

新时期东北亚区域 经济合作分析

朴光姬

摘要:长久以来东北亚区域经济合作中存在的问题是进展十分缓慢,尚未建立区域全局参与的合作机制。东北亚区域经济合作所呈现的特征是区域内功能性合作发展迅速,区域经济合作机制呈现“碎片化”。阻碍东北亚区域经济合作的长期性因素主要有域外因素的介入、缺乏政治互信以及缺少主导国家。新时期东北亚区域经济合作的主要机遇有高质量共建“一带一路”的助推作用,抗击新冠肺炎疫情与防控合作的溢出效应,RCEP签署对中日韩合作的带动作用,同时也面对美国对华全面战略竞争持续演进引起的负面影响。推动新时期东北亚区域经济合作的主要路径,首先应以合作实现发展与互利共赢,改善政治互信缺失;其次是“一带一路”与区域非全局合作协调对接,实现从多边到区域的转化;最后是推动构建东北亚国家的命运共同体。

关键词:东北亚 区域经济合作 中日韩合作 “一带一路”倡议

本文作者:中国社会科学院亚太与全球战略研究院 研究员、博导、科研处处长

责任编辑:李 冰

DOI:10.19498/j.cnki.dbyxk.2022.03.001

作为全球三大地缘经济政治中心之一,东北亚具有重要的战略地位和特殊的地缘政治环境。从经济上看,东北亚是全球经济最具活力的区域之一。2020年,东北亚域内国家国内生产总值(英文缩写GDP)占全球经济总量的比重超过27%,货物贸易约占全球货物贸易总量的21%,

服务贸易约占全球服务贸易总量的 14%。^① 其中,中国和日本分别是全球第二、第三大经济体,韩国和俄罗斯分别是第十、第十一大经济体。^② 从政治上看,中俄是联合国安理会常任理事国。从军事上看,俄罗斯是军事强国,中国和日本也是重要的军事大国。

以东北亚为核心的亚太地区是全球经济增长的引擎。第二次世界大战结束以来,美国作为域外大国,已经成为影响东北亚地区政治、经济、安全局势的主要外部力量,这使得东北亚地区地缘政治、经济更趋复杂化。当今世界正经历百年未有之大变局,叠加疫情影响,国际政治、经济环境发生深刻变化,直接影响了东北亚地区国家政策调整和区域合作发展方向与进程。对中国而言,东北亚区域合作是“一带一路”建设不可缺少的组成部分,更是推动东北亚国家构建命运共同体的重要抓手。

基于上述认识,如何推动东北亚区域合作成为至关重要的问题。在对这一重大理论和实践问题进行深入思考之前,首先要充分认识目前东北亚区域合作中存在的主要问题。一是进展缓慢,尤其是将视野扩展至全球,东北亚区域合作的进程要远远落后于西欧、北美、东南亚等区域;二是机制缺位,尚未构建覆盖全区域的合作机制,多为双边、小多边合作。要推动东北亚区域合作,早日实现区域经济一体化,推动东北亚国家构建命运共同体,就必须着手解决这些问题。要做到这一点,就必须充分认识东北亚区域合作的现状与成因,进而在新的时代背景下,找到解决问题的切入点和正确路径。

一、东北亚区域经济合作的特征及成因

20 世纪 80 年代末,东北亚区域经济合作成为研究热点,商品和生产要素流动方面的优势是论证合作可行性的首要因素。东北亚国家在资金、劳动力等方面的发展具有不平衡性,经济结构呈现多层次性,因而各国之间在经济发展过程中具有互补性,通过开放合作可以充分释放各自

① 作者根据 2020 年国际货币基金组织的 GDP 数据以及贸发会议的国际贸易数据计算。

② 作者根据 2020 年国际货币基金组织的各国 GDP 排序整理。

的比较优势,这构成了加强区域经济合作的基础。

此外,以往研究成果也从地缘政治和政府宏观政策角度论证了东北亚区域经济合作的可行性,并提出了推进路径。这方面的研究成果众多,在此不再赘述。^① 30多年来,东北亚区域经济合作发展有两个主要特征:一是区域功能性合作发展迅速;二是区域内经济合作机制呈“碎片化”。

(一)东北亚区域经济合作的特征

1. 功能性合作发展迅速

东北亚区域经济合作中的功能性合作进展迅速,主要是在贸易与投资、基础设施建设以及能源资源开发等领域。以货物贸易为例,中国已成为蒙古国、俄罗斯、朝鲜、韩国、日本的最大出口市场,甚至已经成为东北亚各国最大的贸易伙伴国。(参见表1)

表1 2020年东北亚国家以及美国互为重要贸易伙伴国排名情况

贸易伙伴排名 国家	中国	蒙古国	俄罗斯	朝鲜	韩国	日本	美国
中国	—	68	11	149	3	2	1
蒙古国	1	—	2	79	4	3	6
俄罗斯	1	58	—	—	9	11	6
韩国	1	85	12	—	—	3	2
日本	1	76	19	—	3	—	2
美国	1	156	28	—	6	4	—

资料来源:作者根据联合国商品贸易统计数据库(UN Comtrade)的数据计算整理而得。

注:朝鲜数据缺失,未列在表中。

① 参见张明清:《东北亚经济圈的设想与前景》,《世界经济与政治》1988年第7期;崔龙鹤:《世界经济发展的新趋势与东北亚经济合作》,《延边大学学报(哲学社会科学版)》1991年第3期;高连福:《如何推动东北亚区域经济合作》,《当代亚太》1998年第1期;任文侠:《论东北亚区域经济合作与发展》,《吉林大学社会科学学报》1991年第3期。

2020年,中国与东北亚五国贸易额共约7177亿美元,占中国对外贸易总额的近1/6。2021年上半年,中国与东北亚五国贸易额共约4179亿美元,同比增长26%。截至2021年6月底,中国与东北亚国家累计双向投资金额超过2500亿美元。中国与东北亚国家在基础设施、能源制造业、农业领域投资合作成果丰硕,水平不断提升,结构不断优化。^①中日韩三国不仅互为重要的贸易伙伴国,而且也是东北亚地区其他国家重要的贸易伙伴国。

2000年~2020年东北亚国家与域内国家货物贸易额都实现了大幅增长,其中蒙古国的增幅为11.5倍。2020年东北亚国家与域内国家货物贸易额占其贸易总额比重均在15%以上。(参见表2)

表2 2000年和2020年东北亚国家与域内国家贸易额及占比数据

(亿美元,%)

国家	年份 指标	2000年		2020年	
		与域内国家 货物贸易额	占比	与域内国家 货物贸易额	占比
中国		1265	27.1	7177	15.9
日本		1418	16.5	3935	30.8
韩国		864	26.0	3303	33.7
俄罗斯		111	8.1	1413	24.9
蒙古国		7.6	66.7	95	73.9

资料来源:作者根据联合国商品贸易统计数据库(UN Comtrade)的数据计算而得。

注:日韩两国与朝鲜的货物贸易额缺失,未计算在内。

2. 区域内经济合作机制呈“碎片化”

横向对比看,如果将视野扩展至西欧、北美、东南亚等区域,会发现东北亚区域经济合作进展远远落后于上述地区。以东盟为例,1977年2

^① 《商务部召开第13届中国—东北亚博览会新闻发布会》,第13届中国—东北亚博览会网站,2021年7月30日。<http://www.cneaexpo.org/web/new-con/f809522606404551a6fb0ae91da74109>.

月东盟最初的5个成员国达成优惠贸易安排(英文缩写PTA),成为东盟跨进区域经济一体化门槛的标志。^①1992年1月,东盟六国签署以关税优惠和减免为主要内容的自贸协定。1993年1月,东盟自贸区正式启动。2015年底,东盟正式宣布建成东盟共同体。

东北亚区域经济合作的热潮源于20世纪80年代末,然而多年以来进展十分迟缓。目前,东北亚国家间签署的贸易协定仅有“中韩自贸协定”(FTA)、“日蒙经济伙伴关系协定”(EPA)以及中日韩共同参加的《区域全面经济伙伴关系协定》(英文缩写RCEP),覆盖全区域的经济合作机制仍然缺位。

东北亚区域内的多边合作框架或机制主要有3个。一是大图们倡议。该倡议最初是联合国开发计划署于1991年发起设立并支持的图们江区域开发项目,创始成员国包括中国、俄罗斯、蒙古国、朝鲜、韩国,2005年更名为“大图们倡议”,向成员国主导的政府间区域合作机制转变。2009年朝鲜退出该合作机制。2016年以后,成员国开始探索建立独立的国际经济合作组织。合作范围已拓展至中国东北部四省区、蒙古国东部3个省份,韩国沿海,以及俄罗斯滨海边疆区,决策机构是大图们倡议政府间协商委员会部长级会议。^②在最初推进的几年中,该机制曾经成为全球次区域合作的热点,但随后进展迟缓,务实的合作项目成果严重缺乏。

目前,大图们倡议主要聚焦各成员国之间的区域发展战略对接,同时加强各领域的交流与合作,运输、贸易与投资、能源、旅游及农业是重点开发合作领域。在新冠肺炎疫情背景下,各成员国加强抗疫合作,并关注疫情下的国际产业链调整对区域经济合作的影响。

二是中日韩合作机制。中日韩三国经济关系非常紧密,具有共同的经济利益基础,并在此基础上构建了三国合作机制。1999年中日韩三国

① 陆建人:《简析东盟的区域合作战略》,《创新》2007年第2期。

② 《大图们倡议》,中国图们江合作网,2017年10月9日。<http://www.tmjhz.org/index.php/tmjgk/dtmcy>。

启动合作进程。自 2008 年中日韩合作脱离“10+3”框架以来,三国先后举行了多次领导人会议,合作稳步前进。2011 年 9 月,三国共同成立促进合作的秘书处,标志着三国合作机制取得重要进展。过去 20 年间,三国建立了 21 个部长级会议机制、70 多个政府间对话机制和 100 多个各层级的合作项目。^①

中日韩自贸区谈判是三国经济合作的核心。2012 年中日韩自贸区谈判启动,至今已经进行了 16 轮谈判。2019 年在第八次中日韩领导人会议期间发表的《中日韩合作未来十年展望》提出,将在 RCEP 谈判成果的基础上,加快中日韩自贸协定谈判,力争达成全面、高质量、互惠且具有自身价值的自贸协定。^② 中日韩签署自贸协定以及三国合作进一步深化的关键是克服域外政治因素的影响,并尽力避免因历史、领土等问题导致的合作进程受阻。

三是“一带一路”倡议下的中蒙俄经济走廊。“中蒙俄经济走廊”最初由中国国家主席习近平在 2014 年 9 月中俄蒙三国元首首次会晤时提议,并达成共识。2015 年 7 月,三国签署《关于编制建设中蒙俄经济走廊规划纲要的谅解备忘录》。2016 年 6 月,三方签署《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》,成为“一带一路”框架下第一个正式实施的多边经济合作走廊。该纲要明确以对接“丝绸之路经济带”、欧亚经济联盟以及“草原之路”倡议为目标,以平等、互利、共赢原则为指导,通过在增加三方贸易量、提升产品竞争力、加强过境运输便利化、发展基础设施等领域实施合作项目,进一步加强三边合作。2017 年 8 月、9 月间,三国将“一带一路”建设与开通北极航道结合起来的“冰上丝绸之路”纳入中蒙俄经济走廊建设总体框架之中。^③

截至 2021 年底,中蒙俄经济走廊建设三方工作组已经举行了 5 次司

① 中日韩三国合作秘书处:《2019 中日韩三国统计手册》,中日韩三国合作秘书处,第 11 页。

② 《中日韩合作未来十年展望(全文)》,中国政府网,2019 年 12 月 24 日。http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-12/24/content_5463712.htm。

③ 《于洪君:中蒙俄经济走廊建设——求真务实方能行稳致远来》,清华大学战略与安全研究中心网站,2020 年 8 月 7 日。http://ciss.tsinghua.edu.cn/info/china_wzft/1962。

局级会议,合作项目取得了积极进展。中蒙俄经济走廊在基础设施互联互通建设方面形成了以铁路、公路和边境口岸为主体的跨国基础设施联通网络。虽然连通性提高,但仍落后于发展需要。^①经济走廊并非只是人和货物移动的运输通道。它是周边经济结构与经济主体相联系不可或缺的一部分。经济走廊只有成为全球和区域价值链和生产网络的组成部分,才能产生显著的经济效益。^②中蒙俄经济走廊建设成功与否的关键也在于此。

(二)阻碍东北亚区域经济合作进展的影响因素

阻碍东北亚区域经济合作进展的影响因素有偶发性因素,也有长期性因素,这里主要分析后者。

第一,域外因素的介入。东北亚地区具有非常复杂的地缘政治格局。美国是该地区最重要的域外大国。第二次世界大战结束至今,美国基于其全球战略定位和利益,在经济、政治、安全等领域全面介入东北亚地区事务,深刻影响东北亚区域合作。

在经济上,美国利用自身全球最大出口市场地位,影响东亚各国经济发展与合作进程。同时,美国结合战略需要,以美元为媒介,进一步深化对东北亚各国经济的渗透。在政治上,美国凭借其霸权地位,通过政治、经济、军事等手段以及意识形态渗透干扰东北亚各国政治,从而牵动东北亚政治格局发生变化。在安全上,美国主要通过军事同盟、军事基地与驻军、武器出口、联合军事演习及培训等,保留大量军事存在,实现对东北亚地区安全的干预。

第二,政治互信的缺乏。东北亚国家之间存在复杂的历史遗留问题,导致相互间政治互信缺乏,常常会对国家间的外交关系与经济发展

① 《六大经济走廊建设面面观,一次获取超全资料!》,中国一带一路网,2019年4月26日。
<https://www.yidaiyilu.gov.cn/sy/zlbw/87693.htm>.

② “What is Economic Corridor Development and What Can It Achieve in Asia’s Subregions?”, ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration, NO. 117, August 2013. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/100110/reiwp-117-economic-corridor-development.pdf>.

造成“熔断”式影响,遏制处于萌芽阶段的合作机制建设进程。例如,2012年日本政府对我国固有领土钓鱼岛实施所谓“国有化”,使两国政治关系和经贸往来陷入低谷,导致2013年第六次中日韩领导人会议流产,直到2014年中日两国政治关系才有所缓和,2016年经济关系才出现回暖的兆头。^①又如,2019年日本对韩国实施3种半导体核心原料的出口管制,并将韩国从其出口“白名单”中移除。实质原因有两个:一是关于日企赔偿二战韩国劳工问题,日韩存在争议;二是日本和韩国在对朝政策上不一致,日本希望“敲山震虎”,借经贸问题彰显其在半岛问题上的影响力。^②2022年,虽然迎来了“中日邦交正常化五十周年”,但在“俄乌冲突”爆发以及进入“后疫情时期”的大势中,无论日本是主动还是被动,都加快了追随美国的脚步,这也使得东北亚国家政治、经济关系仍然处在“结构性”矛盾中。

政治上,东北亚国家因历史遗留问题、地缘政治因素等缺乏互信,不时导致国家间关系与合作机制停摆。经济上,东北亚国家间经贸关系发展迅速,但是对提升政治互信的“溢出”效应并不明显。总而言之,在独特的地缘政治环境中,缺乏政治互信是阻碍东北亚区域经济合作发展的主要因素。

第三,主导国家的空缺。20世纪90年代是全球区域经济发展变化非常显著的一个时期。1993年11月,《马斯特里赫特条约》生效,欧共体正式成立。1994年1月,“北美自贸协定”生效。欧盟和北美的区域合作推进离不开域内大国发挥的主导作用。东北亚的区域经济合作缺乏能够起主导作用的国家。

当时的中国处于改革开放的早期阶段,初步形成经济特区—沿海开放城市—沿海经济特区—沿江、沿边及内陆省会城市的开放格局,还不具备引领区域经济合作的实力和能力。俄罗斯传统上对自身的定位是

① 张季风:《中日经济关系的新动向与今后展望》,《日本研究》2017年第3期。

② 《日韩贸易摩擦的根源与出路》,中国网,2019年7月24日。http://www.china.com.cn/opinion/think/2019-07/24/content_75026459.htm。

欧洲国家,对于地处东北亚的西伯利亚和远东地区,首要关注的是安全,且苏联解体之后一段时期内,俄罗斯也无暇更多考虑东北亚经济合作。日本是东北亚的经济、技术强国,具备引领区域经济合作的实力,但这种可能性并没有变成现实,其没有发挥引领作用。90年代初,日本实施的是以世贸组织为中心的多边主义合作,没有参加任何区域经济一体化组织。90年代后半期,日本感受到区域经济一体化迅速发展带来的挑战,促使其由多边主义转向区域主义。2002年1月,日本首相小泉纯一郎提出“东亚共同体”构想。但小泉以及后续的日本政府倡导的是“10+6”框架下的东亚共同体,而东盟认为该机制是在“10+3”的基础上扩大而成的,自己理所当然是核心,且东盟吸收澳大利亚、新西兰、印度的目的是为了保持东南亚的大国力量平衡,合作也并不聚焦东北亚国家。这就从政治和经济方面决定了日本在东北亚区域经济合作中担当不了主导国家的角色。

二、新时期东北亚区域经济合作面临的新机遇与挑战

目前,东北亚区域经济合作进入新时期,一是当今世界正经历百年未有之大变局,以及新冠肺炎疫情的严重冲击,全球地缘政治经济格局加速演变并同步投射到东北亚地区;二是经济全球化受阻,美国视中国为战略竞争对手,新冠肺炎疫情常态化等新变化,与东北亚国家间关系问题等叠加,深刻影响东北亚局势走向;三是东北亚国家的区域政策也在调整变化,不断塑造着东北亚区域经济合作的营商环境。在这样重要的新的历史时期,东北亚区域经济合作既有新机遇,也面临新挑战。

(一)新时期东北亚区域经济合作面临的新机遇

第一,高质量共建“一带一路”的助推作用。高质量共建“一带一路”的重点在政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通的深化。

先以政策沟通为例。深化政策沟通更能发挥“顶层设计”的引领作用,推动东北亚国家探索更多的合作对接机制,让中国的“一带一路”倡议与蒙古国的“草原之路”倡议、韩国的“新南方政策”“新北方政策”,以

及俄罗斯推进的欧亚经济联盟相对接,在东北亚拓展出更多的合作机制,将政治共识转化为共同发展的具体行动,将理念认同转化为互利共赢的务实成果。

再以贸易畅通为例。深化贸易畅通将进一步扩大东北亚国家间的贸易规模,提升贸易与投资的自由化、便利化水平。东北亚地区不仅具有技术熟练、受过教育的低成本劳动力,而且具有丰富的自然、金融和技术资源,能够进入广阔的亚洲市场。东北亚国家之间货物贸易和资源互补性与许多经济区域相比具有明显优势,但现有贸易潜力能够在多大程度上发挥出来,需要在提升区域合作和区域贸易便利化方面进行努力。^①

第二,抗疫与防控合作的溢出效应。新冠肺炎疫情暴发两年多来,东北亚国家在抗疫和防控方面开展多种合作。例如,中日韩以多种形式就加强抗疫合作进行沟通,分享信息和防控经验,完善联防联控机制,开展药物、疫苗研发合作。中韩、中日之间较早地开通了便利商务人员往来的“快捷通道”。这些应对新冠肺炎疫情的对策合作,有可能成为相关国家机制化合作的初步框架,并进一步外溢为推动构建卫生健康共同体。中日韩之间人员往来频繁,经济联系紧密,通过抗疫合作可以避免经济停摆,有利于保障彼此利益,促进产业链、供应链稳定。中日韩三国民间的相互支援、守望相助也有利于增进民心相通,对经济合作发挥正向作用。此外,中日韩之间的抗疫合作实践也将对未来诸如气候变化、能源开发利用等领域的非传统安全合作提供示范性、可复制的样本。中蒙两国的抗疫合作可以外溢为合力构建卫生健康共同体。^②

第三,RCEP将带动中日韩合作深入发展。RCEP使得中日、日韩之间首次建立起自贸协定关系,将极大促进货物贸易和服务贸易自由化、便利化发展以及非服务业投资开放。在货物贸易关税减让方面,没有签

① [尼泊尔] Ratnakar Adhikari,“Great Tumen Initiative Trade Facilitation Study Report”, p. 21.

② 《中蒙进一步加强抗疫合作的联合声明(全文)》,新华网,2021年7月28日。http://www.xinhuanet.com/world/2021-07/28/c_1127703099.htm.

署 RCEP 之前,中日、日韩之间的贸易关税是以世贸组织规定的最惠国待遇(英文缩写 MFN)为标准。RCEP 生效后,随着关税降低,免税税目增加,货物贸易成本大幅下降,推动中间品贸易,促进区域产业链的进一步融合深化。^①

RCEP 作为巨型区域自贸协定,涵盖传统货物贸易规则,也包括服务贸易、投资、知识产权等新议题,将对中日韩合作机制化提供全面的制度规范,也有益于三国的自贸区谈判在 RCEP 规则基础上签署“升级版”的自贸协定。中日韩是东北亚经济发展的引擎,加强三国合作机制化,将有利于带动整个东北亚区域经济合作机制化建设。

(二)新时期东北亚区域经济合作面临的新挑战

新时期美国对华全面战略遏制持续不断,成为目前推进东北亚区域经济合作面对的最大挑战。拜登政府入主白宫一年来,美国全球战略重点是重新参与多边体系,恢复全球领导力,重建美国外交根基,重振同盟及伙伴关系,遏制中国和俄罗斯,维护其领导的国际体系,巩固其战略竞争优势、国家利益和所谓的民主价值观。拜登政府为阻挡中国快速发展,在经济、科技等多领域与中国展开“竞斗”^②,而在气候变化、卫生安全等特定领域与中国展开合作。美国带领其西方盟友与俄罗斯在乌克兰等问题上进行博弈。拜登政府注重巩固美日、日韩关系,特别强调美日同盟。拜登政府强调与蒙古国的战略合作伙伴关系,拉拢其加入美国为首的阵营。拜登政府对朝鲜维持和强化制裁,向其施压,同时强调以多边对话来解决朝核问题。

随着拜登政府将中国定义为“最严峻的竞争者”^③,美国对华推行全面战略竞争持续演进,可能对东北亚区域经济合作造成两方面的挑战。

① 刘文:《RCEP 框架下的中日韩产业合作》,《亚太安全与海洋研究》,2021年第3期。

② “竞斗”一词源自牛军:《轮回:中美关系与亚太秩序演变(1978~2018)》,《美国研究》2018年第6期。

③ “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, The White House, February 4, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

一是美国与日韩同盟关系加强,以排他性的结盟确定以争夺为主调的区域格局,有可能不断拉低东北亚政治和安全互信的底线,进一步弱化区域政治互信,从而使东北亚区域经济合作继续“道阻且长”。例如,2022年2月1日,为追随美国,日本众议院执意通过所谓涉华人权决议,严重破坏中日政治互信。二是在技术、供应链安全等多个领域,美国对中国不断加强出口管制、外资审查、“实体清单”等强制性经济措施^①,会直接影响日韩调整对华经济政策,增大中日韩在技术、产业链领域合作的离心力。目前,日本已经对美国对华“脱钩”做出了回应。(参见表3)

表3 美国对华“脱钩”政策与日本的反应

美国对华“脱钩”政策	日本的反应
外资审查	仿效。
出口管制	暂不诉诸单边管制,期待改善多边管制,面临美国压力。
实体清单	被迫服从,承受损失。
进口限制	追随(不指明针对特定国家或企业)。
人员审查	拟仿效。
供应链联盟	配合(有待落实)。
技术联盟	配合(有待落实)。

数据来源:归泳涛,《经济方略、经济安全政策与美日对华战略新动向》,《日本学刊》2021年第6期。

2021年拜登政府主要针对经济安全,加强与欧盟、日本等盟友的贸易合作,对中国施以打击。2021年10月东亚峰会期间,拜登宣布将与伙伴国探讨制定一个“印太经济框架”,围绕贸易便利化、数字经济标准和技术、供应链韧性、脱碳与清洁能源、基础设施、劳工标准等具有共同利益的领域建立共同目标。^② 2022年,美国将进一步与盟友进行多边合作,

① 归泳涛:《经济方略、经济安全政策与美日对华战略新动向》,《日本学刊》2021年第6期。

② “Readout of President Biden’s Participation in the East Asia Summit”, The White House, October 27, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/>.

以对付中国。^① 因此,需要注意的是,美国推行“印太战略”,有可能削弱东北亚区域经济合作的向心力,并可能将东北亚区域经济合作边缘化。

三、新时期推动东北亚区域经济合作的路径

东北亚区域经济合作多年的实践结果是,区域内以经济为主的功能性合作活跃,同时区域合作机制呈“碎片化”状态,覆盖整个区域的经济合作机制缺位。这一实践结果表明,在东北亚特殊的地缘政治环境中,先建立一个区域性合作机制,再在此机制下推动区域经济合作的路径行不通;东北亚区域经济合作绝非以“短平快”的方式可以促成,现有的许多研究成果也都认同要走循序渐进的步调;中国提出的“一带一路”倡议,以其开放性和包容性,能够促进东北亚区域经济合作及相关机制建设。这是推动东北亚区域经济合作的历史经验。同时,世界正在经历第二次世界大战结束以来新的大变局,中国的综合国力进入新时代,经济进入高质量发展阶段,共建“一带一路”也进入高质量发展阶段。这是推动东北亚区域经济合作的现实状况。

以历史经验为基础,结合现实状况,笔者认为,“一带一路”不囿于固定模式与框架,因而可以针对区域内不同的合作机制特点,提供定制化的完善措施,与区域内“碎片化”的合作协调对接。通过这种定制化“拼图式”的对接合作,东北亚地区“碎片化”的经济合作态势有可能在“一带一路”的加持下,实现由“碎片化”向整体化的逆转,从而有助于形成全局化的区域经济合作机制。

(一) 以合作实现发展与共赢,逐步改善政治互信

尽管美国遏制中国发展对东北亚地缘政治安全环境造成了负面影响,但东北亚和平与发展的主基调没有改变。各国的东北亚政策仍以发展与合作为关键词。中国坚持亲、诚、惠、容理念,坚持与邻为善、以邻为伴,坚持睦邻、安邻、富邻,积极推动东北亚合作。普京再度执政以来,俄

^① “U. S. to Focus on Multilateral Ties to Counter China; USTR”, nippon. com, January 13, 2022. <https://www.nippon.com/en/news/yjj2022011300233/>.

罗斯加快实施“向东看”政策,与东北亚国家以能源为基础,加强经济合作。同时,俄罗斯积极参与东北亚事务,与东北亚国家开展军事合作。中俄全面战略协作伙伴关系深入发展,两国政治、经济关系处于历史最好时期。2022年2月中俄元首会晤后,两国联合发布《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明》,阐述了民主、发展、安全、国际关系方面的共同立场,明确了多领域合作方向。日本以美日同盟为基础,期望在朝核问题中发挥作用,也希望解决日俄领土等问题,经济上与东北亚国家积极合作。韩国政府近年来以美韩同盟为支柱,尽力避免在中美之间选边站,努力拓展与东北亚国家的经济合作。朝鲜参与东北亚区域经济合作较少,但也在积极探索适合自身的经济发展道路。蒙古国期望发挥外交“巧实力”,协助化解朝核危机,提升其在地区安全以及国际上的影响力,在经济方面希望拓宽出口渠道。美国在东北亚存在重大政治、经济利益,即使将中国视为战略竞争对手,也需要在抗击新冠肺炎疫情、应对气候变化等领域与中国开展合作。

综上所述,东北亚国家的地区政策以和平与发展为基调,有利于推动东北亚区域经济合作。通过区域经济合作,东北亚国家的经济发展战略相互对接,可促进共同发展,实现共赢,契合东北亚国家发展经济的诉求,符合各国发展预期。目前,各国政府的区域合作政策有助于深化经济合作,经济合作不断深化有助于降低地缘政治因素的负面作用,通过这种良性互动可以不断改善东北亚国家间的政治互信。

(二)“一带一路”倡议与区域非全局合作协调对接,实现由多边到区域的转化

“一带一路”倡议作为一项区域性国际公共产品,已得到东北亚国家的积极回应,其中双边经济战略对接主要有中俄推进共建“一带一路”与欧亚经济联盟对接合作;中韩推动共建“一带一路”与“新北方政策”“新南方政策”对接;中蒙推进“一带一路”倡议和“草原之路”倡议对接合作。多边合作主要是中蒙俄经济走廊建设。推动东北亚区域经济合作提

速并向机制化发展,应加强“一带一路”倡议与区域内经济合作的协调对接,实现由双边、多边逐步向区域的转化,重点应关注东北亚既有的多边合作。

第一,中蒙俄经济走廊。共建“一带一路”的优先领域是基础设施互联互通,主要是推动通道建设,实现运输便利化。目前,中蒙俄经济走廊处于以基础设施互联互通为主的阶段,所需资金巨大、建设周期较长。亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行等多边金融开发机构可以为基础设施建设提供资金融通渠道。因此,中蒙俄经济走廊建设具备有序推进的条件。

能源管网建设是中蒙俄经济走廊的重点项目。继2019年底中俄东线天然气项目(“西伯利亚力量”)投产通气之后,中俄经由蒙古国的西线天然气管道项目——“西伯利亚力量2号”也在酝酿之中。2022年1月,“西伯利亚力量2号”管道的延伸“联盟东方”(Soyuz Vostok)管道的可行性研究已经通过。^① 能源管网建设对于能源供求平衡、能源贸易增长、地区能源安全等均具有重要意义,有利于走廊建设由基础设施投资向工业化发展的转向,促进贸易投资自由化、便利化,生产要素的跨境流动以及跨国政策的协调,从而带动地区经济发展,有效避免经济走廊建设单纯通道化,失去经济走廊应发挥的功能。

中蒙俄经济走廊建设应秉持“一带一路”开放的区域合作精神,以自身能源合作优势大力推动与日本、韩国及朝鲜等国家开展能源合作,探求中俄能源合作项目向东北亚区域其他国家延伸的可能性,促进能源合作由双边为主转向多边和地区层面。

第二,中日韩合作。中日韩经济具有较强的互补性,产业合作紧密。三国互为重要的贸易伙伴国,也是东北亚地区其他国家重要的贸易伙伴国。2022年1月生效的RCEP使三国之间建立了自贸伙伴联系,具备了扩展经济合作的机制基础。中日韩可在RCEP框架下,提升贸易投资自

^① 《中俄能源合作再进一步》,能源发展网,2022年2月9日。<https://nationalee.com/newsinfo/2404426.html?templateId=253485>.

由化、便利化水平,塑造法治化、国际化、市场化的营商环境,并以履行RCEP为基础,加快三国自贸区谈判,尽早签署中日韩自贸协定,实现三国经济合作的机制化。

新冠肺炎疫情常态化背景下,中日韩应巩固产业合作成果,保障产业链、供应链的持续稳定,并带动东北亚其他国家推动构建稳定的区域产业链、供应链。中日韩发展数字经济基础设施及数字经济领域合作具有广泛发展空间。在现有中日韩合作阶段性成果存量的基础上,三国可进一步探索“一带一路”倡议下的合作增量,在东北亚实践“中日韩+X”创新合作框架。通过开展多方互补型合作,在合作中不断巩固、完善多边合作机制,为形成区域性合作机制打下基础。

第三,大图们倡议。这是东北亚地区非全局合作中启动较早、参与方最多、进展最缓慢的合作倡议。推动大图们倡议提速增效,首先,要明确图们江地区在国际开发合作中的战略定位,在缓解朝鲜半岛局势、构建“海上丝绸之路”等方面所具有的战略意义^①,从而更加明确中国应该发挥的建设性作用。其次,要梳理分析合作进展缓慢的多种原因,无论是政治互信缺失,还是经济合作进展缓慢,都要提出具有针对性的改进措施,并将这些措施在“一带一路”倡议与大图们倡议的对接中精准落实。缺乏政治互信,可以加强民心相通。加快经济合作进展,可在基础设施联通、资金融通等领域提供支持。应以“一带一路”倡议的“长”去修补大图们倡议的“短”,激发大图们倡议的内在动力与发展潜力,拓展区域合作机制,使之早日向区域性全局参与的合作机制转向。

(三)推动构建东北亚国家的命运共同体

美国对华施展全面战略遏制将造成不良影响。首先,美国的限制性经济措施将挑起中美、中日,甚至中韩之间的经济安全政策的紧张氛围。日韩有可能在美国的高压之下,与美国步调一致,采取技术管控措施,中断与中国的技术创新合作。其次,美国精准把控中日等东北亚国家间的

^① 巴殿君、刘天竹:《新时代视角下中国在图们江地区国际合作中的战略新转向》,《东疆学刊》2020年第4期。

矛盾分歧,并借此挑起国家间的纷争。最后,美国以其所谓的人权和价值观,对中国进行“污名化”,在意识形态领域占领制高点,造成东北亚国家人民正常交流的障碍。

在上述复杂因素的影响下,要推动东北亚区域经济合作,打造一个开放、合作和共赢的区域合作架构,应以建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的东北亚为指导理念,以东北亚国际关系为基础,以“一带一路”建设和既有合作机制等为主要实践平台,构建东北亚国家的命运共同体。

首先,巩固东北亚国家之间的外交关系,探索逐步升级的模式,注重拓展多边外交关系网络,搭建区域命运共同体的外交支撑。在双边层面,中国要立足于与东北亚国家间既有的外交关系,包括中俄全面战略协作伙伴关系、中朝传统友好合作关系、中韩战略合作伙伴关系、中蒙全面战略伙伴关系、中日战略互惠关系,构建各具特点的双边和小多边共同体。其次,推进“一带一路”倡议下的务实合作,夯实构建命运共同体的物质基础。在“一带一路”倡议的框架内,中国政府倡议,秉持“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”理念,全方位推进务实合作,打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。^①中国政府既可以推动在双边、多边合作层面,构建双边和小多边的命运共同体,如:基于中蒙俄经济走廊的中蒙俄经济共同体,也可以通过“五通”领域的合作,构建功能性领域的命运共同体,如:能源领域的中俄能源命运共同体。最后,立足区域既有的多边合作实践,尝试构建相关方和相关领域的命运共同体。例如,以经济合作为主的中日韩合作,可推动构建东北亚经济区建设,作为构建东北亚经济命运共同体的重要内容。^②

① 《经国务院授权 三部委联合发布推动共建“一带一路”的愿景与行动》,中华人民共和国中央人民政府网站,2015年3月28日。http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/28/content_2839723.htm.

② 张蕴岭:《处在历史转变的新起点——基于东北亚命运共同体的思考》,《世界经济与政治》,2020年第6期。

构建东北亚国家的命运共同体是一个长期的过程需要久久为功,但这一过程能够对东北亚区域经济合作起到促进或推动作用。

结 语

在复杂的区域地缘政治环境中,东北亚区域经济合作是一个具有新鲜话题度的老问题。从经济角度看,随着中国成长为全球第二大经济体,具备了强大的制造能力、市场空间以及创新活力,日韩高技术产业领先全球,俄罗斯、蒙古国、朝鲜自然资源储藏丰富,东北亚区域经济合作优势互补的特征依然存在。从政治安全角度看,东北亚国家之间政治互信缺失成为阻挡区域经济合作的最大障碍。

现在,进展迟缓的东北亚区域经济合作站在了新的历史关口。经济全球化遭遇逆风,全球多边合作机制式微,区域合作机制加强,美国视中国为战略竞争对手,全球遭受新冠肺炎疫情冲击等新因素,构成了推动东北亚区域经济合作的现实状况。要推动东北亚区域经济合作,首先应通过共同发展和互利共赢的合作来改善和提升政治互信;其次通过“一带一路”与区域内合作机制的协调对接,实现合作向区域层面的转向;最后推动构建东北亚国家的命运共同体,打造一个开放、合作和共赢的东北亚区域合作架构。在推动合作的方方面面,在共建“一带一路”倡议中都能找到对接点。通过项目和合作机制的精准对接,原本“碎片化”的合作机制能够根据实践要求,以拼图的方式予以完善,从而扩展合作机制,使其向覆盖全区域的方向转变。

Abstracts

An Analysis of Regional Economic Cooperation in Northeast Asia in the New Era

PIAO Guangji

Abstract: The progress of regional economic cooperation in Northeast Asia has been very slow, and a cooperation mechanism for overall regional participation has not been established yet. Regional economic cooperation in Northeast Asia is characterized by the rapid development of regional functional cooperation and the fragmentation of regional economic cooperation mechanism. The long-term factors hindering regional economic cooperation in Northeast Asia mainly include the intervention of non-regional factors, lack of political mutual trust and lack of leading countries. The opportunities for regional economic cooperation in Northeast Asia in the new era are the boost of high-quality Belt and Road Initiative cooperation, the spillover effect of COVID-19 and prevention and control cooperation, and the driving effect of the RCEP signing on China-Japan-ROK cooperation. Meanwhile, it also faces the negative impact brought by the U. S. comprehensive strategic competition against China. As major ways to promote economic cooperation in Northeast Asia in the new era, effort should be made to development and win-win cooperation, improve political mutual trust, integrate Belt and Road Initiative with regional cooperation and promote the building of a community of shared future for Northeast Asian countries.

Keywords: Northeast Asia; regional economic cooperation; China-Japan-ROK cooperation; Belt and Road Initiative