

上海合作组织命运共同体： 时代内涵与路径选择

孙壮志

【内容提要】 即将迎来成立 20 周年的上海合作组织,面对新形势、新挑战提出一系列新的目标与任务,其中中国国家主席习近平倡议的构建上海合作组织命运共同体,受到成员国和国际社会的高度关注。要在地区共同构建命运共同体,就是要深度参与完善全球和地区治理,经济和人文合作是重要的基础。所谓命运共同体,就是强调相互依存、相互信任、相互促进、相互包容,在追求本国利益时能兼顾他国合理关切,谋求本国发展时能带动他国共同发展。从这个意义出发,在上海合作组织地区构建命运共同体,与成员国共同认可的“上海精神”一脉相承。构建上海合作组织命运共同体是一项长期任务,在取得广泛共识的基础上,各成员国要在政治、安全、经济和人文等各个领域通过深化务实合作,加强机制和法律体系建设,使这一目标逐步成为现实。建设上海合作组织命运共同体,既是典型的“中国智慧”、“中国方案”,也是地区国家共同的心声和愿景。

【关键词】 上海合作组织 命运共同体 “上海精神” 全球和地区治理

【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:19ZDA130)。

【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、研究员、博士生导师。

即将迎来成立 20 周年的上海合作组织(以下简称上合组织),提出了一系列新的目标与任务,其中中国国家主席习近平倡议的构建上合组织命运共同体,受到成员国和国际社会的高度关注。要在上合组织地区共同构建命运共同体,只有诉诸实践才能真正成为现实,而具体的合作实践需要各种各样的平台

来支撑,除了双边合作机制以外,上合组织框架内的多边平台能够起到的作用不可替代。习近平主席在2020年上合组织视频峰会上又提出建设卫生健康、安全、发展和人文等“四个共同体”,提出促进上合组织发展的“中国方案”,丰富了人类命运共同体的深刻内涵^①。同时,中国领导人提出的“一带一路”重要倡议与构建地区国家命运共同体也可以相互促进,既可以促进上合组织成员国的战略对接和地区互联互通网络项目的落实,也可以扩大成员国政府和民间组织在各个领域、各个层次上的相互交往,有助于为在具体的地理空间构建人类命运共同体提供良好示范和合理路径。

一 打造完善全球和地区治理的重要平台

新兴国家的群体性崛起是百年未有之国际大变局的主要标志之一。而全球治理和国际合作则需要更加符合时代要求的多边机制,能够维护多边体系和多边主义,反对个别西方大国鼓吹的单边主义和贸易保护主义。这就需要一种代表大多数国家利益的国际合作理念,构建新型国家关系,寻找一条互利、共赢、包容、互鉴的国际合作新路。全球治理与地区治理不可分割,世界各国构建人类命运共同体也离不开地区命运共同体的支持。上合组织作为中国、俄罗斯和中亚国家创建的新型综合性区域合作机制,彻底摒弃“冷战”遗留的陈旧思维,以“上海精神”为引领,可以成为完善全球和地区治理的重要平台。

(一) 积极应对全球化面临的新课题

“冷战”以后全球和国际治理进入一个新的历史时期,虽然“一超多强”的国际格局还会维持相当长一段时间,当前全球治理的基本架构也是20世纪50年代形成的,但是完善全球治理体系,对联合国、世界贸易组织等进行改革也早已提上日程,对新兴市场国家和发展中国家来说,希望国际秩序能向更加公正合理的方向发展,避免全球的财富和规则制定权掌控在少数发达国家手里,造成南北差距越来越大、发展中国家越来越贫穷落后的结果。上合组织是全球化的支持者,成员国都是新兴市场国家和发展中国家的代表,主张顺应世界和时代的发展潮流,反对霸权主义和单边主义。

在推动全球治理和国际合作的进程中,要看到“冷战”后全球化进程面临的

^① 《携手打造更加紧密的上合组织命运共同体》,《人民日报》2020年11月12日,第1版。

新课题。全球化本来是美国推出的一个概念,企图以此构造一个崭新的世界秩序。从16世纪初“地理大发现”以来,世界都是由欧美国家来主导,而且主要通过战争手段决定霸权的更替。“冷战”后和平竞争的时代似乎真正到来,但是欧美发达国家并没有与过去的历史和旧有的思维一刀两断,西方主张的全球化并没有给多数国家带来平等的发展机会。以美国为首的发达国家企图通过控制资本和技术以及相关的制度设计(世界贸易组织、世界银行、国际货币基金组织等),实现对产业链高端部分的垄断和控制,让欧美之外的广大发展中国家承担产业链的低端部分。

以产业分工和自由贸易的名义,通过这种不平等的产业链定位,欧美继续对全球实施经济上的“盘剥”,赚取超额利润。这也导致所谓的全球化并非是实现普惠、开放的全球化,而是将全球分裂为“敌我”、“主仆”对立的两个部分,成为一个不合理的二元结构。当新兴市场国家群体性崛起要打破这个二元结构以后,美国又从全球化的鼓吹者变成全球化的反对者。其实,美国的根本目的只有一个,就是维护美国狭隘的国家利益,维护美国经济上的霸权地位。

(二) 借助上合组织推动完善地区治理体系

当今世界,完善全球治理体系的呼声越来越高,而上合组织成员国都是积极参与者。全球治理离不开地区治理,全球治理体系的完善也要从地区治理体系的改革和建构开始。上合组织实际上就是要在一个缺少稳定治理结构的区域建立起有威望的治理体系。地区治理面临的问题既有全球共有的,也有地区独有的,甚至是有的国家问题外溢的或者是地区外传入的^①。地区治理与全球治理的关系在宏观上不能分割,但在具体问题的解决上则更为紧迫。

在地区治理体系构建过程中上合组织扮演了特殊的角色,在其覆盖的占欧亚大陆近3/4的广袤区域中,实际上已经开始构建或准备启动一些区域或次区域治理体系,包括中亚、南亚,甚至涉及西亚、东北亚和欧洲东部的一部分。在这样一个面积辽阔、人口众多、文化多元的地区之内建立各方都能认可的多边安排,对完善地区治理乃至全球治理体系来说,其重要性和示范意义不言而喻。虽然上合组织发展到今天还不能算是非常成熟的区域机制,不少领域的合作甚至还没有真正起步,尚停留在纸面上,但在解决地区治理的相关问题方面已经作出很多积极努力,并且取得了不小的成绩。上合组织开创的地区治理新范式,倡导用对话和协商的方式解决矛盾冲突,地区国家之间建立牢固的伙伴关系,以合作促安全,以合作求发展,从解决带有共性的地区性问题入手,既包括经济的、安全的,也包括社会政治的、国际关系的,尊重

^① 张蕴岭:《国际治理向何处去》,《世界知识》2019年第20期、第22期、第24期。

和维护以联合国、世贸组织等为代表的全球体制的权威。

传统的区域合作模式不适合上合组织,因为成员国所在地区的情况特殊,国与国之间的发展差距非常明显,而且随着扩员进程的启动,合作区域进一步扩大到南亚地区,需要解决的问题增多,协调的成本增大。在俄罗斯的坚持之下,新一轮扩员可能再次提上日程,虽然确实有越来越多的国家希望加入上合组织,体现了其特有的吸引力和号召力,同时,内部协调的难度和决策的成本都在增大,已经影响到合作的效率和成员国之间的团结。上合组织还面临越来越沉重的国际竞争压力,区域内外的各种多边机制和多边框架以及区域外大国也都拿出了有一定吸引力的合作计划。

上合组织倡导的地区治理需要审时度势,提出更有创造力和前景的倡议,同时能够坚持开放的原则,与其他积极的国际合作倡议形成良好的互动关系。中、俄、印三个大国既是上合组织的重要成员,同时也是金砖机制、20国集团的成员,选择的战略目标更为宏大,也需要一个更加广阔的空间来审视地区治理的相关问题。

(三) 上合组织具备成为共同体的条件

上合组织成立伊始就宣布要探索一种新型的区域合作模式。该组织选择结伴不结盟、不针对第三方的原则,注定不会成为政治军事同盟;选择互利、共赢的原则,对经济发展水平各异的成员国来说,难以在短期内实现一体化,就选择了贸易投资的便利化和自由化,使弱国和小国能够在多边合作中受益。在不同的阶段,上合组织根据地区和国际形势的变化,确定最适合自身的合作任务,如政治合作、战略合作在当前阶段更适合上合组织。建立一种不需要成员国让渡主权、可以形成更加紧密关系的新型区域组织,更符合上合组织地区的实际情况。中国领导人提出了命运共同体的合作选项,作为成员国共同努力的目标,具有特殊的时代价值和现实意义,标志着上合组织注定会成为一种没有先例的国际关系实践。曾任上合组织秘书长的塔吉克斯坦外交家阿里莫夫曾强调,根据宪章要求,上合组织在推进国际关系民主化、构建人类命运共同体方面日益体现出引领作用^①。

世界上其他区域组织基本上明确了成为以一体化为方向的地区联盟目标,有的已经实现,如欧盟;有的则名实不符,如南亚联盟。上合组织与这些多边机制有相似之处,都是政府间合作、以多边协议为基础、启动多个会议机

^① Генеральный секретарь ШОС выступил на саммите в Циндао. <http://www.sco-gov.cn/qdruarticle/rshanghefenghui/rmeitibaodao/201806/401245.html>

制,同时推进经济、安全、政治和人文领域合作,但在很多方面又另辟蹊径,如中国提出构建伙伴关系网络,主张成员国相互依存、共谋发展。在开展合作过程中,成员国以地缘、历史、经济和文化等为纽带,强调开放包容,责任共担,发展一种命运共同体式的合作关系。这是地区的国际关系现状决定的,因为这些国家有着难以分割的历史文化联系,地缘上可以成为一个整体,随着交往增多,彼此的政治经济关系越来越密不可分,相互的理解、认知和友谊越来越深入、牢固。

(四) 上合组织命运共同体的时代内涵

所谓命运共同体,就是强调相互依存、相互信任、相互促进、相互包容,在追求本国利益时能兼顾他国合理关切,谋求本国发展时能带动他国共同发展。从这个意义出发,在上合组织地区构建命运共同体,与成员国共同认可的“上海精神”是一脉相承的。2018年上合组织青岛峰会上,习近平主席发表重要讲话指出:“‘上海精神’是我们共同的财富,上海合作组织是我们共同的家园。我们要继续在‘上海精神’指引下,同舟共济,精诚合作,齐心协力构建上海合作组织命运共同体,推动建设新型国际关系,携手迈向持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”^①。习近平主席的倡议得到广泛认同,经各方协商一致,“确立人类命运共同体的共同理念”被写入青岛宣言,成为上合组织8个成员国最重要的政治共识和努力目标。

在2019年6月的上合组织比什凯克峰会上,习近平主席又提出把上合组织打造成团结互信、安危共担、互利共赢、包容互鉴的典范,涵盖政治、安全、经济和人文四大合作领域^②,这16个字充分体现了人类命运共同体的深刻内涵和重要价值。这个新建议对“上海精神”的互信、互利、平等、协商作了进一步的诠释,实际上就是下一步构建地区命运共同体的具体要求与根本依据。习近平主席的概括高屋建瓴,为成员国携手构建更加紧密的上合组织命运共同体指明了努力的方向。

二 经济与人文合作是建设共同体的基础

虽然上合组织是从安全合作起步,但成员国也非常重视经济合作,希望

^① 《习近平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(全文)》, <http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0610/c64094-30048403.html>

^② 《习近平主席在上海合作组织成员国元首理事会第十九次会议上的讲话(全文)》, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-06/14/c_1124625213.htm

通过多边合作消除发展中的障碍。习近平主席在以视频方式出席2020年11月10日举行的上合组织元首理事会第二十次会议时发表重要讲话,提出要构建四个共同体,除安全共同体以外,卫生健康共同体、发展共同体和人文共同体^①同样具有实践意义,而且对多边合作能够起到直接的支撑作用。上合组织具有成为新型地缘经济体的现实条件,成员国在地理上联成一体,有交通运输的便利条件,另外,成员国中有一半,即4个中亚国家属于内陆国,通过跨国合作能够解决出海通道的问题。中国、巴基斯坦都可以为中亚国家提供交通便捷的港口。从文化上讲,古代中国和东亚、南亚地区有着数千年友好交往的历史,“丝绸之路”就是密切的经济、文化交流的明证。

(一) 利用地缘优势,打造发展共同体

中亚作为上合组织多边合作的核心地区,其战略地位历来受到关注,在一定程度上因为它是欧亚大陆的陆路交通枢纽,对大陆上其他部分的对外交往至关重要,无论是欧洲从陆上到达太平洋,还是西亚、东欧向东或向西与大陆两端开展合作,都要经过上合组织地区。也就是说,上合组织打造一个开放、便捷的交通运输体系,对欧亚大陆的整体经济发展和实现互联互通具有十分重要的地缘战略意义。

上合组织成员国相互接壤,近些年来双边经济合作发展迅速,但也面临一些人造的障碍。例如,中国与俄罗斯、中亚国家的双边贸易在上合组织成立后增长十到数十倍^②,2001年中国与其他5个成员国的贸易总额为121亿美元,2011年达到1134亿美元,要保持这样的势头,就必须完善基础设施,及时解决经贸合作中存在的问题。对这些国家来说,地缘的优势如果没有必要的便利化措施就会荡然无存,甚至造成彼此的封闭。上合组织成员国经济发展水平差距很大,产业的国际竞争力和资源禀赋更是严重不平衡,无法按照传统的区域经济合作从自贸区谈判开始,而是选择更适合地区国家实际情况的贸易投资便利化起步。便利化可以使成员国的投资和贸易合作有更多、更好的保障,如通过精简海关和过境程序,有助于成员国之间的贸易往来,密切彼此的经济联系。

^① 《习近平出席上合组织成员国元首理事会会议并发表重要讲话》,《人民日报(海外版)》2020年11月11日。

^② 中俄贸易2001年刚过百亿美元,2018年达到千亿美元,又提出到2024年达到2000亿美元的目标;中哈贸易2001年仅有8.3亿美元,2015年达到近150亿美元,近几年出现波动,但基本保持在这个水平上;中乌贸易2001年只有不到6000万美元,2019年达到76亿美元。

2001年上合组织成立后,首次在阿拉木图举行的总理会议提出了实现贸易投资便利化的目标;2003年9月的北京总理会议签署《多边经贸合作纲要》,确定了短期、中期和长期任务,成为区域经济合作的指导性文件。以后又通过多边纲要的落实措施计划,确定11个领域127个项目,尽管对便利化有不同的理解和认识,但从成员国签署道路运输便利化协定,到探讨签署贸易便利化协定的可能性,还是逐步取得了一些实质性的进展。

(二) 多双边结合,创造更多合作机会

上合组织成员国经济上可以优势互补,成立近20年来双边经贸关系发展迅速,中国与俄罗斯、中亚国家和印度的贸易额屡创历史新高,相互投资也日益增多。根据俄方发布的数据,2018年俄罗斯与中亚国家间的贸易额为258亿美元,2019年超过300亿美元。俄罗斯也是中亚的主要投资国之一:累计达200亿美元,中亚有1.7万多家俄资企业。2008~2019年,俄罗斯对中亚国家的援助超60亿美元^①。中国同样是中亚国家最大的投资和贸易伙伴之一。但目前经贸合作的水平都是通过双边努力实现的,多边合作无论是便利化建设还是基础设施建设都遇到了不小的障碍,如20世纪90年代就规划设计的中国—吉尔吉斯斯坦—乌兹别克斯坦铁路迟迟无法落实,对密切成员国的投资和贸易合作没有起到明显的促进作用。上合组织框架内经济合作的潜力需要进一步挖掘,经贸合作由于涉及各国的具体利益,加上俄罗斯和中亚国家经济结构不合理,资源型经济受国际市场价格波动影响,互补性没有显现和激发出来。

对于上合组织经济合作来说,最重要的是解决资金和主体的瓶颈,经济活动具有特殊性,仅靠政府的努力远远不够,需要发挥企业和地方的积极性,特别是要为中小企业参与地区内外的国际合作创造条件。在中方的建议和推动之下,2005年上合组织成立了实业家委员会和银行联合体,中方还多次利用在华召开峰会和总理会议时举办工商论坛,都是一些非常有益的尝试。近几年,为促进双边经济合作,中国与俄罗斯、中亚国家都提出了新的目标,如中俄确定的在能源、金融、农业、高新技术等领域的合作以及不断落实大型项目,跨界公路桥、铁路桥开工,再如2020年上合组织峰会发表的成员国开展数字经济合作的声明。上合组织可以借助双边合作的良好势头,多边和双边相结合,破解跨国合作的难题,不断夯实多边合作的物质基础。

^① Москва становится Центральной в Азии. <https://stanradar.com/news/full/41835-moskva-stanovitsja-tsentralnoj-v-azii.html>

(三) 推动人文和民间合作, 巩固睦邻友好关系

上合组织在人文领域的合作涵盖领域很广, 搭建的平台多种多样, 对密切成员国的民间交流、助力政治互信和经济合作能够起到非常积极的作用。在上合组织框架内已经启动了文化、教育、科技、卫生和旅游等多个部门领导人会晤机制, 如文化部长首次会晤 2002 年 4 月在北京举行, 到 2020 年共举行了 17 次会晤, 还建立了一些独具特色的合作平台, 如教育部长会晤机制框架内成立了专家组, 同时又组织了上合组织大学, 是一个由成员国 74 所高校组成的非实体合作网络, 开办同样的专业, 有区域学、生态学、能源学、IT 技术、纳米技术、经济学和教育学等, 毕业生可以同时获得上合组织大学的文凭。

近些年, 上合组织的人文交流活动越来越多, 中方作出了积极的贡献。在 2017 年阿斯塔纳峰会以后, 中国接任轮值主席国期间举办了数百场活动, 其中多数是人文领域的活动, 具有开创性, 如 2018 年在西安举行的人民论坛、在北京举行的妇女论坛和媒体论坛等, 都聚焦不同的主题, 促进相关组织和机构的交流、合作, 受到成员国的欢迎。青岛峰会后中方根据习近平主席的倡议, 在青岛建立地方合作示范区, 中方为其他成员国培训数千名专业人才。

构建人类命运共同体与“一带一路”重要倡议有相通之处, 要不断增进民间友好, 人文合作占有特殊的位置, 后者明确提出“民心相通”, 前者要在民众中争取广泛的支持, 使成员国人民的友谊世代相传^①。命运共同体与传统区域合作的不同之处, 在于不仅仅是政府自上而下的推动, 还要各种民间组织, 特别是媒体、青年的积极参与。中方建议成立睦邻友好合作委员会, 作为公共外交的平台, 吸纳更多民间机构和智库学者参加, 为命运共同体建设作出自己的贡献。近年来俄罗斯也肯定上合组织等多边机制对多极世界的“基石”作用, 特别强调知识界代表对世界和地区事务的影响力, 在东西方合作中强调伙伴关系和非政治化原则^②, 也与命运共同体的目标并行不悖。

(四) 以共同体为引领, 深化多领域务实合作

目前在成员国当中, 对上合组织命运共同体态度最积极的是巴基斯坦和乌兹别克斯坦, 这两个国家都宣布要与中国建设双边命运共同体, 同时在成

^① 《上海合作组织长期睦邻友好合作条约》, http://news.cyol.com/content/2018-05/29/content_17238328.htm

^② Андрей Бакланов. Почему многополярность оказалась хрупкой конструкцией. https://www.ng.ru/kartblansh/2020-01-10/100_09012020_kartblansh.html

员国中彼此没有历史恩怨,文化交流比较顺畅,民众之间的亲近感比较强。这也说明,要让构建地区命运共同体成为各方都能接受的目标,在政治层面达成共识的同时,应在经济和人文领域多做工作,真正实现“上海精神”所强调的共同发展和相互尊重。由于上合组织明确表示不寻求建立军事政治同盟,不针对第三方,致力于巩固地区内各国的人民友好,实现共同繁荣,因此,确立命运共同体的目标,短期内应在务实合作领域选择合适的目标,解决各国更为迫切的多边合作问题。例如,在新冠肺炎疫情长期化的背景之下,多数成员国遭受第二波、第三波严重冲击,上合组织框架内搭建卫生健康共同体,建立成员国共同的公共卫生防护体系等目标就有望率先实现。

上合组织发展到今天,越来越多官方和民间团体获得参与其中的机会,通过不断进行各种人文交流活动,不仅能提升上合组织整体的影响和威望,而且能够增强普通民众的获得感和信心,为上合组织命运共同体建设奠定良好的民意基础。由于新冠肺炎疫情的影响,上合组织各成员国的经济和社会发展面临的困难增多,民生压力增大,传统和非传统安全威胁交织出现,粮食安全、能源安全、金融安全、环境安全和人口安全等问题更加突出,通过打造具体领域和方向的共同体,也可以深化务实合作,增强组织内部的凝聚力,同时可以体现上合组织作为综合性区域合作组织的特色,既关注经济和社会领域的新问题,也可以更为有效地应对非传统安全领域的新挑战,避免成为地缘政治工具和军事政治集团^①。切实探索出一条新型区域合作模式的道路,而且这样的合作方式,也容易为多数成员国所接受和支持。

三 以多边机制建设为共同体提供支撑

上合组织启动的多边机制,有的实际上在“上海五国”时期就出现了,如外交部长、国防部长会晤,较早的还有执法部门领导人的“比什凯克小组”会议以及边防部门负责人的磋商。2001年上合组织刚刚成立时,无论是组织的章程,还是常设机构都没有准备好,但各种新的会议机制不断启动,反映出各个政府机构对多边合作的重视。每年都举行元首峰会和总理会议,还举行最高法院院长(已召开15次会议)、总检察长(已召开18次会议)的定期会晤,甚至召开过议长会议,体现了该组织独特的行动能力。应该看到的是,尽管

^① С. Г. Лузянин. Россия – Китай: Формирование обновленного мира. Москва. Издательство Весь мир. 2018. С. 151 – 152.

迄今已经有了数十个多边会议机制,议题足够广泛和丰富,但各领域的务实合作需要更多的是工作和落实机制。

(一) 共同体建设可以使现有机制更具活力

2004年上合组织的两个常设机构正式挂牌启动,一个是在北京的秘书处,另一个是在塔什干的地区反恐怖机构。两个常设机构的规模相差不多,秘书长和地区反恐怖机构主任的任期都是三年,作为常设机构承担的任务更多是为相应的会议机制服务,也开展一些对外交往。比较而言,上合组织的常设机构避免了机构臃肿、人浮于事的状况,把中文和俄文作为工作语言,实际上照顾到了多数成员国都使用或曾经广泛使用俄语的情况。中方派到常设机构的人员多数熟练掌握俄语,交流比较便利,随着首轮扩员的完成,印度、巴基斯坦加入,也增加了驻常设机构的人员,如果未来能够确定打造命运共同体等的具体目标,常设机构也面临扩大规模、增加职能等问题。

比较其他区域组织,上合组织的多边机制主要是政府间的会晤机制,层次比较高,但存在一些问题:一是部长级的常设机制实际上无法定期举行,有些应该每年召开一次的会议要间隔多年,造成合作缺少连续性;二是会议机制达成的共识缺少落实机制,往往议而不决,只是每次会议发表一个备忘录;三是现有的多边机制虽然数量不少,但比较单一,都带有比较强的官方色彩,基层和民间的参与不足,影响力不大。要切实推动一些具体方向上的共同体建设,多边机制随之也会更为丰富,而且可以产生自上而下的新动力。

(二) 疫情蔓延的背景下彰显共同体建设的必要性

作为政府间合作组织,上合组织的多边机制对落实元首峰会签署的协议起到重要作用,随着务实合作的拓展和深入,一方面新的机制不断启动,如近几年召开的农业部长会晤机制、旅游部门领导人会晤机制等,另一方面原有的机制也日趋完善。这些机制都立足于讨论和解决地区内外面临的新的紧迫问题,如2008年国际金融危机爆发以后,2009年12月上合组织召开首次成员国财政部长和央行行长会议,决定共同应对经济困境。2020年新冠肺炎疫情暴发后,成员国更加重视加强公共卫生安全领域合作,及时召开卫生部长视频会议,通过《应对新冠病毒肺炎传播的有效措施综述》和《会议成果声明》,充分体现了构建命运共同体的应有之义。

命运共同体是你中有我、我中有你的相互依存关系,国家之间相互联系密切,彼此的认同感强,地缘上、人文上难以分割。上合组织成员国共处在欧亚大陆的东半部,人口相对密集、气候和地理条件复杂,自然灾害和疫病发生的频率较高,考验各国政府减灾、救灾和公共卫生等部门处置问题的能力。上合组织

已经开展了减灾、卫生等领域的合作,建立了相应的部长级会晤机制。在“一带一路”框架内中方还倡议共同建设“健康丝绸之路”,也得到多数成员国的积极回应。截至2019年,紧急救灾部门领导人会议已经举办10届,签署了《政府间救灾互助协定》及行动计划。但这种合作更多还是局限在双边范围内,如卫生部长会议只在2010年、2015年举行过两次。2020年中国发生新冠肺炎疫情以后,上合组织秘书长诺罗夫发出慰问信,但作为多边机制,没有足够的财力、物力给予出现重大疫情和灾害国家以直接的支持。中亚国家也是传染病和自然灾害经常肆虐的地区,这些国家往往很难依靠自己的力量渡过难关,希望及时得到国际支持。

2009年10月在北京召开的上合组织总理会议曾通过《上合地区防治传染病联合声明》,强调开展传染病防治合作的重要性,要求成员国采取措施共同应对。中方提出鼓励成员国对口机构和专家进行直接交流,加强与世界卫生组织等国际组织的合作,推进全球卫生相关倡议的实施。随着第二波疫情在全球的大规模出现,印度、俄罗斯、巴基斯坦和一些中亚国家再度面临严峻考验,如果上合组织能够在公共卫生领域有所作为,成员国同心协力走出此次新冠肺炎疫情带来的危机,将会促进各方就构建地区命运共同体协调立场和行动,同时可以进一步增强该组织的威望和影响。

(三) 为构建上合组织命运共同体形成机制保障

经过近20年的发展,上合组织走过的不平凡历程代表了区域合作一种新的方向。应该说,随着第三个十年的到来,上合组织应该进入更加成熟的阶段,可以积极落实成员国支持的重大外交倡议,包括中方的“一带一路”建设、构建人类命运共同体,俄方的“大欧亚伙伴关系”等。这些新提出的重大倡议无不把上合组织纳入其中,利用业已存在的多边合作机制及平台发挥支撑和保障作用。第三个十年的上合组织,面临的挑战更多,需要解决的任务更加繁杂,应该由重协商机制建设转向重行动机制建设。

如果要推进命运共同体建设,扩员后上合组织内部机制的薄弱和不足之处就更为明显:作为常设机构的秘书处权责、规模和经费十分有限,与一个拥有广大地域、众多人口的国际组织不相匹配,秘书长无论是在国际场合还是地区事务中影响力不够;元首会晤和总理会晤形成许多决议,但往往以政治文件的方式宣示,没有真正在执行层面下功夫;部长级会晤取得的成果也常流于形式,没有受到重视。实际上对国际组织来说,机制的设置与完善至关重要。当前,构建上合组织命运共同体更多停留在外交倡议层面,没有形成具体的合作规划和平台,难以展示其具体的实践成果,应该围绕该目标尽快形成和打造一些相关机制,或者为现有机制赋予新的职能,把全新的理念变

成指导具体合作的原则,转化成宣传、解读和实践地区命运共同体的具体方案。

2013年9月,中国国家主席习近平在比什凯克峰会上宣布中国成立上合组织睦邻友好合作委员会(以下简称睦委会),呼吁各国成立类似组织,与中国的上合组织睦委会对接开展工作^①。睦委会致力于推动和协助上合组织国家学术、文化机构、社会团体和实业界等开展交流与合作,利用民间外交推动务实合作,达到深化睦邻友好合作的目的,中国上合组织睦委会的常设机构是秘书处。未来可以争取尽快让其他成员国成立类似委员会,在此基础上成立多边人文交流协调机制,为习近平主席提出的人文共同体搭建新的合作平台。睦邻友好是建设上合组织命运共同体的重要前提,体现上合组织长期睦邻友好合作条约提出的重要原则,建立睦委会这样的机制,可以吸纳更多组织和机构参与人文交流,整合现有的合作资源,扩大合作领域,逐步推动和落实习近平主席提出的目标。另外,可以通过加强上合组织秘书处的建设,增设专门的部门负责命运共同体的工作。

(四) 完善上合组织命运共同体的法律体系

对多边组织来说,法律体系同样是制度建设的重要组成部分。命运共同体的建设是一个新的框架设计,同样离不开相关法律文本的明确阐释。上合组织是区域合作机制,作为独立的国际行为体开展各种活动需要有法律依据,有自己的行为规范和准则,有的是国际通行的,有的是针对该组织特点专门制定的。基本文件有《上合组织宪章》(2002年6月通过)、《上合组织长期睦邻友好合作条约》(2007年8月签订)等,还有打击“三股势力”的《上海公约》、《反极端主义公约》、《反恐怖主义公约》以及多个政府间合作协定等。2021年6月上合组织将迎来成立20周年华诞,乌兹别克斯坦将在塔吉克斯坦之后接任主席国,届时,上合组织要举行各种庆祝活动,而元首峰会也要全面回顾20年的成就,同时制定新的文件来规划组织的未来发展。

有必要对上合组织框架内20年来已签署的条约、公约、协定和声明等文件进行梳理,确定下一步制定和修订法律文件的程序。在这方面也要多边与双边相结合,随着中俄睦邻友好合作条约的到期顺延或续签,与中亚国家的类似条约也陆续到期,面临同样的问题。在磋商具体修改内容的过程中,应该把合作建设命运共同体的具体措施涵盖进去。扩员后宪章、长期睦邻友好

^① 《习近平在上海合作组织峰会第十三次会议上的讲话》,2013年9月13日, http://www.gov.cn/ldhd/2013-09/13/content_2488259.htm

合作条约等需要进行修订,充实内容时也应与命运共同体相关。在吸纳印度、巴基斯坦成为新成员之后,上合组织不会停止扩员的步伐,随着成员的增多,上合组织的合作空间进一步扩大,国际影响力进一步提升,但决策的效率会受到影响,成员国之间的矛盾可能影响内部的团结,需要在法律上规范合作的议程,明确解决内部争端的原则和办法,同时加强对成员国,特别是对新成员国的约束力,也能够促进地区命运共同体意识的形成。

在构建上合组织命运共同体的法律体系方面,应该明确,以前通过的合作文件可以作为基础,命运共同体也不是一个虚置的国际政治概念,是区域国家确定的合作目标和方向,更是多边合作的一种具体实践,其在多个层面展开,不同阶段有不同阶段的任务。与成员国良好的双边关系相互促进,由各种各样相关的多边和双边法律文件共同规范,相关机制的运行一方面要以法律文件为基础,另一方面可以保证已经通过的法律文件顺利落实。在接纳新成员国或者开展对外合作过程中,是否承认命运共同体的原则和理念,同样应该是一个基本的依据。

四 构建上合组织命运共同体的几点思考

构建上合组织命运共同体是一项长期的任务,在取得广泛共识的基础上,各成员国要在政治、安全、经济和人文等各个领域通过深化务实合作,使这一目标能够逐步成为现实。建设上合组织命运共同体,既是典型的“中国智慧”、“中国方案”,也是地区国家共同的心声和愿景。

第一,要树立命运共同体的合作理念,为“上海精神”注入新的时代内涵。“上海精神”倡导互信、互利、平等、协商,尊重多样文明,谋求共同发展。2011年《中国的和平发展》白皮书提出,要以命运共同体的新视角寻求人类共同利益和共同价值的新内涵^①。随着时代的发展变化,国与国之间的联系更为紧密,相互之间的依存度更高,面临的挑战更加复杂多变,需要树立新的合作观、发展观、文明观、安全观和全球治理观。通过这些新的理念,凝聚成员国的共识,为处理好相互间的关系提供基本的准则和依据。命运共同体应该是以求同存异为基础,首先是一种集体的意识,是一种行动的自觉,要承认和尊重成员国之间的差异,通过协商解决分歧,以合作促安全,以合作谋发展,主

^① 国务院新闻办:《中国的和平发展》白皮书(全文),2011年9月6日,http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content_1941204.htm

张共同安全,共同发展,这是上合组织框架内多边合作的前提和出发点,更是命运共同体最基本的要求。命运共同体不是凭空而来,也不是一种不切实际的虚幻目标,而是从中国与地区国家开展合作的历程中总结提炼出来可以惠及各方的经验和原则。

应该形成关于上合组织命运共同体的共同文件,阐释其基本原则以及与“上海精神”在本质上的因承关系。在人类命运共同体被写入联合国文件之后,上合组织对在成员国所在地区践行这样一种全新合作理念应该有更加清晰、全面、权威的阐释。把解决地区和平与发展的“中国智慧”、“中国方案”变成上合组织成员国共同提出的新理念,也就是“上合智慧”、“上合方案”。

第二,进一步夯实上合组织命运共同体的经济和人文基础。把构建地区命运共同体具体化为成员国合作的成果,增强其吸引力和说服力,需要切切实实在经济和人文领域取得成果,激发成员国经济发展的潜力,增进成员国民众间的友好情谊。在构建命运共同体的过程中,不能只把它作为一个简单的口号和未来的远景,过分概念化、理想化,其结果只能使其他成员国失去兴趣,使成员国民众难以感受到其真正的魅力所在,无法成为各方认同的目标,甚至影响中国领导人在国际舞台上提出的构建人类命运共同体的重要合作倡议。

目前来看,上合组织在双边经济合作和人文交流方面进展不大,很多还停留在双边层面甚至纸面上,需要尽快改变这样的局面。经济和人文合作需要上下结合,仅靠官方的投入和努力难以持续,要发挥中小企业、地方、社会组织的作用,在一些既有人文属性又有经济效益的领域加大工作力度,如卫生、科技、环保、旅游和体育等,加强扶植相关产业,使成员国能够从中受益。

应该明确上合组织命运共同体在经济和人文领域的支撑是什么,不是局限于经济的互补性和官办的交流活动,应与成员国实现互利共赢的发展以及确立世代友好的原则相关联,在一些重点领域确定不同时期要达到的合作目标,制定具体的合作规划,以3~5年为一个周期,争取经济和人文合作能有明显进展。

第三,借助上合组织命运共同体促进民心相通。上合组织成立后,中国与俄罗斯、中亚国家的联系越来越紧密,双边关系不断提升,都建立了全面战略伙伴关系。但是,近几年在俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国,某些势力和媒体鼓吹“中国威胁论”、“中国经济侵略”等,个别国家不断发生冲击中资企业、与中国员工冲突的事件,出现了较大范围的反华示威活动。与这些国家出现的“汉语热”、“中国热”形成很大反差,各种排斥、丑化中国文化

的言论依然很有市场,这也说明,要真正实现民众的相互亲近、和睦共处尚有许多工作要做。应加强媒体之间的合作,特别要有针对性地增加青年学生的交流和边境地区的合作,有利于形成良好的舆论环境,把更多关于对方积极、正面的信息传递到这些相邻国家,从而培养更多的相互亲近感。让其他成员国民众从内心接受命运共同体是一篇大文章,必须在细节上下功夫。

应该争取创造一个好的舆论环境,在多领域、多层次交流中促进文明互学互鉴。习近平主席提出,中方将于2021年举办上合组织民间友好论坛,这是一项非常有益的举措,就建设人文共同体提出更多、更好的发展思路。通过为其他成员国培训专家、增加留学生和青年交流的名额,也有助于使命运共同体与建设“智力丝绸之路”相互促进。上合组织成员国文化传统各异,人文合作不能急功近利,要绵绵用力,久久为功,从尊重对方的文化、习俗和生活习惯开始,发挥人文合作方式灵活多样又为普通民众喜闻乐见的优势,让更多人接受中国的新主张,拉近上合组织成员国与中国民众之间心理上的距离。

第四,上合组织要成为构建人类命运共同体的典范。中国领导人在国际组织中率先倡导建设命运共同体、利益共同体就是在上合组织峰会上,可见该组织对中国外交的特殊意义。新时代的中国外交,最重要的目标就是构建人类命运共同体和构建新型国际关系。要上合组织承担起解决所有地区性难题、解决双边关系中存在的各种矛盾是不现实的,而且上合组织要成为一个区域一体化的机制,目前来看条件还不具备。上合组织成员国在国际舞台上最重要的作用是相互扶持、相向而行、彼此信任、友好相待,这恰恰是构建人类命运共同体所应秉持的原则。提到命运共同体,首先想到的是遭遇的问题和磨难是类似的,地区国家在巨大的挑战面前能够团结起来,共克时艰。一个国际组织要建设命运共同体,关键在于是否具有凝聚力、向心力。命运共同体,与过去经常讲的“上合组织大家庭”、共建“地区美好家园”异曲同工,完全可以在这样一个广阔的区域之内成为现实。

上合组织的合作应该多边和双边并重,不局限在一个特殊的地区,也不局限包括所有成员国的整体,多数情况下应该考虑所有成员国能够同时参与,条件不够就先从建立双边命运共同体做起,同时还要秉持开放的原则,超越特定的地区和空间。命运共同体不是传统的区域合作机制,应该积极探索新型合作方式和合作路径。从双边来讲,中俄是新型大国关系的典范,中国和中亚国家是大小国家平等合作的典范;从多边来讲,上合组织也应该成为新型区域合作、构建地区命运共同体的典范。

(责任编辑:李丹琳)