

## 中共的區域安全合作—以上海合作組織為例

黃一哲

國防大學政治作戰學院學員中隊

少校學員

### 摘 要

在冷戰結束之後，前蘇聯地區出現十五個新獨立的國家，以往劍拔弩張的中蘇邊界，演變成中共與俄羅斯及哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯等中亞國家的多邊關係，在各方積極談判協商下形成上海合作組織的前身—「上海五國」，自 1998 年起上海五國的地區論壇機制逐漸朝向地區安全合作發展，促使五國進一步組成新的地區安全體系，在 2001 年 6 月 15 日，五國加一（烏茲別克）成立上海合作組織，以「安全」和「經濟」兩大主軸近和區域安全合作。

本文中中共的區域安全合作的前提下，以中共的「新安全觀」分析上海合作組織國家之間的安全合作關係，期對上海合作組織的後續發展、功能呈現以及中共如何在經濟發展的基礎上擴展與成員國的安全合作關係做進一步瞭解。

**關鍵字：**中共、區域安全合作、上海合作組織、俄羅斯、中亞、新安全觀。

# **Regional Security Cooperation of PRC— the Case of Shanghai Cooperation Organization**

Yi -Tsun Huang  
Navy Lt. Commander  
Fu Hsing Kang College  
National Defense University

## **Abstract**

After end of Cold war, in the former Soviet Union area appear 15 new independent countries .The past tense Sion-Soviet boundry has become the mutli-relationship among PRC , Russia and Central Asia countries . Under the positive negotiation, all quarters have formed 「The Shanghai Five」 .Since 1998 the regional forum of 「The Shanghai Five」 has gradually developed to a regional security cooperation system . In July 15 2001 the Shanghai Cooperation Organization (plus Uzbekistan) has established .

The article is under the premise of regional security cooperation of PRC to discuss the establishment and the development of the Shanghai Cooperative Organization .Taking The New Concept of Security as the main theory to understand the relation of security cooperation among countries in the Shanghai Cooperation Organization .

**Keyword : PRC ,regional security cooperation ,Shanghai Cooperation  
Organition ,Russia ,the Central Asia, The New Concept of  
Security .**

## 壹、前言

中共自 1949 年建國以來，歷經毛澤東、鄧小平、江澤民及胡錦濤等四個較為主要的政權，從毛澤東時期為了反霸且孤立敵人，發明三個世界理論<sup>1</sup>，認為世界兩大超強為最大的剝削者，應該聯合第三世界，容納第二世界，去打擊第一世界（石之瑜 1994：71-72）。當時中共的外交政策充滿了與超級強權和鄰國間的矛盾情節。直到鄧小平的改革開放，才開始發展國際關係。

冷戰時期，國際政治受到美蘇兩大超強競爭影響，中共的角色依兩大超強的興衰隨之改變。冷戰結束之後，隨著蘇聯解體、東歐變色，中共為堅持其社會主義國家角色，創造出具有中國特色的社會主義，依據「和平共處五原則」<sup>2</sup>，積極與世界各強權國家與發展中國家形成競爭與合作關係。在這種情形下，隨著改革開放與經濟發展，中共逐步擴大對外的政治、經濟、文化交流，在蘇聯解體後所形成十五個新成立國家，其中擁有豐富資源的中亞各國也成為國際各方角力的場域。

蘇聯解體後，中蘇關係演變成中共與俄羅斯和中亞國家多方邊界談判關係，上海合作組織的前身—上海五國，即是中共與俄羅斯及中亞國家，包括哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦等，在解決中、俄、哈、吉、塔等五國有關裁減邊界地區軍事力量和保持邊界安全的談判所形成之區域論壇。1996 年 4 月 26 日中、俄、哈、吉、塔五國元首在上海簽訂了「關於在邊境地區加強軍事領域信任協定」，加強五國的邊界合作和長達 100 公里的安全地帶，隨即簽訂相關的裁減軍事力量協定和安全保障宣言。因為中亞國家獨立之初面臨當時形成的宗教極端主義、民族分裂主義及恐怖主義等三股惡勢力之威脅，自 1998 年起上海五國的地區論壇機制漸漸朝向地區安全合作發展，促使五國進一步組成新的地區安全體系，之後在 2001 年 6 月 15 日，中、俄、哈、吉、塔以及新吸收成員烏茲別克等六國，在上海成立了「上海合作組織」，其成員國將以「安全」和「經濟」為兩大軸心進行合作。

在 2004 到 2005 年陸續接受蒙古、巴基斯坦、印度和伊朗等國為觀察員國，大幅度的將上海合作組織的合作範圍擴大到東北亞、南亞和西亞，造成地緣政治上的變化，使中共在上海合作組織中除了面臨多邊關係的競合外，也引起美國對

---

<sup>1</sup> 第一世界包括美蘇兩霸，其餘已開發國家是第二世界，發展中國家如亞、拉、非、拉丁美洲為第三世界。

<sup>2</sup> 和平共處五原則，包括相互尊重領土完整、互不侵犯、互不干涉、互惠平等與和平共處。

中亞地區的重視而積極運用各種方式介入，形成爭奪全球霸業的大棋盤，這個類似橢圓形的歐亞大棋盤上卻不僅只有兩個對手，而是有好幾位，且各個具備不同的勢力（布里辛斯基 林添貴譯 1998：40）。

在各國競逐之下，中共的區域安全合作更顯的重要，本文試以中共的「新安全觀」分析其與上海合作組織國家之間的安全合作關係，各方以對抗三股惡勢力等非傳統安全威脅，實施反恐軍事演習以形成的軍事合作機制，並就這個機制對台灣可能產生的影響作一探討。綜合上述因素，可對上海合作組織的後續發展、功能呈現以及中共如何在經濟發展的基礎上擴展與上海合作組織成員國推進安全合作關係做進一步了解。

## 貳、中共新安全觀的實踐

冷戰結束以後，傳統中蘇的雙邊關係已轉變成為中、俄以及其他獨聯體國家的多邊關係，在上海合作組織的架構下，形成中、俄和中亞四國的關係。以往中蘇關係的衝突與合作在各時期都有相當的落差，在歷史上中國對歐洲的擴張征服，以及沙皇時期對清朝巧取中國領土的行徑感到羞辱；在意識型態上更有和平共處和世界革命之爭議；到國共內戰時期，史達林相信，分裂的中國可以保證中共對蘇聯的依賴（石之瑜 1994：86）。之後形成 50 年代到 80 年代雙方關係的分分合合，而冷戰的結束形成的上海五國元首對話機制，展開中、俄及中亞國家的邊境安全談判及軍事信任的建立，經過五年的努力，形成後來「五加一」的上海合作組織。中、俄以及中共與中亞國家之間的互動以及後續申請加入的觀察員國是上海合作組織重要的一環，在上海合作組織立論基礎上，「新安全觀」可說是具有中國特色的安全合作理論，以主權安全、綜合安全、合作安全主要理念，分述如下（劉靜波 2006：2-7）：

### （一）主權安全

國家是人類生存與發展的最基本的安全主體，而主權又是國家存在的標誌，因此，在安全主體上，中共是主權安全論者。對於西方社會 20 世紀 90 年代以來的人權高於主權、內戰非內政、各國內部不得使用武力的言論持反對態度，對於參與國際合作所產生的主權讓渡，認為建立在自願和互惠基礎上的主權讓渡是有限的、部分的、次要的。

### （二）綜合安全

綜合安全即包括了政治上、經濟上和軍事上的安全。政治上主要指主權獨立、領土完整、意識型態安全；經濟上主要指維持經濟秩序、創造一個良好的國內和國際環境；軍事上主要指防範外敵入侵、制止內部動亂、維護祖國統一等。

尤以經濟安全具有核心地位，因為經濟利益是國家利益的基礎，也是綜合國力競爭的基礎。

### （三）合作安全

在國際領域中主要透過合作來維護國家安全，以「互信、互利、平等、協作」為合作安全論的精髓。為達到合作安全原則必須做到：

1. 雙邊合作不針對第三方；
2. 互不干涉內政；
3. 淡化意識型態。

由以上「新安全觀」的理論基礎可知，中共的理論思想是一脈相傳的，由中蘇時期周恩來所提出的「和平共處五原則」，到目前中共國家主席胡錦濤所謂的「和諧世界」，都有類似的脈絡可循，也可作為分析中共、俄與中亞國家之間互動的基本因素。

## 參、上海合作組織的發展探討

### 一、上海合作組織的形成與現況：從上海五國到上海合作組織

蘇聯解體之後，所屬十五個加盟國各自獨立，中亞形成權力真空，就著名地緣政治家麥金德（Harold Mackinder）所提出的心臟地帶理論：「統治歐洲就控制心臟地帶，統治心臟地帶就控制世界島，控制世界島就駕馭全世界」（Mackinder, 1904：434）。中亞既為歐亞大陸核心，自然成為強權國家必爭之地，而中共長久以來與蘇聯形成的邊界問題，在蘇聯瓦解冷戰結束之後，形成中共與俄羅斯及其他三個中亞國家的共同問題，在解決邊界問題上所形成的五國會晤機制，而由於第一次會晤是在上海舉行，所以被冠上上海五國的名稱。之後在針對安全領域上對抗三股惡勢力的合作、推進雙邊及多邊的經貿合作等議題，加上烏茲別克的參與，形成邁向區域發展的上海合作組織，以「互信、互利、平等、協作、尊重多樣文明、謀求共同發展」的上海精神為核心<sup>3</sup>，以安全和經濟為兩大主軸發展，以下就上海合作組織現況區分二個時期論述：

#### （一）上海合作組織的建立

##### 1. 新型區域合作組織的成立

在 2001 年 6 月 15 日形成一個新興的區域合作機制——上海合作組織，這是由

<sup>3</sup> 2001 年 6 月 15 日由中、俄、哈、吉、塔、烏六國在上海所舉行的第六次元首會晤所簽署的上海合作組織成立宣言，其中第四點即提到以上海精神為成員國之間相互關係的準則。

中共、俄羅斯、哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯以及烏茲別克所共同組成，在當日由各國共同簽署了「上海合作組織成立宣言」以及「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」，形成由論壇機制朝向區域組織的轉型，等於對「恐怖主義、分裂主義和極端主義」做法律上的界定，為維護地區安全、穩定與聯合打擊「三股勢力」奠定法律基礎（郭武平、劉蕭翔 2005：134）。這個區域合作組織包含最大的地理區域，西從列寧格勒東至海參崴，北從白令海峽南至南中國海，如果在加上觀察員國的地理區域，將到達印度洋以及中東，成員國以及觀察員國擁有占全世界 17.5% 的石油蘊藏量以及約 47-50% 的天然氣蘊藏量，同時擁有 45% 的世界人口，在地緣政治和經濟上扮演相當重要的角色（Bailes & Dunay 2007：3-4）。

為了確立該組織的法律基礎，2002 年 6 月 7 日六國元首於聖彼得堡峰會簽署了「上海合作組織憲章」，確立了組織宗旨和任務、原則、合作方向、機構設置和運作規則，以該組織成立僅第二年就可達成共識並簽署擁有法律意義的憲章而言，這個組織進展的相當快速<sup>4</sup>。

### 2.911 事件後的中亞情勢對上海合作組織的影響

由於 2001 年 911 事件之後，美國對阿富汗和伊拉克展開軍事攻擊，雖然六國總理對 911 事件也發表了一份聯合聲明，強調準備同所有國家和國際組織密切配合，採取有效措施，為根除恐怖主義帶來的全球性危險進行毫不妥協的鬥爭（上海社會科學院上海合作組織研究中心 2003：28）。2002 年 10 月中共與吉爾吉斯實施聯合反恐軍事演習，這是在上海合作組織框架內的首次雙邊軍事演習，也是中共軍隊首次與外軍聯合實施演習，具體實踐反恐行動（張晶 2007：31-41）。但因為美國以反恐之名，加強與中亞國家的關係，並獲得在中亞國家建立軍事基地和使用機場及領空的權力，並提供中亞國家相當多的軍事援助，使美國在中亞的影響力大大提升，也使得在上海合作組織中形成不可避免的美國因素，並且在 2003 年 11 月起到 2005 年上半年中亞國家的喬治亞、吉爾吉斯陸續發生所謂顏色革命<sup>5</sup>，一般認為也是由美國幕後支持積極推動有很大之關連。

2003 年 5 月 29 日的莫斯科峰會，六國元首除了發表「莫斯科宣言」外，在

---

<sup>4</sup> 與東南亞國協相比較，東協的前身於東南亞協會於 1967 年成立，直到 2007 年 1 月東協十國終於達成共識簽立東協憲章，歷時約 40 年。參見 The official website ASEANs, <http://www.aseansec.org>.2008/07/20

<sup>5</sup> 所謂顏色革命是只這幾次革命都有鮮明的顏色標制，如喬治亞的玫瑰革命、烏克蘭和吉爾吉斯的橙色革命和鬱金香革命等，係借助非暴力手段促使政權更迭的政治代名詞。參見〈美國在獨聯體地區策動顏色革命的三重訴求—兼論中俄在上海合作組織架構下抵禦顏色革命的當務之急〉，《俄羅斯中亞東歐研究》，吳大輝，2006 年第 2 期，頁 1。

會中還確定了首位秘書長的人選和預算編制和執行規則，並於 2004 年 1 月正式成立秘書處，象徵組織會務正常運作的開始。此外，在反恐部分，2003 年 8 月上海合作組織成員國除烏茲別克外，實施首次多邊聯合反恐軍事演習，代號為「聯合—2003」的反恐軍事演習，在哈薩克和中共新疆邊境舉行，共計 1000 餘人參與（杜獻洲、孫壯志 2003）。

2004 年的塔什干峰會是組織成立後第一次在中亞國家舉行的高峰會，會前六國元首參加了反恐怖機構執行委員會正式啟動儀式，會後並簽署「塔什干宣言」等十餘項文件，此次峰會的重要意義在於：（1）加強安全領域上的合作，簽署聯合反毒文件，有效發揮反恐機構作用，從根本打擊三股勢力；（2）注重經濟上合作，啟動電子商務等工作；（3）常設機構秘書處和地區反恐怖執行委員會在會前啟動，始組織活動有更加良好的保障；（4）邀請阿富汗過渡政府總統及蒙古對外關係部長與會；（5）批准「上海合作組織觀察員條例」，為該組織與其他國際組織和國家建立和擴大關係的第一步，並同意蒙古成為該組織的觀察員（刑廣程、孫壯志 2007：14）。

### 3. 中亞情勢變化及觀察員國的加入

在 2005 年是中亞地區情勢複雜變化的一年，包括吉爾吉斯總統阿卡耶夫面對國內社會的貧困和政府官員腐敗以及人民的抗議與暴動被迫出走，政權由反對派接管，烏茲別克也發生安集延事件<sup>6</sup>，迫使烏茲別克政府動用武力平息動亂，使得在該年舉行的阿斯塔那峰會，除了發表宣言外，更簽署了「上海合作組織合作打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義構想」、「上海合作組織地區反恐怖機構代表條例」等文件，在此時期也獲得聯合國觀察員的資格，並給予巴基斯坦、印度、伊朗三國觀察員的資格。此一時期在經貿發展方面，通過了「關於上海合作組織成員國多邊貿易合作綱要落實措施計畫」，確定了 11 個領域 127 個具體合作項目，加強油氣管道的建設以及資訊領域的合作。

#### （二）上海高峰會後的發展與現況

2006 年是上海合作組織成立五周年，並在上海實施元首會晤，本次高峰會除了六國元首外，還包括了觀察員蒙古、巴基斯坦、伊朗的總統以及印度的石油部長與會，此外阿富汗總統也以主席國客人身分參與，顯示此次上海高峰會的聲勢與規模空前（傅仁坤 2006：1）。會中在政治、經濟、反恐暨反毒和人文活動

---

<sup>6</sup> 2005 年 5 月 12 日在烏茲別克東境費爾干納地區的安集延市，因為武裝份子質疑政府司法濫權，要求檢察機關釋放被懷疑涉案 2004 年 5 月在塔什干爆炸事件已被拘禁一年的安集延商界領導，進而爆發嚴重流血動亂，致使總統卡里莫夫採以安全部隊強力鎮壓，導致數百人喪生，各界指責烏國採取暴力手段，但烏國當局卻歸咎於武裝伊斯蘭教份子，宣稱他們與國際恐怖組織有關。

方面均達成一致的意見，並簽署了十項合作文件，特別在反恐方面，於 2006 年 3 月在烏茲別克舉行了首次執法安全部門聯合反恐演習。隨後在 8 月份，「天山—1 號（2006）」中，哈執法安全部門在哈薩克阿拉木圖及中國新疆伊寧市聯合舉行（陳斌 2006）。

2007 年的元首會晤是在比什凱克舉行，會中除了哈薩克總統納札爾巴耶夫、中共國家主席胡錦濤、吉爾吉斯總統巴基耶夫、俄羅斯總統普丁、塔吉克總統拉赫蒙、烏茲別克總統卡里莫夫一同與會，還包括新任秘書長努爾加利耶夫以及伊朗和蒙古總統、印度石油部長、巴基斯坦外交部長等觀察員國代表，另外還由主席國邀請阿富汗總統、土庫曼總統、聯合國副秘書長等人，與會人數眾多，形成由中亞地區為主的組織擴大成歐亞大陸的區域組織。會後簽署了「比什凱克宣言」和「上海合作組織成員國長期睦鄰友好合作條約」等，並強調要落實「上海合作組織成員國打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義 2007 至 2009 年合作綱要」，並於 8 月 17 日到 19 日擴大舉行代號「和平使命-2007」聯合軍演，動員人數高達 6500 人，在中共的烏魯木齊和俄羅斯車裏雅賓斯克實施，區分為戰略磋商、聯合反恐戰役準備與實施進行推演，此次演習為歷次規模最大、投入兵力最多的一次演習（梁隆鈞 2007）。

中亞國家的穩定和上海合作組織的發展有極大關係，中亞國家的人民感受到獨立帶來的喜悅，但同時也感受到社會動盪和經濟危機，此外，內部還有恐怖主義、分裂主義、極端主義三股惡勢力的威脅，這些非傳統的安全問題對中亞的影響都非常大（趙常慶 2006：49），所以隨著上海合作組織的發展及各項針對非傳統安全問題文件的簽署，加強雙邊及多邊的經貿合作，改善人民生活，運用反恐演習及邊境資訊的交換制止非傳統安全威脅，都可視為相關宣言的具體實踐，這些也是上海合作組織廣續發展的動力，對於觀察員國的加入，也形成上海合作組織在區域組織發展的潛力獲得重視。不過，在經貿方面，一致認為企業家委員會和銀行聯合體應起作用，在能源領域立場的一致相當重要，並要注意環境保護和自然資源的合理運用採取共同措施的重要性；在人文交流方面，除了成員國青年組織相互交流外，並將 2008 年的北京奧運列入與各國加強情誼的重要項目<sup>7</sup>。

---

<sup>7</sup> 上海合作組織官方網站，[http://www.sectsco.org/news\\_detail.asp?id=1655&LanguageID=1](http://www.sectsco.org/news_detail.asp?id=1655&LanguageID=1)。2008/07/25

## 參、中共與上海合作組織國家的互動關係

### 一、中共與俄羅斯、中亞國家在上海合作組織的互動關係

在 2001 年 6 月 15 日成立的上海合作組織，中、俄兩國是組織中的區域大國，哈薩克及烏茲別克是中亞的大國，而吉爾吉斯和塔吉克為組織中的小國，各國所參與的不論是安全或經濟議題均希望推動該組織不斷向前，為了近一步瞭解中共與各國之間的互動競爭和發展，可以由歷史、安全、經濟（含能源）及人文這四方面來做分析：

#### （一）歷史因素

20 世紀 50 年代中後期，中美國際關係的基本特徵仍是帝國主義和社會主義兩大陣營的對峙和鬥爭，而中共的社會主義建設也在兩大陣營對峙下進行，在做出經濟建設決策和發展戰略時，必須考慮到兩者對中共的態度和政策（黃安余 2005：39）。此時期毛澤東倒向蘇聯一邊，從戰略上來說，美國對於中國赤化感到不滿，但中共也不能信任美國，於是中蘇雙方均宣稱以社會主義為目標，中共對於史達林也塑造出導師的形象，產生一些規範性的期望。在 60 至 70 年代，中蘇兩國的意見分歧導致兩國關係的惡化，此時中共認為共產主義運動不需要領導中心，也不需要領導黨。對於赫魯雪夫的貶史演講，不過提供雙方的導火線，中共必須要重新構思一個新的世界觀，並將其「和平共處」的理念與赫魯雪夫作一區別，中共認定蘇聯以大國沙文主義領導他國行為時，產生對蘇聯有修正及批判馬列主義和無產階級國際主義的想法，雙方產生論戰。

也因為上述原因形成中、蘇在 20 世紀 60 至 70 年代的邊界談判陷入僵局，甚至在 1968 年 1 月，蘇聯在七里沁島地區，發生嚴重流血事件，緊接著，又在珍寶島地區雙方發生更大規模的邊境武裝衝突（黃安余 2005：49）。直到 90 年代，中、俄雙方高層互訪，雙方宣稱願意按照聯合國憲章，本著互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處等原則與其他國際法等，發展睦鄰友好關係。逐漸形成邊境安全談判及軍事互信機制。

中亞國家在歷史上是絲綢之路的必經之地，貿易商旅往來頻繁，在蘇聯解體之後，才基於邊界問題與中共進行談判。此外，其民族宗教與中共西北部也有關連，所以，中亞對中共而言，是中共確保西北邊境安全和國家領土完整的重要戰略方向（王桂芳 2004：270-271）。

#### （二）安全因素

在上海合作組織的框架下，安全因素是始於邊境安全和軍事互信，隨後在

911 事件發生後，突顯出防範恐怖主義的重要性。在中、俄及中亞國家之間，復有宗教因素和民族因素所產生的宗教極端主義和民族分裂主義以及非法販賣武器、毒品、非法移民等，這些威脅即形成所謂的「三股惡勢力」和非傳統的安全威脅，為防範並遏止這股非傳統安全威脅，中共依據本身所發展出的「新安全觀」與周遭的俄羅斯及中亞國家形成合作關係，並具體以聯合反恐軍演實踐這項理念。

在形成危安因素之前，必有造成之因，在傳統的國與國之間衝突之外，突顯了非傳統安全的重要性，非傳統安全是與其他一個和多個國家相互作用，對其本國的生存與發展構成重大威脅、非軍事的、政治與外交衝突引起的其他領域的安全問題（中國現代國際關係研究所編 2000：488）。而在上海合作組織的框架下，非傳統安全的問題的形成可以由中亞複雜的民族問題談起，這個問題也受地緣的影響，所影響的地區自然包括俄羅斯及中共，19 世紀的沙俄時期熱中向周邊擴張，沒有自然障礙是俄羅斯周圍環境的基本條件，併吞中亞除了可以為沙俄建立進攻印度的核心基地，也可以增加進入中國的管道。在沙俄併吞中亞後，進行了徹底俄羅斯化的政策，引起了中亞民族的反抗；在蘇聯時期實施的農業集體化、強制移民和民族歧視等政策，更引起中亞民族結構的改變，而蘇聯解體之後，原本的國內民族問題，形成國與國的民族問題（李淑雲 2005：20-22）。中亞國家獨立後，人民感受到國家獨立帶來的喜悅與自豪，同時也感受到社會動盪與經濟危機帶來的困難和不安（趙常慶 2006：49）。因為社會動盪造成人心不安，此時中亞固有的伊斯蘭教趁勢擴大發展，形成宗教極端主義<sup>8</sup>，欲建立一個政教合一的伊斯蘭國家體制，為達成此目的，策畫了許多暗殺、爆炸等恐怖暴力事件，在原本民族問題複雜的中亞地區，演變成為宗教極端主義、民族分裂主義、國際恐怖主義相結合的趨勢。另外，獨立後鬆散管理的邊境以及自身的貧窮和腐敗，也為毒品的流入創造條件，毒品交易也是三股勢力的主要資金來源（史崇理 2007：52）。並形成跨國行動，於是在上海五國時期，各國即積極打擊跨國犯罪事件，並在 2001 年後由上海合作組織六國元首共同簽署「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」等協定，提供打擊三股勢力的法律基礎（余建華 2002：39）。911 事件後，美國獲得了在中亞長期駐軍的權力，雖然在 2005 年上海合作組織元首高峰會後，部分美軍已撤離烏茲別克等國，但在中亞的安全因

---

<sup>8</sup> 指宗教中一種偏激性的宗教理念，為追求宗教權威的實踐，帶有一種侵略性，狂熱宗教熱情，往往採取一種好戰的、軍事的甚至嗜殺、恐怖的激進方式，以求達到其宗教與政治上的烏托邦斯想。參見〈當前恐怖主義與極端主義結合趨勢之探討〉，《非傳統安全威脅研究報告》，巨克毅，國家安全叢書，頁 42。

素上美國藉阿富汗反恐軍事行動推動長期立足中亞的戰略已是不爭的事實(余學會、許韜 2002:39)。

上海合作組織為確保中亞地區安全，同時也確保中共西部安全，極力發展跨國合作及多邊機制，除了藉由文件的簽署奠定法律基礎外，更具體藉由執法部門和安全部門的合作、塔什干地區反恐機構的運作、反恐軍事聯合演習等，發揮了三股勢力不敢輕舉妄動的抑制作用。

### (三) 經濟(含能源)因素

中共近年來經濟快速發展，改革開放以後重點集中在東南沿海地區，與俄羅斯和中亞國家接壤的西部地區為東部的發展提供原物料，發展的差距較大，目前西部地區已由農牧業轉向工農業發展，而中亞地區儘管已經獨立十多年，但經濟結構仍保有經濟結構單一、以生產原料為主和對外經濟依賴性等蘇聯時期的特徵，由於產業分工的緣故，在糧食方面經常無法自給自足，在獨立後放棄計畫經濟而改以社會市場經濟體制後，建立一種開放的經濟發展目標(趙常慶等編著 2004:91-113)。俄羅斯為蘇聯瓦解後的繼承國，在普丁威權式領導下穩定經濟情勢，而其國內經濟和貨幣的穩定仍依賴政府預算的平衡，而這些預算主要來自於能源出口所創的外匯，也就是所謂「石油美元」的作用(馮紹雷等編 2005:94-95)。所以俄羅斯急於想掌握中亞國家的能源，以符合所期望的能源戰略。

在上海五國時期，除建立邊界安全及軍事互信外，另有討論經濟方面的議題。2001年上海合作組織成立之後，在成立宣言中即指出，要建立一個國際政治經濟新秩序，可見經濟合作是上海合作組織相當重要的功能之一。

在上海合作組織的架構下，經濟合作區分為兩大區域，包含政府部門的協商以及民間的交流。在政府部門方面，包括元首會晤、總理會議、經貿及交通部長會議、高級官員會議及經貿領域專業工作組等；在民間交流方面包括了成員國企業家委員會、成員國銀行聯合體和上海合作組織論壇等。

在2001年9月總理會議上簽署了「關於開展區域經濟合作的基本目標和方向」即貿易投資便利化過程的備忘錄，擬定合作的方向，並在2003年9月在北京召開的第二次總理會議，簽署了「成員國多邊經貿合作綱要」，長期目標(2020年前)逐步實現貨物、資本、服務和技術的自由流動，中短期目標(2010年前)實施貿易投資便利化，擴大多邊經貿合作。而要落實「成員國多邊經貿合作綱要」，在2004年簽署了「多邊經貿合作綱要」，律定了11個重要領域合作、127個合作項目，2005年的第三次總理會議，簽署了「多邊經貿合作綱要落實措施計畫」，確定由經貿部長下設的高級官員委員會和專家工作組來執行，秘書處負責監督及協調，在2006、2007年元首會晤期間，更同意將能源、資訊科技、交

通領域等訂為上海合作組織的優先合作項目<sup>9</sup>。

在上海合作組織架構中的能源合作，基本上大多處於雙邊合作階段，而所屬成員國中以俄羅斯、哈薩克、烏茲別克等能源蘊藏豐富，出口潛力龐大，合作要能產生共識，必須在產業條件互補以及共同的能源需求之下進行，才能得到相當的成果。

對於目前正處於高速經濟成長的中共而言，能源是經濟是否能永續增長的重要關鍵之一（趙志凌、林明章 2007）。2007 年世界主要的能源消費成長率為 2.4%，雖然比 2006 年的 2.7% 小幅下降，但仍然是五年來的連續成長，中共成長了 7.7%，雖然是自 2002 年來最低的成長率，但仍高於 10 年來平均總成長率，也占了全球能源消費成長的一半<sup>10</sup>。為了避免過度依賴中東石油以及避免海上運輸可能產生的麻六甲困境，中共在能源戰略上必須朝多元化油源發展（王崑義 2007：3-5）。

對於中亞國家來說，哈薩克和烏茲別克的重點置於油氣田的探勘開發及發展石化工業，吉爾吉斯和塔吉克的重點置於建設水力發電系統及電力網絡，雖然在上海合作組之 2006、2007 年的元首會議在簽署的「多邊經貿合作綱要」及聯合聲明均將油氣探勘、油氣道建設、水力發電廠的建設納入合作項目，但這些建設都需要資金和時間發展，也需要成員國的政府和民間更加進一步的合作才能有效落實。

俄羅斯為當今的能源出口大國，能源戰略對於俄羅斯而言，不僅是維持經濟的重要命脈，也是其想恢復大國地位的重要手段，在普丁上台後，更把能源外交視為外交政策的重要項目，尤其對於裏海能源及輸送管道的掌控，其次，更進一步想壟斷中亞的豐富能源。而先前中共與俄羅斯洽談「安大線」石油管路線受挫之後，形成後來的「泰納線」，這可以看出俄羅斯在上海合作組織的框架下，一方面想維持雙方戰略夥伴關係，但基於國家利益又不願意將石油管受制於中共（姜書益 2007：5-6）。2006 年六月的元首高峰會中，普丁提議在上海合作組織架構下成立「能源俱樂部」，並於 2007 年七月實現，企圖結合能源生產國、消費國、運轉國齊心合力維護能源安全（Marcel de Haas 2007）。

#### （四）人文因素

在「互信、互利、平等、協作、尊重多樣文明、謀求共同發展」的上海精神

<sup>9</sup> 參見上海合作組織官方網站，<http://www.sectsco.org/html/01825.html>。2008/08/04

<sup>10</sup> 〈2007 in Review〉，《BP Statistic Review of World Energy 2008 June》，[http://www.bp.com/liveassets/bp\\_internet/globalbp/globalbp\\_uk\\_english/reports\\_and\\_publications/statistical\\_energy\\_review\\_2008/STAGING/local\\_assets/downloads/pdf/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_full\\_review\\_2008.pdf](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/downloads/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_review_2008.pdf)。2008/08/05

理念下，隨著安全和經濟的合作不斷發展，人文合作的機制也逐漸在上海合作組織的架構中發展，相對於安全和經濟合作，人文合作是一種文化交流，是有別於軍事、政治、利益的柔性國力的建立，而柔性國力是一種懷柔招安、近悅遠服的能力，而不是強壓人低頭或用錢收買以達到自身所欲的目的，一國的文化及政策，為人所喜愛，柔性力量於焉而生（約瑟夫·奈伊，吳家恆、方祖芳譯 2006：20）。對於上海合作組織內的成員國而言，加強彼此的文化交流，增進人民之間的相互了解，一方面可以消除民族間的矛盾隔閡、促進和諧，另一方面可以形成文化特色，增進上海合作組織的凝聚力和向心力。

上海合作組織成立後，首次的文化部長會議是在 2002 年召開，會中並簽署了「上海合作組織文化部長會晤聯合聲明」，並規定爾後每兩年實施一次文化部長會議，針對文化合作具體措施實施交流。成員國的人文交流包括藝術節的舉辦、留學人員的交流、語言中心的建立以及孔子學院的建立等。但交流還是著重政府方面的推動，民間往來仍不夠頻繁，這在於中亞國家較為注重國內經濟發展，將有限的資金用在於國家現代化建設，提升綜合實力。因為這些緣故，大多數中亞國家對於柔性實力的建設缺乏熱情，不可能、也沒有能力拿出額外的資金，來培育和健全柔性實力的基礎（朱新光 2008：47）。

柔性權力的建構和發展需要長時間的努力，在上海合作組織成員國中，國力大小差異較大，而通常在經濟上未發展至一定程度的國家，一般人民對於柔性權力的感受不大，而在資金較為缺乏的狀況下，未來人文合作仍須依靠政府的全力支持，冀望在人文合作的基礎上，促進成員國之間的和諧氣氛，增強其他領域的合作。

#### 肆、中共和觀察員國在組織內的互動關係

上海合作組織在成立之初是以上海五國的邊境安全和軍事互信為基礎，在藉由經濟議題逐漸擴展合作領域。觀察員國的接納在最初的上海合作組織是並無規劃的，但在 2002 年的「上海合作組織憲章」中的第十三條提及「本組織對遵守本憲章宗旨和原則及本組織框架內通過的其他國際條約和文件規定的本地區其他國家實施開放，接納其為成員國」<sup>11</sup>的內容可以瞭解，對於接納新成員的條件已具有彈性。

2004 年 6 月在塔什干舉行的元首高峰會，通過了「上海合作組織觀察員條例」後，觀察員的機制正式啟動，隨後由蒙古成為觀察員國，而伊朗、印度和巴

---

<sup>11</sup> 參見上海合作組織官方網站，<http://www.sectsco.org/html/00014.html>。2008/08/05

基斯坦等國也在 2005 年加入成為觀察員國。這些觀察員國分屬於不同集團，特別是民主的程度、國際的接受度以及入會的本意等因素都有所不同，但有一項動機是與上海合作組織相關的，就是想就由這個組織打開橫跨中亞的貿易，橫跨亞洲的能源運輸以及基礎建設的連結（Alyson J. K. Bailes & Pal Dunay 2007）。這四個國家都與中共為鄰或相近，除了上述動機外，也各有自身不同的訴求，以下依蒙古、伊朗、印度及巴基斯坦等三部分來做分析：

## 一、蒙古共和國

蒙古北面與俄羅斯接壤，東西南三面與中共為鄰，為一內陸國沒有出海口，與俄羅斯有 3543 公里的邊界，和中共之間有 4677 公里的邊界。中俄也是蒙古的主要貿易夥伴<sup>12</sup>。

在 13 世紀時，成吉思汗率領能征善戰的蒙古騎兵橫掃歐亞，把疆域擴大到西至現今東歐的波蘭、匈牙利和土耳其，東到朝鮮半島，北至北極圈附近，南抵伊朗、阿富汗和巴基斯坦、印度北方，並入主中原，建立了大元帝國。蒙古族的全盛期不到 2 百年。1921 年蒙古獨立之後不願受中國的控制而投入了前蘇聯的懷抱，最終成為被前蘇聯緊緊控制在手中的附屬國，60 年代，中俄關係嚴重惡化期間，前蘇聯大軍就駐紮在中蒙邊界。當時的局勢最清楚不過的一點就是，蒙古隨時可能成為中蘇交戰的戰場。1989 年蘇聯解體，蒙古也抓住時機拋棄社會主義制度，走向民主化。成為 90 年代亞洲唯一成功從共產國家轉變為實行市場經濟制的民主國家。

在經濟方面，蒙古傳統上以畜牧業和農業為主，在礦產上儲量相當豐富，除了煤、金、鐵、錫、稀土等之外，其銅礦儲存量居亞洲之首。同時，據初步勘測，蒙古的地下還儲存著約 140 萬噸左右製造核彈所需要的鈾，蒙古的鈾儲存量居世界前十位<sup>13</sup>。

蒙古在地理位置上和中、俄相鄰，也為中俄邊界的解決方式產生了整合，在 2004 年的塔什干高峰會上，蒙古申請成為第一個上海合作組織的觀察員國也立即獲得通過，但即使如此，蒙古積極的在尋求超越邊界的「第三鄰邦」，如和美國和日本之間的合作等，並不主動的參與上海合作組織所謂的「上海精神」

---

<sup>12</sup> 參見 CIA-The World Factbook . <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mg.html> . 2008/08/10

<sup>13</sup> 參見 CIA-The World Factbook . <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mg.html> . 2008/08/10

(Akihiro Iwashita 2008)。在合作項目上，蒙古比較關心貿易和能源的問題，希望透過上海合作組織的機制解決其沒有出海口的問題，並能改善國內經濟，加強基礎建設的發展。

目前蒙古正積極的多邊發展，在邊界上除與中、俄相接外，與中亞國家並無直接接觸，而上海合作組織也缺乏直接投資蒙古的資金，所以蒙古目前並不想成為上海合作組織的成員國，而近年來的聯合軍事演習，也讓蒙古擔心，上海合作組織在未來是否會成為一個軍事結盟組織。此外，也可能會影響蒙古與美國之間的經濟援助，所以，蒙古維持一個觀察員的地位，既可獲得上海合作組織內的相關合作資訊，又可保持與美、日等國的外交關係。

## 二、伊朗伊斯蘭共和國

在地理位置上，伊朗為居中東，濱臨波斯灣、阿曼灣和裏海，東與伊拉克、西與巴基斯坦相接，面積 164.8 萬平方公里，人口 6587 萬人，伊斯蘭教為其國教，石油是伊朗主要外匯收入之一，占外匯總收入的 85% 以上。在 1979 年創立伊斯蘭共和國之後，一直被視為是黎巴嫩的恐怖主義活動的贊助國，到目前為止仍是聯合國和美國的經濟制裁主體，也因為長期介入恐怖主義以及傳統武器的擴散以及提供物資給塔利班和其他恐怖組織等事件，她的出口也受控制<sup>14</sup>。

伊朗在 2005 年成為上海合作組織觀察員國，並積極爭取在能源方面的合作，尤其在與中共的雙邊關係建立上，在 2006 年伊朗還邀請上海合作組織六個成員國至德黑蘭舉辦一場有關能源開發和發展的會議，在另一方面，伊朗也表示在打擊毒品方面是一個最佳的助手 (Genty, B. J. 2005: 122-123)。在成為正式成員國方面也比其他觀察員國來的積極，伊朗是西亞能源大國，與中共和俄羅斯保持密切的戰略合作，同時地緣上緊鄰中亞，也是中亞和裏海油氣出口的潛在通道，能加入上海合作組織意味著可以獲得更多的技術、更多的貿易投資和改進金融、通訊等基礎設施，同時可以在一定的程度上與中共和俄國建立政治同盟，抗衡美國的壓力，打破其經濟封鎖和擺脫其孤立伊朗的政策，對於伊朗來說，加入上海合作組織可大大擴展其國際活動空間並加強其經濟實力 (Ekrem 2005: 50-52)。

就與中共的合作而言，中共高度經濟發展下，在中東需要新的盟友及能源，伊朗也需要新的盟友和能源發展，提升在中東的外交和軍事地位，就如同目前伊

---

<sup>14</sup> 參見 CIA-The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html>。2008/0810

朗發展和計畫一般，需要中共的軍事技術鼎力相助（Cristiani 2006）。所以中共雖然對於伊朗成為觀察員國有所顧忌，但對於其能源合作卻極有興趣，尤其前俄羅斯總統普丁所提出的「能源俱樂部」提案，對於上海合作組織能源一體化的發展有所助益，也使得中共等石油進口國獲得能源供應，世界各國也對此高度的重視其未來發展。

但在未來伊朗成為正式成員國的機會仍然不大，因為伊朗近日違反美國的核擴散因素，使得上海合作組織不至要與美國對立而讓伊朗加入。此外，成員國中的哈薩克和吉爾吉斯也極力反對，因為她們都認知到，不論是伊朗的核計畫推展成功或是美國因而攻打伊朗，都會對中亞的地區安全造成威脅（Blank 2008：9-10），所以即使伊朗極力尋求加入上海合作組織成為正式會員國，但就現實的各項因素而言，機會並不大。

### 三、印度與巴基斯坦

巴基斯坦與印度同屬於南亞地區，在歷史和地理位置上都有深厚的淵源。巴基斯坦與印度、中共、伊朗和阿富汗鄰土交接，南臨阿拉伯海，是一個多民族的伊斯蘭國家；印度與中共、巴基斯坦、尼泊爾、孟加拉、不丹、緬甸等國為鄰，濱臨孟加拉灣和阿拉伯海，人民 80.5% 信奉印度教。在歷史上，這個地區在 18 世紀由英國統治，於 1947 年分裂為印度和巴基斯坦，在 1947 和 1965 年雙方也因為喀什米爾的爭議邊界問題發生戰爭，隨後又在 1998 年雙方各自宣稱擁有核武並進行試爆，引起了更加激烈的印巴衝突，這也使得中、美、俄積極從中斡旋，避免在此地區發生更大規模的戰爭，在 2002 年以後藉由論壇和信心建立措施減緩了雙方緊張態勢<sup>15</sup>。雖然表面上是領土爭議，但其中仍有印度教以及伊斯蘭教互不相容的宗教問題<sup>16</sup>。

巴基斯坦和印度雙方在 2005 年的阿斯塔納元首高峰會同時成為上海合作組織的觀察員國，不論是在為自身的狹窄次區域設定走向更寬廣的的亞洲地緣政治，或是雙方在國際上的所處地位的角力作為，上海合作組織都是一個絕佳平台，提供彼此在政治上的對話、反制恐怖主義的滲透以及與上海合作組織成員國在經貿、運輸、能源等議題的合作，但雙方在上海合作組織內活動的積極程度不

---

<sup>15</sup> 參見 CIA-Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pk.html>. 2008/08/10

<sup>16</sup> 〈領土爭議是元兇〉，台灣促進和平文教基金會，<http://www.peace.org.tw/Content.asp?Board=Fireline&ID=225>。2008/08/10

同，以下政治、經濟和反恐面向來做分析：

### （一）政治

在巴基斯坦和印度同時加入上海合作組織後，該組織的各項會晤所形成的平台提供原本敵對的雙方一個多邊層級的官方對話機制，而在上海五國時期的元首定期會晤，對於邊界議題的處理也提供兩國在雙方長久以來的邊界問題提供經驗（Zeb 2006：55-56）。在政治上而言，巴基斯坦要比印度更加想成為上海合作組織的正式成員，因為在上海合作組織的架構下，巴基斯坦可以逐漸擴展和俄羅斯的國防和安全關係，這在已往俄印戰略關係和印巴交惡的緣故是無法實現的。在 2006 年的上海高峰會上巴基斯坦總統穆沙拉夫甚至表示，巴國可以在上海合作組織的領土上扮演經貿走廊的角色，提供中亞的能源出口，並遵守組織憲章<sup>17</sup>。而印度在外交戰略上以經貿為導向，強調不結盟是其外交基礎，所以在經貿科技合作及中亞能源發展較合乎印度的國家利益。此外，美印之間的關係也限制了印度在上海合作組織架構下的行動，美國提供印度先進的核子科技形成美印如同結盟關係，自然就阻礙了印度在上海合作組織的參與權（Norling & Swanstorm 2007：437）。另外印度在與上海合作組織成員國發展經貿，在地理上就必須改善印巴之間的關係，所以，印度和巴基斯坦在 2005 年同時成為上海合作組織的觀察員國在政治上是具有重要意義的。

### （二）經濟

巴基斯坦的礦產不豐富，經濟以農業為主，最主要工業為紡織業，人口約 1.46 億，2007 年國內生產毛額為 1437.6 億美元<sup>18</sup>，因人口眾多，人民所得不多，所以巴基斯坦加入上海合作組織的目的之一也在促進經貿合作，振興國內產業發展。巴基斯坦的總統穆沙拉夫認為，巴國地處中共西北部、中亞和南亞的交接處，具有交通樞紐的地位，提出貿易走廊和能源走廊的概念，是利用巴國的瓜達爾港和與該港口相連的公路和鐵路，開闢一條能源運輸道路，也可以解決中共的「麻六甲困局」，對於巴國國內的基礎建設也相當有幫助<sup>19</sup>。

印度近年來的發展也導致對於能源的需求加大，也成為繼美、中、日之後的第四大能源消耗國，中亞的石油和天然氣正可符合其多管道能源戰略的目標，印度希望透過上海合作組織的架構，獲得能源和經貿上的合作，透過中亞的能源俱樂部，印度也可以成為未來中亞油氣資源出口國之一。

<sup>17</sup> Pakistan Wants to Become Full SCO member, Moscow News, June 15 2006, <http://feeds.moscownews.net/?rid=1136&cat=871e5a31f6912bb3&f=1.2008/07/28>

<sup>18</sup> International Monetary Fund website, <http://www.imf.org/external.2008/08/05>

<sup>19</sup> 巴基斯坦可通過青藏鐵路向中國運油，新浪網，2006 年 6 月 16 日，<http://b5.chinanews.sina.com/2006/0616/17211320920.html>。2008/08/06

印度目前也在建立一條由伊朗輸出的天然氣管道，串連印度、伊朗和巴基斯坦，長度約 1500 英里，預計在 2010 年完工，除了為印度帶來促進經濟改革外，也為巴基斯坦帶來龐大的利益，未來也打算將管線延伸到中國的西南部，將大大改善四國關係，如此方案成真，又將是在上海合作組織架構下一項成功的合作方案（Datta-Ray 2007）。

### （三）反恐

在 911 事件之後美國武力推翻塔利班政權，阿富汗的宗教極端分子和恐怖主義者逃竄到中亞和南亞地區，使得巴基斯坦倍受威脅，在重新評估反恐政策，決定中止以往對於塔利班的資助，轉變為一個反恐戰爭的前線（Zeb 2006：55）。巴基斯坦總統穆沙拉夫認為，自從塔利班政權被推翻之後，部分阿富汗和中亞恐怖份子進入巴國領土，他們的存在將是巴基斯坦安全的重大威脅，所以希望在上海合作組織的架構下進行反恐情報交換以及合作，以根絕恐怖分子的勢力。

印度曾因為種族和宗教等矛盾引發多起恐怖攻擊事件，在恐怖事件喪生的人數超過五萬人，印度官方認為，國內恐怖份子得到外部的支持，僅靠印度本身的力量很難杜絕恐怖勢力，希望在上海合作組織的架構下和成員國交換反恐資訊，並對相關的毒品交易和販賣武器等實施有效打擊（刑廣程、孫壯志 2007：218）。

由上述分析可知，中共與觀察員國上海合作組織內的互動都有各自的企圖和重點方向，但不論是從安全領域合作或是能源經貿發展等方向，都想在上海合作組織基本架構內獲得利益，如果未來能朝加強經貿合作的方向而增強彼此的政治互信，則可在這架構下達到利益平衡；反之則會導至各自相互猜忌，分散組織內部有限資源，對於上海合作組織來說，擴員或不擴員都將充滿變數。

## 伍、上海合作組織反恐的發展與具體作為

### 一、上海合作組織的反恐發展

90 年代以後，恐怖主義嚴重威脅中亞地區的發展，中共、俄羅斯以及中亞國家因應邊境安全問題的上海五國元首會晤機制，於 1998 年的阿拉木圖聲明中明確表示打擊國際恐怖主義的合作原則，並於 2001 年上海合作組織成立當日，共同簽署「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」，表明六國對於打擊國際恐怖主義問題達成共識。隨後發生 911 事件，使上海合作組織成員國對反恐議題更加重視，在 2002 年的「上海合作組織憲章」中堅定共同打擊一切恐怖主義、分裂主義和極端主義，並將打擊非法毒品交易、盜賣武器及非法移民等安全議題一同納入，此外，會中簽署了「關於地區反恐怖機構的協定」，據此於塔什

干建立了反恐組織的執行機構<sup>20</sup>。

在政府部門的合作方面，首先於 1999 年成立了執法安全部門領導人會議機制。又在 2000 年分別啟動國防部長會議，和外交部長會晤機制，強化五國對合作打擊恐怖主義的共識，而上海合作組織於 2001 年的正式成立，更是建立合作制度化的一大進展。而於 2004

年開始設立並運作的秘書處，以及位於塔什干的地區反恐機構，使得上海合作組織的反恐合作制度更加完備（傅仁坤、張益銘 2006：29）。

## 二、反恐行動的具體作為

在上海合作組織的架構下，各成員國的軍事合作為最具體的反恐作為，2002 年開始啟動國防部長級的會晤機制，並在同年舉行了代號 01 的中吉反恐軍事演習，隨後幾年中共又與俄羅斯、哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯、烏茲別克等成員國舉行五次雙邊或多邊的軍事演習，尤其以代號和平使命 2007 聯合反恐軍事演習的規模最大，充分表現出上海合作組織成員國對安全合作的具體作為，各次演習簡述如下：

### （一）中吉聯合軍事演習

2002 年 10 月 10 日至 11 日，中共和吉爾吉斯在上海合作組織架構下實施首次聯合反恐軍事演習，也是中共首次出境與外國軍隊實兵演習，共計動用數百軍隊及武裝直升機、裝甲車，實施情報交換，以協同作戰方式進行演練<sup>21</sup>，目的在驗證兩國快速反應部隊作戰能力及相互合作的共識。

### （二）「聯合-2003」五國反恐軍事演習

2003 年 8 月 6 至 12 日，上海合作組織成員國中共、哈薩克、俄羅斯、吉爾吉斯、塔吉克等五國，於哈薩克東部烏恰拉爾基地和中共新疆，舉行上海合作組織架構下首次多邊聯合反恐演習。此次演習也是中共首次允許外國軍隊進入境內演習，演習共分兩階段，演習內容包括解除恐怖分子劫機行動和打擊恐怖份子的暴力事件。為本次演習烏茲別克未參加操演，一般認為與美國因素有關，烏茲別克也宣稱，目前沒有必要突顯上海合作組織的軍事成分，而拒絕參加「聯合-2003」五國反恐軍事演習（周耿生 2007：4-5）。

### （三）2005 年中俄「和平使命 2005」聯合軍演

和平使命 2005 為中俄首次聯合軍演，參演部隊包括中俄雙方的陸海空軍部

<sup>20</sup> 參見上海合作組織官方網站，<http://www.sectsco.org/html/00014.html>。2008/07/28

<sup>21</sup> 聯合報，2003 年 10 月 12 日，A13 版。

隊，所形成的戰略利益在俄方即是對美日戰略意涵的宣示以及背後軍火外銷的企圖；在中共方面則是檢視以及驗證部隊裝備、藉軍演威赫台灣以及提升攻島登陸能力。所以此次聯合軍演一般而言對台灣影響頗深（李正泉 2005：25）。

#### （四）2006 年的聯合反恐軍事演習

2006 年 3 月初，上海合作組織成員國在烏茲別克境內舉行了代號東方-反恐 2006 的聯合反恐軍事演習，演習的目的是加強執法部門在搜索和打擊恐怖份子方面的合作；2006 年 8 月 24 至 26 日，在哈薩克阿拉木圖州和中共新疆的維吾爾自治區伊寧市聯合舉行天山一號（2006）反恐演習，這是上海組織架構下中哈執法部門首次舉行的聯合反恐演習，建立初步情報交換機制及政治上的互信合作（刑廣程、孫壯志 2007：79）。

#### （五）「和平使命-2007」聯合反恐軍事演習

2007 年 8 月 9 日至 17 日上海合作組織全體成員國包括中共、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克等，在新疆烏魯木齊和俄羅斯車里雅賓斯克州舉行「和平使命 2007」聯合軍事演習<sup>22</sup>。演習分為戰略磋商、聯合反恐戰役準備與實施兩階段進行推演，使得上海合作組織愈有軍事化區域組織的趨向。此次演習動員為歷次之最，俄軍的參演部隊數量最多，約有二千人左右，由第三十四摩步師和內務部特種部隊的營戰術群、特種支隊、傘兵連、砲兵連、攻擊直升機和運輸直升機中隊所組成，主要武器有攻擊直升機、輪型裝甲車、空降戰車、自走砲等。中共則派出一千六百人參加，由一個陸軍戰鬥群、一個空軍戰鬥群和一個綜合保障群所組成，主要的武器裝備有 Il-76 運輸機、殲轟七戰機、攻擊直升機、輪型裝甲車、傘兵突擊車、空降戰車等。其他國家的參演部隊較少，總數不到三百人，有空降兵、特種部隊參加<sup>23</sup>。透過此次演習，投入的武器裝備也超出了反恐層次，但卻提供中、俄兩國長程兵力投送的能力，受到國際各界高度關注。

### 三、反思中共參與反恐軍演對台灣的影響

由「911 事件」到中亞國家的恐怖活動都可以看出，目前的恐怖主義多採取爆炸、暗殺、綁架、劫機、投毒、自殺汽車或人體炸彈等手段，特點在於小規模、隱匿性以及強大破壞力，由中共參與歷次上海合作組織架構下的反恐軍演不難看

<sup>22</sup> 中國網，〈「和平使命-2007」聯合反恐軍事演習全景掃描〉，[http://big5.china.com.cn/news/txt/2007-08/17/content\\_8704964.htm](http://big5.china.com.cn/news/txt/2007-08/17/content_8704964.htm)。2008/08/20

<sup>23</sup> 〈和平使命—俄中藉反恐抗衡美日〉，2008 年 3 月 9 日，軍事新聞網，<http://news.gpwb.gov.tw/news.php?css=2&rtype=2&nid=38520>。2008/0821

出，中共利用軍事演習的機會，加強磨練與其他國家協同演習作戰的能力，其所投入的人數規模和武器裝備歷次增加，更突顯其運用演習模擬，達到實戰預演的目的。

一般而言，軍事演習有四項戰略上的意義：第一、威懾意義，所指的是針對性軍演，對外展現軍事實力以達到政治目的；對內則有提振民心士氣與凝聚共識之作用。第二、實戰意義，通常是一種作戰的模擬，對於實戰的先行預演。第三、交流意義，兩國軍事演習或是透過軍事外交，可以促進兩個國家之間的了解、友誼、合作與共同發展，其中軍艦互訪是雙方軍事交流合作的基礎部分。第四、軍事轉型的參考依據，從演習的過程當中，修正戰鬥數據與戰術指導<sup>24</sup>。由「和平使命-2007」的聯合反恐軍演來看，中共所派遣的軍隊演習編組與結構來看，至少動員陸軍戰鬥群與空軍戰鬥群參與聯合反恐演習。陸軍以機械化步兵旅為演習主體，進行旅級戰略單位反恐作戰任務，而非以往連營規模的反恐作戰任務。空軍則動員了殲轟七、FC-1 梟龍戰機等新式戰機，演練項目包括制空作戰、密接支援地面部隊反恐攻擊任務、地面轟炸、空中兵力投送及空降演練等，整個演習除了人質搶救等演習課目外，等於是完整地聯合作戰的演練<sup>25</sup>。

在歷次演習人數增加和武器裝備投入先進化的程度來看，中共企圖藉由演習磨練戰力以及強調此次演習「不針對其他國家，不涉及成員國以外其他國家的利益。」的說法只是一種欺瞞國際社會的障眼法。

對於中共而言，日前發生的西藏動亂、疆獨及台海之間的問題最為棘手，藉由聯合反恐軍演，一方面展示其戰力強大，採取先行動嚇；另一方面向國際社會表示其反恐決心的正義化身，混淆國際視聽，所以對於中共在上海合作組織架構下的歷次聯合反恐軍演所產生的戰略企圖必須加以瞭解，詳加蒐情並注意往後發展的方向及重心，作為我國反制之參考。

## 陸、結論

上海合作組織的形成與發展，是由一個未解決邊界安全問題的元首晤談機制，進而轉化成一個以安全、經濟為兩大主軸的多邊區域組織，就如同一般的區域組織一樣，都有其強大以及衰弱的一面，在安全方面的功能而言，最起碼成功

<sup>24</sup> 〈正視中共推動上海合作組織聯合軍演的戰略圖謀與潛在威脅〉，2007年8月1日，軍事新聞網社論，<http://news.gpwb.gov.tw/news.php?css=2&rtype=1&nid=21630>。2008/08/21

<sup>25</sup> 〈非為反恐 我須關注中共戰略意圖〉，2007年8月13日，軍事新聞網，<http://news.gpwb.gov.tw/news.php?css=2&rtype=2&nid=22557>。2008/08/21

的使中共和俄羅斯這兩個區域強權共存，並在區域內與中亞國家發展合作關係，共同面對這區域內特有的「恐怖主義、極端主義和分裂主義三股惡勢力」，在區域內的武力的整合以及安全領域的協作均有一定程度的發展。接續由安全領域溢出到經濟、能源和基礎建設等其他領域的合作，也吸引了蒙古、伊朗、印度和巴基斯坦等國加入成為觀察員國，顯示出上海合作組織在歐亞大陸穩定發展的一面。

然而，在上海合作組織架構內存有內、外兩大因素影響組織運作的團結合作，分析如下。

## 一、就內部而言

- (一) 過去上海合作組織針對安全、反毒、反恐、經貿、能源、文化、旅遊、基礎建設等議題簽署了相當多的聲明以及協定，但具體落實者仍然有限，產生的問題也非一蹴可幾，所以未來如能以各成員國所能接納以及配合的項目優先考量，惟加強成員國之間的溝通與磨合均需要時間來進行，多邊合作比起雙邊更須彼此的信任，且在各國國力不均的狀況下，未來進展勢必更加緩慢。
- (二) 在上海合作組織架構下，中共和俄羅斯為區域大國，在中、俄的競合角力下能源利益首當其衝，在先前中俄協議的安大線<sup>26</sup>失敗之後，中共積極與哈薩克合作開發油管，俄羅斯在積極恢復以往大國地位下勢必加強能源出口穩定經濟，在能源利益上兩國的競爭合作勢必影響上海合作組織的運作。
- (三) 哈薩克及烏茲別克為中亞的大國，哈薩克致力於油氣開發，以提升國家經濟發展，希望藉重上海合作組織的力量提升國際上的地位，在哈國而言主要是重經濟上的合作；烏茲別克也曾因為美國因素，一度拒絕參與上海合作組織的反恐軍演，在安吉延事件之後轉而與組織較為密切發展，雖然烏茲別克仍然認為與美國的合作不會影響其作為上海合作組織成員的義務，但仍導至互信團結不足的問題。
- (四) 中亞地區的非傳統安全因素，仍然影響地區的穩定和發展，諸如三股惡勢力的挑戰、非法運毒、盜賣槍械、非法移民等議題，必須各成員國相互配合，其中安全合作亦牽涉到部分主權問題，在此情況下各成

---

<sup>26</sup> 「安大線」(俄羅斯安加爾斯克—中共大慶)總長約 2260 公里，其中的 800 公里在中國境內，中、俄雙方各自負責本國境內的管道建設，預計耗資 25 億美元。

員國的看法不一致，配合程度也不如預期成功。

## 二、就外部而言

- (一) 上海合作組織在 2004 及 2005 年陸續接納蒙古、伊朗、印度和巴基斯坦為觀察員國，各國希望加入組織的企圖不同，對於上海合作組織而言，在現有成員國尚未完成磨合並具有相當共識的程度下，實不宜再實施擴員，以避免組織系統過於龐大缺乏共識，產生分裂的局面。
- (二) 2007 年的反恐聯合軍演對於西方國家，尤其是美國產生莫大的威脅，認為反恐聯合軍演企圖在展示軍力，有將上海合作組織轉變成軍事聯盟的意味，讓西方認為，上海合作組織會在中共和俄羅斯的帶領下形成「東方北約」<sup>27</sup>，這也造成國際社會對上海合作組織的發展抱持負面觀點。

綜觀而言，上海合作組織成立七年以來，完成了部分安全和經濟領域的合作，成為歐亞大陸的區域組織，未來的發展仍須朝向已簽署的協定以及聲明的落實，加強成員國、觀察員國的相互信任，並消除成為軍事聯盟的疑慮，在長遠發展而言，才能確實的穩定區域的合作與發展。

---

<sup>27</sup> [Russia, China looking to form 'NATO of the East'? The Christian Science Monitor, October 26 2005, http://www.csmonitor.com/2005/1026/p04s01-woeu.html.2008/08/25](http://www.csmonitor.com/2005/1026/p04s01-woeu.html)

## 參考書目

### 一、中文

- 上海社會科學院上海合作組織研究中心。2003年8月。《上海五國—上海合作組織資料彙編》。
- 中國現代國際關係研究所編。《全球戰略大格局》。北京：時事出版社。2000年。
- 王桂芳。2004年12月。《中亞戰略格局與中國安全》。北京：軍事科學出版社。
- 王崑義。2007年9月。〈中國的中亞能源外交〉。《大國與中亞能源政策學術會議發表》。
- 中國現代國際關係研究所民族與宗教研究中心主編。2002年2月。《上海合作組織—新安全觀與新機制》。
- 石之瑜。1994年3月。《中共外交的理論與實踐》。台北：三民書局。
- 史崇理。2007年。〈毒品貿易和上海合作組織：前景與矛盾〉。《俄羅斯研究》。第三期。
- 朱新光。2008年。〈中亞國家軟實力探略〉。《俄羅斯中亞東歐研究》。第二期。
- 李正泉。2005年。〈中俄「和平使命2005」軍演戰略涵義與剖析〉。《復興崗學報》。第85期：25。
- 余建華。2002年。〈中亞的民族問題及其影響論析〉。《俄羅斯研究》。第一期。頁73-74。
- 余學會、許韜等著。2002年。〈美國軍事力量進入中亞及其影響〉。《東歐中亞研究》。第三期。頁39。
- 布里辛斯基。林添貴譯。1998年6月。《大棋盤：全球戰略大思考》。台北：立緒出版社。
- 刑廣程、孫壯志主編。2007年4月。《上海合作組織研究》。北京：長春出版社。
- 李淑雲。2005年。〈地緣政治與中亞五國民族問題〉。《俄羅斯中亞東歐研究》，第四期。頁20-22。
- 杜獻洲、孫壯志。2003年8月7日。〈上海合作組織成員國武裝力量舉行聯合反恐軍演〉。《人民日報》。
- 周耿生。2005年。〈上海合作組織的現況與展望〉。《發現中亞—台亞協會成

- 立四週年紀念論文集》。頁 188。
- 周耿生。〈上海合作組織反恐作為與展望〉。《第七屆台灣與中亞論壇國際學術會議論文集》。2007 年 12 月 25 日。頁 4-5。
- 姜書益。2007 年 9 月。〈中哈油管得興建及其面臨的挑戰〉。《大國及中亞能源政策學術會議發表》。頁 5-6。
- 梁隆鈞。2007 年 9 月 11 日。〈上海合作組織和平使命 2007 軍演及元首理事會觀察〉。《中華歐亞基金會研究議題》。
- 約瑟夫·奈伊，吳家恆、方祖芳譯。2006 年 8 月 1 日《柔性權力》。台北：遠流出版社。
- 陳斌。2006 年 8 月 27 日。〈中哈聯合舉行反恐演習〉。《人民日報》。
- 郭武平、劉蕭翔等著。2005 年 5 月。〈上海合作組織與俄中在中亞競合關係〉。《問題與研究》。44 (3) : 134。
- 傅仁坤。2006 年 6 月 27 日。〈上海合作組織元首理事會第六次會議之評析〉。《上海合作組織現況與展望學術會議論文集》。頁 1。
- 傅仁坤、張益銘。2006 年 12 月 28 日。〈中亞反恐情勢與發展—以上海合作組織反恐舉措為例〉。《第二屆恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集》。頁 29。
- 黃安余。2005 年 3 月。《新中國外交史》。上海：人民出版社。
- 張晶。2007 年。〈中國與中亞國家反恐合作評析〉。《蘭州學刊》。頁 39-41。
- 馮紹雷、相藍欣主編。2005 年 4 月。《俄羅斯與大國及周邊關係》。上海：人民出版社。
- 馮紹雷等編。2005 年 4 月。〈俄羅斯大國地位的理論思考〉。《轉型中的俄羅斯對外戰略》。上海：人民出版社。
- 趙常慶。2006 年。〈論中亞形勢與非傳統安全問題的相互作用〉。《俄羅斯中亞東歐研究》。第二期。頁 49。
- 趙常慶等編著。2004 年 12 月。《中亞五國與中國西部大開發》。北京：崑崙出版社。
- 趙志凌、林明章。2007 年 9 月。〈中國能源政策發展的中亞因素〉。《大國與中亞能源政策學術會議發表》。頁 1。
- 劉靜波。2006 年 5 月。《21 世紀初中國國家安全戰略》。北京：時事出版社。

## 二、英文

Bailes, Alyson J.K. and Dunay, Pal . 2007. *The Shanghai Cooperation Organization*

- as a regional security institution* . SIPRI Yearbook 2007 . Oxford University Press. pp3-4.
- Blank, Stephen . 2008. *Iran and the SCO: a match made in Dushabe or in Moscow?* Central Asia-Caucasus Analyst. pp9-10. Cristiani, Dario. 2006.10.06. *China and Iran Strengthen Their Bilateral Relationship*.
- PINR.[http://www.pinr.com/report.php?ac=view\\_report&report\\_id=566&language\\_id=1](http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=566&language_id=1) .
- Erkin, Ekrem . 2005 . 〈土耳其和伊朗對上海合作組織的政治立場〉，頁 50-52 .
- Genty, B. J. 2005. *The dragon and the magi: burgeoning Sino-Iranian relation in the 21th century* , China and Eurasia Forum Quarterly, vol. 3, no.3.pp122-123.
- Dr. Haas, Marcel de, *S.C.O. Summit Demonstrates its Growing Cohesion* , PINR Power and interest. newsreport,2007.8.14,[http://www.pinr.com/report.php?ac=view\\_report&report\\_id=673&language\\_id=1](http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=673&language_id=1) .
- Iwashita Akihiro. 2008. *The Shanghai Cooperation Organization and Japan: Moving Together to Reshape the Eurasian Community*. Center for Northeast Asian Policy Studies .The Brookings Institution . [http://www.brookings.edu/articles/2008/0128\\_asia\\_iwashita.aspx](http://www.brookings.edu/articles/2008/0128_asia_iwashita.aspx) .
- Mackinder, Harold. 1904. *The Geographical Pivot of History*, *Geographical Review*. No.23:434.
- Norling, Nicklas and Swanstorm, Niklas. 2007. *The Shanghai Cooperation Organization, trade, and the roles of Iran, India and Pakistan*. Central Asian Survey . p437.
- Sunanda, K. Datta-Ray. 2007. *Indian Diplomacy's Russian Ballast*. OpinionAsia., <http://www.wretch.cc/blog/leonardworld/10624084>.
- Zeb, Rizwan. 2006. *Pakistan and the Shanghai Cooperation Organization*. China and Eurasia Forum Quarterly. Volume 4, No. 4 . pp55-56.

( 投稿日期：97年7月18日；採用日期：97年11月3日 )