

扩员后中亚成员国对上海合作组织的期待及其应对*

陈亚州 曾向红

【内容摘要】 自2017年6月以来,受到上海合作组织地域范围扩大、中亚成员国国内政治进程变化、阿富汗局势演变和外部主要行为体中亚政策调整等因素的影响,中亚成员国对上海合作组织的主要诉求发生了变化。在政治领域,中亚成员国期望强化成员国之间的政治对话和信任水平;在安全领域,中亚成员国希望提升上海合作组织对阿富汗问题的综合应对能力,并进一步深化非传统安全领域的合作;在经济领域,中亚成员国的共同利益需求在于提升组织框架内多边经济合作的成效;在人文交流领域,中亚成员国之间强化人文交流与合作的需要较以往更为迫切。有鉴于此,上海合作组织须准确把握与平衡各成员国的主要诉求,寻找各方共同利益的交汇点,在凝聚共同价值、构筑共同安全、打造共同利益和培育共同情感四个方面,将该组织打造成国际合作的典范。

【关键词】 上海合作组织 利益诉求 互联互通 命运共同体

【作者简介】 陈亚州,兰州大学马克思主义学院、兰州大学中亚研究所博士研究生(兰州 邮编:730000);曾向红,兰州大学政治与国际关系学院、兰州大学中亚研究所教授(兰州 邮编:730000)

【中图分类号】 D813.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)06-0090-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201906005

* 本文系国家社科基金“一带一路”专项项目“中亚五国研究与数据库建设”(17VLDL003)的阶段性成果,且得到2019年度兰州大学人文社科类中央高校基本科研业务费专项资金重点研究基地项目“欧亚秩序与一带一路研究”(2019jbkyjd005)与其他类别项目(2019jbkytd002、2019jbkyzx014)的资助。

2018年6月,在青岛举行的上海合作组织(以下简称“上合组织”)成员国元首理事会第十八次会议上,习近平主席发表了题为《弘扬“上海精神” 构建命运共同体》的重要讲话。讲话强调:“我们要继续在‘上海精神’指引下,同舟共济,精诚合作,齐心协力构建上海合作组织命运共同体,推动建设新型国际关系,携手迈向持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。”^① 构建成员国之间更加紧密的上合组织命运共同体,是上合组织扩员后中国提出的关于组织发展的重大倡议,对于上合组织的行稳致远具有重大的理论指引意义。2019年6月,在上合组织成员国元首理事会第十九次会议上,习近平主席提出,要将上合组织打造成“团结互信的典范、安危共担的典范、互利共赢的典范和包容互鉴的典范”,进一步指明了构建上合组织命运共同体的目标和任务。^②

从成立至今,上合组织成员国在凝聚共同价值、构筑共同安全、汇聚共同利益和培育共同情感四个维度上,均为上合组织命运共同体的构建奠定了一定的现实基础。不过,上合组织扩员后,成员国在向打造“四个典范”目标迈进过程中面临新的挑战。因此,如何能够尽可能满足与平衡各方主要诉求,并在此基础上凝聚组织共识,将上合组织进一步打造成国际合作的典范,进而朝着上合组织命运共同体的总体目标平稳发展,成为其当前亟待解决的一项重要任务。有鉴于此,本文将从中亚成员国的具体利益诉求与上合组织对中亚成员国利益诉求的满足两方面出发,考察2017年上合组织阿斯塔纳峰会至2019年比什凯克峰会期间中亚成员国对上合组织的最新期待及其原因,并在此基础上提出上合组织应对成员国多元化诉求的具体措施。之所以重点关注中亚成员国,主要原因在于,作为上合组织内的创始成员国与中小成员国,中亚成员国通过利用自身的地缘战略价值、奉行多边平衡外交政策

① 《习近平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》,外交部网站,2018年6月10日, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zyjh_683104/t1567432.shtml。

② 《习近平主席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》,外交部网站,2019年6月14日, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zyjh_683104/t1672328.shtml。

及发挥群体数量优势等方式，对上合组织的发展进程产生了重要影响。^①而在扩员后，中亚成员国的利益需求变化及上合组织能在多大程度上满足中亚成员国的利益需求，将对上合组织未来发展产生直接且显著的影响。因此，上合组织在扩员后对老成员国的主要诉求应予以充分关注。

本文首先分析上合组织扩员后中亚成员国提出具体利益诉求的主要原因，其次考察扩员后中亚成员国在团结互信、安危共担、互利共赢与包容互鉴方面的具体期待，最后提出上合组织满足中亚成员国主要诉求的具体措施并得出结论。

一、扩员后影响中亚成员国诉求的主要因素

整体而言，影响上合组织扩员后中亚成员国利益诉求变化的因素主要来自国家、地区和国际体系三个层面，包括中亚成员国国内政治进程的变化、阿富汗局势和外部主要行为体的中亚政策的调整。

（一）中亚成员国国内政治进程的变化

2017年以来，中亚成员国及地区政治进程均发生了重大变化，成为其对上合组织提出新诉求的一个主要原因。在中亚成员国中，吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦均实现了国家最高权力的平稳交接，为各国国内各领域的发展提供了较为稳定的政治环境。随着新一届国家领导人就任及政府成员相应调整，中亚成员国呈现新的发展活力和强劲的发展势头，各国均将推动经济发展和改善民生作为优先发展任务，并为此制定或更新了国家发展战略或中长期发展规划。中亚成员国国内政局相对稳定，也为成员国间关系的改善与中亚一体化进程创造了有利条件。中亚国家间互释善意之举不仅使停滞不前的中亚地区一体化进程重获生机，而且也极大地促进了中亚成员国间关系整体氛围的改变。^②在此背景下，中亚成员国正在就一些阻碍双边

① 曾向红、李孝天：《中亚成员国对上海合作组织发展的影响：基于国家主义的小国分析路径》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2017年第2期，第116—132页。

② 周明：《乌兹别克斯坦新政府与中亚地区一体化》，《俄罗斯研究》2018年第3期，第77—94页。

关系发展的疑难问题积极对话，包括吉尔吉斯斯坦与塔吉克斯坦的边界争端、吉尔吉斯斯坦与乌兹别克斯坦的水资源争端等问题，均已取得阶段性成果。从更广泛的视角来看，地处欧亚大陆枢纽地带的中亚国家均将欧亚大陆互联互通向纵深推进视为促进本国发展的机遇，以期深度融入国际社会。作为中亚地区不可或缺的多边合作机制，中亚成员国尤为重视发展与上合组织之间的关系。

与此同时，中亚成员国当前在政治、经济、安全与人文交流等领域面临的挑战，也需通过积极参与上合组织框架内的多边合作予以有效应对。首先，在政治领域，上合组织扩员后，中亚成员国对于印度和巴基斯坦之间的历史恩怨和现实冲突，中国与印度之间的领土主权争议，以及中亚成员国之间的资源与领土争端等影响成员国间政治互信的因素表现出明显的担忧。其次，在经济领域，中亚成员国均不同程度上面临国内经济发展问题。如乌兹别克斯坦由于受近年来劳动年龄人口数量增长较快、国有企业与私营企业结构不合理、出口竞争能力下降及能源效率低下等诸多因素的影响，其国内改革面临不少阻力。^①自2017年以来，吉尔吉斯斯坦面临的经济下行压力增大。2018年，吉国内生产总值不仅增幅下降1%，^②而且与2017年相比，外国直接投资减少了27.7%。^③再次，在安全领域，在后“伊斯兰国”时期，中亚成员国国内恐怖主义呈快速发展势头，中亚地区“外籍战士”回流与外流带来的安全风险同时增加。自2017年底“伊斯兰国”被全面击溃并向阿富汗扩散以来，阿富汗局势给塔吉克斯坦国家安全带来的威胁日益上升。最后，在人文合作领域，中亚成员国对于加强上合组织成员国之间的人文交流较以往更为主动和积极。

（二）阿富汗局势对中亚成员国的影响

在地区层面，阿富汗局势始终是影响中亚成员国对上合组织利益诉求变

① 赵琪：《透视乌兹别克斯坦经济改革》，中国社会科学网，2018年12月26日，http://ex.cssn.cn/zk/zk_jsxx/zk_zx/201812/t20181226_4800226.shtml。

② 《2018年吉尔吉斯斯坦GDP同比增长3.5%》，国家发展和改革委员会网站，http://wzs.ndrc.gov.cn/jwtz/gbzl/201901/t20190131_927241.html。

③ 《2018年吉国外国投资流入5.698亿美元》，新丝路观察网，2019年4月25日，<http://web.siluxgc.com/jesst/kgNews/20190425/16654.html>。

化的重要因素。总体来看,当前,在阿富汗国内和平曙光再现的同时,风险和挑战也在积聚。首先,阿富汗安全形势仍不容乐观,国内近两年暴力事件有所增加。因此,防止阿富汗局势对中亚国家产生较大的安全影响,阿富汗与中亚国家边界安全、毒品跨国贩运及武器走私等问题成为中亚成员国国内安全的主要担忧,甚至是首要关切。其次,阿富汗当局和塔利班之间的和平谈判进程曲折复杂。由于特朗普政府对武力解决阿富汗问题缺乏信心和耐心,阿富汗政府和塔利班对和谈的期望有所增加,以及在国际社会的努力下,2018年以来,阿富汗和平进程获得新的发展动力。^① 阿富汗局势的最新发展为中亚国家积极介入阿富汗问题提供了机遇。再次,阿富汗国内经济重建任务艰巨。受国内局势持续动荡的影响,阿富汗国内各领域的发展均受到严重影响。在内生动力不足的情况下,国际社会的援建成为短期内推动阿恢复经济增长的主要动力。为此,中亚成员国不仅在各领域积极发展与阿富汗政府的合作,而且期望上合组织在阿富汗经济重建进程中发挥更大的作用。

作为上合组织中亚成员国,除积极消除阿富汗局势产生的安全威胁外,中亚成员国当前主要通过两种方式介入阿富汗事务。一方面,积极介入阿富汗国内经济重建进程。在此方面,乌兹别克斯坦较其他中亚成员国更为积极。乌兹别克斯坦热衷于在阿富汗实施重大基础设施和社会经济项目,包括运输、能源、贸易和教育等领域。以跨境铁路设施建设为例,乌兹别克斯坦与阿富汗计划修建从阿富汗北部城市马扎里沙里夫(Mazar-e-Sharif)至西北部赫拉特(Herat)的铁路。该铁路建成后不仅将与乌兹别克斯坦2010年11月在阿富汗修建的海拉顿(Hairatan)至马扎里沙里夫铁路相衔接,而且将使乌兹别克斯坦从阿富汗经安集延市3日内可抵达中国。^② 这一铁路线将为乌兹别克斯坦提供最短和最有效的过境贸易路线,使乌兹别克斯坦的商品能够通过阿富汗进入国际市场。^③ 另一方面,中亚成员国在阿富汗政府与塔利

① 王世达:《阿富汗和平进程新态势及前景》,《国际问题研究》2019年第1期,第126—129页。

② 《乌兹别克斯坦计划修建阿马扎里沙里夫至赫拉特铁路》,商务部网站,2018年1月31日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj1j/201801/20180102706158.shtml>。

③ 《阿乌将合作修建马扎里沙里夫至赫拉特铁路》,中国驻阿富汗大使馆经济商务处,2017年12月18日, <http://af.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201712/20171202686043.shtml>。

班之间充当斡旋者角色，为双方的和谈创造必要条件。如乌兹别克斯坦与美国、俄罗斯、阿富汗政府和塔利班等各方均保持密切交往，为推动阿富汗和平进程进行了大量斡旋努力。尽管目前阿富汗政府与塔利班尚未展开实质性接触，不过，在中亚成员国及国际社会的共同努力下，阿富汗和谈有望在乌兹别克斯坦举行。在此情况下，中亚成员国希望上合组织加大对阿富汗问题的介入力度，充分发挥“上合组织—阿富汗联络小组”的作用，促进阿富汗问题逐步得以和平解决。

（三）外部主要行为体中亚政策的调整

除俄罗斯外，对中亚地区具有不可低估的影响力的国际行为体包括美国、欧盟、土耳其、印度和日本等。这些主要行为体中亚地区政策的变化将直接或间接影响中亚国家的发展，进而影响中亚成员国对上合组织的利益诉求。其中，美国是除俄罗斯外对中亚国家国内政治进程影响最大的域外国家。当前，特朗普政府继续维持在中亚的战略存在，以牵制俄罗斯、中国和伊朗在中亚地区的影响力。美国当前对中亚地区安全的需求似乎已超过对经济、民主推广等的需求，成为其在中亚地区的主要利益。特朗普政府中亚政策的一个核心议题是打击跨国恐怖主义。不过，美国在中亚打击恐怖主义的力度目前较为有限，加之特朗普政府缩减对中亚国家的经济援助规模，部分削弱了美国在中亚地区的影响力。^① 对欧盟而言，2019年6月，欧盟发布了题为《欧盟与中亚：更坚实伙伴关系的新机遇》的联合声明，阐述了欧盟与中亚国家构建更加紧密的合作伙伴关系的新愿景，成为未来欧盟与中亚国家开展全方位合作新的指导战略。新版欧盟中亚战略以促进中亚国家的复原力（resilience）和繁荣作为战略支撑，以十余个领域为实施重点，旨在实现提升区域合作水平的总体战略目标。^② 与此同时，作为上合组织正式成员国，印度正在强化与中亚成员国的高层互访和制度安排，在经济上注重与中亚国家的能源合作和地区连通，在安全上与中亚成员国举行联合军演并为中亚成

① 陈亚州、曾向红：《特朗普政府的中亚政策：继承与调整》，《国际问题研究》2018年第4期，第82—98页。

② “The European Union and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership,” European Commission, May 15, 2019, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2494_en.htm.

员国提供援助等。^①

世界主要行为体在中亚地区的竞争与合作呈现复杂的态势。从客观上讲,美国、欧盟、印度与日本等行为体与中亚国家关系的发展,有助于上合组织中亚成员国国内各领域的发展,有利于推动中亚一体化进程加快发展,并促进欧亚大陆走向深度互联互通。从主观上讲,美国的中亚政策和欧盟的中亚战略均明显具有牵制中国和俄罗斯的意图。如欧洲议会议员伊维塔·格里古勒(Iveta Grigule)在谈到欧盟与中亚国家间关系时毫不掩饰地说,“我们并非邻居,但胜似邻居……如果你(中亚国家)和中国进行合作,或者更糟的是如果你和俄罗斯站在一起,我们就不会更好地与你合作;如果你愿意合作,那我们也愿意。这是建立在尊重和接触基础上的公开对话,我们将寻找能团结我们的东西。”^②因此,世界主要行为体对上合组织中亚成员国产生的影响也较为复杂。首先,中亚成员国基于大国平衡外交政策,往往会在世界主要行为体之间进行利益权衡。由于美国、欧盟、印度和日本等行为体能够部分满足中亚成员国的利益诉求,有可能导致它们对上合组织提出更高的利益诉求。其次,欧盟与美国在全面深度介入中亚地区事务过程中所体现出的浓厚的意识形态色彩,有助于增加中亚成员国参与上合组织事务的积极性。再次,在与欧美国家合作的过程中,如欧盟往往要求中亚国家与欧盟保持标准一致,而事实上中亚国家与欧盟要求的标准尚存在距离,这导致中亚国家进一步寻求在上合组织框架内开展国家间合作。最后,由于印度已成为上合组织正式成员国,印度与中亚国家关系的进一步密切,有利于中亚成员国在上合组织框架内开展各领域的合作。

二、扩员后中亚成员国的主要期待

从打造上合组织“四个典范”方面来看,扩员后的中亚成员国在团结互

^① 张杰、石泽:《透视莫迪政府的中亚政策》,《国际论坛》2019年第3期,第123—132页。

^② “Relations of Central Asia with Neighbors not Affect Cooperation with EU,” 24.kg News Agency, November 22, 2018, https://24.kg/english/101926_Relations_of_Central_Asia_with_neighbors_not_affect_cooperation_with_EU/.

信、安危共担、互利共赢和包容互鉴四个方面均对上合组织充满期待。

（一）期待加强成员国之间的政治对话与政治互信

上合组织成员国之间的政治对话与互建信任缘于“上海五国”在边境与军事等传统安全领域开展的合作实践，并明显体现出大国相互信任对中小成员国彼此信任的引领作用。^① 扩员后，利用上合组织的机制平台加强与新老成员国之间的政治对话和信任水平，成为中亚成员国在上合组织框架内的一项重要任务和主要活动。除继续与中国、俄罗斯巩固政治互信外，中亚成员国积极发展与印度、巴基斯坦之间的双边关系，积极参与中亚—印度多边政治对话框架。2019年1月，印度、中亚五国和阿富汗举行首届“印度—中亚—阿富汗外长会议”，这一对话框架是中南亚七国尝试合力应对阿富汗局势和发掘国家间经贸合作潜力的一项创举，各方支持将其作为机制化平台延续下去。^② 而对印度来说，以“联通性”为核心，全面发展与包括哈萨克斯坦在内的中亚各国的关系，是其加入上合组织的一个主要动机。^③ 不仅如此，扩员后，在双边层面，中亚成员国与印度和巴基斯坦之间政治对话进程明显加快。以哈萨克斯坦为例，自印度加入上合组织以来，印哈两国间政治对话的主要内容集中在经贸与军事领域。在经济领域，哈萨克斯坦希望充分利用哈萨克斯坦—土库曼斯坦—伊朗的铁路扩大国内商品进入南亚市场的途径，同时积极支持并参与欧亚经济联盟与印度自由贸易区之间的谈判。^④ 在安全领域，印度和哈萨克斯坦将举行“KAZIND”系列联合军演作为两国军事合作的主要内容。截至2019年6月，该系列军演已举行三次。与此同时，扩员后，上合组织为哈萨克斯坦开展与巴基斯坦之间的政治对话提供了机制平台。2019年2月，哈萨克斯坦起草了一份合作协议，旨在扩大巴基斯坦和

① 林珉璟、刘江永：《上海合作组织的形成及其动因》，《国际政治科学》2009年第1期，第11—17页。

② “India Brings Forward Some Initiatives for Central Asia,” Kazinform International News Agency, January 14, 2019, https://www.inform.kz/en/india-brings-forward-some-initiatives-for-central-asia_a3487674.

③ 杨恕、李亮：《寻求合作共赢：上合组织吸纳印度的挑战与机遇》，《外交评论》2018年第1期，第46—54页。

④ “President Arif Alvi Seeks Access of Pakistani Commodities to Kazakhstan’s Markets,” Kazinform International News Agency, April 11, 2019, https://www.inform.kz/en/president-arif-alvi-seeks-access-of-pakistani-commodities-to-kazakhstan-s-markets_a3516033.

哈萨克斯坦之间的双边经济合作。^①此外，两国在共同利益和合作需求的基础上致力于深化军事层面的交往。

但是，从整体来看，扩员后影响成员国间政治互信的因素有所增加。正如一些学者所言，“完成首次扩容后的上合组织内部出现的差异性，无论从质量上还是数量上看，都与此前不可同日而语，因此，能否有效巩固上合组织的政治基础是必须重视的问题。”^②为避免成员国之间的矛盾与冲突对上合组织的正常运转产生不利影响，中亚成员国不同程度上均呼吁通过加强成员国之间的政治对话以提高彼此的政治互信水平。其中，哈萨克斯坦在此方面的态度与立场体现得最为明显。哈萨克斯坦政府认为，上合组织未来发展的战略重点是加强成员国之间的政治对话与提高彼此互信水平，以增强上合组织的内部凝聚力和向心力。由于政治对话与政治互信是组织成员国在各领域开展合作的基础与实现组织目标的重要保证，因此，哈萨克斯坦呼吁成员国始终遵守《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》，确保上合组织地区的安全与发展。未来，上合组织应将《〈上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约〉实施纲要（2018—2022）年》，作为提高成员国之间政治对话和信任水平的路线图。^③哈萨克斯坦在政治方面对于上合组织的诉求并没有因国家最高权力交接而发生改变，该国新总统卡瑟姆·若马尔特·托卡耶夫（Kassym-Jomart Tokayev）基本继承了前任总统纳扎尔巴耶夫关于建设上合组织的主要观点，并指出，“国际关系的转变需要多边组织发展新的、更健全的原则。加强信任、对话与合作以确保地区安全与协作，仍是上合组织的关键任务。”^④

① “Road Map Ready to Intensify Pak-Kazakhstan Bilateral Economic Cooperation: Ambassador Barlybay Sadykov,” Kazinform International News Agency, February 1, 2019, https://www.inform.kz/en/road-map-ready-to-intensify-pak-kazakhstan-bilateral-economic-cooperation-ambassador-barlybay-sadykov_a3494157.

② 许涛：《青岛峰会后的上海合作组织：新职能、新使命与新挑战》，《俄罗斯学刊》2018年第6期，第11页。

③ “Participation in the Meeting of the SCO Council of Heads of State in an Expanded Format,” Official Site of the President of the Republic of Kazakhstan, June 10, 2018, http://www.akorda.kz/en/events/international_community/foreign_other_events/participation-in-the-meeting-of-the-sco-council-of-heads-of-state-in-an-expanded-format?q=Shanghai%20Cooperation%20Organization.

④ “Tokayev: SCO Key Task Is to Strengthen Confidence, Dialogue,” Kazinform International News Agency, June 14, 2019, <https://www.inform.kz/en/tokayev-sco-key->

（二）期待消除阿富汗局势的影响和深化非传统安全合作

第一，对极端主义在国内和地区蔓延带来的潜在安全隐患，已成为中亚成员国的主要安全担忧。相比于哈萨克斯坦与乌兹别克斯坦，在上合组织框架内，吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦对这一问题更为关注。从2017年6月至2019年6月，吉尔吉斯斯坦总统、总理等政府高级官员均在不同场合表达了他们的安全诉求。吉尔吉斯斯坦认为，利用信息技术实现犯罪与恐怖活动，以及达到政治和军事目标的威胁正在增加。因此，确保信息安全应该是上合组织的一个重要任务。对此吉总统热恩别科夫（Sooronbay Jeenbekov）指出：“一般来说，经济犯罪是跨国的。它们与贩毒、走私、洗钱犯罪密切相关。因此，它们危及国家安全。吉尔吉斯斯坦提议在上合组织内建立一个打击经济犯罪的机构。”^①此外，吉尔吉斯斯坦倡议建立中亚五国统一的安全空间。热恩别科夫强调，中亚在历史上本是一个各民族相互包容的地区，极端主义从来都不是我们民族的思维方式。面对中亚恐怖主义发展的新动向，“吉支持建立统一的安全空间，支持为保持区域内的和平以及稳定所采取的共同措施。”^②就塔吉克斯坦而言，塔政府支持《2018—2023年上合组织成员国禁毒战略》及其实施计划。塔吉克斯坦还认为迫切需要落实塔方提出的在杜尚别设立上合组织禁毒中心的建议，以协调这方面的行动。另外，塔吉克斯坦政府考虑及时通过“上海合作组织成员国元首对青年的联合呼吁”和“上海合作组织关于防止青年参与破坏性团体活动的行动纲领”。为了支持国际社会解决以上问题的努力，塔吉克斯坦计划举行“国际和区域反恐合作”高级别会议。^③总之，中亚成员国在扩员后积极支持上合组织共同打击恐怖主义、极端主义、分裂主义以及非法贩运武器和毒品、网络犯罪和其他类型的

task-is-to-strengthen-confidence-dialogue_a3538027.

① “Agency for Combating Economic Crimes May be Created within SCO,” Kazinform International News Agency, June 14, 2019, https://www.inform.kz/en/agency-for-combating-economic-crimes-may-be-created-within-sco_a3538139.

② 《吉尔吉斯斯坦总统称中亚五国元首会晤将会促进中亚国家之间睦邻友好关系》，中国驻吉尔吉斯大使馆经济商务处，2018年3月22日，<http://kg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201803/20180302721923.shtml>。

③ “The Policy and Vision of the Republic of Tajikistan on Strengthening of Cooperation and Development Prospects within the Framework of the SCO,” InfoRos News Agency, April 26, 2019, <http://infoshos.ru/en/?idn=21302>.

跨国有组织犯罪。

第二，消除阿富汗局势对塔吉克斯坦及整个中亚地区的安全威胁。鉴于阿富汗局势不容乐观，2019年4月，在与俄罗斯总统普京讨论中亚地区面临的安全问题时，拉赫蒙（Emomali Rahmon）指出，“塔吉克斯坦是防止该地区安全威胁扩散的缓冲区”，并呼吁各方和平解决阿富汗问题。^①同年4月，塔吉克斯坦总统战略研究中心副主任穆罕马迪祖达（P.A. Muhammadzoda）认为，尽管国际社会已采取了各种冲突解决措施，但是阿富汗目前的局势仍然是不可预测的。塔吉克斯坦对于来自叙利亚和其他地区的包括“伊斯兰国”成员在内的武装分子转移到阿富汗北部表示严重关切。有鉴于此，他强调，塔吉克斯坦欢迎加强执法机构在安全事务上的协调与合作。为此，上合组织有必要进一步努力，加大对阿富汗的支持力度。^②塔吉克斯坦希望“上合组织—阿富汗联络小组”就这些问题取得积极的协商成果。与塔吉克斯坦重点关注阿富汗局势对其国内带来的安全挑战不同，乌兹别克斯坦不仅密切关注阿富汗动荡局势的外溢风险，而且为阿富汗政府和塔利班之间的政治对话创造有利条件，并致力于为阿富汗经济重建、运输、工业、能源和社会基础设施的发展发挥积极作用。米尔济约耶夫（Shavkat Mirziyoyev）表示，“地区稳定是由阿富汗局势所决定的……上合组织—阿富汗联络小组”所制定的路线图及阿富汗积极参与区域合作，对于解决阿富汗问题至关重要。^③这在一定程度上反映了乌兹别克斯坦对促进阿富汗问题和平解决的积极立场。

（三）期待提升上合组织多边经济合作成效

自成立以来，各成员国以《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》为指导，在区域经济合作方面取得了显著成绩。^④不过，上合组织框架内多边

① “Putin, Tajik President Discuss Asian Security, Threats Coming From Afghanistan,” TASS April 17, 2019, <https://tass.com/world/1054196>.

② “The Policy and Vision of the Republic of Tajikistan on Strengthening of Cooperation and Development Prospects within the Framework of the SCO,” InfoRos News Agency, April 26, 2019.

③ “Shavkat Mirziyoyev Unveils Vital Initiatives to Enhance Practical Cooperation in the SCO,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, June 15, 2019, <https://mfa.uz/en/press/news/2019/06/19559/>.

④ 韩璐：《深化上海合作组织经济合作：机遇、障碍与努力方向》，《国际问题研究》

经济合作成效不彰已日益成为制约地区合作水平的突出因素。上合组织扩员后，各成员国一致认为需进一步发掘上合组织经济合作的潜力，推动地区多边经济合作水平的提高，^①促使上合组织成员国之间的贸易和投资项目从双边层面提升至多边层面。

第一，中亚成员国的优先诉求在于希望在上合组织框架内实现跨境交通设施的互联互通。乌兹别克斯坦认为，中吉乌铁路的建设将为地区贸易和投资提供强大的推动力。^②乌兹别克斯坦还提出与上合组织共同建设中亚交通运输体系的倡议。该倡议主要涵盖四方面的内容：在世界银行、亚洲开发银行、伊斯兰开发银行及其他国际金融机构的协助下，制定统一的中亚交通走廊发展战略；在上合组织框架下建立综合运输管理体系；成立中亚国家交通运输理事会，作为解决跨国物流运输问题的权威协调机构；与世界旅游组织共同制订中亚地区旅游枢纽发展方案。^③

哈萨克斯坦认为，在上合组织内实施基础设施领域的重大项目，可以实现经济增长的倍增效应。除继续推进 CASA—1000 项目以扩大哈萨克斯坦向阿富汗和巴基斯坦的电力供应外，哈萨克斯坦提议建设北京—阿斯塔纳—莫斯科—柏林欧亚高铁干线，认为这将有助于实现欧亚大陆交通设施的互联互通，加强上合组织与欧亚经济联盟之间的协作，进而推进欧亚一体化进程，同时有助于促进上合组织与欧盟关系的发展。^④吉尔吉斯斯坦试图利用自身的地理位置增强其交通线路过境国的角色。吉尔吉斯斯坦作为一个内陆国家，对完全连接并成功发展东西方贸易的运输路线具有非常浓厚的兴趣，并认为中吉乌铁路项目的建设对于发挥中亚地区的运输走廊作用具有重要意

2018年第3期，第57—59页。

① 丁晓星：《上合组织总理会就多边经济合作发出强音》，中国政府网，2018年10月15日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/15/content_5330845.htm。

② “Shavkat Mirziyoyev Unveils Vital Initiatives to Enhance Practical Cooperation in the SCO,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, June 15, 2019.

③ 《乌积极推动中亚交通运输体系发展》，中国驻乌兹别克斯坦大使馆经济商务处，2018年9月27日，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201809/20180902791915.shtml>。

④ 《哈萨克斯坦总统建议上合组织成员国建设欧亚高铁干线》，中国驻吉尔吉斯大使馆经济商务处，2018年6月11日，<http://kg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201806/20180602754248.shtml>。

义。^① 吉尔吉斯斯坦还提议俄罗斯参与中吉乌铁路的建设。^② 热恩别科夫更是呼吁尽早实施中吉乌铁路建设项目,对于能够创造区域价值链的产业要加大投资力度。^③ 对塔吉克斯坦而言,建立一个统一的交通运输系统和发挥成员国的过境潜力对该区域具有重要意义。在这方面,塔认为应优先执行重建和新建公路和铁路的项目,以及建立通往港口的区域运输走廊。^④

第二,提升上合组织多边经济合作成效是中亚成员国普遍的期望。哈萨克斯坦政府认为,上合组织要特别关注加强经济合作问题,促进成员国之间的贸易和投资项目从双边层面提升至多边层面。哈萨克斯坦建议,成员国可从研究共同感兴趣的经济合作项目开始,逐步推进这方面工作,并在多边贸易合作获得充分发展后建立上合组织自贸区。^⑤ 乌兹别克斯坦对上合组织框架内尚未得到充分开发的巨大经济合作潜力给予了特别的关注,并指出应将发展贸易、经济、投资、交通运输、旅游、农业等领域的合作及地区间合作作为上合组织未来发展的优先事项。^⑥ 吉尔吉斯斯坦重视上合组织在促进其国内经济发展所发挥的作用,并在此框架内积极发展与组织成员国之间的双边和多边经济合作,吉尔吉斯斯坦希望完善和推动上合组织框架内的多边合作,优先加强成员国在经贸、交通运输以及投资领域的合作。^⑦ 塔吉克斯坦认为上合组织地区合作的优先领域是建立广泛的贸易、经济和投资伙伴关系,并相互支持,共同实施互利项目。在经济蓬勃发展和电力需求迅速增长

① 《热恩别科夫:中吉乌铁路的建设具有重要意义》,新丝路观察网,2018年9月5日, <http://web.siluxgc.com/jesst/kgNews/20180905/15094.html>。

② 《吉国当局建议俄罗斯参与中吉乌铁路建设》,新丝路观察网,2019年3月4日, <http://www.siluxgc.com/jesst/kgNews/20190304/16332.html>。

③ “Kyrgyzstan Insists on Settlements in National Currencies within SCO,” 24.kg News Agency, June 14, 2019, https://24.kg/english/120702_Kyrgyzstan_insists_on_settlements_in_national_currencies_within_SCO/。

④ “Participation in the Meeting of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organization,” Press Service of President of Republic of Tajikistan, June 14, 2019, <http://president.tj/en/node/20372>。

⑤ 《哈萨克斯坦总统认为上合组织应进一步加强经济合作》,新华网,2017年6月9日, http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/09/c_1121118740.htm。

⑥ 《乌兹别克斯坦共和国总统会见上合组织秘书长》,上合组织网站,2019年1月3日, <http://chn.sectSCO.org/news/20190103/504068.html>。

⑦ “Shavkat Mirziyoyev Unveils Vital Initiatives to Enhance Practical Cooperation in the SCO,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, June 15, 2019。

的情况下，一项优先事宜是在上合组织框架内进一步密切能源合作，实施有利于地区发展的水电项目，进一步推动上合组织成员国一体化进程。^①此外，在金融、农业、能源、数字化等领域中亚成员国也提出了各自的诉求。

（四）期待扩大成员国之间的人文合作与交流

在人文交流领域，中亚成员国对扩大上合组织成员国间的合作与交流比以往更为迫切，人文交流已成为中亚成员国在上合组织框架内关注的重点领域。具体而言，中亚成员国在人文合作方面对上合组织的诉求主要集中在两个方面。

一方面，扩大与上合组织成员国之间的旅游规模。自 2017 年以来，尽管上合组织成员国的旅游市场进一步扩大，但成员国旅游合作的巨大潜力尚未得到充分挖掘。^②塔吉克斯坦考虑到其将 2019 年、2020 年和 2021 年分别设为“农村发展年”“旅游年”和“民间工艺品年”，因此计划与上合组织成员国在这些方面进行密切合作，继续实施《2019—2020 年落实〈上海合作组织成员国旅游合作发展纲要〉联合行动计划》。^③就乌兹别克斯坦而言，旅游服务业目前成为拉动乌经济增长的重点领域。2018 年，乌兹别克斯坦服务业超过能源领域跃居乌第一大出口领域，旅游服务出口额达 10.42 亿美元，同比增长 90.5%，2018 年接待外国游客 440 万人次，增长近 1 倍，成为服务出口的主要增长点。^④受此激励，乌兹别克斯坦将吸引外国游客赴乌旅游与扩大出口、吸引投资并列设定为 2019 年乌兹别克斯坦外交部需要实现的三大主要任务。^⑤米尔济约耶夫强调，需更加积极地挖掘成员国的历史文化遗产，充分发挥成员国间的旅游潜力，并建议每年将成员国中的一个

① “Participation in the Meeting of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organization,” Press Service of President of Republic of Tajikistan, June 14, 2019.

② Cheng Si, “Tourism to SCO Nations Sees Rapid Expansion,” *China Daily*, June 14, 2019, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201906/14/WS5d02f09da3103dbf14328211.html>.

③ “The Policy and Vision of the Republic of Tajikistan on Strengthening of Cooperation and Development Prospects within the Framework of the SCO,” InfoRos News Agency, April 26, 2019.

④ 《乌兹别克斯坦 2018 年外贸形势浅析》，中国驻乌兹别克斯坦大使馆经济商务处，2019 年 5 月 19 日，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201905/20190502864220.shtml>。

⑤ 《2019 年乌外交部三大主要任务：出口、游客和投资》，中国驻乌兹别克斯坦大使馆经济商务处，2018 年 12 月 26 日，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201812/20181202820997.shtml>。

城市设立为上合组织的旅游和文化之都。^①

另一方面,加强与上合组织成员国间的公共外交。尽管中国与中亚成员国在人文交流方面取得了显著成效,但是影响中国与中亚成员国关系健康发展的一些消极因素依然存在,特别是“中国威胁论”在中亚成员国具有一定的市场。如在吉尔吉斯斯坦,由于吉政府预算透明度较有限且缺乏完善的监管体制,以及部分人出于政治目的,炒作与恶意散布“对华负债规模居高不下”“中国在吉非法移民增多”等诸多与现实极不相符的言论,进而渲染“中国威胁论”,这成为吉尔吉斯斯坦国内一些政客获得民众关注的噱头。^②哈萨克斯坦与中国在各领域合作关系的进一步密切,一定程度上使“中国威胁论”在哈萨克民众中持续蔓延,尤其是哈民众强烈反对将国内土地出租给外国人。^③ 这些因素的存在对中国与中亚国家间关系的发展以及中亚普通民众对上合组织的制度认同产生了消极影响。2017年6月,米尔济约耶夫在阿斯塔纳峰会上提议建立上合组织公共外交中心。经过各方一年多的共同努力,2019年1月,上合组织首个公共外交中心在塔什干正式成立。通过举办博览会、保护文化遗产活动及成员国非政府组织会晤活动等,公共外交中心有助于进一步增进成员国间的相互信任和睦邻友好。^④ 此外,乌兹别克斯坦还呼吁在科技、教育、文化等各领域深化与上合组织成员国之间的合作,并扩大成员国间青年和妇女等群体之间的交往与交流。

三、上海合作组织的应对之策

上合组织自扩员以来,中亚成员国对它的认知整体上表现积极。总体来看,中亚成员国之间以及它们与其他成员国之间均存在不断扩大的共同利

① “Shavkat Mirziyoyev Unveils Vital Initiatives to Enhance Practical Cooperation in the SCO,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Uzbekistan, June 15, 2019.

② 《吉尔吉斯斯坦澄清:不会因债务问题向中国割让领土 驳斥反华论》,中俄资讯网,2019年1月11日, <http://www.chinaru.info/News/redianjujiao/55705.shtml>。

③ 《美媒:哈萨克斯坦民众抗议 担心中国“租地扩张”》,环球网,2016年5月11日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-05/8915642.html>。

④ 《上海合作组织公共外交中心在塔什干建立》,新华网,2019年1月30日, http://www.xinhuanet.com/world/2019-01/30/c_1210051008.htm。

益。因此，上合组织需要在以下几个方面做出努力，以满足和平衡各成员国合理的利益关切，将上合组织打造成团结互信的典范、安危共担的典范、互利共赢的典范和包容互鉴的典范，进而朝着构建上合组织命运共同体的总目标前进。

第一，在打造团结互信的典范方面，需要加强上合组织成员国之间的政治互信。首先，应加强中印俄三方的战略协调。目前，中国、俄罗斯与印度在上合组织定位和未来发展方向上存在明显分歧。^① 由于中俄印三国合作不仅对全球和地区局势稳定具有重要意义，而且三国合作的潜力巨大。因此，在印度和巴基斯坦加入上合组织的情况下，上合组织应巩固中印俄三方对话机制，并努力提升该机制在上合组织框架内的作用，以积极加强各成员国之间的互利合作，扩大和巩固彼此的共同利益，建立政治互信，增进相互理解和相互支持，避免彼此猜忌与相互消耗。其次，进一步巩固中俄政治互信。作为上合组织中的核心大国，中国须与俄罗斯在双边和多边层面保持密切沟通，使双方在中亚地区的互动形成良性循环。再次，加强中小成员国之间的政治对话与合作。自 2016 年底米尔济约耶夫执政以来，在哈乌关系改善的有利形势下，上合组织应大力引导中亚成员国之间积极开展政治对话，提升相互信任水平，进而促使中亚国家形成深层次的区域认同。

总之，成员国需要在上合组织框架内加强理念协调、政策协调、战略协调、法律协调与主体协调等，加强新形势下上合组织的政治建设。^②

第二，在打造安危共担的典范方面，需深化上合组织的安全合作。首先，在对接新老成员国的利益诉求与重视中小成员国的主要诉求的基础上，进一步提炼成员国在安全领域的共同利益，明确上合组织安全合作的重点。其次，由于阿富汗局势对上合组织成员国的安全具有直接和重要影响，且阿富汗是联通中亚成员国和印度、巴基斯坦的地理枢纽，故需要提升上合组织对阿富汗问题的应对能力。在目前，应积极发挥“上合组织—阿富汗联络组”的作

① 李进峰：《上海合作组织扩员：挑战与机遇》，《俄罗斯东欧中亚研究》2015 年第 6 期，第 36 页。

② 孙壮志：《新形势下上合组织的政治建设》，《世界知识》2018 年第 11 期，第 20—21 页。

用，在政治对话、经济重建与社会稳定等方面促进阿富汗和平与重建进程。再次，深化上合组织与地区其他安全机制之间的合作，形成对成员国安全需求和地区安全公共产品的互补性供给。^①最后，探索在上合组织框架内建立成员国间冲突调解机制的可能性。扩员后，印巴双方之间的现实冲突与中印边界摩擦已影响到上合组织的正常运行。因此，在新形势下，上合组织应对如何处理成员国间的冲突提前进行研究，探索建立冲突调解机制的可能性。

第三，在打造互利共赢的典范方面，提升上合组织多边经济合作水平。首先，上合组织多边经济合作的潜力尚未充分发挥的一个重要原因在于，成员国之间双边经贸合作远多于多边合作，由此造成上合组织在多边经贸合作中的作用并未得到有效发挥。因此，上合组织需要理顺组织框架内多边与双边合作的关系，使两者形成良性发展态势。其次，推进与实施经贸合作领域的重大项目。实施重大项目能够从根本上促进成员国利益的增长以及区域发展水平的提高，同时也是促进组织凝聚力、保障组织合作取得成效的重要方式。因此，需要在充分开展调查研究的基础上，根据成员国的共同利益和需求，提出有助于实现成员国经济协同发展和有效稳定成员国安全形势的重大项目。再次，为了保障重大项目顺利开展，还需要完善上合组织的决策程序。对“协商一致”原则的适用范围作出清晰界定，即明确成员国在哪些问题上可以适用“协商一致”的决策原则，哪些问题上不适用该原则。对于涉及上合组织经贸合作领域的具体议题的决议，可考虑不必严格实行协商一致的决策原则，而是使用多数表决制等决策方式，以提高组织的决策效率。最后，加快组织框架内金融保障体系的建设与完善，例如尽快消除制约上合组织发展银行建设的障碍，在为上合组织多边经贸合作提供充足资金保障的同时，规避全球金融市场不稳定对上合组织成员国带来的冲击，并防范这一地区产生金融风险。

第四，在打造包容互鉴的典范方面也应加强工作，首先，需要探索建立成员国人文合作的长效机制。通过建立人文合作的长效机制，细致扎实地推进合作，提高人文合作效率等。其次，上合组织应强化民生类公共产品的供

^① 陈小鼎、王翠梅：《扩员后上合组织深化安全合作的路径选择》，《世界经济与政治》2019年第3期，第128—133页。

给。民生类公共产品有助于成员国民众在参与上合组织合作的过程中实现福利水平的提高、国家地位的提升等。只有夯实成员国的民意基础和社会基础，上合组织才能获得不竭的发展动力。^① 再次，遏制并消除“中国威胁论”在上合组织成员国中的蔓延。中国与中亚国家日益密切的经济关系导致民众对中国经济与政治雄心、对地区自然资源“掠夺”和中国劳动力涌入的某种担心。^② 基于这些担心，“中国威胁论”“资源掠夺论”和“人口威胁论”等论调在一些地方依然有市场，而且在某些地方持续扩大。上合组织人文交流与合作的一项重要使命在于消除普通民众对相关成员国的误解与曲解。最后，提升成员国民众对上合组织的归属感和认同感。从目前来看，成员国普通民众对上合组织的认同程度依然较为有限。因此，上合组织成员国应该构建一套关于上合组织的界定清晰的认同话语体系，通过有效手段提升民众对上合组织的认同感。

对中国而言，尤其需要在各领域尽可能满足中小成员国的利益需求。无论上合组织将来的扩员情况如何，中亚地区由于地缘位置的重要性，始终是上合组织需要重点关注的区域。毋庸讳言，中亚国家加入上合组织的一个重要原因，是希望满足它们在安全和经济等方面的利益需求。它们希望通过上合组织有效维护本国国家安全与政治稳定，并在此基础上加强与成员国尤其是与中国的互利合作以促进经济发展。与此同时，中亚成员国对中国同样存有某种疑虑，并不希望中国的影响力占据主导地位。中亚成员国奉行多边平衡的外交政策，试图维护其国家的独立性，增加自身外交的灵活性，扩大应对各种局面的回旋余地。

从追求自身利益的实用主义角度考虑，中亚成员国的多边平衡外交政策是上合组织凝聚力有待进一步提高的重要原因之一，这限制了上合组织的行动能力。这种局面短期内无法得到根本改善，中国需要通过加强上合组织框架内的务实合作，并借助“一带一路”建设的契机，为中亚成员国带来切实

① 陈小鼎、马茹：《上合组织在丝绸之路经济带中的作用与路径选择》，《当代亚太》2015年第6期，第80页。

② Marlene Laruelle, “China’s Silk Road Economic Belt Initiative and Its Impact in Central Asia,” Central Asia Program, George Washington University, 2018, p.97.

利益，逐渐增强上合组织凝聚力，推动打造上合组织“四个典范”和构建上合组织命运共同体。

结 束 语

上合组织命运共同体的构建是一项涵盖多层次、多方位和多领域的总体目标，可视为主要由团结互信的典范、安危共担的典范、互利共赢的典范和包容互鉴的典范构成的复合共同体形式。“四个典范”的打造实际上分别对应上合组织价值共同体、安全共同体、利益共同体和情感共同体的构建。总体而言，团结互信是基本前提，安危共担是主要保障，互利共赢是重要支撑，包容互鉴是靓丽底色。上合组织自扩员以来，在推动其向“四个典范”发展的进程中，中亚成员国在政治、安全、经济与人文交流等方面不仅对上合组织提出了新的具体诉求，而且从整体来看，中亚成员国的诉求呈现进一步多元化的发展趋势，这为上合组织命运共同体的构建提出了诸多挑战。为此，上合组织需通过加强成员国之间的政治互信、深化上合组织的安全合作、提升多边经济合作水平和拓展人文合作，以管控与化解利益分歧，汇聚共同利益，使上合组织向命运共同体的总体目标顺利推进。

[责任编辑：樊文光]