

# 上海合作组织发展报告(2014)

ANNUAL REPORT ON DEVELOPMENT OF SCO(2014)

主 编：杨 成

---

# 上海合作组织发展报告(2014)

ANNUAL REPORT ON DEVELOPMENT OF SCO(2014)

华东师范大学国际关系与地区发展研究院

华东师范大学俄罗斯研究中心

---

主 编：杨 成

## 图书在版编目(CIP)数据

上海合作组织发展报告.2014/杨成主编.—上海:  
上海人民出版社,2015

ISBN 978-7-208-12830-9

I. ①上… II. ①杨… III. ①上海合作组织-研究报  
告-2014 IV. ①D814.1 ②F114.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 040926 号

责任编辑 龚 权  
封面装帧 夏 芳

## 上海合作组织发展报告(2014)

杨 成 主 编

世 纪 出 版 集 团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 20 插页 4 字数 387,000

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12830-9/D·2640

定价 48.00 元

本书为 2011 年教育部哲学社会科学发展报告项目（培育）“上海合作组织发展报告”（项目编号：11JBGP031）的阶段性成果

本书为教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“上海合作组织的中长期前景研究”（项目编号：11JJDGJW011）的阶段性成果

## 目录

- 1 引论 跨欧亚一体化与上海合作组织的中长期前景 杨 成

### 第一部分 跨欧亚一体化的新态势

- 21 报告一 欧亚贸易网络与欧亚大陆的经济平衡——一项历史考察  
亚历山大·利布曼
- 46 报告二 新大陆主义与形成中的跨欧亚一体化：以能源丝绸之路为中心  
肯特·E.柯尔德
- 58 报告三 论中俄美对中亚地区整合战略的竞合关系 赵华胜
- 71 报告四 国家石油公司、政商关系与欧亚地区能源政治经济学 张 昕
- 91 报告五 简析复兴“新丝绸之路”中的次国家行为者——以重庆市为例  
刘宗媛

### 第二部分 上海合作组织的新进程

- 105 报告六 全球政治和中国周边外交的欧亚时刻与上海合作组织的发展  
杨 成
- 131 报告七 上海合作组织经济合作的效率与非效率 连雪君
- 150 报告八 后 2014 阿富汗的国家脆弱性及上海合作组织的议程设置  
韩冬涛 孔令兰莹
- 185 报告九 阿富汗毒品的欧亚流通网络与上海合作组织的反毒议程 李昕韩

---

### 第三部分 上海合作组织中长期前景

- 211 报告十 大国互动对上海合作组织发展的影响研究 曾向红
- 231 报告十一 欧亚经济联盟与上海合作组织的竞合关系及其中长期影响  
万青松
- 261 报告十二 卢布和人民币的区域化与国际化战略及上海合作组织货币  
合作的中长期前景 徐坡岭 徐昱东
- 294 报告十三 集体身份的构建与上海合作组织的前景 孙 超
- 315 后记

# 引论 跨欧亚一体化与上海合作组织的中长期前景<sup>\*</sup>

杨 成<sup>\*\*</sup>

作为一门学科,地缘政治学自诞生之日起就强调了大国对于权力和首要地位的追逐,不同派别的学说更多体现在对操作方式和实施工具的认知与实践的差异上。马汉的“海权论”和麦金德的“陆权论”为二元对立的所谓历史地理规律提供了充足的想象空间,似乎陆权—海权的天敌式对抗是穿透历史的无法回避的法定主题。近代以来国际秩序的几轮调整也在某种程度上佐证着海权对陆权的长期优势,欧亚大陆上的大国和国际机制的兴衰历程经常在这一分析框架下被建构、解构、再建构、再解构。

上海合作组织本身就是苏联解体、后苏联空间重组的大背景下生成、发展和演进的,它既是欧亚大陆地缘政治和地缘经济格局在后冷战时期的“大转型”的重要推手,又是这一进程的代表性结果。在很大程度上,该组织成员国的体制类型在“第三波”乃至所谓“第四波”民主浪潮的冲击下仍然保持了与西方自由民主模式的鲜明差异,也因此往往被西方贴上了“威权联盟”、“反美/反北约/反西方”阵营的标签,其发展前景也多被质疑。

问题在于,在全球化和地区一体化进程的持续作用下,20余年来上海合作组织所在的欧亚地区出现了历史上前所未有的全新变化,即对以对抗为主要特征的传统地缘政治剧场的消费逐渐让位于以生产、交换、消费循环为中心、合作为主的地缘经济的良性竞争。这一变化预示着世界和地区市场的力量开始超越国界,即便是在一个新独立国家遍布的、曾经因大国博弈留下深刻伤痕的地区,市场也不再是国家秩序的附属品,而是具有了相对独立的体系性功能。

这一历史转折的标志性事件发生在2013年。当中国国家主席习近平在哈萨克斯坦的纳扎尔巴耶夫大学发表建立丝绸之路经济带的倡议时,一个新的全球政治和世界经济的欧亚时刻就此到来了,重新定义全球化和地区一体化潮流下的国家形态和

---

<sup>\*</sup> 本文同时是上海市人民政府决策咨询研究课题“‘一带一路’战略与上海发展重点研究”(项目批准号:2015-GR-13)的阶段性成果。

<sup>\*\*</sup> 杨成,华东师范大学俄罗斯研究中心副主任,《俄罗斯研究》副主编,副教授。北京大学历史与社会研究中心研究员,山东大学俄罗斯与中亚研究中心兼职研究员。

国际交换原则的可能性历史性地出现了。在丝绸之路经济带倡议前后,主要全球和地区大国以及中等强国,对上海合作组织所在的欧亚地区的战略关注与战略投入均在增加,这也进一步证明了欧亚一体化已经深深嵌入到上海合作组织所在地区的权力格局中。这已经成为影响上海合作组织的常在因素。在此意义上,上海合作组织也迎来自身发展的转折时刻,其未来的发展轨迹及地区和国际影响力,直接取决于新的历史条件下,各成员国将秉持何种发展理念,实施何种发展议程。

本书将丝绸之路经济带倡议所表征的跨欧亚一体化趋势作为审视上海合作组织2013年发展的核心背景,在此基础上对上海合作组织在政治、安全等向度下的具体问题予以考察,继而对影响该组织未来发展的几组核心要素予以分析,旨在借宏大叙事和微观细节的结合,以及历史、现实与未来情景的整合,从学理上提供一种更为全面的理解。

## 一、 时空之间: 作为想象地理的跨欧亚一体化

冷战在物理层面上的终结为世界提供了跨越民族国家体系、重构国际与地区权力格局的可能性,加上全球化和地区一体化议程在后冷战时期的不断推陈出新及具体化,国际社会的发展越来越被地区动力所操控,国际关系的核心问题——冲突与合作——主要镶嵌在各地地区事务之中,地区因而在国际关系理论和国际问题研究的分析框架中获得了越来越多的关注与重视,以地区为中心的国际关系的“地区转向”也逐渐成为学术界和决策界的主流思潮之一。

两极体系的终结和国际新秩序建设的空转,进一步彰显出各地区对于转型中的国际体系的独立价值。地区现象已成为世界政治经济更明显的特征。尤为重要的是,在国际格局权力分配有可能发生重大变化的情况下,地区往往是国际博弈的主要场所。

在这一背景下,越来越多的研究开始关注地区、地区国家及其在国际政治中的作用等问题。<sup>①</sup>许多学者指出,地区在理解未来的国际秩序问题上有着不可忽视的作用。有专家认为,未来世界格局中新兴地区的发展至关重要,人类完全可能生活在一个“多地区国际体系”(multiregional system of international relations)中。

相比而言,中国学术界更为熟悉福山的“历史终结论”,而不尽了解奥布莱因(Richard O'Brien)的“地理终结论”。巧合的是,这两位有着不同学科训练的思想家在1992年不约而同地提出了逻辑相似的学说,即认为苏联的解体宣告了一个全球化的、技术上互联互通的人类共同体的到来,也表明建立在民主和自由经济基础上的社会秩序迎来了狂飙突进式的重大胜利并向全球各地拓展,地区间的差异将被最大限度地消除。<sup>②</sup>当下,“历史终结论”饱受争议,“地理终结论”的论证过程也受到类似质疑,但撇开其政治决定论的部分,世界各经济体间的相互依赖程度、日益加深的发展趋势倒是部分地旁证了奥布莱因的洞见。当然,与这位地理学家的理论假设不同,全球化

以一种前所未有的速度,裹挟着世界上大多数国家深深参与其中并获得局部突破,不是因为参与方在政体上的同质性,而是由于彼此间在消除了冷战带来的人为隔离后所进行的合作,带来了不断扩大的规模效应。

对福山的“历史终结论”,学界已多有批判。福山的哲学式推演实际上包含了对民主政体的强烈优越感。在某种程度上,这和西方的另一个主流思潮“民主和平论”又有着千丝万缕的联系。在西方主流的学术视野中,不同政体类型下的执政当局有着不同的对外政策偏好,因而某一政权属于民主还是威权抑或是其他政体种类,在一定程度上决定了国家间的关系形态。问题在于,无论是通过理论推演,还是取实证视角,越来越多的研究成果表明,政体类型和所在国家的对外行为并无强烈的正相关性。换言之,“未终结的历史”并不妨碍欧亚地区不同政体的国家彼此之间开展合作。

这种合作在相当程度上受到了全球化的影响,且其影响远远强于一国政府强制力这一来自民族国家内部的因素。而在全球化的强势作用下,地区一体化又化为了另一种克服民族国家边界牵制作用的新动力。因为,全球化内在的一个重要面向即为,在世界范围内的时空压缩(compression)背景下,各国政府和人民对世界或地区整体的认知日益趋同并趋于形成共同意识。

一方面,在全球层面上,诸如高铁、新型汽车和飞机等新交通工具自 20 世纪后半期以来的快速发展,对应的车站、机场、道路基础设施在数量上的累进增加,以及 GPS 等导航工具的普遍应用,特别是互联网等信息技术的日益发达,已在相当程度上塑造了一场时空压缩的境遇,从而使得人们的空间感与地理意识都发生了较前不同的变化。另一方面,具体到欧亚地区层面上,在仅一代人左右的时间里,被视为苏联文明离婚产物的“后苏联空间”已日益“去俄罗斯化”,尤其是中亚国家大多奉行多元平衡外交,各自与域外大国的合作平行发展,从而构建了更为国际化的政治、经济和社会图景,“欧亚大陆的终结”<sup>③</sup>或“欧亚大陆的消融”<sup>④</sup>被广泛讨论。

于是,全世界共同见证了大欧亚地区空间关系的显著重组。它始于东欧剧变与苏联解体,但在 21 世纪以来获得了更大的加速度。以欧盟和北约东扩为标志的大欧洲进程(Wider Europe)、以欧亚经济联盟等为代表的泛欧洲进程(Greater Europe)、以“新丝绸之路”战略为核心的大中亚进程(Greater Central Asia),展示出了从西欧到中亚的剧烈地缘政治震荡。<sup>⑤</sup>构建超越民族国家边界和传统次地区的不同想象空间,被本地区及域外大国不断提上议事日程。更关键的是,伴随着这种空间的重构,全球化带来的时间压缩具有更为强大的跨境穿越能量。生产要素的自由流通、经济贸易的市场化运作、体制变迁的相互借鉴、社会学习经验的快速传导无时无刻不在改造着传统的欧亚格局。尽管对这些格外珍惜主权、新近成为独立国际关系行为体的欧亚国家来说,这些都可能意味着巨大挑战,但它们最终都参与到全球化的过程中。而在这一进程中,全球化所包含的开放性、国际化、趋同性都不可避免地渗透进欧亚国家

的国家性格之中,成为了整合欧亚地区的力量源泉之一。资本的力量在全球化这一新时空压缩条件下的放大,最终超越了预想中的政治障碍,促成了一项又一项跨国合作议程的启动与实施。

于是,新的地理想象顺理成章地出现在世人面前。既然“金砖”国家这样一个甚至没有共同边界超越同一大陆的空间都已被建构出来并在国际事务中发挥相应的影响力,那么,后苏联空间就不会是一个约定俗成而不可变更的空间范畴,自西欧蔓延至东亚的跨欧亚一体化就并非一个可望而不可即的幻想。

第一,跨欧亚地区主义和地区化的可行性来自历史经验。在时间意义上,欧亚大陆曾经历三次大的贸易浪潮,形成了包括举世闻名的古代丝绸之路在内的欧亚贸易网络。在空间意义上,这些贸易浪潮背后的生产—消费角色配置呈现出亚洲中心(更准确地说中国中心)的特征。在商品交换的形式上,历史上的欧亚贸易不仅仅是在经济和市场层面的,还有丰富的思想、宗教和科技交流。而在商品交换的方式上,陆路和海洋都是沟通的桥梁,前期以陆路为主,后期以海路为主,相应地,中亚和印度洋的地理位置所带来的地理优势非常重要。

古代丝绸之路的兴衰提醒我们,在构建丝绸之路经济带的过程中,虽然可借助“传统的再发明”获得话语吸引力乃至天然的正当性,但更关键的可能还是要严格遵循古代丝绸之路的精神,迎接欧亚贸易的第四波浪潮的到来。它的主要特征是,能源管线、远程通信网络等全新的较以往更具跨国特征的贸易方式获得了惊人发展,交易的数量被质量所替代,此前被相互隔离的地区被整合到一个庞大的人员、商品、服务、信息、思想和科技的相互交通的网络之中。自上而下的一体化,或者说政府主导的地区主义,与自下而上的一体化,或者说市场决定的地区化构成了互补式的发展。在前者的作用下,基础设施等短板可能会得到一定缓解和弥补,从而为市场化的企业间大规模合作提供新机遇。这意味着丝绸之路经济带的建设在秉持地区主义与地区化双管齐下的路径中可能得到更为优化的结果。

第二,跨欧亚地区主义和地区化的可行性来自具体领域的合作实践,能源丝绸之路可以说是一个最典型的例证。近30年来,始于波斯湾,穿过中亚和俄罗斯,到达东北亚中国、韩国和日本三个能源消费大国,支线连接印度的以能源贸易为重要纽带但又超越了能源的新丝绸之路悄然成型。1973年的中东战争、1978年的中国对外开放、1979年的伊朗革命、1991年以来的印度经济改革、1991年的苏联解体以及1999年的普京上台等重大政治事件最终产生了强大的能源合作的正外部性。跨越欧亚大陆的史无前例的新型政治—经济网络伴随着方兴未艾的陆上石油和天然气网而徐徐展开,从黄海到波斯湾和苏伊士运河的欧亚大陆正在变成一个巨大的拥有自主发展动力的强劲系统。随着能源相互依赖的持续加深,在海洋和陆地两个维度上,欧亚国家的聚合合力开始逐步获得了政治效应,美利坚治下和平(Pax Americana)不再是无可替

代的选择,哪怕政治不稳定、社会不满、恐怖主义等严重问题给欧亚大陆高速发展的经济带来了持久的挑战。

第三,跨欧亚地区主义和地区化的可行性来自大国关系在后冷战时期的积极变化,即零和逻辑被竞合逻辑所取代,非此即彼、非黑即白的思维逐步让位于构建利益共同体的迫切需求。鉴于欧亚地区在历次全球和地区权力转移中的关键作用,诸大国和国际组织都提出了自己的方案,以获取地区整合的话语权与引导权。其中最突出的是俄罗斯主导的欧亚联盟、美国倡导的“新丝绸之路”战略和中国倡议的“丝绸之路经济带”三大方略。传统意义上,同一地区针对近似或相同战略客体的相关方案必然具有先天的竞争性,这种客观存在是毋庸置疑的。不过这仅仅是观察问题的一个向度,尽管三者背后各有一个大国推动,但仍有和平共处甚至一定程度的合作可能,其关键的外部动力即欧亚地区在全球化时空压缩背景下的整合大势。竞争、共处、有限合作将是它们基本的关系形态。三者的竞争主要是软性和隐性的,表现在追求超越对方的自我发展,而不是直接攻击对方。

第四,跨欧亚地区主义和地区化的可行性来自国家内部力量的开发。换言之,在边界趋于消解的跨欧亚一体化想象图景中,民族国家体系并无法被先验地排斥在外。恰恰相反,具体到某一国家在跨欧亚一体化进程中的利益俘获,需要充分理解民族国家的传统内生因素和动力机制。欧亚地区部分国家的能源合作中往往被忽视的国内层次,可能为将来丝绸之路经济带共建条件下国家利益最大化的路径提供了某种参照。能源公司,特别是大型国有能源企业,既是一国能源政策的主要把手,同时也有着自身利益。国家与其国内能源公司的关系在欧亚地区的能源消费国和供应国内,不尽相同。俄罗斯作为能源大国,其对外能源政策在不同领域和地区呈现多样性,并不都是强制性能源政策,而这背后的重要原因恰恰是俄罗斯能源企业和国家在能源政策不同领域的利益有明显的分歧。哈萨克斯坦、阿塞拜疆、土库曼斯坦这三个欧亚能源出口大国也存在着三种不同的政府和石油公司关系。而中国和印度这两个能源进口大国的国内能源治理模式,说明国家和国内资本如果能够既形成能源产业内的竞争架构,又通过政治渠道对这样的竞争有所协调,那么国内能源产业里国家和主要能源公司之间的合作,可以换来在国家能源市场上更加迅速的扩张。这些比较分析带来的启示是,不同国内决策和利益分配模式的选择可能内在地决定了对外合作的有效性和回报率。在充分理解欧亚地区主要国家的国内政治后,上海合作组织成员国合作议程获得正面回应并赢取更多政治和经济红利的可能性会更高。

第五,跨欧亚地区主义和地区化的可行性来自作为平行外交主体的地方政府推动下的成功案例。自第二次世界大战结束以来,尤其是在后冷战时期,主权国家不再是影响国家间关系的唯一角色。伴随着全球化的演进,一些新兴的非国家行为体成为国际事务的积极参与者,权力弥散效应在国际社会次第展开,并影响了主权国家间

的交往议程和关系性质。其中,地方政府的功能在欧亚地区同样得到了不同程度的释放。“一带一路”是中国新近提出的重大倡议,其目标载体仍然主要是在欧亚地区,上海合作组织也是重中之重。但这个实际上是政府搭台、地方或者企业唱戏的倡议,或者被误解为中国政府的“野心”,或者被谬解为缺乏实际内容。如果把焦点从宏观转向微观,可以发现,在推动欧亚大陆跨区域融通的过程中,次国家行为主体的一些倡议不仅能够促进跨欧亚大陆地区的跨区域融通,而且能够为这一不断日益深化的互相依存增添新元素。实际上,在“渝新欧”铁路协同贯通的过程中,原初的主要动力是重庆地方政府的推动,而非中央政府的行政指令,这是一个非常好的例证。

就整体而言,苏联解体 20 多年来,欧洲、北美以及亚太地区这三个全球化中心节点间的互相依赖不断加深,且各自对周边地区的辐射和吸纳作用日趋增强。原先欧亚大陆中部和北部的漏洞,似乎正在被一个新的连接欧洲、前苏联地区以及中国等东亚国家的全面网络所替代。因此,欧亚大陆原本清晰的欧洲和亚太地区的地理界线,随着这种新的合作网络的构建而变得日益模糊。<sup>⑥</sup>跨欧亚大陆的一体化第一次有了可行性。主要大国就此提出的种种合作方案体现了它们对地区整合的认知,尽管在结构上呈现出某种天然的竞争性,但依然存在合作的机遇和空间。甚至在某种程度上,还体现了联结、跨界和越轨等特征。另外,旨在把不同知识领域、不同立场以及理论和实践联结起来创造新的人类生存在发展实践的“地理想象”<sup>⑦</sup>学的出现,也为跨欧亚一体化提供了新的学理基础,而这又构成了上海合作组织未来发展的重要知识背景。

## 二、规范性力量：作为方法的“上海精神”和上海合作组织的实践

2013 年,在跨欧亚一体化大势渐起的大背景下,上海合作组织推动了多项合作,取得了一些积极进展。尽管没有巨大的突破,但西方的悲观预期再一次被证伪。在本书的第二部分,我们将侧重于审视具体领域中上海合作组织合作的效率与非效率。在诸多影响上海合作组织发展轨迹的因素中,规范性力量是一个核心变量。更具体地讲,“上海精神”所代表的规范对该组织的合作行为起到了积极而持久的塑造作用。

欧盟在当今世界已经被越来越多地视为政治和解和经济一体化的样板工程。<sup>⑧</sup>在一个日益由地区构成的世界中,欧盟的一体化实践无疑具有很大的仿效价值。<sup>⑨</sup>让·莫内曾经对欧共体有一段非常有趣的描述。他认为,“欧洲的统一是二战后西方最重要的事件,并不在于它成为一个新的大国(new great power),而在于其在制度方面创造的新方法,正在永久改变国家之间和人类之间的关系。人类本性并没有改变,但当国家和人类接受了同一准则和制度并确认其适用性时,他们相互之间的行为就会改变。这是文明进程本身的一部分。”<sup>⑩</sup>

这样的描述和总结完全可以套用于上海合作组织。上海合作组织的特别之处,

首先在于它是后冷战时代地缘政治和地缘经济条件下第一个真正具有一体化性质的欧亚国际组织。这一组织自创建伊始就成为了欧亚大陆地缘政治和地缘经济格局在后冷战时期“大转型”进程中的重要一环。不同于独联体、欧亚经济共同体、集体安全条约组织等,上海合作组织中除了部分独联体国家外,还有中国,因而具有更强的代表性。毫不夸张地讲,上海合作组织的成立是非西方世界在冷战结束后发生的最重要事件之一。它的重要性不在于创造了一个新的国际性地区组织,而是它不仅是在制度上,而且在思想上创造了一个新的方法,为国际关系民主化,为国家间和地区内人民关系的改善,奠定了永久的可持续发展的基础。这也是上海合作组织未来中长期发展的非常强大的动力之所在。

某种程度上,上海合作组织的存续同样足以构成一个非西方意义上的地区合作样板。可能正是由于成员国国家身份的非西方性,“上海精神”的内容就单个组成来讲并不具备特殊性,但作为一个价值观组合则显示出了不同于西方主导的国际和地区组织的独特组织文化和议程设置序列。<sup>⑪</sup>

在相当程度上,上海合作组织的议程不是一个自上而下、预先设定的方案,而是在不断的“试错”过程中经由成员国的反复沟通、磋商并最终根据“协商一致”原则予以确认的公共产品。<sup>⑫</sup>可以认定,上海合作组织的发展并非按照预定设计方案推进,而是由共同价值观和独特的发展方式规制的自然演化进程。

“自然演化说”的证据首先来自“上海五国”机制形成期间担任主管俄罗斯-欧亚事务的中国副外长,此后的中国驻俄罗斯大使和上海合作组织首任秘书长张德广对上海合作组织进程的历史回顾:

对“上海五国”而言,1998年是个很重要的关口。摆在各国面前的一个现实问题是:这个会议还开不开?毕竟五国虽然开了两次会议,但除了边界问题外没有固定议题,而关于边界问题的两个协定已经签完,似乎其历史使命已经完成。但大家普遍有一个强烈的愿望,即在新的国际环境下,希望继续召开五国峰会,尤其是苏联解体后新独立而迫切需要获得国际地位的中亚国家。那时,对他们而言参加峰会达成何种协议不是最重要的,能以平等身份参会才是头等大事,因此都很愿意继续举行五国峰会,特别是哈萨克斯坦,非常强烈地要求在阿拉木图举行第三次会议。现在看来,如果1998年的五国峰会不举行的话,就不会形成机制,也就很难有今天的上海合作组织。正因为这次会议,在上海开始的五国峰会的进程保持了下来,哈萨克斯坦的媒体上有了“上海五国”的说法。从此,这个新词不胫而走。阿拉木图会议还有一个重要的成果,就是在讨论中增加了经济、交通运输、能源、环保等方面的议题,议题范围的扩大为今后五国合作进程的延续奠定了坚实基础。<sup>⑬</sup>

其后,1999年的“上海五国”比什凯克峰会在阿拉木图峰会的基础上继续提升,提

出了多边合作的机制化和合作思想的系统化理念,并在2000年的杜尚别峰会之前相继举行了国防部长会晤和外长会晤,从而启动了五国的联合行动进程。“上海五国”比什凯克峰会强调了反对以人权为理由干涉他国内政的思想,而2000年阿斯塔纳国防部长会议则首次提出了“互利、互信、平等、合作”的新型安全观概念,这些都构成了“上海精神”的萌芽。<sup>⑭</sup>

上海合作组织在2001年得以建立,除了1998年作为转折点的阿拉木图峰会的贡献外,历史的偶然性在某种程度上再次发挥了作用。按照“上海五国”轮流举办国家元首峰会的惯例,2001年正好是一个循环的结束。保持原有模式,继续相关合作抑或是建立地区性国际组织,开创新一轮合作路径,成为一个顺理成章的议事日程。<sup>⑮</sup>最终,“上海五国”做出了成立上海合作组织的战略抉择。

此后直至2013年,由中国、俄罗斯和中亚四国组成的上海合作组织在务实合作、制度建设、战略规划等诸方面的实践都足以证明,该组织已经从一个十余年前刚刚开始蹒跚学步的新生机制变成了一个日益成熟的多边、多功能的地区性国际组织。

俄罗斯上海合作组织国家协调员基里尔·巴爾斯基(Kirill Barskii)大使曾经中肯地指出上海合作组织及规范意义上的“上海精神”为国际政治带来了诸多全新的正面因素。他强调:

.....

首先是上海合作组织以己身为范例提供了全新的国家间伙伴关系模式,其特征为大小国家真正平等、相互信任、尊重文明、文化、宗教、国家制度形式及发展构想的多样性,和对共同繁荣的追求。“上海精神”作为这一模式的哲学体现了多极世界国际关系的基本原则,及其超越上海合作组织范围的意义。

.....

这一范式具有巨大的原则性意义。.....上海合作组织的经验很简单:需要遵循时代精神,而不是逆流而进。<sup>⑯</sup>

任何一个国际或地区组织都包含着特定的历史精神与人文气质,这是由其所处的时代环境、地区情势乃至具体成员国的国家性格所决定的。对于上海合作组织而言,“上海精神”虽然首先是作为上海合作组织内部相互关系的基本准则,但它同时也是该组织成员国对国际政治和经济新秩序,包括对中亚地区秩序具有基本共识的哲学体系;它既是一种后冷战时代潮流和历史正确的体现<sup>⑰</sup>,也是上述时代特征所规制的组织个性所在。在后冷战时代,上海合作组织已经不可能也不会仅仅是一个冷战模式的安全组织。<sup>⑱</sup>正是在此意义上,上海合作组织和“上海精神”提供了一条不同于西方中心主义的推进地区内国家间合作的新型道路。

十余年来,上海合作组织框架内的合作最为成功的一点在于成员国之间的团结一致与坦诚协作;“共同发展”、“共同繁荣”不仅仅是一种虚泛的政治和外交话语,而

是真真切切的实践。十余年来,上海合作组织走过了一条循序渐进、精益求精的发展之路,在不断的自我完善中实现了功能升华。从裁减边境地区军事量、加强边境地区军事信任到签署长期睦邻友好合作条约,从打击“三股”势力到合力抵御金融风暴;从吸收观察员、对话伙伴到推动本组织与其他国际和地区组织的互动合作;从联合推动打击中亚毒品走私到共同参与阿富汗民族和解与重建,上海合作组织持续不断地推动着成员国在多边和双边框架下的各项合作,始终表现出强大的生命力、深厚的发展潜力和不断增强的吸引力,从而揭开了欧亚地区跨国合作的历史性新篇章。

如果说十余年来某些国际舆论曾经对上海合作组织有过种种唱衰的论调的话,事实已证明对于上海合作组织作用的怀疑、贬低乃至遏制都是苍白无力的。对于所有成员国而言,上海合作组织的成立、发展绝对是冷战结束,尤其是世界进入新千年之后,国际政治格局中的重大事件。对于外部世界又何尝不是如此!与东北亚、东南亚、南亚、西亚北非地区相比,中亚地区保持着相对稳定,而这在相当程度上要首先归功于上海合作组织的存在与发展。正如上海合作组织首任秘书长张德广一再强调的:“我们不能想象一个没有上合组织的中亚,甚至不能想象公平正义的国际秩序中没有上合组织。”<sup>⑩</sup>

在此之前,国际关系民主化往往是非西方国家针对主导国际事务的西方霸权国家及所有反对霸权国家的政治呼吁,这并非一种现实。传统西方国际关系研究的两大范式,无论是现实主义还是自由主义,都不利于小国外交的推进及其利益的实现。从根本上讲,这两大理论范式的基本假设都或明或暗地支持由大国主导国际体系的命题,小国在此体系下只有选择是否加入的权利,而没有影响或改变国际体系的能力。所不同的是,现实主义主张权力均衡,而自由主义主张集体安全和国际机制建设,但这都改变不了它们追求国家权力的极大化,尤其是从大国权力的前提出发。而20世纪90年代逐渐崛起的社会建构理论以理念和认同等非物质因素来定义国家利益,固然强调国家与国际体系之间的相互构建可以改变国际关系,但这仍然是以国家为主要行为者的国际关系理论,本质上仍未改变大国支配小国的逻辑。这意味着,西方主流国际关系理论,包括这种种理论支配下的外交实践都没有给小国留下足够的空间,它们往往只被视为大国行为的客体而经常被自动忽略,更不用说可以平等地参与大国对话。

上海合作组织成员国则清醒地认识到小国的主体性并通过议程设置等制度化的办法对这种主体性予以认可和尊重。在上海合作组织的双核心——中国和俄罗斯看来,虽然在以实力等传统要素为指标的评估体系中,小国的位置明显很低,但当代国际生活中小国的地位和作用呈现出前所未有的上升态势也是无法否认的。尽管大国与小国之间的军事不平衡逐渐增大,但伴随着科学技术的发展以及全球化的深入发展,小国的存在与显示度反而在国际舞台中日益显著起来,这已经成为现代国际政治

的显著特征之一。尤其是 21 世纪以来,国际多极化和经济全球化日益深入,国家间的对立和紧张也日益多元化。与冷战时期国际和地区格局的主要问题集中在安全保障领域不同,贸易、资源和能源、环境、经济合作、文化交流、跨国企业等越发呈现出多样化和复杂化的趋势。伴随着国际体系和地区格局不断增强的流动性,小国外交的投机机会(maneuverability)也越发高涨。小国对于大国的挑战以及小国熟练运用其所拥有的各项资源调动大国外交的情况并不乏见。而在冷战两极格局时期,谋求这种小国外交的动力源泉难度较大。

上海合作组织在“上海精神”的指引下,提供了一种不同的治理模式,强调国家不分大小,以协商一致的原则来推动彼此间的合作,从而在事实上践行了国际关系民主化原则。在上海合作组织框架内,中亚国家与中俄这两个大国的关系不再是传统意义上的附庸国与主导国、仆从国与宗主国的等级关系。上海合作组织中亚成员国并未被动地受制于中俄,不仅在构建对外关系方面具有很大的主动性和灵活性,而且在本组织内部议程设置上具有平等的权利。上海合作组织中大国不是把自己的想法强加给小国,而是通过共同利益和意志的塑造,强调小国外交的主体性。因此,上海合作组织从来不是排他性的,不禁止其成员国参与其他组织。它始终在通过制度创新和务实合作来增强自身的吸引力。

第二部分的四篇文章集中讨论了 2013 年上海合作组织本身的发展与该年度对上海合作具有重要意义的阿富汗问题。而这所有的问题在本质上又都和“上海精神”有着密不可分的关系。

第一,在“上海精神”的指引下,上海合作组织于 2013 年迎来了第二个十年发展进程中的关键节点。欧亚地区形势的演进和中国周边外交的进展均表明,一个全球和地区政治的欧亚时刻正在形成,这构成了上海合作组织未来发展的最大外部性条件,也意味着国际权力转移过程中崛起大国与守成大国之间的博弈将不仅仅围绕海权展开,同时会倾向于借助自身的一体化倡议重塑欧亚大陆的权力结构。中国倡议的“丝绸之路经济带”和俄罗斯、白俄罗斯以及哈萨克斯坦启动的“欧亚经济联盟”成为未来影响上海合作组织进一步发展的常在因素,土耳其、韩国等中等强国的欧亚战略同样具备比较优势,而乌克兰危机等突发事件则进一步催生了主要全球和地区大国对上海合作组织所在的欧亚地区的战略关注与战略投入,欧亚地缘政治和地缘经济版图的后续演化充满了新的不确定性。以矛盾、摩擦、竞争、对抗、冲突等为核心特征,似乎国家正在重返、集团政治正在延续、地缘政治正在复兴。上海合作组织亟需在一个全球政治和中国周边外交几乎同步的欧亚时刻中找到新的定位、目标和发展战略。“利益共同体”和“命运共同体”两个核心概念以及“丝绸之路经济带”的提出,标志着“上海精神”不仅拥有了新的话语表达,而且具备了新的可操作议程。

第二,从学术意义来讲,迥异于欧盟与东盟两个相对成熟的地区组织,如何研究上海合作组织是一项非常艰难的任务。纷杂的历史与文化、多元化的大国力量与地区组织并存、成员国经济现代化的参差不齐等因素,很难从传统的政治学、经济学和社会学等基础学科中找到一些恰当的组织分析路径。从韦伯的科层制的角度来看上海合作组织的经济合作的效率和非效率是一个新的尝试。

上海合作组织最大的问题,是如何成为一种具有地区权威的组织——严格意义上的科层制结构。这要求上海合作组织成员国能将部分经济主权让渡给上海合作组织,将原来的地区经济发展共识制度化。可以发现,2002年的《上海合作组织宪章》,以及逐步建立的较为完善的组织机构,使得上海合作组织在一定程度上符合了科层制的主要形式特征。因此上海合作组织也会尝试寻求保持身份的合法性,从而不断地建构组织的经济发展观念。“丝绸之路经济带”建设的提议就是一个例证。现实的地区政治利益问题并不必然导致组织未来会走向非效率的边缘。在地区合作成为一种历史潮流和中国经济快速发展的背景下,尤其是借助于“上海精神”这一规范性力量的塑造,上海合作组织的未来也可能具有乐观的前景。

第三,阿富汗问题作为上海合作组织面临的重要挑战,必须要在掌握充分在地知识的前提下,恪守“上海精神”所体现的规范予以理性处理,这样才有可能使得这一崭新的国际组织在介入阿富汗问题时能不犯错误或少犯错误,提供一个不同于西方的合作议程。

对于一个国际组织而言,议程的设置是至关重要的。而议程的设置又直接受到组织内外环境的影响。对于上海合作组织各成员国而言,恐怖主义、极端主义、毒品问题等是关系到生死存亡的威胁,至少对于部分国家而言实在是如此的。而与此密不可分的是阿富汗问题。因此,阿富汗问题进入上海合作组织的议程,是毫无疑问和争议的。这也是本部分安排两篇文章专门论述阿富汗问题的原因。美国撤军是重要的背景,因为将带来更多不确定的变量。

首先是阿富汗国家与政权的稳定性问题。经过十余年的反恐战争和国际援助,阿富汗已经从国家崩溃的状态回复到一个可以运行的国家的状态,但依旧脆弱,未能形成内生性的发展驱动力。2014年末,以美国为首的国际安全部队撤出阿富汗,国际援助也有可能大幅度削减,这将进一步加剧阿富汗的脆弱性,其再次出现国家崩溃的危险也随之提升。因此,在即将步入转型期的阿富汗,恐怖主义有可能卷土重来,并与周边国家的恐怖势力形成合流;内战有可能再次爆发,导致武器外流、难民等消极影响。这将会对上海合作组织成员国和观察员国形成巨大压力。面对这些威胁,上海合作组织有义务并且有能力发挥自身的制度优势,协调各国的立场和行动计划,在安全保障、政治稳定、经济发展三个方面推动阿富汗的稳定与和平。

其次是阿富汗的毒品问题。阿富汗是现今世界最大的毒品来源地。不可否认的