

上海合作组织

上海合作组织的法律基础建设 及其示范意义

王田田

【内容提要】上海合作组织成立以来，通过平等协商制定各种法律文件，重点领域的法律体系建设日益完备，为各项机制的顺利运行提供保障和依据，形成了自己的特色和优势。通过法律建设，增强了上海合作组织内部的团结，避免成员国间产生不必要的矛盾纠纷；一些公约的制定具有典型的示范意义，扩大了上海合作组织的国际影响力；规制成员国的行为，特别是在上海合作组织扩员的过程中显得尤为重要；为打造新型区域合作模式奠定了坚实基础；巩固成员国的睦邻友好关系，助力于双边合作的稳定发展。

【关键词】上海合作组织 法律体系 多边合作 制度文件

【中图分类号】D814.1【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2016)05-0059-0008

作为一个新型区域组织，上海合作组织的法律体系建设体现出了自身的鲜明特色。成立15年来，上海合作组织在充分尊重联合国的权威和公认的国际法准则基础上，通过平等协商不断强化自身的法律基础建设，重点领域的法律制度日益完备，为各项机制的顺利运行提供保障和依据，立法与司法合作也不断取得积极成果。成员国议会、法院、检察院及各部门就国内法规、司法实践进行了密切沟通交流，较好地协调了上海合作组织框架内通过的法律与成员国相关国内法律的关系，促进了多边文件的具体落实，有效维护了地区的稳定，促进了成员国共同发展。

一、上海合作组织不断夯实法律基础

上海合作组织的起步与两个非常重要的法律文件相关。1996年和1997年，中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦分别在上海和

莫斯科签署《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》、《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》，彻底结束了冷战时期中国和原苏联军事对抗的历史。以后又在落实上述两个协定的过程中诞生了“上海五国”机制，并在2001年6月15日正式发展成为新型区域合作机制——上海合作组织。两个协定在亚洲地区属于首创，这一由军事互信和相互裁军文件开启的合作进程，在世界外交史上没有先例^①。通过签署两个协定，邻近国家相互通报边境部队活动情况，最大限度减少边境驻军，与彼此良好的国家关系相适应，这样一种实践，对维护亚太地区乃至世界的和平、安全与稳定，提供了一种不同于冷战思维的行为方式，为增进国家间的相互信任开辟了有益的途径。

① Худобераи Холикназар: «Таджикистан-ШОС стабильность и процветание». Научно-публицистическое издание- Душанбе: ЦСИ при Президенте РТ, 2014г. С. 117.

【作者简介】王田田，法学博士，中国社会科学院社会学研究所廉政建设与社会评价研究室副主任。

由若干主权国家组成的国际组织为了实现特定的政治经济目的、各成员的利益诉求和共同需要以及相互间权利义务的保障和平衡, 需要依靠坚实的法律制度作为后盾。随着上海合作组织的不断发展, 其内部的规范体系日趋成熟, 迄今为止, 上海合作组织已经签署的重要法律和文件有几十项, 从内容上具体可以分为以下几类:

一是基本法律文件, 决定了上海合作组织的性质、任务以及合作原则与目标。

基本文件是国际组织成立和发展的法律基础, 赋予该组织国际人格和国际法主体地位, 为国际组织的法律秩序设定特定模式^①, 具有基础性、根本性的作用, 因此人们常称之为国际组织的“宪法”^②。上海合作组织的基本文件是2002年6月签署的《上海合作组织宪章》, 共26条, 包括宗旨、合作方向、机构、通过决议程序等内容, 在上海合作组织法律渊源与体系中处于效力的最高层次, 是上海合作组织的宪法性文件。该组织所有其他有关内部管理和对外关系的法规, 都受该宪章的制约, 都不得违背该宪章的宗旨和原则。

诞生于2007年的《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》是上海合作组织的另一个基础性文件, 也是26条, 体现了上海合作组织成员国之间特殊的合作关系, 强调要使成员国人民的友谊世代相传, 对上海合作组织的发展具有重要的指导意义。截至2012年, 所有成员国都批准了该条约, 条约正式生效。该条约同《上海合作组织宪章》一道成为上海合作组织发展进程中的重要基础文件, 贯穿于该组织发展的始终。此外, 在上海合作组织法律体系中, 《上海合作组织特权与豁免公约》(2004年) 也对该组织的国际法律人格做出了明确规定, 奠定了其对外交往的法律基础。

二是成员国签署的多边条约, 具有广泛的国际影响和较强的约束力。

与其他成熟的地区性国际组织相似, 上海合作组织也签署了多个具有国际条约性质的法律文件^③, 对成员国的立法和执法提出特别要求。如上海合作组织成立伊始就签署的《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》(2001年)、《上海合作组织成员国关于合作打击非法贩运麻醉药品、精神药物及其前体的协议》(2004年)、《上海合作组织反恐公约》(2009年)等。这些文件

是各成员国在充分协商的基础上对《上海合作组织宪章》中相关规定的具体落实和详尽规范, 针对性和可操作性都比较强。如《上海合作组织反恐公约》共27条, 对恐怖主义、恐怖主义组织、恐怖行为都做了明确定义, 要求缔约方采取立法及其他必要措施, 防范和打击与恐怖主义相关的犯罪行为。如该公约第十条第一款规定: “各方应根据本国法律原则采取必要的立法及其他措施, 禁止本国境内的法人参与本公约所涵盖的任何犯罪。”^④

三是程序性文件, 保证了上海合作组织成员国在采取对外行动时协调一致。

这类文件主要有成员资格取得、观察员制度、对话伙伴关系等成员制度规定, 是上海合作组织同其他国际组织或国家进行对话、交流的重要依据, 一般与扩员进程的有序推进和开展多种形式的对外合作有关, 同时也涉及就一些重要问题采取共同行动。已签署的文件包括《上海合作组织观察员条例》(2004年)、《上合组织关于应对威胁本地区和平、安全与稳定事态的政治外交措施及机制条例》(2009年6月)、《上海合作组织对话伙伴条例》(2012年)、《上海合作组织接收新成员条例》(2014年)等。有的文件是基于《上海合作组织宪章》的相关条款, 对给予观察员、对话伙伴地位以及成为新成员明确应具备的条件和申请程序, 执行起来相对复杂, 特别是扩员时涉及的具体问题较多, 经常配套出台一些补充规定, 如扩员方面就签署多个文件。2016年塔什干峰会签署了关于印度和巴基斯坦加入上海合作组织义务的两个备忘录, 进一步明确了扩员的程序和步骤。

四是政府间合作协定, 有利于深化和扩大具体领域的多边合作实践。

上海合作组织先后启动了30多个会晤机制,

^① H. G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Boston/Lein, Martinus Nijhoff Publishers, 2003 p. 724.

^② Jan Klabbbers, “Checks and Balances in the Law of International Organization”, Springer Netherlands, 2008, pp. 141-163.

^③ 1969年《维也纳条约法公约》中对“条约”一词的说明为, “国家间所缔结并受国际法支配的国际书面协定, 不论其载于一项单独文书或两项以上相互有关的文书内, 也不管其特定的名称是什么”。因此, 无论文件的实际名称是什么, 只要符合条约的定义, 都是具有条约性质的法律规范, 因此也必然具有法律约束力。所以, 一项文件只有先研究其内容后才能确定其性质。条约最重要的属性在于它对国际法主体设定了具体的权利和义务。参见[英]安托尼·奥斯特:《现代条约法与实践》, 江国青译, 中国人民大学出版社2005年版, 第21页。

^④ 外交部欧亚司编:《上海合作组织文献选编(三)》, 世界知识出版社2010年版, 第291页。

在不同领域签署了有关政府间协定作为开展合作的基础。如《上海合作组织成员国政府间教育合作协定》(2006年6月)、《关于在上海合作组织成员国境内组织和举行联合反恐行动的程序协定》(2006年)、《关于合作查明和切断在上海合作组织成员国境内参与恐怖主义、分裂主义和极端主义活动人员渗透渠道的协定》(2006年)、《上海合作组织成员国关于举行联合军事演习的协定》(2007年6月)、《上海合作组织成员国政府间文化合作协定》(2007年8月)、《上海合作组织成员国组织和举行联合反恐演习的程序协定》(2008年8月)、《上海合作组织成员国政府间合作打击非法贩运武器、弹药和爆炸物品的协定》(2008年8月)、《上海合作组织成员国保障国际信息安全政府间合作协定》(2009年)、《上海合作组织成员国政府间合作打击犯罪协定》(2010年)、《上海合作组织成员国政府间科技合作协定》(2013年)、《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》(2014年)、《上海合作组织成员国边防合作协定》(2015年)等。

五是内部制度文件,保障常设机构和内部机制的有效运行。

上海合作组织有两个常设机构,分别是设在北京的秘书处和设在塔什干的地区反恐怖机构。为保证常设机构的正常运行,也有相关法律文件明确其职能,保证日常的经费开支,如《上海合作组织成员国关于地区反恐怖机构的协定》(2002年)、《上海合作组织预算编制和执行协定》和《关于修改二〇〇三年五月二十九日签署的〈上海合作组织预算编制和执行协定〉的议定书》(2003年)、《上海合作组织秘书处条例》(2006年6月)、《上海合作组织地区反恐怖机构情报技术保护协定》(2006年)、《上海合作组织银行联合体与实业家委员会合作协议》(2007年8月)、《上海合作组织成员国反恐专业人员培训协定》(2009年6月)。其中《上海合作组织程序规则》(2014年)包括如何完善内部机制和议事规则,保证上海合作组织工作纪律的相关规定。此外,还有相关会晤机制的文件,如《上海合作组织元首会议条例》、《上海合作组织总理会议条例》、《上海合作组织外长会议条例》等。

二、法律体系建设的基本特征

上海合作组织是在特殊的国际背景之下诞生的,具有非常鲜明的特征,如多边合作从安全领域起步,自上而下推动各领域合作,奉行开放、透明的合作原则等等。在法律基础建设方面,上海合作组织也形成了一些自己的特色:

(一)成员国领导人高度重视法律体系建设

每次上海合作组织召开元首峰会之前都要就签署的各种法律文件进行反复磋商,重要文件一般由成员国元首签署或在峰会上获得通过。主要的法律文件都是根据一个或几个成员国领导人的倡议被纳入日程的。比如2007年签署的《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》就是根据中国领导人在2006年上海峰会上的倡议着手制定的。有些优先合作方向还要根据形势发展的需要,签署多个条约或文件。比如安全领域首先有了《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》,随着合作的深化多年后又签署了专门的《上海合作组织反恐怖主义公约》,并准备再签署专门的反极端主义公约。《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》签署后,2013年9月比什凯克峰会又签署了该条约的实施纲要。

(二)立法司法领域的合作实践扩大成员国的法律共识

上海合作组织于2006年5月在莫斯科举行第一次成员国议长会议,发表联合声明强调各成员国议会将发挥更积极的作用,为上海合作组织在各领域合作提供法律保障,制定并完善协调多边合作的法律基础,推动立法经验和法律信息交流,促进上海合作组织各成员国的法制和谐性建设;声明表示成员国议会在宪法赋予的权限内参与制定本组织法律基础,将在为本组织各领域合作提供法律保障方面发挥更积极的作用,促进立法经验和法律信息的交流,并及时、平衡地协调各成员国法律,加快批准本组织相关文件;提出要成员国不断巩固和深化安全、经济、人文和社会领域的合作提供立法支持^①。

^①《上海合作组织成员国首次议长会晤联合声明》,载新华网2006年5月30日,http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-05/30/content_4623168.htm

上海合作组织于2006年9月在上海举行成员国最高法院院长首次会议,决定落实有关法律文件规定,促进成员国之间在安全等领域的经常性司法合作与协调,并按照已批准的有关条约或在个案互惠的基础上,加强在引渡、遣返、调查取证以及犯罪资产的查封、扣押、冻结、返还等方面的合作;并按照已批准的有关国际条约或在个案互惠的基础上,进一步加强在法院裁判、仲裁裁决承认和执行方面的合作;决定建立成员国最高法院院长会晤机制。最高法院院长会晤机制建立后已举行十次会议,围绕法官培训、人口贩卖案件审理、保护名誉权和商业信誉案件审理、司法协助等四个议题进行深入交流,达成广泛共识。2012年9月,根据第七次最高法院院长会议上中方倡议,在北京举办了成员国首次法官培训——“中国法律体系及司法制度”研讨班,进一步拓展了多边司法交流与合作。

另外,上海合作组织还于2002年11月启动了总检察长会晤机制,首次成员国总检察长会议同样在上海举行,发表的《联合声明》认为有必要在司法领域进一步加强合作,落实有关法律文件的规定,在打击恐怖主义、分裂主义、极端主义、非法贩卖毒品、武器和其他跨国有组织犯罪以及非法移民方面开展紧密协作;通过多边合作,积极开展相互间的司法协助工作;拓宽司法合作渠道,提高合作效率;建立有效的司法信息交换机制,相互交换有关现行法律、执法实践以及打击犯罪方面的信息;加强检察机关之间的交流,相互开展检察业务考察和培训。总检察长定期会晤每年一次,轮流在各成员国举行,迄今已举办十三次。最近的一次即第十三次总检察长会议于2015年8月在阿斯塔纳举行,议题是“打击毒品犯罪”。

(三) 广泛的政治共识是制定法律的出发点

上海合作组织成员国相互关系良好,彼此都是重要的战略伙伴。如中国和俄罗斯是全面战略合作伙伴,与哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦是全面战略伙伴,与吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦是战略伙伴。俄罗斯与中亚国家也都建立了战略伙伴关系。成员国在国内政策和国际舞台上相互理解、相互支持,对许多地区和热点问题看法相同或相似,经常秉持一致的立场和态度。这种密切的政治关系为制定和执行各种法律文件奠定了牢固的基础。如果有的成员国对某一领域的合作有保留,也会通过专门的文件

来加以明确,如2008年和2009年的峰会专门签署了乌兹别克斯坦对《上海合作组织成员国组织和举行联合反恐演习的程序协定》、《上海合作组织反恐怖主义公约》相关内容的保留条款。后者规定:

“公约中作为刑事处罚措施的没收法人和自然人财产的规定,如与国内法不合,乌兹别克斯坦共和国将不适用。”^①这体现了成员国之间在国内政策和法律上的相互尊重。

(四) 充分考虑和尊重中亚国家的利益关切

上海合作组织目前的成员国中有四个是中亚国家,相比于中国和俄罗斯这样的大国,中亚国家的实力和影响都有限,国内的法律体系也处于完善过程中。上海合作组织在出台法律文件时,充分考虑中亚国家的利益诉求,这也体现了上海合作组织大小国家一律平等的合作原则。例如2009年6月16日上海合作组织成员国签署关于在国际信息安全领域政府间合作协议,对于信息产业相对落后的中亚国家来说,可以减低管控的成本,提高维护本国信息安全的能力,加强成员国之间的政策协调与技术交流^②。

通过不断完善法律体系,还可以有效减少中亚国家参与上海合作组织的“不安全感”。在中亚国家的一些学者看来,中国推动上海合作组织建设的基本诉求包括三个方面:一是作为中国和俄罗斯共同主导的中亚国家参与的论坛;二是作为向地区国家施加影响的工具;三是作为中国经济的原料和“市场”的供应者^③。实际上对中国的偏见和担忧长期存在,以法律文件的方式不断诠释上海合作组织平等、互信、互利、共赢的合作原则,有助于中亚国家更加积极主动地参与上海合作组织框架内的多边合作。

(五) 中国和俄罗斯对多边法律基础建设贡献巨大

上海合作组织的多边合作由大国主导的特征较为明显,中国和俄罗斯被称为多边合作的“双引擎”,

^① 外交部欧亚司编:《上海合作组织文献选编(三)》,世界知识出版社2010年版,第299页。

^② Наргиза Мураталиева: Информационная политика как слабое звено безопасности Кыргызстана. 04.04.2016, <http://cabar.asia/ru/muratatieva-nargiza-informatsionnaya-politika-kak-slaboe-zveno-bezopasnosti-kyrgyzstana/>

^③ Муратбек Иманалиев: Сборник статей о Центральной Азии, ОсОО “Next Print”, БИШКЕК, 2008г. С. 73.

相对来说两国主持制定的法律文件最多。实际上中国和俄罗斯是大国,在很大程度上对上海合作组织的优先合作方向有更多的发言权,投入也相对较多。比如上海合作组织发展进入第二个十年以后,中国在2012年草拟了《上海合作组织中期发展战略规划》并在当年6月的北京峰会上获得通过;而俄罗斯在2015年的乌法峰会上则拿出了《上海合作组织2025年前发展战略》。

三、存在的主要问题

实践证明,运作有效的区域性国际组织都非常注重法律建设,都要出台相关的法律和政治文件,确定组织的基本合作原则和优先合作方向,但由于成员国国内的立法和参与国际合作的利益诉求差异较大,要制定为所有成员国都能够接受的法律文件并不是一件容易的事情。上海合作组织在法律建设方面已经显现出自己的特点与优势,同时也要看到,上海合作组织还很年轻,各个领域的机制建设还处于逐步完善阶段,成员国政策和法规上的协调与“磨合”需要一个过程,在制定各种法律文件时,不可避免地会遇到一些问题和困难。

首先,各成员国的立法和司法体制不同,影响法律批准和执行的效率。比如中国狭义的立法机关是全国人民代表大会及其常务委员会;广义上国务院可以制定行政法规,省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会可以制定地方性法规,民族自治地方的人民代表大会可以制定自治法规等。而俄罗斯和中亚国家都是两院制职业议会,与中国的立法机构有很大差异。中国的司法机关包括人民法院、人民检察院两大类。俄罗斯和中亚国家则有宪法法院、最高法院、最高仲裁法院、军事法院和总检察院等。由于体制上的差异,带来法律制定、生效的过程历时过长等问题。

其次,内部组织决策机制尚有待完善,法律建设缺少专业性。虽然单以形式而论,上海合作组织的组织结构与欧盟、东盟等区域国际组织相比差别不大,同样拥有包括决策机关、执行机关、辅助机关等运作机构,结构形式比较典型、完备^①,但实际运行效果与成熟的国际组织还存在不小差距,主要是因为现有的组织结构不尽合理,元首会议与总理会议在决策上权责还不够清晰,一些机构职能

重叠,造成立法主体不够明确。由于各国外交部和有关部门的外事机构承担了大量法律文件的草拟工作,缺少国际法专家的参与,不少条约更像是外交文件,影响了权威性。

第三,安全合作与司法合作尚未形成互动关系,且形式较为单一。从世界范围来看,国际组织特别是区域性国际组织在安全合作、刑事司法合作领域的作用不断增强,双边协助与多边合作两种模式相辅相成、互为补充。目前上海合作组织很重视安全、司法领域的合作,同样是多双边相结合,但实质性合作往往主要是以双边为主的模式。安全合作机制涉及范围很广,参与的部门很多,大家往往看重的多是具体合作成果而不是法律基础建设;司法合作形式则较为单一,水平不高,多边刑事司法合作制度供给不足,立法空白较多^②。这些不足不仅落后于国际刑事司法协助的发展趋势,也无法帮助成员国有效应对日益严重的非传统安全威胁。

第四,争端解决的法律依据不够充分,机制保障依然匮乏。国际组织在开展活动、行使职权过程中,与不同主体发生争端是常见现象,争端的公正处理对国际组织树立声望和增强成员互信具有重要意义,因此能够有效解决争端是衡量国际组织机制建设是否健全的主要标志。目前,上海合作组织法律体系中涉及争端解决的规则比较少,主要见于宪章中的原则性规定和有关的双边协定中,争端的类型仅局限于解释适用宪章引起的争议;成员国对上海合作组织的授权不够,为争端解决提供的法律依据不足。此外,争端解决机构不明,争端的解决手段不多,解决争端的程序规则不足,这都可能导致上海合作组织凝聚力和号召力下降。

第五,已经通过的法律文件很多,但执行能力和效果欠佳。上海合作组织制定的各类条约和其他法律文件,尽管需要经过成员国立法机构批准,但实际上并不具有与国内法相似的强制力。各国对条约和相关文件的执行能力参差不齐,这一方面与所签署文件的法律效力有关,上海合作组织在安全合作和经贸合作方面的事项主要通过各种会晤机制逐

^① M. Alqahtani "The Shanghai Cooperation Organization and the Law of International Organizations". Oxford University Press. Chinese Journal of International Law, 2006, 5(1):129-147.

^② 参见黄凤:《国际刑事司法协助制度的若干新发展》,载《当代法学》2007年第6期。

步协商达成共识,具有硬约束效果、可操作性强的条约性法律文件不多。尤其在经济合作领域,绝大多数以联合声明、宣言、谅解备忘录等形式发布,大多属于指导性或框架性文件,或是政治上的承诺和表态,没有实质权利义务的设定,操作性较差,对成员国的约束力也比较弱。另一方面与成员国的国内环境也有关系,如成员国国内法律体系和司法能力有差别,关税、非关税壁垒以及投资障碍依然大量存在,专门机构建设和人员能力培养还没有得到足够重视并予以制度化保障等,都影响了条约和制度文件的执行效果。

第六,各领域法律建设不均衡,经济和人文领域相对滞后。目前,上海合作组织出台的法律和制度文件主要集中在政治和安全领域,经济领域是通过制定合作纲要、出台中长期规划以及落实措施计划等方式推动相关合作。如2003年9月在北京总理会议通过的《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》和2015年12月郑州总理会议通过的《上海合作组织成员国政府首脑(总理)关于区域经济合作的声明》等。这也在一定程度上反映了该组织发展的现状:政治与安全合作进展较快,成果较多,影响较大;而经济和人文合作遇到的困难较大,确定的多边项目难以真正落实,融资机制尚未建立起来。

四、法律建设对上海合作组织未来发展的特殊意义

随着上海合作组织各领域合作的逐步拓展和深化,法律建设对其未来发展不仅是不可或缺的,而且在某种程度上具有决定性的作用。

一是可以增强上海合作组织内部的团结互信,避免产生不必要的矛盾纠纷。国际组织内部的团结互信对其正常运转和功能发挥至关重要。上海合作组织的成立源于“上海五国”机制,而后者是在中国与原苏联实现关系正常化以后为解决边境地区的军事互信和相互裁军背景下诞生的,标志着双方彻底告别了相互对抗的历史,开创了区域安全合作的新模式。更重要的是,它还诠释了一种新型的合作观,主张以对话方式解决国与国之间的矛盾和争端,体现了尊重多样文明、谋求共同发展的精神。与一般的集体安全机制不同,上海合作组织的安全功能

不在于防范和对抗,而是在于巩固团结互信,共同应对地区内部的各种安全挑战。作为一种稳定性、约束性、可预测性的规范体系,上海合作组织相关法律文件为增进内部团结、为将来的发展提供了黏合机制和有力保障。

二是一些公约的制定具有典型的示范意义,可以进一步扩大上海合作组织的国际影响力。作为新型区域性国际组织,上海合作组织虽然成立时间不长,但其相关条约、法律文件的创制及其精神内涵,对于维护地区安全稳定,促进区域经济合作具有极其深远的战略意义和国际影响。比如在安全方面制定的《上海合作组织反恐怖主义公约》是国际上首部对恐怖主义及其行为、组织进行定义的公约,由此形成了以反恐刑事法和军事法为核心、兼具体法与程序法的综合性法律体系;《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》体现了对国际反恐法律规范的吸收与借鉴所持的开放性态度;《上海合作组织成员国保障国际信息安全政府间合作协定》则在国际上首次对信息安全相关概念进行了界定,对国际社会开展相关合作做出了不可替代的贡献。在促进各成员国加快签署和批准联合国有关公约进程、提高各成员国司法人员素质和联合执法效率、加大专业机构建设、提高履约素质和能力方面,发挥了越来越明显的作用。《上海合作组织宪章》及《上海合作组织对外交往临时方案》体现了不结盟、不针对第三方和对外开放的原则,随后上海合作组织获得联合国大会观察员地位,相继与独联体、东盟、欧亚经济共同体签署备忘录,对外合作与交往不断加强。随着全球对恐怖主义等非传统安全的重视与在此方面合作力度的加大,先行的上海合作组织在该领域法律问题的建树在国际上的影响力和声望将会进一步提高。

三是可以规制成员国的行为,这一点在上海合作组织扩员的过程中显得尤为重要。作为区域政府间国际组织,上海合作组织是成员国进行多边合作的组织形态和法律形式,拥有相应的法律行为能力,能够从事对内对外的相关法律活动。随着上海合作组织的发展,越来越多的国家希望加入这一重要的区域机制。从法律层面上看,新成员国的加入对上海合作组织的组织结构是一种调整,接纳的新成员越多,组织享有的权利和承担的义务就越多,而管理的成本也会相应提高,决策的效率会降低。

但是新成员的加入也将增强组织的力量,提升组织的国际影响力。因此,如何选择和接纳新成员,尤其需要发挥法律的规范性、导向性作用。上海合作组织为了保证扩员进程的规范有序,不仅提前制定《上海合作组织接收新成员条例》和补充备忘录等相关法律文件,而且要求候选国必须签署已经通过的各项重要法律文件,承诺按照文件规定的原则行事,通过法律手段使扩员程序更加严肃和规范,为将来的扩员发展奠定了基础。

四是可以为打造新型区域合作模式奠定坚实基础,着力解决最紧迫的地区问题。不同的时期,上海合作组织在区域合作的方向、领域和模式上有不同的侧重,其制定法律文件的次序也往往与地区性重大问题的紧迫程度有关。虽然上海合作组织发端于区域安全合作,但加强区域间经贸往来和人文合作,也越来越为成员国所重视,特别是中国倡导的“一带一路”建设为上海合作组织成员国的经济、人文合作提供了新的平台和契机。无论从现实需要还是长远前景来看,经济和人文合作都将是推动上海合作组织不断发展的基础性动力,也是上海合作组织对其成员国特别是中亚国家保持持久凝聚力的重要源泉。可以预见,贸易投资便利化、区域经济一体化、能源合作、人文科技交流等方面的法律建设将为创新区域合作模式、深化经贸人文合作提供良好的制度环境。

五是可以巩固成员国的睦邻友好关系,有利于双边合作和经济社会发展。由于上海合作组织成员国互为邻国,有许多共同利益,开展合作拥有地缘上的优势。《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》明确规定,缔约各方尊重国家主权和领土完整原则,采取措施禁止在本国境内从事任何违反该原则的活动;缔约各方不参加任何针对其他缔约方的联盟或集团,不支持任何敌视其他缔约方的行动;缔约各方恪守国界不可侵犯的原则,积极致力于加强边境地区军事领域信任,决心使相互间的边界成为永久和平与友好的边界。上海合作组织及相关法律的创立为一些成员国周边军事安全提供了保障,有利于维护国家的长治久安,可以在打击三股势力方面得到其他成员国的有力支持。不断完善法律还将有助于推动区域内货物、资本、技术、服务、人员的自由流动,有利于应对资源和能源的挑战,实现资源的优化配置,为国家经济发展和社会

稳定提供良好的环境,推动经济社会健康发展。

六是一个不断完善法律及执行体系将增强上海合作组织的行动能力。与国内法相比,国际法一贯被冠以“软法”之名,因此增强条约和相关制度文件的执行力既是国际组织权威性的要求,也是国际组织法律体系建设的重要内容。上海合作组织用制定五年规划和中长期战略等方式,使上海合作组织的内部合作能够有声有色地开展起来。如制定《上海合作组织成员国打击恐怖主义、分裂主义和极端主义2010年至2012年合作纲要》(2009年)、《2011—2016年上海合作组织成员国禁毒战略》及其《落实行动计划》(2011年),不仅形成了涵盖信息安全、联合执法、打击毒品和犯罪的完备专业法律体系,而且使安全合作取得很多实际成果。同时,法律建设将加快上海合作组织会晤成果的转化运用,推进其由会晤机制向常态合作机制的转变,提高组织机制化运作程度^①。通过司法合作领域的法律建设,还将加强成员国之间的联合执法和协作,有效应对现实的和潜在的安全挑战。通过完善组织框架下的综合性或专项性司法协助条约,逐步建立成员国间刑事侦查协助、多边引渡、刑事诉讼移转管辖、刑事判决承认与执行的国际协助机制^②,有利于提高上海合作组织多边刑事司法合作水平。

结语

上海合作组织在开展多边合作、共同解决地区面临的紧迫问题时反复强调,要尊重联合国的权威,恪守联合国倡导的合作理念,维护公认的国际法准则,这是上海合作组织法律体系建设的一个基本立足点和出发点。成员国积极推动国际关系的民主化,反对强权政治和冷战思维,在法制建设方面也充分体现发展中国家的利益诉求。总之,上海合作组织法律基础建设的实践及其成果,同样代表了时代发展的主流和方向,具有鲜明的自身特征和典型的示范意义。

上海合作组织基本的法律文件体现了平等、协商的特点,反映了这一新型区域合作机制不仅维护

^① 参见刘再辉:《上海合作组织法律问题研究》,西南政法大学2009年博士学位论文,第51页。

^② 邢广程、孙壮志主编:《上海合作组织研究》,长春出版社2007年版,第155页。

地区的整体利益,也能够维护每个成员国的利益。上海合作组织的法律建设还体现了较强的连续性、持续性,说明多边合作在逐步深化,符合各个成员国的长远利益。在巩固完善已有领域法律建设的同时,不断加强经贸、文化、卫生、科技、环保、救灾等领域法律建设,使上海合作组织能够平衡、稳定、有序地向前发展,激发出更多的合作潜力。

完善的组织结构对提高运行效率、发挥组织功能具有关键作用,上海合作组织今后应当结合本地区的实际情况和安全、经贸合作的要求,进一步完善决策机制,厘清各自职责,进一步明确各类不同

层级会晤的任务和目标,提高运作效率。应当继续完善从决策、执行、监督到争端解决的组织机构体系,从法律上明确各机构的活动程序、议事规则等。尤其要健全上海合作组织争端解决机制,规定争端解决机构、法律依据和程序规则,明确磋商、协商、仲裁等多种争端解决途径,增强组织决议的公信力和执行力。在经贸合作方面,在上海合作组织框架内应制定具有明确权利义务设定的多边经贸条约,使成员国相互间投资自由化和便利化的规定更加具体化,更具可操作性。

(责任编辑 靳会新)

Legal Basis Construction of SCO and Its Demonstration Significance

Wang Tiantian

Abstract: Since the founding of SCO, it has formulated various legal documents through equal consultation so that the legal system construction in key areas becomes increasingly complete, thus providing guarantee and basis for the smooth running of various mechanisms and forming its own features and advantages. Through the legal construction, the inner solidarity of SCO is strengthened, and the unnecessary contradictions among the member countries are avoided; the formulation of some conventions is of typical demonstration significance, thus expanding the international influence of SCO; the behaviors of member countries are regulated, which is especially important in the enlargement of SCO; solid foundation has been laid for the creation of new regional cooperation model; the good neighborly and friendly relations among member states are consolidated, promoting the stable development of bilateral cooperation.

Keywords: SCO; legal system; multilateral cooperation; system documents

Формирование правовой базы ШОС и ее показательное значение

Ван Тяньтянь

【Аннотация】 С момента основания Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) в ключевых сферах организации путем консультаций по разработке правовых документов, проводимых на основе равенства, правовая база ШОС становилась все более полной и совершенной. В настоящее время она обеспечивает бесперебойную работу всех механизмов, имеет свои характерные черты и преимущества. Строительство и совершенствование правовой системы, не прекращающееся во времени, способствует укреплению солидарности внутри ШОС, что выражается в позитивных результатах деятельности организации: позволяет избежать ненужных конфликтов и споров между государствами-членами; показательное значение практики разработки некоторых конвенций позволило расширить международное влияние ШОС; было нормировано поведение государств-членов ШОС, что имеет особенно важное значение в процессе расширения организации; заложена прочная правовая база для формирования новой модели регионального сотрудничества; укрепление добрососедских отношений государств-членов ШОС содействует стабильному развитию двустороннего сотрудничества.

【Ключевые слова】 ШОС; правовая система; многостороннее сотрудничество; международное влияние