

柬埔寨國防武力發展與區域安全

吳東林

臺南大學兼任助理教授

摘要

柬埔寨是中南半島古老的國家，迄今具有 2000 年以上的歷史，15 至 19 世紀國力持續衰落。1953 年脫離法國殖民統治，成立柬埔寨王國，但是獨立後政權更迭不斷，內戰不已。1991 年巴黎和平協定要求柬埔寨實施民主選舉和停火，但是日後數十年期間的派系鬥爭，柬埔寨始終處於動盪、貧窮的狀態；直至 2018 年柬埔寨人民黨全面贏得選舉，取得國民議會 125 席的所有席次，使柬埔寨實質地成爲一黨領政的國家。柬埔寨長期由具軍人背景的 Hun Sen 擔任總理迄今，因此軍隊在實際的政治運作中始終扮演主導的角色。國家事務及發展規劃亦凸顯軍隊或軍人的重要性，因此只是一個君主立憲框架下的軍事威權國家。另外，柬埔寨形式上擁有一支占總人口高比例的皇家武裝部隊，但是呈現人多武器少的現象，且各式武器裝備老舊，戰力薄弱，勉可執行內部反叛亂、反顛覆任務，卻不足以應付外來安全威脅。

關鍵詞：吳哥帝國、部長委員會、雙贏政策、顏色革命

壹、前言

柬埔寨 (Cambodia) 是中南半島古老的國家，西元前 1 世紀時當地居民的發展已經遠遠超過原始世代，迄今具有 2000 年以上的歷史 (外交部, 2023; GlobalSecurity, 2023a)。西元 9 世紀起中南半島興起了國勢鼎盛且版圖遍及現在柬埔寨和部份泰國 (Thailand)、寮國 (Laos)、越南 (Vietnam) 的吳哥帝國 (Angkor Empire)，大多數柬埔寨人認為自己的種族是高棉人 (Khmers)，是吳哥帝國的後裔 (外交部, 2023; Central Intelligence Agency, 2023a)。西元 15 世紀，吳哥帝國受到泰國和占婆人 (Cham) 攻擊，國勢逐漸衰弱，政治、經濟中心從吳哥城轉移至金邊 (Phnom Penh) (外交部, 2023; GlobalSecurity, 2023a)。

柬埔寨位於中南半島南部，首都是金邊。全國總人口據 2022 年的估計約 16,713,015 人，排名世界第 72 名 (Central Intelligence Agency, 2023b)；領土總面積約 181,035 平方公里，排名世界第 90 名；人民 97.1% 以上信奉佛教，其它是穆斯林 (Muslim)、基督教等；官方語言為高棉語 (Khmer)，其它還有少數民族語言、中文、越南語等 (Central Intelligence Agency, 2023b; Central Intelligence Agency, 2023c)。

其次，柬埔寨地理特性呈現西部、北部、東北部三面環山，而中央及東南部由湄公河 (Mekong River) 及其支流沖積而成的碟狀盆地 (外交部, 2023; GlobalSecurity, 2023b)。陸地東與越南為鄰，東北接寮國，北部和西北部與泰國為界，南瀕泰國灣 (Gulf of Thailand)；海岸線 443 公里，陸地邊境長達 2,530 公里，與鄰國的陸地邊境線長度依序為泰國、越南、寮國 (外交部, 2023; GlobalSecurity, 2023b; Central Intelligence Agency, 2023c)。柬埔寨領土三面環山，呈現開口朝向東南的馬蹄形特殊地形，尤其東南方向地勢較平坦地區與越南為界，無險可守，形成 1978 至 1989 年柬埔寨與越南衝突中的戰略薄弱地帶。

前文所述，柬埔寨於 15 世紀政治、經濟中心轉移至南部的金邊之後，雖然 16 世紀享有短暫的繁榮時期，但是至 19 世紀是持續衰落和領土喪失的時期。1863 年起，柬埔寨處於法國保護之下，1887 年成為法國的殖民地。

第二次世界大戰期間 1941 至 1945 年日本在法國殖民統治之下入侵柬埔寨，但是並未取代法國殖民統治政權。1953 年 11 月 9 日，柬埔寨脫離法國殖民統治，成立柬埔寨王國 (Kingdom of Cambodia)；但是獨立後政權更迭不斷，內戰不已 (Central Intelligence Agency, 2023a; GlobalSecurity, 2023a)。

柬埔寨獨立後雖然定期舉行選舉，但是賄選、欺詐和恐嚇行為經常破壞選舉的正常進行。1970 年，Sihanouk 親王政權被推翻，Lon Nol 的高棉共和國 (Khmer Republic) 軍政府篡奪了政治權力；1973 年，軍政府取消了最基本的公民自由權利；政府的腐敗以及伴隨著對激進的赤色高棉 (Khmer Rouge, KR) 叛亂分子和越南共產主義軍隊作戰的失利，國家面臨破產、人民流離失所。其後，政府和軍隊逐漸瓦解，並導致 1975 年 4 月 17 日赤色高棉進軍金邊 (GlobalSecurity, 2023c)。

1975 至 1979 年，赤色高棉的 Pol Pot 政權統治期間是柬埔寨歷史上的空白年代，一般人稱之為「year zero」。Pol Pot 政權以激進手段抹煞過去、從頭開始建立新社會，當時柬埔寨 700 萬人口中超過 100 萬人被謀殺或因疾病和飢餓而死亡，且幾乎所有受過教育的人都被謀殺或逃離該國 (Central Intelligence Agency, 2023a; GlobalSecurity, 2023c)。

1978 年底至 1989 年越南入侵並占領柬埔寨，在金邊扶植傀儡政權，將赤色高棉驅離至鄉村。此期間柬埔寨仍然內戰不已，內亂幾乎導致無法重建國家及恢復正常的政治運作，Heng Samrin 政府的一黨專政以及對政治行為的嚴格限制，仍然使柬埔寨的政治運作處於休止狀態，人民對政府的疏離感日增 (GlobalSecurity, 2023c)。

1991 年巴黎和平協定 (Paris Peace Accords) 要求柬埔寨實施民主選舉和停火，赤色高棉並未完全遵守。1993 年聯合國支持的選舉協助聯合政府表面上恢復了正常狀態，但是日後數十年期間的派系鬥爭，柬埔寨始終處於動盪、貧窮的狀態；直至 2018 年柬埔寨人民黨 (Cambodian People's Party, CPP) 全面贏得選舉，取得國民議會 (National Assembly) 125 席的所有席次，使柬埔寨實質地成為一黨領政的國家 (Central Intelligence Agency, 2023a)。

柬埔寨長年的內戰和政權更迭，也伴隨著武裝力量的不斷改編，甚至

淪為奪權者的工具。回顧 1953 年 11 月 9 日柬埔寨脫離法國殖民統治獨立建國後，同時成立高棉皇家武裝部隊 (Royal Khmer Armed Forces, FARK)，大約有 50,000 人。1970 年 3 月軍事政變，Sihanouk 政權被推翻，繼任的高棉共和國 Lon Nol 軍政府將高棉皇家武裝部隊改名為高棉國家武裝部隊 (Khmer National Armed Forces, FANK)，並擴編至 200,000 人，編成旅和師級部隊。1975 年高棉共和國垮台後，赤色高棉政權成立了柬埔寨革命軍 (Revolutionary Army of Kampuchea, RAK)，人數再擴編為 375,000 人。1978 年底越南入侵後成立人民革命武裝力量 (Kampuchean People's Revolutionary Armed Forces, KPRAF)，其後更名為柬埔寨人民武裝力量 (Cambodian People's Armed Forces, CPAF)。最後，1993 年柬埔寨政府的軍隊和兩支非共產主義抵抗軍合併編成現今的柬埔寨皇家武裝部隊 (Royal Cambodian Armed Forces, RCAF)；1999 年赤色高棉和保皇黨部隊也被併入柬埔寨皇家武裝部隊 (GlobalSecurity, 2023a; Britannica, 2023)。

柬埔寨整體情勢不穩定以及軍隊的發展，自然會連帶的影響與周邊鄰國的互動關係。就地緣戰略位置而言，柬埔寨位於東南亞大陸中心的地理位置，有利其未來的發展，柬埔寨也渴望從東面的越南和西面的泰國學習、複製其經濟發展的成果，但是長年的內戰和政治不穩定始終造成柬埔寨經濟凋敝和貧窮。從另一個角度來看，柬埔寨的穩定對其鄰國具有重要的影響，一旦政治、經濟狀況不穩定，也可能不可避免地引發鄰國惡性循環的動亂。其次，一個民主、經濟穩定的柬埔寨，更可強化其在東南亞國家協會 (Association of South East Asian Nations, ASEAN) 和其它國際羣體中的角色 (GlobalSecurity, 2023c)。

另一方面，對美國而言，一個政治、經濟、軍事穩定的柬埔寨，有助於加強東南亞區域合作 (GlobalSecurity, 2023c)，支持美國推動的「自由與開放的印太地區」(Free and Open Indo-Pacific, FOIP) 戰略構想。相對地，從更長遠的角度來看，中國已逐漸成為柬埔寨北方的大鄰國，並逐漸影響東南亞國家。近年來，柬埔寨與中國有著牢固且不斷發展的經濟和政治關係；2021 年，柬埔寨超過 53% 的外來投資來自中國，中國自 1990 年代以來提供了超過 150 億美元的財政援助。2021 年，中國占柬埔寨外債的絕大

部份。柬埔寨人民黨還寄望將中國的支持視為對泰國和越南的平衡，以及緩和對柬埔寨人民黨在人權和反民主不良記錄的國際批評（Central Intelligence Agency, 2023a）。

縱觀柬埔寨以其地緣戰略之利與中國發展密切關係，不僅影響東南亞次區域的政、經、軍情勢發展，也進一步牽動美國與中國在印太地區的權力平衡。本文將從地緣戰略的角度探討柬埔寨安全環境、國防任務與組織、柬埔寨皇家武裝部隊發展以及區域安全，期對柬埔寨國防武力、軍政關係及其在區域中扮演的角色有更深一層的認識。



來源：Central Intelligence Agency (2023d)。

圖 1：柬埔寨地理位置圖

貳、柬埔寨安全環境

在地緣政治的發展上，東南亞國家除了新加坡與汶萊 (Brunei) 兩國之外，其餘各國普遍軍、政不分，抑或是政爭不斷。柬埔寨的地緣戰略位置接近東南亞大陸的中心地帶，環繞四周的越南、寮國和泰國等國家內部長年紛擾的政情發展和戰亂，以及各國與柬埔寨相互之間的邊境爭議，在在都深遠影響柬埔寨的內、外安全環境。

一、外部安全環境

柬埔寨所處的東南亞區域和全球國防軍事情勢的快速變遷，柬埔寨皇家武裝部隊也面臨必須發展一項適當的戰略願景以爲因應。對柬埔寨而言，當前國際安全情勢變化以及強權地緣政治的競爭——諸如中國規劃的「一帶一路」和美國主導的「自由與開放的印太地區」戰略構想，雖然未直接衝擊、威脅柬埔寨的國家安全，但是也使得柬埔寨面對的安全環境更複雜化。

在全球層面，美、中強權日趨激烈的競爭，加上直接或間接捲入的中等和區域強權，造成全球複雜的安全情勢愈趨高漲，也將持續影響包含東南亞在內的區域和全球安全與穩定，而且導致多極世界的出現，在全球化現象之下這些發展不可避免的帶給柬埔寨安全和國家利益的機會、挑戰甚至威脅。例如：強權之間地緣政治的變遷和競爭，影響範圍遍及各個領域和區域，直接衝擊全球經濟、貿易和技術。尤其，政、經情勢動盪、積弱不振的柬埔寨，面對跨國犯罪、恐怖主義、流行病、網路安全、人工智慧等非國家和非傳統的威脅，敏感性與脆弱性更高 (Ministry of National Defense, 2022: 21-22)。

此外，全球長期性的氣候變遷所衍生的海平面上升、乾旱、水資源短缺、嚴重的天然災害等現象，長期貧窮落後的柬埔寨也必須面對上述問題可能危害社會秩序、政治穩定，這些危害現象即使是普遍性的區域問題，也可能引發與鄰國之間的武裝衝突，柬埔寨必須隨時應變和準備 (Ministry of National Defense, 2022: 22)。

在區域方面，國際互動密切的時代裏，全球安全情勢的持續變遷與波動必然與區域安全有直接的關聯性。近年來當美、中強權不斷在印太地區擴張影響範圍和主導地緣政治時的互動關係與角色，已經對東南亞造成非常大的挑戰，柬埔寨是東南亞國家協會的一員，自然無法置身事外。其次，現存的區域安全挑戰和威脅所導致的複雜、不可預期變化，包含柬埔寨在內的區域國家除了十分關注之外，也希望藉由合作途徑和平的解決爭端（Ministry of National Defense, 2022: 22）。

地緣戰略位置上，東南亞國家環繞的南中國海（South China Sea）由於連接太平洋與印度洋，21 世紀以來，因緣際會成為強權競合的潛在熱點。此外，南中國海目前也成為區域國家拉鋸戰的地方，各國聲索的重點聚焦在海域主權和自然資源的控制（Ministry of National Defense, 2022: 22）。柬埔寨雖然不是南中國海主要爭端國，但是面對強權在此地區的利益競合，以及區域國家聲索領土的紛爭，如果各國不能在相互諒解之下和平解決日益惡化的複雜情勢，柬埔寨難免受到波及。

另一方面，東南亞地區逐漸成為世界上重要的經濟、貿易、軍事合作和科技的中樞之一，但是上述領域的活動也容易成為國家或非國家行為者進行網路攻擊、破壞目標。網路犯罪攻擊主要的國家機制將造成經濟巨大的衝擊，不僅區域安全、穩定和共同利益受到影響（Ministry of National Defense, 2022: 22），對柬埔寨而言，貧窮、脆弱的經濟狀況無疑雪上加霜，這是柬埔寨經濟安全的挑戰。

邊境安全方面，柬埔寨與寮國、泰國和越南均有邊境爭議。其中，柬埔寨與寮國邊界許多地區未正式劃界，長期以來除了爭議不斷之外，愈來愈多的販毒走私也從兩國邊境進入柬埔寨（自由時報，2017）。柬埔寨與泰國邊界爭議主要是位於邊界的千年古寺——柏威夏寺（Preah Vihear）以及古寺周邊未定案的 4.6 平方公里土地（Pongsudhirak, 2012: 59）。1962 年，國際法庭依據 1903 至 1907 年柬埔寨的殖民統治國——法國的邊界探勘地圖，判定柏威夏寺隸屬柬埔寨，自此兩國衝突不斷。2008 年，柬埔寨申請柏威夏古寺成為世界文化遺產，兩國衝突更是有增無減（Pongsudhirak, 2012: 59-60）。

此外，自貿易和運輸路線的角度而言，海上通路的維護已經成為經濟發展的重要事項；再者，海域蘊藏的豐富天然資源也增加了經濟發展的戰略重要性。柬埔寨十分重視維護海上主權和安全，特別是保護戰略經濟通路以及天然資源（Ministry of National Defense, 2022: 24）。柬埔寨與泰國之間對蘊藏大量天然氣且專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）重疊的泰國灣大陸架（continental shelf）擁有權爭執不斷（Pongsudhirak, 2010: 88-90），這也是兩國難以解決的海上衝突。

海上邊界的模糊不清導致非法捕魚、海上領土爭端、天然資源的非法占有等，已經影響柬埔寨的國家利益。尤其，衍生而出的海上犯罪、走私以及其它海上意外事件——如各種沉船型式、漏油汙染，在在影響柬埔寨的海上利益。針對這些現象，柬埔寨責成皇家武裝部隊必須強化戰備能力，需及時、有效地預防和因應安全威脅（Ministry of National Defense, 2022: 24-25）。

二、內部安全環境

柬埔寨與世界各國或東南亞國家相比，整體國力貧窮、落後，國民所得據 2022 年估計只有 1,637 美元；貧窮線以下人口據 2016 年估計高達 16.5%（外交部，2023；Central Intelligence Agency, 2023e）。雖然如此，以柬埔寨當前的安全情勢而言，受到外部大規模軍事攻擊的直接威脅較小，造成國家長期積弱不振原因，主要是內部安全環境的挑戰。

首先，柬埔寨長年內戰、政權更迭，執政者必須面對各種形式的顏色革命（color revolution）——如鄰近國家緬甸 2007 藏紅花革命（Saffron Revolution），或是種族與宗教分歧、社會階級對立煽動反政府行動、傳播假消息等顛覆政權（Ministry of National Defense, 2022: 23）。

柬埔寨政府同時憂慮外國勢力偽裝社會和環境保護運動，提供財政與政治支持介入內部事務，這些介入行為的主要目標被視為試圖監督武裝部隊的中立性。另外，國際間對柬埔寨人權和違反自由的調查報告，可能煽動社會的不安氛圍以及衍生暴力事件；上述行為直接損及柬埔寨政府的合法性與形象，也威脅國家安全（Ministry of National Defense, 2022: 23-24）。

其次，在自我評估內部的安全環境時，比較特殊的是柬埔寨視空域安全為國家最重大的事項，也自我檢討能力不足之處。柬埔寨空域安全聚焦於維護主權、增進國家利益以及擴大經濟潛力。但是，柬埔寨空域安全的挑戰和威脅是管理能力不足，特別是人力和技術裝備的短缺——如雷達與空中監偵系統（Ministry of National Defense, 2022: 25）。

柬埔寨空域受到危害的最大威脅是恐怖份子和犯罪集團所帶來的劫機與各種犯罪行爲；而且未被允許即擅闖柬埔寨空域之威脅日益嚴重，威脅形式包括來自外部的監視和偵查航空器、無人機、各種無人飛行器等。上述威脅事件的防範是維護空域安全的首要事務，柬埔寨勢必要加速皇家武裝部隊的空中防衛能力現代化（Ministry of National Defense, 2022: 25），才足以應付任何形式的空中威脅。

天然災害方面，全球普遍性的人為或天然災害等非傳統安全威脅，正加速環境的惡化和變遷；水災、乾旱、地震、颱風、野火是人類嚴重的威脅，預判未來將持續不斷。由於柬埔寨是以務農為生國家，水災和乾旱被界定為對民眾最嚴重的挑戰。柬埔寨皇家武裝部隊被賦予加強戰備整備，並將處理日益嚴重的天然災害列為戰略規劃的優先目標，同時強化應變能力扮演搜救行動的主導角色，特別是經由東南國家協會成員國的國際合作達成任務（Ministry of National Defense, 2022: 26）。

一如前述，柬埔寨社會普遍貧窮、落後，因此對流行疾病傳染十分敏感。對柬埔寨而言，流行疾病在人類社會連結性與全球化現象日益增長的情形下，不僅僅是威脅民眾的健康而已，更威脅國家安全。2019年底源自中國的武漢肺炎蔓延現象，讓柬埔寨感受到流行疾病同樣影響國家的經濟、貿易、旅遊、教育、國家安全。柬埔寨需要配合國際合作機制快速的因應，以及在目前疫情日趨緩解之後，儘速恢復社會、經濟生活的正常運作（Ministry of National Defense, 2022: 26-27）。

在新冠肺炎疫情防治方面，柬埔寨皇家武裝部隊扮演主導的角色，結合政府政策實施隔離管理、設立醫療中心、遣返外來移工的運輸、建立疫情分析資料館等；並在全國各地展開疫苗接種，而且不分本國人民或外國人，均無歧視的分配疫苗。皇家武裝部隊同時生產和分配疫苗接種卡給已

經接種者 (Ministry of National Defense, 2022: 27)，由此可見軍方在疫情防治工作上介入甚深。

不僅如此，在新冠肺炎疫情最終發展尚難預判和評估時，柬埔寨政府仍然借重皇家武裝部隊進一步制定易行、適切、可接受的國防戰略，以對抗流行疾病的威脅，確保防治工作周延、有效 (Ministry of National Defense, 2022: 27)。上述分析顯見柬埔寨軍方實質主導了流行疾病的防治工作，與一般民主國家在疫情防治工作上僅由軍方擔任協助角色的作法迥異。

綜合以上關於柬埔寨安全環境分析，在可預期的未來，柬埔寨並無立即、明顯外來勢力入侵的威脅。但是，外部安全環境因地緣戰略位置的關係，不可避免地將伴隨著其它東南亞國家，成為美國「自由與開放的印太地區」戰略構想與中國「一帶一路」戰略規劃在此地區競合的焦點。其次，柬埔寨隨著經濟發展對外來資源的需求，與泰國爭奪鄰近泰國灣海域主權和天然資源，亦是外部安全環境的挑戰。

內部安全環境方面，柬埔寨因長期政權動盪、內戰不已，加上經濟落後、人民貧窮，整體國力提升有限。其次，柬埔寨皇家武裝部隊經常成為政治上奪權者的工具，政府運作倚重軍方甚深，難免軍、政不分，構成內部的潛在威脅。此外，由於貧窮落後、國力有限，皇家武裝部隊人力和技術裝備短缺，亦是確保國土安全嚴重的挑戰。

參、柬埔寨國防任務與組織

柬埔寨 1953 年獨立並建立君主立憲國家以來，長年軍事政變、內戰不斷，期間伴隨著赤色高棉的種族滅絕和越南的入侵，使柬埔寨政治動盪、經濟落後，被聯合國列為低度發展的國家之一。1991 年『巴黎和平協定』以後，持續由具軍人背景的 Hun Sen 擔任總理迄今，因此軍隊在實際的政治運作中始終扮演主導的角色。此期間，柬埔寨雖然無立即、明顯的外患，但是一如前述，隨著當前地緣戰略環境改變，以及內部安全情勢變化，2022 年柬埔寨亦制定具體的國防政策和國防戰略，以因應未來的內、外變局。

一、國防任務與角色

依據 2008 年修訂的『1993 柬埔寨憲法』（*Cambodia's Constitution of 1993*）第 4 章第 52 條內容，開宗明義即闡述：柬埔寨王國政府維護柬埔寨王國的獨立、主權和領土完整，採取民族和解政策，確保國家統一（Constitute, 2022: 14）¹。其次，一如東南亞國家協會成員國的一貫立場，憲法第 53 條亦強調柬埔寨王國奉行永久中立和不結盟政策，不加入與中立政策不符的任何軍事同盟或軍事協定；且不允許在其領土上建立任何外國軍事基地，也不在國外擁有自己的軍事基地——聯合國要求的範圍除外。但是，基於軍事裝備、武器、彈藥、武裝部隊訓練和其它為自衛與維持其領土內公共秩序和安全的需要，保留接受外國援助的權利（Constitute, 2022: 14）。

在上述憲法規範的基礎上，2022 年柬埔寨國防部公布《國防政策》（National Defense Policy）白皮書，最高指導原則是：在各國法律和國際法之下，尊重國家之間的共同利益以及執行和平決議案；同時堅決反對任何情形下外力介入內部事務，相對地柬埔寨亦不企圖干涉它國事務（Ministry of National Defense, 2022: 28）。根據上述原則，《國防政策》白皮書律定了 4 項明確的國防政策，作為柬埔寨皇家武裝部隊實踐其角色與職責的最高國家指導方針。

第一、維護和平方面，由於柬埔寨已往長年戰亂、民生凋敝，因此強調和平是國家統一與各方面發展的重要基石。在這方面，《國防政策》白皮書特別凸顯軍事強人 Hun Sen 總理在過去 30 年長期內戰和武裝衝突中，拯救國家所做的犧牲與個人精神之色彩（Ministry of National Defense, 2022: 28）。這是一般民主國家國防政策中少見的描述，顯見柬埔寨至今仍然與周邊中南半島國家類似，均脫離不了軍人主政的現象。

另一方面，柬埔寨體認到長期戰亂後得來不易的和平，因此十分重視

¹ Article 1: “The Royal Government of Cambodia shall protect the independence, sovereignty and territorial integrity of the Kingdom of Cambodia, adopt a policy of national reconciliation to ensure national unity.”

軍隊已往犧牲奉獻換取和平的歷史價值。同時，柬埔寨在國家法律和國際法的基礎上，以合法的主權國家執行適當、正義的方法與制度時，皇家武裝部隊有責任與角色維護合法政府、捍衛憲法、確保和平，並在國家和諧與繁榮的基礎上確保國家安全、穩定與公共秩序 (Ministry of National Defense, 2022: 28-29)。

第二、維護國家利益方面，柬埔寨體認國家利益的要項除了國家獨立、國家主權、領土完整、以及國家安全與穩定之外，另依據國情和經濟需求，包含發展邊界區域、戰略經濟通道等項。其次，鑒於已往飽受內亂和外患的慘痛經驗，主張在國家法律和國際法的範圍內，依恃自我防衛的權利，對抗影響國家利益的內部以及外部的威脅 (Ministry of National Defense, 2022: 29)。

第三、增進國際合作方面，鑒於軍隊人力、裝備落後，首先支持足以強化和增進皇家武裝部隊能力與形象的國防政策。同時，與各國間在相互尊重與利益的基礎上，經由雙邊與多邊合作，支持可以促進和平、安全、穩定與繁榮的所有倡議 (Ministry of National Defense, 2022: 29)。這一項國防政策明顯看出柬埔寨亟欲擺脫已往戰亂、動盪的不良形象，試圖以新的面貌和能力走入國際社會，參與國際合作事項。

第四、提升軍事歷史和雙贏政策 (Win-Win Policy) 的價值。在這方面，《國防政策》白皮書一再強調軍事強人 Hun Sen 總理爲了拯救柬埔寨，其重大犧牲和精神反映了軍隊歷史的價值。白皮書敘述 Hun Sen 的雙贏政策拯救了瀕臨瓦解的柬埔寨，同時帶來和平、國家統一和發展，而柬埔寨的和平與統一是建立和促進區域和平與穩定的重要因素，因此軍隊中個人和人民都應該了解軍事歷史和雙贏政策的重要性 (Ministry of National Defense, 2022: 29)。

柬埔寨國防部主張成立雙贏紀念館保留歷史文獻，並作爲紀念和尊敬雙贏政策的創立者與實踐者帶來和平與國家統一的象徵。柬埔寨計畫沿著邊境地區成立軍事歷史基地，並視其爲皇家武裝部隊遂行邊境防禦戰略的主要途徑。柬埔寨樂觀的認爲，分享實踐雙贏政策的成功經驗是促進區域和平與穩定的重大貢獻；而且藉由回顧軍事歷史的概念以建立持續的和

平，是現在和未來區域論壇中對話的主題（Ministry of National Defense, 2022: 29-30）。

由上述對於柬埔寨國防政策的分析，明顯看出軍隊和軍人在憲政運作中扮演主要的角色。雖然，依據 2008 年修訂的『1993 柬埔寨憲法』第 1 章第 1 條規範，柬埔寨是君主立憲且是自由的多黨民主國家（Constitute, 2022: 6），但是 1953 年獨立後經歷軍事政變及由具軍人背景的 Hun Sen 總理自 1985 年迄今長期主政，加上柬埔寨人民黨自 1979 年起長期執政，且 2018 年由 Hun Sen 擔任黨主席的人民黨全面贏得選舉，柬埔寨不僅成爲一黨領政的國家，憲政運作上也始終脫離不了軍事主導政治的現象。

在軍文關係方面，憲法第 2 章第 10 條明文律定：柬埔寨君主制是選舉產生的政體，國王無權指派繼承者（Constitute, 2022: 7）；且第 7 條明示：國王統治而不治理國家（Constitute, 2022: 7）。² 其次，憲法第 2 章第 23、24 條規定：國王是皇家武裝部隊的最高指揮官，亦是最高國防委員會（Supreme Council of National Defense）主席；但是僅係象徵性角色，而任命皇家武裝部隊總司令實際指揮武裝部隊（Constitute, 2022: 9）。

柬埔寨王國的皇家政府是依據憲法第 10 章第 118 條規定，由總理領導的部長委員會（Council of Ministers）組成，成員包括數位副總理、高級部長、部長和國務秘書（Constitute, 2022: 25）。1993 年皇家武裝部隊成立後，國防指揮體系的最上層組織是最高司令部（High Command Headquarters），當時由總理擔任皇家武裝部隊總司令，指揮總參謀部（General Staff）及國防部。總參謀部指揮三軍部隊，並被授權臨時控制新成立的皇家憲兵隊（Royal Cambodian Gendarmerie）（GlobalSecurity, 2023d）。國防部僅負責政策、後勤、財政以及對外關係（GlobalSecurity, 2023e）。

1999 年，國防組織的指揮結構進行了重大修改，總理不再擔任皇家武裝部隊總司令，並任命了新的總司令，現任總司令不再指揮或控制國家警察。其次，總參謀部解編，另成立聯合參謀部（Joint Staff），聯合參謀長（Chief of Joint Staff）負責監督總部內的所有工作人員，並在總司令缺席期間自動

² Article 7: “The King of Cambodia reigns but does not govern.”

成爲皇家武裝部隊的代理指揮官 (GlobalSecurity, 2023d)。

形式上，柬埔寨國防指揮體系亦遵循民主國家「文人統制」(civilian control) 的精神，由內閣總理指揮國防部、聯合參謀部及皇家武裝部隊；但是，長期以來具有軍人背景的 Hun Sen 總理及其人民黨主導政、經、軍運作，且一如前述，國家事務及發展規劃亦凸顯軍隊或軍人的角色，因此尚未完全落實「文人統制」的實質意涵。另一方面，最高司令部總司令直接指揮皇家武裝部隊，並未向國防部長負責，因此柬埔寨國防指揮體系實屬軍政、軍令二元化體制。

二、國防組織與兵力結構

柬埔寨二元化的國防指揮體系中，軍政系統的國防部長與軍令系統的最高司令部總司令互不隸屬，後者亦非前者的幕僚長，與一般民主國家迥異。尤其，一旦總理兼任最高司令部總司令——如 1999 年以前的體制，直接指揮皇家武裝部隊，國防政策與軍事指揮之間的關係無疑本末倒置。

(一) 柬埔寨國防組織

柬埔寨皇家武裝部隊主要轄皇家陸軍、海軍、空軍以及準軍事部隊 (Paramilitary)——皇家憲兵隊，國防組織指揮體系，一如前述，國王係最高指揮官，亦是最高國防委員會主席，但是僅爲象徵性的角色；主要由總理指揮國防部長和最高司令部總司令，總司令承總理之命實際指揮皇家武裝部隊。國防部長與總司令係相互協調角色，無權指揮皇家武裝部隊。

在兵役制度方面，2008 年修訂的『1993 柬埔寨憲法』第 3 章第 49 條明定：每個柬埔寨公民依法都有參與國家重建、保衛祖國的責任 (Constitute, 2022: 13)。柬埔寨人民 18 歲是義務和志願兵役的法定最低年齡，但是 1993 年以來僅選擇性地實施徵兵，役期 1 年半以下；另外，女性僅服志願兵役 (Central Intelligence Agency, 2022)。綜合而言，柬埔寨兵役制度是以志願兵役爲主且輔以義務兵役的並行制。

(二) 柬埔寨兵力結構

柬埔寨皇家武裝部隊直接隸屬於最高司令部管轄，負責執行國防戰略（National Defense Strategy）各項任務。2022年公布的《國防政策》白皮書中，專章列述了邊境防禦——包含陸地、海上和空中邊境，以及維護國家安全——包含對抗顏色革命、反恐怖主義、跨國犯罪預防、人道救援和災害協助、傳染病和流行病因應、網路安全等國防戰略任務（Ministry of National Defense, 2022: 33-42）。上述各項任務均強調經由雙邊或多邊機制和平解決邊境問題，以及參與國際合作共同打擊犯罪和執行安全任務；其中值得一提的是鑑於已往內戰造成國家動亂的經歷，特別闡述以武力對抗顏色革命的決心，以確保國家安全。

國防戰略中的對抗顏色革命任務，清楚的界定顛覆叛亂是極端主義和偏執團體尋求推翻經由自由與公平選舉產生的合法政府之行爲。面對內部顛覆叛亂行爲，一般民主國家大多責成警察機關執行反制行動，在尚未失控至必須實施戒嚴時，絕不輕易以正規武力擔任反制任務。但是，柬埔寨卻在國防戰略任務中明確的宣示，皇家武裝部隊面對顛覆叛亂時不會保持中立，而且準備與政府相關單位合作，共同預防、控制以及鎮壓任何形式的顛覆叛亂（Ministry of National Defense, 2022: 36）。此項國家平常時期直接以武力介入反顛覆任務，在一般民主國家實屬罕見，由此亦可見柬埔寨政黨政治中仍然脫離不了軍人干政的疑慮。

柬埔寨雖然短期內並無立即、明顯的外部安全威脅，但是皇家武裝部隊一方面凸顯軍隊或軍人在國家發展歷程中的重要性，另一方面也以藉鑑歷史執行反顛覆、確保國家安全爲由，維持全國人口較高比例的武力。在兵力結構方面，皇家武裝部隊據2023年估計，現役部隊約100,000餘人，排名世界145個國家的第45名，但是佔總人口的0.6%，屬於高比例的武力。（GlobalFirePower, 2023a）；沒有預備部隊；準軍事部隊約10,000人，佔總人口的0.1%，排名世界145個國家的第45名（GlobalFirePower, 2023a）。

1. 皇家陸軍

柬埔寨全國劃分為 5 個軍區 (military region) 和 1 個特別軍區 (special region)，但是並非國防軍型態，所有軍區仍然隸屬於皇家陸軍司令部。軍區本部是地面作戰的核心，負責監督所轄區域內作戰任務和國家發展工作，並與當地社區建立有效聯繫。另一方面，軍區本部統合協調地區內情報與作戰行動，當緊急狀況或天然災害發生時，提供快速反應和增援力量應援 (GlobalSecurity, 2023d)。

皇家陸軍是皇家武裝部隊最大武力，兵力約 85,000 人 (GlobalFirePower, 2023a)，占總兵力 85%。每一個軍區所轄部隊最高層級為旅級單位，並以步兵營為主 (GlobalSecurity, 2023f)。步兵營主要任務為：維持社區穩定和發展、蒐集潛在安全挑戰的情報、危機發生時提供初步階段應援行動和支援、與政府部門合作控制社會運動，以及代表王國政府對特定活動的監管 (GlobalSecurity, 2023d)。由此可知，柬埔寨編制較大兵力的皇家陸軍部隊，主要是執行內部反顛覆任務，越俎代庖取代平常時期應該屬於警察機關的職責，與軍事威權國家無異。

皇家陸軍武器裝備大部份來自於中國和俄羅斯的舊裝備，近年來另從不同來源獲得數量有限的較現代化裝備——尤其是中國 (Central Intelligence Agency, 2022)。研判主要武器裝備包含各式坦克 354 輛，庫存 644 輛；各式戰鬥車輛 3,923 輛，庫存 7,132 輛；各式自走砲 10 門，庫存 18 門；各式牽引砲 176 門，庫存 320 門；火箭砲 253 套，庫存 460 套 (GlobalFirePower, 2023b)。³ 由上述皇家陸軍武器裝備分析，明顯看出不僅戰力薄弱，且兵力與裝備比例懸殊，呈現人多武器少現象，實難應付內外安全威脅的挑戰。

2. 皇家海軍

柬埔寨的海上邊界是一個容易受到安全威脅的地區——主要是泰國

³ 依據 2020 年 GlobalSecurity (2023g) 的估計，皇家陸軍主要武器裝備計有：中型和主戰坦克約 150 輛；輕型坦克約 15 輛；輪型步兵戰鬥車約 70 輛；裝甲人員運輸車約 190 輛；輪型戰鬥車約 190 輛；牽引砲約 400 門；火箭砲約 8 套；另防空飛彈可能有 50 枚。

灣，包括恐怖主義和跨國犯罪。但是，柬埔寨在海洋環境中管理和保護其近海利益的能力非常有限，例如面對可能發生的事件——海上邊界問題、非法捕魚滲透、海洋資源損失等，在在都考驗皇家海軍維護海上安全任務的能力，亦需要具備一項足以在領海和島嶼進行定期巡邏的基本能力（GlobalSecurity, 2023h），以遂行維護海上利益和安全的基本職責。

皇家海軍兵力約 2,800 人——包括陸戰隊（GlobalFirePower, 2023a），僅占總兵力 2.8%。主要轄海上和河川指揮部（maritime and riverine commands），編制上計有 5 個海軍中隊、10 個海軍步兵營（陸戰隊）以及其它營級部隊和專業單位。海軍主要武器裝備研判僅有包含 20 艘巡邏艇在內的 27 艘艦船，其次尚依賴為數亦不多的機動和人力操作獨木舟（GlobalFirePower, 2023c; GlobalSecurity, 2023h），薄弱的海上武力僅具執行近岸任務能力。

柬埔寨皇家武裝部隊普遍缺乏專業化所需的訓練、裝備和領導力。尤其，皇家海軍需要科技和技術來打擊跨國犯罪和恐怖分子的滲透，近年來在國際安全夥伴的支援下，正在逐步獲得這些能力。另外，根據美國國務院的「柬埔寨海上安全倡議」，美國提供的援助將協助皇家海軍改善作業程序和技術能力，此項議案亦連結跨機構的海上安全計畫，重點是協助柬埔寨政府內建立一個中央海上專責機構（GlobalSecurity, 2023h）。這一連串的國際支援預期可改善皇家海軍作戰能力，但是仍需皇家武裝部隊大幅提高海上武力的編制比例。

3. 皇家空軍

1978 年底越南入侵柬埔寨後，皇家空軍幾乎不復存在，任何可用的裝備都被轉移到越南空軍。1980 年代中後期，一支剛萌芽的防空部隊和空軍又進行了重組，大部份飛行員和技術人員均在蘇聯接受培訓。在這方面，1985 年組成了一支配備少數 Mi-8/24 直升機的新空中核心武力；1986 年，有限的快速噴射機 F-6s 復飛，同時一支新的戰鬥機中隊——701 部隊宣布投入戰鬥序列（GlobalSecurity, 2023j）。1993 年，柬埔寨正式成立新的空軍部隊，但是長年來皇家武裝部隊能力有限，因此航空資源的成長與運用進展不大。

皇家空軍目前兵力約 10,000 人 (GlobalFirePower, 2023a)，占總兵力 10%；由於長期無外力入侵，因此皇家空軍的任務一直以訓練、聯絡和載運重要人物為主，另外依需要執行人道救援任務 (Forsgren, 2021)。其次，皇家空軍主要武器裝備研判僅包含定翼運輸機 2 架，庫存 4 架；直升機 11 架，庫存 20 架 (GlobalFirePower, 2023d)。⁴

上述分析顯示，皇家空軍並不具備戰鬥能力，僅是充作一般行政支援之用。但是，柬埔寨皇家武裝部隊忽略一項現代聯合作戰的重要原則：無空權即無海權，無空權亦無法支援地面作戰。尤其，當柬埔寨在泰國灣企圖捍衛海上邊境與海洋權益時，以目前僅具備近岸巡邏能力的薄弱海上武力，加上無空中武力支援，欲有效遂行海上作戰任務無異緣木求魚！

4. 皇家憲兵隊

柬埔寨皇家憲兵隊是一支準軍事部隊，兵力約 10,000 人 (GlobalFirePower, 2023a)，在全國範圍內均有指揮部和兵力部署，並在總理節制下執行國家權力和規定。在全國的每個指揮部均部署機動單位和憲兵部隊，以作為一支機動反應部隊，隨時對各省、市內所有指揮部提供及時反應與援助。其次，皇家憲兵隊的任務，包括打擊竊盜、搶劫、販毒和恐怖主義的行動。同時，皇家憲兵隊亦是一個專門機構，扮演政治組織和社會體系之間協調、運作的中央機構 (GlobalSecurity, 2023l)。

皇家憲兵隊設立的宗旨與任務十分特殊，與一般民主國家的憲兵部隊迥異。一般而言，憲兵部隊一如三軍部隊均納入武裝部隊的指揮鏈，而且平時執行任務時必須在司法單位的指揮下行動，尤其嚴禁介入政治組織與社會運作。但是，柬埔寨皇家憲兵隊卻歸類為準軍事部隊，未納入國防組織架構內，同時直接由總理節制與運用，容易淪為總理的武裝工具，有違民主國家的常態。

⁴ 另依據 2020 年 GlobalSecurity (2023g) 的估計，皇家空軍主要武器裝備計有：中型 An-24 運輸機 2 架；輕型 Y-12 運輸機 2 架、BN-2 運輸機 1 架；L-39 訓練機 5 架、P-92 訓練機 5 架；Mi-26 運輸直升機 2 架、Mi-8/-17 運輸直升機 10 架；以及 AS-350/-355 輕直升機 2 架。

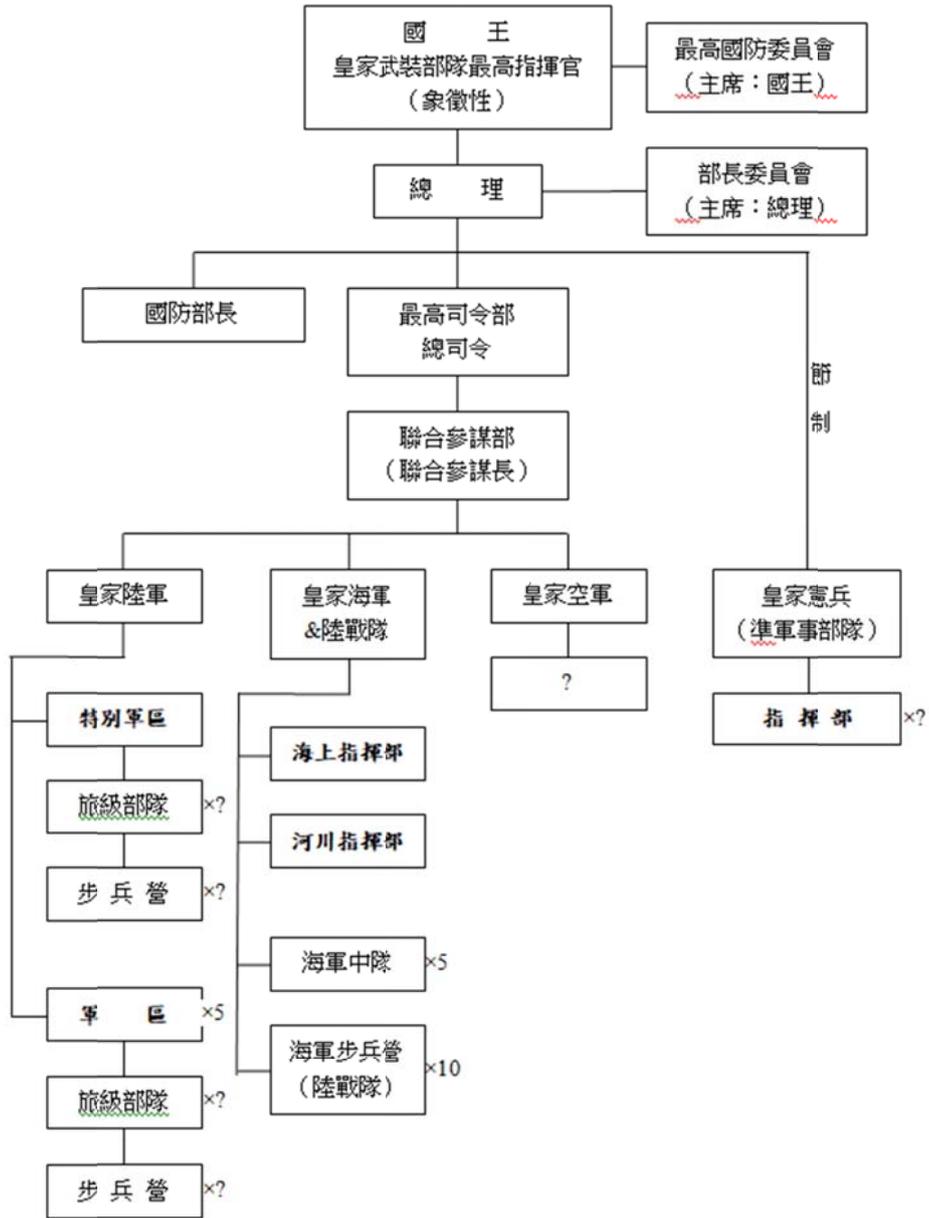


圖 2 柬埔寨國防組織架構圖

肆、柬埔寨軍事改革與發展

依本文前段關於柬埔寨兵力結構分析得知，皇家武裝部隊普遍呈現人多武器少又落後的現象，整體戰力實難因應任何內、外安全威脅的挑戰。柬埔寨國防部亦深知在組織、人力、武器、裝備各方面進行全面改革勢在必行，因此 2022 年公布的《國防政策》白皮書多有指陳，這也是針對未來軍事改革最新的一份政策白皮書，目的在持續深化軍事改革執行計畫，以因應安全挑戰。

《國防政策》白皮書指出國防組織結構和指揮管制體系必須因應實際任務需要進行最適切的調整，以避免國防部、最高司令部和 4 個軍種之間結構上的重疊，而且能夠長遠有效以及滿足所需。軍隊層級亦應改革以期強化指揮管制體系、技術標準，減輕行政事務的複雜性，以順應各個機關和單位的角色與職責 (Ministry of National Defense, 2022: 43)。

此項問題的癥結在於柬埔寨的國防指揮體系為軍政、軍令二元化結構，軍政系統的國防部有責無權，軍令系統的最高司令部有權無責，加上本應屬於文職性質的國防部長亦由現役軍人出任，在同為軍職的現實體系中難免產生階級與職務間的扞格或業務職責疊床架屋之弊。解決之道，應朝軍政、軍令一元化體制改革，國防部長承總理之命指揮皇家武裝部隊，裁撤最高司令部，聯合參謀長擔任國防部長的幕僚長，統合指揮與協調各軍種作戰任務，使國防指揮體系一元化且權責相符，提高作戰指揮效率。

柬埔寨皇家武裝部隊規劃組織調整同時，也關注兵源徵補和退輔制度的變革。由於柬埔寨經濟落後，《國防政策》白皮書強調兵源補充主要依據政府的計畫和資源，而且徵補過程必須透明、有效率 (Ministry of National Defense, 2022: 43)。一般而言，缺乏實戰經驗的國家只專注達成兵源補充目標，徵補過程良莠不齊；皇家武裝部隊為了建構一支專業、高效能的部隊，改革的方向將著重兵源徵補後的國內、外精進訓練和教育 (Ministry of National Defense, 2022: 43)。

另一方面，皇家武裝部隊秉持依法行政的精神，持續執行相關的軍隊

徵兵法，著眼建構未來長久可恃的武裝部隊，以及在民間建立堅強的國防基礎力量。同時，支持軍人退休俸規劃和法令，鼓勵志願提早退休以利達成每年預定的兵源徵補比例。皇家武裝部隊亦將依據政府政策，制定公平、透明的退撫制度，確保退伍軍人在社會上的地位和價值，以及享有相同的機會、福利，使其享有適切的退休後生活（Ministry of National Defense, 2022: 43-44）。

皇家武裝部隊除了強調人力的徵補與退撫制度之外，另著眼國防預算的妥善管理。《國防政策》白皮書希望每年編列足夠的國防預算以獲得人力資源、深化軍隊現代化、改善硬體建設等；而且國防預算將優先分配在戰略需求、以及皇家武裝部隊能力的建設方面，亦即國防預算必須結合國防戰略做適切的分配，以確保有效的執行預算（Ministry of National Defense, 2022: 44）。

依據上述關於人力退補與預算規劃，客觀言之，柬埔寨每年符合服兵役年齡的人口約為 300,834 人可供徵用（GlobalFirePower, 2023a），但是柬埔寨社會係一般傳統農業型態，工業發展較晚，人民所得偏低，加上經濟落後，2021 年國內生產毛額（Gross Domestic Product）為 269.6 億美元，排名世界 211 個國家或經濟體的第 108 名（聚匯數據，2023），僅為台灣的 3.48%；國防預算亦僅約 6 億 32,250,000 美元，排名世界 145 個國家的第 91 名（GlobalFirePower, 2023f），因此是否能達成兵源徵補與退撫制度的規劃目標，令人存疑！

在國防工業方面，柬埔寨國防部體認到國防工業倡議是強化軍隊能力和維持技術提升與創新的關鍵，建立國防工業的主要目標在於長期鼓勵國內軍需生產的自主性，以支援國防需求。主要方式是藉由增加中、小型軍備生產數量，以保證國防工業的可持續性，進一步提供皇家武裝部隊與世界各國進行國防工業合作與聯結的機會。一旦國防工業能夠自主，皇家武裝部隊將不再仰賴自外採購軍備；其次，提升國防自主能力的長期目標，亦是提供軍隊實際作戰、訓練和演習所需的關鍵，更能達到皇家武裝部隊現代化計畫（Ministry of National Defense, 2022: 44）。

一般而言，國防自主是各國追求的目標，但是前提條件在於堅實的工

業基礎——尤其是重工業。以柬埔寨的情形而論，2021 年估計工業生產成長率雖然達到 9.37%，排名世界第 34 名；但是工業勞動人力僅 19.9%，遠低於農業和服務業。工業占國內生產毛額比例 32.8%，低於服務業 (Central Intelligence Agency, 2023e)；由於柬埔寨經濟體較小，國內生產毛額較低，因此工業所占的比例金額十分有限。由此觀之，儘管柬埔寨追求國防自主的目標方向正確，但是要大比例減低軍備外購的質與量，尚有一段很長的路要走。

最後，《國防政策》白皮書將訓練與教育列為重要的軍事改革項目。合理而言，一國的國民所得愈低、經濟愈落後，連帶的教育水準亦難提升，柬埔寨亦然。柬埔寨國防部深知較高的國防教育與訓練機構必須聚焦於提升戰略和國防研究，軍事教育體系為了符合國際品質與標準，每一個軍事教育機構必須精進訓練教材、設備，以及配合區域和國際軍事進展腳步發展準則，因此積極與友邦國家交流專業訓練與教育計畫，應列為最高考量和重要利益 (Ministry of National Defense, 2022: 45)。

在這方面，皇家武裝部隊官兵被灌輸必須廣泛了解和認識軍隊歷史與雙贏政策，理解今日武裝部隊由來以及帶給柬埔寨和平與發展的價值，並編入軍事教育和訓練機構的相關教材。此外，柬埔寨將海軍訓練學校改編為海軍訓練研究所，視為訓練與教育改革的成功案例，認為這項成就足以深化和擴大海軍能力、知識和技術，有效因應未來的作戰；同時建立和提升皇家武裝部隊的聲譽、能力，有利於在聯合國架構下執行和平維持行動 (peace-keeping operation, PKO) (Ministry of National Defense, 2022: 45-46)。

綜觀以上軍事改革與發展，各項主題立意正確且為柬埔寨皇家武裝部隊當務之急，但是充足的財政和技術支援才是所有改革成功與否的核心，同時關係到人力資源發展的品質，畢竟有足夠的經費培養、提升人員素質，才能操作先進的武器裝備，這方面需視柬埔寨未來國家經濟和整體國力提升的程度而定。

伍、柬埔寨軍事強權與區域安全

冷戰結束以來，東亞地區——特別是東南亞地區形成的多邊主義和整合機制，仍然是對抗保護主義和極端民族主義的有利措施；區域內本土產生的多邊機制——例如東南亞國家協會及其『友好合作條約』（*Treaty of Amity and Cooperation*）、東南亞國家協會區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）、高峰會以及『區域全面經濟夥伴關係協定』（*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP）等，均為整合安全和經濟的有力工具（EAF Editorial Board, 2022）。

尤其，2010 年代迄今東南亞地區成為美、中兩強——「自由與開放的印太地區」與「一帶一路」戰略競合下緊張的地緣政治局勢交會點，區域內任何一個國家力量的展現和安全必須來自於全面性的合作。換言之，當考慮國家安全或軍事安全的同時，還要考慮如何加強全面性的區域安全（EAF Editorial Board, 2022），柬埔寨地緣位置處於東南亞的中心，自然亦不例外。

面對區域安全情勢快速變化，軍事強權主政的柬埔寨政府積極以皇家武裝部隊在東南亞國家協會國防部長會議（ASEAN Defense Minister's Meeting, ADMM）及其相關機制的架構下實際參與合作，以期共同維護地區的和平、安全與穩定，並加強成員國能夠集體、有效反應快速變遷的安全環境。在這方面，2022 年柬埔寨擔任上述機制輪值主席時，國防部藉由軍事合作對抗新冠肺炎以及鼓勵女性參加聯合國和平維持行動等兩項措施，實際強化了成員國之間的軍事合作關係（Ministry of National Defense, 2022: 49）。

另外，柬埔寨皇家武裝部隊也擴大參與各項安全和國防對話，以及參與包含東南亞國家協會區域論壇在內的多邊安全平台，共同討論軍事合作和處理區域安全有關的問題（Ministry of National Defense, 2022: 50），希望為柬埔寨未來發展營造一個安全、穩定的環境。儘管如此，柬埔寨歷年迫害人權的行為以及各國的反應，卻直接牽動了區域安全情勢的變化，其中關鍵人物是長期執政的 Hun Sen 總理及其軍政府。

Hun Sen 是世界上任期最長的軍事強權總理，在他鐵腕統治之下，柬埔寨人權狀況嚴重惡化，包括對人權捍衛者的迫害不斷加深。針對柬埔寨迫害人權的問題，國際間的反應卻各不相同，也連帶影響美、中兩強在區域內的競合。2021 年，聯合國專家對柬埔寨政府侵犯公民權利和政治空間提出警告，Hun Sen 希望長期合作的夥伴能淡化柬埔寨政府的鎮壓行爲，無獨有偶情形下，一向爲西方國家在人權議題上詬病的中國趁機採取行動加強與柬埔寨聯繫 (Husain, 2022)。

中國目前是柬埔寨最大的外國投資者，兩國軍隊近年也簽署一項旨在加強協調合作的協議。從西方民主國家的觀點來看，隨著中國趁機在柬埔寨超越美國、日本等長期合作夥伴的主導地位，柬埔寨成爲中國衛星國的風險更大，已經威脅到東南亞以及更廣泛的美國和歐洲聯盟的安全利益。此外，東南亞國家中，柬埔寨是受中國影響最大的國家，也是中國在東南亞最可靠的夥伴。相對地，柬埔寨對中國投資、融資和援助的回報，似乎在印太地區的各種問題上——包括在南中國海的領土爭端，遷就或支持中國的立場 (Husain, 2022)。

柬埔寨偏向中國的立場，已經讓美國對柬埔寨有所反應，數十年來，從聯合國到美國政府再到歐盟的機構一再譴責柬埔寨缺乏民主制度和法治，但是批評之餘往往沒有採取具體的反制行動。此次，美國於 2021 年 12 月採取較具體的反制行動，宣布對柬埔寨實施武器禁運，美國的反應主要是感知到區域安全受威脅，同時也是針對中國在區域內日益增長的影響力所做的反應 (Husain, 2022)。

尤有甚者，2010 年以來美國與柬埔寨依據軍事合作計畫，長期以位於泰國灣的雲壤海軍基地 (Ream Naval Base) 作爲兩國聯合訓練與海軍演習的場所，但是近年來傳言柬埔寨已允許中國進入基地。從長遠來看，美國擔心該基地可能被敵對勢力當作地區爭端的軍事集結地，因此 2021 年 11 月美國以基地腐敗爲由對兩名柬埔寨官員實施制裁 (Husain, 2022)。由此可見，柬埔寨政府和軍方在區域內的動向受到美、中兩強的制約頗深，同時也攸關區域安全情勢的變化。

反觀柬埔寨軍事強權政府的立場，柬埔寨體認到印太地區在很大程度

上具有航海、貿易和潛在軍事戰略方面的重要性，國際強權正通過各種戰略規劃企圖控制此戰略競爭要域，爲了促進地區安全，國防部門合作是東南亞國家協會的優先事項之一（Sochan, 2023）。但是，柬埔寨皇家武裝部隊強調必須基於獨立、中立、無政治意識形態，以及配合政府的戰略方向相互尊重前提下，促進可持續的國與國之間關係（Ministry of National Defense, 2022: 47）。

基於上述的立場，柬埔寨十分謹慎處理與美、中兩強或周邊國家的雙邊和多邊關係。首先，在對中國關係方面；柬埔寨是中國在東南亞地區最可靠的夥伴，也是柬埔寨最大的外國投資者和主要的融資提供者；其中，柬、中兩國軍事關係包括中國的財務、軍事援助、交流和聯合演習，且自2016年以來，兩國每年舉行4次金龍聯合軍事演習（Golden Dragon joint military exercises）。中國的經濟參與有助於降低美國在柬埔寨的影響力，並爲中國在柬埔寨乃至整個東南亞擴大軍事影響力鋪平了道路（Congressional Research Service, 2022: 11-12）。

2023年2月，柬埔寨 Hun Sen 總理訪問中國期間兩國進一步發表聯合聲明，雙方同意制定「鑽石六邊形」（Diamond Hexagon）合作框架，包含政治合作、產能、農業、能源、安全和人文等6個優先領域。這份聯合聲明將上述6項列爲兩國關係發展的重要領域，有系統地闡述了建設高質量、高水準、高標準的雙邊關係方案。雙方也同意加強兩軍各層級交往，充分發揮兩軍合作機制的作用，同時加強跨軍種交流和聯合演訓（*Global Times*, 2023）。

近年來，儘管柬埔寨與中國關係進展各國有目共睹，但是柬埔寨也了解區域戰略平衡的重要性。在這方面，除了澄清中國介入雲壤海軍基地建設之外，2018年當傳言中國已遊說柬埔寨在泰國灣的 Koh Kong 省建立海軍基地時，柬埔寨政府否認了此一消息。另一方面，中國在柬埔寨境內任何沿海地區建立海軍基地，將破壞東南亞國家協會與中國目前的良好關係，並危及中國的許多區域和全球計畫——包括「一帶一路」倡議（Chongkittavorn, 2018）。

在雙邊方面，這也會加劇中國與柬埔寨鄰國——尤其是越南和泰國的

緊張關係。從長遠來看，此舉亦將激化國際強權在東南亞地區的競爭，進一步危及第二次世界大戰結束以來一直有效的區域戰略平衡 (Chongkittavorn, 2018)。因此，柬埔寨自然必須權衡利害得失，審慎的處理與國際強權之間的雙邊關係，避免未獲其利先受其害。

柬埔寨政府在戰略選擇上的折衷點反應在 2022 年擔任東南亞國家協會輪值主席國時，處理緬甸軍事政變和俄羅斯入侵烏克蘭兩起外交政策上。2022 年 7 月當緬甸軍政府處決親民主活動人士，柬埔寨迅速糾正了對緬甸的態度，重新與東南亞國家協會國家接觸，並繼續取消緬甸軍政府參加東南亞國家協會會議。其次，柬埔寨在 2022 年 3 月和 10 月的聯合國大會決議 ES-11/1 和 ES-11/4 中，與向來友好的俄羅斯和中國背道而馳，一致譴責俄羅斯入侵烏克蘭，並投票重申烏克蘭的主權 (Martinus & Chhay, 2023)。

這些現象足以說明 Hun Sen 總理試圖減少柬埔寨對中國影響力的依賴，而且已經顯示出一些積極的成果。在當前的地緣政治背景下，柬埔寨比以往任何時候都需更及時地修復與西方國家的關係，並加強與中國以外地區大國的接觸，以保障其未來的經濟和安全。柬埔寨的下一代領導層需要國內和國際合法性來繼續多元化其外交政策，並表明柬埔寨不會把所有的雞蛋都放在中國的籃子裏 (Martinus & Lim, 2023)。

最後，在對美國的關係方面；2018 年起，美國在西太平洋的戰略規劃從已往的亞太地區擴及印太地區。但是，以印尼為首的主要觀點是在印太合作 (Indo-Pacific cooperation) 的概念下與東南亞國家協會成員國共同強化區域安全架構 (Yulisman, 2019)。換言之，印尼強調的是建構一個由東南亞國家協會主導的印太架構 (ASEAN-led Indo-Pacific) (Suryadinata, 2018: 5)。柬埔寨則因為與美國之間具有深厚的戰略信任和夥伴關係，因此立場是雙邊重於多邊的發展 (Vannarith, 2018)。

儘管如此，「自由與開放的印太地區」正在成為可能影響整個地區的關鍵區域架構之一，柬埔寨不得不調整和利用這項戰略規劃。以柬埔寨的立場而言，只要滿足 4 個條件就有可能支持「自由與開放的印太地區」的多邊主義。第一，這項戰略規劃不會邊緣化發展中的東南亞國家協會區域架構的作用，而且必須具有包容性 (Vannarith, 2018)。

第二，任何包括這項戰略規劃在內的區域倡議，都必須與現有的東南亞國家協會機制和藍圖相輔相成，從柬埔寨的角度來看，聯通性應該是這項戰略規劃的主要組成部份。第三，不以戰略包圍或圍堵的形式針對第三國——特別是中國。東南亞國家協會成員國不希望在國際強權之間選邊站。第四，這項戰略規劃必須有強大的經濟支柱。對柬埔寨而言，經濟利益在設計和實施其外交政策中最為重要，只要能服務於共同的區域經濟利益，柬埔寨就願意成為其中的一部份（Vannarith, 2018）。

綜合以上柬埔寨與區域安全的分析以及展望未來柬埔寨的安全挑戰，主要聚焦於美國和中國之間的競爭，冷戰期間柬埔寨多次成為國際強權競爭和衝突的受害者，如果未來美、中持續在地區中進行戰略競爭或貿易對抗，對柬埔寨而言是一個巨大的挑戰。美國 Donald J. Trump 總統執政期間，在柬埔寨投資的中資企業和柬埔寨官員都受到了嚴厲的制裁，儘管主要原因是美國試圖對抗中國在柬埔寨的影響力（CSCAP, 2022）。

2022 年 11 月在金邊舉行的東南亞國家協會高峰會期間，美國 Joe Biden 總統還敦促柬埔寨在基地問題上需更加透明。美國對柬埔寨的這些舉動表明，隨著美、中競爭的加劇，柬埔寨將承受更大的壓力。儘管這些擔憂不需要柬埔寨政府立即採取行動，但是它們代表了一種反復出現和持久的挑戰（CSCAP, 2022）。

陸、結論

柬埔寨地緣戰略位置居於東南亞大陸中心，可與泰國、越南兩國共同控制連接印度洋和太平洋的戰略要衝——泰國灣，本應有利其未來的政治、經濟、軍事發展，但是自 15 世紀起柬埔寨國力持續衰落、領土喪失，甚至 19 世紀後半葉淪為法國的殖民地。柬埔寨在 1953 年雖然脫離殖民統治，成立柬埔寨王國，政權卻更迭不斷，內戰不已；加上赤色高棉恐怖統治和越南入侵，導致民生凋蔽、國力長期衰弱，因此能否掌控地緣戰略之利，不無疑問！

其次，柬埔寨名為君主立憲的多黨制民主國家，但是長期由軍事強權一人或一黨主政，加上為了掌控國家政、經勢力，特別倚重軍隊介入政府和社會各層面實質運作，因此只是一個君主立憲框架下的軍事威權國家。另一方面，柬埔寨形式上擁有一支占總人口約 0.6% 高比例的皇家武裝部隊，但是呈現人多武器少的現象，且各式武器裝備老舊，戰力薄弱，勉可執行內部反叛亂、反顛覆任務，卻不足以應付外來安全威脅。尤其，皇家海軍兵力 2,800 人，僅占總兵力 2.8%，已難以應付泰國灣海域與泰國重疊部份的紛爭，遑論因應國家發展需要維護海上交通線的安全。

綜合而言，柬埔寨位居有利的地緣戰略位置，卻因國力衰弱未實質發揮地緣戰略的價值。雖然如此，2010 年代以來柬埔寨不可避免地與東南亞國家一樣，成為美國「自由與開放的印太地區」和中國「一帶一路」戰略競合的交會點。柬埔寨因長期迫害人權受到西方民主國家的制裁，同樣人權紀錄有汙點的中國趁機經濟援助柬埔寨，甚至簽訂軍事合作協議。但是，柬埔寨亦考慮到一旦中國勢力全面深入柬埔寨，必會引起中國與越南、泰國的緊張關係，危及區域安全，同時更加劇國際強權在東南地區的競爭。因此，柬埔寨在維持區域戰略平衡的考量下，也盡力修補因人權問題與美國等西方民主國家的互動關係，只是柬埔寨處在美、中戰略競合的框架下，未來走向仍然需要謹慎處理、步步為營！

本文撰寫的目的著重在廣泛地介紹柬埔寨的國防與軍事議題，未侷限於單一議題的探討，使讀者易於了解該國國防與軍事發展全貌；但是未來仍可就文中單一議題作為研究發展和深入分析的主軸。其次，各國國防與軍事事務多屬機密文件，公開的文獻較少，本文已儘量檢閱、採用具公信力和研究價值的資料來源，期提升全文論述的合理性。

參考文獻

- 外交部，2023。〈柬埔寨王國〉2月18日 (<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5&n=5&sms=33&s=198>) (2023/2/18)
- 自由時報，2017。〈寮國軍隊入侵邊界·柬埔寨最後通牒「6天內撤兵」〉8月11日 (<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2160518>) (2023/3/9)
- 聚匯數據，2023。〈世界各國 / 地區 GDP 排名數據〉 (<https://gdp.gotohui.com/word>) (2023/5/31)
- Britannic. 2023. “Security.” *Encyclopaedia Britannica* (<https://www.britannica.com/place/Cambodia/Justice>) (2023/2/27)
- Central Intelligence Agency. 2022. “The World Factbook: Cambodia- Military and Security.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/cambodia/#military-and-security>) (2023/3/19)
- Central Intelligence Agency. 2023a. “The World Factbook: Cambodia- Introduction.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/cambodia/#introduction>) (2023/2/18)
- Central Intelligence Agency. 2023b. “The World Factbook: Cambodia-People and Society.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/cambodia/#people-and-society>) (2023/2/18)
- Central Intelligence Agency. 2023c. “The World Factbook: Cambodia- Geography.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/cambodia/#geography>) (2023/2/18)
- Central Intelligence Agency. 2023d. “The World Factbook: Cambodia-Map.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/cambodia/map>) (2023/2/25)
- Central Intelligence Agency. 2023e. “The World Factbook: Cambodia- Economy.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/cambodia/#economy>) (2023/2/18)
- Chongkittavorn, Kavi. 2018. “Cambodia’s Key Role in Regional Security.” *Bangkok Post*, 11 December (<https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1591462/cambodias-key-role-in-regional-security>) (2023/2/19)
- Congressional Research Service. 2022. “Cambodia: Background and U.S. Relations.” *CRS Report*, 16 November (<https://sgp.fas.org/crs/row/R47311.pdf>) (2023/2/19)
- Constitute. 2022. “Cambodia’s Constitution of 1993 (rev. 2008).” (<https://www>.

- constituteproject.org/constitution/Cambodia_2008.pdf?lang=en) (2023/2/18)
- CSCAP. 2022. “Regional Security Outlook 2023.” *Council for Security Cooperation in the Asia Pacific* (<http://www.cscap.org/uploads/CSCAP%20Security%20Outlook%202023%20FA.pdf>) (2023/2/19)
- EAF Editorial Board. 2022. “Comprehensive regional security and the future order in Asia.” *East Asia Forum*, December 5 (<https://www.eastasiaforum.org/2022/12/05/the-promise-of-comprehensive-regional-security-in-east-asia-2/>) (2023/2/19)
- Forsgren, Jan. 2021. “Cambodia Royal Cambodian Air Force: Air Force History 1993-Present.” *Aeroflight* (<http://www.aeroflight.co.uk/waf/aa-eastasia/cambodia/cam-af-history.htm>) (2023/3/24)
- Global Times*. 2023. “China-Cambodia Joint Statement Vows to Carry Forward ‘Ironclad Friendship,’ Build High-Quality, High-Level and High-Standard Ties.” February 11 (<https://www.globaltimes.cn/page/202302/1285249.shtml>) (2023/4/3)
- GlobalFirePower. 2023a. “Manpower.” (https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=cambodia) (2023/2/18)
- GlobalFirePower. 2023b. “Land Forces.” (https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=cambodia) (2023/3/22)
- GlobalFirePower. 2023c. “Naval Forces.” (https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=cambodia) (2023/3/23)
- GlobalFirePower. 2023d. “Airpower.” (https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=cambodia) (2023/3/24)
- GlobalFirePower. 2023f. “Financials.” (https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=cambodia#google_vignette) (2023/4/1)
- GlobalSecurity. 2023a. “Cambodia – History.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/cambodia/history.htm>) (2023/2/18)
- GlobalSecurity. 2023b. “Cambodia – Geography.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/cambodia/geography.htm>) (2023/2/18)
- GlobalSecurity. 2023c. “Cambodia – Introduction.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/cambodia/intro.htm>) (2023/2/18)
- GlobalSecurity. 2023d. “Cambodia – High Command Headquarters.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/cambodia/hch.htm>) (2023/2/18)
- GlobalSecurity. 2023e. “Cambodia – Ministry of National Defense.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/cambodia/mod.htm>) (2023/2/18)
- GlobalSecurity. 2023f. “Cambodian Royal Army.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/cambodia/army.htm>) (2023/2/18)

- org/military/world/cambodia/army.htm) (2023/2/18)
- GlobalSecurity. 2023g. “Cambodia Army Equipment.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/cambodia/army-equipment.htm>) (2023/2/18)
- GlobalSecurity. 2023h. “Royal Cambodian Navy.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/cambodia/navy.htm>) (2023/2/18)
- GlobalSecurity. 2023i. “Cambodia - Major Naval Equipment.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/cambodia/navy-equipment.htm>) (2023/2/18)
- GlobalSecurity. 2023j. “Royal Cambodian Air Force.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/cambodia/air-force.htm>) (2023/2/18)
- GlobalSecurity. 2023k. “Cambodia Air Force - Equipment.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/cambodia/air-force-equipment.htm>) (2023/2/18)
- GlobalSecurity. 2023l. “Royal Gendarmerie of Cambodia.” (<https://www.Globalsecurity.org/military/world/cambodia/gendarmerie.htm>) (2023/2/18)
- Husain, Waris. 2022. “How Cambodia’s Human Rights Crackdown Undermines Regional Security.” *Just Security*, 4 May (<https://www.justsecurity.org/81368/how-cambodias-human-rights-crackdown-undermines-regional-security/>) (2023/2/19)
- Martinus, Melinda, and Chhay Lim. 2023. “Can Cambodia’s Future Foreign Policy Diverge from China?” *Fulcrum*, March 14 (<https://fulcrum.sg/can-cambodias-future-foreign-policy-diverge-from-china/>) (2023/4/3)
- Ministry of National Defense. 2022. “National Defense Policy.” (<https://mod.gov.kh/mod/listing/attachments/original/28.pdf?1662087940>) (2023/2/18)
- Pongsudhirak, Thitinan. 2010. “Thailand’s Security Outlook: External Trends and Internal Crises,” in Eiichi Katahara, ed. *Security Outlook of the Asia Pacific Countries and Its Implications for the Defense Sector*, pp. 85-93. Tokyo: National Institute for Defense Studies (http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series5/pdf/5-6.pdf) (2023/6/22)
- Pongsudhirak, Thitinan. 2012. “Thailand’s Security Outlook: Next-Door, Indoor, Non-Traditional and Geo-Regional,” in Eiichi Katahara, ed. *Security Outlook of the Asia Pacific Countries and Its Implications for the Defense Sector*, pp. 57-68. Tokyo: National Institute for Defense Studies (http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series7/pdf/05) (2023/6/22)
- Sochan, Ry. 2023. “PM: Cambodia Dedicated to Regional, Global Peace.” *Phnom Penh Post*, January 8 (<https://www.phnompenhpost.com/national-politics/pm-cambodia-dedicated-regional-global-peace>) (2023/2/19)

- Suryadinata, Leo. 2018. "Indonesia and its Stance on the Indo-Pacific." *ISEAS Perspective*, No. 66 (https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_66@50.pdf) (2023/622)
- Vannarith, Chheang. 2018. "Cambodia's Take on FOIP." *Khmer Times*, August 6 (<https://www.khmertimeskh.com/519301/cambodias-take-on-foip/>) (2023/4/3)
- Yulisman, Linda. 2019. "Indonesia Wants Asean to Be Axis of Indo-Pacific Strategy." *Straits Times*, January 10 (<https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-wants-asean-to-be-axis-of-indo-pacific-strategy>) (2019/5/31)

Cambodian Defense Forces Developments and Regional Security

Tony Wu

Adjunct Assistant Professor, National University of Tainan, Tainan, TAIWAN

Abstract

Cambodia is an ancient country on the Indo-China Peninsula, with a history of more than 2,000 years. Its national strength continued to decline from the 15th to the 19th century. In 1953, it broke away from French colonial rule and established the Kingdom of Cambodia. However, after independence, regime changes continued and civil wars continued. The *1991 Paris Peace Accords* required Cambodia to implement democratic elections and a ceasefire. However, due to factional struggles in the following decades, Cambodia has always been in a state of turmoil and poverty; until 2018, the Cambodian People's Party won the election and won all the 125 seats in the National Assembly, making Cambodia essentially a one-party governed country. Hun Sen, who has a military background, has served as Prime Minister of Cambodia for a long time, so the army has always played a leading role in actual political operations. National affairs and development planning also highlight the importance of the army or soldiers, so it is only a military authoritarian state under the framework of a constitutional monarchy. In addition, Cambodia formally has a Royal Cambodian Armed Forces that accounts for a high proportion of the total population, but there are many people and few weapons, and all kinds of weapons and equipment are old, and the combat power is weak. It can barely perform internal anti-insurgency and anti-subversion tasks. But it is not enough to deal with external security threats.

Keywords: Angkor Empire, Council of Ministers, Win-Win Policy, color revolution

