



中国对柬埔寨援助

——基于柬埔寨社会视角的调研报告

A Civil Perspective on China's Aid to Cambodia

上海国际问题研究院
中国农业大学人文与发展学院
华东师范大学联合课题组

2015年6月

目 录

致谢

摘要

第一章 中国对柬埔寨援助的基本情况

一、中国对柬埔寨援助的两个阶段

二、中国对柬埔寨援助的主要特点

第二章 柬埔寨社会对中国援助的看法

一、中国对柬埔寨的文化援助——吴哥古迹保护案例分析

二、优联集团的柬埔寨滨海旅游度假村项目

三、上海建工集团参与的中国援助柬埔寨项目

第三章 中国对柬埔寨援助面临的主要问题

第四章 结论与建议

课题组成员

CONTENTS

Acknowledgments

Executive Summary

Chapter one An overview of China's aid to Cambodia

1.1 Two periods in China's aid

1.2 Characterizing China's aid

Chapter Two Cambodian civil perceptions of China's aid

2.1 Cultural relics conservation and restoration in Angkor

2.2 China's Union Group in the Dara Sakor Seashore Resort

2.3 Shanghai Construction Group and its aid projects

Chapter Three Major challenges in China's aid

Chapter Four Conclusion and recommendation

Coauthors

致谢

本报告是亚洲基金会北京办公室资助的调研项目，由上海国际问题研究院、中国农业大学人文与发展学院和华东师范大学共同承担，历时近一年完成。通过对现有相关研究资料的搜集，对中国国内相关学术研究机构和智库的座谈，对参与柬埔寨援助的中国政府部门如外交部和商务部的访谈，以及在柬埔寨当地的走访和实地考察的基础上，课题组得出了本报告的观点和意见。

作为本报告的主要撰写人，我们特别感谢曾经接受我们访谈的相关学术单位、非政府组织和个人，这些机构主要有：

中华人民共和国外交部亚洲司、中华人民共和国商务部援外司、中国驻柬埔寨大使馆经济商务参赞处、中国国际发展合作研究网络、商务部国际贸易经济合作研究院、中国现代国际关系研究院、日本国际协力机构（JICA）北京代表处和柬埔寨办公室、亚洲基金会北京办公室、柬埔寨发展资源研究所（CDRI）、上海建工集团、中国政府援助柬埔寨吴哥古迹保护工作队（CSA）、德国国际合作机构（GIZ）、柬埔寨战略研究所（Cambodian Institute for Strategic Studies）、柬埔寨发展与和平研究所（CICP）、亚洲基金会柬埔寨代表处、柬埔寨妇女危机中心（Cambodia Women's Crisis Center）、社区法律教育中心（Community Legal Education Center）、柬埔寨人权行动委员会（Cambodian Human Rights Action Committee）、柬埔寨非政府组织论坛（The NGO Forum on Cambodia）。

课题组要特别感谢上海国际问题研究院学术委员会主任杨洁勉研究员、上海国际问题研究院院长陈东晓研究员、中国国际发展合作研究网络主席李小云教授和华东师范大学国际关系与地区发展研究院院长冯绍雷教授的支持。还要感谢亚洲基金会项目负责人周太东先生及吴菲妮女士的认真负责和有力支持，使得我们的研究能够顺利开展。

Acknowledgments

This report is the outcome of a one-year joint program, undertaken by the Shanghai Institutes for International Studies, College of Humanities and Development Studies and the East China Normal University, and sponsored by the China Office of the Asia Foundation.

The findings, views, and conclusions in the report are drawn from desk research, face-to-face interviews and extensive discussions with experts from Chinese research institutions, think tanks, and government officials from the Chinese Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Commerce, as well as field visits and investigations in Cambodia.

As co-authors of the report, we would like to express our gratitude to the government agencies, research institutions, and non-governmental organizations in China and Cambodia which granted us productive interviews. They are: the Department of Asian Affairs of the Chinese Foreign Ministry, the Department of Foreign Assistance of the Chinese Commerce Ministry, the Economic and Commercial Counselor's Office of the Chinese Embassy to Cambodia, the China International Development Research Network, the Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, the China Institutes of Contemporary International Relations, the China Office and Cambodia Office of the Japan International Cooperation Agency, the China Office and Cambodia Office of the Asia Foundation, the Cambodia Development Resource Institute, Shanghai Construction Group, the Angkor Conservation Team of the Chinese Government, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, the Cambodian Institute for Strategic Studies, the Cambodia Institute for Cooperation and Peace, the Cambodia Women's Crisis Center, Community Legal Education Center, Cambodian Human Rights Action Committee, and the NGO Forum on Cambodia.

We would also like to thank those scholars whose insights and comments help improve this report: Professor Yang Jiemian and Professor Chen Dongxiao from the Shanghai Institutes for International Studies, Professor Li Xiaoyun, president of the China International Development Research Network, and Professor Feng Shaolei from the East China Normal University.

Our thanks also go to Mr. Zhou Taidong and Ms. Wu Feini from the China Office of the Asia Foundation.

摘要

柬埔寨是东盟成员中与中国关系最为密切和友好的国家之一，在中国的地区发展合作战略中具有非常重要的地位和意义。延续了几代的领导人之间的亲密关系成为中国重视与柬埔寨关系的最坚实基础，也是中国历来非常重视与柬埔寨发展合作的重要原因。目前，中国是柬埔寨最大的援助国，对柬埔寨社会的影响也与日俱增。不可避免地，中国在柬埔寨的一举一动受到高度关注，伴随而来的是各种不同的声音，尤其是来自柬埔寨社会的不同意见。聚光灯下的中国，如何处理好中柬关系，如何更好地与柬埔寨开展发展合作，如何更好地走进柬埔寨社会，正在面临越来越多的挑战。中国意识到，友善的领导人关系是维系国家间良好关系的粘合剂，而更为密切的民众之间的关系则是良好国家间关系的长远基础，正如习近平主席特别强调的，地区互联互通建设要努力实现“民心相通”。因此，本课题主要着眼于中国对柬埔寨援助的社会评价，通过在柬埔寨走访当地智库、非政府组织和参与援助的中国企业，我们试图了解柬埔寨市民社会视角下的中国援助。本报告的观察和研究结果或许没有什么特别新的发现，但希望能有更多的研究关注中国对外援助的社会效应和影响力，并希望中国的对外援助能够越做越好。报告中涉及的项目，主要以中国援助为主，但也包括了一些更广泛的发展融资和合作项目。由于报告访谈对象有限，报告中的观点和结论难免存在局限性。总之，本报告中的观点是课题组成员的观点，并不代表课题组成员所在单位的观点。

主要观点：

- 中国是柬埔寨最大的援助国，也被认为是对柬埔寨最具有影响力的国家。中国对柬埔寨援助的项目最显著优势是规模大、速度快、成本低，对促进柬埔寨当地经济发展和社会建设发挥了非常大的积极作用，受到柬埔寨政府和市民社会的充分肯定。

- 中国对柬埔寨援助的一个明显不足在于对市民社会参与的重视不够，相比于活跃在柬埔寨的大量国际非政府组织而言，没有来自中国或者主要受中国资助的非政府组织存在。因此，中国与柬埔寨政府层面的沟通虽然十分充分，但仍缺乏与市民社会充分有效的沟通机制和渠道，导致柬埔寨社会中不少负面言论常常误导舆论，为中国援助柬埔寨的形象带来负面影响。

- 中国对柬埔寨的援助面临现实的机制体制制约，人手不够和交流不足是最为突出的问题。中国需要重视细化对柬埔寨援助的管理工作，在人力资源和媒体宣传上加大投入，在柬埔寨的市民社会参与方面有所作为，弥补对柬埔寨援助的社会角色缺失。在对柬埔寨的社会宣传上，中国的政府和企业都应该改变只顾埋头做事的风格，要更加重视宣传和形象维护。

- 随着时代变化，对于发展的认识也在发生新的变化。中国自身的发展理念变化也会影响到对包括柬埔寨在内的发展中国家援助，目前可持续发展的理念正变得越来越重要。在发展与环境、发展与社会等问题上，如何更好适应新的全球发展形势变化，对中国和柬埔寨而言都是一个长期性的课题。

- 中国要增强对柬埔寨援助的社会影响力，除了要继续关注民生项目，比如医院、学校、桥梁等

社会公共基础设施的援助，更要关注对人的援助。本报告建议增加对柬埔寨青年留学中国的奖学金名额、针对柬埔寨大学和智库研究人员短期交流项目的资助。我们认为，只有增加对人的直接援助才能使得援助真正触及人心，深深植根于社会中。

Executive Summary

Cambodia is China's one of the closest friends of all the ASEAN members and occupies a strategically unique, important position in China's strategy for regional development cooperation. Intimate friendship between successive leaders of the two countries has laid a solid foundation for this special relationship and is one of the most important reasons why China attaches great importance to development cooperation with Cambodia. China has now become Cambodia's largest aid donor and its presence and progress has been growing in recent years. Inevitably, China's actions in Cambodia are drawing not only global attention but also commendation and criticism, especially from Cambodian society. In the limelight, China is facing increasing challenges: how to promote the bilateral relationship; how to advance its development cooperation with Cambodia; and how to move closer to the Cambodia public. China is fully aware that friendship between top leaders of both sides is a cohesive agent for amicable bilateral relations, and closer people-to-people ties provide the groundwork for a longstanding state-to-state relationship, a case made by President Xi Jinping who sees people-to-people bond as an integral part of regional connectivity. On this account, the focus of this program is on social appraisal of China's aid to Cambodia. The authors attempt to shed new light on China's aid in Cambodia from a civil perspective through face-to-face interviews with local think tanks, non-governmental organizations, and Chinese enterprises undertaking aid projects. We hope that this program could introduce more research focusing on the social effect and implications of China's foreign aid and thereby improve China's foreign aid. Projects mentioned in the report are mainly Chinese aid projects including those under development financing and joint projects. The views and opinions expressed in the report are those of the co-authors and do not reflect the views of either SIIS or ESNU.

Key findings

China is the largest aid donor to Cambodia and is regarded as the one having the biggest influence on Cambodia. China's aid is most remarkable in terms of project scale, speed,

and cost-effectiveness, and has been playing a positive role in promoting Cambodia's nation building, economic development and social progress, which is highly regarded valued by both the Cambodian government and civil society.

China pays little attention to and seldom engages Chinese or Cambodian civil society while implementing its aid policy. There is no Chinese or Chinese-funded non-governmental organizations in Cambodia. Despite good communication at the government level between the two sides, effective mechanisms and channels for communication between two civil societies are scarce. Insufficient communication often leads to misinformation and misunderstanding, creating a complex image of China's aid in Cambodia.

Institutional constraints pose challenges to the implementation of China's foreign assistance, of which lack of specialized staff and under-communication are the most salient. Management of China's aid projects needs to be better compartmentalized to improve effectiveness. The government should place a high value on and devote more resources to personnel management and public relations. China should also do more to better engage Cambodian civil society to compensate for the limited social role of China's aid. The Chinese government and enterprises undertaking aid projects should also make conscious efforts to build a positive image through effective publicity.

Things change over time. China's idea about development also changes, which will affect its aid policy to developing countries, Cambodia included. The concept of sustainable development has been gaining currency. The relationship between development and the environment, between development and social progress have become a long-term challenge to both China and Cambodia.

To strengthen the social effect of China's aid in Cambodia, it is not only necessary for China to help build more hospitals, schools, bridges, and other infrastructure projects, but also imperative to offer direct aid to the populace. The report suggests that China increase scholarships for Cambodian youths to study in China, establish short-term exchange programs tailored for experts from Cambodian universities and think tanks. We believe that only human-centric aid can strike a chord in the heart and their effect can take deep root in Cambodian society.

第一章 中国对柬埔寨援助的基本情况

柬埔寨是中国对非社会主义国家进行无偿援助的第一个国家。从1956年，中国就开始向柬埔寨提供经济援助，无偿给柬埔寨物资和商品，援建成套设备项目。中国不仅派出经济代表团常驻金边，又派技术专家赴柬考察，建交初期中国同柬埔寨商定了援建纺织厂、胶合板厂、造纸厂和水泥厂4个项目，用以支持柬埔寨的经济建设，并由此拉开了中国对柬埔寨长达半个多世纪的援助序幕。

一、中国对柬埔寨援助的两个阶段

中国对柬埔寨的援助在两国建交前就已经开始，以冷战为划分界限，中国援助柬埔寨主要经历了两个发展阶段：第一阶段（1956-1990），以无偿援助为主，致力于帮助柬埔寨实现民族独立和国家建设；第二阶段（1990-今），以发展合作为主，致力于互利共赢和发展建设。

（一）第一阶段（1956-1990）

这一阶段最鲜明的国际背景是冷战。当时，以美国为首的西方大国对包括中国在内的社会主义国家实施包围和压制。柬埔寨在西哈努克亲王的领导下奉行中立的外交政策，对与中国的接触开始时是相当谨慎的。为了能够和柬埔寨处好关系，中国从一开始与柬埔寨接触就采取了平等尊重的原则，与当时美国对柬埔寨高高在上的作风形成鲜明对比。当然，促使柬埔寨越来越密切与中国的关系并建交的原因是多方面和复杂的，其中既有柬埔寨对美国过度干预的不信任，也有与泰国和南越的领土争端，柬埔寨希望能够获得更多包括中国在内的亚洲邻国的支持。20世纪五六十年代，周恩来总理、刘少奇主席先后访问柬埔寨，西哈努克亲王六次访华，并两次在中国领导柬埔寨人民争取国家独立、民族解放的斗争，得到中国政府和人民大力支持。1956年2月，西哈努克亲王首次访华，期间中国红十字会就金边水灾向柬埔寨捐赠人民币8万元。当年6月，中柬双方签订协议，规定中方于1956-1957年间给予柬埔寨价值800万英镑的无偿援助，用于物资提供和建设一些成套项目。这是中国同亚非拉民族主义国家签订的第一个经济援助协定。¹总的来看，这一阶段中国对柬埔寨的援助基本上都是无偿援助，用于资助柬埔寨发展经济建设所需要的物资援助。

除了经济援助，中国还在柬埔寨的要求下为其提供了军事援助，主要是用于维护柬埔寨国家安全。具体来看，中国对柬埔寨的军事援助始于1963年，促使柬埔寨向中国寻求军事援助的直接原因在于1963年11月初的南越军队政变，吴庭艳政权被推翻。西贡发生的政变使得西哈努克亲王开始担心自己的政权稳固。西哈努克将外来军事援助的希望寄托在中国、法国等友好国家身上，中国和法国都没有让他失望。²1950-1963年期间，中国向包括柬埔寨在内的10余个国家提供了武器装备援助。³此后中国对柬埔寨的军事援助从未中断。仅1964年一年，中国对柬埔寨的军事援助就包括：100辆军用车、一批75毫米口径火炮、三个步兵营、可供2.2万士兵使用的重、轻武器，以及一批防空和反坦克巴祖卡火箭筒。⁴柬埔寨内战结束后，中国依然根据柬埔寨的请求，向其提供多种军事援助。中方的军事援助主要目的有将柬埔寨国内军事设施如医院、训练营、学校改造为相关民用设施；提供

必要的军事装备；提高柬军队应对自然灾害和紧急情况的处置能力；帮助柬方训练维和军官等。比如，1997年12月，中方向柬埔寨提供了价值280万美元的军事装备。

回顾1956—1970年代中国对柬埔寨的援助，可以看出双方的互信不断增强，友好关系在加深。对柬埔寨而言，中国不仅提供经济援助，还在柬埔寨国家安全受到威胁时，施以军援之手，并作出安全承诺。因此，中柬关系可以说是患难之交见真情。

1971—1978年是中国对包括柬埔寨在内的友好国家的援助金额急剧增加，这8年中国对外经济技术援助支出为前21年（1950—1970年）的159%。而1971—1975年更是中国对外援助占国民总收入（GNI）最高的时期。这5年中国对外援助金额总数为3917.94亿元。这5年对外援助的构成是：物资援助占58.8%，成套项目和技术援助占32.4%，现汇援助占8.8%。1978年后中国对外援助开始进入一个调整期，中国开始实施改革开放政策，国家发展的重心转向国内经济建设，对外援助政策随之开始出现调整，不仅援助总规模有所下降，无偿援助的比例也出现下降，优惠贷款为主的援助开始上升。这期间，中国也开始了对柬埔寨输血式的援助向共同造血式的援助尝试转变。

（二）第二阶段（1990—今）

1990年以来，随着冷战结束中国对柬埔寨的援助进入了新的阶段，开始更多地强调基于共同发展的援助。1990年后，中国确立了社会主义市场经济体制，随着国内经济的发展，中国的对外援助越来越偏重于强调为实现共同发展的经济援助。中国对于柬埔寨的援助也越来越多地倾向经济社会发展和民生项目。在军事援助方面，1990年以后，柬埔寨转入和平建设，军事开支大幅度减少；中国奉行独立自主的和平外交路线，强调经济合作互利，对外援助中军事援助也大幅度下降。1993年，柬埔寨内战结束，其国内经济建设重新起步，国际经济援助随之大幅度增加。中国也是从1993年开始逐年增加对柬埔寨发展的援助金额，从1993年的87.1万美元到2013年2.5亿美元。目前，中国对柬埔寨的援助金额已经超越日本，成为柬埔寨最大的援助国。

¹ 薛力、肖欢容：《中国对外援助在柬埔寨》，载《东南亚纵横》，2011年12月，第25页。

² (美) 翟强：《中柬“特殊关系”的形成（1954—1965）》，载《南洋问题研究》，2013年第1期，第9页。

³ 《揭秘中国对外军事援助》，防务资讯网，<http://www.defensecn.com/2013/1230/7271.html>，需要指出的是，当时正值越南战争高潮，中国对柬埔寨军事援助并非始终保持如此大的规模。

⁴ 那拉：《国际援助的作用：以中国与日本对柬埔寨的援助为例》，吉林大学硕士学位论文，第41页。

⁵ Ian Storey, "China's Tightening Relationship with Cambodia," *China Brief*, Vol. 6, Issue 9 (April 2006), http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=31623&tx_ttnews%5BbackPid%5D=19&no_cache=1#.VUI_w2NXdgA.

⁶ 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，第54页，第57页，第61页。

⁷ 薛力、肖欢容：《中国对外援助在柬埔寨》，载《东南亚纵横》，2011年12期，第27页。

表 1. 中国对柬埔寨的援助与柬埔寨获得国际援助总额 (1993-2013)

(单位: 百万美元/年)

年份	中国对柬埔寨援助	柬埔寨获得国际援助总额
1993	0.871	321.891
1994	7.089	358.045
1995	3.129	513.320
1996	10.850	518.082
1997	9.496	383.188
1998	14.345	433.280
1999	2.994	399.710
2000	2.610	466.813
2001	16.325	471.842
2002	5.723	530.923
2003	5.573	539.507
2004	32.470	555.392
2005	46.638	609.953
2006	53.237	713.241
2007	92.446	790.377
2008	95.4	978.5
2009	114.7	100.2
2010	154.1	1103.6
2011	304.1	1385.6
2012	347.1	1375.2
2013	257.3	1358.5

数据来源: Cambodian Rehabilitation and Development Board (CRDB) of the Council for the Development of Cambodia (CDC), http://cdc.khmer.biz/Reports/reports_by_updated.asp?status=0#None。

从援助领域上看,中国对柬埔寨的援助非常重视交通基础设施建设、能源电力和农业三大领域,这三个领域主要基于柬埔寨的发展需要。课题组在柬埔寨调研时听到的一句流行谚语——“有路就有希望”,表达了柬埔寨民众希望改善交通条件,致富脱贫的强烈愿望。以2011年和2012年为例,中国援助柬埔寨经济和社会公共基础设施建设金额分别占其援助总额的69.97%和70.17%。金额较大的工程有政府办公大楼、参议院议会厅和办公楼、国会办公楼、柬埔寨国家7号公路、8号公路、76号公路、57号公路、62号公路、干丹省波雷格丹洞里萨河大桥、波雷达马湄公河大桥、茶胶寺修复、

吴哥周萨神殿、金边制药厂、金边市毛泽东大道、100口饮用水井等。这些项目规模不等，难度各异，其中仅57号国家公路部分修建预算就高达近6.2亿元人民币。除承担柬埔寨国家级重大基础设施建设外，中国的援助还涉及物资项目和农业、教育、体育、警务等领域的经济技术合作项目以及人力资源开发合作项目。截至2013年，中国通过多边和双边渠道，共为柬埔寨培训了1230名人才，培训范围涉及外交、金融、商务、工业、农业、交通和卫生等诸多领域，生源囊括了首相府、外交国际合作部、财经部、商业部、工矿能源部、农林渔业部、公共工程运输部、卫生部、国土规划与建设部和国家银行等政府核心部门。

2014年柬埔寨的十大援助项目中，中国就占据了4个，无论是数量和金额都是最多的。其中，以威古（Vaico）水利项目为例，该项目可对柬埔寨磅湛、波萝勉、柴桢三省约10.8万公顷土地进行旱季灌溉供水和雨季排洪，对当地农业生产有重要意义。该项目由广东建工对外建设有限公司承建，目前已完成90%工程量。威古不仅是目前柬埔寨境内最大的农业水利灌溉项目，也是迄今为止中国对柬埔寨援助的最大规模的水利项目，对于当地的农业发展，切实帮助当地农民增加收入和减少贫困。⁸

表 2.2014 年柬埔寨的十大援助项目

排序	援助国	项目名称	金额（美元）
1	中国	6号公路重建项目	48,453,800
2	日本	西哈努克港口多用途码头建设	26,877,395
3	法国	水资源和农业项目	26,666,667
4	全球基金	艾滋病和性传播疾病的预防和治疗项目	25,521,709
5	日本	洞里萨湖的灌溉和排水的复原及改进项目	25,144,598
6	日本	乃良大桥（Neak Locung Bridge）项目	22,400,609
7	中国	灾害管理和反恐项目	20,293,306
8	中国	威古（Vaico）水利灌溉项目	19,860,600
9	中国	马德望省的多功能水坝项目	19,856,720
10	世界银行	运输、水和卫生设施 IDA 48180 项目	19,541,714

数据来源：Total All Sectors Profile for year 2014 (derived from CDC Database, June 2015) , http://cdc.khmer.biz/reports/report_ODA_Profile_total_all_sectors2014.asp.

从地区合作的角度看，中国与东盟关系的发展与升级也直接影响着中国对柬埔寨援助的格局。中国与东盟建立战略伙伴关系已有十余年历史，10+1机制持续稳定发展，已成为东亚区域合作的一面旗帜。中国新领导层上任以来，提出了一系列促进中国与东盟关系升级发展的重大倡议，如21世

⁸ 广东建工对外建设有限公司：《柬埔寨当地媒体对我司 Vaico 项目的报道》，2015年4月25日，http://www.gdfc.cc/Cn/news.aspx?info_id=498&info_kind=3。

纪海上丝绸之路、“2+7”合作框架、亚洲基础设施投资银行、中国—东盟自贸区升级版、中国—东盟思想库网络等等。在这些重大倡议的引领下，中国进一步加大了对包括柬埔寨在内的东盟国家的各项援助。李克强总理 2014 年 11 月在第十七次中国—东盟（10+1）领导人会议上指出，中国愿向东盟国家提供 100 亿美元优惠性贷款，支持双方各领域务实合作，并在 2013 年基础上在向东盟提供 5000 万人民币无偿援助，以支持东盟共同体建设。同时中国还将向东盟欠发达国家提供 30 亿元人民币无偿援助，以支持东盟缩小内部发展差距。⁹ 中国开始注重从区域经济融合的角度，积极帮助柬埔寨改善外部经济条件，促进有利于其经济增长的内外联动效应。

总的来看，中国对柬埔寨援助资金总额在众多援助方中是遥遥领先的，在援助领域上也是门类和项目最为多样化的。此外，就单个援助项目的援助规模上，中国也是无可取代的首位援助国。

二、中国对柬援助的主要特点

中国对柬埔寨的援助与中国对其它发展中国家的援助并无实质性的不同，但是由于中柬特殊的历史关系以及在东盟成员中柬埔寨是中国最亲密的伙伴国家，对于柬埔寨的援助总是被国际社会赋予了非常多的战略色彩。实际上，中国对柬埔寨的援助主要还是集中在经济发展和民生项目，并且大部分都是应柬埔寨政府的要求而给予的援助。如果说中国在柬埔寨的援助为什么有着巨大的影响力，以下几个特点是不容忽视的。

（一）平等相待和相互尊重是中国对柬埔寨援助的核心特点。

不附带任何政治条件，不干涉受援国内政，相互尊重、平等相待、重信守诺、互利共赢是中国对外援助的基本原则。¹⁰ 中国在南南合作框架下向其他发展中国家提供力所能及的援助，支持和帮助发展中国家特别是最不发达国家减少贫困、改善民生。¹¹ 这些基本原则较为突出地体现在中国对柬埔寨的长期发展援助中。自建交以来，中国从未因柬埔寨国内政局变化或中国自身经济困难而中断对柬埔寨的友好援助，并且援助项目的设立主要是基于柬埔寨的需求，中国从不利用援助项目对柬埔寨的内政和国家治理实施干预。自 1955 年首次签订援助协议起至今，中国援助柬埔寨的历史长达半个多世纪，深获柬埔寨政府好评，在柬埔寨民众中也奠定了深远的影响。

（二）援助项目规模大、难度高，但是工期短、见效快。

中国对柬埔寨的援助项目规模大、难度高但是工期相对于其他国际援助项目要短。与日本、韩国和澳大利亚等国家对柬埔寨的援助项目周期看，中国的项目周期是最短的。对于中国在柬埔寨的援助，比较有代表性的评价是“中国援助的简便高效，援助项目用时短，这主要是得益于中国真心

⁹《李克强在第十七次中国—东盟(10+1)领导人会议上的讲话》，中华人民共和国外交部网站，2014年11月14日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zjxw_602251/t1210820.shtml。

¹⁰ 国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2014）》，2014年7月10日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/Document/1375013/1375013.htm>。

¹¹ 同上。

实意地应柬埔寨发展急需提供援助，并且不附加条件。”¹²以柬埔寨7号国家公路为例，该公路总长186.65公里，其中新建公路39.8公里，工程包括该路段公路内的路基工程、路面工程、桥梁工程、交通安全设施、绿化工程，甚至包括排雷。承建该项目的上海建工集团进驻工地后的第一件事就是排除地雷，并且排雷工作从2004年9月一直延续至2005年1月，其间共排除地雷和未爆炸物5.8万枚（颗）。此外，工程测量队要在遍布野兽的热带丛林里手持砍树刀摸索探路；运输车辆要在沟壑中前行，更经历过数次翻车事故；工地在旱季气温常常高达40余摄氏度，导致钢材等建筑材料温度过高，无法进行人力操作；水土不服的工作人员中多人感染疟疾、伤寒、登革热等疾病。就是在这样恶劣的环境中，中国援建人员克服了重重困难，提前3个月竣工，尽早地使得援助项目惠及当地百姓。2008年5月3日，柬埔寨首相洪森亲自主持竣工通车仪式，并且表示，这是他担任首相的政治生涯中第一次为全国最长的道路和桥梁进行通车剪彩，具有历史性意义。¹³

（三）援助方式多样，援助领域广泛，社会影响面比较大。

中国的对外援助主要有八种方式：成套项目、一般物资、技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助、援外志愿者和债务减免。¹⁴对柬埔寨援助几乎涉及到以上所有8类项目，其中成套项目是最主要的援助方式。正是因为援助规模大和援助领域上的多元化，使得中国援助在柬埔寨社会产生了非常大的影响力。

近年来，中国还更加注重多元化的援助，比如文化项目的援助——对吴哥窟的援助修复。中国对柬埔寨的文化古迹修复以茶胶寺和周萨神庙最具代表性，中国在古迹修复中不仅仅坚持“修旧如旧”的原则，还创造出“展示性修复”的创新，在吴哥窟的多国援助修复经验中中国的经验获得了广泛的赞誉。在具体的修复施工中，中国文物修复雇佣的工人几乎都来自柬埔寨当地，不仅为当地创造就业机会，而且还为柬埔寨培育了一批具有有一些文物修复经验和技术的工人。

（四）援助与贸易投资相互促进，减贫效果明显。

中国对柬埔寨的援助为柬埔寨国内经济的发展奠定了必要的硬件基础，切实改善了柬埔寨民众的生活、生产、医疗卫生条件，也由此带动了中国和柬埔寨之间的贸易投资，双方民间交往日益密切。中柬经贸关系日益增强，中国是柬埔寨第三大贸易伙伴。根据中国海关统计，2014年，中柬双边贸易额37.6亿美元，下降0.4%。其中，中国出口32.8亿美元，下降4%，进口4.8亿美元，增长33.5%。2015年1-4月，双边贸易额13.1亿美元，增长14.5%，中国出口11.4亿美元，增长15.3%，进口1.7亿美元，增长9.6%。截止2013年底，中国企业对柬直接投资存量28.5亿美元，2014年，对柬非金融类直接投资5.3亿美元，增长8.5%。2015年1-4月，新增非金融类直接投资1.2

¹²Chap Sotharitho, "Trade, FDI, and ODA between Cambodia and China/Japan/Korea", In *Economic Relations of China, Japan and Korea with the Mekong River Basin Countries*, edited by Mitsuhiro Kagami, BRC Research Report No.3, Bangkok Research center, IDE-JETRO, Bangkok, Thailand, 2010, P.23.

¹³刘鸿武、黄梅波等：《中国对外援助与国际责任的战略研究》，中国社会科学出版社，2013年版，第386页。

¹⁴国务院新闻办公室：《中国的对外援助（2011版）》，2011年4月21日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2011/Document/896983/896983_3.htm。

亿美元，下降 28%。¹⁵

在帮助柬埔寨发展经济和减贫合作方面，中国除了加大援助和贸易投资的规模，还非常注重发展经验的交流和发展能力的建设。例如，由中国和柬埔寨政府合作创立的西港特区，就是把中国的开发区经验首次复制到了柬埔寨。根据中国驻柬埔寨大使馆经济商务参赞宋晓国介绍，西港特区创造的就业岗位达到 12000 个。¹⁶ 柬埔寨工业化水平较低，西港特区在打造国际工业园区的过程中，将园区长远发展与柬埔寨经济发展实行有效对接。默德朗乡是紧邻西港特区的一个乡镇，如今，这个贫困小镇正在迅速繁荣崛起，原先的泥泞小路变成了水泥公路，越来越多的新房拔地而起。据统计，莫德朗乡目前在特区工人人数占总人口的 30% 以上，村民在特区工作后，大大增加了收入水平。同时，特区的发展也给村民带来了多重商机，很多村民向工人出租宿舍或开小商店，拓宽了收入来源，成为当地“先富起来”的人。同时，西港特区还“授之以渔”，对当地村民进行技能培训，增强村民谋生技能，提高村民生活水平。自 2010 年 4 月始，西港特区安排职工利用晚上休息时间在邻近的寺庙学校免费进行中文教学，并推荐学生到区内工厂担任翻译工作。为使培训工作更具系统化、专业化，西港特区与无锡商业职业技术学院合作，建立西港特区培训中心，对区内柬籍员工及周边村庄学生进行专业技能培训和语言培训，推进柬埔寨农民实现向现代产业工人的转变。现已举办了六期培训，累计近 1.4 万人次参加。另外，西港特区公司还热心公益慈善，特区在 2008 年捐资 25.4 万美元为当地修建学校；连续五年向柬埔寨红十字会累计捐款 16.5 万美元，支持柬埔寨的经济社会建设，救助社会弱势群体；向属地布雷诺县受灾渔民捐赠大米，缓解贫困灾民的燃眉之急；专门出资用于改善社区交通设施、公共活动场所和卫生环境条件，受到当地社会和民众的好评。¹⁷

密切的经贸关系和民间交往深化了中柬双边关系，促进了柬埔寨的经济社会发展，同时，也带来了新的摩擦和问题。正因为彼此联系越来越多，经济摩擦和问题也出现增多的趋势。对此，中国政府给予了高度关注，并且反复强调坚持正确的义利观对柬埔寨与中国长期友好关系的重要性。习近平在 2014 年底的中央外事工作会议上指出，“要切实落实好正确义利观，做好对外援助工作，真正做到弘义融利。”¹⁸ 但是，在对外援助与更广范围的对外经济合作方面，政府层面的重视和企业社会层面的配合显得尤为重要。

¹⁵ 《中国柬埔寨经贸合作简况》，中华人民共和国商务部网站，2015 年 6 月 11 日，<http://yzs.mofcom.gov.cn/article/t/201506/20150601008660.shtml>。

¹⁶ 《西港特区：柬埔寨的“试验田”》，载《新锡山》，2015 年 6 月 8 日。

¹⁷ 《红豆集团全力打造西港特区“一带一路”合作共赢》，太湖明珠网，2015 年 3 月 17 日，<http://news.thmz.com/col89/folder664/2015/03/2015-03-171451534.html>。

¹⁸ 《中央外事工作会议在京举行》，人民网，2014 年 11 月 30 日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/1130/c1024-26118788.html>。

第二章 柬埔寨社会对中国援助的看法

中国在柬埔寨的援助形象总体上是积极正面的，但是其中也不免各种负面的看法。柬埔寨政府层面对中国的援助评价历来都是非常正面和肯定的，但是柬埔寨市民社会中对于中国援助的看法则要多元化的多。其中，不同地区、不同援助项目、不同利益集团、不同群体的看法各不相同。如果要对柬埔寨社会对中国援助的看法进行非常精准和全面的概括还是一件相当有难度的事情。我们最初设想是通过问卷调查来进行统计，但是首先面临的问题是调查对象的选择如何才能具有代表性和广泛性，其次是问题的设计和翻译成当地语言，特别是如何使调查的问题具有客观性。鉴于上述两个问题的存在，我们意识到要客观全面了解柬埔寨社会对中国援助的看法具有相当的难度。因此，最后我们选择了典型案例调查的方式，通过选取具有代表性的援助案例来具体呈现中国援助在柬埔寨社会民众中的形象。在调查方式上，我们通过面对面的直接访谈和讨论的方式来了解中国对柬埔寨援助的社会形象，并尝试在本报告中以直观陈述的方式来展现。

一、中国对柬埔寨的文化援助——吴哥古迹保护案例分析

中国对吴哥窟古迹的援助修复是中国援外的独特案例，其独特性主要表现在两个方面：其一，中国并非只重视经济发展和社会发展的项目援助，对吴哥窟的文化类援助就是一个标志性的例证；其二，中国的援外并非只重视双边合作，吴哥窟修复援助则是一个典型的多边合作案例。

1992年12月，吴哥古迹被联合国世界遗产组织列入“世界文化遗产名录”。1993年，柬埔寨王国政府和联合国教科文组织共同发起了“拯救吴哥古迹国际性的”，中国政府派出了由国家文物局局长张德勤先生参加的代表团出席会议，与各国代表共同讨论了行动纲领和准则，并承诺与国际社会一道，为保护吴哥做出自己的努力。1996年，中国国际文物局派出的第一个工作组赴柬埔寨考察吴哥古迹，得到了诺罗敦·西哈努克国王的专门接见。1997年，国家文物局选定“周萨神庙（Chau Say Tevoda）”作为修复对象，委托中国文物研究所（中国文化遗产研究院前身）组建“中国政府援助柬埔寨吴哥古迹保护工作队（CSA）”，正式开始工作。

从1998年2月至2008年12月5日，主要为对中国对柬埔寨吴哥古迹保护的一期工程。中国援柬工作队组织了对周萨神庙的建筑测绘、工程地质勘测、考古调查、石材修复研究等，进行了较全面的保护修复工作，得到了柬埔寨吴哥古迹管理局（APSARA）和联合国教科文吴哥古迹保护协调委员会（ICC-Angkor）的高度赞扬，也得到了在暹粒地区参与保护工作的各国专家的肯定，认为周萨神庙的维修工作极具特色，值得其他国家参考和借鉴。

从2010年11月27日开始，中国对柬埔寨吴哥古迹保护开始了二期工程，即对距离周萨神庙东约500米的茶胶寺（Ta Keo Temple）的保护修复工程。相比周萨神庙，茶胶寺占地面积更大，存在的安全隐患和不完整性也更严重，如石质建筑结构失稳风险、重点石刻部位风化加剧、洪涝浸泡排水不畅及重要塌落构件无法归安等。中国援助工作队进行了有针对性的三位激光扫描记录和现

状测绘、工程地质勘测、结构有限元研究、复原研究、石质风化机理及保护实验等，编制了《茶胶寺保护修复工程总体方案》，获得了 APSARA 和 ICC 的确认，作为对茶胶寺进行保护修复的指导性技术文件。在具体施工过程中，援助工作队严格遵守最小干预原则、不改变文物原状原则、实验先行原则和研究与修复并重原则等，将国际社会公认的保护理念与具有中国特色的文物修复原则相结合，形成了吴哥古迹保护修复的中国模式。¹⁹

中国对柬埔寨吴哥古迹保护修复过程中，比较重视国际合作。在《吴哥宪章》的规范下，中国和 ICC 专家与国际同行相互学习并转化为具体实践的成果。2010 年 11 月 24 日，作为第 17 届吴哥古迹保护全体年会的重要组成部分，中国文化遗产研究院与联合国教科文吴哥古迹保护协调委员会、联合国教科文组织驻柬埔寨代表处共同在柬埔寨暹粒市主办了茶胶寺保护技术论坛。茶胶寺保护技术论坛分为技术报告与实地研讨两部分。双方针对茶胶寺保护修复工程涉及的建筑修复、结构加固、砂岩雕刻表面保护、场地排水、环境规划、国际合作等相关技术问题展开广泛的交流与研讨。²⁰2013 年 3 月 5 日，由中国文化遗产研究院与法国远东学院共同举办的“考古与柬埔寨吴哥遗址——法国远东学院历史照片特展”暨“吴哥古迹保护与研究论坛”在北京开幕。中国文化遗产研究院与法国远东学院的专家参加了“吴哥古迹保护与研究论坛”，从考古学、建筑学、历史学等多个领域对吴哥古迹修复、保护的研究与实践进行了交流和讨论。²¹2013 年 12 月 5 日，吴哥保护第三届政府间国际大会在柬埔寨暹粒召开。国家文物局副局长顾玉才应邀率中国政府文物代表团出席大会。大会由柬埔寨政府主办，旨在协调吴哥保护国际援助行动，为未来十年的工作制定蓝图。大会深受柬政府及国际社会的重视，柬埔寨首相洪森、副首相索安出席大会开幕式，法国、日本、美国、俄罗斯、意大利、印度、匈牙利及联合国教科文组织、欧盟、东盟、联合国发展署、国际货币基金组织等 36 个国家和国际组织派团参会。中国政府文物代表团参会期间，与柬埔寨副首相宋安、文化大臣彭萨格娜、柬埔寨吴哥古迹保护与发展管理局副局长罗斯布拉等就中国在国际援柬文物保护项目中发挥更大作用、中柬文化遗产领域交流与合作等议题交换了意见，并与法国等国代表团就文化遗产领域的双边合作进行了沟通。²²正如上智大学吴哥古迹国际调查团、后任上智大学校长的石泽良昭所强调的，国际文化合作的援助体制并不仅仅是提供资金、技术和高新设备而已，国际合作说到底“人的交流”，重点在于“在差异中相互学习”。²³我们也认为，国际发展合作的目的不仅仅在于帮助受援国，援助国也同样受益，因为帮助别人的过程也是一个学习的过程，是一种双方受益的合作。

¹⁹ 励小捷：《成绩与意义：中国援柬吴哥保护 20 年》，载《世界遗产》2015 年第 3 期，第 26-29 页。

²⁰ 中国文化遗产研究院：《我院成功主办茶胶寺保护技术论坛》，2010 年 12 月 29 日，<http://www.cach.org.cn/tabid/76/InfoID/482/firid/78/Default.aspx>。

²¹ “吴哥遗址历史照片北京展出”，载《中国文化报》，2013 年 3 月 6 日，第 2 版。

²² 《顾玉才率团出席吴哥保护第三届政府间国际大会》，中华人民共和国中央人民政府门户网站，2013 年 12 月 6 日，http://www.gov.cn/gzdt/2013-12/06/content_2543500.htm。

²³ 贻平：《区域功能性合作与日本的文化外交——以吴哥古迹保护修复为中心》，载《日本问题研究》，2014 年第 4 期，第 22 页。

就中国文化遗产研究院在吴哥窟的修复工作而言，每天的工作都要和柬埔寨当地人接触，包括工地的工人以及他们办公兼住宿的地方所雇佣的服务人员。这些受雇于中国修复工作队的柬埔寨当地人是援助项目的直接受益人群。我们在访谈和交流中得知，相比于其他国家的修复工程队，柬埔寨当地工人包括办公处所的厨师一致认为中国人更随和，更好相处（当然，也不排除当面说好话的可能）。但是，那些曾经因为援助周萨神庙修复工作告一段落而离开，并已经参加其他国家在吴哥古迹修复工作队的工人，等到中国的文化遗产研究院开始进行准备茶胶寺的修复任务时，又主动要求返回中国的工作队，并要求重新回归原来岗位，至少可以说明一些问题。这种归属感，和这种自愿的回归至少说明中国援助在公众层面的交流还是相当贴近人心的。

二、优联集团的柬埔寨滨海旅游度假村项目

优联集团的滨海旅游度假村项目因为涉及到环境保护、移民安置和经济开发，在柬埔寨社会中引起了非常多的议论。严格说，这个项目并非援助项目，但是在柬埔寨公众眼里，这是中国政府项目。在课题组与当地一些非政府组织座谈时，这个项目被拿出来反复讨论，可见其在当地的社会影响力之大。我们意识到，援助国在受援国的社会形象是一个复杂的综合体，政府间的行为、企业间的行为甚至个人的行为，只要和中国有关，就不可避免地被中国化，成为中国在当地社会形象的一部分。因此，我们决定把这个案例也放在我们的研究报告中，这个例子说明的问题或许在很长一段时间内都没有得到足够的重视和有效的应对。

2008年，优联集团与柬埔寨王国政府签订了柬埔寨滨海旅游特区开发协议书，项目作为柬埔寨国家发展战略正式启动。2011年12月30日，优联集团国省旅游度假村举行签约仪式。该项目位于柬埔寨王国戈公省西南部的基里沙果县，距戈公省省会50公里，距西哈努克港30公里。项目占地面积360平方公里，拥有海岸线90公里，已获取土地证，租期99年。已获批准总建筑面积5500万 m^2 ，产品形式以别墅、酒店为主。项目地块内保持着优质的生态资源，包括世界第二大红树林保护区及广袤的原生林地，超大面积更适合休闲度假的优质海滩。自2008年签约至2012年，项目已先后完成区域内居民拆迁安置、土地整理、道路连接、市政配套等一系列基础设施配套建设。土地整理基本结束；法式办公酒店即将落成；起步区内外多条主干路段均已陆续开工，²⁴其中连接48号公路的迎宾大道工程已达通车条件；服务于项目建设的货运码头已投入使用；数百辆工程车已投入施工。其它设施方面，水库、水厂、电厂、污水处理厂、通信中心、4C级机场、5000T港口及客运码头等工程预计2-5年竣工。

从政府层面公开的信息来看，该项目一切都进展有序，但是在柬埔寨社会层面，却是另一番景象。在亚洲基金会驻柬埔寨办公室召开的调研座谈会上，柬埔寨人权行动委员会（CHRAC）秘书

²⁴Donald Frazier, "China to Gamblers: Come to Cambodia", *Forbes*, March 21, 2012, <http://www.forbes.com/sites/donaldfrrazier/2012/03/21/china-to-gamblers-come-to-cambodia/>.

长 Suon Bunsak 和亚洲基金会驻柬埔寨办公室负责法律事务的柬埔寨人 Koy Neam 先生也认为该项目对当地环境、人民生活构成了一定的负面影响，并怀疑柬埔寨政府与优联集团可能存在着台下交易。当调研小组希望他们能提供进一步的细节和证据时，他们也承认只是对该项目的实施和进展的透明度和负面影响表示不满，但并没有足够的证据证明中国企业违法了柬埔寨法律，也没有否认这个项目会促进柬埔寨旅游业的发展，并希望中国在柬企业在投资赚钱的同时，也要更多地承担社会责任，更注意项目 and 产品质量，提升中国企业在柬埔寨社会中的形象。同时，他们也坦承，许多其他国家的在柬企业也面临着相似的问题。比如日本在柬埔寨修建的横跨湄公河的乃良大桥 (Neak Loeng Bridge) 因为影响到了摆渡人的生意，也出现了不少负面声音。

亚洲基金会驻柬埔寨办公室负责人 Silas Everett 先生提供了路透社 2012 年关于该项目的一则新闻。柬埔寨非政府组织自然资源保护集团环境监察部主任 Chut Wutty 表示，项目所在地的 Botum Sakor 国家公园曾经是未受破坏的丛林，是老虎、大象、熊和长臂猿的家乡，但现在正在迅速消失。项目附近的海滨村庄 Poy Jojon 村民正准备离开。该村的一家杂货店老板 Chey Pheap 和一些村民向内陆搬了约 10 公里，但“没有工作，没有水，没有学校，没有庙，只有疟疾”，为此感到“很不高兴，但无能为力”。在柬埔寨当地人看来，所谓的发展有时候是受欢迎的，但是有时候却是令人憎恨的，尤其是当他们要离开祖先们居住过的地方，以牺牲祖辈文化遗产为代价的发展是他们不能接受的。负责为优联集团建设公路的经理柬埔寨人 CHEANG Sivling 表示，优联集团建造的四车道的高速公路，穿越 Botum Sakor 国家公园。柬埔寨人权组织 LICADHO 研究员 Mathieu Pellerin 认为，这可能会让伐木运营商更容易进入森林，加快破坏森林的进度。作为该合同的一部分，优联集团向柬埔寨发展委员会缴纳了 100 万美元的定金，但在租赁头 10 年不用支付任何费用。对此，柬埔寨环境部财务和行政司长 Sem Saroeun 表示，“这是一个自愿性的价格，资金用于保护和养护环境，新的反贪污法律禁止任何其他台下交易”。他表示，政府只授予国家公园周边的土地，“核心区域仍然受到保护”。但是，路透社记者通过对卫星图像和各组织的研究，否定了这种说法。²⁵

对于上述问题，我们回到国内又查阅了相关资料并且尝试直接联系优联集团，以期获得更多更全面的信息。我们注意到，优联集团发言人曾表示，强制拆迁的指控是“柬埔寨政府和人民之间的问题”。2013 年 7 月 26 日，《环球时报》指出，美媒渲染“中国项目逼柬村民搬迁”与事实不符，²⁶ 优联集团柬埔寨项目处工作人员表示，优联集团不负责当地的拆迁工作，由柬埔寨指定本国相关部门进行，以避免引起中方和当地村民不必要的纠纷。柬埔寨政府对这个项目十分重视，成立了部际委员会，方便柬埔寨各部门协调，中方也是通过该委员会开展项目。柬埔寨政府在开发项目附近划拨了一块土地

²⁵ Andrew R.C. Marshall and Prak Chan Thul, "Insight: China Gambles on Cambodia's Shrinking Forests", Mar 7, 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/03/07/us-cambodia-forests-idUSTRE82607N20120307>

²⁶ 钟佳、王渠：《美媒渲染“中国项目逼柬村民搬迁”与事实不符》，载《环球时报》2013 年 7 月 26 日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-07/4173895.html>。

安置村民。大多数搬迁户已经拿到合理补偿，开始搬往新村。优联集团通过部际委员会，为新村进行了大量基础设施建设，包括公路、学校、医院、寺庙等，甚至提供一辆救护车。这些村民大多是渔民，中方出资为他们专门修建河道，渔船可以通过河道进出海。此外，优联集团还准备出资帮他们建一个农贸市场。《环球时报》还援引一名柬埔寨消息人士的话，柬埔寨政府一直比较尊重当地村民的诉求，没有强拆房屋，所以会留下少数没有搬迁的民众。剩下这部分人，政府还在做工作。新村庄显然比以前的住处条件好，之所以没有搬，除了对于故土的依恋，也不排除是因为有些村民受到柬埔寨个别反对党和外国非政府组织的鼓动，对抗搬迁。

对于争执不下的问题，本课题调研组联系了优联发展集团有限公司，并得到了他们外联部的答复，主要反映了以下几方面的情况：

第一，在搬迁工作上，依照优联集团同柬埔寨王国政府签订的租赁开发协议中的相关条款，搬迁工作是由柬埔寨王国政府负责的，优联集团只负责提供搬迁的经费。政府对原居民土地及房屋制定了补偿标准，优联集团及时提供了相关经费。除此之外，优联集团还按照政府的要求，在搬迁后的新村庄无偿为村民建设学校、寺庙、诊所、市场、水井、道路等市政设施，这一工作自村民搬入新村后就开始执行，现在仍在按照政府要求的计划执行。从法律角度讲，民众搬迁是政府的责任，但从社会责任角度讲，优联集团也有责任为当地民众谋福利，虽然有一些不足的地方，但总体效果还是好的，当地绝大多数民众是支持优联集团项目的。

第二，在与当地民众关系上，优联集团项目目前华籍员工人数约在 150 人左右，柬籍员工人数约在 1000 人以上，由于柬籍员工流动性非常大，所以人数很难准确统计，但由于项目开发规模大，所以为当地提供的就业机会非常多，服务人员和施工人员都是以柬籍员工为主的。

第三，在环境保护上，优联集团项目的主题是旅游度假，所以从开发伊始就高度重视环境保护，这也是保障未来客源必不可少的基础。在政府租赁给优联集团的土地中，特别明确规定了近三分之一为保护用地，是严格不能进行建设的，而且每一个进行建设的项目，优联集团都有做环境影响评估报告，在获得了环境部的批准之后才进行实施。

第四，在与柬政府关系上，柬埔寨政府非常鼓励像优联集团以这种旅游主题的大型投资。优联集团的建设开发程序符合柬埔寨的法律法规，柬埔寨政府会一如既往地支持优联集团项目的发展。

优联集团项目所反映出来的问题实际上具有很强的普遍性，不仅是在商业性质的项目上，在援助项目上也如此。上述这些问题的关键在于本来是和柬埔寨政府签约的行为，因为项目实施会牵涉到大量的社会问题，在柬埔寨市民社会中，是不会分辨哪些应该是柬埔寨政府应该承担的责任，哪些应该是项目实施企业应该承担的责任，很多时候柬埔寨当地人都把本应由柬埔寨政府所担负的责任直接算到项目实施企业的头上，批评接踵而至。当然，在发展中国家，受制于政府治理能力的限制，想依靠项目所在国政府承担起更多社会责任或者澄清项目实施中的各种问题的想法似乎也是不可靠的。因此，这样一种现实也在提醒中国，对于柬埔寨这样的友好关系国家，除了保持政府层面的友好关系外，更应该重视和市民社会的关系和公共外交。据悉，优联集团正在通过美国公谊会的帮助，

计划和柬埔寨非政府组织论坛建立一种合作机制，可以定期的分享信息或召开沟通洽谈会，使优联集团和非政府组织保持一种及时了解对方的状态。

三、上海建工集团参与的中国援助柬埔寨项目

上海建工集团是参与中国援外项目中资格最老、资质最优、规模最大的几家国有企业之一，在中国援外企业中是具有非常强的代表性。上海建工集团在柬埔寨实施的援外项目主要是路桥建设。迄今为止，上海建工在柬埔寨完成和在建的援助项目主要有：5号、6号、7号与8号公路等交通主干道和一些二级公里以及5座特大桥梁。这些大型基础设施项目极大地缓解了柬埔寨国内交通状况，直接惠及当地百姓。

从上海建工参与的中国对柬埔寨的基础设施项目来看，中国的援助优势是十分明显而且突出的：

第一、援助项目建设工期较短，能够较快地改善当地的基础设施状况。中国援助项目一般具有比较明确的工期限定，慢则3年，长则最多5年。这就决定了上海建工必须将其他国家工程勘察和设计的时间尽量压缩，甚至要提前进行准备，对工程时间进行较为科学划分，充分考虑在柬建设可施工时间短和其他不可预知的因素，打好提前量。相比之下，世界银行、亚洲发展银行、日本和韩国等一个项目往往会经过长期认证和考察，工期可能长达10年。例如，日本建造从金边到胡志明市1号公路中的60公里道路时，分了5期，进行了多年，到2014年11月还没有完工。

第二、性价比很高，费用相对较低。中国援助工程的价格大约只是日本的2/3甚至一半。以7号公路的修建为例，纯援助的总额仅为5亿美元，在当时援助基础条件极差，前期准备不足的情况下，要按时保质地完成这项任务，任务是相当艰巨。但是，建工集团还是克服各种苦难，完成了项目建设。也正是这个援助项目，因为前期设计和勘察不够充分，加之中国的施工标准和项目验收标准与柬埔寨气候条件并不匹配，在7号公路的后续运营中道路出现了问题，其中最为突出的是持续暴雨和极大的雨量对于道路的损毁，这些气候条件在中国内陆是极为罕见的。出于国家责任和企业责任的考虑，上海建工集团为7号公路持续免费维修了6年。

第三、重视平等协商。在设计和实施过程中出现问题时，上海建工非常重视与柬方协商解决问题，并取得了双方都较为满意的结果。以修复7号公路为例，由于资金有限，原计划的设计路程较短一些，但中国在柬埔寨方面的要求下，最终还是竭尽全力在资金非常紧张的情况下最大限度地建了192公里。虽然工作按时完成，并通过了验收，但比当初设计的标准单薄了一些，因此在应对极端天气的时候道路毁损情况也较为突出。

第四、上海建工承建的援助工程项目一般技术难度都比较大，但是企业都想尽办法来完成施工任务，其付出已经超越了作为一个盈利企业的商业考虑。柬方关于本国地质、土质、水文记录不多，也不科学，行业技术标准需要与国内有差别。上海建工集团甚至需要借助多种手段包括查看历年雨水导致河流上涨留下的草球记录等手段，搜集当地水文资料信息。当地土质不行，建设取土往往需要超出2公里运距的标准，有时甚至要到50-80公里的地方取土。上海建工集团建造的湄公河大桥，

跨度超过杭州湾大桥，桩基深度需达到 90 米。日本企业曾对这座大桥进行可行性研究，感觉难度太大，中断了项目实施。

第五、上海建工作为中国的国有企业，在援外项目上体现了强烈的使命感和责任感。上海建工集团领导认为，援外工作是一种责任、重担，但也是一种荣誉，因此将之作为政治和经济双重任务来认真对待。在实际援助项目实施中，像许多援外企业一样，上海建工实际上通过援外项目利润相当低，如果管理不善甚至会出现赔钱的现象。上海建工集团领导认为，用援外方式，价格上没有优势，利薄一点，但在征地拆迁上土地属于无偿使用。柬方对双优贷款也非常放心，相信工程质量有保障，符合双方利益。

第六、服务质量优良，获得柬埔寨社会公众的好评。柬埔寨雨季较长，雨量较大，对施工期间抗洪，进行桥梁维护构成了很大挑战。上海建工甚至使用房建精细化的标准来建设路桥，将房建的管理标准用在对外援助项目上。我们通过调研得知，上海建工在交付工程时，将维修和保养工作做成桥梁使用手册，拍成视频文件，全部交给柬埔寨政府，详细编列了维修和保养细节。这些做法，在国内的项目建设中都是没有的，可以说是在柬埔寨援助项目中的首创。

第七、本土化程度趋强。上海建工集团与柬埔寨公共工程与交通运输部联系密切，让柬埔寨监理工程师、柬埔寨技术工人参与工程实施过程中，学习了解施工工艺，提升专业技能，特别是水下施工和桥梁施工等特殊技术，为柬埔寨培养了大量的技术人才。此外，上海建工还利用当地关系，赢得了当地的一些施工项目，增加工人、机械设备的利用率。

第八、社会责任感增强。柬埔寨建设征地拆迁相当困难，政府标准往往满足不了老百姓的要求。在一些项目施工过程中，为了完成既定计划，上海建工会提前做通政府和当地民众的工作，双方往往相持不下时，有时要补贴一些。上海建工特别重视社会责任，注意当地的风土人情，甚至为当地社区 / 村庄筑蓄水池、修路、建校、送文化用品等。2010 年金边发生严重踩踏事故后，党团组个人集资通过红十字会向桥倒踩踏事件受难者捐款，公司向遇难者捐款 2.5 万美元，随后全体员工自发捐款。但是，上海建工在当地的善举显然没有得到很好的宣传，柬埔寨社会公众对于这些信息和情况的了解相当有限。

从上海建工集团承建的援助项目看，其社会效益十分明显，显著改变了柬埔寨国家交通运输落后的现状。Prek Tamak 湄公河大桥、Prek Kdam 洞里萨河大桥，以及将 6 号公路和 5 号公路连接起来的 8 号公路，形成了贯穿柬埔寨中部地区的东西交通大动脉，大大缓解了交通压力。部分偏远地区的道路都得到了修通，解决了老百姓行路难，与外界隔绝的实际困难。大幅改善了道路、码头等基础设施的功能。柬埔寨新建金边港集装箱码头项目，大大改变了现有码头设备落后、专业化程度低、场地紧张、交通拥堵和运输效率低的状况，大幅提升了其国际化水平。当地农业资源优势得到了充分发挥，与周边国家和国际市场联系更加便捷，降低了运输成本，促进了柬埔寨对外贸易和经济的发展。在建的 6A 公路和 6 号公路连接柬埔寨首都金边市和世界文化遗产吴哥窟所在的暹粒市，建成后将极大提升柬埔寨的国家形象和旅游竞争力，并促进柬埔寨旅游经济的发展。柬埔寨

8号公路位于湄公河滞洪区，以前每逢雨季，该地居民的出行都会受到极大的影响。即将交工的柬埔寨国家214号公路项目，也将极大地方便柬埔寨北部多省居民生活、生产问题，促进柬埔寨与老挝、越南的边境贸易和经济合作。中国施工的工程质量有保障，赢得了柬埔寨的普遍赞誉。上海建工坚持“一切为把工程做好，一切为使顾客满意”的理念，加强施工人员和机械设备的配套投入，力求做好精细化施工，严控质量关，关注每一道工序，得到了柬埔寨政府和人民的肯定。柬埔寨首相洪森多次公开表示“中国援建不带任何附加条件，中国公司质量好、速度快、价格合理，是值得信赖的施工队伍”。²⁷

尽管上海建工作为大型施工企业在柬埔寨当地获得了良好的口碑，但是依然面临一些抱怨和负面报道的问题。首先是媒体报道不够，宣传效果不理想。上海建工集团显然更重视埋头做工程，而不是抬头讲故事，这也是中国众多参与援外项目企业的普遍特点。课题组在对上海建工集团驻柬埔寨的公司总部进行访谈时，面对中国企业不重视社会责任的指责，上海建工集团当地负责人给出了公司在施工期间所做的大量义务工作，比如为公路沿线小村庄修复支线小路、为当地小学捐献物资和修复校舍。承袭中国传统文化“做好事不留名”的传统，上海建工集团并没有着力宣传对柬埔寨社会的积极贡献。零星的报道也仅仅见于当地和国内的中文媒体，柬埔寨媒体和柬语媒体报道相对较少，几乎没有。

关于对中国工程质量的质疑。上海建工当地负责人认为，近年来，柬埔寨经济发展较快，引发公路上车辆超载超限现象越来越严重。装载稻米、玉米、木薯和原木的非法改装车辆普遍超载100%-400%，对道路造成了严重损害。柬路政部门“以罚代管”的做法更是造成恶性循环，大大降低了道路的使用寿命。同时，柬方对道路桥梁养护资金少且维护严重不足，管理不当，甚至推脱责任，要求中方企业进行免费维修，给他们造成极大的负担。另外，柬埔寨土地私有，政府缺乏资金，办事效率较低，道路桥梁工程用地问题解决难度大。特别在人口稠密、经济发达地区，拆迁工作异常艰难，有时会严重影响工期，造成大量人员和机械设备闲置。这些损耗，在援外项目中屡见不鲜。然而，当这些问题和矛盾发生的时候，舆论往往不深究其中原委，简单地将批评的矛头都指向了中国的援外企业。从中国企业的视角来看，他们觉得非常委屈。

上海建工集团在柬埔寨面临的问题再次证明援助项目一定要重视与市民社会的沟通，没有有效和充分的沟通机制，误解和问题就会累积，负面情绪得不到消除的结果最终将可能损害到双边关系。

²⁷ 陈霞枫：《中国援建柬埔寨金边港新建集装箱码头竣工》，环球网，2013年6月7日，<http://world.huanqiu.com/photo/2013-06/2695989.html>

第三章 中国对柬埔寨援助面临的主要问题

中国作为柬埔寨的最大援助国家，在柬埔寨所遇到的问题具有相当的代表性。而且，我们发现当前中国对柬埔寨援助所面临的问题并不是什么新问题，很多都是长期存在的老问题。我们把这些问题的归纳成五个方面，希望能够得到重视和改善。

一、中国对柬埔寨的援助重视政府层面的协调与合作，轻视民众和社会层面的沟通与交流。

近年来中国对柬埔寨的援助金额和项目数都呈上升趋势，在当地的影响力越来越大。但是树大招风，柬当地出现了只要是中国企业做的项目就有人出来折腾和抹黑的怪象。究其根源，主要在于三个方面：一是当地非政府组织（NGOs）数量多达1000多家，活跃的有500多家，背景复杂，存在蓄意抹黑中国援柬形象的因素；二是柬埔寨是低收入国家，文盲率高，但是社会民主化和民族化意识强，民众较易被煽动，形成对中国不利的舆论氛围；三是中国对柬埔寨民众和社会层面的沟通明显不足，缺乏了解中国的NGOs，对柬埔寨当地主流媒体《金边日报》和《金边邮报》的交流和影响不够，负面新闻和不实报道得不到及时纠正。

从柬埔寨市民社会的视角看，他们很难或者根本就不会分辨哪些应该是柬埔寨政府应该承担的责任，哪些应该是中国政府和项目实施企业应该承担的责任，很多时候柬埔寨当地人都把本应由柬埔寨政府所担负的责任直接算到中国政府和项目实施企业的头上，对于中国的批评也接连不断。但是，受制于政府治理能力的限制，想依靠柬埔寨政府承担起更多社会责任或者澄清项目实施中的各种问题的想法是根本靠不住的。因此，中国不重视对柬埔寨社会公众的沟通机制和途径的建设，会越来越削弱中国在当地的影响力，并最终影响到中柬双边关系的发展。

二、中国从自身的发展经验出发，认为发展才是首要，比较重视经济效益，对于社会、文化和环境效应的重视不足。

中国对柬埔寨的援助项目优势十分突出：价格合理、见效快、灵活性强。中国援柬项目强调速度，一般2-5年就见经济效益，对提高柬埔寨当地经济发展具有实质性贡献。但是，在与援助项目有关的社会效应、文化效应和环境效应上重视不足，最为突出的两个问题：一是文化援助项目用经济项目方式管理，重工作进度，轻古迹的相关研究工作。援助修复吴哥窟周萨神庙和茶胶寺的工作进度明显快于其他国家的同行进度，并且援助修复工作多仅限于修复，对于文物本身的研究、以及当地的地理地貌、水文天气等调研相对于其他国家存在不足。二是一些柬埔寨政府规划的开发项目如沿海开发，虽然是中国企业或中国政府与柬埔寨政府签订了合同，但项目实施前多没有进行足够的环境和社会效应调查和评估，导致中方在拆迁和转移安置过程中面临负面挨批的被动处境。

中国应该意识到对于发展的不同认识和理解，可能导致援助项目的一厢情愿和出力不讨好的结果。经济发展固然是发展最为核心的内涵，但是柬埔寨当地民众中却存在不同的看法，不少因为基础设施建设受到影响的村落和族群在发展的问题上存在抵触情绪，他们认为发展不应该以牺牲祖先的精神文化遗产为代价，宁肯要落后和艰苦的生活方式和生存方式，也不愿意放弃原始生活而享受

更为现代和便捷的生活方式。发展，是一个复杂而多元的系统工程，我们不得不时时面临传统与现代、人与环境的各种平衡难题。经济发展可以促进社会进步，减少贫困，但是如果操之过急，可能带来的社会抵触和压力也会消耗有限的经济资源。在对外援助方面，听取受援国政府的意见固然重要，但是听取社会民众的意见也同样重要。

同时，值得我们深思的是，时代在变，发展的理念也在变化。中国对包括柬埔寨在内的发展中国家的援助也正在受到中国国内发展理念和国际发展新潮流的影响。其中，可持续发展的理念越来越深入人心，在发展的同时如何保护好环境，如何实现社会和经济的同步发展，如何实现人与环境的和谐发展，这些问题在不同的国家，不同的地域面临不同的条件约束，答案也会不同。对中国而言，未来对柬埔寨的援助不仅要继续贴近民生项目，可能还要花更多的精力在发展文化和发展理念的沟通上。

三、在援助项目管理中，中国比较重视资金给付和项目建设环节，对于监管评估、透明化管理、和项目的后期跟踪机制建设方面则重视不够。

中国的援助项目重项目招标和项目建设，对于项目实施过程的监管、社会宣传和后期评估重视不够。具体来看，由中国给付资金并主要由柬方落实的教育培训类援助，接受培训的人员回国后，中方没有完善的后期跟踪管理机制，资金投入较大但是在如何衡量培训的效果上投入不足；在中国负责实施的援助项目建设上，柬埔寨政府对项目信息的公开和宣传严重不足，致使民众不了解招标过程和实施情况，以为中方主导一切；中国参与援助项目的企业为社区和当地民众做了不少好事，但是没有宣传或者宣传不得法和不够，造成中国企业不讲社会责任的负面形象。为了避免误会或错误信息引导舆论，中国应考虑建立和规范援外企业信息发布制度，在援助项目中单独设立宣传费用，要求凡参与援助项目的企业都负有与当地媒体定期沟通和发布项目实施情况的义务。在项目结束后，应进行社会和环境效应评估，督促和鼓励企业重视社会责任和透明化管理。

信息披露在对外援助中不仅是一种责任，也是一项必不可少的环节。误解和扭曲来自于信息不对称，作为援助方如果想依赖受援国来做宣传是不切实际的，特别是处于发展初期的大部分受援国家，根本没有完善的手段和能力来进行充分及时的信息披露。因此，对于中国而言，应该要考虑在驻外援助人员的配备上增加人力资源，重视运用现代化的传媒手段，使得援助走进社会和民心。

四、中国比较重视经济发展合作，重企业走出去，轻服务、教育和管理走出去，重硬件的基础设施建设，轻人力资源的软基础设施援助。

通过援外项目鼓励企业走出去是中国援外的一项长期战略。但中国企业走出去之前对当地的营商环境多缺乏足够准备，国内在项目设计、法律、金融、中介等服务行业方面又没有及时跟进走出去，导致国内和国外不接轨，企业遇到问题可以借助的力量十分有限。

中国重视硬的基础设施建设，对政府治理和管理的软基础设施重视不足，对柬高端人才的培训重视不足，特别是对柬政策制定有影响力的智库影响不足。课题组调研的柬埔寨当地两家智库——柬埔寨合作与和平研究所（CICP）和柬埔寨发展资源研究所（CDRI），绝大部分研究人员具有的

学位是来自日本的大学，或者去过日本做短期访问学者，到过中国留学和访问交流的没有一个。总的来看，中国对柬埔寨的教育援助，行业标准的影响，对学者和智库研究人员的交流培训相对较少。反观日本对柬埔寨的援助，不仅派人参与到柬政府部门的谋划，每年培养了很多的技术官僚，包括相当数量的司局级干部，而且对于柬埔寨青年人的资助也相当重视。相比之下，中国的对柬援助的人才培养方面存在明显不足。

上述问题使得我们不得不思考的一个问题是什么样的援助才是好的援助。援助的决策无疑是由双边的政府做出的，但是援助的最终目的应该是人的发展和人心的获得。任何发展政策，如果没有获得当地民众发自内心的认同和支持，都很难获得最大化的社会经济效益。诚然，发展存在利益平衡的问题，少数人的利益和多数人的利益平衡是常常需要面对的课题。虽然，任何一个援助项目都很难让所有人满意，但是至少可以让尽可能多的人满意或者支持，并且能惠及尽可能多的社会民众。为了达到这样一个援助目的，中国在未来的对柬埔寨援助中应该更多关注对人的援助。

五、中国对柬埔寨的援助应该更多重视软实力的建设。

中国对柬埔寨援助是中国对发展中国家援助的一个缩影，经历了半个多世纪的对外援助，需要作出新的调整以适应新的国际形势变化。对中国而言，作为一个日益崛起的大国，不应仅仅满足于经济和社会的有形层面的发展，应更多重视无形层面的发展和影响力，比如制度、文化和理念的输出。

“对外援助八项原则”指导中国对外援助半个多世纪，“不附加任何政治条件”“不干涉内政”“平等相待”这些原则成为中国援助的鲜明特征。随着时代发展和变化，我们如何赋予中国援外新的理念和更大的国际影响力，需要更深入地思考和更加细致的实践尝试。伴随受援国多样化的发展需求和国际发展潮流的变化，中国该如何在国际发展合作中树立更加具有感召力和影响力的援助形象，既涉及到援助也涉及到中国整个对外经济合作战略。投资于经济发展不等于投资于友谊，赢得合作项目也不等于赢得人心，作为地区大国，中国的硬实力有了明显上升，应该更多考虑软实力建设。援助无疑是软实力建设的重要媒介，鉴于中柬的良好关系，应着力探索如何增强援助的社会影响力，这将有助于为中国整体对外援助战略积累经验。

第四章 结论与建议

中国对柬埔寨的援助对于改善柬埔寨当地的基础设施状况，促进经济社会发展作出了非常重要的贡献。对此，柬埔寨公众给予了相当正面和积极的评价。对于中国援外项目实施中存在的问题，有些是中方的原因，有些是柬埔寨方面的原因；有些是长期存在的问题，有些则是随着社会发展变迁出现的新问题。因此，有些问题是很快就能够得到调整和改善的，有些则很难在短期内解决。

总的来看，中国作为发展中国家，拿出资金资助柬埔寨发展经济，并且长期坚持埋头做事，很少注意宣传，这一点在柬埔寨的多元社会中显得越来越不利于中国。随着中国经济的快速发展和对外援助力度的不断加大，中国作为援助大国的身影日益受到国际社会，尤其是西方传统援助国的关

注。由于意识形态、援助理念和方式上的差异，国际社会对中国援柬的观察、感知和评价往往存在偏差或误解，同时借助其占主流话语权的媒体的报道和宣传，常常作出不符合客观事实的判断，影响了中国外援企业的国际声誉和中国的整体国家形象。当前中国援外专业人员匮乏，人手严重不足，可以说中国把能用的有限资金都放在了援助项目上。但是，我们在调研中真切地感受到援助管理的细化是中国对外援助提升质量和影响力的关键因素之一。日本国际协力机构（JICA）在柬埔寨的办公室拥有三个楼面，将近 60 多名工作人员，形成了多个项目组，每个项目组中都有专人负责援助工作的专项事宜，对于柬埔寨当地媒体的不利报道都能在第一时间得到纠正和改善。日本在柬的援助项目不仅有日语和英语的介绍材料，还有很多也被翻译成高棉语，分发给当地社区。因此，日本的援助比中国做得更细致，而且援助的社会影响力更好，这些都是有其客观原因的。归结起来，我们希望中国在柬埔寨的援助不仅能够带来切实的发展效益，还能够进一步增强中柬之间的友谊和世代友好。为此，我们特别提出以下几点建议：

第一，中国不仅要更加重视与政府的充分沟通，而且要投入更多的资源和精力致力于中柬民间和社会的交流。中国与柬埔寨在政府层面长期维持着较为良好的合作关系，中柬政府的高层互动已经建立了高度认同，并延伸到双方在国际和地区问题上的协同性上。然而，中国对柬埔寨援助的最终目标不仅是要提升柬埔寨国家能力建设和经济发展，还要致力于中柬民众之间的世代友好。我们建议，在援助方面，除了柬埔寨政府的意见和需求，还应注重柬埔寨民间社会层面的声音和意见，这样不仅有利于理顺柬埔寨政府与社会的关系，也有助于我更深入地了解当地社会，并有利于援助项目的顺利开展。

第二，侧重实施关于增进民生幸福的援助项目，让柬埔寨民众能够感受到更多的切实好处。中国对柬埔寨援助项目总体上都比较“大”，虽然大多也属于民生工程，例如道路、桥梁、水厂和电站等建设与维修，与柬埔寨民众的日常生活也息息相关，但是从受益的个体性而言，获利的感觉并不十分突出。柬埔寨当地民众对于这些大型的援助项目即使有特别深刻切身的感受，但是有些民众并不十分清楚这些项目是中国援助实施的，因此中国对柬埔寨援助的产生的真实好处并没有被社会受益人群很好地领受。另外，中国援助重视项目实施，与当地社会接触较少。除了雇佣的一些当地民众了解这些是中国援助的项目外，其他当地民众只是重视项目的好处，而很少关心项目的来源与过程。因此，中国需要加大对增进民生幸福的项目，以及增加对柬埔寨人的援助，包括奖学金和访问学者的名额。中国应该努力将工作做到当地社会的社区里，每个家庭里，落实到每个人头上，并通过这些比较鲜活的案例故事让当地民众切身感受到中国援助带来的好处，从而提升援助的社会影响力。

第三，对援助项目和重点领域做足做好前期调研，并进行跟踪评估，及时发现问题解决问题。对外援助要具有针对性，这是中国对外工作一直遵循和强调的原则。然而，在现实的具体实践中，这一原则往往因为政策需要而显得重视不足，从而容易产生中国援助项目不仅没有得到受援国民众的认可，甚至被认为是中国为了自身利益需要而进行的项目，有悖于中国对外援助的初衷。因此，我们建议中国在实施对外援助项目时，仍然要重视调研和评估，及时发现项目运作各个环节上的

问题和风险，及时化解。在对外援助项目上，每个国家的国情、社会和自然条件都存在区别，不能一刀切，援助管理的细化是关键。其中，对中国援助而言，可能后期跟踪评估机制是个薄弱环节，特别是援助培训类的项目，不能培训完了人也散了，应该有针对性地对参加过中国培训项目的人员进行定期的交流活动，此举对于聚拢人心，收集意见，增加影响力大有裨益。

第四，重视加强与援助伙伴，特别是非政府组织的关系，降低援助的政治敏感性，提升援助的接受程度。在援助项目规划和实施过程中，不仅要重视与政府在法律规范、拆迁协调和其他一些必要措施上进行合作外，而且要拓宽发展援助伙伴的范围，特别是与当地非政府组织或社区建立密切的良好关系，了解他们对项目的真实意见，并在项目规划、实施中能够考虑到这些意见。在充分沟通的基础之上，争取让更多的当地民众清楚这些项目带来的好处，从而配合项目的顺利进行。援助项目不仅仅是帮助发展当地的经济，除了要投资于经济发展，还要投资于人心。

第五，考虑更多开展国际多边援助合作，特别是中国正在倡导的两个新开发银行——亚洲基础设施投资银行和金砖国家开发银行为这种国际多边合作提供了可能。作为一个新兴的发展中大国，中国需要更加深入思考如何在发展合作中输出更多的制度、理念、规则和文化，以增强援助的软实力影响。无论是在东南亚地区还是在全球其他地区，中国的魅力不应仅仅是其经济发展的速度和规模，而应该具有更为丰富内涵的发展经验和制度。总之，我们希望并期待中国对柬埔寨的援助能够做得越来越好。

课题组成员

张海冰 博士，上海国际问题研究院世界经济研究所所长，研究员。研究方向是全球经济治理，主要关注发展援助、欧洲一体化，以及二十国集团、金砖国家合作的研究。出版专著《欧洲一体化制度研究》（上海社会科学院出版社 2005 年），《发展引导型援助——中国对非洲援助模式研究》（上海人民出版社 2013 年版），参与合著 5 本，如《多元一体：欧洲区域共治模式探析》（2009 年），《体系改组与规范重建——中国参与解决全球性问题对策研究》（2012 年）等。在《求是》、《世界经济研究》、《当代亚太》和《西亚非洲》等杂志发表 30 余篇学术论文。参与国家社科重大课题 2 项，国家社科重点项目 1 项，国家社科一般项目及外交部、财政部、商务部委托课题 10 余项。曾于 2005 年在新加坡东南亚研究所、2010 年在德国发展研究所、2015 年在美国国际战略研究中心做访问学者。

李小云 中国农业大学教授、中国国际发展研究网络（CIDRN）主席。国际知名发展学家，我国发展学科的主要开拓者。原中国农业大学人文与发展学院院长、公共管理学院院长。1987-1989 年在原中央书记处农村政策研究室/国务院农村发展研究中心从事农村政策研究。1989 年起任北京农业大学中德综合农业发展中心常务副主任，后任国际农村发展中心主任。1998 年任中国农业大学农村发展学院院长。2002 年至 2014 年任中国农业大学人文与发展学院院长，同时担任国务院扶贫开发领导小组专家委员会委员，全国妇联专家委员会委员，教育部社会科学委员会委员。先后获得国家科委软科学奖，首届“中国消除贫困奖”，教育部社科研究奖，首届“友成扶贫研究奖”和全国扶贫系统先进个人，享受国务院特殊津贴。

周太东 亚洲基金会北京办事处法律与区域合作项目官员，中国农业大学人文与发展学院农村发展与管理（中国与国际发展方向）在读博士，中国政法大学国际经济法硕士、澳大利亚国立大学克劳福德政府与经济学院公共政策硕士，长期从事法律、治理、对外援助等领域的国际合作项目和相关研究。参与合著《对外援助规制制度比较研究》（中国社会科学文献出版社，2015 年版），书中章节“Chinese Perspectives on Indian Development Cooperation”（Routledge，即将出版）、并发表了《澳大利亚对外援助规制体系》（《国际经济合作》2014 年第 11 期）等论文。

周士新 博士，上海国际问题研究院助理研究员，外交政策研究所大国外交室主任。当前主要研究方向为中国外交、中国-东盟关系、亚太政治与经济。2006 年至 2007 年，作为访问学者赴以色列特拉维夫大学进修。《中国安全外交与地区多边机制》，载《国际安全研究》2014 年第 6 期；《五国联防组织的演进与前景》，载《东南亚纵横》，2014 年第 6 期；《值得传承与创新的国际关系原则——纪念和平共处五项原则诞生 60 周年》，载《和平与发展》2014 年第 4 期；《美国与东盟的经贸关系与前景》，载《世界经济与政治论坛》2013 年第 6 期；《亚太地区经济合作的路径选择》，载《国际经济合作》2013 年第 3 期；《东盟管理争端规范及其作用》，载《东南亚纵横》2013 年第 6 期，和《伊朗核问题中的强制性外交研究》。

张春 1973 年生，博士，上海国际问题研究院西亚非洲中心副主任，《国际展望》副主编，Chinese

Quarterly of Strategic Studies 副主编, 副研究员; 兼任中国非洲史学会理事, 中国亚非学会理事, 中非工业合作发展论坛顾问, 南非 African East-Asian Affairs 编委会成员, 美国《Asian Politics & Policy》杂志匿名评审专家等。主要研究领域为国际关系理论、中国外交、非洲国际关系、东北亚国际关系、美国研究等。著有《美国思想库与一个中国政策》(上海人民出版社 2007 年版, 获上海市第九届(2007-2008)哲学社会科学成果奖(著作类)一等奖)、《设计未来——东北亚安全机制的路线图》(上海人民出版社 2012 年版)、《中非关系国际贡献论》(上海人民出版社 2013 年版, 获上海市第十届(2012-2013)邓小平理论研究与宣传优秀成果奖(著作类)二等奖), 在国内核心刊物上发表专业学术论文 60 多篇, 国内外报刊发表评论文章近百篇; 另有合著 5 部, 编著 1 部, 参译著作 3 部。2009 年赴德国发展研究所(DIE)进修半年, 该年 4-6 月任英国皇家国际事务研究所(Chatham House)访问学者, 2011 年 4 月任南非国际事务研究所(SAIIA)访问学者, 2011 年 9-11 月任美国国际暨战略研究中心(CSIS)访问学者。主持并完成国家社科基金后期项目 1 项, 中非合作论坛中非联合研究交流计划项目 4 项, 参与完成国家哲学社会科学重大项目 1 项、一般项目多项, 参与完成国家社科、上海市社科、外交部、教育部、国台办等课题多项。

杨立 上海国际问题研究院海洋与极地研究中心助理研究员, 《国际展望》编辑, China Quarterly of International Strategic Studies 编辑。

王伊欢 中国农业大学人文与发展学院国际教育系主任, 加拿大国际发展署社会性别网络顾问。1990 年毕业于首都师范大学生物系, 1993 年至 1994 年在荷兰社会研究所攻读农业与农村发展硕士, 2003 年获得荷兰瓦赫宁根发展社会学博士学位。1992 年开始在人文发展学院(原国际农村发展中心)工作。多年来从事发展方面的研究、咨询和教学工作, 教学领域是发展社会学, 国际发展项目理论与实践。研究方向包括社会性别与发展、乡村旅游、发展干预等。

余南平 博士, 华东师范大学国际关系与地区发展研究院教授、博士生导师, 国际发展研究中心主任, 欧洲研究中心副主任。法国巴黎高师访问学者, 南京大学—霍普金斯大学访问学者, 捷克查理大学访问学者, 美国“全球领导人计划”访问学者。近五年先后在《欧洲研究》、《德国研究》、《俄罗斯研究》、《当代世界社会主义问题》、《华东师范大学学报》等 CSSCI 核心期刊发表学术文章二十篇, 出版个人学术专著两部, 其中一部获上海市哲学社会科学优秀成果专著类三等奖, 主编学术专著一部, 并在国内外杂志、报纸发表各类评论文章近 60 篇。目前承担国家社科基金一项, 教育部基地重大项目一项、上海市教委创新课题一项, 并累计承担国家开发银行委托课题四项。社会兼职包括上海国际关系学会理事、上海俄罗斯中东欧关系学会理事, 国家开发银行特聘高级咨询专家。过去三年间为国家有关决策部门撰写了相当数量的决策咨询报告, 并获国家社科基金通报表扬。在从事教学与科研的同时, 余南平教授还担任了上海第一财经频道的特约电视评论员, 上海电视台新闻综合频道特约嘉宾, 上海人民广播电台《市民与社会》特约嘉宾, 香港凤凰卫视特约评论员, 云南电视台《新视野》特约嘉宾, 担任上海图书馆论坛、上海社会科学院信息发布会和其它论坛的讲座嘉宾, 并为宝钢、中远等大型企业提供咨询服务。

亚洲基金会中国北京办公室

地 址：北京 18 建国门大街 18 号 邮编 100005

邮 箱：china.general@asiafoundation.org

电 话：+ 86 (10) 6518-3868

传 真：+ 86 (10) 6518-3869

上海国际问题研究院

地 址：上海市徐汇区田林路 195 弄 15 号 邮编：200233

电 话：+ 86 (21) 54614900

传 真：+ 86 (21) 64850100

邮 箱：web@siis.org.cn

中国农业大学人文与发展学院

地 址：北京市海淀区圆明园西路 2 号中德楼（西区） 邮编：100193

北京市海淀区清华东路 17 号民主楼（东区） 邮编：100083

电 话：0086-10-62731320(西区) 62738518(东区)

传 真：0086-10-62731027(西区) 62737725 (东区)

邮 箱：cohdc@cau.edu.cn

华东师范大学国际关系与地区发展研究院

地 址：上海市中山北路 3663 号，理科楼 A 座 406 室， 邮编：200062

电 话：+ 86 (21) 62232113

邮 箱：jchen@saias.ecnu.edu.cn