

JUL. 03

2023

全球治理学科动态

2023 年第 3 期 (总第 27 期)

# 全球治理中的 扩员议题

中国社会科学院 (CASS)

世界经济与政治研究所 (IWEP)

本期执笔

张尊月 孟思宇 苏山岳

姚慕燃 杨 易 杨嘉豪

中国社会科学院世界经济与政治研究所  
全球治理研究团队成果发布  
Global Governance Perspectives



## 专题序言

作为全球治理中的一项传统议题，国际组织和多边机制扩员近年获得更多关注。金砖国家领导人就扩员问题达成重要共识，上合组织扩员进程有序推进，有望进一步为相关合作带来新活力。本期学科动态重点关注全球治理中的扩员议题，探讨了国际机制扩员背后的合法性考量，从国际机制扩员的国内政治、政策过程、治理效率等维度展开了分析，并覆盖联合国安理会、二十国集团、上合组织、金砖新开发银行、欧盟、北约等涉及扩员议题的重要国际机制。

## 本期目录

1. Jasper Blom, “G-group Legitimacy in Global Governance: Rightful Membership of Rising Powers?” *Third World Quarterly*, Vol. 43, No. 9, 2022.
2. Marie-Ève Bélanger and Natasha Wunsch, “From Cohesion to Contagion? Populist Radical Right Contestation of EU Enlargement,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, No. 3, 2022.
3. Alvaro Mendez, “Latin American Agency: The New Development Bank, Uruguay’s Accession and Brazilian Influence,” *Global Policy*, forthcoming.
4. James Goldgeier and Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, “Evaluating NATO Enlargement: From Cold War Victory to the Russia-Ukraine War,” in James Goldgeier and Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, eds., *Evaluating NATO Enlargement: From Cold War Victory to the Russia-Ukraine War*, Palgrave Macmillan, 2023.
5. Rajiv Bhatia, “A Proposal for U.N. Security Council Reform,” *T20 Policy Brief*, May 2023.
6. 陈小鼎、李珊：《制度认同：扩员后上海合作组织的发展动力》，《当代亚太》，2022 年第 3 期。

## 本期审校

陈兆源、杨嘉豪



**No. 1****Jasper Blom***Third World Quarterly***Vol. 43, No. 9, 2022.**

## “G-group Legitimacy in Global Governance: Rightful Membership of Rising Powers?”

### 《多国集团在全球治理中的合法性：崛起国家的合法成员资格？》

随着新兴市场国家的发展和东西方力量对比的变化，G7 向 G20 转变似乎自然而然。但 G20 选择性和非正式的成员标准使机制代表性受到质疑。作者对此亦提出疑问：扩员之后，G20 的这些成员国家是否具有合法成员资格来进行全球经济治理？对此，本文构建了一个新的分析框架，将合法成员资格与全球治理机构的角色相联系，提出了评估机构合法性来源的新视角。

沿用此前文献中的合法性概念，机构合法性指全球治理机构是否被认为具有治理权，即是否遵循了某些规范性标准，比如决策程序民主或机构成员存在多样性。作者认为，合法成员资格也是一个有效的规范标准。合法成员资格（rightful membership）最早指的是一个国家有足够的合法性归属于国家集合。应用于全球治理中，合法成员资格不取决于国家是否具备合法性，而是成员国是否能够赋予治理机构合法性。

文章针对机构合法性中的合法成员资格提出了两个主要观点，一是合法成员资格是否囊括了与其角色（职能或任务授权）相关的所有参与者。一个全球治理机构可能有多个角色，随着时间的变化其角色也可能有所变化。不同角色对应的合法成员资格是不一样的，与机构角色相关联的合法成员资格分析为动态分析合



法性奠定了基础。相应的，合法成员资格的变化也反映了全球治理机构角色的变化。这种分析框架在对机构合法成员资格进行评估的同时，也评估了该机构的角色及其合法性。二是合法成员资格是否能在其他相关国际机构中进行扩散和交互。

就 G7 和 G20 而言，文章认为主要涉及三个角色。一是反映权力政治和全球秩序的变化，成员国实力领先且成员整体能够主导国际秩序是这一角色的关键，评估指标主要是国内生产总值（GDP）、外国直接投资（FDI）和贸易等实体经济变量；二是应对全球体系中相互依赖日益增强带来的挑战，成员国在全球金融体系的重要性是这一角色的关键，评估重点是各国与全球金融体系的相关性，评估指标包括银行资产、股票市场资本化、国际金融市场份额和外汇交易；三是与其他国际组织的关系，成员国在其他国际组织中的地位是其与该角色存在相关性的关键，评估重点是成员国在技术性论坛中的利害关系。

对 G7 和 G20 进行实证评估的结果显示，新兴经济体成员的加入在 GDP、商品贸易、官方储备、银行资产以及股票市场资本化等方面或多或少地弥补了 G7 成员全球所占份额下降的现实。但在全球外国直接投资中，非 G20 成员的份额略有增加，难以弥补 G7 份额的下降。同时，根据经济和金融指标排名，虽然一些国家不在前 20 名之列，但在总体指标中已并无竞争者。总体而言，实证分析肯定了 G20 成员国在全球经济治理中的合法成员资格。

本文的贡献主要在于，相较于对单个 G20 成员国的分析和对 G20 整体的泛泛分析，本文对 G20 成员国的经济和金融基础进行了系统性的实证分析，通过对与机构角色相关的合法成员资格的动态评估，为机构合法性的评估提供了参考。

编译：张尊月（中国社会科学院大学）



**No. 2**

Marie-Ève Bélanger and Natasha Wunsch

*Journal of Common Market Studies*

Vol. 60, No. 3, 2022.

## “From Cohesion to Contagion? Populist Radical Right Contestation of EU Enlargement”

### 《从共识到扩散：极右翼民粹主义对欧盟扩员的争论》

近年来，欧洲政治中的疑欧派力量逐渐加剧，随着极右翼民粹主义政党的相继上台，欧盟内部的反对话语逐渐从反对移民政策过渡到反一体化层面。极右翼民粹主义政党的崛起引起了相关学者对民粹主义政党的跨境动员、议题协调等方面的研究。有研究发现，民粹主义和疑欧主义（Euroscepticism）相互作用，甚至随着时间推移，疑欧派或将在欧洲社会中占据上风。基于此，本文以欧盟扩员为案例，对 2004 年至 2019 年欧盟议会的 2700 篇声明进行了手动编码，追踪极右翼民粹主义政党对反欧洲一体化的话语变化，分析了极右翼民粹主义政党在欧洲议会中关于欧盟扩员的论述，探究极右翼民粹主义政党（PRRPs）是否因阻止扩员这个共同话语而团结一致？如果如此，这种共识是如何克服意识形态界限的？

作者从三个维度对极右翼民粹主义政党话语进行了分析。首先是评估极右翼民粹主义政党是否具有相似立场，并围绕这个相似的立场凝聚共识；其次是比较不同极右翼民粹主义政党的定位和框架，分析不同极右翼民粹主义政党的话语独特性；最后是考察共识的扩散，观察不同极右翼民粹主义政党在定位、框架和话语上的模式调整。

研究极右翼民粹主义政党的话语变化，作者关注这类政党所组成的“话语联



盟” (Discourse Coalition), 一个政党的内部话语模式应当是一致的, 且在外部不同于其他欧洲议会的行为体。极右翼民粹政党的核心就是其凝聚力, 因此统一的右翼民粹政党相较分裂状态将更有机会塑造欧盟政策。此外, 极右翼民粹政党的言论也具有其独特性, 如反移民、利用移民问题实现反民族融合等。因此, 一个极右翼民粹主义政党组成的话语联盟应当强调候选者“他者性”和“特殊性”或是强调候选国在种族或宗教上的“相通性”。因此, 极右翼民粹“话语联盟”应当具有三个特点: 对欧盟扩员更程度的反对、受候选国文化影响更大、对身份性问题的论点更加突出。为了应对极右翼民粹主义政党组成的“话语联盟”, 主流政党要么直接加入或与其合作支持疑欧论者, 要么寻求对此类话语联盟的孤立与脱离, 但实现孤立和脱离的过程中, 主流政党同样将被迫使用身份相关的框架以支持欧盟扩员的立场。

接着作者通过 PopuList 数据库识别了欧洲议会中的 21 个极右翼民粹主义政党, 对其议员针对西巴尔干和土耳其扩张的个人声明进行了手动编码并统计分析。研究显示: 欧洲极右翼民粹主义政党对欧盟扩员持消极立场的比例显著高于主流政党, 其消极立场在 2004 年达到顶峰后, 逐渐降低并于 2017 年再度迎来高潮。在内部协调上, 极右翼民粹政党组成的联盟是欧盟内部在扩员问题上唯一展现出愈发凝聚力的政党“家族”。研究表明, 文化排斥是“话语联盟”反对欧盟扩员的关键动机。虽然在所有政党“家族”中, 从基督教、东正教到穆斯林国家的支持率都存在明显下降趋势, 但这一点在极右政党家族中更加明显。此外, 极右翼民粹政党联盟的话语信号存在高度一致, 尽管政党内部框架不同、宗教文化背景不同, 但这些政党的议员往往可以围绕一套共同立场与框架团结在一起, 进而形成话语联盟。

通过分析欧洲极右翼民粹主义政党在欧洲议会的话语动员方式, 文章得出三



个主要结论：一是极右翼民粹主义政党已经可以形成一个话语联盟，并围绕一个连贯和独特的叙事话语进行扩张，且对欧盟扩员持有越来越大的敌意；二是此类话语联盟对欧盟扩员的反对更多是基于身份相关的话语，强调文化和宗教的差异性；三是极右翼政党的话语联盟化正在加剧欧盟扩员的政治化色彩，主流政党面临的压力将不可避免地越来越大。

编译：孟思宇（中国社会科学院大学）





## No. 3



Alvaro Mendez

*Global Policy*

Forthcoming

## “Latin American Agency: The New Development Bank, Uruguay’s Accession and Brazilian Influence”

### 《拉丁美洲能动性：新开发银行、乌拉圭的加入与巴西的影响》

本文对当下新开发银行的扩员现象进行了研究。作者通过分析巴西影响新开发银行扩员的路径，指出了发展中国家在重塑政府间组织的作用。同时，作者通过列举 2021 年 9 月乌拉圭作为意向成员国加入新开发银行的案例，表明新开发银行有关成员资格的谈判程序不像发达国家主导的多边开发银行那么严格和正式，这要归因于拉美和加勒比地区的能动性合作。本文认为，乌拉圭加入新开发银行将为该国和该银行带来诸多双赢好处。此外，乌拉圭的加盟将激励拉美和加勒比地区的其他国家今后也加入该银行。

首先，文章分析了新开发银行的起源和演变。作者先是对新开发银行的创建历史进行了简要梳理，接着对新开发银行的扩员机制进行了论述。作者指出，一般情况下，国际组织的扩员机制存在两种逻辑。第一种是“处方逻辑（logic of prescription）”，即一个组织公开宣布其对其指定的某些非成员的偏好。此时扩张的动力是组织内部的，而决定是否加入的权力在非成员身上；第二种是“吸引逻辑（logic of attraction）”，即一个组织通过其自身优点吸引候选成员而不需要任何招揽。此时扩张的动力来自于组织外部（候选成员内部），而决定是否接纳的权力落在了组织自己身上。在新开发银行的案例中，“处方逻辑”一直是该机构早





期扩员阶段背后的主要驱动力。同时，作者援引新开发银行副行长兼首席财务官莱斯利·马斯多普（Leslie Maasdorp）的表述，指出新开发银行采用了“三管齐下（three-pronged strategy）”的扩员标准。分别是：

- 1) 对资金的需求应当与银行的可持续发展要求相一致；
- 2) 对多边主义的坚定奉行，以及良好的主权信用评级，以保证其经济和政治预期的可信度；
- 3) 不参与可能会同创始成员国，特别是同一地区的创始成员国产生紧张关系的政治联盟，同时创始成员国的支持是获得成员资格的必要条件。

其次，文章详细阐述了拉美的能动性尤其是巴西的政策创造精神如何影响新开发银行的内部运作及其扩张战略。作者先是指出，从历史上看，拉美国家始终致力于多边主义，而新开发银行的部分制度设计也深受拉美开发银行的影响，包括理事会职能、信贷程序以及扩员机制等方面，拉美开发银行前行长恩里克·加西亚（Enrique Garcia）的意见更是对新开发银行最终选择渐进的、有计划的扩员路径起到了重要作用。而后作者指出，巴西凭借其在国际组织中的丰富经验在新开发银行扩员问题上扮演了关键角色。虽然巴西国内政局动荡，但巴西一直是多边主义的“灯塔”。巴西的技术官僚与政策制定者力排众议，热衷于推动新开发银行的扩员进程，表现出了强烈的执行力和领导力，积极践行扩员的“指定逻辑”。同时，作者指出，新开发银行位于巴西的“美洲区域办事处”的成立同样推动了新开发银行的扩员进程。虽然该行的区域办事处并无选择扩员对象的权力，但新开发银行总部似乎默许了美洲区域办事处事实上拥有这一权力。此外，美洲区域办事处还能开发更多的投资项目，并且能够拉近上海总部与拉美和加勒比地区国家的距离，促进双方的了解与交流，使得该地区国家更愿意加入新开发银行。



接着，文章列举了乌拉圭被接纳为新开发银行的意向成员国的案例，并运用上述扩员逻辑对该案例进行分析。首先，作者指出乌拉圭完美契合了新开发银行扩员的“三管齐下”标准：乌拉圭对世行的资金有明确的财务需求，其国内存在大量基础设施建设资金缺口，并且严重依赖 PPP 融资，这为新开发银行的介入提供了便利。同时，乌拉圭还表现出对多边主义的坚定承诺以及良好的主权信用风险评级。乌拉圭是最早加入世界银行的国家之一，是拉美和加勒比地区最稳定的经济体之一，也是世界上最强大的民主国家之一。最后，乌拉圭是一个不参与政治结盟的国家，不会与任何新开发银行创始成员国对抗。在乌拉圭加入新开发银行的例子中，我们可以看到“处方逻辑”与“吸引逻辑”同时发挥了作用，乌拉圭与新开发银行之间是相互吸引、互相促进的，合作对各方来说都是一种收益；其次，作者讨论了乌拉圭加入新开发银行的谈判进程，强调了新开发银行和乌拉圭双方能动性的重要作用。作者指出，乌拉圭加入新开发银行的过程建立于银行与国家各方政策制定者个人之间的自发联系上。乌拉圭早年间就向新开发银行表现出了加入意向，然而一直未能如愿。当与乌拉圭外交官关系良好的前任巴西政府谈判代表马科斯·特洛伊霍（Marcos Troyjo）就任新开发银行第二任行长时，乌拉圭立刻重启了加入新开发银行的程序，并得到了“老朋友”行长的支持。通过一系列正式和非正式相结合的谈判渠道，乌拉圭顺利完成了与新开发银行的扩员谈判，并迅速签订了各类加入银行的法律文件，距离成为新开发银行的正式成员只剩下最后一步。

本文的结论是：新开发银行和乌拉圭之间的谈判不像发达国家领导的传统多边机构的程序规范那样严格——这可能是多边机构扩员程序的“新全球南方规范”的象征。这是由各行为体具备的“创造性”能动性决定的。

本文的贡献在于：作者对小型或新型政府间组织扩员机制概念化的文献进行



了补充，同时超越了现有研究对布雷顿森林体系的关注，对拉美和加勒比地区的能动性过去以及将来如何塑造多边开发银行的问题进行了进一步探究，弥补了学界的研究空缺。

编译：苏山岳（中国社会科学院大学）



**No. 4****Evaluating  
NATO Enlargement**From Cold War Victory to  
the Russia-Ukraine WarEdited by James Goldgeier  
Joshua R. Itzkowitz Shiffrin**James Goldgeier and Joshua R. Itzkowitz Shiffrin****Palgrave Macmillan****2023****“Evaluating NATO Enlargement: Scholarly Debates, Policy Implications, and Roads not Taken”****《评估北约东扩：学术辩论、政策影响及未择道路》**

作为冷战结束以来最具争议也最为重要的的外交与安全事务问题，“北约东扩问题”一直是学界研究的重点，这一特性在俄乌冲突爆发后尤为显著。但在分析者不同的偏好下，北约东扩“得与失的结论”往往有所不同且持续面临意见分歧：优先考虑大国关系的分析家认为，如果没有东扩，就可能有更良好的美俄关系；而强调传播自由民主的分析家则认为，北约是东欧唯一的选择，并质疑如无东扩，美俄关系也不会有明显改善。可以说，许多关于东扩的辩论仍在“北约不可或缺”及“北约系问题根源”的极端中徘徊。

本文作者则从系统思维及分析折衷主义的角度出发，强调研究问题的中心并不在于“一劳永逸的决定北约东扩是否系正确政策”，而是提高围绕该政策所展开讨论的质量；认为分析应更直接涉及东扩的驱动因素、进程、行为与后果，以便准确厘清东扩对欧洲与跨大西洋政治的影响，并明晰“北约东扩可能替代方案”的成本与收益。以上思考为相关问题研究分析人员及政策制定者提供了新的分析框架与视角。作为《评估北约东扩：从冷战胜利到俄乌冲突》专著的前序篇章，本文重点从“北约东扩历史遗留问题的辩论框架”及“反事实分析与推理方法运用”两方面介绍了作者的创新思考。



## 一、北约东扩历史遗留问题的辩论框架

作者表示，对于北约东扩的历史遗留问题，现实主义学者、建构主义学者及自由主义分析家均有不同的研究范式，有的强调与欧洲安全及大国政治有关问题，淡化北约东扩对欧洲及其周边国家社会影响；有的关注东扩对西方价值及资本主义在欧洲推广的促进作用，而不注意评估东扩的硬安全特性等。这些范式的单一性并不利于未来政策的理想抉择，因此，作者在肯尼斯·华尔兹“分析层次”方法基础上，提出了要结合国际、国内及北约组织本身三个维度展开系统性分析，充分评估东扩在各领域的积极与消极影响，并与现有替代方案的影响做对比。作者主要以“提问方式”启发读者思考。

**国际方面：**北约东扩在多大程度上(如果有的话)导致了东西方关系的恶化，以及东扩与俄罗斯所不满的其他政策(例如对塞尔维亚、伊拉克及利比亚的战争等)相比如何？北约东扩是不是可能更符合新成员国的利益，但不会增强美国的安全？北约传统成员国是否愿意和/或有能力确保东欧的全部或部分安全，是否存在其他安全选择来构建西欧和/或东欧安全？

**国内方面：**为什么北约东扩共识能迅速在华盛顿站稳脚跟，淹没挑战者并主导政策讨论(美国两党政策制定者均把支持北约在欧洲的存在与继续东扩作为美战略核心)？东扩在多大程度上削弱了俄国内倾向与西方合作人员的规模并赋予了俄罗斯鹰派今天的权力？北约是否帮助东欧国家过渡到自由民主的资本主义，还是说，冷战后的现状比东扩支持者所宣称的更令人担忧？

**北约本身层面：**北约在多大程度上调整了自身，以适应欧洲军事紧张局势？扩大后的联盟是否成功重新聚焦于今天的集体防御任务，是否仍然在北约圈子里产生吸引力？在与俄关系再度紧张的时期，重新聚焦于集体防御是否会因联盟的



扩大（包括不同的新成员国）而变得更为困难？

## 二、反事实分析与推理方法的运用

作者认为，对于北约东扩成本与收益问题的任何分析都应当至少选择反事实分析或逻辑推理方法的一种，具体建议如下：

**反事实分析：**反事实分析通常是指设定与事实相反的条件，以确定变量间因果关系，是个体将事件真实存在状态与假设的、希望的理想状态进行比较的过程。尽管反事实分析模式有一定的争议性，但作者认为其在北约东扩中具有可供参考的分析效用。一方面，现有研究比较充分，与东扩相关的所谓因果链（或缺乏因果链）通常已在不同文献中提出，其允许学者利用公认的智慧直接考虑反事实问题，并验证所讨论的结果是否与所谓的原因明显相关，以及如果没有相关原因，是否会发生替代结果以及发生替代结果的可能性。另一方面，由于北约东扩的替代方案早已在过去的时间节点中被考虑或建议，较为宽松的反事实方法可能足以获得明智判断。

**基于过程追踪的推理逻辑：**即严格评估单个事件的事件序列，以确定结果发生的机制和条件。作者认为该方法在厘清北约东扩与影响欧洲安全事务的其他因素的关联性方面有突出作用，因为从根本上说，无论是在东西方互动、北约东翼地区安全，还是联盟分担、指挥与控制程序方面，北约东扩都并非影响当代欧洲安全的唯一变量。“基于过程追踪的推理逻辑”可帮助分析人员评估北约东扩和/或其他变量是否、为什么以及如何塑造了结果。这种方法将帮助研究人员仔细重建历史及所涉及的因果关系，同时挖掘北约东扩是否发挥了必要的、充分的或关键性作用。

编译：姚慕燃





**No. 5****Rajiv Bhatia****T20 Policy Brief****May 2023.****“A Proposal for U.N. Security Council Reform”****《联合国安理会改革提议》**

本篇文章是印度在 2023 年提出的一份提案，聚焦于联合国安理会改革的具体事项。在引言部分，文章探讨了“改革的多边主义 (Reformed Multilateralism)”的紧迫性和必要性，系统性地分析了二十国集团 (G20) 所面临的诸多挑战。在正文部分，文章则详细说明了提案的背景、目标、原则和具体建议。

当前，全球治理面临包括气候变化、恐怖主义、贸易战争、难民危机在内的多重危机。联合国安理会作为联合国最重要的机构之一，负责维护国际和平与安全。然而，安理会的组成和运作方式在当前国际格局下存在过时风险，不再能够充分反映全球的现实情况和各国的利益。其中，安理会的成员国数量和代表性是一个长期存在的问题。目前，安理会只有 15 个成员国，其中包括 5 个常任理事国和 10 个非常任理事国。这种成员结构导致一些地区和国家的声音无法得到充分代表和听取。联合国成立以来，已经有多次关于安理会改革的讨论和提案，但至今未能取得实质性的进展。

在这一背景下，本提案站在印度的角度声称提出了一个更加民主、更加具有代表性和更负责任的联合国安理会改革提案。提案建议，推动安理会改革的方式应从自下而上转变为自上而下。这意味着联合国安理会改革将不再仅仅依赖联合国大会——毕竟在过去的三十年中，这种方式并未取得显著成果。提案指出，未





来 G20 应该更加积极主动地推动联合国安理会的改革。

文章提出了两个具体的建议。第一个建议是选择“改革的多边主义”（reformed multilateralism）的前瞻性概念，而不是“复兴的多边主义”（reinvigorated multilateralism）的狭隘概念。这个建议的核心是认为现有的多边秩序必须进行改革，仅仅复兴是不够的。具体而言，文章认为扩大联合国安理会的成员是实现改革的重要途径，能够使安理会更具有代表性和民主性。具体而言，提案认为应扩大安理会的常任理事国和非常任理事国的数量。这意味着增加常任理事国的席位，使更多的国家能够在安理会中拥有决策权和影响力。同时，提案也建议增加非常任理事国的席位，以确保更多地区和国家被充分代表。文章认为，通过这种扩员的方式，安理会将更好地反映当今的现实情况，并更好地代表全球各个地区的利益和意见。

文章的第二个建议是，为解决改革停滞不前的困境，需要建立一个特殊机制。联合国机制本身无法打破反对改革的僵局，因此，作为本年度 G20 轮值主席国，印度应尽快召集包括高级官员、外交秘书及常驻联合国代表在内的 G20 国家谈判代表们，召开一次特别会议。在会议中，委派与会者共同起草一份富有意义且能够获得大多数、甚至所有参与方认同的提案。一份得到 G20 成员国压倒性支持的提案将具有显著的政治影响力。若存在分歧，可在德里峰会上通过领导人的个人参与加以解决。

综上所述，本篇文章强调了联合国安理会改革的迫切性，并提出了具体的实施建议，即通过扩大安理会成员和实施提案机制，以更具有代表性的方式应对全球性挑战。

编译：杨易（中国社会科学院大学）



## No. 6



陈小鼎、李珊

《当代亚太》

2022 年第 3 期

## 《制度认同：扩员后上海合作组织的发展动力》

当前，世界政治极化趋势显著，中美消极互动态势将长期化和常态化，俄乌冲突引发了冷战结束后全球最严重的一次地缘政治博弈，权力对抗、制度竞争与意识形态对立同时甚嚣尘上，以中俄为核心的上海合作组织（以下简称“上合组织”）被西方世界视为潜在的重要威胁。随着上合组织的持续扩员，国内外对上合组织发展前景的争议不断，集中于上合组织能否在应对内外挑战中实现持续深入的发展。本文以制度认同为切入点，着重阐释制度认同与上合组织可持续发展之间的内在关联。

基于新现实主义视角，有学者认为上合组织是地区力量抗衡的产物，是中俄应对西方战略挤压的缓冲器，为中俄改善周边安全环境发挥了重要的战略支撑作用。在新现实主义下，上合组织的建立以及发展动力被定位于地区安全合作，这不仅忽视了上合组织的内生动力和其他职能的发挥，还带有明显的冷战思维惯性，契合了部分西方学者对上合的“污名化”企图。基于新自由制度主义视角，有学者认为上合组织的建立是中亚地区国家基于维护地区安全的需求而建立起的一套制度框架，其目的是以加强合作的形式谋求各国的绝对收益——地区稳定。基于建构主义视角，有学者认为上合组织发展乏力的关键原因是该组织框架内各成员国还没有形成一种集体身份，缺乏应有的集体认同或者只是在非常有限的领域内存在认同。基于权力与制度的理论视角均未触及地区组织发展动力的实质，建



构主义的分析视角在很大程度上揭示了上合组织发展乏力的根本症结，也指出了可行方向。

对地区组织来说，地区认同是若干地理上接近并相互依存的国家在观念上与本地区其他国家的认同，以及将自身视为地区整体一部分的意识。地区认同水平的高低体现了不同地区合作组织发展阶段的区别，影响了区域合作模式与组织发展方式的选择。根据地区认同来源与层次的区别，地区认同大致可分为三种类型：

其一，归属性认同，即在长期的历史互动中，域内国家在价值观兼容的基础上逐渐形成集体身份，具有较强的区域归属感。

其二，功能性认同，即域内国家明确意识到本国利益与地区利益不可分割且日趋紧密，区域合作的必要性得以彰显。

其三，回应性认同，即域内国家在与域外国家、区域集团及国际环境的互动中，意识到区域之间的差异性与相对性，形成了基本的区域意识，酝酿区域合作契机。

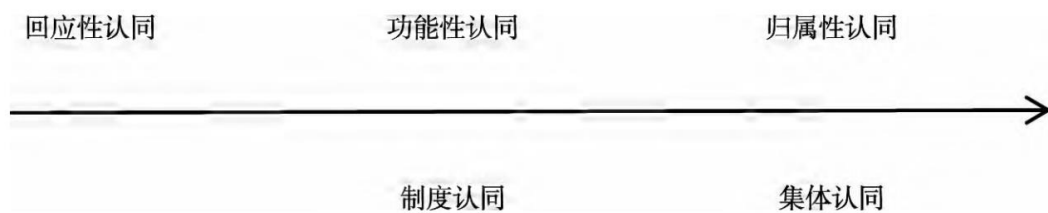


图 1 地区认同层次及其对应的地区组织认同类型

说明：箭头方向代表地区认同层次由低到高的递进过程

上合组织要解决认同问题，就必须充分把握区域发展的根本需求，塑造组织认同的具体路径，从而构建符合自身发展实际的认同形式。具有强烈主权偏好并且异质性突出的成员国所构成的地区组织必须另辟蹊径来解决认同问题。鉴于此，不同地区应当因时因地制宜，以功能性认同层面的“制度认同”为基本导向提升组织的凝聚力，走出一条符合历史条件与现实需求的区域整合路。超国家的地区

组织拥有自己的机制、结构、规范、程序及法律，因此也可以被视为一种“制度”。制度认同是指，成员国对本组织为解决社会经济发展中遇到的地区性难题和致力于促进地区政策协调，而进行的实用性地区制度安排的认同。制度认同的生成与发展主要通过以下路径：

其一，地区组织的治理效率是制度认同形成的基础，促进了制度认同的萌生和凝聚。

其二，地区组织与成员国的利益对接程度是制度认同的核心变量。

其三，价值规范的吸引力深化了制度认同的精神内核，塑造了制度认同的价值取向。

“上海精神”符合上合组织成员国共同长期的根本利益，构成了上合组织制度认同基本内涵的核心要素，成为成员国共同遵循的思想指引和行动指南。制度认同萌生于地区组织的治理实践中，发展于利益对接的区域合作中，成熟于价值规范的持续内化中。制度认同是地区组织发展的重要动力，很大程度上影响了组织效能与发展前景。明确、有力、适应性强的制度认同有助于组织的长期持续发展。当前，上合组织正处于利益共同体构建的发展关键期，如果制度认同缺失，很可能激化扩员带来的负面影响，陷入相当被动的局面乃至面临“空心化”的风险。

上合组织的成立是基于欧亚地缘政治格局调整、国际权力转移以及地区稳定的考虑，实质上是对外部冲击的一种应激反应，初期缺乏清晰明确的认同归属感。当前，在世界政治极化和组织扩员背景下，上合组织必须与时俱进，充分彰显一个日渐成熟的地区组织所应具有的战略定力与适应能力。当下的上合组织已经进入了走向成熟的发展周期，面临着来自国际社会与组织内部的双重挑战，制度认同已经成为制约其发展的重要因素。从外部看，上合组织面临全球地缘政治博弈、地区制度环境复杂化等挑战，以及疫情及其引发的各类衍生风险，面对极为复杂



的外部环境，上合组织亟须提升竞争力。从内部看，上合组织面临区域经济合作长期滞后、大国认知错位以及成员国间互信不足等问题，内部转型升级的压力巨大，亟须提升凝聚力。构建清晰有力的制度认同已经成为上合组织的当务之急。

上合组织塑造制度认同的过程也是组织逐渐走向成熟的过程。地区组织的制度认同构建可分为政治、经济、社会与国际四个分析维度，二十年以来，上合组织在这四个维度上有所进展，也有所不足。概括而言：

政治认同构建成效显著，奠定了组织发展的基石；

经济认同构建成就斐然，激活了组织发展的新动力；

社会认同构建领域广泛，巩固了睦邻友好关系；

国际认同构建成效有限，存在较大发展空间。

二十年来，无论外部环境如何变幻，上合组织始终保持高度的战略定力，俨然已经成长为一面代表和平与发展的旗帜，以不断发展的生动实践证明了上合制度认同的生命力和吸引力。一方面，上合组织历经数次危机而愈加团结，显示了制度认同强劲的复原力和坚韧性。另一方面，上合组织外部扩员稳步推进，体现了制度认同的吸引力和感召力。上合组织的制度认同在发展中逐渐明晰，基本内涵可以概括为——以中南亚为地理依托、以“上海精神”为价值规范、以地区问题和区域合作为基本议题、以协商一致为决策机制等制度要素综合构成了独具特色的“上合模式”。在制度认同的路径选择上，上合组织应从治理效率、利益对接与规范吸引三个维度入手，进一步明确组织定位，培育比较优势，树立价值规范，提升现有机制的制度回报率，提供可预期的收益，逐步增强成员国对组织的制度认同。首先，要着力提升组织的治理效率；其次，提升区域公共产品供给水平，区域公共产品供给能有效对接成员国利益、培育地区认同、重塑地区秩序，



为制度认同的生成提供内生性动力；最后，要增强共同价值规范的吸引力，塑造和培育以“上海精神”为核心的共同价值体系，协力构建上合组织命运共同体。

编辑：杨嘉豪（中国社会科学院大学）

## 全球治理研究团队

任 琳 熊爱宗 韩 冰 吴国鼎  
陈兆源 黄宇韬 韩永辉 宋 锦  
田 旭 沈 陈 彭 博

## 研究助理团队

兰馨彤 苏山岳 孟思宇 杨嘉豪

声明：对观点的摘录和引用不代表编者本人及其所属单位对观点的认同。

