

# 上海合作组织区域经济合作 20 年回顾与展望

刘华芹 于佳卉

**【内容提要】** 本文从上海合作组织扩员前后两个时期分三个阶段阐述了区域经济合作发展的特点,分析区域经济合作从无到有、不断深化的历史进程。从区域经济合作的法律基础、合作机制、货物贸易、服务贸易、中国对外投资和地方合作六个方面详细论述了上海合作组织区域经济合作 20 年来取得的巨大成就。上海合作组织首次扩员后,区域经济合作步入发展新阶段。展望未来,为应对新冠肺炎疫情的挑战,成员国应进一步扩大市场开放,大力提升区域经济合作机制的运行效率,构建多元化决策机制,强化市场调节作用。以构建区域产业链为方向拓展农业、医疗产业、软件产业和跨境电商的发展,同时培育多元化合作主体,创新合作模式,提升区域经济合作水平,为构建上海合作组织命运共同体奠定坚实的物质基础。

**【关键词】** 上海合作组织 区域经济合作 20 年 货物贸易 服务贸易 区域投资

**【作者简介】** 刘华芹,商务部国际贸易经济合作研究院研究员、经济学博士;于佳卉,商务部国际贸易经济合作研究院研究实习员、文学硕士。

自 2001 年成立以来,上海合作组织(以下简称上合组织)历经 20 年发展走过了不平凡的发展道路。此间,区域经济合作从无到有、快速发展,取得了令人瞩目的成就,大大提升了区域整体经济水平,并惠及各国人民。2017 年首次扩员后,上合组织成为世界上幅员最广、人口最多的综合性区域合作组织。成员国领土总面积 3 400 万平方公里,占欧亚大陆 3/5;人口总和超过 30 亿,占世界一半;GDP 总量达到 18 万亿~20 万亿美元,约占全球 20%。其辐射力也由中亚拓展到南亚以及更广阔区域,并将中亚与南亚连为一体,至此,上合组织迎来发展新机遇,也步入发展新阶段。

## 一 上合组织区域经济合作实现快速发展

回顾历史,迄今,上合组织区域经济合作经历了三个发展阶段,呈现不同特点。

### (一) 合作起步阶段(2001~2003年)

2001年6月15日,上合组织正式成立,同年9月,六国签署了《上海合作组织成员国政府间关于区域经济合作的基本目标和方向及启动贸易和投资便利化进程的备忘录》,建立上合组织成员国总理会议机制,正式启动区域经济合作进程。此后,2003年9月,六国又签署了《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》,这是区域经济合作的第一个纲领性文件,明确了2020年前区域经济合作“三步走”的发展目标,即“短期内将积极推动贸易投资便利化进程;中期内(2010年前)共同努力制定稳定的、可预见和透明的规则和程序,开展大规模多边经贸合作;长期内(2020年前)将致力于在互利基础上最大效益地利用区域资源,为贸易投资创造有利条件,以逐步实现货物、资本、服务和技术的自由流动”。

在各方的共同努力下,中国与成员国的双边贸易额从2001年122亿美元起步,短短两年间增至198亿美元,增幅高达62.3%,实现了区域经济合作的良好开端。

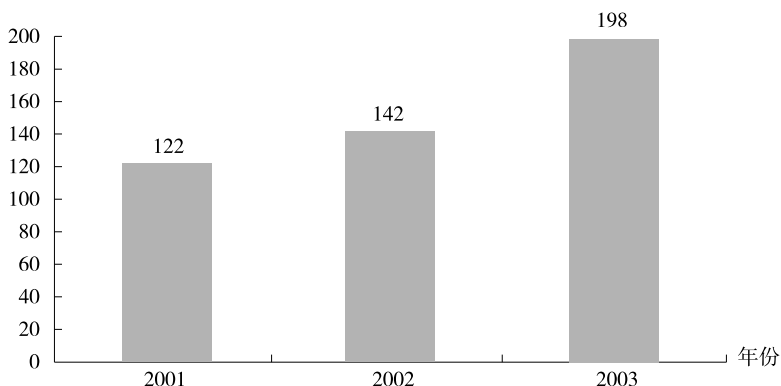


图1 2001~2003年中国与上合组织成员国双边贸易额 (单位:亿美元)

资料来源:中国海关总署:《海关统计》2001~2003年第12期。

### (二) 快速发展阶段(2004~2017年)

自2004年以来,六国按照《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》确定的合作方向,重点推进能源、交通、电信和农业领域的务实合作。此

间,在上合组织成员国总理会议机制下设立了多个部长级会议机制和工作组,在政府合作机制框架外增设了上合组织银行联合体和实业家委员会等机构,负责协调相关领域具体合作事项。2014 年,成员国签署了《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》,为上合组织运输便利化开辟了新起点。

2013 年,中方提出共建“一带一路”国际合作倡议后,上合组织国家积极回应并主动对接发展规划,相继商签了《“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》和《中哈产能合作规划》等一系列对接合作文件,各方大力推进基础设施互联互通和产能合作,开展境外经贸合作园区建设,推动了中哈原油管道、中俄原油管道和中国—中亚天然气管道等大型跨国能源项目建设,极大地带动了区域整体和各成员国经济发展。

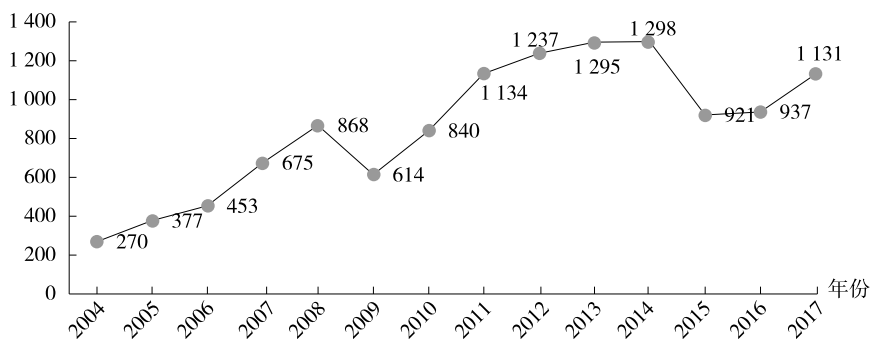


图 2 2004 ~ 2017 年中国与上合组织成员国双边贸易额 (单位:亿美元)

资料来源:中国海关总署:《海关统计》2004 ~ 2017 年第 12 期。

图 2 显示,2014 年中国与成员国的贸易额达到 1 298 亿美元,创历史最好水平,较 2004 年的 270 亿美元增长 4.8 倍,较 2001 年的 122 亿美元增长近 11 倍,合作成效异常显著。2015 年后,受区域内外多重因素影响,中国与成员国贸易额有所下滑,但仍保持了相对较高发展水平。

图 3 显示,2017 年,以上合组织扩员之年为界,成员国的 GDP 总和达到 14.068 7 万亿美元,较 2001 年的 1.502 万亿美元增长近 10 倍。

图 4 显示,2017 年中、俄、哈、吉、塔、乌六国人均 GDP 较 2001 年分别增长 8 倍、5 倍、6 倍、3.7 倍、4.8 倍和 3.3 倍,均高于同期世界人均 GDP 1.83 倍的增幅。区域经济合作成就有目共睹,极大地提升了上合组织的国际影响力和吸引力。

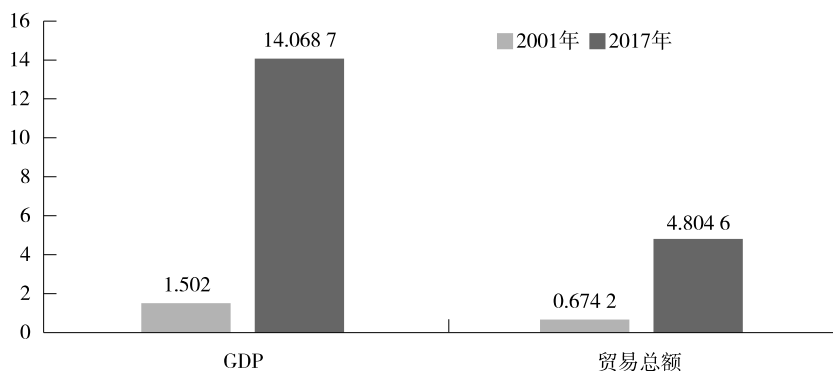


图3 2001年和2017年上合组织成员国GDP和贸易额比较(单位:万亿美元)

资料来源:世界银行网站, <https://www.worldbank.org>;世界贸易组织网站, <https://www.wto.org>

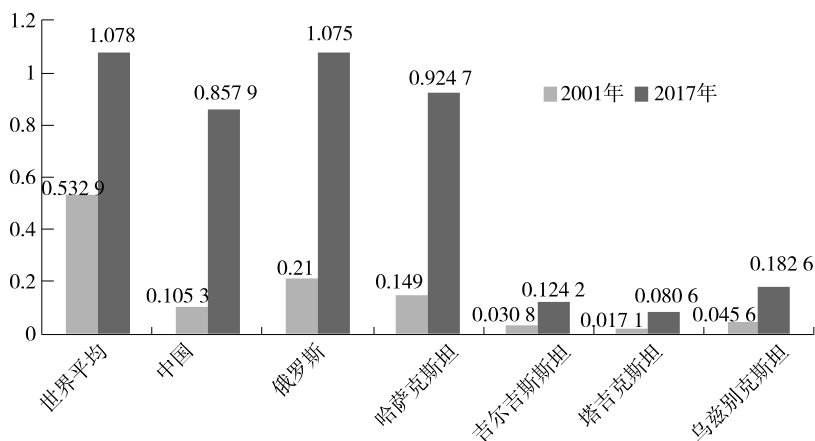


图4 2001年和2017年上合组织成员国人均GDP对比图(单位:万美元)

资料来源:排名网, <http://www.paimingwang.net/caijing/jingji/2020-06-28/172.html>

### (三) 巩固提升阶段(2018年至今)

2018年,在中国青岛市举办了上合组织扩员后首次峰会,标志着上合组织区域经济合作进入“八仙过海”的新阶段。伴随扩员,区域整体经济规模明显扩大。图5显示,2018年中国与成员国贸易额达到2550亿美元。2019年小幅攀升至2588亿美元。

在青岛峰会上发布了《上海合作组织成员国元首关于贸易便利化的联合声明》,翻开上合组织区域经济合作新篇章。2019年9月,上合组织成员国经贸部长第18次会议审议通过了新版《上海合作组织成员国多边经贸合作

纲要》和其他一系列合作文件,标志着区域经济合作驶入快车道。扩员后,区域经济合作的多边特点更加突出。

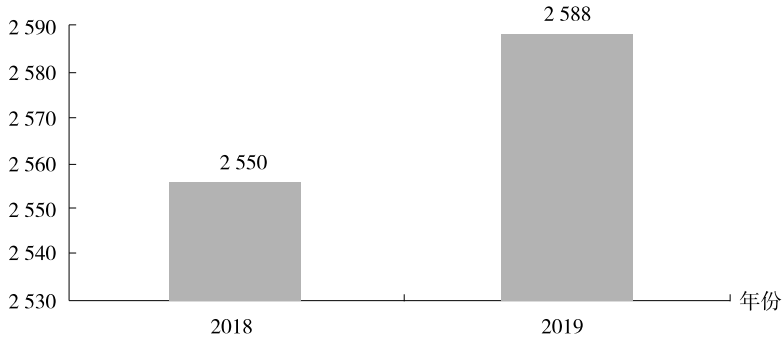


图 5 2018~2019 年中国与上合组织成员国双边贸易额 (单位:亿美元)  
资料来源:中国海关总署:《海关统计》2018~2019 年第 12 期。

2020 年年初以来,突如其来的新冠肺炎疫情席卷全球,引发经济衰退。为了防疫,各国政府相继采取封城措施,限制人员往来,导致全球供应链中断,投资项目迟滞,区域经济合作受阻。据中国海关统计,2020 年 1~9 月,中国与成员国的双边贸易额同比下降 7.6%。与此同时,随着成员国的增加,利益协调难度加大,上合组织在区域贸易自由化方面合作进展缓慢。2020 年 11 月 15 日,包括中国在内的亚太地区 15 个国家共同签署了《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP),形成了世界最大的自由贸易区,涵盖全球 1/3 人口,GDP 总量超过 25 万亿美元,对上合组织未来的发展既提供了借鉴,也构成了挑战,上合组织区域经济合作面临新抉择。

## 二 上合组织区域经济合作的法律基础不断巩固

自 2001 年成立以来,上合组织成员国政府之间签署了一系列合作文件,不断夯实合作的法律基础,为区域经济合作的稳定发展提供了必不可少的法律保障。

在区域经济合作总体框架内,2001 年 9 月,六国签署了第一份区域经济合作文件,即《上海合作组织成员国政府间关于区域经济合作的基本目标和方向及启动贸易和投资便利化进程的备忘录》,将贸易投资便利化确定为区域经济合作的发展方向。2003 年 9 月,六国政府签署了区域经济合作的一份纲领性文件《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》,明确了 2020 年前区域经济合作“三步走”的发展目标。时隔 16 年,在上合组织首次扩员后,2019

年 9 月,八个成员国签署了新版《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》,这成为 2020 ~ 2035 年区域经济合作新的纲领性指导文件。根据纲要确定的方向,成员国将大力推动贸易投资、交通物流、旅游、农业、工业、能源、信息通信技术、区域发展、科技和生态环保等领域的合作。除上述重点文件外,成员国还相继签署了一系列经贸合作文件,助力合作稳步发展(见表 1)。

表 1 截至 2020 年上合组织成员国签署的部分经贸合作文件

签署时间	合作领域	文件名称
2005 年	金融、企业合作	《上海合作组织银行间合作(联合体)协议》和《上海合作组织实业家委员会理事会首次会议纪要》
2006 年	教育服务	《上海合作组织成员国政府间教育合作协定》
2007 年	文化服务、贸易便利化	《上海合作组织成员国政府间文化合作协定》和《上海合作组织成员国政府海关合作和互助协定》
2010 年	农业合作	《上海合作组织成员国政府间农业合作协定》
2011 年	卫生健康、金融合作	《上海合作组织成员国政府间卫生合作协定》和《上海合作组织银联体中期发展战略(2012 ~ 2016)》
2012 年	知识产权合作	《上海合作组织成员国海关关于加强知识产权保护合作备忘录》
2013 年	金融合作、科技合作	《关于成立上海合作组织开发银行和上海合作组织发展基金(专门账户)下一步工作的决议》和《上海合作组织成员国政府间科技合作协定》
2014 年	海关合作、运输	《上海合作组织成员国海关关于发展应用风险管理系统合作的备忘录》、《上海合作组织成员国海关执法合作议定书》和《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》
2015 年	区域经济合作	《上海合作组织成员国政府首脑(总理)关于区域经济合作的声明》
2016 年	旅游合作	《上海合作组织成员国旅游合作发展纲要》
2018 年	贸易便利化、农业合作、环保合作和中小企业合作等	《上海合作组织成员国元首关于贸易便利化的联合声明》、《上海合作组织经贸部门间促进中小企业合作谅解备忘录》、《上海合作组织成员国环保合作构想》和《上海合作组织成员国粮食安全合作纲要》

(续表 1)

签署时间	合作领域	文件名称
2019 年	地方合作、海关合作、体育服务和媒体合作	《上海合作组织成员国地方合作发展纲要》、《上海合作组织成员国海关关于过境系统一体化合作的备忘录》、《上海合作组织成员国主管部门间体育领域合作协议》和《上海合作组织成员国政府间媒体合作协议》
2020 年	抗疫、支持多边贸易体制、促进中小企业发展、知识产权合作和偏远落后地区扶贫发展	《抗击新冠肺炎疫情措施声明》、《支持多边贸易体制声明》、《促进中小企业合作备忘录落实行动计划》、《知识产权合作框架》、《2021~2025 年多边经贸合作纲要落实行动计划》和《数字化时代发展偏远和农村地区合作构想》

资料来源:根据历次上合组织成员国总理会议联合公报整理。

除上述文件外,成员国还联合编制了多领域发展规划,如《上海合作组织成员国公路发展规划》、《上海合作组织成员国服务贸易合作框架》、《上海合作组织成员国政府间建立和运行交通运输一体化管理系统协定》和《上海合作组织铁路合作构想》等,为深化各领域务实合作、打造互利共赢的合作典范提供了重要法律支撑。

### 三 上合组织区域经济合作机制不断完善

上合组织成员国总理会议是区域经济合作最重要的政府间合作机制,截至 2020 年已举办 19 次会议。此外,随着区域经济合作的发展,各领域相继建立了部长级会议机制,形成了全面而又完善的区域经济合作机制体系。

上合组织成员国总理会议机制下设若干部长级会议机制,包括经贸部长会议机制、农业部长会议机制、科技部长会议机制、环保部长会议机制、交通部长会议机制、文化部长会议机制、财政部长和央行行长会议机制、旅游部长会议机制、教育部长会议机制等。此外,还设立了 1 个经贸高官会和 6 个专业工作组,分别为贸易便利化工作组、投资促进工作组、电子商务工作组、过境潜力工作组、海关合作工作组和信息通信工作组,推进相关领域合作。在政府合作机制框架外增设了 3 个非政府合作机制,即银行联合体、实业家委员会和经济智库联盟,1 个金融机构,即中国—欧亚经济合作基金。





随着区域经济合作的不断深化,地方合作逐渐为各方所关注并成为新的合作方向。2020年10月29日,上合组织成员国第一届地方领导人论坛以视频方式举行,标志着地方合作机制正式运行。

上合组织成员国总理会议由各方每年轮流举办,相关部长级会议、高官会和工作组会议也按时举行,负责商议各领域合作中存在的问题并提出相关建议及解决方案。

## 四 区域货物贸易快速增长

上合组织成员国在政治安全领域的合作为推动区域贸易发展提供了重要保障。自2001年以来,得益于各方的共同努力,无论区域整体贸易规模,还是中国与成员国之间的双边贸易均保持快速发展态势,取得了令人瞩目的成就。

### (一) 区域贸易达到历史最好水平

根据世界贸易组织的统计,2017年,上合组织首次扩员之前区域贸易总额为4.8万亿美元,较2001年的0.67万亿美元增长7倍以上,合作成效突出。据中国海关统计,2011年,中国与上合组织五个成员国的贸易额首次突破1000亿美元,达到1134亿美元,此后连续4年均保持在1000亿美元以上,2014年达到1298亿美元,为历史最好水平。扩员后,中国与七个成员国的双边贸易额突破2000亿美元,2019年再创新高,达到2588亿美元。截至2019年年底,中国是俄罗斯、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、印度和巴基斯坦的第一大贸易伙伴国,哈萨克斯坦和塔吉克斯坦的第三大贸易伙伴国,中国已连续9年保持俄第一大贸易伙伴国地位,成员国之间的贸易往来日益密切。

### (二) 成员国之间的贸易互补性不断增强

在中国与成员国的双边贸易中,中方主要出口机电产品和轻纺服装产品;进口则以能源、矿产、农产品和木材为主,贸易互补性很强。

从进口商品结构来看,截至2019年年底,俄罗斯是中方第一大原油、电力进口来源国和第四大煤炭进口来源国。2019年,中方自上合组织国家(主要是俄罗斯和中亚国家)进口原油占全国原油进口总量的15%~20%,天然气占全国进口总量约1/3。表2显示,2019年,石油、天然气、黑色和有色金属成为中方自哈萨克斯坦进口的主要商品。此外,中方自印度主要进口矿产品、化工品、金属制品和农产品,自巴基斯坦进口木材、农产品、棉纱、谷物、矿砂和纺织原料等初级产品。

表 2 2019 年中国自部分上合组织成员国进口商品结构(%)

国别	农产品	矿产品	化工品	纺织品	机电产品	金属制品	木材
俄罗斯	5.9	73.6	2.3	—	—	7.1	8.7
哈萨克斯坦	4.1	49.5	9.5	—	—	36.3	—
巴基斯坦	26.3	11.5	0.2	25.3	—	—	31.5
印度	13.0	21.3	20.1	9.0	9.7	14.8	0.9

资料来源:中国海关总署:《海关统计》2019 年第 12 期。

从出口商品结构来看,表 3 显示,2019 年,纺织品和机电产品成为中方对俄罗斯和哈萨克斯坦出口的大宗商品,占出口比重分别达到 48.5% 和 49.5%。在中方对印度的出口商品结构中机电产品占比为 46%,对巴基斯坦出口中机电产品也成为大宗商品,占比超过 1/3。

表 3 2019 年中国对部分上合组织成员国出口商品结构(%)

国别	农产品	化工品	纺织品	机电产品	金属制品	其他
俄罗斯	3.7	4.8	10.8	37.7	7.8	35.2
哈萨克斯坦	2.0	3.2	25.5	24.0	8.4	37.6
巴基斯坦	2.1	11.8	23.3	34.3	11.1	17.3
印度	0.4	17.2	6.1	46.0	8.4	21.8

资料来源:同表 2。

农产品成为区域贸易新的增长点。近年来,中方大力推动自上合组织国家的农产品市场准入,扩大自俄罗斯进口冷冻禽肉、乳品、大麦和饲料,自哈萨克斯坦进口玉米、大麦和亚麻籽,自乌兹别克斯坦进口绿豆、樱桃、甜瓜和蜂蜜,自吉尔吉斯斯坦进口蜂蜜和樱桃,自塔吉克斯坦进口樱桃和柠檬等。据中国海关统计,2019 年中方自俄罗斯进口农产品达到 36 亿美元,同比增长 12.1%。2020 年 4 月,中方首批进口俄罗斯产牛肉 200 万吨<sup>①</sup>,自 2020 年秋季起中方允许自俄罗斯进口奶粉<sup>②</sup>。2019 ~ 2020 年度哈萨克斯坦计划对华出口粮食和面粉 50 万吨,同比增长 47.23%<sup>③</sup>,农产品贸易不仅丰富了区域贸易商品结构,而

① 《俄罗斯牛肉来了,2020 年计划出口 1 万吨》,http://www.tradeinvest.cn,2020 年 5 月 13 日。

② 《俄 2020 年秋季起将可以开始对华出口奶粉》,https://www.sohu.com/,2020 年 6 月 19 日。

③ 《哈萨克斯坦计划本年度对华出口粮食 50 万吨》,http://www.mofcom.gov.cn/,2020 年 11 月 10 日。

且提升了各国人民的生活质量,使百姓从区域经济合作中有更多获得感。

### (三) 跨境电商稳步发展

跨境电商作为一种新的贸易方式在区域内得到快速发展,在抗疫背景下发挥了独特作用。阿里巴巴集团旗下的“速卖通”连续多年成为俄罗斯百姓海外网购的首选平台,占俄罗斯跨境电商市场的半壁江山,发展前景可观。目前,俄罗斯已有1万家企业在“速卖通”上注册<sup>①</sup>,面向中国市场销售俄罗斯产品。2020年预计哈萨克斯坦50家企业<sup>②</sup>在阿里巴巴电商平台注册,推动中哈两国跨境电商发展。2020年10月13日,中国和乌兹别克斯坦举行主题为“塔什干—上海:电子商务的前景”的“丝路电商”交流对接会,中乌两国企业通过阿里巴巴电商平台签署了价值300万美元的糖果供应合同。2020年10月23日,陕西省杨凌市举办了“第27届农高会跨境电商产业论坛”,计划利用“杨凌农科”农产品跨境电商基地和交易平台,构建联通全国、辐射上合组织国家的农产品电子商务网络,扩大区域农产品贸易规模,丰富贸易品种。

## 五 区域服务贸易亮点纷呈

在共建“一带一路”的推动下区域服务贸易实现了跨越式发展,跨境运输、旅游、教育、医疗和金融服务成为区域服务贸易的新增长点,发展潜力较大。

### (一) 跨境运输快速攀升

作为“一带一路”互联互通标志性项目,中欧班列实现了飞速发展。2020年以来,在抗疫背景下中欧班列异军突起,成为支撑亚欧大陆贸易往来的战略通道,发挥了抗疫国际运输大动脉的作用。据中方统计,截至2020年11月5日,中欧班列开行1.018万列,再创历史新高,运送货物92.7万标箱,同比增长54%<sup>③</sup>,连接了欧洲21个国家的92座城市,有力保障了疫情期间国际供应链的安全稳定。上合组织大部分成员国位于中欧班列沿线,中欧班列运输保障各国进出口贸易通道,也为各国增加了跨境运输服务收益,成员国成为最大受益者。

跨境公路运输成为新增长点。国际公路运输系统(TIR)发挥灵活、便捷

---

<sup>①</sup> На "AliExpress Россия" и Tmall работают более 10 тысяч продавцов из РФ. <https://ria.ru/20200304/1568132684.html>

<sup>②</sup> 《明年1月将有50家哈萨克斯坦企业入驻阿里巴巴平台》, <http://m.cifnews.com/>, 2019年12月25日。

<sup>③</sup> 《中欧班列今年开行已超万列 再创新纪录》, <https://www.gov.cn/index.htm>, 2020年11月8日。

的“门到门”运输优势,为上合组织国家运送急需的各类物资,助力各国复工复产,成为“一带一路”互联互通的亮点。截至目前中国已全境开放国际公路运输系统,境外延伸至 27 个国家。国际公路运输系统还开启了中欧班列中吉乌公铁联运新模式,兰州—新疆喀什—伊尔克什坦(中吉边境口岸)—奥什(吉尔吉斯斯坦)—塔什干(乌兹别克斯坦),全程运输约 7~10 天,较此前节约 5 天时间。这种铁路—公路—铁路运输方式创新了“一带一路”多式联运模式,增加了中吉乌公路的货运量,为落实《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》作出示范,拥有良好发展前景。

跨境能源运输成效突出。截至 2019 年年底,中哈原油管道累计输送原油超 1.3 亿吨<sup>①</sup>,中俄原油管线一线输油量已突破亿吨,二线工程也已正式投入运营。截至 2020 年 6 月底,中国—中亚天然气管道已累计输送天然气 3 160 亿立方米<sup>②</sup>,中俄东线天然气管道已投产通气,最终将达每年 380 亿立方米,累计供气 30 年。截至 2019 年 6 月底,中俄两国共同建设的第一条跨国输电线路累计自俄购电突破 287 亿千瓦时,为中方边境地区经济发展提供了清洁能源,也密切了中俄边境地区的经贸合作往来。

## (二) 旅游合作蓬勃发展

上合组织国家旅游资源丰富,地理毗邻,为发展旅游服务提供了良好条件。近年来,成员国之间大力推动旅游免签政策或签证便利化措施,促进了区域旅游服务贸易的快速增长。2012 年中俄两国签署了团队游互免签证协议,带动了中俄旅游服务的发展。2019 年中国赴俄游客数量达到 130 万人次,俄罗斯赴华游客数量达到 65.5 万人次,同比增长 22%<sup>③</sup>。自 2018 年 7 月起,乌兹别克斯坦实施旅游电子签证,便利了中国游客赴乌旅游,2019 年赴乌中方游客的数量达到 5.4 万人次<sup>④</sup>。自 2020 年起,乌方对中国游客实行 7 天免签政策,成为中亚第一个对中国实行免签的国家,中乌两国旅游合作有望进一步扩大。继印度政府对中国公民实施电子签证政策以来,2019 年赴印度

<sup>①</sup> 《2019 年中哈原油管道向国内输送原油超 1 088 万吨》, <http://finance.sina.com.cn/roll/2020-01-09>

<sup>②</sup> 《中亚天然气管道上半年向中国输气超 190 亿立方米》, <http://news.cnpc.com.cn/system/2020/07/29/>

<sup>③</sup> 《2019 年中国赴俄游客数量达到 130 万人》, <http://www.mofcom.gov.cn>, 2019 年 12 月 20 日。

<sup>④</sup> 《专访:免签政策将吸引更多中国游客——访乌兹别克斯坦国家旅游发展委员会副主任阿扎莫夫》, <https://www.chinanews.com>, 2020 年 1 月 12 日。

中国游客数量同比增长70%。

### (三) 教育服务持续增长

在“一带一路”人文交流的带动下,中国与上合组织国家积极开展人才联合培养,支持搭建校际合作平台,教育服务逐渐拓展。上合组织大学成立12年来,成员院校由53所增至82所,专业方向覆盖区域学、能源学、生态学、纳米技术、信息技术、教育学和经济学,人才培养层次逐渐由硕士研究生扩大至本科生、博士生层面,并拓展到教学与科研合作,成为集教育、教学、科研全方位合作为一体的多边教育合作创新平台。此外,在上合组织框架内双边教育合作快速发展。2019年,中国赴俄留学生超2.4万人,同比增长23.6%<sup>①</sup>,中国成为俄罗斯在独联体以外地区的第一大留学生来源地,在华的俄籍留学生已超1.8万人,俄罗斯成为中国的第五大留学生来源国。首家中俄合办高校——深圳北理莫斯科大学创立,成为区域教育合作的示范。迄今,中哈互派留学生总人数1.5万余人<sup>②</sup>,再创新高。印度也成为中国十大留学生来源国之一。2020年11月10日,习近平主席在上合组织成员国元首理事会第20次会议上宣布,“在未来3年为各方提供600名青年交流名额”,为扩大上合组织的教育交流与服务提供了有力支撑。

### (四) 金融服务不断创新

金融合作是上合组织经贸合作的重点领域。上合组织银行联合体成立15年来,在高层政策对话、项目推动、人员交流培训、组织机制建设及国家合作等方面成绩斐然。截至2018年6月,中国国家开发银行累计向成员国发放贷款超过1000亿美元,并于2018年在上合组织银行联合体框架内设立300亿元人民币等值专项贷款,是贷款规模最大、最活跃的成员行<sup>③</sup>。

本币互换和本币结算成为区域金融合作的重要方向。2011年4月19日,中国人民银行与乌兹别克斯坦中央银行签署了金额为7亿元人民币的双边本币互换协议,旨在加强双边金融合作,促进两国贸易和投资<sup>④</sup>。2011年

---

① 《2019年俄罗斯中国留学生人数同比增长近25%》,http://sputniknews.cn,2020年3月10日。

② 《中国驻哈大使张霄:2019年在中哈关系史上具有里程碑意义》,https://www.chinanews.com,2020年1月11日。

③ 《中国国开行向上合组织成员国发放贷款超千亿美元》,http://news.sina.com.cn,2018年6月6日。

④ 《中乌签署7亿元人民币双边本币互换协议》,https://money.163.com/,2011年4月19日。

12 月,中国人民银行与巴基斯坦国家银行签署了中巴双边本币互换协议,互换规模为 100 亿元人民币/1 400 亿卢比<sup>①</sup>。2014 年 10 月 13 日,中国人民银行与俄罗斯联邦中央银行签署了规模为 1 500 亿元人民币/8 150 亿卢布的双边本币互换协议<sup>②</sup>,旨在便利双边贸易与直接投资,促进两国经济发展。2014 年 12 月,中国人民银行与哈萨克斯坦央行达成 70 亿元人民币双边货币互换协议<sup>③</sup>。2015 年 12 月 13 日,中国与塔吉克斯坦之间的本币跨境结算正式启动,两国企业、个人及银行可以使用本币和对方国家货币开展金融结算往来。

金融机构之间建立了密切合作关系。阿斯塔纳国际金融中心自 2018 年 1 月运行以来,与中国金融机构建立了广泛合作关系。该中心与中国证监会和中国银保监会签署了监管备忘录,还与上海证券交易所、丝路基金、中国国家开发银行、中国建设银行、中信银行、中信证券建立了战略合作关系。2015 年 10 月 15 日,在哈尔滨市成立了中俄金融联盟,由 49 家中俄金融机构(中方 24 家,俄方 25 家)组成了非营利性、开放式跨境金融合作组织。哈尔滨银行作为牵头行联合多家城市商业银行同俄罗斯对外经济银行签署总金额 100 亿元人民币的同业间银团授信协议,以支持中俄两国经贸往来、金融合作并推进本币结算。

探索新的金融合作模式。2017 年,俄罗斯铝业联合公司成功完成首期熊猫债券发行,发行规模 10 亿元人民币<sup>④</sup>,成为俄罗斯企业在中国资本市场融资的有益尝试。中哈签署《关于设立中哈农业发展基金的框架协议》并设立总额为 20 亿美元的中哈产能合作基金,为拓展两国农业合作和产能合作提供资金支持。乌兹别克斯坦全国统一结算中心同中国银联国际支付系统与乌银行间支付系统联通,为中国与中亚五国在支付结算领域合作开辟了先河。

#### (五) 医疗服务加速拓展

在“一带一路”合作框架内医疗服务成为区域服务贸易的新领域。2016 年,中国新疆乌鲁木齐市建立了跨境远程医疗服务平台,涵盖中、英、俄、阿四

<sup>①</sup> 《中国巴基斯坦签署 100 亿元双边本币互换协议》,《第一财经日报》2011 年 12 月 26 日。

<sup>②</sup> 《中俄签署双边本币互换协议 规模 1 500 亿元人民币》, <https://money.163.com/>, 2014 年 10 月 13 日。

<sup>③</sup> 《中国与哈萨克斯坦达成双边货币互换协议》, <http://www.changjiangtimes.com/>, 2014 年 12 月 16 日。

<sup>④</sup> 李丹丹:《首单“一带一路”熊猫债发行 金额 10 亿元人民币》,《上海证券报》2017 年 3 月 18 日。

种语言,支持跨境多方开展病历会诊、影像会诊、远程教育和健康服务等核心业务。该平台与北京、上海和广州等地的优质医疗资源实现互通共享,并连接境外塔吉克斯坦、哈萨克斯坦、亚美尼亚和巴基斯坦等周边8个国家,共计90多所医院,形成跨境9个国家100多家医院组成的云医院集群网络,实现了医疗信息共享和优质医疗资源互动,帮助周边国家提高医疗水平。该平台以线上带动线下,确定了每日接诊100名外籍患者的医疗服务目标。截至2018年年底,已累计接待外籍患者就诊近两万人次<sup>①</sup>。2018年,中医药中俄创新合作联盟正式成立,联盟成员单位共30家,其中中方机构16家,俄方机构14家,联盟旨在加强两国之间的中医药交流,让中医药更好地服务于俄罗斯民众。2016年12月,中国四川省与哈萨克斯坦阿拉木图州签署合作备忘录,开启省州中医药合作进程。

2020年以来,在抗疫背景下医疗合作成为区域合作的重点领域。2020年7月,中国与吉尔吉斯斯坦、印度等国政府卫生主管部门签署了传统医药领域的合作谅解备忘录。此外,中方在俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦和尼泊尔等国开展了中医药中心的建设工作,以提升传统医学应对新冠肺炎疫情的作用,增强各国的抗疫能力。

## 六 区域投资成效显著

在共建“一带一路”的带动下,基础设施互联互通和产能合作极大促进了区域投资的发展。区域投资规模迅速扩大,投资结构更加优化,实施一批大型投资项目,为深化区域经济合作提供了强有力支撑。

### (一) 中国对成员国投资规模快速增长

从投资存量看,截至2019年年底,中国对上合组织成员国非金融类直接投资累计352.1亿美元,占中国对外直接投资存量的1.6%。在中方非金融类对外直接投资存量前20个国家中,俄罗斯位居第13位,哈萨克斯坦位列第20位。据中国商务部统计,截至2020年9月底,中国对上合组织成员国各类投资累计850亿美元。中方成为吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和巴基斯坦的第一大投资来源国,乌兹别克斯坦的第二大投资来源国,哈萨克斯坦的第四大投资来源国。

---

<sup>①</sup> 《新疆“丝绸之路经济带”医疗服务中心为周边国家患者提供医疗服务》, <http://www.xinhuanet.com>, 2019年4月21日。

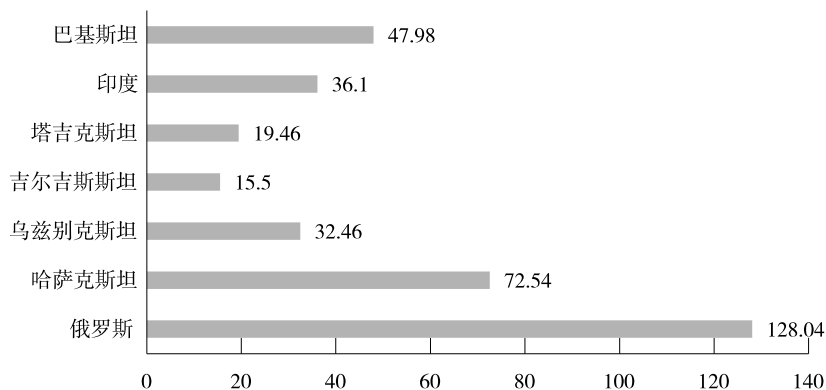


图7 截至 2019 年中国对上合组织成员国直接投资存量 (单位:亿美元)

资料来源:《2019 年度中国对外直接投资统计公报》,http://www.gov.cn

## (二) 区域投资结构趋于优化

2013 年以前,中方对成员国的投资集中在油气、炼化、电力、矿产、林业、农业和纺织等资源性行业。2013 年后,在共建“一带一路”的推动下,大力开展基础设施建设和产能合作,建材、汽车、家电组装等加工制造型项目逐渐增多,投资结构更加多元化,由此带动了各国产业转型升级。一批境外经贸产业园区成为投资热点。迄今,中方在上合组织成员国建设了 37 个境外经贸合作区,其中 7 个为国家级园区,分布在农业、制造业和能源领域,形成了良好的产业聚集效应。

表 4 中方在上合组织成员国建设的国家级境外经贸合作园区

国别	园区	产业
俄罗斯	乌苏里斯克经贸区	加工制造
俄罗斯	滨海边疆区现代农业产业合作区	农业产业
俄罗斯	托木斯克木材工贸合作区	资源利用
俄罗斯	龙跃林业经贸合作区	资源利用
乌兹别克斯坦	鹏盛工业园	加工制造
吉尔吉斯斯坦	亚洲之星农业产业合作区	农业畜牧业
巴基斯坦	海尔—鲁巴经济区	加工制造

资料来源:中国商务部业务统计。

## (三) 推动实施了一批战略性及基础设施大型项目

20 年间,成员国围绕区域性基础设施网络建设和产能合作落实了一批



大型投资项目,极大带动了区域经济发展并改善了各国民生。在能源领域建设了中国—中亚天然气管道,全长约1万公里,30年运营期内每年从中亚地区向中国输送约300亿立方米的天然气。中俄东线天然气管道,全长约6371公里,30年合同期内输送天然气达到每年380亿立方米。中方参与俄罗斯亚马尔液化天然气项目建设,“中石油”持股20%、丝路基金持股9.9%,项目总价值270亿美元。在基础设施领域中方投资建设了吉尔吉斯斯坦南北公路、达特卡—克明输变电线、乌兹别克斯坦安格连—帕普铁路隧道、塔吉克斯坦杜尚别电站项目等。在产能合作领域,2006年青岛海尔集团在巴基斯坦建设了巴基斯坦海尔—鲁巴经济区,这是中国在境外正式挂牌的首个经济贸易合作区,园区总投资约2.5亿美元,以家电产品生产为主,最终形成品牌家电产业集群。时隔10年,2016年青岛海尔集团在俄罗斯鞑靼斯坦共和国建设海尔冰箱厂,目前,海尔多门冰箱在俄罗斯市场的占有率超过55%,稳居第一位。中国长城汽车集团在俄罗斯图拉州投资5亿美元建设世界级汽车制造厂,2019年6月正式竣工,每年生产汽车15万辆,成为中国汽车行业进军俄罗斯市场的首家公司。此外,2020年年初以来,在新冠肺炎疫情依然蔓延的形势下,中方企业坚持推进俄罗斯远东地区的阿穆尔天然气化工项目、乌兹别克斯坦的聚氯乙烯厂、哈萨克斯坦奇姆肯特炼油厂以及塔吉克斯坦议会大厦和政府办公楼等项目建设,为各国复工复产作出了积极贡献。

## 七 地方合作潜力凸显

上合组织成员国地理上相互毗邻,拓展边境地方合作具有得天独厚的条件。伴随经贸合作的不断深化,地方合作成为新的增长点。

### (一) 上合组织成员国地方合作的基本方向

2020年10月29日,上合组织成员国第一届地方领导人论坛以视频方式举行,中方提出了未来拓展地方合作的四个方向:一是加强区域发展战略和政策对接,推进重点项目合作;二是提升贸易便利化水平和服务能力,维护产业链、供应链稳定顺畅;三是共同优化营商环境,加大对企业和项目的扶持保护力度;四是推动农业经济技术合作、农产品贸易和减贫能力建设,促进包容、可持续发展。各方赞同中方的倡议,并决定将重点推动贸易、投资、工业、农业、交通基础设施、科技创新和教育文化等领域的合作。

### (二) 创新地方合作模式

为了推进地方合作,中方相继在新疆霍尔果斯口岸、陕西省杨凌市、山东

省青岛市、广西壮族自治区防城港市和上海市等地建立了不同行业、不同类型的地方合作示范基地,成效初显。

中哈霍尔果斯国际边境合作中心建立在中哈两国的霍尔果斯口岸,这是中国首个跨境经济合作区,也是上合组织框架内的地方合作新典范。中心实行封闭式管理,主要功能包括贸易洽谈、商品展示和销售、仓储运输、宾馆饭店、商业服务设施和金融服务等。中哈两国公民和第三国公民无须签证即可凭护照或出入境通行证等有效证件出入中心,开展商贸洽谈和商品交易活动。

陕西省杨凌示范基地。2020 年 10 月 22 日,上合组织农业技术交流培训示范基地在陕西省杨凌市揭牌,这是迄今为数不多、成员国之间协商一致、达成共识的多边合作平台。这个平台将推动各成员国之间农业科研交流合作、现代农业科技人才培养培训、国际农业产业园区建设,促进区域内农产品贸易、农业生产技术合作的发展,为落实《数字化时代发展偏远和农村地区合作构想》作出示范。

中国—上合组织地方经贸合作示范区(青岛)在 2018 年筹建。园区将打造“五大中心”,即国际物流中心、现代贸易中心、双向投资合作中心、商旅文化交流中心和海洋合作中心。示范区将探索采用市场化运行模式拓展地方经贸合作的新路径。

广西壮族自治区防城港市建设中印医药产业园。产业园 2019 年筹建,防城港市在全域打造国际医学开放试验区,在试验区内建设国际医药制造城和国际医疗康养城,为印度企业和中国企业提供医药与医疗合作新平台。

中国—上合组织司法交流合作培训基地于 2014 年 5 月 20 日在上海政法学院奠基揭牌,2017 年已经全面建成。该基地为上合组织成员国的司法、执法部门官员以及律师、反恐、维稳界人士提供业务交流服务,此外,还将建设欧亚安全研究、上合组织研究以及“一带一路”研究等方面的理论和外交智库。

## 八 上合组织区域经济合作发展前景

历经 20 年发展,上合组织区域经济合作步入新阶段。在新冠肺炎疫情背景下深化区域经济合作,助力各国抗疫成为各方的共同诉求。着眼于未来发展,各国应秉持求同存异的理念,共谋发展,重点拓展以下领域合作,为构建更加紧密的上合组织命运共同体奠定坚实的物质基础。

**(一) 成员国应进一步扩大市场开放**

习近平主席在上合组织元首第 20 次峰会上再次强调,“坚定不移奉行互利共赢的开放战略,从世界汲取发展动力”,为此,中方大力推动并参与亚太区域经济合作并取得了实际成效。进一步扩大市场开放是未来上合组织区域经济合作面临的艰巨任务。20 年来,各国市场开放进展依然缓慢,已严重制约区域经济合作进程。

**表 5 上合组织部分成员国市场开放度指标 (单位:名次)**

国别	贸易促进指数	国内市场开放度指数	对外市场开放度指数
俄罗斯	113	112	129
哈萨克斯坦	53	111	116
吉尔吉斯斯坦	102	122	91
塔吉克斯坦	51	97	119
印度	76	135	117
巴基斯坦	130	133	101

资料来源: The Global Enabling Trade Report 2016, World Economic Forum.

世界经济论坛发布的《2016 年全球贸易促进报告》对世界 136 个国家和地区的贸易促进情况进行排名。表 5 显示,除中国以外,上合组织六个成员国的市场开放度指标排名大多数落后于贸易促进指数的总排名,无论在国内市场开放度指数上,还是在对外市场开放度指数上均呈现相同趋势,由此表明各国市场开放度过低已成为贸易发展的巨大障碍。俄罗斯、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、印度和巴基斯坦五国在对外市场开放度指数上的全球排名位于 100 位之后,对外开放水平低严重制约区域贸易规模,因此,扩大市场开放应成为提升区域经济合作水平的重要方向。国际经验表明,建立自由贸易区是扩大市场开放的有效方式。笔者采用 GTAP 模型对上合组织建立自由贸易区的前景进行了预测,结果显示,建立自由贸易区可以使区域内贸易增加 1 028 亿美元, GDP 增加 285.7 亿美元, 成效异常显著, 但非常遗憾, 成员国至今未能就此达成共识。2020 年 11 月 15 日, 包括中国在内的亚太地区 15 国签署了《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP), 为上合组织成员国树立了典范。希望各国能够秉持更加开放的立场, 积极推动区域贸易自由化进程。

**(二) 大力提升区域经济合作机制的运行效率**

协商一致是《上海合作组织宪章》确定的基本决策原则,可以最大限度地

保障各国的发言权,充分体现上合组织平等、公正的要求,但这一原则对区域经济合作已构成一定制约。图 8 显示,2019 年俄罗斯人均 GDP 为 1.108 2 万美元,达到区域内最高水平,相当于塔吉克斯坦人均 GDP(该组织内最低水平)的 13 倍。各国经济发展水平差距较大,利益诉求多样,针对某些区域性合作倡议或项目难以达成共识,影响了区域经济合作成效。上合组织开发银行推进十几年未果,成为最鲜明的例证。为此,迫切需要在遵守协商一致原则的前提下,采取更为灵活的合作机制,推动区域经济合作顺利发展。三边、四边或五边等诸边合作机制不失为有效选择。这种多元化的决策机制将降低一票否决造成的弊端,推动上合组织成员国合作机制的改革,并为区域经济合作发展注入新动力。

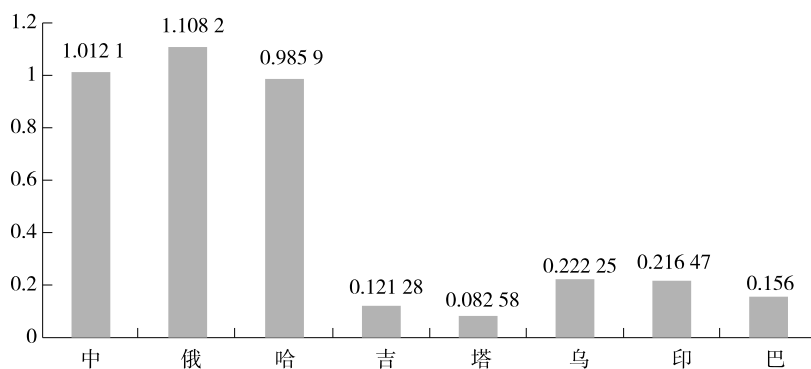


图 8 2019 年上合组织成员国人均 GDP 情况 (单位:万美元)

资料来源:国际货币基金组织, <https://www.imf.org/external/index.htm>, 2020 年 4 月。

此外,上合组织建立了自上而下的政府主导型合作机制,即总理会议机制→部长级会议机制→高官会→工作组,保证了各项决策的落实,形成了政府主导、大项目带动的合作模式。伴随区域经济合作的不断深化,合作领域不断拓宽,这种自上而下、由政府主导的合作机制短板逐渐显现,层级过多、程序较长导致协调成本过高,常常事倍功半。与此同时,扩员后各国之间经济管理体制的差异进一步加大,迫切需要对区域经济合作协调机制进行改革,即由垂直型多层级模式转为扁平化横向协调模式,强化市场机制在区域经济合作中的调节作用。政府合作机制应侧重于营造良好的合作环境,创造规范化、透明的营商条件,例如签署并有效落实各个领域的合作协定,推进区域贸易投资自由化和便利化进程,开展能力建设等。至于项目合作,应更多地转向市场调节,以企业为主体,从而大大提高区域经济合作机制的运行效率,取得事半功倍的效果。

### (三) 以构建区域产业链为方向广泛拓展合作领域

在新发展阶段区域经济合作面临转型升级的任务。基于各国经济发展的需要,未来区域经济合作将由此前的能源矿产资源、基础设施领域向农业、制造业、服务业和高新技术等领域全面拓展。2020年8月,穆迪公司发布预测,预计新冠肺炎疫情后全球供应链将缩短,生产区域化将更为明显<sup>①</sup>。上合组织成员国相互毗邻,具有明显的区位优势,可率先在以下领域探索构建区域产业链。

#### 1. 构建区域农业产业链

近几年,得益于中方开放市场,各成员国迅速扩大对华农产品出口,农产品贸易成为区域经济合作新的增长点。粮食、油料作物、肉类产品、海产品和水果的贸易规模逐年攀升,在此基础上可探索构建农产品贸易→农产品加工→农产品仓储物流的全产业链,提升区域农业合作的综合效益和水平。

#### 2. 构建区域医药和医疗服务产业链

在抗疫背景下医药和医疗服务成为合作的新领域,涉及传统医学、疫苗研发、医疗设备生产与贸易、医疗服务、医疗康养等多个领域,为此可探讨构建医药生产→医疗设备生产→医疗服务→医疗康养新产业链合作模式,乌鲁木齐市搭建的跨境远程医疗平台为此提供了良好示范。

#### 3. 以数字经济为基础构建软件合作产业链

习近平主席在上合组织成员国元首第20次峰会上倡议各成员国加强数字经济、电子商务、人工智能、智慧城市等领域合作。中、俄、印三国是世界上较大的服务外包接包国,也是软件消费大国。在抗疫背景下远程医疗、远程教育和远程会展等软件需求量快速增长,市场前景广阔。未来各方可联手开发软件并在区域内广泛应用,打造软件生产→消费→服务的全产业链合作模式,培育高新技术领域的合作样板。

#### 4. 以跨境运输为基础构建区域跨境电商产业链

在抗疫背景下,中欧班列和国际公路运输系统有效地保证了上合组织区域供应链的稳定,可以电商平台为基础扩大中国与各国的跨境电商规模,在各国建设海外仓并搭建营销网络,打造线上线下相结合的区域电商大市场,吸引更多企业和消费者入驻平台,提升区域跨境电商贸易水平。

---

<sup>①</sup> 《疫情令全球供应链加速转变 生产区域化将更为明显》, <https://cj.sina.com.cn/>, 2020年8月25日。

#### (四) 培育多元化的合作主体并创新合作模式

在区域经济合作不断发展的过程中,随着市场化机制的引入,更多合作主体将应运而生,进而形成多元化的合作格局。一是中小企业将积极参与合作进程。2020年10月28日,上合组织成员国第19次经贸部长会议举行了视频会议,通过了《促进中小微企业合作备忘录落实行动计划》,将大力推动中小微企业参与区域经济合作。目前,俄罗斯、哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦的中小企业已积极参加跨境电商的合作,在“速卖通”和阿里巴巴平台上进行交易。未来可吸收更多中小企业参与制造业、农业、服务业和高新技术领域的合作,打造大中小企业共同参与的区域产业集群。二是地方合作主体不断加强。2020年10月29日,在上合组织成员国第一届地方领导人视频论坛上,各方表示,将积极落实《上海合作组织成员国地方合作发展纲要》并推动地方合作取得成效。各国地方政府将务实地搭建具有本地特色的合作平台,促进各国企业之间开展对接,密切经济联系。友好城市合作可以为地方合作提供有力支撑。三是吸收观察员国和对话伙伴国企业参与合作。上合组织观察员国和对话伙伴国共计10个,这些国家的企业对于参与区域经济合作兴趣浓厚。例如,蒙古国企业对于参与区域互联互通项目态度积极,目前白俄罗斯银行和蒙古开发银行成为上合组织的对话伙伴银行,对于开展金融合作表现出强烈意愿。此外,白俄罗斯软件企业具有较强国际竞争力,可参与区域数字经济产业合作项目。吸收观察员国和对话伙伴国企业参与合作可以发挥各自的优势,取长补短,创造更多机遇,有利于丰富合作内容与形式,提升合作水平,并增强上合组织的凝聚力和吸引力。

随着合作的不断深化,创新合作模式提上日程,各种专业化、行业性合作平台为此开辟了广阔空间,如陕西省杨凌市建立的农业合作平台,广西壮族自治区防城港市搭建的中印医药和医疗合作平台,哈尔滨银行牵头成立的中俄金融联盟合作平台,阿里巴巴搭建的区域跨境电商合作平台,中哈(连云港)物流合作基地打造的物流合作示范平台等。2021年,中国重庆市将举办“中国—上海合作组织数字经济产业论坛”,为各方开展数字领域创新合作搭建新平台。这些平台具有较强的示范效应。目前,哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦拟仿照中哈霍尔果斯国际边境合作中心模式在两国毗邻的吐尔克斯坦州设立中亚国际贸易区。类似示范区在上合组织内具有可复制和可推广性,为深化区域经济合作贡献了中国智慧与方案。

(责任编辑:高晓慧)