

专题：建国70周年中国外交(1)

上海合作组织转型的必要性及其前景论析

杨成

内容提要：在新的历史条件下，上海合作组织的转型变得日益迫切和必要。在全球层面上，国际秩序重构、国际体系转型和国际权力转移，以及这些进程的加速效应所带来的不确定性，导致国际秩序构建的地区转向。地区在“多秩序世界”中独立价值的上升，以及地区性国际组织作用的相应提高，都要求上海合作组织启动转型。在地区层面上，全球大国和主要地区大国相继提出欧亚地区一体化方案并构成彼此竞争格局，以及中亚国家重新出现地区整合的新趋势，都意味着上海合作组织亟需新的发展议程。在国别层次上，上海合作组织吸收印度和巴基斯坦成为全权成员。组织内部权力结构的重组是上海合作组织加快转型的最直接动力。长期看，上海合作组织的国际影响力和历史地位在相当大程度上取决于其转型的节奏、方法与实践。

关键词：上海合作组织 地区秩序 失序 转型 权力结构

导言

上海合作组织成立于2001年，是在中国与苏联相关加盟共和国的边界谈判进程中，逐步累积信任而自然演化出的新型国际合作制度。该组织成员国在地理位置上相互接壤，共同创建了以“上海精神”为核心的合作规范。上海合作组织内部形成了中俄“双引擎”共同牵引的权力结构，从成立伊始就具备政治、经

杨成 上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授，山东大学俄罗斯与中亚研究中心研究员。

本文为2017年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《“一带一路”背景下中国特色周边外交理论与实践创新研究》(项目批准号: 17JZD035)的阶段性的成果。

济、安全等多轮驱动的复合型合作框架。上海合作组织成立10多年来,同时扮演了地区和平的提供者、地区稳定的塑造者、地区发展的推动者和地区繁荣的驱动者等多重角色,在欧亚地区事务中发挥着日益重要的作用,引起了广泛的国际关注。上海合作组织的诞生和发展在相当大程度上挑战了以欧盟为代表的国际组织模式,以及基于民主政体类型及其理性互动为假定的西方普遍主义认知,提供了一种不同文化类型和规范背景下同样运作良好且不断产生强大外溢效应的国际制度发展模式。¹进一步而言,上海合作组织的成立是非西方世界在冷战结束后发生的最重要事件之一,重要之处不在于创造了一个新的国际性地区组织,而是它不仅在制度上,而且在思想上创造了一种新的方法,为国际关系民主化、为国家间和地区内人民关系的改善,奠定了永久的可持续发展的基础。²

与此同时,上海合作组织也面临所有国际组织在其发展周期中不可避免的“中段陷阱”挑战,即新兴国际组织在完成规章制度等初始阶段的建设后,在推进更具实质意义的合作方面,可能遇到了越来越多的由于“协商不一致”而导致的效率降低问题,在利益协同方面,也有可能面临着合作越深入矛盾分歧越多的后续动力不足的困境。³俄罗斯顶级战略研究学者、国防与外交委员会名誉主席卡拉加诺夫(Sergei Karaganov)最近直接用“休眠”一词来形容上海合作组织的发展现状。⁴而已故俄罗斯资深外交家、俄总统上海合作组织事务特别代表、俄外交部无任所大使沃罗比约夫(Vitaliy Vorobyev)也曾对上海合作组织作为丝绸之路经济带与欧亚经济联盟对接的首要平台深表疑虑。⁵有学者指出,上海合作组织在中亚地区主义中的中心地位和组织的有效性之间并无直接联系。⁶美国哥伦比亚大学教授亚历山大·库利(Alexander Cooley)是典型的怀疑论者,坚持认为扩员后的上海合作组织将成为“一个只具有象征意义的组织,而非任何实质性区域整合或合作解决问题的工具”。⁷

在此背景下,上海合作组织主要成员国的学术界和决策界开始将上海合作

1 Hossein Aghaie Joobani, "The Shanghai Cooperation Organization in Light of Organization Theory," *E-International Relations Students*, Feb 22, 2013, <http://www.e-ir.info/2013/02/22/the-shanghai-cooperation-organization-in-light-of-organization-theory/>, 2019-02-01.

2 杨成:《“上海精神”与上海合作组织的中长期前景》,2011年5月27日在中国国际问题研究基金会于上海举办的“庆祝上海合作组织十周年国际研讨会”上的发言。

3 杨成:《制度累积与上合、金砖发展的“中段陷阱”》,《世界知识》,2015年第15期,第39页。

4 卡拉加诺夫在2018年4月25日举行的瓦尔代国际辩论俱乐部中俄分会期间的评论发言。

5 沃罗比约夫大使与笔者在2016年3月26日举行的瓦尔代国际辩论俱乐部论坛中俄分会期间的讨论。

6 Jeffrey Reeves, "The Shanghai Cooperation Organization: A Tenable Provider of Security in Post-2014 Central Asia?" *Asia-Pacific Center for Security Studies*, June 2014, p.3, <http://apcss.org/wp-content/uploads/2014/06/SCO-REEVES-2014.pdf>, 2018-08-18.

7 转引自 Eleanor Albert, "The Shanghai Cooperation Organization," October 14, 2015, <https://www.cfr.org/backgrounder/shanghai-cooperation-organization>, 2018-09-02.

组织转型的问题提上议事日程。¹ 俄罗斯著名学者亚历山大·卢金(Alexander Lukin)强调,在新的地缘政治条件下,上海合作组织必须经历重大变革,即从一个专注于协调俄罗斯、中国与中亚国家间关系的组织演变成一个更广泛的地区整合机制,为欧亚大陆东部的非西方大国提供一个平等调和的平台,基于与西方利益不同,在一些问题上尽可能形成对西方的共同立场。² 应该指出,这些讨论并没有否认上海合作组织过去十几年在欧亚地区治理中的重要成就,只是更多地从学术和实务两个层面探讨如何更有效地发挥该组织在地区秩序重构中的作用。

上海合作组织的诞生和发展始终嵌入在后冷战时期国际格局调整和欧亚地区地缘政治经济重组进程之中,苏联解体等外在环境的急剧变化在体系层面上构成了对上海合作组织前身——“上海五国”的强烈塑造作用。在相当大程度上,上海合作组织的议程设置不是一个自上而下、预先设定的方案,而是在不断的“试错”过程中经由成员国的反复沟通、磋商,并最终根据“协商一致”原则予以确认的公共产品。³ 可以认定,上海合作组织的发展并非按照预定设计方案推进,而是由共同价值观和独特的发展方式的自然演化进程。国际组织研究的三种基本路径中,历史制度主义对上海合作组织的解释力相对要更强、更合理。承认这一假定也意味着,在经历“上海五国”机制五年塑形和上海合作组织十八年发展后,这一迥异于西方主导的国际组织模式的制度安排,在未来演变中也必须高度重视组织内外部发展环境的同步变化。

基于此,要客观评估上海合作组织的未来发展潜力,并有针对性地设置新的议程,就必须对影响该组织发展的关键因素进行系统测评。而作为一个后冷战时期在欧亚大陆成长和发展起来的新型国际制度,上海合作组织所处的国际、地区和成员国三个层次的发展环境在很大程度上决定了该组织在发展路径上的可能选择。本文的基本思路是借助全球、地区和国别的三重维度梳理上海合作组织所面临的发展环境变化,据此阐明其转型的迫切性和必要性,并在此基础上对该组织的发展前景予以展望。

一、上海合作组织转型的迫切性和必要性：全球层次

在全球层面上,国际秩序重构、国际体系转型和国际权力转移及这些进程的

1 Сабрина Базылева, Трансформация ШОС — позиция Узбекистана/ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА №6 (104) 2016, СС, 110-113.

2 Alexander Lukin, “Shanghai Cooperation Organization: Looking for a New Role,” *Russian in Global Affairs*, July 10, 2015, <http://eng.globalaffairs.ru/valday/Shanghai-Cooperation-Organization-Looking-for-a-New-Role-17576>, 2018-06-09.

3 在笔者看来,上海合作组织的发展甚至可以视为邓小平推动中国改革的“摸着石头过河”哲学在这一国际实践中的外向化进程。

加速效应所带来的不确定性，导致未来日益转向基于地区的多秩序世界，这大大提升了地区和特定地区性国际组织的价值。

21世纪以来，尤其是近年来，国际环境的混乱所导致的失序（disorder）进一步凸显了地区及地区秩序对过渡时期国际秩序演变的重要影响。越来越多的学术文献开始探讨美国主导的自由主义秩序危机及美国相对衰落的现实和绝对衰落的前景问题。¹ 2015年慕尼黑安全会议的主题——“崩溃的秩序，不情愿的监督者？”足以表明世界失序已经从一个学术命题过渡到政策难题。² 曾经在国际事务中发挥主导作用的西方大国已经逐渐意识到，苏联解体后美国哲学家弗朗西斯·福山（Francis Fukuyama）的“历史终结论”和理查德·奥布莱因（Richard O’ Brien）的“地理终结论”所假定的国际制度同质化演变并未成为现实；³ 相反，西方自以为经由二战初步建立并在冷战胜利后最终确立绝对优势的一整套规范和制度正在面临前所未有的严峻挑战。作为福山思想的对立面，美国的政治学家肯·乔维特（Ken Jowitt）当年所宣称的东欧剧变、苏联解体标志着世界进入不可预期的“再次失序”时代重新回到了战略家的视野，一种“日益陌生、复杂且危险”“现有的边界会遭到破坏和改变”的“创世纪环境”已经不再被视为梦中呓语。⁴ 更糟糕的是，虽然“单极时刻”⁵ “新美国世纪”⁶ 的美梦已经破灭，但面对全球权力格局的新变化，西方无论在心理上，还是在制度政策上，都没有做好准备。

相较于17—18世纪的威斯特伐利亚国际秩序、欧洲在19世纪的大国协调国际秩序和20世纪的冷战两极体系以及与后冷战初期的西方主导国际秩序，新世界的失序本质上极有可能体现为一种来源多元的复合型矛盾结构：“主张超国家

1 参见Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York: W.W. Norton & Company, 2008; Henry Kissinger, *World Order*, London: Penguin Books, 2014; Andrew J. Bacevich, *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism*, New York: Holt Paperbacks, 2009; Martin Jacques, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, London: Penguin Press, 2009; G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011; Charles Kupchan, *No One’s World*, Oxford: Oxford University Press, 2012; G. John Ikenberry, “The End of Liberal International Order?” *International Affairs*, Vol.94 Issue 1, 2018, pp.7-23.

2 Wolfgang Ischinger, *Collapsing Order, Reluctant Guardians?* Munich Security Report 2015, January, 2015.

3 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press, 1992; Richard O’ Brien, *Global Financial Integration: The End of Geography*, New York: Council on Foreign Relations Press, 1992. 这两位有着不同学科训练的思想家在1992年不约而同地提出了逻辑相似的学说，即认为苏联的解体宣告了一个全球化的、技术上互联互通的人类共同体的到来，也表明建立在民主和自由经济基础上的社会秩序迎来了狂飙突进式的重大胜利并向全球各地拓展，地区间的差异将被最大限度地消除。

4 Ken Jowitt, *New World Disorder: The Leninist Extinction*, Berkeley: University of California Press, 1992, p.264.

5 Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990/1991.

6 “Obama Predicts a ‘Great American Century’...” May 23, 2012, <https://www.weaselzippers.us/114829-obama-predicts-a-great-american-century/>, 2018-09-11.

的全球治理与捍卫国家主权理念传统的威斯特伐利亚和平的角力；前所未有的国家间的相互依赖对国家边界的消解与以国家边界为外延的民族主义复兴和国家回归的角力；更强调合作共赢的新经济地理学的兴起与更崇尚零和博弈的地缘政治理念复苏的角力。”¹ 一个体现国际无政府状态和可能回归战争的“卡尔时刻”似乎正在隐约地浮现，乌克兰危机、英国脱欧危机，以及特朗普等新民粹主义力量在美欧等地的强势崛起，都预示着一个更为不确定的世界已经来临。此时的历史似乎出现了和冷战结束后逻辑不同的钟摆运动，以生产、交换、消费循环为中心，以合作为主的地缘经济的良性竞争有可能被传统地缘政治的对抗特征所替代，“新冷战”的幽灵开始“借尸还魂”。这在很大程度上意味着现实主义传统的强势回归，追求国家物质利益日益被主要大国列为绝对优先方向，无政府状态和权力均衡重新被视为构建全球秩序的基本原则。² 约翰·伊肯伯里等人认为，美国主导的自由主义国际秩序的基本组织逻辑具有足够韧性，足以容纳中国等新兴国家而不被全盘推翻，这种乐观主义³ 受到了越来越多的质疑，这也构成了“修昔底德陷阱”论⁴ 日益流行且渐具“自我实现”趋势的宏大背景。

受普京总统大力支持的瓦尔代国际辩论俱乐部于2004年成立，该俱乐部2016年年会曾专门讨论世界失序问题，俄罗斯高等经济学院著名美国问题专家德米特里·苏斯洛夫的报告充分反映了俄方对于世界失序的悲观预期。报告认为，国际形势处于“战前状态”，如果相关大国处置不当，新“三十年战争”的可能性不能排除。苏斯洛夫认为，特朗普的当选和美国国内政治的演变，以及特朗普外交将会加速催生基辛格所描述的“多秩序世界”，即世界上将形成基于不同规则、规范和标准的地区和跨地区空间，多数情况下这些空间的边界厘定十分严格，不允许其成员国同时参与不同规则和规范的其他机制。由此，欧亚地区、欧洲大西洋地区、亚太地区、中东地区等各地区重心将从过去的个别大国转为地区政治经济共同体或联盟。在俄罗斯知识界看来，用“多极世界”来形容当前和未来的世界格局已经不准确了，强调不同地区秩序共同构建的“多秩序世界”才是新常态。由此，重建新的“威斯特伐利亚条约”体系将别无选择，即在全球层面上通过建立新的条约体系，承认其他政治经济秩序的正当性、放

1 杨成：《提高中国外交的议程设置能力——构建国际关系新格局的关键》，《文化纵横》，2016年第2期，第24页。

2 Robert Kagan, "Superpowers Don't Get to Retire," *New Republic*, May 26, 2014.

3 [美]约翰·伊肯伯里：《自由主义利维坦：美利坚世界秩序的起源、危机和转型》，赵明昊译，上海：上海人民出版社，2013年版。伊肯伯里等学者依然对自由主义国际秩序所拥有的弹性保持了相对的乐观主义判断，但开始承认中美之间可能的意识形态竞争对这一美国主导的战后秩序的巨大冲击。参见 G. John Ikenberry, "Liberal World: The Resilient Order?" *International Affairs*, Vol.94, Issue 4, 2018, pp.16-24.

4 Graham Allison, "The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?" *The Atlantic*, Sep 24, 2015, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>, 2018-10-15.

弃强加于人的逻辑，以求各地区秩序不仅能和平共存，且还能相互协作应对共同威胁。¹

俄罗斯学术界和政策界对世界失序的担忧，不仅是出于乌克兰危机之后俄与西方关系持续走低的现实考虑，这在相当大程度上佐证了后冷战时期国际关系研究“地区转向”的正确性。冷战在物理层面上的终结提供了跨越民族国家体系重构国际与地区权力格局的可能性，加上全球化和地区一体化议程在后冷战时期的不断推陈出新及具体化，国际社会的发展越来越被地区动力所操控，国际关系的核心问题——冲突与合作——主要体现在各地区事务之中，因此，地区在国际关系理论和国际问题研究的分析框架内获得日益多的关注与重视。换言之，两极体系的终结和国际新秩序建设的空转，进一步彰显出各地区对于转型中的国际体系的独立价值。地区现象已成为世界政治经济更明显的特征。

尤为重要的是，在国际格局权力分配正发生重大变化的情况下，地区往往是大国博弈的主要场所。从中长期看，国际秩序重构、国际体系转型和全球权力转移的不确定性越突出，地区在国际政治中的作用就会越突出。未来世界格局中新兴地区的发展至关重要，人类完全可能生活在一个“多地区国际体系”中。²主要大国日益重视其所在地区并致力于构建由其主导的地区秩序，这似已成为当今国际格局发展的主流趋势，马赛克式的“多秩序世界”正在初露端倪。

国际格局的这种新发展态势为上海合作组织的未来发展提供了重要的外部发展环境，在地区逐渐成为主要大国竞争与合作的重要舞台的前提下，以中亚为核心并向南亚等地逐步拓展影响力的上海合作组织对于其成员国的意义更为重大。上海合作组织拓展新的合作，适应全球层面的多地区/多秩序转变，这种必要性和迫切性较以往更加突出。这要求上海合作组织的政策决策者们发展新思路，表现出更多的创造性和适应能力。

二、上海合作组织转型的迫切性和必要性：地区层次

在地区层面上两个加速发展的平行趋势要求包括上海合作组织在内的任何致力于在欧亚地区发展的国际和地区组织都必须尽快做出相应调整，校准其发展目标和具体议程，以免在新的地区秩序生成过程中被边缘化。

近年来，欧亚地区形势加速发展主要表现为跨欧亚一体化议程的风起云涌和中亚内向型一体化的重启，这为上海合作组织的未来发展提供了机遇和挑战，也

1 Дмитрий Сулов. Мирное устройство: Quo Vadis? В поисках глобального Вестфалья// Валдайские записки. Специальный выпуск. Ноябрь, 2016.

2 Andrew Hurrell, "One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society," *International Affairs*, Vol. 83, No. 1, 2007, p. 128.

对该组织的自我改进提出了全新的要求。

首先,以“一带一路”为代表的诸多地区整合倡议的先后出炉,尽管并非有意,但在事实上导致了上海合作组织出现相对边缘化现象。如果不能做出有效应对,很有可能进一步加剧这种边缘化。

整体而言,苏联解体后的20多年间,欧洲、北美以及亚太地区这三个全球化中心的互相依赖不断加深,且各自对周边地区的辐射和吸纳作用日趋增强。原先欧亚大陆中部和北部的漏洞,似乎正在被一个新的连接欧洲、前苏联以及中国等东亚国家的全面网络所填充。因此,欧亚大陆原本清晰的欧洲和亚太地区的地理界线,随着这种新的合作网络的构建而变得日益模糊。¹ 跨欧亚大陆的一体化第一次有了可行性。主要大国就此提出的各种合作方案体现了它们对地区整合本质的地理想象,尽管在结构上呈现出某种天然的竞争性,但依然存在合作的机遇和空间,甚至在某种程度上,体现了联结、跨界和越轨等特征。旨在把不同知识领域、不同立场,以及理论和实践联结起来,创造新的人类生存发展实践的“地理想象”² 学的出现,为跨欧亚一体化提供了新的学理基础,这也是上海合作组织未来发展的重要知识背景。

上海合作组织致力于多轮驱动,覆盖政治、经济、安全、人文等领域,具有复杂制度安排特征的多功能合作模式。与其相比,中国倡导的“丝绸之路经济带”、俄罗斯倡导的“欧亚经济联盟”、美国推出的“新丝绸之路战略”、欧洲的中亚长期战略,以及韩国的“欧亚倡议”等都表现出较高的制度弹性,呈现出鲜明的功能主义特征。这些倡议对成员国的限制性条件较少,加上大多集中在较为单一的议程,因而更易奏效,也更易产生好的激励效应和示范效应。

更为关键的是,上海合作组织自“上海五国”发展时期起,中俄两国就起到双引擎推动作用,如今中俄两国在欧亚地区都拥有了新的议程设置,这必然对上海合作组织产生一定的冲击和消解作用。中国的“一带一路”倡议已经被列入了十九大报告,成为中国的绝对优先发展方向。俄罗斯也试图以欧亚经济联盟为核心,建立“大欧亚伙伴关系”,范围包括上海合作组织和东盟,未来还将包括欧盟以及印度、伊朗等地区强国,以克服乌克兰危机以来日益固化的战略被动态势。

中俄的跨欧亚合作网络计划有共通之处:一是都想构建连接从东至西横跨欧

跨欧亚一体化议程的风起云涌和中亚内向型一体化的重启,为上海合作组织的未来发展提供了机遇和挑战,也对该组织的自我改进提出了全新的要求。

1 以研究后苏联空间一体化见长的俄罗斯学者利布曼和维诺库罗夫二人的研究成果对此问题做了充分阐释。参见 E. Vinokurov, A. Libman, *Eurasian Integration: Challenges of Transcontinental Regionalism*, Basingtoke: Palgrave Macmillan, 2012。

2 参见胡大平:《地理想象力和空间生产的知识—空间转向之理论和政治意味》,《天津社会科学》,2014年第4期。

亚大陆的包含资源、物流、商品、生产、消费等要素的复合型合作网络；二是都强调了多边合作框架；三是都突出了中央欧亚在连接全球经济主要引擎——东亚和欧盟的不可替代的枢纽作用；四是都以发展而非简单的计量意义上的数据增长为绝对优先目标；五是都不再将本国利益最大化作为核心指标，而更强调相对利益的获取；六是不再突出传统的“非西方世界”的替代性选择，而将包括中东欧和西欧在内的广义上的西方世界重要部分纳入合作框架，以有限的普遍主义代替了绝对的特殊主义传统路径。¹ 两国也达成上海合作组织将作为“丝绸之路经济带”和“欧亚经济联盟”对接首要平台的战略共识，但如何将此理念转化为上海合作组织的具体议程，仍存在一定变数。正如上文所述，参与过中苏边界谈判并作为多年上海合作组织国家协调员的资深俄罗斯外交官沃罗比约夫大使也质疑该组织可能发挥的功能会较为有限。在他看来，中方的倡议并不是一体化方案，至少在相当长时期内也没有建立任何新的国际组织的意图，且中方只是“丝绸之路经济带”的主要建设方之一，需要协调其他参与方的利益诉求。一个虚体的倡议与一个实体的机构怎样合作、一个去国家中心的方案和一个国家中心主义的国际机制如何合作在国际上尚无先例，需要有很多创新思维。这样一来，上海合作组织要想搭乘“丝绸之路经济带”共建的快车就遇到了行动力有限的挑战。²

其次，在乌兹别克斯坦米尔济约耶夫总统执政后，中亚一体化议程重新具备了可能性，新的地区身份和地区性呈现从过去的碎片化向马赛克化转型的趋势，并有可能在较短时间内产生短平快的正面效应。这在地区层面上构成了影响上海合作组织发展的一个新因素。

后苏联时期国内外对中亚地区的学术和政策性研究成果一直都更强调其内在的不稳定性的本质和长期碎片化的演变趋势。³ 以至于有学者对夸大地区安全威胁的“危险话语”进行批评，认为这些话语过高估计了伊斯兰武装分子、恐怖组织和有组织犯罪对地区外部安全环境的负面影响。⁴ 尽管如此，中亚地区在苏联解体后显然面临严重的政治和社会紧张局势，包括地区各国围绕水资源分配和边界问题产生的冲突；威权国家与多民族社会之间冲突，以及因跨界民族问题诱发的低烈度国家间冲突；伊斯兰复兴运动对中亚世俗国家的冲击和挑战，以及“伊扎布特”等伊斯兰极端主义势力跨境流动产生的国家间矛盾；俄罗斯与西方之间

1 Yang Cheng, "The Fate of Far East in the Emerging Greater Eurasia: When China's Silk Road Initiative Meets Russia's Trans-Eurasian Belt Razvitie Project," Presentation at Vladivostok, May 23, 2015.

2 沃罗比约夫大使与笔者在2016年3月26日举行的瓦尔代国际辩论俱乐部论坛中俄分会期间的讨论。

3 Sally N. Cummings, *Understanding Central Asia: Politics and Contested Transformations*, New York: Routledge, 2012; Под редакцией Е.Т. Карина, «Центральная Азия – 2020: четыре стратегических концепта»// Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, Астана, 2015.

4 J. Heathershaw and N. Megoran, "Contesting Danger: A New Agenda for Policy and Scholarship on Central Asia," *International Affairs*, Vol. 87, No. 3, May 2011, pp. 589-612.

因争夺在中亚的比较优势而时常引发的地缘政治紧张局势。¹

中亚各国相对或绝对意义上的小国属性，也导致域外大国在制定该地区政治和安全议程方面发挥着决定性作用。国际法上的独立主体性与事实上的部分客体性并存，这在相当程度上决定了中亚各国难以发展自己的区域组织。与“积极转向增加合作、整合、趋同、捆绑和相互认同”的地区化过程²相反，中亚各国在苏联解体以来的大多数时间内彼此日益疏远，只是出于政治需要，各国才在上海合作组织等国际机制框架内或展示与俄罗斯和中国的团结。尽管域外大国经常启动新的地区一体化倡议，但它们要么无效，要么反而加强了中亚各国间的内在裂痕。这种“失败的”地区合作一再被证明给地区内国家造成了沉重的社会和经济后果。³

乌兹别克斯坦的外交政策是中亚地区内一体化的风向标。乌兹别克斯坦首任总统卡里莫夫一改苏联晚期和苏联解体初期推动地区主义的热忱——他曾于1993年在首都塔什干承办中亚国家领导人峰会，并且将苏联时期的“中部亚细亚”称谓改为今天的“中央亚细亚”——他转而认为乌兹别克斯坦处于众多存在种族、人口、经济和其他问题的国家包围之中。按照英国学者尼克·梅格兰(Nick Megoran)的说法，卡里莫夫在可以和邻国友好相处的地缘政治认同方面迅速发生转变，认为乌成为无政府海洋中随时可能被淹没的文明孤岛。⁴于是，哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫两次推动中亚一体化的尝试——中亚经济联盟和中亚国家联盟——最终在俄罗斯的介入下都宣告失败。⁵

2016年底，米尔济约耶夫接替卡里莫夫就任总统后，转而奉行睦邻友好政策，开始主动修复与中亚邻国的关系。他的首次出访和次访对象分别是土库曼斯坦和哈萨克斯坦，这具有重要的象征意义。2017年9月联大会议期间，米尔济约耶夫总统首倡中亚国家领导人非正式会晤，随即得到了中亚地区最具威望的老牌政治家哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫的积极响应。⁶最终，哈萨克斯坦、吉尔吉

1 А.Целикин. Взаимоотношения государств Центральной Азии. Конфликтный потенциал региона// Центральная Азия. Геополитика и экономика региона. Москва.: 2010, СС. 99-120.

2 Roy Allison, "Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia," *International Affairs*, Vol.80, Issue 3, 2004, p.465.

3 K.Collins, "Economic and Security Regionalism among Patrimonial Authoritarian Regimes: The Case of Central Asia," *Europe-Asia Studies*, Vol.61, Issue 2, 2009, pp.249-281.

4 转引自 N. Megoran, *The Critical Geopolitics of Danger in Uzbekistan and Kyrgyzstan*, *Environment and Planning, D: Society and Spaces*, Vol.28, Issue 3, 2005, pp.561-562。

5 Bilahari Kausikan, Fred Starr, and Yang Cheng, "Asia's Game of Thrones, Central Asia: All Together Now," *The American Interest*, June 16, 2017, <https://www.the-american-interest.com/2017/06/16/central-asia-all-together-now/>, 2018-06-07.

6 2017年11月17日，哈萨克斯坦总统战略所副所长库什库姆巴耶夫(Санат Кушқұмбаев)在接受笔者访谈中详细介绍了哈乌双方就此展开的良性互动和具体共识。

斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦四个中亚国家的元首以及土库曼斯坦总统代表于2018年3月15日在哈国首都阿斯塔纳举行非正式工作磋商,这也是最近13年来中亚领导人再次在没有域外国家元首参与下,就地区合作中的重要议题交换意见,预示着中亚国家间的关系正在进入一个全新的阶段。

中亚国家间合作的重启对于上海合作组织而言是一个地区层面的新因素,这一首倡于乌兹别克斯坦的合作外交在某种程度上是该地区成员国对上海合作组织扩员可能导致该组织的中亚属性被稀释的一种反应。即便这仅仅是中亚国家尝试独立推进更紧密合作的“低配版一体化”,¹但中亚五国间的合作若能维持当前态势并从非正式制度过渡到正式制度,上海合作组织框架内中亚各国就可能形成集体谈判立场,从而给权力结构不对称的上海合作组织演变带来新的变数。

三、上海合作组织转型的迫切性和必要性:国别层次

在国别层面上,由于上海合作组织扩员形成了全新的组织内部权力结构,该组织必须采取全新的决策模式和共建路径,才能避免一般国际机制难以逃避的“中段陷阱”。

印巴的加入改变了上海合作组织的内部权力架构,对其发展带来了新的不确定性。这也是上海合作组织必须进行相应转型的最直接原因。

上海合作组织乌法峰会接纳印度和巴基斯坦加入上海合作组织后,经过2016塔什干峰会和2017年阿斯塔纳峰会的程序推进,印度和巴基斯坦于2018年6月首次以正式成员国身份出席青岛峰会。一方面,这对上海合作组织的发展具有指标性意义,展示了该组织的活力。另一方面,印巴的加入显然已经改变了上海合作组织的内部权力架构,对其发展带来了新的不确定性。在相当大程度上,这也是上海合作组织必须进行相应转型的最直接原因。

理论上讲,上海合作组织的整合有以下几种方案:一是在保持成员国规模现状的基础上,继续坚持开放性原则,直至扩员时机成熟。这种做法的出发点是,一味追求在扩员问题上“提速”可能有损于上合组织。²积极稳妥地增加观察员国与对话伙伴国既可以消除对上海合作组织封闭性的疑虑,又能避免外来因素冲击组织内部整合,这应该是上合组织的优先选择。二是在一定条件的前提下谨慎扩员。这种主张的出发点是上合组织必须像欧盟、北约等成熟的国际组织一样规定加入组织的各种条件和程序,每个成员都要承担一定量的严格义务。上合组织

1 王聪:《低配版的“中亚一体化2.0”启动》,《世界知识》,2018年第8期,第32—33页。

2 Портяков В. Я. Обсуждение. Об аналитической записке «Шанхайская организация сотрудничества: структурное оформление и перспективы развития». Актуальные проблемы российско-китайских отношений и пути решения (материалы круглого стола)// Аналитические доклады. Выпуск 1 (6)/2006. Центр исследований Восточной Азии и ШОС.

在吸收印度或者巴基斯坦作为正式成员国之前，必须要首先进行自我定位。¹ 三是尽快吸纳观察员或正式成员使组织扩大（所不同的是多大规模而已）。这一立场预设的前提是，新成员的加入将进一步拓展上海合作组织的地理空间，进而加强其国际地位和影响力。尤其是像印度和巴基斯坦这样的地区大国，其加入对上合组织将会是一个积极因素。²

从2011年的上海合作组织阿斯塔纳元首峰会到此后举行的圣彼得堡总理会议，俄方在推动上海合作组织扩员，尤其是印度加入的问题上越来越热切。俄方的逻辑是，印度的加入有助于推动中俄印“战略三角”的形成，并使上海合作组织转型为一个全新的任何人再也无法忽视其存在的国际性地区组织，宜早不宜迟。³ 俄罗斯同时支持巴基斯坦的加入，这是为了平抑中国可能的战略担心而做出的妥协。

扩员固然有一系列正面意义，但同时也给上海合作组织带来不少潜在的挑战：

第一，效率与公平之间的矛盾。如同欧盟、东盟等国际组织扩员时所显示的，成员国数量越多，其决策效率和合作成效下降的几率就越大。上海合作组织所提供的“协商一致”行动准则，一向被视为其优于西方同类国际组织之处，也是包括乌兹别克斯坦在内的诸多中小国家愿意加入该组织的关键因素，这种效率与公平之间的矛盾如何破局已经是绕不开的难题。有意见认为，可以重订规则，采用分类管理机制，即在经济等低阶安全议题上采用多数决定制，而在政治安全等高阶安全议题上维持“协商一致”的决策方式。但这样会导致中小成员国担心自己的利益将被大国左右，从而降低参与的积极性，甚至不排除个别国家的退出，进而损害该组织的国际声望。

第二，新成员与老成员的关系。有观点认为，可以效仿安理会分设常任理事国和非常任理事国的做法，维护创始会员国的权利，但这有悖于上海合作组织成员国一律平等的精神，将使其“新型国际组织”的性质难以实至名归，似不可取。

第三，责任和能力的矛盾。上海合作组织扩展至南亚，拥有四个核大国成员，也包含了中、印这两个在全球经济治理中扮演着日益重要角色的新兴经济体和俄罗斯这样的具有传统全球影响力的大国，在世界GDP、人口等重要指标中的分量进一步提升，在地区和国际事务中的话语权都显著增加。与此同时，上海

1 Мочульский А. Ф. Итоги дискуссии. Об аналитической записке «Шанхайская организация сотрудничества: структурное оформление и перспективы развития». Актуальные проблемы российско-китайских отношений и пути решения (материалы круглого стола)//Аналитические доклады. Выпуск 1 (6)/2006. Центр исследований Восточной Азии и ШОС.

2 Проблемы совершенствования Шанхайская организация сотрудничества и взаимодействия России и Китая в Центральной Азии.//Аналитическая записка по итогам «круглого стола» в Институте Дальнего Востока РАН, май 2005 года.

3 A. Lukin, "Should the Shanghai Cooperation Organization be Enlarged?" *Russia in Global Affairs*, No.2, 2011.

合作组织的责任也进一步增加，印巴长期的对立状态依然延续。在阿富汗问题上，扩员意味着上海合作组织在阿富汗问题上有所作为的能力和可能性将明显提高。如果各方能协商一致，这种可能性转化为可操作性、潜力转化为现实的几率势必上升。在经济合作领域、打击“三股势力”和互联互通等方面也是如此。但如果处理不好，个别成员国之间的矛盾可能拖累整个上海合作组织的发展进程。再比如，在禁毒问题上，上合组织成员国原则上有共识，但在具体实施过程中一直难以找到妥协方案。乌法峰会期间俄罗斯、哈萨克斯坦和塔吉克斯坦三国领导人就各自提出了不同的对策建议。

参照其他国际和地区组织的发展历程可以发现，即使是拥有悠久的联邦思想、同质化程度最高的欧盟也是经历了半个多世纪的发展才达到了目前的合作水平，并培养起了高层次的地区认同。即便如此，自《里斯本条约》以来，欧盟已经深陷发展危机之中。从欧债危机到欧元危机，从难民危机到英国脱欧，“多速一体化”特征渐显的欧盟不仅发展日益乏力，且开始呈现去一体化的趋势。欧盟当前的多重危机与其发展模式有直接关联。东欧剧变、苏联解体后，欧盟在扩大和深化两个向度上曾面临重大选择，从消化冷战胜利成果等需求出发，欧盟选择了优先扩大，结果则是掉进了多边主义的“制度陷阱”，不仅决策效率下降，背上了化解成员国内部发展差距的沉重包袱，同时还直接卷入了与俄罗斯在欧亚地缘政治空间内的利益博弈，给欧盟一体化的深入发展增添了不少麻烦。这也是为什么原先致力于推进“东部伙伴计划”，与乌克兰、格鲁吉亚等建立特殊伙伴关系乃至未来吸收为正式成员国的欧盟，在此问题上越发谨慎的根本原因。

从欧盟、北约、东盟等国际组织的发展史来看，“扩员综合症”是一种普遍现象。这意味着国际关系民主化在上海合作组织身上的具体化，但同时也意味着组织的决策效率可能会有所降低、战略共识的凝聚可能更为困难、合作议程的商定更为艰辛，以及实施路径的选择更为复杂，对此有关各方需要做好充足的心理准备。

四、上海合作组织转型的前景

上海合作组织的特别之处，首先在于它是后冷战时代第一个真正具有一体化性质的欧亚国际组织。该组织自创建伊始就成为后冷战时期欧亚大陆地缘政治和经济格局“大转型”进程中的重要一环。不同于独联体、欧亚经济共同体、集体安全条约组织等，上海合作组织中除了有独联体的一些国家以外，还有快速发展中的中国，在该组织扩员后又囊括了印度、巴基斯坦等南亚地区强国，具有更广泛的代表性。但上海合作组织本身就是一个复杂系统，这对该组织的转型有直接的影响。一方面，该组织成立于欧亚地区格局重新建构的历史大转型过程中，这赋予了组织活动的复杂外部性。另一方面，成员国之间在文明、规模、力量、理

念等诸方面存在很大的差异,历史的纠葛、现实的难题构成了上海合作组织发展的复杂内部性。

更为关键的是,如上文所述,上海合作组织的内外发展环境与“上海五国”时期及其制度建设阶段有明显的变化,这既是上海合作组织转型的前提条件,同时也是适应新的全球、地区和国别形势变化的最大制约因素。

首先,在国际秩序重构、国际体系重组和国际权力转移进程加速的前提下,世界失序的基本格局已经初步形成,这导致植根于地区秩序的“多秩序世界”的可能性越来越大,进而也放大了特定地区对主要大国的特殊战略意义。上海合作组织只有提前转型,提供有效的议程以夯实跨越中亚和南亚的广大区域基础,才可能成为国际关系未来地区转向中的重要一环。但问题在于,后冷战时期的中俄关系不断发展的动力在于双方清晰界定了不可为的边界,¹与此类似,上海合作组织及其前身“上海五国”创制的逻辑同样在于,优先止损的同时尽可能创造出新的合作空间。

换言之,上海合作组织的逻辑是消解自中苏两党分裂以来两国在边界问题上的对立和冲突,上海合作组织成员国的这一“初心”事实上构成了该组织后续发展的路径依赖,即在优先发展方向上保持和平、稳定的国家间关系始终占据重要的地位。这种求稳定、求协调的逻辑在上海合作组织的制度建设上体现得淋漓尽致,最典型的例证是在公平和效率问题上,上海合作组织选择宁可牺牲效率也要坚守公平的基本原则,这一取舍本身就包含着防止成员国的利益纷争作为绝对优先目标的制度理念。也就是说,上海合作组织作为一项新的国际制度,其隐含的发展理念首先在于协调,而并非合作,尽管合作是其必然的追求目标。²

上海合作组织作为一项新的国际制度,其隐含的发展理念首先在于协调,而并非合作,尽管合作是其必然的追求目标。

1 中国社会科学院学部委员、中国边疆研究所所长邢广程研究员2019年1月6日做客《文汇讲堂》论及中俄关系时明确指出:“中俄之间经过了认真的思考,经历了深层的痛苦,然后找到了若干个战略共识,即,与其说‘我们能做什么’,不如先说‘我们不能做什么’——最终选定了不结盟、不对抗、不针对第三方、不意识形态化。这‘四不’确保了中俄关系的发展……前两条‘不结盟’‘不对抗’决定了中俄关系发展的上限和底线,中俄关系还有个宽度‘不针对第三方’,这是让美国不要多心,不是针对你的。‘不意识形态化’,指中俄各自的发展道路,中国叫中国特色社会主义,俄罗斯如选择靠近西方的休克疗法,我们也不参与。”

2 为了维持国际和地区秩序的正常运行,国家通常会面临合作或协调两类不同性质的问题,也因此往往基于不同的优先选择而建立不同的国际制度。相关各方在对自身利益—成本计算基础上,共同商定接受某种行为规范的约束,从而建立起正式制度。其中,合作的必要性来自于实现共同利益的现实需求,而协调则是出于避免某些不利结果而优先选择建立起某种约束机制,从而将现实冲突化为可控,潜在冲突消弭于无形。因此,共同利益是合作型国际制度形成前各参与行为体的共同追求,而共同背离则是协调型国际制度的参与者对制度形成后可能出现的背叛行为的共同担忧。由此,基于不同基础产生的制度也是不同的。为解决共同利益困境而建立的制度更强调合作,而为解决共同背离困境而建立的制度则更强调协调。关于这两种逻辑对国际制度的创制影响,可参见 Arthur A. Stein, *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1990, pp.39-44。

理论上讲,国际制度调节国家间关系的一个重要手段,就是提醒国家间共同面临的问题和共同的历史教训,从而为国家提供一个履约带来更大利益的前景预期。问题在于,在新的时代条件下,上海合作组织要想更有作为,首先必须更新理念,超越“不为”的底线逻辑,为上海合作组织制定“可为”的具体议程,不断拓展具体合作,使各成员国能够清晰地看到遵守制度的收益和背叛制度的惩罚,进而形成对上海合作组织多边机制的依赖,增强确定性的心理预期。

其次,以“一带一路”倡议等为标志,主要大国和中等强国均在加强对欧亚地区的投入,全球政治的欧亚时刻由此形成。¹另一方面,在历经多年波折之后,没有域外大国参与的中亚一体化终于克服了去一体化的强大障碍,重新被提上议事日程,中亚身份认同的碎片化逐渐被马赛克化的趋势替代,甚至可能向更高阶演变。这两种跨地区和地区内整合的新态势对上海合作组织的发展构成了一定的冲击,如果处置不当,组织空转的可能性会加大。

最后,印度和巴基斯坦加入上海合作组织改变了自“上海五国”机制以来这一国际机制框架内的中俄双引擎加其他成员国的两级权力结构,形成了更为复杂的内部博弈环境。其他地区性国际组织的发展表明,在完成制度建设后的扩员基本都会普遍出现决策效率降低等弊端。这种“中段陷阱”现象对于上海合作组织来说是意料之中但又难以处理的挑战。协商一致原则是上海合作组织的金字招牌,也是其践行国际关系民主化的最大亮点。但在新的时期,如何有效的安排和落实相关制度,以消解协商一致原则和确保工作效率之间的两难,就变得极为关键。

基于上述理解,笔者认为,上海合作组织未来的转型可能有以下几种情境:

一是“惯性演化”,即上海合作组织会延续头十年的基本演进轨迹继续发展,成员国、观察员国和对话伙伴国之间的相互合作会有所深化,但安全、经济、文化等各领域的合作仍不平衡。每个成员国还会参加其他国际或地区组织,而不把上海合作组织作为唯一的优先方向。上海合作组织会缓慢推进扩员进程,但决策和实施效率会进一步趋低。上海合作组织将和欧亚地区其他国际和地区组织并存并展开良性竞争。

二是“明显衰败”,即上海合作组织受制于国际形势整体的无序化发展、地区层面的大国的“大博弈”和地区国家间的“小博弈”的综合作用,以及成员国因该组织长期不能提供足够的物质和声望利益激励,呈现出不断边缘化和虚体化的发展势头。这是假定印度和巴基斯坦成为上海合作组织全权成员后,将会导致组织结构的巨大变化,加上上海合作组织原有的双引擎——中国和俄罗斯之间的

1 Yang Cheng, “The Eurasian Moment in Global Politics: A Comparative Analysis of Great Power strategies for Regional Integration,” in Piotr Dutkiewicz & Richard Sakwa, eds., *Eurasian Integration-The View from Within*, London: Routledge, 2014.

竞争多于合作，最终会对上海合作组织自身的发展产生负面影响。

三是“新机遇”，即上海合作组织充分发挥成员国在生产 and 市场等方面的优势，形成完整有效的合作链。与此同时，所有成员国将在安全、经济、文化等领域推进务实合作。成员国将形成共同的欧亚身份认同。上海合作组织将成功扩员，其地理范畴将扩展至亚洲其他地区和后苏联空间的欧洲部分。

毫无疑问，上海合作组织在新的地区秩序中占有一席之地，但它究竟能在多大程度上成为重要的塑造者？这个问题暂且存疑。上海合作组织未来的作用相当大程度上取决于自身的行动力以及域外地区环境的动态变化。前者要求上海合作组织加强自身建设，后者要求上海合作组织提高适应能力，因势利导；前者是能力本身，后者则是合理有效使用能力的问题。目前来看，上海合作组织在这两方面都有待进一步加强。这也意味着，进入新的时代后，上海合作组织的转型迫在眉睫，尽管其转型仍面临诸多挑战。在此背景下，不断提升上海合作组织的议程设置能力至关重要。对中国而言，借助中国智慧，提出中国方案，引领世界上首个以中国城市命名的地区性国际组织实现有效转型，既是一场最终走进世界舞台中央、实现中华民族伟大复兴的阶段性大考，也是一次自我提升国家形象和国家能力的良好试验场。