

DOI:10.14073/j.cnki.nywtj.2016.04.009

“21 世纪海上丝绸之路”倡议下的中柬关系： 对外援助关系下的风险分析

陈世伦

(中山大学 国际关系学院/东南亚研究中心, 广东 广州 510275)

摘 要: 21 世纪以来, 中柬两国领导人频繁互访, 经贸关系发展迅猛, 而 2013 年“21 世纪海上丝绸之路”倡议出台后双边关系又出现了一个新的发展高度。本文以三位(投资 FDI+贸易 Trade+援助 Aid)一体(外交)的中柬关系为主轴, 讨论中柬关系在“海上丝绸之路”倡议前、后的范式转换, 考察如果中国能适当地规避、降低其中的相关政策与道德风险, 中柬关系可能将逐步从“恩底—侍从”的援助国—受援国的交往模式, 逐步转变为互利共赢、相互依存的“发展命运共同体”。

关键词: 柬埔寨; 海上丝绸之路; 对外援助; 中柬关系

中图分类号: D822.3.335 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9856(2016) 04-0092-11

导 论

从 1953 年到 1993 年, 柬埔寨历经了全亚洲最频繁的政权更迭, 40 年间出现了 7 个不同的政体,^[1] 不管是法制体系、政治体制、执政主体、经济体制都经历了极大的震荡与改变。^[2] 从上世纪 70 年代起的内战开始, 到 1991 年 10 月 23 日长期对抗的几股武装势力签订《柬埔寨和平协议》之后, 柬埔寨才总算结束了长期分裂的局面, 而 1999 年 12 月最后一支红色高棉武装势力领袖塔莫(Ta Mok) 的被捕才意味着柬埔寨的长期内战真正终结。^[3] 从 1993 年在联合国主持下举行普选以来, 柬埔寨已经经历了 5 次国会大选, 逐渐从早期的多党制精英政治逐渐转型为人民党主导、控制下的寡头精英政治。

1954 年独立以来, 柬埔寨经济发展长期严重仰赖国际援助。独立后的第一个五年经济发展计划(1960 年 1 月—1964 年 12 月) 预算只有 2% 来自政府自己的财源, 其余预算是 57% 来自美国援助、23% 来自中国、17% 来自法国。整体来说, 柬埔寨在法属殖民地时期缺乏投资, 工业基础几乎都是在王国独立后至内战开启前的 16 年间建立起来的, 大部分企业是私营的小碾米厂、农牧渔食品

收稿日期: 2016-10-03

作者简介: 陈世伦, 男, 台湾高雄人, 中山大学国际关系学院/东南亚研究中心副研究员、人类学博士。

^[1] Chandler, David P, *A History of Cambodia*, Westview Press, 2000; Gottesman, Evan, *Cambodia after the Khmer Rouge: Inside the Politics of Nation Building*, Yale University Press, 2003; Kiernan, Ben, *The Pol Pot Regime: Race, Power, and Genocide in Cambodia under the Khmer Rouge, 1975-79*, Yale University Press, 2014.

加工厂,大型的工业和基础设施项目几乎全部来自国际援助。中国也是其中援助者之一。1970 年以前,中柬分别在 1956 年(800 万英镑)、1960 年(400 万英镑)、1963 年(160 万英镑) 签订了 3 个总额达 1360 万英镑的无偿、不带附加条件的经济援助协定。

柬埔寨发展对援助的依赖特性成为 1993 年柬王国成立以来的政经发展模式。^① 1989 年起,经合组织的“发展援助委员”、联合国相关组织、世行与亚洲开发银行都开始对柬埔寨进行了大量国际援助。从 1992 年开始,柬埔寨政府的年度预算至少有一半以上依赖国际援助,直到 1997 年“七月事件”后其比例才下降到预算总额的一半以下,援助金额占 GDP 的比例也才缓步下降。2002 年之后,随着柬埔寨的经济发展,虽然人均受援金额(aid/per capita) 持续增长至 2010 年的人均 78 美元,但国际援助总额占其 GDP 的比例已经从 2005 年开始到 2012 年都维持在 10% 以下,^② 这说明随着柬埔寨的经济重建初步完成,其经济发展、都市建设与官僚机构运转已经可以自给自足。柬埔寨对国际援助的依赖程度虽然在逐渐下降,但是在基础建设、社会开发、教育与文化等领域的项目仍要依赖国际援助。

值得注意的是,从 2010 年开始中国在柬埔寨外来援助中的地位一家独大。例如,2006 年,温家宝总理访柬时承诺给其 8 亿美元援助(未定年数),而同年所有 29 个援助伙伴国的援柬金额为 7.13 亿美元。中国对柬埔寨的援助不管是额度还是质量,均对该国的发展具有重要影响。特别是,中柬关系在“21 世纪海上丝绸之路”(以下简称“海丝”) 出台后进一步升温,中国对柬的国际援助,特别是在“海丝”倡议的新框架下,会产生怎样的效果,面对什么样的风险,需要我们深入进行研究。基于此,本文首先考察了中柬双方往来互动的主要内容与形式,归纳出中国对柬埔寨政策的运作模式,是一个以三位(投资+贸易+援助) 一体(外交) 为核心的外交范式,而柬埔寨对华政策则是主要基于区域政治、国家利益、执政正当性与政治稳定需求为基础的“理性主权决策”。但是,这种模式在“海丝”倡议提出后出现了范式转换(paradigm shifting) 。笔者针对两个不同互动范式所面对的不同政策风险进行了讨论与分析,对中国与柬埔寨关系在一带一路框架下面临的危机与问题进行了前瞻性的研究。

一、援助政治经济学: 三位一体的中柬关系分析框架

目前,学界研究柬埔寨国际援助问题的最主要困难是相关数据、统计资料的信度与效度问题。对柬埔寨国际援助的统计,不论是计算方式、项目定义、援助形式、项目价值换算,抑或是数据的有效性、一致性、可信度与数据来源都影响了实际国际援助总额的计算。仅以当前柬埔寨国际援助问题研究的主要机构或学者来说,不管是具有官方权威的柬埔寨国家发展委员会,外国援助机构日本国际合作银行、日本国际协力机构研究所、亚洲发展银行,还是研究柬埔寨国际援助的学者,都同样面临援助数据的信度和效度问题。由于缺乏一个完整一致、定义又清楚的数据,因此我们可以在不同的研究成果中,看到同一组数据却有截然不同的解读。此外,亦有零散且来源不明的“道听途说的数据”(hearsay numbers) 。显然,在进一步讨论中柬关系与中国对柬援助问题前,对当前公开、可信且有效的统计数据梳理是必不可少的。

最常见的中柬关系与援柬数据可以分为三大类: 经贸统计、直接投资额、对柬援助额,具体数据

① 陈世伦《柬埔寨政治体制与经济结构之转型问题研究》,(台湾)成功大学硕士学位论文,2003 年; Hughes, Caroline, *Dependent Communities: Aid and Politics in Cambodia and East Timor*, SEAP Publications, 2009; Ear, Sopha, “The Political Economy of Aid and Governance in Cambodia”, *Asian Journal of Political Science*, Vol. 15, No. 1 (2007), pp. 68-96; Ear, Sopha, *Aid Dependence in Cambodia: How Foreign Assistance Undermines Democracy*, Columbia University Press, 2013.

详见表 1。

表 1 中国-柬埔寨经贸、投资、援助额比较表^①

(单位: 万美元)

年份	中柬经贸总额		中国对柬投资总额		中国对柬援助金额	
1993	1,934 ^a	2,153 ^b	— ^c	— ^d	87.1 ^e	
1994	3,627	3,627	700	—	708.9	
1995	5,734	5,734	290	252.3	312.9	
1996	7,025	7,024	3,800	1,630.5	1,085	
1997	12,069	12,069	3,600	1,001.7	949.6	
1998	16,187	16,187	10,400	587.7	1,434.5	
1999	16,012	16,012	4,600	3,277	299.4	
2000	22,400	22,355	2,800	1,722.55	261	1.22 亿人民币 ^f
2001	24,000	24,041	500	3,487.17	1,632.5	0.87 亿人民币
2002	27,650	27,611	2,300	515.26	572.3	1.25 亿人民币
2003	32,065	3,205	3,100	2,195	557.3	2.51 亿人民币
2004	48,243	48,171	7,700	2,952	3,247	2.52 亿人民币
2005	—	56,334	44,400	515	4,663.8	5.00 亿人民币
2006	—	73,286	27,400	981	5,323.7	
2007	—	93,399	11,600	6,445	9,244.6	
2008	113,000	113,437	430	20,464	9,540.8	
2009	94,400	94,415	24,700	21,583	11,469.7	
2010	144,100	134,734	—	46,651	100,20.2	
2011	249,900	249,911	—	56,602	6,470.5	
2012	292,300	292,343	—	55,966	2,870.3	
2013	377,000	377,314	—	49,933	716.8	
2014	376,000	375,765	—	43,827		
2015	4,430.00	—	—			

注: a 列数据 1993–2002 年、2008–2014 年来源于中国驻柬大使馆经济商务参赞处,2003–2004 年数据来源中国驻柬大使馆经济商务参赞处的报道《拓宽领域 创新形式 实现中柬经贸合作可持续发展》,2015 年数据来源“柬埔寨中国商会”的网站报道《柬埔寨 2015 年宏观经济形势及 2016 年预测》; b 列 1993–2014 年数据来源《中国统计年鉴》(1993–2015); c 列 1994–2002 年数据来源 Council for Development of Cambodia (CDC) database,转引自那拉:《国际援助的作用—以中国和日本对柬埔寨的援助为例》; 2003–2014 年数据来源《2011 年度中国对外直接投资统计公报》; d 列数据来源《中国对外经济贸易年鉴(1996–2003)》、《中国商务年鉴(2004–2015)》; e 列 1993–2013 年数据来源“柬埔寨投资委员会”(CDC)报告 The Cambodian Rehabilitation and Development Board of the Council for the Development of Cambodia: The Cambodia Aid Effectiveness Report 2010, p.54. 其中 2010–2013 年为预估数据; f 列数据来源于《拓宽领域 创新形式 实现中柬经贸合作可持续发展》,中国驻柬大使馆经济商务参赞处。

如表 1 所示,中国对柬埔寨的贸易总额、投资额、援助总额,反映了两国关系的变化与互动结果。考虑到中国对柬政策的整体性、延续性与政策程序的时间差,3 组数据合并考虑之下其所呈现

① 笔者感谢中山大学国际关系学院研究助理范梦宇同学协助整理相关数据表格。

的变化趋势,才能完整地体现中柬关系的实质变化,而不同来源的两组数据可以相互验证趋势性变化、提高信度品质而免除单组数据面临的效度限制,同时3组数据在时间序列前提下呈现的正相关增长,也反映出中国对柬政策的整体性,即经贸总额与直接投资两组数据与对柬援助总额的连动性。这符合当前中国对外经贸与投资政策仍受国家整体战略与政策导向的影响。因此,本文认为在“一带一路”框架下,柬埔寨在“海丝”倡议中所扮演的角色与功能,也会逐渐反应在2014年以后的三位一体的中柬关系里。

通过表1,我们可以发现1993年以后的中柬关系往来大致可以分为3个不同时期:1993-1998年、1999-2008年与2008-2014年。其中,中国对柬援助的数据分别在1998年与2006年两度出现大幅增长,贸易与投资则在1999年与2007年后有大幅增长。显然,一直到“海丝”倡议的提出之前,中柬关系在双方努力经营、深化下,关系逐年升温而紧密,同时也反应在中柬经贸与投资的数据上。

二、“海丝”倡议提出前、后中柬关系的模式比较

(一) “海丝”倡议提出前的中柬关系

1956年中柬建交以来,双方关系历经40年的变化起伏,至1997年“七月政变”双边关系正常化。其后,以美、日为首的西方国家利用国际援助作为杠杆,东盟甚至还以推迟柬埔寨加入东盟为由,向获胜的人民党与洪森政府施压。在这种状况下,中国首先承认1998年7月的选举结果及人民党-洪森政府,中柬关系迅速发展。2000年11月江泽民主席访问金边,并承诺提供6亿美金的援贷,以缓解西方暂缓援助后的财政缺口,洪森则一改过去亲越南、友台湾的立场。^①自此,中柬关系进入全新阶段。21世纪以来,两国开始发展坚实的伙伴关系,双方领导人频繁互访,2006年双方建立“全面伙伴关系”,2012年进一步升级为“全面战略伙伴关系”,2013年中柬将该年确定为“中柬友好年”。中国驻柬埔寨大使布建国更在建交55周年(2013年)酒会上直言,^②现在的“中柬关系处于历史最好时期”。同时,双方不论是在经贸往来,还是在区域、国际事务合作方面,都保持了积极发展的态势。据不完全统计,从2013年8月到2016年8月两国国家领导人层级的会谈(state visit)高达41次以上,2004年到2016年8月中国商务部公告的对柬援助与捐助项目超过86项。中柬关系发展的动力不但来自于双边层面,更是来源于过去近20年来双方在区域政治与经济发展中的需求与战略理性。

从经贸关系角度来看,从1993年柬埔寨第二王国政府成立到2013年“海丝”倡议提出的20年里,双方关系大致可以分为3个不同阶段:

(1) 1993年到1997年底的探索期:延续和平谈判时期的多国地缘政治关系,柬埔寨的全面重建、规划完全受主要援助国(欧美与日本等29个国家)的影响与限制。奉辛比克党领衔的首届内阁在国内的基础设施建设、市场发展、产业规划、法规建设、国际社会参与以及东盟区域整合等问题上,迎合援助国的需求与期待,完全以市场经济与资本发展为前提。这一时期,中柬外交关系与经贸发展处于彼此不断探索的阶段,中国对柬的经贸、投资与援助也都处于萌芽与酝酿的阶段。

(2) 1998年到2006年底的起飞期:1998年,赢得大选的洪森与人民党仍摇摆于越南与中国之

^① 关于台湾涉入“七月政变”的传闻,笔者在金边曾访问过相关当事人,确认台湾在该事件中的确扮演了有争议的角色,笔者认为这确认了洪森个人迄今为止坚定支持“一个中国政策”的根本因素。其他相关论述参见陈世伦《柬埔寨政治体制与经济结构之转型问题研究》,(台湾)成功大学硕士学位论文,2003年;Gottesman, Evan, *Cambodia after the Khmer Rouge: Inside the Politics of Nation Building*, Yale University Press, 2003; Sambath, Phou, “Cambodia-China Relation: Past, Present and Future”, Ph. D. thesis, Indian Institute of Management, Bangalore, nd.

间,寻求扩大柬埔寨在区域、周边的国家利益与经济发展契机。随着奉辛比克党的衰败、沈良西等反对势力的孱弱,人民党独大引发的批评、质疑也导致其国际援助的来源、项目内容与使用程序上受到了更多的限制。同时,中国不带附加条件、不干涉内政、尊重主权的援助,则提供了相对自由而不受限制的经费使用空间。并且,中国也开始推行“走出去”战略,努力寻求海外市场、利用海外资源,加强多边经济合作。这一阶段,中国对基础设施建设、自然资源的关注与偏好,与人民党政府要稳定选区发展与提升自己“政绩”的需求正好相因应。随着经济的快速发展,中国对周边国家加大了援助力度,在地区事务中积极寻求紧密合作伙伴。这样,中柬双方在各取所需的条件下达成共识,稳步地深化经贸、投资、援助的往来,并逐步确立了一年两会的高层对话模式。从2002年开始,较多的中国企业进入柬埔寨,从事援建、投资等活动。^①

(3) 2007年到2013年的深化期:延续着上一阶段“走出去”战略,中柬官方沟通、往来的框架日益完整,伙伴关系亦逐渐成熟。双方在地区合作、援助项目的规划与落实、经贸与投资项目的推动、社会文教交流、军事合作与交流等方面都在逐步深化,中柬关系在援助、投资、贸易方面的数据全面飞速成长。同时,双方关系也存在着两国的合作缺乏系统和长远的规划的问题,因此双方关系虽紧密全面却缺乏整体规划而成效有限。

“海丝”倡议出台前的中柬关系,历经20年的试探酝酿、培养发展、利益深化过程,才逐步发展成互信互赖、全面合作、多层次对话沟通的关系。中柬关系这种模式对柬埔寨而言,是其国家领导人传统的对外关系的优化选择。所谓的“优化理性”其实是第一王国时期“西哈努克主义”对外中立、不结盟,对内追求稳定与巩固的核心思维。而这样的优化过程其实仰赖的就是“援助国-受援国”间的对价关系。对柬埔寨而言,透过援助项目的选择与利用引进外部资源以强化内部的正当性与政治稳定;对这一阶段的中柬关系而言,中国经济的崛起与区域战略伙伴的需求也提供了双方理性对价的供求关系。当然,中柬关系这一阶段的模式也面临着综效不足、双边关系福利无法辐射到周边国家、援助产生的竞价排他问题、援助品质与资本累积幅度有限等困境。同时,也缺乏整体的大局观、长期规划积累的低效问题。“海丝”倡议整体规划的适时出台为解决这一系列问题提供了契机,改变了中柬关系原有的“恩庇-侍从”的对价关系。

(二) “海丝”倡议下的中柬关系

整体来说,不论是基于战略考虑,还是中国的内部经济压力与产业转型需求,“一带一路”倡议本质上是一个透过大规模、系统性、多边合作的区域经贸发展战略,通过与“一带一路”沿线国家在基础设施与多领域的共同建设与合作开发,来强化中国与沿线国家在经济发展、社会繁荣、互连互通与共荣发展方面的联结共生,进一步塑造中国与周边国家发展命运共同体的集体认同感。然而,不管是现有的“一带一路”的愿景行动规划、框架内的多边发展共同决议平台——亚洲基础设施投资银行、中国对外主权基金性质的“丝路”基金、推动双边国际贸易增长的资本政策,还是个案性的双边援助,这样三位一体的大规模区域国际战略还是中国的第一个创新性、系统性的国家战略。该战略不但是首次将对外资本操作进行整体战略配置与规划,更是首次中国将对外国际政策制定为国家基本发展战略。而“海丝”将柬埔寨作为中国整体对外关系中的重要一环,也标志着对柬关系的思维不再停留于双边关系的深化与对话,而是将其纳入整体区域规划与发展愿景中,这将在很大程度上改变中国援柬项目的规划与执行的方式,同时亦影响中国资本在柬埔寨的流动、运用与操作的模式。

根据2015年3月28日公布的推动“一带一路”的《愿景与行动》中规划的22个合作重点项目

^① 柬埔寨中国总商会同年在驻柬埔寨大使馆经济商务参赞的支持下成立,初期的会员基本上是国企,私企会员数量很少。

的分类,“海丝”倡议的实际合作重点项目包含了政治/体制类共5项、商贸经济类14项、社会文教类3项。^①按照其合作重点的权重来看,“一带一路”的规划重点仍是以经贸为核心,政治体制的交往沟通为框架,社会文教往来为辅助,避谈军事与区域战略合作。这样的项目权重与过去20年来中国对柬埔寨的政策发展脉络呈现高度的一致性。不过,与之前相比,“一带一路”的沿线规划有了更明确的核心项目(基建、能源、科技与金融)、整体性的安排、系统化的协作、制度化的多边国际框架与共同发展的愿景。换言之,中柬关系的经营、进程与规划已经不再只是中柬两国的善意往来与兄弟邦谊,不只是单线式的双边往来框架,而要作为中国对外政策的大战略——“一带一路”战略实践的重要示范基地,有望成为“海丝”倡议沿线的枢纽与区域核心。

目前,中柬官方认定的“海丝”倡议下主要合作领域除了传统的交通、水电两大类之外,还根据柬埔寨《国家战略发展计划:2014-2018》制定的相关发展项目与“海丝”倡议愿景的相关项目相对接,^②如全国铁路系统的完善开发、四大都会城镇区间的高速公路与都会轻轨的规划开发、西哈努克港经济特区、国公综合开发试验区、全国供电网建设、湄公河开发等都是目前双方尝试合作开发的主要项目。鉴于双方这些合作仍处于初期开发与方案规划阶段,许多项目需要中柬双方共同规划、包装,以抓住“一带一路”政策契机,争取资金投入,故其启动与否、成败都还有待后续追踪与评估。例如,现在最受瞩目的两个大型开发项目——西哈努克港经济特区(柬埔寨首个国家级经济特区)和国公综合开发实验区。前者得到柬埔寨政府的政策支持,后者由中国天津优联投资集团大量投资并得到了地方政府的大力支持,逐步获得了中柬双方的关注。这两个项目都是2008年“走出去”政策下的重要成果,但其进一步开发与后续发展能否取得相关的政策支持,仍有待观察。

“海丝”倡议出台后中柬经贸合作有了较大变化。首先,中柬双方的贸易总额快速飞涨,对柬援助的总额、方式与执行开始发生了质与量的变化。经贸总额是随着中柬双边经济要素的加速流动、对“海丝”的期待以及官方的政策支持而获大幅提高。直接投资额在过去两年虽未见增长,但是目前柬埔寨境内的中小型华商私企绝大部分的资金往来并不一定通过柬埔寨政府审批,许多资金都是由中国企业在海外的分公司转进,因此官方统计显示的直接投资总额成长稍有停缓。不过,在柬华商企业的投资与发展依然蓬勃与兴旺,特别是热钱流动堆高的房地产企业与零售端的中小企业,仍是柬埔寨目前经济发展的主要力量。其次,“海丝”倡议提出之前,中国国企、事业单位与援建企业在中柬经贸往来合作中扮演着重要角色,柬埔寨的农产品、自然资源与中国的工业品和加工原材料间的贸易交换是双方主要的商贸模式;但是,2008年之后,民间资本与市场行为逐渐取代过去以中国大型国企与事业单位为核心的经贸往来方式,2008年以来金边中国商会的会员组成的演变与地方商会的蓬勃发展便是最好的证明。“海丝”倡议提出后,这一趋势发展更为明显。2012年之后,至少14个地方商会、同乡会,5个同业公会和其他各种非正式的联谊组织在金边成立。^③

三、“海丝”政策下中国对柬援助的风险辩证

在“海丝”倡议提出前后,中柬关系模式已经历了4个不同的发展阶段,贯穿其中的主轴是中国对柬埔寨援助的演进模式。不管是“海丝”倡议前20年间的3个主从结构的援助关系,抑或“一带一路”建设下的中柬互利共赢、相互依存的“命运共同体”体系,中国对柬援助都面临了正反两面

^① 笔者认为《愿景与行动》内容分为政治/体制类、商贸经济类和社会文教类三大类。政治/体制类交往共包含政策沟通、多边行政协作、公共卫生合作交流、共同关注的公共事务合作等5项;经济商贸类往来包含:设施联通、交通基础设施建设、能源基础设施建设、通信网路建设、贸易畅通、发展贸易、拓展相互投资、推动新兴产业、优化产业分工、鼓励来华投资、资金融通、金融监管合作、发展旅游交流等14项;社会文教往来包含:民心相通、文教交流、民间组织合作交流等3项。

的道德辩证与政策风险。

(一) 对柬援助的道德辩证与风险

长期以来,在“和平共处五项原则”下,不附加政治条件、不干涉内政一直是中国对柬援助的重要基本原则与底线。从1999年首次访华以来,洪森本人多次公开对中国不附加政治条件的援助表达感谢之情。这样的援助模式是双方各取所需的理性选择,但也是中国对柬援助面对的最大道德辩证。所有中西文献、柬埔寨国内外的学者都认同中国援助与其他对柬国际援助一样,不管是在经济重建还是社会发展上,都对柬埔寨具有正面和建设性的贡献。不过,质疑者对于洪森在1997军事冲突后开始的亲中态度,以及其在区域政治与博弈中所运用的“中国牌”有许多不同的观点。中国与西方国家对柬援助的最大差异在于,前者是在“五项原则”下的“对等尊重援助方式”,后者是“父权式援助模式”。

不管是哪一种援助方式,柬埔寨学者首先关注的是柬埔寨依赖国际援助所产生的问题。相关研究显示,大量的国际援助导致了柬埔寨公共部门与相关机构的急速与过度膨胀,同时,因为其涉及相关经费、利益,导致大部分的人力集中于相关的企业、援助机构与相关的NGO,^①却相对弱化和扭曲了非援助性的官僚部门、产业与私人企业的发展。例如,2002年援助国总共花费了500-700万美元雇用了约700个柬籍顾问,这些钱大致是当地16万公务人员的薪资。^②不管中国援柬如何强调人力资源的共同培育与发展,援助的本身已经改变了柬埔寨公民的就业倾向,这在公务人员薪资较低、尚不清廉的柬埔寨尤为明显。

对于中国与西方国家不同援柬模式产生的疑虑,大多是围绕援助后的效果与管理问题。那些对中柬“命运共同体”、紧密关系感到忧虑的声音,并不是要反对中柬关系,而是担忧柬埔寨与中国贴近后的机会成本,诸如与东盟国家的关系以及与美日的关系等。如2016年7月,老挝东盟峰会时共同声明的难产,让媒体、学者与匿名官员都开始质疑柬埔寨作为东盟成员的诚意。目前,几乎所有研究柬埔寨的学者都一致同意,中国的援建、两国的经贸发展、中国的投资,对柬埔寨的基础设施建设、经济发展和区域影响力的提高,有重要的影响与积极的贡献,问题在于这些繁荣发展与高涨的物价引发出来的相关政治、社会问题。例如,部分对洪森政府的中国政策有所担忧的柬埔寨研究学者,如Long Kosal、Vannarith Chheang和新加坡籍的Alvin Lim,^③他们所关切和质疑的不是中国对柬埔寨的利益以及对该国发展产生的帮助,而是洪森近年来不管是在南海问题上还是其他区域政策上的亲中立场,洪森一贯主张的独立自主、符合柬埔寨国家利益的政策,最大的受惠者究竟是柬埔寨国家社会,还是执政的人民党或决策者个人?中国对柬援助究竟能有多大程度、效率是可以最终惠及一般柬埔寨百姓的?

此外,还有一些对柬埔寨政治进行研究的“民主派”学者(包括Ear、Norén-Nilsson、Peou)反思了中国援助对于当前柬埔寨国内的民主建设、法治环境、贪污风气、行政效率、财政透明的负面影响。^④美国的柬裔政治学家Ear认为柬埔寨对国际援助的依赖和需求,扭曲了行政官僚体系的财

① Knack, Stephen, “Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests”, *Southern Economic Journal* (2001), pp. 310-29 “Does Foreign Aid Promote Democracy?”, *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 1 (2004), pp. 251-266.

② Long, Kosalm “Sino-Cambodia Relations”, *Phnom Penh: Cambodia Institute for Co-operation and Peace (CICP Working Paper No. 28)*, Retrieved May 4 (2009), 2012.; Lim, Alvin Cheng-Hin, “Sino-Cambodian Relations: Recent Economic and Military Cooperation-Analysis”, 2016.

③ Peou, Sorpong, *International Democracy Assistance for Peacebuilding: Cambodia and Beyond*, Palgrave Macmillan, 2007; Ear, Sophal, *Aid Dependence in Cambodia: How Foreign Assistance Undermines Democracy*, Columbia University Press, 2013; Norén-Nilsson, Astrid, “Cambodia’s Second Kingdom”, 2016.

务制度、行政效率、人才流动和政策整体规划,同时国际援助也普遍助长了柬埔寨国内的通货膨胀、贫富差距、贪污文化与产业偏斜(荷兰病)。^①虽然,国际援助立意良善,确实对柬埔寨的经济和社会发展产生了正面功能,但是整体且长期而言,对柬埔寨的发展却不是正面的影响。^②柬埔寨政治与外交问题专家 Cheunboran Chanborey 则主张柬埔寨不应一味追求中柬关系的深化而不加选择地迎合中国的利益,柬埔寨应该建立一个自主且全方位的外交政策,中期透过强化与东盟各国的战略合作、维持与美日印等大国的等距关系,减少对中国援助的需求与依赖。加拿大柬裔学者 Peou Sorpong 和台湾的柬籍学者 Phou Sambath 批评,缺乏监督与责任感的中国援助在不同程度上协助、巩固了洪森的独裁与威权统治。^③柬埔寨国内活跃的中生代学者 Phoak Kung 则直言,现行的中国对柬援助模式,直接受惠的只有少数的国家精英。^④这些学者的观点的确表达了柬埔寨国内外知识分子对于来自中国资本的疑虑和不安。

既然柬埔寨对国际援助有严重依赖,那么关键的问题就在于这些援助国应该清楚地认识到自己援助所产生的效果与影响。Ear 认为国际援助最主要的功能在于协助并合理化了当权者执政的正当性,即便早期柬埔寨最主要的两个援助来源国——美国与日本在援助条款中附加了针对人权、社会、文化、财政与行政的条件要求与标准,却依然无法遏止贪污与反民主、反人权的现象。^⑤根据 Calavan 等人在 2004 年的调查估计,贪污一年可能就损耗了柬埔寨超过 12.5%(等值于 40 亿美元)的 GDP。^⑥根据世界银行 2004 年统计,柬埔寨私人企业在非制度性的灰色成本上平均占其税前收入的 5.2%。所以,西方学者批评中国以“对等尊重方式”援助柬埔寨,不附加要求与条件,就犹如父母给孩子钱花却不管他怎么去挥霍。但是,Ear 长期研究的结论证明,附带条件、严加管教的“父权式西方援助”也有正负两种功能,是有争议的援助方式。过去 20 年的国际援助依然无法有效解决贪污严重、政府行政效率和援助项目效率低下的问题。因此,当前对柬埔寨国内反民主、滥用司法的批评声浪,将矛头指向中国显然也不合理。

以基础建设为核心、合作共赢为目标的“海丝”倡议,可以较大地改善柬埔寨的硬件基础建设。柬埔寨国内 65% 的公路和所有电力与水利系统都是由中国所援助,目前柬埔寨出台的国家战略十年发展规划的首要项目——“西哈努克经济特区”建设,更是“海丝”倡议在柬埔寨的旗帜项目。然而,这样的“你情我愿”无论是柬埔寨的发展自主性,还是迎合援助国的期望与规划,都需要谨慎处置。2013 年,笔者在柬埔寨田野调查期间就已经注意到西哈努克港和国公两地的地价飞涨和当地众多华商、柬商、官员、团体相互合作,出现大量的“真中资假柬企”,反应出当地各界对“一带一路”在柬埔寨落实的期待。这样的期待不利之处在于拉高了相关政策的风险与成本,使得民间出现了对高

① 荷兰病(Dutch Disease),原指 20 世纪 70 年代,荷兰大量出口石油、天然气等自然资源,因而得以大量提高薪资与社会福利,却同时造成国际贸易收支逆成长、汇率上升而阻碍了其他工业发展,其后造成了政府预算赤字飞增、其他产业萎缩、衰退。近年的研究与国家个案普遍关注因为自然资源产业的发达而造成的相关负功能:汇率浮动、通货膨胀、官僚体系与预算过度膨胀、产业单一化、产业排挤与自然资源枯竭后困境。参见 Davis, Graham A, “Learning to love the Dutch disease: Evidence from the mineral economies”, *World development*, Vol. 23, No. 10 (1995), pp. 1765-1779; Adam, Christopher S, and David L. Bevan, “Aid and the supply side: Public investment, export performance, and Dutch disease in low-income countries”, *The World Bank Economic Review*, Vol. 20, No. 2 (2006), pp. 261-290.

② Ear, Sophal, *Aid Dependence in Cambodia: How Foreign Assistance Undermines Democracy*, Columbia University Press, 2013 “The Political Economy of Aid and Governance in Cambodia”, *Asian Journal of Political Science*, Vol. 15, No. 1 (2007), pp. 68-96.

③ Peou, Sorpong, *Intervention & Change in Cambodia: Towards Democracy?*, Vol. 8, Institute of Southeast Asian Studies, 2000; Sambath, Phou, “Cambodia-China Relation: Past, Present and Future”, Ph. D. thesis. Indian Institute of Management, Bangalore, nd.

物价、垄断、勾结、贪污等更多的负面评价。

正如白云真所言“在对待不附带任何政治条件的问题上,我们(中国)需要坚持政治与行政的二分法”。^[1]也就是说,对柬援助项目的落实、人事考核、效率提升、成效追踪、经费运用的行政管理并没有违反“和平共处五原则”。因此,在尊重柬埔寨主权与独立自主的政治运作,延续一贯援助与援建项目不附带政治条件的同时,应着重提高对柬援助经费的效率,与洪森政府合作,优化援助效率与效能,诸如援助项目内容与范围的优先顺序、项目施工的双边合作与规划、合作协助建立透明的公共财政管理系统等。

(二) “海丝”倡议下的中国在柬投资与政策风险

目前,中国大型投资项目大多可以完整地评估商业风险与营利报酬率,然而却缺乏长期的国际合同风险评估与研究,这类的合同风险包括社会、政治风险评估,特别是对象国内部的政治体制变迁、中央政府与地方政府派系的关系与权力更迭、地方社区派系的构成以及 NGO 的诉求、活动情况和由此带来的相关影响。长期以来,中国对投资对象国的内部法规甚至商业惯例或习俗理解有限,这导致相关项目与政策投资计划面临长期的合同风险,同时更缺乏相关的海外司法诉讼与援助的人才与资料库准备,使得中国的海外项目严重缺乏应变、调整能力,甚至在商业、司法与社区纠纷发生前亦缺乏认识和准备。以柬埔寨经济特区的开发为例,国内相关研究对目前有关该项目的政治人物与派系的利益瓜葛、地方政府与军方势力的介入、开发财团与华商势力的囤积地皮、恶性竞争,皆缺乏足够的了解与认识,对于经费的管理与效率也缺乏监督,这些都会影响未来中国在柬的长期利益。

另一方面,由于柬埔寨独特的法治、政商环境,加之土地所有权与公民身份绑定、语言不通与非制度性的运营障碍等问题,近年柬埔寨的几个较大的投资项目,像西港、万谷湖区、钻石岛等,都有柬埔寨华人成立的中间企业来落实与本地对接、合作、沟通、采购、拆迁、土地登记等工作。这些企业主要由中国投资者、柬埔寨华商、国企高管等人共同投资成立,以确保在柬埔寨项目的后勤支持、利润分配和政商沟通联系。当前柬埔寨境内的公民意识与改革要求高涨,全国人均 NGO 数量占世界第一位,在欧美、日本资助下设置的大量民间机构,组织培训、教育了大量的知识分子投入劳工运动、社会福利、环境保护、农村发展、法治推广、扶贫与反贪腐等社会运动中,这些公民运动透过社交媒体大量传播资讯、动员民众。对一向缺乏公共关系、社区回馈、社会责任、危机管理意识的中国企业而言,这些问题与状况成为其经营管理中的一大风险与挑战,更是中国落实“一带一路”倡议的重要威胁。

同时,由于柬埔寨国内缺乏完善的法规落实与执行、充分的民意监督等问题,也导致了“一带一路”倡议在柬埔寨的落实面临了较大的合同风险。在缺乏契约精神的根本限制下,这些大型项目的风险包括:(1) 基础建设投入与经营回收的风险;(2) 执政党轮替与民主任期限制的风险;(3) 预算执行与成本变动的风险;(4) 中间商剥削与舞弊风险;(5) 经营权延续与成果回收风险。例如,近年发生的“柬埔寨温州大旅馆”产权争议一案就充分反映了,中国在柬投资项目所面对的主要不是市场与经营的资本风险,而是所签合同与产权能否得到遵守与保护的根本问题。^[2]面对柬埔寨的政治派系、关系脉络、非制度性竞争,合同的执行与延续都显得微不足道,因此每逢大选前后,柬埔寨的物价、房地产价格与各种合同交易变动风险就急剧升高。大选前 3 个月、后 3 个月的风险期不但影响了一般企业正常经营,而且影响了未来海外企业在柬埔寨的发展,而官员与政策变化导致的合同风险对“海丝”项目在该国的落实与长期经营增添了诸多的隐患。

除了中国对柬援助上面临的道德辩证之外,“海丝”倡议与建设同样也面临着政治、社会与合同 3 方面的风险。这 3 类风险的根本问题都在于,中国推动和落实“一带一路”建设时,对周边国家的评估、研究与理解需要深入而长远的观察,而国内缺乏相应国别与区域问题的知识积累、人才

储备。当前“一带一路”的建设规划与柬埔寨国家战略发展十年计划虽然有共同的理念,但是共同愿景与理念下的两国发展与现实条件差异是无法回避的问题,而面对这样的问题没有深入的国别研究基础与人才培养是无法应对挑战的。也就是说,中国在建设与规划“一带一路”的同时,迫切需要的是培养深入、完整、系统研究国别问题的专家、智库与幕僚,这样才能更完整而深入地从政策末端的周边国家来反馈中国相关政策在当地所面临的各项风险。

结论: 中柬合作共荣之路的再思考

中柬关系与合作在“海丝”框架下,一方面,明确了投资和开发的标的物与投资范围,加上其整体区域规划的跨国连结性与资源整合效能,也在某种程度上确保了资金的运用过程与用途、项目在区域整体规划中的综效,对于柬埔寨当前国内面临的援助经费管理与援助效用问题都是积极而有效的新援助模式。同时,透过亚投行的跨国多边参与、专业金融财务、专案执行规划的辅助职能,加上“丝路”基金的双边框架与市场化的经营模式,更可以提高项目开发内容的透明度与效率。所以,相对来说,增加“海丝”在柬的投资力度,相对减少对柬的直接援助可以降低中国在该议题上面临的道德风险,从而确保中柬关系在柬埔寨民主竞争的体制中可以持续良性发展。

另一方面,将基础建设与资源开发作为核心的“一带一路”,其根本的概念与价值观则在于效率与收益,这样的逻辑在一定程度上忽视了柬埔寨的社会需求。譬如说,对当地基础教育、文化复兴人才培养的投入,显然与商业经营所需的效能有所不同。对于身处“海丝”一环的柬埔寨而言,这样的教育与人才培育如果主要是为了满足中国海外投资利益所急需的人才与产业所需的专业技能,它就可能会忽视柬埔寨本国的基础、义务教育的全面普及、农村基础卫生建设、高棉文化的复兴与重建,而实际上后者才是改善柬埔寨社会结构与劳动力品质的根本。此外,柬埔寨的教育行业长期面临私有化、贫富两极分化、教育资源城市化,而该国更需要的是振兴义务教育、提升偏远地区入学率、改善农村基础卫生、用水、供电的落后状态,这类需要长期投入但缺乏短期效益与收益的项目,在“海丝”的建设中却非政策重点。周边国家人口与环境品质的改善,是中柬关系长远发展的民意基础。

“一带一路”的建设不在于单纯的继续寻求中国发展所需的国际市场与自然资源,“海丝”建设也不应该是中国生产结构转型问题的外化,而在于追求如习近平主席所主张的命运共同体。中柬双方的合作需要更广泛地吸纳柬埔寨社会发展的想法、愿景,柬埔寨的可持续发展、社会资本积累同其他周边国家的发展一样,都是中国作为区域大国乃至世界大国应有的社会责任,而“援而不问责、助而不评效”,不利于落实对中柬发展命运共同体的建设与目标。

因此,中国如何在不违背“和平共处五项原则”外交传统的前提下,改变援助优先顺序、援助方式与内容,将柬埔寨等周边国家的教育、公共卫生、社会发展、偏远农村建设等长期收益项目纳入重要基础建设项目,而非经济发展的辅助性项目,显得尤为重要。将柬埔寨的发展视为中国的大国社会责任是根本上提升中国对外援助的形象、扭转对中国资本的疑虑与批评、落实共荣建设与合作发展的根本逻辑所在。如此,即便仍须面对少数政商精英的压力,其也是中国降低政策风险的必要之道,也才能藉此解决“花了这么多钱、却赢不得尊敬、尊重”的根本问题。

注释:

[1] Chandler, David P, *A History of Cambodia*, Westview Press, 2000.

[2] 陈世伦《柬埔寨政治体制与经济结构之转型问题研究》,台湾成功大学硕士学位论文,2003年。

[3] CDC, Cambodian Rehabilitation and Development Board of the Council for the Development of Cambodia, *The Cambo-*

dia Aid Effectiveness Report 2011, 2011.

- [4] 中国外交部官方网站《中柬关系处于历史最好时期——访中国驻柬埔寨大使布建》，2013年8月31日。
- [5] Royal Government of Cambodia, *Cambodia National Strategic Development Plan 2014–2018*, 2014–7–17.
- [6] [12] Chen, Shihlun Allen, *Socializing Chineseness: Cambodia's Ethnic Chinese Communities as a Method*, University of Hawaii at Manoa Doctoral Dissertation, 2015.
- [7] Aid, Action, *Real Aid: An Agenda for Making Aid Work*, London, Action Aid, 2005.
- [8] Kung, Phoak, “Cambodia–China Relations: Overcoming the Trust Deficit”, *The Diplomat*, No. 7 (2014).
- [9] Ear, Sopha, *Aid Dependence in Cambodia: How Foreign Assistance Undermines Democracy*, Columbia University Press, 2013.
- [10] Calavan, Michael M, Sergio Diaz Briquets, and Jerald O'Brien, “Cambodian Corruption Assessment”, *Casals & Associates for US Agency for International Development*, 2004.
- [11] 白云真《一带一路倡议与中国对外援助转型》，《世界经济与政治》2015年第11期，第64页。

责任编辑：冯立军

China–Cambodia Relation in the Maritime Silk Road Era: A Risk Analysis of Foreign Aid Relation

CHEN Shihlun Allen

(Center for Southeast Asian Studies/School of International Relations, Sun Yat-sen University,
Guangzhou 510275, Guangdong)

Abstract: After the turn of 21st century, the relation between China and Cambodia has been intensifying through frequent state visits and comprehensive cooperation of economic and beyond. The bilateral relation has upgraded to a new level ever since the launching of the Maritime Silk Road Initiative in 2013. For further understanding the paradigm shift of China's aid pattern to Cambodia before and after the One Belt One Road initiative announcement, this article applies a theoretic framework of trio-data analysis (Amounts of FDI, Trade, and Aid) in understanding the transition of Sin–Khmer relation since 1993. On ground of the aid pattern transformation, the author further analyzes the moralistic and investment risks China encountered under OBOR scheme. The author argues that only taking the social–economic development future of perimeter counties, Cambodia in this case, into their grand strategic consideration will fulfill China's great power responsibility. The Sino–Khmer relations can then advance from a common interest entity of patron–client relation to the collective regional identity of common development destiny.

Key words: Cambodia, foreign aid, China–Cambodia relation, Maritime Silk Road