

东北亚区域合作前景与中国东北的政策选择

谭 红 梅*

【摘要】 随着经济全球化的深入发展,区域性的经济合作已经成为21世纪经济发展的趋势,谁也不可能孤立于世界之外去发展自己的经济。尽管相对于欧盟、北美自由贸易区等地区,东北亚区域合作明显滞后,但却是全球最活跃的经济区域之一。当然,目前该地区的经济合作已有一定的发展。文章正是在这种环境下看待东北亚区域的合作,分析影响东北亚区域合作的制约因素,探索东北亚区域合作的前景,以及中国东北参与区域经济合作的政策选择。

【关键词】 东北亚, 区域合作, 现状, 影响因素, 前景中国

【한글요약】 동북아 지역협력 전망과 중국의 정책적 선택

경제적 글로벌화가 발전되고 심화되었음에도 지역경제협력은 21세기에도 발전적 추세이며, 어느 누구도 경제발전에 있어 세계로부터 고립은 불가능하다. 동북아 지역협력은 유럽연합과 북미무역자유지대에 비해 최대의 지역경제협력 지역 중의 하나이다. 최근 이러한 지역경제협력은 이미 상당히 발전해 있다. 본 논문은 이러한 환경 속에서 지역경제협력을 살펴보고 동북아지역경제협력의 제한요소를 분석하며, 동북아 지역지역경제협력의 전망 및 중국의 동북지역경제협력에 대한 정책적 선택을 모색하는 것이다.

주제어 : 동북아시아, 지역협력, 현황, 영향요소, 중국전망

* 中国吉林省社会科学院 朝鲜·韩国研究所助理研究员, 博士

随着经济全球化的深入发展,区域性的经济合作已经成为21世纪经济发展的趋势。据不完全统计,到本世纪初,区域经济合作组织已达到110个,其中1/3是在世纪交替之际成立的,已经或准备参加的国家超过了100个。¹⁾可见,区域经济合作的迅猛发展,已经成为当代世界经济发展的重要特征。尽管相对于欧盟、北美自由贸易区等地区,东北亚区域经济合作明显滞后,但却是全球最活跃的经济区域之一。东北亚地域广袤,经济实力雄厚,区域合作存在诸多优势,这一地区凭借其独特的资源优势、地域优势和互补优势显现出巨大的合作发展空间。伴随东北亚各国对区域合作的认识进一步加深、合作意愿日渐彰显,东北亚区域合作已经成为中国整个区域经济合作战略中不可或缺的一部分。参与东北亚区域经济合作对我国东北经济的发展也具有重要的现实意义。

一. 东北亚区域合作状况

东北亚区域经济合作,自20世纪60年代提出以来,一度处于停滞徘徊状态,直至进入20世纪90年代,历经变革的东北亚区域各国才在全球化浪潮的推动下加快发展步伐。目前该地区的经济合作已有一定的发展。

其一,双边经济合作开展迅速,经贸相互的依存度日益加深。从1992年起,日本已成为中国吸引外资的主要来源国,到1995年已超过美国,仅次于中国香港,位居第二。从1995年起中国已成为日本在亚洲最大的对外直接投资对象国。2008年,中日贸易额达到2800亿美元,中国继续保持日本第一大贸易伙伴,日本继续保持中国第三大贸易伙伴和最大进口来源国地位。中韩贸易额从1998年的212.64亿美元增加到2008年的1 861.1亿美元,韩国对中国贸易额年均增速28.5%,大大高于同期韩国对外贸易年均16.3%的增速。中俄贸易额走出前几年的徘徊局面,2007年达到创纪录的481.65亿美元,2008年达到600亿美元,中国成为仅次于欧盟的俄罗斯第二大贸易伙伴。据2009年4月8日《俄罗斯波罗的海新闻网》报道,2009年前两个月中俄两国贸易额51亿美元,中国由前两年的第三位变为俄罗斯第一大贸易伙伴。中国和蒙古国之间的贸易也以年均20%的速度在增长。日韩、俄韩等双边经济合作进展都比较顺利,相互间的经济依存度也在不断提高。但朝鲜,由于核武等问题一直与日、韩存在着严重对立,也由于长期以来闭关自守导致经济发展缓慢,在一定程度上影响了经济合作。

其二,东北亚各国的多边单项经济合作也取得了一定的进展,较突出是东北亚经济合作的试金石——图们江开发计划,但至今未能取得预想进展。图们江开发计划是指UNDP(联

1) 张华:新地区主义与欧盟 地中海自由贸易区,世界经济与政治论坛,2005,(4):51

联合国计划开发署)主持下的在中国浑春, 俄国波谢特, 朝鲜的先锋、罗津的小三角地区建立自由贸易区的区域合作计划。大三角则包括延吉、海参威、清津。如果范围再扩大, 那就是中国、俄国、朝韩、蒙古、日本在内的东北亚合作。图们江地区进行国际合作开发的二十多年时间里, 项目自主开发进程加快, 在基础设施建设项目衔接、跨境运输、旅游、投资等方面取得了进展, 在一定程度上推动了整个东北亚地区区域经济合作的进程。但图们江地区的国际合作开发由于缺少中央政府及其首脑的介入、开发资金严重匮乏、交通运输合作滞后、合作缺少广泛性和紧密性等原因, 还处在初级化阶段, 它没有像长三角、珠三角那样迅速腾飞。另外, 据中国交通部门反映, 以环日本海的日本西海岸、朝鲜半岛的西海岸, 俄罗斯西伯利亚和远东滨海区同中国吉林省图们江地区交流合作而形成的环日本海区域经济, 目前已经找到一条最佳的运输路线。即从俄罗斯的赤塔市—蒙古的乔巴山—中国的阿尔山—白城—长春—吉林—图们—挥春—俄罗斯的波谢特港、扎鲁比诺港和朝鲜的罗津港、先锋港。其远距是赤塔至海参威铁路线的43%, 少绕行约1700公里。现在中俄合建的挥春至克拉斯基诺铁路, 已开工建设。尽管该区域合作原来较空泛的局面变成了较充实的局面, 但进展并不明显。

总体而言, 过去的二十多年, 具备一定理论与现实基础的东北亚区域合作, 尽管在贸易、投资和地方性双边合作方面有了一定的进展, 但东北亚区域经济合作并没有大的突破, 在区域化方面与欧美形成了巨大的反差。这并不是因为东北亚区域经济合作缺乏内在需求和动力, 而是存在着抵消这种动力的约束力量。

二. 东北亚区域合作制约因素

任何跨国的区域经济格局的形成与发展都会受到政治、经济、军事等多方面复杂的影响与制约, 东北亚区域经济的合作也不可能一蹴而就。目前的东北亚区域经济合作存在着或潜伏着许多不稳定的因素, 如区域安全局势、区域内制度与机构的缺失等多方面因素的制约, 这些因素对区域经济合作的进一步发展起着明显的阻碍作用。

首先是区域安全问题的复杂。冷战体制尽管已经解体, 但冷战格局所产生的影响并没有完全消除, 许多国家也没有彻底抛弃冷战思维, 这必然对区域合作产生严重的消极影响。同时, 东北亚区域大国势力因各自国家利益, 其错综复杂的矛盾关系也制约和影响东北亚其他国家之间的经济合作。纵观东北亚区域安全问题, 冲突点很多, 有朝核问题、领土领海争端问题、军事结盟军备扩张问题、还有历史形态等问题。这些问题的存在使得长期以来这里的国家一直缺乏一种地区认同, 其区域经济合作难以推进。

其次是区域内制度与机构的缺失。尽管东北亚具有其经济上、政治上的重要性, 却没有

正式的经济合作机制，也没有从国家角度具体协商其实现的办法。以此看来，在地区经济合作方面，东北亚还是一个非常脆弱的地区。受区内各国间经济发展水平非均衡性、社会经济制度多元性、民族文化心理差异性等诸多制约因素的影响，导致相互关系的排斥和松散性，反映在地区经济合作上就缺乏向心力和融合性，难以推动高度的区域性合作，东北亚地区成为世界经济版图上惟一个没有建立起制度化经济合作机制的空白点，它没有像欧美一样建立起一个区域性或次区域性合作组织，制度性合作机制尚未形成。²⁾即使区域内形成某种制度与机制，也有可能首先的目标是以安全内容为核心的。³⁾虽然功能性合作已取得一定进展，即国际合作专门地区和经济特区的建立，但由于缺乏政府间的贸易和投资合作框架作为指导，缺乏相应的组织机构作为制度性保障，导致这种松散经济合作存在很大的不稳定性。缺乏强有力地推进区域经济合作的组织制度机构已经成为阻碍该区域进一步合作与发展的重要因素。

再次是交通基础设施建设的滞后。畅通快捷的交通运输通道，便利的通关条件是实现区域经济合作的重要保证。由于地处欧亚大陆东北端的犄角地带，从交通距离和世界经济发展来看相对偏僻一些，铁路、公路、海运和空运能力都须进一步提高，整个开发的基础条件有待于提高。⁴⁾目前，东北亚地区较滞后的交通基础设施建设以及落后的交通运输条件，成为制约东北亚区域经济合作的一个主要瓶颈。

此外，经济发展差距的悬殊。东北亚六国之间经济发展水平和经济结构差异比较大。具体而言，东北亚六国GDP差距明显，2007年日本的GDP是蒙古的1125倍，是朝鲜的297倍；东北亚六国双边贸易差额巨大，2007年中日之间的双边贸易额是日朝两国双边贸易额的9315倍；东北亚六国吸引外资能力差别显著。中国一直是吸引外资的大国，2006年吸引外资781亿美元，是蒙古的227倍。这种国家间经济发展的不平衡性极大地限制了成员国相互协调经济政策的余地，限制了区域内贸易的发展，这也为协调利益关系，探寻一个既符合各方利益又有利于逐步缩小经济差距的有效合作途径增加了难度。

三. 东北亚合作发展前景

虽然东北亚地区各国家间仍存在诸多矛盾、冲突和差异，各有不同的自身利益需要维护，但是东亚各国之间伴随着经贸往来，呈现出合作远远多于竞争的经济关系。而且，创造一个和平与稳定的政治格局，进一步加强和扩大相互间的经济合作，不断发展和繁荣各

2) 梁明、李光辉：东北亚区域经济合作影响因素实证研究，国际经济合作，2009（10）：33

3) 巴殿君，东北亚区域经济合作的政治环境，东北亚论坛，2009（4）：30

4) 邴正：新形势下的东北亚区域经济合作，西伯利亚研究，2009（4）：17

国的经济，是区内国家的一致要求和共同愿望。近年，东北亚区域国家已意识到，目前各自为战的经济发展模式已难以与区域经济共同体相抗衡，携手合作发展才能使本国乃至东北亚在世界经济之林中立于不败之地。经济一体化的时代潮流和全球多元化的大趋势，是东北亚国家务实合作的源动力。不久前胡锦涛总书记提出了“携手推动东北亚和平机制和亚洲区域合作，共同致力于亚洲振兴”的宏伟构想；韩国政府提出了“东北亚合作倡议”；俄罗斯将远东、将东北亚作为经济发展重点的战略转向正在实施中，决定截至2013年投资约合1.737亿美元开发远东后贝加尔地区；蒙古政府将参与东北亚区域合作列为《政府行动纲领》的主要内容。应当看到，东北亚区域合作存在的问题并非是难以逾越的障碍，有着广阔的发展前景。

图们江区域国际合作项目开发是东北亚区域合作的重要组成部分，近年来成为东北亚区域合作的示范项目，随着东北亚相关各国对区域合作的认识进一步加深，合作意愿比过去更加强烈。值得一提的是，2009年8月中国政府关于图们江开发开放规划已由吉林省的省级规划上升为国家行为。2009年3月在蒙古国召开的大图们倡议第十次部长级会议上，各国就全面提升和完善合作机制方面达成了多项共识：同意开辟区域合作快车道，启动领导人峰会，促进区域经济合作；同意大图们倡议向共同的政府间组织过渡，并建立轮值主席国制度；强化合作机制组织结构，设立商务咨询、能源合作、旅游合作、环境合作和交通运输等五个委员会。无疑，这些将对图们江地区的经济发展起到极大地促进作用，从而对整个东北亚地区的经济发展发挥着重要作用，

作为东亚地区的主要经济体，中日韩经济合作发展很快，彼此间要求合作的内在需求和动力仍然在增加，三国间的合作以及以三国合作为基础的合作为实现东亚共同体的构建提供了更多的现实可能性。从中日韩三国本身的经济联系来看，其相互依存的程度正逐渐加深。目前中国已经取代美国成为日本最大的贸易伙伴，双方的贸易总额在2008年已经超过2600亿美元；中韩自20世纪90年代初建立外交关系，两国在改善政治关系的同时，其经济贸易关系也获得了长足的发展；战后从20世纪60年代就已经开始建立紧密经济关系的日韩两国，其经济贸易关系也一直在稳步增加，2008年双方的贸易总额已经接近1000亿美元。中日韩三国区域内的贸易额占三国贸易额总和的比重，三国合作正在走向良性发展。现今中日韩已经改变了只有通过东盟才能进行合作的模式，并于2008年12月的第一次中日韩领导人会议上确立了三国领导人与外长会议机制。随后三国领导人在2009年10月10日的第二次中日韩领导人会议中，共同发表了《中日韩合作十周年联合声明》和《中日韩可持续发展联合声明》，高度评价了10年来三国合作的进展情况和所取得的成果以及带给三国和地区的利益，并在提出未来保障合作原则基础上确立了未来三国合作的领域。尽管建立“东亚共同体”困难不可小觑，但中日韩三国均表示致力于建设东亚共同体的长远目标，将有益于

推动东北亚区域经济合作的发展。

此外，中俄贸易呈现较好的增长态势，大部分年份的增长率都高达30%以上，中俄贸易的平均增长速度快于中国和俄罗斯各自的对外贸易总额增长，2008年中俄贸易额达600亿美元；日俄经贸合作有继续扩大之势，2007年，两国贸易额为200亿美元，与2006年相比提高64%以上，2005年两国贸易额则达到了300亿美元；⁵⁾中朝双边贸易持续增长，2007年，中朝开发的重点以“路港区”工程建设项目为基础，以图们江区域为台阶，寻找区域合作新的切入点。尤其在2007年召开的会议上，两国大力提倡经济建设，通过发展轻工业、农业、钢铁、能源及高科技来提高人民生活。美国兰德公司最近的一篇研究报告称：在未来10至20年内，东北亚区域极有可能成长为世界第一大经济体。联合国最新预测：2008年，东北亚有望成为世界经济新的增长极，成为亚洲乃至世界经济增长的“火车头”。东北亚成为世界新经济增长及步伐日益加快。

四. 中国东北参与区域合作的政策选择

中国东北地处东北亚的中央，亚欧大陆桥东缘和北太平洋西岸的中间部位，是太平洋航线的重要环节和亚欧大陆桥与半岛小陆桥的枢纽地域，连接俄朝蒙，面朝日本，战略地位十分重要。⁶⁾毋庸置疑，在东北亚区域经济合作的过程中，中国东北地区无疑是参与东北亚区域经济合作的前沿，起着举足轻重的作用。诚如日本前首相海部俊树所言，“从长远来看，未来的东北亚地区经济终将随中国经济的发展而一起顺利向前发展，从而给日本以及周边国家的经济带来积极影响。”⁷⁾近年来东北亚区域合作良好发展势头也将为中国“振兴东北”提供新的机遇。中国应利用自身优势加大参与力度并促进东北亚区域合作。

其一，东北亚是对中国的安保产生最大影响的区域，应努力营造有利于东北亚区域经济合作的政治环境。中国政府把21世纪初前20年的国际政治环境界定为“重要战略机遇期”。⁸⁾因而，“中国最大的国家责任在于成功地保持亚太地区的稳定和繁荣，这个家庭作业一定要做好”。⁹⁾从目前东北亚各国经济合作的程度和规模看，其突出的问题在于，这一区域缺乏经济合作的有利的政治环境，因而必须把国际政治环境与经济发展联系起来。为

5) 数据来源:俄商务部统计数据网站:<http://rusbiz.com/>

6) 苑基荣:东北亚区域经济合作的基础、要点与契机,经济视角,2006(11):43

7) 中新社威海五月二日电题:未来东北亚经济将随中国经济一起向前发展—访日本国前首相、众议院议员海部俊树[EB/OL].2002.5.4.

8) 江泽民,在中国共产党第16次全国代表大会上的报告,全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面[R],北京:人民出版社,2003:4

9) GDP超日,中国未来当如何定位?参考消息,2010年8月26日

此，应加强国家间高层互访、加强国家间媒体之间的交流，有效传达避免冲突、追求合作的善意，并通过与共同利益外交的结合，减少他国对中国崛起的误解与敌意。同时，还应高度重视并加强与东北亚区域各国的民间交流，通过各种民间活动，各国人民近距离的接触，更容易建立起深厚的友谊，维护和平。

其二，加强对我国东北地区参与东北亚合作的宏观调控。由国家制定振兴东北老工业基地的法规或条例，全面规划东北老工业基地改造调整的目标、任务和基本政策。其中，如何利用日、韩国的技术和资金对振兴东北老工业基地的经济至关重要。把政府经济工作的着力点转到创造与市场经济相适应的体制、政策和法律环境上来，全面提高政府效率，形成市场机制，更好的发挥作用，给投资者以稳定预期。政府应充分发挥宏观调控的整合功能，通过经济监督实现“扶正纠偏”，保证东北亚经济合作中我国东北地区的经济活动健康发展。同时，要加速对老工业基地的国有企业进行规范化的公司制改造，使之按照现代企业制度运行，成为真正具有市场竞争力的经济主体和法人实体，参与到东北亚区域合作之中去。

其三，以图们江开发等初步的国际性合作的形态，作为中国东北部地区经济发展的突破口，进一步推进区域内各地区经济合作，从而促进东北地区经济协调发展。也就是说，将中国东北的发展置于东北亚区域内，有利于东北地区在开放的环境中获得振兴和发展。同时，中国东北地区的振兴也将为周边国家的发展带来机遇，能够进一步促进东北亚区域经济合作的发展。东北亚区域各国应着力提高各成员国中央政府的参与、支持与领导力度，提升区域合作机制层次和水平，适时建立以图们江地区开发为基础的综合协调机制框架。如在中俄朝图们江地区协调委员会的基础上，通过外交渠道，建立中俄朝总理级会晤机制，同时将UNDP中俄朝韩蒙五级协调机制由副部长级提升为正部长级，发起和积极构建大图们江区域合作首脑会晤机制，进一步完善合作平台，进一步构建图们江地区开发专家咨询体系。

其四，应从政治合作的高度推动中日韩三国的经济合作，进而推动东北亚区域经济合作。东亚各国，无论是已经建立完全市场经济的国家还是没有建立的，都是政府主导，国家干预型的经济体制。政府主导了经济发展和对外战略，是否采取有助于东北亚区域经济合作的政策全在于政府。所以应该以政府层面的高度，打通区域经济合作的瓶颈。对中国来说，要找准自己的定位，遇到问题采取换位思考方式。在利益面前从大局出发，在定义自身的核心利益你内涵和外延的时候，要考虑到同他国的兼容性。成功的国际合作，往往都是建立在“共同利益”基础上的。因此，中国在明确核心利益的同时，强调与其他国家的“共同利益”，以促进与其他国家的合作。

此外，东北地区在与东北亚各国合作中，可以根据不同国家的实际情况，采取不同的方

〈동북아연구 제25권 제2호(통권 31호)〉

式。不仅要采取双边合作，也要有多边合作；不仅要有整体规划，还要有各省的合作模式；既要整体推进又要局部进行，以重点区域为中心，层层推进，最终实现涵盖主要国家甚至全部国家的东北亚经济合作组织，使自然资源、劳动力以及资金、技术最大限度地得到充分开发和在区域内合理配置，促进东北亚区域经济合作的进程。

《Abstract》

Regional Cooperation of Northeast Asia and China's Policy Options

Tan, Hong-Mei

With the further development of economic globalization, regional economic cooperation have become the trend of economic development in the 21st century, one can not have isolated itself from the rest of the world to develop its economy. Although Northeast Asia Region Cooperation has dropped behind, relative to the European Union, the North American Free Trade Area, but it is one of the most active economic region of the world. Of course, economic cooperation in the region has a certain development. In such environments this paper studies cooperation in Northeast Asia, analysis of Restricting Factors that affects cooperation in Northeast Asia, and explores prospect for cooperation in Northeast Asia, as well as the Northeast of China's policy choice participating in regional economic cooperation.

Key Words : Northeast Asia, Regional Cooperation, Present state, Influencing Factors, Prospects, China

투고일 : 2010. 10.15 / 심사일 : 2010.11.05 / 심사완료일 : 2010.12.20.