

# 伊朗加入上合组织：作用力、影响及挑战\*

郭曼若

**【内容提要】** 上合组织于2021年9月正式启动接纳伊朗为其成员国的程序，开启了第二轮扩员进程。伊朗谋求上合成员国身份由来已久，其融入上合之路整体上在波动中前进，这背后存在多重地缘作用力。在伊朗加入上合的进程中，地缘政治视角下伊核问题与美国因素、地缘环境变化与中俄因素、地缘安全合作与阿富汗因素施加了核心作用力；地缘经济视角下伊朗优越的地缘条件、伊朗与上合发展经贸合作与互联互通建设的迫切需求提供了持续作用力；地缘文化视角下伊朗与上合国家历史文化的重叠以及宗教意识形态的分途产生了双重作用力。伊朗加入上合组织意义非凡，对伊朗外交等领域的发展、上合组织影响力的提升以及国际格局的演变都产生了一定积极影响。与此同时，伊朗的加入也给上合组织的治理合作与可持续发展带来了一些风险和挑战。二次扩员或导致与伊朗相关的国际争端投射至上合组织，对上合组织的凝聚力和行动效率形成一定威胁，并使上合扩员风险与转型发展问题更为凸显。鉴于此，上合组织应明确发展定位与方向，积极应对伊核问题，做大共同利益、推进务实合作，不断提升自身机制化建设。

**【关键词】** 伊朗 上合组织扩员 地缘政治 地缘经济 地缘文化

**【作者简介】** 郭曼若，复旦大学国际关系与公共事务学院博士后。

上海合作组织（以下简称“上合组织”或“上合”）成员国元首理事会第二十一次会议于2021年9月16~17日在塔吉克斯坦首都杜尚别召开。此次峰会正式启动了上合组织吸纳伊朗为其正式成员国的进程并接纳埃及、卡塔尔、沙特阿拉伯为其对话伙伴国。这成为上合发展的又一里程碑，继2015年乌法峰会启动接收印度和巴基斯坦程序后，该组织在成立20周年之际正式开启了历史上第二轮扩员进程。

---

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“上海合作组织命运共同体构建研究”（19ZDA130）的阶段性成果。

伊朗加入上合组织的进程有近 20 年之久。伊朗早在 2002 年就表达了融入上合的兴趣，并于 2004 年申请了上合观察员资格。这一申请在 2005 年 7 月举行的阿斯塔纳峰会上被批准，伊朗与印度和巴基斯坦一道成为上合观察员国。2008 年，伊朗开始申请成为上合正式成员国，但并未获得上合成员国的一致同意。2010 年塔什干峰会通过的《上海合作组织接收新成员条例》规定“上合成员国申请者不能受到联合国制裁”，这一新准则将因核问题而处于联合国制裁之下的伊朗拒之门外<sup>①</sup>。2015 年 7 月，联合国安理会一致通过伊朗核问题（以下简称“伊核问题”）全面协议，对伊朗的制裁被有条件解除，此后伊朗加入上合重回日程。伴随伊朗 2020 年 10 月宣布联合国对其武器禁运自动终止，伊朗获得上合成员国资格的制裁障碍得以完全移除。2021 年杜尚别峰会标志着伊朗正式迈进上合大门。2022 年 9 月举行的上合撒马尔罕峰会签署了关于伊朗加入上合组织义务的备忘录。伊朗总统莱希于 2023 年 2 月 7 日签署命令，要求实施有关伊朗加入上合的法律<sup>②</sup>。预计在履行一系列法律程序后，伊朗将正式成为上合组织的第九个成员国。

伊朗加入上合产生了深远影响。同时，接纳伊朗后的上合组织依然面临一些发展难题。探析伊朗加入上合的进程与作用力、意义和影响、挑战及应对，有助于更好认识伊朗与上合的互动发展，对提升欧亚地区治理、推动上合组织命运共同体行稳致远具有现实意义。

## 一 地缘视角下伊朗加入上合组织的作用力

伊朗与上合组织的互动与融合存在多维地缘动因，地缘政治、地缘经济与地缘文化因素在其中发挥着极为重要的作用。

### （一）地缘政治视角

在伊朗加入上合组织进程中，地缘政治因素施加了核心作用力，具体体现为以下几点。

---

<sup>①</sup> Nicole Grajewski, “Iranian Membership in the Shanghai Cooperation Organization: Motivations and Implications”, Policy Brief, Washington Institute for Near East Policy, September 15, 2021.

<sup>②</sup> 《伊朗总统签署命令实施有关伊朗加入上合组织的法律》，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/305891.htm>，访问时间：2023 年 2 月 10 日。

## 1. 伊核问题与美国因素

伊核问题以及美国因素最为直接地作用于伊朗加入上合的进程。伊朗与西方核谈判的进程、上合主要成员国与美国关系的发展都深刻影响着地区地缘政治动态，对伊朗融入上合的进程施加了正、反双向作用力。

一方面，摆脱伊核危机和美国压制的困扰构成了伊朗加入上合的直接推动力。自 1980 年美国与伊朗断交以来，美国以伊朗秘密发展核武器为由对伊长期实施孤立、遏制与制裁政策。虽在历经多年谈判后，伊朗与伊核问题六国及欧盟于 2015 年 7 月达成了取消对伊制裁的全面协议，但自特朗普上台后美国采取强硬态度，实施“极限施压”的对伊政策，于 2018 年 5 月单方面退出协议，再次实施并升级了对伊制裁措施，且联手沙特和以色列等国组建反伊阵线、打造遏制伊朗的“中东战略联盟”<sup>①</sup>。当前拜登政府虽有意重返伊核协议，但仍未改变对伊朗的压制措施。在伊核问题持续发酵、美国长期实施对伊制裁与战略打压下，伊朗对地缘战略部署作出调整，其“向东看”外交逐渐得以强化，而加入上合是伊朗“向东看”战略中的关键一环。换言之，追求上合成员国身份是伊朗长期受困于伊核问题和美国制裁之下的战略选择。伊朗将上合组织视为其制衡和防御美国的一个重要平台、对抗美国及其西方盟友干涉主义的一个关键机制。进入 21 世纪以来，尽管伊朗东向外交的具体内容有所变化，但历届政府均将加入上合作为伊朗地缘战略的优先事项之一。

另一方面，上合成员国对伊核问题负面性影响倍感担忧，有意规避损害本国与美国关系的潜在风险，这在相当长时间内对伊朗加入上合形成阻力。

虽然上合成员国普遍希望在上合框架下发展与伊朗合作，但都不愿意陷入伊核问题旋涡，担心威胁到它们与美国的双边关系与外交合作。中国与俄罗斯支持伊朗与上合的互动，但在伊朗获取上合成员国资格问题上不得不考虑与美国关系以及维护地区核安全等因素；中亚国家普遍采取大国平衡外交战略，重视与美国发展“C5+1”合作，并且对伊朗试图利用上合平台推动其核政策的做法相当排斥与警惕；印度和巴基斯坦虽对伊朗加入上合不持异议，但美国在两国外交中均扮演重要角色，双方都愿维持和加强与美双边合作，不希望过多染指伊核问题<sup>②</sup>。

回顾伊朗加入上合的进程，可以发现其重要节点上都涉及伊核问题和美国因

<sup>①</sup> 唐志超：《中东乱局的根源及影响》，载《当代世界》2020 年第 3 期。

<sup>②</sup> 李自国：《上海合作组织的扩员与命运共同体建设》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2021 年第 4 期。

素之阻碍。在 2008 年伊朗申请获得上合组织正式成员国身份之时，乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦和中国等上合成员国都因伊朗核问题或给上合带来巨大国际压力而持反对态度，最终导致伊朗提交的两份申请都被搁置<sup>①</sup>。2010 年出台的《上海合作组织接收新成员条例》以及其中阻隔伊朗进入上合的“新成员不得被联合国制裁”这一条件，一定程度上反映出上合成员国整体对伊核问题以及与美国关系的关切。即使在 2015 年各方达成《联合全面行动计划》及联合国宣布有条件取消对伊制裁后，伊朗的上合进程也并未全速推进，上合成员国对伊朗与美国矛盾及其外交威胁的惯性忧虑仍产生了阻力。

## 2. 地缘环境变化与中俄因素

在伊朗加入上合的进程中，中国与俄罗斯发挥了重要的推动作用，而地缘环境变化在背后形成了根本驱动力。

伊朗一直希望借助上合组织推进其东向外交战略，加强其与中国和俄罗斯的利益与政策协调，通过上合平台对外发声与传播共识理念、维护并提升其在欧亚地区的影响力。从内贾德到鲁哈尼再到当前莱希政府，伊朗不仅力图在外交上转向东方大国以摆脱国际孤立，也在努力构建一个多边合作框架以替代美国及西方主导的国际治理机制。中国作为真正的多边主义倡导者和践行者，自然对伊朗推动多边主义国际秩序的实践予以肯定和支持，愿凝聚伊朗力量共同促进上合地区以及全球的和平与发展，在伊朗融入上合的进程中施加了重要推力。

作为对上合组织再次扩员态度最为积极的成员国，俄罗斯是伊朗加入上合的最主要推手。近些年，由于地缘环境变化，俄罗斯积极推行“向东看”外交政策，致力于发展“大欧亚伙伴关系”，这与伊朗的外交战略走向不谋而合。俄罗斯希望上合接纳伊朗以提升组织中的反美力量、加强上合对抗美国的地缘政治属性；为巩固和提升俄罗斯在中东地区的地位和影响力增添一个战略支点<sup>②</sup>；助推俄大欧亚伙伴关系计划的实施。出于上述战略考量，俄罗斯一直不遗余力地支持伊朗加入上合。

在伊朗由上合对话伙伴转向成员国的时段内，世界多极化加速发展，国际经济发展和全球治理重心越来越向亚太地区、发展中国家和新兴经济体倾斜，美国的霸权主义和单边主义也持续加码，将中国视为战略竞争对手、将俄罗斯和伊朗

<sup>①</sup> Esfandyar Batmanghelid, “Iran’s Bilateral Relations in the New Eurasian Context”. [https://mei.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2020/07/INSIGHTS\\_July-2020.pdf](https://mei.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2020/07/INSIGHTS_July-2020.pdf), 访问时间：2022 年 5 月 15 日。

<sup>②</sup> 唐志超：《从配角到主角：俄罗斯中东政策的转变》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2020 年第 2 期。

视为战略压制对象的外交定位越发明晰，世界大国在伊朗与上合地区的地缘博弈及竞合关系也愈发复杂。正是在此地缘环境变化下，伊朗融入上合的进度得以加快。特朗普政府于 2020 年 7 月开始尝试推动联合国恢复对伊制裁，遭到中俄一致反对，美方最终只能于 9 月单方面宣布“启动与恢复”所有针对伊朗的联合国制裁程序<sup>①</sup>。该事件体现出中俄双方在处理伊核问题上的坚定立场和给予伊朗的实质性支持，也在客观上助推了伊朗的上合进程。

### 3. 地缘安全合作与阿富汗因素

在安全领域，伊朗与上合组织对打击“三股势力”、稳定阿富汗局势的共同诉求构成了伊朗融入上合的基本推力。

其一，地区极端主义、恐怖组织的扩散是伊朗和其他上合国家共同面临的安全威胁，也是助推双方关系的基本要素。与阿富汗、巴基斯坦接壤的伊朗锡斯坦—俾路支地区，长期以来是一个恐怖活动高发的动荡之地，加入上合可为伊朗打击国内极端与恐怖主义提供便利与支持。由于独特的地缘优势与影响力，伊朗在地区安全合作尤其是在打击伊斯兰极恐势力方面扮演重要角色，而以打击“三股势力”为重中之重的上合组织，希望接纳伊朗并与其他上合国家形成合力，在维护地区安全稳定中作出更大贡献。

其二，对稳定阿富汗局势的共同需求是伊朗融入上合的一大推力。上合地区安全环境与阿富汗息息相关。与伊朗、巴基斯坦及中亚南部国家接壤的阿富汗，一直是上合地区的安全隐患。在 2021 年阿富汗政治剧变后，恐怖势力暗流涌动，毒品跨国犯罪呈抬头之势，地区安全形势依然严峻<sup>②</sup>。包括伊朗在内的阿富汗周边国家，均希望推动阿富汗稳定以营造有利的地区发展环境、维护本国安全利益。这种一致性诉求为推进上合安全合作及伊朗加入上合提供了保证。

其三，除上述安全合作共同需求外，伊朗在打击极端与恐怖主义、促进阿富汗和平的积极实践赢得了上合国家的信任与支持，客观上推动了其加入上合的进程。在新世纪初与阿富汗塔利班的战斗中，伊朗与上合成员国站在同一战线上，为 2005 年伊成为上合观察员国奠定了良好基础。在 2007 年上合组织允许观察员国更为广泛和深入地参与合作机制后，伊朗与其他上合国家在打击极端主义和毒

<sup>①</sup> 《美国单方面称已恢复联合国对伊朗制裁》，[http://www.xinhuanet.com/world/2020-09/20/c\\_1126517107.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2020-09/20/c_1126517107.htm)，访问时间：2022 年 6 月 1 日。

<sup>②</sup> 孙壮志：《阿富汗变局后的中亚安全：大国博弈与地区合作》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2022 年第 1 期。

品走私等方面的信息共享合作迅速提升<sup>①</sup>。此外，伊朗还积极参与了“上合组织—阿富汗联络组”，曾多次充当阿富汗政府和反对派之间的调停人且愿在阿富汗和平进程中发挥更大作用。在北约和美国从阿富汗撤军后，阿富汗问题变得更为棘手，伊朗的角色也愈发重要，这加速了伊朗融入上合的进度。

## （二）地缘经济视角

伊朗拥有优越的地缘经济条件，上合组织致力于推进经济合作，双方在扩大能源贸易等经济合作、提升区域互联互通上存在迫切需求，这对伊朗加入上合持续施加了积极的作用力。

第一，在大欧亚地区地缘经济中，伊朗具有极高的战略地位。一是伊朗资源极为丰富。伊朗石油、天然气蕴藏量位居世界前三。作为全球最主要的石油和天然气供应国，伊朗在当前和未来的国际能源市场中具有明显优势。同时，伊朗的煤炭储量以及铁、铜、锌、铬、金等矿物资源也十分丰富，可采量巨大<sup>②</sup>。二是伊朗地缘位置优越。伊朗不仅是连接亚欧大陆的枢纽，也是连接里海、波斯湾和印度洋温暖水域之间的桥梁，在大欧亚地区互联互通中的战略地位和重要性不言而喻。

第二，伊朗与上合国家经济合作需求大、意愿强，尤其是在能源领域。伊斯兰革命后经济发展问题一直困扰伊朗，美国长期制裁也对伊朗经济发展带来较大冲击。伊朗视上合为促进对外经贸合作发展、推动经济转型与增长的重要平台，希望通过获得上合成员国资格助力其在欧亚地区建立和维持一个可持续的能源消费市场，并谋求在上合框架下发展与地区经济强国尤其是中国的经贸合作，逐步扩大贸易收入和技术进口、吸引更多外资，以更好抵御美国经济制裁，推动伊朗经济可持续发展。而对上合组织来说，接纳伊朗会大大增加其能源合作潜力、经贸合作机遇以及在国际经济中的影响力。作为地区重要的能源生产国和贸易中转国，伊朗的加入可为稳定上合成员国的能源供需、促进上合地区经济增长提供有力支持。实际上，在上合成员国中，无论是吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦这样的小经济体，还是中国、印度、巴基斯坦这样的人口大国，都面临能源供应不足、能源对外依赖度高等问题，在上合框架下加强与伊朗的能源合作无疑有助于缓解这些国家面临的能源压力。

<sup>①</sup> Li - Chen Sim and Nicole Grajewski, “What does Russia get out of Iran’s membership in the Shanghai Cooperation Organization?”. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/what-does-russia-get-out-of-irans-membership-in-the-shanghai-cooperation-organization>, 访问时间：2022年5月5日。

<sup>②</sup> 《对外投资合作国别（地区）指南——伊朗（2020年版）》，<http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/yilang.pdf>, 访问时间：2022年6月4日。

第三，提升互联互通建设是伊朗与上合国家共同且紧迫的发展诉求。伊朗地缘优势的发挥及其与上合国家能源等领域贸易合作的推进，以及欧亚地缘经济发展效率与质量的提升，都离不开地区互联互通基础设施建设。在能源驱动型的欧亚地缘经济合作中，能源管线与物流通道、交通一体化与物流网络现代化建设是促进地区国家经济增长以及区域经济联系与合作提升的重要基础<sup>①</sup>。上合组织中的中亚内陆国急需出海口以融入全球贸易，而伊朗是其积极寻求的港口提供者、互联互通合作伙伴。同时，由于印度与巴基斯坦地理上无法直接进入中亚和西亚，双方都希望通过与伊朗合作以提升地区联通性、加强自身过境能力并获得进入更广泛市场的机会。上合能在实现上述发展诉求中发挥重要的合作平台作用，这也是上合再次扩员现实且强劲的驱动因素。

### （三）地缘文化视角

地缘文化要素对伊朗加入上合组织的进程施加了推力与阻力双重作用。

一方面，伊朗与上合国家在历史、文化、语言和民族上存在重叠，为二者的交融打下良好基础。从历史上看，上合一些国家和地区曾经为波斯文明的一部分。古伊朗于波斯第一帝国时期就已在中亚费尔干纳地区建立了据点，而安息帝国时期的波斯疆域已涵盖了今天的高加索、中亚、南亚地区很多国家。波斯文明对欧亚地区影响长达 2 500 多年，一些上合地区国家都曾经或仍然深受波斯语言和文化的影响<sup>②</sup>。从民族上看，塔吉克斯坦主体民族塔吉克族人为古波斯人后裔，对伊朗存在较高的民族认同感。从语言上看，波斯语是塔吉克斯坦官方语言；阿富汗的普什图语以及巴基斯坦的俾路支语等也都属于印欧语系伊朗语族，在发音、文体、文法等方面与波斯语十分接近。上述地缘文化上的共性与亲缘性，成为伊朗与周边上合国家互动交流的天然纽带，在伊朗提升与中、南亚地区合作以及伊朗加入上合进程中发挥了联结与推动作用。

伊朗十分重视发挥地缘文化影响力，一直试图利用地缘文化优势接近周边国家，提高其地区影响力、推进其“波斯文化圈”策略。伊朗希望通过加入上合恢复并重建其与上合国家之间在伊斯兰教、波斯历史与文化等方面的联系。伊朗在与中亚邻国、巴基斯坦和阿富汗等上合国家的外交政策声明中，一贯强调宗教

<sup>①</sup> Jacopo Maria Pepe, *Beyond energy: Trade and transport in a reconnecting Eurasia*, Berlin: Springer, 2018, pp. 247 - 395.

<sup>②</sup> 范鸿达：《伊朗提升区域战略地位的策略及前景》，载《当代世界》2020 年第 2 期。

和历史文化的共同纽带<sup>①</sup>。显然，伊朗与周边国家的地缘性文化交往在伊朗与上合国家关系发展中扮演重要角色，对伊朗加入上合施加了一定推力。

另一方面，伊朗与一些上合国家存在宗教意识形态分歧，对伊朗加入上合的进程产生了阻力作用。上合国家大多将伊朗视为泛伊斯兰主义和伊斯兰原教旨主义的支持者与实践者，对伊朗强烈的宗教意识形态及其向政治和外交领域扩张、渗透而感到担忧。中亚国家因经历不同近代历史进程，对伊朗过分强调伊斯兰身份认同及推行伊斯兰政治化相当警觉。上合非穆斯林国家顾忌伊朗伊斯兰地缘文化的扩张，而逊尼派主导的上合穆斯林国家担心伊朗“出口”什叶派伊斯兰教义，二者均对伊朗式泛伊斯兰主义和伊斯兰原教旨主义的输出与传播、伊斯兰政治化倾向以及可能滋生的宗教矛盾和极端主义保持高度警惕。这在过去很长时间内对伊朗获得上合成员国身份形成了阻碍。

上合组织中，中亚国家对伊朗宗教意识形态扩张的担忧尤其明显。20世纪90年代，中亚国家因担忧伊朗伊斯兰原教旨主义和泛伊斯兰主义的传播而与伊朗保持外交距离，并采取了相应的管控措施。例如，哈萨克斯坦不允许伊朗在哈开设书店，吉尔吉斯斯坦曾公开指责伊朗在吉宗教中心奥什举行瓦哈比教派活动。在上合成员国中乌兹别克斯坦与伊朗的关系最为冷淡。乌政府1993年以伊朗可能在乌扩散伊斯兰原教旨主义为由，拒绝了伊朗在撒马尔罕和布哈拉开设伊朗文化中心的要求。此外，伊朗对乌什叶派穆斯林的支持引起乌政府强烈不满，乌也很警惕伊朗对邻国塔吉克斯坦的宗教渗透<sup>②</sup>。受此影响，乌伊互信长期不足，双方近年来也因一系列政治和安全问题出现多次摩擦，乌因此对伊朗快速步入上合持反对态度。

具有波斯历史文化“血统”的塔吉克斯坦与伊朗的关系并不稳定，塔也曾反对伊朗加入上合。虽然在地缘文化上塔伊两国联系最为紧密，但是伊强烈的宗教意识形态及对塔内政的干预对两国关系产生了较大负面影响。伊朗长期与“塔吉克斯坦伊斯兰复兴党”这一被塔官方禁止并列入极端主义组织名单的反对派保持联系，许多塔反对派领导人至今仍在伊朗避难。2015年12月，伊朗又接纳了

<sup>①</sup> Shahram Akbarzadeh, “Iran and the Shanghai Cooperation Organization: Ideology and Realpolitik in Iranian Foreign Policy”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 69, No. 3, pp. 88 – 103.

<sup>②</sup> Aylin Unver Noi, “Iran and the Shanghai Cooperation Organization: Is it Possible for Iran to Become Full Member of the Shanghai Cooperation Organization under Pressure of Nuclear Issue?”, *PERCEPTIONS: Journal of International Affairs*, 2006, Vol. 11, No. 3, pp. 79 – 103.



塔反对派人物并向其示好，导致塔伊关系迅速恶化<sup>①</sup>。在之后的几年时间里，塔成为伊加入上合的直接障碍。直至 2019 年塔伊元首会晤后双边关系好转，来自塔方的阻力才得以消除，此后伊朗的上合之路才得以通畅。

综上，地缘政治、经济和文化要素分别作为核心、持续和双重作用力，塑造和推动了伊朗与上合成员国的对外政策调整，影响到伊朗加入上合的进程。就伊朗而言，身处伊核问题和美国制裁旋涡使其对外战略转向东方，并将加入上合视为其“向东看”的重要突破口。从其他上合成员国角度看，美国不断加大对俄罗斯制裁和战略压制、升级与中国的战略竞争，强化了中俄这两大上合引领者对伊的支持，推进了上合二次扩员进程；除中俄外，印巴和中亚国家也都想利用伊朗得天独厚的地缘优势、借助上合平台释放与伊朗经济合作的潜力，尤其在近些年能源供需不稳、经济下行背景下，与伊朗发展能源贸易与互联互通合作的需求和意愿强烈；上合国家虽在宗教意识上对伊朗保持警觉，但与伊朗地缘文化联系紧密，伴随伊朗东向外交的推进，伊增强了在上合国家的外交经营，加上美国从阿富汗撤军后地区安全合作更为紧迫，伊朗与包括塔吉克斯坦在内的上合成员国关系回暖，为伊朗加入上合提供了保证。

## 二 伊朗加入上合组织的积极意义与影响

伊朗加入上合组织，在国家、地区和国际发展层面均能产生有利影响，对伊朗的发展、上合组织的合作、国际格局的演变都具有一定积极意义。

### （一）对伊朗的意义

加入上合组织不仅是伊朗外交的一项实质性成果和一次重要突破，也将对伊朗经济发展和安全稳定产生积极影响。

在外交上，正式加入上合在一定程度上提升了伊朗的国际形象、威望和认可度。伊朗总统莱希直言，加入上合是伊朗所取得的一场重大外交胜利<sup>②</sup>。上合成员国身份给予了伊朗一定的国际认可，加强了伊朗的国际合法性，有助于提高其

<sup>①</sup> Kevjn Lim, “China – Iran Relations; Strategic, Economic, and Diplomatic Aspects in Comparative Perspective”. [https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2021/05/Memo213\\_e.pdf](https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2021/05/Memo213_e.pdf), 访问时间：2022 年 6 月 15 日。

<sup>②</sup> Bijan Tafazzoli, “Iran poised to become a full member of the Shanghai Cooperation Organization”. <https://www.aa.com.tr/en/analysis/opinion-iran-poised-to-become-a-full-member-of-the-shanghai-cooperation-organization/2373602>, 访问时间：2022 年 6 月 20 日。

在地区治理中的角色，提升伊朗作为地区大国及和平发展实践者与贡献者的国际形象。加入上合强化了伊朗的东向外交，提升了伊朗在欧亚地区的地位和影响力，为伊朗外交多样化、机制化发展提供了机遇，有利于其巩固和提升与上合国家的双边和多边关系，促使自身融入包含整个亚洲在内的更广泛区域合作中。上合成员国身份也有助于伊朗发挥其在中、南亚地区的传统影响力以及提升其在欧亚地区合作与治理中的地位和作用。

加入上合增加了伊朗进行大国平衡的筹码。获得上合成员国资格使伊朗战略平衡手的角色得以提升：一是将伊朗与地区大国的合作置于多边框架，为伊朗加强与中国、俄罗斯和印度之间的大国互动提供了机遇；二是有利于伊朗抵御美国的战略压制，缓解核问题压力，对美国继续实施对伊制裁和军事威胁也具有预防性作用；三是增加了伊朗与沙特、土耳其、以色列等中东地缘竞争主角之间博弈的砝码，对伊朗保持中东地区力量平衡有所助益。

在经济上，加入上合组织对伊朗提升与上合国家的经贸合作具有积极影响，有助于缓解伊朗的经济发展压力。在新冠疫情、油价波动、美国持续制裁的冲击下，伊朗经济发展面临较大压力。目前伊朗国内就业率和工资水平偏低、贫困率与通货膨胀居高不下、汇率动荡等问题相互交织，不断引发民众示威游行和抗议活动，已威胁到其经济社会稳定。加入上合可使伊朗更好地参与上合经济合作项目，获得其急需的技术和投资，提升自身基础设施建设和新兴产业发展的水平，加速融入上合地区互联互通建设<sup>①</sup>。

现实来看，近期伊朗与上合国家的经贸合作发展劲头十足。据统计，2021年3~10月的7个月内，伊朗与上合成员国贸易额为180.9亿美元（出口101亿美元，进口80.3亿美元），同比增长43%，占伊朗全球贸易总量的三分之一<sup>②</sup>。同时，伊朗正在积极发展与周边上合国家相连接的公路、铁路和能源管道交通网络，有望在地区贸易和能源走廊方面发挥更为重要的作用。莱希总统执政以来，多次重申伊朗践行“经济多边主义”、加强与上合等国际组织的经济合作等发展意愿<sup>③</sup>。在加入上合后，伊朗地缘经济优势及在上合经济合作中的作用或得以更

<sup>①</sup> 郭晓琼：《新冠肺炎疫情下上海合作组织区域经济发展的新挑战与新方向》，载《欧亚经济》2021年第3期。

<sup>②</sup> 《伊朗7个月内与上合组织贸易额超180亿美元》，<http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202111/20211103218862.shtml>，访问时间：2022年6月17日。

<sup>③</sup> “Iran Signs Draft Status for Full SCO Membership”，*Tehran Times*，March 12，2022.

充分发挥，伊朗与上合国家的经贸合作有望进一步提升。

在安全上，加入上合组织拓展了伊朗的安全合作空间，提升了伊朗在地区安全治理中的角色。当前伊朗安全形势趋紧，来自国内以及邻国阿富汗、巴基斯坦的外部安全威胁有增无减。获得上合成员国资格对伊朗缓解安全压力具有积极影响，有助于伊朗打击国内锡斯坦—俾路支地区的恐怖势力，遏制周边国家安全风险向伊朗输入，维护伊朗边境安全。同时，加入上合为伊朗拓展与上合大国以及在海湾地区的安全合作提供了机遇。上合成员国身份使伊朗能更为便利地在上合框架下发展与中俄的安全合作，有利于强化伊朗与中俄在地区安全治理上的共同话语，推进中俄伊在北印度洋的军事合作，提高三方在海湾地区发展安全治理合作的潜力。

另外，获得上合成员国身份加强了伊朗在地区安全治理方面的角色，使伊朗作为地区安全领域关键合作伙伴的地位得以巩固和提升，有助于伊朗在阿富汗和中、南亚等地区的安全治理上发挥更大作用，尤其是在阿富汗问题上。美军撤离阿富汗以及塔利班的上台为伊朗参与阿富汗事务提供了契机<sup>①</sup>，而加入上合使伊朗在推进阿富汗重建及其和平发展进程中扮演更重要角色、在维护上合地区安全中的作用更为凸显。

## （二）对上合组织的意义

### 1. 上合国际影响力进一步扩大

伊朗的加入拓展了上合的合作空间，接纳伊朗后的上合成员国人口约 32.4 亿人，占全球总人口的 41%；上合成员国所占面积为 3 563.46 万平方公里，占欧亚大陆领土的 65.1%，占全球陆地面积的 23.9%<sup>②</sup>。同时，伊朗的加入扩大了上合的地缘政治影响力，凸显出上合在地理上与极具地缘价值的西亚地区以及波斯湾、阿拉伯海海域的交汇，也意味着上合在地缘政治上向中东地区的延伸与影响力扩散。伊朗加入上合组织使“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”得到进一步的尊重和发扬。伊朗历经多年积极加入上合的实践，再一次证明了“上海精神”的国际认可度及强大的生命力与凝聚力，尤其体现出“上海精神”中尊重多样文明的突出特征与吸引力。

<sup>①</sup> 王世达：《阿富汗大变局：地缘政治和安全格局的演变》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2022 年第 1 期。

<sup>②</sup> 由 worldometer 网和世界银行的数据计算得出，见 <https://www.worldometers.info/geography/largest-countries-in-the-world/>；<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>，访问时间：2022 年 6 月 6 日。

## 2. 上合安全合作迈上新台阶

伊朗的加入扩大了上合安全合作的基础，促使上合成员国更有力地应对地区安全威胁，尤其是在非传统安全领域。这在美国从阿富汗撤军、当前俄乌冲突长期化之下地区恐怖主义势力抬头、毒品犯罪起势、地缘政治冲突风险加剧的背景中体现出更重要的积极意义。上合可以更充分地利用伊朗在地区安全治理中的能力与特殊作用，在打击“基地”组织、“伊斯兰国”、“巴塔”、“俾路支解放军”、“乌伊运”和“东伊运”等在上合地区活动的恐怖势力上再向前迈出了一步，并可在遏制毒品走私等跨境犯罪、应对难民问题等方面的合作中积聚更大能量。同时，接纳伊朗后的上合在阿富汗问题上获得更大治理合作空间，有望在预防阿富汗安全风险的滋生和蔓延、促进阿富汗组建包容性政府及推进阿和平发展方面迈上新台阶。

值得关注的是，伊朗加入上合在一定程度上促进了欧亚反恐统一战线的发展，有助于上合联合反恐行动的开展，尤其是在举行联合军事演习方面。近年来伊朗已经与中国和俄罗斯举行了多次联合海军演习。2019年12月，伊朗在阿曼湾和印度洋北部（阿拉伯海）首次与中国和俄罗斯开展了三方海军演习。中俄伊于2022年1月又在相同海域举行了第二次海上联合军演<sup>①</sup>。总体看，伊朗的加入着实增强了上合的安全力量且可使其投射到更广泛的海洋区域。

## 3. 上合经济合作潜力大幅提升

首先，伊朗的加入为上合经济合作提供了巨大的发展潜力。根据世界银行2020年的数据，伊朗加入后上合成员国的GDP总量近19.6万亿美元，占全球GDP的比例达23.1%<sup>②</sup>。将伊朗纳入上合经济合作框架，为上合经济合作发展创造出更多机会，尤其在伊朗与其他上合成员国经济较为互补的领域，如石油与天然气贸易、矿产开发、现代农业、金融业、电子信息技术和人工智能等<sup>③</sup>。

其次，伊朗加入上合增强了上合地区能源合作潜力。纳入伊朗后上合成员国的天然气总储量将增加17.3%，占全球天然气总储量的份额将达到46.5%；石油储量将增加9.5%，约占全球石油总储量的18%。同时，伊朗矿产资源储量大

<sup>①</sup> 《中俄伊在阿曼湾举行第二次海上联演——加强对国际贸易航线保护》，[http://www.xinhuanet.com/mil/2022-01/21/c\\_1211537536.htm](http://www.xinhuanet.com/mil/2022-01/21/c_1211537536.htm)；《中俄伊朗战舰在阿曼湾演习 美航母现身周边海域》，<http://mil.news.sina.com.cn/china/2019-12-30/doc-iihnzhfz9253119.shtml>，访问时间：2022年7月7日。

<sup>②</sup> 由世界银行统计数据计算得出，见<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>，访问时间：2022年7月7日。

<sup>③</sup> 刘华芹、于佳卉：《上海合作组织区域经济合作20年回顾与展望》，载《欧亚经济》2021年第1期。

且矿种丰富，其加入使上合成员国矿产总储量增加 7%<sup>①</sup>。再次扩员提高了上合在国际能源合作中的地位和影响力，也会对地区能源贸易流动性产生积极效应，为伊朗与其他上合国家相连的交通基础设施和天然气管道建设提供更大便利和驱动力，有助于上合能源进口国克服其国内能源短缺问题。

最后，纳入伊朗后上合在互联互通方面获得了更大的合作机遇。伊朗的加入为上合增添了一个连通欧亚的战略枢纽，为扩大和加速上合地区内、外的互联互通提供了巨大机遇。上合二次扩员有利于伊朗释放其作为地区交通“大动脉”的潜能，促使其在过境通道中发挥更大作用，对推动上合地区交通运输合作、强化地区能源和贸易走廊建设以及推进相关合作项目产生正面影响。

### (三) 国际意义

第一，伊朗加入上合对全球战略格局变化和世界多极化发展起到一定推动作用。整体而言，上合再次扩员加强了国际战略格局中的东方力量。伊朗一些官员将此次上合扩员发展视为全球权力格局从美国向非西方集体转移的象征之一，也有评论者将伊朗加入上合视为一种影响国际关系格局的“修正主义”做法<sup>②</sup>。这虽然体现出地缘博弈下美伊的舆论争锋，但也从侧面反映出全球战略格局中美国及西方主导力的衰弱与上合地区自主性的增强。

第二，伊朗加入上合在一定程度上推动了国际能源发展格局的变化。上合成员国中包含多个全球能源生产大国和消费大国，在国际能源结构中占据重要位置。伊朗的加入使上合对国际能源供需的影响更为显著。近些年，受制于美国长期制裁，伊朗一直在为能源出口多元化发展而努力。在成为上合成员国后，伊朗或提高与上合国家发展能源贸易的优先级，逐渐实现其能源出口的东移。同时，在乌克兰危机升级后，俄罗斯也面临美国与欧洲的高强度制裁。在美欧国家决意与俄能源市场切割的情况下，俄能源贸易方向正在重塑，或更倚向亚洲<sup>③</sup>。伊朗加入上合或引起全球能源流动和定价变化，而伊、俄这两个全球最重要的油气生产和出口国能源贸易方向的重塑，将对未来全球能源板块结构产生较大影响。

<sup>①</sup> 由 worldometer 统计数据计算得出，见 <https://www.worldometers.info/oil/oil-reserves-by-country/>; <https://www.worldometers.info/gas/gas-reserves-by-country/>，访问时间：2022 年 6 月 6 日。

<sup>②</sup> Vali Kaleji, “What Iran’s Shanghai Cooperation Organization Membership Really Means”. <https://nation.alinterest.org/feature/what-iran%E2%80%99s-shanghai-cooperation-organization-membership-really-means-197047>，访问日期：2022 年 6 月 25 日。

<sup>③</sup> 刘贵洲、黄浩凯、胡红民：《“两个半球化”和“两个能源圈”：乌克兰危机背景下全球能源格局的重塑》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2023 年第 1 期。

第三，伊朗加入上合有利于推进欧亚战略合作。上合再次扩员可促进地区国家战略契合度的提升，为伊朗“向东看”战略与中国“一带一路”倡议、俄罗斯“大欧亚伙伴关系”、哈萨克斯坦“光明之路”新经济政策、“新乌兹别克斯坦”战略等欧亚国家发展规划的对接与协调提供更多机遇，为欧亚地区政治安全合作创造更大空间，为欧亚地区经济融合与协同发展增添动力，这对推进欧亚战略合作和欧亚一体化进程具有积极意义。

### 三 纳入伊朗后上合组织面临的风险与挑战

伊朗的加入使上合组织的实力与影响力得以提升，但同时也给上合的转型发展带来了一些风险与不确定性，对上合治理合作的提升形成了一定威胁与挑战。

#### （一）与伊朗相关的国际争端投射至上合组织

第一，伊核问题随伊朗的加入给上合发展带来了额外的压力。美国总统拜登虽愿意缓和美伊关系，表示在伊朗履行承诺的条件下会重返伊核全面协议，但目前也在为伊朗在核问题上拒绝妥协作准备，正通过多边外交、强化盟友关系等手段，试图建立一个更强大的国际阵线来对付伊朗和处理伊核问题<sup>①</sup>。伊朗加入上合对美国确保“核不扩散”、迫使伊朗在核问题上作出妥协的战略目标形成一定威胁，引起了美国对其战略利益的担忧，或刺激其在伊核问题上实施对伊朗及上合的对峙行动；可能对大国在伊朗问题上的协调、上合与美国及西方国家以及其他国际组织之间的安全合作产生一定负面影响。

虽然在伊核这种具有特殊性质的军事安全问题上，上合组织不可能偏袒任何一方，但伊朗的加入引起了外界对上合一直高度推崇并严格遵守《不扩散核武器条约》的怀疑，也给上合多年来控制核军备的努力蒙上一层阴影。目前，上合成员国仍不希望伊朗与美国及西方在核问题上的对抗引发不必要的争端。即便上合国家普遍反对因伊核问题对伊朗实施严厉制裁，但也绝不可能对伊朗发展核武器给予支持。然而，伊朗的加入导致上合成员国不得不参与伊核问题的国际协商，尤其是作为核大国以及联合国安理会常任理事国的中国与俄罗斯，必须承担起更多应对伊核问题的责任。西方普遍将伊朗加入上合与中俄为伊朗提供安全防卫、

<sup>①</sup> Kevjn Lim, “China – Iran Relations; Strategic, Economic, and Diplomatic Aspects in Comparative Perspective”. [https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2021/05/Memo213\\_e.pdf](https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2021/05/Memo213_e.pdf), 访问时间：2022年6月15日。

中俄联伊形成核力量捆绑等同起来，放大上合与西方的核对峙，将上合国家推向美欧和以色列的对立面。纳入伊朗后的上合似乎更易陷入战略选择的两难局面：积极介入伊朗相关冲突会令上合陷入更多国际纠纷，而置身事外则会削弱组织的实际作用与影响力。上合虽不是军事同盟，但若成员国在面临军事威胁时得不到足够的支持，其合法性和地缘政治影响力将被弱化。

第二，伊朗的加入难免将与其相关中东地缘冲突引入上合组织。

中东地缘政治错综复杂，在逊尼派与什叶派、伊斯兰国家与以色列、改革派与保守派、亲美派与反美派这四大中东基本矛盾中，伊朗均为矛盾的主要一方<sup>①</sup>。具有波斯民族属性、信仰什叶派且高举反美国及西方大旗的伊朗，被中东伊斯兰世界的主流所排斥，同时与“死敌”美国及其在中东两大盟友沙特、以色列展开广泛且激烈的地缘斗争。近些年，伊朗、沙特、土耳其、卡塔尔、阿联酋和以色列等中东强国的战略自主性不断提升，试图依照自己意愿重塑地区秩序，其冲突和博弈愈发激烈并逐步拓展到更广泛的亚洲和非洲地区<sup>②</sup>。伊朗、沙特、土耳其、卡塔尔和埃及既是中东主要的博弈玩家，也是上合大家庭成员，它们之间的对峙与争斗已蔓延至上合地区。伴随伊朗的加入，中东地区的复杂矛盾和地缘博弈有可能辐射至上合组织，或造成上合发展的地缘环境趋紧并对上合与中东地区的治理合作形成一定挑战。

必须指出的是，伊朗与上合新对话伙伴国沙特以及老对话伙伴国土耳其之间存在尖锐的地缘矛盾与长期的外交对峙，这增加了上合发展的不稳定性及上合扩展与中东地区合作的不确定性。伊朗与沙特积怨已久，双方在领土、教派、能源等领域矛盾重重，在叙利亚、也门与黎巴嫩等地区问题上存在严重分歧，深陷代理人战争冲突之中<sup>③</sup>。伊、沙两大国的冲突往往会对整个中东地区造成溢出效应。伊朗多年建立起的“抵抗轴心”以及近些年什叶派在新月地带的崛起牵动着中东地缘政治走向。莱希执政后伊朗加强了与沙特的政治对话并尝试缓和伊沙关系，然而双方围绕地区主导权展开的地缘斗争和复杂博弈在短期难以消除。伊朗与土耳其的关系也很紧张。土耳其在近些年实施重返中东的地缘战略，在叙利亚危机中倒向逊尼派阿拉伯国家，扩大其伊斯兰世俗发展模式的影响力，压制伊

① 牛新春：《中东政治演进的特点》，载《现代国际关系》2021年第2期。

② 唐志超：《中东：混乱与突破并存》，载《世界知识》2020年第24期。

③ 陆瑾、肖锐昂：《伊朗莱希政府有何外交新动向》，载《世界知识》2022年第5期。

朗神权政治等，从而与伊朗严重对立，双方在新月地带的竞争和博弈也愈发激烈<sup>①</sup>，两国关系发展极不稳定。伊朗与沙特、土耳其的矛盾与冲突，明显对上合大家庭的和谐发展构成威胁，也对上合拓展与中东国家的合作形成挑战。此外，伊朗获得上合成员国资格后将在上合扩员问题上拥有一票否决权，可在土耳其、沙特、埃及、卡塔尔等中东国家深度融入上合的问题上发挥关键影响力，这可能对上合扩员及上合与中东的融合发展产生一定阻力。

第三，纳入伊朗增加了上合组织与外部能源博弈的潜在风险。

伊朗加入上合引起了包括中东能源生产方和欧美能源消费方等许多国家对能源市场与能源安全的担忧。伊朗是石油输出国组织（欧佩克）成员，加入上合后在国际能源格局中的角色和议价力有所提升，或对欧佩克在石油行业的支配形成一定挑战。欧佩克担心伊朗加入上合后对欧佩克成员国石油政策的协调和统一造成威胁，也对其引发国际能源市场流动性和价格波动的潜在可能性有所顾虑。欧美国家多将上合二次扩员视为西方在能源政治上遭遇的一次阻碍与挫折，尤其忌惮俄罗斯和中国对中东地区能源政治影响力的提升。伊朗加入上合后，在石油方面，美欧大国或对里海盆地资源和霍尔木兹海峡的影响力下降；在天然气方面，西方多国对伊朗和上合在天然气定价和流动的潜在影响感到不安<sup>②</sup>。可见，在能源方面，许多欧佩克和美欧国家对伊朗加入上合存在相似的威胁性认知，这增加了上合与外部能源博弈升级的潜在风险。

## （二）上合组织的凝聚力和行动效率面临挑战

凝聚力、向心力不强以及效率、行动力不足问题一直困扰上合组织发展，这些问题随着上合新一轮扩员而变得愈发紧迫。虽然伊朗与其他上合成员国之间不存在尖锐矛盾和严重冲突，但再次扩员后上合成员国的利益诉求更为多样，异质性程度进一步提高，“协商一致”的阻力、实现高效集体行动、构建身份认同与共同价值的难度再次加大。整体上，二次扩员后的上合组织仍面临着论坛化风险，伊朗的加入对上合提升凝聚力与共识度、有效利用组织资源、提高决策效率、增强执行力和行动力等方面都形成了更大考验。

第一，伊朗自身对加入上合组织认知存在消极性、与美国关系存在不确定性，这

<sup>①</sup> 张燕军、吕模：《“新月地带”与中东地缘政治变动研究》，载《内蒙古民族大学学报（社会科学版）》2021年第3期。

<sup>②</sup> Matthew Brummer, “The Shanghai Cooperation Organization and Iran: A Power – Full Union”, *Journal of International Affairs*, 2007, Vol. 60, No. 2, pp. 185 – 198.



对上合的持续稳定发展形成一定阻碍。虽然伊朗官方对加入上合给予积极评价，但伊朗国内也存在一些反对的声音，质疑加入上合能否令伊朗获得重大和长期的政治、经济收益。一些伊朗精英对上合组织本身的评价不高，认为上合的经济合作存在明显短板，在地缘政治上也难以成为一个反西方的力量。即使在利益重叠的安全合作领域，也有伊朗人士对某些上合成员国的去极端化措施不以为然<sup>①</sup>。伊朗内部这种对上合及其再次扩员的负面认知与评价，明显不利于伊朗与上合的深度融合与持久发展。

此外，伊朗与美国关系的不确定性对上合发展形成一定挑战。一方面，伊朗加入上合客观上强化了上合的反美地缘政治功能和反美阵营化倾向。伊朗一直将获得上合成员国身份视为其对冲美国、增强反美力量的重要手段，俄罗斯也始终想把上合变成与美国及西方抗衡的地缘政治工具，且在当前俄乌冲突的刺激下有意向上合注入更浓重的反美色彩。因此，上合再次扩员后面临较大的反美工具化风险。另一方面，伊朗加入上合并不代表完全背离美国，虽然伊朗政治主流仍是坚决反美，但伊内部主张缓和与美关系的聲音在增多，美伊关系已出现向好发展之趋势<sup>②</sup>。未来伊朗外交或增强在东、西方之间的平衡，这增加了上合松散化发展的风险。

第二，伊朗的加入对一些上合国家的地缘战略造成潜在威胁，对上合政治合作的提升带来一定不利影响。伊朗作为一个极具地缘政治影响力的地区大国，其加入无疑增强了上合发展的力量，但这也引起了上合内部尤其是中亚国家的忧虑。中亚国家担心再次扩员导致上合发展重心出现偏移，认为伊朗的加入可能淡化中亚在上合的角色和作用，威胁到中亚在上合的中心位置和关键地位。同时，近些年伊朗试图增加其在中亚地区的影响力。上合大国，尤其是俄罗斯，对伊朗加入上合后或扩大其在中亚的影响存有顾忌。俄罗斯不希望伊朗真正进入俄传统势力范围以及威胁到其发展与中亚地区合作的主导性。伊朗加入上合对上合成员国间的互信以及上合的内部团结构成一定威胁。

第三，伊朗加入上合组织一定程度上挑战了上合成员国既有经济利益结构，增加了上合经济合作的协调难度与不确定性，特别是在能源合作方面。上合能源短缺国对伊朗石油、天然气的进口需求都很高，而上合能源富集国在油气、电力等能源出口的市场又较为相似，在需求端和供给端都存在不同程度的竞争。上合国家能源合作的潜在竞争或随扩员而加剧，伊朗加入后上合能源合作的协调问题

<sup>①</sup> Fardin Eftekhari, "Why Is Iran So Keen on Joining the SCO?". <https://thediplomat.com/2021/09/why-is-iran-so-keen-on-joining-the-sco/>, 访问日期: 2022 年 5 月 25 日。

<sup>②</sup> 范鸿达:《伊朗核问题全面协议视域下的美伊关系分析》,载《当代世界》2021 年第 3 期。

愈发紧迫。例如，对上合能源进口国印度和巴基斯坦而言，双方都急需扩大与伊朗的能源贸易，同时二者都在发展绕过对方与伊朗相连接的运输走廊，在能源进口和贸易联通上存在潜在竞争。而对俄罗斯来讲，伊朗在能源贸易领域是其竞争对手之一。俄担心伊朗加入上合后威胁到俄在地区能源市场中的主导地位。同时，伊朗向南出口至波斯湾的替代路线以及与周边上合国家能源设施联通的实践，也对长期控制里海石油与天然气流通的俄罗斯形成了一定挑战<sup>①</sup>。

第四，伊朗加入上合组织所带来的宗教意识形态问题，仍对上合的凝聚力与安全合作构成一定威胁。上合国家政府长期打击的极端势力，如“乌伊运”、“东伊运”、塔吉克斯坦伊斯兰复兴党、伊斯兰圣战组织等，都未放弃寻求伊朗的支持<sup>②</sup>。伊朗仍具有诱发极端势力的土壤，依然存在对外输出宗教意识形态的想法。此外，自1979年伊朗伊斯兰共和国成立以来，伊朗在国内和国际上一直努力树立其伊斯兰革命者、穆斯林利益捍卫者的形象。在伊朗不同总统的对外政策中，维持和提升对全球穆斯林影响力的目标一以贯之，未来伊朗仍不会放弃对伊斯兰世界领导国地位的追求。对伊朗外交仍发挥影响的宗教意识形态以及在上合地区具有扩散风险的泛伊斯兰主义和原教旨主义，明显与上合安全合作的基础性文件相冲突，在上合二次扩员后依然是引发伊朗与其他成员国矛盾的隐患。

### （三）上合组织扩员与转型发展问题突显

#### 1. 扩员发展问题

上合第二轮扩员的综合影响目前还有待进一步观察，但从第一轮扩员至今的时段来看，上合扩员的红利并未充分实现。在纳入伊朗后，上合仍未摆脱扩员发展战略矛盾、扩员机制不成熟、外部压力加剧等束缚。

首先，上合扩员绕不开上合发展定位与战略走向问题。然而，对于上合应选择提高内部凝聚力和合作水平，还是主动承担更多全球治理和构建国际新秩序的责任这一关键战略问题，上合成员国的认知并不一致。虽然从印巴加入到此次纳入伊朗，上合已展示出汇聚更大力量参与全球治理的意愿与决心，但再次扩员后上合发展的内部问题有增无减，决策效率和行动力亟待提高，聚焦解决上合内部

<sup>①</sup> Matthew Brummer, “The Shanghai Cooperation Organization and Iran: A Power – Full Union”, *Journal of International Affairs*, 2007, Vol. 60, No. 2, pp. 185 – 198.

<sup>②</sup> Mohammad A Mousavi and Esfandiar Khodaei, “Iran and the Shanghai Cooperation Organization”, *Iranian Review of Foreign Affairs*, 2013, Vol. 4, No. 1, pp. 185 – 210.

发展问题和更为积极参与全球治理何为上合发展战略优先级的问题依然存在。

其次，在伊朗加入上合的多年历程中，上合扩员机制虽逐渐走向成熟，但上合扩员机制化建设未实现与扩员进度相同步，在包括成员国评价机制、退出机制等方面的设计与规划尚不完善。

最后，伊朗加入上合引发外部战略猜忌与施压。纳入伊朗后的上合被一些西方媒体描绘成一个不断“扩张”的反西方集团。为挑起地缘对峙和制造舆论压力，有的媒体甚至宣称上合此次扩员是伊朗与中国和俄罗斯针对美国及西方而“密谋”实施的联盟行为，称当前的上合已然是北约的竞争对手，是对北约扩张的东方回应，是反北约的“新华约”<sup>①</sup>。这种蓄意挑衅式的宣传扭曲了上合扩员的意图，也凸显出上合发展的外部舆情压力。

## 2. 区域定位问题

扩员后的上合组织对其地区定位的界定仍不够明确与清晰。上合第一次扩员在区域上实现了向南亚的扩展；在伊朗跻身上合成员国以及沙特、埃及、卡塔尔成为对话伙伴国后，上合“版图”扩至西亚北非，增加了新的地区属性。目前上合官方在区域定位上维持相对宽泛与模糊的界定，这虽然在一定程度上淡化了对组织内特定地区的偏袒，但在事实上引发了组织内部的相互竞争以及组织外部的猜疑和施压。伴随上合的扩员进程，西亚北非地区对上合的关注度和靠近上合的积极性明显提高，该地区对上合的重要性也逐渐上升，这可能对中亚地区在上合的地缘中心地位造成冲击。尽管中亚仍居于上合核心位置，但两次扩员后上合组织地区上的中亚属性在削弱，南亚和西亚属性在强化。伊朗加入后上合区域定位问题更难以回避，若因此加剧成员国相互竞争，会对上合长远发展带来不利影响。

## 3. 合作格局问题

在扩员之前，上合组织整体上形成了“大国引领、中小国平等参与”的合作格局<sup>②</sup>。在纳入伊朗之后，上合内部合作格局更趋复杂，尤其是在“大国引领”上。作为地区大国，伊朗的加入使上合的合作格局中增加了一极。虽然同印度一样，伊朗目前并不追求成为上合的主导性大国，但仍希望在组织中发挥更多引领作用和更大影响力。两次扩员后上合的合作格局主体形态或由中俄印支起的“战略三角”演变为中俄印伊组成的“战略四边”。这意味着中俄印伊四方互动

<sup>①</sup> 李自国：《上海合作组织的扩员与命运共同体建设》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2021年第4期。

<sup>②</sup> 李孝天：《上海合作组织扩员后的地区定位与合作格局》，载《国际展望》2021年第3期。

关系在上合合作格局转型中扮演更为重要的角色，上合大国引领的合作格局或更加复杂。事实上，目前中俄印伊四边关系并不够平衡和稳定。四方虽在地缘经济合作上共识度较高，但在地缘政治发展上各有盘算，仍无法排除地缘博弈升级以及爆发冲突的风险，这增加了上合组织合作格局转型发展的不确定性。

## 余 论

总体来看，伊朗加入上合组织产生的积极影响大于消极影响，伊朗与上合融合发展的前景广阔。上合成员国身份对伊朗而言来之不易，有理由相信伊朗仍会珍视上合平台，继续巩固与深化上合框架下的多领域合作。同时，上合国家在提升与伊朗合作这一问题上的共识远大于分歧，且伊朗与其他上合成员国仍存在不断扩大的共同利益，双方深化经济、政治、安全、人文合作的动力依然强劲，合作空间和机遇总体大于潜在风险和挑战。

纳入伊朗后的上合组织已步入扩员发展的关键转型期。虽然伊朗的加入给上合带来了一些外部风险和内部发展难题，但同时对上合加速改革产生了倒逼效应，为上合突破当前合作瓶颈、提升上合综合治理与机制化建设创造了发展机遇。获得上合成员国身份只是伊朗融入上合组织共同体建设的起步，未来伊朗与上合发展的兼容性与系统协调仍需加强。为此，上合应抓住当前转型发展机遇，致力于趋利避害与实现扩员红利，不断推进上合与伊朗的深度融合与可持续发展。具体可把握如下几个关键点：第一，明确发展定位与方向：在扩员发展中平衡内部合作与外部治理，追求“内外兼修”；在区域定位上坚持以中亚为核心、南亚和西亚为重要延伸；在合作引领中加强中俄印伊四边协调。第二，积极应对伊核问题：加强对伊核问题的讨论与沟通，采取积极措施为和平解决伊核问题提供协同功效。第三，做大共同利益，推进务实合作：在政治上加强理念、政策、战略、法律与主体协调<sup>①</sup>；在经济上完善上合“能源俱乐部”建设、加大金融支持以稳步提升伊朗与其他上合国家以能源贸易为核心的经贸合作与互联互通水平；在安全上加速伊朗的融入并深化在打击“三股势力”和应对阿富汗问题方面的协调合作。第四，提升上合组织机制化建设：坚持以践行“上海精神”为根基，巩固已有成果，推陈出新，建章立制。

(责任编辑 聂侯诚)

<sup>①</sup> 孙壮志：《新形势下上合组织的政治建设》，载《世界知识》2018年第11期。