

中亚与上合组织

中亚安全形势及上合组织的重要作用

孙壮志

【内容提要】目前中亚地区安全形势出现了一些新的特点：各国维护安全的能力有所提升，内部冲突得到较为有效的管控，外部安全环境更加复杂多变，其稳定和安全的最直接挑战来自于相邻的“热点”地区。贫富的两极分化和地区发展的巨大差异造成了整个社会的结构性失衡，如果加上极端主义泛滥和贪污腐败横行等一些更深层次的社会经济问题，可以断定，未来中亚国家面临的安全危机主要来自于非传统安全领域。扩员后的上合组织不会改变以中亚为多边合作重点区域的基本定位，在安全领域仍将坚持原有的合作理念、原则和具体方式。中亚地缘安全形势的复杂变化，既有内部不稳定因素的作用，也有外部环境带来的压力。要维护中亚的稳定，上合组织的作用不可替代。上合组织不应该成为地缘政治博弈的工具，而应该成为践行新型安全观的重要平台，成为代表区域合作方向的新型机制。应通过上合组织成员国在维护地区安全稳定方面的务实合作，切实打造地区命运共同体和利益共同体。

【关键词】中亚地区 安全形势 上合组织 多边合作

【中图分类号】D814.1

【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094（2018）02-0045-0015

【作者简介】孙壮志，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所所长、研究员、博士生导师。

中亚国家独立 27 年来,安全上遇到了来自多方面的挑战,但整个地区没有出现大规模的动荡,保持了总体上的和平与稳定,这种趋势还将持续相当长的时间。应该说,准确评估中亚地区的安全形势走向是非常困难的,因为能够影响中亚稳定的因素很多,各国内部累积的矛盾也在不断变化当中,越是长期稳定的国家,越容易积聚巨大的安全风险,出人意料的突发事件可能改变政局走向。

一、对现阶段中亚地区安全形势的基本判断

与 20 世纪 90 年代相比,中亚地区安全形势出现了一些新的特点,比如各国维护安全的能力有所提升和内部冲突得到较为有效的管控,外部安全环境更加复杂多变,其稳定和安全的最直接挑战来自于相邻的“热点”地区。虽然找到了适合自身国情的国家治理模式,但还不是特别成熟。比如垂直的国家行政管理体系使权力过分集中于总统个人,造成体制的核心比较脆弱。经济转型在中亚国家是不成功的,未能有效解决普遍存在的贫困和失业问题,成为新的不安定因素。贫富两极分化和地区发展的巨大差异造成了整个社会的结构性失衡。如果加上极端主义的泛滥和贪污腐败的横行,可以断定,未来引发中亚国家安全危机的,主要来自于非传统安全领域,来自于更深层次的社会经济问题。

(一) 安全领域的积极因素

中亚国家在国家治理和推进改革的过程中,都提出了“稳定优先”的原则,避免采取激进的措施,能注意到照顾弱势群体利益问题的重要性,同时不断强化自身的执法能力和军事安全体制,提高对社会领域的控制能力。政权的稳定和经济增长也保证了能够及时回应内部的各种安全威胁,吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等小国也逐步走出了以往的困境。

第一,加强军队和强力部门建设,作为维护安全的中坚力量。独立伊始,中亚国家就成立国防部和自己的武装力量,设立地位特殊的国家安全委员会。同时保留了苏联时期的内务部和内卫部队,作为维护社会治安、保卫重要目标、应对突发事件的重要力量,与军队、警察密切配合,共同完成维护国家安全的重任。

第二,奉行和平的对外政策与安全战略,争取大国援助,营造较好的外部环境。在如何维护国家安全的问题上,中亚五国强调以下基本原则:1. 利用政治和经济手段,通过卓有成效的外交活动来保障国家安全、领土完整和边界稳定;2. 坚持

足够防御原则,使武装力量和装备水平与实际存在的军事威胁相适应;3.按照国际法准则和法治国家的要求维护国家安全;4.通过平衡各大国的力量来保护自身安全,土库曼斯坦则通过永久积极中立政策来达到上述目标。从出台的国家安全构想和国防政策来看,中亚国家均强调以多种手段维护国家主权和领土完整。

第三,中亚五国制定的国家安全战略比较适应地区形势发展的需要,对保持整个地区的稳定与和平发挥了积极的作用:主张通过和平方式解决国家间的矛盾和冲突,都把维护地区的和平与稳定置于重要位置,反对用战争或以武力相威胁以达到政治、经济和其他目的;表示不拥有、不生产、不扩散核武器、化学武器、细菌武器和其他类型的大规模杀伤性武器;强调支持在军事领域加强彼此信任、裁减军队和军备的各种措施和努力;认为内部的政治和睦及经济发展是国家安全的可靠基础,强调合理利用自然资源和人力资源,保护生态环境。

第四,打击各种形式的极端主义和恐怖主义,努力切断境外势力向内部渗透的渠道。中亚是极端主义和恐怖主义的重灾区,伊斯兰极端思想在费尔干纳等人口稠密地区蔓延迅速。中亚国家较早认识到极端主义的危害,制定严格的法律,并采取一系列较为有效的措施,限制极端主义组织在国内活动的空间。

中亚国家普遍重视与其他国家的军事安全合作,加大对外安全政策的协调力度,积极争取物资和装备援助,提升自身的防御水平和能力。同时也广泛参与多边安全合作机制,以求获得更多的安全保障。中亚国家还倡议成立“中亚无核区”,并得到联合国大会的认可。2006年9月中亚五国缔结《中亚无核武器区条约》,2009年正式生效,是北半球建立的第一个无核区。

(二) 面临的主要安全挑战

在传统安全领域,中亚国家当前没有外部军事入侵的现实威胁,未来一个时期也不会出现大规模的动荡,更不会出现类似于西亚北非多个国家先后局势失控的连锁反应,总体安全形势是可控的。地区内部可能出现破坏国家稳定的问题包括:一是政治动乱,政治斗争升级。不同利益集团、地域集团、部族(家族)势力争权夺利导致的危机或动乱。二是社会冲突(包括民族、宗教矛盾)。一些社会群体不满情绪爆发,极端主义泛滥,针对政权或其他社会群体的暴力活动升级。三是边界争端。与边界划分、边境管控有关的安全问题,可能导致中亚国家间关系的恶化,目前问题主要存在于乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦三国交界的费尔干纳地区。

非传统安全领域情况非常复杂,既有暴恐问题、毒品犯罪,也有粮食短缺、生态恶化、传染病流行等问题。中亚国家经济发展与资源分布极端不平衡,各自面临不同的难题,而且很多非传统安全威胁都有内外勾连的特点,难以从根本上解决,只能依靠加强国际合作,强化内部防范。地区情况的差异,往往又使一些问题在某个特定区域容易集中爆发,从而使看似简单的事件酿成严重的后果。

在社会政治领域,伴随着中亚国家新一轮权力交接,不同政治集团和政治势力的斗争有可能趋于白热化,在无法保持旧有平衡的情况下,为掌控政权可能爆发激烈冲突。而有的国家如塔吉克斯坦、土库曼斯坦的总统试图终身执政,并且开始为权力世袭做准备,也引起其他精英的强烈不满,存在爆发“颜色革命”的现实风险。

必须注意的是,即使是能够控制在一定范围内的动乱或冲突,其发生的时间节点和趋势走向也是很难把握及预测的,这是由中亚地区特殊的地缘状况和国情决定的。由于自身国防力量有限,并不是每个中亚国家都能自主决定本国的命运,有时外部力量能够发挥重要作用。这种特点在当前表现得更为明显,外部环境持续恶化使中亚国家面临的安全压力不断增大。

中亚国家的专家认为,中亚目前主要面临五种威胁:一是伊斯兰原教旨主义信徒增多,可能出现伊斯兰政治化并成为强大的政治力量;二是联军撤离阿富汗后,中亚南部边界将成为中亚国家安全威胁的策源地;三是毒品走私威胁加剧,西方国家将毒品用作反对其他一些国家的武器;四是中亚国家经济转向依赖资源出口;五是贫穷加剧社会内部矛盾。据此,中亚地区可能出现四种发展走势:保守式渐进,地区分裂,欧亚联盟,伊斯兰哈里发政权。据预测,尽管中亚当前局势稳定,但未来中期发生重大地缘政治、政治及社会转折的可能性非常大^①。

(三) 严重的非传统安全威胁

具体来说,有几个主要的非传统安全威胁短期内将很难完全消除,甚至有进一步扩大的可能:

一是极端主义和恐怖主义的问题。中亚穆斯林人口众多,有浓厚的宗教传统和较多的伊斯兰教派,其中不乏一些具有极端思想的宗教组织。由于中亚与西亚等伊斯兰极端主义根深蒂固的地区有密切的人文联系,给境外极端组织的渗透提供了可乘之机。曾有数千名来自中亚的极端分子辗转到西亚参加极端组织“伊斯

^① Угрозы безопасности Центральной Азии и основные сценарии развития региона, <http://ceasia.ru/forum/ugrozi-bezopasnosti-tsentralnoy-azii-i-osnovnie-stsenarii-razvitiya-regiona.html>

兰国”的所谓“圣战”。另外，农村地区经济落后，世俗教育处于萎缩状态，大量贫困人口以及失业、失学问题的普遍存在，为极端主义的扩散提供了合适的土壤。

二是毒品走私及跨国犯罪问题。阿富汗是世界上最大的毒品生产和输出国，目前阿国内战乱仍未平息，难以有效抑制制毒贩毒活动。中亚又是阿富汗毒品运往欧洲的主要通道之一，加上中亚南部山区也有毒品种植，打击毒品走私的任务非常艰巨。与阿富汗接壤的塔吉克斯坦等国相对薄弱的边境守卫和普遍存在的贪污受贿问题，为跨国毒品走私提供了可乘之机。

三是生态安全与核污染的问题。中亚地区的生态环境比较脆弱，咸海的消失给地区造成严重的生态灾难，不仅影响了当地的气候和渔业生产，而且给周边数千万居民的健康造成直接伤害。苏联时期哈萨克斯坦里海岸边曾经是核试验场，遗弃和掩埋了大量核废料，长时间疏于管理和自然的侵蚀，让放射物质污染了水源和空气，同样给居民的生命带来威胁。中亚地区的大规模资源开发又带来新的环境问题，而这方面的治理还没有真正提上日程。

四是由资源争夺引发的安全问题。中亚国家自然条件复杂，水资源分布很不平衡，粮食种植对灌溉的要求很高。苏联时期修建的水利设施和用水的补偿机制都难以满足现实的需要。上游国家缺少能源，有开发水力资源的冲动和需求；下游国家则担心上游过度截水带来本国农业歉收甚至环保问题，因此坚决反对上游建设大型电站。例如乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦围绕罗贡水电站的修建问题互不相让，影响了国家关系和地区局势的稳定。

五是经济安全问题愈益凸显。2008年的全球金融危机，虽然对中亚金融体制相对开放的哈萨克斯坦等国造成的打击是灾难性的，但相对而言，俄罗斯的经济危机对中亚国家的冲击更大。乌克兰危机后由于西方的多番制裁，俄罗斯的重要经济领域受到重创，能源、金融、军工部门尤甚。在经济上对俄罗斯存在较强依赖性的中亚国家已经感受到了经济变冷的阵阵寒意。伴随着卢布的大幅贬值，多数中亚国家的货币汇率也被迫做出调整，外汇储备捉襟见肘。

二、中亚地缘安全格局的变化及其特征

中亚地区是欧亚大陆的交通枢纽，是不同文化“交汇碰撞”的“交叉口”，是全球大国和地区强国力量博弈的“角斗场”。冷战以后，中亚的国际格局日益多元化，日趋不稳定，各种多边机制、跨国合作在不同大国的主导下激烈竞争，

相互针对,甚至演变为军事领域的竞争,给中亚国家制造了一个又一个“漩涡”和“陷阱”。

(一) 地缘政治格局中的对抗色彩愈益浓厚

进入21世纪以来,全球性和地区性大国在中亚的竞争已经由以经济领域为主扩大到军事政治领域,对地区的稳定更加不利;地缘政治竞争,反过来又促使这些大国出台更加明确的政策,除继续注重经济利益,对本国的军事安全利益,包括意识形态渗透也越来越重视。

俄罗斯在中亚的政策转为积极主动进攻,把哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦拉进欧亚经济联盟,与塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦就继续使用两国军事基地达成协议,利用乌兹别克斯坦领导人的新老交替加大对乌的政治影响力。作为俄罗斯的老对手,美国也无意“退出”中亚,虽然关闭了在乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦的军事基地,但表示要把从阿富汗撤出的部分军事装备“赠送”给中亚国家,还拨款1.7亿美元帮助中亚国家保障边界安全,打击毒品、恐怖主义。美国于2016年8月邀请中亚五国外长访问华盛顿,正式启动美国与中亚国家的“C5+1”外长级会晤机制。美国新总统特朗普不会改变利用中亚牵制中国、俄罗斯、伊朗的意图和地区战略目标。

欧盟2007年就出台了“中亚新伙伴关系战略”,细化与每个中亚国家的合作,涵盖安全领域的合作;印度也积极向中亚推进,谋求在中亚的经济乃至军事存在;土耳其借文化和地缘优势谋求扩大传统影响,借助双边和多边渠道加强与中亚国家的联系;日本建立与中亚的外长级会晤机制,甚至试图“说服”中亚国家反对中国。中亚的地缘政治形势出现了美俄竞争延续,同时更趋多元的复杂格局。

(二) 伊斯兰极端势力的发展呈现不平衡的特征

近几年,中亚国家更加关注伊斯兰极端主义的威胁,采取了一系列措施。由于政府加强了管控,极端势力与境外的联系大都被切断,出现本土化、分散化的新趋势。不过通过互联网获取信息和对外交流的便利,增加了解决国际化的恐怖主义问题的难度。中亚甚至成为国际恐怖主义链条中的重要一环,2017年发生在圣彼得堡、斯德哥尔摩、纽约等地的恐怖袭击事件都与来自中亚的移民有关^①。宗教极端组织对中亚政局的影响,从外部来说是直接的安全威胁,从内部来说由

^① История ислама в Узбекистане может многое объяснить в деле нью-йоркского террориста, 02.11.2017, <http://inosmi.ru/social/20171102/240677367.html>

于其还不是强大的政治力量,影响有限。

1. 传统恐怖势力的分化

曾经令中亚国家头疼的“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”(以下简称“乌伊运”)已经不是统一的力量,有消息说2015年8月“乌伊运”宣布解散并加入极端组织“伊斯兰国”^①。事实上“乌伊运”从来也不是一个完全的乌兹别克人组织。虽然其创始人来自费尔干纳谷地,但该组织成立于阿富汗,更多是在阿富汗、巴基斯坦等地活动。在“乌伊运”的宣传网站上可以看到,他们甚至提出真正的穆斯林应该离开乌兹别克斯坦,在阿富汗、巴基斯坦地区构建一个“真正的、纯洁的乌兹别克斯坦”,再将其扩大到整个中亚乃至整个穆斯林世界。还有一个说法是“乌伊运”已更名为“突厥斯坦伊斯兰运动”,2011年和2012年在塔吉克斯坦巴达赫尚山区与政府军作战的武装就是由该组织及其盟友领导的,但这种说法未被印证。可以肯定的是,“乌伊运”的资金来源和成员来源都在减少,2012年北约联军在阿富汗实施了30次针对“乌伊运”的军事打击行动,范围涉及巴达赫尚、巴格兰等阿富汗的8个省份,抓获多名“乌伊运”领导人^②。

中亚各国抓获的恐怖分子和极端分子,以“伊斯兰解放党”的成员最多。伊斯兰解放党在吉尔吉斯斯坦非常活跃,活动范围不限于南部,还在向北部扩充。伊斯兰解放党的政治意图日益明显,常常对外阐明和宣传自己的政治纲领,其高层成员甚至能对执政当局施加某些影响。在2013年5月库姆托尔金矿抗议事件中,伊斯兰解放党就参与其中,煽动群众^③。

2. 极端组织受境外鼓动呈现“内生”的趋势

2010—2011年在比什凯克制造一系列袭击事件的“公正统治军”就是当地的恐怖组织。封闭的土库曼斯坦也出现了宗教极端主义活动。本土极端组织的出现,往往与境外的极端思想宣传有直接关系,加上民众对当局的不满情绪日益增长,致使地区内部极端主义思潮涌动、社会矛盾激化。过去平静的哈萨克斯坦近年也连续发生恐怖事件,来自境外的恐怖组织“哈里发战士”发展迅速,据说在哈国拥有5000多名追随者。其领导人之一卡尔萨拉乌伊是瑞士籍的突尼斯人,曾任

① США: Вербовщик Исламского движения Узбекистана признался в финансировании террористов. 16.09.2016, Фергана, <http://www.fergananews.com/news/25340>

② В Афганистане захвачен еще один лидер Исламского движения Узбекистана, 03.10.2012, <http://www.fergananews.com/news.php?id=19555&mode=snews>

③ Кыргызстан: В селах Тамга и Барскоон начались массовые беспорядки, милиция открыла огонь, 31.05.2013, <http://www.fergananews.com/news/20718>

基地组织在巴基斯坦北瓦济里斯坦的领导人之一^①。2011—2012年,哈萨克斯坦情报机关摧毁了42个极端主义团伙,多数是本土组织。

3. “萨拉菲”派的发展值得关注

在萨拉菲思想基础上衍生出的极端组织和恐怖组织除了在中东,还在与中亚相邻的巴基斯坦和阿富汗活动。这些组织以破坏国家安全统一、挑起宗派仇恨为主要目标和手段,影响恶劣。如果它们与中亚的宗教极端势力合作,将给地区安全带来新的挑战。此外,萨拉菲分子在哈萨克斯坦西部、南部的大中城市很活跃,并吸收了一些知识分子和政治精英;在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦有很多支持者,塔国内接受萨拉菲主义的教职人员正在大量增长。

4. 极端组织“伊斯兰国”的影响

中亚有数千极端分子受“迁徙圣战”的蛊惑,到叙利亚、伊拉克等地参加极端组织“伊斯兰国”的军事活动。据说其中乌兹别克籍的人员有2000人左右,分散在从阿拉伯半岛到巴基斯坦部落地区的广大区域^②。据塔吉克斯坦当局数据,近年来超过1100名塔国公民前往叙利亚和伊拉克参战,已知其中约300人被打死^③。随着极端组织“伊斯兰国”遭到重创,这些武装分子如果“回流”到中亚,将给当地带来威胁。有资料称,约4200名来自中亚的极端分子参加极端组织“伊斯兰国”在叙利亚、伊拉克战事,约200人返回塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦^④。

(三) 中亚国家之间的关系日趋复杂化

由于历史积怨、资源分配和贸易纠纷等原因,在外部经济环境复杂的背景下,中亚国家之间的关系趋于复杂,彼此更加难以合作。水资源、非法务工和债务等问题动摇了中亚国家间曾经密切的政治经济关系。塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦为了解决能源紧张问题,准备在上游建设新的水电站,而处在下游的乌兹别克斯坦则担心灌溉受到影响,曾经坚决反对。新总统米尔济约耶夫执政后调整政策,与邻国改善关系,与塔、吉恢复高层接触,但对涉及核心利益的问题很难让步。2017年因为大选问题,吉尔吉斯斯坦总统阿塔姆巴耶夫指责哈萨克斯坦干涉吉国

^① В Пакистане убит лидер террористической группировки «Солдаты Халифата», 18.10.2012, <http://www.fergananews.com/news/19647>

^② Узбекские боевики: от Афганистана до Сирии, 15 июля 2016, <http://rus.azattyq.org/a/boeviki-iz-uzbekistana-syria-ig/27859628.html>

^③ В Таджикистан с 2015 года экстрадировано более 150 членов террористических организаций, 20.09.2016, Фергана, <http://www.fergananews.com/news/25354>

^④ На войну в Сирию и Ирак отправились 4,2 тысячи джихадистов из Центральной Азии, 26.10.2017, Фергана, <http://www.fergananews.com/news/27116>

内政,导致一向友好的两国关系急剧恶化,说明中亚国家间的合作基础非常脆弱。中亚国家间的边境,特别是吉塔、乌塔、乌吉的边境冲突事件较多:居民间由于争夺水源和农业用地、居民与边防军之间因越境走私引发的冲突,两国边防士兵之间的摩擦,贩毒集团与边防士兵交火等。如2012年4月,乌兹别克斯坦在未征得吉尔吉斯斯坦同意的情况下在边境建筑600千米长的防护网,令边境局势陡然紧张^①。2013年初,在费尔干纳谷地南部的两国交界处发生了索赫飞地冲突事件。由于国家间的矛盾难以弥合,在区域合作的问题上不易形成必要的共识,缺乏应有的配合,致使极端主义、恐怖主义和跨国犯罪问题在新形势下更难以解决,给地区安全造成的破坏增大。

(四)“阿富汗综合征”增大中亚安全压力

随着美国和北约2014年宣布从阿富汗逐步撤出作战部队,加上2014年阿总统大选出现很多波折,阿富汗形势的未来走向出现不确定性,安全形势进一步恶化。20世纪90年代后期阿富汗内战的升级和塔利班的崛起曾给中亚的稳定带来直接冲击。中亚国家担心美国及其北约盟友撤军后,阿富汗会再现军阀混战的一幕,美国清剿10年的塔利班武装再度在阿富汗建立伊斯兰极端主义政权。不少专家认为,中亚受阿富汗的影响会出现极端主义和恐怖主义的回潮。事实也是如此,塔利班拒绝与政府和解,与“伊斯兰国”向阿富汗的渗透有很大关系,阿富汗和平重建遥遥无期。2015年9月和2016年10月塔利班武装两度围攻北方重镇昆都士,已经逼近中亚边境。特朗普执政后,决定重新向阿富汗增兵,但也仅仅能够稳住喀布尔的现政权,却无力扭转当地的局势。

阿富汗的毒品问题是中亚国家安全又一个“痼疾”。2016年阿富汗鸦片种植面积达20.1万公顷,比上年增长10%;生产鸦片4800吨,比上年增加1500吨,增长43%^②。阿富汗是世界上最大的毒品产地,中亚是阿富汗毒品运往俄罗斯、欧洲的必经之路,为保证中亚毒品“运输走廊”的畅通,国际贩毒集团及被其收买的代理人会尽可能制造混乱,削弱中亚国家当局打击毒品走私的力度和决心。

(五)俄罗斯巩固在中亚安全格局中的主导地位

俄罗斯在中亚地区具有特殊影响,尽管经济投入在减少,但对中亚国家政治进程的影响仍然是其他国家无法比拟的,在安全领域更是占据主导地位,这是由

^① Узбекиstan возводит ограждение на границе с Кыргызстаном - без согласования с Бишкеком, 20.04.2012, <http://www.fergananews.com/news.php?id=18551&mode=snews>

^② Таджикиские пограничники за 9 месяцев предотвратили транзит свыше 1300 кг наркотиков 14.11.2017, Фергана, <http://www.fergananews.com/news/27244>

以下因素决定的：第一，俄罗斯是唯一在中亚有现实军事存在的大国。美国从吉尔吉斯斯坦玛纳斯基地撤走后，大国中只有俄罗斯在中亚拥有军事基地和驻军，而且签有长期协议。第二，俄罗斯主导的集体安全条约组织是军事集团，具有军事互助性质，多数中亚国家是成员国，大家一起守护“外部边界”。第三，俄罗斯对中亚国家国防和安全体制的建设有直接影响，中亚国家的军队都脱胎于苏联的武装力量，安全架构也基本一致。第四，俄罗斯与中亚国家有统一的空防系统。第五，俄罗斯与中亚国家有最多、最完备的安全合作文件，他们之间的合作具有最坚实的法律基础。第六，俄罗斯与中亚国家技术标准相同，中亚国家依靠俄罗斯按优惠价格提供军事装备。

但是，中亚国家也不愿意与俄罗斯保持过度密切的军事合作关系，主要考虑到与西方和北约的关系。在中亚五国中，乌兹别克斯坦退出了俄罗斯主导的集体安全条约组织，土库曼斯坦奉行“永久中立”的政策，哈萨克斯坦等国明确反对俄罗斯主导的军事政治一体化，强调欧亚经济联盟只是在经济领域加强成员国的传统联系，不向军事政治领域延伸。乌克兰危机以后，中亚国家担心西方对俄罗斯的制裁波及自己，也刻意在安全领域与俄保持距离，以便继续寻求西方的支持。

三、上合组织在维护中亚安全方面的重要作用

由中国、俄罗斯和哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等四个中亚国家成立的上海合作组织，2017年完成了首次扩员，接纳了南亚大国印度和巴基斯坦，扩大了合作的地理空间，面临的安全议题增多，协调与合作的难度增大。虽然扩员后的上合组织涵盖了南亚地区，但安全合作的重点区域还是在中亚，一方面是短时间内无法推动南亚区域合作，印度、巴基斯坦相互对抗的历史和在反恐问题上的相互指责，导致上合组织只能继续保持原来的合作方向；另一方面，中亚国家仍占成员国的一半，许多已启动的合作规划与该地区相关，中亚的安全问题对其他成员国的战略利益影响较大，因此，扩员后的上合组织在安全领域仍将坚持原有的理念、原则和具体方式。

（一）上合组织在中亚推进合作面临的新问题

上合组织一直把打击“三股势力”和毒品走私等跨国犯罪作为合作的重点，已经签署的多边合作文件也大都与此相关。上合组织框架内军事安全领域的会晤机制启动较早，2004年与秘书处挂牌以后又成立了设在塔什干的地区反恐怖机构，

作为上合组织的常设机构。无论是加强成员国军事互信,扩大执法领域的交流,还是进行情报信息互换,开展联合反恐演习和警察的培训,上合组织已经体现了特殊的价值和作用。但上合组织成员国安全利益、执法体制,以及面临现实威胁的不同,也造成不少情况下行动能力仍然不足,无法在遇到严峻挑战时采取政治协调之外的实际举措。

面对新的安全形势,中亚的力量分化越来越突出,各国安全利益的差异越来越明显,与安全相关的区域机制遇到了前所未有的困难与挑战,包括成立17年的上海合作组织。与此同时,大国在中亚的战略布局进入新的调整阶段,俄罗斯在乌克兰危机后继续保持在利益攸关地区的强势政策,在叙利亚问题上与西方尖锐对立,“整合”中亚的决心更大;特朗普执政后美国对地区政策进行了调整,但显然不会放弃中亚地区。阿富汗与中亚的稳定和发展关系密切,某些大国从自身利益出发围绕阿富汗未来走向积极布局,不惜损害他国和整个地区的利益,也会给中亚的稳定带来新的变数。

上合组织虽然对阿富汗等地区热点一直非常关注,因为阿富汗的六个邻国都是上合组织的成员国或观察员国,但实际上对阿富汗内部政治经济进程的参与更多还是通过双边层面进行。对邻近的伊朗核问题、叙利亚危机、极端组织“伊斯兰国”威胁都仅限于表达原则性立场。印度、巴基斯坦在克什米尔长期争端,双方对恐怖组织的认知相互对立,将使原来在反恐问题上较为顺畅的上合组织多边安全合作遇到难以预料的新障碍^①。在这种情况下,进一步加强在中亚地区的安全合作,可能成为扩员后上合组织绕过地缘政治和利益矛盾的阻滞继续推进的合理途径。

(二) 积极应对中亚地区安全领域的现实挑战

对上合组织来说,需要进一步调整合作的重点方向,主要解决中亚国家面临的安全威胁,借此提升地区影响力和内部的凝聚力。中亚各国的国情差异很大,形势变化莫测,无论是俄罗斯主导的具有军事同盟性质的集安条约组织,还是徒具框架的欧安组织以及有明确地缘政治目标的北约,都难以在保障中亚稳定、促进区域安全合作方面真正有所作为。上合组织虽然有自己的优势,但也要有针对性地确定多边合作的重点任务。

^① Об отношениях Индии и Центральной Азии—дипломат Пхунчок Стобдан, Август 1, 2017, <http://caa-network.org/archives/9771>

如前所述,中亚面临的安全威胁是综合性的,经济安全(粮食、金融、能源等)问题,生态安全问题,网络信息安全问题同样突出。因此,上合组织的安全合作也应该是多领域、多层次的,除防卫和执法合作以外,应辅之以政治、经济、人文等综合手段,倡导新的合作理念与方式。

(三) 上合组织安全合作的路径选择和特殊作用

扩员后的上海合作组织,在功能定位上不可避免地要做出调整,会强化地缘政治色彩,中、俄、印三个大国的互动会成为关注的焦点。实际上,以往上合组织取得的具体成果基本上与中亚有关,未来的安全合作还是应该照顾到中亚国家的利益诉求。印度、巴基斯坦也都非常重视与中亚国家的多边和双边合作,20世纪90年代巴基斯坦与伊朗、阿富汗等国就成立了中西亚经济合作组织,印度与中亚国家建立的“5+1”会晤机制,美国在中亚推进的多边合作计划,都把印、巴两国纳入进来,未来上合组织应该发挥“整合”作用,而不是“取代”其他多边机制,最大限度地消除中亚地区的地缘政治危机。

首先是坚持新的安全合作理念。中国在上合组织框架内提出和实践新型安全观,以“上海精神”为灵魂,主张相互安全,强调以合作促安全,以对话解决争端。上合组织要继续坚持反对冷战思维和强权政治,秉持不对抗、不结盟、不针对第三方的合作原则,推动成员国发展长期睦邻友好和全面战略伙伴关系。

其次是继续夯实多边合作的法律基础。上合组织在安全领域签署的多边文件中,涉及安全合作的大都是法律公约或政府间协议,有一定的约束力,比如《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》《反恐怖主义公约》《关于合作打击非法贩运麻醉药品、精神药物及其前体的协议》《边防合作协定》等。2017年6月阿斯塔纳峰会签署的《反极端主义公约》是又一项具有指导意义的基础性文件,对多边安全合作具有特殊价值。

再次是坚持开放透明的合作原则。中亚地区大国的利益非常集中,彼此的竞争也比较激烈,不少大国主导的地区合作规划都有明确的地缘政治目的。美国的“大中亚战略”和“新丝绸之路计划”都绕开中国、俄罗斯,印度在中亚寻求经济乃至军事存在,日本与中亚国家建立外长级磋商机制,都有防范甚至削弱中国影响的目的。俄罗斯在中亚主导的一体化机制,也不希望中国成为其中的一员。因此目前中亚的安全格局是一种多元的、相互制约的,上合组织只有继续奉行开放、透明的原则,才能减少成员国之间的猜忌,穿越原有的地缘政治对抗,赢得

更大的发展空间。

最后是与经济合作相互促进。2013年9月,中国国家主席习近平在哈萨克斯坦提出的“丝绸之路经济带”重大倡议,受到中亚国家的欢迎。中国希望推动区域经济合作,但上合组织框架内的多边经济合作项目一直难以落实,“丝绸之路经济带”以基础设施的互联互通为先导,很容易受到恐怖袭击或动乱的影响。上合组织的安全合作在跨国项目安保方面可以发挥重要作用,实际上,关注民生问题也可以缓解当地的社会矛盾,有助于维持地区的长期稳定。

中亚地区安全形势的复杂变化,既有内部不稳定因素的作用,也有外部环境带来的压力。要维护中亚的稳定,上合组织的作用无可替代。上合组织积极落实已签署的有关打击“三股势力”的文件,发挥塔什干地区反恐机构的作用,增强多边反恐演习的针对性,将有助于提升中亚国家的国防能力和整个地区的安全合作水平。

大国的“地缘政治游戏”不仅妨碍地区发展战略的实施,恶化中亚国家发展的政治环境、营商环境和周边环境,而且可能引发新的军事对抗和安全危机,激化地区国家间的矛盾冲突。上合组织不应该成为地缘政治博弈的工具,而应该成为践行新型安全观的重要平台,以平等、互利、共赢、开放的理念争取在地区事务中的主导权和话语权,成为代表区域合作方向的新型机制。

上合组织可以通过形式多样的安全合作,通过联合演习以及各种培训、交流,提升中亚国家的边防与执法人员的能力,同时建立情报交换机制。虽然出现外敌入侵的可能性极小,但中亚国家周边的热点都具有安全威胁的“溢出”效应,中亚国家边界管控的压力会越来越大,上合组织应提高合作的效率,建立危机应对的快速反应机制和越境打击恐怖组织的能力。

要更加重视应对非传统安全的威胁。毒品、生态安全、网络安全、传染病防治等问题是上合组织成员国,特别是中亚国家共同面临的挑战,应重视政府间的合作,提高磋商的等级和水平,重视中亚国家的利益诉求,树立长期的眼光,将应对非传统安全威胁纳入“丝绸之路经济带”总体规划,作为成员国战略对接的内容之一,通过成员国在维护地区安全稳定方面的务实合作,切实打造地区命运共同体和利益共同体。

(责任编辑 靳会新)

Ситуация в сфере безопасности в Центральной Азии и важная роль ШОС

Сунь Чуанчжи

【Аннотация】 Сегодня в сфере безопасности в Центральной Азии отмечаются некоторые новые особенности: несколько улучшились возможности стран по поддержанию безопасности, механизмы регулирования внутренних конфликтов стали более эффективными, во внешней безопасности сложилась сложная и изменчивая обстановка, и самая непосредственная угроза ее стабильности и безопасности исходит из соседних “горячих точек”. Учитывая такие проблемы, как поляризация общества, структурный дисбаланс всего общества, вызванный огромными различиями в развитии регионов, а также более глубокие социальные и экономические проблемы, как то широкое распространение экстремизма и безудержная коррупция, можно с уверенностью сказать, что кризис безопасности, с которым в будущем столкнутся страны Центральной Азии, будет исходить, главным образом, из нетрадиционных сфер безопасности. ШОС после своего расширения не сможет изменить основное позиционирование Центральной Азии как ключевого региона многостороннего сотрудничества и в области безопасности, как и прежде, будет, придерживаться изначальной концепции сотрудничества, а также принципов и конкретных методов обеспечения безопасности. Причинами сложных изменений в геополитической ситуации в области безопасности в Центральной Азии стали как внутренние дестабилизирующие факторы, так и давление со стороны внешней среды. Так как ШОС играет незаменимую роль в поддержании региональной безопасности, она не должна становиться инструментом геополитической игры, ее задача – стать важной платформой реализации новой концепции безопасности и новым механизмом, представляющим собой направление регионального сотрудничества. Следует на основе практического сотрудничества стран-членов ШОС в обеспечении региональной безопасности и стабильности осуществлять на практике создание сообщества интересов и сообщества с единой судьбой.

【Ключевые слова】 Центральная Азия; ситуация безопасности; ШОС; многостороннее сотрудничество

The Security Situation in Central Asia and the Important Role of the SCO

Sun Zhuangzhi

Abstract: Now some new characteristics of security situation in the Central Asia appeared: the ability of national security has been approved, internal conflicts are under effective control, the external security environment is more complex, in which direct challenges to stability and security come from the adjacent "hot spots". Polarization between the rich and the poor and the big gap between the areas caused the structural imbalances of whole society. Extremism and rampant corruption mixed with above-mentioned problems would lead to the fact that future Central Asian security crisis mainly comes from non-traditional security. After its expansion, the SCO will not change the basic position of Central Asia as the key region of multilateral cooperation, and will adhere to the original concept, principles and specific ways of cooperation in the security field. In the context of internal and external complex situation in the geo-security in Central Asia, the role of the SCO in maintaining stability in Central Asia is irreplaceable. The SCO should not become a tool for geopolitical game, but become an important platform to practice the new security concept and a new mechanism for regional cooperation. The SCO member states should, through practical cooperation in maintaining regional security and stability, build a community of common destiny and a community of shared interests.

Keywords: Central Asian area; security situation; SCO; Multilateral cooperation