

中華民國 111 年 8 月 28 日

第 18 期

國防情勢特刊

中國西進



財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research

中國的中亞西進策略評析與展望	李哲全	1
中國西進策略與印度的戰略回應	沈明室	14
EU's Perception of the Chinese Westward Expansion	Niklas Swanström	23
中國西進之天然氣布局	劉蕭翔	43
中歐班列在中國西進的作用與影響	汪哲仁	53
從尋求出口到尋求破口—— 剖析中共「數位絲路」西進中亞之進展	曾怡碩	66
中國在中亞的軍事擴張與侷限	侍建宇	76

China Westward Expansion

Review and Prospects for China’s Westward Strategy in Central Asia	<i>Che-Chuan Lee</i>	1
India’s Response to China’s Westward Strategy	<i>Ming-Shih Shen</i>	14
EU’s Perception of the Chinese Westward Expansion	<i>Niklas Swanström</i>	23
The Natural Gas Layout of China’s Westward Expansion	<i>Shiaushyang Liou</i>	43
The Role and Influence of the China Railway Express in China's Westward Expansion	<i>Che-Jen Wang</i>	53
From looking for a way out to looking for breaches – analyzing the progress of China’s “Digital Silk Road” in Central Asia	<i>Yi-Suo Tzeng</i>	66
China’s Military Expansion in Central Asia and its Limits	<i>Chien-Yu Shih</i>	76

出版說明

「財團法人國防安全研究院」設立宗旨為增進國防安全研究與分析，提供專業政策資訊與諮詢，拓展國防事務交流與合作，促進國際戰略溝通與對話。

現設有 4 個研究所，本院研究範圍涵蓋：國家安全與決策、國防戰略與政策、中共政軍、非傳統安全與軍事任務、網路作戰與資訊安全、先進科技與作戰概念、國防資源與產業、量化分析與決策推演等領域。

本刊各篇文章由本院研究人員、以及外部學者、專家撰擬，以 5,000 字以內為度，稿件均經審稿程序，其著作權為本刊所有，未經同意，請勿轉載。

※本特刊內容及建議屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院之立場。

發行人：霍守業 | 總編輯：林成蔚 | 副總編輯：嚴振國
編輯主任：蘇紫雲 | 專題主編：侍建宇 | 執行主編：陳亮智
責任校對、助理編輯：吳自立、林彥宏、楊長蓉、翟文中、江炘杓、
劉姝廷、何至中、陳柏宏、陳力綺
出版者：財團法人國防安全研究院
院址：10048 臺北市中正區博愛路 172 號
電話：(02) 2331-2360 傳真：(02) 2331-2361
Institute for National Defense and Security Research
No.172, Bo-Ai Road, Chongcheng Dist., Taipei City, Taiwan (R.O.C.)
Tel:886-2-2331-2360 Fax:886-2-2331-2361

編輯報告

中國「西進」源自開發中國西部邊疆，以求平衡東西部發展差距，至於跨越中國西部國界，則始於「一帶一路」倡議的提出。當時面對美國「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)提出，甚至參考美國處理阿富汗未竟全功的「新絲路倡議」(New Silk Road Initiative)，並且迴避俄羅斯把中亞視為傳統安全勢力範圍的禁忌，中國在基建投資上推進經濟合作，向西擴張，意圖在亞歐大陸上一路向西，遠至歐洲。

國際權力格局在新冠肺炎(Covid-19)疫情和俄烏戰爭發生後，正在重組。中美關係持續競爭對抗，面對亞洲大陸東部的印太戰略、五眼聯盟、四方安全對話的層層壓力與阻隔，中國西進可能將變得更加積極。《中國西進》特刊集結七篇論文，嘗試勾勒中國向西擴張的過去與現狀。

李哲全總體回顧中國西進策略與上海合作組織發展情況。另外有四篇討論中國西進的個別議題：劉蕭翔介紹中國西進取得天然氣的布局與俄羅斯和中亞在其間的角色，汪哲仁描繪中歐班列對中亞五國貿易與政經情勢的影響，曾怡碩討論中亞會否成為中國數位絲路向外擴張的突破口，侍建宇描述中國在中亞軍事擴張的四種途徑。最後還有兩篇論及中國西進對不同區域安全帶來的影響：沈明室分析中國西進對印度地緣安全構成威脅與印度的回應，施萬通(Niklas Swanström)則評論歐盟對中國西進認知的轉折與改變。

這本特刊應該是國防院第一次嘗試討論中國向亞歐大陸的擴張情況。未來還希望能進一步探討中國西進更多相關的議題，像是如何改變不同國家、區域對地緣政治與經濟關係的認知與回應，以及「一帶一路」倡議的發展情勢。

中國的中亞西進策略評析與展望

李哲全

國家安全研究所

壹、前言阻撓

2022 年是中國與中亞五國建交 30 周年，也是習近平在哈薩克提出「絲綢之路經濟帶」倡議的第十年。中國勢力在中亞地區的發展，從早年的反恐與安全合作，到「一帶一路」提出後的經貿與建設投資，再到最近幾年數度見諸媒體的中國基地建設及可能的武警、解放軍進駐傳聞，都反映了近年中國「西進」的成果與中亞地緣戰略的變動。2022 年 2 月北京冬奧開幕會上，只有二十餘國領導人出席，大國領袖只有俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）與會。但中亞五國（哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯、烏茲別克、土庫曼）領導人都出席了這場開幕典禮，凸顯出中亞國家與中國日趨緊密的關係。

本文將簡要回顧王緝思「西進策略」提出迄今的 10 年間，中國在中亞五國安全與經濟面的經營、進展與局限。包括俄羅斯對中亞地區的主導與對北京擴張的防範，中亞五國對於中國提出的安全與經貿倡議的不同反應，以呈現 10 年來北京的挫折與進展，並在文末提出展望評估。

貳、「西進策略」：倡議與政策的連結

中國政府並未正式提出「西進策略」，但「西進策略」已是近年各國耳熟能詳的地緣戰略詞彙。中國西進的標的是南亞、中亞、中東、裏海各國。主張西進的學者專家中，較具代表性者為解放軍中將劉亞洲與北京大學教授王緝思。劉亞洲從 2004 年開始力主中國應該「戰略西移」。他在《西部論》一書提出：西部是中國前進的

腹地而非邊疆，開發新疆、西藏，結好中東諸國，全力爭奪中亞才是上策。¹

王緝思則沿著中國崛起與西部大開發的脈絡，於 2012 年 10 月在《環球時報》發表專文，主張中國應有「西進」的戰略謀劃。王緝思認為，西進策略在本質上是中國的「再平衡」。中國要進行西部大開發，要實現自己的「經濟再平衡」，因此需要有新的、全域性的、陸權與海權並行不悖的地緣戰略思考，需要在更大範圍內保護自己的利益，加強與各個地區國家合作。

王緝思指出，中國在地緣上是一邊洋一邊陸，地勢是東低西高，但經濟是東高西低。中國是東亞核心國家，但新疆、西藏在文化上更為接近中亞、中東、南亞，而非東亞。寧夏回族自治區可以生產穆斯林喜歡的商品向西出口，新疆可就近與中亞發展經貿，西藏可以與尼泊爾發展經貿，雲南經濟則可向緬甸發展。他強調，「西進」可將中國的地緣劣勢變成地緣優勢，這是未來幾十年中國的外交戰略及奠定全球地位的根基。中國力量發展後，應該能夠平衡其他國家間的利益，影響它們之間的關係。中國要參與全球治理，幫助他國做好治理，維護自己在那個國家和地區的利益。但具體要怎麼做，王緝思承認中國還在摸索實踐。²

2013 年 9 月，習近平在哈薩克提出「絲綢之路經濟帶」倡議，吸納了許多王緝思的想法，並加速擴大對中亞經營的深度與廣度。以下分析從安全與經濟兩個層面切入，並以多邊及雙邊角度觀察近年中國西進中亞的情形。

參、在中亞五國的安全面經營

裏海地區與中亞地區是俄羅斯的「後院」。蘇聯解體後，俄羅

¹ 〈劉亞洲《西部論》〉，《亞洲世紀&中國崛起》，2010 年 8 月 5 日，<https://reurl.cc/9GxDYd>。

² 王緝思，〈“西進”，中國地緣戰略的再平衡〉，《環球網》，2012 年 10 月 17 日，<https://reurl.cc/7DYx3l>；包蓓蓓，〈王緝思：西進，是還中國以「中國」的地位〉，《紐約時報中文網》，2013 年 3 月 20 日，<https://reurl.cc/bkzEyE>。

斯對中亞各國影響力有日漸消褪之勢，但仍不容小覷。中國要西進，除了投射綜合國力，爭取與中亞五國深化關係之外，「西進策略」還帶有防衛性質，就是要處理中國西部，特別是新疆以及中亞各國都面臨的「三股勢力」——宗教極端主義、恐怖主義、民族分離主義的挑戰。因此，倡導中國與中亞國家共同建構多邊安全機制、地區衝突的和平解決機制，不但有助區域安全與發展，也有利中國的長遠利益及塑造負責任大國的形象。

一、上海合作組織的發展與局限

2001 年 6 月，中國與俄羅斯及中亞四國（哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克）共同成立了「上海合作組織」（以下稱上合組織），³目的是要加強成員國的相互信任與睦鄰友好，強化多領域安全協作，特別是打擊「三股勢力」。20 多年來，上合組織討論議題從反恐怖主義、聯合演習逐漸發展，先後簽署打擊販毒協議、反恐怖主義公約、反極端主義公約，並發表強化國際資訊安全、打擊非法販運武器、彈藥和爆炸物品的協定，以及共同應對流行病威脅聲明等多項文件及合作機制。上合組織也陸續與獨立國協、東協、集體安全條約組織、亞信會議等簽署合作文件，並與歐安組織、金磚國家合作機制建立關係。

但經過 20 年，上合組織的合作僅限於反恐、反極端主義、反分離主義、禁毒、資安及打擊犯罪，並未進入更深層次的經貿或軍事合作。中國原本希望透過上合組織強化與中亞各國的經貿關係，但由於俄羅斯的掣肘，多年來僅簽署了有名無實的協議和文件，始終未能獲致具體進展。例如，2003 年時任中國總理溫家寶在上合組織提出逐步建立自由貿易區的長遠合作目標，但未得到俄羅斯響應。

³ 上海合作組織的前身是 1996 年成立的「上海五國」會晤機制（中國、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克）。「上海五國」會晤機制成立宗旨在加強各國邊境地區的信任與裁軍，其後逐步擴大到政治、安全、外交、經貿等各個領域的互利合作。上合組織有兩個常設機構，包括設在北京的秘書處和設在烏茲別克首都塔什干的「地區反恐怖機構執行委員會」，主要對話機制則包括元首理事會、政府首腦（總理）理事會、外長理事會等。

多年來，中國提議成立上合組織發展銀行、發展基金，也都遭到否決。「一帶一路」提出後，中俄領導人在 2015 年 5 月同意將「一帶一路」與俄羅斯的「歐亞經濟聯盟」對接，並以上合組織為「帶盟對接」平台，但之後亦無具體進展。2016 年 11 月，中國總理李克強再度提議建立上合組織自貿區，但中亞各國已加入俄羅斯主導的「歐亞經濟聯盟」，此倡議可行性甚低。2018 年，李克強在塔吉克重提設立自貿區亦無下文。同樣地，俄羅斯試圖讓中國接受並參與「歐亞經濟聯盟」，也遭到北京的拒絕。

中俄兩國的博弈主導了上合組織的 20 年。2021 年 9 月，上合組織在塔吉克舉行元首理事會議，並發布充滿上合組織一貫特色的「杜尚別宣言」。該宣言宣布要研議成立多個機構，並指中亞是上合組織的核心區，支持中亞國家維護本國及地區和平安全和穩定。宣言中，除印度、土庫曼外，哈薩克、吉爾吉斯、巴基斯坦、俄羅斯、塔吉克、烏茲別克也重申支持「一帶一路」倡議，肯定各方為共同實施「一帶一路」倡議，包括為促進「一帶一路」與「歐亞經濟聯盟」對接所做的努力。⁴雖然上合組織缺乏具體建樹，但 20 年的潛移默化，也相當程度形塑中俄對彼此的認知，並對地區安全穩定有一定貢獻。⁵

在上合組織之外，中國已另起爐灶。2016 年 8 月，中國、阿富汗、巴基斯坦、塔吉克成立「四國軍隊反恐合作協調機制」（簡稱「四國機制」）。雖然「四國機制」宣稱其宗旨仍在加強四國的反恐合作、情報分享、安全部隊培訓，但參與「四國機制」會議的代表，都是各國高級軍事將領。這是中國與中亞國家在安全合作上，首次排除俄國參與的官方機制。2020 年 7 月，中國與中亞五國以視

⁴ 包括在塔吉克成立上合組織禁毒中心，在俄羅斯成立應對安全威脅和挑戰綜合中心，在哈薩克成立資訊安全中心，在吉爾吉斯成立打擊跨國組織犯罪中心。請見〈上海合作組織二十週年杜尚別宣言〉，《人民網》，2021 年 9 月 18 日，<https://reurl.cc/9Gxj1V>。

⁵ 中國傳媒大學港澳台與世界事務研究中心特聘研究員王鵬認為，因為有上合組織 20 年的潛移默化，俄國從葉爾欽到普欽，中國從江、胡到習，得以形塑雙方認知，及對地區安全基本、穩定正面的預期。江真，〈上合組織 20 年：矛盾關係犬牙交錯 形式尚存步履維艱〉，《美國之音中文網》，2021 年 6 月 15 日，<https://reurl.cc/loIMNQ>。

訊形式成立「中國+中亞五國」外長會晤機制，宣稱將在新形勢下互利合作，攜手應對挑戰，維護共同利益。此一機制再度將俄羅斯排除在外。

二、與各國的安全層面往來

過去二十年，中國在中亞主要以反恐為名，與各國合作強化其安全，並試圖擴大軍事影響力。俄國在哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克設有軍事基地（烏茲別克保持中立），中國在中亞尚無軍事存在。但儘管中國官方否認，近年陸續有媒體報導中國在塔吉克和阿富汗邊界駐軍。

2016 年，《路透社》引述塔吉克官方消息指出，塔吉克政府多次允許中國資助興建塔吉克與阿富汗間的 11 個邊境哨點及訓練營。2018 年 3 月，國際危機組織（International Crisis Group）報告指出，媒體報導的某基地是「聯合反恐中心」，不僅有中國士兵，也有塔國軍方進駐。2019 年，《華盛頓郵報》報導稱，推測 2016 年中國武裝人員就已進駐一個位於瓦罕走廊東端，在中國、塔吉克、阿富汗三國交界處戈爾諾—巴達山省的穆爾加布（Murghab, Shaymak）附近的一個基地。報導中的相片顯示，約有疑似屬於中國的二十多棟前哨塔和建築物，中國在當地的武裝人員身著「解放軍 07 作訓服」，並佩戴武警的紅領章。2021 年 10 月，《自由電台》報導則指，中國同意提供 5,500 萬人民幣（約 850 萬美元），在戈爾諾-巴達山省的伊什卡希姆（GBAO, Ishkashim），也就是瓦罕走廊西端入口處建造基地。⁶

近年俄羅斯在西方制裁下經濟乏力，無暇顧及中亞，因此中國在中亞的安全與軍事影響力有逐年上升的趨勢。雖然中國堅稱在中亞並無駐軍，但中國已開始向中亞進行軍售，相關合作也逐年增

⁶ 《華盛頓郵報》指出，為了不激怒俄羅斯，2017 年中國邀請俄國研究人員到北京進行閉門會議，解釋中國在塔國瓦罕走廊設立前哨基地是為了反恐，而非軍事擴張，亦非侵入俄羅斯傳統勢力範圍。身著軍裝的武警是為了反恐與維護社會安全，並未直接派遣解放軍。

加。例如，過去使用俄製裝備的烏茲別克軍隊，2017 年起開始從中國採購防空導彈系統和其他軍備。中國與烏茲別克的安全與情報機構有關阿富汗事務的互動合作也越來越多。中國在塔吉克境內瓦罕走廊的東、西兩端設立基地，只是為了確保新疆安全或協防塔吉克，或有意向中亞、阿富汗與巴基斯坦擴張？這些問題仍待觀察檢證。

肆、與中亞五國的經貿往來

中亞五國自 1990 年代開始轉向市場經濟，雖然缺乏工業與基礎建設，但擁有豐富天然資源，尤其是石油與天然氣，其經濟結構與中國形成互補。西進的中國認為，經濟成長可以帶來中亞區域穩定，「一帶一路」可讓新疆的發展與中亞區域連動，透過協助中亞五國經濟建設，可促進區域穩定，並防止「三股勢力」向新疆蔓延。

一、「一帶一路」與中亞五國

2010 年代初期，中國投入中亞的資金已顯著增加，貸款方主要是中國國家開發銀行（China Development Bank, CDB）及中國進出口銀行（Exim Bank of China）。中國提出「絲綢之路經濟帶」及「亞洲基礎設施投資銀行」（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）後，更進一步以雙邊形式拉攏中亞國家。⁷「一帶一路」在中亞的大部分項目，都是透過與地主國政府雙邊討論後簽署諒解備忘錄，投資項目集中在公路、發電廠、工業園區、鐵路等基礎建設上，包括中國—中亞天然氣管道、中哈原油管道、中吉烏公路、中塔公路等一系列大型專案。

⁷ 有中國學者主張亞投行是「一帶一路」多邊理念的體現。它反映了中國遵循多邊準則的意願，也展現中國吸引英、法、德、義等國參與基礎建設的能力。亞投行目前已與許多傳統多邊開發銀行進行共同融資，包括亞銀和世界銀行，但其支付金額仍遠低於在多邊體系外營運的中國國有銀行，如國開行或四大銀行。即使「一帶一路」的設計和理念是多邊的，但中國在做法上明顯以雙邊為之。請見鄒思雲，〈「一帶一路」有可能實現多邊化嗎？〉，《中美聚焦》，2020 年 9 月 25 日，<https://reurl.cc/9G0mLa>。

2018 年 3 月，美國智庫「全球發展中心」(Center for Global Development)發表關於「一帶一路」沿線國家債務情況的研究報告。報告指出，簽署協議的 68 國中，已有 23 國面臨「債務困擾」(Debt Distress)風險；當中有 8 國因「一帶一路」相關融資，增加了陷入「主權債務」風險，吉爾吉斯和塔吉克都名列其中。2016 年，塔吉克國家債務佔 GDP 比重已達 44.8%，超越低收入國家平均比重的 40.4%，中國已成為塔吉克最大債權國。⁸中亞的「一帶一路」項目協議中，也經常出現對中方有利的附帶條件。例如，2018 年媒體揭露，翻新塔吉克首都杜尚別發電廠的中國公司「特變電工」(TBEA)，以該項目取得北塔吉克金礦開採權利，有「以資源抵債」之嫌。⁹

「一帶一路」的高調與大規模，令俄羅斯鼓吹的「歐亞經濟聯盟」相形失色；相關工程相當程度分化了俄羅斯與中亞各國。但由於 2014 年克里米亞危機後，莫斯科遭到美歐強力經濟制裁，因此需要北京的經濟支援，莫斯科已經難與北京攤牌或決裂。

二、中國與中亞五國的經貿投資

1990 年代，中國與中亞五國每年貿易額不到 10 億美元，但在 2017 年已達 300 億美元，遠超過俄羅斯與中亞五國的 186 億美元。到 2019 年，中國與中亞五國的貿易額達 465 億美元，已成為吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克的最大投資國、哈薩克第四大投資國。截至 2019 年初，中國對中亞直接投資接近 200 億美元，主要投資對象是哈薩克與烏茲別克。中國對中亞國家的出口以機電產品和紡織服裝商品為主，進口則以能源及礦產資源為主。

⁸ John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance, *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective*, Center for Global Development, March 2018, <https://reurl.cc/rDoW3E>.

⁹ 孫超群，〈一帶一路中亞出軌？哈薩克「中資輕軌案」為何緊急腰斬〉，《聯合報》，2019 年 6 月 19 日，<https://reurl.cc/6Z4jGZ>。

哈薩克是中亞經濟實力最強的國家，中國在中亞活動也特別重視哈薩克。中哈兩國貿易額在 2010 年曾達到 200 億美元。但之後雙邊貿易額持續減少，2014 到 2016 年間，雙邊貿易額甚至跌破 100 億美元。近年哈薩克反中情緒升高，¹⁰一定程度也影響中哈兩國的經貿與投資發展。2019 年與 2020 年，兩國貿易額在 140 多億到 150 億美元之間。在投資方面，從 2013 年到 2020 年，中國在哈薩克的外國投資中所佔比重也從 9.3% 下降到 4.7%，僅排名第五位。在哈薩克所欠的外債中，中國僅排名第三。

由於近年哈薩克常爆發反中國示威，中國不少投資已轉進較為平靜且希望擴大與中國能源合作的烏茲別克。2015 年起，中國已超過俄羅斯，成為烏茲別克的最大貿易夥伴。中國在烏茲別克投資的增長速度也很快。烏茲別克國家統計局指出，2019 年中國在烏茲別克外資佔比超過四分之一（26.2%），已超過俄羅斯，成為烏茲別克最大外資來源國。具體投資項目包括電信、重型卡車製造、能源、軍工產業等。過去烏茲別克曾是中亞地區對中國依賴最低的國家，但如今中國在烏茲別克的外債中已佔有約 20% 的比重。¹¹

吉爾吉斯、塔吉克兩國因經濟發展條件較差，國內情勢不穩定，因此與中國的貿易投資額較低。雖然吉、塔兩國希望中國協助發展基礎設施，但因兩國與中國毗鄰，北京更重視其安全問題，對這兩國的軍援遠遠高於其他國家。至於土庫曼則專注於向中國供應天然氣，對「一帶一路」不感興趣，自中國進口物資也不多，因此成為中亞五國中，唯一能對中國保持貿易出超的國家（如下表）。

¹⁰ 近年哈薩克爆發多起反中抗議事件。2016 年 3 月，哈薩克爆發反土地改革示威，民眾擔憂政府以土改之名操控土地轉租給中國人，並將租期從 10 年提高到 25 年。哈國政府鎮壓抗議後放棄此次改革。2019 年 9 月，哈薩克扎瑙津（Zhanaozen）民眾上街示威。導火線是中國將在曼格斯套州設立 55 家工廠。哈國政府迅速否認，但抗議依然不斷。此外，關於新疆再教育營，中國不但打壓境內維吾爾人，甚至拘捕哈薩克族人，引發哈薩克人權分子批評。請見白樺，〈北京中亞外交傾斜烏茲別克斯坦 當地對中國好感下降〉，《美國之音中文網》，2021 年 4 月 4 日，<https://reurl.cc/2ZNaZa>。

¹¹ 白樺，〈北京中亞外交傾斜烏茲別克斯坦 當地對中國好感下降〉，《美國之音中文網》，2021 年 4 月 4 日，<https://reurl.cc/2ZNaZa>。

表 1、2020 年中亞五國與中國貿易統計表

單位：百萬美元

國別	GDP 總量	貿易總額	對中出口額	自中進口額	出入超
哈薩克	171,082	21,447	9,739	11,707	-1,968
烏茲別克	59,930	6,629	1,483	5,146	-3,663
土庫曼	45,231	6,516	6,071	445	5,626
塔吉克	8,194	1,063	45	1,018	-973
吉爾吉斯	7,736	2,901	35	2,866	-2,831

資料來源：依據世界銀行與《中國海關統計月報》，2020 年 12 月資料製表。

中國與中亞五國經貿合作雖有進展，但仍面臨相當挑戰，因為這這些國家多存在法律基礎不穩、經商環境障礙多、金融市場基礎薄弱等問題。¹²近年俄羅斯無力協助中亞經濟發展，中國經濟資源則持續進入中亞國家，俄羅斯恐怕無力改變此一現實。

三、缺乏動能的中亞經濟多邊組織

中亞五國間的關係並不和諧亦缺乏互信，雖曾在 2002 年成立「中亞合作組織」，但因無力消弭彼此紛爭，最後在 2005 年決議由俄國主導的「歐亞經濟共同體」(Eurasian Economic Community) 吸納。在俄國主導下先後成立的「歐亞經濟共同體」與「歐亞經濟聯盟」(Eurasian Economic Union, EEU)，也因為俄羅斯經濟上欲振乏力，無力支持中亞五國最需要的基礎建設與外來投資，而缺乏具體進展。¹³

¹² 劉華芹，〈中國與中亞國家經貿合作現狀與前景展望〉，《中亞研究》，第 7 期，2021 年 7 月 21 日，第 83-101 頁，<http://zgy.lzu.edu.cn/info/1087/4053.htm>。

¹³ 2000 年 10 月，俄羅斯主導成立「歐亞經濟共同體」，締約國為俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克。至 2015 年 1 月，「歐亞經濟共同體」停止運作，由另一個俄羅斯主導的「歐亞經濟聯盟」接替。「歐亞經濟聯盟」旨在統一貿易法規、打破關稅壁壘、成立共同市場，但亦成效不彰。除白俄羅斯和亞美尼亞，中亞五國只有哈薩克與吉爾吉斯加入，烏茲別克於 2020 年 12 月 1 成為觀察員國。塔吉克與土庫曼則未參與「歐亞經濟聯盟」。

相對地，中國在經貿與投資上提供了想像空間。2013 年起，「中國—中亞經貿合作論壇」開始運作，這是中國與中亞國家開展廣泛交流的重要平台。另一方面，2018 年 5 月，中國與「歐亞經濟聯盟」簽署經貿合作協定，讓中國與俄羅斯在中亞的經濟影響力，維持一定程度的平衡。

伍、近期發展與未來展望

在西進策略與「一帶一路」經略下，近年中國在中亞頗有斬獲，未來中亞仍將是中國地緣戰略的關鍵重點。首先，中亞是「一帶一路」通往歐洲的必經之路；其次，中亞也是遏制阿富汗與巴基斯坦及「東伊運」極端分子進入中國的要衝；更重要的是，隨著美中對立激化、中俄實質結盟，西出中亞連結到中東的陸路，提供了中國安全的能源運輸線。

近期北京對中亞有相當著墨。今（2022）年 1 月底，習近平主持中國與中亞五國建交 30 周年視頻峰會，表示中國要和中亞五國建立更緊密的命運共同體。2 月 5 日，哈薩克總統辦公室稱，習近平在北京與哈國總統會面後已接受邀請，將於 2022 年 9 月訪問哈薩克。展望未來，中國在中亞的經營至少有以下幾個重點：

一、中國將在中亞強化部署，防止「東伊運」份子入疆

2021 年 8 月，美軍撤離阿富汗後，塔利班迅速接掌政權，重建阿富汗伊斯蘭酋長國。伊斯蘭主義在阿富汗與巴基斯坦活躍，絕非致力「去伊斯蘭化」的北京所樂見。王毅在 2021 年 7 月 28 日已先會見塔利班代表時，要求塔利班合作打擊阿富汗境內的「東突厥斯坦伊斯蘭運動」（East Turkestan Islamic Movement, ETIM；簡稱東伊運），塔利班則承諾不允許任何勢力在其境內從事危害中國的活動，雙方在此基礎上建立了相互理解。¹⁴

¹⁴ 〈王毅會見阿富汗塔利班政治委員會負責人巴拉達爾〉，《新華網》，2021 年 7 月 28 日，<https://reurl.cc/Wr6r0k>。

為防止「東伊運」擴張甚至回流中國，北京勢須加強與中亞各國的安全合作，特別是塔吉克境內的瓦罕走廊是阿富汗通往中國的必經之路，中國與塔吉克加強合作可以預期。另外，烏茲別克媒體報導，在阿富汗事務上，中國可能參與烏茲別克正在興建的從烏茲別克到阿富汗的高壓輸電線、從烏茲別克到阿富汗再到巴基斯坦或印度的鐵路等，或是邀請烏茲別克加入「四國軍隊反恐合作協調機制」，以強化遏制伊斯蘭極端主義的力道。¹⁵

二、弱化的俄羅斯可能默許中國在中亞擴大勢力

俄烏戰爭爆發後，俄國實力已遭美歐聯盟削弱。就算莫斯科能在烏克蘭戰場取得體面的戰果，在美俄關係惡化、俄國遭西方制裁孤立下，中國可能成為俄羅斯最重要的實質盟友。因此，莫斯科可能默許中國在中亞擴大勢力，但保留最後的底線——不准中國在中亞建立軍事存在。「中吉烏鐵路」是否動工、¹⁶未來將召開的「中國＋中亞五國」峰會，¹⁷都是值得觀察的重要指標。

三、中亞可能成為美中兩面競爭或兩面圍堵的場域

5月23至27日，美國國務院負責南亞和中亞事務的助理國務卿Donald Lu率領代表團（成員包括國安會、國防部、國際開發署、國際發展金融公司負責中亞、阿富汗、巴基斯坦事務的高階官員）訪問吉爾吉斯、烏茲別克、塔吉克與哈薩克，加強美國與區域國家關係，並希望推動合作，創造更緊密、繁榮與安全的中亞。¹⁸中國外長王毅結束太平洋島國訪問後，立即在6月6日至9日趕赴哈薩克訪

¹⁵ 白樺，〈北京中亞外交傾斜烏茲別克斯坦 當地對中國好感下降〉，《美國之音中文網》，<https://reurl.cc/NAvpOQ>。

¹⁶ 從新疆經吉爾吉斯到烏茲別克的中吉烏鐵路項目，可作為新疆霍爾果斯口岸到哈薩克的鐵路的替代路線。早在1997年，中吉烏鐵路就已提出並簽署備忘錄，但由於俄羅斯與哈薩克的反對、中國與吉爾吉斯軌距不一，以及吉爾吉斯籌措資金困難等問題，而一直無法落實。

¹⁷ 中華人民共和國外交部，〈王毅談“中國＋中亞五國”外長第三次會晤的成果和共識〉，2022年6月8日，<https://reurl.cc/QLG8rZ>。

¹⁸ U.S. Department of State, “Assistant Secretary of State for the Bureau of South and Central Asian Affairs Donald Lu’s Travel to the Kyrgyz Republic, Uzbekistan, Tajikistan, and Kazakhstan,” May 22, 2022, <https://reurl.cc/k1x1Ab>.

問，出席「中國＋中亞五國」外長第三次會晤，並宣布中國與中亞五國的外長會談層級，將提升到元首層級。隨著拜登政府對中政策與「印太戰略」開展，美中對立格局已大致確立。雙方競爭的焦點將在亞洲，除印太區域外，中亞地區也可能成為美中競逐的場域。

本文作者李哲全為美國南卡羅萊納大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所副研究員。主要研究領域為：美中台關係、兩岸關係、區域安全。

Review and Prospects of China's Westward Strategy in Central Asia

Che-Chuan Lee

Division of National Security Research

Abstract

This article analyzes China's operation, progress and limitations on the security and economic level vis-à-vis the five countries of Central Asia since Wang Jisi's Westward Strategy (marching west) and the Belt and Road Initiative (BRI, or B&R) were put forward. China has developed a security cooperation relationship with the countries of Central Asia through the Shanghai Cooperation Organization. China does not yet have a military presence in Central Asia, however, the media has revealed on many occasions that China has established various border bases manned by People's Armed Police in Central Asia. Economic and trade investment and BRI related projects have deepened the connections between China and each of the countries of Central Asia. China has also established mechanisms that exclude Russia such as the Quadrilateral Cooperation and Coordination Mechanism in Counter Terrorism(QCCM), China+Central Asia (C+C5) Foreign Ministers' Meeting (to be upgraded to Leaders' Meeting) and the China-Central Asia Cooperation Forum. Looking to the future, China will probably enhance its deployment in Central Asia to prevent Islamic extremists from entering Xinjiang. Russia, weakened and sanctioned by the US and Europe, will probably tacitly allow limited expansion of China in Central Asia. Central Asia may thus become another arena of Sino-US competition.

Keywords: Westward strategy, Central Asia relations, Belt and Road Initiative (BRI), Shanghai Cooperation Organization

中國西進策略與印度的戰略回應

沈明室

國家安全研究所

壹、前言

從 1978 年改革開放之後中國地緣戰略發生連續的變動，因為改革開放從四個特區開始，陸續擴大到沿海省分，因為貿易貨物皆由沿海港口出口，中國地緣戰略隨著經濟戰略的調整，轉而尋求從東面出海發展。中國從冷戰時期的陸權國家，逐步發展陸海權並重。海軍能力也從近岸發展到可以保衛沿海經濟成果及港口的近海，而後則發展可以保衛能源安全航道及全球海洋利益的遠洋海軍。中共這種「一部分地區（沿海各省）先富起來」的政策，雖然促進沿海各省的發展，帶動中共經濟與綜合國力的成長，卻也形成沿海各省與大西部地區¹發展不公平的現象，中共必須透過大西部開發的政策，提升整個大西部地區各省的發展。²

大西部開發政策的實施，參考沿海各省的模式，希望以各省自己的資源與能力，引入外國資本進入投資，即使是已經投資沿海各省的外資，或是中共的私營企業也都可以投資大西部開發計畫。³大西部各省所受的政策紅利不同，但是出現了一個根本的問題，那就是大西部開發投資生產的貨品，如何出口及外銷。如果從東線出海，出口到美洲地區或東南亞，必須加上內陸運輸的成本。但是如果出口到歐洲從東線出海，繞越麻六甲海峽、印度洋、蘇伊士運河（Suez Canal）經地中海，航程非常遠，更增加海上運輸成本。

¹ 大西部泛指中國大陸西南、西部、西北部及東北部未被列為改革開放第一波的省份。

² 李善同主編，《西部大開發與地區協調發展》（北京：商務印書館，2003 年），頁 3-21。

³ 王洛林主編，《未來 50 年中國西部大開發戰略》（北京：北京出版社，2002 年）。

雖然海上運輸及陸地鐵路運輸成本各有盤算，但在中共而言，要避免在海上受到其他海權大國的箝制，建立一個安全的陸地運輸路線，是非常重要的。於是中共發展了中歐班列，將中共貨品以鐵路運輸的方式，運送到中亞、中東、西亞、東歐乃至西歐。2013 年中共制定了「一帶一路」倡議，希望從陸地運輸及海上經營的方式，表面上在提出計畫協助沿線國家基礎建設，實際上也透過此計畫轉移中國過剩勞務及物資，擴大對沿線國家政治影響力，伺機建立海外軍事基地。

就中國的地緣戰略意圖而言，西進除了可以連結中亞國家，屏障新疆的安全之外，可以從陸路連接印度洋的港口，使中國貨物除了中歐班列之外，也有海運出口的空間。更重要的是，如果中共「一帶一路」倡議成功，有可能使中共成為超越美國的更大規模經濟體；因為美國國力下降，讓中共可以逐漸取代美國在沿線區域國家的影響力，成為名符其實的全球霸權。

對那些與中共友好國家而言，當然樂見中共超越美國成為全球首強，並從中共的援助或外交影響力得到更多好處。但是對那些與中共有可能導致衝突的歷史恩怨，或者正在和中共競爭的國家而言，當然不樂見中共的擴大崛起。以印度為例，冷戰時期，印度與蘇聯站在同一陣線制衡中共，1962 年雙方還爆發邊界戰爭。即使冷戰結束中印邊界衝突仍難化解，每隔數年就會發生不持槍械的暴力衝突。如果中共成為全球強權，具備更強軍力，印度將會擔憂中共以強勢方式奪回拉達克（Ladakh）及藏南地區。基於此，印度對於中共西進策略格外敏感，並對其影響採取戰略回應。

貳、印度對中共西進影響的認知

一、中共西進後地緣戰略擴張，形成圍堵印度之勢

過去因為巴基斯坦與中共全天候戰略夥伴關係，加以喀什米爾的議題，印度主要威脅來自西部及西北部的巴基斯坦，加上原有中

印邊界衝突，以及印度東北部分離勢力，使印度面臨「2.5 條戰線」。⁴但是因為中共西進策略強化對南亞國家的拉攏，加上原來「珍珠鏈戰略」，⁵以及後來「一帶一路」倡議中的海上絲綢之路在印度洋的加強部署，使印度認為中共在地緣上的擴張，將對印度形成圍堵之勢。而在「一帶一路」倡議中，不論是「中巴經濟走廊」、「孟中印緬經濟走廊」、中共與尼泊爾鐵路的興建、中共加強與不丹的關係，都讓印度覺得中共藉機會進入印度後院，不僅在海權上受到威脅，印度可能連對中印邊界沿線國家的主導權都會失去。

尤其一旦「中巴經濟走廊」一旦成型，有助巴基斯坦經濟發展，也會影響印度對喀什米爾問題的處理，形成印度與中共拉達克邊界問題之外衍生出新的問題，讓喀什米爾問題治絲益棼，難以解決。不管中共所持的理由是在經濟開發或是外交互助，印度都不會以善意去解讀假想敵中共的任何行為。

二、中共在印度洋海權擴張，印度將面臨海上安全威脅

從中共派遣海軍治亞丁灣打擊海盜之後，平均約半年一個梯次的海軍艦艇巡防北印度洋，成為中共海軍磨練遠洋作戰能力的機會。除了航空母艦外，幾乎中共各型軍艦都曾參與打擊海盜的任務，藉著任務前或是在任務結束，執行各種海軍外交的任務曾和俄羅斯及伊朗舉行定期海上聯合演習。另外，中共出售巴基斯坦潛艦並與巴基斯坦在印度洋的軍事演習，也讓印度感覺芒刺在背，猶如在印度洋制海權的逐漸消逝。過去中共宋級潛艦曾經進入印度洋並在斯里蘭卡的可倫坡停泊，已經接近印度洋南部的要域，形成對印度海軍的包圍。

⁴ Praveen Davar, "Not Ready for 'Two-and-A-Half Front' War," *National Herald*, April 05, 2018, <https://www.nationalheraldindia.com/opinion/not-ready-for-two-and-a-half-front-war>.

⁵ Junaid Ashraf, "String of Pearls and China's Emerging Strategic Culture," *Strategic Studies*, Vol. 37, No. 4 (Winter 2017), pp. 166-181.

依此推論，中共核潛艦應該也會進入印度洋，並且可以從海上發射彈道飛彈攻擊印度本土。除此之外，中共與孟加拉、馬爾地夫（Maldives）、塞什爾（Seychelles）、模里西斯（Mauritius）的合作與開發，讓中共已經能夠涵蓋北印度洋的範圍。如果加上中共柬埔寨的雲壤基地（Ream Naval Base），在吉布地（Djibouti）的軍事基地，中共已經能夠在印度洋部署一支海上的戰略武力。這要促使印度必須要加快印度洋海上武力建構，並強化對馬六甲海峽進入印度洋的海空監偵能力。

三、中共西進後主導沿線國家經濟對印度經濟發展影響

除了地緣戰略與軍事層面的影響之外，印度主流觀點也認為如果中共「一帶一路」倡議成功，使中共可以透過港口興建、產能合作、工業園區開發、人民幣國際化等手段，主導沿線國家的市場與經濟路線，使中共本身產品交通因為鐵路及港運便利性大量輸入沿線國家，使得中共資金、技術、勞動力大量湧入周邊國家，得以向外輸出中共主導的商業規範、標準、規則，強化對各國市場的掌控，獲得更多的經濟利益。過去印度在與中國經濟競爭中，一直處於劣勢，如果連南亞國家的市場，多數被中共產品所充斥，對印度積極開展的「印度製造」，或是延攬外商投資的政策，都會造成影響。

根據媒體報導，孟買外交事務智庫《門戶之家》（Gateway House）發現，印度至少有 75 家在電商、金融科技、媒體、聚合服務和物流領域的公司擁有不同金額的中共資本。其中，在印度總計 30 家「獨角獸」企業⁶中，中共在 18 家擁有多數股份。為了提防中共對印度戰略性產業的影響，印度從 2020 年 4 月開始調整新的外國

⁶ 所謂「獨角獸」企業，就是指市值超過 10 億美元的私營公司。

直接投資（FDI）政策，所有來自「與印度有陸地邊界國家的投資」都要得到事先批准。⁷印度對中共產品提高關稅或是採取反傾銷調查，都是在反制中共產品對印度本土產業及吸引外商投資的影響。在 2017 年級 2020 年中印邊界衝突爆發後，印度接連發生抵制中共產品的活動，除了表達印度人民中共的反感之外，印度本土產業的發展受到影響，也是潛在因素之一。

參、印度對中共西進的戰略因應作為

針對中共西進策略的不同影響，印度也在維護核心利益前提下，分別在政治、軍事與經濟上採取相對應的戰略作為。

一、政治上和而不親

印度與中共因為邊界問題難以解決，存在爆發戰爭可能性。就中共而言，領土主權問題屬於核心利益。且因為中印邊界鄰近新疆及西藏更不可能退讓，也讓印度擔憂中共在軍力強大內部問題解決之後，將會對中印邊界問題強勢漸進的方式，奪取拉達克及藏南地區。從新疆與西藏基礎建設強化，西部戰區兵力部署看來，中印邊界問題必有一戰。在雙方各有民族主義壓力下，邊界問題成為制約中印關係發展的因素，但以兩國現況，以戰爭手段解決邊界問題，並無必勝把握，形成長期戰爭對兩國國家發展與經濟將造成重大衝擊。這也是為何爆發邊界衝突，但不會形成軍事武力戰爭的原因。

同樣的，兩國都想和平相處，但是在邊界問題又無法退讓，無法有效防止下，一旦爆發衝突只能適度管控，能有固定溝通與信心建立措施管道，因此無法根本解決兩國歧見與衝突根源。在此情況下，印度對內不能示弱強硬表達主權不會退讓，但是在無必勝把握及擔心戰爭規模擴大下，將會對中共採取「和而不親」的方式，穩

⁷ 祖拜爾·阿哈邁德（Zubair Ahmed），〈中國投資在印度與印度的抵制中國運動〉，《BBC 中文網》，2020 年 6 月 8 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52973528>。

定邊界和平，不會以武力解決邊界問題。但是地緣戰略利益、民主及共產意識形態對立與貿易競爭下，兩國不會成為親近的戰略合作夥伴。

二、軍事上防而不打

印度對於中共軍事擴張的擔憂，不僅存在於邊界軍事威脅而已，因為中共追求遠洋海軍的發展、遠程兵力投射能力發展與戰略導彈的多樣化，已經讓印度必須加快軍事現代化，以及早防範中共可能的軍事進犯行動。畢竟，1962 年戰爭失敗的教訓，就是輕忽中共進犯的意圖所致。雖然印度不願意在邊境上發生戰爭，但是對於中共在中印邊界的各種戰略措施及行為，如制定陸地國界法、沿邊界線建立村莊成為第一條戰線、興建新疆及西藏的鐵公路及軍用機場的建設，都和中共南海興建人工島礁的軍事基地一般，以切香腸的方式造成既定事實，營造及強化戰場經營，必要時加快兵力部署，藉此贏得可能爆發生戰爭。

印度也看出中共的戰略意圖與部署，遂採取積極防範戰爭的措施，如購買現代化軍事武器系統、加強軍事基礎建設、兵力結構的現代化、強化部隊訓練等方式，以嚇阻中共從邊界的入侵。尤其在中共完成軍改之後，不論是西藏軍區、新疆軍區、76、77 集團軍，都已換裝新式裝備，以合成旅的編組進行作戰訓練。而印度仍以傳統山地軍及山地師的編制部署，鄰近邊界的基礎建設也有所不足，印度軍隊雖自恃勇敢捍衛邊界安全，也無必勝的把握。印度仍然以「防而不打」的方式管控邊界衝突但如果中共執意以軍事進犯的方式，複製另一次 1962 年的戰爭，印度基於雪清國恥的原因，將會全力抵抗。

三、經濟上競阻互用

印度從 1990 年代開始經濟改革某些政策其實受到中共的影響，

如以政策優惠吸引外國投資、建構大量產能成為世界工廠等，但也因為如此，使得這兩個世界最大人口國家兩國在能源、原物料、外商投資、出口市場等方面，處於競爭的狀態。商業及貿易的競爭並非零和遊戲，尤其在經濟全球化下透過理想布局與良好投資環境，可以創造共贏的結果。因為，中共改革開放比印度早二十年，產業結構不同，兩國出口品項也有差異，如印度主要以貴金屬、珠寶首飾、鐵礦石、木材及木製品、橡膠等初級原材料產品出口到中國大陸；中共則以機電、船舶、車輛等附加值較高的產品為大宗。尤其是在 ICT 產業方面，中共已經超越印度的製造與研發能力。

以此而論，印度與中共在經貿上合作，應該可互蒙其利甚至「一帶一路」倡議中，「印中孟緬經濟走廊」也可促進印度東北部地區的繁榮發展。但是中共以國家資本投入的經濟貿易政策，不論是投資布局或是企業的跨國發展，都帶有濃厚的國家任務與政治使命，這也讓印度必須及早設想中共對其經濟政策的影響與後果，並及早採取因應作為。基本上，印度對中共西進的經濟作為及影響，採取競阻互用的方式，在國際市場或引進外國資本上處於競爭的地位，但是對於中共產品進入印度市場則基於網路資訊安全、排擠國內產業、阻止中共對印度經濟滲透等考量，以高關稅或禁止進口的方式，阻止中共產品進入。

在競爭上，印度或許可以因為美國對中共制裁，因為中共強硬政策限制及干擾讓外資逃離中國，讓印度廠商可以得到一些訂單，或是吸引某些廠商進入印度投資。但是由於生活環境調適、基礎建設的滿足，以及在金融及貿易法規上的配合，印度仍有成長空間。另外，印度或許可以基於民族主義，制裁或禁止某些中國產品進入印度，但是若無足夠替代商品，產品需求仍然存在，要禁止與阻擋並不容易。而且如果能夠獲取高額利潤，要通過阻止的法案及政策可能就會受到大企業的干擾及反對。

肆、未來發展

印度對中共西進戰略的回應，主要因為在印度戰略決策群中，仍將中共西進視為擴張全球的戰略野心，企圖主導全球的政治、經濟與軍事的規範。在考量印度本身對國際格局的認知、印度未來在國際格局的角色，以及印度對中國的防範等因素下，仍會採取警戒與防範的心理。⁸即使中共在現今西進戰略，因為「一帶一路」倡議的短暫失敗而受挫折，就中共長遠國家戰略而言，東向太平洋及西進印度洋及大西洋戰略不會大幅度的調整。

尤其在美國撤離阿富汗、俄羅斯在俄烏戰爭中的挫敗可能將改變中亞與東歐的戰略格局中共也很想接受俄羅斯在東歐的影響力，與美國相抗衡。就印度而言，不論是美俄在烏克蘭戰場，以及未來在東歐的對峙；或者美中之間在印太區域的戰略競爭，印度都不太可能延續不結盟的策略，置身事外。因為印度追求全球強權地位、致力發展經濟、強化軍事能力嚇阻強敵，都需要區域外大國的協助。印度無法阻止中國的西進戰略，但是印度國家利益必然受到中國西進戰略的影響，印度除了自己本身採取相關因應作為外，如何結合全球與區域安全機制，防範中共西進戰略對印度國家利益的危害，也是印度所需考量的。

本文作者沈明室為國防大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所研究員兼所長。主要研究領域為：國家安全研究、中共軍事、戰略理論、國防組織研究、武裝衝突法、國防戰略與政策。

⁸ 毛悅，《中國周邊外交發展報告》（北京：社會科學文獻出版社，2017年）。

India's Response to China's Westward Strategy

Ming-Shih Shen

Division of National Security Research

Abstract

As far as China's geostrategic intentions are concerned, the westward strategy can not only connect to Central Asian countries and ensure the security of Xinjiang, but also connect to Indian Ocean ports by land, so that Chinese goods can be exported by sea in addition to China-Europe railways. More importantly, if China's Belt and Road Initiative (BRI) can be completely successful in the future, it is likely that China will become a larger economy entity than the United States; because of the decline of the United States' national power, China can gradually replace its influence in the countries along the route of the BRI and become a veritable global hegemonic power.

Countries that have historical grievances with China that may lead to conflict, or are competing with China, of course, are unhappy to see its expansion. If China becomes a global power with a stronger military, India will be particularly sensitive to China's westward strategy, and will make strategic responses to the geopolitical impact of the westward movement of China.

Keywords: India-China Relations, Border Dispute, Sino-India War, Act East Policy

EU's Perception of the Chinese Westward Expansion

Niklas Swanström

Institute for Security and Development Policy, Sweden

1. Introduction

Europe has lately been reluctant to see further unrestricted Chinese expansion into the European continent, not least in the eastern and central European states. Even if many states initially saw the Chinese Belt and Road Initiative (BRI) as something that could be economically lucrative and a balance between the EU and the U.S. This was due to what was seen as a withdrawal of the U.S. from transatlantic commitments and the Eastern and Central European state's perception of Western European mistreatment of the "new" European regions. That said, there has been increased concern with Chinese expansion into Europe, and perhaps most interesting, Eastern and Central Europe have to a great extent, been leading this process.

The Chinese economic take-over of Central Asia has been much less concerning for Europe, or maybe more correctly, ignored by the EU. It should be noted that there was initially also a much more positive and naïve view of the Chinese engagement with Central Asia and Europe, especially in terms of infrastructural development and Foreign Direct Investments (FDI). This was not least due to the possible compatibility of the BRI and the European initiatives. This naivety has reduced significantly as the deliverables from China have been perceived to be negative.¹ Europe failed to see the impact of China in Europe and the Greater Central Asian

¹ For a more exhaustive analysis of BRI specifically and the impact on Europe, please see: Svante Cornell & Niklas Swanström, "Compatible Interests? The EU and China's Belt and Road Initiative," Swedish Institute for European Policy Studies, Report no. 1, Stockholm, January, 2020, <https://www.sieps.se/en/publications/2020/compatible-interests/>.

region, as it was concerned with the perceived U.S. disengagement with Europe and focus on Asia. It also maintained an over-reliance on the positive changes economic integration and liberalization could have on Russia and China's political and economic systems over time; this was a misperception based on a rather arrogant view that its normative and superior liberal view would change less democratic states over time. A belief that has since been revised.

The hostile relations between China and Europe have been accelerated by the second Russian invasion of Ukraine in 2022 and the tacit support from China. The war in Ukraine has fundamentally changed the security and economic landscapes of Europe, and its Eastern border has changed physically, but even more so emotionally and security-wise. It has even forced EU integration and cooperation, Finnish and Swedish formal applications for membership in NATO, and strengthened the faltering transatlantic link. The relations and perceptions of Russia have changed to a more realistic engagement driven by disengagement, reduction of energy dependencies, and strong support of Ukraine. This change was already initiated in 2014, or at least considered, during the first invasion of Ukraine. Still, the EU failed or did not care, to reduce the critical energy dependency and establish effective sanctions regimes against invading Russia. The second war in Ukraine was followed by a much more coordinated and effective response from Europe, and the international community at large, at least among democratic states, which is concerning for China.

Even if this is a war in Europe and not a conflict in Asia, the invasion by Russia of an independent and democratic European state has had and will continue to have repercussions on China's relations with Europe, and not least, its westward expansion through Central Asia and Russia. The European borders with Russia have been effectively closed through the

extensive European sanctions, and the Russian borders with Ukraine have been bombed beyond recognition by Russia itself. This has made transporting goods and persons virtually impossible without high additional costs. That is not only true about railway transport but also the air transport over Russia, and possibly maritime transport through the arctic that has taken new routes avoiding transit over Russia. This is of significant concern for China which designated Russia as one of its central nodes of the Belt and Road Initiative to connect with the important markets in Europe and the Middle East. From the early days of the BRI, China diversified its infrastructural projects and created nodes and routes independent of Russia, despite some Russian discontent with this policy. This benefits China today, even if Russia is still necessary for China's infrastructural projects and increased trade.

Despite China's diversification of infrastructural projects, its westward expansion established Russia as a critical node in its reach to Europe, which is one of its largest and most important markets, with an export of 472 billion Euros (522 billion USD) and a trade surplus of 249 billion euros for China.² Neither Russia nor Central Asia have been or will be critical trading partners for China, excluding the energy imports from the region. Still, the EU and the Middle East are Beijing's primary targets in its westward expansion, and the Russian invasion of an independent European state threatens China's trade relations with Europe.³ Beijing's, and maybe most important Xi's, support of Russia, despite its aggressions, has increased the potential for secondary sanctions against China, as well

² "Soaring imports depend on EU's China trade deficit – Eurostat," *Reuters*, April 1, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/soaring-imports-deepen-eus-china-trade-deficit-eurostat-2022-04-01/>.

³ This is not to say that the economic impact of the war is not devastating for many states, and Ukraine and Russia produce some of the very critical resources, such as 37% of the world's palladium, 17% of its natural gas, 13% of its wheat production and 12 percent of the oil to mention only the most significant sectors. Manjushree Sanjay Dole, "Russia-Ukraine war: Impact on Indian Economy," *International Journal of Novel Research and Development*, Vol. 7, issue, 4, April 2022, p. 303.

as a transformation of the geopolitical landscape into a conflict between authoritarian states versus democracies.

2. China and its Road toward Europe

The Chinese expansion into Central Asia and Eastern and Central Europe has been a complex issue for the European Union. It is both a challenge to values and European security, but at the same time, it offers economic opportunities that are difficult to neglect. The member states of the EU and European states outside of the EU are divided on how to perceive the Chinese arrival at the EU's Eastern borders and its impact on European economies. China's economic impact on most European states is concerning. The import increase in 2021 made China the most prominent partner for the EU related to imported goods, with an average of 21 percent of goods imported to the EU, with a 56 percent import of machinery and vehicles from China.⁴ The Chinese foreign direct investments have focused on the more technologically advanced states such as Germany, France, Sweden, etc., with a much lower investment rate in Eastern and Southern Europe.⁵ Due both to increased tension between China and Europe and the pandemic, both trade and investments have been declining and will not increase as rapidly after the pandemic as it has done in the past. This is not an insignificant proportion of the European economy. Still, the challenge is not the size but the critical dependency, such as energy, high technology, and medicine, to mention a few sectors where China has made inroads that should be concerning for the EU.

The pattern China has experienced in Central Asia is even more accentuated, where the Chinese trade has grown more than 25 times over

⁴ "Significant Increase in EU imports from China," *Eurostat*, April 1, 2022, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20220401-1>.

⁵ "Cornelius Hirsch, China's influence in Europe – by the numbers," *Politico*, September 14, 2020, <https://www.politico.eu/article/mo-money-mo-pandas-chinas-influence-in-europe-by-the-numbers/>.

the last two decades and has excellent potential to be even more prominent.⁶ This trend risks accelerating unless democratic states such as the U.S., Japan, and the EU offer alternatives to Chinese domination, something they have failed to do. This is not least if the BRI can refocus from Russia to Central Asia and the Caucasus, bridging China to Southern Europe, Iran, and the Middle East. Central Asia states are not content with the increased dependency on China; on the contrary, there is an economic opportunity here for Central Asia and the Caucasus as China will be forced to change its transit routes, that is difficult to ignore. There are also political advantages to China's engagement. Beijing tends to turn a blind eye to human rights abuses and political authoritarianism, which has benefitted some regional governments and European states with weaker democratic credentials and more corruption. This said the Central Asian states seek to diversify their political and economic relations with the U.S., Japan, and Europe, to mention but three.

This is not to say that the EU and China have inherently different interests in the Greater Central Asia region or trade in general. In principle, the EU and China share the interest in expanding continental trade across Eurasia. It should also be noted that China's trade and political cooperation with the Central Asia states has improved their national sovereignty by reducing Russian influence and control. Additionally, approximately 90 percent of the Sino-EU trade is sea-based, with the bulk of the remaining trade being shipped by air.⁷ Taking the shorter routes over Eurasia would decrease both time and costs and would make a great deal of sense

⁶ Almaz Kumenov, "China promises more investment at Central Asia summit," *EurasiaNet*, January 26, 2022, <https://eurasianet.org/china-promises-more-investment-at-central-asia-summit>; China and Central Asia: Bilateral Trade Relationships and Future Outlook, *China Briefing*, May 20, 2021, <https://www.china-briefing.com/news/china-and-central-asia-bilateral-trade-relationships-and-future-outlook/>.

⁷ Svante Cornell & Niklas Swanström, "Compatible Interests? The EU and China's Belt and Road Initiative," *Swedish Institute for European Policy Studies*, Report no. 1, Stockholm, January, 2020, p. 18, <https://www.sieps.se/en/publications/2020/compatible-interests/>.

economically, not even considering the potential positive environmental impact. The idea of a Eurasian transport corridor is not an original Chinese idea. The EU launched, already in May 1993, the initiative known as TRACECA – Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia with the vision of developing trade with East Asia. BRI, initiated in 2013, would potentially connect very well with the TRACECA and the European Neighborhood initiative (2003) that evolved into the Eastern partnership in 2009.⁸

China has been more vocal and seemingly much more successful than the older European initiatives because China has put a great deal of political prestige, economic resources, and a coherent strategy behind it. At the same time, the EU focused on the integration aspects of the union and failed to act as a realist power rather than a normative actor in its neighborhood. EU was, in reality, not ready to shoulder the political and economic commitment to construct such a significant initiative, something that could have changed with the war in Ukraine. But, if the Chinese and European initiatives are complementary, or at least not in conflict, why has there not been much more cooperation, in addition to the reality that Europe has put relatively little focus on its close neighborhoods?

The challenge with the BRI from a European perspective is that China's initiative is infected with questionable economic policies and a lack of transparency, but more importantly, is the politicization of the initiative that aims at building economic and political networks that stands in direct contrast to European interests, and then not only normative values. Despite China having been instrumental in stabilizing the political and economic development of the Eurasian states in Central Asia and the

⁸ European Commission and HR/VP, Connecting Europe and Asia - Building Blocks for an EU Strategy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Brussels, September 19, 2018, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf.

Caucasus by breaking the Russian hegemony and securing financial independence, the step toward expanding non-democratic and non-transparent government lead economies is troublesome. The BRI investments and trade often come with strings attached and have de facto cemented a negative political development in many of the states it has engaged in. On the other hand, this could be attributed not only to Chinese activism but also to the inactivity of the European and American states that have left many of these states to the warm embrace of China and Russia.

Many Central Asian, Caucasian, and European political leaders were initially attracted by Chinese investments, partly because the vanity projects they planned would not receive any funding from other sources but also because there was no need to consider human rights, transparency, or political responsibility. This was initially successful in terms of signed cooperation agreements. Still, the positive impact was left out, and there are indications that the Chinese policy of supporting dead-end projects will end after the pandemic. This is partly because it has been realized how difficult it has been to see any real impact but also because China needs to clean up its reputation, seek real economic profit, and abide by international norms, at least superficially. Beijing's policy of rampant interference in internal affairs, such as the Uighur issue in Central Asia, control of local resources such as agricultural land in Kazakhstan as well as bringing in the Chinese workforce and construction materials in all BRI projects have impacted the regional economies negatively and has created large-scale anti-Chinese sentiments. This is additional evidence of large-scale corruption that has been filling low in state-supported investors from China when engaging in business abroad. In the last Transparency International report from 2011, Bribe Payers Index, Chinese companies were second to Russia from the bottom. There is evidence that supports

that with the development of BRI, the situation has even become worse.⁹ Chinese companies, especially those with government connection, has further had issues engaging with states bound by EU legislation, compared to the conditions in the Balkans, Caucasus, and Central Asia, and today the resistance from the European members of the 16+1/17+1 institution is extensive.

Additionally, despite the promises, there is a lack of real Chinese investments. Among many, Poland and the Czech Republic experienced that China promised high but delivered low, in addition to what was perceived as political interference from China in internal affairs. Much of the BRI projects investments were from China, but the states themselves, and little economic benefits have come from participating. The Baku-Tbilisi-Kars railway connecting the Caspian Sea with the Turkish Railway network, as one example, was financed by Azerbaijan, Georgia, and Turkey with minor funding from China but hailed by China as a BRI success.¹⁰ Needless to say, there was not much help from EU either, and the unhappiness with the West is understandable.

The pandemic and the war in Ukraine finally focused on a much older issue, dependency on non-democratic and totalitarian states, in areas of critical importance. Expanding trade will be necessary, but there must be a realization that the EU cannot continue relying on China and Russia in critical sectors, and trade dependency must be reduced significantly. There is a need for home-shore industries in critical sectors. There has been some

⁹ “Bribe Payers Index 2011,” *Transparency International*, p. 5, https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe_payers_index_2011?mode=window&backgroundColor=%23222222.

¹⁰ Constanze Letsch, “Istanbul’s Underwater Bosphorus Rail Tunnel Opens to Delight and Foreboding,” *The Guardian*, October 29, 2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/oct/29/istanbul-underwater-bosphorus-rail-tunnel-european-asian-earthquake>; Svante Cornell & Niklas Swanström, “Compatible Interests? The EU and China’s Belt and Road Initiative,” *Swedish Institute for European Policy Studies*, Report no. 1, Stockholm, January, 2020, <https://www.sieps.se/en/publications/2020/compatible-interests/>.

positive movement regarding Russia, but it remains to be seen if all European states have the political and economic stamina to see this through. The EU has not paid enough attention to its concrete political and economic interests in designing instruments for dealing with China and Russia. With China focusing more on the southern route, the EU must emphasize its relations with these states. Closer to home, China's interest in the new EU members is concerning, but what will happen with the Chinese attempt to gain influence in what they perceived to be Europe's soft belly, the 16/17+1 initiative?

3. 16/17+1: a Concern for EU or China?

EU has increasingly grown weary of China's influence on European economies and the lack of reciprocity in the economic and political fields. The EU is divided on how to approach China, in what sectors, and to what degree we should engage China. It is a growing consensus that dealing with an authoritarian state driven by a state-led capitalist economy is unreasonable. Furthermore, there is an understanding that the EU increasingly needs to decrease its dependency or, at a minimum, improve the reciprocity and transparency in our bilateral relations.¹¹

EU has also outlined China as an economic competitor and systemic rival. Still, there are sentiments in Europe that engage the thought of being able to engage China on equal and fair terms to benefit from the potential economic benefits. I use the word potential here as China has not delivered to the extent promised to some of its partners. Europe suffers from a severe trade deficit and political interference. Chinese interference in the internal affairs of several European states and direct economic attacks on some

¹¹ Janna Oerter, "The new China consensus: How Europe is growing wary of Beijing," *European Council on Foreign Relations*, September 7, 2020, https://ecfr.eu/publication/the_new_china_consensus_how_europe_is_growing_wary_of_beijing/.

states, such as Lithuania, for taking political decisions well within the framework of national sovereignty has changed the perception of China to a more sober view. That said, the potential Chinese investments and trade have put a spell on some actors within the Union and some of the neighboring states of Europe.

China tried to coerce and split Europe by establishing the constellation of 16+1 that turned into 17+1 with the accession of Greece and utilizing the existing divide and tension between the western and eastern parts of Europe.¹² This has become China's greatest disappointment in its interaction with Europe. Almost all states that initially initiated the cooperation mechanism have now turned critical of China, and Lithuania has left the grouping for it to become 16+1 once again. The failure to provide its partners with something other than photo opportunities and promises has created resentment against China. This has been troublesome, but China's support for Russia during its illegal invasion of Ukraine and outs collaboration with Russia in cyber operations, influence campaigns, etc., has been deeply disturbing for the states that once were under Soviet rule or influence. China's connection with Russia and the history these states have had with Russia made these states more inclined to turn to the U.S. and NATO than to China and Russia. It was a misunderstanding from Beijing that there would be respect or at least an acceptance of Russia as the regional master. In contrast, these states would never submit to Russia again, in the same way, that Ukraine has resisted the Russian invasion. Additionally, the Eastern and Central European states have been most inclined to follow the US recommendations to reduce Chinese economic influence in their economies, and prevent China from controlling their 5G

¹² Richard Turcsányi, "China and the Frustrated Region: Central and Eastern Europe's Repeating Troubles with Great Powers," *China Report*, Vol. 56, issues 1, 2020, pp. 66-77.

development. They arguably have the most favorable, or at least most outspoken, view of Taiwan in Europe.

As mentioned, there has been very little economic profitability for China in Eastern Europe and vice versa. The Chinese companies eyed the Western part of the Union, and it was difficult for China to produce significant results among the 16+1 actors.¹³ Moreover, it has become apparent to the European Union that the 16+1 scheme was an attempt to divide and weaken the Union and its cooperation with the U.S. This has not resulted in China has decreased its attempts to influence these states. Still, with active criticism from the Union and no or limited positive impact from the cooperation, it has virtually become a showcase of Chinese arrogance and pressure. When China promoted its economic and political model (with corruption and a state-led economy) within Europe's borders, it directly threatened the EU's internal governance. It could counter Europe's political and economic norms and values when directed to its neighbors. EU's 2018 EU-Asia Connectivity Strategy (EACS) should be viewed as a response to BRI and the Chinese assertive behavior in the extended region, the realization that the EU would need to export its form of connectivity and a rule-based system rather than the Chinese has slowly been realized. The invasion of Ukraine has made it even more necessary to implement such a system. The few references to China and the omission of BRI in the text could indicate that EACS is an initiative to counter BRI, not least when the language of "sustainable connectivity," "international rules-based connectivity," etc., seem to be directed against the Chinese language guiding BRI.

¹³ Fatoumata Dialo and Niklas Swanstrom, "Emerging Giant Shaking up the EU? Impacts, Challenges and Implications of China's Investment Frenzy in Europe," *Institute for Security and Development Policy*, March, 2020, <https://isd.eu/publication/emerging-giant-shaking-up-the-eu/>.

EU's relationship with Greater Central Asia was slow to develop. It was not until 2005 that the post of EU Special Representative for Central Asia was created. The EU did not have a concrete policy toward the Post-Soviet territories until 2007. This was very different from the strategies for other regions. In Central Asia, the EU strategy referred to "achieving stability and prosperity using peaceful interaction" and contributing to "the dialogue between civilizations." In more precise terms, Greater Central Asia seems like a region separate from Europe. In contrast, the closest neighbor of Europe has been treated as European states. This with the expectation or hope that they once could join the EU, and since Europe's focus has been on integration, Central Asia was left mainly to the influence of China and Russia. This changed somewhat in 2017, and finally, in 2019, when the EU Council clarified that Central Asia was a "significant partner of the EU," Europe established the structure to more effectively become a political and not only normative actor in the region.

4. Rugged Terrain and Trade Walls

The complexity is further added through the war in Ukraine and the halt, or at least temporary setback, to the expansion of BRI and Chinese trade with Europe. Russia was one of Beijing's main transit hubs for merchandise and infrastructure projects directed toward Europe, and especially Northern Europe, something that the sanctions against Russia and Belarus have effectively halted. Chinese is today, and for some time, forced to either take a more southern route into Europe or to increase maritime transport. Both avenues are congested and in dire need of increased investments, not least land-based transport routes that would go through Europe's southern territories and southern part of Central Asia and the Caucasus. This will involve massive investment, deal with political

challenges in the transit regions, and decrease the potential revenues that Russia could gain. China will have to consider if the return will be worth the new investments or if the EU has reached a point where they will consider decreasing their import from China, at least in critical and necessary industries and home or nearshore them at the expense of Chinese trade and if the U.S. or Europe could contest the new routes. China has been actively trying to build infrastructure links circumventing Russia. Still, the U.S. conflict with Iran, the sanctions imposed on trade with Iran, and the close relations between the U.S., Azerbaijan, Georgia, and Turkey as NATO members have not eased China's concerns putting too much reliance on the Southern route.

Besides transit issues, increased costs, and new routes that circumvent Russia to the south, Russian financial institutions are no longer a part of SWIFT and the international banking system. As long as the Russian aggressions continue, the European sanctions against Russia will increase and potentially involve third actors that break sanctions. This has made China's economic engagements with Russia a potential threat to European interests and will hurt the bilateral relations between China and the EU. President Xi has personally been the instigator of closer ties with Russia. Failing to support Russia could be seen as a personal loss of prestige for President Xi, and a change of hearts will have to wait, at least, until the congress later this fall when he is determined to be re-elected. Russia has become a bottleneck for Chinese expansion westward and a Chinese hub that has turned into a liability for Beijing. The Eastern European states notably support Ukraine and fear Russia's actions and intentions. It is hard to perceive that we will see Chinese trade crossing Russia into Europe and benefiting Putin in the near to medium-term. Russia has, in effect, become a trade barrier for Chinese trade with Europe. China's support of Russia

could be a long-term problem in the Sino-EU relations as Europe has taken a strong position against the war in Ukraine, and the sanctions put on Russia will remain for long, possibly much more prolonged than Putin will remain to see. It will be challenging to impose sanctions on states that continue to trade with Russia and strengthens its ability to violate the people of Ukraine. Still, it must be done over time, starting with European Union members. China will, in that case, be one of the first states outside of the Union that needs to be targeted. This is something that also could assist in decreasing supply chain dependency on China as well as decreasing the trade deficit. This said, the EU is far from ready to take that step today, but small steps are taken politically, and increased consumer awareness could be at the forefront of such a transition.

5. Conflicts in the Garden of Eden?

The Chinese relations with Russia are not as stable as Putin and Xi would like them to be; their economies are not complementary, and their security interests are widely different. China is fundamentally only interested in natural resources from Russia in terms of trade. The main reasons for them being so close are the ideological proximity, their conflict with the democratic international community, and a personal affiliation between Presidents Xi and Putin.¹⁴ The ideological tension internationally that China and Russia have accelerated will create problems with the EU but is the glue that keeps Russia and China together as partners. China's potential clash with Russia in Central Asia is a real challenge for the bilateral relations between China and Russia and an opportunity for Europe to expand its interest in the region. Central Asia has always been critical

¹⁴ Niklas Swanström, The Party-State Dichotomy: Convergence and Divergence in China's Foreign Policy, in Axel Berkofsky and Giuliano Sciorati, "China's Foreign Policies Today: Who Is in Charge of What," *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 2022, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/chinas-foreign-policies-today-who-charge-what-34630>.

for China to diversify its trade links with Iran, the Middle East, and Europe. There is no doubt that Russia has been growing increasingly uneasy with the Chinese overtake of the region. The economic overtake has been a fact for a long time. Still, increased security, economics, and political influence come from the East, not the North, for the Central Asian states. It is a fact that so far, China has taken a backseat in security issues, apart from matters relating to the Uighur issue or other issues Beijing deems of Chinese interest. When the Central Asian states have run into internal turmoil, Russia has provided military support for the regimes, the last case being Kazakhstan in 2021. On the other side, there are ample indications that China was the factor that provided an orderly and relatively quick departure of the Russian forces from Kazakhstan instead of staying on as a “guarantee” for security. China has also become the leader in anti-terrorist activities, especially regarding anything that could be connected to domestic groups in China. The Chinese influence in Greater Central Asia has become a double-edged sword, where China’s growing influence is challenging Russia’s security interests. Still, there is very little space for Russia to exert pressure on China today.

There is a growing distrust of Russia in CA, but at the same time, it is a distrust of China and the West. The Central Asian states are increasingly interested in expanding their relations to what has been termed third neighbors to decrease the influence of both Russia and China. The international community’s response has been much more modest, particularly the EU, which should have expressed a more substantial interest from the start. The EU and the U.S. will face an uphill battle against Chinese power projects in Greater Central Asia. They have also largely failed to show support to states seeking political help, and de facto forced them into a political camp dominated by China and Russia. Since the

Russian invasions of Georgia in 2008 and Ukraine in 2014, it should have been clear that the EU's relationship with the newly independent countries east of its border cannot only rely on the power of declaring normative values and prospects of joining or collaborating with EU. All these states needed real support, economically and militarily, to effectively counter Russia and China. The second invasion of Ukraine in 2022 has made it painfully apparent that the EU will have to step up its engagement and offer the support of European realpolitik rather than normative values, as they provided very little protection against Russian tanks, in contrast to European military material and sanctions against Russia. This will also impact China if the EU can stand up and offer alternatives to China and Russia's economic and political influence.

6. Concluding Remarks: What will the Future Look like?

EU began rather late to view the Chinese expansion into Greater Central Asia and the European neighborhood with some needed skepticism. Outside the immediate European neighbors, its strategy was both late and weak. This has changed, and with the war in Ukraine, hopefully, it changed into something more coherent and based on realities on the ground both for the EU and the states concerned. At the surface, it looks as if Europe has learned a valuable lesson at the price of the Ukrainian people, you can not trust an authoritarian state and its ambitions; otherwise, it could hurt you over time, but also that normative support is excellent but real economic, military, and political support is much more crucial. However, the lessons are far from easy to remember for many. Over time, Europe will attempt to decrease its trade with Russia and China because of trust issues and realizing that trade should be home or near-

shored. Still, there is also an eagerness for low-hanging fruit, easy investment schemes, and short-term profit.

China is an integrated partner with the EU but a partner with which Europe needs to manage its relations. Europe and China stand very much at two different ends of a spectrum, where one is characterized by democracy, human rights, and international law, and the other is not. That China is a strategic and ideological competitor is evident for most states and decision-makers in Europe today, but that does not mean that Europe should or can cut its relations with China in areas of cooperation such as environmental security, pandemics, strengthening regional governments in Greater Central Asia partnership can and should continue. That said, a realization of the limitations needs to be more present. When it comes to Greater Central Asia, the Caucasus, as well as many of its European members, the EU, and the U.S., will have to increase their support, and cooperation, further and offer states that are today hedging between democracy and authoritarianism alternatives that are sustainable and bankable. The weakness of China's BRI strategy has been the lack of transparency and real economic value. These are areas in which the Union could be excelling, but a much more far-reaching approach is needed and, more importantly, money. Political capital must be invested in the region to offer concrete alternatives, preferably in cooperation with like-minded states such as the U.S., Japan, and South Korea.

Huo Yuzhen and Wu Hongbo, Chinese senior diplomats, visited Europe recently, and are attempting to mend the relations with Europe. They hope to provide a wedge between the US and Europe. China is in a very precarious situation where the Chinese economy is slowing down in a way that could even be dangerous for the stability of the communist party. Beijing is attempting to mend relations and get some positive results before

the party Congress in the fall, at least on paper. There are some Europeans that are compelled by this, but most still regard this as the charade it really is. The tone from Beijing towards Europe has changed, but nothing substantial has changed in China's policy. China will have to decide on which foot it would like to stand on when dealing with Europe, transparent and free trade, geostrategic influence, or strengthening the Statist policy that undercuts all engagement with Europe.

A more concerning challenge is Europe itself; Europe will have to start acting as a European power and not only as an integration project among its members and close neighbors. There is a need to identify European interests in Greater Central Asia, and the Russian invasion of Ukraine has shown that the EU could act as a realist power. Still, it remains to be seen how much cohesion and solidarity Europe can muster when the temperature goes down in the fall and the economies deflate. The weakness is not the region East of Europe or the strength of China, but much more the indecisiveness of the EU. It is unclear if China will be able to maintain its economic investments in BRI due to failures of investments, recession, and domestic challenges, but that should not be a reason for Europe not to increase engagement but rather an incitement to increase its support and engagement with the region to counter Russian and Chinese influence.

Dr. Niklas Swanström is the Director of the Institute for Security and Development Policy, and one of its co-founders. He is a Fellow at the Foreign Policy Institute of the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS) and a Senior Associate Research Fellow at the Italian Institute for International Political Studies (ISPI). His main areas of expertise are: Chinese foreign policy and security in Northeast Asia; the Belt and Road Initiative. Dr. Swanström holds a Ph.D. in Peace and Conflict Studies from Uppsala University, and a MA from Uppsala University and the Fletcher School

of Law and Diplomacy. He has also been a student at Beijing Languages Institute, Beijing University and Dalian Languages University.

EU's Perception of the Chinese Westward Expansion

Niklas Swanström

Director, Institute for Security and Development Policy, Sweden

Abstract

Europe has recently been reluctant to see further unrestricted Chinese expansion into the European continent, not least in the eastern and central European states. Even if many states initially saw China's Belt and Road Initiative (BRI) as something that could be economically lucrative and provides a balance between the EU and the US, this has changed to a more critical posture towards China. This is not to say that cooperation between China and Europe is inherently harmful, but Chinese interference in the internal affairs of the EU, unfair trade policies and lack of deliverables in its economic interaction, *de facto* support of Russia's invasion of Ukraine, as well as breaches of human and political rights domestically, make it difficult for the EU to maintain an unrestricted trade and political relationship with China.

Keywords: EU-China relations, Central Asia, Belt and Road Initiative (BRI)

中國西進之天然氣布局

劉蕭翔

國家安全研究所

壹、前言

俄烏戰事正酣之際，俄羅斯於 2022 年 1 月至 4 月間經「西伯利亞力量」(Power of Siberia) 管道對中國出口的天然氣亦同比增長近 60%；同年 2 月，俄羅斯天然氣股份有限公司 (Gazprom) 又與中國石油天然氣集團簽署第二份長期供氣協議。據此，俄羅斯遠東地區未來對中國天然氣的年供氣量將增量 100 億立方公尺，再加上「西伯利亞力量」管線的 380 億立方公尺年供氣量，俄羅斯日後在遠東對中國的年供氣量可望達 480 億立方公尺。¹

此顯示俄羅斯正加速其能源東向戰略，以緩解西方經濟制裁衝擊，而需氣孔急的中國則從中受惠。在液化天然氣占當前中國天然氣進口比例逾半的情況下，擴大管道氣進口亦有利中國平衡其天然氣布局。中國目前四大天然氣進口通道裡，除東部海上通道以海運進口液化天然氣外，其餘通道皆源自中國西側。易言之，中國於此間的天然氣布局將攸關其未來能源安全。

本文剖析中國西進之天然氣布局及其機遇與限制，以期掌握中國的天然氣布局，並瞭解此間能源政治態勢。

貳、中國西進之天然氣布局

一、中國天然氣建設發展概況

從中國官方報告可知，因疫情與低油價的雙重衝擊，2020 年全球天然氣產量與消費量均呈現同比下降趨勢，惟中國天然氣消費需求增速先抑後揚，全年同比增長 6.9%。有別於全球產量下跌，中國

¹ Ксения Аскерова, “«Газпром»: экспорт газа в Китай с начала года вырос почти на 60%,” *Коммерсантъ*, мая 1, 2022, <https://www.kommersant.ru/doc/5339174>.

國內天然氣產量增長則連續四年超過百億立方公尺，2020 年產量為 1,925 億立方公尺，同比增長 9.8%。另受國產天然氣快速增長與新冠肺炎（COVID-19）疫情抑制需求影響，中國天然氣進口增速則有所回落，2020 年進口量為 1,404 億立方公尺，僅同比增長 3.6%。²

中國天然氣四大進口通道分別為東北通道「中俄東線天然氣管道」、西北通道「中國—中亞天然氣管道」、西南通道「中緬天然氣管道」與東部液化天然氣海上通道。四大通道現已全面建成，多元供應體系亦持續完善中。（參見圖 1）



圖 1、中國天然氣四大進口通道

資料來源：〈中國大陸四大能源進口通道〉，《中央社》，2017 年 6 月 7 日，
<https://www.cna.com.tw/news/gpho/201706170004.aspx>。

從東北通道進口的俄國天然氣現已直通華北，而沿海液化天然氣接收站布局亦不斷完善。「全國一張網」基本成型，主幹管網已

² 國家能源局石油天然氣司、國務院發展研究中心資源與環境政策研究所、自然資源部油氣資源戰略研究中心，《中國天然氣發展報告（2021）》（北京：石油工業出版社，2021 年 8 月），頁 1-4。

覆蓋除西藏以外的全部省分，京津冀及周邊、中南部地區供氣能力進一步提升，能有效保障華北、長三角、東南沿海等重點區域供氣。此前儲氣設施與調峰能力（即用氣尖峰時期之調節儲備量）之不足亦有所改善。2020 年地下儲氣庫總工作氣量較 2015 年增加 89 億立方公尺，增幅 160%；2020 年沿海液化天然氣接收站儲罐容量較 2015 年增加 556 萬立方公尺，增幅 113%；地方三日應急儲氣建設亦正加速推動。截至 2020 年 10 月，中國全國儲氣能力達 234 億立方公尺，占天然氣消費量 7.2%，較 2015 年提高 2.9%。³

中國的天然氣建設於「十三五」規劃期間顯然取得相當進展。其 7.2%的調峰能力雖仍不及世界平均水準 12%，然而在五年內提高了 2.9%亦實屬不易。另中國天然氣產量增速自 2019 年起連續兩年高於消費增速，而近年天然氣進口增速又回落，顯示中國自身供應安全保障能力正持續提升中。惟中國天然氣需求缺口卻逐年擴大，自 2018 年起仰賴進口填補的缺口更高達一千多億立方公尺。（參見表 1）

表 1、中國天然氣消費量、產量與進口量（2015-2020）

年分	2015	2016	2017	2018	2019	2020
消費量	1,931.8	2,078.1	2,393.7	2,817.1	3,068	3,240
產量	1,346.1	1,368.65	1,480.35	1,601.59	1,761.75	1,925
進口量	611.4	745.6	945.6	1,246.4	1,333	1,403
單位：億立方公尺；2019 年與 2020 年消費量係表觀消費量						

資料來源：綜整自楊永明，〈中國能源大數據報告（2021）—天然氣篇〉，《北極星火力發電網》，2021 年 6 月 16 日，

<https://news.bjx.com.cn/html/20210616/1158388.shtml>。

中國正處於天然氣消費需求增長期，相關研究亦指出中國天然氣對外依存度在 2035 年將升至 60%，天然氣在中國能源需求的比重料將愈發吃重。是以，天然氣進口供應的穩定攸關中國的能源安

³ 《中國天然氣發展報告（2021）》，頁 8-9。2020 年中國儲氣庫工作氣量達 147 億立方公尺，約占全國天然氣年度消費總量 4.5%。參見楊永明，〈中國能源大數據報告（2021）—天然氣篇〉，《北極星火力發電網》，2021 年 6 月 16 日，<https://news.bjx.com.cn/html/20210616/1158388.shtml>。

全，而在液化天然氣進口占比偏高的情況下，管道氣進口的穩定就更為重要。

二、中國西進之天然氣布局

（一）偏重液化天然氣進口不利能源安全

中國天然氣四大進口通道進口管道氣者有三，管道氣輸送成本雖低，卻也易受過境國截氣要脅；海運通道雖無前述地緣政治負面影響，亦不受管道輸氣能力限制，惟液化天然氣生產與運輸成本較高，亦可能遭敵對國家封鎖或劫持。可見管道氣與液化天然氣各有利弊，而過於依賴或偏重某樣均不利能源安全。

中國液化天然氣進口量於 2017 年首度超越管道天然氣。中國當前的天然氣進口以液化天然氣為大宗，其 2020 年占比更高達 66%；其間澳大利亞為最大供應國，占當年液化天然氣總進口量 43%。另由美國進口的液化天然氣自 2020 年 2 月豁免高額進口關稅後，占比即恢復至 5%。⁴2021 年，自澳大利亞的進口量仍居首位，占比則略降為 39%，美國則為 11%居次。⁵在美國以「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy)圍堵中國的情況下，一旦美中發生衝突，難保美國不會聯合盟友對中國斷氣。以 2021 年的中國液化天然氣進口占比為例，美澳聯手即可截斷中國半數液化天然氣的進口量。分散風險顯然是中國最佳避險策略，而優化西進之天然氣布局則為當務之急。

（二）中國西進之天然氣布局

中國天然氣布局之西進乃地緣與能源因素使然，蓋俄羅斯、中亞或中東此等天然氣蘊藏豐富之地莫不位於中國西側。為引進天然氣並分散風險，「中國—中亞天然氣管道」、「中緬天然氣管道」與「中俄東線天然氣管道」分別於 2007 年、2010 年與 2014 年開

⁴ 周守為、朱軍龍、單彤文、付強、張丹、王建萍，〈中國天然氣及 LNG 產業的發展現狀及展望〉，《中國海上油氣》，第 34 卷第 1 期，2022 年 2 月，頁 2。

⁵ 劉葉琳，〈今年中國天然氣進口量將持續增長〉，《中國商務新聞網》，2022 年 2 月 16 日，https://www.comnews.cn/content/2022-02/16/content_2010.html。

工，目前皆已竣工投產，而「中國—中亞天然氣管道」與「中俄東線天然氣管道」又有支線規劃建設中，以穩固並擴大進口氣源。

其間，「中緬天然氣管道」由於氣源供應不足，復以中國下游市場有待開發，使其自 2013 年開通營運以來，年均天然氣輸氣量僅只 45 億立方公尺，與初始設計的年 120 億立方公尺供氣量落差甚大。故真正能滿足中國天然氣需求者，僅剩「中俄東線天然氣管道」與「中國—中亞天然氣管道」。

「一帶一路」倡議提出後，與沿線油氣供應國合作便成為倡議建設重點之一。「一帶一路」的提出雖然在後，惟兩者理念並不衝突，中國更能將「一帶一路」資源挹注於天然氣布局之西進。以「中國—中亞—西亞經濟走廊」為例，其即能串起其間能源供需並互補有無。

（三）中俄能源合作大有可為

「中俄東線天然氣管道」可溯源至 1994 年中俄簽訂天然氣管道修建備忘錄。兩國歷時 20 年談判後，終於在 2014 年 5 月簽署為期 30 年合計 4,000 億美元的供氣合同。不可諱言，2014 年烏克蘭危機是俄方讓步的最大主因。無論如何，「中俄東線天然氣管道」的建設對中俄可謂互蒙其利與各取所需，故方有後續衍生支線的建設。

2022 年 2 月，中俄雖簽署增量 100 億立方公尺的供氣新協議，惟氣源從何而來與取道哪條管線卻未詳加說明。事實上，中俄兩國的選擇亦極其有限。首先，最有可能出線的應屬「薩哈林三號」（Sakhalin-III）氣田，此乃當地已探明儲量最大的氣田，設計產能則可達每年 210 億立方公尺。基此，已營運的「薩哈林—哈巴羅夫斯克—符拉迪沃斯托克管道」（Sakhalin-Khabarovsk-Vladivostok pipeline）自然雀屏中選，中國只需在自己境內建設相應的基礎設施即可。另一可能方案是在上述管道與「西伯利亞力量」管道間建造一條 580 公里長的連接管線，屆時中國亦僅需在接收天然氣的管道增加壓縮機站容量即可。至於號稱可為中國北方額外供氣 500 億立

方公尺的「東方聯盟」管道則更引人關注。此一借道蒙古的輸氣管道，實為「西伯利亞力量二號」(Power of Siberia 2)管道的延伸。其不僅連接中國與俄國亞馬爾(Yamal)地區油氣田，亦能連接俄國內部東西伯利亞與歐俄地區的供輸氣系統。⁶故中俄能源合作未來大有可為，「中俄東線天然氣管道」日後年總供氣量更可上看 980 億立方公尺。

(四) 中亞合作過度依賴土庫曼

「中國—中亞天然氣管道」係中國自中亞進口天然氣之大動脈，其 A、B、C 三線年供氣量達 550 億立方公尺；建造中的 D 線供氣量則可達 300 億立方公尺。一旦 D 線落成，「中國—中亞天然氣管道」將成為中亞規模最大的輸氣系統。中國自中亞地區進口的天然氣近年雖有起伏，但大抵仍維持在 400 億立方公尺左右的規模，於全國占比的下降則是因液外天然氣進口攀升所致。

對土庫曼天然氣的過度依賴，就中國而言絕非好事，2017 年土庫曼減供導致中國當年的氣荒即是教訓。2018 年 8 月的《裏海法律地位公約》(*Convention on the Legal Status of the Caspian Sea*)則又對中亞能源政治投下變數。中國高度依賴土庫曼的天然氣雖是事實(參見表 2)，但土庫曼亦不願過於依賴中國單一市場與資本。公約就鋪設海底管道只需所經國家同意的規定無異為土庫曼帶來契機，土庫曼可藉此銜接西向的「南方天然氣走廊」(South Gas Corridor)，進而開闢歐洲新市場。復以俄羅斯自 2019 年起恢復向土庫曼購氣，如此一來土庫曼能向中國供輸的氣源自然變少。在土庫曼欲分散風險而他國又瓜分氣源下，中國固然能以「中俄東線天然氣管道」作為平衡手段，惟若欲維繫「中國—中亞天然氣管道」天然氣進口的盛況，中國必然得再與中亞當地國家合作探勘天然氣源。

⁶ Виталий Ермаков, “Россия и Китай наращивают сотрудничество в газовой отрасли: причины и последствия,” *Валдай Международный дискуссионный клуб*, апреля 6, 2022, <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/rossiya-i-kitay-narashchivayut-sotrudnichestvo/>.

表 2、中國自中亞地區天然氣進口量與占比（2018-2021）

年分	土庫曼	哈薩克	烏茲別克	總計	中亞進口量於 全國進口占比
2018	333 (74%)	54 (12%)	63 (14%)	450	37%
2019	316 (73%)	65 (15%)	49 (11%)	430	32%
2020	290 (73%)	70 (17%)	35 (17%)	395	29%
2021	331 (75%)	63 (14%)	45 (10%)	439	26%
單位：億立方公尺。括號內百分比數據為當年該國進口份額於中亞地區進口量的占比。					

資料來源：綜整統計自董宣，〈中國與中亞地區油氣合作的風險分析及建議〉，《世界石油工業》，第 28 卷第 3 期，2021 年 6 月，頁 73；白羽、李富兵、樊大磊、申雪、李龍飛，〈哈薩克斯坦局勢動盪引發「一帶一路」能源合作的思考〉，《中國礦業》，第 31 卷第 3 期，2022 年 3 月，頁 13。

參、中國的機遇與限制

一、俄羅斯急需外資卻仍提防外人

俄羅斯能源東向政策體現於數個油氣管線大型項目，主要是向亞洲各國，尤其是向中國供應能源，此亦俄中能源合作的基礎。西方因俄烏戰爭對俄制裁後，俄羅斯亦僅能加速將天然氣出口由歐洲轉向中國。

俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）即曾於 2022 年 4 月指示，俄羅斯必須使出口多樣化，因為對西方的能源供應在可預見的未來將繼續下降，故應將出口逐步轉向快速增長的南方和東方市場。另在油氣深加工上，俄國已取得豐碩進展，但現在必須為投資階段項目提供額外的支持，使其盡快投產。⁷擴大本國石油生產與建設新油氣

⁷ “Совещание о текущей ситуации в нефтегазовом секторе,” Президент России, апреля 14, 2022, <http://kremlin.ru/events/president/news/68191>.

化工工業乃《2030 年前俄羅斯天然氣、石化工業發展規劃》（*План развития газо- и нефтехимии России на период до 2030 года*）的安排，並預定於 2030 年前完成完成六大石化產業群：西西伯利亞油氣化工產業群、伏爾加油氣化工產業群、裏海油氣化工產業群、東西伯利亞油氣化工產業群、西北油氣化工產業群與遠東油氣化工產業群。⁸著眼於經濟蓬勃發展的亞太地區，俄羅斯此前在能源發展規劃亦有將其東西伯利亞、遠東區和東北亞國家，諸如蒙古、中國、南北韓與日本等國整合為統一能源電力空間的盤算。⁹惟自 2014 烏克蘭危機後，來自西方的資金與技術即因制裁而未能及時到位，導致俄羅斯許多重大投資開發案無以為繼，前述能源開發與相關產業亦連帶遭受波及。俄羅斯為此不得不加速「轉向東方」（pivot to the East），中國則趁機與俄羅斯擴大能源合作，甚至入股共同開發能源。

眼下雖是中俄深化合作的機遇，惟俄人向來提防外人，更避免本國重大項目被外資主導，薩哈林油氣開發與亞馬爾油氣開發計畫皆是例證。近年俄羅斯更是力邀印度投資其遠東。2021 年 9 月第六屆東方經濟論壇（Eastern Economic Forum）上，印度總理莫迪（Narendra Modi）即宣布印度將參與北方航線（Northern Sea Route, NSR）與遠東的開發。¹⁰除印度的參與外，俄羅斯亦與杜拜環球港務集團（Dubai Ports World）簽署協議合作開發。¹¹在中俄已共建「冰上絲綢之路」之際，俄羅斯卻又廣邀各方合作，其避免過度依賴中國之意已昭然若揭。

⁸ “Министерство энергетики РФ представило утвержденный План развития газо- и нефтехимии России на период до 2030 года,” *Neftegaz.RU*, марта 22, 2012, https://neftegaz.ru/analysis/oil_gas/329140-ministerstvo-energetiki-rf-predstavilo-utverzhdennyy-plan-razvitiya-gazo-i-neftekhimii-rossii-na-per/.

⁹ Л. С. Беляев, С. В. Подковальников, В. А. Савельев и Л. Ю. Чудинова, *Эффективность межгосударственных электрических связей* (Новосибирск: Наука, 2008), с. 239.

¹⁰ “Индия поможет России развивать Северный морской путь,” *ТАСС*, 3 сентября 2021, <https://tass.ru/ekonomika/12294941>; “Нарендра Модии: Индия будет надежным партнером России на Дальнем Востоке,” *Российская газета*, 3 сентября 2021, <https://rg.ru/2021/09/03/narendra-modi-india-budet-nadezhnym-partnerom-rossii-na-dalнем-vostoke.html>.

¹¹ “Росатом и DP World подписали соглашение о сотрудничестве,” *РОСАТОМ*, июля 23, 2021, <https://rosatom.ru/journalist/news/rosatom-i-dp-world-podpisali-soglashenie-o-sotrudnichestve/>.

儘管如此，中國仍得從中尋求與俄羅斯合作的空間。除中俄毗鄰無法改變的地緣政治現實外，在平衡天然氣進口與布局上，俄羅斯亦為中國別無選擇的選項；況且相較於中亞地區的紛雜，中俄天然氣協商仍屬相對單純。

二、中亞能源博弈愈發複雜

中亞能源政治乃中亞國家與俄羅斯圍繞油氣出口主導權的競合，對外來者中國而言自是機遇。土庫曼即藉中國之力擺脫過往天然氣出口被迫取道俄羅斯的限制，然而擺脫俄羅斯的束縛後，土庫曼卻又發現自己陷入過度依賴中國的困境。

對中國而言，天然氣進口氣源過度集中於單一國家或地區，除不利本國能源安全外，亦極易予人掠奪他人資源的錯覺。「中國—中亞天然氣管道」即是如此，然而有趣的是相關國家多希望自身能源出口多元化，卻又不欲他國如此，甚至從中阻擾，以求取本國最大利益。土庫曼此前欲鋪設海底管道連結歐洲市場即遭到俄羅斯以環保為由阻撓，而俄羅斯著眼的即是歐洲天然氣市場大餅。

中亞國家間的糾葛雖是中國著手天然氣布局的機遇，然而避免捲入紛爭才是真正上策。中國參與中亞其他國家的天然氣探勘開發，以緩解氣源過於集中土庫曼是第一步。再者，現階段中國與中亞國家的天然氣交易多為雙邊協商，故應建立多邊機制以利供氣穩定。另一必須注意的是由俄羅斯主導的歐亞經濟聯盟（Eurasian Economic Union, EAEU）共同能源市場成立在即，如何化解其間對中國的不利影響，亦為中國西進之天然氣布局的重要課題。

本文作者劉蕭翔為國立政治大學外交學系國際關係學博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員暨國立政治大學外交學系兼任助理教授。研究領域為安全研究、俄羅斯暨歐亞區域研究、北極地緣政治與中國「一帶一路」。

The Natural Gas Layout of China's Westward Expansion

Shiaushyang Liou

Division of National Security Research

Abstract

The natural gas strategy of China's westward expansion has concerns on geopolitical proximity and easiness for energy procurement. In recent years, the proportion of liquified natural gas imported by China has increased sharply. It is then extremely significant for China to secure and stabilize the supply of natural gas through pipelines imported from Russia and Central Asia. With no sign to improve Russia's relations with the West in foreseeable future, China will then have great potential for future energy cooperation with Russia. However, Russia worries China's dominance on their cooperation. In Central Asia, China hopes to ease the excessive concentration of gas demand from Turkmenistan and replaces the current bilateral with a multilateral mechanism in gas supply. Furthermore, the Eurasian Economic Union common energy market will be a major unfavorable variable for China's natural gas strategy.

Keywords: Energy security, China-Central Asia natural gas pipeline, China-Russia east-route natural gas pipeline

中歐班列在中國西進的作用與影響

汪哲仁

網路安全與決策推演研究所

壹、前言

中亞五國包含前蘇聯的五個國家——哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、土庫曼和烏茲別克，蘇聯解體後成為獨立國家。這五個國家都位處於歐亞大陸的心臟地帶，毗鄰大國，是歐亞大陸十字路口，其北部和西部與俄羅斯接壤，東有中國，伊朗位於東南，印度位於西南。雖然地處內陸深處，但油氣資源與礦產豐富，這些地緣優勢與經濟利益，讓中亞成為地緣政治焦點。¹²

中國在 2013 年啟動的「一帶一路」是習近平所推動最重的區域經濟整合戰略，分成「絲綢之路經濟帶」（一帶）與「21 世紀海上絲綢之路」（一路）。一帶一路中的「絲綢之路經濟帶」最主要的就是利用中歐班列鐵路運輸方式將中國內地的產能輸往歐洲，因此「中歐班列」在「一帶一路」中旗艦項目，鐵路貨運物流的代表，具舉足輕重分量（路線詳如圖 1）。

中國政府在 2011 年以前曾多次將連結西部鐵路網與中亞、俄羅斯鐵路網納入國家級建設規劃中，¹³但是受限於運輸法體系不同、中蘇歐間鐵軌軌距差異、中亞國家報關流程緩慢與報關文件牽涉多種語言等因素影響，導致該班列的運量始終不高。直到一帶一路提出後，才真正成為國家重要戰略工作項目一環（路線詳如圖 2）。2016 年 6 月 8 日，「中國鐵路」（China Railway）正式統一使用「中歐班列」（China Railway Express）作為該路線的品牌，並提出每年開通 5,000 列的政策目標。

¹² Zbigniew Brzezinski, "Eurasian Chessboard," *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Basic Books, New York, 1997.

¹³ 如 2008 年的「中長期鐵路規畫」與 2006-2010 年間的「第九個五年計劃」。

本文擬就中歐班列對於中國在經營西進戰略所扮演的角色、作用與影響，進行分析。文章結構如下。首先就中歐班列對於促進中亞國家的貿易量進行分析，其次就中國透過中歐班列所造成的政治經濟影響分析，結論在最後。

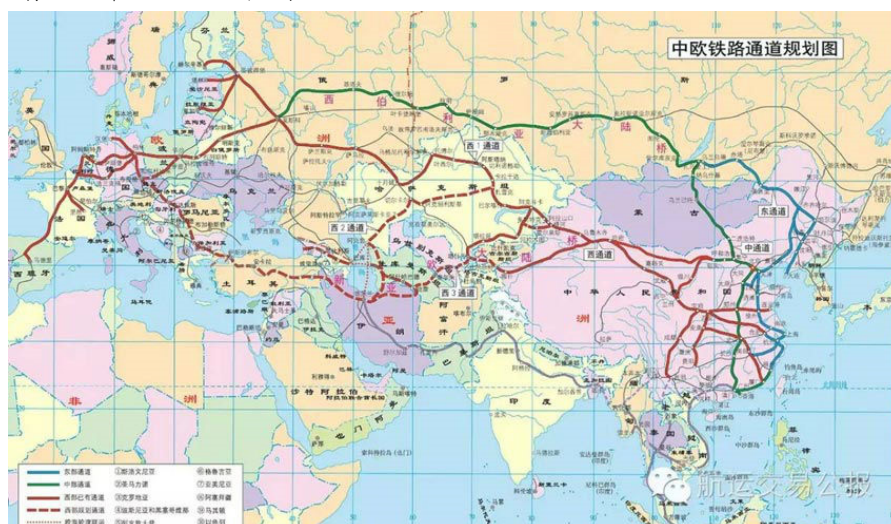


圖 1、中歐班列主要路線圖

資料來源：「中歐班列建設發展規劃（2016—2020 年）」，國家發展和改革委員會，2017 年 12 月 1 日，<https://zfxxgk.ndrc.gov.cn/web/file/read.jsp?id=223>。

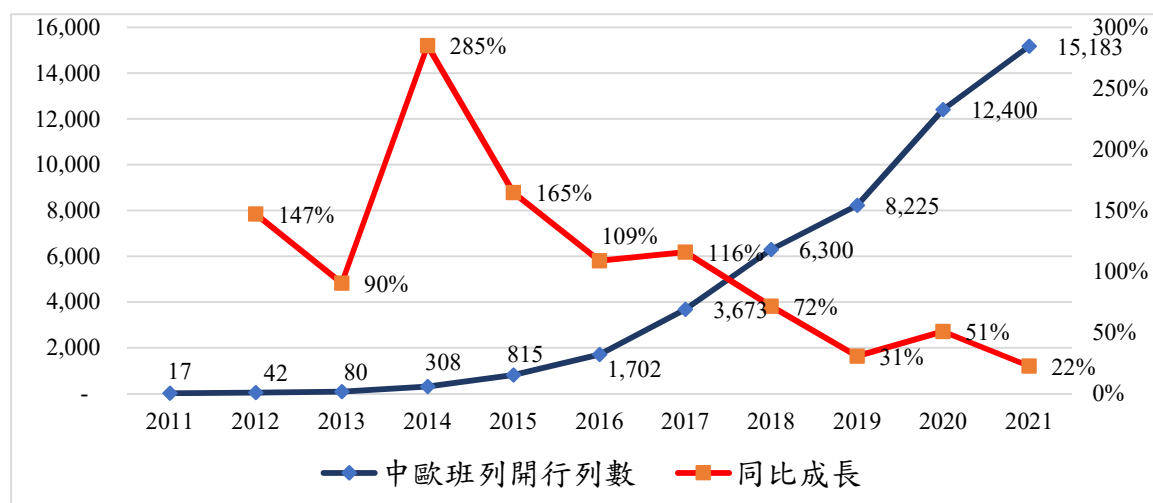


圖 2、中歐班列開行列數

資料來源：2011-2020 年資料來自於 https://pic4.zhimg.com/v2-b18461ac88b03187d3ce5c9256339cf3_r.jpg；2021 年資料來自〈中歐班列累計開行超 5 萬列〉，《中國政府網》，2020 年 1 月 30 日，http://www.gov.cn/shuju/2022-01/30/content_5671290.htm。

貳、中歐班列對中亞五國貿易促進的影響

為了瞭解中歐班列與中亞五國的經濟關係，本節先從中亞五國的貿易表現、與中國的整體貿易、產業變化、以及最後由貨運量這四個面向來觀察。

一、中亞五國貿易在中歐班列關聯不高

從表一中可以看出，中亞五國進出口的貿易（進口與出口）複合年成長率在中歐班列開始前 7 年（2005—2012）與後 7 年（2013—2020）有相當程度下降（見下表 1 第一行與第二行）。在一帶一路推出前，中亞五國的貿易成長率呈兩位數成長，但是在 2013 年後，成長率很明顯衰退。以哈薩克而言，2013 年貿易量達到 1,330 億美元後，一路開始下降到最低點的 2016 年，僅 620 億美元。由於中亞五國以原物料出口為主，貿易額受到原物料價格影響頗大。2014 年以降的原物料價格下降，¹⁴連帶讓中亞五國進出口表現不佳。由整體的貿易金額來看，一帶一路或是中歐班列對於中亞五國的影響遠低於國際原物料價格所帶來的影響。

二、中歐班列無明顯帶動中國與中亞五國的貿易

中亞是「一帶」政策的「近鄰」經濟夥伴，對發展中國西部經濟有助益。這些的經濟體中亞五國經濟主要以礦產及農產品為主。因經濟量體小，與中國的貿易量占中國整體貿易量比重不大，且中亞五國普遍對中國存在逆差，以吉爾吉斯為最。從下表 1 中可以發現，過去 10 年來，中亞五國對於中國進口比例並無太大的變化，土庫曼、塔吉克與吉爾吉斯略為下降，分別降低 5%、3%、3%；同樣地，對中國的出口比例也沒有大幅的變化，除了塔吉克的出口由 36% 下降到 3%，主要的原因是瑞士進口大量塔吉克黃金，¹⁵以及中

¹⁴ 原油在 2014 年以每桶 120 美元高價崩跌至 2016 年 40 元左右；另以銅為例，銅價在 2011 年 2 月創下每磅 4.54 美元的高價後，一路下滑到 2016 年的 2.17 美元。

¹⁵ 瑞士 2019 年進口 2.2 億美元塔吉克黃金，2020 年進口達 6 億美元，占塔吉克整體出口比例由

國減少進口塔吉克礦物、貴金屬、化學原物料所致。由此可以略為看出，中歐班列對於促進中亞與中國貿易上，無顯著關係。

表 1、中亞五國經濟與對中貿易情況

	哈薩克	土庫曼	烏茲別克	塔吉克	吉爾吉斯
主要產業	油氣、礦產、小麥、蔬果	農業、棉毛織品、貴金屬	油氣、鋁	棉花、黃金、油氣、水果	油氣、農業、紡織
2005-2012 成長率	17.15%	16.95%	21.75%	NA	NA
2013-2020 成長率	-6.24%	-6.69%	-4.43%	NA	NA
2012 從中國進口額 (占比)	7,497.7 (17%)	1,699.1 (18%)	2,700.4 (22%)	713.7 (17%)	1,210.3 (23%)
2020 從中國進口額 (占比)	6,346.5 (17%)	444.7 (13%)	4,425.6 (22%)	438.4 (14%)	736.8 (20%)
2012 出口到中國額 (占比)	16,484.4 (18%)	8,673.4 (77%)	1,313.4 (13%)	293.9 (36%)	61.4 (4%)
2020 出口到中國額 (占比)	9,004.0 (19%)	6,071.2 (78%)	1,282.1 (10%)	34.4 (3%)	43.2 (2%)

資料來源：汪哲仁計算自 International Trade Center Trade Map，
<https://www.trademap.org/>。

註：成長率為該期間的幾何平均成長率；進出口額單位為百萬美元；NA 代表 Trademap 無資料。

進一步分析中亞五國與中國在各產業貿易在中歐班列推動後的變化。本文以二碼的海關稅則號 (HS Code) 計算 2012 到 2020 年間中亞五國各產業對中國的進口與出口差額。因為 2020 年的貿易量受新冠疫情影響很大，為降低新冠疫情對於資料的干擾，本文將 2019 與 2020 年的出口額加總，減去 2012 與 2013 年的出口總額，來判斷該產業的變化情況；進口也以類似方式計算，結果如附錄 1 所示。

由附錄 1 可看出，中亞五國自中國進口增加較多的是輕工業製品，如塑膠製品、鞋類、玩具服飾，而進口減少較多的是重型機器設備。在出口到中國方面，礦物、銅、石灰以及農產品原物料為主要出口增加項目，出口減少比較多的品項則為燃料、皮革類等。這種現象與中國在工業製品（如機械、輕工業製品）較有競爭優勢，而中亞五國在原物料與農產品較有優勢的傳統印象一致。

20%遽增到 45%。

三、中亞五國在火車貨運的變化

中亞五國地處內陸，傳統上貿易以陸運為主，而火車運輸由為重要。中國在中歐班列的對外投資多在於場站運營效率的增進，而無具體的境外鐵道鋪設，¹⁶例如，已經籌畫多年的「中吉烏鐵路」，由於涉及各國的需求不同與地緣政治因素，終於計畫將於明年開始動工興建（詳後述）。若以中國正式以國家力量推動中歐班列的2016年為分水嶺，中亞五國的火車運輸量並沒有顯著的提升，吉爾吉斯、塔吉克甚至出現較中歐班列推出前還少的現象（見表2）

表2、中亞五國的火車貨運運輸量

單位：百萬噸公里（million Ton-KM）

年度	哈薩克	土庫曼	吉爾吉斯	烏茲別克	塔吉克
2007	200,752	10,973	849	21,594	1,274
2008	214,907	11,547	946	23,432	NA
2009	197,302	11,765	745	22,227	1,282
2010	213,174	11,765	738	22,282	808
2011	223,584	11,992	798	22,482	703
2012	235,846	11,992	923	22,686	555
2013	231,248	11,992*	1,002	22,919*	404*
2014	216,524	11,992	1,010	22,932	391
2015	189,759	13,327	918	22,935	317
2016	188,159	13,327	807	22,937	228
2017	206,258	13,327	935	22,940	165
2018	219,927	NA	949	22,942	224
2019	223,977*	NA	870	22,860	232
2020	231,783*	NA	938*	23,632*	274*

資料來源：World Development Indicators,

<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>；*

表示資料來自鐵路合作組織（Организация Сотрудничества

Железных Дорог (ОСЖД)）各年度的報告，<https://osjd.org/ru/9034>；

NA 代表無資料。

¹⁶ 在完備中國境內連通中歐班列的網路上，中國目前完成的有2017年通車的「蘭渝鐵路」（甘肅省蘭州市到重慶）、2020年底通車的「格庫鐵路」（青海的格爾木站至新疆維吾爾自治區內的庫爾勒站）、2022年通車的「和若鐵路」（新疆維吾爾自治區和田市到若羌縣）等。另外還有一些運輸能量擴大的建設，如「烏將鐵路」（烏魯木齊北站至准東煤田將軍廟礦區）等。

四、小結

海運的每單位運費優勢是鐵路運輸無法比擬的，但通常其航行距離更遠，時間成本（利息）更高。以美國為例，從西岸加州洛杉磯的長灘（Long Beach），經巴拿馬運河到紐約，大約 4,955 海哩，若以每海哩 0.8 美元的運費來計算，則每個貨櫃大約運費為 4,000 美元，約需 812 天；若以鐵路費率每英哩 2.75 美元來計算，2,700 英哩需 7,425 美元，但僅需 40 餘小時。¹⁷海運價格約鐵路運輸價格的一半，但時間上慢很多。

中歐班列因途經多國，造成換軌與口岸場站費用較多，也讓海運與火車運輸的差距比美國東西岸的差距更大。以由寧波出發的「甬新歐」（寧波—漢堡）為例，一個 40 呎標準櫃全程運費為 9,300 美元左右，耗時約 15 天；而海運費為 2000 美元，耗時約 25—30 天。火車貨運雖時間上減少約一半，但價差則達 7,300 美元，接近 4 倍。¹⁸在此情況下，若不補助定難以推動中歐班列的政策目標。

從上面的表 1 到表 2 資料可以看出，在中國大力推動中歐班列後，不論是中亞五國的貿易量、中亞五國與中國的貿易量、中亞五國的火車運量皆無明顯的增長；但是卻看見中歐班列明顯的增長，顯見中歐班列對於中國的益處較大，是中歐間貿易運輸的另外一項選擇。過去中歐間的貿易大多透過海陸運輸，雖然運價便宜，但運輸時間較長；¹⁹鐵路運輸雖然較貴，但是運輸時間少一半，再加上中國政府對於鐵路運輸的補貼，讓海運的運費優勢不再突出。

¹⁷ 有關美國的貨櫃海運價格與貨櫃鐵路運輸的資料來源是 Harry Valentine, "Comparing Maritime Versus Railway Transportation Costs," *The Maritime Executive*, December 25, 2017, <https://www.maritime-executive.com/editorials/comparing-maritime-versus-railway-transportation-costs>；洛杉磯到紐約的航運距離是來自 searoutes.com 網站資料（<https://reurl.cc/moQN7W>）；鐵路的距離是來自 "How To Get from New York to Los Angeles, by Plane, Train, Bus or Car," *rome2rio*, <https://reurl.cc/n1MRp2>.

¹⁸ 賀丹、李文超，〈港口城市中歐班列可持續發展機制與對策——基於「甬新歐」班列的個案研究〉，《中國流通經濟》，第 30 卷第 10 期，2016 年 10 月，頁 105-111。

¹⁹ 由上海到漢堡的海運航程約 30 天，運費在 1,000-2,000 美元之間，而中歐班列則只有 15 天左右，少了一半的時間。

但是中亞五國對於這些優勢並無法享受到，對其經濟增長或貿易量的增長，並沒有顯著的助益。這凸顯「一帶一路會嘉惠沿線國家經濟發展」的政治口號並沒有在實際上的數字可以獲得證實。

參、中歐班列對中亞五國的影響

一、「一帶」中被誇大的角色

雖然中歐班列被賦予「一帶」中旗艦項目的身分，也儘管中國在理順貨物流與文件流方面進行多項的改進與合作，但是，若以中亞國家的角度來看，中歐班列在中亞地區的重要性並沒有如中國所倡言的重要。由於歷史因素，中亞國家的鐵路規格與路線仍然是蘇聯時期所建設，而貿易仍是以俄羅斯和歐洲為主要的市場。特別是，在投資方面，中國仍落後於俄羅斯和歐盟。

再者，由於中國在推出中歐班列時，負有政治任務，因此對從中國運往歐洲的貨櫃運費進行補貼，補貼金額、方式不一，每櫃大約補貼 3,000 美元（補貼細節詳如附錄 2）。中歐班列開行之初，為了達成中央政府的政策，不得不從海運市場搶奪輸往歐洲貨源，各地政府只能通過財政補貼的方式，將運價壓低到接近海運價格。

補貼的後果不僅是假性繁榮，也造成往返東、西向的貨櫃數量不平衡加劇。原本中歐間貿易結構就是中國出口多於自歐洲進口，歐洲只有少數高檔汽車、精密儀器與機械、高級服飾才會透過運輸成本較高的鐵路運輸，造成由歐洲回程貨源不足，空櫃多。而中國政府的補貼政策造成東西向運費不同定價，讓更多中國的貨品透過中歐班列出口，以至於更多的空櫃留在歐洲。

但是這些優惠措施只有由中國運往歐洲的貨品可以享受，對於中亞國家輸出的貨品，並無法享受到運費的補助。誠然，中國沒有必要補助中亞五國輸出貨物運費的義務。如同前述貿易以貨運量的資料來看，中歐班列此一鐵道運輸的政策，並沒有嘉惠沿線國家。中國推動中歐班列政策的問題在於，以合作共榮為口號，但是以中

國利益為中心，而非以服務歐亞國家的利益為考量。也就是由於這種作法，讓中歐班列遭到對區域發展重要性不足的批評。²⁰貿易的促進除了透過現代化來簡化通關程序、消除邊境運輸瓶頸、發展多式聯運走廊網路外，更重要的是，需要增加運輸量能的基礎設施，此乃中歐班列政策之弱點。

二、中國在中亞的鐵路建設可能是另一個債務陷阱

作為中歐班列之南線規劃的一部分，「中吉烏鐵路」全長約 523 公里，東起中國喀什，經吉爾吉斯的托魯加特（Torugat）和卡扎爾曼（Kazarman），再由賈拉勒阿巴德（Jalal-Abad）進入烏茲別克，終點站是烏茲別克的首都塔什干（Tashkent）。從烏茲別克可經土庫曼，南下伊朗、土耳其。經多年可行性評估，該線屬較成熟的鐵路興建項目，確實能有創造區域經濟整合的潛力。「中吉烏鐵路」鐵路建成後將是從中國運輸貨物到歐洲和中東的最短路線，貨運路程將縮短 900 公里，時間節省 7 至 8 天。²¹

但是由於各種因素而延宕下來。經費過於龐大是原因之一。根據吉爾吉斯國家鐵路公司（Kyrgyz Temir Zholy）在 2020 年估計，這條鐵路在吉爾吉斯段的 270 公里軌道可能耗資 45 億美元，²²而吉爾吉斯卻沒有預算來興建該鐵路。另外一個重要原因是俄羅斯同意該段鐵路興建。過去在中亞五國安全依賴俄羅斯，一直被視為俄羅斯勢力範圍，在無俄羅斯的首肯下，「中吉烏鐵路」延宕了 25 年之久。現因俄羅斯受到國際制裁，經俄羅斯輸往歐洲之路變得不可行。或因俄羅斯尋求對外貿易通路，或因拉攏中亞五國，該段鐵路在 2022 年 5 月的集體安全條約組織（Collective Security Treaty

²⁰ Peter Bucskey and Tristan Kenderdine, "Research Note: Central Asia Rail Development-Why China's Belt and Road Initiative Lacks Regional Importance," *Copenhagen Journal of Asian Studies*, Vol. 39, No.1, 2021, pp. 68-87.

²¹ 〈規劃 20 多年的中吉烏鐵路明年開工 陸貨運可節省 7 至 8 天〉，《中時新聞網》，2022 年 6 月 2 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220602001824-260409>。

²² Chris Rickleton, "China-Kyrgyzstan-Uzbekistan railway: Who is going to pay?" *Eurasianet*, May 17, 2021, <https://eurasianet.org/china-kyrgyzstan-uzbekistan-railway-who-is-going-to-pay>.

Organization, CSTO) 高峰會期間，終獲普欽首肯後，將於明(2023)年開始動工興建。

由於「中吉烏鐵路」對於縮短中歐班列時間能有效縮短，再加上中國在「一帶一路」的戰略目標並不僅限於基礎設施與新市場開拓，也不僅限於區域貿易。其政策的本質具政治與外交目的，具廣泛的地緣政治和地緣經濟政策議程中的一個節點。2022年6月7日，烏茲別克代理外長諾羅夫(Владимир Норов)在哈薩克斯坦首都努爾蘇丹，於中國與中亞五國的外長會議期間，與中國外長王毅會談。兩人討論實施「中吉烏鐵路」建設項目的重要性，並同意加快開展該線鐵路可行性研究。

隔日，在會後的《外長會晤聯合聲明》中，重申《關於深化「中國+中亞五國」互聯互通合作的倡議》²³，除了增強中歐班列貨櫃多式聯運、鐵路運輸，利用「綠色通道」提升過貨量，增強運力，優化鐵路資源配置外，也將積極推進「中吉烏鐵路」可行性研究工作。透過「中國—中亞」、「中歐班列」等政府間合作機制，中國將強化其在中亞五國與美國、俄羅斯角力的能量。因此，在政經誘因下，中國很有可能會提供融資來興建該線鐵路。

根據過去中國在世界各地融資的基礎建設興建項目，通常在地主國無法支付融資利息或本金時，將會要求長期租借條約；再者，中國融資的項目通常會由中國公司得標，興建時要求使用中國企業和勞工，容易引發當地勞工抗議。目前報載，鐵路的建設將交由中國機械進出口公司來進行。²⁴未來「中吉烏鐵路」是否將變成另一個斯里蘭卡的漢班托塔港(Hambantota)值得觀察。

²³ 〈「中國+中亞五國」外長會晤聯合聲明〉，《中國外交部》，2022年6月8日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202206/t20220609_10700891.shtml；〈關於深化「中國+中亞五國」互聯互通合作的倡議〉，《中國政府網》，2022年6月9日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/09/content_5694743.htm。

²⁴ “Главы МИД Узбекистана и Китая обсудили строительство ж/д магистрали,” *Красная Весна*, июня 7, 2022, <https://rossaprimavera.ru/news/d2513b90>.

肆、結語

中亞五國大多屬於沙漠與高山峻嶺，交通不便，全球經濟論壇之全球競爭力報告也曾點出中亞交通建設不足之弱點，因此這五國之基礎建設需要大筆資金投入。「一帶一路」計畫的投資可以說是習近平上台後所提出來的最大的海外投資戰略，其規模之大，有人將之比喻為二戰後的馬歇爾計畫。多年來，中國政府積極推動「一帶一路」建設，加強與沿線國家的溝通磋商「一帶一路」。但是這麼龐大的交通建設計畫，似乎對於位於歐亞間的中亞五國在短期間獲益有限。

中歐班列對於將中國內地生產的產品輸出至歐洲的貢獻，遠高於對中亞國家貿易量的增進。但是即便中國透過中歐班列輸往歐洲的商品持續增加，中亞五國的貨運量也沒有明顯的增加。因此，對中國而言，對中亞地區的交通建設投資的動機，可能是政治的連結，而非商業的考量與區域經濟的整合。

作者汪哲仁為俄羅斯科學院經濟研究所經濟學博士，研究領域為俄羅斯政治與經濟、量化分析、中國經濟。

The Role and Influence of the China Railway Express in China's Westward Expansion

Che-Jen Wang

Division of Cyber Security and Decision-Making Simulation

Abstract

The five Central Asian countries, Kazakhstan, Turkmenistan, Kyrgyzstan, Uzbekistan, and Tajikistan are surrounded by deserts and high mountains. Insufficient railway and highway transportation infrastructure leading to high costs for exporting goods has been their main weakness in economic development. The infrastructure construction of these countries requires a large amount of capital investment. Therefore, the China Railway Express, which is one of the pillar projects of the Belt and Road Initiative proposed by Xi Jinping, is viewed as a possible solution to improve the regional transportation system in Central Asia. However, the project seems to have limited its attention and resources to the construction of railway infrastructure and focuses only on logistic improvement. The China Railway Express does contribute to the China-Europe trade via railway transportation, but it benefits neither the five countries' economic development, their trade with China, nor their freight volume. Therefore, the benefits of the China Railway Express for the five countries are negligible.

Keywords: China Railway Express, Central Asia, Freight Transportation, Regional Development

附錄 1、中亞五國對中國輸出入變化表

	哈薩克		土庫曼		烏茲別克		塔吉克		吉爾吉斯	
	品名	金額	品名	金額	品名	金額	品名	金額	品名	金額
出口										
增加最多	(74)銅及其製品	192.3	(39)塑膠製品	12	(52)棉花	279.1	(52)棉花	30.8	(24)煙草製品	33
增加次多	(15)動植物油脂	277.3	(25)鹽、硫、石灰製品	10.6	(07)食用蔬菜根莖	45.7	(26)礦石	5.8	(26)礦石	13.1
減少次多	(28)有機化學品	-1310.1	(52)棉花	-67.5	(41)生皮和皮革	-140.4	(87)非軌道類車輛	-4.2	(84)機械設備	-9.8
減少最多	(27)礦物燃料	-12500.4	(27)礦物燃料	-2736.1	(27)礦物燃料	-521.6	(76)鋁及其製品	-6.9	(41)生皮和皮革	-14.1
進口										
增加最多	(93)武器和彈藥	360.6	(55)人造短纖維	20.3	(84)機械設備	1060.3	(90)光學	36.3	(64)鞋類	168.9
增加次多	(95)玩具和運動用品	135.5	(54)人造長絲	9.1	(85)電氣機械	535.3	(39)塑料及其製品	31	(84)機械設備	80.8
減少次多	(86)鐵路或有軌電車	-569.9	(84)機械設備	-542.3	(64)鞋類	-16.4	(85)電氣機械	-101.7	(62)非針織服飾	-113.3
減少最多	(84)機械設備	-1386	(72)鋼鐵製品	-559.5	(89)船舶	-22.2	(84)機械設備	-434.3	(73)鋼鐵製品	-187.1

資料來源：汪哲仁計算自 International Trade Center Trade Map, <https://www.trademap.org/>.

註：() 內數字為 HS code 2 碼；

附錄 2、中歐班列運費補助情況

省市	班列名稱	班列補貼
哈爾濱	哈滿歐	補貼大約 3,000 美元／櫃，每班列補貼約 12.3 萬美元。
長春	長滿歐	每年補貼 1,000 萬元。
西安	長安號	補貼 3,000 美元／櫃左右，每班列補貼約 12.3 萬美元。
成都	蓉歐	年補貼約 12 億元。
重慶	渝新歐	以劃撥土地，企業所得稅退稅及物流環境優化的名義給當地企業及物流平臺補貼。
鄭州	鄭新歐	以土地加資金的方式對班列公司予以補貼，資金電最高達 1.2 億元。
武漢	漢歐班列	富士康班列：由政府直接以企業退稅的名義對運費做以補貼； 公共班列：政府按照不同的箱量承諾，補貼 2,500-3,000 美元／櫃。
長沙	湘滿歐	補貼 3,500-4,000 美元／櫃。
廣東省	東莞石龍、廣州大朗班列	省、市分別補貼班列每櫃 0.125 美元／公里。
大連	遼滿歐	大連市口岸委及大連港雙方補貼，要求每週兩班對開。
義烏	義新歐	政府補貼給到平臺公司，再由平臺公司對外採購歐洲班列服務班列目前覆蓋西班牙，英國，德國等歐洲地區。
合肥	合肥班列	安徽省口岸季以完善物流環境的名義補貼平臺公司 3,000 美元／櫃左右，要求每週兩班對開。
蘇州	蘇滿歐	政府以企業所得稅退稅的形式補貼當地企業。
連雲港	連雲港班列	政府與貨代公司合作，以承包的形式開行歐洲班列，補貼 2,500 美元／櫃。

資料來源：〈亂象下的中歐班列補貼，是否真該退坡？〉，《ERAI》，2021 年 1 月 11 日，<https://reurl.cc/2ZOkEn>。

從尋求出口到尋求破口—— 剖析中共「數位絲路」西進中亞之進展

曾怡碩

網路安全與決策推演研究所

壹、前言

中共 2013 年提出「一帶一路」後，圖藉對外基礎建設布建，為其國內重複投資生產過剩之產品服務以及就業問題，尋求市場與出路。中共國家發展改革委員會、外交部及商業部於 2015 年 3 月聯合發布《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》後，正式展開序幕的「一帶一路」倡議（接續稱為「帶路倡議」），就是因應上述需求的戰略規劃。

「帶路倡議」熱衷推廣先由中國貸款給帶路沿線國家，再交由中國國企興建基礎建設，當時中國境內「智慧城市」與數位監控已然興起，鑒於帶路沿線國家多急於推動數位通訊，以求不落後於全球數位經濟發展的腳步，尤其是諸多沿線威權政體對於中國數位監控的青睞，2015 年中共也開始將「數字絲綢之路」（接續簡稱為「數位絲路」）納入帶路倡議，讓中國不僅得以在帶路沿線興建之公路、高鐵、港口、機場及電廠、水壩等布建其 5G 通訊網路之基地台，也可以鋪設跨境串接之骨幹電纜、海底光纖電纜等關鍵資訊基礎設施。

在數據資料驅動經濟成長的數位時代，數位部署的戰略重要性，在於藉由網路與基礎設施的布建，加上資料傳輸架構與管道的搭建與維運，以及在地或跨境資料中心、資通訊軟硬體平台的運營，以及終端數位產品的販售與普及，將可讓中共企業蒐集大量資料數據再加以處理分析成商業情報，必要時可依據中共之國家情報法，要求業者提供境內外用戶資料，進而建立監控情資，可能用以

脅迫對手國而讓步。

2021 年美國自阿富汗撤軍之後，中共以「帶路倡議」基建力挺塔利班政權重建阿富汗，塔利班政權是否有意借助中共數位網路布建，對其人民施行高度監控，引起外界質疑，連帶引發對於中共在阿富汗鄰近之中亞地區的「數位絲路」進展之關注。有鑒於此，本文以文獻分析方法，先探討中共「數位絲路」全球布局面臨之挑戰，分析其中亞布局面臨的戰略環境；接續再藉綜觀中共在中亞國家——哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、土庫曼、烏茲別克——的數位建設投資，初步檢視「數位絲路」在中亞的進展是否符合中共的戰略設定，最後則綜整提出後續可能之發展。

貳、數位絲路西進中亞製造戰略破口以突圍

「帶路倡議」規模不斷擴張，迄今已沿 6 個經濟走廊而遍及 140 國、29 個國際組織，截至 2019 年，中國在帶路沿線國家投資累計超過 1,000 億美元。¹但自中國大陸中遠集團於 2016 年收購希臘比雷埃夫斯港口管理局（Piraeus Port Authority）、2017 年 12 月斯里蘭卡因還不出貸款，將南部深水大港漢班托塔港口「租借」給中國；歐美國家指責中共藉「一帶一路」基礎建設項目製造債務陷阱。

在 2018 年以後美國加緊圍堵中國華為在全球的 5G 布局，也對於伴隨「帶路倡議」的「數位絲路」高度關注，根據倫敦國際戰略研究所（The International Institute for Strategic Studies, IISS）統計，截至 2020 年，中國大陸企業參與全球 80 餘國數位基建，投資逾 7,900 億美元。²美國於 2020 年推動「乾淨網路」之對中科技脫鉤路線，對於中國大陸數位基建予以堅壁清野，這促使中共後續推動「中國製造 2025」、「中國標準 2035」，意圖運用在「帶路倡議」

¹ 劉倩，〈“一帶一路”倡議為什麼不會被 B3W 替代？〉，《中國網》，2021 年 6 月 28 日，http://www.china.com.cn/opinion2020/2021-06/28/content_77591718.shtml。

² Meia Nouwens, “China’s Digital Silk Road: Integration into National IT Infrastructure and Wider Implications for Western Defence Industries,” *International Institute of Strategic Studies*, February 2021.

沿線經濟較為落後國家部署數位基建。

2020 年初新冠疫情爆發，中共拒絕坦尚尼亞要求降低債務與港口租賃年數，坦尚尼亞憤而宣布退出「帶路倡議」。債務陷阱的負面形象也讓部分帶路倡議參與國開始三思，2021 年蒙地內哥羅因興建公路欠下中國大陸鉅額負債，轉向歐盟求援，美歐銀行出手重組債務，協助蒙國脫困。這樣的窘況，讓中共國家主席習近平在 2021 年 2 月在與中東歐「17+1 峰會」遭遇 6 國冷落降級待遇。³在債務陷阱爭議、公共工程不符歐盟高品質基礎建設採購透明度和社會環境標準而滋生疑慮，以及承諾建設項目與資金遲未實現到位的衝擊下，許多中東歐國家對於「帶路倡議」幻滅，甚至有立陶宛宣布退出「帶路倡議」，波羅地海國家與巴爾幹半島國家紛紛表達，認真考慮將轉向歐盟尋求基礎建設投資，提供了歐盟加速推展「全球門戶」的戰略機遇。

2021 年開始，美國大張旗鼓地聯手四方會談國、G7 與歐盟國家，提出各種基建連結倡議，尤其是 2021 年底歐盟推出「全球門戶」(Global Gateway)、美國在 2022 年 6 月成立「印太經濟架構」以及 G7 在 2022 年 6 月底推出「全球基建與投資夥伴關係」(Partnership for Global Infrastructure and Investment)，三者都強調數位基礎建設，並都強調民主與清廉價值暨供應鏈安全韌性，意謂美歐加強與中共「帶路倡議」、「數位絲路」分庭抗禮的力道，意圖進一步弱化中共「數位絲路」在印太、歐洲與非洲的優勢。

根植於友盟之間的情報與資訊交流所需要的資訊安全考量，以美國為首的民主價值陣營，藉由基於秩序與價值的種種倡議與規範，加緊催促在美中之間搖擺國家，對於數位基建與供應鏈，必須

³ 中共在中東歐主要透過「17+1 合作」機制，來推動「帶路倡議」。領袖峰會始於 2012 年，每年舉行一次，原稱 16+1 合作機制，2019 年 4 月希臘加入後改稱 17+1 合作機制，中東歐國家包括波蘭、捷克、匈牙利、斯洛維尼亞、阿爾巴尼亞、波士尼亞與赫塞哥維納、保加利亞、克羅埃西亞、愛沙尼亞、希臘、拉脫維亞、立陶宛、蒙特內哥羅、北馬其頓、羅馬尼亞、塞爾維亞、斯洛伐克。

與中共劃清界線。⁴2020 年中印邊界衝突，以及俄羅斯於 2022 年 2 月發動入侵烏克蘭戰事，讓民主陣營與威權陣營界線更為清晰，⁵這有助於加速各國在美中數位科技分流趨勢中做出選擇，削弱了中共「數位絲路」在南亞與中東歐國家原有的優勢。

緊鄰新疆的中亞國家多被歸為偏向中共與俄羅斯的威權國家陣營，經濟發展也相對落後，在前述的美中數位科技分流氛圍且中共「數位絲路」處處遭遇圍堵的戰略情勢變化之下，讓中亞區域不僅只是中共尋求投資的出口，更成為中共「數位絲路」向西挺進以突破民主國家陣營圍堵的重點區域。

參、檢視「數位絲路」在中亞的發展

一、適應區域個別國家之數位發展需求

儘管中亞地區一直處於俄羅斯的影響力範圍，但俄羅斯在數位建設方面遠不及中國大陸。對於經濟發展與數位建設相對落後的中亞國家而言，中國大陸的數位基建相對便宜且實用，加上沒有美國或歐盟對於人權與民主價值的要求，⁶因而成為這些國家實行數位化戰略或政策時的優先選項。⁷另一方面，中亞各國推動數位化的條件與需求也不一。哈薩克在 2018 年通過《數位哈薩克》計畫，成為中亞率先施行數位戰略的國家。中亞另一個數位化領頭羊則是烏茲別克，率先引進中國的智慧城市概念。吉爾吉斯則在 2040 年計畫借重「華為」引進數位政府；另一方面，塔吉克與土庫曼迄今尚未推出類似政策，其中塔吉克積極引進智慧城市，⁸但土庫曼仍停留在將政

⁴ 同註 2。

⁵ 俄羅斯除了對自身網路空間言論進行管制，並揚言將網站域名遷移至.ru，切斷對現有網路根名伺服器的連結，據信這意謂俄羅斯可能打算借助中共「網路長城」之防火牆技術專家，以運作自身的「Runet」。詳參：〈3 月 11 日前，俄羅斯所有網站域名將遷移至.ru〉，《iThome》，2022 年 4 月 6 日，<https://inf.news/world/274328bbe3216f5d3afca8c335fff766.html>。

⁶ Berta Tarrats Castillo, "The Digital Silk Road: A View in Central Asia," *European Guanxi*, December 3, 2021, <https://www.europeanguanxi.com/post/the-digital-silk-road-a-view-in-central-asia>.

⁷ Leyla Muzaparova, "The Digital Silk Road: Opportunities and Challenges for Central Asia," *Rosa Luxemburg Stiftung*, December 10, 2021, <https://www.rosalux.de/en/news/id/45540/die-digitale-seidenstrasse-herausforderungen-und-chancen-fuer-zentralasien>.

⁸ 同註 7。

府機關網頁上架與實現初步的數位政府。⁹

有鑑於此，中共官方結合企業在中亞地區推動「數位絲路」，也會推出不同數位軟硬體方案，主要由「華為」與「阿里巴巴」囊括，推廣應用的數位產品與服務則包括：智慧手機、5G 網路、光纖電纜、物聯網、基地台、智慧雲、智慧城市、數位政府及移動支付暨金融科技。¹⁰例如：哈薩克與烏茲別克與中共「數位絲路」合作項目廣泛，尤其是與「華為」以及「海康威視」合作之數位監控；¹¹其中哈薩克推動數位化速度雖快，但網路安全防護薄弱，¹²因此與中共在資訊安全、甚至防制疫情假訊息內容審查方面進行技術合作；¹³「數位絲路」對吉爾吉斯及塔吉克的投資重心在於以網路建構智慧城市，對土庫曼則著重在鋪設延伸至裏海的光纖電纜。¹⁴

值得注意的是，連聲稱維持中立路線、迄今均未加入「上海合作組織」的土庫曼，中共都積極爭取其加入「數位絲路」行列，並於 2021 年獲土庫曼官方正面回應，除了持續視中共為天然氣長期夥伴，還願意在資訊、通訊與科技加強與中共之合作，¹⁵由此足見中共於此地經營著力之深。

二、複製擴散中國版網路主權概念的場域

（一）網路主權與國際標準

⁹ Nargis Kassenova and Brendan Duprey, “Digital Silk Road in Central Asia: Present and Future,” *Davis Center at Harvard University*, June 2021, https://daviscenter.fas.harvard.edu/sites/default/files/files/2021-10/Digital_Silk_Road_Report_2021.pdf.

¹⁰ 同註 9。

¹¹ Sergey Sukhankin, “Tracking the Digital Component of the BRI in Central Asia, Part Two: Exporting “Safe Cities” to Uzbekistan,” *China Brief* (Volume: 21 Issue: 3), February 11, 2021, <https://jamestown.org/program/tracking-the-digital-component-of-the-bri-in-central-asia-part-one-exporting-safe-cities-to-uzbekistan/>.

¹² 同註 9。

¹³ 同註 6。另參閱：Sergey Sukhankin, “Tracking the Digital Component of the BRI in Central Asia, Part Two: Developments in Kazakhstan,” *China Brief* (Volume: 21 Issue: 9), May 7, 2021, <https://jamestown.org/program/tracking-the-digital-component-of-the-bri-in-central-asia-part-two-developments-in-kazakhstan/>。

¹⁴ 同註 9。

¹⁵ 〈土庫曼斯坦總統別爾德穆哈梅多夫會見王毅〉，《中國外交部》，2021 年 7 月 13 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202107/t20210713_9137586.shtml。

中共「數位絲路」透過「帶路倡議」進行全球布局，藉此不僅讓中國製數位產品與服務擴大、甚至稱霸市場，另一方面則藉自身與友盟之官方、業者與知識專家社群，透過聯合國「國際電信聯盟」（International Telecommunication Union, ITU）影響全球標準制定，並企圖將網域管理由「網際網路名稱與數字位址分配機構」（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN）轉移到 ITU，以擺脫先進國家對全球數位標準制定的主導權。此外，由數位裝置不斷產出的數據資料，衍生資料保護問題，演進為資料管轄權及資料主權議題。中共與俄羅斯將其政府管制人民理念投射到網路空間，中共透過情報法，要求網路平台業者將國民用戶資料傳輸供政府運用，擴張威權政府對人民的監控。

中亞區域迄今仍是俄羅斯的影響範圍，即使俄羅斯在數位設施與服務產業發展不及中國大陸，但中亞國家在地緣政治、主權概念與政府治理層面，仍深受俄羅斯影響。中共「數位絲路」向西挺進中亞五國的同時，其背後的網路主權觀因為與俄羅斯網路主權概念相互呼應。這些數位控制理念也隨著「數位絲路」輸出到中亞國家，並在中亞複製出數位威權。哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克等中亞國家均於國際組織力挺中俄網路主權觀衍生的這些倡議，雖未成功，仍在聯合國下創設開放性工作群組，擴張了這些理念相近國家在數位治理政策制定過程的影響力。¹⁶

（二）數位監控與情資蒐集

截至目前為止，關於中亞地區與「數位絲路」的討論，對於中國藉此可能蒐集且掌握大量當地資料，少見當地國政府憂慮過度依賴中國廠商而恐怕導致國安疑慮，反而顯現中亞國家政府對於中共數位監控的高度興趣。對於中共藉由網路連線攝影機，加上人臉與姿態辨識等人工智慧科技，先有效運用在新疆，而後推廣到各地，目前更整合到社會信用系統。在新冠疫情爆發之後，進而以生物辨

¹⁶ 同註 9。

識資料進行實名登錄與防疫接種管制。

鑒於中共在監控新疆維吾爾族群時，如能藉「數位絲路」數位監控體系的部署，以資料中心或後門回傳，加入鄰近中亞國家人民之生物辨識資料、政經民情資訊，對於中共蒐集數據修正監控辨識新疆族群的機器學習演算法，預期會有莫大助益。哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克等中亞國家均引進智慧城市系列中不同版本的「平安城市」計畫，以人臉辨識、街頭攝影機、資料控制與管理中心等數位手段監控人民。哈薩克、吉爾吉斯、烏茲別克對於中共提供數位監控平台，以利其藉防疫管控進一步監控人民與異議分子，紛紛表達謝意，卻對自身資安以及喪失資料主控權不以為意。土庫曼則是效法中共與俄羅斯對於網路域名的封鎖控制，而哈薩克進一步效尤中俄兩國對於社群媒體內如的監控與操縱。¹⁷

肆、結語

面對以美國為首的民主陣營藉乾淨網路以及結合歐盟及印太友盟推動以規則與價值為主的倡議，對中國進行數位分流，中亞五國雖在帶路倡議中身陷債務陷阱，但仍基於維穩監控以維繫政權的驅動之下，積極擁抱數位絲路以兼顧數位經濟發展與數位監控，企圖實現中國模式翻版的數位威權。

據此，中亞不僅是中共蒐集大數據精進機器學習的重要場域，中亞國家在國際組織積極擁護中共的網路主權概念與其標準。在近期中共受限於半導體技術管制與數位科技分流趨勢下，中亞國家成為中共數位發展突破桎梏的戰略破口。雖然中亞五國經濟規模與資料產量尚不足以扭轉局勢，但將是中共聯合俄羅斯組建理念相近陣營的重要據點。因此，可預見中共不論基於能源需求、地緣政治考量，還是數位戰略部署，未來在疫情後仍將持續在中亞投注數位基礎建設，中亞國家對中共的數位技術與服務也將隨之愈加依賴。

¹⁷ 同註9。

本文作者曾怡碩為美國喬治華盛頓大學政治學博士，研究領域為軍隊與網路安全、資訊作戰、數位監控。

From looking for a way out to looking for breaches – analyzing the progress of China’s “Digital Silk Road” in Central Asia

Yi-Suo Tzeng

*Division of Cyber Security and Decision-Making
Simulation*

Abstract

From 2021, the United States has pronouncedly put forward various infrastructure connectivity initiatives together with the Quad, G7 and EU countries. In particular, the Global Gateway put forward by the EU at the end of 2021 and the Indo-Pacific Economic Framework, (IPEF) established by the US in June, 2022, emphasize digital infrastructure and the values of democracy, incorruptivity as well as supply chain security and resilience, altogether suggesting that the US and EU are gearing up the push and balancing against China’s Digital Silk Road, with an attempt of further weakening the latter’s advantageous posture in the Indo-Pacific region, Europe and Africa.

Facing the US-led camp’s advocacy of clean networks and rule- and value-based initiatives put forward by the US, EU and Indo-Pacific allies and friends to digitally decouple from China, the five countries of Central Asia, although already caught in the debt trap by joining the Belt and Road Initiative, remain bracing for the Digital Silk Road to boost digital economy and digital surveillance, primarily driven by the badly needed preservation of stability, control and regime legitimacy. In international organizations, Central Asian countries actively uphold China’s concept of Internet sovereignty and standardization initiatives. With recent trend that China has been increasingly limited by semi-conductor technology export

control and the digital technology decoupling, Central Asian countries have become a strategic breach for China's shackled digital development. Although the economic scale and data output of the five Central Asian countries is insufficient to turn around the current development; however, together with Russia, they will be an important base for the building of a likeminded bloc. Therefore, either energy demand, geo-political considerations or digital strategy deployment, in the post-pandemic period China is likely to continue with investment in digital infrastructure in Central Asia, while the Central Asian countries is expected to grow their reliance on China's digital technology and services.

Keywords: Digital Silk Road, digital surveillance, Central Asia

中國在中亞的軍事擴張與局限

侍建宇

國家安全研究所

壹、前言

中國對中亞與阿富汗的軍事擴張有兩個主要的考慮，一個是保衛新疆的安全，另外一個則在確保「一帶一路」倡議的順利推動。這個發展的過程非常緩慢。可以上溯到九零年代蘇聯解體時期，為求尊重中亞是俄羅斯的傳統勢力範圍，中國最初的安全目標是劃界、鎮壓新疆維吾爾的獨立運動，避開傳統軍事領域的擴張。透過多邊與雙邊的機制來進行，塑造區域共同安全意識，主要的形式是聯合軍事行動與軍演。但是隨著區域形勢益加複雜，阿富汗局勢不穩定的情況，在推出一帶一路倡議後，為確保中國在中亞區域的利益，軍事擴張的形式也變多樣，更出現軍售或軍援、軍事教育、以及私人安保。

貳、聯合軍演與其他軍事行動

2001 年上海合作組織成立（簡稱：上合組織），同年發生 911 恐怖襲擊，中國開始在中亞確立並鞏固上合組織公約的「三股勢力」論述，從東突分裂主義擴大到恐怖主義和宗教極端主義。¹營造一種區域共同規範或價值，定義東突運動與各國政治異議活動帶來動盪與威脅，必須予以打擊，維護地區共同安全利益。²中國盡全力要求中亞國家配合，對維吾爾異議份子進行謀殺，並以恐怖組織名

¹ 《上海合作組織成立宣言》和《關於打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義的上海公約》，內容參見中華人民共和國中央人民政府，〈“上海合作組織”成立宣言〉，2001 年 5 月，http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60959.htm；中華人民共和國條約數據庫，〈打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約〉，2001 年 6 月 15 日，<http://treaty.mfa.gov.cn/tykfiles/20180718/1531875928152.pdf>。

² Gladney, Dru, “China’s ‘Uyghur Problem’ and the Shanghai Cooperation Organization,” Paper prepared for the U.S.-China Economic & Security Review Commission Hearings, August 3, 2006, https://www.uscc.gov/sites/default/files/06_08_3_4_gladney_dru_statement.pdf.

義追捕或驅離這些個人與團體。³北京在非傳統安全領域進行具體合作，⁴不僅持續軍演，更協調執法、打擊跨國走私販毒、警察執法人員培訓與裝備提供。

上海合作組織前身是「上海五國」，原為處理中國與中亞邊界劃界與安全管理機制，2001 年加入烏茲別克正式成為多邊組織。上合組織旨在處理各種安全和經濟發展問題，保持高級官員定期對話，軍事演習，並為反恐跨境執法提供法律依據。

上合組織最初目的就是中亞安全，成員國高級別官員定期舉行會議。國防部長會晤主要討論長期的傳統安全問題，以及阿富汗持續衝突的合作，並組織上合組織的多邊安全演習。中國公安部部長出席安理會秘書會議和內政部長會議，通常包括較多務實操作的細節，並簽署共同打擊洗錢、武器和毒品等跨國犯罪的工作協議。⁵

上合組織部署的軍事演習規模以及重點和範圍隨著時間而變化。部署規模沒有一致性，從一千到七千人都有。聯合軍事演習主要應對恐怖主義威脅，並且在 2015 年還推出應對網絡空間的演習。這些軍事演習主要圍繞特定場景，模擬實際的聯合作戰；包括戰略規劃、溝通、聯合作戰和／或分工。指揮權現在主要以東道國為首，象徵讓東道國控制外國軍隊在其領土上行動的共識。上合組織成員國元首 2007 年峰會決定每兩到三年舉行一次聯合軍演。

³ 關於謀殺中亞地區政治異議維吾爾菁英的事件時有所聞，主要集中在上海合作組織正式成立後的幾年，但沒有具體的證據。中亞政權監控或騷擾當地維吾爾個人與群體的現象，也不時出現，例如 Immigration and Refugee Board of Canada, “Kyrgyzstan: Treatment of the Uyghur [Uighur] minority by society and authorities, including state protection provided to victims of violence and discrimination; Uyghur minority political groups, including activities (2012-2015),” UNHCR, February 12, 2015, <https://www.refworld.org/docid/560b96564.html>; UHRP, “No Space Left to Run, China’s Transnational Repression of Uyghurs,” *The Oxfam Society For Central Asian Affairs*, July 2021, https://oxfamsociety.org/wp-content/uploads/2021/06/transnational-repression_final_2021-06-23.pdf。

⁴ 上合組織一直標榜非傳統安全合作的重要性與成果，中文的文獻官宣多如牛毛，官方談話例如〈上海合作組織在抗擊和平與安全威脅中的作用〉<https://www.un.org/zh/chronicle/article/20633>。

⁵ 蘇暢、李昕瑋，〈上海合作組織安全合作：成就，挑戰與未來深化路徑〉，《國際問題研究》，第 3 期，2021 年，頁 72，<https://120.92.16.47/gjwtyj/dqqk/202105/P020210521393589060152.pdf>。

中國與中亞區域進行的軍演分為上合組織架構下的多邊聯合軍演，還有中國與個別國家進行的雙邊聯合軍演。此外也會透過上合組織反恐機制（Regional Anti-Terrorist Structure, RATS）進行反恐軍演。

一、多邊與雙邊軍演⁶

上合組織架構下的多邊聯合軍演共舉行過多次，設計的場景都是針對恐怖份子襲擊；包括劫機、城鎮戰、跨境恐襲、突襲恐怖份子訓練營。每次軍演著重的項目也不同。從最初強調組建的聯合指揮協調機制、情報分享、地面與空中部隊協同作戰、夜間突襲、跨境作戰與衛星通訊運用、以及不同地面攻堅戰術。十一次聯合軍演簡述如下：⁷

- 2003 年，場景設想是恐怖分子劫持一架試圖降落在哈薩克的客機，然後意圖襲擊新疆一個城市。哈薩克軍隊首先獲得情報，通知中國，開啟聯合反恐指揮協調機制。演習以中國和吉爾吉斯軍隊的聯合行動，包圍並摧毀兩國邊境的六個訓練營告終。⁸
- 2005 年後聯合軍演名稱固定為「和平使命」。中國派出 8000 與俄羅斯的 1800 名部隊在山東進行登陸作戰，假想敵是「全球恐怖分子」，進行空中兵力投送與海上封鎖。⁹
- 2007 年，恐怖分子躲藏在城市中，俄羅斯和中國主導分別派出 2,000 名和 1,600 名軍隊，進行城鎮攻堅與搜捕行動。¹⁰

⁶ 概要的上合組織軍演介紹，可參見〈盤點中國參與的上合組織成員國間反恐演習〉，《中國國防部網》，2018 年 6 月 8 日，http://www.mod.gov.cn/big5/photos/2018-06/08/content_4816346.htm。

⁷ 下列軍演的描述著重在場景模擬的設想，而非軍事武器與戰術演練項目的內容，以凸顯參演國認知共同威脅的內容為何。

⁸ 〈“聯合-2003”反恐軍事演習參演部隊掃描〉，《中國新聞網》，2003 年 08 月 13 日，<https://news.sina.com.cn/c/2003-08-13/0753555451s.shtml>。

⁹ 〈“和平使命—2005”—中俄聯合軍事演習〉，《中國網》，2005 年 9 月 10 日，http://www.china.com.cn/military/zhuanti/crjunyan/txt/2005-09/10/content_5966642.htm。

¹⁰ 〈“和平使命—2007”聯合反恐實兵演習正式舉行〉，《中國網》，2007 年 8 月 18 日，http://www.china.com.cn/military/txt/2007-08/18/content_8705319.htm。

- 2009 年，演習想定是恐怖分子嘗試佔領坤山鎮，形成割據，並裹挾人質。中俄聯軍共派出 2600 兵力，實施「立體封控」，然後陸空聯合作戰進行清剿。¹¹
- 2010 年，恐怖分子躲在住宅區，上合組織獲得聯合國安理會模擬批准後，六國進行聯合軍事干預。這次軍演目的在提高上合組織聯合作戰品質，參與國派出數量相近的軍隊共五千餘人，完全在戶外進行演練。哈薩克、俄羅斯和中國派出直升機聯合地面協同作戰。中國還派遣一架軍運輸機飛往哈薩克執行支援任務，但未降落。而且聯合作戰部隊還對恐怖分子營地進行夜間突襲。¹²
- 2012 年，軍隊襲擊恐怖分子山區營地。過去聯合作戰形式為參演國指揮官一同討論戰略戰術，然後分別指揮自己的部隊。但這次軍演則統一指揮權，由東道國塔吉克指揮官指揮五國共兩千餘人的部隊。¹³
- 2013 年，恐怖組織基地跨國製造恐怖活動，佔領城市，建立自治政權。上合組織成員國在聯合國授權下組成中俄聯軍一千餘人。運用聯合部隊陸空火力，迅速殲滅恐怖分子，並摧毀基地。¹⁴
- 2014 年，場景是一群恐怖分子躲在蒙古城市的多座建築物中，動用兵力五千餘人。這次演習主要展示中國山地作戰軍事裝備和城鎮巷戰技術能力，特別是空中預警系統與戰鬥中使用的衛星通訊。¹⁵

¹¹ 〈“和平使命—2009”中俄聯合反恐軍演圓滿落下帷幕〉，《中國政府網》，2009 年 7 月 26 日，http://www.gov.cn/jrzg/2009-07/26/content_1375117.htm。

¹² 〈“和平使命—2010”聯合反恐軍演實兵演練成功舉行〉，《中國政府網》，2010 年 9 月 25 日，http://www.gov.cn/jrzg/2010-09/25/content_1709140.htm。

¹³ 〈“和平使命-2012”上合組織聯合軍演舉行開訓儀式〉，《中國政府網》，2012 年 6 月 9 日，http://www.gov.cn/jrzg/2012-06/09/content_2157384.htm。

¹⁴ 〈和平使命—2013 中俄聯合反恐軍事演習實兵演習側記〉，《中國政府網》，2013 年 8 月 15 日，http://www.gov.cn/jrzg/2013-08/15/content_2467621.htm。

¹⁵ 〈訪“和平使命—2014”聯演 5 方聯合實兵指揮所指揮長劉振立〉，《人民網》，2014 年 8 月 26 日，<http://military.people.com.cn/n/2014/0826/c172467-25543937.html>。〈上合軍演新征程：精打要害、分進合出、立體圍殲〉，《中國新聞網》，2014 年 8 月 29 日，<https://www.chinanews.com.cn/mil/2014/08-29/6546180.shtml>。

- 2016 年，恐怖分子躲藏在山區，中國出動軍機與坦克甲車支援吉爾吉斯進行聯合攻擊任務，動用兵力 1100 餘人。¹⁶
- 2018 年，模擬襲擊恐怖分子山地訓練營，共三千餘兵力參與演習，強調演練不同戰術和成員國聯合作戰協調。這是巴基斯坦和印度作為正式成員加入後的第一次演習，兩國分別部署數百名軍事人員。¹⁷
- 2021 年，動員兵力四千餘人，中國進行空中跨境兵力投送，進行聯軍陸空聯合作戰。這是新冠疫情後的第一次軍演，演習科目並無新意。¹⁸

中國與個別國家進行的雙邊軍演，更是假想針對維吾爾武裝份子進行打擊。場景設計都是東突恐怖分子嘗試跨境、劫持人質與救援、或是公路檢查站發現與攔截恐怖份子。中國的參演人員並非正規解放軍，而是部署在新疆的邊防與武警部隊，還有特種部隊，針對特殊地形與情勢，動用數百到一千餘人進行軍演，演簡述如下：

- 2002 年，中國認定與吉爾吉斯、塔吉克交界的山區，以及延伸到阿富汗的瓦罕走廊，東突份子時而出沒。這次軍演場景設計成共同打擊東突恐怖組織從吉爾吉斯進入新疆，中國軍演人員第一次越境作戰。¹⁹
- 2006 年，中國與哈薩克的雙邊軍演場景設計是恐怖分子襲擊新疆邊境檢查站，分別在兩國領土上進行阻擊。軍演強調情報共享環節，在沒有聯合作戰的指揮部署下，分別攻擊各自邊境一側的恐

¹⁶ 〈“和平使命—2016”聯合反恐軍事演習正式開始〉，《新華網》，2016 年 9 月 15 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2016-09/15/c_129283062.htm。

¹⁷ 〈“和平使命-2018”中方參演人員全部抵達軍演地域〉，《中國軍網》，2018 年 8 月 22 日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2018-08/22/content_4823127.htm。

¹⁸ 〈演兵東古茲——“和平使命-2021”上合組織聯合反恐軍演全紀錄〉，《新華網》，2021 年 9 月 24 日，http://www.news.cn/world/2021-09/25/c_1127901035.htm。

¹⁹ 〈中吉舉行聯合反恐軍演 解放軍首次出境演習〉，《中國新聞網》，2002 年 10 月 11 日，<https://news.sina.com.cn/c/2002-10-11/1036763316.html>。

怖營地。中國派出公安部的邊防和反恐特種部隊。²⁰

- 2006 年，恐怖分子劫持的中國工人扣為人質，中國和塔吉克特戰部隊演練聯合攻堅與救援。²¹
- 2013 年，場景是恐怖分子攜帶炸彈和武器試圖從吉爾吉斯非法進入新疆，中國和吉爾吉斯在邊境行軍演，雙方進行分享情報，並協調攻堅行動，在邊境檢查站對恐怖份子進行逮捕。²²
- 2014 年，中國和吉爾吉邊防部隊於新疆阿圖什軍演，側重聯合作戰的演練，進行查緝走私、車輛檢查和戰鬥操練。²³
- 2015 年，中國公安特警和塔吉克共同打擊跨國武裝犯罪集團。中方首次派出貴州黔南特警部隊參加境外安全演習，特警與塔國部隊開展聯合營救人質、摧毀恐怖分子營地、追捕跨國恐怖組織成員的演習。²⁴
- 2016 年，中國和塔吉克再次舉行軍演，兩軍共同解救人質，殲滅瓦罕走廊北部山地恐怖組織營地。²⁵
- 2017 年，中國和吉爾吉斯追擊企圖越境進入新疆一群武裝恐怖分子。雙方成立聯合指揮部、檢測檢查站和跨境山口、在高速公路檢查站追捕恐怖份子，並發現與突擊山區恐怖組織營地。場景設計是吉爾吉斯方面首先發現恐怖分子行動的情報，並與中國協調與聯合作戰行動。演習也使用衛星和無人機跟監與鎖定恐怖分子行

²⁰ 〈中哈“天山—1 號”反恐演習開始〉，《東方網勞動報》，2006 年 8 月 25 日，<http://news.sina.com.cn/w/2006-08-25/09049845073s.shtml>。

²¹ 〈中塔首次聯合反恐軍事演習開始舉行〉，《中國網》，2006 年 9 月 22 日，http://www.china.com.cn/military/txt/2006-09/22/content_7184924.htm。

²² 〈“邊防聯合決心—2013”反恐演習在中吉邊境地區舉行〉，《新華社》，2013 年 8 月 11 日，http://www.gov.cn/jrzq/2013-08/11/content_2465049.htm。

²³ 〈中吉邊防部門反恐特戰隊員同台競技〉，《中國青年報》，2014 年 11 月 1 日，http://zqb.cyol.com/html/2014-11/01/nw.D110000zgqnb_20141101_5-01.htm。

²⁴ 〈貴州黔南特警：一張“中國特警”的名片〉，《中國新聞網》，2019 年 9 月 5 日，<http://www.gz.chinanews.com.cn/content/2019/09-05/92152.shtml>。

²⁵ 〈中塔在塔吉克斯坦舉行“協作 2016”聯合反恐演習〉，《中國軍網》，2016 年 10 月 25 日，<http://inews.ifeng.com/50152330/news.shtml?&back>。

蹤，並確定營地的位置。²⁶

- 2019 年，中國與四個中亞國家分別舉行四次雙邊軍演。中國和吉爾吉斯軍演在烏魯木齊舉行，中國出動武警部隊，攻堅國際恐怖組織成員在偏遠邊境地區開設多個訓練營，軍演部分是在沙漠地形下進行。中國和哈薩克在烏斯季卡緬諾戈爾斯克（Ust'-Kamenogorsk）進行軍演，中方派出一支特種精銳部隊，夜間突襲恐怖分子營地。中國與塔吉克演習則加入中國空軍，以及在山區使用無人機進行偵查。中國派出武警部隊部署到烏茲別克吉扎赫山區（Jizzakh）進行軍演。²⁷
- 2021 年，中國公安部特警與塔吉克內務部針對阿富汗北部不穩情勢進行推想，操練無人機，並對恐怖份子進行射擊，清除爆炸裝置。²⁸

二、上合組織反恐機制（RATS）的反恐軍演

上合組織反恐機制總部設在烏茲別克塔什幹，成員國的代表來自各國的國安委員會、俄羅斯來自聯邦安全局，中國則是由公安部代表。如果被上合組織任一成員國認定為國際恐怖份子或組織，所有成員國都可以進行逮捕與遣返行動。換句話說，就算某個維吾爾組織在當地國不被認定為恐怖組織，但是只要中國認定，中亞的上合組織成員國就可以據此逮捕，並將他們驅逐遣返到中國。上合組

²⁶ 〈“天山—3 號（2017）”聯合反恐演習在中吉邊境舉行〉，《中國青年報》，2017 年 6 月 28 日，http://zqb.cyol.com/html/2017-06/28/nw.D110000zgqnb_20170628_5-05.htm。

²⁷ 〈聯合追剿大漠突擊——中吉“合作-2019”聯合反恐演練側記〉，《解放軍報》，2019 年 8 月 13 日，http://www.mod.gov.cn/action/2019-08/13/content_4848100.htm。〈中哈舉行“獵狐-2019”反恐聯合演習〉，《解放軍報》，2019 年 10 月 16 日，http://www.mod.gov.cn/action/2019-10/16/content_4853032.htm。〈“協作-2019”中塔聯合反恐演練結束 參演兵力 1200 人〉，《央視網》，2019 年 8 月 16 日，<http://military.cctv.com/2019/08/16/ARTIMZLDWdHajFA5dvrUzrce190816.shtml>。〈鏖戰福裡什——中烏“合作-2019”聯合反恐演練紀實〉，《中國青年網》，2019 年 9 月 21 日，http://news.youth.cn/jslm/201905/t20190526_12076277.htm。

²⁸ 〈中國公安部和塔吉克斯坦內務部舉行“反恐協作—2021”聯合反恐演習〉，《環球網》，2021 年 8 月 19 日，<https://world.huanqiu.com/article/44Q6qWiOVy3>。

織反恐機制在 2004 年 10 月創建一個數據庫，包含 36 個國際恐怖團體的一千多名成員，以及資金來源，成員國可據此向國際刑警組織發出國際通緝令。2017 年數據庫已經擴展到約一百多個國際恐怖組織名單，共約三千多名通緝名單。

上合組織反恐機制也組織反恐部門「聯軍演習」。在 2011 年協調中國、吉爾吉斯和塔吉克的反恐部隊進行軍演，場景是東突運動組織從中亞國家進入新疆。中國公安部負責中方的指揮權，演習的重點是情報共享、跨境通信、解救人質和恐怖份子行動的追蹤與清剿。²⁹2013 年，軍演在哈薩克、吉爾吉斯和塔吉克交界處進行，場景設想是恐怖分子乘坐直升機和卡車穿越邊境，前往攻擊哈薩克的一個村莊。³⁰最近一次是 2021 年在巴基斯坦，假想阿富汗恐怖勢力外流，進行各種反恐戰項目演練。³¹

上合組織反恐機制的「聯軍特種兵訓練」側重反恐戰鬥的特殊技能，例如體能訓練、攀爬建築物、射擊。上合組織成員國首次聯軍訓練於 2015 年在吉爾吉斯托克馬克舉行，來自中國、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯和塔吉克軍隊代表團，根據恐怖分子藏身的場景進行訓練交流。2016 年上合組織軍隊第二次聯軍訓練於 2016 年 12 月在新疆庫爾勒舉辦，中國、俄羅斯、哈薩克和吉爾吉斯軍事代表團練習戰技和射擊。³²

2015 年上合組織在福建廈門舉辦首次以反恐為目標的網絡安全演習，目的在應對恐怖活動在網絡上的串連與蔓延。演習完全在網上進行，場景是一個恐怖組織呼籲並動員跨境襲擊。上合組織參演

²⁹ 〈“天山-2 號(2011)”反恐演習：展示中國反恐力量〉，《中國政府網》，2011 年 5 月 7 日，http://www.gov.cn/jrzg/2011-05/07/content_1859286.htm。

³⁰ 〈上合組織反恐演習 13 日舉行 反恐能力有明顯提升〉，《中國新聞網》，2013 年 6 月 14 日，<http://news.sina.com.cn/o/2013-06-14/113627396920.shtml>。

³¹ 〈上合組織成員國主管機關舉行“帕比一反恐—2021”聯合反恐演習——中方反恐執法力量首次實警實槍實彈出境參加演習〉，《新華網》，2021 年 10 月 4 日，http://www.news.cn/2021-10/04/c_1127930162.htm。

³² 相關報導花絮頗多，例如〈上合組織特種兵聯訓 中國士兵獲肯定〉，《新華社》，2015 年 4 月 25 日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/25/content_2853012.htm。〈上合聯訓！解放軍教官培訓俄軍練習掌握中國武器〉，《新華社》，2016 年 12 月 1 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2016-12/01/c_129386014.htm。

成員國代表分開從事網路情報偵查，並與其他成員國共享信息，協調清除網路內容，共同調查並推動跨境攻堅與逮捕恐怖份子的行動。2017 年第二次網絡安全演習在廈門舉行，巴基斯坦和印度參加此次演習。2019 年第三次網絡安全演習依舊在廈門，調查社交媒體和即時通訊軟體上的極端主義內容和外國戰士招聘廣告。這次演習對雲端資料庫進行調查，並使用臉部識別工具檢測恐怖分子。³³

參、軍售與軍援

中國為中亞國家提供的軍備項目逐年增加中。目前俄羅斯佔中亞地區軍售市場的 62%，而中國提供的軍事設備則佔 18%。³⁴俄羅斯現在仍在中亞維持著大量的軍事基礎設施，但在 2016 年，中國在塔吉克的帕米爾山區也開始建造首個軍事設施，並開始將準軍事武警部隊投射到那個地區。³⁵

中國向中亞轉讓的大部分武器都是「捐贈」，過去數年大幅增加對中亞的武器轉讓或贈與。2015 年中國贈送哈薩克價值 320 萬美元的 30 輛解放 J6 重型卡車和 30 輛大貨車。2018 年哈薩克購買八架中國運 8 運輸機。土庫曼從中國購買「前衛 2 型便攜式地對空導彈」。2018 年中國向塔吉克捐贈 VP11 防雷巡邏車。2019 年烏茲別克防空部隊在靶機上成功測試中國「紅旗-9 號（FD-2000）防空飛彈系統」。另外，哈薩克、土庫曼和烏茲別克也都購買中國「彩虹系列武裝無人機」，包括 CH-3、CH-4、CH-5 和翼龍。中國也向中亞

³³ 網絡安全演習報導參見：〈上合組織首次網路反恐演習在中國廈門成功舉行〉，《中國公安部網》，2015 年 10 月 14 日，http://www.cac.gov.cn/2015-10/14/c_1116822542.htm。〈上合組織“廈門-2017”網路反恐演習今舉行〉，《央視網》，2017 年 12 月 6 日，<http://mil.news.sina.com.cn/2017-12-07/doc-ifypnyqi1473063.shtml>。〈第三屆上合組織網路反恐聯合演習在中國舉行〉，《新華網》，2019 年 12 月 12 日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/1212/c1002-31503716.html>。

³⁴ Bradley Jardine and Edward Lemon, “Kennan Cable No.52: In Russia’s Shadow: China’s Rising Security Presence in Central Asia,” *Wilson Center*, May 2020, <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no-52-russias-shadow-chinas-rising-security-presence-central-asia>.

³⁵ 侍建宇，〈試點：中國在塔吉克斯坦的軍事基地〉，《國防院雙週報》，第 41 期，2021 年 11 月 12 日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=833&pid=1395>。

國家捐贈安全設備，像是軍用和民用車輛、電腦、夜視設備和手持收發器，以幫助提高軍隊的後勤、通信和情蒐能力。³⁶

中國對吉爾吉斯和塔吉克甚至提供現金支付當地軍隊和邊防警衛的薪資。同時也捐贈塔吉克伊坦軍隊醫院建設和設備、公寓、軍事院校中文教室、並支付塔吉克和阿富汗邊境的四個邊境哨所的費用開銷。³⁷中國也提供城市交通監看系統和防災技術。因此中國與吉爾吉斯、塔吉克進行聯合邊境巡邏，應對非法跨境活動。邊境巡邏通常由邊境地區邊防警衛隊領導。

肆、軍事教育

中共中央政法委與國家發改委，以及其他相關機構，為求增進執法合作，為中亞司法人員、警察與安全人員提供多種來華培訓課程。這些培訓課程大多側重於分享反恐經驗、網絡安全、偵查與人群控制、緝毒走私、以及油氣管道安全。除了講座，培訓課程還包括參觀中國的各種安全設施、軍工複合體機構與實地操練。每個培訓計劃有來自個別中亞國家的 1,525 名安全人員，通常持續大約兩週到一個月，目前應該共有數千名來自中亞各國的安全人員受過這樣的訓練課程。³⁸

中國解放軍國防大學國際防務學院是中國解放軍對外招生的最高學府，有來自 100 多個國家的學生。國防大學隸屬中央軍委，具有全軍聯合指揮能力，也有中國最高階的軍事科學應用能力，像是軍用的人工智能技術。國防大學負責培訓外國高級軍官，並就國防和安全問題進行國際交流和學術會議討論。解放軍國防大學是中國

³⁶ 參照註 34，以及 Niva Yau, “What Drives Chinese Arms Sales in Central Asia?,” *The Diplomat*, September 11, 2019, <https://thediplomat.com/2019/09/what-drives-chinese-arms-sales-in-central-asia/>。

³⁷ “In Central Asia’s forbidding highlands, a quiet newcomer: Chinese troops,” *Washington Post*, February 18, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/in-central-asias-forbidding-highlands-a-quiet-newcomer-chinese-troops/2019/02/18/78d4a8d0-1e62-11e9-a759-2b8541bbbe20_story.html.

³⁸ 例如上海政法大學設立中國—上海合作組織國際司法交流合作培訓基地，參見 <http://cnisco.shupl.edu.cn/main.htm>。

擴張的軍事外交一部分，國防大學對外籍生的助學津貼要比俄羅斯軍事院校為高，並允許外籍生接觸中國各種軍事科技創新訊息，尤其是來自烏茲別克與塔吉克的軍校生。在解放軍國防大學，無論是中國學生或外籍生，都不能批評北京的軍事行動或對待穆斯林少數民族的方式。俄羅斯軍事院校關注的是克里姆林宮對區域和全球安全以及混合戰爭的願景。而中國解放軍國防大學的課程建立在孫子兵法、儒學和三戰理論。³⁹

中國軍事學院三年制學位給予中亞軍校生良好的華語訓練，這對長期發展是重要的。中國軍事院校對中亞的影響力還在逐步加強中，可以預見未來中國對中亞的軍事領導層會逐漸產生更大的影響。中亞國家的軍事高階將領幾乎沒有在西方受教育的經驗，如果不能前往俄羅斯，就很可能選擇到中國。軍事教育是對國際盟邦維繫長期關係的一個重要方式，軍人間跨國關係網絡，並對安全問題有著類似的戰略理解共識，以利溝通協調。

伍、中國私人安保的擴張

在沒有境外駐軍的情況下，中國要確保海外利益，尤其一帶一路倡議相關的大型投資項目，就必須整合[半]民間安全機構、⁴⁰投資者與當地政權，三者之間的合作，也因此中國私人安保公司的功能就變得重要。目前約有六家中國私人安保公司在中亞地區特別活躍。這些私人安保公司完全僱傭具有解放軍或武警背景，有些公司基本上就是退伍解放軍創始的。⁴¹

³⁹ Erica Marat, “Edward A. Allworth Memorial Lecture: China’s Military and Security Diplomacy in Central Asia,” *Harriman Institute at Columbia University*, April 15, 2021, <https://harriman.columbia.edu/event/chinas-military-and-security-diplomacy-in-central-asia/>.

⁴⁰ 根據中國《保安服務管理條例》第二章第十條，中國武裝私營保安公司的國有控股比例不得低於 51%。參見中華人民共和國人民政府，〈中華人民共和國國務院令〉，第 564 號，2009 年 10 月 13 日，http://www.gov.cn/zwgc/2009-10/19/content_1443395.htm。

⁴¹ 六家安保公司分別是：中軍軍弘集團、中國安保技術集團、先豐服務集團、中安華盾諮詢服務有限公司、新疆沙漠特衛、北京中安保實業有限公司。

中國的私人安保公司也會在中亞僱傭當地安全人員，招聘後再培訓，並給予密集華語教學培訓。這些公司提供的服務包括現場安保、人員保護保鏢、武裝押運、掃雷、應急救援。也提供特定的高階安保專業服務，某些安保人員擁有飛行員執照和重型車輛駕駛能力。他們瞭解中亞當地特定文化和宗教習俗，還會使用爆炸裝置、並進行全套的安全監控系統裝配與操作。這些公司當地的分支機構會與駐地中國大使館保持密切聯繫，並向中國商會提供安全簡報會。⁴²

但是中亞國家對中國私人安保公司的擴張其實深具戒心，也寬鬆政策不同。哈薩克禁止外國公司與人員參與私人安保業務，但是哈薩克當地安保公司可以為外國安保公司提供培訓。於是這就變成一個商業利益分配的問題，中國私人安保公司就會與哈薩克當地公司合作，共同推動業務。

吉爾吉斯允許外國私營安保公司在必要的條件下經營。因此中國安保公司在當地就非常蓬勃。由於中亞社會對當地警察普遍不信任，認為他們貪腐、紀律鬆弛。私人安保公司甚至「扮演」警察的功能，負責調查犯罪與其他所有社會安全服務工作。

陸、結語

中國對中亞的軍事安全擴張的出發點首先是新疆安全問題，然後才是中國在中亞各國的投資、以及現在阿富汗塔利班政權帶來不確定威脅。有兩個問題仍然展現出中國軍事安全擴張的侷限：

第一、儘管中國與中亞國家強調上合組織架構下的多邊安全共識，但是操作上仍集中並強調雙邊安全合作；上合組織軍演與相關活動不如雙邊有效。上合組織在邊境合作、反恐、信息安全、打擊販毒等領域已達成共識，但在如何處理阿富汗問題等其他領域缺乏

⁴² Niva Yau and Dirk van der Kley, "The Growth, Adaptation and Limitations of Chinese Private Security Companies in Central Asia," *the OXUS Society*, October 13, 2020, <https://oxussociety.org/the-growth-adaptation-and-limitations-of-chinese-private-security-companies-in-central-asia/>.

共識，更沒有可操作性。上合組織反恐機制主要作為反恐情報收集與行動協調中心。但是目前主要功能是加強成員國情報共享，不曾用兵對實際的「動亂」進行軍事或反恐行動，完全不如俄羅斯領銜的集體安全條約組織的行動力。

第二、中國過去主導的軍演都以新疆反恐為主軸；儘管一定程度培養聯合軍事作戰能力，但是並沒有針對中亞區域共同關心的安全問題，像是不同國家的政治異議勢力、或逐漸崛起的地方黑幫與伊斯蘭主義武裝力量。另外，聯合作戰演習的語言仍然是重大障礙。過去俄語是主導語言，中國指揮官也操持俄語進行簡報與演練。但是未來隨著中國的擴張，中亞地區的軍事華語能力卻難以為繼，常常需要中國軍隊提供即時翻譯服務。

美國從阿富汗撤軍，尤其在俄烏戰爭發生後，莫斯科無暇東顧，中國再度開始擔心伊斯蘭主義向中亞區域，甚至新疆擴張。中亞國家正在進行的領導層老化與更迭、更需要面對新冠肺炎疫情後的經濟衰退和民族主義情緒高漲的問題。盤據阿富汗北部的伊斯蘭國呼羅珊省聖戰士和其他恐怖組織，於是很可能趁機向中亞擴張。⁴³中國也開始向中亞輸出網絡和信息安全監控的技術，嘗試幫忙監控與鎮壓透過網路向中亞滲透的伊斯蘭主義勢力。

2021 年 8 月，塔利班占領喀布爾後，中國一方面開始拉攏並敦促塔利班政權切斷與所有恐怖組織的聯繫，並要求塔利班與周邊國家改善關係，但是另一方面中國也懷疑塔利班政權能否有效統治阿富汗，是否能決禁境內的各種伊斯蘭主義勢力，當然也包括基地組織協作的突厥斯坦伊斯蘭黨，不對新疆社會與政治造成動盪。

⁴³ 這樣的討論與警示越來越多，例如“Islamic State Khurasan Province threatens Uzbekistan, Central Asia, and neighboring countries,” *Special Eurasia News*, May 5, 2022, <https://www.specialeurasia.com/2022/05/05/islamic-state-uzbekistan/>。

作者侍建宇為國立陽明交通大學文化與社會研究博士候選人。研究領域為非傳統安全與恐怖主義、中國邊疆治理與周邊國家關係，尤其偏重新疆與港澳問題、維吾爾民族主義。

China's Military Expansion in Central Asia and its Limits

Chien-Yu Shih

Division of National Security Research

Abstract

China's military expansion into Central Asia can be discussed on four categories: 1. Military exercises coordinated by the Shanghai Cooperation Organization (including multilateral and bilateral joint military drills, and anti-terrorism military drills,) 2. Arms sales and military assistance, 3. Military education, and 4. Chinese private security companies. China was reluctant to risk the Sino-Russian partnership, and expanded into Central Asia in military or security terms. With taking into account that the region has been seen as a conventional sphere of influence under Russia, it is unclear whether China would alter and redefine its relations with Central Asia following the development of the current Russo-Ukraine War.

Keywords: Anti-Terrorism, Central Asia Security, China Military Expansion