

崛起中的柬埔寨發展仍橫亘著嚴厲的政經挑戰？ 書評：《柬埔寨的政治經濟變遷（1953-2018）》*

宋鎮照**

近世紀的柬埔寨是一個多災多難的悲情國家，而世人對柬埔寨的第一印象便是「殺戮戰場」(Killing field)，而對柬埔寨的刻板印象，總是離不開分崩離析、內戰連連、貧窮落後和愛滋當道的悲劇色彩。然而，進入 21 世紀的柬埔寨正邁向一個經濟自由化的市場發展，欲成為一隻亞洲新虎的同時，又喚起國際社會對柬埔寨近代歷史歷程和發展的重視和興趣。

而這一本沉甸甸的鉅著《柬埔寨的政治經濟變遷（1953-2018）》，由蕭文軒、顧長永、林文斌等三位學者合著，多達 731 頁，而且文圖並茂，相當吸引人。其內容幾乎貫穿了柬埔寨二次戰後的近代政經發展歷程。該書引用資料豐富且翔實，鉅細靡遺呈現出東國近代的政治和經濟變遷的軌跡。對於想進一步認識柬埔寨的初學者，值得在此大力推薦此書。委實說，這不僅是一本難得的歷史教科書，更是研究柬埔寨政經變遷發展的最佳參考讀物。

蕭文軒、顧長永、林文斌。2020。《柬埔寨的政治經濟變遷(1953-2018)》。臺北：聯經出版公司。

第一章 緒論

第二章 施亞努時期的政治經濟發展（1953-1969）

第三章 從「和平綠洲」淪為「殺戮戰場」（1970-1978）

第四章 柬埔寨衝突的國際化與解決歷程（1979-1992）

* 本文初稿於 2020 年 9 月 3 日發表於中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域研究專題中心發展與人口計畫與臺灣東南亞學會合辦之「東南亞政經發展研究新潮座談會」。

** 國立成功大學政治學系特聘教授。

第五章 後衝突時期的政治與經濟重建 (1993–2003)

第六章 強人政治的時代 (2004–2018)

第七章 結語

一、本書的特色與貢獻

此書的內容特色，主要是以歷史結構分析法，來處理柬埔寨的政治經濟變遷 (1953–2018)，以柬埔寨近六十多年來發展為背景，並以分五個重要的歷史時期來處理柬埔寨的政經變遷為本書的架構，佐以歷史資料文獻和相關當時新聞資料整理之縱向探討，再加上以政治和經濟結構面的橫向分析，在廣度和深度上的處理相當用心與細心。

此書行文的主軸之呈現與陳述，主要以不同時期的政經發展為框架，並整理出各個不同時期的政治與經濟變遷，又如何受到國內與國際因素之影響，再給予不同時期階段發展的特徵歸納，例如，從施亞努親王時期的和平綠洲到波布共產政權下的殺戮戰場、越共扶持橫山林領導下的柬埔寨衝突國際化與解決歷程、聯合國過渡管治下的後衝突時期政治與經濟重建、洪森政權下的強人政治時代等，相當直線型地處理柬埔寨近代歷史的政經變遷和更迭，同時各時期之間又可以做對照比較，這是此書內容結構上的優勢。

在此整體架構下，柬埔寨無疑地一開始是王室主導的社會民主政治，然後到美國扶持龍諾將軍的軍人勢力，再到共產主義波布赤柬政權的恐怖執政，這 1980 年「冷戰」前期的東國政治主要還是王室政權、政黨和軍隊三角關係變化，王室政治掌握佛教勢力，政黨則結合反動勢力，而軍隊早期隸屬於皇室，但隨著反王室政治的運動，不但出現共產黨反動，連軍隊也開始強出頭，在王室、政黨和軍隊之間出現三角鼎立，決定了柬埔寨的未來政經變遷走勢。

二、冷戰後的柬埔寨政治與經濟發展：

政治與經濟雙軌分離

正如此書冷戰後的歷史變遷，讓柬埔寨的政治經濟發展呈現出雙軌的路線，在經濟的發展和變遷上，面對冷戰後的經濟掛帥發展潮流，柬埔寨政府積極推出開放的投資法規與法令，有利於外資的投入。主要投

資法令為 1994 年通過之《外人投資法》(1994 Law on Investment)，以及 2003 年通過之《柬埔寨王國投資法修正案》。柬埔寨堪稱是東協國家中對外資最開放的國家，現除極少數部門如有毒物品製造等屬於禁止投資事項上，禁止東國與外資企業從事外，以及部分領域如菸草製造、電影製作、碾米、珠寶採礦、印刷與出版等需合資或事先取得批准外，其餘大多數部門均已開放 100% 外資，足見柬埔寨奉行資本主義市場經濟的開放政策相當肯定。

另一方面，在政治的發展變遷上，面對冷戰後的共產國家崩潰瓦解，民主選舉體制受到高度重視之際，但柬埔寨的政治發展卻逐漸出現權力怪獸，也就是邁向洪森王朝權力壟斷與鞏固。柬埔寨的民主操作只是少數政治壟斷的家族披上合法外衣的運作而已，選舉被視為是另一套爭奪與分配資源的遊戲規則。政治強人洪森在取得政權後，就開始政治分贓、酬庸親信、攫取資源、剷除異己，最後順利鞏固自己權位，建立所謂的「強人政治」模式。黨國一體、扈從政治 (patronage politics)、加上獨裁政治 (Autocratic politics) 無疑地成為了柬埔寨政治的獨角獸政權。

三、2018 年後的柬埔寨政治與經濟變遷：

後續研究柬埔寨的新起點

此書處理冷戰後的時間長度，是從 1993 年到 2018 年止，也就是從 1993 年首屆的國會選舉舉辦，歷經 1998 二屆選舉、2003 三屆選舉、2008 四屆選舉、2013 五屆選舉。在每五年大選一次的內閣體制運作，此書只處理到第五屆任期 (2013 年)。對於 2018 年的第六屆國會選舉，並未加以探討，這是此書在歷史年代上的時間設定，因此對於第六屆的內閣運作無疑地將成為後續研究的重要關鍵年。

柬埔寨在 1993 年之後的冷戰後期，在聯合國勢力介入下，制訂新憲法，推動民主政治和選舉，實施內閣體制，建立官僚制度化，讓政黨競爭成為執政的合法性依據，政黨成為柬埔寨國政治運作的核心，世人期待柬埔寨即將進入一個民主選舉的法治國家，遠離威權獨裁的傳統政治。

2013 年的國會大選結果，可以說是對洪森所領導的人民黨是一次大挫敗，因為反對勢力的救國黨 (Cambodia National Rescue Party, CNRP) 居然贏得 55 席次，相對於人民黨只贏 68 席，甚至可能還有選

舉作弊之嫌。救國黨立即成為國會第二大黨和最大反對黨，直接威脅到人民黨的絕對勢力，這對洪森執政之路出現危機。洪森耿耿於懷，為求絕對勝選，排除反對黨的勢力，人民黨居然在 2017 年指控救國黨勾結美國，企圖推翻柬國政府，最終解散救國黨，以及救國黨重要黨員被禁止在五年內參選，這無疑地為人民黨在 2018 年第六屆的選舉上，創造出沒有對手競爭的絕對選舉，也就是只有人民黨在玩的選舉而已。無疑地人民黨完勝所有席次，這種選舉結果相當諷刺和荒謬，也挑戰了西方民主先進國家的不滿與不快。

在政治強人洪森的操弄下，讓原本多黨競爭的柬埔寨民主政治，卻逐漸演變成一黨獨大控制的威權政治，一方面解散具有選舉威脅的救國黨，來控制國會。二則透過利用裙帶關係，掌控官僚、政黨、軍隊和司法，讓柬埔寨人民黨（Cambodian People's Party, CPP）宰制整個柬國政治與國家機器，黨政軍會又截然控制在洪森手上，無疑地出現了「洪森統治的王朝」。

但是在非政治領域的社會文化與經濟市場上，不但尊重皇室的絕對崇高地位和宗教至上的立場，連對自由市場經濟的運作也給於自由開放。一手掌握絕對的政治權力，另一手卻又放任經濟市場，這無疑地出現柬埔寨版的「洪森商業王朝」的獨特現象。在柬埔寨經濟崛起中，表面上看似建立在所謂的「國家資本主義」(state capitalism) 的管制模式，但實際上卻是不折不扣的「裙帶資本主義」(crony capitalism)，在自由開放的市場經濟體制下，卻又是充滿著濫權和貪腐的政商勾結，這讓社會貧富差距擴大，社會階級對立也隨之提升。

四、延續關注柬埔寨未來政經變遷議題： 政治 VS 經濟、國內 VS 國外

對於此書未來可以延續關注的政治經濟重要議題，而這些將是觀察柬埔寨未來政經和社會發展的關鍵因素。首先，在政治因素上，政治強人洪森動向和接班問題，洪森在位已經 35 年，在 2018 年大選前的選舉操作，解散救國黨，國會席次讓人民黨全拿，頓時讓柬埔寨變成黨國一體的模式，更增強洪森的政治絕對權力，藉此來扶持和安排其長子洪馬內（Hun Manet）來接任總理位置，是否又會從「黨國一體」轉變到「家

族獨裁」政治，而 2023 年的國會大選將是一次重要的關鍵。此外，柬埔寨與大國之間的關係發展，也是另一個重要關鍵。儘管中柬關係密切，中國一直在背後強力支持，但是歐盟和美國等國家對於洪森選舉操作和作弊，加上人權問題，相當反彈與不滿，洪森已經面對西方國家強力反彈壓力，是否在政治民主路程上會有所放手，也值得觀察。

其次，在經濟因素上，柬埔寨是一個政治民主卻強人威權保持，但在經濟上卻是市場自由和開放，沒有外匯管制，外資銀行保險租賃公司入住，以及不動產的興起，建築業大行其道，金邊大樓林立、房地產旺，帶動消費需求，也創造出就業機會。再者，柬埔寨在大量資金進駐，帶動房地產和建築業，讓金邊和周邊地區快速腳步邁向現代化城市，四處林立的豪華公寓、商業大樓、辦公大樓。在其次，積極推動經濟特區，也規劃了 34 個經濟特區，目前營運的有 11 個，其中以金邊和西哈努克港經濟特區最為亮眼。不過因為疫情衝擊，歐洲和北美時尚品牌需求降低，加上零售門市被迫關閉，不利於柬埔寨的出口。

同時，歐美國家施壓洪森獨裁，取消免關稅出口到歐盟貿易的優惠（即 EBA, everything but arm），讓紡織業、成衣業和鞋業重創，失業率提高，致使經濟成長率從十年來平均 8%，將降到 -1.9%，無疑地將重創東國經濟，致使政治不穩。此外，高度依賴中國的基礎建設援助，以及高度依賴美元的經濟市場和操作，在外資大量流出，出口製造業企業歇業、外資入東金額下降，也造成東國金融市場美元短缺的壓力，央行束手無策，因為只能發行柬埔寨里爾貨幣，無助於主流經濟以美元操作的影響力，只能以高利率手段，來留住美元存款，不僅喪失東國經濟管制能力，更會影響國內貸款利率，將癱瘓柬埔寨整體經濟市場的運作。

五、疫情後的柬埔寨社會變遷與發展困境：

2023 年的大選將是發展關鍵

在疫情之後的柬埔寨，百業蕭條，欠缺資金的流動，影響百業，也影響勞工薪資和貸款償還能力。同時柬埔寨可以流通美金，美金又佔整體經濟活動的 70%。柬埔寨政府或央行能做的貨幣政策很有限的，將受到國際美元市場波動和進出柬埔寨量的衝擊。同時，因為歐盟 EBA 取消，國際砍單造成美元資金在供應鏈中被斷絕，不但柬埔寨當地成衣廠陷入

營收與現金流量短缺窘境，且資金斷鏈將導致還款能力下降，信用違約風險提高，壞帳遽升，將使銀行資產品質堪憂。柬埔寨經濟受到重挫，可能讓洪森營造的經濟美景和神話破滅，甚至威脅到洪森強人政治領導。

在政治與經濟之外，其實社會文化上的探討也是本書後續發展的研究重點。尤其是關於中產階級的興起，人民消費能力提升，咖啡廳、餐廳、SPA、便利商店、高級商場、娛樂場所、豪華酒店、百貨公司、購物中心等四處可見，顯示出消費主義出現，加上新世代追隨國際風尚時髦、掌握國際信息、追求個人自由、提高教育程度等，重視民主自由公開透明的政治機制，都將挑戰柬埔寨當前的洪森威權獨裁的政治運作。

柬埔寨另一個政經危機，便是社會發展兩極化的對立。目前柬埔寨全國 80% 的財富，掌握在全國 8% 的富人手上。換言之，92% 的柬埔寨人民擁有不到 20% 的全國財富，這造成整個社會出現極大的貧富差距和衝突問題。而在這社會貧富差距現象下，更讓東國社會與首都金邊的發展，逐漸形成一個強烈對比的兩個世界，也讓金邊出現宛如「國中國」的現象，金邊富有階級統領著全國貧窮的廣大人民，出現所謂的「金邊商業王國」，形成政商勾結和利益互通的政商體制，而洪森商業王朝便是建立在這種政商勾結的關係基礎。

六、關於本書後續研究的思考

整體而言，此書在歷史觀點的撰述下，很難有置喙之處。但若是從社會科學理論的角度來檢視，將浮現出一個比較單薄之處，就是缺少貫穿本書的重要核心研究議題，也許作者們嚐試從政治和經濟兩個平行軸線來分析，不過較少去討論政治和經濟之間的連動關係，以及政經變遷的可能動力來源，對於當代柬埔寨政治與經濟變遷有何交互影響的效果。也就是說，可以用什麼核心議題來有效解釋柬埔寨政經變遷的模式，這個論述觀點至為重要。究竟是因為國際大國勢力介入，還是市場自由開放國際化的發展影響？抑或是強人的威權政治領導？又抑或是區域經濟整合的機會？換言之，若是從一開始對於近代柬埔寨政經變遷和發展，可以提出一個理論層次的研究分析架構與立論基礎，一則便可以有效地連結理論與實務之間的研究，二則可以賦予柬埔寨政經發展不同觀點的變遷論述，這將成為一個重要的學術貢獻。

其次，閱讀此書後的延伸思考和期待，倒是可以進一步去建立一個全面性認識柬埔寨政經和社會文化的思維圖像，欲檢視柬埔寨的政經發展脈絡，可以簡化成國王（王室）、官僚、政黨、軍隊、國會、宗教、司法、和媒體幾個重要元素來探討，並在內部權力鬥爭和外部強權勢力介入下，形塑出柬埔寨的政經變遷模式。由早期傳統王權，到依賴美國勢力、到施行共產主義、親越共傀儡政權、到多黨競爭、然後到一黨獨大格局。外交和經濟上從高度依賴中國，有逐漸轉向東協、美日和歐盟，甚至印度，來分散政治和經濟風險。