

■ 国际组织

上海合作组织存在的问题及我国的对策

莫 洪 宪

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 莫洪宪(1954-), 女, 湖北武汉人, 武汉大学法学院法律学系教授, 法学博士, 博士生导师, 武汉大学国家安全研究所所长, 中国犯罪学研究会副会长, 主要从事犯罪学、刑法学研究。

[摘 要] 上海合作组织是当今欧亚大陆最大的一个地区性国际组织, 也是第一个由我国倡导创立的区域性国际组织。自创立以来, 该组织合作的领域不断扩展、合作的机制日益健全、工作推进日趋务实、国际影响逐渐扩大, 但也存在一些问题。对此, 我国必须采取相应的对策: 加强上海合作组织的合作, 以增强组织内部的凝聚力和保持该组织稳步发展的可持续性; 应当特别重视中俄两国之间的双边友好合作关系; 倡导加强组织内部合作, 尽早实现美国从吉尔吉斯斯坦撤出军事基地, 等。

[关键词] 上海合作组织; 欧亚大陆; 对策; 发展

[中图分类号] DF636 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)06-0743-06

上海合作组织是当今欧亚大陆最大的一个地区性国际组织, 也是第一个由我国倡导创立的区域性国际组织。自创立以来, 该组织在边境安全、联合反恐、经贸等领域的合作取得了稳步的发展。但由于该组织成立时间不长, 特别是“9·11 事件”后国际形势的急剧变革, 该组织当前出现了不少亟待解决的问题, 这些问题在很大程度上阻碍了该组织的进一步发展。因此, 在新的国际形势下, 如何妥善解决上海合作组织中存在的问题, 使其成为对内具有向心力和凝聚力, 对外具有吸引力和影响力的区域性合作组织, 是我国必须深入研究的课题。

一、上海合作组织的稳步发展及其当前存在的主要问题

(一) 上海合作组织稳步发展的历程及合作成果

1996 年 4 月 6 日, 中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦五国元首在上海签署文件, 确立上海五国元首会晤机制。2001 年 6 月, 在“上海五国”诞生五周年之际, “上海五国”成员国元首和乌兹别克斯坦总统再次齐聚上海, 在共同签署吸收乌兹别克斯坦为“上海五国”机制成员后, 共同发表了《上海合作组织成立宣言》, 宣布六国决定提升合作层次和水平, 在“上海五国”机制的基础上成立上海合作组织, 当今欧亚大陆最大的一个地区性国际组织便由此而生。

自“上海五国”机制确立以来, 在以“互信、互利、平等、协作、尊重多样文明、谋求共同发展”为基本内容的“上海精神”的指引下, 近 10 年来, 成员国由加强各国边境地区军事领域的信任入手, 合作逐步扩大到共同维护地区和平、安全与稳定, 以及共同促进成员国在政治、经济、贸易和人文等领域的交流等, 该组织得到了稳步的发展, 也取得了令国际瞩目的合作成果。

1. 合作的领域不断扩展。

上海合作组织是以解决边界问题为发端,在亚洲大陆关于军事领域信任和裁减武装力量这两个协定的基础上发展而来的。随着边境地区信任和友好关系的建立,1998 年 7 月,《阿拉木图声明》首次明确提出五国应共同打击各种形式的民族分裂、宗教极端势力、恐怖活动,以及偷运武器、走私和贩毒等本地区的公害,而且还第一次要求五国应当在互利互惠、讲求实效原则的基础上,进一步密切彼此之间的区域经济合作问题。此后,地区安全合作和经济合作的议题为历次峰会和政府首脑会议所重视。现在,虽然安全与经济合作被确定为该组织的两个优先合作的方向,但合作的内容已扩大到国防、安全、外交、经济、交通、文化、救灾、执法等各个领域。

2. 合作的机制日益健全。

健全的合作机制是组织高效合作的基础保障,从确立“上海五国”会晤机制以来,各成员国一直十分重视该组织的机制化建设。近 10 年来,经过成员国元首会晤、政府首脑会议以及经贸部长会议的协商,达成了一系列协定、声明及其他相关法律文件^①。这些协定、声明及其他相关法律文件构建了上海合作组织进行合作的法律基础。为了保证上海合作组织能够正常、高效运转,提高该组织内部的自我协调能力,该组织还成立有合作机构,具体分为会议机制和常设机构两部分。其中,会议机制目前主要包括国家元首会议、政府首脑(总理)会议、外长会议、各部门领导人会议、国家协调员理事会等;常设机构主要是秘书处和地区反恐机构。对于各个机构的职能范围,《上海合作组织宪章》有明确规定。另外,为了使该组织运作的物质基础更为坚实,上海合作组织还着手建立组织发展基金和实业家委员会。

3. 工作推进日趋务实。

自从“上海五国”会晤机制确立,特别是自上海合作组织成立以来,对各项工作的合作并非仅停留在宣言的层面上,而是日趋务实。其中,组织的合作机构就是为了开展务实合作专门设置的。在具体措施上,如在反恐斗争领域,为了推进务实合作,塔什干峰会各国元首强调组织各国不仅要致力于预防恐怖活动,为了提高协调能力和对恐怖活动采取先发制人的战略,还有必要举行成员国的联合反恐演习。2003 年 8 月,上海合作组织的武装力量在哈萨克斯坦和中国境内顺利举行了联合反恐军事演习,并取得了圆满成功。在经济合作方面,为了落实《上海合作组织多边贸易合作纲要》,该合作组织特别建立了实业家委员会专家工作组等。

4. 国际影响逐渐扩大。

上海合作组织的雏形是 1996 年成立的“上海五国”会晤机制,当时,该机制的成员国只有中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦五国。后来,乌兹别克斯坦申请加入,2001 年“上海五国”吸纳乌兹别克斯坦为成员国并共同成立了上海合作组织。2004 年,上海合作组织邀请阿富汗过渡政府总统卡尔扎伊参加塔什干峰会并同意接受蒙古为该组织观察员,实现了自上海合作组织正式成立以来的第一次扩员。2005 年,该组织阿斯塔纳峰会再次扩员,同时吸收印度、巴基斯坦和伊朗三国为观察员国。这充分说明了上海合作组织在国际上的威信日渐提高,影响力正在扩大。

(二)上海合作组织当前存在的主要问题及其原因

自“上海五国”机制确立以来,尽管上海合作组织得到了稳步的发展,取得了丰硕的合作成果,但仍然存在不少问题,不容忽视。

1. 上海合作组织内部凝聚力仍然不强。

上海合作组织自成立以来,世界上对其质疑的声音便不绝于耳,有的媒体对该组织冠以“空洞化”、“论坛化”的评论,有的甚至说该组织注定是一个“死产儿”,该组织签署的《上海合作组织宪章》是个流产的宪章。近些年,上海合作组织的稳步发展及其取得的成就虽然证明了上述论断的荒谬性,但从另外一个角度,我们必须承认国外媒体之所以会给予上海合作组织上述评论,与其自身存在的问题不无联系。我们也必须认识到,由于多种因素的制约,该组织内部的凝聚力不强是一个不容争议的客观事实。主要因素是:

第一,从存在的时间看,上海合作组织的合作机制虽然已确立,但从“上海五国”到上海合作组织发展至今,其存在只有不到10年时间,无论在世界范围内,还是在亚太地区仍然是一个初步形成的区域性合作组织,仍然处在成长期。成立时间不长,客观上使得该组织无法在短时间内形成强有力的内部凝聚力。

第二,由于历史的传统和现实的利益考量,成员国之间利益不一致,是导致该组织内部凝聚力不强的根本原因。我们知道,中俄两国是该组织的核心国和主导力量,但直至今日,上海合作组织并没有在中俄双方的对外关系中形成主导地位。俄罗斯的对外关系的重点依然在欧洲^[1](第45页),俄罗斯之所以参加上海合作组织在很大程度上是出于策略性的考虑。对于其他中亚各成员国,上海合作组织在其对外关系中也同样未占据最重要的位置。中亚各成员国自独立以来,一直奉行多级平衡的外交战略,各国外交仍在以俄罗斯、独联体国家为重点的同时,重视与西方发达国家和国际组织发展关系,重视与美国、俄罗斯协调立场。特别是在“9·11事件”以后,美军进入中亚,美国在中亚的军事力量的存在增加了中亚国家对美国的依赖和期望,也在一定程度上影响了中亚成员国对上海合作组织作为一个安全机制的需求和依赖程度^[2](第76页),阻碍了上海合作组织内部凝聚力的形成。

第三,上海合作组织的成员国大多还参加了其他条约和集团,也同时为其他条约和集团的签署国和成员国。如俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦同时是独联体集体安全条约组织成员国;而俄罗斯、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦还参加了杜尚别集团;另外,俄罗斯还为北约的和平合作伙伴^[3](第75页)。成员国同时参加了其他区域或国际组织,必然会在很大程度上分散了这些成员国精力,影响他们与上海合作组织合作的决心与效果。

2. 上海合作组织合作的基础仍然不够坚实、经贸合作相当滞后。

众所周知,以政治军事安全为主导内容的双边或多边合作基础的不牢稳,极易受突变因素的影响,欲使国与国之间或者国际组织内部成员国之间的合作基础稳定坚实,必须构建以经济合作为基础的多层次合作。

上海合作组织一直十分重视成员国之间的经济合作。自从《阿拉木图声明》之后,成员国的合作方向就突破了边境安全的局限,进入经济合作领域。2001年6月,六国元首在签署的《上海合作组织成立宣言》中明确提出,本组织将利用各成员国之间在经贸领域互利合作的巨大潜力和广泛机遇,在上海合作组织框架内开展区域经济合作,启动贸易投资便利化进程。为了落实《成立宣言》的精神,2001年9月,六国总理签署了《上海合作组织成员国政府间关于区域经济合作基本目标和方向及启动贸易和投资便利化进程的备忘录》。根据《备忘录》的规定,2002年5月29日,在上海正式成立了上海合作组织经贸部长会议机制并举行了首次会议。会上各国部长分别代表本国政府签署了《〈上海合作组织成员国政府间关于区域合作的基本目标、方向及启动贸易和投资便利化进程的备忘录〉的议定书》和《上海合作组织成员国经贸部长首次会晤联合声明》,各方商定将制定区域经济合作研究报告、进行法律法规信息交流和逐步开展投资合作。2003年9月23日,上海合作组织成员国总理又在北京会晤批准了《上海合作组织成员国多边贸易合作纲要》。

虽然各成员国政府强力推进各国的经贸合作,但从现实情况看,该组织内部区域经济合作的效果并不理想^[4](第70-75页)。如从中俄两国(该组织中的两主导大国)的双边贸易额看,虽然从2000年开始,中俄两国的贸易已走出了低迷状态,2002年两国贸易额达到119.3亿美元,同比增长29.9%,但在2002年中国外贸总额达到6200多亿美元、同比增长20%、顺差达300亿美元的背景下,中俄两国贸易整体规模还是偏小,中俄在对方贸易总额中的比重分别只占6%和2%,双方也只是互为第五大和第八大贸易伙伴。即使到2004年,这种状况也未能根本改变,中俄在对方贸易总额中的比重仍然分别只占6%和1.92%,中国也还只是俄罗斯的第四大贸易伙伴,俄罗斯仍然保持为中国的第八大贸易伙伴。至于我国和其他中亚各成员国经贸合作的进展就更不尽人意了。

上海合作组织成员国内部经贸合作水平不高,自然会使得该组织今后的稳步发展和可持续发展缺

乏坚实的基础。

3. 上海合作组织在区域中的主导地位受到挑战,地位有所下降。

“9·11 事件”以前,上海合作组织在中亚的安全合作和反恐斗争中发挥着无可争议的主导地位^[3](第 89 页),在协调中亚地区安全事务方面的作用非常明显。“9·11 事件”发生后、尤其是美国对塔利班开战后,上海合作组织所有成员国对美国在阿富汗的反恐战争都十分关注,特别是中亚的各成员国,因为不仅是阿富汗塔利班恐怖主义的最直接的受害者,而且还是国际反恐军事行动的前沿阵地,因此,战争一开始,中亚各成员国积极支持美国军事打击阿富汗,纷纷与美国积极合作,在向美军提供直接或间接人道主义救助的同时,甚至向美军开放其军事基地^[5](第 23 页),在获得诸多便利条件的情况下,美军伺机大举进入中亚,并在中亚的反恐战争中成为了主角,使得上海合作组织的主导作用难以发挥出来。阿富汗战争结束后,美国仍然以反恐为名在中亚长期驻军,并持续将其势力在中亚全面渗透。上海合作组织在区域中的主导地位仍然无法形成。2005 年 7 月 29 日,虽然乌兹别克斯坦正式要求美军撤出其在汗阿巴德的空军基地,但由于美军仍然在吉尔吉斯斯坦建有军事基地,因此,上海合作组织在该地区的作用仍然面临严峻挑战。

除了存在的上述问题外,针对上海合作组织,我国研究者还提出了存在的其他一些问题。比如,在印度、巴基斯坦、伊朗尚未被批准为上海合作组织观察员国时,我国就有论者对印度加入上海合作组织可能引起的问题给予了关注,指出由于目前印度已明显向美国靠拢,印度加入上海合作组织有可能成为美国的“内奸”,使美国间接掌握和破坏该组织。另外,印巴两国为一对宿敌,印巴两国同时为上海合作组织的观测员后,如何协调两国在上海合作组织内部的关系,如何保持上海合作组织的内部团结,也是值得关注的问题。

二、上海合作组织对我国的意义及我国应采取的对策

(一)上海合作组织对我国的重要意义

上海合作组织是各成员国基于共同利益的一致选择,无论是对于我国,还是中亚四国及俄罗斯,都具有十分重要的意义。对于我国来说,在国家安全和地区安全方面,上海合作组织的创立为我国周边军事安全提供了保障,而六国联合打击本地区的国际恐怖主义、民族分裂主义和极端宗教主义,以及联合打击跨国有组织犯罪、非法贩卖毒品、武器走私、非法移民、跨国洗钱等犯罪行为,有助于维护本地区的安全,为我国社会稳定和经济发展提供良好的社会环境;在经济上,我国正在发展和完善社会主义市场经济体制、正在融入世界经济一体化的进程,上海合作组织区域经济合作有利于解决我国独自发展难以解决的问题,有利于区域内货物、资本、技术、服务、人员的自由流动,实现资源的优化配置;在能源方面,随着中国经济持续快速增长,资源和能源挑战也变得越来越突出,因此必须扩大国际能源合作,而从地缘便利和能源供应量看,上海合作组织成员国地区对中国的能源战略安全至关重要。由于上海合作组织的存在与稳步发展对我国有十分重要的意义,因此,面对当前该组织存在的上述问题,我国有必要积极寻求对策。

(二)我国必须采取的对策

1. 加强上海合作组织的合作,特别是强化该组织的区域经济合作,以增强组织内部的凝聚力和保持该组织稳步发展的可持续性。

安全合作和经济合作是上海合作组织的优先合作方向,加强该组织区域经济合作符合各成员国的共同愿望。相对于安全合作,经济合作是构建稳定的区域合作机制、加强上海合作组织内部凝聚力和保持组织稳步发展可持续性的关键。从经济合作的时机看,自“上海五国”以来,成员国所采取的一系列合作措施使得该组织加强区域经济合作具备了成熟的条件:

(1)该组织框架下上海合作组织已建立了政治、军事、安全领域的合作机制,为加强区域经济合作提

供了良好的安全保障;

(2)近年来各成员国经济的快速恢复为扩大区域经贸创造了有利条件;

(3)成员国经济的互补性较强,这是加强区域经济合作的重要基础;

(4)丰富的能源储量及较高的产量为成员国间进一步开展贸易、进行相互投资创造了广阔的发展空间;

(5)成员国特有的地缘经济利益是加强区域经济合作的强大内在动力^[6](第68页)。

加强经济合作,对我国来讲,当务之急是采取切实措施落实温家宝总理于2003年9月在上海合作组织总理第二次会晤中中方提出的上海合作组织区域经济合作的近、中、远期目标和任务。第一,我国需要采取切实措施推进区域贸易和投资便利化,积极促成上海合作组织框架内的货畅其流,减少、消除通关口岸、检验检疫、统一标准、交通运输等环节上的非关税壁垒;第二,我国需要切实采取措施尽早确定在交通、能源、电信、农业及家电、轻工、纺织等领域的重大经济技术合作项目;第三,我国需要采取切实措施为建成上海合作组织自由贸易区作准备。

作为上海合作组织的主导力量,我国不仅要重视强化与其他成员国间的双边经贸合作,还应当积极倡导区域内部的其他成员国间的双边、多边合作,提升该组织的整体合作水平。

2. 我国应当特别重视中俄两国之间的双边友好合作关系。

欲使上海合作组织成为一个对内具有向心力和凝聚力,对外具有吸引力和影响力的区域合作组织,我国必须特别重视发展和俄罗斯双边友好合作关系,其原因不仅仅在于中俄两国同时为该组织的主导力量,还在于:其一,中亚四成员国自独立以来,一直奉行“平衡外交”,虽然其外交集中于俄罗斯、美国和独联体等多国,但作为其近邻的俄罗斯一直是中亚各成员国外交中的重中之重,加之俄罗斯和这些中亚成员国间特有的渊源关系和历史传统,俄罗斯对这些国家有很大的影响力,俄罗斯对上海合作组织的态度和信心,在很大程度上会影响甚至决定着其他成员国对上海合作组织的立场。中俄双边关系好坏,必然会在很大程度上决定着上海合作组织的内部凝聚力的强弱。第二,对于上海合作组织,俄罗斯并非如同中国一心一意,其加入上海合作组织在很大程度上是出于策略性考量;并且,长期以来,俄罗斯对我国也存有戒心,担心我国借助上海合作组织伺机将我国的势力渗透至中亚,危及其传统势力。因此,积极发展中俄关系,缓解和消除俄罗斯对我国的猜疑,有助于增强俄罗斯对上海合作组织的信心,也直接关系到该组织的前途和命运。

发展中俄关系,必须立足于两国关系的现状。从两国关系的现状看,两国间军事、政治领域的合作可以说已经达到了相当高的水平,当前存在的主要问题仍然是两国间经贸合作滞后的问题,该问题也是近年来两国政府及两国理论界特别关注的话题,鉴于目前对该问题的研究成果比较多及篇幅的限制,这里不再展开。

3. 我国应当倡导加强组织内部合作,积极协调同吉尔吉斯斯坦的关系,尽早实现美国从吉尔吉斯斯坦撤出军事基地。

前文已作分析,“9·11事件”后,上海合作组织在地区主导作用之所以下降,与美国在中亚驻军有直接关联。美国在中亚的乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦的驻军使美国的势力日益渗入上海合作组织成员国内部,这在很大程度上动摇了这些成员国对上海合作组织的信心和诚意,直接危及到了上海合作组织的稳步发展。为了消除影响上海合作组织发展的这一不利因素,前不久召开的2005年峰会,上海合作组织就正式要求西方势力(即美国)从乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦撤军,会后,乌兹别克斯坦制定了美军撤出其军事基地的时间表。但从目前情况看,由于吉尔吉斯斯坦对要求美国撤出其军事基地的态度并不积极,可以判断在今后一个时期,美军将仍然在吉尔吉斯斯坦驻军,这显然是上海合作组织进一步发展的一大障碍。因此,我国应当积极倡导加强组织内部合作,协调同吉尔吉斯斯坦的关系,尽早实现美国从上海合作组织成员国完全撤出军事基地。

综上所述,我国应采取的这些对策是基于上海合作组织的现状而提出的。当前,国际形势急剧变

化,上海合作组织必然会在新的国际形势下不断发展,同时也会面临新的问题,因此,关注上海合作组织存在的问题、探寻解决问题的对策,需要我们密切关注国际形势的新进展,提出符合时宜的对策和建议。

注 释:

- ① 上海合作组织正式成立以来签署的重要的法律文件如:《上海合作组织成立宣言》(2001 年 6 月 15 日中国上海签署)、《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》(2001 年 6 月 15 日中国上海签署)、《上海合作组织宪章》(2002 年 6 月 7 日俄罗斯圣彼得堡签署)、《上海合作组织地区反恐怖机构协定》(2002 年 6 月 7 日俄罗斯圣彼得堡签署)、《圣彼得堡宣言》(2002 年 6 月 7 日俄罗斯圣彼得堡签署)、《莫斯科宣言》(2003 年 5 月 29 日俄罗斯莫斯科签署)、《塔什干宣言》(2004 年 6 月 17 日塔什干签署)、《上海合作组织成员国元首宣言》(2005 年 7 月 5 日阿斯塔纳签署)。

[参 考 文 献]

- [1] 许 涛. 论上海合作组织的机制化[J]. 现代国际关系, 2003, (6).
[2] 张 霞, 高亚滨. 中亚形势与上海合作组织经济职能的深化[J]. 新疆社科论坛, 2003, (6).
[3] 潘 光. 新形势下上海合作组织的发展和西部开发[J]. 社会科学, 2003, (5).
[4] 李 钢. 上海合作组织——加速区域经济合作[M]. 北京: 中国海关出版社, 2004.
[5] 傅 勇. “9·11”后上海合作组织面临的挑战和对策[J]. 世界经济研究, 2002, 6.
[6] 李 钢, 刘华芹. 上海合作组织区域经济合作研究[J]. 国际贸易, 2003, (8).

(责任编辑 车 英)

Shanghai Cooperation Organization: Problems & Chinese Measures

MO Hong-xian

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: MO Hong-xian (1954-), female, Doctor, Professor & Doctoral supervisor, Wuhan University Law School, majoring criminology and criminal jurisprudence.

Abstract: The Shanghai Cooperation Organization is the greatest regional international organization in contemporary European and Asian Continent and the territorial one which was first proposed by our China. Since the foundation of SCO, the cooperative area is developing, the cooperative mechanism has been improved, the working progress is gradually practical and the international influence is expanding. However, there are some difficulties and measures should be taken. First, China should strengthen cooperation within SCO in order to promote the conesiveness within the whole organization and keep its sustainability. Second, attention should be paid to the friend and cooperative relationship with Russia especially. Third, the inner cooperation should be suggested so that USA can withdraw troops from kirghizia and so on.

Key words: Shanghai Cooperation Organization; European and Asian Continent; measure; development