



中国社会科学院世界经济与政治研究所

国际战略研究组

Policy Brief No. 201808

May 02, 2018

本文已发表于《世界知识》2018年第9期

薛力: xueli@cass.org.cn

文在寅政府“新北方政策”评析

韩国总统文在寅非常重视韩国与北方国家的经济合作：上任不久就决定成立总统北方经济合作委员会（PCNEC，经合会）；2017年8月底任命资深议员宋永吉为副总理级的经合会委员长；9月初在符拉迪沃斯托克东方经济论坛上公布“新北方政策”；12月初经合会召开第一次会议并公布“九桥战略规划”；2018年4月10日经合会公布中文版“新北方政策”与“一带一路”对接的政策文件。那么，“新北方政策”在本届韩国政府的外交中处于什么位置？与“一带一路”对接是其首要目标吗？中国又该如何回应？笔者有如下几点判断：

韩美军事同盟依然是韩国外交的基石，任何对外经济合作与之相比都居于相对次要的位置。也就是说，在韩国看来，一国与韩国的经济关系再密切，对韩国的重要性也比不上韩美军事同盟。所以，文在寅是在2017年6月访问华盛顿之后，才开始对外公布自己的国际经济合作政策与构想。

“新北方政策”是“朝鲜半岛新经济地图”构想的一个组成部分，这一构想

¹ 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



在国际上首次曝光于 2017 年 7 月文在寅在德国科尔伯基金会的演讲，但在韩国国内面世却要再早两年：2015 年 8 月，文在寅以在野的新政治民主联合党党首的名义公布了一份同名文件。可见这个构想是他一贯的经济主张。“新经济地图”的主要思路是：大力强化韩朝经济合作，并通过与俄罗斯、日本、中国等周边国家合作，构建 H 型经济发展布局（环东海经济带+环西海经济带+贯通半岛东西的经济带。韩国的东海指日本海，西海指黄海），将半岛打造为东北亚共同繁荣的连接区。因此，缓和南北关系、推动南北经济合作与朝鲜经济发展是“新经济地图”构想的核心。由于这一构想与朝鲜方面制定的“国家经济发展十年战略计划”很接近，加上朝鲜对文在寅具有较高的信任度，这一构想有可能会获得相当进展，特别是有可能促成重启开城工业园与金刚山旅游项目。

为推进南北合作，文在寅确定了对外经济政策的两大重心：“新北方政策”与“新南方政策”。2017 年 11 月文在寅在印尼推出的“新南方政策”主要针对东盟，兼顾南亚特别是印度，其与“一带一路”的关联主要体现为共同开发东南亚市场。“新南方政策”希望 2020 年与东盟贸易额达到 2000 亿美元，这已接近 2200 亿美元的 2017 年中韩贸易额。

“新北方政策”的合作对象包括俄罗斯等全部独联体国家、中国与蒙古国。但首要的合作对象是俄罗斯，证据是：文在寅选择在俄罗斯公布这一政策；“九桥战略规划”所涵盖的九个合作领域，多数围绕俄罗斯而设计，北极航线是典型例子；选择的负责人宋永吉是韩国有名的“俄罗斯通”，文在寅上任当月就曾派他赴莫斯科探讨两国合作开发远东地区事宜。俄罗斯方面给予了热烈回应。

中国是排在俄罗斯之后第二位的合作对象。导致将中国排在俄罗斯之后的原因有三个：韩美军事同盟的制约，朝核问题的牵制，以及中韩经济关系提升空间的限制（不如俄罗斯与东盟）。但中韩经济合作存量的规模大、程度深，韩国从中受惠甚大，未来依然有一定的提升空间，中国也会在北南关系中发挥建设性影响。因此，韩国有意推进“新北方政策”与“一带一路”的对接。这或许是北方



经济合作委员会推出对接文件的主要原因。

对接文件列出了中韩合作的四大领域：互联互通；共同开发第三国市场；贸易投资合作；中韩地方政府间的实质性合作。为此，列出了金融、产业、物流三个领域在“一带一路”框架下可进行合作的一些项目，包括两国进出口银行融资合作、在东南亚与印度共建工业园、珲春国际物流园建设、大图们江开放推进等。文件还建议，建立副总理级别的中俄韩对话机制以促进扎鲁比诺港、珲春、罗津、哈桑等海陆港口建设，这一机制在适当时候可扩展为包括朝鲜的四方机制。

在东北亚，安全问题（特别是朝核问题）不时冲击经济发展与合作，但没有任何单个国家有能力大幅度改善这里的安全形势。部分与此有关，东北亚并非中国周边外交的优先区域。但韩国是中国在这一区域的重点合作对象，特别是在经济方面，因此有必要推进“一带一路”与“新北方政策”（乃至“新南方政策”）的对接。

韩国对“一带一路”的研究相当深入，而中国对“新北方政策”的研究比较有限。中国现在亟需解决的问题是：深入研究韩方提供的合作项目清单，作必要增补后与韩方共同确定合作项目。有些项目可以尝试拉入朝鲜，毕竟，“推动半岛无核化”与“推动朝韩合作”都是中国半岛政策的组成部分。

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。