

中国对柬埔寨的援助 :评价及建议

宋梁禾 吴仪君

内容提要 本文回顾了自中柬建交以来中国对柬埔寨援助的历史与背景,分析了中国对柬埔寨援助的特征,针对中国援助柬埔寨的援助重点、援助主体、援助项目评价标准等问题,提出了加强惠及民生项目的援助力度,鼓励中国私营企业和非政府组织(NGO)的参与,加强国情调研,并制定援柬长期规划等政策建议。

关键词 中国 柬埔寨 援助

柬埔寨 2011 年 GDP 总值为 128 亿美元,财政收入为 20 亿美元,政府财政较弱,根本无力负担国内兴建基础设施和改善民生所需的资金,在很大的程度上依靠外来援助和投资。柬埔寨国会为了避免陷入债务危机,以注重还款和量入为出为原则,立法规定柬埔寨每年的受援助额为 8 亿至 10 亿美元。作者在实地调查中了解到,中国每年对柬埔寨的援助额在柬埔寨受援总额中占相当大的比重,大多通过优惠贷款和优惠买方信贷的方式进行。中国对柬埔寨的援助有力地促进了柬埔寨经济的发展和社会的进步,体现了中国作为一个负责任的大国的国际社会责任。

一、中国对柬埔寨援助的历史与背景

中国对柬埔寨的援助始于西哈努克亲王疏远美国之后,那时,

处在独立初期阶段的柬埔寨千疮百孔,经济十分落后。中国对柬埔寨的援助主要是帮助其发展经济,建设一批能迅速产生效益的工厂。1956 年至 1957 年间,中国对柬埔寨提供了 800 万英镑的无偿援助,其中 500 万英镑用于建设成套项目——关乎当时柬埔寨国计民生的四个工厂:磅湛纺织厂(位于磅湛市)、川龙造纸厂(位于桔井省川龙县)、黛埃胶合板厂(位于干丹省见随县)和窄格亭水泥厂(位于贡布市东北)。磅湛纺织厂、川龙造纸厂、黛埃胶合板厂均于 1959 年开工,1960 年建成投产,窄格亭水泥厂于 1961 年兴建,1963 年建成投产。磅湛纺织厂配有纱锭 1164 枚,布机 210 台,年产棉纱 8021 件,棉布 518.8 万米;川龙造纸厂年综合造纸量达 5000 吨;窄格亭水泥厂年产水泥 5 万吨;黛埃胶合板厂甚至能出口一部分胶合板。这四座工厂

极大地提高了柬埔寨的工业能力,满足或部分满足了当时柬埔寨国内对相关产品的需求。1964 年至 1970 年,中国又援助柬埔寨建成马德望纺织厂、玻璃器皿厂、柬埔寨水泥厂。中国援建的这些工厂帮助独立后的柬埔寨迅速建立起了自己的轻工业体系。

1970 年,时任柬埔寨国防负责人的朗诺在美国的支持下发动政变,建立“高棉共和国”,西哈努克亲王流亡国外,与“红色高棉”结盟反对朗诺政府。1975 年,“红色高棉”推翻了朗诺政府,建立了“民主柬埔寨”,但在其三年零八个月的管治期间,柬埔寨全国处于民不聊生的混乱之中。1978 年,越南入侵柬埔寨,随后建立了傀儡政权“柬埔寨人民共和国”,直到 1989 年越南宣布从柬埔寨全面撤军。1978 年至 1989 年的十余年间,柬埔寨国内各种势力对政权的争夺导致柬埔寨经济发展停滞不前,社

会民生严重倒退,中国对柬埔寨的援助主要以军事援助为主,经济援助几乎完全停止。在此期间,中国是西哈努克和“红色高棉”两派军事物品的主要供应者,仅1970年,中国运往柬埔寨的军用物资就达400吨,卡车50辆。中国援助的这些军用物资极大地帮助了柬埔寨人民抗击国内的独裁统治和外国军事入侵。

1993年柬埔寨在联合国驻柬埔寨临时权力机构的组织和监督下举行大选,选举产生制宪会议并通过新宪法,决定恢复君主立宪制,建立柬埔寨王国。同年11月2日,柬埔寨王国政府正式成立,柬埔寨从此进入和平重建历史新时期。据柬方公布的统计数字,此后的几年中,柬埔寨接受外来援助的金额不断上升,由1992年的2.5亿美元上升到1996年的5.2亿美元,中国对柬埔寨的援助也呈现出几何级增长,由1992年的91万美元增长到1996年的1085万美元,但中国援助额占柬埔寨受援总额比例不高,平均在1.5%左右。

1997年7月,联合执政的人民党和奉辛比克党爆发军事冲突,时任第一首相拉那烈被废黜,流亡国外。1998年7月26日,柬埔寨举行第二次全国大选,人民党获胜成为第一大党,11月30日成立以洪森为首相的第二届联合政府,奉辛比克党位居国会议席居次,拉那烈出任国会主席。1997至2002年间,柬埔寨接受国外援助的金额一直保持在4.5亿美元左右,中国对柬埔寨的援助波动较大,且所占比例不高,平

均在2%左右。

2003年7月,柬埔寨举行第三届全国大选,人民党获胜。但人民党和奉辛比克党在权利分配上分歧严重,组阁陷入僵局。2004年7月15日,组阁僵局被打破,人民党和奉辛比克党就联合执政达成协议,拉那烈和洪森分别任国会主席和政府首相,第三届柬埔寨王国政府正式成立。2004年10月6日,西哈努克国王在北京宣布退位。14日,柬埔寨王位委员会9名成员一致推选西哈莫尼为新国王。29日,西哈莫尼在王宫登基即位,柬埔寨王位继承问题获得圆满解决。柬埔寨正式进

入一个和平发展的新时期。在此之后,柬埔寨受援总额不断升高,由2003年的5.4亿美元上升到2009年的9.5亿美元,达历史新高,中国对柬埔寨的援助额由2003年557万美元上升到2009年的2.6亿美元,所占援助比由2003年的1.03%上升到2009年的27.02%,中国成为柬埔寨的最大援助国。

从2003年起,中国对柬埔寨的援助重心转到了“改善基础设施、建设生产型项目”上,除了一些公共建筑项目之外,中国援助柬埔寨实施了架桥筑路、开发水利等基础设施建设项目。中国对

表1:1992-2009年柬埔寨受援情况与中国援助柬埔寨情况

(单位:万美元)

年份	柬埔寨受援总额	中国对柬埔寨援助总额	中国援助额占柬埔寨受援总额百分比
1992	25018	91	0.36
1993	32189	87	0.27
1994	35805	709	1.98
1995	51332	313	0.61
1996	51808	1085	2.09
1997	38319	950	2.48
1998	43328	1435	3.31
1999	39971	299	0.75
2000	46681	261	0.56
2001	47184	1633	3.46
2002	53092	572	1.08
2003	53951	557	1.03
2004	55539	3247	5.85
2005	60995	4664	7.65
2006	71324	5324	7.46
2007	79038	9245	11.70
2008	88794	12791	14.41
2009	95100	25700	27.02

资料来源:柬埔寨投资委员会报告,The Cambodian Rehabilitation and Development Board of the Council for the Development of Cambodia(CDC):The Cambodia Aid Effectiveness Report 2008,p35,转引自薛力、肖欢容:《中国对外援助在柬埔寨》,载《东南亚纵横》2011年第12期,第26页。

柬埔寨的援助也呈现出多样化的特点。按照柬埔寨的发展规划,2010年至2019年全国将修建十座水坝。这些水坝项目完成后,将增加2045兆瓦发电能力,将为全国提供充沛的电力供应。中国将出资援建其中的菩萨河3号、4号等6个水坝项目。除了水坝,中国还将援建斯登沃代水电站等四座水电站。

二、中国对柬埔寨援助的特点

(一)援助跨度时间长,受其国内政治环境影响而变化

虽然中国对柬埔寨的援助从1956年之后就没有中断过,但经济援助在20世纪70年代初至90年代初之间受柬埔寨国内动荡的政治局势和战乱的影响而几乎完全停滞,主要以军事援助为主,直到进入21世纪之后,中国对柬埔寨的经济援助才开始恢复并快速增长。特别是2003年第三届柬埔寨王国政府成立之后,是中国对柬埔寨援助的黄金时期。中国对柬埔寨的援助额由2003年557万美元上升到2009年的2.57亿美元,所占援助比由2003年的1.03%上升到2009年的27.02%,中国成为对柬埔寨的最大援助国。

(二)前期以无偿援助为主,后期以优惠贷款为主

中国前期对柬埔寨的援助受当时意识形态的影响和国际政治斗争的需要,主要以无偿援助为主。改革开放以来,中国经济飞速发展,经济的外向型越来越强,中国开始意识到以援助带动投资和

表2:2005-2010年中国对柬投资、中柬双边贸易额及柬埔寨GDP增长率情况

(单位:万美元)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
中国对柬埔寨投资额	7684	10366	16811	39066	63326	112977
中柬双边贸易额	56334	73286	93399	113437	94415	144097
柬埔寨GDP增长率	13.3	10.8	6.7	6.6	6	6.9

资料来源:《中国对外直接投资统计公报》(2009-2010年),世界银行数据库。

贸易的重要性,在以自身经济实力为保证的前提下,中国转变了对外援助的模式,开始大力推行对外优惠贷款制度。自90年代中后期开始,除了对柬埔寨继续提供无偿援助外,以中国政府贴息方式的优惠贷款援助逐渐增多,目前,中国在柬埔寨的援助项目绝大多数都采用优惠贷款的形式。

(三)推动了中柬两国双边经贸合作

伴随着中国对柬埔寨援助的增加,柬埔寨经济也进入了一个飞速发展阶段,2005年至2010年柬埔寨年均GDP增长率高达8.38%,成为东南亚地区发展最快的经济体之一。与此同时,中国对柬埔寨的投资额和中柬双边贸易额也不断增加,投资总额环比增长率分别为34.90%、62.17%、132.38%、62.10%和78.41%,双边贸易额环比增长率分别为:30.09%、27.44%、21.45%、-16.77%(受金融危机影响)和52.62%。投资总额和双边贸易额均在2010年达到历史峰值,分别为11亿美元和14.4亿美元。

(四)在国际事务中,柬埔寨成为中国最坚定的支持者

在两国老一代领导人亲手创立的友好关系,历经考验,至今已持续了三十多年,这期间中国对柬埔寨的各种援助不仅使得在柬埔

寨民间有大量的对中国充满友好情感的人民群众,在柬埔寨政坛,产生了一批以柬埔寨首相洪森为首的对华友好的官员,不仅在柬埔寨国内维护中国权益,还在重大的国际事务中坚定地支持中国。2012年4月,菲律宾和越南企图在东盟峰会上将中国南海问题“国际化”,时任东盟轮值主席柬埔寨顶住了多方压力,在峰会期间,没有发表任何关于中国南海问题的不利言论,中国南海问题甚至都没有进入此次东盟峰会议程,使得菲律宾和越南的企图落空。

三、中国对柬埔寨援助存在的问题

(一)援助的生产性基础设施偏多,民生援助有限

近十年来中国对柬埔寨的援助力度越来越大,但援助项目主要集中在公共建筑和道路桥梁方面,这类项目在援助中占的比重较大,但关乎普通民众生活的重大民生工程所占比例一直不高,援助的数量和金额也较少。笔者在柬埔寨调研时发现,柬埔寨经济较为落后,亟需大量的投资和援助来刺激经济发展,但柬埔寨人民的生活水平很低。针对这种情况,中国不能将援助重点全部放在大型公共建筑和基建项目上,应该加强对与提高民众生活

水平直接相关项目的援助,使柬埔寨人民直接受益,并提高他们的生活质量。

(二)援助主体以国有企业为主,民间力量影响有限

中国对柬埔寨的援助中以生产建设性项目为主,这些项目需要资金大、技术高、工期长,需要实施援助项目的主体具有较强的实力。在此方面,中国私营企业的力量较之大型国有企业,缺少参与的实力。这就造成中国在柬埔寨的援助不仅项目大,实施主体也大,但对民众的影响力和关系程度就比较弱。由非政府组织等民间力量实施援助项目,既不带有官方色彩,也更容易被受援国民众接受,从而产生深远的影响。随着我国援柬项目的重心转移,可以增加一些易于实施的中小型援助项目,由中小企业和具有专业领域知识的非政府组织来实施。例如,文化教育项目、环境保护项目、小型电力发电和输送项目等等。提高这些企业和非政府组织参与援助的力度并扩大中国援助在普通民众中的影响。

(三)中国标准与柬方实际情况脱节

为保证中国在柬埔寨援助项目的质量,中国政府、柬方政府和中国承接援助项目的企业都对援助项目有质量要求,这不仅保证了柬方的利益,也突出了中国作为“负责任大国”的形象和国际社会责任。但对援助项目的质量要求,或者说是评价体系和标准,往往是按照中国国内的标准来制定,没有考虑到柬埔寨国内的实际状况,存在评价标准和柬埔寨

国内情况脱节的问题。以中国在柬埔寨援助的公路为例,中国援建柬埔寨的公路设计标准为中国国内的三级公路标准,这在国内是较低的一个标准,但是,按此要求在柬埔寨修建的公路往往达不到中国三级公路的使用标准。其中的主要原因有以下几点:一是柬埔寨国内严重缺乏修路的一些原材料,如柬埔寨国内不生产石灰和水泥;二是柬埔寨属于热带国家,一年只有雨季和旱季,中国国内三级公路的耐热性和防水性要求在柬埔寨不适用;三是柬埔寨车辆载重量大,而且超载情况严重,另外,柬埔寨没有运作有效的公路保养机构和组织,这使得公路使用寿命大大缩短。

(四)当地高技术劳动力匮乏加大了援建企业的成本

目前,柬埔寨政府还没有出台相关的法律法规,规定外国援建项目中雇佣本国劳工的比例,上海建工集团有限公司在柬埔寨承接了7号公路等多项援建项目,劳工本地化程度已经达到了70%以上,但柬埔寨工人的劳动生产效率普遍较低,柬埔寨劳工劳动纪律性较差,项目工地缺员情况严重,增大了中国企业招募柬埔寨劳工的难度,影响工程按时开工和完工。相比于柬埔寨工人200美元左右的月薪(约1300元人民币),中国工人月薪一般在8000至10000元人民币,使用中国劳工会大大增加援建企业的成本,企业盈利困难,而使用柬方劳工则因其素质较低,导致工程质量难以保证,中方援建企业因之陷入两难境地。

(五)援建企业与柬方相关部门存在沟通问题

柬埔寨存在一些与中国国内完全不同的生活习惯和民族风俗,而中方援建企业在这方面同柬方存在沟通问题。笔者在实地调研中了解到,柬埔寨政府办公大楼,即“友谊大厦”,是由中国顶尖的建筑设计研究院设计的,建筑造型大气美观。但是,由于不熟悉柬埔寨当地的文化和民俗,“友谊大厦”中部设计了类似塔型结构的两个会议室。与中国的文化理念不同,在柬埔寨传统文化中,塔是专门用来盛放骨灰的地方。“友谊大厦”内部的装修也存在类似问题,原来设计的大楼内的卫生间为蹲式马桶,而柬埔寨国内习惯用坐式马桶,柬方在大楼交接后才提出此问题,援建企业不得不返工,增加了成本。“友谊大厦”的设计方案是经由柬埔寨首相洪森签字确认的,而“友谊大厦”内部的装修方案也由柬方相关负责人签字确认,而建成后的“友谊大厦”却在民族风俗和生活习惯的某些方面不符合柬方要求,此类因沟通不畅而产生的问题使得中国的援助效果受到一定的影响,是今后中国援助柬埔寨过程中需要改善的一个方面。

四、中国对柬埔寨援助的对策建议

(一)增加民众直接受益的援助项目比例

目前中国对柬埔寨的援助直接惠及民生的工程较少,只有一些在农村地区打井、修沼气池、修养鱼池等小型工程项目。根据笔

者在柬埔寨调研期间所获得信息,基层医院和基础教育设施是柬埔寨所急需的。柬埔寨大部分学校教学设施十分落后,许多地方甚至没有学校,而医院和医疗设施则更是缺乏,据了解,在柬埔寨的很多农村地区,几乎完全没有医院,民众生小病大都自己去药房买药,生大病就得去首都金边治疗。金边地区的医院数目十分有限,医疗水平也参差不齐,只有一家法国援建的医院医疗条件较好,但医疗费用之高是柬埔寨普通民众所负担不起的。中国政府应考虑在接下来对柬埔寨的援助工作中加大对医院和学校的援建力度。

(二)鼓励民间组织和私营部门参与援助项目

非政府组织和民间机构参与援助,他们作为援助主体可以更加深入到受援国的群众当中,同受援国群众进行交流沟通,听取他们的意见,这可以使得受援国群众更好的了解中国对外援助的目的,提高中国的国家形象,同时这种信息反馈可以使中国的援助更加行之有效。私营企业参与对外援助可以扩大私营企业在受援国的影响,有利于私营企业开拓新的市场,增加新的利润增长点。中国政府应鼓励他们更多地走出去,积极参与中国对柬埔寨的援助,通过对援外私营企业和民间组织减免税赋、提供援外资金和银行优惠贷款的方式。

据中国驻柬埔寨大使馆经商处介绍,目前在柬埔寨一共约有1000家NGO,而活跃的有200余家,几乎全是西方国家和日本

的NGO,这些NGO的活动资金大多来自承揽的政府和国际机构的项目,这些非政府组织不仅为西方国家提供关于柬埔寨的国情和经贸信息,还直接参与发放援助物资、人力资源培训、对外宣传等援助工作,更重要的是,他们在开展这些援助工作的同时还宣传了西方价值观,可谓为西方国家对柬埔寨的援助推波助澜,发挥了很大的作用。

中国可以认真研究西方国家吸收非政府组织参与对外援助的有效做法,发挥中国非政府组织的作用,使更多的组织团体和私营部门参与到中国对柬埔寨援助的大环境中来,提高中国对柬埔寨的援助效果。

(三)加强调研和信息传播,制定援柬长期规划和项目标准

目前,中国在柬埔寨开展援助工作的企业和机构工作热情都较高,各项业务都在大规模推进,但是,我们在调研中发现一个普遍现象就是,中国企业和机构对柬埔寨的国情以及当地的风俗和文化都缺乏深度了解。为了避免“友谊大厦”部分设计不符合柬埔寨传统文化这样的尴尬局面,形成与援助项目相适应的长期规划和项目标准,中国相关部门应该加大在公共信息服务方面的投入,强化关于柬埔寨相关信息的交流,帮助赴柬以及在柬的企业和机构更深刻地了解当地的情况,加强与当地民众的交流和合作,让援柬成果在当地民众中深入人心,广受惠泽。日本在柬埔寨的调研与规划就做得比较好,在落实项目之前,他们投入很大的

人才和财力进行调研。例如,日本正在援助柬埔寨进行全国公路网规划,这不仅使得日本援建的公路能符合柬埔寨国内的要求,也使得柬埔寨公路的建设更适合日本的建筑公司承建,体现出调研、长期规划和相应的标准对援助效果的重要性。

(四)加强援柬统筹规划工作
中国对柬埔寨的援助项目由柬埔寨的直接协调单位由中国驻柬埔寨大使馆经商处负责,专门负责援外工作协调和管理的官员只有一人,工作领域涵盖援外的所有过程,还包括对外联系、统筹规划、对外宣传等工作,严重短缺人手,不利于提升实施援助项目的效率。反观日本在柬埔寨的援助机构——日本国际协力机构(JICA)驻柬机构则有五十多人,他们分为多个项目小组,每个项目组中有专人负责援助工作中的专项事宜,效率较高,使得日本在柬埔寨援助工作的开展较中国而言要顺利许多,这个问题值得中国有关部门予以特别重视。

(作者单位:宋梁禾,厦门大学国际经济与贸易系;吴仪君,吉林大学行政学院)

参考文献:

- 薛力、肖欢容:中国对外援助在柬埔寨,《东南亚纵横》,2011年第12期。
周中坚:中柬友好关系史上的新开端——五十年代中柬关系的恢复和发展,《东南亚纵横》,1986年第3期。
石林主编:《当代中国的对外经济合作》,中国社会科学出版社,1989年版。
孙维仁:柬埔寨——市场状况与投资前景,《国际经济合作》,2006年第2期。