

上海合作组织：基于共识的地区主义建设

姜 毅 文龙杰

【内容提要】 上合组织建设和发展具有明显的地区主义属性，各方具有地区主义共识。20年来，上合组织不断凝聚和逐步丰富的地区共识、特殊权力结构中引导者与参与者的正向互动，以及多元利益博弈中反复磨合和不断累积成果的建设过程，是其与其他类似区域合作机制的不同之处。这样一种范式为地区主义建设提供了一个新型模板。但上合组织也存在仍需谨慎应对的内部博弈问题，包括成员国间利益分歧、历史遗留问题、对发展路径和方向认知不同等。在全球化面临的挑战越来越突出的背景下，上合组织更需要不断改善和深化地区治理，加强地区秩序建设。地区行为体（各成员国）、地区机制（上合组织）和地区建设（各领域合作）共同的和不断的进步，有助于上合影响力的提升，可为新的全球治理提供参考和借鉴。

【关键词】 上海合作组织 地区主义 地区秩序 多边合作 博弈

【作者简介】 姜毅，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员；文龙杰，复旦大学发展研究院博士后，中国新闻社主任记者。

地区主义（The Regionalism）是国际关系中一种常见的地区合作进程。目前关于地区主义并无统一和标准的定义，在对比各种类型的地区建设之后，很多学者认为，尽管形式上有某些共性，但地区主义与一般的地区合作并不完全相同，其中最关键的差别在于是否形成共同的政治意识和某种集体价值观。思想共识是地区主义形成的前提。厄恩斯特·哈斯（Ernst B. Haas）就强调，地区主义应该是具有相同目标和价值观的政府主导的政治过程^①；中国学者也认为“地区主义是一个与‘地区’概念直接相关的思维、政策与其进程”^②。也就是说，不同于

^① Ernst B. Haas, “The Study of Regional Integration”, *International Organization*, Vol. 24, Issue 4, Autumn 1970, Cambridge University Press, pp. 607-610.

^② 庞中英：《中国与亚洲——观察·研究·评论》，上海社会科学出版社2004年，第74页。

一般性的地区具体事务合作，地区主义是一种建构于身份和价值认同基础上的、为实现集体目标而进行的区域合作和制度安排；地区主义还追求秩序的价值，确信合作中建立的地区秩序是实现国家利益的有效方法。

本文从地区主义的视角入手，分析上海合作组织（以下简称上合组织）地区主义属性、地区主义共识，探讨上合组织建设基础及成功原因，也将分析集体“共识”与各成员国“利益”关系，以及上合组织在地区建设、各领域合作等方面面临的多元博弈状况，据此总结上合组织地区主义建设特点和未来努力方向。

一 地区主义共识与建设路径

第二次世界大战结束以后，世界上一些国家基于相邻或相近的地理事实，为实现某种共同目标，开始地区内安全、经济、外交等诸领域合作。今天活跃在各大洲的许多地区组织大都是彼时开始起步。无论它们是为强化地域身份（美洲国家组织、非洲统一组织），或是为应对外部威胁（阿拉伯联盟、东南亚联盟），还是为平息内部纷争（欧共体、东南亚联盟）、促进共同发展和增强国际话语权（非洲统一组织、东南亚联盟），基本都呈现出强调地区身份、推动地区合作、建构地区意识的特点。然而，由于各种原因，特别是受冷战时期尖锐对抗和两极结构控制的大环境影响，大多数区域性建设成果不彰。

冷战结束后，在两股浪潮推动下，地区合作显现出更加广泛和更加深刻的活力。一是两极格局被打破后，国家意识和地区意识苏醒，很多国家走上新建设之路，有了自我选择伙伴的意愿和可能，而地理上相近的优势往往成为许多国家开展对外合作的首选方向。二是在新一波全球化冲击下，许多国家与外部世界联系日益紧密，并希望通过与其他国家的积极和良性互动获取新收益。特别是在全球化进程中，面对局势迅速变化和力量博弈错综复杂，无论是基于政治、安全、经济现实利益考虑，还是为在全球化中守护和凸显自身特色，绝大多数国家都表现出与地区内其他国家组团的政策偏好，以集体身份参与全球化、以较容易实现的地区建设应对全球化挑战^①。这种情况不仅体现在广大发展中国的政策上，也同样出现在很多发达国家的政策当中。自 20 世纪 90 年代开始，地区合作、地区

^① 有学者指出，区域合作和地区主义不是割裂和排斥全球化，而是全球主义和国家（民族）主义之间的桥梁，参见门洪华：《地区秩序建构的逻辑》，载《世界经济与政治》2014 年第 7 期。

建设成为全球普遍潮流，地区合作进程不断加快和深入，构成影响世界政治和经济的新因素。欧盟、东盟等建设较为成功的地区主义机制在解决相关问题方面发挥了重要作用，在设置地区乃至全球性议题中能力明显提高，获得了更多话语权。

与这样一个时代大潮轨迹一致，历史上从未有过地区合作更不要说地区主义的中亚与亚太区域结合部也发生了巨大变化。一批中亚国家走上独立发展道路，并且积极主动与外部世界建立紧密联系，中亚这个传统的地理区位和地缘政治概念获得了新的含义。苏联解体后，俄罗斯积极主导和推动包括中亚国家在内的原苏联区域的多边合作进程，力图实现全新的一体化结构。同时，在参与世界事务、确立俄罗斯世界性大国地位的努力中，如何保持俄罗斯对中亚地区的传统影响，如何维系俄罗斯与中亚国家各方面联系成为新议题。中国以前所未有的态度积极参与全球化进程，并且依据“周边是首要、多边是重要舞台”的外交布局，与众多周边国家开展区域合作，参与亚太地区所有的对话与合作机制。还要指出的是，随着改革开放的不断深入，中国的开放格局也从20世纪90年代开始，逐步从东部沿海地区向内陆和西部、北部拓展。1999年西部大开发战略和2003年振兴东北老工业基地战略的提出，反映了这种开放态度和国家建设规划的相互统一。

在新的地区环境和条件下，有关国家也面临一系列相同任务：如何从长期对抗历史中吸取教训，建立新型国家关系和地区关系；如何应对这个区域以“三股势力”为代表的活跃的不稳定因素，确保各国安全；如何利用区域互补优势，实现共同发展；如何在国际格局调整、全球化兴起大势中，应对外部各种挑战，推动世界多极化进程。显然，解决这些任务需要具体务实合作，更有赖于集体认知和意志。

中国—中亚—俄罗斯的合作是从解决历史遗留问题开始的，并随着边界问题谈判逐步顺利进行，从消除对抗、建立互信机制的传统安全领域，扩展到扩大经贸往来、维护地区安全与稳定的经济和政治领域^①。同时，从1996年开始的“上海五国”机制各项活动和高层表态可以明显看出，各方在建立新型国家关系过程中，也有意识地探索新型安全观和新型区域合作模式，而且开始形成地区治理理念和地区价值观。这种地区意识很快就为地区内其他国家所接受：2000年，没有参加边界问题谈判的乌兹别克斯坦以观察员身份参加“上海五国”元首峰

^① 1996年和1997年中国、俄罗斯和中亚国家元首相继签署了《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》，1998年阿拉木图峰会后各方扩大了合作领域。

会，并在下一年以创始成员的身份参加上合组织的成立。

因此，如果说“上海五国”机制还着力于解决中国与原苏联四个加盟共和国之间的具体问题，培育地区理念和共同意识，那么上合组织成立则意味着各国为睦邻友好、互利合作、维护稳定等共同目标，依据相互合作、配合、协商、妥协的基本共识开始构建新地区秩序，并为之确立地区行为规则和保障制度。从这个意义理解，上合组织从成立伊始已不是一般功利性合作机制，而是由共同地区意识和政治认同凝聚起来的价值观同盟。“互信、互利、平等、协商、尊重文明多样性、谋求共同发展”，这个被称为“上海精神”的价值理念被明确写入上合组织各种重要法律文件之中，并在此后 20 年里被各成员国反复强调。基于这样一种价值观，上合组织各国在 20 年时间里，通过在各领域务实合作、频繁交流，应形势变化，不断凝聚、累积成一系列地区共识。在地区秩序上，上合组织各成员国都期望，它们所处地区想要建构的秩序是一种有别于历史上帝国模式、霸权主义的新型体系。从政治方面来说，新秩序要求各国相互尊重、平等相待，地区事务由各国共同协商解决，不允许将自己意志强加于别国。从经济方面来说，新秩序要求各国在平等互利基础上加强和扩大交流与合作，促进共同发展与繁荣。从安全方面来说，新秩序主张以和平方式解决国家间的分歧或争端，通过对话协商增进相互了解和信任，通过多边、双边协调合作逐步解决彼此间的矛盾和问题。

在地区安全上，上合组织各国都意识到，随着全球化进程加快，国家间相互依赖、相互影响、相互牵制程度也越来越高，任何一个国家都很难再将自己砌成密不透风的壁垒，也不可能如过去那样仅凭自己的力量就能解决发展和安全问题。任何单边的安全都不是真正的安全，任何国家都不可能获得绝对安全，地区安全具有普遍关联性，只有共同、集体的安全才可能是持久、稳定的安全。因此，不断加深双边或多边合作以创造良好周边环境已成为重要的安全保护途径，合作为了寻求和扩大共识、合作为了增加信任和了解构成新安全观的核心思想。同时，打击宗教极端、民族分裂和恐怖活动相结合的“三股势力”也成为上合成员的共同安全议题，推动各方通过新集体合作机制，共同应对新威胁，从而使各国由关注边界安全发展到通过合作实现地区安全，进而扩大每个成员的安全边界。

关于地区合作性质，冷战后地区主义建设的一个重要特点是开放和透明。上合组织各国间合作是为寻求和扩大共识，而不是企图反对某些国家。它们之间联合不是反对任何一方，不会变成与任何国家或集团对抗的联盟，而是为促进彼此共同利益，并欢迎本地区对此感兴趣的所有国家参与对话与磋商进程。

在地区稳定方面，各成员国意识到，地区稳定与成员国内部稳定有着紧密的关系。成员国政府自身所拥有的合法性和有效性，不仅是自身政治稳定的前提，也是地区稳定的条件。因此，上合成员国不仅坚持以互不干涉内政、彼此支持各自为保持国内稳定所作努力作为地区建设的基本原则，而且特别反对外部势力凭自己好恶和预设“标准”指责、干涉域内国家的社会制度和发展模式，煽动或策应破坏政权稳定的企图；强调尊重各国自主选择发展道路和制定内外政策的权利，尊重和保持世界文明及发展道路的多样性是国际关系基本准则，是实现世界和谐、和平、共同进步的前提。

在地区人文交流上，上合组织各成员国的文化、历史、发展路径和发展程度各不相同。为了在这样的背景下使多边合作行稳致远，使推动地区建设和维护地区秩序成为各国互动的文化与习惯，让合作、协商不仅是政治和法律要求，而且逐步成为社会性规范，让地区共识不仅在成员国政府间形成而且凝聚在各国民众之间，上合组织特别鼓励不同文明与文化对话，着力加强各国人文交流，通过不同文化的包容互鉴，增进民众之间彼此了解来夯实上合共识的社会基础，促进上合共识逐步融入各国社会意识和社会行为之中。

在国际体系方面，上合组织作为开放式地区机制，从不将自己与国际社会割裂开来，也一直认为地区建设与国际体系、国际格局、国际秩序有直接联系，并愿积极参与冷战后全球治理新议程设置、探讨的进程中去。从上合组织成立开始，几乎每一次成员国元首峰会都讨论重大国际问题和地区局势，每一次峰会联合宣言都就国际关系基本原则、国际治理体系改革、重大国际事务和热点问题阐释集体立场和观点。

显然，上述这些共识使上合组织合作具有鲜明的地区主义性质，构成指导和推动各国全面合作的思想基础。从过去 20 年历程看，上合组织地区主义建设已形成地区合作机制、规则和政策，并塑造该地区稳定、团结的秩序。同样重要的是，在不断凝聚共识的过程中，上合组织建设与各成员之间积极互动实现了地区主义的互相建构和集体认同，这样一种以“上合组织”为标签的集体身份同时也内化为每一个成员的国际身份，每一个成员既是构成集体的一部分，也依靠集体的存在和发展获得自身发展。

所有区域合作一般都是按照先易后难、先局部后全面的顺序展开。上合地区主义也同样遵循着眼于现实，紧扣各国主要关切和利益需求的规律，并在建构地区合作体系过程中展现自身特色。

第一，政治和安全一直是上合地区主义建设的中心议题。从上合共识可以看出，上合成员国最主要的认同基本集中在政治和安全方面，历届元首理事会共同声明中有关政治和安全的表述也占据较多篇幅。如此的议题偏好并非偶然。首先，即使地区反恐斗争取得重要成果，但国际反恐形势依然严峻，加上中亚所处特殊地缘环境和人文条件，各成员国基于基本安全需要，须臾不敢松懈。主要成员国在“三股势力”危险没有彻底铲除时，也倾向于推动集体议题的集中。其次，政治安全问题对上合很多成员都是挑战。这主要由于西方国家以“民主”为由，指责上合成员国的治理方式、政治制度、民族政策乃至反恐政策，并且这种态度还直接体现在对相关国家的政策上。如果来自西方“教师爷”式的压力还只是外交层面的矛盾，那么 2005 年吉尔吉斯斯坦“郁金香革命”和乌兹别克斯坦“安集延事件”就更加具象和现实。上合成员国意识到，这一时期在世界多地爆发的类似事件表明，这类内部政治和社会问题一旦被利用和操作，就非常容易膨化成西方势力、极端势力、民粹势力聚合的复合型威胁，后果不仅是所在国政局动荡，还非常可能影响整个地区的稳定与安宁。因此，上合组织在 2006 年的元首联合声明中特别强调，上合组织要加强磋商以应对威胁地区和平、稳定与安全的紧急事件^①。可见，在上合区域相互关联的保持政权安全、选择自主道路、打击极端势力、维护社会稳定等多重因素构成的成员国主要安全需求，一直是地区秩序建设的基础性条件和各国的重大关切，也是各国最容易达成的地区共识。

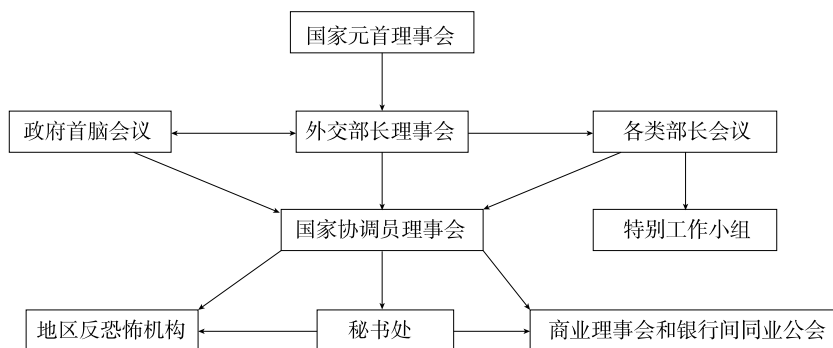


图 1 上海合作组织的组织结构

^① 《上合组织峰会发表上海合作组织五周年宣言》，2006 年 6 月 5 日，<http://www.chinanews.com/news/2006/2006-06-15/8/744296.shtml>

第二，完善组织机制是地区秩序建立的基本保证。上合组织自成立之初便重视组织制度化建设，并针对组织不同发展阶段的职能和任务变化不断丰富和完善。从制定法律、设立常设机构，到建立国家元首、政府首脑和政府各部门等层面的会晤机制，为保障组织内部运转、多边合作和对外交往打下重要基础。这些机制在设计组织议事日程，推动和协调相关事务的合作进程，以国际法主体开展对外交往等各方面发挥了重要作用，是成员国多边外交和多边合作的重要工具。在上合组织各类机制中，安全合作机制最有成效，经贸合作机制内容最为丰富，人文合作机制最为灵活。当然，包括秘书处在内的这些组织机制并不是一个超国家机构，也反映各国在主权让渡、建立类似欧盟那种超国家机构的问题上持非常谨慎的态度。

第三，以合作促发展是上合组织地区主义建设的任务。发展是所有国家的共同需求，通过合作增强成员国的经济能力和发展水平，促进区域整体经济进步是地区主义建设的天然任务。上合组织从开始就将经济合作作为推动组织建设的重要支撑。需要指出的是，对于很多上合成员来说，发展承载着重要的政治安全意义，即经济发展的绩效与社会稳定、政权合法性、国家认同有直接联系。从这个意义上说，上合组织从一开始就选择安全、经济“双轮驱动”，体现了一种综合安全观和综合发展观：安全稳定是发展的保障，发展是安全稳定的基础。

上合成员发展水平、发展能力、要素构成差别很大，市场容量也相对有限。一般性贸易往来既可能面临可持续性问题，也难免遇到受惠不均的质疑。地区主义建设是能够使各方受益的综合、可持续合作进程，发展是地区共同愿景，落实发展需要集体认可的平台。针对最近几十年全球化造成不公平、不均衡及加深社会分裂的问题，倡导新型合作的上合组织的地区发展就更要探寻和界定如何发展，发展什么，如何创造包容和平等的发展机遇，如何实现可持续。从这个角度理解，“一带一路”倡议是一个地区合作的公共产品，具有非排他性和非竞争性，且集体成员可以一起参与创造新供给。它所涵盖的不仅是货物贸易，还涉及基础设施建设，地区内外互联互通、相互投资、产能合作、服务贸易等多个领域。这种多领域合作不仅为地区发展创造一个更广阔空间注入新动能，有助于组织内合作提质增效，还有助于相关成员国自身经济避免自然禀赋固化，提供新的增长机会，扩大外向通道。更为重要的是，绝大多数成员国呼应这一倡议，启动本国发展战略与该倡议对接。这也意味着各国有机会将自身发展规划与地区发展方向相互协调、相互嵌入，使地区建设成为所有成员共同参与治理的进程。

第四,不断丰富价值理念,为上合地区主义建设确定方向。随着地区主义建设不断推进和合作规模不断扩大,上合组织发展进入新阶段,地区价值理念需要充实,建设目标也需要进一步明确。在这一背景下,2015 年中国在第 15 次上合组织峰会上发起打造命运共同体、共建和谐家园的倡议。继 2017 年和 2018 年两次峰会确认“构建人类命运共同体”^①理念后,习主席又在 2020 年把这一概念进一步具体化为“卫生健康共同体”“安全共同体”“发展共同体”和“人文共同体”^②。

构建“命运共同体”成为上合组织的集体共识,也意味着地区主义建设目标在理念和方向上升级,即通过利益共享和责任共担,建设政治、安全、经济、人文等各个方面更加紧密的联系,以及因应国际和地区局势变化,形成保障这种命运一体关系的权力结构与地区秩序。当然,建立“命运共同体”是一个宏伟工程,也是一个美好愿景,如何使之落实则需要更为复杂、持久和艰苦的努力。

二 地区主义与多元博弈

在与一些地区主义建设呈现出共性的同时,上合组织也具有十分明显的特色。这些特色或是上合组织面临的挑战,或是伴随地区主义建设长期存在的客观现实。因而,探讨这些特色不仅具有学术性意义,也具有政策性价值,有利于在今后的上合建设中认清哪些因素是可以应对的挑战,哪些因素是难以消除、但可对冲的麻烦,哪些因素是毋需过分纠结的客观存在。

1. 特殊的权力结构

国际关系依然以权力为基本构成要素,传统的权力规制和制衡因素依然存在,以政府为主导的地区主义建设也同样如此。如果从权力直接体现的几个指标——国家综合力量的强弱、对他国影响力的大小以及对地区秩序塑造的能力等角度看,在上合组织框架内,权力结构差别无疑是巨大的。仅以 GDP 为例,中国 15 万亿美元(2020 年)的体量就是塔吉克斯坦 73 亿美元(2020 年)的 200

^① 《上海合作组织成员国元首理事会阿斯塔纳宣言》,2017 年 6 月 9 日, http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/09/c_1121118758.htm; 《上海合作组织成员国元首理事会青岛宣言》,2018 年 6 月 11 日, http://www.xinhuanet.com/2018-06/11/c_1122964988.htm?agt=476

^② 《习近平在上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议上的讲话》,2020 年 11 月 10 日, http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/10/content_5560353.htm

倍。从实际情况看，中国、俄罗斯作为世界性大国，对国际格局、国际政治、安全和经济的影响力显然远超其他国家，甚至印度的某些议题塑造能力也比其他上合成员要强很多。与欧盟和东盟比较，在一个地区主义建设的框架内，如此悬殊的权力结构从未有过。

然而，在现代国际关系中，强国拥有绝对权力并不能享有绝对收益，历史上强国利用优势对弱国简单压服、强迫、约束的手段在很大程度上已经失效。即使是亨廷顿也意识到，在不同权力角逐背景下，任何国家都不可能建立完全符合其意愿的秩序^①。协商和妥协即使不是完全意愿，也普遍成为国际关系互动过程。实现这种进步的基础性和物质性原因是，在普遍联系的世界中，相对弱小国家凭借其地缘政治和经济特殊性或对大国安全和发展的重要性折冲樽俎，同样可以提升自己对大国的议价能力，获得某种结构中的相对权力。如果关系到某种大国十分重视和依靠的多边机制，那么这种相对权力更加明显。因此，上合组织宣称建立新型国际和国家关系的态度，既是对时代潮流的顺应，更是基于对新型权力结构的认知。上合组织的结构和运行原则机制不是以某个国家为主的同心圆，不是金字塔式的等级制度，不完全是相对均衡单元的共同搭建，也不是一个或几个集群相互牵制的平衡。这种新的结构性权力体制呈现出两个特点。

第一个特点是各成员国原则上和法律上平等并不意味着作用和影响上均等，也不是对组织贡献均摊。地区主义建设要想有效进行，大国就要发挥火车头作用，就一定存在大国以为地区建设提供更多公共产品而获得较多主导权的情况。这一点即使在差别没有那么大的欧盟也表现较为明显，德国和法国“轴心”始终是维系和推动欧洲一体化发展的核心力量。过去20年里，正是中俄两国对上合组织各方面发展、为地区秩序塑造发挥了重要主导作用，其中最为成功地表现在各国合力打击“三股势力”、维护地区安全方面：大国利用各方面优势，动员和协调地区安全合作，并向小国提供必要帮助，其他国家在政策、情报、执法等方面予以配合。正是中俄两个大国的着力引领、其他中亚国家的积极配合，使中亚地区在较长时间里有效遏制了“三股势力”，为地区创造了最重要的公共安全产品。

第二个特点是为实现平等参与、共同建设的原则，上合组织设置集体决定的制度化安排，在表达集体意愿、宣示重大原则性问题、组织共同行动等一系列问题上，实行协商一致原则，并且集体决议对成员国约束性较弱。这种集体协商制

^① 范可：《亨廷顿的忧思》，载《读书》2005年第5期。

度的好处是充分体现大小国家权力一律平等，各国对地区主义建设都有自己的建议和决定权，任何一方都不能强迫他国做没有意愿或不认可的事情；缺陷是协调成本较高和行动效率较低，且不能避免“一票否决”情况发生。这种情况在上合组织的实际工作中确实存在，也因此引发政学两界关注。“如何提高上合组织的效率”成为学术界一个重要话题。

应该说，协商一致与效率两难是所有地区主义建设过程中的普遍共性问题。采取类似协商一致原则的东盟就被诟病应对地区问题时效率低下。欧盟制度安排虽有差异，但分权更加复杂，决策机制也更加多元，联盟内各种官僚机构、各成员国之间相互掣肘、难以统一的情况也时有发生。因而没有必要对此过分纠结。协商一致作为上合组织基本原则，不仅是凝聚共识推动地区主义建设的基础，也是共同参与加强团结、实现组织稳固的基本途径，还是在地区治理中践行国际关系民主化理念。更要注意到，上合组织内很多国家都具有明显的国家—民族主义思想和政策偏好。地区主义与国家—民族主义的关系是组织发展过程中难以绕开的议题。上合组织的发展和运转将长期存在地区主义与国家—民族主义的角力，两种思想和政策相互制约与限制将长期存在。如何寻求二者的相对平衡并没有现成答案。在这种情况下，任何追求效率的努力都十分敏感，许多这方面的尝试极易引发一些国家的疑虑，也可能埋下难以预料的隐忧。例如，哪些议题可以不要协商一致原则？谁来决定这些议题？再比如，所谓“少数服从多数”的方法是否本身就带有强迫“少数”的色彩，是否与组织的性质和原则相悖？如果频繁出现这种情况，尤其是某一个大国成为“少数”，是否会导致组织碎片化，引发组织内部团结的问题？如前所述，上合组织的建设与发展主要依靠地区共识，而非具有约束力的法律体系和规则制度。如此才有利于给予各方较高的舒适感和被尊重感，有利于寻求和扩大共同利益，有利于在多样、多元和多重诉求中寻找集体公约数。事实上，在以往实践中，上合组织成员国也力图在不能实现所有成员同步的时候，在双边和小多边范围找到合作契机。

地区主义建设是一个动态调整和相互适应的过程。欧盟为建设货物、资本、服务和人员自由流动的统一大市场花费了四十多年时间，不仅期间龃龉不断，且在全球化遇到挑战和内部政治变轨时，还出现英国退出的情况。对于成员国差别巨大、缺乏区域合作经验的上合组织而言，这个磨合、调试的过程在时间和工作难度上都不会轻松。因而，对于组织的稳定而言，哪怕最慢的协商一致也比草率的追求效率来得扎实。

2. 多元利益博弈

所有的多边进程都围绕利益交织、碰撞而展开，上合组织同样如此。以共识为基础的地区主义建设并不意味不存在利益博弈，何况形成共识是基于利益保证，也是基于利益期许。更为重要的是，上合组织活动区域（中亚—南亚）还充满域内外大国和各种力量的角逐，组织内大国博弈与组织外大国竞争的因素叠加，且外溢影响其他成员国政策，从而使上合框架下多重博弈更加复杂和诡谲。从上合组织面临的博弈参与方、涉及领域和性质来看，上合博弈大致可以分为两类四组，即组织框架内博弈和组织与外部力量博弈，以及组织内外几个主要力量之间博弈。

（1）各国为实现自己利益最优化的博弈。上合组织各成员国汇聚了大量共识，而如何落实共同的理念，如何把各方的利益诉求化为实际收益，则是一个博弈过程。从以往的历程看，这类博弈主要集中在经济合作领域。虽然具体原因各异，但基本逻辑的共同性体现在两个方面。其一，各国都希望通过合作获得发展，然而发展不仅是动态的过程，而且具有较强自我认知的色彩。上合组织中的经济合作有的时候、有些问题不是利益不完全一致，而是各国实现自身利益的路径、方式、时间线不一致。其二，自我叙事、自我认知中的合理性不一定会在他方产生正向反应，要想变为他方叙事和认知就更难。主要国家为扩大和深化经济合作所作出的努力、这些合作的普惠和共享的价值未必能迅速被其他国家理解，而且可能在域内一些国家产生如下反应：这些合作是否强者受益更多？弱者是否应该得到更多的实惠和好处？一些上合组织成员的主要自然禀赋是资源性产品，这方面的感受会更强烈些。正因这样两个逻辑，上合组织推进经济合作的议程往往泛化，或者务虚强于务实，谈原则容易形成共识，谈落实则停滞不前。而且，不少成员在开展经济合作时会依据当时情形，基于成本与收益的判断采取实用主义政策。而包括上合组织自身发展历史在内的经验证明，实用主义政策往往具有不稳定和多变的特点。

上合组织还没有以一体化为方向的发展目标，经过多年努力的自贸区动议也刚刚作为一个远景规划开始研讨。对于一个绝大多数国家都是世贸组织（WTO）成员的组织来说，这种合作程度确实非常有限。其中一个重要原因是，虽然主权和安全必然是所有国家开展对外合作的共性，但在上合空间内，这种情况则更加突出和明显。地区主义所要求的开放、自由化等涉及主权让渡的一体化，对将主

权视为第一要素的各国来说，还是十分敏感和困难的。如果再考虑到经济体量、综合国力、发展方向等巨大差距，一些小国难免存有担心吃亏的心态。实际合作中的一些案例也表明，在一些国家，民族主义情绪非常容易被当作政治斗争或经济竞争的工具，给经济合作造成很大麻烦。

总体上说，这类博弈属于正和博弈的性质，各方所持的合作态度，以及对合作必然产生更多收益的认知是共同的。因而，虽然博弈过程较长，但只要各方不断努力，合作仍将持续，且能够逐步向前推进。从这个意义上讲，中国政府这些年不断强调和推动“政策沟通”^①，并将此视为深入经贸合作的“重要保障”^②，就是希望尽量减少这类博弈的成本，通过开展各国经济发展战略和对策的充分交流，逐步将地区合作与各自发展规划、地区长期合作路线与各自短期收益相互融合，从而实现政策的协调、认知的相融、合作的稳定和有预期。

(2) 中俄博弈。虽然基于维护中俄关系大局的需要，两国官方一直避免提及这个敏感话题，但中国作为新元素进入传统的俄罗斯“后院”，客观上产生的博弈态势是一个不争的事实，俄罗斯方面对此并不掩饰^③。不过，这种博弈具有典型的正和博弈特质。一方面，作为近邻的中亚是中俄两个大国争取域外权力的发力点和首要投射对象，而独立建国的中亚国家与中俄两个大国开展合作也是大势所趋。双方都意识到，冷战后中亚地缘环境和地区格局已经彻底改变，中俄共处是不可避免的。另一方面，双方也清楚，如果中俄两国在中亚展开恶性竞争，双方将只有损耗而无收益，而且，即使是俄罗斯也很难单独在这个地区应对各种挑战。相反，两国在这个地区的相互认可、妥协和协调，加上域内国家的积极配合，不仅有利于它们在这里巩固安全和政治权益的存量，而且有可能创造新的权益增量。中俄共同推动的上合组织地区主义建设正是依循这种认识展开的，并且在这个过程中，双方做到了信息公开透明和相互协调。中方多次强调，中国无意损害俄罗斯的中亚利益，支持俄罗斯与中亚国家开展各种合作。俄方也对中国与中亚国家关系发展予以肯定，并在上合组织框架下支持多边各领域合作。在战略

^① 2013 年，中国国家主席习近平在访问哈萨克斯坦提出“丝绸之路经济带”倡议时，就将包括政策沟通在内的“五通”称为创新合作模式。参见：《习近平在纳扎尔巴耶夫大学的演讲》，2013 年 9 月 8 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2013-09/08/c_117273079_2.htm

^② 参见中国国家发展改革委、外交部、商务部联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，2015 年 3 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986_2.htm

^③ 有关俄方对中国扩大在中亚影响的担忧，中俄学者都有足够多的论述，本文不再重复。

层面，双方也实现了相互认可和配合。自 2015 年起，上合组织成员表示欢迎中国建设丝绸之路经济带的倡议^①，2018 年又表示要实现“一带一路”倡议与欧亚联盟的对接，2019 年中国表示支持俄方提出的“大欧亚伙伴关系”倡议^②。在具体项目上，中俄合作的成果也十分明显：跨中亚和俄罗斯的“中欧班列”已规模化和正常化运营多年，中哈原油管道也成为俄罗斯对华出口石油通道。

既然是博弈，双方就有各自的利益和考虑。在这方面中俄的“温差”主要体现在上合组织经济合作上。俄方显然更多感受到在政治、安全方面的合作增益，坚持以此作为上合工作的主要方向。中方则认为，上合各领域合作应该同步推进，以经济合作实现地区发展，才能实现地区可持续性的安全。俄方不反对区域内的经济合作，但认为确立一体化目标、制定一体化规则、落实一体化进程的时机尚不成熟。这里的“成熟”显然指欧亚联盟的建设，也就是说，在欧亚联盟各项体制规则确立及运转成熟之前，上合组织一体化还只能进行前期讨论。这里的关键不是时间，而是规则和标准的制定，以及主导性话语权的归属；是其他国家对标欧亚联盟，还是不同的经济体共同搭建新的一体化平台。

需要指出，上合组织扩员在很大程度上也是中俄战略妥协的成果，双方都意识到，争取与印度更紧密的合作有助于应对美国竭力推行的“印太战略”。而俄罗斯积极推动扩员也具有对华博弈的因素：一方面，通过扩员为“大欧亚伙伴关系”拓展活动空间，并为上合组织政治和安全领域的议题再度加温；另一方面，借扩员稀释中俄博弈的成分，并在中俄印三边互动中，为俄罗斯寻找更有利的地位。

(3) 中印矛盾与上合组织。2017 年上合组织扩员无疑是地区主义建设的重大进展，但很多分析也都关注到了印度对上合组织的态度，以及中印战略互疑、印巴对立为上合组织增加的博弈元素。与上合组织其他成员国不同，中印之间还存在着较为严重的传统安全领域的矛盾（印巴之间也如此）。近年来，随着实力发展，两国对自身安全和利益的诉求更加强烈，这种矛盾愈发凸显。虽然中方多次努力，但两国关系的政治基础仍然不牢固、管控分歧的合作机制也仍然缺乏足够互信。中印历史遗留问题很难复制“上海五国”模式，也不可能在上合框架

^① 《上海合作组织成员国元首乌法宣言》，2015 年 7 月 11 日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-07/11/c_1115889128.htm

^② 参见《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》，2019 年 6 月 6 日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/06/content_5397865.htm

下得到解决。印度的上合组织视角具有明显与中国博弈的因素，例如防范中国主导地区秩序建构，避免印度在地区新格局中被边缘化，为印度大国战略运筹，其中包括对华总政策获取新筹码等等，但这并非印度对上合组织政策的全部。

印度加入上合组织是在新的国际大棋局中凸显自身位置，以实现大国梦想的反映，也体现了它对外战略凭多向对冲获利的特点：通过参加上合组织，介入地区塑造的进程，为实现“连接中亚”政策创造新平台；以上合组织成员的身份抬升自己与美国等西方国家博弈的地位；又借“印太概念”和“美日澳印四边机制”（Quad）制衡中俄的地区主义建设，制衡中国。显然，印度加入上合组织的基本动机具有鲜明的机会主义色彩。同时也要看到，印度认可上合组织原则和精神，接受上合组织章程并不完全是虚与委蛇，而是说明这些宗旨至少在原则上不与印度的战略企图和主张相悖，上合地区主义共识有符合其意愿的成分。上合已经形成的基本制度虽只是软性约束，但只要印度不愿与组织其他成员对立，希望在组织内获取收益，那就还会基本履行相应的责任和义务，基本尊重集体意愿和遵守相应规则。同时，上合框架下的一些合作是与印度利益诉求相一致的，例如地区反恐和与包括中国在内的其他成员国开展经济合作。

因此，印度对上合组织的政策本身也具有两面性。一方面，印度在上合组织内的关注点更多集中在如何在大国博弈中获取有利态势和对地区事务的影响力，而非共同深化和扩大上合组织的地区主义建设。特别是它有意展开与中国竞争的态度，很可能增加组织内协调的成本和难度。例如印度是上合组织内目前唯一没有表态支持“一带一路”倡议且对此高度疑虑的国家。另一方面，印度与上合组织及各成员国也存在一些共识和合作的机会，没有理由认定其将与上合地区主义建设背道而驰。从加入组织的三年实践看，印度也未扮演破坏者的角色，而是基本秉持了合作的态度。

其实，印度的对华政策也清晰地呈现出竞争与合作的两面性，即在毫不掩饰对华防范、疑虑和不认同的同时，也在金砖机制、G20 框架内保持着合作，不断推动两国经贸交往（中国已多年成为印度最主要的贸易伙伴之一）；在边境争议地区一面不断挑衅、制造事端，又一面保持管控分歧的对话与谈判。

由于印度的政策特点，中印关系中既有正和博弈也有零和博弈，这对地区主义建设的挑战在于：第一，要努力将中印矛盾局限于双边，把中印矛盾与上合组织的合作区分开来，虽然二者会有某种联系，至少在印度政策方面；第二，上合组织要有足够的智慧和能力利用印度政策的两面性特点，减少或不受印度政策负

面因素的影响。在议题塑造、具体领域合作等方面把握主动权，突出合作面，淡化矛盾点，以共识为基础、以利益为牵引、以集体意志和影响推动印度在地区主义建设中发挥正面作用。

(4) 美国的挑战。美国无疑是上合组织最大的外部作用因素，而且这种作用围绕大国博弈、争夺地区主导权和影响力展开。布热津斯基认为，中亚地区“在地缘战略上对美国的含义十分清楚：美国相距太远而无法在欧亚大陆的这一部分成为主导力量，但美国又太强大而不能不参与这一地区的事务”^①。因此，美国与上合组织区域合作的竞争思路是：采取离岸平衡的手法，运用政治、经济、安全工具，给予中亚国家更多的选择，从而使之在各方面更少依赖邻近大国，也因此推动这些国家获得更强的独立意识和能力，最终减少中俄对这些国家的影响，使其更难掌控地区建设进程和发展方向^②。这套政策表现为四个基本特点。

一是将阻碍上合组织的发展与遏制中俄两国联系起来。美国对上合组织一直持强烈的戒心，认为该组织及其推动的地区主义建设主要是中俄联手在中亚打造“反西方”阵营，扩大两国影响力的产物。因而，随着美国回归大国竞争战略，美国政策的这一特性更加突出和明显。2020年美国国务院出台“美国的中亚战略（2019~2025）”，其中提出美国中亚政策六大目标的第一条就是，支持中亚国家的主权和独立，使之免受“恶意行为者”的侵害^③，矛头所指非常明显。

二是将中亚国家作为对抗中俄主导地区建设的主要突破口。苏联解体以后，虽然几度遭遇波折，但美国始终利用一切可能不断加深与中亚国家的关系。在安全、政治、经济、人文、环境保护等多个领域，以多边和双边的方式逐步推进与各国的合作，目的就是“平衡地区邻国对中亚的影响”^④。

三是把中亚和南亚联系起来进行地区塑造。从“大中亚计划”（2005年）到“新丝绸之路计划”（2011年），再到“美国的中亚战略”（2020年），基本上都沿袭了试图将南亚和中亚作为一体新板块加以整合的思路。其中固然有反恐、防范极端势力扩散之因素，同时也有改变中亚地缘政治和经济结构的考虑，把中亚

^① [美] 兹比格纽·布热津斯基：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海人民出版社1998年版，第197页。

^② 关于美国的中亚政策，参见杨育才、袁毅：《美国中亚战略调整及地区政策走向》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2020年第2期。

^③ “United States Strategy for Central Asia”，2020年2月5日，<https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-2019-2025-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity/>

^④ Ibid.

从传统的以俄罗斯为主导的欧亚版图中剥离出来，对抗中国的“一带一路”倡议。这就是“美国的中亚战略”中所说的要“促进区域独立以摆脱依赖”。

四是与其他西方国家相互呼应，共同对中亚进行渗透。欧盟、日本等组织和国家积极发展与中亚国家的关系，虽然各有自身利益的需求，但都有输出西方制度和理念，避免中俄主导地区事务的战略考量。欧盟推行的“民主化改造”和日本与中亚的“C5 + 1”机制^①，事实上形成了与美国在中亚实施拓展的战略互动。美国还通过世界银行、国际货币基金组织等国际机构，推动经济援助和项目建设。

虽然美国对上合组织态度有明显的“零和博弈”性质，也展现了与中俄竞争的强烈意愿，但其在在上合区域的基础并不牢固，影响力和有效运用的工具有限，缺乏具有破坏性的竞争力。从美国对华、对俄的遏制版图来看，上合区域属于竞争的侧翼。总体上，美国因素只是上合地区多元竞争的一个单元，既不是影响上合发展方向最主要的阻力，也不是牵制上合各领域合作的主要因素，甚至都谈不上操纵本地区一些国家政治进程的力量。因此，拥有相对优势的上合组织在地区主义建设中首先要保持定力和耐心，做好自己的事。各项合作每向前进一步，就是增添一分竞争优势。其次，任何外部“离岸平衡”能够成功，都源于内部的纷争，美国等势力正是期待上合组织内部存在的各种利益差异不断侵蚀上合共识和合作基础。这也要求上合大家庭更要把团结与合作作为工作主题，争取大多数成员对合作议题最大程度的认可和支持，同时要关注当前的合作重点与成员国之间的利益重叠，动态地调试各国之间、各国与上合组织之间的利益关系。其三，必须承认地区优先这一地区主义原则在上合组织表现得并不明显，主要成员国开展对外合作基本都是多向平行推进，上合组织甚至很难说是俄罗斯区域整合的重点。而地区内其他一些国家则试图通过与域外国家的接近，以及通过引入外部因素，在地区建构及与域内大国博弈中获取更多的议价能力。如此看来，处理好地区主义与跨区域多边进程的关系，聚焦地区建设不仅是上合组织的工作，还涉及各成员国自身政策的协调。

结 语

上合组织成立 20 年来，地区主义日臻成熟，地区机制逐步完备，地区合作

^① 2007 年和 2019 年，欧盟先后出台两份有关中亚的战略文件。日本与中亚的外长对话机制在 2004 年启动，这个机制是所有大国中最早成立的。

不断推进，在构建新型国家关系和地区秩序方面，取得了突出成绩。回顾 20 年历程可以发现，在基础条件、客观环境、利益诉求、战略取向等各方面都有鲜明特色的背景下，上合组织地区主义建设既有与其他区域合作机制的相似之处，更有自身的特点：不断凝聚和逐步丰富的地区共识，特殊权力结构中引导者与参与者的正向互动，以及多元利益博弈中反复磨合和不断累积成果的建设过程。这样一种范式为地区主义建设提供了一个新型模板。正如哈萨克斯坦前总统纳扎尔巴耶夫所说：“上合组织作为一个重要国际组织的发展态势，及其所解决问题的层次和规模，可以说它已超过普通地区联合体的范畴。”^①

当然，上合组织发展过程还会面临许多问题和挑战，即使从组织内部来看，成员国间利益分歧、历史遗留问题、对发展路径和方向认知不同的问题等都将伴随上合组织成长，内部博弈始终存在，个别时期或个别问题还有可能表现得更突出。对此，既不能唱衰上合组织或担忧其成为礼仪式的论坛，也不能操之过急，期盼过几年就要上一个台阶。有关上合组织的功能经常被关注，比如，2005 年中亚国家的政治风波，上合组织是否能够更有所作为？上合组织是否可以发挥调解成员之间矛盾的作用？这些讨论的出发点是为了强化上合的塑造能力，争取解决可能影响合作的问题，心态上则反映了对上合组织建设不断加速的希望。

对于上述这些问题应该十分谨慎，特别是上合内的大国要有足够的自我约束态度和清醒的认识。其一，一些国家政局动荡起源于内部治理问题，政治、社会和民族多重纠葛一起发酵，其他因素只是辅助性的兴风作浪。上合组织反对“颜色革命”针对的是外部势力插手他国内部事务、干涉他国内政，而不是在某些国家的内部政治斗争中站队。如果不厘清问题的根源和主要矛盾，上合组织贸然介入此类问题，很可能引火烧身，授人以柄，功必不成。其二，正如多次强调的，上合地区的民族主义将长期存在，是该地区最主要的政治和社会思潮，既有矛盾累积如斯盖因此，任何外力介入都很难产生积极效果。而且，考虑到大国因素始终被其他成员国高度关注，即使某些调解短期起到作用，也很容易为涉及到的国家或民众理解为大国意志的结果，反而不利于持久的团结和互信。其三，上合组织的职能是在凝聚共识中寻找最大公约数，在推动合作中增加彼此依赖，尽可能淡化、冷处理内部矛盾。如果将哪怕很小的注意力转向调解纠纷，都会激活各

^① 《哈萨克斯坦总统撰文谈上合组织成立十周年》，2011 年 6 月 8 日，http://www.chinanews.com/gn/2011/06-08/3098153_3.shtml

种纷争，转移组织的活动焦点，拖累合作进程。而且，在上合中引入此类功能，很可能给某些国家处理此类问题的外交政策造成新的麻烦。其四，任何多边组织都有能力边界，不是万能的。“有所为、有所不为”当是在地区主义建设中要注意的一个定律，尤其是在上合这样较为复杂的区域组织中。

哈贝马斯的交往理论称，交往过程实际上在国际政治实践中发挥着重要作用，即国家间关系不只是物质力量的变化，成本和收益的计算，还有这种关系建构的过程和方式，积极互动远比单向使动的效果稳固^①。这也符合沃尔兹“结构现实主义”的观点：单元在体系中的排列方式会对体系产生影响。体系作为一个因变量，每一个组成体系的单元都是自变量；同时，每个单元又会因其对体系的认可、收益成为因变量。上合组织 20 年成功的发展正是依循这种逻辑：注重互动过程和单元在体系中的地位，各国在积极作为、推动建设的同时，更加注意自我约束，始终把共商、共建、共享作为地区主义的基本精神，从而使上合合作进入一个良性轨道，凝聚更多共识，促成更强的价值认同，更多的平等协商推动更强的合作期望。从这个维度看，上合地区主义建设最宝贵的成绩与其说在结果，不如说在过程。

进入 21 世纪以后，全球化面临的挑战越来越突出，全球治理失序、失范现象越来越明显，包括大国在内的很多国家都更加聚焦地区层面，试图在区域或跨区域的较小层面应对挑战、寻找出路。“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）、“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP），甚至包括日欧“经济伙伴关系协定”（EPA）、“美国—墨西哥—加拿大协定”（USMCA）等都是这种现象的产物。这也说明，全球化并未中止，只是下沉，多边合作没有改变趋势只是调整路径。在这种背景下，议题更多、合作领域更宽的上合组织更需要不断深化地区治理、推进地区秩序建设。而地区行为体（各成员国）、地区机制（上合组织）和地区建设（各领域合作）共同和不断地进步，则更加有助于上合影响力的提升，也可为新的全球治理提供参考和借鉴。

（责任编辑 胡冰）

^① 关于哈贝马斯交往理论与国际关系的讨论，参见袁正清：《交往行为理论与国际政治研究——以德国国际关系研究视角为中心的一项考察》，载《世界经济与政治》2006 年第 9 期。