

泰國因應區域整合新局的戰略思考—歷史結構觀點

國際處副處長 周子欽博士

國家往往在其境內、外的特定權力與利益結構中，展佈其地緣戰略。相關思維與政策的生成發展，可依歷史結構 (historical-structural approach) 方法予以分析。研究者據以連貫該國政策在空間與時間兩軸線上運動的軌跡，理解該國當下的地緣戰略佈局。本文試圖針對泰國面對當前區域整合新局的因應，進行適當釐析，為我國思考自身在區域整合上的策略，提供一個有益的起點。

泰國區域整合策略的歷史脈絡

泰國位居中南半島，或稱印支 (Indo-China) 半島的中央地帶，歷史上習於以「中南半島的支配者」自我期許。自十三世紀迄近代的曼谷王朝，泰國的全盛時期領有今日寮國與緬甸全境，今越南奠邊府，以及緬甸東部的部分領土。此外，泰國習於扮演兩洋之間的貿易樞紐角色，並據以強化其在中南半島上的政、經中心地位。二十世紀中葉泰國披汶 (Phibun Songkhram) 政權提出「泛泰族」運動 (或大泰國主義)，便是這種思維的具體代表。隨著冷戰揭幕與周遭鄰國的赤化，泰國與鄰國間的緊張也達於高峰。最後，由於中南半島位於東亞強權中國與南亞大國印度之間，乃兵家必爭，泰國必須在自身與半島外其他強權的勢力範圍間，建立足夠的緩衝，俾承受來自半島外部的衝擊。

冷戰結束後，泰國開始調整它的「大泰國主義」政策，呼籲「化印支戰場為市場」，透過參與各項次區域／區域整合倡議，從中南半島的經濟合作，到兼顧東協以及印度洋諸國的資源或利益，為泰國擴張其次區域／區域經貿網絡鋪設道路。

整體而言，泰國在中南半島上參與次區域／區域合作的諸項倡議特質與內容，具有以下戰略特性或趨勢：

一、**以中南半島的合作為中心，漸次往南亞、東協，乃至東亞〔或亞太〕拓展其戰略輻射範圍。**以鞏固中南半島上的優勢地位為基礎，向西連結印度洋諸國的資源稟賦與戰略影響力，平衡中國在半島上的布局。同時，泰國也強化與半島外的其他東協國家合作。最後，利用日本意圖建構東亞共同體與中國爭勝之機，以湄公河流域的集體力量，介入日本形塑東亞戰略態勢的行動當中，回頭進一步鞏固其在中南半島基礎建設發展上的中心地位。

「挾中南半島以制東協，乃至東亞」的佈局明顯。

二、**基礎建設發展與投資，占據首要地位。**泰國體認到：若以基礎建設增進其與中南半島四鄰間的連結性 (connectivity)，既可以解決其邊境上的發展

困境以及相關的政治不安，也才能夠真正將泰國在產業發展上的優勢向四鄰擴散，在半島上建構以泰國為中心的經濟網絡。透過區域／次區域經貿合作倡議，泰國企圖動員其他國家的政、經資源投入相關基建計畫；同時，泰國需在各區域強權間善謀平衡，以免最終為人作嫁，導致泰國在半島上的中心地位遭稀釋。

三、隨著全球各地區域主義的發展，泰國所參與的倡議漸朝向貿易、投資自由化與便捷化的方向移動。以 1990 年代中期區域主義加速為分水嶺，中南半島上的合作，從一面倒地強調基礎建設發展，向「自由化、便捷化」與「基建發展」兩者並重的趨勢轉化。雖然基建發展依然為中南半島諸國所需，但當前區域整合的加速進展，迫使泰國在內的半島各國思考如何迎向更深度的經濟整合。

「G2」格局下亞太區域整合的新形勢

除了歷史脈絡，泰國在區域整合上的戰略佈局，也必然受到變化中的亞太區域整合形勢所牽引。目前亞太地區在區域整合上，已然被中、美兩強形成的「G2」格局所籠罩。

經過 2014 年中國所主辦的 APEC 會議場內、外的各方交鋒，已經浮現嶄新的局面。美國以樹立「新世紀貿易規則」為標榜的 TPP 為載體，企圖將其無法藉 WTO 實現的全球貿易自由化構想，以更高標準的全新版本，向亞太地區席捲，意欲將東亞所意涵的新經濟動能與價值鏈條予以整編，一舉改造為有利於美國的貿易、投資環境。中國則一方面在 APEC 重拾「亞太自由貿易區」(FTAAP)倡議，以干擾 TPP 的進程，另方面藉習進平訪問印尼之機，宣布「一帶一路」戰略與籌設「亞洲基礎建設投資銀行」(AIIB)，搭配 APEC 議程中的「區域連結性」議程，在 APEC 內、外推廣「基建外交」。對於本區其他國家來說，中、美雙方針對區域整合，各自提出了在地緣空間與整合模式上完全不同的選項。

號稱要為亞太地區制定「21 世紀的貿易規則」，TPP 在美國的主導下所提供的，是一整套新世代的區域貿易體制，遠遠超越當前 WTO 談判的既有成果和目標。美國的佈局乃是透過這個經篩選過的 12 國所達成之共識，形塑區域貿易遊戲規則的新構圖，然後迫亞太地區其他經濟體接受。最終則將中國納入，馴化中國的對外貿易關係與體制（包含涉及「結構改革」的境內議題），並將東亞地區密集的價值鏈，轉化為對美有利的貿易環境。去年 TPP 完成第一階段實質談判的成果，使得 TPP 的進度明顯超越本區域其他的倡議，大幅提升美國在亞太地區的戰略優勢。

相對地，習近平的「一帶一路」戰略企圖建構以中國為中心，橫跨歐亞大陸的經貿網路，以掌握全球地緣中心的「世界島」(world island)。此一宏偉構圖

的實現，需要「基礎建設發展」這項關鍵元素。中國乃號召成立 AIIB 與「絲路基金」等，並擔任主要出資方，以加強各國對「一帶一路」戰略的信心。不同於 TPP，「一帶一路」不要求參與的各國立即與中國談判開放市場或投資機會，而是由中國透過雙邊基建計畫，或者新的複邊金融機構如 AIIB，共同推動基礎建設的發展，以及相關的制度性連結。在「一帶一路」建成橫跨歐亞的經貿網絡之前，參與者與各種利害關係人早以先從中實現眾多利益。2015 年 3 月，英、德、法、義等歐洲大國先後宣布申請加入 AIIB，則是美國一項重大的外交挫敗。

兩種截然不同的方案，不約而同地將中南半島與東協捲入。泰國必須在此一大局中，尋找最適合其戰略利益的方案。

泰國的因應

綜合考量泰國自身地緣戰略的歷史脈絡，以及前述中、美兩強提出不同的區域整合典範，隱然形成對峙之局，我們不難理解泰國的因應之道，其背後的理性與邏輯。

首先，TPP 所揭諸的貿易、投資自由化與便捷化藍圖，確實體現了 1990 年代中期以後全球朝向更高程度經貿整合的趨勢，對泰國本身主要工業部門的國際化發展確實有利，但這項利益並不迫切。以支持泰國成為「東方底特律」的汽車產業為例，泰國汽車產業的主要出口對象，包括日本、東協成員、澳洲等國，都已經與泰國或東協之間簽有 FTA。反而是 TPP 在智財權、ISDS 等議題上對泰國所隱含的衝擊，深深困擾泰國公、私部門的各方利益關係人。這些問題從 2004 年美、泰之間談判雙邊 FTA 時，便已纏繞多時，從未得解。另外一項難言的阻礙則是，TPP 至今難以納入中國。泰國擔憂中國對於泰國加入 TPP 的看法。當前泰國對於參與 TPP 的表態，一直停留在「認真進行研究」的階段，其來有自。

其次，自泰國 2014 年軍事政變以來，美、泰雙邊關係急遽下降。美國堅持泰國恢復民主政體，是雙邊關係恢復正常的前提。泰國則認為：美國不瞭解泰國內部政情，甚至在與威權統治下的緬甸、越南發展關係時，對泰國採取雙重標準。泰國基於此一政治因素，遂發展與中國的政、經關係作為平衡。而為了平衡中國的力量，甚至遠望與俄國推動軍事合作。種種發展俱不利於泰國擁抱美國的區域整合方案。

最後，「一帶一路」對於泰國的次區域／區域合作戰略，具有積極的意義。基礎建設發展與「海上絲路」的建構，有利於泰國在中南半島上鋪設以之為中心的經貿網路。透過引入同樣企圖滲透中南半島的日本 ODA 援助機制與基建能量，泰國得以平衡中國的政、經影響力，避免泰國為人作嫁，並在中、日相互叫牌的情況下為泰國爭得最大利益。不論是中國或日本的中南半島基建構圖，泰國都位於構圖中的中心位置。連結中國的「一帶一路」戰略並源引日本的力量加以制衡，

泰國將可以獲得最佳的機會，延續其「挾中南半島以制東協，乃至東亞」的佈局。

總之，泰國一方面在中南半島上操作中、日競爭關係以得利，另方面以此中所獲得的利益，增加自身在「東協經濟共同體」當中的份量，以及對美關係上的籌碼。泰國試圖善用中、美兩強所提出的兩種截然不同的區域整合典範，沿著自身的歷史構圖，追求泰國在半島上的中心地位。

他山之石

面對新的區域整合總體形勢，亞太地區的中、小型國家必須以自身歷史積澱為基礎，尋求利用「G2」格局所創生的機會，迴避可能的限制，為自己創造最大的戰略利益。從新加坡、南韓、越南到泰國，愈來愈多國家沿著這樣的思維，摸索自身參與區域整合的最佳選擇。台灣也是本區域的中、小型國家，對於發展我國的區域整合戰略而言，研究上述趨勢當有建設性的意義。

【本文同步刊登於 APEC Newsletter】