结构层次:阿富汗战争居上,地缘政治利益次之,一般性地区利益再次之。当然,对此不能绝对和机械地理解,而且不能不看到不同范畴利益在横向关系上的相互联系。

一般来说,在三种利益出现抵触的情况下,地缘政治利益和一般性地区利益需迁就阿富汗战争的需要。表现在政策上,须调整对俄和对中亚政策,使其适应阿富汗战争的需求,而不是调整阿富汗政策,以迎合对俄和对中亚政策。例如,在美国亟需俄罗斯和中亚国家支持阿富汗战争的情况下,美国需节制在中亚遏制俄罗斯的做法,以保持俄罗斯与美国的协作;美国需克制对中亚国家进行民主改造的冲动,以免引起中亚国家的强烈不满,导致其撤销对美国在阿富汗行动的支持。

在结束阿富汗战争后,美国的利益坐标将出现重组,其中亚政策将失去原有的动力、议题和目标。美国的中亚政策面临重塑的要求,政策调整势在必行。在美国结束阿富汗战争后,美国在中亚的利益将是什么?这是美国中亚外交面临的首要问题。美国学术界对此在进行着讨论。概括起来,主要有三种观点。第一种观点认为,在美国撤出阿富汗后,美国在中亚再无重要的利益。它的基本论据是:在地理上,美国与中亚相距遥远。中亚虽然矿产资源丰富,但它不足以改变世界市场格局。阿富汗对美国虽还有安全威胁,但恐怖分子不太可能再次以阿富汗为基地发动“9·11”式的恐怖袭击。民主是美国的利益,但对于推进民主和人权来说,中亚已经被证明是不毛之地,民主的种子不适合那里的土壤。^①第二种观点认为,在阿

^① Joshua Kucera, "Does The U.S. Have Any Interests In Central Asia?" February 6, 2013, <http://www.eurasianet.org/node/66515>.

富汗战争结束后,中亚对美国已不是至关重要的地区,但美国在中亚仍有某些利益。^①第三种观点认为,即使是在美军撤出后,美国在中亚仍有重要利益,中亚对美国仍然重要。

总的看来,多数学者站在第一和第二种观点之间,即认为美国在中亚仍有利益或重要利益,但在这些利益是什么上看法不一。比较集中的看法认为,未来美国在中亚的主要利益包括:平衡俄罗斯和中国;维护中亚国家主权、推动区域一体化,使中亚进入世界经济市场;为维护地区安全,对巴基斯坦和阿富汗保持监控等等。^②

显而易见,按照前述美国中亚利益结构的分类,这些利益大部分都可被纳入一般性地区利益和地缘政治利益的范畴,阿富汗战争利益已退居次位。换句话说,美国学术界的主流观点认为,在阿富汗战争结束后,一般性地区利益和地缘政治利益将是美国在中亚的主要利益。而在一般性地区利益和地缘政治利益之间,地缘政治利益又更为突出。有美国学者评论说,地缘政治利益是美国在中亚的长期目标,但阿富汗战争使美国为了短期的战争需要而牺牲了长期战略。^③现在,在战争需要减弱后,美国将重回长期战略利益的主航道。

不过,在未来数年内,阿富汗仍将处于过渡期,并且前景扑朔迷离。美国虽卸下了阿富汗战争的包袱,但它仍有意在阿富汗保持战略存在,并且它对阿富汗的平稳过渡持有承诺。在这期间,美国仍需要中亚国家以及俄罗斯的支持协助。因此,阿富汗仍是影响美国中亚外交的重要因素,虽然已不是至关重要。

概而言之,在美国从阿富汗撤军后,一般性地区利益、地缘政治利益、

① Dmitry Gorenburg, "Does the US have vital security interests in Central Asia?" October 14, 2013, <http://valdaiclub.com/blogs/63720.html>.

② 以上内容分别见:2013年2月5日美国国际战略研究中心举行的“2014年后的美国与中亚”研讨会上的发言, <http://csis.org/event/united-states-and-central-asia-after-2014>;美国外交政策委员会2013年11月关于美国撤军后中亚和里海地区形势圆桌讨论会报告, National Committee on American Foreign Policy, Central Asia/ Caspian Sea Basin Region after the Withdrawal of U.S. and NATO Troops from Afghanistan, Roundtable Report, November 13-14, 2013。

③ Joshua Kucera, "U.S. Checked in Central Asia," *The New York Times*, November 4, 2013.

阿富汗问题仍将是美国在中亚的基本利益,但它们的位置将发生变化。地缘政治利益将重返中心,一般性地区利益也将受到更多重视,阿富汗仍是美国中亚利益的重要因素,但已不再是最重要的因素。

二、中亚和美国在对方外交中地位的双下降

美国中亚利益结构的变化,将使中亚在美国外交中的地位降低。中亚因阿富汗战争而走入美国外交中心,它也将因阿富汗战争的结束而从其退出。有学者把未来中亚在美国外交中的地位描述为“次要地区”,也有的称之为“边缘利益地区”,简而言之,从美国利益的角度看,中亚将不再是“中心”。^①

当然,这不是说中亚对美国再无价值,也不意味着美国将放弃中亚。中亚地位的下降不是跌入深渊,而是回到正常状态。中亚过去在美国外交中的突出地位是特殊事件造成的特殊状态,在形势转入正常状态后,它也恢复正常。

在阿富汗战争结束后,美国对中亚的兴趣将会减少。虽然美国政府重申它对中亚的承诺是长期的,并将继续视中亚为优先方向,^②也有俄罗斯学者认为美国对中亚的关注可能更加强化,^③但现实因素将使美国关注度趋

① 分别见 National Committee on American Foreign Policy, Central Asia/ Caspian Sea Basin Region after the Withdrawal of U.S. and NATO Troops from Afghanistan, Roundtable Report, November 13-14, 2013, p. 2; Andranik Migranyan, "Will the U.S. Withdrawal from Afghanistan Push Central Asia towards Russia?" February 18, 2013, http://indrus.in/opinion/2013/02/18/will_the_us_withdrawal_from_afghanistan_push_central_asia_towards_rus_22331.html; Jeffrey Mankoff, Foreword by Andrew C. Kuchins, The United States and Central Asia after 2014, A Report of the CSIS Russia and Eurasia Program, January 2013, p. 24.

② Nisha Desai Biswal (Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs), "U.S. Foreign Policy Priorities in South and Central Asia," December 3, 2013, <http://fpc.state.gov/218163.htm>.

③ 俄罗斯科学院远东研究所副所长卢贾宁教授持此种看法。俄罗斯国际事务委员会的研究报告也认为,在美军撤出阿富汗后,美国有可能加强在吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦的军事存在,并强化它在中亚的影响。参见谢尔盖·卢贾宁:“中亚:阿富汗之后美国愈加重视的区域”, http://radiovr.com.cn/2013_08_04/232462462/; Российский совет по международным делам Ситуация в Центральной Азии после возможного вывода коалиционных войск из Афганистана. 4 мая 2013, http://russiancouncil.ru/inner/?_id_4=1870#top.

向减低而不是增强。在美国从阿富汗撤军后,美国对中亚的需求大大减少,中亚作为运输通道的意义不再至关重要。因此,美国政府的承诺更多是一种政治姿态,而不意味着美国对中亚的重视度将保持不变。有美国学者观察到,在未来对中亚政策问题上,美国政府公开所说和内心所想存在着巨大差距。^①

外交大战略调整的背景也无助于美国固守中亚。美国正在实施“重返亚洲”和“亚太再平衡”战略,在这一战略指导之下,美国的战略注意力和资源向亚太地区集中,而中亚是在这一战略的边缘。还应看到,由于国内经济问题,美国的资源和能力都出现了萎缩,这限制了它兼顾所有地区的可能。与此同时,新的热点地区更加吸引美国的注意力,特别是西亚北非问题。

美国与中亚的关系将不会象过去那么密切。在突然失去阿富汗战争的议题之后,美国与中亚关系在一段时间里将会失去方向,缺乏对双方都有重要意义的议题。议事日程的空白将由一般性地区利益和地缘政治议题来填补,但它们既不迫切,调整也需要时间。由于缺乏必要的对话议题,美国官员频繁到访中亚的情况将难以再现,美国与中亚国家联系的纽带将变得松散。这种情况已初露端倪,仔细观察美国国务院近半年的活动,它在中亚方向上已经不似过去活跃。在美国务院南亚和中亚司的议事日程中,南亚占据了主要部分,显示出南亚特别是印度在美国地区外交中地位的上升。

随着美国对中亚关注度的降低,它对中亚的援助在减少。2013财年,美国对中亚的援助削减了13%。^②同时,美国对中亚研究项目的资助也在减少,2012年美国用于中亚研究的资助减少了4.6%,2013年没有新的增加。^③应该指出,对中亚援助的削减是在美国对外援助总体削减的背景之

① Джосуа Кучера США в Центральной Азии после 2014 года: Экономика или геополитика? 24 Декабря 2013. <http://russian.eurasianet.org/node/60439>.

② Aigul Kasymova, "US government to cut aid to Central Asia," April 16, 2013, <http://www.universallnews.com/centralasia/general/viewstory.aspx?id=13971>.

③ Мария Яновская Вашингтон больше не интересуют исследования Центральной Азии. 18 декабря 2013, <http://www.fergananews.com/articles/7982>.

下,不过,在美国对中亚重视程度降低的情况下,减少对中亚的援助也是自然趋势。

与在中亚在美国外交中地位下降同步,美国在中亚的地位也将下降。这是相对于它过去的地位而言,也是相对于俄罗斯和中国而言,当然,美国仍是中亚的“大玩家”。

在从阿富汗撤军之后,美国在这一地区的战略存在将明显削弱。大规模军事存在是美国在这一地区战略存在的重要体现,它的消失意味着美国战略存在的降低。不仅如此,美国能否继续在中亚保持基地也有疑问。玛纳斯转运中心的租约将在2014年7月到期。如果美国与吉尔吉斯斯坦不能续约,届时玛纳斯基地将关闭。围绕着玛纳斯基地的命运,美国、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯已进行了旷日持久的幕后博弈。尽管在水落石出之前还不能认为大局已定,但形势对美国不利。^①假如玛纳斯转运中心关闭,美国在中亚将再无基地。美国能否将基地转移到其他中亚国家,前景还不明朗,但难度很大。^②保持军事存在被认为是美国追求的核心目标。^③有俄罗斯学者怀疑,美国暗中纵容中亚恐怖分子进入阿富汗北部,并从阿富汗北部向中亚渗透,以造成中亚安全形势的动荡,使中亚国家求助美国的安全帮助。^④尽管如此,美国在中亚军事存在的前景不乐观,即使美国可以某种方

① 吉政府领导人多次表示将不再续约,关闭玛纳斯转运中心的决定已经吉议会通过和总统签署。另据报道,俄罗斯与吉尔吉斯斯坦政府在2014年2月签署备忘录,俄罗斯石油公司可能将以10亿美元获得玛纳斯国际机场51%的股份。这意味着俄罗斯将控制玛纳斯国际机场。参见《Роснефть》 может купить 51% киргизского аэропорта Манас. 21 Февраля 2014, http://www.gazeta.ru/business/news/2014/02/20/n_5962453.shtml。

② 曾有传言说美国将把转运中心迁至哈萨克斯坦,但被哈外交部否认。Renat Tashkinbayev, "Kazakhstan Foreign Ministry denies discussing relocation of Manas air base," August 27, 2013, <http://en.tengrinews.kz/military/Kazakhstan-Foreign-Ministry-denies-discussing-relocation-of-Manas-air-base-22140/>。

③ 俄罗斯战略研究所的波波夫(Дмитрий Попов)认为,美国在欧亚地区的核心目标不是它所宣布的反恐,而是保持军事存在。参见 Эксперт: США утрачивают позиции в Центральной Азии. June 2, 2014, <http://www.stanradar.com/news/full/7668-ekspert-ssha-utrachivajut-pozitsii-v-tsentralnoj-azii.html>。

④ Сафранчук И. Концепция «Новый шелковый путь» и политика США в «Большой Центральной Азии» // Международная Жизнь. Июль 2013, С. 51.

式继续在中亚保持军事存在,其规模和性质也会降格。

随着美国军事力量的撤出,它为中亚提供安全的作用将下降。在过去,美国和北约在阿富汗驻扎着数万大军,这赋予了美国地区安全主要保障者的角色,中亚国家对美国的安全支持也有所依赖。在美军作战部队离开阿富汗后,中亚国家不能再把美国作为地区安全的主要屏障,它们将更多依靠其他机制,特别是集体安全条约组织。在大国之中,美国的强项在于其军事能力,而在政治和经济等方面,美国与其他大国相比并无优势。军事力量的撤出意味着美国失去了最重要的杠杆。

美国对中亚关注度的降低和能力的下降,将影响中亚国家对美国的信心,它们将调整战略天平,更多向俄罗斯以及中国倾斜。这既是美国在中亚影响下降的结果,也将进一步削弱美国的地位。美国显然也预见到了这一点。^①有中亚学者对美国在中亚的“成绩”做了一份清单,结果并不令人鼓舞。它包括:美国没有打赢阿富汗战争,没有打败塔利班,它被证明不能为地区提供安全保证;美国对中亚民主改造不成功,中亚国家没有走上亲西方道路,也没有形成强大的亲西方精英阶层;美国推动的“新丝绸之路战略”的重大项目停滞不前,美国在地缘经济上没能成功把中亚从俄罗斯和中国的轨道引出。中亚正在经历近 10 年来最大的地缘政治变化,这就是美国力量的削弱以及俄罗斯和中国影响的上升。^②

三、美国如何继续“大游戏”

在从阿富汗撤军之后,美国的中亚政策会如何变化?

^① 美国原副助理国务卿方艾文认为,随着在阿富汗撤军后美国和欧洲对中亚关注的可能减少,中亚国家将更多依靠它们的邻国。Evan A. Feigenbaum, Ten Trends That Will Shape Asia in 2014, December 30, 2013, <http://carnegieendowment.org/2013/12/30/ten-trends-that-will-shape-asia-in-2014/gxc6>。

^② Рустам Махмудов Политика США в отношении Центральной Азии: снижение влияния или перезагрузка? 18 Марта 2013, <http://cps.uz/ru/analitika-i-publikatsii/politika-ssha-v-otnoshenii-tsentralnoi-azii-snizhenie-vliyaniya-ili-perezagr> (由于乌兹别克斯坦政治研究中心在 2013 年关闭,此网站也已关闭)。

由于利益结构的变化,美国在中亚的目标体系会重新设置,美国与中亚的议题和议事日程会进行调整,美国的政策重点会发生转移。在双边关系上,由于美国对中亚已无至关重要的需求,美国被束缚的手脚开始松动,美国的地位反而更主动,政策选择的自由度将比过去更大。一般来说,这会使美国更乐意去推动它的地区设计,把它的理念和标准更多地用于地区政策中。这也包括美国的价值理念和对中亚民主改造的思想。

美国对中亚国家的政治不满会上升,希望中亚国家政治改革的意愿会增强。在过去,美国虽与中亚国家接触密切,但多是拘泥于具体的事务,政治关系并无多少实质性发展,基础不牢固。美国认定中亚政权是集权和腐败政权,不是很愿意与现政权打交道(哈萨克斯坦除外)。

在阿富汗战争期间,阿富汗因素对美国与中亚关系在一定程度上起着稳定器的作用。尽管美国希望在不同的政策目标之间保持平衡,不因追求安全利益而损害价值观利益,但这在实践中很难做到。美国的民主和人权政策遭到中亚国家的反感和抵制。美国越是推行民主改造,中亚国家与它的关系就越疏远,就越会对美国的现实利益造成损害。美国务院也承认不同的利益目标之间存在着竞争性。^①这使美国与中亚国家的关系经常会因此发生矛盾甚至出现危机。但阿富汗因素的存在,对阻止美国与中亚国家关系滑向破裂起了阻止作用。美国不能置阿富汗战争于不顾,为了阿富汗战争的顺利进行,美国只能暂时舍弃价值观利益,换取中亚国家的支持。在西亚北非动荡如火如荼的时候,美国在中亚却异常平静,这其中恐怕也有阿富汗因素的作用。

在阿富汗“稳定器”作用减弱后,美国与中亚国家关系将变得脆弱。不过,在策略上美国仍会有所克制。美国已经体验到,它难以对地区进行政治重塑,特别是在外交资源减少的条件下,更是无法达到的目标,这制约着美国的政治冲动。同时,美国仍对推动民主改造可能对现实利益的破坏有所顾忌。如果与中亚国家的关系搞僵,而又不能以亲西方政权代之,它的

^① Robert O. Blake, Jr., "U.S. Policy in Central Asia," Forum of the Central Asia-Caucasus Institute, January 25, 2012, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2012/182643.htm>.

所有利益都难以保障。阿富汗平稳过渡和区域合作仍需要中亚国家,没有中亚国家的政治支持和经济参加,美国的地区计划无法实现。因此,在中亚国内政治稳定的情况下,鉴于过去的教训和现实的可能,美国不会莽撞地从外部推动政权更替,但如果中亚国家发生内变,美国则会相机介入。美国在一定程度上是把中亚现政权作为过渡期政权看待,特别是乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦总统年事已高,国家政权交替随时可能发生,而其结果难以预测。在这种情况下,美国可能更多是维持和观望,不做重大政治投入。在正常情况下,美国可能更倾向于使用柔性的方式施加影响,包括经济合作、人文的交流和非政府组织的途径。

美国将继续推动“新丝绸之路战略”。“新丝绸之路战略”既是美国对阿富汗所做的经济安排,也是美国在这一地区的地缘政治战略,其目的在于使中亚减少对俄罗斯以及中国的依赖。在后阿富汗战争时期,“新丝绸之路战略”很可能将是美国经营中亚的主要区域性途径和框架。现在美国“新丝绸之路战略”的视野已经扩大,已不仅是要把中亚与阿富汗和南亚联系在一起,而且要使它伸展向东亚、中东和欧洲。^①这一调整值得关注,它反映的不仅是地域的扩大,而且有走向上的变化。有分析认为,在中亚的走向上,美国学术界存在着两种主张。一种是使中亚向西发展,走向高加索和欧洲方向,另一种是向南发展,走向南亚和印度洋。^②此前南向主张占据上风,现在的调整意味着综合了两方的思想,同时使中亚向南和向西发展。中亚区域经济合作组织(CAREC)是美国推行“新丝绸之路战略”的主要框架。CASA-1000和TAPI管道协议是美国重点推动的项目,前者是将塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦的电力输送到阿富汗和巴基斯坦,后者是修建从土库曼斯坦到阿富汗、巴基斯坦和印度的天然气管道。CASA-1000项目秘书处的运作一直是由美国资助。2013年12月,美国宣布再向CASA1000项

^① 这种表述首见于负责南亚和中亚事务的副助理国务卿翠西 2013 年 10 月的讲话。参见 Lynne M. Tracy, The “United States and the New Silk Road,” October 25, 2013, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2013/215906.htm>。

^② Сафранчук И. Концепция «Новый шелковый путь» и политика США в «Большой Центральной Азии» // Международная Жизнь. Июль 2013, С. 46-47.

目提供 1500 万美元。^①虽然 CASA-1000 和 TAPI 管道项目步履维艰,但美国仍对其抱有信心。^②2014 年 1 月负责南亚和中亚事务的助理国务卿比斯瓦尔首访中亚,并且只访问了土库曼斯坦。土库曼斯坦是 TAPI 管道协议的气源国,比斯瓦尔访问土库曼斯坦的主要目的也是推动 TAPI 管道项目。美国对大国关系的政策调整尤为值得关注,其中首当其冲的是对俄罗斯和中国的政策。有观点认为,美国对中亚的真正兴趣既不是腐败,也不是人权,甚至也不是民族冲突、毒品和恐怖主义,而是与俄罗斯和中国的竞争。^③这种观点可能有过于绝对之处,不过如果说大国关系是美国的特别关注,这是不错的。在美国从阿富汗撤军后,中国和俄罗斯凭借着地理上的天然优势,其影响将自然上升。美国在“9·11”事件后获取的优势不再,三国力量对比将呈现新态势。

在中亚新的“大游戏”中,美国将以谁为主要对手是一个重大问题。值得注意的是,认为中国将是美国主要对手的看法不断出现,这颠覆了俄罗斯是美国在中亚主要对手的传统看法。俄罗斯知名学者米格拉季昂认为,由于中国在中亚的迅速崛起,美国可能将把中国而不是俄罗斯看作对美国长期利益的主要威胁,并可能会愿意与俄罗斯联手抗衡中国。^④俄罗斯外交事务委员会在其美国未来中亚政策的研究报告中,也预测美国将遏制中国的地缘政治扩进,并与俄罗斯结成联合反恐禁毒的联盟。^⑤美国外交委员会

① “U.S. Announces \$ 15 Million in Funding for CASA-1000 Electricity Project,” December 11, 2013, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/218629.htm>.

② 比斯瓦尔助理国务卿认为,这两个项目现在比以往任何时候都更接近于实现。参见 Nisha Desai Biswal, “U.S. Foreign Policy Priorities in South and Central Asia,” December 3, 2013, <http://fpc.state.gov/218163.htm>。

③ Средняя Азия - 2014: московская, американская или китайская? 10 Января 2013, <http://www.stanradar.com/news/full/4946-srednjaja-azija-2014-moskovskaja-amerikanskaja-ili-kitajskaja.html>.

④ Andranik Migranyan, “Will the U.S. Withdrawal from Afghanistan Push Central Asia towards Russia?” February 18, 2013, http://indrus.in/opinion/2013/02/18/will_the_us_withdrawal_from_afghanistan_push_central_asia_towards_rus_22331.html.

⑤ Российский совет по международным делам Ситуация в Центральной Азии после возможного вывода коалиционных войск из Афганистана. 4 мая 2013, http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1870#top.

在《美国和北约从阿富汗撤出之后的中亚和里海地区》报告中,也有美国应支持俄罗斯抑制中国野心的主张。^①

上述判断有一个共同的论据,即中国影响的快速上升是它成为美国主要对手的原因。这个立论看似合乎逻辑,但实际上存在漏洞。首要应该确定:美国在中亚要防止的是什么?仅仅是俄罗斯或中国的影响上升,这还不是美国防止的目标,事实上这也是美国无法做到的。美国的目标是防止中亚国家丧失主权。尽管有观点认为,中亚国家主权是20世纪90年代的问题,现在它已经过时。^②但从美国学术界关于美国在中亚利益的讨论来看,保证中亚国家主权仍是美国的重要关注。中国影响的上升并不威胁到中亚国家的主权,因此中国变为美国主要对手的理由也不成立。中国的影响主要是在经济领域。中国是庞大的经济体,又是中亚的邻国,中国在中亚经济影响的扩大具有自然的合理性。对此,从美国官方的表态来看,它并不认为这是异常和必须防止的形势。^③

防止任何大国控制中亚也是美国的重要目标。这也是认为美国将以中国为主要对手的又一论据。这种观点认为中国将主导中亚,因此中国将是美国的主要对手。不可否认,中国在中亚的影响持续增长,特别是在经济领域,但中国没有把其他大国排挤出中亚的可能,它也没有这种想法。俄罗斯在中亚的根基深厚,而且它的影响也在增长,尤其是在政治、安全和经济领域。俄罗斯和集体安全条约组织在地区安全中的地位有提高之势,按照2013年9月新签署的协议,俄罗斯将使用吉尔吉斯斯坦的坎特基地

① National Committee on American Foreign Policy, *Central Asia/ Caspian Sea Basin Region after the Withdrawal of U.S. and NATO Troops from Afghanistan*, Roundtable Report, November 13-14, 2013, p. 2, p. 7.

② Jeffrey Mankoff, "Work with Moscow in Central Asia," March 21, 2013, <http://nationalinterest.org/commentary/work-moscow-central-asia-8242?page=1>.

③ 美国副助理国务卿翠西在2013年10月的一次讲话中说:“我们是现实主义者。美国是这一地区(指中亚—作者)所有国家的重要伙伴,我们的公司在这里是主角,特别是在能源领域。但是,中国作为这些国家的邻国,由于经济的迅速发展,它成为这一地区贸易和投资的领导者是自然的。”不仅如此,美国对中国提出的“丝绸之路经济带”也表示欢迎。参见 Lynne M. Tracy, *The "United States and the New Silk Road"*, October 25, 2013, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2013/215906.htm>.

到 2032 年,俄罗斯还将增加在坎特基地的军事力量。^①俄罗斯与塔吉克斯坦也达成新协议,俄罗斯在塔吉克斯坦的 201 军事基地使用至 2042 年。^②海关联盟也在发展和扩大的过程中,吉尔吉斯斯坦正在加入海关联盟的过程中,塔吉克斯坦则准备加入。按照俄罗斯的规划,建立欧亚经济联盟的法律文件将在 2014 年年中完成。^③如果顺利,欧亚经济联盟将在 2015 年 1 月正式形成。由此看来,中国不可能在中亚“一统天下”。既然中国不可能主导中亚,美国以中国为主要对手的假设条件也不成立。事实上,关于中国将主导中亚的说法如果不是有意的政治渲染,那也是缺乏事实依据的夸大。一个有意思的现象是,有相当多俄罗斯和中亚的学者持此种看法。

在以保证中亚国家主权和防止任何大国控制中亚为目标的前提下,美国的主要遏制对象更可能是俄罗斯,而不是中国。中亚国家是从苏联独立而来,它的主权和独立地位只与俄罗斯有关,而与中国无涉。即使中亚国家主权不再是问题,如果美国的地缘政治目标是防止在原苏联地区重新出现“帝国”,它的主要遏制对象也是俄罗斯。再假如美国的目标是使中亚走出原有的地缘政治藩篱,那它的主要对象也应是俄罗斯,因为俄罗斯视中亚为势力范围,而中国没有在中亚建立势力范围的意图。

当然,这不是说美国政策中没有遏制中国的一面,而只是说美国把中国作为主要对手的可能较小。这也不是说完全不存在美国把中国作为主要对手的可能。假如中美呈现全面对抗和竞争,一如冷战时期的美国和苏联,中美对抗也会在中亚展开。应该指出,从趋势上看,美国在中亚抑制中国的一面将趋强。这缘于美国越来越把中国作为全球性竞争对手。在这

① “Russia To Expand Kyrgyzstan Military Airbase,” Oct. 27, 2013, <http://www.defensenews.com/article/20131027/DEFREG03/310270006/Official-Russia-Expand-Kyrgyzstan-Military-Airbase>.

② 201-й базе быть! Чего ждать Душанбе? 10 Апреля 2013, <http://www.stanradar.com/news/full/5018-201-j-baze-byt-chego-zhdat-dushanbe.html>.

③ 普京在 2013 年 12 月的国情咨文中说,欧亚经济联盟条约的制定已进入决定性阶段,联盟预计可在 2014 年 5 月 1 日前启动。参见 Послание Президента Федеральному Собранию, 12 декабря 2013 года, <http://www.kremlin.ru/news/19825>.

种思想指导下,美国将把对中国的抑制从局部推向全局。^①另外,随着中国在中亚的坐大,美国对中国戒心也会增加。

总的说来,俄罗斯和中国都是美国的地缘政治对手,但在可见的中近期未来,美国更可能仍是把俄罗斯作为主要对手。在这期间,美国对中国的感觉是矛盾的。一方面,中国在中亚的发展有助于中亚地缘政治的多元化,符合美国的战略目标;另一方面,美国也担心中亚落入中国的控制。^②因此,美国会谨慎地欢迎(或说不反对)中国在中亚的发展,但以不失去战略平衡为限。

虽然遏制俄罗斯恢复其势力范围是美国的战略目标,这一思想将在美国未来的政策中更加明显地体现出来,但它在政策上不是直线型的简单对应。这一过程受到多种因素的影响,存在着多种变数和可能。从过去 20 多年中亚的历史看,美国对俄罗斯的遏制主要表现为一种战略意识和思想,它体现在美国的地区设计上,溶解在美国的地区政策中,对其产生指导性意义。与阿富汗因素有所不同,俄罗斯因素在美国的中亚外交中表现得不直接、不公开、不迫切,它通常不是对俄罗斯的直接攻击,而更多的是通过间接和“柔性”的方式。美国对俄罗斯的遏制主要是通过战略性的安排,其基本方式是拉拢中亚国家,向中亚国家提供不同于俄罗斯的“选择”。这包括在政治上向中亚提供西方的模式,在经济上向中亚提供新的伙伴和一体化方向,在安全上向中亚提供新的途径,在能源上向中亚提供新的线路,在交通上向中亚提供新的出海口,以此使中亚国家降低或脱离对俄罗斯的依赖。还应该看到,美国对俄罗斯的遏制不是绝对和全面的,两国的博弈

① 美国外交政策委员会的报告说:“美国现在主要是把中国作为太平洋地区国家。美国需要调整视角,注意到中国的野心。作为大陆国家,中国在中亚和远东的经济和地缘政治利益不断增长。”参见 National Committee on American Foreign Policy, *Central Asia/ Caspian Sea Basin Region after the Withdrawal of U.S. and NATO Troops from Afghanistan*, Roundtable Report, November 13-14, 2013, p. 7.

② 原美国助理国务卿包润石的说法反映了这一点。他认为,美国不会把中亚拱手送给中国,但更多的贸易出口选择和战略平衡对中亚有好处,中国的存在对打破俄罗斯的垄断起了重要作用。参见 Richard Boucher, “China’s Backdoor Breakout,” *Foreign Policy*, December 12, 2013, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/12/12/strategic_breakout_china_central_asia.

也没有达到剑拔弩张和你死我活的程度。在竞争的同时,美俄在中亚也有合作的一面,并在表面上一直保持着温情脉脉的形式。如果仅从对俄关系的角度看待美国的中亚政策,如果把美国的中亚政策都归结为对俄遏制,这在认识上也将走向片面。在不同的阶段,美国遏制俄罗斯的力度也强弱不同。这取决于国际和地区形势的环境,也取决于美国的能力。就小布什和奥巴马两任政府来看,小布什时期美国对俄罗斯有更强的遏制愿望,而奥巴马执政以来有所弱化。

在后阿富汗战争时期,美俄在中亚的关系仍将是竞争与合作交织,但竞争是主旋律,且趋向加重。它的基本原因是:在阿富汗战争后,地缘政治将重回美俄的关注中心。同时,在欧亚联盟越来越把中亚国家拉向俄罗斯的情况下,其与“新丝绸之路战略”的竞争烈度也将增强。在美国从阿富汗撤军的背景下,俄罗斯决意把美国在中亚的军事存在全部肃清,而美国竭力要在中亚插进一只脚。美俄关系的大背景也不乐观,两国的地区和国际竞争在增强而不是趋缓。

不过,在一般情况下,美俄竞争仍将以“柔性”方式为主。所谓一般情况,是指中亚国家不发生重大变故。还应看到,美国也有与俄罗斯合作甚至是美俄联手抗衡中国的主张。^①中亚国家本身对美国的对俄政策也有重要影响。中亚国家远离西方,美国给中亚提供的选择是南亚,但南亚对中亚国家吸引力不大。中亚国家不能不与俄罗斯和中国生活在一起,所有中亚国家都仍与俄罗斯保持着密切或正常关系。在中亚国家不反俄的情况

^① 曼考夫认为,美国应克服对俄罗斯的敌视,超越对俄罗斯的原始的地缘政治思维,考虑与俄罗斯和集体安全条约组织合作。参见 Jeffrey Mankoff, “Work with Moscow in Central Asia,” March 21, 2013, <http://nationalinterest.org/commentary/work-moscow-central-asia-8242?page=1>。外交关系协会的帕克主张,美国应认真考虑与俄罗斯共同在外交、经济和军事上应对中国,美国北约和俄罗斯应结成紧密的同盟,抗衡中国的攫取和潜在的敌对性企图。参见 William J. Parker III, “Countering China’s Rise Through a U.S.-Russia Coalition,” Council on Foreign Relations, January 17, 2014, <http://blogs.cfr.org/asia/2014/01/17/parker-and-rutherford-countering-chinas-rise-through-a-us-russia-coalition/>。美副助理国务卿翠西也有愿与中国和俄罗斯合作的表示。参见 Lynne M. Tracy, “The United States and the New Silk Road,” October 25, 2013, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2013/215906.htm>。

下,美国与俄罗斯的正面对抗几乎没有胜算。

综观美国学术界的观点,对美国在后阿富汗战争时期的中亚外交有三种基本主张,这也是美国面临的三种选择,即全面进入、有限介入、逐渐退出。^①在这三种选择中,从美国战略重点选择、资源配置和现实可能来看,有限介入是最可能的选择。这既是指介入的广度,也是指介入的深度。

最后,需要指出,美国的中亚政策存在着变数,其主要影响因素有两个:一是阿富汗形势的发展,二是中亚内部的变动。阿富汗形势难以预测,如发生重大逆转,或美国被迫完全撤出,将打乱美国的部署,美国的“新丝绸之路战略”也将终结,这必将直接影响美国对俄和对中亚政策。中亚形势也是美国中亚政策的“酵母”。一旦中亚出现重大事态,如政权更迭僵持不下、发生暴乱或镇压行动、俄罗斯与中亚国家发生严重矛盾、出现亲美力量或亲美政权、极端势力夺权等等,在这种情况下,美国很可能会改变“柔性”政策,采取激进措施。

【完稿日期:2014-2-26】

【责任编辑:曹群】

① 美国外交政策委员会报告主张,尽管美国资源减少,军事存在撤出,但美国仍应制定长期战略规划,优化力量,对中亚进行多方位的介入。传统基金会的科恩教授认为,美国需确保任何大国不能控制这一地区和制定排斥美国安全利益的游戏规则,确保美国不被阻挡在外,确保西方的价值和思想不受损害。这些观点都反映了全面进入的思想。分别见 National Committee on American Foreign Policy, *Central Asia/ Caspian Sea Basin Region after the Withdrawal of U.S. and NATO Troops from Afghanistan*, Roundtable Report, November 13-14, 2013, p. 7.; Ariel Cohen, *US Interests and Policy in Post-Soviet Eurasia*, Testimony before Europe and Eurasia Subcommittee, House International Relations Committee, U.S. Congress, July 24, 2012。包润石认为,在美国从阿富汗的撤军完成后,美国已没有深入介入中亚的必要。但美国应继续留在中亚,这对中亚国家有好处,并能平衡俄罗斯和中国。曼考夫也持类似观点。分别见 Richard Boucher, "China's Backdoor Breakout," *Foreign Policy*, December 12, 2013, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/12/12/strategic_breakout_china_central_asia; Jeffrey Mankoff, "Work with Moscow in Central Asia," March 21, 2013, <http://nationalinterest.org/commentary/work-moscow-central-asia-8242? page=1>。格列伯格则认为,美国与俄罗斯、中国在中亚玩大游戏既不正确也不实际,美国在未来更可能逐渐从中亚抽身。参见 Dmitry Gorenburg, "Does the US have Vital Security Interests in Central Asia?" October 14, 2013, <http://valdaiclub.com/blogs/63720.html>。

States and China has emerged in western Pacific areas. With the aim of realizing the ‘China dream’ of national rejuvenation and creating a favorable international environment, China’s periphery diplomacy will take following concrete measures: advance relations with major countries to forge sound interactions, promote the ‘Silk Road Economic Belt’ and the ‘Twenty-first Century Maritime Silk Road’ to drive more dynamic economic cooperation, improve relevant mechanisms to achieve higher efficiency, and clear away disturbances to adhere to the path of peaceful development.

The Period of Strategic Opportunities:

New Phase, New Challenges and New Responses

Xu Jian

The power and order of the world is currently undergoing restructure. China is also experiencing a fundamental transformation in its economic and social development models. In these circumstances, the conditions that generate China’s strategic opportunity period are no longer relatively stable and spontaneous, but are more vulnerable. This demands stronger ability to take the initiative. The country’s development is also facing substantial change, with the current economic development’s focus on quantity expansion being replaced by growth focused on quality enhancement. The economic cost of maintaining and employing this strategic opportunity period will be much higher. In response to these changes, China should strength its ability to properly handle complicated and arduous international situations, encourage and elevate innovation as its core source of competitiveness, and improve its ability to create a more favorable external environment for the current economic and social development transformations, and to enable sustainable development in the future.

U.S. Policy in Central Asia after the Withdrawal from Afghanistan

Zhao Huasheng

During the past 13 years, the war in Afghanistan has dominated the U.S. Central Asia policy. After the U.S. withdrawal from Afghanistan, the structure of the U.S. interests in Central Asia will change because the war in Afghanistan will no longer be the dominant factor in U.S. policy in

Central Asia. Central Asia's role in U.S. foreign policy will decrease, and the U.S.'s concern for Central Asia will subsequently be reduced. The position of the U.S. in Central Asia will decline, but its freedom of policy choice will be increased. Russia and China's influence will rise, and the geopolitical importance of Central Asia will return to the main focus of American policy. The competition between the world powers will change to a new form. The U.S. will continue to promote the new 'silk road' strategy to continue to participate in the 'great game' in Central Asia, but there are different opinions regarding whether Russia or China will be the main opponent to the U.S. in the region.

TPP and TTIP: New Formulation of International Rules and its Implications for China

Wang Jinbo

Asia-Pacific cooperation has entered a new stage in which the Trans-Pacific Partnership (TPP) and Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) will shape the regional cooperation framework. New trade agreements, represented by the TPP, Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) and Trade in Services Agreement (TISA), have taken the lead in establishing new rules, standards and models of global trade and investment. Based on the new trends of international economic rule, China should promote the development of high-level free trade agreement (FTA) to complete its strategic arrangement for regional integration. In addition, China should consider and advocate a new strategic agenda in order to realize its core objectives of reshaping the world trade system and establishing a new international economic order. This will pave the way for China to participate in regional and global governance.