

韩国对上海合作组织的认知演变及合作展望^{*}

张 弛

【内容提要】 韩国与上海合作组织一些成员国相距遥远，双方交往较少，加之西方国家对上合组织的一些偏见，制约着韩国对上合组织的认识，使其对上合组织长期持消极观望态度。但自李明博提出“新亚洲构想”以来，韩国对上合组织所处的欧亚内陆兴趣日增，其欧亚战略的轮廓也日渐清晰，这都促使韩国部分地走出传统的观念，对上合组织寄予谨慎的期待。未来，中国“一带一路”与韩国“欧亚倡议”有机对接的过程中，作为两大战略重要攸关方的韩国和上合组织之间必将碰撞出更多的火花。因此，二者应以两大构想的对接为重要契机，以促成韩国与上合组织之间的“五通”为关键抓手，深耕两者间的合作，共建畅通、和平、发展的欧亚大陆。

【关键词】 韩国 上海合作组织 “一带一路” 欧亚倡议

【作者简介】 张弛，上海政法学院国际事务与公共管理学院讲师。

2016年是上海合作组织成立15周年，作为欧亚地区最重要的国际组织之一，上合组织在15年间，在打击“三股势力”，维护地区安全，促进成员国间经济、能源合作等领域发挥了重大作用，地区和国际影响力与日俱增。然而，对于大多数韩国民众来讲，上合组织是一个连名称都十分陌生的组织。即使对学界、战略界的精英来说，他们对上合组织的研究也显得相对不足，而且深受西方观点的影响。因此，长期以来，韩国对上合组织的态度主要是“消极观望”。但是，从李明博总统提出“新亚洲构想”到朴槿惠总统推动“欧亚倡议”，韩国对欧亚大陆的关注日益提升，建立从朝鲜半岛直通欧洲的交通、物流网络，将欧亚大陆联结为一个经济共同体，成为韩国长远的战略目标。包括中国、俄罗斯、中亚国家在

^{*} 本文系2013年度国家社会科学基金青年项目“中国国际人道主义援助战略研究”（13CZZ057）的阶段性成果，并得到上海政法学院创新性学科团队资助。感谢匿名审稿人审阅本文，文中疏漏之责由作者承担。

内的上合组织在地缘上扼守着亚洲通往欧洲的咽喉要道，是韩国实现其欧亚战略构想所不能回避的对象。所以，韩国对上合组织的看法逐渐由“消极观望”转向“谨慎期待”。本文试图通过分析韩国对上合组织的认知演变，探讨“欧亚倡议”与“一带一路”有机对接的过程中韩国与上合组织的合作潜力与可行路径。

一 “消极观望”时期（2001～2008）

上合组织虽成立于2001年，但在2009年李明博提出“新亚洲构想”之前，并未受到韩国的重视与关注。在2002～2009年的韩国外交部颁布的《外交白皮书》中^①，只有3个年度《外交白皮书》对有关上海合作组织的活动进行过记载和评价。在韩国国内最受欢迎的韩国学术期刊数据库（KISS）中，2009年以前以上合组织为主题的研究论文仅有15篇^②。在2001～2009年间，韩国主要媒体关于上合组织的舆论报道只有68篇^③。同时，韩国对上合组织的认识也相对消极和单薄，主要观点包括以下三个方面。

第一，韩国主流观点认为上合组织是中俄大国外交的附属工具。尽管上合组织标榜成员国在地位平等的基础上合作，但韩国更多地将其置于中国或俄罗斯的外交战略之下，或是仅仅视其为中俄合作的平台。韩国《外交白皮书》中，关于上合组织的记载往往附于涉及中国或俄罗斯的内容之中，如2004年的《白皮书》指出：“在2001年以后，中俄两国通过上海合作组织来共同应对恐怖主义”^④。诸如此类的记述既很少提及上合组织之于中亚国家的意义，也从未明确表述过中亚国家在上合组织中的作用。韩国学界对上合组织的研究集中于上合与中国、俄

① 韩国外交部一年一度发表的《外交白皮书》是韩国政府对上一年度国际形势、外交政策、官民涉外活动、侨领事务等的系统总结，一般在每年的秋季发布。

② 韩国学术期刊数据库（Korean studies Information Service System, KISS）网址：<http://kiss.kstudy.com/>。

③ 笔者所统计的韩国主要媒体指的是13份韩国国内具有重大影响力的全国性报纸，包括《朝鲜日报》《中央日报》《东亚日报》《京乡新闻》《国民日报》《文化日报》《首尔新闻》《韩民族》《韩国日报》《韩国经济》《每日经济》《国防日报》和英文报纸《韩国先驱报》。这13份报纸中除了《韩国先驱报》外，据2013年的统计，日发行量均在10万份以上，而《韩国先驱报》作为韩国重要的英文报纸，受众偏向精英和外籍人士，带有对外传达韩国立场的色彩。这13份报纸在韩国国内有着重大的影响，既有保守派（《朝鲜日报》《中央日报》《东亚日报》等）舆论的代表，也有进步派力量（《京乡新闻》《韩民族》）的声音。

④ 韩国外交通商部：《2004年外交白皮书》，外交通商部2004年版，第49页。

罗斯的关系,而中亚国家与上合关系的研究却几乎付之阙如^①。在韩国学者看来,上合组织是中国多边外交的重大成果,不仅维护着中国在中亚的战略、政治、经济利益^②,也确保了中亚对中国的能源供给,促进了落后的西部地区的开发^③。同时,上合组织也是俄罗斯的重要外交工具,一来稀释俄罗斯在中亚国家心目中霸权形象^④,二来遏制北约东扩,提高俄罗斯国际地位^⑤,三来制衡中国在中亚日益扩大的影响力^⑥。韩国过度聚焦于中俄两国来认识上合组织的看法,弱化了中亚各国的作用和影响,也导致韩国对“中国威胁论”、“俄罗斯威胁论”的担忧和警戒被移植到对上合组织的认知上来。

第二,韩国各界大多认为上合组织的安保功能远大于经济功能。上合组织是一个综合性的多边国际组织,它不仅致力于维护地区的和平稳定,也鼓励成员国之间的经济、文化等多领域的交流合作。但是韩国对上合组织的关注更多地聚焦于军事、安保等高政治领域的活动,对于低政治的经济领域,除能源合作外,韩国对上合组织兴趣寥寥。《外交白皮书》中关于上合组织经济合作的具体内容着墨甚少,反而着重强调上合组织联合军演的意义。在学界,除了以庆南大学极东研究所研究员朴曷寅为代表的极少数学者致力于研究上合组织的经济功能^⑦,大部分韩国学者都主要从安全、军事视角对上合组织进行考察。韩国媒体更是高度关心上合组织的军事演习,例如韩国媒体在2007年大篇幅报道“和平使命-2007”上合组织成员国联合反恐军演,并质疑上合组织是否要成为“第二个华约组织”^⑧。这种片面地侧重从军事安全角度对上合组织进行解读,导致了多数韩国人认为上合组织只是一个单纯的安保合作组织,甚至是军事集团,从而引发他们对上合组织的忧虑。

第三,韩国社会普遍认为上合组织具有牵制美国乃至反美的性质。上合组

① 例如,截至2016年,KISS数据库中所能查到的现有关于上合组织的研究论文共20篇,其中10篇涉及中国与上合组织关系,4篇涉及俄罗斯与上合组织关系,而无1篇讨论中亚国家与上合组织关系。

② [韩]金仁:《中国的中亚政策与上海合作组织》,载《亚太争论与研究》2006年第1卷4号。

③ [韩]李振泰:《上海合作组织中中国的地缘政治战略》,载《韩国东北亚论丛》2007年第45辑。

④ [韩]金晟镇:《俄罗斯外交政策的性格:以对上海合作组织的政策为中心》,载《中苏研究》2008年第32卷2号。

⑤ [韩]韩具宪:《俄罗斯对上海合作组织的战略和启示》,载《亚太争论与研究》,2007年第2卷1号。

⑥ [韩]金晟镇:《俄罗斯外交政策的性格:以对上海合作组织的政策为中心》,第151页。

⑦ 韩国研究上合组织经济功能的作品主要包括朴曷寅的三篇论文,参见[韩]朴曷寅:《中国对中亚的经济合作与上海和组织研究》,载《中国学研究》2004年第29辑;[韩]朴曷寅:《上海合作组织与中国的经济理解》,载《中国学研究》2005年第31辑;[韩]朴曷寅:《作为区域经济合作机制的上海合作组织研究》,载《中国学研究》2006年第38辑。

⑧ [韩]许民:《对抗美国与北约的上海合作组织》,载《文化日报》2007年8月17日。

织成立的初衷在于打击中亚地区的“三股势力”，但鉴于其微妙的成立时间和中俄与美国之间的竞合关系，韩国坚信上合组织成立的背后与美国发动反恐战争、将势力伸入中亚有着千丝万缕的联系。韩国政府在论及上合组织与美国的关系时，称上合组织是中俄合作“应对”美国势力进入中亚^①，但暗示出韩国政府认为上合组织的成立带有制约美国的意图。韩国学者主张上合组织具有牵制美国的色彩，但他们主要认为上合组织的目的在于“制美”而非“反美”。韩国学者指出，中俄联合反美会给两国利益带来更大的损失，两国既无单独对抗美国的能力，也不到与美国摊牌的境地，而且中亚各国也希望美国的存在来牵制中俄^②。因此，上合组织将最可能发展成亚洲最大的牵制美国而非与之对抗的安保合作组织^③。韩国媒体则倾向于认为上合组织具有“反美”的特性，如《京乡新闻》称：“上合组织分明带有共同反美的特征，对美从消极旁观转向主动进攻”，“上合组织正在向‘东方的北约’加速前进”^④。然而，无论是“制美”还是“反美”，在韩国眼中，上合组织与美国的关系属于竞争而非合作，这使得从属于美国同盟体系的韩国更加警惕上合的军事合作，上合组织“制美”或“反美”的色彩也成为韩国对其消极看法的主要来源之一。

总的来看，在2009年之前，韩国对上合组织抱持着“不关注、不看好、不合作、不对抗”的消极观望心态。这一态度的产生主要受以下三重因素的影响：其一，从地缘政治上看，在李明博政府之前，韩国地缘政治的中心始终在东北亚，这决定了其外交政策的基础是南北关系和美日中俄“四强外交”。上合组织与韩国相距遥远，没有紧密的地缘政治联系，朝核问题的跌宕起伏和六方会谈的马拉松谈判，使韩国既没有强烈的意愿也没有足够的精力去关注和研究一个陌生而遥远的国际组织。其二，从意识形态上看，韩美两国在安全观念上的高度一致性影响着韩国对上合组织的看法。韩国是美国的盟国，安全观深受美国影响。然而美国政府长期以来对上合组织的发展高度警惕，认为它在中亚地区合作中的政策目标和手段不够明确，令人担心^⑤。美国学界内虽有主张“上合具有反美性

① 韩国外交通商部：《2004年外交白皮书》，第49页。

② 〔韩〕朴爽楠：《上海合作组织是反美的吗？》，载《国际区域情报》2006年第150号。

③ 〔韩〕金钰峻、金馆沃：《上海合作组织之于中国国家安保战略的涵义》，载《中国研究》2008年第43辑。

④ 〔韩〕洪仁表：《上海合作组织向“东方的北约”加速前进：中俄等元首15日关于经济、军事合作的声明》，载《京乡新闻》2006年6月12日。

⑤ 邵育群：《美国与上海合作组织：认知、关系和未来》，载《美国研究》2007年第3期。

质”和认为“上合没有对美国构成利益威胁”的观点之争,但没有人把上合组织看作“对美友好”^①。对于美国舆论来说,“一个持续的倾向是把它看作莫斯科和北京为了自己的目的主导的、主要是为了反美的甚至是完全为了反美的组织”^②。美国对上合的消极看法严重影响着韩国的认识,也制约着韩国与上合组织接触的空间。其三,从经济上看,上合组织与韩国贫乏的经济交往也制约了韩国的认识。上合组织成立之初,除中国外,多数成员国与韩国经贸往来较少。尽管俄罗斯与中亚国家富含石油、天然气等能源资源,但21世纪最初几年恰逢国际油价处在相对低位,韩国对上合国家的能源需求并不强烈,削弱了其战略价值,致使韩国对上合组织长期“消极观望”。

二 “谨慎期待”时期(2009至今)

韩国对上合组织的认识从“消极观望”转向“谨慎期待”的契机始发于李明博“新亚洲构想”的提出。李明博在2009年3月于印尼首都雅加达提出韩国要扩大外交范围,建立多元化外交关系,全面推进与亚洲各国关系的新外交计划^③,试图将韩国打造为区域强国乃至亚洲地区的“主导国家”。固然,在李明博的“新亚洲构想”中,中亚地区是重要一环,但从李明博发表“新亚洲构想”的地点选择、其后践行该构想的外交活动等角度看,“新亚洲构想”的核心在于推动韩国与东盟的实质性合作,体现了韩国东盟战略的重新定位^④。推动韩国对上合组织认识转变的最大动力是朴槿惠于2013年10月提出的“欧亚倡议”。朴槿惠呼吁与域内各国一起将欧亚大陆建设成为“统一的大陆”、“创造的大陆”、“和平的大陆”,以实现欧亚地区的持久繁荣与和平^⑤。“欧亚倡议”的出台极大提升了上合组织成员国之于韩国的战略地位,推动了韩国对上合组织的认知从“消极观望”走向“谨慎期待”,具体表现在以下三方面。

首先,韩国各界对上合组织经济活动的关注与日俱增。2008年全球金融危

① 赵华胜:《美国与上海合作组织:从布什到奥巴马》,载《国际问题研究》2010年第2期。

② Stephen Blank, “The Shanghai Cooperation Organization and the Georgian Crisis”, *China Brief*, 2008, Vol. 3, No. 17, p. 2.

③ 《李明博提出“新亚洲构想”》,新华网,2009年3月9日。http://news.xinhuanet.com/world/2009-03/09/content_10976184.htm

④ 张明亮:《韩国的东盟战略——以其“新亚洲构想”为视角》,载《东北亚论坛》2010年第2期。

⑤ 韩国外交部:《2015年外交白皮书》,外交部2015年版,第91页。

机中,新兴经济体的出色表现使其在全球经济中的话语权大大提升,包括中国、俄罗斯等新兴经济体在内的上合组织的经济影响力日益扩大,这都促使韩国开始关注上合组织经济活动以及市场潜力。近年来,韩国学者加强了对上合组织经济功能研究,认为上合组织各国由于在地缘政治上具有特殊性、在产业结构上具有互补性、对经济利益存在共同追求,所以在贸易、投资、能源等领域加强合作,谋求长期稳定和共同发展^①。与韩国学界关注经济合作略有不同,韩国媒体更重视上合组织成员国间的经济互助,如2012年中国向俄罗斯、哈萨克斯坦等上合成员国提供100亿美元并提议加强基础设施建设合作、筹建发展银行的消息在韩国受到关注,韩国《每日经济》评价说:“上合组织将要发挥地区经济的牵引车作用。”^②韩国对上合组织经济活动关注的增加,反映出它正逐渐走出认为上合组织是单纯军事安保组织固有认知的框架,意识到上合组织成员国通过合作所创造出的经济成长和巨大市场将给韩国带来巨大商机和利益。

其次,韩国各界对上合组织多年来发展所取得的成果给予了更客观的评价。在“消极观望”时期,韩国对上合组织的评价并不高。然而,近些年来,韩国对上合组织在维护地区稳定和发展上的贡献给予了一定程度的肯定。例如,韩神大学教授朴爽楠指出,上合组织的最大贡献是为中亚地区提供了一个共同讨论应对非传统安全问题综合性机构,其次是在维护边疆安全,反对极端主义、分离主义、恐怖主义,打击毒品和非法武器交易等非传统安全领域以及资源开发利用、基础设施建设等经济领域取得了重要成果^③。《每日经济》也认为,以域内开发、促进发展和维护地区安定为名义而创立的上合组织虽然最早联系松散,但以后将在经济、安保等多领域提高实质性合作的水平,最终成为习近平主席所说的“命运共同体”^④。诸如此类对上合组织正面评价的增加,显示出韩国正逐渐走出西方对上合组织惯性思维的影响,对上合组织军事集团化的忧虑有所降低,并对上合组织的发展前途表现出了谨慎的期待。

最后,不少韩国人士对上合组织中中国的角色给予了比较肯定的评价。韩国学者金仁认为,不同于俄罗斯重视上合组织的军事合作,中国更关心上合成员国

① [韩] 都允珠:《中国对上海合作组织的战略理解与追求》,载《现代中国研究》2010年第11卷2号。

② [韩] 朴万元:《上海合作组织的中国援助伞:借贷12兆元,招揽3万名留学生》,载《每日经济》2012年6月7日。

③ [韩] 朴爽楠:《上海合作组织评价与展望》,载《欧亚研究》2014年第11卷4号。

④ [韩] 郑赫勋:《习近平:上海合作组织是命运共同体》,载《每日经济》2013年9月15日。

间的经济合作，中国不仅促进了地区经济合作的制度化建设，也把交通、能源、电子通信、金融等领域作为合作的重点方向^①。朴晷寅则视上合组织为习近平推动的中亚安保、经济“并进战略”的一轴，并认为中国只要正视相关国家的理解和反应，那么战略目标实现的可能性就很高^②。而 2015 年上合组织扩员的正式启动，更是得益于中国的支持。《韩国日报》认为，中国和俄罗斯开始启动接纳印度、巴基斯坦为上合组织正式成员国的程序，将进一步巩固中俄印三方互助合作，上合组织成员国间的合作也将进一步加强^③。固然，韩国在积极评价中国作用的同时，部分人士仍担心上合组织可能会沦为中国称霸的工具^④；但是，随着中国提出和规划“一带一路”建设，韩国认识到未来上合组织将在中国的推动下，为地区经济整合发挥更大的力量。

导致韩国对上合组织的看法逐渐从“消极观望”走向“谨慎期待”的原因主要包括以下三方面。第一，韩国战略利益的延伸导致了其认知的转变。李明博、朴槿惠试图使韩国的战略边疆超越东北亚，伸向东南亚、中亚等更为遥远的地区。2014 年韩国《外交白皮书》首次将“东北亚和平合作构想和欧亚合作的扩大”作为韩国外交政策的基础之一^⑤，标志着韩国正式将上合组织所处的欧亚内陆作为未来战略利益伸张的目标地区，促使韩国开始“谨慎期待”上合组织的潜力。第二，韩国与上合国家日益密切的能源贸易也改善了韩国对上合的看法。从 21 世纪第一个十年中叶开始，全球进入了高油价时代，作为资源贫乏国家，为了确保能源安全和供给多元化，韩国开始将与上合国家紧密的能源合作作为重要议题^⑥，合作的深化也促进了韩国对上合组织的部分改观。第三，朴槿惠上任以来，中韩、俄韩关系的提升为韩国改善对上合组织的看法提供了有利条件。中韩关系方面，韩国加入亚投行，朴槿惠出席 2015 年中国“九三”大阅兵，中韩自贸区协议正式生效，使两国进入“政热经热”的蜜月期。同时，韩俄共同推进“罗津—哈桑建设项目”，共同倡议举行首届欧亚国家议长会议，使韩俄合作

① [韩] 金仁：《中国的中亚政策与上海合作组织的作用》，载《中苏研究》2009 年第 33 卷 1 号。

② [韩] 朴晷寅：《习近平政府对中亚的安保、经济并进战略探究：以上海合作组织和“新丝绸之路”构想为中心》，载《韩国与国际政治》2014 年第 30 卷 4 号。

③ [韩] 朴日根：《中俄印不仅在金砖国家，连在上海合作组织中也扩大合作》，载《韩国日报》2015 年 7 月 10 日。

④ 诸如此类的意见包括 [韩] 吴定根：《上海合作组织不能推行霸权主义》，载《韩国经济》2012 年 5 月 25 日；[韩] 郑赫勋：《转向霸权主义的中国，推出上海合作组织向中亚扩张势力》，载《每日经济》2012 年 6 月 11 日等。

⑤ 韩国外交部：《2014 年外交白皮书》，外交部 2014 年版，第 25 页。

⑥ [韩] 韩具宪：《俄罗斯对上海合作组织的战略和启示》，第 105 页。

上升到新台阶。韩国与中国、俄罗斯关系的升温，对其转变对上合组织的看法发挥了积极作用。

当然，受限于直接交流的贫乏和美国的影响，韩国对上合的认识还仅限于“谨慎期待”。但随着未来“欧亚倡议”的实施和拓展，韩国将不可避免地与上合组织发生更多接触。目前中韩两国正在积极研究和推动的“一带一路”与“欧亚倡议”对接计划，将很大可能上成为未来上合组织与韩国合作的新平台。

三 “一带一路”与“欧亚倡议”对接过程中 韩国与上合组织合作的潜力与途径

自李明博、朴槿惠政府以来，韩国对上合组织的认识由“消极观望”转向“谨慎期待”，为韩国寻求与上合组织的合作创造了积极条件。与此同时，上合组织于2015年开始了成立以来的首次扩员，影响力从中亚向其他亚洲地区扩散，亦为实现上合组织与韩国合作营造了有利环境。对于纳入新成员或强化与域外国家的合作，中俄和中亚国家目前都抱持着比较开放的态度。中国已经认识到，坚持上合组织的开放性，有助于提升上合组织包容的国际形象。而探索上合与韩国的合作，更对于降低外界对上合组织是封闭的反美军事集团的臆测和敌视，改善上合组织外部发展环境不无裨益^①。俄罗斯近年来也在试图使上合组织走出中亚，分散该组织对中亚的关心以维持自己的传统地位，并拉入新的成员或对话伙伴以制衡中国的经济影响^②。而中亚各国长期以来对纳入新成员或伙伴国家，提升上合组织的多边主义性质态度积极^③。因此，尽管中、俄和中亚国家的动机各不相同，但它们对于扩充上合组织规模，扩大上合与域外国家的合作基本上是欢迎的，这也降低了上合组织与韩国合作的障碍。

2015年10月31日至11月2日李克强总理访问韩国期间，中韩正式签署“一带一路”与“欧亚倡议”有机对接的合作谅解备忘录，可谓推动上合组织与韩国合作的重要契机。上合组织在地缘上处于欧亚大陆的腹心地带，既是“一带

① 王晓伟：《上合组织扩员各成员国多领域的收益》，光明网，2015年7月8日。

② 〔韩〕文秀彦：《通过上海合作组织来看俄中关系：俄罗斯的忧虑和应对》，载《社会科学论丛》2010年第13辑。

③ 〔韩〕都允珠：《上海合作组织与多边主义：以实践性和不确定性为中心》，载《中国学论丛》2013年第41辑。

一路”建设主干线之所在，也是“欧亚倡议”所要拓展的主要区域。同时，上合组织与“一带一路”相辅相成，与“欧亚倡议”也有互补空间。“一带一路”与“欧亚倡议”的对接过程必将创造出大量韩国与上合组织接触的机会，从而带动两者之间的务实合作。

（一）韩国与上合组织合作的潜力

“一带一路”与“欧亚倡议”对接的主要地带分布于欧亚内陆，所涉及的国家也大多属于上合组织的成员国或观察员国。上合组织尽管在欧亚内陆经营已久，但多数成员国仍是发展中国家，不少地区仍待开发。而韩国虽是亚洲“四小龙”之一，现代化程度较高，却仍是欧亚内陆的“新手”，影响力较弱。由此来看，上合组织与韩国在欧亚内陆建设中存在较大的互补性，完全可以借对方之长补己之短，挖掘合作潜力。

首先，上合组织已有的诸多机制平台能够为“一带一路”和“欧亚倡议”对接过程中相关国家间的互联互通提供可靠的制度保障。上合组织经过十余年的发展，已经形成了诸如元首峰会、总理会议、部长会议等许多良好而成熟的机制，而这些机制完全可以进一步拓展为韩国与上合组织国家之间互联互通的平台，为“一带一路”与“欧亚倡议”的有机对接提供机制保障与平台依托。对于“一带一路”来说，其要实现的政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通这“五通”与上合组织框架内的合作基本吻合。中方强调，“一带一路”建设过程中不建立新的机制，而是在现有机制上推进^①，上合组织的部分机制很有可能会延伸为“一带一路”建设中的合作机制。对于“欧亚倡议”来说，由于韩国进入中亚相对起步晚、力度小^②，与中亚国家最重要的合作机制“韩国—中亚合作论坛”只是副外长级，议题也仅限于保健、农业、环境、人民生计等有限的低政治领域。要推动和提升韩国与“欧亚倡议”沿线国家的协调沟通，对沿线现有合作机制，包括上合组织的合作机制，势必存在较大借重。因此，将现有上合组织的机制平台进一步拓展为韩国与上合组织国家互联互通的平台，将为实现“一带一路”与“欧亚倡议”有机对接提供有力的制度保障。

其次，上合组织在中亚地区反恐的经验和能力能够为“一带一路”与“欧

① 曹元龙：《上合组织前景很光明》，载《光明日报》2015年7月9日。

② 种昕：《中亚与韩国合作机制》，载中国国际问题研究基金会俄罗斯中亚研究中心编：《中亚区域合作机制研究（论文集）》，世界知识出版社2009年版，第160页。

亚倡议”对接项目提供可靠的安全保证。中亚地区向来是恐怖主义、分裂主义和极端主义这“三股势力”活动猖獗的地区，而近年来以 IS 为代表的极端伊斯兰思潮的泛滥，更是使“一带一路”与“欧亚倡议”的对接工程面临着严峻的非传统安全威胁。随着美国逐步从阿富汗撤军与俄罗斯把更多的精力投入到打击伊斯兰国，上合组织将在中亚的反恐事业中扮演更为重要的角色。在“一带一路”与“欧亚倡议”的对接过程中，会有越来越多的中国人和韩国人“走出去”，而要维护他们的人身与财产安全，无论是中国还是韩国，都需要上合组织的支援或帮助。虽然韩国在解救被索马里海盗劫持船员、首尔 G20 峰会、核安全峰会等大型活动的反恐和安保能力得到国际社会的高度评价^①，但韩国也面临反恐立法缺失、与国际组织合作不足等缺陷，在中亚地区更面临情报和经验的匮乏。目前，上合组织反恐机构已经制定出建设“丝绸之路经济带”框架内安全战略的建议，并为成员国所接受^②。尽管作为美国的盟邦，韩国武装力量与上合组织反恐机构实现联合反恐的可能性较小，但是韩国和上合组织有理由在“一带一路”与“欧亚倡议”的对接过程中，摸索合适的反恐合作途径，使中韩两国人员和企业的安全得以保证。

最后，“一带一路”与“欧亚倡议”对接的主要经贸、金融项目中都蕴含着上合组织与韩国合作的巨大空间。韩国促进“欧亚倡议”在贸易上的主要方向是要使加速完成中日韩自贸区谈判，并推行“跨太平洋伙伴关系”与区域全面经济伙伴关系的并进战略，扩大韩国的自贸区范围。目前中韩自贸区已经生效，中国也提出了推动上合组织自贸区建设的建议，并使之与“一带一路”建设协同推进。如果中韩自贸区与未来的上合组织自贸区能够对接，将创造出一个巨大的欧亚自贸地带，促进中、韩以及其他上合国家之间产业优势互补，构筑 21 世纪欧亚大陆的新雁阵模式。同时，韩国力推的东北亚开发银行作为对接“一带一路”和“欧亚倡议”的重要金融示范项目，其不仅与中国带头筹建的亚洲基础设施投资银行能够实现互补，与上合组织银行联合体和未来的上合组织开发银行也有较大的合作空间。东北亚开发银行以服务中俄朝韩蒙等东北亚国家建设为使命，上合组织开发银行以支援中亚地区建设为中心，加上亚洲开发银行和亚洲基

① [韩] 金英洙：《全球恐怖主义情况与韩国反恐体制发展方向研究》，载《军事论坛》2012 年第 70 辑。

② 《上合反恐机构向“一带一路”提供安全建议》，俄罗斯卫星网，2015 年 10 月 28 日。<http://sputniknews.cn/china/20151028/1016801950.html>

基础设施投资银行，韩国与上合组织的金融合作将极大地推动亚洲国际金融组织网络建设的完善。

（二）韩国与上合组织合作的可行途径

2015 年 10 月 30 日中韩两国签订《关于在丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设以及欧亚倡议方面开展合作的谅解备忘录》时指出，两国将共同挖掘“一带一路”、“欧亚倡议”与两国自身发展的契合点，共同推进在政策沟通、设施联通、投资贸易畅通、资金融通、人员交流等领域开展合作^①。因此，摸索韩国与上合组织在“一带一路”与“欧亚倡议”对接过程中合作的可行途径，应以“五通”为中心，努力搭建韩国与上合组织互联互通的桥梁。

第一，在政策沟通上，要促成双方在中亚事务机构之间的沟通与协调。上合组织秘书处是上合组织的常设机构，承担着组织的具体事务性工作。而韩国与中亚五国已经决定在 2016 年成立“韩国—中亚合作事务局”^②，准备将提升与欧亚国家合作的制度化建设作为推动“欧亚倡议”的重中之重^③。未来，上合组织秘书处和“韩国—中亚合作事务局”作为地区多边合作的两大重要事务性协调机构，有必要在“一带一路”与“欧亚倡议”对接过程中进行政策沟通与协调，做好配套的制度规范，保证对接项目在相关国家的顺利建设，妥善处理对接过程中可能发生的各方之间的矛盾，在具体事务层面推动韩国与上合组织的合作。

第二，在设施联通上，积极研究韩国铁道与新亚欧大陆桥、西伯利亚大陆桥与蒙古大陆桥等亚欧大陆国际铁道的连接方案，并优先努力推进中韩跨黄海火车轮渡对接新亚欧大陆桥的建设。促成朝鲜半岛铁道与亚欧国际铁道的连接既是“欧亚倡议”中建设“统一的大陆”的首要任务，也是弥合东北亚铁道运输网络断裂的重要方案。虽然，朴槿惠在“欧亚倡议”出台之初，将建设连接西伯利亚大陆桥的“丝绸之路快线”作为优先，但由于难以解决朝鲜问题，韩国逐渐将跨黄海火车轮渡对接新亚欧大陆桥建设作为重要的替代方案^④。新亚欧大陆桥

^① 《我“一带一路”倡议与韩国“欧亚倡议”有机对接双方签署合作谅解备忘录》，中国国家发展和改革委员会网站，2015 年 11 月 3 日。http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201511/t20151103_757364.html

^② [韩] 金孝静：《韩国与中亚通过“首尔宣言”，明年成立合作事务局》，载《联合新闻》2015 年 10 月 5 日。

^③ [韩] 李载荣：《“欧亚倡议”的合作战略研究》，载《斯拉夫研究》2015 年第 30 卷 2 号。

^④ [韩] 郑洛根：《“欧亚倡议”、“一带一路”与韩中合作》，《韩国“欧亚倡议”与中国“一带一路”的对接》学术研讨会发言，复旦大学，2015 年 11 月 13 日。

主要部分经过的国家都是上合国家，韩国在推动跨国铁路建设时，应该寻求与上合组织内部铁路建设计划的良性对接，以实现最大的经济效益。

第三，在贸易畅通上，要以中韩自贸区发酵后的示范性效果催动韩国与其他上合组织成员国自贸区谈判。韩国政府长期以来，一直将拓展海外市场、签署各种自贸区作为对外经济战略的重要一环。中韩自贸区正式签署后，韩国已成为仅次于智利，“自贸区经济领土”居世界第二的国家^①。然而，韩国自贸区的版图在中亚地区存在较大缺失，在上合组织内，除中国外，韩国尚未与任何成员国正式启动自贸区谈判。韩国学者指出，与包括上合组织国家在内的广大欧亚国家签署自由贸易协定将是“欧亚倡议”的优先政策方向^②。中国是上合组织中最大的经济体，在上合组织中具有巨大的经济影响力，积极推动建设上合组织自贸区。韩国更应趁中韩自贸区效果发酵之机，启动与上合成员国间的自贸区谈判，并与中国共同研究中韩自贸区对接上合组织自贸区的可行方案。

第四，在资金融通上，韩国与上合国家应在东北亚开发银行与上合组织开发银行的建设中，参鉴亚投行的开放、包容精神，互相入股参与。虽然根据韩国的设想，东北亚开发银行的主要业务是致力于东北亚的开发，但不排斥东北亚以外的国家参与。上合组织开发银行的筹备工作尽管现在还局限于上合组织的框架内，但不排除成立后会向其他国家融资的可能。韩国已对亚投行、金砖银行等中国主导的国际金融机构表现出较高的兴趣^③，未来更应与上合组织借鉴亚投行筹建的经验，允许区内外国家共同参与建设，合理设定区内外资金的股本配置，既能使区内国家在新银行中发挥主导作用，也能充分利用区外国际资本，扩大“两行”的影响力。

第五，在民心相通上，要促使上合组织睦委会在推动韩国与上合组织交流中发挥积极作用。韩国与上合组织国家间的民间交往既有优势，也存在局限。由于苏联时代强迫远东的朝鲜人迁往中亚，目前该地区居住着数十万“高丽人”，这些韩民族后裔是韩国与上合国家开展民间外交的重要优势^④；但过度依赖“高丽人”也成为韩国与这些国家文化交流的瓶颈^⑤。韩国与多数上合国家相距遥远，

① 《中韩 FTA 谈判达成一致 韩国“FTA 经济领土”排全球第二》，韩联网，2015 年 12 月 12 日。
http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20141110001600881

② 〔韩〕李载荣：《“欧亚倡议”的合作战略研究》，第 304 页。

③ 〔韩〕成演哲：《中国版国际金融机构浮现》，载《韩民族》2015 年 4 月 5 日。

④ 〔韩〕林明尚：《30 万高丽人的中亚与韩国》，载《韩民族》2007 年 11 月 13 日。

⑤ 〔韩〕朴荣恩：《通过韩国——哈萨克斯坦文化交流对朴槿惠政府的人文精神文化振兴提出建言》，载《亚洲文化研究》2015 年第 39 辑。

相互了解不够，需要与既有的国际民间组织合作来更快地提升韩国文化在中亚的影响力。而上合组织睦委会在中亚有开展民间外交的丰富经验，完全能够与韩国分享和合作，既使韩国文化通过睦委会传播给更多受众，也使睦委会的活动在“韩流”的伴随下更具新意和活力。

最后还需指出的是，中国作为韩国的友好邻邦和上合组织的主要成员，在韩国与上合组织的合作中应扮演积极的角色。从地理、经济、文化上看，中国是韩国与多数上合国家间的过渡地带，不论在历史上还是在现实中，韩国与上合国家的交流都需要中国的“中介”。同时，中国的“一带一路”建设若要实现对周边地区的全覆盖，也需要将韩国和上合组织国家有机整合进来。因此，中国需要在韩国与上合组织之间发挥纽带的作用，主动引领二者间的合作。

结 论

韩国与上合组织，一是欧亚大陆东缘的美国盟邦，一是欧亚大陆腹心地区由中、俄等国倡导建立的国际组织，地理上相距遥远，经贸、人员往来较少，加之美国与中俄之间微妙的竞合关系，实现双方间的合作本就是一项既艰巨又敏感的长远工程。双方合作不仅需要上合组织深化对韩国的认识 and 了解，更需要韩国能走出美韩同盟观念的固有束缚，从更宽广的层面来看待上合组织的战略价值。尽管韩国对上合组织的态度逐渐从“消极观望”走向“谨慎期待”，但仍需要双方，特别是既是上合组织成员，又是韩国重要邻邦的中国在其中发挥积极作用，以“一带一路”与“欧亚倡议”的对接为契机，挖掘韩国与上合组织间的合作潜力，寻找可行途径。同时，对于中国来说，促成韩国与上合组织的合作对中国也具有重大意义：一方面，这一合作能够为“一带一路”建设提供巨大的助力，增进沿线国家间的互联互通；另一方面，韩国与上合组织的合作代表着美国主导的亚太同盟体系和中国倡导的地区国际组织之间在未来良性互动的一种新模式，而这一模式下的互动与交流将促成中美两国在亚洲的“兼容共存”，从而构建和平、发展、共赢的新“亚洲时代”。

（责任编辑 陆齐华）