

學術論文

## 微區域主義與大圖們江計畫之發展

### Micro-regionalism and Its Implications to the Development of Great Tumen Initiative

蔡東杰 *Tung-Chieh Tsai*

中興大學國際政治研究所教授

*Professor of Graduate Institute of International Politics*

*National Chung Hsing University*

劉泰廷 *Tai-Ting Liu*

中興大學國際政治研究所博士生

*Doctoral Student of Graduate Institute of International Politics*

*National Chung Hsing University*

#### 摘要 / Abstract

自 1980 年代起，全球開始掀起另一波區域主義浪潮，諸如亞太經濟合作等具有「多面性、複雜性、流動性與非一致性」等象徵新區域主義合作進程也在冷戰結束前夕孕育而生，並在地理、文化、社會、歷史與議題內涵範圍等不同面向上，呈現不盡相同的特徵。每個區域合作皆可被視為獨立的整合計畫，而不同的計畫之間同時擁有相同和差異，加深「區域主義」定義的複雜化。微區域主義在後冷戰時期的和緩氛圍中重新出現，以次國家政治實體為主要的推動者，藉由比較利益法則實現成員之見的互補性，開發或利用主要位於跨邊界地帶的關鍵資源，落實區域整合。本文以大圖們江計畫為例，試對微區域主義的概念進行摸索與思考。

The world has undergone another wave of regionalism since the 1980s. Regional cooperation plans that symbolize “new regionalism” such as the Asia Pacific Economic Cooperation are subsequently introduced after the end of the Cold War. The so called “new regionalism” is “multi-faceted, complicated, changing and differentiated,” expressing non-identical geographical, cultural, social and historical characteristics and covering different scope of issue. In other words, each cooperation scheme can be seen as an independent plan for integration and different plans have both similarities and differences, which complicate the definition of “regionalism.” Micro-regionalism reappeared in the relaxed atmosphere after the end of the Cold War based on subnational political entities as the actors pushing for integration. These entities realize the complementation among members in the region through comparative advantage and development and exploit critical resources in regions along both sides of the border. Using the Great Tumen Initiative as an example, this article examines and reflects on the concept of micro-regionalism.

---

**關鍵詞：**微區域主義、大圖們江計畫、區域整合

**Keywords:** Micro-regionalism, Great Tumen Initiative, Regional Integration

## 壹、微區域主義概念之發展歷程

在 1940 年代因大戰引爆民族主義浪潮後，區域主義 (regionalism) 與區域化 (regionalization) 也由此開啓了其第一波發展浪潮。<sup>1</sup> 其後，隨著國際情勢變化，不僅區域主義發展出許多不同路線，「區域」(region) 概念更由原先的純粹地理學名詞，轉化成某種具政治經濟學意義之認同，並代表著一層更緊密的文化與經貿互動關係。不過，相較於冷戰時期，區域整合倡議考量到較多政治層面因素，且往往由中央政府直接領導，到了後冷戰階段，兩極結構轉型與消融則帶來了全球性的資本主義狂熱，<sup>2</sup> 一方面導致許多論者相信全球化的發展將削弱傳統的絕對主權論，<sup>3</sup> 侵蝕國家對於市場的控制力量，至於區域經濟主義則從更依賴地緣鄰接性角度，促使各國共同對抗全球化帶來的新競爭挑戰。<sup>4</sup> 在前述背景下，自 1980 年代以來逐漸浮現的新區域主義 (new regionalism) 既擁有著「多面性、複雜性、流動性與非一致性」的特徵，<sup>5</sup> 傾向在地化、跨疆界與追求更高經濟成長效率的區域整合方式也應運而生；尤其在東亞地區方面，<sup>6</sup> 除了依據開放主義特色與前述新區域主義特徵所形塑之亞太經濟合作 (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) 創制外，同樣引人注目的還包括它在次區域與微區域層次的發展。

可以這麼說，相較於傳統區域主義通常由大國主導，目的在鞏固本身既有區域領導權，以及基本上由區域內中等國家推動，主要在集體回應全

---

<sup>1</sup> Fredrik Soderbaum and Timothy Shaw eds., *Theories of New Regionalism* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), pp.22-30.

<sup>2</sup> Markus Perkamann and Ngai-Ling Sum, *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), p.4.

<sup>3</sup> Robert Holton, *Globalization and the Nation-State* (New York: St. Martin Press, 1998), p.86.

<sup>4</sup> Charles Oman, *Globalization and Regionalization: the Challenge for Developing Countries* (Paris: OECD Development Center, 1994), pp.11, 35.

<sup>5</sup> Soderbaum and Shaw eds., *op. cit.*, pp.1-2.

<sup>6</sup> Norman Palmer, *New Regionalism in Asia and Pacific* (Lexington: Lexington Books, 1991), p.5.

球化對邊陲區域所帶來壓力的次區域主義 (sub-regionalism) 運動，<sup>7</sup>本文嘗試聚焦之微區域主義 (micro-regionalism) 則更關注以經濟現實為基礎來重塑政治空間，由此既引發諸如「跨邊界區域」(cross-border region) 等之討論，<sup>8</sup>相較於藉由「政治性疆界」(political boundary) 所界定的傳統主全國家單位，透過微區域概念所浮現出的新地理空間，則不啻突出「經濟性疆界」(economic boundary) 的重要，從而亦暗示著出現新單位的趨勢。

從另一個角度來說，微區域其實也並不是一個新概念；早在十三世紀末，日耳曼地區的漢薩同盟 (Hanseatic League) 就利用過這種經濟區域內互動來達到政治勢力擴張的效果，<sup>9</sup>目前包括美國南方與墨西哥北部、加拿大魁北克省與美國紐約州、加拿大亞特蘭提克省與美國北達科他州新英格蘭地區、德國西北部與荷蘭東部、法國和西班牙交界支庇里牛斯山地區等，都有微區域合作蹤跡。<sup>10</sup>儘管學界經常將微區域運動納入次區域層級的討論當中，但相較於後者仍具有濃厚政治意涵，微區域主義則相對更重視經濟面的比較利益法則，目的是促使雖具有地緣鄰接性，但未必擁有共同政治基礎的地區得以進行彼此合作；若以東南亞地區為例，則「成長三角」(growth triangle) 不啻是某種雛型。<sup>11</sup>

---

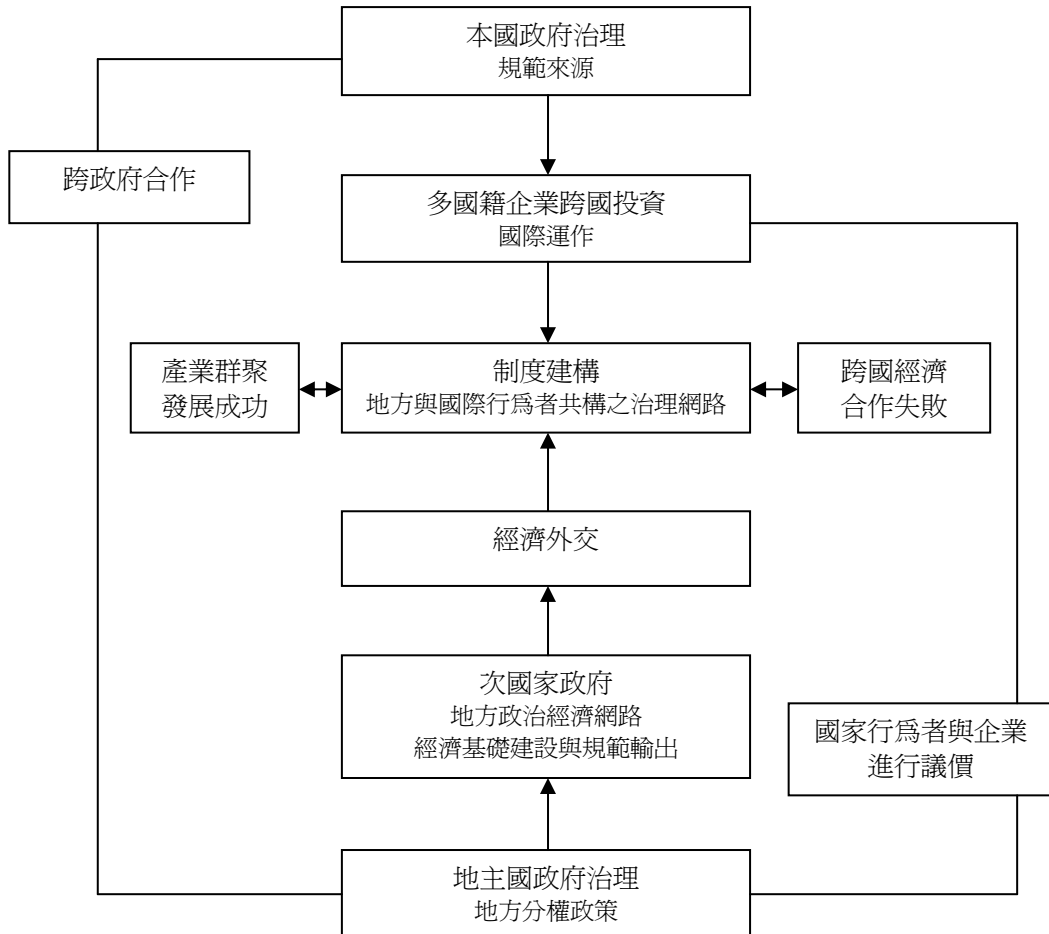
<sup>7</sup> 區域主義機制最重要代表為歐盟(EU)與美國一度試圖推動之美洲自由貿易區(FTAA)，次區域主義運動代表則包括東南亞國協(NAFTA)與南方共同市場(MERCOSUR)等。

<sup>8</sup> Olivier Kramsch and Barbara Hooper eds., *Cross-Border Governance in the European Union* (New York: Routledge, 2004); United Nations, *Cross-Border Governance in Asia: Regional Issues and Mechanisms* (New York: UN University Press, 2011).

<sup>9</sup> Shaun Breslin and Glenn Hook eds., *Micro-regionalism and World Order* (New York: Palgrave Macmillan, 2002), p.1. 漢薩(Hanse)一詞之德文原意為「公所」或「會館」；該貿易聯盟於十三世紀末逐漸形成，十四世紀為其鼎盛時期，加盟城市最多達到 160 個左右，同盟地理範圍亦逐步擴展至波羅的海南岸與東岸所有日耳曼港口城市，以及英國、法蘭德斯、丹麥、斯堪的納維亞半島、俄羅斯、芬蘭等地。十五世紀中葉後隨著英、俄、尼德蘭等國工商業發展和新航路開闢而趨於衰落，最終在 1669 年解體。

<sup>10</sup> Katsuhiko Sasuga, *Micro regionalism and Governance in East Asia* (London: Routledge, 2004), p.19.

<sup>11</sup> See Myo Thant et. al. eds., *Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic Cooperation* (New York: Oxford University Press, 1998)；在前新加坡總理吳作棟於 1989



圖一 微區域主義運作架構

資料來源：Katsuhiko Sasuga, *Micro regionalism and Governance in East Asia* (London: Routledge, 2004), p.15; H.W. Yeung, "Local Politics and Foreign Ventures in China's Transitional Economy: the Political Economy of Singaporean Investment in China," *Political Geography*, Vol.19, No.7 (2000), p.814.

年12月提出「成長三角」(growth triangle)一詞後，亞洲開發銀行(ADB)也在1993年與日本國際大學共同在菲律賓召開「亞洲成長三角國際研討會」，從而將此種合作界定為：包括三個或三個以上國家精心設計且地理毗鄰的跨國經濟區，目的在利用成員國生產要素的不同來促進外向型貿易與投資。

所謂「成長三角」是一種自 1990 年代起便盛行於東南亞的地緣經濟區概念；最初發展是由新加坡在 1989 年向馬來西亞與印尼提出建議，希望能透過垂直分工結構，利用後兩者的廉價土地與勞力以建立起互利共生的發展網路；其後，共同開發結果不僅讓馬來西亞的柔佛州在工業和旅遊業方面迅速發展，印尼巴丹島獲得大量外資投入，新加坡也藉此進一步提升其發展程度。<sup>12</sup>就在前述組合被稱為「南部成長三角」時，馬來西亞也在 1990 年企圖將同樣模式推銷給印尼與泰國，希望一起組成「西部成長三角」，菲律賓則在 1992 年接著提出建立「東部經濟成長區」構想。

可以這麼說，自從區域化與區域主義現象引發學術關注以來，相關案例研究幾乎都集中於歐洲與北美地區，尤其是從早期西歐地區整合到現今歐洲聯盟形成的發展歷程；雖然前述「成功經驗」確實可作為其他地區的借鏡，但畢竟不同地區在政治、經濟、文化、歷史背景等各方面都大相逕庭，這既意味著歐洲整合模式未必適用於全球每一個角落，也暗示我們或許必須針對東亞找到某種具有地區特色的合作途徑。

儘管有關微區域主義的學術性定義依舊正在討論中，但確實已有愈來愈多的學者關注此類整合進程；<sup>13</sup>如同上圖一所示，區域化運動所帶來的地緣政治環境內涵變遷，一方面正逐步使世界經濟與次國家單位發生直接連繫，至於所謂微區域主義也試圖將焦點集中在那些具高度跨國性質的次國家單位互動上，在許多案例中（例如本文所討論的大圖們江區域），以

---

<sup>12</sup> ASEAN Secretariat, *ASEAN Economic Cooperation: Transition and Transformation* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), p.147; G. Naidu, "Johor-Singapore-Riau Growth Triangle: Progress and Prospects," in Myo Thant et. al. eds., *Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic Cooperation* (New York: Oxford University Press, 1998), pp. 234-240.

<sup>13</sup> James Mittelman, "Reyhinking the New Regionalism in the Context of Globalization," in Bjorn Hettne et. al. eds., *Globalism and the New Regionalism* (London: Macmillan, 1999), pp.25-53; Bjorn Hettne and Frederik Soderbaum, "Theorizing the Rise of Regionness," *New Political Economy*, Vol.5, No.3 (2000), pp.457-473; Michael Schultz et. al. eds., *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Process* (London: Zed Books, 2001), pp.1-21.

次國家政治實體為主的非國家行為者，往往扮演著主導角色。進言之，微區域的成形大致來自三個原因：<sup>14</sup>首先是希望藉此根據比較利益法則以促進彼此的經濟互補性，其次，是為了進一步開發或利用主要位於跨邊界地帶的關鍵資源，第三則是在某些情況下，以次國家政治實體為主的共同行動確實可更有效地處理跨邊界事務。在此，本文便嘗試以大圖們江區域整合倡議為例，對此進行初步的摸索與思考。

## 貳、大圖們江計畫之成立及其宗旨

在蘇聯瓦解導致冷戰與兩極體系同時宣告結束，國際秩序亦由此出現巨變支後，脫穎而出的美國於是藉此契機進一步宣揚西方自由資本主義與開放體系的主流地位；在此情況下，經濟發展成為多數國家追求的最重要目標，「合作」則成為引領新情勢的核心概念，目標是透過開放門戶實踐比較利益，繼而使國家擁有更多的發展資源與空間。尤其是歐盟（EU）與北美自由貿易協定（NAFTA）在 1993 年後的陸續轉型或啓動，更為發展中國家帶來某種啓示。值得注意的是，在諸如拉丁美洲與東南亞等地相繼跟進深化合作與整合的步伐之際，東北亞地區合作的步調卻始終緩慢；其中，由中國、俄羅斯、北韓、南韓、蒙古、日本共同參與的圖們江開發計畫（Tumen River Area Development Plan, TRADP）不啻是東北亞少數較具代表性的制度化合作平台。

圖們江又名豆滿江，位於中國、俄羅斯與北韓三國的交界處，全長約五百公里，河口匯入日本海（韓國稱東海）。<sup>15</sup>由於圖們江在地理位置上遠離北京、上海、莫斯科、平壤等傳統政商中心，加上氣候嚴寒與人口稀少等原因，該地區迄今開發程度依舊有限。至於圖們江開發計畫的源起，則

---

<sup>14</sup> Breslin and Hook, *op. cit.*, p.9.

<sup>15</sup> Karl Kim and Wu Chung-Tong, “Regional Planning’s Last Hurrah: the Political Economy of the Tumen River Regional Development Plan,” *GeoJournal*, Vol.44, No.3 (1998), p.240.

可追溯至美國東西研究中心 (East-West Center)、中國大陸亞太研究會和聯合國開發計畫署 (United Nations Development Plan, UNDP) 共同主辦，1990 年 7 月於中國長春市舉辦的「第一屆東北亞經濟發展國際研討會」。為因應國際間逐漸興起的區域主義浪潮，美國夏威夷東西研究中心的專家學者提出了組織一個東北亞合作計畫的構想。在會議當中，中國專家丁士晟發表了「東北亞未來的金三角：圖們江三角洲」報告，首次提出了東北亞的定義和開發圖們江大小金三角的理論。<sup>16</sup>

進一步而言，所謂「黃金三角」(golden triangle) 的構想是利用中國東北地區、俄羅斯遠東區和北韓之間的經濟互補性，共同開發三國邊界地區，加強建設並提振區域經濟；其中，「大三角」指的是俄羅斯遠東中心海參崴、北韓東海岸中心清津和中國延邊自治區中心延吉所形成的三角地帶，至於「小三角」則指中國琿春市敬信鎮、俄羅斯波謝特港和北韓羅津港所包圍形成的地帶。<sup>17</sup>圖們江位於大小三角的中心位置，理所當然地應成為發展規劃的樞紐。

在前述計畫探討初期，專家學者們將圖們江計畫設想為東北亞未來發展的重心所在，可望成為「東方的鹿特丹」或「圖們地區的香港」，相關構想包括成立圖們江開發公司 (Tumen River Development Corporation, TRADCO)、規劃聯合國核心城市 (United Nations Core City) 與建立歐亞陸海橋等。由於 UNDP 對長春會議的討論結果表示濃厚興趣，遂導致對東北亞區域合作可行性進行更深入檢討。歷經 5 年規劃，中國、俄羅斯、北韓、南韓與蒙古終於在 1995 年簽署「關於建立圖們江經濟開發區及東北亞開發協調委員會協定」，於此同時，中國、俄羅斯與北韓也簽署了「關於建立圖們江地區開發協調委員會的協定」，正式啟動大圖們江計畫。

---

<sup>16</sup> 輝慶，〈圖們江開發帶動東北亞區域經濟合作〉，《今日經濟》，第 342 期(1996 年)，頁 37。

<sup>17</sup> 陳才、袁樹人，《東北亞區域合作與圖們江地區開發》(長春：東北師範大學出版社，1996 年)，頁 237。



表一 圖們江地區基本資料

國家	地區	人口 (百萬)	面積 (平方公里)	主要產業	資源優勢
俄國	普列莫爾斯基區	2.3	165,900	農業、食品加工業、礦業、工程、林業、觀光	天然氣、森林、煤炭、金屬、水力
中國	吉林省	2.7	187,400	輕工業、林業、農業、食品加工業、製藥業、觀光	石油、煤炭、焦炭、森林
蒙古	東部地區	3	287,600	礦業、農業、畜牧業、觀光	牧草、煤炭、螢石、磷礦
北韓	羅先、青津市	0.2	746	輕工業、農業、海產加工業、觀光、運輸	鐵礦、水力、森林
南韓	全國	48	100,032	製鐵業、運輸、電子產業	煤、石墨、鎢、水產、水力
日本	全國	127	377,873	漁業、造船業、汽車業、銀行業	農業自然資源、水產、水力

資料來源：作者整理自陸建人，〈東北亞經濟共同體：歷史、現狀與前景〉，收於朴鍵一、朴光姬合編，《中韓關係與東北亞經濟共同體》(北京：中國社會科學出版社，2006年)，頁122。

前述兩項基本協定共同陳述了圖們江開發計畫的基本宗旨。除了納入所謂大小三角的概念之外，圖們江經濟開發區 (Tumen River Economic Development Area, TREDA) 大致指以下幾個特定地區，包括北韓羅津—先鋒自由經濟貿易區、中國延邊自治區的延吉與琿春經濟特區，及俄羅斯海參威 (Vladivostok) 與包括東方港 (Vostochny) 和普列莫爾斯基 (Primorsky Krai) 以南城鎮及港口的納霍德卡 (Nakhodka) 自由經濟區。<sup>18</sup>其次，「圖們江經濟開發區及東北亞開發協調委員會協定」第 1.1 項，明確定義了圖們江計畫的整體方向，亦即：締約成員重申圖們江經濟開發區及東北亞合作基於各國政府對增進互惠、加強經濟與技術合作，以及為東北亞（特別

<sup>18</sup> “1995 Agreement on the Establishment of the Consultative Commission for the Development of the Tumen River Economic Development Area and Northeast Asia,” <http://www.tumenprogramme.org/news.php?id=499>; “1995 Agreement on the Establishment of the Tumen River Area Development Coordination Committee,” <http://www.tumenprogramme.org/news.php?id=498>

是圖們江經濟開發區) 人民及國家完成更大的成長與持續發展的共同利益。<sup>19</sup>基於前述合作共識, 聯合國開發計畫署跟著訂定了 5 個共同開發項目, 分別是能源、環境、投資、運輸與觀光。

十年後的 2005 年, 爲了加大圖們江區域的合作開發程度, 在長春召開的「圖們江地區開發項目第八次協商委員會會議」上, 聯合國開發計畫署又提出「大圖們江計畫」(Greater Tumen Initiative, GTI), 進一步擴大了原來圖們江開發計畫的地理範圍, 各國參與地區分別是: 中國東北三省(遼寧、吉林、黑龍江) 和內蒙古自治區、北韓羅先貿易區、俄羅斯濱海邊疆部份區域(普烈莫爾斯基)、蒙古東部省份(肯特、東方、蘇赫巴特), 以及南韓東部的沿海港口城市(釜山、東草) 等。<sup>20</sup>值得注意的是, 2005 年的長春協議明顯擴大了東北亞合作的範圍, 並凸顯出參與各方對於共同合作的期許與野心; 其次, 長春協議除了重申各方對於共同開發與發展的決心外, 亦將「圖們江經濟開發區及東北亞開發協調委員會協以及「圖們江地區開發協調委員會」的協定延伸至 2015 年。<sup>21</sup>

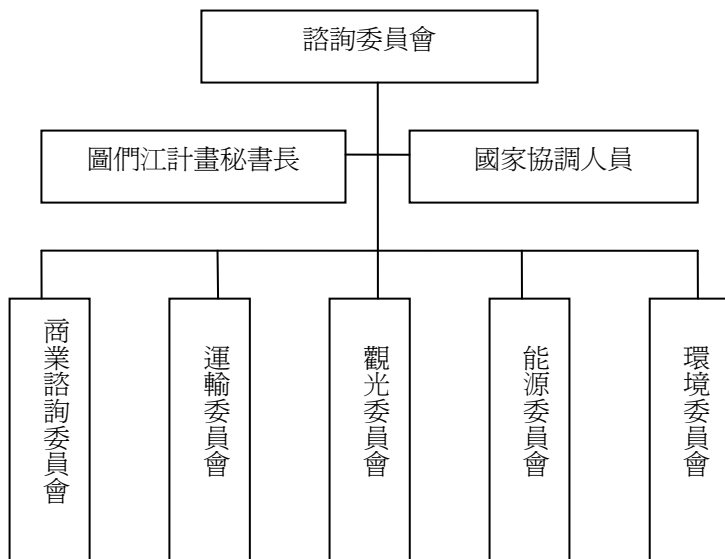
總的來說, 所謂大圖們江計畫由 UNDP 主導, 組織架構由四個主要單位組成, 即諮詢委員會、計畫秘書長、國家協調人員以及各項發展領域委員會。透過計畫組織運作與居中協調, 各國得以開展多邊合作, 而私部門的企業和投資者以及非政府組織和跨政府組織等, 也得以在各領域進行合作。計畫組織架構請參見下圖二所示。

---

<sup>19</sup> “1995 Agreement on the Establishment of the Consultative Commission for the Development of the Tumen River Economic Development Area and Northeast Asia,”  
<http://www.tumenprogramme.org/news.php?id=499>

<sup>20</sup> 金光日, 〈圖們江地區國際合作開發的國際環境分析〉, 《延邊黨校學報》, 第 22 卷, 第 2 期(2007 年), 頁 72。

<sup>21</sup> “2005 Changchun Agreement of the Member Countries of the Greater Tumen Initiative,”  
<http://www.tumenprogramme.org/news.php?id=500>



圖二 GTI 組織架構

資料來源: Ruslan Gulidov, "Energy Cooperative Activities in NEA under the Greater Tumen Initiative (GTI)," paper presented at The 18<sup>th</sup> Northeast Asia Economic Forum, August 26-29, 2009, Busan, Republic of Korea, p.5.

其中，圖們江計畫秘書長原是「圖們江地區開發協調委員會」和「圖們江經濟開發區暨東北亞發展諮詢委員會」兩會的共同最高執行委員，主要負責單位之間的協調、籌募計畫資金、統籌新開發計畫、督導計畫執行等任務。在計畫交由諮詢委員會主導後，秘書長的主要角色是支援及執行委員會決定。<sup>22</sup>其次，諮詢委員會由各成員國副部長級代表組成，每年定期進行至少一次會議。第三，國家協調人員（National Coordinators）由各國代表組成，協助秘書長執行計畫各項工作。除此之外，計畫的實際執行則由各項發展領域委員會主導。圖們江計畫目前由運輸、觀光、能源、環境以及 2007 年甫成立的商業諮詢委員會共同組成。與諮詢委員會運作相同，各細項領域委員會亦定期舉行會議。

<sup>22</sup> "Tumen Secretariat," <http://www.tumenprogramme.org/index.php?id=151>

## 參、大圖們江計畫的發展歷程

### 一、計畫構思期（1991-1996 年）

為研究並提倡 1992-96 年東北亞經濟合作，1991 年在蒙古烏蘭巴托舉行的第二次會議中，UNDP 曾提出相關技術合作案的援助計畫。透過該計畫，UNDP 企圖試探運行與管理共同計畫的可行性，並針對擴張或整合特別經濟區、資金籌備、組織結構等多項議題進行研討。1991 年 10 月，計畫顧問發表針對圖們江地區進行的初步研究結果；日本和俄羅斯政府應邀為與會觀察國。<sup>23</sup>UNDP 承諾斥資 350 萬美元，作為 1992-94 年圖們江開發計畫的技術支援費，「圖們江開發計畫」遂成為東北亞合作構想的正式體現和名稱。<sup>24</sup>隔年，計畫管理中心（program management office, PMO）於紐約成立。

表二 圖們江開發計畫合作方案

名稱	合作內容
成長中心	以羅津港、波雪特港及琿春市 3 處為主要發展中心，形成鬆散的經濟區域，由合作發展委員會管理。
共管模式	中國、俄羅斯及北韓等圖們江流域三國，各租借 300 平方公里土地予圖們江計畫，計畫將成立合作發展委員會及圖們江地區管理公司，透過共管模式（shareholding）監督發展。
圖們江經濟區	建立 12 平方公里的聯合國核心城市（UN core city），透過一系列發展走廊（development corridor）與琿春、羅津、波雪特等經濟地區進行連結，形成網狀式經濟區。核心市及發展走廊交由國際管理委員會（圖們江開發公司）管理，經濟區則由各政府管理。
歐亞陸海橋	發展圖們江地區港口，轉移亞太貨物，經西伯利亞橫斷鐵路到東部西伯利亞；由中國東北到西部西伯利亞；或未來連結蒙古東部到西部西伯利亞的鐵路，再到歐洲，形成橫跨歐亞大陸的貿易運輸線，使圖們江地區成為「東方的鹿特丹」。

資料來源：作者自行整理

<sup>23</sup> Ian Davies, "Regional Co-operation in Northeast Asia The Tumen River Area Development Program, 1990-2000: In Search of a Model for Regional Economic Co-operation in Northeast Asia," *North Pacific Policy Papers* No.4, p.8; available online at: <http://www.iar.ubc.ca/programs/pastprograms/PCAPS/pubs/nppp4.pdf>

<sup>24</sup> *Ibid.*, p.8.

計畫初期，東北亞各國抱著對於區域合作的高度期待，曾提出諸多方案，茲整理如上表二所示。經過3年運作後，由於具體貢獻有限，UNDP一度於1994年考慮中止該項計畫；但經過年初對整項計畫進行的評估研究後，圖們江開發計畫仍出現復甦轉機。UNDP委託一個澳洲顧問團，重新擬定計畫的發展策略，研究結果成為往後五年（1994-98）規範所有工作計畫及成員國活動的第一階段更新指導方針。<sup>25</sup>1995年12月，所有成員國簽署協定，同意成立「圖們江地區開發協調委員會」及「圖們江經濟開發區暨東北亞發展諮詢委員會」，並簽署了「圖們江經濟開發區暨東北亞環境規範備忘錄」，<sup>26</sup>以便朝向更完善的合作前景邁進。於此同時，為了促進成員國彼此溝通與節省開支，管理中心亦於1994年底遷至北京。

## 二、計畫摸索期（1997-2000年）

相較於前一階段，第二階段最明顯的進程是計畫組織上的轉變。UNDP將計畫初期主導權及所有權轉給各成員國，新成立的委員會扮演跨政府組織的角色在各政府間進行斡旋，UNDP則讓出主席身份，轉而專注於擔任主要贊助者的幕後角色。圖們江計畫執行網路主要由四個單位組成，即計畫秘書長、地區開發協調委員會、經濟開發暨諮詢委員會及各國執行團隊。有別於計畫初期由聯合國主導的中央管理方式，新單位清楚地劃分各成員工作與權責範圍，使計畫在制度上趨於完善，這也讓計畫在目標更明確後，得以獲致更多成果；例如透過聯合國相關支部、非政府組織及地方企業共同舉辦的募款活動，此區域外國直接投資量因此迅速成長（參見下表三）。

---

<sup>25</sup> Ibid., p.11-12.

<sup>26</sup> Chan-Woo Lee, translation by Eleanor Oguma, *Ten Years of Tumen River Area Development: Evaluation and Issues* (Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia, 2003), pp.25-26.

表三 圖們江地區吸收外資

單位：百萬美元

	85-93	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	總計
延邊	42	61	78	134	95	47	33	29	519
羅津-先鋒	1	1	4	31	26	25	N/A	N/A	88
普列莫爾斯基	141	2	53	97	95	56	54	78	576
蒙古	10	29	46	41	42	45	72	107	392

資料來源：Chan-Woo Lee, translation by Eleanor Oguma, *Ten Years of Tumen River Area Development: Evaluation and Issues* (Niigata: Economics Research Institute for Northeast Asia, 2003), p.55.

於此同時，大圖們江計畫的具體成果亦呈現在此階段啓動的合作與協商機制上，包括多次投資與商業論壇、觀光和交通工作坊等。尤其南韓及 UNDP 在 1997 年提供 100 萬美元信託基金後，相關計畫接連被提出，包括投資商業論壇、TRADP/TREDA 模擬邊境區環境影響評估、成立商業服務中心及投資暨貿易籌辦中心、訓練工作坊以及蒙古投資籌備計畫等。<sup>27</sup>接下來的成果包括了 1997 年建設羅津直升機坪、1998 年正式啓用圖們江計畫網站、1999 年完成琿春－克拉斯基諾（Kraskino）鐵路連結，與 2000 年中國開通琿春至全河道路等。<sup>28</sup>儘管如此，各單位之間的溝通問題仍使計畫未來不甚明朗。

### 三、計畫發展期（2001 年迄今）

接續前兩個階段的發展，第三階段設定了兩項目標，即強化計畫組織結構以及透過具體行動，提升投資、運輸、能源、環境和觀光等主要領域。在 UNDP 於 2005 年召開的協商委員會上，本項目正式更名為「大圖們江計畫」；在同年 9 月的中國吉林舉辦的首屆「東北亞博覽會」上，各國又進一步簽署了長春協議並達成「2006-2015 年戰略計畫」（Strategic Action

<sup>27</sup> Davies, *op. cit.*, p.67.

<sup>28</sup> Lee, *op. cit.*, p.49.

Plan 2006-2015)，<sup>29</sup>針對各領域制定了 8 項目標，包括加強圖們江地區建設、提升港口物流量 10-15%、遞減過境手續、增加觀光人數 10-15%、增加私領域投資、增進資本的存取度、建立能源政策輔助機制、削減能源交流相關的無形障礙，以及修正和重新啓動環境戰略計畫等。<sup>30</sup>

2007 年 11 月，圖們江計畫第九次諮詢會議在海參崴舉行，計畫投資論壇與東北亞合作論壇 (Northeast Asia Partnership Forum) 亦於同時舉行；成員國於會中同意調整計畫的整體發展方向，由研究和考察導向更實際的合作和發展。各國達成「海參崴宣言」，再次肯定對區域合作的決心與承諾，並同意成立一個商業諮詢委員會 (Business Advisory Council)，<sup>31</sup>由各國商業領袖及投資者組成 (包括 DHL、渣打銀行、高曼集團、英中貿易協會、美國商協會等私人企業和商業代表等)，<sup>32</sup>提供各國政府與私部門直接的溝通平台。2009 年 3 月，圖們江計畫第十次諮詢會議在烏蘭巴托舉行，各國重申計畫所有權，並同意「大圖們江計畫備忘錄」應該儘早定案，以及支付款項至計畫共同基金等，<sup>33</sup>並通過了「烏蘭巴托宣言」以進一步鞏固合作意願。

#### 肆、大圖們江計畫之發展與未來評估

從宏觀面向看來，在冷戰突然結束後，兩極體系的崩解使現實主義理論頓時黯然失色，新自由主義則迅速成爲新的支配性概念，並直接在世界各地造成巨大衝擊，東亞地區更是首當其衝。進言之，全球自由主義氛圍既刺激了合作，也爲沉寂多時的區域主義和新功能主義注入新活力，包括

---

<sup>29</sup> 課題組，〈大圖們江區域合作開發戰略的思考〉，《社會科學戰線》，第 3 期(2006 年)，頁 76。

<sup>30</sup> “GTI Strategic Action Plan for the Period 2006 to 2015,”

<http://www.tumenprogramme.org/news.php?id=502>

<sup>31</sup> 2007 Vladivostok Declaration, <http://www.tumenprogramme.org/news.php?id=503>

<sup>32</sup> See “Business and Private Sector,” <http://www.tumenprogramme.org/index.php?id=120>

<sup>33</sup> 2009 Ulaanbaatar Declaration, <http://www.tumenprogramme.org/news.php?id=721>

複合性互賴、絕對利益與非國家行爲者等特徵，均呈現出快速發展的明顯態勢，至於相互激盪和影響的結果則構築了新一波區域合作的根基。以東北亞區域合作爲例，小至微型經濟圈，大至次區域合作，各項經濟合作計畫與倡議皆因上述因素的交互作用而起。

其中在微區域合作方面，例如環黃海經濟圈和環日本海經濟圈等，主要以地方政府、學界及地區居民爲推手，在各方對經濟合作擁有共識的情形下，進而逐步實現一體化目標。或許因爲政治考量有限，以經濟發展爲前提，相較國家需牽涉安全、利益等高階議題的相對考量，地方政府和其他非國家行爲者往往擁有較大的迴旋空間以落實絕對利益思維，亦即各方傾向透過合作而共同獲益，放棄以競爭作爲彼此互動的出發點。可以這麼說，雖然前述環黃海和環日本海經濟圈等的連結性尚未達到複合性互賴程度，隨著冷戰後東北亞人員、經貿、資金、技術等各方面的高度流動，區域內各國相互影響力已有所增長。另一方面，區域合作嘗試如中日韓三邊互動等，其發展亦有利於相互依賴、絕對利益概念、非國家行爲者互動等發展；儘管如此，國家層次交往還是經常受到實質利益的考驗，使國與國關係呈現出既合作又對抗的多重特徵，由此也讓圖們江計畫等微區域主義計畫有機會脫穎而出。

東北亞的潛在優勢在於該地區蘊藏大量尙待利用的資源，而資源之互補亦有助於建構垂直分工體系。進一步而言，日本和南韓擁有豐厚資金以及先進的技術資源，可用於提升並開發中國、俄羅斯和北韓的基礎建設與工業水準。目前北韓已開闢了羅先經濟特區，中國則提出「振興東北老工業計畫」，再加上中俄兩國在此地區擁有的林產、礦產、天然氣等資源，一旦獲得資金和技術挹注，即有可能形成緊密連結的東北亞經濟體。

圖們江計畫的發展尤其值得關注，因爲其發展從以非國家行爲者爲主導過渡至東北亞各國共同開發。該計畫最初由 UNDP 主導，國家僅被動性地提供資金與支持，地方政府及專家學者的熱衷其實遠勝於中央政府。不過，隨著計畫停滯不前，參與各方也決定將主導權回歸國家，UNDP 等非



國家行爲者則退居爲輔助性角色，形成由上而下的發展結構。總結圖們江計畫由非國家行爲者過渡至國家主導的進程，有學者指出計畫由地方和中央的互動形塑，即地方政府的自主性首先被加以提升，與鄰近地方政府交往、建立非正式的合作網絡，在地方關係的開拓逐漸引起中央政府的重視後，中央再將地方合作提昇至國家層級，進一步發展爲正式區域合作。<sup>34</sup>然而，就國家層級而言，來自該層級的挑戰對計畫的持續發展似乎產生不小的阻力，這是進階合作難以避免的隱憂。圖們江計畫直接挑出非國家行爲者似乎不適合領導區域合作的問題，並暗示區域合作的實現需要國家和非國家行爲者相互協調，努力降低現實層面的對峙和衝擊。

除了經濟合作以外，圖們江計畫展示全面的功能性合作，而諸多合作促使區域合作臻於完善。端視圖們江計畫的組織架構，其合作由運輸、觀光、能源、環境、商業等方面組成，跳脫傳統合作的範疇。從功能主義的角度觀察，圖們江計畫的合作領域皆屬爭議性和敏感度較低項目，<sup>35</sup>進而逐步延伸至運輸、觀光、能源與環境等。如同 Haas 和 Mitrany 等早期功能主義者對歐盟和其他組織的觀察一般，圖們江計畫也存在明顯的外溢現象。計畫早期聚焦在經濟合作，其他領域合作至近期才逐漸有所斬獲。至於從區域主義角度觀察，圖們江計畫在地理及合作範圍上，均與傳統區域定義不盡相同；就地理位置而言，蒙古位於東北亞邊緣，其參與使圖們江計畫更應被稱爲跨區域合作，而日本海雖位於核心，日本仍必須與東北亞各國隔海交往。除此之外，圖們江計畫強調非傳統安全議題的合作，使政治問題得以被擱置，從而透過合作取得初步的區域意識。各國中央政府對計畫的支持雖不可缺少，非國家行爲者的角色亦甚爲關鍵；各方都秉持著區域和平和共贏分享的信念進行合作。同源自新自由主義，區域主義和功

---

<sup>34</sup> 參見 Katherine Burns, "Subnational Power and Regional Integration: The Case of Tumen River Development," *The MIT Japan Program Working Paper* (1994)。

<sup>35</sup> Philippe Schmitter, "Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism," *Journal of European Public Policy*, Vol.12, No.2 (2005), p.259.

能主義擁有許多共同的特質並相互影響，但兩者之間的因果關係仍不甚明朗。以圖們江計畫為例，行為者和合作內容等因素均推動計畫進程，但孰難釐清抽象意識和實質合作之間的優先順序。

理論上，東北亞具備發展區域合作的各項要件，但圖們江計畫實際運作停滯不前，使其尚不能躋身成功的合作典範行列；對比參與國境內其他地區，例如中國沿海地區、俄羅斯西部或日本東南部，以圖們江為中心的東北亞地區仍處於相對或甚至絕對發展落後的情形。其次，在整個圖們江開發區的經驗中，經濟合作考慮並非是最重要的出發點，一些用經濟常規來看顯而易見的安排，卻不得不為安全考慮所左右。<sup>36</sup>由於經濟成果頗有限，在圖們江計畫的個案中，導致區域合作遲遲無法落實。儘管如此，圖們江計畫的持續運作依舊凸顯出東北亞各國某種區域意識的存在。2009 年底，中國國務院正式批覆「圖們江區域合作開發規劃綱要」，以長春、吉林、圖們江等三地為開發重點；<sup>37</sup>在新的規劃中，中國政府對長吉圖區域的發展提出了具體發展目標：首先是在 2012 年前，使中國圖們江區域的國際合作取得突破性進展，長吉圖先導區成為中國東北地區經濟發展的新亮點，其次在 2020 年左右，則希望中國圖們江區域對外開放實現重大突破，長吉圖地區的經濟總量跟著翻兩番。<sup>38</sup>藉助著近年來中國經濟崛起的助力，或許這將是圖們江計畫浴火重生的開端。

---

<sup>36</sup> 朱毓朝，〈圖們江開發區與中國參加東北亞區域經濟合作的問題〉，《中國研究月刊》(1996 年 6 月)，頁 37。

<sup>37</sup> 〈國務院正式批復圖們江區域開發規劃綱要〉，  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/chinaneast.xinhuanet.com/jizhe/2009-11/16/content\\_18241852.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/chinaneast.xinhuanet.com/jizhe/2009-11/16/content_18241852.htm)。

<sup>38</sup> 同前註。