

# 上海合作组织的形成及其动因

林珉璟 刘江永

**内容提要** 本文研究的问题是,从 1989 年中苏边界谈判开始的上海五国为什么会转变为一个全面安全合作组织?本文把上海合作组织的形成分为三个阶段,并提出信任、主导国和共同安全利益三个动因以解释这种合作发展进程。在边界谈判时期,中国与俄罗斯、中国与哈、吉、塔形成重要互信。这两种信任关系成为以后产生中俄合作以及使中亚国家加入中俄主导的安全合作组织的基础。中俄逐渐建立的信任关系催生了合作产生的第二个动因,即中俄主导。随着非传统安全威胁变得明显,上海五国提出多边合作并发展成安全会议机制。从 1998 年至 2001 年,共同和互补的安全利益更加深化,从而推动上海五国提升为上海合作组织。

**关键词** 上海合作组织 多边主义 中国外交 地区合作

上海合作组织是由中国倡导建立的、以全面多边合作为最大特点的地区组织。该组织的形成,经历了中国同前苏联接壤地区的边界谈判、“上海五国”元首会议等过渡阶段。1991 年苏联解体后,哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克

《国际政治科学》2009/1(总第 17 期),第 1—33 页。

*Quarterly Journal of International Politics*

斯坦等中亚国家脱离苏联,成为独立的国家。由于新独立的哈、吉、塔等国都与中国接壤,为了彻底解决边界问题,中国须与新生的中亚三国持续进行谈判与合作。从而,中苏两国进行的边界谈判自然变成以中国为一方,以俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦四国为另一方的双边谈判。此时,各国所关注的唯一问题是,五国明确各自所接壤的边界线,以解决边界地区的安全问题。五国就边界问题的双边合作得到了加深,到1996、1997年大体上都对领土边界问题达成了一致。从1996年开始,中、俄、哈、吉、塔五国每年举行“上海五国”元首会议。

值得注意的是,在1996、1997年召开的“上海五国”峰会是从1989年开始的解决领土边界问题谈判的延续。然而,1998年在阿拉木图召开的第三届“上海五国”峰会上,“上海五国”提出了新的议题,从过去就边界地区的军事谈判变成以维护地区安全为主的多边安全合作。具体地说,打击恐怖主义、民族分裂主义与宗教极端主义这三股势力成为五国合作的主要议题。换言之,1998年举办的第三届“上海五国”峰会萌生了有关多边合作的可能性,并最终推动产生了“上海合作组织”这一地区性合作组织。后来,“上海五国”元首会晤机制提升为五国间多层次、多领域的多边合作体制——“上海合作组织”。这意味着,它从一开始较为松散的单项安全会议机制逐渐制度化,并转变为一个积极的全面合作组织。

### 一、问题的提出

因而,笔者的问题是,从解决边界问题开始的消极性边界安全合作,究竟是如何超越初期的合作形式而发展成为多边合作组织的?换言之,为解决边界问题而开始的边界安全合作,怎么转变为针对非传统安全合作的单一安全会议机

---

在此需要区分“上海五国”机制与“上海合作组织”。“上海五国”机制不是一个国际组织,也没制定章程,只陆续提出了一些发展各参加国之间合作的一般性愿望和原则。“上海合作组织”是正式国际组织,因而具有相应的组织体系。比如,《上海合作组织成立宣言》规定了诸如定期元首正式会晤、政府首脑会晤并建立常设和临时专家工作组等。可以说,“上海合作组织”虽然在组织机构方面还有待完善,但已具有组织体系的基本架构。参见王金存:《具有历史意义的跨越:从“上海五国”到“上海合作组织”》,《世界经济与政治》2001年第9期,第78页。

制——“上海五国”，再发展成一个多边安全合作组织的？导致这种转变的动因是什么？

首先需要指出，笔者要研究的问题不是“上海合作组织”在整个发展过程中所经历的所有变化，而是从1989年中苏边界谈判开始到2001年“上海合作组织”成立期间所发生的合作性质的变化。在此，笔者所谓的合作性质变化的具体内容如下：

第一，在“上海五国”时期所发表的正式文件里出现了对合作的称呼变化。在1996、1997年召开的“上海五国”峰会时期，其文件中就中国与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦所使用的称谓是以中国为一方，以俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦为另一方的“双方”。但是，1998年第三届“上海五国”阿拉木图峰会该称谓就改为五国“各方”。这意味着，“上海五国”元首们承认由双边合作向多边合作的形式转变。

第二，“上海五国”各成员国进行合作的实际内容发生了变化，各国进行合作的主要议题从过去就边界地区的军事合作，扩大为针对恐怖主义、宗教极端主义和民族分裂主义的非传统安全合作。2001年6月15日，有关各方发表了《上海合作组织成立宣言》和《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》。在此基础上，2002年5月发表的《上海合作组织宪章》进一步明确了该组织的基本宗旨和任务：“加强成员国间的相互信任和睦邻友好；发展多领域合作，维护和加强地区和平、安全与稳定，推动建立民主、公正、合理的国际政治经济新秩序；共同打击一切形式的恐怖主义、分裂主义和极端主义，打击非法贩卖毒品、武器和其他跨国犯罪活动，以及非法移民；鼓励开展政治、经贸、国防、执法、环保、文化、科技、教育、能源、交通、金融信贷及其他共同感兴趣领域的有效区域合作；在平等伙伴关系基础上，通过联合行动，促进地区经济、社会、文化的全面均衡发展，不断提高各成员国人民的生活水平，改善生活条件；在参与世界经济的进程中协调立场；根据成员国的国际义务及国内法，促进保障人权及基本自由；保持和发展与其他国家和国际组织的关系；在防止和和平解决国际冲突中相互协助；共同寻求21世纪出现的问题的解决办法。”由此可见，“上海合

---

[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-06/03/content\\_1506019.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-06/03/content_1506019.htm)

作组织”不是一开始就以多边合作为主的,而是通过“上海五国”阶段经历了合作性质的变化。

笔者要研究的时间范围是从1989年中苏边界谈判到2001年“上海合作组织”成立之前,尤其从1998年第三届“上海五国”峰会到2001年上海合作组织的产生这一全面合作的核心阶段。在此期间,各国尽管解决了边界问题,但没有选择解散。反而,在解决边界问题后五国转变了合作形式并推进了制度化建设。总之,从1989年到1998年,再到2001年的合作进程是合作性质变化过程的关键时期。

## 二、现有的三种解释

中国国内对上海合作组织的研究大多是描述性的。现有研究主要是对上海合作组织的建立和发展过程进行考察和描述,从中探求上海合作组织建立的背景和原因。可以说,初期的国内研究比较偏向于“上海合作组织”取得的成果和历史意义,较为缺乏针对其合作动因的分析。国外学者就上海合作组织的产生动因所做的考察,主要是从中国与俄罗斯两国合作意图的角度来进行研究。在这些研究中,中国往往被看成是上海合作组织的发起国,上海合作组织这一多边合作组织的产生,被认为是中国与俄罗斯为了制衡美国而谋求合作的结果。

概括而言,迄今中外学者就双边性的边界谈判发展到多边合作组织的动因所进行的研究主要有如下看法:一是历史必然说;二是安全和经济共同利益说;三是对美国制衡说。

### (一) 历史必然说

历史必然性说法主要表现在早期对上海合作组织进行研究的描述性文章里。按照这一说法,“上海五国”到“上海合作组织”的发展过程是一个自然的历史过程。也就是说,从1989年开始的中国与苏联的边界谈判在苏联解体后

---

高飞:《上海合作组织研究综述》,《俄罗斯中亚东欧研究》2004年第4期,第81页。

自然地获得了更多的谈判对象,即哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦。在它们之间谈判快要结束之时,中国提议举办一次元首会议,以庆祝五国边界问题的圆满解决。由此,上海五国在消极的国际形势中获得了支持,五国元首走到一起,相互支持,密切合作,维护自己的独立、主权、领土完整。再加上五国间存在共同利益和中国与俄罗斯间的友好关系,这也推动了合作,因而上海合作组织得以产生。历史必然性之说有助于人们对上海合作组织的大体状况加以了解,这也包括上海合作组织产生的初步过程。然而,这一说法仅限于具体描述,缺乏对动因之间的有机关系的讨论。

### (二) 安全和经济共同利益说

关于上海合作组织的产生动因,安全和经济共同利益说是最为频繁出现也是最广为接受的解释。根据这种观点,中国与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦通过解决边界问题而建立信任,在此基础上,五国间存在的共同利益推动着各国继续发展合作。

首先,学者们大多认为,从1989年至1997年五国进行边界谈判时起便开始建立信任。不过,学者们所强调的侧重点略有不同。有些学者主张该阶段是五国五方平等、均衡地建立信任的时期。“上海合作组织”的前身“上海五国”起始于1989年中苏边界谈判,到1996、1997年“上海五国”元首会晤,中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦五国就边界问题达成协议,大体解决了有关各国领土主权的边界划分。在此期间所建立的信任基础,使五国领导人决定继续保持这一机制,也推动五国两方变为五国五方,并讨论更广泛的合作问题。五国在军事安全领域的互信不断加强,五国间合作进一步扩展到政治、外交、经济、文化等各个领域,使得会晤机制逐步发展为一种多边合作体制。也有学者强调,在边界谈判过程中,中俄两国间恢复信任对多边合作起到了积极作用。也就是说,边界问题的和平解决在很大程度上消除了过去中俄间存在的疑惑。自20世纪50年代以来,中苏一度交恶,双方均把对方看作本

---

夏义善:《“上海五国”从元首会晤机制向全面合作机制转变》,《俄罗斯研究》2001年第1期,第14页;王金存:《具有历史意义的跨越:从“上海五国”到“上海合作组织”》,第76—81页。

潘光:《上海合作组织和“上海精神”——第三代领导集体对邓小平国际战略思想的发展》,《社会科学》2003年第12期,第32页。

国的重要安全威胁。但是,边界问题的和平解决使中俄之间的相互威胁感持续下降。于是,到1998年中俄开始超越边界问题的范围,积极推动包括各个领域的多边合作。与此相反,有些学者不把信任建立的重点放在上海五国成立之前的阶段,而更重视上海五国成立后的时期。他们认为,上海合作组织之所以能够建立,是因为五国元首从1998年以来持续举办定期会晤、形成了较为固定的交流场合,增大了五国间的相互信任。这也意味着,与1998年以后五国所进行的建立信任措施相比,“上海五国”的前期也发挥了较为积极的作用。

以建立信任为基础的五国之间存在共同利益,使边界谈判演变成以多边合作为主的上海合作组织。上海五国元首很早就明确表示,成员国之间存在共同利益。学者们认为,这种共同利益表现在安全利益和经济利益两方面。

首先,安全利益是指共同打击恐怖主义、民族分裂主义和宗教极端主义而获得的安全感。自20世纪90年代后期以来,包括俄罗斯车臣和中国东突分裂主义势力在内的三股跨国势力,在中亚及其周边地区十分猖獗。尤其是1997年塔利班政权成立后,阿富汗成为三股势力联手中亚及周边地区力量的资助基地。在上海五国看来,该地区涵盖上海五国的所辖范围,而且所谓三股势力属于需要跨国性合作来解决的非传统安全领域问题。鉴于这一地区的安全局势,上海五国从1998年阿拉木图峰会开始,把安全合作领域由传统的边界军事安全合作扩展到包括非传统安全的安全合作。也有学者指出,安全利益在“上海合作组织”产生的整个过程中,一直是促使多边合作组织发展的主要凝聚力所在。

其次,经济利益主要是指以五国间经济互补性为核心的共同利益。在1998年阿拉木图峰会上,“上海五国”所增加的新议题就是经济合作。因此,关于上海合作组织多边合作的产生,共同经济利益所具有的解释力显得更加突出。尤其在中亚地区,经济合作对中亚三国都形成极其重要的共同利益。这些

---

姜宅九:《中国地区多边安全合作的动因》,《国际政治科学》2006年第1期,第22页;潘光:《中俄关系的良性发展与新形势下的上海合作组织》,《世界经济研究》2002年增刊,第30页。

류동원, “중국의 다자안보협력에 대한 인식과 실천,” 『국제정치논총』 제44집 제4호, 2004년, p. 134. (Dongwon Ryu, 《中国对多边安全合作的认识与实践》,《国际政治论丛》2004年第44集第4号,第134页。)

徐建华:《上海合作组织与新安全观》,《国际政治》2005年第7期,第122页。

许涛:《论上海合作组织的机制化》,《现代国际关系》2003年第6期,第9页。

独立不久的国家都面临着维护国家安全、保障周边稳定、发展国民经济和促进地区合作的共同利益需求。而且,它们都面对着两个重要的大国邻居——改革开放以来日益发展的中国和不可忽视的昔日帝国俄罗斯。对中国而言,与中亚三国加强经济合作显然给中国尤其是新疆地区带来经济利益。也就是说,由于中国与中亚三国在经济上形成紧密的互补关系,经济合作成为长期的战略目标。

信任基于安全 and 经济领域的共同利益的观点,虽然揭示了上海合作组织成立的几个核心动因,但其解释仍有不清楚的地方。比如,在建立信任方面,中国与俄罗斯以及中国与哈、吉、塔三国所进行的边界谈判过程具有不同的特征。就利益而言,虽然我们无法否认五国间存在安全和经济上的共同利益,但这些利益显然总是存在的,而且共同利益是否存在与共同利益为何成为促使上海合作组织的合作性质发生变化,是两个不同的问题。

### (三) 中俄对美制衡说

中俄联合对美制衡说是中外学者围绕上海合作组织争论的一个主要焦点。一般而言,大国是形成多边安全合作所需的必要条件。安全合作这一概念虽然具有理想主义色彩,但在国际政治现实中却具有大国主导的特点。因此,有学者认为,中俄两国的主导作用是上海合作组织多边合作产生的核心动因。重要的是,中俄主导说法往往与对美制衡挂钩。也就是说,推动上海合作组织的根本原因在于中俄联合起来制衡美国霸权。不过,鲜有学者直接指出对美制衡是中俄合作以及上海合作组织产生的核心动因。所以,对美制衡这一说法有时是间接地表述为增强地区影响力、推动多极化进程以及建立公正合理的国际新

---

徐建华:《上海合作组织的发展与新型国家关系的探索:兼论我国第三代领导集体争取国际新秩序的战略构想》,《社会科学》2003年第4期,第38页。

J. Richard Walsh, "China and the New Geopolitics of Central Asia," *Asian Survey*, Vol. 33, No. 3, 1993, p. 279.

김연수, "협력안보의 개념과 국제적 적용— 북미관계에의 시사점," 『한국정치학회보』, 제 38 집, 제 5 호, p. 278. (Yeon Su Kim, 《合作安全概念及其在国际上的适用:以朝美关系为例》,《韩国政治学汇报》第 38 集第 5 号,第 278 页。)

秩序等。然而,大体而言,围绕上海合作组织发展过程中中俄两国体现的主导作用,国外学者解释为其具有针对美国的制衡意图。

与此相反,中国学者强调,虽然中俄的主导作用对于理解上海合作组织的产生很重要,但重点应放在中俄两国以上海精神为核心原则而发展的新型国家关系上。他们认为,中俄协作伙伴关系是产生“上海合作组织”的核心原因。不过,中俄两国是不结盟、不针对第三国的伙伴关系,因而中俄主导并没有对美制衡的因素。总的来说,中俄主导的表面现象是上海合作组织发展过程中不可否认的事实,其含义也被理解为包括对美制衡的意图。然而,中俄对美制衡说难免遭到国际政治上的批评,而且这一说法过度重视中俄两国,忽视了哈、吉、塔等中亚成员国以及其他变量的作用。

总之,历史必然说只是一种描述性研究。它强调在上海合作组织形成过程中多个变量发挥了作用,但仅仅做单纯的描述并不能具体地解释各个变量以及它们之间的关系。安全和经济共同利益说虽然比历史必然说更有说服力,但也显得不够细致。它所谓的信任其实是一个非常模糊的概念,而且解决边界问题不一定意味着国家间建立了相互信任。可以提出的问题是,在上海五国边界谈判过程中各国间所进行的谈判能被认为是具有相同的性质吗?换言之,中国与俄罗斯以及中国与哈、吉、塔三国表面上都进行了边界谈判,其性质和作用是否有不同之处?再者,即便能够建立信任,仅有共同利益也并不足以推动多边合

---

孙壮志:《中国与俄罗斯在上海合作组织框架内的合作:成就与问题》,载于马振岗主编:《稳步向前的上海合作组织:专家学者纵论 SCO》,北京,世界知识出版社 2006 版,第 159 页。

David Shambaugh, "China's Military Views the World: Ambivalent Security," *International Security*, Vol 24, No 3, 1999—2000, p. 67; 김흥규, "최근 상해협력기구(SCO)의 발전과 중·러 관계전망," 『주요국제문제 분석』, 여흥호(2006), 외교안보연구원, p. 2 (Heung-kyu Kim, 《上海合作组织的发展与中俄关系展望》, 《主要国际问题分析》2006 年夏季号,外交安全研究院,第 2 页); Chien-peng Chung, "The Shanghai Cooperation Organization: China's Changing Influence in Central Asia," *The China Quarterly*, No 180, 2004, p. 998 作者认为,上海合作组织显然是针对北约的东扩而建立的。比如,在 1994 年,哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦等中亚国家参与了北约“和平伙伴”计划,到 1995 年在美国的援助下这些中亚国家形成了“中亚集团”(Central Asia Battalion),并每年与美军联合进行军事演习。因此,中国和俄罗斯开始担心中亚国家脱离对中俄的依赖而倒向美国。以中国威胁论和北约东扩作为中俄主导的主要原因的讨论,参见 Elizabeth Wishnick, "Russia and China: Brothers Again?" *Asian Survey*, Vol 41, No 5, 2001, pp. 797—821; Jianjun Hong, "NA TO's New Strategy in C. Asia and Its Impacts," *Contemporary International Relations*, Vol 16, No 2, 2006.

夏义善:《“上海合作组织”的特点及其发展前景》,《和平与发展》2001 年第 3 期,第 23 页;张宏伟:《上海合作组织:新安全观的典范》,《学术论坛》2002 年第 2 期,第 24 页。



作组织的建立。正如基欧汉 (Robert O. Keohane) 所言, 仅有共同利益并不能促成多边合作机制的创建。从霸权稳定论的观点来看, 对美制衡说也具有一定的道理。中俄主导可以提供形成合作机制的动力, 而且苏联解体后, 中亚突然变成权力真空地带, 美国试图进入这一地区并扩大其影响力。在此情况下, 身为地区大国的中国和俄罗斯都有合理的担心来牵制美国的地区渗透。但是这一说法过度重视大国因素, 没能全面考虑上海合作组织开展合作的其他动因。

### 三、上海合作组织开展合作的动因解释

#### (一) 动因之间的逻辑关系

在 1996、1997 年首届上海五国峰会召开时, 五国就边界问题大体上达成了一致。然而, 五国在解决了原来所要达成的合作议题后, 不但没有走向解散, 反而选择了深化合作。到底什么因素导致了合作性质的变化? 其动因是什么? 为了回答最初只是五国两方的边界地区合作何以能转变成一个全面的安全合作组织这一问题, 笔者将以三个动因三个阶段来解释这一过程。

第一个动因是在处理边界问题时五国之间所建立的信任关系。这一信任的建立可区分为两个方面, 一是中国与俄罗斯所建立的信任关系。中俄信任是两国在正式建立军事信任和做出安全措施安排的过程中所构建的, 在此阶段所形成的中俄信任关系成为后来使边界地区合作转变成安全会议机制的核心推力。二是中国与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦建立的信任关系, 这是后来促使哈、吉、塔等三国与中国进行安全合作的基础。

第二个动因是主导国的推动。国家间的多边合作尤其是在合作产生之

---

Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press), 1984, p. 12.

信任往往被认为是一个模糊的概念。国际机制理论认为, 国际机制的形成和维持依赖于维持现状的大国, 作为国际机制成员的大国, 其相互之间必须相信对方不是侵略性国家。关于国际机制形成时作为前提的国家性质的讨论, 参见 Robert Jervis, "Security Regimes," *International Organization*, Vol 36, No. 2, 1982, pp. 360—361.

关于主导国及其在国际机制中提供公共物品的作用, 参见 Robert O. Keohane, "The Demand for International Regimes," *International Organization*, Vol 36, No. 2, 1982, pp. 325—355.

初,必须由主导国推动合作走向深化。从这个意义上来说,在边界谈判时期所形成的中俄信任关系,为上海五国会议机制提供了推动力。值得注意的是,中俄共同领导是中俄互信的结果。中俄共同领导形成的牵制力,使其他中亚国家愿意接受这样的领导。

最后一个动因是共同和互补的安全利益。从20世纪90年代后半期开始,以恐怖主义、民族分裂主义和宗教极端主义为主的非传统安全威胁逐渐抬头,而且日益暴力化。五国针对这些非传统安全威胁协同合作,以此来加强边境和地区安全。在此情况下,从边界地区合作开始的五国两方的消极合作,逐渐转变为五国五方的安全会议机制。在1998年“上海五国”第三届峰会上,五国提出开展多边合作并决定扩大合作领域。不过,这一力求突破单项安全会议机制的努力并没有落实。五国在安全领域开展积极合作,是到2001年上海合作组织成立之后才开始的。也就是说,从1998年上海五国提出多边合作到具有行动能力的全面安全合作组织,是五国更加迫切需要的产物。1998年之前的非传统安全威胁,成为五国发现共同安全利益的契机。

在1998年至2001年间非传统安全威胁上升的同时,以美国为首的北约势力挤入了中亚地区。这样,非传统安全威胁的上升和对美制衡的战略需求,极大地扩大了上海五国成员国的共同安全利益,使五国感到上海五国安全会议机制不足以应对这些威胁,因而决定使之提升为开展全面安全合作的组织——上海合作组织。值得注意的是,上海五国成员在美国军事力量进入中亚问题上的安全利益其实是有所不同的。中俄的共同利益是防范美国在军事上控制这一地区,哈、吉、塔三国则要防范美国控制或演变它们的政权。因此,从严格意义上说,在防范美国战略方面,中俄两国与哈、吉、塔三国是互补的利益。上海合作组织合作动因之间的逻辑关系,可以表示如下:

---

关于在国际机制形成中共同利益作用的讨论,参见 Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol 39, No 4, 1985, pp. 579—614.

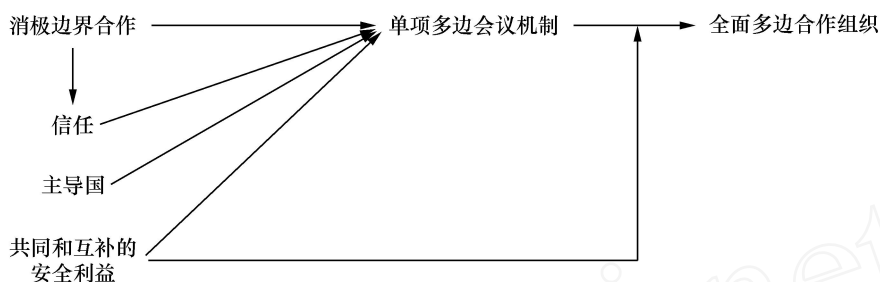


图-1 上海合作组织合作动因的逻辑关系

### (二) 相互信任的建立

#### 1. 中俄边界谈判:建立信任措施

关于中俄边界谈判,笔者想强调两点。第一,中俄边界谈判基于两国恢复双边关系的政治意志。因此,中俄边界谈判必须从两国关系改善的角度加以理解;第二,中俄边界谈判是两国建立军事信任措施的重要一环,20世纪90年代中俄边界谈判时,两国建立信任措施的努力最终获得成效。

中国与俄罗斯在边界地区建立信任措施,起源于在1969年9月中苏边界冲突发生后两国总理在北京机场达成的谅解,该谅解包含着关于建立信任措施的内容。然而,中俄两国真正积极推动信任措施,是从1989年戈尔巴乔夫访华开始的。一般来说,建立信任措施是从双方互建政治安全信任开始的。因此,从1989年戈尔巴乔夫访华到1996年上海五国各成员国签署《中俄哈吉塔关于边界地区加强军事领域信任的协定》的7年间,中国与俄罗斯一方面致力于恢复两国政治关系,另一方面则不断透视对方的意图并努力巩固双方对于信任措施的意志。

基于此,在此期间,中国与俄罗斯以在边界地区建立信任措施为目标进行了两方面的努力。其一是把从1969年珍宝岛事件后倒退的两国关系正常化并恢复政治安全信任;其二是提高军事透明度,尤其是加强两国对对方军事意图的透明度。1990年4月24日,中苏签署《关于中苏边界地区相互裁减军事力

吴晓明、徐纬地:《军事透明与安全互信:兼与马伟宁先生等对话》,《现代国际关系》2005年第12期,第50页。

量和加强军事领域信任的指导原则的协定》。这意味着中苏两国首次设定了建立互信的共同目标。也就是说,由此开始,中苏两国确认各自都具有建立信任措施的强烈意志。因此,该协定的内容也主要是有关建立信任措施的框架。比如,双方重申互不使用武力、只发展执行防御任务的能力、对建立信任措施的方式以及对将会进行的裁军与军事演习制定限制等。在此目标框架下,中俄开始展开上述两方面的努力。在恢复政治安全关系方面,中俄从1989年关系正常化以后,通过两国元首与外长的频繁交往,逐渐建立了良好的双边关系。1991年中苏(俄)发表《中苏联合声明》,1994年双方则就构筑面向21世纪的新型伙伴关系达成共识。到1996年,中俄建立战略协作伙伴关系,两国关系更加紧密起来。除此之外,中国与俄罗斯围绕着两国各自的政治问题,表示了相互支持的态度,也加速了关系正常化。比如,在1991年苏联解体后,中国表示愿意继续履行与原苏联签署的各项条约、协定和有关文件所规定的义务。同样,俄罗斯也就台湾问题表示支持中国政府的政策。1990年4月,苏联重申坚持一个中国原则,表示台湾是中国不可分割的一部分。1992年9月,俄罗斯总统叶利钦签署《俄罗斯联邦与台湾关系》的总统令,承认世界上只有一个中国。

为了提高军事透明度,尤其在确认对方意图透明性方面,中俄两国主要是通过双边条约和国防部门高级官员间的交流。1992年12月18日,中俄发表联合声明并签署了《关于中华人民共和国和俄罗斯联邦相互关系基础的联合声明》。信任建立必须首先以确信对方战略意图为前提,该协定对提高中俄双方战略互信具有重大意义。该协定的主要内容包括:中俄对今后两国关系加以积极推动;确认两国进行合作的基本原则,尤其是以联合国宪章与和平共处五项原则为主的、强调和平解决和对领土主权的相互尊重原则;为此建立相应的对话机制等。

人与人之间直接进行开放和坦率的对话与交流,是增进相互了解的捷径。军事交流和互访对于提高透明度是低风险、高收益的有效办法,中俄通过经常性军事交流和合作提高了相互之间的认识。比如,中苏关系正常化后,1990

---

马伟宁:《中美军事关系中的透明度问题》,《现代国际关系》2005年第10期,第62页。该协定的主要内容包括:双方部署在边界地区的军事力量互不进攻;双方不进行针对对方的军事演习;限制军事演习的规模、范围和次数;通报边界100公里纵横地区的重大军事活动情况;相互邀请观察实兵演习;预防危险军事活动;加强双方边界地区军事力量和边防部队之间的友好交往等。

年5月中共中央军委副主席刘华清访苏之后,每年中苏(俄)军事高层人员之间定期保持交往。总之,从1989年两国关系正常化后,中俄两国至少每年进行一次以上的军事高层人员交流,以加强双方间的军事透明度。与此同时,两国在1996年签署协定之前进行了大约17次以上的边界裁军谈判,以不断确认双方对边界地区裁军的意图和要求。

国家间的信任关系不是在短时间内能够形成的。中俄在签署上述协定和多次军事人员交流的过程中,逐渐对对方解决边界问题的决心加以确认,在边界地区两国采取的相互信任措施也增进了彼此的战略互信。可以说,在此期间所进行的交流和签署的协定,均对提高中俄之间的军事透明度和政治互信度起到了积极的作用。

在此基础上,中俄两国逐渐开始建立具体的信任措施。1994年5月,中俄签署《中俄国界管理制度协定》;同年6月,中俄草签《中俄国界西段协定》。9月份,中俄正式签署《中俄国界西段协定》,划定了中俄两国西段55公里共同边界的明确走向。1996年4月26日,中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦五国元首签署了《关于在边界地区加强军事领域信任协定》。这是中国与俄罗斯彻底解决边界问题的指导原则和互信基础。就其特点而言,它是1990年4月24日中苏签署《关于中苏边界地区相互裁减军事力量和加强军事领域信任的指导原则的协定》的重现。也就是说,本协定的内容主要包括指导性、原则性的规定,以及各方对建立信任措施意图的最后确认。到1997年,中俄两国元首规定了具体的信任措施,并提高在特定的领域里(即在边界地区各国军事实力)的透明度。1997年4月24日,上海五国元首在第二届上海五国峰会上签署了《中华人民共和国、俄罗斯联邦、哈萨克斯坦共和国、吉尔吉斯斯坦共和国、塔吉克斯坦共和国关于边界地区相互裁减军事力量的协

---

关于中苏(俄)军事人员之间的交流,参见徐晓天等:《新中国与苏联的高层来往》,长春,吉林人民出版社2004年版。

中国现代国际关系研究所民族与宗教研究中心:《上海合作组织:新安全观与新机制》,北京,时事出版社2002年版,第133—134页。

定》。这意味着五国终于决定在边界地区实行大规模裁军。

总之,从 1989年到 1997年,中国与俄罗斯形成了一种相互信任关系。中俄边界谈判从建立信任措施开始,而且这一信任关系基于两国对于恢复关系的强烈意志。在上海合作组织产生过程中,该信任措施建立取得成功的表现是,中俄两国关系不断发展。

### 2. 中国与哈、吉、塔边界谈判:讨价还价的可能性

中国与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的边界谈判,随着苏联解体而开始。也就是说,从 1989年进行的中苏边界谈判,在苏联解体后自然变成以中国为一方及以俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦为另一方的双边谈判。中国同哈、吉、塔中亚三国边界谈判与中俄边界谈判具有不同之处。中国与哈、吉、塔边界谈判接近于在地缘政治发生重大变化的地区环境下如何处理相互利益关系的过程。对各方而言,对方是在苏联解体后突然出现的邻邦。在此之前,双方很少接触,互不熟悉。尤其是对中亚国家而言,中国是一个地区大国,它会奉行什么样的对外政策?它是一个可靠的大国吗?中亚国家应如何与中国设定合作关系呢?在此不确定的情况下,中国与中亚三国开始进行边界谈判,最终结果是,这一谈判过程在很大程度上消除了中亚对中国抱有的怀疑,并成为以后使中亚三国与中国开展合作关系的基础。实际上,对中亚三国而言,这是一个能否与中国讨价还价和建立合作可能性的过程。笔者认为,中国与哈、吉、塔边界谈判与中俄谈判的区别就在于此,这一过程可表述为“讨价还价的探索过程”。

中国与哈、吉、塔从 1993年开始就边界问题进行双边谈判。1993年 4月 15日,以中国为一方和以俄、哈、吉、塔为另一方的代表团召开了首届会议。当时,五国之间引起争议的边界地区大约有 19个,有争议边界面积大约 34000 km<sup>2</sup>。其中,中国与哈萨克斯坦有 11个纷争地区,总面积为 2235 km<sup>2</sup>。中国与吉尔吉斯斯坦有 5个地区存在争端,总面积为 3728 km<sup>2</sup>。中国与塔吉克斯坦存在最大规

---

中国现代国际关系研究所民族与宗教研究中心:《上海合作组织:新安全观与新机制》,第 139页。该协定的主要内容包括:在中国与俄、哈、吉、塔双方之间长达 7000多公里边界线的各自一侧 100公里范围内,裁减后每一方保留的各军、兵种人员部署不超过 13.04万人。除此之外,各国还规定定期交换边界地区军事力量的有关资料、对协定的执行情况进行监督等。

模的边界争端,总共有 3 个纷争地区,其面积为 28430 km<sup>2</sup>。

1994 年 3 月,中国与哈萨克斯坦草签了《中哈关于中哈国界的协定》和《中哈关于中哈国界的协定附图》。1994 年 4 月 26 日,中国总理李鹏在阿拉木图与哈萨克斯坦总统签署《中哈国界协定》。1995 年 9 月,《中哈国界协定》得到批准。1996 年 4 月 26 日,两国签署《关于在边界地区加强军事领域信任》。接下来,1997 年 4 月 24 日两国又签署了《关于在边界地区相互裁减军事力量的协定》。同年 9 月 24 日,中国总理李鹏在阿拉木图与哈萨克斯坦总统签署第一个《中哈国界补充协定》。1998 年 8 月,中哈签署第二个《中哈国界补充协定》,并在 1999 年最终签署《中哈关于两国边界问题全面获得解决的联合公报》。2002 年 5 月,中哈签署《中哈国界线的勘线协定书》,从而彻底解决了两国间的边界争端。

中国与吉尔吉斯斯坦所进行的边界谈判从 1994 年开始。1994 年 4 月,中吉两国表示共同努力推进两国边界问题的合理解决。1996 年 7 月,两国签署《中吉国界协定》。在 1998 年 8 月,双方签署《中吉国界补充协定》。2004 年 9 月,中吉最终签署《中吉国界线的勘界协定书》,从而全面解决了两国间的边界问题。

中国与塔吉克斯坦也存在着历史遗留下来的边界问题。但是,由于中塔边界问题极为复杂,争议面积庞大,两国直至 1999 年 8 月才签署《中塔国界协定》。在 2002 年 5 月,双方签署《中塔国界补充协定》。

有不少学者认为,中国与哈、吉、塔中亚三国的边界谈判与中俄之间的谈判性质相同。然而,也有学者指出,在这一段时期,中国与哈、吉、塔并没有形成类似中俄之间的信任关系。当时中国与中亚三国的边界地区主要由俄罗斯边防军来守卫,因而裁军实际上是减少俄罗斯在边境地区的驻军。所以,从 1989 年至 1997 年建立的军事互信基本上是在中国与俄罗斯双方间达成共识,中亚三国扮演的只是“配角”。此说虽有一定的道理,但我们应更深入地解释在上海合作组织的产生过程中中国与哈、吉、塔进行边界谈判所产生的影响。如果仔

---

Necati Polat, *Boundary Issues in Central Asia* (New York: Transnational Publishers, Inc., 2002), pp. 39—40.

孙壮志:《中国与俄罗斯在上海合作组织框架内的合作:成就与问题》,第 163 页。

细分析中国从哈、吉、塔所收复的领土面积以及最终达成的谈判条件,就可以发现中国在边界谈判中表现出了解决问题的诚意。中国与哈、吉、塔所进行的边界谈判结果如表-1下:

表-1 中国与哈、吉、塔边界争端与谈判结果

纷争地区	面积 (km <sup>2</sup> )	边界谈判时期	中国所收回的边界领土比例
与哈萨克斯坦	2420 km <sup>2</sup>	1992年—1998年	中国收回整个纷争地区的大约 22%
与吉尔吉斯斯坦	3656 km <sup>2</sup>	1992年—1999年	中国收回整个纷争地区的大约 32%
与塔吉克斯坦	28430 km <sup>2</sup>	1992年—2002年	中国收回帕米尔纷争地区的大约 4% (其他地区则公平分割)

资料来源: M. Taylor Fravel, "Regime Security and International Cooperation: Explaining China's Compromises in Territorial Disputes," *International Security*, Vol 30, No. 2, 2005, pp. 56—57.

从表-1来看,中国在与哈、吉、塔进行边界谈判时对对方做了尽可能的照顾。中国对哈萨克斯坦的边界谈判收回了 22%的争议面积,对吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦的谈判,中国则分别收回 32%和 4%的争议地区。需要指出的是,这些边界协商大部分是在 20世纪 90年代末即上海合作组织成立之前逐渐完成的。

对刚独立的中亚三国而言,尽力保持地区稳定是非常重要的战略目标。在此情况下,中国在边界谈判上表现出的灵活性,使哈、吉、塔发现在地区问题上存在着与中国这一地区大国进行讨价还价的可能性。按照安德鲁·基德(Andrew H. Kydd)的说法,国家间进行合作最为基本的条件是“接触”。在接触过程中,一方会努力判断对方是否为扩张性的国家。只有答案是否定之时,国家间才能建立信任,否则无从形成合作关系。对中国和哈、吉、塔中亚而

---

M. Taylor Fravel, "Regime Security and International Cooperation: Explaining China's Compromises in Territorial Disputes," *International Security*, Vol 30, No. 2, 2005, p. 79. 在此文中,作者认为,中国对中亚三国表示谈判诚意主要是因为中国内政的问题,即当时新疆东突分裂主义势力的严峻性迫使中国与周边国家——尤其是与新疆接壤的哈、吉、塔三国保持友好关系。不管此说是否成立,中国在谈判中表现的灵活性使中亚三国认为中国不是一个扩张性国家。

Andrew H. Kydd, *Trust and Mistrust in International Relations* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005), pp. 26—27.



言,它们是基于共同的需求而开始解决边界问题。从 1989 年(严格地说是从 1992 年)至 1997 年的谈判时期,可谓是双方间进行接触的阶段。在此接触过程中,中国做出的妥协使中亚三国认定中国不是扩张性的国家,即中国不是一个破坏现状或具有侵略意图的国家。总之,从 1989 年至 1997 年,中国与哈、吉、塔三国进行的边界谈判成为中亚三国后来与中国进行安全合作的心理前提。

边界谈判之所以有意义,是因为其为双方之间的深化合作提供了基础。其一是在中俄边界谈判过程中所形成的中俄主导阵营;其二是围绕共同安全利益而进行的接触,使中亚三国与中国进行安全合作具备了先决条件。以边界谈判过程为基础,五国在中亚地区继续深化合作,促使单一边界地区合作转变为单项安全会议机制。不过,在此过程中究竟有什么因素为合作深化提供推力呢?

### (三) 主导国:集体联合领导的形成

无论开展何种国际合作,在其初期都需要推动合作的主导国。1994 年创设的东盟地区论坛是一个在亚太地区最早出现的多边安全机制。然而,东盟地区论坛到目前仍停滞在单纯的地区对话阶段,没能提升到地区合作组织层次,其中的重要原因就在于缺乏大国的推动力。换言之,较为松散的主导力量制约着该机制的发展进程。在上海合作组织合作深化过程中,中国和俄罗斯成为推动合作的主力。两国的主导角色表现得极其明显,在很大程度上,上海合作组织的产生过程与中俄关系的紧密发展几乎相伴而行。

#### 1. 中俄主导作用的体现(1996—2001 年)

如上所述,中国与俄罗斯在边界谈判期间成功建立了信任基础,从而搭建

---

东盟地区论坛的最大问题在于主导国和运作方式。目前,东盟地区论坛由 ASEAN 主导来运作。ASEAN 希望继续保持自己对东盟地区论坛的影响力,并反对美国的介入,但美国对无法控制该组织表示不满。此外,中国、日本等地区大国的存在,也使东盟地区论坛的主导国问题更加复杂。就其运作方式而言,由于 ASEAN 方式不包含对国家主权的约束,因而它成为软制约制度。基于这些因素,东盟地区论坛还没达到多边合作组织的层次。参考 변창규, *탈냉전과 아세안의 다자안보대화 - ARF 의 현황과 전망-*, 『국제정치논총』, 제 36 집, 2 호, 1996 (Changgu Byun, 《后冷战与东盟多边安全对话:关于东盟地区论坛的现状与展望》,《国际政治论丛》1996 年第 36 期,第 2 号); 한석희, *ARF 와 중국: 중국의 안보적 구속에 대한 논의*, 『국제정치논총』, 제 42 집, 4 호, 2002 (Sukhee Han, 《东盟地区论坛与中国:关于中国安全约束》,《国际政治论丛》2002 年第 42 期,第 4 号)。

了未来中俄关系发展的基石。由此开始,以中国为一方,以俄罗斯和哈、吉、塔中亚三国为另一方的“五国两方”的边界谈判模式得以形成。直到1996年首届“上海五国”元首会议举行前,以中俄两方为首的合作形式维持了下来。在这一时期,中国与俄罗斯不仅是边界谈判合作的代表,而且是“上海五国”机制提供动力的核心国家。中俄的主导角色直到1998年上海五国提出多边合作时都发挥着重要作用,而且还延续到2001年上海合作组织的成立。两国的主导角色主要表现在三个方面。

首先,从“上海五国”到上海合作组织的主要会议所召开的地点、组织名称及其颁布的文件中,能直接体现出中国与俄罗斯——尤其是中国的主导地位。如上所述,中国与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦从1989年开始进行边界谈判。五国最终达成一致并签署了两个文件,即五国《关于在边界地区加强军事领域信任的协定》和《关于在边界地区相互裁减军事力量的协定》。值得注意的是,这些标志性文件的签署仪式分别于1996年在上海和1997年在莫斯科举行。不仅如此,包括2001年6月25日上海合作组织首次会议在内的政府高层会议,都集中在中国与俄罗斯两国。比如,2001年1月10日—12日,上海五国国家协调员会议在北京举行,这次会议的主席由中国担任,作为中方协调员的中国外交部部长助理主持了该会议。2001年4月28日,即上海合作组织成立前,中、俄、哈、吉、塔五国外交部长在莫斯科举行了上海五国第二次外长会晤,签署了《“上海五国”外交部长第二次会晤联合公报》。2001年6月14日,上海合作组织首次会晤前夕,六国国防部部长在上海举行会晤并签署《“上海合作组织”国防部长会晤联合公报》。除此以外,2001年6月15日成员国元首在上海签署《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》时表示,根据该公约的第十八和二十条,中国成为本公约的保存国,退出本组织的国家必须向中国提出退出的书面通知。中国在收到退出通知后再把它传达并通知其他各方。无论是金字塔式的垂直组织,还是以平等为

---

关于从“上海五国”到“上海合作组织”成立过程中中俄所发挥的主导作用,参见孙壮志:《中国与俄罗斯在上海合作组织框架内的合作:成就与问题》,第159—172页。

中国现代国际关系研究所民族与宗教研究中心:《上海合作组织:新安全观与新机制》,第157页。

《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》,上海,2001年6月15日。

核心原则的多边合作组织,既然作为“组织”就需要作为主导的领导力量。就这个意义而言,中国在上海合作组织里作为公约保存国并担任各方间联系的渠道,体现了积极的领导作用。

其次,俄罗斯在上海合作组织内的主导地位也很明显。在中亚地区的安全问题上,俄罗斯早就与其他中亚国家进行过多边合作并发挥着非常重要的主导作用。其实,上海合作组织所强调的合作模式,在20世纪90年代初就已出现在中亚地区。在这些与上海合作组织的功能有所重叠或相似的合作中,俄罗斯从来都是中亚国家的代表。这种权力关系在“上海五国”阶段俄罗斯和中亚三国之间的关系上也有所体现。比如,俄罗斯主动提出的《独联体集体安全条约》以及2000年3月28日至4月3日俄、哈、乌、吉、塔五国联合举行代号为“独联体——2000南方盾牌”司令部首长演习,均由俄罗斯主导并强调防范非传统安全合作的目的。独联体反恐中心于2000年在莫斯科成立。这些由俄罗斯主导的中亚安全合作大体上都围绕非传统安全、中亚地区稳定等议题而开展。这些合作议题与上海合作组织所主张的合作方向是一致的。因此,我们可以认为,俄罗斯在上海合作组织里也可能同样扮演着主导角色。换句话说,就像在其他中亚安全合作组织里一样,俄罗斯在上海合作组织里也发挥着积极的作用。

最后,“上海五国”到上海合作组织的发展过程与中俄双边关系的演变方向呈正相关关系。这在上海五国以及中俄两国之间分别缔结的官方文件里表现得尤为突出。一些在上海五国官方文件里一贯被强调的核心纲领,都反复地体现在同一时期中俄两国间所缔结的文件里。比如,从1996年“上海五国”成立到2001年提升为上海合作组织,在此期间“上海五国”对于世界格局、合作方式和范围等的认识,都在中俄双边文件里得到巩固。2001年4月28日,上海五国外交部长在莫斯科举行会晤,发表了《哈萨克斯坦、中华人民共和国、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦共和国外交部长联合公报》。在这个公报中,各国外长总结了上海五国对于国际格局和合作方式的取向。他们指出,上海五国应该为实现多极化并促进国际关系民主化做出贡献,并强调了为了巩固

---

关于俄罗斯在中亚地区多边反恐合作中承担的主导角色的探讨,参见郑羽主编:《独联体十年:现状、问题、背景》(上),北京,世界知识出版社2002年版,第405—412、416—417、441—445页。

世界和平与地区稳定必须进行裁军。各国外长指出,上海五国建立在相互尊重、平等、协商一致和开放的原则之上,不是军事集团,也不针对第三国。同年6月14日,上海合作组织各成员国国防部长发表的《上海合作组织国防部长联合公报》确定,各国国防部间应以新的形式来进行合作,以便维护本地区的长久和平、稳定与安全。为此,公报主张各国应在平等互利的基础上,继续加强多边军事合作。也就是说,各国表示支持上海合作组织为促进世界多极化进程和建立公正、合理、民主的国际政治经济新秩序所做的努力。

各国元首一贯强调的核心内容更浓缩在2001年6月15日发表的《上海合作组织成立宣言》里。各国表示,上海合作组织的宗旨和任务仍在于发展多领域合作,在联合国等国际组织范围内维护和加强地区和平、安全与稳定,以推动建立民主、公正、合理的国际政治经济新秩序。该宣言强调,各成员国支持在和平共处五项原则上进行合作,以和平解决国家间分歧,因此不针对其他国家和国家组织。总之,从这些公报文件中,我们可以看出,各国在从上海五国到上海合作组织的过程中,对于国际局势的认识及其所认同的价值取向。各成员国都强调多极化格局的意义,或者说,他们至少对世界多极化趋势表示支持。在此前提下,“上海五国”表示承认对方,发展多领域合作,以维护地区稳定与世界和平。

### 2. “上海精神”在中俄双边关系进程中的体现

在第一届上海五国峰会开幕前的1996年4月25日,中国和俄罗斯发表了《中俄联合声明》。在此声明中,中俄决心发展平等互信、面向21世纪的战略协作伙伴关系。这是在1994年9月中俄就构筑“面向21世纪的新型伙伴关系”达成共识后所发展出的具体成果。同一天,江泽民主席阐述了中俄友好关系的四点基础并强调说,作为世界大国的中俄都承担着世界和平与发展的责任。在上海五国峰会召开的当日早上,两国外长单独共进早餐并讨论了在世

---

《哈萨克斯坦、中华人民共和国、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦共和国外交部长联合公报》,莫斯科,2001年4月28日。

《“上海合作组织”国防部长会晤联合公报》,上海,2001年6月14日。

《“上海合作组织”成立宣言》,上海,2001年6月15日。

《中俄联合声明》,《人民日报》1996年4月26日。

《江泽民阐述中俄友好关系四点基础相信中俄关系发展前景十分广阔》,《人民日报》1996年4月26日。

界多极化趋势下中俄合作的意义。同年12月的《中俄联合公报》对1996年中俄所关注的两国关系与国际局势做出了总结,两国再次强调,作为世界大国的中俄维护地区稳定以及世界和平的责任,主张在多极化趋势下两国必须通过双边、多边合作来解决国家间问题。

1997年,中国与俄罗斯再次提升了对多极化的认同。在第二届上海五国莫斯科峰会举行前的1997年4月22日,中国国家主席江泽民访问俄罗斯并参加第四次最高级会晤。在访问前,江泽民主席接受俄罗斯记者采访时回答说,此次会晤表明两国关系在不断深化。他又一次表示,中俄两国对世界多极化趋势的发展以及公正合理的国际新秩序应承担大国责任。4月23日,江泽民主席和叶利钦总统签署《中俄关于世界多极化和建立国际新秩序的联合声明》,特别强调了两国确立不针对第三国的新型国家关系以及建立国际新秩序的实际措施。为此,中俄应通过双边和多边合作来寻求和平与安全,并在联合国制度范围内反对霸权主义和强权政治,以促进世界多极化趋势。同一天,江泽民在俄罗斯杜马以《建立公正合理的国际新秩序而共同努力》为题发表演讲。江泽民表示,在世界多极化趋势中,相互承认他国的活动领域并彼此间进行对话与合作,是达到建立世界新秩序的捷径。同时,江泽民对上海五国合作思想的“新安全观”首次进行了阐述。中俄对促进世界多极化和建立国际新秩序的强调,还反映在同年11月签署的《中俄联合声明》中。在该声明中,中俄认为,各国尤其是大国应顺应世界多极化的趋势;中俄在积极发展长期战略协作伙伴关系的同时,不针对第三国,从而推动建立多极世界和新的更完善的国际政治经济新秩序。

1998年以后的中俄关系继续保持稳定。中俄双边关系的发展仍与“上海五国”进程保持一致。同年7月,上海五国各成员国签署《关于在边界地

---

《中俄外长共进工作早餐》,《人民日报》1996年4月26日。

《就中俄两国最高级会晤、双边关系等问题江主席接受俄罗斯记者采访》,《人民日报》1997年4月18日。

《江泽民主席和叶利钦总统签署中俄关于世界多极化和建立国际新秩序的联合声明》,《人民日报》1997年4月24日。

《为建立公正合理的国际新秩序而共同努力:在俄罗斯联邦国家杜马的演讲》,《人民日报》1997年4月24日。

《中俄联合声明》,《人民日报》1997年11月12日。

区相互裁减军事力量协定》,使中俄双边关系更呈现出对相互信任与多极化趋势的积极支持。1998年2月17日,李鹏总理访俄并参加“第三次定期会晤”。在此次会晤中,中俄再度提及两国关系是在相互尊重、平等信任、不结盟、不对抗、不针对第三国基础上的新型国家关系。这与上海五国进程中形成的以“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”为基本内容的上海精神一脉相通。可以说,中俄两国的战略协作伙伴关系的建立,也是以“上海精神”为指导的。双方再次表示,这一新型国家关系符合世界多极化趋势,中俄两国应继续为促进多极化而共同努力。中俄表示,两国签署的《关于世界多极化和建立国际新秩序的联合声明》和双方参与缔结的五国裁军协定,有助于维护世界和平和建立地区稳定。第二天,中俄签署的《中俄联合公报》也再次主张,两国致力于构筑相互信任并继续推动多极化趋势,促进世界更为稳定。同年11月21日,俄罗斯外长也强调,中俄都对维护世界和平和促进多极化趋势负有特殊责任,并认为这些目标的实现在很大程度上取决于中俄两国的合作。

1998年,上海五国各成员国最终和平解决了边界地区的裁军问题。在此情况下,中俄两国开始严厉批评基于冷战思维的强权政治。在1999年,作为这一政策在中俄关系中的反映,两国对核武器扩散与强权政治展现了更为强硬的态度。1999年6月8日,江泽民主席与叶利钦总统在热线电话中就北约对科索沃问题的军事行动交换了意见。1999年12月9至10日,中俄签署的《中俄联合声明》特别对霸权主义与强权政治表达了坚定的反对立场。两国对于美国拒绝批准《全面禁止核试验条约》深表遗憾,并再次主张在《联合国宪章》和现行的国际法准则的基础上推动建立多极世界,以政治方式和平解决国家间问题。

中俄对合作的主导意识比其他国家显得更为明显。比如,2000年3月29

---

徐建华:《上海合作组织的发展与新型国家关系的探索:兼论我国第三代领导集体争取国际新秩序的战略构想》,第36—37页。

《李鹏总理抵莫斯科访问,中俄总理举行第三次定期会晤》,《人民日报》1998年2月18日。

《中俄联合公报》,《人民日报》1998年2月19日。

《俄外长伊万诺夫强调江泽民主席访俄意义重大》,《人民日报》1998年11月22日。

《中国外交》,北京,世界知识出版社2000年版,第290页。

《中俄联合声明》,《人民日报》1999年12月11日。

日,中国国务委员兼国防部长迟浩田与哈俄吉国防部长分别举行了双边会晤。在此,中俄双边会晤与中哈、中吉所进行的会晤呈现出内容上的区别。中国与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦会晤主要涉及三股势力对本地区所造成的威胁问题,并主张两国共同合作有助于双方的安全与繁荣。但是,中国与俄罗斯举行的会晤比较倾向于两国对于地区和世界的责任感。中俄承认,两国合作包括对三股势力的打击在内,是维护世界和平与稳定必不可少的部分。这种新安全观在2000年7月5日召开的第五届“上海五国”峰会江泽民主席发表的讲话里也同样体现。7月17日至19日俄罗斯总统普京访华与中国签署的《中俄北京宣言》和《中华人民共和国主席和俄罗斯联邦总统关于反导问题的联合声明》两个文件,也鲜明地体现了新安全观的合作精神。2001年6月15日,上海五国终于提升到上海合作组织,并且中俄两国在其过去双边文件中一贯强调的指导思想即“上海精神”也得到了反映。不久,中国与俄罗斯两国关系也进一步深化和发展,2001年7月15日至16日,中俄两国签署《中俄联合声明》与《中俄睦邻友好合作条约》。在此,中俄再度确认两国是在世界多极化趋势下具有建立国际新秩序责任的大国。这表明,上海合作组织的合作发展仍然与中俄合作走在相同的方向上。

总之,中俄主导作用明显反映在上海合作组织合作深化的过程中。虽然中亚三国也发挥了重要的作用,但中俄成为整个合作过程中的主要推动力。两国反复强调的合作内容和主导思想在中俄所签署的双边文件里都得到清晰地表述。中俄都认为两国双边合作符合多极化趋势,强调这种合作不针对第三国,在联合国宪章的范围内进行多领域合作,从而建立稳定、和平的世界秩序。这一合作思想通过上海五国到上海合作组织的历次峰会而加以贯彻并不断深化。中、俄、哈、吉、塔五国虽然都是上海五国的成员国,但中俄双边关系比其他成员国间的关系更明显地体现了上海合作组织所主张的合作思想。因而,我们不难由此推断,从上海五国到上海合作组织的合作深化,是由中俄所主导的过程。

---

《迟浩田会晤哈俄吉三国国防部长》,《人民日报》,2000年3月30日。

以“互信、互利、平等、协作”为核心内容的“上海精神”在6月15日“上海合作组织”宣告成立大会上首次被提出来。关于“上海精神”的具体内容,参见潘光:《上海合作组织和“上海精神”——第三国领导集体对邓小平国际战略思想的发展》。

《江泽民主席与普京总统会谈》,《人民日报》2001年7月17日。

### (四) 安全利益的扩展

国家间存在共同利益是产生合作并维持合作机制的必要核心因素。但是,有共同利益也不一定意味着能开展合作。为了确保共同利益能推动合作,必须满足两个条件。第一,国家要意识到共同利益的存在;其二,合作方必须是可靠的国家。从1989年开始的五国边界谈判,使中国与俄罗斯、中国与哈、吉、塔三国圆满解决了属于传统安全领域的边界问题,并搭建了相互合作的基础。也就是说,在边界谈判期间五国得以确认相互之间是可靠的合作对象。在此基础上,边界谈判临近收尾时五国继续保持合作并深化合作领域,是因为五国发现相互间有互补性极强的共同利益存在。这一共同安全利益为五国多边合作提供了重要契机。随着安全威胁的升高,五国决定把没有执行能力的安全会议机制发展成全面安全合作组织。换言之,共同安全利益的扩展成为上海合作组织产生的最后一个动因。

#### 1. 从单项安全会议机制到全面安全合作组织

如前所述,上海合作组织深化合作的过程可分为三个阶段。其中,单项安全会议机制与全面安全合作组织具有不同的特点。其主要不同是执行能力的区别:前者无法进行实质性合作,后者可落实在实际合作中。1998年,上海五国元首虽然提出多边合作,但如何应对非传统安全威胁,实际上没有落实到多边合作上。比如,1999年中亚地区爆发几次严重的恐怖事件,上海五国没有进行任何军事合作。“上海五国”成员国也商讨比什凯小组、反恐中心等设立问题。但在这一时期,只不过是提出多边合作倡议并把合作方向和内容加以具体化,最终无法落实为具体的安全合作行为。相反,2001年上海合作组织成立后,各国开展了联合军事演习等积极安全合作。比如,“联合——2003反恐演习”是中国与吉尔吉斯斯坦围绕非传统安全威胁所进行的首次联合军事演习。从而,上海五国从1998年提出多边合作的倡议,到真正成为全面安全合作组织,呈现出合作逐步深化的发展过程。

#### 2. 共同和互补的安全利益

对“上海五国”而言,安全利益可分为两种,即共同利益和互补利益。共同安全利益主要来自于反对恐怖主义、宗教极端主义及分裂主义的三股势力。围



绕非传统安全威胁,上海五国认识到,这些不仅仅是五国共同面临的安全问题,而且针对这些威胁进行安全合作会给各国带来双赢的结果。各国对互补利益的发现,来自于以美国为首的北约在中亚地区的势力扩张。美国因素成为促使五国深化合作并把上海五国提升为上海合作组织的主要安全动因。那么,上海五国所面临的共同和互补的安全利益的具体内容是什么?五国究竟是如何认识到针对该威胁进行合作符合彼此共同利益的呢?

苏联解体后盛行的民族分裂主义给中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦都造成了严重的安全威胁。对中国而言,刚独立的中亚国家成为导致安全威胁的一个主要隐患。在民族构成、语言、宗教和文化上千差万别的中亚国家从苏联独立后,提高了民族分裂主义、宗教极端主义给地区稳定所带来的风险。尤其是民族分裂主义和宗教极端主义通常采取的恐怖主义行径,对周边国家构成了直接安全威胁。在中国西部的新疆和西藏地区,分裂主义运动一直是困扰中国内政的安全问题。1989年之前,民族分裂主义和宗教极端主义运动还带有很大的表面性和偶然性,还没有造成很严重的破坏性后果。但是,在1989年至1991年间,随着苏联失去地区控制力,中国西部的民族分裂主义运动开始显出更加极端和暴力的征兆。苏联解体后,中国开始认识到民族分裂运动已经成为威胁中国领土主权的严重问题。中国对中亚和中国西部地区的状况感到不安,因为中国内部的民族分裂运动与中亚地区的独立趋势有着非常紧密的政治联系。中亚国家虽然获得了独立,但在政治、经济和社会等各领域遭遇到严重的困难。中亚国家的政治、经济和社会体系由于大部分都在

---

June Teufel Dreyer, "China's Vulnerability to Minority Separation," *Asian Affairs: An American Review*, Vol 32, No. 2, 2005, p. 69.

比如,有很多新疆民族分裂势力至今亡命哈萨克斯坦,并与中亚各种民族分裂势力结成联盟。在1992年,这些政治势力甚至为了拥护维吾尔独立国家的建立而在吉尔吉斯斯坦首都召开了聚会。参见William Peters, "Central Asia and the Minority Questions," *Asian Affairs*, Vol 22, No. 2, 1991, p. 156; "Party Aims for 'State of Uygurstan' in Xinjiang," in *FBIS, Daily Report, Central Eurasia*, 30 July 1992, p. 49. 转引自J. Richard Walsh, "China and the Central Geopolitics of Central Asia," *Asian Survey*, Vol 33, No. 3, 1993, p. 277. 在此,共同的宗教和语言成为中亚与新疆地区的民族势力跨国合作的重要原因。从民族宗教来看,中国西北部生活着维吾尔人、哈萨克人、乌兹别克人、塔吉克人等。他们与中亚国家的居民有着血缘、文化上的紧密关系。另外,中亚五国居民大都信奉伊斯兰教,而在中国的新疆等地也生活着不少伊斯兰穆斯林。具体可参见孙壮志:《中亚新格局与地区安全》,北京,中国社会科学出版社2001年版,第211页。

前苏联管制下形成,一旦脱离苏联其运作就产生了问题。中亚地区的混乱刺激了对现状怀有不满的中亚民族分裂势力,其力量逐渐坐大。中国担心,如果对内外勾结的恐怖主义、民族分裂主义和宗教极端主义三股势力置之不理,将可能遇到越来越严重的安全威胁。

俄罗斯对三股势力带来威胁的认知来自于车臣分裂主义问题。车臣是俄罗斯联邦的 21 个共和国之一,也是一个信仰传统伊斯兰教的地区。车臣在很大程度上因前苏联的民族政策而未完全同化,在文化、宗教等方面保持了很大程度的独立性,因而历来是苏联民族问题中的焦点。苏联解体后,趁着民族分裂主义浪潮的兴起,车臣宣布脱离俄罗斯,并与俄军开始军事抗衡。值得注意的是,车臣独立运动虽然属于典型的民族分裂问题,但也呈现出民族冲突、宗教极端主义和恐怖主义纠缠在一起的现象。车臣问题给俄罗斯构成的威胁主要有两个方面:第一,民族与宗教冲突所导致的国家分裂的危险;第二,恐怖主义所造成的国内秩序混乱。首先,作为苏联解体后存在下来的俄罗斯,如果车臣问题处理不当,很可能就会使整个国家的局势走向进一步恶化。由于各种复杂的民族矛盾长期积累下来而得不到有效解决,苏联从一个多民族联邦国家分裂成 15 个独立主权国家。基于民族矛盾是导致苏联解体的重要因素的认识,俄罗斯担心车臣问题所具有的强烈的民族要求以及宗教色彩可能导致国

---

June TeufelDreyer, "China's Vulnerability to Minority Separation," p. 70.

王逸舟主编:《恐怖主义溯源》,北京,社会科学文献出版社 2002 年版,第 260 页。十月革命后,历史上大俄罗斯沙文主义的影响、错误的行政措施和民族政策,都是进一步造成民族矛盾和对立的主要原因。

王逸舟主编:《恐怖主义溯源》,第 263 页。车臣是一个传统的伊斯兰地区。由于伊斯兰教对共同文化属性的强调,在中亚和俄罗斯国家中,伊斯兰教往往成为导致民族分裂运动的导火线。有学者指出,苏联的伊斯兰教不是宗教构成,它首先是一个共同体,是一个“民族”。参见唐科斯:《分崩离析的帝国》,北京,新华出版社 1984 年版,第 226 页。

曾品元:《论中国在中亚的角色转换》,《世界经济与政治论坛》2003 年第 5 期,第 53 页。

陆南泉、姜长斌主编:《苏联剧变深层次原因研究》,北京,中国社会科学出版社 1995 年版,第 195 页。这与苏联诞生的历史背景有关。前苏联是以民族为特征的联邦制国家。从 16 世纪开始,沙皇俄国逐渐扩张,征服吞并了周围 100 多个民族国家,建立起一个庞大的帝国。因此,历代沙皇为了维系这样一个充满离心力的帝国,采用的是高压同化的政策。参见罗伊·麦德维杰夫著:《苏联的最后一年》,北京,社会科学文献出版社 2005 年版,第 227 页。在 20 世纪 80 年代末,苏联倡导的民主化和公开性,为自由谈论民族问题和成立民族主义团体提供了可能。车臣民族独立运动也是在此国内情况下浮现出来的。因此,对刚经历苏联解体的俄罗斯政治精英而言,车臣分裂主义是一个必须得到解决的敏感问题。

家的进一步分裂。从维护国家领土主权完整的考虑出发,俄罗斯中央政府明确地认识到解决车臣问题的必要性和迫切性。此外,车臣问题还给俄罗斯国内社会造成了恐惧感,因为车臣分裂势力主要采用恐怖主义手段。其恐怖活动非常残忍,大都针对无辜的俄罗斯平民。在此情况下,俄罗斯意识到打击三股势力也是稳定国内政局的必然要求。

中亚三国独立后所面临的安全威胁主要来自于中亚地区的内部问题。中亚三股势力问题随着中亚国家独立后的社会转型而出现。1991年12月,乌兹别克斯坦的极端势力发动暴乱,要求建立伊斯兰国家。这是恐怖主义、民族分裂主义和宗教极端主义在中亚地区的第一次结合。从此,三股势力的结合逐渐表面化,对中亚国家的内外稳定构成了安全威胁。刚独立的中亚国家只能寻求跨国性合作,因为三股势力本身就是跨国结合的,因而成为中亚国家面临的共同威胁。比如,伊斯兰极端势力在塔吉克斯坦制造的动荡,不仅曾一度发展为大规模的全国性内战,而且成为中亚五国内部面临的主要动乱因素。在此情况下,中亚五国元首意识到,地区内的安全问题应着眼于相关国家的共同解决。这种认识在中亚地区国家间的安全合作中开始有所表现。比如,1997年8月,塔吉克斯坦政府军内部发生冲突,乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦等中亚国家立即承诺帮助塔吉克斯坦恢复正常秩序,并同塔保持紧密的合作关系。值得注意的是,当时中亚国家与俄罗斯有军事合作关系。也就是说,在塔吉克斯坦内战发生时,乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦实际上与俄罗斯进行了联合军事行动。然而,这一合作却不足以彻底解决内战问题,塔吉克斯坦内战中的残留势力反而扩散到中亚各地。于是,针对非传统安全威胁,中亚国家需要找到新的解决方法。中亚国家把眼光投向中国,认为中国是

---

关于从1991至1998年所发生的车臣恐怖活动,参见李伟、杨明杰主编:《国际恐怖主义与反恐斗争》,北京,时事出版社2001年版,第235—239,379—430页。

孙壮志:《中亚新格局与地区安全》,第171页。

徐建华:《中亚“三股恶势力”问题析论》,《俄罗斯研究》2005年第2期,第38页。具体地说,以伊斯兰复兴党为主的塔反对派在阿富汗成立流亡政府,1997年开始越出塔吉克斯坦,向其他中亚国家的世俗政权提出挑战。

中亚国家之间的军事安全合作主要包括两个方面:签署双边与多边合作协议,在安全问题上相互支持,采取一致的行动;成立军事安全协调机构,采取联合军事行动。参见徐建华:《中亚“三股恶势力”问题析论》,第186—190页。

郑羽:《独联体与中亚》,北京,社会科学文献出版社2005年版,第776页。

进行合作的合适对象,因为在边界谈判过程中中国已经被证明是一个可靠的合作伙伴。

如前所述,五国共有的互补安全利益主要来自于美国在中亚地区扩大其影响力。针对美国的地区渗透,中俄两国和哈、吉、塔三国都显示出相互借助来制衡美国的战略态度。在俄罗斯看来,虽然中亚国家获得了独立,但中亚地区仍被视为自己的战略后院。中亚国家与北约展开安全合作,加上美国开始寻求进入中亚地区,使俄罗斯对自己控制该地区的能力产生疑虑和不安全感。对中国而言,中亚国家是苏联解体后突然出现的邻邦。中亚国家与中国西部的分裂主义势力有千丝万缕的联系,现在美国又寻求与中亚国家进行安全合作,这无疑也增大了中国对中亚未来不确定性的担心。

哈、吉、塔三国对美国在本地区的渗透问题也保持了防范和警惕的态度。哈、吉、塔因为是刚独立的新生国家,没有坚实的国家基础,采取了多元化外交政策。也就是说,它们不选择与某个大国结盟,而是尽量利用大国之间的较量,以确保自己的安全。中亚三国从独立伊始,就与美国为首的北约在中亚地区开展安全合作。不过,这三国虽然与美国开展合作关系,但时刻警惕美国对中亚政府实施控制或颠覆的图谋。当时中亚国家的领导人都是原苏联时期保留下来的高级官员,第一代领导人面临着国内外民主势力的强大压力。外部民主压力主要来自于美国在中亚扩散民主而进行的大量草根性工作和地区战略。冷战结束后,美国明确地表示,其在中亚地区的长期战略目标在于推行民主制度。1992年美国议会通过的“支持自由法案”和1999年“丝绸之路战略法案”是美国在中亚地区扩散民主战略的政策信号。因此,围绕民主化问题,美国与中亚国家之间的矛盾一直存在,2003年开始爆发的颜色革命是该矛盾达到顶峰的结果。

对处在美国民主化压力下的中亚政府而言,由中国和俄罗斯主导的上海合

---

Alyson J. K. Bailes, Pal Dunay, "The Shanghai Cooperation Organization as a Regional Security Institution," *SIPRI Policy Paper*, No. 17, 2007, p. 20, <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI PP17.pdf> (检索日期:2008年10月1日)

邵峰:《“颜色革命”论析》,载于李慎明、王逸舟主编:《2006年:全球政治与安全报告》,北京,社会科学文献出版社2006年版,第3—5页。

Jim Nichol, "Central Asia: Regional Development and Implication for U. S. Interests," *CRS Report for Congress*, Updated November 16, 2006, p. 11.

作组织可以形成很大的互补利益。第一,通过借重中国和俄罗斯两个地区大国的力量,可以制衡美国给中亚政权施加的威胁。比如,在颜色革命后,中亚国家采取回归俄罗斯的政策态度。这一事实显示,俄罗斯因素对中亚国家而言是一个可以牵制美国的一张重牌。第二,“上海精神”所主张的合作原则有利于维护中亚国家的政权合法性。尤其是对国内政治的“不干涉原则”构成上海五国合作原则的基础,为处于美国推行的民主化战略压力之下的中亚政府提供了外部体制保障。总之,中俄的共同利益是防范美国军事控制这一地区,哈、吉、塔则要防范美国控制或颠覆自身政权。因此,在防范美国战略入侵方面,中俄两国与哈、吉、塔中亚国家形成了互补的战略利益。

### 3. 以合作为动因的安全利益:共同和互补利益的扩大

那么,安全利益究竟如何起到深化合作的作用呢?五国对相互间存在共同和互补安全利益的认识从20世纪90年代后半期开始逐渐清晰。从1996年到1998年,中亚地区发生一系列导致地区动荡的恐怖主义和民族分裂主义事件,使五国日益认识到非传统安全威胁成为需要共同应对的安全问题。以1996年阿富汗塔利班政权成立为标志,中亚地区的安全威胁走向深化,威胁程度也逐渐上升。从1994年开始的俄罗斯第一次车臣战争到1996年虽大体宣告结束,但其后果仍然困扰着俄罗斯的安全。1997年发生的俄罗斯达吉斯坦事件是伊斯兰恐怖势力与车臣分裂主义结合的产物。中国的新疆问题也从1996年明显严峻起来,到1997年被认为是威胁到国家主权的严重问题。总的来说,从1996年到1998年,在中亚地区发生的民族分裂主义,比20世纪90年代初呈现出更加严峻的特征。也就是说,这也反映此前各国对非传统安全威胁的应对方式,没有达到预期的效果,从而要求五国对地区威胁重新认识。所以,1998年上海五国第三届阿拉木图峰会决定扩大合作领域,从边界地区合作转变为安全会议机制。

---

Roy Allison, "Virtual Regionalism, Regional Structures and Regime Security in Central Asia," *Central Asian Survey*, Vol 27, No. 2, 2008, pp. 196—197.

Matthew Evangelista, "Dagestan and Chechnya: Russia's Self-Defeating Wars," *PONARS Policy Memo* 95, Cornell University, <http://falcon.arts.cornell.edu/govt/faculty/Evangelista%20docs/Dagestan%20and%20Chechnya.pdf>

郑羽:《独联体与中亚》,第777页。关于20世纪90年代中国新疆发生的恐怖事件,参见姜宅九:《冷战后中国的地区多边安全合作政策研究》,清华大学博士学位论文,2006年10月,第61—63页。

然而,上海五国安全会议机制只是提供会议讨论合作问题的场所,仍属于缺乏实际协作的消极合作形式。这一单项会议机制发展成一个全面安全合作组织,主要是随着共同和互补安全利益的深化而带来的。从1998年第三届上海五国峰会至2001年上海合作组织成立,安全利益的深化可以从两个方面来解释:第一,非传统安全威胁呈现更加严峻的态势,使五国发现单纯的会议机制不足以应对该威胁;第二,地区内出现新的安全威胁,增强了对合作的需求。

首先,从1998年到2001年,非传统安全的威胁无论在数量还是在程度上都明显增加。在此期间,中亚地区发生的民族分裂主义与前一段时期相比,呈现出与周边国家的宗教极端势力、国际恐怖势力更趋紧密勾结的现象,从而使非传统安全威胁造成的不确定性更加突出。1999年是中亚地区恐怖主义活动达到高峰的时期。塔吉克斯坦的内战虽然在1997年表面上宣告结束,但其残留势力并没有彻底消灭,反而分散到其他中亚国家,并与周边国家的极端势力互相勾结起来。1998年11月,塔吉克斯坦发生武装叛乱,其主导势力逃往乌兹别克斯坦。从1999年起,伊斯兰极端主义武装从塔吉克斯坦不断渗透到周边中亚国家。1999年8月上旬,约600至1000名伊斯兰极端主义恐怖势力企图从塔吉克斯坦经吉尔吉斯斯坦进入乌兹别克斯坦从事恐怖和颠覆活动。换言之,1999年塔、吉、乌发生的一系列恐怖活动以及2000年7月—8月在中亚地区内的极端主义,都受到塔吉克斯坦内战残留势力的影响。1999年第二次车臣战争爆发,这是第一次车臣战争残留势力与1997年达吉斯坦事件极端分子相互联系的结果。第二次车臣战争与第一次车臣战争相比,具有不同的特征。第二次车臣战争被俄罗斯政府明确界定为针对伊斯兰恐怖分子的战争。反过来说,第二次车臣战争时期非传统安全因素给俄罗斯造成了更大的威胁。

正因为1998年以后中亚地区发生的极端恐怖主义活动越来越成为跨国性问题,各国单靠自身的能力无法根本解决该威胁,多边合作成为以最低成本获得最大收益的最佳途径,“上海五国”也就越发认识到安全合作给大家带来的共同利益。在2001年美国发生“9·11”恐怖袭击事件之前,上海合作组织应

---

郑羽主编:《独联体十年:现状、问题、前景 1991—2001》,第302—303页。

关于第二次车臣战争与第一次车臣战争之间的区别,参见 Emil Souleimanov and Ondrej Ditych, “The Internationalization of the Russian-Chechen Conflict: Myths and Reality,” *Europe/Asia Studies*, Vol. 60, No. 7, 2008, pp. 1199—1204.

运而生,并在上海签署了《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》。从这个意义上讲,“上合组织”与美国在国际反恐领域其实也存在着一定的共同利益。

其次,地区内逐渐明显的新的安全威胁构成推动全面合作的安全利益。这一威胁是以美国为首的北约在中亚地区的渗透,其主要表现为两种:北约东扩和对中亚事务的直接渗透。第一,北约东扩是在苏联解体后北约长期与俄罗斯产生矛盾的地缘政治问题,北约东扩在很大程度上意味着对中国和俄罗斯进行战略包围的意图。1999年美国实行第一轮北约东扩,增大了中俄两国的安全压力。因为中国与俄罗斯都把北约东扩当作安全威胁,两国皆强化了与中亚国家的安全纽带。1998年和1999年,俄罗斯由于北约东扩而感到极大的直接安全威胁。除了北约东扩之外,美国还通过向中亚地区的政治渗透对中俄安全环境构成了压力。比如,1997年北约与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦首次开展军事演习后,从1998年到2000年每年都保持了联合军事演习。此外,美国提出“外交干预”计划,主张向中亚一些冲突地区派遣联合国维和部队,以便排斥俄罗斯军队。总之,冷战后,美国一直力图扩张和保持自己在中亚的影响力,到第一轮北约东扩的1999年,其渗透力度更大。而美国对中亚地区的渗透越大,就越使中国与俄罗斯进一步提升了安全威胁感。

美国对中亚地区的渗透对中亚国家而言,并不一定意味着安全上的保护。中亚国家虽然与美国有安全合作,但仍然只把对美合作视为多元化外交的一部分。因此,在推动民主扩散等美国过度干涉中亚政局的问题上,中亚国家继续保持防范的态度。尤其是1999年3月美国国会提出《丝绸之路战略法案》,美国一方面强调其在中亚地区的战略利益,另一方面鼓吹扩散民主体制。中亚国家政府对美国在中亚地区实行的民主化努力采取了强烈排斥的态度。到20世纪90年代后期,中亚国家对美国的态度有所变化。在90年代初表示的友好立

---

关于北约东扩和俄罗斯的应对,参见中国现代国际关系研究院美欧研究中心:《北约的命运》,北京,时事出版社2004年版,第93—163页。

Joseph Laurence, *Russia Faces NATO Expansion: Bearing Gifts or Bearing Arms?* (Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000), pp. 130—133, 237.

李静杰、郑羽主编:《俄罗斯与当代世界》,北京,世界知识出版社1998年版,第301页。

场明显变化为对美国干涉意图的怀疑。因此,中俄与哈、吉、塔针对美国渗透而聚合的互补安全利益,在 1998年至 2001年间得到强化。

总之,共同和互补的安全利益继续扩大,成为进入全面安全合作组织阶段的核心动因。尤其是从单项安全会议机制形成后到上海合作组织产生之前,中亚地区非传统安全威胁呈现跨国间结合的现象,其威胁程度提高。北约东扩以及美国加强在中亚地区的渗透,也增大了各国之间的互补利益。针对这些逐渐增加的地区威胁,五国迫切地感到进行安全合作的必要性。换言之,共同和互补安全利益的深化,成为使上海五国提升为上海合作组织的核心动因。

### 四、结 论

本文主要分析了从中苏边界谈判到上海合作组织的成立过程,对合作性质变化的核心动因进行解释。这一合作深化的过程体现为两个阶段。

第一阶段是从 1989年到 1997年以中国为一方和以俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦为另一方的双边合作时期,这是双方间进行边界谈判的合作阶段。在此期间,中国与俄罗斯加强建立信任措施,促使中俄在上海合作组织成为主导角色。中国与哈、吉、塔进行边界谈判不仅是建立信任过程,而且是探索对方的过程。尤其对中亚国家来说,这是一个尝试能否与中国继续讨价还价、建立合作可能性的过程。这两项边界谈判巩固了中俄主导合作的地位,而且将中亚三国拉入与中国开展合作的机制之中。

第二阶段是从上海五国首次提出多边合作的 1998年到 2001年上海合作组织成立,这是五国针对非传统安全威胁进行磋商的单项安全会议机制阶段,也是前一阶段所建立的国家间信任、中俄主导以及逐渐上升的共同安全利益推动的结果。到 1999年地区安全威胁更加深化,恐怖主义和极端分裂势力跨国关系逐渐紧密,促使五国意识到解决非传统安全问题需要落实到全面安全合作框架内。此外,北约东扩和美国在中亚地区推行民主化,实际上为上海五国提供了互补性的安全利益。这些共同和互补安全利益走向深化,使五国感到上海

---

Edward Schatz, "Anti-Americanism and America's Role in Central Asia," *The National Council for Eurasian and East European Research*, April 2008, pp. 6—12.



五国安全会议机制不足以应对该地区威胁,因此决定使之提升为全面安全合作组织——上海合作组织。

本文的基本结论是:

第一,对各成员国而言,加入上海合作组织是理性选择的结果,每国是基于国家利益而选择了多边合作。基欧汉曾指出,在多边合作机制形成时,弱小国家往往因受到大国的压力而不情愿参与多边合作机制。然而,上海合作组织的发展进程表明,哈、吉、塔三国虽然处于弱小地位,但是在与中国进行边界谈判后,经过权衡自愿加入了多边合作。因此,虽然五国间存在着不小的实力差距,但这并没有导致仅限于大国利益的合作结构。

第二,中国和俄罗斯虽有潜在矛盾但大体上保持着均衡关系。这一大国均衡使中亚国家在与中国建立信任后能够接受中俄主导的合作结构。2001年,乌兹别克斯坦加入上海合作组织就是最好的例子。乌兹别克斯坦退出俄罗斯主导的独联体,主要是因为其在塔吉克斯坦、外高加索政策上与俄罗斯有分歧。乌兹别克斯坦反对俄罗斯在这些地区维持军事存在并扩大兵力。随着非传统安全威胁升高,乌兹别克斯坦一开始是接近独联体,但最终选择了上海合作组织。这表明,中亚国家相信中俄之间存在相互制衡。

第三,在上海合作组织里,中国和俄罗斯都是主导国家,但中国对上合组织的依赖程度比俄罗斯更高。俄罗斯先前已经与中亚国家开展了与上合组织相似的安全合作,因此其相应的安全需求部分地得到了满足。对中国而言,上海合作组织是与中亚国家开展安全合作的唯一多边渠道。所以,在上合组织里,中国是对该组织地区多边合作依赖程度最深的国家。我们可以预期,中国出于维护良好的周边环境、保持地区稳定和维护国家安全和经济利益的需要,将会继续在上海合作组织的发展过程中发挥积极的领导作用。

---

郑羽主编:《独联体十年:现状、问题、前景 1991—2001》,第 145—146页。

## 作者简介

**林珉璟** 联合国开发项目署 (UNDP)在华机构工作人员。2005年在首尔诚信女子大学中文系获学士学位。2009年在清华大学国际关系学系获法学硕士学位。

电子信箱: calling113@hotmail.com

**刘江永** 清华大学国际问题研究所教授。1979年在北京外国语大学获日语专业学士学位,1987年在中国现代国际关系研究所获法学硕士学位,2004年在清华大学获法学博士学位。新著有:《中国与日本:变化中的政冷经热关系》(2007年);《中日关系二十讲》(2007年)。

电子信箱: ljycn@mail.tsinghua.edu.cn

**唐翀** 中国人民大学国际关系学院博士后。2007年在暨南大学获国际关系专业博士学位。

电子信箱: whiffet@163.com

**王海滨** 清华大学国际关系学系博士候选人。2002年在云南大学国际关系学院获硕士学位。

电子信箱: wang-hb05@mails.tsinghua.edu.cn

**周方银** 中国社会科学院亚洲太平洋研究所副研究员。1992年在华中科技大学获经济学学士学位,1998年在国际关系学院获法学硕士学位,2006年在清华大学获国际关系专业博士学位。

电子信箱: zhoufangyin@gmail.com

**王子昌** 暨南大学东南亚研究所教授。1989、1992和1997年在山东大学分别获法学学士、硕士和博士学位。著有:《东亚区域合作的动力与机制》(2004年)、《国家利益还是地区利益:东盟合作的政治经济学》(2005年)。

电子信箱: lmwzch@pub.guangzhou.gd.cn

**王日华** 广东省委党校副教授。1999年在安徽大学历史系获学士学位,2004年和2008年在北京大学国际关系学院分别获法学硕士和博士学位。

电子信箱: wangrihua@gmail.com

**陈琪** 清华大学国际关系学系副教授。1991在北京大学获法学学士学位,1996年在中国人民大学获法学硕士学位,2002年在清华大学获法学博士学位。

电子信箱: chenqi@mail.tsinghua.edu.cn

**黄宇兴** 清华大学国际关系学系本科生。2006年作为交换生在香港大学学习。

电子信箱: hux05.tsinghua@gmail.com