

促成上合组织框架下的经济金融合作

◎ 文/徐奇渊

狭义的中亚，仅包括哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦和土库曼斯坦五国。而广义的中亚，根据联合国教科文组织的定义还包括以下地区：阿富汗、伊朗、蒙古、巴基斯坦，以及俄罗斯、中国、印度的一部分。就我国来说，新疆、西藏、青海、河西走廊、宁夏、内蒙古等地都属于中亚范围。

中亚和东亚，是我国参与周边经济、金融合作的两个重点区域，是我国经济发展的两翼。在东亚，我国参与的“10+1”、“10+3”以及中日韩三边合作都取得了长足的发展。在中亚，上海合作组织（简称“上合组织”）在框架内的安全和反对恐怖主义等“三股势力”方面取得了令人瞩目的成绩，但是在区域经济一体化方面的进展却相对滞后，远远落后于俄罗斯在该地区主导的欧亚经济共同体、关税同盟等一体化进程。这与我国日益强大的经济实力不够相称，同东亚一翼的密切联系相比，中亚一翼亟待深度整合。

与东亚相比，中亚地区在自然资源方面具有更为重要的地位，其油气资源探明储量大、潜在储量更大，而且已开采量很小。中亚油气开发总体上仍处于起步阶段，但丰富的资源储藏、适宜的开采条件和较邻近的地理位置，都使得中亚成为我国理想的油气合作伙伴。此外，中亚还是亚欧大陆的腹地，处于中国与欧洲、西亚交汇处，是我国经济、金融影响力扩展必然穿越的陆地通道；同时，由于中亚地区以伊斯兰教为主要宗教信仰，因此该地区也是我国在文化层面迈向伊斯兰世界的重要一步。目前，我国通过上海合作组织推动与中亚一翼的合作还存在两个方面的滞后：一是整体合作、一体化程度远远低于东亚一翼；二是与中亚合作的本身，经济、金融领域的合作远远滞后于军事安全、反恐等方面的合作。我国需要改变

这种现状，推动上合组织平台在地区经济、金融一体化方面发挥更大作用。

需要考虑的国际背景

美国、俄罗斯以及中亚国家的不同态度、倾向对上合组织平台发挥作用的方向，以及程度产生深刻影响。

1. 美国对上海合作组织的存在、发展较为敏感

由于上合组织影响力不断扩大，已经在事实上成为一个重要的地区性国际组织，以美国为首的北约国家对其深具戒心。美国还曾经申请作为上合组织的观察员国家，但遭到拒绝，使其“接触”政策难以实施。对于美国而言，上合组织在反对恐怖主义方面的努力，以及其在苏联解体后，为防止中亚地区失序起到的作用，是美国认可的。但是，美国对于中、俄通过上合组织实现军事、安全合作，经济、金融一体化，以及在亚太地区可能对美国主导的格局构成挑战，则感到不安。因此，作为一个多边合作的平台，上合组织的每一步重要进展，都会受到美国的关注，并可能会牵动美国的政策反应。

2. 俄罗斯在上合组织中具有传统主导地位

俄罗斯与上合组织其他成员国，在历史上、地缘上都具有更为密切地联系；在俄和其他成员国之间，已经建立了双边或多边的国际组织，俄在该地区一直以来具有传统的主导地位。对于上合组织的作用，俄方更期待的是借重中国力量，通过较低层次的合作实现安全合作，达成军事互信的周边环境；在较高的层面上，期待形成能够与美国乃至北约有制衡作用的地区力量。因此，俄罗斯在上合组织中的行为有两方面的考虑：一是借助这一平台，提升俄自身的国际影响力；二是继续谋求俄在中亚的主导地位，至少保持现有的主导地位不受中国太大影响。

3.中、俄之外的成员国期待美国参与上合组织

其一是因为美国在资金、技术方面的既有优势；其二是出于地区政治平衡的考虑。这种意愿表明，中亚国家一方面希望发展本国的经济，摆脱落后状态；另一方面也希望在大国政治的角力中获取更加平衡的位置，以谋求本国利益的最大化。

主要障碍和战略定位

1.美国的态度和立场

这是不利于上合组织发展的外部因素，容易导致美国把上合组织，尤其是中、俄作为挑战现有秩序的假想敌。例如，在上海合作组织举行反恐演习时，美国及北约经常同时在亚太地区举行军事演习，以示对抗。鉴于中亚地区丰富的油、气资源，以及其重要战略位置，上合组织在资源开发、贸易、金融领域的多边合作，将引起美国的关注，触动美国敏感的神经。

2.俄罗斯的现有立场

俄罗斯的现有立场不利于上合组织从军事、安全合作为主导，提升到经济、金融领域的合作为主导，而且俄的这种立场在中短期内难以改变。上合组织成立的初衷就是为了军事、安全方面的合作，由于其在

这方面的固有优势，俄罗斯的参与一直较为积极主动，因此相关领域的多边合作也得到了较快推进。而在经济、金融领域方面，因为我国具有绝对的优势，因此，俄在推动经济、金融领域的合作方面，表现消极，甚至形成障碍。

2012年6月初在北京举行的上合组织峰会中，中方提议成立上合组织开发银行；打造上合组织框架内的自由贸易区，成员国通过降低关税逐渐与世界标准接轨。但是俄罗斯的掣肘使得上述提议未能通过：俄方表示不反对建立上合组织开发银行，但希望在俄、哈已建成的、而且俄方处于控股地位的欧亚开发银行基础上成立上合开发银行；对于自贸区的提议，俄也认为时机尚未成熟。

可见，虽然我国提出并得到上合组织成员国政府总理会议批准了《上合组织成员国多边经贸合作纲要》，即计划到2020年实现货物、资本、服务和技术的自由流动的目标。但是，由于其他国家的掣肘，上合组织在经济一体化方面的进展可能会较为缓慢。

3.其他成员国本身也存在一些问题

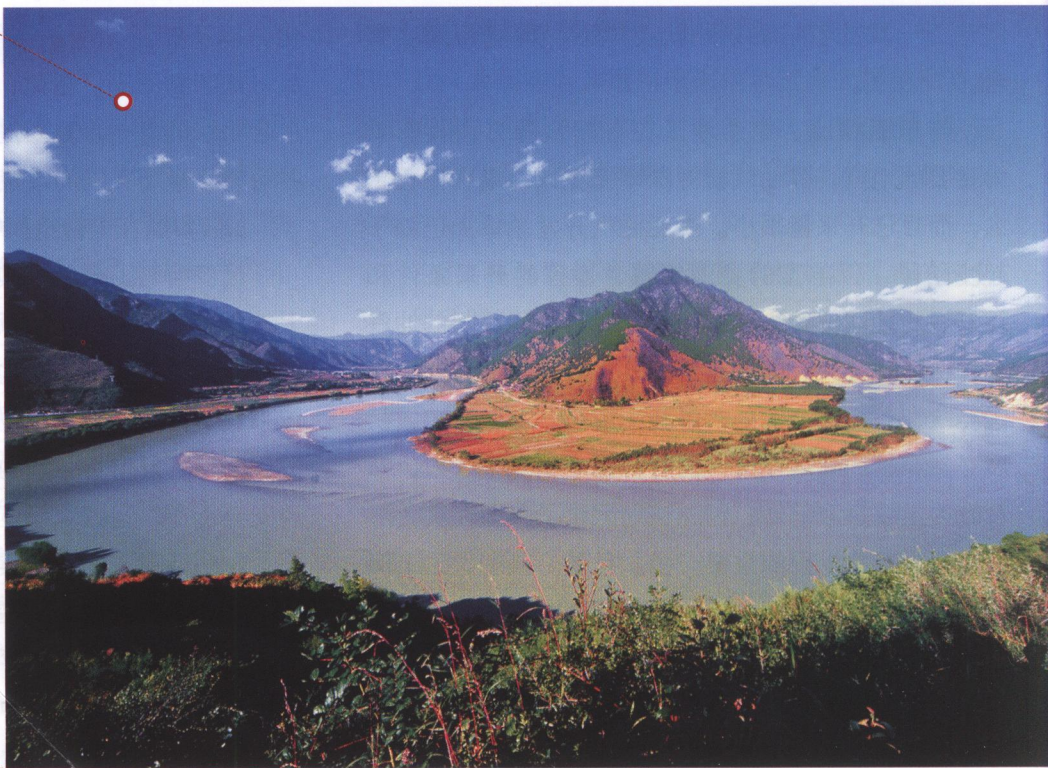
这对我国推进周边金融秩序的战略有阻碍作用。

(1) 这些国家的金融市场发展很不成熟，过度

▶ 长江第一湾

位于云南省迪庆藏族自治州香格里拉县南部沙松碧村与丽江市石鼓镇之间，海拔1850米。万里长江从“世界屋脊”——青藏高原奔腾而下，在巴塘县城境内进入云南，与澜沧江、怒江一起在横断山脉的高山深谷中穿行形成了“三江并流”的壮丽景观。到了香格里拉县的沙松碧村，突然来了个100多度的急转弯，转向东北，形成了罕见的“V”字形大弯，“江流到此成逆转，奔入中原壮观”，人们称这天下奇观为“长江第一湾”。

于怀/摄



依赖于少数几家商业银行，缺乏有效监管，金融机构的信用评级都较低。

(2) 随着伊斯兰教在中亚地区的复兴，这些国家在宗教、文化方面更接近于伊斯兰世界，而且近些年来伊斯兰世界向该地区有逐步渗透的趋势。缺乏秩序的市场环境，差别迥异的文化环境，都是我国企业、金融机构面临的进入中亚国家的主要障碍。

4.中国的战略定位

中亚国家对我国之所以重要，最主要还是出于以下考虑：地缘战略、周边安全、反对恐怖和分裂主义，以及自然资源供应方面的价值。从更长期的视角来看，以上合组织平台推动我国与中亚国家的经济金融合作，对我国推进与伊斯兰世界的经济金融合作，以及对地处中亚、西亚的“伊斯兰弧”的影响力扩展也具有重要意义。因此，我国通过上合组织推动中亚国家的经济、金融合作，应服务于上述战略考虑。在战略的实现层面，我国应努力化解来自美国、俄罗斯的阻力，并通过国家层面的努力克服我国企业、金融机构进入中亚国家的风险和障碍。

以单边、双边努力渐近促成多边合作

在当前形势下，上合组织在中短期内仍将是军事、安全合作为主导，经济、金融合作仍显滞后。在上合组织的外部，美国将采取遏制或对立的立场；而在上合组织的内部，俄罗斯不愿将地区的经济、金融领导权拱手相让，同时单靠俄罗斯又难以支撑中亚国家对金融资源的需求。对于俄罗斯来说，最好的情况就是在维持现有主导权的同时，能够将中国的市场、金融资源纳入进来，但这又是我国难以接受的。所以多方博弈的结果，使上合组织的合作较有可能在经济、金融领域陷入缓慢发展的状态。但是，这并不意味着我国将无所作为，相反，我国可以通过单边、双边的途径对中亚区域施加影响力。

1.依靠单边、双边渠道先行推进区域经济、金融合作

单边措施包括：

(1) 贸易领域。在对上合组织成员国的出口贸易中，我国商业银行要积极提供出口买方信贷，为对

方国家的进口商提供融资便利（目前已经采取该措施）。

(2) 人员流动。在确保国家安全的前提下，为符合条件的成员国居民提供签证便利。

(3) 提供融资渠道。对能源、环保，以及区域内铁路、公路、桥梁、跨国油气管道等各种跨国基础设施的建设，提供人民币融资。一是扩大对上合银联体成员国的授信额度，提供项目贷款、人民币贷款、人员培训等。同时，也可开放俄罗斯参与融资的渠道，以缓解与俄罗斯在该地区的竞争。二是为中亚地区在香港发行人民币债券提供政策便利。三是在未来上海国际板开设之后，也可以为中亚成员国提供股票融资渠道。

双边措施包括：

(1) 贸易、投资领域。在双边协商的基础上降低关税，实行关税互惠。发展出口信用保险，签订双边投资保护协定，为企业对外贸易、投资和工程承包等活动的合法权益提供风险保障。

(2) 货币政策、金融监管的协调。继续积极推进双边本币互换，并推动建立双边金融信息交换、金融风险监控和危机援助机制，建立区域性信用评估机制和投资担保机制等。

2.通过可替代的多边机制施加影响力

例如，正在筹建的金砖银行，我国将居于主导地位。因此，金砖银行的设计可扩大参与国家的范围，以便将中亚国家也纳入其中。在其他可替代的多边机制的竞争性作用下，俄罗斯或将对上合组织的经济、金融功能更为重视。

3.主动参与目前俄罗斯主导的欧亚银行

我国的参与策略应定位于“态度方面积极，实施环节宜有所保留”。通过多渠道地接触，了解现有多边金融合作机制存在的不足，以及相关成员国的发展诉求。此外，还可深度参与欧亚银行的业务活动，考虑在欧亚银行基础上建立上合开发银行，并谋求我国在其中的主导权，从而为我国推动上合组织框架下的金融合作提供一个额外的备选方案。

（作者单位：中国社会科学院世界经济与政治研究所）

编辑：王慧