

三、2017 年上海合作組織阿斯塔納峰會分析

國立政治大學國際事務學院外交政策研究中心主任黃奎博、
國立政治大學外交系兼任助理教授劉蕭翔主稿

- 印度、巴基斯坦正式加入上海合作組織，成為覆蓋人口、面積僅次於聯合國的國際組織，強化打擊跨國毒品走私與激進伊斯蘭主義勢力的合作，未來或作為處理地緣政治及經濟貿易談判的平台。
- 上合組織成員與中國大陸推動「一帶一路」的核心區域、主要國家重疊，以反恐為宗旨的上合組織為「一帶一路」提供安全保障，中國大陸為明年峰會主辦國，料將藉機持續推動「一帶一路」與上合組織的整合。

(一) 印巴正式加入上海合作組織

上海合作組織 (Shanghai Cooperation Organization, SCO, 後簡稱上合組織) 成員國元首理事會第十七屆會議，於 2017 年 6 月 8 日至 9 日在哈薩克斯坦 (Kazakhstan) 首都阿斯塔納 (Astana) 召開。最令人矚目者莫過於印度與巴基斯坦完成入會程序，正式加入上合組織。

上合組織雖為「中」俄雙方在中亞的協商合作平台，但雙方對組織未來發展的理念卻不盡相同，中國大陸較側重經濟發展，俄羅斯則傾向強化安全。在組織的擴充上，雙方也各有支持對象，中國大陸支持巴基斯坦，俄羅斯則支持印度。此次印、巴得以同時入會，咸信為上合組織兩大主導方——中國大陸和俄羅斯折衝妥協的結果。

印、巴兩國的入會，對上合組織具有多項重大意涵。首先，上合組織從以中亞為焦點的區域組織，轉為更具意義的洲際國際組織；組織總人口數占全球總人口四成以上，國內生產毛額總合也超過全球總額的二成，並成為聯合國以外，世界人口最多、面積最大的國際組織。再者，上合組織的區域合作將因為此次成員擴充，從中亞擴及至南亞；此對上合組織日後在區域地緣政治及貿易談判方面自是有所裨益，而

未來國際影響力的提升也無庸置疑。

印、巴同時入會，在區域安全合作上也符合現實需求。日前伊斯蘭國（ISIS）在伊拉克的重鎮摩蘇爾（Mosul）雖已被收復，但恐怖主義勢力卻極有可能化整為零，轉而向外幅射擴散。事實上，來自阿富汗的跨國毒品走私與激進伊斯蘭主義勢力，已對俄國南部地區構成嚴重的非傳統安全威脅。面臨毒品與恐怖主義勢力的合流，俄羅斯則以雙邊及多邊跨國合作反制。印巴加入上合組織將形成從中亞、南亞分頭夾擊之勢，不僅有助於反恐、禁毒，也有助於阿富汗的重建轉型。對中國大陸而言，如何推動其「一帶一路」發展戰略乃是當務之急，但其途經之地備受恐怖主義等非傳統安全威脅，則是客觀存在的現實。印、巴的加入對上合組織反恐合作自是大有助益，而「一帶一路」的推動也能獲得安全保障，中國大陸西部地區的穩定更能連帶受益。既然印、巴兩國同時入會，無礙組織內部既有的平衡，中國大陸自然也樂觀其成。

印、巴的入會對上合組織雖有多重正面效益，卻非百利而無一害。眾所周知，印、巴兩國素來不睦，更遑論中印雙方複雜的政治、軍事和經濟關係，例如印度自認在上合組織會員資格的討論延宕多時，係受中國大陸阻撓之故，雙方更屢為邊界問題而起爭執，此次阿斯塔納峰會前夕，印度即因「中巴經濟走廊」觸及喀什米爾（Kashmir）主權問題，而拒絕出席中國大陸主辦的首屆「一帶一路國際合作高峰論壇」。

至於關係緊張的印、巴兩國入會，是否有拖累上合組織運作之虞，則是眾人關切的焦點，「中」、印之間的矛盾是否會波及上合組織運作也是必須正視的問題。新成員加入所引起的種種可能變化，對上合組織的「全會一致」原則已構成隱憂。但上合組織成員國間不合的情況並非今日方有，如中亞成員國在水資源、能源等議題早已存在矛盾，但彼此仍有不將私怨在組織裡檯面化的默契。易言之，若可悉心操作上合組織，亦不啻可將其做為化解分歧的平臺，如「中」、印在此次峰會僅談論「孟中印緬經濟走廊」和雙方的經濟合作，而未強調「一帶一路」。儘管已有先例可供印、巴參考依循，但後續情形如何則仍待觀察。

(二)「一帶一路」與上海合作組織的整合

此次峰會值得關切的另一面向，則是中國大陸提出一連串的經貿倡議，希望在上合組織裡逐步建立區域經濟合作制度，促進中小企業與地方的合作，並推動「一帶一路」與各國的整合。此前，中國大陸已和中亞各國展開經濟合作，並促成其「一帶一路」與歐亞經濟聯盟（Eurasian Economic Union, EAEU）的整合。中國大陸此回的用意十分明顯，希望上合組織作為「一帶一路」的區域機制與合作平臺。原因在於上合組織成員國皆為「一帶一路」上的主要國家，為「一帶一路」的建設重點區域。若能納入以反恐為宗旨的上合組織，作為「一帶一路」的合作平臺，則無異形同提供「一帶一路」的外在安全保障。

俄羅斯對歐亞經濟聯盟寄望甚深，希望藉此作為於中亞再起的基礎，故歐亞經濟聯盟與「一帶一路」的整合，此舉曾使俄國招致拱手讓出自家後院主導權的批評。然而，因烏克蘭危機而遭西方孤立的情況下，與中國大陸合作顯然是俄羅斯眼下的最好選擇。況且中亞經濟若能因而改善，除能降低恐怖主義威脅，亦有助俄國南部地區穩定。再者，俄屬遠東也亟需中國大陸資金與技術參與開發，俄對當地的影響力雖然會因「一帶一路」而邊緣化，卻可從亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）獲得基礎建設所需的資金。現階段歐亞經濟聯盟與「一帶一路」整合的進展仍相當有限，故中國大陸此次推動「一帶一路」與上合組織整合，亦有彌補前者不足之意。

阿斯塔納峰會前夕的「一帶一路」高峰論壇，已顯示若干國家對相關計畫風險的質疑與保留態度，甚至有分析指出，現階段「一帶一路」裡多條經濟走廊出現「官進民退」現象，顯示民間企業的信心不足。然而，「一帶一路」已是中國大陸勢在必行的大戰略，中國大陸作為明年上合組織峰會主辦國，必然將善用機會持續推動「一帶一路」與上合組織的整合。