

中美博弈态势下的泰国南海政策

朱贵平 施 磊

摘要：随着中国在地区和国际社会的影响力与日俱增，中美博弈的广度、深度和烈度都在加剧，而作为具有重要政治、军事、经济和地缘战略意义的南海，不可避免地成为中美博弈竞争的重要角逐场。美国为维持自己在地区的传统大国地位，以“维护在南海的航行和飞行自由”为借口，多次在南海开展所谓的“航行自由行动”，不但助推了南海军事化，更加剧了南海局势的紧张。此外，美国还极力介入和干涉中国与东盟国家的南海争端，除了组建美日印澳四国机制围堵中国之外，还积极发展同越南、菲律宾等南海主权声索国的关系，企图形成制衡中国的同盟，导致中美在南海的博弈竞争日益加剧，在影响地区安全的同时，也给地区各国带来了更多的选边站压力。在此背景下，泰国等地区中小国家，为实现自身国家利益最大化，通过施行所谓的“大国平衡”外交策略，把自己塑造成调和地区各种矛盾问题的重要中间变量。在经贸、人文领域深化同中国交流与合作的同时，在南海、湄公河安全合作等地区安全议题上，泰国出现了“制衡中国”的态度倾斜，企图借助域外势力平抑中国在地区的影响力，让中美等大国在地区形成竞争均势，以达到游离于域内外大国之间“两头讨好”的目的。

关键词：南海；泰国；政策；倾斜；东盟

收稿时间：2021-06-24

作者简介：朱贵平（1979~），云南农业大学外语学院泰语专任教师、泰语二级翻译，主要研究领域：泰国政治、外交、泰国语言文字；施磊（1985~），云南省社会科学院副研究员，主要研究领域：东南亚网络政治。

泰国虽非南海主权声索国，但因其具备“与所有南海主权声索国都保持良好关系”“国际社会认可度较高”“在东盟内具有较强号召力”“与中美两个大国都保持友好关系”等特殊条件，让泰国既可以以中立的“沟通桥梁”或“协调者”等身份，从中牵线搭桥，推动矛盾双方开展对话磋商，也可以利用“沟通桥

梁”的地位或者以“协调者”身份为掩护进行搅局，从而谋取自身利益；甚至利用自己特殊的“身份地位”作为向博弈双方讨价还价的筹码，提升自己在地区（特别是在东盟内部）和国际舞台的话语权。所以，泰国的南海政策选择也就成了影响南海问题发展趋势的重要中间变量之一。

本文在探讨和总结泰国在南海争端问题中的作用以及泰国南海政策调整变化情况的基础上，分析泰国南海政策选择的成因，并对泰国今后的南海政策选择趋势做出判断。

一、泰国是南海争端各方认可的“沟通桥梁”

（一）泰国是各争端方认可的非利益攸关方

美国将亚太地区视为其传统势力范围，无论是奥巴马时代的“亚太再平衡”政策，还是特朗普时代的“印太战略”，无论是共和党执政，还是民主党上台，围堵中国、遏制中国崛起都是其既定战略。所以，通过所谓的“航行自由行动”在南海展示自己的存在，拉拢其他域外势力在南海搅局，挑拨中国同东盟国家关系，破坏中国和东盟国家为维护南海和平稳定所做出的努力，削弱和限制中国南海主权权益与战略利益的空间，^①仍将是美国今后一段时期在南海争端问题上的主要政策目标。

与中国存在南海争端的东盟成员国，也寄希望于通过主权声索来获取更多的领海、领土面积，获取更多的海洋资源。同时，南海问题也是各主权声索国国内各种政治势力用于争取政治、经济利益的借口之一。因此，南海争端的各相关方在制定自己的南海问题政策时，往往会受国家利益、国内政治因素、国内民族主义情绪、舆论导向等因素的影响，妥协调整的空间不大，找到能让各方都认可和接受的合理解决方案并非易事。

在这样的背景下，作为非主权声索国的泰国，因为同各争端方没有直接的利益冲突，反而容易赢得各方的信任，各方也乐见泰国利用自身的地位居中发挥调和作用，通过居中协调或者牵线搭桥，促成矛盾双方开展对话协商，弥合分歧，增进互信，扩大共识，推动建立冲突预防机制或争端管控机制，防止矛盾扩大化，为推动和平解决南海争端问题创造条件。

（二）泰国本身具备充当“协调者”的天然优势

泰国是东盟创始国之一，通过居中斡旋协调，多次成功推动东盟国家或东盟内部棘手问题的有效解决，在东盟内部，泰国与东盟各国都保持良好关系，泰国

^① 朱峰：《南海主权争议的新态势：大国战略竞争与小国利益博弈——以南海“981”钻井平台冲突为例》，2015年2期，第5页。

成为协调解决东盟内部纠葛或东盟成员国内部矛盾的重要力量。例如，在缅甸问题方面，泰国不但为缅甸政府与少数民族武装组织谈判提供场地等帮助，在泰缅边境地区容留缅甸难民，还是国际社会参与解决缅甸问题的重要桥梁渠道之一。在缅甸2021年2月发生政变之后，联合国缅甸问题特使克里斯汀·伯格纳于2021年4月9日抵泰访问，并于2021年5月14日分别同泰国总理巴育和副总理兼外交部长敦·巴玛威奈会晤磋商，就解决缅甸局势问题和为缅甸提供人道主义援助等问题开展磋商。在发展东盟对外关系方面，泰国是协调、整合东盟态度立场的重要力量，在担任东盟—中国对话伙伴协调国期间，泰国就在南海争端问题上很好地体现了这种整合作用。2012年7月9~13日，东盟外长会议在柬埔寨金边召开，但因菲律宾执意要求将中菲黄岩岛对峙事件写入会议联合公报并对中国进行谴责，导致东盟各国未能就此达成共识，最终未能发表联合公报。这是历史上首次出现东盟外长会议未能发表联合公报的情况，引起了部分东盟人士对东盟的团结的担忧。新加坡外交部长尚穆根称，会议未能发表联合公报“严重影响了东盟的信誉和可信度”。东盟秘书长素林也发表谈话称：“东盟外长会没能达成成果在东盟45年历史上史无前例”，“如果东盟想屹立于国际社会，需要学习如何巩固和协调立场”。^①在这种情况下，泰国利用担任东盟—中国对话伙伴协调国的契机，利用同争端各方都保持良好关系的便利条件，成功推动了在2012年9月的联大会议期间在纽约举办东盟外长非正式会议，说服各成员国同意由泰国牵头召开东盟高层会议，共同协商南海争端的解决方案，建议东盟举办高级官员会议，就“南海行为准则”事宜开展磋商讨论。

（三）泰国是博弈双方都需要的战略支点

泰国具有十分重要的地缘位置，地处中南半岛中心，泰国还是东盟第二大经济体，在东盟政治、经济和安全共同体建设中都处于枢纽地位，因此，中美两国都将泰国视为重要的地区战略支点。同时，中美两国对泰国的重视，也为泰国创造了实行“大国平衡外交”策略的有利环境。

泰国与中国和美国都保持着密切的友好关系，不管是在经济、军事上，还是在政治、外交上，都与中美两国存在共同利益。2012年4月19日，中泰在北京签署《中华人民共和国与泰国关于建立全面战略伙伴关系的联合声明》^②，中泰关系升级为全面战略伙伴关系。同时，泰国不但是美国在东南亚地区的传统军事

^① 《东盟外长会因菲律宾搅局首次未发公报闭幕》，新浪网，2012年7月14日，<http://news.sina.com.cn/c/2012-07-14/011824771326.shtml>。

^② 《中泰关于建立全面战略伙伴关系的联合声明》，中央政府门户网站，2012年4月9日，http://www.gov.cn:8080/jrzg/2012-04/19/content_2117598.htm。

盟友，而且还是美国的“非北约主要盟国”。泰国也很好地利用了这种“战略支点”优势，在中美南海竞争中玩平衡，来实现自身利益的最大化。

二、泰国在南海问题上的政策演进

（一）前期以“直接的双边对话磋商解决矛盾”为政策核心

泰国真正在南海问题上发挥作用，是从泰国担任东盟—中国对话伙伴协调国开始的。泰国担任东盟—中国对话伙伴协调国期间（2012年7月~2015年7月），发生了中菲黄岩岛对峙事件、菲律宾向国际法庭提起非法仲裁事件、越南干扰冲撞中国981钻井平台等事件，越、菲的这些挑衅行为不但加剧了中菲、中越南海矛盾，也极大地影响了东盟—中国关系的发展，影响到了东盟正在推进的共同体建设。因此，泰国将“推动让中国在东盟共同体建设中发挥积极作用”“互联互通”和“推动制定‘南海行为准则’的谈判”列为其担任东盟—中国对话伙伴协调国的三大重点目标。

在这期间，泰国在南海争端问题上的政策核心是“主张声索国之间通过直接对话协商解决矛盾”。泰国在推动南海局势缓和方面发挥了积极的建设性作用，通过推动或主办各种正式/非正式的会议，让双方保持接触和磋商，促进东盟与中国之间的互信，推动相关主权声索国坚定“以和平谈判方式解决矛盾”的决心，为制定“南海行为准则”创造了良好的谈判氛围和条件。

泰国通过斡旋沟通，成功说服东盟和中国同意于2012年10月29日在泰国帕塔亚举行东盟—中国非正式高官会议，与会各方同意在严格有效落实《南海各方行为宣言》的同时，逐渐推动制定“南海行为准则”的谈判。这是黄岩岛事件后，中国东盟之间的一次恢复互信的会议，为后续的系列对话磋商奠定了基础。此外，在担任东盟—中国对话伙伴协调国期间，泰国和中国共同主持了8次落实《南海各方行为宣言》的相关会议，包括第8~12次中国—东盟落实《南海各方行为宣言》联合工作组会议，第6~8次东盟—中国落实《南海各方行为宣言》高官会，其中多次会议由泰国主办，而且每次会议均能够取得积极的进展。如2013年9月在苏州举行的第6次东盟—中国落实《南海各方行为宣言》高官会，就是中国、东盟双方首次磋商“南海行为准则”的高官会议，^①在曼谷举行的第12次联合工作组会议和第8次高官会议，讨论了“南海行为准则”的共识文件，同意在“南海行为准则”谈判完成前，在《南海各方行为宣言》框架下开展的各项务实合作，降低发生冲突的风险和概率。

^① 《人民日报海外版：别想借南海行为准则算计中国》，环球网，2013年9月16日，<https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJCilN>。

另外，从泰国高层在各种外交场合的表态来看，泰国在担任东盟—中国对话伙伴协调国期间，对南海争端问题的态度立场总体上是比较积极和正向的。从公开的外交辞令反映出的泰国南海政策包括：第一，泰国不是南海主权声索国，在南海问题上持不选边站的中立立场。第二，希望相关主权声索国保持克制，避免采取导致局势恶化的行动，以和平谈判方式解决问题。泰国外长素拉蓬在2012年7月东盟外长会议期间表示：“对争议相关方来说，最重要的是冷静，平息紧张局势。”^①第三，支持主权声索国通过双边对话磋商，协商解决南海争端问题。泰国外交部次长2013年1月15日接受采访时表示，泰国主张相关国家通过双边谈判解决主权争端问题。^②第四，南海争端不应影响中国—东盟关系大局。泰国外交部东盟司司长阿塔育·西萨穆2012年7月11日表示：“南海争端只是东盟—中国关系诸多要素中的一项，泰方不希望南海争端问题影响到东盟—中国之间的合作。”^③第五，不希望域外势力介入南海争端。泰国副总理功·特帕朗西2013年1月22日接受采访时表示：“应当尽量限制南海争端对中国与东盟关系的影响，并称不能允许外部干涉力量侵扰我们的谈判桌，地区国家有能力最终达成一个成功的协议。”^④泰国商业部部长纳隆猜2012年11月8日在参加研讨会时表示：“英拉总理应借奥巴马访泰之机，建议美国不要干涉南海争端，应让中国和相关国家通过双边对话协商解决南海问题。”^⑤第六，不希望南海问题进一步扩大化和国际化。泰国外交部新闻司副司长萨克·万纳米提2012年7月接受采访时表示：“泰方认为，区域的合作与发展需要一个和平稳定的环境，泰国关注南海局势，但不希望南海争端扩大化和国际化。”^⑥

（二）中后期出现了“制衡中国”的政策倾斜

中国在东盟地区的影响力特别是经济方面的影响力不断增强，引起了包括泰国在内的东盟国家对和平崛起的担心，加之中美博弈对抗日益加剧，对东南亚地区的安全形势构成了巨大影响。中美都在争取盟友来支持自身在东南亚地区的政策。东盟国家面临中美势力竞争、对抗的压力。在这样的背景下，泰国等东

① 邵建平、刘盈：《泰国对南海争端的态度：表现、成因、趋势和影响》，《东南亚研究》，2015年第3期，第63页。

② “Sihesak seeks South China Sea parley”，Bangkok Post, 25 January, 2013, <https://www.bangkokpost.com/world/332512/sihesak-seeks-south-china-sea-parley>.

③ 《泰称不允许南海争端妨碍中国与东盟合作关系》，环球网，2013年11月3日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-07/2906417.html>。

④ 周喜梅、梁霞：《泰国高层对南海争端的看法》，《南洋问题研究》，2013年第3期，第93页。

⑤ 同上。

⑥ 《泰国不希望南海问题国际化》，和讯网，2013年12月2日，<http://news.hexun.com/2012-07-30/144113451.html>。

盟国家意图通过实施“大国平衡外交”战略，在深化同中国的政治、经济合作的同时，在南海等地区安全问题上采取了向东盟和美国“倾斜”的政策，以期实现大国在地区的力量均衡，从而达到相互牵制，两头讨好的目的。

1. 以促进东盟团结统一为由，推动南海问题东盟化

泰国采取了优先重视东盟的外交政策。泰国外交部2015~2018年战略计划的第一项战略就是“泰国将致力于促进同邻国和东南亚国家的友好关系，营造良好的国际环境，特别是在东盟地区营造和平、稳定的国际环境，争取邻国在国际舞台对泰国的支持”。^①2016年的外交政策也强调：“要加强东盟的团结统一，提升东盟话语权；加强东盟在外交、安全等领域的协调合作水平，同时提升泰国在东盟内部的建设性作用。”^②

在南海问题上，泰国主要是通过东盟机制发挥作用，借助东盟的各种合作框架或平台来表达泰国在南海问题上的立场，以东盟机制为支点，助推南海问题东盟化。泰国利用自身同东盟各国都保持良好关系的优势，在召集、主办或者协调安排东盟系列会议时，积极推动让东盟国家先在内部会议形成共同立场，再在东盟—中国框架平台同中国进行多边形式的磋商，支持东盟以一个声音说话。由此，泰国关于南海问题的外交辞令发生了微妙的变化，在“支持相关主权声索国直接开展双边谈判解决问题”的基础上，增加了“支持东盟—中国开展多边磋商”“支持东盟—中国尽快完成制定‘南海行为准则’的谈判”，理由是“南海争端问题对整个东盟都有影响，包括影响东盟的政治、安全共同体建设，因此，在南海发生武力冲突必然会影响到东盟的其他国家”。

2. 对中国南海政策的战略误判，助推南海问题国际化

长期以来，中国在南海问题上一直努力增进同东盟国家的互信，愿意在多边框架内同东盟进行制定“南海行为准则”的谈判，这本身是一种促进互信、减少误判，降低冲突、对抗风险的举措。但是，中国的这种努力却让包括泰国在内的部分东盟国家产生战略误判。泰方认为，与黄岩岛事件、菲律宾提出非法仲裁、中越981钻井平台冲突事件时期相比，中国后期在南海争端问题上的态度有所缓和，积极参与和推动同东盟进行制定“南海行为准则”的谈判，这是由于中国担心东盟倒向美国，与美国一起围堵中国，认为中美在南海的斗争能够在地区形成大国力量均势，是对东盟有利的。认为美国介入南海发挥作用以及在南海的“航行自由活动”等，让中国不敢对东盟采取太过强硬的态度，让东盟有了更多同中国博弈的筹码。

这种战略误判引发了泰国在南海问题上的立场变化，从原先的“反对域外势

^① 泰国外交部：《2015~2018年泰国外交战略》，2015年，第1页。

^② 泰国外交部：《2016年泰国外交政策》，2016年，第3页。

力介入干涉南海问题”转变成了“支持大国在地区发挥建设性作用”，支持和响应美国等域外国家所谓“航行和飞行自由”的诉求。2016年2月15日，泰国总理巴育上将参加在美国加利福尼亚安纳伯格庄园举行的东盟—美国特别峰会时表示：

“南海问题非常敏感，在经济、政治方面都有广泛的影响，因此，必须加强国际合作，以和平方式妥善解决争端，以维护地区的和平、稳定和发展”，“泰国支持维护在南海的航行和飞行自由，保障在南海的航行和飞行安全”。2017年10月，巴育在泰美建交200周年之际应邀访问美国，双方发表了《强化安全同盟 加强经济伙伴关系》的联合声明，声明强调：“南海的和平稳定以及航行和飞行自由对世界贸易非常重要。”泰国副总理兼国防部长巴威·翁素万上将在第13次东盟防长会议（2019年7月11~12日）后表示，会议签署了《东盟防长关于可持续安全的联合宣言》，^①宣言重申：“将致力于缓解地区紧张局势，建设和平海洋，维护在南海的和平、稳定和安全，保障在南海的航行和飞行自由。”^②

在对南海问题的外交表态方面，泰国在“支持相关主权声索国通过直接双边谈判解决问题”的基础上，增加了“也支持第三方参与发挥建设性作用”的政策表述。2021年3月11日，泰国国防部长纳·因塔拉乍伦上将在参加第6次泰美国防战略对话会议时表示：“泰方愿意支持美国的‘印太战略’，支持美方在地区发挥建设性的作用，愿意充当美国—东盟之间的桥梁，以进一步推动地区的发展、繁荣和稳定。”^③在“支持在东盟框架内、东盟—中国框架内磋商解决问题”的基础上，增加了“也支持在第三方平台磋商南海问题”的表述。

此外，南海问题不但是东盟系列会议（如东盟地区论坛、东盟防长会议、东盟峰会等）和东盟—中国系列对话会议的常设议题，也是东盟与其他对话伙伴国系列会议的常设议题，如2019年8月期间举行的东盟—印度外长会议、东盟—日本外长会议、东盟—澳大利亚外长会议以及2020年9月期间举行的东盟—韩国外长会议、东盟—欧盟外长会议等均讨论了南海问题，这种“支持第三方参与和利用第三方平台”的立场，加剧了南海问题的国际化。

3. 强化东盟因应能力，提升东盟在地区的主导地位

随着中美在东南亚地区博弈对抗的加剧，东盟国家和东盟本身都面临大国的“选边站”压力，这也会影响到东盟在东南亚地区的中心地位，这是将“立足东盟作为外交基石”的泰国所不愿意看到的。为了保持东盟的中心地位，让东盟在

^① 《东盟防长会议强调各国在安全领域合作》，新华网，2019年7月12日，http://www.xinhuanet.com/mil/2019-07/12/c_1210192080.htm。

^② 《泰国国防部成功主办东盟防长非正式会议和第6次东盟防长扩大会议》，泰国国防部次长办公室网站，2019年12月14日，<http://lakmuangonline.com/?p=48342>。

^③ 《泰美在线召开第6次国防战略对话会议》，泰国政府网，2021年3月11日，<https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/39869>。

发展同各地区关系方面发挥主导作用，更好地消解大国在政治、军事和经济方面竞争而带来的影响，泰国在2019年担任东盟轮值主席国期间，成功推动了2019年6月22~23日在曼谷举行的第34届东盟峰会正式通过了《东盟印太展望》，该份文件的宗旨是在中美争相发挥影响力的印太地区，让东盟发挥主导作用。^①泰国外交部东盟司司长素里亚表示：“《东盟印太展望》不是为了响应某个大国的倡议，而且东盟自己本身认为，东盟位于印度洋和太平洋之间，两大洋间的互联互通能够惠及全球人民，事关全球的未来。《东盟印太展望》是东盟的又一倡议，东盟的倡议是由东盟主导和推动印太两个大洋之间的互联互通合作，是东盟基于自身利益而提出的倡议，该倡议是一个新的开始，不再是大有何倡议东盟就要做出响应。”^②该展望将海洋合作、互联互通、联合国2030年可持续发展目标和各种经济合作列为四大重点合作领域，明确将东盟中心地位作为推动印太区域合作的根本原则，^③目的是提升东盟的地位和作用，让东盟成为一个利益聚集点，成为“平衡”大国势力的中心。

泰国和东盟国家对推动中美在地区维持力量均衡的思想越来越统一。2019年7月在泰国曼谷举行的第13届东盟防长会议一致同意：“要加强应对安全威胁的合作，加强在平衡同中美关系方面的合作，以维护东盟的中心地位。”^④

4. 曲解、泛化国际法律概念，加剧南海问题复杂化

泰国主张通过外交途径，以和平方式解决南海问题，但其外交表态却附加了“遵照国际社会共同认可的原则”，“遵守包括1982年《联合国海洋法公约》在内的国际法”，“尊重国际法赋予各国的权益”等内容。

另外，在谈判制定“南海行为准则”的问题上，泰国也附和和支持部分东盟国家的观点，即希望“南海行为准则”具有法律效力。泰国外交部东盟司东盟战略与合作处处长巴勒娜曾于2017年在《泰国与南海及展望》的文章中指出：“泰国在南海主权声索问题上没有任何法律依据，因此泰国不是南海主权声索国，南海的主权争端问题不会给泰国带来直接的影响，但泰国依然有权力支持制定‘南海行为准则’的谈判，希望‘南海行为准则’能够具有法律约束力，能够有促进中国与东盟成员国间互信的内容，创造有利于和平解决问题和预防矛盾的条

① 《东盟推出“印太展望” 外媒：欲在印太地区发挥主导作用》，《参考消息》，2019年6月25日，<http://m.cankaoxiaoxi.com/world/20190625/2383673.shtml>。

② 《印太思路 东盟合作新气象》，《曼谷商报》，2019年7月3日，<https://www.bangkokbiznews.com/recommended/detail/1465>。

③ 唐奇芳：《东盟版“印太”战略与美日大不同》，《环球时报》，2019年6月26日，<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnK190H>。

④ 《第13届东盟防长会议成果》，泰国政府网，2019年7月11日，<https://www.bangkokbiznews.com/recommended/detail/1465>。

件。”^①泰方认为，各主权声索国在南海开展各种活动，包括进入争议海域抓扣渔船、填海造地、开展岛礁建设活动等，都不利于营造和平谈判解决问题的氛围。所以，泰方希望“南海行为准则”，不但应该是《南海各方行为宣言》的延续和丰富，还应该推动让“南海行为准则”具有法律效力，以便有关国家用作行动指南，约束和规范各国的行为，这不但可以增进互信，预防矛盾，也可以有效地管控既发矛盾，避免矛盾激化失控。

5. 以“选项提供者”自居，推销泰国的南海构想

泰国不但在各种地区和国际平台表达自己对南海问题的立场态度，还积极谋求充当“选项提供者”，提升泰国在国际平台的地位作用，巩固自己在东盟内部的地位。

2016年7月12日，泰国外交部发布声明，介绍了泰国副总理兼外交部长敦·巴玛威奈提出的“将南海建成和平、稳定和可持续发展的海洋”的建议，声称：“泰国重视东南亚及周边地区的和平与稳定，希望地区各国通过开展建设性的合作行动来提振信心、恢复互信，创造有利于促进地区繁荣和可持续增长的条件，在相互信任的基础上，共同努力，想法解决南海局势问题。各方应该严格遵守且有效落实《南海各方行为宣言》，尽快完成‘南海行为准则’制定的谈判。泰国支持东盟之前发表的有关南海问题的声明，泰方相信，各方的最高目标仍然是造福于自己的国民，所以，建议各方超越矛盾，开展建设性合作，将南海建成和平、稳定和可持续发展的海洋。”^②

此外，亚洲和平和解委员会主席、泰国前副总理兼外长素拉吉·沙天泰曾在2016年7月12日在万象举行的高端研讨会上发表了题为“功能性合作：推动南海和平与繁荣”的演讲，提出了在南海开展“功能性合作”的倡议。他表示：“相关争议方可以在双方能够达成共识的某一领域开展共同开发合作，并让这种功能性合作成为促成南海合作与和平的机制。”^③

泰方认为，这种“功能性合作”符合各方利益，泰国应该支持开展这种性质的联合开发行动，泰国可以列举泰国和马来西亚利用“超国家管理模式”^④共同开发泰国湾争议海域的成功案例来说服各国，比如在不涉及领土主权且符合各方

^① 巴勒娜·阿批拉：《泰国与南海及展望》，泰国外交部网站，2017年6月30日，<https://dvifa.mfa.go.th/th/page/individua>。

^② 《Statement of Thailand on Peace, Stability and Sustainable Development in the South China》，泰国外交部网站，2016年7月12日，<http://www3.mfa.go.th/main/en/media-center/14/68341-Statement-of-Thailand-on-Peace,-Stability-and-Sust.html>。

^③ 《Functional Cooperation:A Move for Peace and Prosperity in the South China Sea》，亚洲和平和解委员会网站，2016年7月12日，<https://aprcasia.com/public/document/1503913729.pdf>。

^④ 邵建平：《如何推进南海共同开发——东南亚国家经验的视角》，《当代亚太》，2011年第6期，第147页。

利益的可持续渔业、科学研究、环境保护、海洋生物保护、人道主义援助和救灾减灾等领域开展合作，通过这种合作，先让各方获得切实的好处，从而创造有利于推动和平解决南海问题的条件和环境。

三、影响泰国对南海问题政策立场的几个因素

（一）出于谋求东盟领导地位的考虑

泰国在南海问题上出现支持“东盟发挥主导作用”、支持“东盟团结统一”、支持“东盟以一个声音说话”等偏向东盟的政策立场，是泰国谋求成为“东盟领头羊”的战略需求，也符合泰国“东盟优先”的外交政策。

发挥地区影响力，积极谋求成为“东盟领头羊”，^①一直是泰国孜孜以求的目标。泰国在《二十年国家战略规划——外交篇》（2018~2037年）提出：泰国外交工作的重要目标是积极进取，发挥建设性作用，推动让泰国成为世界平台的“重要玩家”。^②

从当前东盟10国的情况来看，没有任何一个国家具备超群的实力，可以以“东盟领导者”的身份带领东盟同域外大国进行博弈，或者说东盟正处于一个“权力真空”的状态，这种“权力真空”的格局为泰国寻求在东盟的领导地位提供了有利的条件，因而东盟也成为泰国政府外交政策的首要优先方向。2019年7月25日，泰国总理巴育向国会报告内阁施政方针时明确提出：“本届政府将致力于从政治、经济、社会、文化等方面促进东盟的团结统一，提升东盟实力。特别是在泰国2019年担任东盟轮值主席国期间，泰国将努力推动东盟成员国之间开展具体的合作，推动东盟与对话伙伴国开展具体的合作，将继续支持东盟在促进地区和平与可持续发展繁荣方面发挥主导作用。”^③

同时，东盟需要提升国际影响力的现实需求，也为泰国争取成为“东盟领头羊”提供了更多的发挥空间。在中美的博弈和竞争中，不但东盟成员国要面临选边站的压力，东盟本身同样也存在如何平衡同中美关系的问题。东盟积极谋求在地区合作中发挥主导作用，或者居于主导地位。这种主导地位需要东盟能够满足以下条件：首先是需要保持团结统一，在地区事务中能够形成共同的立场；其次是要在缓解或解决影响地区安全的敏感问题上能够凸显东盟的中心作用；第三是在发展或者维持同大国关系方面，东盟能够居于主导地位；第四是东盟需要在国际社会共同关心的议题上发挥或彰显东盟的建设性作用；第五是推动让东盟机制下的各种平台成为更加高效、更加权威的问题解决渠道。东盟提升国际影响力的

① 冯梁主编：《亚太主要国家海洋安全战略研究》，世界知识出版社2010年版，第233页。

② 泰国外交部：《二十年国家战略规划——外交篇》，2018年，第1页。

③ 泰国内阁秘书长办公室：《内阁政策报告》，2019年7月25日，第6页。

这种现实需求，让泰国可以在南海、湄公河安全合作等地区安全合作议题上有更多的发挥空间。

在南海问题上，越南、菲律宾、马来西亚、文莱等国都是南海主权声索方；而老挝、缅甸和柬埔寨是东盟的弱势成员国，新加坡更注重自身的经济发展利益，而非争取在东盟的主导地位；印尼希望在国际平台发挥作用，但更多的是着眼于在地区层面；由于泰国不是南海主权声索国，且与中国和东盟的南海争端国都保持友好关系，这种“中立”的身份让泰国对外可以作为东盟代表同中国对话，对内可以在东盟内部发挥整合作用，泰国的这种“协调者”作用，既能争取东盟国家的支持，让其在地区的影响力得以进一步巩固，也能让泰国在东盟内的战略地位得到大幅提升，巩固泰国在东盟内部的重要地位，

（二）出于维护自身经济利益的考虑

泰国在南海问题上强调“和平谈判”，支持“在南海的航行和飞行自由”，支持“维护在南海的航行和飞行安全”，支持“依法解决南海争端”等态度立场，除了有政治、安全方面的考量之外，也有经济利益方面的考量。

泰国与南海争端各方在南海没有直接的利益冲突，但南海争端问题会对泰国形成间接的影响。南海争议区占整个南海面积的80%，在南海发生任何争端和冲突，必然会影响到地区的和平稳定以及地区的经济发展。南海是世界重要的三大海运航道之一，每年有价值大约50000亿美元的货物通过南海。如果南海发生冲突，必然会影响严重依赖海上航运的泰国外向型经济，所以，泰国高度关注在南海的航行自由与航行安全。^①

另外，南海不但有丰富的油气资源，也是大型渔场。由于泰国湾与南海相通，所以对于泰国来说，南海也是泰国重要的海洋资源获取地。据泰国农业与合作社部渔业厅的统计，泰国渔船每年在南海的非泰国水域的海产捕捞量高达70万~150万吨^②，一旦相关争端国发布禁渔令，泰国的这些渔船往往就会成为邻国抓扣的对象。2020年8月24日，泰国海军举行新闻发布会，就海军斥资240亿泰铢（笔者注：约7.69亿美元）采购两艘潜艇事宜进行说明。海军装备厅厅长塔伦萨·西里沙瓦海军中将表示：“泰国海军采购潜艇是为了保护泰国的渔业利益和海洋运输，南海是泰国的大动脉，但由于多个国家在南海提出主权声索，导致南海局势紧张，一旦发生冲突，将会严重影响泰国在南海的利益。”^③

^① Olav F. Knudsen ed., *The South China Sea and the East Asian Region: Political, Legal and Economic Issues*, Norwegian Institute of International Affairs, 1996, p. 35.

^② 泰国农业与合作社部渔业厅，《非泰国水域渔业》，<http://www.fisheries.go.th/foreign/images/stories/fisheries/002.pdf>。

^③ 《泰国海军说明采购潜艇的6条理由》，BBC网站，2020年8月24日，<https://www.bbc.com/thai/thailand-53886589>。

（三）出于对国际国内环境的考量

泰国不是南海主权声索国，在南海问题上的态度立场相对比较灵活，泰国可以在先评估国内外环境的变化情况后，再根据国家利益需求，灵活地进行政策调整。泰国在《二十年国家战略规划——外交篇》（2018~2037年）中提出：

“未来20年，国际国内环境将发生极大变化，在本地区将出现多极化格局的发展趋势，有助于防止在本地区出现拥有绝对实力的单极力量，这对泰国来说是有益的。”^①正是基于希望地区出现“多极化”格局的考量，泰国在南海问题上才会出现欢迎“域外国家在南海发挥建设性作用”，希望“中美在地区形成力量均衡”的态度。

同时，泰方认为，“大国在全球利益的多样化和复杂化，给泰国在大国之间实施‘平衡外交政策’造成了挑战”，“大国在地区扩大影响力和在地区博弈争端会造成类似代理人战争的局面，这必然会给泰国带来更多的选边站压力，制约泰国‘大国平衡’外交战略的实施”。^②因此，泰国积极推动支持东盟提升在平衡大国影响力方面的实力，让东盟在地区事务中发挥主导和中心作用。泰国东盟司司长素里亚就第34届东盟峰会正式通过《东盟印太展望》一事接受采访时透露：“在2017年11月在菲律宾举行的东亚峰会上，各国对印太战略提出了不同的观点，巴育总理代表泰国发表看法称：‘东盟应该在印度洋、太平洋两大洋互联互通问题上有自己的想法，特别是要如何推进此事。’之后，对此事感兴趣的印尼进行了调研，并同担任东盟轮值主席国的泰国和其他东盟国家磋商，最终达成一致，促成了此次峰会正式通过《东盟印太展望》。”^③

四、泰国今后的南海政策选择

从某种意义上来看，泰国不是南海主权声索国，所以南海争端不管朝哪个方向发展变化，都不会对泰国造成直接的冲击和影响，但由于泰国具备“与所南海主权声索国都保持良好关系”“国际社会认可度较高”“在东盟内具有较强号召力”“与中美两个大国都保持友好关系”等条件，泰国在南海问题上的政策选择必然会成为影响南海问题发展趋势的一个重要中间变量。从泰国之前在南海问题上的态度立场变化以及影响泰国南海问题立场的因素来看，今后泰国的南海问题政策总体上会保持一定的稳定性和延续性。

（一）巩固泰国在南海问题上的“协调者”地位

近年来持续的政局动荡严重影响了泰国的国家形象，加之受新冠疫情的冲

^① 泰国外交部，《二十年国家战略规划——外交篇》，2018年，第3页。

^② 同上。

^③ 《印太思路：东盟合作新气象》，《曼谷商报》，2019年7月3日，<https://www.bangkokbiznews.com/recommended/detail/1465>。

击，泰国的经济发展受到极大影响，国内民众对政府的信任度急剧下降，街头抗议示威频发。在这样的情况下，泰国政府将会努力利用各种可能的机会，在南海等地区安全议题上，继续争取各有关方认可泰国的“协调者”作用，利用东盟框架或者双边框架下的各种平台和渠道，发挥沟通桥梁作用，协调各方态度立场，甚至借机争取各方认可泰国的倡议或方案，借此提升泰国在国际社会的地位和话语权，进而增强国内民众信心，转移国内政治矛盾。

泰国外交部东盟司副司长孟坤·威西萨达在2017年7月29日接受采访时表示：“泰国应该有效利用自己不是南海主权声索国，与包括中国在内的各国保持紧密友好关系，泰国热爱和平且希望和平利用南海等有利条件，在南海问题上积极发挥建设性作用。具体来说就是要通过采取各种切实的行动来发挥泰国‘桥梁纽带’和‘选项提供者’作用，如参与推动‘南海行为准则’制定的谈判，推动严格有效地落实《南海各方行为宣言》，推动开展保护海洋环境、清除海洋垃圾、保障航行安全、搜救合作等具体合作，以此营造有利于促进互信、加强合作的氛围，推动解决南海矛盾问题。”^①

（二）借助东盟平台表达政策立场

泰国不是南海矛盾问题的当事方，所以在南海问题的政策立场选择上，泰国将会避免直接显示自己的政策立场倾向，继续以“协调者”的身份保持同各方的交往接触，然后借助东盟平台来表达自己的政策立场，如通过东盟框架内的各种会议，以会议联合声明或其他形式的会议成果材料来表达自己的政策立场倾向，有效规避中美等大国的“选边站”压力。同时，借助东盟平台实施“大国平衡”战略，利用南海问题牵制大国，争取实现自身利益的最大化。

（三）存在南海政策进一步倾斜的可能

南海紧张局势对各主权声索国来说，既是压力，也是动力，南海局势的紧张不但能影响各国之间的合作，影响各国之间的国际关系，影响地区和世界的安全局势，同时也能迫使各国积极寻求合作，推动建立有效解决南海争端问题机制。东盟各国在南海问题上都有自身的政治经济利益考量，所以很难形成完全的统一，这可以让中国在南海问题上拥有更多的“主动权”。同时，这种非对称的力量对比，成了美国等域外势力介入干涉南海问题的重要便利条件之一，东盟的南海主权声索国为了增加同中国讨价还价的筹码，或默许认可、或响应支持域外势力介入干涉南海问题，如菲律宾在2014年同美国签署美菲《加强防务合作协定》，允许美军以轮换方式在菲律宾驻军，可以使用菲军事基地并对基地设施进行改建或扩建，还可在菲律宾预置武器装备等；而泰国等非南海主权声索国也会

^① 巴勒娜·阿批拉：《泰国与南海及展望》，泰国外交部网站，2017年6月30日，<https://dvifa.mfa.go.th/th/page/individua>。

为了平抑中国在地区不断扩大的影响力，创造有利于实施“大国平衡”外交策略的“地区均势格局”，缓解自己在中美战略博弈格局中的“选边站”压力，响应美国等域外势力介入地区增加施压的要求，继续在南海问题上采取“制衡中国”的倾斜政策，甚至在美国实施极限施压的情况下，出现更多不利于中国的政策倾斜。如以强化美泰军事同盟关系为由，出现允许美军利用乌塔堡机场等军事设施在南海开展军事活动等情况，这必然会加剧南海问题复杂性。

当然，在中国的崛起和壮大已经成为现实的情况下，东盟的南海主权声索国将会根据现实情况调整自己的核心利益诉求，泰国也会恰当把控在南海问题上的政策倾斜度，在南海的政策倾斜不会触碰到中国的底线，不会影响中国—东盟关系或中泰关系的大局。

（四）继续推销泰国的构想和方案

为实现提升泰国在东盟内部和国际舞台影响力和话语权的目標，泰国把自己定位为地区事务的“沟通桥梁”和“选项提供者”，并且把这一理念融入外交行动，形成了一种外交传统。泰国在《二十年国家战略规划——外交篇》（2018~2037年）中提出：“泰国外交的优势在于泰国是中立国家，可以灵活地跟各方相处，在外交中注重务实，这也是帮助泰国保持国家独立和主权完整的重要原因”，“在外交方面，泰国注重地区合作，是东盟创始国，也是部分地区级或次区域级别合作框架的首倡国”。^①在长期的外交实践中，泰国也充分展现了自己“协调者”的作用，积极在地区事务或地区合作框架中推销自己的方案和构想，如泰国在2012年提出加强澜沧江—湄公河次区域合作的设想，该设想得到了中国的积极响应，并最终由李克强总理在2014年11月举行的第17次中国—东盟领导人会议上提出建立澜沧江—湄公河合作机制。

对于南海问题，泰国还组建了相关的机构，2018年3月6日，泰国内阁会议通过决议，批准组建“泰国南海政策和战略委员会”。泰国作为非南海主权声索国，组建了专门针对南海问题的机构，这不仅是为了执行“让泰国成为地区事务‘选项提供者’”的外交理念，也是主动应对地区局势发展变化的举措之一。泰国组建该机构，就是为了能够在南海问题上寻找更为合适的“大国平衡”支点，确保“大国平衡”外交策略的功效最大化。泰方赋予该政策和战略委员会的职责是：负责制定泰方在落实《南海各方行为宣言》、制定“南海行为准则”谈判以及开展各种具体合作计划等方面的政策和战略，以确保泰方能在多边平台充当良好的沟通协调者，或者为南海问题的解决提供合适的选项。

[责任编辑：王国平]

^① 泰国外交部：《二十年国家战略规划——外交篇》，2018年，第4页。