

中亚与上合组织

扩员背景下对上海合作组织的再认识

李自国

【内容提要】在扩员背景下，上合组织需要明确几个关键点：一是上合组织的最大价值就是为地区提供了安全稳定的环境与和谐互信的氛围，所有成员国都应珍惜。二是上合组织是地区性组织，但地区属性不够清晰，需要分层次重新“划界”。三是应未雨绸缪，对开除和退出机制进行细化，以震慑不守规矩的行为，这是对上合组织最好的保护。四是上合组织面临的内外形势都在发生变化，未来工作的重心应放在安身立命的维护地区安全上。在极端分子回流，来自阿富汗毒品、极端势力威胁的背景下，上合组织关注的重点区域仍是中亚。经济合作有被边缘化的可能，为此需要在经济合作中与时俱进，在先行一步的交通、海关便利化方面深入抓落实；挖掘各方矛盾少、易合作的领域；不应放弃自由贸易安排，可考虑探讨建立“小多边”自由贸易安排。上合组织的吸引力之一就是大小国家一律平等，而重大问题协商一致是主要标志。没有必要修改上合组织协商一致这一最基本原则，可通过分层解读、灵活适用的方式，保持组织的决策效率。

【关键词】上合组织 扩员 安全环境 地理范围界定
清退机制 核心任务

【中图分类号】D814.1

【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2018)02-0076-0014

【作者简介】李自国，中国国际问题研究院欧亚研究所副所长，副研究员。

在2017年阿斯塔纳峰会上,印度和巴基斯坦正式成为上海合作组织成员国,这是上合组织发展历程中的一个重要里程碑。扩员既有积极意义,也会带来新的不确定性。在此背景下,需要对上合组织进行再思考,厘清一些重要问题,如:上合组织的“基因”是什么,哪些是永远不可动摇的;扩员的目的是什么,如何避免因扩员导致决策效率下降;上合组织对新成员国最大的价值是什么,新成员如何与其他成员国进行磨合;上合组织扩大有无地理边界,应如何进行界定;在地区合作倡议不断涌现的背景下,如何确保上合组织不会被边缘化;等等。具体思考和再认识如下:

一、什么叫扩员,刚刚开始吗?

对上合组织来说,扩员的核心意义是组织的价值观和相互行为关系准则在更大范围被接受和遵守,是作为上合组织基因的“上海精神”^①在更多国家获得认同,绝不仅仅是成员国的增多。如果制度上成为了成员国,但不遵守“上海精神”和上合组织宪章规定,这种形式上的扩员不如不扩。自上合组织成立,有越来越多国家认可“上海精神”,成为上合组织的观察员和对话伙伴,从这个意义上说,上合组织准扩员进程早就已经开始。

上海合作组织成立于2001年6月15日。其后的3年为初创期,组织通过了最核心的文件——《上海合作组织宪章》,确立了“上海精神”。2004年起进入发展期,标志性事件是在当年6月举行的塔什干峰会上通过了《上海合作组织观察员条例》,建立了观察员机制,并吸收蒙古国为上合组织的第一个观察员。上合组织对新参与方提出了明确要求,即遵守“上海精神”和宪章要求。任何有意成为上合组织观察员的国家或组织,“需在尊重成员国主权、领土完整和平等,承认组织宗旨、原则和活动的基础上”^②提出申请。2005年7月,在阿斯塔纳举行的上合组织第五次峰会上,巴基斯坦、伊朗、印度获得了上合组织观察员地位。以上可以视为上合组织准扩员的第一阶段。

2008年8月,在上合组织杜尚别峰会上通过了《上海合作组织对话伙伴条例》,形成了扩大“朋友圈”的新模式,准扩员进入第二阶段。从对话伙伴条例也可以

① “上海精神”的内容是:互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展。

② 《上海合作组织观察员条例》,载上海合作组织秘书处网站, <http://chn.sectsc.org/documents/>

看出,上合组织交朋友的原则并没变:“对话伙伴地位给予赞同本组织宗旨和原则、愿与本组织建立平等互利伙伴关系的国家或组织。”^①2009年6月,在叶卡捷琳堡举行的上合组织第九次峰会上,上合组织接收了白俄罗斯和斯里兰卡为对话伙伴。在观察员和对话伙伴两种合作模式确立后,准扩员开始多层次推进。2012年6月,在北京举行的上合组织第十二次峰会上,各方同意接收阿富汗为上合组织观察员,土耳其为上合组织对话伙伴。2015年7月,在上合组织乌法峰会上,决定给予白俄罗斯观察员地位,同时吸纳阿塞拜疆、亚美尼亚、柬埔寨和尼泊尔为对话伙伴。至此,上合组织形成了6个成员+6个观察员国+6个对话伙伴的规模。由此可以看出,上合组织的扩大进程一直在持续。

当然,准扩员还包括另一个内容,即为扩员做法律上的准备。印巴加入上合组织不是一蹴而就的。首先,上合组织先后通过了《上海合作组织接收新成员条例》和《关于申请国加入上海合作组织义务的备忘录范本》,而且“新成员加入上合组织进程将以申请国严格遵守和履行本组织条约法律规定的义务为基础”^②。从2015年上合组织乌法峰会“启动接收印度、巴基斯坦加入上合组织程序”^③,到2017年正式获得成员国地位,历经两年,两国接受并签署了30多份文件,包括《上合组织成员国长期睦邻友好合作条约》。

成员国、观察员和对话伙伴对于上合组织的权利、义务有所不同,但共性是认可“上海精神”,遵循《上海合作组织宪章》。所有参与国都应清醒地认识到一点:身份固然重要,但更重要的是能否给这个组织带来积极作用。如果带来的是“满满的正能量”,即使不是成员国也能拥有影响力。如果法律上成为了成员国,但并不遵守宪章精神,对合作持消极态度,甚至处处掣肘,带来的是负能量,就不会获得“与身份匹配”的所谓影响力。

二、上合组织对新成员最大的价值是什么?

每个加入上合组织的国家都有自己的利益诉求,不同国家的利益诉求不完全一致。但各国有一个最核心的共同诉求,这就是上合组织可以提供稳定的发展环

① 《上海合作组织对话伙伴条例》,载上海合作组织秘书处网站, <http://chn.sectsco.org/documents/>

② 《上海合作组织接收新成员条例》,载上海合作组织秘书处网站, <http://chn.sectsco.org/documents/>

③ 《上海合作组织成员国元首乌法宣言》,载中华人民共和国外交部网站2015年7月10日, http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1280586.shtml

境,提供多边合作与沟通的平台。从“上海五国”到上海合作组织的建立,解决的是所有成员国之间安全互信的问题,解决的是国家间如何相处的根本问题。从上合组织成立至今,其成果有目共睹:成员国间的安全互信水平、安全合作水平得到大幅提升,形成了相互信任与睦邻友好的大好局面;经济合作虽有困难,但便利化水平增加,经贸依存度上升;人文交流更趋频繁,相互认知水平与成立之初不可同日而语。因此,尽管上合组织合作中还存在这样或那样的问题,但上合组织实现了本初意图,成功搭建了地区国家良性互动的平台,构建了和谐相处的国家关系氛围。得益于各国间战略互信水平的提升,成员国不必在边境地区驻扎重兵,也不必为相互提防而花费巨额的军费,使得各国都能够将主要资源和精力用于各自的经济建设和社会发展。各国间的边界也变成了贸易的通道、跨境的合作区。上述增互信、促增长的加法与去障碍、削军费的减法,使所有参与国都受益匪浅。

因此,上合组织对所有参与国最大的价值就是创建了互信、和谐的地区安全环境。它对一些国家产生吸引力,根本原因也是这些国家看到,上合组织和平、合作的理念结出了惠及世人的果实。任何一个谋求加入上合组织的国家,其根本目的也是享受地区和平与合作带来的溢价,绝不是来捣乱的。对新成员来说,一定不能破坏这种良性互动和友好的氛围,否则就会被视为“破坏温馨舞会的酒鬼”。印度和巴基斯坦加入上合组织,对这两个国家来说最大的意义在于多了一个领导人经常会晤的平台,多了相互沟通的平台,为解决彼此分歧、化解矛盾创造条件。同样,印度的加入,也为中国与印度解决彼此分歧提供了更多的沟通平台。反过来看,如果新成员加入后,将自己与其他成员国的矛盾带进来,并通过“绑架上合组织活动”以满足自己的利益诉求,那么上合组织原有的和平合作氛围将不再,新成员也无法获得地区和平与合作的溢价,失去加入的意义。而对上合组织来说,组织影响力增长与否,不是增加了多少新成员国,而是能否为地区继续营造良好的安全环境与合作氛围。

三、上合组织扩员有无边界?

上合组织有多份文件对地理范围进行了界定。总体来看,上合组织对成员国地理范围限制,但圈定的区域过大;对观察员和对话伙伴没有设定地理范围,有待明确。

《上海合作组织宪章》规定：“对承诺遵守本组织宪章宗旨和原则及本组织框架内通过的其他国际条约和文件规定的本地区其他国家实行开放，接纳其为成员国。”^①但是，当时并没有对“本地区”这个词进行详细解释。《上海合作组织接收新成员条例》对新成员进行了新的限定，其中硬性的条件有二：一是地属欧亚地区；二是具有本组织观察员国或对话伙伴地位。这里，中文用的是“欧亚地区”，俄文用的是“евро-азиатский регион”。但文件对地域的内涵未做详细阐释。对“欧亚地区”这个词，仍可以有不同的解读，最大范围可以是欧亚大陆，小可以是苏联空间+亚洲国家。而另一个硬性的限定条件是“具有本组织观察员国或对话伙伴地位”，但这个限定仍然不能准确定义地理范围。因为，上合组织观察员和对话伙伴是没有地理范围的。对上合组织观察员，2004年的塔什干峰会文件说得很清楚，即“在塔什干批准的《上海合作组织观察员条例》是本组织与其他国际组织和国家——无论其地理位置如何——建立和扩大联系的新的重要步骤”^②，而《上海合作组织观察员条例》《上海合作组织对话伙伴条例》均未提及地理范围问题。

因此，结论有三：一是观察员、对话伙伴可以是国家，也可以是国际组织；二是观察员和对话伙伴不受地理范围的限制；三是当观察员或对话伙伴是国家的时候，才可以成为上合组织成员国。

综上所述，上合组织对成员国的地理范围界定不够清楚，需要补充文件，对扩员的范围和逻辑进行限定。建议如下：第一，上合组织正式成员国的空间应该是：与成员国接壤且与中亚国家相邻的（不一定接壤），在地理、安全、经济上有密切利益关联的国家。第二，上合组织的观察员及对话伙伴范围应分层界定：以国家为主体的观察员或对话伙伴，其地理范围应该是苏联空间+亚洲；以国际组织为主体的观察员或对话伙伴，不受地理范围限制。第三，要明确上合组织扩员并不是遵循这样一个逻辑：先成为对话伙伴，然后是观察员国，最后经过考察“升级”为成员国。将观察员比作“预备党员”，是成员国前一站的逻辑是误解。

如果对上合组织未来扩员进行一下展望，那么，蒙古国、伊朗、土库曼斯坦、白俄罗斯、阿富汗等都是潜在对象，其中伊朗可能性最大。伊朗是最早正式提出申请成为上合组织成员国的国家，只是原来受制于联合国安理会制裁，无法加入。

^① 《上海合作组织宪章》，载上海合作组织秘书处网站，<http://chn.sectsc.org/documents/>

^② 《上海合作组织成员国元首塔什干宣言》，载中华人民共和国外交部网站2004年6月17日，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t140094.shtml

随着伊核协议达成, 制裁取消, 伊朗加入的限制性条件已经解除。伊朗加入上合组织只有一个小障碍, 即塔吉克斯坦对伊朗加入持保留态度。白俄罗斯在精神理念、与其他成员国关系上都符合要求, 但白俄罗斯是一个纯欧洲国家, 且刚成为上合组织的观察员不久, 不急于谋求成员国地位。2016年6月, 白俄罗斯外长表示, “我们将进一步观察上合组织的发展情况, 审视我们作为观察员能从组织获得什么回报, 再做下一步决定”^①。蒙古国是上海合作组织最早的观察员, 夹在中俄之间, 不论从地理位置上, 还是从各成员国对蒙古国的态度看, 蒙古国是最有条件加入的国家。但蒙古迄今没有提出申请, 主要有三方面原因: 第一, 蒙古国还未放弃所谓“第三邻国”政策, 希望通过强化与第三方的联系, 制衡中俄在蒙古国的影响力; 第二, 蒙古国关注经济合作, 而观察员也可参与经济合作, 目前的地位不影响其主要诉求; 第三, 蒙古国认为“三股势力”、贩毒等问题与其无关, 蒙古国没必要掺和。上合组织对土库曼斯坦更有兴趣, 如果土库曼斯坦加入上合组织可以使地区经济和安全合作更完整, 上合组织峰会多次邀请土库曼斯坦总统参加就是例证。但土库曼斯坦不会放弃令其骄傲的中立国地位, 对参加联合国框架以外的机制“不感冒”。阿富汗与上合组织所有成员国的安全都息息相关, 2005年建立了上合组织—阿富汗工作组, 之后阿富汗又成为观察员。在2017年上合组织政府首脑会议上, 阿富汗重申了成为上合组织成员国的诉求, 但由于阿富汗国内局势不稳, 难以被其他成员国接受。至于土耳其, 总统埃尔多安曾多次表示愿加入上合组织, 但土耳其加入上合组织的表态常与加入欧盟遇挫有关, 真实意愿难考, 且土耳其是北约成员国, 也会是一个障碍。从准扩员方面看, 目前, 以色列、埃及、马尔代夫等提出过成为对话伙伴的要求, 叙利亚、孟加拉国、斯里兰卡等提出过成为观察员的申请。在这两方面进行扩大的可能性更大。

四、上合组织要不要制定开除预案, 修改“协商一致”原则?

有聚合就可能有分离。英国脱欧给上合组织两个警示: 一是像欧盟这样高度一体化且成员国体制如此接近的组织都会出现分道扬镳的情况, 上合组织也不能排除“退群”情况出现。二是由于缺乏相应退出机制, 也无先例可循, 英国和欧

^① Белоруссия пока не думает о членстве в ШОС, <http://www.rosbalt.ru/world/2016/06/24/1526202.html>

盟一度争吵不断，上合组织应未雨绸缪，制定可操作的退出规则。

对上合组织来说，不论是开除还是退出，对组织都是一个伤害，说明内部出现了问题。但如果真的有成员国不遵守“上海精神”，给这个组织的核心价值理念带来伤害，甚至影响到组织存在的价值，那么将其“请出”上合组织也是必要的。

上合组织在这方面有一定安排，只是有待可操作性的细化。在《上海合作组织宪章》《上海合作组织观察员条例》《上海合作组织对话伙伴条例》三份文件中，都对开除做出了初步的解释。对成员国，《上海合作组织宪章》第十三条规定，“如成员国违反本宪章规定和（或）经常不履行其按本组织框架内所签国际条约和文件承担的义务，可由国家元首会议根据外交部长会议报告做出决定，中止其成员国资格。如该国继续违反自己的义务，国家元首会议可做出将其开除出本组织的决定，开除日期由国家元首会议自己确定”。也就是说，可以分两步走：第一步中止成员国资格，以观后效；第二步如果冥顽不化，则开除。上海合作组织关于观察员的条例、对话伙伴的条例有类似的表述，如《上海合作组织观察员条例》第十二条规定，“获得观察员地位的国家或组织如有违背组织、本组织各机构决议或宪章规定的原则的行为或言论，可根据本条例第四款规定的程序取消该国家或组织的观察员地位”。但平心而论，仅仅依靠宪章所表述的内容是难以开除成员国的，因为对违反宪章规定和经常违反国际条约义务缺少明确界定。

当然，上合组织的所有参与方也有退出的权利。《上海合作组织宪章》规定，“成员国都有权退出本组织”，但同时也规定需要提前12个月正式通知，并履行完相关义务。观察员和对话伙伴的退出更简单，只需要向上合组织秘书长发出相应通知，秘书长经协调员理事会通知外长理事会和元首理事会。通知日期即为相关地位终止日期。

当今世界，绝大多数地区组织都呈扩员态势，以彰显其不断扩大的影响力。清退不合格成员比较少见，也很难有先例可循。但一个高效、对各国都有重大意义的地区组织，如果因个别成员国而成为议而不决的“清谈馆”，则对其他成员国是巨大损失。因此，形成清退机制也是必要的。这里应明白两点：一是开除和退出是不同性质的问题。开除是为了组织的效率和活力，主动消除“病灶”，进行自我修正，是一个组织仍保持活力的体现。但“退群”则不同，是参与国对组织失去了兴趣，认为组织不能再为其带来利益，意味着组织的影响力下降。但不论是哪个层面的成员退出，即使是观察员和对话伙伴，都会对组织带来不小的冲

击。因此,上合组织不论哪种形式的扩大都应谨慎,在吸纳时都应摸清申请者诉求。二是制定可操作性清退机制的目的是震慑违规行为,不是针对谁。上合组织作为一个影响力蒸蒸日上的组织,所有人都认为,不会有成员国选择退出。但没有规矩,难成方圆,如果不对相关议题做好预案,进行明确规定,对违反宪章精神的行为就缺乏震慑力。制定规矩不是针对谁,而是让组织发展得更好。大胆设想一下,如果有成员不断违规而上合组织动手“切除毒瘤”,则上合组织的纯洁性和严肃性将得到提升,影响力未必下降,而被开除者则“颜面尽失”。

在这一问题的背后,是如何看待和应用协商一致原则的问题。不少人提出,协商一致原则已经影响到组织的决策效率,而随着成员国数量的增多,议而不决情况会增多,上合组织有“论坛化”趋势。

这里,首要任务是厘清协商一致原则及其适用范围。对协商一致原则,主要有两方面的规定。《上海合作组织成立宣言》第七条规定:“在协商一致的基础上吸收认同该组织框架内合作宗旨和任务、本宣言第六条阐述的原则及其他各项条款,其加入能促进实现这一合作的国家为该组织新成员。”《上海合作组织宪章》进一步进行了解释,即“本组织各机构的决议以不举行投票的协商方式通过,如在协商过程中无任一成员国反对(协商一致),决议被视为通过,但中止成员资格或将其开除出组织的决议除外,该决议按‘除有关成员国一票外协商一致’原则通过”。由上可以看出,关于协商一致可分为两大类,第一类是所有成员国一致同意的协商一致,主要涉及吸收或开除成员等重大问题;第二类是某个或某些成员国不反对即为协商一致。例如,某国对一些合作项目不感兴趣,其不参与并不妨碍其他各方实施这些合作项目。

需要关注的是,如果有的国家对一个对大家都有利的项目合作不感兴趣,但也提出反对意见,怎么办?或者,因为成员国间的矛盾,可能出现为反对而反对的情况,怎么办?在这种情况下,“无反对意见的协商一致”也会失灵。这时,需要其他成员国拿出勇气,执行《上海合作组织宪章》第十六条规定,即“任何成员国都可就所通过决议的个别方面和(或)具体问题阐述其观点,这不妨碍整个决议的通过”。这一点在2017年政府首脑(总理)理事会第十六次会议联合公报中充分体现出来,在印度反对“一带一路”的情况下,公报以如下表述将印度剔除:“哈萨克斯坦共和国、吉尔吉斯共和国、巴基斯坦伊斯兰共和国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦共和国和乌兹别克斯坦共和国总理重申支持中华人民共和国

提出的‘一带一路’倡议。各方高度评价2017年5月14日至15日在北京举行的‘一带一路’国际合作高峰论坛成果并愿共同落实，支持在相互尊重、平等互利原则基础上促进可持续发展的各项国际、地区和国别倡议对接合作。”^①

这样，在实际工作中出现了第三种“协商一致”，即，有意见可以保留但不妨碍决议通过（实际上是协商但不完全一致）。得益于有不同类型的“协商一致”，迄今组织的决策效率并未受到很大影响。“一致同意的协商一致”针对重大问题；“无人反对的协商一致”可以解决绝大多数问题；有意见可保留但不妨碍决议通过的“排除法协商一致”，体现了个别分歧不应影响大局的灵活原则。

上合组织的吸引力之一就是大小国家一律平等，而重大问题协商一致是主要标志。因此，没有必要修改上合组织协商一致这一最基本原则，可通过分层解读、灵活适用的方式，保持组织的决策效率。作为组织中两大核心的中俄两国，不论学者还是媒体，都不应炒作修改协商一致原则的话题。

五、新机制不断涌现，上合组织能否成为对接的平台？

上合组织迎来新的正式成员，而本地区也迎来不少新的地区一体化倡议或机制，其中影响最大的是欧亚经济联盟、“一带一路”和“大欧亚伙伴关系”等。不少人提出，上合组织有各种会晤机制，有经济、人文合作机制，上合组织可以成为它们对接的平台。乍看之下，上合组织与上述机制都有交集，但遗憾的是上合组织本身经济功能发挥得不好，上述对接都是“另起炉灶”，看不出哪个想以上合组织为平台。扩员不会使经济合作低效的问题自动解决，上合组织应该有经济上被边缘化的危机感。

本地区最宽泛、覆盖面最大的是“一带一路”与大欧亚伙伴关系的对接。2016年6月，中俄发表联合声明，提出“在开放、透明和考虑彼此利益的基础上建立欧亚全面伙伴关系，包括可能吸纳欧亚经济联盟、上海合作组织和东盟成员国加入”^②。经过一段时间的协调，中俄将其最终定格为“欧亚经济伙伴关系”。2017年7月4日，中俄签署《中华人民共和国商务部与俄罗斯联邦经济发展部关于欧亚经济伙伴关系协定联合可行性研究的联合声明》，拟建立一个全面、高水平、

^① 《上海合作组织成员国政府首脑（总理）理事会第十六次会议联合公报》，载《人民日报》2017年12月2日。

^② 《中华人民共和国和俄罗斯联邦联合声明》，载中华人民共和国外交部网站2016年6月25日，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679110/1207_679122/t1375315.shtml

对其他机制开放的经济贸易和投资自由化安排。虽然上述对接还没有具体的内容支撑,但显然不是以上合组织为平台,而是以中俄密切协作为基础,构建面向所有国家的新型经济关系。其范围和内容,都会对上合组织经济合作形成覆盖。

次之的是更具体的丝绸之路经济带与欧亚经济联盟的对接合作。2016年10月启动谈判,在短短的1年时间里,经过5轮谈判,于2017年10月1日结束谈判,双方签署了《关于实质性结束中国与欧亚经济联盟经贸合作协议谈判的联合声明》,二者对接的内容涉及贸易便利化和海关程序、技术性贸易壁垒和卫生与植物卫生措施、贸易救济、竞争、知识产权、电子商务、法律与机制条款、政府采购和部门合作等10个议题。这是中国与欧亚经济联盟首次达成经贸方面的制度性安排。由于欧亚经济联盟的成员国、中国都是上合组织的参与国,对接内容又与上合组织推动的经贸便利化多是重合的,但显然新框架的效率更高。另外,欧亚经济联盟与印度的自贸区谈判已经启动,近两年有望签署;涉及中国和印度的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)谈判也在进行中,其目标同样是达成“一个现代、全面、高质量、互惠的”^①一揽子经济伙伴关系协定。这些多边机制都会分散各国对上合组织经济合作的关注度。

至于双边合作,其效率更高、更实用,更受各国重视,这是不争的事实。例如,中哈启动了“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作,在不到3年时间里,两国举行了13轮产能与投资合作对话,内容从项目清单、融资模式等具体合作,上升到签证便利化、标准认证等涉及规则、法律制度方面的对接。另一个案例是中巴经济走廊建设,自2013年倡议提出,在4年时间里已有大批项目落地,签约超过550亿美元。双边的高效与多边的低效对比非常明显。

经济合作不外乎三大内容:具体项目、资金来源、制度安排。多年来,上合组织开发银行没有建立,无专项资金来源,每年都在重复“成员国将就成立上合组织开发银行和发展基金(专门账户)继续工作”^②。制度安排上,上合组织自贸区建设难有进展,由于多个成员国认为时机不成熟,2015年短暂提及的上合组织自贸区问题被搁置。即使是在《上海合作组织至2025年发展战略》这样方向性的文件中,都没有将自由贸易安排列为目标。既然上合组织无制度性安排,无

^① 《驱动经济一体化 促进包容性发展——〈区域全面经济伙伴关系协定〉(RCEP)谈判领导人联合声明》,中华人民共和国商务部网站2017年11月14日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201711/20171102670882.shtml>

^② 《上海合作组织成员国元首乌法宣言》,载中华人民共和国外交部网站2015年7月10日, http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1280586.shtml

融资来源,那么成员国就必然另寻其他渠道。尽管上合组织为地区经济合作做了很多铺垫,但遗憾的是,在新机制对接合作中,看不出上合组织发挥了什么作用。应该说,上合组织经济合作方面是逆水行舟,不进则退。

上合组织要在经济合作中不被边缘化,需要与时俱进,发挥自己的特长。第一,在先行一步的交通、海关便利化等方面深入抓落实。2014年签署的《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》经多年努力终于进入实施阶段,必须高质量落地。海关合作方面,2007年签署了《上合组织成员国政府海关合作与互助协定》,现处于《2016—2021年上合组织成员国海关合作计划》实施阶段,同样需要抓好落实。第二,挖掘各方矛盾少、易合作的领域,如农业、可再生能源、环境保护等。第三,尽管有困难,但上合组织不应放弃自由贸易安排的旗帜。在上合组织框架下,可考虑探讨建立“小多边”自由贸易安排。

六、扩员后上合组织关注的重心是什么?

国际局势在急剧变化,上合组织的内外形势也在发生变化。上合组织确有必要思考重心定位问题。从内容上看,应回归本源,将工作重心放在安全上;从地域上看,核心区仍应是中亚,这是连接南亚、中俄的心脏地带,绝不应因扩员而转移。

通常说上合组织有“三驾马车”:安全、经济和人文。但不论从历史渊源,还是现实威胁看,毫无疑问,增进睦邻友好、维持地区稳定这驾马车是最重要的。如果追根溯源,上合组织靠什么发展起来的,无疑是安全。1996年签署的《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》、1997年签署的《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》为上合组织的建立做了最坚实的铺垫,也为地区安全合作带来了全新的理念。这一点在《上海合作组织成立宣言》中有明确的表述。从既有成果看,上合组织取得的重大进展多在安全领域。在签署成立宣言之后,上合组织通过的第一份文件就是《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》,并专门设立了上合组织地区反恐机构。其他“两驾马车”都没有这样的待遇。从上合组织面临的现实问题看,加强安全互信、共同应对安全挑战仍是核心任务。主要表现为:第一,上合组织扩员后,内部结构发生了变化,从中国与苏联相邻地区的合作变成泛区域合作,彼此间关系的复杂性增加。如,众所周知的印巴矛盾突出;中国与印度间存在领土争端。在印度刚刚被接纳为成员国后,就贸然侵入中国洞朗地区,导致持续

数月的“洞朗对峙事件”。原来上合组织内部业已形成的互信关系，因新成员的加入需要重新确立。第二，上合组织的外部环境趋于严峻，集中体现在随着极端组织“伊斯兰国”在中东地区的覆灭，被打散的恐怖分子正向阿富汗等地转移，其回流到上合组织成员国的可能性增加，各国应对“三股势力”的压力增大。

在“三驾马车”中，经济和人文合作在某种程度上也是为睦邻修好服务的。密切的人文交流可以增进相互了解和认同，为国家间的长期睦邻友好奠定更好的社会基础。《上海合作组织至2025年发展战略》提出，“经济合作是维护上合组织地区稳定的重要因素，也是本组织实现长期稳定的手段之一”^①，可见落脚点也是安全稳定。上合组织在多边经济合作上饱受质疑，但若在维稳定、保安全方面做得好，就可以“一俊遮百丑”，立于不败之地。

上合组织“大盘”要稳定，中亚地区作为俄、中、印、巴结合部必须稳定，特别是在极端分子回流，来自阿富汗的毒品、极端势力威胁上升的背景下，上合组织关注的重点区域仍应是中亚。

在新形势下，上合组织安全合作的重点应该是：第一，将加强军事领域信任的协定和相互裁减军事力量的协定应用到新成员国，根据相关协定的要求，建立新的边界管控机制对新老成员国都有好处。第二，确保上合组织成员国长期睦邻友好合作条约的相关条款得到严格执行。为让新成员国尽快了解并清楚自己在上合组织的权利与义务，更好地与其他成员国磨合，建议在上合组织秘书处框架下，各国代表定期对已签署的文件内容进行“复习”和讨论。第三，建立成员国与阿富汗边境地区管控和信息交换机制，根据需要援助部分成员国建立相应哨所。第四，继续推动阿富汗和平进程，敢于也努力为阿富汗各种力量和平对话搭建平台。第五，加强边境地区联合巡防、联合反恐演习，加强信息沟通，堵住极端组织“伊斯兰国”恐怖分子流入，严控宗教极端分子跨境流动。第六，在极端组织、恐怖组织认定上可分步走。既要求同存异，又要加快落实，可分成无争议清单和有争议清单，不能因为个别国家的分歧而耽误其落地。

经过十多年的发展，上合组织已成功树威立信。但扩员带来了新的不确定性，为此需要对原则性问题进行再认识，使新老成员国都能认清上合组织对各国的核心价值，使上合组织能够在固本培元后继续稳步发展。（责任编辑 靳会新 刘阳）

^① 《上海合作组织至2025年发展战略》，载上海合作组织秘书处网站，<http://chn.sectsco.org/documents/>

ШОС: переосмысление концепций в контексте расширения

Ли Цзыго

【Аннотация】 В контексте расширения ШОС необходимо выделить несколько ключевых моментов: во-первых, наибольшая ценность ШОС заключается в обеспечении безопасной и стабильной обстановки в регионе и создании гармоничной атмосферы взаимного доверия, которыми должны дорожить все страны-члены ШОС. Во-вторых, ШОС является региональной организацией, однако ее “региональность” выражена недостаточно четко и должна быть заново “демаркирована” на разных уровнях. В-третьих, необходимо заранее принять предупредительные меры, а именно более четко детализировать механизм исключения и выхода из организации, что позволит сдерживать недисциплинированное поведение и это станет наилучшей защитой ШОС. В-третьих, во внутренней и внешней обстановке, с которой сталкивается ШОС, происходят изменения, и дальнейшая работа организации должна быть сосредоточена на обеспечении региональной безопасности. В контексте возвращения экстремистов, а так же исходящей из Афганистана наркотической и террористической угрозы, Центральная Азия по-прежнему остается в центре внимания ШОС. Возможна периферизация экономического сотрудничества, поэтому важно идти в ногу со временем, углублять внедрение передовых коммуникаций и практическую реализацию проектов по упрощению таможенных процедур; находить легкие для сотрудничества сферы с наименьшим числом противоречий для сторон; не следует отказываться от соглашений о свободной торговле, также можно глубже рассмотреть вопрос о “мало- и многосторонних” соглашениях о свободной торговле. Одной из привлекательных сторон ШОС является подлинное равноправие всех ее членов - как больших, так и малых стран, а ее главным признаком считается принцип консенсуса. Нет необходимости менять этот ключевой принцип ШОС – достижение консенсуса, сохранять эффективность принятия решений в ШОС можно посредством разъяснений на всех уровнях и с помощью гибких и применимых методов.

【Ключевые слова】 ШОС; расширение; обстановка безопасности; определение географических границ; механизм возврата; основная задача

The Reacquaintance of the SCO Under the Background of Expansion

Li Ziguo

Abstract: Under the background of enlargement, the SCO need to clarify some key points: firstly, the maximum value of the SCO is to provide a safe and stable regional environment and harmonious atmosphere of mutual trust, which should be treasured by all member states;secondly, the SCO is a regional organization, but the regional property is not clear enough and needs to be re-demarcated;thirdly, the SCO should refine the dismiss and exit mechanism to deter the disorderly conduct, which will be the best protection for the SCO; fourthly, the internal and external situation of the SCO facing is changing, and the focus of future work should be on maintaining regional security. In the context of the return of extremists,Afghanistan's drugs and extremist forces threat, the SCO's focus still is on Central Asia. Economic cooperation has the possibility of being marginalized. Therefore, it is necessary to keep pace with the times in economic cooperation and carry out in-depth implementation in the first step of transportation and customs facilitation. To excavate the areas of less conflict and cooperation; free trade arrangements should not be abandoned and the establishment of a "small multilateral" free trade arrangement should be considered. One of the attractions of the SCO is that all member states are equal, while consensus of major issues is the main indicator. There is no need to modify the most basic principle of the SCO consensus, which can keep the decision-making efficiency through a layered interpretation and flexible application.

Keywords: SCO; enlargement of member states; security environment; geographic definition; exit mechanism; core mission