

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 我國與柬埔寨政經關係之回顧與展望

Taiwan-Cambodian Political and Economic Relations Review and Future Prospects

doi:10.30390/ISC.199807_37(7).0001

問題與研究, 37(7), 1998

Issues & Studies, 37(7), 1998

作者/Author : 宋鎮照(Jenn-Jaw Soong)

頁數/Page : 1-14

出版日期/Publication Date : 1998/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199807_37\(7\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199807_37(7).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

我國與柬埔寨政經關係之 回顧與展望

宋 鎮 照

(國立成功大學政治經濟學研究所教授)

摘要

本文主要探討我國與柬埔寨雙邊的政經關係與發展，進而分析我國對東國發展的因應策略，以及雙邊發展的前景。在本文裡的分析將著重在五個重點上，首先，回顧我國與柬埔寨關係的互動與發展；二是分析台灣對柬埔寨的政經意涵，究竟我國所擁有的籌碼有哪些？對東國利益與發展又有何影響？三是探討柬埔寨對台灣的政經意涵，東國擁有哪些利益？我國發展與東國政經關係的理由為何？四是展望我國與柬埔寨關係的發展與前景，進而預期台柬關係發展可能的互動模式；最後，強調建立雙贏互利關係將提高東國對我國的依賴，並同時提出一些建議、作法與觀念。

關鍵字：柬埔寨、政治經濟、中立原則、雙贏、台柬關係

* * *

壹、前 言

一九九七年七月柬埔寨（ Kampuchea ）第二總理韓先（ Hun Sen ）發起政變，罷黜第一總理拉納理德（ Norodom Ranariddh ），並扯出我國軍方涉入東國內戰，頓時凸顯出台柬關係的不尋常。接著韓先又以我方資助叛亂團體為藉口，宣布暫閉我國駐金邊「台北經濟文化代表處」，我國與柬埔寨政經關係發展立即陷入困境，此事件引起國人普遍的關注，政府也開始檢討南向政策是否應將柬埔寨除名，畢竟對於一個無邦交、內戰不斷、政治不穩定的東國來說，我政府是否有必要繼續與之打交道？台商對柬投資是否仍有利可圖？以及是否會受到東國當局的保障？而政府、學者、商界、民衆對於我與東國未來政經發展的看法也相當紛紜，有悲觀也有樂觀。無論如何，該如何有效地改善台柬關係，降低台商投資風險，促進雙邊的經貿關係，都應該列為當前的重要課題。

基於此，本文研究我國與柬埔寨政經關係與發展，主要目的有二：一是將針對我

與東國關係發展做一全盤且深入的分析，並從雙邊的立場來思考其政經之利益與原則，再從彼此的國家利益來解釋目前台柬關係生變原因，以及未來可能的發展趨勢，並預期台柬關係可能出現轉圜的時機。二是試圖找出兩國雙贏的政經關係模式，如何開創台柬良性的政經互動，強調維繫台柬關係的紐帶仍是經貿與投資，「經濟為主、政治為輔」仍將是我國對東國發展的策略原則。

本文將分成五個部分來深入分析與探討台柬雙邊的政經關係：首先，回顧我國與柬埔寨關係的互動與發展；二是分析台灣對柬埔寨的政經意涵，究竟我國所擁有的籌碼有哪些？對東國利益與發展又有何影響？三是探討柬埔寨對台灣的政經意涵，東國擁有哪些利益？我國發展東國政經關係的理由何在？四是展望我國與柬埔寨關係的發展與轉圜時機，進而預期台柬關係發展可能的互動模式；最後，強調建立雙贏互利關係將提高東國對我國的依賴度，並提出一些建議、作法與觀念。

貳、我國與柬埔寨關係回顧

自第二次世界大戰以來，我國與柬埔寨的外交關係經歷幾番波折，時而有邦交時而斷交，這與東國政治變遷與強權介入有關。我國與柬埔寨關係的建立始於一九四七年，中華民國在柬埔寨首都金邊設立領事館，隨後國民黨政府遷台，我國與柬埔寨仍然維持友好邦交關係，一九五五年時東國國王施亞努（Norodom Sihanouk）曾二度順道訪華，一九五六年我外交部長葉公超訪柬，外交關係頗為密切。但在一九五八年時，因為東國政府承認中共政權，我國與東國關係便告中斷。

一九五四年東國脫離法國控制而獨立，立即與泰國和越南發生邊界糾紛，施亞努親王為防備泰、越兩國對東國安全之威脅，以及眼見共產勢力在東南亞的擴大，也基於地緣政治之故，企圖聯合中共與北越以尋求保護，而於一九五八年七月立即承認中共與北越政權，在東南亞國家中算是最早承認中共與北越政權的國家，並積極地與中共建立密切關係。^①一九六三年初，施亞努訪問北京，並在當年十月在聯合國大會上與阿爾巴尼亞共同提出支持中共加入聯合國之入會案，充分反應出親中共的作風。但事實上，施亞努的外交原則並不完全是左傾的，而是具有相當的彈性，可以時而中立、時而向右、時而向左，只要符合國家利益，其外交立場可以隨時改變。此種視現實情勢發展來決定其外交走向，便是施亞努政府的現實主義外交原則。^②

一九七〇年龍諾（Lon Nol）將軍在美國支持下，推翻施亞努政府，建立「柬埔寨共和國」（the Republic of Kampuchea）。^③東國外交立場立即從親向共產政權（即

註① John F. Cady, *The History of Post-War Southeast Asia* (Athens, OH: Ohio State University Press, 1980), pp. 400~401.

註② Gareth Porter, "Cambodia's Foreign Policy," in David Wurfel and Bruce Burton, eds., *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia* (New York: St. Martin's Press, 1990), p. 255.

註③ 宋鎮照，「有名無實的國家：柬埔寨」，自由時報，民國八十七年七月十七日，版九，「施亞努歷經柬埔寨烽火半世紀」，中央日報，民國八十六年九月一日，版十一。

中共與蘇聯），轉向依靠以美國為主的民主陣營。柬國從依共到反共的外交策略，也有助改善與我國的外交關係，隨後雙方互派代表團進駐。一九七〇年七月我國派代表團進駐金邊，一九七一年十月柬國也派團常駐我國。一九七三年四月雙方簽訂「空運臨時協定」，同意開闢台北金邊航線。

然而，一九七五年四月時，由中共扶植的赤柬（Khmer Rouge）又推翻龍諾政府，建立一個親中共的「民主高棉」（Democratic Cambodia, DC）政權，外交立場立即又從「反共」到「依共」，我國代表團也隨之撤離，台灣與赤化後的柬國幾乎沒有外交可言。在此也不難看出，台柬雙邊外交關係發展與否，乃繫於強權在柬國外交競逐結果，以及柬國執政立場而定。

直到一九九三年，柬國依其一九九一年在巴黎所簽署的和平協議，並在聯合國駐柬過渡機構（the UN Transitional Authority in Cambodia, UNTAC）監督下進行全國大選，成立聯合政府後，台柬雙方才又開始接觸洽談設代表處事宜，並於一九九四年九月簽署互設代表處協定，也在一九九五年十一月成立「駐金邊台北經濟文化代表處」，同年十二月柬國也成立「駐台北金邊經濟文化代表處」，重新開啟我國與柬埔寨雙邊關係發展的起點。一九九六年九月，柬埔寨台商協會在金邊正式成立，同年十二月，台柬在台北也簽署了「台柬交換航權協定」，藉以促進雙邊經貿、文化與觀光之交流，台柬雙邊維持非常密切的政經關係。

然而，在一九九七年七月第二總理韓先發動政變罷黜第一總理拉納理德（Norodom Ranariddh），以及中共的施壓，韓先一再點名我國政府與台商涉嫌提供第一總理軍火，資助恐怖行動，並以此理由暫閉台灣駐金邊代表處以及取消長榮航約，以回報中共對韓先政權的支持，台柬關係頓時又陷入低潮。隨後柬國又透過間接管道向我方展現善意，表示希望恢復駐柬代表處，以及復航的要求，此舉又為台柬關係帶來正面意義。^④畢竟，在面臨嚴重的東亞金融危機下，以往柬國所依賴的東南亞與其他東亞國家，經濟皆受到重挫，在外資短缺情況下，無助於促進柬國經濟成長，唯有轉向仍展現經濟實力的台灣，或許仍可獲得多少的經貿與投資利益，來紓解柬國經濟困境。

參、我國對柬埔寨的政經意涵

一、我國對柬埔寨的經濟意涵

台灣對柬國發展最大意義仍是在經濟利益上，我國挾持著雄厚經濟實力，擁有世界第三位的外匯存底，近年來積極地在東南亞地區與大陸進行投資，投資金額累計高達六百多億美元，在東亞地區儼然成為投資大國。面對此，柬國也企圖在台灣推行南向政策的同時能分得一杯羹，積極吸引台資、拉攏台商，試圖創造更多的就業機會，以提高國家生產力。因此，柬國為吸引台資，也在台灣設觀光促進局，提供投資市場

^④ 註④ 中國時報，民國八十六年八月十一日，版四；民眾日報，民國八十七年五月二十日，版三。

訊息。⑤

柬埔寨是東南亞國家中戰亂最多且最貧窮的國家，一九九六年平均國民所得約309美元，在世界銀行報告中，被列為最赤貧國家之一。一九九四年外債累積到4.72億美元，一九九五年的出口金額為8.55億美元，進口金額約為11.87億美元，這對於一個擁有一千萬人口的柬國來說，其經濟規模可說相當小。⑥柬國經濟基本上仍以農業為主，佔國內生產總值的一半以上，工業產值只不過佔14%而已，而服務業則約佔35%。⑦因此，推動柬國工業化，以及促進經濟成長，便成為政府當務之急，而吸引外資更成為推動柬國工業發展的主要策略，我國正是柬國歡迎的國家之一。

而事實上，台柬經貿投資的接觸遠早於雙邊政府的洽商，柬國自一九八六年起採取經濟開放政策，一九九四年又通過「柬埔寨王國投資法」，提供外人優惠投資待遇，台商前進柬國投資也日益熱絡。台柬雙邊在貿易上也有顯著的成長，在一九九六年雙邊貿易額約達七千萬美元，雖僅約佔柬國對外貿易的4%，卻比一九九五年增加一倍，發展相當快速。⑧其中台灣向柬國輸出約六千多萬美元，主要項目以手錶、熱力機械、合成纖維、針織品等為主，而從柬國輸入台灣約為七百五十萬美元，主要項目為單版、木材、香料、貴重金屬、藥用植物等，我國享有相當的貿易順差。

一九九七年台商在柬國投資超過五百家，而沒有登記者相信也不乏其人，投資金額累計約達一億三千萬美元，是柬國最大外來投資國。⑨主要投資項目包括有成衣業、土地開發、農業開發、餐飲娛樂、旅遊業、合板製造業、高爾夫球等。⑩同時，台灣旅客也是柬國觀光旅遊的主要來源國，成長率也相當驚人。一九九五年與一九九六年台灣入境柬國分別有二萬二千四百二十二人次和三萬五千多人次，而同時期從柬國來台者分別約為一百七十五人和三百六十七人，足見台柬間的差異性。⑪此外，我國也考慮引進柬國勞工，此舉不僅可為柬國紓緩失業壓力，也可以為柬國賺取更多的外匯，達到互利互惠目的。⑫

然而，韓先政變又給柬國帶來戰亂夢魘，不僅喚起世人對柬國殺戮戰場的記憶，對柬國政治失去信心外，而且也給近年來逐漸復甦的柬國經濟當頭棒喝，又從希望帶向絕望。不但斷絕了外援，也使外來投資者卻步，數十家外商亦停止營運，觀光業更

註⑤ 經濟日報，民國八十五年六月十四日，版九。

註⑥ 台灣時報，民國八十六年七月二十七日，版一。

註⑦ The Economist Intelligence Unit (EIU) , *Country Report: Cambodia, 2nd quarter 1997* (London: EIU Limited, 1997), p. 6.

註⑧ 「韓先對台兩手策略，政經分離」，中央日報，民國八十六年七月二十七日，版三。

註⑨ 台灣在柬投資始於一九九四年，投資額約為三千零九十萬美元，一九九五年約一千九百萬美元，一九九六年約為八千零七十六萬美元。此金額當然無法與台灣對印尼、泰國、馬來西亞多年來的投資累積額相比，每一國家的投資皆超過一百億美元。相對於僅一億三千多萬美元投資的柬埔寨，仍見投資潛力和空間。

註⑩ 自由時報，民國八十六年七月二十九日，版四。

註⑪ 中央日報，民國八十六年七月二十九日，版三。

註⑫ 「引進外勞增加越、柬、斐濟三來源國」，自由時報，民國八十六年二月十三日，版十四。

是一蹶不振，又使柬國深陷國際政經孤立情境，致使經濟與外交陷入危機。^⑩當此之際，柬國不僅亟需外交支持與承認，也需要外援與外來投資，以解決其經濟與財政問題。

此外，韓先對於台商的態度仍然相當歡迎與肯定，主要原因有下列幾點：首先，台商所投資的製造業大多屬於勞力密集工業，能為柬國創造出許多就業機會，這對於解決嚴重的失業問題有幫助。其次，膽敢來柬埔寨投資，不怕政治不穩定風險的威脅，也只有天下第一勇的台商才敢驟然行動，這跟台商過去三十年在海外單打獨鬥打拼經驗有關。對於來自中共的外交打壓與封殺，以及對沒有正式邦交國做生意或投資，早已有一套因應之道。第三，台商的機動性高，而且在海外已經建立其外銷管道與市場網路，這對於推動柬國經濟國際化有幫助，以及為柬國訓練一些貿易人才，帶入新管理技術，將有助發展柬國的產業和對外貿易。

第四，只要能改善台柬關係，柬國當局也能從台灣方面取得經濟利益與援助，台灣對柬國而言，有百利而無一害，在利多於弊的情況下，我國對柬國經濟意義是正面的。不若日、美、歐盟等經濟強權，充滿著經濟支配與侵略的威脅。最後，台商與柬國當局維持友好的關係，在沒有政治保障下，台商必須以非正式方式打通當地政經人脈關節來自保，無形中也會降低台商在柬國的自主性，在一切還得看柬國臉色時，對台商豈有不歡迎之理。總之，我國對柬埔寨而言，是一個無害的國家，而且還能帶來許多經濟利益，這是柬國所迫切需的，何況雙邊官方和企業非正式關係密切，已經建立良好的接觸管道，柬國當局將進一步與我國發展更務實的政經關係。

二、我國對柬埔寨的政治意涵

我國對於柬埔寨的政治意義遠不如經濟利益，由於雙邊沒有正式外交關係所致，彼此間的政治接觸也較為敏感。也正因為如此，近年來在我國極力推動彈性實質外交，以打開台灣外交空間的同時，剛好碰上柬國外交採取「中立」原則，加上第一總理外交偏右的特質，在「各有所求、各有所需」的情況下，台柬關係始上一層樓。在現實上不難看出，我國對柬國的政治意義基本上仍是建立在經濟實力的基礎上。我國期待獲取政治外交的支持，柬國亟需經濟支援與利益，以經濟為籌碼來開拓柬國外交，這是我國一向的主張。

此外，韓先在對兩岸外交上若運用得宜的話，可以獲得雙邊利益，甚至也可以犧牲台灣的利益來取悅中共。在韓先罷黜第一總理拉納瑞德後，中共首先公開聲明支持韓先政府，欲展現出其在亞太區域強權實力，不理會美國與西歐國家的反對。同時，又爆發台灣介入柬國內戰與政爭。在兩岸外交競逐逐漸延伸到柬埔寨時，台灣無疑地也將成為韓先政府應付中共的重要棋子。至少能有左右逢源的機會，也是韓先手中的籌碼。

從上述關係來看，我國對於柬埔寨的政治意義可以從兩方面來分析，特別是對韓

^{註⑩} Anthony Spaeth, "Slipping Back to Despair," *Time*, July 21, 1997, pp. 16~20.

先一味地指控台灣介入東國政爭，繼而關閉我國代表處，有其重要的政治目的與動機：

首先，就對內關係而言，台灣不僅成為東國當局各派系擴大勢力的重要資源提供者，也成為東國內部政爭的藉口。自一九七五年以來，台東間的外交關係一直處於低迷期，而真正開始有所接觸則始於一九九三年東國聯合政府成立後，第一總理拉納理德才和台灣方面有接觸，並派其親信到台北訪問，維持良好的非正式台東外交關係，並互設代表處，以及同意直航。這種密切的官方接觸和我國的外交捐助舉動，很容易變成第二總理韓先發起政變的把柄，即使韓先也從台灣身上獲得好處；但將外力介入的罪名栽贓在台灣身上，似乎是一件輕而易舉，又可以有利抨擊第一總理的罪名。畢竟我國並非是什麼國際外交強權，根本不會對東國構成威脅。

韓先宣稱第一總理勾結台北情報人員與台商，並企圖拉攏赤柬，推翻第二總理政權，也有其明顯的政治目的。^⑭以譴責台灣軍事介入以及關閉我代表處，來轉移國內權力鬥爭的事實，並歸因於外力介入，不僅可淡化其政變的不法罪責，更強調政變是不得不的必要反應，企圖提高其政變的正當性；而且此舉動一來不僅可以斷絕台灣當局和台商與第一總理的接觸，二來又可以取悅中共，獲取中共進一步的支持與援助，何樂而不為呢？

其次，就對外關係而言，韓先政府暫閉我代表處和取消直航，主要目的是用來討好中共。^⑮對台灣進行打壓，也成為東國用來與中共改善關係的重要手段。由於在國際無助與孤立的情況下，中共首先公然支持韓先新政權，並應允繼續給予東國援助，不顧以美國為首的列強聯手停止任何援助當作懲罰；加上東協又延後東國入會案申請，中共的介入與支持，對韓先政權具有穩定作用；否則韓先政權在無外援情況下，因財政拮据，兩個月內必將垮台。^⑯同時，因為中共的支持也可以發揮對東協接納韓先的影響力，甚至可以改變日本、西歐與美國對韓先政權的態度。

即使台灣沒有涉入，也依然可以變成韓先手上的籌碼，一來應付中共，二來對付台灣，至少對於韓先政權來說沒有任何利益會損失（nothing to lose）。中共與台灣也儼然變成韓先手上的王牌，一來對台灣可以玩中共牌，二來對中共也可以玩台灣牌。所以關閉我國代表處之舉，也應該只是在演戲而已，暫時性地終止雙邊關係，不會是真正企圖與我國長期不接觸。畢竟這對東國沒有任何好處，也可能造成台商的恐懼與反感，不但鼓勵台商撤資，更阻礙台商前來投資意願。然而此舉，卻可讓兩岸各自去解讀與猜測，讓東國處於主動地位。

然而，正當中共對於東國握有予求予取的優勢時，在面對台資佔東國外資首位的壓力，以及東國與台灣雙方外交關係的友善與密切，自然令中共感到不悅，即使中共一向可以容忍或容許台灣在東南亞發展經貿關係，但對於台灣經貿實力的壯大，仍然

註^⑭ 亞洲週刊，一九九七年七月二十一日～七月二十七日，頁二三～二四。

註^⑮ 聯合報，民國八十六年七月二十四日，版二。

註^⑯ 「內戰的代價、柬埔寨國庫空虛」，自由時報，民國八十六年七月二十一日，版八。由於政府預算的60%是依賴外援，東國開發計畫也已暫停，外籍專家紛紛撤離，美國也終止三千五百萬美元的援助，德、澳、日也終止援助計畫。

心存不安；何況中共最近對於李登輝總統參加巴拿馬運河高峰會議也相當惱怒，正趁此機會向韓先政府施壓來報復台灣製造兩個中國的舉動，又可挫敗台灣南向外外交發展，扳回一城。

總之，中共與台灣事實上已成為韓先手中的兩個法寶，在面對台灣的經濟優勢與中共的政治實力拉鋸時，柬國也唯有保持中立原則，並採取政經分離政策，這對柬國新政府的「一個中國」政策原則，才不致陷入左右為難的困境，更可以進而左右逢源，兩邊蒙利。⑩

肆、柬埔寨對我國的政經意涵

一、柬埔寨對我國的經濟意涵

對台商而言，柬國充滿著商機，但也充滿危機，這是柬國經濟上的弱點。其不利投資因素有三：一是政局不穩定，政爭持續與嚴重，隨時都會發生政變或武裝鬥爭，政治風險提高降低了外來投資意願。⑪二是柬國政府財政困難，百分之六十的政府預算依賴外援，將造成整體經濟問題。⑫第三，公共建設不足，投資環境差，電力供應短缺，通訊運輸不便。這也是當初南向政策推動時，並未鼓勵投資柬埔寨的理由。然而，隨著東南亞其他國家如泰、馬、菲等國，在薪資高漲後，許多勞力密集產業也積極地轉進到柬埔寨，尋求商機，政府才開始注意到柬國、寮國與緬甸的投資機會。

儘管柬國是一個貧窮落後的國家，但仍具一些經濟比較利益與優勢，表現出商機無限。⑬第一，由於歷經戰亂，各項建設百廢待舉，急需外資投入，大力建設。因而採取經貿自由化政策，任何行業均開放。⑭第二，柬國資源豐富，富藏礦產，農林業具潛力，尤其原木、橡膠、黃豆、芝麻。第三，勞力充沛，工資低廉，是台商投資勞力密集再創生機的地區。第四，民族性溫和，篤信佛教，也沒有排華問題（但有排越問題）。第五，當地華僑多以潮州人為主，言語相近易溝通，可以配合台商在柬投資發展。第六，柬國因經濟落後，享有美日與歐洲國家給予的貿易最惠待遇，又無出口配額限制，對以出口為主的台商而言，仍可以擁有相當的市場競爭力，尤其是成衣業的出口最為顯著。第七，柬國政府訂有外人投資保障辦法，給予稅捐減免，鼓勵外資

註⑩ 宋鎮照，「兩岸競逐，柬國撻便宜」，聯合報，民國八十六年七月二十五日，版十一。

註⑪ Christina Toh-Pantin, "Foreign Investors Staying Put But Wary," *China Post*, July 8, 1997, p. 16.

註⑫ 中共與日本已宣布恢復對柬援助計畫，尤其是日本，柬國國家預算中超過二分之一是來自日本，對韓先政權可說其意義重大。日本外相池田行彥向柬國外長翁和開列四條件，韓先同意接受：一、柬國當局必須恪遵一九九一年在巴黎簽署的和約；二、柬國應維繫現行憲法與政治體制；三是柬國當尊重人民基本人權與其他自由權；四、柬國必須依預定計畫在一九九八年五月辦理自由公平的國會選舉以產生新任政府。見中國時報，民國八十六年七月二十七日，版十。

註⑬ 「具多項投資優勢，台商紛進駐，柬埔寨成南向熱門據點」，工商時報，民國八十五年一月十七日，版十。

註⑭ 工商時報，民國八十五年五月二十一日，版十。

投入。②此外，柬國政府也極力推動經濟穩定與成長政策，為市場經濟建立基礎。不僅透過國家預算來追求總體經濟政策（macro-economic policies）、改良稅制、強化銀行體制等，也極力進行結構調整（structural adjustment）與部門改革（sectoral reform）。③最後，柬國自一九九一年來，經濟開始復甦，經濟成長從一九九〇年之零成長，躍升到6.5%，通貨膨脹也從140%降到9%；同時，也具有無限的觀光潛力，其中吳哥窟是世界七大奇觀之一，也是柬國人的光榮。④

此外，正當泰、馬、印、菲之工資與地價高漲，以及又蒙上金融危機風暴之侵襲，馬、泰、印、菲等國經濟深受其害，加上印尼暴動危機，在在顯示出其他東南亞國家的投資條件下降。相對地，由於柬國經濟規模小，也沒有國際金融資金流動問題，受到東南亞金融危機的影響較小，而且工資低廉。雖然柬國仍面臨戰亂威脅，不過政情大抵掌控，只要局勢穩定，台商勢必再度前往投資淘金。對台商而言，柬國充滿商機，能創造台商的「第三春」。⑤而且，當別國投資卻步時，正是台灣經濟勢力坐大時機，台灣與柬國之經濟關係勢將更上一層樓。

基於此，即使因韓先發起政變，造成柬國局勢不穩，我政府以包機方式撤回大批台商與旅柬國人，政變後仍有將近八成台商陸續回到柬國，繼續經營，也沒有任何台商有隨我駐柬代表處一同撤退的準備，繼續投資是台商持續要走的路。⑥而且台商咸信「柬國是冒險者的投資天堂」、「高風險背後會有高利潤」，在柬國投資的台商更學會政經分離的道理，讓「政治的歸政治，經濟的歸經濟」，絕不介入政治，表現出在商言商的態度。

最重要的一點是，柬國政府對台商十分友好，也已經建立良好關係。基本上，我國前進柬埔寨投資，是由立委、民代、與商人所推動，而這些投資者與柬國當局都維繫著密切關係，柬國每年都有四到五位部長級官員以私人身分到台灣考察訪問，台商與民代也扮演著維繫台柬關係的橋樑角色。例如，韓先對於台商的歡迎，以及與台商關係的密切，也承諾賠償台商之損失，保障台商投資權益與人身安全，並重建台商投資環境，便可看出端倪。而且柬國經濟要成長，就必須重視台資。特別是當各國撤僑撤資時，驃勇的台商也必然受到禮遇。不過韓先新政府已經體認，表面上的政經分離政策是柬國對兩岸關係發展的最佳策略，對中共重視政治外交，對我國重視經貿投資，既不會激怒中共，也可以擁有來自台灣的經濟利益。⑦事實上，當柬國奉行一個中國

註② 「美國給予貿易最惠國待遇、加上勞力低廉、外銷管道充裕、外商爭相湧入柬埔寨」，工商時報，民國八十五年十月十七日，版十。

註③ Ronald Bruce St John, "The Political Economy of the Royal Government of Cambodia," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 17, No. 3 (1995), pp. 265~281.

註④ 經濟日報，民國八十六年七月二十五日，版三；「吳哥窟高棉人的榮光」，世界地理雜誌，第一六四期，一九九六年四月一日，頁七六~九六。

註⑤ 「台商東南亞投資漸移往越柬」，自由時報，民國八十六年七月十五日，版十四。

註⑥ 此比例為曾振農立委所言，不知其真實性為何，不過可以肯定的，大多數台商在柬國政局大致穩定後，都已相繼回到柬國，處理善後或繼續經營。

註⑦ 中國時報，民國八十六年七月十四日，版二。

原則，甚受中共的感激與讚賞，與中共發展友好合作關係。中共所在乎的是東國對一個中國原則立場的保證，對於東國與台灣發展經貿關係，以及商討台北與金邊通航問題，中共不表示反對意見。^㉙

我國不僅對東國經貿投資具有相當高的意願，也企圖以經濟優勢換取外交關係之改善，其政治目的相當明顯。我國在東國的投資逾一億三千萬美元，佔該國外資首位，便是最好的說明。而且台灣（或台商）也透過經濟關係試圖與東國當局建立良好關係。表面上台灣在東國的政治投資一直押在第一總理身上，事實上，也對第二總理套關係，不敢厚此薄彼。^㉚長期的耕耘使台商不僅成為第一總理的貴賓，也成為第二總理的好朋友。否則的話，台商絕不可能仍然受到韓先的重視、禮遇與歡迎。以往雙方更密談台東直航，也私下和長榮在台北簽約，並通過雙方簽訂投資保障協定草案，^㉛甚至傳出我國軍方介入，提供三噸軍火之說，不管事實如何，皆可看出我國對東國政經投入的情況。

對台商而言，不可否認地也面臨一些政治風險。自台東關係惡化以來，在沒有台灣駐金邊代表處之運作，也沒有簽署投資保障協定、避免雙重課稅協定等權益條約，加上東國政局仍未完全穩定，台商前進東國必須承擔相當的風險。同時，台商也陷於東國、台灣與中共三邊的角力戰中，成為東國與中共大力拉攏與爭取的對象，而中共在對付台灣經貿外交的策略上，也祭出政經分離的作法，一方面籠絡台商，一方面切斷台灣與東國的交流管道。此外，台商也面臨前進東國投資的困境，我國是否會將東國從南向政策「開拓新經貿領域」的建議名單中除名，將影響未來台商、東國、與台灣的經貿投資關係和發展。

二、柬埔寨對我國的政治意涵

由於柬埔寨與我國沒有正式的外交關係，在政治外交關係上存在著相當的距離，我國與柬埔寨的政治外交互動是有限的。但是在台東關係裡，我國對於東國外交的發展空間，仍有經濟切入的優勢，也具有相當的政治利益盤算。一來由於東國是東南亞最窮的國家，最渴求外援與外來投資，而我國能提供東國經濟所需，將有助台東關係的改善，甚至突破東國寬鬆的一個中國政策立場。基於此，東國可以成為我國在東南亞地區打開或爭取外交新局的重要對象之一。最重要的是東國假若加入東協組織，在未來對我國與東協間關係的改善，也多少會有正面意義。

二來東國自建國以來，一直受到強權干預與支配，對於強權心存不滿與無奈。^㉕中共自法國勢力抽離後，順勢地成為柬埔寨的保護者，中共與柬埔寨建立了友好的關

註㉙ 聯合報，民國八十六年八月十四日，版九。

註㉚ 中國時報，民國八十六年七月十六日，版三。

註㉛ 「我將與柬洽談投保協定」，經濟日報，民國八十六年四月五日，版四。

註㉕ Arthur Lim Joo-Jock, "The Kampuchean Conflict and Regional Security: A Suggested Solution," in Mohammed Ayoob, ed., *Regional Security in the Third World: Case Studies from Southeast Asia and the Middle East* (Beckenham, Kent BR: Croom Helm Ltd., 1986), pp. 119~136.

係。㊂一九七〇年由美國支持的龍諾取得政權，淪為美國的傀儡政府，中共與美國立即處於較勁的局面，在一九七五年又由中共所支持的赤柬取得政權，美國勢力受挫。㊃一九七九年越南進兵高棉，推翻赤柬政權，扶植橫山林與韓森所建立的政權，這引發中共對越南的「教訓戰爭」，形成中共與越南之對峙。一九九一年美國勢力又藉由聯合國的調節，再度回到東國。㊄美援成為東國的重要資源之一，東國依賴美國的程度提高，逐漸脫離中共與越南的影響，中間偏右的外交原則，有助我國與東國改善關係。何況台灣只是經濟巨人，不是政治強權，對於東國不具任何威脅，更會帶給經濟利益。

東國對我國表示善意始於一九九四年，我國對東國的實質外交基本上還是脫離不了以經濟優勢換取政治支持，而東國聯合政府則基於台灣需要朋友，本身亦需要資本與援助，與我國進行密切的非正式外交關係。但由於東國派系紛爭嚴重，第一總理拉納理德領導的「奉辛比克黨」（FUNCINPEC，全稱全國聯合陣線，因為是施亞努國王派系，又稱為皇民黨）與第二總理韓先所領導的「高棉人民黨」（Cambodia People's Party, CPP）一向不睦，雙方時有爭執。㊅我國立場自始堅持「政府對政府」的交往原則，絕不偏向任一政黨派系，避免捲入東國政爭。然在一九九七年七月政變，第二總理罷黜第一總理後，台東關係開始惡化，中共勢力再度介入東局，並在背後扮黑手，破壞台東關係政經發展。中共在對抗台灣的外交策略上，也開始採取區隔處理，不僅持續外交打壓，在經貿上也極力拉攏與競爭，對台商伸出友善的手，除了絕不讓台灣在經貿投資上專美於前，也企圖降低中共打壓外交空間，讓台灣走不出去的說法。㊆

其次，東國的外交策略一直是遵循著施亞努的「不左不右」與「既左既右」的原則，甚至「忽左忽右」的作法，來爭取國家最大利益。㊇東國目前的立場很清楚地表示，政治上需要中共的支持與援助，經濟上卻需要台灣的投資與借貸，對於一個「中國原則」將採取政經分離政策，一方面討好中共，另一方面向台灣表示善意。

在一九九七年韓先宣布暫閉我駐東代表處，不但我喪失在中南半島一個重要據點，也為我外交關係創下一個惡例。由於中共打壓得逞，而此惡例恐將造成骨牌效應，對我國外交發展造成不利影響。對韓先來說，一來欠中共人情，關閉台灣駐金邊代表處只是回應「一個中國」政策，給中共一個滿意的答覆。二來以關閉我代表處，也是給我國的一種懲罰或是警告，表示東國也有能力、也會對我國施加壓力，即使東國需要

註② L. Shelton Woods, "The Myth of Cambodia's Recovery," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 18, No. 4 (1997), pp. 418~420.

註③ 參閱 Ben Kiernan, *How Pol Pot Came to Power* (London: Verso, 1985).

註④ Timothy Carney and Tan Lian Choo, *Wither Cambodia? Beyond the Election* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993), pp. 1~17.

註⑤ 「柬埔寨兩派仇恨難解」，中國時報，民國八十六年七月十四日，版九。

註⑥ 「東國政變中共介入展現強權」，中國時報，民國八十六年七月十八日，版九；「兩岸外交戰中共作風丕變」，聯合報，民國八十六年七月二十八日，版二。

註⑦ Gareth Porter, *ibid.*, pp. 248~256.

台灣的投資與援助，柬國仍是有辦法對付台灣的。

再其次，韓先是和戰兩手策略的高手，赤柬出身，善於權謀與權術，常利用外力來壓制內部對手，再利用內部分裂指責裁贓外力干預，來獲取個人最大權勢與利益的合法藉口。^⑧例如，一方面指責我國軍方介入、又說是台商、又說是黑道所為，不一而足，且缺乏證據，但卻言之鑿鑿。另一方面又向台商伸展雙手表示歡迎，又對我國政府表示經貿方面的合作誠意，如開闢直航與簽署投資保障協議等。又如韓先一方面急欲加入東協，但另一方面卻又放話撤回東協入會案，便可看出端倪。

最重要的一點，在封閉的政治外交環境下，柬國統治菁英向來親中共，並以中共馬首是瞻，暗地裡中共無異是柬國的保護者，中共為穩定柬國政局，維持與柬國之傳統友誼，介入柬國事務勢在必行。然而，當柬國衝破閉關自守式的藩籬，經濟也走向國際化，並向資本主義體系靠攏時，將逐漸淡化與中共的紐帶關係，尤其未來加入東協後，外交立場又將轉向支持東協，進行防範或抗衡中共，以發揮平衡中立的外交原則。

伍、我國與柬國政經發展之展望

當柬國暫閉我駐金邊代表處時，我國外交嚴重受挫，頓時台柬關係蒙上陰影。其實，就長期而言，台柬關係仍有待發展，而且大有可為，台柬政經關係彼此依賴的程度會提高。只要進一步觀察柬國局勢發展，當可發現台柬關係發展仍是樂觀的。以下有幾點觀察，可以說明我國與柬埔寨關係並未陷入困境：

首先，我國與柬埔寨沒有外交關係，而且柬國一向親中共，對我國發展柬國外交來說，基本上是從零開始，根本沒有所謂的「挫敗」，只要能進一步便算勝利。同時，台柬關係一向以經貿投資為主軸，只要我國穩住雙邊的經貿投資優勢，就能對柬國發揮相當程度的影響，而非只是依靠形式上的官方互動，才視為成功。

其次，韓先大可名正言順地以代表處涉嫌資助恐怖活動，斷然封館，不必大費周章以暫閉名義來進行調查。即使調查屬實，又如何呢？難不成對台灣施加報復，此舉柬國不會獲得好處。何況韓先早已經握有證據與資料，根本就沒有調查的必要。這不難看出韓先政權對我國留有後路，不致撕破臉，讓日後恢復或改善台柬關係留有空間。而且，對別有用心的韓先來說，此舉不僅對我當局有警惕作用，也或許可收到我國做出對柬國更有利的回應，甚至以經援方式換取台柬關係之改善。

第三，韓先之所以有此舉動，說穿了就是受到中共因素影響，這不僅是一種感激中共支持與經援承諾的示好回應，也是拉攏中共的一種積極作法。^⑨對韓先政權來說，目前有兩個優先，即外交與內政。在外交上，優先爭取國際間的支持與承認，才能提高政權合法性，而中共支持的效應，必將影響日本與東協對柬國態度的改變。在內政

註^⑧ “Asia's New Boss,” *Newsweek*, July 21, 1997, pp. 10~13.

註^⑨ 中國時報，民國八十六年七月二十四日，版四。

上，整肅異議分子，斷絕第一總理黨羽與台灣的接觸，以防死灰復燃，並收編台商歸到韓先陣營，來鞏固政權。因此，在政權動搖期間，外交與內政之考量必然優先於經濟，唯有待韓先政權穩固後，中共效應將會降低，韓先也必得正視經濟問題，只要重視經濟，我國受到東當局重視程度會相對提高。

第四，在一個中國原則下，韓先處理兩岸問題，試圖採取政經分離策略。其實，韓先重視台灣經濟實力，更歡迎台商投資，來帶動東國經濟繁榮。若東國經濟不成長，其政權合法性也將出現危機。何況韓先與台商關係向來密切，且我國又居東國外來投資之首位，加上美、日、澳、法等國僑民之撤資，韓先當不會不智到再嚇跑台商。因此，在區隔政經領域後，韓先將與我國大力改善經貿關係。一來與我國建立良好的經濟關係，二來又可以跟中共維持良性的政治外交關係，兩邊獲利最符合東國國家利益。

最後，東國算是窮國中的窮國，人民年平均所得低於400美元，在經歷內戰後，百廢待興，雖然佈滿危機與困境，也充滿商機，惟待韓先政權整頓，大力開發經濟，破除危邦與亂邦的形象；同時，驃勇的台商自然不會放棄可創造「第三春」的處女地，在雙邊經濟互利結合下，必然拉近彼此的關係。只要雙邊經貿能發展，東國亦能獲取利益，將有助我國實質外交之推動。不過當此之際，我國與柬埔寨雙邊的政經發展仍須密切觀察今年七月底的東國大選，大選結果將可以明確看出新政府的台灣政策，屆時台東關係才會明朗化。

總之，經貿實力仍是東國對柬埔寨的外交利器，只要擁有經貿優勢，東國迫於經濟發展需要，必然跟台灣改善關係。就像韓先所強調的：「東國天空會開放給台灣。」^⑩其實可以解讀為，不僅是航線而已，連經貿機會都會讓給台灣，甚至外交也會有相當的空間，只要能給東國帶來實質利益。因此，就長期來看，台東關係應該是樂觀的、肯定的。

陸、結論：台東關係發展的契機與策略

從上面的分析，可以看出東國已面臨兩岸外交競逐的問題，對東國來說，保持彈性的兩岸互動關係，是東國獲取雙贏的最佳作法，在此原則下，相信韓先政府不可能會對我國翻臉，做出很絕的後續動作。相信經驗老道、手腕純熟的韓先，必會將面子賣給中共，而將裡子給台灣，畢竟只一味地順從中共，而與台灣交惡，這不是東國最大利益的作法。因此，在中共一邊打壓時，東國勢必會對台灣緊一點，但在中共稍緩時，對台灣勢必更寬容。採取平衡的外交策略，將是東國游走或是應付兩岸外交競逐的法寶。

台東關係未來發展仍存有一些契機，可以歸納如下：首先，東國政府有可能重新恢復我國駐東國代表處，並給予善意的回應，且同意台東航線直航、簽署投資保障協

註⑩ 「韓先：東國天空會開放給台灣」，民眾日報，民國八十六年七月二十三日，版四；「韓先：將重建台商投資環境」，中國時報，民國八十六年七月十四日，版二。

定、避免雙重課稅等。第二，柬國將於一九九八年七月二十六日如期舉行大選，這將是重要時機，透過民意選出柬國新政府，只要是具有民主色彩的政府，都將對台東政經發展有正面意義。不過值得注意的是，韓先又將再度與剛回國的被罷黜總理拉納理德競選對陣，歷史是否會重演，值得觀察。第三，目前在韓先政權未穩固之前，尋求強權（如中共）政治與外交的支持，提高其政權的合法性，是當務之急。藉此可以提高韓先的個人聲望，有利其競選成功。同時，只要柬國政治穩定後，經濟發展將置於優先考量的關鍵政策，屆時我國對柬國的重要性會相對提高。第四，柬國內戰不會持續太久，隨著殺人魔王波帕的去世，赤柬勢力有式微趨勢。而且由於近幾年來推行改革開放政策，人民與政府已經嚐到經濟發展甜頭，年平均實質經濟成長率都維持在6%以上，以及興起一批從事商業活動的中產階級，企望經濟成長相當強烈。因此，基於經濟理性考量，柬國局勢不可能再走回頭路，相信局勢會很快恢復穩定。同時，當柬國與世界資本主義經濟接軌後，將更加保證柬國走向資本主義市場經濟發展的路線。

此外，我國試圖與柬國改善政經關係，脫離與中共外交競逐的困境，必須注意幾個策略原則與作法：首先，必須認清外交的首要對手是中共，不是東埔寨韓先政權。既知中共是柬國背後打壓我方的黑手，那麼更需以積極主動方式還擊，與韓先政權做正面接觸，以及加強溝通，才能在柬國開創更寬廣的外交空間。

第二，既然台商仍會重返柬國，柬國就不應排除在南向政策之外，畢竟政府是為人民服務的。而當務之急，除了加速完成簽訂「投資保障協定」外，必須有效評估當地投資環境、蒐集當地政情資訊、掌握經濟走向以及降低投資風險。

第三，政府應該緊密結合僑胞、台商、與台商會，並結合學界，透過全方位的接觸與一致的行動，來提高運作效率與談判籌碼。即使撤館後，我方也必須透過非官方組織形式，繼續為台商服務，如經濟部擬提出以「外貿協會」機構成立貿易公司接辦台商服務，便是一個可行的模式。基本上，若由政府私下來主導，其功能將遠比民間團體大，而且能讓台商心存慰藉。

第四，在柬國殷盼國際援助之際，政府不妨考慮對柬國提供些許象徵性人道主義的經援或低利貸款，幫助柬國脫離困境，或是以進行大規模的投資計畫，促使柬國政府給予台商更多的政治保障與投資優惠，保護台商，並給予相當的經濟特權。相信在柬國積極促進經濟成長之際，當可改變柬國政府對我國的政經態度與立場。

第五，對柬國投資的台商，可以仿照菲律賓蘇比克灣模式進行，合力成立類似台灣加工出口區，以整體戰方式規避投資風險，也可以提高台商在政治上談判籌碼。並將柬國納入我國的國際產業分工體系，置於最低層的技術分工，也可為台灣創造出夕陽產業的第三春。

最後，我國必須建立與東埔寨「雙贏互利」的觀念，「零和」遊戲不應該套在台東關係上，兩國沒有利益上的衝突與對立，也沒有互戕的必要。對我國來說，雙贏共識的加強，才是讓柬國更加依賴我國經濟的有效策略。但在同時，企圖建立良性的台東政經關係，就得重視中共因素，在一個客觀政經大環境下，「三贏」的觀念必須建立，並加以落實，才是一勞永逸解決問題的根本之道。

總之，政府在擬訂對柬因應策略時，一方面必須以更務實態度來面對，不可因噎廢食，而另一方面更必須提高應變與處置能力。正如最近蕭萬長院長在「對外工作會報」上所強調：鞏固邦交以經貿為主軸，進行全方位外交工作，並重視互惠雙贏的原則，並加強社會、文化、教育等交流，亦是對柬國外交的重要策略。基本上，韓先政權並未對我方採取完全敵對立場，在某種情況下仍保持相當善意。台柬關係發展應該往前看，不應該短視，也不應該往後看。畢竟，柬國需要我國幫助經濟成長的程度，遠超過我國需要柬國的政治支持。

尤其是又面臨嚴重的東南亞金融風暴，柬國經濟一向依賴的東南亞經濟（特別是泰國）深受重創，急遽降低雙邊的貿易與投資額。加上日本、香港、南韓等國的經濟重挫，也無力再對外提供援助與投資，同時中共內部也面臨嚴重的經濟問題（如國企問題、下崗工人失業問題、出口萎縮、中央與地方對立、人民幣貶值壓力等），將降低對柬國的援助能力。基於此，對亟欲追求經濟成長以提高政府的合法性與穩定性的韓先政權來說，勢必提高對我國投資與援助的需求和依賴。因此，對我國在東南亞國家中推行務實外交關係發展而言，柬埔寨仍不失是一個外交發展突破的切入點。

* * *

（收件：87年5月8日，修訂：87年6月16日，接受：87年6月23日）

Taiwan-Cambodian Political and Economic Relations Review and Future Prospects

Jenn-Jaw Soong

Abstract

This paper examines the practical bilateral interests behind Taiwan-Cambodian ties. Two issues are dealt with. First is a discussion of the development of politico-economic relations between Taiwan and Cambodia. The political and economic advantages derived by both sides are compared. The second issue includes an analysis of appropriate response strategies Taiwan should adopt towards Cambodia's affairs. By providing mutual benefits and stressing win-win relations, Cambodia's dependence on Taiwan could be increased. Cambodia needs Taiwan's economic assistance, while Taiwan desires Cambodia's diplomatic support. Based on these practical interests, Taiwan-Cambodian ties will very likely be resumed and reinforced.

Keywords : Cambodia, Political Economy, Neutralism, Taiwan-Cambodia

