

中国新安全观与上合组织 二十年安全实践

许涛

【内容提要】20世纪末，面对发生在全球和地区的地缘政治巨变，在稳定周边环境的外交实践中，中国政府初步形成了一种不同于冷战时期大国争霸的新型安全理念和安全模式。21世纪初，旨在解决中国与原苏联邻国边境地区军事安全问题的“上海五国”会晤机制正式升级为上海合作组织。从此，这一地区多边合作机制成为了中国践行新安全观的重要平台。在上海合作组织20年的发展历程中，新安全观不仅在地区安全活动中得到不断完善和升华，而且融入了各成员国高度认同的“上海精神”之中。面对世界百年变局，上海合作组织将担负起新的历史使命，新安全观也将在构建地区安全共同体的新实践中继续发挥重要建设性作用。

【关键词】新安全观 上海合作组织 安全合作

【作者简介】许涛，山西大学国际关系学院特聘教授，国务院发展研究中心欧亚社会发展研究所特聘研究员，中国上海合作组织研究中心常务理事。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)03-0001-13

近年来，基于以往的多边安全合作实践，中国领导人多次在上海合作组织（以下简称“上合组织”）成员国元首理事会上倡导和阐述“新安全观”理念，这不仅体现了中国外交对新时期上合组织应对各种安全风险的思想，也向世界宣示了中国面对全球治理新局面的立场与态度。冷战结束以来，中国外交“践行共同、综合、合作、可持续的安全观，摒弃冷战思维、集团对抗，反对以牺牲别国安全换取自身绝对安全的做法，实现普遍安全”。^[1]中国新安全观不仅是对现实国际安全环境再认识基础上的安全理论创新，也是对上合组织等多边安全合作机制长期实践的总结，对地区安全合作和构建新型全球治理体系的地区平台具有重要的现实和理论意义。

一、新安全观的确立与上合组织

冷战结束作为 20 世纪世界历史的重大事件，不仅引发了地缘政治版图的改写，也引起了国际社会对传统国际安全观和安全治理模式的反思。在此大背景下，中国政府和学界在对冷战思维中的绝对安全、片面安全理念进行批判的基础上，积极探索一种适合时代条件的国际安全路径，而冷战结束所带来的周边安全环境巨变，成为中国政府首先考虑应对的问题。苏联解体后，中苏军事对峙遗留下来的问题并未随之消除，但国际环境和力量对比的变化，促使各国开始冷静思考追求安全目标的方式。经过平等磋商和谈判，中国与交界的原苏联国土继承者——俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦四国于 1996 年和 1997 年分别在上海、莫斯科签署了《关于在边境地区加强军事领域信任协定》和《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》。这两个协定的签署不仅为“上海五国”会晤机制及上合组织的建立奠定了重要的政治基础，而且对冷战后中国安全战略的演

[1]《上海合作组织成员国元首阿斯塔纳宣言》，中华人民共和国外交部网站，2017 年 6 月 9 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1469140.shtml。

进和地区安全的构建具有开创意义。五国超越国家实力、政治体制、意识形态等重大差异，搁置历史恩怨，以互信、协商、合作的方式追求共同安全目标，成为中国周边外交的一次重要尝试，并由此开创了一种全新的共同安全模式，为后来的地区多边安全合作提供了早期实践范式。

冷战结束带来的地缘政治格局巨变和国际安全风险是全方位的，由此引起中国政府的战略思考和应对行动也是立体的。1997年3月，中国领导人在北京东盟地区论坛信任措施会议上首次正式提出了适于冷战后亚太地区安全维护的“新安全观”概念。同年4月中国领导人访俄期间，两国元首共同签署《中俄关于世界多极化和建立国际新秩序的联合声明》，提出双方主张确立新的具有普遍意义的“新安全观”，必须摒弃“冷战思维”，反对集团政治，以和平方式解决国家间的分歧或争端，不诉诸武力或以武力相威胁，以对话协商促进建立相互了解和信任，通过双边、多边协调合作寻求和平与安全。^[1]随着冷战后中国周边安全要素的变化，初步条理化的新安全观很快被付诸国际实践。

“上海五国”于1996年和1997年分别签订《关于在边境地区加强军事领域信任协定》和《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》后，其中亚成员国特别赞成邻国元首会晤这一形式，哈萨克斯坦首任总统纳扎尔巴耶夫首先提出了将这一高层论坛延续下去的建议。1998年7月的阿拉木图五国元首会晤不仅实现了这一动议，而且由此正式开启了“上海五国”的多边磋商阶段（1996年和1997年所签订的两个协定行文主语是“双方”，而从《阿拉木图联合声明》开始改用“各方”）。^[2]“上海五国”会晤机制的另一个重大贡献，是与时俱进地将非传统安全威胁纳入五国元首讨论和各国职能部门合作的范畴。针对苏联解体后欧亚地区政治裂变所引发的各类局势新变化，“上海五国”元首会晤将关注点与合作方向锁定在地区安全

[1] 楚树龙：《冷战后中国安全战略思想的发展》，载《国际政治与安全》1999年第9期，第12页。

[2] 参见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》，时事出版社2002年版，第144页。

出现的新特点上，顺势完成了合作由传统安全领域向非传统安全领域的转型。《阿拉木图联合声明》明确指出，“任何形式的民族分裂、民族排斥和宗教极端都是不能接受的，不允许利用本国领土从事损害五国中任何一国的国家主权、安全和社会秩序的活动”。^[1]以合作方式追求共同安全，赋予了“上海五国”机制化建设的方向，使其担负起“携手反对民族分裂主义、国际恐怖主义和其他跨国犯罪等地区恶势力的共同职责”。此后两年的“上海五国”峰会把以合作求安全的理念和行动继续推向更高水平，尤其是五国安全执法部门领导人会议“比什凯克”小组的成立，成为“上海进程”（Шанхайский процесс）中安全合作机制化建设的标志性事件。

2001年6月，上合组织正式成立。中国领导人在成立大会上指出，“‘上海五国’进程是当代国际关系中一次重要的外交实践。它首倡了以相互信任、裁军与合作安全为内涵的新型安全观，丰富了由中俄始创的以结伴而不结盟为核心的新型国家关系，提供了以大小国共同倡导、安全先行、互利协作为特征的新型区域合作模式”。^[2]当年7月，中国政府向东盟地区论坛提交了《中国关于新安全观的立场文件》，成为其对新安全观最早、最系统的诠释。这一文件特别强调，“上海合作组织是对新安全观的成功实践”。^[3]

2002年初，北京上合组织外长会将各方对新安全观概念的共同解读和新型安全合作诉求写入联合声明：“呼吁国际社会树立以互信、互利、平等、协作为原则的新型安全观，推动解决发展问题和地区冲突问题，从根本上减少不安全因素，铲除恐怖主义根源。”^[4]同年6月的上合组织圣彼得堡峰会

[1] 参见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》，时事出版社2002年版，第144页。

[2] 《江泽民主席在“上海合作组织”成立大会上的讲话》，中华人民共和国外交部网站，2001年6月22日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zyjh_683104/t4637.shtml。

[3] 《中国向东盟论坛提交新安全观立场文件》，中国新闻网，2002年8月1日，<http://www.chinanews.com/2002-08-01/26/208073.html>。

[4] 《上海合作组织成员国国外长联合声明》，中华人民共和国外交部网站，2002年1月7日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t10641.shtml。

上，中国领导人再次阐述了树立新安全观的重要性和现实性：“总结历史和现实的经验，最根本的是必须抛弃‘冷战思维’，树立新型安全观，努力建立公正合理的国际新秩序。这是解决当前世界和平与发展这两个最重大课题的正确途径。”^[1]这一观点被写入本届峰会的共同宣言：“国际社会需建立以互信、互利、平等和相互协作为基础的新型安全观。这有利于彻底消除安全破坏因素和新威胁的根源。”^[2]这是上合组织峰会文件首次正式提出和初步解读“新安全观”概念。2003年5月，中国领导人在上合组织莫斯科峰会上再次重申：“中国主张树立新型安全观，以互信求安全，以对话促合作。”^[3]

从21世纪第二个10年开始，欧亚地区及全球形势发生深刻变化，国际社会维护地区安全与世界和平的任务、目标和方式也在不断更新。新安全观在上合组织安全实践中得到不断充实，并被推广至更加广阔区域的多边安全活动中。2014年5月，中国国家主席习近平在上海“亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会”上做主旨发言时指出：“我们应该积极倡导共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全的亚洲安全观，创新安全理念，搭建地区安全合作新架构，努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路。”^[4]中国领导人此次对新安全观内容的逐条说明，成为其自诞生以来最详尽、最系统、最权威的诠释，这不仅体现了中国最高决策层在

[1]《弘扬“上海精神”促进世界和平——江泽民主席在上海合作组织圣彼得堡峰会上的讲话》，中华人民共和国外交部网站，2002年6月8日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zyjh_683104/t10897.shtml。

[2]《上海合作组织成员国元首宣言》，中华人民共和国外交部网站，2002年6月8日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t4509.shtml。

[3]胡锦涛：《承前启后，继往开来，努力开创上海合作组织事业新局面——在上海合作组织成员国元首莫斯科会议上的讲话》，中华人民共和国外交部网站，2003年5月30日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zyjh_683104/t24657.shtml。

[4]习近平：《积极树立亚洲安全观，共创安全合作新局面——在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》，新华社，2014年5月21日，http://www.xinhuanet.com/world/2014-05/21/c_126528981.html。

冷战后国际安全战略上的继承性和延续性，也是中国新一代领导集体在新时期对新安全观的完善和升华。在同年9月的上合组织杜尚别峰会上，习近平主席提出“践行共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观，以集体之力、团结之力、合作之力，携手应对威胁挑战”。^[1]完善后的新安全观正式写入《杜尚别宣言》，“实现共同、综合、合作和可持续安全”^[2]成为上合组织成员国的重要共识。此时的上合组织已将践行新安全观作为安全合作的重要指导原则。

二、新安全观在上合组织的实践和发展

冷战后在中国政府及历届领导人的持续推动下，从“上海五国”到上合组织，这一新型的地区合作机制成为推广新安全观理念和新型安全实践的重要平台。在上合组织2002年圣彼得堡峰会以来的历次元首共同宣言中，确立新安全观逐渐成为各成员国领导人的共识。2018年6月，习近平主席在青岛峰会上提出了上合组织的发展观、安全观、合作观、文明观、全球治理观^[3]，对新时期“上海精神”作出重要诠释。中国提倡的新安全观被纳入引领上合组织全面巩固和稳步发展的整体思路之中，成为新时期推动该组织制度创新和职能提升的重要内容。

首先，上合组织安全实践强调新安全观的多边主义特征。通过多边合作谋安全，一向是中国独立自主外交政策的重要组成部分。无论是建国早

[1]《习近平在上海合作组织成员国元首理事会第十四次会议上的讲话》，中华人民共和国外交部网站，2014年9月12日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zyjh_683104/t1190748.shtml。

[2]《上海合作组织成员国元首杜尚别宣言》，中华人民共和国外交部网站，2014年9月13日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1190849.shtml。

[3]《习近平在上海合作组织成员国元首理事会第十八次会议上的讲话》，中华人民共和国外交部网站，2018年6月10日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zyjh_683104/t1567432.shtml。

期建设阶段的传统安全观，还是改革开放以来逐渐成熟完善的新安全观，中国一直是安全多边主义的践行者。冷战结束后，中国以更加积极、开放的态度参与地区和全球安全的多边行动。“上海五国”1996年签署的《关于在边境地区加强军事领域信任协定》和1997年签署的《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》，以多边主义方式解决了冷战时期遗留的传统安全问题。此后，“上海五国”多边安全合作重心由传统安全领域向非传统安全领域转向，合作理念由传统安全观向新安全观升华，为上合组织的成立和“上海精神”的形成提供了更好的多边安全实践平台。从“互信、互利、平等、协作”基本理念，到“共同、综合、合作、可持续”的系统安全观，实现地区安全的多边主义精神和原则贯穿始终。2018年青岛峰会召开前，上合组织地区反恐机构时任执委会主任瑟索耶夫（Сысоев Е.С.）介绍，仅在2013—2017年间，依靠各成员国职能部门跨国合作，共制止600多起具有恐怖主义特征的犯罪活动，捣毁500多个武装分子培训据点，抓获2000多名国际恐怖分子，缴获1000多件爆炸装置和50多吨爆炸物及1万多支枪械和100多万发子弹，屏蔽10万多家涉恐怖主义和极端主义网站，删除400多万条宣扬恐怖主义和极端主义的信息。这种以保障共同区域安全为目标的多边协作，有效维护了各成员国的社会稳定。^[1]

其次，新安全观在上合组织安全实践中体现出普遍安全意识。新安全观以实现普遍安全为目标，体现了安全构成条件和安全威胁因素相互密切关联的时代特点。传统安全与非传统安全、国内安全与国际安全、地区安全与全球安全、近期安全与长远安全、现实安全与发展安全等不同视角和不同范畴的安全问题，都普遍体现出这一特征。这既是中国新安全观影响上合组织安全活动的大背景，也是上合组织及其成员国运用这一重要理念解决当代安全问题的现实意义所在。随着国际环境的变化与发展，上合组织安全合作的内涵与外延都在充实和拓展，并与中国新安全观乃至总体国

[1] 丁晓星：《上合组织五年成绩斐然》，半月谈网，2018年6月7日，http://www.banyuetan.org/gj/detail/20180607/1000200033136201528335181212965000_1.html。

家安全观的内涵和外延交织并行、相辅相成。比如，提出网络安全观、倡导尊重网络主权、推进全球互联网治理体系变革、构建网络命运共同体；强调把生物安全纳入国家安全体系，系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设，全面提高国家生物安全治理能力；在全球范围倡导共同、综合、合作、可持续的安全观，推动全球安全治理体系朝着更加公平合理的发展方向发展等。为应对欧亚地区流行传染病等非传统安全威胁，上合组织于2009年10月在北京发表《上海合作组织地区防治传染病联合声明》，对大规模流感及艾滋病、结核、疟疾等传染性疫病提出重点合作方向。^[1]2018年6月，上合组织青岛峰会又通过了《上海合作组织成员国元首关于在上海合作组织地区共同应对流行病威胁的声明》，提出“对居民提供流行病学方面的卫生医疗保障，以支持本地区各国实现可持续发展和人民福祉”。^[2]2020年，一场突发的新冠肺炎疫情在全球蔓延。当年11月的上合组织视频峰会上，各成员国集体发表《关于共同应对新冠肺炎疫情的声明》，以应对地区疫情及可能引发的社会危机。另外，此次视频峰会还发表了《关于打击利用互联网等渠道传播恐怖主义、分裂主义和极端主义思想的声明》《关于应对毒品威胁的声明》等文件^[3]，为地区安全面临的多元化、复合化威胁作总体布局。

第三，在新安全观指导下为构建人类命运共同体搭建地区平台。2013年3月，习近平主席在莫斯科国际关系学院发表题为《顺应时代前进潮流，促进世界和平发展》的重要演讲，阐述了中国外交关于人类命运共同体的重要理念：“这个世界，各国相互联系、相互依存的程度空前加深，人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成

[1]《上海合作组织地区防治传染病联合声明》，2009年10月14日，file:///C:/Users/lenovo/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/SCO_Joint_Declaration_on_combat_infectious_diseases_area%20(2).pdf。

[2]《上海合作组织成员国元首关于在上海合作组织地区共同应对流行病威胁的声明》，2018年6月10日，file:///C:/Users/lenovo/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/4%20(3).pdf。

[3]《文件·2021年》，上海合作组织秘书处网站，<http://chn.sectsc.org/documents/>。

为你中有我、我中有你的命运共同体。”^[1]同年9月，习近平主席在上合组织比什凯克峰会上正式将这一理念导入上合组织多边合作框架。他指出：“我们需要树立同舟共济、互利共赢的意识，加强合作，联合自强，把上海合作组织打造成成员国命运共同体和利益共同体，使其成为成员国共谋稳定、共同发展的可靠保障和战略依托。”^[2]在此后的历届上合组织峰会上，中国领导人都继续强调和推进这一倡议，并得到各成员国领导人的认同和接受。在2017年的阿斯塔纳上合组织峰会上，“推动构建人类命运共同体”的表述正式写入了各成员国领导人共同签署的峰会宣言。^[3]在2020年11月的上合组织视频峰会上，习近平主席发表了题为“弘扬‘上海精神’，深化团结协作，构建更加紧密的命运共同体”的重要讲话，提出建设上合组织卫生健康共同体、安全共同体、发展共同体、人文共同体的倡议。其中在提到关于安全共同体的构建原则时，再次强调“要遵循共同、综合、合作、可持续的安全观，有效应对各类威胁和挑战，营造良好地区安全环境”^[4]，为上合组织成员国结成一个在全球变局中相对稳定的空间指出现实路径。在新安全观指导下的有效安全合作，已成为确保上合组织构建地区命运共同体和协力参与推广人类命运共同体理念的重要支柱之一。这既是新时期应各成员国基本诉求赋予“上海精神”的新内涵，也是中国新安全观引领地区安全合作向更高层面的升华。

[1]《国家主席习近平在莫斯科国际关系学院的演讲》，中央政府门户网站，2013年3月24日，http://www.gov.cn/lidhd/2013-03/24/content_2360829.htm。

[2]《把上合组织打造成命运和利益共同体》，人民网，2013年9月14日，<http://www.people.com.cn/24hour/n/2013/0914/c25408-22919185.html>。

[3]《上海合作组织成员国元首阿斯塔纳宣言》，中华人民共和国外交部网站，2017年6月9日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t1469140.shtml。

[4]《习近平在上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议上的讲话》，中华人民共和国外交部网站，2020年11月10日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zyjh_683104/t1831131.shtml。

三、上合组织践行新安全观的现实意义

2018年7月,习近平主席在南非约翰内斯堡金砖国家工商论坛上指出,未来10年“将是世界经济新旧动能转换的关键10年”,“将是国际格局和力量对比加速演变的10年”,“将是全球治理体系深刻重塑的10年”。^[1]当旧有的国际秩序正面临前所未有的冲击而相对稳定的国际新体系尚未形成之时,全球化不均衡发展带来的影响激活了形形色色的极端主义思潮,构成了新时期国际秩序的重大挑战之一。地缘政治学家感叹,由极端主义政治理念支配的“跨国恐怖主义者这样的非国家行为体对安全所构成的威胁之大,超出了我们的想像”。^[2]上合组织各成员国与全球其他地区一样,一系列重大变革也在激活各种社会和地区不稳定因素,构成了共同的安全风险。冷战后的国际实践和现实的地区安全特点使欧亚地区各国逐渐意识到,亟需构建起一种新型的、建设性的、互利共赢的良性互动关系,并在此基础上建立起机制化的地区合作框架,以制度和法律方面的保障促使这种新型国际关系理念和原则在欧亚地区发扬光大。新安全观的提出使上合组织的地区安全活动在理论与实践的结合上达到了时代性的升华。

(一) 实现共同安全仍是上合组织各成员国的基本安全保障。共同,就是尊重和保障每一个国家安全。习近平主席指出:“安全应该是普遍的。不能一个国家安全而其他国家安全,一部分国家安全而另一部分国家不安全,更不能牺牲别国安全谋求自身所谓绝对安全”;“安全应该是平等的。各国都有平等参与地区安全事务的权利,也都有维护地区安全的责任。任何国家都不应该谋求垄断地区安全事务,侵害其他国家正当权益”;“安全应该是包容的。恪守尊重主权、独立和领土完整、互不干涉内政等国际关系基本准则,尊重各国自主选择的社会制度和发展道路,尊重并照顾各方

[1]《习近平在金砖国家工商论坛上的讲话》,新华网,2018年7月26日,http://www.xinhuanet.com/world/2018-07/26/c_1123177214.htm。

[2][美]小约瑟夫·S·奈:《理解国际冲突:理论与历史》,张小明译,上海人民出版社2002年版,第2页。

合理安全关切。强化针对第三方的军事同盟不利于维护地区共同安全。”^[1] 这些在 2014 年 5 月上海亚信会议上关于共同安全的核心诠释，经历了上合组织等多边安全实践的印证和充实。由于地缘因素的作用，上合组织成员国之间在经济、人文等方面存在着密切联系，跨界的民族人口、自然资源和文化环境构成了各国共同的发展条件和安全环境。上合组织成立后发生在个别成员国的安全危机，几乎无一例外地产生了地区性影响。在新的形势下继续关注地区共同安全，努力打造上合组织安全共同体，是各成员国仍须坚持的重要理念。

（二）上合组织地区安全要素的多元性要求打造综合安全体系。综合，就是全面统筹维护传统领域和非传统领域安全。随着人类社会进入后工业化、信息化、全球化时代，高科技在给人们带来生活、生产、交易便利的同时，也造成了众多高风险隐患。影响一个国家稳定的安全因素已经远远超出了政治、军事、经济等基本领域，恐怖主义、跨国犯罪、环境安全、网络安全、能源安全、粮食安全、水资源安全、突发公共卫生事件、重大自然灾害等带来的挑战明显上升。传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，安全问题的内涵和外延在全球化时代进一步扩展。上合组织的俄罗斯和中亚成员国获得独立已 30 年，他们大多正进入政权体制和发展模式转型的关键期。独立初期采取的一些过分依赖本国资源的经济恢复政策，在当今全球经济下行和国际市场大宗商品价格下跌的打击下变得难以为继，不仅资源优势被过度消费，而且造成了环境、水源、粮食等方面的治理困境。地区总体环境的复杂化，使各成员国面临综合性安全威胁的现实。2020 年新冠肺炎疫情暴发，上合组织成员国无一幸免。不仅印度、俄罗斯累计感染人数一直在全球前 5 名徘徊，巴基斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国疫情也多次反复，至今仍未得到有效控制。2021 年 5 月下旬上合组织 8 个正式成员国累计感染新冠肺炎的总数已达 3300 多万，占世界累计感染总数的 19.9%。^[2] 突发的疫情严重影响

[1] 习近平：《积极树立亚洲安全观，共创安全合作新局面——在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》，新华网，2014 年 5 月 21 日，http://www.xinhuanet.com/world/2014-05/21/c_126528981.htm。

[2] WHO: COVID-19 Weekly Epidemiological Update Edition 41, published 25 May 2021, <https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update-on-covid-19--25-may-2021>.

了上合组织各成员国的公共卫生安全，而且对疫后经济社会发展造成威胁，甚至可能引发各种带有极端主义色彩的社会思潮，从而再次将预防和应对大规模非传统安全危机问题提到了上合组织未来安全合作的日程之中。统筹应对综合性安全威胁，既是上合组织面临的重要课题，也将成为全球安全治理的重要组成部分。

（三）新时期上合组织需要更紧密、更有效的合作安全构架。合作，就是通过对话与协作，促进各国和本地区安全。在经济全球化的作用下，各种安全要素跨国、跨地区流动，无论是强国还是弱国，无论是发达国家还是发展中国家，任何一个国家都难以独善其身。以合作谋和平、以合作促安全，是实现共同安全的根本途径。在上合组织 20 年的安全合作实践中，针对恐怖主义、极端主义和分裂主义基于跨界民族和跨界宗教因素跨界作乱，各成员国立足本国安全利益，着眼地区共同安全环境，积极培育合作安全意识，不断扩大合作领域和创新合作方式，为国际社会开展广泛意义上的安全合作提供了成功范式。随着地区形势和上合组织自身的变化，地区安全合作的基础和方式也亟需充实和创新。2017 年，上合组织实现了首次扩员，印度和巴基斯坦成为新成员国。两国尽管履行了加入上合组织所有必要的政治和法律程序，但它们毕竟没有经历“上海五国”时期和上合组织成立之初为解决共同安全威胁而建立政治互信的过程。在未来的地区安全实践中，继续强化超越制度差异和利益分歧的政治信任关系，将是上合组织实现有效合作安全的关键。

（四）可持续安全是满足上合组织成员国稳定与发展双重诉求的现实路径。可持续，就是发展与安全并重以实现持久安全。全球化的不均衡发展，造成了穷困、难民、冲突等国家安全威胁和国际环境风险。此外，在科技应用、交通手段和运营能力空前提高的前提下，经济发展的节奏大大加快，针对每个经济主体相对稳定和宽松的发展窗口期也明显缩短。通过协商、互信、交流、合作等有效方式，经营有利于普遍发展的共同环境，为各成员国经济活动提供有利条件，是上合组织从根本上遏制极端主义产生和化解文明冲突的重要途径。尤其是对欧亚地区的发展中国家和新兴经济体而言，“发

展是安全的基础，安全是发展的条件”。保障安全可持续性的基础，就是国家稳定和社会发展的可持续性。上合组织安全实践越来越印证着这样一条基本原则：不仅要打击威胁各国和地区的恐怖主义、极端主义、分裂主义，而且还要优化各国及地区稳定的根本环境和总体条件。消除贫困、保障民生、缩小差异，将安全与发展置于互为条件的良性互动中，这不仅是上合组织保障可持续安全的重要条件，也将为国际社会度过当前的全球安全治理困境提供建设性思路。

结语

上合组织今年正迎来成立 20 周年华诞，其成立以来的地区安全实践将成为宝贵财富，从中汲取经验和教训可昭示成员国理性面对更复杂、更严重的安全危机。正如上合组织现任秘书长诺罗夫（Vladimir Imamovich Norov）先生所指出的那样，“新冠病毒大流行造成的全球性危机，可以说是近百年来所未见，这场危机几乎完全改变了人们的生活方式，也将极大地改变经济、政治和社会现实，成为本世纪人类面临的一个严峻挑战”。^[1]在如此严峻的重大挑战面前，上合组织成员国正在深化一种共识：只有在打造地区命运共同体的理念指导下加强多边合作，才是应对全球化时代安全风险的有效途径。新安全观既是这一时代背景下上合组织的重大选择，也是对 20 年安全合作经验的高度总结和自我完善。

【收稿日期：2021-04-13】

（责任编辑：李万胜）

[1]《上海合作组织秘书长接受〈中国日报〉采访：面临疫情困境，团结合作是唯一正确选择》，上海合作组织秘书处网站，2020年4月23日，<http://chn.sectsco.org/news/20200423/643435.html>。

ABSTRACTS

- 01 China's New Security Concept and the SCO's Security Practice in the Past 20 Years**, by Xu Tao, Guest Professor at School of International Relations, Shanxi University; and Standing Director of Shanghai Cooperation Organization Research Center of China. At the end of the 20th century, in the face of drastic geopolitical changes taking place at both regional and global levels, China initially formed a new security concept or security model different from that during the Cold War in its diplomatic practice to ensure a stable surrounding environment, when the great powers were competing for hegemony. In the early 21st century, the "Shanghai Five" meeting mechanism intended to address military security problems in the border areas between China and its former Soviet neighbors was formally upgraded to the Shanghai Cooperation Organization. Ever since then, this multilateral regional cooperation mechanism has become an important platform for China to practice its new security concept. In the 20-year development of the SCO, the new security concept has not only been constantly improved and refined in the course of regional security activities, but also incorporated into the "Shanghai Spirit", which is highly recognized by all SCO member states. Faced with the great changes unseen in a century, the SCO will shoulder a new historic mission and the new security concept will continue to play an important and constructive role in the new practice of forging a regional security community.
- 14 The Biden Administration and the Trend of US Strategic Competition with China**, by Zhao Minghao, Senior Fellow at the Center for American Studies, Fudan University; and Guest Research Fellow at the Center for Strategic and Security Studies, Tsinghua University. The Biden administration has identified China as the "toughest competitor" facing the United States, stressed that competition is the essence of China-US relations, and advocated the use of competition, confrontation and cooperation as policy tools to handle relations with China from the so-called "position of strength". In contrast to the Trump administration, the Biden administration focuses on "positive competition" with China to make its layout centering on "long-term and strategic competition" as well as "extreme competition" with China to gain an upper hand by enhancing its own competitiveness as the basis, building a complex international

China's New Security Concept and the SCO's Security Practice in the Past 20 Years

By Xu Tao

This year witnesses the 20th anniversary of the Shanghai Cooperation Organization (SCO). Over the past 20 years, China has taken the initiative to foster a stable surrounding environment through this platform. In this process, a new security concept or model has emerged, which is different from that during the Cold War when the great powers were competing for hegemony. Today, as the SCO has entered a new period of development, China's new security concept will continue to play an important and constructive role in the practice of building a regional security community.

I. The Establishment of the New Security Concept and the SCO

The end of the Cold War has not only triggered a rewriting of the geopolitical map, but also caused the international community to reflect on the traditional security concept and security governance model. In 1996 and 1997, China, Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan signed the Treaty on Deepening Military Trust in Border Regions and the Treaty on Reduction of Military Forces in Border Regions respectively in Shanghai and Moscow, which laid an important political foundation for establishing the mechanism of "Shanghai Five" and the SCO, thus starting the multilateral regional cooperation in the form of "Shanghai Process". The SCO was officially established in June of 2001. Soon after that, China submitted China's Position Paper on the New Security Concept to the ASEAN Regional Forum (ARF) in July, which is the earliest and the most authoritative interpretation of China's new security concept. This document made a special emphasis that "the SCO is a successful practice of this new security concept."

At the SCO foreign ministers' meeting in Beijing in 2002, the foreign ministers of the SCO member states included in the joint statement their

common interpretation of the new security concept and the call for a new type of security cooperation, “calling on the international community to foster a new security concept based on the principles of mutual trust, mutual benefit, equality and coordination”. In June the same year, at the St. Petersburg summit of the SCO, the Chinese leader once again expounded the importance and realistic significance of establishing the new security concept, “fostering a new security concept and striving to establish a fair and reasonable new international order is the correct way to solve the two major issues of world peace and development.” This view point was included in the joint statement of this summit, which was the first time for the SCO’s official document to put forward a new concept on security. In May of 2003, at the Moscow summit of the SCO, then Chinese President Hu Jintao reiterated that “China stands for a new security concept, seeking security through mutual trust and promoting cooperation through dialog.” In May of 2014, when delivering a key-note speech to the CICA summit in Shanghai, President Xi Jinping of China pointed out that “we should actively advocate the Asian security concept featuring common, comprehensive, cooperative and sustainable security, innovate the security concept, and build a new framework for regional security cooperation.” This time, the Chinese leader explained the contents of the new security concept article by article, which became the most detailed, systematic and authoritative interpretation of the new security concept since it was put forward. In September the same year, at the SCO summit in Dushanbe, President Xi Jinping proposed, “we should follow the Asian security concept featuring common, comprehensive, cooperative and sustainable security, and work together to meet threats and challenges with collective strength, unity and cooperation.” The improved new security concept was formally written into the Dushanbe Declaration, and “achieving common, comprehensive, cooperative and sustainable security” has become an important consensus of the SCO member states.

II. Practice and Development of the New Security Concept in the SCO

In June of 2018, President Xi Jinping put forward the SCO’s outlook on development, security, cooperation, civilization and global governance at the SCO summit in Qingdao, which is an important interpretation of the “Shanghai Spirit” in the new era. China’s new security concept has been incorporated into the overall thinking that guides the comprehensive consolidation and steady development of the SCO, thus becoming an important part of the SCO in promoting institutional innovation and enhancing its functions in the new era.

First, the SCO’s security practice emphasizes multilateralism featured in the new security concept. Seeking security through multilateral cooperation has always been an important part of China’s independent foreign policy, and

China has always been a practitioner of security multilateralism. In September of 2020, when addressing the 75th anniversary summit of the United Nations, President Xi Jinping emphasized, “Unilateralism leads nowhere. We should pursue extensive consultation, joint contribution and shared benefits. All countries should work together to safeguard universal security, share in the fruits of development and hold the destiny of the world in our own hands.”

Second, universal security is emphasized in the SCO's practice of the new security concept. The new security concept aims at achieving universal security, reflecting the characteristic of the time that security conditions are closely related to security threat factors under the background of a highly developed globalization. Such a feature is generally reflected in security issues from various perspectives and in different categories. At the video conference of the SCO summit in November of 2020, in response to the COVID-19 pandemic and the possible social crises in the region, the SCO member states collectively spoke out and made an overall plan to face the diversified and complex threats to regional security.

Third, the SCO is striving to build a regional platform under the guidance of the new security concept for forging a community with a shared future for mankind. In March of 2013, when delivering a speech at the Moscow Institute of International Relations, President Xi Jinping elaborated on the important concept of a community with a shared future for mankind. At the SCO summit in Astana in 2017, to forge a community with a shared future for mankind was officially written into the joint statement of the summit. At the video conference of the SCO summit in November of 2020, President Xi Jinping proposed to build a health community, a security community, a development community and a cultural community in the SCO.

III. The Practical Significance for the SCO to Practice the New Security Concept

In July of 2018, when addressing the BRICS Business Forum in Johannesburg, South Africa, President Xi Jinping pointed out, “the next decade will be crucial for the replacement of the old growth drivers for the world economy”, “a decade in which changes in the international landscape and balance of power will accelerate” and “a decade in which global governance system will be profoundly reshaped”. The development of human society is gaining new impetus, which also means that a new relationship of production is taking shape, and the old international order is facing unprecedented impact.

First, common security remains the basic security guarantee for all

SCO member states. Common security means respecting and guaranteeing the security of every country. After the SCO was established, there were security crises in some member states, which had regional impact almost without exception. Under new circumstances, it remains an important concept for all member states to continue to pay attention to common security and strive to build a SCO security community.

Second, the diversity of security elements in the SCO region calls for building a comprehensive security system. Comprehensive security means holistically safeguarding security in both traditional and non-traditional fields. With human society entering into the era of post-industrialization and globalization, security threats to the stability of a country have gone far beyond the basic fields like politics, military and economy, as challenges posed by terrorism, cyber security, food security and public health emergencies are on the rise. To address comprehensive security threats in a coordinated way is not only a major task facing the SCO, but also an important part of global security governance.

Third, the SCO in the new era needs a closer and more effective cooperative security framework. Cooperative security means promoting security for all countries in the region through dialog and coordination. Under the impact of economic globalization, security factors of various kinds flow across countries and regions, and no country can be immune from them. In the future regional security practice, continuing to strengthen political trust among member states will be the key for the SCO to achieve effective cooperative security.

Last, sustainable security is a realistic way to meet the dual aspirations of the SCO member states for stability and development. Sustainable security means emphasizing both development and security for achieving enduring security. The uneven development of globalization has given rise to such national security threats as poverty, refugees and conflicts as well as international environment risks. The basis for ensuring sustainable security is to achieve sustained national stability and economic development. To eradicate poverty, ensure people's well-being and narrow disparities, we should make security and development mutually reinforcing, which not only is an important condition for the SCO to ensure sustainable security, but also will provide a constructive approach for the international community to overcome the current dilemma in global security governance.

(The author is Guest Professor at School of International Relations, Shanxi University; and Standing Director of Shanghai Cooperation Organization Research Center of China. This article was received on April 13, 2021.)