

韩国“新北方政策”与中国“冰上丝绸之路” 倡议合作方案对比*

郭培清¹ 宋 晗²

(1.中国海洋大学 国际事务与公共管理学院, 山东 青岛 266100; 2.中国海洋大学 法学院, 山东 青岛 266100)

摘 要:中韩两国是在北极地区有着共同利益的积极参与者,两国参与北极事务的共同特点使二者在北极经济领域存在广阔的合作空间。韩国提出涉北极开发的“新北方政策”,中国提出北极参与规划“冰上丝绸之路”倡议。“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议分别是中韩两国各自的北向发展战略,表达了北极开发的共同诉求,有助于推动东北亚经济的共同发展。两政策可在我国东北地区战略会接、在北极开发上广泛合作,然而两政策在合作过程中不免面临互信不足、地缘政治挑战、同质化竞争、俄罗斯政策取向不明等问题,中韩两国可加强我国东北三省与韩、朝、俄的通道建设合作、促进就北极事务合作的制度化,并以此为契机试水“东北亚经济共同体”,以北极这一“区域外合作”促进东北亚地区的合作融合。

关键词:中韩关系;北极;新北方政策;冰上丝绸之路

中图分类号:D812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-335X(2020)06-0042-10

DOI:10.16497/j.cnki.1672-335X.202006005

中韩两国都是积极参与北极事务的亚洲国家。2017年韩国文在寅政府提出“新北方政策”,其中涉及北极开发规划。在北极开发利用上,中国也提出了“冰上丝绸之路”倡议。同为重要的北极利益攸关方,“新北方政策”与“冰上丝绸之路”是否存在合作基础?“新北方政策”与“冰上丝绸之路”的竞合关系如何?“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议可以怎样合作?本文初做探讨。

一、韩国“新北方政策”与中国“冰上丝绸之路”倡议的合作基础

2017年9月,韩国总统文在寅在俄罗斯符拉迪沃斯托克召开的“第三届东方经济论坛”上发表主旨演讲,向与会嘉宾介绍韩国的“新北方政策”。“新北方政策”是韩国新时期的战略构想,其政策目标是发展韩国与北方国家关系,营造改善半岛关系的良好氛围,最终在促进东亚区域经济发展的过程中实现自身的发展,其中“北极开发”也被包含在内,成为“新北方政策”的重要内容之一。2017年6月20日,中国国家发展和改革委员会与国家海洋局联合发布《“一带一路”建设海上合作设想》,指出中国将“积极推动共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”,正式确立了“冰上丝绸之路”倡议的官方地位,将“北极”纳入“一带一路”倡议。韩国“新北方政策”与中国“冰上丝绸之路”倡议具有共通之处,构成二者合作的基础。

(一)政策定位:二者都包含重要的“北向”发展战略

“新北方政策”在文在寅政府中的政策定位,可追溯到2017年6月出台的《百大国政课题一文在寅

* 收稿日期:2020-08-21

作者简介:郭培清(1968-),男,山东诸城人,中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授,博士生导师,主要从事极地政治与法律、战略文化研究。

政府的五年计划》,〔1〕该计划是文在寅政府的施政哲学和纲领。“百大国政课题”制定了韩国国家政策愿景的五项目标,这五项目标是“一个人民的政府;一个追求共同繁荣的经济;一个对每个人负责的国家;促进各地区均衡发展;建设和平繁荣的朝鲜半岛”,其中在“建设和平繁荣的朝鲜半岛”目标下,文在寅政府提出“韩半岛新经济地图”构想和“东北亚责任共同体”战略,而“新北方政策”是“东北亚责任共同体”战略下的外交项目,其主要内容是促进韩国与其北部国家如俄罗斯、中国、蒙古以及中亚国家关系的发展。

“韩半岛新经济地图”是韩国的半岛经济发展规划,是“新北方政策”的内在驱动力。“韩半岛新经济地图”的主要目标是重启和促进朝韩之间经济合作,建设韩朝间统一市场,并把其与包括中国、俄罗斯在内的北方经济联系起来。“韩半岛新经济地图”规划了三条经济带:一是环西海(即黄海,韩国称西海)圈经济纽带:从木浦-首尔-仁川-开城-平壤-新义州,连接到中国环渤海经济圈,其主要功能为产业与物流方面;二是环东海(即日本海,韩国称东海)圈经济纽带:从釜山-江陵-元山-罗先,连接到俄罗斯远东地区与中国长吉图开发开放先导区,其主要功能为能源与资源方面;三是沿朝韩边界的非军事区(DMZ)一线的半岛中央经济带,本地区的主要功能为环境、旅游、生态。〔2〕在“韩半岛新经济地图”中,中国、俄罗斯是韩国最重要的经济合作对象。在环西海圈经济带上,中韩正积极对接。2018年《辽宁“一带一路”综合试验区建设总体方案》已提出建立以丹东为门户,连接朝鲜半岛腹地,直达南部港口的丹东-平壤-首尔-釜山铁路、公路及信息互联互通网络。〔3〕

“新北方政策”是文在寅政府服务于“韩半岛新经济地图”向北发展的外交战略,是对韩国历届政府“北方政策”的继承,受到韩国政府的高度重视,由总统直属的“北方经济合作委员会”主导实施。为推动“新北方政策”落实,韩国制定了“九桥战略”。(见表1)

表1 九桥战略

天然气	通过从俄罗斯进口天然气实现能源进口渠道的多样化,建设连接韩、朝、俄的能源管道
铁路	积极调动西伯利亚大铁路(TSR)输送功能,节约物流费用,将西伯利亚大铁路与朝鲜半岛南北铁路(TKR)连接起来
港口	对扎鲁比诺港等远东地区的港口开展现代化及建筑工程
电力	利用可再生能源,构建东北亚超级电网(Super Grid),即构建韩、中、蒙、日、俄间共享电力的广域电力网络
北极航线	开辟北极航道为新物流渠道,挖掘北极航道商业潜力、引领北冰洋市场
造船	建造前往极地的液化天然气破冰运输船及建立造船厂
农业	在种子开发、栽培技术研究等方面,扩大韩俄间农业合作
水产	构建滨海边疆区水产品综合园区,扩大渔业捕捞配额,以确保水产资源
工业园区	通过韩朝俄之间的合作,形成滨海边疆区工业园区

注:根据韩国北方经济合作委员会官网信息整理。

通过“九桥战略”的实施,韩国希望深化与朝鲜、中国、俄罗斯、蒙古、中亚等国家在上表所示的九大领域的合作,促进半岛经济联通并“向北”扩展韩国经济的影响力。

与“新北方政策”一致,“冰上丝绸之路”倡议也是中国的重要“北向”发展战略。“冰上丝绸之路”倡议的现实依据是北极航道在气候变暖背景下的商业可行性。北极航道包括穿过加拿大北极群岛的西北航道和穿过欧亚大陆北冰洋近海的东北航道。〔4〕〔P46〕其中,东北航道的经济价值最为显著,其使用将大大缩短从亚洲到欧洲的航运时间。2017年中国政府发布《“一带一路”建设海上合作设想》,指出中国将“积极推动共建北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”。〔5〕该文件表明“冰上丝绸之路”以“东北航道”为载体,是“一带一路”三大海上通道中的“北向”通道,与穿越亚欧大陆腹地的“丝绸之路经济带”和环绕亚欧大陆南部海洋地带的“21世纪海上丝绸之路”并驾齐驱。

“新北方政策”与“冰上丝绸之路”都“北向”发展,双方可实现互补与合力。服务于“韩半岛新经济体

图”,“新北方政策”的目标是促进韩国经济北出朝鲜半岛与北部国家的连通,包括陆路联通和经北极航道的海路联通。作为“一带一路”的一部分,“冰上丝绸之路”以北极东北航道为依托,以与沿线国家的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通为目标。“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议在推动欧亚大陆北部经济融合发展方面客观上存在战略重合。

(二)政策内容:二者都有“北极开发”的共同诉求

作为高度依赖对外贸易和海外资源的国家,北极对韩国也有重要的政治经济意义。北极航道的投入使用将大大缩短韩国与其重要的贸易伙伴欧洲之间的距离,带来韩国部分沿海城市成为未来北极新航道转运枢纽的机遇,北极航道所需的破冰船也将振兴韩国造船业进而带动韩国经济增长。北极资源能源的开发可以使韩国资源能源进口渠道多元化,增强韩国经济安全。因而韩国非常重视北极地区的发展,并积极参与其中。2013年成为北极理事会观察员国后,朴槿惠政府接连出台《北极综合政策推进计划(The Korean Arctic Master Plan)》《北极政策行动计划(Arctic Policy Action Plan)》指导国内的北极参与活动。在《北极政策行动计划》中,韩国认为参与俄罗斯远东港口开发对推动北极航道商业化发展也十分重要。^[6]文在寅政府同样将“北极”纳入“新北方政策”。“新北方政策”中涉及在北极地区的发展部署有四点:积极开辟北极航道,挖掘其商业潜力;建造破冰液化天然气运输船及建立造船厂;参与俄罗斯远东港口建设;通过从俄罗斯进口天然气实现能源进口渠道的多样化。

中国也是北极开发的积极参与者。中国愿依托北极航道的开发利用,与各方共建“冰上丝绸之路”。^[7]中韩两国在“冰上丝绸之路”倡议与“新北方政策”下进行了参与北极开发的诸多实践。中韩两国都积极推动北极航道的商业化。韩国希望参与俄罗斯北方航道的商业开发,包括沿线港口建设、航运企业合作、航运政策交流等等。2017年11月,韩国在“第一届韩俄北极磋商会议”上与俄方讨论了在北方航道上的合作,包括减少收取港口设施使用者费用、刺激贸易量、现代化港口建设和联合使用第二艘破冰船等具体举措。^[8]同月俄罗斯与韩国商讨了共建从彼得罗巴甫洛夫斯克到摩尔曼斯克的集装箱航线。^[9]北极航道的愈发重要使韩国逐渐关注提高自身维护北极航道安全的能力。2019年1月韩国总统文在寅在韩国某海军士官学校发表演讲,称“我们国家的新时代海军要能够走向前人未曾涉足的海域,开辟北极航路”。^[10]据《简氏防务》报道,韩国在海军报告《海军愿景2045》中把北极新贸易航线纳入“韩国海军路线图”,称韩国海军将增加在鄂霍次克海、白令海、近东西伯利亚和半岛沿岸海域的行动能力,以保护北极航道上的商业航行。^[11]中国也以俄罗斯为重要合作伙伴深度参与北极航道开发。2019年4月,俄罗斯外交部北极国际合作问题特命全权大使科尔丘诺夫表示,俄罗斯将中国视为共同开发北方航道的重要伙伴。^[12]2019年6月7日,中远海运集团、丝路基金与俄罗斯诺瓦泰克、现代商船签署《关于北极海运有限责任公司的协议》,四方将为北极航道全球物流安排提供联合开发和融资服务,组织欧亚之间通过北极航道的运输,中国成为俄罗斯北极航道开发的重要参与方。^[13]

依托航道的商业化开发,韩国在北极破冰船市场大放异彩。大宇造船厂已经为亚马尔项目建设了15艘破冰LNG运输船。^[14]在港口建设上,韩国努力打造本国港口为未来北极航线上的转运枢纽,并参与朝鲜和俄罗斯远东的有关港口建设。韩国海洋水产部、计划财政部等部门正斥资促进釜山市“极地城市”建设,计划修建港口和海洋研究船舶专用码头,把釜山市打造成未来北极航道的重要节点城市。^[15]“新北方政策”的主要内容也包括对北极航线上港口的现代化工程及建设,如俄罗斯远东地区港口扎鲁比诺港。中国企业也积极参与了北极航道沿线基础设施建设,如萨贝塔港、阿尔汉格尔斯克港、北极铁路等建设项目。航道的开发也带动了沿线区域的能源产业。中国从融资、建设、销售全价值链深度参与了俄罗斯最大北极能源开发项目—亚马尔项目。^[16]继亚马尔项目后,中国将继续参与俄罗斯北极LNG-2项目的开发。^[17]在能源开发上稍显落后的韩国也表示了推进与俄罗斯在北极LNG-2项目开发及加注领域合作的愿望。^[18]

“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议体现了中韩两国参与“北极开发”的共同诉求。北极航道的投

入使用大大缩短了欧亚间的运输距离,也带来了破冰船建造、沿线基础设施建设、能源开发等诸多经济机遇。中韩两国都十分重视北极航道商业化及其带来的其他经济机遇。作为北极航道的重要使用方,两国受益于北极地区的发展,且双方在北极开发中各有禀赋。

(三)政策前景:二者均可助益东北亚经济的共同发展

韩国的“新北方政策”源自“北方政策”,发展与东亚国家间关系是“北方政策”的长期目标。卢泰愚政府在20世纪80年代首提“北方政策”,其目标是发展韩国与其北部国家的关系,主要是中国、俄罗斯、蒙古等,营造改善半岛关系的良好氛围,促进半岛和解。卢武铉政府时期,韩国开始将“北方政策”的视野拓展至欧亚地区。这一时期,韩国通过与俄罗斯的六次首脑会谈加强了两国关系,并首次实现对哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦的总统互访。^[19]2008年李明博政府时期,韩国提出“新亚洲构想”,成为韩国欧亚战略的开端。2013年朴槿惠上台后提出“欧亚倡议”,倡导“整体的大陆、创造的大陆、和平的大陆”的“欧亚经济一体化”发展设想,并首次将北极囊括进该设想中。^[19]从韩国历届政府“北方政策”的发展来看,韩国把“半岛关系”问题纳入到整个欧亚区域中对待,其中尤以东北亚为重点,希望通过参与和推动东北亚经济一体化促进“半岛关系”的改善。文在寅政府的“新北方政策”是“东北亚责任共同体”构想的一部分,其涵盖中国、俄罗斯、朝鲜、蒙古并把“北极”包含其内,展现出促进东北亚区域经济共同发展的前景。

“冰上丝绸之路”倡议以北极东北航道为载体,意在打造“经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”。长期以来,亚洲与欧洲之间的贸易往来都南向运输,通过经马六甲海峡和苏伊士运河的传统航线完成,因而经济流在南部汇聚并驱动东南亚国家之间的合作。“冰上丝绸之路”的使用也将带来同样的效应。“冰上丝绸之路”从中国北方港口出发,穿越日本海,经白令海峡连接俄罗斯北方航道到达欧洲。俄罗斯总统普京2018年连任后就将北方航道开发作为国家的头等大事,提出在2024年使北方航道货运量达到8000万吨的目标。^[20]预计未来十年,白令海峡及其附近海域的航行季节可能比现在长2.5个月,北极航道上通行船只数量预计将比当前水平增长近50%。^[21]随着越来越多的船只使用北极航道,经济流会逐渐向北方汇聚,环日本海区域在全球物流运输格局中的地位将更加突出,并促进东北亚国家间的区域合作。中、日、韩三国正推动创建东北亚无缝物流体系,^[22]北极航道的开通将促进这一进程。俄罗斯总统普京提议与中国研究建设贯通北方航道与中国“海上丝绸之路”的“南-北”交通运输走廊的可能性。^[23]北部经济的发展和“冰上丝绸之路”纵向连接通道建设无疑也将助力东北亚经济一体化。中、日、韩三国在对抗新冠肺炎过程中培植的互信有望为东北亚经济一体化创造良好氛围。

二、韩国“新北方政策”与中国“冰上丝绸之路”倡议的竞合关系

“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议都是北向发展战略,有着北极开发的共同诉求,二者以航道建设为重点,将通过航道建设促进欧亚经济的整合和共同繁荣。“冰上丝绸之路”起自中国北方近海,穿越对马海峡、日本海、津轻海峡,过白令海峡连接北方航道,再经巴伦支海到达欧洲。整个“冰上丝绸之路”连接环日本海经济圈、俄罗斯和欧洲经济圈。中韩两国作为环日本海的北极航道沿线国家,北极航道的投入使用对两国而言都具有重要意义,“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议具有较大合作发展潜力。

(一)“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议的合作机遇

1、在我国东北地区进行战略会接

“新北方政策”是韩国重要的“北向”发展战略,我国东北地区是其北向延伸至中国的关键点。“韩半岛新经济地图”的环西海圈经济纽带和环东海圈经济纽带都“北向”延伸至中国,环西海圈经济纽带与中国辽宁省连接,环东海圈经济纽带与中国吉林省连接。“新北方政策”服务于韩国发展与北部国家关系,再加上韩国意欲在俄罗斯远东和中亚地区的经济投资,“新北方政策”将打造一个贯通朝鲜半岛进而连接远东并延伸至北极的东亚经济共同体,将朝鲜半岛与北极航道南北联通。韩国北方经济合作委员会

主席宋永吉在接受媒体采访时表示“文在寅总统的施政哲学是把俄罗斯、蒙古、中亚国家和中国进行经济上的连接,通过经济合作拓展韩国市场,缓和半岛紧张关系”。^[24]韩国在“新北方政策”下要实现半岛经济连通并连接到欧亚大陆的目标,势必经过我国东北地区。

我国东北地区在“冰上丝绸之路”倡议中也具有区位优势。“冰上丝绸之路”从中国北方港口出发,穿越白令海峡,沿俄罗斯北方航道直到欧洲。我国东北地区地理上临近“冰上丝绸之路”,可借“冰上丝绸之路”出海并成为我国连接“冰上丝绸之路”的关键区域。东北地区在“冰上丝绸之路”中的区位优势已成为我国学者们的共识。如王志民、陈远航认为“冰上丝绸之路”建设与振兴东北老工业基地和俄远东开发可实现有效整合,促进东北地区发展。^[25]于砚认为“冰上丝绸之路”为吉林省扩大开放、经济腾飞带来了新机遇。^[26]张颖、王裕选认为“冰上丝绸之路”背景下,大连港有潜力成为东北亚航运中心。^[27]“冰上丝绸之路”将影响我国贸易体系和产业布局,重塑我国经济地理,为东北地区经济转型升级带来契机。^[28]

因此,东北地区是“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议的合作关键区。事实上,我国东北地区也十分需要“新北方政策”和“冰上丝绸之路”倡议带来的发展机遇。近年来,我国东北地区一直面临较大的经济发展困境,主要表现在传统产业比例过高,经济发展动力不足导致高技术人才流失,高技术人才流失阻碍东北地区传统产业向高附加值、高技术和创新产业的转型,继而转推东北地区经济发展动力减退的恶性循环。虽然从2003年起国家就提出了“东北振兴战略”,但制约东北振兴发展的深层次结构性矛盾仍未根本消除,东北地区依然面临经济结构转型的难题。^[29]而“新北方政策”和“冰上丝绸之路”倡议在东北地区的战略对接将给该地区经济发展、产业升级带来重要契机。

2、在北极开发上可进行广泛合作

“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议都表达了中韩两国参与“北极开发”的共同诉求。韩国在“新北方政策”及其落实措施“九桥战略”中涉及北极发展的主要领域是北极航道、天然气、造船三方面。中国以航道建设为重点,参与了北极地区的科学研究、基础设施建设、资源能源开发等活动。中韩两国在北极的诸多经济领域具有一致目标,可实现优势互补。

在北极航道开发上,中韩两国都希望“推动北极航道商业化使用”。两国都以俄罗斯为北极航道开发的重点合作对象,中国具有资金优势,韩国具有破冰船建造优势,中韩两国合力可加快推进北极航道商业化。此外,韩国在“新北方政策”中意图贯通朝鲜半岛并与北极航道相连,而朝鲜半岛交通物流设施的改善将有助于我国临近朝鲜半岛的东北地区与北极航道的连接。在北极能源上,中韩两国都对能源有着相当大的需求,都是北极能源的销售市场,北极天然气能源的开发可大大缓解中韩两国的“气荒”困境。中韩在北极能源投融资领域的合作,双方能源开发使用技术的交流,可促进两国在北极能源项目中的共赢。在其他经济领域,北极开发也为中韩两国未来经济发展带来机遇。通过参与北极基础设施建设,许多中国工业产品进入北极市场,韩国也正积极参与其中。中韩两国对北极开发的“共同诉求”,使双方在北极具有广阔合作空间。

(二)“冰上丝绸之路”倡议与“新北方政策”间竞争风险

“冰上丝绸之路”倡议与“新北方政策”具有重要合作机遇,但也不应忽视二者合作过程中的竞争风险。

1、合作双方的信任问题

“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议合作的主体是中国和韩国,两国间合作意愿是双方开启合作的关键。韩国在“新北方政策”中表达了同中国等北方国家合作的意愿,“冰上丝绸之路”倡议则继承了“人类命运共同体”的“开放包容、共建共享”的理念,故中韩两国有推动两政策合作的客观意识。但韩国面对与中国的合作显然还存在信任不足的问题。韩国一方面希望通过与中国的经济合作获得丰厚利益,另一方面又担心中国在经济上控制韩国。^[30]此外,“新北方政策”作为小国撬动大国的战略,韩国必然以自

己关注的重点为中心,在各个方面与大国进行对接,因而其在与大国合作过程中可能产生“搭便车”行为。如何增强两国互信,合理分配两国的风险与获益,是两政策能否达成实质性和深度合作的关键。

2、东北亚地缘政治的挑战

“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议主要涉及东北亚国家。比东北亚范围更广泛的东亚地缘舞台的特点是,大国关系处于亚稳定状态。亚稳定是一种外部僵硬而仅有相对较小的灵活性的状态。这种状态像铁而不像钢,易于受到不和谐力量的冲击而造成破坏性连锁反应的损害。^{[31](P126)}不稳定的东北亚地缘政治形势会对“新北方政策”与“冰上丝绸之路”的合作对接造成影响。

第一,“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议的合作对接可能受到美国的干扰。布热津斯基曾指出:美国最理想的结果是把中国转变为一个实现民主化和自由市场的国家,如果不能实现这个目标,就要接受中国是一个地区大国,那么美国应当同意中国有多大的势力范围,这个势力范围就是朝鲜半岛。^{[31](P44-45)}美国的目标是限制中国的影响力在朝鲜半岛以内,防止中国力量向海洋扩展。因而美国把韩国视为在东北亚的地缘政治支轴,在韩国保持强有力的军事存在和政治影响力,把韩国作为维护其亚太利益的桥头堡。当前美国已明确定义中国为战略竞争对手,提出“印太战略”对冲“一带一路”倡议。^[32]在中美博弈日益深化的阶段,具有推动东北亚经济共同发展前景的“冰上丝绸之路”与“新北方政策”的合作难免直面美国的挑战。第二,日本的态度也影响“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议的合作对接结果。不论是“新北方政策”还是“冰上丝绸之路”倡议,“商业化利用北极航道”都是其重要内容。日本海是中韩两国进出北极航道的门户,中韩两国进出北极航道不可避免要经过日本宗古海峡或津轻海峡。日本一直因历史问题与东北亚国家摩擦不断,采取对美国的“追随外交”,认为中国商船和科考船舶穿越日本海会对日本的安全构成威胁,^[33]日本因素将成为中韩两国未来使用北极航道的潜在不稳定因素。所以,“新北方政策”同“冰上丝绸之路”的对接同东北亚一体化紧密关联,互为表里。

3、面对北极国家的同质化竞争

“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议的共同合作对象是北极国家。由于中韩两国北极利益的相似性,参与北极经济领域的类同,两国在对北极国家的合作过程中不免在某些领域形成同质化竞争。两国都希望打造本国港口为“冰上丝绸之路”在东北亚的航运枢纽(韩国政府倾力于釜山港),均十分重视在北极与俄罗斯的能源合作。例如在前文所述北极 LNG-2 项目中,中韩两国都意图参与北极 LNG-2 项目的股份竞争。中韩两国参与北极项目的同质化竞争,会使双方相对于北极国家均处于不利地位,进而导致双方面对北极国家的共同收益降低;而中韩两国如果采取合作策略,则会改善中韩相对于北极国家的地位,增加两国的共同收益;如果互相之间开展恶性竞争,那就没有赢家。故“新北方政策”与“冰上丝绸之路”的合作需要解决中韩两国同质化竞争的风险,促进双方发挥各自经济所长,处理好双方绝对收益与相对收益的平衡。

4、俄罗斯的选择

中韩两国都把同俄罗斯的双边合作置于优先地位,俄罗斯同时也积极与中韩两国开展合作,这客观上为俄罗斯对中韩两国分而治之提供了机会,因为合作的主动权更多地掌握在占据资源优势 and 航道优势的俄罗斯一边。从中韩两国看,如果两国在此问题上不能保持冷静,堕入恶性竞争的怪圈,就会导致出现两败俱伤的局面。从俄罗斯角度看,如果俄罗斯试图通过分化中韩以从中渔利,或可在短期内获得收益,但更可能给自身带来损失,迟滞北极开发,因为无论是国内市场的体量方面还是资本雄厚程度,韩国给俄罗斯带来的收益都逊于中国。因此如果俄罗斯采取理性和务实的态度,发挥在北极合作方面的积极作用,遵循互利共赢的道路,而不是怂恿和坐视中韩恶斗,则俄罗斯将注定成为最大收益方。近年来,俄罗斯学术界一直高度关注中、日、韩三国北极合作的协调机制,这一机制分为两个层次:三国学术界每年举办的三国北极论坛和由三国外交部门轮流举办的中、日、韩北极事务高级别对话。笔者通过与俄罗斯学者的交流,发现俄罗斯学者十分希望参与中、日、韩三国学术层面的对话,俄罗斯的这一意向无

疑有利于打造多赢合作的局面。

三、“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议合作方案

通过对“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议的上述分析,可见“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议具备合作基础,二者在我国东北地区实现了战略会接,在北极开发上具有广阔合作机遇,同时两政策合作也面临信任不足、东亚地缘政治挑战、同质化竞争、俄罗斯政策取向不明等问题。“新北方政策”与“冰上丝绸之路”的合作对接不会自动实现,需要两国拿出智慧和勇气来。

(一)加强我国东北三省-朝鲜-韩国-俄罗斯的通道建设合作

“新北方政策”与“冰上丝绸之路”都是中韩两国的“北向”发展战略,“向北”发展方向的一致使二者在我国东北地区实现了战略会接,东北地区成为“新北方政策”与“冰上丝绸之路”合作的关键区。通道建设是带动区域经济发展的利器。通过地方政府推动的通道建设合作,可带动韩、朝、中、俄四国的政府间对话,促进“新北方政策”与“冰上丝绸之路”未来合作机制的搭建,为未来两政策的制度化合作奠定基础。

当前东北通道建设具有良好政策环境。2016年《中共中央国务院关于振兴东北地区等老工业基地的若干意见》表示,鼓励东北地区主动融入、积极参与“一带一路”倡议,推动东北地区进行经济结构调整,不断提升东北地区基础设施建设。^[34]“冰上丝绸之路”倡议提出后,东北地区可发挥近“冰上丝绸之路”的区位优势,通过“借港出海”和“陆路运输”连接“冰上丝绸之路”,实现东北亚经济共同发展的愿景。“新北方政策”与俄罗斯“欧亚经济联盟”也纳入了欧亚国家间设施联通有关内容,文在寅政府提出建立“东北亚铁路共同体”的畅想,^[35]东北地区与韩国、朝鲜、俄罗斯间的通道建设正逢良好国际政策环境。

在对接合作“新北方政策”契机下,东北地区可以:

1、破解图们江出海难题,打通东北地区出海通道。图们江是流经中、朝、俄的国际河流,发源于长白山系北麓,流向东北至中国图们市折向东南,可直达日本海进而连接北极航道。历史上图们江曾是中国内河,近代由于中国国力羸弱、忽视海疆导致中国图们江出海权的丧失。自20世纪90年代以来,中国为恢复图们江出海权益做了诸多努力。在“新北方政策”推进韩国-朝鲜-俄罗斯远东合作的氛围下,东北地区可加强与朝鲜-韩国-俄罗斯远东的合作,解决图们江出海难题,把图们江打造成为东北地区连接“冰上丝绸之路”的入海通道。

2、参与俄罗斯远东港口建设以“借港出海”,并研究通过陆路和内河纵向连接“冰上丝绸之路”的方案。“新北方政策”提出韩国将参与扎鲁比诺港等远东地区的港口现代化及建筑工程。俄罗斯远东地区港口建设可以填补我国东北三省无入海口的经济短板,缩短东北地区货物出海距离,增强东北地区商品贸易流通。此外,“新北方政策”的实施意在推动欧亚连通,韩国学者正探索使用内河航运纵向连接“冰上丝绸之路”的方案,如研究“勒拿河”作为这一通道的可能性。^[36]勒拿河是俄罗斯西伯利亚流向北冰洋的一条大河,连接北方航道支点港口一季克西港,流域面积广阔,通航条件良好。通过陆路交通加内河航运纵向连接“冰上丝绸之路”,可以减少船只穿越白令海峡的海运风险,缩短航运距离,我国东北地区正是这一纵向通道的必经之地。已有学者对经东北地区的陆河联运通道的水文地理条件进行了研究,^[37]提出联通东北-西伯利亚-北极航道的方案,^[38]我国未来应加紧对该方案的评估和建设。

(二)构建“东北亚北极合作开发组织”

“新北方政策”与“冰上丝绸之路”的合作面临复杂竞合关系,为了避免两政策合作的风险挑战,双方有必要加强就北极事务合作的制度化。

目前中韩两国关于北极事务的沟通主要在中、日、韩北极事务高级别对话框架下进行,通过这一对话机制中韩两国同日本一起加强了在北极事务上的协商。然而“新北方政策”与“冰上丝绸之路”的合作不仅包括北极地区的合作,也包括在东北亚区域的合作,其目标是联通东北亚经济到北极东北航道并延

伸至欧洲。要实现这一目标,只发挥沟通功能的中、日、韩北极事务高级别对话是远远不够的,应以“新北方政策”与“冰上丝绸之路”下的中韩北极合作为契机,将俄罗斯纳入其中,逐渐吸引日本参与,深化原有的中、日、韩北极对话机制,向制度化的“东北亚北极合作开发组织”转化。(见图1)

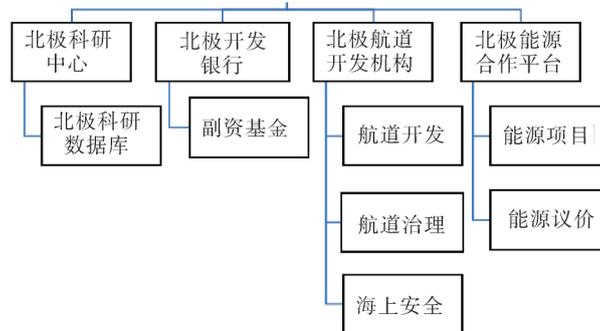


图1 东北亚北极合作开发组织

经济学中的“囚徒困境”已然证明,在无政府的世界中都追求自身利益最大化的国家很难建立起互信,而具有约束力的协议和制度,是克服囚徒困境的一个重要方法。通过建立“东北亚北极合作开发组织”,可以增强东北亚国家间互信,协调各国北极合作过程中的同质化竞争,提高北极开发效率,减缓地缘政治变化对北极合作的冲击,凝聚东北亚国家在北极开发上的力量。成立的“东北亚北极合作开发组织”可下设北极科研中心,增强各方在北极科研上的数据共享和信息交流,提高北极科研效率;成立北极开发银行,促进各方在北极项目中的融资合作,为北极开发提供更稳固的资金支持;设置北极航道开发机构,加强各国在航道开发、航道治理、海上安全上的合作,包括在北极航道冰情、港口建设、纵向通道建设、破冰船技术、搜救和船员培训等方面的交流合作,形成推动北极航道商业化的合力;建设北极能源合作平台,加强各国在能源项目和能源议价上的协调。

(三)以北极合作试水“东北亚经济共同体”

通过北极合作可带动东北亚经济的一体化发展。基于地理上的临近性及经济发展阶段和资源禀赋条件的差异性,东北亚区域内国家在资源、劳动力、资本、技术等生产要素等领域的潜在互补性很强,区域市场的规模及发展潜力巨大。进入21世纪,伴随着区域经济一体化的发展趋势,逐渐出现了“东北亚经济共同体”的设想,即建立一个“东北亚地区各国在经济上互相合作、互相融合、实现经济一体化的制度化组织”。^[39]然而,由于区域国家间历史性问题 and 域外大国的影响,东北亚经济一体化屡遭挫折。因此,一个合适的外部机遇对催化东北亚区域经济合作具有重要意义。通过“新北方政策”与“冰上丝绸之路”的合作,带动东北亚国家共同致力于发展北极这块亟待开发而又不涉及各国核心关切的区域,可创造增进东北亚五国互信,促进东北亚经济更紧密融合的契机,为试水学者们多年梦想和探讨的“东北亚经济共同体”做准备。目前韩国文在寅政府正大力推动“新北方政策”实施,有必要抓住这一机遇,尽快推动两政策合作的落实。

四、结语

北极变化是搅动世界政治经济发展的新变量,东北亚区域也深受影响。韩国的“新北方政策”将北极纳入东北亚区域经济整合,以航道为中心制定了积极的北极参与规划,并提出纵向连接东北亚与北极的新思路。中国的“冰上丝绸之路”倡议,承袭“一带一路”建设理念,以北极东北航道为载体,希冀构建开放包容的蓝色经济通道。“新北方政策”与“冰上丝绸之路”倡议在实现东北亚与北极的共同发展上形成合力,两政策的合作可将韩国的工业技术、朝鲜丰富优质的人力资源、东北三省的重工业、俄罗斯远东

地区广袤的土地和能源结合在一起,通过建设畅通的北极航道和从亚欧大陆纵向连接北极的经济通道,形成繁荣的东北亚-北极经济带,因此有必要抓住全球前所未有之大变局之机遇,以“北极”带动“东北亚经济共同体”试水。北极与东北亚正日益紧密地联系在一起,对两者进行结合研究,我国才能更好地对“冰上丝绸之路”建设谋势布局。

参考文献:

- [1] Policy Roadmap of the Moon Jae-in Administration[EB/OL]. www.korea.net/koreanet/fileDown?fileUrl=/upload/content/file/1500533508268.pdf,2020-02-15.
- [2] 李昌株.“韩半岛新经济地图、新北方政策”与“一带一路”对接方案研究[J].东北亚经济研究,2018,(4):70-77.
- [3] 佚名.“辽宁‘一带一路’综合试验区建设总体方案”[EB/OL]. http://www.cssn.cn/gd/gd_rwdb/gd_zxjl_1710/201809/t20180910_4557150_1.shtml,2018-09-10/2020-02-15.
- [4] 郭培清.北极航道的国际问题研究[M].北京:海洋出版社,2009.
- [5] 佚名.“一带一路”建设海上合作设想[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/politics/2017-06/20/c_1121176798.htm,2017-06-20/2020-02-15.
- [6] Young Kil Park, The Arctic -South Korea's interests and challenges ahead[J].Baltic Rim Economies, No. 5, 2014, p.22.
- [7] 中国国务院新闻办公室.中国的北极政策白皮书[EB/OL].http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/37868/37869/37871/Document/1618207/1618207.htm,2018-01-26/2020-02-15.
- [8] Outcome of 1st Korea-Russia Arctic Consultation[EB/OL].http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=319501,2017-11-29/2020-02-15.
- [9] South Korea and Russia Eye Arctic Container Shipping Hub [EB/OL].http://www.atimes.com/article/south-korea-russia-eye-arctic-container-shipping-hub,2017-11-09,2020-02-15.
- [10] 文대통령, 초임해군장교들에 "북극항로개척, 남쪽바다평화지켜낼것,이테일리[EB/OL].http://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03673606622420368&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y,2019-03-06/2019-04-05.
- [11] South Korea emphasises importance of North Pole in naval roadmap[EB/OL].https://www.janes.com/article/86261/south-korea-emphasises-importance-of-north-pole-in-naval-roadmap,2019-04-05.
- [12] 佚名.俄罗斯将中国视为共同开发北方航道的伙伴[EB/OL].http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201904/20190402852972.shtml,2019-04-16/2020-02-15.
- [13] 佚名.中俄签约成立北极海运公司[EB/OL].http://www.eworldship.com/html/2019/ShipOwner_0607/150020.html,2019-06-07/2020-02-15.
- [14] Yamal LNG.Yamal LNG launched a tender for construction and operation of arctic-class LNG carriers[EB/OL].http://yamallng.ru/en/press/news/210,2012-12-26/2020-02-10.
- [15] 佚名.韩国政府应全面加大釜山市“极地城市”建设的财政支出[EB/OL].http://www.polaroceanportal.com/article/2028,2018-04-15/2020-02-15.
- [16] 佚名.“冰上丝绸之路”吸引世界目光[EB/OL].http://www.xinhuanet.com//silkroad/2018-01/28/c_129800444.htm,2018-01-28/2020-02-15.
- [17] 佚名.中石油中海油入股俄罗斯北极 LNG 2 项目[EB/OL].http://www.ccin.com.cn/detail/8fec65c7531b90f29c1704cae461250f,2019-06-10/2020-02-15.
- [18] 佚名.韩国与俄罗斯成为液化天然气领域的战略伙伴[EB/OL].http://www.polaroceanportal.com/article/2851,2019-09-19/2020-02-15.
- [19] 汪伟民.韩国欧亚战略的演进:过程、特征与展望[J].韩国研究论丛,2017,(1):3-17.
- [20] The Barents Observer. AtleStaalesen. Shipping on Northern Sea Route up 40%. [EB/OL].https://thebarentsobserver.com/en/arctic-industry-and-energy/2019/10/shipping-northern-sea-route-40,2019-10-04/2020-02-15.
- [21] 佚名.预计北极海上交通量将上升[EB/OL].http://www.polaroceanportal.com/article/2924,2019-11-07/2020-02-15.
- [22] 佚名.关于东北亚和平与合作的联合宣言[EB/OL].http://www.xinhuanet.com//world/2015-11/01/c_1117004595.htm,2015-11-01/2020-02-15.
- [23] 佚名.普京表示俄正在研究北方航道与中国“海上丝绸之路”对接的可能性[EB/OL].http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201905/20190502863881.shtml,2019-05-17/2020-02-15.
- [24] China-ROK Relations: Interview with Song Young-gil: Moon's 'New Northern Policy' aims to ease tensions by economic ties[EB/OL].

- OL].http://www.bukbang.go.kr/bukbang_ch/issue_news/activities/?boardId=bbs_000000000000029&mode=view&cntId=25&category=&pageIdx=2/2018-04-17/2020-02-15.
- [25] 王志民,陈远航.中俄打造“冰上丝绸之路”的机遇与挑战[J].东北亚论坛,2018,(2):17-33.
- [26] 于砚.东北地区在“冰上丝绸之路”建设中的优势及定位[J].经济纵横,2018,(11):117-122.
- [27] 张颖,王裕选.“冰上丝绸之路”背景下大连建设东北亚航运中心分析及对策[J].大连海事大学学报(社会科学版),2018,(5):39-45.
- [28] 王沛.“冰上丝绸之路”建设对我国经济地理格局的影响研究[J].商业经济,2018,(9):3-4.
- [29] 周建平.加快六方面转型促进东北振兴[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/money/2019-09/20/c_1125020184.htm,2019-09-20/2020-02-15.
- [30] 최재덕 차이나리스크에 대한 대비와 한반도의 전략적 지정학적 필요성-북방경제협력력을 중심으로[J].슬라브학보, No. 2, 2019, pp. 279-308.
- [31] (美)兹比格纽·布热津斯基.大棋局:美国的首要地位及其地缘战略[M].上海:上海人民出版社,2007.
- [32] Jonathan Fulton, The Gulf between the Indo-Pacific and Belt and Road Initiative[J].Rising Powers Quarterly, Vol.3, 2018, pp.175-193.
- [33] 津軽海峡を全面領海にして守れ[EB/OL]. <https://www.sankei.com/politics/news/131105/pl1311050041-n2.html>,2019-12-20.
- [34] 中华人民共和国中央人民政府.中共中央国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2016-04/26/content_5068242.htm,2016-04-26/2020-02-15.
- [35] 董向荣.第八次中日韩领导人会议为何备受瞩目[J].旗帜,2020,(1):89-90.
- [36] 郭培清,宋晗.“新北方政策”下的韩俄远东-北极合作及对中国的启示[J].太平洋学报,2018,(8):1-12.
- [37] 张凯文,戴长雷,李贵宝,等.“一带一路”和“冰上丝绸之路”陆河联运路线沿程流域特征分析[J].水利科学与寒区工程,2019,(6):50-54.
- [38] 戴长雷,张晓红,于淼,等.大连至北冰洋季克西港陆河联运路线的可行性研究[J].地理学报,2019,(6):1224-1235.
- [39] 陆建人.论东北亚经济共同体[J].当代亚太,2005,(6):44-51.

A Comparative Study on the Cooperation Program Between South Korea's New Northern Policy and China's Polar Silk Road Initiative

Guo Peiqing¹ Song Han²

(1. School of International Affairs and Public Administration, Ocean University of China, Qingdao 266100, China;
2. School of Law, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: As active participants with common interests in the Arctic region, China and South Korea enjoy bright prospects for cooperation in the Arctic economy. South Korea proposed ‘New Northern Policy’ on the Arctic development while China put forward ‘Polar Silk Road’ initiative to participate in the Arctic Affairs. “New Northern Policy” and “Polar Silk Road” initiative have much in common, that is, these two policies are both polar-oriented development strategies, share the same goal in the Arctic development and promote the common development of Northeast Asian economy. By comparison, it can be found that ‘New Northern Policy’ and ‘Polar Silk Road’ have opportunities for cooperation from Northeast China to the Arctic region, even though they may face such problems as lack of mutual trust, geopolitical challenges, homogeneous competition, the uncertainty of Russia's policy in the process of cooperation. China and South Korea can avail themselves of these opportunities to promote cooperation between China and South Korea, North Korea and Russia, facilitate the institutionalization of mutual Arctic cooperation, even to build the Northeast Asian Economic Community. The Arctic may become a new driving factor for cooperation and integration of Northeast Asia.

Key words: China-ROK relations; the Arctic; New Northern Policy; Polar Silk Road

责任编辑:鞠德峰