



图们江国际合作系列丛书



Greater Tumen Initiative

Supported by United Nations Development Programme

东北亚经济合作组织前瞻

——大图们倡议转型升级研究

主 编/李 铁

涉外借

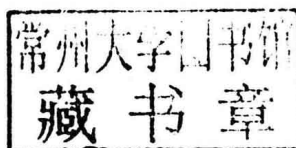


中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

图们江国际合作系列丛书

东北亚经济合作组织前瞻 ——大图们倡议转型升级研究

主 编 李 铁



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

东北亚经济合作组织前瞻: 大图们倡议转型升级研究 / 主编李铁. -- 北京: 中国商务出版社, 2018.7

ISBN 978-7-5103-2452-9

I. ①东… II. ①李… III. ①东北亚经济圈 - 区域经
济合作 - 研究 IV. ① F114.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 126531 号

东北亚经济合作组织前瞻—大图们倡议转型升级研究

DONGBEIYA JINGJI HEZUO ZUZHI QIANZHAN

—DATUMEN CHANGYI ZHUANXING SHENGJI YANJIU

主 编 李 铁

出 版: 中国商务出版社

地 址: 北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号 邮 编: 100710

责任部门: 教育培训事业部 (010-64243016 gmxhksb@163.com)

责任编辑: 刘姝辰

总 发 行: 中国商务出版社发行部 (010-64208388 64515150)

网购零售: 中国商务出版社考培部 (010-64286917)

网 址: <http://www.cctpress.com>

网 店: <https://shop162373850.taobao.com/>

邮 箱: cctp@cctpress.com

开 本: 787 毫米 × 980 毫米 1/16

印 张: 18.5

字 数: 270 千字

版 次: 2018 年 6 月第 1 版

印 次: 2018 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5103-2452-9

定 价: 45.00 元

凡所购本版图书如有印装质量问题, 请与本社总编室联系 (电话: 010-64212247)



版权所有 盗版必究 (盗版侵权举报可发邮件到此邮箱: 1115086991@qq.com 或致电: 010-64286917)

《东北亚经济合作组织前瞻》

编 委 会

主 任：李 铁

副 主 任：周异夫 徐青民

编委会成员：（以姓氏笔画为序）

王洪雪 叶晓峰 乔 军 孙天宇 李 丹

李奉芪 李寅权 吴 昊 吴可亮 吴金良

张国芝 杨 晨 侯 玲 贾海鹏 徐青民

郭 锐 崔宇飞 梁旭彦 谭红梅

[韩]崔壮镐 崔宥晶 卢灿镐

[蒙]特勒格尔 [蒙]恩赫博德

[俄]卡多奇尼科夫·巴威尔·安纳托利耶维奇

[俄]古辛·叶甫盖尼·谢尔盖耶维奇

序 言

蒋正华

十届全国人大常委会副委员长 中国图们江区域合作开发专家组组长

图们江区域国际合作开发项目已走过了 20 多年的历程，在此期间，各成员国共同努力，不断加大在交通、经贸、旅游、能源、农业、金融、环境保护等领域的合作，区域内的铁路、公路、港口等基础设施得到了较大改善，立体交通运输体系初步形成，有效促进了贸易、旅游、环境保护及物流产业的快速发展。图们江区域合作作为东北亚地区唯一的次区域合作机制，在促进地区经济文化等诸多领域交流与合作方面发挥了不可替代的作用。

当前，图们江区域国际合作将步入一个崭新的历史发展时期。各成员国正在积极协商，争取尽快将大图们倡议转型升级为独立的政府间国际经济合作组织。经过多轮磋商，大图们倡议各国已逐步完成了法律过渡的各项准备工作，目前成员国正在就资金比例、组织框架、组织名称、特豁免条款等方面的基础协议和驻在国协议进行深入磋商。

大图们倡议转型升级后，作为一个新的国际组织，作为东北亚地区首个成立的政府间经济合作组织，在不断完善图们江机制的基础上，将进一步为东北亚、图们江区域合作提供强有力的支持；推动图们江合作开发持续深化，由“务虚型”向“务实型”转变，由一个国际合作推进的项目向一个独立运作的国际组织转变，由一个临时性的协调组织向一个具有法律约束力的实体机构转变，对解决制约图们江开发面临的国际合作问题发挥至关重要的作用，进而加速开发这一全球最有发展潜力的区域。

图们江区域合作开发 20 多年的发展历程中并非一帆风顺，2009 年朝鲜的退出曾对区域合作机制产生一定的冲击，近两年朝鲜持续推进核导研发，

导致朝鲜半岛乃至东北亚地区局势持续紧张，也对正在推进的大图们倡议转型升级产生严重的负面影响，削弱了各国对大图们合作倡议转型升级工作的关注与支持力度，在一定程度上延迟了法律过渡的进度。大图们国际合作不仅有利于各成员国的共同利益的形成和推进，为今后加快图们江区域发展奠定良好的基础，同时经济上的积极合作将会“外溢”到政治安全领域，减少对抗，推动和解与合作，实现东北亚地区长久的和平、繁荣和可持续发展。因此，越是在这种低潮期，我们越是要加快推进大图们合作机制转型升级为东北亚地区首个政府间经济合作组织。

由图们江区域合作开发专家组成员、中国国际贸易学会副会长李铁同志担任主编的《东北亚经济合作组织前瞻——大图们倡议转型升级研究》一书，深入研究大图们合作机制转变为独立的政府间国际组织后给图们江区域合作带来的历史机遇，厘清各成员国间的利益需求，进而凝聚共识、化解分歧；对近几年各成员国签署的相关文件进行解读，研究着力推进的重点项目，为未来的国际组织设计发展蓝图、设定目标，并据此提出一系列区域发展所必要的计划。该书所进行的研究，将有助于各成员国更好更快地推进大图们区域各国合作机制转型升级进程，推动新的国际组织早日成立，具有重要的现实应用和理论研究价值。

“大图们倡议”部长级会议授权支持的中、韩、俄、蒙四国智库联盟中国牵头学术机构——中国国际贸易学会图们江分会，是我国唯一从事图们江区域合作研究的学会机构，该学会充分发挥其人才、信息资源优势，在进一步推动长吉图战略实施以及图们江区域务实合作中起到了专业化智库作用。相信《东北亚经济合作组织前瞻——大图们倡议转型升级研究》一书的出版，一定会为推动我国深化图们江区域合作发挥开阔眼界、启发思路和建言献策的作用。

2018年4月

目 录

综述篇.....	1
更好发挥大图们倡议法律过渡后新机制作用的思路与对策李 铁 吴可亮 / 2	
探索篇.....	103
欧亚经济联盟与丝绸之路对接及“大图们倡议”转型升级面临的 问题和对策	
卡多奇尼科夫·巴威尔·安纳托利耶维奇 古辛·叶甫盖尼·谢尔盖耶维奇 / 104	
蒙古国支持东北亚经济合作组织成立	恩赫博德 / 121
大图们倡议升级转型期的困难和瓶颈	崔壮镐 崔宥晶 / 123
东北亚经济合作组织与大湄公河次区域经济合作组织对比研究韩国对外经济政策研究院 / 129	
从大图们倡议的角度看东北亚次区域经济合作前景	卢灿镐 / 147
图们江区域开发合作机制的内在缺陷	吴 昊 崔宇飞 / 160
日本进入东北亚经济合作组织辨析	郭 锐 孙天宇 李 丹 / 168
朝鲜参与东北亚经济合作历程及前瞻	谭红梅 杨 晨 / 182
运筹篇	195
加快辽宁沿海经济带建设 构建东北亚经济合作战略高地乔 军 张 勇 / 196	
加强东北亚区域合作 促进黑龙江振兴发展	叶晓峰 / 216
充分发挥内蒙古参与东北亚区域经济合作的优势	张国芝 / 233

长吉图战略与东北亚经济合作	李寅权 侯 玲 李奉芪 / 246
附 件.....	267
大湄公河次区域经济合作	268
后 记.....	285

综述篇

更好发挥大图们倡议法律过渡后 新机制作用的思路与对策

李 铁 吴可亮*

大图们倡议作为推动东北亚区域国家开展经济合作的重要平台，目前正迎来难得的发展契机。在 2013 年俄韩首脑会晤期间，双方在联合宣言里明确表示，大图们倡议是推动区域经济合作的重要多边合作框架；习近平主席 2014 年访问韩国期间，中韩双方在联合声明中强调，同意将“大图们倡议发展成为引领东北亚经济发展的经济合作组织”。大图们倡议转型升级后，作为一个新的国际组织，作为东北亚地区首个成立的政府间经济合作组织，在不断完善图们江机制的基础上，将进一步为东北亚、图们江区域合作提供强有力的支点；推动图们江合作开发持续深化，由“务虚型”向“务实型”转变，由一个国际合作推进的项目向一个独立运作的国际组织转变，由一个临时性的协调组织向一个具有法律约束力的实体机构转变，将对解决制约图们江开发面临的国际合作问题发挥至关重要的作用，进而加速开发这一全球最有发展潜力的区域^①。因此，深入研究大图们倡议转变为独立的政府间国际组织后给图们江区域合作带来的历史机遇及其发展趋势，探索在新形势下参与东北亚国际合作及多边、双边合作的主要方向、领域和路径，具有重要的现实应用和理论研究价值。

* 李铁，中国图们江区域合作开发专家组成员、吉林省政府参事、吉林省图们江国际合作学会会长；吴可亮，吉林省东北亚研究中心副研究员。

① 李铁：《依托图们江新机制推动长吉图战略实施》，《吉林日报》，2014 年 10 月 21 日。

一、大图们倡议将转型升级为东北亚经济合作组织

大图们倡议 (Greater Tumen Initiative, GTI), 系指中、俄、朝、韩、蒙五国参与 (朝鲜于 2009 年退出), 旨在为推动图们江区域国际合作而确立的一个次区域合作机制。其前身是联合国开发计划署 (UNDP) 主导推动的图们江地区开发项目。1991 年, UNDP 通过对图们江区域的考察、论证, 提出了由图们江周边国家共同参与, 开展多边合作开发之倡议, 并设立了图们江地区开发项目 (TRADP) 办公室为具体的协调机构。该倡议得到了中、俄、朝、韩、蒙等国的响应与支持。1995 年 12 月, 以中、俄、朝三国签署的《关于建立图们江地区开发协调委员会的协定》, 中、韩、俄、朝、蒙五国签署的《关于建立图们江经济开发区及东北亚开发协商委员会的协定》和《图们江经济开发区及东北亚环境准则谅解备忘录》^① 三个文件为标志, 图们江地区开发由前期的研究阶段进入实际开发阶段。2005 年 9 月, 在图们江地区开发项目第八次政府间协商委员会部长级会议上, 各成员国一致同意将 1995 年签署的三个纲领性文件再延长十年, 并同意将“图们江地区开发项目”更名为“大图们倡议”。由此, 图们江开发进入“大图们倡议”阶段。严格意义上讲, “大图们倡议”并不能划归为国际组织, 只是中、俄、朝、韩、蒙五国共同推动形成的一种政府间合作机制^② 与合作平台, 并不具备独立的法人地位。对此, 大图们倡议第十五次部长级会议报告作出了清晰的界定: “会议将大图们倡议定义为一个由各成员国共同推动的平台: 各成员国借此平台促进东北亚各国的多边经贸合作, 实现可持续发展和共同繁荣, 并在未来实现更为深入的合作^③。” 为进一步加快图们江区域合作进程, 提升东北亚区域合作水平, 大图们倡议各成员国于 2010 年提出“过渡到独立的实体”, 即经过各国的谈

① 李铁主编:《图们江合作二十年》, 社会科学文献出版社 2015 年版, 第 4 页。

② (俄) 娜塔丽娅·亚契斯托娃:《大图们倡议对东北亚地区可持续发展所做的贡献》, 引自李铁主编:《图们江合作二十年》, 社会科学文献出版社 2015 年版, 第 50 页。

③ 《大图们倡议第十五次政府间协商委员会部长级会议报告》, 引自李铁主编:《图们江合作二十年》, 社会科学文献出版社 2015 年版, 第 283 页。

判磋商，将大图们倡议转型升级为独立的政府间经济合作组织。目前，转型升级正处在“签署协议、内部审批”的法律过渡阶段。

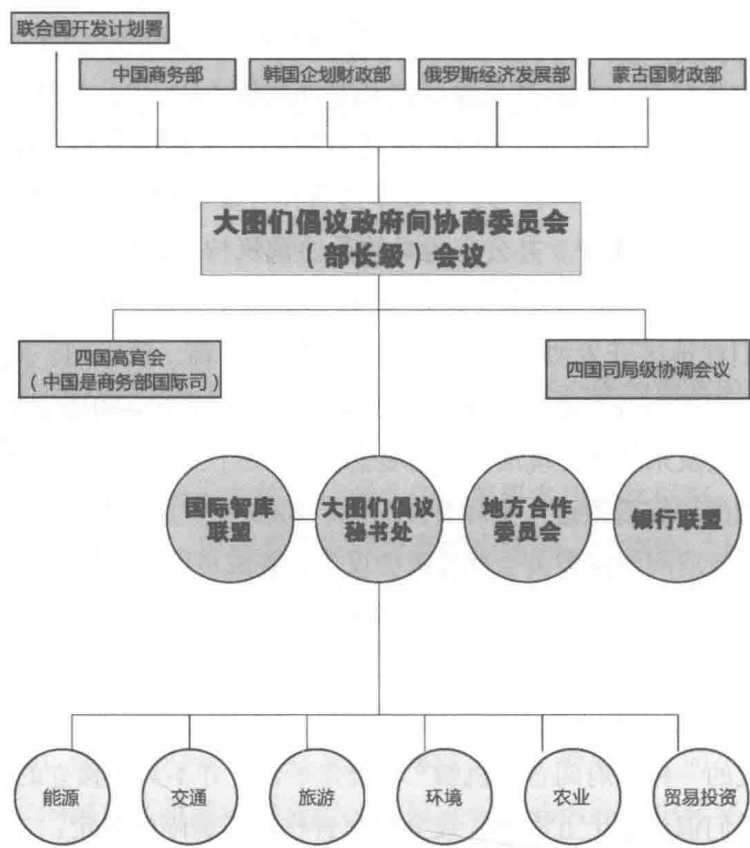


图 1 大图们倡议合作机制示意图

（一）国际组织的概念及构成要素

国际组织自 19 世纪初出现以来，经过 200 多年的发展，已形成规模庞大、数量众多、领域多样的跨国体系，在成员结构、决策程序、机构运行、规章制度等方面日益完善。积极加入、参与和利用国际组织，通过国际合作来实现国家利益，已经成为各国对外活动的重要组成部分。

1. 概念

国际组织的概念可以分为广义和狭义两大类。广义上的国际组织概念

为：国际组织是一种跨越国界的以促进国际合作与理解为目标的多国机构，凡是两个以上的国家，其政府或民间团体、个人，基于某种目的，以一定协议形式创设的各种机构，均可称为国际组织，其涵盖了政府间组织和非政府间组织及跨国公司^①。狭义上的国际组织仅指国际法意义上的国际组织，即由各成员国政府为谋求符合共同利益的特定目标，通过符合国际法的协议而创立的一种常设体系或机构，即具有国际权利义务承担能力的政府间国际组织^②。本文倾向于狭义的国际组织，即严格意义上的国际组织仅指政府间国际组织。

国际组织与国际机制有所区别。在现实中，国际机制往往需要通过国际组织的实体机构运行，国际组织是国际机制的协调者、维护者和监督者。但是，国际机制并不完全依赖于组织实体而存在，许多国际机制并无常设性机构，而是以宪章、公约、协议和条约乃至非正式的国际习惯等形式体现出来，依靠参与者的共识和默契来“自我实施”。国际组织具有一定的独立主体地位，通过一定的体系结构、共同利益和职能作用来发挥独立自主权和行为能力。国际组织相对于国际机制最大的特征在于其具有常设机构和运行规则，从而保障其相对独立性，且能够确保国际组织履行其职权范围内的行动及对成员的约束力。

2. 构成要素

国际组织的构成要素应包括组织成员、规章制度、组织机构三个方面。第一，组织成员。国际组织是由一定数量（两个以上）国家或非国家行为体组成的，成员因素构成了国际组织的权力基础、经费基础和功能基础。创始成员非常重要，其共同利益、建立国际组织的初衷决定了国际组织最初的宗旨和原则，成员关系及实力对比决定了国际组织的运行方式。同时，在国际组织的发展过程中，拟增会员也非常重要。第二，规章制度。规章制度是国际组织成立的法律基础、能够正常运转的重要保障、可持续发展的根基所在，包括基本文件、决议协定、内部法规等。第三，组织机构。根据职能不

① 饶戈平主编：《国际组织法》，北京大学出版社 1996 年版，第 10—11 页。

② 郑启荣主编：《国际组织》，高等教育出版社 2017 年版，第 13 页。

同,国际组织的行政机构一般分为以下几种:议事与决策机构、执行与司法机构、行政与管理机构、专门与辅助机构。常设机构是国际组织最重要的构成要素,是其独立性和自主性的基础,决定了国际组织的特点和影响力,也是确定是否为国际组织的主要依据^①。如当今全球最大的国际组织——联合国,由195个成员国组成,通过《联合国宪章》和各种决议确立行为规则,设立了大会、安全理事会、经济及社会理事会、托管理事会、秘书处和国际法院6个主要机关来决策和实施组织的各种决议。又如我国所参加的上海合作组织,由中国、俄罗斯、塔吉克斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦6国于2001年6月15日在中国上海成立,各国通过共同签署的《上海合作组织成立宣言》《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》《上海合作组织宪章》等协定文件来确立行为规则,已建立起国家元首、总理、总检察长、安全会议秘书、外交部长、国防部长、经贸部长、文化部长、交通部长、紧急救灾部门领导人、国家协调员等会议机制,下设两个常设机构——秘书处(设在中国北京)和地区反恐怖机构(设在乌兹别克斯坦首都塔什干)。2017年上合组织实现了扩大,增加印度和巴基斯坦两国为成员国。上合组织成立的宗旨是,维护和加强地区和平、安全与稳定,共同打击恐怖主义、分裂主义和极端主义及其他跨国犯罪行为;同时,开展经贸、环保、文化、科技、教育、能源、交通、金融等领域的合作,促进地区经济、社会、文化的全面均衡发展^②。

3. 国际组织对区域经济合作的推动作用

区域经济一体化是区域性国际组织的目标,区域性国际组织为区域经济合作的成长提供了广阔的空间。如欧盟所代表的欧洲一体化是区域合作的最高形式,亚太经合组织的出现则开创了新型的开放的区域经济合作模式,即在内部推行贸易投资自由化和经济技术合作的同时,并未统一设置对外贸易和投资壁垒。区域性国际组织的活动突破了民族国家之间的种种界限和障碍,在一定程度上推动区域合作向一体化和集团化方向发展。而随着国际组

① 郑启荣主编:《国际组织》,高等教育出版社2017年版,第16—18页。

② 《上海合作组织》,来源:360百科, <https://baike.so.com/doc/5397359-5634660.html>。

织各成员之间合作的推进,除经济合作之外,合作的领域扩展到环境保护、科技、教育、打击毒品交易、反对恐怖主义等方面。在推动区域经济合作的过程中,成员国之间沟通频繁,相互依存度提升,区域认同感强化,区域的整体实力和国际竞争力得到增强。同时,经济方面的合作也能产生“溢出”效应,向政治、安全领域渗透,促成区域间国家合作,共同应对和化解地区冲突和争端,有力保障地区的和平与稳定。

(二) 图们江区域合作机制正在发生历史性转变

自2010年7月政府在协调员会议上首次对大图们倡议法律转型问题进行探讨以来,各成员国已就大图们倡议应当转型升级为引领东北亚经济发展的独立的政府间经济合作组织这一问题达成广泛共识。

在各成员国共同努力下,经过多轮磋商,大图们倡议正在逐步完成法律转型的各项准备工作。2010年9月的第十一次协商委员会部长级会议上,成员国重申了在两个月前“关于大图们倡议秘书处应转变为独立的实体、进一步推进实现大图们倡议独立地位”的共识^①;会议之后,大图们倡议秘书处开始起草有关转型升级的法律文件;2011年9月第十二次部长级会议上,成员国政府重申,将通过不懈努力,加强合作,使大图们倡议最终升级到一个更高的政治层面^②;2012年8月国家协调员会议上,第一次有成员国提出应该设立一个清晰的路线图及时间表,从而尽早地加速大图们倡议的转型进程;2012年10月第十三次部长级会议上,成员国政府同意采取行动加速大图们倡议的转型进程,并让各国协调员及秘书处主任准备转型路线图以及相关法律文件,在下一次的协商委员会上提交给各成员国代表^③;在2013年的各国协调员会议和部长级会议上,大图们倡议的转型得到了进一步的推动。在3月

①《大图们倡议第十一次政府间协商委员会部长级会议报告》,引自李铁主编:《图们江合作二十年》,社会科学文献出版社2015年版,第271页。

②《大图们倡议第十二次政府间协商委员会部长级会议报告》,引自李铁主编:《图们江合作二十年》,社会科学文献出版社2015年版,第273页。

③《大图们倡议第十三次政府间协商委员会部长级会议报告》,引自李铁主编:《图们江合作二十年》,社会科学文献出版社2015年版,第275页。

和7月的两次协调员会议上,各成员国代表就大图们倡议应该以APEC模式还是其他国际组织的模式进行了比较及讨论,同时秘书处也开始就转型设定具体的时间表和期限,在10月的第十四次部长级会议上,各成员国政府决定在2016年完成法律过渡^①;2014年的两次国家协调员会议对转型的具体细节进行了探讨,各国协调员同意考虑提高会议的层级,会议完成了转型相关文件的起草工作;在9月举行的第十五次部长级会议上,成员国政府就大图们倡议将逐步发展成独立的政府间组织这一战略方向达成共识,强调大图们倡议应该成为一个更具有战略性、更务实以及以结果为导向的政府间组织^②;2016年4月第十六次部长级会议上,各成员国一致决定要行动起来,加快大图们倡议法律转型的进程,构想东北亚区域经济发展的前景,并积极寻求战略,加强在大图们倡议框架指导下的多方面合作^③;2017年6月第十七次部长级会议上,各成员国一致同意将大图们倡议发展成为成员国独立驱动的区域合作平台,加速其法律转型,并在现有工作成果的基础上,根据各方所达成的一致意见,国家协调员加快讨论,进一步解决现有问题^④。

大图们倡议的这一历史性转变,将为图们江区域合作开发提供坚实的组织保障,图们江区域国际合作也将步入一个崭新的历史发展时期。

(三) 新组织的性质及法律地位

虽然迄今为止成员国间未能依照达成的时间表实现法律转型,但依据各成员国政府目前达成的共识——大图们倡议转型升级后将转变为引领东北亚经济发展的独立的政府间国际经济合作组织,这实际上已经确定了新组织的

①《大图们倡议第十四次政府间协商委员会部长级会议报告》,引自李铁主编:《图们江合作二十年》,社会科学文献出版社2015年版,第278页。

②《大图们倡议第十五次政府间协商委员会部长级会议报告》,引自李铁主编:《图们江合作二十年》,社会科学文献出版社2015年版,第283页。

③《大图们倡议第十六次政府间协商委员会部长级会议首尔宣言(2016年4月28日)》,载《图们江合作》2016年第2期,第44页。

④《大图们倡议第十七次政府间协商委员会部长级会议莫斯科宣言(2017年6月29日)》,载《图们江合作》2017年第2期,第48页。

性质及其法律地位。

1. 新组织将具有一定的独立性

大图们倡议一旦转型升级为东北亚经济合作组织^①，就拥有了自己的法律人格和独立意志。东北亚经济合作组织应是以各成员国政府间的协议作为其存在的法律基础。依据这一基本文件，东北亚经济合作组织将建立起一整套制度化的机构体系及形成独立的决策程序，这使得其在一定程度上拥有了自主权和独立行动的能力，具有独立的主体地位和一定的超国家特性。初期，东北亚经济合作组织将由中、俄、蒙、韩四国构成；未来，作为东北亚地区首个政府间国际组织，将吸纳朝鲜回归与日本加入；同时，新组织应是开放性的，不仅域内国家能够加入，域外国家愿意加入也可以选择申请加入。

2. 新组织所具有的法律地位

东北亚经济合作组织作为政府间国际组织，成立后被赋予大图们倡议所不具有的国际法律人格，拥有国际组织所有的相关法律地位。一般地，其所拥有的权利能力和行为能力主要体现为以下八个方面：（1）缔约能力；（2）派遣与接受常驻或临时的外交使团（节）；（3）作出国际承认或作为国际承认的对象；（4）构成国际法中继承或被继承的主体；（5）提出国际索赔和承担国际责任，这是国际法主体法律人格的重要特征；（6）召集国际会议、组织和参加国际交往，进行国际合作、解决国际争端，召集国际会议是国际组织的一项经常性重要权利；（7）享有某些特权和豁免；（8）其他还包括登记与保存条约，拥有自己的旗帜标志等^②。

3. 新组织属于经济类国际组织

国际组织根据功能的不同可分为政治类、经济类和社会文化类。事实上，随着全球化与国际组织的发展，上述分类的界限越来越模糊，国际组织的功能也越来越全面。如上述提及的上海合作组织成立之初更多的是侧重于

^① 目前，各成员国就新组织名称为“东北亚经济合作组织”一事基本达成一致，所以本文在描述新组织时引用了这一称谓。

^② 《司考国际法知识库—国际组织的概念和法律地位》，来源：法律教育网，<http://www.chinalawedu.com/sifakaoshi/ziliao/jx1603297681.shtml>。