

上合组织和集安组织发展及前景^{*}

——基于区域公共产品理论的视角

靳晓哲 曾向红◎

【内容提要】 2014 年底，国际安全援助部队陆续从阿富汗撤出，这一变化可能给中亚地区的安全形势带来一定的影响。在这种背景下，上海合作组织与独联体集体安全条约组织这两个主要涵盖中亚的地区性国际组织，需要而且也能在稳定中亚局势上发挥更为重要的作用。不过，二者在中亚安全领域的发展前景有所不同，这主要是由于它们在区域公共产品供给的机制、内容与效用上的差异。这些差异，导致中亚国家在面临较为严峻的安全问题时，更有可能向集安组织求助而非上合组织。鉴于此，如何借助构建“丝绸之路经济带”的机遇和自身在提供经济类区域公共产品方面的优势，与集安组织等区域组织实现在中亚地区的分工合作，是上合组织在未来需要加以考虑的问题。

【关键词】 区域公共产品 上合组织 集安组织 阿富汗 中亚地区

【作者简介】 靳晓哲 兰州大学中亚研究所、管理学院 2014 级国际政治专业硕士研究生。

电子邮箱：jinxzh14@lzu.edu.cn

曾向红 兰州大学中亚研究所、管理学院教授、博士。

电子邮箱：zengxh@lzu.edu.cn

* 本文系 2015 年兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金项目“中亚地区一体化对上海合作组织发展的启示”（项目批准号：15LZUJBWZY094）的阶段性成果，并得到教育部区域与国别研究（培育）基地建设项目与“上海政法学院创新性学科团队”项目的资助。感谢《国际政治科学》匿名审稿专家提出的建设性修改意见，文中的错漏之处由笔者负责。

《国际政治科学》2015 年第 4 期（总第 44 期），第 72—112 页。

Quarterly Journal of International Politics

20 14 年底，国际安全援助部队（International Security Assistance Force, ISAF）正式结束了在阿富汗长达 13 年之久的维和与作战任务，仅保留一部分士兵为阿富汗安全部队提供支持和援助。2015 年 1 月 1 日，阿富汗安全部队正式接管全国的安全防务工作，而北约也正式启动了代号为“坚定支持”的非作战任务。^① 按照计划，北约将在阿富汗保留 1.3 万名左右的士兵，其中 1.1 万名为美国士兵。这部分士兵主要为阿富汗安全部队提供培训、咨询和援助等方面的支持，预计于 2016 年底全部撤出。与北约撤军计划相伴的是，塔利班加强了在阿富汗首都喀布尔及其周边地区的攻势。阿富汗首都喀布尔等大城市频频遭受恐怖袭击，南部与西部地区战局恶化，塔利班武装先后在昆都士、南加哈尔、赫尔曼德、卡皮萨等多个省份集结重兵与阿政府武装进行对抗。^② 此外，塔利班也拒绝了阿富汗新总统阿什拉夫·加尼发出的举行和平对话的呼吁，并表示只要北约部队不离开阿富汗领土，塔利班就不会参加和平谈判。此举为阿富汗的稳定蒙上了阴影，也会给其周边地区的安全环境带来一定的变化，中亚地区的安全局势将面临新的挑战。

从区域公共产品理论的视角看，阿富汗撤军及塔利班的表态意味着，中亚地区可能面临安全需求增加而供给不足的状况。中亚国家自身实力较弱，单纯依靠自身力量可能无法保证地区稳定与安全。因此，借助大国或国际组织来应对可能的安全挑战成为中亚各国面临的选择之一。^③ 同时，国际安全援助部队撤离后美国也会鼓励阿富汗的邻国积极参与阿富汗事务，^④ 这就为周边大国或国际组织发挥更为积极的作用提供了机遇。目

① 《2015 年世界安全形势看点扫描》，人民网，<http://gs.people.com.cn/n/2015/0202/c360943-23758279.html>。

② 《阿富汗局势最新消息：阿富汗新政府执政百日难突围》，中国社会科学网，http://www.cssn.cn/jsx/dtkx_jsx/201501/t20150108_1472058.shtml。

③ Konstantin Syroezhkin, “Problem – 2014 and Central Asian Security,” *Central Asia and The Caucasus*, Vol. 14, No. 3, 2013, p. 32.

④ 朱永彪：《撤军后美国在阿富汗问题上的地位与影响》，《南亚研究季刊》2013 年第 4 期，第 102 页。

前, 对中亚周边地区影响较大的国家主要包括美国、中国、俄罗斯、印度、巴基斯坦、伊朗等, 国际组织则包括北大西洋公约组织^① (下称北约)、上海合作组织 (下称上合组织)、独联体集体安全条约组织 (下称集安组织)、欧洲安全与合作组织 (下称“欧安组织”) 等。然而, 阿富汗局势给中亚带来的影响是一个国家难以解决的, 需要中亚国家及其他国际组织的积极参与, 而区域组织恰好是连接中亚国家与大国的纽带, 这就为区域组织深化在中亚安全领域的影响提供了契机。

本文尝试从区域公共产品理论出发, 以区域公共产品的“需求 - 供给”为视角, 考察阿富汗撤军对中亚国家的安全影响, 并对上合组织与集安组织在中亚安全领域的发展前景进行比较。区域公共产品理论是基于国际公共产品理论发展而来的, 其理论研究聚焦于区域公共产品相较于国际公共产品的优势。区域公共产品理论认为, 通过提供区域公共产品, 域内国家或地区性国际组织能有效克服国际公共产品供给中的“私物化” (privatization) 及“搭便车” (free-ride) 行为, 从而“避免大集团内集体行动的困境, 实现公共产品的有效供给”。^② 在全球化不断发展的今天, 区域公共产品理论为理解区域合作提供了独特的视角。然而, 随着区域化的不断发展, 一个区域内可能出现多个组织, 并且各组织在功能上可能存在一定的重合。对于如何协调同一区域内不同组织之间的关系, 如何评估同一领域不同国际组织的发展前景等问题, 目前的区域公共产品理论并没有提出明确的解决思路。

基于此, 本文首先考察区域公共产品理论的基本内容, 并对同一区域内多个组织之间的关系进行探讨, 给出一个评估同一地理区域内不同组织发展前景的比较框架, 并选择上合组织与集安组织在中亚安全领域的发展前景进行比较。其次, 以需求为视角分析国际安全援助部队撤军之后, 中亚地区可能面临的安全外部性问题, 并对中亚五国的安全关切进行分析。

^① 尽管北约成员国的范围并未涉及中亚, 但 2001 年 10 月 4 日北约第一次援引北约宪章第五条, 认为“9·11”的袭击“应被视为对缔约国全体之攻击”。2003 年 8 月北约进入阿富汗, 开始了欧洲以外的第一次行动。

^② 曼库尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》, 陈郁等译, 上海人民出版社, 1995, 第 25 页。

再次，基于供给视角，以前文的评估框架为基础，分别从供给机制、供给内容、供给效用三个方面对上合组织与集安组织进行比较，并对其发展前景进行大致评估。最后，基于本文得出的基本结论，对与上合组织未来发展相关的问题进行讨论。

一 影响地区性国际组织发展前景的因素

相较于国际公共产品理论，区域公共产品理论注意到了地区范围内公共产品在供给和需求方面具有的几个特征。这些特征包括：（1）区域公共产品的覆盖范围具有地理空间上的限制，区域内国家实力有大小与强弱之分，但地缘政治所形成的相互制约效果较为明显，同时区域内国家又面临共同的问题与挑战，从而能比较有效地防止区域公共产品被某个大国“私物化”；（2）除特定区域外，区域公共产品的供给机制主要由有关国家协商进行，一般不存在具有压倒性优势的国家，即使在一些大国主导的区域合作中，主导性的大国一般也不会获得特权；（3）区域公共产品的供给与需求关系更加清晰，供求信息更加对称，从而使机制与制度更切合地区稳定与发展的需要，并且更有针对性。^① 这些优势使区域公共产品的供给更加符合发展中国家参与区域合作以寻求发展的趋势，而参与地区性国际组织对无政府状态下各国进行理性选择、权衡收益和成本，通过国际合作获得有效供给及满足国家需求也是一种可行且重要的选择。^② 不过，区域公共产品理论与国际公共产品理论一样，也面临一定的不足。这种不足，最主要地体现在假定国际社会的公共产品往往存在供不应求的现象，进而以此为前提讨论如何缓解国际公共产品供给过程中出现的“集体行动的困境”、“囚徒困境”或“公地的悲剧”等现象。然而，正如张春指

^① 关于区域公共产品的特点及其相关问题更为详细的论证，参见樊勇明、薄思胜《区域公共产品理论与实践——解读区域合作的新观点》，上海人民出版社，2011，第24—42页。

^② 有关“国际合作与国际公共产品特性的论述及模式选择”详见庞珣《国际公共产品中集体行动困境的克服》，《世界经济与政治》2012年第7期，第24—42页。

出的,这一假定可能在根本上是错误的,因其不吻合国际社会中公共产品供给的历史与现状。

事实上,与上述假定相反,国际社会中的公共产品往往是国际社会主导性行为体“自上而下”而非“自下而上”地予以提供的,因为该行为体能够借此提高自身的国际地位,并获得作为公共产品供给方的垄断性收益。^①从供给方的视角出发,可以发现既有国际公共产品与区域性公共产品的供需矛盾,更多地体现在“供给竞争”上而非供给不足上。而基于“供给竞争”的概念所提出的公共产品供给二元或多元模式,能更有效地说明不同时期国际社会中或不同地域范围内公共产品供给领域出现的问题与矛盾(如当前中美两国在亚太地区竞争安全类与经济类公共产品的提供),^②也能为理解不同时期或不同区域内相关国家或国际组织之间的竞争与合作提供新的思路。不过,在公共产品供给上存在“二元竞争”或“多元竞争”时,供给方如何通过公共产品的提供以保障自身的存续和发展,以及需求方如何进行选择等问题,仍有待做进一步的探索与分析。在区域性公共产品的供给存在多元竞争的情况下,需要构想如何评价不同地区性国际组织的衡量标准,这与地区性国际组织的发展前景息息相关。

然而,本文并不试图建立一个解释同一区域不同国际组织发展前景的评估机制,而仅在于建立一个比较框架,以此比较相关国际组织的大致发展前景。一般而言,对向特定区域提供公共产品的某一组织进行研究时,需要厘清以下几个问题:(1)是“谁”在向区域国家提供公共产品?(2)向区域国家提供的公共产品是“什么”(或者涵盖哪些方面)?(3)该产品是否满足了区域国家的需求?以上三个问题,分别涉及地区性国际组织的供给机制、供给内容、供给效用等方面,而这三个方面的差

① 参见张春《国际公共产品的供应竞争及其出路——亚太地区二元格局与中美新型大国关系建构》,《当代亚太》2014年第6期,第52—60页。

② 参见周方银《中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向》,《当代亚太》2012年第5期,第4—32页。

异，在很大程度上影响着不同地区性组织的发展前景。

首先，供给机制是影响地区性国际组织发展前景的基础。这一因素又包括两个方面的内容，即主要供给方数量与区域组织的性质。供给方数量可分为一个、两个及两个以上。其中一个主要供给方不存在潜在的掣肘因素，但易引起需求方的警惕，因为机制内缺乏对主要供给方的制衡，易造成供给方对某一产品的垄断，进而以此为基础对需求方进行胁迫；而在同一国际组织内存在两个或多个主要供给方时，则存在彼此间相互掣肘的可能，一旦双方或多方意见不合，掣肘就可能发生。而对区域组织性质的界定，主要取决于该组织是否具有区域联盟的性质。在联盟性组织中，主要供给方与其他成员之间的关系更加紧密，这有利于其对地区突发事件做出及时、迅速的反应；而在非联盟性质的组织中，主要供给方与其他成员之间的关系相对松散，这就意味着其他国际组织也可以相应地在相关领域建立公共产品的供给，有可能导致区域竞争的激烈化。

其次，供给内容也能影响地区性国际组织的发展前景。只有供给方提供的公共产品与需求方期望获得的产品相契合，需求方才会积极参与供给方的互动，地区性国际组织才能获得进一步发展的动力。换言之，供给方的供给与需求方的需求之间的契合度，也会影响地区性国际组织的发展前景。具体到供给内容，则可包含政治、经济、安全等方面的公共产品。不过，由于供给方的能力和资源有限，一个国际组织往往会有其主导的供给内容。如国际社会中的主要的功能性国际组织，世界贸易组织、国际货币基金组织或世界银行等，往往只专注特定领域公共产品的供给。地区性国际组织供给内容的不同，一方面为需求方进行选择提供了空间，另一方面造成了不同组织之间的竞争与合作。然而，一旦新情况出现，地区性国际组织也有可能对供给内容进行扩展，以更好地满足区域国家的需求，但其前提是，在供给机制允许的情况下，供给方对新情况的表态明确且对供给内容的调整及时、有效。

最后，供给方的供给效用，也会影响到地区性国际组织的发展前景。供给方的供给效用，主要指供给方提供的公共产品是否得到了恰当

的分配和使用,是否真正满足了需求方对获得区域性公共产品的期待。而这一因素可以从需求方的认知方面加以衡量。需求方的认知主要包含两个方面的内容:其一,基于历史、地缘、经济、民族等因素,某一地区的国家会在总体上对主要供给方有或疏或亲的倾向,这是成员国在地区层面上对供给方的总体认知;其二,除了对供给方本身的认知,成员国还会对供给方所主导的国际组织有或亲近或疏远的倾向,这是成员国对供给方所在的国际组织的认知。根据对供给方和国际组织认知的差异,其大体分为两种情况:两种认知一致或不同。认知一致的情况分为两种:对供给方及其主导的国际组织都有较为负面的认知,或都有较为正面的认知。认知不同的情况亦分为两种:对供给方较为认同,但对其所主导的国际组织并不认同;对供给方并不认同,但对其所主导的国际组织基于成本与收益的考量较为认同。

至于如何界定两个或两个以上涵盖同一地区的不同地区性国际组织的发展前景,则可以从成员国在特定领域对于不同地区性国际组织的倚重程度加以权衡。由于本文着重分析的是安全领域公共产品的供给情况,由此可以设定两个观测指标。其一,在预防可能的冲突时,区域国家会更倾向于依赖哪个地区性国际组织;其二,一旦危机发生,区域国家会优先向哪个地区性组织求助。之所以选择这两个因素作为比较两个或多个涵盖同一区域的地区性国际组织的发展前景的观测指标,主要是在提供安全类公共产品的组织中,冲突预防与危机管控是地区性国际组织的重要职能,这两个方面的能力高低,很大程度上决定了不同地区性国际组织的发展前景。冲突预防是危机发生前的预防性措施,以及为此建立的相关应对机制;而危机管控是指危机一旦发生,地区性组织将如何做出及时有效的反应以缓解或消除危机。至于为何选择区域国家在冲突预防和危机管控过程中优先选择哪个组织作为权衡不同地区性国际组织的标准,主要是因为,本文着眼的是中亚国家在面临变化安全形势的背景下对安全类公共产品的需求,再加上北约军队撤出阿富汗后中亚国家对其他地区性国际组织能否发挥

所期待的作用是一个新的情况。^① 因此,本文并不试图对地区性国际组织的冲突预防与管控危机的能力本身进行全面考察,而是选择中亚国家在进行冲突预防和危机管控时对地区性国际组织持有的期待作为代替。本文认为,将供给机制、供给内容与供给效用综合起来考虑,并以此为基础对区域国家对地区性国家组织的不同期待进行界定,可以为评价同一区域内不同国际组织在某一领域内的发展前景提供一个基础性的比较分析框架。

在运用上述分析框架对同一地区内不同地区性国际组织的发展前景进行权衡时,可选择积极活跃于中亚地区的相关地区性国际组织作为案例。在中亚地区,区域公共产品的“多元竞争”现象有鲜明的体现。首先,中亚地区存在多个发挥作用的多边机制,如上合组织、集安组织、欧安组织、北约等,且相互之间存在一定的功能重合,这就造成供给方之间的竞争以及中亚国家根据自身利益对参与不同的地区性国际组织进行衡量并为获得相应的区域公共产品提供了选择空间。如乌兹别克斯坦在不同时期倚重特定的国际组织就是这方面的典型例子。^② 其次,随着地区性国际组织的发展以及组织面临的问题大同小异,不同组织的功能具有日益增多的趋同倾向。如上合组织最初起源于成员国之间在边境地区增进信任的措施,并不涉及非传统安全领域,但随着成员国维护本国与地区安全的需要,上合组织逐渐增加了非传统安全合作的内容;与之相似,集安组织最初也起源于独联体国家在加强传统安全方面的合作,后来也逐渐增加了反恐、打击极端主义等非传统安全的内容。再次,尽管在同一区域内不同组织之间已经形成了一定的“分工合作”,但面对新情况的出现,不同组织可能会寻求扩大供给范围,这就容易造成不同组织之间由“合作分工”走向“博弈竞争”。中美俄分别在上合组织、北约、集安组织中扮演着重要的

① “9·11”之后,北约在阿富汗的驻军一定程度上扮演了中亚安全类公共产品供给者的角色,而随着撤军进程的加速,中亚地区的其他地区性国际组织将发挥更为重要的作用,这是中亚地区的一个新现象。

② 乌兹别克斯坦20世纪90年代中期之前与集安组织关系较密切;90年代中期之后至2005年致力于强化与北约的关系;2005年之后参与上合组织的热情升高。

角色, 中亚及周边地区安全形势的变化, 可能导致三者在互动中既有“分工合作”又有“博弈竞争”。例如阿富汗问题的出现, 虽在一定程度上促进了各组织在反恐问题上的交流与合作, 但也使得北约对集安组织、上合组织影响力的扩大存在担忧。

本文将从区域公共产品理论出发, 考察国际安全援助部队撤军对中亚国家维护国家安全及其对区域公共产品需求的变化可能产生的影响, 借此讨论集安组织与上合组织通过提供相关公共产品扩大在中亚安全领域内影响的前景。之所以选取这两个组织进行比较, 主要是有以下几点考虑。

(1) 中亚地区是上合组织与集安组织主要的活动区域。上合组织六个成员中四个(哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦)位于中亚地区, 而阿富汗则是上合组织观察员国, 这在很大程度上决定了中亚是上合组织的核心区域。而集安组织的成员涵盖了东欧、高加索地区, 但中亚地区是其最重要的活动区域, 因其目前成员中的半数(哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦)位于中亚地区。因此, 中亚同样是集安组织的主要活动区域。^① 此外, 上合组织与集安组织在中亚的成员并不完全一致, 这可能会对二者在中亚安全领域的比较造成一定的困扰。然而, 笔者认为, 成员国数量并非影响国际组织吸引力的主要因素, 二者之间并无必然的联系。以上合组织扩员为例: 上合组织已经决定扩员, 一旦扩员, 其成员国数量将会增加, 尽管上合组织扩员似乎说明其具有一定的影响力, 但其后果难料。上合组织扩员虽然也能带来一些收益, 但无法弥补扩员可能带来的更多成本, 也许上合组织扩员后, 会因为决策困难而导致其效率低下。^② 基于此, 本文并未在供给机制的考察中将参加国数量作为衡量的标准之一。

(2) 上合组织与集安组织都有直接或间接应对阿富汗变局的相关举

① 欧安组织成员国尽管也囊括了中亚五国, 但该组织成员国遍及欧洲、亚洲、美洲等大洲, 覆盖范围的广阔性决定了中亚只是其中一部分, 因此中亚并不能被视为欧安组织的核心区域。

② 参见曾向红、李廷康《上海合作组织扩员的学理与政治分析》, 《当代亚太》2014 年第 3 期, 第 120—155 页。

措。2004年6月上合组织在塔什干建立了地区反恐怖机构,2005年11月建立上合组织-阿富汗联络小组,这些机构或机制都有应对阿富汗局势变化的考虑;2009年6月,俄罗斯总统、哈萨克斯坦总统、亚美尼亚总统、吉尔吉斯斯坦总统和塔吉克斯坦总统在莫斯科签署成立集安组织快速反应部队协议,白俄罗斯于同年10月加入。根据协议,快速反应部队由集安组织成员国的机动部队、安全机构和紧急情况部门的人员组成,一旦出现特殊情况,将根据集体安全组织理事会的决定进行部署。这些武装力量的组建,从侧面反映了集安组织对阿富汗问题的关切。

(3) 中亚国家对上合组织与集安组织也寄予厚望。随着北约撤军进程的加速,北约在中亚的影响力与控制力将逐渐减弱,而与之相伴随的塔利班攻势加强、中亚恐怖主义与极端主义势力的回流等状况,使得中亚各国迫切希望得到其他地区性国际组织对维护自身安全的帮助。上合组织与集安组织此前在此方面做了不少工作,一定程度上发挥了维护中亚地区的安全与稳定的作用。在新形势下,中亚各国对这两个组织寄予了更多的希望。至少就哈、吉、塔三国而言,它们明显将借助集安组织作为应对阿富汗局势变化的重要渠道;而乌兹别克斯坦、土库曼斯坦的态度尽管尚不明确,但两国与上合组织之间的亲密关系也为其获取安全帮助提供了选择。

在此背景下,从区域公共产品理论的视角出发,比较上合组织与集安组织在帮助中亚国家应对阿富汗局势变化上的角色,评估二者在中亚安全领域的发展前景,既有必要性也有可行性。但必须说明的一点是,本文以阿富汗撤军为背景,分析地区性国际组织的发展前景,即主要以中亚国家面临的外部安全为出发点,并不对各国内部安全进行深入的探讨。此外,尽管本文试图评估上合组织与集安组织在中亚安全领域的近期发展前景,但并不致力于准确判断二者的发展轨迹,因为这是一个难以做出准确预测的问题。至于如何判断哪一个组织的发展前景更有优势,可以“当中亚国家面临可能的安全危机及当其一发生时,将优先求助于哪个地区性组织”作为大致的衡量标准。

二 北约撤军给中亚国家可能造成的影响

2014 年底国际安全援助部队陆续从阿富汗撤出,这可能带来中亚地区安全上“供给与需求”的变化。这种变化与阿富汗撤军、美俄在中亚的博弈、中亚地区的地缘政治特点等密切相关。^① 但本部分的关注点并不在探讨中亚地区安全形势变化的原因,而重在讨论中亚的安全形势如何变化。总体来看,国际安全援助部队的撤离不仅对阿富汗国内的局势有重大影响,而且对中亚各国面临的外部安全提出了挑战。2014 年后,中亚地区的安全与稳定可能受到外部因素的冲击,中亚各国不得不增加安全防务成本以应对可能出现的外部威胁。从区域公共产品理论的视角看,撤军对中亚地区的影响主要体现在两个方面:(1)撤军附属物即安全外部性的变化;(2)由此带来的中亚各国安全需求的变化。

(一) 中亚安全外部性的变化——北约撤军的影响

新功能主义认为,合作具有溢出效果,即某一问题领域的议题得以解决将会影响到其他领域。同理,某一地区安全局势的恶化也可能影响其他国家,尤其是周边国家。国际安全援助部队的撤离,可能使阿富汗未来的

^① 相关研究参见 Muhammad Ibrahim, “Post – US Withdrawal from Afghanistan and Its Impact on Internal Security,” *International Journal of Social Science and Humanities Research*, Vol. 2, No. 1, 2014, pp. 15 – 26; Patrick Nopens, “The Impact of the Withdrawal from Afghanistan on Russia’s Security,” *Security Policy Brief*, No. 54, March 2014, pp. 1 – 8; Johan Norberg and Erika Holmquist eds., “ISAF’s Withdrawal from Afghanistan-Central Asian Perspectives on Regional Security,” *Almaty: Conference Report*, May 22 – 23, 2013, pp. 95 – 102; Younkyoo Kim and Fabio Indeo, “The New Great Game in Central Asia Post 2014: The US ‘New Silk Road’ Strategy and Sino-Russian Rivalry,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 46, No. 2, 2013, pp. 275 – 286; Stephen Blank, “Whither the New Great Game in Central Asia,” *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 3, No. 2, 2012, pp. 147 – 160; Anna Matveeva, “Russia’s Changing Security Role in Central Asia,” *European Security*, Vol. 22, No. 4, 2013, pp. 478 – 499; Richard Rousseau, “Competing Geopolitical Interests of China, Russia and the United States in Central Asia and the Caspian Region,” *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 14, No. 3, 2011, pp. 13 – 30。

局势更加不确定，从而导致中亚国家不得不增加防务成本。从区域公共产品理论的视角看，其原因就在于正安全外部性的消退以及可能恶化的阿富汗局势带来的负安全外部性的增加。

1. 正安全外部性的逐渐消退

自“9·11”事件始，中亚国家就为西方干预阿富汗问题提供了很多帮助。其中，吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦分别为美国和反恐联盟提供了玛纳斯（Manas）和卡尔希—哈巴德（Carl-Hubbard）军事基地；塔吉克斯坦则允许以法国为主的武装力量使用杜尚别国际机场加油；哈萨克斯坦和土库曼斯坦则提供了过境飞行权及其他方面的支持。^① 中亚国家在为国际安全援助部队提供支持的同时，也间接获得了盟军存在的正安全外部性收益。以哈萨克斯坦为例，自2001年美军开始在阿富汗开展打击塔利班和“基地”组织的“持久自由行动”以来，无论是对美军及其盟军的军事行动，还是为稳定阿富汗，哈萨克斯坦都提供了诸多支持。尽管未像吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦那样向美军提供军事基地，但哈萨克斯坦向盟军提供了后勤等援助和支持。2011年巴基斯坦因北约袭击其哨所而关闭了南部运输通道后，哈萨克斯坦参与了“北方配送网络”（Northern Distribution Network, NDN），据统计北方配送网络承担了向阿富汗运输补给任务的3/4左右。^② 哈萨克斯坦积极参与阿富汗事务，一方面出于提升在中亚地区的地位和影响力的考虑，另一方面更加重要的是，这与其对阿富汗乱局的担忧是一致的，盟军的存在一定程度上分担了哈的对外防务压力。

2012年美国制定了撤军阿富汗的时间表，同时也计划完成从中亚地区的“撤离”。同年，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦为了支持

^① Nargis Kassenova, “Relations Between Afghanistan and Central Asian States after 2014: Incentives, Constraints and Prospects,” Sweden: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), May 2014, p. 6; Jim Nichol, “Central Asia: Regional Development and Implications for U. S. Interests,” Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RL33458 (US Congress, CRS: Washington D. C., November 20, 2013), p. 40.

^② Jim Nichol, “Central Asia: Regional Developments and Implications for US Interests,” p. 46.

国际安全援助部队的撤离,给予了北约从阿富汗撤离军队和补给的过境许可。2014 年 7 月,“吉美协议”到期,美军在中亚最后一个军事基地玛纳斯国际运转中心的存在宣告结束。美国军事基地在中亚的终结,并不是美国对中亚的放弃,但至少意味着中亚在美国外交中地位的下降。^① 美国和北约在阿富汗的存在,在给阿富汗的重建带来希望的同时,也给中亚地区带来了客观的安全收益,即正安全外部性。美国在阿富汗的驻军减轻了中亚国家在安全上的威胁,如盟军对伊斯兰激进势力的打击、对毒品与军火贸易的控制等。国际安全援助部队在阿富汗充当了地区安全供给者的角色,而中亚各国在一定程度上则是这一供给的获益者。2014 年底,国际安全援助部队的撤离将使这种正安全外部性逐渐消失,中亚国家将不再享有这种安全上的“额外”收益。此外,国际安全援助部队撤离后中亚国家普遍增加了对来自阿富汗的潜在不安全外溢的关切,但限于中亚内部缺乏独立平台、各国之间缺乏信任与合作等原因,中亚各国很难单独应对阿富汗局势恶化带来的影响与压力。

2. 负安全外部性的逐渐增多

中亚能否保持长期稳定,起决定性作用的应该是内部因素,但这些内部因素又与外界有千丝万缕的联系。^② 人们普遍认为,中亚地区的边界可渗透性较强,而且易受到毒品贸易等影响,^③ 这是中亚地区的稳定受外部影响较大的原因之一。2014 年国际安全援助部队的撤离是阿富汗局势变化的重要节点,同时中亚局势也将不可避免地受其影响,尤其是在安全方面。第一,国际安全援助部队撤离之后,阿富汗与中亚地区的伊斯兰激进势力可能重趋活跃,这将威胁中亚国家的稳定。近年来,中亚的暴力极端

① 赵华胜:《后阿富汗时期的美国外交展望》,《国际问题研究》2014 年第 2 期,第 79—95 页。

② 孙壮志:《当前中亚地区安全形势分析》,《俄罗斯中亚东欧研究》2003 年第 6 期,第 64—69 页。

③ Nargis Kassenova, “Relations between Afghanistan and Central Asian States after 2014: Incentives, Constraints and Prospects,” p. 11.

组织加大了招募的力度。^① 例如，塔吉克斯坦官方就曾表示，2009—2010年有多个伊斯兰激进组织通过塔阿边境进入了塔吉克斯坦，而且过去几年塔吉克斯坦发生的暴力事件与军事冲突大多都与阿富汗的伊斯兰极端主义相关。第二，随着中亚国家介入阿富汗事务逐渐增多，阿富汗局势的变化可能给中亚国家带来恐慌与不安。中亚五国中，哈萨克斯坦是阿富汗的最大援助者，哈在萨曼甘省（Samangan province）和巴米扬省（Bamyan province）分别投资修建了学校和医院等。中亚其他国家也帮助阿富汗修建了道路、桥梁等基础设施。尽管这些基础设施在一定程度上帮助了阿富汗的重建，但可能会引起阿富汗反政府武装的敌视，尤其是塔利班。^② 国际安全援助部队撤离之后，面对可能恶化的阿富汗局势，中亚各国存在明显担忧。第三，毒品贸易、军火贸易的加剧增加了中亚国家的不安全感。据联合国毒品与犯罪办公室 2012 年 5 月份发布的报告统计，阿富汗每年通过中亚地区输送的最高纯度的海洛因有 90 吨，约占阿富汗输出全部海洛因的 1/4。^③ 不断增长的毒品贸易与军火贸易密切相关。毒品贸易的运输线路很多被中亚的暴力极端组织控制，通过控制毒品贸易以增加收入，这些组织可借此获取所需的装备。总体来看，撤军后中亚国家对上述影响进行控制的能力有限，各国的不安全感可能增加。

从区域公共产品理论的视角看，美国从阿富汗撤军给中亚国家带来的负安全外部性可能会增加。国际安全援助部队撤离之前，中亚国家尚可以依靠盟军力量的存在分担自身的安全成本，获取“额外”的安全收益；而国际安全援助部队撤离之后，中亚国家之前享有的正安全外部性逐渐消失，而且伴随着中亚极端组织活动的增多，负安全外部性可能会逐渐增

① Jacob Zenn and Kathleen Kuehnast, “Preventing Violent Extremism in Kyrgyzstan”, 2014, http://www.usip.org/sites/default/files/SR355_Preventing_Violent_Extremism_in_Kyrgyzstan.pdf.

② 苏畅：《当前阿富汗局势对中亚安全的影响》，《俄罗斯中亚东欧研究》2012 年第 1 期，第 77—83 页。

③ 《中亚成为毒品走私者的“乐土”》，中国日报网，http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2012-05-24/content_5997675.html。

多。基于此,中亚国家不得不增加安全方面的投入(主要是应对外部安全的投入)以维持本国的安全、稳定。然而,尽管安全历来受到中亚各国的重视,而且彼此的安全是相互联结的,但各国在合作机制与制度框架的建设上仍停滞不前。^① 中亚各国在水资源、领土、边界等领域存在的问题一直影响着各国之间的合作,因此各国需要借助由区域外大国主导的多边机制来为各国分担安全成本,以此改善中亚地区安全需求无法得到充分满足的状况。

(二) 中亚五国安全需求的变化——各国对阿富汗安全威胁外溢的关切

在国际安全援助部队入驻阿富汗之后,中亚国家本来因外部安全问题而存在的诸多问题被掩盖并积累下来,而在国际安全援助部队撤离之后,这些问题将重新浮现。^② 总体来看,中亚五国未来在应对阿富汗局势的策略上可能会有所不同,但总体上各国对“乱局外溢”造成的安全与稳定风险的担忧明显趋同。尽管各国在应对外溢风险的能力上存在差异,但这种差异只是程度上的。^③ 在此背景下,各国均在构想采取各种措施以应对阿富汗局势的可能恶化。^④ 鉴于上合组织和集安组织都有为中亚各国提供安全的意愿,这就带来了对多个供给方进行评估和需求方进行选择的问题。下文将以地区安全的“需求”为视角,对中亚五国安全需求的变化进行分析。

① Mirzokhid Rakhimov, “Internal and External Dynamics of Regional Cooperation in Central Asia,” *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 1, No. 2, 2010, p. 96.

② Konstantin Syroezhkin, “Problem – 2014 and Central Asian Security,” p. 21.

③ 许涛:《驻阿美军撤离对中亚安全形势的影响》,《现代国际关系》2013年第12期,第34—39页。

④ 相关分析参见 Turarovna Kukeeva, “The U. S. Troop Withdrawal from Afghanistan and Regional Security in Central Asia,” *Russian Politics and Law*, Vol. 51, No. 1, 2013, pp. 49 – 58; Timothy A. Krambs, “Central Asia and the Afghanistan Security Dilemma: Amelioration, Retrograde, or Status Quo? Central Asia’s Role in Regional Security Regarding Afghanistan after 2014,” *Connections: The Quarterly Journal*, Vol. 12, No. 2, 2013, pp. 1 – 26.

哈萨克斯坦在地缘上不与阿富汗接壤，是中亚国家中受阿富汗的安全威胁与挑战相对较小的国家。与其他中亚国家相比，哈萨克斯坦继承了苏联军事遗产中较大的一部分，而且其国内资源优势明显，经济发展较为稳定。^① 经过 20 多年的发展，在政治、经济、军事等方面俨然扮演了中亚“领头羊”的角色，也有成为中亚地区“领导国家”的潜力与意愿。因此，面对阿富汗安全威胁的外溢，哈萨克斯坦在防御能力和地缘位置上占有一定的优势，但这并不意味着其能“独善其身”。其一，在阿富汗重建问题上，哈萨克斯坦一直持积极介入的姿态，对阿富汗重建有较强的参与意愿。这主要是基于提升其国际形象、树立其在中亚国家中的地位考虑，而且这也有利于在地缘上保障其国内安全与稳定，避免受到阿富汗局势外溢带来的影响。随着国际安全援助部队的撤离，中亚的宗教极端主义、恐怖主义、有组织犯罪、毒品贸易、军火贸易等可能会趋于猖獗。哈萨克斯坦对阿富汗问题的积极介入易导致反政府武装与暴力极端组织对其的敌意。其二，尽管哈萨克斯坦在地缘上不直接与阿富汗接壤，但南部邻国吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦都较为虚弱，难以单独应对潜在的安全挑战与威胁。随着撤军进程的加速，并不排除阿富汗安全风险外溢的可能，而且其邻国的经济、政治状况并不乐观，一旦陷入危机，哈萨克斯坦将很难独善其身。如 2011 年 11 月 12 日，在哈萨克斯坦南部塔拉兹（Taraz）发生了杀害五名安全人员与三名平民的恐怖攻击，而发起该攻击的组织为“哈里发战士”（Jundal-Khilafah）。这是一个活跃在阿富汗与巴基斯坦边界地区的恐怖主义组织。较少遭遇恐怖袭击的哈萨克斯坦发生此类事件，意味着其安全形势受到阿富汗局势越来越多的影响。^② 因此，尽管哈萨克斯坦是中亚五国中防御能力较强、地缘位置较为有利的国家，但在此背景下，它将不得不增加安全防务成本或借助外部力量，以应对阿富汗局势变化带来的挑战。

① Erica Marat, *The Military and the State in Central Asia* (London: Routledge, 2010), pp. 64–70.

② 《哈萨克斯坦官员称恐怖组织“哈里发战士”威胁哈安全》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2012-12/05/c_124047409.htm。

乌兹别克斯坦与阿富汗相邻 (双方边界长约 137 公里), 是中亚五国中较易受到阿富汗局势影响的国家。乌兹别克斯坦军事力量较强, 一贯重视应对地区安全威胁, 并且在应对外部安全威胁上有一定的实力与经验, 但它仍对来自阿富汗的安全威胁非常担忧。^① 而且, 除了面临来自阿富汗安全威胁的挑战之外, 边界问题也是乌兹别克斯坦面临的重要问题之一, 尤其是费尔干纳盆地。^② 因此, 在阿富汗局势尚不明朗的背景下, 增加安全成本将成为其应对外部安全问题的必然选择之一。此外, 乌兹别克斯坦与中亚其他国家相比在安全等方面的需求又略有不同。其一, 乌兹别克斯坦 2012 年宣布退出集安组织。“不满于集安组织在维护安全领域的低效率和涉及阿富汗问题协调上的不作为”是乌兹别克斯坦政府对外宣称的原因,^③ 但其深层的考虑, 可能是减少在集安组织内俄罗斯对其的掣肘, 尤其是集安组织成员国在关于部署军事基地相关问题上达成一致之后。^④ 从安全防卫需求的角度看, 退出集安组织使乌兹别克斯坦失去了一个保障机制, 尤其是在阿富汗局势急剧恶化的形势下。其二, 面对安全威胁, 乌兹别克斯坦可能会进一步扩大同美国、北约等的合作。2012 年退出集安组织后, 美乌关系迅速升温。乌兹别克斯坦表示并不介意强化同美国的关系, 只要华盛顿放弃将自己的意愿强加于乌兹别克斯坦的做法。^⑤ 而就美国从阿富汗撤军对其及整个中亚地区带来的具体影响, 卡里莫夫总统 2012 年 1 月在向乌兹别克斯坦武装力量发表讲话时表示, 美国和国际安

① Nargis Kassenova, “Relations between Afghanistan and Central Asian States after 2014: Incentives, Constraints and Prospects,” p. 5.

② Erica Marat, *The Military and the State in Central Asia*, p. 79.

③ 罗英杰、崔珩:《乌兹别克斯坦再次退出集体安全条约组织的原因及影响》,《西伯利亚研究》2013 年第 4 期,第 41—42 页。

④ 《乌兹别克斯坦退出集安组织与阿富汗撤军有关》,中俄交流网, http://www.zejl.com/new_xx.asp?id=46398。

⑤ Umida Hashimova, “Uzbekistan Considers the Strategic Implications of NATO’s Drawdown in Afghanistan,” *The Jamestown Foundation*, November 14, 2011, [http://www.jamestown.org/regions/southasia/single/?tx_ttnews\[pointer\]=3&tx_ttnews\[tt_news\]=38670&tx_ttnews\[backPid\]=679&cHash=1c951645aa9d1b55664e9acd9eb327a5#.VLdvYvSI920](http://www.jamestown.org/regions/southasia/single/?tx_ttnews[pointer]=3&tx_ttnews[tt_news]=38670&tx_ttnews[backPid]=679&cHash=1c951645aa9d1b55664e9acd9eb327a5#.VLdvYvSI920).

全援助部队撤出阿富汗，“可能导致恐怖主义和极端主义活动的扩散，加剧中亚地区的紧张和矛盾，并使该地区成为持久的动荡之源”。^①自2010年开始，越来越多的乌兹别克人加入“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”（以下简称“乌伊运”）；2013年4月9日、10日，阿富汗军队和国际安全援助部队在塔哈尔逮捕了“乌伊运”的炸弹制造专家和武器运输员。这些已发起或未遂的恐怖袭击表明，中亚恐怖势力（主要是“乌伊运”）加大了对阿富汗北部省份的渗透力度，对乌兹别克斯坦构成了严峻的挑战。^②

塔吉克斯坦与阿富汗共享着约1206公里的边界，被认为是中亚国家中较容易受到阿富汗局势外溢影响的国家。塔吉克斯坦国内经济状况不稳定，军事力量弱小，20世纪90年代曾发生内战，国内形势一直较为脆弱。因此，无论是地缘方面，还是国家实力方面，塔吉克斯坦都是中亚国家中较虚弱的国家，对外部安全的需求也更为强烈。国际安全援助部队撤离之后，面对阿富汗安全威胁的外溢，塔吉克斯坦可能面临的安全风险进一步增加。其总统拉赫蒙多次强调，塔吉克斯坦位于国际反恐战争的前线，要求国际社会客观评估其为反恐战争和稳定阿富汗局势所做的贡献。这从侧面反映了塔吉克斯坦受阿富汗局势影响较大。此外，塔吉克斯坦还关心阿富汗局势可能带来的另外一个问题，即可能出现的难民。由于塔阿边界长达约1206公里且边界管理上存在很多问题，同时阿富汗又有500万塔吉克族人（占阿富汗总人口的25%左右，是仅次于普什图族的第二大族群）。^③因此，阿富汗局势一旦严重恶化，将不可避免地造成大量难民流入塔吉克斯坦境内，这无疑会对其本就脆弱的安全形势产生严重冲击。

吉尔吉斯斯坦虽不与阿富汗接壤，但自身实力较弱，与塔吉克斯坦的

① “Islam Karimov Says, Region Becomes Object of Close Attention,” January 13, 2012, <http://www.uzdaily.com/articles-id-17077.htm>.

② Jacob Zenn, “The IMU Expansion in Afghanistan’s Takhar Province: Jumping Off Point to Central Asia,” *The Jamestown Foundation*, April 26, 2013, [http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=40802&no_cache=1#VPWMnfSl_Ow](http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews[tt_news]=40802&no_cache=1#VPWMnfSl_Ow).

③ Zubaidullo Ubaidulloev, “Afghanistan-Tajikistan Relations: Past and Present,” *Asia-Pacific Review*, Vol. 21, No. 1, 2014, p. 122.

边境也有较强的可渗透性，是中亚国家中防御能力较弱的国家。2005 年、2010 年吉尔吉斯斯坦发生了两次“革命”，使原本虚弱的经济更加不景气，而且国内民族矛盾尖锐，应对外部风险的能力明显不足。因此，面临阿富汗局势的变化，其对保障国内安全的需求也较为强烈。例如 2012 年 11 月 6 日，吉尔吉斯斯坦议会国防与安全委员会主席托孔·马梅托夫 (Tokon Mamytov) 警告说：“2013 年或 2014 年，吉尔吉斯斯坦存在面临来自阿富汗入侵的危险。”^① 再如 2013 年 4 月 26 日，在参加第三届伊斯坦布尔进程部长级会议时，吉尔吉斯斯坦外交部部长阿卜杜勒·达耶夫 (Erlan Abdyl daev) 质疑北约迅速将安全职责转交给阿富汗安全部队，认为北约军队的撤出有可能激发中亚恐怖势力发动针对中亚国家的行动。^② 2014 年 7 月，吉尔吉斯斯坦国家边防局局长也表示：“随着国际安全援助部队从阿富汗撤军，不排除与阿富汗毗邻的国家南部边境的地区安全形势出现恶化的可能，所以吉方正在采取一系列措施来应对可能出现的问题。”^③ 由此可见，自身状况的虚弱及撤军后阿富汗局势的不确定性，增加了吉尔吉斯斯坦对外部威胁的担忧。

土库曼斯坦与阿富汗有约 744 公里的共同边界，地缘上是中亚面临阿富汗安全威胁较大的国家。独立后，土奉行“中立”政策，20 世纪 90 年代曾是中亚唯一与阿富汗各方势力都存在联系的国家。然而，近几年土库曼斯坦面临的来自阿富汗安全威胁外溢问题也在增加。^④ 这主要

① Jacob Zenn, “Militants Threaten to Return to Central Asia after NATO’s Withdrawal from Afghanistan,” *The Jamestown Foundation*, [http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=40302&cHash=84dc2e0f3977c10ade0931397e57e8d0#.VPWOLfSI_Ow](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=40302&cHash=84dc2e0f3977c10ade0931397e57e8d0#.VPWOLfSI_Ow).

② Roger McDermo, “Moscow Promotes Airpower and Peacekeeping on Afghanistan-Linked CSTO Agenda (Part One),” *The Jamestown Foundation*, [http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=40812&no_cache=1#.VPWQq_Sl_Ow](http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews[tt_news]=40812&no_cache=1#.VPWQq_Sl_Ow).

③ 《吉尔吉斯斯坦着手加强与阿富汗毗邻边境的保卫》，新华网，<http://www.chinanews.com/mil/2014/07-25/6427246.shtml>。

④ Tabib Bagirov, “Afghan border security becomes Turkmen priority,” *Central Asia Online*, September 23, 2010, http://centralasiaonline.com/en_GB/articles/caii/features/main/2010/09/23/feature-03.

体现在两个方面。其一，土库曼斯坦边界安全受到威胁。2014年2月27日，塔利班从阿富汗巴德吉斯（Badghis）的莫戈尔（Moqor）进攻土库曼斯坦位于土阿边境地区的哨所，导致三名边防人员丧生。^① 类似这种袭击此前较为罕见。其二，对涉及阿富汗安全事务的谨慎。尽管2001年“持久自由行动”之后，土库曼斯坦在“中立”政策之下仍保持着同美国、塔利班的密切关系，甚至其与阿富汗经济等领域的合作取得了一定的成就（2011年的TAPI天然气管线项目、2013年的土阿购气协议等）。然而，在涉阿安全问题上，土库曼斯坦一直采取较为谨慎的态度。例如尽管允许北约军队使用其领空与地面交通网络向阿富汗输送人道主义物资，但始终不愿意让北约运输军用物资，而且也未参与北方配送网络。2009年土库曼斯坦总统别尔德穆哈梅多夫曾明确表示，不允许外国军队进驻土库曼斯坦领土。这表明其对涉及阿富汗的安全问题持谨慎态度。然而，中亚各国之间的重重矛盾为恐怖主义、跨国犯罪、毒品贸易、极端主义等的传播提供了土壤，使这些不稳定因素渗透到土库曼斯坦的概率大增。^② 在此需要进行说明的是，尽管土库曼斯坦也面临阿富汗局势带来的困扰，但其奉行“积极中立”政策和一贯在涉及安全等问题上所持的谨慎态度，使土库曼斯坦借助区域国际组织分担安全压力的意愿并不强烈。因此，下文对上合组织与集安组织在中亚安全领域发展前景的讨论将不对土库曼斯坦进行重点分析，而着重讨论其他4个中亚国家的情势。

综上所述，随着北约军队撤离阿富汗进程的加速，其主要成员国鼓励中亚国家为自身的安全承担更多的责任，但这对于中亚国家来说是一项艰巨的任务。^③ 国际安全援助部队撤离后，中亚地区安全形势的不确定性增

^① Igor Rotar, “Can Ashgabat Reconcile Kabul With the Taliban,” *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 11, No. 69, 2014, p. 4.

^② Alan Lee Boyer, “U. S. Foreign Policy in Central Asia: Risks, Ends and Means,” *Naval War College Review*, Vol. 59, No. 1, Winter 2006, p. 4.

^③ Younkyoo Kim and Fabio Indeo, “The New Great Game in Central Asia Post 2014: The US ‘New Silk Road’ Strategy and Sino-Russian Rivalry,” p. 275.

强，撤军前的正安全外部性逐渐消失，中亚各国的安全风险日益增加，对外部安全的需求愈加强烈。由此，获取安全类的区域公共产品便成为中亚各国应对负安全外部性的重要途径。

三 上合组织与集安组织的发展前景评估

在中亚国家面临的安全形势可能恶化的背景下，集安组织与上合组织能为中亚国家维护国家稳定和发展提供一定的帮助。下文以区域公共产品理论中的“供给”为视角，从供给机制、供给内容、供给效用等三个维度的基本内容入手，对上合组织与集安组织进行大体评估，并对二者在中亚安全领域的发展前景进行观测比较。

(一) 评估维度之一——供给机制

区域公共产品的供给方式主要分为四种：简单累加、最优环节、最弱环节、加权总和。^① 上合组织与集安组织的供给方式都属于最优环节，即主要由组织内的“强者”提供公共产品。然而，尽管供给方式上具有相似性，但上合组织与集安组织的供给机制却并不完全相同。其一，上合组织内部存在两个较强的供给者——中国与俄罗斯，二者之间既有合作也有竞争；而集安组织内部的供给者主要是俄罗斯，不存在内部竞争的问题。其二，上合组织与集安组织在性质与奉行原则上的差异也对供给机制有一定的影响。

1. 上合组织与集安组织主要供给方数量上的差异

上合组织的成员国中包含中俄两个大国，理论上其内部存在相互掣肘

^① “简单累加”是指区域性公共产品的供给各方平均分配、共同承担；“最优环节”是一种“强者供给”，指公共产品的整体供给层次由最大贡献者决定；“最弱环节”类似于“短板效应”，指最小贡献者的供给水平决定了整个供给集团所提供的区域性公共产品的实际有效水平；“加权总和”指在总体计量的基础上对参与国的各自贡献赋予相应权重。参见樊勇明、薄思胜《区域公共产品理论与实践——解读区域合作的新观点》，第10—11页。

的可能，最终可能会影响其供给能力的发挥。^① “9·11”事件之后，美国进驻中亚，逐渐扩大了在中亚的影响，这引起了一贯将中亚视为自己“后院”的俄罗斯的警觉。上合组织建立至今，俄罗斯在上合组织内的活动在一定程度上是以中国牵制美国在中亚的影响为基础的。然而，随着撤军进程的加速，中俄合作牵制美国的必要性正在逐渐减弱，中俄之间的“博弈”则日益明显。尽管莫斯科仍然保持其在全球层面上与中国的合作，^② 但未来中俄之间相互掣肘的可能性正在逐渐增强，尤其是在上合组织内。近年来，俄罗斯在中亚的影响力正在受到中国和西方的挑战。^③ 尽管因乌克兰危机等事件的影响，俄罗斯与中国的关系仍以合作为主，但长远来看，中俄在中亚的竞争可能会越来越强，而且中俄对上合组织定位的差异也将成为双方竞争的成因。^④ 这些因素都是上合组织未来的发展过程中可能会遇到的，也是未来在供给机制上可能制约其能力发挥的重要方面。

集安组织涵盖东欧、高加索、中亚三个地区六个国家，但公共产品的主要供给者为俄罗斯，组织内部并不存在制约俄的强大力量。国际安全援助部队撤离后，中亚国家很可能更加倚重集安组织在安全方面的作用，尤其是集安组织成员国（哈、吉、塔）。由于集安组织内不存在制约俄罗斯的大国，因此集安组织的供给能力在很大程度上由俄罗斯决定。尽管2012年乌兹别克斯坦的退出对该组织在中亚地区的影响力产生了一定的

① 关于中俄在上合组织内的竞争参见 Angela E. Stent, “Restoration and Revolution in Putin’s Foreign Policy,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 6, 2008, pp. 1089 – 1106; Andrei Kazantsev, “Russian Policy in Central Asia and the Caspian Sea Region,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 6, 2008, pp. 1073 – 1088。

② Younkyoo Kim and Fabio Indeo, “The New Great Game in Central Asia Post 2014: The US ‘New Silk Road’ Strategy and Sino-Russian Rivalry,” p. 284.

③ Martin C. Spechler and Dina R. Spechler, “Russia’s Lost Position in Central Eurasia,” *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 4, No. 1, 2013, p. 1.

④ 俄罗斯更看重上合组织的政治、安全等方面的合作，而中国更看重的是经济方面的互惠。参见 Andrei Kazantsev, “Russian Policy in Central Asia and the Caspian Sea Region,” pp. 1079 – 1080。

负面影响,但由于乌同集安组织的合作一直较弱,故集安组织的供给能力并未因此受到显著削弱。而在此之前,集安组织已经采取了诸多措施以保护成员国的安全与稳定,如加强成员国在打击恐怖主义、极端势力方面的合作,整合成员国之间的军事力量,举行联合军事演习等。这些举措在维持中亚地区的安全与稳定上发挥了重要作用,而且大部分是在俄罗斯的主导之下完成的,如 2009 年建立的以“抵御军事侵略、救灾、打击国际恐怖主义和有组织跨国犯罪”为主要任务的集体快速反应部队等。^①由此可见,实际上集安组织内部并不存在类似于上合组织里中俄相互掣肘的大国因素。

2. 上合组织与集安组织奉行原则与性质的差异

上合组织是一个以地区安全为基础的综合性国际组织,^②发展动力主要来自各成员国之间的合作意愿,并奉行不结盟、不对抗、不针对其他任何国家和组织的原则。这决定了上合组织意在通过一种持续性、建设性的对话对成员国施加影响,而不寻求强加给中亚国家一种区域发展模式。^③上合组织主要的活动范围集中在经济与非传统安全领域,如打击毒品贸易、武器走私、人口贩卖等活动,^④主要侧重点在加强成员国之间的合作与协商,对其他组织或国家参与合作并不排斥。这一方面赢得了成员国对上合组织的认同,但另一方面也限制了上合组织在中亚事务上的行动能力。因此,面对阿富汗局势的影响,尽管上合组织有在中亚安全领域发挥更大作用的意愿,但受自身性质与奉行原则的限制,其行动能力可能会大打折扣。

① 《独联体集体安全条约组织成员国同意组建建立集体快速反应部队》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2009-02/04/content_10764409.htm。

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 1 期,第 67—70 页。

③ Alica Kizeova, “The Shanghai Cooperation and Regional Chessboards,” *Russian Analytical Digest*, No. 152, 21 July, 2014, p. 5.

④ Nargis Kassenova, “Relations between Afghanistan and Central Asian States after 2014: Incentives, Constraints and Prospects,” p. 28; Alica Kizeova, “The Shanghai Cooperation and Regional Chessboards,” p. 6.

集安组织与上合组织不同，它是在俄罗斯主导之下旨在强化其在前苏联地区影响力的重要机制。^① 作为一个军事、政治联盟，集安组织有试图扮演更强国际角色的意愿，也具有一定的排他性色彩，是一个兼具进攻性与防御性的安全机制，虽然其宣称并不针对第三方。《集体安全条约》明确规定了禁止成员国加入其他军事同盟，第四条则规定，对一个成员国的侵略被看成是对所有成员国的侵略。^② 此外，尽管集安组织基于对2010年吉尔吉斯斯坦国内骚乱的反思，增加了成员国之间的协调，甚至增加了对成员国进行干预的条款，但这并没有改变集安组织对成员国内政问题的谨慎态度，因为集安组织的宗旨仍在于“建立独联体国家集体防御空间和提高联合防御能力，防止并调解独联体国家内部及独联体地区性武力争端”。^③ 由此可见，集安组织的关注点侧重成员国的外部威胁，目的是保障成员国不受外部威胁的影响。尽管集安组织的联盟性质易引起成员国对自身主权、领土完整的担忧，但在应对外部安全问题上，其在中亚地区较强的行动能力，相较其他非联盟性质的地区性国际组织更强。

综上所述，相对于上合组织，集安组织在供给公共产品时受到的机制掣肘更小，而且其自身的性质与奉行原则赋予了其对中亚地区事务较强的行动能力。面对阿富汗局势可能给中亚地区带来的影响，上合组织尽管有扩展在中亚安全领域影响力的意愿，但受内部相互掣肘、自身性质与原则的影响，其应对能力略显不足。因此，从供给机制的基本内容比较分析看，集安组织在中亚地安全领域的行动能力强于上合组织。

① Richard Weitz, "The Collective Security Treaty Organization: Past Struggles and Future Prospects," *Russian Analytical Digest*, No. 152, 21 July, 2014, p. 2.

② "Treaty on Collective Security," Article 4. 转引自杨恕、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1期，第68页。

③ 刘坤喆：《独联体集体安全条约组织表示要与上合组织合作》，中国网，http://www.china.com.cn/international/txt/2007-08/02/content_8616716.htm。

(二) 评估维度之二——供给内容

特定国际组织所能提供的公共产品可以涵盖经济、政治、安全、文化、科技、能源等各个领域。在评估区域性国际组织的发展前景时,需要分析供给方的供给内容与需求方的需求之间的契合度。本文对上合组织与集安组织的评估主要从以下两个方面展开。其一,两个组织目前主要提供的公共产品是什么?以哪种产品的供给为主?其二,面对新情况的出现,两个组织能否顺利对其供给内容做出适时的调整,以满足中亚成员国对公共产品的需求?

1. 上合组织与集安组织的主要供给领域

上合组织的供给内容涵盖了非传统安全与经济领域,两者构成了其发展的驱动力。有观点认为,“中国成立上合组织的目的之一是打击中国西部存在的民族分裂主义”,^①这与上合组织打击“三股势力”的目标是一致的。在 2001 年上合组织峰会上成员国签署了《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》,这表明其从成立之初就已将非传统安全领域的合作视为重要内容。基于此,上合组织开展了诸如“和平使命”、“协作”等军事演习,在维护地区稳定与打击恐怖活动方面取得了明显成果,保障与促进了成员国的安全与稳定。除了非传统安全领域的活动,经济合作也是上合组织着力加以推动的合作方向。自 2001 年成立至今,上合组织框架内成员国之间的合作已经从最初的边界安全逐步扩展到经贸、能源、文化、科技等多个领域。^②在经济合作方面,上合组织在较短的时间内取得了较大成效。2001 年,上合组织成员国政府首脑在阿拉木图签署了《关于区域经济合作主要目标和方向的备忘录》;2005 年上合组织成立了“银行联合体”,并签署了相关协议等。此外在 2012 年的

^① Michael Clarke, “China’s Strategy in ‘Greater Central Asia’: Is Afghanistan the Missing Link,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 40, No. 1, 2013, pp. 1–19.

^② 王树春、朱震:《上合组织与集安组织为何合作大于竞争》,《国际政治科学》2010 年第 22 期,第 100 页。

上合组织峰会上，中国曾提出“依托上合开发银行建立上合组织自贸区”的建议。尽管这一建议因俄罗斯的反而对陷入停滞，但该建议的提出从一个侧面反映了上合组织框架内经济合作发展的迅速。^① 通过参与上合组织框架内的经济合作，中亚国家分享到了中国经济快速增长的“红利”，收获了一定的经济收益。然而，在国际安全援助部队撤出阿富汗后，上合组织需要积极思考在保障其中亚成员国的安全方面能够和应该发挥什么样的作用。^②

与上合组织相比，集安组织的主要供给内容更为明确，那就是为成员国提供安全方面的公共产品。不仅如此，集安组织的演进与阿富汗局势的发展存在着某种联系。1992年独联体部分成员国签署了《集体安全条约》，1994年正式生效。此时独联体（集安组织尚未正式成立）首先关注的主要是传统安全领域的威胁。到20世纪90年代中后期，集安组织逐渐增加了对非传统安全威胁的关注。这与阿富汗内战中塔利班势力的崛起有一定关系。1996年塔利班在阿富汗掌权之后，中亚地区的恐怖主义与极端主义势力受到鼓舞，乌兹别克斯坦与吉尔吉斯斯坦甚至在1999年和2000年两次受到“乌伊运”的攻击。为了促进中亚地区的稳定，帮助其成员国应对非传统安全威胁的上升，独联体首先是在2000年明斯克成员国元首会议上对《集体安全条约》进行了修订，增加了打击恐怖主义和在必要时建立维和力量的内容；^③ 其次是集安组织在2001年创建了“集体快速部署部队”（Collective Rapid Development Force, CRDF），以实现打击地区恐怖主义、防止外部入侵的目标。^④ “9·11”之后，集安组织成员国在2004年签署了《到2010年创建集安组织军事联合部队的计划》

① Younkyoo Kim and Fabio Indeo, “The New Great Game in Central Asia Post 2014: The US ‘New Silk Road’ Strategy and Sino-Russian Rivalry,” p. 278.

② Alica Kizeova, “The Shanghai Cooperation and Regional Chessboards,” p. 4.

③ Irina Ionela Pop, “Russia, EU, NATO, and the strengthening of the CSTO in Central Asia,” *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3, No. 3, 2009, p. 282.

④ Nargis Kassenova, “Relations between Afghanistan and Central Asian States after 2014: Incentives, Constraints and Prospects,” p. 18.

(Plan for the Construction of the CSTO's Military Coalition Forces through 2010), 不仅加强了成员国之间的政治合作, 而且试图对成员国军事力量进行整合。^① 经过一段时间的发展, 集安组织的活动领域已经覆盖了传统安全领域和非传统安全领域, 但与其他一体化组织不同, 集安组织的活动与独联体内的其他组织几乎没有交叉, 其活动也基本没有超出军事合作的范围。

2. 上合组织与集安组织对供给内容的调整

上合组织已经在非传统安全和经济领域取得了可观的成绩, 但面对阿富汗问题的新动向, 上合组织的准备似乎并不充分。面对国际安全援助部队的撤出给中亚地区带来的安全问题, 一方面, 上合组织早已成立了阿富汗问题联络小组, 表达了对此的兴趣与关心; 但另一方面, 对于阿富汗问题, 上合组织缺乏直接干预的意愿与能力, 其关注点仍在与成员国相关的问题上, 可能无法在阿富汗问题上发挥更加重要的作用。目前, 尽管上合组织多次表达了对阿富汗问题及其带来的安全问题的担忧, 但并没有提出有效的应对该问题的想法或措施, 只是表达了与相关各方加强合作的意愿。由此看出, 在为中亚地区提供安全产品方面, 上合组织似乎缺乏足够的信心与能力。此外, 如上合组织要在中亚安全领域的供给上实现突破, 还需成员国之间的协商与合作, 但这将与俄罗斯主导的集安组织产生竞争, 可能会引起俄罗斯的不满。因此, 上合组织在该问题上如何定位自己的角色, 可能是未来其需要认真思考的重大问题。而就目前来看, 上合组织对供给内容的调整并不及时, 并且其所能提供的公共产品与中亚国家的安全需求尚存在一定的偏离, 供需的契合度不高。

与上合组织相比, 基于在主要供给领域的优势, 集安组织在面对阿富汗问题的新情况时, 对供给内容的调整则更加明确有效。2010 年

^① Alexander I. Nikitin, "Post-Soviet Military-Political Integration: The Collective Security Treaty Organization and its Relations with the EU and CSTO," *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 5, No. 1, 2007, p. 35.

之后，面对中亚地区安全需求的增加，集安组织逐渐增加了成员国之间的协调，以防止成员国内部受到外部威胁的影响。2012年10月普京在访问塔吉克斯坦时，与其签署了一份协议，协议规定将俄罗斯在塔吉克斯坦的军事基地使用权延长至2042年。^①此外，集安组织还保留了在中亚两个最小国家的军事存在，除了在吉尔吉斯斯坦的军事基地之外，在塔吉克斯坦还保留了大约7000人的部队，以保护塔吉克斯坦的安全，尤其是边界安全。^②显然，集安组织所采取的安全措施与阿富汗问题的新动向之间有着某种密切的联系，是其根据情况的变化对供给内容所做的适时调整。这使其在面对中亚地区的安全危机时能更加有效、快速地做出反应，以更好地保障成员国安全。

综上所述，面对阿富汗局势可能给中亚地区带来的安全威胁，相较于上合组织，集安组织既在供需契合度上具有优势，又在对供给内容的调整上更为及时、有效。因此，在对供给内容进行考察后可以看出：在对安全领域的公共产品进行调整方面，集安组织的准备显然比上合组织要更充分、及时，也更符合中亚国家对地区安全的需求。

（三）评估维度之三——供给效用

效用（Utility）是经济学中的常用概念之一，一般是指消费者通过消费或者享受闲暇等使自己的需求与欲望得到满足的一个衡量指标。^③目前，区域公共产品理论中并没有明确的关于供给效用的内容，而供给效用又是衡量国际组织在相关领域发展前景的重要维度之一。因此，笔者将在此部分对上合组织与集安组织在供给效用方面的差异进行比较，而对供给

① Suhrob Majidov, "Russian Extends Military Presence in Tajikistan to 2042," *Central Asia and Caucasus Analyst*, October 19, 2012, <http://old.cacianalyst.org/?q=node/5860>.

② Martin C. Spechler and Dina R. Spechler, "Is Russia Succeeding in Central Asia?" *Orbis*, Vol. 54, No. 4, 2010, p. 619.

③ “效用”是经济学学科常用的概念之一，在此只借用其基本含义。关于效用更为详细的论述，参见 Reem Heakal, "Economics Basics: Utility," <http://www.investopedia.com/university/economics/economics5.asp>.

效用的界定拟从中亚国家对中国与俄罗斯、上合组织与集安组织的认知两个方面加以衡量,以综合评估二者在中亚国家认知中的差异以及对其发展前景可能带来的影响。

1. 中亚国家对上合组织与集安组织的认知

上合组织在发展过程中逐渐得到了成员国的认同,但这种认同往往出现在与俄罗斯所主导的国际组织不存在竞争的领域,如经济领域等。目前,上合组织在能源、电力、金融等领域已经取得诸多的成效。例 2005 年中国和乌兹别克斯坦组建了合资公司,中方获得了对乌境内 23 个油气区块的先期勘探和开采权;2009 年俄罗斯统一电力集团与中国国家电网公司签署了向中国供应电力的合同,项目总额约 180 亿美元;^① 2012 年 6 月,中俄领导人签署了《中国进出口银行与俄罗斯 VTB 融资租赁公司融资框架合作协议》以及《中国出口信用保险公司与俄罗斯出口信用与保险署合作备忘录》等四项协议等。^② 这些合作成果都是在上合组织框架内取得的,这在一定程度上反映了成员国在上合组织框架内开展积极合作的意愿。这种积极的态度无疑与中亚国家参与上合组织以获取收益的动机相关。此外,成员国对上合组织在非传统安全领域的作用也给予了明确肯定。如在 2014 年 9 月上合组织杜尚别峰会上,各国元首对上合组织在非传统安全领域的作用做了积极评价。这既是对上合组织的期望,也是对其作用的认可。^③ 由此可见,从既有的供给领域看,成员国对上合组织产生了较为正面的认知,并给予了一定程度的认可,这对于上合组织拓展在中亚安全领域的影响力是有益的。

而在集安组织的发展过程中,尽管其浓重的军事色彩给成员国带来了

① 孙永祥:《上合组织能源合作的进展及问题》,《亚非纵横》2009 年第 5 期,第 23—24 页。

② 《中俄元首签署联合声明 深化中俄关系“平等信任”》,中新网, <http://www.chinanews.com/gn/2012/06-05/3940919.shtml>。

③ 《指明方向 谋共同发展——国际社会高度评价习近平主席在上合组织杜尚别峰会上的讲话》,新华网, http://news.xinhuanet.com/2014-09/13/c_126983033.htm。

一定的担忧,^① 但总体来看, 中亚地区成员国对集安组织也持一种认同的态度, 即成员国对集安组织的依赖要多于对其担忧。这是因为集安组织在安全等领域所发挥的作用一定程度上满足了中亚国家的需求。例如 2011 年集安组织成员国领导人第五次会议曾指出: “在北约逐步从阿富汗撤军的形势下, 集安组织将为保障中亚地区安全承担更多责任, 防范阿富汗境内的恐怖主义和分离主义势力向该地区的渗透。”^② 这既是集安组织在保障中亚安全与稳定上的明确表态, 也是成员国对集安组织在安全领域发挥作用的认可。此外, 集安组织在吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦的军事存在也分担了两国在安全防卫上的压力, 为两国的安全提供了一定的保障。以塔吉克斯坦为例, 最能说明其对集安组织的依赖大于担忧的是 2012 年俄罗斯与塔吉克斯坦达成拖延已久的协议, 该协议允许俄罗斯驻塔 201 军事基地延长至 2042 年。该协议的达成, 将使集安组织在塔吉克斯坦遭到严重恐怖袭击等事件时能向其提供更多支持。不仅如此, 尽管塔吉克斯坦从 2005 年开始接管塔阿边界的巡逻和防卫任务, 但 2011 年 9 月塔俄达成的一项协议确保了“俄罗斯在塔吉克斯坦的存在, 以及俄罗斯代表能参与改善塔吉克斯坦边界保护和运作能力的工作”。^③ 这项协议除了巩固塔吉克斯坦与俄罗斯的关系外, 还提升了集安组织帮助塔吉克斯坦应对不可预测形势的能力。这些都表明, 尽管中亚成员国对集安组织浓厚的军事

① 如 2011 年 12 月集安组织峰会上通过了关于在中亚地区建立军事基地的决议 (决议规定: 外国要在集安组织成员国境内建立军事基地需得到集安组织成员国的一致同意), 这一决议实际上赋予了俄罗斯在此问题上的“一票否决权”。因此, 在乌克兰局势的影响下, 这一决议很大程度上可能引发成员国对主权、领土完整的忧虑, 但这种忧虑并不足以动摇成员国在安全领域对集安组织的依赖。参见: Arslan Sabyrbekov, “Ukrainian Scenario in Kyrgyzstan,” *Central Asia-Caucasus Analyst*, Vol. 17, No. 4, 2014, pp. 18 – 20; Dmitry Shlapentokh, “CSTO Exercises Expose Eurasian Disunity,” *Central Asian and Caucasus Analyst*, December 14, 2011, <http://old.cacianalyst.org/?q=node/5685>; Pavel Felgenhauer, “Putin Prioritizes Rebuilding the Lost Empire,” *The Jamestown Foundation*, October 6, 2011, http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=38495&no_cache=1。

② 《独联体集安组织成员国领导人第五次非正式会议举行》, 国际在线, <http://gb.cri.cn/27824/2011/08/13/782s3337259.htm>。

③ Deirdre Tynan, “Central Asia: Russia Taking Steps to Reinforce Security Relationships,” *Eurasianet.org*, February 2, 2012, <http://www.eurasianet.org/node/64946>。

色彩心存忧虑,但面对安全威胁,集安组织的功能依然是中亚国家较为认可的。

2. 中亚国家对中国与俄罗斯的认知

中亚各国对上合组织的正面认知并不代表对中国的认可。尽管上合组织框架中有很多双边合作的内容,但这并没有使中亚各国对上合组织的认同转化到对中国的认同上。以哈萨克斯坦为例,2009 年 6 月至 2011 年 7 月的一次调查显示,在 1223 名接受调查的哈萨克斯坦公民中,对中国持积极看法的受访者仅为 311 人,占样本数的 25.4%,持负面看法的受访者为 234 人,占样本数的 19%;而与此相对,对俄罗斯持积极看法的受访者为 843 人,占样本总数的 68.9%,持负面看法的受访者仅为 34 人,占样本总数的 2.8%。^① 这在一定程度上反映了哈民众对中国认知的模糊,^② 而且在一定程度上说明上合组织框架内的合作并没有带动成员国的民众对中国产生正面与积极的认知。相反,一些中亚国家甚至对中国持一种负面和威胁的认知。例如哈萨克斯坦国内有相当部分的民众认为,中国是哈萨克斯坦面临的“外部威胁”之一,这主要源于其对中国经济扩张的担忧。^③ 具体来说,中亚国家对中国经济渗透到中亚地区心存忧虑,担心变成中国的经济附庸,而且对与中国失衡的经济关系感到不满。这主要体现在中国出口到中亚国家的产品多为高附加值的商品,而从中亚国家进口的多是原材料等。在这样的背景下,尽管中亚国家获得了一定的收益,但难以感受到中国的善意,相反易产生对中国的威胁认知。由此可见,与成员国对上合组织的认知形成对比,中亚国家对中国的认知并非全是正面积极的,有时甚至持

① Natalie Koch, “Kazakhstan’s Changing Geopolitics: The Resource Economy and Popular Attitudes about China’s Growing Regional Influence,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 54, No. 1, 2013, p. 119.

② 周明:《地缘政治想象与获益动机——哈萨克斯坦参与丝绸之路经济带构建评估》,《外交评论》2014 年第 3 期,第 150 页。

③ 2009 年的问卷调查中,受访者在被问及 1994 年哈萨克斯坦将首都阿拉木图迁往阿斯塔纳的原因时,防范外部入侵被提及 65 次,其中中国被提及 52 次。参见 Natalie Koch, “Kazakhstan’s Changing Geopolitics: The Resource Economy and Popular Attitudes about China’s Growing Regional Influence,” pp. 119 – 120。

一种负面认知。

集安组织的供给机制决定了其作用的发挥与主导国俄罗斯之间紧密的联系。而单一的供给方在使成员国对区域组织产生积极认知的同时，往往会导致其对供给方积极认知的产生。反之，一旦成员国对区域组织的认知出现了抵触等消极态度，最终也可能产生对供给方的负面认知。基于此，可以认为，成员国在对集安组织产生依赖的同时，也可能对俄罗斯产生认同。事实确实如此。目前，中亚五国中哈、吉、塔都是集安组织成员国，三国对俄罗斯及其主导的集安组织大体持一种正面的认知。例如 2014 年 5 月，纳扎尔巴耶夫批准了哈俄有关创建一个导弹防御系统的政府间协定等。^① 这些军事合作都是在集安组织框架下俄罗斯与成员国之间的双边合作，这在一定程度上促进了成员国对俄正面认知的形成。然而，与三国的正面认知不同，乌兹别克斯坦在 2012 年退出集安组织之后，虽然也表达了对阿富汗问题的担忧，但对俄罗斯及集安组织的认知则逐渐偏向负面，甚至存在一定程度的威胁认知。很多学者认为，这与集安组织集体安全力量的组成及协定有关，因为乌兹别克斯坦并不希望俄在中亚加强影响，甚至视俄罗斯为破坏中亚地区稳定的力量。但由于乌兹别克斯坦已经退出集安组织，故其对俄罗斯的负面认知并不会延伸到对集安组织的认知上，即乌兹别克斯坦对俄罗斯的负面认知并不会影响集安组织在中亚安全领域的发展。

3. 认知差异或一致可能带来的影响^②

中亚国家对上合组织在经济、非传统安全领域的合作展现出了积极的态度，这是上合组织扩展在中亚安全领域影响的积极因素，但对中国

^① Georgiy Voloshin, "US Downsizes Military Ties With Central Asia," *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 11, No. 138, July 29, 2014, p. 4.

^② 此处需做一点说明：上文着重分析的是中国对上合组织及俄罗斯对集安组织的影响，而未对俄罗斯对上合组织的影响进行讨论，这看似与供给机制部分的讨论有所矛盾，其实，二者之间并不矛盾，这正是中俄掣肘的体现。作为上合组织与集安组织共同的供给方，俄罗斯优先维护的往往是集安组织的利益，而不愿上合组织在相关的领域与集安组织形成竞争。这种讨论尽管存在一定的偏颇，但一定程度上可以反映相关问题。

的担忧又可能使其对参与上合组织框架下的安全合作心存担忧。毕竟上合组织是在中国主导并参与之下的合作机制,中亚国家可能会担忧中国利用上合组织继续扩大在中亚的影响。尽管中国试图打消中亚国家对中国介入中亚安全事务的疑虑,并积极开展了一些活动,如主办并参与了关于阿富汗问题的讨论等。^①但中亚国家对中国业已形成的负面认知在短期内很难改变,而且不排除有蔓延至上合组织的可能。因此,面对国际安全援助部队撤军带来的中亚国家安全需求的变化,尽管上合组织致力于寻求和扩大在中亚局势上的影响,但综合中亚国家对中国与对上合组织的认知,中亚国家对上合组织能在中亚安全领域发挥更为重要的作用信心不足。

集安组织自身也存在一定的问题,但总体来看,这些问题是基于组织自身的性质及内部供给方的单一性而产生的,可能最终对成员国参与集安组织内的互动影响并不大,因为一方面集安组织其他成员国提供公共产品的能力相对较弱,另一方面俄罗斯在中亚的影响由来已久,其在安全领域的供给并不会引起成员国的反对。相反,就中亚国家的倾向性来看,哈、吉、塔三国一直以来对集安组织有所依赖,面对国际安全援助部队撤军带来的安全问题,三国可能更希望借助集安组织分担安全防务成本,以保障地区安全与稳定;而乌兹别克斯坦在退出集安组织之后,对集安组织在传统安全领域的行动有一定的抵触,但对参与非传统安全领域的合作仍持较为开放的态度,如俄罗斯联邦安全总局局长亚历山大·博尔特尼科夫称,乌兹别克斯坦决定退出集体安全条约组织,这不会影响双方在打击恐怖主义方面的合作。^②因此,相较于上合组织,中亚国家对集安组织在中亚安全领域的依赖与期待更多。

① 2014 年 7 月阿富汗问题伊斯坦布尔进程高官会在北京召开。

② 《外媒:乌兹别克斯坦再次退出集安组织》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2012-12/21/c_124128283.htm。

（四）对上合组织与集安组织发展前景的观测比较

上文已经从供给机制、供给内容、供给效用三个方面对上合组织与集安组织的区域公共产品供给进行了大致评估，本部分将着重对二者在中亚安全领域的发展前景进行比较。比较的标准依据前文所设定的两个观测指标：其一，在预防可能的冲突时，区域国家会更倾向于依赖哪个地区性国际组织；其二，一旦危机发生，区域国家会优先向哪个地区性组织求助。

1. 冲突预防：中亚国家的选择

中亚国家靠自身的力量难以保证不受到阿富汗局势恶化的影响。在这种背景下，向地区性国际组织求助便成为弥补自身安全能力不足的重要途径之一。直接对中亚国家的求助倾向进行分析，是一个很难实际操作的问题，而对上合组织与集安组织在“冲突预防”能力上的比较，是影响中亚国家选择的重要因素之一。因此，可以将此问题转化为“上合组织与集安组织应对潜在危机的准备工作是否充分？”如此，当中亚国家面临严峻的安全危机时，哪个组织的相关准备措施越充分，越能更快地在相关国家发出请求之后付诸行动。

为了应对阿富汗局势的恶化，2013年集安组织便开始重点关注国际安全力量撤出阿富汗之后的局势，并且将其视为对自身及独联体国家的重大威胁。^①俄罗斯也相应地加强了集安组织在安全等方面的功能，如《国防》杂志主编伊戈尔·克罗琴科就指出，为确保集安组织成员国的安全，集安组织下一步采取措施的主要方向之一是加固其外围和内部边界。^②2014年12月22日，集安组织秘书长尼古拉·博尔久扎也表示：“各国防长批准了作战训练计划，根据计划，明年集安组织将举行一系列由集体快速反应部队、

^① Scott Bohn, "Russia's Afghanistan Policy: An Irresolute Strategy for an Uncertain Future," *Comparative Strategy*, Vol. 33, No. 3, 2014, p. 214.

^② 《俄专家：只有独联体集体安全组织才能遏制中亚极端势力》，中新网，<http://www.chinanews.com/mil/2013/11-14/5503879.shtml>。

中亚地区快速部署部队、集安组织维和部队以及集体快速反应部队特种部队参与的演习。”^①由此可见,集安组织至少在两个方面对阿富汗局势恶化给中亚国家可能带来的安全危机做出了准备:(1)对干预的武装力量和法律基础做了相应的部署,如2009年成立的快速反应部队与2011年增加的干预成员国的条款等;(2)对阿富汗局势的恶化已经有了一定的预估,并做出了相应的准备。例如2012年1月,吉尔吉斯斯坦国家安全委员会从俄罗斯接受了价值约为1600万美元的军事硬件,这些装备主要用来加强其边防安全等。^②与此相对,上合组织也对阿富汗撤军问题进行了关注。例如,2014年杜尚别峰会就对阿富汗撤军问题进行了讨论,并指出将“在上合框架内继续采取积极措施打击恐怖主义、分裂主义、极端主义,非法贩运麻醉药品、精神药物及跨国有组织犯罪,保障国际信息安全”。^③然而,上合组织并没有可以应对或直接干预成员国安全危机的武装力量,而且对阿富汗局势的预判也仅停留在协议层面,并没有相应的实践措施。综上所述,从中亚地区面临安全危机的准备情况看,上合组织对形势的预估并不充分、准备措施也仅停留在协议层面,而集安组织则在武装部队、对形势的评估等方面做了较为全面且细致的准备。

2. 危机管控:中亚国家的选择

“一旦危机发生,中亚国家会优先向哪个地区性组织求助?”这是一个很难准确预测的问题。尽管如此,基于对中亚国家之前面临危机时的反应及求助对象的历史回顾,可以对此问题做出一个大致预估。自中亚各国独立以来,中亚地区先后经历了1992年的塔吉克斯坦内战、2005年吉尔吉斯斯坦的“郁金香革命”与乌兹别克斯坦的“安集延事件”、2010年

① 《俄媒:集安组织计划2015年举行一系列部队演习》,凤凰网, http://news.ifeng.com/a/20141223/42778569_0.shtml。

② Deirdre Tynan, “Central Asia: Russia Taking Steps to Reinforce Security Relationships,” <http://www.eurasianet.org/node/64946>。

③ 《上海合作组织成员国元首杜尚别宣言(全文)》,新华网, http://news.xinhuanet.com/2014-09/13/c_126981562.htm。

吉尔吉斯斯坦的“人民革命”等几次重大事件。其中，2005年吉尔吉斯斯坦的“郁金香革命”是一次相对和平的政权更迭，并未发生严重的安全危机；2005年乌兹别克斯坦发生“安集延事件”时，主要依靠自身的军事力量进行了平息。下文主要对1992年塔吉克斯坦内战与2010年吉尔吉斯斯坦“人民革命”进行简要分析，以对中亚国家陷入危机时的求助倾向做出大致预估。

1992年塔吉克斯坦内战爆发时，尽管上合组织与集安组织都尚未正式成立，但从相关方面的反应与行动可以看出其在遇到危机时的求助倾向。在内战过程中，应塔有关方面的求助请求，俄罗斯、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦四国进行商议后，向塔派驻了维和部队。^①其中，俄罗斯的201摩托化步兵师作为维和部队的核心驻扎在杜尚别与塔边境地区，一定程度上为稳定其国内局势、切断与阿富汗境内武装势力的联系起到了重要作用。此后，驻塔吉克斯坦的俄罗斯部队及设施一直是塔保障国内稳定与安全的重要力量。而与此相对，中国并未在此问题上发挥作用。

除此之外，2010年吉尔吉斯斯坦国内冲突中上合组织与集安组织的反应，也能证明中亚国家遇到危机时的求助倾向性。2010年4月，吉尔吉斯斯坦国内发生骚乱，6月，南部又发生了大规模的民族冲突。据统计，这次骚乱造成了至少上百人死亡、上千人受伤，冲突波及数十万人。面对严峻的国内安全危机，时任过渡总统的奥通巴耶娃多次向俄罗斯、集安组织、上合组织等发出求助请求。上合组织与集安组织对此的反应既有相同点也有差异。6月，集安组织成员国在莫斯科召开了紧急会议，并表示：因为缺乏相应的法律基础，因此不会派出武装力量进行干预，但可以向其提供人道主义援助及军事装备^②。梅德韦杰夫也回应说，吉尔吉斯斯

^① Dov Lynch, *Russian Peacemaking Strategies in CIS—The Case of Moldova, Georgia and Tajikistan* (London: Macmillan Press LTD, 2000), pp. 156 – 157.

^② Richard Weitz, “The Collective Security Treaty Organization: Past Struggles and Future Prospects,” p. 4.

坦骚乱系国家内部事件,俄罗斯与集安组织都不能干预,只有当成员国的边界遭到外部袭击或者有外部夺取政权的企图时集安组织才可以行动。与此同时,正在塔什干参加峰会的上合组织领导人也做出了关于不对冲突进行干预的决议,他们认为这是吉国内部事务,但上合组织成员国可以向吉提供人道主义援助。从上合组织与集安组织对吉骚乱、冲突事件的反应来看:一方面,二者都拒绝了直接向吉派出维和部队的请求;另一方面,集安组织的后续工作做得似乎更为充实。2010 年 7 月,吉尔吉斯斯坦外交部代理部长鲁斯兰·卡扎克巴耶夫透露,集安组织将向吉尔吉斯斯坦提供军事技术援助,以便保证其南部地区安全。^① 2011 年 6 月,集安组织秘书长尼古拉·博尔久扎表示:“我们正在监视吉尔吉斯斯坦的局势,如果局势继续恶化,集安组织安全委员会将采取相应措施。”^② 之后,为防止成员国发生类似于“阿拉伯之春”的动乱,集安组织增加了成员国之间的协调,甚至增加了对成员国进行干预的条款。^③ 但上合组织并未相应地对吉尔吉斯斯坦 2010 年的国内冲突进行深入反思。尽管面对成员国的援助请求,上合组织与集安组织都拒绝了,但从后续反应看,集安组织对再次遇到类似危机做出了行动评估,而上合组织没有相应的表态或行动。

基于对上述两个方面的分析,尽管不能对上合组织与集安组织在中亚安全领域的发展前景做出准确的预测,但可以对中亚国家“遇到严峻的危机时,倾向于向哪个组织求助”做出大致的估计:基于供给机制、供给内容、供给效用等方面的比较,及对危机状况的反思与措施的准备的分析,一旦遇到严峻的安全危机,中亚国家更有可能求助于集安组织,而非上合组织。

① 《吉尔吉斯外交部:集安组织近期将提供军事援助》,中新网, <http://www.chinanews.com/gj/2010/07-08/2390786.shtml>。

② 《如吉尔吉斯局势恶化,集安组织或将干涉》,中新网, <http://www.chinanews.com/gj/2011/06-09/3101261.shtml>。

③ Younkyoo Kim and Fabio Indeo, “The New Great Game in Central Asia Post 2014: The US ‘New Silk Road’ Strategy and Sino-Russian Rivalry,” p. 277.

表 1 上合组织与集安组织在中亚安全领域的发展前景比较

比较基础	1. 中亚地区是上合组织与集安组织主要的活动区域 2. 中亚国家对上合组织与集安组织在该地区发挥的作用予以了一定程度的认可 3. 上合组织与集安组织都有直接或间接应对阿富汗变局的相关举措		
评估对象	上合组织	集安组织	评估结果
供给机制	1. 上合组织内存在中俄两个主要供给方 2. 上合组织奉行不对抗、不结盟的原则,是一个涵盖多个领域的综合性国际组织	1. 集安组织内只有俄罗斯一个主要供给方 2. 集安组织是一个联盟性质的组织,兼具进攻性与防御性,有一定排他性,但不针对第三方	相对于上合组织,集安组织在中亚安全领域的发展前景上受自身供给机制的限制更少,行动能力更强
供给内容	1. 上合组织的供给内容集中于非传统安全与经济领域 2. 面对阿富汗局势的变化,上合组织的准备不充分,对内容的调整也不明确	1. 集安组织的主要供给包括传统安全和非传统安全领域 2. 面对阿富汗问题的新变化,集安组织对供给内容的调整较为明确与有效	相较于上合组织,集安组织既在供给领域的供需契合度上有优势,又在供给内容的调整上更为及时、有效
供给效用	1. 中亚各国对上合组织的认知大体较为正面 2. 对中国的认知上则没有上合组织正面,甚至一些国家对中国经济的扩张存在担忧	1. 中亚国家对集安组织的性质及供给的单一性心存忧虑 2. 中亚国家与俄罗斯联系紧密,较易产生正面认知,尤其是集安组织成员国	从中亚国家对中国与俄罗斯、上合组织与集安组织的基本认知看,中亚国家对集安组织在安全领域的依赖和期待多于上合组织
前景观测	1. 对阿富汗局势的预估仍在协议阶段 2. 上合组织缺乏应对成员国国内危机的意愿与能力	1. 对阿富汗局势衍生的危机形势做了必要的准备 2. 集安组织已具备帮助成员国应对危机局势的手段	未来当中亚国家面临严峻的安全危机时,可能会优先求助于集安组织,而非上合组织
结论	总体来看,当中亚国家面临阿富汗局势外溢可能带来的安全问题时,相较于上合组织,集安组织在供给机制、供给内容、供给效用等方面的优势决定了“中亚国家可能更倾向于向集安组织求助”。基于此,本文认为,集安组织在中亚安全领域的发展前景优于上合组织		

四 结论与思考

从区域公共产品视角看,随着国际安全援助部队的撤离,中亚地区面

临的“正安全外部性”逐渐消失，阿富汗局势的不确定增强，“负安全外部性”逐渐增多，中亚各国对安全威胁外溢的担忧增加。在缺乏单独应对安全威胁能力的背景下，作为中亚地区重要的区域性国际组织，上合组织与集安组织在中亚安全领域的发展前景值得探讨。本文以区域公共产品的“供给”为视角，提出了需对覆盖同一区域的不同组织进行大体评估，并构建了以供给机制、供给内容、供给效用为主的评估比较框架，以中亚安全领域为例，对上合组织与集安组织在中亚安全领域的发展前景进行了大致评估。从供给机制看，上合组织内存在中俄之间相互掣肘的可能，而集安组织则不存在这一问题，并且二者的性质与奉行原则的差异决定了其在中亚地区行动能力的不同。相较而言，集安组织的行动能力更强。从供给内容看，上合组织主要提供经济、非传统安全等公共产品，这与中亚国家在安全领域的需求有一定的错位，而且上合组织对公共产品的调整并不明确、及时；与此相对，集安组织提供的安全类公共产品与中亚对安全领域的公共产品需求契合度高，并且对供给内容的调整更加明确与有效。从供给效用看，基于历史、民族等原因，中亚国家对上合组织与对中国的认同并不一致，尤其对中国甚至存在一定的负面认知，这可能会对上合组织在中亚安全领域的发展前景产生一定的消极影响；而中亚国家对集安组织和俄罗斯的认知相对较为一致与正面，这可能有助于集安组织在中亚地区安全领域供给的进一步发展。综上所述，本文认为，在国际安全援助部队撤离的背景下，当中亚国家面临严峻的安全问题时，可能将更倾向于优先求助于集安组织，而非上合组织。

本文对上合组织与集安组织在中亚安全领域的发展前景进行了初步的考察，但考察还衍生出了一些其他可以进一步讨论的问题。例如在中亚安全领域的发展前景较为消极的基础上，上合组织在阿富汗问题上应扮演何种角色？在中亚事务上中国应如何更好地处理上合组织内的中俄关系？上合组织未来的发展方向问题等。

首先，阿富汗问题与上合组织。上合组织在中亚安全领域的发展前景并不明朗，但并不能就此回避阿富汗问题，而应以一种积极且严谨的态度

对待阿富汗问题及其影响。第一，中俄两国对阿富汗问题的看法存在分歧是正常的，这可能会造成上合组织在为中亚国家提供安全领域公共产品方面的迟滞，但并不能成为其对阿富汗问题态度消极的理由。第二，上合组织应尊重中亚国家的选择意愿，不应把自身意愿强加于成员国，而应给予成员国自由选择求助不同组织维护自身安全的权利。第三，尽管与集安组织相比上合组织在中亚安全领域放任供给存在诸多不足，但上合组织应始终以一种积极、严谨的态度对阿富汗问题保持关注，并为中亚国家在相关领域提供力所能及的帮助与支持。

其次，上合组织内的中俄关系。上合组织内存在中俄两个主要的供给方，而且中俄对中亚诸多事务的看法并不一致，甚至存在分歧，这便凸显了正确处理上合组织内中俄关系的重要性。上合组织的核心活动区域是中亚地区，中国如何看待且处理与俄罗斯在中亚的关系是影响上合组织未来发展的重要方面。基于本文的考察，笔者认为中国应在中亚事务中与俄罗斯更多地协调，在尊重其意见的基础上，尽量达成对相关问题的协调，抑或在协调中把握俄方在此问题上的态度与看法。只有中俄两国在上合组织内进行了相互协调，才能发挥组织应有的作用，实现组织的进一步发展。即使上合组织扩员，仍需对此问题进行关注。

再次，上合组织应对自身优势有所认识。从本文的分析可以看出，上合组织在中亚经济类公共产品的提供上有一定优势。上合组织应在确认自身优势的基础上，与其他组织形成“分工合作”的格局，进一步增强其在具有比较优势领域的影响力。只有如此，才能在“俄白哈关税同盟”和“欧亚经济联盟”构想已经启动的背景下实现与相关国家的进一步合作。此外，上合组织还需注意不应盲目扩大自身在其他领域的影响。目前，美国、俄罗斯等大国仍在中亚地区有重要影响，上合组织不能苛求面面俱到。因此，专注于经济领域的“分工”对上合组织在中亚的长久存在、发展及扩大影响力大有裨益。

最后，借助中国“丝绸之路经济带”的实施，促进上合组织的发展。2013年9月，习近平主席在哈萨克斯坦访问期间提出了“丝绸之路经济

带”倡议；2014 年 11 月，习近平主席宣布中国出资 400 亿美元成立“丝路基金”，为沿线的基础设施、资源开发、产业合作等提供融资支持。“丝绸之路经济带”倡议的实施，将为上合组织在中亚的发展提供新的机遇，借此中国须逐渐缓解甚至消除中亚国家对中国的负面认知，进而促进上合组织的进一步发展。2015 年是“丝绸之路经济带”倡议推进的重要一年，如何借此机遇推动上合组织的发展，可能是未来影响上合组织发展方向的一个值得深入研究与探讨的问题。