



中国社会科学院世界经济与政治研究所

国际战略研究组

Working Paper No. 201818

December 28, 2018

本文已发表于《东北亚论坛》2018年第5期

薛力: [xueli@cass.org.cn](mailto:xueli@cass.org.cn)

## 韩国“新北方政策”“新南方政策”与“一带一路” 对接分析

**摘要:** 文在寅推出“朝鲜半岛新经济地图”“新北方政策”“新南方政策”等，旨在强化朝鲜半岛南北经济合作、与俄罗斯共同开发远东地区、与中国“一带一路”倡议对接。从宏观层次看，“新北方政策”与“一带一路”差异大于共性，其首要合作对象国是俄罗斯，其次是中国；从微观层次看，两者有一些交集区，包括东北三省与俄罗斯远东地区的开发；“新南方政策”与“一带一路”的交集主要在第三国。朝美就朝鲜弃核达成共识是大规模展开“对接”的必要条件。为了振兴东北、助力“一带一路”建设，中国有必要强化“对接”研究、稳步推进“对接”进程、促进朝鲜弃核、经济发展与半岛统一。

<sup>1</sup> 作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略室主任、研究员



文在寅政府重视与周边国家的经济合作，为此推出了主要针对东盟国家的“新南方政策”与主要针对俄罗斯与中国的“新北方政策”。迄今为止，“新北方政策”推进力度明显大于“新南方政策”：已经组建了总统直属北方经济合作委员会（以下简称“北方委”，英文为 The Presidential Committee on Northern Economic Cooperation，简称为 PCNEC），任命了副总理级别的北方委委员长，还确定了以俄罗斯为主要合作对象的九个重点领域（即“九桥战略规划”），并于 2017 年 9 月组建了九桥各领域的工作小组以推进相关项目的落实。<sup>[1]</sup>韩俄确定每年举行两次定期会议来落实“九桥战略规划”，第一次会议已经于 2018 年 3 月 5 日在符拉迪沃斯托克举行。

就中韩经济合作而言，文在寅一直希望能尽快扭转萨德事件带来的不利影响，并利用各种机会加以推进。2017 年 12 月 15 号在北京大学、<sup>[2]</sup>16 日在中韩产业合作重庆论坛、<sup>[3]</sup>18 日在青瓦台迎宾馆驻外公馆负责人晚宴上，都明确表示要推进“新北方政策”“新南方政策”与中国“一带一路”倡议对接。<sup>[4]</sup>

为了推进对接，北方委委员长宋永吉继 2017 年 12 月跟随文在寅访华后，于 2018 年 4 月 13 再次到访中国。北方委还在宋永吉访华前三天公布了中文版政策文件《韩国“新北方政策”“新南方政策”与中国“一带一路”的战略对接探析》（以下简称“政策文件”）。访华期间，他拜访了亚投行、中国社科院亚太与全球战略研究院、察哈尔学会等单位，出席韩国在华留学生论坛，并接受了央视、环球时报、新华社、凤凰卫视等多家中国媒体采访。

“政策文件”分为四个部分：韩国北方经济合作推进方向，中韩关系演变及未来方向，韩国“新北方政策”“新南方政策”（以下简称“两政策”）与“一带一路”倡议的新机遇，“一带一路”下经济合作项目可行性。并就对接的领域、项目等提出了比较具体的建议，如在政府部门成立副总理级中俄韩对话渠道、局长级磋商渠道。<sup>[1]</sup>显然，韩国方面正在扎扎实实地推进对接。中国方面有必要仔细研究这个“政策文件”，给予恰当的回答。



因此，本文将探讨“两政策”与“一带一路”可能在多大程度上实现对接。下面分别从宏观与微观两个方面进行比对与评判，然后给出结论与政策建议。

## 一、宏观视角对比

“政策文件”前三个部分的共同特点是：从相对宏观的角度，介绍“朝鲜半岛新经济地图”、“新北方政策”、“新南方政策”、“两政策”与“一带一路”对接的背景与机遇。因此，这一部分从宏观角度进行比对，包括：政策地位、国家外交战略、政策目的、政策的持续性与可操作性、政策实施的侧重领域、政策实施的重点对象地区与国家。从中可以比较清楚地看出“新北方政策”“新南方政策”与“一带一路”的异同点。

从政策地位看，“一带一路”倡议在中国外交中处于顶层设计的地位，是习近平在2016年“8·17讲话”中所列三大发展战略中唯一的对外发展战略。<sup>[5]</sup>也就是说，“一带一路”在中国外交中要“管总的”，中国外交要服务于“一带一路”建设。

韩国驻华使馆韩相国参赞的解释是：“朝鲜半岛新经济地图”主要针对朝鲜半岛，旨在强化朝鲜与韩国的经济关系，“新北方政策”主要针对半岛以北的国家，“新南方政策”主要针对东盟与南亚，即三者针对不同国家与地区。（1）这与“政策文件”中的解释是一致的：“朝鲜半岛新经济地图”旨在构建H型经济发展布局，以“最终实现朝韩市场统一的长远构想”；“新北方政策”针对独联体国家、蒙古、中国；“新南方政策”针对东盟十国与印度。（2）而宋永吉委员长对中国媒体的解释是，“新北方政策”是“朝鲜半岛新经济地图”构想的重要组成部分，“半岛新经济地图”旨在通过韩朝经济合作，以此推动构建朝鲜半岛和东北亚和平体系，内容包括恢复韩国与朝鲜的经济合作，通过开通韩朝跨境铁路，架设贯穿朝韩俄的天然气管道等，搭建半岛与周边国家的经济合作纽带，发挥东北亚巨大的经济动能。但他也明确表示，与朝鲜的合作需要中国、俄罗斯、



美国、日本等相关国家的协助和支持，朝核问题解决的转折点出现后韩国与朝鲜才能探讨合作方案，中韩俄朝在物流通道、铁路建设上的合作需要等朝核问题取得积极进展后。<sup>[6]</sup>

可见，“朝鲜半岛新经济地图”“新南方政策”“新北方政策”三者的关系是：一方面，“朝鲜半岛新经济地图”是重心与主要目标，“新南方政策”与“新北方政策”服务于这一目标，但这三个政策的大规模落实，以及与“一带一路”的对接，都需要等到各方就朝鲜弃核问题做出制度安排、联合国对朝鲜的制裁大幅度放宽之后。

总之，大致可以认为，“朝鲜半岛新经济地图”是文在寅外交的顶层设计。可见，中国的“一带一路”在国家政策中的地位要高于韩国的“新北方政策”。

从国家外交战略的角度，中国改革开放以来的外交原则是不结盟，为此奉行独立自主的和平外交路线。20世纪90年代以来中国致力于伙伴外交。作为大国，中国外交具有高度的自主性。文在寅则继续了前几任韩国总统的做法：以韩美同盟为外交关系基石，展开与其他国家的政治、经济、文化等合作。这使得韩国发展对华关系受制于韩美同盟关系，特别是涉及政治与安全领域时。中韩密切联系的领域主要在经济与文化两方面，且从属于韩美政治与安全关系。萨德事件清楚地展示了这一点。显然，韩国在落实“新北方政策”上受到的制约明显大于中国落实“一带一路”倡议。

从政策目的看，中国建设“一带一路”，是希望在新常态下对内促进经济发展、缩小东西部发展差距，对外带动周边发展中国家的发展以体现大国责任，进而在整体上助力中国和平崛起进程与人类命运共同体构建。振兴东北是实现中国平衡发展的题中应有之义，内外因素共同作用，使得东北在过去二十年里发展缓慢。而“新北方政策”的目标针对的地区就包括东北三省，旨在建设东北亚责任共同体，同时推进“朝鲜半岛新经济地图”构想的落实。考虑到朝韩合作的不确定性与操作的困难，朝韩实质性的合作需要等到有关各方就无核化问题取得



实质性进展且安理会放宽对朝鲜制裁后。因此，“新北方政策”现阶段的重点放在与朝鲜以外的一些国家合作，主要是俄罗斯与中国。<sup>[7]</sup>可见，中国东北是中韩双方政策目的主要交集区，中国其他省份、第三国则属于次要交集区。

从政策的持续性与可操作性看，“一带一路”是中国政府在外交领域的顶层设计，它甚至被习近平称为“世纪工程”。<sup>[8]</sup>中国政府将长期推行这一政策。中国政府也有强大的能力贯彻落实这样的重大外交决策。“一带一路”从提出到现在才四年多，已在全球产生了广泛的影响，可望成为中国影响最大的外交决策之一。文在寅则承认，“新北方政策”与朴槿惠提出的“欧亚倡议”没有什么大的不同，区别主要在于增加了细节与实现步骤。（1）韩国总统只有一个五年任期，这决定了韩国总统提出的重大政策通常只能持续五年。虽然韩国经济“政府主导色彩”也比较浓，但韩国的政府能力依然弱于中国政府，政策执行力方面亦然。所以，朴槿惠虽然主张“欧亚倡议”与“一带一路”对接，但实际成果有限。

文在寅在 2015 年就以在野党领导人的身份公布了“朝鲜半岛新经济地图”，2017 年 5 月就任后不到两周就派宋永吉出访莫斯科落实韩俄合作事宜（特别是俄罗斯远东地区开发）。俄罗斯方面也给予了热情的回应，双方已经成立小组探讨合作项目。对华合作方面，从目前迹象看，韩国也有意推动一些项目的落实。因此，未来四年多，双方可以就一些具体项目的落实展开合作。

从实施的侧重领域看，韩国方面认为，“新北方政策”与陆上丝绸之路相似，“新南方政策”与“21 世纪海上丝绸之路”相似，都旨在通过互惠合作实现共赢、通过互联互通实现欧亚共同繁荣。<sup>[9]</sup>“一带一路”的合作重点是“五通”：政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，侧重互联互通。“新北方政策”的重点是“九桥战略规划”：天然气、铁路、港湾、电力、北极航线、造船、工业园、农业、水产领域。从实施的领域看，“新北方政策”与“一带一路”确实有较大的重叠。

从实施的重点对象地区与国家看，“一带一路”的重点是中国北部、西部与



南部的邻国，2015年3月三部委授权发布的《愿景与行动》，其中规划的六条陆上经济走廊与两条海上丝绸之路甚至不包括朝鲜半岛。2017年5月“一带一路”国际合作高峰论坛上，习近平明确表示：“一带一路”重点面向亚欧非大陆，同时向所有朋友开放。不论来自亚洲、欧洲，还是非洲、美洲，都是“一带一路”建设国际合作的伙伴。<sup>[10]</sup>这意味着中国不再囿于原有的“沿线国家”概念，把愿意参加“一带一路”建设的国家都当作“合作对象国”。这给“新北方政策”与“一带一路”对接提供了空间，但依然改变不了“‘一带一路’重点针对欧亚大陆发展中国家”的定位。而且，俄罗斯是中国的“全面战略协作伙伴”，韩国是中国的战略合作伙伴。战略协作主要体现在军事与全球事务。虽然中韩经贸关系远远强于中俄，但中俄政治军事安全关系明显超过了中韩之间，加上朝核因素与美国因素的影响，使得韩国难以成为“一带一路”建设中的重点合作对象国。

“新北方政策”的实施地区包括独联体国家、中国、蒙古，<sup>[1]</sup>但头号合作对象国是俄罗斯而非中国，“九桥战略规划”下的项目主要针对俄罗斯。<sup>[1]</sup>原因大概是，韩国与俄罗斯合作提升空间大、可以更好发挥韩国的比较优势、受朝核问题的影响相对小。而俄罗斯积极回应韩国的“九桥战略规划”，将之当作落实“新东方政策”的重要抓手，也是一个因素。此外，还需要注意一点：宋永吉是俄罗斯通，对于韩俄合作有丰富的经验与兴趣，他也熟悉中国，能说中文，但在中国事务上他的知名度显然不如俄罗斯事务。当然，韩国作为美国的盟国，对俄合作也受到欧美对俄罗斯制裁的影响。

“新北方政策”并没有明确地把日本列为合作对象国，<sup>[1]</sup>只是在北极航道、东北亚超级电网两个项目中把日本列入。<sup>[1]</sup>原因不明。金相淳先生认为，这与日本位于韩国的东部而非北部有关。作者推测或许与如下因素有关：韩日都属于发达国家，且在许多领域存在竞争关系，韩国希望在推行“新北方政策”中展示自己的比较优势，这只有在与中国、俄罗斯、蒙古等发展中国家合作时才能彰显，如果日本大规模、深度加入，韩国的比较优势将大大弱化。



可见，韩国虽然不属于“一带一路”重点合作对象国，但韩国的积极态度与中国发展东北的需要，将使得双方可以在一些项目上展开合作。政策文件中含有一些针对东北的项目，如珲春国际物流园、大图们江开发。<sup>[1]</sup>

“新南方政策”系文在寅 2017 年 11 月访问印尼时推出，针对新南方地区（指东盟十国加上印度），目的是促进韩国与新南方地区的共同繁荣，重点是构建韩国与东盟未来共同体。韩国为此提出了 3P 战略，以推进人才（people）、繁荣（prosperity）与和平（peace）。并准备扩大韩国—东盟基金、韩国—湄公河基金、韩国—东盟基础设施基金等。<sup>[1]</sup>从中不难看出，“新南方政策”与“21 世纪海上丝绸之路”的交汇点并不在中国内地，而是在东南亚地区。

## 二、微观领域评析

在北方委看来，“一带一路”的“五通”与“新北方政策”的“九桥”可以通过综合合作实现对接，<sup>[1]</sup>因此，“政策文件”在前三个部分宏观分析的基础上，在第四部分从六个领域探讨了“一带一路”下经济合作项目的可行性，列出了“两政策”与“一带一路”对接的一些项目与合作途径：金融领域、产业领域、物流领域、北极航道与电力领域、区域合作领域与合作渠道领域。韩国方面对此进行了相当深入的前期调查。作者的体会是，韩国学者对“一带一路”的研究，其深入、细致的程度超过了周边其他国家学者。

那么，如何看待“政策文件”中提出的合作项目？

金融领域合作。“政策文件”认为，两国进出口银行之间签署的谅解备忘录可以扩大“运用方案”，包括信息互换、出口信贷和担保、定期协商等方面。在支付宝与微信支付方面开展合作；两国金融机构共同进军第三国以消除东道国的怀疑；中国金融机构加入韩国方面一些取得较好效果的基础设施项目与技术领域。

从可操作性看，最值得重视的是中韩两国进出口银行扩大合作。中国金融机



构参与韩国在海外的项目，可以选定若干项目，以财务投资的方式开始试验。合作进军第三国可以选择个别案例进行尝试，如在缅甸的海上气田开发上，中韩两国油气公司已经在合作，扩大到金融合作相对容易。移动支付方面的合作涉及中国资本项目的开放，需要中韩双方就此做特殊安排。一个可行的办法是：中国将之列入资本项目开放的一个实验性步骤。在双方政治互信达到一定程度时有望实现。

宋永吉在4月份的北京之行中拜访了亚投行行长金立群，咨询无核化前提下亚投行参与建设朝鲜南北铁路与天然气管道的可能性，得到的答复是：经过亚投行理事会批准可以，但要等无核化获得进展后再探讨具体参与方式。<sup>[11]</sup>这表明亚投行的立场是“有条件支持”。

作为按照国际标准操作的多边金融机构，亚投行的支持具有象征意义，但在支持“一带一路”与其他国家发展战略对接方面（就贷款额度而言），亚投行的力度远远不如中国国家开发银行、进出口银行等政策性银行，也不如中国工商银行等主要的商业银行。

产业领域。“政策文件”认为，东南亚、印度、中亚都是中韩重要的生产基地，两国可共同建设工业园、组建共同的供应链、共同利用相关设施、设立联合技术中心与人才培养机构等。在中亚地区可以就石油化学领域进行合作，或在新疆合作建造工业园，产品供应中亚市场。

韩国企业大规模走向海外比中国早，具有比较丰富的海外拓展经验，而东南亚、中亚、中东、南亚是其拓展的重点地区，并且在这些国家建立了比较好的形象与信誉，这些国家也不太担心韩国经济势力在本国的扩张，一些项目甚至刻意选择韩国企业，如越南就把河内的最高建筑交给韩国公司修建。而中国大规模走向海外相对较晚，建立良好的形象与信誉需要时间，中国的体量与快速崛起也让周边国家产生疑虑。但中国也有自己的比较优势（资金、基建能力、政策协调、产品性价比），因此，中韩在这些地区进行合作值得强化。



中韩两国在第三国的产业合作已经取得一些进展，如中国石油（CNPC）与韩国大宇集团在缅甸海上天然气开发方面的合作已经持续了十年以上，合作方式既有联合勘探，也有大宇集团把所开发区块的天然气卖给中国。<sup>[12]</sup>中国在海外的经贸园区已经有韩国企业入驻（如柬埔寨西哈努克港经济特区），但这方面还有强化的空间，比如泰国罗勇工业园，有美国、马来西亚甚至于特立尼达和多巴哥企业入驻，却没有韩国企业入驻。又比如埃塞俄比亚东方工业园，目前有荷兰、印度、埃塞俄比亚企业，以及联合利华等世界 500 强，但还没有韩国企业入驻。

物流领域。“政策文件”提到了一些项目：珲春国际物流园、大图们江开发计划、罗津—哈桑综合物流项目、在青岛等地建立国际货运保障点、建立洲际铁路货运合作（如韩国公司参与渝新欧班列中的家电产品运输，围绕营口—满洲里—欧洲国际铁路网的合作）。韩方认为，朝核问题获得进展后，东北三省的货物可以在珲春物流园集中后运达罗津港、扎鲁比诺港转海运，这可以节省四天时间。

韩国方面很清楚，有些项目需要朝核问题获得进展后才能落实（如珲春国际物流园的三期工程，就因为朝鲜核试验而只完成第一期就停工了）。中国方面当然也清楚。因此，对于这些很具体的项目合作建议，中方有必要在仔细研究的基础上予以分类应对。对于与朝核问题关联不大的项目（如韩国公司参与渝新欧班列中的家电产品运输），可以先行先试。而对于营口—满洲里—欧洲国际铁路网的中韩合作，实际上属于中蒙俄经济走廊建设。而且，中国境内的“一带一路”建设，也需要其他国家的合作。而韩国的“新北方政策”是东北发展、中蒙俄经济走廊建设的助力因素。

另外，对于与朝核进展关系密切的项目，中韩开展联合研究也有必要。毕竟，“一带一路”是百年工程，<sup>[8]</sup>而与“一带一路”对接，是朴槿惠“欧亚倡议”与文在寅“新北方政策”的共同选择。可见，无论是保守派总统还是进步派总统，在



“强化与中国的经济合作”上具有共识。事实上，韩国过去二十年都执行了这种政策，预计这种政策会继续下去。对中国来说，韩国是东北亚地区的重点合作对象，尤其是在经济方面。因此，中方既需要与韩国就一些近期可操作项目展开合作，还需要为双方的长远合作做准备。

北极航线与电力领域。“政策文件”建议在北极航道、东北亚超级电网等问题上展开合作，从釜山到鹿特丹的北极航道是“九桥战略规划”中的一项，而中国与俄罗斯酝酿的“冰上丝绸之路”与韩方的北极航道有共同之处，可以探讨中俄韩三方如何合作。如，蒙古的风力、太阳能等可以输送到中国、韩国与日本，构建中日韩超级电网，以及落实文在寅访华期间签署的《中韩电力系统连接项目开发合作备忘录》。

中日韩超级电网需要经过朝鲜或者铺设海底电缆。朝鲜加入这个项目需要等各方就朝鲜弃核问题达成共识后。海底输电已经有英吉利海峡等成功案例，但把蒙古的电力跨海送到韩国与日本，无疑属于远景规划，蒙古、中国、韩国、日本等可以先成立组织进行前期的方案设计。韩国希望在减少核电依赖的情况下解决缺电问题，比较务实的途径是先发展天然气发电。

北极航线情况不同，中俄韩合作研究与开发的条件趋于成熟。北极航线目前每年7-11月通航，2017年货运量为1070万吨，俄罗斯向662艘船颁发了通道许可证，其中107艘是外地船。俄罗斯希望2025年北方海航道货物运输量将达到8000万吨。<sup>[13]</sup>

中国海运企业已经完成多个航次的北极航道的试航，中俄交通部门正在商谈《中俄极地水域海事合作谅解备忘录》，中俄亚马尔天然气项目已经在2017年底投产，54%的产量供应亚洲市场。<sup>[14]</sup>为适应液化天然气外运亚洲市场的需要，一家中国智库在研究报告中建议，进一步扩建萨别塔港，将之打造为“冰上丝绸之路”支点港口。<sup>[15]</sup>

从上可知，目前北极航线的运量不大，且主要是俄罗斯国内运输。原因在于，



目前东北航道的运输成本仍然高于传统运输路线。<sup>[16]</sup>但未来几年运量将快速增长,从而为中俄韩合作开发这一航道提供动力。中俄双边学术机构已经开始合作研究“冰上丝绸之路”,<sup>[17]</sup>而韩俄之间在北极航线上也在推进合作。因此,中俄韩三方在北极航线开发的研究与建设上展开合作的条件已经基本具备,就政府方面而言,建立中俄韩三国推进机制,探讨成立中俄韩港口建设联合体、中俄韩北极航道运输联合体等。俄罗斯有资源,而中韩都是天然气进口大国且在港口建设方面能力都比较强,三方在液化天然气运输上进行合作具有相当的可行性。

区域合作。指两国地方层次的合作。“政策文件”提到,韩国地方自治团体已经与中国 33 个地方政府建立 640 多个交流与合作关系,两国中央政府应该扩大这方面的合作,<sup>[2]</sup>比如,建议上海市升级与首尔江南区、全南丽水的交流,上海自贸区与仁川自由经济厅之间签署谅解备忘录,<sup>[2]</sup>丽水光阳港与宁波舟山港姐妹港协议操作化。

中韩经济联系密切,两国地方之间已经有许多联系。中国东北与俄罗斯远东地区之间的交通网络(包括航空、铁路、公路、港口)建设已经有一定的基础,如珲春—扎鲁比诺跨境公路建设、<sup>[18]</sup>扎鲁比诺港改造、大连港集团投资纳霍德卡渔港改建项目。<sup>[19]</sup>韩国推出“新北方政策”,给中俄韩三国合作建设基础设施提供了新的契机,但高寒地区的港口建设要求条件特别高,三国合作有助于三方发挥各自的比较优势,效果比两国合作更好。

在两国政治关系难以明显提升的情况下,从地方层面强化两国关系是必要的。中国东部沿海港口与韩国港口之间应加强合作,并探索北向的海上丝绸之路。而两国发达地区之间的经济合作,对于探索两国之间同一产业领域内的投资、贸易合作、金融合作等都具有积极意义。毕竟,中国不仅仅需要与发展中国家的合作,与发达国家的经济合作依然是重头,韩国作为邻国中少有的发达经济体,可以在某些方面成为中国探索加大对外经济合作的平台。因此,韩方上述几个合作建议值得中国方面予以积极回应。



合作渠道。“政策文件”认为，政府间的合作对于推动对接非常重要，主张在中俄韩之间建立副总理级别的对话渠道，<sup>[1]</sup>并修改韩国企划财政部与中国发改委已经签署的“一带一路”合作谅解备忘录，促进“两政策”与“一带一路”的对接，并在上述两个部门间建立局长级磋商渠道，为落实更高级别的合作机制做决定。每年召开两国经贸合作论坛。

如果中韩政治关系能达到朴槿惠执政前期的水平，上述建议都不难落实。目前，中韩关系只能说已经度过了最低点，但不大容易恢复到朴槿惠执政前期水平，主要原因是：韩国不大可能废除萨德系统，朝鲜弃核的前景还不确定，中国在“吃了一堑”后对于提升与韩国的经济合作热情将有限。从媒体报道看，宋永吉4月份的北京之行主要接触中方研究机构与媒体，与中国政府部门接触较少，没有与部长级以上官员会面的报道。这与他在莫斯科时俄方的回应明显不同。这说明，中方还没有做好建立高级别对接机制的准备。

4月27日的朝韩板门店峰会朝着解决朝核问题迈出了一步，使得中美得以谈判解决萨德问题，<sup>[20]</sup>也提升了朝美峰会顺利举行的可能性。但在朝鲜弃核问题上有关各方达成共识并不容易，具体落实更需要时间。因此，中韩政治关系的大幅度提升尚待时日。

### 三、总结与建议

从前面的分析可以看出，中韩两国在不同领域的对接契合度显然不同，而且，这种合作还受到第三国因素的冲击，从过去的经验看，对中韩合作冲击最大的是朝核问题，其次是美国的半岛政策，再次是韩国的对朝政策。

“新北方政策”的首要合作对象国是俄罗斯，“九桥战略规划”主要是为了对接俄罗斯的“新东方政策”，<sup>[21]</sup>设计的项目大部分针对俄罗斯远东地区的开放，少部分项目针对朝鲜的基础设施（港口、公路、铁路）。其次，韩国也有意与中国提升经济合作，以实现“新北方政策”“新南方政策”与“一带一路”的对接，



特别是在中国东北地区。“政策文件”出台前，韩国方面对可合作的领域与项目进行了细致的调研，一些项目相当有操作性。

对中国来说，“一带一路”主要针对北部、西部、南部国家，东北亚的日本、韩国、朝鲜并非重点，因此，六大陆上经济走廊与两条海上丝绸之路路线都不包括这三个国家。主要原因是：“一带一路”建设的重心在经济领域（特别是基础设施方面），东北亚地区的安全问题（特别是朝核问题）严重影响国家间的经济合作，中国也难以在这一地区的对外经济合作中发挥自己的比较优势。如果朝核问题获得突破性进展，朝鲜从“核武器与经济建设并进政策”切实转向“先经政策”，则中朝韩俄四国的经济合作将进入快车道。

一些人认为，一个分裂的朝鲜半岛是中国的缓冲区。但在现代战争中，这种缓冲区对于中国的价值有限，而一个拥有核武器的封闭朝鲜，却构成了制约东北发展的主要外部因素。“一带一路”与俄罗斯的“新东方政策”、韩国的“新北方政策”的有效对接，是实现东北振兴的外部必要条件，而东北振兴是中国崛起的重要一环，因此，促进朝鲜弃核、发展经济与半岛统一应成为中国半岛政策的新指针。

目前，朝鲜宣布从4月21日起停止核武器与导弹实验，并就半岛无核化与韩国达成共识。这是好苗头。但关键在于朝美峰会的成果，如果两国没有就朝鲜无核化达成一致，朝美关系不可能正常化，朝鲜很可能继续推进核试验与远程导弹实验，这将严重制约南北经济合作，“新北方政策”与俄罗斯“新东方政策”、中国“一带一路”的对接也会受到明显的影响。

因此，中国固然不宜把朝鲜半岛排除在“一带一路”合作对象之外，但也不宜在“一带一路”与“两政策”的对接上持太高的期望，对接是有条件的，有些项目眼下只能在某些领域、有限度地进行。中国对于以朝核问题进展为前提的中韩合作项目需持慎重态度，“依据朝核问题的进展再确定项目推进进度”是降低风险的有效途径。中国可以在研究的基础上，选若干项目进行试点，如北极航道



建设、地方政府之间的合作（自贸区之间、港口之间），以及在第三国的合作（包括开发区建设、项目合作）。但“一带一路”是世纪工程，中韩经济合作是长远趋势，为此，两国学术界之间不应拘泥于短期合作项目的研究，可以就潜在合作项目展开研究。目前这方面已经有了一些进展，如吉林大学与俄罗斯军事科学院就北极航道的合作研究，但还有提升的空间。

总之，“新北方政策”“新南方政策”与“一带一路”对接的研究可以先行甚至大力强化。拉入俄罗斯进行三方协作研究也值得做，有些具体项目的研究合作甚至可以拉入日本、蒙古以及其他国家。

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究组所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

#### 参考文献

- [1] 总统直属北方经济合作委员会.韩国“新北方政策”“新南方政策”与中国“一带一路”的战略对接探析[C].2018 (4) :4-23.
- [2] 文在寅北大演讲全文:愿中韩“人生乐在相知心”[EB/OL].新浪网,  
<http://global.sina.cn/szzx/article/20171215/023e08ee19051000.html>, 2017-12-15.
- [3] 文在寅提大战略对应一带一路[EB/OL].联合早报网,  
<http://www.zaobao.com/news/china/story20171217-819480>, 2017-12-17.
- [4] 文在寅:希望能够尽快与中国“一带一路”倡议接轨[EB/OL].环球网,  
<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-12/11460884.html?qq-pf-to=pcqq.group>,  
2017-12-19.

- [5] 习近平出席推进“一带一路”建设工作座谈会并发表重要讲话[EB/OL].国务院新闻办网,  
<http://www.scio.gov.cn/ztk/wh/slxxy/gcyl1/Document/1487724/1487724.htm>,  
2016-08-18.
- [6] 专访:经济合作助力半岛和平进程——访韩国北方经济合作委员会委员长宋永吉[EB/OL].新华网,  
[http://www.xinhuanet.com/world/2018-04/17/c\\_129852404.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-04/17/c_129852404.htm), 2018-04-17.
- [7] 专访文在寅对朝政策直接执行者:韩不寻求改变朝鲜政治体制[EB/OL].环球网, [https://m.huanqiu.com/r/MV8w Xz Ex ODg5NTI2Xz Ez OF8x NTI0MTUy NTIw?pc\\_url=http%3A%2F%2Fworld.huanqiu.com%2Fexclusive%2F2018-04%2F11889526.html](https://m.huanqiu.com/r/MV8w Xz Ex ODg5NTI2Xz Ez OF8x NTI0MTUy NTIw?pc_url=http%3A%2F%2Fworld.huanqiu.com%2Fexclusive%2F2018-04%2F11889526.html), 2018-04-19.
- [8] 习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲[EB/OL].新华网,  
[http://www.xinhuanet.com/2017-05/14/c\\_1120969677.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-05/14/c_1120969677.htm), 2017-05-14.
- [9] 总统直属北方经济合作委员会:韩国新北方政策是什么[C].2018 (4) :2.
- [10] 弘扬丝路精神共筑世纪工程——一论习近平主席在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式演讲[EB/OL].新华网,  
[http://www.xinhuanet.com/2017-05/18/c\\_1120994223.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-05/18/c_1120994223.htm), 2017-05-18.
- [11] 北方经合委员长宋永吉访华推进新北方政策与“一带一路”倡议接轨[EB/OL].亚洲经济网, <http://china.ajunews.com/view/20180415145436367>,  
2018-04-15.
- [12] 中石油与大宇签署联合勘探缅甸油气 MOU[EB/OL].商务部网,  
<http://mm.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/200806/20080605584121.html>, 2008-6-5;中国石油天然气集团公司正在缅甸寻找新的天然气来源[EB/OL].中国燃气网,  
<http://www.chinagas.org.cn/mobile/index.php/m/c/12/76/42591>, 2018-04-27.
- [13] “冰上丝绸之路”怎么建, 10 位专家帮忙支招[EB/OL].搜狐网,  
[http://www.sohu.com/a/229576294\\_352307](http://www.sohu.com/a/229576294_352307), 2018-04-26.
- [14] 中俄能源合作重大项目——亚马尔液化天然气项目在俄罗斯正式投产[EB/OL].凤凰网, [http://news.ifeng.com/a/20171217/54245975\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20171217/54245975_0.shtml), 2017-12-17.

- [15] 张婷婷, 陈晓晨.中俄共建“冰上丝绸之路”支点港口研究[J].当代世界, 2018 (3) :60-65.
- [16] 朱显平, 张毅夫.探索打造军民融合特色智库新路, 开展“冰上丝绸之路”中俄合作研究[J].东北亚论坛, 2018 (2) :4.
- [17] 朱显平, 张毅夫.贯彻十九大精神打造“冰上丝绸之路”——吉林大学-俄罗斯军事科学院“冰上丝绸之路”研讨会笔谈[J].东北亚论坛, 2018 (2) :3.
- [18] 郭连成.中国东北地区与俄远东地区交通运输网络及城市群空间经济联系[J].东北亚论坛, 2017 (3) :75-78.
- [19] 林雪丹.远东, 中俄经贸合作新天地[EB/OL].人民网, <http://world.people.com.cn/n/2015/1104/c1002-27773536.html>, 2015-11-04.
- [20] 李月霞.中美就韩扯萨德系统展开谈判[N].联合早报, 2018-05-06.
- [21] 文在寅会晤普京就多领域合作事宜交换意见[EB/OL].环球网, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-09/11220571.html>, 2017-9-6;齐成勋.走近西伯利亚·勒拿河——曾徘徊在低谷的煤炭城市, 有望成为“新东方政策”的新平台[EB/OL].国际极地与海洋门户, <http://www.polaroceanportal.com/article/1809>, 2017-11-09.