

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

高加索地區政經發展之研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-343-003-

執行期間：93年08月01日至94年10月31日

執行單位：南華大學歐洲研究所

計畫主持人：郭武平

計畫參與人員：劉蕭翔

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 11 月 14 日

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果  
精簡報告

高加索地區政經發展之研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC 93-2414-H-343-003

執行期間：93年08月01日至94年10月31日

計畫主持人：郭武平

計畫參與人員：劉蕭翔

成果報告類型：完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：得立即公開查詢

執行單位：南華大學

中華民國九十四年十月三十一日

## 高加索地區政經發展之研究

中文摘要：

在當今世界各國能源需求孔急，且無其他可靠穩定的替代能源之際，有著特殊的地緣戰略位置及鄰近裏海所蘊藏之豐富的石油蘊藏的高加索地區，自是引起大國強權的覬覦及關切。而身涉其間的亞美尼亞、阿塞拜疆與格魯吉亞三國在地緣政治與能源政治的影響下，更身不由己地身陷於大國在高加索的佈局。

高加索地區內部政經發展的變動牽動著外部勢力於各層面的介入。高加索三國的政經轉型歷程處處可見威權統治的陰影，族群與疆界等問題如影隨形地在其間起著催化作用，各國統治者亦不時從中操弄民族問題，藉以引為助力，但卻使得僵局更難化解。民族衝突與威權統治提供大國勢力滲入高加索的著力點。此間民族衝突的化解關鍵往往繫於其間大國的態度，如「納—卡」衝突、阿布哈茲與南奧塞梯亞分離運動等皆是；掌握民族衝突的主導權亦即掌握對高加索國家的影響，而背後又糾雜著大國對裏海能源政治及油管通路地緣政治考量。高加索三國為國家完整、經濟發展及政權鞏固考量，也不得不依附於美、俄大國其中之一；三國若未能從政治體制上著手改造自身的經濟，則未來依舊無法徹底擺脫依附狀態，而且隱藏的區域不安定因素—民族衝突也有礙高加索地區充份利用地理優勢發展經濟。。

高加索地區的油管路線之爭雖隨著「巴庫-特比利希-傑伊漢」管線的落成而暫告一段落，但對能源的爭奪卻未就此而罷休，反而正是另一場大國間爭奪戰的揭幕。高加索能源佈局的延伸影響牽動著大國未來國力的消長，當然也包括對岸的中國在內。高加索情勢穩定與否，不僅關涉中國未來經濟發展與能源供給的穩定無虞，亦涉及其分離主義（疆獨問題）的發展。穩定的高加索局勢，將有利於北京更專注對台問題，對我台灣而言，自然須高度重視高加索地區的政經發展情況，唯有在通盤瞭解局勢，方能從中覓得可乘之機，料敵機先。

關鍵詞：高加索、裏海、政治發展、經濟開展、地緣政治、能源政治

## The political and economic developments in Caucasus

### Summary:

While the arising demand of energy and without an alternative, substitutive energy in the modern world, Caucasus with its special geo-political position and close to the abundant oil resources of Caspian Sea region, causes the powers' covetousness and attentions undoubtedly. Under the geo-political and energy political factors, Armenia, Azerbaijan and Georgia in Caucasus thus cannot choose but lapse into the overall deployment by the powers.

The dynamic inner changes of political and economic developments in Caucasus involved external forces in a hurricane. While the shadows of authoritarian rules can be seen in the transition of political and economic development in Caucasus, and ethnic and boundary problems played a catalyst role inseparably, the rulers in Caucasus also operate the problems of race at times, thus let these problems above more intertwined. The racial conflicts and authoritarian rules provide the chance of penetration for the powers. However the resolutions to racial conflicts are often up to the powers' attitudes, such as the conflict of "Nagorno-Karabakh", separatist movements of Abkhazia and South Ossetia; as long as having the predominance on the racial conflicts, it means that one of the powers can master the three states in Caucasus, and behind these figures are also combined the energy political factors of Caspian Sea and the geo-political ones of oil pipeline routes. For the sake of completeness, economic development and regime consolidation, the three states in Caucasus cannot but depend on the United States or Russia; if Armenia, Azerbaijan and Georgia cannot improve their economy from political regime, they still won't get rid of dependence, and the hidden unstable regional factor- racial conflicts also prevent the Caucasus region taking its geographical advantages to develop its economy.

Although the struggle of oil pipeline routes ended temporarily with the accomplishment of "Baku-Tblisi-Cheyhan, BTC" route, however the scramble for energy won't end, on the contrary, it will be the beginning of another scenario among the powers. The extension of the energetic deployment in Caucasus will affect the growth and decline of the powers, of course, including the PRC.

The situation stable or not is not only related to the future economic

development and the energy supply in the PRC, but also to its separatist problem. The stable situation in Caucasus will be advantageous to the PRC, let it more concentrate on the Taiwan Strait question; therefore we should pay close attention to the political and economic developments in Caucasus, as long as we understand the overall situation, we just can find the opportunity to balance the PRC's strategy toward us.

Keyword: Caucasus, Caspian Sea, political development, economic development, geo-politic, energy politic

## 壹、前言

高加索 (Caucasus) 曾為英國地緣政治學家麥金德 (Halford J. Mackinder) 所指稱之世界島 (World-Island) 六大區塊中,「心臟地帶」的「地緣樞紐」之一部分,而高加索左瀕黑海 (Black Sea),右鄰裏海 (Caspian Sea)與中亞 (Central Asia) 的地理事實,在後人的分析裡亦將該地區視為連接歐亞兩大洲的「歐亞陸橋」。隨著英國、俄羅斯兩大海陸強權 19 世紀全球爭霸的落幕,與共產革命席捲高加索及中亞 (Central Asia) 後,高加索地區曾消聲匿跡一段時間,其「地緣樞紐」的地位亦不復見;而在蘇聯 (Союз Советских Социалистических Республик, СССР) 共黨統治的封閉體系內,以及冷戰美蘇對峙年代裡,「歐亞陸橋」的概念亦未確切落實,其唯一一起過作用的時刻,是殘存於人們遙遠記憶中的絲路年代。

時至今日,昔日位居「地緣樞紐」的高加索地區伴隨蘇聯的解體而形成權力真空狀態,同時也引來大國的覬覦;另一方面,高加索國家也欲趁機擺脫過往的共黨統治陰影,乃至於在世界舞台上佔有一席之地;復以裏海豐富油氣的再度探勘發現,高加索三國中的阿塞拜疆 (Azerbaijan) 成為新興能源大國,未來可望在世界能源的供應上佔有一席之地;而格魯吉亞 (Georgia) 亦因能源運輸所需,成為能源運輸樞紐,亦讓沉寂於過去遙遠絲路年代的「歐亞陸橋」概念再次復甦。「九一一」後,因全球反恐情勢所趨,提供了現今獨霸全球的超強—美國 (the United States) 切入高加索與中亞的契機,高加索與中亞又成為各強權競逐的所在,彷彿又回到過去 19 世紀「大博奕」(the great game) 的場景。

過去緣於地理上的遙遠及意識形態上的隔閡,高加索之於台灣僅是遙遠又陌生的抽象名詞;然而從全球戰略的角度觀之,高加索與中亞乃係中國大陸的「後方」,在對岸迄今仍不放棄「武力犯台」的前提下,我國若能與當地國家建立一定程度的關係,配合美國在亞太及中亞軍事存在的兩面包抄戰略,在遏制中國的進犯上,亦能獲得一定的成效;另一方面,在現今各國競奪能源的形勢下,石油與天然氣在短期內仍無法為其他能源所取代,台灣作為依賴能源進口的海島型國家,在能源進口上分散風險對我國實有其必要。因此,無論從地緣戰略亦或能源戰略的角度觀之,台灣都應對高加索地區有所瞭解,以運籌帷幄、制敵機先。

職是之故,本文希冀透過對高加索三國政經發展的研究,瞭解高加索三國當前政治、經濟發展情勢,及其與外部環境之連動關係,期能為我國相關部門就中亞情勢之掌握及決策之制定有所助益。

## 貳、高加索地區的政治發展

## 一、現行體制的特色

過去長達半世紀的共黨專政，使高加索三國人民多不知民主為何物，而在懵懂之中迎接民主的到來，是故獨立之初，高加索三國雖在憲政層次上，確立了建設民主法制國家的發展方向，實行三權分立及普遍選舉制，但十餘年來，各國所施行的政治體制實際上卻帶有十足的威權主義（authoritarianism）色彩。此一過程，十足反映高加索三國在專制統治下對民主的憧憬，但在改革過程中，卻又反映自身社會政治力量的需求，從而向威權統治偏倚。

但近幾年在高加索地區卻掀起了翻天覆地的變化，當中最引人矚目的首推 2003 年發生在格魯吉亞的「玫瑰革命」，親西方的反對人士成功推翻謝瓦納澤（Эдуард Амвросиевич Шеварднадзе）的長期執政，並成立新的政權；而在阿塞拜疆，延續數年令人關切的領導人接班問題，亦在前總統阿利耶夫（Гейдар Алиев）的安排下，由其子伊利哈姆（Ильхам Гейдар оглы Алиев）於 2003 年順利接任。過去實行威權統治的高加索三國，除亞美尼亞（Armenia）外，一夕之間似乎全然變調。然而，在政變、暗殺與抗爭風潮不斷的高加索三國，上述的變化是否有可能為其帶來全然不同的面貌尚有待觀察，倘若 2003 年發生在格魯吉亞的轉變，也如同過往所發生的政變，那也只能以鴻一瞥形容，畢竟歷史的發生仍有其慣性存在。

在此，本文仍試圖從高加索三國過去的發展脈絡，分析其現行政治體制的運行特色，如下：

### （一）行政凌駕立法、司法

三國獨立後的新憲法均係以全民公投方式通過，號稱擁有全國民意基礎，使總統除獲得決定國家內外政策、統領軍隊、籌組政府機構及任免地方行政首長的權力外，更因其權力係由公投通過所賦予，而隱然有凌駕國會之勢，甚至有權解散國會。國家領導人亦充分利用此一優勢，控制國家行政、立法及司法部門，以從中操控各項重要的國家大選，從而為己塑造有利掌握政權的形勢，這樣的情況在高加索三國中處處可見。

目前，高加索三國均已確立以總統為權力中心的國家政體，除格魯吉亞於 2004 年修憲，使該國的政治生態與過去約略不同外，其他兩國已然形成「強總統、弱國會」的權力架構，行政凌駕立法、司法的態勢無庸置疑。

### （二）形式多黨制

高加索三國的憲法雖均規定：公民有權成立政黨和其他社會團體組織，但各國在立法上仍對政黨的成立設限，禁止建立危害國家安全和社會穩定、煽動民族、種族、宗教仇視的政黨和社會組織；在各國（除格魯吉亞外）均行政凌駕、

掌控其他部門的現況下，當局實擁有絕對的闡釋及認定權；何謂合法及違法，其實均繫於主政者的一念之間，顯然若符合其利，自當屬於合法、正當的政黨組織。再者，從過去的發展得知，高加索三國的主政者對於國會的選舉結果可謂操控自如，與執政者同一路線的政黨絕對能在選舉中贏得多數的席次。由此觀之，即便各國國內政黨間的合縱、連橫已然蓬勃地運作，但在無法取得國會多數席次、乃至於更進一步地取得政權的情況下，充其量也只能算是「形式多黨制」。

因此，目前在高加索三國中，除爆發「玫瑰革命」的格魯吉亞外，其餘的亞美尼亞及阿塞拜疆的多黨政治，僅能說尚於成型中，徒具形式而有名無實，仍無法與西方式的政黨政治相提並論。

### （三）官僚體系本土化

在民族問題糾葛的高加索地區，各國本土民族意識尤其高漲，而格魯吉亞更是規定，必須與生俱來擁有格國國籍的公民，才能競選總統，其排外程度由此可見。

從國家元首、中央各部會首長到各地方行政機關首長，高加索三國裡基本上係本土主要民族擔任，其他民族尤其是外來族群，一般而言是得不到重用的；而在因「納—卡」衝突而敵對的亞美尼亞與阿塞拜疆兩國，更遑論在本國行政體系內見到對方族裔人士出任相關職務。此一趨勢在相當程度上可謂係對過去大俄羅斯沙文主義的反動，以及蘇聯時期官僚體系本土化政策後遺症的延續。

## 二、現行體制的隱憂

高加索三國獨立之初，各國無不高舉建設民主法治國家的大纛，但時至今日，亞美尼亞及阿塞拜疆卻是徒具民主形式，實質為帶有執政者個人色彩的威權統治。發生「玫瑰革命」的格魯吉亞，眼下似乎民主前景看好，但若對照該國過去謝瓦納澤反國主政的情景，薩亞卡希維利（Mikheil Saakashvili）與謝氏亦同樣係由單一全國性反對黨，或眾望所歸的領袖出面主導的路線而浮上檯面，未來情勢仍有待觀察。

種種現象在根本上反映了高加索國家政治體制上的兩大隱憂：權力制衡機制失衡及政治參與普遍不足；復以各國原已根深柢固的族群、經濟等問題的催化，多重弊端一旦相互糾葛結合，屆時勢必引發更大的政治危機。是故，正視政治體制潛在問題與思考因應對策，乃是高加索三國主政者的當務之急。

### （一）三權分立制衡機制失衡

高加索三國憲法雖均明文規定實施行政、立法、司法三權分立的政治體制；三權獨立行使，彼此相互制約。然而，在亞美尼亞與阿塞拜疆的現況卻是總統高

度集權，國會制衡功能有限，司法獨立亦未落實，致使三權分立制衡機制功能嚴重地被削弱。在三權分立制衡卻失衡的狀態下，權威政體面臨挑戰將是遲早的問題，屆時必然對國家制度的基礎以及經濟改革的命運造成巨大衝擊，從而破壞現有的政治穩定；對高加索三國而言，未來如何從威權政體平穩地過渡至民主政體將是一大考驗。

若將高加索三國若與其鄰近、高度類似的中亞五國作一對照，我們卻可以發現兩者之間呈現截然不同的對比。高加索三國與中亞五國總統集權的共同之處在於，兩者均係透過全民公決的形式修憲，使總統集權合法化。人民公投賦予總統總攬大權，固然與高加索及中亞當地過去未有民主政體、長期共黨專政與民智未開不無關係，但此終非常態；而總統適度集權雖然有利於政令推行、政局穩定，但權力過大必然亦將有專制腐敗的弊端產生。

但中亞五國的總統集權發展形成一種弔詭的現象，亦即總統愈是大權在握，政局卻愈是相對穩定，而政治發展愈多元的，政局則愈發動盪不安；2005年3月吉爾吉斯斯坦（Кыргызсктан）雖發生不流血政變，但局勢迄今仍未明朗，是否能就此脫離威權尚有待觀望；整體而言，中亞地區依舊不脫威權治理窠臼。

高加索三國卻與中亞五國反其道而行，而呈現多樣發展的態勢。在三國中，格魯吉亞可謂三權分立失衡而導致政局變天的代表，其完全顛覆先前的威權政體統治樣貌；阿塞拜疆在同樣的威權體制下，卻儼然形成「父死子繼」、「家天下」的帝制統治；對應於前述兩國，亞美尼亞在科恰良（Роберт Седракович Кочарян）的領導下，則處於相對穩定狀態，依舊為威權統治型態。

高加索三國威權政體其後發展的迥異，當然絕非全然是國內政體因素的關係，其外部變因亦有相當重要的影響，容後分述；但其分權卻失衡的政治體制運作卻不容否認地扮演著相當重要的觸媒催化作用，其所累積的民怨與不滿一旦達到臨界點，抗爭必然將會出現，只是走向卻與該地所處的國際格局有著千絲萬縷的糾葛。

## （二）民眾政治參與普遍不足

一國政黨政治發展的成熟與否最能反映該國人民的政治參與度，但目前亞美尼亞與阿塞拜疆的政黨制度僅具形式，談不上政黨政治的運作。復以執政者箝制新聞自由，運用傳媒左右視聽，並從立法上限制政黨的成立，政黨反而成為執政者操縱有限政治動員及左右政局的工具，而非真正糾合、反映民意的組織團體。另一方面，政府部門裡仍普遍存在過去蘇聯時期任用私人的裙帶關係、人民參與公共部門的機會依然有限。過去高加索人民雖因專制統治，而對民主政治一知半解，加上參政機會及表達意見的管道受限，因而政治參與不足，但長此以往終將促使民眾對社會公正和正義提出要求，繼而要求參與國家的政治進程；因此過去高加索三國每逢國家重大選舉後，街頭示威及抗爭選舉不公的場面屢見不鮮。

若政府不能及時經由內在機制消除弊端，並為社會上湧現的新興政治力量提

供合法的參政機會，其政治權威就難以獲得廣泛的社會認同，從而可能引發政治危機，格魯吉亞的「玫瑰革命」即為最好的例證。

### （三）民族主義分化內部共識

民族問題係蘇聯解體的主因之一，一如布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）所言，蘇聯允許各加盟共和國建立本土官僚體系、實施獨惠各共和國語言與文化的政策，日後正亦鼓勵其本土民族主義的興起。高加索國家不同於中亞國家，因蘇聯錯誤的民族遷徙政策所造成中亞俄羅斯人問題一樣，而有所謂的「高加索俄羅斯人」問題，同時國內亦無如蘇聯般嚴重到會讓國家分崩離析的族群問題，但過去蘇聯的劃界政策及高加索高漲的本土民族主義，卻有礙高加索國家內部共識的凝聚，不利政局穩定。

如亞美尼亞前總統彼得羅相（Левон Тер-Петросян）的下野，即起因於對「納—卡」（Нагорный-Карабах）地區政策的不夠強硬，縱使在彼得羅相全盤掌握國內行政、立法與司法部門的情況下，其仍被政敵科恰良所扳倒；事實上在此之前，亞美尼亞政局亦因「納—卡」問題而紛擾多時，究其主因，仍不脫該國與阿塞拜疆的民族抗爭對立有關。又如早先格魯吉亞的前總統岡薩胡迪亞（Zviad Gamsakhurdia），其亦是鼓吹民族主義而上台，但其下台又與其對國內阿布哈茲（Abkhazia）共和國政策錯誤不無干係，而這又可歸諸於民族問題。易言之，高加索地區原已複雜的民族問題一旦與獨立後各國高漲的本土民族意識相結合，所導致的將是更加難解的纏結，以及國內政局連番的動盪。

## 參、高加索地區的經濟發展

就經濟改革而言，無論高加索各國採取何種轉型模式，基本上均已確定往市場經濟過渡，箇中差異僅在於步調的快慢不同；就對外貿易而言，各國雖依其國情及特性不同，各自訂定符合自身需求的經濟發展戰略，但大抵上亦確定積極引進外資，亦或拓展對外的經濟聯繫。

然而，在獨立多年後，高加索三國顯然並未如預期中順利，其原因可概括如下：宏觀經濟形勢不佳，多數企業虧損或無法開工，實行股份制多為紙上談兵；畸形經濟結構難以調整，仍偏重於石油、天然氣或其他礦產資源的生產，外資也幾乎集中這些國有部門；政策法令經常朝令夕改，投資者的權益得不到必要的保障；各級官員對於改革不盡理解，或藉機貪贓枉法，使各項改革難以貫徹執行。

但從另一角度來說，高加索三國卻也有可能陷入吉爾平（Robert Gilpin）所言的兩難困境。吉爾平以為對發展中國家，無論其納入世界經濟亦或採取孤立自我保護，都不能保障經濟發展，因前者將會把一國束縛於妨礙經濟發展的出口專業化上，此不僅將阻撓經濟多樣化的發展，同時過份依賴出口和價格波動也可能

導致經濟的脆弱性；而經濟孤立更會造成大量資源配置失當與經濟效率低下，妨礙國家的長遠發展。因此，惟一擺脫依賴的方法是一國改造自己經濟的能力，而這責任必須由國家的領袖承擔。若將吉爾平所言印證於高加索三國，其實均間或有之，阿塞拜疆極有可能步上出口專業化的後塵，而不同的是亞美尼亞是被迫孤立。以下將就高加索三國各別情況，再加以深入探析。

## 一、亞美尼亞

在高加索三國中，亞美尼亞可謂先天不足，後天又失調；除在獨立前遭受1988年大地震的襲擊與阿塞拜疆及土耳其的經濟封鎖，繼之又因「納—卡」戰爭難民的流入，以及為支付在「納—卡」地區的納戈爾諾—卡拉巴赫共和國政權所需預算，凡此種種皆使得本已疲軟的國家經濟更現得積重難返。

在欠缺戰略資源的條件下，亞美尼亞顯然無法像其他獨立國協（Содружество Независимых Государств, СНГ）成員國奉行引入外資的政策；除此之外，亞美尼亞本身也面臨「再工業化」的危機。根據世界銀行（World Bank）的研究報告指出，亞美尼亞不僅是現有的工業設備必須重建及升級，其人員亦必須重新訓練，設備及人力訓練兩方面的成本都有礙外資的進入意願。同時，亞美尼亞國內既有的利益團體也擔憂外資進入有取代其優勢地位的可能。為此，居上位者儘管一再強調外資的重要，但實際上所做的卻極其有限。凡此種種皆阻礙了外來投資者進一步對亞美尼亞投資的意願。

雖然亞美尼亞在經濟轉型有亮眼的表現，其私有化、價格自由化等改革都有漂亮的成績單交出，此亦為西方國家願意持續對其援助與支持的原因之一。但從另一個角度思考，亞美尼亞迫於經濟封鎖的現實而高度依賴對其的援助與借貸，也使其在經濟政策的選擇上，相對受制於以西方國家為首的國際金融組織所推薦的政策選項，其利弊得失一時間尚難估算。

再者，經濟封鎖所導致的能源短缺問題亦為難題，梅察莫爾（Medzamor）核電廠的再啟動也無法有效解決亞美尼亞的能源危機，其僅能提供該國國內約30%左右的電力，再者因該電廠位於地震帶及其反應爐設計之故，亞美尼亞亦蒙受極大的國際壓力，要求該國停止電廠的運轉。2002年，亞美尼亞為償還積欠俄羅斯（Российская Федерация）約9千4百萬美金的燃料債務，更不得不將其核電廠與五家主管能源事務的國營企業股份售與俄羅斯。

能源供應問題一日無法有效解決，亞美尼亞的工業便無法順利運作，如此更遑論其經濟能否有徹底起死回生的一天，但這難題的癥結卻又在於「納—卡」問題的死結能否得以順利解決。

## 二、阿塞拜疆

相較於亞美尼亞的先天不足，阿塞拜疆得天獨厚的石油蘊藏則使其顯得潛力

無窮，儘管如此，阿塞拜疆未來的經濟發展則受到若干因素的制約。

其一為阿塞拜疆所處之地緣位置。在輸油管路線各方角力之餘，阿塞拜疆的經濟發展自亦連帶受到影響，隨著「巴庫—特比利希—傑伊漢」（Baku-Tblisi-Cheyhan, BTC）管線的宣告落成，油管路線之爭雖暫告塵埃落定，然而裏海石油蘊藏的歸屬，在各方各執一詞的情況下卻仍是難解；就阿塞拜疆而言，其面臨的是必須與其他四個國家—伊朗（Iran）、俄羅斯（Russia）、哈薩克斯坦（Казахстан）及土庫曼斯坦（Туркменистан）共享石油的難題。

其二為阿塞拜疆與鄰國的民族紛爭。因「納—卡」地區歸屬的爭議，阿塞拜疆對亞美尼亞進行經濟封鎖，此舉雖有效地打擊亞美尼亞的經濟，但從另一角度觀之，卻無異也對已劃地設限，有礙其自身的經濟發展。

其三為高度單一經濟部門發展的限制。阿塞拜疆高度依賴原油輸出及石化相關產業的現象，對其未來的經濟發展相當不利。一是裏海的石油蘊藏總量迄今仍眾說紛紜，未能有一準確的數據；二是該國經濟表現將隨著國際油價的波動而起伏，如此將難以在穩定中求發展。

最後，制度面的健全與否亦攸關其經濟的長遠發展。經濟體制未盡完善健全，以及缺乏民主機制與操作透明度的政治制度，對阿塞拜疆未來的經濟發展亦為一大變數。

如香港上海滙豐銀行（HSBC）此一跨國金融集團在 2002 年 3 月的宣布撤出，對於阿塞拜疆的銀行業發展即為一重大打擊；再者，又如前總統阿利耶夫所設立之「阿塞拜疆國家石油基金」（the State Oil Fund of Azerbaijan, SOFAZ）又為一例。國際貨幣基金組織與世界銀行對該基金的設置著力甚深，而該基金的目的即在於穩定阿塞拜疆貨幣—馬納特的匯率；在國際油價低迷之際，阿國政府亦能從中提借以平衡損益，亦或作為促進國內非石化相關產業的資金。然而，阿國政府卻將其部分經費運用至「巴庫—特比利希—傑伊漢」管線的建設，國際貨幣基金對此即頗有微詞，故延遲其對阿塞拜疆的其他援助計畫。此一事件的延伸意義在於，阿塞拜疆國內的政制仍充斥著人為治理，並未真正上軌道；而且一般民眾也未受惠於該國的能源輸出所帶來的鉅利，從中得益者依然是少數的統治菁英階級。

### 三、格魯吉亞

雖然欠缺如阿塞拜疆的豐富油氣能源蘊藏，以農立國的格魯吉亞仍有其可為之處，復以地處歐亞陸橋的樞紐位置，加上其親近西方的政治傾向有利於其獲得西方已開發國家的援助，格魯吉亞欲重振經濟顯然並非難事。但實際的現況卻並非如此樂觀，原因即在於格魯吉亞國內多重制約因素的存在。

一為制度面積重難返的多年沉痾。「影子經濟」的問題在格魯吉亞存在已久，粗略估算之下，「影子經濟」即遠佔該國 1/3 的出口與貿易之多，此亦該國預算赤字長年居高不下的主因，而貪污腐敗盛行的現象亦使得國外投資者信心不足，

有礙其投資意願。究其主因，「影子經濟」現象乃是連年的戰亂使得格魯吉亞的經濟結構與管理機制改革進展停滯，並在若干部門出現了壟斷現象，走私、經濟犯罪問題猖獗，伴隨官員們的貪贓枉法，兩者沆瀣一氣。爲此，格魯吉亞新政府運作後即誓言打擊上述的沉痾痼疾，除著力於海關、反走私改革外，同時也對於國內的稅制進行修訂，原因在於國際金融機構一度曾因格魯吉亞長年未能達到其財政目標與降低預算赤字之故，而中止對該國的援助，這對於亟待資金投入的格魯吉亞十分不利。然而，新政府的努力是否能收到成效依然有待觀察。

其次爲國內產業結構單一與轉型困難。繼受到 1998 年俄羅斯金融危機的波及後，格魯吉亞又遭逢嚴重的乾旱，在連番的打擊下，該國的國內生產毛額成長率從 1997 年的最高點 10.8% 連年下跌，一度曾低達 2.0%，其後才緩緩回升，至 2003 年又因興建跨國輸油管線而帶動刺激國內景氣之故，才有顯著的成長。

此一現象可以「一則以喜，一則以憂」形容。喜的是作爲歐亞大陸銜接處的格魯吉亞，其地緣上的優勢開始受到重視，若未來的「歐洲—高加索—中亞」運輸通廊計畫（TRACECA）能遂行無礙，該國的榮景更是可期。憂的是過去向爲國內產業支柱的農業部門在經改多年後，其產值仍未有顯著的增加，依然無法扛起重任；不可抗力的自然災害，固然爲農業部門表現不佳的原因，但其中欠缺有效的管理機制、市場開發創新與從業人員的訓練恐怕更是需要正視的。再者，若無前述之跨國管線興建的刺激，格魯吉亞的經濟恐將更難維持現況，因此，避免產業結構單一化，也是該國當局必須重視的嚴重課題。何況，該國阿布哈茲與南奧塞齊亞分離運動所導致的區域不穩定問題，亦爲其未來發展作爲歐亞轉運站的潛在不利因素。

最後則是能源供給短缺的問題。格魯吉亞與亞美尼亞同屬高度依賴能源進口的國家，人民深受缺電之苦，一直以來格國也致力謀求解決之道。然而，在經濟相當大的程度上仍有賴於國際貨幣基金和西方的支撐，在預算赤字及外債居高不下的情況下，格魯吉亞顯然並無能力單獨解決電力供給問題。雖然該國曾另尋途徑，引進外資接管，但美國 AES 公司在虧損且需承擔風險的情況下，又將其轉售與俄國能源部門，如此一來，能源供給短缺解決的前景依然未明。能源供給爲帶動其他產業發展的龍頭，短缺問題若不能有效地解決，如何發展其他產業的長久之計似乎也僅是空談。

#### 肆、高加索地區政經發展的內部困境

緣於高加索地區特殊的歷史、地理及人文環境，當地的政經發展除受蘇聯時期政經體制遺緒，及動態地受各自因應國情所需而訂定之發展策略的影響外，仍有其他糾葛難解的變因存在，如民族、疆界問題皆屬之，而且兩者間糾葛難解，進而形成大小不等的民族衝突或分離運動。

布里辛斯基曾將由高加索與中亞向外延伸，包括部分東南歐、部分南亞、波

斯灣及中東此一大範圍地區，喻之為「歐亞巴爾幹」(The Eurasian Balkans)，故該區情勢之不穩定即可見一般，而民族問題即係其間變因之一。

布氏並認為此一區域形同一「種族大汽鍋」(the ethnic cauldron)，隨時有引爆的可能。當地民族問題的遠因可回溯至蘇聯時期，即便當時高加索各民族仍未有各自國家及民族意識，克里姆林宮亦不願將其融合為單一政治實體，反而欲將其分而治之，使蘇聯南疆地帶內部保持分裂，讓高加索及中亞地區各族更加馴服。復以蘇聯時期官僚體系本土化政策及民族遷移政策所致，亦使該地區的民族對立問題更形複雜，除令外人對當地的投資卻步外，也為高加索三國未來的發展投下不穩定的變數。

趙常慶則認為，高加索地區的民族矛盾包括兩個層次：一是當地的主體民族爭取擺脫俄羅斯人的控制，獲得民族獨立，這在後來成為高加索三國脫離蘇聯的動力之一；二是當地民族間因領土、宗教等問題發生的衝突，而這正是後來導致仇殺悲劇的重要因素之一。

但高加索各國自獨立後即內戰連年與動盪不安，各國境內的俄羅斯人因而紛紛出走以逃避戰亂，因此高加索三國內部族群的構成均以本國民族為主幹；是故，隨著戰亂的發生，前述主體民族與俄羅斯人的問題自然也消弭於無形，在高加索地區內並無和鄰近的中亞一樣，存在著「中亞俄羅斯人問題」。

而現今高加索各國的邊界多係當年蘇聯繪圖員大致依照種族原則而信手劃定，而且邊界線犬牙交錯，實際的經濟區域被人為疆界割裂，完全未顧及各個種族、自然地理和經濟發展的實際情況。蘇聯時期的共和國的邊界都有很大的隨意性，當然彼時僅是蘇聯內部的行政區劃；蘇聯解體後，原先潛在的問題立即凸顯，亦為高加索三國彼此與外部的關係埋下衝突的伏因。

目前高加索地區內的民族對立衝突，主要可分為亞美尼亞與阿塞拜疆間的「納—卡」衝突，以及格魯吉亞內部阿布哈茲與南奧塞梯亞(South Ossetia)的分離運動。各國民族之間因領土問題而起的流血衝突及種族清掃，復因宗教信仰各異，使戰爭沾染上宗教衝突的色彩，讓對立更加難以平息。

### 一、「納—卡」衝突

1992年發生的「納—卡」流血種族衝突迄今仍懸而未決，「納—卡」議題的癥結在於亞美尼亞及阿塞拜疆各有堅持，都不願放棄對「納—卡」地區的主權要求，兩國當然難有交集。

亞美尼亞主張尊重「納—卡」地區居民的抉擇，並先行裁軍、撤軍、歸還土地、維和部隊撤出，最後再確定「納—卡」地區的歸屬，如此分階段地解決；這樣的作法對亞美尼亞當然有利，因「納—卡」地區九成以上幾乎都是亞美尼亞人，若是尊重住民選擇，「納—卡」地區自然將與亞美尼亞合併。阿塞拜疆則是主張，以「納—卡」留在阿塞拜疆境內為前提，繼而撤軍、歸還土地，最後才論及歸屬問題。

又如「歐洲安全暨合作組織」(Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE) (前身爲歐安會 (Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE), 1995 年改組爲現今之歐安組織)「明斯克小組」(Minsk Group) 於 1997 年時曾提出分階段解決計畫綱領, 主張亞美尼亞先自「納—卡」撤軍, 並在阿塞拜疆領域版圖內解決問題, 此雖獲得阿塞拜疆的贊同, 但卻爲亞美尼亞反對; 爲此, 「明斯克小組」又提另一折衷方案, 但反爲阿塞拜疆以破壞其領土完整爲由而反對。亞、阿兩國的僵持不下, 正也爲俄羅斯創造從中主導局勢的機會。

「納—卡」問題所涉及者, 不僅是亞美尼亞與阿塞拜疆兩國的領土主權, 同時也牽涉到民族情感層面, 此亦爲「納—卡」歸屬問題的政治解決一直難以達成的主要原因。如先前爲解決經濟孤立以及爭取輸油管線過境, 而支持歐安組織和平解決方案的亞美尼亞前總統彼得羅相, 即因而遭到政敵科恰良抨擊其態度過於軟弱讓步, 因此在 1998 年時被迫下台。足見「納—卡」議題在各方國內政局的敏感性。

隨著「納—卡」當地舉行總統大選, 以及納戈爾諾—卡拉巴赫共和國的宣告成立, 又使得問題的解決更加複雜。1996 年當選的「納—卡」總統科恰良, 其後又被任命爲亞美尼亞總理, 之後更繼任爲亞美尼亞總統; 從科恰良的背景觀之, 要其在「納—卡」問題上對阿塞拜疆有所讓步幾乎是不可能的。先前國際間所關切的阿塞拜疆總統繼任問題, 擔憂隨著領導人的更迭, 阿塞拜疆對於「納—卡」問題的立場將有所變更, 所幸新任總統阿利耶夫雖向來對「納—卡」問題持強硬立場, 但也僅限於言論, 並未化諸實際行動。

「納—卡」地區近年雖仍時有零星衝突, 但在各方尚能自我克制的情況下, 「納—卡」局勢遂形成一種「不戰不和」的僵持狀態。

## 二、阿布哈茲爭端

阿布哈茲爭端緣於蘇聯時期的遺緒, 而激化於格魯吉亞前總統岡薩胡迪亞的本土民族政策。在 1994 年的停火協議下, 阿布哈茲地區雖暫無大規模戰事發生, 格魯吉亞與阿布哈茲兩國亦未正面開戰交鋒, 但擾攘多年的爭端依然無法真正獲得解決。最主要的癥結即在於雙方對於主權訴求的僵持不下。

對格魯吉亞而言, 阿布哈茲爲其不可分割的一部分, 其最大底線僅能給予阿布哈茲高度的自治權。儘管阿布哈茲在過去幾年多次舉行展示獨立的全民公決, 總統大選和地方自治選舉, 但並不爲世人所承認。

而聯合國 (UN) 雖爲解決阿布哈茲爭端除多次發表幾項決議和聲明外, 但卻未有更進一步有效的行動, 聯合國駐格魯吉亞的維和行動其實僅限於監督雙方是否有違反停火協議的情事, 聯合國在當地的人員甚至還多次被扣爲人質, 這說明了聯合國在其間的無能及困窘。

復以「九一一」的發生, 更使得衝突各方趁機託言反恐, 而遂行己所之欲,

如俄羅斯即將車臣（Чеченния）武裝份子與國際恐怖份子劃上等號，除借機肅清車臣非法武裝外，又能進入並掌控阿布哈茲地區，從而對格魯吉亞有所箝制；而格魯吉亞一直認為阿布哈茲爭端迄今無法解決，俄羅斯對阿布哈茲的暗中支持是根本主因，但礙於自身實力不足，亦僅能借助俄國的力量制止本國的民族分裂活動，無法與俄羅斯正面攤牌，充其量只能引進外力，藉詞加強與美國在反恐及安全問題上的合作，以抵制俄國的滲入，因此格魯吉亞的大門更加向北約（NATO）敞開，但此又使俄羅斯大為惱火。

對格魯吉亞而言，阿布哈茲爭端帶導致格魯吉亞失去了兩大重要港口城市：巴圖米（Batumi）和蘇呼米（Sukhumi），而且對格魯吉亞的經濟造成不良的影響；隨著以激進民族主義為訴求的薩亞卡希維利總統的上任，其在處理國內分離主義議題上必然不會輕言罷休，更何況阿布哈茲地處於格魯吉亞進出黑海的重要門戶；在阿布哈茲方面，其新任總統巴加普什（Sergei Bagapshi）亦不會在攸關主權的議題上退讓；如此一來，在雙方原已對峙的僵局，將更難以化解。

國際勢力於其間的糾葛，使得原屬國內爭端的阿布哈茲問題國際化，而讓問題的解決偏離核心與本質，阿布哈茲爭端的真正解決恐將更遙遙無期。

### 三、南奧塞梯亞分離運動

南奧塞梯亞分離運動與阿布哈茲爭端兩者有高度的雷同之處，亦即均為蘇聯時期的遺緒所致，其間皆可見俄羅斯介入的痕跡，而且俄羅斯的態度均為問題解決的關鍵。過去在歐安組織的調解之下，格魯吉亞與南奧塞梯亞雖已就雙方能源、通訊、運輸等領域的恢復與合作問題達成一定的共識，但在南奧塞梯亞地位的問題上卻難有交集。原因在於，南奧塞梯亞同阿布哈茲和的爭端雖導致該地區出現了連鎖性不安定局面，使得許多外資卻步不敢前往格魯吉亞投資，而且招商引資正是格魯吉亞政府所求之不得，但事涉國家領土主權完整，即便攸關經濟發展，格魯吉亞也不可能輕言讓步。

格魯吉亞雖同意南奧塞梯亞可建立政府、進行直接選舉、擁有自己的行政與民意機關，但前提卻是必須作為格魯吉亞的一部分，易言之，格魯吉亞所言者，僅是給予南奧塞梯亞較蘇聯時期更廣泛的自治權罷了。但上述所提者，在南奧塞梯亞當地其實均已存在，況且南奧塞梯亞所欲者其實是獨立及與俄羅斯的北奧塞梯亞合併；因此，兩者的訴求完全沒有交集，更遑論實質問題上的解決。

### 伍、外部環境與高加索地區政經發展

作為歐亞大陸的「樞紐地區」，與銜接歐亞兩大洲的地理事實，高加索地區過去向為各方競逐之所在，19世紀時，歐洲陸上霸權之一的俄羅斯帝國亟欲對外擴張，取道經由高加索及中亞南下，即為其擴張路線之一；而作為海上霸權的

英國爲了圍堵俄國，世界海陸兩大強權即曾於當地發生衝突。冷戰期間，美國爲遏止蘇聯共產革命的對外輸出，亦曾對蘇聯其進行全球圍堵，高加索及中亞周邊一帶即爲美國戰略圍堵的據點之一。

蘇聯解體後，俄羅斯聯邦在地緣戰略上的退卻，使得高加索一時之間成爲權力真空地帶；復以近年裏海周圍大量豐富油氣資源的再度探勘發現，使得地緣政治與能源政治因素交互加乘，在高加索形成權力真空與權力吸納的效果，高加索一帶再次成爲強權覬覦的焦點；而豐富油氣資源的再發現，使高加索三國中的阿塞拜疆成爲新興能源大國，未來可望在世界能源的供應上佔有一席之地；而格魯吉亞亦因能源運輸所需，成爲能源運輸樞紐，往昔「歐亞陸橋」的概念也重獲新生的機會。「九一一」後，又因全球反恐情勢所趨，提供了現今獨霸全球的超強—美國切入高加索與中亞的契機，該地區又成爲各強競逐之所在，彷彿又回到過去「大博奕」的場景。

在地緣政治、能源政治及區域安全等多重因素的交互影響下，高加索地區的外部環境情勢愈趨複雜，而高加索三國內部的政經發展自亦不可避免地受到牽連。

## 一、高加索三國對外關係

高加索三國對外政策的基本原則大致可歸爲：一切從維護國家利益和民族利益出發；務實的對外政策能達到維護國家獨立、主權和領土完整；發展本國的經濟並爲改革創造良好的外部環境；做出有利於本國、本地區和平與穩定的決策，使之能於國際社會中立足並享有較高的威望。

而緣於經濟、安全、地理、宗教及民族文化等多重因素，俄羅斯、美國與鄰近的土耳其（Turkey）、伊朗等國家在高加索三國的外交中爲優先考量的國家，而在相關的因素考量中，又以經濟和安全利益爲優先。

就國家而言，高加索三國與俄羅斯和美國的關係向來是主流，歐洲國家和其他鄰近國家也佔有相對重要的位置；另一方面，高加索三國在某些方面是相同的，如過去皆爲獨立國協的成員國；均積極與歐洲的國家及國際組織建立聯繫，冀望歐安組織、歐盟（EU）、北約和歐洲大國在政經上予其支持。

### （一）亞美尼亞

亞美尼亞奉行全方位的外交政策，重點在於鞏固與俄羅斯的傳統戰略盟友關係，但同時仍積極發展與美國和西方國家之間的關係，並參加北約「和平夥伴關係」框架，爭取加入歐盟，尋求多元化的安全。

因「納—卡」問題之故，亞美尼亞與其鄰國阿塞拜疆處於敵對狀態，而與另一鄰國土耳其則因 1915 年種族大屠殺的歷史宿怨，彼此的關係亦不甚和睦；亞美尼亞因而遭到左右鄰國—阿塞拜疆及土耳其在政治、經濟上的聯合封鎖。

對於「納—卡」問題，亞美尼亞主張加強與國際組織在此議題的合作與對話，並歡迎歐安組織「明斯克小組」從中進行調解，且表示願與阿、土兩國開展高層對話，以發展區域合作，並加強與格魯吉亞和伊朗等近鄰的睦鄰友好合作關係。

為避免土耳其介入「納—卡」問題，亞美尼亞積極拉攏俄羅斯與伊朗，而為籠絡俄國，亞美尼亞甚至與俄國簽署同意俄軍駐守境內 25 年的協議。此外，美國亞美尼亞裔僑民亦發揮相當的影響力，爭取到美國國會對亞美尼亞相當可觀的援助，同時限制對阿塞拜疆之援助。歐洲議會大會則於 2000 年 6 月同時接納亞美尼亞與阿塞拜疆為會員國，期盼「納—卡」問題得以和平解決。

## （二）阿塞拜疆

阿塞拜疆奉行以西方為主、兼顧東方並加強同俄羅斯及周邊鄰國合作的多方位外交政策，同時利用石油資源優勢，積極開展能源外交。

「納—卡」問題亦為阿國外交的重點，為處理「納—卡」問題，阿塞拜疆先是拉攏俄國調停戰火，後又向西方靠攏，盼在石油開採方面加強彼此的合作。

又因「納—卡」問題之故，阿塞拜疆與俄國關係不甚穩定，而與土耳其、伊朗關係密切，與美、歐關係則在加強中。在「納—卡」問題上，阿塞拜疆與亞美尼亞雙方領導人雖曾均表達持續對話的意願，但因亞美尼亞國內反對妥協勢力高漲，故暫仍難有進展。

## （三）格魯吉亞

格魯吉亞奉行均衡外交戰略，主張在平等互利、尊重主權、獨立和領土完整等原則基礎上積極發展對外關係。

自獨立以來，格魯吉亞即以參與國際組織及區域性組織為外交重點，其與北約及歐盟的合作尤令人矚目。在獨立之初，格魯吉亞即因俄羅斯軍事介入，而與俄關係惡化，迄今未見明顯好轉；而在與美國關係密切之際，亦同時調整對俄羅斯關係。此外，格魯吉亞積極謀求與歐洲實現一體化，並謀取經濟援助；重視同獨立國協各成員國和鄰國發展友好合作關係，並積極參與國際合作。格魯吉亞將鞏固國家獨立與主權、恢復領土完整、與歐洲實現一體化、加強地區合作作為外交目標。

1997 年 10 月 10 日，格魯吉亞與烏克蘭（Украина）等國形成「古阿姆」（ГУУАМ）五國區域組織，格魯吉亞認為在「古阿姆」框架內加強各國合作，有促進地區和平與穩定之用。此外，格魯吉亞亦充分利用自身地緣優勢，積極地宣導、推動「歐亞運輸走廊」計畫。

## 二、大國與高加索三國的互動

對大國強權而言，在全球佈局裡論需將高加索與中亞一併考量，蓋因高加索與中亞僅隔著裏海毗鄰，而裏海又為當今世界第三大油氣蘊藏地，因此高加索與中亞自然呈現共同體的連動關係。強權們對於高加索或中亞的指染或企圖，未必僅著眼於當地，而是有著進一步鋪路的後續考量，畢竟高加索為裏海通往歐洲的門戶與通路，然而僅控制或影響高加索並不代表能有效地控制油源及掌控該區的戰略地位，中亞也須考慮在內；在現今能源短缺且尚無有效可替代方案的情況下，高加索與中亞便成為兵家必爭之地。

### （一）俄羅斯與高加索

過去作為蘇聯附庸的高加索三國，與俄羅斯有著難以擺脫的經濟聯繫與歷史束縛存在，故三國雖一再強調以維護本國主權獨立、利益優先為考量，不再唯俄羅斯馬首是瞻；但在對俄羅斯的態度上，高加索三國在遭逢利害關係重大的議題時，仍不得不對俄國低頭，縱使俄羅斯在高加索地區的影響力在逐漸消退之中。

依據對俄羅斯的態度，高加索三國又可分一分為二，一為極度依賴俄國的協助與支持，此為亞美尼亞；另一則是依附美國等西方大國勢力，並與俄國呈對峙之勢，為阿塞拜疆與格魯吉亞兩國。如前所述，高加索三國與俄羅斯均有著難以切斷的聯繫關係，而其間最大的關鍵即在於民族問題，可謂肇始於此，亦因此而懸而未決迄今。

高加索三國對俄政策歧異的起因，可追溯至亞美尼亞與阿塞拜疆在「納—卡」的衝突，這場大規模的流血衝突除了數目可觀的傷亡外，也帶來種族清洗作用，難民與被驅逐者各自逃往其原生祖國，再加上亞美尼亞與阿塞拜疆兩民族的宗教信仰各異，讓衝突又沾上了宗教意味，使得問題更加複雜。

戰後亞美尼亞遭到阿塞拜疆及土耳其的經濟封鎖，使得亞國不得不更加依賴俄羅斯，並借助俄國提供的軍事援助，而阿塞拜疆則在實質上失去「納—卡」地區的治權。復以阿塞拜疆亟欲藉其豐富的石油蘊藏，施行能源外交戰略以擺脫俄羅斯的影響，此又與俄羅斯獨攬高加索地區石油對外運輸管路的意圖相悖，在多重因素加乘影響之下，阿塞拜疆自是與俄羅斯處於對立。

就格魯吉亞而言，其獨立以來一直飽受民族分離運動之苦；過去在蘇聯解體之際，阿布哈茲人與南奧塞梯亞人企圖趁機脫離格魯吉亞獨立，俄羅斯即暗中對其支持，以迫使格魯吉亞對俄羅斯讓步，格魯吉亞與俄羅斯關係自是不睦，但顧及現實考量，格魯吉亞過去一直以來亦只能隱忍。素來標榜民族主義的格國新任總統薩亞卡希維利上任後，對於民族問題開始採取強硬作風，使得格、俄兩國關係更數度呈緊繃狀態。

俄羅斯的高加索政策則是由地緣政治考量出發，謀求維持俄羅斯在當地的影響力，使高加索地區持續在地緣政治與地緣經濟上處於俄羅斯的勢力範圍之內。

整體而言，安全利益與能源利益構成俄羅斯在高加索的關鍵性國家利益，而持續俄羅斯在高加索的霸權，亦或加入參與開發，藉以限制其他強權向高加索地

區進行權力滲透，仍是俄羅斯對高加索的主要一貫政策。

## （二）美國與高加索

對照於對俄政策態度的不同，高加索三國的美國政策同樣也有所差異，主因在於美俄在高加索地區有著戰略利益上的衝突之故，因此高加索三國自然依據其對此兩大強權需要、依賴程度的多寡，而作出適宜的決策。

出於經濟需求考量，高加索三國無不重視與美國的關係，原因在於美國不僅是當今世界上最強大，也是在許多層面具有決定性影響力的國家，無論是資金或技術的引進，與美國關係的建立將有極大的助力；若無美國的從旁支持與協助，高加索三國並不容易建立與國際金融組織和其他國際機構的聯繫，更遑論進而獲得其所需的援助；在這一點上，三國當中又以亞美尼亞最具代表性，因亞美尼亞雖為俄羅斯在高加索地區的堅定盟國，但亞美尼亞卻仍獲得國際金融機構的大量援助與貸款，當然此亦與以美國為首的西方國家欲從中分化亞美尼亞與俄羅斯不無關聯。

就某種程度而言，高加索三國裡的阿塞拜疆與格魯吉亞最擔憂者為俄羅斯威脅其獨立和生存發展。

高加索地區的穩定與否，在相當程度上繫於周遭大國的力量是否「平衡」，其中的大國自是指美、俄兩國，其次則是在地緣上鄰近的伊朗、土耳其；在自身力量尚不足以抗衡外來威脅的狀況下，高加索三國唯有引進外力作為牽制，而對於與俄羅斯對立的阿塞拜疆及格魯吉亞而言，美國是最佳的選擇。

因此，阿塞拜疆與格魯吉亞希望借助美國以平衡外部力量的威脅，鞏固國家獨立，維護國家安全，如阿塞拜疆的石油外交戰略即是在與美國各蒙其利、各取所需的情況下，得以順利進展；而獨立後飽受分離主義之苦的格魯吉亞，自從強硬作風的民族主義領導人薩亞卡希維利上任後，格魯吉亞與俄羅斯的關係更數度一觸即發，格魯吉亞向美國的傾斜也益發確定，美國亦趁機切入高加索地區，對其提供所需援助及軍事裝備與訓練。

對美國而言，地緣政治、能源政治與伊斯蘭因素此三個面向制約著美國對高加索政策。冷戰期間，美蘇兩強對峙，而高加索地區因位於蘇聯版圖之內，美國亦無從置喙，難以使力。蘇聯解體後，當地形成權力真空，俄羅斯仍力圖延續過去的影響力，鄰近的伊朗與土耳其亦虎視眈眈；雖自 1990 年代末期以降，美國逐步將當地國家納入北約「和平夥伴關係計畫」架構之內，但地理上的遙遠仍使美國不易切入主導高加索地區的局勢，但「九一一」後情勢則有所改觀，提供美國介入高加索中亞的契機。

就地緣政治而言，高加索國家位於歐亞兩大洲的銜接處，以及俄羅斯、中國和伊斯蘭世界三者間，戰略地位十分重要。美國若能於此立足，則有一石三鳥的作用，即北可牽制俄羅斯，東可和中亞貫通、連成一氣，進而遏制中國，南可抵制伊斯蘭基本教義派勢力的影響。相較之下，美國較西歐國家更為重視高加索的

戰略地位，因其可作為美國稱霸世界的戰略據點；再者，美國同當地國家關係的發展，亦可削弱俄羅斯於此間的影響力，尤其是防止高加索各國重新回到俄羅斯的懷抱，重新恢復舊蘇聯時的勢力範圍。

就能源政治而言，高加索地區豐富的油氣資源為西方大國垂涎的目標，而裏海地區及其周邊各國的巨大能源蘊藏量，更被視為「第二個波斯灣」，乃於至世界能源版圖的「最後疆域」(last frontier)，因此，引起全球各強權的角逐，西方石油公司及其背後支持的政府，尤為積極。在石油開發及輸油管線等方面，美國與俄羅斯更是呈現高度競爭的局面，如埃克森－美孚(Exxon Mobil)、雪弗龍－德士古(Chevron Texaco)等美國跨國能源公司即與高加索地區的主要產油國－阿塞拜疆簽署一系列有關石油、天然氣、自然資源的開發與管線建設契約。原因在於裏海地區的石油通路若能實現多元化，就能打破俄羅斯在高加索地區石油運輸的壟斷優勢，而「巴庫－特比利希－傑伊漢」輸油管線於 2005 年的正式開通使用，更是宣告裏海石油運輸通路多元化時代的真正來臨。

美國亦希望當地國家能建立起屬於自己的新認同感，並從而擺脫過去對俄羅斯的依賴；另一方面，當地國家也有同樣的意願，高加索國家參與「古阿姆」的成立即為最好的例證，因成員國的目的即在於確定其共同利益，並限制俄羅斯對其之影響。然而，在「認同」轉化之際，前述的「伊斯蘭因素」卻又極有可能趁虛而入，如伊朗即視阿塞拜疆為在高加索地區的伊斯蘭教義切入點，對此美國自是堅決反對。

凡此皆顯示華府在高加索地區的主要目的，在於確保美國於當地的地緣與能源戰略利益：加強美國在俄羅斯之地緣政治「後院」的戰略存在。

### (三) 伊朗、土耳其與高加索

對於高加索國家而言，伊朗與土耳其兩國乃是具有地緣政治、地緣經濟與民族宗教因素三重意含的國家。在客觀條件上，伊朗地處高加索、中亞與波斯灣和地中海之間，可在高加索的對外運輸上起特殊的橋樑作為，雖然美國與伊朗交惡使得高加索國家間對伊朗的政治取向各有不同，而與其關係未有突破進展，但倘若從中梗阻的重重因素不再，伊朗在地緣上的優勢及其本身的能源輸出能力，仍使其不容忽視，是以，當「傑伊漢」油管計畫仍在討論階段時，此間的國家都未曾忽略過伊朗，伊朗的重要性並不亞於其他波斯灣國家。位於高加索以西的土耳其，其不僅有著與西方強權的軍事同盟關係，亦與高加索國家有著悠久的關聯；1990 年代初期，隨著對土耳其模式的肯定，土耳其受到阿塞拜疆與中亞國家的歡迎，並有土耳其專家受聘為前述國家總統的顧問，這一方面也是肇因於前述之蘇聯解體後意識形態真空，所帶起的「本土化」回歸運動使然。

因此，作為高加索國家鄰國的伊朗與土耳其，出於地緣與民族因素考量之故，依然為高加索國家的重要交往對象之一，如土耳其即曾在格魯吉亞的對外貿易高居第一；而在客觀現實上，與阿塞拜疆及亞美尼亞接壤的伊朗，其不僅能滿

足亞美尼亞部分的能源需求，也能作為阿塞拜疆的石油通路之一，雖然夾雜若干政治因素，復以過去的歷史宿怨，如土耳其對亞美尼亞人的種族屠殺，以及土耳其與阿塞拜疆對亞國的聯合封鎖，致使彼此的關係受阻；但整體而言，兩國仍為高加索國家必須注意的鄰近國家。

伊朗、土耳其與高加索、中亞地區有著緊密的歷史文化聯繫，因此在該地區國家自蘇聯獨立後，伊朗和土耳其也注重發展與高加索三國的關係。雖然伊朗與土耳其兩國受限於自身經濟實力的限制，而無法對高加索三國進行大規模的經濟投資，但仍希望借助這些國家經濟與科技的潛力，帶給本國新的發展，如在 1992 年時伊朗與土耳其即將阿塞拜疆與中亞五國帶入「中西亞經濟合作組織」。

雖受限於與美國關係不睦及美國對其經濟制裁的影響，位於裏海南端的伊朗一直無法在高加索地區真正有所作為，高加索三國亦刻意與其保持應有的距離，但伊朗也充分瞭解其自身優越的地理位置－在地理與宗教上的雙重「橋樑」作用，同時伊朗也未曾放棄其於裏海的應有權利，雖然伊朗迄今仍難以接受裏海周圍一下多出數個國家與其分享裏海的資源，而堅持裏海為「湖」，且共同主權有其必要。

自蘇聯解體，作為美國盟邦的土耳其即一直積極地協助阿塞拜疆與格魯吉亞確保剛獲得的獨立地位，同時也積極地將自己作為該地區政治發展及社會現代化的典範推銷，對此區的積極企圖展露無遺，而此亦與美國希望維護此區前蘇聯國家的獨立有其互補之處。另一方面，因俄羅斯反對自土耳其出口的油管運輸路線，對此土耳其更是支持阿塞拜疆與格魯吉亞兩國抗衡俄羅斯；土耳其、阿塞拜疆與格魯吉亞三國在能源計畫上的準同盟關係，自也有助於阿塞拜疆與格魯吉亞和西方國家更進一步的趨近，乃至於兩國和北約組織夥伴關係的建立，土耳其、阿塞拜疆與格魯吉亞基本上也是處於互利共生的關係狀態。

基本上，此間的大國對於能源的關切遠勝於高加索三國，有著豐富能源的阿塞拜疆尚有所憑藉，得以實施能源外交戰略，從而周旋於大國之間；但其餘的亞美尼亞與格魯吉亞則受限於自身能力相對的不足，仍不由自主地淪為大國在高加索棋局裡的棋子，即使亞美尼亞與格魯吉亞兩國自身力圖振作亦然。

雖然大國間在高加索的利益有所衝突，而且高加索三國在不得不依附或倚賴大國支持協助之際，也並非全然合作無間，甚至高加索三國彼此間也是互有對立；但所有的國家均不願該地區發生任何劇烈的變動，因為即便衝突再如何地大，相信現況仍能為此間多數的國家所接受，因為現階段是合乎多數利益的，而且無論是大國或高加索三國彼此的利益也在相當程度上有所結合，此亦為當地懸而未決的民族衝突現今呈現凍結的主因。

未來唯一可以對地區安全造成重大衝擊的則首推恐怖主義活動，雖然伊斯蘭因素在高加索地區不似鄰近的中亞那樣勃興，但賓拉登（Osama bin Laden）和塔利班（Taliban）首領奧馬爾迄今仍下落不明，不能排除其東山再起的可能性，再者，塔利班殘餘勢力亦有可能當地的各種極端勢力相結合，因此恐怖主義狂潮

再起的可能性也不能完全排除。高加索北端、俄羅斯南境的車臣地區依然存在恐怖主義的威脅，車臣問題的徹底解決同樣尚待時日，此亦極有可能成爲誘發當地恐怖主義發展的因素之一。

此外，美國在「九一一」後以反恐爲契機，跳躍式地進入中亞，實現在當地軍事存在的歷史性突破，同時也逐漸發揮對高加索地區的影響力，並漸次構築成橫斷歐亞大陸的駐軍地帶，從亞洲經波斯灣以迄地中海，已幾無美軍的空白地帶，且其勢力直抵伊斯蘭世界，形成貫穿伊斯蘭的美軍駐留帶。爲更有效地控制高加索地區，未來美國必然將會加大推進當地國家的民主化進程；而扶持「政治反對派」向爲美國推進別國「民主化」進程的慣用手法，是故不能排除美國利用恐怖主義勢力來以強其對當局的影響，與進一步強化與俄羅斯爭奪在高加索的優勢。

在戰略思想上，俄羅斯雖仍視高加索爲自己的特殊利益地區和「後院」，並不希望此地對其他大國完全開放；但迫於形勢，俄羅斯亦只能對國際打擊恐怖主義行動給予積極的政治和道義上的支持與協助，但此對於俄國南疆的車臣問題亦有所助益，事實上俄羅斯也正是將車臣問題與國際反恐掛鉤，從而迫使國際間支持或不再譴責、過問俄羅斯對車臣的用兵。

對高加索國家而言，能源的開發雖對其國家發展有利，但在美國的主導下，伊拉克的石油將漸次回歸國際能源市場，從而降低裏海能源在世界市場上的地位，這也不得不引起高加索能源大國阿塞拜疆的戒心。然而，最讓高加索國家憂心者應爲美國欲普及民主的內在動向。藉由於伊拉克漸次民主化的示範，無形顯示著美國促進民主化的戰略構想，的確在前蘇聯前加盟共和國連爆式地發生民主革命，此一動向業已引起當地各國威權政府的憂慮。

## 陸、結論

高加索地區亞美尼亞、阿塞拜疆與格魯吉亞三國獨立迄今已逾 10 年，雖同爲前蘇聯加盟共和國，但緣於高加索地區特殊的地緣戰略位置及鄰近裏海所蘊藏之豐富的油氣天然資源所致，在當今世界各國能源需求孔急，且尚無其他可靠穩定的替代能源之際，自是引起大國強權的覬覦及關切；而身涉其間的高加索三國，其政經轉型及其未來發展走向的一舉一動，無不牽動著世人的目光與關注。

### 威權政治貫穿其間

回顧高加索地區的政治發展，我們可以發現有限政治多元、特殊威權心態與有限政治動員等威權統治特徵明顯地貫穿於其間。在特殊威權心態的驅使下，高加索三國威權統治者有效地喚起人民的民族自覺，另輔以有限政治多元與有限政治動員的操作手法，提供人民有限度的政治參與，並以政治上之形式多元一形式

多黨制，構築人民主權的假象，如此一則得以淡化威權統治色彩，適時地讓人民有參與國政的錯覺；二則民眾所獲得之政治權利亦極其有限，在實質上並無法構成政治多元化的動力，統治者的地位又得以確保無虞。是故，就操作面而言，高加索三國的威權統治者是成功地主導其國家政局的走勢與變化的。

然而，高加索三國領導人初始為有效鞏固統治權威，而操作本土民族主義與族群議題，如此一來雖得以有效地填補蘇聯解體後官定意識形態－馬克思列寧主義，消弭後所遺留之真空，並彌補人民過去於蘇聯時期處於次等公民地位的憤恨及羞辱感，但在民族組成複雜的高加索地區，此舉無異形同走鋼索一般，分寸拿捏間稍有不甚，政治危機旋即引爆，形成政局的動盪，此於三國過去的政治發展歷程裡皆可尋得例證。

再者，由高加索三國的政經轉型歷程觀之，其間處處可見威權政治體制的陰影，此一發展形勢顯然與當前的普世價值－自由民主有所扞格不入，背道而馳。高加索三國的威權統治因時空及歷史因素使然，有其特殊之處與成因；族群與疆界等問題則如影隨形地在高加索三國的政經發展過程中起著催化作用，其中又以民族問題為最，不僅在高加索地區掀起連年的戰亂，而且迄今仍餘波盪漾、懸而未決，並連鎖效應般地牽動數國，甚至使得周邊國家亦捲入其中；而周邊國家及世界主要大國出於地緣及能源政治考量，早已對高加索地區虎視眈眈，伺機尋找切入點，以名正言順地進入當地，前述的民族衝突與威權統治正提供野心者從中介入的絕佳機會；如高加索地區最為世人周知的「納－卡」流血衝突即是，而亞美尼亞與阿塞拜疆兩國的政局亦因該衝突而更迭動盪，美、俄兩大強權即趁機以各種手法介入，從而冀望尋求能在高加索有更大的影響力；又如自格魯吉亞獨立後，困擾其十多年的境內分離主義運動：阿布哈茲與南奧塞梯亞，其迄今之所以懸而未決，亦與俄羅斯的游離態度有關，在格魯吉亞偏向美國後，未來又極有可能在格魯吉亞另闢一美、俄角力的新戰場。

高加索地區的內部困境給予外來勢力介入的可趁之機，使外部環境與當地的政經發展建立起無形的聯繫，亦使高加索地區原已坎坷艱困的政經發展之路，更顯得荆棘密布。與高加索地區僅隔裏海相望的中亞地區，其同樣呈現總統集權的威權統治，並且形成愈集權者，其政局卻益發相對穩定的吊詭局面；高加索地區與中亞的不同之處，則在於高加索地區呈現多樣化的發展，三國在威權體制下各自循其特有的路徑發展，有顛覆革命的格魯吉亞，有益發威權、父死子繼的阿塞拜疆，亦有延續威權治理、相對穩定的亞美尼亞；高加索與中亞兩地區之間形成同中有異的對照組合。雖然在高加索三國中的格魯吉亞，爆發了民主革命，並且似有在中亞（如吉爾吉斯斯坦），乃至於整個前蘇聯加盟共和國（如烏克蘭）中引起連鎖效應的可能，但革命成果是否能得以維繫，而不再走向過去的威權政治，則尚有待時間證明，居中號召的民主人士若未能延續其過去揭櫫的民主理念，則現今時局的變化，在歷史的長河中，亦僅能視為其中短暫的漣漪；一如先前發生橘色革命的烏克蘭，日前其總統尤申科(Viktor Yushchenko)即與當日的革命夥伴－總理提摩申科(Yulia Tymoshenko)反目，下令解散其內閣，而烏克蘭未

來的變動即仍有待觀察。

### 大國勢力於其間的糾結

高加索三國雖無在中亞地區如影隨形般的「伊斯蘭因素」必須考量，但當地原已難解的民族問題與獨立後的本土民族意識結合後，其影響卻絕不下於可能危害中亞地區穩定的「伊斯蘭因素」。

如前所述，民族衝突與威權統治提供了大國勢力滲入高加索地區的絕佳合理藉口。民族衝突在相當程度上左右著政權的穩定，而問題的解決卻又非主政者所能解決，關鍵往往在於其間大國的態度，如「納—卡」衝突、阿布哈茲與南奧塞梯亞分離運動皆是。

再者，民族衝突關涉高加索地區國家未來的統一完整與否，誰能於其間握有主導權，對於當事國自有較大的影響力，而在裏海能源政治考量下，大國自是不餘遺力地力爭先機，而背後油管通路的地緣政治因素又扮演著強大的驅策力量。為國家完整、經濟發展及政權鞏固考量，高加索三國當局者亦不得不依附於美國或俄羅斯兩國其一；即便是其間最成功的，以實施石油外交而平衡大國勢力的阿塞拜疆，在某種程度上，依然和其他兩國一樣身不由己地身陷於大國在高加索的佈局與對抗，因為三國若未能從政治體制上著手改造自身的經濟，則未來依舊仍是擺盪於進入世界經濟或自我保護之間的兩難。

### 區域不安不利經濟發展

眼下，高加索三國與其間的大國彼此的利益呈現相當程度的結合，為發展之故而均傾向將衝突凍結，但民族衝突未被正視面對解決，則形同不定時且隨時可能引爆的危機；雖然衝突區域零星衝突不斷，但他日擦槍走火、一發不可收拾，卻極有可能再演變為多年前的「納—卡」衝突種族清洗局面，而且隱藏的區域不安定因素也有礙高加索地區充份利用其地緣上的優勢—「歐亞陸橋」，以發展經濟。再者，區域的不穩定在未來極有可能打破該地區目前的微妙平衡狀態，而是否又重回蘇聯解體之際的權力真空狀態，則值得觀察。

### 對台灣的啟示

高加索之於台灣，雖不若兩岸問題具有如此的迫切與重要，亦不如美、俄、中大國如此地具有重要戰略意涵，但現階段台灣仍處於中國的軍事威脅下，作為中國「後方」的高加索，台灣實無理由漠視。

在今日世界各國於各地爭奪油源之際，高加索地區的油管通路路線之爭雖隨著「巴庫-特比利希-傑伊漢」管線的落成而暫告一段落，但對能源的爭奪卻未就此而罷休，反而正是另一場大國間爭奪戰的揭幕。

近年中國快速發展，對能源的需求急切，因而四處探求乃至併購國際石油公司股份，但近期在哈薩克斯坦的併購案卻為之受挫，連帶對其「西氣東輸」及「西部大開發」等重大計畫有所影響；大國間對能源的競奪與角力固為中國落敗的主因；但更深一層地看，以美國為首的西方國家為使「巴庫-特比利希-傑伊漢」管線合符經濟與成本效益，在裏海能源儲量仍莫衷一是、未有確信可靠數據的情況下，確保可靠、穩定的油源供給數量，絕對有其必要，此亦為由哈薩克斯坦的阿克陶連至阿塞拜疆巴庫跨越裏海管線的配套設計之意，此即係高加索能源佈局的延伸影響，不可不知。

再者，高加索情勢穩定與否，不僅關涉中國未來經濟發展與能源供給的穩定無虞，亦涉及其分離主義（疆獨問題）的發展。高加索紛擾未決的民族衝突僵局亦極有可能感染、波及，甚至催化鄰近的中亞，乃至於與中亞相鄰的新疆；一如在高加索及中亞革命的連鎖效應，因此穩定的高加索與中亞對崛起中的中國絕對是有利的。當中國在「後方」無虞之際，其自能更專注對台問題，一如中國與俄羅斯就兩國邊境問題謀求解決、獲得共識，中國便得以抽調其北境軍力移至他處。對我台灣而言，自然須高度重視高加索地區的政經發展情況，唯有在通盤瞭解局勢，方能從中覓得可趁之機，料敵機先。