

## 泰國推展次區域經濟合作戰略之政經分析

李文志\* 蕭文軒\*\*

### 摘 要

泰國的次區域經濟合作戰略可說是國家整體經濟發展戰略的重要一環，而帶動經濟高速成長、從而促進充分就業、提高國民收入、改造整體國民經濟結構、逐步建立經濟均衡發展的社會經濟結構則是泰國經濟發展戰略的目標。自二次大戰結束以來，泰國政府受到傳統西方發展經濟學的影響，乃採取優先發展工業化的經濟發展戰略，導致產業部門及空間經濟的不均衡發展。1980 年中期以來，有鑑於印支半島的社會主義國家為朝向市場經濟轉型，而採取門戶開放政策，作為印支半島的核心國家，泰國認為必須強化其與鄰國間的經濟關連以調和國內的區域發展，透過偏遠地區的工業區、邊境經濟特區的設置，再結合次區域經濟合作計畫的推展，以達到國內、外相互帶動發展的最佳效果。同時，也可以緩和偏遠地區因過去經濟資源不足而導致貧窮所引發的諸多不滿。更重要的是，透過次區域經濟計畫的推展，泰國將可充分發揮其在地緣戰略構圖上的中介角色。

**關鍵詞：**泰銖經濟圈、大湄公河流域開發計畫、黃金四角、伊洛瓦底江—昭披耶河—湄公河經濟合作戰略

---

\* 國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授。

\*\* 國立中山大學中山學術研究所博士班研究生。

## 壹、前言

1980 年代末期以來，隨著冷戰的終結，美、蘇勢力逐步撤出印支半島，導致冷戰時代美、蘇在印支半島所構築的扈從關係 (patron-client relationship) 及同盟關係也隨之鬆動。蘇聯的解體意謂蘇聯式的社會主義 (Soviet-type socialism) 發展模式已宣告失敗，印支半島上的社會主義國家無法再依賴其提供經濟援助，不得不積極地謀求與中國關係正常化，並追隨中國模式的改革開放策略，以致致力提升其出口與引進外國直接投資 (foreign direct investment, FDI)；同時，延宕已久的柬埔寨問題亦因聯合國的積極介入，出現和平的曙光。此外，國際間也因關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 多邊自由貿易體制功能的漸趨衰落，導致保護主義的再度崛起，美國經濟霸權地位乃相對式微。日本、歐市等經濟強權的興起，使得區域性的經濟整合成爲 1990 年代世界經濟發展的新趨勢。在東亞地區，因其獨特的「雁飛型」(flying geese pattern) 經濟發展模式，加上地理環境相似且經濟結構深具互補性，次區域經濟區<sup>1</sup> (sub-regional economic zone, SREZs) 的發展模式乃日漸興起。

乘此之勢，泰國總理察猜 (Chatichai Choonhavan) 提出「察猜主義」(Chatichai Doctrine) 的經貿外交政策，並於 1988 年喊出「變印支戰場爲市場」(turning the Indochina battlefield into a trading market) 的「印支倡議」(Indochina Initiative)，

<sup>1</sup> 所謂「次區域」(subregion) 是指區域 (the region) 的一部份，其所界定之範圍乃是相對性的概念。例如，相對於亞太區域，則東南亞地區是一個次區域；相對於東南亞地區，則印支半島就是一個次區域。從地理範圍來看，本文所指涉的次區域經濟區涵蓋的範圍乃是以泰國爲中心及其所毗鄰之印支半島、中國雲南省、南亞大陸等。另外，關於次區域經濟合作的名稱相當的多，包括：次區域經濟區 (SREZs)、次區域自由貿易區 (Subregional Free Trade Areas, SRFTA)、次區域成長區 (Subregional Growth Zones, SGZs)、次區域主義 (Sub-regionalism)、自然經濟區域 (Natural Economic Territories, NETs)、跨國經濟區 (Transnational Economic Zone)、跨國成長區 (Cross-National Growth Zones) 及成長三角 (Growth Triangle, GT) 等；而其定義則爲涵蓋至少兩個、或三個以上，地理條件近似而經濟情況迥異的開放經濟區。它們擁有共同的國家界線，可跨越邊界進行投資或其它經濟貿易活動與人員移動，進而形成的次區域經濟網絡。其中，這種經濟網絡關係乃是透過利用成員國間的生產要素稟賦的不同來促進外向型的貿易和投資。近年來，隨著跨區域經濟合作盛行，因此學術界也出現「微區域主義」(micro-regionalism) 的相關討論，而進一步將區域主義、次區域主義及微區域主義做出更明確的定義，其認爲後兩者的差別在於次區域主義是一種裂解式的地緣概念，如拉美、東北亞等，而其主要推動者爲中小型國家；而微區域主義則是一種次國家地緣概念，如成長三角，而其主要推動者則爲地方政府。若根據前述定義，本文所指涉之範圍則明顯應涵蓋次區域主義與微區域主義兩個層次。不過，本文並非以理論探討爲主要目的，所以，並未嚴格區分次區域及微區域間的差異。關於次區域及微區域的相關討論，請參閱 Lee Tsa Yuan, "Sub-regional Economic Zones in the Asia-Pacific: An Overview," in Toh Mun Heng and Linda Low, (eds.), *Regional Cooperation and Growth Triangles in ASEAN* (Singapore: Times Academic Press, 1993); Katsuhiro Sasuga, *Microregionalism and Governance in East Asia* (New York: Routledge, 1999); 蔡東杰, 〈多層次整合與東南亞區域發展〉, 發表於《2005 年臺灣的東南亞區域研究年度研討會》, 2005 年 4 月 28-29 日。南投：國立暨南國際大學東南亞研究所主辦。

企圖建立「泰銖經濟圈」(Baht economic zone)，使泰國成為印支半島的區域金融中心，甚至是成為東南亞的經濟強權。<sup>2</sup>1991 年後，印支半島的局勢隨著巴黎「柬埔寨和平協定」(Paris Peace Accord)的簽署而更趨緩和，泰國川立沛(Chuan Leekpai)內閣遂於 1993 年提出一項範圍涵蓋泰北、緬東、寮西、中國雲南等地的「黃金四角」(Golden Growth Quadrangle, GQ)開發計畫，希望藉此開發計畫取得印支半島與中國西南區域經濟發展的主導權。可以說，從察猜政府所強調的「政治是政治，貿易是貿易，兩者不能混為一談；任何人都應該可以與其想要的對象進行貿易」<sup>3</sup>到川立沛政府所主張的「泰國是印支的金融門戶，並扮演印支半島與世界之間的橋樑角色」<sup>4</sup>，泰國印支政策的基本主軸已明確地從安全考量轉向貿易及投資。故而，強化與印支各國的經貿關係就成為後冷戰時代泰國推展次區域經濟發展的主軸之一。

然而，1997 年後，泰國政府為有效地因應自後冷戰時代以來之國際政經環境的快速轉變，以利其在全球化的世界經濟競爭中，謀求經濟成長與財富的持續，除對內持續進行體系改革，對外則將次區域經濟合作的範圍擴展至南亞大陸。申言之，泰國政府除延續 1990 年代前期所採取的「面向印支」策略之外，更提出一項結合三個目標（即增加貿易、投資、調和源自次區域天然資源及稟賦的相互利益）的「西進政策」(Look West Policy)，一方面強化與南亞、中東及非洲等地區之既存的經濟合作關係，另一方面，則企圖透過建立及參與區域內的經濟合作架構，如「孟加拉、印度、緬甸、斯里蘭卡、泰國經濟合作組織」(Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka, Thailand Economic Cooperation, BIMST-EC)、「環印度洋經濟合作協會」(Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation, IOR-ARC)等，來尋求海外的潛在市場與投資機會，並且提升外資流入泰國的誘因，以達到創造經濟與社會繁榮的目標。

進入 21 世紀之後，儘管金融危機所造成的衝擊有所緩和，但泰國的經濟發展仍舊面臨因經濟發展不均衡所造成的農村貧困問題、金融部門體質不健全所造成的鉅額呆帳，以及經濟不景氣所導致的外資流入減少等困境。不過，這些經濟困境反而成為他信(Thaksin Shinawatra)贏得 2001 年大選的最有利條件。他信政府執政後，為改善經濟復甦進程緩慢的窘境，乃修改以往依賴無限擴張的出口以換取經濟持續快速發展的戰略，轉而採取強調國內及區域連結進而邁向全球(Local/Regional Link--Global Reach)的雙軌經濟政策(Dual-Track Economic Policy)；同時，為因應經濟發展戰略的轉變，他信政府也在各種次區域經濟合作的框架內，積極推動與周邊國家及地區友好的睦鄰外交政策。毫無疑問，就當

<sup>2</sup> Paisal Sricharatchanya, "The Golden Land," Far Eastern Economic Review, Vol.143, No.8 (February 23, 1989), p.11.

<sup>3</sup> Bangkok Post (Thailand), 9 September, 1988.

<sup>4</sup> Business Times (Singapore), 15 April, 1993.

前國際形勢來看，隨著世界經濟區域主義的蓬勃發展，推展次區域經濟合作將是泰國在壯大經濟實力時的重要途徑之一。

歷史上，泰國曾是印支半島的權力中心；1980 年代末期，泰國在經歷二十餘年的經濟繁榮發展與政治地位的提昇之後，重構「黃金半島」(Suwannaphume or golden peninsula) 的意圖乃油然而生。為能再次成為印支半島的經濟中心，甚至成為政治核心，推動次區域經濟合作計畫就成為泰國達成上述目的之最佳途徑。然而，冷戰時代的地緣政治緊張雖已趨於舒緩，但在資源有限的情形下，以資源競爭為基礎的新衝突將逐漸升高。<sup>5</sup>換言之，以往在冷戰時代被政治軍事因素強行分割的自然地理區域，雖然隨著各國間敵對關係的祛除，而得以在地緣接近與類似的自然條件下，形成特定的經濟發展區域；但是，多數國家乃是在「經濟民族主義」(economic nationalism) 的基礎上進行區域經濟結盟，企圖在既有「地緣政治」的權力平衡中，擴增「地緣經濟」的利益安排。<sup>6</sup>這使得次區域經濟合作呈現既合作又競爭的複雜關係；因此，如何透過次區域經濟合作計畫來汲取自身的利益，並在追求利益的過程中整合政治權力邏輯(極大化資源的取得)及經濟理性邏輯(極佳化資源的配置)，就成為後冷戰時代泰國推展次區域經濟合作時的最大挑戰。

承上，本文認為要正確釐清泰國的次區域經濟合作戰略，除須考量地理相對位置所隱含的利害關係—印支半島是亞洲的「巴爾幹」外，更要注意被經濟利益的鬥爭(即透過強而有力的市場經濟對其衰弱鄰國進行擴張與滲透)所掩蓋的政治與戰略本質。故而，本文將透過整合地緣特質和政治經濟學意涵的途徑，來分析泰國推展次區域經濟合作時的戰略佈局、機會及其所面臨的挑戰。

## 貳、泰國推展次區域經濟合作的動因

泰國的次區域經濟戰略可說是國家整體經濟發展戰略的重要一環，而帶動經濟高速成長、從而促進充分就業、提高國民收入、改造整體國民經濟結構、逐步建立經濟均衡發展的社會經濟結構則是泰國經濟發展戰略的目標。二次大戰結束後，泰國政府受到傳統西方發展經濟學的影響，採取優先發展工業化的經濟發展戰略。在歷經經濟恢復與經濟過渡時期(1945-1954)及發展進口替代時期(1954-1971)的經濟和工業穩定發展與成長之後，進口替代工業的發展很快就受到國內市場飽和的侷限。從 1968 年起，泰國的國際收支乃趨向惡化。同時期，因美國陸續自越南撤軍，美軍關閉在泰國的軍事基地，結束泰國依賴軍援來發展

<sup>5</sup> Philip Hirsch, "Competition, Conflict and Cooperation in the Mekong River Basin: Toward a New Framework for Security," in Bob Stensholt (ed.), *Development Dilemmas in the Mekong Subregion* (Australia: Monash Asia Institute, 1996), p.60.

<sup>6</sup> 李文志,《後冷戰時代美國的亞太戰略》(台北:憬藝企業有限公司,1997年),頁12。

經濟的歷史。一時之間，泰國因失去越戰期間作為「前線國家」所享有的鉅額低息貸款，而導致外匯收入與開發援助資金急遽下降；而兩次石油危機更導致泰國面臨貿易赤字上漲、經濟下滑的壓力。<sup>7</sup>

1979 年第二次石油危機過後，以出產農產品為主的泰國西部地區適逢行情下跌而損失產重，為獲得世界銀行的貸款，泰國政府乃採取調整經濟結構，轉以強調出口導向製造業為基礎的經濟成長策略來取代進口替代導向的發展策略。爾後，泰國的經濟發展就進入高速發展的時期。1980 年代中期以來，泰國更因其經濟迅速成長以及國內政治趨於穩定，儼然成為東亞第五條小龍。相較於其他的陸地東南亞國家，泰國的東亞新興經濟體化（NICness）使其在物質、組織、貧窮管理等方面均優於其周邊鄰國，進而成為印支半島的次區域經濟核心，而這也成為泰國總理察猜提出次區域經濟統一，以互利共榮帶來和平願景的政策推動基礎。<sup>8</sup>

1980 年代末期以來，泰國強調以面向出口作為單一目標的外向型經濟發展戰略，開始遭遇挑戰。之前，所有的政策措施都是為促進工業產品的出口而制訂；但隨著國際貿易體制因 GATT 談判結束而導致保護主義的興起，加上世界經濟集團化的趨勢日漸明顯，而泰國的國內經濟發展又面臨基礎設施不足、金融法令不健全、人力資源低落、地區發展不均衡等因素，而逐漸喪失競爭優勢。為因應國際及國內經濟環境的轉變，泰國勢必要調整其國家經濟發展戰略。為此，泰國政府乃實施了範圍涵蓋金融、稅制、外資政策及產業政策的綜合性經濟改革措施。

然而，在泰國採取面向出口的外向型經濟發展戰略後，雖然有效地促進經濟高速成長，但也造成國民經濟嚴重依賴對外貿易，而外貿又嚴重依賴先進的西方資本主義國家；同時，隨著面向出口的工業發展，材料、中間產品、生產設備的進口額迅速成長，而初級產品及其加工產品和勞動密集型工業製品的出口成長又趕不上進口的成長，促使國際收支狀況惡化加劇。<sup>9</sup>此外，泰國因長期將資源集中投注於曼谷地區，乃產生工業佈局過度集中的不平衡現象，不僅未能充分帶動全國國民經濟的發展，亦導致各地區因發展差距過大而影響社會安定，進而成為

<sup>7</sup> 據統計，在 1950 年至 1970 年間，泰國接受美國經濟與軍事援助的金額達到 11 億 3 千萬美元。此外，美國軍事人員的駐進也帶來了很高的支出水平與服務部門的擴張，以及鄰近軍事基地之城市中心的成長，特別是在泰國東北部，因美軍及美援的進駐，帶來道路、電力及灌溉等各項基礎設施的建立，以及教育水平與醫療體系的提升，乃有效降低共黨勢力在偏遠地區發動叛亂的機會。因此，美國軍事援助的撤出不僅帶來經濟層面的衝擊，也導致泰國偏遠地區的叛亂叢生而危害國家安全，乃迫使泰國升高其國防預算，在預算排擠效應的作用下，運用在經濟發展與管理的預算就相對地減少。Cris Dixon, *The Thai Economy: Uneven Development and Internationalisation* (London: Routledge, 1999), pp.83-98.

<sup>8</sup> Donald E. Weatherbee, "Thailand in 1989: Democracy Ascendant in the Golden Peninsula," *Southeast Asian Affairs*, Vol.17 (1990), pp.337-350.

<sup>9</sup> 吳志生主編，《東南亞國家經濟發展戰略研究》（北京：北京大學出版社，1987 年），頁 76。

政治不穩定的主要根源之一。<sup>10</sup>在此情形下，經濟分散化（decentralization）發展乃成爲泰國政府在制訂社會經濟發展政策時的基本主軸。

自第四期五年國家發展計畫（1977-1981）開始，泰國政府就依據「區域城市中心」（regional urban center）的概念，指定主要城市作爲「區域城市成長中心」（regional urban growth centers）。之後，爲開發偏遠和落後地區，泰國政府在第五期五年國家發展計畫（1982-1986）中，乃制訂農村開發計畫，利用財政撥款和外國貸款來進行農村開發。期間，東海岸開發計畫（the Eastern Seaboard Development Plan）也被提出來，藉以替代曼谷大都會並與東北地區共同合作發展。在第六期五年國家發展計畫（1987-1991）中，泰國政府更進一步以散居於北部、東北部、南部等地區的城市中心（如清邁、孔敬、呵叻、宋卡、合艾、春武里等）爲對象，希望透過加強其基礎設施建設，使之成爲工業中心，達到帶動附近農村開發，促進中小型工業發展的目標（泰國各期國家發展計畫參閱表一）。

11

另外，泰國因與緬甸、寮國、柬埔寨和馬來西亞等國享有共同邊界，而在族群及歷史上有相當緊密的關係。冷戰時代，這些國家內部因共產主義蔓延而遭受到政治與社會的動盪不安，導致難民、非法勞工、甚至非法毒品大量地流入泰國境內，所以，泰國無法不將其鄰國的經濟發展當作國土開發的延伸來加以考慮。於是，泰國乃乘印支國家轉向市場經濟的風潮，而將其國土開發計畫與跨境經濟合作的概念相結合，從中央地區開始著手其國土開發，再逐漸擴展到與鄰國緊密相連的邊陲地區（泰國國土開發結合跨境經濟合作構圖參閱圖一）。<sup>12</sup>

當然，泰國推展次區域經濟合作的構想還需要更多共同因素的配合才得以成功，這些因素包括：<sup>13</sup>

首先，泰國與鄰國在資源開發的過程中享有共同利益，特別是貫穿整個次區域的湄公河，不僅是重要的運輸通道，而且蘊含高度的水力潛能；同時，湄公河流域還蘊藏大量的礦產資源，<sup>14</sup>例如：錫、鋅、鐵、金、鋁、鎢、鉛等，<sup>15</sup>以及豐富的生物資源、林業資源（特別是柚木）和旅遊資源，有待開發。

<sup>10</sup>Paul Handley, "Watering the Roots," *Far Eastern Economic Review*, Vol.156, No.31 (August 5, 1993), p.46.

<sup>11</sup>Takao Tsuneishi, "The Regional Development Policy of Thailand and Its Economic Cooperation with Neighboring Countries," Institute of Developing Economies (IDE) Discussion Paper No.32 (July 2005), pp.4-5. <[http://www.ide.go.jp/English/Publish/Dp/pdf/032\\_tsuneishi.pdf](http://www.ide.go.jp/English/Publish/Dp/pdf/032_tsuneishi.pdf)>; 肖三華，〈泰國的地區發展戰略〉，《東南亞研究》，第 1 期（1995 年），頁 16。

<sup>12</sup>Takao Tsuneishi, op. cit., p.3.

<sup>13</sup>Osamu Yasuda and C. H. Kwan, "The Indochina Economic Zone," in Edward K. Y. Chen and C. H. Kwan, (eds.), *Asia's Borderless Economy: The Emergence of Subregional Economic Zones* (Australia: Allen & Unwin, 1997), pp.147-148.

<sup>14</sup>印支半島的礦產資源豐富，湄公河上游地區被譽爲「有色金屬王國」，中下游地區有「黃金半島」之稱，有色金屬和寶石馳名全球。現代更發現大量的黑色金屬和非金屬礦床，蘊藏量極爲

其次，泰國與鄰國因位居印度及中國兩大亞洲文明之交接處，先是受到印度教與中國文化之薰陶，而共享文化傳統；之後，又受到自錫蘭（Ceylon）傳入的佛教與來自海洋的基督教文明的影響。<sup>16</sup>

再者，泰國與鄰國的經濟結構具有互補性。普遍上，印支各國均屬於低所得國家，其正從高度集中化且封閉的經濟型態轉型為市場取向與開放的經濟型態。以泰國為中心的區域內貿易與邊境貿易的迅速成長，將可以提供鄰國所需的資金，亦可改善鄰國在基礎設施建設（特別是運輸）的不足。

可以說，這種內、外相互帶動發展的思維就成為後冷戰時代泰國致力推展次區域經濟合作戰略的主要動力。

概括而言，自 1990 年代初期以來，泰國所積極倡議及參與次區域經濟合作計畫乃包括：「泰銖經濟圈」、「大湄公河流域開發計畫」（The Great Mekong Subregion, GMS）、「黃金四角」、「印—馬—泰成長三角」（Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle, IMT-GT）、「孟加拉、印度、緬甸、斯里蘭卡、泰國經濟合作組織」、「環印度洋經濟合作協會」、「湄公河—恆河合作組織」（Mekong-Ganga Cooperation, MGC）、「伊洛瓦底江—昭披耶河—湄公河經濟合作戰略」（The Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy, ACMECS）等。以下將以 1997 年泰國政府提出「西進政策」及 2003 年東南亞爆發「嚴重急性呼吸道症候群」（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）為分界點，分成「著重印支，兼顧東協」、「西進政策」及「強化印支經濟整合」等三個時期來說明泰國推展次區域經濟合作戰略的地緣佈局及進程。

---

豐富。請參閱馬樹洪，《東方多瑙河—瀾滄江、湄公河流域探究》（昆明：雲南人民出版社，1995 年），頁 2-3。

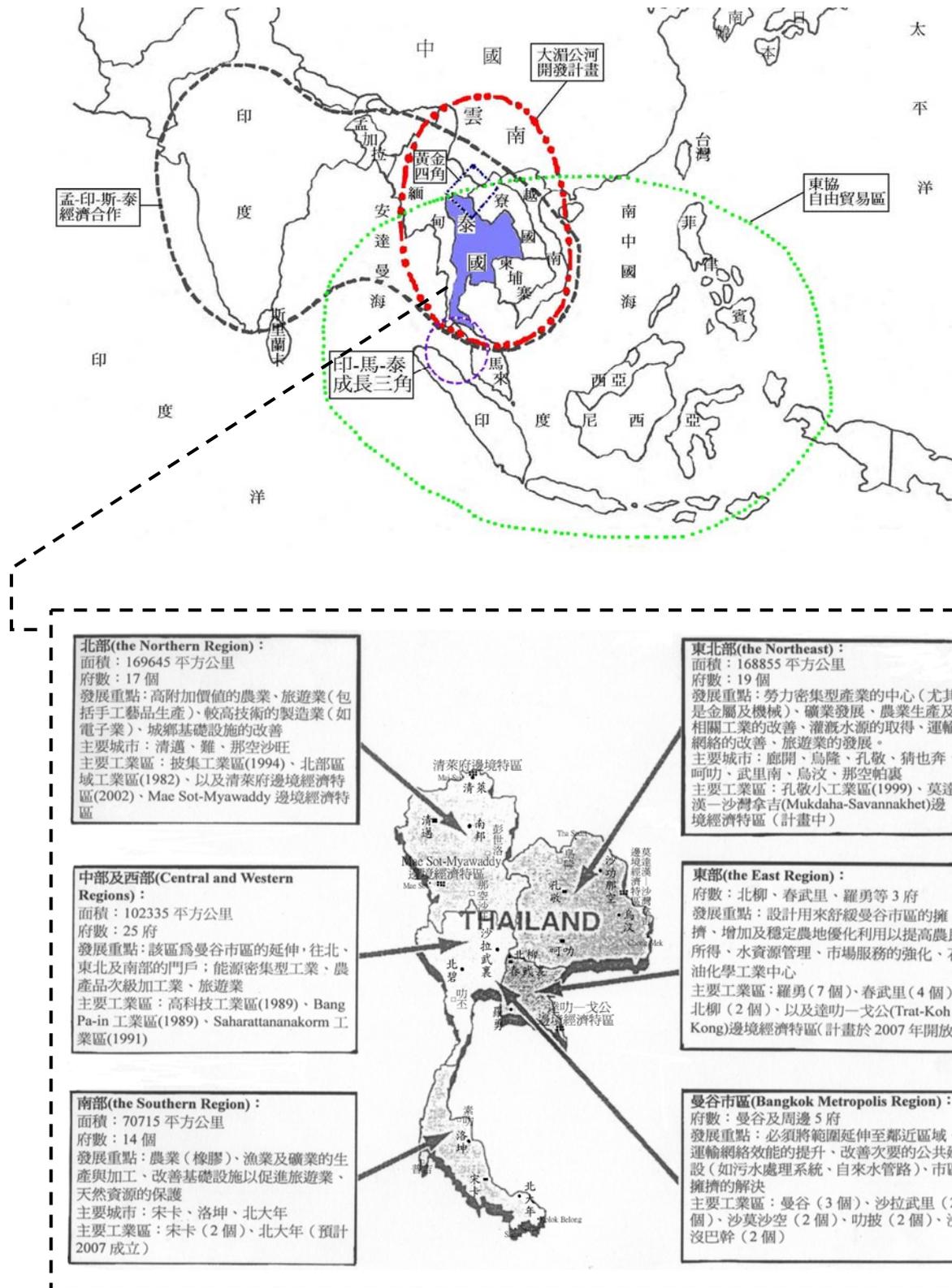
<sup>15</sup> 關於印度支那的礦物資源分佈詳見 E. Willard Miller, “Mineral Resources of Indo-China,” *Economic Geography*, Vol.22, No.4 (October 1946), pp.268-279.

<sup>16</sup> Charles F. Keyes, *The Golden Peninsula: Culture and Adaptation in Mainland Southeast Asia* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 1995), p.1.

表一 泰國各期國家發展計畫（1982-2006）

計畫議題 計畫期別	社經及政治條件	計畫的概念與特性
1982-86 第五期	政治較為穩定；國際經濟因第二次石油危機而有所停滯。	該計畫聚焦於經濟穩定；國家發展計畫取向從計畫分析轉向方案設定，特別在鄉村發展與東海岸的開發上。該計畫雖屬綜合性計畫，但是一種區域與地區同級的計畫。另外，指定 6 個城市作為區域城市成長中心。
1987-91 第六期	就國際經濟不利的條件來看，經濟局勢類似第五期計畫時期，國家面臨各種經濟與社會問題。	該計畫為經濟與社會方面設立目標，並採用方案途徑，制訂 10 項主要計畫，強調由下而上的計畫，並著重行政體系的調整與政府的監督角色。設置五個區域成長中心並在第二階段增設 19 個次級中心。
1992-96 第七期	政治條件更為民主，經選舉產生的代表在決策過程中的參與度提高。全球化的影響使國家轉向民主、人權與環保領域。蘇聯與社會主義解體，因政治意識型態所引發的衝突因而減緩。	該計畫強調可持續發展概念，有三項發展目標，包括經濟成長、所得分佈、及人力資源和生活與環境品質的發展。另外，強調平衡所有的目標。設置工業發展中心以承繼前期計畫所提之區域城市成長中心；同時，因提倡邊境貿易活動，而在北部與東北地區設置新經濟區。
1997-2001 第八期	經濟上面臨金融危機的重創。該計畫處於第七期計畫轉進 21 世紀的發展時期，經濟、社會與環境等方面的發展不平衡正在持續。	該計畫藉由將人力資源發展視為國家發展的主要目標以追求可持續發展，其強調行政管理與計畫權威當局的去集中化以允許更多數的參與。藉由設置工業區以使偏遠省分成為區域工業中心。
2002-06 第九期	經濟局勢日益復甦，政治走向穩定民主化。全球化浪潮蓬勃發展。	該計畫以充分經濟概念為基礎，主張一種適度的、穩定的、持續發展的、而非一種不耐煩地尋求物質擴張的經濟政策，甚至對鄰國的經濟政策及與鄰國的合作都被認為是必要的。該計畫持續強調各地區的均衡發展，以及彼此間的經濟關係，以達到互利共榮為目標。藉由市場擴張，強化經濟競爭力，加強區域經濟合作的參與，如 GMS。

資料來源：Office of the National Economic and Social Development Board, Office of the Prime Minister, Thailand. 轉自 "Development Guidelines of the Eighth National Economic and Social Development Plan," <<http://www.thaiembdc.org/economic/dplan8.htm#First%20National>> ; 以及 Takao Tsuneishi, "The Regional Development Policy of Thailand and Its Economic Cooperation with Neighboring Countries," Institute of Developing Economies (IDE) Discussion Paper No.32 (July 2005), p.4-7. <[http://www.ide.go.jp/English/Publish/Dp/pdf/032\\_tsuneishi.pdf](http://www.ide.go.jp/English/Publish/Dp/pdf/032_tsuneishi.pdf)>



圖一 泰國國土開發結合跨境經濟合作示意圖

資料來源：作者自繪

## 參、泰國推展次區域經濟合作的地緣佈局及進程

### 一、「著重印支，兼顧東協」時期

1980 年代末期，正當泰國致力於內部各區域之經濟平衡發展的同時，東協各國因亟欲落實東協成長區域的構想，企圖藉此擴大經濟競爭力，導致東協成員國不僅尋求結盟互利，同時也各自積極競爭，而形成亦敵亦友的關係。<sup>17</sup>泰國在面臨巨大壓力之餘，雖積極尋求與其它成員國結盟，更思擴展自己的經濟實力，以取得印支半島，甚至是東協的領導權。於是，泰國政府制訂出「著重印支，兼顧東協」的經濟發展戰略，希望利用泰國的工業及投資能量，帶動印支諸國的經濟發展，促進該地區的共同繁榮，而將印支諸國納入泰國的輻射範圍內和市場體系中，最終使泰國成為印支半島，甚至是東南亞的區域金融、經貿和旅遊中心，以實現本地資本市場的國際化。<sup>18</sup>

為達此長期戰略目標，在第七期五年國家發展計畫（1992-1996）中，泰國政府一方面鼓勵投資者開發東北部偏遠省份，並指定 9 個省分作為「工業發展中心」以接續「區域城市成長中心」的概念。為鼓勵工業化以促進經濟成長，泰國投資促進委員會（The Board of Investment of Thailand, BOI）乃於 1993 年宣布促進投資的新政策及標準，將全國劃分成 3 個投資優惠區，包括：第一區（首都區）是大曼谷地區；第二區即東部濱海地區（Eastern Seaboard Region）是包括鄰近首都的四個府；第三區則包括其餘 58 個遠離曼谷的府省。位於這 3 個地區的優惠產業則可享受的優惠政策，主要是減免賦稅和關稅，及減少基礎設施的投資費用。其中，除北碧府（Kanchanaburi）外，其餘泰國邊境省分都位屬第 3 區，並且，某些邊境區域還被特別強調，如清萊府邊境經濟特區（Chiang Rai Special Economic Border Zone）。<sup>19</sup>另一方面，則在前述的基礎上，以印支作為中心來推展次區域經濟合作計畫，藉此鼓勵泰商對外投資，特別是越、寮、柬、緬等鄰國市場，同時，亦積極推動與東協國家合作，推展「成長三角」（Growth Triangle, GT）經濟合作。

<sup>17</sup> 陶允芳，〈建立泰銖經濟圈，泰國下苦功〉，《工商時報》，1996 年 7 月 12 日，版 7。

<sup>18</sup> 吳崇伯，〈論中南半島的「泰幣經濟圈」〉，《廈門大學學報》（哲社版），第 3 期（1996 年），頁 30；田志立，〈中華經濟區論綱：二十一世紀中華經濟藍圖〉（香港：中華書局，1997 年），頁 143。

<sup>19</sup> Paul Chambers, "Harnessing Suwannaphum: Thailand's Foreign Economic Policy toward Mainland Southeast Asia in the Era of Thaksin," *Journal of Asian Studies Document Paper No.1*, (2006), pp.38-39.

### (一) 推展以印支為中心的次區域經濟合作計畫

普遍而言，印支三國（柬、寮、越）經濟雖較泰國落後，但因其具有豐富的自然資源尚未開發，泰國政府早看準印支三國的廉價勞力與資源，從察猜時期就已提出「變戰場為市場」的口號；而越南自柬埔寨撤軍後，泰國政府除率先與印支三國建立經濟關係，鼓勵泰商在該地區投資設廠，以促進邊境貿易。同時，還積極參與以下各項以印支為中心的次區域經濟合作計畫：一是「泰銖經濟圈」；二是「黃金四角」開發計畫；三是「大湄公河流域開發計畫」。

#### 1、「泰銖經濟圈」

所謂「泰銖經濟圈」，又稱「印支計畫」，是由泰國提出的一個以泰國為中心，包括印支半島的越、寮、柬、緬、以及印尼在內的經濟合作區。泰國政府除鼓勵泰商加強對鄰國投資以促進泰銖的流動，進而擴大泰銖的影響力，更積極實施金融制度的改革，<sup>20</sup>以使泰國的金融、稅務制度適應國際慣例，利用泰國在地理方面的有利條件和經濟實力，進而把泰國發展成本區域的金融和貿易中心。<sup>21</sup>此外，為吸引外資流入，泰國政府更在 1993 年 3 月在開放資本帳戶上採取兩項重要政策：一是開放離岸金融業務，推出「曼谷國際銀行業設施」，即「境外金融中心」（Bangkok International Bank Facilities, BIBF）；二是允許外國居民在泰國商業銀行開立泰銖帳戶並可以借入泰銖。其中，BIBF 的建立是泰國致力於發展次區域金融中心戰略的核心佈局；而泰國發展次區域金融中心戰略則又源自泰國政府對當時世界經濟的這樣一種判斷：「隨著冷戰結束，可能從中獲得的主要收益之一，乃是源自於前中央計劃經濟進入國際市場的強烈願望和經濟重建對國際融資的巨大需求」。故而，泰國建立 BIBF 的主要目的明顯是想利用地域優勢，在東南亞前中央計劃經濟體與國際資本之間設立一個金融仲介。<sup>22</sup>

簡單來說，泰國建構泰銖經濟圈明顯具有下列益處：<sup>23</sup>1. 隨著泰國與印支各國的貿易及投資量與日遽增，泰銖將可作為一種可兌換的國際貨幣；2. 對泰國商人而言，泰銖經濟圈的建立將有助於降低外匯交易時的成本及匯率波動的風險，

<sup>20</sup> 例如，1990 年泰國中央銀行（Bank of Thailand）制訂「1990-1992 年泰國金融發展計畫」，該計畫的主要內容即包括：1. 放寬對泰國金融體制的各種限制；2. 按照國際慣例，改進對金融機構的控制和監督；3. 發展新的金融機構，以幫助動員國內儲蓄；4. 根據國際慣例，簡化國家的票據交換清算制度。請參閱：田志立，《二十一世紀中華經濟區》（台北：立緒文化事業有限公司，1998 年），頁 141。

<sup>21</sup> Chee Peng Lim, "ASEAN-Indochina Relations: Prospects and Scope for Enhanced Economic Co-operation," in Toshihiko Kawagoe and Sueo Sekiguchi, (eds.), *East Asian Economies: Transformation and Challenges* (Institute of Southeast Asian Studies, 1995), p.322.

<sup>22</sup> 高海紅，〈資本項目自由化：模式、條件和泰國經驗〉，《世界經濟》，第 11 期（1999 年），頁 7。

<sup>23</sup> Medhi Kronglaew, "The Development of the Greater Mekong Subregion (GMS) : Real Promise or false Hope?" *Journal of Asian Economics*, Vol.15 (2004), p.997.

而成爲泰國商人另一種額外的競爭優勢；3.當泰國因其與印支各國間的貿易差額而遭受攻擊時，泰銖的使用將有助於減緩泰國在國際儲備金上的壓力；4.泰銖的使用可直接連結泰國國內商品生產與服務，以協助地區性的經濟發展；5.使用泰銖爲泰國帶來的鑄幣利差所得（seigniorage gains）將如同印支各國對泰國提供無息貸款一般。

從表二可清楚地發現，自 1980 年代末起，因泰國政府放寬對金融、外匯制度的管理，使得境外投資日增，泰國與印支各國的貿易量乃持續遞增；同時，貿易活絡也帶動泰銖的流動。爲應付日益增加的貿易量，泰國的商業銀行已於柬、寮、越三國設立多家分行。其中，泰國政府更準備二百億泰銖要用來與周邊國家邊境居民流通，爲泰銖成爲本區域流通的本位貨幣打基礎，使泰銖成爲東南亞最強勢的貨幣。<sup>24</sup>可以說，1980 年代末至 1990 年代初，泰國與印支國家的經貿關係頻繁，將提升泰銖經濟圈的可行性。不過，值得注意的是，印支各國的基礎設施與投資、貿易等相關法規尚未完善，加上柬埔寨、寮國及緬甸的局勢仍未完全穩定，所以一切不利的因素都將制約著泰國與印支國家的經貿關係發展。

更重要的是，泰國意圖興建「泰銖經濟圈」的作法，已經引起鄰近國家的戒心。在印支國家方面，寮國中央銀行就擔心泰幣在寮境內普遍地流通將會導致通貨膨脹，乃要求泰國中央銀行協助干預，出面敦促泰商到寮國從事貿易活動時，必須先兌換成寮國貨幣。甚至，寮國更決定將銷往泰國的主要出口物資—木材，從採伐到加工全面置於政府的控制之下。除寮國外，越南也採取類似的保護性措施，對於不隨技術轉讓而要求開發天然氣、漁業資源的外資企業，則不輕易批准。<sup>25</sup>在中國方面，在建構大西南經濟圈的主軸下，中國計畫以雲南作爲中心來加強與印支國家的經貿關係，進而擴大人民幣的流動範圍，形成所謂的「人民幣經濟圈」。<sup>26</sup>無疑，印支國家與中國的各種舉措，使泰國企圖充當印支半島金融中心的經濟發展戰略面臨嚴峻的考驗。

另外，儘管發展境外金融中心對泰國是有助於發展其國內的銀行業，也可成爲利用外資的有效渠道之一，並且可使泰國較快成爲區域的金融中心。但相對地，採取境外金融中心的作法亦蘊含較高的風險，一旦政府當局對境外金融管理不善，而導致境外金融市場和國內金融市場過度融合，當國際金融市場發生波動時，國內金融市場甚至是國家的經濟運作都會受到波及。<sup>27</sup>泰國因缺乏有效的監

<sup>24</sup> 國林，〈泰國調整經貿政策〉，《東南亞研究》，第 1 期（1993 年 1-2 月），頁 64；Chee Peng Lim, *op. cit.*, p.322.

<sup>25</sup> 吳崇伯，前引文，頁 33。

<sup>26</sup> 〈中共緬寮越擬成立大西南經濟圈〉，《經濟日報》，1992 年 11 月 10 日。

<sup>27</sup> 簡單來說，採取成立境外金融中心的風險主要表現在：第一、可能導致外債規模失控；第二、增大國內銀行體系的系統性風險；第三、導致本幣資產價格和匯率的動盪不安第四、可能引起國際收支經常項目的失衡。天成，〈序一〉載於天開，《生存還是毀滅—用實證回答思考》（北京：中國金融出版社，2002 年）。

<<http://www.chinafph.com/scrp/bookdetail.cfm?iBookNo=208&sDirType=C>>

管機制而使境外金融業甚至整個國家的金融風險逐漸增大，終在其他因素的共同催化下，於 1997 年爆發金融危機。至此，泰國建構泰銖經濟圈的目標更遭受嚴重的衝擊。

表二 泰國與其鄰國之貿易關係（1985-2004）

（單位：百萬美元／百萬泰銖）

國別 年別	柬埔寨		寮國		緬甸		越南		中國	
	進口 邊貿	出口 投資	進口 邊貿	出口 投資	進口 邊貿	出口 投資	進口	出口	進口 邊貿	出口
1985	0.0 -	0.4 -	1.07 -	21.74 -	2.38 9.31	1.54 -	-	-	116.3 -	263.1
1986	- -	- -	1.16 -	14.09 -	2.26 7.6	1.66 -	-	-	159.1 -	287.2
1989	2 -	0 -	39.70 109.5	70.21 -	1.69 57.6	1.06 -	15	2 -	499.9 -	756.3
1990	9 -	1 0	40.33 -	72.34 2	39.02 -	15.66 4	52	17 0	823.4 -	370.3
1991	10 -	5 54	43 113.9	84.0 0	0 104.8	4 3	58	14 17	800 -	400
1992	85 -	72 257	37 108.6	133.0 137	0 159.6	0 4	71	41 13	- -	-
1993	95 -	197 88	57 164	193.0 277	0 214.4	0 50	72	100 51	- -	-
1994	115 97.86	286 268	63 162.78	321.0 135	29 198.62	98 130	98	226 173	- -	-
1995	160 159.95	335 221	70 257.11	357 143	221 147.66	349 498	42	471 751	2094 -	1650
1996	49 146.01	363 778	68 251.5	364 1415	129 136.32	320 191	65	581 1335	1950 -	1879
1997	80 206.78	317 538	61 322.34	385 42	86 224.6	416 239	176	549 1369	2276 -	1779
1998	23 251.02	301 58	31 412.09	37 5	65 186.6	348 78	233	592 564	1800 -	1767
1999	15 198.32	354 114	57 408.17	410 8	112 204.34	396 108	229	573 314	2473 22.7*	1862
2000	6 248.05	352 50	76 508.84	385 43	258 446.19	510 29	331	849 344	3391 28.4*	2837
2001	14 361.26	469 119	88 566.30	413 -530	805 922.98	356 198	327	801 153	3699 52.4*	2873
2002	13 -	517 34	92 34.7*	397 14	902 109*	323 17	240	948 317	4899 74.5*	3555
2003	12 -	686 35	103 20.4*	456 56	902 204.4*	439 8	332	1261 530	6002 101.1*	5690
2004	29 -	724 93	113 -	581 62	1289 -	609 0	435	1878 334	8147 -	7120

註：-為無資料；泰國對鄰國投資的單位為百萬泰銖；\*為泰北對緬、寮及中國雲南之官方邊貿數額。

資料來源：整理自 1.Asian Development Bank, *Subregional economic cooperation: initial possibilities for Cambodia, Lao PDR, Myanmar, Thailand, Viet Nam and Yunnan Province of the People's Republic of China* (Manila, Philippines: Asian Development Bank, 1993), pp.70-77. 2.Chuthatip Maneepong and Chung-Tong Wu, "Comparative Borderland Developments in Thailand," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol.21, No.2 (2004), pp.142,144-145. 3.Mya Than, *The Golden Quadrangle of Mainland Southeast Asia: A Myanmar Perspective* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996), p.42. 4.Takao Tsuneishi, "The Regional Development Policy of Thailand and Its Economic Cooperation with Neighboring Countries," Institute of Developing Economies (IDE) Discussion Paper No.32 (July 2005), p.38. 5.泰國中央銀行 (Bank of Thailand) 官方網站。6.楊洪常,《雲南省與湄公河區域合作：中國地方自主性的發展》(香港：香港中文大學香港亞太研究所, 2001 年), 頁 32-33。

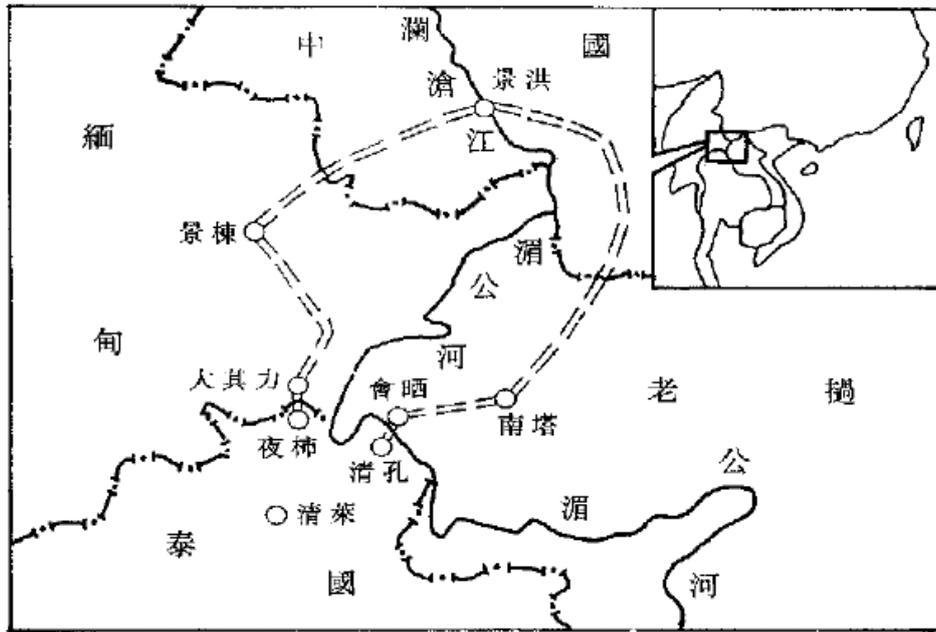
## 2、「黃金四角」開發計畫

1980 年代中期，泰國利用印支三國及緬甸恢復經濟建設，重建家園之際，擬將泰國北部、東北部發展成為面向印支三國、緬甸市場進軍的門戶，以及產品加工的基地和貿易中心，以利於「泰銖經濟圈」的形成，進而擺脫與鄰國不對稱的經濟聯結關係，強化開發鄰國天然資源的機會。<sup>28</sup>泰國認為，印支三國與緬甸在資源、人力及土地方面具有廣闊的市場潛力，若將其與泰國北部和東北部相互聯結，形成緊密的互補關係，則有利於泰國偏遠地區迅速擺脫落後的面貌，發揮刺激泰國經濟持續發展的作用，以作為湄公盆地發展的地緣經濟中心。<sup>29</sup>特別在泰國總理察猜提出「變戰場為市場」的口號後，「黃金四角」開發計畫被視為其具體政策之一（涵蓋範圍參見圖二）。<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Donald E Weatherbee, "Sub-regional Growth Zones as a Development Strategy: The Mini-ASEANS," *Journal of Asian Business*, Vol.13, No.3 (1997), p.62.

<sup>29</sup> Brian Bridges, "Beyond Economics: Growth Triangles in Southeast Asia," *Asian Perspective: A Journal Regional and International Affairs*, Vol.21, No.1 (Spring-Summer 1997), p.68；楊曉輝，〈中、老、緬、泰「四角」經濟合作計畫探析〉，《東南亞研究》，第 2 期（1999 年），頁 25。

<sup>30</sup> Amos A. Jordan and Jane Khanna, "Economic Interdependence and Challenges to the Nation-State: The Emergence of Natural Economic Territories in the Asia-Pacific," *Journal of International Affairs*, Vol.48, No.2 (Winter 1995), p.457.



圖二 黃金四角經濟區示意圖

說明：「黃金四角」的範圍乃涵蓋中國雲南的西雙版納及思茅、寮國的北方七省、緬甸的景棟及大其力地區、泰國的清邁及清萊兩府。

資料來源：《人民日報》，1993年10月12日，版7。

簡單來說，「黃金四角」開發計畫的提出乃是基於一種發展跨邊境且相互聯結的貿易活動、旅遊業與運輸業網絡的概念，<sup>31</sup>其主要目標是利用瀾滄江—湄公河的流域豐富的礦產資源、水力、勞力及土地優勢，根據平等互利、共同開發原則，來推動區域經濟合作。<sup>32</sup>泰國希望透過擴大與北部周邊國家的經貿易合作，推動泰北成為泰國另一個經濟和旅遊中心，以此取代過去惡名昭彰的「金三角」(Golden Triangle)；<sup>33</sup>並且，藉此計畫的推動進一步將市場拓展到緬甸、寮國、中國西南，獲取資源和市場的互補，使泰國經濟獲得持續、高速和穩定的成長，進而減輕泰北的貧困狀態。同時，泰國也可進一步加強與中國的關係，並維護和改善泰國在印支半島的安全利益和戰略地位。<sup>34</sup>為展示其積極推動「黃金四角」開發計畫的決心，泰國政府不僅將該計畫列入1995年國家財政預算和正在實施的第七個經濟發展計畫的內容中；更成立以川立沛總理為主席的推動「黃金四角」

<sup>31</sup> Mya Than, "Sub-regional Economic Cooperation: The Case of the Golden Quadrangle in the Mekong Subregion," in Bob Stensholt, (ed.), *Development Dilemmas in the Mekong Subregion* (Australia: Monash Asia Institute, 1996), p.111.

<sup>32</sup> 鄭傳良，〈中南半島的「黃金六角」〉，《東南亞研究》，第2期（1996年），頁57。

<sup>33</sup> Chayachoke Chulasiriwongs, "Thailand's Perception and Response to Regional Cooperation," in Michio Kimurea, (ed.), *Multi-Layered Regional Cooperation in Southeast Asia after the Cold War* (Tokyo: Institute of Development Economics, 1995), p.164.

<sup>34</sup> 馬樹洪，前引書，頁180。

經濟合作會議委員會，制訂有關「黃金四角」的開發計畫和協調各國對湄公河流域的開發與合作。<sup>35</sup>

有鑑於「黃金四角」在經濟發展上的最不利條件是有限的運輸網絡，因此，建設由中國西南通向印支半島的路上通道和經濟走廊，進而實現中國與東協兩大市場的連結，並促進次區域內的經濟發展，就成為「黃金四角」計畫的主要宗旨，<sup>36</sup>而公路建設、航運開發、鐵路計畫、航空運輸等四類基礎設施就成為首要之建設。

首先，在公路建設方面，為建設所謂的「湄公走廊」（Mekong corridor），四國一致同意優先建造東、西兩線國際公路而把四國連接起來。東路全長 240 公里，由泰國清孔（Chiang Khong）經寮國會晒（Huey Sai），琅南塔（Luang Namhta）到中國景洪（Tinghong）；而西路則由景洪經打洛（Dalou）出雲南，穿過緬甸景棟（Kengtung）和大其力（Tachileik）到泰國夜柿（Mai Sai）和清孔，全長 460 公里。其次，在航運開發方面，四國準備打通「景洪—清盛—永珍（Vientiane）」河段的瀾滄江—湄公河航道，這是投資最節省，而成效最快的交通線。<sup>37</sup>2000 年 4 月 20 日，泰、寮、緬、中四國正式簽署了「瀾滄江—湄公河商船通航協定」，並於翌年 6 月在中國景洪舉行了瀾滄江—湄公河商船正式通航典禮，同時就航道改善工程達成共識。<sup>38</sup>根據該通航協定，締約四國的商船可在中國雲南的思茅港至寮國蠻勃拉邦之間，全長 886.1 公里的航道、4 個港口與碼頭間自由航行。<sup>39</sup>再者，在鐵路計畫方面，主要有兩個方案：一是修築從泰國清萊經緬甸景棟至雲南境內的鐵路；二是修築從雲南西雙版納（Shishuangbanna）連接寮國蠻勃拉邦（Luangprabang）、永珍，經第一座湄公河大橋，通往泰國廊開府（Changwat Nongkhai）的鐵路。<sup>40</sup>最後，在航空運輸方面，改善區域機場與航空服務；開通往返「曼谷—清邁—昆明」之航線。<sup>41</sup>

在上述各項基礎設施建設後，不僅吸引原居於高山峻嶺中的少數民族向交通沿線流動，導致城市發展迅速，而交通沿線的地價更因政府或私部門的徵用而隨

<sup>35</sup> 例如，在金融措施方面，泰國政府宣佈將設立「次區域合作開發基金」，希望藉由國際金融機構和其它管道融資，來協助該區域內各國正在進行的工程項目。泰國銀行甚至批准在清邁和清萊設立內地促進離岸金融設施（BIBF），以適應「黃金四角」經濟發展過程中日益增多的資金需求。請參閱：楊曉輝，前引文，頁 26；邱振森，〈大湄公河次區域開發〉，《共黨問題研究》，第 23 卷，第 1 期（1997 年），頁 47-48。

<sup>36</sup> 丁斗，《東亞地區的次區域經濟合作》（北京：北京大學出版社，2001 年），頁 112。

<sup>37</sup> 根據中國的評估，其西南地區邊貿物資若經瀾滄江出口東南亞，比經華南轉運要縮短運距三千多公里；而經由現有的「滇緬公路」出口中東或歐洲，運距更縮短五千公里。請參閱鄭傳良，前引文，頁 57；《聯合報》，2001 年 5 月 28 日，版 13。

<sup>38</sup> 屠麗美，〈中國通往東南亞的幾條路〉，《環球時報》，  
<<http://www.cmgs.com.cn/images/wto2/gj172.htm>>。

<sup>39</sup> 《民生報》，2001 年 3 月 23 日，版 A2。

<sup>40</sup> 楊曉輝，前引文，頁 27。

<sup>41</sup> 鄭傳良，前引文，頁 57。

之高漲，<sup>42</sup>而「黃金四角」區域內的旅遊業亦因各項航道通航而蓬勃發展。從表二來看，泰國與鄰近國家的邊境貿易額正持續穩定的成長中。首先，在泰、緬部分，雙方自 1984 年 4 月簽署貿易協定，開始由官方推動邊境貿易的發展後，兩國的邊貿即開始迅速成長。但是 1995 年後，泰、緬邊貿常常受到兩國邊境衝突的影響，封關的現象時有發生，為兩國邊貿活動的發展帶來一定程度的障礙，其中，1995 年至 1996 年間及 2001 年至 2002 年間，因兩國發生嚴重的邊境衝突而導致邊貿數額有所下滑；其次，在泰、寮間及泰、中國雲南之間的邊貿數額則逐年上升的趨勢。這顯示泰國推動「黃金四角」經濟合作已逐漸獲得效果。就長期而言，「黃金四角」開發計畫對於改善長期處於較貧窮的泰國北部及東北部人民的生活水準是有利的，同時，與鄰國間的邊貿交流日深將有助於維持泰國的邊境安全與穩定。

### 3、「大湄公河流域開發計畫」

大湄公河流域開發計畫（The Great Mekong Subregion, GMS）從 1950 年代就已經開始，但因二次大戰結束後，印支半島長期處於政治混亂，幾乎每一個國家都有內戰或游擊活動，所以，一直到冷戰結束後湄公河流域才真正進入開發的階段。1992 年 8 月，湄公河流域國家透過亞洲開發銀行的協調，開始著手範圍涵蓋貿易、投資、運輸、人力資源、能源開發與環境保護等領域的次區域經濟合作計畫。簡單來說，亞洲開發銀行推動 GMS 是希望能夠強化參與六國的經濟連結，而終極目標則是希望此計畫能夠提升經濟的實質成長，並改善區域人民的生活水準。

為有效執行及維持六國的經濟合作過程，亞洲開發銀行計畫分成四個階段來推動 GMS 計畫，包括：第一，信心建立階段（1992-1994），主要是進行準備工作與組織建構等事務；第二，合作架構的形成階段（1994-1996），開始對各領域進行調查研究，並於 1994 年正式確定在交通、能源、旅遊、貿易、投資、環保和人力資源開發等七個領域優先進行合作；<sup>43</sup>第三，計畫準備階段（1996-2000），處理資源動員問題以及各區域合作計畫間的進行協調與運作；第四，全面實施階段（2000-），主要是建立有利之政策架構和有效之基礎設施

<sup>42</sup>Mya Than, "Sub-regional Economic Cooperation: The Case of the Golden Quadrangle in the Mekong Sub-region", p.116.

<sup>43</sup>GMS 的具體措施相當多，主要有 11 項旗艦計畫：1.南北經濟走廊。2.東西經濟走廊。3.南部經濟走廊。4.電信骨幹及資訊與傳播技術。5.區域電力網絡與交易協定。6.促進跨境貿易與投資。7.強化私部門參與及競爭力。8.開發人力資源與技術能力。9.策略性環境架構。10.洪水控制與水資源管理。11.GMS 旅遊業發展。請參閱：亞洲開發銀行官方網站。

<<http://www.adb.org/GMS/about.asp>>

的連結，促進邊境貿易、投資、旅遊和其他形式的經濟合作，同時，進行人力資源開發與技術培訓，以保證計畫的永續進行。<sup>44</sup>

儘管 GMS 因 1997 年金融危機的衝擊而導致進程有所遲緩，但隨著印支各國經濟情勢的逐步改善，目前，GMS 國家正致力朝向區域實體的目標前進，亞洲開發銀行一方面希望透過金融與知識資源的運用，來促進區域的經濟轉型，為 GMS 國家創造新的機會，以求在全球經濟中具有競爭力；另一方面，為促進 GMS 國家的共同體意識，亞洲開發銀行更希望透過基礎設施的發展，及跨邊境移動和旅遊業的提倡，來減少 GMS 國家的貧窮，並求得永續成長；同時，經由追求健康和與其他與跨境活動相關之社經能力的建立，來達到人力開發的目標。<sup>45</sup>

對泰國而言，GMS 主要的發動機制雖然是亞洲開發銀行，但參與 GMS 可說是一種兼具刺激國內經濟與提升區域地位的「雙軌策略」。

首先，在刺激國內經濟方面，泰國政府一方面可以透過 GMS 在能源領域的合作，取得寮國與中國的電力供應以有效解決電力不足的困境；另一方面，則可透過「南北經濟走廊」（the North-South Economic Corridor, NSEC）、「東西經濟走廊」（the East-West Economic Corridor, EWEC）等運輸網絡的建設而與 GMS 緊密連結而得以動員各項資源來開發東北部及北部等偏遠地區，進而消除泰國區域發展不均衡的現象。<sup>46</sup>尤其在 2000 年以後，泰國對美國及歐洲市場的依賴已經衰退，而對東協及其他區域與次區域市場的依賴則增加，故而，為提升泰國在國際上的競爭力，泰國必須清楚的理解到：現有的競爭優勢將遭遇來自低成本國家的挑戰。<sup>47</sup>尤其是，北方的中國已加入世界貿易組織，自由化的中國市場無疑是泰國所欲追尋的利益所在；其中，南中國又是進入中國市場的門戶。所以，以湄公河流域作為軸心的 GMS 將是未來泰國在採取主動攻擊式的經濟發展戰略中的重要一環。

在提升區域地位方面，成為大湄公河流域的運輸網絡與投資的集散中心乃是泰國參與 GMS 的首要目標，故而，泰國深入地參與多項 GMS 基礎設施計畫。泰國政府不僅對印支各國提供貸款援助以協助各國順利推展各項開發計畫；在開發的軟體上，泰國也為印支各國提供眾多的人員訓練課程。透過 GMS 的推展，泰國及其鄰國的經濟差距將可日漸縮小，而有利於泰國開拓其鄰國市場；同時，因印支各國在經濟上依賴泰國的程度日漸提高，進而提升泰國在湄公河流域的競爭力而利於與新加坡及馬來西亞競逐東南亞地區的領導角色。

<sup>44</sup> 詳細內容請參閱：李文志、蕭文軒，〈大湄公河流域爭霸戰：大湄公河經濟合作的推展及其戰略意涵〉，《台灣東南亞學刊》，第 2 卷，第 1 期（2005 年 4 月），頁 89-91。

<sup>45</sup> "Regional Cooperation Strategy and Program (2004-2008) :Executive Summary," <<http://www.adb.org/GMS/gms-executive-summary.pdf>>.

<sup>46</sup> Siriluk Masviriyakul, "Sino-Thai Strategic Economic Development in the Greater Mekong Subregion (1992-2003)," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.26, No.2 (2004), pp.308-309.

<sup>47</sup> Medhi Kronglaew, *op. cit.*, p.96.

## (二) 參與東協成長三角經濟合作：「印—馬—泰」成長三角

1990 年代初期，泰國除致力於以印支為中心的各項次區域計畫，亦將經濟合作的範圍擴展至東協的成員，即參與所謂的「印—馬—泰」成長三角（Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle, IMT-GT），其又稱為北成長三角（Northern Growth Triangle）。1991 年 8 月 30 日，馬來西亞總理馬哈迪乃倡議將馬來西亞北部四州、泰國南部十四府及北蘇門達臘組成北成長三角（參閱圖三），共同促進該地區的經濟發展。1993 年 1 月，泰國總理川立沛訪問馬來西亞時，乃與馬哈迪共同發表聲明，提出在印、馬、泰三國建立成長區的構想。同年 7 月，在馬來西亞蘭卡威島（Island of Langkawi）所舉行的部長會議中，印、馬、泰三國乃正式同意這項經濟合作概念，並擔保了涵蓋工業、旅遊業、電信、水資源重分配、加工及水果栽種等部門的各項計畫。<sup>48</sup>當時，泰國一方面受到川立沛及其閣員大都來自南部省分的政治性因素的影響，另一方面，則因其經濟活動過度集中於曼谷地區而嘗試採取經濟發展分散化的政策，開發南部海岸乃成為泰國制訂國家發展計畫時的戰略重點，如此，泰國正可乘勢將南部海岸開發計畫納入 IMT-GT。<sup>49</sup>所以，相較於印尼及馬來西亞，泰國對 IMT-GT 的推展乃展現強烈的企圖心。

對泰國來說，參與 IMT-GT 將可獲得下列幾項好處：<sup>50</sup>1.以農業為經濟基礎的泰南地區可將其生產的農產品銷往周邊的工業基地；2.泰國可以藉 IMT-GT 的合作關係來提高其與馬來西亞談判關於泰勞在馬來西亞找工作之時限由一年延長為三年的可能性；3.在能源方面，除可藉由 IMT-GT 能源開發計畫的推展，將電力生產基地由馬來西亞轉移到泰國，也可經由泰、馬聯合開發區協定（Joint Development Area Agreement），而降低泰國對石油及天然氣的進口依賴；4.旅遊業方面，經由 IMT-GT 架構的提倡，不僅可提升泰南地區的旅遊景點的知名度，更可透過連結三國旅遊景點的套裝行程來促進旅遊業的發展；5.在政治與安全議題方面，自 IMT-GT 開始著手進行，泰國政府就特別重視安全方面的問題。在南部邊境省分的國家安全政策（National Security Policy on the Southern Border Provinces, 1994-1998）中，南部邊境行政中心就認為，如果有適當的管理，則

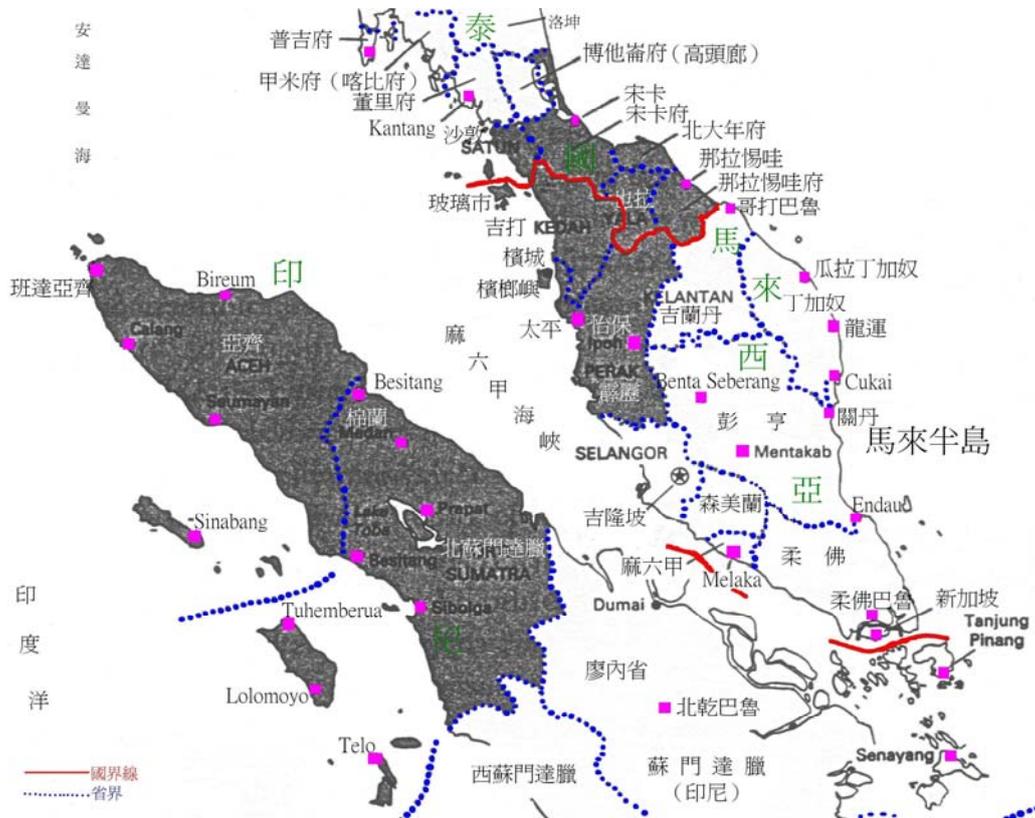
<sup>48</sup>關於「印-馬-泰」成長三角之各項合作計畫的詳細探討，請參閱：Myo Thant and Min Tang (eds.), *Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: Theory to Practice* (Manila: Asian Development Bank, 1996) .

<sup>49</sup>Michael Vatikiotis, "Three's Company: Malaysia, Thailand, Indonesia Forge Development Zone," *Far Eastern Economic Review*, Vol.156, No.31 (August 5, 1993), p.59.

<sup>50</sup>Chayachoke Chulasiriwongs, "Thailand's Perception and Response to Regional Cooperation," pp.163-164.

IMT-GT 的成立將可協助解決這地區的安全問題，<sup>51</sup>如泰、馬間的邊境衝突、少數民族問題（尤其是穆斯林社群）及非法的武器交易等。

綜上所述，自 1980 年代中期以來，泰國不論在產業部門或空間發展上均面臨嚴重的失衡現象，導致政府機關致力推動產業去集中化及空間均衡發展的策略。同時間，正值周邊印支諸國採取門戶開放政策，而國際間又因區域化浪潮興盛提供泰國將其國內空間發展政策與區域經濟合作活動相結合的機會。簡單來說，1990 年代初期，泰國政府對外經濟戰略的目標可說是要透過次區域經濟合作計畫的推展使泰國變成「印支半島的新加坡」。<sup>52</sup>



圖三 「印—馬—泰」成長三角示意圖

資料來源：James Parsonage, "Trans-state Developments in South-East Asia: Subregional Growth Zones," in Garry Rodan, Kevin Hewison, and Richard Robison, (eds.), *The Political Economy of South-East Asia: An Introduction* (Melbourne: Oxford University Press, 1999), p.258.

<sup>51</sup>Srisompob Jitpiromsri et al., "The Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle(IMT-GT) Project: Implications of "Open Regionalism" to the Local Economy," *Songklanakarin Journal of Social Sciences & Humanities*, Vol.6, No.1 (January-April, 2000), p.44.

<sup>52</sup>Cris Dixon, *op. cit.*, p.256.

## 二、「西進政策」時期

1997 年金融危機爆發前，泰國的經濟發展正面臨產業結構轉型與出口減少的問題，所以，泰國政府除延續過去「以點帶動面」作為主軸的經濟發展策略，而在第八期五年國家發展計畫（1997-2001）中，認為必須透過沿邊境的經濟特區與免稅區的設立以促進泰國與周邊鄰國間的貿易與投資，進而創造產業發展的機會；同時，也考慮到當今國際關係的趨勢，而認為必須將泰國的經濟水平線自東南亞及太平洋沿岸地區擴展至其西邊區域，以促進政治友好及強化經濟合作關係。因此，泰國政府提出一項以「強化與標的國之雙邊關係」及「尋求海外投資機會與潛在市場、促進外國投資」為目標的「西進政策」。其中，所稱之標的國乃包含南亞、中東及非洲地區之國家。為達成「西進政策」所設定之目標，泰國政府除致力於高層互訪，更積極推動區域內的經濟合作架構，如「孟加拉、印度、緬甸、斯里蘭卡、泰國經濟合作組織」及「環印度洋經濟合作協會」。1997 年之後，儘管泰國遭遇金融危機的重創，但泰國政府仍延續前期計畫，於第九期五年國家發展計畫（2002-2006）進一步強調發揮各區域本身的潛力以均衡國內區域發展，同時，也致力於強化與周邊鄰國間的經濟關係，透過經濟合作的談判，提升自身在貿易與投資等領域的競爭力。<sup>53</sup>

### （一）「孟加拉、印度、緬甸、斯里蘭卡、泰國經濟合作組織」

1995 年，泰國外交部長 Prachuab Chaiyasan 在印度新德里出席不結盟運動（nonaligned movement）時首次提出和孟加拉、印度、斯里蘭卡等南亞國家共組經濟合作組織的構想；翌年 1 月，印度外務部長 Shri Pranab Mukherjee 在出席聯合委員會（the Joint Commission meeting）時再度提出成立「印度、斯里蘭卡、泰國次大陸經濟合作」（the India, Sri Lanka, Thailand Sub-Continent Economic Cooperation, ISTSC）的建議。當時，印度因擔心被排除在國際舞台外，乃積極加強外交攻勢，意欲與東南亞國家發展外交關係，而泰國正位處印度洋的出入口，成為印度東進東南亞的門戶，因此成為印度亟欲拉攏的對象，這對於仰賴出口以維持經濟高度成長的泰國來說，擁有 9 億人口的印度和鄰近國家的廣大市場乃是泰國最佳的投資和出口對象。<sup>54</sup>更重要的是，泰國可進一步藉由強化與印度間的關係，來牽制中國意圖透過緬甸而實現其南出印度洋的戰略目標。

故而，泰國在參考亞洲開發銀行對區域經濟合作的研究後，提出一份關於達成泰國、印度及斯里蘭卡之間經濟合作的詳細綱要，並於 1997 年 6 月 6 日在曼

<sup>53</sup>Takao Tsuneishi, *op. cit.*, p.6.

<sup>54</sup>張珍麗，〈東南亞國協勢力向西擴展〉，《經濟日報》，1997 年 6 月 9 日，版 9。

谷成立。<sup>55</sup>起初，這個次區域性貿易聯盟的成員只有孟、印、斯、泰等四國，所以稱為「孟加拉、印度、斯里蘭卡、泰國經濟合作會議」（Bangladesh, India, Sri Lanka, Thailand Economic Cooperation BIST-EC），但基於緬甸對加入該聯盟展現出高度的興趣，所以，在 1997 年 12 月 22 日於曼谷所舉行的特別部長會議中，緬甸正式從觀察員變成正式成員，而名稱也改為「孟加拉、印度、緬甸、斯里蘭卡、泰國經濟合作組織」（Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka, Thailand Economic Cooperation, BIMST-EC）。之後，BIMST-EC 又在 2003 年加入尼泊爾與不丹。2004 年 7 月 30 日，在曼谷舉行的第一次高峰會中，各成員國決定將 BIMST-EC 改稱為「孟加拉灣多部門技術與經濟合作倡議」（Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation）或 BIMSTEC。<sup>56</sup>

BIMST-EC 成立之初，乃著重在貿易聯繫的強化及合資計畫與擴展投資的增加上，之後再研究降低關稅或取消關稅的可能性。<sup>57</sup>首先，擴展投資與貿易方面，BIMST-EC 於 1998 年 12 月在孟加拉首都達卡（Dhaka）召開第二屆部長會議，其會後聯合聲明就強調運輸與傳播連結對於提升 BIMST-EC 次區域的商業、工業、文化與社會互動及旅遊業必要的，所以，BIMST-EC 必須先發展鐵路、道路設施、多功能的陸海空交通系統連結，因為這些基礎設施會強化產生於 BIMST-EC 認同感中的互補性；同時，該聲明也明確界定 BIMST-EC 的合作範圍主要涵蓋貿易與投資、技術、能源、運輸、旅遊業、漁業等六個領域。<sup>58</sup>之後，再逐步將範圍擴大到所有的商品、服務及投資。其次，在關稅問題方面，則要等到 1999 年所舉行的 BIST-EC 商業論壇<sup>59</sup>（Business Forum）中，才決議成立國家委員會（National Committees）以確認關稅與非關稅領域中的問題及計算上的困難。<sup>60</sup>2000 年 4 月，BIMST-EC 中開發程度較高的三國—印度、斯里蘭卡、泰國在第二屆貿易／經濟部長會議中提議將 BIMST-EC 從經濟合作協定（economic cooperation pact）擴展為自由貿易區（free-trade area, FTA）；同時，該提議並以關稅減免與非關稅障礙為合作的第一步而展開談判。<sup>61</sup>

<sup>55</sup> Prema Viswanathan, "Historic 4-nation pact shows promise," *The Indian Express*, June 9, 1997. <<http://expressindia.com/ie/daily/19970609/16050033.html>>。

<sup>56</sup> 請參閱 <<http://www.mfa.go.th/bimstec/bimstecweb/html/background.html>>。

<sup>57</sup> 〈泰與南亞三國組貿易論壇〉，《經濟日報》，1997 年 5 月 30 日。

<sup>58</sup> "BIMST-EC Meet Agrees to Step up Economic Forum," *The Independent* (Bangladesh), December 20, 1998.

<sup>59</sup> BIMST-EC 商業論壇是 1998 年 3 月，由聯合國經濟及社會理事會（ESCAP）於曼谷所組織之會議中，BIMST-EC 各成員國之私部門代表所倡議的。同年，BIMST-EC 部長會議的聯合聲明則對商業論壇的成立表示歡迎；另外，在這次的部長會議中，主辦國孟加拉也提議成立經濟論壇（Economic Forum）以作為經濟合作的平台，提倡成員國之間的公、私部門合作。請參閱 <<http://www.mfa.go.th/bimstec/bimstecweb/html/2ndstatement.html>>。

<sup>60</sup> "Need for Promoting BIMST-EC Intra-regional Trade Stressed," *The Independent* (Bangladesh), July 1, 1999.

<sup>61</sup> "Plan for Free-trade Area Gets Approval," *The Nation* (Thailand), December 19, 2001.

2004年2月初，BIMST-EC在泰國普吉島舉行的第六屆經濟合作部長級會議中，除孟加拉因國內程序問題而延後至六月才加入，<sup>62</sup>其餘各成員國均簽署「自由貿易區協定」（Framework Agreement for the BIMST-EC Free Trade Area）。為使談判順利展開，BIMST-EC乃成立貿易談判委員會（the Trade Negotiating Committee, TNC），並在九月於曼谷召開第一屆TNC會議，展開自由貿易區框架的談判。概括而言，各成員談判的內容乃涵蓋商品降稅（快速關稅削減及正常關稅削減）和商業服務與投資部門自由化等。<sup>63</sup>

對泰國而言，BIMST-EC自由貿易區的建立，無疑將為泰國開放擁有十三億人口且總國民生產超過八千億美元的龐大南亞市場。目前，基於南亞各國巨大的消費群、高購買力、適宜的投資機遇和豐富的工業原材料，泰國工業聯合會正同南亞六國攜手建立泰國與南亞商務聯合委員會，以增進雙邊貿易、投資和開發南亞消費市場。<sup>64</sup>

## （二）「環印度洋經濟合作協會」

「環印度洋經濟合作協會」（Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation, IOR-ARC）乃是1997年3月在模里西斯（Mauritius）所成立的，其倡議乃是基於對所謂「區域主義之骨牌理論」（domino theory of regionalism）的認知而來；該理論堅信在區域的基礎上來推動合作過程將是有利的。IOR-ARC的成立就是環印度洋國家為回應大型貿易集團，如北美自由貿易協定（the North American Free Trade Agreement, NAFTA）、亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation Forum, APEC）等，而主張自己的經濟空間；同時，澳洲、印度與南非也希望藉此在全球市場扮演領導者的角色。<sup>65</sup>

概括而言，IOR-ARC成立的目標主要有五項：一、刺激區域內的貿易與投資；二、協同商業、製造業與服務業的競爭優勢；三、資訊與資料的蒐集、分類及散佈；四、協助IOR-ARC國家建立網絡；五、促進資料、統計與程序的標準化與協調化。另外，在組織架構方面，IOR-ARC則是有三個分立的工作小組，包括：貿易與投資工作小組（Working Group on Trade and Investment, WGTI）、環印度洋商業論壇（the Indian Ocean Rim Business Forum, IORBF）及環印度洋學

<sup>62</sup>事實上，孟加拉乃是擔憂低關稅可能影響其製造業的發展而拒絕加入，直至各成員國在協定同意它的補償問題後才加入簽名。

<sup>63</sup>“Free-trade Talks with BIMST-EC Members to Start in September,” *The Nation* (Thailand), July 23, 2004; “Free Trade Talks’ First Meeting Ends in Bangkok with Role Examinations,” *Bangkok Post* (Thailand), September 9, 2004.

<sup>64</sup>〈泰國密切與南亞交流合作〉，《中國新聞網》，2004年5月1日。  
<<http://61.135.142.194/n/2004-05-01/26/432152.html>>

<sup>65</sup>Saman Kelegama, “Can Open Regionalism Work in the Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation?” *ASEAN Economic Bulletin*, Vol.15, No.2 (August 1998), p.153-154.

術小組 (the Indian Ocean Rim Academic Group, IORAG)。其中, WGTI 主要是處理優惠貿易協定 (Preferential Trade Agreement, PTA) 與漁業合作等事務。<sup>66</sup>

自 1999 年泰國開始成爲 IOR-ARC 的成員開始, 其除每年派代表參與各項會議之外, 更希望達成實質性的結果。爲此, 泰國乃藉由各項工作計畫來達成 IOR-ARC 的目標, 同時也符合泰國的國家利益, 如促進貿易與投資、提升與成員間的可持續成長和平等發展。近年來, 泰國已在各項不同的互利領域中取得進展, 特別是在漁業與學術性合作等方面。

### (三) 「湄公河—恆河合作組織」

「湄公河—恆河合作組織」(Mekong-Ganga Cooperation, MGC) 的概念乃是 2000 年 6 月在曼谷所舉行的東協部長會議 (ASEAN Ministerial Meeting, AMM) 中, 由泰國所倡議的連結湄公河與恆河區域的旅遊業計畫。此構想原本稱爲「恆河—湄公黃金半島計畫」(Ganga-Mekong Suvarnabhumi Project.) , 但因寮國基於泰國的歷史性角色, 認爲 Suvarnabhumi 具有強烈的安全、歷史與地理上的特殊內涵而反對使用。不過, 泰國則認爲 Suvarnabhumi 不應該被賦予政治性的意涵, 它僅是象徵著各成國具有共同的文化遺產。<sup>67</sup>同年 11 月, 第一屆 MGC 部長會議在寮國永珍舉行, 會後發表永珍宣言 (the Vientiane Declaration on Mekong-Ganga Cooperation), 正式宣告 MGC 成立。根據永珍宣言的內容, MGC 的成立乃是基於各成員國對於發展彼此的緊密關係與相互瞭解的共同渴望, 希望藉由 MGC 的成立來促進各成員國的友誼、團結與合作。<sup>68</sup>故而, 當這些成員國完整無缺的保持其本土認同與特性時, MGC 成立的目的乃是爲了定義該區域在新的全球經濟中的地位。<sup>69</sup>

簡單來說, MGC 主要強調在旅遊業、文化、人力資源開發與運輸連結等四個領域的合作, 以作爲該區域未來貿易與投資合作的堅實基礎。在旅遊業方面, 各成員國將針對聯合市場及旅遊業的行銷進行戰略性的研究 (strategic studies), 並採取各項措施來提振區域的旅遊業, 例如: 開辦 MGC 觀光投資指南以提供旅遊資訊、擴展多型式的通訊與運輸連結以便利旅遊活動、提出兼具文化、宗教與生態的套裝旅遊行程等。在文化方面, MGC 準備透過舞蹈、音樂及戲劇等共同研究計畫、與學者專家進行座談等方式來促進對文化的瞭解, 並作爲旅遊業的服

<sup>66</sup>IOR-ARC 的發展過程及組織沿革, 請參閱: R. T. Shand, and K. P. Kalirajan, "Yamazawa's Open Economic Association: An Indian Ocean Grouping for Economic Cooperation," *The Developing Economics*, Vol.35, No-1 (March 1997), pp.16-23.

<sup>67</sup>"China Seeks to be Part of Dual River Promotion," *The Nation* (Thailand), November 24, 2000.

<sup>68</sup>關於永珍宣言全文, 請參閱<<http://www.mfa.go.th/internet/MGC/vientianedeclaration.pdf>>.

<sup>69</sup>Chandan Irom, "Whatever Happened to India's Look East Policy? The Mekong- Ganga Cooperation," <<http://www.manipuronline.com/Features/January2002/mekongganga19.htm>>.

務基礎；同時，推動多項的古蹟保存及維護計畫。在人力資源開發方面，MGC 除積極尋求外國資金的援助，也準備透過交換師生、締結姊妹市、語言教學計畫等機制來培養具有技術與管理能力的人才。在運輸與通訊設施方面，MGC 將致力發展各項運輸網絡，特別是「東西走廊計畫」(the "East-West" corridor project) 與「泛亞高速公路」(the Trans-Asian highway)；同時，MGC 也決定強化在 IT 產業的基礎設施及網絡的開發等方面的合作。<sup>70</sup>

2001 年 7 月，MGC 第二屆部長會議在越南河內舉行。會中，各國的外交部長與資深官員同意採取一項「河內行動計畫」<sup>71</sup> (Hanoi Programme of Action for MGC) 確定其在旅遊、文化、教育和交通運輸四個合作領域的執行工作，計畫在六年內，在爭取先進國家援助的同時，加強多方面的 (multi-faceted) 合作與可持續的發展，以促進成員國的經濟成長。翌年六月，MGC 第三屆部長會議在柬埔寨金邊召開，會中除回顧與討論「河內行動計畫」的執行進度，還提出一份「金邊路徑圖」(Phnom Penh Road Map)，<sup>72</sup> 具體指出 MGC 四個合作領域未來的進程及任務以作為各成員國加速實現 MGC 的行動綱領。目前，MGC 因成立的時間尚短，組織結構並未完備，仍屬於組織建構的階段，不過，各成員國（尤其是印度及泰國）對此合作機制仍展現出積極的企圖心。

### 三、強化印支經濟整合時期

2003 年 4 月 29 日，在東協與中國為討論共同預防 SARS 而於泰國曼谷舉行非正式領袖高峰會議期間，泰國總理他信與柬埔寨、寮國及緬甸三國的領袖達成一項名為「經濟合作戰略」(Economic Cooperation Strategy, ECS) 的新倡議。<sup>73</sup> 簡單來說，泰國提出 ECS 的主要目標，除縮小印支半島次區域的經濟鴻溝，及促進次區域的經濟繁榮之外，更希望增添東協的內在價值，以達成整個東南亞區域的經濟團結，進而使區域各國在自我信賴 (self-reliance) 與共享繁榮的情況下，向前邁進。<sup>74</sup> 泰國外交部長素拉革 (Surakiart Sathirathai) 就表示，泰國會將 ECS 的倡議，化作具體可行的方針。若柬、寮、緬、泰四國 (CLMT) 進一步加強團結合作，則基於比較利益原則，透過聯合性的經濟活動，例如：擴大農產品與原

<sup>70</sup> 請參閱 <[http://www.geocities.com/mekong\\_ganga2000/mekong-ganga.html](http://www.geocities.com/mekong_ganga2000/mekong-ganga.html)>.

<sup>71</sup> 「河內行動計畫」請參閱 <<http://www.mfa.go.th/internet/MGC/HanoiProgrammeofAction.pdf>>.

<sup>72</sup> 「金邊路徑圖」請參閱 <<http://www.mfa.go.th/internet/MGC/phnompenhroadmap.pdf>>.

<sup>73</sup> 在 2003 年 11 月 12 日於緬甸蒲甘所舉行的第一次四國領袖會議中，各國領袖同意將此項新倡議的經濟合作框架稱為「伊洛瓦底江—昭披耶河—湄公河經濟合作戰略」(ACMECS)。另外，越南於 2004 年 5 月加入。

<sup>74</sup> “Economic Cooperation Strategy (ECS) among Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Thailand,” declared by Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand. <<http://www.mfa.go.th/web/1657.php>>.

材料的市場、提昇製造業產品的供應、鼓勵區域內的投資等，將可強化區域經濟的發展。<sup>75</sup>

對泰國而言，透過 ECS 的推動來改善周邊鄰國的經濟發展及增加財富是必要的，因為泰國若不採取措施來改善鄰國的生活水平，則非法勞工、毒品、地下貿易與非法金融體系等負面情事將繼續流入泰國，進而對泰國國家安全造成嚴重影響。因此，泰國不僅提供貸款給鄰國來發展其基礎設施以利於各國之連結，更希望透過減免關稅的措施來促進區域內農產品、原材料及人力的流動，而使泰國成為印支半島的生產中心，進一步將該區域所生產的產品出口到世界各地的市場。為此，泰國商業部乃將發展邊境貿易視為優先性政策。<sup>76</sup>事實上，過去泰國與其鄰國間的貿易活動因複雜的關稅手續而未能完全地發展其潛能，為能促進貿易及克服此障礙，簡便貿易就成為立即而必須的措施，所以，ECS 四個成員國乃同意在不久的將來成立一次手續到底的關稅服務中心（one-stop custom service centres）；而泰國中央銀行也與緬甸投資及商業銀行（Myanmar Investment and Commercial Bank, MICB）簽訂一項簡便貿易的協定。<sup>77</sup>

值得注意的是，ECS 在促進次區域的旅遊業合作方面，特別提出一項範圍包含柬埔寨西北部的柏威夏（Preah Vihear）與上丁（Stung Treng）、寮國南部的占巴塞（Champasak）與阿速坡（Attapeau）及泰國東北部的烏汶府（Ubon Ratchathani）與四色菊府（Si Saket）的「綠寶石三角合作架構」（又稱「翡翠三角」，Emerald Triangle Cooperation Framework）。<sup>78</sup>根據「綠寶石三角合作架構」，柬、寮、泰三國同意成立工作小組來擬定關於旅遊業合作的行動綱領以明文其合作的優先領域，<sup>79</sup>同時，鑑於柬、寮兩國財政之不足，泰國政府更在預算上分派一百億泰銖作為該計畫的財政支持。由此顯見，泰國政府對此計畫的重視。泰國外交部長素拉革在會議聲明中就指出，旅遊業是促進社會經濟發展最有效的手段

<sup>75</sup>Surakiart Sathirathai, "Welcome Remarks," at The First Foreign Ministers' Meeting on the Economic Cooperation Strategy (ECS) between Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Thailand, 1 August 2003. <<http://www.mfa.go.th/web/35.php?id=5222>>

<sup>76</sup>"Thailand to Aid Neighbors in Forming Strategic Economic Development Plan," *Bangkok Post* (Thailand), October 4, 2003.

<sup>77</sup>"Thai Government to Allocate 134 Million Baht to Boost Neighboring Economies," *Bangkok Post* (Thailand), February 9, 2004.

<sup>78</sup>"Pakse Declaration on Tourism Cooperation in the Emerald Triangle" at Foreign Ministerial Meeting among Cambodia – Lao PDR – Thailand, at Pakse, Champasak Province, Lao PDR, 2 August 2003. <[http://www.mfa.go.th/inernet/emerald/Pakse Declaration.doc](http://www.mfa.go.th/inernet/emerald/Pakse%20Declaration.doc)>

<sup>79</sup>這些領域包括：1.針對「綠寶石三角」旅遊業的相關領域與活動，成立共同研究，並將研究結果作為進一步合作的基礎；2.保證旅遊業之人力資源開發，如導遊的訓練與交換或旅遊商業人員的訓練等；3.公、私部門中的各層級之旅遊部門人員互訪；4.促進區域的旅遊工業，如提昇所規劃區域內之旅遊設備及旅遊據點指南的生產。請參閱："Action of Plan on Tourism Development Cooperation in the Emerald Triangle," at The Foreign Ministers' Meeting on Tourism Cooperation in the Emerald Triangle, Pakse District, Champasak Province, Lao PDR, 2 August 2003. <<http://www.mfa.go.th/inernet/emerald/statement2.doc>>.

之一，因此，推動該合作架構不僅有利於旅遊工業，更能提升經濟成長、減少柬、寮、泰三國內部之所得不對稱的情形，並且提升一般國民的財富。同時，「綠寶石三角」之旅遊業合作也可作為其他既存之區域及次區域合作架構的補充，以增加區域內的相互瞭解與繁榮。<sup>80</sup>

綜上所述，透過 ECS 的推動，不僅可以提升泰國東北部的經濟發展，尤其是農業及旅遊業兩大部門；同時，可藉由邊貿活動的活絡來改善鄰國偏遠地區的生活水準，促進鄰國內部的民族和解，緩和 political 緊張局勢。如此，將有助於減輕鄰國經濟移民湧入泰國邊境的壓力。更重要的是，ECS 的推動意謂著泰國已擺脫援助接受國的角色，並首次成為長期低利貸款的供應國，這顯示泰國已初步具備東南亞大國的地位。

#### 肆、泰國推展次區域經濟合作的戰略企圖及挑戰

一般而言，人類對於空間的認知通常基於兩種重要的思維機制，即中心性機制與同心圓原理。所謂中心性（centrality）是指每個人都從自己、自己所在之家庭、社區...出發，從而與外部世界構成同心圓環（concentric rings），這種同心圓式的空間觀在定居或農耕民族中尤其普遍；其中，不同個人與人群所抱持的中心性與同心圓意識（心智地圖或認知地圖），乃立基於個人對世界的認知，而這種認知又經常是受到認知主體所處之位置與文化的影響。<sup>81</sup>同樣地，對國家來說，其經常是從中心的角度或立場來進行戰略思考以維護國家（中心）的利益。當每個國家的政府對其國家利益的界定及潛在威脅有所認知，從而制訂出一套具有長期存續特性的可操作對策／回應方案，其可說是一套背後蘊含特定國家之外交與國防政策的戰略性假設。這一套可操作的對策不只是國家中心論的（state-centric），更牽涉到單一國家的世界觀，故其定義乃高度地基於外在世界的認知圖像。<sup>82</sup>

就泰國而言，自 1238 年由泰族作為主體而建立素可泰王國（Sukothai）開始，其國家性質乃是封建領主式的，亦即國王所能直接控制的範圍僅是內圈層的畿內

<sup>80</sup> Surakiart Sathirathai, "Statement," at The Foreign Ministers' Meeting on Tourism Cooperation in the Emerald Triangle, Pakse District, Champasak Province, Lao PDR, 2 August 2003. <<http://www.mfa.go.th/web/35.php?id=5229>>

<sup>81</sup> 張錫模，《地緣政治學講義》（高雄：中山大學中山學術研究所，2004年），頁11-12。

<sup>82</sup> 基本上，每個國家依其國力的強弱對於自身國家利益的界定，以及在標定對國家利益的外部威脅外，從而提出的回應方案亦有所不同。簡單說，這有三個層次：一、地區性的（local），其牽涉到對鄰國的評估，這是所有國家都具備的；二、區域性的（regional），這是那些渴望跨越鄰國而投射其權力的國家（即區域性強權或潛在性區域強權）所必須的；三、全球性的（global），只有全球性的強權才有能力制訂此層次的對策，以利其全球權力地位的追尋。Peter J. Taylor, *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality* (New York: Longman Scientific & Technical, 1994), pp. 91-92.

各省(王國的核心),第二圈層的畿外省與第三圈層的臣屬國乃是半獨立的狀態。當這些泰族王國在經濟、政治及軍事上強盛起來時,便將這種「中央—地方」關係的內政觀念套用在對外關係上,從而建構出一種朝貢式的外交關係。可以說,這種建立保護國(protectorate)或依附國家(dependent states)的策略乃根源於泰國基於歷史經驗而對於周邊安全所產生的心理認知,即「唯有真正落實緩衝國(buffer state)或緩衝社群政策(buffer communities policy)才能避免與其主要敵人的直接對抗」。<sup>83</sup>

歷史上,泰國一直試圖能在地緣戰略上支配緬甸、寮國與柬埔寨,希望將這些國家整合成以泰國為中心的戰略整體,就是出於這種同心圓式的空間思維。只是,泰國的歷史企圖不僅從未成功,反而在寮、柬境內激起一股強烈的反泰(anti-Thai)意識。19世紀,儘管因大英帝國(Great Britain)與法國等西方殖民強權涉入印支半島而削弱泰國對印度支那的支配,但是,曼谷當局仍然渴望成爲一個強權的角色,這種霸權式思考仍具體呈現於1930年代末期的「泛泰族」<sup>84</sup>(Pan-Thai)運動中。<sup>85</sup>二次大戰期間,泰國協助其東部邊境的「吉蔑伊沙拉」(Khmer Seri)與「寮國伊沙拉」(Lao Issara)及西部邊境的克欽族獨立組織(Cachin Independence Organization, CIO)、克倫族民族聯盟(Karen National Union, KNU)與蒙泰軍隊(Mong Tai Army, MTA)等民族獨立運動團體,亦是基於同樣的戰略邏輯—邊疆地帶的去安定化。

二次世界大戰結束以後,隨著共產主義在東南亞的擴張,泰國與周邊鄰國的關係也隨之更爲緊張,甚至成爲威脅泰國國家安全的主要來源。尤其在1978年至79年間,隨著蘇、越關係增進及越南加入經互會(Council for Mutual Economic Assistance, COMECON)和雙方簽署友好合作條約(Treaty of Friendship and Cooperation)而日益緊密;同時間,越南爲達成印支聯邦的目標而入侵柬埔寨,

<sup>83</sup> Chayachoke Chulasiriwongs, "Thailand's Relations with the New ASEAN Members: Solving Problems and Creating Images," *Southeast Asia Affairs* (2001), pp. 337-354.

<sup>84</sup> 所謂「泛泰族」運動乃是披汶(Phibun Songkhram)政權所提出來的,其目的是要尋求收復「失去的領土」與曾經是擴張的帝國組成部分的人民(包括一些非泰族的民族)。1939年,泰國(當時稱爲暹羅)出現一波民族統一運動,當時把帶有中性民族色彩的國名—「暹羅」改爲「泰國」,其內在意義是表示泰人對華人或西方影響的控制,字面意義則是要宣傳泰國是所有「泰人」的天然祖國,以達成範圍涵蓋緬甸、南中國及印度支那的「大泰國」(greater Thailand);其中,實現「大泰國」理想的第一個實質性步驟就是於1940至41年向在印度支那被削弱的法國政府宣戰,其結果是收復殖民時代被迫失去的柬埔寨西部與北部(即暹粒與德望兩省)及湄公河彼岸的寮國的前「泰人」領土。這種「大泰國」的領土意識不僅延續到冷戰時代,更成爲影響日後泰、柬關係的最大變數。請參閱尼古拉斯·塔林主編、王士錄等譯,《劍橋東南亞史II》(昆明:雲南人民出版社,2003年),頁242。

<sup>85</sup> Surin Maisrikrod, "Thailand's Policy Dilemmas Towards Indochina," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.14, No.3 (December 1992), p.287.

這些局勢發展更讓位居前線國家的泰國倍感威脅。<sup>86</sup>直至 1980 年代中期，越南因受到蘇聯軍、經援助驟減的影響而無力負擔駐柬的龐大軍費，不得不允諾將勢力逐步撤出柬埔寨，才為和平解決柬埔寨問題帶來契機，抒解泰國沈重的邊境防務。可以說，冷戰時代，以軍人執政為主的泰國政府，不僅透過強調共產主義對其國家安全的威脅來鞏固政權，同時，也藉此取得援助周邊各國之獨立運動團體的正當性，而將其基地作為泰國與共產國家之間的緩衝區；同時，從國際體系的角度來看，冷戰時代的泰國乃是鑲嵌於美、蘇兩大強權所構築的政經網絡中。如此就建構出以泰國為核心的地緣戰略圈層。

1980 年代末期，儘管共產勢力的威脅因冷戰終結而不復存在，泰國對其國家利益的界定也因隨著強調經濟和科技實力的世界新秩序的認識，無可避免地從過去政治安全與軍事安全逐漸轉向強調經濟安全。然而，過去強權主導的國際政經體系並未因此而有利於小型國家。期間，國際上所興起的經濟區域合作的主導權仍掌握於美、日、歐等大國手中。為平衡美、日等經濟大國在經貿、投資上對泰國所造成的壓力，泰國勢必尋求新的市場以降低貿易對象過於集中的困境。在全力發展經濟的前提下，泰國對外的戰略佈局自然也會因經濟發展策略的調整而作相對的轉變。特別是，1990 年代初期，隨著泰國經濟成長的高度發展，開拓市場的需求乃日漸急迫，穩定周邊就成為泰國的當務之急。然而，歷史發展所遺留下來的邊境衝突問題，包括：泰南穆斯林問題、柬埔寨政府軍與反政府軍游擊隊的內戰、寮國的內戰、緬甸政府軍與克倫族（Karens）的戰爭等仍間接或直接地對泰國的國家安全、經濟、社會造成影響。更何況，泰國所處的印支半島向來就是中國與印度的邊疆，過去曾深受兩大強權的文化影響，1990 年代，隨著中、印兩國的崛起，泰國也將成為兩大強權擴張勢力範圍時的首要目標。

為了創造有利於「面向印支」經濟戰略的國際環境，泰國政府乃主動與越南修好並與柬埔寨接觸，進而使柬埔寨問題和平解決；同時，在建設性接觸的指導原則下，對緬甸軍事政權採取友好的途徑，以為日後泰商在緬甸投資尋求利益，並謀求泰、緬邊境的安全。這些舉措實為後來所推展的「泰銖經濟圈」、「大湄公河流域開發計畫」及「黃金四角」等次區域經濟合作計畫提供良好的基礎。相反地，隨著次區域經濟合作的推展，特別是湄公河流域的共同開發，印支各國在經濟上的互賴日深，在發展經濟為優先的前提下，也為過去印支各國所蘊藏的政治歷史（如人民、王朝或民族國家間的戰爭）、種族之間的競爭（如泰族、緬族、吉蔑族、越南人等）、殖民時代所遺留之邊界問題以及當代政治文化中隱含的對立及懷疑等引發衝突的要素，帶來和平解決的契機。

<sup>86</sup> 根據當時對泰國內部菁英的調查顯示，多數人認為越南入侵並佔領柬埔寨對泰國的安全威脅可分為幾個面向：1. 沿著泰、柬邊境的軍事緊張；2. 大量難民的流入；3. 柬埔寨成為越南威脅泰國的主要基地。詳細說明請參閱 Sukhumbhand Paribatra, "Strategic Implications of the Indochina Conflict: Thai Perspectives," *Asian Affairs* (New York), Vol.11, No.3 (Fall 1984), pp.28-46.

進入 1990 年代中期，泰國的經濟發展因面臨產業結構轉型與出口減少的問題，在擴展經濟空間的強烈需求下，泰國政府認為必須將其經濟水平線自東南亞及太平洋沿岸地區擴展至其西邊區域，以促進政治友好及強化經濟合作關係，乃於 1997 年初提出「西進政策」。事實上，泰國過去總是將東方的亞太國家視為貿易及投資的主要來源；相對地，印度也因其被殖民經驗而採取自立更生的政策，導致泰國與印度之間的經濟關連並未獲得應有的關注。不過，在印度 Narasimha Rao 政府於 1991 年採取經改政策以及「東進政策」(Look East Policy) 之後，印度已在經濟上向世界開放，特別是對東南亞地區。這就成為泰國推動「西進政策」的有利條件，這也是「孟加拉、印度、緬甸、斯里蘭卡、泰國經濟合作組織」、「環印度洋經濟合作協會」等次區域合作計畫能夠順利成立的因素。

1997 年金融危機爆發後，中國因憑藉人民幣的力量而逐漸在東南亞地區站穩其強權的地位，特別在中國展現參與次區域開發計畫的興趣之後，藉此來建構其西南交通網絡，進而改變其傳統上單面地依賴太平洋海上出口的「一洋戰略」而發展「印度洋戰略」的意圖，益加明顯。有鑑於此，泰國為避免中國在湄公河流域的開發上取得絕對優勢，乃於 2000 年提議籌組「湄公河—恆河合作組織」，希望藉由將印支半島與南亞大陸的兩大河川的開發合作連結起來，引進印度勢力來平衡中國，進而在中國與印度的權力競逐中，<sup>87</sup>藉其地緣優勢而扮演關鍵性的角色。更何況，中國自緬甸獨立後，就積極透過軍事及經濟援助，使緬甸成為中國在印支半島的親密夥伴，這種軍事同盟般的關係對泰國則猶如芒刺在背。<sup>88</sup>故而，藉由「湄公河—恆河合作組織」的推動，而把印度與緬甸納入更為緊密的關係網絡中，將有效牽制中國勢力的擴張。同樣地，他信政府所倡議的「經濟合作戰略」刻意地將中國雲南排除在外，也大有緩和中國在印支半島上因貿易優勢而對泰國所造成的威脅之意。

另外，位居泰國東方的越南，向來就是泰國在政治及軍事上的最大競爭者，隨著越南的經濟改革已獲致初步的成功，就長期發展而言，越南很可能將發展成足以在經濟上與泰國相抗衡，進而成為泰國在競逐印支主導權時的最大競爭者。在此情形下，泰國透過主導「經濟合作戰略」計畫的推展，以提供經濟貸款的方式，深化越南對其經濟依賴，進而弱化越南的威脅力度。1990 年代初期，泰國政府曾嘗試建構所謂的「泰銖經濟圈」以達成其區域經濟霸權的目的，但此構想因遭逢金融危機爆發而中斷，如今，在他信政府所倡議的「經濟合作戰略」中，以泰銖作為主要的借貸貨幣，其戰略設計無非是要減少貨幣交換的成本，提升交

<sup>87</sup> 中國與印度的競爭乃顯現於鐵路建設上。中國乃是藉由湄公河開發計畫而積極推展泛亞鐵路建設，欲將其勢力深入東南亞；而印度則是透過 MGC 來建設一條起自新德里，通過緬甸、泰國、寮國、柬埔寨，而達越南河內的鐵路計畫，意欲抵銷中國在湄公河流域競爭中的優勢。

<sup>88</sup> 除此之外，隨著共產勢力的衰退，泰國認為其東部邊疆環境已逐漸穩定與安全，轉而將西方的緬甸視為國家安全的立即威脅來源，主因是泰、緬邊境的叛亂武裝份子與大量難民問題。

易量，並降低貨幣波動所帶來的風險，以利於泰國企業的跨境貿易及投資；<sup>89</sup>但更深層的意義在於，透過泰銖的廣泛使用，泰國也就支配了印支半島的市場體制運作，從而深化其在東南亞地區甚至是國際間競逐權力的基礎。如此說來，當前泰國最大的國家利益乃是建構安全的周邊環境以利其經濟戰略的順利推展，故而，如何鞏固周邊關係就成為泰國外交政策的首要考量，這也是他信政府提出「進取性外交政策」（Forward Engagement policy）的主要原因之一。

總之，泰國希望透過次區域經濟合作的推行來加強印支各國在經濟層面的相互依賴，達到內、外經濟發展配套運用的成效，如此，不僅可以利用印支諸國豐富的資源來發展國內經濟，並透過次區域經濟合作計畫的推展引進國際私人資金與國際正式組織（如亞洲開發銀行）的信用貸款來填補國內金融缺口；同時，達到降低地區性矛盾與衝突的強度來確保邊疆的穩定，甚至藉由與南亞大陸的緊密經貿連結，進一步緩衝中國南下的威脅，而且，也可在印度與東協及其他東亞國家之間扮演樞紐的角色。

無疑地，唯有在經濟利益與安全關係協調的前提下，泰國才能尋求極大化其國家利益。

然而，泰國推動次區域經濟合作的過程並非一帆風順，期間亦遭遇許多障礙與挑戰。首先，印支諸國的經濟發展程度與泰國存有一定的差距。泰國原先希望能扮演印支半島的工業、貿易、金融和旅遊中心，而印支諸國則成為天然資源與能源的供應中心，但因泰國強勢的經濟滲透，乃導致印支諸國對於泰國缺乏信任感，使得原本應該進行的計畫項目遭到延宕。當然，這也意謂著印支諸國對泰國過去擴張主義的心理認知並未完全消除。其次，次區域經濟合作乃以經濟發展作為最高指導原則，所以，很難兼顧到環境與生態的保護，而容易導致各國政府間及政府與市民社會間的衝突發生。其中，最明顯的例子就是中國在湄公河上游（瀾滄江）建立大壩問題。近年來，中國致力於開發大西部，而在湄公河上游建築水壩以取得水力發電之能源。儘管中國政府宣稱建築水壩將有利於下游國家在雨季時調節水量以避免洪災，並在乾季時提供用水。但是，湄公河下游的越南則認為中國建造水壩將截斷湄公河的水流，將導致鹹水持續滲入湄公河三角洲，進而影響南越地區的農業產出。<sup>90</sup>另外，對電力求之若渴的泰國則認為，藉由中國將向泰國輸電，以及與緬甸、寮國等水電資源豐富的國家進行合作，將有效降低泰國的電價；不過，環保團體則認為其效益與成本落差過大，反而會製造嚴重的生態危機。這些反對聲浪對於經濟合作計畫的推動，將無可避免地造成衝擊。再者，非法商品貿易、販毒活動與非法移民等跨境問題將因邊境開放而更趨嚴重。這樣一來，泰國雖然透過次區域經濟合作的推動改善了偏遠地區的經濟發展，但新問

<sup>89</sup>Paul Chambers, *op. cit.*, p.53.

<sup>90</sup>Michael Richardson, "China's Key Role in the Politics of Mekong Water," *The Straits Times* (Singapore), August 18, 2005.

題似乎也緊跟而來。面對此一兩難課題，泰國如何化危機為轉機已成為其開展次區域經濟合作計畫的首要課題。

## 伍、結論

儘管區域性貿易集團的興起，以及國際組織的林立叢生，導致國際間對於民族國家的未來有著更深層的思考。然而，對資本、商品與觀念而言，法律上疆界的迅速崩解，並不表示跨國生產、投資及資訊的「無疆界世界」，可以模糊化地理疆界、國家與政府在國際體系中的實體意義與影響。<sup>91</sup>相較於過去大國所主導推動的區域主義合作計畫，經常意涵著「劃地自限」的保護色彩，次區域經濟區的興起，不僅彌補正式合作機制的缺失，也提供開發中國家發展其經濟的機會，同時，也因推動者大多為中小型國家而能以更為開放的態度來深化彼此間的合作，達到互利共榮的目標，並藉此銷解大國透過正式合作機制所帶來的壓力。<sup>92</sup>

目前，在區域化的潮流影響下，非正式機制（如經濟網絡）雖然已經獲得實質的注意，例如，在 1990 年代初期 Robert A. Scalapino 及 Harry Harding 等人就曾經提出「自然經濟區域」的討論，<sup>93</sup>但這些討論大多停留於經濟意義的賦予，而僅侷限於經濟層面的功能性分析。事實上，經濟現象與政治現象一樣，都是行為者透過權力而追求利益才產生的，對於身處國際社會主要行為者的國家而言，經濟無疑僅是實現國家特定價值與利益的手段，即在實踐上經濟行為常被當成達到政治目的之憑藉，而政治行為也屢被視為獲取經濟目標的方法。

特別是，自從冷戰結束後，美、蘇集團對峙不再，有些學者（如美國學者 Edward N. Luttwak）就認為，在強調跨越國家界線之區域經濟合作的時代，國家所採取對外經濟行為的重要性，已逐漸等同甚至超越外交與軍事行為的重要性；其中，強調地緣性的經濟活動更常是各國展現其影響力的重要途徑。「在地緣經濟學（geo-economics）中，由國家提供或導引的產業投資資本如同傳統國家關係中的『火藥』；而國家補助的產品開發則如同『武器』的創新；國家支持的市場干預取代國家在國外設立軍事基地及駐軍的外交『影響』」。<sup>94</sup>這意謂著，如何擴張對地緣經濟發展的影響力，將是大國能否建立以其為區域經濟中心的區域化

<sup>91</sup>Paul Battersby, "Border Politics and the Broader Politics of Thailand's International Relations in the 1990s: From Communism to Capitalism," *Pacific Affairs*, Vol.71, No.4 (Winter, 1998-99), p.473.

<sup>92</sup>蔡東杰，前引文，頁 5。

<sup>93</sup>Robert A. Scalapino, "The United States and Asia: Future Prospect," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No.5 (Winter 1991/92), pp. 19-40. Harry Harding, "The Concept of 'Greater China': Themes, Variations and Reservations," *The China Quarterly*, No.136 (December 1993), pp. 660-686.

<sup>94</sup>Edward N. Luttwak, *The Endangered American Dream: How to Stop the United States from Becoming a Third-World Country and How to Win the Geo-Economic Struggle for Industrial Supremacy* (New York: Simon & Schuster, 1993), pp.35-36.

進程，以便為自身謀求一個良好的周邊發展環境，進而有利其在未來世界政經發展中佔據更有利的地位。<sup>95</sup>

然而，若回歸地緣經濟學的本質，其如同地緣政治學理論一般，都是強調在地理空間的基礎上，透過權力的運作以獲取國家利益，並維持國家的生存與安全發展。其中，不管是政治權力或經濟權力都是以國家的稟賦作為基礎來加以運作。因此，即使在後冷戰時代，亦不代表地緣經濟學已取代地緣政治學，反而要避免單一功能性的區分政治與經濟事務，因為不管是人類社會或國際社會的主要行為者，其行為經常都是兼具政治性與經濟性的複合行為，故而，應該採取一種結合權力和利益又兼顧地緣特質的整合性分析架構。<sup>96</sup>在這意義上，次區域經濟合作的推展就涉及該國國家利益如何透過權力的運作而落實於特定的地理（區域）空間內；其中，所謂的國家利益不僅涵蓋政治、安全、經濟與文化等範疇，<sup>97</sup>同時，也涉及如何在國家、次區域與區域三個層次間落實國家利益的目標。

就此而言，泰國，作為印支半島的主要強國，為了在區域主義的普世框架中尋求極大化國家利益之道，勢必要制訂出一套兼涵各種層面的次區域經濟合作戰略。

誠如，前泰國外交部長西堤（Siddhi Savetsila）在世界經濟論壇國家會議（the World Economic Forum National Meeting）中表示：<sup>98</sup>

在柬埔寨重新獲得和平與穩定之後，泰國願意也準備好以其發展的經濟來扮演印度支那重建的支持夥伴。以泰國的地緣位置及緊密的文化聯結，其可作為外來援助的管道、聯繫印支國家與全球經濟的橋樑，甚至是外來投資的門戶與跳板；其中，曼谷與東北部的城市更是貿易與經濟關係的最佳基石，同時也是各種跨國企業與印支國家間的最佳聯結。

由此顯見，泰國亟欲透過資源與市場潛力的經濟聯結，使其成為周邊鄰近國家區域經濟合作的核心所在。1991年，泰國國家安全委員會（National Security

<sup>95</sup>程廣中，《地緣戰略論》（北京：國防大學出版社，1999年），頁9。

<sup>96</sup>關於政治與經濟整合的概念，請參閱：蕭全政，《政治與經濟的整合：政治經濟學的基礎理論》（台北：桂冠出版社，1994年）。

<sup>97</sup>Pushpa Thambipillai, "The ASEAN Growth Triangle: The Convergence of National and Sub-National Interests," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.13, No.3 (December 1991), p.330.

<sup>98</sup>Khatharya Um, "Thailand and the Dynamics of Economic and Security Complex in Mainland Southeast Asia," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.13, No.3 (December 1991), p.247.

Council, NSC) 主席查蘭·古拉瓦尼乍耶 (Charan Kullavanijaya) 就明確指出必須制訂一項區域合作戰略來指導政府對印度支那的各項活動。<sup>99</sup>

簡單來說，自從察猜政府倡議「變印支戰場為市場」，以及使曼谷成為「黃金半島」中心等構想以來，使曼谷成為印支半島的區域霸權穩定者儼然成為指導泰國的外交及對外經濟政策的一種典範。繼察猜之後上台的泰國總理，如阿南德 (Anand Panyarachun, 1991-92)、川立派 (Chuan Leekpai, 1992-5, 1997-2001) 等人，不是將泰國視為通往印支的商業門戶，就是金融門戶；而曾擔任國防部長的昭華利 (Chavalit Yongchaiyudh, 1992-94) 及外交部長的他信 (1994-5) 更提議對鄰國採取建設性接觸政策，以拉近與鄰國間的經貿與投資關係。近年來，泰國政府積極在東北地區與北部地區設立工業區以及邊境經濟特區，就是希望藉由偏遠省分的工業群聚作用來帶動全面性的經濟發展以作為推動次區域經濟合作的基礎。

隨著「泰銖經濟圈」、「大湄公河流域開發計畫」、「黃金四角」、「印—馬—泰成長三角」、「孟加拉、印度、緬甸、斯里蘭卡、泰國經濟合作組織」、「環印度洋經濟合作協會」、「湄公河—恆河合作組織」、「經濟合作戰略」等各項次區域經濟合作計畫的推展，泰國與周邊鄰國在經濟結構及天然資源均具有互補性的條件下，因跨境經濟活動的活絡不僅改善了偏遠地區的基礎設施，而長久存在的國內市場不足和貧窮問題亦因熱絡的經濟投資活動而獲得一定程度的解決。更重要的是，日趨緊密的經濟互賴關係，使得過去泰國無法以軍事手段完全征服印支半島的地緣戰略目標，將得以透過金錢 (經濟手段) 予以達成；同時，也讓泰國在面臨中國及印度的競爭時，為國家安全創造出更有效的戰略縱深。

目前，泰國政府為恢復和振興因金融風暴而衰退的經濟，除針對內部的各項經濟措施進行結構性的調整，藉以恢復經濟和社會的活力；同時，也希望在各種次區域合作的框架內，繼續推動與周邊國家的睦鄰友好合作，以作為泰國經營區域層次 (如亞太經濟合作會議或亞洲合作對話) 甚至全球層次 (如亞歐會議) 的多邊合作基礎。

可以預見的是，跨越邊境地區的合作模式 (即次區域經濟區)，將成為泰國日後推展對外經濟戰略的主要手段。

<sup>99</sup> 另外，查蘭·古拉瓦尼乍耶在評論泰國的後冷戰時代發展戰略時，更強調泰國所面臨的安全問題，主要集中於漁業糾紛、與鄰國的劃界問題、種族衝突等三個領域。Leszek Buszynski, "Thailand's Foreign Policy: Management of a Regional Vision," *Asian Survey*, Vol.34, No.8 (August 1994), p.726.

## 參考文獻

### 中文資料

- 《人民日報》，1993年10月12日，版7。
- 《中國新聞網》〈泰國密切與南亞交流合作〉，2004年5月1日，  
<<http://61.135.142.194/n/2004-05-01/26/432152.html>>。
- 《民生報》，2001年3月23日，版A2。
- 《經濟日報》〈中共緬寮越擬成立大西南經濟圈〉，1992年11月10日，版10。
- 《經濟日報》〈泰與南亞三國組貿易論壇〉，1997年5月30日，版8。
- 《經濟日報》，1997年5月29日，版8。
- 《聯合報》，2001年5月28日，版13。
- 丁 斗，東亞地區的次區域經濟合作，北京：北京大學出版社，2001年。
- 天 成，生存還是毀滅—用實證回答思考，北京：中國金融出版社，2002年。
- 尼古拉斯·塔林主編，王士錄等譯，《劍橋東南亞史Ⅱ》，昆明：雲南人民出版社，2003年。
- 田志立，《二十一世紀中華經濟區》，台北：立緒文化事業有限公司，1998年。
- 田志立，《中華經濟區論綱：二十一世紀中華經濟藍圖》，香港：中華書局，1997年。
- 吳志生主編，《東南亞國家經濟發展戰略研究》，北京：北京大學出版社，1987年。
- 吳崇伯，〈論中南半島的「泰幣經濟圈」〉，《廈門大學學報（哲社版）》，第3期，1996年，頁30-34,84。
- 李文志，《後冷戰時代美國的亞太戰略》，台北：憬藝企業有限公司，1997年。
- 李文志、蕭文軒，〈大湄公河流域爭霸戰：大湄公河經濟合作的推展及其戰略意涵〉，《台灣東南亞學刊》，第2卷第1期，2005年4月，頁81-123。
- 肖三華，〈泰國的地區發展戰略〉，《東南亞研究》，第1期，1995年，頁15-17。
- 邱振森，〈大湄公河次區域開發〉，《共黨問題研究》，第23卷第1期，1997年，頁45-51。
- 馬樹洪，《東方多瑙河—瀾滄江、湄公河流域探究》，昆明：雲南人民出版社，1995年。
- 高海紅，〈資本項目自由化：模式、條件和泰國經驗〉，《世界經濟》，第11期，1999年，頁3-11。
- 國 林，〈泰國調整經貿政策〉，《東南亞研究》，第1期，1993年1-2月，頁63-64。

- 屠麗美，〈中國通往東南亞的幾條路〉，《環球時報》，  
<<http://www.cmgsi.com.cn/images/wto2/gj172.htm>>。
- 張珍麗，〈東南亞國協勢力向西擴展〉，《經濟日報》，1997 年 6 月 9 日，版 9。
- 張錫模，《地緣政治學講義》，高雄：中山大學中山學術研究所，2004 年。
- 陶允芳，〈建立泰銖經濟圈，泰國下苦功〉，《工商時報》，1996 年 7 月 12 日，版 7。
- 程廣中，《地緣戰略論》，北京：國防大學出版社，1999 年。
- 楊洪常，《雲南省與湄公河區域合作：中國地方自主性的發展》，香港：香港中文大學香港亞太研究所，2001 年。
- 楊曉輝，〈中、老、緬、泰「四角」經濟合作計畫探析〉，《東南亞研究》，第 2 期，1999 年，頁 25-30、35。
- 蔡東杰，〈多層次整合與東南亞區域發展〉，發表於《2005 年臺灣的東南亞區域研究年度研討會》，2005 年 4 月 28-29 日。南投：國立暨南國際大學東南亞研究所主辦。
- 鄭傳良，〈中南半島的「黃金六角」〉，《東南亞研究》，第 2 期，1996 年，頁 57-58。
- 蕭全政，《政治與經濟的整合：政治經濟學的基礎理論》，台北：桂冠出版社，1994 年。

#### 英文資料

- “Action of Plan on Tourism Development Cooperation in the Emerald Triangle,” at The Foreign Ministers’ Meeting on Tourism Cooperation in the Emerald Triangle, Pakse District, Champasak Province, Lao PDR, 2 August 2003.  
<<http://www.mfa.go.th/inernet/emerald/statement2.doc>>.
- “BIMST-EC Meet Agrees to Step up Economic Forum,” The Independent (Bangladesh), December 20, 1998.
- “Building on Success: A Strategic Framework for the Next Ten Years,” in Building on Success: A Strategy Framework for the Next Ten Years of the Greater Mekong Subregional Economic Cooperation Program,  
<[http://www.adb.org/Documents/books/building\\_success/building\\_success.pdf](http://www.adb.org/Documents/books/building_success/building_success.pdf)>.
- “China Seeks to be Part of Dual River Promotion,” The Nation (Thailand), November 24, 2000.
- “Economic Cooperation Strategy (ECS) among Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Thailand,” declared by Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand.  
<<http://www.mfa.go.th/web/1657.php>>.

- “Free Trade Talks’ First Meeting Ends in Bangkok with Role Examinations,”  
Bangkok Post ( Thailand ) , September 9, 2004.
- “Free-trade Talks with BIMST-EC Members to Start in September,” The Nation  
( Thailand ) , July 23, 2004
- “Need for Promoting BIMST-EC Intra-regional Trade Stressed,” The Independent  
( Bangladesh ) , July 1, 1999.
- “Pakse Declaration on Tourism Cooperation in the Emerald Triangle” at Foreign  
Ministerial Meeting among Cambodia – Lao PDR – Thailand, at Pakse,  
Champasak Province, Lao PDR, 2 August 2003.  
<[http://www.mfa.go.th/inernet/emerald/Pakse Declaration.doc](http://www.mfa.go.th/inernet/emerald/Pakse%20Declaration.doc)>.
- “Plan for Free-trade Area Gets Approval,” The Nation ( Thailand ) , December 19,  
2001.
- “Thai Government to Allocate 134 Million Baht to Boost Neighboring Economies,”  
Bangkok Post ( Thailand ) , February 9, 2004.
- “Thailand to Aid Neighbors in Forming Strategic Economic Development Plan,”  
Bangkok Post ( Thailand ) , October 4, 2003.
- ”Development Guidelines of the Eighth National Economic and Social Development  
Plan.” <<http://www.thaiembdc.org/economic/dplan8.htm#First%20National>>  
Bangkok Post ( Thailand ) , 9 September 1988.
- Battersby, Paul. “Border Politics and the Broader Politics of Thailand’s International  
Relations in the 1990s: From Communism to Capitalism,” Pacific Affairs,  
Vol.71, No.4 ( 1998-99 ) , pp.473-488.
- Bridges, Brian. ”Beyond Economics: Growth Triangles in Southeast Asia,” Asian  
Perspective: A Journal Regional and International Affairs, Vol.21, No.1 ( 1997 ) ,  
pp.55-77.
- Business Times ( Singapore ) , 15 April 1993.
- Buszynski, Leszek. “Thailand’s Foreign Policy: Management of a Regional Vision,”  
Asian Survey, Vol.34, No.8 ( 1994 ) , pp.721-737.
- Chulasiriwongs, Chayachoke. “Thailand’s Perception and Response to Regional  
Cooperation,” in Michio Kimurea,( ed. ), Multi-Layered Regional Cooperation in  
Southeast Asia after the Cold War, Tokyo: Institute of Development Economics,  
1995.
- Chulasiriwongs, Chayachoke. “Thailand’s Relations with the New ASEAN Members:  
Solving Problems and Creating Images,” Southeast Asia Affairs ( 2001 ) ,  
pp.337-354.

- Dixon, Cris. *The Thai Economy: Uneven Development and Internationalisation*, London: Routledge, 1999.
- Harding, Harry. "The Concept of 'Greater China': Themes, Variations and Reservations," *The China Quarterly*, Vol.136 ( 1993 ) , pp.660-686.
- Hirsch, Philip. "Competition, Conflict and Cooperation in the Mekong River Basin: Toward a New Framework for Security," in Bob Stensholt, ( ed. ) , *Development Dilemmas in the Mekong Subregion*, Australia: Monash Asia Institute, 1996.
- Jitpiromsri, Srisompob et al. "The Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle (IMT-GT) Project: Implications of "Open Regionalism" to the Local Economy," *Songklanakarin Journal of Social Sciences & Humanities*, Vol.6, No.1 ( 2000 ) , pp.40-48.
- Jordan, Amos A. and Jane Khanna. "Economic Interdependence and Challenges to the Nation-State: The Emergence of Natural Economic Territories in the Asia-Pacific," *Journal of International Affairs*, Vol.48, No.2( 1995 ) , pp.433-462.
- Kelegama, Saman. "Can Open Regionalism Work in the Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation?" *ASEAN Economic Bulletin*, Vol.15, No.2 ( 1998 ) , pp.153-167.
- Keyes, Charles F. *The Golden Peninsula: Culture and Adaptation in Mainland Southeast Asia*, Honolulu: University of Hawai'i Press, 1995.
- Lim, Chee Peng. "ASEAN-Indochina Relations: Prospects and Scope for Enhanced Economic Co-operation," in Toshihiko Kawagoe and Sueo Sekiguchi, ( eds. ) , *East Asian Economies: Transformation and Challenges*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1995.
- Luttwak, Edward N. *The Endangered American Dream: How to Stop the United States from Becoming a Third-World Country and How to Win the Geo-Economic Struggle for Industrial Supremacy*, New York: Simon & Schuster, 1993.
- Maisirikrod, Surin. "Thailand's Policy Dilemmas Towards Indochina," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.14, No.3 ( 1992 ) , pp.287-300.
- Masviriyakul, Siriluk. "Sino-Thai Strategic Economic Development in the Greater Mekong Subregion ( 1992-2003 ) ," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.26, No.2 ( 2004 ) , pp.302-329.
- Miller, E. Willard. "Mineral Resources of Indo-China," *Economic Geography*, Vol.22, No.4 ( 1946 ) , pp.268-279.
- Paribatra, Sukhumbhand. "Strategic Implications of the Indochina Conflict: Thai Perspectives," *Asian Affairs ( New York )* , Vol.11, No.3 ( 1984 ) , pp.28-46.

- Parsonage, James. "Trans-state Developments in South-East Asia: Subregional Growth Zones," in Garry Rodan, et al. (eds.), *The Political Economy of South-East Asia: An Introduction*, Melbourne: Oxford University Press, 1999.
- Richardson, Michael. "China's Key Role in the Politics of Mekong Water," *The Straits Times* (Singapore), August 18, 2005.
- Sasuga, Katsuhiro. *Microregionalism and Governance in East Asia*, New York: Routledge, 1999.
- Sathirathai, Surakiart. "Statement," at The Foreign Ministers' Meeting on Tourism Cooperation in the Emerald Triangle, Pakse District, Champasak Province, Lao PDR, 2 August 2003. <<http://www.mfa.go.th/web/35.php?id=5229>>
- Sathirathai, Surakiart. "Welcome Remarks," at The First Foreign Ministers' Meeting on the Economic Cooperation Strategy (ECS) between Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Thailand, 1 August 2003. <<http://www.mfa.go.th/web/35.php?id=5222>>
- Scalapino, Robert A. "The United States and Asia: Future Prospect," *Foreign Affairs*, Vol.70, No.5 (1991/92), pp.19-40.
- Shand, R. T. and K. P. Kalirajan. "Yamazawa's Open Economic Association: An Indian Ocean Grouping for Economic Cooperation," *The Developing Economics*, Vol.35, No.1 (1997), pp.3-27.
- Sricharatchanya, Paisal. "The Golden Land," *Far Eastern Economic Review*, Vol.143, No.8 (1989), pp.11-12.
- Taylor, Peter J. *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*, New York: Longman Scientific & Technical, 1994.
- Thambipillai, Pushpa. "The ASEAN Growth Triangle: The Convergence of National and Sub-National Interests," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.13, No.3(1991), pp.299-314.
- Than, Mya. "Sub-regional Economic Cooperation: The Case of the Golden Quadrangle in the Mekong Subregion," in Bob Stensholt, (ed.), *Development Dilemmas in the Mekong Subregion*, Australia: Monash Asia Institute, 1996.
- Tsuneishi, Takao. "The Regional Development Policy of Thailand and Its Economic Cooperation with Neighboring Countries," *Institute of Developing Economies (IDE) Discussion Paper*, No.32 (July 2005). <[http://www.ide.go.jp/English/Publish/Dp/pdf/032\\_tsuneishi.pdf](http://www.ide.go.jp/English/Publish/Dp/pdf/032_tsuneishi.pdf)>
- Um, Khatharya. "Thailand and the Dynamics of Economic and Security Complex in Mainland Southeast Asia," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.13, No.3 (1991), pp.245-270.

- Vatikiots, Michael. "Three's Company: Malaysia, Thailand, Indonesia Forge Development Zone," *Far Eastern Economic Review*, Vol.156, No.31 ( 1993 ) , pp.58-59.
- Viswanathan, Prema. "Historic 4-nation pact shows promise," *The Indian Express*, June 9, 1997.<<http://expressindia.com/ie/daily/19970609/16050033.html>>
- Weatherbee, Donald E. "Thailand in 1989: Democracy Ascendant in the Golden Peninsula," *Southeast Asian Affairs*, Vol.17 ( 1990 ) , pp.337-350.
- Weatherbee, Donald E. "The Foreign Policy Dimensions of Subregional Economic Zones," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.16, No.4 ( 1995 ) , pp.421-432.
- Weatherbee, Donald E. "Sub-regional Growth Zones as a Development Strategy: The Mini-ASEANS," *Journal of Asian Business*, Vol.13, No.3 ( 1997 ) , pp.47-68.
- Yasuda, Osamu and C. H. Kwan. "The Indochina Economic Zone," in Edward K. Y. Chen and C. H. Kwan, ( eds. ) , *Asia's Borderless Economy: The Emergence of Subregional Economic Zones*, Australia: Allen & Unwin, 1997.

Feng Chia Journal of Humanities and Social Sciences  
pp.225-265 , No.13 Dec. 2006  
College of Humanities and Social Sciences  
Feng Chia University

# Analyzing the Political Economy of Thailand's Sub-regional Economic Cooperation Strategy

*Wen-Chih Lee*\* *Wen-Hsuan Hsiao*\*\*

## Abstract

Since the end of the World War II, Thailand's economic development strategy has been characterized as centralized economy and emphasized export-oriented policy. From 1960s to the mid-1980s, the unbalanced pattern of its economic development has caused Thailand's national spatial development to become an obvious core-periphery structure. In order to efficiently enhance the economic growth in rural areas, Thailand began to focus on the deconcentration of economic activities. In the meanwhile, the wave of regional economic integration arose rapidly, and Thailand's neighboring countries also tried to carry out the open policy. These changes had provided a good opportunity for Thailand to make closer economic relations with its neighboring countries. By early 1990s, there were several sub-regional economic cooperation programmes initiated. In addition to the economic interests, this paper also deeply concerns about some geopolitical implications on Thailand's participation in sub-regional economic cooperation programmes as well.

**Keywords:** Baht Economic Zone, Golden Growth Quadrangle, GMS, ACMECS

---

\* Associate Professor, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University.

\*\* Graduate student, Graduate Institute of Interdisciplinary Studies for Social Sciences, Sun Yat Sen University.