

政治·外交

“多轨上合”：上海合作组织发展状态初探

曾向红 赵柳希

摘要：目前，上海合作组织已成为全球覆盖人口最多、辐射地区最广的国际性地区组织，但发展中还面临集体行动力不强、多边合作进展缓慢等问题。对此，现有研究主要围绕某些合作领域或以某成员国为对象展开分析，缺乏整体性视野，故不足以概括上合组织的整体发展状态，也未对上合组织当前的发展状态给予实质性回答。为进一步厘清上合组织的发展状态，本文从成员国对上合组织的利益需求、认同水平以及政策选择三个维度出发，对成员国与上合组织互动的总体倾向进行分析。如果将一致、多元、极化三种趋势作为成员国总体倾向为分析工具，可假设上合组织可能出现“同轨状态”“多轨状态”和“脱轨状态”三种发展状态。通过可以发现：上合组织仍处于“多轨状态”，成员国在利益需求、认同水平及行为选择三个层面均展现出显著差异。多轨状态一经形成，将对上合组织发挥机制功能、推进成员国合作产生一定的消极影响，不利于上合组织框架下的合作走深走实。明确上合组织发展状态，有助于人们明晰其不足，进而拟定相应对策推进组织团结，确保其行稳致远。

关键词：上海合作组织；“清谈馆”；多轨状态；中亚五国；组织扩员

收稿日期：2022-03-29

作者简介：曾向红（1982-），兰州大学中亚研究所、兰州大学政治与国际关系学院教授，主要研究领域：区域合作；赵柳希（1995-），兰州大学政治与国际关系学院硕士研究生。

基金项目：本文系2021年国家社会科学基金重大研究专项项目（项目批准号：21VQG010）的阶段性成果，并得到兰州大学中央高校基本科研业务费（项目编号：21lzujbkyxs030）的资助。

2001年，上海合作组织（以下简称“上合组织”）成立。经过21年的探索，上合组织已经成为具有国际影响力的地区组织。上合组织在深化合作的过程中，面临多边合作成效不彰、区域合作举措形式化等困难与挑战。^①上合组织的发展及其症结

^① 中国人民大学重阳金融研究院等：《乘风破浪，行稳致远：上海合作组织十七年进展评估》，http://aoc.ouc.edu.cn/_upload/article/files/82/83/ce34a7814432ae8e966001998e3c/6cd2bffc-a663-4b62-801c-ec6b5bcaa9b3.pdf；《上海合作组织与区域经济一体化》，http://www.xinhuanet.com/world/2016-11/04/c_129351428.htm。

得到学界热切关注。上合组织并非“纸糊的房子”或“清谈馆”，^①反而维持了较为稳定的发展势头，在地区事务中逐渐发挥着重要作用。当然，也需要承认，上合组织的发展状态与国内部分学者的乐观判断仍有距离。上合组织虽然实现了向经济、安全与政治多功能组织的转变，但距离部分学者期待的通过上合组织达成高水平制度化合作，以实现区域内贸易和投资自由化，形成欧亚区域共同体的目标仍有不小的距离。^②

上合组织究竟处于何种发展状态？对于此问题，国内外学术界从成员国间互动、国际组织与外部世界的互动等角度对此问题进行了探索，为人们了解上合组织当前或未来的发展趋势做出了重要贡献。不过，现有研究主要围绕某些合作领域或以某些成员国为对象展开分析，缺乏整体性视野，故不足以概括上合组织的整体发展状态，也未对上合组织当前的发展状态给予实质性回答。^③本文将从成员国与上合组织之间的互动过程予以分析，尝试明晰上合组织当前所处的发展状态。

一、评估上合组织发展状态的三个观察指标

国际组织的发展过程实质上是成员国在组织框架下持续行动与重新协商的过程，表现为不断开展实践活动、发展规范等。上合组织作为地区性国际组织，由成员国特定的背景和实践团结在一起形成，因此，上海合作组织的发展历程可被视为成员国不断与上合组织互动的动态过程，互动过程具体包括一系列仪式性和实质性活动和过程，如参与各级别的会晤、召开联合新闻发布会或发布联合声明以及开展各功能领域的合作等。^④

本文从成员国与上合组织互动过程的维度出发，构建利益、认同、政策选择三个观察指标，观察成员国在上合组织内的实践。其中，利益与认同两个观察指标是对于成员国行为动机进行的分析，而政策选择旨在通过分析成员国的实际政策行为，以验证成员国的行为动机。通过对三个观察指标的权衡，可分别得出上合组织各成员国的利益倾向、认同倾向和政策倾向，进而对上合组织的发展状态做出判断。

^① Matthew Brummer, "The Shanghai Cooperation Organization and Iran: A Power-Full Union", *Journal of International Affairs*, January 2007, p.185; Richard Weitz, "Shanghai Summit Fails to Yield NATO-Style Defense Agreement", *Janes Intelligence Review*, August 2006, p.42; Ingmar Karl Oldberg, "The Shanghai Cooperation Organization: Powerhouse or Paper Tiger?", Stockholm: Swedish Defence Research Agency, 2007.

^② 冯玉军：《上合组织的战略定位与发展方向》，《现代国际关系》，2006年第11期，第12-17页；李立凡：《论上海合作组织经济与贸易合作——兼论中国对推动上合组织经贸一体化的设想》，《世界经济研究》，2007年第4期，第79-84页；王海燕：《上海合作组织框架下的中亚区域经济合作》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版），2008年第2期，第76-83页。

^③ 相关文献众多，限于篇幅，在此不一一列举。

^④ 伊曼纽尔·阿德勒、文森特·波略特主编，秦亚青等译：《国际实践》，上海人民出版社2015年版，第6-27页。

（一）利益需求

理性主义认为国家的属性是“经济人”，国家的行为主要受到利益的驱动，并会通过利益算计调整自身行为。国际机制的创立也被认为是“成员国基于自身利益的推动所达成的一系列协议安排”。^①利益不仅是成员国参与国际组织实践首位需要考虑的因素，能否满足成员国的利益需求也是决定国际组织能否持续健康发展的关键。成员国通过正常发挥或延伸其机制功能创造利益，推动机制发展。机制能够带来的利益帮助成员明晰支持一项机制的程度以及它们是否可能在未来强化该机制。^②为了更好地维护自身的利益，成员国根据具体的需要选择“外溢”或“回缩”现有机制的职能范围，以加强或减少彼此间的合作。与此相对应的，机制的状态将处于发展或衰落阶段。^③通常回报率越高，成员国间利益越协调，国际组织发展状态越稳定。反之，成员国利益分化，利益矛盾增多，实现利益的渠道随之逐渐分化。如果国际组织无法整合利益要求、协调利益分化，将对自身的发展形成威胁。

国际组织通过培育国际合作，提供公共产品等方式来满足成员国的各类利益需求，不同的合作方式反过来也将对国际组织自身的发展形成影响。目前，国际机制内部衍生出双边合作、三边合作、小多边合作、区域合作等合作形式。以世界贸易组织为例，作为国际最重要的经济合作组织之一，成员国通过相互协商谈判，达成更加优惠的贸易和投资协定成为区域合作的新形势，近20年来WTO成员方达成的区域贸易协定是关贸总协定时期的4.7倍，其中区域及局部范围协定占比90%。^④这一现象一方面得益于各成员国区域一体化战略的快速发展，有意识推进地区及全球范围内资源与政策整合；另一方面，成员国参与国际合作意愿与能力呈现差异性，成员国难以在多边机制中达成一致，转向更灵活、成本更低的局部合作。通常，小范围的合作涉及参与方少，周期较短收益较快，对成员国的能力与意愿要求较低；高水平合作项目更注重成员国的全面参与，对于地区及成员国自身发展、组织机制完善、树立新规范都有着较强的推动作用，但同时也对成员国参与能力与意愿提出了较高要求。值得注意的是，若持续维持低层次的合作，缺乏高水平合作，对于机制的可持续发展是不利的。

总的来说，利益是国际组织促成合作的必要条件，当成员国愿意调整行为适应其他成员的利益需求时，国际组织可以通过合作来协调成员国间的利益需求，形成较稳定的利益关系。成员国利益需求越一致，越有益于机制培育合作关系，获得持

^① 罗伯特·基欧汉著，苏长和、信强、何曜译：《霸权之后：世界政治经济中的合作与纷争》，上海人民出版社2012年版，第62页。

^② 同上，第95页。

^③ Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston: Little, Brown, 1971, pp.56-58.

^④ 申现杰、肖金成：《国际区域经济合作新形势与我国“一带一路”合作战略》，《宏观经济研究》，2014年第11期，第30-38页。

续发展。若是利益需求始终处于难以调和的状态，国际组织将陷入发展迟滞。

（二）认同水平

成员国在与上合组织互动过程中，除了利益衡量，还涉及身份认同、价值判断和情感体验。身份认同是成员国参与上合组织实践的指南，当成员国对从属特定群体的认知较积极，并且群体成员资格能够带给其积极的情感和价值意义，个体倾向于保持群体成员资格，在群体中发挥更大价值，甚至改变最初的规划或行为习惯；价值认同则是指个体通过互动从而在观念上对某一或某类价值的认可和共享，表现为共同价值观念的形成。成员国对国际组织发展中形成的价值规范的遵守和认可程度，包括规则、标准、法律、习惯等方面；在情感上，长期情感体验如信念、忠诚、情感定向、情感氛围等，都会通过互动实践潜移默化地影响个体或群体的需求、判断、决策。^①

认同是构成国际组织“行为体属性”的必要条件，影响着国际组织的发展。在国际无政府状态下，不同成员国要形成一整套类似的行为规范，需要依靠国际组织将其规范“宣传”“传授”给成员国，在此过程中，成员国形成对自我和他我关系的认同。^②内部认同水平高，有助于增强国际组织的行为体属性和权威性，提高国际组织的行动力。^③另一方面，认同是群体成员对信仰和情感的共有和分享，是维系群体的内在凝聚力。通常国际组织内部存在文化观念、发展阶段、政治体制、利益诉求等基本差异。成员国间对组织形成较高水平的认同，有助于弥合成员国间差异，降低对合作必要性的算计，在组织定位、发展目标等方面形成共同的认知。^④鉴于此，认同是国际组织持续发展的重要观察指标。

成员的认同是将个体与机制连结在一起的重要纽带，也是成员互动行为的转换基础。据此，可将成员国的认同水平以大致简化为四种情况：成员国不认同上合，对于成员身份、价值规范不认同，情感上不支持组织发展；成员国对上合组织持消极认同立场，表现对成员身份态度犹豫，对上合组织价值规范及情感倾向持保留态度；成员国对上合组织持有限认同立场，表现为对成员身份、价值规范等较为认同，有一定程度意愿参与上合组织发展；成员国对上合组织积极认同的态度，表现为对成员身份、价值规范的评价积极，有强烈意愿促进上合组织发展。成员国认同程度差异越大，则表明上合内部认同水平差异大，上合组织积极发展的可能性小；反之，差异越小，则表明成员国认同趋于一致，组织积极发展可能性大。

① 郝拓德、安德鲁·罗斯：《情感转向：情感的类型及其国际关系影响》，《外交评论》，2011年第4期，第42-45页。

② 陈敏华：《国家行为与属性的模塑——一种社会化视角的分析》，《国际观察》，2004年第1期，第17-23页。

③ Michael A. Hogg, David K. Sherman, Joel Dierselhuis, Angela T. Maitner and Graham Moffitt, "Uncertainty, Entitativity, and Group Identification", *Journal of Experimental Social Psychology*, December 22, 2005, pp.135-142.

④ 王彦智：《地区认同与上合组织发展论析》，《俄罗斯研究》，2007年第4期，第21-22页。

（三）政策选择

观察上合组织发展状态的第三个指标是成员国在与上合组织互动中作出的政策选择。政策选择是指成员国综合衡量影响政策制定和实施的所有因素后采取的政策行为。政策选择之所以重要，是因为它们在行为层面上体现了成员国与上合组织间真实的实践与互动，承载了成员国的利益诉求和认同水平，也很大程度上决定了上合组织的议程和发展方向。上合组织议程主要涉及三个方面的行动：围绕上合组织自身建设和实现全方位合作这一整体目的展开组织运作；同其他国际组织和国家行为体在地区事务合作中实现互利共赢；规范组织内大国的行为模式，减少安全困境所导致的地区紧张。^①这三方面基本覆盖了成员国与上合组织互动的政策范畴，为观察成员国政策选择提供了较好的分类维度。

在观察成员国的政策选择之前，首先需要明确在上述范畴下成员国的责任定位。成员国在与上合组织互动中有着独特的角色地位，承担着三重责任。第一重责任是政策执行责任。根据上海合作组织宪章第十七条，成员国依据本国法律程序具有执行上合组织决议的义务，且宪章第十六条规定，成员国如对某些项目不感兴趣，可以不参与但也不妨碍其他成员参与。^②就此而言，成员国是上合组织政策决议的最终执行者。第二重责任是回应地区及国际需求的责任。《上海合作组织成立宣言》第八、九、十条中，鼓励成员国开展多领域的有效区域合作，通过联合行动，促进地区安全、经济、社会、文化的全面均衡发展，不断提高成员国人民生活水平；同时，在国际冲突、世界经济进程中协调立场，互相协助。^③第三重责任是自我管理的内容。来自《上海合作组织成立宣言》第十一条，对于所设机构，如国家协调理事会、秘书处、地区反恐恐怖主义机构的运行程序、上合组织的经费及成员吸纳等相关自我管理的内容。综合上合组织的职能范围和宪章中所规定的成员国责任，两者形成经纬，可以对成员国的政策行为进行一个基本的判断，即成员国与上合组织的互动是否符合上合组织的职能范畴及自身责任定位。

（四）上合组织发展状态的三种假设

建立在利益需求、认同水平和政策选择三个维度的区分上，成员国在参与上合组织的过程中，形成了不同的互动路径，本文将界定为“轨”。整体上看，成员国与上合组织互动的总体性倾向大致可以总结为同轨、多轨和脱轨三种基本状态。需要说明的是，由于国家行为和上合组织发展的复杂性，上合组织发展可能会呈现复杂的面貌，因而本文选择使用其中一种状态对成员国的整体互动倾向加以概括。

1. 同轨状态

同轨状态下，不同成员国与上合组织互动的倾向较一致，即上合组织成员国

① 杨小龙：《上合机制与东亚秩序转型研究》，《社科纵横》，2011年第2期，第333页。

② 《上海合作组织宪章》，<http://chn.sectsc.org/documents/>。

③ 《上海合作组织成立宣言》，<http://chn.sectsc.org/documents/>。

在利益、认同与政策选择上具有一致性，表现为各成员国政策行为较统一，同心协力，组织快速向前发展。该假设具有一定历史实践基础和现实可能。上合组织的成立便是成员国基于一致的利益需求和认知下作出的政策选择。上合组织成立后，成员国面临同样的地区发展问题，存在共同的利益需求，同时对互利合作、平等协商有着一致的追求，不断扩大上合组织职能。因此，只要不断将共同的利益需求与价值规范转化为成功的合作实践，同轨状态是有可能实现的。

2. 多轨状态

与“同轨状态”相比，“多轨状态”是在成员国利益、认同与政策行为较为一致的前提下，强调上述指标存在差异化的趋势。这一假设基于近年来成员国的现实需求和上合组织的发展变化提出。扩员后上合组织，内部异质性增强、议程扩展，上合组织协调多方利益，提供公共产品的能力有待提升。另外，当前国际与地区环境复杂多变，地区竞争激烈，使上合成员不断产生需要协调的新问题。^①如果上合组织对于成员国的特殊需求和多元化利益满足能力有限，成员国与上合组织的互动差异可能持续存在，甚至扩大。由此，我们可提出上合组织发展的第二种假设状态：“多轨状态”，即成员利益需求、认同水平和政策选择出现分化，不同成员国与上合组织的互动路径存在差异化倾向，上合组织的协调难度加大。

3. 脱轨状态

与“多轨状态”相比，“脱轨状态”不只是成员国间认知与行为存在差异，更强调这些差异进一步发展向矛盾对立，以致无法调和的趋势。尽管这一状态似乎是逻辑推导下存在的极端状态，但近年来国际社会，尤其是不少地区一体化组织中，出现了这种趋势，证明这一状态有可能是现实。越来越多的研究表明国际社会正在走向多极化。经济全球化带来全球经济和财富的不平衡增长，加深了各国社会阶层的收入差距和利益矛盾，同时，霸权主义与强权政治、贸易霸权与贸易保护主义、单边主义与民粹主义风潮兴起，大国角逐重新成为国际政治重心，合作共赢的理念正遭受越来越多的挑战。在此影响下，国际合作出现前所未有的裂痕：中美贸易战、美欧关税战、美国频繁退出国际组织和多边机制、英国脱欧等事例，均展现了国际社会中分化对立程度不断加深的趋势。历史积怨和现实纠葛很容易让成员国将现实矛盾带入上合组织互动过程，难以形成统一立场。由此，我们提出上合组织发展的第三种假设：“脱轨状态”，即成员国在利益需求、认同水平和政策选择上均出现对立趋势，即不同成员国与上合组织的互动路径极化，表现为成员国分歧明显，且上合组织无法弥合差异。

^① David Kerr, “Central Asian and Russian Perspectives on China’s Strategic Emergence”, *International Affairs*, January 2010, pp.127-152; 赵华胜：《中亚形势变化与“上海合作组织”》，《东欧中亚研究》，2002年第6期，第54-56页。

二、利益有别：上合组织成员国的利益分布

（一）成员国安全利益需求

首先，成员国对于安全利益存在明显差异。中俄作为上合组织安全合作的积极推动者，对于安全利益的需求依然存在分歧。俄罗斯更多地将其地缘利益需求投射在上合组织安全行动上，而中国更多将安全合作视为与发展并行的常态化合作。对俄罗斯而言，北约多次东扩，不仅极大地挤压了俄罗斯在欧亚大陆的战略空间，更给俄罗斯地缘安全形成了切实威胁。加之俄罗斯因先后出兵叙利亚、克里米亚和乌克兰，持续处于西方制裁和声讨之下，独联体内部出现“亲美”和“亲俄”的分化。面对内忧外困，俄更多希望发挥上合组织的地缘政治作用，抵御北约与美国在中亚投射影响力，重新凝聚中亚各国。^①俄罗斯不断推动上合组织在防止“颜色革命”中发挥更大的作用，在乌法峰会上，俄罗斯国防部长曾建议，建立正式联盟阻止颜色革命在欧亚大陆蔓延；^②而中国则强调更全面的安全合作方式，提倡安全与发展协同，因此追求的是稳定的周边环境，希望有效地清除妨碍经济合作的安全威胁，以安全合作保障经济合作。由此，中国期望上合组织成为安全、发展、交通等多方面行动实体，这也使得中俄双方对彼此的建议反应冷淡。^③印度早在加入上合组织之前，就与中亚国家建立了安全防务合作，将中亚地区作为印度与宗教极端势力和恐怖主义的缓冲区；加入上合组织后，更重视发挥上合组织在反恐和稳定阿富汗局势中的作用。^④而其他中小成员国，更多希望上合组织解决自身所面对的安全痛点。近年来，哈萨克斯坦将恐怖主义、移民问题和毒品运输作为首要的安全关切。^⑤吉尔吉斯斯坦国内经济与安全实力相对脆弱，长期受到极端主义困扰。2016年8月针对中国驻比什凯克大使馆的自杀式炸弹袭击，以及2019年因极端主义吉尔吉斯斯坦多次逮捕相关人士，都表明吉面临着严重的极端主义威胁。^⑥因此，吉呼吁采取共同措施打击地区极端主义。对塔吉克斯坦而言，美国及其他北约国家从阿富汗撤

^① Paul Stronski and Richard Sokolsky, “Multipolarity in Practice: Understanding Russia’s Engagement With Regional Institutions”. *Carnegie Endowment for International Peace*, January 1, 2020, pp.11–18.

^② Stephen Blank, “Was the SCO Summit in Ufa a breakthrough?”, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13261-was-the-sco-summit-in-ufa-a-breakthrough?.html>.

^③ 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*, London: Palgrave Macmillan, 2018, pp.127–129.

^④ Mubeen Adnan and Bushra Fatima, “Strategic and Economic Interests of Pakistan and India in Central Asia”, *South Asian Studies*, September 17, 2015, pp.187–200; “India’s SCO Membership Will Help Protect the Region: PM Modi”, <https://indianexpress.com/article/india/india-news-india/indias-sco-membership-will-help-protect-theregion-pm-modi-2873888/>.

^⑤ 《纳扎尔巴耶夫：哈萨克斯坦最大安全威胁是恐怖主义》，https://www.inform.kz/cn/article_a3016201。

^⑥ “Country Reports on Terrorism 2019 Kyrgyz Republic”, <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/kyrgyz-republic/>.

军后，阿富汗局势持续恶化，对其构成严重安全威胁。2021年7月塔紧急召集23万部队，确保阿塔边境安全，首次进入建国以来最高级别警备状态。^①因此，阿富汗问题是塔的首要安全关切。巴基斯坦对上合组织抱有热切期盼，上合组织为其反恐合作、借助上合组织协调南亚地区力量不平衡提供了新的战略选择。^②

上合组织各成员在对待地区安全问题上同样存在不同的态度和立场。以阿富汗问题为例，成员国对上合组织作为统一合作框架介入阿富汗问题提及甚少，始终更为关注各自的目标与议程；同时，“上合组织内部大多数关于稳定阿富汗局势的决定与计划还主要停留在纸面上”。^③各成员国按各自的利益与需要展开行动，首先是乌塔之间，塔军事力量相对弱小，需利用俄军事力量帮助守卫阿富汗边界，对此乌持警惕态度，恐俄乌合作对自身安全形成威胁。其次是印巴之间的分歧。巴基斯坦有实力对阿富汗恐怖主义形成压迫，能够在上合框架内分享打击恐怖主义的经验。^④印度与阿富汗政府关系密切，并在阿富汗的基础设施建设上投入了大量资金。但印度和巴基斯坦在阿富汗问题上存在对抗，双方试图阻止对方在阿富汗的影响力。^⑤俄罗斯反对阿富汗塔利班的态度非常坚定，并对巴基斯坦在阿富汗问题中的角色持怀疑态度。^⑥因此，尽管上合组织—阿富汗联络组成立多年，但主要限于就阿富汗问题及时申明立场，研究行动路线，一直未能建立解决阿富汗问题的连续性机制与发展战略。总结而言，地区非传统安全威胁仍是成员国的共同关切，但成员国安全诉求、安全理念、安全实力等方面存在差异，增加了上合组织内推进安全合作的难度。

（二）成员国的经济利益需求

上合组织成员国经济利益的诉求差异主要表现在合作方式、合作平台、利益诉求等方面。通常而言，成员国的经济利益诉求主要通过地区双边、三边、小多边或多边经贸合作框架等合作方式实现，与此对应的区域整合深度由低到高。处于主导地位的中俄（或仅有中国）与处于中间区或边缘区的其他国家对于深度区域整合的兴

① 《俄媒：阿富汗形势紧张，哈萨克斯坦军队首次最高戒备，召集23万部队》，http://www.xinhuanet.com/mil/2021-07/24/c_1211255777.htm。

② “SCO's Membership Opportunity for Pakistan to Open up Regional Strategic Options”，http://www.xinhuanet.com/english/2017-06/12/c_136358648.htm；陈继东、张仁枫：《巴基斯坦加入上海合作组织：必要性与问题》，《学术探索》，2010年第5期，第62-66页。

③ 富育红：《上海合作组织介入阿富汗：背景、问题与方式》，《俄罗斯研究》，2014年第6期，第68页。

④ Mir Sherbaz Khetran, “SCO Membership and Pakistan: Prospects of Relations with Central Asia”, *Strategic Studies*, Summer 2019, p.90.

⑤ M Sharif Hotak: 《2001年后上海合作组织在推动阿富汗和平与稳定中的作用》，吉林大学硕士论文，2020年，第32-40页。

⑥ Joshua Kucera, “As 2014 Approaches, SCO Role In Afghanistan Remains Unclear”, <http://www.eurasianet.org/node/67505>.

趣不同，偏好的合作方式也不同。^①中俄虽有深度整合区域经济的兴趣，但俄罗斯更倾向于在自身主导的合作框架内推进高水平项目。中国对上合组织的经济合作态度积极，谋划长远，主张立足具体需求展开合作，为进一步实现货物、资本服务、技术和人员的自由流动，营造良好政策环境，打好基础设施基础，对接各国的经济需求，最终方向是区域经济的一体化。^②因此，中国积极推动上合组织多边经贸合作的制度与机制化建设，不断强调“上海合作组织开发银行”“上海合作组织自贸区”“道路运输协议”等高水平合作议程。俄罗斯主要通过以俄主导的欧亚经济联盟来推进区域一体化，仅将上合组织视为推动欧亚地区一体化的重要补充。^③因此，俄一方面强调上合组织内部推行高水平经济合作项目的难度，另一方面，欧亚经济联盟内部的一体化进程却不断加快。以上合组织自贸区为例，自2011年中国提倡建立自贸区至今，上合组织在这一问题上仍未取得实质性进展。2017年，俄总理梅德韦杰夫仍表示短期内建立上合组织自贸区的可能性不大。^④而俄罗斯2010年成立俄、白、哈关税同盟，仅用2年时间形成内部统一经济空间，2015年启动欧亚经济联盟，计划到2025年实现区域内资源自由流动。

上合组织在中亚成员国中推进区域经济一体化，同样面临利益诉求多元、经济水平参差不齐、经济开放水平存在差异的难题。中亚成员国曾有加强区域经济整合的尝试，但中亚国家主导创建或主导的地区机制或倡议似乎都难见成效。而后中亚国家根据各自的资源禀赋和政策，形成了迥异的经济增长方式。哈萨克斯坦扩大对外开放，争取国外投资加大对本国能源的开发。^⑤乌兹别克斯坦集中发展电气设备、汽车等机械产品的组装领域。吉尔吉斯斯坦与塔吉克斯坦经济基础薄弱、市场规模小，以出口贵金属、农产品、电力为主。^⑥中亚国家对外贸易的着力点各有不同，而出口商品却较为同质化，都以初级商品尤其是采掘工业品为主，缺乏区域性的产业结构。这为上合组织搭建统一政策，深化多边经贸合作，增添了实际困难。另一方面，中亚国家经济道路与开放程度各异，增加了区域经济协调的困难。以跨境运输为例，中亚成员国不同程度上需要作为过境国相互服务，任意国家内的过境政策都

① Teemu Naarajärvi, “China, Russia and the Shanghai Cooperation Organization: Blessing or Curse for New Regionalism in Central Asia?”, *Asia Europe Journal*, April 19, 2012, pp.113–126.

② Gisela Grieger, “China’s Leading Role in the Shanghai Cooperation Organization”, *European Parliamentary Research Service*, June 26, 2015.

③ Marcin Kaczmarski, “Non-Western Visions of Regionalism: China’s New Silk Road and Russia’s Eurasian Economic Union”, *International Affairs*, September 2017, pp. 1368-1370.

④ 《俄总理表示短期内建立上合组织自贸区的可能性不大》，<http://kz.mofcom.gov.cn./article/jmxw/201712/20171202680889.shtml>。

⑤ K. Arystanbekov, “Kazakhstan’s Economic Policy with High Levels of Foreign Investment”, *Problems of Economic Transition*, March 2005, pp.29–42.

⑥ 《吉尔吉斯斯坦2017年对外贸易简况》，<http://kg.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201802/20180202715057.shtml>。

会影响邻国的运输。事实上，各国开放程度各异，运输立法和法规差别很大，相比其他地区，道路可用性、质量及运输成本都极其缺乏竞争力，给跨境和过境交通造成障碍。^①总之，大小成员国间差异化的合作偏好、经济水平、利益诉求、经济政策等因素交织，共同加大了上合组织推进经济合作的难度。

（三）成员国的政治利益需求

上合组织成员国在地区及国际交往层面的政治诉求始终较为一致。二十年间，成员国建立了互信互利、平等协商的国家间关系；追求公正合理、共同发展的地区及国际新秩序；加强国际交往，增强国际影响力等方面不断加强共识。这得益于上合组织内部形成了保障成员国政治利益的制度安排。上合组织遵循“协商一致”与“大小成员国一律平等”的决策原则，强调尊重成员国间共识，通过集体行动产生最佳收益。在具体实施中，在协商非重大动议时，常会开启“异议选项”和“不参加”窗口，前者包括成员可对动议持保留意见，并向其他成员传达其意见，必要时可协商修改动议，并不影响动议通过；通过后者，成员国可在不赞同动议的情况下，选择不参与动议，使动议由其他成员参与协商。通过决策制度，上合组织充分尊重成员国的政治意愿，有效地协调了可能存在的利益冲突。同时，以“上海精神”为核心的政治理论体系不断更新，不断发展出新安全观、新合作观、新文明观，新型国际关系等理念，及时地反映成员国的集体政治追求，有利于上合组织成员国形成集体发展理念和发展思路，为实现更高水平发展与合作奠定思想基础。

然而，上合组织成员国在国家层面的政治追求仍有待协调。首先，中亚国家与上合组织互动首要出于经济利益等现实利益的考量，政治利益被放在了次要位置。^②其政治诉求主要体现上合组织给予有力的政治支撑上。上合组织内中小成员国，长期面临政权合法性的质疑或政治发展上的挑战，面对西方的贬损与干预，缺乏等量的话语权与维护国家形象的平台。通过邀请上合成员作为观察员参与大选，对选举进行积极评价，轮值担任上合组织主席国，主办上合峰会，将官员调到上合组织任职等方式，中小成员国增强了其政治与外交能力，展现其较好的国家形象。^③其次对于中国而言，上合组织所具备的政治利益涉及内政外交，是全面、重要且唯一的。上合组织在维护西北边疆稳定与发展、维护中俄关系、营造有利的周边环境、参与中亚事务、配合国家重大倡议实施、推动地区及国际秩序转型等方面发挥了不可替代的作用。^④中亚被俄罗斯视为传统势力范围，同时而被中国视为外交的优先方向，

^① “Central Asia: Increasing Gains from Trade Through Regional Cooperation in Trade Policy, Transport, and Customs Transit”, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29927/central-asia-trade-policy.pdf>, pp.7-15.

^② 李敏伦：《“颜色革命”后的上海合作组织成员国利益诉求分析》，《社会科学家》，2006年第4期，第56页。

^③ 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页。

^④ 曾向红、陈亚州：《上海合作组织命运共同体：一项研究议题》，《世界经济与政治》，2020年第1期，第103页。

两者对中亚的定位极易产生猜疑与冲突，而上合组织正好提供了互动框架，使中俄两国政治利益诉求得到沟通和协调。最后，印度与巴基斯坦两国同为新加入的南亚成员国，政治诉求也有差异。巴基斯坦认为加入上合组织能为其外交政策提供强大的伙伴关系平台，尤其是有利于反恐合作、借助上合组织协调南亚地区力量不平衡的现状等。^①与巴基斯坦相反，印度对于上合组织所具备的欧亚地区战略意义反应冷淡，如上合组织与欧亚经济联盟对接，或作为“一带一路”倡议的重要平台等。印度加入上合组织之前，没有与中亚地区互动的体制框架，因此印度首要的上合战略重点在于加强中亚国家的外交联系，对地区战略的倡议反应冷淡。^②

（四）成员国的整体利益分布

如前所述，成员国既存在促进地区稳定与繁荣的共同需求，又在安全、经济、政治方面保留差异化的利益诉求，在合作方式、合作平台、合作重点及目标上存在不同。总体而言，中国倾向于牵头机制化项目和高水平项目，最终目标是希望上合组织能承载整合地区资源，打造多边合作典范的作用；俄罗斯偏好将上合组织作为巩固地区利益的补充手段，担心强化上合组织制度建设会削弱自身的影响力，对于上合组织框架内的合作选择性给予支持；中小成员国更多看重于上合组织不同的战略作用，或平衡其他大国，或提供战略平台，又或获取经济军事及政治支持，故面对不同项目，合作能力与意愿也差异显著。

三、认同有异：成员国的认同分布

成员国与上合组织互动中表现着各自的认同，表现为对成员身份、价值规范认可程度和情感倾向的积极程度。

（一）中巴对上合组织的认同水平

首先是认同程度较高的中国与巴基斯坦。中国对上合组织的情感与认知始终较为明确，对推动上合组织的发展有着天然的热情与责任，在经济与政治合作上的贡献巨大。^③面对上合组织发展中的症结和变化的国际及地区形势，中国多次提出新的发展理念，主动提供解决方案，不断寻找新的增长点与可能性，为上合组织的发展构建新蓝图。在2013年元首峰会上，中国将丝绸之路经济带建设纳入上合组织经济合作的议题之中，并作为上合组织未来10年的合作重点之一。中国积极推动上合组织成为地区合作典范，截至2018年，以上合组织为重要平台，中俄“一带一路”与欧亚经济联盟对接，“中哈丝绸之路经济带”与“光明之路新经济政策对接”“中

^① 陈继东、张仁枫：《巴基斯坦加入上海合作组织：必要性与问题》，《学术探索》，2010年第5期，第62-66页。

^② 白联磊：《印度对上合组织的认识和诉求》，《印度洋经济体研究》，2017年第4期，第87-93页；李孝天：《印度对上合组织的认知、利益诉求及其影响》，《国际论坛》，2019年第6期，第46-65页。

^③ Zhao Huasheng, “China’s View of and Expectations from the Shanghai Cooperation Organization”, *Asian Survey*, May 2013, p.436.

蒙俄经济走廊”“中巴经济走廊”等战略实现对接。^①

巴基斯坦对上合组织的认同程度保持在较高水平。首先,巴基斯坦较为珍视上合组织成员身份,数次向上合组织成员国递交申请,表达强烈的加入意愿。早在上合组织成立之前,巴基斯坦2000年向当时的轮值主席国塔吉克斯坦提交申请;2001年再次申请加入“上海五国”会晤机制。直至正式加入前,巴基斯坦多位总统在参与上合组织会晤时,都明确表达希望上合组织接纳巴基斯坦为成员国。其次,巴基斯坦对上合组织的认知较为积极,认为上合组织具备打击“三股势力”和推进区域发展的功能,对于巴基斯坦提升国内的安全形势和经济发展水平意义重大。南亚地区恐怖势力与中亚等国的恐怖势力联系密切,加入上合组织能有效打击恐怖主义的跨界活动。不仅如此,上合组织还可为巴基斯坦提供更多的机会来促进地区稳定、贸易和商业,并维持南亚地区力量平衡。^②因此,巴基斯坦对于上合组织的期待较高,在2005年曾提议上合组织加强对外政策协调,逐步建立中亚地区的政治经济联盟。^③最后,巴基斯坦对上合组织的情感,受到中巴关系的积极影响。中巴双方作为全天候、全方位战略合作伙伴关系,两国政治互信水平较高,且中国与巴基斯坦在基础设施建设,应对恐怖主义等领域合作成效显著,巴基斯坦期望在更大程度上参与地区与国际事务,与中国加强协调与配合。

(二) 俄罗斯与中亚国家对上合组织的认同水平

持有限认同的是俄罗斯、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦与吉尔吉斯斯坦。他们对上合组织的认同既有积极的一面,又有局限的一面。积极性是在对上合组织发展安全可靠、平等互利的地区关系的共同追求下产生的。上合组织起源于“上海五国”会晤机制,其成立初衷是解决边界安全与划界问题,功能比较集中。本着互谅互让,平等协商的精神,中国与俄哈塔吉的边界划界工作分别于1998、1999、2002、2004年彻底解决。边境问题的有效解决化解了矛盾隐患,为各国探寻新形势下的合作奠定了信任和安全基础。顺利解决边境安全与划界问题后,各国将会谈内容从传统安全扩展至中亚地区面临的非传统安全挑战,尤其是维护地区稳定以及打击极端主义、分裂主义、恐怖主义、毒品犯罪和武器走私等领域,吸引了中亚大国乌兹别克斯坦的加入。最终六国决定将会晤机制升级为正式国际组织,并将功能领域拓展到经济、文化等事务。

上合组织的成立表明成员国对该机制前期的多边合作成效认可程度较高,对其在确保地区稳定建设多边关系方面有着共有的认同;更表明互信与认同,对于

^① 《习近平在上合组织青岛峰会上的讲话》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1602863017224681550&wfr=spider&for=pc>。

^② Mir Sherbaz Khetran, “SCO Membership and Pakistan: Prospects of Relations with Central Asia”, *Strategic Studies*, Summer 2019, pp. 90–95.

^③ 《巴基斯坦呼吁扩大上合组织建立中亚联盟》, <https://news.sina.com.cn/o/2005-03-29/13535497849s.shtml>。

异质性极强的国家，即使在敏感性极强的问题上，也能达成一致有着极大的作用。在随后的发展过程中，成员国对上合组织促进地区安全、经济发展和国际地位提升的作用有着共同的期待。近二十年来，上海合作组织始终遵循上海精神的内核，即互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展，坚持丰富上海精神的时代内涵，重视发挥价值规范的指引作用，抵御了地区与国际局势深刻调整带来的风险。^①这一精神也得到其他成员及国外学界认可，哈萨克斯坦总统巴尔扎耶夫认为“上海精神”已经成为新欧亚大陆象征。^②

局限的一面在于俄、哈、塔、吉的地区身份与上合组织成员身份存在或冲突或重合的部分，以及成员国间情感水平较低。俄罗斯在参与地区合作时，首先认为自身身份是欧洲与亚洲的联结者，并且在过去的三个世纪中，都把自己视为一个大国，不甘心服从某个组织的规定，或仅仅成为某个大型共同体的成员。^③在认知中，习惯作为“中心”的俄罗斯，必然要主导推动地区一体化的进程。这一认知影响了俄罗斯对上合组织的定位：一方面，寄希望于借助上合组织在维护中亚地区稳定，打击“三股势力”，同时把握上合框架内经济合作机遇，减轻国内经济下行的压力；另一方面，俄罗斯倾向以欧亚经济联盟推进区域一体化，便于巩固俄罗斯的地区主导权，仅将上合组织视为必要补充。^④哈萨克斯坦被视为中亚最具战略意义的国家，拥有世界第九大石油储量且地缘位置十分重要，位于欧亚大陆中心，横亘于俄罗斯与其他中亚、南亚国家中间，被视为中亚的领导者。^⑤乌兹别克斯坦视自身为中亚天然的领导者，自身国家实力较强，地理位置也十分特殊，与其他中亚国家都接壤。^⑥哈萨克斯坦与乌兹别克斯坦各自地区领导者的身份定位，导致两国存在对于中亚地区领导权的争夺；两种身份的冲突下，双方通常对彼此提出的地区合作项目或议程持怀疑或保留态度。

除了身份界定上的差异，历史纠纷和成员国间较低的情感水平，对成员国在上合组织内构建较高水平认同形成客观阻碍。有学者对中亚国家间关系进行评估，对中亚国家间关系进行赋值，4分至负4分，分别对应关系积极至糟糕，结果现显示，哈吉关系为2.08分，哈塔关系为0.76分，其余吉塔、吉乌、塔乌、哈乌关系均为负值。^⑦

① 《上海合作组织成员国元首理事会青岛宣言》，http://www.xinhuanet.com/2018-06/11/c_1122964988.htm。

② 《让“上海精神”旗帜高高飘扬》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/08/content_5296971.htm?cid=303。

③ Bono Lo, *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Oxford: Blackwell Publishing, 2003, p.60.

④ Marcin Kaczmarek, “Non-Western Visions of Regionalism: China’s New Silk Road and Russia’s Eurasian Economic Union”, *International Affairs*, September 2017, pp. 1368–1370.

⑤ Reuel R. Hanks, “Multi-Vector Politics’ and Kazakhstan’s Emerging Role as a Geo-strategic Player in Central Asia”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, September 2009, p.257.

⑥ Murat Laumulin and Farkhod Tolipov, “Uzbekistan and Kazakhstan: A Race for Leadership?”, *Security Index: A Russian Journal on International Security*, April 2010, pp.43–60.

⑦ Kirill Nourzhanov, “Changing Security Threat Perceptions in Central Asia”, *Australian Journal of International Affairs*, March 2009, p.99.

关系较差的成员国内基本存在领土边界问题、飞地问题、跨界河流和水资源争夺等问题。2020年5-6月,乌哈、乌吉、吉塔之间再次经历数次边境冲突。类似的边境事件在中亚国家频繁出现,在基层和某些政治团体间,总是会出现怨恨和相互指责,而俄罗斯通常扮演调解角色,也引起中亚国家对其地缘政治意图的关注和怀疑。^①

(三) 印度对上合组织的认同水平

印度对上合组织持消极认同态度。随着上合组织职能范围与影响力的变化,印度对上合组织的态度经历由轻视到重视的转变。2005年中亚国家吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦相继爆发“颜色革命”,上合成员国召开阿斯塔纳峰会并发布元首宣言,宣言中明确表明上合组织将制定专门计划帮助中亚缓解反恐问题,并敦促美国从上合组织成员国撤出用于反恐的驻军及基础设,同年上合组织成立上合组织—阿富汗联络小组。^②这改变了西方对上合组织的轻蔑姿态,上合组织在中亚地区的作用被更多的国家正视。^③尽管如此,印度加入上合组织的态度摇摆不定。凭借强大的经济、军事实力和人口规模,印度被视为南亚甚至全球的一个强大、独立的权力中心。莫迪总理曾明确表示,印度的愿景、能力、人口、优势与成功都将继续成为地区和全球全面进步的支柱。^④这样的身份认同使得印度面对上合组织成员国身份时,意愿与顾虑并存。既希望在南亚及中亚地区事务中发挥更大作用,在涉及自身利益的关键性问题上投射更多能力,如阿富汗问题,克什米尔问题等。但同时担心上合组织对自身形成制约,削减印度在中俄两个大国间的灵活博弈的战略空间。因此,印度面对上合组织成员国身份态度较为矛盾。^⑤

中印、印巴分歧及中巴友好关系也影响印度对上合的认知。首先是印度对中国存在较大的防备与警惕。印度作为南亚次大陆的唯一大国,确保其在南亚的主导地位是印度追求全球大国身份的基础。中国通过“一带一路”与诸多南亚国家进行战略对接,在孟加拉国、斯里兰卡等国家投资基础设施建设,印度担心中国削弱其在南亚的影响力。其次是印巴关系恶化。历史上,印巴多次因克什米尔问题,产生冲突,长期争执不下,使印度与巴基斯坦关系中多了不信任甚至憎恶。2019年,印度取消印控克什米尔地区“自治地位”,将其改为两个联邦属地^⑥。此举激化了印巴矛

① Farkhod Tolipov: “Border Problems in Central Asia: Dividing Incidents, Uniting Solution”, *The CACI Analyst*, July 16, 2020.

② 《上海合作组织成员国元首宣言》, <http://chn.sectsc.org/documents/>.

③ 李孝天:《印度对上合组织的认知、利益诉求及其影响》,《国际论坛》,2019年第6期,第48页。

④ “Inaugural Address by Prime Minister at Second Raisina Dialogue”, https://mea.gov.in/Speeches-statements.htm?dtl/27948/Inaugural_Address_by_Prime_Minister_at_Second_Raisina_Dialogue_New_Delhi_J.

⑤ P. Stobdan, “India and the Shanghai Cooperation Organisation”, in Jo Inge Bekkevold and S. Kalyanaraman, eds., *India's Great Power Politics*, New Delhi: Routledge India, 2020, pp.143-159.

⑥ “Kashmir: Why India and Pakistan Fight Over It”, <https://www.bbc.com/news/10537286#:~:text=Indianadministered%20Kashmir%20has%20held%20a%20special%20position%20within,all%20matters%20except%20foreign%20affairs%2C%20defence%20and%20communications>.

盾，巴基斯坦随即宣布降级印巴关系，召回驻印高级专员并驱逐印度驻巴专员，中止两国贸易往来，印巴关系降到历史冰点。此前在联合国协调下达成的各类谅解协议也都变为一纸空文。最后，印度对于中巴友好关系也十分警惕，认为中巴经济走廊是对印度的战略围堵，无视印度对走廊途径的克什米尔地区的主权。^①由于种种因素，2020年至今印度连续拒绝参加上合组织军演，更加倾向于参与美国主导的联合军事演习，成为上合组织内部唯一不赞同不参与“一带一路”倡议的成员国。种种现象表明，印度更多从工具理性角度权衡与上合组织关系，对成员身份及上合组织缺乏足够认同。

（四）上合组织成员国认同的整体分布

成员国对上合组织的认同分布总体显现出差异性，大致分为积极认同（中国与巴基斯坦），有限认同（俄罗斯与中亚五国），消极认同（印度）。持积极认同的国家，对上合组织的情感倾向积极，对成员身份较为珍视。持有限认同的国家对于上合组织情感倾向上较为积极，但受限于其他国家身份和成员国间较低的认同水平，对上合成员身份呈现出一定的选择性。持消极认同的国家，对于成员身份展现出犹豫和观望倾向，对上合组织存在顾虑与不信任的情感倾向。成员国间的认同分布在不同水平，在实际的合作中，将进一步演化为不同层次的战略利益考量，增加上合组织弥合差异、协调利益的难度。不仅如此，成员国间认同程度的差异，可能随着国际和地区局势的演变而变得更复杂或更加极化，最终成员国认同出现割裂。

四、政策选择：成员国的行为分布

上合组织成员国在互动中做出政策选择，主要涉及安全合作、经济合作、机制建设三大方面。从这三大方面出发，衡量成员国是否积极参与组织管理、回应地区及国际需求以及执行上合组织决议等。

（一）成员国安全合作

成员国间安全合作成效显著，安全合作成为推进成员国间合作的典范领域。首先，成员国推动安全合作机制不断完善，不断深化打击“三股势力”的合作力度。2001年成员国签署《打击恐怖主义、分裂主义、极端主义上海公约》，界定了“三股势力”的范围，并明确各方打击“三股势力”交换信息和协调立场的具体做法，为联合预防、查明和惩治“三股势力”奠定了行动基础。以打击“三股势力”为中心目标，上合组织形成了以地区反恐怖机构、上海合作组织成员国安全会议秘书会（以下简称“上合安秘会”）、上合组织成员国国防部长会议（以下简称“上合防长会”）为基础的安全合作机制，形成了以“和平使命”为主的联合军演，推动成员国在打击“三股势力”方面的务实合作不断深化。上合组织地区反恐怖机构设

^① “Official Spokesperson’s Response to a Query on Participation of India in OBOR/BRI Forum”, https://mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/28463/Official_Spokespersons_response_to.

立，使成员国的安全合作正式走向实体化、具体化：成员国间保持了长期的安全合作联系，建立了反恐怖机构的数据库，协助打击“三股势力”交换信息；上合安秘会自2004年成立起已举办16次，为研究地区安全局势，明确上合组织安全合作方向发挥了重要作用；上合组织框架下的反恐联合军演以“和平使命”为主，间或有其他双边或小多边的联合军演，截至2021年，已举办10次，增强成员国应对地区冲突及重大安全威胁的集体行动力的同时增进了互信。

其次，成员国推动上合组织安全合作层次不断丰富。上合组织成员国签署了系列安全合作文件，将地区间安全治理范围从打击“三股势力”，完善到联合打击非法贩运武器、合作打击犯罪、应对毒品走私、边防合作、国际合作等方面。^①成员国不断加强的合作力度，提高了上合组织打击“三股势力”及其他非传统威胁的成效。2013—2017年，上合组织成员国有关机构共制止600多起具有恐怖主义性质的犯罪活动，摧毁500多个武装分子培训基地，抓获2000多名国际恐怖组织成员，缴获1000多件自制爆炸装置、50多吨爆炸物、1万多支枪支及100多万发子弹。2016—2017年，成员国共屏蔽10万多家网站，这些网站共登载400多万条宣扬恐怖主义和极端主义的信息。^②

尽管上合组织成员国在安全合作领域取得了不小的进展，但仍面临立场不一、协调艰难等深化合作的障碍。首先，在地区重大安全问题上，上合组织难以开展实质的联合行动。上合组织成立之初，美国将中亚视为恐怖主义泛滥的重点地区，发动阿富汗战争，推进军事力量进入中亚，对此上合组织保持沉默，被外界视为行动能力不足、犹豫不决的表现。^③这是上合组织的行动能力首次受到广泛质疑。之后阿富汗塔利班政权垮台，毒品与恐怖分子流窜，阿富汗随即成为影响地区安全的一大隐患。

上合组织成员国主要通过双边而非在上合组织框架下的整体行动参与阿富汗事务。阿富汗的六个邻国当中，中、乌、塔是上合组织成员国，伊、巴是观察员国。这些国家都曾明确表示到应发挥上合组织作为区域框架的积极作用，避免使阿富汗重新陷入动荡，而重新成为恐怖主义的聚集地。在具体行动中，对于上合组织以何种方式介入阿富汗的问题各国存在着分歧，对上合组织作为统一框架的合作提及甚少，成员国始终更为关注各自的目标与议程；虽有上海合作组织—阿富汗联络小组，可在成员国与阿富汗开展合作时提出建议，但由于成员国立场各异，该联络小

^① 上海合作组织安全领域合作内容扩展的文件依据：《上海合作组织政府间合作打击非法贩运武器、弹药和爆炸物品的协定（2008年）》《上海合作组织政府间合作打击犯罪协定（2010年）》《上海合作组织成员国元首关于应对毒品问题的声明（2015年）》《上海合作组织边防合作协定（2015年）》和《上海合作组织地区反恐怖机构与亚洲相互协作与信任措施会议秘书处合作议定书（草案）（2017年）》。

^② 《上合组织反恐卓有成效——访上合组织地区反恐怖机构执委会主任瑟索耶夫》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1600059352723703505&wfr=spider&for=pc>。

^③ Sean Yom, “Power Politics in Central Asia”, https://fpif.org/power_politics_in_central_asia/。

组主要用于互相沟通和交换立场，并通过发表声明对相关问题表达外交关切。^①美国从阿富汗撤军，阿富汗国内局势发生剧变，上合组织外长会再次就阿富汗问题发声，未来上合组织是否能利用现有经贸、人文等合作机制，助力阿富汗重建，参与阿富汗和解进程，仍有待观察。

除了地区重大安全问题，在常态化合作中，上合组织也面临差异化的协调问题。虽然成员国对打击地区及国际层面的“三股势力”、毒品、走私等犯罪行为达成了共识，但打击恐怖势力、毒品走私等案件侦办难度大、环节多、周期长、对情报交流水平要求高、有时需要跨境侦办，诸多特质都要求成员国间有较高的互信水平及相似的侦办能力。上合组织成员国之间互信水平和执法能力参差不齐，成为开展务实合作的障碍。不仅如此，各成员国国内的立法立场通常存在差异，对诸多犯罪行为的界定难以达成一致意见，例如对网络恐怖主义的定义就存在差异。^②在司法环节同样存在诸多差异，如毒品的定罪标准、涉案人员的移交、涉案赃物的处置等方面。

（二）成员国经济合作

上合组织经贸合作机制不断完善，合作领域不断拓展，发展理念不断融合，在贸易、投资、金融、互联互通、农业等领域合作不断深化。在机制建设方面，自成立以来，成员国不断推进上合组织经济合作机制化建设。2003年成员国签署了《上海合作组织多边经贸合作纲要》（以下简称“首部《纲要》”），提出了经济合作的主要领域，明晰了现阶段的经贸项目和规划了经贸合作的长期目标，为上合组织经贸合作走向发展与成熟奠定制度基础。^③此后，首部《纲要》多次增加具体合作项目，更新落实计划，推动经贸合作不断走向务实。2019年政府首脑（总理）理事会审议并通过了新版《上海合作组织多边经贸合作纲要》，作为2020-2035年上合组织推动区域经贸合作的指导性文件。此外，上合组织建立了以上合组织实业家委员会、上海合作组织银行体等实体机构，为成员国及商业机构之间的沟通提供平台，在成员国间机制建设、项目融资、人员培训等方面合作发挥了重要作用。

上合组织成员国之间贸易总额从2001年的188.04亿美元增长到2019年的3030.52亿美元；中国对上合组织成员国的进出口总值由2001年的171.4亿美元增长至2020年的2448.5亿美元，年均增长率达15%；^④中欧班列、双西铁路、艾尼—彭基肯特高速公路和瓦亚铁路项目等示范性互联互通项目逐步建成交付使用，上合组织累计建设

① 杨雷：《上海合作组织在阿富汗问题上的政策运筹》，《亚非研究》，2017年第1期，第23页。

② 刘爽：《上海合作组织反恐机制法律研究》，上海师范大学硕士论文，2019年。

③ 李新：《“上合”组织经济合作十年：成就、挑战与前景》，《现代国际关系》，2011年第9期，第9页。

④ 《中国对上合组织国家贸易指数发布》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1698093915816620828&wfr=spider&for=pc>。

长达1.5万公里的陆运通道，可实现货物直达运输。^①陆运交通项目的交付，使上合组织道路网络的通达度大幅提升，为新互联互通项目的规划和建设积累经验，对推进未来合作做了良好示范。

此外，上合组织围绕数字经济、中小企业合作及以地方合作不断扩展合作领域、创新合作方式。更重要的是，成员国富有成效的经贸合作中，形成了共同的发展理念。面对当前全球经济下行压力加重，贸易保护和单边主义势头日盛的情形，国际社会对合作、发展、共赢的追求正遭遇越来越严峻的挑战。在此背景下，2018年上合组织成员国以同一个声音表态，集体发声维护开放型世界经济和多边贸易体系，反对任何形式的单边主义和贸易保护主义；^②这表明了成员国维护欧亚地区现有经贸合作秩序的共同决心，也表明成员国对于多边经贸合作形成了统一立场。

尽管上合组织经贸合作在机制建设、合作领域、发展理念等方面取得较大进展，但成员国对经贸协议存在执行不足的情况。成员国于2001年签署的《上海合作组织成员国间关于区域经济合作的基本目标和方向及启动贸易投资便利化进程的备忘录》确立了上合组织经贸合作的目标，即争取到2020年逐步实现货物、资本、服务和技术的自由流动。以目前的情况来看，上合组织在经贸合作上仍以双边合作为主，创建了投资贸易便利化的制度安排，但贸易自由化水平离当初的目标仍有一段距离。在互联互通方面，协议的执行情况也不容乐观。对于2014年签订的《国际道路运输便利化协定》中，商定的六条国际运输路线与建立成员国间跨境和过境运输协调机制存在尚未落实的情况。中吉乌铁路、俄哈塔吉铁路等规划好的跨境运输铁路受到历史遗留矛盾或利益博弈等缘故，长期未能建成。中小成员出于利益与安全考虑坚定保持轨距差异，抬高运输成本，降低铁路网络运输效率。^③尽管上合组织通过多份文件敦促推进或落实上述倡议，但收效甚微，反而落入“以文件落实文件”的恶性循环中。

其次，高水平项目推进困难。成员国对亟待加强合作的经贸、能源、交通、基础设施等领域的某些重要议题，迟迟难以达成一致。近年来，中国不断重提“上海合作组织开发银行”“上海合作组织自贸区”“道路运输协议”等倡议，希望进一步深化成员国之间的金融合作水平、互联互通水平和贸易便利化水平，以应对世界及地区带来的发展威胁和挑战，但都未能取得实质性进展。类似地，哈萨克斯坦曾提出建设欧亚地区油气管道与输电网络；塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦提出的关于建

① 《上合组织秘书长阿利莫夫：青岛峰会将成为上合组织发展的新里程碑》，<http://www.21jingji.com/2018/6-7/wMMDEzNzlfMTQzNTIwMQ.html>。

② 《上合总理会发表联合公报：反对任何形式的单边主义和贸易保护主义》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1614173359837334256&wfr=spider&for=pc>。

③ 王会鹏，《进展、问题与对策：上合组织成员国间铁路互联互通研究》，昆明理工大学学报（社会科学版），2019年第5期，第59—66页。

设和改造本组织跨境铁路、公路，并开展物流合作的建议。^①这些倡议都得到其他成员的声援和赞同，但由于各方能力与认知差异，项目推进情况不容乐观。

（三）上合组织的机制建设

在上合组织自身建设方面，成员国不断推动上合组织制度框架完善。成立以来，成员国先后签署《上海合作组织成立宣言》《上海合作组织宪章》等纲领性文件，并不断完善预算及组织规则，为上合组织长远发展奠定制度基础。同时，成员国不断完善磋商机制，形成了较为成熟的运行模式。二十年来，成员国推动上合组织形成覆盖各级别的磋商机制。在不同级别磋商制度中，形成了商定决策、协调管理以及监督落实的职责分工。这些会议被看作是检验上合组织权威和向心力的“晴雨表”。^②上合组织所有重大问题的讨论和决策都是在这些机制的框架内完成。从实践情况来看，上合组织成员国保持了高规格的年度峰会、定期举行政府首脑会议，外长会议及各部门领导人会议的传统，有效保障了高层直接、迅速地就共同关心的国际事务进行商榷。在磋商及组织机制的反哺下，上合成员国始终保持了较为高频的互动，对于保持上合组织正常运行起到了关键性作用。尽管上合组织运行模式不断完善，但仍存在诸多不足，典型的是，上合组织机制对成员国的约束力较低，协议落实缓慢。因此，在成员异质性较高、成员利益冲突错综复杂的背景下，上合组织在推进多边合作和协议落实时难度较高、效率较低。

长期处于多轨状态给上合组织带来诸多消极影响。首先是议程制定上面临成员国更加复杂的利益诉求，对公共产品的兼容度和多元化提出了更高的要求。其次，在推进议程和协议落实方面，上合组织面临成员国合作方式、合作平台差异化，执行效率有待提高。最后，为上合组织凝聚共识、实现持续发展增加了难度。扩员后，上合组织成员内部异质性提高，成员国利益分布差异化趋势更加明显，各方政策取向也有明显差异，可以预料，上合组织有可能长期处于多轨状态。为了实现上合组织的巩固与发展，需要从上合组织处于多轨状态的产生原因入手，采取有针对性的措施予以应对。

需要强调的是，对上合组织处于多轨状态的判断，绝非否定上合组织所取得的重大成效及其作出的突出贡献。恰恰相反，明晰上合组织的发展状态，目的在于通过合理把握上合组织的优势和不足，进而为保障和促进其走上更为稳妥的发展道路奠定必要基础。

[责任编辑：孙喜勤]

^① 《温家宝：提议成立上合组织开发银行，建设地区融资体系》，http://www.jjckb.cn/2011-11/08/content_341808.htm。

^② 潘忠岐主编：《多边治理与国际秩序》，上海人民出版社2006年版，第186页。