

第五章

全面融入地区一体化与泰国政治转型的实践

当泰国军方在 2006 年 9 月成功地发动了一场没有流血冲突的政变时,泰国似乎又重新回到了过去,威权主义继续在政治生活中发挥着影响。令国际观察家们感到震惊的是,泰国人民尤其是曼谷的民众对这场军事政变给予了广泛支持。自 2005 年 9 月以来,在泰国经理媒体集团董事长颂提·林通坤(Sondhi Limthongkul)的领导下,反政府的示威游行甚嚣尘上。成千上万的民众,其中主要是中产阶级,定期集会以此抗议他信政府及其领导的泰爱泰党(Thai Rak Thai Parth, TRTP)。政府权力的过于集中激起了民众的抗议活动,这些抗议主要针对政府存在的多方面问题。这些问题包括从腐败现象、利益间的冲突、权力的滥用,到对人权的残害、对出版和言论自由的压制等。作为对这些抗议活动的回应,主要来自于乡村的亲政府的民众在曼谷进行大规模的集会,并围攻那些持反政府立场的媒体。不同利益集团在某些关键问题上经常发生冲突的。实际上,这场政变暂时终结了一年多以来蔓延全国的政治危机。

我们需要进一步考察新千年伊始发生的这场政变及其对泰国的影响。许多评论家一致谴责自从 20 世纪 90 年代以来泰国所发生的政治改革,并将其矛头指向 1997 年宪法,认为该宪法为这场

政变提供了前提条件。这部宪法也被看作是他信政府试图巩固中央权力的工具。通过这一宪法,他信政府修正了选举规则,推动建立强有力的行政部门。^①本章从一个更广泛的视角对这些政治变革进行研究,并通过对1997年亚洲金融危机对泰国政治经济影响的思考,分析这次经济危机所带来的政治动荡。

本章的研究表明,不仅是政治改革,而且还包括亚洲金融危机(AFC),都为泰国的政治危机创造了条件,并最终导致政变的发生。需要指出的是,亚洲金融危机催生了一些大的商业集团,这些商业集团从容应对当时的金融危机,这也为1997年宪法的出台及泰国的政治危机带来了较大影响。以这些商业集团为基础,他信政府日益变得傲慢和专制。本着追求“富豪式民粹主义”(Pluto-populist)的政策目标,^②他信政府制定了雄心勃勃的复兴计划但最终未获成功。^③同时,他信政府逐渐疏远了中产阶级,并与其他精英力量产生了对抗。而在马来亚穆斯林占主导的泰国南部地区,也引发了民族分裂主义的不满。总体上,他信政府面临着持续不断的、大规模的抗议示威运动。这些都破坏了社会的传统基础,他信政府也因政绩糟糕而倒台。

本章首先简要概括泰国政治发展的历史,并探讨自20世纪90年代以来的泰国政治改革及其后果。我们还将讨论1997年宪法,这部宪法被看作是泰国政治发展的新方向。在此基础上,将宪法的颁布与金融危机结合起来进行分析,思考该宪法对泰国政治经

① 这也正是在2007年宪法被修改的原因,主要是纠正该部宪法的不足。

② Baker, Chris. 2005. "Pluto-populism: Thaksin and Popular Political," in Peter Warr ed. *Thailand beyond the Crisis*. New York: Routledge Curzon, pp. 107 - 108.

③ 据《金融时报》2009年4月23日报道,走出1997—1998年的东南亚金融危机,泰国人期待一个强势、民主、能为自己谋利的领导人,他们得到的是他信。他第一次关怀了东北部的众多农村贫民,但也肆无忌惮地凌驾于央行、法院等机制之上,重手打压南部穆斯林骚乱,并用死亡行刑队打击毒贩。疏远城市精英、军队、官僚和法院的不只是他信的富豪式民粹主义。这些势力不能容忍权力向政治贱民转移。

济的影响。本章着重研究在国际贸易一体化迅猛发展的背景下,泰国特殊的商业利益集团如何取得政治上的主导地位。最后,分析在提出新的改革议程的背景下,泰国传统的执政精英如何实现经济增长,虽然这种增长通常以牺牲民主政治改革为代价。

第一节 选举威权主义的形成及其经济背景

一、选举威权主义的形成及其特征

首先简要梳理泰国的政治发展史。在1932年泰国成为一个君主立宪制的国家以后,泰国在迈向民主体制方面经历了一条混杂着腐败和争论的坎坷路程。在近半个世纪的时期内,泰国被军政权所统治。通过历史回顾可以发现,泰国经历了三位将军(后来都成为总理)的长期统治,这三位领导人分别是銮披汶·颂堪元帅(P. Hhibun Songkhram, 1938—1944, 1948—1957)、沙立·他那叻元帅(Sarit Thanarat, 1959—1963)和他依·吉滴卡宗元帅(Thanom Kitti - Kachorn, 1963—1973)。军事精英几乎掌管了国家的全部权力,尤其是在宏观经济政策方面军方的作用更为明显。与此同时,军政府允许政治家组成的小的联盟集团参与内阁。当然,军方对国家行政权力的控制,也为其带来了丰厚的利益,其中包括对利润丰厚的国有企业、电视台和电台等的控制。军方的作用在越南战争期间也得到体现,军政府不仅制定了泰国的外交政策,而且也处理其与美国的关系。在整个沙立(Sarit)和他依(Thanom)地区,军方也起到了维护地区稳定的作用。^①

1973年由学生领导的民众起义,暂时结束了威权主义体制,为泰国进入中产阶级政治时代铺平了道路。20世纪60年代,随着新

^① Bunbongkam, Suchit. 1987. *The Military in Thai Politics 1981 - 1986*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

的政治、经济和社会力量蓬勃兴起，学生组织、城市商人、地方名贵、农民和其他劳动者逐渐登上泰国的政治舞台并发挥作用。然而，来之不易的政治自由化被证明是短命的：1976年军方重新回归泰国政治舞台，数百名抗议者遭到右翼势力的迫害。最终约3000名学生、工人和激进主义者加入了密林中的共产党游击队。^①1973年的起义被学界看作是泰国政治史上影响深远的分水岭。^②

在80年代，泰国进行了分权模式的改革，并重新进行了政治安排，政治权力在军方、政治家和中产阶级之间进行了再分配。这里所指的“政治家”，主要包括企业精英、军事精英和地方权贵等，他们中的许多人是建筑承包商。在此体制下的这些政治力量并不愿意挑战军政府统治，新当选的总理炳·廷素拉暖上将（Prem）执政8年（1980—1988），掌控了包括国防、金融、内务和外交等关键职位。

军政府也希望推动与政治精英的和解，在炳·廷素拉暖上将执政时期对腐败问题加强了监管。军方和平民政治家寻求妥协有着多种解释。一是根据当时宪法的规定，未经选举的人员可以出任包括总理在内的内阁职位。二是军方的权力呈现分散化态势，对于管理国家信心不足，在1973年以前时期军事体制中更是如此。由于两次失败的政变所带来的军事精英内部的分裂，折射出炳·廷素拉暖上将对政权的控制是稳固的。三是随着中产阶级和平民政治家的崛起，催生了日益壮大的、新的政治、经济和社会力

① Tejapira. 2006. “Toppling Thaksin,” *New Left Review* 39 (May-June): 5–37.

② 可以参考 Laothamatas, Anek. 1992. *Business Associations and the New Political Economy of Thailand*. Boulder: Westview Press; Dhiravegin, Likhit. 1985. “Social Change and Contemporary Thai Politics: An Analysis of the Inter-relationship between the Society and the Polity,” in Likhit Dhiravegin ed. *Thai Politics: Selected Aspects of Development and Change*. Bangkok: Tri-Sciences Publishing House, pp. 294–331; Prizzia, Ross. 1985. *Thailand in Transition: The Role of Oppositional*. Honolulu: University of Hawaii.

量,他们的影响力不可忽略。在泰国的农村地区,地方权贵开始主导地方选举。军方为了谋求其执政的合法性,借口安全问题、镇压共产主义运动、声称在冷战的背景下应对地区紧张局势等,实现其统治。

随着 80 年代末冷战的逐渐消退,上述传统的安全威胁开始弱化,军事变革和军事精英统治不再像以前那样重要。其结果是,泰国的政治变革就朝着更加自由化的方面发展。差猜·春哈旺将军(Chatchai Choonhavan)成为 1973 年以后泰国历史上第一位民选的总理。他上台后的第一个政策即是“战场变成市场”。这一政策对军方的利益构成了威胁,军方当时试图对印度支那半岛的国家采取对抗姿态。新政府重视国际贸易和经济发展,并大规模削减国防预算和军事开支,出台措施监管原本不透明的军事开支。这些都引起了军事精英的不满,并最终酿成了 1991 年的军事政变。在泰国大众看来,这是一个平民内阁在对抗军方腐败的斗争中民主政权的幻灭。

1991 年的军事政变,再加上 1992 年出现的“黑色五月”事件,使得泰国的政治改革变得更加紧迫和不可避免。1992 年的流血事件源于军方集团试图保持其影响力,并希望将政变的领导人素金达·甲巴允上将(Suchinda Kraprayoom)推向总理宝座。事实证明,素金达的总理职位是短暂的,他面临着大众的抗议活动。大众的抗议主要是希望结束存在百年的军事集团统治,他最后被迫辞职。上述的活动使得泰国大众联盟对军事精英的功能产生怀疑,并进一步降低了军方卷入国家政治的可能性。^①但在泰国政治中军事政变依然存在某种现实的可能性,正如 2006 年 9 月所表现出

^① Maisrikrod, Surin. 2003. “The Thai Military: From Domination to Alienation to Separation to Cooperation,” in Cavan Hogue ed. *The Development of Thai Democracy Since 1973, proceeding of “The Thai Update 2003”*. National Thai Studies Center, Australian National University, pp. 55 - 56.

来的一样。

二、政治改革与 1997 年宪法

政治改革的进程随着 1992 年“黑色五月”事件而启动。当时的民主发展委员会(DDC)的主席帕拉瓦斯·瓦塞(Prawase Wasi)建议修改宪法,以摒弃旧的政治体制的弱点。1995 年宪法起草委员会创立,该委员会由相当数量的学者和专家组成,他们对政治的实践有着自己的观点。在征集了公众的意见和建议后,在 1997 年金融危机正处于高峰的时候新的宪法草案颁布,并最终通过了该宪法。相对于立法机构而言,行政机关的权力得以加强,创立了独立的监管机构。虽然有着良好的愿望,但 1997 年宪法还是对泰国的政治产生了负面的影响,导致了民主威权主义的产生。^①

泰国动乱的根源,很大程度上在于不稳定的联盟政府的组织架构。为了实现政体的长期稳定,新宪法的起草者希望通过立法规范政治领袖和议员的权力,并加强政党的治理能力。^②首先,采用了有重要意义的“90 天规则”的改革法案。该法案规定,议会的候选人必须满足这样的条件,即在选举前 90 天必须成为一个政党的党员,才有资格竞选下院议员。实际上,根据新的选举法,如果总理解散了议会,并要求在 45 天严格进行选举,那么,任何一个脱离政党的党员就不具备参选资格。这样就赋予了总理对议员的制约权力。其次,新的选举法修正了选举体制,主要实现了从多名议员的选区到单个议员选区的整合,实行有比例的代议制(即所谓的政党名单制度)。这些对于仅从政党名单中挑选内阁成员产生了很强的刺激作用。如果一个单席议员被任命为总理,那么他或

^① Pongsudhirak, Thitinan. 2003. “Thailand: Democratic Authoritarianism,” *South-east Asian Affairs* (Singapore: ISEAS): 278 – 282.

^② Chantornvong, Sombat. 2002. “The 1997 Constitution and the Politics,” in Duncan McCargo ed. *Reforming Thai Politics*. Copenhagen: NIAS Press, pp. 203 – 222.

者她就失去议员席位,就需要重新进行选举。具有重要意义的是,当内阁成员失去其职位时,他们也同时失去了其议员的职位。所有这些因素都对总理权力的集中和巩固起到了作用。从而总理就实现了对内阁成员的掌控。实际上,因为包括他信本人在内的多数议员都从其政党中获取收入,并以此获得选民的支持,从而也就进一步在政党的控制之中。第三,改革不信任案辩论的新规则。这项改革措施使得反对派成员对政府的弹劾变得艰难。新规则规定,发起针对总理的不信任辩论,需要获得 200 名议员的同意。在他信五年的执政历史上,从未面临过不信任提案的动议,这都要归功于反对派议员的数量较少。上面谈到的三项规则,客观上加强了总理的权力。

新宪法建立了更加完善的制衡体制,这其中包括三个重要的机构即选举委员会(EC)、国家反腐败委员会(NCCC) 和宪法法院。选举委员会掌管着各个层面的选举,并取代了原来的内政部(MI),该部从其规则运作而言有利于执政党。拥有五名成员的选举委员会获得授权对选举进行监督,并对选举中的贿选行为进行调查。拥有九名成员的国家反腐败委员会,取代了原来缺乏独立性的反腐败委员会,该委员会的使命是彻底调查民众反映强烈的腐败行为。这些制度设计旨在加强泰国政体的制衡机制。

当然,1997 年宪法也做出了某种妥协,该宪法允许政党和政治团体可以参与监察机构,加强对政府行为的监管。如果没有这样的妥协,新宪法要获得议会的支持是困难的。新当选的议员,事实上与商业精英和军事精英有着千丝万缕的联系。简言之,1997 年宪法体制下的新规则,加强了行政机构的权力。由宪法所建立的大多数机构也通过政府对议员的控制,具有较强的党派倾向。

他信领导下的新政府,是一个充斥着商业精英的内阁。尽管从 80 年代以来,随着选举政治的发展,商业精英开始发挥日益重要的作用,但即使最大的商业精英也并未直接参与政治,他们主要

通过金融资助或者支持政府的方式间接参与政治。商界精英的自我觉醒发生在1992年的“黑色五月”事件后,他们逐渐意识到政治对其经济利益的负面影响。不稳定的政治态势不仅使得国内的商业发展前途莫测,而且也影响到他们在相互依赖的世界中的国际贸易。而1997年的金融危机,又使得商界精英认识到他们不应该被排除在政治决策之外。在他们看来,将国家交给那些地方政治家或者官僚,是一个时代的错误,也是对国家有害的。在一个全球化和竞争日益激烈的世界,旧有的官僚已经无力应对。正如泰国农业巨头——卜蜂集团总裁兼首席执行官谢国民(Dhanin Chearavanont)所指出的“这是一个经济战争的年代。我们拥有一个能够管理商业和经济的总理是非常关键的。”^①泰国盘谷银行董事长陈有汉(Chatri Sophonpanich)也持同样的观点。更重要的是,对于依靠政府的让步和保护来影响政治决策的商业精英而言,实现政治的稳定显得尤为紧迫。按照泰国对世界贸易组织的承诺,泰国需要对许多商业部门(包括电信行业)实行自由化改革,那么,在泰国政体下许多商业集团的未来就取决于国家的政治决策。国际货币基金组织的自由化改革措施威胁着泰国的资本市场。有学者指出,泰国国内商业利益所面临的前未有的威胁,使得商业精英领袖期望直接进入政治决策,以寻求对其利益的保护。^②而政党名单制的实施,使得商界精英能够更容易地进入政治决策中。政党名单制使其能够成为议员的候选人,在2001年的选举中,通过政党名单制获得席位的议员中,具有商业背景的比例高达22%,占所有议员的30%。商业议员的总人数从1996年的11.2%,增长

^① Bangkok Post, October 31, 2000, 引自 Baker, Chris. 2004. “Pluto-populism: Thaksin and Popular Politics,” in Peter Warr ed. *Tailand Beyond Crisis*. Routledge, p. 112.

^② Hewison, Kevin. 2005. “Neo-liberalism and Domestic Capital: The Political Outcomes of the Economic Crisis in Thailand,” *Journal of Development Studies* 41 (February): 310-330.

到 2001 年的 14.8%。

尽管在 2005 年选举中,当选的政党名单中议员的总数有所下降,但商业精英候选人的数量仍保持在较高的水平(164 人,约占 28%)。商业精英的议员比例分别从 2001 年的 22% 下降到 2005 年的 11%,其数量下降的原因可以从他信的新政策中得到解释,即所谓的“政党名单 II”(Party List II)的实施。^① 他信倾向于从政党名单制度中选出商业精英领袖议员,来充实其内阁。为了安抚专业的政治家,他信推动多数平民政治家进入政党名单制度中,并给予他们进入内阁的席位。但“政党名单 II”的实施,为商界精英入主内阁提供了方便。令平民政治家感到沮丧的是,他信从“政党名单 II”,而不是从“政党名单 I”中挑选内阁成员。^②

相对于金融、建筑和房地产企业家而言,那些商界精英转向政治家的通道是多元化的。一方面由于这些商界精英在金融危机中得以幸存。这主要基于其在泰国产业结构中所处的垄断地位,他们可以获得政府的保护与许可制度,使其能够更有利地面临国际贸易的竞争。对于泰国的电信和媒体公司而言更是如此。其次,这些商业企业代表着泰国新的资本,它们拥有极大的发展潜力。这些新的商业力量包括在电信、媒体、娱乐、汽车和交通(尤其是低成本航线)等领域的企业。从这个意义上讲,亚洲金融危机对那些古老的资本项目带来了冲击,它们都曾经是政府重要的金融支持者。金融业大亨在危机中受害最深,而建筑承包商也受到了严重的危害;许多建筑项目由于金融危机而被冻结。

从属于他信家族的电信集团臣那越集团(Shin Crop)以及正大集团(Charoen pokhand CP)的表现,比泰国两个主要的银行,即曼谷

^① 政党名单 II 是一个形式上的政党名单,从正式的政党名单中分离出来。一般而言,内阁人员的序列被认为是从正式的政党名单中选出议员。

^② Interview with ex-Thai Rak Thai, MP, February 2007, Bangkok.

银行和泰华农民银行(Kasikorn bank) 要好得多。虽然 1997 年亚洲金融危机影响到了许多商业公司,但是, 臣那越集团等两家公司迅速地稳定了它们的经济业绩,它们在 1997—1998 年的营业利润仅仅是小幅下滑。而曼谷银行和泰华农民银行受害最深,受害时间最长。虽然它们的表现 在 2000 年时有所回升,但是它们依然因为不良贷款的蔓延而举步维艰,这直接影响到了它们随后几年的业绩。

正如上面所揭示的,曼谷银行的不良贷款在总体的贷款中依然保持几乎 20% 的高位,在 2002 达到 25% 的最高点。泰华农民银行也显示了同样的趋势。1997 年亚洲金融危机也对泰国的商业银行的产权结构带来了重要影响。原来掌握在泰国大亨家族手中的产权,现在很大程度上为外国资本,尤其是新加坡的金融机构控股。曼谷银行和泰华农民银行的主要股份也被外资——其中包括新加坡汇丰银行和新加坡投资公司——所控制。泰国军事银行和亚洲银行现在也被新加坡资本控制,并分别更名为泰国军人银行(TMB) 和大华银行(UOB)。占主导的外国产权也阻碍了这些银行发挥更大的政治作用。相应地,这些银行也不再像以前那样给政党以金融援助。这样的真空状态就为新的资本主导国内政治打开了通道。

在亚洲金融危机以后,泰国商业银行失去了其原有的重要意义,这主要有三方面原因:首先,当时的股权被外国资本更多地控制。其次,自由化的金融市场遭遇了来自非银行的金融机构的竞争。第三,商业银行和国家的关系已经发生变化:他信政府不再像以前的政府那样对银行有着很大的依赖。^① 从传统的角度而言,泰国政府曾经依赖于商业银行,期待其对金融工业的支持和对经

^① Pathmanand, Ukrist and Rattapong Sornsuparb. 2006. "Thai banks after crisis," in Pasuk Phongpaichit ed. *The Struggle of Thai Capital*, vol. 2. Bangkok: Matichon Press, pp. 151 - 216.

济发展的帮助,从而倾向于给予银行政策保护和优惠对待。他信政府也依赖于国家银行,即泰京银行(Krung Thai Bank)和政府储蓄银行,它们为经济发展提供了金融信用支持。政府对银行的依赖不断增强,2002年政府从银行融资达到53亿美元,2003年则达到154亿美元。^①但是,他信领导下的“泰爱泰党”不再依赖银行以获取资金来支持其竞选,这就给予商业大亨以机会贡献足够的政治献金,以获取政府的政策保护和优惠待遇。

三、政治联盟的嬗变和经济利益的调整

对于大的商业精英而言,存在着巨大的推动力使他们进入政坛。正如1997年以后政治和商业利益所表现出来的关联性一样。大亨—政治家为主体组成的公司倾向于从政府的妥协中获得更多利润。2001年的选举中,对于参与竞选的13个大亨家庭而言,有10个得到政府不同程度的优惠政策支持。实践表明了它们从政府的优惠政策中获得巨大利益。

主要的大亨家庭从政府的优惠政策中获得了大量的收入,尤其是在电信行业、媒体和建筑业。大约90%的电信巨头公司的收入来自于政府的优惠政策;他信·西纳瓦(Shinawatra)家族占到了94%,Benjarongkun家族占到了97.7%,商业部长阿滴赛·普塔拉密(Mr. ADISAI Bodharamik)占80.5%。在建筑业,Triwitsawawes家族收入中的46.2%来自于政府的优惠政策。大致而言,10家主要的大亨家庭中几乎23%的收入是来自于政府的优惠,而其他商业巨头则仅占2.5%。简言之,寻求政府优惠并保护这种优惠给

^① Pathmanand, Ukrist and Rattapong Sornsuparb. 2006. “Thai banks after crisis,” in Pasuk Phongpaichit ed. *The Struggle of Thai Capital*, vol. 2. Bangkok: Matichon Press, p. 198.

予这些巨头,以极大的推动力,使得他们直接卷入政治。^①

有明确的证据表明,比起那些非政治大亨家庭而言,政治大亨家庭的商业境遇在涉及利润、红利和市场份额时要好得多。例如,从2001—2005年,与内阁相关联的公司的利润高达18%,高于平均水平。从2001—2002年,政治大亨商业增加了它们的市场份额,高于平均值达到12%。在2003年,由与他信相关的公司所分得的红利是14.1%,高于平均水平。^②

国际贸易背景下执政联盟的政治参与发生了转变。随着一些商业巨头参与到政治生活中,泰国政治行为体的权力转换是明显的。特定的商业大亨开始主导政治,而这是以牺牲官僚集团甚至是地方政治家为代价的。他信也曾制定了明确的目标解除后两者的政治权力。在其早期的一篇演讲中,总理他信明确地指出了泰国政治中存在的三个问题。首先,太多的政治家将参与政治看作是获取金钱的主要途径。他们投资于票选工作以赢得选举,他们通过腐败获得金钱的补偿,而且获得高额的利润。其次,泰国官僚结构过于强大、有着过于明确的导向,机构效率低下,而且对商业商界的很多情况一无所知。他们缺乏意愿和能力以帮助泰国在全球化的世界中发展并应对某些问题。第三,无论是政治家还是官僚结构,都不够现代化,都不能跟上全球化的步伐。他信指出,1997年金融危机就是证明了这些官僚和旧的政治集团的无能和低效。

① Tangkitvanich, Somkiat. 2006. "Concession capitalism and economic governance," paper presented at the Thailand Development Research Institute (TDRI), Annual Conference 2006, "Towards a decade after economic crisis: Lessons learned and adjustment?" December 2006, Chonburi, Thailand, pp. 4-7.

② Tangkitvanich, Somkiat. 2006. "Concession capitalism and economic governance," paper presented at the Thailand Development Research Institute (TDRI), Annual Conference 2006, "Towards a decade after economic crisis: Lessons learned and adjustment?" December 2006, Chonburi, Thailand, pp. 4-7.

官僚集团是第一个被他信剥夺政治权力的部门。随着商界政治精英更加广泛地参与到政治决策中,官僚集团开始失去了其大部分自主权,行政部门的组织更加严密,而官僚集团不得不专注于服务政治化的事务。更有甚者,官僚集团需要倾听私有企业的诉求,就像政治家寻求商业支持一样。这些政策大都带有浮夸性,缺乏坚实的基础,在实践中也缺乏可操作性。诸如包括“曼谷时尚之都”、“亚洲的底特律”等例子,都表明了泰国的政治改革旨在推动泰国制造业的发展。著名的商业精英也被任命为农业合作部的秘书长(MAC),体现了商业大亨内阁如何扰乱官僚集团的布局的情况。官僚集团的自主性在他信政府时期很大程度上遭到破坏。他信也任命许多商业精英为政府的高级官员,包括驻外大使等职务,引起了执政联盟内部的动荡。

除了官僚集团外,省级和地方的一些政治家也失去了其大部分的权力。从传统的角度来看,地方官僚集团构成了政府存在的核心集团。他信执政时期,地方官僚的权力被大大削弱。首先,正如上面所谈到的,倾向于竞选单一席位选区的地方官员,被排除在掌控行政权力的职位之外,因为内阁的任命倾向于从政党名单制度中选拔。没有内阁的职位,这些政治家对于他们的权力基础来说,就缺少了资源。其次,90天的规则阻碍了地方官员的一些反抗活动,也阻碍了他们脱离党派的努力。第三,政府针对“黑色影响”的运动打击了许多地方官员,这些地方官僚要么拥有地方的影响,要么有黑手党的背景。他信政府有意愿、有能力展开这些行动,部分是因为这些地方政治家很少拥有讨价还价的能力。重要的是,地方政府官员由于每月从“泰爱泰党”收取佣金而变得缺乏革命性。

随着“泰爱泰党”的崛起,金钱政治逐渐被“更大的金钱政治”所取代。通过来自于大的商界精英的资金政治得以运作,比起那些地方官僚来说,这些商界精英变得更具主导性。从而,他信能够

用更多的亲信来填补内阁的职位。商业导向的内阁在官僚事务中更具干预主义者色彩,从而实质上削弱了官僚集团在管理国家中的作用。

这些主导性的商界精英在他信执政初期获得了执政联盟地位,“泰爱泰党”后来在更加广阔的商业领域扩展其影响力。这些领域包括新的资本产业、建筑业和制造业。商界精英也日益融入执政联盟来保护其商业利益。

四、亚洲金融危机与国际贸易的变革对泰国执政联盟的影响

亚洲金融危机转换了泰国的国内议程,使其从政治改革转向经济恢复,民众开始关注他们的生活水平。在1997年金融危机爆发后不久,脱离了民主党的川·立派(Chuan Leekpai)建立了一个联盟政府,希望将泰国从危机的泥潭中摆脱出来。但川·立派政府初期备受批评,因为该政府未能有效地实现经济迅速而平稳的恢复,而且川·立派也被看作是国际货币基金组织(IMF)的忠实信徒。政府实行了一系列的新自由主义的政策,包括提高银行的标准、国有企业的私有化以及对市场作用的强调,损害了国内的资本和劳动者的利益。

他信采取了与新自由主义不同的改革。在2001年选举期间,民主党阵营和倾向于国际货币基金组织的阵营的对峙,就成为选举的主要特征。“泰爱泰党”阵营坚称,只有像他信这样成功的商业精英,而不是反应迟缓的老一代政治家或者官僚集团,才能够领导泰国在一个全球化和竞争激烈的世界中得到生存。当时泰国面临的情况是,国内信用匮乏,破坏了国内的资本市场,打击了中心型企业的积极性,他信承诺为商业企业提供更多的信用担保和资金支持。更具重要意义的是,“泰爱泰党”执政的重要平台,是基于面向农村大众的平民政治政策支持,包括设立农村基金(约30000美元)、提供农村基本的医疗服务,设立针对底层民众的银

行等。

实践证明,这些改革措施是成功的。“泰爱泰党”以几乎超出民主党两倍的席位赢得了选举。更重要的是,在赢得选举胜利后不久,他信逃避了对其隐瞒资产的责难,这项弹劾是由宪法法院发起的。显然,占主导地位的公众意见是有利于他信的。^① 泰国民众对他信领导泰国实现经济恢复寄予了很高的期望。他信政府的主要工作议程是推动经济增长,从1997年金融危机中迅速恢复。尽管以前的泰国政府也关注GDP的增长,但他信政府更加强调GDP的增长,到了近乎崇拜的地步。实现GDP增长的途径被称作是“他信经济学”(Thaksinomics)。这是由菲律宾总统阿罗约创造的一个新词,他信经济学指的是一个双轨的政策,该政策不仅能够推动国内需求增长,而且也能拉动出口增长,政策旨在打开国内和全球市场。“他信经济学是一个发展为导向的战略,旨在将泰国经济从1997年的危机中拖出来,并实现跨越式发展,在世界上处于一流的地位。”^②

政府实施了许多项目和发展计划。政府不仅支持地方资本参与经济发展,而且也强调国家投资。前者包括“一村一产品计划”(One-Village One-Product, OVOP)^③他信政府将其平民政策拓展到城市的贫民阶层,为他们提供廉价的住房和税收政策。这些政策被描述为“富人式的民粹主义(pluto-populism)”。无论政府遭受怎样的攻击,这些平民政策可以用来缓和紧张的局势。^④

^① Baker, Chris. 2004. "Pluto-populism: Thaksin and Popular Politics," in Peter Warr ed. *Tailand Beyond Crisis*. Routledge, p. 128.

^② Phongpaichit, Pasuk and Chris Baker. 2004. *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*. NIAS Press, p. 128.

^③ 该计划最初是由日本首创,OVOP旨在使得乡村经济焕发活力,而乡村是“泰爱泰党”主要的选民来源地。

^④ 参阅 Baker, Chris. 2004. "Pluto-populism: Thaksin and Popular Politics," in Peter Warr ed. *Tailand Beyond Crisis*. Routledge.

某种程度上讲,中产阶级也从他信政府那里获得了利益。政府不仅推动了经济型计算机,包括台式机和笔记本的销售计划,而且也提高了国内服务人员的薪水。这些针对中产阶级的项目计划旨在培育形成一个支持泰爱泰党的更广泛的联盟。这个联盟由于国内民族主义而得以巩固,也由于经济危机而更加稳固。他信娴熟地驾驭了泰国当代的民族主义情绪,特别是针对 IMF 对泰国实施的自由主义计划。

为了巩固其国内资本力量,泰国政府推动了“战略产业计划”,主要关注五大产业:食品、时尚、汽车、旅游和计算机制图等。后来,政府拓宽了发展计划,使其重点覆盖医疗服务和后勤保障(可以广泛定义为用来实现商品配送和食品供应链的交通)。虽然政府报告声称,要逐步摆脱东亚经济增长模式的影响,这种模式全然强调出口。实际上,他信将泰国拉回了发展型的国家发展模式,通过对目标产业的培育和推动来实现其目标。然而,此时的发展型国家战略不是由官僚或者政治家来领导的,而是由他信及其亲信来领导。政治家领导的发展型国家的一个优势在于,取代了由官僚领导的垂直导向的行政模式,有利于实现跨部门的一体化和政策协调。而且,他信政府有序地建立了协调各部行为的机构和委员会。一方面,他信领导下的泰国发展型国家战略类似于 20 世纪 60 年代的日本,强调 GDP 的增长和推动目标产业的发展。另一方面,也类似于新加坡的威权主义政体。很大程度上是因为政府所推动经济增长,是以牺牲政治空间和政治自由为代价的。他信热衷于稳定的政府,以保持政策的连贯性,新加坡的李光耀和马来西亚的马哈蒂尔的思想对其有不小的影响。

正是这种威权主义的领导模式,构成了政治危机的背景。新的平民政治体制和政策疏远了中产阶级和其他精英集团,并使其与政府产生某种敌对情绪。中产阶级的税收被许多平民主义政策浪费殆尽,这些不仅使得经济的稳定难以为继,而且也可能导致

穷人精神上的危害。他信的傲慢和过于自信也招致了来自知识分子和中产阶级的敌对。他信政府对媒体的压制也使其饱受诟病。

他信经济学主导下的泰国经济高速增长,在2003年GDP增长6.7%。2004年以后局势有所变化。从经济方面来看,油价攀升、禽流感的威胁,都影响到了泰国经济发展的前景。从政治方面来看,泰国政府面临着多样的问题。首先,2004年早期,在泰国南部以马来人穆斯林为主体的分裂主义力量得以发展,分裂活动加剧,这是在美国宣布泰国为“非北约的盟友”之后不久发生的。其次,随着禁毒运动的展开,有关迫害人权的议题也变得更加棘手,南部的民族活动没有得到很好的处理。第三,他信本人也被指控犯有叛逆罪。第四,内阁成员中的腐败现象开始变得明显,一些丑闻开始出现。有评论认为,他信政府内部孕育着新型的腐败,即所谓的政策腐败,公众怀疑许多政策是有利于商业巨头精英的。

泰国在千年伊始的政治危机,究其根源,一是90年代的政治改革所带来的动荡,二是1997年的亚洲金融危机影响。亚洲金融危机形成了泰国的政治生态,尤其在其政治行为体的形成和政治议程方面更是如此。首先,特定的大的商业集团在经济危机中得以幸存,并随后主导了选举政治。它们利用了1997年宪法以及相关的选举法攫取权力。根据新的规则,创立了一个政党名单制议员体系,再加上已经存在的选民的议员制度,对以曼谷为基地的商业精英巨头而言,他们进入政治决策圈变得更加容易。其次,经济的恢复在公共议程中变成了主导性的核心议题,其重要性超过了政治改革。先前存在的官僚体制就被看作是迟钝的,不能够处理经济中的某些难题。这就为他信确立其政治优势铺平了道路,一个以电信巨头—政治家为主的政策企业家,以其企业家的形象和平民政治家的形象,而在大众中备受欢迎。

总之,亚洲金融危机转换了泰国的政治经济情势,使泰国政治生态转向以商业精英为主导,而1997年宪法很大程度上也引起了

立法机构的不满。他信政府很大程度上滥用了行政授权,这就使得其疏远了一些具有重要意义的政治联盟,导致了大众的持续抗议行动。普遍的抗议活动对于缩小官僚和传统政治家的权力起到了作用,但这是对于平民主义政策的无休止的消耗。所有这些都推动了新的联盟的形成,该联盟的主体是传统的政治精英,他们支持政治转型。

第二节 泰国大众联盟的形成及政治转型的挑战

一、泰国大众联盟形成的经济根源和背景

在19世纪末20世纪早期,为了抵制西方殖民者在临近泰国的部分地区进行扩张,泰国国王和政府采取了许多改革措施。这些改革措施涉及金融体制和行政管理体制,很大程度上加强了暹罗政体内的绝对专制权力,也加强了曼谷的中央权威。暹罗帝国对周边地区的控制得以加强,强有力的国家机器也得以建立,从此也确立了政府对社会的长期主导地位。

1932年,由一些军官和平民官员组成的团体,通过革命推翻了皇权的绝对统治,并采取了符合宪政原则的治理措施。但遗憾的是,所谓的民主并未在旧体制的废墟上得以构建,最主要的原因在于在“革命”过程中,公众的利益很大程度上没有得到实现。更重要的是,“革命者”本身并不愿意放弃对大众的控制。“革命”最终的结果是,官僚阶层简单地取代了王公贵族来管理国家权力,并将这种权力看作是对个人或者集团进行控制的杠杆。在这样的背景下,立宪主义原则和理念也就成为统治民众、推进执政联盟统治的一个工具。此时的泰国无法从根本上完成对官僚式统治模式的超越,正如学者所指出的,政治就是“官僚集团之间为了寻求权力和统治,而进行的一种斗争及其形态。其中最具凝聚力和影响力

的官僚集团将最终胜出”^①。

在这样的军事统治惯性作用下,发动军事政变夺取政权,就成为政治领袖寻求权力变更的一种制度化的途径(从1932—1973年曾发生过11次军事政变),获取权力的同时,也将大众参与的控制权掌握在自己手中。在1973年以前所发生的大部分军事暴动或者政变,都陷入了“政治的恶性循环”。军事精英时常通过发动政变,以武力的方式废除宪法,重新引入某种形式和某种程度的民主参与制度。若最终无法控制这些制度,将会再次发动政变,以防止出现政治危机,并宣称此举是为了“保护国家的安全”。^②惯常的军事政变阻碍了民主制度的深入发展,特别是影响了议会和政党制度的健全发展。从历史上看,自1932年到20世纪90年代早期,除了四届议会可以说或多或少完成其任期外,其余都因为军事政变而夭折。

为什么泰国的军事力量能够长久保持政治的主导地位呢?一个主要原因在于其组织结构的完善,以及其对国家机器实质上的垄断。另一个方面的原因在于军事精英在制度设计方面的优势。尽管泰国军事力量的冲突时有发生,但军事精英依然采用了现代军事力量的组织方式,不仅从军事力量的募集、训练加强管理,而且基于专业精神,通过严密的、等级森严的组织,宣扬对上级的尊敬、顺从和忠诚。泰国的军事体制不断得以完善,无论是武装部队预备役学校中同样班级的毕业生之间,还是在军事科学院、国防学院等都加强了彼此的联系。

在过去的50余年中,尤其是冷战开始以后,泰国军事精英建立了对政治和安全的共同认知。他们一致认为,军队至高无上的

^① Wilson, David. 1962. *Politics in Thailand*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, p. 277.

^② Samudavanija, Chai-Anna. 1982. *The Thai Young Turks*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 1-5.

职责是维持社会秩序、捍卫重要的国家制度,推动国家的进步。而政治只是一种“游戏”,只能由政治家参与,而这些政治家将带来政治不稳定、社会的无序以及对国家安全构成威胁。因此,军事精英对政治的干预,并不能被看作是政治行动本身,他们将通过合法的机制保护国家和民族利益。军事精英也通常被赋予“神圣”的职责和功能。从而,对国家的政治信仰和宗教教义就紧紧地交织在一起,并由于经济福利的改善而得以加强,这反过来有助于维持并增强泰国政治中的军事精英的影响力,并巩固了其泰国政治的主导地位。

70年代早期泰国开始进入转型时代。长达20余年的经济增长对泰国社会带来深远的影响,并导致泰国政治体制和国家与社会关系的调整。城市工业产业的发展和教育产业的急速扩张,极大地推动了公众政治意识的觉醒和多元主义思潮的发展。当军事体制将继续阻碍大众的政治参与,并试图通过武力进行镇压的时候,就将有可能使社会运动转化为激烈的政治抗争。1973年由学生领导的反对军事体制的起义,最终导致了泰国军事统治的结束。通过这些政治运动,泰国政治结构和政治进程开始经历剧烈转型。自此,泰国的军事力量不再对权力拥有垄断的地位,而且参与式的、开放式的政治制度也开始成为一种生活方式,并成为其自身发展的动力。

1977年以后所发生的变革,特别是1978年宪政体制的恢复,可以说是实现了“没有民主的自由化”,形成了一个混合的政治体制,虽然拥有一些重要的自由民主的特征,但是却没有西方类型的自由民主的实质。在这样的制度下,泰国的社会变得更加平等。

但很大程度上,整个社会依然被政府所主导。^①在1978年以后的时期,宪政体制很大程度上得以恢复。对泰国而言,从1932—1977年,该国见证了12次宪政变革,13次政变,而且有超过40次的政府轮换,这些转换也反应了政治发展与政治进步。

该时期,泰国政治自由化的另一个表现就是政党的发展。虽然政党的发展并不像许多人期待的那样,成为泰国政治制度化和民主化的重要渠道,但就其自身来说,泰国的政党发展得益于其经济和社会多元化的互动。在泰国的历史发展过程中,泰国政党与许多商业和金融集团发生联系,而且也吸引了年轻知识精英的参与,这些精英在行政机关、科技部门和学界都拥有较高的声誉。80年代晚期,这些政治精英和科技精英的影响不断扩大,他们能够在决策和政策实施等多个关键环节发挥决定性的影响,尤其是对国家的宏观经济管理发挥着重要作用。该时期的政治精英不仅加强了对行政机关绩效的评估与效率的管理,而且在资产管理、国家安全和外交事务方面,也都有较大的影响。

政治自由化的第三个表现,是私有产业和非政府组织的日益扩展,并在政治生活中不断发挥作用。前者能够通过参与某个政党,并参与政府论坛等形式来发挥作用、参与决策,这些论坛和机构包括公共和私人企业咨询委员会(JPPCC)等。而非政府组织无论从数量还是从功能上来看,都涵盖了社会生活的诸多领域,尤其是在社会和经济方面更是如此。泰国非政府组织帮助政府处理包括童工问题、卖淫、毒品和环境资源的恶化等问题。

政治自由化的第四个表现,是知识分子和媒体自由度的提高。允许公众讨论的“敏感问题”的数量已经大幅增加。虽然政府仍

^① Samudavanija, Chai-Anan and Sukhumbhand Paribatra. 1993. "Thailand: Liberalization without Democracy," in James W. Morley, ed. *Driven By Growth: Political Change in the Asia-Pacific Region*. New York: M. E. S. HARPE, pp. 119 - 142.

控制着电台和电视台,但它们逐渐增加了独立性。最后,政治自由化在军事力量内部也得以体现。该时期,军事领域更大程度上接受了大众政治参与的原则。

这一时期,政治自由化的趋势有助于推动更为深远的社会和经济变革。泰国经济以前所未有的态势增长,20世纪80年代末实现两位数的增长率。同样,泰国融入全球化和地区化的势头也是前所未有的,泰国积极地参与到全球贸易、投资、通讯和信息技术领域。教育的水平也有了很大的增长,其受过高等教育的民众的数量从60年代占人口总数的2%,到了80年代达到了15%。与这些变化相伴随的是中产阶级的迅速扩张。以曼谷为例,60年代中产阶级的数量仅有178000,而到了70年达到了284000,到了1986年曼谷的中产阶级人数则膨胀到1800000,相当于该市总人口的31%。一个近似的变化同样发生在其他城市和地区,1986年一些省份的中产阶级已经占到了城市人口的将近20%。到80年代末期,中产阶级占到了泰国总劳动人口的7%。

二、政治自由化的转型与民主巩固的困境

在1978年以后的时期,民主化进程尤其受到两个因素的制约,这两个因素最终都构成了1991年2月宪政制度变革的政治背景。一个因素是政党未能实现现代化的转型,其作为民意代表的作用也未能有效发挥。在宪政实践的相对漫长的一段时期,大多数政党并没有推动来自底层民众的草根组织的建立,相反它们却依赖“速效对策”(quick-fix),从商业精英中寻求金融支持,以推动它们竞选成功和政治发展。这就导致了如下后果:一方面,政党和大商业精英,以及地方的“黑恶势力”之间建立了日益增长的、持续的联系;另一方面,政党寻求自我利益实现的倾向更为明显。对于政党而言,试图将新的社会组织融入其体制内,或者在表达更广泛的跨产业部门的利益方面,都变得更加困难。

制约泰国民主化议程的第二个因素,是国家既有政治结构的持续加强。很大程度上讲,发生在20世纪70年代的政治变革,并未改变大众和军事官僚在国家权力中的分配格局。政治精英仍倾向于认为,大众自发的政治参与是对其统治的潜在威胁。在泰国的政治行为体中,显然发挥重要作用的是军队。研究表明,泰国的军事精英坚持认为,国家、宗教和皇权的三种制度是国家安全不可分割的组成部分。军队有采取必要行动的权力,包括进行政治干预、镇压对国家的任何威胁等。实际上,泰国军事精英拒绝西方自由民主制度的许多根本的信条,尽管他们声称要捍卫并推动政府的“民主体制”得以完善,但泰国国王依然在国家政治生活中占据重要地位。很多事实表明,军队拒绝接受西方模式的自由民主的根本理念和政治后果。从官僚体制来讲,军事精英们更倾向于接受有指导性的政治自由化。显然泰国的民主化政治进程不仅是受到限制,而且显然是脆弱的。

泰国民主政治进程具有明显的脆弱性,这在1991年2月的军事政变推翻了宪制体制可以看出。军方随后建立了国家维护和平委员会(NPKC)。军方通过对武装力量内部的重新洗牌,巩固了权力,推动拟定宪制草案的进程,该草案赋予军方更大的政治作用。1992年“五月事件”,体现了泰国政治的新的现象,这不仅仅是在主要行为体和集团之间围绕权力而进行的冲突事件。从一个更为深层的意义上讲,泰国经历的是这样的一场危机,即从一般意义上讲,这是一场国家和社会关系上的危机;从特定的意义上讲,则是一场军事和平民之间关系的危机。一方面,接近政权或者说掌握政权的主要集团,试图加强国家结构和其自身的政治权力,而这些国家机构也是他们依靠的基础,这些结构的形成是以牺牲民众的政治参与为代价的。另一方面也存在相当大数量的社会群体,期望表达出他们的要求,并要求国家和掌权者能够承担更大的责任。

政治稳定的实现推动了经济逐渐走向正轨。尽管由于泰国股

票市场的混乱表现,以及国家政治结构所出现的某些困境,对外部投资者产生不良的影响,泰国经济依然在艰难的抗争中实现了复苏。但总体来看,泰国军事精英对政治干预的潜在影响依然存在,其作用不容忽视。虽然公众对于政府的腐败有了新的认知,但川·立派政府依然面临着来自多方面的批评声音,其中包括来自非政府组织、媒体和知识分子等的批评意见。他们曾强烈地支持政府,但由于政府在很多问题上束手无策,尤其是涉及国家最重要的、最急迫的问题,特别是农村贫困的问题、农产品价格不断下跌的问题、基础设施问题、环境保护等问题上都是如此。许多批评家指出,政府资源和精力被浪费在由于政党利益而产生的一些冲突之中。而且大部分的政党仍没有能够表现出它们希望推进大众的政治参与的意愿。

在许多民众看来,普遍存在的“腐败”现象仍然与政党和政治联盟的执政水平有关,这就带来了未来不稳定的潜在可能性。正如泰国前总理所言:“腐败在当今泰国的生活中是一种现实的存在,但是这种现实的存在为大众所憎恶。从而,军队利用参与选举的政治家的腐败问题借口发动军事政变,这是自共产主义的威胁逐渐消退之后的又一个借口。这当然是一个借口,但是这种借口会发挥作用,因为大众对参与选举的政治家存在着深深的不满,而且也对相关的腐败表示不满。”^①

经济增长给泰国社会带来了深远的变化,尤其是对城市地区。在这些地区表达政治意愿的要求不断增加。在这样的背景下,一个最重要的趋势即是迅速壮大的中产阶级的出现。但从其自身来说,泰国的中产阶级不大可能成为一支决定泰国发展的政治力量。

^① Panyarachun, Anand. 1993. “Implication of Rapid Economic Growth for Thailand’s Political Structure,” address to the fifth International Conference on Thai Studies, School of Oriental and African Studies, London University (Bangkok Post, July 6), p. 4.

正如在 1992 年五月事件所体现的,从政治上来说,泰国的中产阶级并非毫无私心的“经济动物”,他们只关心他们的收入水平、职业前景,以及可以获得的物质利益。

如果这样的趋势持续下去,那么我们无法判定泰国国家和社会的关系是否会做出有利于后者的调整。从长远来看,泰国将出现一种更为稳固的民主体制,问题是在何时出现,以及程度如何。基于泰国的政治发展历史,需要考察下列方面的因素:一是政党的治理能力是否能够根本性的提高。政党能力的提高,主要体现在是否能够将新的社会组织和中产阶级等社会精英,充实到自己的体制中,拓宽其执政联盟的基础。二是泰国武装力量职业化的程度和进度。泰国军队不大可能如同美国和西欧一样,成为一个完全非政治化的力量,大众在政治生活中占据主导性的原则,也不大会为军事精英所接受。但这并不意味着未来军队就不会变得更加职业化。从政治上来说,泰国军事精英在未来将会弱化干预主义者的色彩。长期以来的社会变革,使得军队再依靠旧的模式进行政治干预变革日益困难。另外,通过军事精英所谓的“自然损耗”,其影响力也将逐步削弱。其在冷战期间所形成的狭隘的反共产主义的观点,也将会逐渐弱化。目前,泰国军事精英的世界观和视野已经得到极大的扩展,他们将继续保持向外部世界开放视角,尤其是在公民社会蓬勃发展的背景下。

第三个变量将有助于决定民主体制的未来,即传统的制度能在政治进程中发挥温和作用的持久性和能力。这些制度最关键的部分是君主制度。当五月危机看起来可能带来更大的暴力后果时,泰国国王的干预不仅结束了流血冲突,而且也恢复了国民的理性提供了一个呼吸的空间。1992 年底,泰国与缅甸的边界冲突即将失控的时候,国王有效地处理了这场冲突。国王的作用极大地降低了两国发生流血冲突的可能性。

在泰国政治发展时期,1992 年君主制度所发挥的作用不仅显

示了泰国政体的优势,也显示了其弱点。一方面,国王作为一个泰国政治遗产所发挥的作用,在传统的制度体制下,能够在面临困难的时候提供指引的作用,有助于国家走出冲突的泥潭。另一方面,经过长达数十年的民主建设实践,泰国民众依然没有能够建立新的对政治生活实践具有有效引导的框架和机制。在推翻绝对的君主制数十年以后,泰国政治精英依然不得不依靠旧体制的核心制度框架来维护他们的政治福利,推进政治进程。鉴于当时泰国君主制度所能够发挥的温和作用,有关泰国未来政治发展的最大的问题,或许是君主制度将会在多大程度上发挥作用,以及发挥怎样深远的作用。