

欧安组织的对华接触：原因及方式

Stefan Wolff, Stephanie Liechtenstein*

*Stefan Wolff

伯明翰大学
政治科学及国际问题研究系
国际安全学教授
S.Wolff@bham.ac.uk

Stephanie Liechtenstein

奥地利维也纳
自由撰稿人及外交记者
office@stephanieliechtenstein.com

摘要

中国在各地区不断扩大的存在对欧安组织意味着什么？这一问题对本组织及其成员国来说尤为迫切，尤其是鉴于同中国的关系既重要又越发充满分歧。为了回答此问题，我们分析了中国“一带一路”倡议对中亚、南高加索-东欧和西巴尔干这三个欧安组织次区域的影响。我们的分析所汇集的见解来源于广泛资料，其中包括委托当地及区域研究专家撰写的论文、政府和智库报告以及对大量相关二手文献的概括。我们的结论是，尽管“一带一路”在三个次区域内产生的影响各不相同，但这些重大的地缘政治及地缘经济影响是欧安组织所不能忽视的。在分析基础之上，我们对欧安组织应如何同中国和“一带一路”进行接触提供了建议。

关键词：中国（China）、“一带一路”倡议（Belt and Road Initiative）、欧安组织（OSCE）、互联互通（Connectivity）、地缘政治（Geopolitics）

引用本文：Stefan Wolff and Stephanie Liechtenstein, OSCE Engagement with China: Why and How?, OSCE Insights 11 (Baden-Baden: Nomos, 2021), at: DOI: 10.5771/9783748911449-02.

引言

“一带一路”是中国沿古丝绸之路连接亚洲、欧洲和非洲的战略。自2013年以来，“一带一路”已成为一个庞大的全球发展项目，且其地缘政治和地缘经济影响日益增长。中国国家主席习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表的关于发起“一带一路”倡议的讲话中

提出，为了使“欧亚各国的经济联系更加紧密、相互合作更加深入、发展空间更加广阔”，中国及其国际伙伴应共同建设“丝绸之路经济带”。¹一年半后的2015年3月，中国国家发展和改革委员会在习近平讲话的基础上做了进一步阐述，明确指出，“共建‘一带一路’致力于亚欧非大陆及附近海洋的互联互通，建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系，构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络，实现沿线各国多元、自主、平衡、可持续发展”。

2

这其中并非所有想法和目标都全然新颖，但真正的创新在于将所有这些想法和目标系统性列入同一个项目与战略。“一带一路”在2017年被纳入中国共产党章程，成为中国国家及其政策当中不可或缺的一部分，其重要性从而得到进一步强调。³

如今，“一带一路”不仅被视为中国外交和经济政策的核心部分，而且也成为了中国领导人的综合战略工具，反映着一个更加自信且强势的全球性大国的地缘政治及地缘经济抱负。截至2021年，“一带一路”合作已涉及140个国家和30个国际组织，其项目在70多个国家开展。在欧安组织的57个成员国中，有一半以上与中国签署了共建“一带一路”谅解备忘录。⁴

起初由丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路组成的“一带一路”计划如今还涵盖极地丝绸之路、数字丝绸之路、健康丝绸之路等。⁵“一带一路”计划之庞大体现在其预计资金规模。据普华永道2016年计算，“中国政府将在之后10年向境外投入一万亿美元国家资金”用于“一带一路”。⁶截至2020年底，欧安组织三个次区域内已实现了近930亿美元的投资和建设合同，其中中亚占550亿美元、南高加索-东欧占210亿美元、西巴尔干占180亿美元。⁷

对欧安组织及其成员国来说，中国在欧安组织区域与周边地区的重要性和持续扩大的存在已不容忽视。“一带一路”的广泛影响包括一系列地缘政治和地缘经济动态，既波及欧安组织本身，也波及成员国彼此和同中国的关系。这在上述三个次区域内尤为明显。俄罗斯

¹ “习近平在纳扎尔巴耶夫大学的演讲（全文），” 中华人民共和国外交部，8 September 2013, https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/ydyl_675049/zyxw_675051/t1074151.shtml.

² “推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动，” 中华人民共和国外交部，28 March 2015, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1249574.shtml>.

³ Communist Party of China, Constitution of the Communist Party of China, Beijing, 24 October 2017, p. 8.

⁴ Christoph Nedopil, “Countries of the Belt and Road Initiative”, Green Belt and Road Initiative Center, 2021, <https://green-bri.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>.

⁵ 中国已不再发布“一带一路”官方路线图。墨卡托中国研究中心的路线图或最为全面准确：“Mapping the Belt and Road Initiative: This is where we stand”, Mercator Institute for China Studies, 7 June 2018, <https://merics.org/en/analysis/mapping-belt-and-road-initiative-where-we-stand>.

⁶ Yeroen van der Leer/Joshua Yau, China’s new Silk Route: The long and winding road, PwC, February 2016, p. 4, <https://www.pwc.com/gx/en/growth-markets-center/assets/pdf/china-new-silk-route.pdf>. 美国企业研究所（AEI）的Derek Scissors单独对中国全球投资和建设合同进行的统计显示，自2005年以来，中国投资和建设领域的资金承诺总额略高于2万亿美元：Derek Scissors, “China global investment tracker”, American Enterprise Institute and Heritage Foundation, 2020, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>.

⁷ Scissors（同上，见脚注6）。

和西方长期通过包括欧盟和欧亚经济联盟在内的政治和经济一体化项目在这些次区域内争夺影响力。尽管“一带一路”（暂且）不以此类制度化的一体化构想运作，但从长远来看，它仍然可能同欧盟和欧亚经济联盟形成互补、包含或竞争关系。这在当今俄罗斯和西方的关系恶化到冷战结束以来最低点的大背景下加剧了欧安组织在履行其职能，保障地区综合安全方面所面临的挑战。

因此，分析中国同上述三个次区域的往来既可为评估“一带一路”对欧安组织的影响提供有益基础，也可帮助我们设想欧安组织同中国和“一带一路”接触的未来前景，并就此提供政策建议。此类接触必须恪守原则，务实且具有战略眼光，以维护本组织的完整性并使成员国能够信守各自的承诺，坚持“综合、合作、平等且不可分割的安全观”。⁸

为审视“一带一路”对欧安组织的影响，本文整合了由欧安组织智库和学术机构网络发表的综合报告中的数据与分析。⁹而综合报告本身则借鉴了 18 份特别委托国别及区域研究专家撰写的背景文件、有关“一带一路”的学术和政策文献以及大量一手数据，数据来源包括中国和俄罗斯方面以及欧安组织、欧盟、联合国和世界银行的资料。由于报告完成于 2020 年底，我们已更新了原有的分析以反映近期的事态发展，并通过进一步的案头研究和同专家的交流在原有分析的基础上作了补充。

本文剩余部分的结构如下：我们将首先分析中国在中亚、南高加索-东欧和西巴尔干地区的存在及活动并描述分析结果，然后将这些分析结果汇总为简要结论，从而为政策建议提供基础。

中亚

中亚地区体现了“一带一路”的许多关键推动因素。从经济角度看，该区域对连接中国与欧洲市场的公路和铁路运输至关重要，而这些陆上通道作为现有海上路线的替代方案具有重大战略意义。中国也将中亚的经济发展和稳定视为改善新疆地区安全态势的方式之一。保护新疆地区的安全在政治上极为重要，并且可以帮助中国抵御来自阿富汗的负面溢出效应。¹⁰中国在中亚的投资水平体现了该地区的重要性。不仅交通基础设施，且能源、原材料和供国内消费的农产品都在投资范围之内。

在中亚这一次区域内，哈萨克斯坦是中国的关键合作伙伴，自 2005 年以来吸引了中国在中亚所投总资金的三分之二。该国基础设施发达、政治相对稳定，并拥有与“一带一路”紧

⁸ OSCE, Astana Commemorative Declaration Towards a Security Community, SUM.DOC/1/10/Corr.1*, 3 December 2010, p. 1, <https://www.osce.org/mc/74985>.

⁹ Stefan Wolff, China's Belt and Road Initiative: Implications for the OSCE, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, March 2021, https://osce-network.net/fileadmin/user_upload/publications/China-BRI-Report-2021-fin.pdf.

¹⁰ Assel G. Bitabarova, Unpacking Sino-Central Asian Engagement along the New Silk Road: A Case Study of Kazakhstan, in: *Journal of Contemporary East Asia Studies* 2/2018, pp. 149-173; Raffaello Pantucci, China in Central Asia: The First Strand of the Silk Road Economic Belt, in: *Asian Affairs* 2/2019, pp. 202-215; Yakov Silin/Larisa Kapustina/Italo Trevisan/Andrei Drevaliev, The Silk Road Economic Belt: Balance of Interests, in: *Economic and Political Studies* 3/2018, pp. 293-318.

密协调的国家级发展计划，因此对中国投资有较大的吸引力。此外，中国还大量投资哈萨克斯坦石油业，目前中国公司控制了该行业的 25%左右。同时，中国的进口铀有 75%左右来源于哈萨克斯坦。¹¹

从地缘政治和战略角度看，中亚的发展对中国尤为重要的原因在于，欧盟和美国在该地区的影响相对有限，因此中国能够将中亚锁定在自己的势力范围之内。虽然地区安全目前由俄罗斯保障，但中国正成为首要的经济参与者。在此框架内，莫斯科和北京迄今为止都恪守默契的分工并赞扬相互合作的价值。¹²此类合作的体现之一便是中国和欧亚经济联盟签署的经贸合作协定。哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦以及亚美尼亚、白俄罗斯和俄罗斯均为欧亚经济联盟成员国。尽管该协定 2019 年刚刚生效，但它仍然表明参与国之间的关系有潜力在未来加深，尤其是随着西方对俄罗斯和中国的立场趋于强硬。

南高加索-东欧

欧安组织在南高加索的成员国（亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚）和在东欧的成员国（白俄罗斯、摩尔多瓦、乌克兰）位于不同的地理位置，且与中国没有共同陆地边界，但一系列共同特征使它们区别于中亚和西巴尔干地区国家。

虽然这些国家之间存在个体差异，但总体而言，它们比中亚国家更为发达。然而，不论是与中亚还是与西巴尔干地区的国家相比，它们的政治在过去十年中却更加动荡。这一点从乌克兰持续的冲突、2020 年亚美尼亚和阿塞拜疆之间发生的战争以及白俄罗斯围绕总统选举的争议和对抗议者的暴力镇压便不难看出。除此之外，格鲁吉亚、摩尔多瓦和乌克兰三国在过去十多年来一直被困在俄罗斯和西方之间的政治和经济争夺中。¹³

在西方和俄罗斯之间地缘政治局势紧张的背景下，中国同此地区的往来比同中亚的往来更有限。腐败与政府效率低下是往来之中必须面对的其他挑战。与另外两个地区相似，中国在“一带一路”框架内同此地区合作的主要动力是过境运输和资源。

“一带一路”在新欧亚大陆桥方向的实施给白俄罗斯带来了重大项目。白俄罗斯是中国-哈萨克斯坦-俄罗斯-白俄罗斯通道连接至欧盟市场必经的国家，也获得了中国针对工业项目的投资（例如中白工业园）。迄今为止，中国的银行已向白俄罗斯企业提供了 45 亿美元的贷款。¹⁴

然而，就实际投资而言，不论是在“一带一路”倡议提出之前还是之后，中国同乌克兰的往来都比同白俄罗斯的往来更为密切。尽管如此，由于乌克兰持续不断的冲突以及与之相

¹¹ Silin et al., 同上（见脚注 10），p. 306.

¹² Alexander Gabuev, *Crouching Bear, Hidden Dragon: “One Belt One Road” and Chinese-Russian Jostling for Power in Central Asia*, in: *Journal of Contemporary East Asia Studies* 2/2016, pp. 61-78; Baogang He, *The Domestic Politics of the Belt and Road Initiative and Its Implications*, in: *Journal of Contemporary China* 116/2019, pp. 180-95.

¹³ Tatyana Malyarenko/Stefan Wolff, “The Logic of Competitive Influence-Seeking: Russia, Ukraine, and the Conflict in Donbas”, in: *Post-Soviet Affairs* 4/2018, pp. 191-212.

¹⁴ Tatyana Malyarenko, *China’s Belt and Road Initiative in the Contested Eastern Neighbourhood*, unpublished paper.

关的社会、政治和经济动荡，中乌合作的潜力仍未被充分开发。¹⁵

中国在乌克兰将近 70% 的投资都可追溯至“一带一路”倡议于 2013 年发起之前。¹⁶到目前为止，这些投资大都集中在能源（太阳能）和农业领域（例如为促进乌克兰对华出口新建的尼古拉耶夫粮食码头）。中国在乌克兰军工业占据一席之地的企图受到了基辅方面的巨大阻力，例子之一便是双方围绕军用航空发动机制造商马达西奇的交涉。

相比之下，摩尔多瓦几乎没有融入“一带一路”，主要原因是该国远离主要经济走廊，经济发展水平低下，国内市场小且以农业经济为主。¹⁷

虽然中国几次尝试在阿纳克利亚建设深海港口，但格鲁吉亚仍然没有深海港可供使用。因此，总体而言，南高加索地区在交通运输方面可为中国提供的选项很有限。¹⁸尽管如此，中国和阿塞拜疆已经签署了关于丝绸之路经济带的谅解备忘录以及其他双边协议。这带来了双边贸易额的增长，也推动双方签署了总价值约 8.21 亿美元的合同文件，合同内容以中国在阿塞拜疆非石油领域投资为主。¹⁹

在亚美尼亚的中国投资一直非常有限，但随着两国达成价值 100-150 亿美元协议在未来 15 年共同建设“智慧科学城”，目前的情况将可能有所改变。²⁰

西巴尔干

西巴尔干次区域包含阿尔巴尼亚、波黑、克罗地亚、科索沃、黑山、北马其顿、塞尔维亚和斯洛文尼亚。该地区的发展水平显著高于中亚、南高加索和东欧。在过去的 25 年中，西巴尔干地区一直受西方影响主导，但这一现实正受到中国的挑战。

“一带一路”向西巴尔干延伸的主要推动因素是欧洲市场，也就是说，发展西巴尔干地区的基础设施在“一带一路”构想中对改善与欧盟的联通至关重要。

此地区的主要风险来源于南斯拉夫暴力解体的遗留问题，包括族裔间持续紧张的关系和随时可能激化的边境纷争。此外，例如腐败和法治薄弱等治理问题也构成挑战。

¹⁵ Tatyana Malyarenko, *China's Belt and Road Initiative in Ukraine*, unpublished paper.

¹⁶ Scissors, 同上（见脚注 6）。

¹⁷ Malyarenko, 同上（见脚注 14）。

¹⁸ Giorgi Menabde, “Georgia's Anaklia deep-water port faces a new challenge”, *Eurasia Daily Monitor*, 18 June 2019, <https://jamestown.org/program/georgias-anaklia-deep-water-port-faces-a-new-challenge/>; John C. K. Daly, “Russia's discreet satisfaction over Georgia's Anaklia port debacle”, *Eurasia Daily Monitor*, 16 March 2020, <https://jamestown.org/program/russias-discreet-satisfaction-over-georgias-anaklia-port-debacle/>.

¹⁹ Orkhan Baghirov, “Azerbaijan and China sign \$800 million economic package”, *Eurasia Daily Monitor*, 29 May 2019, <https://jamestown.org/program/azerbaijan-and-china-sign-800-million-economic-package-the-geo-economic-implications/>.

²⁰ Nino Kemoklidze, *Armenia, Azerbaijan and China's BRI*, unpublished paper.

目前塞尔维亚获得了该地区最大份额（60%）的中国投资。虽然当地运输和能源领域的合作项目不在少数，但“一带一路”在塞尔维亚的旗舰项目仍然是连接匈牙利首都布达佩斯和塞尔维亚首都贝尔格莱德的匈塞铁路。这条铁路是从希腊比雷埃夫斯港连向欧盟其余国家的巴尔干丝绸之路的关键部分，而中国参与建设的贝尔格莱德-南亚得里亚海高速公路也有着相似的战略重要性。

近年来，塞尔维亚和中国还在国内执法方面加强了合作。这体现在两国警察在塞尔维亚首都和其他城市进行的联合巡逻。塞尔维亚是该次区域内唯一购买过中国军事装备，并在本国同中国进行过联合军事和反恐演习的国家。²¹

中国在西巴尔干地区的其他关键项目大多数都与运输基础设施有关，这突出表明该区域是多条中欧运输线路上的关键节点。主要项目包括：阿尔巴尼亚的阿尔伯里公路（从首都地拉那延伸至北马其顿边境，将构成爱奥尼亚海与黑海保加利亚海岸之间的运输通道的一部分）、克罗地亚佩列沙茨大桥（由中国路桥工程有限责任公司承包，欧盟共同出资建设）、黑山南北高速公路（从亚得里亚海岸的巴尔港延伸至塞尔维亚，建设资金来源于中国进出口银行提供的8亿欧元贷款，这加剧了黑山已相当严重的债务问题）、北马其顿基切沃-奥赫里德和米拉蒂诺维奇-斯蒂普高速公路（沿比雷埃夫斯港和匈牙利首都布达佩斯之间的运输通道修建）。另外，斯洛文尼亚的科佩尔港与宁波舟山港达成了增加两港间航线及贸易额的协议，科佩尔港从而被纳入“一带一路”。

中国在克罗地亚和斯洛文尼亚的投资和建设活动显示了其遵守欧盟规则的意愿与能力。但同时，中国在波黑的主要投资，也就是对斯坦纳里火电站和图兹拉火电站7号机组总额13亿美元的投资，却违反了欧盟在国家援助和环境保护方面的规定，从而违背了该国遵守欧盟规则的义务。

结论

中国在上述三个次区域内不断扩大的存在体现出“一带一路”在地缘政治和地缘经济层面对欧安组织及其成员国产生的巨大影响。若想要充分认识此类影响的重要性并为欧安组织提供相关政策建议，就必须以欧安组织区域各方面现状作为考虑的大背景。

西方与中、俄两国关系恶化的趋势并无减弱的迹象。但与此同时，欧洲-大西洋和欧亚地区的安全与稳定是欧安组织所有成员国与中国的共同首要利益。这便是欧安组织同中国进行接触的最佳出发点。然而，一个由欧洲-大西洋和欧亚地区57个国家参与的组织在同中国打交道时能够发挥多少影响力还很大程度上取决于它能否坚持并重振其自身作为综合、合作型安全组织的核心精神。

中国代表着一个因能在国内提供平稳治理和成功经济发展而看似颇具吸引力的模式，并且也表现出推动和影响全球治理的意愿和能力。²²中国越来越多地参与提供全球公共产品，

²¹ Mark Webber, *China and the Western Balkans: Opportunities and Challenges for NATO*, unpublished paper.

²² 中国当今是联合国维和行动的第二大财政捐助国，仅次于美国，且其捐助的资金在维和行动预算中的占比

也因此越发希望参与全球治理规则的制定和执行。“一带一路”主要基于双边互动，所以（暂且）还不构成一个与欧盟和欧亚经济联盟类似的典型一体化项目，也不像欧盟和欧亚经济联盟一样拥有一套自己的基于规则的治理体系。尽管如此，“一带一路”有未来向此方向发展的潜力，并且可能与现有国际治理架构相竞争，甚至将其取代。

综合的安全观是中国一段时间以来的一贯主张。2014年在上海举行的亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上，中国国家主席习近平发表讲话，倡导“共同、综合、合作、可持续的”安全方针。对于习近平来说，综合意味着“要统筹维护传统领域和非传统领域安全”，而具体安全问题包括“民族宗教矛盾、恐怖主义、跨国犯罪、环境安全、网络安全、能源资源安全、重大自然灾害等”。²³这一安全观已深深嵌入“一带一路”：推进“一带一路”建设工作领导小组办公室在2019年发表的关于该倡议实施情况的报告引用习近平2014年讲话中的原话指出，“各国需树立共同、综合、合作、可持续的安全观”。²⁴

欧安组织内部现有的分歧可能使其进一步丧失运作能力，从而无法履行其保障综合安全的核心职能。在这种情况下，像中亚一些国家那样已与中国建立紧密联系，或像俄罗斯那样因地缘政治和地缘经济原因倒向中国的欧安组织成员国可能会将上海合作组织等由中国牵头的国际组织视为用以统筹“一带一路”更加可靠的多边平台。上合组织在某些职能上近似于欧安组织（尽管一个重要的区别在于前者并无人权方面职能），且作为应对安全风险的多边机制能够配合辅助“一带一路”。上合组织时任秘书长拉希德·阿利莫夫2017年5月指出，《上合组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》的生效“为保证从东欧到俄罗斯和中国远东这一区域内所有公路承运人的平等营运条件奠定了法律基础，为此区域内的国际道路运输提供了统一框架”。²⁵这进一步巩固了上合组织与“一带一路”的互补性。中国、俄罗斯和中亚的分析人士一段时间以来都在强调这一互补性，这或许表明俄罗斯方面正逐渐转变态度，同意扩大上合组织的职能。²⁶

随着主要大国继续寻求确立并扩大各自的势力范围，欧安组织区域内和外界针对此区域的

超过俄罗斯、法国和英国的总合。详见 UN General Assembly, Implementation of General Assembly Resolutions 55/235 and 55/236, Report of the Secretary-General, Addendum, A/73/350/Add.1, 24 December 2018, <https://undocs.org/A/73/350/Add.1>。由中国牵头的亚洲基础设施投资银行迄今已吸引了 82 个区域及非区域成员，其所承诺的投资总额超过了 80 亿美元（详见“2019 AIIB Annual Report and Financials”, Asian Infrastructure Investment Bank,

https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2019/_common/pdf/2019-aiib-annual-report-and-financials.pdf）。

²³ “习近平在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话（全文）”，新华网，21 May 2014,

http://www.xinhuanet.com/politics/2014-05/21/c_1110796357.htm。

²⁴ “共建“一带一路”倡议：进展、贡献与展望”，新华网，22 April 2019,

http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/22/c_1124400071.htm。

²⁵ Rashid Alimov, “Statement at the OSCE Forum for Security Co-Operation”, 10 May 2017, p. 3,

<https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/316906.pdf>。

²⁶ Pan Dawei, “SCO and strategic partnership between China and Russia”, Valdai Club, 14 June 2018,

https://valdaiclub.com/a/highlights/sco-and-strategic-partnership/?sphrase_id=902214; Ulugbek Khasanov, “The SCO and the transformation of modern political processes”, Valdai Club, 7 November 2019,

https://valdaiclub.com/a/highlights/sco-and-transformation-modern-political-processes/?sphrase_id=902214; Dmitry Suslov, “Non-Western multilateralism: BRICS and the SCO in the post-COVID world”, Valdai Club, 29 July 2020,

https://valdaiclub.com/a/highlights/non-western-multilateralism-brics-and-the-sco/?sphrase_id=1223135。

外交政策将更多地受此类利益推动，而本组织作为磋商平台化解竞争的潜在作用也随之越来越大。欧安组织虽不必将中国接纳为成员国，但却必须将其纳入此类磋商。这一点能否实现取决于各成员国是否有能力及意愿制定并实施统一、协调的相关战略，进而在一定程度上取决于能否对目前中国在欧安组织区域内的存在进行现实的、基于证据的评估并准确把握未来情形。

政策建议

无论中国如何强调“一带一路”倡议的经济侧重和共赢方针，一个如此庞大而雄心勃勃的计划必将产生地缘政治和地缘经济影响。具体影响有哪些？会何时以怎样的方式显现？是不可避免的附带结果还是中国尚未挑明的大战略？虽然这些问题的答案仍不确定，但中国及其“一带一路”无疑是欧安组织必须直面的挑战。

若想要应对这一挑战，就必须对欧安组织同中国进行建设性接触的前景进行现实评估。首先，必须承认三个双方接触当中的潜在阻碍。其一，成员国不一定会受益于欧安组织同中国的接触，因为此类接触可能限制它们通过双边或欧盟、欧亚经济联盟和上合组织等多边形式同中国打交道而获得的利益。其二，对欧安组织来说，与中国进行接触或许是好高骛远。鉴于组织成员国之前的关系都难以调和，同中国的接触可能会进一步分散其能力，使其不能够完成现有职能，维护现有的价值共识。其三，中国不一定有意愿参与类似欧安组织的磋商平台，且该国在怎样的条件下会同意参与磋商也并不明确。

这些阻碍并不意味着同中国进行接触缺乏必要性或可行性。相反，它们划定了制定和实施接触策略的框架。根据上述分析以及分析所借鉴的更为全面的欧安组织智库和学术机构网络报告，我们提出以下意见，供欧安组织及其成员国的政策制定者进一步考虑。

➤ 就对华接触达成最起码的共识

欧安组织的执行机构、轮值主席国和三主席协商机制应首先设想对华关系未来发展的多种情形。以情景规划作为建立共识与制定政策的工具或能使成员国更敏感地意识到中国的存在和活动所产生的影响。这可以使各成员国更好了解相关的挑战和机遇，即使对中国看法迥异，也能够在保持自主的同时在对华务实接触的问题上达成最起码的共识。

➤ 奉行有原则、务实且具有战略眼光的对华方针

务实的对华方针意味着实施多渠道接触，在欧安组织重视的问题领域创造和把握对话机会，同时也对中国希望提出的问题持开放态度。另外，要开放对待非例行和非正式的接触形式。

同时，务实的方针应牢固建立在欧安组织原则的基础上，并以在未来同中国建立正式关系的战略远景为指导。在建立关系的过程中，欧安组织可先授予中国观察员身份，而后再同该国逐步发展更符合其体量和重要性的伙伴关系。若能在 2025 年举行欧安组织峰会，那将为此类关系的正式化提供合适平台。

➤ 寻求多边接触形式

欧安组织应考虑以上合组织作为平台，在打击有组织犯罪（特别是毒品贩运）、保护重要的国家和跨国基础设施以及稳定阿富汗变化的局势等彼此关心的问题上同中国进行接触。亚信会议等其他国际机构也可提供接触平台。

➤ 共同应对环境影响

欧安组织应考虑利用现有国际框架（例如 1998 年的奥尔胡斯公约），就应对“一带一路”给组织成员国带来的环境影响同中国开启正式对话。在环境治理方面，欧安组织可以提供商讨共同规则和原则的平台。

➤ 制定互联互通 2.0 议程

欧安组织应考虑制定互联互通 2.0 议程，以确保欧安组织、中国、欧盟和欧亚经济联盟相互重叠的互联互通构想在并不完全一致，且基于不同价值原则的前提下，仍然能够实现并保持兼容互补。这可以促进在全球新冠疫情大流行过后，以强化各经济体、社会和制度的韧性为侧重，实现可持续且具有包容性的复苏。²⁷

这一目标只有通过所有上述国际参与者的共同努力才可能实现。欧安组织可利用其召集力和议题设定权建立讨论平台，商定智慧、新颖的方针，以确保商品、资本、人才和思想的自由流动，遏制保护主义倾向，并维持国家内部与国际间高效、公平的公共行政管理。

➤ 将中国纳入一套人权框架

目前，同中国在人权问题上进行接触的空间微乎其微。中国最近的行为足以说明问题，包括最初对新冠疫情的隐瞒、对香港抗议活动的镇压、对当地选举制度的修改、对人权维护者言论的压制以及对新疆维吾尔人和其他突厥裔穆斯林的拘禁。

然而，中国清楚地认识到，脆弱的制度以及薄弱的法治会对“一带一路”的实施形成挑战，且社会和经济不平等必然加剧不满，进而引发冲突和动荡。迄今为止，中国对此类问题的解决方法一直是不附带任何政治自由化的经济发展。中国的国内政策不大可能偏离这一方针，政治自由化也不应成为欧安组织对华接触议程的一部分。

欧安组织同中国在维护地区稳定及安全方面有着共同利益，这为欧安组织在包含人权和少数民族权利的综合框架内同中国进行接触提供了机会。对于恪守原则、务实且具有战略眼光的对华接触方针来说，这意味着两点。其一，欧安组织同中国的关系须包含人权维度。其二，对华接触决不能导致欧安组织综合安全方针中的人权维度被削弱。

²⁷ 所谓互联互通 2.0 议程，是指欧安组织现有互联互通议程的改进版本，详见 Stefan Wolff, “China: A Challenge or an Opportunity for the OSCE?”, *Security and Human Rights Monitor*, 22 April 2021, <https://www.shrmonitor.org/china-a-challenge-or-an-opportunity-for-the-osce/>.