

阿富汗加入上海合作组织前景分析

杨云安

东莞理工学院 广东 东莞 523000

【摘要】上海合作组织是由松散地区性对话机制发展成的一个具有重要影响力的国际组织。中国、俄罗斯两国是上海合作组织主要成员国，也是最根本的推动力量，该组织也因此受到广泛的关注。阿富汗是上海合作组织观察员国，是该组织未来扩员的候选国家之一。阿富汗加入上海合作组织既有有利的条件，也有很多不利因素。

【关键词】上合组织；阿富汗；扩员；中亚

一、上海合作组织

（一）上海合作组织

上海合作组织（以下简称上合组织）是2001年由中国和俄罗斯牵头，与中亚国家哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦以及乌兹别克斯坦等国共同发起成立。该组织成立后在政治、反恐、军事、经贸、人文教育、文化交流等领域进行了积极对话与合作，建立了从国家元首、政府首脑到政府各部门部长级会议等多层次对话合作框架。上合组织成员国元首理事会是最高协调机构，由成员国轮流举办，常设机构是分别位于北京和塔什干的秘书处和反恐协调机构。2017年6月，上合组织首次扩员吸纳观察员国印度、巴基斯坦加入。上合组织的迅速发展引起了越来越多国家的关注，日益成为具有重要地区影响力和国际地位的国际组织。截至目前，该组织共有8个成员国、4个观察员国、6个对话伙伴。上合组织跨越亚欧两大洲，覆盖30多亿人口，占世界人口总数44%，GDP合计15万亿美元，已占全球GDP的20%。

（二）上合组织发展演变

上合组织起初是以上海五国对话机制形式存在，作为解决边界划定问题的一般性协调机构而创立。随着各国边界的划定，边界问题得到解决，与此同时该地区的各种极端势力开始活跃。“塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、俄罗斯的车臣、中国的新疆，乃至吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦，恐怖主义、分裂主义、极端主义这‘三股势力’的活动都与塔利班政权和‘基地’组织有着密切联系。”^[1]2001年阿富汗战争使得本地区恐怖分子扩散开来，上合成员国都面临着恐怖主义外溢的威胁，同时中、俄、乌、塔等国国内也有一些极端主义和分裂组

织与恐怖主义合作，共同威胁各国领土和国家安全。共同打击各类安全威胁是符合各国的安全利益。2002年，上合组织签订《上海合作组织宪章》，推动各国在维护地区安全，打击“三股势力”，促进区域经济合作发展，促进文化交流等方面加强合作，协调政策、情报、行动，有力打击“三股势力”。2004年，上合组织开始设立秘书处和反恐协调机构，这标志着上合组织合作程度大大加强。解决安全合作问题是上合组织成立初衷也是上合组织发展的主要推动力。回顾上合组织的发展历史可以发现，维护各国国家安全是重点合作领域，这是各成员国不断深化合作层次和领域的基石。从为解决边界问题的松散性国家间对话机制，到以维护国家安全（打击“三股势力”）为主的多领域范围内合作，并建立常设组织协调机构的国际组织，上合组织在各项合作领域中都得了一系列重要合作成果。上合组织的未来发展主要取决于中国与俄罗斯。在中亚地区，俄罗斯的影响力要强于中国。但是在具体合作领域，中国关注的更多，可投入资源更充足。只有在中俄的推动下，上合组织才能顺利发展。

二、上合组织扩员意愿分析

（一）上合组织成员国态度

1. 中国

中国作为上合组织的重要发起国，一直以来都十分重视这一以中国城市上海命名的地区性国际组织。在上合组织的发展过程中，中国投入了相当大的人力、物力和财力。之所以如此重视该组织，主要基于以下一些方面考虑：

首先，随着中国的快速发展，已经引起一些国家

的忌惮。进入新世纪以后,中国快速发展的势头不可阻挡,综合实力提升明显,引起了相关国家的不安和忌惮。目前,中国在海洋和陆地都与周边国家都存在领土争议。有些相关国家借此纷纷炒作中国威胁论、中国扩张论,拉拢区域外强国介入,形成共同合力,对中国施加压力。周边安全形势的恶化使得中国不得不在兼顾经济发展同时拿出更多精力和资源管控这些争议和争端,防止其恶化中国和平发展的良好环境。上合组织能够为中国营造较稳定的西部地缘环境。“俄罗斯和中国在中亚地区——是天然的反对某国霸权和强权的盟友”^[2]。同时,上合组织能树立一种通过和平手段解决边界、地区问题的范例。成立以来,上合组织通过谈判合作,成功解决了内成员国之间的领土划界问题,为中国营造了良好的边境环境,也为中国西部地区发展提供了有利条件。这些案例有力反驳了“中国威胁论”、“中国扩张论”等论调。第三,上合组织是由中国等国家发起建立的国际组织,是一个需要坚持的重大外交成果,中国对上合组织的重视和投入只会增加。在国际组织的建立、运作,与其他国家和国际组织互动及提高、扩大影响力等方面,中国积累了丰富的外交经验。第四,上合组织是展示国家软实力的舞台。上合组织是中国名片,通过谨慎而积极的经营上合组织,可以更好的维护自身国家利益,对建立更加公正合理国际政治经济新秩序具有十分特殊而又重要的导向和示范作用。2014年,习近平主席在第十四次上合组织元首理事会时公开表示:“欢迎有意愿且符合标准的国家申请成为本组织正式成员,为本组织发展注入新的活力。”^[3]这也充分说明,上合组织是开放性的组织,是对所有国家敞开大门的,并不是封闭的地区集团。

2. 俄罗斯

俄罗斯作为上合组织的另一个重要成员国,对上合组织扩员持积极态度。上合组织成员国大都是前苏联加盟共和国,这些国家在政治、军事、经济、文化、社会心理乃至政府领导层都有深刻的前苏联——俄罗斯烙印。他们会重视甚至采纳来自莫斯科的建议。俄罗斯地跨欧亚,近代以来尽管一直将欧洲视为国家外交的中心,但是始终无法融入欧洲。冷战后,俄罗斯

一直受到北约东扩战略压力。俄罗斯十分希望在能有一个稳定的东方,以集中全力应对西方压力。“加强与亚太国家各个层面的互利合作关系,是俄罗斯外交的优先方向。”^[4]俄罗斯的亚洲政策长期奉行合作、和平、平衡的外交原则,纵横捭阖,为自己赢得切实的利益,在亚太事务上,始终掌握着战略主动权。

上合组织是对俄罗斯巩固和加强自身势力范围的重要补充。俄罗斯主导建立的独立集体安全条约组织、欧亚经济共同体都是俄罗斯加强自身势力范围的体现。中国经济实力强大,俄罗斯可以借助中国加强对中亚国家笼络,维系影响力。上合组织扩员是该组织影响力提高的重要进步,新加入的成员国可以带来新的结构调整,抵消中国对中亚国家的影响力,维护俄罗斯的优势地位。另外,俄罗斯主导建立的独联体、集体安全条约、欧亚经济共同体等组织也包括部分上合组织成员国,合作领域的深度和广度比上合组织毫不逊色,由于俄经济先天不全,国力也一直未恢复,所以有心无力,没钱推动这些组织的发展,而上合组织恰恰能给俄罗斯提供一个借花献佛的机遇。如果中、俄两国在上合组织扩员问题上达成一致的共识,扩员也就是个时间问题了。

3. 其他国家

哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、印度、巴基斯坦等6个国家在上合组织内部话语权较弱,且并不能主导该组织发展方向,在扩员问题上采取配合策略。上述国家中,哈萨克斯坦国土面积、人口、文化水平等综合国力远强于其他三国,而且,该国政局相对稳定,近年来国家发展平稳,在中亚地区具有举足轻重的地位。其他国家如塔吉克斯坦受贫困问题和毒品问题困扰,乌兹别克斯坦受分裂问题、极端主义困扰,吉尔吉斯斯坦国内政局多变,一直不稳定,在国内问题尚不能有效治理情况下,他们的影响力和话语权并不显著。印度巴基斯坦作为介入阿富汗战后重建的两个主要国家在阿富汗也有巨大的利益关切。一是相互担忧对方深度介入阿富汗事务,拉拢阿富汗政府对己不利,同时两国本身与阿富汗也存在较多的经贸、文化联系,特别是巴基斯坦介入阿富汗事务更深。促进阿富汗战后重建、和平发展,保

持稳定局势符合各国的利益。根据上合组织相关约定条文,只有全部成员国协商一致同意才能以上合组织名义在地区及国际舞台发出声音或者接纳新成员。上述国家在上合组织内部一般都采取较为现实的外交策略,暨谋求能够直接带来收益的外交合作。中亚五国在独立后始终奉行多方位平衡外交政策,以从各大国争取最大利益。^[6]在上合组织内部,目前已开始形成相对比较固定的利益机制,在扩员问题上,他们不会反对。当然,他们也可以借支持扩员的机会从其他国家谋求一些更大的利益也是必然的。

三、阿富汗加入上合组织可行性

(一) 阿富汗与上合成员国关系

1. 阿富汗与俄罗斯关系

俄罗斯在阿富汗问题上历来牵涉很深。前苏联时期他曾发动过战争,通过入侵阿富汗希望取得本地区主导权,最后在付出巨大代价后无功而返。冷战后,俄罗斯在中亚腹地力量收缩,不在关注阿富汗事务。美国发动阿富汗战争后,俄罗斯开始关注阿富汗,认为美国力量进入阿富汗等中亚地区对其是直接威胁。因此,俄罗斯积极调整与阿富汗等国家关系,在阿富汗国内安全、打击极端势力,战后重建等领域出力颇多。俄罗斯在阿富汗问题上的积极活跃,完全是基于自身利益诉求考虑。俄罗斯一直将中亚地区视为自己的腹地,是关系俄罗斯国家利益的特殊利益区,阿富汗与中亚地区接壤,稳定的阿富汗,或者说能够在阿富汗保持影响力符合俄罗斯的国家利益。目前,阿富汗已经是上合组织观察员国,如果时机适合将阿富汗吸收进来,俄罗斯可以在该框架内密切两国关系,同时避免美国等西方国家的猜忌,也能借助上合组织的集体力量,在推动阿富汗重建进程中发挥更大作用。俄罗斯现任领导人普京也一直主张扩员。在吸收阿富汗加入上合组织问题上,俄罗斯是不会反对的。

2. 阿富汗与中国关系

阿临时政府建立后,两国恢复了外交关系。在阿富汗重建问题上,中国多次主张在联合国框架内,发挥国际组织的作用。中国也提供了资金、人员培训、物质等援助。2002年以来,中国共向阿富汗提供了至

少2.5亿美元的无偿援助。虽然中方援阿资金不是最高的,但中国承诺的每笔资金都能在短期内到位。^[6]在人员培训、工程承包管理等领域,中国也多次提供培训援助。阿富汗对中国最突出的重要性在于他是伊斯兰极端势力活跃地区,也是威胁中国西部国家安全的“三股势力”的一个重要活动地区。此外,近年来阿富汗毒品问题日益严重,这也对中国产生了一定影响。阿富汗局势稳定与否也在一定意义上关系到中国西部的安全环境好坏。“中国需要阿富汗的稳定是为了促进它自己的经济和安全利益,同时维护与巴基斯坦的联盟关系。”^[7]

在未来,中国将更加重视通过上合组织在阿富汗问题上发挥积极作用。在阿富汗问题上,中国如果积极介入阿富汗事务,这会引起美国、俄罗斯乃至印度等国家的猜忌甚至抵制,如果消极作为,显然会给“三股势力”、伊斯兰极端势力以做大的可乘之机。比较可行的办法是通过上合组织介入阿富汗事务。在美国宣布撤军的大背景下,阿富汗局势必然会有一个调整期,阿富汗局势的恶化不符合中国长远利益,也不符合本地区利益,从这个意义而言,美国等国家也十分乐见中国在稳定阿富汗局势上发挥更大作用,当然,前提是得到美国等的默许,同时又不能挑战他们在该地区的利益。

3. 阿富汗与其他成员国关系

乌兹别克等国是阿富汗的重要邻国,也是阿富汗对外关系的重要合作伙伴。“乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦等中亚国家已经成为阿富汗最重要的周边合作方向。”^[8]其中乌兹别克斯坦与阿富汗在在电力交通合作关系尤为密切。阿国内乌兹别克族约有150—300万人口,是不容忽视的政治力量。“他们在阿富汗的各个时期都能够进入政府,并获得高级别的职务任命。乌兹别克族并未像塔吉克族那样被视为普什图族统治的威胁。”^[9]塔吉克斯坦是阿富汗第二大合作伙伴,两国在电力领域的合作也可圈可点。塔吉克族是第二大民族,也是“北方联盟”主要组成力量。该派别一直受到俄罗斯、塔吉克斯坦支持,在阿政府部门中也占据几个重要位置。跨境民族的存在是部分中亚国家影响和干预阿富汗事务的基础。哈萨克斯坦

综合国力较强,对阿富汗重建也十分热心,制定了“阿富汗重建援助纲要”,两国在基建、人员、重建等领域达成了很多合作项目。综合来看,这些国家都是以各种方式参与阿富汗事务,也是阿不得不依赖的力量,他们的影响力不容忽视,在一些基础领域如能源电力、粮食等方面,是阿富汗主要的供应者。

阿富汗与中亚地区相邻,任何一方安全局势的恶化都不可避免的影响另一方。“阿富汗对中亚的影响主要体现在极端主义、恐怖主义势力的人员流动与毒品走私两个方面。”^[10]塔利班及基地组织残余势力无法彻底浇灭,制造、利用阿富汗国内混乱的局势,寻机扩大力量,他们与中亚地区国家尤其是乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦等国内极端主义组织都有联系,他们一旦形成合力必然严重威胁中亚地区安全形势。除了极端主义、恐怖主义威胁之外,阿富汗已经成为世界三大毒品生产地,阿富汗恐怖组织及他们国内外的支持者,利用毒品结成利益共享组织,获得生存发展必须的资金。毒品的泛滥也引起了各国犯罪率问题,也是为各种恐怖组织、极端组织提供了重要的资金来源。“在2010年6月吉尔吉斯斯坦南部骚乱、2010年‘乌伊运’越过喷赤河对塔吉克斯坦发动恐怖袭击以及2012年塔吉克斯坦霍罗格冲突事件中,都有毒品武装集团参与的背景。”^[11]由此可知,阿富汗与中亚的安全形势有可能出现某种形式的“互动”^[12]。阿富汗的安全形势直接影响邻近国家,对该地区存在的各种恐怖主义影响也很难短时间内肃清。塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦基于上述各种问题考虑,都希望能够较深入、有效地介入阿富汗事务,将其负面影响控制并降低。乌兹别克斯坦前总统卡里莫夫指出,“阿富汗的持续内战、国际恐怖主义的存在与扩散、不断扩大的毒品生产,是中亚各国实现和平与繁荣的重大障碍。”^[13]中亚各国都希望阿富汗局势稳定,这对阿富汗及中亚国家自身都十分有益。

中亚各国由于力量有限,无法全面参与阿富汗事务,但是都对阿富汗事务保持较高的兴趣,这关系着他们的切身国家利益,是他们不得不重视的问题。作为上合组织成员国,利用上合组织的优势,不当能够有效参与其中,也能获得充分的资源保障,这对中亚

国家来说是求之不得的事。

(二) 阿富汗优势与劣势

阿富汗在法律上具备了加入上合组织加盟条件。2010年,上合组织公布的《上海合作组织接受新成员条例》首次明确了申请会员国需要达到的条件,除了遵守联合国宪章、上合组织规章条例等内容外,特别提出不能受联合国制裁,不能与一国或者数国存在武装冲突。

印度、巴基斯坦已经与2017年正式加入上合组织。其他观察员国伊朗受到联合国制裁尚未结束,白俄罗斯、蒙古没有正式提出加入上合组织。如果以此为评价标准,阿富汗符合扩员标准。当然,上述条件只是加入上合组织的必要条件,并非充分条件。

阿富汗特殊的地缘位置是一个不可忽视的条件。近代以来,世界霸权国家都曾涉足阿富汗,这片土地天生就是强权国家逐鹿的战场。阿富汗的特殊地缘位置使它成为世界关注的焦点。阿富汗在整个中部亚洲地区处于核心位置,它对接中亚五国腹地,与中国西部地区安全息息相关,与巴基斯坦、印度、伊朗、中东地区热点国家等都是近邻,这是它的先天优势,也成为他们拉拢、争夺的重点。中亚国家各种能源蕴藏丰富,特别是天然气、石油等资源,可以取道阿富汗获得出海口。此外,这一地区也是各种极端主义组织、恐怖主义势力活跃地区,如果阿富汗局势不能实现稳定,那么周边地区如中亚国家,俄罗斯,中国,巴基斯坦等都很难独善其身。“这一地区的所有极端分子、恐怖分子,不论他们是来自东突,还是来自塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦,抑或是来自车臣以及其他什么地方,都会在阿富汗和巴基斯坦获得培训。”^[14]阿富汗的和平与稳定直接关系本地区所有国家边界安全与稳定,也能将这种影响传递给其他国家。

阿富汗加入上合组织也有很多不利因素。如动荡的政局,塔利班残余势力威胁,重建工作进展缓慢,但是通过利害权衡,吸纳比不吸纳好。上合组织的有限度介入,对稳定阿富汗局势、推动阿富汗战后重建能发挥显著作用,特别是在安全领域,上合组大部分国家都能因此受益。因此,阿富汗加入上和组织前景可期。

【参考文献】

[1] 余建华, 阿富汗问题与上海合作组织, 西亚非洲, 2012年第4期, 第62页.

[2] Сергей Лузянин, Россия и Китай в Центральной Азии и на дальнем востоке: конкуренция или сотрудничества?, Мир и политика (№41 2010г), с24-с37.

[3] http://news.xinhuanet.com/politics/2014-09/12/c_1112464703.htm 新华网, 习近平在上海合作组织成员国元首理事会第十四次会议上的讲话(全文), 2014年10月20日访问.

[4] “俄副总理: 加强与亚太地区合作是俄罗斯的优先方向”, 俄罗斯之声, http://radiovr.com.cn/news/2014_04_10/271036613/.

[5] 常庆: 《中亚国家: 国际战略、外交政策与国家安全》, 载《俄罗斯东欧中亚研究》, 2011年第3期, 第8—16页.

[6] 王世达. 时局呼唤中国版阿富汗战略, 世界知识 2010年, 第4期, 第34-35页.

[7] Shiza Shahid, Engaging Regional Players in Afghanistan: Threats and Opportunities, http://csis.org/files/publication/091124_afghan_players_0.pdf (上网时间: 2014年10月1日).

[8] 吴大辉, 后反恐时代阿富汗的重建: 关于中亚国家作用的探讨, 俄罗斯研究, 2014年第2期, 第120页.

[9] Марлен Ляруэль, Себастьян Пейруз и Вера Аксенова, Отношения Афганистана и стран Центральной Азии: какую роль может сыграть ЕС? С.9

[10] 朱永彪、杨云安: 阿富汗安全形势及其对中亚的影响, 兰州大学学报(社会科学版), 2010年第5期, 第64页.

[11] Марлен Ляруэль, Себастьян Пейруз, Вера Аксенова. Отношения Афганистана и стран Центральной Азии: какую роль может сыграть ЕС.11.

[12] 朱永彪、杨云安: 阿富汗安全形势及其对中亚的影响, 兰州大学学报(社会科学版), 2010年第5期, 第64页.

[13] Ислам Каримов и Гурбангулы Бердымухамедов рассматривают ли афганскую проблему, /03/10/2012/, <http://www.afghanistan.ru/doc/52361.html>.

[14] 阿富汗前总统哈米德·卡尔扎伊, 阿富汗在地区合作中的作用, 现代国际关系, 2006年第7期, 第2页.

杨云安(1987—), 男, 东莞理工学院讲师, 法学博士, 研究方向为反分裂主义, 地缘政治与国家安全, 现代化治理体系。本文是广东省普通高校青年人才创新项目课题“我国反分裂斗争中国际话语权提升对策研究”(项目编号196100046034)阶段性成果。