

中国海外基建面临的东道国 国家能力挑战

——以中泰铁路为例

衣远常翔〔泰〕冯志伟

内容提要 近年来,中国积极通过海外基建合作提升“一带一路”互联互通水平,但这一进程也受到东道国国家能力的制约。中泰铁路是构筑中国与东南亚交通互联互通的关键性项目。然而,泰国国内面临权力分散化的社会政治结构与经济增长乏力的困局,其国家能力的培养也存在显著不足。随着中泰铁路项目的推进及泰国国内政治形势的演变,泰国国家与社会各派利益攸关方之间的竞争博弈也越发凸显。然而,泰国国家能力又难以高效调控及引导其社会服务于国家基建合作的目标,从而导致中泰铁路项目屡经波折、进展缓慢。国家能力因素对国际合作效率的影响为国际关系的跨层次研

* 衣远:厦门大学国际关系学院暨东南亚研究中心副教授。(邮编:361005);常翔:华侨大学泰国研究所暨诗琳通中泰关系研究中心特聘研究员。(邮编:361020);冯志伟(Wirun Phichaiwongphakdee):泰国素叻他尼皇家大学国际旅游学院讲师。(邮编:84100)

** 本文系2019年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“‘一带一路’背景下中国与中南半岛国家地缘合作研究”(项目编号:19YJCGJW016)的阶段性成果。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文章的疏漏和不足之处由笔者负责。

究提供了更多探索空间。中国在持续推进海外基建合作时,也需进一步加强对东道国内部政治、经济乃至社会各界的了解与沟通,协助东道国妥善处理内部利益分歧和提升综合国家能力水平,从而为“一带一路”的建设乃至全球南方的现代化发展提供更多经验与借鉴。

关键词 中国政治与外交 海外基建 中泰铁路 “一带一路”
国家能力

开展海外基础设施建设是当代中国增进国际交往的一项长期实践。从早期强调政治效应、以对外援助为主,到改革开放以来日益注重经济等综合效应、鼓励企业“走出去”互利合作,中国的海外基建活动不仅经历了目标与形式的发展变化,也建成了坦赞铁路、毛里塔尼亚友谊港、塞内加尔阿菲尼亚姆水坝等一系列代表性工程。截至2009年底,中国有高达61%的对外优惠贷款用于帮助发展中国家基建。^①随着2013年“一带一路”倡议的提出,中国的海外基建合作也迎来了新一轮蓬勃发展期。据统计,中国在2013—2018年间对外提供的优惠贷款和无息贷款达1424亿元人民币,主要帮助其他发展中国家建设大中型基础设施和社会公共设施等。^②不过,部分规模大、建设周期长的海外基建项目在推进过程中也不同程度地遭遇波折与障碍。如越南河内都市铁路、中泰铁路等都经历了工程延期,墨西哥高铁、缅甸密松水电站等项目被长期搁置。这一现象虽已引起媒体和学界的一定关注,但还需深入思考制约中国海外基建合作效率的因素及其作用机制。

目前,学界往往是以发起海外基建的大国为出发点,从地缘战略、大国间竞争、区域乃至全球秩序的形塑等角度开展理论思考,而身为项目东道方的中小国家则在相关学术讨论中有所缺位。作为大国与东道国之间的互动产物,

① 中华人民共和国国务院办公厅:《中国的对外援助(2011)》,2011年5月1日,<http://fec.mof.gov.cn/article/ywzn/dwyz/zcfg/201911/20191102911291.shtml>,2023-02-18。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《〈新时代的中国国际发展合作〉白皮书》,2021年1月10日,https://www.gov.cn/zhengce/2021-01/10/content_5578617.htm,2025-04-10。

海外基建将不可避免地受到东道国的内部环境的影响。因此,若能从东道国方面尤其是东道国内部深入挖掘制约基建项目进展的因素,将不仅有利于促进关于非对称关系下国际合作的理论探索,也能通过跨层次的视野增添国际关系与比较政治研究之间的对话与联结。此外,基础设施已于2015年被列为“一带一路”建设的优先领域。与此同时,中国在该领域面临的大国战略博弈也呈现出激烈与复杂的发展态势。以东南亚为例,近年来,美、日、印、澳等国都针对该地区提出了各自的基建倡议。^①在此背景下,除了要谨慎处理好同各大国的竞合关系,还需深入思考如何细致经营好同基建东道国之间的多层次互动合作、有效应对海外基建项目面临的挑战与困境。

本文将把目光聚焦于海外基建东道国内部的社会政治结构,并着重分析东道国自身的国家能力为何能对国际基建合作的效率产生制约效应?东道国的国家能力在何种场域、通过怎样的机制来影响国际基建合作进展?笔者将基于理论导向的实证研究思路,通过确定核心变量及相关假设来尝试构建分析框架,然后选取中泰铁路项目作为典型案例,综合运用政府公报、官方统计数据、新闻报道和笔者实地调研等资料开展过程追踪,从而对中泰铁路项目进展缓慢的原因予以解释。进一步,本文将总结基建东道国国家能力对大国开展海外基建的制约效应及作用规律,为国际关系研究的理论探索以及“一带一路”精细化发展等提出思考与展望。

一、既有研究的解释与不足

针对中国近年来在海外基建进展方面遭遇的阻力与挑战,目前学界主要尝试从以下四个角度加以解释。

1. “大国竞争说”。目前,学界有较多研究探讨了大国间在海外基建领域

^① 各主要国家提出的具体基建倡议,参见毛维准:《大国基建竞争与东南亚安全关系》,《国际政治科学》2020年第2期,第121页。

的竞争及其对地缘政治、国际秩序和国际安全等方面的影响。^①而无论是各大国或大国集团竞相提出的海外基建计划,还是它们对中小国家通过施压、利诱等方式实现的行为引导,都可能对中国的海外基建活动形成掣肘效应。^②基于大国中心视角的解释虽然逻辑精炼,却缺乏对基建东道国意图、行为乃至内部条件的重视,甚至仅将东道国视为大国开展基建布局及竞争的空间场所。尤其在当今世界秩序多元化、“全球南方”日益崛起的大趋势之下^③,这一视角既无法深入揭示导致中国海外基建项目进展受阻的复杂原因,也难以回答如下问题:从纵向来看,中国海外基建效率受阻的现象为何在诸如美国的“全球基础设施和投资伙伴关系”等竞争性计划提出之前就已出现?从横向来看,在面对相同或相似的大国竞争与挑战时,为何中国与不同国家开展基建合作的推进效率存在差异?

2. “东道国对冲说”。近年来,国际关系学界日益借用了金融学术语——“对冲”来分析中小国家在面对大国时采取的介于追随与制衡之间、两面下注的行为策略。^④一些学者也开始探讨基建东道国的对冲行为在大国海外基建中的影响作用。虽然东道国往往难以主导大型基建项目,但它们却可通过“对冲”策略的模糊、拖延等手段周旋于大国竞争之间,从而对中国的海外基建活

① Giles Mohan and May Tan-Mullins, “The Geopolitics of South-South Infrastructure Development: Chinese-Financed Energy Projects in the Global South,” *Urban Studies*, Vol.56, Iss. 7, 2019, pp. 1368-1385; Kai He, “The Balance of Infrastructure in the Indo-Pacific: BRI, Institutional Balancing, and Quad’s Policy Choices,” *Global Policy*, Vol.12, Iss. 4, 2021, pp. 545-552.

② 毛维准、马赆菲:《互联互通的地缘政治:大国基础设施竞争的行为逻辑》,《外交评论》2024年第5期,第1—26、165—166页;Minghao Zhao, “The Belt and Road Initiative and China-US Strategic Competition,” *China International Strategy Review*, Vol.3, Iss. 2, 2021, pp. 248-260.

③ 如阿米塔·阿查亚等认为,国际关系的现实世界已从殖民主义国际社会转变为更为多元化的社会,财富、权力和文化权威的分配在西方和其他国家之间变得更加均衡。参见〔加〕阿米塔·阿查亚、〔英〕巴里·布赞:《全球国际关系学的构建:百年国际关系学的起源和演进》,刘德斌等译,上海人民出版社2021年版,第VIII页。

④ Evelyn Goh, *Meeting the China Challenge: The U. S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*, Washington, D. C.: East-West Center Washington, 2005, p. viii; Kuik Cheng Chwee, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.2, 2008, p. 163.

动产生阻碍效应。^① 这一思路在一定程度上弥补了“大国竞争说”的不足。但是,对冲作为一系列中间策略选项的统称,其概念模糊性却可能导致大量国家被贴上相同标签而难以开展差异性研究。^② 而且对冲描述的是中小国家在面临大国竞争压力时的反应,其实仍忽视了基建东道国“作为本地行为体的主体地位和主体视角”。^③ 进一步而言,一些中小国家在中美之间实施对冲是由于它们分别在经济和安全领域对中美两国的不对称相互依赖。而在基建合作领域,中国不仅具备成熟的技术和管理经验,也愿意承接一些投资、建设和回报周期较长的项目,相对于其他大国具有较强的不可替代性。因此,“东道国对冲说”依旧未能充分解释中国的海外基建合作所遭遇的阻力和困境。

3. “东道国经济贫弱说”。由于基建项目尤其是大型基建项目需要大量且长期的资金投入,而近年来与中国积极开展海外基建合作的“一带一路”沿线国家又主要是经济基础相对薄弱的发展中国家,因此,有研究认为,沉重的财政和债务负担将成为这些国家开展大规模基建的重大挑战。^④ 针对这一观点,已有研究表明:有些国家同中国开展基建合作时产生的“债务问题”其实主要源自当地精英的不当行为和西方主导的金融市场;而且不少国家的债务状况其实在可控范围内,却被大国对华竞争及东道国内部的政治斗争等因素人为

① David M. Lampton, et al., *Rivers of Iron: Railroads and Chinese Power in Southeast Asia*, Berkeley: University of California Press, 2020; Jessica C. Liao and Ngoc-Tram Dang, “The Nexus of Security and Economic Hedging: Vietnam’s Strategic Response to Japan-China Infrastructure Financing Competition,” *The Pacific Review*, Vol.33, Iss. 3-4, 2020, pp. 669-696.

② Darren J. Lim and Zack Cooper, “Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia,” *Security Studies*, Vol.24, No.4, 2015, p. 697; 目前,有学者尝试基于对冲中合作与竞争的元素,以及对冲自身的矛盾性等进行“硬—软”对冲、“强—弱”对冲的分类衡量,但学界尚未就对冲类型划分形成广泛共识。参见王栋:《国际关系中的对冲行为研究:以亚太国家为例》,《世界经济与政治》2017年第10期,第21—49、157页;查雯:《大国竞争升级下对冲战略的瓦解与延续:以澳大利亚、菲律宾、新加坡的对华政策为例》,《外交评论》2021年第4期,第21—51、5页。

③ 魏玲、刘淑琦:《不对称与发展自主:东南亚应对中美基建竞争》,《南洋问题研究》2022年第3期,第3—4页。

④ Hong Yu, “Infrastructure Connectivity and Regional Economic Integration in East Asia: Progress and Challenges,” *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, Vol.1, Iss. 1, 2017, pp. 44-63; Pádraig Carmody and Joel Wainwright, “Contradiction and Restructuring in the Belt and Road Initiative: Reflections on China’s Pause in the ‘Go world’,” *Third World Quarterly*, Vol.43, No.12, 2022, pp. 2830-2851.

放大。^①而且中国采用“资源换项目”、产城结合开发等多种方式为解决东道国的债务问题提供了更切合实际的方案。^②另据世界银行统计,2021年,全球中低收入国家(不含中国)的长期外债存量仅有8.6%来自包括中国在内的官方双边债权人。^③而中国也于2013—2018年提供了2702亿元人民币的对外援助资金^④,又于2020年积极参与“二十国集团”面向发展中国家的暂停偿债倡议。因此,基建东道国的经济发展水平并不必然构成制约中国海外基建合作的关键因素。

4. “东道国政权更迭说”。此类研究主要认为,在基建东道国内部激烈的政治竞争与频繁的政权更迭之下,历届政府在执政理念、利益诉求乃至形象塑造等方面都可能存在差异,因而易对这些国家的政策连续性形成冲击,也导致中国同它们的基建合作推进受阻。^⑤不过现实经验也表明,中国同一些政权延续性较高的国家开展的基建合作同样无法避免拖延受阻的难题。而且有些国家虽然因为政权更迭而一度中止了若干同中国合作的基建项目,但新政权在执政之后又出于促进国内经济社会发展业绩等考虑而重启对华基建合作。^⑥因此,东道国政权的更迭也非导致中国海外基建受阻的充要条件。

综上所述,既有主要研究或受限于“中心—边缘”的思维路径,在剖析基建东道国方面的影响因素乃至解释东道国的行为差异方面有待提升,或倾向于

① Lee Jones and Shahar Hameiri, “Debunking the Myth of ‘Debt-trap Diplomacy’: How Recipient Countries Shape China’s Belt and Road Initiative,” *Chatham House Research Paper*, Aug., 2020, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-08-19-debunking-myth-debt-trap-diplomacy-jones-hameiri.pdf>, 2023-03-08; 唐翀、周玉渊:《走出认知“迷雾”:东南亚国家债务问题的叙事、事实与启示》,《东南亚研究》2023年第4期,第132—153、157—158页。

② 唐晓阳:《也谈非洲债务问题的渊源与解决路径》,《世界知识》2023年第10期,第57—59页。

③ World Bank Group, *International Debt Report 2022*, Oct. 6, 2022, pp. 29, 60, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/49da23a2-bcc9-5593-bc96-470cae6b3665/content>, 2023-04-17.

④ 中国青年报:《(新时代的中非合作)白皮书:中非发展好,世界会更好》,2021年11月27日, http://news.youth.cn/gj/202111/t20211127_13328258.htm, 2023-03-31。

⑤ 弓联兵、王晓青:《“一带一路”沿线东南亚国家的政党轮替风险及中国应对》,《当代世界与社会主义》2018年第5期,第150—157页; Lee Jones and Khin Ma Ma Myo, “Explaining Myanmar’s Response to China’s Belt and Road Initiative: From Disengagement to Embrace,” *Asian Perspective*, Vol. 45, No. 2, 2021, pp. 301-324.

⑥ 比如,马来西亚2018年大选后,新执政的希望联盟就大幅调整了其在竞选时针对东海岸铁路项目的主张。

将东道国视为单一决策行为体,而缺乏对其内部环境与结构的细致挖掘。近年来,也有部分研究尝试从企业社会责任乃至基建东道国的利益网络结构和成本—收益匹配度等微观视角分析中国海外基建遭遇的困难。^①然而,前者关于中企履行社会责任不足的判断仍存在争议,且难以解释为何中企在不同国家的基建成效也存在差异性;后者则未对基建项目的不同阶段加以区分和动态研究,也未能深入挖掘各东道国不同的国家能动性因素。以上问题均为本文提供了思考突破的方向。

二、分析框架设计

鉴于以往研究的不足,本文把更多目光投向基建东道国,并尝试在打开东道国内部“黑箱”的同时,厘清海外基建合作的发展阶段,从而在动态转换的场域中探析东道国内部行为体之间的互动关系对国际基建合作的影响原理及作用机制。为此,需要选取新的核心解释变量设计分析框架。

(一) 核心变量界定与操作化

中国的海外基建遵循共商共建的理念。因此,东道国的合作意愿是中国同其开展基建合作的前提条件。由于东道国政府往往代表国家制订基建发展规划并选择国际合作对象,中国在推进海外基建项目时也十分重视与东道国政府的沟通磋商。不过,“无数发生在 20 世纪和 21 世纪的各种各样的例子,都推翻了国家是一个一元化、有特定目的、高度整合且具有内聚力的机构的观念”。^②海外基建项目作为嵌入东道国内部环境的人造系统,必然要同东道国的各类社会群体发生广泛而深入的接触,甚至冲击与重塑它们原有的结构。因此,这些群体有充分动机对外来嵌入的基建项目施加影响,以保障乃至提升各自的地位和利益。在此背景下,具有合作意愿的东道国如何规制其内部社

^① Xianjing Wang, et al., “The Impact of Corporate Social Responsibility on Speed of OFDI under the Belt and Road Initiative,” *Sustainability*, Vol.15, No.11, 2023, pp. 1-16; 王丽娜:《多利益相关方、权力博弈与中国—东南亚基础设施合作的有效性》,《当代亚太》2023 年第 1 期,第 125—156、160 页。

^② [美] 乔尔·S. 米格代尔:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,张长东等译,南京:江苏人民出版社 2009 年版,中译本序言第 4 页。

会群体的行为、协调群体间的复杂利益关系、引导它们服务于国家提升基建水平的目标,将直接影响基础设施项目的建设效率。这意味着亟须关注基建东道国的国家能力状况。

“国家能力”(state capacity)是比较政治学中用来探讨国家与社会关系的重要概念。正如塞缪尔·亨廷顿所言:“国家之间最重要的政治差异不在于它们的政体,而在于它们统治的有效程度”。^①以国家主义学派为代表的学者提出,国家作为对特定领土和人民主张其控制权的组织,具有实现那些不仅反映社会集团、阶级或社团之需求或利益的官方目标的能力;国家领导人运用国家机构让人民去做领导人希望他们做的事的能力即国家能力。^②一般而言,国家能力强的国家能综合运用多种手段有效实现自身目标;国家能力弱的国家在追求其目标时则往往难以应对其呈现碎片化结构的社会。也有学者就国家能力的跨层次效应展开研究,探讨了一国的国家能力水平对其对外经济乃至安全政策的影响^③,为本文引入国家能力因素分析国际基建合作问题提供了启发。

基于此,笔者选取“国家能力”作为本研究的核心解释变量,以探索它在国际基建合作中发挥的影响^④,并综合学界的既有研究将其定义为:国家领导人或领导集团通过国家机构及代理人以特定秩序组织和引导其国内的民众、社会团体或组织,从而实现国家目标的综合能力。关于国家能力的具体分类,目

① Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London: Yale University Press, 1968, p. 1.

② [美]彼得·埃文斯等编:《找回国家》,方力维等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2009年版,第10页;[美]乔尔·S.米格代尔:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,前言第1—2页。另外,还有研究将国家的权力区分为国家精英自行行事的“专制性权力”和国家通过渗透市民社会来实现其目标的“基础性权力”,其中后者更贴近国家能力的概念。参见 Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results,” *European Journal of Sociology*, Vol.25, Iss. 2, 1984, pp. 185-213.

③ [美]彼得·J.卡岑斯坦编:《权力与财富之间》,长春:吉林出版集团有限责任公司2007年版,第375—395页;[英]巴里·布赞:《人、国家与恐惧:后冷战时代的国际安全研究议程》,闫健、李剑译,北京:中央编译出版社2009年版,第102—113页;Amitav Acharya, “Regional Military-Security Cooperation in the Third World: A Conceptual Analysis of the Relevance and Limitations of ASEAN (Association of Southeast Asian Nations),” *Journal of Peace Research*, Vol.29, No.1, 1992, pp. 8, 17.

④ 近来,也有学者注意到国家能力同中国海外基建之间的关系,但侧重于探讨中国的国家能力对海外基建的影响或者海外基建对东道国国家能力的影响作用。参见 Lee Jones and Yizheng Zou, “Rethinking the Role of State-owned Enterprises in China’s Rise,” *New Political Economy*, Vol.22, Iss. 6, 2017, pp. 743-760; 薛松:《海外基建与东南亚的国家基础权力》,《东南亚研究》2021年第2期,第20—37、154页。

前学界一般认为主要包括提取、渗透、规制、分配资源及促进经济增长的能力等。^①其中,提取能力是指国家从社会中取得人力、物力和财力的能力,集中体现在征兵和征税方面;规制能力是指国家制定规则并让民众和组织遵从规则的能力;渗透能力是指国家机构及其代理人进入社会各个角落的能力;分配能力是指国家按照其意愿和计划配置和使用资源的能力;而促进经济增长的能力则主要涉及国家制订产业政策和管理宏观经济的能力。^②

不难发现,上述国家能力分类中的提取、渗透、规制与分配资源能力均与本文探讨的国际基建合作议题直接相关。但是,它们在概念上仍存在一定宽泛性,而且在国际基建合作实践中,东道国也往往需要综合运用这几类国家能力来推进合作过程。因此,有必要对国家能力类型进行优化整合与界定,从而更好实现本文核心变量的操作化。实际上,当基建东道国面对其国内社会围绕国际基建合作发起的挑战与竞争时,主要需运用其国家能力解决两大关键问题:第一,是能否通过规则的约束力来有效领导其民众、社会组织或团体配合国家追求基建合作目标的实现?第二,是能否通过利益分配与补偿来有效吸引其民众、社会组织或团体支持国家追求基建合作目标的实现?相应地,本文也将国家能力划分为“控制能力”与“协调能力”开展讨论:

首先,控制能力可理解为国家制定规则和执行规则的能力。一方面,国家要能制定明确的法律、法规等行为规范来明确社会权利与义务;另一方面,国家还要能够通过合理的组织与资源分配来调动其国家机构与代理人将国家的法律法规从中央渗透至地方基层,从而保障国家规则能凌驾于地方强人的权威以及社会组织或团体的规则之上。因此,控制能力是国家能力“硬运用”的一面。它主要涉及国家的规制、分配及渗透能力的综合施展,旨在规制社会行为、约束与惩戒社会各类群体对基建合作项目施加的拖累与阻碍,从而领导社会配合国家追求基建合作目标的实现。

其次,协调能力可理解为国家通过分配其获取的资源来协调社会利益的能力。一方面,国家要能通过税收等渠道有效而持续地从社会提取各类资源,

① [美] 乔尔·S. 米格代尔:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》; Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1995.

② 张长东:《国家治理能力现代化研究:基于国家能力理论视角》,《法学评论》2014年第3期,第27页。

作为其协调社会利益的物质基础；另一方面，国家还要能够通过其国家机构与代理人深入社会基层，进行有关利益分配与补偿的调查与谈判，以达成分配方案、有效协调社会利益。因此，控制能力是国家能力“软运用”的一面。它主要涉及国家的提取、分配及渗透能力的综合施展，旨在化解社会各类群体围绕基建合作项目而产生的利益纠纷，缓和基建推进过程中宏观利益与局部利益之间的矛盾张力，从而吸引社会支持国家追求基建合作目标的实现。

（二）研究假设与作用机制

鉴于基建项目在嵌入东道国内部环境时极易对其社会结构乃至各社会群体的利益产生接触乃至冲击效应，基建东道国在开展国际基建合作时，往往需要运用国家能力应对其国内数量众多的社会组织或群体为维护既有社会结构或争取更多局部利益而施加的压力或阻碍。因此，可以假设：东道国所拥有的国家能力水平将显著影响其国际基建合作的进展成效。具体而言，当东道国具有较为强大的国家能力时，将能有效规制其国内社会群体与组织对国家目标发起的挑战或竞争行为，并有效协调社会各群体复杂的利益诉求与矛盾，从而保障基建合作的顺利推进；反之，东道国将难以约束其国内社会群体与组织对国家目标发起挑战或竞争行为，或难以协调社会各群体复杂的利益诉求与矛盾，从而导致基建合作受阻拖延乃至搁置。由此，可得出基建东道国国家能力影响中国海外基建合作进展的作用机制（参见下图）。

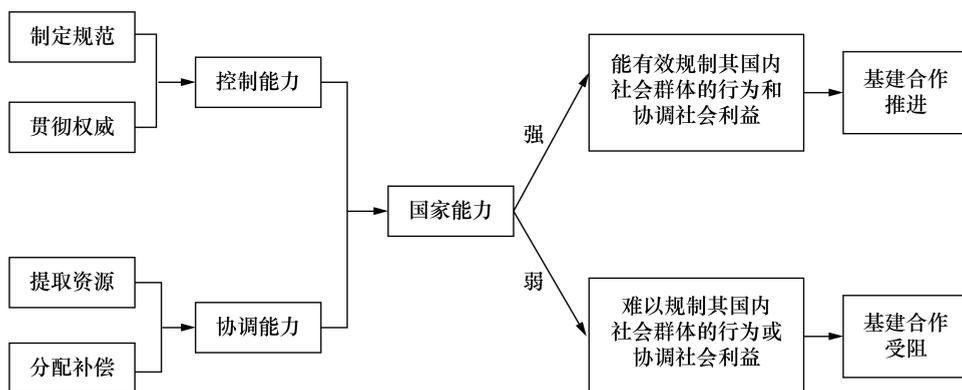


图 东道国国家能力影响中国海外基建合作进展的作用机制

图表来源：笔者自制。

三、案例选取：中泰铁路项目的缘起及利益攸关方

尽管目前学界对国家能力的强弱尚未形成统一的量化标准,但普遍认为发展中国家较多存在国家能力不足的现象。^① 中国开展海外基建合作的主要对象恰为广大发展中国家或转型中国家,虽然它们往往受困于基础设施的发展滞后,却不一定具备足够的国家能力来保障国际基建合作的顺利开展。笔者选取泰国巴育执政时期的中泰铁路项目作为研究案例。

(一) 项目概况

中泰铁路是中泰两国政府为推进区域互联互通而合作修建的铁路项目。它的一期工程连接泰国首都曼谷与东北部的呵叻(长 253 公里),二期工程由呵叻延伸至泰老边境的廊开(长 356 公里)。自 2014 年巴育出任泰国总理后,中泰铁路项目合作获得实质性启动。按照合作联合委员会的原计划,中泰铁路全线拟于 2018 年开通运营。^② 但该项目在实际推进过程中却屡遭拖延。截至 2022 年 5 月,铁路一期工程的 14 个土建合同中仅有合同 1—1 完成。^③ 到 2025 年 2 月,铁路一期工程也仅完成 36%,一、二期工程全线投运时间则已延至 2030 年。^④

考虑到“中泰一家亲”的全面战略合作伙伴关系、中国成熟的铁路基建技

^① 参见[英]巴里·布赞:《人、国家与恐惧:后冷战时代的国际安全研究议程》,第 104—106 页;庄礼伟:《“弱国家”形态及其根源:印尼的案例》,《东南亚研究》2003 年第 2 期,第 27—33、40 页。

^② [泰]蔡炎通:《中泰铁路的一波三折:来自泰国的声音》,《泰》《兰实大学人文社会科学杂志》2017 年第 22 期,第 19 页。

^③ 《中泰铁路建设施工最新进展 9 个在建项目延迟问题突出》,《泰》《中华日报》2022 年 5 月 17 日, <https://thaizhonghua.com/2022/05/17/102836.html>, 2023-05-03。

^④ Yang Wanli, “Cross-Border Railway’s Benefits Hailed,” Feb. 22, 2025, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202502/22/WS67b90c5fa310c240449d6a16.html>, 2025-05-20。

术与经验、^①泰国在东南亚相对领先的经济水平^②，以及泰国巴育政权的长期延续性^③等诸多有利条件，中泰铁路项目的推进迟缓实际上构成了反经验性的困惑，也有利于排除竞争性解释，更清晰地检验本文的变量效力与作用机制。而东南亚近年来已成为中国开展海外基建的热点区域，中泰铁路又是构筑泛亚铁路、实现中国与东南亚多国互联互通的关键通道，选取该项目作为研究案例，深入探索制约该项目推进的原因也有其重要现实意义。

（二）泰国内部围绕中泰铁路项目的利益攸关方

在了解了中泰铁路项目的基本情况与困境后，还需明确本文要探讨的泰国内部行为体。目前，学界在研究国家能力时涵盖的社会组织十分宽泛^④，而本文则是要集中探讨泰国内部同中泰铁路项目存在重要利益关联的主要行为体及其相互关系，从而更为清晰地阐释泰国的国家与社会之间围绕铁路项目展开的互动博弈，以揭示泰国国家能力在此过程中施加的影响及局限。为此，可以引入“利益攸关方”（stakeholder）的概念予以厘定。所谓“利益攸关方”是指“所有能影响组织目标实现或者被组织目标实现所影响的群体和个人”。^⑤可从国家与社会的两个方面来梳理泰国内部围绕中泰铁路项目所形成的主要利益攸关方及其利益诉求：

首先是代表国家的利益攸关方——巴育内阁。在巴育执政期间，其内阁

① 目前，致力于推进海外基建的各大国中仅有日本可能对中国的海外铁路建设构成显著竞争，但日泰达成合作意向的曼谷—清迈高铁项目在线路走向上并不同中泰铁路相冲突。由于日方及泰国私人投资者缺乏投资意愿，该项目至今尚未开建。

② 有观点认为，泰国经济实力的不足令其在中泰铁路的工程造价、投资比例、贷款利率等方面心存疑虑，但已有研究测算得出：中泰铁路可通过调整运行班次来实现和传统客运工具共同的收益稳定增长。Laor Boongasame, et al., “A Genetic Algorithm Approach for Intermodal Cooperation with High-Speed Rail: The Case of Thai Transportation System,” *Wireless Personal Communications*, Vol.115, Iss. 4, 2020, pp. 3155-3175.

③ 2014年，巴育发动军事政变后出任全国维持和平秩序委员会主席和泰国总理。泰国2019年大选后，巴育继续担任总理至2023年卸任（其间仅于2022年因任期时限诉讼而短暂停职），创下了自20世纪80年代炳总理以来的最长执政纪录。

④ 乔尔·米格代尔认为，国家以外的社会组织包括家庭、宗族、村庄、跨国企业、国内企业、种族、部落、庇护双方等任何施加游戏规则的群体。参见〔美〕乔尔·S.米格代尔：《强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力》，第30—33页。

⑤ R. Edward Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston: Pitman Publishing Inc, 1984, p. 25.

既是泰国对内外的主权代表和国家进行统治与社会管理的机关,又是泰国内部重要的权力—利益集团之一。相应地,巴育内阁在面对中泰铁路项目时也分别形成了基于国家整体和集团局部的利益诉求。一方面,在过去 20 年间,泰国的国民经济未见明显起色,社会动荡丛生。其铁路建设更是严重滞后于经济社会发展水平,全国客货运量中铁路承担的比例仅有约 5% 和不足 2%。^① 因此,巴育内阁寄希望于中泰铁路建设及配套设施开发来改善泰国的交通运输条件、促进产业升级换代,从而为提振经济、缩小地区发展差距注入新活力;另一方面,由于巴育集团是通过军事政变上台,即便在 2019 年大选“还政于民”后也持续面临国内外舆论对其政权合法性的质疑。而建设中泰铁路既有利于内阁积累经济和民生政绩、争取泰东北地区他信支持者的好感,也有利于内阁加强对华友好合作,寻求更多国际支持。总之,巴育内阁基于自身双重角色的利益诉求在积极推动中泰铁路建设方面具有高度的目标交集,也极大保障了泰方对华开展建设合作的国家意愿。

其次是泰国社会中围绕中泰铁路项目同国家开展互动博弈的各派利益攸关方,主要包括以下四类:

第一类是商人集团。商人集团是泰国政治博弈的重要参与者。20 世纪 50 年代末至 20 世纪 70 年代初,泰国在沙立和他依执政时期迎来经济起飞,也孕育了以首都曼谷为中心的金融资本集团。1997 年亚洲金融危机后,以高新产业等为基础的新资本集团又脱颖而出。对于商人集团而言,无论是争取参与项目建设还是开展铁路沿线土地的开发销售,都可为其创造商业盈利的机遇。而经济收益的增加又可为商人集团谋求更多政治话语权提供更充裕的资金保障。

第二类是地方政治寡头。地方豪强长期活跃于当代泰国的基层政治生活之中。虽然 21 世纪初他信派系在执政期间曾通过扫毒、打黑等强势行动压制了地方豪强的势力,但无法从根本上铲除泰国的地方恩庇传统。2014 年,泰国发生军事政变后,一些下议员又被迫离开曼谷回到其家族势力控制的外府,专

^① Nakorn Chantasorn, “High Speed Train in Railway Emerging Country-Thailand,” *International High-speed Rail Association*, Oct. 4, 2018, <https://www.ihra-hsr.org/pdf/Mr.NakornChantasorn.pdf>, 2023-05-27.

注于经营家族业务和扩大地方影响力。这些地方政治寡头不仅期望借助中泰铁路项目出售或开发自己拥有的土地,还意图利用商人集团承接工程来间接获利,甚至将铁路项目作为同中央政府谈判的筹码。

第三类是非政府组织。随着经济发展及政治民主化的推进,泰国自20世纪80年代起涌现了一系列非政府组织。它们针对农村发展、环境保护等议题,通过集体行动对政府和某些商业机构的不合理政策措施形成持续性挑战。^①由于中泰铁路项目涉及数百公里沿线地带的综合开发,势必将带来辐射广泛的社会影响。因此,非政府组织可借助对中泰铁路项目的关注与监督,通过联合社会力量同中央政府开展讨价还价,以换取各自所需的政治或社会资源。

第四类是沿线民众。由于交通基础设施同社会日常生活联系紧密,中泰铁路沿线地区的民众也形成了各自的利益考量。在铁路的起点曼谷,既有保守派民众基于先王普密蓬的“适度经济”理念,认为采用标准轨的高铁建设成本过高,也有自20世纪80年代以来参政意识日渐增强的中产阶级队伍,他们不认同军政统治,并对大型公共建设的腐败风险多有疑虑。相反,不少外府居民则期待修建铁路来改善当地的经济和交通条件。中泰铁路规划的线路大部分都经过区位偏远、经济落后的泰国东北地区,也引起当地民众的密切关注。但同时,这些沿线居民在关于项目建设的征地开发方面又存在各自不同的利益诉求。

由此可见,泰国内部围绕中泰铁路项目形成的利益攸关方不仅种类繁多、分布广泛,而且利益关切十分复杂。它们之间的利益分歧与矛盾既投射出泰国中央与地方、城乡阶层乃至地区之间的对立张力,也展现了泰国内部权力多元分散化的局面,因而十分考验国家的综合引导与协调能力。

四、案例的过程追踪分析:中泰铁路的进展

在梳理研究案例背景后,下文将结合本文的分析框架,依据中泰铁路项目

^① 龚浩群:《泰国的非政府组织与公民社会的演进》,《亚太地区发展报告 no. 8(2008)》,北京:社会科学文献出版社2008年版,第230、232页。

的实际进展来进行分阶段的过程追踪研究。

(一) 项目谈判阶段分析

中泰铁路项目的谈判阶段始于2014年8月巴育正式组阁,持续至2017年12月项目一期工程正式举行开工仪式。在此阶段,巴育内阁的主要目标是代表国家同中国政府谈判,以达成铁路基建合作的框架方案,推动铁路尽早开工建设。

在2014年5月爆发的政变中,泰国军方宣布全国实行戒严,并中止了宪法和国会两院,成立以巴育为主席的全国维持和平秩序委员会。此时,巴育亟需平复国内局势动荡、提升自身执政权威,强化中央政府对全国的渗透管理。然而,长期以来,泰国都受困于相对疏离的央地关系。不同于欧洲早期现代国家通过去除地方社会实践和推动社会清晰化与简单化的方式增强国家能力^①,泰国在历史上曾“由政治—领土的小块土地及其之间的大量空白空间所构成”,“无需遵守一条确定的国家边界以及相配套的法律法规”。^② 19世纪中叶以后,泰王为应对英法殖民威胁开启了自上而下的改革:效仿西方建立内阁,设置三级政区建制及财政部和中央金库,还创立了新式常备军和立法、司法制度。^③ 但传统社会的等级制度仍为恩庇关系在基层的广泛续存提供了温床。尤其是自20世纪70年代以来,基于基层庇护网络的地方寡头(jaopho)逐渐活跃于政坛。他们“有自己的追随者集团组织,同有权势的官僚、军警官员关系密切,控制着地方政府的要职,在议会选举中发挥着关键作用”。^④ 此外,泰国自颁布1997年宪法开始扩大地方自治组织财政预算,府、镇两级的地区自治组织也迅速膨胀起来。它们不仅通过民粹措施吸引民意,还联合地方政治寡头以谋求连任。

为解决上述问题,并应对先前他信家族执政时对泰国原有权力和利益结

① James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven and London: Yale University Press, 1998, pp. 2-3.

② [美]通猜·威尼差恭:《图绘暹罗》,袁剑译,南京:译林出版社2016年版,第93—95页。

③ 段立生:《泰国通史》,上海社科学院出版社2014年版,第177—191页。

④ 宋清润、张锡镇:《泰国民主政治论》,北京:中国书籍出版社2013年版,第271页。

构的冲击,巴育于2014年8月正式出任总理后又组建军方主导的内阁,任用军人担任司法、内务、国防、外交、商务和社会发展等要职,从而为统一内阁意志、强化总理的政治权威奠定基础。巴育内阁还宣布将全国戒严令延续至2015年4月,并借助全国维持和平秩序委员会,以及2014年临时宪法第44条赋予维和委员会主席的特权^①等试图强化国家制定规则的力度。同时,巴育内阁还迅速推出多项政治措施削弱地方政治势力的基层影响力,包括:大幅缩减对地方行政机关的财政补助,仅2015财年就从610亿泰铢削减至370亿泰铢;废除他信家族执政时期面向外府设立的乡村基金、地区城镇发展基金等基层实体。^②在此基础上,巴育开始领导内阁寻求振兴经济的突破点来调和泰国的社会分化与矛盾。鉴于修建中泰铁路可能带来的多层次收益,巴育内阁积极同中国政府接洽,在组阁不到四个月内就签署《中泰铁路合作谅解备忘录》,又迅速于2015年12月同中方签订了政府间铁路合作框架文件,并举行中泰铁路项目的奠基仪式。

接着,中泰双方就项目的投资形式、建设成本和贷款利率等细节开展谈判。然而,此时有泰国媒体报道称,中国在谈判中要求取得中泰铁路沿线的土地开发权,而这些土地先前已由泰王授予泰国国家铁路局,遂引发了泰国社会舆论的关注与讨论。虽然中方澄清从未提出铁路沿线的开发问题,巴育内阁仍于2016年3月宣布将自筹资金建设中泰铁路曼谷—呵叻区段,并将以泰国企业为分包商,使用泰国当地原材料、设备和劳动力。^③好在巴育政府推出的“泰国工业4.0”战略和“20年国家战略(2017—2036)”都体现了对升级泰国铁路运输网的热切追求,中泰铁路的建设与运营也仍将采用中国的技术、信号系统和列车。于是,在两国政府的积极沟通与磋商下,铁路项目谈判终于取得后续进展。2017年,巴育还动用临时宪法特权为中泰铁路项目扫除了多项法律障碍,签署中泰铁路一期项目的设计和监理合同,从而推动项目的正式

① 此项特权让巴育无需征求立法机关同意便可对涉及国家利益和安全的事宜下达命令干预。虽然泰王于2017年签署了新宪法,这一特权仍得以保留至下一次全国大选产生新内阁为止。

② Porphant Ouyyanont, “Thailand: A New Polity in the Making?” *ISEAS Perspective*, No. 59, 2014, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/pdfs/ISEAS_Perspective_2014_59.pdf, 2023-06-16.

③ 《中泰铁路项目泰国政府“变卦”》,新华网,2016年3月30日, http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/30/c_128846484.htm, 2023-06-21.

开工。

中泰铁路项目在谈判阶段遭遇的波折其实已反映出泰国的国家能力问题对合作进展产生的约束性影响。巴育内阁果断采取的一系列政治措施虽在一定程度上有助于提升泰国的央地关系,却未从根本上改变泰国长期以来多中心的国家权力结构。1932年的泰国立宪革命曾将军人集团推上了泰国政治生活的中心舞台,但泰王却通过联合枢密院等代理者逐渐构筑起“网络君主制”,成为国家合法性的主要来源及政治纷争的最终仲裁者。^①加之20世纪90年代以来泰国的民主化趋势又显著削弱了军人统治的合法性,巴育内阁无法回避国王、军队和官僚相互制约的政治现实,尤其要在涉及王室的议题上保持谨慎。这一局面使得巴育内阁难以显著提升国家的控制能力。于是,在土地开发传闻尚未获证实、泰王也不是铁路项目直接利益攸关方的情况下,巴育内阁就态度明确地修改了项目计划,以突出其维护国王权威的姿态,安抚泰国社会中各派利益攸关方可能借题发挥而对国家政府发起的质疑与挑战。而这一变动直接导致了中泰合作谈判一度陷入僵局,铁路项目也被拖延至奠基仪式后两年才宣告开工。

不过,由于中泰铁路被定位为政府间合作项目,泰国社会中的各类利益攸关方基本被排除在谈判进程之外,难以对其施加显著影响。这使得巴育内阁在此阶段可将主要精力用于同中国开展政府间接洽,既无需过多运用国家的控制能力来同其国内的社会群体开展竞争博弈,也尚未涉及通过协调能力对社会中的各派利益攸关方进行分配补偿,从而较大规避了泰国在这一阶段因国家能力不足而对铁路项目产生的负面影响。因此,巴育内阁对铁路项目合作谈判的追求在一度遭遇波折后依旧以国家意志的方式得以推进。

(二) 项目建设阶段分析

在历经22次会议谈判之后,中泰铁路首段3.5公里工程于2017年12月正式开工。在项目建设阶段,中泰双方虽然继续就铁路项目的各段工程方案

^① Duncan McCargo, “Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand,” *The Pacific Review*, Vol.18, No.4, 2005, pp. 499-519.

开展了后续谈判,但双方的合作重点已转至推进铁路的落地建设与竣工运营。随着建设工作的逐步铺开,项目进程同泰国内部环境的接触与关联迅速上升,从而增加了泰国社会各界对铁路项目的利益关切和影响空间。在项目谈判阶段曾难以施加影响的社会各派利益攸关方也纷纷开启了同国家政府的激烈博弈。

首先,商人集团开始积极借助政党力量、司法机构等为自身利益寻求代言渠道。比如,执政联盟中亲商界的民主党就声称:中企在铁路建设招标中的踊跃竞争导致泰企只获得了30%的土建项目资金,应由泰国本土公司参与土建工程,并采用本国原材料。^①2020年,泰国纳帕建筑公司还通过向审计局上诉夺走了中铁十局与意大利泰国工程公司联合体竞标获得的中泰高铁3—1合同。中铁十局与意泰工程公司联合体只得向泰国中央行政法院提起诉讼。法院遂裁定停止涉案合同的相关工作,直到2021年9月才同意中铁十局的复议。^②另外,泰国正大集团也于2018年赢得建设东部高铁的竞标。但该项目的廊曼—挽赐段线路同中泰铁路存在重叠。为此,巴育内阁需同两大项目的运营商磋商确定建设负责方。直至2023年8月巴育即将卸任总理时,这一问题依旧悬而未决。^③

其次,沿线政治寡头利用自身在中央与基层之间的中介角色增加对项目进程的影响力。对地方政治寡头而言,借助铁路建设的契机积极同中央开展周旋、保障乃至争取更多的政治和经济实惠是其主要目标。譬如:在中泰铁路规划途经的大城府境内有一座非传统庙宇,当地政治寡头却以保护历史遗迹为名,联合非政府组织等干涉大城府新站的设计与建设,甚至想令铁路及新车站改建到他们私人购置的土地上。泰国政府只好组织会议同地方政客等就新站设计方案开展商讨。2021年,泰国交通部轨道运输厅提出在地下修建铁路

① 《萨玛特发布高铁教训 高达80%的资金流向中国 提出解决方案》,〔泰〕《泰叻报》2019年7月5日, <https://www.thairath.co.th/news/politic/1608081>, 2023-07-25。

② 《行政法院推翻中泰铁路竞标结果“ITD-CREC”准备接手》,〔泰〕《国民商报》2021年9月24日, <https://www.prachachat.net/property/news-767943>, 2023-07-26。

③ “Govt Wants Quick Fix to Rail Delays,” *Bangkok Post*, Aug. 19, 2023, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2632079/govt-wants-quick-fix-to-rail-delays>, 2024-01-14。

和车站等五种调整方案,若在原线路外进行调整则将延长工期 5—6 年。^①

再次,非政府组织通过活跃于听证会、联合地方政客及沿线居民等方式影响铁路项目的进展。有研究对泰国各界人士进行的访谈显示,非政府组织代表对建造高铁带来的环境影响最为关心。^② 2020 年,围绕中泰铁路二期工程召开的两场环境影响评估听证会上就有 208 名非政府组织代表参加。他们提出高铁噪音污染、土地赔偿偏少、工程信息获取不足等一系列质疑,还以担心交通拥堵、影响农业生产和老年人出行等为由,要求将乌隆他尼高铁站移至郊区,将乌隆府至廊开府的新建线路全部改为高架,并要求各方代表能够参与中泰铁路的规划和建设工作。^③ 由此,中泰铁路二期工程的听证会及其他咨询程序也被推至 2022 年完成,而仅用于线路研究和环评的支出就要耗费约 8 亿泰铢。^④

最后,中泰铁路沿线的民众围绕房屋拆迁、土地出售等问题积极争取政府补贴与补偿。泰国交通部长阿空曾表示,中泰铁路之所以选择短短 3.5 公里开建,是因为该区段不涉及拆迁。^⑤ 而随着铁路建设的陆续推进,同沿线民众的利益摩擦已难以回避。沿线民众为了扩大社会影响力,还联合地方政客或非政府组织对中央政府施压。如 2020 年 10 月,有不少民众就在公民团体“FSRN”的带领下在曼谷举行集会请愿,称中泰铁路等交通设施建设将影响沿线 3 万名低收入居民的生活,并要求政府照顾为公共建设牺牲的边缘社群。^⑥

① 《中泰高铁大城站拟改地下》,〔泰〕《世界日报》2021 年 5 月 21 日, <http://th.mofcom.gov.cn/article/zxhz/202105/20210503063658.shtml>, 2023-10-09。

② Nattawadee Boonwattanopas, “Dirt Roads vs. High Speed Train: Opinion Towards ROI Value of Thailand’s Transportation Infrastructure Development,” *Asian Journal for Public Opinion Research*, Vol.3, No.1, 2015, pp. 22-39.

③ 泰国国家铁路呵叻—廊开项目:《第一次听证会陈述》,2020 年 7 月 14 日, https://www.hsrkorat-nongkhai.com/wp-content/uploads/2020/07/HSRNE2-Presentation_PP1_20200713_Final.pdf, 2023-08-14; 泰国国家铁路呵叻—廊开项目:《第二次公开听证文件》,2020 年 12 月 25 日, <https://www.hsrkorat-nongkhai.com/download/document-2/>, 2023-08-17。

④ “Hearing Held on High-Speed Rail Project,” *Bangkok Post*, Dec. 23, 2020, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2039603/hearing-held-on-high-speed-rail-project>, 2023-08-31.

⑤ 陈泽秀、谢艺观:《中泰铁路背后:3 年 22 次会议 首段为何只修 3.5 公里?》,2017 年 12 月 26 日, <http://finance.sina.com.cn/roll/2017-12-26/doc-ifypyuvc1476717.shtml>, 2023-09-05。

⑥ “SRT Asked to Respect Slum Dwellers,” *Bangkok Post*, Oct. 6, 2020, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1997167/srt-asked-to-respect-slum-dwellers>, 2023-09-09。

而中泰铁路4—4合同在确定承建方后,也因征地问题直到2022年中都无法正常施工。面对民间阻力,巴育内阁通过了中泰铁路一期沿线五府的征地法令草案,而征地费用预计将超过1794亿泰铢。^①

总之,泰国社会中的各派利益攸关方在项目建设阶段开始积极发挥各自影响力同国家展开周旋。巴育内阁推进项目的主要任务也从代表国家同中方接洽,转变为作为国家统治管理机关对其国内复杂多样的利益攸关方进行规制、协调与引导。而泰国的国家能力之困对项目进展的拖累效应也在这一阶段进一步凸显。

首先,泰国原本有限的国家控制能力在本阶段有所减弱,从而难以通过制定与执行规则来有效规制社会中各派利益攸关方的博弈行动。当中泰铁路进入建设阶段后,泰国政府为开展全国大选而宣布自2018年11月解禁国内政治活动。他信家族支持的为泰党随即在2019年3月的下议院大选中获得最多议席,亲军方的公民力量党则是在联合泰自豪党等后才组成执政联盟。而随着新一届巴育内阁于2019年7月宣誓就职,全国维护和平秩序委员会正式解散,2014年临时宪法第44条特权也宣告中止。2022年8—9月间,巴育本人甚至还因任期争议而一度被宪法法院暂停总理职务。另外,2019年的国会下议院选举让原本被压抑的地方政治寡头也得以进入国会。巴育集团为扩大地方支持而不得不对政治寡头妥协乃至联合。

上述变化导致巴育内阁在此阶段对铁路项目的掌控力有所下降。泰国社会中的各派利益攸关方得以运用政治活动解禁和国会选举的契机,通过集会请愿、联合行动乃至借力政党和司法机构等多种方式来就铁路建设同政府展开博弈;地方政治寡头不仅未发挥协助中央向基层进行渗透规制的中介作用,反而成为调动与集合基层利益攸关方向国家施压的有力推动者。此时,巴育内阁已无法像项目谈判阶段那样通过出台和实施严格的政令,来对社会挑战加以规制和管控,往往只能用反复磋商乃至妥协的方式加以应对。这一局面致使社会利益攸关方同国家政府之间的摩擦与竞争成为铁路建设过程中难以

^① Royal Thai Government, "The Cabinet Met on March 22, 2022," Mar. 28, 2022, <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/52992>, 2023-09-09.

克服的挑战。

其次,泰国在铁路开启建设后亟需发挥国家协调能力,却又缺乏提升能力的条件,从而难以及时有效地对社会利益分歧给予补偿协调。不同于项目谈判阶段,泰国政府此时需划拨大量资金用于建设预算、线路设计、方案修订与征地拆迁等事项,也无法回避多方利益诉求的矛盾分歧。尤其是泰国社会长期以来面临地区间关系的张力和城乡发展的巨大差异:一方面,泰国自近代以来的官方历史叙述及国族建构并未消弭泰国中部同其他地区之间的文化与身份差异;另一方面,泰国自20世纪后期大力发展出口导向型经济的同时,其城乡经济差距也显著拉大,如1960年—2000年间,曼谷占全国经济总量的比例从24%升至35%,而乡村广布的泰东北和泰北地区所占比例则从33%降至20%^①,这更易滋生社会的碎片化形态和阶层对立。而中泰铁路途经地区恰好涉及这两大问题的叠加困扰,从而对国家协调分歧与冲突的能力提出更高要求。

然而,泰国经济虽处于东南亚的中上发展水平,其对社会资源的提取情况却不足以为国家发挥协调能力提供充裕的物质基础。有研究表明,发展中国家的政府支出需达到国内生产总值的30%才能满足其基本发展需求。^②而泰国自1997年东南亚金融危机之后就长期陷于“中等收入陷阱”,政府支出占国内生产总值的比例直至2022年也仅有24.6%。^③而“新冠”疫情暴发又对泰国旅游业等造成冲击,导致了泰国近20多年来最严重的经济衰退,税收收入从2019年的731亿美元缩减至2022年的679亿美元。^④同时,泰国也不具备协作高效的国家机构或代理人深入基层进行有关利益分配与补偿的调查与谈判。官僚的自利放任及政府部门间的松散关系加剧了利益纠纷对铁路项目

^① Puangchon Unchanam, *Royal Capitalism: Wealth, Class, and Monarchy in Thailand*, Madison: The University of Wisconsin Press, pp. 158-159.

^② W. Arthur Lewis, *Development Planning: The Essentials of Economic Policy*, New York: Harper and Row, 1966, pp. 115-116; [美] 乔尔·S. 米格代尔:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,第295页。

^③ International Monetary Fund, “Government Expenditure, Percent of GDP The World Bank,” <https://www.imf.org/external/datamapper/exp@FPP/USA/FRA/JPN/GBR/SWE/ESP/ITA/ZAF/IND/THA>, 2024-12-27.

^④ CEIC, “Thailand Tax Revenue 1984-2022,” Oct., 2023, <https://www.ceicdata.com/en/indicator/thailand/tax-revenue>, 2024-01-15.

的拖延效应。如泰国交通部同内政部土地局的配合不力与负责征地调查工作的人手不足,导致了大城新车站的建设问题直至2023年仍停留在审议阶段。而交通部下属的国家铁路局也给国家改善协调能力增添了难度。该局曾长期受制于重视公路的交通发展思路,2017年时已负债近1000亿泰铢,年度亏损至少100亿泰铢^①,因而希望借助担任铁路建设主管机构的便利来扭转财政窘况。巴育内阁曾为修造挽赐中央站等划拨了1000亿泰铢的款项。然而,工程建设并未如期完成,铁路局还要求追加100亿泰铢的资金。^②2020年,巴育内阁为确保铁路局能同中企达成工程2.3合同,曾批准提高项目第一阶段预算近三成。^③而铁路局此后又提出为项目二期工程增加3000亿泰铢政府预算的计划。^④这使得本已有限的国家分配资源面临更为沉重的财政压力,愈发难以深入基层社会就铁路建设进行利益协调。

由此可见,随着中泰铁路的开通,巴育内阁已无法追求对项目进程的独自掌控,来自社会的各派利益攸关方则借助项目的落地下沉而强化了同国家博弈的杠杆。它们基于自身利益诉求对巴育内阁发起联动式挑战,从而导致泰国政府运用国家能力推进项目合作的紧迫性显著上升。可是泰国在此阶段的政治形势演变使得巴育政府难以有力施展国家的控制能力来规制社会针对铁路建设的挑战行动,而泰国持续欠佳的经济增长形势、“新冠”疫情的冲击乃至国家机构间的松散关系又显著限制了国家分配能力的提升与发挥。由此,巴育内阁在推动铁路建设过程中不仅要承受各类经费支出增加造成的财政难题,面对由经济民生问题引发的社会挑战行动也是应接不暇,进而导致铁路建设的一再拖延。

^① Peter Janssen, “Thailand’s Expanding State ‘Threatens Future Growth’,” Jan. 23, 2017, <https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/Thailand-s-expanding-state-threatens-future-growth>, 2023-05-24.

^② Masayuki Yuda, “Bangkok’s Central Train Hub Opening Delayed Till July 2021,” Oct. 7, 2020, <https://asia.nikkei.com/Business/Transportation/Bangkok-s-central-train-hub-opening-delayed-till-july-2021>, 2023-07-11.

^③ “Cabinet Hikes Budget for High-speed Rail by Bt12 Billion,” *The Nation*, Sept. 30, 2020, https://www.nationthailand.com/business/30395337?utm_source=homepage&utm_medium=internal_referral, 2023-07-23.

^④ Supoj Wancharoen, “High-speed Rail Needs B300bn More,” Dec. 14, 2022, <https://www.bangkokpost.com/learning/easy/2460177/high-speed-rail-needs-b300bn-more>, 2023-09-16.

以上案例研究较好验证了本文分析框架的解释力。由于工程庞大的中泰铁路项目同泰国国内众多的政治、经济及社会群体形成广泛而复杂的利益关联,它也成为各类利益攸关方密切关注乃至竞逐博弈的对象。而这些利益竞争又集中呈现为代表国家的巴育内阁同社会多元组织与群体之间的矛盾张力,因此,泰国政府必须运用国家能力来争取实现同中国开展基建合作的目标。然而,泰国无论是在国家的控制能力还是协调能力方面都存在显著不足,所以,不仅难以对其社会中各类利益攸关方的竞争博弈行为施以有力约束与规制,也难以对各类利益攸关方的利益诉求给予及时弥补与调和,从而导致中泰铁路项目无法如期完成。

另外,本案例研究还发现,东道国的国家能力在持续对基建合作项目形成制约效应的同时,其影响程度也呈现出一定的阶段性差异:在项目谈判阶段,政府间合作的项目定位令巴育内阁能尽量绕过社会中的利益攸关方来推进同中国的接洽磋商,从而相对弱化了国家能力不足对项目合作产生的负面影响。而当项目进入建设阶段,随着基建日益深广地嵌入泰国社会环境中,巴育内阁已难以回避来自社会的挑战与掣肘行为,泰国的国家能力问题也进一步凸显出其对铁路项目进展的制约作用。

结 语

中泰铁路项目在当地推进过程中遭遇的困境实际上反映了泰国国家能力不足的长期性困扰。泰国社会—经济发展的失衡引起了政治化社会利益集团对政治权力结构的分化与重组^①,而泰国权力的分散化发展与经济成长的持续低迷则显著束缚了其国家能力的积蓄成长。即便是具有军人背景、风格强硬的巴育内阁实现了长期执政,也未令泰国摆脱上述困局,从而难以化解中泰铁路项目合作所面临的社会挑战。2023年,泰国重启政党轮替,来自为泰党的赛塔与佩通坦先后出任总理。面对中老铁路建设合作率先收获的成果,新内阁

^① 周方治:《王权·威权·金权:泰国政治现代化进程》,北京:社会科学文献出版社2011年版,第271页。

对于推进中泰铁路建设均表现出积极意愿。但泰国近年来政治新生代的崛起以及社交媒体在政治动员中的活跃发展又在先前“红黄对垒”的阶层二元博弈格局中强势插入了代际冲突。^①接下来,中泰铁路项目仍需持续应对由泰国国家能力问题衍生的潜在挑战。

经过数十年发展,中国的海外基建活动已从强调对外援助演变为促进国内国际双循环乃至全球互联互通的重要纽带。相关研究也需超越“中心—边缘”的思维倾向,对项目东道国的自身特性、内部系统及其产生的外溢影响予以更多关注。本文基于东道国国家能力构建的分析框架与研究发现有有力印证了“国家单一理性行为体”假设的局限性。在基础设施建设这样需持续且深度内嵌于东道国社会的国际合作中,东道国在对外开展合作谈判之余,也往往要对其国内社会展开复杂的权力与利益博弈。因此,即便大国能在非对称国际合作中有力形塑中小国家的合作意愿,却仍可能受制于中小国家自身的国家能力水平。本文的分阶段案例研究展现出东道国国家能力对基建合作的制约程度也随着时空场域的切换而呈现动态变化。未来,可通过拓展研究案例来深入剖析国家在对外与对内政治互动中的两张面孔,从而为推进国际关系学与比较政治学的对话与联结、深化跨层次的区域国别研究提供更多思考。

^① 杨帆:《泰国“橙世代”崛起的深层逻辑及其影响》,《东南亚研究》2023年第5期,第33页。