

評論 | 神廟、領土、領導人風波：泰柬邊境停火，但爭議核心為何？

兩國之間為何起爭議，有什麼挑戰？現在的停火協議，會帶來怎樣的和平？



2025 7 29

Tyrone Siu/Reuters/

7月24日清晨時分，泰國和柬埔寨的軍隊在邊境地區爆發武裝衝突，衝突範圍由一開始素林府（泰）／栢威夏省（柬）邊界的塔莫安通（Prasat Ta Muen Thom）附近，很快便漫延至四色菊府（泰）、烏汶府（泰）、武里南府（泰）和奧多棉芷省（柬）的邊界。

兩日後，衝突更一度擴展到沙繳府（泰）和達叻府（泰）／菩薩省（柬）邊界，當日甚至有炮彈射進寮國境內。雙方在衝突期間互相斥責針對平民，柬國使用了火箭砲等重型武器逾界攻擊，而泰國也承認使用國際法禁止的集束彈對付軍事目標（註：泰國沒有簽署《集束彈藥公約》），形勢變得變愈來愈嚴峻。到七月二十九日為止，邊界衝突已造成34人死亡，超過27萬人被逼遷離居所。短短一星期內衝突的傷亡數字，已經逼近2008至2011年泰柬邊境衝突死亡人數的總和(40人)。

柬埔寨在衝突初期所佔領的土地和寺廟，大部份都被泰軍重新奪回。即使衝突形勢看似回到戰前階段，但雙方都無意示弱率先返回談判桌：柬埔寨希望通過多邊制度向泰國施壓，在衝突當日已經直接尋求聯合國安理會介入，要求泰方無條件停火；泰國則明確指出柬埔寨需要展示「真正結束衝突的誠意」，把軍隊完全撤離泰國邊境，才符合恢復雙邊對話的條件。

事實上，泰柬兩國之間的衝突從5月開始，斷斷續續已有近兩個月。這場衝突與2008年的看似有相似之處，但時代語境已然不同。兩國互信頻臨破產，只能依仗第三國家介入調停，才有望成功中止衝突。到底，兩國之間為何起爭議，有什麼挑戰？現在的停火協議，會帶來怎樣的和平？



2025 7 28
Wechayachai

Hun Manet

Anwar Ibrahim
Mohd Rasfan/Pool/Reuters/

Phumtham

泰柬停火帶來的脆弱和平

目前泰柬的戰略互信跌至歷史低點而言，泰柬兩國的和平狀態無疑非常脆弱。

衝突四日後，泰柬衝突看似迎來曙光：7月28日，東盟主席國馬來西亞聯同中國和美國的協調下，邀請泰國代首相普譚（Phumtham Wechayachai）和柬埔寨首相洪瑪奈（Hun Manet）到布城開會調停衝突。

會議結束後，泰柬兩國隨即宣佈三點協定：（一）兩國將於七月二十九日凌晨正式無條件停火、（二）泰軍的第一和第二軍區司令將於同日分別與柬軍的第四和第五軍區司令會面，並在雙方同意的原則下，參加由東盟主席國主持的武官會議、（三）泰柬於八月四日在柬埔寨召開「邊境聯合委員會」（General Border Commission）會議。

停火協議生效當日，負責東北「伊善地區」的泰國第二軍區司令本辛（Boonsin Paadklang）與柬國第四軍區司令波興（Pov Heng）在邊境進行會談達成三項主要共識：（一）即時停火、（二）暫停調動軍隊、（三）向對方歸還傷亡士兵。泰柬雙方也承諾各自成立四人協調小組，解決有關停火協議的事端。根據泰國《民族報》報導，其他軍區負責人在同日舉行的會談都得出相同結論，顯示泰柬雙方各有意願為衝突降溫。

據泰國陸軍提供的資料顯示，泰國已於停火協議生效當日守著十一個戰略重鎮，表明自己無意擴張版圖。同時，泰國方面強調即使柬埔寨在停火協議生效後至少有八次向駐守邊境區域的泰軍開火（柬埔寨否認指控），但泰方依然堅守諾言沒有動武還擊。泰國外長瑪里（Maris Sangiampongsa）指出，泰國政府絕不容忍任何侵犯領土主權的行為，但他們現時仍然願意展示耐性，只會依循外交途徑向中、美、及馬來西亞投訴。

以目前泰柬的戰略互信跌至歷史低點而言，泰柬兩國的和平狀態無疑非常脆弱。兩國接下來幾星期的互動，將左右停火協議的後續安排。不過，以下有幾項挑戰，很可能會打亂泰柬關係「正常化」的動向。



2011 2 9

Paula Bronstein/Getty Images

Preah Vihear Temple

挑戰一：《法暹條約》邊界爭議

🗣️ 國際法院的裁決沒有解決兩條問題：首先，到底柬埔寨的主權範圍延伸到栢威夏廟「周邊地帶」的哪一點呢？第二個問題是，到底泰柬邊界應該如何劃分？

過去泰柬的陸地邊界爭議主要圍繞栢威夏古廟（Preah Vihear）的主權從屬問題。泰國一直認為，它與法國（當時控制法屬印度支那）在1904年和1907年的邊界安排應該是沿著扁擔山脈的分水嶺線劃界，因此位於分水嶺線以北的古廟應該屬於泰國擁有。柬埔寨反對有關說法，原因是法國在1908年為《法暹條約》測繪的地圖（「附件一地圖」）中，栢威夏廟明確位於柬埔寨境內。1962年，國際法院就栢威夏廟的主權作出裁決，大比數認同該廟屬柬國所有。

不過，國際法院的裁決沒有解決兩條問題：首先，到底柬埔寨的主權範圍延伸到栢威夏廟「周邊地帶」的哪一點呢？只要對比扁擔山脈分水嶺線和「附件一地圖」邊界圖的分別，大概可以劃出一片面積達4.6平方公里的「爭議區域」，當中包括了栢威夏廟坐落的斷崖，以及鄰近的特臘塔（Phnom Trap，泰稱普馬丘 Phu Makua）山丘。柬埔寨認為，國際法院的裁決意味「周邊地帶」等同所謂的「爭議區域」，按照「附件一地圖」的劃分方法，應該屬於柬國的領土範圍。

不過，泰國反對這種「廣義」的理解方法，認為國際法院所劃出的「周邊地帶」只包括古廟主體及面向北方的台階入口（再多20米左右），面積大約只有0.28-0.35平方公里左右，意味柬國只有權管轄古廟主體及部份出入口。

雖然泰柬對「周邊地帶」的觀點有異，但兩國曾經有一段時間能夠把主權問題暫時擱置。自越南在1989年完全從柬埔寨撤軍之後，泰柬兩國便有意共同開發栢威夏廟一帶的旅遊業務，希望能夠達成「把戰場變成商場」的戰略目標。在他信（Thaksin Shinawatra）擔任泰國首相期間（2001年-2006年），他甚至向柬國提出共同將栢威夏廟申請列入世界遺產名單。不過，柬埔寨認為古廟的主權十分清晰（即使一般旅客通常經由泰國邊境的主通道進入栢威夏廟），因此拒絕他信的建議。



2008 7 20

Preah Vihear Temple

Str/AP/

2008年，柬埔寨獨自為栢威夏廟成功申遺，卻引起泰國保守派及民族主義者不滿。泰軍率先派兵進駐栢威夏廟附近的古塔和「蒼鷹地」（Veal Intry），及後佔領「爭議區域」以外、位於素林府邊境的塔莫安廟建築群（Ta Moan Complex，亦即2025年邊境衝突的導火線之一）。柬埔寨亦增兵到栢威夏廟，以及素林府／奧多棉芷省邊界的塔克拉貝廟（Ta Krabei）回應泰軍「入侵」。兩國軍隊很快便陷入對峙狀態，偶爾爆出小規模的武裝衝突，但同時兩國也有意控制衝突局面，不時舉行雙邊會談緩和局勢。

就算泰柬衝突在2011年再度升溫，但武裝衝突仍然集中於柬國的栢威夏省、奧多棉芷省和泰國的素林府及四色菊府。泰柬兩國爭議的地點，亦主要聚焦於栢威夏廟附近地點。兩國軍隊增兵到栢威夏廟以外的地區，目的更似是逼使對方就栢威夏廟「周邊地帶」的問題上讓步，多於「擴張」或「收復」額外領土。

柬埔寨在2011年要求國際法院介入案件，並頒佈臨時措施要求建立「非軍事區」逼使泰柬雙方停戰。國際法院在2013年發表有關1962年「栢威夏廟案」的詮釋文件，明確指出栢威夏廟的「周邊地區」包括古廟座落的全個岬角，都由柬埔寨所有。然而，柬埔寨爭取一併歸入主權範圍的特臘塔，則不屬於這個範圍。

國際法院遺下的第二個問題是，到底泰柬邊界應該如何劃分？隨著栢威夏的主權歸屬塵埃落定，泰柬兩國現時要處理的，是《法暹條約》剩下的一連串邊界問題。這個問題亦構成2025年邊境衝突的重點。

由於泰國已在1960年宣佈拒絕承認國際法院的強制管轄權，國際法院必須滿足「兩國共同認可」的條件，才可作出關於領土爭議的裁決（除非是「詮釋」已裁決的案例）。經過「栢威夏廟」的法庭戰後，泰國內部對國際法院已經失去信任，外界很難指望海牙法庭可以有效介入爭端。只要泰國一日拒絕接受國際法院裁決，這些問題只可以透過雙邊磋商處理，或是擱置一旁。亦即是說，就算柬國有意解決邊境爭議，主動權只會在泰國手上。

泰國和柬國在過去兩年觸碰的主權爭議，都與《法暹條約》脫不了關係：它們分別包括泰國灣的主權重疊海域（Overlapping Claim Area），以及扁擔山脈以東一帶的陸地劃界問題。



2025 6 24

Paetongtarn Shinawatra
Chalinee Thirasupa/Reuters/

他信在2001年與柬埔寨曾達成諒解備忘錄（MOU-44），以示雙方願意就泰國灣主權重疊海域問題上進行磋商，並在解決主權問題之前，可以共同勘察及開發油氣資源。但他信勢力在2008年後失勢，MOU-44的共享安排也音訊全無。自「為泰黨」在2023年回朝之後，泰柬政府打算恢復討論關於MOU-44的細節。不過，就算「為泰黨」多次呈清MOU-44不會牽涉主權問題，保守派還是一口咬定有關協定只會削弱泰國的領土主權（泰國旅遊熱點骨閣島（Koh Kood））。最後，泰國首相佩通坦（Paetongtarn Shinawatra）和柬國首相洪瑪奈因為重申骨閣島的主權不能讓步，合作會議無疾而終。

在陸界爭議上，柬埔寨比起2011年的邊境衝突更敢於挑戰現狀。

在陸界爭議上，柬埔寨比起2011年的邊境衝突更敢於挑戰現狀。今年二月，柬埔寨士兵被指護送國民到塔莫安通廟高唱柬國國歌，引起泰國第二軍區代表向柬國發出警告。雙方隨後增強當地兵力。同月，柬軍掃清連結泰、柬、寮三國邊境——「翡翠三角」（Chong Bok/Mom Bei）——的路障，同樣在當地加強軍備。泰柬在「翡翠三角」本來承諾建立一個五公里的軍事緩沖區，但兩國無視協定，終於在今年五月發生一場長達十分鐘的交火，造成一名柬國士兵身亡。

五月衝突後，泰國希望利用雙邊機制解決邊境衝突，但柬埔寨再次主張透過國際法院解決。有別於過去只專注單一地方主權狀況的做法，柬埔寨這次要求國際法院一次過解決「翡翠三角」、塔莫安通廟、塔莫安陶廟（Ta Moan Tauch），和塔克拉貝廟的主權問題。泰國打從一開始就否定了國際法院路線，柬國卻堅持透過國際法院解決衝突。尤其當下兩國關係緊張，雙邊對話恐怕只會淪為「雞同鴨講」的外交騷。

同一時間，柬埔寨似是一早預備下一波衝突來臨，立即派出精銳步隊到「翡翠三角」佈署，埋下地雷及防空工具。據澳洲戰略政策研究所（ASPI）研究員Nathen Ruser的觀察及統計，由今年開始起計算，至少有33次衝突升級的事件由柬埔寨發動，有14次源自泰國，而大部份的升級行動都在五月衝突後才發生。

泰柬七月衝突爆發後，兩國實質控制的領土又出現了微妙變化，可能影響談判籌碼和意願。諷刺的是，柬埔寨雖然看似準備充足，但泰國目前比柬國佔有更多優勢。其中一個較值得注意的是，泰軍在衝突不久便宣佈「重奪」普馬丘（特臘塔），亦即栢威夏廟附近的一個山丘。這個據點在2011年後便一直被柬軍佔領著，直到衝突爆發後正式「淪陷」。如果柬埔寨在日後停火協議的商討設下「回歸到戰前駐軍原點」的話，或會牽起一波領土主權的爭執。



2025 6 28

Paetongtarn Shinawatra

Hue Sen

Athit Perawongmetha/Reuters/

挑戰二：民族主義再度燃起

每當泰／柬兩國國內政治環境不穩時，民族主義的破壞力便更顯得強大。

讓邊界問題更加複雜的因素，還有兩國非常剛烈的民族主義色彩。對於泰國民族主義者而言，《法暹條約》本來就象徵著「失落土地」的國家恥辱。任何政治勢力如果無法堅持「收復失地」的主張，就會被視為喪失擔任政府領導的資格。

同理，對於柬埔寨民族主義者而言，越南和泰國都是國家存亡的最大威脅，特別是兩國在冷戰時期屢次「入侵」邊境（例如泰國在1954年派武裝部隊佔領栢威夏廟、越南在1978年入侵柬國驅逐赤柬）和「分裂」國家（泰國曾經支援柬國前首相西哈努克（Norodom Sihanouk）的政敵發動政變——「曼谷陰謀」）。假若任何政治勢力向外國——尤其是越南和泰國——屈從的話，就難免被冤上出賣民族利益的罪名。

每當泰／柬兩國國內政治環境不穩時，民族主義的破壞力便更顯得強大。

2008-2011年的邊境衝突，剛巧發生在泰國內部政治最混亂的時期：2008年，親他信的「泰人民力量黨」執政時，他們本來打算低調處理有關栢威夏廟周邊地區的爭議。代表著保皇勢力、敵視他信的公民團體「人民民主聯盟」（「黃衫軍」）本來就想找機會推倒政府，於是借助栢威夏廟的爭議，趁機把焦點轉移到柬埔寨這個假想敵身上，要求政府應該執鎖邊境，廢除泰柬的劃界合作等。

兩個月後，泰柬關係陷入對峙狀態，「黃衫軍」甚至一度佔領首相府及癱瘓交通網絡，逼使泰國時任首相沙瑪（Samak Sunthorawet）取消泰柬邊境會談。面對街頭抗爭、國會內以「民主黨」為首的反對派、以及司法機關和皇家陸軍裡應外合下，「泰人民力量黨」政府不消幾個月便倒臺。事實上，在「黃衫軍」煽動的民族主義情緒下，就連後來上臺的「民主黨」政府也不敢向柬埔寨再作絲毫妥協。經此一役，柬埔寨對雙邊溝通缺乏耐性和信任，認為任何商議的進展都會遭到泰國民族主義的反噬。

不過，只要確保兩國關係能夠鬥而不破，柬埔寨時任首相洪森（Hun Sen）也樂於觸碰泰柬邊境敏感議題。當初柬埔寨堅持把栢威夏廟申遺，因為有關決定必然能夠掀起國民的民族主義的自豪感，讓他們可以自發在2008年的國會選舉中支持執政黨。再者，挑釁泰柬邊境衝突，有助凝造一種危機感，有效刺激「聚旗效應」，讓選民自願站到執政黨一邊。根據當年的報導顯示，其中一個柬國選民在受訪時，表示「只要有人能夠立刻解決栢威夏廟問題，我就會投給他」。



2025 6 18
Images

Tang Chhin sothy/AFP via Getty

為了打造自己「民族英雄」的形象，洪森更招攬正在流亡海外的泰國首相他信擔任柬埔寨的「經濟顧問」，呈現出「敵人的敵人就是朋友」的政治手腕，也更鞏固執政黨不向強權妥協的民族主義色彩。泰國在「民主黨」執政期間，兩國關係持續惡化的原因，更多是來自於洪森竟然找來泰國民族主義者的眼中釘搞對抗。

☞ 通話一公開，「為泰黨」為首的聯合政府便立即分裂。

來到2025年，無論是「為泰黨」聯合政府的脆弱程度、他信和保守勢力的明爭暗鬥、以致政府和軍隊之間的張力，泰國現時面臨的政局形勢與2008年確有不少相似的地方。自從佩通坦開始處理泰柬海上邊界議題時，泰國「黃衫軍」的精神領袖林明達（Sondhi Limthongkul）已批評政府意圖「出賣國家」，威脅動員群眾上街。五月衝突爆發後，泰國皇家陸軍更高調表示他們在「必要關頭」將會升級應對任何入侵主權的行為，並陸續封鎖邊境檢察站。縱使佩通坦和「為泰黨」閣員多番嘗試為衝突降溫，但也只能公開表示政府將與軍方保持合作。

這個時候，洪森為泰國民族主義者「贈送」一份大禮：佩通坦與他的私人通話錄音。根據洪森後來提供的資訊顯示，這次通話應該在6月15日進行，電話錄音長達17分鐘，參與通話的似乎只有3人：洪森、佩通坦、以及精通泰語的金邊副市長擔任翻譯一角。顯然，佩通坦絲毫沒有防備過洪森這位「叔叔」會公開出賣「姪女」（註：洪森與他信曾經稱呼對方作「乾兄弟」），在通話內容中毫不掩飾自己在國內的困擾。佩通坦在通話中向「叔叔」（洪森）批評泰國第二軍區司令本辛是站在她的「對面」（意思指反對派），又指責他所說的任何東西「對我們任何一個國家都沒有好處」。

洪森在通話中語氣強硬，要求泰方必須自行解封邊境，柬方才會跟從。面對洪森強勢的姿態，佩通坦卻連番表示「不管你需要什麼，可以直接找我，我們可以私下討論」，又低聲下氣地說「我們真的很想要和平」。佩通坦事後解釋這是她的「外交技巧」，但泰國文官和武官的戰略目標有重大分歧，確實反映到「為泰黨」和皇家陸軍暗自較勁的情況。

通話一公開，「為泰黨」為首的聯合政府便立即分裂。同屬執政聯盟的「泰自豪黨」在錄音公開前，已經跟「為泰黨」在重大政策（如《綜合娛樂場所法案》）及人事任命上出現磨擦。洪森公開佩通坦的講話內容後，「泰自豪黨」名正言順退出政府，並暗示「為泰黨」不尊重泰國軍人和國家主權，要求佩通坦為通話內容負上責任。

在民族主義情緒的號召下，群眾也發動了「為泰黨」在2023年掌權以來最大型的街頭抗爭，民眾舉起「首相是國家敵人」的標語，要求佩通坦辭去職務。即使佩通坦試圖加劇打擊柬國的詐騙集團挽回聲望，但一切都已經太遲了。7月1日，憲法法院命令佩通坦暫停所有首相職務，並審理到底應否

罷免她。面對情緒高漲的民族主義，「為泰黨」基本上已經別無選擇，只能完全站在軍人一邊，任由其決定邊境安全的策略及回應。抗議佩通坦「出賣國家」的聲音此坡彼落下，他信家族的政治前景也不見得樂觀。



2018 1 24

Hun Sen

Money Sharma/AFP/Getty Images

挑戰三：萬人之上的洪森體制

跟2008年的狀況不一樣，洪森家族在柬埔寨的控制幾乎已經牢不可破，黨、政、軍無一不是洪森一手掌控，肆意煽動民族主義情緒反而有機會損害政權穩定。

讓人感到好奇的，反而是洪森可以從衝突中獲得甚麼？

跟2008年的狀況不一樣，洪森家族在柬埔寨的控制幾乎已經牢不可破，黨、政、軍無一不是洪森一手掌控，肆意煽動民族主義情緒反而有機會損害政權穩定。柬埔寨去年被逼退出「越寮柬發展三角區」，與柬埔寨民族主義的反越情緒不無關係。若果洪森希望透過煽動國內的反泰情意結，讓民眾視線從「三角區」觸礁一役，轉到泰國「入侵」邊境的話，那麼他就更需要顯示自己寸土不讓的決心。不過，泰國軍事實力比柬埔寨強大，軍事衝突注定是兵行險著的舉動。倘若柬國政府再在主權問題上失手的話，民族主義的反噬只會更難駕馭。

如果洪森目的是替兒子洪瑪奈掃除障礙，凝聚軍民一心的話，那他很應該積極突顯洪瑪奈的領導角色。

七月衝突一爆發，洪森在社交媒體中便公開披露自己在「戰情室」的工作模樣，又公佈自己跟將領和顧問參考邊境地區的地勢圖。相比起來，兒子暨總理洪瑪奈則低調得多，只公開幾張自己在辦公室內閱讀文件和講電話，跟邊境地區槍林彈雨的情境形成極大落差，與父親「憂國憂民」的形像更顯分別。

洪森這次處理泰柬衝突的安排上，似乎與2008年處理栢威夏邊境衝突的人事安排上有所分別。2008年，有說法認為洪森一心為長子洪瑪奈度身訂做「儲君」身份，所以特地調配他到前線，讓他建立功績。在2011年另一次泰柬衝突時，洪瑪奈更獲晉升少將一階，讓他可以有資格繼承父親「民族英雄」的衣鉢。若果這個說法成立的話，那洪瑪奈在這次衝突的角色便顯得有點太過「溫柔」，與奮勇抗敵和「運籌為握」的強人形象尚有一段差距。

如果洪森只是有意識地經營自己領袖形象的話，那到底洪森是為兒子洗太平地，還是只關心自己一人的墓志銘呢？補充一點，關於柬埔寨內部的資訊較泰國封閉，外界很難望清該國的內部角力，最多只能夠作出一些臆測。

他信在最近一次公開場合中，嘲諷洪森現時就似一個「喪屍」一樣，「生性多疑」，「整天坐在社交媒體平台面前獨自發瘋」。他的說法並非完全假話（畢竟洪森本人經常更新社交媒體資訊），洪森現時坐擁一個「萬人之上」的國家制度，再加上他情緒化的性格，對柬國外交的確影響深遠。就像2022年柬埔寨擔任東盟主席國，洪森在處理緬甸問題時本來多次向緬軍領袖示好，但一下子忽然發出多項聲明譴責軍政府殘暴不仁，讓外界大跌眼鏡。

一個飄忽無常的領袖，再加上一個權力非常集中的政體，對未來的泰柬關係恐怕又是一道隱憂。