

上海合作组织扩员后的 地区定位与合作格局

李孝天

【内容摘要】 作为新地区主义的一种实践形式，上海合作组织成立后不断发展。上海合作组织坚持以“不干涉内政”原则为核心的主权规范，遵循“国家主义”发展路径。扩员之前，在应对安集延事件、吉尔吉斯斯坦政局动荡等地区安全与政治挑战的过程中，上海合作组织确立了以中亚为地缘安全中心的地区定位。在开展各领域合作的进程中，上海合作组织秉持协商一致的原则，其内部形成了“大国引领、中小国家平等参与”的合作格局。扩员之后，上海合作组织继续遵循“国家主义”发展路径，但其地区定位与内部合作格局出现了新变化。印度和巴基斯坦的加入，使中亚的地缘安全中心地位相对下降，以中亚为重心、南亚为重要延伸成为上海合作组织新的地区定位。印度和巴基斯坦两国的加入，还增加了上海合作组织内部合作格局的复杂性，使“大国引领”的合作格局面临深刻转型，“中小国家平等参与”的合作格局也在发生演变。目前，上海合作组织处于发展转型的十字路口，其发展面临的不确定性需要给予更多关注。

【关键词】 上海合作组织 新地区主义 扩员 地区定位 内部合作格局

【作者简介】 李孝天，中共中央党校国际战略研究院博士研究生（北京 邮编：100089）

【中图分类号】 D814.1 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2021)03-0096-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202103006

上海合作组织（下文简称“上合组织”）诞生于新地区主义浪潮兴起的背景下。冷战结束以后，经济全球化进程不断加速推进，贸易投资自由化、地区集团化趋势愈发明显，新兴地区合作机制相继出现。在冷战期间以欧洲一体化为典范的旧地区主义开始受到新地区主义的冲击。冷战的结束使得过去在美苏两极权力竞争框架下被抑制的地区安全发展潜力得到释放和强化。地区主义在国家间冲突与合作中的地位和独立性显著提升，出现了诸多新地区秩序（new regional orders）。^① 地区主义逻辑开始主导地区安全问题的管控，使国家更倾向于在地区内部建立合作机制以应对共同的安全挑战，同时抵制外部势力的干预。^② 在这样一个全新的、地区化的世界中，上合组织的出现填补了冷战结束后欧亚地区出现的地缘政治和安全空白，对维护地区安全与稳定作出了突出贡献。^③ 纵观上合组织的发展历程，新地区主义与该组织的发展密不可分。或者说，上合组织始终作为新地区主义的一种实践形式而不断发展。首先，上合组织的发展进程符合新地区主义的界定。新地区主义是指在既定地理区域内的国家（和非国家行为体）基于共同利益开展持续性多边合作的理念与实践进程，旨在实现多个领域的共同目标。^④ 上合组织是由地理上毗邻的“上海五国”与乌兹别克斯坦共同建立的地区合作组织，

① David A. Lake and Patrick M. Morgan, “The New Regionalism in Security in Security Affairs,” in David A. Lake and Patrick M. Morgan, eds., *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park, PA: Pennsylvania State University, 1997, pp. 3-7.

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. 131.

③ Kuralai I. Baizakova, “The Shanghai Cooperation Organization’s Role in Countering Threats and Challenges to Central Asian Regional Security,” *Russian Politics and Law*, Vol. 51, No. 1, 2013, p. 78; and Michael Salter and Yinan Yin, “Analysing Regionalism within International Law and Relations: The Shanghai Cooperation Organisation as a Grossraum?” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 13, No. 4, 2014, p. 871.

④ 在对新地区主义进行界定时，作者参考了部分国内外学者的定义，可参见 Muthiah Alagappa, “Regionalism and Security: A Conceptual Investigation,” in Andrew Mark and John Ravenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region*, Boulder: Westview Press, 1995, p. 158; Andrew Hurrell, “Regionalism in Theoretical Perspective,” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, New York: Oxford University Press, 1995, pp. 37-73; Michael Schulz et al., “A Framework for Understanding Regionalization,” in Michael Schulz et al., eds., *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors, and Processes*, London: Zed Books, 2001, p. 5; Martin Griffiths et al., *International Relations: The Key Concepts*, New York: Routledge, 2007, p. 280; 朱锋：《东亚需要什么样的区域主义？兼析区域主义的基本理论》，《太平洋学报》1997年第3期，第34页；耿协峰：《新地区主义与亚太地区结构变动》，北京大学出版社2003年版，第37页。

后又接收印度和巴基斯坦为正式成员国，致力于通过相互合作与协调，应对地区共同挑战，实现在政治、安全、经济、人文等领域的共同目标。其次，上合组织以地区代表为身份定位，^①使成员国获得了以地区为载体的集体身份。这种地区集体身份并非预先给定，而是各成员国在上合组织框架内的互动过程由他者再现而逐渐建构。这种地区集体身份的物质基础是上合组织开展的地区合作与协调进程能够在一定程度上满足成员国的利益诉求，地区集体身份的主要内涵是上合组织秉持的核心规范以及新地区主义的发展理念。

严格来说，新地区主义合作实践属于国际组织合作实践的范畴。不过，在将上合组织视为国际组织并总结其发展特征方面，学者们的观点的代表性不强，如多边性、区域性、开放性、综合性、不结盟性、成员国间差异明显、覆盖地域辽阔、周边环境复杂等。^②有鉴于此，更多学者从新地区主义视角出发提炼上合组织的发展特征，并主要关注三个重点。第一个关注重点是上合组织的核心地区，第二个关注重点是上合组织的主导国家，第三个关注重点是上合组织发展遵循的路径。

尽管部分学者将上合组织视为新地区主义合作组织，提炼出相对客观、准确的特征，但相关研究成果多形成于上合组织正式扩员之前，鲜有对扩员后发展特征的新变化进行的专门探讨。有鉴于此，本文尝试从新地区主义视角总结扩员前上合组织发展的主要特征，之后着重讨论扩员后该组织发展特征的一些新变化，从而加深对该组织发展的认识，以推动该组织行稳致远。

一、扩员前上合组织发展的主要特征

新地区主义兴盛于经济全球化和世界多极化的后冷战时期。不同于旧地区主义，新地区主义实践是摆脱冷战束缚、超越西方中心主义的全球现象，

① 赵华胜：《上海合作组织：评析和展望》，时事出版社2012年版，第31页。

② 夏义善：《“上海合作组织”的特点及其发展前景》，《和平与发展》2001年第3期，第22—23页；徐刚：《“上海合作组织”的特点及国际法意义》，《安徽工业大学学报（社会科学版）》2001年第4期，第37—39页；赵华胜：《上海合作组织：评析和展望》，第22—24页；杨恕、王琰：《论上海合作组织的地缘政治特征》，《兰州大学学报（社会科学版）》2013年第2期，第49—50页。

涉及不同地区以及更加广泛和复杂的内外联系，^① 在地域上更具开放性或“地区间性”^②。同时，新地区主义实践的表现形式和制度化程度具有鲜明的多样性，^③ 是一个更加综合与多维的自发合作进程。^④ 该进程不再由大国“自上”（from above）发起和主导，而是基于地区内多元行为体的自发意愿而开展，旨在通过协调与合作的方式共同应对全球化带来的机遇和挑战，涉及经济、安全、政治、人文等诸多领域。该进程既可以是由国家主导的、紧密且机制化的正式合作，也可以是由非官方行为体推动的、相对松散的非正式合作。上合组织的发展便是新地区主义实践多样性的一个典型案例，主要表现出三个方面的鲜明特征。

（一）遵循“国家主义”发展路径

上合组织的发展遵循“国家主义”路径。作为由成员国建立和主导的地区合作组织，上合组织具有浓厚的官方色彩。虽然上合组织可以作为一个地区或国际行为体参与地区和国际事务，但这种行动能力和权威主要源自成员国。上合组织不能脱离成员国独立开展合作实践，其首要功能是满足成员国的共同利益诉求。随着成员国的共同利益从非传统安全领域逐渐向其他领域扩展，上合组织的合作议程也相应从非传统安全领域扩展至安全、经济和人文三大主要领域。在合作实践中，上合组织主要遵循成员国主导的“自上而下”的方式，并形成了下设机构“梯次”与“平行”相结合的布局。

上合组织遵循“国家主义”发展路径的最突出表现，在于坚持践行以“不

① James H. Mittelman, “Rethinking the ‘New Regionalism’ in the Context of Globalization,” in Björn Hettne et al., eds., *Globalism and the New Regionalism*, London: Palgrave Macmillan, 1999, p. 29; James H. Mittelman, *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*, Princeton: Princeton University Press, 2000, p. 113; Fredrik Söderbaum, “Introduction: Theories of New Regionalism,” in Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw, eds., *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, New York: Palgrave Macmillan, 2003, p. 4; and Fredrick Söderbaum and Alberta Sbrangia, “EU Studies and the ‘New Regionalism’: What Can Be Gained From Dialogue?” *Journal of European Integration*, Vol. 32, No. 6, 2010, pp. 563-582.

② 郑先武：《“新区域主义”的核心特征》，《国际观察》2007年第5期，第59页。

③ 耿协峰：《地区主义的本质特征——多样性及其在亚太的表现》，《国际经济评论》2002年第1期，第52页。

④ Björn Hettne, “Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation,” in Björn Hettne et al., eds., *Globalism and the New Regionalism*, pp. 7-8; and Björn Hettne, “The New Regionalism Revisited,” in Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw, eds., *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, pp. 23-24.

干涉内政”原则为核心的主权规范。上合组织不谋求建立拥有超国家管理机构的政治或军事安全联盟，仅致力于确保成员国主权完整和政权稳定。在应对“9·11”恐怖袭击事件、安集延事件、吉尔吉斯斯坦政局动荡等地区重大安全事件上，上合组织始终坚持“不干涉内政”原则，绝不介入任何一国的内部事务。因此，有国外学者将上合组织的发展进程界定为一种“保护性一体化”（protective integration）。^①虽然这种提法并不准确和恰当，但也能够反映出上合组织对主权规范的坚守。在“不干涉内政”的前提下，上合组织为当事国提供了必要的政治、外交支持以及人道主义援助，以帮助其稳定局势、恢复秩序、实现和平。

此外，上合组织还致力于保护成员国的的主权不受外部势力的侵犯。例如，在安集延事件等爆发后，为确保中亚成员国的的主权完整和政权稳定不再受美国推行的民主改造进程的直接威胁，上合组织阿斯塔纳峰会首次提出美国主导的“反恐联盟有关各方”从中亚撤军的问题。面对以美国为代表的部分西方国家在民主和人权问题上的无端指责，上合组织及时发声，为成员国提供有力的政治与外交支持，在一定程度上减轻了相对弱小的中亚成员国承受的外部压力。正如西方地区主义发展路径无法完全适用于其他地区的地区主义实践一样，西方自由主义意识形态也不能作为普世规范，西方所倡导的无条件开放市场、推行西式民主和人权改造进程等，也不是非西方国家及其主导的地区主义实践的“必修课程”。

上合组织遵循“国家主义”路径的特征与欧盟、东盟表现出的相应特征有所不同。与上合组织相比，欧盟对主权规范的遵守程度相对较低，在某种程度上践行着一种“介入性地区主义”^②（intrusive regionalism）。欧盟以

^① Roy Allison, “Virtual Regionalism and Protective Integration in Central Asia,” in A. Sengupta and S. Chatterjee, eds., *Eurasian Perspectives: In Search of Alternatives*, Kolkata: Shipra Publications, 2010, pp. 29-48; Alessandra Russo and Andrea Gawrich, “Overlap with Contestation? Comparing Norms and Policies of Regional Organizations in the Post-Soviet Space,” *Central Asian Survey*, Vol. 36, No. 3, 2017, pp. 7-8; and Roy Allison, “Protective Integration and Security Policy Coordination: Comparing the SCO and CSTO,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 11, No. 3, 2018, pp. 297-338.

^② Amitav Acharya, “Regionalism and the Emerging World Order: Sovereignty, Autonomy, Identity,” in Shaun Breslin et al., eds., *New Regionalisms in the Global Political Economy: Theories and Cases*, London and New York: Routledge, 2002, pp. 20-31.

“市场资本主义”“自由”“民主”以及“人权”等名义吸收东欧国家为成员国，将它们纳入有限主权的行为规范体系内。^①为深化欧洲一体化，欧盟提倡甚至要求成员国让渡部分主权。在英国“脱欧”、美国“退群”、大国战略竞争加剧以及新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）肆虐的背景下，“国家主义”在地区主义实践中的作用愈发明显，主权规范重新得到强化。西方践行的“介入性地区主义”愈发不得人心，不能作为新地区主义实践的代表性特征。东盟发展路径中的“国家主义”元素相对淡薄。与上合组织相比，东盟开展地区主义实践时更多借助“第二轨道”对话机制及其他非官方手段，具有较强的非官方色彩。同时，为预防和管控地区安全风险的升级和外溢，东盟选择“有限介入”成员国间的冲突，对“不干涉内政”原则的坚守程度不及上合组织。

（二）以中亚为地缘安全中心的“跨地区性”

上合组织的发展以中亚为地缘安全中心。中亚成员国位于上合组织覆盖地区的中心地带，其国内的动荡和不安能够对周边国家和地区的安全与稳定形成冲击。大体而言，作为中小国家的中亚成员国通过特殊的地缘战略价值、多边外交、位于冲突与动荡前沿以及群体数量优势等途径，不时对上合组织的发展产生不亚于大国的显著影响。^②安集延事件、吉尔吉斯斯坦政局动荡以及经由中亚成员国向周边扩散的“三股势力”、难民、武器走私等跨国组织犯罪，均对上合组织的发展构成挑战。源自中亚或经由中亚向外扩散的安全风险，在很大程度上塑造了上合组织的安全合作议程。概言之，上合组织的地缘中心是中亚，其核心功能是维护安全，而安全合作又以中亚的安全为中心，使得中亚成为该组织发展的双中心地区。^③

在以中亚为地缘安全中心的基础上，上合组织的发展还具有“跨地区性”特征。若仅考虑正式成员国，上合组织的地理范围涉及东亚、中亚、北亚和

① William Wallace, “Regionalism in Europe: Model or Exception?” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, p. 205.

② 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—130页。

③ 杨恕、王琰：《论上海合作组织的地缘政治特征》，第54页。

东欧地区；若同时考虑观察员国和对话伙伴，那么上合组织的地理范围还涉及西亚和南亚地区，横跨欧亚大陆。考虑到上合组织对东亚议题介入不深、与欧洲/西欧事务牵扯不多，以及与西亚和南亚地区联系相对紧密，中亚及其周边地区才是该组织发展的地理依托。^① 例如，在非传统安全合作领域，上合组织在聚焦中亚地区安全问题的同时，也十分重视中国西部和俄罗斯北高加索地区（尤其是车臣）的安全与稳定。此外，上合组织长期关注并助力解决阿富汗问题。除持续发表声明表达对阿富汗和平重建的支持立场外，上合组织还在“上合组织—阿富汗联络组”、阿富汗问题特别国际会议、联合国以及“莫斯科模式”等各类多边机制内开展或参与相关合作。

（三）形成了“大国引领、中小国平等参与”的合作格局

上合组织开展的合作实践主要由成员国主导，但并不具备类似国内政府的垂直等级特征。在开展合作实践的过程中，上合组织始终秉持所有成员国一律平等的原则，成员国无论大小和强弱，均享有平等的地位。在进行决策时，上合组织奉行协商一致原则，任何成员国都有一票否决权。这使得上合组织内部的权力结构并非简单的“2+4”（中、俄+中亚成员国），中亚成员国有与中、俄两个大国同等的地位以及践行多边平衡外交的机会。^② 当然，同为上合组织成员国的中、俄与中亚成员国在综合国力、影响力等方面的客观差异也不容忽视。虽然各成员国享有平等的地位和权利，但在上合组织发展进程中的作用不尽相同。上合组织的合作实践主要应对功能性问题，并致力于提供有效与合法的治理。为确保治理的有效性与合法性，中、俄和中亚成员国在上合组织内部形成了“大国引领、中小国平等参与”的合作格局。

在上合组织框架下，中、俄两个大国扮演了引领者的角色。中、俄在秉持协商一致决策原则的前提下，引领中亚成员国共同开展和参与合作实践。中、俄为上合组织提供了主要的行动能力和影响力。除承担较大比例的经费和提供较多的物质支持外，两国还为上合组织的发展提供了重要的理念规范和实践倡议。例如，中国将新安全观、新型国际关系理念、“一带一路”倡

^① 赵华胜：《上海合作组织：评析和展望》，第17页。

^② Neil Renwick, “Contesting East Asian Security Leadership: China and the Shanghai Cooperation Organisation,” in Christopher M. Dent ed., *China, Japan and Regional Leadership in East Asia*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008, pp. 219-222.

议等与上合组织的发展对接，并提议建立上合组织自由贸易区；俄罗斯倡议建立上合组织能源俱乐部、上合组织大学等机构。中、俄两国还共同倡议建立上合组织银联体，并以上合组织为平台助推各自主导的合作机制开展对接合作，如“一带一路”倡议与欧亚经济联盟对接等。“不结盟、不对抗、不针对第三方”原则也是从原先的中俄关系发展理念引入至上合组织发展进程之中。在中、俄的引领下，中亚成员国接受并较好地扮演着平等参与者的角色，为上合组织的发展提供不可或缺的支持。除承担一定比例的经费和为个别遭遇重大政局动荡的成员国提供人道主义援助外，中亚成员国还积极支持并参与中、俄引领下的上合组织合作进程，并取得了显著成效。

上合组织内部形成的“大国引领、中小国平等参与”的合作格局，有别于欧盟的大国主导格局和东盟的“小马拉大车”格局。与上合组织完全遵循协商一致决策程序不同，欧盟和东盟遵循多元决策程序。其中，针对那些需要进行投票表决的重要议案，欧盟主要践行“一致同意”“特定多数”和“简单多数”三种表决方式。东盟在遵循“全体一致”决策程序的基础上，探索出灵活践行“Y-X”决策原则的路径。^① 欧盟和东盟遵循多元决策程序固然能够提升各自的决策效率，但也导致它们无法像上合组织一样完全确保各自成员国在合作进程中享有同等的权利和地位。此外，德国和法国的主导地位以及英国“脱欧”，使得欧盟内部难以形成“大国引领、中小国平等参与”的合作格局。东盟成员国则缺少严格意义上的大国，形成“大国引领、中小国平等参与”的合作格局也就无从谈起。

二、扩员后上合组织地区定位的新变化

2017年6月，印度和巴基斯坦正式成为上合组织成员国。接收印度和巴基斯坦为正式成员国对上合组织的发展产生了深远影响。一方面，扩员使

^① “Y-X”决策原则是指如果某个或少数东盟成员国表示暂不参与某一合作项目的集体行动，但又不反对该合作项目的实施，而其他成员国既支持又愿意参与该合作项目的实施，则该合作项目可以获得通过。“Y-X”决策原则是对东盟秉持的“全体一致”决策原则的有效补充与发展，主要用于经济合作领域，以适应各成员国经济发展水平存在差距的现实情况。

上合组织的地区和国际影响力、合作规模与发展潜力均得到大幅提升；另一方面，扩员也给上合组织的发展带来了风险，如成员国间异质性进一步扩大，可能触发成员国间消极竞争乃至对抗，决策效率和内部凝聚力下降等。目前，扩员可能产生的影响尚未完全显现，但上合组织的发展已经出现了一些新变化。首先需要关注的是，上合组织地区定位的“跨地区性”进一步突显，主要体现在以下两个方面。

（一）中亚的地缘安全中心地位相对下降

第一，扩员后的上合组织更加符合欧亚地区主义合作组织的定位。根据上合组织扩员文件的相关规定可知，该组织的官方地区定位是欧亚。从成员国、观察员国和对话伙伴占据的地理空间来看，扩员后的上合组织更加符合欧亚地区主义合作组织的定位。上合组织秘书长弗拉基米尔·诺罗夫（Vladimir Imamovich Norov）就表示，扩员后的上合组织“愿继续作为统一和不可分割的欧亚地区安全架构的坚实后盾”^①，确保欧亚地区安全与稳定、推动经济和社会发展是该组织工作的重中之重。^② 习近平主席指出，上合组织业已“成为欧亚地区和国际事务中重要的建设性力量”^③。上合组织前秘书长拉希德·阿利莫夫（Rashid Alimov）强调，随着南亚最具影响力的印度和巴基斯坦加入，上合组织的版图东西横跨太平洋与波罗的海，南北延伸至北冰洋与印度洋，这使得该组织能够用全新的视角来审视大欧亚地区的合作。^④ 欧亚也逐渐取代中亚，成为上合组织开展对接合作的主要地区。不难看出，扩员后，上合组织地区定位为欧亚组织的属性得到明显强化，中亚属

① 弗拉基米尔·诺罗夫：《上合组织愿继续作为统一和不可分割的欧亚地区安全架构的坚实后盾》，上海合作组织官网，2019年11月21日，<http://chn.sectsco.org/news/20191121/601761.html>。

② 《上合组织秘书长在瓦尔代俱乐部“从符拉迪沃斯托克到金奈：高耸的边缘地带之合作新弧线”会议上发表讲话》，上海合作组织官网，2020年1月17日，<http://chn.sectsco.org/news/20200117/623293.html>。

③ 习近平：《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》，《人民日报》，2020年11月11日，第2版。

④ 拉·阿利莫夫：《上合组织内多维合作拓宽了跨地区合作范围》，上海合作组织官网，2018年9月17日，<http://chn.sectsco.org/news/20180917/466312.html>。

性相对弱化。上合组织正处于欧亚地缘政治与经济转型的前沿，^① 开始被世界各国视为体现欧亚地区政治、经济优势的合作组织。^② 正如阿利莫夫所言，欧亚地区正成为推动世界经济发展的重要力量。^③ 上合组织成员国间的伙伴关系体系，可为欧亚地区合作提供制度平台，通过与欧亚经济联盟、“一带一路”倡议以及“大欧亚伙伴关系”计划对接，在推动欧亚地区发展进程中扮演重要角色。^④

第二，俄罗斯的对外战略也对上合组织地区定位的新变化产生了重要影响。在全球层面，与西方关系的持续走低使俄罗斯继续推行“向东看”战略，积极强化上合组织在欧亚地区的战略作用。在地区层面，俄罗斯尝试借助上合组织削弱美国对中亚和南亚国家的影响，重视拓展该组织的政治影响力。在双边层面，俄罗斯致力于深化与中国的战略伙伴关系，将上合组织作为“一带一路”倡议与欧亚经济联盟、“大欧亚伙伴关系”计划对接的合作平台，推动欧亚一体化进程。^⑤ 目前，俄罗斯的外交重心在欧亚地区，^⑥ 因此，将上合组织视为其推动欧亚地区一体化的重要一环。^⑦ 在俄罗斯看来，上合组织作为应对和修正新自由主义全球化进程的地区合作组织，不仅能够使俄罗斯与中国较融洽地相处，^⑧ 还可助力平衡美国和北约的影响力，尤其能够为

① Dmitry Yefremenko, “Transformation of the Mission of the Shanghai Cooperation Organization and New Political Dynamics in Greater Eurasia,” *Russia and the Moslem World*, Vol. 3, No. 305, 2019, pp. 69-81.

② Giles Scott-Smith, “The Shanghai Cooperation Organization,” in Madeleine O. Hosli and Joren Selleslags, eds., *The Changing Global Order: Challenges and Prospects*, Cham: Springer, 2020, pp. 177-191.

③ 《上海合作组织秘书长：欧亚正成为推动世界经济发展的重要力量》，哈萨克国际通讯社，2018年3月26日，https://www.inform.kz/cn/article_a3198824。

④ Rashid Alimov, “The Shanghai Cooperation Organisation: Its Role and Place in the Development of Eurasia,” *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 9, No. 2, 2018, pp. 114-124; Rashid Alimov, “The Shanghai Cooperation Organisation and the Development of Eurasia,” in Alexander Lukin, ed., *The “Roads” and “Belts” of Eurasia*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2020, pp. 261-301.

⑤ 庞大鹏：《2019年俄罗斯外交战略中的上海合作组织》，李进峰主编：《上海合作组织发展报告（2020）》，社会科学文献出版社2020年版，第86—97页。

⑥ Jeanne L. Wilson, “Russia as a Regional Actor: Goals and Motivations,” in Emel Parlar Dal and Emre Ersen, eds., *Russia in the Changing International System*, Cham: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 59-76.

⑦ Mikhail A. Molchanov, “Eurasian Regionalism: Ideas and Practices,” in Roger E. Kanet and Matthew Sussex, eds., *Power, Politics and Confrontation in Eurasia: Foreign Policy in a Contested Region*, London: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 135-157.

⑧ Mikhail A. Molchanov, “Russia’s Leadership of Regional Integration in Eurasia,” in

俄罗斯推行“软平衡政策”（soft balancing policies）^① 提供便利。概言之，俄罗斯的对外战略进一步强化了扩员后上合组织地区定位的欧亚属性。

第三，南亚的地缘重要性以及印度和巴基斯坦带来的重大安全风险，不可避免地导致上合组织对中亚的关注度相对下降。印、巴两国所在的南亚地区被西亚、中亚、东亚、东南亚及印度洋环绕，对上合组织而言具有非常重要的地缘价值。一方面，印、巴的加入使上合组织开展的合作实践得以贯通北亚、中亚、南亚，有助于深化该组织框架内南北方向的陆路互联互通，并使其延伸至印度洋；另一方面，印、巴的存在也使得上合组织开展的合作实践存在开辟除东亚—中亚陆路通道外的东亚—南亚陆路通道的可能。南亚地区的重要地缘价值，在一定程度上削弱了中亚对于上合组织发展的相对重要性，客观上挑战了中亚的地缘中心地位。除面临“三股势力”、非法武器与毒品交易等共同非传统安全挑战外，印、巴的加入还给上合组织带来了亟须应对的重大安全问题，即两国在克什米尔问题上的矛盾与冲突。克什米尔冲突导致印、巴不时作为冲突和动荡的前沿，其产生的负面影响客观上使上合组织加大了对南亚的关注力度。随着印、巴的加入，对中亚成员国而言，原本所具有的特殊地缘战略价值，例如地处冲突与动荡的前沿以及群体数量优势等，其重要性也相对淡化。

同时，印度和巴基斯坦也很难长期将中亚作为上合组织发展聚焦的地缘中心。其中，作为新兴崛起大国的印度致力于成为超出南亚范畴的大国。在印度的外交布局中，欧亚地区具有重要意义。印度加入诸多欧亚地区合作机制的战略目标是成为具有显著影响力的欧亚大国。^② 印度加入上合组织的核心战略目标是通过该组织增强本国在欧亚地区的影响力，以期获得其孜孜以求的欧亚地区大国地位。印度加入上合组织的利益诉求，包括强化与中亚国

Stephen Kingah and Cintia Quiliconi, eds., *Global and Regional Leadership of BRICKS Countries*, Cham, Switzerland: Springer, 2016, pp. 113-133.

① Sinem Ünaldir Kocamaz, “The Rise of New Powers in World Politics: Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization,” *Uluslararası İlişkiler*, Vol. 16, No. 61, 2019, pp. 127-141.

② Nandan Unnikrishnan and Uma Purushothaman, “Indian Approaches to Multilateral Cooperation and Institutions in Eurasia,” *Russia in Global Affairs*, January 30, 2019, <https://eng.globalaffairs.ru/articles/indian-approaches-to-multilateral-cooperation-and-institutions-in-eurasia/>.

家的联系、反恐合作、推进以本国为中心的互联互通、维护能源安全以及制衡中、巴两国等，均服务于其追求具有显著影响力的欧亚地区大国的战略目标。基于这种考虑，虽然印度暂时没有选择推动南亚成为上合组织的地缘中心，但至少已经在尝试构建以本国为中心、包括中亚在内的“大周边”（extended neighborhood）。^① 与印度相比，综合国力相对较弱的巴基斯坦并未显露出成为欧亚地区大国的雄心，但这并不表示其甘于扮演上合组织的边缘角色。巴基斯坦的地缘战略位置尤其是其在应对阿富汗问题上的地缘优势，能够为其在上合组织内部扮演重要角色发挥积极作用。在巴基斯坦看来，其能够成为上合组织成员国连接欧亚心脏地带、阿拉伯海以及南亚的桥梁，进而为该组织的发展作出贡献。^② 不仅如此，巴基斯坦还积极发展与中国的友好合作关系，尤其是推动“中巴经济走廊”建设，^③ 以期强化自身在上合组织中的影响力。在巴基斯坦看来，“中巴经济走廊”的建设不仅有益于中巴两国，也能够惠及中亚国家。^④

对印度和巴基斯坦而言，深化与中亚成员国的合作，只是促进其发展的手段。印巴的加入改变了上合组织的地区定位，引起了中亚成员国对其在该组织中话语权和地位下降的担忧。^⑤ 目前，扩员后的上合组织仍未对自身发展作出十分明确的地区定位，并且在中亚与南亚开展合作实践时也没有表现出明显的倾向。上合组织内部正出现南亚与中亚“自由竞争”地缘中心地位的局面。随着上合组织不断发展壮大，南亚对该组织的重要性很有可能持续

① Raj Kumar Kothari, “India’s ‘Connect Central Asia Policy’: Emerging Economic and Security Dimensions,” *Sociology and Anthropology*, Vol. 2, No. 6, 2014, pp. 239-245.

② Rizwan Zeb, “Pakistan in the SCO: Challenges and Prospects,” *The CACI Analyst*, February 8, 2018, <http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13496-pakistan-in-the-sco-challenges-and-prospects.html>.

③ Sadaf Mustaf, “China Pakistan Economic Corridor: Importance and Challenges for Pakistan and China,” *International Journal of Social Science and Economic Research*, Vol. 2, No. 11, 2017, pp. 5059-5068; and Usama Nizamani, “The China Pakistan Economic Corridor and Shanghai Cooperation Organization: Implications for South Asia’s Strategic Stability,” *Journal of Current Affairs*, Vol. 2, No. 2, 2018, pp. 74-90.

④ Mir Sher Baz Khetrani and Muhammad Humayun Khalid, “The China-Pakistan Economic Corridor: Gateway to Central Asia,” *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 5, No. 3, 2019, pp. 455-469.

⑤ 高焱迅：《中亚国家视阈下的上海合作组织扩员：收益认知与战略考量》，《俄罗斯中东欧中亚研究》2018年第5期，第118—119页。

提升至与中亚大致相当的状态。届时，上合组织地区定位的“跨地区性”也会随之进一步强化。

当然，欧亚并非扩员后上合组织的实际地区定位，更多是该组织未来进一步扩大和发展的地理可能性，或称其为地区定位的限度。当前上合组织的主要活动范围仍远小于欧亚地区。上合组织既不致力于、也没有能力应对或解决欧亚地区存在的诸多问题。吸收印度和巴基斯坦为成员国，只是使上合组织的地理范围延伸至南亚地区，远未达到覆盖广阔的欧亚大陆的范围。不过，在印、巴成为上合组织成员国之时，中亚作为该组织地缘安全中心的地位就已发生了改变。换言之，印、巴对中亚作为上合组织地缘安全中心的地位构成了挑战，这是扩员带来的难以避免的客观结果。

（二）以中亚为重心、南亚为重要延伸成为上合组织新的地区定位

印度和巴基斯坦的加入，使中亚不再是上合组织的地缘安全中心，但中亚在该组织中的重要地位并未丧失。2018年6月，联合国大会通过了《加强区域和国际合作，确保中亚地区和平、稳定和可持续发展》的决议，强调了维护中亚地区安全与稳定的重要性。对此，上合组织成员国也表示高度认可。在推动上合组织发展的进程中，中国和俄罗斯均不致力于成为该组织的地缘中心。中、俄对上合组织的许多重要利益诉求都集中在中亚地区，主要涉及政治、安全和经济方面。在政治方面，中、俄都尝试借助上合组织扩大各自在中亚的影响。中国尝试与其他上合组织成员国一道构建相互尊重、公平正义、合作共赢的地区合作格局。俄罗斯优先考虑维持和强化其在中亚的传统影响力。在安全方面，中、俄都致力于确保中亚地区安全与稳定，以期维护各自与中亚国家相邻地区的安全与稳定，尤其是中国的新疆地区和俄罗斯的高加索地区。在经济方面，中、俄都重视中亚在促进地区经济一体化中的作用。中国重视与中亚成员国在能源、基础设施互联互通等方面开展合作，俄罗斯更重视将中亚整合到本国主导的地区一体化进程中。作为引领上合组织发展的大国，中、俄没有必要也不适合成为该组织的地缘中心。

第一，印度和巴基斯坦作为新成员国，在短时间内无法改变中亚在上合组织中的重要地位。同时，印、巴两国暂无主动改变上合组织现有地区定位

的充分动机。印度加入上合组织的利益诉求之一是强化与中亚的联系。除扩展地缘战略外，中亚能够为印度在欧亚腹地开展贸易合作提供交通便利、保障能源安全，并可作为印度与恐怖主义、宗教极端主义势力之间的缓冲区等。长期以来，印度致力于塑造欧亚地区伙伴关系网络，与中亚国家建立密切联系是重要一环。为达到此目标，印度针对中亚陆续出台了“北望政策”（Look North Policy）、“连接中亚政策”（Connect Central Asia Policy）和“邻国优先”（Neighborhood First）政策，旨在构建印度与中亚互联互通的“大周边”伙伴关系网络。目前，印度与中亚国家建立了全方位的合作关系，涉及政治、经济、战略、基础设施建设、信息技术、教育、医疗和人文交流等诸多方面。其中，深化与中亚国家的经贸合作以满足国内经济高速发展的需要是印度推行中亚政策的重要目标。^① 与印度类似，深化与中亚成员国的合作关系也是巴基斯坦加入上合组织的重要利益诉求。除合作打击恐怖主义和毒品交易等跨国有组织犯罪外，巴基斯坦还尝试借助上合组织深化与中亚成员国的经贸合作关系，尤其是与各国开展在油气和电力方面的能源合作，以期促进本国经济发展。目前，印、巴在中亚尚未形成明显的战略竞争关系，^② 两国在短期内不会选择主动“挑战”中亚在上合组织中的重要地位。

此外，印度与巴基斯坦的矛盾与冲突使得南亚难以成为上合组织开展多边合作的主要地区。多年来，印、巴在克什米尔问题上争执不下，无论是尝试武力解决还是通过双边及多边谈判都成效甚微。克什米尔问题已然成为印巴关系的死结。客观而言，印巴关系长期紧张的主要责任在印度。在克什米尔问题上，除坚持拒绝第三方调解外，印度还希望上合组织能够解决其所称的巴基斯坦资助克什米尔地区跨境恐怖主义势力的问题。如果跨境恐怖主义威胁没有得到有效解除，那么印度既不会考虑和平协商乃至解决克什米尔问题，也不会与巴基斯坦在上合组织框架下举行双边会谈。印度的立场显然有削弱巴基斯坦在克什米尔问题上的战略权重的考量。基于对巴基斯坦的敌视

① Mustapova Khilola, “The Indian Strategy for Central Asia: Goals, Challenges and Prospects,” *Bulletin Social-Economic and Humanitarian Research*, No. 3, 2019, pp. 30-37.

② Zhang Yuyan, “Relations of India and Pakistan with Central Asian Countries from the Perspective of Shanghai Cooperation Organization,” *Journal Global Policy and Governance*, Vol. 9, No. 1, 2020, pp. 105-116.

态度，印度加入上合组织的一个重要目标就是遏制巴基斯坦。在印度看来，巴基斯坦深化与上合组织其他成员国的合作关系，不仅限制了印度地缘战略纵深的扩展，还增加了印度与这些国家开展合作面临的竞争压力。自2015年上合组织乌法峰会以来，印、巴两国元首就没有举行过正式的双边会谈。在2020年9月15日举行的上合组织成员国安全会议秘书视频会议上，巴方与会代表展示了将克什米尔争议领土纳入本国版图的地图，引起了印度的强烈不满。^①这意味着印、巴已经开始将两国紧张关系带入上合组织内部。这些迹象表明，即使印、巴都致力于将上合组织的合作重心转移至南亚，双方也不可能齐心协力，反而可能相互掣肘。

第二，在欧亚地理范围内，扩员后上合组织的实际地区定位是以中亚为重心、周边为重要延伸。印度和巴基斯坦所处的南亚地区属于延伸地带。不过，这种地区定位无法写入上合组织官方文件。一方面，以中亚为重心、南亚为重要延伸只是当前上合组织地区定位的现实状况，这会随着该组织的发展以及未来再次扩员而发生改变。另一方面，官方明确这种地区定位将凸显中亚的特殊地位，可能会引起有意成为上合组织成员国的国家的误解甚至不满，也有悖于该组织秉持的开放原则。因此，官方文件将上合组织发展的地理范围界定为欧亚有其合理性，且不会与该组织的实际地区定位发生冲突。这种相对模糊和宽泛的定位，也强化了上合组织地区定位的“跨地区性”。

以中亚为重心、南亚为重要延伸的地区定位，至少能够为上合组织的发展带来四个方面的益处。首先，弥补上合组织官方地区定位相对宽泛和模糊的缺陷，促使成员国对该组织发展的预期更加稳定和积极。同时，这也有助于避免以美国为代表的部分国家对上合组织进行不客观的猜疑甚至诋毁。其次，确保和提升中亚成员国参与上合组织开展多边合作的积极性。长期以来，中亚一直是上合组织发展的地缘重心，因扩员而削弱中亚的重要地位必然会引起中亚成员国的不满。中亚成员国具有明显的群体数量优势，能够对上合组织的发展产生重要影响。中亚成员国的不满会引起上合组织内部凝聚力、

^① “NSA Ajit Doval Walks Out of SCO Meet over Pakistan Map Showing J&K as its Territory,” *Indian Express*, September 16, 2020, <https://indianexpress.com/article/india/nsa-ajit-doval-walks-out-of-sco-meet-in-protest-after-pakistan-shows-new-map-6597248/>.

决策效率和行动能力下降等诸多消极后果。再次，降低印度和巴基斯坦对上合组织可能被中国和俄罗斯主导的疑虑。作为新成员国，印、巴没有必要且都没有意愿与中亚成员国争夺上合组织地缘重心的地位。将南亚作为重要延伸，能够体现出对印、巴的重视，在一定程度上可打消两国对其可能在上合组织被边缘化的担忧。最后，大幅降低未来上合组织地区定位再次转变的成本。确立此种地区定位，使上合组织的发展“具有明确的地区依托，有利于防止合作泛化、虚化”^①。与南亚相比，地处欧亚大陆“心脏地带”的中亚更适合作为上合组织长期发展的地缘重心，能够为该组织后续扩员提供便利。未来上合组织完成二次扩员时，推动确立以中亚为重心、南亚和某地区为重要延伸的地区定位将更加顺利。相比之下，多重心的地区定位不切实际，因为上合组织的资源有限，无力将全体成员国所覆盖地区都作为重心。

三、扩员后上合组织内部合作格局发生新变化

扩员前，中国、俄罗斯和中亚成员国在上合组织内部形成了“大国引领、中小国平等参与”的合作格局。扩员后，上合组织内部权力结构发生显著变化，其内部合作格局的复杂性进一步增加。

（一）“大国引领”合作格局面临深刻转型

吸收印度为成员国打破了此前上合组织内部形成的中国和俄罗斯“双引擎”引领格局。印度作为南亚大国，其加入直接导致上合组织内部的大国关系从中俄双边转变为中、俄、印三边，增加了该组织内部大国关系的复杂性。

第一，在上合组织框架内部，中、俄、印三边关系可能演变为不同形式的互动格局。有学者提出，在三边关系框架下，以俄中关系状态与俄印关系状态的对比以及中印关系状态为主要变量，可以推演出这三个国家在上合组织内部可能形成的四种互动格局。其一，当中印关系相对良好时，无论俄中关系和俄印关系何者更优，三国在上合组织内部均有望形成一种不平衡的

^① 邓浩：《新时期上海合作组织面临的形势和任务》，《当代世界》2018年第6期，第35页。

“战略三角”合作格局。其二，当中印关系恶化、俄中关系优于俄印关系时，三国在上合组织内部大概率会维持此前中俄“两架马车”的合作格局，印度以普通大国的身份平等参与该组织的活动。其三，当中印关系恶化、俄印关系优于俄中关系时，三国在上合组织内部可能形成俄、印与中国相互制衡乃至对立的分化格局。其四，当中印关系恶化、俄印关系的状态与俄中关系的状态大致相当时，俄有机会成为三国在上合组织内部互动的中枢国，届时俄将在中、印相互消耗中“坐收渔翁之利”，在三边关系中占据优势甚至主导该组织的议程设置。上合组织成员国对四种互动格局的偏好程度从高到低依次为：中俄“两架马车”、不平衡的中俄印“战略三角”、俄罗斯主导、俄印与中国分化。^①

实际上，扩员后上合组织内部的大国合作格局杂糅了中俄“两架马车”、不平衡的中俄印“战略三角”以及俄印与中国分化的成分，只是前两者的成分较多，后者的成分较少。其中，中国与俄罗斯的战略伙伴关系持续向好发展，两国不仅将双边关系升级至“新时代全面战略协作伙伴关系”，还着力深化以上合组织为平台的“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟的对接合作。中俄关系业已成为“对话而不对抗、结伴而不结盟、不针对第三国”的新型大国关系的典范，是世界上互信程度、协作水平以及战略价值最高的一对大国关系。^② 疫情暴发以来，习近平主席和俄罗斯总统普京多次通话，就深化疫情防控合作问题展开交流、协调，相互提供了政治、外交和物资支持。目前，中俄关系正处于历史最佳状态，“两架马车”共同引领上合组织发展的基本框架没有发生明显改变。

第二，印度的加入改变了上合组织“大国引领”合作格局的基本内容。首先，在认知上，印度主要将上合组织视为中国主导的、优先服务于中国在欧亚地区影响力扩张的多边机制，认为“中国管经济、俄罗斯管安全”的格局将使其在该组织内部发挥较为有限的作用。其次，在利益诉求上，印度将

① 李亮、曾向红：《上海合作组织框架下中俄印互动模式前瞻——模型构建与现实可能》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2018年第6期，第96—113页。

② 《2019年9月16日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，中国外交部网站，2019年9月16日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1698073.shtml。

上合组织当作满足其地缘战略利益诉求的工具,尝试借助该组织构建欧亚地区战略伙伴关系网络,以及制衡中国和巴基斯坦。^①印度颇具零和色彩的认知和利益诉求,对上合组织内部“大国引领”合作格局的维系构成挑战。一方面,印度成为上合组织成员国的时日不长,对其在该组织内部能够扮演何种角色的认知尚不清晰;另一方面,印度尝试借助上合组织制衡中、巴两国的利益诉求,破坏了该组织内部相对稳定的中俄“两架马车”引领的格局。印度对“一带一路”倡议的消极态度也不利于“大国引领”下该倡议与上合组织对接进程的推进。概言之,印度还未准备好成为助推上合组织发展的引领者,给“大国引领”合作格局的转型带来了较大的不确定性。

由于印度尚未成为推动上合组织发展的引领性大国,故其与中国、俄罗斯形成合作格局的形态是“中、俄引领,印度作为普通大国平等参与”,且这种形态已基本稳定并不断得到巩固。当然,印度正积极寻求在上合组织扮演更加重要的角色,不愿一直以普通大国的身份参与合作。当前,上合组织框架内的中俄印互动关系,正朝着不平衡的“战略三角”互动格局演进,“大国引领”合作格局还处于过渡阶段,尚未从中俄“两架马车”引领格局转型为中俄印“三驾马车”引领格局。印度对中国的戒备以及中印之间存在的分歧与矛盾^②是限制上合组织内部合作格局成功转型的重要因素。

第三,虽然存在差异化诉求,但是俄罗斯与中国的良性竞争是更优选择。中国和俄罗斯在共同引领上合组织发展的同时,也存在一定程度的潜在分歧与竞争,如在上合组织发展方向上的不一致和扩大在中亚影响力上的差异化诉求等。中、俄在上合组织发展方向上的不同主要在于,中国致力于扩大上合组织在地区经济合作方面的影响力,如深化“一带一路”倡议与该组织对接、倡导建立上合组织自由贸易区等;俄罗斯更倾向于强化上合组织在地缘政治与安全方面的功能,如平衡美国和北约、巩固俄在中亚的影响力等。对于中国的持续崛起及其在中亚影响力的不断扩大,俄罗斯国内也存在不同声

① 李孝天:《印度对上海合作组织的认知、利益诉求及其影响》,《国际论坛》2019年第6期,第47—61页。

② B. R. Deepak, *India and China: Beyond the Binary of Friendship and Enmity*, Singapore: Springer, 2020.

音。由于需要借助中国的力量对抗西方，俄罗斯对中国在中亚地区扩大影响力的行为持默许态度。^① 俄罗斯支持并参与上合组织与“一带一路”倡议的对接合作，更是被西方学者视为俄罗斯与中国“竞争的失利”以及对中国的“妥协”。^② 有观点认为，为了平衡中国的影响力，俄罗斯积极推动印度加入上合组织，^③ 并对“中国倡议”持复杂多变的立场。^④ 为缩小与中国的综合实力差距，俄罗斯强化与印度的关系以“对冲”俄中关系，尝试在俄中印三边关系中谋求主导地位。^⑤ 扩员的结果凸显并深化了中俄在上合组织中的差异化诉求，^⑥ 增加了上合组织内部出现对立互动格局的风险。

不过，出现俄罗斯携印度与中国对立情景的可能性较小。相比之下，俄罗斯与中国展开相对积极的良性竞争显然是更优选择。此外，俄印关系的水平也未发展到明显高于中俄关系的水平。在上合组织框架内，俄罗斯对中国、印度采取“两面下注”的策略。^⑦ 虽然俄罗斯与印度建立并保持着“特殊和特权战略伙伴关系”（Special and Privileged Strategic Partnership），但双方合作主要聚焦于安全防务领域，缺乏深入的经济合作。^⑧ 有观点认为，在印

① Shyam Saran, “As China Expands to Its West, India Is Being Pushed to the Margins,” *Hindustan Times*, January 31, 2019, <https://www.hindustantimes.com/analysis/as-china-expands-to-its-west-india-is-being-pushed-to-the-margins/story-V4TVEY9URq5taMf6AfPk4J.html>.

② Alexander Cooley, “Tending the Eurasian Garden: Russia, China and the Dynamics of Regional Integration and Order,” in Jo Inge Bekkevold and Bobo Lo, eds., *Sino-Russian Relations in the 21st Century*, Cham: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 113-139.

③ Manoj Joshi, “What Lies Ahead for India After Joining the Shanghai Cooperation Organisation,” *Wire*, June 10, 2017, <https://thewire.in/external-affairs/sco-india>; and Salvatore Babones, “Why is Democratic India Joining Russia and China’s ‘Anti-Western’ Club, the SCO?” *Forbes*, November 29, 2017, <https://www.forbes.com/sites/salvatorebabones/2017/11/29/why-is-democratic-india-joining-russia-and-chinas-anti-western-club-the-sco/#403bbec4cac7>.

④ 杨进：《集体身份构建与上海合作组织凝聚力建设》，《俄罗斯学刊》2019年第5期，第119—120页；朱杰进、邹金水：《对“中国倡议”的不同反应——俄罗斯在上合组织中的国际制度行为选择》，《俄罗斯研究》2020年第3期，第54—79页。

⑤ 雷建锋：《平衡中美与以印对冲：俄对华战略新动向》，《俄罗斯研究》2021年第1期，第43—73页。

⑥ Marc Lanteigne, “Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization: Diverging Security Interests and the ‘Crimea Effect,’” in Helge Blakkisrud and Elana Wilson Rowe, eds., *Russia’s Turn to the East: Domestic Policymaking and Regional Cooperation*, Cham: Palgrave Macmillan, 2018, pp. 119-133.

⑦ Niklas Swanström, “Russia and the CIS in 2019: Relying on the Chinese Way,” *Asian Survey*, Vol. 60, No. 1, 2020, pp. 85-92.

⑧ Nivedita Kapoor, “India-Russia Ties in a Changing World Order: In Pursuit of a ‘Special Strategic Partnership,’” *ORF Occasional Paper*, No. 218, 2019, pp. 1-24.

度与美国亲近的情况下,俄印友好关系更多是象征性的,而非实质性的。^① 考虑到中、俄、印在上合组织的潜在竞争,^② 如何协调三国互动关系、使三国在与该组织发展相关重大议题上达成共识十分关键。

(二) “中小国平等参与”合作格局的演变

第一,吸收巴基斯坦为成员国给上合组织内部的“中小国平等参与”合作格局带来了变数,最不容忽视的当属印巴关系所产生的消极影响。印巴关系长期紧张的主要因素是两国在克什米尔问题上的分歧。印度加入上合组织的一大考虑是遏制巴基斯坦。长期以来,印度视巴基斯坦为其发展道路上的绊脚石。巴基斯坦作为印度的西北邻国,位于印度与阿富汗、伊朗之间,阻碍了印度“进军”欧亚腹地的步伐。巴基斯坦的存在限制了印度向西北方向的战略延伸,巴基斯坦加入上合组织,使得印度也“必须”加入该组织。^③

为应对印度的遏制战略,巴基斯坦也采取了相应的反制措施。巴基斯坦积极加入上合组织,既致力于强化其与该组织成员国的联系,促进国内发展,增强国家实力,^④ 又意在寻求外部支持,以平衡印度的影响。除了在克什米尔问题上与印度针锋相对外,巴基斯坦还致力于强化与俄罗斯、中国在阿富汗和平重建进程中的合作,同时坚决拒绝印度借道与阿富汗交往,限制印度对阿富汗以及中亚施加的影响。印、巴两国颇具零和色彩的互动模式,使得两国加入上合组织的诸多共同利益诉求反而变得相互冲突,进而不可避免地导致两国在中亚、阿富汗甚至伊朗的战略竞争。^⑤ 印度的遏制战略使巴基斯

^① Natasha Kuhrt and Filippo Costa Buranelli, “Russia and the CIS in 2018: Regionalism or Transregionalism?” *Asian Survey*, Vol. 59, No. 1, 2019, p. 45.

^② Deborah Welch Larson, “Status Competition among Russia, India, and China in Clubs: A Source of Stalemate or Innovation in Global Governance,” *Contemporary Politics*, Vol. 25, No. 5, 2019, pp. 549-566.

^③ Phunchok Stobdan, “India’s Accession to the Shanghai Cooperation Organisation,” National Bureau of Asian Research, August 20, 2015, <https://www.nbr.org/publication/indias-accession-to-the-shanghai-cooperation-organisation/>.

^④ Muhammad Ihsan Qadir and Saif ur Rehman, “Expansion of Shanghai Cooperation Organization (SCO) Harbinger of Regional Peace and Prosperity,” *Journal of Political Studies*, Vol. 23, No. 1, 2016, pp. 117-132; and Muhammad Asif Noor, “Pakistan’s Aspirations from the Upcoming SCO Summit,” *Daily Times*, May 31, 2018, <https://dailytimes.com.pk/246752/pakistans-aspirations-from-the-upcoming-sco-summit/>.

^⑤ Zahid Shahab Ahmed and Stuti Bhatnagar, “The India-Iran-Pakistan Triad: Comprehending the Correlation of Geo-economics and Geopolitics,” *Asian Studies Review*, Vol. 42, No. 3, 2018, pp. 517-536.

坦不甘于作为中小成员国来参与未来可能由印度和中俄共同引领的上合组织发展进程，进而对“中小国平等参与”的合作格局构成了挑战。中、俄两国的存在固然有助于抑制印、巴冲突产生的消极影响的外溢，^①但无法确保印巴关系持续向好发展。上合组织“中小国平等参与”合作格局能否平稳过渡或转型，在很大程度上将取决于印巴关系的状况。

在与印度关系持续走低的同时，巴基斯坦与俄罗斯关系不断向好发展，强化了巴基斯坦对上合组织内部合作格局的影响能力。虽然俄罗斯将印度视为重要合作伙伴，但这并不影响其与巴基斯坦建立合作关系。与美国关系的恶化，促使俄罗斯选择加强与巴基斯坦的合作。^②印度与美国的亲近以及阿富汗国内动荡，加速了俄巴关系尤其是军事安全合作关系的深入发展。^③例如，2017年9月，俄、巴在巴控克什米尔地区举行了代号为“友谊”(Druzhba)的联合反恐军事演习。2018年4月6日，巴基斯坦国防部长胡拉姆·达斯特吉尔·汗(Khurram Dastgir Khan)表示，巴方计划从俄罗斯购买苏-35战斗机和T-90坦克，愿继续深化与俄罗斯的安全伙伴关系。由于安全伙伴关系的深化，俄罗斯与巴基斯坦一度被视为是南亚地区的“反美联盟”。^④俄巴关系持续向好发展，对印度产生了不小的压力。^⑤此外，巴基斯坦在应对阿富汗问题上的地缘重要性、^⑥进入波斯湾和阿拉伯海的地缘优势等，也使其具备了推动上合组织内部合作格局演变的能力。有鉴于此，有观点认为扩

① Zahid Shahab Ahmed, Sarfraz Ahmed and Stuti Bhatnagar, "Conflict or Cooperation? India and Pakistan in Shanghai Cooperation Organisation," *Pacific Focus*, Vol. 34, No. 1, 2019, pp. 5-30.

② Muhammad Imran et al, "Regional Dynamics and Russian Security Strategy in South Asia: A Comparative Analysis of Pakistan and India," *Global Regional Review*, Vol. 4, No. 2, 2019, pp. 1-11.

③ Hafeez Ullah Khan, "Pakistan-Russia Relations and the Changing Paradigm," *Journal of Political Studies*, Vol. 26, No. 1, 2019, pp. 217-225; Muhammad Nawaz Khan, "Pakistan-Russia Relations Redux: From Estrangement to Pragmatism," *IPRI Journal*, Vol. 19, No. 1, 2019, pp. 56-85; and Sayed Amir Hussain Shah et al, "Pakistan-Russia Relations in the Changing Power Dynamic of South Asia," *WALIA Journal*, No. 36, 2020, pp. 10-14.

④ Samuel Ramani, "Russia and Pakistan: A Durable Anti-American Alliance in South Asia," *Diplomat*, April 21, 2018, <https://thediplomat.com/2018/04/russia-and-pakistan-a-durable-anti-american-alliance-in-south-asia/>.

⑤ Saira Nawaz Abbasi et al, "The Rising Troika of China, Russia and Pakistan: Challenges for India," *International Review of Social Sciences*, Vol. 8, No. 12, 2020, pp. 288-295.

⑥ Jamshed Khan and Razia Sultana, "Shanghai Cooperation Organization and Afghanistan: An Overview," *FWU Journal of Social Sciences*, Vol. 13, No. 2, 2019, p. 9.

员后的上合组织主要被中、俄、印、巴四国（big four）的利益所主导。^① 尽管这种观点有待商榷，但其在一定程度上反映出巴基斯坦的重要性。

第二，中亚成员国也在推动上合组织“中小国平等参与”合作格局的演变。2018年3月，中亚五国元首举行峰会，重新启动此前一度“夭折”的中亚一体化进程。目前，中亚一体化的整体发展趋势良好，与上合组织的发展并行不悖且相辅相成。^②

虽然中亚一体化进程的深化仍面临域内外大国竞争、阿富汗局势、中亚国家间复杂关系、中亚国家经济基础相对薄弱等诸多因素的干扰，但中亚成员国的“自主意愿”需要重视。倘若中亚成员国能够形成一股合力参与上合组织的发展进程，“中小国平等参与”合作格局或将被颠覆。

除中亚一体化之外，中亚地区大国哈萨克斯坦的政策同样不容忽视。根据哈萨克斯坦《2020—2030年新外交政策构想》，其将践行多元、开放、务实的外交政策，在秉持中立立场的基础上远离大国矛盾和冲突，并一改此前仅致力于推动中亚地区一体化的角色定位，表示要巩固其“地区领导国”（leading state in the region）的地位。^③ 在哈萨克斯坦前总统纳扎尔巴耶夫看来，哈萨克斯坦应成为连接大欧亚地区乃至整个欧亚大陆的“战略中转节点”（strategic transit node），并在大国之间维持战略平衡。^④ 哈萨克斯坦的多边平衡外交实践被视为中等强国的典范，既可有效维持其主权独立、合理管控其与不同大国的关系，又能保障其不断从与大国友好合作中获得促进

^① Divya Godbole, “Shanghai Cooperation Organization and South Asia: Balancing Act,” *Mantraya*, Occasional Paper No. 7, March 14, 2019, pp. 1-6; and Dmitry V. Efremenko, “Transformation of the Role of the Shanghai Cooperation Organization in Central Eurasia and South Asia,” *Pakistan Horizon*, Vol. 72, No. 3, 2019, pp. 11-23.

^② 类似观点参见张宁：《中亚一体化新趋势及其对上海合作组织的影响》，《国际问题研究》2018年第3期，第42—55页。

^③ Andrey Chebotaryov, “Special Aspects of Kazakhstan’s New Foreign Policy Concept,” Central Asian Bureau for Analytical Reporting, April 23, 2020, <https://cabar.asia/en/special-aspects-of-kazakhstan-s-new-foreign-policy-concept/?nsukey=ZObcUIQtACrEgYWEnuSOkF1%2FqwUIP9P1k2wpSQwwMGI5NgbIY%2BI%2BIyZP%2BDTNHZF66xt31PMFXA%2FuRdkUizRuQuJMnggfHSRT2bbCivxpsqLauYq%2F%2BJ6zF1px6Y3tME0EmrfdPJ9afwrwJLf8t%2Bqx5Q%3D%3D>.

^④ Pepe Escobar, “Kazakhstan May Hold the Secret for Greater Eurasia,” Centre for Research on Globalization, July 7, 2020, <https://www.globalresearch.ca/kazakhstan-hold-secret-greater-eurasia/5717975>.

本国发展的利益。^① 哈萨克斯坦的实力与雄心也对上合组织“中小国平等参与”合作格局的稳定形成冲击。

结 束 语

经过 20 年的发展，上合组织在机制的建设与完善、合作的开展与深化、理念的培育与内化、成员的扩容与协调以及对外交流与协作等方面均取得了突出成果，业已成为保障地区安全与稳定、促进共同繁荣与发展、维护国际公平与正义的重要力量。在上合组织的发展历程中，首次扩员可被视为最重要的转折点，产生了深刻且长远的影响。考虑到扩员对上合组织发展产生的影响尚未完全显现，该组织仍有可能陷入“中段陷阱”，持续被“扩员综合征”所困扰。与此同时，美国推行单边主义和保护主义，并主动挑起与中国、俄罗斯的恶性竞争，导致国际政治经济秩序遭受剧烈冲击，对全球治理进程的顺利推进和国际格局的演进形成严重阻碍。疫情更是加速了世界格局的调整与变革，国际社会正经历选择多边或单边、开放或封闭、合作或对抗的重大考验。外部环境的新变化又对上合组织的发展造成了干扰。值此大发展、大调整、大变革的新时期，在审视上合组织的发展状况时，如何妥善应对挑战、风险和不确定性均值得关注。

[责任编辑：杨立]

^① Rachel Vanderhill et al, “Between the Bear and the Dragon: Multivectorism in Kazakhstan as a Model Strategy for Secondary Powers,” *International Affairs*, Vol. 96, No. 4, 2020, pp. 975-993.