

专题：中国对外政策与中美关系

上海合作组织在创始成员国中的印象

关贵海 戴惟静

内容提要：本文选取了上海合作组织创始成员国的学者观点、媒体报道、民意调查等材料，就上海合作组织的权力结构、决策机制、优先领域、地区属性、角色定位、对外作用等六个关乎上合组织未来发展又存在不同意见的关键性问题，比较了创始成员国的观点，展现了不同于官方所呈现出的上合组织的另一印象。在此基础上，本文思考了中国在上合组织中的角色，建议中国继续发挥引领作用，更为鲜明地形成并表明自己在上合组织中的立场。

关键词：上海合作组织 中国 俄罗斯 中亚

2021年是上海合作组织（下文简称“上合组织”）成立20年。作为一个新型国际组织，上合组织发展至今，获得了国际社会的广泛关注，也不断接受着来自成员国的检验。其中，六个创始成员国见证了上合组织20年的发展，印度和巴基斯坦于2017年才正式加入。因此，以创始成员国为考察对象在时间上更为完整，也更具代表性。本文以问题为线索，比较了各创始成员国在具体问题上的观点，发现创始成员国在不同阶段对同一问题的观点也可能发生了明显变化。

本文所选取的六个方面的问题，都关乎上合组织未来发展，同时是创始成员国之间存在不同意见的关键性问题，它们分别是：权力结构、决策机制、优先领域、地区属性、角色定位和对外作用。其中，权力结构与决策机制是作为上合组织存在基础的制度设计；优先领域关乎上合组织的实质合作；把上合组织发展为地区组织、哪个地区的地区组织，还是全球组织，则反映了上合组织在世界政治

关贵海，北京大学国际关系学院副教授，北京大学国际战略研究院执行副院长；戴惟静，北京大学国际关系学院助理教授。

中以及各国外交中的意义和作用。

一、权力结构：平衡、失衡、再平衡

在上合组织20年的发展过程中，伴随着成员国构成和实力对比的变化，以及成员国之间错综复杂的双边和多边关系，上合组织内部的权力结构经历了从平衡到失衡，到目前再平衡的过程。

大多数学者承认，中俄在上合组织内部发挥了“双引擎”作用，两国对上合组织的“双重领导”初具雏形。然而这种双核心结构存在两方面的问题：一方面源于中俄内部；另一方面源于中俄外部，印度于2017年加入上合组织，成为与中俄地位平等的成员国，触动了中俄的主导地位。

曾向红和李亮认为，中俄印在上合组织内部的互动有四种可能的模式，分别为战略三角、中俄共管、两相分化和俄罗斯主导。战略三角是指中、俄、印三国在上合组织内形成的相互关系；中俄共管是指延续扩员前中俄在上合组织内的“两驾马车”模式，印度以普通成员国身份参与上合组织；两相分化是指俄印与中巴在上合组织内形成对立关系，彼此之间互相牵制；俄罗斯主导是指中国和印度都被边缘化，俄罗斯成为上合组织的中枢。¹

俄罗斯科学院世界经济与国际关系研究所的库普里亚诺夫（Kupriyanov）预测，上合组织未来发展的一种可能性是一分为二。一个是“大上合组织”（широкая ШОС），包括所有成员国，讨论不致引起矛盾的问题；另一个是“小上合组织”（узкая ШОС），加上替代性的协调机制，讨论印度和巴基斯坦阻挠的议题。相较于上合组织解散这一更坏的结果，“两个上合组织”也是个不坏的选择。但无论如何，应当避免上合组织解散这一局面，因为在欧亚空间尚无可以替代这一组织的其他机制。²

上合组织秘书处原秘书长、吉尔吉斯斯坦外交学院对外政策分析中心主任伊曼纳利耶夫（Imanaliev）认为，在扩员之前的中、俄、中亚三者关系中，上合组织能使中俄在中亚维持一种相对平衡、彼此非竞争的状态。即便如此，俄罗斯仍然比中国在中亚占据更大优势。随着印巴加入，上合组织内部的权力结构正在发生变化，形成了一种双层结构：第一层是中俄印，第二层是中俄印+中亚。³

塑造上合组织未来权力结构形态的关键在于印度。兼具“印太战略”主角、南亚大国、俄罗斯盟友等多重身份的新成员国——印度，将与中俄形成怎样的互

1 曾向红：《上海合作组织：实践与理论》，北京：中国社会科学出版社，2021年版，第193—205页。

2 Куприянов Алексей. ШОС: широкое взаимодействие для всех, шанхайский дух – для тех, кому он нужен? 08.12.2020. <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/shos-shirokoe-vzaimodeystvie-dlya-vsekh/>. 2021-07-31.

3 Иманалиев М. Шанхайская организация сотрудничества в условиях стратегической неопределённости // Материалы XV Заседания Форума ШОС. Бишкек: 2020. С. 57-60.

动关系,从而在多大程度上改变上合组织原先的权力结构,这是影响上合组织权力再平衡过程的重要因素。

至于另一新成员国巴基斯坦,学者及媒体鲜有讨论其对上合组织权力结构的影响。巴基斯坦的加入似乎无法触动上合组织的权力结构,它既不具备与印度相当的地位,也不会轻易与中亚国家站在一边,唯一可能的作用是在关键问题上支持中国。俄罗斯REX新闻社分析认为,相比上合组织需要巴基斯坦的程度,巴基斯坦更需要上合组织。¹

印度与中俄形成怎样的互动关系,从而在多大程度上改变上合组织原先的权力结构,这是影响上合组织权力再平衡过程的重要因素。

上合组织于2021年第21次峰会上启动了接收伊朗为正式成员国的程序。俄罗斯国际事务委员会专家斯马金(Smagin)认为,中亚国家原先担心伊朗的伊斯兰主义和意识形态扩张,中国则不希望上合组织成为反美的平台,而近年来伊朗一定程度上打消了创始成员国关于这两点的疑虑。作为正式成员国的伊朗必须在上合的共同议题上明确立场。²由于伊朗的加入是在俄罗斯的积极推动下实现的,那么当成员国之间出现矛盾时,伊朗是否会站在俄罗斯一边?这给权力结构的再平衡增添了新的不确定因素。

二、决策机制:坚持还是突破协商一致?

决策问题,即由谁决定,如何决定,是关乎一个国际组织存在及运行的根本问题。《上海合作组织宪章》规定,“本组织各机构的决议以不举行投票的协商方式通过,如在协商过程中无任一成员国反对(协商一致),决议被视为通过”。这种决策方式将各成员视为地位平等、意志平等的主体,从不以大压小、以强凌弱、以多欺少,最大限度维护了组织的团结和协作。³然而,近年来不少中国学者对这种决策方式表示担忧,并提出了一些改革方案。

王宪举认为,上合组织所实行的协商一致原则今后会遇到越来越多的问题和矛盾,影响上合组织的决策效率和国际影响力。他建议,将需要表决通过的问题分成几类:事关上合组织发展方向、战略的重大问题,仍然坚持协商一致的原则,一些相对次要的问题可以采用少数服从多数的原则。⁴邓浩也认为,应该坚持在重大问题上协商一致,在其他一般问题上采取简单多数原则,而非事事都要

1 Пакистан рвётся в ШОС. А нужен ли он там? 7 июля 2015. <https://iarex.ru/articles/51872.html>. 2021-07-31.

2 Никита Смагин. Иран в ШОС: вынужденный поворот на Восток и альтернативный миропорядок. 6 октября 2021. https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/iran-v-shos-vynuzhdenyy-povorot-na-vostok-i-alternativnyy-miroponyadok/?sphrase_i%E2%80%A6. 2021-12-10.

3 《书写安全、合作、发展、文明的华彩篇章——上海合作组织11年发展回眸》,新华网,2012年6月5日, http://www.xinhuanet.com/world/2012-06/05/c_112122169_3.htm, 2021年7月31日登录。

4 葛军:《上海合作组织扩员:挑战和机遇》,《世界知识》,2017年第19期,第63页。

协商一致,避免自缚手脚,影响效率。¹李进峰针对上合组织的决策机制提出的改革方案为,由协商一致改为四种不同类型的决策原则,即协商一致、多数一致、加权平均、小多边。协商一致适用于对所有成员国都有重要影响的议题,如扩员、反恐、制定发展战略等;多数一致适用于对成员国影响不一致的议题,如援助阿富汗政策、上合组织开发银行等;加权平均适用于由某些成员国承担重大责任和义务的议题,如中吉乌铁路项目,这种问题上利益相关国家的投票权重应当更高;小多边则适用于两个以上成员国参与的项目,按照“2+X”模式进行投票。²

对于中国学者对协商一致的看法,俄罗斯莫斯科国际关系学院学者杰尼索夫(Denisov)、萨弗兰丘克(Safranchuk)分析了这一规则难以改变的原因及后果。他们认为,东方国家表达反对意见的方式是含蓄的、不直接的,不同意也不会说“不”,而会使用不明确却隐含着负面意味的正面表达,这已经成为上合组织政治文化中的一部分。体现在实践中,上合组织决策时尽量避免出现强烈的反对意见以及激烈的公开争论。如果各成员国就某一议题存在不同意见,该议题就会长期停留在日程上,无法取得任何实质性进展,一个明显的例子是俄罗斯的反对意见将上合组织开发银行变成了一项悬而未决的议题。³

中俄虽对协商一致的决策方式的态度不同,但背后的动机却是接近的,都希望拥有对上合组织议题的掌控权和在组织中的话语权。

由此可见,尽管中俄两个大国对待决策机制的态度不同,背后的动机却是接近的,都希望拥有对上合组织议题的掌控权和在组织中的话语权。中国学者提出的诸多改革方式,反映出中国改革协商一致原则的愿望。俄罗斯从反面利用了协商一致原则,将该原则当作否决权来使用,通过表达保留或否定意见,使成员国无法在俄不支持的议题上达成协商一致,从而阻碍某些议题的实现。俄罗斯在实践中也并未挑战协商一致的决策方式。

同样,协商一致原则在中亚国家手里,也成为影响决策过程的一张好牌。乌兹别克斯坦外交部下属国际关系中心主任阿里波夫(Aripov)表示,在上合组织中,小国的反对意见同样可使一项决定无法通过。⁴

1 邓浩:《新时期上海合作组织与全球治理》,《国际问题研究》,2020年第3期,第91页。

2 李进峰主编:《上海合作组织发展报告(2020)》,北京:社会科学文献出版社,2020年版,第42—43页。

3 И.Е. Денисов, И.А. Сафранчук. Четыре проблемы ШОС в свете вопроса о расширении организации // Вестник МГИМО-Университета. 2016. 3(48). С. 112-122.

4 «Все решения внутри ШОС принимаются на основе консенсуса» — Элдор Арипов. 22 июня 2017. <https://www.gazeta.uz/ru/2017/06/22/sco/>. 2021-07-31.

三、优先领域：安全与经济

上合组织为地区安全而生，后大力推动经济合作，然而其经济合作的步伐远远落后于安全与政治合作，这成了上合组织研究中一个被反复谈及的问题。在官方层面，经济合作仍然是上合组织一大优先推进领域，然而各创始成员国学者对此持不同看法。

中国一直主张在上合组织内部开展经济合作，然而上合组织框架内的经济合作成效不理想。2010年，中国最早提出成立上合组织开发银行的构想，多年来这一构想始终停留在“继续商谈”的状态，这背后的关键原因是中俄就银行法定资本的分配争执不下。中国倡议设立的亚洲基础设施投资银行（AIIB）转而在2015年成立，中国投票权达26.5624%。¹对此，莫斯科卡内基中心加布耶夫（Gabuev）分析，通过制定规则将上合组织开发银行设计成类似于世界银行、亚洲开发银行的结构，或许更符合俄罗斯的国家利益。²由于上合组织发展基金（专门账户）无法落地，中国于2014年成立丝路基金，并在次年建立了中国-哈萨克斯坦产能合作专项基金。简言之，中国在上合组织内未能实现的经济合作倡议，都以其他的形式在上合组织外得以实现，并且覆盖了上合组织大多数成员国。加布耶夫认为，若不是俄罗斯阻碍了上合组织内的经济合作进程，或许中国就会满足于上合组织框架内的经济合作潜力。³

关于俄罗斯不愿在上合组织框架下开展经济合作的原因，俄罗斯高等经济学院格伦·迪森（Glenn Disen）认为，由于在经济议题上中国有更大潜力和发言权，上合组织议题从安全向经济领域倾斜，则意味着俄罗斯向中国让渡领导权。⁴这也是导致中俄共同领导模式不稳定的因素之一。上合组织秘书处原副秘书长、莫斯科国际关系学院学者科纳洛夫斯基（Konarovsky）认为，在上合组织内部，中俄之间已经形成了不成文的分工，即俄罗斯负责安全，中国负责经济。这种角色分配总体上为中亚国家所欢迎。它们获得了可以周旋的广阔空间，从而可最大限度实现本国的政治利益和经济利益。⁵

1 AIIB, “Members and Prospective Members of the Bank,” 7 July, 2021, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>, 2021-07-31.

2 Габуев Александр. Больше, да хуже. Как Россия превратила ШОС в клуб без интересов. 13.06.2017. <https://carnegie.ru/commentary/71212>. 2021-07-31.

3 Габуев Александр. Приручить дракона // Россия в глобальной политике. 2015. № 1 Январь/Февраль. <http://www.globalaffairs.ru/number/Priuchit-drakona-17316/>. 2021-07-31.

4 Гленн Дисэн. Как устранить асимметрию // Россия в глобальной политике. 2017. № 2 Март/Апрель. <https://globalaffairs.ru/articles/kak-ustranit-asimmetriyu/>. 2021-07-31.

5 Конаровский М.А. Россия – ШОС: некоторые элементы стратегии // Вестник международных организаций. 2016. № 4. Т. 11. С. 150.

造成上合组织框架内经济合作不畅的另一个原因在于,中国迅速增长的经济实力给其他成员国带来了“不安全感”。包含俄、哈、吉三个上合组织成员国在内的欧亚经济联盟与中国签订的经贸合作协定并不涉及关税减让,理由是与中国进行自由贸易的条件不足。¹在俄方主动提出的欧亚经济伙伴关系协定谈判中,俄又以相关权限已让渡给欧亚经济委员会为由回避该问题。俄罗斯对中国商品竞争力的担忧显而易见。²

中亚方面,乌兹别克斯坦世界经济与外交大学高级研究员阿克拉姆·乌马罗夫(Umarov)批评,上合组织在经济合作方面说得多做得少,许多经济合作领域签订的文件没有得到完全执行。同时,这种趋势会导致上合组织陷入独联体一样的困境,沦为各国首脑聚会的俱乐部,更多讨论双边问题,而非讨论组织的问题。³

除经济合作以外,中亚国家积极参与议题设置,对上合组织提出了许多更新更具体的要求。发展程度更高的成员国提出了具有潜力的新的合作方向,例如创新创业、科技园区、节能环保等。与此同时,较为落后的成员国希望上合组织在减贫、交通基础设施、打击经济犯罪等问题上建立相关机制,为本国发展提供帮助。明确上合组织合作的优先领域,协调各方利益,达成务实合作,是上合组织亟待解决的一个问题。

四、地区属性：从中亚、南亚到欧亚

随着新成员国加入,上合组织的地区属性从小到大,从明确到模糊,创始成员国在扩员问题上的立场也各不相同。

成立之初,上合组织成员国为中国、俄罗斯,以及哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦四个中亚国家,可以说上合组织的地区属性是较为明确的。赵华胜认为,虽然俄罗斯地跨欧亚,中国位于东亚,但只有中亚及其周边地区才是上合组织的活动区域中心,也是上合组织政治地理依托所在。⁴俄罗斯学者也承认上合组织的地理重心在中亚,然而其强调中亚地区原是苏联的一部分,是今日俄罗斯的势力范围。因此,俄罗斯力图弱化中亚议题在上合组织中

1 ЕАЭС пока не готов переходить на преференциальный режим торговли с Китаем - министр ЕЭК. 16 сентября 2019. <https://www.belta.by/economics/view/eaes-poka-ne-gotov-perehodit-na-preferentsialnyj-rezhim-torgovli-s-kitaem-ministr-eek-362135-2019/>. 2021-07-31.

2 张子特:《“欧亚经济伙伴关系协定联合可行性研究”的探讨与思考》,《俄罗斯学刊》,2019年第1期,第62—73页。

3 Коронакратия: Стратегические дилеммы ШОС в мире после коронавируса. <https://minskdialogue.by/media/koronakratiia-shos-strategicheskie-dilemmy-shos-v-mire-posle-koronakrizisa>. 18 июля 2020. <https://minskdialogue.by/research/memorable-notes/koronakratiia-strategicheskie-dilemmy-shos-v-mire-posle-koronavirusa>. 19 июля 2020.

4 赵华胜:《上海合作组织:评析和展望》,北京:时事出版社,2012年版,第17页。

的地位,意在限制中国在中亚影响力的进一步扩大。俄罗斯传统上也一直阻止中亚和南亚经由阿富汗联通、整合,反对美国的“大中亚伙伴计划”“新丝绸之路”等。¹

对于印度和巴基斯坦加入上合组织的申请,一方面,俄罗斯认为两国的加入是扩大上合组织全球影响力的关键一步,符合俄希望上合组织成为全球性组织的期待;另一方面,俄罗斯不愿看到印巴加入后客观上导致中亚与南亚走近,无论这两国申请加入是出于政治、军事,还是经济方面的考虑。两相权衡后,俄罗斯最终选择了接受印巴加入。俄过去一直提防的“大中亚”渐成现实。²

随着2017年印度和巴基斯坦加入,2021年启动接收伊朗加入,上合组织突破了以中亚为基本区域的地理依托,基本议题也会出现南亚、中东等地区热点问题。面对扩员后上合组织新的地理范围,李进峰提出,从地理认同上,上合组织应该以欧亚地区概念代替中亚地区概念,以欧亚地理空间概念明确上合组织的新地理位置,培育和强化欧亚地区主义地理观念。³俄罗斯莫斯科国际关系学院科尔杜诺娃(Kortunova)也认为,俄罗斯应该将上合组织定位为一个“大地区”(макрорегиональная)组织,这个大地区就是欧亚地区。⁴科纳洛夫斯基建议,将上合组织打造成一个更有影响力、更具前景的欧亚地区组织。⁵

中亚四国是上合组织的创始成员国,在印巴加入前在成员国中占多数,是中俄都十分重视的地区。印巴加入之后,中亚国家开始担心自己被边缘化,在认知上坚持上合组织的中亚属性,在议题设置上仍然希望上合组织讨论以中亚地区为主的问题。乌兹别克斯坦参议院第一副议长萨法耶夫(Safaev)认为,印度和巴基斯坦并非与中亚无关的其他国家,而是基因上都与中亚相连的国家。中亚地区的大多数问题都可以通过与印巴的共同努力得到解决,尤其是阿富汗问题。⁶

随着新成员国的加入,中国认知中的上合组织从中亚扩大到欧亚,俄罗斯眼中的上合组织从欧亚扩大到全球,中亚则希望上合组织仍是中亚的上合组织。这种认知上的差异反映出各方形制各异的地缘政治版图构想。

1 И.Е. Денисов, И.А. Сафранчук. Четыре проблемы ШОС в свете вопроса о расширении организации.

2 И.Е. Денисов, И.А. Сафранчук. Четыре проблемы ШОС в свете вопроса о расширении организации.

3 李进峰主编:《上海合作组织发展报告(2020)》,第40页。

4 Роль России в ШОС и Центральной Азии: вызовы и возможности. Доклад «Валдай». Москва, декабрь 2014. <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/rol-rossii-v-shos-i-tsentralnoy-azii-vyzovy-i-vozmozhnosti/>. 2021-07-31.

5 Конаровский М.А. Россия – ШОС: некоторые элементы стратегии. С. 152.

6 «Все решения внутри ШОС принимаются на основе консенсуса» — Элдор Арипов. 22 июня 2017. <https://www.gazeta.uz/ru/2017/06/22/sco/>. 2021-07-31.

五、角色定位：全球性与地区性

上合组织未来是脚踏实地在所在地区中发挥作用还是迈向全球，在更大舞台上有所作为？对此，中俄两个主导国家持不同看法。

中国认为上合组织在地区和全球层面都能发挥相应作用，但更重视其地区作用。中国国家主席在上合组织元首理事会的历年讲话中，提及“地区”的表述多于“全球”和“国际”，尤其是地区安全、地区经济等地区事务。¹ 中国学者总体上认为，上合组织应当定位为地区组织。在头十年的发展中，上合组织很大程度上是一个内向型组织，即首先关注本地区内部的发展，不把超地区的问题列为具体目标。² 印巴加入后，冯玉军仍然认为，上合组织应当把更多精力和资源放在解决内部的安全问题、促进地区经济增长方面，而不是盲目地追求所谓的国际影响。³ 当然也有中国学者主张，新时期上合组织合作的重要议题和优先方向应包括全球治理、参与全球化、维护多边贸易体制等。⁴ 俄罗斯学者杰尼索夫与萨弗兰丘克分析，中国对待上合组织的策略反映出中国不是要创建新的国际体系结构，而是在现有的由西方主导的国际机制中扩大自身的存在与影响力，中国不想把上合组织变成与西方对抗的工具。⁵

俄罗斯则非常希望上合组织扩大成为全球组织。在《俄罗斯联邦对外政策构想》中，俄罗斯认为“非常有必要进一步巩固上合组织在地区和国际事务中的地位，扩大其组成规模”。⁶ 俄罗斯学者也认为，上合组织是多极世界中迅速形成的中心之一。但上合组织的全球定位和地区定位之间也不存在矛盾，可以同时

1 参见《盘点：历届上合组织成员国元首理事会上的“中国声音”》，人民网，2018年6月7日，<http://world.people.com.cn/n1/2018/0607/c1002-30041879.html>，2021年12月10日登录；《弘扬“上海精神” 构建命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第十八次会议上的讲话（2018年6月10日）》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5301804.htm，2021年12月10日登录；《凝心聚力 务实笃行 共创上海合作组织美好明天——在上海合作组织成员国元首理事会第十九次会议上的讲话（2019年6月14日）》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5404144.htm，2021年12月10日登录；《弘扬“上海精神” 深化团结协作 构建更加紧密的命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议上的讲话（2020年11月10日）》，http://www.xinhuanet.com/2020-11/10/c_1126723118.htm，2021年12月10日登录；《不忘初心 砥砺前行 开启上海合作组织发展新征程——在上海合作组织成员国元首理事会第二十一次会议上的讲话（2021年9月17日）》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5641337.htm，2021年12月10日登录。

2 赵华胜：《上海合作组织：评析和展望》，第25页。

3 葛军：《上海合作组织扩员：挑战和机遇》，第63页。

4 邓浩：《新时期上海合作组织与全球治理》，第76页。

5 И.Е. Денисов, И.А. Сафранчук. Четыре проблемы ШОС в свете вопроса о расширении организации.

6 《俄罗斯联邦外交政策构想》（2016年）第79条，参见http://cn.mid.ru/foreign_policy/founding_document/302，2021年7月31日登录。

实现。¹

中亚国家中的哈萨克斯坦奉行多方位外交，前总统纳扎尔巴耶夫（Nazarbayev）是欧亚经济联盟和亚信会议等机制的首倡者，面对多个地区组织并存的局面，他主张上合组织与其他地区和国际组织建立联系，继续合作。²这一看法反映出，中亚国家正是以兼具地区性和全球性的眼光看待上合组织的，这也是中亚国家看待地区合作机制的总体态度，包括欧亚经济联盟、“一带一路”倡议、美国的“大中亚计划”和“新丝绸之路”、欧盟的“中亚战略”等。中亚国家目前最需要的仍然是经济发展，因此既需要全球化，也需要区域化，关键是要通过外部伙伴，在本国利益、全球化、区域化之间找到平衡。³

上合组织成立以来，先后与多个地区组织或地区合作倡议并存，与其他组织在地域上或功能上的重叠也使得上合组织必须寻找新的定位与发展战略。中国学者长期注意研究上合组织与其他组织的关系，例如，上合组织与欧亚经济共同体、欧亚经济联盟及集体安全条约组织的关系等。“一带一路”倡议提出后，上合组织的未来角色也得到广泛关注。俄罗斯科学院世界经济与国际关系研究所波格丹诺夫（Bogdanov）认为，当前后苏联空间的众多“灵活联盟”（如欧亚经济联盟、集体安全条约组织、俄白联盟国家等）就像打开的“套娃”，虽有利于一些具体问题的实际解决，但这些“套娃”会对上合组织当前的议题构成干扰，包括地区安全问题。⁴未来如何处理好上合组织与其他地区组织的关系，也关乎上合组织的角色定位与影响力的发挥。

六、对外作用：上合组织于各国外交的意义

上合组织承载着成员国不同的期许，于各国外交的价值也不尽相同。李亮认为，与俄罗斯及其他成员国相比，中国赋予了上合组织更高的战略价值，将上合组织视为中国新时期对外战略的实施平台与样板工程，如果成员国间冲突使上合组织走向分散甚至分裂，中国的西部安全和周边外交均会失去重要平台，人类命

1 Шанхайская организация сотрудничества: модель 2014-2015: рабочая тетрадь. № 21/2015. М.: Спецкнига, 2015. 36 с.

2 Yerlik Ali, “20 years of Shanghai Cooperation Organization: A View from Kazakhstan,” *The Astana Times*, June 15, 2021, <https://astanatimes.com/2021/06/20-years-of-shanghai-cooperation-organization-a-view-from-kazakhstan/>, 2021-07-20.

3 И.Е. Денисов, И.А. Сафранчук. Четыре проблемы ШОС в свете вопроса о расширении организации.

4 Богданов Константин. Время ad hoc? // Россия в глобальной политике. 2019. № 2 Март/Апрель. <https://globalaffairs.ru/articles/vremya-ad-hoc/>. 2021-07-31.也有中国学者认为这种呈“意大利面碗”的局面是一种“制度过剩”，会使实质合作受到影响，见李巍：《东亚经济地区主义的终结？——制度过剩与经济整合的困境》，《当代亚太》，2011年第4期，第6—32页。

运共同体理念和“一带一路”建设也会受影响。¹

与中国相比,上合组织从来不是俄罗斯在中亚乃至欧亚地区唯一的制度工具,也不是主要的制度工具。俄罗斯科学院远东所库林采夫(Kulintsev)认为,在俄罗斯“转向东方”战略中,上合组织因其覆盖的地理范围充当了俄罗斯处理与亚洲和东方关系的机制。此外俄罗斯还想利用上合组织捍卫和保护俄罗斯的价值取向,防止其他价值观的渗透。²

而在受到制裁的背景下,俄罗斯往往把上合组织看得更为重要。2018年4月,俄罗斯民调机构列瓦达中心的调查显示,自2017年3月以来,认为国家处于国际孤立之中的俄罗斯人数达到新高,占受访者数量的56%。加布耶夫认为,上合组织对于被制裁的俄罗斯既具有象征性的意义,又有实际意义。一方面,在不利的国际环境下,上合组织是俄罗斯突破美欧施加的外交封锁的重要平台;另一方面,在上合组织框架内与中国合作可以使俄罗斯获得中国可观的金融资源与新的经济增长点。³俄罗斯国际事务委员会主任安德烈·科尔图诺夫于2018年5月预测,次月在中国青岛举办的上合组织峰会将是一个转折点,届时有孤立感受的俄罗斯人数可能降低。⁴

中亚成员国普遍对地区组织政治化较为敏感,对上合组织的期许更多放在务实合作上。上合组织哈方国家协调员阿里·叶尔利克总结,哈萨克斯坦参与上合组织的几大优先事项包括加强地区安全、发展经济合作、扩大与实现中亚地区的过境与运输潜能,以及加深成员国之间的人文联系。⁵塔吉克斯坦总统战略研究中心副主任穆哈玛德佐达(Muhammadzoda)回顾塔加入上合组织20年的发展,认为上合组织具有提高区域合作水平的巨大潜力。⁶

1 李亮:《上海合作组织建立成员国间冲突调解机制初探》,《俄罗斯研究》,2020年第3期,第19—53页。

2 Кулинцев Ю.В. Роль ШОС в российском «развороте на Восток» // ШОС в системе безопасности в Евразии: проблемы многостороннего взаимодействия. М.: ИДВ РАН. 2020. С.195-208.

3 Габуев Александр. Уфы, друзья: почему ШОС и БРИКС значат для России больше, чем для других участников. 8.07.2015. <https://carnegie.ru/commentary/60620>. 2021-07-31.

4 Число признающих международную изоляцию страны россиян достигло максимума. 14.05.2018. <https://www.levada.ru/2018/05/14/chislo-priznayushhih-mezhdunarodnuyu-izolyatsiyu-strany-rossiyan-dostiglo-maksimuma/>. 2021-07-31.

5 Yerlik Ali, “20 years of Shanghai Cooperation Organization: a View from Kazakhstan.”

6 Шанхайская организация сотрудничества во внешней политике республики Таджикистан: уникальный опыт сотрудничества, достижения и дальнейшие перспективы. Тезисы выступления Замдиректора ЦСИ при Президенте РТ д.п.н., Мухаммадзода П.А. на международной онлайн конференции «Двадцать лет Шанхайской организации сотрудничества: воспоминания и перспективы», 24-25 июня 2021г., г. Шанхай. <https://mts.tj/ru/2314/news/>. 2021-07-31.

表 1 中、俄及中亚国家在上合组织六大问题上的观点对比

问题领域	中国	俄罗斯	中亚国家
权力结构	中俄主导	俄主导	中俄印主导
决策机制	突破协商一致	协商一致	协商一致
优先领域	安全、经济	政治、安全	安全、经济
地区属性	中亚、欧亚	欧亚	中亚
角色定位	地区组织	全球组织	两者兼有
对外作用	战略性	策略性	务实性

资料来源：作者自制。

七、结语：对中国的启示

通过本文的研究可以发现，在各个时期，面对各种复杂的现实问题，俄罗斯和中亚国家都十分关注中国的立场，注重对中国的参与进行分析解读，学者、媒体、民众所持态度不尽相同，其中有些属于误解、误读。上合组织是中国与俄罗斯、中亚及南亚重要的对话平台，中国应更为鲜明地表明自己的立场，尤其是在事关上合组织未来发展的重大问题上的立场。

中国参与上合组织20年来，积累了参与地区事务、构建地区秩序的宝贵经验。展望未来，中国必须继续发挥负责任大国的引领作用，把握住上合组织的发展方向。在组织的权力结构方面，努力协调与新老成员国之间的关系，使权力结构达到和谐稳定。在决策机制和优先领域上，突破协商一致势必遇到极大阻力，建议从议题设置上入手，在难以协调的问题上有所取舍。在地区属性与角色定位上，在大而全和小而精之间慎重选择，发挥出上合组织的优势。和而不同，求同存异，才能使上合组织实现最大的效用，更好地服务于中国的国家利益。