

# 上海合作组织国际合作的 发展历程与前景展望

韩璐

**【内容提要】** 20余年来,上海合作组织以“上海精神”为指引,秉持开放透明的对外合作原则,逐步加强与其他国际组织的联系和往来,赢得了国际社会的广泛认同。但鉴于上海合作组织是个新生组织,多年来发展重心都放在内部建章立制和深化成员国间合作上,与其他国际组织的合作在内容、范围和质量上都存在提升的空间。随着上海合作组织国际地位和影响力的不断提高以及成员国的进一步扩大,其国际合作的潜力被进一步激发,拓展伙伴关系网将是该组织未来发展的要务之一。

**【关键词】** 上海合作组织 国际组织 国际合作 合作进展 推进因素

**【基金项目】** 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”(项目编号:2019ZDA130)。

**【作者简介】** 韩璐,中国国际问题研究院欧亚研究所副所长、副研究员。

作为一个摒弃“冷战”思维的新型国际组织,加强国际合作始终是上海合作组织发展的重要组成部分。上海合作组织国际合作不仅表现在成员国就重大地区和国际事务展开的合作上,也包括与其他地区和国际组织之间的合作。成立至今,上海合作组织的国际合作步伐不断加大,力度日益增强,树立起负责任国际组织的形象。但组织内部异质性强、共同体意识淡薄以及与其他国际组织合作质量不高、合作范围较窄等也是该组织对外合作存在的主要问题。未来,随着上海合作组织的扩大,其国际合作的潜力将得到进一步释放,应继续打开对外合作之门,为建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界贡献自己应有之力。

## 一 上海合作组织国际合作的原则与理念

上海合作组织对外合作的原则和目标在该组织的纲领性文件,即《上海合作组织成立宣言》(2001年)、《上海合作组织宪章》(2002年)中都有明确的定义。《上海合作组织与其他国际组织及国家相互关系临时方案》《上海合作组织至2025年发展战略》则对这些原则和目标及其实践进行了更为详细的阐述,是该组织对外合作的指导性文件。

### (一) 根本性原则

关于上海合作组织成员国之间的国际合作,《上海合作组织成立宣言》中明确表示,成员国将加强在地区和国际事务中的磋商与协调行动,在重大国际和地区问题上相互支持和密切合作,共同促进和巩固本地区及世界的和平与稳定<sup>①</sup>。《上海合作组织宪章》指出,上海合作组织的一个重要合作方向是“就共同关心的国际问题在国际组织和国际论坛上寻求共识”<sup>②</sup>。

关于与其他国际组织的合作,《上海合作组织成立宣言》第七条明确规定,上海合作组织奉行不结盟、不针对其他国家和地区及对外开放原则,愿与其他国家及有关国际和地区组织开展各种形式的对话、交流与合作<sup>③</sup>。《上海合作组织宪章》第一条(宗旨和任务)明确提出,上海合作组织可与其他国家和国际组织建立协作与对话关系;第二条(原则)提出,上海合作组织不针对其他国家和国际组织;第十四条(与其他国家及国际组织的相互关系)中规定,本组织可与其他国家和国际组织建立协作与对话关系。上述原则可视为上海合作组织对外合作的基础性原则<sup>④</sup>。

2002年11月23日,上海合作组织出台《上海合作组织与其他国际组织及国家相互关系临时方案》<sup>⑤</sup>,对邀请他国和国际组织参加组织外长会议、多边政治磋商以及本组织参加国际会议等具体细则都做了明确规定。

<sup>①</sup> 《上海合作组织成立宣言》, <http://chn.sectsc.org/documents/>

<sup>②</sup> 《上海合作组织宪章》, <http://chn.sectsc.org/documents/>

<sup>③</sup> 同<sup>①</sup>。

<sup>④</sup> 同<sup>②</sup>。

<sup>⑤</sup> 该方案实际上是在上海合作组织与其他国际组织及国家相互关系的多边文件生效前的过渡性文件。从这份文件可以看出,由于组织创建初期常设秘书处尚未建立,轮值主席国外交部长是组织对外交往的主角。

2015年7月10日乌法峰会上批准的《上海合作组织至2025年发展战略》则明示要努力扩大对外交往,进一步提升上海合作组织在新的国际和地区格局中的地位。在安全领域,加强与联合国在打击恐怖主义和毒品走私、维护国际信息安全等方面的合作,落实《联合国全球反恐战略》,加强与联合国毒品和犯罪问题办公室的协作关系。在经贸领域,首先是发展交通基础设施、为国际道路运输创造便利条件,联合国亚太经社会是重要合作伙伴。此外,上海合作组织仍要致力于与其他地区一体化组织开展合作。

## (二) 国际合作重点对象

从历届上海合作组织元首峰会宣言关于国际合作的阐述中可以看出,上海合作组织国际合作对象主要包括联合国及其专门机构、欧亚地区组织、亚太地区组织以及国际经济组织等。

2002年上海合作组织圣彼得堡峰会提出,上海合作组织并非集团或封闭性联盟,不针对个别国家或国家集团,基于彼此利益,从解决地区和世界性问题的共同立场出发,将根据《联合国宪章》的宗旨、原则及国际法准则与其他国家和国际组织开展广泛合作<sup>①</sup>。2004年上海合作组织峰会提出“塔什干倡议”,通过与亚太地区的国际组织和论坛签署协议,包括在对等原则基础上相互给予观察员地位,逐步建立起多边组织的伙伴网络<sup>②</sup>。

2009年6月叶卡捷琳堡宣言倡议,上海合作组织成员国愿加强与联合国、独联体、东盟、欧亚经济共同体、集体安全条约组织、经济合作与发展组织以及其他国际和地区组织的联系与合作。这是上海合作组织正式文件中首次提出对外合作的重点国际和地区组织。

2012年上海合作组织发表关于构建持久和平、共同繁荣地区的宣言,提出成员国将重视进一步发展与本组织观察员国、对话伙伴以及与本组织签署相关文件的国际组织、地区组织之间的友好关系和富有成效的协作关系,继续与其他赞同上海合作组织宗旨和原则的国际组织和机制开展对话。

## 二 国际合作的进展

20余年来,上海合作组织在扩大国际合作方面取得长足进步。成员国之间在重大的地区和国际问题上相互支持,捍卫了自身的核心利益。同时,

---

① 《上海合作组织成员国元首宣言》(2002年),<http://chn.sectsc.org/documents/>

② 《上海合作组织成员国塔什干宣言》,<http://chn.sectsc.org/documents/>

上海合作组织还先后与认同组织宗旨和原则的国际组织,包括联合国及其专门机构、独联体、东南亚国家联盟、集体安全条约组织、经济合作与发展组织等多个国际和地区组织建立了伙伴关系,加强了往来,极大增强了上海合作组织的影响力、生命力和吸引力。

### (一) 成员国之间的国际合作

成立伊始,上海合作组织就开始主动对地区和国际重大事件作出反应。2001年9月14日,上海合作组织总理会议专门就美国“9·11”事件发表联合声明,谴责并反对国际恐怖主义行径,表示将与所有国家和国际组织合作根除恐怖主义。2005年11月,上海合作组织与阿富汗建立上海合作组织—阿富汗联络组,为阿富汗和解和平进程注入力量。2006年《上海合作组织五周年宣言》提出,在组织框架内建立防御地区冲突和应急反应机制,以预防应对类似吉尔吉斯斯坦非正常政权更迭事件<sup>①</sup>。

随着组织建设的推进,上海合作组织成员国也加强了在地区、国际重大问题上的相互支持和立场协调。

2009年,上海合作组织发表阿富汗问题特别会议宣言,支持阿富汗与巴基斯坦政府开展对话,增进互信,深化反恐合作<sup>②</sup>。2010年上合峰会就吉尔吉斯斯坦再次发生政治动荡重申,支持吉尔吉斯斯坦自主的政治选择,反对任何有可能引发本地区局势紧张的行动,主张任何分歧应通过政治外交途径以对话协商方式解决<sup>③</sup>。2012年上合峰会发表关于构建和平、共同繁荣地区的宣言,明确反对在西亚北非地区进行武力干预和强行推动政权更迭,反对单边制裁,认为任何以武力解决伊朗问题的企图都是不可接受的<sup>④</sup>。2014年上合峰会就阿富汗、叙利亚、乌克兰等热点问题表达了共同立场<sup>⑤</sup>。2021年,上海合作组织成员国外长发表了关于上海合作组织—阿富汗联络组会议成果的联合声明,集体谴责阿富汗暴恐活动,并表示各成员国应利用好上海合作组织—阿富汗联络组等平台,加强合作,共同推动阿富汗和平和解进程,使

---

① 邓浩:《上海合作组织政治合作:进展、挑战及未来路径》,《国际问题研究》2021年第3期。

② 《上海合作组织阿富汗问题特别会议宣言》, <http://chn.sectsc.org/documents/>

③ 《上海合作组织成员国元首理事会第十次会议宣言》, <http://chn.sectsc.org/documents/>

④ 《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》, <http://chn.sectsc.org/documents/>

⑤ 《上海合作组织成员国元首杜尚别宣言》, <http://chn.sectsc.org/documents/>

之真正走上和平、稳定、发展的道路<sup>①</sup>。

随着印度、巴基斯坦两个发展中国家的加入,上海合作组织国际影响力进一步扩大,该组织开始积极参与全球治理进程。2018 年、2020 年上合峰会皆指出,要推动建立相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系,形成构建人类命运共同体的共同理念具有重要现实意义<sup>②</sup>。2022 年撒马尔罕宣言中,成员国一致支持以世界贸易组织原则为基础的多边贸易体制,反对单边保护主义行为和违背世界贸易组织原则的贸易限制,反对任何未得到联合国安理会授权的单边制裁行为。之后,上海合作组织发表了关于应对气候变化、维护国际能源安全以及维护国际粮食安全的声明,进一步阐释对完善全球经济治理体系的看法。

## (二) 与其他国际组织的合作

### 1. 联合国及其专门机构

上海合作组织始终支持联合国在维护世界和平与安全、促进普遍发展、深化国际合作方面的核心地位。与联合国及其专门机构的合作一直是上海合作组织国际合作的优先方向。

2004 年 12 月 2 日,上海合作组织获得联合国大会观察员地位,为上海合作组织参与联大会议和工作创造了条件。联合国高级代表将应上海合作组织主席国的邀请出席组织年度峰会。

2010 年 4 月,上海合作组织秘书处与联合国秘书处在塔什干签署《上海合作组织秘书处与联合国秘书处合作的联合声明》,商定在涉及国际和平与安全的问题上分级别地开展合作。内容包括防止和消除冲突、反恐、防止大规模杀伤性武器扩散、打击跨国犯罪、环保、防灾减灾救灾、促进可持续发展(经济、社会、人道主义和文化)。该声明的签署为上海合作组织与联合国的进一步合作指明了方向。

自 2009 年至今,联合国大会通过了 7 份有关联合国与上海合作组织之间合作的决议。其中,2009 年 12 月 18 日第 64/183 号决议强调了联合国与上海合作组织之间加强对话、合作与协调的重要性<sup>③</sup>;2010 年 12 月 13 日第 65/124 号决议则建议联合国通过现有的机构间论坛和其他形式,包括联合国

---

<sup>①</sup> 《上海合作组织成员国外长关于“上合组织—阿富汗联络组”会议成果的联合声明》, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_6749\\_09/202107/t20210715\\_9180843.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_6749_09/202107/t20210715_9180843.shtml)

<sup>②</sup> 《上海合作组织成员国元首理事会莫斯科宣言》, <http://chn.sectsco.org/documents/>

<sup>③</sup> 上海合作组织秘书处网站, <http://chn.sectsco.org/cooperation/#2>

秘书长与上海合作组织秘书长举行定期磋商,联合国系统各专门机构、组织、方案和基金与上海合作组织合作等来加强双方关系。

2016年以来,上海合作组织与联合国共举行了3次高级别会议,将双方的伙伴关系推上新台阶。2016年11月22日,上海合作组织首次在联合国举办了主题为“联合国与上海合作组织:共同应对挑战和威胁”的高级别会议。时任联合国秘书长潘基文在会上指出,上海合作组织已经与一些联合国机构(政治事务部、反恐怖主义委员会执行局、维持和平行动部、欧洲和亚太地区经济委员会、毒品和犯罪问题办公室以及中亚地区预防性外交中心等)开展了密切合作,以共同致力于解决一些区域具体问题,包括“亚洲之心”伊斯坦布尔进程、自然资源管理、环境退化、恐怖主义、边境安全和毒品贩运等<sup>①</sup>。2018年11月27日,上海合作组织与联合国举行了第二次高级别会议,现任联合国秘书长古特雷斯在会上表示,联合国致力于与上海合作组织密切合作,共同建设一个稳定繁荣的欧亚地区<sup>②</sup>。2019年11月19日,第三次上海合作组织与联合国高级别会议在纽约举行,双方表示将加强在打击“三股势力”等方面的合作,为维护地区及国际社会和平稳定与共同发展贡献力量。

上海合作组织与联合国在非传统安全领域展开了密切合作。2011年6月15日,上海合作组织与联合国毒品和犯罪问题办公室签署《上海合作组织秘书处与联合国毒品和犯罪问题办公室谅解备忘录》,双方将合作打击贩毒、有组织犯罪、人口贩运和国际恐怖主义<sup>③</sup>。2017年至今,在联合国麻醉药品委员会年会框架内,上海合作组织秘书处与联合国毒品和犯罪问题办公室联合举办了7次高级别活动。2012年7月22日,上海合作组织地区反恐机构与联合国毒品和犯罪问题办公室签署合作议定书。2019年3月25日,上海合作组织地区反恐机构还与联合国反恐怖主义委员会执行局签署了合作谅解备忘录。

此外,上海合作组织与联合国亚太经社会秘书处、联合国人道主义事务协调厅、联合国世界旅游组织、联合国教科文组织建立了合作关系。

---

<sup>①</sup> 潘基文:《联合国期待与上海合作组织进一步加强合作》, <https://news.un.org/zh/story/2016/11/266652>

<sup>②</sup> 《联合国与上海合作组织高级别会议:联合国秘书长呼吁推动欧亚大陆的稳定与繁荣》, <https://news.un.org/zh/story/2018/11/1023701>

<sup>③</sup> 《联合国与上海合作组织签署打击贩毒和有组织犯罪合作备忘录》, <http://news.un.org/zh/story/2011/06/153612>

## 2. 欧亚地区性组织

上海合作组织与欧亚多个地区性组织在成员、地域、功能上多有重合之处。与欧亚地区性组织合作是上海合作组织国际合作的重点,尤推独联体和集体安全条约组织。

2005年4月12日,上海合作组织与独联体签署《上海合作组织秘书处与独联体执行委员会谅解备忘录》,其中确定的优先合作领域包括:安全领域——保障地区和国际安全,打击“三股势力”、非法贩卖毒品和武器、跨国组织犯罪;经济领域——贸易、商品流通便利化,服务与金融,鼓励和保护投资,交通与通信领域,环境保护,信息,旅游;人文领域——文化、教育、科学、卫生等。双方商定了磋商和信息交流机制,两组织执行机构负责人保持定期联系,常设机构代表应邀以客人身份参加对方组织的相关活动。这是第一个通过与上海合作组织签署具有约束力的文件建立合作关系的国际组织<sup>①</sup>。

与集体安全条约组织的合作是上海合作组织国际合作的重要组成部分,功能和成员的相似性使得这两个组织存在着“亲戚”关系<sup>②</sup>。集体安全条约组织的6个成员国中,俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦同时也是上海合作组织成员国,白俄罗斯和亚美尼亚则分别是上海合作组织观察员国和对话伙伴。上海合作组织在维护地区安全稳定方面发挥着重要作用,而这也是集体安全条约组织的主要任务,这为两组织的互利合作奠定了重要基础。2007年8月16日,上海合作组织比什凯克峰会宣言明确表示,成员国元首支持上海合作组织与集体安全条约组织建立联系,为巩固地区安全和国际安全、应对新挑战和新威胁协调行动。2007年10月5日,上海合作组织秘书长努尔加利耶夫与集体安全条约组织秘书长博尔久扎在杜尚别签署《上海合作组织秘书处与集体安全条约组织秘书处谅解备忘录》,决定发展双方平等和建设性合作关系。

该备忘录确定了两组织的合作领域:一是保障地区和国际安全与稳定,打击恐怖主义、非法贩卖毒品,杜绝非法贩运武器,打击跨国组织犯罪等;二是建立磋商和信息交换机制;三是共同制定和落实行动计划。两组织常设机构代表可应邀以客人身份参加对方组织的相关活动<sup>③</sup>。

---

① 肖斌:《上海合作组织》,社会科学文献出版社2019年版,第461页。

② 杨恕、张会丽:《评上海合作组织与独联体集体安全条约组织之间的关系》,《俄罗斯中亚东欧研究》2012年第3期。

③ 《上海合作组织秘书处与集体安全条约组织秘书处谅解备忘录》, <http://chn.sectsc.org/cooperation/#2>

备忘录的签署标志着上海合作组织与集体安全条约组织正式建立合作关系。根据该备忘录,两组织建立了最高行政官员对话机制。截至2019年4月,该对话机制已举行了10次会议,签署了《反恐合作谅解备忘录》(2018年5月)<sup>①</sup>。2018年,上海合作组织地区反恐机构、独联体反恐中心、集体安全条约组织秘书处在莫斯科签署了合作谅解备忘录,三方将在打击恐怖主义和极端势力以及信息交流等方面加强合作。2020年9月4日,上海合作组织、集体安全条约组织、独联体成员国国防部长联合会议在莫斯科举行,三方一致表示,未来将加强军事合作。同时,集体安全条约组织正在考虑给予上海合作组织观察员地位的可能性。

此外,上海合作组织与亚洲相互协作与信任措施会议(亚信)也建立了联系,2014年5月20日双方在上海签署《上海合作组织秘书处与亚洲相互协作与信任措施会议秘书处谅解备忘录》。双方对解决地区冲突、巩固核不扩散的基本制度持有相同立场,并将加强打击“三股势力”、贩毒、跨国犯罪等领域的合作。

### 3. 东南亚国家联盟

“上海合作组织和东盟地理位置毗邻,有着相同或相近的文化传统和价值观,两个‘大家庭’的成员存在交集,两组织在很多领域都有共同利益和巨大合作机遇”<sup>②</sup>。东盟是最早与上海合作组织建立联系的国际组织之一,早在2005年4月21日上海合作组织秘书处就与东盟秘书处签署了两组织间的合作谅解备忘录。该备忘录为双方的合作指明了方向,其中包括反恐、打击跨国犯罪、打击毒品和武器走私、反洗钱和贩运人口、开展经济和金融合作、旅游、环保、能源、自然资源管理、社会发展等。双方秘书处每年都进行磋商、交流信息和经验、举行专家研讨会等。东盟代表应邀参加了2006年和2010年上合峰会。

2019年10月22日,上海合作组织秘书处与东盟秘书处在雅加达联合召开“东盟和上海合作组织:贸易和投资潜力”圆桌会议。这是双方秘书处第一次联合举办的活动。2019年9月23日,“防城港国际医学开放试验区(中

---

<sup>①</sup> Генеральный секретарь ОДКБ Юрий Хачатуров в Циндао принял участие во встрече высших административно – должностных лиц СНГ, ОДКБ и ШОС. 09.06. 2018. [https://odkb - csto. org/international \\_ org/sco/generalnyy \\_ sekretar \\_ odkb \\_ yuriy \\_ khachaturov\\_v\\_tsindao\\_prinyal\\_uchastie\\_vo\\_vstreche\\_vysshikh\\_administr/](https://odkb - csto. org/international _ org/sco/generalnyy _ sekretar _ odkb _ yuriy _ khachaturov_v_tsindao_prinyal_uchastie_vo_vstreche_vysshikh_administr/)

<sup>②</sup> 《上海合作组织秘书长张明记者会实录》, <http://chn. sectsco. org/news/20220715/854794. html>

国)战略对话会”在广西南宁举行,此活动是上海合作组织与东盟共商共建共享的示范性活动。同时,上海合作组织地区反恐机构执委会与东盟反恐中心也开展了相关合作。

同时,上海合作组织还与阿拉伯国家联盟秘书处、经济合作与发展组织、红十字国际委员会建立了合作关系,签署了谅解备忘录;与其他一些并未签署正式合作文件的国际组织展开不定期交流,包括联合国开发计划署、联合国中亚地区预防性外交中心、世界卫生组织、欧安组织和“金砖国家”。特别是 2020 年新冠疫情暴发以来,上海合作组织与世界卫生组织、欧安组织在疫情防控与宣传、疫苗开发与医疗药品救助等领域开展了定期合作。日益密切的国际合作充分展现出上海合作组织自信、开放以及全球治理体系建设者的积极形象。

表 1 上海合作组织与国际组织合作情况一览表

时间	国际组织	合作协议	合作领域
2005. 4. 12	独联体	《上海合作组织秘书处与独联体执行委员会谅解备忘录》	反恐、经济贸易、人文交流
2005. 4. 21	东南亚国家联盟	《上海合作组织秘书处与东南亚国家联盟秘书处谅解备忘录》	反恐、打击跨国犯罪、打击毒品和武器走私、反洗钱和贩运人口、开展经济和金融合作、旅游、环保、自然资源管理、社会发展、能源
2007. 10. 5, 2018. 5	集体安全条约组织	《上海合作组织秘书处与集体安全条约组织秘书处谅解备忘录》《反恐合作谅解备忘录》	打击恐怖主义、非法贩毒、非法贩运武器和跨国有组织犯罪,建立以上领域的信息交换机制
2010. 4. 5	联合国	《上海合作组织秘书处与联合国秘书处合作联合声明》	防止和消除冲突、反恐、防止大规模杀伤性武器扩散、打击跨国犯罪、环保、防灾减灾救灾、促进可持续发展(经济、社会、人道主义和文化)
2011. 6. 15	联合国毒品和犯罪问题办公室	《上海合作组织秘书处与联合国毒品和犯罪问题办公室谅解备忘录》	打击贩毒、有组织犯罪、人口贩运和国际恐怖主义
2014. 5. 20	亚洲相互协作与信任措施会议	《上海合作组织秘书处与亚洲相互协作与信任措施会议秘书处谅解备忘录》	打击“三股势力”、毒品贸易和跨国犯罪、非法武器交易

(续表 1)

时间	国际组织	合作协议	合作领域
2015. 12. 15	联合国亚太经社会	《上海合作组织秘书处与联合国亚太经社会秘书处谅解备忘录》	区域内贸易和投资、技术转让、交通基础设施等领域的合作
2017. 6. 9	红十字国际委员会	《上海合作组织秘书处与红十字国际委员会谅解备忘录》	国际人道法的宣传与传播,就冲突和其他紧急局势相关的人道问题开展对话,以及在防灾、应急、卫生与教育等领域的合作
2017. 12. 11	经济合作与发展组织	《上海合作组织秘书处与经济合作与发展组织秘书处谅解备忘录》	经贸、交通、能源、生态、旅游
2018. 6. 10	联合国教科文组织	《上海合作组织与联合国教科文组织合作谅解备忘录》	区域内世界遗产保护合作
2019. 6. 13 ~ 14	联合国人道主义事务协调厅	《上海合作组织秘书处与联合国人道主义事务协调厅合作谅解备忘录》	交流有关人道主义信息,推动上海合作组织成员国人道主义活动,消除上海合作组织地区的自然灾害负面后果 <sup>①</sup>
2019. 6. 13 ~ 14	联合国世界旅游组织	《上海合作组织秘书处与联合国世界旅游组织秘书处谅解备忘录》	旅游创新信息的交流、可持续旅游业发展与合作、促进上海合作组织成员国旅游业招商引资、上海合作组织成员国旅游产品的营销、联合国世界旅游组织学院合作等 <sup>②</sup>
2022. 9. 15	阿拉伯国家联盟秘书处	《上海合作组织与阿拉伯国家联盟合作谅解备忘录》	加强信息和经验交流,推动开展联合项目和磋商

资料来源:作者根据上海合作组织秘书处等网站内容整理。

### 三 国际合作的推动因素

上海合作组织国际合作不断拓展,不仅仅是由于其倡导的“上海精神”得

<sup>①</sup> Сотрудничество с УКГВ ООН. <http://rus.sectsko.org/cooperation/20190717/565677.html>

<sup>②</sup> Сотрудничество с ЮНВТО. <http://rus.sectsko.org/cooperation/20190717/565695.html>

到国际社会的广泛认同和尊重,也是出于扩展组织功能和巩固组织根基、提升成员国及组织国际地位以及维护地区安全等现实考量。

### (一)“上海精神”得到国际社会广泛认同

2001年6月15日上海合作组织成立,首次提出“上海精神”并将它作为成员国相互关系准则,其内涵包括互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展。“上海精神”已被写入《上海合作组织宪章》,它源于“上海五国”机制进程,为成员国提供了一个完全不同于“冷战”时期的相处合作之道,开创了结伴而不结盟、合作而不对抗的新型国家关系模式,成为上海合作组织的灵魂。20余年来,上海合作组织始终秉持“上海精神”,保持正确的前进方向,践行真正的多边主义,为地区和平与发展作出了重要贡献。“上海精神”为构建新型国际关系和人类命运共同体作出重要理论和实践探索<sup>①</sup>。

“上海精神”并非一成不变,而是随着时代变迁和上海合作组织自身发展不断充实着新的时代内涵和要义。2018年“新五观”<sup>②</sup>和2020年“四个共同体”<sup>③</sup>的先后提出使得“上海精神”更加丰富和发展,使其始终保持理念的先进性,为推动构建人类命运共同体作出更多实践探索。

总之,“上海精神”的存在及发展表明,国际关系也可以超越零和博弈、文明冲突。“上海精神”推动了新型国家关系和新式合作理念的不断完善,使上海合作组织的国际影响力不断增强,受到其他国际组织的高度关注,上海合作组织对外合作之路也越走越宽。

### (二)开放性增强组织吸引力

上海合作组织遵循开放包容理念。在这一理念指引下,上海合作组织与其他地区和国际组织开展了积极的对话与合作,同时也不排斥本组织成员国参与其他组织,甚至参与一些与上海合作组织存在竞争关系的组织。例如,印度和巴基斯坦既是上海合作组织成员国也是南亚区域合作联盟成员国,印度甚至加入了美国主导的美日印澳“四国机制”。可以说,上海合作组织成员

<sup>①</sup> 《习近平在上海合作组织元首理事会第二十一次会议上的讲话》, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/202109/t20210917\\_9870803.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202109/t20210917_9870803.shtml)

<sup>②</sup> “新五观”是习近平主席在2018年上海合作组织青岛峰会上提出的,即创新、协调、绿色、开放、共享的发展观;共同、综合、合作、可持续的安全观;开放、融通、互利、共赢的合作观;平等、互鉴、对话、包容的文明观;共商共建共享的全球治理观。

<sup>③</sup> 2020年,习近平主席在上海合作组织莫斯科峰会上提出要构建“四个共同体”,即卫生健康共同体、安全共同体、发展共同体、人文共同体。

国基本上都同时参与多个国际合作组织。

上海合作组织的发展也是透明的,其组织规划、发展目标和具体行动对外公开。上海合作组织成立时就公开发布《上海合作组织成立宣言》和《上海合作组织宪章》,向全世界阐明组织的宗旨、任务、目标和发展方向。上海合作组织历届峰会都会总结当年组织的主要发展情况,对未来一段时期的发展和重点合作方向作出规划,并就国际和地区热点问题发表看法。峰会内容都会转换成元首宣言对外公布。包括总理会议在内的各层级会晤及合作都处于充分的透明状态之下。在上海合作组织秘书处和地区反恐机构的网站上也随时可以了解到组织相关的各类发展文件、宣言以及各领域合作的详细信息,包括对外合作情况。

### (三) 上海合作组织自身发展的现实需求

第一,维护地区和平,促进共同发展。上海合作组织涵盖的欧亚地区是一个地缘政治结构复杂、经济发展相对不活跃的地区。该地区隐含着多种冲突因子,包括错综复杂的民族矛盾、活跃的“三股势力”、水资源与领土争端、毒品走私、阿富汗问题以及大国博弈等,对该地区的安全形势构成极大的负面影响。同时,欧亚地区发展极为不平衡,特别是中亚国家发展相对落后,其中吉塔两国属于最不发达国家。新冠疫情暴发以来,各成员国民生遭受剧烈冲击,危及社会稳定;“三股势力”蠢蠢欲动,伺机作乱,地区安全风险处于新高。严峻复杂的现实要求上海合作组织不仅要加强成员国之间的合作,担负起一个负责任国际组织的重任,而且也要加强与该地区其他国际机制的合作,取长补短,共同为地区发展与稳定增添更多的正能量和确定性。

第二,扩展组织功能。发展至今,上海合作组织已经建立了相对健全的合作机制,合作成果亦十分丰富,成为保障地区稳定与共同发展的重要力量。但各领域发展存在失衡现象,安全合作日益完善,经济和人文合作潜力有待进一步挖掘。上海合作组织需要探寻和拓展新的合作领域,为地区发展作出更大贡献。因此,除深化成员国之间的经济和人文合作外,还有必要加强与相关国际和地区组织在经济、科教、卫生、人道救助、旅游等领域的合作。

第三,深度参与全球治理。世纪疫情和百年变局交叠冲击,特别是新一轮乌克兰危机的爆发使全球治理体系的缺陷充分暴露,凸显改革的必要性和紧迫性。在此背景下,上海合作组织倡导并践行的以“上海精神”为核心的治理理念和经验独树一帜,彰显先进性,为世界带来超越西方“冷战”思维的新方案,为广大发展中国家指明了不同于西方的新型治理之路。同时,既有的

先进地区治理理念和实践也为上海合作组织更深入地参与全球治理打下基础。因此,将上海合作组织打造成完善的全球治理体系平台的时机已然成熟。加强与联合国及其专门机构和其他国际机制的合作是上海合作组织参与完善全球治理体系的重要途径。

第四,提升成员国及组织的国际地位。“国际机制具有强大的合法性和权威性,参与其中的国家可受到国际社会赞誉”<sup>①</sup>。上海合作组织现已树立建设性、负责任的良好国际形象。对成员国而言,借助上海合作组织对地区和国际热点问题表达主张,与其他国际组织合作提供公共产品以进一步参与地区和全球治理,这些都有利于提升国际话语权和促进国际形象的塑造。对上海合作组织而言,加强与其它国际组织的合作不仅能提升对全球治理的参与度,而且有利于在国际社会中塑造负责任的组织形象,从而进一步扩大国际影响力。

## 四 国际合作存在的问题

虽然上海合作组织在多部法律文件中都明确要扩大与国际和地区性组织的合作,但在具体实践操作中,具有实质性内容的合作尚未有效展开。总体看,上海合作组织与其他国际组织的合作仍处于初级阶段。

### (一) 内部差异性较大

上海合作组织发展进程中始终面临着异质性难题,成员国之间在政治制度、经济水平、文化传统以及意识形态方面都存在较大的差异。随着扩员的推进,上海合作组织内部更加复杂,异质性凸显,除国情不同外,各国国家利益的理性需求、对国际身份追求的不同也影响到组织强大凝聚力的形成。加之部分成员国之间存在领土之争、民族矛盾、水资源争端等,不仅给成员国团结互信投下阴影,也在客观上进一步加大了组织内部的协调难度,“协商一致”的决策原则面临着重大挑战。

“协商一致”原则,即组织框架内的协议和法律文件需经全体成员国一致同意方能生效<sup>②</sup>。这体现了“上海精神”中的平等、协商思想,保障了各成员国在组织内基本政治权力和地位的平等,避免出现多数强加少数、一方强加另一方的情况,是各成员国多年来始终能坚定如一地参与上海合作组织发展

---

① 江忆恩、李韬:《简论国际机制对国家行为的影响》,《世界经济与政治》2002年第12期。

② 《上海合作组织宪章》, <http://chn.sectsc.org/documents/>

的重要原因。虽然这种决策方式有自己的优势,但由于成员国之间异质性的存在,这一决策机制也会对上海合作组织的凝聚力、决策力和执行力造成冲击,导致组织发展渐有“论坛化”倾向,不利于维护上海合作组织的威信和声望。

此外,上海合作组织秘书处的规模、权责和经费十分有限,与一个拥有广大地域、众多人口的国际组织不相匹配。秘书长不仅仅是秘书处的行政首长(负责该组织与秘书处的日常管理活动),更应该是整个组织的行政首长,其职能有待进一步扩大。上海合作组织秘书长无论是在国际场合还是在地区事务中影响力有限,极大限制了该组织在处理对外事务方面的及时性和合理性。

## (二)与其他国际组织合作中的不足

第一,合作质量有待提升。上海合作组织与许多国际组织建立了正式联系,签署了各类合作文件,还互派代表参加对方组织的各类会议,但双方的合作更多停留在对话和信息交流中,很少涉及建立合作机制及其实践问题。这是因为上海合作组织是一个年轻的国际组织,20 余年来的发展重心多在建章立制以及推动安全和经济等领域的务实合作上。迄今为止,上海合作组织已基本完成组织机构设置并理顺其职能,建立了多领域、多层次、多级别的合作机制。近年来,上海合作组织在扩员问题上殚精竭虑,力图解决扩员后组织可持续发展问题。这是上海合作组织与其他国际组织合作交流多但合作不够深入的重要原因。

第二,合作内容有待扩展。一直以来,上海合作组织与其他国际组织的合作重点主要集中在安全和经济领域。由于上海合作组织目前并不是一个一体化组织,各合作领域的发展水平远不如那些超国家一体化机构或者专业性极强的国际组织,导致它与其他组织的合作难以有效展开。例如,集体安全条约组织是一个具有军事同盟性质的地区安全组织,其军事合作水平远远高于上海合作组织,双方安全合作具有不对称和不均衡的特点,安全合作很难充分展开。再比如,东盟是东南亚国家的经济一体化组织,其经济一体化程度显然高于上海合作组织,双方的经济合作也一直处于比较低的水平。

第三,合作对象范围有必要进一步拓展。纵观近年来与上海合作组织有密切交往的国际组织,除联合国及其专门机构外大部分是欧亚地区性组织,更确切点说,是俄罗斯主导的地区性组织。无论从所处地理环境还是组织成员国构成来看,上海合作组织与这些地区组织开展合作非常方便,特别是部

分组织的成员国构成大体相当于“X+1”模式,即某一俄罗斯主导的国际组织加中国的模式<sup>①</sup>。但这种合作模式有很强的内敛性,限制了上海合作组织与更多区域外国际机制交往和对话,并不利于组织国际影响力的提高。同时,合作对象局限在欧亚地区也引发西方社会对组织的猜疑,即使上海合作组织已明确提出奉行不结盟、不针对第三方以及对外开放原则。美西方判断上海合作组织是中俄主导的反西方集团,甚至是“东方北约”。上海合作组织扩员后,美西方的非议更是明显增多,认为上海合作组织扩员是壮大俄罗斯的实力,是支持俄罗斯与西方国家对抗等<sup>②</sup>。

## 五 未来国际合作的方向和路径

新一轮乌克兰危机加速国际形势动荡不宁,百年未有大变局深度演变。作为上海合作组织重要职能的国际合作,未来应继续秉持透明、开放的基本原则,努力扩大合作范围和合作对象,为进一步提高上海合作组织在全球治理体系中的地位、增强其国际威望作出贡献。

### (一) 坚持不结盟、不对抗、不针对第三方原则

“三不”原则是上海合作组织的初心之一,是确保组织20年不断发展壮大的重要法宝,不管国际风云如何变幻,都必须毫不动摇地坚守这一底线。上海合作组织要继续弘扬“上海精神”、新安全观和人类命运共同体理念,避免陷入新“冷战”。大国平衡仍是当下各国对外战略的基本取向,应充分考虑和尊重这一现实,不能走“冷战”对抗的老路。必须坚持不结盟、不对抗、不针对第三方原则,妥善处理与美西方的关系,共同维护上海合作组织这一摒弃并超越“冷战”思维的新型国际组织形象。同时,应根据扩员后的新形势,将得到各方一致认同的上海合作组织共同价值理念明确写进正式的条约文本中,夯实“上合意识”的法律性和权威性。

### (二) 加强内部相关机制建设,及时对地区和国际事务作出反应

当前,上海合作组织成员国扩充至9个国家,地理范围延伸至中东地区,成为全球最大的综合性国际地区组织,国际影响力提至一个新高度。与此同时,上海合作组织自身的发展也对国际合作提出更高要求。中国提出的两个

<sup>①</sup> 李进峰、吴宏伟、李伟主编:《上海合作组织发展报告(2015)》,社会科学文献出版社2015年版,第85页。

<sup>②</sup> 李进峰:《上海合作组织扩员:挑战与机遇》,《俄罗斯东欧中亚研究》2015年第6期。

“构建”受到上海合作组织成员国的普遍认可和支持<sup>①</sup>,并被写入2018年上海合作组织青岛宣言,为上海合作组织对外合作提供了强劲动力。在此背景下,上海合作组织不仅要树立国际合作的共同意识,还应加强国际合作领域的法律与机制建设。

第一,加快制定关于国际合作的法律文件。扩员后,上海合作组织影响力提升,扩大对外交往、加强国际合作已成为今后一段时期组织发展的重要任务。鉴于此,应着手制定国际合作文件,对新形势下该组织国际合作的理念、宗旨、原则、任务、目标和方向作出更加详细的规划,以便统一认识和行动。

第二,实现从会议机制向合作机制转变。上海合作组织与其他国际组织合作质量不高,主要原因在于多边合作难以有效开展,合作效率低下。因此,从组织机制建设上,要把提高合作效率作为重要目标和任务,包括与时俱进地修订完善相关法律文件,对成员国应承担的责任和义务作出更加清晰的界定;完善决策表决方式,在解决重大或原则性问题时应坚持“协商一致”原则,在其他需要落实的具体问题上,特别是涉及多边经济合作问题时可采取“简单多数”原则。

第三,扩大秘书长的权限。秘书长作为上海合作组织对外形象的代表,应被赋予更大权限,这有利于上海合作组织对外工作的开展,包括对地区和国际突发事件的及时发声、与更多国际组织开展交流等。

### (三) 深化与联合国的合作,提升在全球治理体系中的地位

扩员后,上海合作组织在全球治理体系中的权重上升,奠定了上海合作组织作为世界新兴经济体代表的地位,有利于该组织在全球治理体系改革中发挥更大的引领和推动作用。特别是随着2022年2月乌克兰危机升级,大国博弈加剧,国际局势更加动荡,世界向何处去再次严酷地摆在各国面前。在此背景下,上海合作组织倡导的不结盟、不对抗、不针对第三方原则和新型安全观更显珍贵和富有远见,对全球治理具有示范和引领作用。因此,上海合作组织理应适应形势需要,高举多边主义旗帜,弘扬合作共赢理念,推动全球治理体系改革和完善。

---

<sup>①</sup> 习近平主席提出的构建“相互尊重、公平正义、合作共赢”的新型国际关系和构建以“持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽”世界为目标的人类命运共同体是新时代中国特色大国外交的两大支柱,也是中国为上海合作组织未来发展贡献的“中国方案”和“中国智慧”。

加强与联合国的合作将是改革全球治理体系、推动构建人类命运共同体的重要途径。

第一,上海合作组织应继续支持联合国在国际体系中的核心地位,坚定维护《联合国宪章》宗旨和原则,坚持公认的国际法准则,应在联合国发挥中心协调作用的条件下,以多边主义,平等、共同、综合、合作、可持续安全,文化文明多样性为基础,通过各国间平等互利合作,构建更具代表性、更加民主公正的多极世界秩序<sup>①</sup>。正如撒马尔罕宣言中指出的那样,反对通过集团化、意识形态化和对抗性思维解决国际和地区问题<sup>②</sup>。

第二,加强与联合国在打击“三股势力”、贩毒和跨国犯罪方面的合作,形成强大合力,维护地区安全稳定。同时,上海合作组织和联合国应发挥各自优势,共同推动阿富汗止乱回稳,走上和平重建道路,最终实现中亚地区的安全与稳定。

第三,促进上海合作组织与联合国专门机构的务实合作。经济领域,加强与国际货币基金组织、世界银行等国际金融机构开展对话,共同维护世界贸易组织规则的权威性和有效性,支持开放、包容、透明、非歧视、以规则为基础的多边贸易体制,旗帜鲜明地反对保护主义,共同构建开放型世界经济<sup>③</sup>。人文领域,应推动与联合国教科文组织、世界卫生组织、世界旅游组织、联合国人道主义协调厅所签署的合作协议的进一步落实。同时,尝试与世界气象组织、联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金会建立正式联系,以满足成员国发展需求,提高本组织的国际影响力。此外,还应加强与二十国集团的合作,形成良好互动关系,在全球治理体系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主张和倡议。

#### (四) 拓展国际合作对象范围

第一,积极发挥“一带一盟”在对接合作中的平台作用。上海合作组织与“一带一路”、欧亚经济联盟位于同一区域,发展目标相近、合作理念相通、主导机制相似,从而为三者深化合作创造了重要条件。“一带一盟”对

---

① 孙壮志:《上合组织将在全球战略格局中扮演更重要角色》,《世界知识》2022年第20期。

② 《上海合作组织成员国元首理事会撒马尔罕宣言》, <http://chn.sectsco.org/documents/>

③ 《李克强在上海合作组织成员国政府首脑第十八次会议上的讲话》, [http://www.news.cn/politics/leaders/2019-11/03/c\\_1125185459.html](http://www.news.cn/politics/leaders/2019-11/03/c_1125185459.html)

接存在无规则的区域合作对以规则为导向的多边机制的问题,缺乏项目合作谈判机制;对接合作的内容也很广泛,不仅限于经贸合作,也涉及标准制定、政治安全保障等,中国与欧亚经济联盟之间的合作机制难以全方位覆盖上述难题。而上海合作组织相对成熟的内部机制可以弥补这一不足。因此,上海合作组织应当发挥成员国多、合作机制完善等优势,重点从金融、交通运输、能源、农业等领域发力,发挥好平台作用,推动“一带一盟”对接进程向前发展。

第二,进一步扩大与欧亚空间范围外的国际组织往来。上海合作组织扩员后,其对外合作的空间呈现日益扩大之势,有越来越多的国际组织和机构表现出与上海合作组织深化合作的强烈愿望,“金砖国家”、欧安组织、南亚区域合作联盟、环印度洋联盟、亚洲合作对话、亚太经合组织等国际和地区性组织都将是上海合作组织潜在的国际合作伙伴。合作领域亦可从安全、经济扩展到人文领域,推动上海合作组织深入参与全球治理。特别是“金砖国家”,作为新兴经济体的杰出代表,其国际地位不容低估。中国、俄罗斯、印度、巴西、南非等五国的人口总量约占全球的44%,经济总量约占全球的23%<sup>①</sup>。“金砖国家”在全球治理体系中的地位逐步上升,并且有在全球治理体系改革中发挥重要作用的强烈愿望。历次“金砖国家”峰会发表的宣言都曾涉及要深入参与全球治理体系建设的内容。因此,上海合作组织应加强与“金砖国家”合作,携手推动全球治理体系的改革与完善,扩大各自的国际威望。更为重要的是,中、俄、印既属于“金砖国家”,也是上海合作组织成员国,这将为两者合作的深入开展搭建便利之桥。

第三,将上海合作组织打造成多方力量沟通交流的平台。上海合作组织核心地区——中亚地区历来是多种域外力量竞争之地。俄罗斯、美国、中国、土耳其、欧盟、印度都是经略中亚地区的主要力量,而中亚国家的多元平衡外交也将导致这些域外力量长期存在,谁也无法将其他各方挤走。在此背景下,各方都面临着在竞争中展开对话、适当合作的需求。从维护地区稳定角度出发,该地区也非常需要一个对话机制,为各域外力量相互交流、合理表达诉求提供平台,有效化解潜在的危机和矛盾,避免出现不必要的冲突。作为摒弃“冷战”思维的新型国际组织,上海合作组织可以充当各方对话交流的平台。

(责任编辑:农雪梅)

<sup>①</sup> 江时学:《金砖国家在全球治理中的地位和作用》, <http://theory.people.com.cn/n1/2017/1012/c40531-29583869.html>