

金圭伦 编著

东北亚区域合作的新联系

www.kinu.or.kr



金圭伦 编著

东北亚区域合作的新联系

东北亚区域合作的新联系

印刷 2007年 12月 29日

版本 2007年 12月 29日

出版发行 统一研究院

出版人 统一研究院院长

编辑 南北协力研究室

登记 第2-02361号 (97.4.23)

地址 (142-728) 首尔 江北区 4-19路 275 统一研究院

电话 (代码) 900-4300

(热线) 901-2524

(传真) 901-2572

网址 <http://www.kinu.or.kr>

企划·排版 Nu+Pum (2275-5326)

承印 dooildesign (2285-0936)

定价 10,000韩元

© 统一研究院, 2007

凡统一研究院版图书, 可在全国各大书店购买。

(购买咨询) 政府刊物贩卖中心:

·门市部 (02) 734-6818 ·办公室 (02) 394-0337

国立中央图书馆 图书在版编目(CIP)

东北亚区域合作的新联系 / 金圭伦 编著. -- 首尔: 统一研究院, 2007
p.; cm. -- (研究丛书; 07-15(II)-4)

参考文献书号
ISBN 978-89-8479-446-7 93340 : ₩10,000

349.1-KDC4
327.5-DDC21

CIP2007004108



东北亚区域合作的新联系

○本书所收录的论文内容，仅代表各作者的个人意见，
而并非反映本院立场的，特此声明。

目 录

- I. 东北亚区域合作新构想 1
 / 金圭伦 (统一研究院)

- II. 东北亚地区合作与地方自治团体的作用
 —以釜山广域市的东北亚合作政策为中心 23
 / 金鲜浩 (釜山外国语大学)

- III. 日本地方自治团体在东北亚地区合作中的作用 39
 / 三寸光弘 (环日本海经济研究所)

- IV. 以医疗保健领域的合作构筑东北亚地区经济与安全以及
 朝鲜半岛南北合作—以日本的经验为中心 65
 / 三寸光弘 (环日本海经济研究所)
 / 黄那美 (韩国保健社会研究院)

- V. 中国对于东北亚地区环境合作的立场 91
 / 金哲 (辽宁社会科学院)
 / 秋长珉 (韩国环境政策评价研究院)

VI. 能源领域的东北亚(以俄罗斯为中心)地区合作 与南北韩合作	125
/ 鲁斯兰 古利多夫 (俄罗斯科学院)	
/ 金圭伦 (统一研究院)	
VII. 东北亚地区交通领域合作 一东北亚地区铁路网合作构想与促进	165
/ 罗喜丞 (韩国铁路技术研究院)	
VIII. 结语	187
/ 金圭伦 (统一研究院)	

表目录

表IV-一 朝鲜保健医疗领域的相关指标	79
表IV-二 为朝鲜儿童健康指标而举办的世界首脑峰会 (2001年)	80
表IV-三 National Health Priorities in 2004~2008 : Ministry of Public Health in DPRK	83
表IV-四 WHO Priorities in DPRK : 2004~2008	83
表VII-一 南北韩铁路连接事业促进大事记	169
表VII-二 南北韩间铁路线断隔现况	170
表VII-三 南北韩铁路连接工程施工率	171
表VII-四 东北亚国家经济规模	173

图目录

图II-一 釜山的地理位置	26
图II-二 釜山镇海经济自由区和东北亚小区域联系图	32
图II-三 东北亚地区自治团体联合会的组织图	34
图II-四 会员自治团体	36
图IV-一 朝鲜婴幼儿死亡率(IMR)及 5岁以下死亡率	79
图VII-一 大陆铁路与能源网	168
图VII-二 东方港的国际集装箱货物处理量	179
图VII-三 韩半岛纵贯铁路(TKR)连接网	185

序 言

欧洲联盟成立以来，各国为实现区域内国家间合作的制度化而进行的努力在世界范围内展开。尤其是在全球化过程中，随着经济相互依存逐渐深化，并区域经济一体化的必要性不断增强，关于经济合作的讨论比以往任何时候都热烈。这种被称为“新区域主义(new regionalism)”的全球范围的潮流，在以韩国、中国、日本以及俄罗斯为中心的东北亚地区也不例外。

和过去不同，目前东北亚地区以经济增长为基础的区域内贸易及相互投资迅速增加，因而相互依存度也日益加深。虽然东北亚地区还没有建立制度性联合体，但是该地区经济领域极强的互补性和竞争力，以及密切的贸易关系，就是推动区域合作的核心要素。而且，国家间彼此相邻的地缘关系和历史传统，以及特有的亚洲地区文化的相似性等，更增加了东北亚区域合作的可能性。

受这些积极因素的影响，关于东北亚区域合作的论述不断涌现，这些论述旨在唤起各国共同推动东北亚区域合作的实现。虽然如此，目前该地区关于经济或安全领域的具体的制度性成果还远远不够。这是因为受该地区存在的不同的政治意识形态、相异的社会政治体制、历史问题、地区大国中国和日本的对立现状、世界唯一的超强美国的全球战略等消极因素的影响，在该地区还很难找到进行区域合作的切入点。所以，目前东北亚区域合作的现状是，虽然该地区各国深感有必要建立区域合作，但仍缺少促进它的具体战略。

《东北亚区域合作的新联系》一书正是在此认识基础上，为提出能够推动东北亚区域合作的“新构想”而作的。统一研究院认识到，

为了加快东北亚区域合作，不能单靠国家中央政府的作用，而更有必要增强民间组织的自发性作用。为分享这样的认识，韩国统一研究院的研究人员与东北亚区域合作的倡导国之韩国、中国、日本和俄罗斯的学者们共同进行了研究。《东北亚区域合作的新联系》中提出的建立‘更具弹性的区域合作’机制就是此次共同研究的成果。

统一研究院在东北亚区域合作问题上投入全部心血，不但是因为关心区域合作本身，而且是由于更关心区域合作的过程对南北韩合作所带来的积极影响。东北亚区域合作若能持续开展下去，就会给一直被视为东北亚区域合作中“缺掉的一环(missing link)”的南北韩关系带来新的转机，南北韩合作也会更具弹性。总之，希望这次研究的成果为东北亚区域合作和南北韩关系的发展奠定一个基础。

最后，在此书出版之际，我要向为此付出辛苦劳作的统一研究院的研究人员及来自韩国、中国、日本和俄罗斯的各位学者表示深深的感谢。

2007年12月

统一研究院长 **李凤朝**

I

东北亚区域合作新构想

金圭伦 (统一研究院)



一、绪论

第二次世界大战结束以后，世界各国为维护与邻国的和平关系作出了不懈的努力，这种努力在促进各种双边关系不断向前发展的同时，也使各种建设性的多边合作关系取得了很大的发展。目前，虽然国际关系仍主要以双边关系的形式存在，但以欧盟为代表的世界范围的国际组织和多边合作组织也已成为国际关系的重要的存在形式。这种多边区域主义在世界范围内的扩展被称为“新区域主义(new regionalism)”¹⁾。在20世纪90年代中期以后，在东亚地区展开的新区域主义引起世界的关注，尤其是在东北亚地区展开的以韩国、中国和日本为中心进行的区域合作。

众所周知，推动区域合作加速发展的多边努力是从欧洲开始的，现在欧洲联盟已经基本完成。第二次世界大战结束以后，处于美国支持和苏联威胁并存的两极体制下的欧洲，希望能够在世界上发挥自己的影响力。欧洲国家认识到，要实现这个愿望，必须尽快实现经济发展，提高经济实力。也就是说，欧洲国家都认识到，在以美苏为中心的两极体制下，以个别国家的力量很难像过去一样在世界舞台上发挥很大的影响。虽然欧洲联盟起初只限于煤炭和钢铁等特定经济领域的联合，但后来，欧洲联盟持续以新的主题在各个领域的合作中扩大。到20世纪末，欧洲联盟的合作范围已扩展到通货政

1) 关于“新区域主义,”参见B. Hettne, A. Inotai and Sunkel, O. (eds.), *Globalization and the New Regionalism* (Basingstoke: Macmillan, 1999); Shaun Breslin, “Theorising East Asian regionalism(s): New regionalism and Asia’s Future(s),” Melissa G. Curley and Nicholas Thomas (eds.), *Advancing East Asian Regionalism* (London and New York: Routledge), pp. 26-51.

策、军事防御和保护人权等被看作是国家主权核心的领域。欧洲的冷战铁幕落下后，曾局限于西欧的欧洲联盟扩展到全欧洲，至此，欧洲联盟成为了名符其实的欧洲共同体。

同时，欧洲以外的其它地区也一直在进行区域合作的探索。从世界范围来看，根据世界贸易组织(WTO)1995年出台的标准，几乎所有会员国至少加入了一个以上的与贸易和经济相关联的区域组织。²⁾以欧洲联盟为首的区域性合作组织在世界范围内呈现出爆发性发展趋势。既有建立全球性国际组织的合作方式，相邻国家间的小规模区域合作方式也在不断增加，与单一目的的经济联合体或安全联合体相比，追求区域内国家广泛的共同利益而建立的联合体不断增多。

在亚洲地区，东南亚国家率先建立了东盟(ASEAN)，比亚洲其它地区更早地开始探索多边合作。与此相反，东北亚地区在冷战结束后才开始关于区域主义的讨论。这是因为，冷战结束后，原来的社会主义国家俄罗斯独联体开始加速推行市场经济体制，中国的改革开放政策取得成功，北韩虽然仍受到制约但是也已显示出试图开放经济的苗头，东北亚地区国家间的相互依存度不断增大。顺应潮流，亚洲各国积极采取措施，扩大对外交流，促进出口以实现经济发展。随着东北亚地区国家间相互依存的不断加深，通过双边协商对话以协调国家间经济合作问题的状况已经不能满足实际需求，该地区国家逐渐开始要求建立多边经济联合体，以对快速加深的相互依存关系进行有效的管理。³⁾冷战结束后，由于经济上相互依存的

2) 金圭伦，“通过多种形式的对话渠道推进更具弹性的区域合作，”《统一韩国》(2006. 8)，88页。

3) 金圭伦，“亚洲区域合作的发展趋势和韩国的政策方向(KINU政策研究系



加深，亚洲各国深感有必要进行经济领域和安全领域的多边合作，于是开始为此努力。

对韩国来说，建立东北亚区域合作不仅在安全和经济方面很有必要，而且在改善南北韩关系方面也具有重要意义。因为区域内多边合作既能缓和南北韩双边关系，又是对两国进行合作机制的补充。北韩的传统友邦中国和俄罗斯对其造成的压力对于推动南北韩合作关系的发展具有积极作用。从另一个角度看，正因为北韩被称为东北亚区域合作中“缺掉的一环(missing link)”，南北韩关系的改善也将有利于推动东北亚地区合作向前发展。

但是，东北亚地区的实际情况是，该地区国家并没有因为有进行区域合作的一致要求而成立由该地区国家组成的正式的区域组织。冷战结束以后，该地区仍然存在不同的政治意识形态、社会政治体制和历史问题，同时受到地区强国中国和日本的对立以及世界唯一的超强美国的全球战略等因素影响，东北亚地区国家很难找到进行多边合作的切入点。

因此，本文欲对能够促进东北亚地区区域合作的“新构想”方案展开论述。论述过程中，首先介绍区域主义理论的发展情况，重点分析经济合作和安全合作的相互关系；接着，在分析推动东北亚地区合作的有利因素和阻碍东北亚地区合作的不利因素的基础上，以加深东北亚地区国家间相互依存为目的，对“新构想”进行详细说明。

列)”(首尔：统一研究院，2006)，2页。

二、区域主义理论的发展：经济及安全合作的关系

区域主义理论是理论研究者根据从西欧开始的欧洲联合过程，逐渐发展而来的具有欧洲特点的国际关系理论。观察欧洲联盟逐步形成的过程，区域主义理论家们预测，以下层领域的统合刺激上层领域的统合的方式，欧洲最终会建立保障该地区和平有序的新机制。以此思想为基础的功能主义理论家认为，各国家在经济、社会等非政治领域的交流、合作与沟通会促使国家间的相互依存不断加深，并最终实现国际社会的和平。功能主义者还认为，非政治领域的灵活化交流最终会扩展为政治领域的相互关注，从而实现政治和非政治领域的同步统合。大卫·米特兰妮(D. Mitrany)提出，在现代福祉社会里，国民的福祉问题成为重要的政治问题，在此情况下，为实现福祉社会，国家间技术层面的合作扩展到相互依存关系的不断深入，派生出新的共同利益，最初实行的非政治领域的技术层面的共同利益，引发了波及效应，最终的指向就是实现政治统合。⁴⁾ 同时，新功能主义认为，建立超国家的决策体制是对最终实现一元化政治体制的探索。特别是新功能主义的统合理论家们乐观地认为，通过发挥超国家组织的积极作用，会逐步形成政治共同体。但是20世纪60年代后期以后，欧洲的统合过程逐渐停滞，一直到单一欧洲议定书被采纳，才为建立超国家统合提供了契机，统合理论离国际社会的现实越来越远。⁵⁾ 后来，基欧汉(Robert Keohane)与奈

4) David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1943), p. 38.

5) 连新功能主义一体化理论的提出者哈斯(Ernst B. Haas)也承认，区域一体化理论的说服力有限。Ernst B. Haas, *The Obsolescence of Integration*

(Joseph Nye)的一体化理论主要观点认为，在相互依存的关系中，与其单纯地根据一体化过程研究一体化理论，不如在相互依存的视角下进行一体化研究。到了上个世纪80年代，欧洲一体化理论又开始活跃起来，学术界对区域主义重新展开了思考。但是，一体化的主要研究议题开始从安全、国家存在等这样的高度政治(high politics)转入福祉等低度政治(low politics)领域。也就是说，在经济领域的相互依存不断扩大和深化的全球趋势下，怎样处理地区国家间的关系，和怎样处理一体化进程和经济增长之间的关系成为理论研究的重点问题。⁶⁾与上面的自由主义观点不同，现实主义者认为，国际社会并没有因为国家贸易的增加或相互依存程度的加深，而增大实现和平的可能性；他们强调，国际和平的历史表明，国家权力间的均衡具有使和平氛围最大化或调解国际气氛的属性，也就是说，经济合作等因素引发的区域合作的可能性虽然没有否定实现国际和平的可能性，但也只是实现国际和平的部分原因。

另外，从国际关系层面上来讲，关于经济合作与安全合作关系的讨论主要是指在谋求实现国家间合作与区域联合过程中经济和安全相互作用的关系问题。按照功能主义的观点——经济等非政治领域的合作会扩展到安全领域，实现安全合作；按照自由主义的观点——地区国家间经济相互依存的深化会使地区内的矛盾减少，有利于实现地区和平，这两种观点展开了激烈的争论⁷⁾，但是各种观点仍然在平行线上，没有任何交叉。尤其是在东北亚地区更难以找到符

Theory (CA: University of California, Berkeley, 1975), p. 1.

6) 朴钟喆等，《东北亚经济与安全合作的相互关系：以4个领域合作体的建立为中心》(首尔：统一研究院，2006)，12-14页。

7) 同上，28页。

合该地区实际的理论。东北亚地区集中了世界主要大国，虽然区域内各国间相互依存度不断增加，但彼此间仍存在着许多矛盾。从这种情况看，很难判断哪种关于经济合作与安全合作的关系的讨论中形成的观点更符合这里的实际。所以，分别列举关于经济优先、安全优先以及经济、安全并行推进的三种战略的具体实例并进行观察是十分必要的。

首先，看看把合作重点放在经济领域的例子——亚太经合组织(APEC)。APEC是为实现亚太地区贸易和投资自由化而建立的经济合作组织，9.11事件以后，安全领域的合作方面的议题也进入该组织讨论的范围。APEC的例子是，在经济领域的合作尚未取得实际进展的情况下，由于某一特殊事件，进行安全领域的合作并取得进展的事例。因此，该事例并不是功能主义所提出的经济领域的合作引起安全领域的合作的发展模式。在APEC中，关于经济合作和安全合作的关系，区域内的安全合作并不是单独作为一个议题提出的，而是为促进经济合作灵活化过程中所必要的议题转换而提出来的。

与APEC不同，ASEAN是东南亚国家为抵御外部威胁，确保该地区安全而建立的区域联合体。第二次世界大战以后，国际社会被冷战笼罩，继1949年共产党政权控制中国后，紧接着1950年韩战爆发，印度支那半岛面临共产化等威胁的增大，地区内围绕领土和民族问题的纷争和摩擦逐渐增多，东南亚国家认识到区域内的纷争与摩擦是自我消耗，会导致自取灭亡。⁸⁾ 所以ASEAN建立之初就具

8) Sheldon W. Simon, "ASEAN Security in the 1990s," *Asian Survey*, vol. 29, no. 6 (1989), p. 581; Michael Antolik, *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation* (New York: M. E. Sharpe, Inc, 1990), p. 156.

有很强的要保障地区安全的内在特点。但是，冷战结束以后，东南亚地区面临的安全威胁也逐渐解除，经济发展和繁荣成为各国关心的重点。为了自身安全联合在一起的东南亚国家开始以ASEAN为中心扩大经济领域的合作，ASEAN进行的经济合作又自然而然地扩大了成员国间安全领域的合作。1994年开始定期举办的亚洲地区论坛(ARF)，以及所签订的东南亚非核地区合约(1995年)和反恐宣言(2001年)等就是ASEAN在经济合作的基础上进行的安全领域的合作。最近ASEAN已开始讨论建立多国维护和平部队。

最后，以经济和安全合作并行推进为基础，同时考虑到双边关系的事例是被称为区域合作的典范的欧洲联盟的形成过程。欧洲联盟是欧洲国家在第二次世界大战以后认识到经济合作与安全合作的关联性的基础上，将两者同时推进的过程中形成的。欧洲以经济合作为基础，在区域内进行防止会员国间互相纷争的安全合作；在区域外，通过与美国建立的联盟，对外部军事力量形成牵制。欧洲国家以这样两种方式进行了安全领域的积极合作，同时将其与经济领域的合作并行推进。这种同时促进经济合作和安保合作的趋势，在进入90年代后，经济领域的合作取得的成果增大；在安全领域的合作，随着与区域外同盟国家关系的变化，欧洲国家开始追求单一制度框架下的连贯性，结果于1991年签订了马斯特里赫特条约(Treaty of the European Union)，欧洲联盟终于诞生了。在欧洲，经济合作与安全合作的关系主要表现为在经济合作的框架下，考虑安全的形式来推进。比如，欧洲联盟在贸易领域对战略物资和技术出口的限制等，就是典型的经济领域合作具有安全意义的例子；又如，人造卫星的开发研究等项目，也是经济合作领域的不断扩大，促使不同领域的合作也不断扩大，最后自然而然地就扩展到

了带有安全意义的领域的例子。

与上面列举的例子一样，在经济合作与安全合作的相互关系问题上，很难找到一个与功能主义或新功能主义，现实主义或自由主义理论等某一个理论观点完全相符的例子。这是因为影响建立区域联合体的该区域的内外情况不同，建立区域联合体的方法也就自然呈现出多样性的关系。但是上面提到的三个例子中有一个共同点很值得关注，这就是三个例子都表现出经济等非政治领域的合作使安全领域的合作不断强化的倾向。在东北亚地区，除了政治意识形态多样，以及固有的与历史有关的问题之外，最近，美国对驻东北亚军事力量的重新部署、中国和日本等国家的民族主义倾向增强，还有北韓的核问题等都新出现的问题，使该区域的安全环境没有一丝好转。尤其是该地区存在的中国和日本这两个强国也正发挥着阻碍东北亚地区建立安全合作的消极作用。由于国家主权的敏感性、各国间的实力差距、政策执行手段的不同，以及与其他国家关系的定位不一样等表现在安全议题上，就极有可能表现出巨大的差距，所以在促进经济合作与安全合作的相互关系时，就应采取在经济合作的框架内，首先从不太敏感的安全领域开始进行合作的方式为比较恰当。

三、东北亚区域合作过程中的积极因素和消极因素

虽然在东北亚地区还没有本地区国家自己组成的区域联合体，但这并不意味着该地区不存在建立区域联合体的可能性。包括东北亚在内的东亚地区从上个世纪90年代中后期开始出现区域主义现象，



东北亚地区的各国也积极参与东亚地区联合体。在引领国际政治区域主义发展的经济方面，该地区的国家采取了一系列具体行动，如加入了亚太经济合作组织、ASEAN+ 3峰会等地区经济合作组织，参与建立了各种贸易自由区，同时开始参与讨论关于建立亚洲通货基金的问题。在安全方面，东北亚国家也通过参加官方的亚洲地区论坛在和民间的东北亚区域合作对话，以及亚太安全合作理事会等安全合作和对话联合体等，推动安全领域的合作不断向前发展。

如上所述，该东北亚地区各国经济的快速增长，和冷战后东亚在国际上的地位不断提高，重要性和影响力增强，该地区的区域合作也已开始启动，东北亚地区国家间正对区域主义展开热烈的讨论。东北亚地区的主要国家韩国、中国、日本在世界经济中占有很大的比重，远东的俄罗斯作为石油、天然气等主要能源的生产国，其重要性也日益显现。所以这些国家若能联合起来，形成一个巨大的市场，将在提高经济效率、提升国际地位、增强这些国家在国际上的发言权等方面取得发挥不可估量的积极作用。

尤其是东北亚地区的国家在进行经济活动必需的资源、技术、资金、市场等几乎所有要素方面都具有很强的互补性和竞争力。日本拥有资金和尖端技术，韩国可以提供资金和发展经验，中国则拥有廉价的劳动力和丰富的天然资源，俄罗斯拥有能源进口国韩国、中国和日本发展必须的能源，是离这些国家的最近的能源宝库。所以，东北亚地区国家间的经济合作将出现超越其它任何地区的更强的互动效应，这种互补型的经济合作关系是推动该地区国家间进行区域合作的最强有力的机制。

此外，尽管该地区国家间还没有建立制度性和政治性的合议体，但是各国正在迅速扩大和深化彼此间的贸易和投资等合作关系，进

而推动东北亚区域合作。以2004年为标准，中国发展成为韩国的最大贸易伙伴国，日本在美国之后处于第三位；对于日本来说，中国是美国之后的第二大贸易伙伴国，韩国是日本的第三大贸易伙伴国；对中国来说，日本居于美国之后，排在第二位，韩国排在香港之后，位于第四位。⁹⁾ 如此紧密地贸易结构不但使经济合作成为必然，也使区域合作成为必要。特别是要解决发达国家和发展中国家间的贸易不平衡问题，以及在不断增多的因为经济相互作用而派生出来的的环境和移民问题等，地区内各国必须联合起来，共同努力。解决这些问题不但需要完善的法律和制度，更需要尽快建立一个互相交换意见的平台。

第三个有利条件是指该地区具备地理临近性。因为东北亚地区的国家都处于相邻的地位位置上，这就是该地区具有了形成经济圈的地理条件，并且这个条件更有利于加强区域联合。虽然科学技术的发展已经使彼此离得很远的经济主体间的交往与以前相比容易得多，但是地理上的临近性仍然是推动区域合作的最重要的变量之一。

从上面的几个方面来说，要进一步促进东北亚区域合作，南北韩间的活跃交流与合作是非常必要的。韩半岛虽然在地理上与中国和俄罗斯相连，但由于其处于分裂状态，韩国实际上就处在相当于岛国的位置上。也就是说，南北韩的分裂和彼此间的矛盾正发挥着阻碍东北亚区域合作的消极作用，同时这里又是该地区国家间残存的政治纷争的集中所在地。另外，该地区各国标榜的多样的意识形态，以及不同的社会、政治制度作为消极因素阻碍区域合作的推进。南北韩分裂现状和中国大陆与台湾地区的分裂现状也是推动东

9) 崔永钟，“东北亚经济合作的理论和推进方向,”《东亚国际政治学会》第10辑1号(2007), 272页。

北亚区域合作向前发展过程中必须要克服的困难。最近，引起国际社会的热门话题——北韩核问题也是推动东北亚区域合作时必须实现解决的问题。

另外，既是东北亚国家又是世界大国的中国和日本之间的矛盾及其追求霸权的企图作为消极因素，也在很大程度上阻碍东北亚区域合作的进程。如果中国和日本在该地区展开争霸竞赛，那么不要说进行区域合作，就连保持该地区的稳定都很困难。从这个角度来说，过去日本追求建立大东亚共荣圈等历史问题也正发挥着阻碍区域合作的消极作用。

四、旨在建立灵活性区域合作的新联系构思

如上所述，尽管东北亚地区存在许多有利于区域合作的积极因素，但由于与此同时存在的内在的消极因素的阻碍，该地区的区域合作始终没能取得明显的效果。所以，在要推进区域合作过程中，消除阻碍区域合作的消极因素中的政治、安全因素，采取本文前面提到的，在促进经济合作与安全合作相互作用时，在经济合作的框架内，从不太敏感的安全问题入手，开展合作，然后逐步推进的办法是很有必要的。为此，本文在要介绍的推动区域合作的方案里，选择了经济合作框架内可能波及到政治、军事的领域，通过分别推进各个领域的合作实现经济合作与安全合作互动的目的。尤其在进一步深化东北亚地区国间相互依存方面，与其完全依靠国家的力量，不如同时加强民间组织的自律作用。在这个思路下，为推动东北亚区域合作的发展，首先对地方政府层次

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

上的区域合作方案进行论述。

1. 地方政府层次的东北亚区域合作

冷战结束后，东北亚地区的国际关系发生了质的变化，表现之一就是城市开始作为国际行为者登上国际舞台。正如经济、经营、地理等各方面学者主张的，将来，少数巨大的城市和地区将引领世界经济发展，其经济发展水平将决定世界经济发展的高度。这种迹象在东北亚地区已经开始逐渐显现出来。¹⁰⁾ 到目前为止，东北亚地区的城市(尤其是沿海城市)与各国的出口主导型经济增长战略的关系格外引人注目。地区内的据点城市间的经济合作也已明显加强。这样的城市地区的跨越国境的合作，毫无疑问，无论对于提高城市地区本身的实力，以及国家竞争力，还是对于推动区域经济合作都发挥着相当大的促进作用。

但是，在本文提出的方案中，在促进东北亚区域合作，之所以把重点放在地方政府的作用上，与上面提到的相比，更主要的是因为地方自治团体间的交流合作更容易克服阻碍东北亚区域合作的消极因素。如在前面看到的，阻碍东北亚区域合作的因素包括政治意识形态的多样性问题、历史问题、美国重新部署海外驻军问题、民族

10) 参见John Dunning, "Globalization, technological change, and the spatial organization of economic activity," in AD Chandler Jr., P. Hagstrom, and O. Solvell eds., *The Dynamic Firm: The Role of Technology, Organization, and Regions* (Oxford: Oxford University Press, 1998), pp. 289-314; Allen J. Scott, "Regional motors of the Global economy," *Futures* 28 (1997) pp. 391-411; Kenichi Ohmae, "Putting global logic first," Kenichi Ohmae ed., *The Evolving Global Economy* (Boston: Harvard Business Review Book, 1995).



主义倾向增强问题，以及北韩核问题等政治和安全方面的因素。这些问题都是直接关系各国利益的敏感问题，若各国间因为某一事件发生纷争，利益相关国间的交流合作关系就很难继续维持。但是，与中央政府相比，只要国家间的争端不是特别激烈，在外交和安全议题上相对自由的地方政府间就可以一直进行交流合作，这也正是地方政府的长处。

地方政府只可以在外交安全以外的其它领域自主地进行交流合作。也就是说，如同外交安全领域属于中央政府的固有职能一样，地方政府可以自主地进行交流合作的领域只限定在以亲善为目的的姊妹交流，或教育、医疗、产业，以及人道主义援助等非政治领域，所以，即使中央政府间的关系出现某种程度的紧张，具有很强民间交流性质的地方政府间的交流合作仍可以在某些领域继续存在下去。即使在国家关系出现危机时，由于这种非政治性的民间层次的交流合作的继续，这使对话渠道可能继续存在，从而有助于防止危机达到最高潮。另外，在政治意识形态不同的国家间，也可以在某种程度上进行地方政府间的非政治领域的和人道主义的交流，所以，这种低层组织的区域合作就成了引领国家间进行区域合作的推动力量。不仅如此，如果这种情况能够长期持续下去，会进一步增强两个国家人民的相互理解，这种相互理解最终成为东北亚区域合作的基础，从这个意义上说，地方政府层次的合作正发挥着积极的作用。

另外，对于东北亚区域合作来说，地方政府间的合作在技术合作方面也正在发挥着积极作用，即在各国中央政府试图进行全面合作前，通过地方政府间的交流合作的示范意义，有针对性地推动某个领域的合作。通过这种方式，事先设计出可以使各项事业相互补充

合作、效果最大化的方案，然后扩大合作范围，这样既可以降低合作风险，又可以提高合作效率，所以说，地方政府层面的合作很可能成为确保东北亚区域合作稳定推进的方案。

当然，地方政府层次的合作具有通过区域内城市间经济交流引领东北亚地区经济交流的重要作用。但是，在建立追求不仅限于经济合作的多种共同利益的地区共同体时，还必须注意这些地方政府进行的合作的根本功能。

2. 各领域的区域合作¹¹⁾

在促进东北亚地区经济合作和安全合作相互联系的过程中，在经济合作的框架内，保健医疗、环境、能源、交通等领域的合作可能会出现促进政治、军事的领域合作的波及效果。

首先，可以追求在保健医疗领域进行合作。冷战结束以后，人们开始正式讨论人类安全问题，在以军事安全为中心的传统安全以外，直接关系个人安全的人权、毒品、恐怖主义、海盗、贫困、贩卖人口、保健、疾病等问题，以个人的人权和福祉层次的概念被提出，同时要求在安全领域进行解决。经常在相关国家边境地区发生纠纷的这些问题，正逐渐成为国家间进行合作的重要主题。在东北亚地区，由于中国和北韩等国的体制原因，人权问题很难成为该地区国家间开展合作的主题，但是在相互接壤的中国、北韩和韩国间，其他问题可能随时成为纷争的引子，所以建立可以消除这些问题的区域合作体制就显得迫在眉睫，尤其是在保健、疾病方面，由

11) 本章内容是根据统一研究院出版的2007年研究报告“南北合作和东北亚合作的相互促进方案，”修改部分内容的。

于北韩长期的生活在封闭状态下，文明国家里已经不存在的麻疹等传染病在北韩仍然存在，随着该国的开放，这种疾病就会越过国境，迅速传染到其它国家，给与其接壤的韩国和中国带来非常严重的后果。所以，若成立以保健、疾病领域为中心的联合体，就可以解决这个传染病的问题，还可以讨论人类安全领域的其它问题。

其次，在环境领域，黄沙和酸雨等大气污染问题、油类泄漏和向海洋投放核废物问题、水质污染问题等可以成为合作的内容。虽然关于黄沙和酸雨问题，韩、中、日三国已组成联合体进行实际调查，研究具体解决方案，但是由于每年受害人数仍在不断增加，所以在这个方面仍需要各国更为积极的合作。此外，由于油类泄漏和向海洋投放核废物问题，以及水质污染问题并不限定在污染发生国，所以从这一点上说，加强区域合作也是非常迫切的。俄罗斯无端向东海投放核废物的事件，或者2006年黑龙江省水质污染引起中国和俄罗斯摩擦的事件，都说明环境问题已经成为东北亚地区合作的重要议题。

能源问题实际上已不仅仅是东北亚地区的问题，它已成为决定世界各国命运的问题。2006年中国在南美洲、非洲和中亚地区展开的进攻性外交就是出于维护本国能源安全的目的，这是2003年超过日本成为世界第二大原油进口国的中国，为了解决能源问题而制定的能源战略的一个步骤。随着世界石油消费量的急剧增加，能源不足已不再是单纯的资源不足问题，它还会引起增长动力危机。从这个角度来说，能源问题不再仅仅是经济问题，更是安全问题。所以东北亚地区国家比其它任何时候都有必要进行区域合作，以保证石油和天然气的等资源的稳定供应，以及开发替代能源，尤其拥有丰富的天然资源的俄罗斯与邻近的区域内国家的能源合作更会产生极强

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

的多重效果。

最后，交通领域的合作，无论从自身来说，还是从为东北亚地区合作进行基础设施建设方面来说，都具有非常重要的作用。虽然东北亚地区现在已经形成陆、海、空交通网，但是从促进东北亚区域合作的角度来说，陆上交通网尤其是铁路交通方面的合作仍是非常有意义的。目前，在铁路合作方面，连接南北韩的铁路项目和连接东北亚的铁路项目正在进行，这两个合作项目对建设连接欧亚大陆的交通网，意义重大。尤其是连接南北韩的铁路工程不仅能缓解韩半岛的紧张的军事关系，而且有利于促使北韩实行改革开放政策，从而使其真正成为国际社会的一员，积极参与国际活动。从这个角度看，连接南北韩的铁路工程作为连接经济合作和安全合作的纽带，无论对于在东北亚还是在韩半岛上建立和平体制都具有十分重要的意义。

虽然上面提到的各领域的合作在水平上存在差别，但是毕竟东北亚地区正在进行各种方式的接触与合作。非军事领域的合作会使本地区生成新的共同利益，推动区域共同体的建立。各个领域建立的具体的合作体在规范、制度及程序等方面也为最终建立东北亚共同体提供了借鉴。此外，不同领域相互联系，从传统安全的角度看，有利于建立政治互信，缓和军事紧张关系；从非传统安全的角度看，有利于防止共同灾难，看似遥不可及的东北亚安全合作越来越接近现实。最后，北韩的参与会使东北亚区域合作更容易向前迈进。尤其站在韩国的立场，在促进东北亚区域合作方面，及时站在发挥半岛国家的优势的角度来说，确保北韩参加也是非常必要的。最重要的是，如果能通过东北亚区域合作，促进南北韩合作的发展，那对韩国来说就是一石两鸟。总之，以上提到的这些领域的合

作有利于东北亚地区军事和安全领域的合作。对于像韩国这样的东北亚区域合作的主要推动者来说，更应该像其他国家充分说明这些领域的合作的积极作用，促使其积极投入到这些领域的合作中来。

五、结论：本书的结构

本文主要论述了推进东北亚区域合作方案内，各领域的合作应以什么样的方式加以结合，以及为了不断加深区域内国家的相互依存度，这种结合应朝哪个方向推进的问题。事实上，对于推进区域合作，与其刻意地将所有具有安全和经济合作性质的事件都联系起来，不如让某个领域的合作自然而然地与其它领域的合作联系起来，自然地经历某些过程更为妥当。虽然在东北亚地区还没有明显地形成地区联合体，但是，我们必须认识到，当前正是为制定东北亚区域合作方案寻找具有实质性内容的合作案例、积累多边合作经验的重要时刻。也就是说，正如上面已经明确的，经济领域的合作会自然而然地促进安全领域的合作，如环境、能源、交通，以及保健、医疗等领域，先推进这些领域的区域合作，将来再正式推进东北亚的区域合作。尤其是要加大地方政府层面和民间组织的自律作用，通过各种形式的对话渠道，推动各种弹性区域合作。

在此思路下，韩国、日本、中国、俄罗斯的学者们在统一研究院共同分析了保健、医疗领域、环境领域、能源领域的东北亚区域合作的现状，探讨了未来发展方向。这个关于东北亚区域合作的构想主要包括以下几个方面，日本作为该地区的发达国家，拥有最先进的保健、医疗体系；中国作为发展中国家面临着许多环境问题；俄

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

罗斯作为能源大国，在东北亚地区合作的各个方面都可以发挥先导作用。韩国的学者着眼于连接南北韩的铁路，认为连接南北韩间的包括铁路和公路等在内的交通网的建设，对连接东北亚的交通网的建设起着核心作用。

为了制定上面提到的旨在推进东北亚区域合作的方案，学者们分析了韩国和日本地方政府层次的区域合作的现状和推进方向。同从不同领域的合作韩国、日本、中国和俄罗斯的关系一样，也应该从不同领域的合作来观察这四个国家地方自治团体的对外交流的现状。但是，由于中国和俄罗斯仍然是实行中央集权政治体制的国家，所以这两个国家的地方政府不具备韩国和日本地方政府具有的自律性。所以，我们通过韩国釜山广域市的例子，及日本许多地方自治团体的国际交流合作的例子来了解地方政府对促进东北亚区域合作的作用。

实际上，正如在前文看到的，区域合作的发展是在不同领域进行合作，然后各领域相互作用中实现的。但本文试图找到能够同时推进东北亚区域合作和促进南北韩关系向前发展的方案。将许多相关联的概念放在一起，重新进行思考，就会得出新的结论。本文得出的结论是，如果推动东北亚区域合作的努力能够取得实质性效果，那么韩半岛统一也会比预想的进展的顺利，会在比预想的的要早的时间内实现。



参考文献

- 金圭伦, (KINU政策研究系列)《亚洲区域合作的发展趋势和韩国的政策方向》, 首尔: 统一研究院, 2006。
- , “通过多种形式的对话渠道, 促进更具弹性的区域合作,” 《统一韩国》, 2006年 8月。
- 金圭伦 等, 《推进南北合作与东北亚合作方案的相互作用的方案》, 首尔: 统一研究院, 2007。
- 朴钟喆, 《东北亚经济和安全合作的联系: 以四个领域建立的合作体为中心》, 首尔: 统一研究院, 2006。
- 崔永钟, “东北亚经济合作的理论和推进方案”, 《东亚国际政治学会》, 2007年 第10辑 第1号。
- Antolik, Michael. *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation*. New York: M. E. Sharpe, Inc., 1990.
- Breslin, Shaun. “Theorising East Asian regionalism(s): New regionalism and Asia’s Future(s).” In Melissa G. Curley and Nicholas Thomas. eds. *Advancing East Asian Regionalism*. London and New York: Routledge, 2007.
- Dunning, John. “Globalization, technological change, and the spatial organization of economic activity.” In AD Chandler Jr., P. Hagstrom and O. Solvell. eds. *The Dynamic Firm: The Role of Technology, Organization, and Regions*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Haas, Ernst B. *The Obsolescence of Integration Theory*. CA:

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

- University of California, Berkeley, 1975.
- Hettne, B., A. Inotai, and O. Sunkel. eds. *Globalization and the New Regionalism*. Basingstoke: Macmillian, 1999.
- Mitrany, David. *A Working Peace System*. London: Royal Institute for International Affairs, 1943.
- Ohmae, Kenichi. "Putting global logic first." In Kenichi Ohmae. ed. *The Evolving Global Economy*. Boston: Harvard Business Review Book, 1995.
- Scott, Allen J. "Regional motors of the Global economy." *Futures*. 28, 1997.
- Simon, Sheldon W. "ASEAN Security in the 1990s." *Asian Survey*. Vol. 29, No. 6, 1989.



II

东北亚地区合作与地方自治团体的作用 —以釜山广域市的东北亚合作政策为中心

金鲜浩 (釜山外国语大学)



一、以次区域(sub-region)为单位的途径和地方的国际化

从19世纪90年代中期开始，世界范围内的区域主义成为人们讨论的热门话题，包括东北亚在内的东亚地区，90年代中期以后也开始积极展开区域合作。由于该地区各国经济快速发展，关于东北亚地区区域合作的讨论更为活跃。但是，东北亚地区和二战后的欧洲不同，各国在社会体制、收入水平、文化等方面存在很大差异，呈现出多样性，导致在经济合作的统合阶段出现了很多问题，尤其是政治、军事等因素阻碍了区域合作的有效开展。在此背景下，东北亚地区至今还没能形成具体的经济合作机制。

虽然东北亚区域合作仍处于初级阶段，面临很多困难，但是区域内各国都认为有必要加强区域合作，就此展开了热烈的讨论，并采取措施积极推进合作。本文希望在这些讨论中，能形成一个通过地方自治团体间的合作来推动东北亚区域合作的方案。2001年11月，由UNDP主办的“东北亚地区合作评价及展望”国际会议在釜山展览馆大厅举行，关于地方自治团体如何参与和推动东北亚地区合作，国土研究院前任研究员金源培在题为“对东北亚地区国际合作和共同发展的回顾”的论文中强调“次区域范围地方自治团体的国际合作”。¹⁾ 考虑到目前东北亚地区的国家间合作仍停留在模糊或理想口号的阶段，这个概念的提出就具有了更为具体实际的意义。

据此，本文以次区域的国际化为切入点，以釜山广域市为例，分析东北亚地区自治体间联合的作用，探讨地方化的东北亚国际合作。为全面了解釜山广域市的东北亚合作战略，本文从该市的基本

1) (http://www.bdi.re.kr/publication/pub_view.asp?bbs=B_pub01&num=55)

立场入手，具体分析国际交流和经济合作领域的实例，介绍釜山广域市于2000年加入并作为会员积极推动的“东北亚自治团体联合会”的具体情况。

二、作为地方自治团体的釜山广域市的基本立场

1. 地缘背景

从地理上看，釜山广域市东端为东经 $129^{\circ}18'13''$ (长安邑孝岩里)，西端为东经 $128^{\circ}45'54''$ (天加洞未百岛)，南端为北纬 $34^{\circ}52'50''$ (多大洞南形诸岛)，北端为北纬 $35^{\circ}23'36''$ (长安邑鸣礼里)，处于北半球中纬度和东半球中纬度交叉的位置。位于韩半岛东南端的釜山，经韩半岛与大陆相连，既是从海洋进入大陆的大门，又是从大陆通向海洋的门户。

图II—1 釜山的地理位置



具体地说，釜山作为天然良港，地处大陆和海洋的要冲，具备走向国际的天然地理条件。从地缘关系上看，釜山占据着重要的地缘战略位置，是其他力量进入半岛(韩半岛)的必经之路。²⁾ 从经济角度上看，物流中心通常位于海洋和陆地结合处，由此可见釜山市的重要地位。从国际关系角度看，在东北亚地区各中央和地方政府构成的复杂关系中，釜山依托其地理位置可以发挥既实际又重要的作用。

2. 以次区域为单位的切入法

与中央政府的全面促进东北亚地区国家间合作战略相比，釜山广域市充分发挥地理优势，选择了以次区域为单位的政策。釜山广域市一方面利用国际机构积极推进与东北亚区域内各地方团体和城市间合作，另一方面全面扩展与已建交城市的合作范围，通过这两条途径巩固和加强合作。

为实现上述目标，釜山市通过实际行动正式确立与东北亚地区各地方自治团体和城市的合作关系，如釜山广域市于2000年加入了“东北亚地区自治团体联合会”³⁾即为一例。在经济合作方面，作为连接欧亚大陆和太平洋的21世纪新丝绸之路的起点，同时作为具有巨大发展潜力的东北亚贸易中心，釜山广域市具有广阔的发展空间。在东北亚地区国际合作方面，釜山广域市努力吸引东北亚各种重要国际活动来此举办，为国际合作创造新的平台。⁴⁾

2) 林德顺,《地政学》(首尔:法文社,1999),55页。

3) (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteRegionMain.Click>)

4) (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteRegionSubMain.Click&nation=kr®ion=017&typeMain=overview&typeSub=intro>)

三、釜山广域市地方化(localized)的东北亚国际交流

以地方化为基本立场，釜山广域市采取了如下具体措施，积极与东北亚地方自治团体和城市建立合作关系，促进国际交流。

1. 符拉迪沃斯克(Vladivostok)

符拉迪沃斯克是俄罗斯的地区科学研究中心，15个研究所和大学研究院在这里设立了专门机构。1992年6月30日，当时的釜山市长金泳涣与符拉迪沃斯克的Evgeny Bil nov市长在姊妹城市缔结书上签字，两市开始了姊妹城市交流。建立姊妹关系后的1993年9月3日，符拉迪沃斯克在釜山设立总领事馆，1994年开通釜山——符拉迪沃斯克直通航线，1995年货物和旅客直通航线开始运行。

令人瞩目的是，2002年6月符拉迪沃斯克新闻(The Vladivostok News)报道说，俄罗斯铁路长官法捷耶夫(Gennady Fadeyev)吸引了俄罗斯和朝鲜30亿美元的资金，用于建设连接符拉迪沃斯克和釜山的TSR(Trans Siberia Railway)铁路。⁵⁾ 若将横贯西伯利亚的铁路从符拉迪沃斯克延长至釜山，韩国和其他亚洲国家的商品通过集装箱运往欧洲所需的时间几乎能缩短一半，运输费用也预计比现在的海上运输节省5倍。所以，符拉迪沃斯克和釜山港间的姊妹结缘和以交流合作为内容的次区域范围合作项目，将成为务实该地区航空和铁路运输领域合作关系的非常重要的因素。

5) (http://www.bdi.re.kr/publication/pub_view.asp?bbs=B_pub02&num=168)



2. 上海

1993年8月24日，当时的釜山市长郑文华与当时的上海市市长黄菊在上海市签订了建立姊妹城市关系的协议。值得一提的是，1997年7月8日，釜山贸易办事处在上海成立。该办事处为釜山地区工商界人士进入上海提供各种帮助，包括开展吸引中国产业考察团到釜山地区参加产业展览会等形式多样的考察活动。2004年上海的釜山贸易办事处建立企业孵化器，利用Desk-office，为有意进入上海的釜山地区小企业提供及时必要的帮助。

另外，2004年上海-釜山-福冈观光带项目正式启动。⁶⁾ 但是，根据釜山发展研究院2005年对上海港口实地调查的研究结果可知，釜山港虽然在货物转运和信息通讯方面遥遥领先于上海，但是在物流基础设施和旅游、金融、投资环境方面却居于其后。⁷⁾ 所以釜山港应力求通过与上海港的合作，超越观光产业，努力提高港口的产业竞争力。

3. 福冈

1989年10月24日，当时的釜山市长安尚永与福冈市当时的市长桑元敬一在福冈市签订了两市建立行政协定城市交流的协议书，两市交流开始日趋活跃。根据1990年9月27日签订的派遣公务员的协议，釜山市和福冈市每两年互派一名公务员。两市通过共同参加亚洲—太平洋最高级会议，互相举办观光展示会等形式在行政、文

6) (http://www.bdi.re.kr/news/View.asp?bbs=B_news05&idx=95)

7) (http://www.bdi.re.kr/news/View.asp?bbs=B_news03&idx=118)

化、体育、经济等诸多领域积极展开交流合作。

4. 马矣

釜山市和马矣市的交流是从1976年10月11日，釜山市长朴永秀和马矣市长井川克己在釜山市签订姊妹结缘条约后开始的。根据两市在1992年4月8日签订的互相派遣公务员协定，釜山市和马矣市每两年互派一名公务员。

四、釜山广域市地方化的东北亚经济合作

1. 港口物流

釜山港位于连接世界三大主要海上航线中货物吞吐量最大的北美航线、欧洲航线等太平洋和大西洋海上航线的交通要冲。自2005年开始，釜山港所在的东北亚地区的货物运输量占全世界海上货物运输量的25.9%以上，已发展成为核心港口物流中心。为了发挥釜山港作为陆地和海洋的门户作用，现在正在促进第二大港的建立，以保持其集装箱运输量世界第三的地位。⁸⁾ 背靠大规模东北亚经济圈，釜山具有港口物流城市的最佳条件，凭借港口物流的基本潜力和新港建设，将发展成为世界性物流港口。

釜山具有成为发展东北亚港口物流城市的条件，但要实现目标，

8) (http://busannp.com/service?_s_idx=0&_s_cnt=1)

还必须加强与该地区的区域性经济合作，增加货物转运量。货物转运不是通过国家对国家，而是通过港口对港口实现的，因此通过东北亚地区内各地区和城市间的联系建立的区域合作与釜山的东北亚发展战略是完全一致的。

2. 釜山镇海经济自由区(BJFEZ : Busan Jinhae Free Economic Zone)

釜山市把江西区一带和镇海部分地区划为经济自由区以吸引外国企业投资建厂。在这里建厂的高科技产业和以东北亚物流中心釜山为据点的外国企业，能够抢占釜山背后的巨大的东北亚市场并与该地区建立直接联系。釜山镇海经济区是极具魅力的投资地。

釜山镇海经济自由区域厅这样强调建立经济自由区的必要性：“顺应世界经济全球化潮流，建立联系主要城市商业中心的重要性和占据货物吞吐量领先地位的必要性日益增加。将釜山沿海地区指定为经济自由区，是以新港为重点，将釜山港发展成为海洋物流中心，通过与此关联的新的产业结构转型，最大限度地实现东北亚商业中心开发的波及效果的必然要求。”⁹⁾ 从下面的地图可以看出建立经济自由区必要性，目前正在积极制定具体发展方案，设立区域厅机构，加紧实施发展方案。

9) (<http://www.bjfez.go.kr/>)

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

图II-二 釜山镇海经济自由区和东北亚小区域联系图¹⁰⁾



实际上，以BJFEZ为中心的3小时飞行圈是占世界GDP的20%，占世界人口的25%的东北亚中心地区。¹¹⁾ 经济自由区划分为新港地区、鸣旨地区、知事地区、头洞地区、熊东地区，发展方向是成为国际物流和流通中心、知识基地、研究中心、东南圈产业集群支援中心地、国际业务支援和海事据点。

具体的发展内容是：第一，将新港地区作为经济自由区的核心地区，培育发展物流、流通和国际业务、海事据点；第二，鸣旨地区将建成国际业务区、外国人居住区、外国人学校和医院，高科技产品、原料供给基地；第三，知事地区将形成高科技产业和科研中心；第四，头洞地区发展机电整合技术(Mechatronics)产业和形成专业教育、科研中心，同时建设公共便利设施、教育和居住中心地区，第五，熊东地区将建成物流·流通基地和休闲度假中心。¹²⁾

10) 同上。

11) 同上。

12) 同上。

五、对“东北亚地区自治团体联合会”作用的分析

1. 沿革和基本概念

(1) 沿革

1993年，在日本岛根县(松江市)举办的有中国、日本、韩国、俄罗斯四国自治团体长官参加的东北亚地区自治团体会议上，开始设想成立东北亚地区自治团体联合会。1994年，第二届自治团体会议在日本的兵库县(出石市)举行。1995年，在俄罗斯哈巴洛夫斯克(Khabarovsk)举办第三届会议期间，设立东北亚地区自治团体持久性国际机构的必要性再次得到确认，有关自治团体开始作准备工作。

1996年，四个国家的29个地方自治团体参加了在大韩民国庆尚北道(庆州)举办的第四届会议。大会宣布成立了东北亚地区自治团体联合会(NEAR)，参加国成员一致同意“联合宪章”，名副其实的国际机构正式成立了。

2004年，在中华人民共和国黑龙江省举办的地方自治团体会议总会上通过决议，成立常设事务局，机构设在韩国的庆尚北道浦项。2005年5月，常设事务局在浦项挂牌成立。

2006年9月，东北亚地区自治团体联合会总会在釜山广域市召开，五个国家(中国、日本、韩国、俄罗斯、蒙古)的24个会员自治团体参加此届会议。会议制定了联合徽章，增设了科学技术分科委员会，正式接收新成员(27个)，同时变更合作专门委员会协调专员(Coodinator)，引起环境等领域发生巨大变化。¹³⁾

I

II

III

IV

V

VI

VII

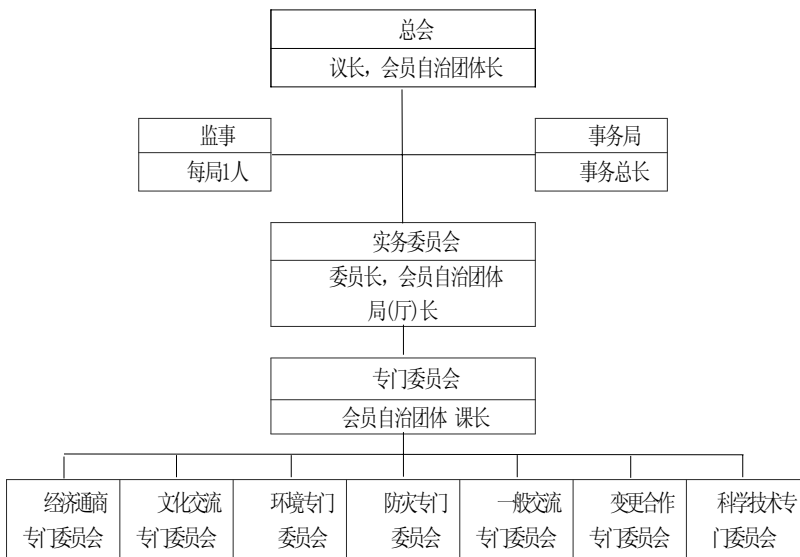
VIII

(2) 基本理念和组织

东北亚地区自治团体联合会的基本理念是“东北亚地区自治团体本着互惠平等的精神，在行政、经济、文化等所有领域加强交流合作，实现地区共同发展，促进世界和平。”

基本理念通常只是国际社会上使用的理想口号，东北亚地区自治团体联合会并没有停留在口号上，丰富多彩又富有实际内容的各项活动持续开展。¹⁴⁾

图 II-三 东北亚地区自治团体联合会的组织图



13) (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearHistory.Click3>)

14) (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearOrg.Click>)

从上面的组织图可以看出，实务委员会下设立专门委员会，其职能是构建具体执行体系，推动各领域的合作过程和使之效果最大化。特别需要指出的是，各专门委员会涵盖面广，且很具体。例如，除经济通商和文化交流领域外，还包括环境、防灾、一般交流等既具体又实际的领域。尤其是国家边界地区合作专门委员会和科学技术合作专门委员会是专门为促进符合东北亚地区特点的实践领域的合作而成立的。¹⁵⁾

但是从内容上看，共同合作案例的相关材料收集得还很不充分，这难免让人担心合作系统会成为有名无实的空架子。如果说这主要取决于各专门委员会的协调专员自治团体到底在多大程度上积极参与和组织各项活动，一点儿也不过分。

2. 会员自治团体

韩国、北韩、中国、日本、俄罗斯、蒙古等六个国家的65个自治团体参加了东北亚自治团体联合。¹⁶⁾ 这些自治团体主要包括韩国的釜山广域市、忠清北道、忠清南道、江原道、庆尚北道、庆尚南道、济州道、全罗北道、全罗南道，日本的青森县、福井县、兵库县、石川县、京都府、岛根县、鸟取县、山形县，中国的黑龙江省、山东省、河南省、辽宁省等，俄罗斯的阿穆尔州(Amur)、赤塔(Chita)州、伊尔库茨克(Irkutsk)州、哈巴洛夫(Khabarovsk)边境州、布里亚特

15) (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearMajorSubCommitteHomepageMain.Click&CD=065>)

16) (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearMemberMap.Click6>)

(Buryatia)共和国、沙下(Saha)共和国、萨哈林(Sakhalin)州等，蒙古国的Toubou等，还有北韓的咸鏡北道和罗先市。

图II-四 会员自治团体



自治团体会员的数量虽然重要，但彼此间能否相互补充，或者能否结为唇亡齿寒的密切关系，对于它们能否进行活跃的交流合作至关重要。在今后一段时期，自治团体联合发展的重点不是发展会员数量，而是要采取措施确保交流领域和效率最大化。

3. 主要组织与职能

东北亚地方联合由总会、事务局、实务委员会、分科委员构成，总会由各会员自治团体代表组成，是最高决议机关，每两年举行一次总会；议长由一人担任，由举办下一届代表总会的自治团体的长

官担任，任期为两年。

事务局主要负责东北亚商务交流事业、东北亚亲善交流事业，东北亚经济论坛、NEAR工作人员研讨促进会、NEAR对外宣传，举办东北亚传统文化节日庆典活动，巩固事务局交流合作基础，准备召开第六次山东省实务委员会会议，同时负责国际研修室运营工作。

根据宪章第11条规定，实务委员会具有六个项目的工作职能。即，事业规划及相应的项目协议，起草并审查年终报告和大会报告，协调会员自治团体间的意见，决定分科委员会的构成、职能、运营方法等事项内容(1998.9月新增)，决定总会委任的事项以及其他认为有必要的事务。

专门委员会负责推进和落实联合会提出的各个项目和课题，讨论参加专门委员会的各地方自治团体提交的个别提案，并向实务委员会报告有关各个项目的开展情况和结果。¹⁷⁾

要分析联合会的主要作用，则必须考虑组织内各机构间的有机联系。在该组织中，最大的问题是事务局和实务委员会的关系问题。由于并不是所有计划都在事务局立项，实务委员会也可以对事业计划进行立项，这样两者职能分工不明确的缺点就暴露出来。特别需要指出的是，在各国家的自治团体集会上，利益得失是永远发挥作用的重要因素，一定要一贯地保持各项事业计划项目的均衡，进而促使自治团体间的利害关系形成互补，并根据互惠平等原则对各项事业进行规划。

17) (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearMajorGeneralAssembly.Click> 7)

六、结论

釜山广域市以所在地区的东北亚合作战略为轴心，正在与中国、俄罗斯、蒙古、日本、北韓的地方自治团体和城市构筑合作网络。

政治上，釜山广域市具有比中央政府更大的自由，可以连接东西、南北，追求区域合作。另外，在经济上，釜山市作为东西南北物流中心和大陆海洋交通的门户，把促进大地区内的小地区经济交流作为根本发展战略。除了政治经济的合作以外，小地区地方自治团体在环境、保健、能源合作等层面上的合作关系，更具有具体性和时效性，将会在未来东北亚联合体的构建过程中发挥巨大作用。

当然对于像北韓这样具有强大中央集权特点的国家，其地方自治团体要想在国际舞台上发挥作用的确会非常困难，但是咸镜北道和罗先市加入东北亚地区地方自治团体联合会说明，其在某种程度上已经建立了两地与所属地区间的合作关系。

参考文献

林德顺，《地政学》，首尔：法文社，1999。

(<http://www.bdi.re.kr>)

(<http://www.bjfez.go.kr/>)

(<http://busannp.com>)

(<http://www.neargov.org>)



III

日本地方自治团体在东北亚地区合作中的作用

三寸光弘（环日本海经济研究所）



一、引言

迄今为止有很多关于东北亚地区合作的论述，大部分项目，如联合国开发计划(UNDP)中的豆满江开发项目(TRADP)，就是由国际机构和中央政府作为主要行为者进行推进的。但是从日本与东北亚地区各国各地区的实际合作趋势来看，地方自治团体(地方政府)推进的合作项目与中央政府一样，从数量和波及效果方面看，都具有相当大的存在价值。

在以开发硬件基础设施为目的的时期，中央政府推动的道路、铁路、大坝等大规模基础设施建设项目受到重视。这种大规模项目具有较大的外交影响力，考虑到资金和各实施阶段的技术需求，由中央政府负责推进的确更为合适。但是，近来的开发项目是更加重视以改善个人生活环境和丰富人类生活为目的的人类开发和人类安全项目，诸如着眼于解决贫困、纷争、地雷、难民、毒品、传染病、环境破坏、自然灾害等问题的项目成为东北亚地区合作的重要内容。

在日本，这些与生活密切相关的行政事务主要由地方自治团体负责。尽管日本的工业化和现代化已经取得了很大的发展，但在人们从农村向城市转移过程中也产生了许多社会问题。为解决这些问题，通常是由中央政府或提供资金支持或直接解决。与中央政府比较起来，地方自治团体作为最贴近人们生活的社会力量，一直在具体操作层面努力把握和有效地解决这些问题。

如果以改善人类环境为重点的合作事业成为东北亚地区今后的合作方向，日本将主要依靠地方自治团体的人才、经验和技術为地区合作做出贡献。本篇论文以此认识为基础，通过对日本地方自治团体的制度性国际交流历史和国际合作案例的介绍，考察和分析在东

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

北亚地区合作过程中日本地方自治团体将起到的作用。

二、日本地方自治团体的法律地位和国际交流能力

1. 日本地方自治的历史

现代日本的地方自治制度可以追溯到1947制定的《日本国宪法》。大日本帝国宪法(明治宪法)中没有关于地方自治的规定,采取了中央地位高于地方的中央集权体制。第二次世界大战战败后,在讨论修改大日本国宪法过程中,弊原内阁设立的宪法问题调查委员会(松本委员会)一致主张仅对明治宪法进行部分修订,因此并没有讨论将明治宪法中不存在的关于地方自治的规定引入宪法。

另一方面,联合国总司令部(GHQ)的民政局于1945年10月建立伊始就着手研究日本地方自治制度。研究内容是中央集权向地方转移,引入知事、市町村长直接公选制度。GHQ制定的宪法草案中设置了“地方行政”长,至此产生了地方自治团体的首长和议员,关于主要职位的直接选举(第86条),居民的地方财产事务和行政处理,国会制定的法律中对居民权利的保障(第87条),以及制定关于国会特定地方的特别法时要通过所有权者的同意(第88条)等规定。¹⁾

1946年2月1日,《每日新闻》特别报道了“宪法问题调查委员会试行方案”。报纸批评松本委员会的宪法草案是对明治宪法极小部分

1) 关于制定日本国宪法过程中地方自治形成的历史,参见日本国会图书馆网页。(http://www.ndl.go.jp/constitution/06fronten.html)



的调整，“是非常保守的和维持现状的”。其它各报纸也批评了政府和松本委员会的姿态。GHQ认为不能依靠日本政府修订宪法，于是GHQ亲自展开宪法草案的制定工作。在此过程中，希望维持现有中央集权体制的日本方面和旨在彻底向地方分权的GHQ民政局之间进行了意见上的调整、协调，并最终制定了GHQ案。

此后，日本政府以GHQ案为基础，独自制定了宪法草案。该草案明确了居民可以决定的不是“宪章”而是“条例”，条例制定权的主体不是居民而是地方自治团体。帝国议会上没有对地方自治内容的大争议，草案顺利通过。

日本没有地方自治的经验，战后地方自治制度具有一定的划时代性质。它是在原有中央统治地方观念的基础上形成的新制度。

2. 日本地方自治团体的作用

日本的地方自治团体与日本国民的生活密切相关，承担着非常重要的职能。日本国民的福利·保健卫生·儿童保育·学校教育·环境保护·消防·救助等职能都由地方自治团体负责。

日本地方自治的法律依据是《地方自治法》。《地方自治法》第1款第2条第1项规定，“地方公共团体以谋求增进居民福祉为根本，发挥自主和综合处理广泛的地区行政事务的作用”。这就在原则上规定了地方基本行政由地方自治团体负责，地方自治团体的目的在于为地方公共服务，自主处理行政事务，谋求居民的安全和福祉。但是，日本的地方自治不是应国民对地方自治的强烈要求而产生的，而是在GHQ案基础上制定日本国宪法²⁾过程中附带的战术协调的结果。在很长一段时期，地方自治在实际运行中以机关委任事务的名

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

义出现，地方公共团体的首长和委员会等作为所谓的国家下属机关开展工作。直到1999年才重新考虑了地方和国家的固有关系，实行了权力向地方转移的第一次分权改革，并废止了机关委任事务。

3. 中央政府和地方政府的关系

日本中央政府和地方政府的关系经历了前面介绍的两次重大变化，一是制定日本国宪法，创建地方自治制度；二是1999年根据“旨在促进地方分权的调整关系法等法律”，实行的地方分权改革。地方分权改革给日本的政治制度带来了很大变化，故而被称为继明治维新、战后改革之后的第三次改革。通过提高地方自治自由度，推行符合地区实际的政策，谋求财政独立，彻底打破分权的制度限制，使地方自治能够从真正意义上确立起来。国家和地方公共团体在现有的制度框架内已经形成了名义上的平等关系。

地方自治法第1条2的第2项³⁾规定，中央政府作为国家代表，主要承担关系国家存亡和实现国家统一的具有重大意义的职责，与居民密切相关的行政事务尽可能地由地方自治团体负责。然而，由中

-
- 2) 以GHQ案为基础制定新宪法草案是当时日本政府的自主选择，所以地方自治本身不是美国强迫的结果。但是在没有任何地方自治经验的情况下，地方自治由在中央和地方中持有中央集权思想的人们负责制定，所以宪法条文记载的地方自治的构思没有充分实现也是事实。
 - 3) 为实现前项规定的宗旨，国家履行关于国家在国际社会中存立的事务；履行在全国范围内统一制定保证正直的国民正常活动和地方自治团体正常运作的基本准则的相关事务；从全局出发，站在国家的立场保证各项事业和政策的实施；以及重点发挥其它国家本来应该发挥的作用。与居民相关的行政职能在可能的情况下基本由地方公共团体承担，国家因该分担与地方公共团体相适应的作用，同时在制定关于地方公共团体的制度的政策和措施时，要确保地方公共团体充分发挥自主性和独立性。



中央政府主导的强制基层自治团体合并等措施，使地方自治也呈现出朝相反方向发展的迹象。

现在日本的地方自治制度结束了从19世纪40年代诞生之日起一直延续至今的“内务性”统治，朝着提高自主性，以与中央政府平等的姿态满足地区国民生活需要的方向发展，但是由于中央政府和地方自治团体都没有完全摆脱固有理念，因此这一制度现在还处于过渡期。

4. 地方自治团体“自治体外交”的理论根据

到目前为止，我们已经明确日本的地方自治团体是理论上与中央政府平等，为满足地区居民需要提供行政服务的主体。以此为前提，下面具体探讨一下地方自治团体的国际交流，即“自治体外交”的理论根据。

根据日本公法学说，对于大部分外交事务，地方自治团体不能干预。⁴⁾ 另外外务省每年发行的《外交白皮书》中关于地方自治团体的记述仅限于“海外宣传”和“文化外交”，认为外交必须由中央政府负责，但是地方自治法只规定了中央政府本来必须履行的职责和中央政府必须处理的事务(这在地方自治法中被称为“第1号法定受托事务”)，没有关于外交主体的记述。因此，地方自治团体即使进行国际活动也不一定违法。

在日本，地方自治团体的对外活动在“补充外交”和“对抗外交”两个范畴内存在争议。前者认为地方自治团体的对外活动不与中央政

4) 羽貝正美《自治体外交の挑戦—地域の自立から国際交流圏の形成へ》(東京：有信堂，1994)，40页。

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

府外交方针等相抵触，是对中央政府外交不足部分的补充性外交；后者以与中央政府的外交相抵触或改变中央政府的外交方针为目的进行外交活动。

地方自治团体“补充外交”的例子，包括前面提到的《外交白皮书》中介绍的日本在海外的地方宣传及JET项目⁵⁾的引进，以及留学生交流、文化交流、观光振兴等。关于“对抗外交”的例子，如日本的许多地治体一直实行的“无核城市宣言”，或因为“无核神户方式”⁶⁾出名的神户市核舰艇制定“无核证明书”义务化。对此，外务省认为，作为港湾管理者的地治体的权限“只限于谋求港湾管理者的正常管理和运营”，关于外国船只的停靠，根据国家规定，不允许作为港湾的管理者的地治体不受权限限制地对其进行“干预”或“制约”。

对于东北亚地区的两国和多国合作，地方自治团体的活动从根本上来讲以充实地区合作为出发点。从目前的情况看，虽然地方自治团体倾向于避免与中央政府的冲突，推行“补充性外交”，但是地方自治团体不断充实和发展与外国各地方自治团体交流与合作的思想已经形成，突破“自治体外交”框架的事例不断出现。

5) 被称为“语言指导等外国青年”(The Japan Exchange and Teaching Programme)日本的初高中外国语教育和青年交流地区水平谋求国际交流发展，1987年开始实行。该项目是以日本地方自治团体为代表，由外务省、总务省、文物科学省和财团法人——地治体国际化协会(CLAIR)共同合作实施的。

6) 根据1975年3月18日神户市议会通过的“关于装载核武器的舰艇能否进入神户港的决议”，外国舰船在进入神户港时，必须提供能够证明舰船没有搭载核武器的“无核证明书”，并使之义务化。

三、日本地方自治团体国际交流方式的变迁

1. 姊妹城市·友好城市交流

在日本地方自治团体的国际交流中，与外国地方自治团体缔结姊妹城市是历史最悠久、范围最广泛的交流与合作方式。1955年12月，长崎市和美国的圣保罗市(ST.Paul)缔结为最早的姊妹城市，现在推进姊妹城市交流的地方自治团体已经超过1500个。

虽然各自自治团体的姊妹城市交流内容各不相同，但在日本，称为“姊妹城市交流”的一般是以代表团互访·市民参与的相互交流·吸引留学生·体育交流等市民交流项目为主。此外，还包括自治团体职员的人事交流(派遣·吸引)和议会间交流，企业间交流等内容。同时，对于一些规模比较大的地方自治团体，还包括两者的城市治理技术，如首都、港口、城市工程环境领域等的交流与合作，以及动物园、植物园间的动植物交换，地区内大学间的学术交流等内容。

最近规模比较大的地方自治团体通过“姊妹城市交流”促进经济交流，或者以经济交流为目的选择“姊妹城市交流”对象的现象逐渐增多。比如，大阪市与中国上海市签订经济交流协议书后，2005年举办了大阪·上海经济交流会谈，为活跃地区经济搭建了新的平台。

2. 依靠外务省提供补助金的交流

自1971年，外务省开始了对地方自治团体在海外吸引“技术研修员”提供国库补助金的事业，这为国际交流的主流形式——“姊妹城市交流”带来了转机。这项事业是指“在发展中国家及发展水平与此

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

相当的地区吸收技术研修员，使之通过必要的技术学习和与当地人民的交流，促进其所在国家和地区的经济发展和繁荣。”各地方自治团体或通过姊妹城市直接招募研修人员，或与姊妹城市合作共同制定计划来推动该项事业的发展。⁷⁾

吸引技术研修员事业是从中央政府建立补助金制度开始的，从这一点来说，该事业也可以被看作是中央政府主导的国际交流事业，但是关于制定具体的研修项目，地方自治团体各具特色。关于选定对象国，各地方自治团体与对象国的历史交往和“姊妹城市交流”等成为基本考虑内容，并且地方自治团体和外国地治体的关系不是单纯的友好交流，而是积累具体的组织和推行培养人才项目的经验。通过以上事实可以看出，与以前相比，该事业更具有实质性意义，且促进了地区间人际关系。该项事业作为国家补助事业在2003年终结，但很多自治体仍然在自发地推动该项事业的发展。

3. 依靠地区建议型ODA开展的事业

随着地方分权的加强，经济全球化和人员交流的日益活跃，促进国际交流与合作的地方自治团体不断增多。通过外务省的补助事业等，中央政府为地区自治团体推进具有地区特色的人才培养事业提供了支持，并成为地区自治团体开展国际交流与合作的后盾。

2003年，日本政府修订了关于政府开发援助(ODA)的纲领性文件——“政府开发援助大纲”。ODA的基本方针是：(1)支持发展中国家自立，(2)保障人类安全，(3)确保公平，(4)灵活运用日本的经验 and 知

7) 此外，巴西等中南美地区的许多曾派出移民的地方自治团体，通过当地的县人会组织从日系人社会接收了许多技术研修员。

识, (5)与国际社会合作。其中“灵活运用日本的经验 and 知识”是指“灵活运用日本拥有的先进的技术、知识、人才和制度”, 这意味着在成为援助基础的人力资源方面, 中央政府、NGO和自愿者、地区自治团体等都能够参与进来。

日本的地方自治团体在上下水道、垃圾处理、保健卫生和母婴保健、社会福利、中小学教育、职业培训、环境保护、公共交通等领域为本地区居民提供服务。而中央政府在 these 方面并没有技术和人才优势, 所以我们可以认为, 若没有地方自治团体的配合, 对直接关系到民生领域的援助将很难取得进展。在此背景下, 中央政府通过援助单位——日本国际合作机构(JICA)调查全国地方自治团等可以提供的援助内容, 然后通过JICA驻外办事处推行符合当地实际的地区提案型技术合作。

地区提案型技术合作包括吸引研修员(地区提案型研修员)、派遣专家(国民参与型专家)、项目制定调查、自治体合作方案制定研讨会等内容。日本的地方自治团体通过ODA框架向国外推行促进地区经济发展的政策或提供解决社会问题需要的技术等。

四、日本地方自治团体的国际交流事例

1. “姊妹城市交流”事例

“姊妹城市交流”多是由两个国家的城市通过各种途径的交流, 然后逐渐发展而来的。后来, 为建立“姊妹城市交流”而寻找交流对象的事例不断增多。这里以各地方自治团体网站介绍的“姊妹城市交

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

流”的经过和交流内容为重点，介绍日本地方自治团体的“地治体外交”的原形——“姊妹城市交流”事例。

(1) 新泻市和俄罗斯哈巴洛夫斯克市(Khabarovsk)间的“姊妹城市交流”

1956年日苏实现关系正常化以后，1962年作为文化使节团团长的新泻市长访问哈巴洛夫斯克市，与其市长讨论了促进两市交流合作一事，1963年驻日苏联大使访问新泻市后两市交换了儿童画和版画等。之后，两市的行政及各界领导相互访问，1964年新泻市地震后，哈巴洛夫斯克市向新泻市捐赠了救助木材，两市关系进一步深化。1965年4月，在新泻市两市市长签署了姊妹城市宣言，同时举办了苏联远东物产展，这在冷战时期是具有划时代意义的事件。

1971年3月，两市在莫斯科签订日苏航空协定，决定开设新泻市—哈巴洛夫斯克市航线，1973年航线开始运行，新泻市长坐第一航班访问了苏联。在后来的冷战紧张时期，市民交流活动主要是单向的，即新泻市市民到哈巴洛夫斯克市访问。前苏联解体以后，双方市民实现了双方互访等多方向交流。

2001年7月，在哈巴洛夫斯克市举办了关于新泻哈尔滨哈巴洛夫斯克三个城市的环境会议，此后该会议每年举行一次，在三个城市轮流举办。

(2) 新泻市与哈尔滨市间的“友好城市交流”

新泻市和中国黑龙江省哈尔滨市于1979年12月在新泻市签订议



定书，缔结为友好城市。1981年12月设立了“新泻·哈尔滨友好市民”集会，开始了两市市民的友好交流。但是，中日两国市民的自由往来并没有实现，大多情况是日本市民去中国访问，中方去日本访问的费用长期以来也一直由日方提供。

1982年7月新泻市市民医院人员访问哈尔滨市的第一医院，两市开启了医学研修生教育事业；1985年7月，新泻市水道技术交流代表团访问哈尔滨，从此开始了水道领域的交流。关于中方访问日方的例子，如同年9月，哈尔滨市访日武术太极拳代表团访问日本，开始和新泻市太极拳协会进行太极拳交流。1986年4月，两市以新泻市和新泻县日中友好协会、市内经济团体为中心，成立了“新泻·哈尔滨经济技术交流促进会”。虽然当时中国已经实行了改革开放政策，但正式的对外交流是在1992年邓小平南巡讲话后才开始的，所以可以认为新泻和哈尔滨两市的交流在较短的时间里取得了快速发展。

为纪念缔结友好城市十周年，1989年9月“哈尔滨新泻友谊园”在哈尔滨竣工。新泻市为友谊园的建设提供了技术合作和承担了部分建设资金。此外，新泻市民也为公园建设募集了资金。为纪念两市缔结友好城市15周年，1994年8月，在新泻市举办了哈尔滨商品展、摄影展、投资研讨会等活动。

1995年3月，哈尔滨市环境考察团访问新泻市，两市以此为契机开始了环境领域的合作。1997年6月，新泻市参加了“哈尔滨经济贸易洽谈会”，以后在每年洽谈会上举办介绍新泻市的活动。顺应友好交往的潮流，1998年6月，开通了两市间定期航线，该航线的乘坐率比较高，这在从日本地方城市出发的航线中比较少见，2007年9月的情况是每周往返4班。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

为纪念缔结友好城市20周年，1999年7月，新泻市名为“友好的翅膀”的代表团访问了哈尔滨，11月哈尔滨友好交流团访问了新泻市。2001年7月，新泻·哈尔滨·哈巴洛夫斯克三城市的环境会议在哈巴洛夫斯克市召开，此后每年在三个城市轮流举办。2002年4月，新泻市利用哈尔滨提供的树苗等原材料铺设了“乐一乐路”。2004年，双方举办了纪念缔结友好城市25周年的庆祝活动，哈尔滨友好交流团访日，新泻市市议会代表团访华，开展了整修“新泻·哈尔滨友谊园”、举办摄影展等丰富多彩的纪念活动。2005年7月在哈尔滨市举办了新泻市投资环境说明会，该说明会既是中国为吸引日本投资举办的会议，更是中日两国开始经济合作的象征，因此备受关注。

(3) 新泻县与中国黑龙江省间的友好交流

新泻县与黑龙江省在中国实行改革开放政策前就开始进行友好交流，并持续到现在。1974年，由新泻县知事任团长的友好访问团第一次访问中国，1978年，由知事任团长的友好访问团第二次访问中国。随后，1981年新泻代表团出席了“中国黑龙江省出口商品交易会”。

新泻市与哈尔滨市于1979年6月缔结友好城市关系后，1983年新泻县议会常务会议以此为契机，通过了“关于促进与中国黑龙江省建立友好关系的决议”，以此为基础，8月，新泻县和黑龙江省确定了友好合作关系。同年，新泻市知事任团长的友好访华团第三次访问中国，陈雷省长任团长的黑龙江省访日团访问了新泻市，8月5日双方在新泻市栽下纪念树，正式缔结友好协定。

从1984年开始，黑龙江省人民代表大会常务委员会代表团访日成

行，新泻县议会访华团也从1985年开始定期访华。1984年开始从黑龙江省招收留学生，1985年开始接收黑龙江省的医科研修生。新泻县和黑龙江省间开始积极开展公务员和医务人员等人员交流，在新泻县研修的人员已经成为黑龙江省政府的中坚干部和工作人员。1986年，新泻县和黑龙江省开始进行青年交流活动。

1988年，新泻县·黑龙江省举行了合作5周年纪念活动，通过组织合作五周年“友好的翅膀”访问团实现市民交流，同时，新泻县·黑龙江省经济交流促进会开始定期举行。虽然促进会以促进新泻市和黑龙江省经济交流为目的，但新泻县·黑龙江省的经济负责人聚到一起交换意见，从这点上可以看作是公务员交流项目，意义重大。从1989年开始，新泻县开始向黑龙江省派遣公务员，被派去的公务员或到黑龙江省政府实习，或到黑龙江大学研修。1990年，黑龙江省省长任团长的人民政府代表团访问新泻市，从那年开始，两省开始定期召开会议。1991年，开始启动新泻县·黑龙江省体育交流、新泻县·黑龙江省教育交流项目。1992年新泻县·黑龙江省开始相互派遣职员培训指导人员和水产研究员，启动了职业培训和水产领域的合作。

1993年，根据政府JET项目，开始启动黑龙江省的国际交流员(为促进国际交流，对象国青年以助理身份工作)项目，黑龙江省开始向日本派送汉语教师。同年，新泻市开始对黑龙江省进行投资环境调查。1994年，在新泻县召开了关于开设新航路(“东方水上丝绸之路”构想：从黑龙江省通过黑龙江和阿穆尔(Amru)江到达日本的直航路)的讨论会，作为国民文化交流一环——互派高中生项目在新泻县·黑龙江省开始实行。此外，东北亚地区自治体会议代表团和省妇女代表团访问了新泻。

1995年，新泻访华代表团访问中国。新泻县·黑龙江省决定建立常

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

设商品展厅，黑龙江省商品展厅建在三条市，新泻市商品展厅建在哈尔滨市。同年，“东方水上丝绸之路”通航，第一艘船“同滨”号在新泻港直江津港下水。1996年，新泻县的技术合作可能性调查团被派到黑龙江省，同时，黑龙江省的公安交通管理考察团访问了新泻。1997年，新泻哈尔滨决定开设定期直飞航线。

1998年，为了选定中国产加工用大豆，共同成立了研究所，并派送了环境技术研修生。在环境领域，国际合作项目调查事业启动，新泻—哈尔滨定期航空路线通航，举办了新泻黑龙江友好交流15周年的纪念活动。1999年，除黑龙江省信访代表团访日外，双方还举办了新泻县·黑龙江省环境保护研讨会。第二年，在新泻县举办了黑龙江省松花江有害化学物质分析技术转让仪式。

2001年，新泻县知事任团长的访华代表团访问黑龙江省，平山知事与中国共产党黑龙江省委员会书记举行了会谈。同时，展开以环日本海经济研究所(ERINA)为中心的综合国际交流项目调查工作(医疗、寒冷地铺设路面)，留学生网上教育也开始推进。2003年，开展了代表团互访、签订各种协议等纪念新泻县·黑龙江省建立友好关系20周年的活动。新泻县向黑龙江省提供了防治SARS的资金援助。2004年，黑龙江省向新泻县中越地震中的受害者捐赠了1000套防寒服。

2006年到现在，新泻县和黑龙江正进行如下内容的定期交流工作。

- 新泻县·黑龙江省定期会议(行政负责人交流)
- 接收黑龙江省留学生和研修生
- 新泻县·黑龙江省经济交流和贸易促进会
- 新泻县派送职员研修
- 新泻县·黑龙江省体育交流



- 新泻县·黑龙江省教育交流
- 相互派送和交流水产领域的研修生
- 县立新泻女子短期大学招收汉语讲师
- 环境领域的交流
- 和黑龙江省人民代表大会常务委员会交流

2002年开始，一直推行以黑龙江省为合作对象的根据JICA确立的草根技术合作工作。

(4) 鸟取县境港市与朝鲜元山市间的友好城市交流

鸟取县境港市与朝鲜元山市之间在日本统治时期就存在海上航线，此后贸易一直没有间断。为了促进贸易发展确保渔业资源等，议会连续活动了20年，终于在1992年5月与元山市建立了友好城市关系。此后，以境港市长为代表的访朝团三次访问元山市，元山市代表团也三次访问境港市。双方开展了绘画展、元山市歌剧团在境港市演出等活动。2002年9月，日朝首脑会晤，两市的正式交流中断。但朝鲜船舶使用最频繁的日本贸易港口——境港港口一直发挥作用，境港的捕蟹船一直在朝鲜海域作业，双方的经济交流没有中断。

但是，2006年10月9日，朝鲜核试验后，日本政府对朝鲜实行经济制裁，全面禁止朝鲜船舶进入国内港口。境港市作为非核城市宣言城市，为抗议进行核试验的朝鲜(但元山市与核试验没有任何关系)，10月13日向元山市发出通报，取消友好城市。

境港市的例子是地方自治团体为促进地区经济发展，通过贸易港

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

口和渔业与没有建交的国家和城市及友好城市进行合作的比较罕见的例子。该事例说明，因为日朝关系恶化等国家层面的原因，地方自治团体不得不终止经济交流重要部分的友好城市交流；地方自治团体与中央政府的对外政策出现冲突时，无论如何都要受到中央政府的统治。

2. 地区提案型技术合作案例

日本地区提案型技术合作的方式是指，地方自治团体将长期以来积累的能提高全民族生活水平技术提供给主要发展中国家。这里以JICA网站(<http://www.jica.go.jp/partner/partnership/case.html>)介绍的案例为参照，通过介绍日本的地区提案型技术合作实例，分析日本地方自治团体如何实现技术转让。

(1) 新泻县与黑龙江省哈尔滨市的医疗技术合作

新泻县主导实施的与黑龙江省哈尔滨市的医疗技术合作从2005年4月开始，计划到2008年3月为止。该合作项目日本新泻方面医疗机构向黑龙江省提供治疗恶性血液疾病的技术，同时黑龙江省提供中药配方的新的治疗方法，以提高新泻的医疗技术。该事业不局限于医生共同研究治疗方法，同时，还具有病理诊断，护理和基础研究等广泛的技术交流的目的。在实施该项事业过程中，新泻县具体的实施主体是县立癌症中心新泻医院、新泻大学医学部、新泻市民医院，黑龙江省方面的实施主体由黑龙江省医院、哈尔滨医科大学第一附属医院、哈尔滨市第一医院和哈尔滨血液肿瘤研究所组成。

2005年，新泻县接收了3名为期两个月的黑龙江省研修员，同时派出4位专家到黑龙江省进行为期6天的研修。2006年和2007年的项目内容与此基本相同。

(2) 新泻县·黑龙江省嫩江流域荒漠化地区生态林建设技术合作工作

2005年4月，新泻县开始推进防止黑龙江省嫩江流域沙漠化的地区生态林建设技术合作工作。该工作计划于2008年3月完成。位于东北平原的黑龙江省嫩江流域由于长期对森林的过度砍伐、洪水、土壤沙化、土质退化，以及寒冷干燥等恶劣气候条件等因素，导致了大范围的土地沙漠化现象，该项工作正是为了防止土地荒漠化而开展的。该地区的主要河流松花江·阿穆尔(Amur)江在此经过，与日本海相连，形成了准封闭区，所以以保护日本海海洋环境等为目的，为了防止嫩江流域受到强风、飞沙、洪水等侵害，提高水的含有量，在这些方面进行生态林建设技术管理和维护水平的合作工作，才能够持续利用森林资源，提高嫩江流域的农业生产。新泻县方面的实施主体包括新泻县日中友好协会(NPO)、新泻县对外科学技术交流协会(NPO)、新泻大学农学部、新泻县农林水产部林政课、山林研究所，黑龙江省方面由黑龙江省人民政府林业厅，黑龙江省防护林研究所为工作实施主体。2005年黑龙江省接收5名研修员在此研修两个月，同时派遣6名专家到新泻市调研7天。2007年计划实施内容与2006年相同。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

(3) 印度尼西亚母子健康手册项目

琦玉县主导的印度尼西亚母子健康手册项目从1998年10月开始到2003年9月结束，开展了5年。在产妇和婴儿死亡率仍然很高的印度尼西亚，提高母子保健服务水平成为本国的重点课题，他们希望通过引进母子健康手册以改善地区保健服务。该项目的合作州是西苏门答腊(Sumatera)州和北苏拉维西(Sulawes)州。1991年，琦玉县和WTO共同举办“琦玉县公共卫生世界论坛”，致力于公共卫生领域的海外技术合作。作为JICA的工作，1998年结束的“尼泊尔首届健康护理项目”实现了实质性的合作。JICA开始探索国际技术合作。在此项工作中，以琦玉县健康福祉部长成为国内委员后，派送了以医生、护士为代表的县职员，同时县内的各保健所和医院也接收了研修员。

(4) 中国基本健康护理技术培训中心项目

从1999年8月至2004年7月，高知县实行了中国基本健康护理技术培训中心项目。该项目以提高农村地区的基本健康护理技术为目标，以中国安徽省PHC技术训练中心为对象，以编订教材，提供器材，制定和实施训练计划为内容，建立技术人员培训体制。由于安徽省和高知县是姊妹城市关系，JICA在了解了高知县的合作项目后，开始与其联手共同推进该项目的事实。高知县国际交流课长和健康政策课长成为国内支援委员会委员后，开始接受对方的技术人员。

(5) 蒙古母子健康项目

千叶县从1997年10月到2002年9月在蒙古推行了母子健康项目。碘缺乏症在蒙古已成为严重的健康问题。该计划是通过通过对医疗领域相关人员和碘盐生产人员进行技术指导，对国民进行关于碘知识的启蒙教育，以及提供各种器材等，实现消除碘缺乏症，接种疫苗扩大计划能够独立运行的目的。为此，世界上屈指可数的碘生产基地千叶县在此之前就开始向内蒙古无偿提供碘，在此项事业中，千叶县健康福祉部知事成为国内委员后，开展了包括派遣县职员(血清研究所等)和接收研修员等内容的合作。

(6) 恢复中国太湖水环境项目

石川县于2001年5月至2006年5月5年间开展了恢复中国太湖水环境的项目。太湖流经上海市和无锡市等工业城市，是大约3500万人口的水源地。该项目是通过向江苏省太湖共同体提供帮助，使其建立污染废水净化系统。石川县自1976年日中友好青年代表团访问江苏省以来，一直与其开展交流活动。到目前为止，双方已在环境保护领域开展了包括举办环境保护研讨会和生活废水对策技术讨论会，以及石川市保健环境中心接收研修员等许多内容的合作项目。作为恢复中国太湖水环境项目的主要建议者(chief advier)，保健环境中心向中国派出了前所长，同时接收中国研修员。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

(7) 马拉维(Marlawe)居民参与型地区振兴(一村一品运动)项目

大分县为了在马拉维的农村开展地区活性化活动——“一村一品运动”，于1998年12月7日举办了以交换意见为目的的研讨会。马拉维驻日临时大使、以在马拉维的3名研修员为代表的大分县职员、JICA九州中心负责人、NGO团体等80人参加了此次研讨会，并对具体的合作内容交换了意见。接着，大分县于1999年2月派出项目形成调查团，后来又向马拉维派出专家，并接收马拉维的研修生。1997年3月派遣到马拉维的项目确认调查团将作为地区振兴案例的大分县“一村一品运动”向马拉维政府作了介绍，12月班达农业部长官访问日本时，邀请大分县和JICA合作，该项目开始正式运行。

五、日本地方自治团体进行国际交流过程中面临的问题和课题

1. 由日本地方自治团体进行的国际交流面临的问题

(1) 围绕地治体外交依据出现的问题——与中央政府的冲突

日本地方自治团体在进行国际交流过程中出现的问题，主要是指前面已经提到的，地治体的国际性活动即“地治体外交”可以独立进行到哪一步的相关问题。如前所述，法律上并没有明确限制地治体进行国际活动的规定。但是，日本外务省认为外交是中央政府理所当然的职能，并欲在此前提下限制地方自治团体的行动。学术界对地方自治团体进行外交活动反应非常冷淡。地方自治团体在进行国

际活动时，只能努力尽量不与国家的外交政策冲突。

尽管如此，新泻市与哈巴罗夫市的“姊妹城市交流”，在冷战紧张时期搁置东海问题，持续开展两地交流，努力缓和两国的紧张状态。鸟取县境港市为了地区经济的振兴，与还没有建交的国家的城市建立“姊妹关系”进行交流。类似的例子很多，这些例子很明显与中央政府的政策相冲突，但因为中央政府没有限制地方自治团体对外交流的法律根据，所以也不能制止这样的“姊妹城市交流”活动。但是，如前所述，在日本和朝鲜关系极度恶化时，友好城市交流活动也中断了，最后也不得不断绝城市间的友好关系。

(2) 围绕地方自治团体进行的事业内容产生的争议——税金的投入与返还

地方自治团体在促进“姊妹城市交流”事业时，在不会对提高居民生活带来直接影响的事业上，也投入了税金。接收发展中国家的研修生，招收留学生等项目取得的结果不会像这些事业需要的费用那么明显。所以，有许多居民认为地方自治团体进行的经济合作事业是在浪费税金。也就是说，有很多人认为，国际交流事业或地治体的外交活动不是地方自治团体的原有职能。

许多地方自治团体，尤其是都道府县和日本政令指定城市等规模比较大的地方自治团体将自身多年积累的技术转让到海外，使对象地区居民的生活水平有了很大的提高，这样的例子也有很多。因为中央政府把这样的援助看作ODA的主要组成要素，所以如前面讲到的，最近中央政府和地方自治团体联手，共同推进该项事业的例子逐渐增多。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

2. 未来的课题

日本地方自治团体的国际交流基本上是在中央政府的外交政策框架下作为外交的补充部分开展的，这是因为中央政府的想法一直对日本地方自治团体的政策有很大的影响，地方自治团体的财政在很大程度上也只能依赖中央政府的交付金和补助金，所以总体上来说，地方自治团体要采取违背中央政府的政策是非常困难的。

比如，地治体外交和中央政府的外交政策相冲突，地方自治团体就会失去来源于中央政府的财政支援，只能根据自己的判断决定支出。但是，多数情况下居民自身并不要求走到这一步。另外，地方自治团体若与中央政府的关系恶化，担心其他方面利益受到不利影响的舆论就会四起，因此，如果不能积极处理居民运动和地区财政界的请求等事件，自治体继续进行这样的外交活动是非常困难的。

作为将来的课题，必须正视在全球化背景下地方自治团体的地区经济振兴政策很容易走出国境的现象，进行更为深入的研究和探讨，为地方自治体适应地方分权化，开展国际活动提供理论和实践依据。

六、出路

到现在为止，本文围绕日本地方自治团体的国际交流，考察了其自身的制度问题，国际交流的方式和案例，分析了面临的问题。日本地方自治团体具有居民行政方面的各种经验和技能，中央政府推进的ODA也大量吸收了这些经验和技能，地方自治团体在以后的日

本援助政策中的重要性还会明显增加。中央政府也重视以“人类安全”为中心的援助政策，在实际援助过程中，会越来越需要地方自治团体的合作。另外，日本国内，地方分权正在进行，中央政府和地方政府间是平等关系的观念正逐渐普及。同时，中央政府在以确
保国家利益最大化为目的的国际援助过程中，地方自治团体的功能受到了很高的评价，因此中央政府的这种援助也不得不依靠地方自治团体。

然而即使在这种情况下，认为外交是中央政府的专有职能的观点仍占强势，各地方自治团体根据自身的判断和利害关系为基础进行与中央政府的外交政策相冲突的对外交流活动还是不被社会所认同。因此，当前日本的地方自治团体在东北亚地区的合作中能够发挥的作用还只限于在不违背中央政府政策并且直接关系到居民生活服务质量的领域，只限于在这些领域内转让其丰富的行政管理技术和接受研修生等。

但是，周边国家和地方自治团体通过自身的体察和努力，在日本中央政府还没办法实施的具有开创性的国际合作领域进行交流也是很重要的。将来，日本必须在东北亚的经济开发和改善居民生活中发挥巨大的作用。虽然中央政府可能做出很大的贡献，但是许多日本地方自治团体也要认识到，自身应怀着对东北亚地区的关心，解决该地区的具体问题，努力为东北亚区域合作做出自己的贡献。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

参考文献

- 江橋崇, “宪法上的‘外交权’和地方自治体的对外活动, ” 《憲法問題》 1998。
- 大津浩, “地方自治体的补充外交和对抗外交” 《都市問題》 Vol. 96, No. 8, 2005。
- 久保田次郎, “日本地方自治体的国际化政策发展, ” 《法制理論》 Vol. 32, No. 3-4, 2000。
- 多賀秀敏, “东北亚和地方自治体的外交, ” 《法律時報》 Vol. 75, No. 7, 2003。
- 田村達久, “同‘没有建交关系的国家’进行的地方自治体层次的交流, ” 《都市問題》 Vol. 96, No. 8, 2005。
- 羽貝正美-大津浩, 《地方自治体外交的挑战: 从地区自立形成到国际交流圈》東京: 有信堂, 1994。
- 新泻县网站。
- 新泻市网站。
- 境港市网站。
- 独立行政法人——日本国际合作机构 (JICA) 网站。

IV

以医疗保健领域的合作构筑东北亚地区经济与安全 以及朝鲜半岛南北合作—以日本的经验为中心

三寸光弘 (环日本海经济研究所)

黄那美 (韩国保健社会研究院)



一、序论

1946年到1951年之间，日本通过“占领地区行政救护援助(GARIO A)”以及“占领地区经济复兴资金(EROA)”等项目不仅从美国手中接到将近50亿美元的政府开发援助(ODA)。而且与此同时，还从加拿大墨西哥、巴西、阿根廷、秘鲁等国家处得到了生活必须品以及食品的援助。

1953年日本从前身为多边援助机构的世界银行处得到有偿基金，开始筹划东海道新干线，东明高速公路，立山黑部(Alpine Route)第四水利发电所等国家重点项目，而这笔资金直到上世纪九十年代日本才能有余力偿还。由此可以看出日本自40-50年前就是援助受惠国。而日本的第一个ODA支援国是缅甸，1954年与其签署了“日本与缅甸联邦间和平协约”与“关于日本与缅甸联邦之间的赔偿与经济合作的协定”。自20世纪60年代以来，日本以持续高速的经济发展成为了亚洲地区向世界发展中国家提供ODA援助的主导国家。

另一方面，日本在过去也经历了婴幼儿高死亡率以及因结核等传染病的扩散而引起的困难时期。但是，在短短的时间内，日本就将本国的婴幼儿死亡率降低到世界最低水准，同时境内的结核病也基本得到控制，成为了世界上首屈一指的长寿型国家。在过去60年间，日本通过自身的努力克服了战争所带来的灾难和阴影，成长为了世界一流的经济强国与长寿型国家。但是同时值得注意的是：日本曾经经历的污染防治水平停滞现象，以及伴随老龄化趋势日益严重趋势的保健医疗资源不足状况至今依然存在。

在此篇论文中，我们在日本的历史经验基础之上，对其医疗领域国际合作方面的活动内容进行简单回顾，并对其中的部分实例进行

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

具体的介绍和分析。最后我们将对东北亚地区医疗领域合作的可能性以及朝鲜半岛南北双方在医疗保健领域方面的合作进行展望。

二、日本在医疗保健领域方面的国际性合作

1. 日本政府在医疗领域的国际合作政策

过去在日本的国际性合作活动中，通过ODA在国家支柱型产业中所展开的合作一度占据了很大的比重。但近些年来，随着在医疗领域方面的国际性合作逐渐受到各方的重视，日本政府随即在1999年发布了“关于政府开发援助的中期政策，”并在2003年对“政府开发援助宪章”进行了修改。日本政府认为在医疗保健领域方面重要的合作课题是解决贫困问题。

以在内阁会议上通过的“政府开发援助宪章”为基础，日本政府公开发表了政府开发援助项目(ODA)施行时的基本政策。其中的内容对宪章中明确提到的日本政府在医疗领域方面的国际合作政策进行了进一步的说明和阐述。在2003年8月29日内阁会议中通过的宪章修正版中，日本政府将(1)帮助发展中国家自立;(2)“人类安全”的观点;(3)公正的条件;(4)施行方案中日本经验的引用;(5)与国际社会的协作视为五个重要的要素。

在基本政策中，值得引起重视的是与医疗领域相关的“人类安全”的新观念被提了出来。即，日本将ODA项目的目标从共同体力量的强化上转变到个人能力的培养上来。这就意味着在强化国际合作过程中的每一个环节中“个人”都将得到充分的重视，对“个人”的保护

与能力强化成为合作的合理化目标。另外，对运用此系统的人才培养问题更加应该给予高度重视。在确保“公证性”的问题上，对援助对象国家自身的贫富差异以及区域间的差异等问题有必要进行仔细考察。同时女性地位改善的问题也得到了进一步强调，与区域政府和非赢利性组织(NPO)的合作等内容也出现在宣言中。

现今日本在国际社会中灵活地运用本国的经验正在积极地促进“关于人口与爱滋病世界性问题的倡议，”“国际寄生虫法案，”“冲绳传染病预防倡议”等活动。

2. 日本在保健医疗领域主要的国际合作范围

在日本医疗领域方面主要负责各种各样国际合作的单位是日本国际合作机构(JICA)，而这个机构的主要工作主要分为以下几个方面：

(1) 预防传染病

在发展中国家中传染病有逐渐扩散的趋势。例如在非洲地区，爱滋病正在以惊人的速度呈扩散状态。世界上65%的(两千五百万名)爱滋患者(全世界三千九百万名)与74%(两百三十万名)的因爱滋病死亡者(全世界三百一十万名)均集中在非洲地区。根据世界卫生组织(WHO)的数据显示，在发展中国家中因爱滋病、结核、疟疾这三种疾病的死亡者数目推测可以达到700万到800万之多。

日本政府指出日本为了防止以上三种传染病的进一步扩张趋势自1998年开始实施“桥本国际寄生虫法案”。此外在2000年还采用了主导与传染病和寄生虫展开斗争的“冲绳传染病预防倡议”，并约定

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

在此方面对国际社会提供支援。

(2) 产妇、幼儿与生殖保健

在发展中国家女性与幼儿的保健状况也存在十分严重的问题。每年全世界因妊娠与生产而失去生命的女性大约有50万之多，而这其中有将近99%的案例发生在发展中国家。

为了改善女性的保健状况，改善延续一个人整个生命的性与生殖的保健(生殖保健)状况是十分必要的。而这里所谓的“保健”不仅仅是指身体上的健康，还意味着“精神与社会生活上的全方位健康状态”。因此我们在审视日本的国际合作时“性”的问题也是值得关注的。

例如，现今日本在越南和缅甸正在一步步推进鼓励“安全生产”与“计划生育”的项目，同时在与母子保健相关的“产妇、幼儿保健”领域也对柬埔寨提供了多年的援助。

(3) 社会保健体系的开发与复兴

为了保证能够持续切实落实妇女与儿童的保健以及强化传染病预防措施，社会保健体系的开发与建设是必不可少的。实际上在发展中国家，保健体系的变化正在迅猛地变革着保健服务的质量和方便程度，尤其是最近，这种发展与完善正在飞速地进行着。与此相应地，日本也通过其国际性的合作活动对此领域不断地提供支援。如JICA就在积极地推行如下的项目与活动：

- 改善医疗信息系统，对“巴基斯坦保健管理信息系统”提供援助。
- 在地方自治团体水准上为了强化保健行政的力量从而推进“强化保健行政”项目。
- 为了强化与保健设施水准符合的服务与患者诊疗系统，大力促进“肯尼亚西部医疗保健服务改善”项目。

日本为乌兹别克斯坦介绍的被称为“患者基准看护”的新概念型的看护教育模式正推行中。而在老挝，有效培养优质护士与积极构架看护技术也在持续进行中。在沙特阿拉伯，通过对其本国护士的教育与培训正在努力帮助其摆脱对外国护士的依赖。

3. 日本在医疗领域国际性合作的方式

日本在医疗领域的国际性合作主要以以下四种方式：

(1) 开发研究

“开发研究”主要是指为提高发展中国家社会生存质量而进行的必要的开发的合作。主要包括在发展中国家公共事业的过程中，JICA是否可以代替发展中国家的政府来推进这种活动的进程以及这种活动是否有意义等问题进行研究和分析。同时这项研究还包括与技术、费用、组织管理、环境、经济以及财务评估等相关的调查。

首先派遣由对调查技术精通的各类专家组成的事实调查小组，然后在合作对象国的管理协调下，与各界人士协商制订切实有效的实

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

施计划。在此过程中，向合作对象国传授调查的模式与程序以及调查报告撰写的技巧，最后在报告中指出方案实施的条件与策略。

(2) 技术合作

“技术合作”是指日本向援助对象国派遣技术专家，邀请对象国人员来培训以及向其提供必须设备的支援。通过与合作对象国家的协议来制订以此为目的的合作计划。技术合作的目的主要在于帮助发展中国家构建自主的经济模式，以及为其培养这种模式所必需的人才。

其中大部分技术合作的项目主要采取由对象国当地人民管理和参与评价的“参与型”方式进行。现今在日本的企业、大专院校、NGO中存储了大量的为发展中国家提供技术合作所必需的信息通信技术“KNOW-HOW”。因此JICA自2002财年开始为了拓展在私人领域人才与“KNOW-HOW”的运用，开始引用了与私人领域签订契约的方式来管理整个项目的系统。

(3) 援助补助金

援助补助金与技术合作是通过合同双方共同施行但不要求偿还的ODA项目所进行的合作。

援助补助金主要应用于医疗诊治、食用水供给、农村开发以及交通建设过程中所必须的医疗设备提供，以及像教育培训装备“设施与装备供给”等硬件部门的合作。另外也用于医院、学校、道路等基础设施建设。而当大规模的支柱型设施建设过程中需要支援的时候，日本方面也会根据对象国要求以及实际情况提供有偿型的财

政支援。

(4) 派遣志愿者

在日本的ODA项目中拥有一套健全的志愿者派遣系统。从最初阶段日本年轻人海外派遣支援服务的项目(平均2年), 即“日本青年海外合作队(JOCV)”实施, 到随后的以退休人员为主的“老人海外合作队”系统成立, 日本的志愿者一直活跃在世界的各个地方。而在医疗领域, 日本的支援者服务活动主要以向世界各发展中国家派遣护士、看护培训师、妇产科护士、保健师(教师, 临床试验技术者, 职业诊疗师, 物理治疗)、食品检验专业人士、医疗设备装配专家等专业人才的方式积极进行着。

(5) 青少年培训

青少年培训的项目主要是邀请全世界各发展中国家的年轻人到日本来接受教育, 从而达到培养其成为能够担负起未来国家发展重任的人才之目的。发展中国家的这些青少年在日本停留的18天中会接受涵盖各个领域专业知识与技能的培训。而这样的培训也恰恰为日本的国民以及各级地方自治政府提供了将其因地制宜的经验与国际合作接轨的机会, 甚至在有些青少年结束活动归国之后, 日本方面仍然会提供一些后续的服务与支持, 而这也成为了一部分日本学者与专家访问发展中国家的缘由, 今日日本所提供的青少年培训项目为国际合作正在源源不断贡献着力量。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

三、 日本在医疗保健领域的合作范例

在这一章中，我们主要为大家介绍一些日本时至今日在医疗保健领域中的一些国际性合作的范例。

1. 为疾病预防接种所采取的监督与整治措施¹⁾

拥有13亿人口的中国是世界上第一人口大国。从南部的亚热带湿地，到靠近北极的地带以及大片的沙漠地带，中国拥有多种多样气候与地形特征。中国的领土面积大约是日本国土面积的26倍。而正是因为广阔无垠的领土，多样复杂的气候与地形特征以及巨大的人口压力同时使中国成为了传染病多发的国家。比如以疫苗可以预防的传染病来说，在包括日本在内的西太平洋地区，中国的结核新登陆患者数(每年约79万名)占整个地区总数的70%;另外在中国热病症状发生的案例(每年约6万件)也几乎占整个地区的一半以上而感染B型肝炎的人数在中国约有1亿3千万名之多，占世界总人口的30%。不得不引起注意的是，最近威胁全世界的SARS以及禽流感等疾病的第一粒案例也均是在中国发现的。随着世界物流及人口的流动越来越频繁，传染病正跨越国界飞速传播着。因此在包括日本在内的西太平洋地区，中国传染病的预防将是一个重要的课题。

为疾病预防接种而采取的监督整治项目自2006年11月开始至2011年10月截止(5年时间)在中国的5个中西部地区(江西，四川，

1) 资料来源: JICA (http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2006/chi_03.html).



甘肃, 宁夏, 新疆维吾尔自治区)实施, 切实有效地改善当地控制传染症状发生的监控水准, 并通过改善两个预防项目根除四大疾病—减少小儿麻痹、热病、B型肝炎、以及日本脑炎的发生率并持续促进改善儿童保健状况。

·目标: 改善对象地监控水准及预防服务质量。

[目录]

·(小儿麻痹)根据“2003-2010 国家根除小儿麻痹计划”, 该地区儿童预防接种率要保持在90%以上。

·(热病)根据“2006-2012 全国根除热病计划”, 该地区儿童接种率要保持在95%以上。(注意:该计划处在收集各方舆论意见的设计阶段, 正式采用后数字上的目标可能会有小幅度上抬。)

·(B型肝炎) 根据“2006-2010 国家预防B型肝炎计划”, 该地区3种新生儿B型肝炎疫苗接种率应保持在90%以上。新生儿24小时内在该地区指定医院接受预防接种的比率要保持在90%以上。

·(日本脑炎) 根据“日本脑炎预防对照系统训练意见”, 应通过该地区疾病预防控制中心(CDC)来改进诊断试验的技术知识。

2. 中国康复专门培训²⁾

开始时间: 2001年11月1日

项目概要: 中国因高速的经济生长, 产业结构的飞速革新以及交通设施的大幅度建设等原因, 劳动与运输灾患也随之急速增加。目

2) 资料来源: 日本外务省 (http://www-mofa.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/daita/gaiyou/odaproject/asia/china/contents_03.html)。

前中国身体残疾人数已大约达到六千万名，中国医疗领域相关部门将“关于一般医院康复医疗管理规定”法制化，由此在一般大规模医院中设置康复科室以及配置身体治疗师，职业治疗师就成为了一种义务。但是据中国的目前状况来看，从事康复工作的人员仍然严重不足，能够为希望得到康复治疗的患者提供教育指导以及个人开发服务的讲师就成为了一种急切的社会需求。通过中国的福利机关(前障碍人联合会)以及(通过无偿的财政支援欲拓展其器械零件整备业务的)日本政府间的合作和努力建立了专门从事康复领域研究、分析、教育等业务的综合型机构—中国康复研究中心，由此为从事康复工作者的从业者提供了个人开发的平台。自建立以来康复中心努力从质和量两个层次来抓专门培训的工作，但是相对于中国总人口的庞大基数，中国的康复事业的方展仍然很不充分。因此中心及中国障碍人联合会一起于1997年向日本国家行政机关报请在中国康复研究中心设立康复教育的项目。

·合作活动的内容：

设立教育项目、教师培训、教育技能与培训方针确立、教育管理的方针确立、制订培训讲义等内容通过以下一系列合作展开。

°派遣专家：通过派遣专家来帮助完成→设置相关教育项目树立各课程的主要指导方针明确编纂教材的方向及教授方法以及为专门课程(物理治疗，职业性治疗，临床医学，语言治疗，看护等)提供指导。

°培训学员：每年挑选2-3名与合作项目相关的中国学员在日本相关领域的单位进行培训。培训的领域涵盖物理治疗，职业治疗，康复治疗。

°赠送装备零件：赠送康复教育装备的附属零件以及练习装备的附属零件。

3. 中国医药品监控管理中心业务中的中日友谊合作

·起始时间：2000年7月1日

·背景：在中国，对于医疗保健药品的安全观念还没有得到充分的重视，由此导致公共保健问题受到严重威胁。另外，中国还正在源源不断向世界其他地区和国家输出医药品，确保安全性与建立值得信赖的形象是一个急需重视的问题。在此背景下，中国政府向日本政府提请在建立符合国际优秀实验室运营标准(GLP)的医药品检验监管中心以及相关技术合作等方面提供援助。

·合作活动内容

向对象国家派遣培训专家，通过召开相关领域的研讨会、专题讨论会、报告会等方式为以下各领域树立指导方针。

- GLP实施，管理以及SOP制作
- 一般毒性试验、遗传性毒性分析、发炎试验(包含慢性毒性试验)、生殖毒性实验、病理检查、病理组织学评估、毒性动态学、毒性试验、实验室动物试验、用于试验的动物管理。
- 安全试验所必须的装备，用具，资财的管理。

四、 未来日本在东北亚地区国际合作的可能性

我们通常所谓的东北亚是指由日本，中国(东北三省及内蒙古)、韩国、朝鲜、俄罗斯(远东及西伯利亚东部地区)、蒙古构成的地区版图。这其中又分为全部领土均在此地区内的国家，以及部分领土包含于此

地区的国家。

在东北亚地区，一个十分明显的特征是各国之间经济发展水平存在巨大的差异。日本在医疗领域树立向国际社会提供国际性合作服务的目标之时，其与韩国及俄罗斯的关系也逐步变为一种伙伴关系，这种关系致力于向其他发展中国家提供国际性援助的互相协作。在与中国的关系方面，日本主要着手于有效地推进借鉴其过去本国经验的合作项目，而双方同时向其他发展中国家以及第三世界国家提供援助方面的合作也使其关系有一定改变，像许多东南亚、南亚及非洲国家一样，蒙古、朝鲜的医疗卫生状况也不容乐观，他们正是急需应用借鉴日本经验进行合作项目的对象。

举例来说，如<表1>所示：1999年朝鲜婴幼儿死亡率为22.5名/1000名(1993年为14名/1000名)，这个数值符合日本60年中期的水平。³⁾朝鲜由于是社会主义的政治体制，所以运行免费医疗服务体系，虽然从某种角度来说这种体系具有一定优越性，但是由于朝鲜近些年来经济困难，其医疗保健状况与90年代初中期相比更加恶化了，因此日本在医疗领域也向朝鲜提供了国际合作与支援。

日本在医疗领域的国际合作中非常重要的一项是与传染病相关的合作。SARS与禽流感等传染性疾病的最初案例都发生于中国，而朝鲜恰恰位于中国与日本之间，日本在朝鲜帮助强化传染病预防的措施，不仅可以为朝鲜人民带来安全和幸福，更为东北亚各国传染病控制工作做出了巨大贡献。日本秉承防止传染病在世界范围内扩散的宗旨，为了构筑地区性传染病防御措施，向朝鲜及蒙古提供技术合作以及充足的“国库补助金”。

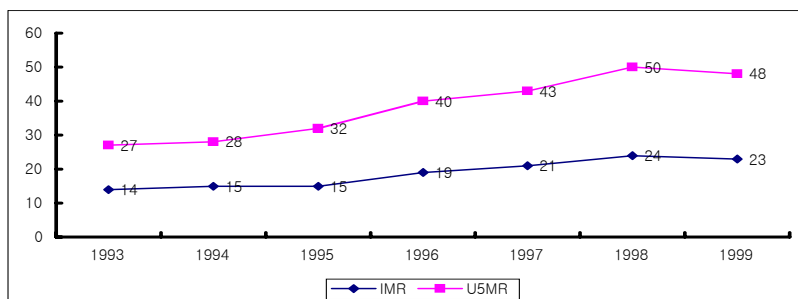
3) The infant death rate over the birth 1000 of Japan was 14.2 in 22.3 or 69 in 26.4 or 63 in 1962.

表IV— 朝鲜保健医疗领域的相关指标

指标	1993	1999	增减
总人口数	21, 213, 000	22, 575, 000	1, 541, 000
总出生率	2.2	2.0	-0.2
平均寿命	73.2	66.8	-6.4
婴幼儿死亡率	14/1000	22.5/1000	8.4/1000
5岁以下死亡率	27/1000	48/1000	21/1000
人均国民生产总值(GNP)	US\$ 991	US\$ 457 (1998)	US\$ -534

资料来源：ERINA (2001)

图IV— 朝鲜婴幼儿死亡率(IMR)及 5岁以下死亡率(U5MR)



资料来源：ERINA (2001)

虽然朝鲜在医疗领域方面建立了一套关于产妇、儿童保健及生殖保健的社会保障体系，但是由于朝鲜经济的困境，如<图2>所示，朝鲜婴幼儿死亡率与一部分幼儿指数的现实表明，朝鲜的医疗保健状况急需得到改善。如果朝日两国能够实现关系正常化，相信在此领域日本对朝鲜的国际性合作与支援会得到更加迅速有效的实施，这并不是关于政权更迭的问题，而是与朝鲜人民性命攸关的“人类安全”大问题。

表IV-二 为朝鲜儿童健康指标而举办的世界首脑峰会 (2001年)

为朝鲜儿童健康指标而举办的世界首脑峰会	
5岁以下儿童死亡率	48/1, 000
婴幼儿死亡率	23/1, 000
低于标准体重标准的5岁以下儿童比率	27.9%
5岁以下发育障碍儿童比率	45.2%
与身高相比相对瘦弱的5岁以下儿童比率	10.4%
获取安全饮用水的比率(不考虑质量问题)	100.0%
排泄物卫生处理手段使用率(不考虑质量问题)	100.0%
小学4年级之前接受教育的比率	100.0%
小学出勤率	99.6%
非文盲率	100.0%
怀孕期看护率	97.1%
生产期看护率	96.7%
低体重出生儿童比率(2.5 kg 以下)	6.4%
含碘食盐消费比率	1.7%
5岁以下接受维他命A补充的儿童比率	97.0%
生产后接受维他命A补充的产妇比率	20.2%
4个月以下只接受母乳喂养的儿童比率	90.7%
由母乳喂养及糕干喂养的6-9个月儿童比率	18.4%
持续接受母乳喂养的12-15月儿童比率	86.3%
持续接受母乳喂养的20-23个月儿童比率	36.5%
1岁前儿童第一轮DPT 疫苗预防接种率	91.0%
1岁前儿童热病疫苗预防接种率	96.3%
1岁前儿童第一轮小儿麻痹疫苗预防接种率	98.3%
1岁前儿童结核预防疫苗接种率	81.5%
泻肚过程中接受治疗的儿童比率	90.9%
泻肚过程中能够接受充分水分摄取及食物提供的5岁以下儿童比率	17.7%
急性传染性肺炎案例中能够接受适当保健治疗的5岁以下儿童比率	82.7%
3-4岁儿童中接受早期教育的比率	3.2%
疾病中能够接受充分水分摄取及食物提供的5岁以下儿童比率	17.9%
至少了解2个需要紧急救治措施的症状的产妇比率	78.4%
5岁以下婴幼儿出生申报率	98.9%

资料来源：ERINA (2001)

五、保健医疗领域的南北合作

1. 朝鲜医疗保健状况与南北合作的意义

虽然在过去十年当中对朝援助一直持续不断，但是朝鲜的医疗保健体系至今仍未回归到正常状态，长此以往，使得以UN为首的国际社会不得不将朝鲜判定为“复合型危机状况”(complex emergency)。⁴⁾ 即，因救护活动的贯彻不到位使得朝鲜很多方面的现状产生危机并难以解决。在这样的国际共同认识下，对朝支援的方针转变为长期开发(Development)与恢复(Rehabilitation)。⁵⁾

能够反映一个国家医疗保健水平的指标是婴幼儿死亡率与“母性死亡率”(妊娠、分娩及合并症而死亡的产妇比率)。朝鲜的婴幼儿死亡率为42名/1000名，韩国为5.3名/800名⁶⁾而朝鲜的母性死亡率为出生67名/10万名⁷⁾，约为韩国同指数的5倍，朝韩之间，即南北韩之间存在着十分明显的差距。最近根据韩国与国际组织对朝鲜的支援调查数据，朝鲜人民的营养状态虽然已经基本上脱离生存的威胁，但是7岁以下婴幼儿慢性营养障碍比率高达37%，过低体重儿童比率达23.3%，而有将近7%的儿童患有急性营养障碍⁸⁾。在朝鲜营养失调仍然广泛并顽固地存在着。

作为人类安全(human security)的基础——健康水平，在这个

4) UNOCHA, DPR of Korea Humanitarian Situation Report, 1999.

5) *Ibid.*

6) UNFPA:PFK, 《2007 世界人口现况》，2007.

7) *Ibid.*

8) Central Bureau of Statistics DPRK, Report on the DPRK Nutrition Assessment, 2004.

问题上南北韩之间的差异以及分阶化，使得南北韩之间社会与文化的融合与统一变得更加困难。面对这样的现实，朝韩双方的政府必须在恢复朝鲜医疗保健体系已是刻不容缓的问题上达成共识，保健医疗领域的南北韩合作能够进一步构建“朝鲜半岛健康共同体”，是全面提高朝鲜半岛竞争力良性循环中的第一环。另外，此合作通过提高统一时代人口的素质，以及缓和健康水平的差异，在恢复朝鲜民族的同质性方面具有重大意义。最近以朝鲜核问题的一步步解决进程为契机，朝鲜的对外开放与交流将会更加活跃。

目前，朝鲜境内结核等传染性疾病正在蔓延，朝鲜政府与世界卫生组织(WHO)共同提出了2004-2008年最先应得到重视的问题⁹⁾。即朝鲜保健省将“结核”、“疟疾”、“HIV/AIDS”列为了以后5年(2004-2008)最先解决的保健问题。依次往下“B型肝炎”，“寄生虫防治”被列为第二等级；而口腔疾患及癌症等非传染性的疾病列为第三等级 第四等级为禁烟工作 第五等级为“母子保健”。同时，世界卫生组织(WHO)也指出了朝鲜以后5年最先解决的保健问题，即 恢复“结核”、“疟疾”、“HIV/AIDS”等传染性疾患的管理，监控体系与预防，临床检查机能，并与朝鲜卫生当局达成了意见的一致。为了能够进一步顺利改善朝鲜医疗保健状况，南北韩合作及整体防御体系的构建将会成为开创朝鲜半岛与东北亚繁荣的基石。

9) WHO, WHO Country Cooperation Strategy 2004-2008: DPRK, 2003.

表IV-三 National Health Priorities in 2004~2008 :
Ministry of Public Health in DPRK

1. Tuberculosis, Malaria, HIV/AIDS
2. Other infectious diseases (Hep. B, intestinal infectious diseases and
3. Non-Communicable diseases (CVD, cancer, oral disease)
4. Tobacco control
5. Maternal and Child health, immunization
6. Food safety
7. Nutrition

表IV-四 WHO Priorities in DPRK : 2004~2008

1. Control, surveillance and prevention of communicable diseases (malaria, tuberculosis, HIV/AIDS, surveillance system, public health laboratories)	I
2. Immunizations and vaccines	II
3. Promote evidence based health policies and health care (clinical guidelines, rational drug use, traditional medicine)	III
4. Strengthening of basic health services close to the community	IV
5. Updating technical skills of health personnel and medical education	V
6. Blood safety	VI
7. Strengthening of and technical and research capacity in public health and epidemiology	VII
	VIII

现在的开城工业区，截止到2006年12月有11,000名从业人员(朝鲜1万余名，韩国9百余名)，预计到2007年底将会有76,000名人口常驻于此。一般为了解决这些劳动人员的医疗保健问题，将他们送往韩国医院的时间需要消耗3小时以上，所以随着开城工业区的不断壮大和发展，与之相应的，韩朝两国在此地区进行医疗保健领域的合作是十分必要的。其实不仅仅局限于开城工业区，展望未来，随着朝鲜在东北亚地区的活动不断增加，对外开放程度不断扩大，其医疗保健与卫生等问题将会在全地区凸现出来，立足在此观点之上，朝韩两国政府与有关部分主动有效地推进双方合作将会对上方繁荣发展带来重大意义。

2. 南北韩保健医疗合作的目标

朝鲜有关当局积极遵从世界卫生组织的目标与发展战略，在提高本国医疗保健领域水平上倾注着心力。十分有必要的是，将世界卫生组织(WHO)“新千年开发目标”(MDGs: Millenium Development Goals)中阐述的通过保健医疗领域的复兴所能达成的可能目标设定为南北韩医疗保健领域合作的目标，即，将到2015年“降低儿童死亡率(目标4)，”“增进产妇健康(目标5)，”“除治疟疾及相关疾病(目标6)，”“保障持久的卫生环境(目标7)，”以及“发展面向开发的国际性伙伴关系(目标8)”等内容作为南北韩双方在医疗保健领域合作的目标。

3. 促进南北韩双方在医疗保健领域合作的战略

南北韩双方为了保障朝鲜医疗保健体系的开发与恢复，应该制订

一套相辅相成的综合型计划。首先，韩国应该在开发支援的方针下，明确朝鲜有关当局的问题意识，客观地分析考虑其优缺点，并在此基础上制定有关恢复朝鲜医疗保健体系的计划，随后应该更细一步，认真制定各专门领域的具体开发支援计划，并通过这些计划的施行做好阶段性的支援及与双方经济合作接木的(built-in)投资战略。

短期目标即是通过威胁朝鲜人民生命安全的致命传染疾病构建成熟的管理、监控体系及防疫体系，减少以婴幼儿和产妇为代表的弱势群体的死亡率以及感染率。

中长期的目标是为了保障朝鲜医疗保健体系的恢复和保持良好状态，继续维持(sustainability)并构筑医疗保健资源(设施、人力资源、装备等)及相关技术支持的平台。为了能够保证资源的持续供给，通过南北韩双方以市场经济学观点式的合作，帮助朝鲜构建其自身的管理能力与生产组织体系。为了能够实现东北亚地区“健康共同体”的目标，如果能够加强与日本、中国、俄罗斯等国家相互间的合作以及加上WHO、UNICEF等国际组织参与的话，协同效率及成果将会更加显著。

(1) 为朝鲜解决最紧迫的医疗保健问题进行合作

仔细观察近些年来与朝鲜的交流与合作活动不难发现，比起南北韩间的协议及共同宣言，朝鲜对半岛周边国际政治局势与环境的变化更加关注并习惯敏感地做出反应。

因此在朝鲜保健医疗领域最紧迫的问题——结核与疟疾等疾病上展开南北韩合作是当务之急，特别是由于开城工业区是南北韩双方频

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

繁接触交流的地带，也正极有可能成为传染性疾病流入韩国的窗口，所以应该将其视为重点防疫要地并进行严格的隔离检查工作。现在一些民间组织在构建对扩散于南北韩接壤地区的疟疾等传染性疾病的预防、管理体系上专业程度不足，而在建设医疗保健设施的支援规模上也存有很大的局限性，由此来看，南北韩双方的合作更是迫切的。

(2) 在朝鲜一些优势领域展开南北韩合作

对于发展高丽医学以及药草保护、栽培种植等问题，朝鲜有关当局明确了自身的政策及立场，即在朝鲜颇为擅长的开发药草栽培田地以及食品健康补助品生产等领域，以合作为基础，为朝鲜提供一些在这方面能够凭借自身实力单独运营的支持也是一种方法。

(3) 为实现可持续发展进行市场经济式的保健医疗合作

如果未来朝鲜内部体制没有得到根本性变化或者朝鲜缺乏自食其力的态度与意识，而仅仅只依靠韩国的人道主义援助的“输血”，那么因为其社会主义体制的低效率性对韩国的依存度将会更加明显，而这对未来南北韩共同繁荣来说是不利的。为了能够开创朝鲜半岛和平、民族共同繁荣以及祖国统一的新局面，必须导入中长期南北韩经济合作模型。

在医疗保健领域确立了自食其力的立足点之后，需要改变原有的以无偿支援的方式来进行的合作，发展成为通过以贷款式的、以合作投资的形式来完成设施、原料、以及医疗设备及医药品工厂的现

代化变革，这种合作为了能够提升朝鲜人民的健康水准并同时促进南北韩双方经济共同发展，将韩国的资本、原料与技术同朝鲜的劳动力结合起来，为朝鲜医疗保健产业注入原动力并逐渐完成技术转移，此外还提供一定的产品销售市场(最初主要为韩国购买)，并在财政方面帮助朝鲜建立一种自生的受益创出型生产组织，初期阶段起始于不太含技术含量的注射器、消毒棉、牙刷、牙膏、拐杖等卫生保健产品出发，逐步扩展到医疗机器与装备。

(4) 为了提高事业成果，在环境、农林等领域的南北韩合作¹⁰⁾

朝鲜夭折婴幼儿中80%的死因主要是呼吸器官炎症和腹泻。腹泻症等水因性传染病大部分是由于饮用污染食用水、食用不清洁的卫生间、卫生知识缺乏而导致的。持续性腹泻会使婴幼儿营养匮乏，进而免疫力低下，导致其他感染(主要是呼吸器官)疾病的恶性循环，威胁生命，影响成长发育。

为了彻底预防皮肤疾病及食物中毒、水因性传染病，就需要关于食用水开发和水质管理事业等的环境卫生领域多学科合作组。另外，健康问题是由于食物不足导致营养匮乏、免疫力低下，感染肺结核等疾病的感染几率非常高，因此为了救济性粮食支援和持续性的供给，开发农业生产增大产业，具备自主生产力就显得尤为重要。例如:为了确保自主生产力，将保健医疗、环境、农业生产等领域的资源进行整合是非常重要的。

10) <http://www.reliefweb>

(5) 为了东北亚的人类安全, 关于东北亚保健医疗的南北韩合作

朝鲜的感染性疾病的发生类型和中国的类型相似, 往来于越来越频繁的临近国家中国, 最近HIV感染者数急剧增长, HIV/AIDS及性病等感染危险已经体现出来了, 不排除目前还没发现的感染者或患者的可能性, 因此需要与中国接壤地区的保健医疗进行合作。朝鲜对于致命性的SARS、禽流感等疾病, 处于没有防备的状态, 不仅是朝鲜, 为了东北亚的人民安全, 传播新型传染病预防和预测监视及流行病学等的信息, 强化防疫人员的作用及疾病推测监视的能力并对此采取早期处理措施, 这些方面都急需临近国家和地区在建议和管理方面的国际合作。

六、结论

东北亚是在国家或地区内发展程度变化很大的地区, 这样在日本地区施行国际医疗合作的话, 就要在所有国家或地区施行各不相同的合作系统。

在东北亚, 医疗领域的社会系统完善的国家很多, 但是也有社会系统因为各个国家的经济状况的不同, 完全实现效用的实例。根据国际合作的经验, 我们可以说, 日本到现在为止一直都在施行这样的系统。日本向朝鲜和蒙古支援国库补助金, 正施行着关于传染病预防、产妇女儿童保健、生殖卫生保健的国际合作。

日本ODA的援助成为解决朝鲜与日本间问题和两国关系正常化的前提。具备了这些条件以后, 日本推进了朝鲜医疗领域的技术条件

的现代化，同时也为朝鲜所有居民拥有卫生的和有质量的生活，积极参与建立医疗保健系统。

保健医疗领域的南北韩合作，应该从推进反映朝鲜当局认识和要求的事业合作才会成功。在恢复及维持朝鲜的保健医疗体系的长短期计划下，为了减少朝鲜社会致命性死亡和贻患，同时为了传播知识和技术的事业以及符合朝鲜经济实际利益的事业，将成为恰当的、有效果的、可持续的具有现实性意义的南北韩之间的合作事业。观察今日朝鲜半岛政治局势，不难发现朝美及韩美关系越来越好转。朝鲜保健医疗体系如此恶劣，而在经济，能源，环境等多种领域里，与朝鲜的交流与接触越来越活跃，传染性疾病预防传播到韩国及中国，俄罗斯等临近国家，如对此没有共同的对策，不通过合作解决，后果将不堪设想。目前为止，朝鲜还没有报出SARS(Severe Acute Respiratory Syndrome)患者情况，但是由于朝鲜临近中国SARS灾区，而且医疗条件简陋，2003年春天采取了外国人限制入境的强制性措施，朝鲜及其临近地区传染性疾病预防，将会对逐渐复苏的朝鲜经济和东北亚经济致命的打击，成为交流与合作的障碍。如此看来，东北亚地区应该意识到人类安全共同面对的问题，需要联系南北韩合作，完成北保健医疗合作路线。

此外，为了持续在生产设施加工设备和原料及技术支援方面的合作，应该引进可以实现南北韩的相互利益的保健产业领域的经济合作战略。大规模财源或农林、环境领域等多学科需要参与进来，同时需要技术和管理部门参与进来，构筑并推进南北韩两国合作频道，才会更安定更有效。技术合作在扩大同质性方面，通过保健医疗业种间合作，医疗设施及设备支援的医疗机关之间的合作，活跃教育培训项目，对朝鲜保健医疗事业的推进会更有效。

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

参考文献

Central Bureau of Statistics DPRK. *Report on the DPRK Nutrition Assessment*. 2004.

ERINA. *ERINA Information* (EJ01-05). 2001.

ERINA. *Northeast Asian Economy Databook*. 2007.

JICA. Experience of Japan's Medical Care—To Think About the Improvement of Medical Care in Developing Countries (Japanese). JICA. 2004.

UNFPA:PFK, 《2007世界人口现况》, 2007. UNOCHA. *DPRK of Korea Humanitarian Situation Report*, 1999.

WHO. *WHO Country Cooperation Strategy 2004-2008: DPRK*. 2003.

(<http://www.jica.go.jp/>).

(<http://www.reliefweb>).

V

中国对于东北亚地区环境合作的立场

金哲 (辽宁社会科学院)

秋长珉 (韩国环境政策评价研究院)



一、序论

对于影响国际社会的环境问题和损害地球环境或者对地球有潜在危害的活动，国际环境合作应该以全球一体化理念和合作精神采取共同的行动和措施，为解决一系列问题而努力。

当今国际环境合作是中国外交事业的重要组成部分，在中国环境保护事业中起到了很重要的作用，特别是因地缘政治学而引发的中日韩合作为核心的东北亚地区环境合作更是起到了很重要的作用。中日韩环境合作已经有相当的成果，而且提高了东北亚国家“环境共同体”的认识，组织了很多具体切实的活动，解决了很多国际环境保护方面的问题，在东北亚地区环境事业和环境市场，以及地域经济合作的发展上作了重大贡献，可以说已经进入了“成熟阶段”。

之所以中日韩环境合作得以迅速发展，是因为环境的固有特征，即国内的环境问题必然能引起地域或者国际环境问题。首先，是因为生态环境问题的本质性。国内、地域、国际生态环境问题只是地理性的名称，生态环境问题实际上能影响的范围是根据它的发展程度而定的。比如，沙漠化一开始只局限于某个地区，如果此时不采取措施的话，程度会慢慢变严重，扩散到很广的范围从而引发国际环境问题。因此，关于生态环境的处理方法不能只局限于一个地区，而是要考虑环境系统的相互作用。

其次是国内环境问题的外部增强效果和减弱效果。由于环境问题的本质性，局部的环境问题在整体范围内也伴随有外部性。即，一个地区或者一个国家的生态环境恶化能给其他国家或者地区带来不利的影响，东北亚地区的沙尘暴就是一个例子。另一方面，局部的生态环境处理也会影响其他地区的生物多样性。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

中国在高速发展经济的同时，为了从根本上改变解决环境的问题，大力倡导转换发展方式，提高发展质量，建立节省资源的亲环境型社会，以此来全面发展经济和社会的协调，致力于走可持续发展的轨道。中国作为东北亚地区的重要成员国，为了本地区的生态环境保护和持续发展，将和日本韩国一起努力加强合作。

据此，本研究在把握中国的环境保护策略和国际环境合作的原则下，阐述中国关于东北亚地区环境合作的立场。

二、中国的环境保护策略

1. 中国的环境问题

中国是世界上人口最多的发展中国家，从70年代末期开始的高速经济发展过程中，在短短20年间，就已经将发达国家过去百年间现代化进程中产生的环境问题都凸现了出来，环境和发展的矛盾日益明显，因此资源相对不足、生态环境脆弱、环境容量不足的问题在中国的发展过程中渐渐成了重要的问题，用一句话说中国环境的问题，就是“形势非常严重”。

从以下几点可以看出：

- (1) 中国的经济成长方式长期是粗放型，因此污染物的排出量远远超出环境容量。
- (2) 治理环境的速度跟不上破坏环境的速度，旧问题还没有解决，新问题又出现。
- (3) 环境事故频频出现，环境纷争一直很激烈，因此环境问题已经



制约了经济发展，给人民生活健康带来了害处，并招致社会不稳定等重要问题。

- (4) 在短短20年间，发达国家过去百年间现代化进程中产生的环境问题就都凸现了出来，主要特点有构造性、复合性和压缩性。另一方面，中国工程院院士、中国环境宏观战略研究项目专家组组长深国舫列举了具体的数据来说明中国环境问题的严重性。新中国成立50余年间，GDP增长了10倍，但是矿产资源消费增加了40多倍。单位资源的产出水准只有美国的十分之一，日本的二十分之一，单位GDP的SO₂和窒素化物排放量是发达国家的8-9倍。随着经济规模的日益扩大，中国面临的环境压力也变的十分严峻。“第10个五年发展计划”中显示的环境保护指标二氧化硫排放量和化学需氧量指标先降后升，2006年的单位GDP消耗的能源降低4%，主要污染物排放量减少2%的目标并没有实现，在实现“第11个5年发展计划”的目标上还有困难。

2. 中国的环境保护策略

(1) 中国的持续发展策略

中国从80年代末起为了持续性发展开始探索新方案，这种持续发展的基础有两个。第一，转换传统的经济增长方式，第二，制定环境保护策略的同时，将环境保护看作国家、地区经济社会发展的策略。

中国为了执行联合国环境发展会议的决议，在世界银行和UNDP，UNEP的支持下，完成了很多项重大的策略和政策研究项目。1992

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

年8月和中国环境发展有关的强令性文件<中国环境发展10大对策>的第一项就是“实施持续的发展策略”。中国据此策略编纂了<中国的21世纪议程>，并于1994年3月获得国务院的批准。这一文件是目前世界上第一个国家级的“21世纪议程”。在1996年3月全国人大第8届第4次会议中颁布的<关于国民经济和社会发展‘9.5’计划和2010年长远目标纲要的报告>中根本上转换了经济体制和经济增长方式，确定了“科教兴国”和“持续发展”的两个基本策略。不仅仅在今后的15年间实施这两个策略，而且要在现代化进程中要发挥重要的意义，到2000年基本上控制环境污染和生态破坏加速的情况，改善部分城市和地区的环境，到2010年基本改变生态环境恶化的现象，实现给城市和农村环境带来明显的改善的目标。除此以外，还提出了几个重要文件来阐明中国的持续发展策略和基本目标和任务。

中国为持续性发展设立了策略性的体系，采取了全新的设立体制的措施。

第一、将环境保护和民主法制建设相结合，为持续发展建立法律体系。这里包括三个方面。将持续性发展的原则加入经济立法部分，必须完善环境和资源方面的法律，强化与国际环境公约相吻合的国内法律。

第二、适应市场经济原理，运用市场作用，保护环境。这里也包括三个方面。强化经济改革减少或者撤掉对资源消耗大或者效率低的国有企业的经济支援，确立根据市场供给的自然资源价格体系，推行环境税。

第三、适应经济增长的需求，将公共投资还原到环境保护领域，诱导企业向环境保护投资。政府在清洁能源、水资源保护、水污染

处理、城市公共交通和大规模生态工程建设投资方面要发挥主导作用，投入合理的收费制度和企业化运营方式，将其它领域的资金诱导到环境保护方面来，这样就确保了中国的环境保护投资到达GNP的1-1.5%。

第四、适应新的宏观调控政策，确立计划和经济相结合的综合决策制度。这里的重要内容是关于经济和社会的政府决策，计划和项目一定要按照一定的程序来获得环境评价，设立对政府的环境检测制度。

第五、紧跟政府的体制改革，建立清廉、高效、和谐的环境保护行政体系，促进各项国家环境事业的发展。

(2) 中国的环境保护政策

① 以预防为主，防治结合。这一政策的主要目的是在大型经济建设中预防环境污染和破坏。

为此将采取如下主要措施：将环境保护加入国家和地方的中长期国民经济和社会发展规划中，投入关于开发建设项目的环境影响评价制度，同步开展、设计和使用防止环境污染和破坏的设备(简称三同时)。

② 污染方自行治理。这一政策的主要目的是强化污染环境者的责任心，使其负责治理环境的费用。

为此将采取这些主要措施：对超过排放标准而对大气或者水资源进行污染的企业或者事业单位将收取排放费用来整治环境，并且对污染严重的企业或者事业单位勒令停业整顿，对其进行技术改造，

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

防止污染环境。

③ 强化环境管理。这一政策的主要目的是通过强化政府和企业的
环境管理来抑制或者减少不合理管理而导致的环境污染。

为此将采取这些主要措施：建立环境保护法规和标准系统，并逐
步让它完善。在每一级政府都设立环境保护机关，建立国家和地方
的环境监督系统，地方各级政府实行环境目标责任制，对重要的城
市实行环境综合处理检查制度。

(3) 中国环境宏观策略

中国的环境保护事业已经进入了全面推进，重点突破的新阶段。在
这样一个特殊的阶段里，我们要求全面实施“科技与环保”。为此需要
进行以下三方面的历史性转换。一是从以前的重视经济增长忽视环境
保护转换到经济增长环境保护并重，二是从环境保护落后于经济增长
转换到二者共同发展，三是从行政性保护环境转换到法律、经济、技
术和行政方法综合运用来解决问题。

为了环境和发展策略问题、政治污染的法规、环境科学的重大基础
问题等，需要全面的统计性的研究和调和性环境保护策略的研究，为
此从2007年开始了<中国环境宏观策略研究>的课题。¹⁾

<中国环境宏观策略研究>项目横跨多个部分、多种行业多学科，
作为综合性的工程分为5个主题，4个部分，分为4个阶段进行，预计
结果将于2009年初来。

1) <http://www.sina.com.cn>(中国新浪新闻网)，2007年 5月 25日。

① 5个主题

第一、回顾中国环境策略的30多年发展历程，总结经验教训。

第二、客观判断中国的环境形势预测未来的发展趋势，分析环境情况的变化和经济发展间的相关性。

第三、研究生产、流通、消费、贸易等经济发展过程中环境问题出现的原因和对策。

第四、研究和学习世界各国在经济发展阶段中出现的环境问题的认识和处理方法，以及转换环境和经济关系的经验和法规。

第五、提出领先于时代的实践操作方法以及理论观点和目标、措施等建议。

② 4个部分

第一、总论部分。提出持续性发展层面下的环境保护对经济增长最佳的概念涵义和方式。

第二、环境要素的保护策略。包括水、大气、噪音、振动、固体废物、土壤、海洋、生态系统物种资源、核和辐射安全等相关的保护策略。

第三、主要环境领域的保护策略。对重点领域的环境问题进行综合分析，并且提出对应策略。

-防治工业污染策略。整治能源消耗大，污染严重的行业的污染。提出清洁生产和循环经济等策略。

-城市环境保护策略。分析城市环境的问题和原因，提出中国城市的持续性发展的策略选择。

-农村环境保护策略。提出在社会主义新农村的建设过程中的环境保护策略。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

-环境和健康策略。根据公害预防法的国际性经验来提出中国的公害预防法对策。

-能源和温室机器防治策略。分析能源和环境压力带来的气候变化公约对中国的挑战和机会，提出对温室机器的对策。

-地球和地域环境策略。分析中国面临的地球和地域环境挑战，提出地球和地域以及两者之间的合作的基本策略。

第四、策略保障。提出宏观策略的任务以及策略重点地对策和措施。在此包括加强法制，整顿系统，增加经济政策，增加投资，改善科学技术，重视先进教育，鼓励公众参与等保障措施。这4个部分包括了27个专业的项目。

③ 4个阶段

第一阶段，2007年1月-5月是准备阶段，需要完成各种研究项目的大纲，接受专家的验证。

第二阶段，2007年6月-12月是执笔阶段，进行资料的收集和整理以及分析研究，整理出研究报告书的初稿。

第三阶段，2008年1月-8月是验证阶段，需要和院士以及专家一起验证研究报告书初稿并且提出意见。以上的几个报告书再次送交院士和专家验证。

第四阶段，2008年9月-12月是意见收集阶段，听取各个阶段的意见，根据意见完成最终报告书。

2009年1月-6月，研究报告书经批准后公开。本研究最终和中国环境保护宏观策略思想、策略方针、策略目标、策略任务和策略重点一起被提出，进一步处理好中国的经济增长和环境保护的关系，促进建设资源节约型社会和环境友好型社会。



三、国家环境问题中的中国原则和立场

1. 促进环境保护和经济发展相协调的原则

经济发展和社会进取一定要在良好的生态环境和可持续利用的自然资源基础上展开，与此同时也要在社会和经济的发展过程中寻找解决环境问题的出路。环境保护本身并不是一个目的，人类的最终目标是在美丽的环境中过着美好的生活。经济发展不能在发展过程中消极地保护环境，结果招致环境问题，进而影响经济和社会发展，因此一定要保护环境，注重可持续性发展，长短期利益并重，也要注意局部和整体的利益，根据具体的国情使环境和经济以相同的速度协调的发展。

2. 发展中国家的需求原则

每个国家都要根据适应本国经济、社会和文化条件的能力来决定改善环境的路程。对发展中国家来说，贫困和落后并不是导致环境恶化的最根本原因，这些国家往往使用发达国家提供的落后技术以及对环境有害的技术来实现经济发展，因此在发展和环境保护之间形成了恶性循环。中国在解决这种恶性循环方面，用努力维持发展消除贫困来保护环境，主张培养参与到国际环境保护行动中的能力。要求发展中国家在克服贫困和饥饿的苦痛的同时片面地保护环境是不现实的，所以一定要根据平等原则，在南北韩合作的大环境下探讨国际环境合作，保证对各国有利，特别是在实现发展中国家持续性发展目标方面建立有利的国际经济新秩序。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

另一方面，发展中国家的土地退化、沙漠化、水灾、旱灾、水质恶化、供需不足，海洋资源恶化、水土流失、过度砍伐等问题已经带来了严重的环境问题，这些都是地球环境问题的表现，已经严重制约着发展中国家的经济发展，从某种角度看，这些问题甚至比气候变化、氧气层较少等问题更加现实化，应该及早解决。

3. 共同承担责任的同时也要坚持责任差别性的原则

保护地球的生态环境是人类的共同责任，但是如今一定要明确使地球生态环境退化的主要责任人和负责人。产业革命实现以来，发达国家在现代化进程中不考虑后果，一味使用环境和资源，不断扩大影响的温室效应可以说是前面各种环境问题积累的结果，同时发展中国家也是受害者。今天发达国家还是有限的资源的主要消费者，也是环境污染的主要原因，因此国家环境保护合作一定要遵守“共同承担责任的同时也要坚持责任有差别”的原则。发达国家有义务努力采取环境保护措施，为国际合作做更大的贡献。这里包括了两个方面：

(1) 给与发展中国家额外的资金帮助他们参与国际环境保护合作，或者在发展中国家执行国际法律文件时补充给他们因此带来的经济损失。中国一定要积极注重这种资金的“充足性”。象征性的提供小额的资金作为宣传效果是不能解决任何问题的，同时一定要强调“额外性”，提供的资金不能被当作现有发展援助的新分配方式。使用减少发展项目的援助资金来增加环境保护资金的方法不仅对发展中国家的经济发展有害，而且最终能使这些国家的环境保护能力减弱。

(2) 应该优惠地、非商业性地在帮助发展中国家治理污染问题方面



提供先进技术。中国不主张把上述技术看成普通商品来解决市场经济的问题，主张一定要站在共同利益的高度为人类共同事业做出技术转让。

4. 尊重各国的主权，不干涉别国内政

国际环境保护合作要建立在主权平等的原则上。现今各国国情不同，经济形态各异，所以各国根据自己的经济、社会发展选择发展路线来保护环境，积极参与国际环境合作，因此发达国家在环境保护方面的要求不能作为援助的附加条件，也不能以此环境保护作为借口干涉发展中国家的内政，也不能把社会、经济方式或者价值观强加于别国。

5. 发展中国家广泛，高效的参与的原则

国际环境领域中发展中国家的参与显得不足，在决议方面也不能得到充分的认可，这是不正常的现象，国际社会对此因该采取措施加以改善。世界人口中发展中国家占大部分，如果在地球生态环境的保护过程中轻视他们，实现环境保护的目标是不可能的。如果发达国家能和发展中国家一起积极参与国际合作，发展中国家也能和发达国家一起为人类的后代而创造美好的未来。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

四、中国对东北亚地区环境保护合作的立场

东北亚地区环境保护合作是一种地域性国际环境合作，同样会在上述中国对环境保护策略和国际环境问题的大前提下进行，但是东北亚地区环境保护合作作为国际环境保护合作的一个组成部分也有自己的特点。

1. 东北亚地区环境保护合作的现状和中国的立场

(1) 环境保护多边化合作的框架构成

① 东北亚环境合作高级会议(NEASPEC)

东北亚环境合作高级会议是根据1993年APEC的倡议而设立的，是由中国、日本、韩国、朝鲜、俄罗斯、蒙古6国共同参与的地域性环境保护机制。东北亚环境合作高级会议每年召开一次会议，主要围绕东北亚地区的环境和发展问题进行交流和合作。1993年6国第一次召开了会议，目的是支持APEC会议中通过的“亚太地区环境保护和可持续发展的地域性策略”，制定东北亚21世纪的议事日程。

到2007年的14年间已经召开过12次会议。第1次会议中开始了“东北亚地区环境合作计划(NEAPEC)”，东北亚环境合作高级会议成为了NEAPEC的决策机构。第3次会议中确定了NEAPEC的构成组织，第4次会议通过了预算和信托基金方式，第5次会议中确定了双方以及多方的自我支援。2007年在北京召开的第12次会议中通过了与东北亚地区自然保护计划、火力发电工程相关的大气污染防治



治技术援助、生态效率同行者关系和沙尘暴防治等4个项目，并且呼吁建立“节约型新社会”。

在第12届东北亚环境合作高层会议上中国政府为了促进东北亚环境合作，提出了以下3个建议。

第一，利用自身优势，深化合作。即，6个国家在已经取得的成就的基础上发挥潜力，在共同关心的领域给人民创造利益，并为此而努力。与此同时，东北亚地域环境合作应充分考虑作为地球环境合作的一部分应尽的职责和目标以及原则，为全球环境合作而努力。

第二，扩大资金支援的来源范围。东北亚地区环境合作机制的运行需要建立在充足的人力、物力和财力的基础上。东北亚环境合作高层会议建立以来，主要的资金来源都是各个成员国自主性的捐赠和相关金融机构的项目投资。2001年核心资金建立以来，有了相对充足的资金来源，2005-2006财政年度共获得资金77万美元。中国主张不断增加资金的来源，2007年也捐赠了5万美元。

第三，突出重点，增加项目。东北亚环境合作机制运行以来，展开了清洁燃料技术、生物多样性管理等合作项目，获得了各个成员国的好评。在第12次会议上审查了火力发电厂的大气污染、沙尘暴防治等项目，呼吁建立携手共进的生态效率关心，建设“节约型新社会”，中国赞成与此相关的各种项目，并且积极投入到实践当中。

② 中日韩三国环境部长会议(TEMM)

中日韩三国环境部长会议是由在1999年中日韩首脑第一次会议上提出的环境合作和对话为契机，于当年启动环境长官会议机制，由三国轮流举办，共同解决地域环境问题，促进该地区的发展。中日

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

韩三国环境长官会议作为东北亚地区的重要地域环境合作机制，在沙尘暴监督合作、东亚酸雨监督合作系统、三国环境教育合作系统、环境人力资源开发计划、中国西部地区生态保护、淡水资源保护、环境保护产业等多方面通过合作和对话取得良好效果。

在2006年12月的第8次三国环境长官会议上中国政府提出了以下5项建议。

第一、强化中日韩三国环境长官会议的实务机制，执行三国环境长官会议的对话结果，使三国环境长官的对话畅通无阻，特别是要建立坚固的实务会议机制。

第二、强化地区内其他合作机制，为扩大三国合作的影响，以及增强和东南亚联盟的合作而努力。

第三、强化环境成绩评价，环境机构建设，相关法规和技术等方面的合作，积极实现优异的成果。

第四、强化关于多方或者地区性的重要环境问题的协商，为地域内的持续性发展作贡献。

第五、吸收三国的科学技术界、大学、研究机构、企业和非政府机构的参与，使三国的环境合作更加活跃。

(2) 中日韩三国合作行动策略

在2004年11月27日举行的三国委员会里颁布的<中日韩三国合作行动战略>里，提出来以下相关的协议。

① 三国环境长官会议要持续进行，会议过后讨论的项目要在各国付诸实行，三国还要在各种环境合作的框架(东亚酸雨监督合作系

统、西北太平洋行动计划、东北亚环境合作计划、亚洲森林合作关系、沙尘暴预防等)内活跃环境保护合作内容。

② 三国持续进行“东亚季风预报合作会议”，使气象方面的季节预报院、研究机构、大学研究人员和其他人员等都参与进来，让季节预报更好的服务于社会和经济的发展。

③ 三国为数值交换建立实务团体，需要强化东北亚地区和地球海洋观测系统，也要通过这个系统强化观测系统的功能。

④ 三国进一步通过“节约，回收，再利用”的方式来建设东亚/东南亚的良性循环社会。

⑤ 三国在“东亚海洋管理合作伙伴关系”的框架下加强合作，通过执行2003年12月通过的<东亚海洋的持续性发展策略>来促进东亚海洋的持续性发展。

(3) 中日，韩中双边环境合作

① 中日环境合作

中日环境合作比中国 and 任何其他国家之间的合作都更加活跃。日本政府对中国的资金流入重点自80年代以后从经济领域转向基础设施领域，90年代后转向了包括环境保护的社会发展领域。环境污染水质的国际诉讼问题，1998年制定的日本向中国排放的生化核武器的废除相关的环境问题等环境方面问题的解决和利益谋求等都是双方所共同关心的问题。中日环境合作中除中国国家环保总局和JICA之间的合作以外，还有日本外务省、通商省、环境厅、科学技术厅、文部省和中国的国家统计局、经济贸易委员会、科学技术部、教育部、国家环保总局之间的合作。1980年中日科学技术协定已经

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

讨论了环境科学领域的合作，中方由中国科学院和当时成立的中国环境科学研究院。日本政府机关中通商产业省也对中日环境合作有很大的兴趣。通商省主办的“绿色支援计划(1991年开始)”包括了日本的贸易振兴会、工业技术院、新能源技术综合开发有限公司(NEDO)。他们一方面与中国国家计划委员会在对外贸易部分、工业部分、能源部分等方面维持着紧密合作的关系，进行共同研究，实施案例调查，另一方面促进新技术的开发和利用，对专业人员进行教育。其中影响比较大的是由NEDP倡导的中国石炭精制技术有关的调查和应用开发等方面的合作。

中日地方政府间的环境合作也通过姊妹城市之间的合作在进行着。中日地方政府间的环境合作通过资金供给、环境保护设备支援、中国环境保护项目研修的方式进行。地方政府间合作的资金数量和技术层面都不及国家级政府间的合作项目大，但是和国家级政府间的合作形成了互补的重要关系。

中日民间环境合作也大体上和政府间合作同步实行，但是在合作的范围和多样性方面更加显著。中日民间环境合作主要可以分为以下几个部分。两国大学和研究所之间的纯学术研究，日本经济财团或者企业的资金供给支援下的环境经济调查和研究，日本民间环境团体主办的环境保护行为，国际组织或国际机构组织的合作。

② 中韩环境合作

中国和韩国隔黄海相望。1990年中韩建交以后，两国间的经济贸易关系发展很快，也延伸到科学和文化方面。中韩环境合作在这样的背景下开始发展。建交第二年1993年中韩外交长官签订了<关于中华人民共和国政府和韩国政府的环境合作协定>。其中包括了环

境信息、技术、经验的交流，共同关心话题的协作，关于亚洲以及地球环境问题的共同对策等。

现在中韩环境合作主要关心的话题是关于控制污染和本国环境产业发展方面的内容。即中国产生的大气污染物(硫酸)向韩国的扩散，两国共同海域黄海的污染，韩国产生的废气费向中国的不合理扩散等。

环境产业发展也是两国关心的话题。90年代以来，韩国已经把环境产业看作国家经济发展的重要组成部分，实施了以输出为主的发展策略。中国最近收到了环境产业成长的压力，也在迅速扩大环境设备、环境技术、环境产品的需求。两国环境产业方面的交流从90年代后期开始频繁进行，环境产业的合作也以信息交流为中心，以互访、互学、项目投资等多种方式进行。

2. 中国积极参与东北亚环境合作的必要性

从国家的层面来看，根据国家环境保护总局发表的<国家环境保护“11·5”科学技术发展计划>，现阶段中国的环境保护要面临三大矛盾。即环境问题日益严重和经济增长方式转换缓慢之间的矛盾，很难调整好环境和经济的关系。人民对环境改善的迫切心理和环境整治的长期性之间的矛盾，污染情况日益严重和国际环境要求日益增高之间的矛盾。

特别是“东北振兴工程”的实施在创造经济成长的契机同时，还直接面临生态建设和环境保护中的新挑战。中国的东北地区长时间受无节制、高强度开发的影响使得生态环境情况不能乐观，在被覆、土壤、矿产、生物的多样性、城市和农村的生态环境建设等方面面

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

面临着严重的问题，特别是工业污染很严重。东北地区的生态环境问题具体来说主要有以下几个方面。

(1) 自然生态环境恶化趋势严重

① 气候的干燥化趋势严重

受东南亚中部地区气候变化影响，中国东北地区西北部气候变干燥的现象越来越明显，中国西北地区旱生植物，甚至沙漠地区的超旱生物都已经向东移动。如果一直这样破坏环境的话，中国东北的西部山地和丘陵的生态环境必然会越来越差，这将给农业和林业、牧畜业以及中西部地区的经济社会发展带来不利的影响。

② 水土流失日益严重，山丘的石质化面积扩大。

现在水土流失面积是整个东北地区的46%，每年土壤侵蚀量达到3.5-4.5亿吨。由于严重的水土流失，土壤的有机质渐渐变弱，土壤的肥沃度下降，土壤层变薄。中国东北在开发黑土地地区的初期，黑土层的厚度是1米左右，现在变薄了20-30厘米，土壤层的有机质含量也从初期的7%降到了3.5%。山丘的石质化面积渐渐变大，已经达到3500-4000万亩，是整个面积的8-10%。

③ 土地的沙漠化面积继续扩大

中国东北的西部地区连接着克尔沁沙漠地带。由于过度的开发和不妥当的农耕方式，覆被被大量破坏，50年代建设的沙子固定用防护林密度也在降低，还形成了很多断带，树木下面的草本植物也都被破坏，固定沙子的能力丧失，沙漠化面积一直增加。现在中国东



北地区的沙漠化土地面积是11856.3平方千米，沙尘暴灾害日益严重。

④ 海里生物逆流现象严重

由于今年中国沿海地区地下水的开发，地下水位持续下降，海里生物逆流现象开始，大面积的耕作地的毁坏现象严重。其中环渤海地区的逆流现象最严重。辽宁省丹东、大连、盘锦、锦州等地区最严重。

⑤ 矿产区域的地面下降问题严重

对矿产资源长期的掠夺性开发使辽宁省和黑龙江省大部分矿产区域的地面下降现象变严重，生态环境十分恶劣。据统计，现在辽宁省抚顺、阜新、铁法、北票、南票、沈北等城市的石炭开发地区地面下降已达90处，总面积为258.95平方千米。阜新市一个地方就有13处，面积达101.4平方千米。黑龙江省的问题也很严重，主要分布在鹤岗、双鸭山、鸡西、七台河，总面积达507平方千米。

⑥ 生活废水污染严重

现在中国总1000个城市中400个城市面临水资源不足的问题。没有必要的体制和技术，很多地区不处理生活废水直接将其入川下流，导致水质污染。中国东北三省松花江和辽河沿岸分布着大量的工业城市和农村，因此生活废水污染问题很严重。2005年辽宁省生活污染水排放量达11.4亿吨，其中硝元素的排放量为5.7万吨。黑龙江省生活污水排放量为6.89亿吨，吉林省为5.7亿吨，比2004年增加了6.5%。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

(2) 工业污染问题比较严重

① 城市空气受工业污染严重影响

东北地区的辽宁省最严重，每年工业废气排放量为127774亿立方米，二氧化硫和烟气以及工业粉末的排放量分别为64万吨、40万吨、35万吨。全省85%的地区的尘沙含量都超标，其中中部城市群更加严重，是平均数值的2-10倍。全省的空气中含有的固体颗粒日平均浓度为每立方米7-8mg，是国家标准的1.5倍。

② 工业废水严重影响水质，导致东北中南地区水供应更加紧张。

辽宁省和吉林省中西部水资源贫乏。但是即使这样辽宁省的大中型工业城市还集中在这里，水消耗量大的企业都很集中，同时大连等沿海地区的水资源问题也很严重。为了解决城市和工业用水，从70年代开始辽宁省大量开发地下水。所以沈阳、辽阳、鞍山等城市地下水急剧减少。现在辽宁省80%以上的川流都有程度不同的污染，中部城市群的污染地下水面积达到500万平方米。根据2005年东北三省水质评价报告，东北地区国家控制的79个水资源中，比第二浮流低的有34%，7处达到第二浮流，只有9%。其中辽河的污染最严重，鸭绿江的水质最好。

(3) 农村的环境污染不能忽视

东北地区农村的经济发展水平不高，所以农村的道路、人家、便池等一般生活生产设施都很原始化，还处于很落后的状态，垃圾处理也有很大的问题。化学肥料和农用塑料污染很严重，长期的粗放



型经营方式还在延续，土地的肥沃度很低。乡镇企业的迅速发展和城市的“三废物”向农村转移，化学肥料和污染水灌溉使农村的川溪、井水、低水地和农田都有不同程度的污染，使生态环境受到严重破坏。

(4) 潜在的生态环境问题日益开始凸现

已经出现的问题还没有解决之前，各地区又出现了经济发展过程中新的环境问题。比如说，大兴安岭南侧山麓有很多丰富的有色金属矿，为了开采工业，这个地区正在进行准备工作。内蒙古东北地区的海拉尔地区石炭很丰富，这个地区的政府也为了开采已经下了决策。吉林省将钢铁工业作为工业发展的重点培养，因此通辽钢铁集团的钢铁发展成了主力产业。这些新的产业分布和发展计划都隐含着生态环境的危机。大兴安岭南山麓是阻挡从蒙古到东北的沙尘的重要屏障，海拉尔地区也在这一屏障上。海拉尔地区多年间的不合理开垦和使用使这个地区的土质严重沙漠化，生态环境承受能力脆弱。如果上述两个地区真的实施有色金属和石炭资源的开发的话，生态环境将更加恶化。特别是开发生产过程中没有相应的环境保护措施，所以东北地区的生态环境屏障很容易被破坏。白头山也是东北三省东部地区的重要生态屏障。通辽钢铁集团位于这个生态屏障的周边，如果大力发展这里的钢铁产业的话，东部地区的生态屏障的完整性肯定要受到侵害，对未来的发展也不利。从东北地区全面的产业分布和发展方向来看，经济利益的追求远远高出保护生态的意识。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

3. 东北亚地区环境合作的建立是解决中国东北地区的环境问题的途径

从中国东北地区经济的发展来看，对传统的资源消耗型企业结构的调整，资源消耗的加深，能源消耗的增加等环境问题，都将是制约粗放型经济发展方式的改变以及持续性发展的问题所在并且还与东北亚地区的生态环境有着密切的联系。充分利用中国东北地区在地缘政治上的优势以及在东北亚环境合作中的积极参与，将对这个地区的经济、社会、资源及环境之间的和谐发展起到关键性的作用。

(1) 东北地区参与东北亚环境合作将带来三方面的效果

因为东北地区处于东北亚的中心位置，并且还在进一步的深化，所以东北亚环境合作能够为解决东北地区的治理生态环境、改造工业格局等问题，提供一个好的平台。也就是说，东北地区的生态环境保护以及经济成长方式的转换等战略性的问题，都将在东北亚环境合作大的框架下考虑。东北地区参与东北亚地区合作能够带来以下三方面的效果：

① 东北亚地区环境合作对中国东北地区环境的治理具有推动作用

现在中国东北地区的工业结构还是以原材料再加工工业为主，污染严重的传统工业仍占很大的比重。如果东北地区参与到东北亚地区环境合作中来，将通过无偿资金支援、特惠贷款、研究项目等途径来降低环境建设的成本，以便治理东北地区的重点流域、以及其他地区和城市环境的质量，同时起到改善环境的作用。



② 进行环境技术合作能确立有效的机制，并扩大经济运行的空间。东北地区目前还存在着落后的经济，陈旧的设备，古老的技术等不利因素。举例子来说：沈阳的主要工业企业的生产设备能达到国际先进技术水平只有13.4%，而在60年代，以前落后的设备还没有70%。这样的情况，这也说明经济的效应在下降，经济发展逐步迟缓，资源严重浪费，环境污染日益严重。如果东北参与到东北亚地区环境合作中来，进行环境技术合作的话，能在有效促进工业发展的过程中，有效的利用能源、资源，实施废弃物的再回收，投入新技术，将会有利于发展经济。

③ 有利于培养企业的国际竞争力

在今天的国际贸易往来中，环境保护部门的要求也越来越严格，并形成了“绿色贸易壁垒”。在东北地区，获得国际环境管理体系认证的企业还是非常少的。因为东北地区自己的产品进入国际市场宣传的话，一定是环境保护产业被编入到了社会经济发展的大框架里；另一方面，和日本、韩国的环境信息交流、环境技术合作、绿色环境产品开发等方面合作的话，东北地区的企业在国际市场上的竞争力能显著的提高。

(2) 参与东北亚环境合作，政府的主导性作用

东北地区参与东北亚环境合作，政府起到有主导性的作用，采取有效的措施，对东北编入东北亚环境合作的蓝图具有一定的促进作用。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

① 必须出台激励东北参与东北亚环境合作的政策。

② 创造一些像辅助金政策、税收政策及优惠的贷款政策等能有效促进和支持东北参与东北亚环境合作的好的条件。

③ 与日本、韩国的环境合作积极促进。

日本具有世界上最先进的环境保护技术和设备，但是在关于对外的技术转让和产业的立体性转移上，是非常保守的。因此，中国要建立目的性的环境保护合作机制，并随着中国的产业构造政策的调整，促进与东北亚的日本，韩国在尖端技术、高附加值、少污染、低消耗产品的研究开发上的合作以及投入开发再生资源合理利用技术。同时，促进节约能源技术、生态产业、资源再生技术、清洁生产技术的发展。

④ 确保环境保护资金

资金问题在东北地区环境保护中是最大障碍。所以参与东北亚环境合作的时候相应政策需要制定，要积极争取政府捐赠，无偿援助及特惠贷款等。

⑤ 完善环境管理系统

为了特别大型的研究项目或者地区的综合开发，而找来外国资本的时候，要制定特惠政策，在该环境内诱导投资有利的研究项目，并强化环境的管理，严格制定相应的标准和规则。

五、南北韩环境合作中中国的作用

中国和朝鲜共同拥有鸭绿江和图们江，黄海处在中间的并紧挨着两国的国境，必然受到直接的环境影响。通过两国的环境保护，而减少两国相互间恶劣环境的影响，中国应当促进与朝鲜的环境合作，并成为东北亚地区环境合作的主要构成部分。为了朝鲜环境的改善、南北韩环境的合作，中国与朝鲜环境之间，将受到直接而肯定的影响，要成为中国政府关心的事。

1. 促进南北韩环境合作的现状

(1) 政府性的直接交流合作

政府性的直接交流合作是在1992年生效的<关于南北韩之间和解和不可侵犯及交流合作的协议书>和2000年6月15日南北韩正常会谈达成的<南北共同宣言>为基础，达成的环境方面的交流合作。但是由于以经济合作中的南北韩交流合作，以政治军事性原因为依据的南北韩关系的兴衰，中央政府的环境保护部门级别的直接交流合作事项的迟缓，未能促进双方进一步地合作。

其他的地方性的环境合作，如江原道的金刚山山林病虫害共同防治工作，从2001年开始，至今还在持续进行中。合作内容有：金刚山的山林病虫害的防治药品，器材，农民讲习所运行物品(空调，小汽车)等物品将由韩国的江原道提供给朝鲜。江原道以后每年都提供一定的程度地防治支援，旨在促进交流合作事项的计划。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

(2) 通过南北韩经济合作，促进朝鲜经济特区的环境的交流合作

通过2000年的南北韩经济合作，对于已经建立并运行的金刚山观光地区和开城工业园区的环境，负责经济特区环境管理的朝鲜当局和南部的开发者之间就环境方面的交流合作进行了协商，并有效的促进了环境方面的合作。开城工业园区是由韩国土地公社和韩国现代跟朝鲜政府合作，而参与开发和管理的。根据<南北韩经济合作促进委员会第八次会议的协议书>并于2006年底，制定了<开城工业园区工厂区域1阶段建立产业环境保护计划>。通过南北韩2006年11月的协商，制定了开城工业园区环境方面的规则——<开城工业园区环境保护规定>以及环境管理的法律依据。而金刚山观光地的情况，朝鲜的金刚山观光总公司和现代在1999年7月30日签订了<关于金刚山观光遵守事项的协议书>，对金刚山的观光客们需要遵守的自然环境保护事项给与了说明，环境保护计划是由现代在2006年11月向朝鲜政府提出的。

(3) 民间性的直接交流合作

民间性的直接交流合作是民间团体主持的环境会议，为了个人的学术、研究调查及对环境合作方面的促进而展开的会议。1999年开始到现在，持续进行了“和平的树林”活动，为朝鲜的造林，展开了支援种子、苗木、肥料、农药以及相关的生产设备，耕耘机、拖拉机等农业装备，以及器材的活动。特别是支援的苗木及养苗场，并为建立的朝鲜金刚山附近幼苗的温室和温室需要的太阳光等相关设备的运行提供的帮助，并传授了养苗场的养殖技术。因此2001年开始到2003年，“东北亚山林论坛”通过UNDP获得了35万美元的支

持，以及在朝鲜境内两个养苗场复原中心。像在这样的环境方面，民间性的正面交流和合作，主要是为了朝鲜荒芜的山林的恢复而进行的交流合作。

(4) 通过国际会议，与第三国、国际机构的间接交流及接触

通过国际会议，与第三方及国际机构的间接交流及接触，最初是在1995年召开的包含了南朝鲜和八个国家在内的，由UNDP主持的“关于环境和开发东亚学者会议”上，南北韩双方之间专门进行了一次直接的交流。以后，“中国和南朝鲜三国环境部长级会议”的黄沙特别会议，“东北亚环境合作高级别会议”，“北西太平洋保全实践计划”，“图门江开发计划环境行动战略”，“东亚海洋会议”，“黄海长期环境管理战略”等东北亚及东亚环境合作机制。通过参与这些活动，无论是政府还是民间性的间接交流和接触都在进行中。

(5) 南北韩环境合作事项的评价

在政府间的直接交流合作工作中，因为朝鲜的消极态度和一直以政治安全性为理由，而一直停留在宣言形式上，实际的工作很难进行。而政府、自治体、南北韩民间组织间，在非常活跃的进行交流合作方面的事情。以造林和对森林病虫害的防治为工作点，因为这些和朝鲜的需求相一致，所以交流合作工作会得以持续性的进行。通过第三国、国际机构或者国际会议而使朝鲜在交流合作事务上得到间接的交流合作的窗口，也是有利用价值的。给与朝鲜的技术和资金支援相同的话，对于朝鲜来说，进行实质性的环境改善，而得

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

到持续性的支援是可以看到的。对于南北韩经济协作经济特区的环境管理，在朝鲜进行环境合作事务中，环境政策和态度的传播能出现成果的话，能够确保和经济合作结合而进行环境合作。

2. 中国为了激活南北韩环境合作，要承担的任务

南北韩间的环境合作中，民间性的合作一部分也用了跟经济合作相结合的形式。但是政府和民间性的交流合作，对于朝鲜主要河川和大型工厂的污染处理场的建立等环境基础设施，环境研究基础的建立及能力开发，图们江环境的改善工程等与之相关连的正式交流合作还没有推进。

为了激活南朝鲜之间的环境合作，而提出的这些方案，也为朝鲜的邻国中国，在促进南朝鲜环境合作的作用上提出了要求。理由是：

第一、政治、军事、安保方面通过六方会谈，中国起到了关键性的作用。在南北韩环境合作方面中国也应该起到促进的作用。在这期间，TEMM，NEASPEC等东北亚环境合作机制也在中国召开了会议，尤其是有朝鲜参与的情况越来越多。即中国政府的相关机关，也针对南朝鲜的扬子江合作和中国与南朝鲜之间的三方合作，甚至多方合作的空间提供了平台，同时促进了南朝鲜之间的环境合作。

第二、与中国的经济及环境需求有着密切的关系。中国和朝鲜共用两大国境河川，因此中国和朝鲜应该担负起保护两河流域的水环境和水资源的责任，以便充分的利用，持续性的发展，从而发展经济。也就是说，只有中国的积极参与的话，这样的国境河川保护有很大的限制，所以应当有朝鲜的参与。但是，朝鲜的实情是，在对于两河的环境保护，可持续性的开发在相关政策上，不能被优先考

虑。对于朝鲜的两河流域的环境保护，想从国家预算和人力，技术投资的的方面获得支援的话，那是相当困难的。因此如果中国在两河流域的环境保护问题上，跟南朝鲜三国一起，在资金投入、技术、经验上给以支持，那将会促进三国环境问题的深化合作。和UNDP一起，在鸭绿江和图门江的保护问题上，韩国也很关心，所以三国间的合作事项极具可能性。这样一来，中国如果和南朝鲜一起长远考虑，一起参与环境合作问题，那对中国的经济发展和环境保护也是一个机遇。

第三、南朝鲜环境合作的激活，对于东北亚地区的地域资源和环境问题的共同面对，以及建立合作机制，将给与肯定性的贡献。比如：中国和南朝鲜三国间的，黄沙观测台以及观测数据的信息上的共同利用，将为东北亚地区的黄沙显示器和早期情报系统的建立奠定基础。

六、结束语

国际环境合作如果成为中国外交政策重要的一部分的话，那么中国的环境保护事业将处于一个非常重要的位置，特别是中国在环境合作方面的积极参与，对中国实施的振兴东北老工业基地的战略是非常有意义的。一旦中国不去思考东北以后的发展和关系的话，将对东北亚地区的持续发展产生直接的影响。因为东北亚环境合作不是对一个国家的利益，而是为了各国的共同的利益，所以有必要建立“东北亚环境共同体”。为了这些，地区内的国家，在充分利用东北亚环境合作机制的同时，也要在东北亚环境合作战略和环境原则问题上，开展充分协作，以便寻求共同点，促进合作的发展。

中日韩主体的形成，以及东北亚环境合作的大大激活，将联合起来解决朝鲜在南朝鲜环境合作方面存在的问题。朝鲜参与“东北亚环境合作共同体”是地区内各个国家的心愿。同时为了东北亚环境合作，将期待中国的主张和努力，以及对南朝鲜之间的环境合作的促进。

第一、在国际环境问题中，中国的意愿和立场与朝鲜的国家利益是相符合的。朝鲜艰难的经济本质性的原因就是朝鲜非正常的国家关注度。朝鲜成为非正常的国家，主要原因是内战时，持续的南北韩对抗和美国的封锁及制裁。因此现阶段，和朝鲜的环境合作，支援朝鲜的环境建设将成为优先的任务。

第二、从环境合作的特征来看，环境合作不像政治、经济合作那样，各国面对这个问题还是容易接受，也对各个国家逐渐改善关系起到积极的作用，朝鲜参与东北亚环境合作中来，相对应的利益和贡献也会来。更重要的是，环境合作和经济合作之间，具有一定的相互因果关系的，环境合作是经济合作的前提的同时，获得经济合作的成果，提供丰富的资金和技术是基础。因此朝鲜参与东北亚环境合作将对朝鲜的环境改善以及朝鲜的经济发展、对外经济合作起到关键性作用。

第三、对于南北韩环境合作建设性的作用。朝鲜和中国、韩国有着很多方面的共同利益。比如，中国和韩国都期望朝鲜半岛的和平发展，为了这些需要一个稳定的局面，所有关注和朝鲜有关的共同反应。能够促进和朝鲜的经济合作的话，对于朝鲜问题的解决，中韩两国间的相互沟通和合作是必须的。

在这样的情况下，激活东北亚环境合作，在多边的合作的框架内，期待南北韩环境合作。如果中国、南朝鲜三国形成环境合作的话，将对南北韩环境合作有着更加有利的作用。



参考文献

- “中国环境宏观战略研究起跑，”《瞭望新闻周刊》，2007年，21期。
- “在东北亚区域环境合作的框架下破解东北地区环境难题，”辽宁经济信息网(<http://www.lnnet.gov.cn/jjdt34.asp?id=16758&ds=1>)
- “京都议定书生效引舆论热潮 东北亚环境合作迫切，”《新周刊》(<http://news.sohu.com/xinzhoukan.shtml>)
- 温家宝，“全面落实科学发展观 加快建设环境友好型社会，”《人民日报》，2006年4月24日。
- 社论，“从国家战略层面推进历史转变”《中国环境报》，2007年5月14日。
- 黄勇，“环境国际合作提升大国形象，”《中国环境报》，2006年3月7日。
- 曲格平，《境报保护知识读本》，红旗出版社，1999年1月出版。
- 张坤民，《可持续发展论》，中国科学出版社，1997年出版。
- 中日韩环境部长会议，(<http://www.google.cn/search?..>)
- 东北亚环境合作高官会，(<http://www.google.cn/search?..>)
- 国家重点研究课题研究报告书 《加快振兴东北老工业基地的重大问题及其对策》。
- 赵柯，“国际环境合作的存在基础与发展障碍”《世界经济与政治》，1998年2期。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

VI

能源领域的东北亚(以俄罗斯为中心)地区合作 与南北韩合作

鲁斯兰 古利多夫 (俄罗斯科学院)

金圭伦 (统一研究院)



一、序论

最近十余年间，为应对世界化的挑战，东北亚各国之间的相互依存度逐渐提高。与之相应的，现今，影响东北亚地区合作的因素以及方式已经发生了变化。地理上的接近以及资源上的互补性这两大客观因素，刺激着整个区域以及相关国家，为构筑相互间的信赖和实现共同的利益，在经济、政策、文化、能源、安保合作、社会、环境等各个领域积极地展开区域性的经济合作。

从经济层面来说，东北亚国家通过合作，来实现并保障相对更有效率的分配、更大的生产力、稳定的财政以及自然资源与技术资源的有效使用，最终将有助于相关国家经济的健康发展与国民生活水平的提高¹⁾

从多样的安保角度与世界地缘政治学角度来看，东北亚的区域合作在该地区发挥了更大的作用，保障了起因于相互间高度依存性的战略行动的可预测性。同时，也可以调节可能的区域性争端，减小发生资源供给危机、金融危机、经济崩溃与环境灾难的危险性。

区域合作还将促进以俄罗斯自然资源为基础的的远东地区的经济开发。现今的东北亚地区，日本与韩国对于中国不顾环境恶化的危险一味追求经济发展的政策以及中国实力的增强感到忧虑，而试图追求一种安全的可持续发展模式。朝鲜需要进行再建设以及重新融入国际社会。区域合作将是解决以上一系列特定问题的根本性对策。

1) P.A. Minakir, "Asia Pacific Region and NEA: Movement towards Integration and the Russian Factor," in *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*, Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia, 2007.

在东北亚地区国家认识到区域合作的必要性之后，也就出现了包括相应企划案与合作条件的评论、原则的政治宗教化、以及关于合作的方法与组织的一系列概念与理论。这段时间以来，所提出的豆满江综合开发计划以及各种基于双边或多边合作的自由贸易协定，为一系列的政治与投资合作项目提供了相应的理论根据。

即使是这样，东北亚区域合作相关概念中的大部分，其核心是能源与基础设施建设。实现区域内合作的原动力来自于能源领域。这一点可以从两个方面得到解释。第一，为了实现产业生产和提高社会福祉，能源资源是不可能被替代的核心投入要素。与能源环境相关的能源开发基础设施建设，使相关的国家之间实现紧密的合作。甚至成为了在双边乃至多边形成区域统合的基础机制。第二点可以从东北亚地区固有的促进因素中推导出来(参见下文)。即在政府当局、专家群以及经济界当中，经济的开发促进必须以能源利用的区域合作、地缘政治紧张的缓和以及能源提供的安全保障为基础的认识是存在的。

二、东北亚地区的能源现状、展望与政策概要

东北亚地区可以说是全世界最不稳定的地区。东北亚地区的中日韩三国在过去的几十年里先后实现了令世人瞩目的经济发展成就。在这一过程中，虽然相对于GDP总量，单位能源消耗量还比较低，但是随着能源消费总量的持续上升，不稳定性也就相应产生了。

从2001年到2006年过去六年间，中国²⁾日本以及韩国的能源需要以年平均6.3%的速度迅速增长。这主要是因为，中国对于能源的

需求在过去六年间增幅超过75%。2006年中日韩三国能源总消耗量为258万toe。这占到了整个东北亚地区(包括俄罗斯远东地区)消耗总量的98%，亚太地区总消耗量的71%，全世界能源消耗总量的24%。而其中，中国一国的能源消耗量占到亚太地区的50%，全世界的17%。中日韩三国能源消耗量在全世界分别排在第2位、第7位与第10位。³⁾

东北亚地区内部各国总能源需求以及供给模式十分独特，日本与韩国保持最高质量的环境亲和型能源比率，在日本和韩国的能源构成当中，石油所占到的比例略低于50%，而天然气与核能占到了整个商业性能源消费量的15%。与之相对照的，中国、朝鲜以及蒙古对于煤炭能源高度依赖，在三国的商业能源需要中，煤炭的比例占到70%-80%。尤其以朝鲜为例，至今仍然在大规模生产沼气、烟煤等非商用燃料，据推定，这部分燃料占到朝鲜整个能源消费量的25%⁴⁾，朝鲜与蒙古是该地区内仅有的不使用天然气与核能的两个国家。俄罗斯远东地区的能源形势与其他东北亚地区又有所不同，在这一地区，石油与煤炭的使用量在整个能源消耗量当中占支配地位，超过40%⁵⁾

2) 这里所说的中国，包含大陆，香港，台湾在内。

3) BP Statistical Review of World Energy. June 2007. (<http://www.bp.com/statisticalreview>.) 使用Economic Research institute FEB SAR的评价。

4) David Von Hippel and Peter Hayes, "Fueling DPRK Energy Futures and Energy Security: 2005 Energy Balance, Engagement Options, and Future Paths," prepared by the Nautilus Institute for Security and Sustainability in collaboration with Korea Energy Economics Institute, Draft, May 2007.

5) R. Gulidov, "Statistical Assessment of the Region's Energy Balance in Eurostat/IEA Format," *Voprosi Statistiki*, No. 1, 2007.

东北亚地区国家，多数由于国内能源生产不足，而大量进口能源资源。日本与韩国的大部分化石燃料依靠进口，中国的所消费的原油与石油制品有45%依靠进口，朝鲜与蒙古的石油则全部依靠进口。东北亚国家的能源资源输入来源地集中于中东地区是最突出最重要的一个问题，日本与韩国石油进口量的80%，中国石油进口量的40%以及韩国天然气进口量的50%全部来自于中东地区，正因为对于中东地区高度进口依赖，东北亚国家不得不以比世界其他地区更高的价格购入石油与天然气。（因为所谓的亚洲特价，每桶原油价格高出1美元。）

根据各国研究所以及许多国际研究所的预测，与现在相比，在21世纪，虽然东北亚地区主要国家的能源消耗量增长速度将放缓，但能源消耗总量仍将持续上升。在大部分假定当中，无论与总的能源需求量还是其他任何能源燃料需求量相比，天然气的需求量增长速度将更为迅速，如果考虑到这一点，所假定的能源需求形势将受到天然气使用量的影响，而与这种假定相背离的，东北亚国家的整体能源消耗量当中石油与煤炭仍然占据着很大的比例，据预测，主要国家对于能源进口的高依存度仍然将持续，特别是中国的石油消费对外依存度将从2006年的40%提升整整一倍，达到80%。

东北亚主要国家因为矿物资源供给的脆弱性，其整体上能源供给的对外依赖程度可能继续加深。不仅朝鲜和蒙古，包括日本与南韩，除石炭以外现已探明的碳水化合物储量几乎没有。该地区内，中国虽然能源矿藏丰富，但是考虑到中国现在以及今后能源消费量的增加速度，中国现已探明的石油与天然气储量凸现不足。因此，只有在俄罗斯的远东以及东西伯利亚地区，由于海岸探明天然气储量达31000亿立方米，近海天然气储量超过9000亿立方米，同时海岸石油储量10亿桶，近海石油储量3亿桶，可以实现大单位能源输

出从而满足东北亚地区国家的能源需求。

在前文已经提示的挑战因素面前，进入21世纪以来，东北亚国家在区域能源需求为了能与世界能源资源紧张形势之间实现协调，正在进行实质性的能源政策修正。相关国家的能源政策核心基本如下：

中国：把能源供给问题看做是经济发展最大的潜在不利因素的中国政府，在2006年3月公布了将于2006年至2011年之间实施的第11个5年计划，其中对于集中并且广泛地保有能源的方法手段做出了规定，另列举有许多优先保障的政策课题，比如能源供给的可靠性、环境保护、天然气与核能的利用、通过再生能源的转换实现良性的能源综合利用、实现渐进式的能源产业改革以及加快开发能源资源。特别还在积极地争取获得中东、非洲以及中亚邻国近海地区的能源的产权。⁶⁾

日本：2006年5月，发布了以能源安全保障为核心的“新国家能源战略”。文中明确指出，通过针对能源与环境问题的相关决议，来建立确保经济的可持续发展的基础。为了实现这一目标，相关的举措包括建立世界最大最先进的能源需求-供给体系、强化软性的资源外交以及在能源环境领域的国际合作，强化应对非常状态的应急手段、奖励新能源的开发以及核能的发展等⁷⁾

韩国：从21世纪初期开始，以广范围的能源适度开发为重点的“新能源示例”替代了自1970年代引入的“能源供给安全课程”。“新能源示例”的中心语包括构筑环境亲和型能源体系、活跃市场机制以

6) S. Abe, “Energy,” in *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*, Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia, 2007.

7) *Ibid.*



及在东北亚内部地区合作中发挥一部分的中心作用等⁸⁾

蒙古：蒙古的能源政策旨在摆脱对于从俄罗斯输入的石油的高度依赖，包括为开发丰富的煤炭资源而引入国外资本、能源基础设施的更新与改善、大型电力网的确立、集中并且广范围地开发可再生能源(风能、太阳能、水能等)等关键点。

朝鲜：朝鲜能源领域存在的一系列问题，其中包括劣质落后的能源基础设施、燃料供给赤字增加、能源价格歪曲等，朝鲜中短期内的能源形势在很大程度上取决于能否与国际社会以及特定的几个周边国家成功建立起良好的关系。

20世纪末，朝鲜解决能源问题的所有希望都寄托在KEDO(韩国能源开发组织)于1995年5月设立的相关计划上面，该组织是旨在签署支援朝鲜半岛能源开发协定的国际性财团，其计划以美国与朝鲜于1994年10月签署的几内瓦协议为基础，内容为在朝鲜放弃拥有的核设施之后，美国与其合作国家(南韩、日本以及后来的欧盟)将援助建设两个能源用原子炉(总发电量2兆瓦)，在原子炉启动之前每年提供重油50万吨。

最初，原子炉建设工程开始之后，KEDO计划由于将朝鲜列入“邪恶轴心国家名单”而引起相应的美国政府预算问题，陷入了严重的财政困难。政治紧张以及美国回避重油供应的责任，诱发了朝鲜的能源危机。与此同时，朝鲜的核开发却取得了突破，其结果是，在2003年末，KEDO计划被迫停止⁹⁾。直到最近的2007年7月的六方

8) Energy Policy of Korea, 2004, pp. 10-15; Young-Seok Moon, Energy Demand Forecast and Energy Policy of Korea, 2004.

9) The Korean Peninsula Energy Development Organization: Implications for Northeast Asian Regional Security Cooperation, 2000; Korean Energy Development Organization (KEDO), 2004.

会谈，与会各国以积极地姿态就朝鲜核问题达成妥协。朝鲜同意终止运行并封锁试验用的原子炉，作为得到百万吨重油援助的代价。到现在为止，南韩与中国方面已经各自提供重油5万吨，基于六方会谈协议的重油输送以及其他技术与财政支援可以认为是朝鲜能源领域以及整个几经发展的全新动力，在可预见的未来，在朝鲜进一步发展的过程当中，对于能源政策方面提出了以下几点期待¹⁰⁾：

1. 通过稳定石油供给来确保能源安全；
2. 煤炭采掘与运送基础设施的改建与改善；
3. 在石炭与石油的基础上，引入可再生能源(水能、风能、太阳能、潮汐能等)，在可能的情况下使用天然气；
4. 以10余个水力发电所以及产业用锅炉为基础进行电网的改建与改善；
5. 在能源生产与转换、传送、分配以及终端消费等所有环节引入集中的能源利用技术；

而且考虑到，朝鲜位于与其他大陆相接壤的东北亚中心位置，在电力网以及天然气输送网络建设方面，有很大可能性作为相关国家之一参与到构想中的多国合作中去。与之相应的，可以预计，朝鲜周边国家的政策与朝鲜的对外政策将逐渐推进朝鲜参与到这些区域合作计划当中去¹¹⁾。

10) Kim Kwan Ho, Options for Rehabilitation of Energy System & Energy Security & Energy Planning in DPR of Korea, 2004; D. Von Hippel, P. Hayes and T. Savage, The DPRK Energy Sector: Estimated Year 2000 Energy Balance and Suggested Approaches to Sectoral Redevelopment, 2003, pp. 115-118.

11) T. Sugimoto, "Energy Cooperation," in *The Vision of Economic*

俄罗斯联邦：最近，俄罗斯全部的能源构想与能源开发计划，都以能够使俄罗斯成为国际能源输出的轴心以及在国际能源安保问题上发挥重要堡垒作用的能源大国为目标。俄罗斯能源政策的实质性特征有以下三点：

第一，通过对于大陆架以及勘查困难的内陆地区石油与天然气储量的再勘查与开发，促进以多方向的能源输出为目标的能源基础设施建设来大范围地扩大能源供给能力。与之相同的尺度上，俄罗斯的能源政策侧重于大大改善太平洋方向(所谓俄罗斯能源政策的东方出口)的输出，这一地区的发展同时也处于俄罗斯能源当局的地缘学角度的优先顺位。俄罗斯的目标是，针对这一地区的石油输出量在总输出量中所占得比例从2004年的4.1%增长到2020年的30%，天然气输出量在总输出量的比例在2020年增长到15%¹²⁾。

第二，通过扩大国营能源企业的市场支配力强化国家对于能源资源的控制。这是通过联邦政府的立法活动以及国营石油与天然气企业攻击性战略来进行的。例如，特别许可JSC俄罗斯天然气公司所有种类的天然气输出的关于“天然气输出”联邦法案是从2006年7月开始施行的¹³⁾。新近修订的“关于地下资源的联邦法案”中设置有限制¹⁴⁾海外企业参加战略性重要领域产权拍卖的条款¹⁵⁾ 在最近的几

Development and Cooperation in Northeast Asia, Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia.

12) Russian Energy Strategy up to 2020.

13) 以上法律的条款不用于“沙哈林-1”与“沙哈林-2”协定的共有产品。

14) 明确规定只有海外资本不超过50%的合资企业可以参与“战略性重要”领域的竞卖活动。

15) 关于“战略上重要的能源”范畴的讨论，到现在还在进行中。根据最近俄罗斯自然资源部关于石油与天然气能源的计划，“战略上重要的能源”基本上相当于包括七千万吨以上的石油资源与五百亿立方米的天然气



个月当中，国营的JSC俄罗斯天然气公司取得了沙哈林能源投资社的大部分利益，JSC俄罗斯石油公司则取得了“沙哈林-2（사할린-2）”和“可比克塔(Kovykta)”两个天然气开发计划的主要控制权。

第三，强化对于海外能源资产、特定石油与天然气分配与销售产业的产权取得。2006年7月，在圣彼得堡召开的G8元首峰会上发表的俄罗斯能源安全保障构想中，这一目标被公开，文中俄罗斯方面着重强调了能源供给方与消费方之间的相互依存关系，因此以确保能源需求为目标的国际性政策应当根据能源供给一方的安保政策进行相应的完善，俄罗斯虽然做好了与别的国家共同开发本国石油与天然气资源的准备(在一定的限制条件下)，但是相应的国家能源分配基础设施建设以及市场运作方面必须向俄罗斯企业提供帮助，这种向市场靠近的方法可以被称为能源资源生产者与消费者之间的“资产交换”。¹⁶⁾

三、东北亚地区经济以及安保合作的动力的能源部门的合作：理由、利益以及可能的相关领域

东北亚地区虽然能源市场巨大而且能源资源分布广泛，并且由于市场与资源分布相分离而显得十分特别，但是由于相关国家向本地区倾斜的能源政策等良好的背景，使东北亚地区国家之间的能源合

资源。

16) V. D. Kalashnikov, “Energy sector of the Russian Far East,” in P.A. Minakir, ed., *Economic Cooperation between the Russian Far East and Asia-Pacific Countries*, Khabarovsk: RIOTIP, 2007.

作成为了必然，促成东北亚国家之间能源合作的地区性的特殊条件分析如下：

1. 必然促成合作的经济资源的互补性。各国在东北地区合作的传统方式中所具有的比较优势在能源领域同样适用，即俄罗斯的资源、中国与朝鲜的劳动力、日本与韩国的技术与资本相结合之后，彼此都可以获得利益。

2. 东北亚国家能源生产/消费模式的互补性。俄罗斯是地区内唯一具备大规模输出优质能源资源能力的国家，韩国日本乃至蒙古国内的能源资源储量与其能源需求量相比较也就无足轻重了，中国也无法通过自身满足能源需求。

3. 东北亚国家能源与经济政策的互补性。俄罗斯试图利用北部丰富的未开发资源刺激不景气的东部西伯利亚与远东地区的经济，并且正在为发挥能源的潜在价值而孤军奋斗。同时，俄罗斯为扩大自身在世界上的影响力，特别是为了提升东北亚地区内部的地位，正在策划能源出口的对象由单一的欧洲方向扩大到多方向的方案，东北亚地区的主要国家对于地区内的能源需求正在迅速增长，特别是中国正在致力于解决一系列问题，包括对中东的石油与天然气依赖的增强、能源输送路线被中断的危险性增强、日益严重的世界性及区域性环境危机等。

4. 地缘的接近性。东北亚地区国家相互紧密相连，俄罗斯在陆地上与中国朝鲜相接壤，与日本隔海相望，因此该地区内所有的能源



基础设施建建设项目全部可以在直径2000千米的范围内施行，（俄罗斯东西伯利亚地区除外）。

5. 区域内能源基础设施建设项目合作的商业与技术层面的可能性。最近十余年间，众多以区域内能源合作构想的可能性为对象的研究均已论证了相应计划的合理性。

6. 东北亚地区内资本集约型能源基础设施建设项目不足。可以预见，东北亚地区国家将就如下项目进行讨论和合作，这些项目包括，“能源领域贯穿供给与消费整个过程的可能性、投资巨大的能源基础设施集中开放等”¹⁷⁾（俄罗斯1兆500亿美元，中国2兆2千5百30亿美元，包含日本与韩国的OECD Pacific 1兆美元），包括东西伯利亚及俄罗斯远东地区地区探索与开发的资金需求预计会达到2千亿美元。而日后10年间中国在能源方面的投资，则估计需要7千至7千2百50亿美元。

大规模的能源合作计划可以发挥规模效应，从而实质性地减少参与开发国家的投入资金。

近几年来对能源合作的范围进行了相应讨论，能源合作开发构想涉及到以下几个特定的领域：

1. 对于东北亚地区，主要是俄罗斯东部地区共同勘察与开发；
2. 从原油、天然气、煤生产地起始的，东北亚地区的石油、天然气输送管道以及泛东北亚天然气供给网络的共同建设、运营与管理；

17) 根据IEA的预测，NEA能源部门2001年到2030年期间的能源投资将占世界能源投资(16亿美元)的26%(4亿3千30亿美元)。



3. 共同建设原油与天然气处理的新型设施、化学设施、剩余物处理设施的炼油设施, 这些合作旨在实现有效率的利用能源;
4. 石油储存设施的共同建立与利用, 核武器存放与应对非常情况预案共同施行;
5. 通过共同建设热力、水力、核动力发电站以及国家电力输送线来连接彼此的电力网;
6. 通过共同运营与管理国家及区域性的分配与销售系统, 实现集中的能源交易;
7. 共同管理核废料, 共同利用新一代核技术;
8. 共同普及、开发与运用高效率的能源技术以及污染处理技术;
9. 再生型能源领域的合作(技术与资源开发);

在追求可持续的社会环境发展过程中, 直面东北亚地区所面对的一系列挑战, 通过促进能源议题与相关领域的合作, 可以缓和乃至解决大部分紧迫的问题。通过燃料与能源输出的多样化、共同运作安全的输送路线与输送系统、共享周边国家的能源基础设施、建设可以在非常时期进行能源交换供给的共用储存设施, 参与相关国家之间能源部门共同的开发等举措能够确保安全的能源供给。通过能源利用效率以及引入环境保护技术, 促进市场自由化, 加上能源供给成本对物价变动不敏感且呈下降趋势, 能源供给可以实现从“量的确保”向“质的改善”的转变, 从而在能源领域获得更大的经济利益。

最后, 东北亚地区内部的能源合作, 可以带来包括增强相互信赖与经济合作关系在内的一系列深化地区相互依存度的经济正向效果, 最终促进东北亚地区的一体化进程。参照能源作为地理政治学意义上的资源的相应特征, 可以说能源为东北亚国家在资源利用领

域提供了多边合作的空间，从而可能缓和区域内的紧张。以构筑区域内部能源供应网络为目标的区域性努力，可以促使朝鲜回归国际社会，刺激朝鲜的经济发展并且促进朝鲜半岛南北韩双方之间的合作。

四、作为东北亚地区能源合作基础的俄罗斯远东地区能源规划

结合客观环境，俄罗斯是支撑东北亚地区能源领域合作的支柱国家。现在在规划中的、在建的以及建成的引入能源大型工程中，大部分都位于俄罗斯远东地区(REF)，这些工程自然地成为了东北亚地区经济的一部分。

埃尔加烟煤工程 El'ginskoye煤田坐落于莎哈共和国南部(Yakutia)的孤地。该地区拥有20亿吨高品质弱粘煤，是世界上最大的弱粘煤田。美国的“John T.Boyd”公司完成了最新的工程可行性研究。El'ginskoye的世界级水准的储量完全可以支持最大规模的采掘企业的建设，开发该煤田可以实现每天2000-2500万吨的煤炭规模生产，产生巨大的经济效应。与之相关的市场研究表明，埃尔加工程每年可以向亚洲市场供应一般动力煤1500万吨，烟煤500万吨以上，商业前景十分看好。该煤田的西北部开采权属于JSC“El'gaugol”公司。现今，该公司的主要股东有莎哈共和国(39.4%)，JSC俄罗斯铁路公司(Russian Railwasy) (29.5%)以及JSC东方建筑承包公司(28.8%)。但是，在2007年末，莎哈共和国与

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

JSC俄罗斯铁路公司所持股份的拍卖将得到许可。

萨哈林大陆架石油与天然气工程：在萨哈林地区，现在有两个大规模石油与天然气开发工程正在按照生产合约进行开发。“萨哈林1号工程”位于萨哈林岛东北部地区的大陆架，包括旨在开发石油与天然气的查日博(Chaive)，奥多普度(Odoptu)以及阿鲁库顿-塔基(Arkutun-Dagi)这三个地域的项目。该地区石油总探明储量为3亿700万吨，天然气总探明储量为4850亿立方米，按照计划该地区的开发将分为四个阶段，首先将进行旨在满足哈巴洛夫斯克(Khabarovsk)以及卡累利阿(Krai)这两个共和国境内的需求(每年30亿立方米以上)的，查日博(Chaive)，奥多普度(Odoptu)这两个项目，包括美国埃克森公司(持股30%)、日本SODECO(持股30%)、印度ONGC Videsh股份有限公司(20%)俄罗斯Sakhalinmorneftegas公司的两个子公司(持股23%)等能源公司的国际性财团参与到了运作当中。据推算，现在该项目的总投资额估计达到170亿美元，其中66亿美元是在2006年上半年后期投入的，该工程于2006年起产出石油和天然气。

“萨哈林2号工程”预想将开发位于到大陆架的皮理顿矿区和鲁恩斯格埃矿区。该区域探明石油储量1亿4000万吨，天然气5兆5000万立方米，该工程的运营者为“萨哈林投资社”，股东包括俄罗斯天然气总公司50%，以及荷兰Shell(持股25%)、三井物产(12.5%)、三菱商社(10%)¹⁸⁾

从1999年开始的该工程第一阶段包括在年中非冰冻期对于皮理顿矿区石油资源的开发，该油田的年产量在160万吨至200万吨之

18) 努巴斯特那亚 林塔 恩格贝[俄语音译](国家安全部)，“克里姆林宫‘沙哈林-2’中断购买壳牌公司持有股份，2007年4月17日。

间，原油开发按照与韩国、日本、中国、台湾、菲律宾、泰国及美国等国家与地区达成的短期协议进行。2003年5月，油田运营方宣布启动第2阶段的鲁恩斯格埃油田的运营与相关项目，当初“萨哈林2号工程”第2阶段的预算投资额为96亿美元。最近有估计，投资额已超过194亿美元，其中的125亿美元已经投入¹⁹⁾，由此取得了对于萨哈林大陆架地区未开发区域的勘查权力，在不久的将来将被开发的工程还包括位于第一大陆架的“萨哈林3号”(Kirinskiy区域，Ayashskiy区域与东Odoptus区域， Veninskiy区域)²⁰⁾“萨哈林4号，”“萨哈林5号，”“萨哈林6号”等。据推测，这些区域的碳水化素能源资源包括石油13亿吨，天然气1兆9000亿立方米，储量十分丰富。

石油运输管道“东西伯利亚-太平洋”(ESPO) 2005年4月，ESPO石油管道分阶段建设计划被通过。该石油管道年均原油设计输送量为8000万吨的。一年后，迫于环保主义者的压力，管道原设计路线向贝加尔湖以北迁移了400千米，由此整个管道架设长度延长至4800千米，这一建设计划的运营者为俄罗斯国营企业 Transneft。在石油管道修建计划修改之后，在第一阶段，沿着管道的 Taishet, Irkutskaya Oblast)-Ust-Ku地区的Irkutskaya Oblast-Talakanskoe油气田，Yakutia Aldan地区，Yakutia-Tynda Amurskaya Oblast-Skovorodino, Amurskaya Obalst等地区年均生产石油3000万吨。同时，

19) 努巴斯特那亚 林塔 恩格贝[俄語音译](国家安全部)，“<沙哈林-2>监察委员会- 关于液化天然气销售主要争端的协议，” 2007年7月18日。

20) 2004年1月，俄罗斯联邦自然资源部共同生产协定国家委员宣布1993年“沙哈林-3”(Veninskiy部分除外)开发的投标结果无效。2007年俄罗斯联邦自然资源部为了进一步推展“沙哈林-3”计划的地质研究，正在有计划地进行权限竞卖。

随着管线铺设主体工程的完成，Perevoznaya地区的石油中转站工程将开始动工。ESPO石油管道建设的第一阶段工程于2006年4月开始，预计至2008年末完工，建设总长约2.8千米。至2007年7月末，完工的石油管线总长度将超过1000千米²¹⁾。根据最新预测，第一阶段的总投资额将达到113亿美元²²⁾。按照计划，ESPO石油管道建设的第2阶段将沿着Skovorodino-Perevoznaya至Primorsky Krai方向进行，年均设计石油输送量为5000万吨，加上之前的一期工程，输送总量增加到年均8000万吨。

对中国以及其他亚太地区的天然气输出，东西伯利亚地区与远东地区天然气生产、运输与供给综合系统的形成工程(“Eastern Program”)。这一工程旨在通过制定综合型、复合型、可持续型的政策规划，来确保俄罗斯东部地区的天然气资源开发与天然气出口的利益最大化，这一工程计划的运营者为俄罗斯天然气总公司，经过多番修订，最终于2007年6月确定。根据这一工程计划，最近探明的东部俄罗斯地区以及远东地域的资源储量使在这一地区建设国家乃至国际级的高压天然气产业成为可能，每年天然气产量将达到2千亿立方米。这一工程与萨哈林工程一样，将包括分别以Yakutia大陆架油田，Irkutsk地区的Chayandinskoe油气田，Kransoyarsk地区与Kovykta地区的天然气田，Sobinsko-Paiginskoe与Yurubcheny-Tokhonskoe油气田为基础的四大生产中心。

在该工程的准备过程中，供选择的俄罗斯东部地区的天然气生产与输

21) “东部输油管超过1000点，” 俄罗斯联邦工业与能源部发布的资料，2007年6月20日[俄語]。

22) Neftegas.ru, “国营输油管公司Transneft(Транснефть)” 瓦音什托克[音译人名]总裁-关于东西伯利亚输油管建设费用双倍增加的分担责任，2007年7月19日[俄語]。

送方案共有12套。该工程的开发人员着重强调了最有效率的 Vostok 方案的变化。这一方案不仅包括俄罗斯综合天然气供给系统中的 Irkutsk 和Krasnoyarsk天然气生产中心对应案,即以满足俄罗斯西部天然气需求为目标的萨哈林天然气生产中心的开发,UGSS的独立案,俄罗斯南部地区的天然气开发,还包括通过架设连接至中国东北与朝鲜半岛的石油输送管道来满足Sakhalinskaya Oblast, Khabarovskii Krai以及Primorskii Krai等地区的天然气需要的方案。根据推算,这一变化将需要625-777亿美元的追加投入。

中国与俄罗斯的电力网合作 两个国家的电力输送线路,即综合电力网络(Unified Power Grid)从“Vostok”至Amurskaya Oblast呈散发状分布,可以覆盖中国东北部地区的电力需求(2006年至今供电量为5亿千瓦时)。2003年,InterRAOUES”公司与中国Sirius公司间签署协议,从2004年至2013年联合供电130亿千瓦时。

2006年3月,JSC“RAO UES Rossii”与中国国家电网公司达成了就建设从东部俄罗斯向中国大规模工程进行可行性研究的协议。根据2006年11月完成的可行性研究报告,该工程将分为三个阶段施行:第一阶段(2008年至2012年),跨国境的年电力供应能力将达到45亿千瓦时。经过第二阶段(2012年至2015年),力争使年电力供应能力达到225亿千瓦时,在东部俄罗斯的南部地区计划建设装机总容量为3.5兆千瓦时电力的能量的电站。第三阶段(2015年以后),俄罗斯远东地区以及东部西伯利亚地区将建成装机总容量为6.0-6.4兆瓦的电站,年供电能力达到600亿千瓦时,2006年11月,双方签署了工程第一阶段的运送契约²³⁾。

23) <UESR(联合能源系统)俄罗斯>, 2006年 年度报告(2007)[俄語]。

朝鲜半岛与俄罗斯远东地区的电力网合作 2001年朝鲜当局承认正在研究从俄罗斯方面接受电力援助的技术与经济援助可能性。2001年至2003年，双方多次就技术层面讨论了关于架设经远东地区到达朝鲜的电力输送网的技术可行性。经过讨论，相应规划逐渐形成，朝鲜专家也开始参与其中，随之产生了包括项目建设的客观限制条件、建设供电500MW的“弗拉迪沃斯托克变电站-青津”的500kV AC输送线(380km，年输电能力250亿千瓦时)、建设供电2000-3000MW的“弗拉迪沃斯托克-首尔”的±500-600kV DC输送线(900km)在内的一系列问题。由于一部分经济以及政治原因，关于“远东地区至朝鲜半岛”之间的电网建设项目的研究被中断了。2006年8月，为了使这一项目再启动，俄罗斯派代表访问朝鲜，但仍然无法取得进展。

“远东地区-朝鲜半岛”电力输送线以及天然气输送管道建设工程，对于东北亚地区的能源与经济合作的实现都具有积极的意义。这些工程不仅将带来巨大的经济利益，还将对俄罗斯远东地区的能源设施开发、朝鲜能源危机的缓和、各相关国家的能源消费与能源结构的改善、朝鲜作为国际社会正常的一员并参与经济合作、俄罗斯和韩国以及朝鲜之间建立真正的友好关系都将起到重要而积极的影响。最后，这些工程可以取代已经终断的KEDO工程，成为朝鲜核计划的事实上的替代方案。

五、近期以来俄罗斯与东北亚主要国家之间的能源合作现状

近段时间来，东北亚地区的能源合作仍然无法像相关国家所期望的

那样正常进行，能源合作的构想完成的比例在国与国之间、能源加工下游各环节之间差异很大，而中国是相关国家当中最成功的一个。

俄罗斯与中国在石油与天然气领域的合作²⁴⁾

准备两国之间定期的首脑会谈的中国-俄罗斯联合委员会下属的一个专门讨论能源领域合作的小型委员会--JSC“Rosneft”公司的亚洲局2006年冬在北京成立。俄罗斯的国营企业与中国的国营企业或者与最近在石油与天然气领域动作积极的中国政府机关之间达成了一系列的协议。

- JSC“Rosneft”与中国石化之间的原油供应协议(2007年7月)
- JSC“Rosneft”与中国国家航空燃料公司(China National Aviation Fuel, CNAF)之间的航空燃料供应协议(2007年4月)
- 俄罗斯国家铁道公司与中国国家铁道部之间的关于加强能源输送领域合作的协议(2007年3月)
- JSC “Rosneft”与中国石化之间的关于建立共同产业的基本原则的协议` (2006年11月)
- JSC “Rosneft”与中国石油之间的关于建立共同产业的基本原则的协议(2006年3月)
- JSC “Transneft”与中国石油之间的关于架设从斯科沃罗季诺(Skovorodino)到中俄边境的石油管道的规划以及建设的共同研究(2006年3月)
- JSC “Rosneft”与中国石油之间的关于原油供给条件的协议 (2004年12月)

24) 关于俄中电力合作，请参见前一章。

- 俄罗斯国家天然气公司与中国石油之间的关于电力合作的协议（2004年10月）

这些协定在近年来呈现出如下的结果，对中国-俄罗斯两国之间的能源合作提供了实质性的支持：

第一，石油贸易的迅速发展。根据相关协议，JSC “Rosneft”公司有义务在2005年至2010年之间提供原油4840万吨，即每年需向中国石油供油890万吨，向中国石化供油250万吨。总原油供应量2005年800万吨，2006年1030万吨，2007年为1050万吨。2007年，俄罗斯国家铁道公司宣布，为了进一步提高向中国的原油输出能力，今后将向中国供油年平均3000万吨，因此在铁道线路再建设方面追加投资1亿美元以上。

第二，2007年5月，JSC “Transneft”与中国海洋石油公司(CNOC)，就建设从ESPO管线项目连接至中国的支线项目达成相关协议。

第三，JSC “Rosneft”与中国石化合作对“萨哈林-3号工程”的Vininskii区域进行共同勘查。在这一工程当中，两个公司分别占有74.9%与25.1%的股份。

第四，2006年7月至12月，JSC “Rosneft”与中国石化通过一系列共同运作取得了对另一家俄罗斯石油与天然气公司 JSC “Udmurtneft”的控制权。

第五，2006年10月，JSC “Rosneft”与中国海洋石油公司成立合资企业“Vostok Energy”，俄方持有51%的股份，中方持有49%的股份，2007年7月，该合资企业通过拍卖，取得了东部西伯利亚Irkutskaya Oblast区域内的两处碳水化合物电力的开发权力。

第六，2006年3月，俄罗斯国家天然气公司与中国海洋石油公司就从俄罗斯向中国供应天然气在时间、总量、经过线路以及制定价

格的原则等问题上达成一致并签订协议书。根据该协议，将建设被命名为“西部线路”与“东部线路”两条从俄罗斯通向中国天然气输送管道。至2020年，将向中国供应天然气680亿立方米。

俄罗斯与韩国的能源合作 在能源领域，总的概括看来韩国与俄罗斯的合作战略，是在复制中国的相关战略，但并没有取得相应的成功。

2003年3月，俄罗斯国家天然气公司与韩国天然气公社签署了5年合作协定。2006年10月，这一国营企业之间在天然气领域的合作协议上升为两国政府之间的合作协议。以相应协议为基础，两国已经就2012-2013年之后将就扩充年天然气供应能力至100万立方米展开协商。

虽然存在与朝鲜相关的一系列政治问题，俄罗斯国家天然气公司经营层并没有放弃从萨哈林的新天然气田向韩国供应天然气。2006年10月俄罗斯天然气公司的子公司Gazprom Marketing and Trading Ltd通过二次出卖的交易方式。完成对韩国的第一阶段的液化天然气供应。韩国天然气公社还与俄罗斯萨哈林能源投资社达成了20年中每年接受液化天然气供应150万吨的协议。2004年9月，JSC “Rosneft”与韩国石油公社签署了谅解协议。根据该协议，双方将成立合资公司，在堪察加半岛进行石油勘探与生产。为开发西部堪察加半岛，俄罗斯与韩国共同出资成立了国际型财团。出资方包括 JSC “Rosneft”(60%)，韩国石油公社(20%)、以及GS-Caltex、SK、大宇国际、锦湖石油化学、现代(5家公司共同出资20%)等。2005年2月，相关方面就保障截止至2008年的勘探与勘察所必需的财政条目签署了临时财政协定。2007年5月，该财团发布消息称在勘探过程中发现大型油田。

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

2007年3月，据报道称，LG商社、大韩资源商社、韩国电力公社、POSKO以及其他参与投资埃尔加烟煤工程的韩国公司，对于JSC “Yakutugol” 的68.9%股份与JSC “El’gaugol” 75%股份的拍卖表示出浓厚的兴趣。据估计，当时这些股份的总售价达到了18亿美元。

俄罗斯与日本在能源领域的合作 由于能源消费政策产生了分歧，而且日方在萨哈林石油与天然气开发项目中已经获得了满足，再加之俄罗斯确定了其石油输送管道延伸至太平洋沿岸等原因，日本与俄罗斯在能源领域的合作进入了冷却期。但是最近在能源领域，日本方面又显示出与俄罗斯加强合作的意图。虽然日本的合作政策与中国、韩国有许多类似之处，但是一些部分还是有差异的。

2005年11月，俄罗斯国家天然气公司和日本经济产业省天然资源与能源局签署了合作协议。2005年10月，俄罗斯国家天然气公司与三菱商社签署谅解协议。2006年8月，东京电力公司先后与Gazprom Marketing and Trading Ltd. 以及 Chubu Electric Co之间就短期内的液化石油气交易签署了两份谅解协议。同月，第一批石油液化气供应至日本中部电力公司。同时，按照相关合约“萨哈林-2号工程”中所生产的大部分液化石油气将供应日本。

俄罗斯与日本在双方的电力对话体制内，于2007年1月与6月两次举行会谈，讨论的议题中的一个重要议题就是确保地区内的能源安全

日本与俄罗斯 Sakhalinskaya Oblast地方政府之间富有效率的合作，是能够体现东北亚主要国家与俄罗斯之间的能源合作的普遍特征的良好范例。2005年Sakhalinskaya Oblast地方政府与日本三菱股份有限公司(Mitsui & Co. Ltd.)签订了合作协议，这一协议

包括，萨哈林地区天然气资源、煤炭、石油的生产及输出开发以及小型变电所建设等议题。2006年5月，日本相关企业制定了在 Sakhalinskaya Oblast地区内部更高效地利用天然气资源的大规模计划。这种努力引起了以国家天然气公司为首的俄罗斯方面，在所谓“东方规划(Eastern Program)”框架之下，招聘日本公司共同参与到天然加工处理、天然气化学与工学工程中的强烈兴趣。

不仅如此，日本国际合作银行、日本三井住友银行以及其他日本金融机构积极参与到与俄罗斯能源项目相关的资金运作当中。2007年2月，俄罗斯能源产业部部长维克托-克里斯滕科(Victor Khristenko)提议日本投资者参与俄罗斯境内太平洋沿岸精炼厂建设、原子能开发与可再生能源的配置规划。

六、从俄罗斯立场来看能源合作的问题与展望

东北亚地区的能源合作，无论是在政治经济还是在制度方面均存在一些难以克服的妨碍，而且更值得注意的问题是旨在实现这种合作的行动尚显不足，其中的一个原因是俄罗斯内部能源与经济环境恶劣，俄罗斯方面存在的问题包括石油与天然气资源勘探水平低下、油田周边环境恶劣且位置偏远、相关区域的基础设施建设落后、保护新建油田个人投资者的法律制度缺乏且对外国投资者的利益保护滞后、国内需求不足、不明确参与到东北亚地区能源合作中的战略价值而导致的高度危险性以及缺乏参与能源合作所需要的大量资金等等。另外的原因可以通过东北亚地区主要国家能源合作政策的以下特征来说明：

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

- 到目前为止，该地区都不曾出现过类似欧盟与东盟这样的旨在共同运作能源市场或能源合作以及一般制度性协定与调整的地区性组织。
- 到目前为止，关于东北亚地区主要国家在地区内部进行能源领域的多边合作所带来的利益的发言仍然偏重根据与俄罗斯的关系所达成的契约。
- 东北亚地区国家对于俄罗斯能源资源的开发态度带有一般性“自愿”特征。到目前为止，尚没有见到被区分开的双边或多边构想或者俄罗斯与东北亚国家之间的综合性的能源合作方案。
- 朝鲜核问题是妨碍俄罗斯与朝鲜半岛之间实现能源合作的又一个复杂的原因。

在任何情况下都存在巨大的合作潜力的项目只有石油产业。与此相比，天然气与电力部门的合作由于在市场运作中存在现实的距离与费用问题，实现起来相对困难。相应的前景在很大程度上取决于东北亚国家如何实现电力规划的效率性、环境健全性、国内优先顺序与区域间企划之间的均衡以及交通设施建设等条件，当然，投入资金也是很重要的一个问题²⁵⁾。

即使如此，通过提示各个国家关于合作的不明确的优先顺序以及相对明确的原则声明，还是可以减轻由于东北亚地区缺乏能源合作框架的一系列问题。按照以下原则进行，可以促使俄罗斯与东北亚国家能源领域的合作战略的整合。²⁶⁾

25) V.I. Ivanov and B.G. Saneev, *Politics of Energy Cooperation in North east Asia*, paper prepared for Workshop on Energy Security and Sustainable Development in NEA: Prospects and Cooperative Policies, Khabarovsk, September 17-19, 2002.

26) Kalashnikov, *op. cit.*

- 建立同时包括石油、天然气、煤炭、电力、燃料加工处理以及地区发展等全部项目的合作体制；
- 构建旨在共同勘探与开发东部西伯利亚与鄂霍次克海大陆架石油与天然气资源的战略同盟关系；
- 建设运送能源资源的共用的基础设施；
- 坚持“资产交换”原则；
- 促进朝鲜参与到“俄罗斯与朝鲜半岛”能源合作的多边政策；
- 共同参与远东地区开发规划中关于天然气加工处理设施的建设、电力集中工厂的建设、可再生能源的配置与提高能源利用率的工程

七、与朝鲜的能源合作²⁷⁾

朝鲜能源领域存在以下几个特殊问题。第一，导致朝鲜能源部门弱化的原因有1)供给与需求网络受阻；2)由于不恰当的国家政策所造成的经济困境当中出现的问题是最大的问题。与之相关的有 1)核开发计划引起危机的可能性；2)通过特殊政权制度生存的领导权的争夺；3)南北韩经济关系发展等一系列引起忧虑的问题。东北亚合作的方向将影响朝鲜的能源开发，在相反方向上也将产生影响。换言之，朝鲜在能源领域面对的困难不仅是其本身的经营问题，同时由于国际性的政治经济争端而更加严重。从这一脉络展开，解决朝鲜能源困境的政策必须以包括对于经济因素与政治形势在内的各

27) 本章根据韩国统一研究院发行的刊物作了修改。Kyuryoon Kim, *Energy Cooperation with North Korea*, Seoul: KINU, 2005.

种因素的综合考量为基础。本章的内容将从以向朝鲜能源领域的开发提出建议为目标的一系列讨论出发，并提出相应的合作方案。

考虑到朝鲜能源需求与供应领域的构造，需要指出三个根本性的问题：广泛性的供给不足、对于煤炭的过高依存度以及落后的基础设施建设。实际上，现在朝鲜的能源供给水准还达不到1990年代的60%-70%。考虑到即使是在1990年代，朝鲜的能源供应也无法为经济发展提供足够的支持，仅从这一问题当中就可以估计出朝鲜的经济状况的恶劣程度。因此，首要的也是最重要的目标就是增加能源供给量。

同时，在一级能源生产量不稳定的情况下，由于对于单一能源的高度依赖，可能引起能源供给困难，必须减低对于煤炭的过高的依存度。随着朝鲜煤炭生产量的增加，煤炭质量也急剧下降。同时，由于朝鲜在20-30年前建设了煤炭矿山以及煤炭火力发电站而错过了获得相对更高级的能源开发技术的机会。原本如果朝鲜当初能够致力于建设更加均衡的能源供给结构，朝鲜在能源产业开发领域就可以获得更大的经济利益。从这一角度出发，朝鲜的第二个目标就是建立起均衡的能源供给结构。

朝鲜为了维持强大的军事力量而消耗了大量资源，这是造成其能源领域乃至整个经济领域内诸多问题的根本原因之一，朝鲜必须更多地致力于提高国民的生活水平。如果缺乏适当程度的民用电力消费，经济开发的正常化是不可能实现的。这一事实同样适用于能源领域的需求-供给结构。如前文所述，朝鲜国民在上个世纪九十年代，饮食用能源与取暖用能源依靠伐木，这是造成严重的生活环境破坏的一个重要原因。为了实现能源需求与供给结构的全面改善，必须增加以一般普通家庭为对象的能源供给。



在前文所述的三个经济目标之外，1990年代由于国际政治争端朝鲜能源领域发生了巨大的困难，因此也有必要设定相关的政治目标，在这里必须考虑到朝鲜的经济困境由于国际社会的孤立而更加恶化这一现实，朝鲜的核武器开发计划以及由此引发的危机，使朝鲜成为了东北亚地区安保争议的焦点。但是，朝鲜由于其核武器开发计划引起周边社会强烈的关注，加之其他根本性的矛盾，而被描绘为形象不佳的国家。这种负面的国家形象使朝鲜愈发被孤立于资本主义世界的经济交易之外。朝鲜如果想从外部国际社会获得援助，就必须致力于树立更加和平的国际形象，因此朝鲜如果追求在能源领域开发能源，最重要的就是彻底放弃其核武器开发计划，这一目标也同样适用于朝鲜半岛南北双方关系的改善。换言之，朝鲜在能源开发领域获得的援助，必须以和平统一的进展情况以及能够促进东北亚国际关系和平发展的目标方案为基础。

若要进一步统筹处理朝鲜在能源领域面对的问题，需要相应的制度化措施。与朝鲜能源议题相关联的国际性机构有两个：其中一个自1995年以来以调整向朝鲜供应轻水与重油为目标的韩国能源开发组织(KEDO)，虽然对于这一组织实际上是否发挥了作用存在争议；而参与到处理朝鲜能源问题的另一个国际性机制就是尚没有被制度化的“六方会谈”，而“六方会谈”的关注重点其实是解决朝鲜核问题。为了处理朝鲜在能源领域面对的问题，组织并构建以中国、美国、俄罗斯、日本、韩国以及朝鲜等为核心的国际性机构是十分有创见的设想。当然类似的组织也可以接受其他国家作为成员国，而其成员国的发展对象首先应当包括蒙古等东北亚地区的其他国家，然后应当是参与到能源供应当中的位于中亚地区的国家，再然后的发展对象可以是作为韩国能源开发组织(KEDO)会员国的澳大

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

利亚与加拿大。

这一国际性组织可以被命名为“朝鲜能源发展中心(the North Korean Energy Development Center)”，可以履行多样性的职能。首先这一组织具有使相关国家之间进行协商的论坛性质和功能，并且可以向在韩国政府主导下的朝鲜能源部门开发项目提供引入先进技术的机会，还可以使朝鲜有机会学习别的国家的处理类似的经济停滞的经验，从而促进经济恢复。通过这样多边性质的国际性组织的运营，我们可以制定更加有效的旨在解决朝鲜能源问题的合作方案。同时还可以通过统合各种能源改善计划来实现利益的最大化。

为了改善朝鲜能源领域的现状需要牵涉到众多其他经济部门的问题，也需要相当长的时间。在此提出如下三阶段的施行规划提案：第一阶段的焦点是朝鲜能源产业的恢复建设；在进入第二阶段之后，朝鲜可以在前一阶段的基础上进行能源产业开发；第三阶段又可以进一步发展能源产业并获得实质性的收益。

1. 重建阶段

由于朝鲜能源部门在1990年代出现的衰退，可以把第一阶段命名为“重建阶段”。因此为了改善朝鲜能源部门的现状，首要目标是恢复1990年初期的生产水平。由于朝鲜本身缺乏进行恢复生产所必需的资源，因此为实现这一目标必须接受外部的援助。在“重建阶段”必须施行如下的方案。

第一，为了实现朝鲜能源领域的开发，首要的就是对目前状况进行系统性的调查。当然，如果朝鲜也参加到这一调查项目的话会更



好。这一调查必须收集一切关于朝鲜能源领域的可以利用的信息并按照统筹式的大方向进行。在这之后，根据调查结果，包括朝鲜专家在内的专家群体可以就改善朝鲜能源现状的方案展开讨论。从这一角度出发，韩国政府应该在组织国际性峰会以及促进技术交流方面发挥核心作用，例如有必要组织举行中国、俄罗斯、南韩与朝鲜专家之间的就朝鲜能源问题展开讨论的国际性峰会。在这之后应当促成类似国际峰会的制度化，为最终建立永久性的国际论坛做准备。通过这些举措，朝鲜也就获得了引入先进生产与运营技术的机会。

第二，朝鲜当下最需要做的是着手恢复建设落后的设施。由于朝鲜高度依赖最低一级能源的煤炭，在最初阶段，应主要致力于集中性地恢复建设煤矿设施。换言之，这是恢复朝鲜在上个世纪九十年代生产水准所必需的措施。而且当时不完备的运输体系致使能源资源无法进行顺畅运输，因此在运输基础设施建设特别是铁道的恢复建设方面必须投入更多的努力。在进行煤矿与运输基础设施恢复的同时也应该进行电站的恢复建设。朝鲜的一部分电站在上世纪九十年代停止了电力供应。设备落后的电站直接导致了能源利用效率的低下以及低水平的利用率。为了解决电站设施落后所引起的问题，新建电站可能是最有效的解决对策。但是建设新电站需要巨额的经费以及很长的时间，所以次优的解决方案是对现有的电站进行改建，韩国必须成为类似建设项目的参与者，朝鲜现在缺乏对于整个能源系统进行改建的资金，作为临时方案，仅仅开始了对于电站设施进行改建的项目。因此为了运营朝鲜的能源项目，有必要成立专门的国际性财团。在这方面，由于朝鲜的电站中，大部分是在苏联的援助下建设起来的，俄罗斯的作用就显得十分重要了，韩国政府

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

可以在工程所需的资金运作与工程运营方面提供帮助。

第三，如前文所述，应当开始旨在致力于解决开成工业园区的电力供应问题的建设工程，在此基础上，应该启动旨在该阶段能够向朝鲜输送200万千瓦时电力的建设工程。据估计，完成这一建设计划至少需要3年时间。而根据韩国、朝鲜与其他参与建设的国家之间所达成的协议，在今后的9-13年之间，需要投入的金额少则6兆5000亿韩元(约70亿美元)多则11兆韩元(约120亿美元)。这些费用主要包括由3年间的重油供给(1500亿韩元，约17亿美元)，电力输送设施建设²⁸⁾(1兆韩元，约11亿美元)这四个部分。

实现朝鲜能源供给安全化这一目标需要很长的时间。为了在下一阶段启动实质性的供电，在第一阶段必须开始电力输送设施的建设。

作为解决朝鲜核问题的次优方案，在假设朝鲜以合作性的态度接受“六方会谈”所达成的相关协议的情况下，在这一阶段向朝鲜提供重油援助是必需的。如前文所述，自2002年末以来基于朝鲜与美国之间的日内瓦协议的对朝鲜的重油援助已经中断。因此，朝鲜为进行电力生产，对于重油的需求十分迫切。为了重新启动10个电站的运营，朝鲜十分需要外国的重油援助。

2. 发展阶段

朝鲜通过能源领域的恢复重建，逐渐恢复到与1990年代相同的生

28) (1兆7000亿韩元，约19亿美元)，6-10年间每年200万千瓦的电力供应(3兆9000亿韩元- 8兆韩元，约48亿美元-89亿美元)，以及发电能力为100万千瓦的轻水核电站建设。South Korean Ministry of Unification, “Energy Provision to North Korea,” September 22, 2005 (In Korean).



产水平，那么考虑到朝鲜的煤炭开采与电力部门相对于别的能源生产部门更为发达，将进入发展阶段。在之前的一个阶段，朝鲜的能源供应将能够满足其基本的能源需要，但是仅仅如此并不够，应该进一步谋划朝鲜未来的经济发展方案。因此，朝鲜应该采取以下方案，在其他国家的援助下，扩充能源供应能力。

第一，有必要使从南韩向朝鲜供应200万千瓦时电力的问题国际化。如同对朝鲜的轻水供应，是朝鲜与美国之间达成的协议，而现在已经成为国际性议题。韩国的电力供应方案中的主要条款已经被包含在最近达成六方会谈共同声明当中，从而正在实现国际化。相应的，六方会谈的与会国以及其他相关国家也就有必要就对朝鲜的电力供应问题展开讨论。

第二，为了把在这一阶段所生产的电力有效地输送给最终消费者，有必要进行全国电力网的现代化改建。电力网现代化的目标是实现电力资源的有效使用。在现代化改建过程中同样需要其他国家的援助。

第三，在完成上文所述的工程的假定下，韩国将开始向朝鲜输送电力200万千瓦时。事实上，利用高峰时间定点使用电力是最有效率的，韩国的用电高峰季节是炎热的需大量使用空调的夏季。而与之相反，韩国冬季的电力使用量相对较低，而考虑到，朝鲜的冬天比南韩更加寒冷，所以韩国在冬季供应更多的电力是更明智的选择。

3. 成长阶段

在进入第三阶段之后，朝鲜的经济与能源产业恢复到了一定的水准，在此基础上可能实现进一步的发展。在这种情况下，就需要确

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

保更有力的能源供给，来满足随着经济发展而扩大的需求量。因此，朝鲜方面为了保证适当的能源供给应该考虑施行以下方案。

第一阶段规划，与现在东北亚国家正在讨论当中的输油管建设相关。为简单起见，我们在此提出两个利用朝鲜土地建设输油管道的方案：其中一个方案通过朝鲜西部，另一个方案通过朝鲜东部地区。从经济角度考量来说，后一种方案相对更容易施行，而且将来还可通过该管线向南韩与日本输送能源。

第二阶段规划，是连接朝鲜与俄罗斯远东地区的电力网。俄罗斯远东地区电力资源丰富，而东西伯利亚地区的石油与天然气储量巨大，唯一的问题是俄罗斯的电频率是50HZ，而朝鲜是60HZ，因此在俄罗斯与朝鲜的边境地区必须设置变电设备，为了满足朝鲜的能源需求，我们必须考虑积极利用俄罗斯的能源资源。

第三阶段工程，由于与原子能能源的利用相关联而可能引发争论。如前文所述，朝鲜的核开发计划由于民用与军用这两重性的用途而引发争论。虽然随着“六方会谈”的重新启动，朝鲜做出了一定的努力，但是至今尚未完全终止其核武器开发计划。对于此，我们可以考虑两个相应的对策方案：第一是重新启动位于新浦的发电站的建设工程；另一个方案是组建国际性财团，支援其建成其他种类的，比如说俄罗斯式的核动力发电站。对于朝鲜的核开发计划的发展方向作出预测是很困难的，本研究论文旨在提议在未来可能达成的“六方会谈”的决定或协议当中，包含重启两个轻水发电站的建设的方案。

八、结论

上世纪九十年代，由于外部以及内部的各种原因，朝鲜在经济领域出现了许多严重的问题。进入21世纪之后，朝鲜的经济从最低点开始慢慢恢复。而且2002年朝鲜引入了多种市场指向型的经济方针，朝鲜在最近阶段的变化还包括，为了支持经济发展，对于能源的需求变得十分迫切。实际上，对于任何国家而言，追求经济发展的过程当中，能源是必需的。

为了充分保证对于朝鲜的能源援助，南韩方面恪守透明性的原则是绝对必要的。由于朝鲜与外部国际社会之间是相隔离的状态，因此，南韩政府应该要求朝鲜提供其能源使用情况的纪录。同时与之相关的是，南韩政府应该保证其国民可以充分了解整个资源援助过程。在此之前，对于朝鲜的援助经常由于其过程不够透明而失败或中断，从经济学的观点出发，上述措施是十分重要的。

我们应该怀有着耐心，从长远的角度审视朝鲜问题。我们应该去理解长期在中央集权体制下生活的朝鲜国民的特别态度，或许他们自己也不曾想象到今天所面对的困境。而为了实践前文所提出的各项工程计划，我们很可能需要远比预想的更多时间。衡量能源改善工程是否成功的标准不是所取得的结果，而应该是发展的方向。换言之，即使相关工程的实质性进展速度十分缓慢，我们也必须维持持续性的发展。

作为结论，我们必须记住的是在漫长的时间里，南韩与朝鲜是一个民族或者说是一个国家(one nation)。虽然预测最终的时间十分困难，但是我们应该对朝鲜半岛的最终统一做好相应的准备。即使在能源改善工程的施行过程当中，我们很可能遭遇来自南韩与朝鲜

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

内部的冷淡反应乃至强烈反对。但是为了实现在本研究论文当中所提及的目标与相关工程，我们必须怀有为实现未来统一韩国的繁荣所必需的勤奋、耐心和坚持。

参考文献

Abe, S. "Energy." In *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*. Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia, 2007.

BP Statistical Review of World Energy, June 2007. (<http://www.bp.com/statisticalreview>).

Chanlett-Avery, Emma. "Rising Energy Competition and Energy Security in Northeast Asia: Issues for U.S. Policy." *CRS Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, July 14, 2004.

Energy Policy of Korea, 2004.

Ivanov, V.I., and B.G. Saneev. "Politics of Energy Cooperation in Northeast Asia." Paper prepared for Workshop on Energy Security and Sustainable Development in NEA: Prospects and Cooperative Policies. Khabarovsk. September 17-19, 2002.

Kalashnikov, V.D. "Energy sector of the Russian Far East." In P.A. Minakir. ed. *Economic Cooperation between the Russian Far East and Asia-Pacific Countries*.

- Khabarovsk: RIOTIP, 2007.
- Kim, Dukho. “Necessary Requirements of Military First Era.” *Economic Research* (Pyongyang), Vol. 2, 2004.
- Kim, Jinwoo. “Energy Security of Northeast Asia: Current State, Energy Demand/Supply Projection and Investment Needs.” Paper Presented for the KEEI-IEA Joint Conference on *Energy Challenges in Northeast Asia and Project Proposals in 2004*. Seoul: KEEI-IEA, 2004.
- Kim, Kwan Ho. Options for Rehabilitation of Energy System & Energy Security & Energy Planning in DPR of Korea, 2004.
- Kim, Kyungsul. *North Korean Energy Problems*. Gyonggido: Korea Energy Economics Institute, 2003.
- Korean Energy Development Organization (KEDO), 2004.
- Minakir, P. A. “Asia Pacific Region and NEA: Movement towards Integration and the Russian Factor.” In *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*. Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia, 2007.
- Moon, Young-Seok. Energy Demand Forecast and Energy Policy of Korea, 2004.
- Statistical, Gulidov R. “Assessment of the Region’s Energy Balance in Eurostat/IEA Format.” *Voprosi Statistiki*, No. 1, 2007.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

Sugimoto, T. "Energy Cooperation." In *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*. Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia.

The Korean Peninsula Energy Development Organization: Implications for Northeast Asian Regional Security Cooperation, 2000.

Valencia, Mark J., and James P. Doran. "Multilateral Cooperation in Northeast Asia's Energy Sector: Possibilities and Problems." *Energy and Security in Northeast Asia: Supply and Demand, Conflict and Cooperation*. Institute on Global Conflict and Cooperation, February 1998. <http://www.ciaonet.org/org/wps/shs01/igcc36ac.html>

Von Hippel, D., P. Hayes, and T. Savage. *The DPRK Energy Sector: Estimated Year 2000, Energy Balance and Suggested Approaches to Sectoral Redevelopment*, 2003.

Von Hippel, D. and Peter Hayes. "Fueling DPRK Energy Futures and Energy Security: 2005 Energy Balance, Engagement Options, and Future Paths." Prepared by the Nautilus Institute for Security and Sustainability in collaboration with Korea Energy Economics Institute. Draft. May 2007.

_____ "The DPRK Energy Sector:

Recent Status, Problems, Cooperation Opportunities, and Constraints.” Prepared for the Workshop on *Future Multilateral Economic Cooperation with the Democratic People’s Republic of Korea*, Stanley Foundation, June 15-17, 2005.

努巴斯特那亚 林塔 恩格贝[音译](国家安全部), “克里姆林宫, 沙哈林-2 中断购买壳牌公司持有股份, ” 2007年4月17日。

努巴斯特那亚 林塔 恩格贝[音译](国家安全部), “沙哈林-2监察委员会关于液化天然气销售主要争端的协议, ” 2007年7月18日。

俄罗斯联邦工业与能源部, “东部输油管超过1000点, ” 2007年6月20日[俄文]。

国营输油管公司(Transneft, Транснефть) 瓦音什托克[音译]总裁, “关于东西伯利亚输油管建设费用双倍增加的分担责任, ” Neftegas. Ru, 2007年7月19日[俄文]。

<UESR(联合能源系统)俄罗斯>, 2006年 年度报告(2007)[俄文]。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

VII

东北亚地区交通领域合作 —东北亚地区铁路网合作构想与促进

罗喜丞 (韩国铁路技术研究院)



一、序言

连接朝鲜半岛南北韩铁路网计划是南北韩双方去除分隔60年的痛苦，迎来和解与合作新时代的里程碑性质的事件。同时，朝鲜半岛南北韩铁路的连接也是贯通欧-亚-太平洋地区的“铁道丝绸之路”，构筑东北亚地区合作的基础，领导“和平与繁荣的东北亚时代”的核心事业。特别是通过南北韩铁路与大陆铁路的连接事业即通过铁路网的输送，人物方面的交流会更加活跃，会为东北亚地区提供更多的新的友好与合作的机会，成为发展伙伴以及未来指向型关系中最有实质性最为重要的事业。

如果朝鲜半岛纵贯铁路(TKR)连接成功的话，不仅会为南北韩间经济合作作出贡献，而且对减少运输费，减少运输时间等扩大东北亚经济合作的问题都将是非常有益的。朝鲜半岛终端铁路与连接欧亚大陆的铁路网——横穿西伯利亚铁路(TSR)，横穿中国铁路(TCR)，横穿蒙古铁路(TMGR)，横穿满州铁路(TMR)，相互连接，成为从陆路连接欧洲与东北亚市场的世界最大的运输通路。现在，横穿西伯利亚铁路(TSR)的最大受惠国家是中途俄罗斯与欧洲北部的接壤地区——芬兰，未来受惠地区将会扩大到欧洲东部与中亚地区。

铁路运输作为一种海上运输的补充体系，二者并非竞争或替代的关系，而是执行一种复合型的物流机能，给釜山港口带来再次一跃成为东北亚物流中心的机会。“铁道丝绸之路”不仅在减少运输费用与缩短运输时间上带来经济效益，还将在化解东北亚地区紧张局势，稳定朝鲜半岛和平局势等不易察觉的地方带来实质性的利益。此外，还将意味着西伯利亚地区的资源与能源的输送通道将会有所保障，随之参与西伯利亚地区的资源与能源开发的可能性也会增大。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

就像欧洲铁路网(Trans European Railway Network)执行作为交通网的职能之外，还在一定程度上统一整合了欧洲的经济、社会、文化等，使得EU提早通过一样，现在正在推进中的南北韩间铁路连接的事业也会为东北亚地区构筑合作的渠道，成为“和平与繁荣的东北亚时代”的信号弹。在此基础上更进一步，连接欧-亚-太平洋地区的“铁道丝绸之路”(或者欧亚大陆桥)建成完毕后，将会成为促进欧亚地区经济、社会、文化共同体的核心网络。¹⁾在此，我们展示出了东北亚铁路合作构想与促进方案。

图VII-1 大陆铁路与能源网



1) 总统咨问处 东北亚时代咨问委员会, “东北亚时代合作通路-连接南北大陆的铁路,” 2005, 11页。

二、南北韩铁路连接促进现状

1. 南北韩铁路连接事业的促进过程

表VII-1 南北韩铁路连接事业促进大事记

日期	促进状况
2000. 7. 31	第一次南北韩部长级会谈，就连接京义线铁路达成协议。
2002. 4. 5	韩国特派员赴朝，就连接东海线铁路达成协议。
2002. 9. 18	京义线、东海线同时动工。
2002. 12. 31	韩国境内京义线铁路全线完工。
2003. 6. 14	南北韩铁路轨道连接工程启动。
2004. 4. 10	签订“关于南北韩间列车运行的基本协议书”。
2004. 4. 13	第4轮南北韩铁路、道路连接实务会议期间缔结双方签署“关于南北韩间列车运行的基本协议书”。
2005. 7. 12	经济合作促进委员会第十次会议，就2005年10月列车试运行与道路通车仪式以及2005年内铁路通车仪以及与之的实施达成协议。
2005. 8. 12	共同检验铁路连接区间工程的实际情况。
2005. 12. 31	东海线韩国境内铁路区间轨道铺设工程完工。
2006. 5. 13	第12次铁路道路连接事务会面交换意见，就列车于5月24日进行试运行达成协议。
2006. 5. 19	韩国提议“22日进行关于相关军事事务的会面”，但22日会面未能成行。
2006. 5. 22	南北韩列车试运行负责人员交换工作意见，商议活动具体事宜。
2006. 5. 23	韩国提交搭乘列车人员名单，朝鲜没有给予回应。
2006. 5. 24	朝鲜通报取消列车试运行。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

日期	促进状况
2006. 6. 6	经济合作委员会第12次会议，作为列车试运行的条件，“轻工业-地下资源合作协议”生效。
2007. 3. 2	第20次部长级会谈，就上半年内列车试运行日程达成协议。
2007. 4. 22	经济合作委员会第13次会议，就列车5月17日试运行达成协议。
2007. 5. 11	第五次南北韩将军级军事会谈，为列车正常运行实施的军事保护达成协议。

2. 南北韩铁路连接工程进展状况

表VII-二 南北韩间铁路线断隔现况

路线名称	区间	距离(km)	断隔距离(km)		
			小计	南	北
京义线	首尔~新义州	486	24	文山~分界线(12)	分界线~开城(12)
京元线	首尔~元山	222	32.6	新炭里~分界线(17.8)	分界线~平康(14.8)
金刚山线	铁原~内金刚	167	全区间	铁原~分界线(32.5)	分界线~内金刚(84.1)
东海线	襄~元山	193	98	襄~分界线(80)	分界线~温井里(18)

表VII-三 南北韩铁路连接工程施工率²⁾

	韩国		朝鲜	
	内容	施工率	内容	施工率
京义线	文山~MDL)	100%	澜(开城~MDL)	100%
	都罗山站与其附带设施 -增设铁路事务所(CIQ) -建造公共CY	100% 98% 8%	板门、孙河站及其附带设施 -改、补修开城站	约95%
	信号、通信	100%	信号、通信	约95%
东海线	猪津~MDL)	100%	澜(金刚山~MDL)	100%
	-猪津站与其附带设施	100%	鑑湖、三日浦站及其附带设施 -改、补修金刚山站	约95%
	○信号、通信	100%	○信号、通信	约95%

三、推进南北韩基础设施合作的方案

朝鲜方面的现状大体相当于韩国70年代中叶的水平。为连接TKR-TSR铁路，京元线、东海线需要全面的整修，除了高速公路与部分1级公路以外都是没有铺修过的道路。飞机场设施和日本占领时期建设的港湾等都很落后。朝鲜经济的最大问题就是能源无法正常启动，各种设备都属小型设备。通信设备的发展也因国家行政等原因受到制约。国家基础设施条件恶劣，即使施行改革开放政策经济也未必能得到尽快发展。

2) 韩国铁路公社内部资料，2007。

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

南北韩基础设施合作以3大经济合作为中心展开。3大经济合作主要在南北韩交界地区进行，整个基础设施合作也以南北韩交界为中心进行。朝鲜半岛基础设施的开发首先要建立伟大的目标，让朝鲜的经济回升、南北韩经济融合、让朝鲜半岛拥有长期的竞争力、还有东北亚基础设施构筑合作等等。为了这些目标的实现必须要施行阶段性的稳步发展战略。³⁾

第一阶段，南北韩交界处与经济特区相连的基础设施的建设。目前京义线、东海线铁路、公路都已完工。第二阶段，为了扩大南北韩交界处经济特区的作用，扩充基础设施和为了推进朝俄、朝中交界处经济特区的发展，开发基础设施。第三阶段，为了纵贯朝鲜半岛，扩充北朝鲜内部所需的基础设施。构筑东北亚基础设施网络，朝鲜半岛基础设施内部力量强化是要长期进行的。

朝鲜基础设施的开发连接6个特区开发等各个产业，也是一个朝鲜经济发展的核心战略项目。基础设施的需求可以分成两个，一是南北韩交流后各种需求持续不断的增加，二是按照特区发展计划特区建设将有大幅度的需求增加。如果开城工业园区，金刚山旅游特区项目按照原订计划不断地循序渐进发展的话，一年客流量将达到500万人次，年物流量也会增加到750万吨。预计新义州-丹东，豆满江-下山的可容物流量为500万吨，那么为了特区的发展南北韩交界地区的基础设施的扩充就迫在眉睫了。新义州特别行政区在中国的大力支持下，轻工业与服务行业将会持续发展。罗津-先锋经济特区作为物流基地，可从贸易及物流等行业获得成功。南浦，元山两地也可望成为特区。朝鲜的基础设施建设要从朝鲜半岛长期发展着眼，要推出最具可

3) 用国土研究院，“关于韩半岛基础设施开发基本构想的研究（I），”重新编辑，2006。

行性的战略，不能只局限在南北韩合作上，也要进行多方合作。

四、东北亚地区的物流环境

东北亚地区拥有丰富的天然资源和劳动力，还有产业技术与资本，因战略性布局条件的优势将会带来很高的第二效应。要使该地区取得经济发展，就要让该地在交通、金融、信息、贸易、文化艺术等各个领域起到核心作用。韩、中、日、俄等东北亚国家占世界经济的五分之一，东亚的90%。中国东北三省总面积占78.89万km²，人口1亿729万人，是中国国土面积的8.22%，总人口数的8.4%，GDP的9.8%。俄罗斯远东地区包括沿海地区、滨海边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区、阿穆尔州、萨哈林州、伊尔库茨克州等621万5900km²(南北韩的30倍)，人口1000万，俄罗斯总面积的36%，人口占5%。最近东北亚地区成为世界3大贸易圈(EU, NAFATA, 东北亚)之一；急速增长到世界物流量的30%。

表VII-四 东北亚国家经济规模

	人口 (百万)	GDP (亿美元)	人均GDP (美元)	贸易 (亿美元)
韩国(2005)	48.8	6797	14040	5456
中国(2005)	1313.9	19317	1078	14225
日本(2005)	127.4	46228	36400	12254
俄罗斯(2004)	143.4	5390	3815	2220

可是东北亚地区物流、客流的增长使物流设施的使用进入了饱和

状态。韩国釜山港、日本神户港、台湾高雄港，还有香港等均出现了供不应求的情况，而且港湾和陆地交通的连接还有很大的漏洞。同时也因为物流设备落后效率较低，急需新技术物流设备的补充与扩充，还需要撤销诸多不合理制度的制约。为了增加物流量，东北亚主要国家之间的铁路连接是必需的，南北韩铁路的连接将会影响到整个陆地铁路网络的实现。

五、东北亚铁路合作构想与推进⁴⁾

如果南北韩、大陆铁路连接项目成功，预计中长期内相继出现有差别化、特色化的地区，实现连接欧亚大陆的国际货物铁路交通网，还会实现东北亚一体（东北亚日日生活圈）的国际客运铁路网。东边（京义线、京元线）连接西伯利亚横断铁路形成欧亚大陆的货物铁路网，西边（京义线）连接中国横贯铁路形成客流、物流等东北亚铁路网。也就是说，将形成一个以朝鲜半岛为起点和终点的两个国际铁路交通网。为了让这两条国际铁路交通网发挥作用，促进东北亚国家之间的交流，双方或者多方的铁路合作是首要的。

欧亚货物铁路网计划从南、北、俄3个国家推动TKR ~ TSR的铁路连接开始，东北亚铁路交通网计划从中韩两个国家推动铁路合作

4) 参见 罗喜承，“东北亚铁路网络现状与东北亚铁路合作”，对外经济政策研究院，2005；在韩国西伯利亚学会共同学术会议上发表的关于西伯利亚开发与韩半岛的论文；总统咨询东北亚时代咨询委员会，“东北亚时代合作的基础设施—连接南北韩大陆的铁路，”2005。

开始。但是为了长远发展还要推动南、北、俄、中的中长期东北亚铁路合作。还有，为了迎接东北亚铁路网络时代地到来我们提出了东北亚铁路的试运行，为了提高东北亚的铁路运输效率要筹备东北亚铁路运输公约，引导实现东北亚铁路协作机构。我们将不断做出一些更加具体深层的分析与战略。

我们认为在这种背景下推动“东北亚铁路网及东北亚铁路协作机构”铁路合作系统的建设，实现东北亚的和平与繁荣，必须要不断强化南北韩、大陆铁路连接工作的进展。

六、东北亚铁路协作机构（案）

要利用原有的国际铁路合作组织构成东北亚铁路合作组织体，就有一个可以有效利用UN ESCAP的方案。UN ESCAP是一个为了消除贫困地区，激活落后地区的经济，运输体系的全球化和一体化等，不断努力促进各地区间合作的组织。特别是最近“亚洲横断铁路北部路线集装箱试运行”项目已到了最后完工阶段。所以在这种国际环境下，东北亚铁路协作机构方案也可采纳有效利用UN ESCAP的方案。

UN ESCAP组织的“亚细亚横断铁路北部路线集装箱试运行项目”是一个除了南北韩以外还有俄罗斯、中国、蒙古、哈萨克斯坦以及东欧国家等一同推进的国际铁路合作项目。韩国也参与了这一项工作并给予了财政支援，该项目1995年在曼谷开始，2001年11月在首尔召开UN ESCAP第二次基础设施部长会议，基本敲定作为示范项目5条基本路线。也就是说UN ESCAP可以帮助东北亚铁路合

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

作组织的建立，也加大了召开基础设施建设部长会议的可能性。除了财政支援以外，韩国的诸多专业人士驻在曼谷，所以现有的人力、物力比较丰富。东北亚铁路协作机构的示范项目有可能比原计划提早进行。

UN ESCAP不是国际铁路合作机构，而是一个可以促进多方国家进行国际铁路合作的国际机构。这一机构在各界促进各种项目。特别在亚洲鼓励多方国家之间的国际交通合作。最近对东北亚铁路合作项目也很关心并给予了很大的支持。在UN ESCAP里可方便推动独立的铁路合作项目，不会受到任何制约。将来实现东北亚铁路协作机构以后，也可以建立独立的多边国际铁路合作机构。

如果实行有效利用UN ESCAP机构方案的话，可加快东北亚铁路示范项目以及东北亚协作机构的实现。还可以有效阻止对成立专门国际机构的各方不同意见，也可以减少很多财政资源，还可以积累国际铁路运营的经验，我们认为，若要实现东北亚铁路协作机构此方案为最佳方案。

七、建立东北亚铁路协作机构及东北亚铁路网络阶段性计划

东北亚铁路协作机构作为一个多边国家之间的协议机构，应该具备各种铁路运输设施和运行等应有的条件。也就是说，协作机构应该是一个国家间铁路运输双边或多边立案的，从东北亚共同利益出发的机构。

因为各个国家对东北亚铁路协作机构的认识不同，所以铁路、基础设施水平呈现明显的差距，要形成协作机构还需要阶段性的战

略。还有，为了长远打算应该组织一个以东北亚铁路协作机构的设置以及阶段性发展为目的政府及专业人士组成的工作小组(T/F)。为了实现东北亚铁路协作机构，将推进以下阶段性战略措施。

1. 短期工作

多方项目(Project) 工作要短期进行，使得尽快短时间内协调当前各项具体事宜。目前南、北、俄3方之间的TKR~TSR连接工作已得到了一些信赖与认可，还有UN ESCAP的“亚洲横断铁路北部路线集装箱示范运输项目”的实行，可提出“东北亚铁路的示范运输项目”。在形成东北亚铁路协作机构之前要在UN ESCAP里形成以“东北亚铁路的示范运输项目”工作为主的东北亚铁路实务协议组织。实务协议会可提出有关“东北亚铁路的示范运输项目”工作的方案，可在UN ESCAP基础设施建设长官会议中得到决定。通过这种示范运输要检查并分析连接路线、链接路线之间的接口、瓶颈现象、各国铁路经营、海陆、路线经营等问题并提出有效处理方案。而这一时期东北亚铁路网的国际宣传以及国际合作环境的创造也尤其重要。

2. 中期工作

中期工作要基于以上项目的实行，建立多方国家之间的合作关系，开展更加宏大的课题研究。通过“东北亚铁路的示范运输项目”工作的实行，将产生多种法律上、制度上、技术上的问题。这些问题要逐步统一提高东北亚铁路运输的工作效率，初步形成东北亚铁

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

路运输公约。作为东北亚铁路运输公约的一个环节，要商定GBRT等运输公约，让东北亚铁路协作机构完全拥有铁路经营体系。强化东北亚铁路实务协议会的国际合作能力，签订提高东北亚铁路运输效率的东北亚铁路运输公约，从而形成东北亚铁路协作机构。因此，要提早开展参与国为主的协作机构筹备工作，事先决定协作机构的组织形式、体系、工作范围等。

3. 长期工作

长期工作指的是，通过东北亚铁路协作机构，扩大发展“东北亚和平事业”——东北亚铁路交通网络工作，成立独立的东北亚铁路合作机构。把先前东北亚铁路协作机构发展为东北亚交通长官会议，成立独立的多方国际铁路合作机构的东北亚铁路合作机构。这个机构的主要功能包括东北亚铁路经营成员国间的协商、调节，制定旅客、货物铁路运费，改善铁路路线、信号体系等，改善铁路经营，制定或改定东北亚铁路协约等。从而进一步拟定东北亚铁路网络统一连接方案及设定相关标准。通过东北亚铁路协作机构积极的工作可以构筑东北亚共同运输市场，有助于国际铁路网的发展。

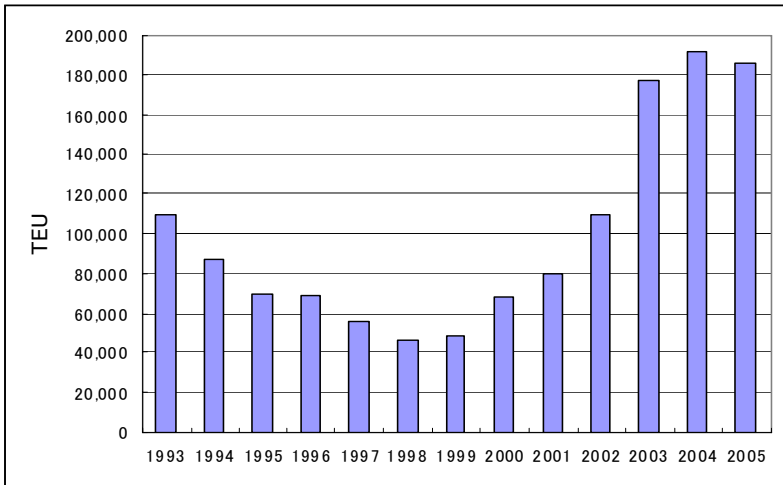
八、作为短期工作的南、北、俄铁路合作

京义线、东海线试运行工作不仅贯通了朝鲜半岛，而且也连接了整个东北亚，具有积极的意义。前面已经提到，南北韩、大陆铁路的连接工作是向统一东北亚国际乘客铁路网和连接欧亚大陆国际货物铁

路网发展的，以朝鲜半岛为起点和终点连接两个国际铁路网即连接TSR的欧亚货物铁路网和与TCR相连的客运、货运东北亚铁路网。打造东北亚的未来与发展，铁路连接是极其重要的一个工作。

特别是TSR，与中国铁路相比虽然长600~1500km，但因为只通过俄罗斯一个国家，可以减少越境次数，缩短通关时间，确保列车准时性，具有TSR国际运费优惠政策，西伯利亚铁路运营协议会(CCTST)改善TSR服务等，将在欧洲物流运输最有竞争力的一个路线。2002年12月所有路段全部电铁化，铁路先进指标复线，电铁化完成，光通讯也完成可全程追踪货物。利用TSR国际货物通过量1999年2万3000TEU，2004年12万TEU，增加了5倍。2005年韩国利用TSR，釜山-东方港-莫斯科-芬兰以SEA & RAIL的形式运输了10万TEU。但因为最近TSR运费上升，铁路货运量减少，这也是一个有待解决的课题。

图VII-二 东方港的国际集装箱货物处理量



关于TKR-TSR铁路连接、朝鲜铁路现代化，东北亚周边国家当中俄罗斯是最积极参与的国家。韩国和俄罗斯一直进行这一方面的工作，如：韩俄铁路合作意向交换（2001），韩俄交通合作委员会（2001，2002），南、北、俄三方铁路专家会议（2003），南、北、俄铁路部长会议（2006）等。

南、北、俄三方铁路合作 TKR-TSR连接工作短期可以运输年10万TEU，今后还有年50万TEU的欧亚大陆铁路物流。铁路是远东以及西伯利亚资源和能源开发的重要交通路线，也是该地区资源和能源开发的重要交通基础设施。南北韩铁路交通复员具相当深远的意义。

九、最近南、北、俄的合作和课题

近期韩国除了在构想三大经济合作以外，还可结合南北韩经济要素开发新的经济合作项目。要实现新的经济合作事业，应该把局限在南北韩交界地区的基础设施开发扩大到朝鲜几个主要城市。这不仅需要南北韩合作还需要与周边国家的多方合作。

去年第12次南北韩经济合作推行委员会达成协议，南北韩经济及资源开发共同打进第三国。今年第13次南北韩经济合作推行委员会在南北韩轻工业及地下资源开发方面达成了共识。朝鲜曾提出在罗津-先锋地区共同建设原油化学工业基地，共同参与远东俄罗斯资源开发。其实这表明朝鲜希望的是多方合作，从基础设施合作扩大到能源、资源合作，对南、北、俄合作抱很大希望。

交界地区经济合作与朝鲜半岛基础设施开发，朝鲜不仅接纳而且还需要，还将进一步扩大到多方合作、财源调拨等，因此这项工作要放在首位。基础设施及特区的开发方式除了南北韩合作以外，还要确保多方合作的第二效应。所以南、北、俄3方合作要集中在罗津、先锋特区。

朝鲜1991年设立罗津、先锋特区以后投资14亿美元，但因为没有让特定产业界得到特色化，其发展缓慢。但罗津、先锋经济特区在中介贸易及物流事业成功的几率比较高。这里也是TKR-TSR连接试运行的地点，也是南北韩、俄罗斯、中国、日本货物中介基地，还有四通发达天然的地理优势。南北韩在经济及资源开发共同打进第三韩国家达成共识，南、北、俄三方合作项目能源、资源的开发合作与能源、资源运输的交通合作给罗津、先锋特区提供了新的推动力。

朝鲜半岛基础设施开发第二阶段，罗津-下山铁路的整修，罗津港维修以及先锋石油炼制设施补修工作，将会解决朝鲜能源问题，激活罗津港中介功能，也是一个要预先进行的工作。总的来说，朝鲜半岛基础设施开发构想第2阶段继续推进原有的南北韩经济合作3大事业，还要并行北俄、北中交界地区的基础设施开发工作。这就是朝鲜半岛计划从第一阶段的初始阶段过渡到第2阶段的过程。

要使TKR-TSR工作成功，首先要解决朝鲜铁路的现代化。前不久6方会谈解决了北核问题以后，我们可以预见朝鲜在基础设施支援方面会有多方进行合作。现已解决了BDA资金转帐问题，第一阶段非核化措施（封闭阶段）已经转移，朝鲜无核化以后希望加入国际金融体系。朝美之间的解除恐怖组织名单问题和朝俄80亿美元债务全免等问题其实为朝鲜铁路的国际性组织的成立增加了可能性。

特别是铁路试运行以后，如果南北韩或者南、北、俄之间的集装箱试运行工作正常进行的话，在国际社会上，推动朝鲜铁路现代化共议会产生积极的促进作用。

“罗津-下山铁路整修”，“釜山-罗津海上运输后经TSR集装箱物流运输”在商业角度上成功的可能性也很大。铁路的整修、物流基地的建设，形成欧亚物流的基础，这将会为罗津、先锋特区带来新的动力，确保推动改革、开放、开发等第二效应的产生。

这些工作南、北、俄三方都有实际利益。朝鲜可以复原老化铁路激活罗津地区的经济，有望朝俄合作的强化。俄罗斯可以缓解饱和状态的远东港，提高TSR竞争力，扩大欧亚大陆物流网，改善朝俄关系，在东北亚地区扩大作为铁路、能源大国在政治、经济上的影响力。韩国通过南、北、俄三方合作期待那被合作两循环的第二效应。对南北韩关系的改善和朝鲜半岛的和平，东北亚经济、安保合作作出贡献，也对东北亚合作和南北韩关系工作做出贡献，并促成朝鲜半岛的统一和建立东北亚整体良好的循环体系。

十、结语

5月17日南北韩京义线、东海线铁路试运行虽然只是一次性的，但为南北韩铁路合作的展开迈出了重要的一步。现在南、北、俄正要开展釜山-罗津-TSR的物流合作。三方可以共同确保具有国际竞争力的欧亚物流运输网。BDA问题的解决，朝鲜无核化初期措施的进行，都使南、北、俄的朝鲜铁路现代化方案在国际舞台上更有活力。欧洲铁路网则将欧洲经济、社会、文化统一起来形成了EU，



同样南、北、俄 TKR-TSR合作不仅在欧亚地区，在东北亚地区也可形成经济、社会、文化的合作，我们期待着一个“和平与繁荣的东北亚时代”。

参考文献

国土研究院，“关于韩半岛基础设施开发基本构想的研究（I），” 2006。

罗喜承，“东北亚铁路网络现状与东北亚铁路合作”，对外经济政策研究院与韩国西伯利亚学会共同学术会议上发表的关于西伯利亚开发与韩半岛的论文，2005。

总统咨询东北亚时代咨询委员会，“东北亚时代合作的基础设施——连接南北韩大陆的铁路”，2005。

韩国铁路技术研究院，“南北韩铁路系统连接方案研究”，建设交通部，2004。

交通开发研究院·韩国铁路技术研究院，“大陆横贯铁路运营现状调查研究”，建设交通部，2004。

Na, Hee-Seung. “State of Works on the Reconstruction of Trans-Korean Railway and its Linkage with the Trans-Continental Railways.” ASEM Symposium on *An Iron Silk Road*, June 17, 2006.

UN ESCAP. *Development of the Trans-Asian Railway in the Southern Corridor of Asia-Europe Routes*, New York: UN, 1999.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

附录 大陆横贯铁路现状

- 西伯利亚横贯铁路 (TSR : Trans-Siberian Railway)
 - TSR从俄罗斯远东港纳霍德卡 (Nakhodka) 港/东方港 (VOS TOCHNY) 始发, 终点到达莫斯科, 连接欧洲主要城市。
 - 全线到莫斯科总长为9, 208km, 现在俄罗斯境内主要承担货物运输, 其中 宽轨铁路为1, 520km, 使用电压为交流25, 000V。
 - 2002年12月铁路全线达到电气化铁路的先进指标——复线化和电气化, 通过光通信, 可以对全线的货物进行跟踪。

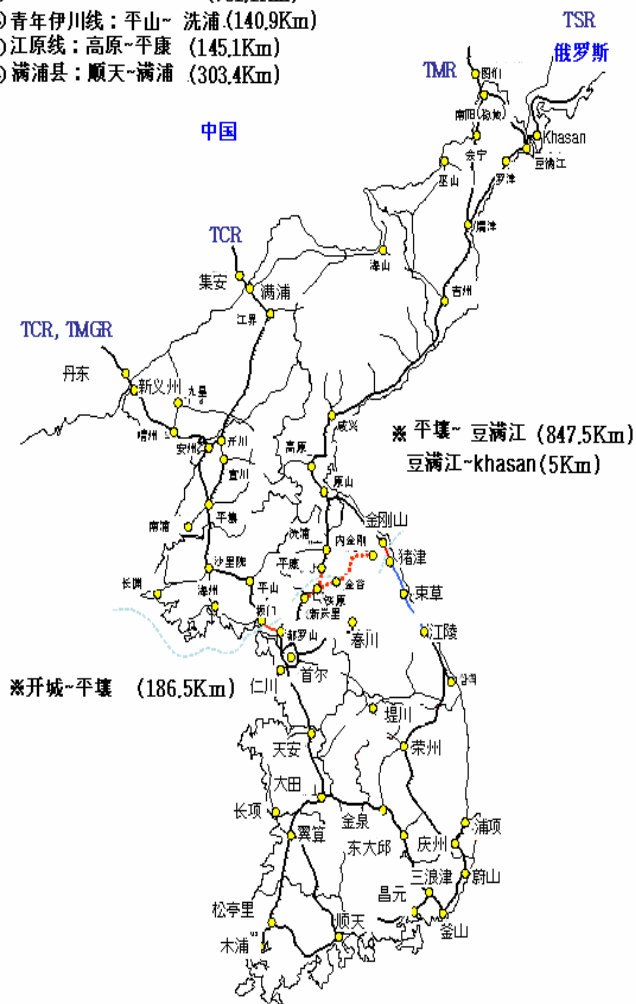
- 中国横贯铁路 (TCR : Trans-Chinese Railway)
 - TCR从中国连云港始发, 经由兰州, 乌鲁木齐等城市, 经过哈萨克斯坦后, 与西伯利亚铁路相接, 该铁路连接了欧洲的主要城市。
 - 铁路全线长8, 613km, 其中大约82.7%为复线化, 127km实现复线化, 电气化铁路约占全线的58.1%, 长5, 001km。

- 蒙古横贯铁路 (TMGR : Trans-Mongolian Railway)
 - TMGR从中国天津港始发, 途经北京、乌兰巴托、蒙古和俄罗斯边境站, 最后在乌兰乌德 (Ulan-Ude) 车站与西伯利亚横贯铁路相接。

- 满洲横贯铁路 (TMR : Trans-Manchurian Railway)
 - TMR从中国的图们出发, 经过中国靠近俄罗斯的边界城市满洲里 (俄罗斯称为贝加尔斯克Zabaikalsk), 在俄罗斯的Karimskaya车站与西伯利亚横贯铁路相接。

图VII-三 韩半岛纵贯铁路(TKR)连接网

- ① 平义线：平壤 ~ 新义 (225.2Km)
- ② 平罗线：问里 ~ 罗津 (781.1Km)
- ③ 青年伊川线：平山 ~ 洗浦 (140.9Km)
- ④ 江原线：高原 ~ 平康 (145.1Km)
- ⑤ 满浦县：顺天 ~ 满浦 (303.4Km)



VIII

结语

金圭伦（统一研究院）



欧洲联盟实现以后，世界各国进行的旨在加强区域合作的制度化探索不断增强，冷战以后，在追求和平与繁荣的世界潮流下，东北亚地区国家为推动该地区的区域合作也进行了越来越多的努力。尤其是随着该地区国家经济的快速增长和相互依存的加深，东北亚的区域合作显得比以往任何时候都更加必要。尤其是亚洲具有整体性和地理临近性特点，同时还蕴涵着呼唤东北亚区域合作的文化和心理要求。但是，东北亚地区的国家并没有因为这些地理、社会文化以及经济等因素推动东北亚地区的区域合作进入到制度化阶段。这是因为，韩半岛分裂的现实，中国大陆与台湾迟迟不能统一的现状，都说明冷战体制在东北亚地区仍然存在；几个主要大国的存在使该地区长期处于不稳定状态；此外，中国和日本间的包括军事竞赛在内的地区霸权之争，各国政治体制的相异性，经济发展的不平衡，不幸的历史问题等这些消极因素都阻碍东北亚区域合作向前发展。

因为上述原因，东北亚地区当前虽然面临着进行区域合作的极大可能性，但实际情况是仍停留在低层次的合作水平上。这种情况反过来又使该地区的国家切身感受到进行区域合作的必要性和迫切性，于是针对如何推动区域合作展开了热烈的讨论。本文就是希望在这些讨论中找到推动东北亚区域合作的方法。

到目前为止，大部分关于旨在推进东北亚区域合作的方案的研究，抑或试图将欧洲合作模式或者传统的区域合作理论套用在东北亚地区，抑或沉迷于对国家间合作及地区统合过程中经济和安全如何相互作用问题的探讨。但是，传统的区域主义理论在解释统合或有可能统合的相互依存关系时，只限于经济规模和工业化发展水平相似的国家间。在由发展水平各不相同的国家构成的东北亚地区

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

内，传统的区域主义理论在解释该区域内各国表现出的统合意图和作出的努力时存在局限性。在历史、文化、宗教、民族、国家形成的过程及政治体制都不尽相同的东北亚地区，若照搬欧洲联盟的经验就显得极其勉强。另外，从既存的在区域联合体成立过程中形成的经济合作外溢理论——经济等非政治领域的合作的效果会外溢，从而加强安全合作等这些关于经济和安全合作相互作用的理论中寻找指导东北亚地区合作的新理论或政策也是非常困难的。

所以，本文的研究与以前的先验性研究不同，在对东北亚区域合作的前导国韩国、日本、中国、俄罗斯等国家内正在进行的区域合作事例进行细致敏锐地观察的基础上，为了加强东北亚区域合作内“新联系”，制定了更具有可行性和实践性的合作方案（或称合作模式）。为了制定该方案，本文首先展示了以建立“弹性的区域合作”为目的的，由在地方自治团体的层次上进行的区域合作，和不同领域内进行区域合作构成的新关系图。以此为基础，和各部门和各领域的专家一起研究了各国的具体例子，最后针对推动东北亚区域合作得出了包括下面的较具有实践意义的方案和结论。

第一、与全面推进经济领域的合作或安全领域的合作相比，有必要从具有多边区域合作余地比较大的领域开始合作，然后以此为中中心逐步扩展。这种方案不是根据功能主义或新功能主义的理论，而是根据东北亚地区的特殊性制定的。与欧洲不同，东北亚地区内的国家在政治上和经济上存在很大差异，若不考虑该地区实际情况，刻意推进经济领域的合作或安全领域合作，结果只能使该地区的贫富差距越来越大，或者诱使某些国家企图建立新的霸权。推进区域合作的努力反而极可能引发新的矛盾。此外，东北亚地区还存在这样一个现实问题，即排除处于东北亚地区之外的美国对该地区的影

响是非常困难的。美国既是全球唯一的霸权国家又是亚太地区的一员。美国既主导着亚太地区的多边合作组织APEC，又通过与韩国、日本、台湾和东盟的双边关系构筑了在该地区的安全网络。吸引美国加入到东北亚的经济和安全领域的多边合作中来也是不言自明的了。所以关于急于建立经济和安全联合体的方案，弄不好反而会引起美国、中国和俄罗斯等大国在该地区的新的霸权竞赛。

这里需要格外注意的应是在不同领域正在进行的区域合作的例子，如前面讲到的在东北亚地区正在进行的保健医疗、环境、能源、铁路等领域的不同程度的合作。这些领域的合作不但符合各国自身的利益，而且能够使各国形成新的共同利益，从这个角度来说，这些领域的合作具有很大的示范作用。由于不同领域的特殊性，在某个领域具有优势的国家自然会促进该领域的合作，从这点看，该地区国家进行和平合作的可能性是很大的。比如，几十年来一直与亚洲国家进行医疗保健合作的日本，就能够以其丰富的经验主导东北亚地区的医疗保健领域的合作。能源生产国俄罗斯的积极参与就是对东北亚地区能源领域合作的积极推动。在环境领域的合作方面，如果没有在经济发展过程中面临严峻的环境问题的中国的参与，韩国和日本等周边国家的预防环境污染的努力也就成了徒劳。又如，鉴于包括南北韩间的铁路和公路在内的运输网作为东北亚交通网‘缺掉的一环’（missing-link）的情况，积极推进南北韩合作的韩国政府的努力就成为推动东北亚地区交通领域合作的原动力。

同时，在东北亚地区正在进行的各个领域的合作是由民间组织主导的合作，所以这些合作将继续进行下去，这是非常令人鼓舞的。由企业、学者或NGO等主导区域合作，即使国家间的存在矛盾出现

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

某种程度的激化，合作仍然可以继续下去。比如，在南北韩间，除非发生核试验等这样的极端事件，否则即使当事国中断对话，地方自治团体和民间组织的交流合作也不会中断。这样的例子很多，从促进弹性区域合作的角度看，扩大依靠民间组织的自律性进行的区域合作是非常有意义的。

第二、推进不同领域区域合作时，有必要加强各领域间的联系。在分别推进不同领域合作的情况下，由于各领域的合作进展速度不同，难免会出现意想不到的不尽人意的结果。比如，大家都知道由于北韩恶劣的医疗状况和长期的封闭生活状态，其它国家早已消失的传染病在北韩仍然存在。所以一旦其它国家与北韩的医疗合作没能按计划顺利开展，交通领域的合作仍在继续，那么就可能发生北韩的传染病迅速向其他国家传播的悲惨事情。另一方面，如果能源合作与交通合作同时推进，构筑能源、交通基础设施方面就会取得相互促进的效果。这样的不同合作领域间的联系，可以使区域合作的消极作用最小化，使其积极作用最大化，从这个角度来说，很有必要加强各个合作领域间的联系。此外，为了使不同领域的区域合作向更高的水平发展，也有必要加强不同领域间的联系。

为此，有必要建立各领域的负责人和专家可以一起进行讨论的被称为“1.5轨道 (Track 1.5)”的对话渠道。不同领域的合作需要专业部门和专家提供帮助。并且和作大规模预算一样，有各国的具体负责人参加商讨的合作内容更容易得到落实。如果这样的合议体以峰会的形式运作，不但很容易卷入政治漩涡，商定的内容也极可能停留在预言性的声明书上。所以把专业性和业务能力结合在一起的“1.5轨道 (Track 1.5)”对话渠道的建立会有效地促进各领域的合作。

第三、在推动区域合作时，有必要灵活发挥地方政府间的交流合

作的作用。地方政府之间的交流与合作主要以建立友好关系为目的，以教育合作或人道主义帮助为主要内容。在地方政府的交流合作中，与生活密切相关的合作占的比重比较大，这种合作有助于不同地区人们的相互理解，这种非政治领域的区域合作和相互理解的增强为高位政治领域的区域合作奠定了基础。

另外，地方政府间的合作以比较小的规模进行，可以将其视为大规模合作进行前的试验。尤其是在政治理念或经济体制不同的国家间直接进行交流合作比较困难，在这种情况下通过地方政府层次的小规模合作试探两国进行大规模合作的可能性。也就是说持续推进地方政府层次的合作，并通过其在某一合作领域的示范作用，可以不断拓宽国家间进行区域合作的范围，使交流合作水平越上一个新的台阶。由于中央政府和地方政府执行的职责不同，地方政府层次上的区域合作并不能代替中央政府间的合作。但是，为了维持区域合作的动力，就应提高地区合作的有效性，从这个意义上来说，地方政府层次上的交流合作是推动建立弹性地区合作的有效手段。

东北亚地区在进行区域合作方面，虽然具有地理位置相邻等优势，但却包含许多不利因素，所以在这里推进区域合作或建立区域联合体是非常困难的。因为在该地区，无论何时，只要内在的矛盾一激化，正在进行的区域合作就很容易回到原点。所以东北亚地区推进区域合作，要么首先消除各种内在矛盾，要么选择一条能够避开矛盾的途径。东北亚地区存在的矛盾如政治理念和经济体制不同，经济发展水平各异，历史问题和霸权之争等都是短期内难以解决的问题，或者说有些矛盾永远解决不了。那么在这样的地区要进行区域合作，与其选择先解决矛盾的办法，不如先避开矛盾，逐步推进区域合作。本文倾向于通过各种方式，进行弹性区域合作的原

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

因就在于此。

从韩国立场出发，建立“比较有弹性的区域合作”还有一个根本原因。南北韩的关系集中表现着东北亚地区各国间的矛盾。近来重新抬头的北韩核问题使东北亚地区再次成为政治安全矛盾最尖锐的地区，无论是最近的“2.13协议”，“第六次六方会谈首席代表会议”，还是“2007年南北韩峰会”等，都在试图解决北韩核问题。但仍然存在许多不利因素，所以与其一直期待该问题的完美解决，不如先通过多种对话渠道，推进南北韩合作积极向前发展。从这个意义上说，南北韩的分裂状态既是阻碍东北亚区域合作的最具代表性的消极因素，但是通过这样的努力，如果南北韩关系取得划时代的发展，这又可能为东北亚区域合作的持续推进带来新的机遇。

最后，全球化和区域经济一体化发展趋势不仅仅是其它地区的事情，现在进行东北亚区域联合体是符合时代潮流的。虽然东北亚地区存在许多矛盾，阻碍着区域联合体的建立，但是东北亚地区各国的经济发展和地区内及地区间相互依存的加深，进行区域合作是非常必要的。所以在明确进行区域合作的积极因素和消极因素的基础上，必须设计有效地推进区域合作的实际方案。另外，东北亚地区相互依存不断深化不能仅靠国家间的作用，更要通过发挥地方政府层次的自律作用，逐步实现区域合作的目标。



KINU 研究丛书 07-15(II)-4

东北亚区域合作的新联系

 統一研究院

9 788984 479446 93340
9 788984 479446
ISBN 978-89-8479-446-7