

上海合作组织国家共建“冰上丝绸之路”： 机遇、挑战与进路

王晨光

【内容提要】 上海合作组织国家共建“冰上丝绸之路”是一个具备一定现实基础和潜在战略价值的问题。共建“冰上丝绸之路”不仅与上海合作组织的原则、理念和目标等高度契合,而且以欧亚大陆为核心区并涉及安全、经济、文化、科技、环境等议题,使其有望成为上海合作组织合作的新方向。进一步看,上海合作组织由中国和俄罗斯等国共同发起,多年来在交通、能源等领域取得丰硕成果,且“上合大家庭”不少成员关注北极事务,为相关国家在上海合作组织框架内推动共建“冰上丝绸之路”提供了动力和基础。不过,由于上海合作组织扩员对该组织发展造成影响,成员国对“冰上丝绸之路”态度不同,加之大国博弈使外部环境严峻复杂等因素,上海合作组织国家推动共建“冰上丝绸之路”面临一些障碍和挑战。中国作为上海合作组织与“冰上丝绸之路”的倡导者、推动者、建设者,应从凝聚上海合作组织成员国战略共识、扩大共建“冰上丝绸之路”成果、适时将共建“冰上丝绸之路”纳入上海合作组织议程、拓展上海合作组织与北极事务交集等方面着手,积极推动上海合作组织和“冰上丝绸之路”建设相互促进,迈向高质量发展新阶段。

【关键词】 上海合作组织 “冰上丝绸之路” “一带一路” 北极事务

【基金项目】 中国-上海合作组织国际司法交流合作培训基地研究基金项目“上海合作组织与‘冰上丝绸之路’建设研究”(项目编号:19SHJD016);国家社会科学基金重大项目“‘北极命运共同体’理念下‘冰上丝绸之路’合作机制构建研究”(项目编号:19ZDA140)。

【作者简介】 王晨光,中共中央对外联络部当代世界研究中心副研究员。

一 问题的提出

2001年6月,上海合作组织(以下简称上合组织)在上海宣告成立。20多年来,上合组织秉持“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”的“上海精神”,遵循《上海合作组织宪章》《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》确定的宗旨和原则,搭建了大小国家平等对话的平台,开创了“结伴不结盟、对话不对抗”的合作模式,在维护地区安全、促进务实合作、加强文明互鉴等方面发挥了重要作用^①。2013年,中国国家主席习近平统筹国内国际两个大局,审时度势提出“一带一路”倡议。“一带一路”倡议坚持共商共建共享原则,秉持开放、绿色、廉洁理念,以高标准、可持续、惠民生为目标,全面推进政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通,已成为当今世界深受欢迎的国际公共产品和国际合作平台^②。上合组织与“一带一路”倡议虽然产生于不同历史时期,组织结构、运行机制、关注重点等亦存在一定差异,但二者价值理念契合、战略目标相近、成员及地域重合、功能和作用互补,具有天然的契合性。

上合组织与“一带一路”倡议志同道合、相辅相成的关系很快便得到官方的确认。2015年3月,中国国家发展和改革委员会、外交部、商务部联合制定并发布了《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》,强调应发挥包括上合组织在内的现有多边合作机制的作用。同年7月,上合组织成员国元首共同签署并发表《上海合作组织成员国元首乌法宣言》,表示支持中国关于建设“丝绸之路经济带”的倡议。此后,上合组织历次元首理事会、政府首脑(总理)理事会等成果文件都写入了支持“一带一路”倡议的内容。近年来,学界围绕上合组织与“一带一路”特别是“丝绸之路经济带”协调发展问题作了不少研究^③,并注意到“一带一路”建设背景下上合组

^① 李永全:《“上海精神”魅力历久弥新》,《光明日报》2022年9月13日。

^② 《坚定不移推进共建“一带一路”高质量发展走深走实的愿景与行动——共建“一带一路”未来十年发展展望》, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202311/content_6916832.htm

^③ 陈小鼎、马茹:《上合组织在丝绸之路经济带中的作用与路径选择》,《当代亚太》2015年第6期;凌胜利:《上海合作组织扩员与中国的“一带一路”战略》,《欧亚经济》2017年第5期;韩璐:《上海合作组织与“一带一路”的协同发展》,《国际问题研究》2019年第2期。

织在警务、交通、农业等领域的合作进展^①,普遍认为上合组织是助推“一带一路”建设的重要平台,“一带一路”建设为上合组织发展注入了新的动力。但需注意的是,现有研究多是从宏观层面分析上合组织与“一带一路”的关系,鲜有针对“一带一路”的前沿或具体议题,如“数字丝绸之路”“健康丝绸之路”“绿色丝绸之路”“冰上丝绸之路”等展开探讨,而这些问题可能成为未来相关研究的潜在发力点和增长点。

作为“一带一路”倡议的重要组成部分,“冰上丝绸之路”指穿越北极圈,连接北美、东亚和西欧三大经济中心的海运航道。“冰上丝绸之路”由俄罗斯和中国共同提出并推动实施,目前方兴未艾的是经过欧亚大陆主要是俄罗斯北部沿海的东北航道(Northeast Passage),尚未扩展到由格陵兰岛经加拿大北部北极群岛到阿拉斯加北岸的西北航道(Northwest Passage)以及穿越北冰洋中心海域的中央航道(Central Passage)^②。2017年6月,国家发展和改革委员会、国家海洋局联合制定并发布了《“一带一路”建设海上合作设想》,首次将北极航道明确为“一带一路”三大主要海上通道之一^③。2018年1月,中国政府发布了首份北极政策文件——《中国的北极政策》白皮书,提出中国愿依托北极航道的开发利用,与各方共建“冰上丝绸之路”^④。

当前,上合组织还没有与“冰上丝绸之路”直接产生实质性联系,但在上合组织框架内推动共建“冰上丝绸之路”议程不仅具备理论和现实基础,而且具有广阔发展前景和深远战略意义。鉴此,本文将就上合组织国家共建“冰上丝绸之路”的可能性、可行性及挑战性进行学理分析,进而就如何推动二者协同发展提出一些思考和建议,以期为上合组织健康稳定发展和高质量共建“冰上丝绸之路”提供启发。

① 张杰:《“一带一路”倡议下上海合作组织地区警务合作的内涵新变》,《四川警察学院学报》2018年第5期;王会鹏:《进展、问题与对策:上合组织成员国间铁路互联互通研究》,《昆明理工大学学报(社会科学版)》2019年第5期;郭延景、肖海峰:《“一带一路”背景下中国与上合组织成员国农产品贸易波动影响因素分析》,《新疆大学学报(哲学人文社会科学版)》2021年第1期。

② 罗英杰:《开拓北极航道 共建“冰上丝路”》,《光明日报》2018年12月26日。

③ 《“一带一路”建设海上合作设想》, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-06/20/c_1121176798.htm

④ 《〈中国的北极政策〉白皮书(全文)》, http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202207/t20220704_130569.html

二 上合组织国家共建“冰上丝绸之路”的可能性

上合组织国家共建“冰上丝绸之路”之所以可能,首先在于“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”的“上海精神”与以“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”为核心的“丝路精神”以及中国参与北极事务“尊重、合作、共赢、可持续”的基本原则高度契合,都奉行开放包容、平等协商、互利共赢、不针对第三方的合作方式,致力于推动构建人类命运共同体。除原则规范层面的因素外,上合组织与“冰上丝绸之路”还都具备区域性和综合性的特征,这使二者得以在地理范围、议题领域等现实层面产生联系。

(一) 上合组织与“冰上丝绸之路”都聚焦欧亚大陆

经过 20 多年的发展壮大,上合组织已成为欧亚地区重要的合作平台,可为“冰上丝绸之路”建设提供有力支撑。上合组织的前身是中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦于 1996 年 4 月创建的“上海五国”会晤机制。2001 年 6 月,乌兹别克斯坦正式加入,六国元首签署《上海合作组织成立宣言》,上合组织宣告成立。2004 年,上合组织启动观察员机制,陆续接纳蒙古国、巴基斯坦、伊朗、印度、阿富汗等国为观察员国;2009 年启动对话伙伴机制,斯里兰卡、白俄罗斯、土耳其、阿塞拜疆、亚美尼亚、柬埔寨、尼泊尔、埃及、沙特阿拉伯、卡塔尔等国先后成为对话伙伴。2017 年,上合组织正式接纳印度和巴基斯坦为成员国,完成首次扩员,成为世界上幅员最广、人口最多的区域组织^①。2022 年 9 月,上合组织撒马尔罕峰会签署关于伊朗加入上合组织义务的备忘录,启动了给予白俄罗斯成员国地位以及给予巴林、马尔代夫、阿联酋、科威特、缅甸对话伙伴地位的进程^②。2024 年 7 月上合组织阿斯塔纳峰会后,“上合大家庭”包括 10 个成员国、两个观察员国、14 个对话伙伴(见表 1),覆盖中亚、东亚、南亚、东南亚、中东、东欧等地区,呈现从区域性组织向全球性组织转变的势头。正如上合组织前秘书长拉希德·阿利莫夫所言,上合组织的版图东西横跨太平洋与波罗的海,南北延伸至北冰洋与印度洋,这使其能够用全新的视角来审视欧亚地区的合作^③。

^① 《外交部:上合组织已成人口最多、地域最广、潜力巨大的综合性区域组织》, http://www.xinhuanet.com/world/2018-04/26/c_129860224.htm

^② 《上海合作组织简介》, <http://chn.sectso.org/20151209/26996.html>

^③ 《拉·阿利莫夫:“上合组织内多维度合作拓宽了跨地区合作范围”》。上合组织秘书长出席在上海举办的国际学术研讨会》, <https://chn.sectso.org/20180917/466312.html>

表 1 “上合大家庭”相关情况

地位	国别
成员国	中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、印度、巴基斯坦、伊朗、白俄罗斯
观察员国	蒙古国、阿富汗
对话伙伴	斯里兰卡、土耳其、阿塞拜疆、亚美尼亚、柬埔寨、尼泊尔、埃及、卡塔尔、沙特阿拉伯、巴林、马尔代夫、阿联酋、科威特、缅甸

资料来源：笔者根据相关信息整理。

作为经北冰洋连接欧洲和亚洲的蓝色经济通道，“冰上丝绸之路”建设的核心区也在欧亚大陆，辐射“上合大家庭”大部分成员。“冰上丝绸之路”建设以东北航道为依托，该航道西起挪威北角附近的欧洲西北部，向东经过巴伦支海、喀拉海、拉普捷夫海、东西伯利亚海、楚科奇海至白令海峡，全长 5 600 多海里。通过建设“冰上丝绸之路”，不仅可以大幅缩短东亚与欧洲之间的海运距离，还能有效带动沿线能源、矿产等资源开发和铁路、港口等基础设施建设，并与“丝绸之路经济带”、欧亚经济联盟等同频共振，是欧亚大陆互联互通的新亮点和新增长点。以东北航道的商业开发利用为例，若货轮从荷兰鹿特丹出发前往上海，经苏伊士运河—马六甲海峡的航线需要 1.05 万多海里，经好望角的航线需要近 1.4 万海里，而经东北航道只需约 8 000 海里，能够显著降低时间、能耗等成本^①。随着全球气候变化加剧及科技进一步发展，预计 2030 年前后北极航道的通航期将由目前的每年 4 个月左右延长到半年以上，亚洲和欧洲之间总贸易量的 1/4 有望通过东北航道运输，可能改写国际航运和贸易版图，深刻影响欧亚地区乃至全球的地缘格局^②。

（二）上合组织与“冰上丝绸之路”关注共同议题

上合组织在扩大规模的同时，议题范围也从安全领域扩展到经济、文化、科技、环境等领域，成为一个综合性国际组织，并将全球治理作为重要发力点。上合组织的前身“上海五国”会晤机制，是五国为解决陆地边界问题、维护地区安全稳定而成立的。上合组织成立初期也主要致力于打击“三股势力”，应对非法贩卖武器、毒品以及非法移民等非传统安全问题^③。

^① Albert Buixadé Farré, Scott R. Stephenson, Linling Chen, etc., Commercial Arctic Shipping through the Northeast Passage: Routes, Resources, Governance, Technology, and Infrastructure, *Polar Geography*, Vol. 37, No. 4, 2014, pp. 298 – 324.

^② 《“冰上丝绸之路”开辟亚欧贸易新航道》，《人民日报》2018 年 10 月 8 日。

^③ 庞大鹏：《上海合作组织二十年：发展历程与前景展望》，《人民论坛·学术前沿》2021 年第 15 期。

随着地区安全形势向好,成员国之间战略互信加深,上合组织的关注领域开始逆向“外溢”^①,逐步实现了以安全合作起家,到安全与经济“双轮驱动”以及全方位加强安全、经济和人文合作,再到携手构建上合组织命运共同体的蜕变。近年来,上合组织高度关注国际和地区事务,在继续巩固和深化安全合作的基础上,围绕科技、经贸、交通、农业、文化艺术、卫生健康等诸多领域取得了一系列成果^②。2022年,上合组织撒马尔罕峰会通过了维护国际粮食安全、维护国际能源安全、维护供应链安全稳定多元化以及应对气候变化等四份声明,上合组织日渐成为推动地区发展、完善全球治理的建设性力量^③。

北极治理是全球治理的新兴议题,共建“冰上丝绸之路”是中俄深化北极合作、引领北极治理的战略举措^④。“冰上丝绸之路”建设涉及航道利用、资源开发、科学考察、环境保护等多方面议题,需营造和平、安全、稳定的国际环境,与上合组织的议题领域高度重合。首先,作为一条蓝色经济通道,“冰上丝绸之路”建设旨在将东北航道打造成为具有国际竞争力的运输动脉,加强沿线能源、矿产、渔业、旅游等资源开发利用,促进北极地区互联互通和经济社会发展。其次,科学研究是认识北极、保护北极、利用北极和参与北极治理的基础,中国、俄罗斯等国希望提高极地科研考察能力,搜集和掌握更多北极气象、水文、地质、生物等信息,为“冰上丝绸之路”建设提供科学支撑。再次,北极资源开发将给世界经济带来机遇,但随着全球气候变化加剧和人类在北极地区的各类活动增多,北极脆弱的生态环境面临巨大压力,因而“冰上丝绸之路”建设必须走绿色、协调、可持续之路^⑤。最后,“冰上丝绸之路”沿线自然条件恶劣、地缘政治问题突出、各方利益争夺愈演愈烈,不仅需要加强对船舶航行、资源开发、基础设施建设等方面的风险防范和有效治理,还需避免大国战略博弈造成的负面影响。

① 冯崢、薛理泰:《逆向“外溢”:上海合作组织的安全合作与扩散》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2019年第2期。

② 弗拉基米尔·诺罗夫、贝文力:《上海合作组织:发展的20年》,《俄罗斯研究》2021年第4期。

③ 邓浩:《大变局下上海合作组织的新使命》,《当代世界》2022年第10期。

④ 张木进、王晨光:《中国建设“冰上丝绸之路”的战略选择——基于“态势分析法”(SWOT)的分析》,《和平与发展》2018年第4期。

⑤ 程晓:《新时代“冰上丝绸之路”战略与可持续发展》,《人民论坛·学术前沿》2018年第11期。

三 上合组织国家共建“冰上丝绸之路”的可行性

综上所述,上合组织与“冰上丝绸之路”都以欧亚大陆为核心区,都涉及安全、经济、科技、环境等议题,二者具备很高的匹配度和耦合性。进一步看,中国和俄罗斯均为上合组织与“冰上丝绸之路”的重要推动者和建设者,“上合大家庭”其他成员也关心北极地区态势变迁,同时上合组织在很多与“冰上丝绸之路”相关的议题领域取得积极成果,这成为相关国家共建“冰上丝绸之路”的动力和基础。

(一)“上合大家庭”成员的北极考量与行动

上合组织的关注方向、议程设置、行动规则等离不开成员国尤其是中俄两个大国的推动。随着上合组织不断发展壮大,中俄两国在处理共同关心的国际和地区事务时也越来越倚重上合组织这个平台。近年来,面对北极地区自然环境和政治局势的急剧变化,中俄两国从各自利益和优势出发,积极探索并扩大北极合作,共建“冰上丝绸之路”应运而生。2015 年 12 月,中俄总理第二十次定期会晤联合公报指出,“双方应加强北方海航道开发利用合作,开展北极航运研究”^①,并在此后几次联合公报中予以重申。2017 年 5 月,俄罗斯总统普京在首届“一带一路”国际合作高峰论坛上表示,希望中国将北极航道与“一带一路”倡议连接起来;同年 7 月和 11 月,中国国家主席习近平在两次会见时任俄罗斯总理梅德韦杰夫时都表示,要共同开展北极航道开发和利用合作,打造“冰上丝绸之路”^②;12 月,中俄共建的亚马尔液化天然气项目投产,成为“冰上丝绸之路”建设的首个重大成果。此外,自 2016 年以来,中俄两国科学家在北极海域多次开展联合考察,助力“冰上丝绸之路”建设。作为“一带一路”倡议的有机组成部分,“冰上丝绸之路”建设目前以中俄两国为主,并欢迎更多国家参与共建。从调动更多资源和力量的角度看,中俄两国有必要也有动力将“冰上丝绸之路”建设纳入上合组织框架。

除中俄两国外,上合组织其他成员国、观察员国和对话伙伴也与“冰上丝绸之路”建设有关,不少国家是潜在的共建伙伴。首先,印度近年来积极参与

^① 《中俄总理第二十次定期会晤联合公报(全文)》, https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201512/t20151218_9868614.shtml

^② 王志民、陈远航:《中俄打造“冰上丝绸之路”的机遇与挑战》,《东北亚论坛》2018 年第 2 期。

北极事务,如2007年组织开展了首次北极科考,2013年成为北极理事会(Arctic Council)观察员国并发布《印度与北极》文件,2022年3月又发布了《印度与北极:建立可持续发展伙伴关系》,进一步明确了其对北极的利益关切、政策目标和实施路径^①。印俄两国关系良好,印度重视俄罗斯北极航道和能源、矿产等资源开发带来的机遇,并希望将国际南北运输走廊(INSTC)与东北航道连接起来,以便利北极能源向本国和南亚地区运输,拉紧与相关国家的利益纽带^②。其次,中亚五国、蒙古国等虽深居内陆,但都注意到若能通过内河或铁路实现与北极航道的连接,可加强与世界的联系,促进本国经济社会发展^③。近年来,已有学者围绕构建通过额尔齐斯河—鄂毕河直达北冰洋的出海通道,以及连通中蒙俄经济走廊和“冰上丝绸之路”的陆河联运路线等问题展开探讨。再次,北极航道建设和北极地区油气开发将改变世界航运格局和能源格局,关乎很多“上合大家庭”成员的利益,特别是掌握国际航运“咽喉”苏伊士运河的埃及,以及哈萨克斯坦、伊朗、沙特阿拉伯、卡塔尔、巴林、阿联酋等油气出口国。最后,受全球气候变化影响,北极地区气温明显升高,海冰大量消融,欧亚大陆的气温、降雨、风向等首当其冲受到影响,“上合大家庭”所有成员都有责任予以关注并采取相应行动。

(二) 上合组织的机制建设与合作基础

上合组织自成立以来便重视组织机制建设,发布、签署或通过了一系列宣言、声明、条例、协定等文件,形成了日趋完善的组织架构和运行规则,组织的凝聚力、行动力和影响力逐渐提升。其一,上合组织建立了多层次、宽领域的会议机制:成员国元首理事会是组织最高机构,每年举行一次会议,讨论和决定该组织所有重大问题;政府首脑(总理)理事会每年举行一次会议,讨论该组织框架内多边合作和优先领域的战略,决定经济及其他领域的重要问题,通过组织预算;设有外交、国防、安全、经贸、文化、卫生、教育、交通、紧急

^① Ministry of Earth Sciences, India's Arctic Policy: Building a Partnership for Sustainable Development, <https://www.moes.gov.in/sites/default/files/2022-03/compressed-SINGLE-PAGE-ENGLISH.pdf>

^② Nima Khorrami, India - Russia Cooperation in the Arctic and the Rising Prospect of Polarization in Arctic Governance, The Arctic Institute, June 21, 2022, <https://www.thearcticinstitute.org/india-russia-cooperation-arctic-rising-prospect-polarization-arctic-governance/>

^③ 郭培清、宋晗:《北极海冰消融背景下〈联合国海洋法公约〉第234条的解释和适用争议及对中国的启示》,《太平洋学报》2021年第12期。

救灾、科技、农业、司法、旅游等各部首长会议及国家协调员理事会,定期召开会议,负责相关领域的具体问题。其二,上合组织有两个常设机构,即设在北京的秘书处和设在塔什干的地区反恐怖机构执委会,分别负责组织日常工作和协调成员国在打击恐怖主义、分裂主义、极端主义及其他领域的合作。其三,上合组织框架内还有上海合作组织实业家委员会、上海合作组织银行联合体、上海合作组织论坛、上海合作组织大学等非政府机制,旨在加强经贸、金融、学术、教育等领域的合作。其四,上合组织在对外协作方面建立了观察员机制和对话伙伴机制,并与东盟、独联体、集安组织、经合组织、联合国教科文组织、联合国粮农组织、世界旅游组织、欧亚经济委员会、阿盟等建立了合作关系^①。

上合组织完备的组织架构和运作机制为其在各领域开展合作提供了必要保障,进而为推动共建“冰上丝绸之路”奠定了坚实基础。以与共建“冰上丝绸之路”密切相关的交通和能源领域为例,二者一直都是上合组织确定的优先发展方向,“一带一路”倡议提出后相关合作进一步驶入快车道。在交通领域,上合组织早在 2002 年便设立了交通部长会议机制,历次元首联合宣言、政府首脑(总理)联合公报都提及发展交通合作、提升运输基础设施水平、建设多式联运物流中心等内容,近年来正按照《上海合作组织成员国政府首脑(总理)关于进一步开展交通领域合作的联合声明》《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》《上合组织成员国 2035 年前多边经贸合作纲要》等文件的目标要求,打造多元、畅通、高效的地区交通运输网络^②。在能源领域,基于上合组织国家之间的能源禀赋差异和能源供求格局,各国在双边及多边框架内取得了不少成绩,如建立上合组织能源俱乐部、能源部长会议等合作机制,元首理事会发表关于维护国际能源安全的声明,中国—中亚天然气管道、中哈天然气管道、中俄原油管道等能源贸易及大通道建设进展顺利,油气田合作开发和参股、装备及工程服务方面的合作持续深化等,总体上正朝着上中下游全产业链和全方位、多层次的深度合作迈进^③。

四 上合组织国家共建“冰上丝绸之路”面临的挑战

上合组织国家共建“冰上丝绸之路”虽然具备可能性和可行性,但在实践

^① 《上海合作组织简介》, <http://chn.sectsco.org/20151209/26996.html>

^② 张宁:《上海合作组织交通合作》,《欧亚经济》2021 年第 1 期。

^③ 林益楷、张正刚:《上合组织成员国深化能源领域合作前景分析及措施建议》,《欧亚经济》2018 年第 4 期。

过程中还面临不少障碍和挑战,主要体现在上合组织扩员对组织发展造成影响,上合组织成员国对“冰上丝绸之路”的态度差异,以及美国等西方国家的干预和影响等方面。

(一) 上合组织扩员对组织发展带来挑战

上合组织吸收印度、巴基斯坦、伊朗和白俄罗斯为成员国,一方面使组织规模、发展潜力、国际影响力等得到大幅提升,另一方面增加了该组织维持和提升凝聚力、决策力、行动力的难度,可能掣肘相关国家在上合组织框架内推动共建“冰上丝绸之路”。一是成员国之间关系复杂。自上合组织成立时起,中国和俄罗斯便成为该组织发展的驱动力量^①。2017年印度和巴基斯坦两国加入后,上合组织内部的大国关系从相对稳定的中俄双边转变为不平衡的中俄印“战略三角”^②,再加上印度与巴基斯坦之间根深蒂固的矛盾、中亚国家基于“自主意愿”重启一体化进程等影响,组织内部可能出现消极竞争甚至对立分化。二是成员国对组织认同有限。成员国对上合组织的高度认同是确保该组织高水平发展的关键。但长期以来,成员国对组织的认同并不理想,总体呈现中国“全心全意”、俄罗斯“半心半意”、中亚四国“三心二意”、印度“心怀他意”、巴基斯坦“差强人意”的局面^③,可能破坏上合组织以“上海精神”为核心的组织规范,弱化其在安全、经济、人文等领域的合作潜力^④。三是组织议事效率较低。上合组织采取成员国协商一致的决策机制,印度、巴基斯坦、伊朗、白俄罗斯等加入后加大了成员国利益诉求的差异性,将进一步削弱该组织的决策力和行动力^⑤。四是发展方向存在差异。作为一个地区性组织,上合组织的传统地缘中心是中亚地区,印度与巴基斯坦加入后南亚地区成为重要延伸,伊朗和白俄罗斯加入后影响力向西扩展。可见,上合组

^① Yeongmi Yun, Kicheol Park, *An Analysis of the Multilateral Cooperation and Competition between Russia and China in the Shanghai Cooperation Organization: Issues and Prospects*, *Pacific Focus*, Vol. 27, No. 1, 2012, pp. 62 - 85.

^② 李亮、曾向红:《上海合作组织框架下中俄印互动模式前瞻——模型构建与现实可能》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期。

^③ 李孝天、陈小鼎:《上海合作组织参与地区安全治理的特征、限制与改进路径》,《太平洋学报》2021年第9期。

^④ 张蛟龙:《扩员后上海合作组织的挑战与应对——基于国际组织与国际规范关系的视角》,《区域与全球发展》2021年第6期。

^⑤ Anson Sidle, *Why the Shanghai Cooperation Organization Fails, The National Interest*, September 2, 2018, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/why-shanghai-cooperation-organization-fails-30197>

织的扩展方向与“冰上丝绸之路”的建设方向不大一致,恐难对其给予更多关注,投入更多力量。

(二)上合组织成员国对“冰上丝绸之路”的态度差异

目前,中俄两国虽积极推动共建“冰上丝绸之路”,其他上合组织成员国也是潜在合作伙伴,但各国在一些具体问题上的态度、利益不尽相同,限制了将共建“冰上丝绸之路”纳入上合组织议程的步伐。其一,中俄北极身份和北极利益的差异。中国虽是地缘上的“近北极国家”、北极事务的重要利益攸关方^①,但在北极地区没有领土,在很多北极问题上参与度和话语权有限;俄罗斯作为北极大国,将北极确定为国家安全优先方向、国家能源保障基地,并将东北航道经过其北部沿岸的部分视作“内水”,不断通过出台立法、加强管理等来宣示主权^②。这导致中俄两国对共建“冰上丝绸之路”的目的、方式、重点等存在差异,即中方秉持“尊重、合作、共赢、可持续”的原则,愿与各方积极开展多种形式的合作,为促进北极地区互联互通和经济社会可持续发展带来合作机遇;俄方则强调掌握主导权,更愿意采取双边合作方式,希望借助各国的资金、市场、技术等实现自身利益最大化,虽向中国抛出了橄榄枝但仍有所戒备^③。其二,印度对中俄两国的态度不同。印度将北极视作展示大国地位和国际影响力的新舞台,希望与俄罗斯加强北极合作,却视中国为北极事务上的竞争对手^④。加之印度一直对“一带一路”倡议采取抵制、抗衡的态度,其加入上合组织后也“不合群”,拒绝在元首理事会、政府首脑(总理)理事会等成果文件中表态支持“一带一路”倡议^⑤,在对将“冰上丝绸之路”纳入上合组织议程问题上亦存有较大顾虑。其三,中亚国家的积极性不高。中亚国家虽有意愿向北拓展出海口,俄罗斯也希望借此机会巩固其在中亚的影响力,但鉴于北极地区自然条件恶劣、基础设施薄弱,北极航道通航时间有限却所

① 《〈中国的北极政策〉白皮书(全文)》, http://www.scio.gov.cn/zfbps/zfbps_2279/202207/t20220704_130569.html

② 赵隆:《共建“冰上丝绸之路”的背景、制约因素与可行路径》,《俄罗斯东欧中亚研究》2018年第2期。

③ 孙凯、王晨光:《国家利益视角下的中俄北极合作》,《东北亚论坛》2014年第6期。

④ 郭培清、王书鹏:《印度北极战略新动向:顶层设计与实践进程》,《南亚研究季刊》2022年第3期。

⑤ 从近几年上合组织元首理事会联合宣言、政府首脑(总理)理事会联合公报等文件看,在涉及“一带一路”倡议的部分,表述基本都是俄、哈、吉、塔、乌、巴六国重申支持中国提出的“一带一路”倡议,而没有提及印度的态度。

需投入不菲,以及中亚还有向西经里海连接黑海、向南前往印度洋等其他出海方案,中亚国家对共建“冰上丝绸之路”兴趣有限。

(三) 美国等西方国家的干预和影响

作为中俄两国共同参与的国际组织和国际倡议,上合组织和“冰上丝绸之路”自诞生之日起便经受着来自美西方的压力。近年来,由于俄罗斯与美欧剑拔弩张,中美战略博弈愈演愈烈,上合组织国家共建“冰上丝绸之路”面临更为严峻复杂的外部环境。一方面,在一些西方国家看来,上合组织是由中俄构建的“威权俱乐部”,具有反美国、反西方和反北约的性质^①。随着大国战略博弈加剧,美西方更是将上合组织视为“中俄联手抗衡美国的重要机制”^②。这些国家普遍不愿看到上合组织继续做大做强:美国政府虽未发布专门针对上合组织的政策,但一直试图通过渗透中亚国家、拉拢印度、改善与巴基斯坦关系等来瓦解分化该组织;2022年9月,德国时任总理朔尔茨称对土耳其希望加入上合组织很恼火,因为他不相信上合组织能为建立世界良好关系作出贡献^③;一些美西方学者认为上合组织成立20年来合作成果寥寥,对外影响力有限,并唱衰其发展前景^④。另一方面,美西方出于对“一带一路”倡议和中国参与北极事务的双重担忧,主张抵制共建“冰上丝绸之路”。在北极“再军事化”态势加剧的背景下,美国、挪威、瑞典、丹麦、英国等新近出台的北极政策文件都着眼大国竞争,将俄罗斯和中国视作北极安全稳定的主要挑战者,有些国家特意强调要防范“冰上丝绸之路”^⑤。美西方战略界也普遍认为,共建“冰上丝绸之路”将强化中俄北极合作,提升中国在北极的影响力,甚至改变北极地区的国际秩序。这将恶化共建“冰上丝绸之路”的国际环境,令有意参与共建的国家平添顾虑,并面临来自美西方的阻力。

^① Julie Boland, Engaging the Anti-NATO, The National Interest, June 10, 2011, <https://nationalinterest.org/commentary/engaging-the-anti-nato-5445>

^② 《上海合作组织:中国俄罗斯联手抗衡美国重要机制的历史和现状》, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-58596692>

^③ 《朔尔茨称他对讨论土耳其加入上合组织很恼火》, <https://sputniknews.cn/20220921/1044136387.html>

^④ 徐步主编:《上海合作组织20年:成就和经验》,世界知识出版社2021年版,第393页。

^⑤ 肖洋:《竞争性抵制:美国对“冰上丝绸之路”的拒阻思维与战略构建》,《太平洋学报》2019年第7期。

五 上合组织国家共建“冰上丝绸之路”的路径选择

2023 年,上合组织与“冰上丝绸之路”建设都迎来了新的历史节点。上合组织正式接收伊朗为成员国,批准关于签署白俄罗斯加入上合组织义务的备忘录,阿联酋、缅甸、马尔代夫、科威特和巴林正式成为对话伙伴,实现新一轮发展壮大。同时,2023 年是“一带一路”倡议提出 10 周年和中国成为北极理事会观察员国 10 周年^①,共建“冰上丝绸之路”作为“一带一路”的重要组成部分和中国参与北极事务的重要举措,也随之迈上新台阶,步入新阶段。在此背景下,探讨上合组织国家共建“冰上丝绸之路”的战略意义更加凸显,应加强谋划运筹,积极推进落实。

(一) 推动上合组织成员国形成战略共识

上合组织国家共建“冰上丝绸之路”的前提,是该组织成员国认识到这件事情的重要意义,进而在一定程度上达成共识。其中,中俄两国的战略协调尤为关键。相比俄罗斯,中国在推动上合组织发展和共建“冰上丝绸之路”方面都发挥着更加积极的作用。从中国在北极问题上的政策宣示和实践行动看,中国自然是支持通过上合组织平台推动共建“冰上丝绸之路”的。俄罗斯则一度出于对中国既合作又防范的矛盾心理,对上合组织和共建“冰上丝绸之路”情绪复杂。不过,在俄乌冲突延宕、美西方国家不断升级对俄罗斯制裁的背景下,俄罗斯可能会进一步认识到中国 and 上合组织对其国家安全和经济发展的战略意义。俄罗斯若对上合组织国家共建“冰上丝绸之路”持更加积极的态度,不仅符合其 2023 年 2 月调整北极国际合作立场,即不再维持既有北极合作形式而更加重视北极域外国家的战略转向^②,而且有利于调动更多国际资源进行北极开发,弥合其宏大政策目标与有限行动能力之间的差距。2023 年 5 月,俄罗斯外交部无任所大使尼古拉·科尔丘诺夫表示,俄罗斯正积极发展与上合组织国家和金砖

^① 北极理事会成立于 1996 年,是北极地区最重要、最有影响力的国际机制,成员国包括芬兰、瑞典、挪威、丹麦、冰岛、加拿大、美国和俄罗斯。2013 年 5 月 15 日,在瑞典基律纳举行的北极理事会第八次部长级会议接纳中国等 6 个国家为正式观察员国,对中国参与北极事务、扩大北极国际合作具有重要意义。

^② Malte Humpert, *Russia Amends Arctic Policy Prioritizing "National Interest" and Removing Cooperation Within Arctic Council*, <https://www.highnorthnews.com/en/russia-amends-arctic-policy-prioritizing-national-interest-and-removing-cooperation-within-arctic>

国家在北极问题上的联系,推进科研、物流、环保等领域的一些双边项目^①。对于其他成员国而言,在上合组织框架内共建“冰上丝绸之路”具备良好条件,有望创造新的发展机遇。即便印度当前难以接受“冰上丝绸之路”,也应该乐见上合组织与北极问题挂钩,从而为其参与北极事务拓展渠道和平台。

(二) 进一步扩大“冰上丝绸之路”的建设成果

上合组织国家共建“冰上丝绸之路”的动力,在于这些国家能通过参与共建看到并获得实实在在的利益。因此,中俄等国必须以高标准、可持续、惠民生为目标,打造更多像亚马尔液化天然气项目那样的标志性成果。亚马尔液化天然气项目于2013年12月启动,是中俄在北极地区首个全产业链合作项目^②,并将北极航道和能源资源充分结合起来。该项目已有四条生产线陆续建成投产,2022年液化天然气产量达2100万吨^③,对北极资源开发利用具有引领和示范作用。今后,“冰上丝绸之路”建设可从以下几个方面发力。第一,克服北极地缘博弈、美西方国家对俄制裁、一些西方航运公司以环保为名弃用北极航道等造成的冲击,推进东北航道交通基础设施建设和商业开发利用,彰显“冰上丝绸之路”的战略价值。第二,中俄基于现有成果继续扩大“北极液化天然气2号”等能源合作项目,俄印围绕“萨哈林-1号”“东方石油”项目等不断深化合作^④,进而以北极能源合作为纽带串联起中俄印三国。第三,推动俄罗斯和哈萨克斯坦打通额尔齐斯河—鄂毕河到北冰洋的航道,协调中俄天然气管道过境蒙古国的铺设项目等,使“冰上丝绸之路”与欧亚经济联盟、中国—中亚—西亚经济走廊、中蒙俄经济走廊等建立更多联系。第四,加强“冰上丝绸之路”框架内北极科研、环保、旅游等领域合作,让合作成果进一步惠及“上合大家庭”成员,吸引更多国家参与共建进程。

(三) 适时将“冰上丝绸之路”纳入上合组织议程

上合组织国家共建“冰上丝绸之路”的重要表现,是上合组织的法律文

^① 《俄外交官:俄将与金砖国家、上合组织国家合作开展北极项目》, <https://world.huanqiu.com/article/4CtJRLwxrP0>

^② 亚马尔液化天然气项目总投资约300亿美元,由俄罗斯诺瓦泰克公司、中国石油天然气集团有限公司、法国道达尔公司和中国丝路基金共同开发,四方分别占股50.1%、20%、20%和9.9%。

^③ 《亚马尔2022年液化天然气产量有望达到2100万吨》, <https://www.cls.cn/detail/1211084>

^④ 《俄大使:俄罗斯与印度就北极地区的“东方石油”项目成功进行接触》, <https://sputniknews.cn/20230205/1047639085.html>

件、会议机制、合作项目等纳入共建“冰上丝绸之路”议题并逐步推进。根据上合组织的议事流程和运行规则,可能包括如下几条路径。一是自上而下推动。基于中俄两国在北极合作方面的共识及与其他成员国协商一致,考虑直接将支持共建“冰上丝绸之路”写入上合组织元首理事会宣言或关于某个问题的声明、政府首脑(总理)理事会联合公报、中长期发展战略等指导性文件,并据此制定实施规划、签署专门条约、成立执行机制、启动合作项目等。二是细化既有合作。鉴于近年来上合组织多份元首或政府首脑(总理)会议的成果文件均表示支持“一带一路”倡议,可商讨制定关于支持共建“一带一路”机制的构想、方案等专门文件,在其中写入共建“冰上丝绸之路”的内容,进而逐步将构想转化为实际行动。三是自下而上发展。先由上海合作组织实业家委员会、上海合作组织银行联合体、上海合作组织论坛等非政府机制围绕共建“冰上丝绸之路”进行交流探讨、开展试点项目,然后逐渐进入外交、交通、能源、环境等部门首长会议议程,再适时纳入元首或政府首脑(总理)的会议议程和成果文件,逐步扩大和深化务实合作。需要注意的是,不论哪条路径、哪种方式,若直接将共建“冰上丝绸之路”纳入上合组织议程的时机和条件尚不成熟,可先用北极合作特别是北极航道开发利用来“投石问路”。

(四) 拓展上合组织与“冰上丝绸之路”的交集

上合组织国家共建“冰上丝绸之路”的必要条件,是上合组织积极参与全球治理,利用对外协作机制拓展与“冰上丝绸之路”的交集,减小来自外部的阻力。如前所述,上合组织在对外协作方面主要是设立了观察员和对话伙伴机制,并同很多国际和地区组织建立了合作关系,共建“冰上丝绸之路”应积极利用相关力量。一方面,就观察员国和对话伙伴而言,上合组织应强调北极事务的全球性影响,将共建“冰上丝绸之路”作为加强与观察员国、对话伙伴关系的重要内容,争取让更多国家成为同行者、同盟军。目前“上合大家庭”中只有俄罗斯是北极国家,中国和印度是北极理事会观察员国,上合组织应以灵活多样的方式与其他北极国家特别是北欧国家,以及德国、法国、英国、日本、韩国等其他北极理事会观察员国,就北极科研、环保等议题开展对话合作。另一方面,就国际和地区组织而言,上合组织应与已建立合作关系的联合国教科文组织、联合国粮农组织、世界旅游组织等深化合作,围绕北极原住民保护、渔业养护、旅游开发等议题加强政策协调,并探索与联合国环境规划署、世界气象组织、政府间气候变化专门委员会、国际海事组织等其他涉北极联合国机构的合作空间。此外,上合组织还可以通过申请北极理事会观察员席位,参与北极圈论坛、“北极—对话区域”国际北极论坛、“北极前沿”论坛等涉北极机制,推动金砖国家

合作机制关注北极事务等方式,不断增加共建“冰上丝绸之路”的国际支点。

结 语

上合组织国家共建“冰上丝绸之路”问题虽然尚处在学理探讨层面,但具备一定现实基础和潜在战略价值,且随着上合组织成员的增加、议题的扩展、作用的彰显,二者的关联性、耦合性日益提高。更为重要的是,作为上合组织和“冰上丝绸之路”的重要倡导者、推动者和建设者,中俄两国在相关问题上持续释放积极信号,日渐达成战略共识。2023年10月,普京总统在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上表示,俄罗斯支持通过“一带一路”倡议、欧亚经济联盟、上合组织等促进互联互通和欧亚一体化进程,俄计划建设国际南北运输走廊、升级西伯利亚大铁路、新建北极到太平洋地区的铁路等,并邀请伙伴国积极利用和参与开发其北方海航道^①。2024年5月普京总统访华期间,两国元首共同签署并发表《中华人民共和国和俄罗斯联邦在两国建交75周年之际关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》,一方面强调继续在上合组织框架内开展各领域合作,把上合组织打造成具有权威性和影响力的多边组织,使其在构建新的、公正稳定的多极化国际格局中发挥更大作用;另一方面加快北极合作步伐,商定在中俄总理定期会晤委员会机制框架内成立中俄北极航道合作分委会,针对北极开发利用开展互利合作,保护北极地区生态系统,推动将北极航道打造成为重要的国际运输走廊等^②。2024年7月,中国接任上合组织2024~2025年轮值主席国,并明确任期内将以“上合组织可持续发展年”为主题、以“行动”为工作关键词等设想^③。中国应借此契机,积极考虑和推动将北极合作嵌入上合组织议程,进一步扩展上合组织的议题维度,提升上合组织的国际影响力,同时为共建“冰上丝绸之路”凝聚更多力量,为北极地区和平稳定和可持续发展作出更大贡献。

(责任编辑:农雪梅)

^① 《俄总统普京在第三届“一带一路”高峰论坛致辞全文》, <https://sputniknews.cn/20231018/1054211627.html>

^② 《中华人民共和国和俄罗斯联邦在两国建交75周年之际关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明(全文)》, <http://www.xinhuanet.com/world/20240516/a5ec89461c97467792c93ec67481ae1f/c.html>

^③ 《外交部就中方担任上合组织轮值主席国工作举行吹风会》, https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202409/content_6973355.htm