

# 圖們江區域開發計畫 在東北亞區域安全的意義與實踐

李正文

國立台灣師範大學軍訓教官

中國文化大學中山與大陸研究所博士候選人

## 摘 要

後冷戰時期的安全概念已有轉變，國際關係著名學者 Barry Buzan 的「安全複合體」(security complex)概念，正是能顯示此轉變的概念。本文藉由此概念觀察 1991 年聯合國開發總署 (UNDP) 將圖們江經濟開發地區發展列為區域合作開發重要項目，隨後中、俄、朝、韓、蒙、日六國取得共識，使開發計畫啟動東北亞各國經濟合作的契機。從此概念更能理解圖們江區域開發計畫關係到的不只是參與各國的經濟利益，亦關係到各國對東北亞區域安全合作。因為聯合國主導的各區域開發計畫期望將可提升當地居民生活水準，有效預防衝突，促進國際和平。

**關鍵詞：**東北亞、區域安全、安全複合體、圖們江區域開發

# **The Significant Role and Practice of the Tumen River Area Development Program in Northeast Asia's Regional Security**

Jang-Wain Lee

Military Education Instructor, National Taiwan Normal University  
PhD Candidate, Graduate Institute of Chinese Studies, Chinese Culture University

## **Abstract**

The concept of security has changed greatly since the end of the Cold War, Barry Buzan's "security complex" has represented the change exactly. Through this concept, I try to explore the United Nations Development Program (UNDP) incorporated the Tumen River Area Development Program (TRADP) into one of crucial plans of regional cooperation and development in 1991, six countries, People's Republic of China, Russian Federation, People's Republic of Korea, Republic of Korea, Mongolia, and Japan reached consensus in the plan, activating the economic cooperation among Northeast Asian countries. With the concept of security complex, we can understand the TRADP pertains not only to interests of participatory countries but also to the contribution from participatory countries to regional security cooperation. The UN's purpose of creating this regional cooperation development program is to promote the locals' life quality, to prevent conflicts effectively, and to foster international peace.

**Keywords : Northeast Asia, Regional Security, Security Complex, Tumen River Area Development Program**

## 壹、前言

「區域安全合作」在全球化時代擴展到新的層面，傳統軍事、政治範疇已不足以含括國家整體安全，隨著瞬息萬變的國際局勢，使國家安全概念不斷繁衍擴及到經濟、社會、環境等領域。冷戰後國際上國家主權碎裂的性格，使一致性的全球邏輯性格不再盛行，讓「更加地區化的世界體系成為冷戰消失後的世界常態」（Griffiths, 1999:56）事實上，國家最直接面對的是極為不同的區域脈絡與環境，國家將首先被鑲嵌在所處的鄰里關係與區域體系內，區域內的結構與動力將是區域國家關係與國際關係的重要變項。區域內各國的共同經濟開發也就成為啟動多邊互賴的模式之一。

1990年在中國提出圖們江地區多國合作開發計畫，1991年被聯合國開發總署（UNDP）列為國際合作開發重要項目，1992年制訂《圖們江經濟開發地區發展戰略》，中、俄、朝、日、蒙、韓六國共同簽署相關協定和備忘錄，藉由圖們江區域開發計畫啟動東北亞各國經濟合作的契機。圖們江區域位在東北亞的核心位置，可貫穿歐亞大陸連接至日本海，具有非常優越的地略位置，故此案當時在UNDP主導下推出，獲得國際社會矚目。但由於東北亞地區各國間有著傳統歷史上的對立與糾葛，以及朝鮮長期的政治軍事的不穩定，使得各國對此地區開發持著保留的態度，而停留在地方政府主導階段，讓圖們江區域開發計畫相較於東南亞的部分開發計畫顯得裹足不前。

圖們江區域開發計畫關係到的不只是參與各國的經濟利益，亦關係到各國對東北亞區域安全合作的策略。在 Thomas L. Friedman（1999）著名的「黃金拱門衝突防制理論」（Golden Arches Theory of Conflict Prevention）就表示，當一個國家融入全球貿易，生活水準提升，戰爭對勝者與敗者的代價都會高到可以止戰的地步，尤其是兩國都有麥當勞漢堡店時，是較不可能發生戰爭。循此邏輯，聯合國主導的各區域開發計畫將可提升當地居民生活水準，有效預防衝突，促進國際和平。而區域衝突的產生導因於各國感受威脅的強度與本身政經能力的脆弱性，因此開發計畫能否藉由經濟合作，建立起國際相互依存的關係，化解彼此傳統歷史遺留下來的敵意，並藉此拓展自身政經能力，建立國家安全自信心，預防區域衝突發生的可能性，這將是著眼於國家發展中不可小覷的命題。

本文想藉由 Barry Buzan 的安全複合體（security complex）概念，探索圖們江開發計畫所展現的經濟合作與區域安全間之互動。本文主要區分三部分，第一部分就安全概念的轉變與發展，提出 Buzan 的安全複合體概念，作為觀察圖們江流域開發計畫的基本觀點；第二部分就圖們江開發計畫的推動歷程與發展，敘述

此計畫在東北亞地區各國（俄、中、朝鮮、韓國、蒙古、日本）的互動關係；第三部分就此開發計畫執行以來，其對此地區區域安全合作的影響。最後，提出個人的觀察結論。

## 貳、安全概念的轉變與發展—安全複合體概念

冷戰時期，國家安全的觀念主要在國防軍事領域。Barry Buzan (2003: 68) 闡述：現代國家是由主權觀念所定義的——一項要求被確認領土及其人口的獨立政府的排他性權利。因為作為一種獲得與控制領土的手段，武裝力量是格外有效的，國家基本的領土性質，支撐武力成為傳統力量的首要地位。所以，早期國家安全的主要目標是以軍事手段維持國家對內、對外的主權。

在冷戰後期，70年代中期之後，由於越戰的結束，石油能源危機使經濟議題成為國家安全議題。90年代後，蘇聯瓦解，世界政治板塊產生巨變，民族「認同」問題浮上檯面，成為影響國家主權安全的重要議題之一。全球化時代，跨國犯罪、毒品交易、非法移民問題藉由便捷的交通工具迅速蔓延，全球暖化導致海平面上升、氣候變遷，能源與資源短缺、生態環境惡化，金融衍生商品不當操作引發全球危機等複雜議題，已非傳統「軍事—政治」的國家安全所能解決，必須跨越主權國界共同攜手面對，這趨勢不斷在全球蔓延，使「國家安全成為一個模糊的符號」(Wolfers, 1952: 841)，而沒有任何精確的意涵。就如 Leonard Beaton 所言：安全概念不應侷限於國家安全，它應向外延伸，將一些體系性因素囊括進來（轉引自 Buzan, 2009:8）。Buzan 的研究也曾明確表示：安全是一複雜的概念（1991: 31）。

針對安全概念的日趨複雜化，Richard W. Jones (1999:101-103) 提出，冷戰後國際安全研究有「擴大」(broadening) 與「深化」(deepening) 兩個發展脈絡：前者係指安全研究不再侷限軍事安全，將非傳統安全問題納入議題範疇；後者係指安全研究跳脫傳統現實主義思維，以批判的新思維重新理解安全與安全化的概念。所以當今「安全」層次縱向延展為「個人安全」、「群體安全」、「國家安全」、「區域安全」、「全球安全」，橫向擴展為軍事、政治、經濟、社會、環境等領域。綜言之，可將現代的國家安全定義為：增進人民福祉，維護國家核心價值，使其避免遭受內部或外來的各種威脅。

冷戰結束後區域安全在國際政治中顯得更自主與重要 (Buzan, 2003: 3)。揭開冷戰時期美蘇兩強軍事政治的「覆蓋」<sup>1</sup>效果後，不論是合作動力或是衝突根

<sup>1</sup> 覆蓋 (overlay) 是指一個或多個外部力量直接插手該地區安全，並且壓制地區的安全機理。

源，當其處於鄰近區域時就會顯現最大效果。因為相鄰的地緣位置，藉由人員密切往來的溝通交流、產業經濟的競合互動，進一步促使基礎建設產生跨國連結，為保障國家人員、經濟、基礎建設等的完整，國家安全政策在制定時勢必考慮鄰國安全與利益，進而將整體區域安全納入考量。此種盤根錯節的相互依賴關係將使鄰近國家嵌入一「安全複合體」(security complex)中。

Buzan 等在《新安全論》中將「安全複合體」定義為：一組單元，它們主要的安全化、非安全化進程，或者這兩者被相互連結在一起——它們的安全難題除非彼此遠離，是無法被理性的分析或解決的 (Buzan, 2003: 266)。而大多數的威脅在近距離傳播比遠距離傳播更容易，因此安全的相互依賴通常會組合成以地區為基礎的群體，即安全複合體，這也構成「地區安全複合理論」的核心思想 (Buzan, 2010: 4)。地區安全研究的四層框架為：國內層次、地區層次、地區間層次與全球層次。Buzan (2010: 52) 亦界定出地區安全複合體基本結構的四個變數：(一) 邊界：依據地緣位置、友好或敵對關係與相互依存模式將一個「區域安全複合體」與其鄰居區別開來；(二) 無政府結構：指必須由兩個或更多的自主單元組成；(三) 極性：指涉單元之間的權力分配；(四) 社會結構：因為「安全」是行為體造就的 (Buzan, 2010: 47)，故由友好—敵意模式構成，地區安全複合體的三種可能演變為：維持現狀、內在改革與外在變革。

本文嘗試以安全複合體的概念，探索圖們江區域開發計畫在東北亞地區建構出經濟結構的聯繫，以顯示其在此地區國際合作上的戰略意義與實踐。尤其是在此建構歷程中，各相關國家之間形塑友好關係的聯繫，進而產生的內在改革與外在變革。誠如 Buzan (2010: 152) 所言，在東亞的國內或國際政治中，持續的經濟增長會獲得重要的安全向度。因此若藉由區域合作開發建構「友好」模式，將有助於區域穩定。

## 參、圖們江區域開發計畫推動東北亞區域合作的歷程與實踐

圖們江源於長白山東峰，上、中游為中國大陸與朝鮮界河，下游 15 公里為俄羅斯與朝鮮界河，<sup>2</sup>最終注入日本海。圖們江地區即指中、朝、俄三國交界區，在地緣政治上具有特殊的戰略意義，在經濟航運上掌握樞紐的關鍵地位，故圖們江開發案可為該地區經濟合作開發之契機，藉由區域國家間的合作互動，將對東北亞區域安全合作與和平有關鍵的現實性角色。

---

<sup>2</sup> 1860 年 (咸豐十年)《中俄北京條約》把圖們江最後 15 公里的北岸劃歸沙俄，自此中國喪失圖們江通往日本海的出口。

## 一、圖們江區域開發計畫發展歷程

東北亞地區擁有優越的地理位置與豐富自然資源，具備區域合作的潛力，因此各國學者專家針對此區域提出過許多促進東北亞地區合作的構想，如 80 年代日本學者提出的「環日本海經濟圈」、「日本海經濟合作區」、「東北亞經濟合作區」，中國學者倡議的「東北亞經濟圈」、「黃渤海經濟圈」、「東北亞大經濟協作區」等（袁曉慧，2007：44），由各學者的倡議與各國家的重視度，可瞭解東北亞在世界政經板塊中的重要性。

利用圖們江區域開發與打通日本海渠道，對中國東北地區開發與東北亞區域安全有著極為重要的意義。為積極帶動東北地區發展，拓展中國經圖們江到日本海出海口航權的立基點，在 1984 年已有中國學者對圖們江流域開發提出報告，1990 年 7 月由中國亞洲太平洋研究會（Asia-Pacific Institute）、美國東西方研究中心（East West Center）和聯合國開發計畫總署（UNDP，本文以下用簡稱 UNDP）聯合主辦，在長春召開的「東北亞地區經濟發展國際學術研討會」中吉林省科技委員會主任丁士晟（1994）提出此一構想，開始獲得 UNDP 支持與國際關注。

1991 年 7 月 UNDP 在蒙古烏蘭巴托舉行的東北亞區域計畫會議上，正式提出；10 月在聯合國總部鄭重向新聞界宣佈這「具有歷史意義的創舉」，將在 UNDP 的指導與支持下，由東北亞的中國、俄羅斯、朝鮮、韓國、蒙古、日本六國，共同開發中、俄、朝三國交界的圖們江下游三角洲的「圖們江區域開發計畫」（Tumen River Area Development Program，簡稱 TRADP），擬用 20 年時間，籌集 300 億美元，聯合多國共同開發圖們江地區，以使東北亞三億人民受益，欲將圖們江區域興建成「東北亞的香港、鹿特丹和新加坡」，建設一包含中國東北、俄羅斯遠東地區、朝鮮、韓國、蒙古、日本的金融、貿易、運輸的經濟自由區。

同年，俄羅斯將濱海邊疆區南部劃定參與 TRADP 的地區範圍，規劃《關於在大符拉迪沃斯托克地區建設自由經濟區》計畫。朝鮮則在北邊提出建設《羅津—先鋒自由經濟區》規劃，將羅津、先鋒提升為中央特別直轄市，希望藉由該自由經濟區做為朝鮮改革開放的試驗區。中國更是積極支持，因為百餘年來出口通道受制於人，產品輸出不易，工業無法有效發展，企圖藉由打開對外出口，以達「興邊富民」之效。1991 將琿春列為甲級開放城市，1992 年宣布琿春、滿州里、黑河、綏芬河為延邊開放城市（張康琴，1993：29-30），給予多項招商引資的優惠政策。

「圖們江區域開發計畫」規劃為大三角與小三角。小三角由中國琿春—朝鮮羅津—俄羅斯波謝特組成，面積 1000 平方公里，建成跨國特別經濟區，稱為「圖

們江經濟區」，主要工業、交通運輸系統與基礎設施項目都在這個範圍內，建立一座跨國的新型國際城市。大三角則是由中國延吉—朝鮮清津—俄羅斯符拉迪沃斯托克三點構成，面積達1萬平方公里，將建成「圖們江經濟發展區」。

依據現實主義觀點，在「囚徒困境」下，即使知道「相對利益」(relative gains)甚於「絕對利益」(absolute gains)，雖知「合作有利但卻拒絕合作」。開發計畫提出初期，各國著眼於各自的國家利益，並未真正著力於開發計畫。周邊國家日本對圖們江開發計畫興趣濃厚，因其企圖建立環日本海經濟圈。韓國雖多所關注，但因非開發案核心區域，故主張優先啟動「黃海經濟圈」。俄羅斯則陷入政治轉型的陣痛當中，無暇他顧。

1993年底圖們江區域開發的低潮，使UNDP對《圖們江地區開發計畫》作了重要的修正，1994年9月提出《圖們江經濟開發區和東北亞發展的推薦戰略研究報告》。修改時強調：鑑於條件不成熟，將小三角計畫取消。主要目標是建立大三角，即圖們江經濟發展區，該地區的確切範圍被確定為：由朝鮮清津至中國延吉再至俄羅斯納霍德卡的三角地區，該地區特別包括了朝鮮的羅津—先鋒自由經濟貿易區、中國延邊朝鮮族自治州以及俄羅斯符拉迪沃斯托克和納霍德卡自由經濟區。隨著開發模式之變動，新計畫轉變為立足於各國建設自己的邊境自由貿易區，開展雙邊和多邊地區經濟合作，如中俄、中朝、俄朝之間的合作。這種合作意願將主要來自民間和地方政府，由下而上地發展，UNDP則僅是協助作用。

1995年12月中、俄、朝、韓、蒙5國在聯合國總部共同簽署《關於建立圖們江經濟開發區及東北亞協商委員會的協定》、《圖們江經濟開發區及東北亞環境準則諒解備忘錄》，中、俄、朝3國簽署《關於建立圖們江地區開發協調委員會的協定》，正式開啟圖們江區域開發進程，這三份文件成為圖們江區域開發計畫的國際合作的法律基礎（吉林省政府網站）。

2005年UNDP圖們江區域開發計畫第八次政府間協商協調會議針對未來開發前景達成七項協議，最重要的是將1995年簽署的3份協定與備忘錄有效期延至2015年；並將合作範圍進一步擴大，包括中國的東北三省和內蒙古自治區東部、朝鮮羅先特別市、蒙古國東部3個省區、韓國東部港口城市群和俄羅斯濱海邊疆區，並更名為「大圖們江區域合作」(Greater Tumen Initiative, 簡稱GTI)，如圖。中國當地政府認為相關有效期的順延及合作範圍的擴大，為圖們江區域開發提供了法律保障，提升了圖們江區域開放開發在東北亞經濟合作中的地位（吉林政報，2007：26）。

圖們江區域開發計畫在東北亞區域安全的意義與實踐



圖 1 大圖們江區域合作圖

資料來源：大圖們江開發計畫網站。

網址：<http://www.tumenprogram.org/index.php?id=106>。

## 二、圖們江區域開發計畫具有之優勢與價值

### (一) 具有優越的地理位置與交通樞紐

優越的地理區位是圖們江區域開發最大的優勢。圖們江出海口位於東北亞的地理中心地區，在日本海西岸的中央位置。<sup>3</sup>鄰近日本、俄羅斯遠東沿岸地區和朝鮮半島東岸，為環日本海海陸運銜接的幅輳點。從圖們江口向東穿越日本海、津輕海峽過太平洋至北美，向西穿越蒙古連結俄羅斯通往歐洲，將成為「東北亞和中亞、歐洲貿易的陸橋」(蔡秋如，1997：55)。

### (二) 蘊藏豐富的資源和互補的產業結構

東北亞地區蘊含豐富天然資源。俄羅斯遠東富含石油、天然氣、煤、水利、森林等資源；中國東北有野生動植物與礦產資源。朝鮮則有煤、鐵等礦產與天然珍貴藥材等，且因傳統安全因素都有大量尚未開發之土地。

以產業結構而言，日本與韓國擁有資本與技術密集產業，積極尋求海外投資

<sup>3</sup> 以俄羅斯波謝特(海參威)為出海口，到中國陸運僅需1小時，到日本海運1小時，海運3小時即可抵達韓國。

與消費市場，中國東北、俄羅斯遠東與朝鮮以勞動密集產業為主，需要先進技術、設備與資金挹注。豐富的天然資源、人力與各國互補的產業，藉此計畫互通有無可大幅提昇區域經濟能力。

### （三）傳統歷史情誼與文化價值交融

開發計畫主要參與國家的中、俄、朝、蒙都曾為社會主義陣營，中朝間更有休戚與共的兄弟之誼，都可成為國際合作的奠基礎石。中、日、韓三國在文化上同屬儒家思想一脈相承，容易型塑出相同的價值觀，成為東北亞共同目標與合作發展的核心價值，將有利於促進地區和平與穩定。

## 三、圖們江開發計畫中難題與障礙

### （一）各國行政體制不對等，導致洽談障礙

在區域發展中，企業、居民、地方政府及區域協調機構構成區域經濟開發的主要行為者。因此，必須有相對應行政層級的政府，才能有效參與合作並制訂相關合作協議框架。但由於中、俄、朝在規劃初期未建立統一通關制度與口岸查驗制度，使得人員、貨品查驗制度都自成體系，影響效率與開發。為改善情形，2003年提出中朝「路港區」整體規劃、中俄「路港關」整體建設構想（趙放、陳振，2009：44），規劃初期各國因資金短缺而延宕多年，近年才再起倡議。2009年中國將圖們江開發提升至中央層級，但俄羅斯方面仍屬於地方政府管轄，使關口查驗等管理上的障礙尚未排除。

### （二）各國基礎設施不平衡，導致銜接障礙

最主要的問題是中俄之間的鐵路聯繫處於「通而不暢」的狀態。由於兩國鐵路軌距的不同而必須將貨物換裝，換裝將使運輸成本增加40~50%，使這條鐵路在沒有規模運量的條件下，喪失與其他口岸的競爭優勢。

跨國交通基礎設施發展不平衡，再加上雙邊和多邊合作的法律環境、政策環境和市場環境配套不足，導致國際通道「通而不暢」，這已經成為制約圖們江地區國際開發的首要瓶頸（于瀟，2010：13）。

## 肆、圖們江區域開發計畫與東北亞區域安全合作之影響

Paul Kennedy（2001）在「霸權興衰史」一書中對經濟與國家安全關係提出論斷：相對經濟增長的水平是決定國際體系中國家間實力變動的主要因素，也是國家安全的關鍵變數。Buzan（2009：158）也指出：國際安全部分取決於弱國政治經濟能力的增強。同時，將安全看作一種相關（relational）現象。所有國家都

深陷于安全相互依賴的全球網路之中。但是距離越近，威脅就往往越大，因此不安全通常與鄰近性（proximity）相關。在很大程度上，許多國家更可能害怕它們的鄰居，而不是遙遠的強國。因此如何建立一套互信的體系，透過非傳統安全領域的合作發展機制，以緩解安全困境，避免戰爭。以經濟開發為主題的圖們江區域開發計畫，就想以經濟合作的國際機制使地區安全獲得確保，但關係到國家本身能力與自信的政治行為會反應到經濟合作機制的運作，甚至成為箝制的效果。因此，經濟開發與安全合作就成為兩條交錯扭曲的軸線，維繫著整體區域的穩定與和諧。

東北亞的合作機制主要是建設在雙邊關係上，隨著關係成熟或美國介入等才逐漸擴展到多邊機制。故從各國的外交關係與對圖們江區域開發計畫的回應探討如下：

#### （一）中國在睦鄰外交政策下積極參與

中國對圖們江開發案著力最深，主要是圖們江區域位於東北亞的核心位置，箝制中國日本海出口，掌握中國東北經濟發展，對偏遠地區開發與解決區域差距，有著重要意義。從最初的提議開發計畫，20世紀末主動要求將計畫總部從紐約遷至北京，在2003年10月，中國國務院下發《關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見》，2009年秋天中國國務院批准《中國圖們江區域合作開發規劃綱要——長吉圖為開發開放先導區》，是東北亞各國中第一個在中央政府層級通過的區域規劃。當地新聞再三強調這一規劃涵蓋長春、吉林和延邊等重點城市，正是為促進該區域的跨國貿易和經濟合作而設立的（吉林新聞網）。長吉圖面積為7.3萬平方公里，人口約達1090萬，為促進該區域發展已在2010年6月確定啟動100個項目，預備投入金額高達1127億元人民幣（姚湜、褚曉亮，2010）。

除了本身政策上的支持外，在外交上也以穩定周邊區域為主，十六大報告中明確提出了「與鄰為善、以鄰為伴」的外交方針，朝「加強睦鄰友好，加強區域合作」兩個方向推進周邊外交。2004年「中共中央高層」指示「大國外交是關鍵、周邊外交是首要、發展中國家外交是基礎、多邊是舞臺的原則」，明確點出積極參與周邊區域合作為中國外交主要方向之一。

在總體外交戰略明確指導下，中國早在1987年開始與前蘇聯恢復邊境問題談判，1989年完成東段邊界談判，1991年雙方簽署「中蘇國界東段協定」，1994年簽署「中俄國界西段協定」，明確劃定中俄邊界，除去傳統安全問題中常見到邊界因歷史的模糊性而引起的紛爭。1996年簽訂《中俄戰略協作伙伴關係》，2001年簽訂《中俄睦鄰友好合作條約》，並多次進行元首會晤與聯合軍演。在「六方會談」中，大多數問題都保持一致立場。

中蒙關係，1960年雙方簽訂《中蒙友好互助條約》。1962年簽訂《邊界條約》。60年代中後期，因中蘇交惡，蒙古趨向於前蘇聯，使兩國關係凍結。80年代，兩國關係逐步改善。1990年中蒙雙方發表聯合公報，1994年修訂《中蒙友好互助條約》，並在此基礎上簽訂《中蒙友好合作關係條約》。自1999年起，中國是蒙古最大貿易國，但因歷史（與內蒙的關係）、宗教的因素，使雙方關係仍存有芥蒂。

中韓間由於地緣的關係、經貿的發展，使雙方逐漸建立更緊密的關係，由2003年的《全面合作伙伴關係》在李明博上台後提升到《戰略合作伙伴關係》。中國現在已是韓國第一大貿易伙伴與第一大投資對象國家。同時以圖們江開發為軸，開發中、韓、俄、日海運航線，促進多方經貿發展。

互動密度牽涉到將區域體系內權力結合與聯繫的緊密度，單一領域互動密度提升將會影響其他區域。中共藉由經濟、政治、外交等各領域與區域體系內各群立體產生緊密結合、建立「友好」模式，進而提升其各方面的影響能力。

## （二）俄羅斯重回東北亞格局

俄羅斯地跨歐、亞兩洲，77%的領土在亞洲，但其主要經濟投資多集中在歐洲，改革初期「向西方一面倒」的政策，對亞洲地區的輕忽，也使遠東地區逐漸失去國家的扶持，經濟急遽惡化，人口大量外移。<sup>4</sup>為擺脫危機，遠東地區積極發展與之相鄰的亞太地區特別是東北亞地區的經貿往來，以緩和遠東經濟危機，保持遠東地區的社會穩定。

面對遠東等地區經濟凋敝，人口大量外移。俄羅斯前總統葉爾欽（B. Yeltsin, Б. Ельцин）於1996年4月核准《遠東及外貝加爾1996年至2005年經濟與社會發展聯邦目標計畫》，此計畫投資額高達371兆盧布，一推出就受各界矚目。但受限於聯邦財政窘迫等主客觀條件的影響，該計畫並沒有得到完全執行。近年國際原油價格攀升，俄羅斯運用能源戰略加深國際影響力，其國家綜合實力隨之增強，才在2007年提出由總理主持成立「遠東、布里亞特共和國、伊爾庫茨克和赤塔州社會經濟發展問題國家委員會」，重新修訂聯邦目標計畫。2009年9月23日，中、俄兩國元首共同批准《中國東北地區同俄羅斯遠東及東西伯利亞地區合作規劃綱要（2009—2018）》，其中包括兩國邊境地區的205個主要合作方案，將國內發展規劃與對外經濟聯繫政體協調運作（中國評論新聞網，2010）。在2010年元月俄羅斯總理普亭核准執行「遠東和貝加爾地區2025年前社會經濟

---

<sup>4</sup> 遠東地區居民生活水準低於西部發達地區，人口流失現象嚴重。自1996-2006年10年之間約有72萬人年（即10%的人口）離開了遠東。

發展戰略」，促使該地區加速實現經濟成長，平衡傳統「重歐輕亞」的政策，要使俄羅斯成為連接東西的橋樑。

俄羅斯遠東振興計畫的推出，既有經濟因素的影響，也有地緣政治因素的考慮。具體來說，一是亞太經濟的迅速發展和對資源的巨大需求，為俄羅斯提供了巨大的商機；二是俄羅斯與歐盟的經濟合作已經趨於飽和狀態，向深度開拓的難度很大；三是俄羅斯西部地區的資源已相對枯竭，需要開發東部地區的資源來補充；四是俄羅斯想要在東北亞區域合作中佔據主動地位，勢必要調整位於東北亞區域內的東部地區的各项政策；五是中國東北振興戰略使與俄羅斯遠東地區相毗鄰的中國東北地區經濟日益發展，俄羅斯政府感到了一定的壓力（朱顯平，2008）。

在外交領域，俄羅斯與遠東各國家發展友好關係。持續強化與蒙古傳統友誼，俄蒙雙方在 1993 年簽訂《俄蒙友好合作條約》。2000 年 11 月俄蒙兩國共同發表《烏蘭巴托宣言》，2006 年 12 月發表《莫斯科宣言》，2008 年 4 月蒙古總理訪俄，兩國共同發表《俄蒙聯合公報》，再次為俄蒙關係的進一步發展奠定基礎。與韓國因經貿交往頻繁及參與解決朝核危機而逐漸演變為「多邊的、值得信賴的夥伴關係」。

冷戰後俄羅斯從東亞安全複合體中逐漸退出，俄羅斯投入遠東地區開發和參與圖們江開發計畫，都讓俄羅斯藉由經濟、能源或環境等議題在東亞區域合作中發揮積極作用，以利重新建立與東北亞各國的友好關係與重回東北亞複合體中。

### （三）蒙古在平衡中俄間發展經貿

蒙古為保持自身獨立與發展立場，堅持多邊合作和中俄平衡的原則，積極參與東北亞地區合作，並加速擴大合作範圍從經濟合作、環境保護、沙塵暴防治到地區安全等各项議題。在圖們江開發計畫推動以來，蒙古主要著眼點在於打通大圖們江國際通道，以利資源開發，並加速其經濟的發展（于瀟等，2008）。

蒙古國擁有豐富的銅、金、鈾等礦產資源，因前蘇聯時期的經濟控制使各種礦產多未開發。全球化時代引燃各國的資源戰爭，蒙古的資源自然受到各國的青睞，積極與蒙古建立經貿關係。目前，俄羅斯已成為蒙古的「資源型交易夥伴」，在蒙古開發礦產資源方面居霸主地位。為了平衡中國與俄羅斯對蒙古的勢力，以「第三個鄰居」外交政策，接納美國為蒙古國的「戰略型交易夥伴」，美蒙 2004 年確立全面夥伴關係，到 2012 年美國為蒙古提供援助達 2.85 億美元。日本是向蒙古提供援助貸款最多的國家，已成為蒙古的「貸款援助型交易夥伴」。韓國積極的接觸下，蒙古總統在今年（2010 年）也曾表示「將促使韓蒙發展為未來的兄弟國家」（韓友德，2010）。

蒙古處於中俄兩大國間，歷史上曾為蘇聯的附庸國，在揭開冷戰時期蘇聯的

覆蓋後，欲建立為一獨立的行為體，努力平衡中俄兩國對其影響力，甚至有意拉攏第三國（美國或日本）以稀釋其兩國之勢力，因此在圖們江開發計畫中，始終採取希望由國際主導的態勢。

#### （四）韓國著眼於朝鮮半島穩定和平

韓國在圖們江開發計畫中擁有資金與技術的優勢，為自身產業擴展版圖參與，但是與朝鮮間不穩定的政治關係，卻成為最大的變數，使得韓國在亞太的投資集中在東南亞與東亞。韓國對開發計畫由於並非核心位置，所以初期多採取觀望態度，甚至另外倡議「環黃海經濟圈」。後期的參與，一方面是為國內資金尋找投資方向，另一方面也是期待在經濟發展合作下，對朝鮮產生政治效益，促使朝鮮走向民主政治，進而和平統一。尤其是金大中與盧武炫政府時期，善於利用南北對話和多邊協商機制，鼓吹「和解、共存」的政治主張，同時利用經濟援助與合作積極擴大對朝鮮的影響。在李明博上台後，改變原本對朝鮮的態勢，改以「無核、開放、3000」<sup>5</sup>較強硬的政策，使南北對立再起。

#### （五）朝鮮在政治制約中搖擺與停滯

朝鮮是圖們江區域開發計畫最早的參與國家，也是一開始最積極的國家。1991年即宣布與中俄邊境圖們江接壤的羅津為「自由經濟貿易區」，將羅津港、先鋒港和清津港稱為「自由貿易港」。並先後頒佈「外國人投資法」、「外國人企業法」、「合作法」等78部法律和規定與稅賦減免（何志工、安小平，2008：32-33），由中央政府之力積極推動。但是由於自身經濟的封閉性，政治的不穩定性，使其認為必須發展核武才能強化其國家能力，2006年進行第一次核子試爆，為東北亞地區丟下一顆震撼彈，2009年4月試射導彈，5月在咸鏡北道進行第二次核子試爆，使朝鮮與東北亞各國家合作漸行漸遠。甚至連兄弟之邦的北京政府都在聯合國制裁朝鮮的1874號決議案中投下贊成票，朝鮮隨後則報復性的退出「大圖們江區域合作」，似乎為東北亞經濟發展合作增添一棘手的障礙。

從事實上觀察，中朝兩國從各自的地緣戰略出發，都不會放棄對方。從陷於極端國際孤立的平壤方面來看，中國仍是需要依靠的最重要的伙伴（張慧智，2008），所以即使在退出六方會談、退出中國主導的圖們江開發計畫，今年3月韓國天安艦事件後金正日兩次到中國，就可看出中國對朝鮮的重要性。對中國而言，它與朝鮮的關係是複雜和微妙的。作為中國的鄰國，朝鮮的穩定直接關係到中國，朝鮮經濟開放對中國東北地區的經濟亦會產生刺激作用。朝鮮雖然在2009年退出開發計畫，但隔年1月4日卻將開發計畫中的羅先市提升為「特別市」，

---

<sup>5</sup> 韓國要求朝鮮要先做到無核化與開放經濟，韓國政府才會在隨後10年內有條件的對朝鮮提供援助，讓朝鮮人民收入調高至3000美元。

實質簡化中國公民進出羅先市手續，在 3 月公布將羅津 1 號碼頭續租給中國企業 10 年使用權，3 號碼頭租給俄羅斯企業 50 年，並協商與中國重建丹東到新義州的鴨綠江大橋。8 月底金正日訪中期間明白表示：朝方要加強同東北地區的交流合作，認真研究中方的做法和經驗（池海範，2010）。並參訪中國參與大圖們江計畫中的吉林省與黑龍江省的產業設施。

可觀察出基本的政治結構與經濟運行機理之間存在著張力。就如 Calleo 和 Rowland 指出：自由貿易主義產生的經濟相互依存有明顯的政治意義。常常使那些缺乏政治和經濟生存能力的國家成為帝國的附庸（轉引自 Buzan, 2009:254）。朝鮮在退出大圖們江區域合作後，國內經濟、社會的脆弱，使其積極的利用雙邊的經濟合作向盟友表達「友好」意圖，並嘗試在雙邊互動的政治經濟結構中建立更深的「互賴」關係，朝鮮用緊緊的拉攏中國，不放棄俄羅斯的態度，以排除與韓國、日本及西方強權敵對造成的傷害。

## 伍、結論

Rozman (2004: 351) 認為東北亞各國應理解到只有結合區域內各國才能發揮最大的經濟競爭與影響力，整體區域安全才会有突破性進展。直言之，全球化正在影響全世界各個國家的地位與能力，主權不再是一個全有全無的事務，國家邊界與過去相比，正不斷的趨向模糊。藉由各種雙邊、多邊或區域的合作，加強關係，得以集團形式和平處理各種貿易糾紛、環境問題等國際爭端，同時通過資源互補獲得比較利益實踐經濟發展，促使整體能在安全環境下保持長期的發展優勢。隨此潮流，各國外交政策逐漸由軍事安全轉移至經濟合作發展，為維護區域經濟的合作發展，將更積極預防域內衝突爆發的可能。

安全合作已突破傳統軍事—政治範圍的侷限。尤其在 80 年代後各種新的安全理論與議題如雨後春筍般進行各種層面廣泛的討論，確立新的安全價值與非傳統安全範圍，由下而上的要求、地方影響中央政策、低階政治層面影響高階政治結構，已逐漸成為常態現象。再者，經濟安全的概念應該是傳統軍事安全之外最受到矚目的安全議程。在內容上，它不但超溢了傳統安全的範疇，帶出了非傳統安全的發展議程，更將這些非傳統安全的挑戰與傳統安全的議程相互連結，使經濟合作發展產生外溢 (spill-over) 的效果。以中國而言，中國與東協自由貿易區的建立就強化其能源安全，如確保能源運輸管道，提升國際能源市場議價能力。

圖們江開發計畫推動迄今，在歷史的糾葛與安全的矛盾中仍面臨許多障礙與制約，但也有著突破與發展。三國協商會議、五國協商機制與環日本海地方政府領袖會議的每年定期召開，昭告大圖們江區域合作已為東北亞合作建立起初步的

制度化進程。在這發展的進程中各國不同的著眼點：中國對圖們江流域開發計畫給予高度關注的主因在於對內其有助於經濟發展與解決其地區平衡問題，對外則可藉由主導的地位強化其在東北亞安全複合體中的地位。俄羅斯冷戰後實力快速的衰退與重歐輕亞政策使其退出東北亞格局，參與圖們江流域開發計畫有助於東部資源開發與經濟發展，更重要的是成為進入東北亞的立基之一。蒙古仍為維護其獨立的行為體角色，努力與各國保持平衡關係。韓國為求經濟發展與朝鮮半島的統一，將會持續推動。朝鮮宣示性的宣布退出大圖們江區域開發計畫，但實質性的加強中朝與朝俄間的雙邊關係。日本雖為大國，但在圖們江開發計畫中地緣上的邊緣性格而成為觀察會員。以目前東北亞發展進程來觀察，尚不存在一個明確歸屬感的觀念結構，因此地區整合發展的動力和吸引力的重要性就超過區域內國家本身的結果和長遠的考量。東北亞區域安全複合體現在仍處於衝突的狀態，但就發展前景來看，各國在參與區域經濟合作開發或政治對話機制的過程中，各國行為會逐漸反思與修正：逐步藉由經濟交往擴及其他非傳統安全領域，建立起東北亞區域核心價值，進而影響到政治範圍，建立共同安全機制。

反思兩岸近期簽訂經濟合作協議架構之後，政府也應以經濟合作為起始點，灌注新的安全思維，因為全球化因素影響使得每個國家在發展自身的同時也都是融入世界的過程，所以區域內各國的生存與安全都是息息相關，無法置身事外。妥善靈活運用各種正式或非正式的管道或機制，建立共同利益的經濟合作，撤除傳統安全的嚇阻威脅，進而讓經濟合作區域開發——共榮共存的保證，取代政治藩籬軍事壁壘——相互毀滅的保證。

## 參考書目

### 中文

Buzan, Barry Waever, Ole and Wilde, Jaap De著，朱寧譯（2003）。新安全論（Security: A New Framework for Analysis）。浙江：浙江人民出版社。

Buzan, Barry著，潤健，李劍譯（2009）。人、國家與恐懼：後冷戰時代的國際安全研究議程（People States and Fear: An Agenda for International Security Studies in The Post - Cold War Era）。北京：中央編譯出版社。

Buzan, Barry and Waever, Ole著，潘忠岐等譯（2010）。地區安全複合體國際安全結構（The Regions and Powers: The Structure of International Security）。上海：上海人民出版社。

Friedman, Thomas L.著，丘羽先等譯（2008）。世界又熱、又平、又擠：全

球暖化、能源耗竭、人口爆炸危機下的新經濟革命(Hot, flat, and crowded : why the world needs a green revolution--and how we can renew our global future)。臺北：天下遠見出版社。

Kennedy, Paul 著，張春柏、陸乃聖主譯（2001）。霸權興衰史（The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict From 1500 to 2000）。臺北：五南出版社。

于有慧（2001）。後冷戰時代中共新安全觀的實踐與挑戰。中國大陸研究，44：2，57-76。

于瀟（2010）。長吉圖開發開放先導區與國際大通道建設研究。東北亞論壇，2，12-17。

何文工、安小平（2008）。東北亞區域合作：通向東亞共同體之路。北京：時事出版社。

袁曉慧（2007）。圖們江區域開發項目現況評估。國際經濟合作，8，44-49。

張亞中（2003）。全球化與兩岸統合。臺北：聯經出版社。

張康琴（1993）。圖們江流域開發計畫。亞洲與世界月刊，105，28-34。

楊永明（2004）。冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：1945~1990。問題與研究，41：5，13-40。

趙成儀（2008）。中國大陸參與東北亞區域經濟合作的嘗試—圖們江流域開發計畫的現況與前景。展望與探索，6：3，42-59。

趙放、陳振（2009）。吉林省參與圖們江地區路港合作開發的策略選擇。延邊大學學報（社會科學版），42：1，44-47。

蔡秋如（1997）。國際合作開發圖們江之研究。俄情雜誌，6：7，52-63。

鄭先武（2005）。安全研究：一種「多元主義」視角—巴瑞·布贊安全研究透析。北京：國際政治研究，4，173-185。

## 英文

Dewitt, David B. (1993)"Concept of Security for the Asia-Pacific Region in the Post-Cold War Era: Common Security, Cooperative Security, Comprehensive Security." Paper presented at Seventh Asia-Pacific Roundtable: Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific, 6-9 June, Kuala Lumpur.

Dewitt, David B. and Acharya, Amitav (1994)"Cooperative Security and Development Assistance: The Relationship between Security and Development with Reference to Eastern Asia," *Eastern Asia Policy Papers*, University of Toronto-York

University Joint Center for Asia Pacific Studies, No.16.

Evans, Paul M. ed.(1994) *Studying Asia Pacific Security : The Future of Research , Training and Dialogue Activities*, Toronto; Joint Centre for Asia Pacific Studies.

Friedman, Thomas L.(1999). *The Lexus and the Olive Tree*, New York: Farrar,Straus,Giroux.

Griffiths, Martin (1999) *Fifty Key Thinkers in International Relations*, London and New York: Routledge.

Keohane, Robert O. and Ney, Joseph S.(1989) *Power and Interdependence*, New York : Harper Collins Publishers.

Robert Axelrod, (1984) *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books, Inc., Publishers.

Rozman, Gilbert. (2004) *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wolfers, Arnold. (1952)‘National security as an ambiguous symbol’, *Political Science Quarterly*, Vol.67, No.4, pp. 481-502.

## 網路資源

大圖們江開發計畫網站：<http://www.tumenprogram.org/>。

池海範，記者探金正日訪中路線「長吉圖」潛力無限，2010年9月16日。韓國朝鮮日報中文網：[chn.chosun.com](http://chn.chosun.com)。檢索日期：2010.11.04。

姚湜、褚曉亮，圖們江區域開發規劃實施一周年：白山黑水圖發展，2010年8月30日。新華網：[www.chinaneast.gov.cn](http://www.chinaneast.gov.cn)。檢索日期：2010.11.04。

普京批准遠東發展戰略欲借力中國優先合作，2010年1月26日。中國評論新聞網（香港）：<http://www.chinareviewnews.com>。檢索日期：2010.07.20。

朝鮮退出聯合國『圖們江開發計畫』，2009年12月2日。中國評論新聞網（香港）：<http://www.chinareviewnews.com>。檢索日期：2010.08.07。

圖們江地區大事簡摘。吉林省政府網站：<http://www.chinajilin.com.cn/>。檢索日期：2010.05.06。

圖們江地區國際交通運輸樞紐建設方案，[info.sugoo.com/CN/Ebook/](http://info.sugoo.com/CN/Ebook/)。檢索日期：2010.05.06。

圖們江地區開發進程的幾個階段。延邊州政府網站：<http://www.yanbian.gov.cn/>。檢索日期：2010.03.06。

圖們江區域開發計畫在東北亞區域安全的意義與實踐

鴨綠江大橋與中朝關係，2010年3月3日。中國評論新聞網（香港）：  
<http://www.chinareviewnews.com>。檢索日期：2010.07.20。

聯合國開發署吁東北亞各國參與大圖們江區域合作。吉林新聞網：  
<http://big5.chinanews.com.cn:89/>。檢索日期：2010.07.29。

韓友德，蒙古總統：將促使韓蒙發展為未來的兄弟國家，2010年3月26日。  
韓國中央日報中文新聞網：<http://chinese.joins.com/gb/index.html>。檢索日期：  
2010.07.29。

（投稿日期：99年10月30日；採用日期：99年11月22日）