

## ● 组建上合组织自贸区，推进“一带一盟”对接

张恒龙（上海大学上海合作组织公共外交研究院副院长，哈萨克斯坦研究中心主任、教授、博士生导师）

当前，借助于上海合作组织这一平台具体落实“丝绸之路经济带”建设与欧亚经济联盟对接，可以通过建立上合组织自由贸易区，推动区域经济一体化，拓宽双边与多边的务实合作空间，进而带动整个欧亚大陆发展、合作和繁荣。

### （一）分阶段建立上合组织自贸区不违背协商一致原则

2003年，时任中国国务院总理温家宝提出建立上合组织自贸区的设想。然而一直以来，这个倡议并没有得到上合组织成员国的积极响应，进展缓慢，举步维艰。各成员国之间的利益诉求错综复杂，所有成员国同时都加入上合组织自贸区不太现实。目前中国最切合实际的做法是：首先在上合组织框架内有计划地与关系密切国家建立自贸区，形成一种示范效应，待时机成熟，再逐步吸收其他上合组织成员国。而这样做首先面临的一个问题就是，这是否违背了上合组织内部协商一致的原则？

《上海合作组织宪章》第十六条“通过决议程序”规定：本组织各机构的决议以不举行投票的协商方式通过，如在协商过程中无任一成员国反对（协商一致），决议被视为通过……如某个成员国或几个成员国对其他成员国感兴趣的某些合作项目的实施不感兴趣，他们不参与并不妨碍有关成员国实施这些合作项目，同时也不妨碍上述国家在将来加入这些项目。这就是说，在所有成员国没有达成共识的领域，协商一致原则依然适用，但这并不妨碍其他成员国实施合作项目。更何况，作为上海合作组织的成员国，每个国家更是一个完全独立的主权国家，有权与任何国家签订自贸区协议。

### （二）协调与欧亚经济联盟的关系是上合组织自贸区成功的关键

在经济全球化日益发展的趋势下，各国都在努力寻求合作伙伴和合作机会，以实现本国利益最大化。这使得某个国家先后参与多个区域经济合作组织成为普遍现象，上合组织和欧亚经济联盟就存在成员国高度重合的现象。因此，对于建立上合组织自贸区而言，如何协调与欧亚经济联盟以及涉及成员国的其他自由贸易协定的关系是非常重要的。为此，上合组织与欧亚经济共同体专门签署了《上海合作组织秘书处与欧亚经济共同体一体化委员会秘书处谅解备忘录》。

在这方面，中国可以借鉴俄罗斯的经验，俄罗斯是独联体自贸区 and 欧

亚经济联盟的推动者。这两个不同层次的经济一体化组织对俄罗斯来说作用不同，也显示了独联体国家与俄罗斯特殊的经济联系。欧亚经济联盟是俄罗斯在独联体内建设经济一体化的核心，独联体自贸区属于外围，独联体自贸区内愿与俄罗斯进一步深化关系的国家都可以加入欧亚经济联盟。中国也可以依此对自己希望主导的地区一体化进行分层分级，在上合组织框架内确认自己主导的一体化核心范围，确定稳定的“自家人”，不断扩展外围“圈内朋友”。

目前，上合组织内涉及的区域经济合作包括欧亚经济联盟和独联体自贸区，中国都不在其中。但是，中亚国家独立后，在与俄发展传统经济关系的同时，也把对外关系多元化作为基本国策。例如，中亚各国与中美两国都建立了较为密切的联系，中亚各国与中美两国签署的协议皆不具有排他性。因此，在参与俄主导的独联体自贸区和欧亚经济联盟的同时，中亚国家愿意在双边和多边框架内与中国建立更加密切的经济合作关系。

与过去的政治军事同盟不同，多边框架内的经济一体化合作机制并不排斥参与者与其他国家建立新的经济一体化机制。今后，在推进上合组织区域经济一体化过程中，尽管将面临如何协调上合组织与欧亚经济联盟和独联体自贸区之间的关系等挑战，但是，上合组织与欧亚经济联盟不存在根本性冲突，上合组织经济一体化与独联体以及欧亚经济联盟框架内的经济一体化可以同时存在，并不矛盾。在此基础上建立的自贸区也可以相互交叉，互为补充。2015年5月，中国商务部部长高虎城表示，中国与欧亚经济联盟启动了经贸合作伙伴关系协定的谈判，双方将通过该协定建立贸易便利化的制度性安排，最终建立自贸区。

### （三）分阶段实现上合组织自贸区建设

#### 1. 优先发展“次区域经济合作”

中国非常重视在上合组织框架内开展区域经济合作，并为此作出积极的努力和投入，包括开展区域经济合作研究、组织建立区域经济合作网站、为其他成员国培训管理人员和专业人才以及向成员国提供优惠出口买方信贷等。中国政府始终是建设上合组织自贸区的积极推动者，在一定程度上发挥了协调成员国政策、稳定区域内部经济的作用。

中国多次提出建立上合组织自贸区的主张，却频频遭到俄罗斯等国家的反对。在这种情况下，建立包括上合组织所有成员国自贸区的倡议和行动都将面临严峻的考验。因此，中国可以依托当前已经存在的几个次区域经济组织，采取大致统一的自贸区内容和规则，从单个国家寻求突破，逐

步推广到其他成员国，最后实现上合组织的完全经济一体化。

我们建议采取由易到难、逐步推进的方式来实现这一战略目标。目前，在上合组织框架内已经形成中哈霍尔果斯国际边境合作中心，阿尔泰区域合作区，中、吉、乌三国次区域经济合作区等数个次区域经济合作组织。中国可以以这些次区域经济合作区为突破口，选择重点合作领域，分阶段、分地区进行。以点带面，形成具有实质性合作内容的产业、区域，为进一步开拓中亚市场、加强与中亚国家的经贸合作提供强有力的支持，为上合组织自由贸易区的建立创造有利条件。

## 2. 分阶段、逐步建立上合组织自贸区

可以从哈、吉、塔、乌等国率先寻找最佳的自贸区合作伙伴。首先进行次区域自贸区的可行性研究，进而确定自贸区的内容、减税方案及应对措施，构建统一的、适合上合组织其他成员国的自贸区基本架构和法律文件，然后组织力量进行谈判。可以考虑给予率先进行自贸区谈判的国家以适度优惠的市场准入条件，这将有利于促进谈判进程，降低谈判成本。谈判进程应当由易到难逐步推进，同时适当考虑上合组织非谈判国，特别是俄罗斯的反应并采取相应的应对措施加以缓和。双边一体化组织的名称最好避开自贸区的提法，尽量减少对上合组织非谈判国的刺激。对最初谈判对象国作出适度让步、给出优惠条件的目的在于诱发多米诺骨牌效应，最终目的是以中国的一体化方案为基础实现上合组织的经济一体化。

### （四）存在大量有待解决的关键性问题

在中亚地区，各种自贸区协议交叉重叠，情况非常复杂。尤其是上合组织和欧亚经济联盟拥有众多共同的成员，如果上合组织自贸区得以落实，那欧亚经济联盟与中国的自贸区谈判该怎么谈？如果根据贸易自由化的程度分级，哪个将是优先，哪个将是其次？如果自贸区自由化程度问题解决了，只加入一个组织而非另一个组织的成员国利益又将如何保障？自贸区内成员国与第三方国家或经济组织签署另一份自贸协议，又将对其他成员国带来哪些影响？自贸区成立后，一个成员国能否利用另一个成员国与第三方国家或经济组织签订的自贸协议进入他国市场？原产地规则怎么保障？人员流动怎么调控？

无论是上合组织自贸区谈判，还是中国与欧亚经济联盟自贸区谈判，俄罗斯和中国绝对是最为主要的谈判双方，而在这样的环境下，哈萨克斯坦等其他国家又该如何保障自身利益？此外，上合组织已经启动扩员程序，不久的将来，印度和巴基斯坦的加入又将对自贸区谈判带来哪些挑战？