

● 地心力说 ●

文在寅政府“新北方政策”评析

文/薛力 中国社科院世界经济与政治研究所国际战略室主任、研究员



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”的关联主要体现在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，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。■