

## 鎖定新南向熱點：強化對泰國與「東寮緬越」關係之建議

Locking the Hot Spot: Suggestion for Enhancing Taiwan's Relationship with Thailand and CLMV Countries

陳佩修

### 壹、前言

2015年12月31日，隨著「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community, AEC)正式成立運作，「東協時代」跟著來臨。幾乎於此同時，2016年1月16日蔡英文當選中華民國總統，積極推動「新南向」政策，目標在強化台灣與東協10國、南亞6國以及紐、澳的夥伴關係。新南向政策是針對東協共同體帶動東亞多層次整合此一新形势之一項綜合安全戰略，政策思維比過往更見高度與廣度。外交是具延續性的，外交政策是漸進決策的，新南向政策的「新」並非否定既有政策，而係翻轉台灣南向的舊思維，以新思維面對崛起的東南亞「新世代」與「新勢力」。

本文主張新南向政策應並重「雙邊深化」與「區域經略」的觀點，認知到：深化台灣與東協重點國家的雙邊關係是台灣進行東南亞區域（或次區域）經略的戰略支點。檢視新南向政策推動週年的策略。因此，本研究以泰國正經發展與對外關係為主題，以台灣與

泰國雙邊關係為支點，探討強化並提升台泰關係之策略，據以掌握東協新四國（東寮緬越；CLMV）崛起的契機，強化台灣對大陸東南亞（或稱「北東協」）次區域整合的經營。

泰國位居「大陸東南亞」區域中心，連結緬甸與東、寮、越等印支半島三國，也是大陸東南亞區域裡在政經發展方面居於領先的國家，在 CLMV 崛起中扮演最關鍵角色。泰國政經情勢變化牽動整體東南亞新民主發展與東協經濟安全，亦將為 CLMV 國家發展提供示範；台灣應以泰國為掌握 CLMV 發展脈絡的「集線器」(hub) 以及深化與 CLMV 關係的「路由器」(router)。鑒於泰國地處大陸東南亞核心，且我國目前在緬甸、柬埔寨與寮國均未設有代表處，本文以台泰關係為軸心，簡析當代泰國發展對 CLMV 四國發展的建設性意義，提出新南向政策新一階段的政策建議。

## 貳、強化台泰關係的建議

### （一）經濟面向

現階段泰國巴育 (Prayuth Chan-ocha) 政府之主要國家發展政策有三：2015-20 年戰略性基礎建設設施發展戰略、超級產業集群政策、經濟特區政策。這三項也是下一階段（至少未來五年）泰國的核心策略。茲就多邊層次、雙邊層次與地方層次三個面向討論台灣經營對泰關係的主要政策方向與政策工具。

（1）多邊層次：台灣可透過 APEC 合作網絡，搭配近年來我國在 APEC 架構下提出台灣擅長且可以貢獻的重要倡議，回應泰國發展社會經濟的需求。舉例而言，台灣於 2003 年先提出「APEC 數位機會中心」(APEC Digital Opportunity Center, ADOC) 計畫，對 APEC 會員體提升數位經濟能力以及縮短數位落差成效良好，廣受好評。

2010年起，台灣對泰國推動與 APEC 會員經濟體中小企業相關之 6 項計畫，其中，透過「APEC 中小企業危機處理中心」推動「改善 APEC 中小企業天然災害之復原力以促進貿易及投資便捷化」計畫，成效良好，亦符合泰國培力及強化中小企業的政策，可以擴大其適用。其次，2013 年「APEC 強化公私部門伙伴關係降低供應鏈之糧食損失」5 年期計畫，希望透過公私部門間合作，探討如何降低糧食於採收、包裝、運輸等各供應鏈流程之損失，以促進區域糧食安全，對農業經濟仍為經濟命脈的泰國尤其重要。第三，2013 年推動之「加速器網絡倡議」(APEC Accelerator Network Initiative, ANN)，透過凝聚 APEC 區域內新創事業之能量，加速創業家之成長，以促進經濟發展動能，獲 APEC 中小企業部長及經濟領袖會議支持並納入年度宣言。這對泰國新創產業的裨益極大。

(2) 雙邊層次：對此，台、泰間已締結簽署之重要合作備忘錄與協定，包括：《中泰投資促進及保障協定》、《駐泰國台北經濟貿易辦事處與駐台北泰國貿易經濟辦事處避免所得稅雙重課稅及防杜逃稅協定》、《台泰農業合作協定》、《加工出口區與泰國土地工業管理局瞭解備忘錄》、《國合會與泰國皇家計畫基金會農業技術合作協定》以及《駐泰國台北經濟貿易辦事處與駐台北泰國貿易經濟辦事處避免所得稅雙重課稅及防杜逃稅協定》等。未來應持續強化與泰國雙邊經貿合作協定 (ECA) 的洽簽，特別是針對「超級產業集群」的五大產業 (工業機器人、航空運輸、生物 (生質) 產業、數位內容產業以及醫療健康產業)，相對於基礎建設與經濟特區，這是台灣俱有相對優勢且可具體對應的範圍，政府部門宜擬定對應計畫，進行台泰產業集群的鏈結。

(3) 地方層次：在政府政策工具的選擇之外，地方政府與民間

社會的投入參與，可強化台泰的共同利益並開拓新的合作方式。舉例而言，在地方層級與共同議題領域，彰顯地方特色產業的「產業外交」是可推動的模式，泰國的「一鄉鎮一產品」(OTOP) 模式可做為台泰地方產業交流合作的模式。其次，「城市外交」模式，台泰雙方推動功能型的城市簽署為姐妹市，例如泰國的許多城市皆為世界主要旅遊城市(曼谷、清邁、普吉、華欣等)，目前因免簽效應泰國抬抬旅遊人數大幅度成長，且泰國給與台灣免簽證費的相對互惠措施，台灣宜把握此一時機推動台泰之間在旅遊或文化(歷史宗教的古都合作) 功能議題合作的城市外交。再者，「商會外交」的強化是目前拓展提升台泰關係的重要項目，例如以「中華民國國際經濟合作協會」(CIECA) 與泰國「工業院」(FTI) 的合作模式為基礎，拓展其他雙邊商會組合作的機會。

泰國位居大陸東南亞區域中心，也是大陸東南亞區域政經發展方面居於領先的國家，習近平時期的中國目前以泰國為「中國-東協事務」的「協調國」，顯示中國肯定泰國的樞紐地位並對泰國有高度期待。現階段泰國與越南雙邊交流極其密切，泰、越提升夥伴關係擴大了大陸東南亞國家(CLMV+T) 的內需市場規模與對外關係的空間。透過「台、泰」與「台、越」關係提升以及連結運用「台、泰、越」關係建立新的三邊合作模式，台灣或可藉此擴大連結對大陸東南亞，甚至是整體東協的網絡關係。

鑒於泰國地處大陸東南亞核心，且我國目前在緬甸、柬埔寨與寮國均未設有代表處，提升台泰雙邊關係交流的層面與位階，勢屬必要；重新檢視對泰國外交人力配置的質(專業程度) 量(人力資源)，評估政府與民間可用的政策工具選項，不僅對於台泰關係的提升與強化有利，更將對於新南向的東協經略(特別是針對 CLMVT

次區域)有所裨益。

## (二) 政治面向

在泰國特殊的立憲君主體制下，已故泰王拉瑪九世蒲美蓬在位長達 70 年 (1946-2016)，擁有無上政治權威。1975 年後台灣在與泰國無正式外交關係的狀況下，曾透過支持泰王主導的「國王山地計畫」與泰國政府部門建立來往網絡，這是一種特殊的架構。2017 年泰國正式進入「後蒲美蓬時代」，其政治結構已大幅調整，台灣必須並重與「保守體制」及「選舉體制」的交往。對此，以下是幾個具體建議：

(1) 掌握政治新局：在泰國保守體制方面，應該著重軍政府成員、樞密院大臣、皇室資產委員會成員往來。在選舉體制方面，經營與民主黨、原為泰黨及舊屬政黨核心成員之關係。在 2014 年軍事政變解散國會 (眾議院)，隨即以全體成員皆由任命產生的「改革議會」取代迄今，泰國不分政黨國會議員皆失去政治舞台，這三年來各政黨勢力歷經分化、整合與重組，政黨體系生態已產生變化；一旦新憲法生效啟動選舉議程，泰國政治將展現新動能，推進新的政治議程，泰國政局將進入高度變動期。

(2) 落實國會外交：在台泰關係經營與提升上的角色日益重要。現階段立法院已經成立與東南亞多國的國會議員友好協會，台灣方面應主動積極地推動國會外交的落實化與常態化，充分發揮議會外交的功能，填補無邦交狀態下的政治層面往來。泰國因 2014 年 5 月政變後迄今 3 年內的國會為完全任命產生的非民選「改革議會」，預定 2018 年大選後產生新議會；然而，依現行泰國憲法，國會參眾兩院接擁有實際政策權力，雖參議院為任命產生，仍須同時

與兩院交往。

(3) 深化智庫聯繫：例如朱拉隆功大學亞洲研究院 (Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University)、泰國發展研究院 (Thailand Development Research Institute, TDRI)、巴差特樸國王 (七世王) 研究院 (King Prajadhipok's Institute, KPI)、國家發展管理研究院 (National Institute of Development Administration, NIDA) 等智庫機構之關係均可持續強化。

### 參、CLMV 發展與 CLMVT 次區域整合前瞻

從區域經濟整合概念出發，如何理解東寮緬越 (也被稱為東協新四國) 發展的機會與挑戰？

若依據「東協與東亞經濟研究院」(ERIA) 提出的概念，區域主義與區域經濟整合帶給東協新四國發展的離散力量與凝聚力量：在國家效能 (state efficiency) 差異化下，國家間的比較優勢會被凸顯而成造成東協新四國的分散；然而，區域經濟整合將凝聚東協新四國的工業化動力，有利其發展，但也可能引發國家間以及國家內部間的離散。

#### (一) 金邊宣言 (Phnom Penh Declaration)

第五屆「東協新四國高峰會」(Cambodia-Laos-Myanmar-Vietnam Summit, CLMV Summit) 於 2010 年 11 月 16 日在金邊舉行，柬埔寨總理 Hun Sen、越南總理 Nguyen Tan Dung、寮國總理 Bouason Boupphavah、緬甸總理 Thein Sein，及東協秘書長 Surin Pitsuwan 等人出席了峰會，會後並由越、柬、寮三國元首簽署《金邊宣言》，進一步加強在貿易投資等領域之合作，內容包括：優先開發能源、協

調貿易投資、連結三國交通網路、發展農業、旅遊、銀行、人力資源培訓、維護區域和平穩定、打擊跨國犯罪及加強防災救災等各個領域之合作內容，並包括修改了《2010-2020 年越、柬、寮社會經濟發展總綱》。

柬埔寨總理 Hun Sen 在會上指出，目前東協新四國在各領域之合作已獲得不錯成果，並稱讚《2005 年 CLMV 行動計畫》的執行成果，同時呼籲將基礎建設也列入《CLMV 行動計畫》，俾利加速縮小 CLMV 四國與東協其他成員國間之發展差距；並應加強與亞洲開發銀行、東協經濟研究院等區域組織合作，以利獲得更多財務資源及推動相關研考，進而益於促進社會經濟發展及區域整合。

同時舉行的是第四屆「伊洛瓦底江—昭披耶河—湄公河經濟合作策略高峰會」(Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy Summit, ACMECS)，各國領袖在會議中皆認同次區域不僅是東協不可或缺的一環，更是 2015 年成立東協共同體的重要基礎。在兩會議中，各國首先檢討 CLMV 與 ACMECS 的進展，並制定未來優先的合作領域，以能夠達成「永續發展」和「提升繁榮」為目標。同時，各國也同意在 CLMV 與 ACMECS 個別架構上加強作為，並擴大與對話夥伴 (dialogue partners) 間的合作聯繫，且鼓勵民間企業經由合適的機制共同進行合作。

## (二) 東寮緬越泰論壇 (CLMV Forum)

CLMV 合作架構自 2004 年 11 月設立，ACMECS 則是在 2003 年先由柬、寮、緬、泰等四國於緬甸蒲甘 (Bagan) 首度展開，隔 (2004) 年越南加入。ACMECS 的目標在增進各成員國的成長與競爭力，增加就業機會、減少貧富不均，並以永續發展為目標，維護和平、穩定

與繁榮。2011 年高峰會訂定《2010-12 年 ACMECS 行動計畫》(ACMECS Plan of Action 2010-12)，內容包括越南提議對柬、寮、緬等三國學生成立獎學金；建立 ACMECS 稻米合作機制，以強化 ACMECS 在國際市場與稻米出口的地位；以及回應全球氣候變遷的相關行動計畫。此外，在促進次區域的觀光發展方面，ACMECS 推出柬寮緬越泰「五國一體」(Five Countries, One Destination) 方案，為此柬埔寨與泰國已實施「2+X」的兩國單一簽證措施，未來其它三個 ACMECS 國家也將陸續加入。此方案既有助於 2015 東協共同體整合，亦將有利於促進觀光與貿易。

2016 年，5 國共同在曼谷發起成立「東寮緬越泰論壇」(CLMV Forum)，以成為「全球成長中心」(global growth center) 及做為「世界糧食籃」(world food basket) 為共同目標，此一東協的次區域整合體制展現無窮潛力，深受全球矚目。

東協新四國研究非常值得重視，透過對泰國主要國家級智庫有關東協新四國研究之評估，可以便利我國掌握東協新四國的發展脈絡；再透過與「東協與東亞經濟研究組織」(ERIA) 這一東(南)亞區域智庫網絡關係的建立與連結，將有助我國進一步參與泰國與東協新四國的發展。

#### 肆、對新南向政策之建議

本文主要針對泰國政治經濟與對外關係的走向及提升並強化台泰關係及我與東協新四國關係的策略進行綜合研析，自次區域主義的在地觀點掌握東協新四國的發展脈絡，希望找出台灣透過台泰關係連結與參與東協新四國的最佳及最效途徑。

試針對深化「台灣與泰國關係」以及拓展「台灣與東協新四國



關係」之政策建議如下：

(一) 掌握「後蒲美蓬」時代泰國政治的結構調整脈絡，並重與「保守體制」及「選舉體制」的交往。保守體制方面：軍方將領、樞密院大臣、皇室資產委員會成員。選舉體制方面：民主黨、原為泰黨及舊屬政黨核心成員。

(二) 強化與泰國「新核心智庫」網絡的互動與聯結，積極推動合作計畫與活動。已經建立該等機構領導階層關係網絡之機構組織：國家發展與管理研究院、朱拉隆功大學亞洲研究院、泰國發展研究院與巴差特樸國王（七世王）學院。

(三) 全面提升台、泰雙邊關係交流的層面與位階，以泰國為核心，連結緬甸與印支半島的越、柬、寮三國。中國以泰國為中國－東協事務的「協調國」，顯示中國肯定泰國的樞紐地位並對泰國有高度期待。現階段泰國與越南雙邊交流極其密切，泰、越提升夥伴關係擴大了大陸東南亞國家 (CLMV+T) 的內需市場的規模與對外活關係的空間。透過「台、泰」與「台、越」關係的提升，台灣可以擴大連結對大陸東南亞甚至是東協的關係。

(四) 強化駐緬甸代表處功能，同時努力恢復設置駐柬埔寨代表處。緬甸與柬埔寨是大陸東南亞區域最具爆發力的經濟體，各國莫不投注大量資源以其搶佔先機。我國迄未恢復 1997 關閉的駐柬代表處，目前雖將國合會駐仰光辦事處更名為駐緬甸台北經濟文化辦事處，但規模與功能仍尚未健全，需努力強化。

(五) 提升台、泰關係以及建立台、緬與台、柬關係可透過雙方高規格的學界與智庫會議、論壇的方式有系統的接觸與交流，再提升至包含官方代表參與的會議、論壇，以推進實質關係的提升與建立。

(六) 外交部應儘速在部內建立「新南向系統」，相對於外交部唯一的「北美系統」，在職務派遣、輪調與業務執掌調整上形成系統化，方能統一事權，發揮功能。

(七) 駐新南向目標國的主要館處須派駐專家，選派部內具有國家專長的人員，或延攬學界智庫中具有外交人員任用資格者，出任副館長或對應層級的職務，強化在地利害關係網絡，襄贊館長推動政務。