

Y.13

推动以经济安全为导向的 上合组织财政合作

于树一 李俊*

摘要： 随着“逆全球化”趋势不断加深，世界各国维护自身经济安全的需要日益迫切，积极寻求国际组织开展经济安全合作。在此背景下，以维护和加强地区和平、安全与稳定为宗旨的上海合作组织对经济安全合作的需求必然加大。由于财政本身具有经济稳定与发展的职能，在加强国际产业链、供应链的韧性与稳定性方面扮演着越来越重要的角色，以筑牢上合组织经济安全底线为导向的财政合作可以作为重点加以推进。研究发现，上海合作组织框架内的经济安全不仅受制于地缘政治紧张的负面影响，而且受限于成员国之间巨大的经贸差距、不断扩大的预算赤字和国家债务等问题，在财政上体现为财政能力的不均衡、财力贡献不充分，可以从解决这些问题入手，加强成员国间财政合作，筑牢成员国财政安全，为成员国经济安全提供有力保障。

关键词： 上海合作组织 财政合作 经济安全 财税政策 财政安全

一 引言

随着世界百年未有之大变局加速演进，国际竞争与合作关系发生深刻变化，曾深度融合的国际全产业链出现局部断裂，区域经济集团化现象凸显，

* 于树一，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员；李俊，辽宁科技大学讲师。



全球经济正在从侧重效率模式向侧重安全模式发展，在此背景下，区域国别经济的发展与合作也必然将安全作为重要考量。

上合组织作为区域性多边合作的重要平台，在地理上跨越东欧、西亚、中亚、东亚、南亚，在国别上包含中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、印度、巴基斯坦、伊朗九个成员国以及若干观察员国和对话伙伴国。从地缘上看，上合组织具有经济安全合作的天然优势，有利于打造多式联运交通走廊和物流中心，维护能源和粮食安全，保障国际产业链、供应链、价值链安全。然而，要让这样的天然优势转化为现实，还需要上合组织各国在财税、货币等宏观经济政策上沟通协调。一直以来，上合组织在具体政策协调方面难度较大，原因是上合组织成员国间经济和社会发展情况、国家治理理念和域内经济合作诉求存在较大差异，致使上合组织经济合作机制建设务虚的成分多、务实的成分少。当前的国际形势对于上合组织经济安全合作来说，机遇多于挑战，各国可把握时机，积极携手推进经济安全领域的各项务实合作，尤其是从维护财政安全角度出发，可将财政领域的合作作为首选。

2023年7月，中国国家主席习近平出席上海合作组织成员国元首理事会第二十三次会议并发表重要讲话，提出包括保障共同安全、加快经济复苏、完善全球治理等建议^①，这些建议的落实需要各国财政切实发挥作用。2023年10月召开的上合组织成员国政府首脑（总理）理事会第二十二次会议重申了《上海合作组织宪章》原则，并特别关注安全合作，其原因是国际形势正在经历复杂深刻的演变，地缘政治局势紧张和冲突加剧、投资萎缩、供应链不稳定、世界金融市场动荡、各种保护主义措施和国际贸易壁垒加剧了世界经济风险，各国在经济可持续增长、宏观经济和金融稳定、增进人民福祉、应对气候变化等方面面临许多困难。^② 基于此，成员国对经济安

① 《习近平出席上海合作组织成员国元首理事会第二十三次会议并发表重要讲话》，http://www.cidca.gov.cn/2023-07/05/c_1212241314.htm。

② 《上海合作组织成员国政府首脑（总理）理事会第二十二次会议联合公报》，https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202310/content_6912129.htm。

全合作表现积极，特别强调保障交通、粮食和能源安全，进而保障供应链的安全、稳定和多元化，这些都需要积极推进各国在财税领域的合作。

事实上，财税政策在推动区域经济朝着更加公正合理的方向发展，以及在此基础上加强区域经济合作方面扮演着重要角色，财政安全合作更是区域国别经济发展与合作的“安全网”。在多国财政安全困境螺旋上升的当下，将财政安全合作放在上合组织框架内区域国别经济发展的重要位置具有极强的必要性和紧迫性。换句话说，全面深化上合组织经济合作在很大程度上取决于整个区域和域内各国的财政安全。

据国际货币基金组织（IMF）计算，2022 年上合组织成员国预算收入合计为 63709 亿美元，同比增长 2.1%；预算支出合计为 82471 亿美元，同比增长 7.1%；预算赤字合计 18762 亿美元，同比增长 27.9%，赤字率为 7.6%。^① 从数据中可以看到，无论是规模还是增长速度，预算支出都远远超过预算收入，并导致较高的赤字率和赤字增长速度，进而折射出较高的财政风险，威胁到各国的财政安全和财政可持续发展，也不利于依靠财税工具解决上合组织区域经济发展过程中的主要矛盾和突出问题，以及维护上合组织经济安全。为此，需要各成员国加强财政领域的合作，有效防控财政风险，保证财政安全。

尽管关于上合组织安全合作的国内外研究日益增多，但从财政视角切入的研究并不多，而以财政安全为研究对象的研究多立足于各自国家的政府债务、财政赤字、构建财政安全预警机制、财政风险溢出效应等方面，鲜有以上合组织为载体进行的研究。现有研究表明财政安全作为一个复杂的多层系统，对于维系国家安全至关重要^②，是所有安全的基础和支柱^③。财政风险根源于经济、政治和社会问题，与国内外体制改革、结构调整和社会稳定密

① 作者根据国际货币基金组织关于国别财政收支统计数据（Государственные доходы и расходы стран в 2012–2022 гг.）和世界银行美元兑上合组织各成员国官方平均汇率计算，<https://svspb.net/danmark/dohody-rashody.php>，（<https://www.worldbank.org/en/home>）。

② Ю. В. Дюбанова. Финансовая безопасность России в современных условиях. *Transport business in russia*; Экономика. 2022 г. № 2. С. 75–78.

③ 高培勇：《构建新发展格局背景下的财政安全考量》，《经济纵横》2020 年第 10 期。



切相关。^① 上合组织区域经济高质量发展面临的风险与挑战主要来自经济增速、通货膨胀和固定资产投资参差不齐，以及国家债务风险升级及转嫁问题。^② 上合组织框架内的经济合作不振主要有两个原因：一是乌克兰危机升级带来的制裁与反制裁博弈，以及次级制裁效应等多重风险因素的交织叠加；^③ 二是多数上合组织成员国与对俄“非友好国家”达成一定的“默契平衡”，很大程度上削弱了区域经济协同效应。^④

以上研究的基本思路和分析框架值得借鉴，但鉴于全球地缘政治经济的不稳定性和不确定性较高、涉及面较广等特点，关于上合组织经济安全合作的选题范围过于宽泛，故本文选择以上合组织财政合作维护财政安全这一“小切口”入手对上合组织经济安全合作进行研究。可能贡献之处主要体现在以下三个方面：一是试图厘清上合组织框架内区域经济发展可能折射出来的财政安全问题，以最大限度地防范财政风险的外溢冲击，力求防止各国经济发展陷入财政困境；二是充分利用财政政策适配性与财政资金配置合理性提高上合组织区域经济合作效率，促进域内各国形成以财政安全保障经济安全的合力；三是从多边国际经济合作的视角拓展财政安全保障思路，进而拓展上合组织经济安全保障维度，完善上合组织经济安全保障体系，以全面应对外部政治经济不稳定性和不确定性引发的风险。

综上所述，以安全为导向的上合组织多边合作，在新的形势下需要更加重视且多措并举地推动经济安全合作，其中一个重要的方面就是推进财政安全合作。具体而言，财政安全合作需基于各国共同的利益契合点，将财政要

① 白彦锋：《“十四五”时期我国财政安全运行面临的风险挑战与应对策略》，《当代财经》2011年第6期。

② 郭晓琼、蔡真：《百年变局下上海合作组织国家经济发展与区域经济合作》，《欧亚经济》2023年第6期。

③ Дондэ О. И. Внешнеэкономическая роль России в Шанхайской организации сотрудничества, *Мировая экономика: Экономические науки* 2023 г. № 4 (221), С. 445–452.

④ Уянаев С. В., Кулинцев Ю. В. ШОС: проблемы и возможности пути их решения, *Аналитические записки ИКСА РАН*. 2023. № 3. С. 25–31.



素纳入现有的经济合作中来，进而充实平台载体、合作模式、合作路径、合作内容。从国别看，成员国可以通过上合组织框架内的财政安全合作改善本国财政现状及发展趋势，为本国财政安全寻求上合组织层面的保障，巩固其经济安全的底线。

二 上合组织财政安全合作的基础及内在需求

从2014年的乌克兰危机到2020年的新冠疫情，再到2022年乌克兰危机的升级，上合组织框架内各国经济以及区域经济面临多重下行风险，需要加强以经济安全合作为导向的财政安全合作。各国需要先对财政合作的重要性达成共识，进而推动多种形式的财政合作，充分发挥财政在促进经济稳定和经济发展方面的功能。但是，从目前来看，上合组织框架内经济安全合作的广度和深度均不足，既没有意识到财政合作、筑牢财政安全底线和防线的重要性，也没有认识到通过财政合作能够有效应对诸多挑战和困难的作用。与此同时，源于各国内部的财政风险还具有较强的溢出效应和转化效应，一方面向上合组织框架内其他国家传导，另一方面向金融及其他领域传导。

长期以来，得益于上合组织各成员国政府间紧密的合作，以及区域经济增长所释放的红利，上合组织预算收支基本处于相对稳定增长的态势。但是从结构来看，国别间经济规模差异显著，预算收支不平衡的情况较为突出，且赤字规模有不断扩大趋势，需要加强财政安全合作，筑牢上合组织经济安全底线，助力上合组织各成员国经济合作高质量协同发展行稳致远。当前，面对世界百年未有之大变局，必须从全局高度加强上合组织财政安全合作，为此，先要准确把握和全面认识上合组织各成员国预算收支、国家债务等财政变量的表现。

从预算收入看，上合组织财政合作具有较好基础。表1为国际货币基金组织统计的2013~2022年上合组织成员国国家预算收入情况，为进行横向比较，本文将货币单位折算为美元。从国别结构来看，2022年中国预算收



入占比高达 72.6%，其后依次为俄罗斯 11.9%、印度 10.4%、伊朗 3.2%，其他五国合计占比 1.9%。从国家预算收入增速来看，大部分上合组织成员国在 2022 年实现了收入增长，其中，伊朗、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦四国实现高速增长，同比分别增长 60.5%、45.9%、45.2%、31.1%；塔吉克斯坦、俄罗斯实现较高速增长，同比分别增长 19.9%、16.2%；印度同比增长 6.4%；中国和巴基斯坦同比分别下降 2.3%^①和 7.4%。2023 年上合组织成员国财政收入情况普遍好于 2022 年。其中，中国一般公共预算收入同比增长 6.4%，政府性基金预算收入同比下降 9.2%，国有资本经营预算收入同比增长 18.4%；俄罗斯联邦公共预算收入同比增长 11.3%；哈萨克斯坦同比增长 12.7%；吉尔吉斯斯坦同比增长 40.1%；塔吉克斯坦同比增长 12.3%；乌兹别克斯坦同比增长 16.6%；巴基斯坦同比增长 14.5%。^②一方面，多数成员国预算收入实现了较高速的增长，且这些国家大多是能源出口型国家，主要以石油、天然气、有色金属等矿产资源出口为主，同时，中国财政收入占比较高、增速回升，为开展财政合作奠定了较好的物质基础；另一方面，多数成员国预算收入的高速增长不具有可持续性，部分成员国 2023 年增速有较大幅度回落，也说明财政安全具有一定的不稳定性，有加强财政合作的必要。

① 因统计口径不同且为折算数据，与官方统计数据存在一定误差，但不影响本文分析结论。据中国财政部公布的数据，2022 年全国一般公共预算收入同比增长 0.6%，政府性基金预算收入同比下降 20.6%，国有资本经营预算收入同比增长 10%，参见《2022 年财政收支情况》，https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/31/content_5739311.htm。

② 本文涉及的上合组织成员国国家财政收支和政府债务数据来源分别为：中华人民共和国财政部《2023 年财政收支情况》，http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202402/t20240201_3928009.htm，《2022 年财政收支情况》，http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202301/t20230130_3864368.htm；俄罗斯联邦财政部，<https://minfin.gov.ru/ru/statistics/>；哈萨克斯坦共和国财政部，<https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/details/608304?directionId=261&lang=ru>；塔吉克斯坦财政部，<http://www.minfin.tj>；吉尔吉斯斯坦财政部，<http://www.minfin.kg/>；《乌最高会议参议院审议通过 2022 年国家预算法》，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202112/20211203229294.shtml>；《2022 年乌兹别克斯坦 GDP 达 803.84 亿美元，同比增长 5.7%》，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202301/20230103381303.shtml>；印度政府网，<https://www.india.gov.in>。

表 1 2013~2022 年上合组织成员国国家预算收入

单位：亿美元

年份	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
中国	26688.6	29685.6	32238.8	32473.6	35853.6	40132.5	40226.6	38173.9	47312.5	46221.9
俄罗斯	7677.4	6974.3	4347.7	4202.7	5251.7	5891.3	6041.4	5250.2	6533.0	7588.1
哈萨克斯坦	585.8	525.7	306.3	233.5	330.7	384.3	357.5	299.6	337.1	491.8
吉尔吉斯斯坦	25.3	26.5	23.8	22.6	25.6	26.9	28.8	24.0	29.0	42.1
塔吉克斯坦	22.9	26.1	23.5	20.8	21.2	21.9	22.2	20.2	24.1	28.9
乌兹别克斯坦	200.4	216.4	209.4	206.8	145.9	141.6	161.5	153.3	180.5	236.7
印度	3757.5	3912.1	4262.2	4607.0	5249.8	5513.8	5467.4	4864.4	6248.9	6650.6
巴基斯坦	296.3	379.5	387.7	430.7	470.5	432.2	328.8	389.7	425.6	394.2
伊朗	720.5	619.4	618.4	711.5	781.0	720.4	629.2	703.1	1280.3	2054.3

资料来源：笔者根据国际货币基金组织关于国别财政收支统计数据（Государственные доходы и расходы стран в 2012–2022 гг.）和世界银行美元兑上合组织各成员国官方平均汇率（<https://www.worldbank.org/en/home>）计算。

从预算支出看，表 2 为国际货币基金组织统计的 2013~2022 年上合组织成员国国家预算支出情况，本文同样将货币单位折算为美元来进行国家间横向比较。从国别结构来看，2022 年中国预算支出占比也高达 72.6%，其后依次为印度 12.1%、俄罗斯 9.8%、伊朗 3.7%，其他五国合计占比 1.8%。从国家预算支出增速来看，2022 年上合组织成员国预算支出均有不同程度增长，其中，伊朗、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦五国实现高速增长，分别增长 57.4%、46.8%、26.5%、26.5%、22.7%；哈萨克斯坦实现较高速增长，增长 12.6%；印度、中国和巴基斯坦分别增长 7.1%、3.1%^①、2.6%。2023 年，多数上合组织成员国预算支出普遍实现增长。其中，中国一般公共预算支出同比增长 5.4%，政府性基金预算收入同比下降 8.4%，国有资本经营预算收入同比下降 1.5%；俄罗斯

① 因统计口径不同且为折算数据，与官方统计数据存在一定误差，但不影响本文分析结论。据中国财政部公布的数据，2022 年全国一般公共预算支出同比增长 6.1%，政府性基金预算收入同比下降 2.5%，国有资本经营预算收入同比增长 29.5%，参见《2022 年财政收支情况》，https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/31/content_5739311.htm。



联邦公共预算支出同比增长 14.1%；塔吉克斯坦预算支出同比增长 13.3%；乌兹别克斯坦预算支出同比增长 20%；吉尔吉斯斯坦预算支出同比增长 27.7%；巴基斯坦预算支出同比增长 279.4%；哈萨克斯坦预算支出同比下降 2.3%。一方面，中国和中亚国家财政支出增速收窄，且中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦的财政支出增速小于财政收入增速，均是财政安全形势向好的信号，是上合组织财政合作的有利基础；另一方面，俄罗斯、巴基斯坦财政支出呈现加速增长态势，俄、巴、乌、吉四国的财政支出增速高于财政收入增速，特别是巴基斯坦财政收支发展的显著不平衡蕴含着较大财政风险，存在着在上合组织框架内寻求财政合作的需求。

表 2 2013~2022 年上合组织各成员国国家预算支出

单位：亿美元

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
中国	27493.3	30404.5	35065.7	36281.6	40028.1	46061.7	48977.2	52617.3	58047.8	59875.5
俄罗斯	7943.8	7194.6	4809.5	4671.3	5483.0	5406.4	5714.7	5845.8	6391.0	8085.2
哈萨克斯坦	468.7	470.7	421.7	295.3	401.8	338.0	367.9	419.9	435.0	489.7
吉尔吉斯斯坦	28.0	28.8	25.4	26.5	28.5	27.3	28.9	26.5	29.7	43.6
塔吉克斯坦	23.7	25.5	25.0	27.1	25.5	23.9	23.9	23.7	24.7	30.3
乌兹别克斯坦	184.6	201.0	211.8	200.7	138.8	131.2	163.5	172.9	212.2	268.4
印度	5099.4	5356.7	5808.9	6237.9	6884.1	7275.7	7664.0	8311.2	9311.6	9974.0
巴基斯坦	480.7	500.3	528.0	553.3	644.9	614.7	556.2	596.2	632.7	649.2
伊朗	768.5	668.9	681.0	794.1	862.3	807.2	921.3	1263.1	1941.1	3054.7

资料来源：笔者根据国际货币基金组织关于国别财政收支统计数据（Государственные доходы и расходы стран в 2012–2022 гг.）和世界银行美元兑上合组织各成员国官方平均汇率（<https://www.worldbank.org/en/home>）计算。

从财政赤字看，如表 3 所示，上合组织成员国中只有哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、俄罗斯、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦在个别年份出现财政盈余，赤字运行已经是多数成员国财政发展的常态化特征。2022 年只有哈萨克斯坦一国出现了财政盈余，其他国家均为赤字。中国财政赤字在各成员国中的占比最高，达到 72.8%，第二位为印度，其占比为 17.7%。2023 年，中国

一般公共预算赤字规模同比增长 1.6%，占 GDP 的比重下降了 0.1 个百分点；俄罗斯赤字规模同比增长 85.5%，占 GDP 的比重提高了 0.9 个百分点；塔吉克斯坦赤字规模同比增长 65.2%，占 GDP 的比重提高了 0.3 个百分点；乌兹别克斯坦赤字规模同比增长 64.2%，占 GDP 的比重提高了 0.7 个百分点。一方面，占比最大的中国财政赤字规模小幅扩张，且一般公共预算赤字率小幅下降，虽影响上合组织财政安全整体向好，却有利于开展财政合作；另一方面，俄、塔、乌三国财政赤字加速扩张，直接影响国家财政安全，对外开展财政合作的需求较大。

表 3 2013~2022 年上合组织各成员国国家预算赤字

单位：亿美元

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
中国	804.7	718.8	2826.8	3808.1	4174.4	5929.2	8750.5	14443.6	10735.5	13653.7
俄罗斯	266.4	220.3	461.7	468.6	231.2	-484.5	-326.7	595.6	-142.0	497.1
哈萨克斯坦	-90.3	-99.4	-44.4	74.8	64.9	67.3	-41.7	9.6	116.7	-2.1
吉尔吉斯斯坦	2.7	2.3	1.7	4.0	2.9	-0.5	0.1	2.5	0.7	1.5
塔吉克斯坦	0.8	-0.8	1.6	6.3	4.2	2.1	1.7	3.5	0.6	1.5
乌兹别克斯坦	-15.7	-15.4	2.4	-6.1	-7.1	-10.4	2.0	19.6	31.7	31.7
印度	1341.9	1444.6	1546.8	1630.9	1634.2	1762.0	2196.5	3446.9	3062.7	3323.4
巴基斯坦	184.3	120.8	140.3	122.6	174.3	182.5	227.4	206.6	207.1	254.9
伊朗	48.0	49.5	62.6	82.6	81.3	86.8	292.1	560.0	660.8	1000.4

资料来源：笔者根据国际货币基金组织关于国别财政收支统计数据（Государственные доходы и расходы стран в 2012–2022 гг.）和世界银行美元兑上合组织各成员国官方平均汇率（<https://www.worldbank.org/en/home>）计算。

财政赤字直接形成政府债务，上合组织成员国政府债务状况也影响着财政合作。2023 年，中国中央和地方政府债务余额同比增长 16.1%，占 GDP 的比重从 2022 年的 50.6% 升至 56.1%，已经接近 60% 的警戒线^①；俄罗斯

① 数据来自《关于 2022 年中央和地方预算执行情况与 2023 年中央和地方预算草案的报告》，http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengshuju/202303/t20230316_3872867.htm；《关于 2022 年中央和地方预算执行情况与 2023 年中央和地方预算草案的报告》，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202403/t20240314_3930581.htm。



联邦国家内债同比增长 18.9%，占 GDP 的比重从 2022 年的 11.4% 增至 12.1%，受西方国家制裁影响，外债同比下降 7.1%，占 GDP 的比重从 2022 年的 2.5% 增至 2.7%^①；哈萨克斯坦国家债务同比增长 7.5%，占 GDP 的比重从 2022 年的 24.9% 降至 22.8%^②；吉尔吉斯斯坦国家债务同比下降 3.9%，占 GDP 的比重从 2022 年的 63.3% 降至 45.5%^③；塔吉克斯坦国家债务同比下降 7.6%，占 GDP 的比重从 2022 年的 34.6% 降至 30.2%^④；乌兹别克斯坦国家债务同比增长 9.7%，占 GDP 的比重从 2022 年的 36.4% 降至 35.7%^⑤；巴基斯坦国家债务同比增长 5.7%，2022 年占 GDP 的比重为 71.4%^⑥，2023 年该比重超过 75%，已超过 60% 的警戒线^⑦。此外，印度负债率在 2022~2023 财年为 81%，IMF 在 2023 年 12 月发布的印度经济状况年度报告中指出，如果发生历史性冲击，到 2027~2028 财年，印度联邦和地方邦政府债务规模可能超过该国 GDP 的 100%^⑧；2023 年伊朗国家债务 185

-
- ① 数据来自俄罗斯财政部，<https://minfin.gov.ru/ru/statistics/>。
 - ② Фактические данные по сумме заимствования, государственному долгу и процентным выплатам, <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/documents/details/608304?directionId=261&lang=ru>; Государственный долг Казахстана; Итоги 2022, <https://jusan.kz/analytics/opinion/gosudarstvennyy-dolg-kazahstana-itogi-2022>。
 - ③ ВВП Кыргызстана в 2022 году превысил 919 млрд сомов, <https://economist.kg/novosti/2023/01/13/vvp-kyrgyzstana-v-2022-godu-sostavil-919-mlrd-somov/>; На сколько вырос госдолг Кыргызстана в 2023 году, https://kaktus.media/doc/497828_na_skolko_vyros_gosdolg_kyrgyzstana_v_2023_gody._grafik.html?ysclid=lu6uc6rin0602366293。
 - ④ Госдолг Таджикистана за 2023 г вырос на 15%, до \$ 3, 6 млрд-минфин, <https://mfd.ru/news/view/?id=2615980>; Данные по госдолгу Таджикистана, <https://take-profit.org/statistics/government-debt-to-gdp/tajikistan/>。
 - ⑤ Бюджет для граждан 2023. Ташкент - 2023. Министерство экономики и финансов Республики Узбекистан. С. 9, 15, 51。
 - ⑥ 《中诚信国际：巴基斯坦债务可持续性承压，俄乌两国主权信用实力面临多重挑战》，https://business.sohu.com/a/653637784_121123915。
 - ⑦ 《巴基斯坦：新政府下内政外交的新动向》，<https://www.controlrisks.com/zh/our-thinking/chinese/pakistans-new-weaker-government>。
 - ⑧ 《IMF 警告印度政府债务可能超过 GDP100%，印度央行写论文反驳》，https://www.guancha.cn/internation/2024_02_22_725985.shtml。

万亿里亚尔，较上年增长 117%^①。由此可见，从政府债务风险的角度看，上合组织财政合作既有基础又有需求。一方面，俄罗斯政府债务率较低，不存在债务风险，中亚国家政府债务风险均有不同程度地降低，其中，哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦债务规模虽有扩张，但占 GDP 的比重下降，吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦债务规模减小，且占 GDP 的比重下降，这些均是上合组织财政安全合作的有利基础；另一方面，巴基斯坦存在较高债务风险，中国、印度、伊朗政府债务风险提高，说明部分成员国存在寻求财政安全合作的内在需求。

2023 年 7 月，俄罗斯总统普京指出，当前，世界发达国家债务总额不断增加，全球经济将面临新的危机，为此，上合组织将在国际事务和维系区域经济安全等方面发挥越来越重要的作用。^② 但是，发挥重要作用的基础和前提是开展上合组织财政安全合作，从现实情况来看，这类合作显然还没有开展。2023 年 7 月，哈萨克斯坦总统托卡耶夫指出，上合组织成立 20 余年来，没有一个经济社会发展重大项目被实施，显而易见，深层次问题是上合组织各成员国间缺失财政协调机制。^③ 种种迹象表明，开展上合组织财政安全合作的时机已经到来，而且较为紧迫，需要形成相应的目标策略和路线图。

三 上合组织财政安全合作的目标策略及配套措施

面对复杂的国际形势和重大全球性挑战，世界各国都需要织牢财政的“安全网”，并统筹高质量发展和高水平安全。随着更多国家在效率和安全之间选择走向安全，世界日渐步入“安全经济”时代，经济安全合作在以国际组织为载体的多边经济合作中的重要性日渐上升，但经济安全合作策略

① 《伊朗伊历 1402 年预算中政府债务发行量翻倍》，<http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202302/20230203383044.shtml>。

② Путин предупредил о новом кризисе из-за растущих долгов развитых стран, <https://tass.ru/ekonomika/18183899>。

③ Токачев: за 20 лет ШОС не удалось реализовать ни одного крупного проекта, <https://www.kommersant.ru/doc/6083185>。



和路径则因国际组织不同特征而异。在上合组织框架内，财政安全合作显然是各国开展更高水平经济合作的基石，是当前上合组织经济安全合作工作的重心，为各国寻求化解宏观经济风险提供多边合作平台，通过财政安全合作实现经济风险以财政化解、外部经济风险以内部化解、国家层面经济风险以上合组织合作化解。

2023年12月中共中央经济工作会议强调要处理好发展与安全的关系，坚持高质量发展和高水平安全良性互动，以高质量发展促进高水平安全，以高水平安全保障高质量发展，实现发展和安全动态平衡、相得益彰，充分体现了“稳中求进，以进促稳，先立后破”的逻辑内涵。^①中国共产党的十八届三中全会明确提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”的重要论断^②，凸显了财政在国家治理中的地位和作用。需要认识到，在地缘政治经济环境复杂化且日趋常态化的现实下，财政不仅是国家治理的基础和重要支柱，而且是国际组织治理的基础和重要支柱，在上合组织经济安全合作中发挥着不可替代的作用。财政合作与已开展的其他领域合作形成良性互动，有利于上合组织及其框架内各国在复杂环境下统筹发展与安全。在达成这一共识后，就可以探索构建以财政安全为保障的上合组织经济安全合作的机制体系，并在此基础上形成若干目标策略（见图1）。

行动策略1：筑牢上合组织框架内财政安全合作的“四个保障”。一是以资金跨境流动安全保障财政安全合作。上合组织的公共事务是各成员国的共同需要，其资金以会费的形式筹集，而会费的最终来源是各国财政拨款，除此之外，一些高级别合作项目、援助项目需要合作各方的国家财政投资。这就要求优化上合组织的支付清算系统，保障上合组织公共资金和财政投资跨境流动安全。二是以优化政府间财政关系保障财政安全合作。依托各国要素禀赋的比较优势，确定在上合组织框架内的经济合作分工和职能分工，从

① 《中央经济工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》，https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202312/content_6919834.htm。

② 《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》，https://www.gov.cn/jrzq/2013-11/12/content_2525960.htm。

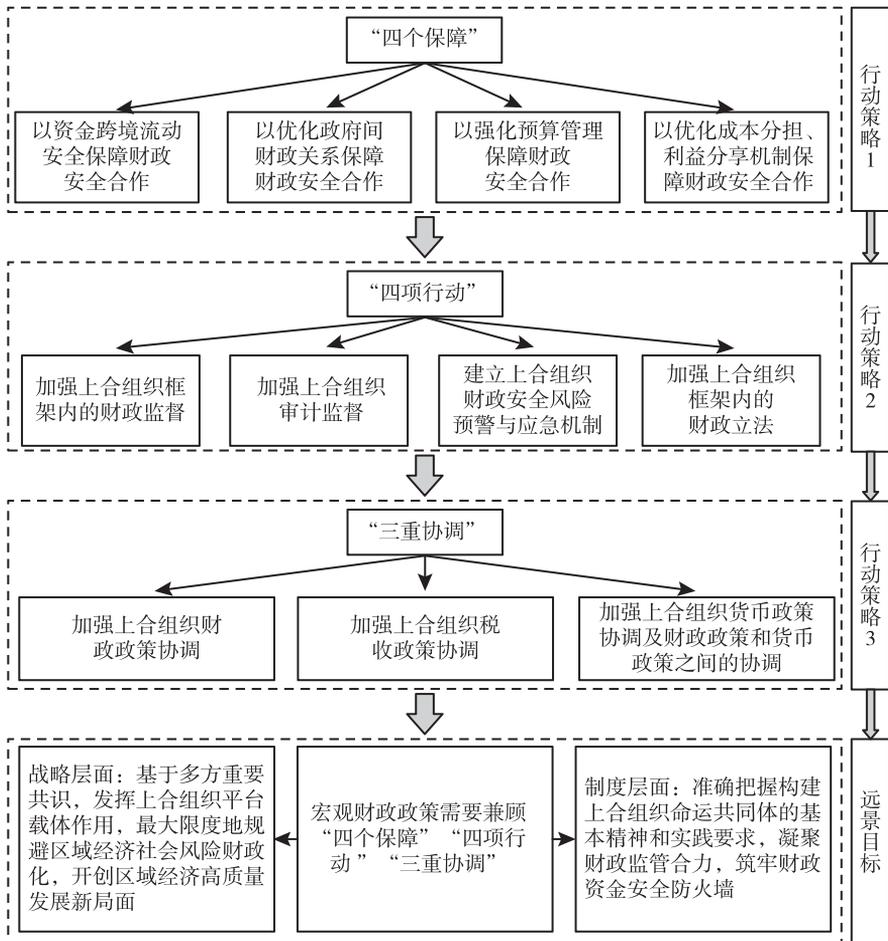


图1 上合组织财政安全合作的机制体系与目标策略

资料来源：笔者自制。

总量结构等方面安排上合组织公共资金收支，在此基础上进一步优化国家间财政关系。三是以强化预算管理保障财政安全合作。进一步加强上合组织政府间预算的约束力，以上合组织财政安全合作助推各成员国加强全口径预算管理，深化预算管理体制改革的。四是以优化成本分担、利益分享机制保障财政安全合作。建立健全政府间支出协调机制和收益协调机制，保障上合组织经济合作以区域经济高质量协同发展为基础，推动合作成本最小化、收益最



大化以及成本分担、收益分享最优化。

行动策略 2：推动上合组织框架内财政安全合作的“四项行动”。一是加强上合组织框架内的财政监督。在 2005 年成员国签署的《上海合作组织预算编制和执行协定》中，将“对预算的制定、审议和执行办法，以及预算资金的到位、分配及使用情况实施内部和外部核查及监督”纳入财政监督的范畴。^① 在当前上合组织财政合作需求显著提升的背景下，财政监督的作用凸显，需要进一步完善机制、强化落实。二是加强上合组织审计监督。《上海合作组织预算编制和执行协定》对于内部审计和外部审计具有明确规定，其中，内部审计的职责是监督上合组织开支情况，查找违反计划指标和规定的现象并分析其原因，挖掘财政经济工作潜力及向上合组织秘书长提供必要信息；外部审计则是由政府首脑会议任命的人员或机构对上合组织财政经济活动进行核查。^② 在新的内外形势下，需要进一步健全上合组织审计制度，并切实发挥其在财政风险管理方面的作用，为加强上合组织财政合作夯实基础。2023 年 2 月 7 日至 9 日，上合组织成员国最高审计机关负责人会议召开，强调上合组织成员国最高审计机关抓住信息技术快速发展的契机，进一步加强在科技先进领域合作、分享经验和知识具有重要意义。^③ 在此基础上将审计监督与财政监管深度融合，提高整体监管效能。三是建立上合组织财政安全风险预警与应急机制。在世界经济增长乏力、经济风险加速累积的背景下，上合组织财政安全合作应警惕世界经济风险的跨国传导。具体可从上合组织区域政府间宏观经济规模、对外贸易水平、预算收支、政府债务及海外直接资本投资五个层面，建立财政风险预警指标体系。还须加强上合组织财政管理绩效，统筹整合上合组织财政资金，最大限度地提高上合组织财政资源配置的精准度，从而提高上合组织财政资金使用效益。四是加强上

① 《上海合作组织预算编制和执行协议》，<http://treaty.mfa.gov.cn/Treaty/web/detail1.jsp?objid=1545032094746>。

② 《上海合作组织预算编制和执行协议》，<http://treaty.mfa.gov.cn/Treaty/web/detail1.jsp?objid=1545032094746>。

③ 《上海合作组织成员国政府首脑（总理）理事会第二十二次会议联合公报》，<https://chn.sectsc.org/20231026/--963107.html>。

合组织框架内的财政立法。财政立法不但为财政监督、审计监督提供强有力的法律保障，而且可以对上合组织建立的财政安全风险预警与应急机制、成本分担和收益分享机制，以及实施的对重点和优先领域提供减税降费和资金支持、以优化财政收支结构为导向的各项财税政策予以法律层面的支持。

行动策略3：推动上合组织框架内财政安全合作的财税、货币政策“三重协调”。一是加强上合组织财政政策协调。探索上合组织财政安全合作的路径可将各国间的财政政策协调作为起点，基于上合组织框架下多边合作的远景发展目标，结合各国国情和国家层面的财政政策，根据国际经济形势和区域经济合作需求进行上合组织财政政策设计和各国财政政策调整。例如，各国围绕战略性新兴产业培育壮大新增长极研究制定国家层面的财政支持政策，并在上合组织框架内形成各国财政政策协调方案，以此来防控财政政策风险，以多边行动助力各国实现财政政策目标。二是加强上合组织税收政策协调。国际税收政策协调是推动全球经济高质量发展的强力引擎，在经济全球化遭遇困境的当下，世界各国纷纷转向寻求高质量的区域经济合作，从中获取稳定的财源，维护国家财政安全，从而对区域经济合作框架下的区域税收政策协调有较大需求。随着上合组织经济合作日益紧密，尤其是数字经济合作加速发展，国家间的跨境税收规模越来越大，需要加强上合组织税收合作，首要的是加大区域税收政策协调力度。对涉及的主要税种界定清楚纳税主体、纳税对象，协调税率和税收优惠，制定实施避免双重征税和区域反避税措施，尽可能保持税收中性，防止税收负担失衡。三是加强上合组织货币政策协调及财政政策和货币政策之间的协调。财政安全合作是打造上合组织经济安全网的有效之举，而财政政策和货币政策的协调配合是维护各国财政安全并促进上合组织财政安全合作的有效路径。受当前世界政治经济形势影响，部分成员国在政府债务、通货膨胀等方面存在较大风险，导致国内货币政策频繁调整，对上合组织经济合作带来较大影响。深入开展财政安全合作需要汇率和利率保持基本稳定，这就要求各国在加强财政政策协调的基础上，加强货币政策的协调以及财政政策和货币政策之间的协调。

随着上合组织再次扩员，2023年10月26日在比什凯克举行的成员国



政府首脑理事会会议对财政财务章程进行了新一轮修订，这为全面开展上合组织财政安全合作提供了必要条件。会费比例调整为：中国 19.1%、俄罗斯 19.1%、哈萨克斯坦 16.4%、乌兹别克斯坦 13.6%、吉尔吉斯斯坦 8.2%、塔吉克斯坦 6%、印度 5.9%、巴基斯坦 5.9%、伊朗 5.8%^①。在此基础上，需要完善相应的配套措施。

首先，完善相关体制机制。一是依托上合组织重大重点发展战略，分析各经济主体利益诉求，以利益均衡为切口完善多主体利益协调机制及兼容保障体系；二是针对跨境支付、资金转移、本币结算、汇率价格传递效应等问题，建立财政安全评估预测与防范机制；三是建立联合预算机制，在科学评估财政支出的成本效益的前提下列出上合组织经济合作项目清单，以联合预算资金保障合作项目的落地，同时以财政监督和审计监督机制保障资金使用安全、高效。

其次，建立健全跨境支付体系。一是依托上合组织开发银行，以及中国人民银行、俄罗斯中央银行、印度国家银行等成员国中央银行的引领，各国商业银行参与共同打造跨域横向支付平台；二是深度整合多边资源，实现跨境支付平台的共享与衔接；三是完善相关基础设施建设，优化跨境支付体系的信息化发展环境。

最后，推动上合组织数字经济生态圈的培育与建设。一是提高数字产业化和产业数字化水平，推动数字经济与数字财政互嵌式发展，特别要推动数字财政引领战略性新兴产业在上合组织框架内高质量发展；二是加强上合组织成员国间的财税政策、货币政策、产业政策的协调配合，为数字经济生态圈的培育与建设提供国际协调的政策支持，发挥政策合力。

从长期看，构建更加紧密的上合组织命运共同体需要以筑牢财政安全合作为基础，维护和巩固各国比较优势，支持以保障上合组织产业链、供应链、价值链畅通的经济合作，进而在安全框架内增强区域经济发展韧性，推动上合组织经济合作可持续发展。

^① Иран внесет в бюджет Шанхайской организации сотрудничества \$ 546 тысяч, <https://www.akchabar.kg/kg/news/iran-vneset-v-byudzh-et-shanhajskoj-organizacii-sotrudnichestva-546-tysyach/>.