

上海合作组织扩员与成员国间的经济合作

【编者按】 2017年6月8~9日，上海合作组织元首理事会第17次会议在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳举行。这次元首理事会受到国际社会广泛关注的一个重要事件就是接收印度和巴基斯坦成为上合组织的正式成员。这是上合组织成立16年来首次实现正式扩员。扩员后上合组织具有得天独厚的优势和资源优势，综合实力将得到大幅提升。中俄是上合组织的主导国，而上合组织是欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”对接的重要平台，印巴加入后，在一定意义上减少了中亚与南亚互联互通的难度。本刊编辑部特邀请国内外学者对以下问题进行讨论：上合组织扩员后将面临哪些挑战？中俄在成员国团结和政治互信中如何协调立场？作为新成员的印度和巴基斯坦在上合组织经济合作中能够发挥怎样的作用？印巴加入后成员国间经济合作的范围将在哪些领域得到扩展？上合组织如何进一步增强在世界经济中的话语权和影响力？

【关键词】 上海合作组织 印度 巴基斯坦 经济合作

● 印巴加入后上海合作组织经贸合作的新契机

孙壮志（中国社会科学院上海合作组织研究中心秘书长、研究员、博士生导师）

2017年上合组织阿斯塔纳峰会签署了关于完成接收印度、巴基斯坦加入的程序并给予其成员国地位的决议，正式实现了成立16年来的首次扩员。印巴是南亚地区有影响的大国，经济发展潜力巨大，与上合组织其他成员国有着密切的经贸联系。两国的加入为推进重点领域的多边合作带来了更多的选项，进一步拓展了区域经济合作的地理空间。

（一）印度和巴基斯坦在经济上各具优势

印度和巴基斯坦不仅拥有较为优越的地理位置，人口众多（印度人口2016年已经超过13亿，巴基斯坦也达到1.9亿），本身就是巨大的消费市场，而且经济上各具特色，产业结构较为多样，近期的发展势头良好。

在20世纪50~60年代,印度的经济增速最高只有3%~4%;到了90年代因为实行内部改革和外部经济环境的改善,增速明显提高;近几年进入一个快速增长的时期,连续多年GDP增幅保持在6%以上。利用劳动力资源丰富的优势,印度大力吸引外资,成为新兴经济体中经济最具活力的国家之一。根据世界经济论坛(WEF)公布的全球各国经济竞争力指数报告,在5个“金砖国家”中,印度已超过俄罗斯居第二位,仅次于中国。目前,印度的国内生产总值已经具有历史意义地赶超英国,成为紧随美国、中国、日本和德国排名世界第5位的国家。

巴基斯坦则是世界第25大经济体,21世纪以来一度保持了连续数年7%的快速增长。但是,由于国内政局持续混乱、政府债务负担沉重、经济结构失衡和贫困率过高,加上周边安全环境较为恶劣,导致经济总体上比较困难。2015~2016财年的增长率为4.7%,虽然低于预期,但标志着巴基斯坦经济已经逐步走出低谷,开始实现工农业生产的稳步增长。2016~2017财年,巴基斯坦经济增速达到5.28%,创下过去9年来的新高,巴政府进而又提出6%的增速目标,争取到2020年成为世界主要经济体。

在区域合作中,印巴也具有自己的优势:在跨境交通方面,可以为中亚、中国和俄罗斯南下进入印度洋提供陆上通道,为古代“丝绸之路”的繁荣作出过自己的贡献;在能源合作方面,积极寻求多元、稳定的能源供应渠道,希望参与俄罗斯、中亚的油气开发;在贸易与投资合作方面,两国都是世贸组织成员,较早进入国际分工和贸易体系,积极参与和推动多边经济合作。两国均拥有颇具国际竞争力的产业,例如,印度的信息业和制药业,巴基斯坦的纺织业等。印度和巴基斯坦加入上合组织后,该组织GDP总额将增至全球的24%,面积将占世界陆地总面积的43%^①。不仅从数字上看非常可观,是世界上面积最大、人口最多的区域组织,而且从发展实践来看也很有意义,对发展中国家“南南合作”取得成功具有示范意义。

(二) 多边经贸合作需要拓宽发展空间

上合组织成立后,16年来经济上一直以中亚为基本的合作区域,主要

^① Членство в ШОС не приглашение на чай. Спецпредставитель президента РФ Бахтиер Хакимов о планах и проблемах Шанхайской организации сотрудничества. 18.04.2017. http://kommersant.ru/doc/3275166?utm_source=kommersant&utm_medium=mir&utm_campaign=four

是因为6个创始成员国中有4个是中亚国家，加上中亚国家经济上遭遇的困难更多，又地处内陆，对外交通不便，希望从中国、俄罗斯得到更多的经济支持。例如，中国在上合组织框架内提供的优惠贷款都给了中亚国家，设计的优先领域也多与中亚有关。

中亚国家资源丰富，特别是石油、天然气、有色金属储量在全球名列前茅，又盛产棉花、小麦等农畜产品，曾是古代“丝绸之路”的重要过境国，目前还是中国、俄罗斯的重要经贸伙伴。中俄与中亚国家政治关系发展顺畅，开展多边合作拥有较好的基础。而中亚国家也有强烈的愿望，特别欢迎在本国落实一些有较大经济意义的投资项目。

但是，由于经济实力相差太大，中亚国家的市场相对狭小，能够选择的合作领域比较有限，加上对国际贸易的制度规则了解不多，乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦至今尚未加入世贸组织，所以这些国家经济上的自我保护意识很强，不愿意过快对外开放，国内的投资环境有待进一步改善。另外，上合组织缺少必要的融资机制，迄今为止基本上是靠中国的单方面投入，多边经济合作一直缺少实际进展。

印巴两国加入后，上合组织的地理空间延伸到南亚地区，对多边经贸合作提供了新的发展机遇。一是可供选择的合作领域增多，印巴希望能够发挥自己的优势或解决自身的需求，同时形成了更为巨大的消费市场；二是有利于成员国，特别是中亚国家实现对外合作的多元化，能够更好地实现和维护本国的经济利益；三是融资平台增多，企业和地方的合作更为活跃，一些重大的多边项目有望落实；四是有利于形成从太平洋到印度洋的交通运输网络，使中亚国家的枢纽地位更为突出。

借助印巴两国的帮助，中亚国家也可以参与更多的地区能源和交通项目。例如，乌兹别克斯坦提出加入TAPI管道（土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦—印度）项目建设；吉塔等水电发展潜力较大的国家希望参与中美企业与巴基斯坦的电力合作项目。在印巴加入上合组织后，这些项目有可能获得新的融资支持。另外，印巴两国国内经济发展不平衡的现象比较严重，相互接壤和与中亚接近地区欠发达，也会积极促进上合组织框架内成员国的地区间经济合作，为本国相对落后地区的经济发展创造更好的外部条件。

（三）上合组织有可能增强自身的经济辐射力

印巴两国加入后，上合组织与其他国家和地区的经济联系更为便利。

首先，对其他观察员国参与多边经济合作更具吸引力。上合组织原有6

个观察员国，印巴成为正式成员后，还有蒙古国、伊朗、白俄罗斯、阿富汗4个国家，会激发更大的合作积极性，特别是伊朗、白俄罗斯，将更重视参与上合组织框架内的经济与政治合作。也会有更多国家寻求成为观察员国。

其次，外部的经济伙伴更为多样。上合组织原有成员国，除中国以外都是原苏联的加盟共和国，经济同质性较强，彼此虽然有密切的传统联系，但都相对封闭，与外部世界的经贸往来在20世纪90年代才刚刚起步。印巴加入后，由于两国还是南亚区域合作联盟的重要成员，印度同时参与环印度洋国家的合作，巴基斯坦、伊朗等与伊斯兰国家有传统联系，对上合组织的经济合作都能起到重要的补充和扩展作用。

再次，提升上合组织的经济影响力。印巴加入前，上合组织的安全合作进展较快，无论是合作理念，还是合作方式，都代表了一种新的潮流和方向，如新型安全观的提出和实践。经济合作则相对滞后，俄罗斯更关注自己主导的欧亚经济联盟的建设。印巴加入后，一方面有助于上合组织与其他区域经济组织开展合作，体现所奉行的开放原则；另一方面在国际经济格局中的分量加重，开展多边经济合作的动力和需求更多，提出的一些合作规划将更具影响力和号召力。

最后，进一步促进印巴两国与上合组织原有成员国的双边经贸合作。上合组织的经济合作一直是多边和双边相结合，由于政治关系的限制，印巴并非与所有上合组织原有成员国都建立了高水平的经济关系。例如，巴基斯坦与俄罗斯、中亚国家的经贸合作相对较少，未来在上合组织框架内有可能得到全面加强，包括印巴之间的经济合作也有可能绕开过去的矛盾和冲突。近几年，印巴的外贸形势较为严峻，巴基斯坦2015年货物进出口额分别同比下降7%和10%。与上合组织成员国扩大贸易范围，共同推进贸易投资的便利化，对两国也是急迫的现实需求。

（四）有助于打造“一带一路”建设新平台

上合组织成员国（包括印度和巴基斯坦）都是“一带一路”沿线的重要国家，印巴兼具陆上运输走廊和海上交通支点的双重战略地位，可以把“一带”和“一路”在南亚实现有机整合，对多边合作与互联互通起到独特的支撑作用。

上合组织与中国倡议的“一带一路”建设已经实现了发展上的良性互动，在经济、人文甚至安全领域都有相似的合作目标。习近平主席在2017年6月9日的阿斯塔纳峰会上明确提出，要使上合组织成为“一带一路”

建设的重要平台。印巴加入上合组织，经济上的诉求显然更多，积极性和主动性更强，希望在“一带一路”建设和上合组织发展“双重”平台上同时受益。印巴两国还可以借助“丝绸之路经济带”与欧洲建立更为通畅的陆上联系，实现本国与其他国家、国际组织发展战略或规划的对接，显然对扩大其对外经济合作也非常有益。

印巴两国对“一带一路”的态度有较大差别。巴基斯坦非常积极，与中国围绕“中巴经济走廊”落实一系列合作项目，发挥了示范作用。印度则因为与巴基斯坦在克什米尔有领土争议，对中巴合作有疑虑，进而对“一带一路”也采取了不同的立场，官方不明确支持，但对“孟中印缅走廊”感兴趣。

当然，印度的地缘政治野心也会妨碍“一带一路”建设在南亚的推进，会干扰其他南亚国家参与中国的投资项目，甚至提出一些“反制”的方案，如与日本共同提出所谓的“亚非发展走廊”，公开反对或阻滞一些跨国基础设施的施工建设。这不可避免地会给上合组织发展带来负面影响，因此，印巴加入后，上合组织的凝聚力将受到考验，经济合作也会受到更多地缘政治因素的干扰。

从长远来看，上合组织的经济合作以网络型的基础设施建设以及贸易投资便利化为近期的重点目标，符合印巴两国的战略利益。印度如果从参加上合组织框架内的具体项目开始，逐步过渡到广泛参与各种多边机制，捐弃前嫌，有助于增进其与中巴的政治互信。印度加入上合组织也同样有利于为“一带一路”的顺利延伸减少障碍，更加彰显上合组织的特殊作用和战略价值。

●上海合作组织的难题

К. Л. 瑟拉耶什金（哈萨克斯坦总统战略研究所高级研究员）

高晓慧 译（中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员）

（一）扩员后上合组织面临怎样的挑战？

从地缘政治和提高影响力的视角看，扩员无疑是上合组织迈出的积极一步。尽管组织的总体实力得到提升，但国际经验表明，这并不意味着组织的工作效率也会相应提高。

从负面影响看，当前的主要问题是：上合组织的成员国和关注者目前并不十分清楚自己究竟对该组织抱有怎样的期望以及他们在扩员后的组织

内将担任何种角色；另外，该组织扩员后将面临怎样的挑战和威胁，也没有答案。

尽管有关的原则问题已经解决，但由扩员带来的一些基本威胁和问题仍然存在。

第一，迄今为止尚不清楚，上合组织的工作效率能够因扩员而得到多少提高？

第二，还有一个问题同样没有明确答案，即扩员后上合组织将如何扩大现有的合作框架，主导制定并实施新的有前景的计划。

与这一问题直接相关的因素不仅包括上合组织的扩员速度，还包括现有成员国、观察员国和对话伙伴国形成的微妙的“国家利益集团”。这些集团未必能够帮助新成员顺利度过适应期。

第三，吸纳巴基斯坦、印度以及未来吸纳伊朗成为上合组织正式成员，不仅把这些国家各自的问题带入该组织，同时也从根本上让上合组织的结构以及与其他国际组织的相互关系复杂化。应该注意到，目前成员国之间发生冲突的可能性明显增加，而且这些冲突暂时还没有解决方案（这里指印度同巴基斯坦和中国之间的边界争端）。

当今，上合组织面临新的进退两难的境地，即必须从战略上明确该组织在扩员的道路上还可以走多远？一方面，仍然要将中亚问题作为主要的关注焦点；另一方面，不要因为接纳了彼此冲突的新成员，使组织的工作增加发生危机的可能性。

第四，由于美国、印度和巴基斯坦之间的特殊关系，上合组织与美国之间的关系变得复杂。

第五，扩员必然增加各类手续和文件的流转，加大决策过程的难度。因为即使是现在，就某些问题达成共识都非常困难。

（二）中俄在成员国团结和互信方面将如何协调自己的立场？

对此，笔者个人认为不会有什么改变。中国和俄罗斯之间的协商机制完善且足够有效。整个上合组织的协商机制也比较完备。无论怎样，都无法改变作为主导原则的“上海精神”。

（三）印巴作为新成员国在该组织经济合作中将发挥怎样的作用？

谈此问题为时尚早。上合组织的经济合作一直情况复杂。可以说，上合组织主导实施的项目过去没有，现在也没有。例如，2010年以来一直在讨论有关成立上合组织开发银行和上合组织专门账户的问题，尽管所有上合组织成员似乎均持积极态度，但这个问题至今悬而未决。

吸收印度和巴基斯坦加入也不见得就能改变这种状态。况且，与中国和俄罗斯不同，无论是印度还是巴基斯坦，都没有提出过任何有关经济一体化的倡议。

最后，一个不容忽略的事实是，中国倡导的“一带一路”现在几乎囊括了上合组织的全部经济合作。

（四）印巴加入后成员国间的经济合作将在哪些领域得到扩展？

事实上，前面已经回答了这个问题。印度和巴基斯坦并没有什么可以提供给上合组织其他成员国的。如果能够产生某种合作，最有可能是“一带一路”的框架内。不过，印度对“一带一路”一直心存芥蒂。

（五）上合组织该如何在世界经济中加强自己的作用和影响？

这个问题与扩员没有任何关系。尽管如此，笔者还是要重申，印度和巴基斯坦加入后，上合组织的综合实力将得到大幅提升。

上合组织面临的主要问题之一是缺乏能够让新成员国的居民切实感受到的实际事务，还缺乏能够应对组织所覆盖区域内的威胁和挑战的有效机制。

如果上合组织能够提出并实施一系列措施，使金融和经济危机产生的消极影响降到最低程度，则该组织的形象将改善，新成员国居民对该组织的态度也会相应改变。

与此同时，还要看到一个新趋势，即丝路基金，特别是亚洲基础设施投资银行成立后，各方对建立上合组织开发银行和专门账户的兴趣有所降低。原因众所周知，大多数经济项目都将在“一带一路”框架内实施并从上述机构得到融资。因此有必要考虑，如何让上合组织在保留自身应有职能的前提下加入这一进程。

笔者建议，在上合组织框架内宜优先合作的领域有：

第一，实施工业生产项目，为确保外国投资稳定流入和发展相互贸易创造条件；

第二，保障上合组织区域内乃至整个世界的粮食安全（建议制定上合组织框架内的《粮食安全合作纲要》）；

第三，实施过境运输项目；

第四，发展在环保、卫生、教育、创新、旅游和体育领域的合作。

必须协调上合组织成员国的活动，加强它们在上述领域的合作。要集中精力解决有关贸易壁垒问题；关注运输走廊发展，提高物流和过境运输速度并降低运输费用；加强投资合作，改善营商环境。为了使所有

这些项目付诸实施，必须加快解决建立上合组织开发银行和专门账户的问题。

必须发挥上合组织在预防水资源冲突中的协调作用，在综合考虑水资源丰富国家和水资源匮乏国家利益的基础上，实施协调政策。为缓解该领域的紧张状况，尤其是考虑已成为该组织正式成员国的印度的关切，中、俄、哈三国签订高质量的跨境河流构想也许是个不错的开始。签订跨境河流水资源分配协定应该是在这方面迈出的第一步。

作为一个权威的国际组织，上合组织应该成为世界金融体系彻底转型过程的积极参与者。

在提高全球和地区经济安全方面，上合组织成员国的经济合作可能会具有前景，包括在全球和地区经济安全方面提高影响力、抵御国际金融危机、消除经济危机对成员国经济造成的消极后果等。

此外，上合组织成员国的综合实力使其可以更积极地设置议题，探讨有关建立该组织对全球金融稳定施加影响的机制，夯实社会、政治、生态环境和其他各方面的安全保障基础。

上合组织成员国应做好替代现有金字塔形国际储备体系的准备（不仅是在上合组织框架内，还要在其他比较有代表性的平台上），因为该储备就是发达国家的债务，除了投资者的信心以外，没有任何保障。

● 上海合作组织扩员：机遇和挑战并存

李进峰（中国社会科学院上海合作组织研究中心执行主任）

上合组织第17次峰会批准给予印度和巴基斯坦成员国地位，这是上合组织成立16年来第一次扩员。扩员是上合组织发展壮大的历史性机遇，也面临一些严峻挑战。中俄战略互信是扩员成功的基础，解决好新老成员国之间的矛盾和问题是当前紧迫任务，能否形成中俄主导下的中、俄、印互信协调机制是扩员成功的主要标志之一。扩员后，成员国将拓展和深化经济合作，推动欧亚区域的一体化进程，为“一带一路”倡议在欧亚区域落地奠定基础。

（一）上合组织扩员后将面临严峻挑战

上合组织扩员后面临的挑战主要来自内部，而不是外部。

首先，最大的挑战和不确定因素是印度以及印巴之间的矛盾。尽管印度表示不会将印巴双边矛盾带进上合组织，不会利用第三方平台以协调印

巴冲突^①。但是，实际上印巴加入后或多或少会把矛盾带到上合组织。解决印巴之间冲突，可能会导致中俄之间产生一些分歧，如果俄罗斯支持印度，中国支持巴基斯坦，中亚4个成员国在中俄之间选边站队，中俄的主导作用会下降，甚至导致组织分裂。印巴两国对恐怖分子的看法或认定标准不一致，至今仍未形成共识。印度政府仍然拒绝加入中国“一带一路”倡议，认为“一带一路”倡议下的“中巴经济走廊”侵犯了印度在克什米尔的主权^②。同时，印度学者和媒体强烈反对俄罗斯提高与巴基斯坦的外交关系水平，希望俄罗斯抑制与巴基斯坦外交关系的发展，在俄罗斯与巴基斯坦两国举行联合军演后，印度媒体曾经质疑“俄罗斯作为印度战略伙伴的可靠性”。印度奉行多边外交政策，与美日等西方国家关系也比较密切。扩员后，印度能否认可并遵守“上海精神”有待今后的实践检验。

其次，由于上述问题和矛盾的存在，扩员后上合组织“协调一致”的决策原则将会受到挑战，导致一些议题无法达成一致意见，组织决策效率会降低。若印巴关系、中印关系不能在短期内和解，上合组织论坛化的可能性就越大。

再次，上合组织已成为世界人口最多的地区组织。印度是农业大国，贫困人口超过3亿，占世界总贫困人口数量的30%以上，成员国改善民生任务艰巨。

最后，从外部因素看，前些年，一些欧美的媒体认为，中俄联合用上合组织与西方的秩序抗衡，这是对上合组织定位的误解和偏见。扩员后西方将继续视上合组织为“非西方的组织”，担心中、俄、印联合构建新的非西方的国际机制，西方国家对上合组织的关注、警惕、顾虑甚至干扰会增多。

（二）中俄战略协调是促进印巴和解的重要前提

俄罗斯一直在为构建中、俄、印新的协调机制而努力，从普里马科夫任总理时期提出建立中、俄、印同盟构想，到后来成立中、俄、印共同参与的“金砖国家”机制，再到2017年印巴加入后使上合组织成为中、俄、印共同参与的地区多边机制。

^① Ashok Sajjanhar, India and the Shanghai Cooperation Organization, <http://thediplomat.com/2016/06/india-and-the-shanghai-cooperation-organization/>

^② [印] 斯里纳特·拉加万：《要想不出局，印度必须参与“一带一路”倡议》，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2017/0303/1734310.shtml>

中俄战略协调将在成员国团结和互信中发挥重要作用。中俄是全面战略合作伙伴关系，中俄政治互信已达到历史最高水平。俄罗斯与印度具有传统友好关系，俄罗斯在2016年新版《俄罗斯联邦外交政策构想》中称印度为俄罗斯的特殊优先战略伙伴。中国与巴基斯坦是全天候战略合作伙伴关系。中俄应分别发挥优势促进印巴和解。一方面，中国应协调巴基斯坦与俄罗斯建立政治互信并发展双边战略合作关系。俄罗斯也在积极与巴基斯坦开展合作，并逐步消除印度对巴基斯坦的敌意。另一方面，俄罗斯将积极协调印度与中国建立政治互信并形成战略合作的睦邻友好关系。俄罗斯希望中印关系和解，认为中印之间没有根本性的、原则性的不可以消除的问题，中印的问题主要是体现在与巴基斯坦的关系上。此外，中俄应积极做好哈、乌、吉、塔的工作，通过“一带一盟”对接，促进这些成员国的经济结构优化升级、经济发展方式转变、改善民生，加快成员国的工业化进程，使哈、乌、吉、塔与中俄取得更多的共识。

（三）作为新成员的印度和巴基斯坦在上合组织经济合作中将发挥应有作用

印度将发挥区域大国作用。近几年，印度经济发展较快，GDP增长平均在7%左右，是全球第七大经济体。2016年中国GDP总量为1.1392万亿美元，俄罗斯为1267.75亿美元，印度为2250.99亿美元，巴基斯坦为271.05亿美元，分别占世界GDP的15.15%、1.69%、2.99%、0.36%。上合组织新八国2016年GDP总量为1.5389万亿美元，占世界GDP的20.46%。2016年印度对世界经济增长的贡献率为11.03%，中国为13.02%，印度仅次于中国^①。印度加入上合组织将扩大区域合作市场。印度内需强劲，制造业比较活跃，积极推动“印度制造”和“印度服务”战略，推进实施“智慧城市”、“技能印度”、“数字印度”等计划并不断加大基础设施的投入。印度可以通过与邻国的伙伴关系实现自身的“印度梦”，其中，上合组织是印度愿景的重要组成部分，印度将与地区内所有国家深化伙伴关系^②。

巴基斯坦将发挥经济合作样板作用。巴基斯坦是南亚大国，长期遭受

^① 李进峰：《上海合作组织15年：发展形势分析与展望》，社会科学文献出版社2017年版。

^② MEA, Remark by Prime Minister at Plenary of the Shanghai Cooperation Organization, July 10, 2015, <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/25454/Remarks>

恐怖主义、极端主义困扰，对区域反恐有强烈需求。振兴国家经济是谢里夫政府提出的重要任务。近几年，巴基斯坦经济发展总体趋势良好，“一带一路”倡议下的“中巴经济走廊”多个项目启动对巴基斯坦经济发展有明显拉动作用。巴基斯坦外商投资 60% 以上来自中国。巴基斯坦加入上合组织为其提供了更多与中亚国家能源合作的机会，发展与中亚国家的友好互利关系将是巴基斯坦政府外交的优先方向^①。巴基斯坦与阿富汗接壤，巴将与成员国加强反恐合作，为区域经济合作提供安全环境。“中巴经济走廊”项目将为上合组织成员国合作树立典范。

（四）印巴加入后成员国间经济合作的领域将得到扩展

印度加入上合组织将扩展能源、信息技术产业、金融等领域合作。一是扩大能源合作。印度是能源需求大国，在未来 10 ~ 20 年印度对能源需求持续扩大。目前，印度石油 60% 从中东进口，而印度与中亚距离较近，由于管道建设、安全等因素，至今印度没有从中亚进口石油，今后，随着印巴关系和解，印度有望经过巴基斯坦建设管道从中亚进口石油。二是促进成员国互联互通建设合作。2012 年印度就提出“连接中亚”计划，如推动“北南国际运输走廊”以及“哈伊土铁路”建设等。印度可以扩大与哈、乌、吉、塔成员国互联互通项目建设合作，同时，印度基础设施相对落后，也需要与中国、俄罗斯加强合作，促进区域一体化。三是深化农业合作。印度是农业大国，50% 人口从事农业，而农业产值仅占 GDP 的 18%，尽管印度有 20% 以上的贫困人口，但印度是粮食出口大国，在粮食生产与深加工、粮食安全方面可以加强与中俄等成员国的合作，以确保区域粮食安全。四是推进贸易投资便利化。印度的工业体系相对比较落后，但信息技术产业在世界名列前茅，信息技术产业占 GDP 的 7% 以上。信息技术产业是印度与俄罗斯的传统合作项目，也将延伸到与其他成员国合作中。以信息技术产业为基础印度将加大与成员国之间的相互投资和贸易，支持成员国消除贸易壁垒和推动投资和贸易便利化。五是扩大成员国金融合作。印度金融系统比较健全，不良贷款率较低，股票市场相对成熟，有望缓解成员国中小企业筹资融资难问题。中印、俄印、中巴、俄巴之间可以扩大本币结算业务，提高成员国在国际贸易中抗金融风险能力。

巴基斯坦加入上合组织后将扩展基础设施互联互通等领域合作。一是加强能源及资源开发合作。尽管巴基斯坦拥有石油和天然气，因自产石油

^① <http://china.huanqiu.com/News/mofcom/2015-07/6987054.html>

产品较少,85%依靠进口,巴基斯坦仍然属于能源需求大国。巴政府2007年发布的《巴基斯坦2030年愿景展望》指出,到2030年巴对石油和天然气的需求量将分别达到68.4亿吨和1625.8亿吨油当量。一方面,巴可以与哈乌等能源国合作满足需求;另一方面,巴也可以从中俄等成员国引进技术资金投资能源领域,联合开采油气资源。二是扩大基础设施建设合作。巴拥有港口,有丰富的海产品资源,但道路交通运输能力有限,基础设施条件比较落后。以“中巴经济走廊”项目为契机,成员国将加强对巴公路、港口、铁路等基础设施建设合作,加强成员国互联互通。三是在矿产、电力工业设施建设方面加大投资与合作,以缓解巴电力供应的紧缺局面。四是加强成员国在农业、科技、服务业等领域合作。巴是农业大国,农村人口占66%,有40%的劳动力从事农业生产,但巴农业对GDP贡献率只有25%,农业生产效率较低。但是,巴纺织业比较发达,占GDP的58.8%,主要服务业为交通运输、文化旅游、电信通信、建筑服务等,其中批发和零售贸易占服务业的30%。成员国可以加大对巴农业机械设备进口,巴可以加大对成员国的纺织品出口,以增加成员国间的相互贸易。中俄可以在科技方面加强与巴合作,以推动成员国工业化进程,促进成员国经济发展方式转变。

(五) 上合组织扩员后在世界经济中的作用凸显

在英国脱欧、美国退出TPP和巴黎气候协定、全球化与区域一体化受阻形势下,国际社会必将对“一带一路”倡议、扩员后的上合组织等地区组织更加关注。

第一,从组织内部看,应努力团结新老成员国,形成成员国睦邻友好局面,形成中俄主导下的中、俄、印互信协调机制。在此基础上成员国将深化在互联互通、贸易投资、产能、金融等领域经济合作,形成区域合作大市场,推动欧亚区域一体化进程。中、俄、印是世界三大新兴经济体,未来5年中国GDP增长将保持在6%左右,印度保持在7%左右,俄罗斯将逐步摆脱发展困境实现经济稳定增长。中印将继续成为世界经济发展的“火车头”,上合组织八国占世界GDP的比重将达到25%以上,对世界GDP的贡献率将达到40%以上。

第二,从组织外部看,上合组织应继续加强与联合国、独联体、欧亚经济联盟、南亚联盟、东盟等国际和地区组织合作。

第三,“一带一路”倡议是连接上合组织内部与外部关系的纽带。应发挥上合组织平台作用,深化“一带一路”倡议与成员国以及区域外沿线国

家的战略对接。在中俄战略对接、中哈战略对接的示范样板引导下，推进“丝绸之路经济带”与其他成员国、观察员国、对话伙伴国的发展战略对接。新老成员国双边、多边经济合作新成果将不断涌现，为打造亚洲命运共同体乃至人类命运共同体奠定坚实基础，不断提升上合组织在世界经济中的话语权和影响力。

● 上海合作组织当前面临的主要挑战

丁晓星（中国现代国际关系研究院俄罗斯研究所所长、研究员）

2017年6月上旬，上合组织成员国第17次元首峰会在阿斯塔纳召开。多年来，上合组织成员国秉持“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”，以合作促安全，以合作谋发展，为促进该地区的安全稳定和经济发展发挥了重要作用^①。可以说，如果没有上合组织，可能就没有当前中亚地区总体稳定局面。

与此同时，当前国际形势风云激荡，地区热点问题层出不穷，国际格局面临重大调整，全球经济低迷，各国经济均增长乏力。国际及地区形势的发展与变化给上合组织提出了新任务和新挑战。笔者认为，上合组织当前面临三大挑战，能否解决好这些问题在很大程度上决定着上合组织未来的发展。

（一）上合组织需要妥善处理好扩员问题

在阿斯塔纳峰会上，上合组织正式吸纳印度、巴基斯坦为正式成员国，这是上合组织成立以来首次正式扩员，扩员必将对上合组织的未来发展产生深远影响。上合组织作为新型的国际组织，开放性是其重要特征。近年来，随着上合组织的国际威望不断提升，许多国家都表达加入上合组织的强烈愿望。上合组织形成了“成员国+观察员国+对话伙伴国”的多层级合作机制^②。印巴加入上合组织后，成员国的人口将占全球的42%，覆盖地域占欧亚大陆的2/3，上合组织的国际影响力将大幅提升，在多边经济合作和安全合作方面可能拥有更大的潜力。但同时，也不能忽视该组织扩员所带来的一些负面影响。首先，内部团结或受冲击。印度与巴基斯坦、印度与中国的关系复杂，有可能将双边关系中的一些问题和矛盾带入上合组织，影响组织的内部团结。印度刚刚加入上合组织，就在中印边界地区挑

① 丁晓星：《新形势期待上合组织发挥更大作用》，《瞭望》2016年第25期。

② 同①。

起冲突，印度的所作所为已严重违背“上海精神”，破坏了上合组织的内部团结。其次，工作效率或受影响。众所周知，一个国际组织的成员国越多，各国达成一致的难度越大，该组织工作效率可能越低。扩员后，上合组织由原来的6个成员国扩大为8个，成员国在一些问题上的分歧可能扩大，而组织内部又实行“协商一致”的原则，一些成员国恐频繁利用这一原则行使其否决权，使上合组织的工作效率下降。最后，印巴在反恐领域的分歧或影响上合组织安全合作。印度与巴基斯坦在反恐方面始终存在分歧，双方对恐怖组织的认定不同，印度更关心如何打击活跃在巴境内以印度为目标的恐怖组织，而巴基斯坦则指责印度煽动和支持巴基斯坦境内的恐怖主义，印巴分歧可能影响上合组织安全合作进一步深化。因此，上合组织需要应对扩员给该组织带来的一些负面影响和冲击，推动上合组织持续有效发展。

（二）地区反恐形势进一步复杂化，需要上合组织在安全领域发挥更大作用

随着全球恐怖主义进入新一轮的活跃期，中亚地区的安全威胁上升，主要受两大因素的影响。一是“伊斯兰国”的渗透威胁到中亚各国安全。中亚各国都有大量人员在“伊斯兰国”作战，根据中亚各国官方发布的数据，目前中亚五国在中东参加“圣战”的人数约在2 000以上。随着IS在中东溃败，恐怖分子势必向阿富汗和中亚地区回流。2017年以来，该地区的恐怖分子串联的趋势明显。2016年8月中国驻吉使馆遭遇恐袭，2017年4月初俄罗斯圣彼得堡地铁发生恐怖事件，据称是同一个策划者，为吉尔吉斯斯坦的维吾尔族公民。该人在俄生活过，在土耳其和中东接受过恐怖训练。二是近年来阿富汗北部地区安全形势显著恶化，对中亚国家形成威胁。近来阿富汗局势令人担忧，政治内斗加剧，经济发展乏力，安全形势恶化。原本相对稳定的阿富汗北部局势动荡，塔利班及一些国际恐怖分子在阿北部的影响不断扩大，IS也不断向阿北部渗透。各类恐怖分子在阿富汗—塔吉克斯坦边界和阿富汗—土库曼斯坦边境集结，对中亚国家构成严重的边防压力，各国边防军与阿富汗武装分子交火频率明显上升。针对地区安全出现的新情况和新变化，如何切实有效地加强安全合作、共同打击“三股势力”、维护地区安全是上合组织面临的重大任务^①。

^① 丁晓星：《新形势期待上合组织发挥更大作用》，《瞭望》2016年第25期。

（三）上合组织如何有效地推动地区多边经济合作，促进各国经济发展

当前，全球经济仍未走出危机，上合组织成员国经济下行的压力仍然存在，各国均推出各种反危机计划，以期发展工业，加快基础设施建设，提振经济。近年来，上合组织在多边经济合作方面虽取得一定进展，但仍有巨大潜力可挖^①。特别是随着“一带一路”建设的不断推进以及欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”对接合作的逐步开展，上合组织如何发挥自身优势，通过地区多边经济合作促进各国经济发展，也是该组织需要思考的问题。

新形势下，各国对上合组织的期望值更高，希望其发挥更大作用。因此，上合组织应继续加强在安全、经济和人文领域的合作。在扩员问题上，上合组织应遵循三大原则。一是坚持“上海精神”。“上海精神”是上合组织的核心理念，扩员后上合组织的成员国数量增多，相互之间的关系复杂，更应该坚持“上海精神”，通过合作与对话解决地区面临的一些复杂问题^②。新成员国必须认同“上海精神”，必须遵守上合组织宪章和组织通过的众多基础性文件。二是坚持以中亚为主的地域原则。上合组织虽然是开放性的地区合作组织，但也不能无限扩大，应坚持以中亚为主，与中亚地区接壤或相近的国家可以加入。上合组织的议题也应继续聚焦中亚，以解决中亚的问题为主。三是坚持“协商一致”。扩员问题是关系到该组织未来发展的重大问题，在此问题上应坚持“协商一致”的原则，循序渐进，按照上合组织此前通过的有关扩员的法律文件，严格执行，逐步扩大。四是规范新成员国行为，促进上合组织健康发展。上合组织需要客观评估扩员给其带来的影响与冲突，规范新成员国的行为，增加扩员所带来的正能量，减少负能量。

在维护地区安全方面，上合组织应切实采取措施，提升维护地区安全的行动能力。首先，成员国应切实加强安全合作和防务合作。有效落实上合组织签署的边防合作协定，共同维护边界地区安全。其次，针对恐怖分子流窜的情况，上合组织必须提高反恐合作水平。进一步密切情报与信息交流，共同打击“三股势力”。还可在应对恐怖主义和极端主义网上传播方面提出有效应对措施，防止恐怖主义和极端主义通过网络蔓延。最后，更加有针对性地举行联合军事演习，震慑恐怖势力。上合组织可以在阿富汗

① 丁晓星：《新形势期待上合组织发挥更大作用》，《瞭望》2016年第25期。

② 同①。

与上合组织成员国的边界地区举行联合反恐演习，提升成员国打击恐怖主义的能力^①。

上合组织可利用现有的合作机制与平台推动成员国之间的经济合作。“丝绸之路经济带”建设以项目合作为主，在推动多边经济合作和构建地区经济合作规则方面缺少有效机制，上合组织框架内有成员国之间的经贸部长、交通部长、财政部长等会晤机制，可通过这些合作机制，制定多边经济合作规则。此外，上合组织在制定地区经济合作长期规划、统一技术标准、减少非关税壁垒等方面也能发挥有效作用，推动地区共同发展。

● 增强互信是提升经济合作水平的关键

赵常庆（国务院发展研究中心欧亚社会发展研究所副所长、研究员）

2017年上合组织阿斯塔纳峰会取得的重大成果之一是实现了将印度和巴基斯坦吸纳为正式成员国，从而扩大了该组织覆盖的面积、人口数量和经济体量，对世界的影响增大。从经济合作角度来看，这无疑是利好因素，各成员国如能按上合组织章程和通过的一系列文件行事，作为同一组织的成员会有利于沟通与合作。

（一）合作是应对新形势和新挑战的良策

像历次峰会一样，在该次峰会发表的宣言中经济是不可或缺的内容。这不难理解，因为经济合作是推动上合组织发展的两个“轮子”之一，它与安全合作同等重要。从某种意义上讲，一些国家之所以钟情上合组织，首要因素是能与其成员国开展经济合作，有利于本国经济发展和提高人民的福祉。

该次峰会宣言在谈到经济问题时，在指出世界经济面临新形势和新挑战后，强调贸易保护主义对世界经济发展的危害，认为必须推进经济全球化进程。宣言中关于经济论述有以下几点值得关注：（1）在强调开展广泛国际合作的同时，强调要加强区域内经济合作，提出建立区域内经贸合作的制度性安排，促进贸易和投资便利化，逐步实现《上海合作组织宪章》规定的商品、资本、服务和技术自由流动；（2）关注发展交通运输领域多边合作，通过新建和改造国际交通线路中的路段，扩大地区互联互通潜能，

^① 丁晓星：《新形势期待上合组织发挥更大作用》，《瞭望》2016年第25期。

发展包括高铁在内的铁路交通，建设多式联运物流中心；（3）对“一带一路”倡议持欢迎态度，高度评价在北京举行的“一带一路”国际合作高峰论坛取得的成果，支持在相互尊重、平等互利原则基础上促进可持续发展的各项国际、地区和国别倡议对接合作；（4）对与各国关系密切的能源合作予以特别关注；（5）积极推动地方合作，支持中小企业发展，改善营商环境。

该次峰会对经济方面各项主张的宣示，既是应对新形势和新挑战之策，也是在总结以往经验基础上作出的工作安排。从峰会的各项经济主张可以领会其基本精神，概括为两个字：合作。

（二）上合组织在经济合作方面已经取得成果

扩员前的上合组织就十分重视经济合作，而且取得了一系列成果，包括完成不少大项目。例如，中亚—中国天然气管道工程就是在上合组织成员国和土库曼斯坦的合作下，使四条线路建成或即将建成，给有关国家带来红利。又如，俄罗斯的石油通过哈萨克斯坦输送到中国，也是三国成功合作的结晶。

习近平主席在该次峰会讲话中说，上合组织可以为推动“丝绸之路经济带”建设同欧亚经济联盟建设等区域合作倡议以及哈萨克斯坦“光明之路”等各国发展战略对接发挥重要的平台作用^①。我们知道，这些年上合组织成员国之间已经就贸易和投资便利化做了不少工作，签署了一系列合作协议，为消除影响合作的障碍在不断努力。当然，取得的成果仍是初步的，距实现贸易和投资便利化仍存在很大的差距。在2013年中国提出“一带一路”倡议后，上合组织成员国积极响应。2015年5月8日习近平主席与普京总统发表“一带一盟”对接的联合声明，这也可视为在推动上合组织成员国之间开展经济合作。人们注意到，欧亚经济联盟打造的运输统一空间的五大运输走廊项目，有些就是与“一带一路”道路联通的对接。此外，铁路运输方面实现了由中国经过哈萨克斯坦、俄罗斯通往欧洲国家的铁路运输，这不仅涉及运输硬件方面，也涉及软件方面，没有相关国家的协同努力是办不到的；公路方面，西欧—中国西部的公路已经开始运营，这同样涉及哈萨克斯坦和俄罗斯等国；物流方面，中国与俄罗斯、中国与哈萨克斯坦、俄罗斯与哈萨克斯坦已经初步建立电子网络销售平台；金融合作正在深化，人民币正在走向上合组织成员国，“亚投行”建立后，

^① <http://jixi.dbw.cn/system/2017/06/12/057672304.shtml>

上合组织成员国均加入其中。这些项目之所以能够顺利实现，除各方存在需求外，更重要的是国家关系在这些年有明显的改善，彼此信任明显增强，从政治方面消除了影响经济合作的障碍。当然，这些事例还不能表明，上合组织成员国经济合作和互信已经达到很高的水平。迄今，上合组织成员国的经济合作多以双边合作为主，多边合作的大项目不多，与中国自贸区建设仍未提到议事日程等，都反映了合作层次仍不高，这与成员国对开展多边合作仍存在疑虑或者缺乏足够的信任有关。

（三）中哈、中巴经济合作红火的重要原因

人们注意到，多年来特别是在“一带一路”倡议提出后，中哈两国经济合作相当红火。在铁路运输方面，几乎每天都有由中国发出的货运专列经过哈萨克斯坦驶往欧洲，迄今这种运输已经制度化，给过境国哈萨克斯坦带来巨大的红利。中国经哈土两国通往伊朗的直达货运也已经实现。除铁路外，由中国西部经哈萨克斯坦通往欧洲西部的公路，即“两西公路”基本建成，已经实现过货3 000吨，是“丝绸之路经济带”的重要组成部分。哈萨克斯坦在中国连云港设立了货物转运中心，哈萨克斯坦货物通过中国铁路到达连云港后销往其他国家，如将粮食通过海运抵达越南胡志明港；乌兹别克斯坦也实现了利用中国铁路和连云港口岸向韩国出口商品。哈萨克斯坦开始与中国企业合作，建设电子商务平台和物流中心。中哈两国还有很多大项目合作，如东哈萨克斯坦州阿克托盖铜选矿厂、混合动力汽车和江淮（JHC）电动车组装厂、马萨勒采矿冶金综合体、克孜勒奥尔达玻璃厂、肉类联合加工厂、养殖基地等。2017年中哈两国签署的总值达262亿美元的51个项目已经或即将启动。此外，在金融合作方面也有很大的进展，阿斯塔纳国际金融合作中心与中国上交所等单位已经展开有效合作。

中哈经济合作是上合组织创始国间成功合作的典范。在中国与上合组织新成员国间，中巴两国经济合作则是另外一个典范。

多年来中国与巴基斯坦包括经济关系在内的合作相当密切，人们习惯称巴基斯坦是中国的“铁哥们”。“一带一路”建设开展后，中国投巨资建设“中巴经济走廊”项目。这个项目将带动巴基斯坦瓜达尔港和经济走廊沿线地区经济发展，会极大改善有关地区人民的生活，是“一带一路”建设的示范项目。

为什么中哈、中巴经济合作会如此红火？除各自经济需要外，彼此高度互信是重要原因。中国与它们建立的全面战略合作伙伴关系处于高位，

经济合作高水平则是这种关系的具体体现。

（四）增强互信是提升经济合作水平的关键

很明显，高度互信提升了经济合作的水平。经济合作虽然是经济问题，但离不开政治关系。并非政治关系不好，就不能开展经济合作，但欲达到经济合作高水平就很难，即使已经形成的经济合作关系，也会因为政治原因受到影响，近来中韩、中日经济合作遇冷就是这个原因。

尽管上合组织成员国间经济合作有很多亮点，但还不能认为合作都一帆风顺，不存在任何障碍。出于自身利益考量，本来是对各方都有利的好事也未必都能很快实现。例如，议论几年的上合组织开发银行在这次峰会上仍没有结果，农业合作本是成员国间可大有作为的合作领域，但也进展缓慢，在俄罗斯远东地区是如此，即使与中国关系很好的哈萨克斯坦也因为能否将土地出租给中国在国内闹得沸沸扬扬，政府被迫对反对者作出让步。造成这种状况的原因主要是信任问题，“一带一路”建设虽然写进峰会宣言中，但作为亚洲大国和中国邻国、如今又是上合组织新成员的印度居然不参加“一带一路”国际高峰论坛，令人费解和遗憾，其主要原因也与政治因素有关。政治原因是重要原因，但不是唯一原因，也有经济原因。该次峰会强调反对贸易保护主义，不能理解为单指发达国家，在该组织成员国中多少也存在。2017年5月29日俄罗斯总理梅德韦杰夫在参加欧亚国家政府委员会会议时表示，在与会国家中服务、资本和劳动力流动仍存在障碍，在工业、农工综合体、电力以及技术领域需要消除的障碍有20多项^①。在以俄罗斯为首的欧亚国家中都存在这样的问题，更不用说域外国家了。峰会宣言中提到“丝绸之路经济带”战略与欧亚经济联盟战略对接问题。但现实中该联盟对中国仍存在防范和排斥，担心与中国发展密切的关系会妨碍本国经济发展和既定一体化目标的实现。目前，欧亚经济联盟可以与不少非上合组织成员国开展自贸区谈判，但却没有考虑与上合组织重要成员国——中国开展这方面工作。这反映出欧亚经济联盟的心态。毋庸讳言，欧亚经济联盟对中国也存在贸易保护主义问题。因此，无论是深化经济合作，还是实现各国发展战略对接，首先必须增强互信，上合组织遵循的“上海精神”的真谛之一就是互信。

上合组织创始国经过16年的磨合，彼此信任度明显提高，由此带来经济合作水平的不断提升。印巴两个新成员国，除它们自身需提高互信外，

^① <http://finance.sina.com.cn/roll/2017-06-02/doc-ifyfuvpm7221938.shtml>

在与创始成员国之间的关系上也需要以提升互信作为深化经济合作的重要抓手。如能将“亲望亲好，邻望邻好”作为处理彼此关系的心态，经济合作的水平必然会随着互信水平的提升而提高。

●上海合作组织扩员的风险前瞻*

李亮 曾向红（兰州大学马克思主义学院、兰州大学中亚研究所博士生；兰州大学中亚研究所教授）

在2017年6月8~9日召开的2017年上合组织阿斯塔纳元首理事会上，上合组织持续10余年、历经曲折与争议的扩员一事终于尘埃落定，印度和巴基斯坦被接收为正式成员国。此次扩员被认为是上合组织发展史上的里程碑，它将深刻影响该组织的地理活动空间、利益格局和发展前景。可以预料，随着上合组织的扩员，整个中亚与南亚地区的地缘政治格局以及各大国在此地区开展的“新型大博弈”也将呈现全新景象。

（一）对上合组织扩员进行风险评估的必要性

上合组织因扩员获得的收益毋庸置疑，它的地缘政治影响力、经济合作空间以及安全合作资源等将因新成员的加入而获得明显提高。对中国而言，扩员后的上合组织不仅能提供一个整合中亚与南亚政策、对接“一带一路”倡议、使周边外交事半功倍的现成机制，还可以证明中国在推动地区合作上的有效领导力，为日后在地区与全球性的国际组织中发挥更大作用积累实际经验和威望。但是，自巴基斯坦2006年正式提交入会申请到2017年印巴被正式接纳，上合组织扩员所费时间之长和过程之曲折，也说明该组织意识到扩员的复杂性以及收益与风险并行的可能。这种复杂性自然被中国与俄罗斯学者意识到。围绕着“上合组织是否应该扩员？”这一问题及“向谁扩员？”“什么时候扩员？”等衍生问题，学者们展开了较为深入的探讨，并表达了对扩员可能产生风险的担忧^①。在英语学界，主流的中亚研究学者则认定，扩员将把上合组织引向“重大的不确定性与风险”

* 本文为兰州大学中央高校重点研究基地团队建设项目《“一带一路”安全问题研究》（项目编号：17LZUJBWTD002）的阶段研究成果。

① 赵华胜：《上海合作组织发展的可能性与限度》，《国际观察》2011年第3期；薛志华：《权力转移与中等大国：印度加入上海合作组织评析》，《南亚研究季刊》2016年第2期；李进峰：《上海合作组织扩员：机遇与挑战》，《俄罗斯东欧中亚研究》2015年第6期。

之中^①。此外，阿斯塔纳峰会结束后，与中方对印度入会作出高度评价不同，印度学界与媒体要么认为印度从上合组织将“所获甚少”^②，要么担心中国与巴基斯坦在组织内联手就克什米尔问题“偷袭”印度^③。提出“偷袭说”的印度著名战略学家拉贾·莫汉称，中俄在中亚的利益并非完全一致，双方的冲突可能在将来某个时间点公开化，印度应在上合组织内等待时机，韬光养晦，以坐收渔人之利。

在评估扩员对上合组织的收益时，学者们可以基于乐观主义的假设，即假设新成员国接受上合组织现有的原则及议程，积极履行成员国义务，并进行充分的利益协调。但在计算风险时，我们理当用一种悲观主义视角，即充分考虑组织现有的制度建设不完善、成员国利益分化、新成员国行动的不确定性等现实问题，挖掘可能存在的风险或对组织长远发展不利的潜在因素。尽管对扩员的风险评估可能具有杞人忧天的意味，但只要评估是有现实依据的，那它对于成员国未雨绸缪采取预见性的措施加以应对依旧具有重要意义。

由于现有的风险研究存在着材料零散、角度单一、论述不足或者带有偏见等问题，本文将结合上合组织的制度缺陷及成员国分歧等特性，从整体和局部两种视角出发，分析此次扩员可能给其带来的政治、安全、经济以及集体认同感四方面的潜在风险以及中国可能因其特殊诉求和地位而承受的特殊风险。

（二）上合组织扩员的风险：整体视角

从政治上而言，扩员将使上合组织并不完善的内部制度承受更大压力。经过 16 年的发展，上合组织已成为“中亚地区最成功的安全合作组织之一”^④，但工作人员短缺、办事机构单一、决策低效、法规不健全等问题始

① Stephen Aris, *Eurasian Regionalism: The Shanghai Cooperation Organization*, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 164 - 168; Joshua Kucera, *What Does Adding India and Pakistan Mean for the SCO?* The Eurasianet, October 2, 2014, <http://www.eurasianet.org/node/70346>

② Harsh V. Pant, *The SCO Illusion Takes India*, The Diplomat, June 9, 2017, <http://thediplomat.com/2017/06/the-sco-illusion-takes-india/>; Raffaello Pantucci, *India and SCO: The Real Benefit*, The Gateway House, July 9, 2015, <http://www.gatewayhouse.in/india-and-sco-the-real-benefit/>

③ Raja Mohan, *Be Aware of Beijing*, The Indian Express, June 8, 2017, <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/beware-of-beijing-4693739/>

④ Dan Burghar, *The New Nomads? The American Military Presence in Central Asia, China and Eurasia Quarterly*, Vol. 5, No. 2, (2007), p. 18.

终没有得到根本性解决^①。对当前的上合组织而言，对外进行扩员与对内推进制度建设两个任务是此消彼长的关系，因为它们所需的资源和须采取的路径完全不同，甚至彼此对立。投入大量资源进行扩员，会导致用于制度建设的资源相应减少。而扩员带来的地域扩大、利益分化、议程增加等问题，又会反过来对组织协调、决策和制度建设提出更高要求。如将现有的工作语言由汉语和俄语扩展到印度语、乌尔都语或英语，便是一项很大的工程，更不用说全面更新安全与经济合作日程、督促新成员国内化现有规章与机制。除非在短时间内提高人员与机构的工作水平，改善现有制度约束力不足、细化不到位等情况，否则既无法应对扩员后任务增多，促进新老成员的相互沟通和协调的期待，也将使组织架构和运行不堪重负，决策或合作更趋迟缓。

扩员后上合组织问题领域的泛化会削弱其实际行动能力。所谓问题领域，是指某一组织合作的方向和着力解决的问题^②，它既是组织得以建立的重要原因，也是组织主要的活动方向。自成立以来，上合组织的问题领域从安全扩展到政治、经济和人文等领域。这既是组织功能的自然扩展，也是组织对成员国不同的利益所做的一种反应。印巴加入将使上合组织内部利益更加多样化，问题领域必然需要拓展，具体的活动日程也须随之调整。在上合组织“协商一致”的决策机制下，这个协调和调整的过程可能会极为冗长。而基于各成员国利益的高度多样化，一个令所有成员国都满意的协调结果很难实现。不管是忽视新成员国的诉求，还是削弱老成员国的利益，抑或在保持精简和集中的基础上对问题领域进行必要拓展，均会挫伤成员国的积极性、分散组织的注意力，从而降低组织内部的凝聚力。

安全方面，印度与巴基斯坦同时加入可能会对组织的运行带来巨大风

^① 对上合组织内部制度的缺陷、行动能力的不足的讨论，见 Mohan Malik, *Dragon on Terrorism: Assessing China's Tactical Gain and Strategic Losses Post - September 11*, University Press of the Pacific, 2004, p. 33; Vitaly Vorobyov, *Should Russia Fear China's Growing Influence in Central Asia?* *Russia in Global Affairs*, No. 4, December 27, 2012, <http://eng.globalaffairs.ru/number/An - Aggregate - of - Converging - Interests - 15819>; Thomas Wallace, *China and the Regional Counter - Terrorism Structure: An Organizational Analysis*, *Asian Security*, Vol. 10, No. 3, 2014, pp. 199 - 220; 张德文:《聚集上海合作组织: 访谈与演讲》, 世界知识出版社2011年版, 第23页。

^② James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York: Free Press, 1971, p. 134.

险。就理论而言，印度与巴基斯坦两国都不符合上合组织对新成员国“没有处在与其他国家的武装冲突之中”的要求^①。而基于扩员已完成的事实，相信印巴两国已承诺恪守《上海合作组织成员国长期睦邻友好条约》，在印巴、印中的争议问题上保持克制。然而，就在阿斯塔纳峰会召开之际，印度媒体便大力渲染莫迪在峰会上“暗讽”巴基斯坦总统并将其“逼入墙角”^②。可见，期待通过将印巴纳入上合组织框架内使双方关系得到大幅改善不太现实。上合组织至多可以充当一个管控风险和斡旋冲突的平台，而且这种斡旋能力需要满足许多前提条件，实际效果也受到诸多外部因素的影响。就长期而言，上合组织也不会建立一个成员国冲突解决机制。一个多边组织要具备协调和解决成员国冲突的能力，其成员国必须让渡一部分主权，允许或接受组织对其内政进行一定程度的干预。但不干涉内政原则恰是“上海精神”的核心支柱，短期内上合组织不可能放弃这一原则。这就是为什么它并未投入太多精力协调中亚四国，尤其是乌兹别克斯坦与其他中亚三国之间关于水资源、边界管理等方面纷争的主要原因。

在冲突继续存在的情况下，印巴虽然承诺不将冲突带入上合组织，但极有可能以其他方式在组织框架内进行角力。例如，在轮值主席国期间，印巴很有可能提出一些对对方不利的议程。这种行为在理论上符合轮值主席国权限，但无疑会引发另一方的不满，进而消耗上合组织的精力、导致成员国之间的分歧。近年来，上合组织在叙利亚、朝鲜半岛等国际和亚洲事务上一直追求“用一个声音说话”，但印巴在分歧问题上各执己见，有可能损害组织在对外政策上的一致性和对外形象。如果两国矛盾激化，极有可能寻求其他成员国的支持以捍卫自己的主张。一旦形成如俄印联合、中巴协调等分化现象，将严重影响上合组织的运行，甚至如南亚区域合作联盟（SAARC）一样，各领域合作陷入停滞。

在经济方面，由于成员国增多，上合组织的日常预算及项目资金需求也会上升，整体财政负担将会加重。除中国之外，现有成员国的经济发展

① Regulation on Admission of New Members to Shanghai Cooperation Organization, <http://www.eng.sectSCO.org/load/199125/>

② At SCO Summit, PM Modi Takes Veiled Dig at Pakistan in Strong Anti-terror Pitch, Times of India, June 9, 2017, <http://timesofindia.indiatimes.com/india/>; Modi Corners Pakistan on Terrorism, Advises China not to Impinge Sovereignty Through OBOR, Economic Times, June 9, 2017, <http://economictimes.indiatimes.com/news/>

均面临或多或少的困难，如巴基斯坦只是刚“走出危机”^①。鉴于印度与巴基斯坦的紧张关系及其对上合组织不甚热心的态度，它有可能不愿承担比巴基斯坦更多的经济责任。这样一来，中俄必须拿出更多的资金来维持组织和合作项目的运转。如果无法大幅增加投入，原本为6个成员国提供的经济援助和国际公共产品会被新成员国摊薄，上合组织仍处于初期阶段的经济合作也会因此而减缓。这势必会引起中亚四国的不满，从而扩大其离心力。

此外，上合组织作为远景目标之一的地区经济一体化也可能因扩员而更难以实现。2003年《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》提出经济合作的三步规划，即积极推动贸易投资便利化，实现大规模多边经贸合作的发展，最终逐步实现商品、资本、服务和技术的自由流动。目前上合组织仍处于完善第一步的机制，并在少数国家边境地区进行第二步试点的阶段，按计划在2020年完成一体化已不太可能。虽然印巴与中亚一直存在较密切的经济联系，但这种联系多为双边贸易。要想使这种联系构成上合组织多边贸易合作体系的有机组成部分，需要一系列制度及法规安排和长时间的磨合。即使新老成员国对于加大地区经济合作这个大方向形成高度共识并积极投入，但它们对合作具体方向和优先任务的设想也很不一样。以上合组织经济合作的重点——基础设施建设为例，俄罗斯希望中亚国家维持和进一步发展向北的贸易通道，而中国提议的“一带一路”则是东西向，在南亚则倚重巴基斯坦。扩员无法弥合这些分歧，印度坚持绕开巴基斯坦开辟南向交通与能源运输通道，还将使矛盾更加尖锐^②。

新成员的加入还可能对上合组织本就不高的集体身份认同感产生负面影响，从而降低其内部凝聚力。当前对上合组织的研究多采用实用主义和功能主义等范式，较少涉及心理层面。但对于一个成员国利益存在重大分化的国际组织来说，认同感是一种促进成员国进行利益协调和折中、保持集体行动一致性的关键性内生动力。有学者认为，虽然上合组织尝试用“反干涉”等因素来构建一种集体认同，但它是一种被动和主要基于外部威胁的身份建构方式，并未根据组织内部成员的价值观念或其他成就进行主

^① Imran Ali Kundi, Pakistan Economy out of Crisis: IMF, The Nation, October 25, 2016, <http://nation.com.pk/national/25-Oct-2016/pakistan-economy-out-of-crisis-imf>

^② K. Santhanam, R. Dwivedi, ed, India and Central Asia: Advancing the Common Interest, Anamaya Publishers, 2004, p. 212.

动和内生的构建^①。因此，这种认同感不足以抵消因中俄竞争、成员国利益分化以及部分中亚成员国对中国的疑虑等带来的离心力。印巴加入后，上合组织在地域上将突破中亚这一原有的核心区域，同时带来更多元的政治、文化和利益因素，这有可能进一步稀释上合组织本就十分模糊的集体认同感，加大当前上合组织通过人文交流、基础设施互联互通和打造“地区安全共同体”来建构新认同感的难度。如果这种积极、内生型的新认同感迟迟未能建立，各成员国在面临利益冲突时，就更有可能会采取利己主义的思维方式，不愿进行妥协和协调，甚至因某些利益未得到满足而萌生退意。乌兹别克斯坦退出欧亚经济共同体和集体安全条约组织的经历，虽然与上合组织并无直接关系，但这种经历有助于促使上合组织积极思考如何保证成员国对组织的忠诚和如何提高成员国对组织的认同。

（三）上合组织扩员的风险：局部视角

在以主权国家为主要行为体的国际组织中，存在以组织发展、集体利益为主的整体利益视角和以成员国个体得失为主的局部利益视角。作为上合组织的主要利益攸关方，中国除了要与其他成员国一起分担扩员带来的整体风险，还要面对基于其独特身份和利益诉求而形成的一些特殊风险。

首先，中国在上合组织内的话语权可能因为印度的加入而降低。当前，中国与俄罗斯在上合组织中形成了类似于联盟管理中的相互制约机制^②，双方既保持战略上的协同和管理上的合作，但又存在对上合组织的不同期待以及在中亚的利益竞争。整体而言，俄罗斯在主导组织的议程设置上略占优势，中国则在经济影响力上更胜一筹，即使还不足以代替俄罗斯与中亚在历史、能源、文化和军事等方面的深厚联系^③，但足以引起俄罗斯的警惕。因此，俄罗斯始终力挺印度的加入。扩员后，上合组织将从“中俄共管”^④

^① Timur Dadabaev, Shanghai Cooperation Organization: Regional Identity Formation from the Perspective of the Central Asia States, *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, No. 84, 2014, pp. 102 - 118.

^② 苏若林、唐世平：《相互制约：联盟管理的核心机制》，《当代亚太》2012年第3期。

^③ Garret Mitchell, China in Central Asia: The Beginning of the End for Russia? *SLOVO*, Vol 26, No. 1, Spring, 2014, pp. 18 - 31.

^④ Svante Cornell, American in Eurasia: One Year After, *Current History*, October 2002, p. 330; Richard Hu, China and Central Asia: The Role of the SCO, *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 11, 2004, pp. 129 - 151.

模式变成“中俄印三角”模式。鉴于俄印的军事技术合作上的密切关系及中印在历史和现实上的龃龉，这种三角模式可能向俄印一边倾斜，印度可能成为俄罗斯在上合组织内抗衡中国的力量。中国作为上合组织的创始国，不仅将上合组织当作经营中亚外交的关键管理机制^①，还希望把它打成一个解决亚洲地区安全困境与经济发展的多边机制样板，同时作为实现“一带一路”在中亚与南亚进行对接的重要平台。如果遭受俄印的合力制约，中国对上合组织的规划和期待就有可能落空。

此外，上合组织当前的经济合作项目资金大部分来源于中国提供的贷款。2004年通过的《〈上合成员国多边经贸合作纲要〉落实措施计划》共规划了127个项目，但资金问题一直阻碍着这些项目的有效落实，很多时候往往需要中国独力解决资金、技术和人员等问题。例如，2007年开建横贯中、塔、乌的塔乌公路，其建设资金来自中国及“亚投行”贷款，施工方系中国企业，包括挖土机等设备和大部分工人也由中国提供。扩员后，将印度和巴基斯坦纳入其中的上合组织基础设施建设和其他经济合作项目，会导致经费开支增加。如果印度不愿分担出资责任，中国除了须与其他成员国承担增加的组织预算部分外，还须大幅提高对相关项目的贷款和资助力度。在最坏的情况下，中国将面临在上合组织内经济投入增多，但决策权和影响力下降的处境。

印度的加入还有可能使它在中亚能源领域与中国构成激烈竞争。通过“连接中亚”政策，印度已公开表明它对中亚能源的渴求并积极付诸行动，如筹建能源管道、直接持股中亚能源企业、投资水电站等^②。印度加入上合组织的一个重要动力即在于此。扩员后，印度必然借此进一步扩大在中亚能源领域的存在，如尽快开建连接中亚与南亚的能源管线并投入使用。在中亚与里海能源年开采量不变的情况下，无论这条通道以何种形式出现，如土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦—印度天然气管线（TAPI），抑或其他线路，都将分走输往中国新疆的油气份额。如果因中东地区动荡造成输入中国的油气减少，中印在中亚的能源争夺可能会趋于尖锐。虽然目前中国

① Andrew Scobell, Ely Ratner, Michael Beckley, *China's Strategy Toward South and Central Asia: An Empty Fortress*, RAND Corporation, 2014, http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR525.html

② Anil Kumar UPADHYAYA, *Energy Interest of India in Central Asia: Chinese Dimension as a Motivation*, Institute for Energy Markets and Policies, 2014, http://www.eppen.org/en/resim/haber_resim/EPPEN4AnilKumar.pdf

在中亚能源领域的投资相对于印度占据优势，如印媒感叹“印度花数百万，中国花数十亿”^①，但印度获取中亚能源的决心，加上中亚国家实现能源出口多元化的诉求，可能对中国在中亚的能源战略形成冲击。

（四）结 论

自中亚五国独立后，由各方发起的旨在推进中亚地区经济、贸易、能源等领域合作的努力持续不断^②。然而，这些合作机制的发展均困难重重。由此可见中亚地区形势之复杂，任何形式的地区合作均面临变数^③。上合组织经过16年发展，已度过艰难的初创期，扩员是它进入高速发展的标志，但同时也伴随着诸多不确定性及挑战。

尤其需要注意的是，对中国而言，扩员收益的实现需要满足许多前提条件，如印巴的和谐相处、中俄的全力合作等，这些条件的满足并不容易。而本文对上合组织扩员所具有的潜在风险的分析，主要基于组织现有的矛盾和缺陷变成现实的可能性较大。

此外，上合组织的扩员尚属新事务，国际上也找不到太多同类组织的扩员先例^④。因此，如何发现风险、评估风险、规避风险并化风险为机遇，既是上合组织扩员后的首要任务，也是中国学界亟须开展的现实与理论研究的重要议题。

●扩员后上海合作组织区域经济合作前景展望

刘华芹（商务部国际贸易经济合作研究院研究员）

自2001年成立以来，历经16年发展，2017年上合组织阿斯塔纳峰会正式接收印度和巴基斯坦为成员国，完成首次扩员，也开启了上合组织新的发展历程。扩员改变了上合组织的地理版图，对其未来发展将产

① Richard Wallace, *India's Quest for Energy in Central Asia*, *The Diplomat*, August 18, 2014, <http://thediplomat.com/2014/08/indias-quest-for-energy-in-central-asia/>

② 包括1993年欧盟的The New Silk Route Project，或者叫做Transport Corridor Caucasus Asia (TRACECA)，1994年的Central Asian cooperation Organization (CACO)，1997年亚洲开发银行发起的Central Asian Regional Economic Cooperation (CAREC)，以及后来的欧亚经济联盟 (Eurasian Economic Community, EurAsEC) 与集体安全条约组织 (Collective Security Treaty Organization)。

③ 周明：《影响中亚地区一体化的主要因素探析》，《国际问题研究》2016年第3期。

④ 李进峰：《上合扩员与东盟扩员比较借鉴》，《俄罗斯学刊》2016年第3期；陈小弟、王亚琪：《东盟扩员对上海合作组织的启示与借鉴》，《当代亚太》2013年第2期。

生深刻影响。

(一) 扩员将提升上合组织在全球的政治与经济影响力

扩员后,上合组织成员国由此前的6国,即哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、俄罗斯和中国扩展为8国,覆盖区域也由中亚延展到南亚,总面积占欧亚大陆的2/5,由此将改变该组织的地缘政治与地缘经济地位。

1. 上合组织的地缘政治地位更加凸显

扩员后,上合组织辐射中亚、南亚、西亚和独联体等区域,将中亚和南亚连为一体构成“一带一路”中轴线,是欧亚大陆通道的重要枢纽。南亚是陆上和海上“丝绸之路”主干道的交汇处,也是“21世纪海上丝绸之路”的必经之地。该区域一直是大国争夺的焦点。

以反恐和边境稳定为核心的安全合作一直是上合组织发展的重要保障。《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》、《上海合作组织成员国边防合作协定》、《上合组织反极端主义公约》、《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》和《上合组织反恐怖主义公约》等为实现区域安全奠定重要的法律基础。

中、俄、印三国联手可在中亚与南亚构筑安全稳定弧,平息阿富汗地区的动荡,阻止恐怖主义蔓延。这不仅有利于维护中国西部边境地区的安全,还为实现欧亚大陆的安全提供重要保障。

印度的加入使上合组织具有了全球意义。中、俄、印同为“金砖国家”和地区大国。利用欧亚地区合作促进自身发展是三方共同的利益诉求,也是合作的基础。中方可利用该平台与俄方主导的欧亚经济联盟、印方推进的“季风计划”对接,就国际经济金融领域、新兴经济体市场、周边区域合作等方面的新机制、新规则展开磋商,代表发展中国家提出参与全球治理和构建全球新秩序的倡议,以三方合作博弈的方式提升中国在全球治理中的影响力,拓展外交斡旋渠道。

2. 上合组织的地缘经济地位更为重要

扩员后,8个成员国的人口、经济规模以及贸易总量分别占全球人口、经济总量和贸易总额的42%、17.5%和30%。若涵盖观察员国和对话伙伴国,包括阿富汗、白俄罗斯、伊朗、蒙古国和阿塞拜疆、亚美尼亚、柬埔寨、土耳其、尼泊尔、斯里兰卡共计18个国家,占全球人口的45%,占全球经济总量和贸易额的26.1%和33.9%,市场潜力巨大。据WTO秘书处

预测^①，至 2035 年，中、俄、印三国在全球经济中的比重将达到 25% ~ 33%，该区域将成为全球经济的重要增长极。上合组织的国际影响力将进一步提升，合作空间也将进一步扩大。

扩员后，上合组织涵盖欧亚大陆大部分区域，是构建“一带一路”跨境能源网络、交通运输网络和通信网络的必经之路，因而成为连接欧亚大陆的中心区。“一带一路”规划 6 条国际经济合作走廊中的 4 条，即“中蒙俄经济走廊”、“新亚欧大陆桥”、“中国—中亚—西亚经济走廊”、“中巴经济走廊”以及“孟中印缅经济走廊”的部分地段均在该区域内。“中巴经济走廊”建设为贯通中亚与南亚、连接西亚和中亚搭建了桥梁，也为拓展区域经济合作奠定了重要基础。8 个成员国人口和经济总量占“一带一路”沿线国家的 70%，地缘经济地位非同一般，对于推动共建“一带一路”具有特殊意义。

印度和巴基斯坦加入上合组织将注入新的合作理念与模式。中国与巴基斯坦自由贸易协定升级版进一步加大了相互市场开放力度，提升了货物贸易自由化水平。印度正与东盟 10 国、中国、日本、韩国、澳大利亚和新西兰就签署区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）开展磋商，虽然步履艰难，但是推动贸易自由化已成为未来发展的重要目标。亚洲开发银行经济学家维格纳拉贾说：“缔结 RCEP 将成为莫迪政府的里程碑式成果”^②。印度与巴基斯坦加入上合组织将有利于在该组织内采用多边贸易规则，加速区域贸易投资便利化与自由化进程，扫除建立自由贸易区的障碍，为建立上合组织自由贸易区创造条件。上合组织若建立自由贸易区，则将成为新兴市场和发展中国家最大的自由贸易区，对于拉动欧亚地区国家经济发展以至推动全球治理将产生积极影响。

（二）扩员使上合组织区域经济合作面临新挑战

扩员虽然拓展了上合组织区域经济合作空间，但因成员国数量的增加且利益诉求多样，将使区域经济合作进程变得更为复杂。

1. 政治分歧掣肘上合组织区域经济合作发展

上合组织起源于上海五国的安全合作机制，五方签署了《关于边境地区加强军事领域信任的协定》，六国签署的《上海合作组织成员国边防合作

^① 世界贸易组织：《世界贸易报告（2013）》。

^② 邓益伟：《印度难以跻身 TPP，欲加入中国主导的 RCEP》，<http://www.chan-kaoxiaoxi.com>，2016 年 2 月 13 日。

协定》为成员国之间的合作奠定了坚实法律基础。

印度和巴基斯坦加入上合组织使既有安全格局发生了明显变化。印度违背了“相互尊重领土完整、边界不可侵犯、不侵略他国、和平解决争端、不使用武力或以武力相威胁”等原则，针对中国和巴基斯坦挑起领土争端，使该组织出现不和谐现象。政治互信是区域经济合作必不可少的前提条件。印度刚刚加入上合组织便违反组织章程，无疑对未来区域经济合作将产生明显消极影响。

2. 次区域经济组织多样加大区域经济合作协调难度

目前在上合组织内有不同大国主导的多个次区域经济合作组织和合作倡议，如俄罗斯主导的欧亚经济联盟，印度主导的南盟，中方倡导的“一带一路”等，各组织的发展目标及一体化程度差异迥然。

妥善协调各次区域经济合作组织，寻求各方利益契合点是扩员后上合组织区域经济合作面临的迫切任务。俄方已积极回应“一带一路”倡议，双方开展“丝绸之路经济带”建设与欧亚经济联盟建设对接，为合作树立了典范。印度对中方“一带一路”倡议至今未给予积极回应。英国智库皇家联合军种国防研究所的高级研究员乔希表示，虽然印度还没有明确表示反对，但很明显也没有表示欢迎^①。捐弃前嫌，求同存异，未来上合组织亟待破解合作难题。

与此同时，在中方共建“一带一路”倡议推动下，上合组织的观察员国及对话伙伴国对于参与区域经济合作表现出强烈愿望，但非成员国地位对此形成了一定制约，如何突破既有合作格局，形成范围广、领域宽、灵活多样的区域经济合作新局面是上合组织面临的新问题。

（三）开创上合组织开放包容的区域经济合作新愿景

此次上合组织峰会恰逢“一带一路”国际合作高峰论坛闭幕不久，如何利用共建“一带一路”的机遇大力提升区域经济合作水平，使各国人民从区域一体化进程中受益便成为各方关注的焦点。习近平主席在主旨演讲中强调，上合组织在“一带一路”国际经济合作倡议与各国发展规划对接中“发挥重要平台作用”。

着眼于长远发展，上合组织需形成开放包容合作新格局，拓宽合作领域，完善合作机制，提升合作水平。

^① 凌荷、谭利娅：《英媒“一带一路”对印是威胁还是机会？印度很纠结》，<http://www.huanqiu.com>，2016年5月11日。

1. 推进上合组织区域经济合作的制度性安排

《上海合作组织成员国元首阿斯塔纳宣言》明确提出，逐步实现区域内商品、资本、服务和技术自由流动。为此，反对贸易保护主义，消除现有贸易壁垒并防范新壁垒，支持构建开放型世界经济，维护多边贸易体制。习近平主席在主旨演讲中提出，从商签《上海合作组织贸易便利化协定》做起逐步建立区域经济合作制度性安排。

阿斯塔纳宣言明确阐述，有必要建立区域内经贸合作制度安排，促进贸易和投资便利化。将高质量切实落实《上合组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》，积极落实《上合组织成员国政府间海关合作与互助协定》及其他上合组织框架内推动贸易便利化及经济发展的海关领域文件，加强动植物检验检疫领域合作，成员国将就法律规定的农产品准入要求进行信息交流等。

2. 构建新型区域经济合作机制

在上合组织已有区域合作机制基础上提升各国地方之间的合作水平，建立“上合组织地方领导人论坛”等地方合作机制并为中小企业合作搭建平台。

为了进一步促进区域电子商务的发展，将成立电子商务工商联盟。发挥各国智库的作用，打造上合组织经济智库联盟，为区域经济合作发展提供智力支撑。调动各界积极性，形成“共商、共建、共享”的区域经济合作新局面。

3. 拓展合作领域

在中方“一带一路”倡议推动下各方正在积极推动基础设施互联互通和产能合作项目，在此基础上各国将进一步扩大在下列领域的合作。

加强农业合作，成员国将切实落实2010年签署的《上合组织成员国政府间农业合作协定》，使农产品贸易以及农业经济技术合作成为区域合作新的增长点。

深化金融领域合作，各方就建立上合组织开发银行和发展基金（专门账户）问题进一步磋商，力争达成合作协议。探索新型融资模式，为区域合作项目提供更多资金支持渠道。

提升区域交通基础设施互联互通水平。制定《上合组织公路协调发展规划》，通过新建和改造国际交通线路中的路段，扩大地区互联互通潜能，发展包括高铁在内的铁路交通，建设多式联运物流中心。

扩大可再生能源合作。进一步推广经济高效、生态清洁型能源，提高能效，以实现可持续发展。

以共建“一带一路”为引领可将上合组织区域经济合作提升到更高层次，同时也可将共建“一带一路”树立合作典范。

● 扩员后上海合作组织经济合作必须面对的问题

许 涛（中国现代国际关系研究院研究员，国务院发展研究中心特聘研究员、上海合作组织研究室主任，中国上海合作组织国家研究中心常务理事）

2017年6月，上合组织在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳举行的第17次元首理事会上，印度和巴基斯坦作为新成员正式加入这一地区性国际合作组织。这是上合组织成立16年来首次完成的扩大成员国队伍行动，是在全球和地区政治、经济形势发生急剧变化背景下的重大组织调整。这一重要过程的完成，标志着上合组织进入一个新的发展阶段。新的经济体、新的合作区域、新的合作领域，对上合组织区域内和各成员国间的经济合作不仅意味着新的发展机遇期到来，同时也预示着将有更多问题需要解决，更多挑战需要面对。

首先，成员国地缘政治取向更加多元化，甚至有可能出现分歧，影响区域经济合作的政治信任基础。必须承认，从“上海五国”元首会晤机制的形成到上合组织的正式成立，在很大程度上是“冷战”结束初期欧亚地区地缘政治格局裂变和重组的结果。不论是1996年和1997年中国与俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦4个原苏联有共同边界的国家以法律形式解决了边境地区的军事安全问题，还是2001年上合组织成立时6个成员国共同签署的《上海合作组织成立宣言》和《关于打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》，都将各国在“冷战”后“相互尊重独立、主权和领土完整，互不干涉内政，互不使用或威胁使用武力，平等互利，通过相互协商解决所有问题，不谋求在相毗邻地区的单方面军事优势”和“重视并尽一切必要努力保障地区安全，……遏制非法贩卖武器、毒品、非法移民和其他犯罪活动”作为成员国的当前需求和组织的基本职能^①。在上合组织成立16年后的今天，地区形势已经发生了重大变化，上

^① 《上海合作组织成立宣言》，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t4636.shtml

合组织成员国在地缘政治上的基本需求和组织在这一领域中担当的职能仍未完全改变。也恰恰由于地缘上的差异，位于南亚次大陆上的印度和巴基斯坦并没有参与上述地区合作进程，因而也就未能在共同的经历中获得组织层面的相应政治互信与认同。更何况印巴加入上合组织的进程中，还或多或少表现出了各成员国在组织内的利益博弈（上合组织成员国之间存在利益上的差异并表现在扩员问题上，本属于毋庸讳言的正常现象）。在地区形势和成员地缘政治取向都发生重大变化后，构建上合组织内新的互信关系将是一个复杂的过程。对此，上合组织创始成员国都应该有必要的思想准备。

其次，成员国地缘经济战略差异性明显扩大，产业发展模式和市场经济水平不尽相同，竞争性多于互补性。虽然上合组织创始成员国在国家经济模式和经济发展水平上原本即存在很大差异，有的在 20 世纪 90 年代即加入了世界贸易组织（如吉尔吉斯斯坦）、有的仍在争取国际社会承认其市场经济地位（如中国、俄罗斯）、有的至今仍保留着相当比重的国家计划为指导的社会经济模式（如乌兹别克斯坦），但这 6 个国家都曾经历过社会主义计划经济长期占绝对主导地位的时期，而且目前又都处在向市场经济转型的过渡阶段。由此产生的上合组织创始成员国之间在各自经济发展过程中彼此间的理解，成为实现区域经济合作的基础和前提，这一重要性甚至超过各国间自然经济禀赋的互补性。尽管由于地域广阔、资源丰富、需求多样，上合组织 6 个创始成员国在经济合作上的态度和要求也常常难以满足“协商一致”的组织议事原则，但上述共性为上合组织框架内的区域经济合作营造了一个积极的、良性的地区合作氛围：不同级别的理事会及专门委员会为成员国间的经济合作在规则和制度层面清除了重大障碍，基于各自经济发展需求的迫切性和灵活性推动着这一领域中的合作以多种形式务实展开（如部分成员国间和双边条件下），至今已经取得许多鼓舞人心的成就。相比之下，印度和巴基斯坦的经济发展历程就很难找到与上合组织各成员国达到如此高认同感的共同语言。而且，从积极响应美国曾经提出的“大中亚伙伴计划”，到迎合日本推动的“亚洲基础设施建设计划”，印度与中亚国家发展经济合作的动机都难免带有地缘博弈的色彩。目前印度在全球及亚洲经济格局重构中的基本目标，是借助于传统优势和国际合作在“多极亚洲”中形成自己的独立地位。而现实这一目标的最大竞争对手就是中国^①。这一判断一

^① 林民旺：《印度面对“一带一路”的尴尬选择》，《世界知识》2017年第6期。

旦成立,印度对“一带一路”始终持暧昧态度、对“中巴经济走廊”建设一贯的反对立场、对中国在“一带一路”框架内与涉及印度和其他国家(如“孟中印缅经济走廊”、“中尼印经济走廊”等)的互联互通建设计划既不乐见其成又不甘置之度外的矛盾心态等现象的解释就合乎逻辑了。如果按照这个思路继续推导的话,我们不难联想到印度加入上合组织仍须服从的既定地区目标,也很容易预知加入上合组织之后的印度在区域经济合作中将扮演怎样的角色。

再次,成员国历史传统和社会文化间认同跨度增大,民族价值观基础上的国家义利观差异性上升,要求重构上合组织区域经济合作共同话语体系。印度与中国一样同为历史悠久的文明古国,约在公元前6世纪后出现了恒河文明的灿烂时代。佛教、印度教以及后来由阿拉伯人入侵传入的伊斯兰教,都在印度大地上蓬勃发展,并取得和留下了哲学、艺术、科技等领域中的丰硕成果。这对当代印度社会产生着深刻的影响,甚至左右着人们的生活方式和思维方式。尤其是历史上对印度社会构成强大传统作用的多神宗教、村社制度、种姓制度,几乎渗透进每个普通印度民众的世界观中。这一社会现实不仅与当今中国实用、务实的社会价值观格格不入,而且与经历了东正教和无神论长期洗礼的中亚各国形成较大落差。17世纪开始,英国殖民势力进入印度,并以东印度公司为基地向全印度及中亚地区扩展。1849年占领印度全境后(包括今天的巴基斯坦),又将锋芒指向已被俄罗斯逐步征服的中亚地区。1856年与英国在克里米亚的正面争夺失利后,俄罗斯将中亚地区作为同英国人继续较量、并可能翻本的战场。从19世纪中期开始持续到20世纪初的数次英阿战争,实际上背后隐含着英俄两个大国的战略博弈。虽然阿富汗早于印度和中亚获得独立主权,但却因为英俄两大帝国的安排成了阻隔全然不同的两大殖民文化的缓冲区。尽管印度于1947年摆脱英国统治获得独立,在20世纪90年代后的中亚各国与俄罗斯也已经建立了平等的国家关系,但是曾经的宗主国文化影响仍然根深蒂固地存在于印巴和中亚各国社会之中。鉴于历史、宗教、文化传统差异性增大的影响,对上合组织扩员后各成员国政治、文化、商业精英及普通民众间增进相互了解和彼此认同的难度早已有学者作出预见^①。而由此对上合组织框架内经济合作将产生怎样的影响,显然也已到应该理性面对和

^① 曾向红、李廷康:《上海合作组织扩员的学理与政治分析》,《当代亚太》2014年第3期。

认真考虑的时候了。

应该肯定和强调的是，正视上合组织完成首次扩员后带来的复杂因素和现实问题，总体上并不意味着否定扩员后该组织框架内继续发展区域经济合作的重要意义和光明前景。共同经济活动中多样性的增加，是以地区合作范围的扩大、领域的拓展、机会的增多为前提的。地区形势和组织自身的变化，更加凸显“上海精神”中“尊重多样文明、谋求共同发展”的深远意义。化解扩员后生成的新问题，克服政治、经济、文化差异性给上合组织经济合作带来的困难，必需着眼于总体合作思路的转变。

一是对组织地区功能的认识转变。上合组织成立 16 年以来，在世界和地区形势发生重大变化的同时，各成员国自身也发生了深刻变化。中俄及中亚各国依托这一发起于边境军事安全领域的政治互信组织克服“冷战”结束后地区动荡、确立国际空间、维护主权完整、制止经济下滑的历史使命基本完成，地缘政治目标上的趋同性不再是组织成员间实现合作的首要标准。迎接全球化带来的一系列挑战，阻止发展回潮的负面效应，需要更加广泛的国际合作。从这层意义上看，可以认为上合组织正进入一个包含多种发展可能性的调整期（也有学者称为“回调期”）^①。所以，《上海合作组织宪章》和“上海精神”所倡导的开放性与包容性将是近期维系组织发展的重要内涵。

二是组织框架内经济合作模式的转变。“平等协商”与“协商一致”是“上海精神”的重要内容和基本议事原则，是上合组织成员国政治地位与平等关系的保障，但却不应成为束缚成员国间有效务实经济合作的羁绊。事实上，在此前的经济合作中，上合组织在推动区域贸易便利化、建立自由贸易区等制度建设的同时，双边合作、次区域合作等灵活方式已经出现。随着扩员后合作主体与合作需求的多样性增加，上合组织经济合作势必将呈现多方式、多方向、多领域的前景^②。

三是成员国地区合作伙伴关系的转变。全球化深入推进激发着各经济体发展诉求的多元化，不仅现有国际合作规则受到强大挑战，而且实现机制化、法律化区域经济安排的难度也越来越大。同时，随着发展风险的提

^① 肖斌：《2016 年的中亚国家与大国及次大国之间关系及其前景》，《欧亚发展研究（2017）》，中国发展出版社 2017 年版，第 166～180 页。

^② 刘华芹：《上海合作组织自由贸易区前景展望》，《上海合作组织发展报告（2017）》，社会科学文献出版社 2017 年版，第 169～183 页。

高，各经济体相互的依存度也在提高。中国领导人提出的命运共同体理念正在被普遍接受，倡导“一带一路”的“共商、共建、共享”刷新着上合组织成员国经济合作思路。不同的地缘政治利益与共同的发展需求相结合、区域性经济发展倡议与各国经济发展战略相结合、跨地区发展构想与上合组织地区发展长期规划相结合，不仅将使上合组织成为更广阔的地区经济合作平台，也将使成员国之间构成一种求同存异、和衷共济、结伴不结盟的新型组织关系。

●上海合作组织扩员的利与弊

陈玉荣（中国国际问题研究院欧亚研究所所长）

2017年6月9日，在上合组织第17次元首理事会期间，印度和巴基斯坦正式成为上合组织成员国。完成首次扩员标志着上合组织步入了新时期。成员国队伍扩大将进一步提升上合组织的国际地位和影响力，有助于加强地区安全合作、促进欧亚地区的区域经济发展。如今，上合组织已成为全球最大的区域性国际组织，它的地域覆盖范围从北极到印度洋，从太平洋辐射到大西洋，总人口达到31亿，在全球占比44%，成员国GDP总量占比超过20%。

上合组织扩员为区域经济合作带来新机遇。上合组织的优先任务之一是加深各国之间在经济领域的务实合作，促进区域经济发展。16年来，上合组织成员国在经济领域的合作取得了斐然成就，尤其是在双边层面的合作成果突出。上合组织的两大经济体——中国同俄罗斯互为重要的贸易伙伴。自2010年以来，中国连续7年成为俄罗斯最大的贸易伙伴。中国还是哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的第一或第二大贸易伙伴和重要投资来源国。近年来，成员国多边经济合作项目在交通领域逐步推进，签署了《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》。在“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟建设对接背景下，上合组织框架内的多边经济合作逐渐增多。

印度和巴基斯坦进入成员国行列，为上合组织扩大经济合作增添了新的潜力，扩展了合作空间。随着印巴的加入，上合组织成员国经济合作范围从中亚拓展到南亚。印度作为重要的新兴经济体，拥有13亿人口的资源优势，在制造业、基础设施建设等方面发展迅速。莫迪政府期望把印度打造为制造业强国。2015年、2016年印度经济增幅均超过7%。据此，外界普遍认为印度经济进入快速增长期。

但是，印度从观察员国升级为成员国也给上合组织未来发展带来新的不确定因素。

首先，上合组织成员国关系走向复杂化。长期以来围绕印度和巴基斯坦加入上合组织问题，多数成员国智库都表示了忧虑，各方普遍担心印巴矛盾可能影响组织的发展。对此，在申请加入上合组织期间，印方一再表示不会把印巴问题带入组织，自身的加入只会给组织发展带来新动力。但是，自2017年6月9日以来，上合组织新成员国印巴在克什米尔地区发生多起武装冲突。不仅如此，6月中旬，印度边防军还公然侵入中国境内，导致中印在洞朗地区的持续紧张对峙。根据1890年《中英会议藏印条约》，洞朗地区毫无疑问属于中国领土。印度单方面否认历史界约，印度军人越过已定边界，侵入中国领土的行为必将给中印边境管控和两国关系埋下更大隐患。印度的所作所为不仅背信承诺，还对“上海精神”以及上合组织国家之间的睦邻友好合作氛围构成严峻挑战。

16年来，上合组织快速发展，国际威望和影响力与日俱增，各领域合作取得辉煌成就。这些成绩正是中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦6个创始成员国秉持“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”，团结协作、不断增进互信的结果。为了保证组织的持续发展，印度和巴基斯坦被要求遵守和签署组织的两个基础文件《上海合作组织宪章》和《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》。印度刚刚转正，就在中印边界地区挑起事端显然有悖上述两个文件精神，不利于上合组织国家团结，也会影响上合组织在各领域的合作。

其次，上合组织框架内多边经济合作推进面临新阻碍。维护中亚地区安全、促进区域经济发展是上合组织的两大重要职能。但长期以来，上合组织经济合作的步伐始终落后于安全合作。其中原因之一是俄罗斯态度消极。尽管早在2003年通过了《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》，确定了该组织框架内经济合作的长远目标，即2020年前实现商品、资本、服务和技术的自由流动；虽然中亚成员国极为向往上合组织自贸区，上合组织元首理事会通过的多个文件也一再强调构建上合组织自贸区的重要意义，但是俄罗斯的一些政治精英总是极力回避上合组织自贸区，他们担心上合组织自贸区会使经济实力雄厚的中国做大中亚，从而动摇俄罗斯在中亚地区的主导地位。相比上合组织，俄罗斯更热衷于推进其主导的欧亚经济联盟。应该强调的是，自2015年5月中俄就“丝绸之路经济带”与欧亚

经济联盟建设对接达成共识以来，俄罗斯对上合组织框架内的经济合作态度趋于积极。俄罗斯把上合组织、欧亚经济联盟、东盟视为构建大欧亚伙伴关系的重要支撑。

印度和巴基斯坦因素对上合组织经济合作利弊兼有。一方面，印巴进入上合组织改变了“中俄+中亚”的格局，加之印度、巴基斯坦渴望与中亚国家深化合作，上合组织多边经济合作迎来新契机。印度制造业、电信、电力和基础设施建设发展迅速，对能源的需求不断上升。印度已是世界上第四大能源消费国。印度迫切期望借助上合组织平台与中亚国家加强经济合作，尤其是扩大同哈萨克斯坦在能源领域的合作。

另一方，面印度对中国的战略误判加深，可能导致上合组织多边经贸合作推进更加缓慢。作为新兴经济体，印度在谋求经济崛起的同时也在追求大国梦想，并视中国为竞争对手。而中国欢迎印度和巴基斯坦进入上合组织。中印、中巴永远做友好邻邦，这才符合各自的根本利益和有利于地区和平。中印既是文明古国，又是发展中的大国，双方在全球治理、可持续发展、反恐、能源和粮食安全等诸多领域保持着对话与合作。中国致力于同印度一起实现民族发展与振兴。中印在医药、制造业、交通和基础设施升级改造等诸多方面拥有极大的合作潜力。在中国提出的“一带一路”倡议框架内的六大经济走廊中，“中巴经济走廊”和“孟中印缅经济走廊”特别关注了印巴这两个重要的南亚国家。

但是，在今日印度关于中国政策的误读、对中国发展战略的误判甚嚣尘上。印度媒体热衷于炒作“中国威胁论”。印度政府把造福于世界的经济合作项目“一带一路”倡议界定为“有损印度核心利益的糟糕协议”，把“中巴经济走廊”评估为“损害印度主权”。所以，在许多国家向往出席北京2017年5月“一带一路”国际合作高峰论坛的背景下，印度作为“金砖国家”成员和上合组织的准成员国以及亚洲基础设施投资银行成员对北京论坛采取不参与的态度，冷待“孟中印缅经济走廊”规划，对“中巴经济走廊”，尤其是对瓜达尔港的建设开发甚为不满。

印度参与上合组织经济合作的诉求与热情众所周知，但在拒绝“一带一路”的情势之下，印度将把自己置于尴尬之地。上合组织峰会通过的多边文件明确表示，各国积极参与“一带一路”建设，上合组织要在“一带一路”建设中发挥重要的平台作用。上合组织将促进“一带一路”与哈萨克斯坦的“光明之路”新经济政策实现对接，促进“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟的对接。“中巴经济走廊”始于中国新疆喀什，与喀什相连接

的中亚国家非常看好瓜达尔港给其带来的便捷的海上通道的经济价值。如此这般，印度如何与上合组织国家保持一致？从这一视角看，如果不改变这一态度，印度这个新成员国对上合组织多边经济合作而言难以成为促进因素。

中印是合作伙伴，不是竞争对手。中印都主张国际关系民主化，中印同为重要的新兴经济体，是完善全球经济治理的合作伙伴，双方在上合组织、“金砖国家”、G20 等多个机制中有着共同利益。诚然，中印在双边关系发展道路上会有一些阻碍，但中方没有因此把印度挡在上合组织大门之外。

关于中印边界分歧问题，中方的原则立场是通过友好协商、寻求公平合理、双方都能接受的解决方案。主张在边界问题最终解决前，共同管控好争议，共同维护边境地区的和平与安宁。但洞朗地区是中国的领土，不在中印分歧之列。尽管如此，中方还是保持了最大克制，致力于维护地区稳定，致力于上合组织国家之间的团结。习近平主席在阿斯塔纳上合组织峰会期间，特别呼吁加强新老成员国之间的团结协作，坚持“上海精神”，指出加强团结是上合组织持续稳定发展的重要前提。

在上合组织未来发展进程中，中俄将继续发挥双引擎作用。中俄两国确立了全面战略协作伙伴关系，树立了新型大国关系的典范。20 多年来，中俄两国战略互信与合作不断加深，战略协作更是全方位推进。在国际关系层面，中俄共同推动了上合组织、“金砖国家”、“中俄印三边合作”等多边机制的创立和不断发展。在三边和多边框架内，中俄始终保持着密切沟通和协调，发挥着双引擎作用。2015 年作为东道主，俄罗斯主办了上合组织乌法峰会和“金砖国家”峰会。其间通过了《关于启动接收印度、巴基斯坦加入上合组织程序的决议》以及《“金砖国家”经济伙伴战略》。与此同时，习近平主席在乌法峰会上提出了加强“金砖国家”伙伴关系的四点主张，即维护世界和平、促进共同发展、弘扬多元文明和加强全球经济治理^①。

中俄两国一致认为，上合组织正在步入新的发展阶段，印度和巴基斯坦成为正式成员国，为上合组织各领域合作带来更多的机遇^②。2017 年 7

① 习近平：《共建伙伴关系 共创美好未来——在“金砖国家”领导人第七次会晤上的讲话》，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0709/c1024-27281063.html>

② 《中俄关于当前世界形势和重大国际问题的联合声明》，<http://news.haiwainet.cn/n/2017/0705/c3541089-31002497.html>

月初，在习近平主席访问莫斯科期间，俄罗斯表示积极支持中国做好2017~2018年的上合组织轮值主席国工作，支持中国办好2017年9月厦门“金砖国家”峰会。中俄双方表示共同推动落实《“金砖国家”经济伙伴战略》，支持“金砖国家”机制不断发展，希望“金砖国家”在国际政治和经济事务中积极发挥自身作用，为世界经济增长、完善全球治理贡献力量。

●上海合作组织扩员后中国需要关注的问题

庞大鹏（中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所俄罗斯政治社会文化研究室主任、研究员、博士生导师）

上合组织由“上海五国”机制演变而来。从最初为了解决中、俄、哈、吉、塔边境地区的信任和裁军问题发展到各个领域的全面合作，本身就表明上合组织是中国与邻国探索建立新型安全模式、新型国家关系和新型区域合作模式的产物。上合组织的成立是中国外交的创举。它既着眼于睦邻安邻，又一改中国北部边境的战略防守态势转而以积极进取的态度，同相关国家积极合作，共同营造有利于中国改革开放和现代化建设的外部环境。这其实是中国外交韬光养晦又有所作为的鲜明体现。可以说，建立和发展上合组织，归根结底是为中国的国家利益服务。

2017年上合组织阿斯塔纳元首峰会宣告首次扩员。印度和巴基斯坦成为上合组织新成员，政治地理空间得以扩展，上合组织也因此进入新的发展阶段。正如哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫所强调的，印度和巴基斯坦的加入，使得上合组织成为涵盖欧亚大陆大部分区域以及近一半世界人口和世界经济20%产值的国际组织^①。

那么，上合组织实现首次扩员后，中国如何在上合组织发展的新阶段更好地维护国家利益？

（一）尽管上合组织的政治地理空间得到扩展，但是对于中国而言，上合组织最初的定位应该继续坚持

上合组织的政治地理空间问题，从某种意义上说，也是上合组织的定位问题。两个问题紧密相连。印巴的加入，不仅意味着上合组织的结构出现重大变化，上合组织的基本议题会出现南亚等热点区域问题，还意味着

^① ШОС – 2016: вызовы и перспективы. Президент Нурсултан Назарбаев принял участие в юбилейном саммите Шанхайской организации сотрудничества. <http://www.kazpravda.kz/articles/eaes/shos-2016-vizovi-i-perspektivi/>

突破了以中亚为基本区域的地理依托。印度和巴基斯坦，加上上合组织原来的6个成员国，总面积达3400万平方公里，占欧亚大陆面积的64%，总人口达33亿多，占欧亚大陆总人口近80%。从地缘战略上说，上合组织不仅涵盖所谓欧亚大陆的“心脏地带”，而且扩展到印度洋。

然而，尽管有上述变化，上合组织的定位或者职能应该分为基本职能和延展职能。也就是说，对于中国而言，尽管现在上合组织的地理空间扩展并带来议题和结构的变化，但是我们对其定位或者说基本职能仍然需要建立在以下三点的基础上：一是稳定边疆，构筑中国在欧亚大陆的安全屏障；二是推动区域经济合作，为中华民族开拓新的发展空间；三是上合组织是中国在国际舞台上的战略依托。

（二）处理好中俄关系依然是上合组织扩员后中国面临的核心任务

中俄在上合组织的关系，实际上是中俄在中亚的关系，是“一带一路”与欧亚经济联盟的对接问题。这涉及很多方面，笔者仅从2017年5月29~30日俄罗斯国际事务委员会主办的“俄罗斯和中国：向新型双边关系迈进”国际会议上所反映出来的两个问题谈一下中俄关系。

其一，在这次国际会议上，“一带一路”是俄方官员和学者关注的核心问题之一，但是从发言看，俄方对“一带一路”的认识依然存有偏见。俄罗斯科学院远东分院历史、考古和民族研究所所长拉林是俄国内著名的汉学家。他在主旨发言时指出：“一带一路”是中国的地缘政治项目，不是单纯的经济项目。他在俄罗斯主流媒体上也是同样表态。2017年5月15日，俄罗斯《独立报》刊登《中国构建世界经济新秩序》一文，拉林在其中受访时表示：“对俄罗斯来说，建设新‘丝绸之路’的另一个弊端在于，它将大大增强中国在中亚的经济和地缘政治影响力，同时，俄罗斯的影响力将不可避免地相对减弱。”^①

其二，对于中俄经贸关系，双方的观点也不尽相同。国内研究中俄经贸关系，一般有如下共识：一是受限于俄罗斯经济总量，中俄双边贸易额不会很高，也不宜将双边贸易额高低作为判定两国经贸关系水平的唯一标准；二是今后一个时期，由于两国都在进行国内经济结构调整，中俄双边贸易额很难保持高速增长态势；三是俄罗斯需要转变观念，改善营商环境，这是决定未来中俄经贸合作水平的关键。俄方对于双边贸易关系有自己的

^① Китай создает новый мировой экономический порядок. http://www.ng.ru/world/2017-05-15/1_6987_china.html

看法。俄罗斯几位政府官员及学者提出，俄罗斯营商环境优良，法律完备，反而是中方并不愿意了解和熟悉这些规则。还有人提出：为何中国愿意在巴基斯坦投入巨额资金建设“中巴经济走廊”，而不愿在俄投资？总之，给人的感觉是，中俄经贸关系的发展，如果存在问题，责任在中方。

随着中俄经济总量的差距拉大，特别是随着中俄人均产值差距的缩小，俄罗斯国内反对所谓为中国经济供血的舆论有所抬头。例如，2017年4月12日的《独立报》发表题为《中国在俄企业几乎没有为国家预算贡献收入：必须格外小心地对待中国投资》的文章，认为中国主要投资自身感兴趣的部门，这些投资对俄经济的贡献微乎其微。中国企业家通过本国银行，用本国资金在俄建设使用本国人员并为本国游客服务的饭店，俄罗斯得不到任何个人所得税、增值税和利润税^①。

可见，在推进中俄合作关系的过程中，双方的利益共识和理论共识得到了较多的强调，但培养双方文化共识对增进两国人民心灵沟通、促进中俄两大民族的相知与互信具有更加长远的战略意义。俄罗斯学者也指出：“两国人民之间的文化鸿沟依然存在。无论在思维方式还是文化符号上，西方人都与俄罗斯更接近，也更易彼此理解。中俄人民积累了大量日常交往的经验，但这种交往很大程度上仍然受到各种成见的束缚。中俄之间的相互理解程度依旧不足以提升合作效率。”^②

（三）关注俄罗斯对于上合组织的新定位

俄罗斯对扩员表现出极大热忱。普京表示：上合组织在成立之初为自己提出了相当低调的目标——只是边境合作问题。如今上合组织已经成为欧亚地区受欢迎的、富有吸引力的组织。上合组织职能范围的扩大、成员数量的增加，特别是印度和巴基斯坦这样的重要国家加入，使得这一组织成为一个不仅在欧亚地区而且在世界范围内都具有权威性的、受欢迎的国际组织^③。

^① Анатолий Комраков. Госбюджет почти не получает отчислений от китайского бизнеса в РФ. К инвестициям из Поднебесной необходимо подходить с особой осторожностью. http://www.ng.ru/economics/2017-04-12/4_6972_china.html

^② Артем А. Кобзев. Культурная пропасть между нашими народами сохраняется – Иван Зуенко о желтой угрозе и китайских инвестициях на Дальнем Востоке. <https://lenta.ru/articles/2016/05/05/relationwithchina/>

^③ Интервью китайскому информационному агентству Синьхуа. <http://krem-lin.ru/events/president/news/52204>

值得关注的是，在上合组织确定扩员的同时，2016年6月普京在圣彼得堡国际经济论坛上正式提出构建“大欧亚伙伴关系”的倡议。这一倡议最重要的动因是俄精英阶层的国际政治观以及在此基础上的身份认同变化。俄罗斯精英阶层认为，中国将是欧亚大陆联合体中的大国，但是中国不可能占据像美国在欧洲大西洋体系中那样的位置。俄拥有全球化思维的精英和特殊的地理位置，可以在推动新制度和新规定基础上建立新世界，实现自身和伙伴的双赢。制定整个欧亚大陆的新制度和新规定，可以不反对旧体制，比如欧洲国家可以继续留在北约，但同时需要建立符合俄罗斯利益的新体制。为此，俄罗斯精英阶层明确提出：将围绕扩员后的上合组织建立当代“维也纳会议”，即面向整个欧亚大陆的新规则与新制度。上合组织在得到大力发展的情况下，成为落实大欧亚共同体项目的核心机构，成为大欧亚这一新共同体的中心力量。

可见，俄罗斯想借助上合组织扩员带来政治地理空间扩展的时机，试图赋予上合组织建立所谓欧亚大陆新规则和新制度的定位。在笔者看来，俄罗斯对上合组织的新定位与“大欧亚伙伴关系”的提出，其意在于外交突围，力求成为欧亚大陆政治中心与经济纽带，摆脱中心的边缘这一历史宿命^①。

总之，欧亚地缘政治经济格局成为俄罗斯处理与上合组织关系的主要着眼点。俄罗斯对上合组织的新定位服务于其国家利益的需要。俄罗斯一是更关注上合组织的外部影响，而不是内部建设；二是重点突出安全合作，经济合作则是有所选择的（以不损害俄在中亚的利益并从属于欧亚一体化的整体要求）；三是坚决主张上合组织扩员，意图使其结构发生重大变化，服务于俄的外交战略需要。

俄罗斯对上合组织的新定位服务于其国家利益的需要。对此，中国应从中俄关系的大局着眼，以我为主，统筹自身的经济利益和中俄共同发展的长远利益。俄罗斯对于上合组织的新定位着眼于地缘政治与经济地理的考量，中国应坚持上合组织在推进区域经济一体化的建设过程中发挥积极作用，注意不宜进行单独贸易谈判，应进行综合谈判。关注经济合作，弱化地缘政治色彩，坚持中国在2016年20国集团杭州峰会上倡导的维护多边贸易体系、构建开放型世界经济的方针，以世界贸易组织的贸易便利化协定作为区域经济一体化的规则，甚至建立更高版本的以中国为主的高标准的新规则。

^① 庞大鹏：《俄罗斯的“大欧亚伙伴关系”》，《俄罗斯学刊》2017年第2期。

(四) 印度加入上合组织后, 该组织可以成为中印加强沟通、扩大合作的平台

作为上合组织成员国, 印度不仅要受到该组织章程和精神的制约, 而且加入了2007年签署的《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》。该条约包括一些条款, 至少从理论上可以约束成员国的行为。例如, 不参加任何损害缔约另一方主权、安全和领土完整的联盟或集团, 不采取任何此类行动, 包括不同第三国缔结此类条约; 缔约任何一方不得允许第三国利用其领土损害缔约另一方的国家主权、安全和领土完整; 缔约任何一方不得允许在本国领土上成立损害缔约另一方主权、安全和领土完整的组织和团伙, 并禁止其活动, 等等。这对进一步改善中印关系具有一定意义。中国已同上合组织各成员国签订双边睦邻友好合作条约, 在条件成熟的时候, 也可考虑同印度签订类似的条约(边界问题没有解决并不影响签约)。2017年6月, 印军在中印边界锡金段越界进入中国领土, 违反了国际法和国际关系的基本准则。这一事件从反面证明尽快启动谈判签署中印睦邻友好合作条约的重要性。

印度历来是俄罗斯与美国争夺的对象。2017年6月, 印度与俄罗斯签署了价值100亿美元的武器采购计划。与此同时, 2017年6月26日, 莫迪访美。双方就进一步强化战略合作达成一致。特朗普宣称, 美国与印度之间的关系从未如此牢固、如此友好。印美在2017年7月举行海军联合军演, 美国也向印度出售先进武器装备, 强化印度国防力量。两国宣称开展战略合作, 具有维护印度洋和太平洋地区和平、稳定与繁荣的重要意义。印度继续向美国靠拢, 要求莫迪与中俄在双边层面以及在“金砖国家”和上合组织框架内的关系上构建新的平衡。印度一方面强调不想玩反美游戏, 另一方面也不愿成为上述组织框架内合作的阻碍。俄罗斯科学院东方学研究所印度研究中心主任绍米扬认为, 无论印美如何靠近, 新德里不能不考虑这种靠近对印俄和印中关系的影响。她预测说: “印度不可能允许自己以损害与俄中关系为代价发展对美关系。对于美国建议它充当遏制俄中的角色, 印度并不满意。”^①

总之, 中印有矛盾, 但也有共同利益。印度加入上合组织后, 上合组织可以成为中印加强沟通、扩大合作的平台。

^① Сергей Строкань. Нарендра Модии уравновесил ШОС Америкой. <https://www.kommersant.ru/doc/3336980>

（五）经贸合作是巩固和发展上合组织的基础

为了进一步增强上合组织的吸引力和凝聚力，必须在上合组织框架内继续加大经济合作的力度，惠及各国的发展。实践证明，长期游离于区域化安排之外就有在世界经济中被边缘化的危险。上合组织的壮大发展，一方面反映了各成员国参加区域经济合作的共同愿望，另一方面也支持了世界经济区域化发展的时代潮流。

如果说从 20 世纪 90 年代初到上合组织成立，中国对上合组织成员国外交重点是解决历史遗留的问题，为建立新型的国家关系奠定政治和法律基础的话，那么在这一基础上顺应区域经济合作的需要，逐步发展经贸关系就已经成为中国对这些国家和这一地区外交的重点。上合组织助力“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟对接，也是需要以强大的经济关系作为基础。中国是一个大国，经济迅速发展，又面临众多而又各具特色的邻国，所以在参与区域经济合作方面，应该从实际出发，有较多的选择。现阶段，在集中主要精力、加快贸易和投资便利化谈判的同时，为了明确合作的长远目标和前景，需要在上合组织框架内细化长期合作纲要在各个领域的问题。把上合组织的定位牢牢建立在区域合作和经贸的基础上，实现上合组织长期稳定的发展。

● 上海合作组织发展新阶段需要强化中俄战略协作

周延丽（辽宁社会科学院产业经济研究所研究员、经济学博士）

（一）上合组织版图从中亚向南亚扩展，中俄战略协作范围相应扩大

1996 年 4 月，基于各自国内经济发展和国际环境需要，中俄两国元首在北京发表《联合声明》，宣布双方将发展平等信任、面向 21 世纪的战略协作伙伴关系。此后，中俄在内务和外交上的策应开启了战略协作之旅。共同应对各自国内及中亚地区“三股势力”的威胁，中俄离不开中亚国家的支持。上合组织应运萌芽于 1996 年 4 月，中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦五国元首在上海举行会晤，目的是讨论和解决边境地区加强军事信任和裁军问题，正式建立了“上海五国”机制。

2001 年 6 月 15 日，“上海五国”首脑在上海举行第 6 次会晤，乌兹别克斯坦加入，6 个国家元首共同签署《上海合作组织成立宣言》，宣告六国地区合作组织正式成立。2005 年阿斯塔纳峰会接纳印度、巴基斯坦、伊朗为上合组织观察员国。2015 年 7 月，上合组织乌法峰会决定，启动接纳印

度和巴基斯坦加入上合组织的程序，同意白俄罗斯成为观察员国，阿塞拜疆、亚美尼亚、柬埔寨、尼泊尔成为对话伙伴国，上合组织扩员进程就此开始。2017年6月9日，上合组织成员国元首理事会第17次会议在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳举行，会议正式给予印度和巴基斯坦上合组织成员国地位。随着印度和巴基斯坦两国的加入，此次阿斯塔纳峰会开启了上合组织发展的新阶段，同时，上合组织版图从中亚向南亚扩展。从地缘经济角度来说，俄罗斯和中亚国家增加了出海的机会，“金砖国家”中的中、俄、印地缘经济联系将更加紧密，为“金砖”添色，同时，三国的串联相邻从陆地上打通了北冰洋到印度洋的通道；地缘政治方面，通过上合组织平台的经济合作将促进该地区的和平与发展。印度和巴基斯坦成为上合组织的正式成员国，将为上合组织发展带来新的动力。同时，从客观上对中俄战略协作提出了新的内容和方向。

习近平主席在上合组织成员国元首理事会第17次会议上发表了重要讲话并提出五点建议，首先强调的就是团结协作，应该包括新老成员国间的团结协作以及各成员国在各个领域的团结协作。在这个团结协作建议中，中俄作为战略协作的老搭档无疑应该发挥中坚力量的作用。中俄的战略协作经过多年磨合，形成一些有效的沟通机制，为其他国家的协作提供了示范和经验。上合组织的新老成员国需要磨合、协调立场，首先应该协调发展理念。上合组织成员国中，既有“金砖国家”成员又有新兴经济体和转型经济体，更是共有发展中国家头衔，那么发展中国家之间的合作目标首先应该定位为发展，各成员国都应该以促进本国经济发展、增进本国人民福祉为合作动力，戮力同心，携手前行。众所周知，发展需要和平安定的环境，和平与安全是经济发展的基础，上合组织16年历史表明，中俄在中亚地区的战略协作取得了可喜的成就，上合组织扩员纳新后，有理由坚信中俄在南亚地区的战略协作也仍将一如既往的保持和巩固。

（二）中、俄、印自贸区建设或将启动

上合组织的主要合作领域是安全合作和经济合作。随着和平、发展、合作成为时代的主旋律，上合组织发展经济一体化越来越占有重要地位。未来有两种经济一体化方向，一个是上合组织自贸区建设，一个是上合组织框架内中、俄、印自贸区建设，这两个经济一体化方向都有赖于中俄战略协作的有力推动，上合组织是欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”对接的又一

平台。推进上合组织发展，一贯是俄罗斯实施区域经济一体化的重要战略选择^①。

上合组织成员国是中国最重要、最优先的对外投资方向之一，中国的“一带一路”倡议更是将上合组织成员国列为沿线的重要节点。2016年李克强总理表示中方对建设上合组织自贸区等倡议持开放态度，愿与各方做好自贸区可行性研究，积极探索更加全面、紧密、高效的区域经济合作架构^②。哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫在上合组织成员国元首理事会第17次会议上也表示，上合组织应进一步加强经济合作，未来可逐步推进建立上合组织自贸区。在未来10年的发展设想中，上合组织已经设立了进一步推动成员国之间的务实合作、密切与观察员国和对话伙伴国的联系及加强与该地区的区域性组织协作与沟通的目标。

2017年6月上旬我们还在为上合组织扩员而欣喜，6月中下旬印度不顾成为上合组织正式成员国所接受的长期睦邻友好合作条约的承诺，向中印边境大举增兵，公然越境制造事端。作为地区大国，印度此举不仅破坏了自己的国际形象，也破坏了区域和平，为中印各领域合作设置了障碍，而且为上合组织发展涂上了一抹灰暗的色彩。尽管如此，笔者还是对未来中、俄、印经济合作充满信心。中国和平发展的决心是长期的，“一带一路”倡议是与沿线国家互利互惠的，中、俄、印经济合作是具有强烈内在需求的，鉴于此，中国应该耐心等待印度幡然醒悟，继续推动上合组织区域经济一体化向前发展。

近年来，中、俄、印三国友好关系不断发展，并建立了三国外长定期会晤合作机制，为三国建立自贸区提供了前提条件。

1998年，时任俄罗斯总理的普里马科夫在访印期间首次提出“俄印中战略三角”的设想，促进了三国建立合作机制。2002年，中、俄、印三国首次举行外长会晤，此后每年进行一次会晤。2016年4月18日中、俄、印外长举行第14次会晤并发表《联合公报》，外长们一致认为，作为国际和地区有重要影响力的国家和新兴市场国家，中、俄、印需要本着开放、团结、相互理解与信任的精神，加强在国际和地区事务中的协调，外长们强调三国合作对维护国际和地区和平与稳定、推动全球经济增长与繁荣将发

① 周延丽、王兵银：《推进上海合作组织发展——俄罗斯实施区域经济一体化的重要战略选择》，《俄罗斯中亚东欧研究》2006年第3期。

② 《李克强就上合发展提六点建议》，《人民日报》2016年11月4日。

挥积极作用^①。

随着“一带一路”倡议的逐步推进落实，中国立足周边、辐射“一带一路”、构筑面向全球的自贸区网络的目标越来越清晰。俄印两国既是中国的周边国家，也都处于“丝绸之路经济带”上，俄罗斯在“中俄蒙经济走廊”上，印度在“孟中印缅经济走廊”上，俄印两国理所当然是中国建设自贸区的重点国家。

2014年5月中俄发表声明，确认两国全面战略协作伙伴关系已进入新的发展阶段。不言而喻，中俄经贸合作同样提升到了新的发展阶段，已经取得并将继续取得重大进展，欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”的实质对接也取得了重大进展，中俄在包括产能合作在内的各领域合作正在迅速推进。

印度曾是俄罗斯的重要贸易伙伴，时至今日俄印关系一直友好，近几年，双边贸易额在100亿美元左右。今后，俄印经贸合作可能有较快发展。2014年12月俄罗斯总统普京访问印度期间，与印度总理莫迪讨论能源、核能、贸易、机器制造和军事技术等领域的合作问题，双方签署了20多份文件^②。两国曾经确定的贸易目标是，2025年前将双边贸易额提升至300亿美元^③。

2015年印度总理莫迪访华，中印关系取得重大进展，两国签署了价值220亿美元的26项商业合作协议，加上24项政府间协议，合作领域涵盖航空航天、地震合作、海洋科考、智慧城市、网络、金融等各个方面^④。2000~2016年，中印双边贸易额从不足30亿美元增至711亿美元，16年间规模扩大20多倍，2016年，中国对印度非金融类直接投资超10.6亿美元，同比增长6倍多，截至2017年3月底，中国对印度累计非金融类直接投资达49亿美元，成为亚洲地区投资存量第四大的国家^⑤。中印互为最大邻国，都是世界人口大国和发展中国家，地缘相邻、文化相通，拥有得天独厚的合作优势，两国共有8对友好城市和两对友好省邦，中印之间已开通6对

① http://finance.ifeng.com/a/20160419/14332787_0.shtml

② 《普京访印签订多项合作协议》，<http://news.163.com/14/1213/01/ADAEC HIS00014AED.html>，2014年12月13日。

③ 中国驻哈巴罗夫斯克总领馆经商室：《俄印拟于2025年前将双边贸易额提升至300亿美元》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/201412/20141200833264.shtml>，2014年12月15日。

④ 中国驻印度大使馆经商参处，<http://in.mofcom.gov.cn>，2015年6月11日。

⑤ 中国驻印度大使馆经商参处，<http://in.mofcom.gov.cn>，2017年6月2日。

航线，在信息技术产业、医药、高端设备、电力、通信业等领域的经贸人文联系日益密切，两国地方交流方兴未艾。

中国的“一带一路”、亚洲基础设施投资银行等合作倡议与俄罗斯经济“向东看”战略及印度“向东行动”的政策相向而行，充分彰显中、俄、印三国对外经济战略和政策相同和近似的特点，决定了它们完全可以对接，实现耦合、互动甚至联动。当前，世界各国经济高度关联，中、俄、印三国都有扩大开放、构建全方位开放新格局、深度融入世界经济体系、促进本国经济发展的强烈需求。就目前来说，建立自贸区是首选方案，自贸区是一种推动取消关税和非关税壁垒、促进贸易投资自由化和便利化的制度性安排，完全可以有效地促进中、俄、印三国商品、服务、资本、技术、人员等生产要素的自由流动。

●上海合作组织安全挑战增多，成员国将进一步深化务实合作

苏 畅（中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员）

2017年6月8~9日，上合组织元首理事会第17次会议在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳举行。与会领导人签署了《上海合作组织成员国元首阿斯塔纳宣言》、《上海合作组织成员国元首关于共同打击国际恐怖主义的声明》等重要文件。上合组织在这次峰会上完成了成立以来的首次扩员，印度和巴基斯坦成为上合组织的正式成员国。扩员既是上合组织国际影响力的体现，同时也是机制建设不断完善的过程。峰会发表了《上海合作组织成员国元首关于共同打击国际恐怖主义的声明》，强调将“共同打击上合组织任一成员国认定的各类恐怖和极端组织和团伙”，再次显示出上合组织各成员国同心协力打击恐怖主义和极端主义的决心。各成员国签署了《反极端主义公约》，这也是该次峰会的亮点之一：公约进一步完善了上合组织安全合作领域的必要法制建设，为各成员国界定极端主义、极端组织提供了法律文件，为各成员国深化反极端主义合作创造了良好的法律条件。

当前，恐怖主义、极端主义在全球范围内的威胁不断上升，中东极端思潮泛滥，辐射蔓延到全球各地，上合组织成员国周边形势复杂，该组织在安全领域还面临诸多挑战。

（一）地区内部安全威胁的集聚效应主要体现在俄罗斯和中亚国家

从程度上看，上述地区并非发生严重的安全危机，但安全领域的问题

较为复杂，传统安全与非传统安全的威胁同时构成现实挑战。安全难题呈现综合性、多层次性的特点，来自阿富汗战乱和“伊斯兰国”恐怖势力的外部威胁有限，主要还是地区内政治、经济、安全问题增多，地区内的极端主义威胁上升。

一是俄罗斯和中亚国家在经济改革还没有明显效果、制度尚不健全的情况下受全球经济下滑影响进入艰难时期，令一些问题尤其突出：货币贬值、物价上涨，民生问题加重；市场经济理念不够成熟，机制落后，中亚各国政府虽然热情吸引外资，但还未给外资企业创造良好的经营条件，如普遍存在的汇兑问题是中国企业赢得投资回报的巨大障碍；中亚国家过于依赖侨汇，2016年吉尔吉斯斯坦侨汇13亿美元，塔吉克斯坦19亿美元，均占本国GDP的1/3，这不仅影响本国劳动力的数量，还不得不受到俄罗斯的长期牵制，在政治与对外交往上受到掣肘；依然要靠能源和原材料出口来维持经济增长，多年来经济结构畸形问题仍然没有解决。

二是社会风险有所上升。群体性事件有所增多，如2016年5月哈萨克斯坦发生的全国性示威游行以及俄罗斯和中亚国家社会治安案件增多，其主要原因是失业人数增多，企业欠发工资情况严重；贫富差距拉大，底层的贫困问题比较突出，在山区和农村有大量贫困人口和留守群体，这成为外部恐怖势力和极端势力传播极端思想、招募圣战人员的重要原因；毒品、环境污染、疾病传播等问题也比较突出。

三是中亚国家的政治风险。当前，中亚国家陆续进入权力向第二代领导人交接的时期，大多数国家的权力交接仍以家族统治为主要形式。政治领域核心问题是制度困境，即在权力交接过程中中亚各国领导人想通过政体改革来削减威权以降低政治风险，但由于中亚国家缺乏可借鉴的模式以及中亚特殊的政治生态，所以很难找到合适、合理的体制改革方案，这给权力交接带来很大的风险，甚至可能发生政局动荡，如未来塔吉克斯坦的权力交接就存在很大的问题。在权力交接之后保持政局与社会的稳定，平衡各方利益关系，同时又在当前外部经济环境不佳的情况下恢复GDP的实际增长，改善民生，这些都是对新一代领导人的巨大挑战。

四是地区内部的安全威胁。俄罗斯与中亚国家的极端主义威胁上升，包括内生性的极端组织、极端思潮加强：出现了一些由中亚国家籍公民组成的极端组织，并且与车臣等高加索地区的极端分子重组，对地区构成安全威胁；中东地区的恐怖组织在俄罗斯和中亚国家进行招募活动，策划恐怖袭击，恐怖组织之间加强合作联动；极端主义活动和刑事犯罪相互渗透

结合，极端组织与犯罪集团相勾结，恐毒结合令毒品问题更加严重，武器走私团伙与极端组织相勾结令非法枪支更加泛滥；极端主义借网络视频等新媒体的传播形成强大的煽动力，传播极端思想，吸引激进分子加入恐怖组织，如加入“伊斯兰国”并成为其中亚武装人员军事指挥官的塔吉克斯坦内务部特警部队指挥官哈里莫夫，就是受到“伊斯兰国”大量网络信息的影响，成为“伊斯兰国”的狂热追随者。

（二）阿富汗战火纷飞令周边国家威胁上升

阿富汗的形势变化是影响中亚地区安全最大、最现实的外部因素。近年来，阿富汗北部形势恶化，具体来说对中亚安全的影响有两个方面：一是对中亚国家的边境安全构成威胁。阿富汗北部包括塔利班与政府军的激战、乌兹别克斯坦伊斯兰运动和来自高加索、中东等地区的武装分子聚集，对中亚国家构成严重的边防压力，尤其是与阿富汗有共同边界的塔吉克斯坦和土库曼斯坦。二是形成阿富汗—中亚—高加索恐怖主义流通通道，外部恐怖主义和极端主义对中亚的威胁会进一步增加。如果阿富汗局势继续恶化，聚集在阿富汗北部的中亚武装分子可能会以此为发展基地，以回流中亚为主要目标，对中亚稳定造成很大安全隐患。这些极端组织不断进行分化重组，与中东、高加索地区的极端组织融合。主要的薄弱点是塔吉克斯坦、土库曼斯坦与阿富汗的边境地区以及费尔干纳谷地。形成了圣战分子流通的通道，即阿富汗北部—塔吉克斯坦—吉尔吉斯斯坦的费尔干纳地区—高加索。

（三）“伊斯兰国”的安全威胁

近期，“伊斯兰国”遭受严重军事打击，其主力被大大削弱，在叙利亚的势力范围迅速缩小。然而，在形势变化下，这一恐怖势力对上合组织成员国安全威胁实际上在增多。

一是“伊斯兰国”中亚武装分子回流带来的挑战上升。在“伊斯兰国”全盛时期，吸引了大量全球各地的圣战分子，其中包括上合组织成员国的极端主义分子，这部分武装人员投靠“伊斯兰国”和中东其他恐怖组织，主要在中东地区参与战争。但是自2017年“伊斯兰国”被重创以后，该组织的残余势力将更多以发动小规模暴恐袭击的形式在全球蔓延，包括中亚、高加索武装分子将加速回流到母国从事破坏行动。事实上，中亚武装分子自2015年就开始回流，并在塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦制造了一系列规模不大的暴恐事件。中亚恐怖主义回流人员一般以10人左右为一组实施暴恐袭击，组织性强且较灵活。并且，这种临时搭建的团伙打破了民族界线，常常由中

亚各族和高加索、中东、南亚的恐怖分子组合而成。袭击目标除了公共场所、政府部门、军事目标之外，还包括支持政府的伊斯兰教界人士。从2016年8月30日中国驻吉尔吉斯斯坦使馆恐袭事件中的实施者构成看，他们仍属于回流的中亚恐怖主义战斗人员，其中裹挟着“东突”分子，“东突”恐怖势力已与“伊斯兰国”和中亚、南亚、高加索的恐怖势力合流。

二是“伊斯兰国”对上合组织地区极端思想扩散、穆斯林与非穆斯林之间的对立情绪令人忧虑。当前，中东地区国际力量博弈激烈，在政治形势深刻复杂的变化下，中东教派冲突趋于严重，极端主义思潮高涨，打着“伊斯兰”旗号的中东恐怖势力在全球制造多起重大恐怖袭击，刺激“伊斯兰妖魔化”问题愈演愈烈。全球穆斯林与非穆斯林之间的意识形态冲突激化演变：极端主义者更加追求极度暴力化；普通穆斯林激进化、激进穆斯林极端化趋势增显；视绝大多数爱好和平的穆斯林为恐怖分子、视伊斯兰文明为恐怖主义根源的非穆斯林激进主义者数量暴增。两类群体的对立日趋激烈，为极端主义的治理带来巨大困难。这些现实问题在上合组织地区均有体现，尤其在中亚、高加索、南亚等地区支持“暴力圣战”的青年激进分子增多，与此同时追求“非暴力”方式的激进主义者群体扩大也构成隐患。

在全球形势复杂的情况下，上合组织地区安全威胁增多，各成员国对安全合作的需求更加迫切，务实合作将不断拓宽深入。在阿斯塔纳峰会中《反极端主义公约》的签署以及其他务实措施都将切实丰富上合组织的安全合作，完善共同应对危机机制的建立，推动上合组织安全合作的行动能力。上合组织安全合作将为“一带一路”沿线国家共荣共建保驾护航。

● 上海合作组织扩员与中国的“一带一路”战略

凌胜利（外交学院国际关系研究所副教授、博士，外交学院国际安全研究中心秘书长）

2017年6月，上合组织阿斯塔纳峰会召开，正式接纳印度和巴基斯坦成为上合组织的新成员，这也是上合组织16年来的首次正式扩员，标志着上合组织从以中亚为核心区域向南亚拓展，活动空间扩大、合作潜力提升。对于中国而言，上合组织的扩员既给中国的“一带一路”战略实施带来有利契机，也需要对扩员后可能存在的问题有清醒的认识和应对。

（一）上合组织为何扩员？

上合组织的正式扩员可谓姗姗来迟，由此也引发了一系列思考。上合

组织实现扩员更多是基于安全合作还是经济合作？上合组织扩员与机制能力建设有何关系？为何最早是印巴两国同时加入？

上合组织成立以来，始终谋求经济合作与安全合作的两轮驱动，实现上合组织成员国安全与发展的比翼齐飞。不过从现实来看，上合组织的安全合作相对于经济合作更富有成效。共同的安全利益是上合组织不断发展的动力所在，也推动上合组织建立了一系列安全合作机制。随着上合组织安全合作不断取得成效，上合组织也不断增加与周边国家的安全合作，积极参与阿富汗问题的解决，尽可能减少外部因素对成员国安全的负面影响。相对于安全合作，经济合作却相对滞后，上合组织成立之初设想的两轮驱动有失平衡，这也导致上合组织进一步发展陷入后劲乏力的困境，在安全合作边际效应递减的情况下，大力挖掘成员国间的经济合作潜力则很有必要。从上合组织扩员来看，印巴的加入在安全上有利于上合组织在阿富汗问题上发挥更加积极的作用，也有利于减少外部因素对成员国安全合作的影响。不过从长远视角来看，经济合作更是决定上合组织扩员的关键因素，也是实现发展安全的动力所在。

就时间节点来看，上合组织的扩员是比较谨慎的。2004 年上合组织就开始赋予一些周边国家观察员国地位，印巴两国也是在 2005 年同时成为观察员。不过直到 10 多年以后，上合组织才实现正式扩员，这显示了上合组织在扩员问题上的谨慎性，也是基于上合组织机制能力增强的理性考虑。在机制能力容纳有限的情况下，上合组织不会贸然扩员。在上合组织的发展历程中，大国协调和机制协调并进是其发展的重要基础，也是上合组织机制能力的重要保障。一方面，中俄两国是上合组织中的大国，也是极具分量的世界性大国，上合组织要取得发展，离不开中俄的协调一致。另一方面，上合组织也并非中俄两家的“寡头”垄断，而是充分尊重各成员国的主权地位与利益诉求，通过上合组织的一系列机制来推动成员国在安全、贸易、文化等诸多领域的深入合作。双重协调的良好运转是上合组织良性发展的持续保障。如此次上合组织扩员，一些潜在成员国因为中亚个别国家的担忧而没有正式加入。这也反映了上合组织扩员的底线所在，即新的成员加入不能削弱上合组织原有的内部团结。因此，上合组织也为扩员限制了一定的条件，新成员能否加入上合组织，不仅需要认可“上海精神”和签署《上海合作组织宪章》等条约，还需要与上合组织成员国存在广泛的共同利益基础和保持良好关系。如此一来，上合组织扩员的潜在对象就相对有限，这也意味着上合组织的扩员并非毫无边界，而是优先吸收邻近

区域国家参加。印巴两国得以加入上合组织，实际上与两国同上合组织成员国的良好关系和共同利益诉求有关。

安全上，南亚、西亚的安全联动是影响上合组织成员国安全的重要外部因素，为了营造更好的外部环境，上合组织需要增强对周边安全的影响，这也是吸收一些周边国家成为观察员和正式成员的重要原因，印巴显然在列。经济上，中亚都是内陆国家，发展贸易面临着地理限制，印巴的加入可以在一定程度上缓解这一劣势，盘活中亚连通西亚、南亚的地缘优势。不过印巴毕竟是宿敌，是否会将彼此的争吵带入上合组织也不免令人担忧，这也是上合扩员后可能需要处理的棘手问题。

（二）上合组织扩员对中国的影响

南亚两国的同时加入，是上合组织发展的关键一步。上合组织的扩员，不仅实现了地理范围、人员的拓展，更为重要的是其所秉持的“上海精神”被更多国家所认可，也意味上合组织可以成为经济联通、安全联通的重要平台，这对于中国的“一带一路”战略实施很有帮助。

上合组织扩员对中国的影响主要体现在两组关系和两大领域。两组关系主要是指大国关系和小国关系，两大领域主要是指安全合作和经济合作。

长期以来，上合组织的发展基本上是“2+4”模式，即中俄两个大国和中亚四国。不过随着印巴的加入，上合组织是否会呈现“3+5”模式，上合组织内部的大国关系的新变化对上合组织将会产生何种影响？是进一步延续大国协商一致还是会引发大国不睦。其中令人担忧的便是中印关系，由于中印边界争端和相邻大国共同崛起等因素，中印之间的矛盾与摩擦会不会带上合组织，这对于上合组织扩员后的发展尤为重要。如何处理好中、俄、印的大国关系对于上合组织的未来发展具有重要影响，这需要在上合组织框架内三国不断加强沟通与协商，避免上合组织成为大国竞争的平台。在条件不成熟的情况下，限制一些双边敏感问题成为上合组织的议题。

除了大国关系外，中亚各国的态度对于上合组织的扩员也尤为重要。没有中亚国家的参与上合组织的地缘优势将荡然无存，因而上合组织扩员需要减少中亚国家被边缘化的担忧，在一些涉及各国核心利益的问题上要保障所有国家的合法权益。对于上合组织而言，其内部的权力结构不同于独联体和东盟，既不是某一大国的势力范围，也不因缺乏领导国家而相对涣散。上合组织需要探索一种大国和中小国家区域合作的新模式，即大国发挥引导作用，中小国家也能够积极参与。因而中国在处理好与俄印两个大国关系的同时，也要积极发展与中亚国家的关系，实现双边与多边相结合、大国与小国相协调。

就上合组织扩员对中国影响而言，经济影响更为深远。安全方面，上合组织扩员主要是寻求通过机制合作来减少安全问题的外部性，但总体而言，上合组织安全合作的边际效应有限，且安全合作要想取得进一步发展也面临主权问题、发展落后等一些瓶颈。上合组织目前在安全合作方面已经形成了一系列合作机制，彼此间形成了互相不使用武力或诉诸武力威胁的初级“安全共同体”。随着上合组织扩员，上合组织的安全合作在未来一段时间内主要是维持现有机制和水平，同时就一些比较棘手的安全问题加强协商，形成议题性合作。在经济方面，上合组织面临着更大的合作空间，彼此间的资源互补性能够得到更好的利用，经济合作共赢能够更好的实现。上合组织扩员将有利于盘活中亚、西亚和南亚的地缘联系，更好地实现经济合作，促进成员国间的合作共赢和共同发展。针对上合组织扩员，中国应该在稳扎安全合作的基础上，更加积极地推动区域经济合作。

（三）中国“一带一路”战略实施迎来良机？

上合组织扩员，对于中国“一带一路”战略的实施应该是一次机遇。就目前中国的“一带一路”战略实施而言，更多是依靠中国与沿线国家的双边合作，这实际上增加了大量的交易成本，各国之间的相互竞争也会导致资源的浪费，“以点连线”也因为各点之间缺乏多边联系而有所欠缺。上合组织扩员后，中国的“一带一路”战略实施可以多尝试一些多边合作方式，一方面可以减少双边合作的烦琐，避免一事一议和重复投资，另一方面也可以赋予上合组织经济合作新功能，提升上合组织的国际影响力。目前，中国的“一带一路”建设面临机制匮乏的风险，很多投资缺乏相应的国际规则保护，而一些沿线国家国内法规的不健全又比比皆是。对于“一带一路”的开展而言，在项目合作之外，能否形成一系列有关投资、贸易、金融等的多边合作机制，这既关乎“一带一路”能否良好持续实施，对于中国战略能力的提升也至关重要。当然，这些新的多边合作机制的形成既可以是史无前例的创新，也可以是利用现有比较成熟的多边合作机制实现“旧瓶装新酒”，后者相对于前者而言，对现有国际体系的冲击强度更弱，也更有可能是成型，同时也有利于机制间的融合。中国如果能够在上合组织框架内推动“一带一路”在中亚、南亚和西亚区域实现局部的多边机制合作，对于“一带一路”的战略效果将是极大的提升。

新扩员后的上合组织，除印度外，其他成员国对“一带一路”基本持欢迎态度，如果能够通过上合组织框架在中亚、南亚地区推进“一带一路”，或许能够起到多数塑造少数的效果，使得印度对“一带一路”的抵

制态度有所弱化。印度对“一带一路”的担忧主要是基于地缘政治考虑,害怕“一带一路”冲击其在南亚地区的主导地位。如果通过上合组织来推动“一带一路”在中亚和南亚的联通,更多地赋予印度参与多边合作的权利和商机,可以在一定程度上减少印度的担忧,实现多边促双边的效果。事实上,增强上合组织框架内经济合作的规模效应也符合印度的利益,印度可以借此增加与中亚、西亚各国的经济合作,对印度而言也是有利可图。

上合组织扩员后,经济合作将成为发展潜力所在,中国可以借此机会不断推动上合组织框架内的经济合作与“一带一路”实现对接,通过不断扩大的经济互利共赢来淡化各国的政治分歧与顾虑。通过扩员更好地释放上合组织的经济合作潜力,这不仅对上合组织的机制能力是极大的提升,也有助于上合组织在国际经济领域提高影响力。

总之,上合组织扩员如果仅仅基于安全合作,则意味着上合组织的影响力提升比较有限。就目前的情形来看,无论是解决阿富汗问题、印巴冲突还是中印边界争端等安全问题,上合组织在短时期恐怕都难以取得突破性成就。而经济合作则存在较大的潜力,彼此的顾虑与分歧也相对较少,合作相对更为容易一些。从长远来看,上合组织扩员后的发展需要以经济合作作为重心,走出一条安全与发展相互促进的可持续发展、可持续安全之路。经济优先的上合组织扩员思路虽然为中国“一带一路”战略的实施提供了新契机,但中国应该减少靠一家之力来推进互联互通,而是要利用上合组织的机制平台,不断增加多边合作,增加沿线国家之间的沟通,增强沿线国家的积极性,发挥多边机制的效应,在“五通”之外,也要注重和增强机制的互联互通,这对于中国战略能力的提升极为重要,也是中国推动上合组织扩员的目标所在。总体而言,上合组织扩员对于中国“一带一路”战略实施是很大的机遇,不过也面临着大国竞争、安全竞争等牵绊,关键是如何继续增强上合组织的机制能力,实现大国协调和机制协调的双重协调的良好运转。

● 上海合作组织扩员后的金融合作

任 飞 (国家开发银行国际合作业务局欧亚业务部资深经理、副研究员、经济学博士)

2017年6月9日举行的上合组织阿斯塔纳峰会正式给予印度、巴基斯坦成员国地位,这是上合组织2001年成立以来的首次扩员,成员国从6国扩大至8国。扩员后上合组织各领域合作将迎来新的发展契机,合作潜力

将进一步释放，国际影响力将进一步提升。扩员后上合组织地域范围占欧亚大陆陆地总面积的3/5，人口占世界总人口的50%左右，GDP总值达15万亿美元，约占全球经济总量的1/5。随着印度和巴基斯坦的加入，上合组织成员国之间经贸合作将进入一个新的发展阶段，上合组织贸易和投资便利化以及金融合作将得到进一步深化。扩员后的上合组织作为全球最大的区域性经济合作组织，不仅是“丝绸之路经济带”建设的重要平台，也是连接“21世纪海上丝绸之路”的重要通道，能够实现中国倡导的“一带一路”倡议与俄罗斯主导的欧亚经济联盟战略及印度提出的“海洋世界”战略在上合组织区域内的有效对接。

（一）中国与上合组织成员国之间的经贸合作

1. 经贸合作规模和水平将大幅提升

印度和巴基斯坦加入后，中国与上合组织成员国之间的贸易规模将大幅提升。2015年中国与上合组织成员国的进出口贸易额为841.25亿美元，随着印度和巴基斯坦的加入（2015年中国与印度和巴基斯坦的双边贸易额分别为708.3亿美元和141.8亿美元），预计中国与上合组织成员国之间的双边贸易额在2017年将比2015年增长一倍以上，总额将超过1600亿美元。在进出口贸易额稳定增长的同时，上合组织成员国之间的投融资合作也呈快速增长态势。上合组织成员国将成为中国企业开展境外投资的热点地区，中国与上合组织成员国之间的投资规模不断扩大，合作潜力巨大。以非金融类直接投资为例，截至2015年年底，中国对俄罗斯的直接投资存量为140.2亿美元，中国对哈萨克斯坦直接投资存量为50.95亿美元，中国对巴基斯坦直接投资存量为39.47亿美元，中国对印度直接投资存量为35.5亿美元，对吉尔吉斯斯坦直接投资存量为10.71亿美元，对塔吉克斯坦直接投资存量为9.09亿美元，对乌兹别克斯坦直接投资存量为8.82亿美元^①。

2. 合作领域不断拓宽，合作内容日益丰富

基础设施互联互通和优势产能合作是上合组织经贸合作的优先发展方向。加强油气管网、输变电网等能源基础设施互联互通，推进公路、铁路和航空枢纽等交通运输通道建设，是未来一段时期上合组织经贸合作的重点内容，并有望成为中国与上合组织成员国之间经贸合作的最大亮点。2011年1月，中俄原油管道投入运营，通过管道俄罗斯每年向中国输送约1500万吨

^① <http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/>

原油,截至2015年俄罗斯向中国出口的原油总量已经超过4 000万吨,中哈原油管道累计向中国输出原油总量也超过8 000万吨,中国—中亚天然气管道向中国输送天然气总量超过1 200亿立方米。2015年6月中俄东线天然气管道中国境内段正式开工,预计2018年年底正式供气,规划输气量为每年380亿立方米。此外,中国企业和金融机构积极参与俄罗斯亚马尔液化天然气项目,中国石油天然气集团公司、丝路基金通过投资入股,持有该项目1/3的股份,国家开发银行和中国进出口银行等金融机构为该项目提供总额超过200亿美元的融资支持,2017年项目投产后每年可向中国供应液化天然气300万吨。此外,中俄合资的天津炼化项目预计将于2020年前建成投产运行,未来俄罗斯将通过海运向天津炼化厂每年供应原油910万吨^①。

随着印度和巴基斯坦的加入,上合组织区域内基础设施互联互通建设将进一步向纵深推进。巴基斯坦成为上合组织正式成员后,各成员国将进一步加强“中巴经济走廊”建设的合作力度。印巴两国的加入,将在欧亚大陆形成东西向和南北向的两大互相交叉的交通运输网络体系,将进一步推动上合组织各成员国在能源、交通运输基础设施领域全面强化合作,实现互利共赢。

在基础设施互联互通领域合作取得丰硕成果的同时,中国与上合组织成员国之间投融资合作逐步向优势产能领域推进,一系列大型投融资合作项目都在顺利实施或在积极探讨之中。目前,上合组织成员国大多处于工业化、现代化和产业转型升级的关键时期,“一带一路”建设及开展国际产能合作的战略与各国经济发展战略及诉求高度契合。上合组织区域内的国际产能合作是先进产业、高端产能、高新科技和环保技术的合作,中国主导和推动的优势产能“走出去”将助力上合组织各成员国不断完善其工业体系,提高制造能力,是顺应经济规律的创新和共赢之举。2014年12月,李克强总理在访问哈萨克斯坦期间首次提出开展国际产能合作的建议,为中国与上合组织国家之间深化经贸合作开创了新模式。随后,中哈产能合作先行先试,取得早期收获,两国签署了总金额超过300亿美元的合作协议,将基础设施互联互通和产能合作确定为两国新的合作领域和重点发展方向^②。目

^① 《中俄全面能源合作伙伴关系日益加强》, http://www.gov.cn/xinwen/2016-05/28/content_5077663.htm

^② 任飞:《金融合作视角下的中国与中亚国家经贸合作探析》,《开发性金融研究》2015年第4期。

前，中国金融机构融资支持的哈萨克斯坦阿斯塔纳轻轨，“中吉乌公路”、巴基斯坦瓜达尔港开发建设等基础设施互联互通领域合作项目均已顺利实施，“中吉乌铁路”、莫斯科—喀山高速铁路、欧洲西部至中国西部的“双西公路”等大型基础设施互联互通建设项目也正在积极探索之中，这些项目的顺利实施将极大改善和提高上合组织的总体交通基础设施水平。在优势产能合作领域，中国提供资金支持上合组织成员国开展装备制造领域合作，开展绿色、环保、高端制造业的全产业链合作，高科技产业园区的开发和运营是中国与上合组织成员国之间开展优势产能合作的一个重要发展方向。

（二）中国与上合组织成员国投融资合作

在中国与上合组织成员国经贸合作中，投融资合作非常重要，对整体经贸合作关系的拉动效应最为显著。

近年来，上合组织成员国在投融资领域的合作硕果丰盛。中国金融机构通过优惠贷款、援款和商业贷款等多种方式支持上合组织成员国大型能源、矿产资源及基础设施项目建设，成立上合组织银联体，搭建金融合作平台，积极推动本外币一体化、支持人民币在上合组织区域内实现国际化，通过资金融通，助力上合组织在区域内基础设施互联互通和优势产能合作。据初步统计，截至2016年年底，中国国家开发银行为上合组织成员国提供的融资额度近1500亿美元。国家开发银行依托上合组织银联体平台，发挥开发性金融机构的优势，合理配置投资、贷款、租赁、债券、证券等金融资源，通过金融合作支持上合组织成员国社会经济发展，合作领域涉及能源、电力、基础设施、矿产资源、优势产能、农业及民生等多个领域。未来，为了更好地推动中国与上合组织成员国之间的投融资合作，应重点做好以下工作：

1. 规划先行，逐步完善合作机制

“一带一路”倡议的实施对中国与上合组织成员国金融合作提出更高的要求，要将“一带一路”战略与上合组织发展战略有效对接，制定中国与上合组织成员国金融合作中长期规划，规划先行，加强政策沟通，完善上合组织金融合作委员会机制，深化金融机构间的沟通联系和信息交流，加强政策、合作项目及合作机制等方面的沟通协调，逐步建立上合组织金融合作协调机制。积极推动国家开发银行、进出口银行等政策性金融机构在上合组织成员国设立分支机构，完善人民币跨境支付系统，扩大上合组织区域内人民币结算规模，拓宽人民币贷款和投资渠道，通过融资的引领作用，积极发挥中国的资金、技术、工艺和科技优势，全面推动上合组织区

域内基础设施互联互通建设和优势产能合作。

2. 以重点项目投融资为依托, 拓宽投融资合作领域

伴随着“一带一路”倡议的顺利实施, 基础设施互联互通和优势产能合作成为中国与上合组织成员国合作的重点领域, 中国金融机构对上合组织区域内能源、交通通信基础设施、优势产能及农业和民生领域的投融资方兴未艾。

在全面推动中国与上合组织成员国投融资合作过程中, 重点项目的投融资工作至关重要。通过重点标志性项目的投融资合作, 打造“一带一路”合作典范, 具有很高的示范效应, 意义重大。国家开发银行、进出口银行、丝路基金等金融机构应不断完善银政合作、银银合作、银保合作和银企合作等多种合作模式, 为中国企业在上合组织成员国实施合作项目提供高质量的金融服务。通过扩大人民币投融资的范围和规模, 整合项目融资、银团贷款、投贷结合等多种投融资模式, 支持上合组织成员国信用等级较高的企业和金融机构在中国境内发行人民币债券^①。通过不断创新投融资模式, 构建包括贷款、基金、保险、信托、股票、债券在内的多元化融资渠道, 金融助力中资企业在上合组织成员国开展产业园区建设、开发和运营, 引领中资企业参与上合组织区域内的基础设施领域投资项目, 推进产能和装备制造合作。

●合作博弈: 上海合作组织扩员与成员国间的经济关系分析

丁超 (中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所博士后、经济学博士)

强大而稳固的经济联系是现代国家间关系和国际组织发展的基础。当前国际形势最大的特点是不确定性, 全球化负面效应凸显, 贸易保护主义抬头, 无论是发达经济体还是新兴经济体, 出于国家利益的考虑, 都将更加谨慎、更加有选择性地开放本国市场, 参与国际合作。区域一体化因此成为增强竞争力、维护安全和经济稳定的重要因素。在此背景下, 上合组织成员国之间的经济联系将得以巩固, 但扩员后各经济主体之间的战略博弈和贸易竞争也将有所激化, 合作博弈成为上合组织成员国之间经济关系的基本特征。

^① 任飞:《上海合作组织区域内人民币国际化研究》,《欧亚经济》2016年第4期。

（一）扩员与上合组织成员国间的经济合作

经济体之间的互动关系是主权国家制定长期经济规划、实施中短期经济政策时要考虑的主要因素。近年来，上合组织成员国不同程度地陷入“增长困境”，部分国家面临严重的财政赤字和巨额债务，稳定经济形势或推动经济转型成为其制定发展战略的重点。欧美国家不断延长对俄罗斯的经济制裁期限^①，不仅加重了俄罗斯的经济风险，也通过贸易、投资和侨汇等渠道影响中亚国家的经济增长。由于资源型经济结构改革无法一蹴而就，加强经济合作就成为其走出经济困境的必然选择。

扩员后上合组织成员国之间的经济合作步入重要的战略机遇期，主要表现在：

首先，印度和巴基斯坦的加入一方面拓展了上合组织的地缘经济空间，使其覆盖范围从太平洋延伸至欧洲，从北极扩展到印度洋，另一方面也增强了上合组织经济合作的潜力，促进了合作领域的多元化和合作方式的多样化。能源和农业领域的合作仍将作为上合组织内部经济合作的重点和优先方向。印度能源消费市场巨大，且对外依存度高，保障能源安全是印度加入上合组织的基本诉求。印度专家指出，扩员后“中亚地区丰富的能源将向印度敞开大门”^②，上合组织则将转化为一个大型的“能源和经济集团”^③。与此同时，上合组织框架内的农业合作取得重要进展，合作机制日臻成熟，区域内有机农产品的需求不断提高，农业领域的相互投资也在逐年增加。印巴加入使得区域内饮食习惯更加复杂，如何实现优势互补、提高农产品贸易规模是农业合作需要解决的重要问题。此外，旅游合作将成为经济合作的亮点。一是扩员后的上合组织区域内汇集了12%的世界自然文化遗产，旅游资源极其丰富，双边和多边旅游合作规划已在推动；二是通过旅游合作带动相关产业链的发展，《上海合作组织成员国旅游合作纲要》为公众的旅游往来创造了条件，而人员流动的便利化又无疑会促进经贸合作的深化发展。

其次，“一带一盟”对接取得实质性进展，上合组织将继续发挥平台作用，为对接提供经济和安全保障。2016年中俄两国又提出共同建立“欧亚全

① Чем грозит российской экономике продление европейских санкций. <https://lenta.ru/articles/2017/06/29/sanctionseu/>

② Abhishek Srivastava, How India can Benefit from Joining Shanghai Cooperation Organization? <http://www.dailyo.in/politics/shanghai-corporation-organisation-foreign-policy-narendra-modi-central-asian-republics-tashkent-terrorism-security/story/1/11346.html>

③ N. D. Kundu, India Should Give a Closer Look to the Shanghai Cooperation Organization. Policy Brief, Indian Council of World Affairs (New Delhi).

面伙伴关系”的倡议，吸引上合组织其他成员国加入。目前，中俄两国的经济合作已不仅局限于能源、贸易、投资和基础设施等传统领域，以跨境电商为代表的中俄线上贸易合作平台迅速发展：阿里巴巴旗下的全球“速卖通”已成为最受俄罗斯欢迎的电商平台，截至2016年该平台用户数量达2 220万；俄网络巨头“Yandex”旗下的支付系统已与全球数万家电商和互联网服务供应商合作，其中大部分来自中国。中国和俄罗斯是推动上合组织经济合作的重要引擎，两国经济关系的发展对其他成员国间的合作具有典型的示范意义。

（二）扩员后上合组织成员国间的经济博弈

国家主义的观点认为，出于自身利益和合作需求而建立的国际组织，其首要功能就是实现国家利益的最大化。国家既是国际组织的主导者，又是国际组织的委托人，当国际组织权力过大而威胁到国家利益时，国家就会采取措施限制其权力以维护自身利益^①。这也是上合组织经济功能始终未能得到有效发挥的关键。

中国积极推进上合组织框架内的经济合作，并将其与“一带一路”倡议对接，主张加快自贸区建设，扩大本币结算范围，实现区域内贸易便利化^②。

然而，随着经济合作的不断深化，中国在组织中扮演的角色遭到质疑。吉尔吉斯斯坦专家认为，中国已经成为上合组织非正式的“领导者”，这不仅引起部分成员国政治和外交方面的反感，也使其丧失了对组织的兴趣，放弃了对组织发展路径的探索^③。由于担心中国凭借经济实力占据主导地位，俄罗斯对中国提出的各种经济合作倡议都态度消极，甚至常常抵制。有学者指出，在俄罗斯眼中，上合组织等多边制度安排只是为了满足其对中亚政策的需要^④，俄更多地寄希望于欧亚经济联盟实现区域经济一体化，并不愿看到上合组织的经济功能进一步扩大。“一带一盟”对接的实质是中俄两国为获得彼此支持而进行的战略妥协。印度经济体量与俄罗斯相当，且一直致力于追求大国地位，近年来更是热衷于打造“北南运输走廊”，试

^① 曾向红、李孝天：《中亚成员国对上海合作组织发展的影响：基于国家主义的小国分析路径》，《新疆师范大学学报》2017年第2期。

^② В. Воробьев. ШОС и третья фаза Китая. <http://www.globalaffairs.ru/number/ShOS-i-tretya-faza-Kitaya-17940>

^③ М. Иманалиев. ШОС нуждается в новой концепции развития. <http://www.globalaffairs.ru/global-processes/ShOS-nuzhdaetsya-v-novoi-kontceptcii-razvitiya-18781>

^④ Craig Oliphant, Russia's Role and Interests in Central Asia, <http://www.saferworld.org.uk>

图更大规模地参与欧亚基础设施建设。印度学者认为，“一带一路”不仅是一个经济倡议，更是一个有着明确政治和安全意味的倡议。

上合组织内部经济博弈的焦点在于中亚地区。中亚成员国处于欧亚核心地带，是上合组织的核心功能区，各国围绕中亚地区的隐性竞争从未停止。直至印度加入上合组织，中亚地区已成为俄罗斯主导的欧亚经济联盟、中国倡导的“丝绸之路经济带”和印度策划的“连接中亚”三大战略的共同覆盖区。单纯从中亚国家与中、俄、印的对外贸易角度而言，其竞争性也是显而易见的：俄罗斯无疑是中亚国家对外贸易的优先方向；近年来伴随着大规模的投资和产能合作，中国在中亚的影响力也日益扩大；而与印度的经贸合作则有较大的提升空间。

在进出口方面，中国和俄罗斯是中亚成员国最重要的贸易伙伴，2016年中俄与中亚成员国双边贸易额分别占其对外贸易总额的17%和19%。2009~2016年中俄两国与中亚成员国双边贸易所占比重呈现此消彼长的特征，之后日趋吻合，呈波动增长态势（见图1）；印度与中亚成员国的双边贸易所占比重相对较小，保持在5%左右，基本呈上升态势。在贸易结构方面，俄罗斯和中国出口中亚的商品具有很强的竞争性，主要集中在机械设备、电气设备、钢铁制品和塑料等领域，而印度出口中亚国家的商品主要为医药产品、咖啡和茶、计量和检验设备、肉类等，虽机械设备也是主要出口产品，但规模远不及中俄：2016年印度为5.238亿美元，而中国为18.56亿美元，俄罗斯为10.52亿美元。若从出口结构来看，印度在天然珍珠和宝石、矿物燃料、铁路或电车轨道、有机化学材料等方面的优势尚未显现，这些领域可成为印度与中亚成员国新的贸易增长点。

对于中亚成员国来说，上合组织不仅是安全支柱，也是其发展经济倚重的平台之一。值得注意的是，在大国博弈的过程中，中亚国家并不只是被动的接受者。为打造欧亚统一经济空间，将中亚变为具有全球意义的大型过境枢纽，中亚成员国几乎都把交通基础设施建设设定为国家战略规划的重点方向^①，在积极融入欧亚经济联盟的同时，大力推动本国经济发展战略与“一带一路”倡议的对接。扩员后中亚国家经济政策的选择、合作伙伴的选择将更为灵活：一是为中亚国家打通了出海口，极大地缩短了陆上运输距离，有利于实现区域内贸易便利化；二是推动了中亚国家能源原材料出口的多元化，有助于其增加财政收入，缓解赤字和债务压力。

^① ШОС – 2016: вызовы и перспективы. <http://www.kazpravda.kz/articles/view/shos-2016-vizovi-i-perspektiv1/>

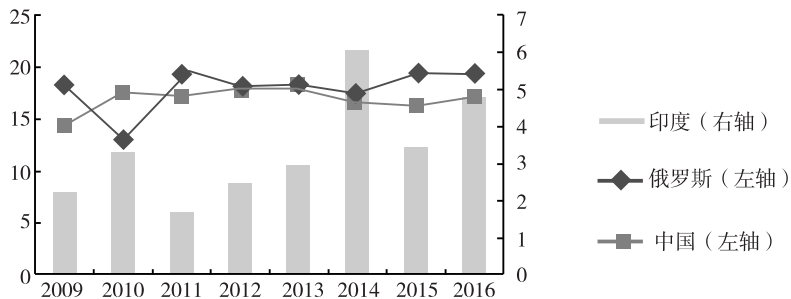


图1 2009~2016年中、俄、印与中亚成员国双边贸易所占比重 (%)

资料来源: ITC Trade Map, <http://www.trademap.org>

(三) 关于扩员后上合组织经济功能的思考

一是扩员后上合组织成为全球规模最大的区域性组织之一,但从实际影响力看,至少在经济话语权方面,并不具备显著优势。这种话语权既表现为特定国际关系格局内某主体拥有的制定经济规则的权力,又包括维护该经济秩序运行的权力。上合组织成员国均为转型中的新兴经济体,在适应国际贸易和投资规则方面尚显能力不足,提及规则制定未免过于乐观。此外,上合组织区域内存在多个次区域经济组织或论坛,如由亚行资助的区域经济合作机制等,这也在一定程度上削弱了上合组织的合作吸引力。

二是扩员后上合组织存在论坛化的风险,决策能力将有所弱化,经济功能的实现也可能因此受阻。印巴加入将进一步拉大成员国之间经济发展水平的差异,使一体化进程更加难以推动,有专家消极地认为,上合组织扩员的象征意义远大于合作解决具体问题的意义^①。即使如此,现行合作机制在务虚的沟通与协调方面仍能发挥作用^②:上合组织已建立了以元首峰会为顶端的多层次定期会晤机制,各层级、各部门、各地方交往和磋商机制完备;通过了多项谅解备忘录、合作规划和发展纲要等,夯实了上合组织经济合作的法律基础;各成员国在建立救助和融资基金、构建双边货币结算机制、成立开发银行、开立专门账户等问题上达成了广泛共识,使得上合组织框架内的合作更加具有包容性和可持续性。

(责任编辑:高晓慧)

^① Piekos W., The Risks and Rewards of SCO Expansion, <https://www.cfr.org/expert-brief/risks-and-rewards-sco-expansion>

^② 王志远:《“一带一盟”:中俄“非对称倒三角”结构下的对接问题分析》,《国际经济评论》2016年第3期。