

談上海合作組織發展的新階段

姜書益

前駐俄羅斯資深外交官

一、 前言：

俄國學者葉佛列緬科(Дмитрий Ефременко)¹在一篇專文中分析指出，近年由於印度、巴基斯坦之加入上海合作組織，已使該組織的權力平衡發生變化，而且由於共同反恐之目標，亦使該組織地緣政治角色得到加強，不過印巴及中印的歷史矛盾，卻成為該組織合作的重大障礙。此外，為因應未來美國可能退出阿富汗，中亞地區的和平與穩定，以及上合組織各成員國政策的協調，都是該組織未來發展的新方向²。

二、 國際格局的改變：

二〇一八年上海合作組織的發展進入一個新階段，主要是因為參加的會員國增加了印度和巴基斯坦，印、巴兩國的加入，使上合組織內部的權力平衡發生改變，所以未來該組織的宗旨和功能之變化非常值得注意。不過上合組織的改變，其實也是由於世界格局的根本改變，才導致該組織的宗旨部份發生變化。

川普一再指責中國和俄羅斯是美國權力和利益的最大挑戰者，川普在其簽署的「二〇一七年美國國家安全政策」中指出，中國是最有可能全面挑戰美國的國家。因此美國政府才向中國進行前所未有的貿易戰，甚至企圖使用國內法來起訴中國商界的關鍵人物。以上這些動作，更確認了中國已成為美國真正的對手。如果這次美中能達成貿易投資協議，並不代表兩國的尖銳矛盾已獲得完全妥協。俄

¹ 葉佛列緬科(1967-)，莫斯科國立大學歷史系畢業(1989)，俄科學院遠東研究所碩士(2000)，俄科學院資訊研究所博士(2007)。在俄羅斯國際秩序與全球問題研究所工作，奧地利科技與社會研究所高級研究員(2015-2016)，俄科學院社會研究所代理所長，同時任該研究所教育與資訊中心主任(2018)，曾發表 270 多篇國際政治及區域組織專文，並有多本俄、英、匈文國際關係專著，為俄羅斯當代著名國際政治學者，目前負責瓦爾代國際論壇、俄「獨立報」及各研究中心的資訊提供。

² Д. В. Ефременко, Новый этап в развитии Шанхайской организации сотрудничества, Китай в мировой и региональной политике, История и современность. Выпуск XXIV, РАН, Институт Дальнего Востока. 2019. 416с. ст.114-130

國學術界越來越多專家認為，未來 10 年間，美中的競爭恐將成為國際政治的焦點。

由於美國已將北京視為其主要戰略威脅，因而亦使中俄戰略夥伴關係越來越密切，中俄合作關係的內容和目的，也越來越像同盟關係，所欠缺者祇是一份官方簽署的正式文件而已。當然這些發展會影響到整個歐亞大陸的戰略格局，最近中俄關係的發展，可以認為北京與莫斯科已達到某種程度的共識。俄中甚至正發展出一種新的合作模式，以維護歐亞大陸的安全，以及俄中在歐亞大陸的主要利益。可以斷言，一旦美國及西方在歐亞大陸的政治、經濟影響力減少，或美國勢力退出後，歐亞中部國家，將與歐洲和周邊國家建立新的合作關係。

三、俄、印、中三國的妥協：

過去上合組織的主要目標是將該組織變成一個多邊而具有開放性質的組織，俾能涵蓋並協調各成員國的不同利益。當時中國可以同意將上合組織定位於多邊國家組織，就是希望拉入其他大國，其實也就是希望印度的加入，但俄中都不希望將上合組織變成一個與美國對抗的軍事聯盟。所以在印度加入上合組織後的第二年，中國輪值主持上合組織峰會時，提出一項建設性合作議程，包含「一帶一路」與「歐亞經濟聯盟」對接合作的倡議。

二〇一八年六月九至十日，在青島舉行「一帶一路」有關國家領袖峰會，在峰會舉行前，印度總理莫迪與習近平主席在武漢先行非正式會晤並進行對話。由於此次會晤的成功，才能使二〇一七年在印中邊界洞朗對峙、班公湖衝突，以及馬爾地夫政治危機等問題獲得圓滿解決，而中印政治、經濟合作，才能獲得有效發展。武漢會議後，莫迪總理便直接飛往索赤與俄總統普丁會晤，從這些事件可以看出，俄、印、中三國的互動與合作，將成為上合組織未來發展的基礎。

在青島峰會上，俄、印、中三國領袖的種種表現，充分顯示三國正準備發展進一步的合作關係。在峰會最後的共同宣言上表示，針對全球經濟、政治關鍵問題的解決，提出一項共同的想法，三國領袖對當前國際關係的動盪不安表示關切，並願共同面對這些挑戰。上合組織全體成員均同意中國所提「人類命運共同體」之看法。

四、中亞國家的重要性：

青島峰會共同宣言對中亞問題特別關注，這主要是向中亞國家表明，上合組織之擴大，不會排斥中亞在本組織中的核心地位。宣言並特別鼓勵中亞國家積極發展經濟、政治、文化及人道方面的合作。此外，並高度讚揚二〇一八年三月十五日在阿斯塔納舉行的中亞國家元首協商會議的成果。中亞國家情勢的最新發展，最重要的是烏茲別克國內政治出現新變化。在前總統克里莫夫過世後，新總統米爾吉約夫(Шавкат Мирзиёев)上任以來，短期內便使烏國外交積極化。由於他的努力，使烏茲別克、吉爾吉斯、土庫曼和塔吉克，在邊界問題的解決上取得重大突破。青島峰會宣言特別強調中亞國家新關係的發展，完全符合「一帶一路」與「歐亞經濟聯盟」的對接，以及上合組織的內部合作。

由於上合組織成員國的擴大，以及該組織地緣政治角色的加強，所以安全領域的合作特別重要，完全可以利用上合組織建立的「區域聯合反恐機構」。青島峰會特別制定對抗「三股勢力」即恐怖主義、極端主義及分裂主義。上合組織各國一致接受這些新發展，主要是著眼於未來印度、巴基斯坦可能出現對恐怖主義與極端主義看法上的分歧，因此該組織先行通過此項反恐聲明，俾免未來在對此問題的解釋出現不必要的爭議。

五、阿富汗問題：

由於上合組織的範圍擴大，因此如何維持中亞地區的安全和穩定更為重要，過去阿富汗一向被視為影響中亞的外在因素，因此近年如何處理阿富汗內部問題，對上合組織能否成功運作關係重大，目前能影響阿富汗國內問題者，除了美國之外，就是上合組織國家及該組織的觀察員伊朗。當然上合組織國家間的利害衝突，不僅對阿富汗的政治、經濟有極大影響，其實對美國與塔里班在阿富汗的行動，也有很大影響力。

因此阿富汗國內的情勢發展，對上合組織未來極具挑戰性。二〇一九年以來，阿富汗情勢急速改變，美國與塔里班代表未透過喀布爾政府而直接進行對話，主要目的是美國希望，在其退出阿富汗之後，塔里班不要與 IS 進行合作。由此可見美國已準備接受塔里班為未來阿富汗有實力的政治派系，而非目前的喀布爾政權。

二〇一八年俄羅斯與上合組織成員國全力協助阿富汗解決其國內問題，雖然

塔里班在俄羅斯仍被視為一個非法組織，但俄國外交界基於現實考量，不得不與塔里班進行直接對話，今年俄羅斯對阿富汗外交更取得相當成效和發展，在同一時間美國不但減少在中東衝突的參與，甚至逐漸退出中東的衝突。美國雖極力恢復其對阿富汗的影響，但由於美國對阿富汗政府，以及喀布爾的賈尼(Ashraf Ghani)總統的一再施壓，阻撓阿富汗政府與莫斯科的對話和主張，但問題是喀布爾當局控制的領土範圍越來越小。因此二〇一九年初，美國外交人員也開始與塔里班進行對話，並放棄對賈尼政府的支持。一九九六年阿富汗前總統納吉布拉，在蘇軍撤出後為塔里班縊殺的舊事或將重現。

賈尼政府與莫斯科對話雖受阻，但俄、中、印、巴及上合組織其他國家仍然透過各種方式來影響阿富汗國內情勢。美國既想退出阿富汗，但又想與塔里班發展關係，不過無論如何，塔里班及喀布爾當局，對與上合組織國家及其觀察員伊朗發展關係和進行對話的興趣日濃。如果美國一旦退出阿富汗，必將造成該地區的權力真空，屆時能掌控阿富汗土地最多的派系，自然成為上合組織對話對象。因此，未來上合組織的主要任務，是繼續協助促成阿富汗內部的穩定，以及避免阿國內部恐怖組織向中亞地區蔓延。

莫斯科軍事和外交觀察家對美國退出阿富汗，並故意製造阿國內部不穩，作為退出阿富汗之策略感到憂慮。目前造成阿國不安情勢並非塔里班，而是將阿富汗作為基地的若干國際極端主義組織，而受阿富汗威脅的中亞國家，主要是塔吉克和未參加上合組織與集體安全條約的土庫曼，以及政府機構腐敗紊亂的吉爾吉斯等三國。中亞國家的主要威脅，並不是恐怖組織向中亞轉移，而是國際毒品交易與極端主義者結合，使中亞國家為爭取生存而採取武力手段。中亞國家目前主要威脅來自這些武裝衝突的升級和惡化，所以祇能由國際組織出面解決，因此近年集體安全組織和上合組織合作，共同面對這些問題極為重要。

六、希望能緩和印巴關係：

必須強調的是，如果美國和北約退出阿富汗，也就象徵西方國家集團在阿富汗行動的徹底失敗，在這種情況下，上合組織國家必須要就如何面對阿富汗和整個中亞的問題，協調彼此之立場。首先我們必須深入了解上合組織內部的權力平衡，近年印度和巴基斯坦的加入上合組織，雖然使該組織在經濟、政治力量增強，但這兩國之間的矛盾，同時也為該組織帶來一些前所未有的問題。其要者有三，第一、印度與巴基斯坦獨立以來的一些基本矛盾。第二、中國與印度領土主權紛

爭，兩國很難建立互信關係。第三、未來上合組織最重要的問題，也就是中印俄三國之間的互動關係。

印巴爭議也許是上合組織未來有效運作的最大隱憂，不過由二〇一八年上合組織的運作情形來看，印巴在該組織內的合作情形尚稱良好。很明顯的是，二〇一八年印巴兩國均努力避免使彼此矛盾，影響上合組織運作的效率，當然也不能寄望印巴 70 年來的衝突和矛盾，能透過上合組織的合作而迅速得到解決。具體而言，印度並不希望他國介入印巴之間的矛盾，但是印巴兩國同時加入上合組織，可以協助兩國培養合作經驗，以及創造新環境，尋求解決兩國根本矛盾的有效方法。事實上，自二〇一九年初印巴危機發生以來，兩國在上合組織內的合作關係的確使兩國衝突緩和，雖然印度官方一再強調不接受第三國調停，但事實上，兩國之能迅速解決危機，在中國支持下的俄羅斯作出了極大貢獻。

近年印度與巴基斯坦同時加入上合組織，也為俄羅斯取得與巴基斯坦發展關係創造了有利的機會。俄巴兩國近年對阿富汗立場越來越接近，因為巴基斯坦與美國關係惡化，成為俄巴進一步合作的轉捩點，俄羅斯與巴基斯坦的政治菁英，非常瞭解俄巴戰略利益的配合與接近，其最大原因是受到中國的影響。俄羅斯希望開發巴基斯坦市場，雖然巴國經濟狀況不佳，但俄羅斯仍希望能開闢巴國市場。此外，俄羅斯也希望能利用中巴經濟走廊和瓜達爾港，但從地理和運輸而言，現在尚無法瞭解這條走廊是否符合俄羅斯的利益。

因此俄羅斯希望透過上合組織，協助降低印巴兩國的緊張情勢，同時也希望協助印巴關係的改善和提升，不過俄羅斯更希望在印巴關係上採取持平態度，未來俄羅斯與印巴兩國關係發展的動機，也就是莫斯科在南亞地緣戰略之目標。因此可以預料的是，俄羅斯希望透過與巴基斯坦的軍事合作，阻止印度在「四方對話」(Quad)中與美國過分接近。印度在「印太戰略」上與美、日、澳接近的最大原因是印度與中國之矛盾。俄、印、中三國之合作，既是「金磚四國」的主要核心，也是上合組織的主要動力，但三國之合作並非反美同盟，當然其他國家也許會認為，俄印中三國之合作，是向全世界凸顯他們在國際上的重要性。

可以預料的是，未來俄、印、中三國在上合組織中的合作，可能會有兩種情況出現，第一種是合作關係，應該是俄中或俄印的合作，至於中印合作則恐怕不穩，既有可能推動得不錯但也有可能非常棘手。在這種情況下，俄羅斯扮演的主要角色是利用「上合組織」和「金磚四國」的機制協調中印的立場，如果順利的

話，三國也許能夠在國際問題，包括在經濟和安全問題上取得共識。第二種情況則是俄、印、中三國合作關係逐漸深化而且擴大，這種合作關係的基礎是，俄、印、中三國對「大歐亞」大陸地緣政治的改變有所共識。在這種情況下，上合組織未來將成為「大歐亞夥伴關係」的主要核心，俄、印、中三國將可能發展出對人類命運的共識。

根據目前情勢來看，俄、印、中第一種合作關係最有可能出現，因為印度一再強調其對外政策的多元化，希望鞏固其大國地位，並能成功吸引世界大國與其合作。達到此一目標最重要的途徑，不僅是要維持俄、印、中三國成功的對話模式，以及印度在「上合組織」中的正式會員國地位，同時也需要能參與美、日、澳的「四方對話」，這是由於印度既是「大歐亞」概念中的主要支柱之一，而印太戰略也將印度列入區域安全的重要角色。而且由於印度的關係，可以平衡本地區「某國」(按:指中國)勢力的過度膨脹。不過根據美國的構想，印太戰略最重要的目標是拉入印度，並在美國的主導下，制止中國影響力的擴大，但如果印度參與此一由華府主導的軍事、政治聯盟，那麼德里立刻成為莫斯科地緣政治上的對手。

可以預料得到，無論莫迪或下屆印度政府，在與「四方對話」國家關係上，發展到某種程度時，印度必定會重申其外交的多元性。印度專家學者曾建議，印度仍應繼續奉行其參與多元機制的政策，因為透過這些參與，印度不僅可以強化其國際地位，而且也可以證明其國力，其次印度必須經由參與這些組織和機制，來證明其具有全球性影響力。

七、新型的俄印關係：

印度參與上合組織最大的影響是，使此組織不致成為一個反西方的聯盟，因為很明顯的是，俄中在此組織中的關鍵性目的，就是共同對抗美國霸權主義路線，這條路線也就是目前中俄戰略合作的主要內容，以及支持此一路線，但尚未成為本組織的正式成員國(指伊朗)的共同看法。

俄印中三國的合作有若干特色，俄中合作的基礎是全面性的，而且是不斷進步的夥伴關係，但俄印的合作卻一直是沿襲過去蘇聯印度為背景的舊關係。莫斯科似乎尚未完全覺察，如今印度已非當年的吳下阿蒙，它不會接受作為俄羅斯跟班的地位。特別是以經濟地位而言，印度已成為世界經濟領袖之一，而且印度政

治和經濟菁英們的野心很大，因此如果與印度合作，俄羅斯首先就必須改變其心態。此外，俄印經貿關係模式也必須作極大調整，兩國必須作出很大努力才能突破現狀，包括解決官僚障礙，改善投資環境等。因為印度不像中國，其經濟並非完全是出口導向，因此俄羅斯及歐亞經濟聯盟國家可以與印度建立自由貿易區。此外，伊朗、亞塞拜然的南亞鐵路線，對俄印經貿合作將有極大影響，此一南北走向的鐵路和走廊，可與俄羅斯境內東西走向的一帶一路相互結合。

綜合而言，目前俄印關係仍維持常態，但須要予以現代化，未來俄羅斯與印度合作關係的主要原則和模式，在目前快速轉變的國際關係中應予以強化。莫斯科應致力協助俄、印、中三國關係發展，使其更有意義並具有建設性，更要解決三國在國際關係上的矛盾，使其能符合上合組織和金磚四國的共同利益。

八、結語：

近年上合組織由於印巴兩國的加入，而使該組織內部的權力平衡發生變化，但也因印度的加入，而使該組織不致成為一個反西方的聯盟，事實上俄中並不希望該組織成為一與美國對抗的軍事聯盟。俄羅斯更希望能通過上合組織降低印巴兩國的緊張情勢，並協助雙方關係的改善或提升，其實這也是莫斯科南亞戰略的主要目標。俄羅斯甚至希望透過與巴基斯坦的軍事合作，阻止印度在「四方對話」中與美國的過分接近。最近莫斯科以疫情嚴重為由，取消行之有年的俄印領袖的定期峰會，也就是對德里的一項警告。

上合組織雖自詡為一開放性的多邊組織，但中印的歷史矛盾，卻使俄、印、中三國的合作關係極不穩定，俄羅斯應利用其在「上合組織」及「金磚四國」中之地位協調中印關係，最近在洞朗對峙和加勒萬河谷衝突的斡旋中，莫斯科就扮演了重要角色。此外，為維護中亞的和平穩定，上合組織各會員國更應加強與包括塔里班在內的阿富汗各派系之接觸，俾免未來美國一旦從本地區退出後，塔里班與 IS 等極端主義者合流。顯然上合組織在印巴加入，以及美國全球戰略調整後，其發展已進入一個嶄新階段。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)