

「1991 年至今柬埔寨產業政策與產業發展之間的關係：以成衣業為例」碩士論文計畫簡介

李欣儀

國立台灣大學政治學研究所碩士班研究生
本專題中心一百年度碩士論文獎助得獎人

一、研究背景

1991 年的巴黎和平協定 (Paris Peace Agreement) 之後，柬埔寨開始出現全國性的政府選舉，雖然幾次選舉的內容仍有瑕疵，但柬埔寨的國內情勢有逐漸穩定的趨勢。1998 年的國會大選結果使人民黨成為柬埔寨唯一國民議會 (the National Assembly) 席次過半的政黨。

表 1、柬埔寨國民議會選舉得票率與席次分配

年分	政黨	得票率	席次
1993	人民黨	38%	51
	奉辛比克黨	51%	58
	其他	11%	11
1998	人民黨	41%	64
	奉辛比克黨	32%	43
	沈良西黨	14%	15
	其他	13%	0
2003	人民黨	47%	73
	奉辛比克黨	20%	26
	沈良西黨	22%	24
	其他	11%	0
2008	人民黨	58%	90
	奉辛比克黨	5%	2
	沈良西黨	22%	26
	其他	15%	5

資料來源：作者自行整理。

人民黨過去以「地方起家」的發展過程使其與地方勢力相互配合，對地方有更全面的掌控。人民黨的完全掌權、國內不存在大規模的動亂或政變、政府持續與透過選舉取得的正當性及國家穩定的運作等等因素皆顯示柬埔寨國內政治情勢逐漸趨於穩定。柬埔寨的國家機器在政治穩定時期有比不穩定時期更大的能力促進國家發展，而由人民黨主掌的政府更能在缺乏強勢反對黨下執行政府政策。

柬埔寨逐漸趨於穩定的政治情勢，及加入國際組織而必須與國際接軌的投資法規吸引了大量外國資本的進入，出口總額也不斷上升，柬埔寨呈現高度的經濟發展，在全球金融海嘯之前達到兩位數字的經濟成長率。

柬埔寨的產業發展過程中並未經歷進口替代階段（Import-substitution industrialization, ISI），而是隨著市場體制的引進直接與國際市場接軌，因此柬埔寨的產業發展高度依賴全球市場需求與外國直接投資（Foreign direct investment, FDI）。柬埔寨的成衣產業自 90 年代中期開始發展。由於歐美國家給予其最惠國（Most-Favored Nation, MFN）與以及普遍優惠關稅（Generalized System of Preferences, GSP）的待遇有相當亮眼的表現。此優勢於 2005 年因 WTO 紡織品協定而消失（Leung, Vo, and Kem 2005 : 7-10），而 2007 年越南加入 WTO 與金融海嘯再次影響柬埔寨成衣業的發展，由於越南擁有較柬埔寨更佳的投资環境，投資者逐漸將廠房移至越南。2007/2008 年金融海嘯時，由於對出口需求的減少及外國直接投資的流出，柬埔寨成衣部門受到重創，2008 當年度成衣業的製造成長率僅有 2.2%，到了 2009 年甚至出現負成長（Hughes 2009 : 93）。

柬埔寨對外出口的產品中有 70% 是成衣製品，出口太過依賴單一產業使柬埔寨易受到國內或國際波動的影響。根據柬埔寨成衣商會 2010 年的統計資料，在其底下 236 個以成衣出口為主的公司（會員）中，有 90% 是屬於外國的公司。其中，台灣公司占了 28%，中國佔了 19%，而香港則是以 17% 排名第三（GMAC 2010）。這些外國資本採取找尋工資低廉國家進行投資的形態，在勞工成本上升時，這些資本輕易撤出該國轉向更便宜的地區，這對於高度依賴外資的柬埔寨而言是相當大的壓力，政府該如何維持國家對投資者的吸引力便成為一個相當重要的課題。

表 2、柬埔寨政治穩定四面向評估分析表(1991 至今)

時間區段	政治穩定四面向評估			
	暴力行為	政府持續	正當憲法體制	國內結構
1991-1997 (巴黎和平協定後至洪森政變)	(1) 執政黨、政府及軍隊三位一體，零星衝突依舊 (2) 各政黨與紅色高棉勢力的勾結 (3) 1997 年洪森政變造成混亂損失	柬埔寨同意於 1993 年舉行國會大選，第一屆政府於 1993 年成立，一直持續到 1997 年洪森政變之前	1993 年制定新憲法，並在憲法規範下組成的新政府體制，然而洪森政變卻挑戰了憲法體制的運作	1997 年洪森政變後使柬埔寨政府結構出現改變(由雙首相轉變為單一首相)
1998 年至今(第二次大選至今)	柬埔寨未發生大規模的國內衝突	1998、2003 與 2008 三次大選後所組成的聯合政府因愈來愈偏向特定政黨而能平穩運作	1998、2003 與 2008 三次的政府組成皆遵守憲法的規範	未發生大規模衝突，且政府在憲法體制下持續運作，國內結構穩定

資料來源：作者自行整理。

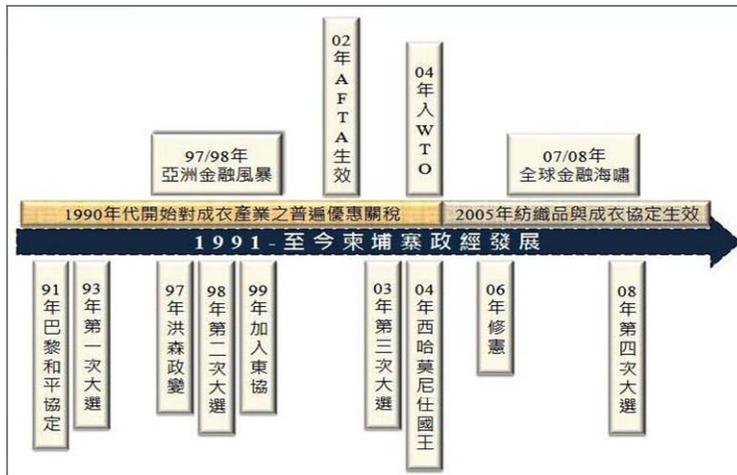


圖 1、柬埔寨 1991 年至今政治經濟發展示意圖

資料來源：作者自行整理、繪製。

二、問題意識

柬埔寨出口偏重成衣產品以及高度依賴外國直接投資的現況引起筆者的興趣，筆者相當好奇柬埔寨在政治逐漸趨於穩定過程中，國家機器在產業發展中扮演的角色的轉變。為了釐清國家機器在產業發展中扮演的角色的轉變，筆者將於本研究中以成衣業為例討論以下幾個問題：

- (1) 國家機器是否介入產業發展？
- (2) 國家機器在不同的時期又是透過何種方式影響產業發展？
- (3) 國家機器所制定的產業政策是否符合產業需求？
- (4) 國家機器是否有能力執行產業政策？

(5) 亞洲金融風暴、東協入會、WTO 入會、2007／2008 全球金融海嘯等外部波動對於柬埔寨的產業政策及產業發展又造成何種影響？

本研究透過成衣業發展來討論政府政策與產業發展之間的關係，有以下幾項原因：

- (1) 成衣業自 1990 年代起便是柬埔寨重要的出口產業，有其代表性；
- (2) 成衣業因歐美國家給予的優惠待遇而有較其他產業快速的發展；
- (3) 成衣業占柬埔寨出口的 70%，受到區域自由貿易整合的影響甚鉅；
- (4) 成衣業為柬埔寨加入 WTO 後直接受到影響的產業；
- (5) 大量的台商於柬埔寨進行投資，有助於本研究的訪談進行。

三、研究架構

本研究將討論柬埔寨在政治邁向穩定後，國家機器與國家產業發展之間的關係。筆者將先透過四個面向的論述說明柬埔寨政治趨於穩定的現狀，並整理了過去發展型國家文獻所敘述的幾種國家介入產業的方式。

筆者以此為基礎，並藉由成衣業的發展討論柬埔寨的國家機器是以哪些方式介入產業發展，而這些手段是否滿足產業需求，真正促進產業發展？除此之外，筆者亦將四個主要的國際經濟因素（1997 年金融危機、1999 年加入東協自由貿易區、2003 年加入 WTO 與 2007／2008 年全球金融海嘯）放入本研究中，藉以了解外部波動對國家產業政策的影響。

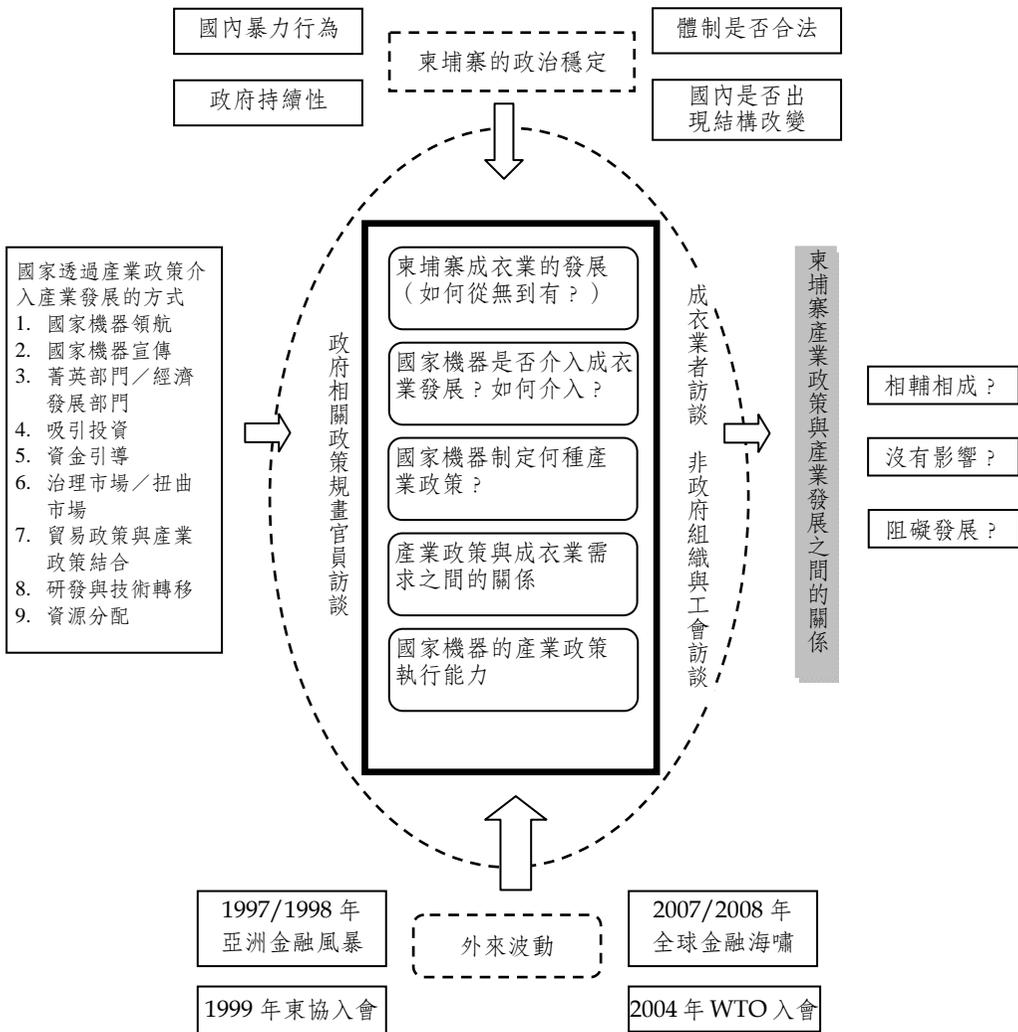


圖 2、研究架構示意圖

資料來源：作者自行繪製。

表 3、國家產業發展與制定產業政策的特徵

採取手段	內容
國家機器領航	國家機器扮演領航的角色，決定產業的發展方向與生產細節，並制訂相關產業政策。
國家機器宣傳	透過國家機器的宣傳鼓勵民眾進入特定產業服務，提高產業競爭力。
菁英部門／經濟發展部門（非菁英部門）	國家由菁英組成的部門主導經濟發展，菁英在特定的政治系統中發揮功能並透過其對國內經濟部門的影響力制定其計畫的政策；有特別之經濟發展部門負責制定經濟發展政策（此部門不特別受到重視）。
吸引投資	國家機器不僅成為國內產業的投資者，其亦制定相關政策吸引外國資本進入。
資金引導	國家機器將本國或外國資金其引導至特定產業中，促成產業發展或轉型。
治理市場／扭曲市場	治理市場是指國家機器透過政策工具舒緩及引導市場分配，來確保市場正常運作。扭曲市場則是國家透過特定政策影響市場價格與配置來刺激經濟成長，並提高產品於市場中的競爭力。
貿易政策與產業政策結合	國家機器透過貿易政策與產業政策的連結，鼓勵產業發展。
研發與技術轉移	國家機器進行特定技術與產品的研發，再將成果轉移至民間生產。
資源分配	國家機器有效掌控國家內部資源，並透過適當工具達到有效的資源配置，提高產業生產效率。

資料來源：筆者自行整理（Johnson 1982；1989；Pang 2000；Amsden 1989；Wade 1990；Weiss 2000；Castells 1992：46-49；Low 2001；Woo-Cumings 1999；Weiss and Hobson 2000；Lubeck 1992；Wong 2004：351；Bolesta 2007；Stubbs 2009）。

四、深入訪談與訪談流程

筆者於本年 9 月至 11 月至柬埔寨進行相關的訪談。首先，藉由訪問柬埔寨政府官員釐清政府對於產業政策設計及對產業發展的想法，了解政府部門對於成衣業當前發展的想法與對未來的規劃藍圖（表 3）。第二，筆者欲透過訪問柬埔寨當地從事成衣業的台商，來了解柬埔寨政府在近年來國內所實施的產業政策內容與變化，藉此補足二手文獻閱讀的缺漏與偏誤。第三，筆者將訪問當地國際非營利組織與工會，藉以對近年來柬埔寨人民生活與發展有更多的認識，並能了解成衣業在當地所扮演的角色。

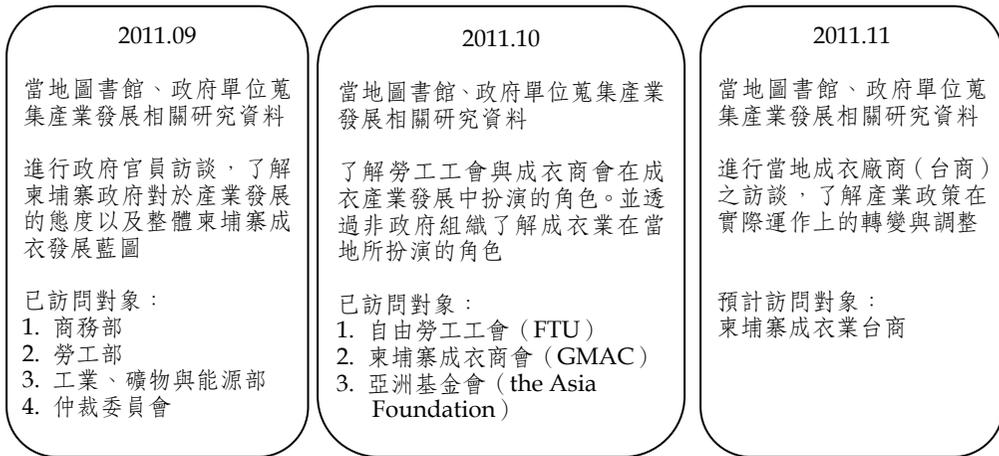


圖 3、訪談流程圖

資料來源：作者自行繪製。

參考文獻

- Amsden, A. H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Bolesta, Andrzej. 2007. China as a Developmental State. *Montenegrin Journal of Economics*, 3(5): 105-111.
- Castells, M. 1992. Four Asian Tigers with a Dragon Head: a Comparative Analysis of the State, Economy and Society in the Asian Pacific Rim. Pp. 33-70 in R. P. Appelbaum and Henderson, eds., *States and Development on the Asian Pacific Rim*. Newbury Park: Sage.
- Garment Manufacturers' Association in Cambodia (GMAC). 2010. GMA C Annual Bulletin 2010. GMAC. <http://gmac-cambodia.org/bulletin/2010.pdf>
- Hughes, Caroline. 2010. Cambodia in 2009, the Party's Not Over Yet. *Southeast Asian Affairs*, 2010: 85-99.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, Chalmers. 1989. South Korean Democratization: the Role of Economic Development. *The Pacific Review*, 2(1): 1-10.

- Leung, Suiwah, Vo Tri Thanh, and Kem Reat Viseth. 2005. Integration and Transition: Vietnam, Cambodia and Lao PDR. Asia Pacific School of Economics and Government, Working Paper 05-1, Australia National University.
- Low, L. 2001. The Singapore Developmental State in the New Economy and Polity. *The Pacific Review*, 14(3): 411-441.
- Lubeck, Paul M. 1992. Malaysian Industrialization, Ethnic Divisions, and the NIC Model: the Limits to Replication. Pp. 176-198 in R. P. Appelbaum and Henderson, eds., *States and Development on the Asian Pacific Rim*. Newbury Park: Sage.
- Pang, Eul-soo. 2000. The Financial Crisis of 1997-98 and the End of the Asian DS. *Contemporary Southeast Asia*, 22(3): 570-593.
- Stubbs, Richard. 2009. Whatever Happened to the East Asian Developmental State? The Unfolding Debate. *The Pacific Review*, 22(1): 1-22.
- Wade, Robert. 1990. *Economy Theory and the Role of Governance in East Asia Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Weiss, Linda and John M. Hobson. 2000. State Power and Economic Strength Revisited: What's So Special about the Asian Crisis? Pp. 53-74 in Richard Robison, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim, eds., *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. London and New York: Routledge.
- Weiss, Linda. 2000. Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not Normalizing. *The Pacific Review*, 13(10): 21-56.
- Wong, Joseph. 2004. The Adaptive Developmental State in East Asia. *Journal of East Asian Studies*, 4: 345-362.
- Woo-Cumings, Meredith. 1999. *The Developmental State*. New York: Cornell University Press.