



柬埔寨政經新局的脆弱與挑戰

Weaknesses and Challenges in Cambodia's New Political Landscape

楊昊* 江懷哲**

■ **摘要** ■ 柬埔寨大選後的政經新局說明了強人政治仍將主導國家與社會發展議程，儘管推動改革的呼聲仍然存在，但將隨著強人體制的更加鞏固而更顯脆弱。本文有三項關注：(1) 洪森政府對於公民社會與反對勢力施予壓力，反對陣營顯難抗衡並進入結構盤整期；(2) 西方國家醞釀制裁，將對柬埔寨經濟發展造成衝擊；(3) 中國對柬埔寨持續加大影響力，試圖以經濟利多誘因影響柬國政局。

■ **Abstract** ■ The new political and economic landscape emerging after the recent Cambodian election proves that strongman politics will still dominate Cambodia's development agenda, whether it be in the government or the general society. There are three main takeaways in this commentary: (1) With Hun Sen placing immense pressure on Cambodia's civil society and resistant forces, the opposition camp is now entering its restructuring phase; (2) With possible sanctions from Western countries looming in the background, Cambodia's economic development might face negative impacts; (3) China is expanding its influence towards Cambodia, aiming to influence Cambodian politics through economic diplomacy and development aid.

2018 大選與柬埔寨新局

在馬來西亞由希望聯盟 (Pakatan Harapan, PH) 於今年 5 月大選帶動政權首度變天後，柬埔寨自 1993 年以來跌撞前行的民主路途顯得更為困窘。在 7 月 29 日舉辦的全國選舉，結果早為歐美國家及國際媒體所預測，甚至批評為一場徒具形式的民主大戲，僅有中國給予正面回應。

今年的大選有 800 萬合格選民，其中有 695 萬人投票，投票率高達

* 臺灣亞洲交流基金會執行長暨研究規劃部主任。

** 臺灣亞洲交流基金會研究助理。

83.02%¹，較上屆 2013 年大選的 69.61% 高出許多。一如預期地，由現任總理洪森（*Hun Sen*）領銜的柬埔寨執政黨人民黨（*Cambodia People's Party*）獲得壓倒性勝利，拿下超過 76% 票數以及國會「全數」125 個席次。一場讓執政黨大獲全勝、連續 33 年擔任總理的洪森再次連任的柬埔寨大選，表面上並無讓人驚奇的地方，實際上仍透露許多整體東南亞政治的未來趨勢與觀察要點。

政治發展的挑戰

國際社會對於本次大選的批判以及對柬國政治發展的疑慮並非毫無根據。首先，從政治發展的角度來看，柬國試圖在本次選舉過程中形塑多元競爭的政黨體制。今年的大選有 13 個新政黨加入選戰，儘管如此，其中獲得最高票者為高棉意志黨（*Khmer Will Party*），它的總得票數不到人民黨的 1/20，而這 13 個新政黨中在得票率低於 1% 者就包括 10 個政黨。

再者，由於柬埔寨最高法院在 2017 年 11 月 16 日下令裁決解散柬埔寨主要反對黨救國黨（*CNRP*）後，救國黨喪失所有經選舉取得公職的職位，而其中 118 名黨員更遭褫奪公權 5 年²。其中，黨主席根索卡（*Kem Sokha*）遭監禁，前黨主席沈良西（*Sam Rainsy*）持續流亡國外，已然土崩瓦解的柬埔寨救國黨已經自身難保，不僅無法延續 2013 年大選與 2017 年 6 月地方選舉的優異表現，更難擔當今年大選反對陣營主攻。而在投票結果上，本次選舉有高達 9.4% 的選票被計為廢票³，較上次的 1.6% 高出許多，這可能是反對陣營呼籲抵制選舉的成效，亦可能是選舉過程中的舞弊成果。

其三，在政治發展上，柬國對於異議聲音的壓抑，不僅侷限在政黨與選舉方面，更涉及對媒體與社會的影響，進而引起國際關注。值得注意的是，近年來這已經轉向成為全面性的策略行動，特別自 2017 年下半年開始，洪森政府針對媒體與非政府組織加大管制力量，讓許多相關從業人員只能黯然離境或走入地下。連當地最知名的英文報紙《柬埔寨日報》（*Cambodia Daily*）都在去年 9 月遭受關門命運；而另一家英文報紙《金邊郵報》（*The Phnom Penh Post*）則於今年 5 月轉賣給與洪森親近的馬來西亞企業家。

知名國際非政府組織「人權觀察」（*Human Rights Watch*）於今年 6 月底發布一份用字遣詞極其強烈的專題報告《柬埔寨眾惡人：洪森屬下將領對人權的長期侵害》（*Cambodia's Dirty Dozen: A Long History of Rights*

¹ Ben Sokhean, "Final poll results confirm first single-party Assembly", *The Phnom Penh Post*, August 16, 2018, <https://www.phnompenhpost.com/national/final-poll-results-confirm-first-single-party-assembly-0>

² Ben Sokhean, "Breaking: Supreme Court rules to dissolve CNRP", *The Phnom Penh Post*, November 16, 2017, <https://www.phnompenhpost.com/national/breaking-supreme-court-rules-dissolve-cnrp>

³ David Hutt, "Cambodia is now officially a one-party state", *Asia Times*, August 16, 2018, <http://www.atimes.com/article/cambodia-is-now-officially-a-one-party-state/>

Abuses by Hun Sen's Generals)⁴。這份報告書揭露執政者如何運用一群核心的軍事將領來壓迫公民社會的反對勢力，並運用謀殺、酷刑與暴力土地增收等多元手法來創造政治噤聲。

洪森自去年開始對反對陣營的加壓，除肇因於主要反對勢力救國黨的聲勢，也可能開始為其子洪馬內（Hun Manet）搭建接班路徑。目前 40 歲的洪馬內已經晉升為代理三軍參謀長和陸軍司令，同時也是國防部反恐部門負責人與洪森衛隊的副指揮官。和其父親相比，西點軍校畢業的洪馬內和部分西方官員關係親近，被視為是可能帶領柬埔寨政治轉型的新一代領導人，或許有機會促進柬國社會朝寬鬆開放的未來前行。

經濟榮景的隱憂

柬埔寨的政治發展是否能順利轉型並不明朗，但在經濟上卻有不錯的表現。洪森政府透過大量津貼與基礎建設工程來爭取民意，主打安全牌與經濟牌，確實對部分選民有吸引力。柬埔寨近年經濟成長率持續名列東協前段班，而世界銀行（World Bank）亦預估 2018 年柬埔寨經濟成長率將高達 6.9%⁵，亮眼經濟表現甚至曾被亞洲開發銀行（Asian Development Bank）美稱為「亞洲的新小虎經濟體」（Asia's New Tiger Economy）⁶。

然而，這種亮眼的經濟榮景亦存隱憂。舉例來說，《日經亞洲評論》（*Nikkei Asian Review*）近期即以「柬埔寨的中國化」（Cambodia's Chinafication）為頭版標題⁷，呈現當今中國援助與投資如何轉換成支持洪森執政的資源即能量，讓其得以槓桿抗衡來自西方國家的批判聲浪與制裁壓力。「中國化」（Chinafication）一詞的精準描述，展現在中國早已成為柬埔寨重要貿易夥伴、柬埔寨最大觀光客與外資來源國，以及在去年投資柬國總額超過 16 億美金⁸的漂亮數據上。簡單來說，對於中國的經貿依賴，的確已經逐漸內捲成柬國政治穩定的憑藉。

相較於金邊與北京的緊密關係，美國白宮與歐盟已陸續透過取消合作計畫與補助等方式向柬埔寨政府施壓。根據穆迪投資者服務公司（Moody's Investors Service）分析師表示，美國、澳洲、歐盟與會員國提供的援助高達

⁴ "Cambodia's Dirty Dozen: A Long History of Rights Abuses by Hun Sen's Generals", *Human Rights Watch*, June 27, 2018, <https://www.hrw.org/report/2018/06/27/cambodias-dirty-dozen/long-history-rights-abuses-hun-sens-generals>

⁵ "High Growth in Cambodia Expected to Continue: World Bank", *The Cambodia Daily*, May 11, 2018, <https://www.cambodiadaily.com/business/high-growth-cambodia-expected-continue-world-bank-137054/>

⁶ "Here Comes Cambodia: Asia's New Tiger Economy", *Asian Development Bank*, May 10, 2016, <https://www.adb.org/news/features/here-comes-cambodia-asia-s-new-tiger-economy>

⁷ "Cambodia's Chinafication", *Nikkei Asian Review*, July 19, 2018, <https://asia.nikkei.com/Print-Edition/Issue-2018-07-19>

⁸ "Chinese entrepreneurs seek investments in Cambodia", *Xinhua News*, August 27, 2018, http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2018-08/27/c_137422410.htm

柬埔寨 2016 年總援助款的 43%及政府收入的 8%⁹。

在制裁實作方面，美國國務院已經針對參與打壓反對黨與操弄選舉的柬埔寨官員推出簽證限制，美國眾議院並於 7 月 25 日通過〈柬埔寨民主法〉(Cambodia Democracy Act)，要求對洪森及其家屬和政府首長實施制裁，內容包含禁止入境美國及凍結在美國資產等。澳洲方面表示正盤點手邊「所有」制裁工具。歐盟方面則鎖定衝擊柬埔寨總值數十億美金的紡織產業，表示將考慮撤銷對柬埔寨的相關關稅優惠。根據《金邊郵報》在今年 4 月的專文分析¹⁰，柬國紡織工廠於全國雇用 80 萬名勞工，同時產值佔柬埔寨 GDP 的 40%。歐盟的舉措將對柬國所仰賴的紡織產業上下游發展與國家社會穩定衝擊甚鉅。

倘若中國對柬國的政經支持仍然存在或加強，那麼洪森新政政府未來將有更多籌碼對應西方國家的壓力。在本次大選後，中國外交部相當快速的對選舉結果送上「誠摯賀喜」，而近期美中貿易戰更提供柬埔寨經濟部分轉單紅利。然短時間內來看，柬埔寨出口紡織產品至中國的規模仍不足以取代歐美市場，這讓洪森政府不敢和柬國民主體制外殼完全決裂，以免招來西方國家大規模反彈——柬埔寨即於月下旬宣布成立「政黨最高諮詢與建議委員會」(The Supreme Consultation and Recommendation Council)，宣稱會由 16 個政黨派員擔綱監督政府的任務。

後續觀察與建議

1. **柬埔寨大選的結果是東南亞強人政治的再鞏固。**除了柬埔寨，鄰近區域國家近年陸續出現作風強勢的領導人，當政治強人再次成為東南亞政治生態的慣習，我們必須留意東協及其成員國對於民主發展與民主治理的態度是否退卻，更需留意威權逆襲的可能性，以及對各國公民社會自由度的可能衝擊。
2. **柬國反對勢力將陷入長期盤整階段，亦有分裂的可能性。**面對在野主要政治領袖流亡海外的困局，加上現階段新興小黨林立，未見強而有力的在野勢力，儘管柬國將成立政黨最高諮詢與建議委員會，對於執政黨的實質約制與制衡能量極其有限。在 2018 年的今天，柬埔寨儘管看似進入世代交替的階段，但強人遺緒仍將主宰全局。
3. **柬埔寨對外關係的再轉向，中國因素將是關鍵。**過去幾年來，柬埔寨無論在政經發展上採取逐漸對外（西方國家）開放的步調，藉此活絡經濟

⁹ Edward White, "Cambodia election threatens international financial support: Moody's", *Financial Times*, August 6, 2018, <https://www.ft.com/content/43781b06-9927-11e8-9702-5946bae86e6d>

¹⁰ Robin Spiess, "A sector too big to fail?", *The Phnom Penh Post*, April 5, 2018, <https://www.phnompenhpost.com/business/sector-too-big-fail>

並且串接國內外社會交流網絡。然而，隨著本次大選前後政局再次趨向保守、公民社會與媒體空間遭加重壓制的現象，微妙牽動柬國對內與對外關係的再轉向。特別是中國影響力的國內散佈與深化，將持續削弱西方國家與國際公民社會對柬國民主轉型的效力。

建議引述方式：

1. **中文格式：**楊昊、江懷哲，2018/8，「柬埔寨政經新局的脆弱與挑戰」，《台亞基金會時勢分析》，第1期，頁1-5。
2. **英文格式：**Alan H. Yang and Jeremy Chiang. (August 2018). “Weaknesses and Challenges in Cambodia’s New Political Landscape,” *TAEF Currents*, No. 1, pp. 1-5.