

# 上海合作组织扩员：挑战与机遇

李进峰

**【内容提要】** 上海合作组织扩员既是一个重大机遇,同时也是一个严峻挑战。中俄在上合组织发展定位上存在差异、经济一体化步履艰难、美国等西方国家对上合组织怀有戒心与疑虑等,都使上合组织的发展面临重重困难。上合组织应通过扩员走出困境,避免中俄在中亚的竞争,推动丝绸之路经济带建设与欧亚经济联盟建设对接,努力构建中俄印三国互动新机制,形成新动力,化挑战为机遇。

**【关键词】** 上海合作组织 扩员 印度 机制建设

**【作者简介】** 李进峰,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。(北京 100007)

## 一 上海合作组织扩员面临的挑战

上海合作组织扩员面临一系列挑战,如中俄在上合组织发展方向和定位上的战略差异;经济一体化步履艰难;美国等西方国家对上合组织存在戒心与疑虑;组织内部凝聚力不足、机制建设不完善;外部环境形势恶化,阿富汗局势动荡;“伊斯兰国”在中东兴风作浪;“颜色革命”对成员国形成威胁,等等。只有充分认识这些挑战,并且变挑战为机遇,上合组织扩员才能取得成功。

### (一) 中俄两国在上合组织发展方向和战略定位上存在差异

近几年,中俄政治互信不断加强,推动上合组织在安全、经济、政治、人文等领域合作取得重大进展。但是,中俄两国战略存在差异,甚至在某些问题上互信不足,导致两国对上合组织发展方向、定位以及如何扩员等问题上存在一定的认识差异。例如,上合组织未来发展是走向经济一体化或者政治一体化,还是仅仅推动地理位置相连的

国家区域连片一体化?上合组织的区域定位是中亚地区,还是欧亚地区?一些学者认为上合组织应成为与北约对应的政治军事组织<sup>①</sup>,而另一些学者认为上合组织应以经济合作为主要方向。

俄罗斯在推动上合组织成员国多边经济合作方面和区域经济一体化方面动力不足。俄罗斯目前在欧亚经济联盟框架下大力推行经济一体化,它期望将上合组织变成“原苏联集团+中国”模式<sup>②</sup>。中亚地区一直是俄罗斯的传统势力范围,俄罗斯不想受到美国的挤压<sup>③</sup>,通过上合组织可以实现俄罗斯对中亚的进一步影响与控制。俄罗斯的欧亚战略已经表明,俄罗斯既是欧洲国家,又是亚洲国家,欧亚地区的安全与稳定事关俄罗斯的利益。在 NATO 和欧盟双东扩的背景下,俄罗斯在推进独联体一体化困难的情况下,期望通过建

<sup>①</sup> [俄]维塔利·Y. 沃罗比约夫:《需要担心中国在中亚影响的上升吗?》,载《现代国际关系》2013 年第 2 期。

<sup>②</sup> 李新:《“上合”组织经济合作十年:成就挑战与前景》,载《现代国际关系》2011 年第 9 期。

<sup>③</sup> 郑迪:《中俄在上合组织中的利益所求差异分析》,载《社科纵横》2012 年第 6 期。

立欧亚经济共同体和欧亚联盟,实现对欧亚地区的影响和控制,为俄罗斯复兴创造稳定环境。俄罗斯国家核心利益是国家主权和领土完整,次核心利益是重新构建原苏联的势力范围。因此,以中亚为中心的上合组织成了俄罗斯欧亚战略的一个补充。中国一直重视上合组织的经济功能,希望能在经济一体化上有所成就<sup>①</sup>,而俄罗斯重视上合组织的政治、军事功能;中国重视上合组织的“对内作用”,即维护中亚安全与稳定,而俄罗斯则重视上合组织的“对外作用”,即推动世界多极化、遏制美国在中亚地区的影响力等<sup>②</sup>。中俄“双引擎”在政策目标上的差异,将影响上合组织的未来发展<sup>③</sup>。中国主张建设“中国—中亚经济走廊”,以维护中国西北边疆的稳定发展与繁荣,使中亚国家成为中国对外经济新的增长点,最终目标是实现上合组织区域经济一体化。一些俄罗斯学者担心,上合组织经济一体化会削弱甚至取代俄罗斯在中亚经济中的主导地位。俄罗斯学者认为上合组织应该加强军事合作,成为打击“三股势力”的准军事组织;在政治方面,上合组织应该成为非西方国家参与的组织,成为世界多极化中的重要一极<sup>④</sup>。

同时也应该看到,中俄在上海合作组织发展方向、功能定位以及多边合作方面,已经达成了许多共识。中俄的共同利益使双边合作动力远大于分歧。中俄都受到美国等西方国家的战略遏制;中俄都希望中亚安全与稳定;中俄都希望推动世界多极化格局发展;中俄都希望发展经济,提高人民福祉,实现国家复兴。在上合组织未来的发展中,中俄双方需要进一步协调和沟通。

## (二) 上合组织内部凝聚力不足, 区域经济一体化进程艰难

上合组织的机制化建设还不够完善,成员国分歧较多,利己主义、机会主义等因素影响着上合组织的未来发展空间。上合组织还没有形成所有成员国认可的“共同价值观”,组织的认同感和归属感比较弱。

上合组织多边经济合作与区域一体化进展仍然缓慢。中国曾于2003年提出构建“上合自贸区”的设想,2011年中国正式提出启动“上合自贸区联合研究”的建议。但是,上合组织的其他成员国对这个建议反应较为冷淡<sup>⑤</sup>。2008年金融危

机爆发后,中亚国家的金融体系陷入困境,“上合自贸区”设想被搁置下来,成立上合组织银行和专项基金之事也久议不决。到目前为止,上合组织框架下的区域经济合作机制还没有真正建立起来,上合自贸区建设步履艰难。上合组织多边合作进展缓慢的原因是多方面的、复杂的,但是中俄在上合组织发展与定位上的差异则是主要原因之一,中俄在中亚存在某种程度的竞争是上合组织内部最主要的问题<sup>⑥</sup>。另外,这也与中亚国家选择多种区域组织的合作策略有关。

区域经济一体化陷入困境已经成为上合组织发展的最大瓶颈<sup>⑦</sup>。上合组织经济合作的三个主要标志性内容,即建设数个多边大项目、成立上合组织银行、签订成员国政府间国际道路运输便利化协定,到目前为止只完成一项。另外,中亚国家参与本地区多个组织,对上合组织的公共利益重视不够。如果一个国际组织的成员不能超越利己本性,那么这个组织就不可能构建集体身份<sup>⑧</sup>。从实际情况看,上合组织的集体认同感偏低,是制约多边合作的主要因素之一。上合组织不像东盟各国具有比较强的“东盟意识”<sup>⑨</sup>,也不像欧盟成员国具有深厚的“欧洲观念”<sup>⑩</sup>。上合组织的集体身份认同没有历史基础,只有在今后的一体化进程中逐步构建。在同质性方面,成员国历史文化的多样性、文明价值观念的多元性,是组织集体身份构建中面临的一大困境,因此各成员国必须加强自我约束。自我约束是促使集体认同形成的关键变量之一,成员国要限制自己的行为,让渡部分

① 梁强:《上合组织的双核心苦恼》,载《南风窗》2006年第6期。

② 陈晓晨:《当俄罗斯复兴遇到中国崛起》,载《领导文萃》2012年7月。

③ 赵鸣文:《上海合作组织未来十年发展前景》,载《国际问题研究》2011年第6期。

④ 亚历山大·卢金:《上合组织寻求新角色》,载《全球政治中的俄罗斯》,新华网,2015年7月9日。

⑤ 高飞:《中国的“西进”战略与中美俄中亚博弈》,载《外交评论》2013年第5期。

⑥ 周杰:《上海合作组织内部矛盾探析》,载《前沿》2014年第9期。

⑦ 赵华胜:《上海合作组织的发展路径》,载《新疆师范大学学报》2012年第3期。

⑧ 夏建平:《认同与国际合作》,世界知识出版社2006年版,第79页。

⑨ 陆建人:《“大东盟”及其影响之我见》,载《当代亚太》1999年第6期。

⑩ 马胜利主编:《欧洲认同研究》,社会科学文献出版社2008年版,第17~33页。

权力,将成员国的政治意愿上升为上合组织的集体意愿<sup>①</sup>。目前,在中亚区域合作的多边和双边关系中,某些中亚国家有时会采用现实主义的外交政策,游离于各个国际组织或大国之间,对于合作来者不拒,以本国利益为重,忽视组织的共同利益,注重追求短期利益,而非长远利益<sup>②</sup>。一些中亚国家推行大国平衡外交战略,甚至对等外交战略,以平衡中俄美在中亚的博弈<sup>③</sup>。从某种角度看,中亚国家徘徊于“多重三边关系”之下,有诸多可供选择的利益诉求对象<sup>④</sup>,完全融入上合组织还没有成为中亚国家的首要目标。因此,上合组织对比较亲美的成员国也比较谨慎<sup>⑤</sup>。

上合组织成员国角色分工协调困难。成员国在政治、经济结构中表现出的异质性,导致区域一体化发展进程艰难,合作成本比较高<sup>⑥</sup>。成员国角色协调困难主要体现在三个层面:上合组织中的中俄关系、中俄两国与中亚四国关系、中亚四国之间关系。在地区组织中各个成员国角色分工协调不好,会影响组织的凝聚力,进而导致成员国的集体认同感降低。长此以往,组织的集体行动能力和执行能力下降,导致组织效率降低。

在上合组织推动经济一体化进程中,中国是能源和原材料进口大国,俄罗斯担心中亚国家逐渐脱离其主导的经济一体化轨道。在中俄合作中,俄罗斯担心对外开放使更多的中国人移民俄罗斯,对其形成威胁。由于产业结构不合理,除能源之外的其他工业和第三产业发展缓慢,俄罗斯担心进口中国商品会加剧其产业不合理状况。中国与俄罗斯及中亚国家以能源合作为主,没有带动俄罗斯及中亚国家的工业产业发展,没有形成合理的成员国工业分工,也没有明显促进俄罗斯及中亚国家产业结构优化和经济发展方式转变。这些问题也是上合组织区域经济一体化进程缓慢的重要因素之一。

### (三) 美国等西方国家对上合组织扩员及未来发展存在戒心和疑虑

美国对上合组织经历了从最初轻视到后来产生警惕和疑虑的过程。美国担心上合组织扩大影响会削弱其主导的世界政治经济秩序,导致美国在中亚的利益受到挤压。美国在全球范围打“民主人权”牌,制造“颜色革命”<sup>⑦</sup>,用武力推翻了一些所谓非民主国家的合法政权。中俄并不接受这

种做法,因为上合组织成员国也同样面临“颜色革命”的威胁。美国对上合组织有合作的愿望也有遏制的意图。从现实看,美国对上合组织的警惕和疑虑在增多,妥善处理好中美新型大国关系和俄美关系是推动上合组织扩员与发展的关键外部因素。

中亚处于欧洲、俄罗斯、中国、南亚、中东形成的环带区域内,这个“核心地带”对控制整个欧亚大陆至关重要。可以说,中亚博弈也是观察未来多极世界格局变化的一个窗口<sup>⑧</sup>。美国长期重视中亚问题,2011年提出以“新丝绸之路”计划为核心的“大中亚”计划<sup>⑨</sup>,其目的就是让中亚国家脱离独联体、集体安全条约组织和上合组织<sup>⑩</sup>。另外,上合组织的新型国际关系理念与美国的传统冷战思维及集团对立型的国际关系理念有本质区别。上合组织反对美国在中亚推行所谓的“民主人权”价值观,支持中亚国家独立自主发展,降低了美国与中亚国家发展所谓“亲密外交关系”的机会<sup>⑪</sup>。

西方媒体曾认为上合组织是“纸老虎”,是一个松散的论坛<sup>⑫</sup>;对上合组织进行过负面炒作<sup>⑬</sup>,

① 张继鹏:《从上合组织面临的困境解读其未来发展》,华东师范大学硕士学位论文,2010年,第40~42页。

② Johannes F. Linn, "Central Asia: A New Hub of Global Intergration", Nov. 29, 2007. <http://www.brookings.edu>

③ 雷志华:《“上合”前路:10年关键期》,载《南风窗》2012年第13期。

④ 冯绍雷:《多重三边关系影响下的中亚地区》,载《俄罗斯研究》2009年第6期。

⑤ Chin - Haohuang, "China and the Shanghai Cooperation Organization: Post - Summit Analysis and Implication for the United States", *The China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 4, No. 3, August, 2006.

⑥ 邱发华:《地区多边安全合作》,世界知识出版社2009年版,第83页。

⑦ Eugene Rumer, "The U. S. Interests and Rules in Central Asia after K2", *The Washington Quarterly*, Summer, 2006. pp. 145 - 147.

⑧ Alexander Cooley, *Great Games, Local Rules; The New Great Power Contest in Central Asia*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 11.

⑨ Frederick Starr and Adib Farhadi, "Finish the Job: Jump - Start Afghanistan's economy", *Central Asia - Caucasus Institute & Silk Road Studies Program*, 2012.

⑩ [俄]马赫穆特·加列耶夫:《不与西方对抗但要巩固独联体》,载《独联体军事评论》2009年12月4日。

⑪ Stephen Aris, "Eurasian Regionalism: the Shanghai Cooperation Organisation", New York: palgrave Macmillan, 2011, pp. 155 - 170.

⑫ Ingmar Oidberg, "The Shanghai Cooperation Organization: Power House or Paper Tiger?" Stockholm: Swedish Defence Research Agency, 2007.

⑬ Thomas Ambrosio, "Catching the 'Shanghai Spirit': How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia", pp. 1321 - 1323.

如认为上合组织是“东方北约”和“反美联盟”等。可以说,2005年是上合组织国际影响力明显增强的转折点。美国期望成为上合组织观察员国,但遭到拒绝,相反,伊朗却被吸收为观察员国<sup>①</sup>。乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦根据上合组织峰会决定,分别要求美国限期撤离和关闭在本国的军事基地,美国才意识到上合组织的存在<sup>②</sup>。其后,美国重新审视上合组织并调整相关政策,寻求与上合组织在中亚多领域的合作<sup>③</sup>。

目前,西方媒体对上合组织的观察仍不全面,也不客观。随着上合组织的发展,“上海精神”不断得到深入宣传,西方媒体对上合组织的认识开始变得比较客观<sup>④</sup>。但是,某些西方国家仍然抱持偏见,戴着有色眼镜看待上合组织的发展和扩员。有的西方学者认为,上合组织扩员是中国对美国的威胁,中国要挑战美国的霸权地位;扩员是中国支持俄罗斯与西方国家对抗,壮大俄罗斯的实力;扩员是针对美国的“亚太再平衡”战略等等。

上合组织在扩员过程中要加强对外政策宣传,要让美国及其盟友认识到上合组织的发展目标不是“东方北约”,不是“反西方联盟”,也不是“联盟性组织”。上合组织是突破了传统国际关系理论的创新型国际组织,是以新型国际关系理论为基础构建的国际组织。“互信、互利、平等、协商,尊重多样文明,谋求共同发展”的“上海精神”是上合组织的灵魂。上合组织的成功发展是对当今世界国际关系理论的重大理论创新和实践突破。

另外,上合组织扩员还要考虑美国因素的影响。第一,美国在苏联解体后借助阿富汗“反恐”战争,在中亚国家建立军事基地,其真实用意是防止俄罗斯恢复在中亚的传统势力范围。实际上,普京任总统以来,俄美围绕俄罗斯周边国家展开了竞争。集体安全条约组织和上合组织在保证中亚安全与稳定方面起到了积极作用。第二,冷战结束后,中美俄战略博弈在中亚地区凸显<sup>⑤</sup>。有学者建议,上合组织应与美国的“大中亚”计划接触并探讨开展必要的合作可能<sup>⑥</sup>。积极推动中美新型大国关系,摆脱“新兴大国与守成大国必然冲突”的历史宿命,战略合作的“关节点”在中国周边<sup>⑦</sup>。阿富汗稳定和伊朗核问题的解决是美国

的重大关切。在阿富汗重建与民族和解问题上,中俄应通过上合组织加以推动,与美国保持合作关系。第三,乌克兰危机导致俄与美欧关系紧张,中俄在上合组织扩员时应谨慎布局并兼顾各方利益,既不必担心美国的威胁,也不能把上合组织转型为对抗美国和欧盟的国际组织。

## 二 上合组织扩员面临的新机遇

在当前国际背景下,上合组织扩员面临许多新机遇。扩员后上合组织区域从中亚扩展到欧亚大陆腹地,将避免中俄在中亚的竞争困境。上合组织将成为丝绸之路经济带建设与欧亚经济联盟建设的对接平台。扩员后中俄印三国互动机制有望形成。这是因为,中俄合作不断深化,新兴经济体发展依然强劲,中国经济实力不断上升,中国实施“一带一路”战略受到大多数沿线国家拥护和支持。

### (一) 扩员后上合组织区域进一步扩大,有助于避免中俄陷入在中亚竞争的困境

中亚对中国具有重要战略意义,中亚的安全稳定与中国西部边疆的安全稳定直接相关。中国与中亚国家的合作正在不断深化,“中国模式”对中亚国家有一定的吸引力,上合组织为中国与中亚国家合作提供了制度机制,俄罗斯和中国在中亚地区的共同利益远大于分歧与竞争,成员国可

① 赵伟明:《上海合作组织与美国关系评析》,载《和平与发展》2013年第4期。

② Matthew Crosston, “The Pluto of International Organization: Micro – Agendas, Theory, and Dismissing the Shanghai Cooperation Organization”, *Comparative Strategy*, No. 9, Jul. 2013, pp. 283 – 294.

③ 莫洪宪:《上海合作组织存在问题及我国的对策》,载《武汉大学学报》2005年第11期。

④ Marcel de Heas, “Time for the EU and NATO to engage with the Shanghai Cooperation Organization”, *Europe’s World*, Autumn 2008, pp. 43 – 46.

⑤ Alec Rasizade, “The Specter a New ‘Great Game’ in Central Asia”, *Foreign Service Journal*, Vol. 79. No. 11, Nov. 2002, pp. 48 – 52; Subodh Atal, “The New Great Game”, *The National Interest*, Issue 81, Fall 2005, pp. 101 – 105; Pham J. Peter, “Beijing’s Great Game: Understanding Chinese Strategy in Central Eurasia”, *American Foreign Policy Interests*, No. 28, 2006, pp. 53 – 67; Bobo Lo, *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2008, pp. 91 – 115.

⑥ Hillary Rodham Clinton, “Remarks at the New Silk Road Ministerial Meeting”, New York, Sep. 22, 2011, <http://www.State.gov/secretary/rm/2011/09/173807.htm>

⑦ 季志业:《周边战略形势与中国周边战略》,载《现代国际关系》2013年第10期。

以和谐共处。其中,中俄在中亚地区安全稳定问题上的立场完全一致。中俄之间的竞争主要发生在两个领域,即经济领域和软实力领域<sup>①</sup>。

鉴于这种认识在俄罗斯和中亚国家学术界的存在,本次上合组织扩员将上合组织的中心议题从中亚问题为主,向中亚、西亚和南亚问题兼顾转变,这样做一方面可以减少俄罗斯对中国中亚政策的误解和疑虑,也可减少中亚国家对上合组织经济一体化的担心。通过扩员,上合组织将扩大区域经济一体化空间,把印度和巴基斯坦吸收进来,使上合组织成为市场需求更加广阔的区域,也为中亚国家和俄罗斯经济发展提供更广阔的市场需求空间。另一方面,通过改善南亚、西亚地区的周边安全环境,可以形成南亚、西亚周边稳定带,阻止“三股势力”从南亚、西亚地区向中亚渗透与扩散。

中国的中亚战略重心是维护中国西部安全与稳定,有学者称之为“西进”战略<sup>②</sup>,也有学者称之为“西稳”战略<sup>③</sup>。实际上,“西进”战略是在美国提出“亚太再平衡战略”的背景下提出来的。从某种意义上说,丝绸之路经济带是向西开放战略的升级版或扩展板,通过推动丝绸之路经济带沿线国家经济发展,以更好地推进中国的西部稳定与发展战略。相对而言,向西开放战略与中俄主导的上合组织实践是比较一致的。中国的中亚战略目标是“把本地区建设成为一个持久和平、共同繁荣的和谐地区”<sup>④</sup>,使中国西部成为中国经济新的增长点,构建西部地区的国际国内战略体系<sup>⑤</sup>,以保证欧亚大陆安全稳定、经济发展与共同繁荣<sup>⑥</sup>。

## (二) 上合组织将成为丝绸之路经济带与欧亚联盟的对接平台,化区域内机制竞争为合作机制

丝绸之路经济带比上合组织的区域更广泛,其地理范围超过中亚区域,这样俄罗斯对中国主导中亚的疑虑将减少,中俄在中亚的竞争压力将减少。在丝绸之路经济带建设进程中,上合组织扩员后,中俄印三国互动机制有望形成。通过丝绸之路经济带的合作项目,合作各方将获得更多经济合作与发展的机会。中俄将共同支持以上合组织为平台,将丝绸之路经济带建设与欧亚经济联盟建设进行对接。

丝绸之路经济带是沿线国家共同感兴趣的合作项目,沿线国家包括从中亚到西亚、南亚,从俄罗斯到欧洲国家,形成以丝绸之路为纽带的经济发展区域。欧亚经济联盟主要是原苏联地区国家形成的以俄罗斯为中心的联盟区域。中国倡导的丝绸之路经济带与俄罗斯主导的欧亚联盟,有一个重叠的区域即是上合组织区域,因此,上合组织从地理位置上来说具有得天独厚的优势,可以成为这两个区域战略项目对接的平台<sup>⑦</sup>。上合组织的对接功能首先体现在区域安全功能上。通过上合组织扩员,印度和巴基斯坦加入后可以形成更广阔的安全区域,有利于丝绸之路经济带的安全稳定与经济项目合作,也有利于欧亚经济联盟成员国之间的安全合作。只有区域安全合作取得成功,才能形成坚固稳定的“大中亚”板块,这符合俄罗斯和中国的共同利益。其次,上合组织的对接功能体现在经济合作方面。丝绸之路经济带首先要发挥推动沿线国家经济发展的功能,只有沿线国家经济共同发展,才能推动和保证经济带的安全与稳定。而上合组织位于丝绸之路经济带的关键区域,丝绸之路经济带项目的启动与发展首先应该从已经取得初步合作成就的中亚地区开始,这样才会更容易获得成功。上合组织是一个相对成熟的区域经济合作模式,其“多边协商,双边推动”的合作模式和经验,可以被丝绸之路经济带所借鉴<sup>⑧</sup>。欧亚经济联盟国家多数属于上合组织的成员国,成员国的经济发展和共同繁荣,必然推动欧亚经济联盟的经济合作功能。在“俄白哈”关税同盟的基础上,可以推动在上合组织框架内探索“俄、白、哈、中、印、巴”关税同盟的可行

① [俄]维塔利·Y. 沃罗比约夫:《需要担心中国在中亚影响的上升吗?》。

② 王辑思:《“西进”:中国地缘战略的再平衡》,载《环球时报》2012年10月17日。

③ 杨毅:《周边安全需要全方位战略:兼与王辑思教授商榷》,载《环球时报》2012年10月26日。

④ 胡锦涛在上海合作组织第五次峰会讲话:《共创上海合作组织更加美好的明天》,新华网,2006年6月15日。<http://news.xinhuanet.com/mrdx/2006-06/16/content-4706443.htm>

⑤ 连雪军、甄志宏:《中国“西进”战略:地理治理与经济政策》,载《国际政治研究》2013年第3期。

⑥ 习近平:《弘扬人民友谊,共创美好未来:在纳扎尔巴耶夫大学的演讲》,新华网,2013年9月7日。

⑦ 吴大辉:《丝绸之路经济带与欧亚经济联盟对接:以能源共同体构建为基础》,载《当代世界》2015年第6期。

⑧ 许涛:《上合组织对“丝绸之路经济带”建设的积极作用》,载《中国投资》2014年第10期。

性。推动两个区域战略项目发展,有助于促进上合组织的经济一体化进程。中俄双方应共同协商,通过双边和多边机制,特别是上合组织平台开展合作<sup>①</sup>,努力将丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设相对接,确保地区经济持续稳定增长,加强区域经济一体化,维护地区和平与发展。

### (三) 从中俄“双核”到“中俄印三国”互动机制,形成发展新动力

按照公共组织产品供给理论,提供公共产品是国际组织发展壮大的前提和基础。上合组织在扩员后能否在安全、经济等领域合作中找出各成员国利益的结合点——共同利益,即公共产品是关键。上合组织扩员将开辟组织发展新阶段,新成员将为组织发展注入新动力。印度加入上合组织可以强化与中俄的经济关系,印度虽然重视印美关系,但为了振兴经济,也越来越重视来自中国和俄罗斯的投资,印度已加入了中国主导的亚投行。对上合组织而言,加强与印度关系,可以使中俄印三国形成互动机制,开拓更为广阔的合作新空间,化解美国和日本对该地区的干扰。

#### 1. 构建中俄印三国互动机制的印度因素

印度加入上合组织的主要动力在于:第一,印度存在与中俄一致的消除安全威胁的共同愿望,印度也一直遭到“三股势力”的侵扰以及有组织跨国犯罪问题的影响。印度的宗教势力和派别斗争比较复杂。印度打击“三股势力”的立场是与中俄一致的。第二,加入上合组织有利于解决中印、印巴边界问题,实现印度与周边国家的睦邻友好关系。使印度与中俄互信协作,共同维护地区稳定与和谐的周边国家关系<sup>②</sup>。印度的政治学家传统上以印度为核心向周边辐射划分其战略链圈。第一链圈是与印度直接接壤的邻国;第二链圈是在亚洲和印度洋地区稍远的邻国;第三链圈是整个世界。印度的周边辐射划分战略与中国的周边外交战略比较相似,中印两国有稳定周边的共同愿望。第三,加入上合组织可以巩固印度“向东看”的政治方向,拓展印度经济合作新空间。印度是一个发展中大国,是人口大国,也需要扩大市场,发展外向型经济,加入上合组织有利于拓展印度在中、俄、中亚等上合组织成员国的经济贸易,为实现印度经济的持续发展提供更大的市

场空间;另一方面,印度加入上合组织,也为中、俄发展提供更多的经济合作机遇,实现中印、印俄、印度与中亚国家的贸易发展与互补。印度外交独立,既重视与美国等西方国家关系,又重视与欧洲的关系。随着经济发展,国力增强,印度在国际事务中要进一步提高话语权,提高其国际地位,从现实情况看,通过上合组织实现这一目标是一个可行的途径。在上合组织框架下印度与中俄合作,形成三国互动机制是一个现实选择。印度加入上合组织后,可以通过上合组织的机制从中亚获得可靠的原材料供应,以支持印度经济实现可持续发展。如印度正在积极促成土库曼斯坦经阿富汗、巴基斯坦到印度的天然气管线工程早日建成。第四,印度在国际舞台已经展现大国形象。近十几年,印度每年GDP增长在6%~8%,2006~2007年达到9.6%,2014年为4.7%<sup>③</sup>。印度在有关国际组织中发挥了积极作用。印度加入上合组织,同时还加入南亚区域合作联盟,俄印中三国峰会、孟加拉湾多部门技术经济合作计划、金砖国家等组织与机制。印度作为一个世界经济大国在全球政治中占有重要地位,依据其民族利益决定其外交政策以及与其他大国的关系。同时,印度在金砖国家机制中发挥了重要作用,例如,印度前总理辛格曾建议创立金砖国家银行,发展“南南合作”,强调必须改革联合国安理会等。

#### 2. 中俄印三国的双边关系因素分析

中俄正在全面深化战略协作伙伴关系,全面战略协作伙伴关系的实质是致力于共同发展,中俄关系现在处于历史上最好的时期<sup>④</sup>。削弱世界霸权主义是中俄的共同愿望。2015年5月8日,习近平主席和普京总统举行莫斯科峰会后,两国领导人签署了有关丝绸之路经济带建设与欧亚经济联盟建设对接的联合声明。中国与俄罗斯宣布有意协调这两个计划以在欧亚地区建立“共同经

<sup>①</sup> 《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设与欧亚经济联盟建设对接合作联合声明》,新华网,2015年5月9日。

<sup>②</sup> 王晓泉:《经略西部视域下的上海合作组织扩员》,载《上海合作组织发展报告(2014)》,社会科学文献出版社2014年版。

<sup>③</sup> 吴兆礼:《印度与上海合作组织》,载《上海合作组织发展报告(2015)》,社会科学文献出版社2015年版。

<sup>④</sup> 季塔连科:《中俄世代友好永不为敌是最聪明之举》,环球网,2013年10月24日。

济空间”,包括在欧亚经济联盟和中国之间达成一项自由贸易协议。如果两个计划对接成功,两国将建立更加真诚的合作伙伴关系,中俄将成为维护欧亚地区安全与稳定的强大力量。

印俄关系一直比较友好,在“冷战”时期印度是苏联的紧密盟友之一。印度经济的独立以及在国际舞台上的地位,在很大程度上得益于当时苏联的支持,这使印俄关系具有了传统友好的特点。近几年,印俄战略互信加强,合作规模扩大、高层互信和互相理解有了新的增强,双方准备分享在不同领域的最新成果。

中国在印度的外交政策中占据优先地位。从纯粹地缘政治角度看,中国与印度外交中“三层同心圆”都有相互联系。印度和中国是传统的竞争对手,也是天然的战略伙伴,但中印关系至今还在受到一些历史遗留问题的困扰,如边界争端和西藏问题。此外,对中印战略关系产生重要影响的因素还有巴基斯坦。中巴在军事技术和政治领域的合作比起与中印之间的边界问题更让印度敏感。中国应该使印度相信,中巴合作绝对不是针对印度的,印度因素被排除在中巴关系之外,中国发展同印度和巴基斯坦关系是平行的、相互独立的。

前些年,中印在大多数情况下被视为竞争对手而非合作伙伴,中印如果能够建立互信、抛开领土争端而努力推进经贸和文化等方面联系,两国都将从合作中获得更多利益。中国一方面要信任印度,发展全面信任伙伴关系,同时,要警惕印度在美国、日本等国诱导下产生“制衡中国”的心理,要让印度对丝绸之路经济带建设给予理解认可和积极回应。在中印关系中,缺失的关键要素是信任。尽管如此,但自 1962 年中印战争之后,两国开始尝试更广泛的合作。2012 年印中贸易额已达到 730 亿美元,之后两国贸易下降,2014 年中印贸易不足 660 亿美元。中印两国存在贸易互补性,印度需要全面修建国内基础设施,而中国的基础设施建设技术处于世界领先地位,两国应加强合作。中国正在进入老龄化社会,未来 10 年到 20 年将会面临劳动力短缺问题,而印度的青年人口过剩,缺乏就业机会,中印有合作的潜力。现在,中印两国领导人已经看到两国协同合作的好处。中国应该有宽广的胸怀团结印度,在上合组

织框架下密切合作,共同发展,共同维护欧亚地区乃至世界的和平与稳定。如果印度的“东望政策”与日本的“南下战略”和美国的“亚太再平衡战略”合流,才是对中俄最大的威胁。

### 3. 构建中俄印三国互动机制有望实现

中俄印之间各自的双边关系为三国互动机制形成奠定了一定的基础。三国关系建立在近十几年业已形成的双边关系基础上。2001 年 9 月,在“第三条路”,即非官方层面的学术研讨合作方面,开展了中俄印三国科技项目“21 世纪的俄印中”合作。中俄印三国进入“第二条路”的谈判进程是 2003 ~ 2004 年纽约联合国大会过程中的三国外长会谈。“第一条路”,即三国首脑会议,在 2006 年 7 月圣彼得堡 G8 峰会期间举行。之后,确定三国外长会议将定期轮流在三国举行。2007 年三国外长会议提出建立三方在外交机构司局级或处级层次的协商机制。中俄印三国在许多国际及地区问题上持相同或相似立场,但对涉及美国和巴基斯坦利益问题还存在一些分歧<sup>①</sup>。例如,印度对 2010 年俄罗斯和中国签署的亚太地区安全宣言比较警惕,因为这一宣言可能被认为是反美和反日的,而印度也在积极发展同美日的关系。另外,在金砖国家机制下,中俄印已经建立了“三国对话”机制,金砖国家的定期会议机制为中俄印三国高层对话提供了平台,也为在上合组织框架内建立良性的中俄印三国互动机制奠定了基础。中国作为上合组织的主导国之一,首先应该注意俄罗斯的核心利益与重大关切,同时在中俄一致的前提下,共同尊重印度的核心利益与重大关切,构建中俄印三国互动新机制。在中俄印三国互动机制下,共同维护其他成员国的核心利益与重大关切,使成员国成为彼此核心利益的相互关切者和支持者,增强组织内部的凝聚力。在猜忌减少、互信增强、成员国双边和多边合作水平不断提高的基础上,构建中俄印三国互动机制的目标是可能实现的。

<sup>①</sup> Varadarajan Siddhartha; Indiatakes' anti - U. S. edge off tri-lateral with Russia, China. The Hindu, 16. 11. 2010.

### 三 扩员推动上合组织改革 发展及功能定位转变

在上合组织国际影响力和地区吸引力不断增强的情况下,扩员成为必然选择,通过扩员可增加组织的新动力和新活力。扩员总体上有助于上合组织摆脱困境,变挑战为机遇,有望推进机制改革,完善法律体系,推动组织发展与功能定位转变。

#### (一) 扩员应坚持的基本原则

扩员后上合组织将发生三个重大转变,应当引起关注。第一,扩员后上合组织覆盖的地区范围发生变化,从中亚地区为主向兼顾中亚、西亚、南亚地区转变,向以欧亚大陆腹地为中心转变。第二,扩员后上合组织主导成员国发生变化,从中俄发挥主导作用,向中俄印三国共同发挥主导作用转变。第三,扩员后上合组织地区影响力和地区作用发生变化,由于人口、面积、资源储量等增加,上合组织从立足中亚地区发挥作用向与丝绸之路经济带建设相结合,立足中亚、西亚、南亚地区,甚至欧亚地区发挥作用转变<sup>①</sup>。

扩员后上合组织坚持“三个不变原则”。第一,扩员后上合组织的主要合作范围不变,依然是安全、经济、政治、人文四大领域。第二,扩员后上合组织的决策原则不变,仍然坚持协商一致、大小国家一律平等原则,仍然坚持“互信、互利、平等、协商,尊重多样文明,谋求共同发展”的“上海精神”,打造成员国“责任共同体”、“命运共同体”和“利益共同体”。第三,扩员后的上合组织仍然坚持“三不”原则,即“不结盟、不对抗、不针对第三国”。

上合组织扩员可以借鉴东盟和欧盟扩员的经验和教训以规避风险。第一,新成员必须遵守组织的章程和规则,认可“上海精神”,对新成员国要进行政治约束,并要求其作出相关承诺。第二,新成员不能改变基本议题,对一些原有议题,新成员可以有选择参加,也可以不参加原有项目合作,可借鉴东盟决策的“Y-X”原则<sup>②</sup>。第三,组织的议题应当以中亚和中亚周边议题为主<sup>③</sup>。第四,为提高决策效率和科学性,上合组织应成立专家组以便及时解决成员国之间的分歧与摩擦<sup>④</sup>。第

五,应考虑创始成员国在创建上合组织方面的巨大贡献,适当增加创始成员国的决策权重。

#### (二) 扩员推动上合组织改革发展及功能定位转变

现阶段,上合组织内部矛盾仍然比较多,成员国对上合组织的发展方向 and 定位存在不同看法和理解,中亚国家转型过程中还存在很多困难,发展也存在一些隐患和忧虑<sup>⑤</sup>。因此,上合组织未来要发展成为一个高度互信的团结组织、真诚互助的可靠组织、共同发展的务实组织、互鉴共进的开放组织,其未来任务仍然比较艰巨<sup>⑥</sup>。

上合组织成立以来不断发展壮大,已经实现了两次超越,这次扩员将推动上合组织第三次超越和功能转型。扩员后如何提高组织效率将是上合组织战略目标的核心问题<sup>⑦</sup>。从理论上讲,上合组织扩员后形成的经济空间和范围不比美国和欧盟小,这将在一定程度上有助于推进世界多极化进程。这次扩员后,上合组织将印度、巴基斯坦从观察员国升格为成员国,白俄罗斯从对话伙伴国升格为观察员国,现有观察员国是阿富汗、蒙古国、伊朗,同时吸收阿塞拜疆、亚美尼亚、柬埔寨、尼泊尔为对话伙伴国。这样的布局预示着未来上合组织的成员国将包括欧亚大陆的绝大多数国家。上合组织将成为多极化世界中重要的地区性国际组织之一。印巴加入上合组织将改变世界的地缘政治格局。扩员后,上合组织区域内将具有五大世界文明中心,即中华文明、斯拉夫文明、佛教文明、伊斯兰文明、波斯文明。各种文明互鉴、互动、交流,各国之间不将自己的价值观强加于别国,将形成新型文明的典范。上合组织各国制度不同,意识形态不同,扩员后的新老成员国将通过践行“上海精神”构建“共同价值观”,共同打造组

① 李进峰、吴宏伟主编:《上海合作组织发展报告(2015)》,社会科学文献出版社2015年版。

② 朱仁显:《东盟决策机制与东盟一体化》,载《南洋问题研究》2002年第4期。

③ 赵华胜:《上海合作组织的发展路径》。

④ 陈佳妮:《上海合作组织在经济发展中存在的问题与对策》,载《现代经济信息》2013年第15期。

⑤ 孙壮志:《中亚国家社会转型》,载《上合组织发展报告(2012)》,社会科学出版社2012年版。

⑥ 况雨霞:《中亚国际组织体系中的上合组织》,载《长春理工大学学报》2012年第12期。

⑦ 普京在第十四次上合组织峰会上的讲话:《提高效率将成为上合组织战略目标核心》,新华网,2014年9月15日。

组织的公共产品为成员国服务<sup>①</sup>,努力实现构建“和谐地区”的目标<sup>②</sup>。扩员后的上合组织,各国的文化、社会、经济和政治差距远大于欧盟成员国,因此,上合组织关键任务是促进成员国相互尊重、团结协作、凝聚共识,遵守和履行“上海精神”。印度和巴基斯坦加入上合组织,使上合组织具有中国、俄罗斯、印度、巴基斯坦四个核国家,对维护世界稳定与和平将起到更重要的作用。印度和中国是世界人口最多的国家,印度和巴基斯坦的加入,将使上合组织人口占世界人口的 50% 以上,石油储量占世界储量 20%,天然气储量占世界储量 50%<sup>③</sup>。

上合组织将加快内部机制改革。扩员后上合组织地理范围扩大,外部环境的多样化使上合组织执行机构迫切需要推进实质性改革。上合组织秘书处应该从以统计、记录为主要职能的机构向中枢协调职能转变<sup>④</sup>。上合组织应制定内部经济合作的体系和标准,并引导私营经济参与其中。在贯彻与完善上合组织共同价值观的过程中,必须完善组织法规,完善组织的监督机制,以支持组织共同价值观的实现,维护组织法律的严肃性,使违反组织法律的成本加大。

上合组织扩员后,将与金砖国家、欧亚经济联盟等国际合作机制加强联系与沟通,以上合组织为平台推动丝绸之路经济带建设与欧亚经济联盟建设对接。上合组织扩员后,将扩大与联合国及其下属机构的合作,支持联合国在国际事务中发挥主导作用;将适当加强与美国等西方国家主导的国际组织的联系,减少西方国家对上合组织扩员的误解、误读与误判。

## 结 论

上合组织扩员是重大机遇更是严峻挑战,总体上是机遇大于挑战。上合组织扩员后的发展前景将主要取决于以下三个方面。第一,中俄能否建立一种持久良性的互信机制,在中俄互信基础上能否构建中俄印三国互动机制,凝聚发展的新动力。第二,上合组织能否为成员国提供更深层次的公共产品,如以能源合作为基础,带动工业、交通等领域的合作和多边合作,推动区域经济一体化,满足成员国的共同需求。第三,上合组织在

“上海精神”的基础上,能否进一步提升组织理念和精神,形成上合组织的共同价值观,如构建“和谐繁荣欧亚地区”能否成为上合组织成员国的共同目标。

西方国家自 2008 年以来受到金融危机和中东政治灾难的双重打击,主导世界事务的能力逐步衰弱。欧亚地区大国,即中国、俄罗斯和印度的利益联系更加紧密。上合组织是世界和平的捍卫者,扩员必将推动上合组织不断改革发展壮大并成为维护世界和平与稳定的重要力量之一。成员国共同努力将在上合组织框架下共同打造“和谐欧亚”地区。

上合组织扩员后的未来发展模式,将主要由成员国共同价值观和公共产品需求所决定,东盟模式、欧盟模式或北约模式都可以借鉴,但不能复制。上合组织由于各成员国资源与能力上的差异,不能简单效仿欧盟那种紧密的一体化模式<sup>⑤</sup>,应找到自己独特的发展模式。上合组织最核心的任务是确保成员国的安全与稳定,在事关成员国安全稳定问题上应一致发声,表明一致的政治立场并采取有效行动。同时经济合作也是上合组织的核心任务。从长远来看,上合组织未来的发展目标应该是促进地区经济的发展与稳定,以推动区域经济合作和经济发展为主要方向,维护地区安全与稳定并为地区经济发展提供新动力。上合组织在未来推动经济一体化的进程中,应不断强化成员国的归属感、政治方向的一致性和共同价值观。

(责任编辑 陆齐华)

① 李勇:《上合组织面临的挑战》,载《党政论坛》2009 年第 8 期。

② 潘光:《走进第二个十年:上海合作组织面临挑战和机遇》,载《国际观察》2011 年第 3 期。

③ 李进峰、吴宏伟主编:《上海合作组织发展报告 2015》,第 1~17 页。

④ [俄]维塔利·Y. 沃罗比约夫:《需要担心中国在中亚影响的上升吗?》。

⑤ 潘光:《上海合作组织的机遇与挑战》,载《新疆师范大学学报》2014 年第 2 期。