

上海合作组织的扩员与命运共同体建设*

李自国

【内容提要】 从“上海五国”到上合组织成立，这一进程本身就是一次扩员和质变。印度和巴基斯坦的加入使上合组织在地域和性质上再次蜕变。随着国际形势急剧变化，上合组织面临新的内外发展环境，也再一次面临战略性转变，从聚焦内部合作转向“内外兼修”，加强参与全球治理的发言权，遏制不断膨胀的单边主义和强权政治。目前上合组织还处在印巴加入后的消化吸收期，但应根据形势发展需要，及时调整自我定位，形成近期、中期和远期的扩员方向和目标，既为地区稳定和发展作出更大贡献，也为构建人类命运共同体进行更多实践探索。

【关键词】 上海合作组织 扩员 地缘政治 人类命运共同体

【作者简介】 李自国，中国国际问题研究院欧亚所所长、副研究员。

所有地区组织都具有地缘政治属性。上合组织作为综合性的国际组织，毫无疑问是地缘政治互动的产物，在其发展特别是扩员进程中，地缘政治起着决定性作用。得益于理念的先进性，上合组织吸引力越来越大，也始终处在扩大过程中。在百年未有之大变局下，上合组织发展面临着全新的内外环境，需要有新的理念，从更高站位看待扩员问题。上合组织的发展历程表明，在“上海精神”指引下，错综复杂的欧亚大陆可以求同化异，不断巩固“上合大家庭”意识，构建区域命运共同体。

一 上合组织扩员进程和蜕变

所有地区组织都是基于利益基本一致或部分一致，在一定领域开展政策互动

* 本文系国家社科基金重大项目“上海合作组织命运共同体构建研究”（19ZDA130）阶段性成果。

的合作机制。由于利益的重合度是动态的，组织的成员也是变化的。对上合组织来说，扩员一般指的是扩大成员国，但上合组织有观察员和对话伙伴机制，观察员和对话伙伴增加，可视为“准扩员”。上合组织每次扩大，都会为组织带来深刻变化，既意味着其地缘影响力的拓展，人类命运共同体“试验田”的扩大，也意味着决策效率面临更大考验。

（一）上合组织扩员进程

上合组织的前身是“上海五国”。1996 年，中国与原苏联邻国——俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦举行元首会晤，着手改善和提高边境地区互信问题。五国分别于 1996 年和 1997 年签署了《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》和《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》，成为“化敌为友”的政治基础。2000 年，在“上海五国”第五次会议上，乌兹别克斯坦首任总统卡里莫夫作为观察员参会。2001 年 6 月 15 日，上海合作组织宣布成立，乌兹别克斯坦由“上海五国”的观察员变成上合组织的发起国之一。也就是说，“上海五国”扩员后变成了上海合作组织。新机制的性质发生了重大变化，上合组织不再是单单解决边境地区互信问题，也不仅仅是处理中国与原苏联邻国关系问题，而变成中国与原苏联近邻地区发展政治、安全和经济互动的平台，内涵和外延都发生了巨变。

上海合作组织成立后的头三年为初创期，组织通过了最核心的文件——《上海合作组织宪章》，确立了“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”的“上海精神”。2004 年起上合组织进入发展期，在同年 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》，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”^①提出申请。在本次峰会上，蒙古国成为上合组织的首个观察员国。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、印度获得上合组织观察员地位。这是上合组织“准扩员”的第一个阶段。

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》，上合组织“准扩员”增添了新模式，即对话伙伴。从对话伙伴条例可以看出，上合组织扩大“朋友圈”的原则并未改变：“对话伙伴地位给予赞同本组织

^① 《上海合作组织观察员条例》，2004 年 6 月 18 日，<http://chn.sectsc.org/documents/>

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”^①。表面看要求不高，但赞同上合组织的宗旨和原则，意味着对“上海精神”的认同，对相互尊重、公平正义、合作共赢新型国际关系理念的认同。2009年6月，上合组织接收白俄罗斯和斯里兰卡为对话伙伴。白俄罗斯位于欧洲，斯里兰卡位于印度洋，这次“准扩员”大大拓展了“上海精神”覆盖的地理空间。

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。在2012年6月召开的北京峰会上，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，从而形成了6个成员国+6个观察员国+6个对话伙伴的规模，范围进一步拓展到中东、高加索、东南亚。覆盖亚欧大陆面积四分之三的上合组织自豪地宣布“已跻身具有威望和影响力的国际和地区组织之列”^②。

“准扩员”虽然进展较快，但各国对扩大成员国还是较为谨慎，准备工作做得比较充分。2010年，塔什干峰会上通过了《上海合作组织接收新成员条例》和《上海合作组织程序规则》，提出“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”^③。2011年，上合组织在成立十周年之际，通过了《关于申请国加入上海合作组织义务的备忘录范本》，为加入上合组织确定“技术和政治参数”。2014年，在杜尚别峰会上，通过了《给予上海合作组织成员国地位程序》和《关于申请国加入上海合作组织义务的备忘录范本》修订案，进一步完善了上合组织扩员的法律基础和技术可操作性。

正是基于上述法律文件的精心准备，才有了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”^④。在之后的两年时间里，作为“准成员”的印度和巴基斯坦接受并签署了上合组织已经通过的30多份文件，包括《上合组织宪章》《上合组织成员国长期睦邻友好合作条约》等重要文件。2016年的上合组织元首会晤新闻公报表示，“印度和巴基斯坦获得上合组织成员国地位将扩大本组织潜力，提升其作为解决当前重大问题、保障地区和国际安全、稳

① 《上海合作组织对话伙伴条例》，2008年8月28日，<http://chn.sec.tscso.org/documents/>

② 《上海合作组织成立十五周年塔什干宣言》，<http://chn.sectscso.org/documents/>

③ 《上海合作组织接收新成员条例》，<http://chn.sectscso.org/documents/>

④ 《上海合作组织成员国元首乌法宣言》，2015年7月10日，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1280586.shtml

定和可持续发展多边机制的作用”^①，从中可以看出，上合组织对印巴两国加入有两层期待：一是壮大组织合作潜力；二是形成更强大的地缘政治力量，以更好地参与解决地区和全球性问题。

（二）扩员带来的深刻变化和影响

1. 上合组织发展潜力和影响力更加厚重。印巴加入上合组织，是上合组织发展的一个里程碑。扩员标志着上合组织性质转变，从中国与原苏联近邻国家开展合作的平台，转变成一个真正的泛区域合作组织，“从协调俄中两国在中亚地区互动的平台，转型为更加广泛的一体化组织”^②。扩员意味着组织的核心价值观——“上海精神”在更大范围被接受和遵守，上合组织有更强能力践行“平等、共同、综合、合作、可持续”的新安全观，在更大范围推动构建人类命运共同体。同时，在解决阿富汗、伊核、叙利亚等地区热点问题上能够发挥更大作用。

从国际地位看，印度和巴基斯坦加入后，上合组织成为亚欧大陆人口规模、地理面积和军事潜力最大的地区性组织，在 8 个成员国中，有 4 个是核国家，实力和话语权明显增强。2016 年习近平主席在乌兹别克斯坦《人民言论报》发表署名文章指出，“随着扩员进程启动，上海合作组织朋友圈不断扩大，地域涵盖中亚、南亚、西亚、东南亚，组织合作潜力大大增强，国际地位和影响力持续提升。”^③

从发展理念看，上合组织创造性地提出并践行“上海精神”，确立了睦邻友好、互利合作、共谋发展的国家关系模式，“这超越了文明冲突、冷战思维、零和博弈等陈旧观念，掀开了国际关系史崭新的一页”^④。在上合组织扩员后的首次峰会上，推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系和构建人类命运共同体这两大理念都被写入组织文件，表明地区国家期待上合组织能够成为构建新型国家关系的榜样，成为打造地区命运共同体的平台。

^① 《上海合作组织成员国元首理事会会议新闻公报》，2016 年 6 月 24 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1375250.shtml

^② 亚·卢金：《上合组织寻找新角色》，2015 年 7 月 9 日，<https://globalaffairs.ru/articles/shanhajskaya-organizacziya-sotrudnichestva-v-poiskah-novoj-rolj/>

^③ 《习近平在乌兹别克斯坦〈人民言论报〉和“扎洪”通讯社网站发表署名文章》，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-06/21/c_129080140.htm

^④ 习近平：《弘扬“上海精神”，构建命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第十八次会议上的讲话》，载《人民日报》2018 年 6 月 11 日。

从地缘安全上看，上合组织国家面临的最现实安全威胁是“三股势力”，印巴加入可以使反恐力量增强，进一步压缩“三股势力”的活动空间。《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》规定，“成员国不得允许在本国领土上成立损害其他缔约国安全和领土完整的组织或团伙，并要禁止其活动”。《关于共同打击国际恐怖主义的声明》提出，“共同打击上合组织任一成员国认定的各类恐怖和极端组织和团伙”^①。《上合组织成员国元首致青年寄语》提出，共同反制各种破坏势力“向青年灌输极端主义、狂热主义和暴力思想”，“提高公民对激进思想的免疫力”^②。理论上，印巴加入可以使打击“三股势力”的地理空间更完整，更有利于构建安危与共的区域安全利益共同体。

从地区经济看，印巴加入后经济合作区域构成更加完善，整体的经济实力更强。2017年，上合组织成员国覆盖了全球42%的人口，占世界经济总量约17.5%，占全球贸易额的30%。如果算上观察员和对话伙伴，则分别达到45%、26.1%和33.9%^③。作为新兴经济体代表，上合组织经济发展诉求强烈，发展潜力巨大，是谁都无法忽视的力量。印巴加入还有望改变当前上合组织经济合作迟缓的局面，印度急切希望进入中亚，而中亚希望南下印度洋。印巴作为与国际经贸规则接轨较好的国家，它们的加入也有助于上合组织采取国际多边贸易规则，推动上合组织自贸区建设。

更为重要的是，上海合作组织的扩员进程，恰恰处在“逆全球化”的上升期。上合组织扩员与英国脱欧几乎同时进行，凸显出扩员的特殊性。上合组织2015年决定启动接收印度、巴基斯坦的程序，而同期英国卡梅伦政府提出脱欧。2016年英国举行脱欧公投并通过，2017年上合组织给予印巴两国成员国地位。这种强烈对比充分说明了上合组织强大的吸引力。

2. 扩员带来的“滞涨”。扩员有可预期的好处，但也带来了不确定性。如果新成员无法快速融入，则意味着扩员只是壮大了“账面”实力，组织可能出现大而不强的“虚胖”局面。上合组织扩员后带来的潜在负面影响有：

其一，异质性更加突出。上合组织所覆盖之地原本就是多种文明交汇之处，组织内存在儒家文化、斯拉夫文化和伊斯兰文化等，同时俄罗斯和中亚国家还有

^① 《上海合作组织成员国元首关于共同打击国际恐怖主义的声明》，2017年6月9日，<http://chn.sectsc.org/documents/>

^② 《上海合作组织成员国元首致青年共同寄语》，2018年6月10日，<http://chn.sectsc.org/documents/>

^③ 刘华芹：《扩员后上海合作组织区域经济合作前景展望》，载《欧亚经济》2017年第5期。

苏联留下的气息。印巴既有南亚次大陆的文化属性，也有英国留给这一地区的西方文化烙印和规则体系。印巴加入使上合组织内部的异质性更加突出，在这样一个文化、宗教多元的地区建设“上合大家庭”，形成“上合意识”难度增大。

其二，地缘政治取向更多元。中亚地区一直奉行多元外交，积极发展与中俄及域外力量的合作。但由于地理和历史原因，俄罗斯始终是各国外交的最优先方向，中国次之。纳扎尔巴耶夫在其所著的《独立时代》中写道：“作为务实的政治家，我非常清楚哈萨克斯坦在欧亚大陆中心的位置，使得哈萨克斯坦与俄罗斯和中国这两大邻国发展互利友好关系非常重要，当然，还要与拥有世界影响力的超级大国——美国发展关系”^①。显然，由于地缘因素，尽管中亚地区奉行多元外交，但绝不是等距离的，俄中始终是优先方向。但印巴两国特别是印度的地缘政治取向更为多元。近年，印度与美国关系日益走近，军事安全合作越来越密切，美日印澳军事合作机制正在形成。很显然，印度对美国及“印太战略”的关注度高于上合组织。上合组织国家中，俄罗斯与印度关系“最铁”，但两国关系也出现了微妙变化。2017 年 1 月，印度前副外长希博尔表示，“近来越来越多的观点认为，印俄关系发展得不太顺利，事实上两国的立场正在日益分化并导致不少误解”^②。

其三，基础性文件面临挑战。印巴虽然都签署了《上合组织成员国长期睦邻友好合作条约》等文件，但离实现“将共同边界建设成为永久和平友好的边界”^③的目标相距甚远。印巴加入上合组织后，印度与中国和巴基斯坦虽然有了新的对话平台，但摩擦并未减少。2017 年 6 月 18 日，上合组织阿斯塔纳峰会后仅十天，中印就发生“洞朗对峙事件”，并持续了两个多月。30 天后，印巴之间发生炮击，此后交火不断。2019 年初，印度空军 12 架战机越过克什米尔印巴实际控制线，轰炸巴控区域，并有战机被巴方击落。2020 年 5 月，中印边境再次出现对峙，并出现人员伤亡。持续不断的边境对峙甚至交火，削弱了《上合组织成员国睦邻友好条约》及其他基础性文件的权威性。当前，上合组织面临战略性抉择：在成员国间出现冲突时是置身事外，保持超脱，还是敢于提供平台，劝和促

^① Н. А. Назарбаев, Эра независимости, Астана, 2017. с. 92.

^② [印] 坎巴尔·希博尔：《俄印关系 70 周年：印度视角下特惠关系新前景》，2017 年 10 月 11 日，<https://russiancouncil.ru/analytiks-and-comments/analytiks/predislovie-k-dokladu-70-india/>

^③ 《上海合作组织成员国元首阿斯塔纳宣言》，2017 年 6 月 9 日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/09/c_1121118758.htm

谈。显然，“鸵鸟政策”虽可使上合组织避免陷入纠纷，但也意味着部分地缘政治功能缺失。

其四，决策力和执行力问题愈加突出。上合组织在制度建设上做得很好，理念先进，有很强的前瞻性。2001年6月，上合组织成员国签署《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》，不久之后就发生了“9·11”事件；2019年比什凯克峰会文件中明确提到“将继续在传染性和非传染性疾病预防、应对卫生领域突发事件、远程医疗、促进医疗人员和机构交流等方面开展合作”^①，2020年出现新冠肺炎大流行。虽然有先见之明，但组织的决策效率和行动能力却差强人意，不论是2010年应对吉尔吉斯斯坦骚乱还是2020年的新冠疫情，反应慢、效率低、行动力差的问题都非常突出，影响上合组织的凝聚力。特别是面对新冠疫情时，上合组织没有在第一时间开会商讨，没有共同的行动，甚至成员国对上合组织“不作为”没有批评声音，这恰恰说明，没有人对上合组织寄予厚望，也未指望上合组织能在重大灾难时拯救自己于危难。如果说，欧亚经济联盟、东盟等组织都在抗疫中发挥了很强的组织协调作用，那么上合组织在竞赛中表现不佳。

其五，共同利益的重叠区减少。印度在“一带一路”、联合国安理会改革上与其他国家存在分歧，也导致上合组织文件内容不得不进行调整。例如，在2018年之前的文件中，关于联合国安理会改革的内容很少“缺席”，但之后就不见了。在对“一带一路”问题上，由之前的成员国欢迎“一带一路”倡议，变成2018年以后的罗列式：“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、乌兹别克斯坦共和国重申支持中华人民共和国提出的‘一带一路’倡议”^②。这些都是利益重叠区变小的例证。

这些问题能否解决，将决定未来上合组织的扩员进程。从目前看，上合组织扩员的红利潜在的多，实现的少。经济红利实现易，安全红利实现难。如果问题得不到解决，甚至恶化，新成员带来的将是负能量。若个别国家不遵守宪章精神，对合作持消极态度，甚至处处掣肘，那么上合组织的向心力必受影响，进一步扩员的进程将大大放缓。

^① 《上海合作组织成员国元首理事会比什凯克宣言》，2019年6月15日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1672494.shtml

^② 《上海合作组织成员国元首理事会青岛宣言》，2018年6月11日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1567546.shtml

二 上合组织再度扩员面临的外部因素

2020 年 1 月，俄罗斯外长拉夫罗夫在新德里表示，欢迎伊朗申请加入上合组织，再次引发人们对上合组织再度扩员的遐想。但上合组织除面临上文提到的“消化”新成员问题，还面临地缘政治阻力。特别是随着美国将中俄列为战略对手，并不断在亚欧地区投棋布子，上合组织扩员的美国因素越来越明显。

（一）上合组织与美国的理念对抗色彩越来越浓

上合组织并非为应对外部问题而成立的机制。《上海合作组织宪章》明确提出“本组织不针对其他国家和国际组织”，上合组织也一直坚持“不针对第三方”原则，极力避免走上地缘政治对抗的老路。上合组织各成员国希望通过“上海精神”凝聚各方力量，构建区域安全与经济合作平台，营造稳定的发展环境，逐步在本地区实现和平与发展这两大目标。

在上合组织成立之初，国际环境相对宽松，面临的国际安全威胁较小，因此上合组织的关注点是内部的政治互信和经济合作。但近年来，随着国际形势发生巨变，美国愈发肆无忌惮推行霸权主义、单边主义、保护主义，这与上合组织历来追求的目标——民主、公正、合理的国际秩序，公平正义、合作共赢的新型国际关系迎头相撞。成员国不管与美国的关系如何，都不同程度面临美国的霸凌，也希望借上合组织说想说而不敢单独说的话。这种隐形对抗主要表现在以下方面。

在全球治理上，上合组织国家主张多边主义、多极世界和以国际法为基础的国际秩序，尊重各国人民自主选择各自政治、经济和社会发展道路，而美国强调“美国优先”，谋求单极霸权，推行单边主义，肆意通过“长臂管辖”践踏国际法准则，二者是格格不入。上合组织主张维护联合国权威，坚定支持联合国作为综合性多边组织在维护国际和平与安全、推动全球发展、促进和保护人权方面的作用。与此对应的是美国的“退群”，包括退出联合国教科文组织、世卫组织、联合国人权理事会、全球移民协议、伊核协议等。

在战略稳定上，上合组织主张平等、共同、综合、合作、可持续的新安全

观，反对“个别国家或国家集团单方面不受任何限制地加强反导系统”^①，认为这将危害全球和地区的安全稳定，应建立尊重所有国家利益的、不可分割的安全空间。与此对应的是美国退出《反导条约》《中导条约》《开放天空条约》等安全机制，并加快在欧洲和亚太部署反导系统，谋求单方面绝对安全。

在全球经济治理上，上合组织成员国提出，“继续维护和巩固以世界贸易组织为核心，以规则为基础的开放、透明、公正、包容、非歧视的多边贸易体制，促进开放型世界经济，反对破坏多边贸易体制、威胁世界经济的单边贸易保护主义行为”^②，通过深化合作构建开放型世界经济体系。而美国近年来经济政策最典型的特征是贸易保护主义和霸凌主义，无视世贸组织的基本规则，几乎所有上合组织国家，包括与美关系最“亲近”的印度，都与美产生不同程度的经贸摩擦。

在地区热点问题上，上合组织的立场也与美国相左。在伊核问题上，上合组织成员国认为，“继续执行伊朗核问题全面协议至关重要，呼吁相关各方根据联合国安理会第2231号决议严格履行自身义务，确保协议完整有效执行”^③。众所周知，美国于2018年5月单方面退出伊朗核问题全面协议，并无视联合国有关决议，对伊朗极限施压，是导致问题升级的根本原因。在半岛问题、叙利亚问题上，上合组织的立场与美国同样存在对立。

在反恐问题上，上合组织认为，“必须努力推动建立联合国发挥中心协调作用、以国际法为基础、摒弃政治化和双重标准的全球反恐统一战线”^④。而美国则是反恐政治化和双重标准的典型代表。哈萨克斯坦总统战略所前所长苏尔丹诺夫一针见血地指出，美国人到处告诉别人如何保护人权和民主，但自己做的却恰恰相反；美国人自称反恐，但所有人都知道伊朗高级官员苏莱曼尼在伊拉克被美国袭击杀害^⑤。

综上所述可以看出，不论是在国际安全、经济治理，还是在地区议题、热点话题

① 《上海合作组织成员国元首关于构建持久和平、共同繁荣地区的宣言》，2012年6月7日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t939154.shtml

② 《上海合作组织成员国元首理事会莫斯科宣言》，2020年11月10日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1831157.shtml

③ 《上海合作组织成员国元首理事会比什凯克宣言》，2019年6月15日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1672494.shtml

④ 《上海合作组织成员国元首理事会青岛宣言》，2018年6月11日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1567546.shtml

⑤ "Нас пытаются втянуть в войну против Китая и России - Султанов", <https://politobzor.net/210903-bulat-sultanov-kazakhstan-pytayutsya-vtyanut-v-voynu-protiv-kitaya-i-rossii.html>

上，上合组织与美国的主张都形成事实上的对立。当然，反对美单边主义和保护主义的不仅是上合组织国家，也包括美国的传统盟友。未来，一个愈加不自信的美国可能更趋保守和攻击性，而上合组织要维护自身安全和利益，确保每个成员国都能“走根据本国国情选择的发展道路”，必将以更大力度推广“自带”反美色彩的新安全观、新发展观。其影响是，需要上合组织应对美压力的国家更迫切希望加入上合组织，而顾及美国看法、与美又有千丝万缕联系的国家，会与上合组织保持距离，对成为成员国更加审慎。

（二）外部因素对上合扩员的直接影响

成为上合组织成员的潜在国家有伊朗、阿富汗、蒙古等，但其能否成为成员国，都与美国有着错综复杂的联系。

1. 伊朗。伊朗是最早正式提出申请成为上合组织成员国的国家，原来受制于联合国安理会制裁，无法加入。2015 年 7 月 14 日，伊朗与中、俄、美、英、法、德六国达成核问题全面协议，同年 7 月 20 日，联合国安理会通过决议，核准有关伊朗核问题的协议，有条件解除对伊朗的制裁（若伊朗在未来十年内违反协议，联合国将重新对其进行制裁）。随着伊核协议达成，伊朗遵守协议，联合国制裁取消，伊朗加入上合组织的限制性条件被解除。上合组织对伊朗入盟的立场很明确：“积极评价伊朗希成为上合组织成员的愿望，希望伊朗核问题的全面解决将促进伊朗深化同上合组织合作，并为根据既定标准研究伊朗加入上合组织问题创造条件。”^① 但 2018 年 5 月 8 日，美国宣布退出伊核协议，并对伊朗进行“最高级别的制裁”。随后伊朗分阶段宣布中止履行伊核协议部分条款。2020 年 1 月 5 日，伊朗宣布中止履行最关键条款，即“对离心机数量的限制”，伊核协议因美退出陷入危机。2020 年 7 月，美试图推动联合国恢复对伊制裁，遭到中俄的反对，两国认为，美国单方面退出伊核协议是造成当前伊核危机的根源，美国回归遵守联合国决议才是解决危机的正确之道。

伊朗加入上合组织还有两个技术性问题：一是塔吉克斯坦对伊朗加入持保留态度，塔认为伊朗借宗教干涉其内政。二是伊朗与阿拉伯国家有“世仇”，部分国家担心会影响上合组织与阿拉伯国家的关系。但真正阻碍伊朗加入上合组织的是美伊关系问题，是上合组织各成员国在多大程度上愿意并敢于批评美国不公平

^① 《上海合作组织成员国元首理事会会议新闻公报》，2015 年 7 月 11 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1280583.shtml

的对伊政策和肆无忌惮的单边主义。随着美通过“印太战略”、建立“C5+1”机制、加强与中亚国家和印度的合作，部分国家担忧现阶段将伊朗纳入上合组织，会影响其与美国的关系。

2. 蒙古国。相对于伊朗，各方对蒙古国成为成员国更欢迎，分歧也更小，但蒙古却无意在近期申请成为成员国。影响蒙古加入上合组织的因素很多，包括蒙古更关注经济合作，而观察员也可参与经济合作，蒙古与中俄外的上合组织国家经济交往有限；打击“三股势力”、贩毒等问题是上合组织安全合作的主要内容，但与蒙古关系不大；成为上合组织的成员国就需要承担相应的义务，包括举办峰会等，蒙古国经济实力不强，无力承办如此高规格会议，这将使蒙财政负担加重。

但对蒙古影响最大的是其“第三邻国”外交政策。蒙古的“第三邻国”政策形成于20世纪90年代。2010年，蒙古修订《蒙古国国家安全构想》，将多支点外交政策和“第三邻国”写入新安全构想，同时提出，若蒙古国家主权和领土完整没有面临直接威胁，蒙古不加入任何军事集团。2011年，蒙古将“第三邻国”政策正式写入新的《蒙古国外交政策构想》，提出在发展与中国关系的同时，重视发展与“第三邻国”的关系。这样，“第三邻国”成为蒙古国外交和安全战略的重要组成部分。迄今，蒙古基本沿着这样的对外战略处理对外合作。美国是蒙“第三邻国”外交政策的重心。中国驻蒙古前大使高树茂表示，蒙古外长额尔登楚龙曾与其谈到“第三邻国”政策，最初的“第三邻国”就是美国，后来才扩大到欧、日、韩等。蒙古主要经济伙伴是中俄两国，但对发展与日韩的经济合作有很高的期待。

蒙美关系在冷战后发展迅速。一方面，蒙夹在中俄两大国之间，希望美国作为第三方力量平衡中俄的影响，同时也期待美国的经济援助。美利用蒙古的心理，通过援助积极塑造蒙古，为蒙设计了整套的选举、司法、立法等制度，蒙也以受到西方认同的“民主制度”而自豪。民调显示，蒙民众对美多有好感。尽管自巴特图勒嘎总统执政以来，蒙古借助“第三邻国”制衡中俄的冲动下降，但对加入上合组织是否影响其与美关系、是否有足够多收益还在权衡，蒙就加入上合组织专门进行过讨论，但意见不一，短期作出决断的可能性较小。

3. 阿富汗。阿富汗与上合组织的安全和发展息息相关。早在2005年，上合组织与阿富汗就建立了工作组。2012年，阿富汗成为上合组织的观察员国。2015年10月，时任上海合作组织秘书长梅津采夫表示，阿富汗政府向上合组织

轮值主席国（俄罗斯）提出申请，要求成为上合组织成员国。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。阿富汗一直是上合组织的重要议题。安全上，阿是地区打击“三股势力”和毒品走私的关键伙伴。经济上，阿富汗是中亚与南亚联通的枢纽。阿富汗成为上合组织成员国利弊皆有，利是使上合组织地理上更加完整，能够更好地打击恐怖主义、毒品走私，促进地区稳定；弊是阿富汗持续动荡，且看不到尽头。美国欲走还留，阿的稳定与美国有着斩不断理还乱的联系。

自 2001 年美军进入阿富汗以来，美国提供财政和军事援助，帮助阿政府培训军事力量，联合打击塔利班。但 20 年来，美在阿富汗投入上万亿美元，超过 2400 名美军死亡，而塔利班却没有被击垮，甚至越剿越强。眼见胜利无望，美撤军的声音却越来越强。正是在这种背景下，自 2018 年 10 月美国与塔利班启动和谈以来，谈判进展“神速”，2020 年 2 月双方签署和平协议，在接下来 14 个月内，所有美军及外国军队全部撤离，条件是塔利班须遵守该协议并承诺不庇护恐怖分子。虽然和平协议存在诸多变数，但总体看，美国打不动了，更打不赢，撤军是必然的。阿富汗各界也逐渐认识到，只有对话与和解，并与周边国家形成良性互动，才能使阿富汗走上和平发展的道路，美军存在和美援都解决不了问题。

但如果现在美国甩手离开，留下一个乱局，阿富汗政府与塔利班恐有激烈厮杀，聚集在阿的恐怖势力必将外溢。而不论是莫斯科阿富汗和平进程，还是塔什干阿富汗和平对话，或是《“上海合作组织—阿富汗联络组”下一步行动路线图》，都很难在短期内产生作用。上合组织需要就阿富汗问题作出艰难选择：是继续在外围协助联合国促阿对话，避免陷入“泥潭”，还是敢于揽责，抓住阿各种势力多年缠斗后均已疲惫、民族和解见曙光的契机，主动为阿民族和解提供平台，支持阿经济重建。若上合组织在阿富汗和平稳定方面能够发挥关键作用，则收益巨大，所有上合组织国家的安全环境都会改善，组织的影响力和国际地位大增，阿富汗成为成员国也会水到渠成。但阿富汗问题错综复杂，民族和解说易行难，上合组织需要凝聚共识，拿出解决复杂问题的能力和勇气。

三 影响扩员的内部因素和各自考量

各国都需要以上合组织为抓手实现本国的政治经济和安全利益，成员国对扩

员各有自己的考虑，决定性因素是成员国如何看待国际大变局，并根据形势变化对上合组织进行重新定位。

（一）上合组织扩员的法律基础及范围界定

对上合组织扩员的地理范围有不同看法，上合组织有多份文件对地理范围进行过界定。总体看，上合组织对成员国的地理范围表述不清晰，对观察员和对话伙伴没有设定地理范围。

《上合组织宪章》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”这个词进行详细的解释。《上海合作组织接纳新成员条例》对新成员进行了新的限定，其中硬性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作详细阐释。对“欧亚地区”这个词，仍可以有不同的解读，最大范围可以是亚欧大陆，小可以是原苏联空间 + 亚洲国家。而另一个硬性限定条件是“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，因为上合组织的观察员和对话伙伴是没有地理范围的。在上合组织重新出台解释性文件前，整个亚欧大陆，或者说俄罗斯提出的大欧亚地区，都在扩员的地理范围内。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步骤”^②，即没有地理范围限制。因此，上合组织成员国的理论范围是亚欧大陆所有国家，观察员和对话伙伴既可以是国家，也可以是国际组织，是没有地理范围限制的。

（二）上合组织的自我定位决定扩员的速度和广度

上合组织扩员的限定性条款只是技术性问题，并不是组织扩员与否的决定性因素。真正影响组织扩员的是上合组织如何在新的国际形势下进行自我定位，以及各成员国的地缘政治考量。上合组织自我定位变化与扩员存在内在的联系。

上合组织源于解决彼此的边界安全关切，是内生性需求。成立之初，各国共

^① 《上海合作组织宪章》，2002年6月7日，<http://chn.sectsc.org/documents/>

^② 《上海合作组织成员国元首塔什干宣言》，2004年6月17日，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t140094.shtml

同的判断是冷战结束，和平与发展是时代的主题，多极化正在形成，经济全球化不断发展，上合组织要探索和驾驭全球化进程，防范负面因素和可能风险。因此，这一时期上合组织的定位是发展内部政治、安全和经贸合作，打击影响地区安全稳定的“三股势力”。

2006 年以后，上合组织对国际形势的判断出现变化，认为“当今世界形势和国际关系经历着前所未有的深刻变化。世界多极化和经济全球化的趋势在曲折中向前发展”^①。在上合组织成立第十年时，成员国作出的判断是：“当今世界正处于大发展大变革大调整时期，世界多极化正在确立”，“世界变革不仅有新挑战新威胁，也为推动建立更加公正的国际政治经济秩序提供了新机遇”^②。这一判断总体看还是相对乐观的。基于这样的判断，这时上合组织的定位是“本组织已成为本地区维护安全和推动社会经济发展繁荣的有效多边机制、开展文明间对话的典范，是全球推动国际关系民主化的积极因素”^③。这一时期，内部合作仍是首要任务，但对国际议题和地区热点话题开始积极发声，但有声音无行动。

随着国际局势的演变，上合组织不再乐观，判断出现明显变化。2013 年《上海合作组织成员国元首比什凯克宣言》认为，“当前国际关系正经历重大演变，不稳定、不确定因素明显增加”。2016 年《上海合作组织成立十五周年塔什干宣言》提出，上合组织所处的国际环境日益复杂，“国际形势快速变化，地缘政治紧张加剧”。2019 年《比什凯克宣言》提出，“国际政治经济形势仍然紧张，经济全球化进程遭遇单边主义、贸易保护主义抬头以及国际贸易领域中其他挑战”。2020 年《莫斯科宣言》提出，“以尊重和遵守国际法公认准则为基础的当代国际关系体系中国际安全挑战与威胁日益增多，多极化进程受阻，国际经济关系政治化和国际金融机构改革缺乏实质进展，新冠肺炎疫情对全球政治、经济、社会的影响严重威胁世界经济可持续发展”。也就是说，上合组织面临的挑战不仅是国家间的边界和“三股势力”问题，还包括日益严峻的国际形势——部分国家漠视国际法公认准则，多极化进程受阻，单边主义、霸权主义抬头等。

基于这样的判断，上合组织自我定位越来越有“国际范”：“已跻身具有威

① 《上海合作组织五周年宣言》，2006 年 6 月 15 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t346575.shtml

② 《上海合作组织成员国元首理事会第十次会议宣言》，2010 年 6 月 11 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t708188.shtml

③ 《上海合作组织十周年成员国元首理事会会议新闻公报》，2011 年 6 月 15 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t831004.shtml

望和影响力的国际和地区组织之列，成为当代国际关系体系中保障安全、稳定和可持续发展的有效因素”^①，“成为当代国际关系体系中极具影响力的参与者”^②。近两年，上合组织的自我定位更具国际视野：“成员国深化相互理解、加强信任对话、建设平等伙伴关系的稳固平台，致力于在国际法基础上，建设新型国际关系和确立构建人类命运共同体的共同理念”^③，“推动上合组织发挥支柱作用，以《联合国宪章》和国际法为基础，构建更具代表性和更加公平的国际秩序，尊重文明多样性和各国人民自主选择政治、经济和社会发展道路，建立平等伙伴关系，维护平等、共同、不可分割、综合、合作、可持续安全，落实2030年可持续发展议程，逐步实现上合组织地区发展繁荣”^④。以上表明，在大变局下上合组织追求的目标更加高远，不再局限于本地区事务。

新时期，上合组织不仅仅向国际社会阐述自己的理念，也有了更多行动。2015年1月，以上合组织成员国名义提出的《信息安全国际行为准则》修订稿作为联合国正式文件散发。在上合组织的不懈推动下，2019年联合国大会通过了《在国际安全背景下的信息和电信领域发展》及《反对将信息通信技术用于犯罪》两项决议。2018年青岛峰会上发表了《上合组织成员国元首致青年共同寄语》，上合组织在联合国框架内提出“关于防止青年参与恐怖主义、分裂主义和极端主义组织活动的倡议”。成员国乌兹别克斯坦向联合国提出了关于制定《联合国青年权利公约》草案的倡议，上合组织正成为防止青年人极端化的先行者。

虽然多数成员国意识到，大变局下上合组织需要更积极参与全球治理，但同时担心上合组织走向对抗的老路。在上合组织参与全球治理的深度上，各方并不一致，并未真正准备好“走向世界大舞台”。因此，上合组织需要回答并解决一个战略性问题：在世界面临百年未有之大变局的情况下，是继续聚焦组织内部问题，挖掘内生性动力，还是发力全球治理，抓住秩序转换的机遇期，追求公正合理的国际秩序。如果是前者，则上合组织应该放缓扩员步伐，尽量聚焦内部事

① 《上海合作组织成立十五周年塔什干宣言》，2016年6月24日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1375252.shtml

② 《上海合作组织成员国元首理事会青岛宣言》，2018年6月11日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1567546.shtml

③ 《上海合作组织成员国元首理事会会议新闻公报》，2019年6月15日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1672491.shtml

④ 《上海合作组织成员国元首理事会莫斯科宣言》，2020年11月10日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1831157.shtml

务，集中力量搞好内部团结，消除因异质性和内部矛盾产生的“近而不亲”的问题。在国际舞台少发声，“少惹事”。如果是后者，上合组织应该扩大，人多力量大，凝聚更多的力量，在全球治理和新秩序构建的关键时期发出更强声音，提出更多符合地区及全人类利益的倡议和主张。

不谋全局者，不足以谋一域。上合组织有中俄印这样的大国，不可能“两耳不闻窗外事”。国际失序下的大变局，大疫情带来的新威胁，客观上要求上合组织积极参与全球治理，应对威胁全人类健康的共同敌人，遏制不断膨胀的单边主义和强权政治。只有这样本地区的安全、稳定和发展才能行稳致远。若上合组织不能在“乱世”中起到“保护罩”作用，甚至任由外部势力干涉成员国内政，那么组织的内生性吸引力也将不复存在。上合组织接纳印巴加入，很大程度上是“国际化”的需要，从聚焦内部合作为主，向“内外兼修”方向转变。

（三）成员国对扩员的各自考量

对上合组织扩员最积极的是俄罗斯，俄希望做大上合组织。中国在犹豫，希望做大又做强，但目前难以兼得。印巴本身还处在“适应期”，对扩员没兴趣。中亚四国希望维持现状，担心扩员会冲击其在上合组织的“核心地位”。

1. 俄罗斯。俄一直是上合组织扩员的积极推动者。上合组织对俄来说有四大地缘功能：一是中俄在中亚地区互动的平台，共同打击对地区安全稳定构成重大威胁的“三股势力”、贩毒和跨界犯罪，确保外部环境的和平稳定。在应对传统安全方面，俄有集体安全条约组织为依托，并形成了快速反应部队，俄需要上合组织在应对非传统安全威胁上发挥更大作用。

二是掌控地区经济一体化进程。俄罗斯的长处不是经济，且俄经济合作的重心不在上合组织，而在欧亚经济联盟。俄需要不断提高欧亚经济联盟内的一体化水平，把握上合组织的经贸合作进度，使二者始终存在明显的一体化水平差，从而掌控欧亚地区经济合作的主导权。因此，俄不支持建设上合组织自贸区、不支持成立开发银行。换句话说，只有当欧亚经济联盟一体化迈向更高层次，俄才会“放水”上合组织经贸投资合作再上一个台阶。

三是以上合为平台对外发声。主要有三方面：其一，在涉及所有成员国利益的全球战略安全议题上引导发声。例如，2020 年 11 月的莫斯科峰会上，除《莫斯科宣言》外，上合组织一口气通过了《关于第二次世界大战胜利 75 周年的声明》《关于保障国际信息安全领域合作的声明》《关于应对毒品威胁的声明》《关

于打击利用互联网等渠道传播恐怖主义、分裂主义和极端主义思想的声明》等六份联合文件，明确上合组织在上述重大问题上的立场和主张。其二，对俄罗斯的重大外交行动给予集体支持。例如，上合组织支持俄就解决南奥塞梯冲突通过六点原则；欢迎俄美达成《关于进一步削减和限制进攻性战略武器措施条约》；支持俄在解决叙利亚问题上的立场和主张；支持在明斯克协议基础上解决乌克兰问题等。2014年索契冬奥会受到西方抵制，上合组织国家对索契冬奥会给予支持，包括习近平主席在内的多国领导人出席开幕式。对俄与部分国家就二战史分歧越来越大，上合组织已发表两份关于二战的联合声明，旗帜鲜明地维护二战成果，反对“翻案风”，与俄方主张形成呼应。战略安全上格外敏锐的俄罗斯，在反导、反对外太空军事化等战略性问题上“先知先觉”，俄是这些议题的主要发起人。其三，助俄维护欧亚地区的稳定，防止外来干涉。例如，在欧亚地区出现首轮“颜色革命”后，俄以上合组织为平台反对外部势力借口人权干涉他国内政，上合组织文件相应地提出，“在人权领域，必须严格和始终尊重各国人民历史传统和民族特点，坚持所有国家主权平等”^①，“社会发展的具体模式不能成为‘输出品’”^②。

四是视上合组织为俄大欧亚战略的基石。在俄罗斯的欧亚地缘战略中，欧亚经济联盟、集安组织是核心，独联体及其自贸区是中圈，上合组织是外围。但俄还有更宏大的地缘战略目标，就是构建大欧亚。在这一战略中，欧亚经济联盟、集体安全条约组织都“太小”，不足以支撑这样宏大的战略，俄罗斯需要借助上合组织构建大欧亚伙伴关系，即在更广阔的欧亚大陆，包括中国、东南亚、南亚、西亚，形成内生性的安全需求和经济共生关系（与中方提出的命运共同体异曲同工）。大欧亚伙伴关系的倡导者卡拉甘诺夫也提出，不排除上合组织成为大欧亚的中心力量之一。

为实现上述目标，俄希望扩员，也需要扩员。增加成员国可以更好发挥上合组织在战略安全和规则塑造的合力，为大欧亚伙伴关系体系打下更好的基础。增加新成员还有利于稀释中国的经济影响力。但俄罗斯的政治目标与经济举措存在不匹配问题。俄希望上合组织扩员，为构建大欧亚打基础，但若一味对上合组织

^① 《上海合作组织成员国元首宣言》，2005年7月5日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t206068.shtml

^② 《上海合作组织五周年宣言》，2006年6月15日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t346575.shtml

经济合作避重就轻，上合组织很难产生足够的吸引力。上合组织过于地缘政治化，而经济合作迟迟不见起色，则上合组织扩员也难走远。

2. 中国。相比俄罗斯，中国是经济上的巨人，地缘玩家的“后来者”。中国对上合组织的定位可分两个阶段，第一阶段执着地认为，“做强而非做大”更有利于上合组织，更有利于中国，对以中国城市命名的第一个国际组织格外“疼爱”，将之视为打击“三股势力”，维护地区和西部安全的平台；开展经济合作、促进共同发展的平台；深化人文交往、增进民心相通的平台。认为扩员虽可提升组织的影响力，但也会使“协商一致”更加困难，影响上合组织的决策和行动效率，“拔苗助长”反而不利于组织的发展。多年来，中国致力于打击“三股势力”，推动经济合作，明知困难重重还是力推上合组织自贸区、国际运输便利化、上合组织开发银行等。在扩员问题上总体持抵触态度。

第二阶段为心态矛盾期。随着国际格局剧变，特别是特朗普执政后美国单边主义、霸凌主义日盛，并不断在中国周边制造麻烦，中国开始意识到，对地区和平与稳定最大的威胁是个别国家不遵守国际规则，对联合国等机制“合则用，不合则弃”，而应对霸权主义、单边主义最好的方式是推动上合组织积极参与全球治理，推广上合组织所主张的新发展观、新安全观、新文明观，遏制肆无忌惮的单边主义行径，使国际治理体系更加公平合理。在经济合作上，中国虽对便利化和自贸区“初心不改”，但也承认期待过高，做大做强的理想很丰满，但各国差异性太大，暂时还难以兼得。总体看，中国正处在一个艰难选择期：是固守“初心”，避免上合组织走向大而不强，还是学习俄罗斯的大局观，鼓励上合组织扩大，与俄共建大欧亚，遏制美国的单边主义和霸权主义。

在扩员的战略定位上，中俄差别不大，都是要构建利益共同体，进而构建命运共同体，都是以上合组织为平台，扩大朋友圈，防止美国在该地区不断制造混乱。不同的是中国以“经济建设为中心”，通过解决发展赤字消除安全赤字，增强上合组织的吸引力；俄罗斯是以地缘安全为中心，向潜在成员国提供安全保护，增强上合组织的向心力。俄罗斯希望上合组织做大后再做强，中国希望做强后再做大。

3. 中亚诸成员国。中亚成员国对上合组织的主要诉求是稳定与发展。一是与中俄一道打击“三股势力”、贩毒和跨境犯罪，共同应对传染病、地质灾害等非传统安全威胁。二是加强与中国的经贸合作，增强发展新动能。“一带一路”倡议的提出与上合组织的前期铺垫是分不开的。三是借上合组织提高其在国际舞

台分量，以组织名义在国际舞台发声，使本国的倡议率先得到成员国的支持。应该说，中亚的上述目标都得到了某种程度的实现。四是希望印巴加入上合组织后，能够使中亚和南亚经贸合作更进一步，助中亚“走向印度洋”。

但中亚各成员国并不太希望上合组织扩大成员国，而是希望通过扩大上合组织的合作范围替代扩员，如发展上合组织与欧盟、欧安组织等合作。中亚国家的主要考虑有二：其一，一直以来上合组织关注的重心是中亚，但印巴加入后，中亚各国担心上合组织关注点南移。如果上合组织再进一步扩大，特别是阿富汗和伊朗及中东地区国家进入上合组织，那么中亚地区的“核心地位”将不保。其二，中亚希望引入更多外部大国，多边取利，而美国、欧盟等是中亚多元合作的重要伙伴。近年，中亚、美国、日本、欧盟都建立了“C5+1”机制，美欧都发布了新的中亚战略，中亚国家的“中心感”明显提升。在此背景下，他们无意接纳伊朗、阿富汗，避免“得罪”美国。从技术层面看，中亚各国均赞同将蒙古、土库曼斯坦纳入上合组织，但两国均无意成为上合组织成员国。

4. 印度和巴基斯坦。作为两个新成员国，两国在上合组织框架内还是新手，处在适应期和磨合期，对上合组织扩员没有明确的目标。鉴于印美关系非常微妙，印非常看重维系与美国的密切关系，但同时，印度有向西、向北发展的动力。经济上，印与伊朗、阿富汗的合作密切，正力推恰巴哈尔港—阿富汗—中亚的“北南走廊”。安全上，印度与阿富汗政府在反恐的立场上更接近，印有意联手阿反对巴基斯坦。因此，印度对伊朗和阿富汗加入上合组织的心态应该是乐见其成，但不会主动张罗，以避免被视为“反美团伙”的一员。巴基斯坦刚刚加入，更希望借助上合组织这一平台，运作好中巴经济走廊，以此为抓手加强与中亚的经贸合作，扩员不在巴的关切之内。

四 上合组织未来扩员的方式和方向

尽管存在各种阻力，上合组织要做大做强，在公平正义国际秩序构建中发挥更大作用，进而成为构建地区命运共同体的“试验田”，继续扩员不可避免。难点是如何在扩大的同时，保持组织的内部凝聚力和行动效率。扩员应根据各方考量和形势发展需要，形成近期、中期和远期目标，准确把握不同阶段的重心和扩员方式。

（一）上合组织的近、中、远期扩员目标

1. 近期应将增容放在观察员和对话伙伴上。以“扩大”代替扩员更具现实

操作性：一是扩大朋友圈，增加更多约束性少的观察员和对话伙伴；二是扩大现有成员国与观察员及对话伙伴的合作深度；三是扩大上合组织对外交往的力度，有效参与全球治理。

叙利亚于 2015 年提出申请成为观察员，亚美尼亚、阿塞拜疆、孟加拉国、尼泊尔、斯里兰卡也提出成为观察员的诉求。乌克兰、埃及、以色列、沙特、巴林等申请成为对话伙伴。这么多国家对上合组织感兴趣，虽各有自己的考量，但至少说明其认同“上海精神”，希望通过参与上合组织合作为本国发展增添新平台。在成员国增加存在制约的情况下，扩大“准成员”是上合组织拓展“朋友圈”最现实的方式。在观察员和对话伙伴方面，可以解放思想，与东盟、非盟、阿盟、欧安组织、联合国中亚预防外交中心以及欧盟、北约等建立各种形式的合作关系，与东盟、非盟、阿盟可以互为观察员，与欧盟、北约可以互为对话伙伴。可针对不同的议题开展合作，例如，与集体安全条约组织、欧安组织，甚至北约合作，共同探讨反恐、禁毒、反极端等问题。与联合国中亚预防外交中心、独联体、联合国开发计划署等，就开展水资源、节能等深度合作。

上合组织在不同文件中都强调深化与观察员和对话伙伴的合作，但实际收效不明显。在 2020 年 11 月举行的上合组织总理会上，白俄罗斯总理格拉夫琴科表示，白希望参与上合组织的各种项目，希望扩大观察员国的权限。上合组织应根据需要，制订上合组织与观察员和对话伙伴的务实合作路线图，根据国别诉求开展务实合作，将上合组织的一些合作项目向后者开放，如欢迎观察员和对话伙伴加入《上合组织成员国政府间建立和运行交通运输一体化系统协定》《上合组织成员国扩大本币结算份额路线图》等，通过提升务实合作水平，提高其对上合组织国家的合作深度。在一些重大问题上，特别涉及地区和国际安全稳定的议题上，应考虑以“自愿签署”原则，发表含观察员和对话伙伴的联合声明。2015 年上合组织曾发表《上海合作组织地区安全与稳定问题高级别会议联合声明》，签署该文件的不仅有成员国，还包括观察员和对话伙伴。这一先例可以更多借鉴，提升后者的参与感。另外，上合组织近年与联合国等国际组织签署了很多合作备忘录，可细化合作内容，提升上合组织的“外交能力”。

2. 中期应将扩员对象放在白俄罗斯、蒙古，观察员应放在南高加索国家、中东地区和塞尔维亚。

蒙古国夹在中俄两大国之间，经济依赖两国，安全更与两国息息相关。若不能与中俄和平相处，则任何“第三邻国”都不可能保障蒙古的安全。因此，“上

海精神”以及上合组织的新安全观和睦邻友好合作条约，是蒙古最大的安全保障。蒙古的未来依靠的是自身的发展，任何外援都是无源之水，无本之木。近年可以明显看到蒙古的外交转型。2018年6月，蒙古国总统巴特图勒嘎表示，蒙古国正在对本国是否应提升参与上合组织活动的水平进行可行性研究。蒙古为此还专门举办了名为“蒙古国在上海合作组织中的地位与该组织发展前景”的研讨会。这些变化说明，经过多年的“第三邻国”外交实践，蒙古日益认识到，与中俄两大邻国搞好关系才是经济发展和国家安全的根本。上合组织有很强的开放包容性，中亚成员国身在上合组织，但并不影响其发展与美欧日的合作，这些都将成为促成蒙古加入上合组织。

白俄罗斯的理念与上合组织高度重合，与其他成员国关系上良好，对上合组织经济安全合作的兴趣都很高。2015年12月，白俄罗斯总统卢卡申科在与时任上合组织秘书长梅津采夫会谈时指出，“上合组织其他观察员国均在亚洲，白俄罗斯是唯一的欧洲国家，上合组织给予白观察员国地位实属破例之举，白方对此非常珍视”^①。2016年6月，首次参加上合组织峰会的卢卡申科就表示，白俄罗斯希望成为上合组织西部的门户，白将积极参加上合组织的活动，并作出自己的贡献，不会只做“板凳队员”。自成为观察员国后，白积极参加峰会，并提出自己的观点和倡议。如卢卡申科在2018年青岛峰会上提出三点建议：其一，确保粮食安全，上合组织扩员后人口占世界的近一半，民以食为天，白俄罗斯农业和农机发达，可作出自己的贡献。其二，信息和网络安全，应建立“上合组织IT发展生态系统”。其三，核安全与和平利用核能。另外，白俄罗斯还参加了上合组织银联体。这说明，随着参与度加深，白俄罗斯对成为上合组织成员国的兴趣会不断提高。白是欧亚经济联盟、集体安全条约组织的成员国，这两个组织的成员国与上合组织重合度很高，白俄罗斯融入上合的难度较小。在白俄罗斯参加峰会期间，与印巴领导人多次举行会晤，双方都表达了提高合作水平的愿望。因此，白俄罗斯成为成员国地缘阻力较小。

3. 远期目标以现有8国+阿富汗、伊朗、蒙古、白俄罗斯为组织核心，以东盟、东盟、欧盟地区国家和组织为两翼（观察员或对话伙伴），构建经济交织、安全相依、人文互鉴互荣的欧亚地区命运共同体。

^① 《卢卡申科：白俄罗斯高度珍视上合组织观察员地位》，2015年12月12日，<http://www.ctv.by/aleksandr-lukashenko-belarus-vysoko-cenit-pridanie-ey-statusa-nablyudatelya-v-shanhayskoy>

(二) 上合组织应坚持以中亚为地理中心的原则

虽然上合组织有望再度扩大,但对上合组织来说,中亚仍应是中心。地缘政治上,这是连接南亚、中俄的心脏地带,也是大国角力的重点地区。经济上,中亚是各种经济合作规划的重合区。中亚是欧亚经济联盟的发起地,哈、吉是其成员国,乌兹别克斯坦是其观察员国。中亚是“一带一路”倡议的发起地,是“一带一路”建设成果收获丰富的地区之一。同时,印度所推进的“北—南”交通走廊,指向也是中亚。安全上,中亚是“三股势力”的觊觎之地,也是阿富汗毒品走私的主要通道。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。上合组织扩员,要沿着以中亚为中心的“波纹”结构拓展,即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。

结 语

总体看,上合组织各国都将上合组织视为一个沟通合作平台,而非一体化合作机制,这是当前的客观现实。这意味着,扩员增加的是沟通者数量,不会改变平台的性质。扩员实践表明,上合组织作为构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系的平台作用没变,作为探索构建人类命运共同体的平台也没变。从决策效率看,上合组织本身的特点是低约束力与高否决权。这既是吸引人的地方,也是最大的矛盾点。印巴加入已经放大了这一矛盾点,新的潜在成员国都没有印巴这样的体量和矛盾性,更多新成员加入对上合组织寻找利益公约数的影响不大,也不会对组织的决策效率产生实质影响。

当前,国际秩序正进入深度调整期,“国际社会正在经历多边和单边、开放和封闭、合作和对抗的重大考验”^①,而对上合组织最根本、最深远的威胁是国际规则遭到肆无忌惮的践踏。在此背景下,上合组织须应势而动,根据新形势调整自我定位,以更广的视野、更高的站位因势而谋,既为地区稳定和发展作出更大贡献,也为构建人类命运共同体进行更多实践探索。

(责任编辑 李中海)

^① 习近平:《弘扬“上海精神”深化团结协作 构建更加紧密的命运共同体》,载《人民日报》2020年11月11日。