

# 战略竞争时代美国对中亚地区的援助

刘 畅

**【内容提要】** 中亚地区位于欧亚大陆腹地,地理位置十分重要。“冷战”结束初期美国便开始介入中亚事务。“9·11”事件后,美国借反恐之名进一步扩大了对中亚地区的影响。其中,对外援助作为美国中亚战略的重要组成部分一直是美国维护地区安全利益、推进外交政策的重要工具。近年来,美国宣布进入战略竞争时代,将中国定位为最大竞争对手,将俄罗斯定位为严重威胁,其全球和地区战略也随之调整,中亚在美国对外政策中的战略地位和价值有所提升,成为美国与中国竞争和排挤俄罗斯的前沿地区。在此影响下,美国中亚政策的风向标——对中亚的援助也出现了新变化。因此,研究战略竞争时代美国对中亚援助的目的、体系、规模和趋势,不仅有助于把握美国中亚政策的新动向,也为观察战略竞争时代大国在中亚地区的博弈提供了更加丰富的视角。

**【关键词】** 美国中亚战略 对外援助 战略竞争时代

**【基金项目】** 国家社会科学基金重大项目“上海合作组织命运共同体构建研究”(项目编号:19ZDA130)。

**【作者简介】** 刘畅,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员。

中亚位于世界最大陆地——欧亚大陆的中心位置,在世界文明史上曾长期扮演着欧亚大陆东西方文明交往桥梁的重要角色<sup>①</sup>。该地区能源丰富,与中国、俄罗斯、伊朗和阿富汗毗邻,在“冷战”前并不为世界所关注。“冷战”的结束标志着美国的对外战略进入了新阶段,其主要目标从遏制苏联转变为维持自身全球主导地位。从苏联独立出来的中亚各国也以其独特的地缘位置进入美国的视野,在经历了初期的犹豫之后,美国选择加强在中亚地区的存在,并结

<sup>①</sup> 袁剑:《何为“中亚”:中亚的地缘身份、内部结构与复线历史》, [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_10757912](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_10757912)

合自身全球利益和地区形势不断调整政策重点。尽管不同时期的侧重有所不同,但“冷战”后美国中亚战略的逻辑基本连贯,其根本目的在于维护美国的主导地位,在当地培植亲美势力,将该地区纳入美式自由经济体系。在这一理念的指导下,美国曾将遏制俄罗斯和打击恐怖主义作为其中亚战略的主要目标。随着美国宣告战略竞争时代的到来,将中国视为最大挑战者,在继续打压俄罗斯的同时,中国越来越成为美国制定和实施中亚战略的关键影响因素。

为扩大在中亚地区的影响,对外援助在美国中亚战略中的地位显著上升。对外援助一般指的是官方发展援助,这一概念产生于20世纪60~70年代,彼时经合组织开始统计从成员国流向欠发达国家和地区的资源,包括赠款、贷款、出口信贷和私人投资等多种形式。之后,该组织将官方发展援助界定为发达国家官方机构为促进发展中国家的经济发展、提高其福利水平,向发展中国家或多边机构提供的赠款或优惠贷款。与经合组织的定义相比,美国所界定的对外援助范围更广一些,不仅包括向私人提供的救济或援助、用于文化交流的公共资金、向外国政府提供的贸易财政优惠政策、以市场利率为条件提供的政府信贷,还包括军事援助,以及在情报收集、反毒品反恐怖、对国际维和行动和防止大规模杀伤性武器扩散等方面的支出。

对外援助一直是美国影响中亚国家的重要手段。在中亚国家独立初期,援助为美国打开中亚外交局面发挥了重要作用,帮助美国获得了中亚国家的好感。美国对中亚援助涵盖的领域相当广泛,既涉及经济发展、政治改革,又涉及地区安全、环境保护和人道主义等议题。近年来,随着大国博弈在中亚地区加剧,该地区在美国对外战略中的地位上升,对中亚地区援助的重要性也进一步凸显。美国调整了对中亚的援助政策和援助体系,更加重视援助的战略性和综合性,援助手段和工具也更加多元,以实现其新时期的中亚战略目标。

## 一 战略竞争时代美国的中亚战略

对一个国家而言,其地区战略必然从属于对外总体战略,而一国对外总体战略的制定必然基于其对时代特征和主要大国间战略关系的基本判断。随着美国宣告战略竞争时代的到来,其对外战略也进行了一系列重大调整。考虑到大国战略竞争的复杂性、综合性和长期性,美国对外战略的调整还将持续较长一段时间,也将深刻影响其中亚战略。因此,分析美国战略竞争时代的对外战略是全面理解美国中长期中亚战略的前提。

战略竞争一词正式出现于第二次世界大战之后,最初用来讨论“冷战”时

期的美苏竞争。近年来,随着中美关系不断走低,越来越多的学者用战略竞争来形容当前的中美关系,并逐渐成为国际关系研究中的一门显学。美国正式宣布战略竞争时代的到来是在2017年,特朗普执政时期发布的《国家安全战略报告》和《国防战略报告》宣告了对华接触政策的终结和大国竞争时代的回归,明确将中国定义为“战略竞争对手”和“修正主义国家”。拜登执政后,延续并扩大了对华全面战略竞争。2022年10月12日,美国政府推出了拖延已久的国家安全战略,这一新版战略的出台标志着美国对外战略转型的基本完成<sup>①</sup>。

综合来说,判断大国之间是否存在战略竞争主要看三个要素,即国际社会中存在一对相对稳定的对手;彼此能够感知到对方的敌意和威胁;对彼此未来的冲突性互动有共同的预期<sup>②</sup>。处于战略竞争关系的国家在互动中的一个突出特点是,与绝对收益相比,更加关注相对收益。值得一提的是,战略竞争并不意味着处于竞争关系的国家必然处于激烈敌对甚至战争状态。特别是在国家实力来源和互动方式都出现诸多新变化的今天,大国之间的战略竞争也呈现更加复杂和多维的面向<sup>③</sup>。概括来说,美国理解的战略竞争包含三个方面:第一,中国被美国视为最大的战略竞争对手。作为全球性大国,美国面临着各种全球和地区挑战,一些突发事件也会使美国被迫转移自己的注意力。但美国对中国的定位和关注并未变化,其主要战略部署也是围绕着中国展开。美国新版国家安全战略指出,即使是在2022年乌克兰危机升级后,对全球秩序而言,中国依然是最为重大的挑战<sup>④</sup>。第二,中美之间的竞争具有长期、全方位和综合性的特点。布鲁金斯学会外交政策项目高级研究员、前美国国家安全委员会中国事务主任何瑞恩认为,如何应对近乎匹敌的竞争者中国的崛起是美国外交政策近几十年来最直接的考验<sup>⑤</sup>。2021年3月3日,美国政府发布《临时国家安全战略指南》后,美国国防部发言人表示战略

① 吴正龙:《美国对华政策转型基本完成》,http://cn.chinausfocus.com/m/42712.html

② 杨原:《两极体系下大国战略竞争的演化》,《国际政治科学》2019年第4期。

③ 阎学通:《数字时代的中美战略竞争》,《世界政治研究》2019年第2期;Michael J. Mazarr, The Sources of Societal Competitiveness: How Nations Actually Succeed in Long-Term Rivalries, https://www.rand.org/pubs/research\_briefs/RBA499-1.html

④ White House, National Security Strategy, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf

⑤ 何瑞恩:《竞争性相互依赖时代的美国对华战略调整》,http://cn3.uscnpm.org/model\_item.html?action=view&table=article&id=25183

竞争这个短语旨在涵盖美国和中国可能面临的所有领域,即技术、贸易和军事领域<sup>①</sup>。第三,中美之间并不必然发展为“新冷战”。美国国家安全顾问沙利文在介绍美国新版国家安全战略时声称,尽管中国是美国目前面临的“最大地缘政治挑战”,但“美国不寻求让竞争转变为对抗或‘新冷战’”。根据白宫网站发布的报告原文,新版国家安全战略指出:“中国对全球经济至关重要,对全球共同挑战有重大影响,特别是气候变化和全球公共安全。美国和中国和平共存是可能的,可以共同分享人类进步(的成果)并为之作出贡献。”<sup>②</sup>

在上述理念的指导下,美国加快了战略重心东移的速度和力度。一方面,美国加强在印太地区的资源配置,高调推出“印太战略”,强化“五眼联盟”,组建四国机制,重塑与地区国家的双边军事同盟。另一方面,美国着手修复与欧洲国家的关系,强化北约,继续推进北约东扩,挤压俄罗斯的生存空间,同时从阿富汗撤军,进行“战略减负”和“甩包袱”,加大对欧亚大陆腹地的渗透和介入,尝试将“印太战略”的若干概念和倡议推广至中亚地区。美国中亚战略开始“换挡”,从着眼于改造后苏联空间的“转型范式”和辅助阿富汗战略的“大中亚范式”逐步转为以对华遏制为核心的“大国竞争范式”<sup>③</sup>。中亚地区的地缘政治环境出现变化,大国在欧亚大陆的竞争与博弈提升了该地区的重要性,越来越多的行为体参与到地区事务中,地区格局演变随之加速。

### (一) 战略竞争时代美国中亚战略的演变

美国中亚战略的演变不是一蹴而就。早在奥巴马担任总统期间美国就开始调整其反恐战略,但这一时期的中亚战略以帮助美国顺利从阿富汗撤军为主,并未明确新的目标。特朗普执政后高调宣称大国竞争时代的到来,但美国孤立主义的回潮以及中亚在美国全球战略中的次优地位使特朗普在执政初期并未将精力放到中亚事务上。这一点直到其执政后期才有所改变,并促成了新版中亚战略的出台。拜登成为美国总统后,美国中亚战略得以进一步充实和完善。经过三届政府的推动,新时期美国中亚战略正式成型,同时也说明战略竞争时代美国两党在中亚事务上存在着高度共识。

---

<sup>①</sup> Daniel Lippman, Lara Seligman, Alexander Ward, Quint Forgey, Biden's Era of Strategic Competition, <https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2021/10/05/bidens-era-of-strategic-competition-494588>

<sup>②</sup> White House, National Security Strategy, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

<sup>③</sup> 孙力主编:《中亚国家发展报告(2021)》,社会科学文献出版社2021年版,第171页。

### 1. 奥巴马担任美国总统时期:酝酿阶段

“9·11”事件后,反恐成为美国中亚战略的首要目标。2011年奥巴马任总统时,美国政府宣布推出“亚洲再平衡”政策,标志着美国持续了10年的反恐战略开始调整。彼时,美国国内也就“后阿富汗”时代的美国与中亚关系进行了讨论<sup>①</sup>。2011年7月,时任美国国务卿希拉里提出“新丝绸之路倡议”,建议以阿富汗为纽带,发展连接中亚和南亚的政治、安全、能源、交通等领域的合作。此后,中国“一带一路”倡议的提出和克里米亚危机的爆发推动美国加快战略调整步伐。2014年12月,奥巴马正式宣布阿富汗战争结束。北约开始逐步从阿富汗撤离,将许多作战任务移交给阿富汗安全部队。2015年,美国与中亚国家在原有“年度双边磋商机制”的基础上发起了“C5+1”多边对话机制。但随着阿富汗战争的终结,美国对中亚地区的关注也逐渐减少,加之奥巴马在2014年中期选举后成为“跛脚总统”,无力在中亚地区再发起大的倡议或者战略,因此,美国的中亚战略并未出现实质性调整。

### 2. 特朗普担任美国总统时期:成型阶段

2017年特朗普执政后,尽管高调宣称进入大国竞争时代,但受美国从阿富汗撤军受阻以及执政伊始尝试缓和与俄罗斯关系的影响,美国的中亚政策未发生质变,其对“C5+1”机制的重视度显著下降<sup>②</sup>。但随着美俄对抗加剧,中美关系持续走低,美国开始明确将中俄视为竞争对手,并在全球和地区层面加紧对两国进行遏制,中亚地区对美战略意义显著提升,美国中亚战略也出现了调整。2019年,“C5+1”会议再次在一年内举办两次。在此背景下,2020年2月5日,美国政府公布了关于美国中亚政策的重要战略文件《美国的中亚战略(2019~2025):加强主权和促进经济繁荣》,这是美国第一次以正式文件形式发布中亚地区战略。该文件标榜美国在这一地区的主要战略利益和目标:建立一个更加稳定和繁荣的中亚;与全球市场相联通,并对国际投资开放;拥有强大、民主的制度,实施法治,尊重人权等<sup>③</sup>。

<sup>①</sup> Andrew C. Kuchins, Jeffrey Mankoff, Central Asia in a Reconnecting Eurasia: US Policy Interests and Recommendations, [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/150507\\_Kuchins\\_CentralAsiaSummaryReport\\_Web.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/150507_Kuchins_CentralAsiaSummaryReport_Web.pdf)

<sup>②</sup> 孙力主编:《中亚国家发展报告(2021)》,社会科学文献出版社2021年版,第174页。

<sup>③</sup> Bureau of South and Central Asian Affairs, United States Strategy for Central Asia 2019-2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity (Overview), <https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-2019-2025-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity/>

### 3. 拜登担任美国总统时期:持续完善阶段

2021年拜登担任美国总统,基本上延续了特朗普时期的中亚战略。随着布林肯被任命为国务卿,美国中亚政策的地缘博弈色彩明显加强,由过去遏制俄罗斯转向遏制中国和俄罗斯。早在担任奥巴马政府副国务卿时,布林肯便认为美国部队在阿富汗的缩减绝不意味着这个地区对美国重要性的下降,他坚持将安全合作放在首位,认为与中亚的安全合作有利于减少中亚国家对俄罗斯的依赖。在其领导下,美国加大了在中亚地区的行动,政治上以“C5+1”机制为核心,加强美国在中亚的存在和参与;经济上以基础设施建设为重点,对“一带一路”倡议进行打压;军事上从阿富汗撤军,试图重新在中亚布置军力,在各个领域展现“重回中亚”的态势。

#### (二) 战略竞争时代美国中亚战略的转变

经过三届政府的演变,战略竞争时代美国的中亚战略愈加清晰。美国新中亚战略提出的六个目标,除扩大和维持对阿富汗稳定的支持外,其余五个目标都以中亚为对象,强调维护中亚国家面对其他“恶意行为体”时的政策独立性,确保各国“自由地”与美国发展政治、经济和安全伙伴关系,体现了中亚的主体地位,标志着美国对中亚地区的认识发生了转变,将同时遏制中俄作为主要目的,试图扭转“安全靠俄罗斯、经济靠中国”的地区格局,为中亚国家提供所谓的“第三条道路”<sup>①</sup>,具体表现为:

##### 1. 中国成为美国的重要关切

遏制俄罗斯是美国中亚战略一直以来的目标之一,但随着中国在中亚地区影响力的上升以及中俄关系的不断深入,美国对中国的关注明显增多,中国和俄罗斯一道成为美国中亚政策的重要考虑因素。美国有学者认为,在俄罗斯的默许之下,中国正通过经济、外交、政治等手段在中亚打造新的地区秩序,这一秩序的核心原则与美国所支持的相悖。正如前美国驻哈萨克斯坦和塔吉克斯坦大使理查德·霍格兰所言,虽然美国公开大谈民主与经济发展,但是却静悄悄地专注在该地区抗衡俄罗斯和中国的影响力<sup>②</sup>。

---

<sup>①</sup> 赵隆:《在中亚推“价值观外交”是伤口撒盐》, <https://opinion.huanqiu.com/article/4895BVxXMSH>

<sup>②</sup> Tour of the US State Department Delegation to Central Asia – Outcomes, <https://www.newscentralasia.net/2022/05/30/tour-of-the-us-state-department-delegation-to-central-asia-outcomes/>

## 2. 安全考虑下降,经济考虑上升

随着美国从阿富汗撤军,安全利益在美国中亚战略中的地位下降。同时,美国也希望通过加强中亚与南亚的联系策应其“印太战略”,阻碍“一带一路”倡议的推进,这促使美国推出了一系列经济措施,试图在中亚地区推广其主导的经贸规则和一体化模式。2018年11月,针对“一带一路”倡议,美国提出“蓝点网络”,主张基础设施建设的“G20全球原则、七国集团发展创新金融义务原则和赤道原则”,并建议其他国家加入<sup>①</sup>。美国还借助各种双多边经贸平台在中亚地区大力推广所谓透明、法治、负责任等规则。2021年1月发布的美国、哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦宣布启动中亚投资伙伴关系声明中提出,“项目要体现优质基础设施的国际标准,并促进包容性、透明性和可持续的投资”<sup>②</sup>。在美国国际开发署的推动下,2021年7月举办了“第一届中亚透明度论坛”。

## 3. 试图在中亚推广“价值观外交”

美国国内一直存在对中亚国家政治模式和发展道路的批评,“颜色革命”的受挫和反恐战争的需要使得这一批评有所减少。但随着美国完成从阿富汗撤军,行政部门很难再以安全为由忽视中亚地区的“人权问题”,国会在美国对外事务中影响力的上升也提高了该议题的重要性。特别是近年来,随着中亚各国进入政治转型期,政权交接和政治改革速度均有所加快。美国对此密切关注,视为施加影响的机会。近年来,美国有意减少了对中亚人权问题的批评,部分承认中亚国家在人权问题上的进步,将中亚五国民间社会和弱势群体作为工作重点。2022年5月,美国负责南亚与中亚事务的助理国务卿唐纳德·卢在访问哈萨克斯坦时强调该国民间社会的发展和哈萨克斯坦社会经济进步的积极进展,并表达了美国政府对托卡耶夫发起的政治改革的支持<sup>③</sup>。在2019~2022年的三年半时间里,美国加大了在中亚媒体领域的投入。美国国际开发署培训了来自哈萨克斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的

---

<sup>①</sup> 2021年6月7日,“蓝点网络”(Blue Dot Network)认证咨询会议在巴黎召开,共有来自96个国家的超过150家机构参会。这场会议标志着“蓝点网络”计划在沉寂了一年多后重新启动。

<sup>②</sup> US Mission Kazakhstan, Joint Statement on the Announcement of the Central Asia Investment Partnership, <https://kz.usembassy.gov/joint-statement-on-the-announcement-of-the-central-asia-investment-partnership/>

<sup>③</sup> Tour of the US State Department Delegation to Central Asia - Outcomes, <https://www.newscentralasia.net/2022/05/30/tour-of-the-us-state-delegation-to-central-asia-outcomes/>

2 000多名记者和媒体专业人员,并向 160 家新闻机构、记者个人和民间社会组织提供了援助。在美国国际开发署的支持下,这些人员和机构制作了大约 4 000篇媒体报道,涉及与公共问题相关的重要议题,如基于性别的暴力、残疾人、贫困、教育和环境等<sup>①</sup>。

#### 4. 增加对地区治理的投入

作为“冷战”后新成立的国家,中亚五国的发展基础较为薄弱,独特的地理位置决定了这些国家极易受到地区权力格局变迁和气候变化的影响。长期以来,中亚国家一直受到恐怖主义、有组织犯罪、非法贩运小型武器和轻型武器、跨界争端、粮食和水安全、气候变化等跨国问题的困扰。此前,美国在中亚主要关注反恐和能源安全问题。新时期这些依然是美国关注的重要领域。唐纳德·卢多次表示美国无意威胁地区能源安全,在布林肯 2023 年 2 月底访问中亚前的新闻发布会上表示,“美国的目的是制裁俄罗斯,而不是伤害中亚国家和人民的利益。我们颁发了许可证,以保证里海石油管线能够在哈萨克斯坦运转”<sup>②</sup>。但同时,为了适应全球和地区新形势,抗衡中国和俄罗斯的影响,美国也加大了对抗击新冠疫情、绿色发展、数字经济和网络安全等新兴议题的关注。

## 二 战略竞争时代美国对中亚的援助

第一,对外援助一直是美国影响中亚的重要手段之一,美国关于中亚的几个重要法案(1992 年的《自由促进法案》、1999 年的《丝绸之路战略法案》、2006 年的《丝绸之路战略法案》、2011 年的《新丝绸之路倡议》)都十分重视援助的作用。大国在中亚地区的博弈、美国外交“工具箱”演变的现实、中亚各国作为受援国的实际需求以及“一带一路”倡议的提出都不断强化对外援

---

<sup>①</sup> USAID/CA Deputy Regional Mission Director Luis A. Rivera's Opening Remarks at the Central Asia Media CAMP Fest on October 8, 2022, <https://inergency.com/usa-id-ca-deputy-regional-mission-director-luis-a-riveras-opening-remarks-at-the-central-asia-mediacamp-fest-on-october-8-2022-central-asia-regional-u-s-agency-for-international-develop/>

<sup>②</sup> Office of the Spokesperson of US State Department, Special Briefing, Previewing Secretary Blinken's Upcoming Travel to Kazakhstan, Uzbekistan, and India, <https://www.state.gov/previewing-secretary-blinkens-upcoming-travel-to-kazakhstan-uzbekistan-and-india/>



助在美国中亚战略中的重要意义。

尽管是全球大国,但作为遥远的域外国家,美国在中亚地区的影响力实际上较为有限,特别是在安全和政治领域,俄罗斯的影响力要远超美国。美国和平研究所中亚问题高级专家加文·赫尔夫认为,“美国不是这个地区真正的主要参与者,可能永远不会。自美国从阿富汗撤军以来,情况可能更是如此,并且不再对该地区产生直接的兴趣”<sup>①</sup>。同时,在相当长一段时间里反恐是美国中亚战略的主要目标,对外援助是美国在中亚反恐的重要手段之一。美国学者斯蒂芬·克拉斯纳认为,对外援助对于美国应对安全挑战,特别是非传统安全挑战具有重要意义。他指出,仅靠国防部的资源无法有效防范跨国恐怖主义、流行性疾病和大规模移民等的影响。

第二,对外援助是美国的优势领域。美国是世界上最早开始大规模、制度化提供经济援助的国家。据美国国会研究服务局2022年1月发布的报告,美国是世界上最大的对外援助捐助国,占官方援助总额的近23%<sup>②</sup>。尽管不同时期的政府或国会对于对外援助的重视程度有所差异,但自杜鲁门担任总统以来,多数美国政府都把对外援助视为直接或间接服务于国家安全的对外战略工具。“9·11”事件后,美国政府在2002年9月出台的《美国国家安全战略》中第一次把发展(即援助)、防务和外交并列为国家安全三大支柱,简称“3D”战略(Diplomacy, Development and Defense)<sup>③</sup>。2012年7月,美国国务院、美国国际开发署和国防部联合发布了《“3D”规划指南》,指南指出:“以国务院、美国国际开发署和国防部为代表的‘3D’战略,为促进和保护美国在海外的利益奠定了基础。三者代表着美国国家安全的关键组成部分,各自具有独特的作用和责任,当三者相互协调配合时,就能最大限度地促进国家安全。”<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Gavin Helf on the Aftermath of Kazakhstan's Unrest, <https://www.usip.org/publications/2022/01/gavin-helf-aftermath-kazakhstans-unrest>

<sup>②</sup> Morgenstern Emily M., Brown Nick M., Foreign Assistance: An Introduction to US Programs and Policy, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40213>

<sup>③</sup> White House, The National Security Strategy, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>

<sup>④</sup> 3D Planning Guide: Diplomacy, Development, Defense, <https://ia801301.us.archive.org/33/items/3D-Planning-Guide-Diplomacy-Development-Defense-31-July-2012-3D-20Planning-20Guide-20Diplomacy-2C-20Development-2C-20Defense-2C-2031-20July-202012.pdf>

第三,中亚国家的客观需求。中亚国家独立后的社会经济政治安全状况是促使它们寻求外部援助和推动美国向它们提供援助的客观前提。中亚国家经济发展对外部资金和技术支持的需要、在探索自身发展道路时对西方模式的借鉴、应对各种传统与非传统安全问题时的困境决定了中亚国家存在着对外部援助的需求<sup>①</sup>。中亚各国经济发展程度较低,在2021年全球GDP排名中,哈萨克斯坦排名第54位,乌兹别克斯坦排名第75位,土库曼斯坦排名第91位,塔吉克斯坦排名第148位,吉尔吉斯斯坦排名第149位<sup>②</sup>。贫困在中亚地区仍是一个系统性问题,不仅带来经济风险,也带来社会政治风险。据联合国估计,因为新冠疫情,哈萨克斯坦2020~2022年贫困率升至12%~14%(2016年为6%)。吉尔吉斯斯坦在2019年之前已将贫困率降至20%,但2021年又升至33.3%。根据亚洲开发银行估计,即使在现阶段(到2030年),中亚地区也需要至少8万亿美元的投资,而这还只是基础设施领域<sup>③</sup>。

“一带一路”倡议提出后,中国在中亚地区影响力的上升和中亚国家对该倡议的支持引起了美国的关注。哈佛大学戴维斯俄罗斯和欧亚研究中心中亚项目主任纳尔吉斯·卡塞诺娃(Nargis Kassenova)认为,中国正迅速增加对中亚地区的援助,中亚五国是中国对外援助的主要接受国,援助物品包括公交车和拖拉机、军事装备和警车以及医院、学校和政府大楼的建设。中国政府还为中亚学生提供奖学金,为中亚公务员和军官提供培训项目。从战略层面而言,对中亚地区援助资金的减少将使美国处于下风<sup>④</sup>。出于对美国影响力下降的担忧以及新时期遏制中国和俄罗斯的战略需要,美国进一步提升了对外援助在其中亚战略中的重要性,其援助目的、援助体系和领域等也进行了一系列调整。

### (一) 战略竞争时代美国对中亚援助的目的

美国官方宣称对中亚援助的主要目的侧重于三个转型:第一是涉及向更

---

① 马斌:《美国中亚政策的重要工具:经济和军事援助》,《美国问题研究》2011年第1期。

② World Bank, Gross Domestic Product 2021, <https://databankfiles.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>

③ 丝路新观察:《打破中亚贫困恶性循环,“外援”并非灵丹妙药》, <https://mp.weixin.qq.com/s/p8JGqCaQXHtSwiCpZnGRdA>

④ Nargis Kassenova, How China's Foreign Aid Fosters Social Bonds with Central Asian Ruling Elites, <https://carnegieendowment.org/2022/12/07/how-china-s-foreign-aid-fosters-social-bonds-with-central-asian-ruling-elites-pub-88579>

加市场化的经济转型;第二是支持向更有效、透明和民主治理的政治转型;第三是促进社会部门的发展。但事实上,美国宣称的目标与其真实意图之间存在差距,结合新时期美国对中亚的援助政策、援助国别和项目的调整可一窥这一时期美国援助的真实目的。

### 1. 削弱中俄影响

新时期美国对中亚援助将提升中亚“自主发展能力”作为重点,以增强其应对“恶意影响”的能力<sup>①</sup>。其中,对“恶意影响”的强调是新时期美国对中亚援助最主要的一个变化。此前,美国的中亚援助一直服务于美国的对俄政策和阿富汗战争。但随着同中国、俄罗斯博弈加剧,美国对中亚援助需要解决如何在资源有限的情况下实现在该地区遏制中国和俄罗斯的目标。对此,美国的策略是通过提升中亚的“自主能力”,将中国和俄罗斯对中亚的影响塑造为“恶意干涉”,增强中亚各国抵制所谓外部压力的能力,增加中亚国家对美国的好感度和信任度,借机扩大自身影响。美国国际开发署明确表示:“虽然美国不是该地区唯一有影响力的国际参与者,但通过针对具体国家和地区的计划,我们可以为该地区的每个国家提供平衡且具有可替代性的组合,以提供更广泛的选择和未来的前进道路。”<sup>②</sup>

### 2. 削弱中俄领导建立的地区机制

第一,鼓励中亚内部的一体化进程。美国中亚—高加索研究所所长弗雷德里克·斯塔尔(S. Frederick Starr)认为:“美国一直没有与中亚国家就安全、主权、自治和自决等议题展开诚实的讨论。中亚是世界上唯一不含域外国家的纯区域内组织的地区。美国应支持这类行动倡议,把中亚作为一个区域来看,怀着尊敬对待他们,在美国的项目中培养一种区域性的思维。”<sup>③</sup>第二,打造新的地区安排。美国在各个层面加强了与中亚国家的联系与沟通,其中最具有代表性的是“C5 + 1”机制,现在已成为美国施加影响的主要工具之一。第三,在“大中亚”框架内继续推进中亚与南亚地区的互联互通,阻碍俄罗斯

<sup>①</sup> USAID, USAID/Central Asia's 2020 – 2025 Regional Development Cooperation Strategy (RDCS), [https://www.usaid.gov/sites/default/files/2022-05/RDCS-Central\\_Asia-December-2025\\_External\\_080421.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/2022-05/RDCS-Central_Asia-December-2025_External_080421.pdf)

<sup>②</sup> USAID, History, <https://www.usaid.gov/central-asia-regional/history>

<sup>③</sup> S. Frederick Starr, Rethinking Greater Central Asia: American and Western Stakes in the Region and How to Advance Them, <https://silkroadstudies.org/publications/silkroad-papers-and-monographs/item/13454-rethinking-greater-central-asia-american-and-western-stakes-in-the-region-and-how-to-advance-them.html>

自北向南和中国自东向西的地区整合努力。

### 3. 加大在地区治理问题上与中俄的竞争

美国加大了对网络安全、金融危机和全球流行病应对等问题的援助。从2020年3月开始,美国共向塔吉克斯坦拨款近900万美元,援助该国抗击新冠疫情,并于2021年9月向塔提供额外抗疫援助280万美元。2021年10月,美国国际开发署宣布了一项1900万美元的五年计划,涵盖中亚五国。该计划致力于统一海关和边境程序,以降低成本和减少等待时间,并刺激该地区的经济增长;促进公私部门就有益于刺激增长和增加投资的改革进行对话;推动中亚地区企业之间、中亚企业与世界其他地区企业之间的跨境贸易。

总体来说,这一时期遏制中俄成为美国援助中亚的主要考虑。这影响了美国对中亚援助的方方面面。无论是提升中亚国家的“自主发展能力”,还是加大与地区国家的接触,其目的都是增进地区国家对美国的亲近感,扩大美国在该地区的存在,削弱中国和俄罗斯的影响力。美国国会众议院外交事务委员会亚太小组委员会的首席共和党议员斯蒂夫·夏伯特(Steve Chabot)2022年9月14日在有关加强美国在中亚接触的听证会上发言时表示,“随着美国与中国及其伙伴伊朗和俄罗斯展开大国竞争,中亚在今后将成为至关重要的地区”。他把中俄和已被接纳为上海合作组织成员国的伊朗称为新的“真正的恶意轴心”,并说在这种情况下,美国尤其需要加大对这个以前受到它忽视的地区的重视。“尽管中国、俄罗斯以及伊朗现在都希望在中亚地区施加影响,但该地区的国家希望可以自由地作出自己的选择。除了与其强大的邻国合作外,他们没有其他可行的选择,正是出于这个原因,我们应该特别参与该地区的事务”。美国国会众议院外交事务委员会亚太小组委员会主席、民主党众议员阿米·贝拉(Ami Bera)在听证会上也表示,美国必须参与中亚地区的事务<sup>①</sup>。

## (二) 战略竞争时代美国对中亚援助体系的转变

鉴于对外援助的综合性、专业性和长期性,美国建立了庞大的对外援助体系,行政部门和国会都在其中承担不同的职责。具体来说,美国参与对中亚援助的部门有国务院、美国国际开发署、国防部、财政部、农业部、卫生部、司法部、交通部、商业部、劳工部、能源部、卫生和人类服务部、环保署等。许多非国家行

---

<sup>①</sup> House Foreign Affairs Subcommittee on Asia, the Pacific, Central Asia, and Nonproliferation, Strengthening US Engagement in Central Asia, <https://www.congress.gov/event/117th-congress/house-event/115121?s=1&r=36>

为体,如基金会、人权团体、宗教团体、企业等也在美国对中亚的援助中发挥了重要作用<sup>①</sup>。在不同时期,上述机构和行为体发挥的作用也不同。随着美国中亚战略朝着应对大国战略竞争转变,美国对中亚援助体系也呈现新的特点。

### 1. 美国国际开发署在美国中亚战略制定和执行过程中的地位有所上升

一般来说,美国国际开发署是美国对外援助政策的主要执行机构和管理机构,“3D”战略也强调了美国国际开发署的重要地位,但在实际执行中,美国国际开发署的影响要远在美国国务院和国防部之后,并且由于层级较低,与其他机构协作难度较大。这一点在新时期有所改变。2020年2月5日,美国国家安全委员会负责南亚和中亚事务的高级主任丽莎·柯蒂斯(Lisa Curtis)、国务院南亚和中亚事务局代局长爱丽斯·威尔斯(Alice Wells)和美国国际开发署亚洲局代局长格劳丽娅·斯蒂尔(Gloria Steele)三位部门负责人联合出席了新中亚战略发布仪式。此前,中亚战略均由国务院发布,美国国际开发署另有自己部门的援助战略。这是首次明确提出跨部门的战略<sup>②</sup>。此举表明,美国国际开发署不再仅仅是项目执行机构,而是越来越多地参与到地区战略的制定与规划中。随着美国对中亚关注的增多和对经济手段重视的增强,美国国际开发署在美国中亚战略中承担着越来越重要的责任。例如,“C5+1”机制下设的五个工作组分别涵盖反恐、商业竞争力、运输物流、新能源和环境等领域。除反恐组由美国和平研究所负责外,其他几个领域均由美国国际开发署牵头,即中亚商业竞争力、“C5+1”交通走廊发展、适应规划和“C5+1”电力未来。

### 2. 组织结构有所优化

第一,美国国务院各部门之间的分工进一步明确。例如,美国国际开发署将与国务院和能源部合作推进“C5+1”机制。在反对极端主义领域,美国国际开发署与国务院、美国和平研究所、安全城市网络以及驻该地区美国大使馆的各种反对极端主义工作组进行合作。第二,美国国际开发署对其在中亚的机构进行了重组,设立了乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦代表团,并缩小了美国国际开发署的关注范围,以更好地推进新时期的目标。

### 3. 提升援助项目的适应性和有效性

美国新版中亚战略出台后,美国国际开发署也相应制定了《2020~2025年中亚发展合作战略》(RDCS)。在该战略文件中,美国国际开发署重新评估

<sup>①</sup> 马斌:《“冷战”后美国对中亚援助政策研究》,复旦大学2012年博士学位论文。

<sup>②</sup> 孙力主编:《中亚国家发展报告(2021)》,社会科学文献出版社2021年版,第176页。

了中亚五国的情况,认为吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦的自主发展较差,并计划出台针对上述三国的国别发展合作战略。吉尔吉斯斯坦国家合作战略已于2020年出台。同时,美国在一定程度上调整了工作方法。在中亚地区,美国国际开发署宣称美国应准备好从以援助为基础的接触转变为更广泛的伙伴关系,旨在建设性地与中亚接触,要利用该地区新领导人为改革型发展、区域内互联互通与合作以及美国更大程度地参与而创造开放的空间。美国还更加重视地区层面的协调与配合。美国国际开发署宣称,中亚代表团侧重于提供应对跨国问题的地区方案,实现地区共享,并补充双边层面的工作<sup>①</sup>。

### (三) 战略竞争时代美国对中亚援助情况

中亚国家独立初期美国便开始了对其援助,是该地区主要援助国之一。《美国的中亚战略(2019~2025):加强主权和促进经济繁荣》指出,自中亚国家独立以来,美国向该地区提供了超过90亿美元的直接援助,并牵头世界银行、国际货币基金组织、欧洲复兴开发银行和亚洲开发银行提供了逾500亿美元的贷款和技术援助<sup>②</sup>。

美国对中亚的援助与美国中亚政策的演进呈现高度一致性,按照其援助规模大致可以分为四个时期。第一个时期是“冷战”结束到“9·11”事件发生。数据显示,1992~1997年,美国并不十分重视中亚地区,特别是反核扩散问题基本得到解决后,美国对中亚国家的援助也随之缩减。20世纪90年代末,中亚安全形势恶化使得美国加大了对该地区的关注,从1998年起,美国逐步扩大对中亚援助的规模。第二个时期是“9·11”事件后到2009年。美国对中亚的援助在2002年度达到高峰,之后几年一直维持在较高水平。2005年“颜色革命”爆发后,中亚国家纷纷调整与美国的关系。受此影响,美国对中亚国家的援助大多自2006年起开始下降<sup>③</sup>。第三个时期是2009~2016年。为加快结束阿富汗战争,美国从2009年开始增加对中亚地区的援助。但2011年之后,随着美国开始从阿富汗撤军,其对中亚的援助也相应减少,并在2016年后进一步降低。其中,美国对哈萨克斯坦的援助减少幅度最大。第四个时期是2016

<sup>①</sup> USAID, Regional Development Cooperation Strategy, <https://www.usaid.gov/central-asia-regional/rdcs>

<sup>②</sup> Bureau of South and Central Asian Affairs, United States Strategy for Central Asia 2019-2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity (Overview), <https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-2019-2025-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity/>

<sup>③</sup> 马斌:《“冷战”后美国对中亚援助政策研究》,复旦大学2012年博士学位论文。

年至今。近年来,美国对中亚地区的援助基本稳定,总体援助金额不大(见图1)。但随着美国新版中亚战略的出台,其对中亚的援助出现了新的变化。

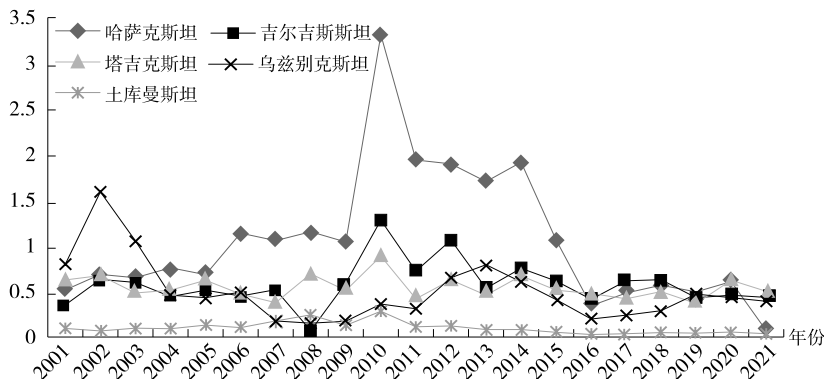


图1 2001~2021年美国对中亚的援助 (单位:亿美元)

资料来源:美国对外援助网, <https://www.foreignassistance.gov/cd>

### 1. 援助规模

战略竞争时代美国对中亚地区的援助大致可以分为两个阶段(见图2)。第一个阶段是2017~2019年。这一时期美国对中亚的援助基本变化不大,主要原因在于2011年后美国开始从阿富汗撤军,其对中亚的援助相应减少。第二个阶段是2020年至今。2020年,美国对中亚的援助有所增加,这与新冠疫情和美国新版中亚战略的出台有关。2021年,美国对中亚的援助稳中有升,2022年援助金额有所下降<sup>①</sup>。

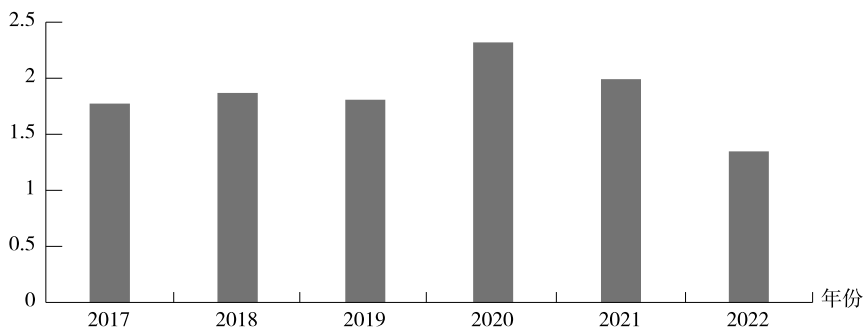


图2 2017~2022年美国对中亚的援助 (单位:亿美元)

资料来源:同图1。

<sup>①</sup> 该年度的数据尚未完全公布,且部分援助项目时间跨度较大,其金额的变化与援助项目之间可能存在一定滞后性。

## 2. 援助项目

为适应战略竞争时代在中亚地区的目标,美国对中亚的援助领域也有所变化。美国国际开发署《2020 ~ 2025 年中亚发展合作战略》提出通过加强区域连接性和提升地区韧性来增强中亚国家的“自主发展能力”和抵御“恶意影响”的能力,并确定了五个优先支持领域:能源、贸易、跨境水资源管理、打击极端主义和打击人口贩卖(见图 3)。其中,妇女经济赋能、性别平等、当地伙伴关系建设、区域合作平台、与阿富汗的连通、气候变化、青年融入、包容性的社会和私营部门参与等是能够同时影响两个路径的领域。

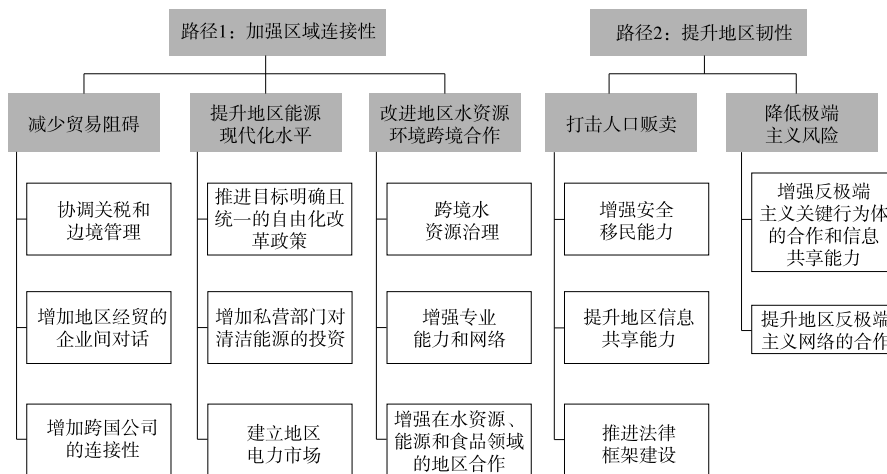


图 3 美国国际开发署《2020 ~ 2025 年中亚发展合作战略》规划项目

资料来源: [https://www.usaid.gov/sites/default/files/2022-05/RDCS-Central\\_Asia-December-2025\\_External\\_080421.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/2022-05/RDCS-Central_Asia-December-2025_External_080421.pdf)

拜登执政后,美国进一步调整对中亚地区的援助领域,美国国际开发署在多个领域进行了援助,包括粮食安全和营养、支持多元化和刺激经济增长、电子商务、健康卫生、抗击新冠疫情、清洁能源开发、气候变化等,并继续通过教育和媒体领域培养“崛起的中亚新一代”<sup>①</sup>,推出中亚媒体计划,以影响并塑造中亚地区的舆论环境(见表 1)。

<sup>①</sup> House Foreign Affairs Subcommittee on Asia, the Pacific, Central Asia, and Nonproliferation, Strengthening US Engagement in Central Asia, <https://www.congress.gov/event/117th-congress/house-event/115121?s=1&r=36>



表 1 美国国际开发署在中亚五国的主要援助项目

哈萨克斯坦	乌兹别克斯坦	吉尔吉斯斯坦	塔吉克斯坦	土库曼斯坦
1. 民主、人权和治理； 2. 经济增长与贸易； 3. 能源与环境； 4. 全球健康。	1. 农业与粮食安全； 2. 民主、人权和治理； 3. 经济增长与贸易； 4. 教育； 5. 全球健康。	1. 教育； 2. 经济增长与贸易； 3. 农业与粮食安全； 4. 全球健康； 5. 民主、人权和治理； 6. 环境； 7. 性别平等。	1. 农业与粮食安全； 2. 民主、人权和治理； 3. 经济增长与贸易； 4. 教育； 5. 全球健康； 6. 水与卫生。	1. 民主、人权和治理； 2. 经济增长与贸易； 3. 全球健康。

资料来源：美国国际开发署，<https://www.usaid.gov/central-asia-regional>

### 3. 援助对象国

尽管一直宣称要帮助中亚国家发展，但美国对中亚五国的援助并不均衡。“冷战”结束以来，哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦是接受美国援助最多的国家。这与哈萨克斯坦在该地区较为发达的经济和地区实际领导地位、吉尔吉斯斯坦作为中亚唯一一个“民主国家”的特殊身份有关。但进入战略竞争时代，美国对中亚的援助出现了显著变化。

第一个变化是美国对哈萨克斯坦的援助有所减少，塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦接受美国援助有所增加（见图 4）。2017 年以来，美国对中亚援助总计 11.109 亿美元，其中给哈萨克斯坦的援助为 2.324 亿美元，吉尔吉斯斯坦为 3.009 亿美元，塔吉克斯坦为 3.116 亿美元，乌兹别克斯坦为 2.401 亿美元，土库曼斯坦为 0.259 亿美元。塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦超过哈萨克斯坦成为接受美国援助的第一、第二多的国家。

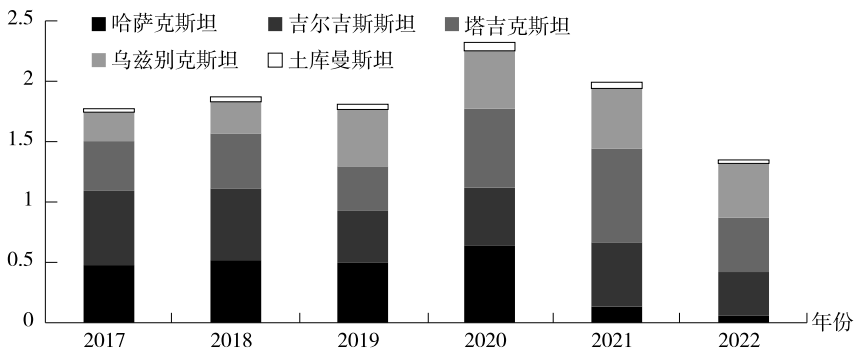


图 4 2017 ~ 2022 年美国对中亚的援助 (单位: 亿美元)

资料来源：同图 1。

第二个变化是美国对中亚的援助越来越平衡。除土库曼斯坦外,美国对中亚其他四国的援助差距逐渐缩小(见图4)。例如,2016~2019财年,美国总计为中亚五国提供了7.093亿美元的援助,其中给哈萨克斯坦的援助为1.89亿美元,乌兹别克斯坦为1.199亿美元,吉尔吉斯斯坦为2.086亿美元,塔吉克斯坦为1.761亿美元,土库曼斯坦为0.157亿美元。从2017年以来美国对中亚五国的援助对比也可看出,除土库曼斯坦外,其他四国接受美国援助并未出现本质上的差距。

#### (四) 美国对中亚援助的内在矛盾

美国与中亚国家存在着地缘区隔、文化差异,相比中国和俄罗斯,其影响较为有限。尽管新时期美国提出了雄心勃勃的中亚援助计划,期望以此削弱中俄,扩大自身地区影响力。但考虑到美国的对外战略资源配置和中亚地区的现实情况,美国对中亚援助存在着难以解决的矛盾。

##### 1. 与其他援助主体相比,美国的援助规模和方式都不占优势

从总体看,“冷战”后美国对中亚的援助在其全球援助体系中所占的比重非常小,中亚并不是美国对外援助的主要关注地区,且分布也不平均,哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦是其主要援助对象。与其他大国在中亚地区的援助相比,美国的援助也不算突出,大致与俄罗斯、土耳其该时期对中亚的援助额相当,远远比不上欧盟国家对中亚的援助。例如,根据经合组织数据,2011~2018年,美国向中亚地区提供13.42亿美元援助,俄罗斯向该地区提供12.37亿美元援助,土耳其向该地区提供15.03亿美元援助,欧盟及其成员国提供26.85亿美元援助<sup>①</sup>。即使是战略竞争时代,中亚在美国全球战略中的地位有所提升,但美国对中亚的投入并未有本质上的增加。

##### 2. 资源与目标不匹配

第一,美国提出的增强中亚国家“自主发展能力”的目标比较空洞,并未真正直面该地区发展面临的紧迫问题。第二,中亚地区尽管可以看作是政治、地缘地区,但其经济发展水平差别较大,区域内贸易长期处于较低水平,短期内推进区域一体化存在较大困难。第三,中亚地区地理环境复杂、对自然灾害抵御能力较弱、基础设施老旧、产业结构单一、发展基础薄弱,对援助需求比较大,帮助其实现经济发展与繁荣远远超出了美国的能力范围。此外,近年来,获得最多援助的不是最贫困国家,而是能够依靠自身力量应对贫

<sup>①</sup> 姜怀祥:《俄罗斯对中亚国家的援助——政策演进、援助规模和援助方式》,《俄罗斯东欧中亚研究》2021年第2期。

困的哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦。

### 3. 掣肘较多

尽管地缘战略十分重要,但作为遥远的域外国家,美国在与诸多大国为邻的中亚地区发挥影响面临着诸多掣肘。第一,美国对中亚的援助往往附加政治条件,中亚国家对美国援助依然较为警惕,且美国新时期提出的援助项目不考虑中亚国家的发展实际,推动中亚各国的政治变迁和传播西方价值观念是其重要目的之一。第二,美国并未尝试与中亚各国的发展战略对接,这就使得其援助项目影响有限,很难产生扩散效应。第三,美国国内一直存在对中亚国家政治制度、人权状况不满的声音,并经常批评政府对此无所作为。到目前为止,还没有美国总统造访中亚地区,国务卿前往该地区的次数也屈指可数。正如美国科尔盖特大学教授玛莎·B. 奥尔科特(Martha Brill Olcott)所言:“美国领导人不肯访问这一地区,是因为他们不愿意‘赏脸’给这些非民主国家的元首,尤其这样的访问可能使美国领导人面临国会直言不讳的批评并卷入到与国会的纷争中去。”<sup>①</sup>

## 三 美国对中亚援助的未来发展趋势

拜登担任美国总统后,重新确认了对外援助的重要地位,并强调价值观念和长远利益,认为对外援助应“战略化”。布林肯在提名听证会上表示,发展项目应与外交一样,处于“前沿和中心”的位置,而不是“事后的想法”,明确了对外援助的重要性<sup>②</sup>。2021年2月4日,拜登在国务院发表上任后的首次外交政策演讲《美国在世界的位置》,在不到20分钟的时间里4次提到对外援助,就对外援助在美国外交政策体系中的地位再次传递明确信号<sup>③</sup>。为提高美国对外援助的有效性,美国政府打造了一支更加专业的对外援助团队,国会两院中占据与对外援助工作关系密切的关键职位的议员,大部分同

<sup>①</sup> Martha Brill Olcott, China's Unmatched Influence in Central Asia, <https://carnegieendowment.org/2013/09/18/zh-pub-53204>

<sup>②</sup> Antony J. Blinken, Nominee for Secretary of State, Statement for the Record before the United States Senate Committee on Foreign Relations, [https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011921\\_Blinken\\_Testimony.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011921_Blinken_Testimony.pdf)

<sup>③</sup> White House, Remarks by President Biden on America's Place in the World, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>

样具有长期外交工作经验和国际发展合作视野。此外,美国政府还增加了对外援助的预算<sup>①</sup>,其向国务院和美国国际开发署提出的2023财年预算请求为604亿美元,其中包括美国国际开发署完全和部分管理账户的294亿美元,比2022财年请求高出17亿美元(6%)<sup>②</sup>。同时,随着大国博弈加剧,特别是2022年乌克兰危机升级,中亚在美国全球战略中的地位持续提升,在多种因素推动下美国对中亚地区的援助也将继续演变。

### (一) 战略意图上进一步聚焦于遏制中国

中亚地区已成为美国遏制中国和俄罗斯的重要地区。如果说此前美国与中国的竞争主要在“印太战略”、南亚战略以及“新丝绸之路计划”和新版中亚战略框架内进行,排挤俄罗斯的势力则在欧亚战略框架内进行的话,现在美国则将中亚视为遏制中俄的新前沿地区。2022年5月12日,美国国会中国经济与安全审查委员会举办了“中国在南亚和中亚的活动与影响”听证会,听证会联席主席、美国国防部前印太安全事务助理部长薛瑞福在致辞时表示:“20多年来,华盛顿一直倾向于通过反恐的视角来看待南亚和中亚,特别是阿富汗。现在,随着向大国竞争过渡,我们也在重新审视我们在该地区的利益。今天的听证会将有助于认清中国如何影响我们的利益以及美国面临的风险。”<sup>③</sup>在2022年上海合作组织撒马尔罕峰会举办前夕,美国国会众议院外交事务委员会下的亚洲、太平洋和不扩散委员会也在9月14日举行了题为“加强美国在中亚的参与”听证会(2018年7月以来首次),强调随着中亚地区对美国及其竞争对手的重要性的提升,美国也要加大对该地区的参与<sup>④</sup>。特别是2022年乌克兰危机升级后,《纽约时报》文章认为,中国将在该地区获得优势,美国应对此进行应对<sup>⑤</sup>。

---

① 郭语:《拜登政府的对外援助:回归理智》, <https://caidev.org.cn/news/1130>

② Fiscal Year(Fy)2023 President's Budget Request for the United States Agency for International Development(USAID), <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/fiscal-year-2023-presidents-budget-request-usaid>

③ Opening Statement of Commissioner Randall Schriver, Hearing on "China's Activities and Influence in South and Central Asia", [https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-05/Commissioner\\_Randall\\_Schriver\\_Opening\\_Statement.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2022-05/Commissioner_Randall_Schriver_Opening_Statement.pdf)

④ House Foreign Affairs Subcommittee on Asia, the Pacific, Central Asia, and Nonproliferation, Strengthening US Engagement in Central Asia, <https://www.congress.gov/event/117th-congress/house-event/115121?s=1&r=36>

⑤ The New York Times, In the "Great Game" of Central Asia, China's Leader Seeks the Advantage, <https://www.nytimes.com/2022/09/16/world/asia/china-xi-central-asia.html>

## (二) 跨部门协调增强,提高对外援助的有效性

特朗普担任总统时期,美国国际开发署面临预算削减、机构裁撤等潜在风险,经历了署长辞职、新署长任命风波等内部动荡,且与白宫、国务院、国会的关系存在诸多不顺。拜登执政后,着手解决上述问题,提高了对外援助政策层级,将美国国际开发署署长提升为白宫国家安全委员会固定成员,并提高主管部门能力和工作效率,加强对外援助工作合力。这一点也体现在美国对中亚的援助上。第一,与中亚相关部门之间的联系与互动明显增强。2022年5月,唐纳德·卢率领由美国国防部、国家安全委员会、国际开发金融公司和美国国际开发署等代表组成的跨部门代表团访问了吉、乌、塔、哈四国。第二,与美国现政府的外交事务优先事项高度一致。美国政府确定了下列优先事项:气候、健康、性别平等、包容性增长、信息和通信技术聚焦的区域,这也体现在美国现政府对中亚政策的调整中。唐纳德·卢率领的美国代表团与中亚各国讨论的议题覆盖双边关系、政治改革、经济合作、人权、阿富汗问题、妇女权利等,显示了美国现政府中亚政策的新动向。第三,美国制定了更加符合当地国家需要的援助计划。例如,对吉尔吉斯斯坦是以寻找美国能够更好地支持共同价值观、当地文化和经济发展的方式;与塔吉克斯坦将发展经济联系和加强安全合作、阿富汗难民的人道主义援助、人权以及关于粮食安全等作为重点;与土库曼斯坦探讨在政治、经济、人文及气候变化等领域加强合作。

## (三) 经济领域成为新时期援助重点

2022年乌克兰危机升级给美国介入中亚地区提供了新的机遇,为进一步离间中亚国家同俄罗斯的关系,防止地区国家因美国制裁而对美产生不满,美国商务部高官表示,美国正在加紧与中亚国家沟通,以确保其针对俄罗斯的制裁不会进一步孤立中亚,并通过经济恢复计划促进贸易,确保能源出口和通道安全。同时,美国表示要扩大与中亚国家的贸易关系,继续在中亚推广全球基础设施和投资伙伴关系倡议。美国国际开发署宣称要帮助合作伙伴实现贸易路线多样化,加强区域连通性,并通过进入新市场提高竞争力。目前该领域有三个重点:第一是美国国务院正在推动终止《杰克逊—瓦尼克修正案》对哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦的适用,并建立永久正常贸易关系。美国国会对此也表示支持,已有国会议员就该问题提起议案。第二是美国商务部通过商业法发展计划(CLDP)继续提供区域技术援助,与中亚各国政府就反腐败、海关便利化、数字贸易、网络安全、妇女经济赋权、知识产权保护 and 执法等对贸易至关重要的问题密切合作。第三是支持开发跨里

海国际交通线路过境运输潜力。在2022年9月14日举行的听证会上,有议员主张中亚可能成为欧洲的替代能源来源地,中亚也似乎对扩大与欧洲的能源贸易感兴趣。唐纳德·卢回应表示,由于不存在跨里海管道,目前谈论的重点是驳船和油轮运输问题,“埃克森美孚”、“雪佛龙”等美国能源公司非常积极地参与了这一讨论。

#### (四)加强与盟友和伙伴国家的配合

重塑与盟友和伙伴国家的关系是美国现政府外交政策的重点,这也体现在其在中亚的援助上。随着中亚地区战略地位的上升,欧盟和日本也加大了对该地区的投入。2022年3月10日,欧盟和乌兹别克斯坦启动实施了《2021~2027年扩大合作指导纲要》,根据该纲要,欧盟计划于2021~2024年向乌提供8300万欧元无偿援助。日本也对中亚加强外交攻势。2022年4月15日,日本外相林芳正与中亚五国外长召开视频会议;4月29日,林芳正出访哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦<sup>①</sup>。2022年11月15日,欧盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利在“欧盟—中亚”峰会前夕发表文章称,欧盟是中亚的主要捐助方。2014~2020年,欧盟向该地区提供了11亿欧元的援助。通过双边和区域计划,2021~2024年对中亚的赠款总额应至少达到3.9亿欧元,包括将在撒马尔罕正式启动的“欧洲团队”的两项区域倡议:一项涉及数字互联互通,另一项涉及水、能源和气候。博雷利说,欧盟提倡“开放性战略自主”,其本质是在基于国际法、合理规则和国际标准的世界体系中,保留做出自己战略选择的自由,避免过度依赖,拥有替代选择<sup>②</sup>。

#### (五)尝试在军事上“重返中亚”

“9·11”事件发生后,中亚国家,如乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦都曾允许美国使用境内军事基地,并为美提供进入阿富汗的物资运输通道。后由于“颜色革命”美与中亚国家关系恶化以及俄罗斯的介入,美国被迫撤出中亚地区的军事存在,但未放弃在该地区重新建立军事基地的努力。特别是近年来大国博弈的加剧使得美国在中亚地区重建军事基地的愿望更加强烈。2019年以来,美国一直通过“C5+1”等各类磋商机制向中亚国家建议一道建立针对阿富汗问题的专门机构,共同应对来自阿富汗的恐怖主义威胁,确保地区

<sup>①</sup> 邓浩、李天毅:《俄罗斯与中亚五国外长会释放新信号》,《世界知识》2022年第10期。

<sup>②</sup> 《何塞普·博雷利谈欧盟与中亚的区域倡议和新联系》, [https://k.sina.com.cn/article\\_6556793383\\_186d0ba270190161b4.html](https://k.sina.com.cn/article_6556793383_186d0ba270190161b4.html)

安全。在2021年7月15日美国与中亚国家举行的“C5+1”会谈上,美国总统国土安全顾问伊丽莎白·舍伍德-兰德尔提出希望在中亚获得一个驻军地点。2022年3月1日,中亚五国与美国的“C5+1”外长会谈以视频会议形式举行,布林肯再次提出美国军事基地或中转基地返回中亚地区的可能性<sup>①</sup>。2022年5月10日,美驻塔吉克斯坦大使约翰·马克·波默斯海姆表示,美将向塔拨款6000万美元用于安全保障,援助将包括价值2000万美元的“Puma”无人侦察机,以监测该国边境地区的领空,双方目前正在就协议细节谈判。波默斯海姆大使强调,美国无意在塔领土上建立军事基地,但计划在塔与阿富汗边境建立一个边境哨所,并在与阿富汗接壤的边境建立了一支由900名军人组成的边境支队。此外,准备对7个边境检查站进行现代化改造。2022年6月,美国中央司令部司令迈克尔·库里卢将军访问中亚,以期加强与地区国家在安全领域的合作。考虑到中亚国家面临越来越严重的安全挑战,未来美国同该地区国家的安全合作可能会进一步增强。

## 结 论

经过美国前后三届政府的推动,战略竞争时代美国的中亚战略已基本成型,中亚在美国对外战略中的地位有所提升。特别是在2022年乌克兰危机升级后,美国两党和各界越来越认识到中亚的关键作用。大西洋理事会的非常驻高级研究员埃里尔·科恩(Ariel Cohen)认为,2022年乌克兰危机升级可能是一场席卷世界的更广泛冲突的开端。中亚是一个重要的战场,因为它被四个核大国——俄罗斯、中国、巴基斯坦和印度以及野心勃勃的伊朗所包围。控制这一地区对于打击俄罗斯和中国的野心至关重要<sup>②</sup>。不过,美国国内也存在对其新时期中亚战略的批评。弗雷德里克·斯塔尔、斯凡特·科尔内尔指出,美国的新中亚战略迈出了关键一步,但还存在一些遗漏。第一,美国尚未认识到中亚作为拥有世俗政府、法律和教育的穆斯林社会堡垒的关键作用;第二,该战略没有将阿富汗视为一个中亚国家,也没有提到从东到西,通过里海和南高加索连接中亚和欧洲的走廊问题;第三,该战略承认中亚国家

<sup>①</sup> 韩显阳:《美西方欲将中亚变成对俄博弈“新战场”》,《光明日报》2022年11月27日,第8版。

<sup>②</sup> Ariel Cohen, The US Can Win Over Russia's Neighbors, <https://www.wsj.com/articles/the-us-can-win-over-russias-neighbors-ukraine-putin-conquest-invasion-oil-central-asia-caucasus-11649367489>

面临来自俄罗斯和中国的挑战,但它几乎没有提供美国应该如何应对这些挑战的细节<sup>①</sup>。

受美国中亚战略调整的影响,对外援助的重要性也有所提升。作为美国中亚政策的重要工具,对中亚援助的演变能够反映美国中亚政策的基本轮廓,折射出其中亚地区政策重心变迁的轨迹。随着美国宣告战略竞争时代的到来,美国中亚战略也进行了重要调整,同中国竞争、打压俄罗斯成为主要目标。为扩大对地区事务的参与,美国对中亚地区的援助也出现了新的变化,战略目标更加明确,部门协作有所加强,如果说此前美国主要是通过援助来传播美式价值观的话,那么,新时期美国援助的重点则是削弱中俄同中亚国家的友好关系,弱化现有的地区制度安排,并逆转欧亚大陆自西向东的一体化趋势。

2022年乌克兰危机升级后,中亚国家对主权安全的担忧加强,经济发展困难进一步加剧,美国援助的吸引力有可能进一步增强。未来美国可能会加大介入力度,提供“地缘政治替代方案”。安全和情报合作、投资、教育、促进透明度的技术援助、善治、法律改革以及对私营部门和国家公务人员的培训都是潜在的合作领域。同时,由于对俄罗斯施加了前所未有的制裁,美欧也会增加从中亚国家购买原材料、其他商品和服务,对中亚的经济影响也将相应增强。

总体来说,在战略竞争时代,美国确实提升了中亚地区的战略地位,但短期来看,美国并未实质性增加对中亚的投入。这一方面是因为尽管大国博弈还在不断加剧,但中亚并非竞争的关键地区,且目前大国在中亚的博弈还处于有限竞争的状态<sup>②</sup>,大国在中亚的行动存在一定的默契<sup>③</sup>。目前,中亚国家对美国的疑虑依然较深,俄罗斯对中亚地区的政治、安全影响力短期内难以撼动。但在可预见的未来,大国在中亚地区的互动将愈加复杂,这也增加了中国同中亚国家发展友好关系的不确定性。

(责任编辑:李丹琳)

---

<sup>①</sup> S. Frederick Starr, Svante E. Cornell, A New Strategy for Central Asia, <https://thehill.com/opinion/international/483511-a-new-strategy-for-central-asia/>

<sup>②</sup> 肖斌:《美国的新中亚战略将是有限的竞争战略》,《世界知识》2020年第3期。

<sup>③</sup> 曾向红:《“无声的协调”:大国在中亚的互动模式新探》,《世界经济与政治》2022年第10期。