

## 在國家與公民之間： 新自由主義下的柬埔寨公民社會<sup>\*</sup>

李翠萍\*\*

### 摘要

本研究透過資料分析與田野調查，剖析柬埔寨在新自由主義之下公民社會的樣貌，並探索導致公民社會缺乏在地動能之因。研究結果顯示，當新自由主義遇到柬國的恩庇侍從體系，大量流入的資本更加鞏固菁英的政經地位，擴大菁英與經濟底層常民的權力距離，致使大多數民眾仍掙扎於基本生存，並無充分的選擇自由，而重度依賴國外捐助的 NGO，受到政府威權與捐助者理念的限制，亦缺乏草根動能。因此，柬國公民社會蟄伏於 NGO 與個人、個人與個人之間議題導向的網絡關係中，在極度貧窮的生存邏輯下，公共利益導向的集體行動只有融合個人私利才可能觸動。

**關鍵字：**柬埔寨、公民社會、偏鄉社區發展、非政府組織、新自由主義

---

\* 本文初稿曾發表於 2020 年臺灣政治學會年會暨「全球民主退潮？政治學的反思與應對」國際學術研討會，非常感謝與談人李美賢教授與主持人蕭新煌教授的論文評論。本文投稿後亦獲得匿名審查人兼具理論與實務的審查意見與修改建議，作者於修改論文過程中獲益匪淺，衷心感謝。本研究受益於科技部研究計畫 MOST 108-2410-H-194-068 的研究經費補助，在此一併致謝。

\*\* 國立中正大學政治學系教授。

## 一、前言

在 2007 年 2 月，柬埔寨金邊市政府將市中心 133 公頃的土地授權私人開發公司舒卡庫 (Shukaku Inc.) 使用 99 年，其中包含 90 公頃的萬古湖 (Boeung Kak Lake) 與周邊濕地 (Inclusive Development International, 2020)。由於萬古湖生態資源關乎附近住民生計，再加上環湖約 4253 個家庭被強迫搬遷 (Sahmakum Teang Tnaut, 2019: 7)，因此引發居民與非政府組織 (Non-Governmental Organization, 以下簡稱 NGO) 共同對抗政府與開發商，抗議他們聯合強徵土地，紀錄片「柬埔寨之春」(A Cambodian Spring) 記錄著這段抗議血淚史。<sup>1</sup>雖然居民最終無法治止此填湖造陸的開發案，但這一系列的抗議事件常被認為是柬埔寨公民運動的典型案例。另一起被津津樂道的公民運動潮，發生在 2013 年的金邊，成衣廠工人因月薪過低無法應付都市物價，爆發大規模的勞工抗議事件，要求每月最低工資從 80 美元提升至 160 美元，此運動由成衣廠工會發起，而工會與當時最大的反對派，也是柬埔寨總理洪森 (Hun Sen) 的政敵柬埔寨救國黨 (Cambodia National Rescue Party, 以下簡稱救國黨) 關係密切 (鄭凱榕, 2014)，這一連串大大小小的罷工抗議，被認為是柬埔寨公民社會蓬勃發展的表現。而在 2013 年 7 月份國民議會大選後約莫一年中，救國黨針對選舉弊案發動一系列的抗爭運動，把柬埔寨公民社會力量推進前所未有的高峰 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2015)。

然而，柬埔寨絕大多數人口仍居於偏鄉，依照世界銀行 (World Bank) 統計，1989 年聯合國開始接管時，柬埔寨偏鄉人口佔總人口比例為 84.8%，但 2019 年仍高達 76.2% (The World Bank, 2020a)。而前段所述的社會運動大都發生在首都金邊或是經濟特區，<sup>2</sup>因此，要了解柬埔寨公民社會，不能忽略絕大多數民眾所居住的偏鄉，然而目前有關柬埔寨公民社會的研究，兼顧偏鄉樣態者相當有限，因

<sup>1</sup> 面積達 90 公頃的萬古湖，目前已經被人工填平，而整個開發案還在持續建設中 (Sahmakum Teang Tnaut, 2019)。

<sup>2</sup> 例如 2019 年的製鞋廠工人抗議事件 (David, 2019)。

此本文踏查兩處偏鄉村落，期望能補充先行文獻中對柬埔寨公民社會的分析討論。

柬埔寨公民社會是在已開發國家資本挹注與期待下發展的。赤柬（Khmer Rouge）政權結束之後，柬國逐漸開放市場，整體經濟表現進步顯著。根據世界銀行資料顯示，波布（Pol Pot）政權下的赤柬時期（1975–1978）之前，柬埔寨人均國內生產毛額（Per Capita Gross Domestic Product，以下簡稱人均 GDP）只有 78 美元，<sup>3</sup>其後國內動盪將近 15 年，之後人均 GDP 從 1993 年的 254 美元上升至 2019 年的 1643 美元（The World Bank, 2020b），<sup>4</sup>雖然相較於世界各國排名仍低（International Monetary Fund, 2019），<sup>5</sup>但 25 年間已上升約 6.5 倍。然而，經濟成長雖然伴隨著大量 NGO 的出現，看似活絡的公民社會卻無法抑制民主的倒退，這從 2017 年所發生的政治事件可以看出。當時正值 2018 年大選前一年，救國黨遭柬國最高法院下令解散，創黨主席桑蘭西（Sam Rainsy）早在前兩年就被迫流亡海外，而在職的黨主席根索卡（Kem Sokha）則遭逮捕入獄後來被軟禁（Hutt, 2020）。後續的大選結果就不令人意外，2018 年執政黨柬埔寨人民黨（Cambodian People's Party）贏得國會所有席次（125 席），總理洪森繼續當政，然選舉過程與結果都受到民主國家強烈質疑。在這一連串政治事件中，西方國家定義中的公民社會監督力量薄弱，柬埔寨在新自由主義的市場邏輯下，至今已經運作 30 年，新自由主義者認為會水到渠成的公民社會，其發展仍屬嬰兒階段，監督國家政治、經濟、社會發展的能力仍非常有限，何以如此？這些是本研究亟欲回答的問題。

## 二、新自由主義與公民社會

新自由主義一詞的意涵，自傅柯（Michel Foucault）提出後經過許多轉型，從初始只試圖修正古典自由主義，到後來極端應用於智利的經濟改革，至今尚未有明確定義。雖然如此，新自由主義普

<sup>3</sup> 1974 年的紀錄。

<sup>4</sup> 世界銀行的柬埔寨 GDP 紀錄，從 1975 年開始中斷至 1992 年。

<sup>5</sup> 2019 年各國人均 GDP 資料從國際貨幣基金網站下載，共 194 國，然 2019 年缺乏敘利亞與索馬利亞的資料，故只有 192 國，其中柬埔寨排名第 152。

遍被認識的核心原則，不外乎減少自由市場障礙，解除資本市場管制，透過私有化與使用者付費以減少公共支出，強調個人主義、自由、競爭、與經濟上自給自足，削減社會保護與移轉性計畫，主張極小化政府對市場的干預( Peck, 2001; Boas & Gans-Morse, 2009 )，而柴契爾 ( Margaret Hilda Thatcher ) 與雷根 ( Ronald Wilson Reagan ) 的經濟政策就是新自由主義的實踐 ( Peck & Tickell, 2002 )。

近代有學者視新自由主義為一種政治理性 ( political rationality )，並非意圖極小化具有政治控制力的制度與組織，而是一種傅柯所謂的治理體或治理術 ( governmentality )，<sup>6</sup>即治理者藉由動員各種公、私機構，來塑造被治理者的公民性與公民行為 ( Brown, 2003 )。所以，在新自由主義之下所謂的治理 ( governance )，融合著政治與經濟權力，將市場邏輯應用至治理網絡中的多元行動者身上，將整體的發展與成長視為優先任務，認為唯有先成長，讓就業、投資等都受到保障，社會福利倡議者所關心的問題才有望獲得解決。簡言之，新自由主義者相信，透過市場建構、競爭、私有化，才能讓社會各層面都獲益 ( Peck & Tickell, 2002 )。雖然崇尚市場邏輯，但新自由主義並不認為國家與市場之間是一場敵對的零和賽局，而是用市場模型重新框架政治。國家的角色是創造市場並促進市場模式的運作，與其說是與市場競爭，不如說是與市場、公民社會機構共同合作，分享權力 ( Dahl & Soss, 2014: 498 )。這就是一種資本主義的新概念，社會中行動者追求公共利益，就跟公司股東追求利潤一樣，一家公司不可能不管其所處的社群環境還能永續營利，而社群裡的公民需要成功的企業提供穩定的工作才能維生，因此，國家、市場、公民社會三者為成就公共利益而合作，共同創造可以共享的經濟與社會價值 ( Porter & Kramer, 2011 )。

---

<sup>6</sup> Governmentality 一詞是由傅柯提出，可視為一種治理體或治理術。就治理體而言，指的是政府與其他機構或角色（例如科學家、傳教士、各類型的 NGO 等）所共構的治理系統 ( Li, 2007: 276 )，就治理術而言，指的是政府為了增進民眾福祉，藉由精心規劃的手段，結合各種制度與程序，來形塑個人行為，使民眾在依其自身利益行事時，卻是剛好行出該有的行為 ( Scott, 1995: 202 )。

## (一) 新自由主義下的公民社會

新自由主義批評國家（政府）種種政府失靈的現象，例如官僚體系資源整合不良、交易成本過高、或政府部門競租行為等等，導致無法提供適當的公共財，因此主張國家改革，推行善治（*good governance*），強調分權化、擴大參與、課責、以及資訊透明化。而這些主張，為公民社會的發展開啟一扇門（Sinha, 2005: 165）。

在公民社會裡，個人是自由、理性、並對社會具有責任的。新自由主義論者視自由為最重要的社會價值，主張應極大化個人自由，同時極小化國家的干預，個人透過市場上的交換關係，自由地追求他們想要追求的事物（Boas & Gans-Morse, 2009: 144）。新自由主義假設個人在資源有限的情況下進行選擇時具有經濟理性，會有效率地回應市場所釋出的訊號，以追求效用極大化，而此種理性且有效率的行為只有在自由市場裡才會出現（Brohman, 1995: 126）。此外，在市場中的行動者，被視為對社會具有責任的貢獻者，他們為完成社會目標而共同努力，雖然這些目標在過去可能被歸為是政府的責任，但新自由主義者認為，這些目標應屬市場行動者的責任（Sadler & Lloyd, 2009）。易言之，在分權化的邏輯下，原屬政府的社會功能，需移轉給公民社會，所以我們會發現，NGO 所關照的議題非常多元，從性別、勞工、種族、環境、永續發展、教育、培力、制度設計等等，皆有 NGO 貢獻之處（Sinha, 2005: 165）。

市場行動者透過參與公共事務貢獻己力，他們被稱為是利害關係者，並被鼓勵發聲，因此，地方治理、社群參與等概念便受到推崇，民眾透過公民社會組織、社群團體、宗教團體等來表達其需求，參與公共事務，以達到公共政策的分權化與民主化。地方上的利害關係者藉由參與、溝通，對於地方事務達成共識，在此，NGO 的角色非常重要，其不僅是公民發聲的管道，也是讓國際間高度流動的資本發揮功能，使公民社會能有效率地運作，提供服務給需要幫助的人（Seethi, 2001）。所以，在國家的角色往後退時，公民社會的角色得以凸顯，並與私人企業、國家共同分享權力。總之，新自由主義的邏輯是，公民社會在自由市場的引導下，成為實踐民主的工具，公民社會茁壯發展，就代表民主到來。

## (二) 新自由主義在柬埔寨的實務展現

新自由主義被視為一種能幫助一國邁向成長或現代化的途徑，倡議者從政治、經濟、社會三個面向思考整合性的策略，為關鍵行動者找到該有的定位，主張工會、企業、國家各司其職，認為制度的主要目的就是確保行動者依照遊戲規則行事。因此有學者認為，新自由主義意圖重新建構國家與社會之間的關係，把政府的社會功能，分配給公民社會（Boas & Gans-Morse, 2009: 144）。

既然新自由主義被認為可以幫助國家發展，那麼以新自由主義的核心理念「拯救」沉痾已久的國家，就變得更具正當性，此種論述非常具體地呈現於華盛頓共識（Washington Consensus）中。華盛頓共識是由位於美國華盛頓特區的國際組織共同商討而成，包括國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）、世界銀行等，雖然其原始目的是為拉丁美洲國家的負債危機提供改革建議，但也被認為是為發展中國家提供良方以促進發展。在華盛頓共識第一位撰述者 Williamson (2003: 324) 的說明中可見，該共識所提出的十點建議包括降低外國投資障礙、國營企業私營化、摒除阻止新公司進入市場的規定、除去限制競爭的法規等等，而這些主張皆符合新自由主義的理念。雖然 Williamson 極力撇清華盛頓共識與新自由主義極端主張之間的關係，強調該共識從未主張資本自由流動、貨幣主義、稅率極小化、政府不需負擔矯正所得分配或外部性內部化的責任（Williamson, 2003: 326），但該共識所提出的政策建議，仍被視為映照新自由主義理念，並受到自由貿易支持者的擁護（Boas & Gans-Morse, 2009: 141）。

當市場邏輯進入柬埔寨，外國投資的進入障礙與競爭限制逐漸降低，國營企業逐步私營化，同時柬埔寨貧富差距曾經衝到最高點（2007 年吉尼係數達 41.14）(Federal Reserve Bank of St. Louis, 2015)，而後逐漸下滑至 2018 年的 36.6 (Knoema, 2018)。許多研究發現，新自由主義的精神經由地方菁英的吸納、轉化、內化為柬埔寨版本之後，大量的外援也因此加強了柬埔寨既有的恩庇侍從關係，使得柬埔寨公民暴露於更多的貪腐、強制、與暴力中 (Springer, 2010)。在高棉的傳統中，政治精英與常民之間就存在著恩庇侍從關係，菁英的存在具有精神上與象徵性的意義，國家發展與民眾生活的改善，是政治菁英對常民的恩澤，這操縱

著常民的政治判斷與服從態度，因為服從能帶來持續的恩澤（Landau, 2008: 249）。此種侍從關係也存在於菁英的政治經濟人脈網絡中，形成龐大而難以撼動的政經勢力，在上位者的恩澤可換取網絡關係中忠誠，而對上位者持續的忠誠能為自己帶來穩定的利益。市場開放後，柬國政治與經濟菁英合法地利用他們的政經優勢累積大量財富，他們開發民眾長期賴以維生的天然資源，不識字或毫無專業知識的偏鄉民眾，就成為開發計畫的犧牲品。

以成立於 1990 年的索基梅克斯（Sokimex）為例，該公司是由與洪森總理關係密切的地方巨頭成立的，也是柬埔寨最大的企業集團，其於 1996 年買下國營石油公司 Compagnie Kampuchea des Carburants，是公營事業市場化的絕佳範例（Springer, 2011: 2566）。索基梅克斯集團掌握著柬國 40% 的原油市場，同時也經營各種關係企業，包括進出口、成衣、飯店、航空、房地產開發，但該集團並不公開年度盈虧財報（Cain, 2009）。反對黨前領導人桑蘭西便曾批評這家公司與執政黨、政府三者之間的深厚關係，認為該公司在政府允許下的商業行為，嚴重傷害著消費者與國家（Phnom Penh Post, 2000）。

新自由主義強調的私有化，在柬埔寨執行得相當失序，從 1990 年初期市場開放之後，公共資源被私有化的例子所在多有。前述索基梅克斯集團不但買下國營石油公司，還擁有吳哥窟（Angkor Wat）國家公園的入場券販售權（Phnom Penh Post, 2000），就是典型的例子。此外，為數眾多的公有地也被私有化，市中心昂貴的公有地（例如公家機關的所在地）被刻意低估，便宜賣給私人企業換得現金，或是與都市邊陲廉價私有地交換，這雖然聽起來不可思議，但由於柬埔寨土地法在立法初期仍有許多漏洞可鑽，因此留給政府許多操作空間（Lesley & Rith, 2005）。國際 NGO 全球證人（Global Witness）在 2009 年出版的調查報告指出，柬埔寨已有高達 45% 的土地被私人企業買走，該報告亦警告該國各種自然資產，包括土地、漁產、礦產等等，都將被變賣而遭遇浩劫（Global Witness, 2009: 5）。事實上，更早之前，柬埔寨的森林資源便已被濫伐殆盡，以當權者為中心的親族網絡，合謀砍伐森林，奪取公共資產（Global Witness, 2007），市場開放成為當權者在恩庇侍從系統中用以鞏固權力的最佳工具。

### (三) 柬埔寨的公民社會

討論柬埔寨公民社會的文獻，大都會以聯合國接管柬埔寨為分界點，提到其後大量出現於柬國境內的 NGO（例如，Dosch, 2012; Downie & Kingsbury, 2001; Frewer, 2013; Landau, 2008 等），這是因為在那之前柬埔寨經歷了劇烈的政治動盪，從波布政權赤柬時期（1975–1978）、越南占領時期（1979–1991），直至 1991 年簽署巴黎和平協定（1991 Paris Peace Agreements）後由聯合國接管兩年（喬·布林克里，2014：428），而在這段政治動盪時期，個人努力求生，連地方廟宇都被破壞殆盡，更遑論民間團體的設立。在 1991 年之後，國際 NGO 在聯合國的鼓勵下，進入柬埔寨進行多面向的協助，人權、醫療、教育、公衛等各種 NGO 活躍於首都金邊，公民社會的發展表現於各類組織的出現，例如政黨、媒體、NGOs、專業與宗教組織、工會、學術機構、智庫、人權團體等，但這些團體絕大部分都依賴國際捐助，而且是在政府的重重限制之下存在，因此對於柬國的政治發展影響有限（Downie & Kingsbury, 2001; Landau, 2008: 247–249）。

過去由於柬埔寨政府並無釋放 NGO 數量的相關資訊，因此外界掌握的數字都是估計值，例如 Dosch (2012) 估計，在 2012 年大約有 3000 個 NGO 註冊，但其中只有 350–400 個有運作之實。但若從柬埔寨官方近期釋出的 NGO 資料庫來看，2020 年的資料顯示只有 1911 個 NGO 註冊，其中外國與國內的 NGO 分別有 698 與 1213 個，但在資料庫中被歸類為真正在運作的（active）NGO 只有 400 個，其中屬於國外的有 259 個，國內只有 141 個（Cambodian Rehabilitation and Development Board, 2020），由此可知，雖然國內 NGO 的註冊數量比外國 NGO 多，但外國 NGO 實際運作的數量卻比國內 NGO 多。

從 NGO 執行計畫的類別來看（請參考表 1），2007 至 2015 計畫數量最多的是教育類（390 個），其次依序是社區與社會福利（327 個）、醫療（317 個）、農業畜牧類（179 個）、鄉村發展（107 個）、治理與行政類（100 個），其中，治理與行政類包含人權類與公民社會類，分別只有 30 與 32 個，而若只查詢目前仍在進行中的計畫，人權類只有 14 個，公民社會類只有 8 個（Cambodian Rehabilitation and Development Board, 2020）。

表 1、NGO 計畫類別數量

類別	2007–2015 累計數 (包括執行中、已完成、暫停、 規劃中、未通報)	執行中*
教育類	390	136
社區與社會福利	327	105
醫療	317	75
農業畜牧	179	38
鄉村發展	107	41
治理與行政	100 (人權 30、公民社會 32)	32 (人權 14、公民社會 8)

資料來源：Cambodian Rehabilitation and Development Board (2020)，本研究製表，  
在此僅列出計畫類別數量較多者。

註：有些計劃雖然仍被列為執行中，但從所標示的完成日來看，應已結束。

國內外 NGO 與其所執行的計畫，經費相當龐大，單就表一中所列的六大類來看，2020 年單一年度的計畫執行經費總數就高達 3 億 1 千 5 百萬美元 (Cambodian Rehabilitation and Development Board, 2020)。

<sup>7</sup> 國內外 NGO 的經費大都來自國外捐助者，最大來源分別是中國、歐盟、亞洲開發銀行與日本 (Norman, 2014)。國外 NGO 執行計畫時，通常偏好與在地 NGO 合作，而非與政府部門，因為政府的不透明與貪腐，逐漸讓國際 NGO 却步 (Dosch, 2012)，但若要進行偏鄉服務，則很多會借助地方廟宇的力量，收效也較好 (Jacobs & Price, 2003)。

然而，國際捐助者總是帶著期待挹注資源，而且不斷容忍東國政府的緩慢回應，這僅僅從反貪汙法的立法過程就可以看出，捐贈國持續地在年度捐款前施壓政府當局應盡速立法反貪，而政府則為了拿到年度捐款而年年給予捐贈方承諾卻次次食言。終於，在東國政府首次承諾實行反貪汙法的十五年後，法案終於在 2010 年經國會通過，但國際社會卻發

<sup>7</sup> 使用該網站 List of Source of funds by Sector 查詢計算而得。

現這是一個無法抑制貪汙的法案，因為法案中並無規定公務人員的財產須公開申報，而且依法進行的貪腐調查，可能是貪汙者審查貪汙者的無效調查（喬·布林克里，2014: 344–369）。

依靠外援的 NGO，對於柬埔寨公民社會的形塑產生什麼影響？首先，不論是國外或在地 NGO，只要依賴外來經費，就必須對外國捐助者負責，所以是外國捐助者的熱情與使命感由上而下捏塑著柬埔寨的公民社會，因此，Dosch(2012)便提問，柬埔寨的公民社會是誰的公民社會？此外，當反對黨領導者桑蘭西仍有動員社會運動的力量時，或許帶動了都市裡的公民社會動能，但這仍是由政黨領導者鼓勵動員而來，他們擁有人脈、資源、以及西方國家的支持，然而，當桑蘭西流亡海外，救國黨遭到解散，能夠主動動員的公民社會還有多少能量？是否足以監督抗衡政府的侵權作為？這些問題的答案，顯然都是悲觀的。

其次，NGO 所主導的公民社會是否能獨立於政府、市場，而成為獨立的第三部門？論者認為，這是西方捐助者過於一廂情願與過度自信的想像，傳統自由主義對於公民社會的理解，無法套用在柬埔寨。一方面，從法制面來看，NGO 要在柬埔寨合法運作需要先向政府註冊通過審查，凡被認為有違政府信念的組織，基本上不可能具合法地位(Frewer, 2013)。2015 年的非政府組織與協會法 (The Law on Association and Non-Governmental Organizations) 已經明訂 NGO 的成立必須符合政府政策，這也表示與政府意見相左的人權團體、土地正義團體等的合法註冊將困難重重。從前述各類 NGO 執行的計畫中就可窺知，NGO 只有在健康照護、教育、鄉村發展、社會福利等領域才有施展空間，相較於這些領域，人權、公民社會類的 NGO 計畫相對數量稀少，由此可見合法組織的功能大都是從事政府不願做或沒有能力做的事。另一方面，恐懼仍舊主導著東國民眾對於權威的態度，但這個議題在捐贈國所強調的善治中，並沒有受到重視 (Frewer, 2013)，當民眾對於權威心存恐懼，如何能挺身監督政府？這種來自國家動盪過往的心理遺毒，不但不容易輕易抹去，更可能代代相傳，父母在非刻意的情況下，會教導孩子遠離危險，不要參與，保持沉默（喬·布林克里，2014: 178）。

### 三、研究方法<sup>8</sup>

#### (一) 研究場域的選擇

本研究為兼具對偏鄉公民社會的了解，在田野調查的部分，以偏鄉村落為分析單位。研究場域的選擇條件首先為地處偏遠的低收入村落，而為了觀察公民社會的動能，該村落必須存在著住民共同面臨的問題。由於近年來柬埔寨偏鄉住民常常掙扎於自然資源的耗竭，因此本研究遴選村落的第二個條件，就是該村必須面臨著自然環境的衝擊。柬埔寨長久以來受到各種自然災害威脅，受害者人數最多的前三種分別是水災、乾旱、暴風雨災（Cambodia Disaster Damage & Loss Information System, 2020），而在柬國各省中，暹粒省（Siem Reap Province）<sup>9</sup>自1996至今所累積的天然災害記錄數量<sup>10</sup>居冠，在考量研究場域的安全性與可近性後，決定在暹粒省找尋目標村落。經臺灣兒童健康暨身心發展協會（以下簡稱 CSI-TAIWAN）與高棉人幫助高棉人組織（Khmer Akphiwat Khmer Organization, 以下簡稱 KAKO）的幫助，確定兩個類型迥異的村莊作為研究對象，一為陸地村落，一為洞裡薩湖上浮村，兩村皆位於暹粒省的博區（Puok District）境內（請參考圖一洞里薩湖北邊區塊），浮村比陸村更為偏遠，聯外交通與村內交通皆極其不便。

#### (二) 資料蒐集法

本研究田野調查時間為2020年1月14至22日，在陸村與浮村分別進行在地觀察與家戶訪談。由於缺乏當地戶籍資料無法進行系統選樣，因此採取機會選樣（opportunity sampling）（Patton, 2015: 271）。在陸

<sup>8</sup> 有關更為詳盡的研究場域選擇、資料蒐集方式、個案村落描述，請參考李翠萍（2020: 11–22）。

<sup>9</sup> 柬埔寨的行政區劃，分為省（province）、區（district）、縣（commune）、村（village）。在省之下，有市（municipality），與區的位階相同，大部分為一省的首府。市下有縣（Sangkat, 位階與 commune 同）與村（village）。而首都金邊有其獨立的行政區劃，金邊的行政位階與省平行，其下有區（Khan, 與 district 同位階）、縣（Sangkat, 與 commune 同位階）、村（village）（National Committee for Sub-national Democratic Development, 2010）。

<sup>10</sup> 即 datacards 的數量，依照 UNDRR 的災害損失會計系統（Disaster Loss Accounting System）的說明，datacards 的定義為每一種災害的紀錄量（The number of records for each type of disaster）（Desinventar, 2020）。

村的訪談是由當地居民帶領前往各家戶探詢受訪意願，在浮村則是由機動船俠與 NGO 人員帶領探詢家戶受訪意願。兩村皆無拒訪者，其中只有少數不願接受錄音錄影。陸村受訪家戶共 15 戶，但有 16 人受訪（其中 2 人屬同一家戶），浮村受訪家戶則有 15 戶。訪談逐字稿經由兩階段確認，訪談當場有即席口譯，而帶回的所有錄音檔則再由精通中、柬文譯者聆聽轉譯，以確保訪談逐字稿的正確性。少數拒絕錄音的家戶，其訪談稿則當場由筆者與助理同時記錄，再進行比對確認。田野調查最後一天與 KAKO 執行長、專案領導、與工作人員共 6 人以英文進行焦點訪談。受訪者代碼如表二所示。其中，由於與 KAKO 人員的焦點訪談是由參與者交互提供資訊，因此個別受訪者的回應整合為 KAKO 的整體回應。

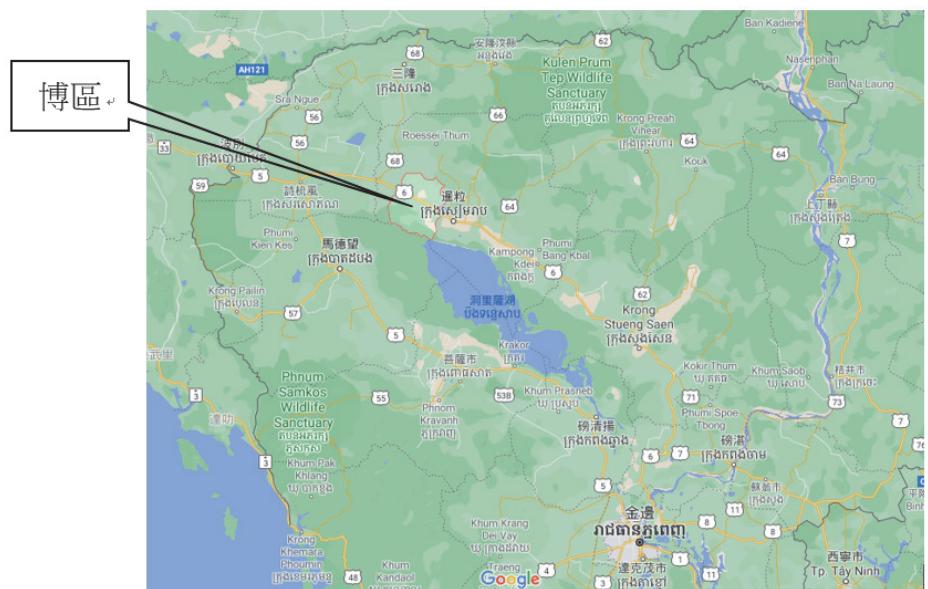


圖 1、本研究田野調查場域：博區

資料來源：Google Map。

表 2、柬埔寨暹粒省博縣受訪家戶代碼一覽表

受訪者類別	受訪家戶／單位代碼	身分
陸村	L1~L15 (共 15 家戶，受訪者 16 人)	村民
浮村	F1~F15 (共 15 家戶，受訪者 15 人)	村民
在地 NGO KAKO	K1	執行長 (director)
		專案領導 (Project Leader)
		工作人員 (共 4 人)

資料來源：本研究製表。

本研究資料來源有三，主要為訪談資料、每日田野筆記，再輔以各種官方資料與研究文獻，以交叉檢視受訪者的說法。資料分析採先演繹後歸納，並採兩循環編碼。第一循環先採結構編碼，再執行開放編碼（混和實境、描述、價值、與評估編碼），第二循環則採主軸編碼，找出訪談內容的規律性。

#### 四、柬埔寨偏鄉村落公民社會的樣態<sup>11</sup>

在新自由主義概念下的公民社會裡，個人是自由、理性、並對社會具有責任的。人們有效率地回應市場，在市場上自由選擇，追求他們想要追求的，以極大化個人效用 (Boas & Gans-Morse, 2009: 144)。在市場中，個人對社會具有責任，透過集體行動達成社會目標，取代過去由政府負擔的部分責任 (Sadler & Lloyd, 2009)。因此，要觀察公民社會的樣態，除了觀察 NGO 的行動以外，還應檢視社群中個人的自由程度、其對於社群的責任感、以及社群參與的行動。

##### （一）NGO 與村落居民之間的關係

理想的公民社會中，民眾透過各種公民社會組織或團體來發聲，參

<sup>11</sup> 本段落中部份訪談逐字稿曾出現於李翠萍 (2020: 28–34)。

與公共事務，甚至影響政府的公共政策。然而，本研究所踏查的兩個偏鄉村落，村民大都是 NGO 的服務接受者，並非主動參與 NGO 或透過 NGO 發聲，惟陸村村民在當地 NGO 長期穩定的培力計畫下，展現了比浮村稍強的主動性。

首先，陸村與浮村都有地方廟宇為信仰中心，雖然廟宇常被用為發放救濟物資的管道，或是協助外國 NGO 執行計畫，但基本上還是以宗教活動為主，因此，嚴格說來，兩村落皆無社區組織，但都有外來的 NGO 提供協助，只是協助方式不同。陸村有至少三個 NGO 提供服務，KAKO 執行的是教育與衛生計畫，例如提供家貧輟學兒童與青少年復學所需的物資、建立村莊學習中心、修建衛生設備等等 (Khmer Akphiwat Khmer Organization, 2020)；來自臺灣的 CSI-TAIWAN 提供健康維持、衛生、教育培力計畫（臺灣兒童健康暨身心發展協會，2018）；天主教組織 Caritas Cambodia 提供生計與食物安全計畫，在此僅舉受訪者 L2 的說法：

有組織他們給 100 萬東幣來養雞，他們看到我們很貧窮就會給這筆 250 美金當本錢來養雞賣維持生活，這組織叫 Caritas……養的雞可以留幾隻自己吃，其他的賣出去，他們教我們要會存錢；一年我們要還 25 美金給組織，只要還三年就好了……(L2)

浮村村民在教育、民生、環境三方面接受協助，由於教育非本研究焦點，在此捨而不談。民生方面的協助大都是福利物資的發放，NGO 贈予的品項包括家用濾水器、魚苗、米麵等，NGO 甚至在當地設置了濾水塔，然由於湖水過髒，簡易的濾水器並不實用，而濾水塔則年久失修，村民不知如何維護。至於在環境方面，NGO 曾經試圖教導村民清除湖面垃圾。

……有組織供應，只是很少來，像發米麵之類 (F3)

聽說世界組織機構來發一些小小魚苗來養，像小拇指一樣大有些稍微大一點…… (F5)

法國人吧<sup>12</sup>發給我們村莊每戶一個濾水器……外國人來看到水

<sup>12</sup> 在柬埔寨，盎格魯薩克遜人種較容易被聯想為法國人，因為柬埔寨曾為法國殖民地。

髒兮兮的就伸手幫助……水太髒比較慢流出來（F6）

過濾水塔目前沒有人在管了，兩年了，不知道怎麼維持它……  
(F10)

組織協會過來請我們開會要保護環境幫忙撿垃圾，清潔乾淨……只教我們去撿垃圾，撿浮上來的垃圾撈起來……（F7）

綜上，雖然兩村村民都是 NGO 服務的接受者，但陸村得到的協助較具有持續性、培力性、與發展性，而浮村獲得的協助則較為間歇性、消耗性、與技術性。

## （二）個人自由

新自由主義崇尚個人自由，極小化國家的角色，如此個人才能自由地進行市場交換，自由地表達需求，共同形塑公共意見，使公民社會的運作更有效率（Taylor, 1990; Seligman, 1992; Gellner, 1994），意即，公民社會乃建立於個人的自由選擇。表面上已經邁向民主化的柬埔寨，其公民應享有民主社會理所當然的自由，然而，我們可以從幾個觀察斷言，雖然沒有任何法律限制了東國公民的自由，但長期對於威權的服從與恐懼，使大部分公民自我限制了言論自由，此外，長期的貧窮也幾乎使其毫無選擇可言。

對於威權的服從，可以從受訪村民服從村長的程度窺知。有陸村受訪者提到自己是因村長交代而留村等待受訪，<sup>13</sup>或從工作地騎車回村受訪。<sup>14</sup>筆者得知後既感謝又覺得抱歉，因為對於村民而言，即使暫時停工都可能影響收入。在浮村，筆者驚訝於村民對於物資發放順序的完全服從，明明物資極端缺乏，但對於村長的決策卻毫無負面情緒。

……我不敢（去要救助物資），如果有開會，或村長有說提出申請（救助物資）才敢，人家沒說一人不敢申請（F1）

我沒有（拿到物資）……別人有……看村長叫，像我家沒人叫去領（F4）

<sup>13</sup> 根據受訪者 L3 訪談逐字稿。

<sup>14</sup> 根據觀察筆記—地點：陸村，日期：2020.01.15。

村長會通知村民，有的有，有些沒有領到物資（F7）

此外，不論在陸村或浮村，團隊成員的訪談行為仍會受到官方關切，陪同的官方人員曾對研究團隊的訪談提綱發表意見，並正式建議訪談中不要詢問有關政府的問題。<sup>15</sup>確實，在研究團隊與村民之間有關政府的極少對話中，村民對於政府並不瞭解，也缺乏具體感受，帶著極大的疏離感。擔任團隊翻譯的大學生曾提到東國民眾不願談及政府，包括他自己在內，都認為批評政府會遭受牢獄之災。<sup>16</sup>

對於長期貧窮的村民而言，「如何生存下去」是生活中時時需要思考的問題，這不是選擇之後的結果，而是無從選擇。不論是陸村或浮村，受訪者的回應裡太多「只好」「只能」的語氣，而在這些語氣之下所反應的就是缺乏選擇的自由。

全家都出去工作，只有兩個小孩有去讀書，但是讀到六年級畢業要升七年級時，因為沒有錢就沒辦法繼續讀書，只好去工地工作。（L1）

小孩只給讀到三年級就給他去工作了（L3）

如果沒錢只能去借高利貸（L10）

專長只有這些……沒辦法……冬季時去當臨時粗工，去做任何工作，只要人家找（F1）

沒辦法，不夠就跟人家借（F2）

住在水上的我們只靠捕魚，當魚沒有了不知道要做什麼（F8）

一路坎坷走來，到處找機會賺一點點，出去村外賺，去抓魚，因為我們職業只有這個了……（F12）

### （三）社群責任感

社群責任感來自於社群意識，當個人感覺到自己歸屬於特定社群時，才可能對社群產生責任感。受訪村民對於家庭責任感很強，並維持與近親、鄰居的友善關係，但對村落則無明顯的社群責任感。兩村比較之下，

<sup>15</sup> 根據觀察筆記—地點：浮村，日期：2020.01.18。

<sup>16</sup> 根據觀察筆記—地點：浮村，日期：2020.01.18。

陸村村民可察覺到比浮村較強的社群責任感。

有關家庭責任感，受訪家戶成員似乎有工作能力者都會設法外出賺錢幫助維持家計，家庭裡垂直關係緊密，特別是陸村，若有房子或土地，很多都傳承自父母。尚未成家者與父母同住，而已結婚另組家庭者，也會在能力範圍之內與原生家庭互通有無。以下僅舉幾例受訪者說法：

全家都出去工作……每天都忙著去工作，沒休息過，沒有周末  
(L1)

房子是父母的，結婚後就住在這裡，等有錢再搬出去 (L2)

這房子是我父親的，是爺爺留下來的 (L4)

房子是媽媽的，我（婚後）還跟媽媽一起住沒有搬走 (L9)

女兒主要賺錢，我在家照顧孫子和在院子種一點東西……女婿也工作……一起賺錢 (L10)

收入都靠小孩……房子是我自己的，以後會給小孩 (L11)

收入不一定，父親也賺，孩子也賺，大家都在賺 (F1)

有時有賺，有時很困難，這些月跟孩子一起賺 (F4)

賺錢養家是老公在賺，但如果工作機會我也出去幫忙賺(F5)

社群連結從家庭擴展至朋友或鄰居，鄰里之間的友善關係，呈現於勞力交換，物物交換，與超小額借貸行為，彼此救急，鄰里之間形成相互借貸並誠實償還的模式，有借有還才能再借不難，畢竟借貸是一種生活日常。

天天都工作，如果哪天沒工作就得別人借錢來買東西吃……如有鄰居缺少什麼需要幫忙的，我會去幫忙 (L3)

我們都互相幫忙，像是有人生病或蓋房子，大家會互相幫忙。  
(L14)

大家會互相，沒能力自己救自己，假如他沒有東西我有，我分給他們一些，像沒有水我有別的東西拿去跟人家換來換去(F3)

假如，(向鄰居)借一萬東幣有就會馬上給，當我沒有時去借人

家五公斤的米，人家也會給我們，找到錢就趕快還人家（F6）

有什麼吃的互相分享，當人家生病時互相幫忙刮痧什麼的（F8）

我們缺什麼去找別人幫，人家缺也會找我幫助，缺有些捕魚工具去借人家來用，像漁網啊，釣魚竿啊，如果人家需要我們就要還人家（F13）

值得特別注意的是，浮村受訪者普遍感受到生態環境危機，對於湖水的水質、水量、以及漁獲量皆表示憂慮，因這已明顯危及家戶生計。然而，雖然村民皆感知道問題的嚴重性，但面對問題的態度都偏向個人主義，似乎集體合作並非解決問題的選項，難以察覺社群責任感。此外，許多受訪者表示渴望離開浮村到陸地上生活，這更可解釋何以社群責任感薄弱。

找一些方法，是的，自己幫自己……（F2）

我們很想要一塊地在陸地上跟別人一樣，可是我們沒能力（F4）

我們大家想搬去陸地上生活，但是不可能，因為沒能力，很想有塊地生活（F5）

各做各的，自己靠自己，不團結，這個村子裏自己想辦法（F12）

沒有，自己想辦法……（F13）

沒有的，各靠各的，有錢人人家過人家的，我們窮人過我們的生活（F15）

#### （四）社群參與行動

兩村的村民參與大都以宗教與節慶活動為主，而非公益取向的集體行動。所謂宗教與節慶活動，浮村受訪者提到會參加婚禮、或是在中國新年、柬國新年、亡人節（即清明節）、比薩節（佛誕日）時，會去廟宇念經參拜。陸村受訪者則提到村民會一起準備飯菜供奉寺院和尚，或是幫助修繕寺院。根據柬文譯者提供的資訊，柬埔寨每逢初一、八、十五，年長者都會到寺廟念經，帶食物奉獻和尚，屬於積功德與修行的行為。由此可知，寺廟活動在凝聚社群意識上的重要性。

然而，社群參與的本質是一群人基於公民態度而參與公共事務，他們有能力為了共同的目標採取行動（Barber, 1984: 117）。所以，參與宗教或節慶活動不必然是基於對社群的責任感，尚不具公民社會的實質功能，因為責任感隱含著成本的投入，應體現於更有公共利益取向的活動，而這通常需要參與者投入各種成本，例如時間、人力、金錢等，而且不見得立竿見影。那麼兩村是否出現公共利益導向的集體行動呢？在回答這個問題之前，需要先了解兩村所面臨的環境問題及其影響，再觀察村民是否採取集體行動對抗環境危機。

有關環境生態危機，陸村與浮村所面臨的問題型態不同。在陸村，大部分受訪者提及的環境問題是雨水變少、土質變差、與樹木減少，前兩者直接影響務農者的生計，而樹木減少來自大量砍伐造地，導致村莊周邊更為乾熱。雖然務農者生計受到影響，但可選擇到鄰近暹粒市擔任建築工人。在浮村，大湖的環境問題包括湖水變髒、變淺、水量變少、漁獲量大幅下跌。由於浮村居民依賴水產維生，所以環境生態危機直接衝擊村民生計。由於浮村地處偏遠交通不便，村民較無其他工作機會，而且水質不佳的湖水直接影響村民健康，等於雪上加霜。

相較於浮村，陸村比較多以村落為基礎的公益行動，其中只有少數活動與村落所面臨的環境問題有關，例如響應附近廟宇所發起的植樹活動，其他活動則與改善村落環境有關，例如相互幫助修建村內道路，或是之前由 CSI-TAIWAN 出資主導的圖書館修建計畫，也是在村民合作之下完成。圖書館不僅成為村內兒童念書喝豆漿的地方，也成為村裡活動的聚會場所。近期更見到村民與 CSI-TAIWAN 共同繪製村莊地圖懸掛於圖書館外牆，這些成果多少呈現出部分村民的時間投入（臺灣兒童健康暨身心發展協會，2020）。以下僅舉幾例受訪者提供的資訊：

會幫忙鋪馬路，有時會合夥贊助 2 萬東幣……（L2）

村莊要維修馬路或蓋圖書館，我有參加（捐點錢）；維修馬路時也會幫忙搬石頭。（L7）

有參加村莊的活動，幫忙搬石頭鋪路（L8）

我們會跟和尚一起種（樹），是和尚發起邀我們種樹，為了改變氣候……沒有村長來發動，都是和尚在發動的一起種樹。（L11）

雖然浮村的生態危機使村民漁獲量大幅減少，威脅村民生計，但卻完全未聞任何針對環境問題所觸發的集體行動，只有三位受訪者提到，村民曾在 NGO 的教導下一起清理湖面垃圾，但並非大家都願意參與。

組織協會過來請我們開會要保護環境幫忙撿垃圾……今年全村大家一起去撿垃圾兩三次了……（F7）

有教……教我們撿垃圾丟好……有空的時候大家一起去撿垃圾……以前沒人教的時候是丟在湖裡……（F8）

有環保局過來跟我們說要有袋子裝垃圾放好……可是我們一人做，別人沒在做……大家不團結一致（F5）

## 五、新自由主義的公民社會何以無法實現於柬埔寨

有關柬埔寨公民社會的動能不足，有研究從文化視角來理解，例如，Ovesen, Trankell, and Öjendale (1996: 36–37) 認為柬埔寨文化裡蘊含著認份與秩序，相信人們應認份、不特立獨行、不以卵擊石，才能維持社會秩序。所謂的秩序，就是依照原來的路徑行事，把每一件事情放在該放的位置，正確地安排人們的上下階層秩序，即使如此的階層並不令人開心，但卻較為安全與文明。也有研究從宗教思想來理解，例如 Bit (1991: 23) 認為佛教前世今生的概念，使個人傾向為自己的來世積功德，因此較難產生集體的社會責任意識，也較難為改善現狀而採取行動。另有研究從赤柬大屠殺的集體心理創傷來看，認為柬埔寨社會仍普遍存在著源自赤柬大屠殺的恐懼與不信任，再加上柬國政府近幾年來排除政治異己與抑制民間異議，使人際之間，以及公民與政府之間，充斥著不信任與恐懼，降低了公民互助合作面對公共危機的動機 (Pellini & Ayres, 2007; Frewer, 2013)。

在文化、歷史、宗教以外，本文試圖從新自由主義的影響解釋柬埔寨公民社會樣態。首先從市場開放後政治經濟菁英與一般民眾之間的經濟、權力落差，來解釋西方公民社會所立基的個人自由何以尚未普及於柬埔寨社會，其次則從國外金援對柬國公民社會的形塑，來說明失去公民主導性的公民社會何等脆弱。

## (一) 市場開放下的個人自由

新自由主義引進市場邏輯，再加上柬埔寨特有的政治情勢，以及官方資訊的不透明，讓少數政經菁英獲利，而廣大民眾被遠拋其後，社會中出現少數的極富，與多數的極貧，社會不平等因為新自由主義的引進而加劇。一般公民面對政府支持的開發計畫，幾乎沒有抵擋的機會，而擋人財路，批評政府市場路線的，遭受政治暗殺並非新鮮事 (Springer, 2011: 2563)。市場開放後，柬埔寨國民所得提升，若純粹以所得計算，2018 年的貧窮率是 12.9% (Asian Development Bank, 2020)，相較於 2007 年的 47.8%，有顯著進步，但其中 90% 的貧窮人口居住在偏鄉 (The World Bank, 2020c)。但若依照牛津大學與聯合國所發展的多面向貧窮指數 (Multidimensional Poverty Index, MPI) 估算，即在收入以外，加入健康、教育、居住條件的考慮，則 2018 年柬埔寨的貧窮率高達 35%，且大部分都在偏鄉 (Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2018)。所以，市場開放後的柬埔寨公民，與貧窮之間的距離，似乎沒有外界想像的那麼遠。貧窮之下，有多少自由選擇的空間呢？

自開放市場後，先是森林資源受到政經菁英的支配，原木濫伐販售，菁英從中獲得大量利益，而同時依賴森林資源生活的住民，生活因此無以為繼 (Global Witness, 2007)。當東國森林資源在濫伐濫墾之後，所剩無幾，接續其後的就是其他自然資源的開發，例如各種礦產、原油、天然氣，以及城市裡的土地開發，自此東國就不斷出現土地紛爭，重複發生的土地糾紛情節，幾乎如出一轍 (Global Witness, 2009; 喬·布林克里，2014)。這通常始於國外開發商看上某處土地，然後透過政經關係網絡取得長期的土地使用權與開發許可，且往往缺乏法定環境影響評估便執行開發計畫，致使久居於開發預定地的住民被驅離。私人企業大都以發展或美化當地來粉飾驅逐住民的行為，並有軍警為後盾進行強力驅逐，使人心生畏懼。住民不一定擁有土地所有權狀，但依照土地法他們應該擁有土地所有權，只是不識字的住民不懂如何申請，或是仍深陷於繁複的申請程序中。然而，不論住民是否擁有土地所有權，只要居住地被劃入開發區，終究會遭驅離，幸運者還能拿到些許賠償，不幸者只能拿到搬遷費用。更不幸的是，搬遷等於離開賴以維生的場域，即使民眾被驅離後有安身之所，但家計卻馬上陷入困境，更遑論那些無處可居者，景

況更為不堪（Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights, 2007; Phnom Penh Post, 2008; 喬·布林克里, 2014; Vrieze, 2010）。

外資進入柬埔寨開發建設，確實提供大量的低薪工作機會，使部分的都市周邊住民在本業入不敷出時仍有其他工作機會。本研究造訪的陸村有很多原本務農的村民，轉往機車可及的建築工地謀生，此時機車成為不可或缺但卻負擔不起的謀生工具，因此必須以土地所有權狀向利息不低的微型金融機構借貸以購買機車，而建築工地的低薪使得村民必須每日工作才能換取溫飽，受訪者 L8 提到每日努力打工但「經濟上就是……沒有餘額，還是困難的。」此種依賴勞動力的日薪工作非常脆弱，村民一旦因年老、生病而體力無法負荷，就得回到依賴援助的景況，這是一種無止境的貧窮循環。在其中，享受廉價勞動力的開發商與政治恩庇系統雙雙獲取大量利益，而民眾也過著相較於赤柬時期或後赤柬時期更有食物安全感的生活，誠如受訪者 L10 所言，「現在豐富平和多了，以前常沒有東西吃，現在有很多東西吃」，他們或許仍舊赤貧，有些或許仍無法溫飽，但卻似乎安於現狀，受訪者 L12 的說法非常經典，他說，「不是很夠吃，飲食沒有很夠……我覺得生活還可以，就一般……」。對於村民來說，相較於糧食缺乏無計可施的過往，眼前若每天能有固定的打工收入，便能暫時過著穩定的日子，至於有哪些人從開發建設中牟取不當利益，村民應該未曾思考過。因此，新自由主義的市場開放，將貧民帶入一個不上不下的處境，暫時可以溫飽但難以永續維持，就像飲鳩止渴一般，除非直接面臨被驅離的窘境，否則應該沒有機會關心社會公平或所得分配這類的問題。

金融市場的開放，微型金融的盛行，被質疑是將貧者推向更貧的深淵。事實上，柬埔寨微型金融機制設立初期，是為了在戰後幫助貧者購買農具或做小生意以改善生活。有些微型金融機構早期是非營利性質，後來才轉型為自負盈虧的營利機構。例如，Prasac 微型金融公司的前身是歐盟為資助柬埔寨鄉村發展而成立的融資專案，在 2004 年轉型為私人金融機構（Prasac, 2020a），我國的銀行例如合作金庫、第一銀行、國泰世華、臺中銀行等，都在 Prasac 的合作夥伴之列（Prasac, 2020b）。另一家微型金融公司 Chamroeun 早期是由柬埔寨政府與法國的國際 NGO

( Entrepreneurs du Monde ) 合作，2009 年轉型為私人公司 ( Babyloan, 2020 )，日前已經被日商 ReNet Japan 於 2018 年底買下 ( Chamroeun Microfinance Plc., 2019: 8 )。這種由 NGO 轉為私營企業的路徑，與國外捐助者對柬國 NGO 的態度有關。通常，捐助方會賦予柬國 NGO 兩個任務，第一是技術性的，即有效率地執行計畫，第二是帶動民主浪潮，即希望透過 NGO 將善治引進柬埔寨 ( Norman, 2014 )。微型金融就是個走效率技術路線的典型例子。

微型金融與柬國人民生活息息相關，已經深入柬埔寨社會，來自各國的銀行紛紛前進柬埔寨開發微型金融業務，顯見其龐大商機。在 2007 年柬國政府制定正式的微型金融政策後，貸款總額從 2009 年的 3 億美元上升到 2013 年的 13 億美元，四年內成長四倍多。在 2018 年底，每人平均貸款規模為 \$3,370，是柬國人均 GDP 的兩倍多 ( 2017 年人均 GDP 為 \$1,384 ) ( Chandran, 2019 )。微型金融的利率並不低，但民眾多能接受，因為民間高利貸利率更高 ( International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2019: 9 )。雖然如此，微型金融機構的貸款利率曾因太高而飽受各方撻伐，柬國政府終於在 2017 年 4 月設定微型金融利率上限為 18%，但有些機構變相提高借款手續費來彌補利率的損失 ( International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2019: 6 )。當然，把微型金融機構的高利率形容成惡煞似乎也不甚公平，因為銀行借款給偏鄉居民的行政成本很高，不僅要深入交通不便的鄉間，還要面對眾多不識字的借款人，處理抵押、保人等問題，更要設計一個符合當地的制度以規範毫無信用紀錄的借款人按時還息 ( Springer, 2011: 2564 )。除了高利率以外，村民申請微型貸款時，須以房產地契抵押，若無法按時繳息，房子土地就歸屬於銀行，因此借款人壓力相當大。KAKO 的受訪者就曾提到，在其服務的村落裡，便有幾位村民因無法按時還款而房地遭銀行沒收，甚至為此而遠走泰柬邊境打工謀生。

## （二）捐助者所形塑的公民社會

新自由主義主張極小化政府功能，擴張以 NGO 與社群團體為基礎的公民社會功能，公民社會被期許成為獨立於市場與政府的第三部門。

同時新公共管理潮流相互呼應，NGO 採取效率經營模式，但同時卻出現兩個問題，首先，效率管理中的成本效益分析會成為捐助方衡量捐助效果的標準，這不僅影響後續的捐款意願，也影響款項用途的調整。然而，從戰後廢墟中重建公民社會，是否適合採取效率管理模式？其次，國際捐助者期盼捐款能幫助柬國邁向民主自由，因此，民主、人權、與善治，成為國際捐助者的三大「附帶條件」(Norman, 2014: 242)，但外來的善意是否適合當時百廢待舉政局混亂的柬埔寨？

已開發國家對柬埔寨的善意傾巢而出，可從聯合國接管柬埔寨開始說起。當時對柬國的龐大金援至少從兩個管道進入，第一是由國際組織（例如國際貨幣基金、亞洲開發銀行）或捐助國政府直接挹注給柬國政府，由於此類經費皆掌握於政治菁英手中，因此無益於公民社會的培力。第二是由國際 NGO 提供計劃經費，由成立於柬埔寨的分支機構提供服務，或與柬國草根性 NGO 合作，這被視為柬埔寨公民社會的動能基礎。然而，國內外 NGO 重度依賴國外捐助者，也受制於捐助者的理念、使命、計劃設計、與執行模式，長久下來，在地 NGO 的培力緩慢，若遇捐助終止，NGO 幾乎難以運作，政府也無力填補服務缺口。

以赤柬大審判為例，由柬國政府與聯合國協議成立的柬埔寨法院特別法庭（Extraordinary Chambers in the Court of Cambodia，以下簡稱ECCC）於 2005 年開始運作後，柬國 NGO 與國際公民社會組織（international civil society organizations）便開始投入協助工作，例如柬埔寨人權與發展協會（Cambodian Human Rights and Development Association）、民主高棉組織（Khmer Institute of Democracy）、社會發展中心（Center for Social Development）、正義與和解中心（Center for Justice and Reconciliation）等等，這些組織倡議讓受害者參與審判過程，在法庭上訴說自己的故事，好讓世人了解他們曾經遭遇的痛苦，希望受害者能藉此逐漸療癒創傷，此後，NGO 開始進行多面向的協助(Sperfeldt, 2013: 348–350)。許多在地 NGO 成為 ECCC 與受害者團體之間的溝通媒介，並且責任範圍不斷擴大，除了伸張受害者人權，也結合心理諮詢，希望降低受害者參與審判過程時所導致的二次傷害(Sperfeldt & Oeung, 2019)。由於受害者眾多且大都散居偏鄉，各 NGO 執行此項任務所需經費龐大，幸有來自已開發國家的捐款支撐。然而，大審判進程延宕且效

果不如預期，終於造成捐助者疲乏 (*donor fatigue*) (Sperfeldt & Oeung, 2019: 96)。自 2010 年起，來自各國政府與民間的經費援助開始不穩定，有些從歐盟支援的計畫終止運作，在地 NGO 與 ECCC 之間的合作進展因而更加緩慢，許多 NGO 也開始縮小服務規模，當國外捐助者因對大審判失去信心與耐性而終止捐助，導致長期扮演中介功能的 NGO 無法運作，此時受害者團體忽然發現，他們甚至不知如何聯絡代表他們的律師們 (Oeung, 2016)。

在偏鄉，NGO 是服務提供者、帶領者、操槳者，不論是常態性或間歇性的服務，住民大都扮演接受者的角色，此種穩固的關係要在貧窮率與文盲率很高的偏鄉發展出公民社會並不容易。根據 Oxford Poverty and Human Development Initiative (2018: 57) 的研究，柬埔寨城市與偏鄉的貧窮率有極大差異，其 MPI 貧窮率可從金邊的 7% 到偏遠的柏威夏 (Preah Vihear) 與上丁 (Steung Treng) 的 64%。而根據 2013 年柬埔寨官方報告顯示，偏鄉地區 15 歲以上的成人文盲率為 76.5% (National Institute of Statistics, Ministry of Planning, 2013: vii)。在貧窮與低教育水準兩要素夾擊之下，偏鄉住民幾乎不可能出現草根性的動員力量，因此 NGO 各自依照機構使命幫助不同的偏鄉，或物資提供，或經濟培力，或教育訓練，呈現點狀散佈於鄉間。到底需要多長的時間，才能將外來的援助內化為草根性的力量，使偏鄉發展模式能從社群內部發動，而不再倚靠外來者的定義，目前還未知。而此種能見度低又純然依賴捐助者善意的偏鄉服務，一旦無法永續，公民社會便岌岌可危。事實上，許多例子已經顯示，國際捐助一但中斷，服務接受者馬上面臨各方面的困難 (Jönsson and Jönsson, 2012; Sperfeldt and Oeung, 2019)。

公民社會需要有草根連結，才能經由盤根錯節的網絡產生力量，然而，目前由 NGO 支撐而來的公民社會，並不見草根連結。亞洲開發銀行將柬埔寨的公民社會組織分為兩類，一類是以社群為基礎的組織 (*community-based organization, CBO*)，例如村落發展委員會，或是具有特定功能協會，像是漁業、農業、灌溉等等，另一類是 NGO，提供服務的範圍較廣，從社會服務、倡導、人權皆有，前者屬於草根性組織，後者則否，但兩者都大量依賴外援，因此目前仍難以看到草根性組織的自然成長、志願工作的文化、社會運動的文化、或由中產階級形成的慈

善組織(Asian Development Bank, 2011)。Suárez and Gugerty (2016)的研究顯示，國際捐助者會偏好捐款給有管理能力的 NGO，而較不會捐款給草根性團體，因此，國際捐助與地方性公民社會(local civil society)之間的關係是晦暗不明的。也就是說，各國政府的捐助較多進入國際 NGO，而非國內 NGO，而這對於在地團體的培力沒有太多幫助。

## 六、結論

已開發國家將新自由主義輸入開發中國家的原意，是透過各種金援以協助貧國提升經濟水平與生活品質，同時培養個人的社會責任感，產生公民社會，使其與政府、市場相互合作，分享權力，各自扮演適當的角色以共同解決社會問題，並創造公共利益，邁向民主政治。然而，要達到善治的前提，是個人擁有選擇的自由，可以決定自己的生活位置，不受市場與政府的支配。在過去 30 年裡，柬埔寨市場開放，人均 GDP 提高，但大部分民眾仍安分守己本著生存法則生活，他們有多少選擇的自由？

討論柬埔寨公民社會的文獻，很多會關注發生在金邊的社會運動，以及國內外 NGO 的運作與援助計畫，然而本研究認為，雖然 NGO 被稱為公民社會組織，但在柬埔寨，NGO 並不足以代表公民社會。主因有二。首先，新自由主義的市場邏輯進入柬埔寨之後，柬國恩庇侍從體系裡的政治經濟精英獲得龐大利益與更為穩固的政治權力，即使部分民眾的食物安全感提升，但有更多民眾卻仍在溫飽邊緣掙扎，特別是佔柬國人口 75% 以上的偏鄉住民。在欠缺各種生活條件的情況下，偏鄉住民與 NGO 之間的關係並不對等，NGO 是施者，民眾是受者，二者之間難以產生互為引導的動能，為生計掙扎的村民難以成為支撐 NGO 的草根力量，因此目前的柬埔寨境內，國內外 NGO 仍比較像是社會菁英般地存在著。其次，新自由主義之下，NGO 成為透過金援協助柬國發展並推向民主化的媒介，他們一方面在政府威權容許的範圍內活動，一方面又重度依賴來自各國的金援而受制於捐款者的使命與理念。在兩方限制之下執行援助計畫的 NGO，並沒有太多在地主導性。

介於國家與公民之間，為了達到公共利益而產生集體行動的場域裡，除了 NGO 與社群組織，還有什麼？就本研究的觀察，柬國公民社會蟄

伏於 NGO 與個人、個人與個人之間議題導向的網絡關係中，其中個人私利與公共利益之間的界線不明確，公共利益的追求行動只有在同時成就私利的情況下較可能產生，因為在極度貧窮的生存邏輯下，私利的追求是必然。然而，議題導向的網絡行動所產生的外溢效果不僅及於參與者，也及於非參與者，因此即使基於私利動機參與公共事務，也能造就他的公共利益。總之，定義東國的公民社會，要從特定議題的網絡關係來定義，而非僅止於 NGO 的作為，否則我們只會看到國外捐助方主導下的公民社會表象。

以本研究訪查的陸村來看，因著 KAKO 與 CSI-TAIWAN 的村落環境改善與培力計畫，少數村民在受雇參與計畫的過程中逐漸投入村落公共事務，例如受雇執行兒童豆漿計畫或擔任圖書館員者，對村落公共事務開始產生責任感。當少數村民與 NGO 開始合作，基於其個人的網絡關係，會逐漸邀請親朋參與，增加參與者數量，而當合作計畫開始出現看得見的績效，會吸引更多村民願意無償參與。參與者並不一定個別與 NGO 有直接接觸，但透過少數村民在村落內的網絡關係，也能集結村民共商公共事務，與 NGO 合作共同改善村落環境。因此，要描繪陸村公民社會的動能，除了 KAKO 與 CSI-TAIWAN，還須深入探索個別村民與這兩個 NGO 之間、村民與村民之間的網絡關係。此外，陸村村民也提到會參與鄰近廟宇所發起的植樹活動，雖然廟宇為地方宗教信仰中心，但跟隨和尚種樹亦屬個人積功德的修行，此行動也存在著私利與公益的結合，而若要描繪此特定議題的公民社會，個人與廟宇之間、個人與個人之間的網絡關係，就成為重要元素。事實上，這樣的研究結果與少數先行研究相互呼應。例如，在 Ido (2019) 針對村落在地社群組織的研究發現，村落住民參與集體行動的動機，與親友鄰里網絡有明顯的關係，若有親友參與，被帶動參與的動機較強。但除此之外，要觸發住民參與集體行動，還有幾個與私利相關的要素，像是住民本身與集體行動目標的關係、家戶中是否有多餘人力可以參與、或居住地與參與行動地點的遠近等等都是。

最後要特別強調的是，本文無意貶低 NGO 援助計畫在東國社會中的重要性，事實上，NGO 的金援可以成為培養公民社會由草根發展的種子。相較於陸村，浮村由於缺乏 NGO 持續性的培力，所以幾乎難以觀

察到公民社會的雛型，顯見 NGO 在偏鄉培力對於發展公民社會的重要性。然而，本文的反省是，公民社會需要具有草根性，並培養內生能力，但在一個政治經濟權力落差巨大的國家裡，眾多底層民眾在經濟、社會、政治上都沒有控制力，此種景況中要建構公民社會，無疑是提供金援者的一種幻覺。當新自由主義遇到恩庇侍從的政治系統，開放市場帶來的獲利機會使政治領導者增加了酬庸的籌碼，他們只會關注如何獲取足夠的利益，以及如何透過分配利益來贏得系統中政治菁英的忠誠，至於新自由主義所強調的效率與品質，是不會受到權威當局重視的。既然如此，公民社會就不會如西方國家所期盼的水到渠成，反而是揠苗助長。因此，當已開發國家緊鑼密鼓地想要協助開發中國家發展公民社會時，或許，讓參與成為一個目的，而非達到崇高目標的手段，專注於參與動機的設計，會更有利於草根性連結與公民性的培養，公民社會的動能也才可能出現。

## 參考文獻

### • 中文

李翠萍。2020。〈偏鄉社群共善的建構條件：柬埔寨村落居民對生態環境危機的回應分析〉。《臺灣政治學刊》，24(2): 1-65。

喬·布林克里(J. Brinkley)。2014。《柬埔寨：被詛咒的國度》(Cambodia's Curse: The Modern History of A Troubled Land, 楊岑雯譯)。臺北：聯經出版社。

臺灣兒童健康暨身心發展協會。2018。〈柬埔寨-Prohut 村莊〉。  
<https://www.csitaiwan.org/2018/12/prohut/>

\_\_\_\_\_。2020。〈社團法人臺灣兒童健康暨身心發展協會大事記〉。  
<https://www.csitaiwan.org/aboutus/memorabilia/>

鄭凱榕。2014。〈柬埔寨鎮壓工人 國際勞工組織要求究責〉。  
<https://newtalk.tw/news/view/2014-01-29/44027>

### • 西文

Asian Development Bank. 2011. Civil Society Briefs: Cambodia.  
<https://www.adb.org/publications/civil-society-briefs-cambodia>

- \_\_\_\_\_. 2020. Poverty Data: Cambodia. <https://www.adb.org/countries/cambodia/poverty>
- Babyloan. 2020. Chamroeun: History of the Microcredit Institution in Cambodia. <https://www.babyloan.org/en/3-microcredit-in-cambodia-with-chamroeun>
- Barber, B. R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics in the New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bit, S. 1991. *The Warrior Heritage: A Psychological Perspective of Cambodian Trauma*. El Cerrito, CA: Seanglim Bit.
- Boas, T. C., & J. Gans-Morse. 2009. Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan. *Studies in Comparative International Development*, 44(2): 137–161.
- Brohman, J. 1995. Universalism, Eurocentrism, and Ideological Bias in Development Studies: From Modernisation to Neoliberalism. *Third World Quarterly*, 16(1): 121–140.
- Brown, W. 2003. Neo-Liberalism and the End of Liberal Democracy. *Theory & Event*, 7(1): 37–59.
- Cain, G. 2009. Sokimex in Line for Black Rewards. <http://khmernz.blogspot.com/2009/02/sokimex-in-line-for-black-rewards.html>
- Cambodia Disaster Damage & Loss Information System (CamDi). 2020. Cambodia National Profile. [http://camdi.ncdm.gov.kh/DesInventar/country\\_profile.jsp?countrycode=kh2&lang=EN](http://camdi.ncdm.gov.kh/DesInventar/country_profile.jsp?countrycode=kh2&lang=EN)
- Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights. 2007. Illegal Forced Eviction of 105 Families in Sihanoukville Fact Sheet. <http://www.licadho-cambodia.org/reports.php?perm=108>
- Cambodian Rehabilitation and Development Board. 2020. The Cambodia NGO Database. [http://odacambodia.com/ngo/report/listing\\_by\\_lastupdate.asp](http://odacambodia.com/ngo/report/listing_by_lastupdate.asp)
- Chamroeun Microfinance Plc. 2019. Annual Report 2018. [http://www.chamroeun.com/media/admin/js/uploads/images/Annual%20Report%202018\\_Final\\_1-small.pdf](http://www.chamroeun.com/media/admin/js/uploads/images/Annual%20Report%202018_Final_1-small.pdf)

- Chandran, R. 2019. Tiny Loans Lead to Bigger Debts, Land Losses in Cambodia. <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-land-rights-financing/tiny-loans-lead-to-bigger-debts-land-losses-in-cambodia-idUSKCN1UW1XW>
- Dahl, A., & J. Soss. 2014. Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy. *Public Administration Review*, 74(4): 496–504.
- David, S. 2019. More than 2,000 Workers Protest after Company Suspends Operations. <https://www.khmertimeskh.com/569722/more-than-2000-workers-protest-after-company-suspends-operations/>
- Desinventar. 2020. Disaster Loss Accounting System User Manual-Analysis and Query. [https://www.desinventar.net/documentation/User-Manual-Analysis-and-Query\\_EN.pdf](https://www.desinventar.net/documentation/User-Manual-Analysis-and-Query_EN.pdf)
- Dosch, J. 2012. The Role of Civil Society in Cambodia's Peace-building Process. *Asian Survey*, 52(6): 1067–1088.
- Downie, S., & D. Kingsbury. 2001. Political Development and the Re-Emergence of Civil Society in Cambodia. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, 23(1): 43–64.
- Federal Reserve Bank of St. Louis. 2015. GINI Index for Cambodia. <https://fred.stlouisfed.org/series/SIPOVGINIKHM>
- Frewer, T. 2013. Doing NGO Work: the Politics of being 'Civil Society' and Promoting 'Good Governance' in Cambodia. *Australian Geographer*, 44(1): 97–114.
- Gellner, E. 1994. *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*. London: Hamish Hamilton.
- Global Witness. 2007. Cambodia's Family Trees: Illegal Logging and the Stripping of Public Assets by Cambodia's Elite. [https://cdn.globalwitness.org/archive/files/import/missing%20docs/cambodias\\_family\\_trees\\_med.pdf](https://cdn.globalwitness.org/archive/files/import/missing%20docs/cambodias_family_trees_med.pdf)

- \_\_\_\_\_. 2009. Country for Sale: How Cambodia's Elite Have Captured the Country's Extractive Industries. [https://cdn.globalwitness.org/archive/files/import/country\\_for\\_sale\\_high\\_res\\_english.pdf](https://cdn.globalwitness.org/archive/files/import/country_for_sale_high_res_english.pdf)
- Hutt, D. 2020. When Hun Sen Met Kem Sokha. *The Diplomat*, May 13. <https://thediplomat.com/2020/05/when-hun-sen-met-kem-sokha/>
- Ido, A. 2019. The Effect of Social Capital on Collective Action in Community Forest Management in Cambodia. *International Journal of the Commons*, 13(1), 777–803.
- Inclusive Development International. 2020. Cambodia: Boeung Kak Lake Evictions. <https://www.inclusivedevelopment.net/campaign/cambodia-boeung-kak-lake-evictions/>
- International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2019. Microfinance and Household Welfare : Cambodia Policy Note. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/144661552916327946/pdf/128266-REVISED-WP-PUBLIC-Nota-MFI-web.pdf>
- International Monetary Fund. 2019. World Economic and Financial Surveys: World Economic Outlook Database. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/weoselgr.aspx>
- Jacobs, B., & N. Price. 2003. Community Participation in Externally Funded Health Projects: Lessons from Cambodia. *Health Policy and Planning*, 18(4): 399–410.
- Jönsson, C., & K. Jönsson. 2012. Global and Local Health Governance: Civil Society, Human Rights and HIV/AIDS. *Third World Quarterly*, 33(9): 1719–1734.
- Khmer Akphiwat Khmer Organization. 2020. KAKO's Projects. <http://kako-cambodia.org/>
- Knoema. 2018. Cambodia - GINI index. <https://knoema.com/atlas/Cambodia/GINI-index?origin=jp.knoema.com>

- Landau, I. 2008. Law and Civil Society in Cambodia and Vietnam: A Gramscian Perspective. *Journal of Contemporary Asia*, 38: 244–258.
- Lesley, E., & S. Rith. 2005. Public Land Deals Flaunt Intentions of Law. *Phnom Penh Post*, Januray 28. <https://www.phnompenhpost.com/national/public-land-deals-flaunt-intentions-law>
- Li, Tania Murray. 2007. Governmentality. *Anthropologica*, 49(2): 275–281.
- National Committee for Sub-national Democratic Development. 2010. Cambodia Gazetteer Database. <http://db.ncdd.gov.kh/gazetteer/view/index.castle>
- National Institute of Statistics, Ministry of Planning. 2013. Cambodia Inter-Censal Population Survey 2013: Final Report. [https://cambodia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/CIPS\\_Report\\_English\\_Final.pdf](https://cambodia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/CIPS_Report_English_Final.pdf)
- Norman, D. J. 2014. From Shouting to Counting: Civil Society and Good Governance Reform in Cambodia. *The Pacific Review*, 27(2): 241–264.
- Oeung, J. 2016. Expectations, Challenges and Opportunities of the ECCC. Pp. 103–121 in S. M. Meisenberg & I. Stegmiller, eds., *The Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia: Assessing Their Contribution to International Criminal Law*. The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 2015. Cambodian Civil Society. <https://cambodia.ohchr.org/en/civil-society-fund-freedoms/Cambodian-civil-society>
- Ovesen, J., I.-B. Trankell, & J. Öjendal. 1996. *When Every Household is an Island Social Organization and Power Structures in Rural Cambodia*. Uppsala: Department of Cultural Anthropology, Uppsala University.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative. 2018. Global Multidimensional Poverty Index 2018: The Most Detailed Picture to Date of the World's Poorest People. [https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/G-MPI\\_2018\\_2ed\\_web.pdf](https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/G-MPI_2018_2ed_web.pdf)

- Patton, M. Q. 2015. *Qualitative Research & Evaluation Methods* (4th ed.). London: Sage Publications, Inc.
- Peck, J. 2001. Neoliberalizing States: Thin Policies/Hard Outcomes. *Progress in Human Geography*, 25(3): 445–455.
- Peck, J., & A. Tickell. 2002. Neoliberalizing Space. *Antipode*, 34(3): 380–404.
- Pellini, A., & D. Ayres. 2007. Community Participation in Local Governance in Cambodia: Learning from the Village Networks Approach. *Development in Practice*, 17(3): 404–409.
- Phnom Penh Post. 2000. All that glitters seems to be ... Sokimex. *Phnom Penh Post*, April 28. <https://www.phnompenhpost.com/national/all-glitters-seems-be-sokimex>
- \_\_\_\_\_. 2008. TIMELINE Phnom Penh's Decade of Land Evictions. *Phnom Penh Post*, October 3. <https://www.phnompenhpost.com/national/timeline-phnom-penhs-decade-land-evictions>
- Porter, M., & M. Kramer. 2011. The Big Idea: Creating Shared Value. How to Reinvent Capitalism—and Unleash a Wave of Innovation and Growth. *Harvard Business Review*, 89: 62–77.
- Prasac. 2020a. About PRASAC: Key Milestones. <https://www.prasac.com.kh/en/about/milestones>
- \_\_\_\_\_. 2020b. About PRASAC: Funding Partner. <https://www.prasac.com.kh/en/about/funding-partner>
- Sadler, D., & S. Lloyd. 2009. Neo-liberalising Corporate Social Responsibility: A Political Economy of Corporate Citizenship. *Geoforum*, 40(4): 613–622.
- Sahmakum Teang Tnaut. 2019. The Last Lakes. [http://teangtnaut.org/wp-content/uploads/2019/12/STT-Facts-and-Figures-40-Last-lakes-ENG\\_Final.pdf](http://teangtnaut.org/wp-content/uploads/2019/12/STT-Facts-and-Figures-40-Last-lakes-ENG_Final.pdf)
- Scott, David. 1995. Colonial Governmentality. *Social Text*, 43: 191–220.

- Seethi, K. M. 2001. Postmodernism, Neoliberalism and Civil Society: A Critique of the Development Strategies in the Era of Globalisation. *The Indian Journal of Political Science*, 62(3): 307–320.
- Seligman, A. 1992. *The Idea of Civil Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sinha, S. 2005. Neoliberalism and Civil Society: Project and Possibilities. Pp. 163–169 in A. Saad-Filho & D. Johnston, eds., *Neoliberalism*. London: Pluto Press.
- Sperfeldt, C. 2013. The Role of Cambodian Civil Society in the Victim Participation Scheme of the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia. Pp. 345–372 in T. Bonacker & C. Safferling, eds., *Victims of International Crimes: An Interdisciplinary Discourse*. The Hague, The Netherlands: T. M. C. Asser Press.
- Sperfeldt, C., & J. Oeung. 2019. The Evolution of Cambodian Civil Society's Involvement with Victim Participation at the Khmer Rouge Trials. Pp. 85–106 in L. I. A. Kent, J. Wallis, & C. Cronin, eds., *Civil Society and Transitional Justice in Asia and the Pacific*. Acton, Australia: ANU Press.
- Springer, S. 2010. *Cambodia's Neoliberal Order: Violence, Authoritarianism, and the Contestation of Public Space*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2011. Articulated Neoliberalism: The Specificity of Patronage, Kleptocracy, and Violence in Cambodia's Neoliberalization. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 43(11): 2554–2570.
- Suárez, D., & M. K. Gugerty. 2016. Funding Civil Society? Bilateral Government Support for Development NGOs. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27(6): 2617–2640.
- Taylor, C. 1990. Modes of Civil Society. *Public Culture*, 3(1): 95–118.
- The World Bank. 2020a. Rural population (% of total population) - Cambodia. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=KH>

- \_\_\_\_\_. 2020b. GDP per capita (current US\$) - Cambodia. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=KH>
- \_\_\_\_\_. 2020c. The World Bank in Cambodia: Overview. <https://www.worldbank.org/en/country/cambodia/overview>
- Vrieze, P. 2010. Former Group 78 Residents Commemorate One Year Since Forced Eviction. <https://english.cambodiadaily.com/news/former-group-78-residents-commemorate-one-year-since-forced-eviction-100136/>
- Williamson, J. 2003. Our Agenda and the Washington Consensus. Pp. 323–331 in P.-P. Kuczynski & J. Williamson. eds., *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, DC: Institute for International Economics.

# Between State and Citizens: Civil Society in Cambodia under Neoliberalism

Tsuey-Ping Lee

Professor, Department of Political Science, National Chung Cheng University

## Abstract

This study depicts civil society in Cambodia both in general and in specific rural villages and explore factors behind the lack of dynamics in civil society through literature review and field investigation. Because more than three fourths of the Cambodian population reside in rural areas, the depiction of Cambodian civil society is incomplete if the situation in rural regions is not included in the discussion. The research results show that Neoliberalism has been adopted by the patron-client system embedded in Cambodian tradition and therefore has solidified the position of the economic and political elite due to the massive capital flowing into Cambodia. As a result, the power gap has widened between the elite and the lowest economic level. Most people living on survival incomes typically have little freedom to choose a different way of life, unlike in a neoliberal civil society. In addition, NGOs which heavily depend on foreign donors have encountered difficulties in cultivating strength from the grassroots. This study also finds that, in rural areas, the primary foundation of Cambodian civil society rests upon the individual network involving families, friends, and neighbors as well as the issue-oriented network relationship between NGOs (the givers) and individuals (the receiver), and. In remote areas where most people still survive at a subsistence level, collective action to pursue public interests can only be triggered when private interest is simultaneously pursued.

**Key words:** Cambodia, Civil Society, Rural Community Development, Non-Governmental Organization, Neoliberalism