

TUMENJIANG QUYU DUOBIAN HEZUO KAIFA  
TUIJIN ZHANLUE YANJIU



毛 健 刘晓辉 著

# 图们江区域多边合作开发 推进战略研究



经济科学出版社  
Economic Science Press

# 图们江区域多边合作 开发推进战略研究

毛 健 刘晓辉 著

经济科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

图们江区域多边合作开发推进战略研究/毛健, 刘晓辉著.  
—北京: 经济科学出版社, 2012. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1552 - 9

I. ①图… II. ①毛…②刘… III. ①区域经济合作 -  
研究 - 东北亚 IV. ①F114. 46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 017780 号

责任编辑: 纪晓津

责任校对: 王肖楠

技术编辑: 王世伟

## 图们江区域多边合作开发推进战略研究

毛 健 刘晓辉 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京市京津彩印有限公司印装

787 × 1092 16 开 13. 75 印张 190000 字

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1552 - 9 定价: 31. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 前 言

20 世纪 80 年代,随着中国改革开放,吉林省开始了利用图们江开辟对外贸易口岸、扩大对外开放渠道的理论与实践探索。与此同时,图们江地区独特的地理位置、丰富的自然资源及东北亚各国产业的互补性优势,引起了各国专家学者的关注,并提出了以图们江地区合作开发促进东北亚区域经济合作的构想。1991 年联合国开发计划署 (UNDP) 的介入引起了区域各国的积极响应和国际社会的广泛关注,由此图们江区域多国合作开发进入具体项目的论证与实践探索阶段。

从理论上讲,图们江区域合作属于次区域经济合作,其目的是加强各成员国间的经济联系,实现生产要素在区域范围内的合理配置,促进区域的经济繁荣和社会发展。图们江区域合作开发项目实施以来,在合作各方的积极推动下,已经取得了显著的成绩。主要表现在区域合作机制框架形成并在不断完善,基础设施、国际通道及合作平台建设取得了一定的进展,合作领域、合作方式不断发展与创新,区域各国经贸往来日益密切。

从图们江合作开发实践进程看,由于联合国开发计划署的主导和推动作用有限,区域相关国家在合作开发预期利益上的矛盾难以协调,致使区域各国开发开放程度及政策制度等方面存在较大的差异,影响了区域内生产要素跨国界自由流动和有效率的配置,图们江“跨国增长三角”区域的溢出与扩散效应也就很难形成,对区域内国家(或地区)经济发展的带动作用显现不足。同时,东北亚地区的不稳定使图们江区域合作开发呈现出很大的不确定性,降低了各方对区域合作开发的关注度,也直接影响到区域外国家、国际组织、投资机构及国内外企业参与图们江区域的开发的积极性,图们江区域实质性、全方位多边合作开发的态

势未能真正形成。

因此,在新的形势下,如何推进图们江区域多边合作开发就成为一个全新的课题。

本书以独特的视角,研究了大量历史资料和成果,在广泛深入调研的基础上,全面分析了图们江区域开发现状、障碍及态势,借鉴区域经济合作理论及典型区域合作模式的经验,提出了多边合作开发推进战略框架及合作途径,不仅完善了图们江区域合作理论体系,而且对推进区域多边合作开发具有重要的指导作用和实践价值。全书共分为七章:

第一章概述了图们江区域开发的起源、区域的界定、图们江区域的自然状况及其特殊性,并对图们江区域合作开发的相关理论进行了梳理。

第二章分析了图们江区域多边合作开发的现状,对图们江区域松散合作机制、网络型通道设施、梯次型产业体系、互补型经贸联系进行了系统研究,并分析了多边合作开发条件。

第三章研究了区域多边合作开发的必要性和现实条件,阐述了区域多边合作开发的战略意义,探究了新形势下区域多边合作开发的趋势。

第四章论述了图们江区域多边合作开发的理论依据和实践借鉴,从条件动因论、共同利益论、资源流动论三个方面对区域经济合作理论进行了概括和凝练,同时,通过对典型区域经济合作模式的比较研究,引申概括了对图们江区域多边合作开发的重要启示。

第五章提出了图们江区域多边合作开发推进战略设想,阐述了推进战略的基本框架、战略重点和战略措施。进行了推进战略设计,提出了推进战略的七个重点及八大战略工程。

第六章提出了推进战略保障措施,从加强国际组织的参与和支持、更新合作开发观念、探索利益协调机制、培育多元开发主体四个方面提出了对策建议。

第七章阐述了中国参与图们江区域多边合作开发的战略意义及角色定位,提出了立足当前开发,谋求长远发展;优化资源配

置，谋求共赢发展；提高援助实效，谋求包容发展；兼顾多边利益，谋求均衡发展的推进思路。

作 者

2011 年 12 月于长春

# 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第一章 绪论 .....                | 1  |
| 第一节 图们江区域多边合作开发起源 .....     | 1  |
| 一、图们江区域多边合作开发的提出 .....      | 1  |
| 二、联合国开发计划署倡导图们江区域合作开发 ..... | 2  |
| 第二节 图们江区域的区情 .....          | 4  |
| 一、图们江区域 .....               | 4  |
| 二、图们江区域自然状况 .....           | 7  |
| 三、图们江区域的特殊性 .....           | 13 |
| 第三节 图们江区域开发学术研究综述 .....     | 16 |
| 一、图们江区域开发的战略地位 .....        | 16 |
| 二、图们江区域开发基础 .....           | 17 |
| 三、图们江区域开发模式 .....           | 19 |
| 四、建立图们江自由贸易区 .....          | 19 |
| 第二章 图们江区域多边合作开发现状 .....     | 20 |
| 第一节 松散型合作机制初步形成 .....       | 20 |
| 一、松散型合作机制框架初步形成 .....       | 20 |
| 二、松散型合作机制运行初显效率 .....       | 23 |
| 三、松散型合作机制落实趋于完善 .....       | 25 |
| 第二节 网络型通道设施日益改观 .....       | 28 |
| 一、中蒙大通道工程列入议事日程 .....       | 28 |
| 二、两山铁路建设规划出台 .....          | 31 |

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 三、海陆空立体交通网络逐步建立 .....   | 32 |
| 第三节 梯次型产业体系逐步显现 .....   | 34 |
| 一、俄罗斯加速远东产业布局 .....     | 34 |
| 二、朝、韩、蒙、日加速产业基地建设 ..... | 36 |
| 三、中国加速区域产业布局 .....      | 40 |
| 第四节 互补型经贸联系日益紧密 .....   | 42 |
| 一、经济互补优势明显 .....        | 43 |
| 二、区域分工协作基础日益完备 .....    | 45 |
| 三、经贸总量大幅跃升 .....        | 50 |

### 第三章 图们江区域多边合作开发条件分析 .....

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第一节 多边合作开发的意义 .....        | 56 |
| 一、满足区域各国经济利益诉求 .....       | 56 |
| 二、推动东北亚经济一体化进程 .....       | 58 |
| 三、提升图们江区域整体竞争力 .....       | 61 |
| 第二节 多边合作开发障碍因素 .....       | 63 |
| 一、开发主体利益诉求差异巨大 .....       | 63 |
| 二、缺乏强有力的合作动力 .....         | 66 |
| 三、东北亚局势不稳定 .....           | 70 |
| 第三节 多边合作开发的有利条件 .....      | 73 |
| 一、各国经济开发战略规划聚焦多边合作开发 ..... | 74 |
| 二、各国多边合作开发意愿加强 .....       | 78 |
| 三、朝鲜的积极变化有利于多边合作开发 .....   | 81 |

### 第四章 图们江区域多边合作开发的理论依据和实践借鉴 .....

|                      |    |
|----------------------|----|
| 第一节 多边合作开发理论依据 ..... | 84 |
| 一、条件动因论 .....        | 84 |
| 二、共同利益论 .....        | 87 |



|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 三、资源流动论 .....                   | 92  |
| 第二节 典型区域经济多边合作模式比较分析 .....      | 98  |
| 一、区域经济多边合作模式概述 .....            | 98  |
| 二、区域经济合作的特征 .....               | 103 |
| 三、典型区域经济多边合作模式比较 .....          | 106 |
| 四、区域经济多边合作的发展趋势 .....           | 110 |
| 五、典型区域经济多边合作模式评价 .....          | 112 |
| 第三节 对图们江区域多边合作的启示 .....         | 113 |
| 一、核心国家引领是推动多边合作形成的重要力量 .....    | 114 |
| 二、机构设置是推动多边合作的重要手段 .....        | 115 |
| 三、分工协作是推动多边合作的重要途径 .....        | 115 |
| 四、渐进式开发是推进区域经济多边合作进程的重要形式 ..... | 116 |
| 五、地方政府产业布局是推动多边合作的重要基础 .....    | 116 |
| 六、基础设施建设是推动多边合作的重要支撑条件 .....    | 117 |

## 第五章 图们江区域多边合作开发推进战略构想 .....

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第一节 多边合作开发推进战略框架 .....  | 118 |
| 一、多边合作开发推进战略主体 .....    | 118 |
| 二、多边合作开发推进战略特征 .....    | 119 |
| 三、基本框架 .....            | 122 |
| 第二节 多边合作开发推进战略重点 .....  | 123 |
| 一、加速多边合作推动核心的形成 .....   | 123 |
| 二、建立图们江合作开发机构 .....     | 125 |
| 三、制定图们江区域多边合作开发规划 ..... | 127 |
| 四、加强区域内非敏感领域合作 .....    | 128 |
| 五、推动区域物流市场的形成 .....     | 129 |
| 六、加快工业园区建设 .....        | 130 |
| 第三节 多边合作开发推进战略措施 .....  | 131 |
| 一、机制建立工程 .....          | 131 |
| 二、环境再造工程 .....          | 133 |

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 三、非敏感领域合作工程 ..... | 136 |
| 四、基础设施建设工程 .....  | 141 |
| 五、大物流工程 .....     | 145 |
| 六、产业带构建工程 .....   | 147 |
| 七、大企业拉动工程 .....   | 149 |
| 八、园区建设工程 .....    | 152 |

## 第六章 图们江区域多边合作开发战略保障 ..... 156

### 第一节 加强国际组织支持与参与 ..... 156

#### 一、发挥联合国开发计划署的协调与推动作用 ..... 157

#### 二、有效利用区域合作论坛的引领作用 ..... 161

#### 三、吸引国际金融机构参与合作开发 ..... 163

### 第二节 更新合作开发观念 ..... 165

#### 一、国家主导与地方政府主体开发相结合 ..... 165

#### 二、双边合作与多边合作开发相结合 ..... 168

#### 三、新兴产业培育与承接产业转移相结合 ..... 170

### 第三节 探索利益协调机制 ..... 173

#### 一、完善现有协调机制 ..... 174

#### 二、探索区域合作新机制 ..... 175

#### 三、有效利用市场机制，完善行政机制 ..... 176

### 第四节 培育多元开发主体 ..... 177

#### 一、促进区域市场制度的培育和完善 ..... 178

#### 二、推进区域核心推动力量的形成 ..... 178

#### 三、吸引区域外国家参与合作开发 ..... 179

## 第七章 中国参与图们江区域多边合作 开发的战略选择 ..... 180

### 第一节 中国在图们江区域多边合作

#### 开发中的地位与作用 ..... 180

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 一、区域经济增长的推动者 .....                 | 180 |
| 二、区域合作开发的示范者 .....                 | 181 |
| 三、区域稳定和安全维护者 .....                 | 182 |
| 第二节 中国参与图们江区域合作开发的战略要点 .....       | 182 |
| 一、立足当前开发,谋求长远发展 .....              | 183 |
| 二、优化资源配置,谋求共赢发展 .....              | 185 |
| 三、提高援助实效,谋求包容发展 .....              | 186 |
| 四、兼顾多边利益,谋求均衡发展 .....              | 188 |
| 第三节 中国参与图们江区域多边合作<br>开发的战略安排 ..... | 190 |
| 一、以长吉一体化为核心的腹地联合战略 .....           | 190 |
| 二、以延龙图一体化为核心的前沿崛起战略 .....          | 193 |
| 三、以珲春开发为核心的窗口先行先试战略 .....          | 195 |
| 参考文献 .....                         | 199 |
| 后记 .....                           | 204 |

# 第一章 绪 论

1991 年在联合国开发计划署 (UNDP) 的倡导下, 拉开了图们江区域共同开发的序幕。历经 20 年的开发实践, 图们江区域的发展有目共睹。然而, 现实与既定目标的差距, 引起了学者和区域内各国政府的关注。全球经济一体化推动了国际合作区域化的发展, 并逐渐成为世界经济发展的重要力量。特别是美国金融危机的爆发, “金砖国家” 国际地位的不断提升等因素影响, 世界经济格局必将发生变化。因此, 在新的形势下, 重新审视推进图们江区域多边合作, 将成为国内外关注的焦点。

## 第一节 图们江区域多边合作开发起源

### 一、图们江区域多边合作开发的提出

党的十一届三中全会开启了我国改革开放新的历史阶段。1979 ~ 1982 年, 我国先后在深圳、珠海、厦门和汕头兴办了四个经济特区, 取得了显著的开放成就。为了进一步扩大开放, 1984 年 4 月, 国务院决定进一步开放大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、广州、湛江、北海 13 个沿海港口城市。其中, 开放大连标志着东北地区迈出了对外开放的步伐。

在这种背景下,吉林省和黑龙江省开始积极研究和探索对外开放路径。根据当时的实际情况,吉林省委、省政府把对苏联贸易问题提上了重要研究日程。在吉林省社科办的支持下,吉林大学、东北师范大学和吉林省内的一批专家,在研究“吉林省开展对苏联远东地方贸易可行性研究”课题过程中,来到延边地区东部的珲春中苏边境线,进行了逐段实地勘察。同时,还详细考察了松花江、嫩江航线。经过充分论证和认真研究,提出了《吉林省开展对苏联远东地方贸易可行性研究的综合报告》。1986年,研究成果通过专家组验收。该报告以资源要素最佳配置和国际劳动地域分工理论为指导,提出了“中苏之间经济关系具有互补性”的重要论断,成为中苏之间经济合作的理论基础。同时,吉林省的专家学者还提出:鉴于珲春地处中、苏、朝三国之间,又靠近日本海的特殊地理位置,建议国家批准珲春享受与14个沿海开放城市相同的对外开放政策,同时,在珲春境内的图们江下游地区建立类似深圳、珠海的经济特区。报告中还提出开辟珲春长岭子对苏陆路贸易口岸和大安对苏水路贸易口岸的研究报告。

这些建议引起了吉林省委、省政府和中央的重视。经国务院批准,珲春于1988年撤县设市,开辟了长岭子对苏贸易口岸。1989年,珲春经济开发区,大安老坎码头水路口岸得到国务院批准设立,吉林省开始探索图们江区域国家经济合作的可能性。

吉林省专家、学者在1985年提出了在图们江地区建立对朝苏贸易口岸的建议,随后几年里,中国政府及相关部门做了大量考察和论证工作。至此,国内掀起了图们江区域开发浪潮,珲春成为国内经济发展热点地区。

## 二、联合国开发计划署倡导图们江区域合作开发

联合国开发计划署自筹备建立图们江区域合作开发项目以来,发挥牵头和协调作用,特别是在共同开发图们江区域的过境

运输、经贸合作和环境可持续发展等方面均取得了实质性进展,促进了图们江区域各国实现互利和共同繁荣。

1991年7月,联合国开发计划署开始介入,在蒙古首都召开了支持东北亚1992~1996年技术合作项目会议。联合国开发计划署代表以及中国、蒙古、朝鲜和韩国政府代表参加了会议,四国政府一致同意将图们江区域多边贸易与投资项目作为重点支持对象。专家组考察后形成了约2.5万字的考察报告。考察报告指出:图们江地区拥有巨大的发展潜力,有望建成与中国香港、鹿特丹相媲美的国际级交通枢纽和商贸中心;应该在中、俄、朝三国交界地带建立一个跨国的自由经济区;图们江区域开发工作大约需要20年时间,总共需要耗资约300亿美元。

1991年8月,联合国开发计划署与中国亚洲太平洋研究会(Chinese Association of Asia-Pacific studies, APS)和美国东西方研究中心(East-West-Center, EWC)研讨开发图们江区域。1991年8月28~31日,在长春,中国亚洲太平洋研究会、美国东西方研究中心和联合国开发计划署联合举办“东北亚经济发展国际学术研讨会”,来自图们江区域国家、美国和其他地区的代表共120人参加了会议。会议的主题是:东北亚地区经济与技术合作开发,会议期间,有关图们江区域多边合作开发是会议热议的重点。

1991年10月16日,图们江地区开发的协调会议如期在朝鲜平壤召开会议。联合国开发计划署助理署长辛格先生主持会议,会议决定成立图们江地区开发项目(TRADP)管理委员会,办公地点设在美国纽约。

1991年10月,联合国开发计划署将图们江地区开发项目列为重点支持项目,并在纽约总部对外分布。计划将图们江区域特殊“三角洲”可以与中国香港、鹿特丹等城市媲美等。记者招待会后,世界各地的报纸和电台广泛地报道了这一消息,使图们江地区成为举世瞩目的焦点、全球热议的话题。

自1991年图们江区域开发被联合国开发计划署列为重点支

持项目以来,图们江地区得到了国际社会,尤其是区域内国家的广泛关注。

中国作为图们江地区合作开发的发起国,积极回应联合国开发计划署的倡导,召开专家研讨会,广泛征求各方意见,最终达成推进图们江区域合作开发共识,区域各国也积极响应,联合国开发计划署主持召开了多次协调与磋商会议,起草了图们江地区开发计划相关文件,各国对图们江区域合作开发进行了充分的论证,纷纷制定相应的规划与措施。

## 第二节 图们江区域的区情

图们江区域拥有优越的地理位置和丰富的自然资源,区域各国具备良好的多边合作基础与条件,但是由于区情的特殊性,造成多边合作的效果不明显。为此,推动图们江区域多边合作必须对图们江的区情做出科学正确的判断。

### 一、图们江区域

关于图们江区域目前尚没有统一的界定,通常分为广义和狭义两种。广义的图们江区域是指图们江流域国家的部分地区,具体指俄罗斯的大符拉迪沃斯托克(海参崴)滨海边疆地区、朝鲜的咸镜北道和中国的延边朝鲜族自治州;狭义的图们江区域泛指中国、俄罗斯与朝鲜在图们江汇集的地方,具体包括中国的珲春、俄罗斯的哈桑和朝鲜的罗先。

#### (一) 关于图们江区域界定

以陈才为代表的国内学者通过对图们江区域地理、人文、资源特殊性的研究,从不同的地域范围给出了界定。陈才等认为图们江区域的界定包括两个方面,即狭义和广义的图们江区域。广

义的图们江地区包括中国东北地区与内蒙古、俄罗斯远东地区、蒙古国东部地区、朝鲜北部地区与韩国西海岸地区。狭义的图们江地区即是指中国的延吉市、俄罗斯的符拉迪沃斯托克、朝鲜的清津市为顶点的三角形区域。俗称“大三角”又称为图们江经济开发区,面积约10 000平方公里。

在“大三角”区域内还有个“小三角”区域,这是国际社会及相关国家普遍关注的,即由珲春、波谢特和罗先为顶点的“小三角”区域。

“小三角”又称为图们江经济区,面积约1 000平方公里。1991年联合国开发计划署公布了由其协调的开发图们江三角洲计划,提出用20年时间,筹资300亿美元,在中、俄、朝三国毗邻的10 000平方公里的三角洲地区,兴建一个多国经济技术合作开发区,使其成为世界上第二个鹿特丹或者第二个中国香港。这里所说的三角洲即前述的“大三角”。

2005年联合国开发计划署将《关于建立图们江经济开发区及东北亚协商委员会的协定》、《关于建立图们江地区开发协调委员会的协定》和《关于图们江地区开发环境谅解备忘录》三个具有法律效力文件有效期延至2015年,并将中国的辽宁、吉林、黑龙江和内蒙古,朝鲜罗津经济贸易区,蒙古的东部地区,韩国的东部沿海城市和俄罗斯滨海边疆区的哈桑地区划为大图们江多边合作开发区域。

## (二) 关于图们江区域的再认识

目前,学者和联合国开发计划署对图们江区域的界定,虽然可以分为狭义和广义的图们江区域,但其实质是从地域范围划分的。这种对图们江区域的界定,能清晰地表述图们江区域的地理范畴,但是不能清楚表述合作关系和国际经济合作范围。因此,将地域范围和国际经济合作范围相结合重新认识图们江区域的内涵是十分必要的。其原因有三个方面:一是既可以从平面上认识图们江区域又可以在空间上认识图们江区域;二是充分体现多方



参与图们江区域合作,使图们江区域的外延变得更加广泛;三是拓展了推动图们江区域开发的思路。

从推进图们江区域开发战略的角度出发,可以把图们江区域理解为由“内核区”、“核心区”和“辐射区”组成。即“小三角区域”为内核区,“大三角区域”为核心区,“大图们江区域”为辐射区(如图1-1所示)。

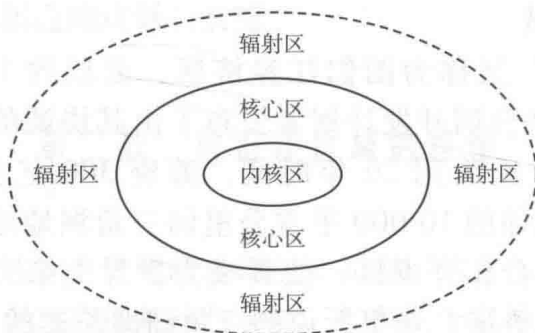


图1-1 图们江开发区域层次

从平面角度,对图们江区域的开发,人们始终坚持从内到外的推进路径。也就是说,通过“内核区”合作开发,带动“核心区”乃至“辐射区”的发展,进而推动图们江区域多边合作进程。如果从空间角度,图们江区域合作开发应遵循从外向内推进路径,推进“辐射区”经济发展,促进“核心区”经济合作,共建“内核区”经济繁荣。

图们江区域是东北亚的地理中心,是东北亚地区开发的热点区域,引起东北亚六国的高度关注,虽然,从地理上看图们江区域参与国家是中、俄、韩、朝、蒙五国,但在开展多边合作的过程中,应充分考虑日本在东北亚地区的重要位置,力促日本积极参与合作开发,同时,日本也积极参与合作开发,最终,形成“5+1”的多边合作开发主体,在本书对图们江区域多边合作开发推展战略研究中,开发主体定义为“5+1”。