

熱點聚焦

印太戰略與一帶一路下之柬埔寨抉擇

Cambodia's Strategic Choice in between Indo-Pacific and Belt-Road Framework

林文斌

文藻外語大學東南亞學系

壹、日中在東南亞的外援競爭

2013 年後，因中國「一帶一路戰略」的執行，倍感「威脅」的日本，在 2015 年 2 月修正《開發協力大綱》、5 月宣布與亞銀合作，提出「高品質基建夥伴關係」(質の高いインフラパートナーシップ)計畫，5 年內將投入 1100 億美元的高品質基建投資。在「自由開放的印太」成形後，日本外務省《2016 年版開發協力白書》更明白指出，日本的「印太戰略」主要內容是，為確保自由與開放的印度洋和太平洋，連結兩大洋間發展蒸蒸日上的東南亞東協、南亞與非洲的戰略，將有助於區域的安定與繁榮。而其中的關鍵就是，協助作為太平洋端起點的東南亞國家，強化其基礎建設、貿易與投資，商業環境、人材培育。

由 2015 年的日本的 ODA 支出來看，亞洲地區約佔 52.8%，達 6333.08 百萬美元。東協則佔 27.12%，有 3252.62 百萬美元，比例相當高。東國則有 106.08 百萬美元，約佔 0.88%。而中國政府的對外

援助的金額、項目與受援國家等資料，則較少有公開的統資料。在 2011、2014 分別公佈的兩份內容有限的《中國的對外援助》白皮書中，中國在 2010~2012 的三年間共有 839.4 億人民幣，其中 30.5%援助亞洲。雖無更多資訊，但其援助亞洲的金額有可能追上日本。

東南亞在印太戰略和一帶一路的夾擊中，並非只有「抗衡」、「扞從」的二擇一，或「避險」的權衡彈性策略。東南亞國家期望以東協來集體行動，如印尼外長(Retno Marsudi)在 2018 年 5 月，8 月分別提出「印太合作」(Indo-Pacific cooperation)概念，建議東協會員國應共同以開放、透明，包容、促進對話的慣例、合作與友誼，以及遵守國際法等為基礎原則。雖然東協中人口最多的印尼想藉東協作為平台，爭取對印太政策的話語權，但對東協個別會員國來說，則有更立即而現實的國內外政經考量，如柬埔寨便在日本和中國之間，左右逢源。

貳、日中對柬埔寨的外援

從東國公開的外援資料中顯示，日本在 2010 年之前，是提供日本最多援助者，1992~2009 年間累計援助 1814.3 百萬美元，中國為 514.7 百萬美元。而在 2010 年，日本比 2009 年增加 10 百萬美元，合計達 140 百萬美元，但中國加大援助力道，金額比前一年增加約 30 百萬美元，達 154.1 百萬美元，首次超越日本，成為對東國最大援助國。而中國也是對東 FDI 最多者，且逐年增加，加大與日本的差距。

參、日本援助柬埔寨的項目

日本的援助機構 JICA 於 1993 年在金邊設立辦公室。JICA 的援

助柬埔寨的目標有二：消費貧窮與促進永續型的經濟成長。為此，JICA 訂出日柬兩國合作策略的三個支柱：（1）經濟基盤，包括經濟基礎建設、私部門成長、農業及鄉村發展；（2）社會發展，包括自來供應與污水系統、健康與醫療照護、教育品質提升；（3）治理，包括公共財政、法制與司法改革、性別平等。

（1）在基礎建設方面，依 JICA 估計，柬埔寨國道的 11%，約 250 公里為日本所鋪設的柏油路面；2002~2014 年間修建了 145 公里的灌溉渠道；首都金邊的自來水系統為日本所資助興建，約有 110 萬人可因此飲用乾淨的自來水。

（2）在農業方面，在日本的技術協助，柬國稻米產量提升了 60%。在 NGO 合作方面，也設立 NGO 協調平台，協助日本 NGO 到柬埔寨志願服務。

（3）在教育方面，在 2000-05 年間與日本國立教育研究所，提出數理科學教育改善計畫（STEPSAM）與柬埔寨的教育、青年及體育部合作，並延續迄今；JICA 在金邊廣泛資助興建小學，約有 6 萬名學童獲益。此外，JICA 也過「培訓與對話計畫」訓練課程、「人資發展獎學金」，支持優秀的柬埔寨青年前往日本讀讀碩士以上學位。自 2000 年以來，已有超過 320 名政府官員前往日本就學或受訓。

（4）在科研方面，東協－日本高峰會後，雙方設立東協-日本產學合作平台（ASEAN University Network/Southeast Asia Engineering Education Development Network, AUN/SEED-Net），共有東協 10 國 26 所大學，及 16 所日本合作大學，資金則由日本政府和東協基會共同資助，提供獎學金及合作研究獎助，同時更設置產學合作平台，媒合企業和大學的產業合作。柬埔寨理工學院（ITC）是唯一參與的柬國大學。此外，日本科學技術振興機構（Japan Science and Technology

Agency, JST) 的「國際永續發展夥伴計畫」(SATREPS)、e-ASIA Joint Research Program (e-ASIA JRP), 也都是搭建日本與包括柬埔寨在內的亞洲國家之大學、研究機構, 進行科研合作的平台。ITC 便參與了由 ATREPS 加以資助之 5 年 500 萬美元的「建構洞里薩湖保存平台」研究計畫 (Establishment of conservation platform for Tonle Sap Lake, Cambodia)。

肆、中國對柬埔寨援助的項目

柬埔寨與寮國可說是東協中最與中國交好者。中柬兩國更長期保持友好關係。早在 1956 年便開始提第一筆 22.4 百萬美元的無償金錢援助, 協助興建工廠。1961、1962 年又分別供 11.2 百萬美元、33.6 百萬美元的無償金錢援助。這個金額對當時經濟尚未發達的中國而言, 不可謂不高。更特別的是, 中國當時的援助, 多以共產國家主, 獨對非共產國家的柬國給予援助, 實因柬國在中南半島上居核心的戰略位置。。在柬國獨立後的國父、前柬埔寨國王西哈努克在 1970 年遭軍事政變, 長期流亡中國, 受到中國政府優待, 居住在北京市東交民巷的前法國駐中國大使館的大宅院中。

首先, 柬國由於長期動亂, 基礎建設被破壞嚴重, 在和平來臨之後, 柬國政府急於重建。但限於財政不足, 遂開放外國投資, 因此, 基礎建設多為外國政府、國際織組的資助, 如柬國發電量最大的水力發電廠 Russei Chrum Krom 採取 BOT, 交由中國國企華電集團出資興建, 給予 35 年營運權, 2015 年開始啟用。之後陸續有其他五座由中國投資的水力發電廠開始營運, 一座正在興建, 迄 2017 年 2 月此, 發電量顯佔了全柬國發電廠電量的 46%。這七座水力發電廠共耗資 24 億美元。而輸送電網的興建等也都屬於基礎建設。

中國近年來力投資柬埔寨，進行眾多能源設施和道路建的援助。而近年來中國國有和民間企業也大舉投資首柬金邊的房地產，致使金邊有如大工地，抄熱房地產市場。以東國 CDC 的外國直接投資資料來看，2011-15 年間，中國對柬投資金額佔比都是第一名，在 2011 年時更佔 30.55%，2015 年雖然降到 18%，但金額卻高達 8.5 億美元，至 2016 年時的累計投資金額已逾 100 億美金。2016 年中國國家主席習近平訪柬，除宣佈免除東國約 6 億人民幣債務，也承諾給予大量援助。

在科研合作上，中國也十分積極，如中國和東協在 2012 年執行科技夥伴計畫，以中國科技部為中心，2014 年在金邊設立中柬技術移轉中心，是針對農業現代化、再生能源、水資源管理、環境保護等展開合作。除科技部外，中國農業部也甚為積極，2014 年 2 月支持廣西福沃得公司在金邊近郊設立「中柬優質蔬菜水困示範基地」，技轉及培訓柬國農民和技術人員。2016 年 10 月和柬國農林漁業部簽署《中柬農業合作會議紀要》，雙方確認由中國山東的天睿投資公司開發的天睿農業經濟特區，將建立集研發、培育、種植、收賺、倉儲、加工，銷售，物流，服務等為一體，是鏈結上中下游產業的國家級的合作計畫。2017 年 4 月中，中國政府還在桔井省（Kampiri）興建桔井農業技術學校，移交給柬國政府，培養農漁業技術人才。

伍、代結論

中國支持柬埔寨，首因柬埔寨的地緣政治要地，其為東協一員也是重要原因。柬埔寨歷史上屢與越南有領土糾紛，現今的湄公河三角洲，柬埔寨稱為下高棉(Khmer Krom)，居住有約 100 萬高棉人，在 1949 年的殖民時代被法國畫歸越南，其中還包括現為越南觀光聖

地的富國島(Phu Quoc，柬埔寨稱為王島)。2014年，越南駐柬大使館稱下高棉長期為越南國土，引起柬埔寨人民反越遊行，更有越南裔民眾被暴民毆打致死、越南商店被洗劫。柬國的反越情緒為與越南也有領土和領海糾紛的中國所看重，保持與柬國友好的關係可牽制越南。例如，2016年的南海仲裁案，國際法庭判決菲律賓主張獲勝，和南海糾紛無關的柬埔寨，在隨後的東協外長會議中支持中國要求雙邊解決的訴求，使東協無法形成要求會員國尊重判決的一致決議。而在會議之前，中國政府承諾給予6億美元援助、會議之後更宣佈將援助1600億美元新建柬埔寨的國會大廈。而中國的援助並未附帶「人權」等的條件，有別於西方的援助。

其次，洪森總理親中始於1997年洪森發動政變迫使政敵下台時，西方國家便停止援助，但中國的援助則反而加碼。而自2000年後，中國開始大量投資和援助柬埔寨，在2010年後成為最大的外國直接投資國，2011年最高曾佔30%，之後連續6年，都是柬國最大的外國投資國。中國國家主席習近平2016年10月訪問柬埔寨，承諾免除柬國6億人民幣債務、給予1400萬美元軍事援助、2億3700萬美元長期低利貸款，更使兩國關係升溫。

由上可知，在中國如此大力支持下，柬埔寨在外交上對中國的支持，甚至在2018年，柬國國會大選時，歐美澳各國因柬國最大在野黨被以「判國罪」強迫解散，而紛紛撤回各項援助，特別是對選舉行政的援助，使柬國難以自力舉辦選舉時，中國也同樣伸出援手。而在美國指責柬國而不願援助時，日本則與其盟國不同調，資助柬國辦理選舉。而在2020年後新冠肺炎全球大流行時，柬埔寨尚稍管控良好，只有零星確診案例（也有可能是檢驗能量不足）。但在2021年2月中開始爆發，從累計不到500例，到6月初已破5萬例。中

國在 2 月開或贈送柬國新冠疫苗，加上柬國向中國採購的，目前已有約 700 萬劑疫苗送至中國，總理洪森 6 月時，甚至在日本主辦的線上會議抱怨，美國說要送的疫苗都還沒到，「不靠中國，我們要靠誰」。日本雖未研發疫苗，也還沒有將柬埔寨列為疫苗贈送對象，但透過聯合國系統如 UNICEF 捐贈柬國近百萬美元，設置相關注射器具和設施。由此可見，已經選邊站在中國一側的柬埔寨，還能因日本的印太戰略而獲利。

