

柬埔寨外交政策面向*

范盛保

崑山科技大學通識教育中心主任

摘要

中國在協助東國的道路、橋樑、交通等基礎建設上，其經濟貢獻度遠高於美國的民主、人權、區域安全以及公民社會的觀念，此導致東國民眾以及政府對中國的扈從，並建構了東國的外交政策面向。本文嘗試從國際關係研究途徑的三個分析層次，亦即個人層次分析、國家層次分析以及系統層次分析，去理解東國外交政策面向。在極大化國家利益的前提下，扈從中國的柬埔寨認為他是在執行務實的避險策略，在務實的經濟外交政策上依附中國，在其他議題與美國和東協保持互動。東國究竟是中國的附庸國，或僅是採取避險的經濟實用主義？留待時間去驗證。

關鍵詞：扈從政策、避險策略、經濟外交

*發表於台灣國際研究學會主辦「柬埔寨——發展現況與展望」學術研討會，2023/5/27。

壹、前言

2013 年間菲律賓以中國在南海中菲爭議海域基於「九段線」的海洋權益主張，及中國近年的海洋執法和島礁開發活動已違反『聯合國海洋法公約』為由，向國際海洋法庭提出仲裁。2016 年 7 月仲裁庭通過常設仲裁法院公佈仲裁結果認定（維基百科，2023：南海仲裁案）：

中國對「九段線」範圍內的資源主張擁有「歷史性權利」，並無法律基礎，違反了『聯合國海洋法公約』；中方在禮樂灘採集資源侵犯了菲律賓的主權；中方對南沙群島的珊瑚礁生態系統構成永久而不可挽回的傷害。天然狀態下的黃岩島、美濟礁、仁愛礁和渚碧礁只是低潮高地，不能產生領海、專屬經濟區或界定大陸架，中國在低潮高地建造人工島的行為被認為侵犯了菲律賓的主權權利。

根據 Wang 與 Chen 的論述（2016），各國對南海問題的態度分為三類，第一類如日本、澳大利亞以及美國為代表，反對中國立場，支持菲律賓立場，堅持中國應承認並執行仲裁結果。第二類是在仲裁案中明確表示支持中國，例如巴基斯坦、柬埔寨和非洲國家。第三類有將近 70 個國家支持中國在遵守『南海各方行為宣言』的基礎上，通過協商談判解決爭議。地處東南亞國家之一的柬埔寨，在最敏感的南海議題上甘冒與鄰國為敵支持中國，該如何解釋東國的外交政策考量？

貳、柬中關係

中國是柬埔寨的重要外交夥伴，柬國 100 億美元的外債中有超過 40% 是欠中國的，對中國的債務超過其國內生產總值（GDP）的 25%（*Associated Press*, 2023; *Chansambath*, 2019）。作為中國的忠實盟友，東協輪值主席國柬埔寨早在 2012 年於金邊召開的東協外長會議中，竭力抵制原本要討論的南海問題，導致東協自建立以來首次在沒有發表聯合公報的情況下結束。東協外長會議結束一週後，柬埔寨補發了一個聲明，宣布東協外長就南海問題達成六項原則，其中包括全面落實『南海各方行為宣言』；各方繼續保持

克制，不使用武力；並稱東協外交部長決定依據『東南亞友好合作條約』及『東協憲章』就上述原則加強有關磋商。此聲明僅是金邊事後添上一筆，以示維護東協內部團結（馬丁，2012）。

現任柬埔寨總理洪森自 1985 年掌權至今（2023）已 38 年。洪森並非一直採取親中模式。1975 至 1979 年紅色高棉掌權，實施高度專制集權並對柬埔寨少數民族進行種族滅絕。中國袖手旁觀，沒有採取任何行動制止柬埔寨人遭受暴行。相反的，北京通過向這個殘忍的政權提供援助武器，助長這場屠殺，大約 150 萬至 200 萬人死亡，約佔 25% 的柬埔寨人口。紅色高棉所獲得的外援中至少有 90% 來自中國（Wikipedia, 2023: Khmer Rouge; Hun Sen）。在紅色高棉政權期間，洪森逃往越南，之後越南入侵柬埔寨，洪森成為越南支持的起義軍領導人之一。紅色高棉政權失敗後，退到泰柬邊境一帶繼續對抗越南，洪森逐漸掌權，並在 1985 年擔任首相。中國當時拒絕承認洪森政權，並資助紅色高棉的抵抗運動。1988 年洪森發表「中國是柬埔寨萬惡根源」的觀點（*Phnom Penh Post*, 2016）。當時的洪森應該沒想過日後的中國會成為其親密戰友。

1991 年 19 個國家簽署了『全面政治解決柬埔寨衝突協定』（又名『巴黎和平協定』），標誌著柬越戰爭的正式結束，此後數十年，西方捐助者每年向柬埔寨提供數億美元，自 1992 年以來已接近 200 億美元。年復一年，柬埔寨政府領導人出席誓言大會，傾聽西方大使和援助官員站在講台上的聲音，痛斥柬埔寨猖獗的腐敗和令人瞠目結舌的侵犯人權行為。每年，洪森首相都承諾要進行改革，但幾乎沒有任何改變（Asia Society, 2012）。中國的出現恰巧滿足柬埔寨不必聽訓卻能獲得外援的需求。

多年來中國一直努力討好東南亞國家，試圖抗衡美國在該地區的影響力。中國為柬埔寨提供的所有資金都沒有受到關於侵犯人權、普遍存在的腐敗、逮捕和謀殺不同政見者等問題的影響。正如洪森所說：「中國尊重柬埔寨的政治決定。他們修建橋樑和道路，沒有複雜的條件」（Asia Society, 2012）。柬中的友誼也彰顯在近十年柬中相關公報或新聞標題¹，如 2013 年

¹ 如以下公報或新聞標題所示：「中華人民共和國和柬埔寨王國關於構建新時代中柬命運

4 月習近平在海南省博鰲會見柬埔寨首相洪森，稱「兩國是好鄰居、好朋友、好夥伴，更是好兄弟」；2016 年 4 月中國外交部長王毅稱「中東雙方在弘揚傳統友誼基礎上，相互尊重、相互理解、相互支持，成為肝膽相照的好朋友、休戚與共的好夥伴」；2016 年 6 月「東中雙方一致同意，鞏固睦鄰友好，深化互利合作，推動東中全面戰略合作夥伴關係不斷向前發展」；2016 年 10 月習近平稱「兩國領導人一致決定鞏固中東傳統友好，大力推動全面戰略合作，讓兩國繼續做高度互信的好朋友、肝膽相照的好夥伴、休戚相關的命運共同體」；2021 年 9 月王毅說「讓中東友誼比鐵還硬、比鋼還強，為各自民族和國家的振興發展作出更大貢獻」；以及 2023 年 2 月雙方聯合公報聲明「構建高質量、高水平、高標準的新時代中東命運共同體，讓中東鐵桿友誼此兩國人民共同的寶貴財富代代相傳」。

中東從「好兄弟」、「肝膽相照」到「命運共同體」、「鐵桿友誼」，這種如膠似漆的結盟建立在數十年的經濟利益上。從 1994 年到 2014 年間，中國提供了柬埔寨外國直接投資總額的近 44%，柬埔寨對中國的債務佔東國內生產總值的 25% 以上，據估計該數字接近 40%。這些貸款的利率通常設定為 2%~3% (Florick, 2021)。2013 年至 2017 年中國連續五年成為柬埔寨最大的外國直接投資者，約佔柬埔寨投資總額的 27%。2014 年中國承諾每年向柬埔寨提供 5 億至 7 億美元的發展援助，2016 年開始中國承諾每年提供給東國 6 億美元援助。統計至 2017 年年底柬埔寨以各種貸款形式從中國獲得了約 42 億美元。柬埔寨政府累計公共外債達 96 億美元，其中約 42% 是欠中國的 (Heng, 2018)。2019 年柬埔寨吸引了 36 億美元的外國直接投資，其中 43% 來自中國 (Suy, 2020)。當中國不斷向柬埔寨提供援助和直接投資以滿足柬埔寨的經濟需求，而美國和一些西方國家在人權和政治問

共同體的聯合聲明」、「王毅：讓中東友誼比鐵還硬、比鋼還強」、「習近平同柬埔寨首相洪森舉行會談兩國領導人一致決定中東繼續做高度互信的好朋友、肝膽相照的好夥伴、休戚相關的命運共同體」、「習近平同柬埔寨國王西哈莫尼會談雙方同意共同推動中東全面戰略合作夥伴關係不斷向前發展」、「王毅：中東是肝膽相照的好朋友、休戚與共的好夥伴」、「習近平會見柬埔寨首相洪森時指出中東是好鄰居、好朋友、好伙伴，更是好兄弟」。

題上批評洪森政府時，間接促成中國在柬埔寨與日俱增的重大影響力（Rim & Heng, 2021）。

一般認為扈從發生在領導國與附庸國之間，雖然有認為國家採扈從政策是因為遇到外來威脅，但也有認為未受威脅的國家會因為利益的因素採行扈從政策（吳崇涵，2018：514-15）。無法避免中國影響力的柬埔寨基於自身利益已是扈從中國。許多文章都在提醒柬埔寨要謹慎對待中國援助（Var, 2016）；或是討論中國的經濟禮物對柬埔寨是福還是禍（Heng, 2018）？或是提醒柬埔寨對中國的災難性依賴是一個歷史教訓（Bong, 2019）；甚至斷言中國如何統治柬埔寨（Hutt, 2016）。但柬埔寨不贊同上面的說法。柬埔寨主張為維護自身主權，奉行獨立自主的外交和安全政策。柬埔寨比較傾向多邊主義，並以基於「規則」的「獨立」外交政策作為其對外關係主軸。「獨立」的支柱表明柬埔寨不受外部干涉的外交政策；「規則」的支柱則是根據『柬埔寨憲法』第 53 條的規定，努力實行永久中立和不結盟的外交政策（Bong, 2023）。

扈從中國的柬埔寨自本世紀以來採「經濟實用主義」，亦即外交政策與經濟發展利益的結合，塑造東國的對外關係。柬埔寨政府將全球化和區域一體化視為推進其國家經濟利益的核心。2021 年 1 月東國外交部引入「經濟外交」，以進一步促進貿易、投資、旅遊和柬埔寨文化認同的發展。這是其對外經濟政策制度化、系統化和現代化的關鍵一步，也是「經濟外交」首次被置於東國對外戰略中心（Chheang, 2021）。根據東國《2021-23 經濟外交戰略》（2021-2023 *Economic Diplomacy Strategy*），經濟外交的精髓是將外交主軸轉向強調經濟、旅遊、文化和創新技術。柬埔寨的經濟外交關注提高柬埔寨經濟競爭力的措施，包含（1）品牌戰略（Branding Strategy）：制定全面的公共傳播戰略，以推廣和宣傳柬埔寨的正面及宏偉形象；（2）經濟情報（economic intelligence）：經濟信息和數據收集，包括對政策和時事的分析，將有助於做出明智的決策，從而增強柬埔寨的競爭力；（3）商界參與（business community engagement）：不斷培養政府與私營部門之間的善意和信任關係；以及（4）經濟議程（economic agenda）：促進經濟利益是柬埔寨外交關係的優先事項。經濟議程下的主要任務是從現有的雙邊和多邊機

制中獲取最大利益，以促進東國的經濟利益。洪森認為「經濟外交」是柬埔寨外交政策的優先事項，在經濟增長來源和貿易夥伴多元化方面發揮著關鍵作用。透過經濟外交，東國可以保持其經濟活力和韌性，並提升其在國際舞台上的聲望和影響力。綜上論述及東國經濟數據，東國「經濟實用主義」是外交政策主軸，並嚴重的扞從中國。在理解洪森個人及東國總體經濟嚴重依賴中國後，也不能忽略系統層次分析。

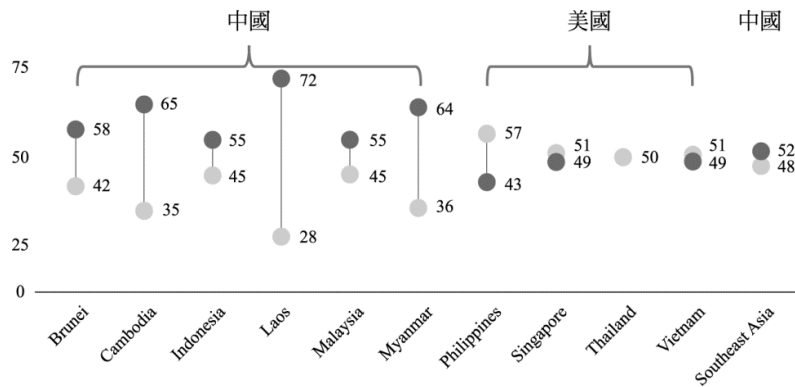
國際關係學者普遍將世界政治的研究途徑分成三個分析層次，亦即系統層次分析、國家層次分析及個人層次分析²。有的學者將個人層次分析歸類成偏見分析，亦即決策者及其主觀意見左右一個國家的外交政策；有的學者則著重在「人民」的概念，因為人民決定政府的最終運作。國家層次分析是把各國當成國際行為者，對國家屬性中的人文，比如人口、教育程度等、經濟、軍事、政府等屬性反應在外交政策過程所做的分析，此種分析亦可視為了解各國政策之制定機制與過程的一種分析。以洪森執政 38 年的事實來看，在個人分析層次是取決於洪森個人的偏好，而國家層次分析也幾乎是端視洪森政府的作為，且「人民」在此二層次決策過程中並無法左右政府最終運作。換言之，洪森主導的政府決定了東國的外交走向，「人民」並未扮演過多角色。

系統層次分析研究途徑是分析全球政治的世界觀，將世界的政治、社會、經濟結構以及影響國際行為者的互動型態予以理論化，藉此了解國際政治的運作。系統因素也可以說是國家外在環境（國際系統）的因素，這些因素略以分為國家地理環境、國家間交往以及整個國際系統的結構（Rourke & Boyer, 2005: 23-24; Pearson & Rochester, 2006: 109-30; Henderson, 2004: 30-31）。Veasna Var (2017) 認為有三個關鍵的安全因素構成了柬埔寨的戰略挑戰。第一個是與國內政局有關；第二個戰略挑戰涉及到經濟安全和平衡中美戰略競爭；第三個挑戰則是在南海爭議下，如何處理中國和東協聲索國的關係。除去東國國內政局不論，若以系統層次分析來理解東國外交政策，自然少不了論述東國與美、中互動以及東國與東協的關係。

² 本段及次段改寫自范盛保 (2013: 106)。

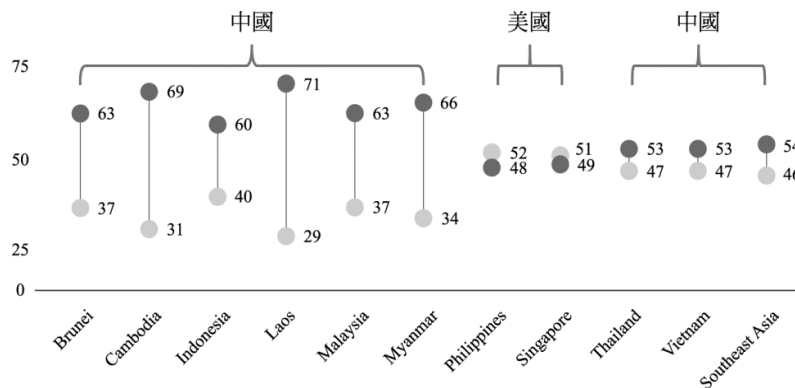
參、東美、東中 SWOT 分析

根據洛伊國際政策研究所 (Lowy Institute for International Policy) 2018 年至 2022 年對東南亞國家的調查，美國在菲律賓和新加坡比中國更有影響力，而中國在寮國、柬埔寨和緬甸的影響力最強。與中國相比，美國與東南亞國家的防務關係仍然要牢固得多，但在與東南亞的經濟關係方面，中國對美國具有領先優勢。依洛伊研究所 2018 年至 2022 年亞洲實力指數報告，衡量美、中對東南亞國家四類影響 (包括經濟關係、國防網絡、外交影響和文化影響)，總分 100 分所做成影響力報告如下：



來源：Lowy Institute (2023)。

圖 1：中國和美國在東南亞國家之總體影響力得分 (2018)



來源：Lowy Institute (2023)。

圖 2：中國和美國在東南亞國家之總體影響力得分 (2022)

洛伊國際政策研究所的數據顯示，中國對東南亞總體的影響力從 2018 年的 52 上升至 2022 年的 54，同期間美國的相對影響力卻從 48 降至 46。就東國而言，中國對其影響力自 2018 年的 65，上升至 2022 年的 69；同期間美國對其影響力卻從 35 降至 31。

在中國影響力日增的情況下，關於中國崛起及其對美國主導的亞洲安全和經濟秩序影響的爭論有兩種主流論點，亦即自由主義和現實主義。自由主義傾向於關注中國的經濟開放和與其他國家的互動，最終帶來中國的政治自由化，使中國接受現有的國際體系的規則。現實主義者強調不斷變化的權力遊戲，並認為隨著中國實力和影響力的增加，美國應該做好準備應對這個崛起的亞洲巨人對地區和全球秩序構成的挑戰 (Kim, 2015: 109)。自由主義樂觀者認為根據經濟互相依賴理論，通過經濟交流擴大共同利益的範圍，促進國家間的良好關係。在供應鏈全球化的過程中生產相互依賴加劇，進而導致資本主義和平。但比較悲觀的自由主義者則認為，中國政權與美國領導的民主聯盟關係是兩個不同性質的集團。由於中國仍然是由中國共產黨所領導的專制政權，在不希望失去對系統的控制情況下，又難以適應新的日益複雜的國際關係，可能會選擇以軍事作為牽制手段來應對外部威脅 (Kim, 2015: 110-11)。

根據進攻性現實主義理論，當理性國家將權力視為安全的最終來源，並尋求通過擴張在無政府世界中生存最大化時，國際政治可能會發生衝突。依此觀點，中國的崛起不會是和平的，特別是他挑戰現有的霸主和體系中其他國家的利益。而防禦性現實主義者認為勿將國家視為侵略性的權力最大化者，安全困境的邏輯才是最重要層面。此理論主張，中國「可能沒有」想取代美國成為亞洲及其他地區優勢力量的國家目標，美、中兩國的政治目標可能純粹是「防禦性」的，卻因這些防禦措施可能引起恐慌，並鼓勵對方考慮反制措施，或因此而產生衝突 (Kim, 2015: 112)。

美國和中國在與柬埔寨的關係中有不同的動機、政策特點和利益，特別是在提供援助方面。美國一直是民主化、區域安全、公民社會以及人權的最堅定支持者，但中國在發展道路、橋樑、交通等基礎建設上對於東國的幫助非常大。美國在柬埔寨的主要戰略利益是加強民主法治，而中國則

重視自然資源的開採、深化商業聯繫和獲得政治優勢。美、中兩國也用不同的方式來實現他們在柬埔寨的目標。美國的援助有嚴格的條件，柬埔寨還嚴重依賴來自日本、澳大利亞、歐洲等地援助。而中國的援助採取不附加條件的方式，意味著中國不要求資金的適當使用。中國的不干涉政策被柬埔寨視為對主權的尊重，但其所造成的影響是，當柬埔寨受到國際機構的壓力要求其改善侵犯人權、腐敗、壓迫人民或濫用權力的行為時，柬國轉向中國尋求財政支持。換言之，中國對援助的不干涉援助政策破壞了柬國原可改善的民主、人權、價值觀等（Var, 2017）。美、中對柬埔寨外交政策的價值衝突以及兩國在東南亞區域安全的競合，似乎悲觀的自由主義或是現實主義的權力競逐，都預言中美衝突是不可避免的宿命——不論起因是美、中本質不同或是美、中之間的權力爭奪。

美國在論述美柬關係時，特別強調 20 世紀最後幾十年美國和柬埔寨的關係建立、斷絕和重建，都是柬埔寨武裝衝突和政府更迭的結果。1993 年自由選舉產生的柬埔寨王國政府成立後，美柬兩國建立了全面外交關係。自 2017 年以來，柬埔寨民主倒退的步伐加快，被拘留的反對派成員、記者和人權活動者人數增加就是明證，逮捕，起訴和監禁。柬埔寨已經從擁有獨立媒體和充滿活力的公民社會，以及有缺陷但正在改善的多黨民主，轉變為事實上的一黨制，而且越來越獨裁。國家不容忍異議。美國經常呼籲柬埔寨政府採取有意義的步驟來恢復民主，並重新開放柬國的政治和公民空間（Bureau of East Asian and Pacific Affairs, 2021）。

美國強調美國需要在東南亞擁有足夠的軍事能力，以阻止中國使用武力實現其戰略野心，並讓美國的夥伴放心他們可以依靠美國提供安全保障，來對抗崛起的中國。美國不單為區域安全的保障，在美國的支持下，過去的 30 年裡，美國為柬國衛生、教育、糧食安全、經濟增長、民族和解、民主和人權、環境以及未爆彈藥和地雷的清除，提供了 30 億美元的對外援助。在美國有近 30 萬名柬裔美國人及其親戚，更重要的是美國的交流 and 援助計畫培養了未來年輕領導人的能力。美國和柬國在保存和保護柬國文化遺產方面，有著長期的伙伴關係記錄。在雙邊文化財產協議的框架內，美國促進了被掠奪的高棉文物的歸還，並支持保護柬埔寨文化遺產遺址和收藏品，

包括在吳哥考古公園 (Fact Sheet, 2022)。Chheang (2022: 19, 24) 將東國如何看待美中兩國的 SWOT 分析整理如下：

表 1：柬中關係的 SWOT 分析 (東國如何看中國)

優 勢	劣 勢
政治信任 經濟聯繫 戰略利益的趨同 文化合作	東國人民與中國新移民間的社會和文化緊張關係 經濟援助缺乏透明度 一帶一路基礎建設項目的質量
機 會	威 脅
政治信任 經濟機會 中國的全球安全倡議	柬埔寨國內政治變革 雲海海軍基地 中國對柬埔寨的壓力

來源：Chheang (2022: 19)。

肆、東國如何看待區域主義

1967 年 8 月 6 日，立場反共的泰國、馬來西亞、新加坡、菲律賓、印尼五國外長在曼谷舉行會議，於 8 月 8 日發表了『東協宣言』，正式宣告「東南亞國家協會」成立。1976 年，在峇里島舉行的東南亞國家協會第一次首腦會議簽署了『東南亞友好合作條約』和『東協協調一致宣言』，也就是『峇里

表 2：柬美關係的 SWOT 分析 (東國如何看美國)

優 勢	劣 勢
文化教育合作 美國是柬埔寨最大的出口市場	政治信任問題 美國缺乏明確的柬埔寨戰略 民主人權議題 中國在柬埔寨的影響力不斷增強
機 會	威 脅
加強文教合作 經濟聯繫 多邊平台合作	美國認為柬埔寨是中國的附庸國

來源：Chheang (2022: 24)。

第一協約』，確定了東協的宗旨和原則，成為發展的重要里程碑（維基百科，2023：東南亞國家協會）。東協強調國界的不可侵犯、主權的相互承認以及不干涉他國事務。但 Lee (2012) 認為自 1979 年越南入侵柬埔寨推翻紅色高棉，到 1999 年之間東協多次干預柬埔寨內部政治衝突，早已挑戰此一共識。

1976 年至 1979 年柬埔寨是由紅色高棉掌權，之後越南入侵東國扶植成立柬埔寨人民共和國，通常被認作是越南的傀儡政權。柬埔寨流亡的三派政治勢力（施亞努親王勢力、紅色高棉勢力以及高棉人民民族解放陣線）組成「民主柬埔寨聯合政府」（1982~90），之後改名為「柬埔寨民族政府」（1990~93）。在東協的斡旋下，三方勢力於 1982 年 6 月 22 日在吉隆坡簽訂協議，由施亞努親王擔任主席。「民主柬埔寨聯合政府」的合法性獲得聯合國的承認，並繼承在聯合國的合法席位。聯合政府得到了北韓的大力支持，平壤在 1982 年至 1991 年成為聯合政府實際上的首都（維基百科，2023：民主柬埔寨聯合政府）。東協國家認為紅色高棉是一個通過武裝成立的傀儡政權，東協反對越南的行動是基於維護聯合國原則，確保流亡政府在聯合國的席位（Lee, 2012）。1979 年當越南軍隊進入柬埔寨幾天後，東協外長在特別會議上發表了聯合聲明，稱「東協將越南和柬埔寨之間的武裝衝突視為對柬埔寨獨立、主權和領土完整的武裝干涉」。東協還「呼籲」越南軍隊撤出柬埔寨領土，此「呼籲」實則違背東協不干涉他國事務原則。這段期間東協對待逃離柬埔寨的難民並不友善。最初東協國家試圖將難民拒之門外，認為這些人是被派去煽動革命，是去破壞其他政府。曼谷強行將數萬人遣返回地雷區，造成許多人死亡；新加坡稱難民為「人體炸彈」，拒絕接受任何難民；馬來西亞則威脅驅逐難民，並採取「見到即殺」（shoot-on-sight）的政策（Lee, 2012）。

2008 年 7 月泰國軍方佔領了柬埔寨境內的一座佛塔後，衝突爆發。尊重「獨立、主權和領土完整」的『東南亞友好合作條約』遭到侵犯，泰國也沒有接受任何懲罰措施。柬埔寨請求聯合國和東協以和平方式解決這場衝突。2011 年 2 月，柏威夏寺所在的地區發生多次小規模衝突。柬埔寨尋求國際援助，而泰國則傾向於雙邊解決。柬埔寨和泰國的外交部長就非正式停火達成協議，停火只持續到同年 4 月上旬，當月再次爆發衝突。直到

2013 年國際法院對案件判決進行了解釋，最終導致緊張局勢的結束。這場衝突對東協在維護『東南亞友好合作條約』原則的可信度提出了質疑，凸顯東協應對地區緊張局勢的能力有限 (Kung, 2015)。

區域國家的越南曾入侵柬埔寨，區域國家的泰國、新加坡、馬來西亞曾經非善意的對待東國難民，區域國家的泰國與東國曾經發生衝突，但區域主義也讓東國人有實質經濟上的獲益。在標誌正式結束東越戰爭的『巴黎和平協定』19 個簽約國中，除了東、越外，包括了東協國家的印尼、寮國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國以及文萊，可見東協對鄰國事務有一定程度涉入。『巴黎和平協定』和東協成員國的期望是，柬埔寨應組織可信的選舉、穩定政治參與、改善成員關係、善用其在聯合國的席位並善用投資。1999 年 4 月柬埔寨在河內獲准成為東協第 10 個成員國。加入東協 20 多年來，柬埔寨從東協國家內部以及東協外部夥伴的投資流入和貿易中獲益匪淺。東協的政治安全模式提供了在相互尊重和不干涉的基礎上建立外交政策和地區穩定的框架，進一步增強了貿易設施以及社會文化社區和整個東協的認同感 (Charadine, 2020)。

柬埔寨並非南海爭端的直接參與方，然而，2012 年擔任東協輪值主席國的立場引發了緊張，東、中雙方一致認為，南海衝突不應國際化。一些東協國家認為中國利用其經濟影響力影響柬埔寨，以換取柬埔寨在南海爭端中支持中國的立場³，引發東協不滿情緒高漲。四年後當寮國擔任東協主席時，柬埔寨反對在萬象發表聯合聲明，其中包括常設仲裁法院的判決——中國無權基於對九段線海域的歷史主張。柬埔寨首相洪森在 2016 年執政的柬埔寨人民黨成立 65 週年時表示，「南海衝突是中國與東協聲索國之間的爭端，而不是東協與東協之間的衝突」(Lee, 2012)。東國如何看東協？或許如 Lim (2021) 所論述，東協是一個具有不同國內政治、社會文化和外交政

³ 2012 年柬埔寨擔任東協輪值主席國時，越南敦促該國在聯合公報中解決專屬經濟區 (EEZ) 問題，而菲律賓則要求在聯合聲明中包括黃岩島——菲律賓海軍與中國之間的衝突區——的緊張局勢。柬埔寨副首相和時任外交部長賀南洪閣下在場外單獨討論後拒絕了這些要求，認為這些問題分別是中國和越南、中國和菲律賓之間的雙邊問題，這使得東協在其 45 年的歷史上首次未能發表聯合聲明。

策取向的國家的集合。一些成員是西方的盟友，而另一些則希望追求不結盟。然而，他們都以某種方式從與中國的關係中獲得了經濟利益。由於存在這種差異，協商一致的決策過程可能是提供令人滿意解決方案的唯一可行途徑。

伍、結語：避險？扈從！

美國與柬埔寨以及整個東南亞的接觸有幾個結構性的弱勢。首先，美國在該地區的存在不是地理事實，而是地緣政治計算的結果；其次，美國外交政策議程中傳統上處理更緊迫的國內當務之急，或者外部優先事項（例如東北亞、歐洲和中東），東南亞居於次要地位。另外則是單邊主義在美國外交政策的歷史長河中已根深蒂固，導致美國對東協多邊主義的承諾反覆出現不確定性（Hoang, 2022: 131-32）。東南亞國家對中國是否會兌現和平崛起和大國仁慈的言論亦存在潛在的擔憂，中國被廣泛認為是東南亞最具影響力，但也是最不信任的力量（Hoang, 2022: 140）。面對大國在東南亞的地緣政治角力，當外界普遍認為柬埔寨是中國的附庸國，柬埔寨自有一套說辭認為其經濟實用主義的外交政策並不是扈從中國，而是避險策略（Hedging Strategy）。避險策略強調的是不偏重任何一強權並維持其自主性（吳崇涵，2018：514-15）。

柬埔寨是第一個公開表示支持日本倡議「自由開放印太地區」的東南亞國家（Chheang, 2022: 24）。為避免過度依賴美國和中國，日本成為柬埔寨避險政策的首要合作夥伴。Doung 等人（2022: 68）認為有幾個原因。首先，日本並未公開批評柬埔寨的人權和民主紀錄；其次，儘管柬、中關係密切，但由於北京過去對紅色高棉的支持，柬、中之間仍存在揮不去的不信任。另外，中國於 2013 年宣佈在東海劃設防空識別區，柬埔寨支持東協與日本的聯合公報，強調飛航自由，柬、日二國並提升為戰略夥伴關係；並將在 2023 年建交 70 週年紀念年升級為全面戰略夥伴關係（*Khmer Times*, 2022）。

柬埔寨主張其外交政策是避險戰略的第二個說詞是其經濟多元化。在

與中國於 2020 年簽訂自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 後，也與韓國簽訂 FTA，並與日本進行 FTA 談判。美國及歐盟仍是柬埔寨產品，特別是紡織品主要出口市場。柬國第三個說詞則是柬埔寨與聯合國共同發起譴責俄羅斯入侵烏克蘭的決議。由於柬埔寨曾經是鄰國入侵和欺凌的受害者，此譴責聲明明顯與中國立場不一 (Chheang, 2022: 25)。如同 Heng (2020) 所言，如果柬埔寨傾向於美國，他有可能激怒中國並可能危及中國目前提供的項目、援助和贈款，從而影響柬埔寨的發展目標。然而，如果柬埔寨繼續與中國更加緊密的結盟，其民主的未來將暗淡無光，該國將面臨美國及歐盟等的制裁或援助削減的風險。為避免兩邊得罪，或許這就是柬埔寨認為的避險外交政策。

雖然柬埔寨認為其避險政策是在經濟上依附中國，在其他議題上與東協和美國保持一定程度的互動。不過，為了避險，為了經濟上依賴中國，柬國要做到什麼程度才不算是跟班、扈從國或是附庸國？

2009 年柬國將尋求政治庇護的 20 名維吾爾人，押上一架來自中國的專機遣返中國。對於柬埔寨政府此舉，聯合國難民署認為柬埔寨驅逐這些人的做法嚴重違反了國際難民法。外界認為，柬埔寨政府是在中國壓力下，不顧國際社會的呼籲，將尋求庇護的維吾爾人驅逐出境。柬國聽命於中國不證自明。2021 年在日本經濟新聞社主辦的第 26 屆亞洲未來國際會議開幕式上，國際社會擔憂柬埔寨過於依賴中國。對此，柬埔寨首相洪森斬釘截鐵地表示，「如果我不依靠中國，依靠誰」？柬埔寨不僅在經濟上越來越依賴中國，洪森在意識形態領域的管控也越來越趨於「中國化」。柬國以中國為師獨裁專斷，印證柬、中友誼比鐵還硬，比鋼還強。

柬埔寨在貿易、投資以及安全問題上，希望與中國靠近。依新加坡尤索夫伊薩東南亞研究院 (ISEAS) 2022 年度調查，假如必須在中美之間選邊站，文萊、柬埔寨、寮國分別有 64.2%、81.5%、81.8% 的民眾認為應選擇和中國站在一邊 (斯洋，2022)。這已經不是柬國所謂的避險，而是十足的扈從中國了。不過，對柬國而言，縱令是扈從又如何？一切的國際關係不也正是為了國家利益？柬國務實的「經濟外交」與務實的「避險策略」對柬國而言可以得到最大的國家利益，又有何不可？

參考文獻

- 中國外交部，2013。〈習近平會見柬埔寨首相洪森時指出中柬是好鄰居好朋友好伙伴更是好兄弟〉4月7日（https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201304/t20130407_322354.shtml）（2023/5/2）。
- 中國外交部，2016。〈王毅：中柬是肝膽相照的好朋友、休戚與共的好夥伴〉4月22日（https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201604/t20160422_337443.shtml）（2023/5/2）。
- 中國外交部，2016。〈習近平同柬埔寨首相洪森舉行會談兩國領導人一致決定中柬繼續做高度互信的好朋友、肝膽相照的好夥伴、休戚相關的命運共同體〉10月14日（https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201610/t20161014_339322.shtml）（2023/5/2）。
- 中國外交部，2016。〈習近平同柬埔寨國王西哈莫尼會談雙方同意共同推動中柬全面戰略合作夥伴關係不斷向前發展〉6月3日（https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/201606/t20160603_338056.shtml）（2023/5/2）。
- 中國外交部，2021。〈王毅：讓中柬友誼比鐵還硬、比鋼還強〉9月13日（https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2020/kjgzbdffyq_699171/202109/t20210913_10403282.shtml）（2023/5/2）。
- 中國外交部，2023。〈中華人民共和國和柬埔寨王國關於構建新時代中柬命運共同體的聯合聲明〉2月11日（https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202302/t20230211_11023942.shtml）（2023/5/2）。
- 吳崇涵，2018。〈中美競逐影響力下的臺灣避險策略〉《歐美研究》48卷4期，頁513-47。
- 范盛保，2013。〈澳洲外交政策的中國面向〉《台灣國際研究季刊》9卷2期，頁105-23。
- 馬丁，2012。〈西方擔心柬埔寨成中國在東南亞的木馬〉*RFI*，8月25日（<https://www.rfi.fr/tw/中國/20120825-西方擔心柬埔寨成中國在東南亞的木馬>）（2023/6/7）。
- 斯洋，2022。〈東協國家中，哪個更親美？哪個更親中？〉*VOA*，5月13日（<https://www.voacantonese.com/a/6569911.html>）（2023/5/15）。
- 維基百科，2023。〈民主柬埔寨聯合政府〉（<https://zh.wikipedia.org/wiki/民主柬埔寨聯合政府>）（2023/5/9）。

- 維基百科, 2023。〈東南亞國家協會 (<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/東南亞國家協會>) (2023/5/1)。
- 維基百科, 2023。〈南海仲裁案〉(<https://zh.wikipedia.org/wiki/南海仲裁案>) (2023/5/1)。
- Asia Society. 2012. “Chinese Investment Ensures Human Rights Remain Low Priority in Cambodia.” December 14 (<https://asiasociety.org/blog/asia/chinese-investment-ensures-human-rights-remain-low-priority-cambodia>) (2023/5/2)
- Associated Press*. 2023. “Cambodia’s Hun Sen Receives Support Pledges on China Visit.” February 13 (<https://apnews.com/article/politics-hun-sen-xi-jinping-china-cambodia-fcd08de9830f3ca245da557dc4139212>) (2023/4/6)
- Bong, Chansambath. 2019. “Cambodia’s Disastrous Dependence on China: A History Lesson.” *The Diplomat*, December 4 (<https://thediplomat.com/2019/12/cambodias-disastrous-dependence-on-china-a-history-lesson/>) (2023/5/1)
- Bong, Chansambath. 2023. “Cambodia Edges Towards an Independent Foreign Policy.” East Asia Forum, February 14 (<https://www.eastasiaforum.org/2023/02/14/cambodia-working-towards-independent-foreign-policy/>) (2023/4/15)
- Bureau of East Asian and Pacific Affairs. 2021. “U.S. Relations with Cambodia.” June 16 (<https://www.state.gov/u-s-relations-with-cambodia/>) (2023/5/9)
- Charadine, Pich. 2020. “Cambodia Within ASEAN: Twenty-Years in the Making.” Foundation Office Cambodia/Konrad-Adenauer-Stiftung, March 4 (<https://www.kas.de/en/web/kambodscha/single-title/-/content/cambodia-within-asean-twenty-years-in-the-making>) (2023/5/9)
- Chheang, Vannarith. 2021. “Cambodia Prioritises Economic Diplomacy.” East Asia Forum, March 20 (<https://www.eastasiaforum.org/2021/03/20/cambodia-prioritises-economic-diplomacy/>) (2023/4/15)
- Chheang, Vannarith. 2022. “Cambodian Perspectives of the US and China: A SWOT Analysis,” in Lee Jaehyon, ed. *Southeast Asian Perspectives of the United States and China: A SWOT Analysis Asian Institute for Policy Studies*, pp. 16-27. Seoul: Asan Institute for Policy Studies (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/Asan-Report-Southeast-Asian-Perspectives-of-the-United-States-and-China-A-SWOT-Analysis.pdf) (2023/6/7)

- Doung, Chandy, William Kang, and Jaechun Kim. 2022. "Cambodia's Foreign Policy Choice during 2010 to 2020: From Strategic Hedging to Bandwagoning." *Korean Journal of International Studies*, Vol. 20, No. 1, pp. 55-88.
- Florick, Davis. 2021. "Cambodia is China's Leverage Point on ASEAN." East Asia Forum, December 15 (<https://www.eastasiaforum.org/2021/12/15/cambodia-is-chinas-leverage-point-on-asean/>) (2023/4/15)
- Henderson, Conway W. (金帆譯), 2004。《國際關係：世紀之交的衝突與合作》(*International Relations: Conflict Cooperation at the Turn of the 21st Century*)。海口：海南出版社。
- Heng, Kimkong. 2020. "Cambodia's Foreign Policy Post-COVID-19: Key Challenges." ISEAS – Yusof Ishak Institute, November 19 (<https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2020-132-cambodias-foreign-policy-post-covid-19-key-challenges-by-kimkong-heng/>) (2023/5/9)
- Heng, Pheakdey. 2018. "Are China's Gifts a Blessing or a Curse for Cambodia?" East Asia Forum, August 29 (<https://www.eastasiaforum.org/2018/08/29/are-chinas-gifts-a-blessing-or-a-curse-for-cambodia/>) (2023/4/15)
- Hoang, Thi Ha. 2022. "An ASEAN SWOT Analysis of the US and China," in Lee Jaehyon, ed. *Southeast Asian Perspectives of the United States and China: A SWOT Analysis Asian Institute for Policy Studies*, pp. 128-48. Seoul: Asan Institute for Policy Studies (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/Asan-Report-Southeast-Asian-Perspectives-of-the-United-States-and-China-A-SWOT-Analysis.pdf) (2023/6/7)
- Hutt, David. 2016. "How China Came to Dominate Cambodia: How Cambodia Went from Denouncing China to Being Beijing's Most Faithful Client State." *The Diplomat*, September 1 (<https://thediplomat.com/2016/09/how-china-came-to-dominate-cambodia/>) (2023/4/20)
- Khmer Times*. 2022. "Cambodia, Japan to Upgrade Bilateral Relations to Comprehensive Strategic Partnership in 2023." December 7 (<https://www.khmertimeskh.com/501197957/cambodia-japan-to-upgrade-bilateral-relations-to-comprehensive-strategic-partnership-in-2023/>) (2023/5/9)
- Kim, Jihyun. 2015. "Territorial Disputes in the South China Sea: Implications for Security in Asia and Beyond." *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 9, No. 2, pp. 107-41.

- Kung, Phoak. 2015. "Re-examining Cambodia's Security Challenges." *NIDS Joint Research Series*, No. 13 (http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series13/index.html) (2023/5/1)
- Lee, Jones. 2012. *ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia*. London: Palgrave Macmillan.
- Lim, Hokseng. 2021. "ASEAN's Contribution to Regional Peace and Stability: A Cambodian Perspective." Foundation Office Cambodia/Konrad-Adenauer-Stiftung, December 3 (<https://www.kas.de/en/web/kambodscha/single-title/-/content/asean-s-contribution-to-regional-peace-and-stability-a-cambodian-perspective>) (2023/5/1)
- Lowy Institute. 2023. *2023 Asia Power Index* (<https://www.lowyinstitute.org/publications/asia-power-snapshot-china-united-states-southeast-asia>) (2023/5/9)
- Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation. 2021. *2021-2023 Economic Diplomacy Strategy* ([https://www.mfaic.gov.kh/files/uploads/S2QKPXXAOTPW/\[En\]_Economic_Diplomacy_Strategy.pdf](https://www.mfaic.gov.kh/files/uploads/S2QKPXXAOTPW/[En]_Economic_Diplomacy_Strategy.pdf)) (2023/6/1)
- Pearson, Frederic S., and J. Martin Rochester (胡祖慶譯), 2006。《國際關係》(*International Relations*)。台北：五南。
- Phnom Penh Post*. 2016. "Analysis: Time, Cash Heal All Wounds." October 13 (<https://www.phnompenhpost.com/national/analysis-time-cash-heal-all-wounds>) (2023/5/2)
- Rim, Sokvy and Kimkong Heng. 2021. "Cambodia's Foreign Policy: Balancing China and Vietnam." *Cambodianess*. January 8 (<https://cambodianess.com/article/cambodias-foreign-policy-balancing-china-and-vietnam>) (2023/4/15)
- Rourke, John T. 與 Mark A. Boyer (張明貴、賴明芝譯), 2005。《世界政治》(*World Politics: International Politics on the World State*)。台北：風雲論壇。
- Suy, Heimkhemra. 2020. "No Simple Solution to China's Dominance in Cambodia." *East Asia Forum*, December 26 (<https://www.eastasiaforum.org/2020/12/26/no-simple-solution-to-chinas-dominance-in-cambodia/>) (2023/4/15)
- U.S. Embassy in Cambodia. 2022. "Fact Sheet: The United States-Cambodia Relationship." November 12 (<https://kh.usembassy.gov/fact-sheet-the-united-states-cambodia-relationship/>) (2023/5/9)

- Var, Veasna. 2016. “Cambodia Should be Cautious When it Comes to Chinese Aid.” East Asia Forum, July 9 (<https://www.eastasiaforum.org/2016/07/09/cambodia-should-be-cautious-when-it-comes-to-chinese-aid/>) (2023/4/15)
- Var, Veasna. 2017. “Cambodia’s Strategic and Security Situation and Prospects: Implications for Defense Policy.” NIDS Joint Research Series, No. 15 (http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series15/index.html) (2023/6/7)
- Wang, Wen, and Xiaochen Chen. 2016. “Who Supports China in the South China Sea and Why.” *The Diplomat*, July 26 (<https://thediplomat.com/2016/07/who-supports-china-in-the-south-china-sea-and-why/>) (2023/5/2)
- Wikipedia. 2023. “Hun Sen.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Hun_Sen) (2023/5/2)
- Wikipedia. 2023. “Khmer Rouge.” (https://en.wikipedia.org/wiki/Khmer_Rouge) (2023/5/2)

Foreign Policy Dimensions of Cambodia

Lloyd Sheng-Pao Fan

*Director of General Education Center
Kun Shan University, Tainan, TAIWAN*

Abstract

China's economic contribution to assisting Cambodia's roads, bridges, transportation and other infrastructure is much higher valued than that of the United States' concepts of democracy, human rights, regional security, and civil society, which also led to the subordinates of the Cambodian people and the government to China, and constructed the foreign policy dimensions of Cambodia. This article attempts to explore the foreign policy dimensions of Cambodia from the three levels of analysis of the international relations research approach, namely the individual-level analysis, the state-level analysis and the system-level analysis. On the premise of maximizing national interests, Cambodia, who is subordinate to China, believes that it is implementing a pragmatic hedging strategy, attaching itself to China in a pragmatic economic foreign policy, and maintaining interaction with the United States and ASEAN on other issues. Is Cambodia a vassal state of China, or is it just economic pragmatism of hedging? Only time will tell.

Keywords: bandwagon policy, hedging strategy, economic diplomacy