

# 上海合作组织 与新时代中国多边外交\*

孙壮志

**【内容提要】** 2021年是上海合作组织成立20周年,该组织的诞生是中国多边外交中具有里程碑意义的重要事件。与其他国际组织不同,上海合作组织秉持的合作理念多为中国提出的外交倡议,同中国在国际和地区事务中扮演的角色关系密切。从成立伊始的“上海精神”与新安全观,到青岛峰会提出为“上海精神”充实新的时代内涵即发展观、安全观、合作观、文明观与全球治理观,再到提出建设上海合作组织命运共同体,上海合作组织的发展充分体现了“中国智慧”和“中国方案”。中国在上海合作组织中的特殊作用受到其他成员国、观察员国和对话伙伴国的赞誉,同样得到国际社会的高度评价。近年来,多边外交已经成为中国特色大国外交的重要组成部分,而上海合作组织的实践有效支撑了中国多边外交的发展和突破。在后疫情时代,国际格局和地区形势正发生巨大变化,大国地缘政治博弈升级,日趋严重的单边主义、贸易保护主义以及种族主义和排外情绪会不断干扰多边合作进程,上海合作组织需要积极作为,深化务实合作,维护多边主义,基于地区实际凝聚更多共识,发挥规则和制度的引领作用,争取在重点领域取得更多突破。

**【关键词】** 上海合作组织;中国特色大国外交;多边外交;全球治理;命运共同体

**【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,中国上海合作组织研究中心执行主任(北京 邮编:100007)。

**【中图分类号】** D82 D814.1 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550  
(2021)02-0004-15

\* 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”(项目批准号:19ZDA130)的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家的意见与建议,文中疏漏由笔者负责。

成立于2001年6月的上海合作组织(简称“上合组织”)在中国特色大国外交的形成和多边外交实践过程中具有重要的示范意义。当今世界,大国越来越重视通过多边外交支撑和维护自身战略利益。多边外交是指三个及以上的国际关系行为体在常设的或特殊的全球或地区性国际组织、会议和论坛中的互动,在近现代国际关系中这经常出现在大国外交博弈中,但真正受到重视是在第二次世界大战以后,以1945年联合国成立为重要标志。冷战后各种各样的多边组织和多边框架不断涌现,多边主义成为不可逆转的国际潮流。大国重视多边外交主要有四方面原因:一是综合实力强,其战略利益会扩展到更为广阔的地区;二是需要获得经营周边和引领区域合作的能力;三是能够提出并践行新的合作理念与倡议,争取国际社会的广泛认可;四是寻求国际话语权和规则制定权,能够参与重大全球性和地区性问题的议程。作为联合国安理会常任理事国和世界第二大经济体,中国在参与和推动上合组织框架内各领域合作时,也在不断丰富多边外交的理论和实践、积极维护和践行多边主义。

## 一 上合组织:中国多边外交的成功实践

中华人民共和国成立后,虽然一度在西方的围堵之下奉行向苏联“一边倒”的外交政策,但已经开始重视通过多边外交展示新中国的形象和阐释自身的外交原则。1955年在万隆召开的亚非会议上,中国提出的和平共处五项原则成为《关于促进世界和平与合作的宣言》阐释的合作原则的重要基础。在美苏两极对抗的背景下,中国多边舞台上独立自主开展外交活动的空间有限。1971年恢复在联合国的合法席位是中国多边外交史上的里程碑。1978年改革开放后,中国的对外交往趋于活跃,尤其是在冷战后国际格局的变化中开始体现出世界性大国的独特作用。冷战后的中国多边外交首先在周边展开:1991年中国成为东盟的对话伙伴国,双方开启合作进程,1997年建立中国与东盟(10+1)合作以及东盟与中日韩(10+3)合作机制;1991年中国成为亚太经济合作组织(APEC)成员;1996—2000年,中国与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦创建的“上海五国”机制不断深化地区合作,促成了2001年上合组织的成立。

### (一) 上合组织的成立与中国的贡献

世纪之交,中国外交在双边领域取得一系列硕果,在地区和国际舞台上的角色越来越受到重视。中国开始积极致力于维护地区的和平稳定、推动各国的互利合作,同时对国际事务和热点问题阐明立场,提出解决问题的具体方案,上合组织逐步成为最

重要的区域合作平台之一。2001年6月15日,上合组织在中国上海宣告成立,这是第一个以中国城市命名、中国以创始国身份参加的区域性国际组织。中国领导人总结“上海五国”实践,提出了“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”,成为指导上合组织持续发展的准则和灵魂。

上合组织成立之前,中国的多边外交虽然也在参与联合国及其他国际组织活动等诸多层次上展开,但大多不是创始成员国,或经过漫长谈判后才正式加入,<sup>①</sup>因此中国在外边外交活动中往往遭到边缘化或缺乏实质性话语权。在上合组织中,中国则一直具有举足轻重的作用,与俄罗斯成为该组织发展的“双引擎”,这同中国和俄罗斯1996年宣布建立战略协作伙伴关系以及中国与中亚国家睦邻友好合作的不断深化密不可分。

相较于其他区域组织,上合组织的成立与发展具有一系列特殊性:一是依靠领导人自上而下的政治决断推动合作,元首会晤和由此通过的决议对上合组织的发展具有重要意义。2001年6月,上合组织首次元首会晤在上海举行,为多边合作确定了基调。二是具备“上海五国”时期的合作基础,以维护中亚地区稳定和安全为重点方向,中国领导人在多个国际场合阐释的“新安全观”(后又在上合组织青岛峰会上概括为共同、综合、合作、可持续安全观)是合作的前提。三是多边合作的理念和原则明确,中国领导人提出的以大小国共同倡导、安全先行和互利协作为特征的新型区域合作模式得到了成员国的普遍认可。<sup>②</sup>在上合组织的六个创始成员中,俄罗斯和中亚四个国家同为独立国家联合体、欧亚经济共同体<sup>③</sup>和集体安全条约组织的成员国,中国的参与使得上合组织成为不同于这些传统多边合作或集体安全机制的新型组织。

## (二) 上合组织的发展与中国角色

在近20年的时间里,上合组织快速发展,取得了引人瞩目的成就,这与中国在其中扮演的角色和发挥的作用密切相关。面对风云变幻的国际和地区形势,中国在上合组织框架下推动的多边合作充分考虑到地区的特殊情况,提出了有针对性的合作建议。在上合组织的初创阶段,中国一方面关注合作机制和常设机构的建设,另一方面主动提出多边合作的主要领域和基本方向。2003年上合组织第二次政府首脑会议在北京举行,会上签署《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》,这是上合组织经济合

① 例如,中国加入世界贸易组织历时15年。

② 江泽民:《深化团结协作 共创美好世纪——在“上海合作组织”成立大会上的讲话》,载《人民日报》,2001年6月26日。

③ 欧亚经济共同体在2015年被欧亚经济联盟取代,目前欧亚经济联盟成员国有俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、白俄罗斯和亚美尼亚,观察员国有摩尔多瓦、乌兹别克斯坦和古巴。

作的基础文件。2004年1月,常设北京的上合组织秘书处正式启动。根据中方在上合组织五周年峰会上的倡议,2007年比什凯克峰会上成员国元首签署《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》,这是规范上合组织发展的基本法律文件,提出了一系列多边合作的基本原则;在同届峰会上各成员国还根据中方建议签署了有关上合组织实业家委员会和银行联合体的合作协定。

上合组织发展过程中经常遭遇国际和地区变局的挑战,需要成员国共同应对,中国也主动为其他成员国特别是中亚国家提供支持。例如,为应对2008年国际金融危机带来的负面冲击,成员国元首签署联合宣言并召开首次上合组织财长和央行行长会议,中国向其他成员国先后提供200多亿美元的优惠贷款;2012年上合组织北京峰会上《上海合作组织中期发展战略规划》获批,总结上合组织前10年的发展实践,提出下一个10年多边合作的重点方向。2013年习近平在哈萨克斯坦提出共建“丝绸之路经济带”的重大倡议后,中方又推动上合组织成员国加强了在“一带一路”框架下的合作交流。

2018年青岛峰会以后,上合组织进入全新的发展阶段,正式开启“八国模式”,同时邀请10个国际组织的领导人与会。习近平在上合组织成员国元首理事会第18次会议上的讲话中强调新形势下要进一步弘扬“上海精神”,提倡创新、协调、绿色、开放、共享的发展观,践行共同、综合、合作、可持续的安全观,秉持开放、融通、互利、共赢的合作观,树立平等、互鉴、对话、包容的文明观,坚持共商共建共享的全球治理观,破解时代难题,化解风险挑战。他还提出一系列新的合作倡议,如成员国共同打造上海合作组织命运共同体。<sup>①</sup>

### (三) 上合组织发展的“中国特色”

与其他国际组织不同,上合组织秉持的合作理念特色鲜明,其中很多是中国的外交倡议,同中国在国际和地区事务中扮演的角色密切相关。从成立伊始的“上海精神”与新安全观到青岛峰会提出为“上海精神”充实新的时代内涵,<sup>②</sup>再到提出共同建设利益共同体与命运共同体,中国为上合组织发展提出了一系列重要的合作理念。中国在上合组织中的特殊作用受到其他成员国、观察员国和对话伙伴国的赞誉,得到了国际社会的高度评价。

经济上,中亚国家希望借助上合组织扩大与中国的互利合作。安全上,上合组织

<sup>①</sup> 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。

<sup>②</sup> 可概括为发展观、安全观、合作观、文明观、全球治理观这新“五观”。

在帮助中亚国家打击恐怖主义和极端主义、应对政治和社会矛盾以及防止外部干涉方面发挥了重要作用。一些对话伙伴如土耳其基于“向东看”外交的战略考虑也强调与上合组织加强合作,希望借此与中国扩大在多层面的经贸合作;<sup>①</sup>尼泊尔和柬埔寨等中国周边国家为争取中国支持与扩大经济合作也成为上合组织的对话伙伴。

中国还根据地区形势变化和成员国的实际情况提出和调整上合组织框架内多边合作的具体目标,其中很多建议都立足于解决瓶颈问题:如针对企业直接参与不足和缺少融资平台,提出成立上合组织实业家委员会和银行联合体;针对多边经贸合作纲要落实措施涵盖的领域较多,精简了优先领域和项目;针对上合组织框架内地方合作有巨大潜力但缺少推动的具体机制和平台,决定在中国青岛建立上合组织地方合作示范区;为推动农业领域合作,在中国陕西杨凌成立上合组织农业合作示范区等。在原有文件确定的合作期限将至的情况下,中方建议签署新版《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》,新版纲要在2019年11月上合组织成员国政府首脑(总理)理事会第18次会议上获得批准,成为指导2020—2035年上合组织区域经济合作的纲领性文件。

#### (四) 中国上合组织外交的基本特征

上合组织外交已成为中国特色大国外交的重要组成部分,在四方面具备开拓性作用。

第一,通过多边合作开展预防性、应急性外交。鉴于地区形势和成员国情况的复杂性,上合组织区域内及其周边经常发生突发事件,导致政治、安全或社会危机,而阿富汗等“地区热点”长期存在、大国地缘政治博弈加剧也给地区的和平稳定带来很多不确定性。上合组织要针对各种可能的前景做出相应的合作预案。

第二,依托多边平台开展延伸性、功能性外交。中亚是一个特殊的地缘政治区域,中亚国家之间、中亚国家与俄罗斯之间存在一些矛盾,这影响了上合组织决策的执行效率。通过建立对其他成员开放的“小多边”机制和辅助平台,如中蒙俄、中俄印等三边机制,有利于解决决策效率不足的问题并提升上合组织的影响力。上合组织旨在建立功能性合作机制,不要求地区国家都参与,也不排斥域外国家参与。就此而言,基于共识的合作是取得成效的保证,参与者之间构建的是合作伙伴关系而非传统的同盟关系。

第三,探索经济和安全相互贯通的综合性合作方式。现实中经济和安全问题无法截然分开,中国、俄罗斯和中亚国家都很关心的粮食安全、能源安全和金融安全等都可以成为现阶段上合组织多边合作的优先方向。

<sup>①</sup> 章波:《土耳其和上海合作组织的关系研究》,载《阿拉伯世界研究》,2014年第6期,第71页。

第四,发挥理念引领和规则约束的双重驱动力。随着上合组织首次扩员完成,印度和巴基斯坦加入后带来很多新问题,成员国内政外交的差异更为明显、对区域合作的选择更加多样,导致上合组织决策效率降低。在此背景下,上合组织需要在规则上形成一系列保障措施维护自身正常运行。中国历来既重视在多边框架内提出有创造性的合作理念,又注重加强相关制度建设。

## 二 多边合作视野下上合组织的战略定位

冷战结束后国际格局发生重大变化,全球化背景下的多边合作、区域合作成为新的国际潮流,各类多边机制、框架和平台不断涌现。一般来说,多边合作趋向于形成相对稳定的国际格局,它有助于参与方接受统一的行为规则、在对外政策上相互协调,从而增强国际和地区治理体系的确定性。但是现实中各个国际行为体的实力与利益存在很大差异,难以在各领域同步开展地区合作,这就使得多边合作无法像双边合作一样能很快取得共识和成效。在多边合作中,大国背负了更多责任,也有更多路径选择的权力。某些大国通过确立霸权来维护自身的地区利益,但往往因此走向零和博弈,难以持久。新型多边合作应该由大国提供更多对小国有吸引力与公平性的公共产品,形成示范效应,从而共同解决地区问题、走出治理困境。上合组织就是在这种背景之下应运而生的,顺应了地区国家开展多边合作的现实需要,同时关注和解决紧迫的地区性经济和环境问题。正如习近平所指出的:“上海合作组织是世界上幅员最广、人口最多的综合性区域合作组织……并同联合国等国际和地区组织建立了广泛的合作关系,国际影响力不断提升,已经成为促进世界和平与发展、维护国际公平正义不可忽视的重要力量。”<sup>①</sup>新冠肺炎疫情发生后,2020年5月召开的上合组织成员国外长视频会议上各方表明共同立场,反对个别国家把疫情政治化和采取所谓单边制裁。<sup>②</sup>2020年11月,上合组织成员国元首理事会第二十次会议和政府首脑(总理)理事会第十九次会议以视频方式举行,强调各方应加强抗击疫情方面的合作,坚持多边主义,共同维护地区安全稳定和可持续发展。

### (一) 上合组织多边合作的主要成就

上合组织的多边合作具有综合性,在各个方面都提出了合作目标并发挥着独特作

<sup>①</sup> 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。

<sup>②</sup> “Главы МИД стран ШОС подтвердили неприятие односторонних санкций,” <https://iz.ru/1010586/2020-05-13/glavy-mid-stran-shos-podtverdili-nepriiatie-odnostoronnikh-sanktcii>, 访问时间:2020年9月1日。

用,可谓新型区域合作机制的典范。

机制建设方面,上合组织已建立起数十个多层次、多领域的会晤协商机制,包括元首会晤、总理会晤、部长级会晤以及最高法院院长会晤、总检察长会晤等机制,有秘书处(北京)和地区反恐怖机构(塔什干)两个常设机构。

安全合作方面,现阶段上合组织的主要任务是联合打击恐怖主义、分裂主义、极端主义“三股势力”以及毒品走私等跨国犯罪活动,开展信息情报交流,举行联合演习等。此外,上合组织还重视应急机制建设,注重应对网络信息安全、粮食安全等新挑战。

经济合作方面,上合组织提出贸易投资便利化的目标,通过多边经贸合作纲要及其落实计划,重点推动交通、能源、金融、海关、农业与边境地区等领域的合作;同时注重多边和双边相结合,促进成员国双边经济贸易合作。

政治合作方面,上合组织采取的主要举措有:发表政治声明和推进法律建设;在国际事务和国内政策上相互支持;积极参与阿富汗和平重建进程;在联合国改革、军控等问题上表明共同立场;促成吉尔吉斯斯坦政治危机的解决;向成员国大选派出观察员等。

人文合作方面,上合组织在这一领域建立了最多的会晤机制,开展了灵活多样的活动:在教育合作领域启动部长级会晤机制,成立上合组织大学;开展青年和智库交流;不断扩大文化、卫生、减灾、科技、旅游、体育与媒体等方面的交流与合作。

对外交往方面,上合组织坚持开放的合作原则,在2004年成为联合国大会的观察员,与独立国家联合体、欧亚经济共同体/欧亚经济联盟、集体安全条约组织以及东盟签署了合作文件,同欧盟、国际货币基金组织、亚洲开发银行和亚洲基础设施投资银行等也建立了合作关系。上合组织同金砖国家、亚洲相互协作与信任措施会议等机制的主要成员存在重叠,关系更为密切。2016年11月,第71届联合国大会通过了联合国与上合组织开展合作的决议,上合组织与联合国下属机构也都建立了直接联系。<sup>①</sup>

## (二) 发展上合组织符合中国的地区利益与战略布局

上合组织是中国与周边国家建立战略互动关系的重要平台和机制,多边合作中充分体现了中国睦邻友好的周边外交政策。中国长期面临非常复杂的周边环境。改革开放以来,尽管中国的周边环境不断改善,大部分有争议的边界问题得到解决,但各种反华舆论和势力在部分周边国家始终存在,中国与部分邻国的关系也存在历史遗留的

<sup>①</sup> 拉希德·阿利莫夫著,王宪举等译:《上海合作组织的创建、发展和前景》,人民出版社2018年版,第9页。

争端。周边国家对中国具有重要意义:一方面,中国国内发展需要良好的周边环境;另一方面,中国的外交实践历来重视周边国家,以坚持与邻为善、以邻为伴,坚持睦邻、安邻、富邻,突出体现“亲、诚、惠、容”的理念作为周边外交的基本方针。中国同周边国家由双边友好到开展区域合作,正是睦邻政策深化的集中体现。为巩固睦邻友好的政治和经济基础、在双边层面提升合作的水平以及在多边层面积极参与和推动区域合作。作为创始国参加的上合组织和同东盟建立的10+1、10+3机制形成中国对外开放的两翼,有效激活了地区国家参加多边合作的积极性。借助区域合作,中国和多数周边国家迎来了一个经济快速发展的时期。

与此同时,中国在上合组织框架内推进多边合作时,还考虑到一些周边成员国经济实力不强、发展水平差距较大的实际情况,主动为中亚国家和巴基斯坦提供包括一系列优惠贷款和投资项目在内的帮助,扩大与俄罗斯和印度的贸易规模,提升了上合组织的凝聚力和影响力,充分体现了中国领导人提出的正确义利观。2013年3月,习近平访问非洲期间首次提出正确义利观。同年10月,习近平在周边外交工作座谈会上强调,与发展中国家合作要找到利益的共同点和交汇点,坚持正确义利观,有原则、讲情谊、讲道义,多提供力所能及的帮助。<sup>①</sup>构建上海合作组织命运共同体体现了中国正在践行“国不以利为利,以义为利”的大国义利观。

习近平在2018年的中央外事工作会议上指出:“对外工作要坚持统筹国内国际两个大局,坚持战略自信和保持战略定力,坚持推进外交理论和实践创新,坚持战略谋划和全球布局,坚持捍卫国家核心和重大利益,坚持合作共赢和义利相兼,坚持底线思维和风险意识……把握国际形势要树立正确的历史观、大局观、角色观。”<sup>②</sup>正确的历史观、大局观、角色观要求我们总结历史规律,把握前进大势;把握本质和全局,避免迷失方向、舍本逐末;弄清楚在世界格局演变中中国的地位和作用。推动上合组织的发展就是根据地区现实和中国战略利益,与成员国找到更多的利益共同点和交汇点,合理确定中国在多边合作中的定位和角色。

### (三) 上合组织是“一带一路”框架下的重要多边合作平台

“一带一路”倡议是中国贡献给世界最重要的公共产品,上合组织成员国与观察员国多是“一带一路”建设的积极参与者。“一带一路”的六条经济走廊几乎涵盖上合组织所有的成员国和观察员国,能够给地区共同发展带来重大契机。围绕“一带一

<sup>①</sup> 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话强调 为我国发展争取良好周边环境 推动我国发展更多惠及周边国家》,载《人民日报》,2013年10月26日。

<sup>②</sup> 《习近平谈治国理政》(第三卷),外文出版社2020年版,第426—427页。



路”倡议的走深走实,中国搭建了规模空前的多边外交平台,无论是两次“一带一路”国际合作高峰论坛,还是围绕政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通开展的多边交流活动,上合组织成员国都是积极的参与者。也应看到,在共建“一带一路”在上合组织区域内取得诸多成果的同时,也遭遇了不少复杂问题,如地缘政治和安全热点挑战加大、“债务陷阱论”和“中国威胁论”泛起等。另外,当前上合组织部分成员国之间存在较深的隔阂与敌意,应积极采取措施予以化解,为形成区域合作大格局创造条件。

新冠肺炎疫情暴发后世界形势发生了一系列新变化,全球化和区域化进程受阻。不过对上合组织而言,地区的内外环境则相对有利,绝大多数成员国和观察员国都有在上合组织框架内开展多边合作的愿望和条件。面对新冠肺炎疫情长期化带来的全球秩序转型与重构,中国打造全球伙伴关系网络、加快构建人类命运共同体的意义更为重大。习近平指出:“2013年秋天,我们提出共建‘一带一路’倡议以来,引起越来越多国家热烈响应,共建‘一带一路’正在成为我国参与全球开放合作、改善全球经济治理体系、促进全球共同发展繁荣、推动构建人类命运共同体的中国方案。”<sup>①</sup>“一带一路”建设与上合组织理念相通、路径相近,实践中可以相互支撑、相互促进,两者都为探索新型区域合作模式、构建以合作共赢为核心的新型国际关系提供了有益借鉴。<sup>②</sup>

“一带一路”建设要在更加广阔的时空中展示多边合作的成果,是一个长期和曲折的过程,在不同的地区也会呈现不同特色。俄罗斯、中亚的哈乌塔吉四国、南亚的巴基斯坦、西亚的伊朗和东欧的白俄罗斯既是上合组织的成员国和观察员国,也是“一带一路”在欧亚大陆推进的重要参与力量。“一带一路”建设和上合组织发展都强调尊重各国的文化差异,寻找利益交汇点以及发挥各国优势,两者可以在地区形成良性互动,为地区国家的经济大融合、大开放创造有利条件。上合组织不仅可以成为“一带一路”框架下地区国家战略对接的重要平台,还可以为“一带一路”相关多边合作提供支撑和保障。

### 三 中国特色大国外交与上合组织的未来前景

近年来,上合组织的实践有效承载了中国多边外交的发展和突破。随着2020年新冠肺炎疫情的全球蔓延,美国对华施压一再突破底线,频频借疫情“甩锅”和污名化

① 习近平:《在推进“一带一路”建设工作五周年座谈会上的讲话》,载《人民日报》,2018年8月28日。

② 孙壮志:《“一带一路”与上合组织实现互动发展》,载《求是》,2017年第8期,第44—46页。

中国。<sup>①</sup> 后疫情时代的国际格局和大国关系将发生重大调整,中国面临的外部环境日趋复杂、挑战前所未有,上合组织在中国外交中扮演的角色将更为重要。

### (一) 中国特色大国外交中的多边合作

近年来,随着国家实力和影响力的提升,中国的总体外交布局出现明显变化,更加重视全球和地区治理,以多边外交阐释自己的外交理念,展示大国形象,服务全面开放,推动国际秩序的良性发展和多边贸易体制的改革。中国特色大国外交强调坚持和维护多边主义,反对单边主义、冷战思维和霸权政治;主张依靠联合国、二十国集团(G20)、亚太经合组织等全球和地区层面的重要多边框架,作为主要创建者推动上合组织、金砖国家和亚洲基础设施投资银行等多边机制在国际事务中发挥更加重要的作用。当前,中国的多边外交围绕不同层次的命运共同体建设取得了很大成绩,也得到了国际社会的积极评价,这有助于促进世界的和平发展和公平正义、推动全球治理体系的改革。

中国的多边外交致力于提升发展中国家在全球机构和论坛中的发言权,打破少数大国垄断重要国际组织决策权和话语权的局面,为多边主义理念注入中国元素。具体包括倡导南南合作和南北对话,缩小发展鸿沟;维护联合国和《联合国宪章》权威,反对绕过联合国安理会对他国实施干涉;尊重和维护多边条约和协议的有效性,主张通过多边合作应对诸如恐怖主义、网络安全、气候变化和传染病危机等非传统安全挑战等。中国全面参与全球治理,支持对联合国安理会进行改革,秉持共商共建共享的全球治理观,倡导构建公正合理的国际新秩序和全球治理体系,并在多边峰会及各种论坛上向世界明确表达中国的意见和方案。多边外交的“中国枢纽”和“中国支柱”日益显现。<sup>②</sup>

上合组织成立后,中国的外交政策出现明显的调整 and 变化,进一步明确了“大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是重要舞台”的全方位外交布局。多边外交的“舞台”作用在近年不断扩展,与大国外交、周边外交和发展中国家外交相互配合、相得益彰,中国进一步融入国际社会,开始日益自信地提出合作倡议。<sup>③</sup> 中国更加全面和深入地参与并大力推进上合组织、博鳌亚洲论坛、东亚峰会、10+1 与 10+3 会晤机制、中欧首脑会晤、中国—中东欧国家合作以及中非首脑会晤等多边进程。中国多边外交具有

<sup>①</sup> Владимир Скосырев, “‘Война слов’ между Китаем и США переходит в ‘Войну дел’,” [https://www.ng.ru/world/2020-03-18/6\\_7820\\_china.html](https://www.ng.ru/world/2020-03-18/6_7820_china.html), 访问时间:2020年12月1日。

<sup>②</sup> 刘兴华:《以中国特色大国外交推动构建新时代外交格局》,载《红旗文稿》,2019年第24期,第35—36页。

<sup>③</sup> 齐鹏飞:《改革开放40年“中国特色大国外交”的发展历程和基本经验》,载《学海》,2019年第1期,第10、12页。

全方位、多层次、宽领域的新特点,不仅极大地改善和提升了中国的国际地位和国际影响,而且直接推动了国内经济和社会各项事业的全面发展。

借助多边外交,中国日益成为国际社会一个负责任的建设性大国,在安全、发展、援助、环境与气候、防疫救灾以及打击跨国犯罪等方面推动跨国、跨地区务实合作。进入21世纪,中国成功开展了各种形式、各种类型的多边外交,提升了新兴市场国家和发展中国家在全球治理体系中的话语权,为推动构建开放型世界经济注入了动力。在中国的推动下,上合组织在上述方面越来越具有标志意义和指向作用,无论是务实合作的广度(如青岛峰会、郑州政府首脑会议上取得的丰硕成果),还是与联合国及其他国际组织包括国际金融机构的合作,都受到国际社会的广泛关注和赞誉。

## (二) 上合组织对中国多边外交的特殊意义

参与上合组织意味着中国多边外交政策发生了重大变化,中国成为多边合作的引领者与多边主义的践行者。上合组织对于中国具有特殊的地缘战略价值:既有助于维护广泛的安全利益,也有助于实现长期的经济利益。上合组织成员国都是中国的近邻,其发展有助于为中国营造良好的周边环境、促进睦邻友好合作。

上合组织成立后,中国与俄罗斯、中亚国家间的边界谈判加快,双边关系得到全面提升,成为在多边框架内推动双边问题解决、构建新型国家间友好关系的典范。上合组织的发展还不断丰富着中国经济、人文等领域多边外交的合作内涵,切实推动了贸易投资便利化和不同文明交流对话。同时,上合组织框架内的各种重大多边活动开拓了中国元首外交和主场外交的新思路。

近20年来,中国四次承办上合组织元首理事会会议,还承办过三次政府首脑会议和数十次部长级会晤,举办了各种论坛、艺术节和文化展示活动。开展主场外交不仅有助于中国把握议程设置的主动权,为上合组织的发展指明方向,扩大合作领域,丰富合作的形式,促进各领域、各层次、各地方的交流,而且增进了其他成员国乃至国际社会对中国全面发展的直观了解。中国领导人和其他成员国领导人也在密切交往中建立了牢固的个人友谊。无论是大国关系、周边关系,还是与发展中国家关系、多边关系,中国特色大国外交不断开拓新局面,都与元首外交、主场外交的战略引领和扎实推进密不可分。<sup>①</sup>

突如其来的新冠肺炎疫情改变了原有的世界和地区经济安全格局,大国关系发生重大变化,区域组织和多边合作受到严重冲击,未来上合组织将扮演新的地缘政治经济角色。无论是中国特色大国外交的展开,还是上合组织进入稳定、成熟的发展阶段

<sup>①</sup> 阮宗泽:《深刻领会习近平外交思想的理论与实践意义》,载《国际问题研究》,2020年第1期,第21页。

都需要外交思维与合作理念的创新。有美国学者认为,中俄之所以保持紧密的伙伴关系,很大程度上是西方的压力使然,中俄可以通过上合组织调解各种冲突、保持地区的稳定。<sup>①</sup>在这种背景下,中国推动上合组织框架内的合作首先要处理好内外两个方面的关系,拓展合作的地理空间,坚持“结伴不结盟”,不对抗、不针对第三方;其次要推动重点领域取得新突破,寻找多边合作增长点;再次要坚定捍卫多边主义,秉持开放合作的原则,支持联合国在国际多边事务中发挥核心作用;最后要为构建人类命运共同体凝聚更多国际共识,支持各种多边平台的机制化建设,以富有成效的地区合作促进形成更加公正有效的全球治理体系。<sup>②</sup>

### (三) 上合组织多边合作面临的困难和挑战

上合组织成立之初,各成员国经济和军事实力存在巨大差异,国家关系重构的时间不长,在仅仅 10 多年的时间里完成了从关系正常化到睦邻友好合作、从恢复经贸联系到推动区域合作以及从停止相互敌对到全方位安全合作的“大跨越”。虽然各种会晤机制和常设机构顺利启动,但部分成员国间的边界问题尚未解决、交通联系尚不畅通、历史积怨尚待化解、利益纠葛尚需消弭。在这种情况下提出建立区域组织、做出具有一体化特征的未来规划,可能出现发展目标和现实基础脱节的现象,遇到一些意想不到的困难和障碍。

第一,多边合作的利益基础比较薄弱。上合组织成员国之间的经贸往来和人文交流存在一些人为障碍,如中亚国家之间、中印之间、印巴之间存在历史遗留的边界问题,对多边层面的具体合作构成了负面影响。

第二,中俄两国的区域合作目标存在差异。中国和俄罗斯被称为上合组织发展的“双引擎”,但双方在区域合作路径选择与发展目标上各有侧重,在中亚地区甚至存在一定的竞争关系。有俄方学者认为中国的大规模投入打破了俄罗斯对地区交通、能源和资源的垄断。<sup>③</sup>俄罗斯对上合组织多边经济合作也存在顾虑,担心影响其主导的欧亚经济联盟合作进程。

第三,存在外部因素的干扰。上合组织地理空间占欧亚大陆面积的 3/4,有中、俄、印等大国参与其中,其国际影响力举足轻重,但也易于受到各种外部因素的影响。

<sup>①</sup> Nikolas K. Gvosdev, “Russia and US National Interests: Maintaining a Balance of Power in Europe and Asia,” <https://russiamatters.org/analysis/russia-and-us-national-interests-maintaining-balance-power-europe-and-asia>, 访问时间:2020年7月30日。

<sup>②</sup> 王毅:《2019 中国外交:乘风破浪 坚定前行》,载《国际问题研究》,2020年第1期,第7—8页。

<sup>③</sup> Лузянин С. Г., *Россия-Китай формирование обновленного мира*, Москва: Издательство Весь Мир, 2018, С.165.

作为多边机制,上合组织发展在很大程度上取决于地区环境的变化,一些外部大国的地缘政治渗透影响着上合组织的凝聚力。

第四,发展的重点方向和阶段目标不够明确。上合组织扩员后其区域界限较为模糊,承担什么样的功能更难以明确。上合组织覆盖的地理空间大大扩展,但同时其成员国之间的差异更大,亟须确定各成员国都能认可的合作目标。

第五,工作机制尚待完善。上合组织启动的会晤机制很多,但工作机制较少,特别是受经费和人员限制,其常设机构的运作效率不高,难以充分发挥协调和组织作用。新冠肺炎疫情暴发后,不少国家陷入社会发展困境,恐怖主义和毒品走私等跨国犯罪趋于活跃,<sup>①</sup>上合组织无法在面对突发事件和重大危机时做出快速反应,凸显了其应急手段和机制的不足。

#### (四) 上合组织的未来发展考验中国的智慧

近年来,以习近平同志为核心的党中央积极探索中国特色的全球问题解决之道,为维护国际和地区和平做出了新贡献。中国依托多边平台积极开展主场外交,如2018年担任上合组织轮值主席国在青岛举办领导人峰会期间组织400余场各类活动,在人文领域扩大对外交流,展示中国的正面形象。目前上合组织已经进入一个比较关键的阶段,面临的各种问题与挑战增多,需要在今后的实践中加以化解。具体来说,上合组织能否实现既定合作目标取决于三方面因素。

首先是如何应对地区安全形势以及外部安全环境的复杂变化。周边的持续动荡和地区国家的发展差距给上合组织成员国的国内稳定带来巨大压力,当前最主要的安全威胁来自地区热点、极端主义和跨国犯罪。安全合作始终是上合组织的重点方向,作为核心议题之一的阿富汗安全形势近期内还在继续恶化;极端组织“伊斯兰国”覆灭后影响仍在,来自中亚的数千人曾参加“圣战”,如果他们从西亚“回流”到中亚将给当地带来巨大的安全隐患;中亚的社会分化和极端主义蔓延同样令人担忧,而在疫情背景下国际恐怖主义的威胁会持续增大。

其次是能否帮助中亚国家稳步实现政治经济转型,避免爆发新的危机。上合组织扩员后中亚仍然是其多边合作的中心区域:一方面是因为当前上合组织功能上难以覆盖南亚,另一方面占上合组织成员国半数的中亚国家不希望被边缘化。近年来,中亚政治、安全和经济形势总体上比较平稳并有不同程度的改善,但仍存在一些局部动荡,如2020年10月吉尔吉斯斯坦因议会选举政局突变,导致总统索隆拜·热恩别科夫

<sup>①</sup> Станислав Васильевич Зась, “Терроризму можно противостоять только сообща,” [https://nvo.ng.ru/realty/2020-06-05/1\\_1095\\_terrorism.html](https://nvo.ng.ru/realty/2020-06-05/1_1095_terrorism.html), 访问时间:2020年7月29日。

(Sooronbay Jeenbekov) 辞职,政权再度更迭;哈萨克斯坦首任总统努尔苏丹·纳扎尔巴耶夫(Nursultan Nazarbay) 辞职后,该国进入权力交接“过渡时期”;乌兹别克斯坦继任总统沙夫卡特·米尔济约耶夫(Shavkat Mirziyoyev) 实施“新政”遇到较大阻力。中亚各国政府在社会经济领域都出台了中长期发展规划,积极寻求国际援助,为多边合作带来更多机遇。上合组织应该为这些国家间的次区域合作提供帮助。

最后是如何在不断变化的地缘政治经济格局中发挥引领作用。上合组织区域内大国的地缘政治和地缘经济博弈呈现新态势:中国倡导的“一带一路”得到地区国家的支持和参与,多数国家与中国签署战略对接协议;俄罗斯出台大欧亚伙伴关系计划,俄罗斯学者提出在中美对抗加剧的情况下,俄罗斯不应在战略上与中国“捆绑”,而要成为新不结盟运动的“保证人”;<sup>①</sup>印度、日本等试图对冲中国影响,分别与中亚国家加强合作;美国在是否从阿富汗完全撤军上游移不定,仍试图左右阿富汗的和平进程,始终把阿富汗当成地缘政治“棋子”;西方与俄罗斯在欧亚地区的对抗仍在持续,乌克兰危机曙光难见,白俄罗斯又在2020年8月总统大选后陷入动荡,有可能成为新的地区热点。这些问题对上合组织的多边合作进程具有直接影响。

上合组织的实践能否取得成功在某种意义上考验着中国多边外交理念和实践的有效性。新形势下,统筹国内国际两个大局、统筹发展安全两件大事需要借助一系列多边机制和平台的支撑。2020年11月10—22日,习近平以视频方式连续出席四场重要多边会议和一场国际论坛,体现出对多边外交的重视,其中首场即上合组织元首理事会第二十次会议,提出成员国共建“卫生健康共同体”“安全共同体”“发展共同体”“人文共同体”四点主张,为打造上合组织命运共同体提供实践路径。习近平在讲话中强调:“历史已经并将继续证明,睦邻友好必将超越以邻为壑,互利合作必将取代零和博弈,多边主义必将战胜单边主义。”<sup>②</sup>随着上合组织进入一个更加多元的发展阶段,承认和尊重成员国之间的差异并以此为前提寻找更多合作共识显得更为重要。

#### 四 结论

上合组织是在冷战后新的国际环境中诞生和发展起来的多边合作机制,对新时代

<sup>①</sup> Сергей Караганов, “Будущее большого треугольника,” <https://globalaffairs.ru/articles/budushhee-bolshogo-treugolnika/>, 访问时间:2020年8月2日。

<sup>②</sup> 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——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》,载《人民日报》,2020年11月11日。

中国多边外交意义重大,在国际和地区治理中扮演着独特角色。近 20 年来,上合组织积极探索新型国际关系和新型区域合作模式,具有鲜明的特色:一是树立新的合作理念,超越传统零和思维;二是开展全方位的多边合作,安全、政治、经济与人文等各领域合作并重;三是坚持平等互利和开放合作的原则,强调结伴而不结盟的新型合作方式;四是采取自上而下的决策方式,领导人峰会和高层磋商形成的政治决断对该组织发展起到决定性作用;五是尊重联合国权威和国际法准则,做国际关系民主化的推动者和维护者。

2020 年的新冠肺炎疫情既是一次突发的公共卫生危机,更是一次重大的非传统安全挑战。疫情对上合组织成员国经济发展和社会稳定造成现实威胁,也对多边合作产生负面影响。后疫情时代日趋严重的单边主义、贸易保护主义以及种族主义和排外情绪将不断干扰多边合作进程。在中国学者看来,中国主张的多边合作体系与美国主导的双边同盟体系之间的张力将愈加明显,地区“竞争性多边主义”的整合难题将被不断放大,围绕各种多边合作体系的领导权竞争将在大国间持续展开。<sup>①</sup> 在上合组织等区域组织中,中国需要更加积极作为,深化务实合作,发挥规则和制度优先的引领作用,争取在重点领域取得更多突破。

多边外交对于中国特色大国外交具有重要意义:中国可以通过开展多边外交更有效地参与全球和地区治理,运用自身优势和新的外交思维影响国际乃至全球格局的变化,从而扩展对中国经济建设愈加重要的国际合作的深度和广度。参与和打造多边合作平台、充分发挥上合组织的示范作用不仅是提升中国国际影响力的需要,也是应对未来重大危机和挑战的必由之路。

(截稿:2020 年 12 月 责任编辑:郭 泉)

<sup>①</sup> 祁怀高:《新中国 70 年周边多边外交的历程、特点与挑战》,载《世界经济与政治》,2019 年第 6 期,第 43—64 页。