

当代国际局势与上合组织的角色变化 ——哈萨克斯坦的视角

艾达尔·阿姆列巴耶夫*

【内容提要】本文从哈萨克斯坦的国家利益和国际定位出发,分析上合组织20年发展历程,就上合组织在协调国际关系和中亚地区关系中的作用提出个人见解。本文分析了上合组织主要成员国的定位和扩容的意义,并就上合组织战略转型方向提出建议。

【关键词】上合组织 国际新秩序 中亚国家 上合组织扩员 哈萨克斯坦

【中图分类号】D814.1**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2021)04-0095(25)

2021年是上海合作组织成立20周年,值此之际,我们在评述该组织发展历程的时候,不仅要关注阶段性、“标志性”的历史成果,更应清晰认识世界局势的变化、上合组织的潜能和转型方向,从而最大限度地提升组织的效力。本文尝试以哈萨克斯坦为立足点,就上述几个方面的问题提出观点。

一、上合组织建立之初哈萨克斯坦的外交选择

在当代语境中探讨哈萨克斯坦国家主权的建立,有必要指出,在为我国争取实际的国际主体性方面,上海合作组织持续发挥了重要作用,切实为哈萨克斯坦提供了安全保障,承认其领土边界,并提供经济支持,为哈国人民营造了非冲突的、和谐的社会发展环境。哈萨克斯坦独立以来的30年,有

* 艾达尔·阿姆列巴耶夫(Айдар Амребаев),哈萨克斯坦应用政治学和国际研究中心主任,华东师范大学哈萨克斯坦研究中心兼职研究员。

20年的发展离不开与上海合作组织成员国的合作。对于我国而言，这一时期可以称为外部环境助益期——得到了协调、均衡的国际、地区环境“保护伞”。上合组织在其中发挥了重要作用。哈萨克斯坦是上合组织的创始国之一，也是该组织的积极参与者。这充分说明了为什么哈萨克斯坦在自身的发展中极为需要上合组织，而且现在也依靠着这一组织，因为它是我国主权独立的外部依托，是未来社会经济一往无前地、安全地、蓬勃发展的条件。

1991年正式独立成为主权国家之后，哈萨克斯坦共和国面临着在世界范围内协调外交事务、确定自身定位的相当复杂的两难困境。特别是苏联解体后，原加盟共和国在独立后纷纷呈离心态势，为了摆脱前宗主国俄罗斯的影响，一些国家试图转向以美国和欧盟国家为首的西方自由主义国际秩序主导的阵营。部分后苏联国家的精英阶层认为，全球发展呈现出一种线性发展前景，即由独裁主义向以西方发达国家为代表的西方民主主义发展。由此，精英阶层认为，最有前景的国家发展计划，是优先与当时的全球霸主，即美国，建立合作关系。20世纪90年代初的国际现实印证了这一观点。然而从长远的历史角度来看，仅以一国为依托的外交政策存在很大风险，哪怕这个国家的实力是最雄厚的。独立后的哈萨克斯坦能源发展仍高度依赖位于俄罗斯欧洲部分的加工企业。与此同时，因为拥有丰富的自然资源而受到西方及其跨国集团的密切关注，他们试图将我国纳入美国和西欧国家的影响范围。而这些国家有着对于年轻国家来说十分重要的投资机遇，以及经济发展所需要的技术和有吸引力的社会生活模式。更加紧密合作并加入“亲西方联盟”（прозападный альянс）的前景，对于发展中的新兴独立国家来说具有相当的吸引力和诱惑力。不仅如此，美国是一个能够与俄罗斯进行核对抗的重要国家，它坚持让哈萨克斯坦放弃核武器，并按照“西方规范”实现国家转型和现代化，为其提供安全、领土完整、经济投资保障，接纳其进入当代自由主义国际“俱乐部”。这些“政治利益”在哈萨克斯坦的发展战略文件和一些国家项目中均有体现，例如，哈萨克斯坦在担任2010年欧安组织（ОБСЕ）轮值主席国前通过的《2009-2011年“通往欧洲之路”国家计划》。^①然而，

① 2008年8月29日，纳扎尔巴耶夫总统批准了哈萨克斯坦外交部制定的《2009-2011年“通往欧洲之路”国家计划》，简称“通往欧洲之路”计划。——译者注

哈萨克斯坦当局非常清醒而有远见地意识到，国家发展演变的道路需要传统外交政策的支撑，需要务实地承认邻国的利益，首先就是俄罗斯，一个拥有强大军事政治影响力的威权大国；还有经济蓬勃发展的中国，具有经济现代化的重要动能和伴随市场不断开放、扩容的新型互联基础设施。此外，由于年轻的哈萨克斯坦与大邻国——俄罗斯是其国土面积最大的，共同边界线达 7598.8 公里；中国是其中人口规模最大的，共同边界达 1782.75 公里——之间的关系存在不确定性，若要在战术和战略上同时满足相关国家的核心利益，就需要国家领导层面对局势进行周密权衡，只有研判地区多边互动机制的前景，才有可能真正解决紧迫的问题。具体包括：苏联遗留的与中国接壤地区的非军事化问题；与所有邻国的划界与勘界问题；防范社会政治转型过程中出现的民族分离主义、宗教极端主义所引发的不稳定局势的威胁；以及我们这个年轻国家所要面临的、苏联解体背景下日益活跃的、从阿富汗向后苏联国家贩运毒品所带来的严峻挑战。刚刚实现国家主权合法化的哈萨克斯坦在历史意识中，对于和中国、俄罗斯这两大邻国的关系，仍有所担忧。两国在各自的帝国时期，都曾因领土需求发展过扩张主义政治。对于哈萨克斯坦来说，解决军事、政治、经济、文化领域互动这一综合问题的关键在于与地区当中这些国家之间的互动，这也是哈外交政策中的优先事项。需要指出的是，得益于与上述国家的双边会谈，这些问题得到了顺利解决，并在 2001 年建立了务实的国际对话平台——上海合作组织。

二、边界问题的解决

哈萨克斯坦作为上海合作组织的发起国之一，不仅解决了本国的边界问题，而且从实际上为后苏联空间国家的国际定位提供了新的战略路线，着眼于与陆地大国、中亚邻国，尤其是中国和俄罗斯这样的重要伙伴之间达成对外利益平衡。该战略是我们维护独立的重要基础。并且，当代国际关系实践证明，与重要的大国进行利益的相互协调非常有前景。对于哈萨克斯坦和有核武器、一定人口规模的“重量级”邻国印度、巴基斯坦来说，加入上合组织具有重要的现实意义。该组织的非集团状态对哈萨克斯坦而言非常重要，

能够避免自身与其他国家的对峙和外交政策冲突。有一些说法，例如，该组织是“非西方”性质的，该组织总体上或部分成员国有着反西方的战略定位……这些说法在我们看来是短视的，脱离了上合组织及其成员国的现实和战略目标。哈萨克斯坦将上合组织视为该组织成员国之间按照“上海精神”协调利益、协同努力、协商解决方案的重要地区平台，以中亚地区和谐为宗旨，并为其发展提供有利条件。在我们看来，该组织的国际前景首先在于构建中亚的地区和平、利益和谐和共同繁荣，为全球性、建设性的发展做出贡献。将该组织拖入国家之间的集团对抗、对峙，拖入各种贸易、技术领域的“冷战”，将个别成员国自己的、地区外的“议程”强加于其他成员国，这些企图都不符合哈萨克斯坦的国家利益和加入上合组织的目的。

虽然就官方积极性的表现来说，上合组织的目标似乎显得有些“淡化”，仿佛表现出转化为另一个全球性官僚组织的趋势。然而，实际上，该组织所关注的中亚地区国家利益的协调与平衡，才是上合组织的重要优先事项和中心思想。哈萨克斯坦与上合组织以及与单个成员国的合作，坚持关系的务实化，克服国家间地缘政治差异造成的分歧。因此，哈萨克斯坦希望阿富汗及其周边地区局势问题能够得到建设性地解决，这是大中亚地区持续稳定发展的重要因素。该地区全面无核化和去军事化是一组大问题，这关系到中亚地区人民能否过上和平的、创造性的生活。哈萨克斯坦加入了中国发起的积极倡议，推动上合成员国经济、基础设施现代化，打造现代、高效的交通-物流互动走廊，在中亚各次区域之间发挥经济协同效应，促进国家间的合理分工和投资开放，推动繁荣的地区市场的形成。哈萨克斯坦将与上合组织成员国一道，积极组织召开亚洲相互协作与信任措施会议（简称亚信峰会）。亚信峰会是探索和构建合作信任机制的开放平台，而上合组织也是这样的机制平台，提出了促进国家间对话并达成共识的“上海精神”。其背景是国际秩序正在经历一个相当艰难的解构时期：国际关系的一些基础和协议出现了破裂，国际上精英阶层之间相互不认同，甚至冲突，当代全球挑战正在加剧与复杂化……

一些专家指出，当今世界正在经历一个“新常态”阶段，其特征是，原有的系统性关联——这种世界秩序有着明确的关系体系、基本结构、制度基

础以及调节国际关系的法律规范——正在发生无法预测的解体。传统的全球和地区国际组织的作用也在经受修正和重新理解。那么很显然，对我们来说，具有现实意义的问题就是确定上海合作组织的意义，它的组织内涵、使命以及潜在的当代影响。我认为，进入第三个十年的上合组织，就其最初的使命而言，已经取得了相当成功的结果——致力于解决中国和在解体的苏联领土上建立起来的后苏联国家之间的边界协调问题。这也说明，早在“上海五国”时期就提出的这个关键任务——欧亚大陆中部国家的边界问题，已经得到了成功解决。“五国”成员能够真正根据国际法基本原则，划定并勘定那些在苏联时期与中华人民共和国之间引起过摩擦的边界问题。

1996年，哈萨克斯坦与中国签署了第一份国界协定，又于2002年签署了勘界协议。于2002年在北京举行的《哈中国界线勘界议定书》签约仪式上，时任哈萨克斯坦国务秘书兼外长的卡瑟姆-若马尔特·托卡耶夫声明：“我们认为，哈中国界线勘界的法律程序已经画上了圆满的句号。因此我们可以满怀信心地说，两国之间不会再有领土和边界争端问题……没有任何遗漏地完全划定和勘定国界线，符合我国的战略利益。这是我们历史上首次与中国通过法律途径全面实现了国界线的勘界。”^①

而这一协定后来成为哈中合作蓬勃发展的基石。该议定书签署后，哈中关系实际上获得了特别的动力和意义。2013年9月，中国国家主席习近平选择在哈萨克斯坦首都宣布“一带一路”倡议也并非偶然，这意味着，在中国致力于达到世界领先地位的经济发展规划中，已经将我国视为重要伙伴。我认为，当时哈中两国领导人的倡议取得了良好的协同效应。中国在哈萨克斯坦投资的爆炸性增长是真实可见的——我们成了整个后苏联空间当中最吸引中国的国家。双边经贸、人文等各领域合作都蓬勃发展。目前，哈中关系已经达到了永久全面战略伙伴关系水平——哈萨克斯坦和中国能够在所有重要的国际多边平台上就一切国际和双边议程问题相互支持。

^① Азиатский трек внешней политики Казахстана – яркий образец успешного тандема Нурсултана Назарбаева и Касым-Жомарта Токаева. 16 июня 2020 г. https://www.kazinform.kz/ru/aziatskiy-trek-vneshney-politiki-kazahstana-yarkiy-obrazec-uspeshnogo-tandema-nursultana-nazarbaeva-i-kasym-zhomartatokaeva_a3662505?fbclid=IwAR3r11mgsb_hl_L3PkmurHMuU4779 d7UkTDr5UcsVEbo7EC6d5 Hb ZsuZQFM

哈萨克斯坦和中国参与整个中亚地区的多边外交，对两国关系的迅速发展有着重要意义。五国（哈萨克斯坦、中国、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯和塔吉克斯坦）于 1996 年签署了《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》（双边协定），于 1997 年签署了《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》（多边协定），向新的组织——中亚新兴独立国家参与的“上海五国”——的建立迈出了关键一步。乌兹别克斯坦也很快加入了“五国”行列。2001 年 6 月 15 日，哈萨克斯坦共和国、中华人民共和国、吉尔吉斯共和国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦共和国和乌兹别克斯坦共和国于中国上海共同宣布成立上海合作组织。2002 年 6 月通过的组织宪章成为该组织内涵丰富的平台基础，旨在重点解决边界问题，并集中力量打击“三股势力”——极端主义、恐怖主义和分裂主义。此后，该组织发挥作用的领域因经济、人文方面的相互作用显著扩大。随着时间的推移，上合组织逐渐由边界问题解决机制向涉及更广泛问题的权威多边组织转变。目前，该组织框架内有一系列协调与合作机制在运行，包括地区反恐机构、银行合作联合体、上合组织实业家委员会、上合组织大学。2017 年，印度和巴基斯坦加入该组织，成为正式成员国，一些国家以观察员国和对话伙伴国身份参与该组织工作。

对于哈萨克斯坦来说，加入上合组织之初最重要的方面，就是借助自己盟国的影响，以及与中国之间开放、友好的关系，成功解决了双方边界这一敏感问题。不仅如此，在时任中华人民共和国主席江泽民的领导下，在上合组织成立初期，中国引领的“开放友好”使得中亚地区年轻的后苏联国家获得了登上国际舞台的主体性，这得益于俄罗斯、中国这样有话语权的世界大国对于该新兴组织的参与和联合。哈萨克斯坦和其他“小”邻国们也因为上合组织被世界认识并认可。

三、上合组织对当代国际秩序的影响

21 世纪第一个十年，美国单边主义引起了新的“世界分裂”，哈萨克斯坦在这样的背景下加入上海合作组织，意味着在实际上为自身选择了“非西方模式”的国际定位。尤其是 2001 年美国“9·11 事件”之后，开始了

以打击极端主义和恐怖主义为借口、针对伊斯兰世界的某种新的“十字军东征”，使我们感觉自己的国家利益受到了一定程度的威胁。现在，在那些令人难忘的事件已经过去20年之后，可以得出的初步结论是，美国治下的和平（Pax Americana）的“新挑战”在于试图以自身实力为基础建立新的美国式的国际秩序。美国外交战略的“靶标”之一就是阿富汗，一个紧邻苏联解体后中亚地区的国家，该地区在美国地缘政治版图中被界定为“大中亚”（弗雷德里克·斯塔尔的概念）。^①在华盛顿战略家们的构想当中，我们这一地区应该成为从军事政治上遏制俄罗斯并限制中国经济发展的某种战略基地。与此同时，在中亚的“棋局”（美国前总统国家安全事务助理兹比格纽·布热津斯基的表达）^②上，应当要展开一场新的“大博弈”，目的是在这一地区建立美国独大的世界影响力。

各国不满于美国独霸的西方化和新自由主义的全球化，在这样的反美消极态势下，从世界各地某些敌视美国的穆斯林激进团体的恐怖袭击当中表现出来的极端主义和激进主义，到关于确立平等互动的和谐模式的建设性尝试，其中的一个重要部分，就是那些奉行另外一种多中心世界秩序的国家的建设，以俄罗斯、中国以及其他一些在世界上有影响力的国家为代表。目前，我们可以看到，西方正在失去主宰世界和控制国际关系的垄断地位。1997年，中国国家主席江泽民和俄罗斯总统叶利钦发表联合声明，“推动世界多极化的发展和国际新秩序的建立”。此后，国际关系体系逐渐发生了重大转变，即构建另一种世界秩序体系。

事实上，美国试图在中亚地区行使垄断的权力，建立自己的“游戏规则”，甚至有些冥顽不化，并带有侵略性特征。对此，上合组织方面自然不能接受，尤其是两个作为世界大国的成员国——俄罗斯和中国，他们对该地区的发展有着另外的期待，并正在实现它——将其视为一个有效的大陆经济中心，一个传统文明的十字路口，一个和平、合作、稳定的地区。值得注意的是，上

① Фредерик Старр. Для стран Центральной Азии важно сотрудничество, но не интеграция и потеря суверенности. 7 февраля 2019 г. <https://cabar.asia/ru/frederik-starr-dl-ya-stran-tsentralnoj-azii-vazhno-sotrudnichestvo-no-ne-integratsiya-i-poterya-suverennosti>

② Бжезинский З. Великая шахматная доска: Господство Америки и его геостратегические императивы. М.: Международные отношения, 1999. С.256.

合组织成员国联合和独立开展的多种形式的综合互动,拓宽了上海合作组织“伞状”辐射面的外延。我认为,正是在这种情况下,有必要仔细研究该组织和地区整体长远发展的前景。可以看到一些扩大和深化该组织作用的“项目”实例,例如中国提出的在物流运输互联互通和经济基础设施现代化方面建立共同合作,符合“一带一路”倡议,也为俄罗斯的“大欧亚”一体化构想提供了支持;乌兹别克斯坦在哈萨克斯坦亚信峰会——建立亚洲自己的安全组织——基础上提出了建立“中亚五国”(哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦)更紧密合作关系的计划;中国和塔吉克斯坦在“四方合作与协调机制”框架下为加强边境合作积极努力,除中国外,巴基斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗等国也参与其中。上合组织成员国在国际关系实践中建立起的互动模式,不仅可以在美国采取僵化的单边主义做法时保留回旋余地,也可以显示整个中亚地区作为国际社会中的独立的、“非边缘的”参与者的真正潜力。应该特别强调的是,上述“对话平台”和倡议成为可能,得益于该地区国家在上海合作组织模式中的相互接近,上合成了某种“母组织”,它拥有包含该地区国家间各种合作方向的内涵基础。上合组织已经成为“伞状”组织的典范,在这种形式之下,多边和双边基础上的新的互动项目已经“展露出来”,并正在落实。我认为,上合 20 年发展的意义还在于,它使得中亚地区正逐步摆脱边缘地位,获得更大的国际主体性。相比之下,在缺乏国家间互动平台的近东,就没有中亚地区这种以一体化来汇集、表达共同利益的方式来促进地区保持整体性的机制优势。因此,在上海合作组织框架内加强国家之间的联系,并将一些新的国家引入这一机制,有助于相关国家合作解决发展过程中的敏感问题。虽然,上合也面临着一些涉及利益协调和寻求国家间相互妥协的组织意识形态问题。

我们认为,就上合组织的长远发展方案而言,应当就组织成员国在中亚地区发展问题上的利益“捆绑”达成共识,即该地区不仅具有地区战略意义,而且,未来对于在世界范围内形成稳定和平发展有着全球性意义。例如,当前一个潜在的国际争端就是伊朗核问题。这一问题就目前而言其实是“单个国家”的孤立问题,也就是与西方立场相对立,实际上处于孤立状态。然而,伊朗在地理和政治文化上与上合组织的中亚地区成员国接近,上合组织应当

持续关注这一国家，也需要尽可能将该国吸引到上合组织框架下通过积极谈判解决地区问题的轨道上来，并将伊朗从观察员国发展为组织成员国。这将使伊朗在上合组织成员国的集体支持下，提升自身的政治资源水平，依托新的组织平台实现与西方的谈判。我认为，伊朗核危机的和平妥善解决，只会是一件有利于中亚地区乃至世界积极稳定发展的事情。

对于哈萨克斯坦来说，当前的另一个现实问题，是该地区国家与土耳其的密切互动。这一互动并不局限于突厥语族的合作，更着眼于中亚地区新地缘政治现实的构建。而且，土耳其与上海合作组织的积极互动，将使土耳其有可能从对话伙伴国提升为观察员国。

可以想象，上合的组织结构变化，以及吸纳那些对于未来国际秩序尤其是中亚地区秩序持有相似积极看法的国家，将会巩固组织在这些国家所在地区的影响潜力，尤其是那些拥有充满活力的经济发展资源的国家，有着地缘战略雄心和机遇的国家，尽管他们对上合职能空间的发展有着不同看法。

对于当前的哈萨克斯坦来说，以下是国际关系领域的三个优先发展事项：第一，突破自身的“边缘地位”；第二，为国家和领土完整能够得到更多更稳定的支持提供保障；第三，扩大自身的地区影响力和高效经济合作。要达成第一个目标，需要在国际社会中进行国家“认证”——成为国际社会负责任的参与者。在这一方面，哈萨克斯坦已经实现了几个决定性的“标志”步骤。特别是，哈萨克斯坦自愿放弃核武器，拒绝在境内开展核试验，获得了一些领先世界的大国对其国家安全和领土完整的支持。此外，哈萨克斯坦发起了上合组织、亚信峰会等调解平台，推动了叙利亚问题的对话。哈萨克斯坦的经济基础使其克服了内陆国家的劣势，参与了欧亚经济一体化，以俄罗斯的波罗的海和黑海港口为出海口，并在“一带一路”框架下积极开展合作，以中国连云港为太平洋出海口。上述项目，包括上合组织国家的参与，极大地促进了我国成为物流运输基础设施较为发达、地缘战略地位优越的国家。目前，有6条公路、9条铁路、4条空中走廊和总长20238公里的管道经过哈萨克斯坦，其中天然气管道12318公里，石油管道7920公里。^①

① Пархомчик Л. Политика Казахстана в реализации трубопроводных проектов в Каспийском регионе// Проблемы постсоветского пространства. 2014. №2. С.71.

一些专家认为，哈萨克斯坦 8.1%的GDP来自物流运输，运输量增长趋势相当稳定。^①我们的边缘地位也因此成为过去。

在安全方面，哈萨克斯坦自独立以来就获得了一些重要国际行为体——美国、俄罗斯、中国等安全保障国——的支持，包括通过加入集体安全条约组织（ОДКБ），与俄罗斯进行机制化的合作；通过“和平伙伴关系计划”，与西方军事联盟（北约）互动，并支持美国和联军在阿富汗的活动。中亚国家与俄、中、美等重要国家“5+1”机制的外长定期会晤，有利于及时提出和解决“地区外”问题，从而平衡干涉国家内政和地区事务的潜在风险。目前，尽管中亚处在俄罗斯、中国和美国的利益交汇的“前线”，但该地区国家也设法遏制了那些超级大国的野心可能带来的冲突，并为外部参与者创造了进行建设性对话的机会，协调利益，灵活应对发展过程中的敏感问题。重要的是，中亚没有成为大国间激烈冲突的地带。从这个意义上来说，上合组织及其分支机构，如地区反恐机构，在“缓解”和预警该地区一些地带可能发生冲突和一些国家可能发生破坏性行动时，发挥了至关重要的作用。

关于开辟新的发展机遇，尤其是在经济关系领域，就哈萨克斯坦而言，通过一些项目发挥协同作用，克制主要国际竞争主体之间的对抗关系，将利益竞争引导到务实的轨道上来，并遵守开放的“游戏规则”，遵循国际法和劳动分工。总的来说，过去的中亚地区在全球经济共同体当中处于边缘地位，就像从“一张白纸”开始，开辟新机遇，并挖掘该地区的潜能，使各国得以打造一个交流开放的、基础设施发达的、新型的后工业经济。构成其经济动态发展的基本因素包括：足够发达和稳定的社会资本、地区资源潜力、快速发展的交通基础设施、积极自主加入国际经济关系的机遇。就这些方面而言，中亚国家各有优势。然而也有一系列尚待解决的实际问题，这促使中亚各国就国家利益和潜力进行内部的整合与协调，形成无国界的共同市场和空间，使劳动力、商品、服务和资本自由流通——这不仅是这些国家，也是上合组织成员国在开辟实现新发展机遇时所面临的现实问题。中俄两国倡议的经济项目在地区繁荣过程中发挥了特别作用。上合组织应果断采取措施，将欧亚

^① Султанов Б. Три приоритета для Казахстана в ШОС. 25 марта 2021 г. <https://365info.kz/2021/03/tri-prioriteta-dlya-kazahstana-v-shos-ekspert>

经济一体化和“一带一路”倡议等已经实施的经济项目纳入组织的长期经济发展战略，进而有可能与一些感兴趣的建立自贸区。

今天的中国和俄罗斯，既有个体性，又有协作性，在多边国际组织的框架下，反对西方炮制的自由主义国际秩序，从该秩序的机制、秩序内部进行反对。同时，借助新的国际交流机制和平台，中俄发挥了重要影响，不再将目光局限于人权与公民自由的问题，而是构建了自己对未来的另一种期待。

在联合国这一国际组织当中，两国会在就国际行动日程上最重要问题和倡议进行投票时展开定期磋商。作为联合国安理会的常任理事国，中俄两国协调立场，批评西方的做法，呼吁政治制度改革；两国否决了西方在叙利亚问题上的提议，以及对委内瑞拉和也门进行制裁的企图。在2006年至2018年的联合国大会上，100个议题中有86个议题中国和俄罗斯的投票相同，比1991年至2005年的78个一致投票有所提高。相比之下，2005年以来，中国和美国仅在21%的议题上达成一致。^①北京和莫斯科还提出了一系列联合国倡议，促进新规范，将国家主权置于个人权利之上，限定了西方所提出的那种人权概念，尤其是在网络空间领域。

众所周知，中俄两国发起建立的一系列新的国际机构和地区论坛，完全没有美国及西方国家参与。例如其中最著名的金砖国家机制，成员国包括巴西、俄罗斯、印度、中国和南非。2006年以来，这些国家为国际秩序和全球领导问题的探讨提供了充满活力的平台，包括在互联网治理、国际支付体系、提供发展援助等领域创造了西方机制的替代方案。2016年，金砖国家提出建立新开发银行的倡议，为发展中国家的基础设施建设项目提供资金。

中国和俄罗斯还推动、提出了许多新的地区安全组织的倡议，包括哈萨克斯坦发起的亚信峰会。哈萨克斯坦是几乎所有此类“非西方倡议”的实际参与者，包括集体安全条约组织、欧亚经济联盟，以及一些经济机构，包括中国发起的亚洲基础设施投资银行、“一带一路”倡议。上合组织是替代性世界秩序的一种关键支撑结构。最初，该组织旨在加强地区安全，目前已经吸纳了一系列反西方立场的国家，或是曾经从属于西方的国家，越来越向替

^① Александр Кули, Дэниел Нексон. Как заканчивается гегемония. 1 сентября 2020 г. <http://globalaffairs.ru/articles/kak-zakanchivaetsya-gegemoniya>

代性方向“偏航”，例如上合组织成员国巴基斯坦和印度，组织的观察员国伊朗，对话伙伴国土耳其。这些进程的最终结果是出现了一些由威权国家主导的平行的全球治理结构，与老牌的、自由主义的结构竞争。

总之，2001年以来，多数中亚国家加入了上合组织、俄罗斯主导的集安组织，加入了欧亚经济联盟、亚投行和中国“一带一路”基础设施项目，这些是契合本地区和我们这些国家实际利益需要的。

事实上，现在的上合组织在中亚地区的协同战略任务是遏制美国和西方建立自由主义的“游戏规则”，而实际上却出现了一种“管理混乱”的局势。上合组织将中亚安全视为重中之重，不仅是为了打击恐怖主义、伊斯兰宗教极端主义，更是为了限制西方在国家边界和政治方向等方面按照自己的方式推进其模式或“改制”。借助上合组织的权威和军事、经济的整体实力，才有可能预防我们国家某些地区的分裂，预防“推特”和其他形式的“颜色革命”，防止通过这些方式取代正在形成的主权政体，破坏局势的稳定。

这项战略任务对于中亚国家和中国西部地区来说具有现实意义，同时也是组织关注的重点，上合组织地区反恐机构^①的情报部门也在做集体协调的努力。加入组织的一些民族国家，都有个别地区面临恐怖主义的挑战和分裂主义的威胁，甚至引起了上合组织新成员国的兴趣，例如，都有“不安省份”的印度和巴基斯坦，直接遭受过恐怖袭击的观察员国阿富汗，不久前遭受恐怖袭击的对话伙伴国斯里兰卡。中亚地区后苏联国家之间尚未解决的领土边界问题和跨境水资源争端极为令人关切。例如，近来我们看到的塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦边境紧张局势升级，就是由该地区国家之间联合水资源管理方面存在的问题引起。因此，上合组织不仅没有丧失维护地区安全的作用，还在吸引那些受到国内外恐怖主义和其他破坏势力威胁的国家关注并加入。

国际局势动荡，“西方样板”的传统全球性国际组织影响力下降，在这样的背景下，上合组织的另一个现实任务是巩固自身的国际影响力。某种意义上，印度和巴基斯坦与中俄两国一道，都属于世界秩序当中“非西方阵营”的部分，他们与西方不同，拥有丰富的人力资源。另外，上文提到过的一些对世界秩序有影响的“参与者”也属于这一行列——在中东和南高加索地区

① 上合组织地区反恐机构的总部位于乌兹别克斯坦的塔什干。

有国际政治野心的上合组织观察员国伊朗和上合对话伙伴国土耳其。而有趣的是，土耳其参与上合组织也并未妨碍该国出现在北约组织当中。这些“非西方国家”加入上合组织的共同动机是，不满于西方拒绝承认他们在世界体系当中的政治经济影响，以及新自由主义世界秩序中不平等的“游戏规则”。而应当承认，当今几乎所有“非西方世界”的国家都在崛起，甚至还在世界“排名表”上占据着耀眼的地位。

印度和巴基斯坦等在地区有政治野心的国家，也是上合组织发展所面临的问题。虽然这些国家为组织“增加权重”，但也为“上海精神”框架内各方利益的妥协增加了难度。有部分专家认为，上合组织已成为典型的官僚主义国际组织，决策力较弱。此外，印度在经济领域非常积极地与中国竞争，阻碍了中国对“大欧亚”物流运输走廊的互通和现代化举措的推进。尤其是印度奉行“东进西联”（Look East, Link West Policy）的对外战略，又是美国、日本、澳大利亚组建的印度太平洋地区战略联盟成员，有可能分化“一带一路”倡议，特别是其重要组成部分“21世纪海上丝绸之路”。^①众所周知，中国领导人希望印度参与亚洲基础设施投资银行的活动，以共同投资亚洲基础设施的现代化。另外，在印巴边界和中印边界问题上，拥有核武器的印度与邻国的关系相当紧张。印度的新冠大流行表明，该国在应对全球挑战方面非常脆弱。整个社会，尤其是医疗卫生、基础设施等方面迫切需要现代化。缺乏合适的统计报告体系、人口计数、实际发达的道路交通和舒适生活的保障体系，这些问题都使得印度加入上合组织具有现实意义。虽然，俄罗斯领导人曾保证，因为自己曾游说印度加入该组织，所以要为该国的加入承担连带责任，但上述这些情况还是给上合组织的活动增添了破坏性冲击。

四、上合组织面临的挑战

上合组织在积极向前发展的过程中面临着一系列现实的挑战，当前，组

^① Амребаев А.М. Вступление Индии в ШОС: стратегия Дели, в сост. Т.Т.Султанов, отв. ред. Султанов Б.К. Шанхайская организация сотрудничества после расширения: риски, возможности и перспективы. Алматы: Исследовательский институт международного и регионального сотрудничества Казахстанско-Немецкого университета, 2018. С.142.

织自身发展和外部破坏性风险方面的一些问题可以总结为以下几点。

第一，在今天看来，不相融的两国（比如印度和巴基斯坦）加入上合组织所带来的规模扩大，对组织平衡、妥善、渐进发展构成一定风险。印巴两个有核国家边界关系相当复杂，地缘战略和经济利益也不相调和。虽然，上合组织章程希望组织成员国之间是没有“利益冲突”的，但印度和巴基斯坦不仅存在此类问题，还由于两国自身的独特性以及不妥协的立场，严重阻碍了在组织框架内寻求并采取相互有利的解决措施。此外，在上合组织主导者（例如俄罗斯和中国）之间的利益关系中，与上述国家都有自己的一套“利害”关系。如果说印度是俄罗斯在上合组织中的“保护对象”，那么众所周知，巴基斯坦和中国的政治经济联系也是非常紧密的。因此，在上合组织内部，可以看到国家之间的某种“集团对立”，不利于制定共同而妥善的解决方案。

第二，印度新冠大流行，国家医疗体系实际上已经崩溃，在这一背景下，上合组织成员国的危机应对管理与互助具有现实意义。目前，印度面对新冠肺炎疫情危机，西方国家给印度提供的抗击疫情的人道主义援助，实际上仅仅是印度从西方国家那里得到的零星支持，与此同时，又使该国越来越深地陷入西方的影响。在个别成员国身处这种危机的情况下，各种消极作风和官僚主义阻碍了上海合作组织的协调与决策，制造了不可信的氛围，塑造了无能的组织形象。2020年秋天，吉尔吉斯斯坦选举带来的严重社会经济危机，就连这种危机情况，上海合作组织也未能在该国促成共同协调的立场和提出使其稳定的措施。因此，在组织责任范围内，成员国发生危机时，上合组织缺少迅速有效应对的工具，这是该组织亟待努力解决的一个问题。

第三，还有一点要超出上合组织所关注的中亚地区的范围。无论是从发展前景还是从现实方面来说，上合组织都正在成为“非西方类型”的全球组织，旨在促进某种全球性政治经济选择的形成。从这个意义上来说，上合组织是一种有着自身独特性的“机制”，也是一种“非西方世界秩序”的模式。这对于中亚地区的“年轻国家”（哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦）来说，是相当“冒险的事业”，因为这项事业几乎在“逼迫”这些国家在当代世界大国的对抗中加入某个全球性的“集团阵营”，明

显缩小了他们的外交政策空间，消解了其可持续发展的多维构建。这样就出现了矛盾的局面，上合这类权威国际组织的组建带来了地区制度的成熟，却降低了个别国家乃至中亚地区的国际主体性，不符合各国的根本利益和构建安全、稳定、可持续发展空间的任务。中亚地区正逐渐成为对抗的对象、当代世界主要大国利益和野心碰撞的“试验场”。例如，在“5+1”这样的机制当中，与美国的关系，与中国的关系和与俄罗斯的关系，在平行的磋商机制中处在对立面。中亚国家作为被影响的目标被卷入了“大博弈”，而加入上合组织不仅没能“阻止这些国家”参与“博弈”的任何一方，反而还将他们积极拖入一些大国的对外项目和地缘政治野心当中。

第四，在组织内部，一些国家自己狭义上的国家利益无法得到满足，使这些国家之间有着各种各样的“断层线”，这些不平衡因素对上合组织效率带来不可轻视的影响。年轻的上合组织国家难以在该组织的规划议题中坚持自己的“地区议程”，被迫追随组织当中的大国权威及其有地缘战略野心的地区改革计划，而他们自身在中亚的发展议程中被“置身事外”。这些国家在上合组织内的活动仅限于“流于形式”，需要在主要国家之间的博弈当中被动地觉察自己，大大降低了“上合年轻成员国”对组织的兴趣。因为在组织当中“跑龙套”是不符合这些国家的根本利益的。因此，这些国家越来越倾向于建立有相近利益的“相似国家俱乐部”。于是，就出现了这种协调中亚地区小国立场的机制——中亚地区国家元首协商会议，其中也包括土库曼斯坦，虽然它不是上合组织的成员，但土库曼斯坦积极参与同中国、俄罗斯的合作。此外，在一些相对较大的伙伴国的压力下，中亚年轻国家之间在利益和潜力方面也存在着内部竞争，在地区内部难以达成协议和相互妥协，极力在组织中的大伙伴国那里“提高得分”，以便在给这方还是那方投票时，争取一些红利。尤其明显的是，中亚地区正在进行一场别具一格的“吸引中国投资的争夺”，或者说是争夺中国优先关注的基础设施投资项目。大家都还记得，上合组织成员国曾在乌兹别克斯坦-吉尔吉斯斯坦-中国铁路线的建设上发生过分歧。

第五，甚至，一些国家参与国际关系当中的独立地缘政治格局，会干扰组织内部的联合战略决策。已有的先例是，印度加入“印太合作”，与美国、

澳大利亚和日本共同制衡的不仅是中国，还有上合组织独特的地缘战略选择，实质上是在亚洲地区推行“西方机制”。在这种西方关系的语境中，中亚地区也有吸引阿富汗这一“地区联结”载体的任务，例如美国领导下的南部运输走廊，也被称为“新丝绸之路”，经由阿富汗到传统中亚地区，包括该地区的后苏联国家。俄罗斯的立场在后苏联的中亚有着某种非建设性的力量，该地区被俄罗斯视为涉及其地缘政治利益的、“自己严格控制的地带”。在上合组织的投票中，亲俄罗斯的方向对该地区这些年轻国家来说几乎都有着重要意义，因为大家还未能克服那种面对所有紧迫的国际政治问题都“看克里姆林宫”的习惯。对于俄罗斯和中国来说，有协调双方利益的“第二条道路”（也包括上合这组关系）是组织内“秘密操控”的独特工具，然而与公认的章程相比，则更容易引起组织其他成员的不信任和不接受。

第六，上合组织活动的僵化和低效有一定的形式主义原因——组织活动的规制一直没有变化。上合组织在 20 年前就已经成立了，即便最初它在解决中亚国家边界问题和维护地区安全方面表现出自己的效率，然而到了现阶段，我们认为，上合组织需要实质化的转型和迅速灵活的转变，才能利用有利的国际形势，或是应对不断出现的新的发展“风险”。例如，通过“观察员”和“对话伙伴”机制让其他国家参与组织的“长期模式”并不总是能够提高组织的效率、权威性、重要性和潜在影响力。有时，在为了地区利益开展的国家间合作道路上，却会表现为一种“官僚主义的障碍”。此外，上合组织的全球化（即希望解决我们这个时代共同的全球性问题）和地区化（实际积累资源和潜力）趋势，越来越降低组织作为有效“参与者”的可能性，把它变成了一个官僚的“利益俱乐部”。从制度的角度来看，在某个成员国的行动不符合组织原则的情况下，会被排除在组织之外，这种多数国家否决一个成员国的机制也并不完善。

第七，上海合作组织也会在自己的活动当中面临一些来自有竞争关系的国际集团和国家的直接阻碍，他们将上合组织视为对手，极力采取措施来平衡组织成员国和自身之间的利益，制定“软战略”进行制度对抗（为一些小国提供好处或优惠来使他们退出或不加入上合组织）。中亚地区的不稳定也会损害上合组织的威信，刺激组织内部国家之间的竞争，造成他们之间的利

益矛盾。当上合组织的活动缺乏组织性，或有时组织活动失去了意义，基本上就陷入了“管理混乱”的境地。例如，吉尔吉斯斯坦曾发生过“三次革命”，这一系列“变革”不仅是对吉尔吉斯斯坦人民的考验，也是对上合组织这个整体的考验，组织没能就该国形势制定自己的“议程”和政策。西方也在针对一些国家和整个组织发动隐秘而混杂的信息战，如在中亚国家的“恐华”“恐俄”现象中“带节奏”，支持民众反对各种联合经济、文化项目，其中包括上合组织框架内实施的项目。

第八，值得关注的是，当代国际关系的激荡和国家间较大的冲突与对抗，会对“新常态”的形成造成负面影响，从而不利于国际组织框架内国家间合作机制的发展。例如一些国家在其战略中引入了民族主义经济政策、民族特殊性政策、“新不结盟”政策（политики «неоизоляциилизма»），并且不再相信任何区域互动模式的有效性。有一种“病毒”正在进入我们这些国家的国民意识之中——互相不信任，并且“草木皆兵”。这些趋势为上合组织框架内的合作带来了新的障碍，致使成员们消极看待当今世界的发展情况，在为现实发展问题选择这样或那样的解决方案时“小心翼翼”，其发展理念和座右铭，变成了被动的“不去伤害”，而非积极主动地使中亚地区形势“变得更好”。

上合组织过去 20 年的发展经验不仅证明组织有着自身的发展动力，更反映出我们这些国家社会经济演变和政治转型的复杂性，以及各种并不简单的双边、多边关系。这些最终都会影响上合组织的命运。尤其是，事实上，各国政治经济体系的根本转型是这一时期整个上合组织国家空间的特征。例如，上合主要国家——中国和俄罗斯——的政治生活变化会刺激组织的发展。两极体系崩溃后，美国单边主义主导的世界政治格局，对中俄走出阴影，施展国际抱负，是非常重要的发展契机，对两国在整个国际关系特征转变的过程中加强团结具有重要意义。在此之前，中国经济取得了成功，建立了自己的政治话语体系，国家的领导实际上在改革过程中获得了长期的全权委托，民众对国家领导的政治信任，是实现中华民族伟大复兴的“中国梦”并在世界上占有一席之地的保障。“一带一路”的全球性倡议由中国提出并非偶然，它旨在更新参与国的经济基础设施，其中也包括上合组织国家。现在

看来,这一倡议是合理的国际项目,有着现实的可能性与推动世界现代化的潜力,有机会成为经济正向发展的基石,而这一基石会在具体条件下成为上海合作组织国家社会经济合作战略的基础。俄罗斯总统提出的“大欧亚”构想对上海合作组织的长远发展方向有着重要的潜在影响。这一构想以开放合作为基础,在经济战略中将政治体制不同、文化特征各异的国家融合在一起,从而丰富国家关系的内涵。这种方式将参与欧亚一体化进程的后苏联国家间的互动提高到新的水平,吸引了许多新兴国家的加入。上合组织机制是其中十足的“标志性现象”,在共同原则、价值观和任务的基础上将所有新兴国家聚集到一起。但扩大组织规模的同时,也应当深化并充实组织的内涵。然而,俄罗斯在上合组织中的定位往往影响着该组织的活力与效率。众所周知,俄罗斯领导人对于中国提出的“一带一路”倡议持保留态度,尤其是在自东向西的实际运输通道建设、中国在中亚地区的项目推动方面,克里姆林宫总是把这一地区当成俄罗斯的“后院”。通过吸引那些与中国接壤的国家加入关税同盟和欧亚经济联盟来限制该地区国家与中国之间的经贸合作,其中包括阻止中国经济向该地区扩展,为中国在中亚地区大规模存在、以及通过倡议和自贸区互动开放整个欧亚大陆的贸易空间制造障碍。2015年签署的《关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》说明,一系列国家间的合作项目还仅仅“停留在纸面上”。随着时间的推移可以看出,这种“停留在纸面上”是上合经济合作的阻碍因素,并没有实现它的发展。中国倡议的主要项目已经实施,并且正在实现国家经济项目的双边对接。例如,哈中经济合作,新经济政策“光明之路”(哈萨克斯坦)与“一带一路”倡议(中国)的对接,成果显著,经济指标快速增长,对整个中亚地区影响倍增。值得注意的是,尽管俄罗斯对于同中国的全面战略协作做出了各种承诺声明,但对于多边互动的态度仍然十分谨慎,其中就包括上海合作组织。例如,俄罗斯决定加入亚投行比预期要晚得多;与此同时,俄罗斯领导层正在推动自己关于建设上合组织开发银行的倡议等等。有必要指出的是,克里姆林宫战略家谢尔盖·卡拉加诺夫在新近发表的作品中提到“新不结盟”是当下俄罗斯奉行的对外政策战略。在这样的背景下,俄罗斯政治精英对中国“人类命运共同体”理念抱有明显的怀疑态度。

对于今天的中亚国家来说，俄罗斯如何理解和接受后苏联的新主权国家具有重要意义。现在克里姆林宫的主要观点是，由于苏联的解体，俄罗斯不仅没能巩固自身在该地区的地位，反而丧失了“帝国”的地位。对于欧亚大陆上的后苏联国家来说，苏联解体是通往解放和获得独立的一步。这种尚存于政治家、人民情感当中不一致的价值观，阻碍着欧亚经济联盟、集安组织、上合组织等国际组织框架内的力量团结。总体而言，就重大国际倡议的实施来说，今天的俄罗斯正在成为一个难测的、易发生冲突的伙伴，几乎所有后苏联邻国都有同感。在国际社会看来，俄罗斯是与西方“对抗轴线”上的一个核心国家，其为了更好地维护本国利益，对后苏联国家多维外交政策的向外拓展与回旋余地造成了破坏。不仅如此，俄罗斯领导层将上海合作组织视为对抗西方的工具，也将之视为自己得以在中亚安全问题上独占主导地位的平台。这种“对抗设置”显然与一些上合组织成员国的利益相悖。

上海合作组织成员国中的一些中亚小国，因为中美之间的“对抗轴线”，也有着类似的“心理不适”。加上，中国全球治理计划的前景及其对中亚地区——“上合责任地带”——的影响并不明朗。此外，白宫新政府将中国和俄罗斯列为美国的主要竞争对手，将他们视为“世界秩序修正主义国家”，大大挤压了中亚国家外交政策的范围。很明显，中亚小国不能“与西方争吵”，西方拥有绝对的技术优势，并且有能力在那些不中意的国家制造“管理混乱”，造成无法预测的后果。一些国家在权力交接时，都曾遭遇外来势力带来的“颜色革命”。尤其是哈萨克斯坦权力交接的时候，2019年春天起，我们就承受着外部压力，迫使国家领导层采取非常谨慎的外交方针。比如，与俄罗斯之间有着一系列敏感问题，特别是在一些俄罗斯政治家发表了有争议的言论之后，其中包括俄罗斯领导人对某些“礼物”的态度——对后苏联共和国领土完整性提出了质疑。俄罗斯国家杜马的一些代表在发言中直接攻击哈萨克斯坦。因此，我国需要实行多元外交，加强与中国、土耳其等东方国家的合作，来平衡以美国、俄罗斯为代表的权力中心的影响，降低可能的风险和外部干涉。在这种情况下，自然很难指望得到包括上合组织在内的任何机构的保障，因为大国的地缘政治利益在其中发挥着主导作用。

因此，中亚国家对上合组织效率抱有一定程度的不满。而很明显，这些

地区国家的声音被忽视了。有这样的先例，在中亚地区发生不稳定局势时，上合组织未能采取有效措施平息个别国家之间的局部边境冲突，例如在塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦之间，2010年在奥什发生的吉尔吉斯斯坦南部骚乱事件。类似的情况致使那些对该组织寄予的厚望化为泡影，上海合作组织成了一个只能看清楚共同和协同利益轮廓的“影子剧院”，或者说是一个“表演俱乐部”。对此，哈萨克斯坦建设性地提出，以我国发起的亚信峰会为基础，在中亚地区建立一个类似欧安组织的权威、高效的地区安全组织。我认为，在没有任何集团分裂和多方利益干涉的条件下，两个地区组织的相互协同是非常有前景的。通过提升为地区安全组织，使亚信峰会制度化，加上上海合作组织所拥有的友好、符合亚洲主要国家利益这些确保亚洲大陆稳定发展的潜在影响力，有助于构建稳固的互动结构。亚洲地区这两个国际合作机制，有利于在未来形成一个强大的地区组织，符合亚洲大多数国家的利益，不会受到国家政治体制不同或文化-文明身份模式选择不同的影响。

哈萨克斯坦作为亚信峰会的轮值主席国（2020-2022年），现任领导人积极推进这一外交轨道的对外政策，旨在使亚信峰会转变为一个成熟的、致力于解决亚洲地区安全与发展问题的国际组织，借助有预见性的外交策略，稳固推进包容、相互理解和文化多样的意识形态。这是有效反对仇恨和不容异见的键。亚信峰会未来的命运将有赖于俄罗斯、中国、印度、伊朗、土耳其、哈萨克斯坦等国家和国际组织的意愿、努力与影响力。亚洲与世界需要的不是新的领导，而是基于开放、平等和整体安全原则的、新的不结盟的国际合作架构。这完全是亚信和上合的共同追求。在哈萨克斯坦领导人看来，这一机制类似于欧安组织（欧洲安全与合作组织），但有着自己的“亚洲特点”。尤其是在各类地区性论坛上，许多亚洲国家的专家和政治家都坚持这一点。公正地说，在协调亚洲国家立场时，西方政治传统所固有的“制度决定论”是很难被接受的。许多中亚的专家学者认为，组织机制的合理化、制度化并不符合亚洲思维，需要制定更为灵活的解决方案，以实现亚洲国家、人民之间的互动。显然，这是因为长期以来一直在寻找可接受的对话条件、实施举措和信任原则。事实上，哈萨克斯坦的立场恰恰体现在承认需要开放和感兴趣的互动，需要发展有助于协调各方立场的方法和道德规范。由此，

哈萨克斯坦的对外政策创新，就像深谙隐含政治内涵和意图的“诚实的中间商”，使我国在许多非西方国际平台上扮演“值得信赖的参与者”的角色。不仅对我国，甚至对于后苏联的欧洲伙伴来说，也尤其重要。例如俄罗斯，目前正处于国际孤立和对抗的局势当中，并真正地在其外交战略中表现出对“转向东方”的关注。

众所周知，在当代欧亚大陆，其中包括后苏联空间，我们可以看到，那些曾是兄弟关系的加盟共和国之间因缺少这类协定，而出现的领土争端，往往还会导致军事冲突，破坏人民的生存环境，造成人员的大量伤亡。例如阿塞拜疆与亚美尼亚的冲突，格鲁吉亚与俄罗斯、俄罗斯与乌克兰、摩尔多瓦与俄罗斯、吉尔吉斯斯坦与塔吉克斯坦之间的关系和领土争端。僵化的结构和形式在我们这些国家的政治中依然占上风，完全不利于找到妥协和积极解决的方案。在这方面，哈萨克斯坦“对话”外交的倡议创新——其中也包括上合组织机制——可以充分促进大陆国家之间关系的稳定与平衡。

现在，需要发展可以对抗“零和”世界秩序的范式，尤其是国际舞台上正在上演强者们古老的“弱肉强食”，它们不惜一切代价主宰、吞没小国，不愿意承认它们的利益和主权。例如，越来越多的俄罗斯人声称，原加盟共和国独立后的主权领土是俄罗斯赠送的“礼物”，质疑他们的国家性。这成了意识形态和价值观意义上的背景。这样的背景下，人们对于同俄罗斯之间的平等伙伴关系以及在国际法规范基础上合作的可能性产生了怀疑。我认为，上海合作组织在组织内部和与外部世界的关系上，也面临着类似的一些来自合作伙伴的“分歧”。

国际组织整合成员国战略利益的运作实践表明，组织中相对弱勢的伙伴国经常遭到排挤，利益往往被忽视，在无尽的让步中耗损资源，最终不仅造成决策失效，更会导致整个系统的退化，组织秩序质量下降。而组织秩序作为一种合理的决策系统，有利于组织目标、世界和谐的发展。在体系解体背景下，世界被原子化和边缘化，变成“大乱斗”的空间，全球性问题与日俱增。“标志性”问题之一就是席卷全球的新冠肺炎大流行。疫情不挑选感染者，其造成的消耗也不论穷国富国，即便是世界上最强大的国家，潜力也会被显著削弱。生存空间的缩小、人类生命活动面临的风险、世界上生物多样性

性的减少……这些仅仅是人类居住的这个现代世界所面临的显性威胁。尽管全球和地区威胁日益增加，但上合组织目前还未能达到清楚地意识并应对参与国发展所面临的实际威胁的程度，仅指出了显性的传统威胁，而忽视了其普遍的、全球性的背景。在该组织框架内占上风的往往是成员国自己的国家利益，得到解决的是当下的发展问题。然而即使在这个层面，也出现了潜在的威胁和弱点，无论是对个别国家来说，还是对组织整体而言，这些威胁和弱点都显著降低了组织的效率。

综上所述，显然，上合组织未来发展过程中最关键且最复杂的任务之一，是各成员国国家利益的协同及其在国际舞台上的呈现。因此，我认为，有必要将组织活动的重点放在某种从小项目到大项目的“合作轴”的“旋转”上，限定参与者，比如不是所有组织成员都可以参加，而是仅纳入完全认同项目目标的国家。这将显著改善上合组织在某些领域活动成果的有效性，并在总体上提高其影响潜力。如果上合组织能够成功地构建一种新的理念，拉近并兼顾各个成员国的国家利益，在最高的国际层面汇集、分级和呈现，那么上合组织将会成为权威国际平台，形成一个对组织未来的成员国来说具有现实意义和吸引力的全球议程。因此，在我们看来，上合组织的目标，就是要作为一个灵活的组织，一个有效代表不断增长的全球性政治经济力量利益的组织，这些力量里往往有出色的“第三世界”国家，全球事务需要它们，它们也应当参与其中。

五、关于上合组织未来发展的建议

就上合组织未来的发展前景而言，它有着显而易见的在世界上的权威性和影响力，但该组织地位的进一步巩固则与以下因素有关。

第一，世界局势发展变幻莫测，动荡不定，前景不明，存在若干风险和薄弱环节。今天我们不是在谈论寻找更有效的全球领导，而是在寻找一种普遍的妥协，平衡世界大国的利益，协同国际组织的关注重点，理解人类所面临的共同问题。所以，中国提出的“人类命运共同体”的国家交往理念完全是合理的，也是有前景的。对于上海合作组织的成员国来说，与“上海精

神”一样，也要意识到“人类命运”的共同性，以及作为大国对世界未来的责任。当今世界抗击新冠肺炎疫情的经验清楚地表明，无论是在国家间的层面，还是在水平、构成、意识形态氛围和经济潜力不同的国际组织之间建立建设性的关系，之前的互动结构都显示出了它的脆弱性。

第二，对于国际组织来说，无论其如何布局、能否团结一定数量的成员国，最关键的并不是解决重要问题时的个别利益，而是要符合对于职责范围内和平、合作的共同组织原则的理解和期待。就上合组织工作效率的评价来说，我认为，过去的 20 年间，没有发生国家间的流血冲突，并防止了中亚地区出现大规模的局势动荡，这可以说是该地区国家活动的积极成果，其中也包括上海合作组织机制的成果。尽管各成员国之间在制定计划和维护国家利益方面存在一定分歧，但上合组织的特色是基于对共同问题和地区命运的理解，彼此合作，这也是其价值内涵。

第三，同时需要注意的是，上合组织的一般原则和价值观应体现在现阶段具体发展问题的解决之中。上合组织建立之初，旨在协调边境问题，打击中亚地区的“三股势力”。而如今，上合组织需要根据当前世界局势，更新组织的议题和地区发展优先事项。因此，我们认为，有必要更新上合组织的议题范围，包括就所有成员国面临的重要问题开展大规模对话。例如，在各国新冠肺炎疫情严峻的情况下，应当考虑将病毒安全和卫生体系现代化合作与打击恐怖主义、分裂主义、毒品贩运一样，作为成员国之间合作的重要优先事项。就疫情问题共同努力，可以切实拉近各成员国的立场，改善各成员国人民之间的信任气氛。

第四，数字合作也是上合组织发展的优先议题之一。上合组织的所有成员国都正在经历人与人关系的新数字化转型。目前，所有上合组织国家都在制定并实施数字化计划。但是，如果各国通力合作，交流提高人们生活水平的各领域的先进技术和成果，这项工作会更加有效。教育、医疗、社会领域、科学交流、旅游等“非政治领域”的数字化，可以成为在上合组织框架内实行具体合作的对象，从而显著提升相互之间的“国家开放度和信息透明度”，提高人民之间的信任水平。

第五，我认为，上合组织未来发展的重要任务不仅包括拓宽议题范围，

还包括广泛吸纳非国家行为体的参与，特别是来自信息空间和博客领域的大众。通过我们各国积极的社会交流，创建共同的现代化信息-通信基础设施，来增进“相互识别”，而不仅仅是通过官方和规范的渠道沟通，还可能朝着创造共同价值和文化社会空间的方向推进。这在各国实行封锁措施并转向远程线上交流的当下尤为重要。新现实要求寻找新的社会化和制度化形式，其中也包括在国际组织当中寻找。

第六，形成兼收并蓄的“上海精神”是上合组织重要的意识形态任务。在国际对抗、“贸易战和技术战”、制裁制度、国家间势力范围划分的背景下，“上海精神”的传承具有现实而重要的意义。在这方面，我认为，利用上合组织谋求自己的地缘政治利益、制造对抗阵营的做法是不应被接受的。上合组织是秉持不结盟、不针对第三方的国际组织，旨在保障中亚地区的安全和可持续发展。超出组织的既定规则框架，将导致组织失去本色、偏离初衷。我认为，应由各成员国专家组建超国家委员会，负责跟踪和监督各成员国对组织规则的遵守情况。

第七，应该对上海合作组织的发起国和新加入的国家提出特别要求。发起组织的两个关键国家（中国和俄罗斯）的行动尤为重要。作为上合组织的领导者，他们肩负着维护各国共识，以及使上合组织不与其他国际组织和国家发生对抗的道德义务。

第八，总的来说，我认为，上海合作组织作为当代国际关系中和谐、稳定的力量，在当代国际社会占有相当权威而重要的地位。当前国际局势混乱动荡，替代方案尚不明确，在这种情况下，拥有稳定、可持续的地区制度非常重要。对于中亚而言，保障当今国际和地区秩序稳定、和谐的关键角色仍然是上海合作组织。

（翻译 倪文卿，上海社会科学院信息研究所）
（校对 宋羽竹，华东师范大学俄罗斯研究中心）

【 Abstract 】 From Kazakhstan's national interests and international positioning, this article analyzes the 20-year development of the SCO, providing personal opinions on the SCO's role in coordinating international relations and

regional relations in Central Asia. Besides, it analyzes the significance of the positioning of main members and expansion of the SCO, making recommendations on the direction of the SCO's strategic transition.

【Key Words】 the SCO, New International Order, Central Asian Countries, the SCO Expansion, Kazakhstan

【 Аннотация 】 Статья посвящена анализу 20 лет Шанхайской Организации Сотрудничества с точки зрения национальных интересов и международного позиционирования Казахстана. Автор высказывает собственное видение роли Шанхайской Организации Сотрудничества в гармонизации современных международных отношений и региональных отношений в Центральной Азии. В работе рассматривается позиционирование ключевых «игроков» ШОС и значение расширения организации за счет вступления новых членов. Высказывается предположение о возможных направлениях трансформации организации в стратегической перспективе.

【Ключевые слова】 Шанхайская Организация Сотрудничества, Новый международный порядок, Страны Центральной Азии, расширение ШОС, Казахстан

(责任编辑 宋羽竹)