

# 上海合作组织的金融合作（2014～2015）： 进展、问题与路径设想\*

姜 睿

**【内容提要】** 在中国积极推进“一带一路”战略的背景下，上海合作组织成员国的金融合作获得了新的发展时机与空间，在项目融资渠道多样化、金融合作制度化以及中俄本币区域化发展中取得了新的突破。然而，面对国际和地区形势的深刻变化，在通过金融合作进而促进区域经济一体化发展的进程中，上海合作组织仍然面临着重重阻力，组织参与主体、组织功能演进、区域地缘政治经济格局等三方面存在的问题为成员国间金融合作提出了诸多挑战。针对上海合作组织金融合作的发展前景，我们给出了三种路径设想，并提出了实现最佳发展路径应采取的切实措施。

**【关键词】** 上海合作组织 金融合作 “一带一路” 机制建设

**【作者简介】** 姜睿，华东师范大学国际关系与地区发展研究院、华东师范大学俄罗斯研究中心副研究员，博士。

## 引 言

经济合作是上海合作组织发展的重要方向和基础。上海合作组织于2001年正式成立，其前身是“上海五国”元首会晤机制。经过多年努力，上海合作组织在经济合作方面取得了较大进展。2003年9月，《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》发布，区域内的经济合作走向实质性发展阶段。然而，在多重因素

---

\* 本文受到2015年度教育部人文社会科学研究一般项目“基于‘一带一路’的国家战略整合创新机制研究”（15YJCGJW002）资助。感谢匿名审稿人提出修改意见，文中疏漏由作者承担。

的交互作用下，相对于上海合作组织在维护地区安全、促进人文合作交流等方面发挥的重要作用，其原本潜力巨大的经济功能，特别是金融功能并没有得到充分有效的发挥。

从长远发展来看，金融合作是进一步推进上海合作组织区域经济一体化的重要推手和资金后盾，有望成为上合经济发展的亮点与突破口。金融合作不仅仅推动合作项目建设进程，而且有助于各成员国顺利有效地进行经济转型和结构调整。此外，它还有利于重构世界经济金融秩序，整体提升区域内国家应对金融危机的能力。所有这些作用都需要通过区域内有层次、制度化的安排来加以实现。无疑，历史赋予了中国引领区域金融发展的重要机遇与不可脱卸的职责。

经历了前10年的缓慢进展，上海合作组织金融合作已经步入了第二个10年，其合作步伐开始明显加快。上海合作组织各成员国日渐注重加强相互间的沟通与协商，扩大各层面、各领域的经济联系，提升上海合作组织在国际经济金融秩序重构中的地位和重要性，提高整体应对金融风险与冲击的能力。在机制建设方面也有所突破，例如组建上海合作组织开发银行和发展基金等问题重新被摆上了日程<sup>①</sup>。当前上海合作组织各成员国有待进一步深化金融合作，以支持上海合作组织各成员国的经济转型和结构调整。如何扩大上海合作组织银联体合作范围、扩大各国本币结算和贷款业务、顺利推进上海合作组织开发银行的有效落实，以及提升金融合作水平，促成上海合作组织多主体、多领域、多层次、多方式的经济合作，是中短期迫切需要考虑和解决的问题。

## 一 上海合作组织成员国金融合作的新进展

上海合作组织成立15年以来，各成员国之间的经济、金融合作不断加深。目前上海合作组织已经进入发展的第二个10年，这是进一步推进机制建设和项目落实的关键阶段<sup>②</sup>，面临新时代赋予的发展机遇与严峻挑战。近两年来，上海合作组织成员国的金融合作在很多领域取得了显著的进展与突破。

### （一）上合金融合作将与“一带一路”战略互为依托、协同发展

2013年，习近平主席提出了“一带一路”这一国家发展战略构想。“一带一

<sup>①</sup> 《上合组织，多边合作的典范》，载《人民日报》2014年9月11日第23版。

<sup>②</sup> 毛莉：《发出合作共赢的时代最强音》，载《中国社会科学报》2015年7月13日。

路”战略的顺利推进将增进互信，促进发展，对国际政治经济格局的重构提供新的发展要素与平台。上海合作组织各成员国基本都是“一带一路”的沿线国家，内部的发展也将给“一带一路”的有效实施提供先期准备。可以说“一带一路”为上海合作组织金融合作发展创造了很好的契机，而上海合作组织金融合作也将为“一带一路”提供资金支持以及发展的机制与平台，两者必将互为依托，协同发展。

首先，上合金融合作将为“一带一路”建设提供金融保障。金融是建设“一带一路”的重要支撑，除了金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行、一路一带基金之外，上海合作组织框架下的银联体以及筹建中的上合开发银行将是为“一带一路”提供金融保障的重要供给渠道<sup>①</sup>。“一带一路”沿线的部分国家经济发展程度偏低，基础设施落后，面临加快本国基础设施建设的艰巨任务，而资金问题一直是这些国家进行基础设施建设的制约因素。因此，上海合作组织通过发展金融合作将有效缓解这些国家的资金缺口，推动各国经济增长。在“一带一路”战略的推动下，上海合作组织将进一步加强区域内经贸和金融合作，推动金融机制建设，建立融资保障机制，并且还将落实2014年上海合作组织峰会通过的《关于加强金融合作、促进区域发展措施计划》，解决多边经济合作中的主要矛盾。推动项目合作把建设重点放在能源、交通、运输等基础设施领域，上海合作组织将为这些领域的项目合作拓宽融资渠道，提供金融保障。

其次，“一带一路”下的能源合作将进一步拓展上海合作组织“能源金融”合作空间。“一带一路”将推动欧亚地区国家的能源领域合作不断深化，包括能源合作向深加工方向发展，能源产品贸易规模不断扩大。而能源合作一向是上海合作组织经济合作的重要优先方向，区域内成员国互补优势明显，既包括能源出口国、进口国，也包括过境运输国<sup>②</sup>，天然构成了能源合作的多边平台，保证了上海合作组织能够有机会大力发展“能源金融”。“一带一路”为中国在上海合作组织能源合作中充分发挥自身的市场、技术以及区位等多元优势，在为成员国提供利益共享的同时提升中国自身能源来源多样化水平，进而在推动国际能源结构治理方面发挥重要作用提供了有效的战略平台。

再次，“一带一路”建设将通过助推“互联互通”进而为上海合作组织金融

<sup>①</sup> 夏立平：《论共生系统理论视阈下的“一带一路”建设》，载《同济大学学报（社会科学版）》2015年第4期。

<sup>②</sup> 郭灏：《金融务实推动丝绸之路经济带建设》，载《21世纪经济报道》2014年12月1日。

合作创造更多需求。“一带一路”不仅创造了更多基础设施建设的投资机会，其大力倡议的“互联互通”也将使成员国之间的经济合作与发展更为便捷。作为“一带一路”的重要参与主体，上合成员国将建立起成熟的合作机制，将“一带一路”的需求作为与中国周边国家互联互通的“八路”布局结合起来，形成“铁路、公路、输油管、输气管、电信线、水路、电力线、航空线”等八条线路<sup>①</sup>。经过上海合作组织成员国多年的共同努力，最终签署了《便利化协定》，该协定将借助金融合作的有效实施来大规模、深度地改善区域内各国面临的交通基础设施瓶颈。

## （二）地缘政治经济博弈使得上海合作组织的金融功能得到强化

俄罗斯在因乌克兰事件而受到西方多次经济制裁之后，卢布汇率大幅跳水，经济发展堪忧。在这种情况下，上海合作组织对于俄罗斯的重要性越来越鲜明地呈现出来。俄罗斯希望上海合作组织能够发挥重要的安全组织、政治组织的功能，以此来实现其全球战略转向，有效对抗美欧制裁和打压。2015年，俄罗斯同时担任金砖和上海合作组织的轮值主席国，也为俄罗斯利用这两个机构实现其战略博弈意图提供了时机。而俄罗斯为了提升上海合作组织的国际影响力，还需要借助上海合作组织的经济合作来有效团结中国以及中亚各国，进而借力走出经济困局。

基于此，与前几年不同，俄罗斯在地缘政治经济博弈的冲击下，对上海合作组织经济合作的态度从消极转变为积极，对中国力推多年的经济合作倡议表示了支持。虽然，其初衷在于缓解其在乌克兰危机爆发后遭遇西方制裁的不利局面，希望提升上海合作组织的国际角色来共同应对挑战，但其态度的转变有利于降低上海合作组织经济金融合作达成共识所需支付的摩擦成本，推动上海合作组织经济功能的有效发挥，也有利于上海合作组织金融化发展的蜕变。2014年上海合作组织峰会上，俄罗斯总统普京表示，上海合作组织成员国应相互协作，以应对时代的挑战，应加快上海合作组织共同运输系统，包括利用俄罗斯跨西伯利亚大铁路和贝阿大铁路，并与中国的“一带一路”发展计划相连接<sup>②</sup>。杜尚别峰会宣言也指出，“上海合作组织优先方向是贸易投资便利化。”可以预见的是未来数

<sup>①</sup> 刘卫平：《务实推进“丝绸之路经济带”多领域战略合作》，载《中国党政干部论坛》2015年第3期。

<sup>②</sup> 《报告精读——2015年〈上海合作组织黄皮书〉》，2015年7月7日。[http://www.ssap.com.cn/Web/c\\_000000100290005/d\\_53823.htm](http://www.ssap.com.cn/Web/c_000000100290005/d_53823.htm)

年，上海合作组织将在落实多边合作机制建设和金融合作机制的基础上，积极推动多边合作项目实施务实合作，其金融功能会得到强化。

### (三) 上海合作组织融资渠道不断拓宽，金融合作平台日渐扩大

#### 1. 优惠贷款

随着上海合作组织经济、能源合作的深入发展，上海合作组织框架内的融资规模不断扩大，中国国家开发银行等政策性银行对区域内国家基础设施建设授信额度也逐渐提高。中方已经在上海合作组织框架内为其他成员国提供了220多亿美元的优惠贷款，还率先提出要有多边合作制作“路线图”，在2012年就出台了第一份上海合作组织中期发展规划，并促成了《上海合作组织长期睦邻友好合作条约实施纲要》的签署<sup>①</sup>。“一带一路”与上海合作组织的金融、能源互动发展中，也必将为区域内的融资机构和机制创造巨大的金融需求。

2013年9月习近平主席访问中亚期间，签署了一系列合作协议，包括未来中方将向乌兹别克斯坦投资77亿美元，向吉尔吉斯斯坦投融资30亿美元用于双边投资项目建设等<sup>②</sup>。2014年5月，中哈签署多项融资协议，中哈两国开发银行在上合银联体框架下签署5亿美元的授信总协议，用于对哈非资源领域项目投资，中国进出口银行将为哈开发银行提供10亿美元上合框架内优惠贷款，用于奇姆肯特炼厂改造项目。2014年12月，国务院总理李克强在欧亚行中签署了一些商业大单。12月14日，中哈双方签署了140亿美元的商业大单。12月15日，中哈总理又在基建领域勾画出180亿美元的合作框架<sup>③</sup>。

#### 2. 银联体

自2005年成立以来，银联体在项目投融资、机制建设和人员交流培训等方面开展了合作，以市场化融资支持上海合作组织区域经济社会发展<sup>④</sup>。近两年上海合作组织银联体的新举措包括：

(1) 应上海合作组织银行联合体邀请，2014年1月12日至14日，上海合作组织秘书长梅津采夫率秘书处代表团出席在中国三亚举行的主题为“丝绸之路

<sup>①</sup> 申亚欣：《上合组织乌法峰会5大中国态度助推新跨越》，人民网，2015年7月13日。<http://politics.people.com.cn/n/2015/0713/c1001-27295095.html>

<sup>②</sup> 《上合组织，多边合作的典范》，载《人民日报》2014年9月11日。

<sup>③</sup> 《中国支持区域内项目融资》，[http://jjckb.xinhuanet.com/invest/2014-12/17/content\\_531569.htm](http://jjckb.xinhuanet.com/invest/2014-12/17/content_531569.htm)

<sup>④</sup> 《多边金融合作实现多方共赢》，<http://www.cdb.com.cn/web/NewsInfo.asp?NewsId=3342>

经济空间——上海合作组织银联体的新动力”研讨会。会议期间，梅津采夫分别与中国国家开发银行行长郑之杰、塔吉克斯坦国家储蓄银行行长努尔季耶夫举行会见，双方就银联体参与筹办2014年上海合作组织工商论坛、塔吉克斯坦国家储蓄银行担任银联体主席行活动计划，以及建立上海合作组织开发银行和发展基金（专门账户）问题交换了意见<sup>①</sup>。

(2) 2014年9月11日，在上海合作组织成员国元首峰会框架内，上海合作组织银联体理事会第10次会议在杜尚别举行。塔吉克斯坦共和国第一副总理萨伊德和上海合作组织副秘书长阿科什卡罗夫出席会议并致辞。上海合作组织银联体理事会成员指出，上海合作组织银联体与上海合作组织观察员国和对话伙伴国银行建立联系的工作已取得实际成果。各方讨论了银联体与实业家委员会合作，以及在上海合作组织银联体框架内落实联合经济项目、交流经验和干部培训等问题。会议签署了加强金融合作和促进区域发展活动计划。银行伙伴——白俄罗斯银行和欧亚发展银行代表参加了会议<sup>②</sup>。

(3) 2014年9月11~12日，习主席在上合成员国元首理事会第十四次会议上表示，丝路建设已步入务实合作的新阶段。为了在新世纪实现中国发展战略，打造中国经济新的增长极，金融务实推进丝路建设与亚欧大陆经济整合，有必要将发挥上合银联体等作用与丝路建设的金融需求对接起来，充分发挥前者对后者的推动作用。具体路径可以考虑从上合与丝路金融、能源互动发展为切入点，加强对亚欧经济一体化的战略研究，并将丝路建设与周边国家互联互通基础设施建设结合起来<sup>③</sup>。

(4) 2014年12月14日至15日，上合成员国政府首脑（总理）理事会第十三次会议在哈萨克斯坦首都举行，会议发表联合公报。总理们表示，上合实业家委员会和上合银联体为加强上合成员国间经济合作发挥了重要作用，应切实落实2014年9月杜尚别上合银联体理事会通过的《关于加强金融合作、促进区域发展措施计划》和上合实业家委员会理事会会议、上合商务论坛达成的共识，提高工作效能，扩大成员国、观察员国和对话伙伴国企业家和投资者的联系<sup>④</sup>。

① 《上海合作组织秘书处代表团出席银联体研讨会》，2014年1月14日。<http://www.sectsc.org/CN11/show.asp?id=684>

② 《上海合作组织银行联合体会议在杜尚别举行》，2014年9月11日。<http://www.sectsc.org/CN11/show.asp?id=786>

③ 郭濂：《金融务实推动丝绸之路经济带建设》，载《21世纪经济报道》2014年12月1日。

④ 《上海合作组织成员国政府首脑理事会第十三次会议联合公报》，载《人民日报》2014年12月16日。



### 3. 上合组织开发银行和发展基金（专门账户）

上海合作组织银行联合体从性质上说并非一个实体而是一个松散的机构。这种性质限制了上海合作组织银联体在推动金融合作方面的作用。因此，2010年10月，中国总理温家宝在出席上海合作组织成员国第九次总理会议时，提出组建上海合作组织开发银行以深化上海合作组织财政金融合作。由于上海合作组织重要成员国中国与俄罗斯之间对于组织的经济定位存在意见分歧，该倡议并未得到有效的落实。随着国内外局势变化，俄罗斯对上海合作组织的经济功能有了更大的认同，上海合作组织开发银行的建设进程也获得了重启。

2014年9月，在上合成员国元首理事会议上通过了《杜尚别宣言》，指出要加强上海合作组织发展基金和开发银行的研究工作，并尽快落实。这意味着上海合作组织开发银行正式进入议事程序。

2014年12月15日，李克强总理在上合成员国政府首脑理事会第十三次会议上再度强调“我们希望上合各成员协商一致，稳妥推进组建上合开发银行进程，为本地区建立长期稳定的融资平台”<sup>①</sup>。上合框架下有“欧洲西部—中国西部”公路、中国—中亚天然气工程、中吉公路和中塔公路等上百个经济合作项目。成立上海合作组织开发银行和上海合作组织发展基金将有效地推进这些项目的顺利实施。

对中国来说，上海合作组织开发银行是继金砖国家开发银行后中国主导并参与的第二个地区性开发银行，标志着中国全面金融外交的初步落实，对中国金融对外开放进程具有深远的意义。上海合作组织开发银行如果能够顺利成立，将对上合和上合区域经济合作、基础设施建设、贸易便利化、人民币国际化，以及金融危机防范机制化等产生重大积极影响。

### 4. 合理开发和利用组织内外资金平台，实现金融合作形式的多样化

2009年，中哈两国间首个商业基金“中信卡森纳直接投资基金1号”正式组建。2012年，中俄投资基金正式运行。2014年，中俄成立独立的联合评级机构，对两国投资项目进行评估。中国银联计划2018年前在俄发行200余万张卡，同时协助俄方建立本国支付系统<sup>②</sup>。金融合作模式的不断创新，将有利于区域经济

<sup>①</sup> 《李克强在上海合作组织成员国政府首脑理事会第十三次会议上的讲话（全文）》，新华网。  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/16/c\\_1113652315.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/16/c_1113652315.htm)

<sup>②</sup> 《上合组织，多边合作的典范》，载《人民日报》2014年9月11日。

一体化程度加深。2014年12月15日，李克强总理在上合成员国政府首脑理事会第十三次会议上披露，为了更好地为区域经济合作提供金融支持，为上合成员国构建稳定的融资平台，中方拟正式启动中国—欧亚经济合作基金首批项目遴选，并愿与各方设立双边子基金。同时，还要积极推进上合开发银行的组建进程<sup>①</sup>。

习近平主席在乌法峰会上表示，“现阶段，中方愿通过丝路基金、中国—欧亚经济合作基金等金融平台，解决上海合作组织成员国投资需求，结合《2017至2021年上海合作组织进一步推动项目合作的措施清单》，重点在重大基础设施项目、资源开发、产业和金融合作等领域开展投资合作。”<sup>②</sup>

#### （四）扩大本币结算合作，推动中俄本币区域化

推进贸易伙伴间的本币结算是人民币和卢布区域化战略的重点。2008年之前，美元是中俄贸易中的主要结算货币。国际金融危机爆发后，中国和俄罗斯都发出声音，力求改变现有国际货币体系，并促成发展中国家具有更多发言权的新货币体系的形成，以期降低贸易结算中美元主导所带来的风险。经过部分地区试点，中国和俄罗斯早在2010年11月就取消了对用两国货币进行贸易结算的限制<sup>③</sup>。2011年6月，俄中两国的央行在俄罗斯签署了新的双边本币结算协定，协定规定两国经济活动主体可自行决定用自由兑换货币、人民币和卢布进行贸易结算与支付<sup>④</sup>。新双边本币结算协定的签署既维护了中俄两国的经济安全，也将对以美元为主导的国际货币体系产生不可忽视的影响。

当前，上海合作组织区域经济合作已经获得了重要的阶段性成果，各成员国外贸总量中越来越大的份额归属于成员国之间的贸易行为。2014年，中国同欧亚地区国家贸易总额中，中俄贸易额占62%，中国与中亚五国贸易额占29%。近5年来，中国一直是俄罗斯最大的贸易伙伴，中俄贸易额一直保持快速增长。2014年，美欧对俄制裁、油价持续下跌等不利因素频仍，但中俄贸易额并未如预期下降，这说明中俄经贸关系日益紧密<sup>⑤</sup>。然而，2015年年初开始，由于受到国际形势、俄罗斯国内经济波动、中俄相互投资不足等方面因素的影响，中俄贸易额开始出现下滑。俄罗斯科学院远东研究所副所长安德烈·奥斯特洛夫斯基也

① 《李克强在上海合作组织成员国政府首脑理事会第十三次会议上的讲话（全文）》，新华网。

② 习近平：《团结互助 共迎挑战 推动上海合作组织实现新跨越》，载《人民日报》2015年7月11日。

③ 许文鸿：《中俄贸易本币结算：应对“货币战争”的新选择》，载《中国财经报》2010年12月9日。

④ 《中俄签署双边本币结算协定，人民币国际化进程继续推进》，<http://www.shidaichao.cn/zhanlue/27759.html>

⑤ 齐亚诤：《丝绸之路经济带在欧亚大陆全面推进》，载《人民日报》2015年5月12日。



指出中俄贸易存在深层次的结构扭曲问题，并预测2015年中俄贸易额将比2014年减少120亿美元<sup>①</sup>。目前，中俄两国都着力通过扩大投资、寻求“一带一路”平台上的新型经济、金融合作来改善中俄贸易出现的下滑局面。在经贸投资发展背景下，上海合作组织框架内各成员国也签署了一系列本币互换协议，推进了本币结算以及人民币区域化的进程。近两年来的重要进展和举措如下：

(1) 2014年年初开始，西方国家因乌克兰问题对俄罗斯实施经济制裁，俄罗斯国内对人民币结算的需求开始扩张，希望通过弃用美元来作为反对西方制裁的一种手段。俄罗斯更倾向于使用人民币来进行国际结算，特别是针对能源大宗商品的交易。这种形势进一步推进了人民币的区域化与国际化趋势。

(2) 俄罗斯对中国银联等支付系统从兴趣变成了行动。2014年3月，在乌克兰危机加剧、俄罗斯面临美欧制裁威胁时，俄罗斯学者就提出参考中国银联模式或与中国支付系统合作的可能。2014年9月，俄罗斯第三大银行天然气工业银行开始发行银联卡。

(3) 2014年10月11日，汪洋副总理在第九届中俄经济工商界高峰论坛上表示，中俄将扩大两国本币结算规模，加强项目融资、贸易融资和保险等领域合作<sup>②</sup>。汪洋还表示，两国金融机构计划扩大并增加在对方的分部，建立两国各自支付平台和信用评级机构。

(4) “一带一路”战略提出后，为了探讨中俄两国在“一带一路”框架下在能源、交通等各领域进行合作的内容与策略，中俄双方进行了多轮磋商<sup>③</sup>。对于备受关注的战略项目，两国在航天航空、跨境基础设施方面也都有安排。双方将不断鼓励使用本国货币进行计价、结算，包括一般商品和大宗商品<sup>④</sup>。

(5) 2015年5月，俄罗斯对中国出口了392万吨石油，比沙特阿拉伯对中国的出口量还高出约87万吨，俄取代沙特成为当月中国的最大石油供应国。而俄罗斯天然气工业公司2015年以人民币结算的方式向中国供应大约100万吨石

<sup>①</sup> 《俄专家：2015年中俄贸易额将减少达830亿美元》，<http://finance.huanqiu.com/cjrd/2015-10/7796936.html>

<sup>②</sup> 《中俄签全方位大单 本币结算提速》，2014年10月14日。[http://www.gov.cn/zhengce/2014-10/14/content\\_2764649.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2014-10/14/content_2764649.htm)

<sup>③</sup> 《国外学者谈“一带一路”》，载《中国经济报告》2015年第4期。

<sup>④</sup> 陈雨：《中俄就一带一路磋商，本币结算大宗商品成焦点》，2015年3月14日。<http://world.people.com.cn/n/2015/0314/c157278-26692141.html>

油<sup>①</sup>。这是目前中俄贸易中最大一笔本币结算交易。俄罗斯政府一直在推动石油天然气贸易放弃使用美元结算的办法<sup>②</sup>。以人民币方式来结算两国贸易确实可以大力推进人民币的国际化进程。

(6) 在西方国家强化对俄金融和经济制裁背景下，中俄两国正简化相互贸易程序，构建新的要将美元从流通中抽出的合作模式。2014年8月11日，俄中两国央行就本币互换协议达成一致，该协议可为俄罗斯公司获得人民币、中国伙伴获得卢布打开一条绿色通道<sup>③</sup>。

(7) 2014年10月，中俄两国央行签署了双边本币互换协议，有效期3年，经双方同意可以展期，资金规模为1500亿元人民币<sup>④</sup>。货币互换的目的是降低筹资成本及防止汇率变动风险造成的损失。

(8) 2014年11月，普京在2014年APEC工商领导人峰会上表示，中国是俄罗斯在亚太地区的优先合作伙伴；俄罗斯天然气工业公司与中方进行了首次实验性卢布结算，俄期待在未来的贸易结算中能更多地使用卢布而非美元<sup>⑤</sup>；中俄投资合作委员会已初步遴选出32个大型投资合作项目，总投资额超过1000亿美元，未来争取在大项目上能够实行本币结算<sup>⑥</sup>。

(9) 2014年12月，在西方实施经济制裁、美国于2014年年初退出量化宽松，以及俄罗斯畸形经济结构等多重因素的冲击下，俄罗斯企业的生存环境恶化，利润下降，债务猛增，进而引起卢布贬值，金融市场恐慌情绪蔓延<sup>⑦</sup>。与俄罗斯保持密切经贸合作关系的原苏联加盟共和国也受到了冲击。例如，白俄罗斯希望与俄罗斯贸易结算使用美元或欧元。

(10) 2015年5月8日中国国家主席习近平访俄期间，两国签署联合声明，表示将继续推动在双边贸易、相互投资、信贷领域中使用本币结算。

总之，上海合作组织成员国之间的货币结算合作是区域内金融合作的重要内容，有助于减少各成员国金融经济中对美元的依赖，从而更将具有自主性，并且

① 《人民币结算助力俄罗斯成中国最大原油供应国》，2015年7月15日。<http://www.zjpi.gov.cn/main/html/2015/CT10032/aa9dcd8f96834f429fa42d602c180267.html>

② 刘乾：《俄油气出口结算采用替代性货币》，载《中国石油报》2015年7月7日。

③ 《摆脱美元：中俄两国就使用本币结算达成共识》，俄罗斯卫星网，2014年8月12日。[http://sputniknews.cn/radiovr.com.cn/2014\\_08\\_12/275805518/](http://sputniknews.cn/radiovr.com.cn/2014_08_12/275805518/)

④ 刘晓翠：《卢布暴跌在即 中俄签订1500亿元货币互换协议》，2014年10月13日。<http://wallstreetcn.com/node/209333>

⑤ 同心：《欧亚经济动态》，载《欧亚经济》2014年第6期。

⑥ 普京：《俄中本币结算非常具有前景》，新华网，2014年11月10日。

⑦ 李新：《卢布为何“熊冠全球”》，载《新民周刊》2015年第1期。

将大幅度降低汇率风险。经过 14 年的经济合作，上海合作组织各成员国取得了不容忽视的成绩，建立了良好的合作伙伴关系。可以预见，未来上海合作组织成员国间的金融合作拥有很大的发展潜力，这既有赖于 14 年来所奠定下来的较好的合作基础，也是基于全球经济面临困顿状态下更加需要增进相互支持的现实需要。未来有必要积极推进区域内的本币贸易结算业务，为上海合作组织国家贸易与投资的便利化的进一步发展奠定坚实基础。

## 二 上海合作组织成员国金融合作中存在的问题

上海合作组织区域金融合作具有广阔前景，区域内各国经济持续发展和对外开放程度不断提高，为各国相互间金融贸易合作奠定了良好的基础。然而，上海合作组织作为在不同发展水平、不同宗教文明、不同国力和不同国内体制的复杂背景之下建立起来的一个区域性国际组织<sup>①</sup>，现实中也存在种种不利因素，为上海合作组织成员国金融合作提出了诸多挑战。以下我们从区域性国际组织的定位出发，分别从组织参与主体、组织功能演进，以及地缘政治经济等三个角度来对上海合作组织成员国金融合作中存在的问题进行阐释。

### （一）组织参与主体：博弈、观望与制衡

上海合作组织参与主体之间的关系出现日益复杂的局面，各成员国出于对本国利益及安全的维护，而在区域机制构建问题上展开的博弈、观望与制衡，形成了多边金融合作的掣肘因素<sup>②</sup>。

首先，中俄之间力量权衡对比的动态变化影响了上海合作组织经济金融合作进程。这从近年来上海合作组织开发银行机制建设、上海合作组织扩员等问题上可以窥见端倪。俄罗斯曾拒绝组建上合发展银行、建立与其挂钩的特别账户等多项中方提议，竭力避免俄罗斯在上海合作组织内部影响力受到削弱。

这种局面的深层原因还在于中俄两国对上海合作组织的发展设想不相匹配。如果说在安全合作（打击“三股势力”，即恐怖主义，分裂主义和宗教极端主义）方面，上海合作组织成员国立场基本一致，在经济合作领域的情形则不完全

<sup>①</sup> 冯绍雷：《十年后的展望——关于上海合作组织未来定位与空间的思考》，载《俄罗斯研究》2011年第2期。

<sup>②</sup> 姜睿：《上海合作组织成员国金融合作：新进展与前景展望》，载《上海金融》2012年第4期。

相同。中国学界普遍认为，上海合作组织的经济分量增加是必然趋势，同时也承认各成员国的政治意愿也会对该区域的经济合作产生不容忽视的影响。中国希望实现在上海合作组织框架下的内部经济一体化，而金融合作则是实现经济一体化的重要突破口。然而，俄罗斯的利益和对上海合作组织的期望，与中国有所不同。从某种意义上说，俄罗斯仍把中亚地区视作一个特殊利益区，俄罗斯主要关注其主导的集安组织和欧亚经济共同体，上海合作组织对俄罗斯来说仅仅是维护其中亚影响，并保持与中国关系的“额外通道”<sup>①</sup>。只是随着乌克兰事件后欧美制裁俄罗斯的事态的发展，俄罗斯认为将上海合作组织打造成为重要的国际组织将可以获得更多的支持以合力对抗西方制裁，开始对上海合作组织发展经济和金融功能表示支持，并对上海合作组织开发银行的设立表示赞同。

其次，从充分发挥自身地缘战略优势出发，中亚国家一方面对中俄竞争格局进行观望和利用，另一方面也希望美国、欧盟介入以实现力量制衡并获取市场利益。冷战后中亚地缘政治经济格局呈多极化态势。苏联解体后，俄罗斯在中亚的影响全面收缩，中亚地区在某种程度上处于权力真空状态。这种格局为除俄罗斯之外的多种外部势力的渗透提供了机会。目前已经形成了各种势力竞争中亚的局面，这些角逐的势力包括：北约（通过“和平伙伴关系计划”）、欧盟（通过“对独联体国家的技术援助计划”、“新邻国政策”、和建立“东方伙伴关系”）<sup>②</sup>、美国（通过驻军和“大中亚计划”）、日本（通过“中亚+日本”对话机制），以及韩国、土耳其、伊朗等国。而中国则主要通过上海合作组织这个渠道加强与中亚的合作关系。此外，从中亚内部来看，有些国家在观点立场上也存在着较大分歧。中亚地区在经济上既存在着对俄的依赖（历史及地缘原因），也存在着“去俄罗斯”的倾向，中亚五国与俄罗斯之间错综复杂的经济利益关系决定了两种立场间的力量对比<sup>③</sup>。这种多元化的利益导向影响了上海合作组织经济功能的发展。

再次，印度和巴基斯坦两个观察员国成为上海合作组织的正式成员国，必将会对上合目前的利益共享格局产生影响。印度加入上合之后，中俄印三者关系会发生改变。从中国角度来说，印度加入上海合作组织，将促进中印关系更为紧密

<sup>①</sup> А. Мочульский Об особенностях политики Китая в вопросах экономического сотрудничества в ШОС//Мировая экономика и международные отношения, № 10, Октябрь 2010, С. 84 - 90.

<sup>②</sup> 王树春、万青松：《上海合作组织与欧亚经济共同体的关系初探》，载《世界经济与政治》2012年第3期。

<sup>③</sup> 王志远、石岚：《上海合作组织经济合作的主要障碍与对策分析》，载《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2013年第11期。

发展,为边界问题谈判提供解决平台,并将为中印经济合作构建新的框架。此外,也可以中和俄罗斯在政治方面锋芒日盛的倾向,避免将上海合作组织引向与西方针锋相对。而从俄罗斯的角度来说,印度的加入可以平衡中国对上海合作组织的影响力。然而,印度在多边组织中一贯的不配合作风,以及印巴历史上的矛盾重重、意见分歧,也有可能在未来对上海合作组织的决策效率造成影响。

基于此,组织参与主体之间的内部利益协调因素掣肘了上海合作组织多边金融合作,导致了上海合作组织框架下仍然是以双边及次区域合作占主导。

## (二) 组织功能演进: 溢出效应受到现实阻碍

从组织功能演进的视角来看,上海合作组织最初以安全功能起步,逐渐向经济功能溢出,而现在其经济功能面临如何进一步推进的难题,而金融功能的实现则是经济功能得以充分发挥以及进一步拓展的突破口。目前,上海合作组织的功能演进面临一系列阻碍因素。

首先,在经济项目不断出台的同时,融资渠道有待进一步拓宽。

15年来,上海合作组织成员国间经贸关系日益紧密,贸易结构也得到进一步改善,中国与上海合作组织成员国间经贸合作拥有巨大的发展潜力。同时,在上海合作组织的多边框架下,各成员国的区域经济合作已经进入实质性发展阶段,区域内的贸易投资便利化和项目合作将得到进一步推进。然而,资金投入不足成为影响上海合作组织区域经济合作的制约因素。

目前,上海合作组织各成员国都面临着经济转型的紧迫任务,如何衡量并约束全球经济失衡,推动结构转型,是当前各国关注的焦点问题。而经济转型离不开强有力的金融支持。

其次,上海合作组织框架下的金融体系不完善,缺乏面对金融危机的自救机制。

中亚各国的经济在2008年国际金融危机中都受到较大影响,说明上合组织还未建立起从容面对金融危机的自救机制<sup>①</sup>。而近几年,俄罗斯受到欧美经济制裁的打击,以及面临世界石油和天然气价格下降的不利局面,经济发展速度快速跌落,充分反映了俄罗斯能源依赖型经济结构在危机到来时的脆弱性。而其他上海合作组织成员国,也都或多或少面临着能源贸易依赖性较大、对世界经济波动敏感、国内外汇储备短缺等诸多问题,应对金融危机的手段和能力严重不足。如何在区域内,在成员国之间建立金融危机的防火墙和缓冲机制,进而建立风险预

<sup>①</sup> 李新:《人民币国际化:上海合作组织的金融合作》,载《学习与探索》2011年第1期。



警和风险分担机制是上合未来发展将面临的重要问题。

再次，金融合作重项目而轻制度建设。

目前，虽然上合经贸合作日益加深，但上合区域经济一体化仍然停滞在为项目而投资，还未能形成一套有效的制度体系<sup>①</sup>。因此区域内的经济一体化目前还停留在较低级的层次，即优惠贸易安排阶段<sup>②</sup>。由于短期双边经济合作、援助性合作，以及金融和企业家层面的合作难度相对较低，在上海合作组织框架内长期区域合作制度远不如短期合作项目更易实现。尤其是关于区域经济一体化、削减关税和非关税壁垒、投资便利化等方面的“制度”建设仍显得薄弱。其主要原因在于上合一贯推行的“协商一致”原则制约了制度的有效制定与落实，同时，现实中的利益分歧也很难使得成员国对某些制度安排达成一致<sup>③</sup>。

### （三）区域地缘政治经济：组织职能重合与竞争

除了上海合作组织之外，在原苏联地区也存在其他一些成员国重叠、职能相似或重合的地区性国际组织，包括独联体框架下的欧亚经济联盟和集体安全组织等次地区一体化组织，以及独联体框架外的上海合作组织<sup>④</sup>。区域内多种组织间的功能重合与定位分工不清是否会阻碍上海合作组织区域内一体化的成功实施，这一问题将日益引起人们的关注。

首先，与欧亚经济联盟的竞争与合作格局是上合组织中短期内面临的重大课题和挑战。

推动原苏联地区的一体化是俄罗斯的长期战略，欧亚经济联盟是将构想中的一体化从纸面推进到实践的基本框架<sup>⑤</sup>，尽管在俄罗斯努力实行“再俄罗斯化”的同时，由于地缘政治和军事安全方面的担忧，在中亚地区客观上也存在着强大的“去俄罗斯化”倾向，欧亚经济联盟作为一个横跨欧亚大陆的区域一体化合作机制仍然持续发展。上海合作组织与欧亚经济联盟的竞争关系取决于三方面因素<sup>⑥</sup>：经济功能重合、组织成员大部分重叠以及所处地域大面积交叉。尽管两者

① 姜睿：《上海合作组织成员国金融合作：新进展与前景展望》。

② 李子先、孙文娟、何伦志：《推动上海合作组织组织区域经济一体化，夯实丝绸之路经济带基础》，载《开发研究》2014年第2期。

③ 王志远、石岚：《上海合作组织经济合作的主要障碍与对策分析》，载《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2013年第11期。

④ 王树春、万青松：《上海合作组织与欧亚经济共同体的关系初探》。

⑤ 赵华胜：《上海合作组织的发展路径》，载《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2012年第2期。

⑥ 王树春、万青松：《上海合作组织与欧亚经济共同体的关系初探》。

的传统功能存在差异（欧亚经济联盟以经济功能为主，而上合的传统功能是安全合作），但是从长远来看，上合未来的组织功能演进的趋势是以金融合作作为突破口的经济合作功能日益凸显，这无疑将与欧亚经联盟存在一定程度的竞争。

其次，从长远战略来看，上海合作组织发展的定位应该更加外向化，更注重远期发展规划。

作为一个横跨欧亚大陆的重要组织，上海合作组织未来的功能应该不仅仅局限于中亚地区，而是更多参与到亚太、欧洲和中东国际合作体系中来<sup>①</sup>。上海合作组织已经具有在较短时期内处理众多复杂的国际与区域事务的宝贵经验，其影响力完全可以在今后的发展进程中进一步体现出来<sup>②</sup>。在“一带一路”这一大的战略背景下，上海合作组织金融合作完全可以为欧亚经济一体化提供更多的融资渠道，可以提供更多的金融合作制度化产品，进而为国际金融体系的重构与完善发挥出不可忽视和不可或缺的作用。

### 三 上海合作组织金融合作发展前景：路径设想与对策建议

综合考虑前述几方面因素（组织主体、组织功能演进、区域地缘政治经济格局）存在的问题及其影响，我们对上海合作组织金融合作的发展路径可以做出以下三种设想：

路径一：金融合作功能淡化（因组织内另外一个大国俄罗斯的不配合，以及欧亚联盟的冲击，上海合作组织仅仅沦为加强双边关系的多边机构，并将功能重新收缩定位于安全功能）；

路径二：金融合作在组织内得到直接的推进（组织功能从经济合作深化到金融合作，金融合作成为经济合作的突破口）；

路径三：金融合作通过迂回的路径得以间接推进（在组织外通过其他机制得以实现，例如金砖国家发展银行、欧亚经济联盟+中国等）。

从近两年的发展趋势来看，第一种路径的可能性已经越来越小，区域内外已经日益认同上海合作组织的经济化发展趋势。以上三种路径当中最为理想也最为可能的是第二条路径。然而，第二条路径的实现也需要间或穿插着第三条路径的

<sup>①</sup> 邢广程：《上海合作组织自身的作用》，载《东方早报》2010年12月29日。

<sup>②</sup> 冯绍雷：《十年后的展望——关于上海合作组织未来定位与空间的思考》。

间接扶持。从目前的发展趋势上来看，如果要切实推进这一路径需要考虑如何解决以下难题：首先，如何在欧亚联盟存续的条件下与其进行合理的经济职能分工，例如上海合作组织更加注重推进金融机制的构建，而欧亚经济联盟更侧重于贸易自由化；其次，俄罗斯对中国的警惕需要以什么方式得以消解；再次，中国在推进区域金融合作进程中如何化解中亚国家对中国霸权的疑问。这些问题涉及政治、经济、文化多层面因素，同时也有着深厚的历史渊源，其破解需要多方、多视角的长期努力。从短期来看，更为直接的推动措施不妨从以下两方面入手：一方面，如何使得金融合作对组织内的各成员国都有利；另一方面，如何把金融合作的重要性提到一定的高度，能够得到区域内的认同。具体对策建议如下：

### （一）高度重视制度建设，以制度建设引领合作项目的实施

充足的资金来源是推进组织内经济金融合作的必要条件，也是成员国尤其是中亚国家项目建设、结构调整的重要支撑手段。上海合作组织框架内融资手段日益多样化，但是上海合作组织金融合作还是靠项目制来推动，短期目标鲜明，而长期的制度性建设则很匮乏。

在现有发展的基础上，应该分阶段、有计划地实现上海合作组织框架下的制度建设。首先，在短期内推进上海合作组织区域化进一步深入发展，建立上海合作组织自由贸易区，既要继续发挥功能性合作功能，也要实现某些领域的制度性合作，例如，建立一系列制度保障体系，实现区域内关税等贸易壁垒的废除和商品的自由流动。从远期来看，实现更成熟的功能性的同时，加深制度性合作的深度和力度，协调各成员国的贸易政策，建立对外统一关税，促进要素自由流动等等<sup>①</sup>。只有在区域内持续地推进经济一体化，才能最终有效发挥上合金融合作效用。因此，各成员国有必要在全面兼顾平衡共同利益的基础上进一步协调沟通，合力构建一套成熟的制度体系。

### （二）正确认识中俄竞争合作现实，增进区域经济主体间的利益契合度

尽管俄罗斯和中国过去为上海合作组织设置的主要目标不同，但观点的分歧并不影响双方的合作。目前上海合作组织已启动接收印度和巴基斯坦的程序，上海合作组织将为未来的经济空间奠定大致框架，对俄罗斯和中国都将产生影响。

<sup>①</sup> 李子先、孙文娟、何伦志：《推动上海合作组织组织区域经济一体化，夯实丝绸之路经济带基础》。

这个经济空间的重要性理论上可能不亚于欧盟或美国，从而削弱美国的经济影响力，重构世界的发展格局<sup>①</sup>。

未来的发展中，中俄之间的利益契合度会更高，而这有利于中俄两国在上海合作组织以及“一带一路”框架下的沟通与合作。短期内，仍应强调中、俄发挥在组织区域经济、金融合作中的引领作用，与此同时，也要平衡其他成员国的利益分配，促进区域经济、金融合作的功能性与制度化协调发展。从长期来看，要逐渐缩小各成员国的权利分配差距，实现区域内的共同发展<sup>②</sup>。无论长期还是短期，上海合作组织都要积极弘扬“上海精神”，增强成员国之间的政治、经济互信，使得区域内的经济、政治、安全、文化合作能达到较高程度并形成良性循环。

### （三）全力推动上海合作组织开发银行的建设

近年来，国际货币金融体系的稳定性越来越差。上合成员国面临共同抵御外部风险、摆脱对美元和欧元过度依赖的难题，因此，有必要考虑建立一个独立于原有欧美主导的货币体系之外的金融机制。正在筹建中的上合开发银行将有助于推动建立独立于欧元和美元的新结算体系，并进一步推动人民币和卢布的区域化发展<sup>③</sup>。

为了更有效地定位上海合作组织开发银行的功能，需要将其与中国参与并主导的第一个区域开放银行即金砖国家开发银行做一定的区分。金砖国家更多体现经济发展阶段特色，更多地向新兴经济体倾斜。而上海合作组织开发银行则应主要针对中亚地区国家。这两家银行的共同点在于都是以重构国际经济金融秩序为目标，都是针对发展中国家的发展而提出来的。上海合作组织开发银行可以通过申请成为金砖银行观察员，从中吸取实际经验。两者也可以通过联合融资来实现业务合作。上海合作组织开发银行、金砖银行和亚投行都将成为“一带一路”大战略引领下的重要机制平台，为区域乃至国际的金融合作有效推进提供创新性的公共产品，构筑应对金融危机的防火墙。

### （四）着力将上海合作组织打造成新型国际组织

上海合作组织性质独特，它是世界最大的非西方国际组织，主导者是国际政

<sup>①</sup> 《美媒文章：中俄在上海合作组织找到利益契合点》，<http://www.cetn.net.cn/cetin2/servlet/cetin/action/HtmlDocumentAction?baseid=1&docno=608567>

<sup>②</sup> 李子先、孙文娟、何伦志：《推动上海合作组织区域经济一体化模式及路径研究》。

<sup>③</sup> 姜睿：《上海合作组织成员国金融合作：新进展与前景展望》。

治经济体系中日益拥有发言权的发展中国家，具有非常大的发展潜力。2015年，上海合作组织面临着地缘政治经济变迁，以及内部扩员带来的新格局，上海合作组织需要努力适应新的环境，并形成更高效合作机制，发挥更重要作用。上海合作组织将为“一带一路”建设提供必不可少的制度性安排，一方面以制度建设为抓手，为经济便利化创造条件，更好地发挥市场经济的作用；另一方面，加强经济战略规划的交流与衔接。同时，上合组织也要增加自身的包容度，更好地发挥“一带一路”与俄罗斯的“欧亚联盟”战略、印度的“东进战略”以及其他成员国的发展战略相对接的重要衔接与协调功能，将自身打造成构建国际新秩序的新型国际组织<sup>①</sup>。

### （五）借助“一带一路”发展，抓住上海合作组织金融发展难得契机

2015年5月，中俄两国元首在莫斯科签署了有关丝绸之路经济带与欧亚经济联盟对接的联合声明。而在2015年7月的乌法双峰会期间，中俄两国元首又就如何实现两者的对接进行了深入交流。习近平在乌法峰会上表示，“在各方支持和响应下，中方提出的共建丝绸之路经济带倡议得以顺利实施。我们希望丝绸之路经济带建设同上海合作组织各国发展规划相辅相成，将同有关国家一道，实施好丝绸之路经济带同欧亚经济联盟对接，促进欧亚地区平衡发展。”<sup>②</sup>

俄罗斯联邦工商会主席谢尔盖·卡特林指出，中俄分别倡导的“一带一路”和欧亚经济联盟战略，与上海合作组织框架下合作的宗旨高度契合，丝绸之路经济带的建设将成为上海合作组织成员国经济发展的驱动器<sup>③</sup>。上海合作组织将在未来发展成为丝绸之路经济带与欧亚经济联盟实现对接的重要平台。而这一功能的实现将为上海合作组织金融合作带来重要的发展契机。

（责任编辑 张红侠）

① 王晓泉：《大国博弈下，上海合作组织走向何方》。

② 习近平：《团结互助 共迎挑战 推动上海合作组织实现新跨越》，载《人民日报》2015年7月11日。

③ 钟声：《为新跨越注入强大动力》，载《人民日报》2015年7月11日第7版。