

# “一带一路”建设与中泰战略合作： 机遇、挑战与建议

周方冶

(中国社会科学院 亚太与全球战略研究院,北京 100007)

**摘要:**“一带一路”建设的双多边合作框架,有助于促进中泰合作提升层次、拓展领域、扩大规模,特别是为方兴未艾的投融资合作提供有利条件,契合泰国国家发展模式变革的现实诉求。不过,中泰铁路合作的一波三折,也深刻反映出中泰战略合作在“一带一路”建设中面临诸多挑战,从多边层面的地缘政治博弈,到双边层面对互利合作的认知差异,再到泰国国内的利益集团分歧,都有可能影响中泰关系发展。本文建议,有必要构造多层次全方位的“一带一路”交流与合作网络,进一步夯实中泰战略合作的发展基础。

**关键词:** 一带一路; 中泰关系; 铁路合作; 泰国

**中图分类号:** D822.336.3   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1003-9856(2016)04-0067-12

中泰两国山水相连,友好交往源远流长,双边关系被形象地称为“中泰一家亲”。1975年7月,中泰两国建立外交关系,结束了冷战前期的非正常状态。20世纪后期,中泰关系保持健康稳定发展,特别是在共同应对越南侵柬危机过程中的积极互动,显著改善了双边政治互信,为冷战后双边关系深化奠定了坚实基础。2001年8月,两国政府发表《联合公报》,就推进中泰战略性合作达成共识。2012年4月,两国建立全面战略合作伙伴关系,从而开启了中泰关系发展的新篇章。2013年10月,两国政府发表《中泰关系发展远景规划》,为新时期双边关系的进一步深化明确了发展方向。

2013年9月和10月,习近平主席在出访中亚和东南亚国家期间,相继提出了共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(以下简称“一带一路”)重大倡议,并得到泰国政府积极响应。2014年11月,泰国总理巴育在北京参加APEC领导人会议时明确表示,“泰方正在探索走符合国情的发展道路,希望同中方交流互鉴,深化合作,特别是借助‘丝绸之路经济带’和‘21世纪海上丝绸之路’建设,推进农业、铁路合作,促进地区互联互通,扩大泰国农产品对华出口,促进民间交往,加强人才培养。”<sup>[1]</sup>同年12月,巴育总理再次访华,并在与习主席会面时重申“泰方愿意积极参与

**收稿日期:** 2016-09-15

**基金项目:** 中国(昆明)南亚东南亚研究院重大项目“中国-中南半岛战略大通道建设的政治风险研究”(CKZD201607)

**作者简介:** 周方冶,男,浙江杭州人,中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员,中国(昆明)南亚东南亚研究院泰国研究所特聘研究员。

中方关于共建 21 世纪海上丝绸之路的倡议,深化铁路、通信、旅游等领域合作,促进区域互联互通,朝着建立亚太自由贸易区的目标迈进。”<sup>[2]</sup>

对于中泰关系而言,“一带一路”建设既是战略机遇,亦是现实挑战。一方面,“一带一路”建设将有力促进中泰战略合作发展,成为进一步深化中泰关系的动力与契机;但另一方面,“一带一路”建设在深化中泰战略合作的过程中,难免存在分歧与误解,甚至引发争执与摩擦,进而对中泰关系产生不利影响。本文将着重探讨中泰关系在“一带一路”建设中的机遇与挑战,并提出对策建议。

## 一、战略机遇:“一带一路”建设契合泰国国家发展模式变革诉求

战略合作具有很强的共识性与协同性特征。参与各方需要在国家利益层面对战略合作的必要性与可行性达成共识,并在此基础上形成互信与互利的主观意愿,方能协同推进战略合作的贯彻落实,否则就很难取得预期成效,所谓“战略合作”也将成为外事交往的礼节性修饰。

对中国而言,依托“一带一路”建设推动中泰关系深化发展具有重要战略意义。泰国地处中南半岛腹地,自古以来就是东西方交流的重要枢纽。从 19 世纪末到 21 世纪初,泰国一直是霸权力量在东南亚进行地缘政治博弈的重要“棋眼”。时至今日,美国依然将泰国作为“亚太再平衡”战略的重要锚点。2014 年泰国军方政变上台后,美国一方面高举“民主”与“人权”大旗对巴育政府施压,美国助理国务卿丹尼尔·拉塞尔甚至傲慢地斥责“泰国在国际友人和伙伴中正逐渐失去信誉”,结果引起巴育政府强烈不满<sup>[3]</sup>;另一方面却坚持与泰国举行金色眼镜蛇年度联合军演,努力避免政治立场影响美泰军事同盟关系。因此,从地缘政治博弈来看,进一步深化中泰关系,不仅有助于增进中国与周边地区的睦邻友好关系,推进中国-中南半岛国际经济走廊建设,为构建中国西南经中南半岛进入印度洋的陆路大通道创造有利环境,而且有助于促进中国与东盟国家互信互利合作,切实缓解美国在东南亚地区对中国的战略遏制压力。

对泰国而言,依托“一带一路”建设的开放架构,不仅有助于更好地贯彻传统的外交平衡策略,从而在中国、美国、日本、印度等大国的地缘政治博弈中争取更多生存空间与发展利益,更重要的是有助于在泰国国家发展模式变革过程中,通过引入外部资源,促成存量改革到增量改革的根本转变,从而切实缓解变革引发的社会分裂与政治冲突。

1997 年亚洲金融危机爆发,不仅使得泰国社会经济遭受重挫,而且宣告了 20 世纪 90 年代形成的以“选举民主体制-全面自由化道路”为核心架构的国家发展模式并不适合泰国国情,从而促使泰国各派力量围绕国家发展模式的“政治体制-经济道路”架构,于 21 世纪初开始了新一轮“权力-利益”博弈,以期在全球化背景下有效应对贫富分化、城乡分化、地区分化的社会经济发展瓶颈。但是,90 年代国家发展模式的歧路选择,使得泰国失去了增量改革的有利时机,开始面临存量改革的现实难题。从 1987 年到 1995 年间,泰国经济增长率高达年均 9.94%,而从 1997 年到 2015 年间,经济增长率仅为年均 3.11%。<sup>①</sup>这就使得泰国各派力量在国家改革的成本负担与收益分配问题上产生难以调和的矛盾分歧,并引发了“反他信”与“挺他信”阵营的严重社会分裂与持续政治冲突。<sup>[4]</sup>

2014 年泰国军人集团政变夺权后,明确表示将以“和平”与“秩序”为前提主导泰国国家改革。尽管在军人集团的高压态势下,泰国政治局势与社会氛围都有明显缓和,但是巴育政府主导的传统政治秩序重构能否取得预期成效,却存在很大不确定性。关键不在于以“军人集团-王室-保皇派”政治联盟为权力核心的传统政治秩序在形式上是否符合西方民主标准,而在于其是否契合泰国国情,是否有助于解决存量改革难题。国家发展模式是“政治体制-经济道路”的有机结合。作为权

① 数据来源:泰国中央银行网站,2016 年 4 月 8 日检索。

力结构的直观体现,政治体制必须契合经济道路的客观发展需求,方能通过“本土性检验”,形成稳定有序的良性互动关系,否则随着军人集团“还政于民”,就很有可能再次引发各派力量的政治冲突,开启新一轮的权力结构调整。

从目前来看,泰国在存量改革条件下,很难依托本土资源实现经济结构调整。于是,引入外部资源,促使泰国从存量改革转变为增量改革,也就成为泰国政府的当务之急。事实上,无论20世纪60年代的军人威权时期,还是80年代的半民主时期,军人集团都是通过引入外部资源,方才引领泰国顺利度过国家发展模式变革难关,推动了社会经济的高速增长。“一带一路”建设为泰国政府提供了难得的历史机遇,使得泰国有可能在对华战略合作的基础上,顺利推动国家发展模式变革。

泰国政府对“一带一路”建设做出积极响应,正是基于其国家利益诉求的战略选择。具体来看,“一带一路”建设为泰国提供的发展动力与契机,主要表现在以下方面:

### **(一) 政策沟通有助于更有效落实中泰战略合作共识,并为双边政策协调提供开放的多边框架,从而促使泰国更好搭乘中国经济“顺风车”**

从20世纪末到21世纪初,中泰两国在政治高度互信的基础上,始终保持着密切的交流与合作。中泰两国在经贸、文化、技术、教育、卫生、司法、环保等领域,都开展了广泛的双边交流与合作,并随着相关政府间协议签署,正朝着制度化、规范化、体系化方向积极迈进。相较于其他周边国家,中泰两国在双边合作的政策协调方面优势明显。这在很大程度上得益于“中泰一家亲”的政治互信。尽管如此,目前中泰两国的政策协调也还是很难满足进一步落实中泰战略合作的客观需要。

对于泰国政府而言,随着中国经济进入“新常态”,搭乘中国经济“顺风车”的难度明显增加,迫切需要更为有效的政策协调。1997年亚洲金融危机后,泰国经济的复苏与发展很大程度上得益于中国经济高速发展的外溢效应,特别是迅猛增长的中泰双边贸易与中国赴泰游客。但在经过十余年的发展后,无论贸易还是旅游都开始面临瓶颈,再加上中国在转型过程中的经济增速放缓,使泰国很难再依循传统方式分享中国高速发展红利。不过,在中国经济发展进入新常态,向形态更高级、分工更优化、结构更合理阶段演化的进程中,特别是“十三五”规划提出创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念背景下,泰国也同样面临重要的发展机遇。泰国国家研究院中泰战略合作研究中心副主任阿克颂茜女士(Aksornsri Phanishsan)强调指出,中国经济“新常态”对泰国而言既是挑战,更是机遇,关键在于如何与中国社会经济转型有效对接,特别要重视“一带一路”多边框架下进行政策沟通的有利条件。<sup>①</sup>

长期以来,泰国传统的“外交平衡”策略始终是制约中泰两国深化政策协调的重要影响因素。作为地处东南亚枢纽地带的中等强国,泰国的地缘政治身份远不止“中泰一家亲”的好邻居好伙伴,而是包括美国的军事盟国、日本的重要投资对象国、老东盟唯一的佛教国家、中南半岛唯一的中等收入国家等多重属性。这就使得泰国在对外合作方面会始终将“平衡”放在首位,而且不仅是在中、美、日、印、俄等大国间保持双边关系平衡,更是要在次区域的中南半岛国家关系以及区域的东盟国家关系中保持平衡,从而以次区域和区域合作为依托,进一步增强泰国在大国博弈中的话语权。因此,尽管泰国重视中泰战略合作发展,但在政策协调方面却始终有所保留,努力避免过于密切的中泰双边关系影响到泰国外交的多边关系平衡。

“一带一路”建设具有开放的合作框架,不仅强调双边合作,而且重视多边合作,鼓励参与方积极利用现有双多边合作机制,促进区域合作蓬勃发展。这就为泰国在多边合作框架下,积极深化中泰双边合作提供了重要契机。在“一带一路”框架下,中泰战略合作无论是形式上还是实质上,都不再具有排他性,而是会对其他的双多边合作产生明显的示范效应与促进作用,从而为泰国传统的

<sup>①</sup> 见2016年3月28日泰国法政大学“中国十三五规划”学术研讨会,阿克颂茜女士会议发言。

“外交平衡”策略提供更为有利的地区环境。

(二) 设施联通有助于泰国进一步完善地区产业布局,促进生产资源更加合理有效配置,从而为泰国缓解地区发展失衡提供有利条件

20世纪中后期,泰国经济实现了成功腾飞,并在90年代初跻身中等收入国家行列,曾被誉为“东亚小虎”。不过,泰国经济发展具有很明显的地区差异性,其经济中心主要集中在首都曼谷及其周边,使得曼谷及其所在的中部地区经济发展水平与其他地区特别是北部和东北部地区差异显著,社会保障水平也相去甚远。<sup>[5]</sup>这不仅在很大程度上直接影响到泰国经济均衡发展,而且成为2006年以来泰国政局动荡特别是“红衫军”运动的重要社会根源。<sup>[6]</sup>

对于地区发展失衡问题以及在很大程度上与此直接相关的贫富分化与城乡差距问题,泰国政府并非视而不见。事实上,20世纪80年代军人总理炳执政时期,泰国就以外府农村地区的发展作为重要施政目标,并列入泰国社会经济发展5年规划。此后历届政府也高度重视外府发展与农村建设,并相继出台了诸多扶持政策。其中,泰国投资促进委员会的“投资促进鼓励区”政策就颇具代表性。该政策将泰国76个府根据收入和基础服务设施等经济因素划分为3个投资区域,并规定划入第三区的58个低收入府均为投资促进鼓励区,享受免缴机械设备进口税、免缴8年法人所得税、用于生产出口品所需进口原料免缴5年进口税等政策优惠。

尽管泰国政府始终强调地区均衡发展,但从20世纪中后期外府农村地区的建设来看,成效却是差强人意。究其原因,就在于泰国政府未能解决制约外府农村地区发展的基础设施瓶颈。对于地处内陆的泰国外府农村而言,交通与水电等基础设施的建设水平始终是招商引资的重要前提。20世纪90年代是泰国社会经济高速发展阶段,也是推动外府农村地区基础设施建设的有利时机,但在“选举民主体制-全面自由化道路”为核心架构的国家发展模式引导下,泰国“小党林立”的联合政府更迭频繁,忙于贿选拉票的政客政党既无心也无力推动外府农村的基础设施建设,再加上主流话语也更强调市场配置而不是国家调控,从而使得外府农村地区错过了重要的发展机遇期。

21世纪初,新资本集团他信派系在中下层民众支持下胜选上台,开始推行有利于外府农村地区发展的“草根政策”。但是,泰国经济在1997年亚洲金融危机后出现的严重衰退,却使得他信派系在扶持外府农村地区发展方面显得有心无力。尽管他信派系“草根政策”的初衷是兼顾输血与造血,但从政策效果来看,更多的还是体现在直接增加福利的输血方面,未能在提升生产能力的造血方面取得明显成效。这在很大程度上是由于泰国在存量改革状态下已难以有效满足外府农村地区发展的基础设施建设需求,从而使“草根政策”中旨在促进外府农村地区产业发展的举措未能奏效。

2014年军人集团政变夺权后,巴育政府面临的根本难题就是如何进一步推动外府农村地区发展,否则,无论如何进行政治体制重构,都很难有效弥合外府农民“红衫军”与曼谷中产阶级“黄衫军”的社会分裂,从而成为新一轮政治冲突的导火索。相较于往届政府,巴育政府在外府农村地区发展问题上面临更严峻形势。这不仅是在全球经济衰退与国内政治动荡影响下,政府财政更加捉襟见肘,而且是在老龄化社会影响下,面临本土劳工紧缺与工资上涨引起的招商引资竞争力下降。

统计显示,2014年泰国60岁以上人口占总人口比重14%,65岁以上人口占总人口比重9.4%,从而面临“未富先老”的严峻社会难题。<sup>①</sup>由于外府农村地区的廉价劳动力优势不复存在,因此泰国投资促进委员会于2014年底批准执行“七年投资促进战略(2015-2021)”,最终放弃了长期以来的“投资促进鼓励区”政策,开始以投资产业而不是地区作为政策优惠的主要条件,并且同时推出了“边境经济特区”的优惠政策,旨在依托邻国缅甸、老挝、柬埔寨等国廉价劳动力优势,推动泰国边境各府的社会经济发展。对于正在失去廉价劳动力优势的泰国外府农村地区而言,基础设施建

① 数据来源:泰国国家统计局网站,2016年4月8日检索。

设的重要性开始变得日益突出。

“一带一路”建设的设施联通,将为泰国基础设施建设特别是临近中国的北部和东北部地区的基础设施建设提供重要发展契机。对泰国而言,依托“一带一路”推动基础设施特别是铁路网建设,将获得3方面利好。首先是资金与技术方面。源自中国的资金与技术,将有效弥补泰国在基础设施建设方面的资金缺口和技术短板,从而使泰国绸缪多年的全国基础设施升级改造工得以付诸实施。2015年9月,泰国驻华大使醍乐堃·倪勇作为政府全权代表在北京签署了《亚洲基础设施投资银行协定》,从而使泰国成为第五十二个签署方。泰中文化经济协会秘书长、巴育政府高级顾问蔡百山(Paisal Puechmongkol)强调指出,“一带一路”建设是泰国全面提升基础设施水平的有效途径与重要契机,泰国政府应积极主动参与协商与合作,切不可错失发展机遇。<sup>①</sup>

其次是成本控制方面。基础设施建设特别是交通基础设施建设具有显著的规模效应,随着建设经验积累与人才储备,边际成本会呈下降趋势。作为全球第二大经济体,中国在基础设施建设方面拥有丰富建设经验和雄厚技术储备,不仅有助于泰国“一步到位”分享基础设施建设的规模效应,而且有利于泰国在共建过程中通过“干中学”的方式,进一步完善国内基础设施建设技术人才储备,从而在中长期切实降低基础设施的运营、维护与新建成本。

再次是外溢发展方面。基础设施特别是交通基础设施建设具有明显的外溢效应,可以有效提升当地产业发展潜力,为招商引资创造有利条件。经由联通泰国曼谷与中国西南地区的铁路网建设,将有助于改变泰国北部与东北部沿线地区长期以来的半边缘状态,有效提升曼谷经济核心区对落后地区的辐射能力,切实推动跨国跨地区的资源配置与市场融通,从而为泰国北部与东北部地区开拓广阔的发展前景。

**(三) 贸易畅通有助于在中短期突破中泰贸易发展瓶颈,并在中长期有效改善中泰投资环境,从而为泰国社会经济发展提供持续动力**

中泰双边贸易总额在21世纪初期呈现高速增长态势,从1999年的43.3亿美元猛增到2012年的640亿美元,翻了近四番,年均增幅高达23.7%,成为1997年亚洲金融危机后泰国社会经济复苏的最重要推动力。与此同时,中泰贸易也开始成为泰国社会经济发展的重要支柱。1996年,中泰贸易总额仅占泰国外贸总额的2.99%,不仅与泰国对日贸易占比的23.27%存在显著差距,而且也远落后于泰国对东盟国家贸易(16.96%)、泰国对欧盟国家贸易(16.06%)、泰国对美贸易(14.88%)。2007年,中国超过美国成为泰国第四大贸易伙伴;2009年,中国超过欧盟成为泰国第三大贸易伙伴;2013年,中国超过日本成为仅次于东盟的泰国第二大贸易伙伴。<sup>②</sup>

不过,中泰贸易在经过了近20年的高速增长后,开始面临发展瓶颈,特别是随着中国经济步入“新常态”,更是对中泰贸易进一步增长形成明显压力。2013年到2015年,中泰贸易年均增长仅为0.44%,尽管在泰国对外贸易年均负增长4.4%的背景下依然具有重要的积极意义,但与以往相比明显表现乏力,特别是对华出口增长率从2011年起连年下跌,甚至在2014年与2015年持续负增长。<sup>③</sup> 2015年中泰贸易总额648亿美元,虽然未能实现2012年中泰两国在《关于建立全面战略合作伙伴关系的联合声明》中提出的1000亿美元目标,但在泰国同期的GDP中所占比重也已超过16.7%。<sup>④</sup> 于是,低迷的国际环境与庞大的贸易基数,使得在既有的双边贸易环境下,如果缺乏新的发展契机,将很难期望中泰贸易合作出现突破性进展。

① 2016年4月11日,笔者赴泰中文化经济协会调研,与蔡百山秘书长访谈。

② 数据来源:泰国中央银行网站,2016年4月18日检索。

③ 数据来源:泰国中央银行网站,2016年4月18日检索。

④ 数据来源:泰国中央银行网站,2016年4月18日检索。

从目前来看,“一带一路”建设将有可能在3方面为中泰贸易合作突破瓶颈提供重要发展契机。首先是减少非关税壁垒。“一带一路”建设有助于促进中泰两国在双多边框架下进一步加强信息互换、监管互认、执法互助的海关合作以及检验检疫、认证认可、标准计量、统计信息等方面的部门合作,从而切实增进贸易便利化。其次是降低运输成本。“一带一路”建设将推动交通基础设施互联互通,使得中泰两国的货物运输成本得到进一步控制,从而为双边贸易提供更多的竞争优势与盈利空间。再次是创新贸易方式。作为新兴商业形态,跨境电子商务等拥有广阔发展前景,有助于进一步拓展贸易领域和优化贸易结构。“一带一路”建设将为跨境电子商务等新兴商业形态提供更好的发展环境,特别是有效改善通讯、物流、金融、保险、法律等各项前提条件,从而使跨境电子商务等新兴商业形态的跨越式发展成为可能。泰国正大管理学院中国东盟研究中心主任谢捷魁(Pisnu Rienmahasarn)强调指出,“一带一路”建设将为跨境电子商务提供前所未有的发展机遇,泰国企业应改变传统思维,积极参与创新,把握“一带一路”建设契机,努力开拓广阔的中国大市场。<sup>①</sup>

相较于正处于瓶颈状态的中泰贸易合作,中国对泰直接投资方兴未艾。截至2015年,外国对泰直接投资存量总额为1,860.6亿美元,其中前3位的外资来源国日本、新加坡、美国分别占到35.19%、14.34%、8.1%。与此相比,同期中国的对泰直接投资存量为34.5亿美元,仅占存量总额的1.86%。尽管从存量来看,中国与日新美3国存在显著差距,但从增量来看,却是表现出强劲的发展潜力。从2009年起,中国对泰直接投资开始高速增长,净投资额从2005年到2008年的年均0.2亿美元,增至2009年到2015年的年均3.7亿美元,同期投资存量占比也翻了近两番。<sup>②</sup>泰国投资促进委员会高级投资顾问钟宝芬(Donlaporn Ajavarakula)女士强调指出,“一带一路”建设对中国企业的海外投资行为产生了重要的引导和促进作用,结合泰国政府新推出的“七年投资促进战略(2015-2021)”,将会产生“1+1>2”的积极效果,有助于推动中国对泰直接投资的持续增长。<sup>③</sup>

对于正处在国家发展模式变革过程中的泰国而言,外国直接投资的意义不仅在于提高国内产能和增加就业岗位,从而缓解存量改革压力,更重要的在于促进产业结构调整,从而为社会经济发展开拓前进道路。于是,鼓励研发创新、保持地区均衡与可持续发展、增强国际竞争力、提高产业链价值等也就成为泰国新投资促进政策的内在要求。<sup>[7]</sup>不过,如果在既有国际投资格局下,泰国要达成既定目标将面临结构性难题。长期以来,泰国始终在全球价值链低端徘徊,其中部分原因在于泰国自主创新能力不足,难以有效承接高新技术产业转移,但更本质的原因在于不合理的国际分工体系限制了泰国的产业结构调整。“一带一路”建设有助于在根本上推动构建更加合理的国际分工体系,从而为泰国提供更有利的经济改革环境,特别是通过更紧密的中泰投资合作,将有效促进两国间的经济要素有序自由流动、资源高效配置和市场深度融合,成为泰国中长期可持续发展的重要动力。泰国朱拉隆功大学亚洲研究所中国研究中心主任利德森(Vorasakdi Mahatdhanobol)强调指出,泰国有必要深刻理解“一带一路”建设对改善国际分工体系的积极作用,并在此基础上通过双多边合作,努力提升泰国在全球价值链中的相对地位,进而摆脱“中等收入陷阱”的发展困境。<sup>④</sup>

**(四) 资金融通有助于泰国增强金融风险防控能力,提高跨境金融服务水平,从而为泰国社会经济的转型升级提供有力支撑**

泰国金融市场曾在20世纪90年代的经济自由化政策影响下繁盛一时,但终因缺乏有效监管而在1997年亚洲金融危机中遭受重挫,迄今都未能完全恢复元气。这不仅使泰国将曼谷打造成东

① 2015年9月2日,笔者赴泰国正大管理学院调研,与谢捷魁主任访谈。

② 数据来源:泰国中央银行网站,2016年4月18日检索。

③ 2016年1月5日,笔者赴泰国投资促进委员会调研,与钟宝芬女士访谈。

④ 2015年9月3日,笔者赴泰国朱拉隆功大学亚洲研究所中国研究中心调研,与利德森主任访谈。

南亚金融中心的期望落空,而且也在很大程度上拖累了产业结构升级。尽管得益于亚洲金融危机后重建的金融监管与风险防范机制,2008年全球金融危机并未对泰国产生结构性冲击,但在全球经济衰退的情况下,泰国金融市场正面临日益严峻的外部风险。因此,近年来泰国开始更加积极地参与双多边金融合作,旨在进一步增强金融风险抵御能力,并在此基础上推动国内金融市场发展。

对泰国而言,深化中泰金融合作有两个层面的重要意义。其一是通过两国央行与监管机构合作,在政府层面进一步增强金融风险的防范与调控能力。其中最具代表性的是本币互换安排。2011年,中国人民银行与泰国(中央)银行签署《本币互换协议》,互换规模为700亿人民币/3200亿泰铢,有效期3年,从而为泰国政府提供了应对突发性金融风险的有效政策手段。2014年,两国央行续签《本币互换协议》,进一步增强了相关合作安排的规范性与可持续性。

其二是通过两国商业性金融机构合作,依托对华贸易与投融资的规模效应,在市场层面进一步改善金融环境,提高跨境金融服务水平,促进金融市场的稳健有序发展,从而为泰国社会经济转型升级特别是产业结构调整提供有力支撑。

中国现已成为泰国第二大贸易伙伴和第一大贸易对象国,并在直接投资方面呈现高增长态势,对跨境金融服务存在广泛需求,从而为泰国金融市场发展提供了重要契机。事实上,早在1994年,中国银行就已在曼谷开设分行。21世纪以来,中泰两国在银行、证券、保险、租赁等诸多领域都有商业合作。2005年,泰国第三大商业银行泰华农民银行与中国银联合作,成为泰国首家开通银联卡业务的商业银行。2010年,中国工商银行通过要约收购的方式并购ACL银行,正式进入泰国市场。不过,由于中泰两国金融政策协调尚处于起步阶段,因此商业性金融机构合作的规模、领域与层次都有诸多局限性,难以有效满足中资企业在泰国的贸易与投融资需求。

“一带一路”建设为中泰金融合作深化发展指明了前进方向,特别是在顶层设计方面为商业性金融机构合作提供了有利条件。泰国开泰银行研究中心主任黄斌(Huang Bin)强调指出,中泰两国的商业性金融机构合作在“一带一路”框架下拥有广阔的发展前景,特别是人民币国际化进程更是泰国金融业复兴的重要契机,需要加强沟通协调,进一步拓展和深化相关合作,提高泰国跨境金融服务水平。<sup>①</sup>2014年,中国人民银行与泰国(中央)银行签署建立人民币清算安排的合作备忘录。2015年,中国工商银行(泰国)股份有限公司宣布正式启动人民币清算行服务,泰国及其相关国家商业银行可通过在工银泰国开立的账户直接办理人民币业务。2016年,中国银联国际与曼谷银行、泰京银行、开泰银行、汇商银行这4家泰国最大的商业银行共同宣布,以银联为标准的泰国支付网(Thai Payment Network)正式上线。这不仅有效拓展了银联卡在泰国的适用范围,而且也使得泰国成为境外首个采用银联标准作为本地统一芯片卡标准的国家。银联国际首席执行官蔡剑波强调指出,参与泰国支付网建设具有重要意义,意味着中国银联与泰国银行的合作已不仅停留在业务层面合作,而是上升到参与境外市场的支付基础设施建设和产业升级。<sup>[8]</sup>

**(五) 民心相通有助于增进两国民众的相互理解与认知,促进泰国旅游业进一步开拓中国市场,从而为泰国社会经济复苏提供新的活力**

长期以来,旅游业都是泰国社会发展的重要支柱产业。近年来,随着全球经济衰退,泰国对外贸易增长放缓,旅游业在推动泰国社会经济复苏进程中的重要性变得更为突出。2015年,泰国国内生产总值名义增长率仅为3.09%,对外贸易甚至出现8.4%的负增长。<sup>②</sup>与此相对,旅游业却出现显著增长,2015年入境外国游客超过2988万人次,同比增加20.63%,创汇1.44万亿泰铢,占泰国国内生产总值10.64%,同比增加45.94%。特别是中国游客赴泰旅游呈高增长态势,2015

① 2016年1月13日,笔者赴泰国开泰银行研究中心调研,与黄斌主任访谈。

② 数据来源:泰国中央银行网站,2016年4月18日检索。

年入境泰国的中国游客超过 793 万人次,同比增长 71.64%,稳居泰国第一大海外客源国。<sup>①</sup>

对于泰国而言,中国游客人数猛增一方面也是机遇,有助于在严峻的外部经济环境下,保持国内社会经济的复苏活力,但另一方面也是挑战,将会面临大规模人员流动引发的文化冲突与利益摩擦。近年来,有关中国游客在泰国的负面新闻不绝于耳,其中既有游客个人素质问题,也有利益相关方特别是亲西方势力的刻意炒作,但最根本的原因还在于泰国社会并不适应中国游客的大规模涌入,以及由此产生的文化冲击。事实上,作为国际化大都市,泰国社会新闻中有关西方游客或日本游客的负面新闻并不少,但却很少引起大规模的社会反响,因为相关新闻通常会被界定为游客个人行为,很少会被提升到“国家形象”高度引发广泛争议。

尽管中泰两国的友好交往源远流长,再加上为数众多的华侨华人在泰国落地生根,都使得拥有广泛包容性的泰国社会对中国传统文化的接纳程度相当高,但在长期以来的西方意识形态影响下,泰国社会对中国现代文化特别是中国特色社会主义文化的理解与认知相对浅薄,很容易受到亲西方媒体的蛊惑与误导,从而形成不利于中泰合作的社会舆论氛围。

“一带一路”建设的民心相通为中泰两国提供了多层次、全方位、宽领域的社会文化交流平台。这一方面有助于泰国民众在交流过程中进一步理解和认知中国现代文化,从而以更包容的平常心应对中国游客大规模增加引发的社会新现象与新问题,切实避免相关议题的过度争议影响中泰关系;另一方面有助于中国游客更深入地理解和认知泰国社会文化,从而为泰国旅游业深度开发中国市场提供有利条件。泰国政府在旅游业发展规划方面,不仅强调数量,而且重视质量,力求在保证海外游客数量递增的基础上,进一步提高收益水平与辐射范围。泰国旅游局 2016 年提出了“促进和提高中国旅游市场品质”计划,积极推动蜜月旅游、高尔夫旅游、医疗旅游等高端服务,并将旅游路线从传统的曼谷-帕塔雅-普吉-清迈等地延伸到更多的外府地区,旨在以旅游为杠杆促进外府地区的社会经济发展。<sup>[9]</sup>目前来看,依托“一带一路”建设宣传泰国魅力文化,引导中国游客赴泰深度游,正在成为泰国政府进一步激发旅游业发展活力的重要国策。

## 二、现实挑战:“一带一路”具体落实有待进一步加强沟通与协调

从宏观来看,中泰战略合作在“一带一路”建设的开放架构下具有相当显著的契合性与可行性,因此中泰双方对进一步深化双边合作具有广泛共识;但从微观来看,双方对如何落实“一带一路”建设,还存在一定程度的认知差异与理解分歧,使得部分合作项目受阻,未能达成预期成效。其中,最具代表性的就是双方都寄予厚望的中泰铁路合作项目。

泰国铁路系统主要建设于 19 世纪末至二战结束前。20 世纪后半叶建过支线铁路,但铁路布局、轨道宽度、设计标准都无法适应现代轨道运输的发展需要,不仅列车时速通常不足 50 公里/小时,部分路段甚至低于 15 公里/小时,而且铁路事故频发,严重影响运输安全。泰国历届政府都曾提出铁路系统改造设想,但是面对巨额投资与庞大工程量,最终都无果而终。2005 年中国“泛亚铁路”构思刚刚出炉,泰国政府就曾试图“搭便车”。从 2005 年到 2014 年,他信·西那瓦、沙马·顺达卫、英拉·西那瓦等多位政府总理都曾表达中泰铁路合作意愿,但终因泰国政局动荡而作罢。

2014 年 5 月,泰国军方政变推翻英拉政府,成立“维护国家和平与秩序委员会”接管国家权力;7 月,军人集团提出升级泰国地面交通的发展规划;11 月,巴育总理赴京参加亚太经合组织领导人非正式会议期间,签订《中泰铁路合作谅解备忘录(草案)》;12 月,李克强总理赴泰出席大湄公河次区域经济合作领导人第五次会议期间,与巴育总理会晤并共同见证《中泰铁路合作谅解备忘录》

<sup>①</sup> 数据来源:泰国旅游与体育部网站,2016 年 4 月 23 日检索。

和《中泰农产品贸易合作谅解备忘录》的签署,从而标志着中泰铁路合作再一次焕发生机。

尽管中泰铁路合作得到两国领导人的高度重视,但具体工作落实举步维艰。中泰双方依照谅解备忘录组建了中泰铁路合作联合委员会,并在随后近一年时间里进行了九轮谈判,主要就项目设计、融资贷款、建设成本、运营合作等相关细节安排展开磋商,但却始终未能达成共识,项目开工时间也被迫从2015年顺延到了2016年。

2015年12月,中泰双方在第九轮谈判后,签署了政府间铁路合作框架文件,并于同月举行了中泰铁路合作项目启动仪式,中国国务委员王勇、泰国副总理巴金代表两国政府出席仪式,并分别宣读了李克强总理与巴育总理的贺信。

不过,中泰铁路合作项目的波折却并未就此平息。2016年3月23日,李克强总理在海南三亚会见了来华出席澜沧江-湄公河合作首次领导人会议及博鳌亚洲论坛年会的巴育总理,并就中泰铁路合作项目进行了沟通。巴育总理归国后,于3月24日宣布将放弃中泰合资建设“泰老边城廊开-东北重镇呵叻-首都曼谷-东部海港玛达普”的845公里复线铁路项目,转而独资建设“首都曼谷-东北重镇呵叻”的250公里高铁项目。泰国此举不仅使得过去一年的九轮谈判成果付之东流,而且导致联通中老泰3国的跨境铁路规划搁浅,严重影响了“一带一路”框架下的中国-中南半岛国际经济走廊的建设进程。

中泰铁路合作项目的波折并不是特例,而是“一带一路”建设在具体项目特别是事关国计民生的重大项目落实过程中的普遍现象。这在中国与巴基斯坦、斯里兰卡、印度尼西亚、缅甸等国家的项目合作中都有所体现。究其原因,既有大国博弈的地缘政治因素,也有双边合作缺乏沟通与协调的体制机制因素,还有对象国国内的利益集团纠葛。泰国朱拉隆功大学东盟研究中心主任素提潘(Suthiphand Chirathivat)强调指出,“一带一路”建设体现了中国作为崛起大国的责任感与自律性,有助于促进地区的长期繁荣与稳定,但要“一带一路”建设付诸实施,必然面临诸多现实难题,需要进一步加强沟通与协调。<sup>①</sup>

尽管中泰两国都有意继续推进铁路项目合作,但是,如果无法对相关不利因素加以有效应对,那么,即使中泰铁路项目开工,也很难保证在建设运营过程中不再出现波折。从调研来看,目前影响中泰合作推动“一带一路”重大项目落实的难题主要有三:

#### (一) 多边层面的地缘政治难题

作为东南亚唯一的非殖民地国家,泰国长期奉行“外交平衡”的传统策略,并将切实保证国家自主权与独立性作为第一要务。对泰国而言,中国既是传统友好邻邦,也是新兴超级力量,因此,如何判断中国在成为全球第二大经济体之后的地缘政治诉求,并在此基础上审时度势地做出最符合泰国生存与发展利益的战略选择,也就成为当前泰国精英阶层特别是决策层的重要议题。

“一带一路”建设明确提出了“和平共处”与“开放合作”的共建原则。<sup>[10]</sup>但是,缺乏相应制度保障的外交承诺,并不能有效缓和泰国对“中国威胁论”的现实担忧,特别是在美日等国长期引导与扶持下,亲美派与亲日派在泰国精英阶层已拥有相当分量的话语权,更是在很大程度上妨碍了泰国在可能改变地缘政治格局的重大项目上开展对华战略合作的积极性与有效性。

事实上,从英拉政府提出“大米换高铁”计划开始,泰国就一直存在有关“米轨”与“标准轨”的铁路建设标准争议。从调研来看,尽管主张采用“米轨”建设标准的公开理由通常与建设成本和适度发展有关,并高举泰国国王的“适足经济”旗帜,要求在财政紧张状态下更多将有限经费用于改善民生;但更深层次的理由是试图以泰国为枢纽构建米轨标准的“泛亚铁路”,从而通过物理层面

<sup>①</sup> 2016年9月28日,中国(昆明)南亚东南亚研究院主办“中南半岛移民与社会发展”国际学术研讨会,素提潘主任会议发言。

的轨距差异,阻碍中国影响力经由互联互通进入中南半岛。

从米轨建设来看,对亲美派而言,有助于遏制中国构建西进印度洋的陆路通道;对亲日派而言,有助于延缓中泰经贸合作步伐,保持日本对泰经济合作相对优势;对保守派而言,有助于保持泰国在中南半岛的传统优势。于是,尽管多年来“米轨”改造升级工作的成效差强人意,但依然是泰国政府的重点扶持项目。2016年4月,泰国国家铁路局批准新建两条米轨复线铁路,总投资1435亿泰铢(约合41亿美元)。<sup>[11]</sup>

由于米轨与标准轨存在相互替代效应,因此随着米轨铁路建设投入不断增加,将会使泰国政府在中泰铁路合作项目的标准轨建设方面更难做出合理决断,甚至有可能在高昂的沉没成本压力下,被迫放弃标准轨铁路的建设规划。泰国国家研究理事会商业与经济委员会委员黄强川(Chieanchuang Audi Kalayanamitr)强调指出,中泰铁路合作具有重要战略意义,将在很大程度上改变地缘政治格局,因此对泰国而言,核心问题不在于中泰铁路合作的可行性,而在于中国将如何与中南半岛各国共处,以及会如何协调美日等大国关系。<sup>①</sup>

## (二) 双边层面的互利合作难题

21世纪以来社会经济的持续中低速增长,使得泰国政府在国家建设方面的可用资源相当有限,特别是在“草根政策”成为政治正确的重要标识后,短期改善民生与中长期提升生产力的政策矛盾变得日益明显。巴育政府上台后,不仅要弥补英拉时期“大米保护价”政策造成的巨额财政亏空,而且要进一步推出“草根政策”以安抚中下层民众,更使得国家财政捉襟见肘。

于是,有关中泰铁路合作项目的成本分担问题,也就成为两国在谈判过程中的重要争议内容。泰方一是要求中方将贷款利率从2.5%降到2%,二是要求将造价从5300亿泰铢(约合150亿美元)降至4000亿泰铢(约合114亿美元)。对此,中泰双方始终未能达成共识,很重要的原因就在于,如果接受泰方要求,中方不仅会在铁路合作项目中单方面受损,而且很有可能对今后的“一带一路”合作项目产生负面影响,背离“互利共赢”的合作精神。

不过,如果简单地将泰方合作要求视为“小国市侩”,并无助于进一步推进中泰铁路合作项目,唯有理解其深层次的行动逻辑,方能有的放矢地积极应对。从调研来看,其动因主要有两方面:

其一是对项目回报缺乏长期视野。交通基础设施的改善将有助于在中长期促进社会经济发展。但对近十年来政局持续动荡的泰国政府而言,却很难形成长期视野,而是更看重项目的短期回报。尽管巴育政府上台后反复强调20年长期发展规划,但在具体行动上遵循的其实还是短期行动逻辑,更期待中方能通过让利,即期兑现“互利共赢”承诺,从而切实缓解其面临的社会经济压力。

其二是对中国经济前景缺乏信心。对泰方而言,通过中泰铁路合作联通中老泰3国的可行性与有效性,很大程度上取决于中国经济的辐射效应。随着中国进入“新常态”,中泰铁路合作是否还能取得预期成效,开始受到一定质疑,并由此产生了要求中方自行承担风险的社会舆论。其论点认为,既然中泰铁路合作对泰国而言收益是不确定的,但对中国而言至少在地缘政治方面存在确定收益,那么基于“互利共赢”的共建原则,中方就有必要通过让利补偿泰方参与合作的机会成本。<sup>②</sup>

## (三) 国内层面的利益分化难题

泰国目前正处于国家发展模式变革时期,国内各派利益集团都希望变革过程中占据有利态势,因此对“权力-利益”边界的变动相当敏感,并且很难做出让步与妥协。中泰铁路合作项目具有显著的结构影响力,将会在很大程度上改变既有的泰国产业与地区格局,因此备受相关利益集团关切。其中,有可能对中泰铁路合作项目形成负面影响的主要有两类利益集团。

① 2015年9月2日,笔者赴泰国国家研究理事会调研,与黄强川委员访谈。

② 2015年9月2日,笔者赴泰国国家研究理事会调研,与黄强川委员访谈。

其一是在中泰铁路合作过程中可能遭遇绝对收益受损的利益集团。其中,日资的汽车产业集团颇具代表性。作为东盟最大的汽车生产国,泰国目前年产汽车 200 多万辆,近半数用于国内销售。泰国轨道交通差强人意,客观上促进了汽车市场发展。对汽车产业集团而言,“米轨”铁路由于运力、时速、舒适度等方面的局限性,并不会在根本上影响民众出行习惯,但采用中国技术的标准轨铁路,就很有可能在中长期对泰国汽车市场产生显著影响,甚至还会随着标准轨铁路在中南半岛的延伸,进一步冲击缅甸、柬埔寨、越南、马来西亚等邻国的潜在汽车市场。因此在“米轨”与“标准轨”的标准博弈中,泰国日资的汽车产业集团为前者提供了重要的政策游说。<sup>①</sup>

其二是在中泰铁路合作过程中面临相对收益不确定的利益集团。中泰铁路合作将有力促进沿线地区发展,房地产销售、物流运输、工业区建设、旅游开发等都会产生丰厚收益。对泰国各派利益集团而言,铁路红利有可能改变原有势力格局,并在国家发展模式变革中为新兴利益集团赢得优势。这就使得在缺乏积极引导的情况下,既得利益集团有可能选择反对中泰铁路合作的保守立场,以确保在转型过程中相对于新兴利益集团的传统优势。其中,泰国东北部的地方豪强集团的保守立场颇具代表性。2016 年 3 月,泰国东北商会代表公开表示,支持泰国政府放弃中泰铁路合作项目,并要求通过本地融资方式新建从曼谷到东北地区的复线铁路,以保证沿线地区分享发展收益。<sup>[12]</sup>

### 三、对策建议:构造多层次全方位的“一带一路”交流与合作网络

“一带一路”建设为中泰战略合作提供了重要发展契机,但要将相关合作项目贯彻落实,尚需进一步增进相互理解与认知,深化体制机制层面的沟通与协调,方能切实“统筹我国同沿线国家的共同利益和具有差异性的利益关切,寻找更多利益交汇点,调动沿线国家积极性”。<sup>[13]</sup>为此,有必要加强制度建设,构造多层次全方位的“一带一路”交流与合作网络,并重点做好以下工作:

首先是高低兼顾。既要重视高层工作,进一步增进中泰两国的高层交流与沟通,切实保证国策层面的相互信任与有效对接,也要加强基层工作,认真研究和准确把握泰国中下层民众对中泰合作特别是事关国计民生的重大项目合作的确切反应,并在此基础上开展针对性的舆论引导与解释说明。建议采取政府服务外包或是企业商业委托的方式,扶持和培育亲华派的非政府组织开展基层工作,一来有助于提高相关工作的精细化与专业化水平,二来有助于对亲西方的非政府组织在泰国基层的活动形成有效牵制。

其次是内外联动。既要重视体制内的官方合作,以形成纲举目张的引领作用,也要加强体制外的民间交流,积极扩大互动的领域与范围,努力形成“政府主导、企业参与、民间促进的立体格局”。近年来中泰民间交流发展较快,但碎片化现象明显,难以形成系统性的规模效应。建议创新官产学研有序联动的工作模式,整合外事工作资源,完善信息共享机制,以人文交流特别是学术合作为主线,讲好“中国故事”,进一步增强与泰国社会精英阶层的沟通与协调能力。

再次是新旧并举。既要充分发掘传统媒体的外宣渠道,进一步夯实对泰国社会主流话语体系的影响力,也要积极拓展新媒体的应用手段,切实增强对泰国新生代民众的感染力,以及对热点议题的引导能力。近年来,泰国媒体有关中国资讯内容迅速增加,但是深度、广度与准确度都有待提高,特别是网络媒体上的涉华负面新闻明显增多,严重影响中国形象。建议采取商业化模式,积极引导中泰两国传媒开展深度合作,及时、准确、生动、全面地传播中国资讯,从而避免泰国民众因信息缺失而对“一带一路”建设产生质疑与误判。

最后是点面结合。既要抓住重大议题开展攻坚,争取在短期内形成突破,也要做好中长期规

① 2016 年 4 月 11 日,笔者赴泰中文化经济协会调研,与蔡百山秘书长访谈。

划,循序渐进地全面提高双边交流与合作水平。近年来,中泰关系在诸多重大议题上取得突破性进展,形成了“以点带面”的良好发展态势。但从中长期看,中泰关系在各领域的发展并不平衡,有可能在“短板效应”影响下,特别是在美日等国势力的引导下出现反复,从而使中泰关系面临被动局面。建议完善中长期对泰工作规划,切实改善外事工作的条块分割现象,推动多领域协同互动,进一步夯实中泰合作的发展根基。

#### 注释:

- [1]《习近平会见泰国总理巴育》,新华网,2014年11月9日。
- [2]《习近平会见泰国总理巴育》,新华网,2014年12月23日。
- [3]《泰国政府不满美抨击戒严令,警告其勿干涉内政》,新华网,2015年1月29日。
- [4]周方冶《泰国政治权力结构调整的动力、路径与困境》,《东南亚研究》2011年第2期,第71-74页。
- [5] *Thailand Human Development Report 2014*, United Nations Development Program, 2014, pp. 138-141.
- [6]周方冶《泰国政治持续动荡的结构性原因与发展前景》,《亚非纵横》2014年第1期,第55-58页。
- [7]泰国投资促进委员会《关于投资促进政策与准则第2/2557号公告》,第4条,2014年12月3日颁布,2015年1月1日生效。
- [8]《银联国际与泰国四大银行合作完成本地银行卡支付系统》,新华社中国金融信息网,2016年2月25日。
- [9]《泰国旅游局五大项目吸引中国游客》,环球网,2016年3月16日。
- [10]国家发展与改革委员会、外交部、商务部《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,人民网,2015年3月28日。
- [11]《暹罗日报》(泰)2016年4月16日。
- [12] *Bangkok Post*, March 31, 2016.
- [13]《习近平主持中共中央政治局第三十一次集体学习》,新华网,2016年4月30日。

[责任编辑:李一平]

## One Belt One Road and Sino-Thai Strategic Cooperation: Opportunities, Challenges and Recommendations

ZHOU Fang-ye

(National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007)

**Abstract:** The bilateral and multilateral cooperation frameworks of One Belt One Road will promote Sino-Thai cooperation to raise the level, expand the area and scale, and especially provide favorable conditions for investment in the ascendant, which will fit the needs of national development model transformation of Thailand. However, the twists and turns of Sino-Thai railway cooperation profoundly reveals that, Sino-Thai strategic cooperation in One Belt One Road still faces many challenges, including the great power game at the multilateral level, the cognitive differences of win-win cooperation between China and Thailand, and the contradictions of Thailand's interest groups, which will have negative impact on Sino-Thai cooperation. This paper suggests that, constructing a full range and multi-level communication & coordination network of One Belt One Road will help to further reinforce the basis of Sino-Thai strategic cooperation.

**Key words:** One Belt One Road, Sino-Thai relation, railway cooperation, Thailand