

洪森執政下的柬埔寨工業化之歷史回顧 (1993-2010)

黃紹恆*

一、前言

柬埔寨（以下簡稱東國）國土面積 18 萬 1,000 平方公里，國土大致可區分成中南部平原區（湄公河三角洲的延長地區）、以洞里薩湖為中心的洞里薩地區、西南海岸地區、高原山岳地區。人口最為密集的地區為平原地區，受惠於湄公河水系最多，首都金邊位於此地區（上田廣美、岡田知子，2012: 76-78）。

有關東國從吳哥王朝到晚近的歷史，已有各種文字書寫的著作，¹本文自無狗尾續貂的必要，僅就長期執政已超過 30 年的總理洪森（Hun Sen）為中心的東國工業化發展歷程，從政治經濟的角度，予以總體性的觀察與論述。

東國於 1953 年脫離法國殖民統治獨立後，在全球東西冷戰體制下，不斷遭受國際政治的操弄，國內局勢動盪，民不聊生。洪森在此國運多舛的歷史大環境下，初露頭角可追溯至 1979 年 1 月 7 日越南攻入金邊，推翻「民主柬埔寨」（Democratic Kamuchea），即赤柬（Khmer Rouge）波布（Pol pat）政權，扶植「柬埔寨人民共和國」（People's Republic of Kamuchea）政府之時，即負責該政權外交事務。此後東國重大的政經事件，無論洪森在此過程中擁有多少的自主性，他都是局中人，名實兩面皆位居決策者的位置。

學者稱「柬埔寨人民共和國」為「越南指導型社會主義國家」（上田廣美、岡田知子，2012: 68），施行「計畫經濟」，因此東國的工業化必需到 1993 年新憲法明定「市場經濟化」，才有真正的開始。整體而言，洪

* 陽明交通大學人文社會學系教授。

¹ 可參照天川直子（2004）、Chandler（2008）、上田廣美、岡田知子（2012）、Strangio,（2014）、陳鴻瑜（2015）、蕭文軒、顧長永、林文斌（2020）。

森執政的期間同時也是東國擺脫赤柬恐怖統治及越南影響的過程，在國際勢力的干涉及支援下，自 1994 年起依賴外國資金、技術及市場進行工業化，逐漸走向今日以市場經濟為主的經濟體制。

二、以國際捐贈為支柱的工業化

從 1992 年聯合國柬埔寨過渡時期權力機構（United Nations Transitional Authority in Cambodia, UNTAC）負責監管舉行和平的民主選舉開始，大量駐柬外國人本薪之外，外加 145 美元的日用開支津貼，立刻為東國帶來 30 億美元的需求，金邊瞬間百業興旺（喬·布林克里，2014: 107）。東國的經濟重心到 1980 年代為止，以稻作為主，橡膠、林業居次，屬於農業國的經濟型態，加上連年戰亂，國內的資本積累不足以支應 1990 年代開始的工業化，勢必依賴外資的挹注，上述 UNTAC 約 2 萬 2000 人的和平維持活動所帶來的特需，堪稱第一筆外資（上田廣美、岡田知子，2012: 189）。

同樣的 1992 年，6 月聯合國於日本東京舉行的「柬埔寨復興國際會議」（International Committee on the Reconstruction of Cambodia, ICORC），討論如何協助東國於 UNTAC 撤退後的重建事宜。聯合國開發計畫署長（Administrator of the United Nations Development Programme）德萊伯三世（W. Draper III）強調東國人民是「強權爭奪下的受害者」，主張 it was time to repay Cambodians（Brinkley, 2011: 89），repay 有補償之意。德萊伯三世估算東國重建所需資金約 5 億 9500 萬美元，不過當天實際出席的 32 國認捐總金額達 8 億 800 萬美元。1993 年在巴黎舉辦的國際東國重建募款會議，議決再追加 1 億 1900 萬美元。儘管東國政府在這些來自海外的「善款」運用上，難掩越來越明顯的貪污之嫌，但是各國依舊持續對東國進行捐贈（喬·布林克里，2014: 125-126）。

來自外國的捐贈即使指定非經濟方面的用途，然而從東國經濟發展的總體觀點來看，各方面的重建自然有助於工業化條件，諸如各種基礎建設、勞動力供給、原材料生產等的改善與整備，因此依舊發揮關鍵性的機能。

三、以成衣業為出發點的工業化

東國 1993 年經全國大選成立的第一屆國會，同年 4 月通過「財政法與預算體系第一號法令」(No.1 NS93 of December 28, 1993 on the Finance Laws and Budget System)，載明「應有利於投資者及國際贊助者的資本輸入」，1994 年 8 月國會特別會議再通過並立即施行「柬埔寨王國投資法」(Law on the Investment of the Kingdom of Cambodia)，提供許多稅賦上的優惠(蕭文軒、顧長永、林文斌，2020: 467, 472, 496)。這些政策立即吸引以臺灣、香港、東南亞華人企業為中心的外資，對成衣業的直接投資。1995 年東國勞動密集型成衣業開始成長，該年經濟實質成長率為 6.5%。1997 年東國雖發生政爭，不過依舊獲得美國授予最惠國待遇 (Most Favoured Nation, MFN) 及普遍化優惠關稅制度 (Generalized System of Preference, GSP)，使得成衣業成為經濟領頭產業。1998 年，東國重回聯合國，1999 年加入東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)，同年與美國簽訂 3 年的《紡織品協定》(US-Cambodia Textile Agreement, UCTA) 及與歐洲共同體的《紡織品貿易協定》(EC-Cambodia Trade in Textile Agreement) (蕭文軒等，2020: 496)，此可從圖 1 成衣業 (包括鞋業在內) 在東國產業別實質國民總生產歷年成長情形看出。

整體而言，1995 年至 2010 年東國實質國民總生產的平均成長率為 7.6%，經濟規模約擴大到 3 倍。以產業別論，第一級產業平均成長率為 4.3%，第二級產業為 11.9%，其中製造業更高達 14.0%，第三級產業為 8.4%。製造業則以成衣業 (包括製鞋業) 持續的飛躍成長，並成為東國領導產業(廣畑伸雄、福代和宏、初鹿野直美，2016: 27-28)。表 1 以 1995 年為基期，再度說明成衣業 (包括鞋業) 在洪森執政期間工業化過程中的獨特表現。

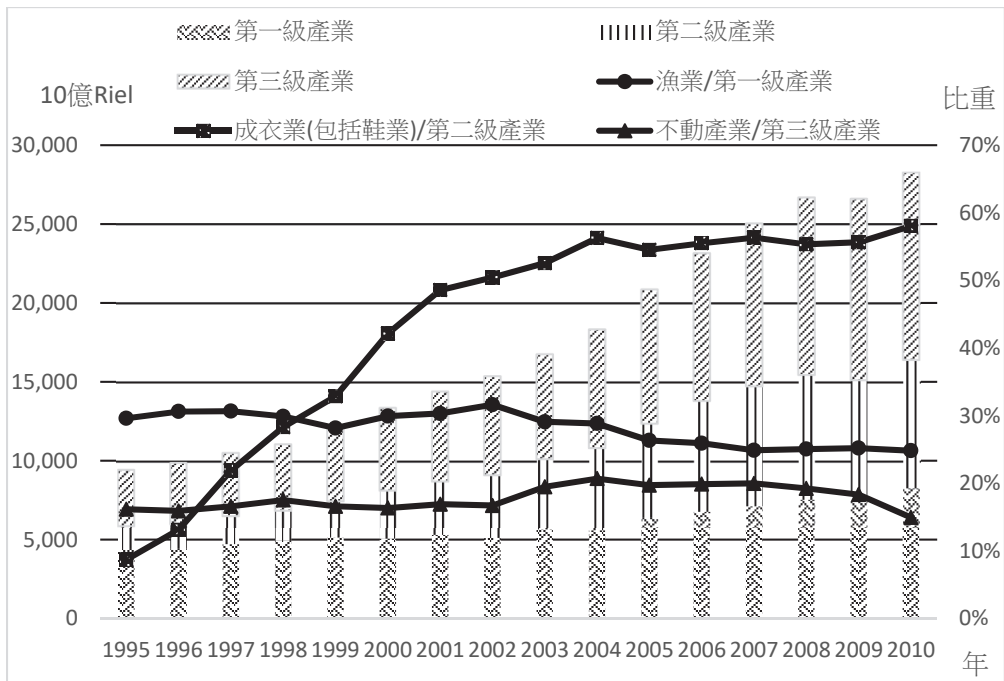


圖 1、成衣業（包括鞋業）佔東國歷年實質國內總生產之情形（1995-2010）

單位：10 億 Riel

資料來源：National Institute of Statistic, Ministry of Planning of Cambodia, *Statistical Yearbook of Cambodia, 2006, 2008, 2011*（轉引自廣畑伸雄等，2016: 255）。

外國對東國投資額第一大國為中國，其對東國之影響力漸次增強，當可視為所謂「中國崛起」的一環。中國以經濟誘因試圖對其亞洲周邊國家形成「中心—衛星」或「一強多弱」的結構，再藉此貫徹其政治、外交之目的（トラン・ヴァン・トゥ，2016: 319）。1995 年至 2011 年東國政府許可國別的累計投資額，臺灣則只列第七大的地位。²

² 根據 Cambodia Investment Board, *The Organization and Function of the Council for Development of Cambodia* 歷年版資料算出（轉引自廣畑伸雄等，2016: 261）。由於部分直接在越南投資的臺商也會對柬埔寨進行直接投資，然而統計上卻被視為來自越南的外國投資，而非臺灣投資，因此越南投資金額可能被高估，而臺灣則被低估（田中清泰，2018: 59）。

表 1、東國部門別歷年成長情形

(基期 1995 年=100)

年	第一級產業	第二級產業	第三級產業	漁業	成衣業 (包括鞋業)	不動產業
1995	100	100	100	100	100	100
1996	101	104	109	105	158	107
1997	107	122	112	110	307	116
1998	112	129	118	113	422	128
1999	116	157	135	111	593	139
2000	115	206	147	116	998	149
2001	120	229	160	123	1,282	167
2002	116	268	176	124	1,555	182
2003	128	300	186	126	1,815	225
2004	127	350	211	124	2,267	271
2005	147	395	239	131	2,475	291
2006	155	467	263	136	2,979	323
2007	163	506	290	137	3,278	358
2008	172	526	316	146	3,350	376
2009	181	476	323	154	3,048	367
2010	189	541	334	158	3,612	309

資料來源：National Institute of Statistic, Ministry of Planning of Cambodia, *Statistical Yearbook of Cambodia, 2006, 2008, 2011* (轉引自廣畑伸雄等, 2016: 258)。

臺灣於 2002 年 1 月正式成為世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 第 144 個會員國, 2005 年 1 月 1 日 WTO 廢除全球紡織品配額制, 全球成衣市場因而趨向完全自由競爭, 使得臺灣成衣業在低價位市場, 必須面對生產成本相對較低的中國衝擊, 在高價品牌的競爭, 則無法避免與南韓「廝殺纏鬥」。另外, 如歐盟 (European Union, EU)、北美經濟貿易區 (North American Free Trade Area, NAFTA)、東協自由貿易區 (The Asian Free Trade Area, AFTA) 之類的區域經濟整合, 臺灣由於不是會員國, 因此將生產基地移置到這些會員國, 成為最為可行的因應之道。東國在此考量下, 遂成為臺灣成衣業者全球佈署的據點之一 (洪瓊珠, 2008: 27-29, 33)。

四、工業化與貧窮問題

2010 年左右的時點，柬國人口約 46% 為 20 歲以下年輕人，農村每年可提供 20 萬人以上之勞動力，可說擁有豐沛的人口紅利，保證了工資水準可相對長期停滯在較低水準。不過，另一方面，也已經可以看如磅湛（Kampong Cham）省、波羅勉（Prey Veng）省、干丹（Kandal）省、茶膠（Takéo）省等貧窮省份的年輕人，為追求更高的工資，前往泰國、馬來西亞工作的情形（上田廣美、岡田知子，2012: 230, 232）。柬國 1990 至 2011 年人口年增加率在 2.3% 之上，勞動力供過於求，新生勞動者無法在經濟的正式部門（Formal Sector）找到工作的情況下，只能轉向非正式部門（Informal Sector）謀求生路，當然也就引發若干社會問題（林惠玲、李顯峰，2018: 69）。

洪森執政的柬國經濟主要依靠貿易輸出、外國投資、外國人觀光客支撐起來，尤其世界遺產吳哥窟的創匯效果，堪稱全球絕無僅有的特殊條件。但是經濟成長的正面影響主要集中於都市地區，全國 80% 的人口卻仍居住在農村，經濟發展並不同其國民生活水準的普遍改善，脫貧仍為柬國工業化、經濟發展所必須達成的最重大課題。

柬國政府從 1990 年代開始致力消滅貧窮，如表 2 所示全國貧窮平均比例，從 1993/4 年的 39.0% 減少到 2010 年的 25.0%，可說已經獲得一定程度的成果，尤其金邊市在此 14 餘年之間，從 11.4% 減少到 0.8%。農村貧窮者的比例雖有減少，然而 2004 年時點，平均仍有 34.7% 的人過著貧窮線以下的生活。2009 年柬國未滿 5 歲死亡率居全球最差的第 36 名，平均每人年國民所得 650 美元，每日所得不滿 0.6 美元之人數，佔全國總人數 30%。2004 年當金邊的貧窮者比例為 4.6% 並繼續減少的同時，磅士卑（Kampong Speu）省、磅同（Kampong Thom）省、暹粒（Siem Reap）省卻超過 50%，當地居民 2 人當中即有 1 人處於貧窮的狀態（上田廣美、岡田知子，2012: 121-122）。

表 2、貧窮者比例（1993-2010）

（單位：%）

	1993/4	1997	1999	2004	2007	2010
地方農村地區	43.1	40.1	40.1	39.2	34.7	—
其他地方都市	36.6	29.9	25.2	24.7	21.9	—
金邊市	11.4	11.1	9.7	4.6	0.8	
全國平均	39.0	36.1	35.9	34.7	30.1	25.0

資料來源：廣畑伸雄等（2016: 185）。

2007 年的時點，洞里薩地區的貧窮者比率分別為班迭棉吉（Banteay Meanchey）省 37.2%、馬德望（Battambang）省 33.7%、磅同省為 52.4%，暹粒省 51.8%、磅清揚（Kampong Chhnang）省及菩薩（Pursat）省 39.6%，皆超過全國平均比例甚多。雖說近年來自境外的移轉性支付（家族成員自境外匯錢）逐漸增加，然而也只發揮了「救急」的效果，因此脫貧是洞里薩地區的重要課題之一。

東國 86% 的國土位於湄公河流域，中央平原南北向中央緩慢傾斜到東南亞最大湖泊的洞里薩湖，該平原擁有洞里薩湖、連結湄公河的洞里薩河，此洞里薩湖區與湄公水系為柬埔寨國內漁業的主要場所，堪稱孕育東國歷史文化最重要的地區。然而由今日住民的貧窮狀態可推知，曾在遙遠過去的歷史扮演重要舞台的洞里薩湖區，在晚近洪森政權推動的經濟工業化（全球化）的過程中，逐漸遭到邊陲化，未能分潤到工業化的利益，可說成為洞里薩湖區難以擺脫貧窮的主要原因。

不過，儘管東國歷史上的都城由吳哥轉為金邊時，洞里薩湖區即已非東國重要的歷史舞台，然而時至今日，仍不失東國國民主要的動物性蛋白質來源，仍為東國人民長久以來的傳統經濟活動區域。當這些人數眾多從事傳統農漁生產的人民，成為選舉制度下的「票倉」時，洪森政權變更洞里薩湖「區劃漁區」的動機，並不難以想像。

洪森政權先於 2006 年削減自法國殖民地時期開始施行，由私人獨占使用的「區劃漁區」面積的 56% 改為公共漁區，其中 23.63% 更劃為環境資源保護區，2012 年再進一步全面廢除。其原因在於自 2000 年起的 10 餘年間，東國的漁業雖從復甦進而發展，不過佔東國實質國內總生產的比重，始終維持在 10% 左右的水準，每年平均 40 萬噸左右的漁獲量。東

國人每天攝取的動物性蛋白質，大約 80% 來自洞里薩湖的魚類（上田廣美、岡田知子，2012: 357）。

換言之，洞里薩湖區依舊維持國民基本生存之需要，但是也由於洞里薩湖漁業在經濟結構上的地位式微，使得政治上爭取選民支持的利益，遠勝漁區稅收利益，因而成為洪森政權爭取選民支持的工具。洪森政權不斷介入無論歲收或國內總生產皆已無足輕重的洞里薩湖漁業資源，即在於看中東國國民對其有日常性的高度依賴。這種配合選舉時機，藉言地方分權及民主化的口號，廢除區劃漁區稅制，多少帶有「政策買票」的性格。不過，也有研究者猜測區劃漁區制度可能是為了開發湖底所蘊藏的石油、天然瓦斯作準備，因此先排除行之有年的私人獨占使用慣習，惟此點仍須作持續的觀察（佐藤仁，2013; Rylida, 2017）。

漁民當然歡迎政府這項廢除政策，但是卻面臨另一個更大的危機，即起因於中國目前仍在進行的湄公河上游，即中國境內的瀾滄江，以及中下游國家跟進的築壩攔水。

日本的非政府組織 Mekong Watch 報導「2020 年 12 月 23 日東國農業部宣佈 2020 年註冊漁民淡水魚獲量比 2019 年少了 30%，主要原因是洞里薩湖水位平均在過去 20 年下降了 2 公尺。洞里薩河的河水倒流，正常情形是從每年 6 月開始的五個月，然而 2019 及 2020 年開始倒流的時間不僅延後，2019 年的倒流期間僅一個月半就結束。目前依賴洞里薩湖的漁業維生的人口約 100 萬至 200 萬人。洞里薩湖漁獲量的減少與湖畔紅樹林面積的減少有關，不過氣候變化和上游水力發電廠的建設也可能是原因。特別是寮國 2019 年開始營運的 Xayaburi 及 Donsahong 大壩，以及中國境內的大壩，倍受批評」（Sasipornkarn, 2021）。「美國之音」則報導中國先在雨季擋水，然後旱季放水，以穩定水電的生產，已經開始讓下游國家處於嚴重乾旱危機當中，中國在上游的限制加劇了下游國家的乾旱（陳文蔚，2020）。

當這種定期氾濫不再出現或水量不足的情形發生時，估計中南半島受湄公河養育的 6000 萬人的生計不僅受到威脅，立基於此的歷史文化也會逐漸消亡。

五、結語

東國以湄公河與洞里薩湖為中心所建構農漁並重，且具自給自足性格的傳統經濟模式，以及其上所建立的政經社會文化歷史結構，隨著洪森政府依賴國外資金、技術與市場的工業化模式，已可非常清楚看到是在與「水」脫離關聯的脈絡上進行。東國歷史演進的模式，到了今日的時點，在全球化的世界歷史演進脈絡下，因而可說已經進入本質性重大轉變的階段。

洪森政權的東國政治、社會、經濟，以特定的產業（成衣業及觀光業），鑲嵌在由金流、物流及人流交織建構起來的全球產業鏈結當中，而且是位於此全球經濟分工體系的多重剝削底層的位置，其工業化發展的成果無法使大部分的人民得到利益，今日東國人民的貧窮與社會不平等正反映著這種全球性盤剝結構的實情。

今日東國仍有為數甚多的人有赤柬時期的恐怖經驗，普遍被「受創後壓力症候群」所苦。另一方面，2010年時點全國人口的60%出生於1979年赤柬垮台之後，儘管沒有赤柬時期的夢魘，但是也無法擺脫上述「貧窮與不幸」所編織成的「剝削網絡」。這群「世上最不被善待的一群人」中75%到80%的人，卻對現有生活表示滿足，不期待獲得更多。換句話說，由於長期的苦難與貧窮，幾乎失去積極改善自己生活條件的氣力，只是逆來順受，期待命運的好轉，因此對於未能善待他們的政府也無法挺身對抗。因此洪森政權能夠長期存立的另一個原因，或許可說就在於「受苦人民害怕改變帶來傷害」的心情（喬·布林克里，2014: 15, 389, 406, 417）。

參考文獻

· 中文

- 田中清泰。2018。〈柬埔寨的貿易與投資〉。林惠玲、李顯峰編：《東協經貿的發展：臺灣、日本與中國之競合及挑戰》，頁45-71。臺北：國立臺灣大學出版中心。
- 林惠玲、李顯峰。2018。《東協經貿的發展：臺灣、日本與中國之競合及挑戰》。臺北：國立臺灣大學出版中心。

洪瓊珠。2008。《臺灣成衣業對柬埔寨投資策略之研究》。臺北：益群書店。

陳文蔚。2020。〈中國湄公河上游築壩猛儲水 嚴重加劇下游乾旱危機〉。
<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2059733>

陳鴻瑜。2015。《柬埔寨史》。臺北：獨立作家。

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。

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。

• 日文

天川直子編。2004。《カンボジア新時代》。東京：經濟研究所。

上田廣美、岡田知子。2012。《カンボジアを知るための 62 章》。東京：明石書店。

佐藤仁。2013。〈カンボジア・トンレサープ湖における漁業と政治：2012 年漁業區完全開放の暫定評價〉。寺尾忠能編：《「經濟開發における資源環境管理政策、制度の形成」調査研究報告書》，頁 28–37。千葉：經濟研究所。

トラン・ヴァン・トゥ。2016。《ASEAN 經濟新時代と日本》。東京：文真堂。

廣畑伸雄、福代和宏、初鹿野直美。2016。《新・カンボジア經濟入門》。東京：日本評論社。

• 西文

Brinkley, J. 2011. *Cambodia's Curse: The Modern History of a Troubled Land*. New York: Public Affairs Books.

Chandler, D. 2008. *A History of Cambodia* (4th ed.). Boulder: Westview Press.

Rylida, V. 2017. Determinants of Local People's Perception on the Trade-Off between Conservation and Poverty Reduction in Community based Natural Resource Management: A Case Study of Tonle Sap Lake, Cambodia. *Journal of Rural Problems*, 53(3), 170–177.

- Sasipornkarn, E. 2021. Why Is Laos Building Mekong Dams It Doesn't Need? <https://www.dw.com/en/why-is-laos-building-mekong-dams-it-doesnt-need/a-56231448>
- Strangio, S. 2014. *Hun Sen's Cambodia*. New Haven: Yale University Press.