

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

政治動亂影響經濟的穩定成長，或者經濟成長太過遲滯與快速所導致的政治動亂，向來是開發中國家所面臨的問題，因此受到多數開發中國家普遍的關切。所以如何在國家經濟發展的同時，又能維持政治上的穩定，是多數發展中國家所必須嚴肅考慮的重要問題。

根據多數現代化理論學者推論，經濟發展將首先導致經濟與社會功能的分化和專業化，經濟與社會的發展不再完全受制於政府機關和領導階級，社會中各種獨立自主的團體紛紛形成，主動要求參與決策的制訂與執行的過程，藉以保障及促進各自的權益。經濟發展也同時促進教育普及和中產階級的崛起，進而刺激政治參與的慾望，形成一種公民文化，民主政治由此而生。甚而之餘，他們認為社會與經濟的落後，將會導致一個社會缺乏民主政治與政治暴力迭起，及社經地位不平等的問題出現。因此，透過快速的社經發展，增進社會整體的經濟利益及水準，同時平均分配財富，最終將促進政治穩定的發展，並奠定民主參與的基石。

觀察東南亞國家，發現多數東南亞國家在二次大戰以前大多受西方國家殖民管理，隨著二次大戰的結束，各國紛紛跳脫出西方國家的禁錮，成為獨立的國家。東南亞各國在獨立後，因其各自

處境不同，而呈現出各種的政治經濟的發展模式，由民主體制、君主立憲體制、至共產體制等，各自分呈的狀況。這在某種程度上說明了東南亞區域發展的多元樣貌，不同的歷史因素、地域和國家組成而有各式各樣情狀存在。

80 年代中期以後，東南亞各國因為突飛猛進的經濟發展而受到矚目，甚至這個區域的經濟蓬勃發展被視為是未來亞洲經濟的重鎮。若將汶萊與新加坡兩個已開發國家除外，到 90 年代中期，泰國與馬來西亞儼然是東南亞區域中兩個經濟發展最為迅速的國家。兩國在政府的努力下，積極的擺脫貧窮與落後，並邁向現代化的道路。泰國政府提出至公元兩千年個人所得能到達 3680 美元的目標，而馬來西亞則提出公元兩千年個人所得能夠達到 5000 美元的目標，¹兩者在東南亞的開發中國家的經濟發展之中，希望繼四小龍之後成為第五條亞洲小龍。繼而馬哈迪(Mahathir Mohamad)首相提出宏願 2020(Vision 2020)的目標，²希望在 2020 年讓馬來西亞進入工業化國家之林，更說明了馬來西亞的企圖與決心。

經濟的蓬勃發展，使得兩國在政治上面臨著轉型的壓力。泰國在政治經濟的轉型，因為中產階級與民間社會的主動參與，逐漸的往民主化邁進；但馬來西亞的狀況正且相反，馬來西亞反而因為經濟的發展，而逐漸趨向更加威權型態的模式。是不是兩國因為政治經濟發展條件的不同，導致兩國在高度的經濟成長之下，卻面臨著逆向的政治發展，這一點，值得進一步瞭解。

除此之外，金融風暴的產生，使得兩國引以為傲的經濟發展在

¹宋鎮照，泰國與馬來西亞總體經濟發展政策之比較，《東亞季刊》，第 31 卷，第 3 期，民 89，頁 44。

² M. Bakri Musa, *The Malay Dilemma Revisited: Race Dynamics in Modern Malaysia*. CA: Merantau Publishers, 1999, p. 263.

短時間內受到嚴重的打擊，進而影響國家長遠的經濟發展。鑑於此，許多學者開始研究東南亞金融風暴的成因，其大多數認為泰國與馬來西亞兩國，得以在二十餘年內取得傲人的經濟發展成就，就是因為國家組織直接介入經濟活動，政府指導經濟活動的結果。這種政經結構雖然創造了兩國在經濟上的高度成長，但也必然的在政治上有著風險性，因為經濟發展必然涉及政治領導，一旦政治領導出現問題，就可能造成國家經濟的發展頓挫。此外，政治人物與商人的政商關係一直是這些國家經濟發展的罩門，政治人物透過政治的力量與商人進行暗盤交易，家族或是朋友皆有可能透過這樣的關係一夕致富，換言之，是利用合法掩護非法，來獲得特許的經營權或取得特殊利益。泰國及馬來西亞兩國在政商關係結合，問題一直是存在的。

經濟危機凸顯出政治體系長久存在的問題，是不是對兩國政治發展造成阻礙，進而導致經濟危機，值得進一步分析其趨勢或者轉變。

基於此，民主化與經濟發展的關連性的比較，以及金融風暴所凸顯出兩國政商關係運作的問題，是本文所欲瞭解的主要觀點。透過完整的觀察兩國政經互動關係，與歷史結構的對照比較之下，可以理解兩國在政治經濟發展結構上的差異，再以現代化理論的角度為基礎探討，完整檢證政治的民主化與經濟發展之間的關連性。此外，兩國因為重大的政治經濟事件，所導致政治與經濟結構上的轉換，也值得加以分析。

第二節 研究方法

由於本文的目的是試想從歷史分析中來瞭解兩國的政經發展並加以比較，因而用兩個切入點貫穿全文。第一，從歷史的結構分析瞭解整個歷史發展中，政治發展與經濟發展之間的因果關連性。顯而易見，泰國與馬來西亞在政治發展主軸有所不同。泰國在軍人為主的政經發展結構之下，軍人主導著政治的發展；而馬來西亞則是因為族群結構的關係，必須協調族群間的政治發展。兩者在政治結構上的不同，會不會導致經濟發展上的變化，是值得觀察的第一點，第二點，兩國在軍人與族群政治的結構下，如何達成經濟的穩定成長，第三點，兩國在經濟急速成長之後，是不是面臨著民主化的壓力。這三點，是本文在歷史結構探討中，所欲釐清的第一部份。

第二部分，以兩國的比較分析來做歸納、比較與分析的工作。兩國在上述的歷史結構觀察之後，主要在什麼部分值得進一步探討。兩國的經濟發展與政治運作，由於其軍人與族群結構因素的差異，其所導致政治與經濟發展的結果也不同，這是因為什麼因素所造成。此外，兩國的政治運作在面臨經濟危機之後，所採取的應對方式，會不會是兩國未來發展的分水嶺。這兩點是本文比較的重點。

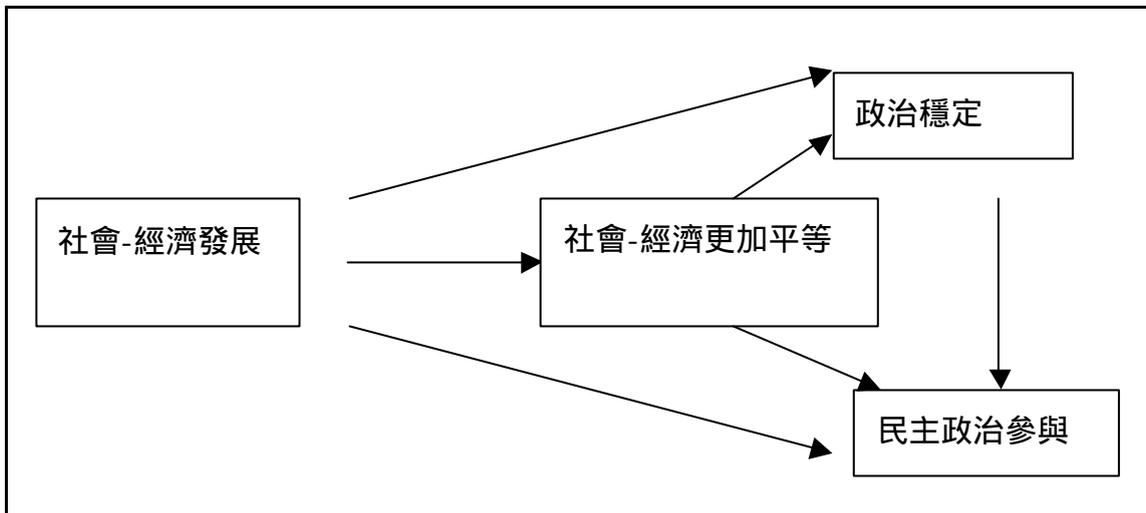
然而試想此二者的使用何者為先、何者為後的問題時，筆者認為必須先對兩國的歷史發展做通盤的瞭解，才得以進而做分析比較。所以，本文所採的方式是先歸納整理兩國政治與經濟發展間的主要歷程，其後再加以比較之，以利釐清兩國在同時間內，各自的發展過程。在一開始的歸納整理中，為了力求立場的中立，將只著重於資料的歸納統整，以便詳實的呈現歷史的真貌，盡力的呈現兩國政經發展主要內容，以及內外的影響因素。

第三節 文獻回顧

Lipset 為主的現代化理論學者，認為民主發展需要具體的政治、經濟及社會的先決條件。³他透過對歐洲與拉丁美洲的跨國研究，肯定經濟發展對民主政治的影響。經濟發展的腳步與中產階級的強化，會產生有利於民主發展的環境。不過這種過於簡單的將經濟與民主發展關係，化約為線性因果關係，常為其它學者所詬病。

對於民主轉型的問題，理所當然與政治經濟發展之間有重要的關連性，但是根據 Huntington 與 Nelson 在 1976 年的研究，他們認為社會經濟的發展與政治發展是一種單向的影響關係，而非 Lipset 所說的互動關係。

圖 1-1：社經發展與政治發展關係圖



資料來源：Huntington and Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976, p. 19.

³ Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Basis of Politics*. NY: Doubleday, 1960, p. 31.

Huntington 更進一步延伸說明現代化理論學者所持的經濟發展必然帶來政治穩定的看法，他認為政治民主化與經濟發展間有所謂「門檻現象」(Threshold Phenomena)。⁴也就是說，雖然社經發展有助於民主政治的產生，但是在此門檻過後，不斷的社經發展未必會確保民主政治的日益擴張。現代化的過程中，經濟發展雖然有助於促進政治民主化，但卻不全然是正面的，一旦政治參與若不能配合政治制度化，則政治無法安定，反而會走向衰敗。⁵

根據上述學者的推論，政治與經濟發展之間的關係可以有兩個面向，第一、經濟成長必然造就民主化發展，第二、經濟成長不必然造成民主化發展，經濟成長只是政治民主化的要素之一。在經濟成長的過程中，政治若無法制度化，則會衍生出不利民主發展的動亂。⁶

Dan A. Cothran 指出，一個統治政權如果想要獲得政治的合法性及穩定，則必須去實現他的首要目標—促進經濟成長，其次才是尋求經濟利益的公平分配。⁷除此之外，Milton Friedman 認為，競爭性的資本主義屬於自由經濟的制度，他是實現政治自由的必要條件。經濟措施對於自由社會負有雙重任務，第一、經濟措施是廣義自由的一部份，而經濟自由更是實現自由的方式之一，第二、經濟自由亦復是達成政治自由的主要工具。⁸換言之，學者仍然將經濟發展視為是政治民主化的主要條件，一國若無法先從經濟成長著手，則無法跨進民主化的階段。

⁴ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991, p. 62.

⁵ 聶振雄等譯，塞繆爾 杭廷頓著，《變動社會的政治秩序》。台北：時報，民 83，頁 30-36。

⁶ 同上註。

⁷ Dan A. Cothran, *Political Stability and Democracy in Mexico: The Perfect Dictatorship*. London: Praeger Publishers, 1994, pp. 2-5.

⁸ Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, 1982, p. 8.

不過 Huntington 表示，現代性(Modernity)產生穩定，而現代化(Modernization)則會產生不穩定的現象。⁹他的研究顯示，現代性高的已開發國家若經濟成長快速，有助於政治穩定；未開發國家，過於快速的經濟成長會造成政治上的不穩定。例如大多數的亞、非、拉丁美洲國家，因為經濟成長的速度過快，削弱了威權統治，導致了政治的不穩定，所以威權政體的政治選項，不外乎實現政治自由化、民主化、不然即為採取嚴厲的武力鎮壓。

不論如何，從文獻探討的過程中，可以理解的是，經濟發展對於民主化有著促進的功能。在穩定的已開發中國家，經濟的成長對於政治穩定與民主化，一般都呈現正面的助力；但是在開發中國家，急速的經濟成長卻未必是民主化的最佳保證，反而在實際的政治與經濟的互動過程中，仍然有許多的變數會影響政經發展。

所以本文試著從泰國與馬來西亞的政治經濟發展的過程探討，希望進一步理解經濟發展之下的政治脈絡的變化。兩國是不是在經濟發展的期間，相關的民主化條件也逐漸完備，如果是，那麼正符合政治與經濟發展之間的推論；如果不是，則影響其變化的原因為何。本文企圖從這個方向去探討，兩國政治經濟發展的互動關係，及主要的演變。

第四節 章節安排與研究架構

壹、章節安排

⁹ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University, 1968, p. 41.

第一章主要內容是說明研究的動機與目的、研究方法、文獻回顧以及章節安排與研究架構的陳述。

第二章將泰國的政治與經濟發展做分段的論述，共以三段式的論述方式，分別將同一時期政治發展與經濟發展做對照性的歸納。其三個段落的分期為，第一段泰國在軍事威權體制下的政經發展；第二段軍事政權與文人政府互動時期的政治經濟發展關係；第三段半民主體制下，漸次轉型為民主體制的政治經濟發展過程。

第三章探討馬來西亞，同樣的以三段式的論述方式，分別將同一時期政治發展與經濟發展做對照性的歸納。第一段將馬來西亞政治如何脫離英國獨立，聯盟初期階段，在政治經濟上的互動關係；第二段聯盟初期到 1969 年的政治事件發生後，馬來西亞在政治及經濟上所面臨的轉變；第三段 1980 至 2000，馬哈迪上台對整個政經關係的操作，變化及影響。

第四章將是比較分析，檢證本文最初的兩個目的，第一、探討兩國在政治與經濟發展歷程上的不同，經濟發展與民主化的連結性。第二、金融風暴的產生是否是因為國家以政治力介入經濟發展所造成，進而產生金融體系的扭曲，以及政商關係結構的不良是否源自於此。

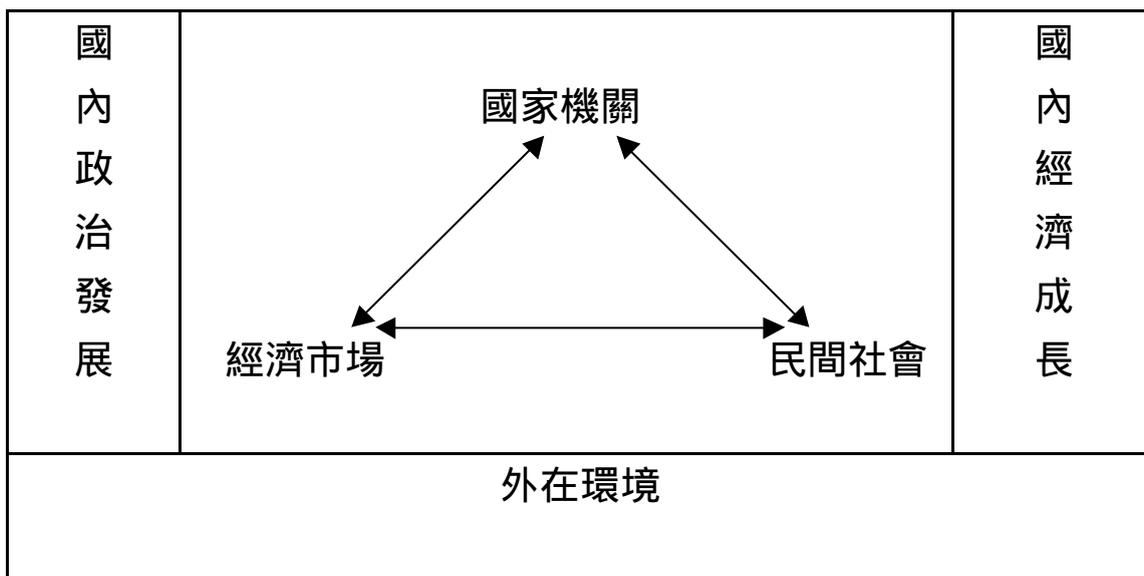
第五章結論，對於整篇文章的探討做結語或者感想，並且將有可能不足之處加以陳述。

貳、研究架構

威權體制國家，國家機關主導經濟發展，希望以此消滅貧窮，則社會安定必然伴隨著經濟成長而來。所以國家積極介入經濟市場的領域，影響市場的結構，左右經濟利益的分配，故市場與民間社會的影響力在這種狀態下被限縮，政府往往以社會穩定與經濟成長作為干預的合法基礎。

在泰國與馬來西亞的案例中，政府當然是促進經濟成長的最主要因素，然而，市場經濟與民間社會在政府所主導的經濟發展過程裡，三者之間的互動關係為何，其演進為何，是本文架構中的三個主要的分析點。其分析架構圖如下：

圖 1-2：分析架構



內外環境因素影響泰國與馬來西亞國家機關的運作，互動的狀態形成泰國與馬來西亞的政經社會走向。起初兩國各自在 50 年代共黨的問題因應與國際因素的影響下，形成後來的經濟政策與發展模式。

在經濟成長的促使下，兩國各自在政經互動的過程中，分別面

臨著不同的挑戰。基本上，以這樣的軸線來分析兩國的政治與經濟發展的歷程，國家機關、市場與經濟、市民社會三者的互動關係，乃交織成本文的主要分析架構。

第二章 泰國政治經濟發展

第一節 泰國軍事威權體制下的政經發展

壹、政治發展

泰國在 1932 年 6 月 24 日發生軍事政變，¹⁰軍人團體在掌控曼谷及各個重要政府單位後，迫使泰皇宣布王權時代結束。數日後，軍人團體邀請泰皇加入政府，以君主立憲體制的型態，成立一個新的政府。泰皇和以軍人為首組成的人民黨(People's Party)在雙方的同意之下，新的政府成立。此次軍事行動大大的改變泰國未來的政治發展。泰皇從此不再參與實際行政，成為虛位的精神領袖；實際負責行政的是內閣總理，由泰皇任命國會的領袖擔任。然而政變後所引用的西方君主立憲體制並未使得泰國步上民主的坦途，反而使軍人成為泰國政治發展的關鍵要角，泰國陷入了軍事政變頻繁發生的狀態。軍人對政治的干預呈現週期性的循環，依著軍事政變、民主化、軍事政變的循環歷程演進著，可以說政治結構的特徵是軍方和議會民主制的共存，並以王室作為向心力的體制。¹¹

二次戰時的泰國軍事強人披汶(Phibun Songkhram)元帥，對日人採取妥協的態度，所以泰國未被日人正式的統治，但披汶在國

¹⁰ David A. Wilson, Part one Thailand, in George McT. Kahin eds., *Governments and Politics of Southeast Asia*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1964, pp. 16-17.

¹¹ 黃綵璋譯，環太平洋研究中心著，《亞洲新世紀發展構圖》。台北：聯經，民 85，頁 197。

內一片撻伐的聲浪中，被迫於 1944 年將軍事政權給文人政府，於是普里迪(Pridi Phanomyong)被泰皇任命為總理。普里迪在繼任後制訂了新憲法，設立一個較為民主的兩院體制。普里迪的政治聲望一片大好，雖然在國內有著國會、軍人與文官的政治鬥爭；經濟上處於通貨膨脹和主要外銷品稻米價格與英方無法達成協議的問題；政府內部貪污的狀況叢生，各種非法的經濟活動四起的狀況中，普里迪政府面臨著嚴重的挑戰。對外關係也是困難重重，泰國必須重建其國際地位，不能成為日軍侵略的共犯，同時還要加入聯合國。這些問題雖然棘手，但都尚不至影響普里迪的統治地位。

然而，在 1945 年 9 月 20 日泰皇亞難塔(King Ananta Mahidon)自瑞士求學完成回國，攝政普里迪被要求交還皇政，由泰皇自理皇政。泰皇竟於 1946 年 6 月 9 日，被暗殺於床上，普里迪被認為有涉及此案，然並不具有直接證據。此事一發生，就給予他的政敵庫恩(Khuang Aphaiwong)絕佳的機會。庫恩與其領導的民主黨(Democratic Party)，迫使普里迪必須下台謝罪。¹²在 1946 年 8 月，普里迪正式結束其政治生涯，辭職下台。被視為是普里迪人馬的桑隆(Thamrong Nawasawat)，接替了普里迪的職位，成為繼任的總理。不過桑隆政府並未能解決普里迪時代所遺留下來的問題，政治腐敗與泰國經濟困境仍然困擾著桑隆政府，也使得軍方有足夠的空間取回政權。

由於政治及經濟狀況不穩定，加上披汶亟欲回到政治領導的謠言四起，後備軍官陸軍中將聘 春哈旺(Phin Chunhawan)、鮑上校、沙立上校(Sarit Thanarat)於 1947 年 11 月 8 日發動一次不流血政

¹² Donald E. Nuechterlein, *Thailand and the Struggle for Southeast Asia*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1965, pp. 50-51.

變，成功的奪回政權，普里迪與桑隆逃亡國外。政變的幕後操縱者披汶並未接受總理職位，他僅接受陸軍總司令一職，進而邀請庫恩重任總理，¹³並宣布廢止 1946 年憲法。

多數人相信披汶才是這一次政變的主要操縱者，而這次政變的原因與上任政府無法遏止通貨膨脹及貪污腐敗的蔓延有絕對的關係。¹⁴此外，普里迪對泰皇被殺害無法提出令人滿意之解釋、以及軍人想重建影響力也有其相關性。¹⁵軍人認為 1940 年底在法屬印度支那對抗法軍和在緬甸邊境的英軍，泰國收回了十九世紀暹羅割給寮國及高棉的土地，以及收回泰緬邊境部分的土地，軍人是有貢獻的，但戰後卻輕易的將土地放棄，顯然對軍人不予以重視。更甚者，戰後許多資深軍官被迫退休，無法在社會上扮演重要角色，也引發不滿。

庫恩在政變後 1948 年 1 月的選舉取得國會的多數，可以逕行組閣，建立新的政府。庫恩的政府在取得選舉正當性執政後即獲得國際承認，本要對泰國的政治經濟問題開始改革之時，軍方早已按耐不住，對於庫恩想以修憲來限制軍人權力早已不滿，遂以庫恩經濟改革不佳為由，於 1948 年 4 月 6 日發動政變，迫使庫恩下台。繼任者理所當然為披汶，他於 4 月 8 日繼任為總理。

披汶繼位的後三年 (1948-1951)，是披汶統治初期政治波動最大的三年。由於普里迪與庫恩勢力尚存，兩者都對披汶的統治有所不滿，其中又以與庫恩和桑隆親近的海軍軍官勢力為最，海軍對於披汶的陸軍團體早有嫌隙；此外，陸軍內部新舊勢力之間的

¹³ 庫恩於 1944 年 8 月至 1945 年 8 月曾任總理一職。

¹⁴ Nuechterlein, op. cit., p. 53.

¹⁵ 陳鴻瑜，泰國的軍人與政治變遷，《東亞季刊》，第 24 卷，第 3 期，頁 9-10。

對立，也早有所聞。1948年10月1日，部分陸軍及文官策動政變，但旋即被發現而平定；1949年2月26日，普里迪在海軍的支持下發動政變，佔領曼谷皇宮，隨後為政府軍所弭平。然而此次政變的不同處在於，參與及支持政變的部分軍官及政客，在不知名的狀況內遭受到暗殺，這是從1932年政變以來前所未有的。

1951年6月29日，海軍及陸戰隊軍官以綁架披汶總理的方式發動政變，在陸軍及空軍的積極援救後，經過三天浴血奮戰，成功援救出披汶總理。在這次政變中有兩人嶄露頭角，一為披汶總理的女婿，警察總長鮑將軍(Phao Sriyanon)、另一位是曼谷陸軍指揮官沙立將軍(Sarit Thanart)，這兩者自此成為披汶任內最有影響力的兩位人物。

在這段政變頻傳的期間，尚有一事在逐漸萌芽，即為政黨政治的觀念。由於庫恩政府時期制訂了一部新憲法，這一次的憲法是一部兩院制體制的憲法，下議院由具有選舉權的公民選出，而上議院則由泰皇指定選出。這是第一次有憲法將軍人勢力排除在憲法體制之外，當然的引發軍方不滿。

1951年11月，披汶獲得鮑將軍和沙立將軍的支持，發動「自我政變」宣布廢止憲法，¹⁶取締一切政黨活動，回歸到1932年的憲法，使政府有權任命半數的國會議員。在123名國會議員中，只有一小部分並非軍人出身。

軍人重新掌控政治的主導權，在當時的時空背景有其立基點。當時泰國國內有著共黨叛亂的問題，國際情勢也相對的不穩定。

¹⁶ 張錫鎮，《東南亞政府與政治》。台北：揚智文化，民88，頁134。

披汶政府堅信必須與美國維持密切的軍事及經濟合作以確保國家安全，對外則需執行聯合國憲章內所規定的原則。由於泰國當時國內外的情勢均呈現不穩定的狀態，因而此次政變並未能影響披汶的統治。¹⁷但是，披汶的政治實力在 1951 年的兩次政變後已大不如前，披汶 鮑 與沙立所形成的三角關係(Triangular Structure)，左右著披汶內閣的政治前途。¹⁸

披汶在 1955 年開始實施「民主新紀元」(Era of Democracy)運動，¹⁹企圖恢復其強勢的領導，²⁰並開放政黨運動，使得一時間有三十多個政黨成立。披汶為擴大民意基礎，在 1957 年 2 月舉行國會議員選舉，但這次選舉被認為有賄選及舞弊的情勢存在，²¹因而受到多方的非議。披汶並未獲得更多的信任，反而逐漸失去民意，加以披汶與美國過於接近，同時又與中共開始貿易，使得保守派軍人對披汶不信任，認為披汶將使泰國成為美國的附庸。²²

陸軍總司令沙立元帥向與警察總長鮑將軍不合，在披汶總理命令內閣所有閣員退出商業活動領域行動為導火線，使得沙立元帥帶領其派系的 46 名高階陸軍軍官退出披汶總理的西里曼南格西拉黨，此舉一出，影響到披汶總理的統治地位。1957 年 9 月 16 日，沙立元帥發動政變，指責披汶政府貪污與無法抑制共黨威脅，披汶被迫流亡日本，鮑將軍也因而流亡瑞士。沙立推舉東南亞公約組織(SEATO)的秘書長波特(Phot Sarasin)為臨時總理，沙立並於年

¹⁷ Nuechterlein, op. cit., p. 63.

¹⁸ Wilson, op. cit., p. 25.

¹⁹ 顧長永，《東南亞政府與政治》。台北：五南，民 89，頁 261。

²⁰ 披汶在 1955 年訪美與訪英期間，見識到民選美國艾森豪總統與英國首相邱吉爾兩者受社會大眾的高度支持，因此，披汶認為開放政治上的限制，或許可以重振其地位。披汶遂於 1957 年舉行國會選舉，將其政治前途交給大眾決定。

²¹ 由披汶所領導的西里曼南格西拉黨(Seri Mananghasila Party)贏得些微過半而能夠組閣，但民眾不滿賄選的聲浪四起，在曼谷發起反政府示威。同註 15，頁 12。

²² Nuechterlein, op. cit., pp. 124-129.

底前往美國治病。同年 12 月，新的國會選舉舉行，由於沒有政黨過半，波特拒絕續任總理，因而他儂(Thanom Kittikhachon)將軍於次年 1 月成為新內閣總理。

1958 年 10 月，沙立自美返回泰國，發現他儂政府未能有效處理國內社會及經濟問題，共黨叛亂及失業和通貨膨脹的問題非常嚴重，使得沙立於 10 月 20 日發動政變，廢除憲法、解散國會、禁止人民參政。此次政變的特點有二：第一、沙立在政變後執政初期，積極尋求泰皇的支持，作為強化其統治正當性的基礎。泰皇的正面支持，使得泰皇與政府的互動關係逐漸形成，竟於 1960 年代末，成功的建立泰皇在泰國政治中獨立超然的角色。²³第二、沙立政府對政治及經濟事務的介入，遠遠超過以前的軍人政府。也就是說，沙立政府時期經濟蓬勃的發展，但利益卻沒有平均分配，反而為統治階級所壟斷，貪污與腐化的問題成為泰國政治中的普遍現象。²⁴沙立政權從 1959 正式開始，至其 1963 年病故時才正式結束。

貳、經濟發展

戰後泰國政治的不穩定，連帶影響泰國經濟的發展，從 1945 至 1947 年間政府平均壽命為 4 個月可看出，²⁵泰國政治波動的頻繁。這些民選政府根本沒有足夠的時間來面對經濟困境，卻必須在不斷紛擾的政變當中，一再的被汰換。

披汶在 1938 年提出「泰國人的泰國經濟」(Thai Economy for the

²³ 同註 15，頁 13。

²⁴ 同註 19，頁 263-264。

²⁵ Suehiro Akira, *Capital Accumulation in Thailand 1855-1985*. Chiang Mai, Thailand: Silkworm Books, 1996, pp. 135-136.

Thai People)的口號，²⁶提倡大泰國民族主義，積極扶植泰人經濟發展。這項政策對當時主導泰國經濟的華人而言，不啻是當頭棒喝。反觀普里迪時期對華人採取相對較友善的態度而言，披汶政府所採取的限制及課稅措施，被視為是對華人的一種歧視。

披汶政府時期對華人採取歧視政策，外國企業也等同於華人企業的地位，兩者皆在處於扶植泰國人經濟的大泰旗幟之下。外資企業更屢屢遭受禁止或關廠的威脅，只為了不讓其威脅到泰國本土產業。在披汶執政的 1947-1957 年間，主要的經濟政策為進口替代的工業化政策(ISI: Import Substituting Industrialization)，其目的當然為保護本土產業免於外國競爭。然而進口替代政策的主要特徵是關稅保護，本意為避免本土產業遭受到外來企業的競爭；但是在披汶政府高張的民族主義氣氛裡，關稅保護竟成為打壓華人企業的主要方式，披汶刻意的跳過保護華人在泰國的企業，進而直接介入參與市場的運作來扶植泰國本土企業。²⁷

泰國政府對市場的直接介入使國營企業(State Enterprises)的角色更加突出，其扶植的主要目的為壟斷泰國當時的主要產業。²⁸除此之外，非國營企業所能完全掌控的企業，也多半在國家經濟合作有限公司(NEDCOL: National Economic Development Corporation Limited)監督下運作著。²⁹在這種狀況下，政府對華人企業及外資企業掌有著最終的決策權，並且在這段期間扮演著主要的市場運作的推手。

²⁶ Ibid., p. 136.

²⁷ Chris Dixon, *South East Asia in the World Economy: A Regional Geography*. NY: Cambridge University Press, 1991, pp. 172-173.

²⁸ 例如釀酒業、造紙業、製糖、製麻布的相關產業等。

²⁹ Chris Dixon, op. cit., p. 173.

在軍政府對經濟領域的積極介入下，開始逐漸形成軍人與官僚體系(Military-bureaucratic)的結合。從過去的例證顯示，自帕洪(Phya Pahon)政府到披汶政府(1932-1944)期間，³⁰內閣中 228 為閣員裡，僅只一位不是與軍方有相關的官僚。³¹學者 Fred Riggs 描述泰國軍人對泰國經濟的影響時，他認為軍人與官僚體系的結合，往往是因為軍人掌控了政治運作，正因為軍人掌控了政治運作，所以能夠將其相關人士安插於經濟領域當中。³²這種因為在政治政治上具有優勢，而使得與政治有密切關係的官僚們能夠介入經濟發展的特殊現象，被稱為是官僚資本階級(Bureaucrat Capitalist Class)形成。³³

1951 年政變後，軍人與政治官僚（與軍方有關的）開始積極介入民間及國家經濟活動。這種介入基本是透過兩種模式：第一、由國家或軍方組成新的公司，第二、將華人掌管的公司重新改組或是轉換其經營權。³⁴這兩種狀況都產生相同的結果，那就是軍人及政府官員都可以藉由政治操作而入主公司的經營。

據統計泰國的官僚體系之內，那些在 1932 年至 1962 年間的 237 個內閣成員中，有 61 人在商業及工業的企業中佔有主管以上的地位。這 61 個人，佔有 107 個公司中的主管地位。在 1947 年政變中的七個要角，³⁵佔有泰國上市公司中 91 個重要主管位置。

由此可見，泰國的政治經濟運作是建立在軍人為基礎的政治架

³⁰ 帕洪為泰國第 2 任總理，任期為 1933 年 6 月至 1938 年 12 月。

³¹ Anek Laothamatas, *From Clientelism to Partnership: Business-Government Relations in Thailand*, in Andrew Macintyre eds., *Business and Government in Industrialising Asia*. Australia: 1994, p. 196.

³² *Ibid.*, pp. 196-197.

³³ Suehiro, *op. cit.*, p. 136.

³⁴ *Ibid.*, p. 137.

³⁵ 內容詳見 Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of A Bureaucratic Polity*. Honolulu, HI: East-West Center Press, 1966, p. 266.

構中，軍人政變後組織內閣，經過選舉將軍人或退役軍人轉任至官僚機構或國會中，如此一來，整個國家成為一張綿密的軍人網絡。由 40 年代以人民黨為主的架構乃至 50 年代披汶執政，50 年代披汶政府時期，軍人及相關官僚體系涉入經濟領域的行為較過去更為頻繁，也更為廣泛。華人企業在 40-50 年代在泰國排華的政策期間，為了繼續在泰國存活下去，在 50 年代也積極的與官方合作，行賄、或邀約政府重要人士加入企業等方式，來改變政府的態度，以利延續其企業發展，據統計到 1950 年代中期，百分之 60 的華人企業內，都有政府人士介入其中。³⁶華人多方建立關係，其中官僚與企業締結了共同經營合作的關係，華人企業也介入了國營或半國營企業，甚至官僚企業的發展。軍人、官僚體系、華人三者間的協同合作，成為披汶政府時期經濟發展的特色。

50 年代韓戰的發生，是泰國經濟發展的轉捩點，泰國經濟出現兩大契機，第一、韓戰提供了大量的出口市場，第二、美軍對於建設泰國作為圍堵共產主義的堡壘，意圖日漸明顯。這兩大契機對泰國而言，一者讓採泰國民族主義立場的陣營立場轉變，允許對泰國經濟注入新的元素；二者美國對泰國作為中南半島反共陣營的堅持，美國對泰國注入大筆的援助與貸款，意圖將泰國與西方陣營相連結，當然在經濟上也必須跟隨市場經濟的運作，在這樣的情狀中，泰國民族主義者對主導國內經濟的華商們所採行的歧視政策，由於美國的介入而必須轉變。³⁷

軍人和官僚體系紛紛察覺到與美國合作的龐大利益，再加上商業團體的復甦，讓泰國民族主義份子為首的披汶陣營，逐漸的失

³⁶ Laothamatas, op. cit., p. 197.

³⁷ Pasuk Phongpaichit, *The Open Economy and Its Friends: The "Development" of Thailand*, in Jhon Ravenhill eds., *Singapore, Indonesia, Malaysia, The Philippines and Thailand Volume II*. UK: Cambridge, 1995, p. 358.

去支持。1957 年的政變，沙立成功的推翻披汶政權。沙立對美國採取合作的態度，對華人先前受到的限制予以撤銷，並且重新的將皇室的精神導入泰國的社會。³⁸沙立在執政後採取一連串的措施，目的在於用泰國的固有價值及文化來塑造泰國的現代化和經濟革新，³⁹經濟發展也正式的進入 60 年代。

第二節 泰國軍文政府互動時期的政經發展

壹、政治發展

沙立政府時期統治方式，所採取的是威權主義政策，他不願實施西方的議會制，想恢復傳統暹羅父權主義體制。這種狀態，具體的顯示在他限制各項政黨活動、停止國會、以及限制傳播媒體上。沙立時期所廢止的憲法，在沙立任內從未重新制訂，至其 1963 年過世時都未完成。沙立在 58 年廢止憲法後，臨時頒佈一部臨時憲法，根據新憲法，沙立可以派任所有國會議員，如此一來，沙立在行政及立法權力的運作，都呈現獨權的狀況。在其新任內閣中，240 位的議員一半來自武裝部隊，其餘才來自各行各業。這更說明沙立執政下的政治狀態。

1963 年沙立病故，他儂接任，旋即接手修憲的工作。如同沙立政府一樣，他儂政府也是不折不扣的軍人政府，憲法在 68 年才正式完成，也就是說在憲法完成前的泰國是由軍人牢牢控制住的。與沙立政府時期不同的是，他儂政府不僅僅掌控行政及立法

³⁸ Ibid., p. 359.

³⁹ 這次革命的本質是將泰國固有的價值與泰國的現代化融合在一起，也就是說，將國王、宗教、及國家三者為一體。國王作為國家的代表，保留了人民的傳統；而宗教為佛教，它結合了社會道德與倫理。

的運作，更甚而對警察部隊及經濟體系也加以介入。⁴⁰

軍人對政治經濟的全面控制，讓軍人得以以特權來獲取利益。他儂任命其親信巴發特(Praphat Charusatien)將軍擔任要職，同時兼任幾個重要的位置，這使得軍人勢力逐漸深入政府的各部門，其所造成的現象是貪污與腐化，效率不彰等問題。

不過軍人勢力的進一步強化，與美軍對泰國的經濟援助也不無關係。由於他儂政府時期，美國開始介入越戰，因而泰國開始成為美國在中南半島上的重要軍事基地。美國開始對泰國提供大量的軍事援助與經濟援助，幫助其開發泰國以及保衛泰國的安全。然而大量的軍事及經濟的援助雖然促使泰國經濟有所成長，但是軍人所造成的貪污與腐化的問題仍然無法解決。

據估計沙立政府時期由於經濟成長與大量的外援，使得沙立個人的財富暴增。在其統治的期間，透過軍事獨裁與官僚體系獲取到龐大利益。在沙立過世後，他的大筆財富才開始暴露。根據描述，沙立個人的財富高達 28 億泰銖，他利用政府的預算資金投資公司。他與其妻子共在 45 家公司中，有著龐大的利益；除此之外，他更擁有大筆的股票及眾多的帳戶，甚至是近 9000 公頃的土地。沙立累積財富的管道多半是透過其職權，從中對於政府所發行的彩票及預算中來從中牟利。⁴¹在接下來的 10 年，他儂政府時期，和他儂的親信、巴發特、那隆(Narong Kittikachorn)三人在下台後，⁴²在泰國反貪污機構調查之下，根據統計一共侵佔了政府約六億泰

⁴⁰ 同註 19，頁 263。

⁴¹ 請參照，Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyaarangsarn, *Corruption and Democracy in Thailand*, Singapore: Silkwork Books, 1994, p. 26.

⁴² 巴發特為他儂的主要親信，而那隆是他儂的兒子，更是巴發特的女婿。由此可見此三人站在一陣線。

銖的金額。不論如何，貪污問題的日益嚴重，對軍人執政逐漸的出現影響。

他儂政府在 68 年終於制訂新的憲法，先前由於中南半島的情勢十分不穩定，內有泰共的問題、外有越戰的逐漸升溫，因而他儂政府百般拖延憲法的制訂。68 年新憲法的制訂，是因為各方壓力下所妥協的產物。68 年的憲法恢復了兩院體制，並於 69 年 2 月舉行新的選舉，產生了民選文人政府。然而，實際的總理仍由軍方人士所擔任。由於文人政府內部有著嚴重的派系問題，彼此對立與攻訐，中央仍由少數官僚菁英所控制。在文人政府要求控制政府、干涉政府行政之下，他儂在軍人的支持下，於 1971 年 11 月 17 日再次發動政變，廢止 68 年憲法，解散國會，禁止政治活動。⁴³

此次政變被視為是他儂政府純為私人利益所發動的，他儂、巴發特、那隆三人集團受到各方批評。1972 年公布新憲法，並任命新的國會議員，299 位國會議員中，有兩百位來自軍方，完全受到他儂獨裁軍政府的控制。

泰國人民日漸對軍人干政有所不滿，中產階級的示威在曼谷都會區日益增加。越戰也在美國採的「越戰越南化」政策下，逐漸降溫，因而對泰國逐漸減少經濟援助。1973 年石油危機發生，他儂政府未能及時因應，經濟日益惡化。在政治腐敗與經濟危機下，1973 年 10 月中，泰國青年及中產階級走上街頭，大約 5000 名來自各個領域的民眾與軍方在 10 月 14 日發生衝突，造成多人傷亡，被稱為「十月革命」。事後泰皇浦美蓬(Bhumibol Adunydet)介入，

⁴³ 同註 15，頁 14。

平息紛爭，軍方下台，成立民主政府。⁴⁴

桑雅(Sanya Thamasak)法政大學教授，接任總理職位。在泰皇的精神號召下，在兩千四百三十六人中，選出兩百九十九名國會議員，起草、制訂出泰國最民主的 1974 年 10 月的新憲法。並且明訂議員的資格，以限制軍人干政。

但是，泰國國內外的局勢並不能夠使這樣的氣氛持續。由於越共與泰共持續作亂，經濟及社會問題惡化，桑雅政府並無力處理。1975 年 1 月 26 日依據新憲法舉行改選，在這種情境下，桑雅政府在選舉中落敗，取而代之的是民主黨領軍的西尼(Seni Pramoj)政府。西尼政府在新的國會中並未取得絕對多數，因而在西尼提出施政報告時，居然因不信任案下台。繼位者庫克里特(Kukrit Pramoj)，是社會行動黨黨魁，聯合右派組成聯合政府。然而，在新政府情勢不穩定下，庫克里特在 1976 年 1 月 26 日解散國會，重新選舉。在這次選舉中，庫可里特落敗，民主黨重新取得多數席位，西尼回籠。

西尼上任後仍然無法控制日益惡化的經濟及社會問題，並且西尼受軍方人事案的困擾。軍方希望他儂和巴發特回國穩定局面，但是民間反應激烈，學生團體上街抗議，不支持他儂的一派與軍方策動的一派相衝突，發生傷亡。1976 年 10 月 6 日，軍方趁此發動政變，史稱「十月革命」。在革命後一段短暫軍人聯合執政後，改由他寧(Thanin Kraivichien)執政，組成新的文人政府。他寧在行政經驗不足與政策缺乏彈性下，在上任不到一年，即被軍方所推翻。1977 年 10 月 20 日，克里安薩(Kriangsak Chamonond)將軍出

⁴⁴ Suchit Bunbongharn, *Thailand: State and Nation*. Singapore: ISAES, 1996, p. 19.

任總理。

這一段 1973 年到 76 年之間短暫的民主經驗，實際上對泰國政治有著深遠的影響。第一、軍方第一次在政治主導上受挫，一段時間無法干政，第二、政黨興起，第三、中產階級開始萌芽，第四、學生與工會逐漸成為社會的新興仲裁力量，第五、泰皇在政治中的地位受到尊重，並有著重要影響力。⁴⁵

克里安薩在新憲法在 1978 年 12 月 22 日產生，於 1979 年 4 月 22 日改選國會。此次選舉沒有任何一黨過半，加以克氏並未參加任何政黨，政黨基礎薄弱，還有政策失當，⁴⁶因而被迫下台；泰皇於 1980 年 2 月任命軍方所支持的普瑞姆(Prem Tinsulanond)為新任總理。普瑞姆受到泰皇、軍方、以及主要政黨支持，又因為其形象溫和，使其成為泰國最長在位的總理（1980-1988）。至此，泰國政治邁入了一個新的紀元。

貳、經濟發展

沙立政府的成立對泰國而言，是一個新的紀元的開始，他重新塑造泰國國內的政治經濟結構。沙立在軍事政變推翻了披汶政府之後，他將這次的軍事政變定位為革命，而非過去的政變；他認為他所領導的革命，其目的是推翻 1932 年以來各個政府塑造出的舊秩序，進而創造出一種新的氣象，建立一個現代化的泰國，融合以往的傳統精神於其中。所謂傳統精神指的是泰皇、宗教與國家的三種元素，將泰國國家的精神重新融合；這三種要素的結

⁴⁵ 同註 15，頁 15。

⁴⁶ 第二次石油危機發生，克氏要以提高油價 6 成來因應，因而造成不滿，加以經濟再度惡化，使得克里安薩在國會、泰皇、及軍方都不願支持。

合，有利於泰國國家的穩定。⁴⁷除此之外，沙立相信政治穩定與進步將有利於建立一個現代化的泰國，故此沙立致力於國家的經濟發展與工業化。

沙立所推行的經濟政策有其時間上的優勢。過去披汶執政時期所採行的經濟上偏袒泰國本土企業卻歧視其他企業的政策，被長期視為是泰國經濟產業多元化的障礙。沙立推翻披汶執政，替泰國經濟發展開啟了一個新的出口。當沙立所主導的新獨裁政府受到美國的承認後，兩國關係逐漸趨於穩定，而沙立也逐漸穩固住國內的政治與經濟局勢，並且開始推行新一波的經濟改革。

當 1959 年沙立正式執政時，他與其支持者都認為，國家過度介入產業的發展對經濟會產生不良的影響，所以一改過去政府過於介入經濟的政策，將整個經濟發展的模式改為主導政策及改善基礎建設的環境，以符合國家長期的經濟發展，同時能夠吸引本國及外國的投資為主。⁴⁸

當然沙立積極的希望將泰國建設為一個工業化的國家，可是經濟建設所需大量的資金必須有其他國家的援助。在當時冷戰時期，泰國對美國而言，在戰略價值上自不言可喻。作為圍堵及防止共產主義一環的泰國，受到美國大量的資助是理所當然，沙立利用這一點順水推舟，來發展泰國的經濟。不過美國認為泰國在經濟發展上的既存問題，會造成共產主義的更加擴散。所以當務之急就是改善泰國在整體經濟發展上的缺點，以符合美國援助的基準。⁴⁹美國的評估與世界銀行的觀察不謀而和，都認為泰國經濟

⁴⁷ Suehiro, op. cit., p. 178.

⁴⁸ Chris Dixon, op. cit., p. 174.

⁴⁹ Ibid., p. 179.

的不良，會進一步使得共產主義在中南半島更加擴張，所以資助泰國成為中南半島阻擋共產擴張的基地是在所必行。世界銀行 1957 年 9 月派遣 IBRD 小組(International Bank for Reconstruction and Development)在 1957-58 年間對泰國進行了調查評估，認為泰國缺乏經濟政策的主導機構(Planning Machinery)以及相關的基礎建設是經濟發展上的最主要問題。

沙立政府對美國與世界銀行的關切十分重視，一方面認為大量的金援有助於泰國長期的經濟發展；而另一方面，金援也對於開發那些赤貧且受到共產主義威脅區域會有極大的幫助。由於 IBRD 報告書提出泰國缺乏經濟政策的主導機關，況且金援的基準也在於如何有效主導泰國經濟的成長，因此在美國的協助之下，泰國政府成立了幾個主導國家經濟發展的機構，其分別為預算局(Budget Bureau)、國家統計處(National Statistical Office)、國家經濟發展局(NEDB: National Economic Development Board)、投資局(BOI: Board of Investment)等。⁵⁰

國家經濟發展局（後來改為 NESDB，S 是 Social 之意，即為國家經濟及社會發展局）其主要的目的為擬定五年經濟計畫(Five-year Economic Plan)，而其主導機構除了泰國政府外，其次就是 IBRD。原因是 IBRD 除了與泰國政府合作擬定經濟計畫之外，同時也是泰國經濟建設最主要的贊助者；因而國家經濟發展局採用技術官僚皆為在美國受教育的泰國新生代，以切合 IBRD 與美國的經濟思考模式。據估計從 1950 年間至 1975 年期間，IBRD 提供給泰國的貸款高達四億四千萬美元，其主要目的多半用於公路、灌溉系統、水力發電及教育上。此外，泰國前三個經濟計畫

⁵⁰ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thailand: Economy and Politics*. NY: Oxford University Press, 1995, p. 128.

在美國主導下，其目標集中於扶植民間企業，減低政府的干預。⁵¹ 由此可見，沙立時期在經濟上必須依賴外來的資金，用以發展國內的經濟，不過這樣的模式也符合他所提出的經濟建設目標。

大體而言，初期的經濟計畫多半是為了抑制共黨勢力擴張而訂定的，所以其主要的經濟建設都集中於東北的貧窮地區，而美國在此時所提供的經濟及軍事的援助，其著眼點也在於遏抑共產主義的擴張。美國在經濟及軍事上對泰國的援助，隨著 60 年代共黨勢力的擴張而進一步深化，美軍介入泰國剿共的活動，使得泰國與美國進行了一連串的農村建設(Rural Development)，其目的在於鞏固泰國政府對農村地區的領導。類似這樣的援助，對泰國經濟的發展當然具有正面的意涵。

除上述外，當沙立政府廢止披汶政府 1956 年的勞工條款(Labour Act of 1956)後，本土的投資者及外商才得以在勞工問題上迎刃而解，不會讓相關的工會運動停擺了商業活動；此外，對於外商在土地購買限制也解除，正式說明沙立政府對於投資問題的態度。由於沙立政府亟欲促進外來及本土投資的目的明顯，在 1959 年 9 月，成立了投資局(BOI)，將國內所有相關的工業投資政策都交由此單位處理。

隨著投資促進的政策，沙立政府也對關稅問題一併做了調整，將以往把關稅視作為國家主要稅收的政策，轉向為有策略性的保護未成熟本土製造業(Infant Domestic Manufacture)的關稅政策。投資局對於國內企業採取的保護政策，對泰國本土產業起了重要的作用，讓相關產業搭上 60 到 70 年代間的經濟成長列車。

⁵¹ Ibid.

整體而言，沙立對泰國經濟有兩大貢獻。第一、沙立將國家的經濟發展以計畫性的方式推行，並結合技術官僚來操作經濟發展，對泰國經濟的成長有著重要的地位；第二、沙立消除披汶政府時期對華人企業及外資企業的限制，繼而替泰國經濟注入了新的活力。⁵²

不過值得注意的是，沙立政府及其接任的政府雖然開始傾向以專業人士來管理經濟發展，然而其仍未能跳脫出過去那些軍人政府所既存的貪污問題。雖然自沙立政府開始，不再以民族主義的大帽來操作經濟發展，但是商界與政府維持一定友好的政商關係，必然是有其必要性，雙方皆可藉此用以獲得經濟或政治上的特權。這種現象的存在，自沙立開始以降逐漸惡化，到了他儂執政時期，有超過 80 名的高階軍官與商界維持著緊密的合作關係。

姑且不論沙立執政下的貪污問題。沙立的執政成果，讓泰國獲致了前所未見的高度經濟成長。泰國從 1965 年起，每年 GNP 的增長率以 4.4 百分比增長，工業與農業的轉型也逐漸明顯，可見泰國的經濟結構從沙立開始步入不同的模式。

進口替代政策到了 60 年代末出現了瓶頸，由於政府傾向於利用保護來維繫本土產業的發展，致使 60 年代末期本土紡織與機械組裝等消費性產業達到瓶頸，而製造業的發展卻停滯不進。70 年代初，政府重新評估進口替代政策與泰國經濟成長的問題。泰國政府發現，泰國經濟成長趨緩與美國逐漸撤出越南和 IBRD 對泰國援助減少成正比，進而使政府支出與赤字無法取得平衡。泰國政府雖然在 50 年代已致力於擴大出口產品，但是到 60 年代末期，

⁵² Laothamatas, op. cit., pp. 199-200.

泰國仍然是一個以初級產品出口為主的國家。基於此，投資局於 1972 年提出促進投資條例(Investment Promotion Act)，並於第三次經濟計畫中實施 (1972-76)，同時將進口替代與出口擴張(Export Oriented Industrialization)政策作為經濟發展的主軸。⁵³

70 年代中期，泰國受到世界銀行的壓力，必須強化出口以及降低赤字和利率。故此，泰國在第四個經濟計畫 (1977-1981) 中，中央積極的採行出口擴張的政策，可是進口替代仍然必須存在，仍未偏廢。可說中央集權政策仍為泰國經濟發展型態，尤以 1976 年軍人重新執政，軍人之經濟發展策略又異於文人政府，於 1978 年後，國家機關大力促進出口貿易，配合私人企業擴大發展，並調整對石油進口的依賴，企圖提升製造業出口比例，解除出口控制，同時廢止出口稅，對於進口工業原料及設備，也一律免除進口稅，以促進出口。⁵⁴

綜觀整個 60 至 70 年代泰國經濟發展，泰國經濟在沙立執政時開始逐漸朝工業化轉型，產業政策漸次由進口替代轉為出口擴張，就經濟發展面而言，泰國經濟發展政朝著有利的方向前進。不過 70 年代政治上的紛擾，軍事政變、群眾運動、以及文人政府的凋必，使得多數人對 80 年代經濟發展不甚看好。

第三節 泰國半民主體制轉型下的政經發展

壹、政治發展

⁵³ Ibid.

⁵⁴ 宋鎮照，泰國經濟發展策略之政治經濟分析，《台灣經濟》，第 216 期，民 83.12，頁 113。

普瑞姆之所以能成為新總理的原因，與軍方的態度十分有關。軍方雖然在 70 年代受到社會運動的影響而下野，但是軍方在泰國國內的主導權並未隨著下野而消失，軍方持續對民選政府施加壓力，迫使民選政府在 76 年重新讓出執政地位。

軍方重回政治舞台，可是軍方內部卻出現派系分化的現象，軍方對軍人在政治上所應扮演的角色出現分歧意見，使得軍方內部出現不同的派系。過去軍方過度介入政治領域，使得軍人喪失了軍人應有的職業操守，貪污、獨裁、與喪失戰鬥意識接連的出現在軍人團體中，使得軍人開始反思軍人應有的角色。⁵⁵於是軍方內部出現了幾個重要團體，其中以少壯派(Young Turks)最為重要。⁵⁶所以克里安薩無法在新憲法及政黨改選後續任總理，除了表面的因素之外，最主要的是他未能獲得少壯派的支持。

少壯派在 73 年十月革命後成立，其主要宗旨為回復軍人榮譽，內部成員多為重要軍團指揮官，因而極具影響力。少壯派認為新成立的政府必須是清廉的，並且需要廉潔的總理來領導，少壯派認為普瑞姆應該是合乎標準的人選，乃推舉他成為新任總理。

普瑞姆從 1980-88 年間擔任泰國總理一職，其中仍然有若干次的政變，但普瑞姆仍然在軍事政變的起伏中，直到 88 年的選舉後才下台。總觀普瑞姆長達八年的執政當任期，除 1981、1985 兩次有驚無險的軍事政變外，其最主要的政治發展有二：第一、民主政治的逐漸成形，第二、軍人的政治影響力逐漸減弱。⁵⁷

⁵⁵ Chai-Anan Samudavanija, *The Thai Young Turks*. Singapore: ISAES, 1982, p. 47.

⁵⁶ Suchit, op. cit., p. 47.

⁵⁷ Suchit Bunbongkarn, Thailand: Democracy Under Siege, in James W. Morley eds., *Driven By Growth: Political Change in the Asia-Pacific Region* NY: An East Gate Book, 1999, pp. 164-168.

79 年的國會選舉讓人民初次瞭解，何謂民主政治、何謂參政與政黨政治，在接續普瑞姆八年的執政期間，民主意識逐漸深入人心。政黨在這段期間必須與軍方合作，因為政黨並不具真正的政治實力，但軍方可以隨時終止政黨的參政權，如何與軍方和平共處，是這段期間政黨最主要的課題。各政黨為了擴大權力的基礎，紛紛吸收退休軍官、企業家、商人、與專業人士。但是，最主要的手段仍然必須與軍方共享權力。

政黨力量的崛起，從 1983 年阿席特將軍(General Arthit Kamlang-ek)企圖以軍事力量修改憲法，將軍人參政的權力納入憲法內，因受到政黨反對而作罷起；此後更經歷兩次軍事政變，軍方都失敗，⁵⁸因而政黨力量逐漸抬頭。隨著時間的發展，政黨的基礎逐漸穩固，逐漸跨足其他領域，例如外交政策、國防、經濟等，90 年代初，政黨得以要求更民主的政治型態，以取代過去的非民主體制。1988 年，察猜(Chatichai Choonhaven)所領導的泰國黨(Chart Thai)獲得勝利，政權和平轉移，這是 1976 年以來睽違已久的民選政府。

察猜政府拜普瑞姆政府在經濟調整政策上操作得宜之賜，在 80 年代末期搭上泰國經濟起飛(Economic Boom)的列車。但察猜政府對經濟政策的處理失當，使得經濟發展出現扭曲，⁵⁹此外，察猜政府內部更因為貪污及賄賂叢生而遭到人民唾棄，逐漸喪失民眾支持。

⁵⁸ 這兩次政變主要的衝突點在於少壯派與第五屆學生派(Class 5 Group)之間，因理念與支持者的不同所爆發的軍事政變，其中 81 年的政變因泰皇不支持而宣告失敗；85 年的政變，少壯派支持阿席特將軍的立場，但在軍事衝突中失敗而告吹。

⁵⁹ 察猜政府採取短線的經濟操作，並且放任土地投機及房地產的炒作，更在未經審慎控管之下，通過幾項大型的公共工程。

察猜政府與過去的民選政府所面臨的問題如出一轍，貪污、不穩定的政策、政策執行不力、以及派系政治林立等。人民對於民主政治的印象和過去並無二致，在這種時刻，人民期待著另一種選項的出現。結果在 1991 年政變再次發生，並且未遭受到人民任何反對，軍方以國會獨裁及破壞軍方團結為理由，推翻察猜政府。本以為普瑞姆總理在政權的和平轉移已對泰國民主政治樹立良好典範，軍方干政已經減少，沒預料到民選政府竟然輕易又被推翻。

人民對這次政變的容忍，是出於希望軍方能夠將貪污腐敗的察猜政府推翻，並建立新的民主政府，以符合人民期待。但是，在人民期望軍人不會重蹈覆轍時，軍人又故計重施。國家維和會(National Peace-keeping Council)裡主要的軍團(Military Junta)領導未能提出新的重建民主機制的方法來說服人民，⁶⁰反之利用權力在手的同時，去鞏固個人的利益。

然軍方必須提出適宜的人選來續任總理，以昭軍方重建新民主體制的立場。為減少軍人干政的色彩，國家維和會任命退休外交官安南德(Anand Punyarachun)在 1991 年三月成立臨時政府，主要任務為重新修訂憲法及辦理國會議員選舉。但是真正的幕後主事者仍為國和會的委員，當權者為蘇欽達將軍。在 1992 年 3 月的選舉過後，親軍方的五黨超過半數，⁶¹本來推舉納隆(Narong Wongwan)為總理，但美方因納隆有販毒紀錄而反對。⁶²蘇欽達因而被五黨推舉為總理，並於 1992 年正式組織內閣。蘇欽達低估人民對軍人政府的反感，尤以蘇欽達為前次政變的主使者。泰國國內興起抗議

⁶⁰ 主要的軍團領導有三軍統帥順通將軍(Sunthorn Kongsompong)與蘇欽達將軍(Suchinda Kraprayoon)。

⁶¹ 分別為泰國黨、社會行動黨、團結正義黨、泰國公民黨、及民眾黨。

⁶² 美國威脅泰國要重新評估兩國關係，因為美國堅決反對納隆成為泰國新任總理。James Ockey, *The Rise of Local Power in Thailand: Provincial Crime, Election and The Bureaucracy*, in Ruth Mcvey eds., *Money and Power in Provincial Thailand*, ISEAS: Singapore, 2000, p. 89.

及示威，主要份子為中產階級及知識份子，反對軍方的政黨也紛紛加入。道德力量黨(Palanh Tham Party)黨魁詹隆(Chamlong Srimuang)是這次抗議活動的主要領導。蘇欽達眼見群眾聚集，乃採取鎮壓的方式，於5月7日武力鎮壓，造成百餘人傷亡，上千人受傷。⁶³蘇欽達在各方交相指責下下台，泰皇於6月10日再度指認安南德兩度出任臨時總理。

92年的衝突，史稱黑色五月的政治流血事件，而泰國的政治發展在這裡出現重要轉折。軍方的角色逐漸從政治領域中退出，並且回歸到傳統的角色。軍方雖然在軍備預算、人事升遷、防衛政策上仍持有重要決策權，但民選政府具有最後的決定權。⁶⁴

具體的來說，軍人角色的式微，從軍方70-80年代間缺乏領導重心開始，逐漸出現派系紛爭。此外，經濟發展也是造就軍人統治逐漸失去正當性的主因，商業團體的興起、市民社會的覺醒、中產階級的增加幾個因素，讓人民渴望政治參與，而這些因素是泰國90年代政治覺醒的主要因素。

1992年9月大選舉行，民主派的政黨大獲全勝，民主黨、新希望黨、道德力量黨取得過半數席次，組織聯合政府，民主黨的黨魁川呂沛(Chuan Leekpai)當任總理。川呂沛政府在人民的高度期望下執政，兩年過後，川呂沛面臨政治生涯的重大挑戰。他被指控透過土地改革計畫，圖利政府官員的密友。⁶⁵川呂沛政府極力否認這樣的行為，但是在媒體傳播效應及各方辯論後，川呂沛的政黨聯盟之一退出聯合政府，他被迫解散國會。

⁶³ 同註19，頁273。

⁶⁴ Suchit, *Thailand: Democracy Under Siege*, op. cit., p. 168.

⁶⁵ Ibid., p. 169.

1995 年 7 月大選過後，反對陣營獲勝，新聯合政府以泰國黨 (Chart Thai Party) 黨魁班漢 (Banharn Silapa-archa) 為總理。這次選舉是鄉村包圍城市的最佳寫照，班漢政府的獲勝更籠罩在一片金錢政治的氣氛中。班漢政府雖然獲得選舉的勝利，可是政府內部閣員的安置在一開始就出現問題，多數閣員是從地方跨足中央，發跡的背景就不是很乾淨，多數都有貪污的問題存在；除此之外，一些新進的內閣閣員在國會選舉的過程中，大多數人認為他們是靠著大規模的買票所當選的。班漢的聯合政府陸續出現這些嚴重的缺失，其他支持的聯盟政黨紛紛撤出班漢的聯合政府，使得班漢內閣很快的瓦解，1996 年 11 月新的選舉再次舉行。

新希望黨的昭華立 (Chavalit Yongchaiyut) 獲得新國會選舉的多數黨，組織聯合內閣。⁶⁶組成聯合內閣後的政府第一個面臨的是新憲法的執行，1997 年的新憲法規定參眾議員選舉辦法改變，眾議員改為部分單一選區與部分依政黨比例代表選出，而參議員改為完全民選，閣員必須公布財產內容，由上任至下任為止，此外軍人不得干涉政治，對於政變領導者得處以死刑。另外，對於省級、縣級的首長一律改為選舉產生，以杜絕過去官派的弊病。⁶⁷新憲法的實施是希望減少軍人藉由政黨任命官員，並降低軍人干政的狀況。第二個新政府所面臨的難題更甚於前者，1997 年 7 月所發生的金融風暴重創了泰國經濟。昭華立在上任至 96 年底時，泰國經濟已漸露問題，昭華立任用了知名的經濟學家作為財政部長兼副總理以改善泰國經濟，不過副總理無法提出有效的政策來改善經濟，在 1997 年 7 月辭職。政府任泰銖匯率浮動，並且關閉國內 16 家財經公司，說明了泰國政府已無法遏止風暴蔓延。昭華立只好於 97 年 11 月底辭去總理一職，川呂沛再一次繼任為總理。

⁶⁶ 昭華立新希望黨獲勝的原因，是因為泰國黨大規模的陣前倒戈，使得昭華立能夠取得多數席次。

⁶⁷ 同註 19，頁 283。

川呂沛任內無條件接受國際貨幣基金組織(IMF)與世界銀行(World Bank)的改革計畫，希望帶領泰國走出風暴。但是金融改革政策並未產生即時的效果，反而遭致泰國民眾的民怨。民眾認為國際組織介入泰國內政，此舉也使得民族主義與民粹份子得以煽動政治，加以川呂沛無法改善國內存在已久的貪污問題，使得川呂沛的執政也無法施展。2000年之際，泰國經濟仍處於低迷態勢，而川呂沛的執政也未能根除過去政治的貪污問題。

貳、經濟發展

未進入 80 年代前，泰國國內普遍對經濟發展的局勢不甚看好。原因是 70 年代，政治上是極不穩定的，在國內發生了兩次的軍事政變與學運，此外，還有共黨的作亂，以及大規模的示威抗議。⁶⁸也正因如此，泰國政府疲於應付這樣的動盪，所以在經濟結構的調整上，無法迅速的轉變。不過，在大家不是十分看好泰國 80 年代的經濟發展時，泰國 80 年代的經濟發展仍然創下了耀眼的成績，整個 80 年代的經濟成長率為百分之 7.5，赤字維持在國民生產毛額的 3.6 左右，通貨膨脹率維持在 4.6。

這樣的成績並非唾手可得，泰國也是歷經了一連串的陣痛所達成的。在 80 年代的前五年，政府採取了一連串的緊縮政策(Austerity Measures)來調整經濟結構；此外，在 84 年的 11 月將泰銖予以貶值，以強化出口的競爭力。這樣的動作，在接續下來的 85、86 年並未獲得明顯的成果，這兩年的經濟成長率僅維持在百分之 4 左右。因此政府察覺到這樣的情勢時，在這兩年更加強了財政上的

⁶⁸ 所謂的大規模的示威抗議起因於泰國政府對於偏遠地區的農民未能善加安撫的緣故。因為泰國為了開發偏遠地區，因而將大片的土地作為墾殖用，這樣一來改變了過去原有農民的耕作方式，加以政府的處理方式不當，致使民怨四起，最後演變為大規模的全國示威抗議。

調整，政府進一步緊縮財政預算的上限、嚴格控制政府的企業、謹慎的減少外債的產生。⁶⁹這種政策性的大規模調整涉及的範圍由政府體制到農業、工業、能源、乃至於財政計畫上，顯示了泰國政府決心改善經濟的體質。⁷⁰泰國政府的目的是想要改善泰國企業在國際市場上的競爭力，這些政策我們可以在泰國國家銀行(Bank of Thailand)所採取的政策執行中瞭解，泰國銀行所採取的是透過改善財政與貨幣的供給來改善國家經濟，所以大多數的非必要性支出被削減、貨幣的供給必須維持穩定、強化稅務的徵收等等。除此之外，整個經濟改善政策的更大著眼點在於加強國營企業的效率、鼓勵民間儲蓄、改善生產力和增加外貿。這些努力在 86 年底開始成現成長的趨勢，到了 88 年，泰國的經濟成長率一躍為兩位數字，這也是許多經濟學家始料未及的。

歸納上述的陳述，我們可以看出泰國經濟急速成長的原因大略有二：第一、泰國的經濟政策由過去傳統的農業，轉變為出口導向的工業。自 85 年開始，泰國的出口值每年皆以百分之 17.8 成長。由這一點看來，泰國的經濟已非過去傳統的農業導向，業已轉變為製造業導向。第二、泰國在旅遊業的興起，使得泰國財政能夠大幅度的改善。例如政府在 1987 年所舉辦的慶祝泰皇 60 歲的紀念旅遊節，當年的旅遊業的收入由 86 年的 373 億泰銖，增加為 500 億泰銖。往後的每年，旅遊業皆呈現穩定成長。由此可見，旅遊業為泰國經濟所帶來的改善。

不過細究泰國經濟成功的模式發現，泰國經濟成功的原因在於

⁶⁹ Pisit Leeahtam, *From Crisis to Double Digit Growth*. Bangkok: Dok-ya Publishing House, 1988, pp. 47-70.

⁷⁰ Robert J. Muscat 認為泰國政府所採取的政策是一種廣泛的、以及具有野心的，企圖重整經濟秩序，同時減少 70 年代在經濟上的失序。Robert J. Muscat, *The Fifth Tiger: A Study of Thai Development Policy*. Tokyo: United University Press, 1994, p. 185.

經濟上的多樣化經營，這樣的經營模式是來自於民間積極的努力。⁷¹換言之，泰國在旅遊業上所帶來的豐厚收入，也是因為民間企業積極的配合國家政策才有的結果。這樣的表現顯示出，民間企業在政府決策的過程中，開始扮演著越來越重要的角色。

至此，回想 70 年代末大家對泰國經濟的不確定，與 80 年代經濟成功呈現明顯的對比，80 年代的經濟成功其原因為何？我們可以明確的說泰國經濟的成功，與 80 年代政治體系的穩定，有其因果關係。普瑞姆將軍由 80 至 88 年的執政，提供了泰國政府能夠執行一連串的經濟改革環境。由於經濟改革是一種破壞現行體制的行動，因而是不受到民眾歡迎的，所以只有在軍人執政的政府下才有如此堅定的政策執行。普瑞姆政府堅定執行政策，⁷²使得民間有更加的信心去從事外貿型的經濟活動。政府的政治穩定性高，激勵了泰國經濟的發展。普瑞姆政府在 88 年結束，其政治過渡十分的平順，至察猜政府時期，民間企業仍然持續的投資於國內的經濟發展，也使得泰國經濟成長能夠持續下去。

除此之外，普瑞姆內閣採用大量的技術性官僚(Technocrats)來制訂相關的經濟計畫與政策，對於泰國整體的經濟發展也做出了主要的貢獻。普瑞姆任內，在半民主的政治體制下，讓他可以自由挑選經濟官僚來主導經濟發展，而不是透過民選體制來決定，這點讓普瑞姆在經濟政策執行上獲得成功。普瑞姆政府將國家經濟及社會發展局、財政部、預算局、泰國國家銀行，以及普瑞姆政府的經濟顧問，多方的意見整合，以訂出國家經濟政策的方針。

⁷¹ 同註 69，Leeahtam 指出，民間企業主導對外貿易，對泰國經濟發展有著決定性的因素。

⁷² 當普瑞姆政府實施一連串的經濟政策期間，曾經遭逢兩次政變，其中政府遭受到軍方本身及商人的施壓，希望將泰銖貶值的政策加以修正，但並未獲得政府的首肯。這種政策上的持續性，以及政治上的穩定性，強化了民間的投資。

也正因為普瑞姆政府所延攬的經濟人才並未有明顯的政治屬性，因而在經濟政策的協調上也能夠達成協議。更重要的一點是，普瑞姆政府時期成立了一個民間聯合企業諮詢會議(JPPCC: Joint Public Private Consultative Committee)，這個單位能夠有效的整合民間及政府在經濟政策上的不協調。這個單位在經濟政策上成功最明顯的例子是，84年泰銖貶值的政策，即是透過這樣的協調方式所達成的。國家經濟及社會發展局(NESDB)、民間聯合企業諮詢會議(JPPCC)這兩個機構可以說是普瑞姆任內，在經濟上能成功的最主要因素。

雖然經濟成功是普瑞姆執政期間的主要特色，但是經濟成功也導致了社會問題的出現，社會貧富懸殊與城鄉差距是普瑞姆執政期間逐漸浮現的問題。全國最富有的地區為曼谷及近郊的區域，最貧窮的區域在東北部的各省，比較之下，曼谷區域人口在貧窮線以下的為百分之 3.97，而東北方為百分之 27.67。⁷³除此之外，勞工的現狀也並未隨著經濟成長而改善，我們可以看見，經濟成長並未大幅增加勞工的收入，因而致使勞工無法形成有力的聯盟。普瑞姆政府在這貧富差距的縮小上，雖未達成其目標，但是他仍然實施了一連串的改革計畫，只不過多未見成效。

整體來說，普瑞姆政府時期所採行的技術官僚與諮詢會議的方式是成功的，但是在普瑞姆政府之後 80 年代的後期，政府過度的介入經濟事務卻又致使經濟發展蒙上陰影。簡單來說，泰國的經濟是以政府的改革作為起始點，進而培養出具有規模的民間企業；而隨著民間商業團體的成長，這些團體開始對於國家的經濟政策具有相當的影響力。這種情況，使得政府的技術官僚在經濟

⁷³ Suchit, *Thailand: State and Nation*, op. cit., p. 17.

政策上的著力點逐漸喪失，這樣的狀況在察猜政府時期可以說是非常明顯。甚至這些官僚成為經濟發展的受害者，民間企業普遍認為這些官僚已成為阻礙國家經濟發展的絆腳石。

技術官僚在經濟上的主導性於普瑞姆下台後，隨即由民選的政客所取代，中央政府的財經政策完全受到商業團體，即民選出的商人政客們所操控。不過這種現象在泰國多變的政治體系中，隨即在 1991 年的政變裡，又被軍人重新奪回。軍方所推出的安南德總理，本來也是 84 至 88 年間的技術性官僚之一，因而在其內閣中，多數的閣員也都來自於這一塊領域。安南德任內在經濟政策上所做的最重要決定即為財政自由化(Financial Liberalization)，他希望泰國能藉由這樣的財經開放刺激泰國經濟成長，進而成為中南半島上的財經中心。⁷⁴安南德的政策在 1992 年新成立內閣被延續使用，由財政部長塔林(Tarrin Nimmanhaeminda)繼續執行。

1990 至 1993 年期間，技術官僚主導財經政策下，執行了幾項自由化的政策。第一、取消限制貨幣兌換規定，第二、成立曼谷國際儲貸體系(Bangkok International Banking Facility : BIBF)，讓外商銀行能夠與泰國本土銀行進行借貸的行為，第三、大幅放寬外人對泰國股市投資的限制。⁷⁵

這樣的金融開放在短時間內發生了幾個現象，第一、這種非預期的金融開放導致短期借貸(Short-term Borrowing)的大量增加，因而排擠到原有市場中存在的金融機制，第二、泰國本地的借貸行為開始直接與外商銀行互動，造成本土銀行的排擠作用，第三、外國直接對泰國的投資規模增加，這段期間的投資與過去

⁷⁴ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thailand's Crisis*. Singapore: ISAES, 2000, pp. 23-24.

⁷⁵ Ibid.

大多來自日本的資金不同，此次的外來投資多半來自西方國家。不過尚有一點需要注意，此次的外資並非傳統的外來直接投資(FDI)，而多半是對外的短期借貸及外人直接投資股市所形成的資金流入。⁷⁶對泰國而言，外來投資已不在是稀有的行為，自 88 年起至 90 年，淨資本流入泰國市場成長了四倍，一直維持到 96 年間。

上述的現象導致泰國外債的持續攀升，從 1988 年到 1996 年間，泰國民間對外的借貸從 78 億美金擴大為 737 億美金之譜。大多數流入市場的資金多半都呈現不當投資的現象，使得市場中存在著過多的資金，特別是股市及房地產。1996 年末，泰國整體負債到達 905 億美元，其中百分之 81 集中在民間借貸。

金融自由化的本意是將泰國建設為區域金融中心，然而美意受到曲解，其因在於技術官僚們在金融控管上的不良。1995 年時，泰國金融市場已經出現金融危機的病徵，但政府卻未加以改善。市場上幾個因素開始暗示著泰國經濟變化徵兆，第一、泰國整體的外銷數字下滑且貨幣吃緊。泰國受到中國及越南、印尼在勞力密集工業上的挑戰，逐漸敗陣，而且未能適時提升投資環境，第二、整體的金融政策未能改善，泰銖盯緊美元的貨幣政策，使得泰國的利率居高不下，這也導致短期借貸的大量增加，使得外資大量流入，第三、房地產被高度的炒作，使得地價以非市場機制的現象暴漲。

政府本身並非無視於這種狀況，然而缺乏重大的警覺意識是泰國陷入 1997 年 2 月泰銖大跌金融風暴的主因。94 年起，泰國銀行

⁷⁶ Ibid., p. 25.

對短期借貸處以罰則，希望減低外資流入泰國的金額，此外，中央銀行也限制一般銀行放款給房地產炒作者。不過上述的限制對於大型的財經公司並無拘束力，市場依然有許多資金流動，作為炒作的資金。

事實上，關於泰國在金融政策上的問題，泰國政府受到財團的壓力、日本跨國企業的壓力，必須緊守泰銖不能貶值。這種狀況在 95 年至 97 年間新興商業財團把執政府下，更加無法更正。其因在於班漢政府、昭華立政府內部的閣員多半來自商界，一旦泰銖貶值，對其財團會造成莫大的損失。政府在眼見金融問題逐漸激化下，開始了一連串掩飾金融問題的計畫，其目的是讓政府內部的得利人士先行脫出，可見中央銀行的金融政策被高度的政治化。

泰國央行堅守泰銖盯緊美元及高利率的政策，在 1997 年 3 月投機客(Speculative)炒作泰銖後，泰銖明顯的被高估(Overvalued)。在投機客預期泰國政府會捍衛泰銖，以及民眾普遍開始大賣泰銖和出口商延緩出口的預期心理下，泰銖充斥於泰國市場內。

5 月，經濟復甦的徵兆初露，然市場仍在投機客重重攻擊下，泰國政府投入大量的資金來捍衛泰銖價位。國際基金及投機客投入 100 億美金炒作泰銖，而央行前後投入約 770 億美金來捍衛泰銖價位。⁷⁷時間到了五月中旬，泰國重要經濟學者安努維(Amnuay Viravan)試圖勸說內閣採取計畫性浮動匯率(Managed Float)的外匯政策，然遭受到國家開發黨(Chart Pattana Party)的嚴重反對而失敗，也註定安努維於 7 月 19 日下台的命運。泰國財經內閣的最重

⁷⁷ Laurids S Lauridsen, Thailand: Causes, Conduct, Consequences, in Jomo K.S. eds., *Tigers in Trouble: Financial Governance, Liberalization and Crises in East Asia*. UK: Zed Books, 1998, p. 145.

要成員之一下台後，泰國經濟當然不見有任何起色。

班漢政府在經濟政策上的不良以及內閣貪污叢生，被視為是泰國經濟惡化的主要因素。政府對於泰國央行人事的介入，進而影響其自主性，使得經濟情勢更加惡化。昭華立政府續任，其金融政策仍然受到嚴重牽制，國家開發黨的反對，使得財經內閣無法就泰國的經濟問題做出改善，使得昭華立政府陷入與班漢政府相同的政治危機，最後下台。

川呂沛接任後，為儘速帶領泰國人民走出金融風暴，乃大力執行全球化及自由化政策，並接受兩大國際組織 World Bank 及 IMF 的大量資助，但是此種無條件的讓國際組織干涉泰國政策的方式，泰國民眾多相當反彈。加稅、減少政府支出、高利率及緊縮的貨幣政策，在短期內為泰國帶來一線生機，然而這些援助方案實行的結果卻是造成減速效果與不穩定，反而加速資金的外流。加以 IMF 所提出的金融重建及民營化方案，更被視為是賤賣國產的行為，泰國多數重要企業都落入外國人手中。泰國與 IMF 所簽訂的意向書(Letters of Intent)，希望泰國經濟成長於 1997 與 1998 能夠到達 2.5 與 3.5 百分比，但是結果卻是負 1.3 與負 10.0 百分比。⁷⁸換言之，泰國民眾逐漸對 IMF 的自由化政策感到不耐，國內民粹主義在有心人士煽動下開始抬頭，加以川呂沛在與 IMF 簽訂意向書之前未與國會進行協商，使得反對黨與傳媒界大加撻伐。雖然泰國經濟呈現緩慢復甦的現象，但是川呂沛的政權在一片民族主義與民粹主義的氣氛下，前景不甚看好。

⁷⁸ 陳尚懋，二〇〇一年泰國大選的政經分析，《問題與研究》，第 40 卷，第 5 期，民 90.9、10，頁 68。

第四節 小結

本章探討泰國三階段的政經發展，以政經分離探討的方式，分別以政治為主軸與經濟為主軸的對照方式，描述泰國自 1945 年開始至 2000 年間的政經發展。分段的方式大略以戰後三大軍事政權作為分野，第一是軍事威權體制時期、第二是軍文政府互動時期、第三是半民主體制轉變時期；而次論在這三段分界之間，經濟發展與政治上的連結性。

探討發現，泰國戰後政治發展呈現軍人以政變形式主導政治發展的型態，文人政府穿插其間，所能擴散的影響力有限。若深究其原因，泰國缺乏民主政治發展的條件，是其主要的因素。軍人對政治的掌控力從戰後披汶政府開始，至普瑞姆時期乃才逐漸有鬆動的趨勢。然經濟方面，披汶時期開始的民族主義經濟模式，在沙立時期以計畫經濟取代之，並且減少政府干預下，泰國經濟逐漸成長，至普瑞姆時期呈現雙位數的成長。可見軍人政治雖然在政治正當性略顯不足，但在經濟發展方面，軍人政治能夠提供穩定的投資環境，以及穩定的政策，有利於經濟成長。

經濟成長所伴隨的社會意識的覺醒，使得軍人政治逐漸受到質疑。92 年的政治事件，顯示人民希望政治回歸到民主政治的基調，反對軍人以政變的方式控制政治發展。92-97 年間，泰國政治漸趨民主化，97 年的新憲法可以說明訂憲法的優越性，希望泰國政治自此朝穩定發展，將低各種外力的干涉。

不過泰國政治發展仍有隱憂，泰國政治逐漸呈現金權政治的現象，商人實力逐漸抬頭，使得不當的政商關係與金權政治風行；

此外，官僚體系內部貪污的問題仍然嚴重，幾次的內閣更動，皆因貪污與經濟問題所導致，金融風暴的產生，說明了金權政治如何影響經濟的發展，以及所造成的影響。所以泰國如何在未來能夠擺脫金權政治及消除貪污問題，實為泰國政經發展的主要課題。

第三章 馬來西亞政治經濟發展

第一節 馬來西亞獨立至聯盟初期的政經發展

壹、政治發展

在進入馬來西亞的探討之前，必須先瞭解其多元族群的背景。英國人殖民馬來半島是著眼於經濟利益，所以大量引進華工及印度人來從事生產，使得馬來西亞成為一個多元族群的國家。馬來人、華人與印度人是馬來西亞組成最主要的三大族群，其中又以馬來人與華人為數最多，印度人向來只佔人口一成左右。所以探討馬來西亞的政治發展，就必須探討馬來人與華人之間的互動關係，這是政治發展的主軸。

英國人的殖民使得華人比較有接觸商業活動的機會，加以華比比馬來人吃苦耐勞，因而華人在商業上的表現，遠超過馬來人。同時，英國人為了有效於統治馬來西亞，在殖民的過程中，刻意的保留馬來人在政治上的角色，並不破壞原先馬來人對蘇丹的崇敬，一般民眾仍將蘇丹視為是權力的擁有者，反之將英人視為是保護者的地位。此外，英人將馬來菁英漸次的吸納入行政體系之中，一方面減少在統治上的阻力；另一方面也有利於安撫馬來菁英不滿的情緒，所以馬來人較華人更有機會從事政治相關的事務。隨時間發展，華人主導經濟、馬來人主導政治，乃漸成為馬來西亞主要的特徵。

華人與馬來人經濟實力的差距，使得兩大族群之間的猜忌日益深刻，不安全感也隨著兩者之間的經濟差距而加大，華人因經濟實力的大增，轉而要求更多的政治權利；馬來族群則希望透過政治權利來獲取較多的經濟利益，兩者在政治與經濟之間的互相猜忌，竟成為馬來西亞政經發展的最主要問題。

二次戰後，英人重回馬來半島，工黨政府在國會宣布將成立「馬來亞聯盟」(Malayan Union)的計畫。⁷⁹因為英國在東南亞地區具有實質上的經濟利益與政治需求，為了長遠的發展而言，英國重新檢討馬來亞地位上的問題，其中包括了戰後重建、憲制改革與自治等事項。英國希望將過去原有的殖民地體制合併，轉化為馬來聯邦的形式以強化中央體制，如此才能有效管理及調度經濟資源。透過新制度的實施，英人將開放予以非馬來人的公民權地位與資源，希望以此獎勵華人在日軍佔領期間所做的犧牲，同時強化非馬來人對馬來亞的認同。

此舉一出，觸動了馬來族群不安的神經。馬來聯邦的成立意味著馬來族群統治地位的下降，而公民權給予非馬來族群更說明，馬來人的特權(Privileges)將會無法維持。原因在於華人與印度人若獲得公民權後，即可以參加選舉，若以此種觀點論之，馬來人將無法繼續維持其獨佔選舉的地位，⁸⁰在這一點上，馬來人認知其政權即將受到威脅。

1945 年英國特派大臣麥克麥高(Harold MacMichael)透過軟硬兼施的誘導，和各州蘇丹分別簽約，取得了各州政治主導權的轉

⁷⁹ Stanley S. Bedlington, *Malaysia and Singapore: The Building of New States*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1978, p. 69.

⁸⁰ Ibid.

移，一旦聯邦成立，蘇丹僅存的剩下宗教事務上的權力，其餘完全轉由聯邦主導。

對此，馬來族群堅決反對，他們認為一旦開放公民權後，華人將成為馬來亞聯邦的政治主導者。因此馬來人透過群眾動員，於1946年3月1日在吉隆坡舉行「泛馬馬來民族大會」，成立了「全國巫人統一機構」(United Malays National Organization: 簡稱UMNO)，作為動員馬來社會的總機構，並積極反對馬來聯邦計畫。1946年5月，英國國會派遣人員赴馬來亞瞭解狀況，在與相關人士相談及調查後，英國方面決議將蘇丹的權力保留，而且馬來人的特殊地位仍然繼續維持。⁸¹因此，馬來亞是馬來人的國家，馬來人應享有特殊的權力地位與公民權的事實確定，外來的移民之公民權取得應受到限制。馬來菁英以捍衛馬來人權力之名，在這一次的事件中成功的團結全國馬來人。⁸²

1947年「馬來亞聯邦」被撤銷，取而代之的是「馬來亞聯合邦」(Federation Malaya)。在此一計畫下，原有馬來人蘇丹的權力和馬來人特殊地位大致上被保留，但是對於非馬來人的公民申請卻日益苛刻。⁸³此時華人開始醒悟到，若不對自身的權力加以捍衛，將會被排除於政治參與之外。1947年10月20日，以華人為主的反對團體，利用其經濟優勢，在新馬兩地舉行大規模的罷市行動。雖然華人挾其經濟優勢，在這一次的罷市活動中讓英人有著深刻的印象，但是在馬來亞聯合邦的問題上，英人仍不願妥協。1948年2月馬來亞聯合邦正式成立，反對運動正式失敗。⁸⁴馬來

⁸¹ Ibid., p. 71

⁸² 廖韶吟，〈馬來西亞經濟發展政策對華巫種族關係的影響〉，碩士論文，東海大學政治系，民87.5，頁36。

⁸³ 王國璋，〈馬來西亞的族群政黨政治（1955-1995）〉。台北：唐山出版社，民86，頁32。

⁸⁴ 同上註，頁33。

亞聯合邦對外來移民的嚴苛條件，⁸⁵使非馬來人要成為聯合邦公民的比例大大降低。

馬來亞聯合邦的反對運動失敗，對於華人政治運動都是一大挫敗。此刻的華人政治菁英深深覺得，華人必須成立一個具有影響力的政治團體。但姑且不論華人對馬來亞聯合邦的反對態度，在實際的族群關係上，先前的挾經濟實力反對聯合邦成立的行動，早已對馬來亞內部的族群關係埋下導火線。緊接著 1948 年 6 月馬來亞共產黨更發動全面武裝鬥爭，更使得馬來亞華人政治忠誠度受到極大的質疑。華巫之間的關係如同水火開始互斥，又馬來人多為軍警人員，因而整個剿共行動如同族群戰爭一般。英人乃實施所謂的「新村」管理方式，用以隔絕馬共的物資來源。⁸⁶

事實上，馬共的反叛與華人在馬的地位有絕對的關係。華人在公民權獲得的嚴苛與華人政治地位的弱勢，給予馬共叛變的正當性。然而馬共的叛變卻未替華人帶來較高的政治地位，反之使得華人倍受英國人與馬來人的質疑。「馬來亞華人公會」(Malayan Chinese Association, MCA, 簡稱馬華)的成立，說明了英人無力於短時間內弭平馬共問題，故此成立一個華人團體於主流政治中，附予明顯政治角色，以平息華人在政治上的疑慮。⁸⁷

若以客觀的觀點來看，英國人所採行安撫華人的政治動作，在動機上是正確的。問題在於，馬華與馬共是兩個截然不同政治屬

⁸⁵ 根據巫統菁英與英方的談判協議書中決定，邦外移民必須在提出申請前 20 年間，於馬來亞住滿 15 年且通曉英語或馬來語者，並願意效忠聯邦為條件之一；其二，若年滿 45 歲，且在公民條例施行後兩年內申請者，可免除語言考試，成為公民。其它，若在聯合邦出生，在提出申請前之 12 年中，已住滿 8 年者，則不在此限。

⁸⁶ 1950 年的「布立斯計畫」(Briggs Plan)即為大規模的遷村行動，強制將為數約 50 萬名散居於郊外或山林邊緣的華人遷住到全馬數為百計的新村裡，以隔絕馬共物資來源。

⁸⁷ 同註 83，頁 35。

性的政治團體，馬華代表的是馬來西亞中產階級與資產階級的利益，而馬共所代表的是以中、下層華工階級的利益。⁸⁸馬共的問題，在 1960 年正式結束，英國人以強勢的武力，逐步清除馬共在馬來半島上的根基。但是，馬共消滅後，華巫之間的族群不信任關係卻進一步加深，馬來人始終認為華人最終會出賣馬來亞，進而赤化馬來亞。

雖然說華巫關係是一直處於緊張狀態，種族問題的敏感性與政治問題卻是一體兩面。馬來人雖然數目較多，但若不與華人整合，馬來人並無法掌握馬來亞聯合邦的運作。因為馬來人雖然佔的是多數，但馬來主流的政治團體中，也夾雜著許多不同的聲音。拿督翁(Datuk Onn Jaafar)為巫統的創始人兼領袖，主張將黨員的名額提供給非馬來人參與，並改名為「馬來亞國民統一機構」(United Malayan National Organization)，⁸⁹主張迅速脫離英國而獨立。英方對政黨運作與族群間的合作本持著正面的看法，但是拿督翁的強烈反英情節與希望納入非馬來人的政策，並不受主流民意的接納。⁹⁰拿督翁只好脫離巫統，另創跨族群的「馬來亞獨立黨」(Independence of Malaya Party, IMP，簡稱獨立黨)。獨立黨初期甚受各方的青睞，然其中的政治運作仍然無法擺脫族群政治的陰影，⁹¹到後來也就逐漸式微。

巫統由東姑阿都拉曼(Tunku Abdul Rahman)接任，東姑採取與馬華創始人陳禎祿合作的方式，透過理性的訴求，目標也在追求

⁸⁸ 同註 19，頁 81 與頁 87-89。

⁸⁹ 同註 83，頁 35。

⁹⁰ 同註 88，頁 84。

⁹¹ 獨立黨無法與馬華順利合作吸納華人選票外，馬來選民對跨族群政治路線的不安，是獨立黨失敗的最主要原因。其問題仍然在於，華人與馬來人對政治主導權與經濟優勢之間的猜疑，所造成的衝突為主。

一個獨立的馬來亞。1952 年從地方議會的選舉開始華巫合作，逐步擴展勢力，當時只有拿督翁所領導的獨立黨可與之競爭。1955 年的國會選舉時，東姑排除巫統內部所有對華巫印聯合競選的雜音，將華巫印三大聯盟納入共同角逐馬來亞的大選。結果證明，聯盟囊括所有席次 52 席的 51 席，唯有一席非巫統聯盟席次。東姑領導的策略說明聯合跨族群的形式是可行的，也唯有聯盟，才可能取得大多數的席次。東姑成為馬來亞聯合邦的第一任總理，並且正式宣告馬來亞政治進入聯盟時代。

東姑成功的整合各族群，以聯盟體制將族群間的權力分享做了適當的劃分，首先承認馬來人的政治地位，並以各種族群間的種族議價(Racial Bargain)作為基礎，成功的整合了當時紛亂的族群政治。⁹²這種族群間的議價協議，是馬來亞 1957 年獨立的基礎原則，非馬來人可以在公民權獲得放寬，而馬來人則可維持其應有的政治地位及經濟條件的提升。

東姑對於華巫問題的拿捏相當小心，深怕逾越擦槍走火的界線。馬共的問題到了 1960 年正式解決，但其餘的共黨份子仍活躍於馬來半島。在這種氣氛下，東姑即希望與新加坡李光耀總理合作，希望以一個更有效的方式來解決華巫的問題，雙方的領導人朝向將新加坡納入，進而組成一個新的聯邦。

貳、經濟發展

作為英屬殖民地的一員，英屬馬來亞與世界經濟接軌非常早，初期的馬來亞以生產錫與橡膠為主。早期的主要經濟生產也大部

⁹²吳祖田，馬來西亞的族群關係：三十年的回顧，《問題與研究》，第 32 卷，第 5 期，民 825，頁 67。

分受到英國人的控制，極少部分是由華人所生產。英國人大量引進華人，英國在馬來亞所能夠開發的初級原料也隨著增多。橡膠的量與栽種事業的成長成正比發展，當越多人投入栽種事業時，其產出量也因此而增多。1938年時，英國人投入百分之93的資本在馬來亞栽種業與採礦業，⁹³可以說明當時馬來亞錫礦與橡膠原料的重要性。

英國人在橡膠種植業與採礦業的投資，使得馬來亞40年代的經濟產業有過份集中於這兩種產業，反之致使其它消費性產業付之闕如，因而當時的消費性商品必須大量的倚靠進口。50年代在獨立之前，歐洲的公司控制馬來亞約百分之65至75的出口貿易，以及約百分之60至70的進口貿易，而當時其它族群如華商公司，約未佔有百分之10的進口相關貿易，印裔公司大約是百分之2左右，與馬來人有關的貿易商行幾乎沒有。⁹⁴其它經濟產業例如錫礦與橡膠業，幾乎只有歐洲商行與華商兩個類別，他們是這個領域的主要運作者。⁹⁵

獨立前的主要經濟運作與英國人殖民時期的經濟結構大致相同。獨立後，聯盟必須遵守當初與英方所協議的經濟原則，因為獨立本身的條件必須符合英方所開出的原則；此外，除英方的利益外，聯盟體制內部也必須顧及各族群間的利益分配。在馬華方面並不擔心其利益的喪失，因為聯盟必須正視馬華在聯盟中所佔有的地位。英方在確保其殖民時期的大量投資不會因為馬來亞的獨立而泡沫後，馬來亞正式獲得獨立。事實上，巫統內部之所以

⁹³ Edmund Terence Gomez and Jomo K. S., *Malaysia's Political Economy: Politics, Patronage and Profits*. UK: Cambridge University Press, 1999, p. 13.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 14.

⁹⁵ 當時歐洲人擁有百分之60的錫礦出口，其餘百分之40是華商掌管；在橡膠方面歐洲人有百分之83，華商有百分之14。

將大部分英方資產保留下來的原因，是因為想利用英方的經濟實力對華人加以箝制，不致使華商在馬來亞獨大。當然英方在馬來亞的大量投資，也是馬來亞未來經濟發展的主要推動。

1955 年世界銀行的報告書對馬來亞後殖民時期發展做出建議，認為馬國必須繼續保持在經濟方面的低度介入，同時鼓勵民間投資，政府應該改善基礎建設的不足，以及推出適宜的財政與匯率政策，來吸引外來投資與本地投資。不過，報告中的另一方面也指出，馬來亞潛在著失業、外匯收支不平衡、與財政赤字等經濟問題，在馬來亞本土亦缺乏能與外商對抗的資本，因此馬國必須採取某些作為來保護國內產業。⁹⁶但在 1957 年獨立之前，以上的建議，與英方及聯盟內部分人士的利益是相衝突的。

獨立後，馬來亞政府當局著眼於鄉村的貧窮問題嚴重，推出一系列保護馬來族群的計畫，當然其背後的意義是鞏固巫統在馬來鄉村地區的選票。馬來人在公家機關可有優先任用、可預留土地、獎學金優先、教育補助、以及執照優先權，是馬來人獨有的特權。並且透過兩個機構來促進馬來人的經濟地位，第一、鄉村及工業建設局(Rural and Industrial Development Authority, RIDA)，第二、聯邦土地建設局(Federal Land Development Authority, FELDA)，兩者的目的都在於扶植馬來人經濟，但是在本質上有些許差異，RIDA 的目的是透過此機構，讓馬來人能夠觸及商業及信用貸款的運作，讓他們瞭解經濟，進一步促進其參與。FELDA 的目的是將土地保留給馬來族群，提升其土地的所有權。⁹⁷由此可見，獨立前馬來人雖然在政治享有較高的地位，然在經濟發展馬來族群幾乎沒有著墨之處。

⁹⁶ 同註 82，頁 57。

⁹⁷ Edmund Terence Gomez and Jomo K. S., op. cit., p. 15.

由 1945 年乃至 1960 年的獨立初期，馬來亞的經濟狀況是英國人與華人仍主導著經濟發展，國家雖然積極想介入，但獨立初期的政治經濟狀況並不允許國家改變現狀。馬國在政治與軍事上仍須英方的協助，經濟上英方的駐軍有著相當大的經濟效益，一旦撤出，對馬來亞不啻是雪上加霜。所以，獨立初期的經濟仍維持著類似殖民時期的模式，經濟政策保持自由開放，以利英商經濟發展空間不變，以確保雙方在政經軍上的利益。

第二節 馬來西亞聯盟初期至 513 事件後的政 經發展

壹、政治發展

東姑積極籌組「馬來西亞」(Malaysia)與半島上日益嚴重的華人激進運動不無關係。新加坡內部的華人左派與共產黨的活動日益猖獗，當時一般觀察者多認為新加坡的社陣早已遭受共黨的滲透，而華人聚居的新加坡，一旦落入共黨的手中，猶如在半島南端放置一顆不定時炸彈，會成為小古巴，對半島的馬來人形成嚴重的威脅。東姑首相及新加坡的總理李光耀對於新馬合併多早有共識，在共黨滲透情形日益惡化下，以一個更有效率的聯邦體制來控制半島赤化問題，是必然的結果。

雖然兩地對合併一事都早有共識，但真正的癥結點在於新馬合併後，華人的數量將微幅超過馬來人的數量，⁹⁸會對馬來人的政治

⁹⁸ 若僅以馬來亞與新加坡兩者合併，其華人與馬來人的比例將從原先的 3.69 對 4.92，變為 4.22 對

地位造成威脅。因而東姑拉曼為了保有馬來人多數的執政權，企圖將北婆羅洲、汶萊一併納入馬來西亞聯邦的範圍內。⁹⁹1961年5月27日，東姑首相在新加坡一場記者會當中首次提出「大馬來西亞聯合邦」時，對當時東南亞區域內的其它國家造成極大的反彈。印尼及菲律賓對婆羅洲都宣稱具有部分主權，除了領土問題之外，印尼對於東姑所提出的計畫非常不滿，印尼總統蘇卡諾認為東姑此舉，是對於印尼念茲在茲的「大印尼聯邦計畫」的一種挑釁。¹⁰⁰馬來亞內部對此一計畫的反應不一，兩地社陣對此一計畫認為是帝國主義的復辟，是新殖民主義的開始；馬來亞的回教黨認為此一計畫會損害馬來人的利益，所以也都持反對立場。不過，東姑得到英方的允諾與支持，在1963年9月10日，正式成立「馬來西亞聯邦」，簡稱馬來西亞。

然馬來西亞的成立不代表一切問題的解決，東姑心想以馬來西亞作為消滅共黨以及族群重組的最佳方法，但適得其反的是，馬來西亞的成立，對於馬來西亞而言，已經不是單單共黨問題的解決，所引發的是另一次的族群騷動。人民行動黨的加入，對馬來西亞當時的半島政治而言，是一種類似基因重組的影響。新加坡作為一個以華人為主的自治邦，在政治活動上必須施行各族群平等而治，這是必須亦是必然的，若不這樣，新加坡如何安內以及安撫周圍以馬來人為主的國家。不過話雖如此，對於馬來亞而言，馬來人的特權是早已存在，而且早已習慣的態勢，新加坡的加入及人民行動黨的活躍，對於馬來領導而言，是一種潛在的威脅。李光耀對馬來西亞所抱持的「馬來西亞人的馬來西亞」與東姑拉

4.06。

⁹⁹ 汶萊當時並未被說服加入聯邦體制，日後汶萊獨立脫離英國殖民，成為獨立國家。

¹⁰⁰ 蘇卡諾因為馬來西亞計畫而發起對抗馬來西亞運動，1963年8月開始，展開了一連串的政治經濟動作，並以實際的軍事行動挑釁馬來西亞。這種狀況由1963年開始，一直到了1965年結束；菲律賓的馬可仕總統也於1966年宣布與馬來西亞關係正常化。

曼的「馬來人的馬來西亞」，這兩者之間是相互排斥的。新加坡的華人政黨對馬來西亞政壇所注入的新思考，以及逐步活躍的政治活動，對於馬來人而言，更進一步加深了華人最終會取代馬來人地位的疑慮。馬來西亞中的馬來人與華人都甚怕，人民行動黨最後會取代他們的地位，因而新加坡所挑起的一池春水，在馬來人及華人（以馬華為首的份子）的猜忌下，最後被迫退出馬來西亞。

101

新加坡退出聯邦對於東馬的沙巴、沙勞越兩州引起相同的效應，兩州的首長對於東姑處理新加坡問題的手段感到不滿，並且擔憂其自治權會受到損害。兩州的首長皆表示對於中央處理新加坡感到憂心，進而要求更多的自治權力。東姑在這種時刻，將兩個首長撤換，即時的阻止事態的擴大，其主要目的就是避免兩州尋新加坡模式獨立。

然而，新加坡的被迫出走其問題核心在於，馬來人如何看待華人在馬來西亞的角色。馬華所代表的是華人資產階級的聲音，一般的中下階層華人並沒有一個為其發聲的政黨，馬共適時的能夠替這些人發聲，所以得到中下階層華人的支持。馬共問題解決後，新加坡人民行動黨也退出馬來政壇，馬來西亞華人欠缺一個具有實力的反對黨，可以吸納中下階層的反對黨。1966年，「民主行動黨」(Democratic Action Party, DAP)適時的填補了這個空缺。當時聯盟政府所採的馬來人優先政策已經扼殺了華人許多的生存空間，加以馬華未能替華人捍衛利益，沆瀣一氣之下，華人轉趨支持新成立的民行黨。

¹⁰¹ 1965年8月7日，新加坡正式脫離馬來西亞而獨立。

60 年代馬來西亞的成立和與周邊國家對抗的態勢解除後，華人社會與執政聯盟的共識逐漸瓦解，加以逐漸升高的族群紛爭，使得族群間的焦點由政治上，轉回歸到與自身關切的語文與教育問題。

憲法第 152 條原規定獨立 10 年後，國會需制訂相關的「國語」(National Language)的規定。馬來社會對於爭取馬來文作為國語的動機十分明顯，由 Syed Nasir Ismail 所組成的「國語行動陣線」(Barisan Bertindak Bahasa Kebangsaan)，其主要目的是對政府施壓，將馬來語作為官方唯一的語言。華社方面對於華語理應作為馬來西亞官方語言之一也十分關切，並開始連署，不過馬華內部對於是否應該參與這樣的政治活動爭論不一。¹⁰²在 1967 年 9 月 1 日，國會通過有關國家語言折衝性的法案，法案內容初步認定英語在官方各種場所的存續使用，並且強調馬來語在憲法上的最高性，此外，對於其它語言若有需要，官方及州政府仍可以是公共利益之需求而沿用。可見聯盟政府對於語言問題的謹慎態度，仍不敢斷然更替各族群的母語，以免造成不必要的反彈。¹⁰³

語言問題之外，教育問題則為華巫之間另一個衝突點。1956 年「拉薩報告書」所提出的最終目標，讓華人普遍認為國家是以將華人馬來化作為國家統合的最終目的，聯盟政府將華語教育體制學校視為是妨礙國家統合的絆腳石，所以意以國民教育體制取代過去的多元體制。許多華文中學在經濟與壓力下多半轉型為國民型中學，受政府的補助，僅有 16 所中學拒絕政府津貼，以獨立中學的型態存在，延續華語教學的型態。

¹⁰² 馬華內部對於爭取華語做為國家官方語言之一的議題十分低調，馬華青年團對於此事爭取最為積極，然而 1966 年 10 月陳修信斷然的將馬青的副總團長沈慕羽開除黨籍，引起華社對於馬華在華語立場的的質疑。

¹⁰³ Cheah Boon Kheng, *Malaysia: The Making of A Nation*. Singapore: ISAES, 2002, pp. 102-105.

1967年11月教育部宣布留學生出國需要一份政府會考文憑的新措施，否則無法赴外求學，華社譁然之下，認為馬國華校畢業生難以再赴外國求學，因而華社興起創辦獨立大學的念頭。華社在1968年4月發起的獨大籌備運動，各地華社皆積極回應。然，由於獨立大學希望以中文作為教學基本語言，在馬華對於聯盟基本教育立場的原則下，馬華自然不贊成這樣的發展，以致其聲望在華社內部受到打擊。為了扭轉馬華對華社運動的負面印象，馬華遂於該年7月迅速成立「拉曼學院」，希冀以此沖銷馬華在獨大問題上不支持的態度。不過華社的群起攻擊，使得馬華面臨投票之際，不得不轉口支持獨大運動，但是為時已晚，華人開始轉為支持其它政黨。

民行黨是華人政黨，華人在揚棄馬華之後轉向支持民行黨。民行黨的勢力逐漸轉強，馬來政府藉口懷疑左派滲入，擔心挑起族群對立為由，以違反內安法，將一百多名的「叛亂份子」逮捕，其中有多人被處死，其中多數為華人。此舉一出，造成華社及民行黨對政府大為不滿，引起種族間的緊張情勢。東姑眼見對立情勢形成，為安撫華人，宣布只與馬華結盟，此意寓著民行黨希望以69年的選舉進入政府無望。

在華社屢屢受到政府壓迫及聯盟內部的華人政黨不支持華社之下，華人的不滿轉趨支持民行黨，種族之間的不滿情緒逐漸累積。1969年5月10日的議會選舉證明了，東姑及馬華對華人問題的誤判。選舉結果，聯盟僅僅贏得國會席次104裡的66席，喪失了3分之2以上的席次，得票率為48.5。¹⁰⁴反對黨在選舉中獲得

¹⁰⁴ Ibid. 本書中所標示為聯盟得票率為48.1，但其它書中標示為48.5，未避免為避免有所出入，本文採48.5作為標準。

了 51.5 的得票率。¹⁰⁵這樣的選舉結果引起的馬來人的極大震撼，而華人及印度人則上街大肆慶祝勝利。在這種情況下當年的 5 月 11 與 12 日，許多反對黨的支持者走上街頭大肆慶祝，其中並有人做出挑釁的行為，致使馬來巫統的青年領袖的不滿，於是乎在馬來警察的默許下，雙方人馬在 5 月 13 日當天發生了衝突。這場衝突持續了 4 天，死傷多人，其中大多數為華人。這場族群暴動被稱為「513 事件」。

歸納前因，這場種族暴動似乎有跡可尋。東姑在政策議題極度的偏袒馬來人，此舉造成非馬來人的不滿；在華人問題的處理，也是非常的不恰當。其次，聯盟失敗後，馬來人害怕非馬來人將改變國家既有優惠馬來人的政策，這會使得馬來人在政治及經濟受到雙重打擊。若詳細的分析之，不難發現民行黨及民政黨兩反對黨專門攻擊聯盟的弱點，也就是馬來人優先的議題，此兩黨皆認為政策本身不能只偏好馬來人，應該不分種族的平等對待，即「非種族的馬來西亞」，¹⁰⁶各族群應享受平等的待遇。猶有其它議題，關於聯盟內部的馬華及巫統只重視經濟利益的結合，對於其它各族群的權益皆付之闕如。反對黨對聯盟的攻擊正中痛處，加以馬來人為主的回教黨也對聯盟無法提升馬來人經濟地位，甚至連政治優勢都將喪失的狀況非常不諒解。這兩種勢力的交夾，造成此次大選聯盟的選票大量流失，進而衍生出族群暴動。

暴動的結果改變了選舉，5 月 14 日晚，全國進入緊急的狀態，宣布戒嚴，這也意味著國會運作的終止。翌日，一個以副首相敦拉薩為首、總攬全國軍政大權的「全國行動理事會」(National

¹⁰⁵ 69 年選舉中的反對黨主要是由民主行動黨、民政黨、人民進步黨、及泛馬回教黨所組成，其中的前三個政黨是以華人作為主要的組成份子，又以民行黨最為激進。

¹⁰⁶ 同註 19，頁 94。

Operation Council)宣告成立。這場暴動在軍、警的鎮壓控制下，數日之內平息而止，但是早已造成重大傷亡，其中以華人為主。東姑在暴動後備受各方批評，並於 1970 年 9 月辭去首相職務，隨即由敦拉薩(Tun Abdul Razak)接任首相職務，政府在緊急狀況中，於 1971 年 2 月才逐漸恢復正常運作。

誠如上述，513 暴動點出馬來西亞族群之間所存在的結構性因素，也就是華巫之間的政治經濟地位的差距，一旦馬來人連僅存的政治優勢都消失時，馬來西亞將會陷入不安的狀態。有鑑於此，馬來人開始重新省思應該如何提升馬來人在經濟上的地位。馬來官方認為 513 事件的產生是因為種族之間經濟地位的不平等所造成，而若要消除這種不平等的狀況就必須透過政策的重新分配來達成目的。

解除馬來人所處的劣勢地位當然可以透過扶植其經濟發展來獲得，問題在於馬來西亞目前所採的自由經濟體系將只會使非馬來族群獲益，無益於改善馬來人的經濟弱勢。「新經濟政策」(NEP, New Economic Policy)正是這種狀態下，聯盟所採的解決對策。透過政策的施行，要達成兩大目的：目標一、不分種族的消滅貧窮；目標二、重組馬來西亞社會。第一個目標的達成，要藉著便利貧窮者能夠接觸到土地、有形資本、訓練及公共設施，來改善馬來人的經濟位階。第二個目標的達成，要藉由減低馬來人和其他土著團體對農業的依附，¹⁰⁷讓各族群皆有能參與國家經濟事務。由此可見，新經濟政策是基於巫人的特殊利益的一種延伸，其最明顯的取向是對財富及所有權的重新建構。

¹⁰⁷ 吳祖田，馬來西亞新經濟政策的背景及性質，《問題與研究》，第 31 卷，第 11 期，民 81.11，頁 57。

馬來人在 70 年代，其總資產只佔馬來西亞的百分之 1.9，和其它族群相較之下，華人比例為 22.5，印度人為 1.0，外人（以英國人為主）佔 60.7。新經濟政策實施的目的，希望將這種懸殊的比例，到 1990 年，調整為馬來族群在全國商業界與工業界擁有 30% 的資產及股權，非馬來族群擁有 40%，外國人擁有 30%。¹⁰⁸也就是 3：4：3 的比例。

新經濟政策的另一個讓馬來族群改善位階的方式，是以適當的拔擢及訓練，以利其參與企業的管理與監督。於是，國家內部所有馬來人族群配額制度(Quota System)也被進一步的扭曲、擴大，在 1969 至 1973 年間所有政府新進的人員 98 % 都是馬來人、而國家武裝部隊則高達 99 %，早已遠遠超過馬來人及非馬來人 4：1 的標的。¹⁰⁹而在新經濟政策下所挹注的巨大教育經費，則化為五所馬來西亞大學保障馬來人學額的經費，及馬來人出國深造的眾多獎學金。¹¹⁰整體而言，513 事件後的馬來西亞其「馬來化」的趨勢日益明顯，不論在經濟體系、行政部門、教育系統方面，對於保護馬來人的利益都明顯的表露出來。

513 事件所透露了馬來西亞政經環境與族群之間的矛盾，進而使得新任首相敦拉薩一改過去東姑拉曼時期溫和的族群政策，開始實行「馬來優先」的政策。首先，為了穩定社會秩序，對於憲法內涉及種族敏感的議題進行修改，禁止允許公眾和團體探討關於語言、公民權等問題，並修改條款，禁止議會與州議會對憲法內涉及種族敏感的條款提出質疑，更進一步規定 1957 年憲法有關

¹⁰⁸ 同註 19，頁 106-107。

¹⁰⁹ 同註 83，頁 149。

¹¹⁰ 馬來學生在馬來西亞大學中所佔的比例早已高達 65 % - 90 % 之間，但是馬來人普遍的高等文憑考試的成績普遍不如非馬來學生。這種現象造成非馬來學生無法出國深造者必須極端努力的在考試中表現。

馬來特權的條款不受議會審查，諸如此類，皆類歸於「敏感性議題」(Sensitive Issues)。¹¹¹

緊接著，拉薩逐步的將婆羅洲各州自治權收歸聯邦權限。由於婆羅洲與西馬隔海而治，因而其政治發展向來與半島的連結性不強，為了有效控制東馬，聯邦一方面鼓勵東馬發展經濟，另一方面積極的與東馬主要政黨結合。例如，1974年，將華人為主的「砂勞越人民聯合黨」與「砂勞越聯盟」吸收進入「國家陣線」(簡稱國陣)。1976年，將伊班族為主的「砂勞越國民黨」也吸納入國陣。沙巴方面，拉薩對其主要執政聯盟，沙巴聯盟的首腦穆斯塔法(Mustapha Harun)也成功說服其加入國陣，因此婆羅洲完全融入聯邦體制之下。

西馬部分，非馬來人在69年大選的獲勝，對馬來人而言是一大打擊。拉薩首相為了確保執政權，將兩大以華人為主的反對黨「民政黨」與「人進黨」納入聯盟。拉薩此舉雖然遭聯盟內部的強烈反對，但在拉薩貫徹其意志後，兩政黨仍然加入了國陣聯盟。

回教黨部分，「泛馬回教黨」向來是馬來反對黨最有號召力的一支。拉薩與回教黨進行馬拉松式的斡旋，於1973年完成協議，共組聯合政府。1974年，回教黨也正式加入國陣聯盟。

拉薩首相吸納各黨後，於1974年正式成立國家陣線。國家陣線的成立，確保了馬來人執政的優先地位，並且獲得大多數政治團體的支持與認同，弭平社會中各種既存的問題。¹¹²但是國陣的成員眾多，一些地方性政黨常有進進出出的狀況存在。不過國陣

¹¹¹ Cheah Boon Kheng, op. cit., pp. 132-134.

¹¹² 例如政黨之間的競和問題、中央與地方的衝突、種族與宗教上的爭議。

作為霸主的地位無庸置疑，國陣內部的馬華、民政黨、國大黨、沙巴聯盟等，在一些議題上雖然有發言權，但多屬從屬性質，並不具與巫統平起平坐的地位。

國陣模式的成功，是馬來西亞得以穩定成長的主要因素。雖然國家機關直接介入經濟分配，違反自由經濟的市場運作。但國陣的運作確保馬來人的利益，同時新經濟政策對於馬來人利益的扶持，在相當程度上安撫了馬來族群對於華人獨佔經濟的不滿，可以說同時穩定政治發展與經濟發展。

拉薩於 1976 年 1 月不幸因白血症病逝，由副首相胡先翁 (Hussein Onn) 繼任。他順利的延用拉薩建立的政治模式，並且穩定的執政。不過胡先翁在政治操作的手段缺乏積極的態度，性格上也不具開創性，然而國陣模式對於反對黨有效的吸納，使得反對黨的勢力未曾積極的壯大，反而是巫統在國陣內龍頭的地位日益穩固。

雖然胡先翁任內無法有效處理巫統與回教黨之間的隔閡，使得兩黨分道揚鑣；甚者，吉蘭丹州於 1977 年在回教黨被逐出國陣後，其情勢不穩下，國陣宣布接管丹州，以防暴動擴大。如此的政治動亂，尚不至影響胡先翁的統治，78 年的國會大選，國陣仍然穩作執政地位。整體而言，胡先翁的執政雖未有創舉，但是在經濟發展、國家安全、族群和諧的議題上，大致維持著穩定的狀態。胡先翁的副首馬哈迪 (Mahathir Mohamed)，深具政治權謀，1981 年巫統代表大會，胡先翁宣布因「健康問題」退休，馬哈迪繼任為馬來西亞第四任首相，馬來西亞乃進入了一個新的時代。

貳、經濟發展

60 年代馬國獨立之初，儘管在政治上儼然脫離了英國的控制，但是在經濟方面仍然延續著殖民時期的經濟發展模式，採取以自由開放的政策。初級產品仍然為主要的出口項目，並且高度依賴錫與橡膠兩項產品的出口，百分之 85 的毛利都來自於此二項的出口。¹¹³光靠錫與橡膠兩項初級產品的出口，西馬（不包括東馬）經濟成長率從 1957 至 70 年間，每年經濟成長率維持在百分之 6.4。由此可見，馬來西亞對初級經濟作物作物的依賴。

但是錫做為一種可耗性的金屬，必然有其耗盡的一天；而橡膠又不免受到科技替代的影響，於人造橡膠發明後，價格大量下跌。顯然馬來西亞的經濟需要朝著多元發展的方向進行，避免經濟型態單一化。首相東姑拉曼致力於馬來西亞經濟發展多元化不遺餘力，以經濟快速穩定發展為主要目標，建立馬來西亞國民經濟基礎。

但馬來西亞礙於獨立初期的政治及經濟因素，仍無法擺脫殖民型經濟型態，國家機關無力介入市場經濟的運作。政治上馬來西亞仍需英國提供防禦以及軍事援助，所以在經濟方面更需要保持英國殖民時期的自由開放政策，以確保英方在政治與經濟的雙重承諾。

馬來西亞致力於擺脫單一初級產品的經濟型態，努力吸引外資，並且鼓勵各種投資。對外資積極吸引，因外資可以提供大量的就業機會，更能提高平均所得。由於外資對馬來西亞的發展是必須的，當然維持一個開放的經濟政策是有助於經濟發展的。除此之外，馬來西亞政府也提供許多誘因(Incentives)推動進口替代

¹¹³ 獨立初期，馬來西亞經濟主要產業為農業，產出作物主要是錫與橡膠，佔 GDP 之百分之 45；次級產業為製造業與建築業，佔百分之 11；第三級的產業，服務業佔百分之 44。

(ISI)的工業化政策。馬來西亞政府對於致力於進口替代的企業(主要為外國企業)提供軟體及硬體設施,並且給予關稅保護,讓企業能夠繼續投資馬來西亞。那些殖民時期續留的投資者,莫不趁著這個機會充分利用,或者進一步擴張其投資。從第一個馬來亞與第二個馬來亞發展計畫(The First and Second Malaya Plan)以及第一個馬來西亞計畫(The First Malaysia Plan)可以看出,多半的經費都投資於硬體設施的改善,如交通、電力、通訊。當然,對於這些進口替代的廠商而言,關稅的保護,才是最為重要的誘因。¹¹⁴

不過關稅保護雖然使得外國投資者不斷湧入,然對於本土企業助益不大。尤以主要投資企業多為資本密集的外國企業為主,本土的企業則只有少數的華人企業能夠出現。尚有疑義的是,這種保護措施並未使得政府欲促進本土產業的目的成功,反之使得政府稅收減少。誠然如上所述,在政府無法提供足夠的協助下,馬來西亞的製造與科技相關的產業仍然無法擴張,而且必須倚靠外國廠商的技術援助。

馬來西亞政府對於本土產業的弱勢,無法提出有效解決辦法。60年代中期,進口替代政策的缺點逐漸明顯,政府不得已必須介入。聯邦工業發展局(FIDA, Federal Industrial Development Authority)(後來改為MIDA, Malaysia Industrial Development Authority, 馬來西亞工業發展局)成立,¹¹⁵以促進工業發展。當這個政策通過時,許多的廠商為了成本考量,紛紛想要將製造總部遷至拉丁美洲或者東亞地區。所以,國際經濟學家建議馬來西亞政府將政策轉為以出口導向(EOI)為主體的經濟發展模式,以對應

¹¹⁴ Edmund Terence Gomez and Jomo K. S., op. cit., p. 16.

¹¹⁵ Jomo K. S., *Growth and Structural Change in the Malaysia Economy*. London: Macmillan Press, 1990, p. 1.

這種狀況。

馬來西亞政府於 1968 年通過「促進工業條款」(Industrial Incentive Act)，緊接著隔年通過勞工法(Labor Law)，用這兩個法案來吸引出口導向的工業投資。¹¹⁶1971 年的自由貿易區條款(Free Trade Zone Act)，更進一步的鼓勵了外來投資，此舉替馬來西亞政府累積大量的外匯以及提升國民的薪資所得。

馬來西亞政府對於經濟發展努力，積極的扶植本土產業可見一般，然而過去的殖民條件讓英商及華商佔據著優勢的現代化工業部門，對於經濟處於弱勢的馬來族群是不利進入的情況。對於馬來族群弱勢的經濟地位而言，政府沒有在獨立初期以民族主義的旗幟壓迫或接管殖民時期所留下的資本，僅僅是維持過去自由放任式的經濟發展模式。這與馬來西亞在獲得獨立的過程中，與殖民母國是以交換式的條件來確保政治地位有直接的關係。

馬來西亞政府無法大規模的接管殖民母國所存在的經濟基礎，原因之一是馬來西亞需要母國的軍事與政治支援；其二，馬來西亞更需要母國的經濟協助，才能有利於經濟發展。不過，馬來西亞政府在政治上的實力，與經濟方面竟然不成比例，加以掌權的馬來族群在經濟的佔有率完全無法與其它族群比擬之下，族群之間的摩擦日益擴大，才會導致 69 年的 513 暴動。

69 年後的經濟發展重點，從過去致力於經濟成長與經濟發展的多元化，轉而致力於種族之間財富的平均分配。國家機關也由過去的自由放任，變為積極干預，新經濟政策就是達成此目的的

¹¹⁶ Ibid.

最佳方法。

東姑拉曼時期的經濟發展模式成為眾矢之的，是因其未能致力於弭平華巫之間的經濟差距，甚至讓馬來族群差一點連政治的優越地位都喪失。馬來族群在經濟基礎的弱勢，讓多數的馬來人自然的將政治權力的喪失，歸咎於經濟地位的不平等。513 事件過後，原本主張自由放任經濟政策的馬來菁英逐漸失去著力點，取而代之的是主張國家干涉主義的菁英所領導的新經濟政策。這個政策的實施代表著馬來領導以強勢的國家行政體系介入經濟分配，主導經濟發展方向，致力於扶植以馬來人為重心的國家資本主義。其主要目的為糾正種族經濟結構的不平均，希望擺脫過去殖民時期的經濟格局，提升國民經濟自主地位，增強馬來資產階級勢力。

如同總體經濟綱領(The Outline Perspective Plan)所闡述，期望在 1990 年時可以達成消除貧窮及改善華巫種族經濟結構不均的關係，以此為目標的馬來西亞政府積極介入經濟發展與分配的工作。70 年代，1971 至 1975 年間，第二個馬來西亞計畫開始實施，正是馬來西亞積極促進商業及工業發展的時刻，政府大力的通過各樣工業化政策，1975 年為止，馬來西亞有關工業的相關產業，已佔國家 GDP 的百分之 17，這個數字是 1961 年的兩倍。¹¹⁷馬來西亞逐漸擺脫以初級產業為主的經濟型態，政府採取的國家領導的經濟政策儼然高於自由市場經濟的影響力。換言之，政府機關的干預力跨入市場之後，對於過去華巫之間所存的差異，企圖以政府力量矯正種族之間的經濟失衡。

¹¹⁷ Alasdair Bowie, *The Dynamics of Business-Government Relations in Industrialising Malaysia*, in Andrew Macintyre eds., *Business and Government in Industrialising Asia*. NSW, Australia: Allen & Unwin, 1994, p. 172.

一開始，政府希望透過對工業建設預算的分配，希望企業配合馬來人的腳步發展，但多數的非馬來雇主反對雇用馬來人，因而政府開始以強制性的政策方式，強迫非馬來雇主雇用馬來人。一般的企業若希望在稅率以及進口得到減免，則必須雇用三成的馬來人做為員工；¹¹⁸此外，政府的特許執照及政府工程大多發包給馬來人及馬來人經營的公司。¹¹⁹

此外，有鑑於過去馬來信託機制的失敗，馬來人並未能接觸資本運作，因而馬國開始一改過去溫和的信託政策，開始干預及限制私人工商業的發展，開始設立公營企業，進行大規模的收購與外資聯營，如 PERNAS（國家有限公司）、UDA（城市發展局）、FIDA（聯邦工業發展局）、PETRONAS（國家石油公司）等等，幾近包含各行各業。¹²⁰政府以信託的方式設立國營企業，或將私營企業收購其百分之 30 的股權，以託管的方式政府暫時代為操作，等到馬來人具有能力操作時再加以轉讓。這些企業的產品，其經銷的權力也一併保留百分之 30 給馬來人。然而馬來人長期對於經濟事務的不嫻熟，這種政策短期內對於馬來人的競爭力未能有所提昇。

政府對於馬來人的弱點加以做出對策，在 1975 年通過工業協同法案(Industrial Co-ordination Act, ICA)，明訂凡雇有 25 位員工以上，投資額超過 25 萬馬幣的公司，強制規定國內投資執照需經過許可，若無政府許可則不准許任何人投資於製造業。對於國內的華人企業而言，為了規避此法規一般有兩種作法，第一、尋求馬來人為合夥人，第二、將原有的事業投資於非製造業，例如，房

¹¹⁸ 超過五十萬馬元資本額的公司至少必須保留 30% 的股權給馬來人。

¹¹⁹ Alasdair Bowie, *op. cit.*, p. 172.

¹²⁰ 公營企業的數字從 60 年代的 22 家，到 70 年代增加為 109 家，其政府對公營企業的支出也由 60 年代的 46 億馬幣，增加至 103 億元馬幣。

地產。對外資企業而言，ICA 給予國家機關控制外來投資的正當性，使得外資企業紛紛反彈，減低了外來投資的意願。1977 年馬來西亞政府對此法加以修正，用以提昇外來企業的投資；除此之外，同年是第三個馬來西亞計畫實施的第二年，因為 ICA 的緣故，本土的工商業投資比計畫目標衰退了 220 億馬幣。馬來當局意識到 ICA 的實施，使得有意願投資的企業轉趨保守，所以在實施有所窒礙後，將法令修正，且放寬投資的基準。

由於國家對經濟發展的主導性非常的強，也使得政商關係的結合逐漸在檯面下運作。巫統作為執政黨主導著整體經濟的分配，巫統本身也成立了企業，¹²¹以新經濟政策作為後盾，介入市場經濟的運作，累積利益；除此之外，馬來菁英擁有政治權利與國家機關的行政運作能力，以馬來代理人自居下，只要是為馬來人爭取利益，就可以結合官僚與資產階級之間的關係，甚至相互分享利益，最後使得政商之間的界線日益模糊。

政治人物介入經濟活動越深，對商人的活動空間也相對的壓縮，所以商人必須透過參與政治來穩定商業上的利益。巫統 70 年代執政聯盟的強勢，與其黨營事業的繁盛成正比，因而在巫統的國會議員當中，幾乎一半皆為商人背景所出身，如此一來可確保自身商業利益的穩定，又可藉機擴張事業版圖。但是問題出現了，政商關係的結合，導致政商關係的濫用，衍生出許多違法的案件，¹²²使得個人的利益逐漸主導國家的利益，進而影響國家實際的經濟政策。

政府挾其龐大的黨營事業與經濟政策，常常直接的與民間企業

¹²¹ 巫統成立了汽車公司(Fleet Group of Companies)，藉此吸收資金。

¹²² 70 年代雪州州務大臣兼人民銀行董事 Harun Idris 涉入貪污案件，被控入獄 2 年。

對抗。不過新經濟政策 70 年代所必須達到的目標仍然有一段距離，但已出現成效，馬來人日漸佔有一定比例的經濟實力。華人與印度人的企業仍抗拒，並極力保護自身的企業，不願意讓馬來人分享。外資方面，自由貿易區內的企業，對馬來西亞的原料需求低於百分之 5，並且也吸納不多本地的勞工。反觀馬來西亞本土的工業進展，仍然處於很淺盆的發展階段，無法提升經濟發展，所謂資本密集的工業在 70 年代可以說幾乎不存在。MIDA 的主席提出馬來西亞的經濟若要急速成長，則必須以重化工業做支撐，否則無以為繼。

第三節 馬來西亞馬哈迪時期的政經發展

壹、政治發展

馬哈迪於 1981 年 7 月上任，延續新經濟政策的同時，亦要求重大的創新改革。他繼任為馬來西亞第四任首相，他提出了政治上的願景，他希望將吏制整頓，提出「廉潔、有效率、可信賴」(Berish、Cekap、Amanah)的口號，¹²³並將伊斯蘭價值觀注入國家行政體系，企圖扭轉一般人對公務人員的惡劣印象。

對於剛上任的馬哈迪而言，國家最重要的兩大目標為政治安定與經濟發展。種族間的平等和睦關係，以防止宗教極端勢力對政治的影響，保持政治穩定，透過公平合理的經濟政策促進進一步的發展，是其關注的重點所在。這樣的思考模式，符合過去巫統

¹²³ 林若雲，《馬哈迪主政下的馬來西亞：國家與社會關係（1981-2001）》。台北：韋伯文化事業，民 90.10，頁 90。

對於馬來西亞 70 年代的政治領導。

馬哈迪在 81 至 90 年間，是馬哈迪的領導統治的形成期。其首要的任務為穩固政權，創新改革。在 80 年代初，馬哈迪提出「東望政策」(Look East Policy)希望國人向日、韓學習。¹²⁴意圖透過與東方國家的合作，進一步鞏固經濟發展，同時希望馬來人除去惰習，與勤奮的東方人學習。

所謂的東望政策是奠基於馬哈迪思想中的反殖民 反西方的態度中，在外交上馬哈迪與前殖民母國的關係不睦，甚至不希望購買英國貨；1982 年正式提出東望政策，派遣大量的留學生前往日、韓深造，積極學習先進的科技，推動本地工人效法日韓的精神，效忠公司的工作態度，並鼓勵日、韓企業到馬投資，提倡聯營企業以獲得先進的工業技術。馬哈迪真正的目的大致有二：第一、日、韓兩國的團隊及企業精神和勤奮努力的態度，是馬來人學習的榜樣，第二、經濟上要與日、韓貿易，爭取他們的投資。馬哈迪希望透過這類的經濟及思想的合作，來改變馬來人的傳統思想。

馬哈迪在經濟發展上的對外策略非常明顯。對內，馬來西亞與東協其他國家在 80 年代初，都進入了第二階段的進口替代。馬來西亞的進口替代由 80 年代起，其核心目標是推動產業結構轉型，由過去的基礎、勞力密集的產業開始轉型，轉向技術密集以及資本密集的重化工業，以實行產業結構的升級。

因馬來西亞工業的基礎能力薄弱，發展重化工業遭受到極大的質疑，但馬哈迪不顧學界及業界的反對，在 80 年成立國營重工業

¹²⁴ 同上註，頁 91-92。

公司為基礎，著手以國營企業為中心，發展重化工業，以利執行第二次進口替代政策。

重化工業政策的主要成果有馬來西亞自製的「英雄」汽車、85年完成檳榔嶼大橋的興建。在82年，馬哈迪宣布「馬來西亞公司」(Malaysia Incorporated)的概念，¹²⁵以做為國家工業發展的一部份。馬來西亞汽車工業的發展是與日本三菱集團合作共同發展，三菱集團必須以技術轉移的方式讓馬來西亞在汽車工業上能夠具有自製的能力。馬來西亞的汽車工業因而蓬勃，期待93年到達市場佔有率的百分之70為基準，達到國家重化工業的目標；此外，檳榔嶼大橋的興建也在與韓國現代集團的合作下，於1985年完成通車。

馬哈迪的兩個重大工業政策在執行的過程中，並未獲得普遍的支持，大眾甚至給予懷疑的態度。不過這兩項工程的完工，使得馬哈迪能夠逐漸的爭取的民心的支持與信心。可見馬哈迪以革新惡習、發展工業與基礎建設以手段，漸次的獲得民意，提升其政治地位，政治情勢日漸穩定。

馬哈迪除了發展國家重工業外，更鼓勵民間企業，扶持本地的工商業，提高生產力，希望藉此措施提升馬來西亞本土企業的發展。1983年2月，馬國政府宣布對部分國營企業實施「私營化」及「合營」政策，以提升經濟發展。

馬哈迪在位初期的80年代初，由於經濟遭逢衰退，因而在1983年進行私營化運動(Privatization)，主要目的是為減少公共開支，提高生產力與競爭能力，改善服務水平，增加政府收入，1987年並

¹²⁵ 同註123，頁93。

由顧問公司籌畫私營化擴大計劃，於 1991 年共有兩百多項。私營化的順利進行說明馬哈迪透過經濟改革，希望達成經濟穩定的成長。

馬哈迪的經濟政策對於鞏固其政權具有極大的幫助，正因馬哈迪在政治上的地位也日漸的穩固，使其執政逐漸步入佳境。雖然巫統在政治上的爭議從未斷過，凡是有關貪污、腐化的問題一概在巫統內部都可見到，但是仍然無人可以撼動巫統的執政地位。而馬哈迪更靠著個人的謀略，強化了個人威權統治的基礎，進一步的透過群眾動員來削弱最高元首及皇族的特權，使得其統治的馬來西亞在穩定的政治發展中成長。

馬來西亞經濟發展的過程中，國家為了促進經濟發展採行了私營化政策。馬來西亞的私營化政策是透過政府直接來執行，政府有絕對的權力來全權分配國家資產的轉移，馬哈迪所主導的巫統政府可以完全的主導私營化的過程，所以具有特殊政治管道的政治菁英們也就更加有機會透過分贓的體系來取得利益。在私營化的過程中，公家機關對於私營化利益上分配的權力幾乎不存在。因為巫統的獨大以及監督機關的缺乏，讓私營化的過程中利益分配的不均時有所聞，這種現象使得不當的利益往往流入那些與巫統有合作關係的單位裡。這種因為政治與經濟利益掛勾關係的存在使得所謂的正當投資所能得到的保護幾乎不存在。甚而之餘，馬來西亞的司法體系有時也因為政治力的介入而做出對正常經濟發展不利的判決，司法審查制度在馬來西亞的正當性受到質疑。¹²⁶

另外，私營化所提供的特殊利益流入了少數的政治菁英手中，

¹²⁶ 請參照，Edmund Terence and Jomo K.S., op. cit., p. 99.

特別是那些與馬哈迪有親密政治聯繫的相關人士。在 90 年代由馬哈迪與副首相安華(Anwar Ibrahim)以及政府經濟顧問達因(Daim Zinuddin)三人所主導的政府裡，如何有效的分配私營化的利益，是鞏固巫統繼續以霸權形式統治馬來西亞的重要因素。

馬哈迪威權鞏固的過程中，並非一帆風順，80 年代中期，遭遇全球性的經濟不景氣，不僅國際上的需求消退，連帶的使得馬來西亞國內經濟發展也受到影響，相對的可分配的利益減少。利益分贓無法平均的結果，使得巫統內部的政治鬥爭升高，導致巫統的分裂；這一次的巫統分裂的原因，主要是巫統內部的利益分配不均所造成的利益爭奪。¹²⁷

1987 年巫統副首慕沙及工貿部長東姑拉沙里，猛烈抨擊馬哈迪未能妥善處理經濟事務、領導作風不民主，¹²⁸雙方相互攻訐之後，黨內出現壁壘分明的兩大陣營。同年 4 月黨內選舉，馬哈迪有驚無險的保住其政權，擊敗了慕沙與拉沙里為首的反對派，之後解除 9 位正副部長的職位，5 月進一步改組了內閣。

反對派對此結果非常不滿，旋即向最高法院提出巫統並非一個合法政黨的訴訟；最高法院初判，因巫統內部 45 名黨員未在該黨 38 屆選舉註冊，所以巫統為一非法組織。此判一出，舉國譁然，不過馬哈迪仍不動聲色的將整個資產逐漸的由巫統的信託體系，

¹²⁷ 據一位反對黨的人士描述，馬哈迪與分裂巫統份子之間的訴訟案件起因於馬來西亞國內重大的工程—南北大道的興建，其中涉及了數十億馬幣的利益分配；因為利益分配不均的結果，使得巫統內部出現分裂。

¹²⁸ 慕沙對馬哈迪重用安華一事心生不滿，不甘被排除於接班人行列，在這種不安全感作祟下辭去黨職退出國陣集團。時當安華派遣不具華文資格的教師進入各級華文學校，因而引起不滿，華社紛紛群起反對，甚至演出暴動，在這種狀況下，馬哈迪引援內安法，一舉逮捕 106 位異議份子，並停止三份刊物發刊，此為「茅草行動」(Operasi Lalang)。此行動所逮捕的大多為華社份子，有極少數為馬來人，所以在這種氣氛形成後，反對團體正在逐漸醞釀中。

轉移至政商關係良好的巫統內部高層的手中。馬哈迪本來的目的是為了保護原有的利益，馬哈迪政府逐步的將原有的黨營事業或是信託體系逐步轉移至與馬哈迪政府關係良好的相關人士手中，目的在於規避司法可能對原巫統的不利行為，例如剝奪其黨產。必要的事務處理完畢後，馬哈迪於 88 年 2 月 5 號成立「新巫統」，並吸納回原有百分之 80 的成員，成功化解執政危機。

拉沙里等反對派人士在孤立無援下，選擇創立新黨與新巫統對抗，89 年 5 月，拉沙里組成「46 精神黨」，整合反對派勢力，於 1990 年成立「人民團結陣線」，¹²⁹主要目的為取代馬哈迪政府。新巫統則結合以往的合作伙伴，組成「國家陣線」。

兩大團體涇渭分明，是馬來西亞獨立建國以來，首次出現反對勢力有能力挑戰執政的聯盟；巫統本身內部分裂，將不論華人政黨或是馬來政黨兩者的意識型態拉到同一條線上。馬來西亞第一次在政治上出現這種狀況，「兩線政治」時代首度出現，並被寄予高度的希望。

經歷 90 年與 95 年兩次國會大選的檢證後，兩線政治不攻自破，仍然無法動搖新巫統的國家陣線。關鍵在於反對黨無法瓜分馬來傳統票倉有關，除此之外，反對陣營在和各黨之間的合作上，仍然存在著無法磨合的問題。或許馬來西亞自 90 年到 95 年間經濟成長極為迅速，反對陣營本來就不具成長的空間，加以磨合不易，使得兩線政治的基礎破滅，國陣仍穩座國內執政龍頭。

96 年巫統大會，安華獲得巫統內部百分之 70 以上的支持，成

¹²⁹ 46 精神黨先後與回教黨、馬來西亞社會民眾黨、民行黨達成協議，組成反對陣線。

為巫統內部的第二把交椅，馬哈迪接班人的態勢十分明顯，馬哈迪一度表明在 1996 至 2000 年的任期過後，安華將成為馬來西亞第五任的接班人。不過令人訝異的事件發生了，安華在巫統內部逐漸聲勢上漲，氣勢頗有壓過馬哈迪之姿，功高震主之餘，馬哈迪與安華之間逐漸出現間隙。

1997 年的金融風暴，兩人因為處理路線的理念不合，進而正式決裂。安華一向與西方世界關係良好，頗具自由派色彩，安華對金融風暴的處理，主張接受國際貨幣基金組織的政策，採取緊縮匯率以及金融體系透明化；然而馬哈迪對此事未持同樣意見，他實行匯率管制，將美金與馬幣維持在 1：3.8 的水準，並且恢復國家大型工程，協助銀行整理壞帳。¹³⁰99 年 11 月，馬國股市開始大幅上漲、外資回流，經濟情勢逐漸復甦。

安華與馬哈迪之間在經濟政策上的口角，與政治權利的鬥爭，使得兩人關係完全破裂。金融危機發生後馬哈迪政治聲望及其主導的經濟發展政策受挫，政府將有關的大型計畫的開支進入削減。¹³¹以往被視為是榮耀的計畫，現今卻成為是國家的負擔，這些計畫因耗資過鉅及不具生產力之下，將全面暫時凍結。馬哈迪的計畫受挫，安華因此頗有起而代之的氣勢，況且安華所主導的計畫內容與 IMF 的經濟復甦政策相符。

不過 1997 年後的一年來馬國的經濟仍不見起色，馬哈迪開始策劃引進自身的勢力來主導經濟政策。馬哈迪的舊同僚達因，是為前財政部部長，被任命為國家經濟行動委員會(NEAC: National

¹³⁰ 同註 123，頁 129。

¹³¹ 具體的削減是有關 30 億美元的鐵路連接泰國的計畫、沙勞越的水力發電、HIGEDA 新機場、和高速鐵路。

Economic Action Council)的執行長，並賦予特殊職權。達因的任命使得大眾對於國家經濟政策由誰主導開始產生疑慮，馬哈迪頗有要以達因取代安華之勢。果其不然，達因的任命除了是要將安華罷黜之外，還要保護與馬哈迪有關的政商人士。此舉將馬哈迪與過去政商關係良好的人士重新牽起了保護網，削弱了安華的反對勢力。1998年9月馬哈迪以安華的經濟政策不良為藉口，將安華與其所主導的偏西方經濟政策推翻，反而改採行擴張的政策，不但恢復已暫停的大型計畫公共投資，更大力推動各項公共建設，試圖復甦不景氣的經濟，恢復到以往財政擴張的策略來推動馬國的經濟。

同年，馬哈迪以安華涉及雞姦、嫖妓、誘拐婦女等與十項貪污罪名，將安華罷黜。¹³²安華被設罪後，表明馬國政治高層以陰謀的方式將他逐出，原因是安華在政治上走的太過激進，他認為馬來西亞需要改革，否則將會走上印尼覆轍。安華鋒芒畢露的結果，使馬哈迪與其接班人漸行漸遠，加以安華的人馬 Ahmad Zahid 嚴厲抨擊巫統內部的群帶關係，使得馬哈迪難以下台。¹³³不得已之下，馬哈迪只好與安華攤牌，並剷除之。

過後，安華在入獄之前，舉行了全國巡迴演說，並且由其妻子旺阿茲沙組成「國民公正黨」，展開「烈火莫熄」(Reformasi)的活動，展開和反對黨結盟。在安華事件的效應之下，民行黨、回教黨、公正黨、人民黨四個反對黨，以跨族群的方式組成反對黨聯盟，稱之為「替代陣線」(Alternative Front, BA)，¹³⁴華印巫三大種

¹³² 張世燮，安華事件對馬來西亞政局的影響，《銘傳學刊》，第10卷，第2期，頁88.4，頁219。

¹³³ 馬哈迪的長子 Mirzan 在金融中受到極大的影響，手中的股票淨值幾乎下跌了百分之69的市值，馬哈迪政府極有可能為此類的相關人士脫出股票，使其受到批評，認為馬哈迪有群帶關係之嫌。

¹³⁴ 廖小華，一九九九年大馬華人支持國陣政府原因分析，《東亞季刊》，第31卷，第4期，頁89，頁68。

族聯合對抗國陣。

替陣訴求取得國會席次三分之一以上，來換取代替執政集團的優勢地位並迫使馬哈迪下台。國陣方面則一再強調安定的重要性，為了避免動亂，必須支持國陣。¹³⁵

儘管選舉過程風波不斷，選舉結果巫統仍然穩做執政地位，華人的關鍵選票選擇支持巫統的安定牌。國陣在國會大選獲得 148 席，地方州議會贏得 278 席，兩者都比 1990 年大選的席次下降，丁加奴與吉蘭丹兩州的執政也被奪去，兩州皆為馬來人選票的傳統票倉，可見安華效應仍有一定的影響。但不論如何，安華事件對馬哈迪的執政影響正逐漸消退，加以馬哈迪金融風暴改革的成效逐漸穩定，經濟也日益回穩，替陣仍無法取代國陣的地位。

檢視替陣失敗的原因如下，第一、華人對替陣不瞭解，對替陣成員疑慮太多。替陣沒有鮮明的旗幟與統一的組織、綱領，而且內部存在著太多的歧見。雖然替陣的訴求為超黨派、種族，但是其馬來傾向仍然明顯。第二、替陣被普遍的認為是安華與馬哈迪鬥爭之下的產物，並且其多元性質一再地受到質疑，黨內充滿著激進份子，其最終目的不為華人所心安，擔心華人權利會受到影響。第三、回教黨與華人之間的隔閡始終無法抹平。回教黨對華人的齟齬之勢，讓華人無法認同，反之，國陣對於華人較為溫和的態度，讓大多數的華人回到國陣的懷抱。第四、替陣主要的華人政黨民行黨與回教黨聯盟的策略，使得華人選票流失，將回教黨與民行黨拉到同一齊平的標準時，華人認為支持民行黨不等同於支持回教黨，因而使得民行黨的選票也大量流失。第五、

¹³⁵ 國陣集團以安定、繁榮的願景訴諸選民，尤以華人為主的關鍵選票，極力拉攏華人，並且警告華人，一旦替陣勝利，很可能會引起類似 513 事件的暴動。

安華事件所引起的負面效應，例如遊行示威的方式，使得華人選民心有餘悸，除 513 事件之外，印尼的排華暴動殷鑑不遠，華人因而紛紛轉投國陣。¹³⁶

不論如何，華人的關鍵地位對於馬來西亞的政局始終是最有影響力的一部份，99 年的大選是 85 年以來第二次最有可能的政黨輪替，然而在主客觀環境不允許之下，國陣仍然穩坐執政地位。馬哈迪即將在 2003 年卸下巫統主席的位置，其代理人巴達威 (Abdullah Badawi) 是否能夠持續有效的統治馬來西亞，將會在 2004 年的國會大選中或的檢證。屆時華人的選票會流向那一邊，則必須看當時的政經局勢而定。

貳、經濟發展

80 年代初期，馬來西亞經濟發展遭逢世界經濟危機，使得馬來西亞初級產品的價格大跌，造成外債攀升。馬哈迪於 1981 年初繼位成為馬來西亞第四屆的首相，即面對嚴峻的經濟情勢，80 年至 82 年中期，政府公共支出不斷增加，企圖挽回通貨膨脹的局勢以及短缺的民間投資。¹³⁷不過馬來西亞過份強調新經濟政策，以及初級原料價格大跌的結果，使得馬哈迪執政初期年平均經濟成長率不到百分之 5，1985 年甚至出現負 1 個百分點的下降。民間投資減少之外，外資也不斷流失。

馬來西亞過份的依賴天然資源所造成的經濟瓶頸，讓馬來西亞開始尋求工業發展與經濟多元化。1986 年起，馬哈迪政府開始調整經濟政策，試圖以更靈活、自由，不再完全強調照顧土著的政

¹³⁶ 同註 134，頁 80-82。

¹³⁷ Jomo K. S., op. cit., p. 201.

策，積極推動產業的多元化，並大力吸引外資。經濟政策方面開始進入「第二次出口導向」，逐步以電子、紡織品與橡膠製品作為生產及出口的主要項目。

經濟政策的修正也是既定促進經濟發展的一部份，主要體現在三個方面。第一、放寬對華人製造業的限制。1986年10月，馬國政府再次修訂ICA，規定凡資本額不到250萬馬元，雇用員工不到75人者，可免予申請執照，也勿需依照過去ICA的相關限制；同年，再次頒佈「投資促進法」，對於新興工業(Pioneer Status)予以更多優惠；88年，貿工部宣布從89年起，實行鼓勵小型工業的措施。整體來看，華人是這一波製造業放寬的最大受惠者。¹³⁸

第二、1986年2月，貿工部修正工業計畫藍圖，對於橡膠、棕油、木材、石化、有色金屬、非金屬礦等本國工業部門，視為重點發展工業；其次，電子、交通、機械、建築、鋼鐵、紡織與服裝等外來工業，也列於促進發展之列。馬來西亞的工業發展將由過去的二次進口替代，轉為二次出口擴張。¹³⁹

第三、1986年10月，對於外資投資的放寬，規定凡外資企業在1986年10月至1990年12月提出申請者，且其產品百分之50以上為外銷或者雇用員工達350人以上，不與國內產品競爭的前提下，允許擁有百分之百的股權。¹⁴⁰

政策的轉型讓馬國致力於出口導向型經濟發展逐漸穩定，87年後，馬國經濟成長由負成長轉為年增率百分之5.3，隔年更增為

¹³⁸ 同註123，頁100。

¹³⁹ 同上註。

¹⁴⁰ 同註82，頁119。

百分之 8，連續維持了四年。

馬哈迪 81 年上任以來，對於經濟發展的推動不遺餘力，從最初的公務員整治運動、東望政策、7 千萬人口目標(Seventy Million Population Target)、國家農業政策(National Agriculture Policy)、馬來西亞公司、私營化政策、吸引外資、發展製造業、調整新經濟政策等，一連串的政策雖然有好有壞，但可以看出馬哈迪對於經濟發展的積極，與長遠的計畫。

80 年代初期至中期的經濟疲弱，逐漸的在馬哈迪經濟轉型政策下，往 90 年代蓬勃發展邁進 90 年代的第一個願景，「宏願 2020」提出，馬哈迪與 1991 年 2 月提出，馬來西亞將於下一個世紀的 20 年，成為一個工業化國家。其主要內容有 9 點：第一、塑造一個團結、和平、融合且和諧的馬來西亞；第二、建立一個自由、穩固、有自信以及勇於面對挑戰及困難的馬來西亞，對國家有信心、毅力及感到自豪；第三、塑造一個成熟的民主社會、有共識、以社會為取向的民主模式；第四、建立一個具有高度道德意識的社會，人民有宗教與道德的高度水平；第五、建立一個融合，且具有寬容及共識的社會；第六、建立一個科學、進步、有創造力且進取的社會；第七、建立一個以家庭回饋制度為基礎且相互關懷的社會；第八、建立一個經濟繁榮且公正的社會；第九、建立一個繁榮，在經濟上具有競爭力、穩定、彈性、及適應力的社會。¹⁴¹

緊接著在提出宏願 2020 之後，同年第二個馬來西亞展望綱領實施，包含著第六個馬來西亞計畫(1991-1995)，其具體內容是要落實國家發展政策(NDP, National Development Policy)，作為實現

¹⁴¹ Edmund Terence Gomez and Jomo K. S., op. cit., p. 169.

2020 宏願計畫的中程目標。NDP 主要的內容是修正過去新經濟政策平均分配的缺失，轉而鼓勵自由化、私營化政策以刺激經濟發展，連帶提升馬國整體經濟。

NDP 實質上仍然維持著新經濟政策的內涵，只不過不再執著於馬來人應佔的利益，而是強調未來經濟增長與利益分配的均衡發展，透過發展增進經濟發展來重新分配財富。實質的作為體現於不斷的保持經濟成長，並強化經濟產業的均衡發展，技術升級、人力資源的有效運用、以及減少城鄉發展的不均都是主要目標。由其 NDP 強調成長與機會均等並重，以確保各種族皆有參加各種經濟活動的機會，保持國家的穩定發展，更延續了 NEP 的掃除貧窮與重建社會的目標。¹⁴²

90 年代，馬來西亞的年平均經濟增長率超過百分之八，¹⁴³通貨膨脹率則維持在百分之五左右，國民平均所得為 93 年為 3262 美元，外匯存底持續增長，製造業不斷擴充，而出口產業貿易量也上漲中。金融風暴之前，馬來西亞整體經濟情勢甚佳，頗有在 2020 能夠達成工業化國家的態勢。

金融風暴，不啻是對馬來西亞希望成為工業化國家的重大打擊，甚至在金融風暴發生之前，馬國政府才致力於將吉隆坡塑造為一個強而有力的金融中心。因此，馬國在金融風暴發生之前，一直都持續維持著自由化與私營化的進程。1997 年 4 月，外國公司首次得以在吉隆坡股票交易中心(KLSE)掛牌上市，為馬來西亞的金融自由化劃上第一步。不料金融危機的蔓延，使得馬國股市

¹⁴² NDP 首次對於族群內相對貧窮的問題加以重視，尤其發現馬來族群內部相對貧窮的比例偏高的問題。

¹⁴³ 90-94 年間，馬來西亞平均經濟成長率維持在 8.4。World Development Report, 1996, p. 205.

淨值從 97 年年底的 8070 億馬幣，直直落到 3760 億馬幣。¹⁴⁴之後，馬哈迪採取若干外匯管制的動作，使得馬來西亞自由市場之信用受到質疑。安華與馬哈迪更因為兩者在經濟政策上的不同調，最後導致兩人的決裂。

1998 年 9 月 1 日，外匯管制措施當中規定，1 年之內不准外資將股市收益匯出，外資恐慌之下，當日吉隆坡綜合證券指數(KLCI)下跌了百分之 13.3，成為 11 年以來的最低點，¹⁴⁵正因如此，馬國被多國國際股市剔除在外。不過，另一個有趣的現象是，在宣布管制措施後，緊接著馬國央行調降公開市場的買回利率百分之 1.5，加以預期性的外資回流，使得吉隆坡綜合指數連續在 4 日之內，上漲了百分之 70。¹⁴⁶

馬哈迪對於經濟復甦政策的逆向操作以及強勢的作風，使得國際間觀望馬國的未來經濟發展。事實證明，馬哈迪果決將馬幣鎖住以及訂定固定匯率，事後看來是有效的。馬來西亞之所以在這次金融風暴中所受到的打擊相較泰國較小，原因在於馬來西亞在經濟自由化政策上採取較多限制，再者馬哈迪對於國家政策具有決斷的能力，才能避免 IMF 的全面接管。

1999 年第二季，馬來西亞的經濟呈現強勢上揚，以 4.1 個百分比上升。事實上，馬來西亞在 99 年初的經濟就已呈現緩步上升，分別在二月與三月都有平均 1.4 的上揚。¹⁴⁷同年 7 月，馬來西亞工業指數上升百分之 8.3，在工業部門當中製造業在 99 年的第二季

¹⁴⁴王儷容，馬來西亞採行外匯管制之影響，《經濟情勢暨評論》，第 4 卷，第 4 期，民 883，頁 100。

¹⁴⁵ 同上註。

¹⁴⁶ 同上註。

¹⁴⁷ Mahani Zainal Abidin, "Malaysia's Economy: Crisis and Recovery," *ISEAS*, No. 6, 1999, p. 1.

呈現百分之 10.4 的成長。

外貿方面，馬來西亞 1998 年的整體外貿盈餘為 584 億馬幣，而 99 年的 1 至 6 月整體外貿數字盈餘即已達 338 億馬幣。強勢的外貿使得馬來西亞的外匯存底上揚，98 年馬國外匯存底為 202 億美金，99 年馬國外匯存底至 7 月為止，已經增加為 317 億美金。¹⁴⁸

放款利率方面，98 年為 12.27，99 年則為 7.24，呈現大幅度的下降，顯示國內經濟狀況回穩。而且，國內通貨膨脹的狀況回穩，消費指數由 98 年的 6.2，回歸到 99 年的 2.1，99 年的指數較危機發生前的一年更低。除此之外，99 年的股市，其綜合指數在 8 月間，維持在 700 至 800 點之間。外資方面也呈現穩定的流入狀態。

綜合來說，馬國經濟逐漸由 97 年金融風暴的谷底緩慢復原，至 99 年底，整體的各類經濟指數都為上揚的趨勢，國內經濟表現也逐步回穩。可說馬哈迪的行政管制措施奏效，IMF 也正式承認寬鬆的稅收及貨幣政策，使馬來西亞由 97 至 99 年的金融危機中逐步復甦。不過 IMF 指出，馬國銀行體系必須進行合併，並且強化其透明度，才能杜絕未來的經濟問題。

第四節 小結

本章探討馬來西亞的政治經濟三階段的政經發展，以政經分離探討的方式，分別以政治為主軸與經濟為主軸的對照方式，描述

¹⁴⁸ Ibid., p. 2.

馬來西亞自 1945 年開始至 2000 年間的政經發展。戰後馬來西亞延續著英國時期的殖民型態，不論是政治與經濟皆然，但是戰後東南亞各國民族獨立運動四起，馬來亞也不例外，57 年，馬來亞聯邦正式成立，英屬馬來亞聯合邦正式獨立。自此，馬來西亞的族群問題就成為馬來西亞政治上的最主要紛爭。華人與馬來人之間在經濟與政治之間的相互糾葛，最後造成 513 事件的產生，也導致國家開始以行政力介入經濟分配的問題。

馬來人認為唯有確保經濟的平均分配，才能使得政治保持穩定。然而政治穩定的基礎，是建立在分配非馬來人的經濟利益之上。扭曲的經濟政策所造成的是馬來人經濟逐漸擴張，但其它族群卻必須配合的狀況。

馬來人經濟長期受惠之下，華人漸生不滿。不過馬來人在經濟與政治雙方面的強化，使得華人無法撼動巫統的執政。唯有在 90 年與 99 年的大選期間，因為馬來人自身的分裂，出現可能輪替執政的狀況。不過華人所處的關鍵地位，成為左右馬來西亞政局的最主要力量。

今後馬來西亞的政經問題在於如何有效分配馬來人內部的權力配置，對外，則為如何妥善處理華人問題。如此才能使馬來西亞在政治與經濟方面呈現穩定的發展。

第四章 泰國與馬來西亞之比較

第一節 政治體系與經濟發展

政治體制與經濟發展之間的關連性向來為人所廣泛討論。Lipset 在 1959 年就已對政治發展與經濟之間的關連做研究，他發現民主政治與經濟發展具有相互影響的關係，他認為一個國家若是越富裕，則維持民主發展的可能性越高，換言之，他認為民主體制國家傾向於存在較高經濟水平的國家。¹⁴⁹

Lipset 的假設後來遭受到各方的批評，然其基本的概念，經濟發展與民主體制之間的關連性仍然為各方所認同。不過，民主與經濟之間的發展並非線性(Linear)的關係，也就是民主並非一定隨著經濟成長而提升。許多研究結果顯示，中等經濟水平的國家，其威權體制被替換的可能性是最高的；較為貧窮的國家，並非不可能發生政權轉移，但其可能性非常的低，若是有，通常無法持續。雖然各方對於民主與經濟之間的看法有過多方辯論，正反意見也時有所聞，其最後結果仍然不脫經濟發展與民主具有一定的關連性。

Huntington 的研究顯示，富裕國家會傾向民主體制，但是經濟發展與民主體制之間的關連性，並非一種自發性的轉變，終究需

¹⁴⁹ Graeme Gill, *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process*. NY: St. Martin's Press, 2000, pp. 2-3.

要依賴民眾積極的爭取與政治菁英的大力推動才能實現。然民主體制與經濟之間的關係，很可能在下列某些情況促成後出現。

第一、經濟發展改變了人民既有的價值觀，透過教育使得公民普遍認知民主的價值，反對黨開始為人所接受，也致使民主的價值觀逐漸出現。第二、經濟成長使得大眾開始重視如何保有資產，避免社會激進的變化，尋求穩定的經濟成長，使得人民逐漸認為民主體制有其存在的必要。第三、經濟發展會改變上下階層對社經地位的看法，使得上層社經地位者樂於分享權力。第四、財富的增加造成中產階級擴大，中產階級傾向溫和的政治屬性，有利民主發展。第五、財富增加與教育水平的升高，讓勞工階級者有能力接觸各式各樣的壓力團體，進而讓他們避免以激進或是反對民主方式對抗社會。第六、在一個富裕的社會中，政府行使任何政策所耗費的成本遠比貧窮的社會少，因為富裕的社會充分提供工作機會，也因此政治的權力對於富裕社會而言，其重要性相對降低。第七、威權政體在經濟成長的社會中無法相容，原因在於各方中產階級的出現及都市化的結果，讓原本社會所既存的上下臣屬關係與鄉村地區的封閉色彩逐漸退去。第八、經濟成長創造出大量社會組織，有效制衡政府施政，並且增加政治參與、政治運作的技巧、或者產生與融合新的議題。換言之，經濟發展對於市民社會的出現有幫助。¹⁵⁰以上 8 點廣泛的論述了經濟發展與民主體制之間的相互關係，提供了為何經濟發展會導致民主政治的觀點。

Schumpeter 認為，民主本質事實上就是一種政治市場機能，他認為在民主政治市場的運作下，政治領袖透過市場機能運作，取

¹⁵⁰ Ibid., pp. 3-5.

得選民支持，而產生民主政府。他進一步認為，現代民主的出現是隨著資本主義而來，而且與它具有因果的關連。雖然在資本主義出現之前，民主政治也曾運作良好，但是現代的民主政治卻是隨著資本主義發展所出現的產物。¹⁵¹

Limdblom 更將政治與經濟體制的不同，以四種可能類型表達。第一類、市場—民主國家，第二類、市場—非民主國家，第三類、非市場—民主國家，第四類、非市場—非民主國家，四種形式。他認為第一類國家為民主政治的典型，第二類則多指第三世界威權體制的國家，第三類非市場民主國家則不存在，第四類的國家可以以共產主義國家為主。他認為大多數的民主轉型發生在第二類國家，因為在威權體制之下，經濟成長會引導人民產生某些民主價值與特性，而民主政治很難在一個沒有經濟成長與經濟崩潰的體系下運作。¹⁵²

從既有的觀點來探討泰國與馬來西亞兩國政治體制與經濟發展之間的關連性時，我們可以看見兩國的政經發展過程提供了最好的範例。泰國與馬來西亞兩國是東南亞區域內，經濟發展最好的兩個國家，兩國所採取的經濟政策大致雷同，但在政治發展軌跡卻有不同的面貌。

泰國由 1932 年開始，政權由過去的絕對王權，轉為君主憲政，但旋即為軍人所掌控。戰後 1946 年起至 1973 年間，泰國政治的大小運作都是以軍人為主的狀態。國家與社會之間，並無任何的介質(Mediator)作為緩衝，亦無任何社會組織的存在。國家的權力

¹⁵¹ 張福建、蘇文流主編，《政治思想論文集，民主理論：古典與現代》。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，民 84，頁 342。

¹⁵² 同上註，頁 353-354。

運作、上下之間的互動，全部只是存在於上層階級中。

細究為何泰國在戰後漫長的時間之中，無法往民主政治移動的原因，主要的原因是因為沒有獨立的中產階級。30 年代即存在的少數華人資產階級，因為泰國當局的忌憚，使得政黨政治無法萌芽，泰國當局始終認為華人一旦能夠成立政黨，則華人就會利用其經濟力結合政治，進而動搖泰人政治體系。

1955 的政黨政治，是泰國 32 年以來第一次具有法源依據的政治活動，但國內嚴重的社經問題與泰共作亂，使得泰國的民主進程大大延宕。在內外條件不利於民主體制時，軍人當然成為最有統治正當性的團體。1957 年沙立將軍廢止憲法，解散國會，國家的憲法在 1957 至 1968 年都不存在。軍方持續限制政治參與，從 1957 年到 1968 年，期間沒有任何選舉，政黨的存在也僅僅是橡皮圖章。69 年憲法制訂後，政黨仍然處於權力核心的邊緣，政府的重要政策是由官僚體系所決定。

事實上，泰國政治從 50 年代到 60 年代，最重要無法進入民主政治的問題在於共黨作亂，軍方屢屢以共黨問題作為佔據政治核心合法依據。國防與國家安全導致國家預算有百分之 21 至 27 必須花費在這上面，而相關的經濟發展只佔百分之 19 到 29，教育則為百分之 15 至 27，衛生為百分之 9 至 16。¹⁵³數字可以顯示問題所在，可見初期國防經費佔了國家最主要的開支。

60 年代泰國政治進入發展紀元，泰國藉助美國對中南半島穩定的飢渴，藉此獲得大筆的貸款。美國認為要有效穩定泰國成為

¹⁵³ Chai-Anan Samudavanija and Parichart Chotiya, *Beyond Transition in Thailand*, in Larry Diamond and Marc F. Plattner eds., *Democracy in East Asia*. London: The John Hopkins Press, 1998, p. 150.

中南半島的抗共中心，則經濟發展為最重要的前提。泰國因為此契機，開始在經濟上逐步獲得進步。經濟計畫與國家官僚體系的建立，使得泰國經濟主要的技術官僚在此刻進入政府，參與泰國經濟發展，另一方面，軍事政權也因為經濟的高度成長而延長了統治的時間。

60 到 80 年代，泰國在高度經濟成長下，政治上逐漸產生民主的訴求，軍方也開始在人民訴求後，開始釋放出部分政治權利。普瑞姆時期有效的利用技術官僚體系，在經濟上獲得極大的聲譽，值得注意的是，普瑞姆政府的技術官僚並非尋一般管道拔擢，而是以直接不透過選舉的方式指派。除此之外，軍人政府無法穩固掌控政治發展，需要開始以權力分享的方式，來擴大執政的基礎。商人、軍人、官僚體系三者的合作，才足以獲得泰國國內民眾普遍的支持，說明了泰國軍人政治逐漸鬆動。

分析泰國政治體系的變化與經濟發展之間的關連性，至此可以大致看出其輪廓。80 年代末期開始，泰國經濟步入發展高峰，泰國若要持續維持其經濟發展，則必須注意兩個要素：第一、泰國必須在經濟結構上做出轉型，第二、高度的經濟成長有賴於放寬經濟(Deregulation)限制以及自由化(Liberalization)。上述兩者必須在一個高度開放的社會下存在，也因此經濟發展的需求要素，皆有利於民主政治的續存性(Conducive to the Development of Democracy)。所以，80 年代末至 90 年代初，泰國政治的發展在權力核心之外衍生出非政府組織與人民團體，目的在於要求參與政策制訂與資源分配。在政治與經濟兩者的競合關係下，使得泰國民主發展鞏固(Consolidation)的腳步往前邁進，泰國當局不得不對民主機制做出修正與妥協。

所謂政治與經濟兩者之間的競合關係，以下加以陳述。經濟競爭力(Economic Competitiveness)，對泰國政治的影響在 92 年的政治事件充分展現。其中關鍵角色是安南德總理，因為其任內所採行的自由化政策，使泰國無法與世界經濟體系脫勾，泰國若要繼續經濟高度成長，則必須保持開放的政治體系，必須擺脫過去官僚體系的腐敗與不穩定。政治競爭力(Political Competitiveness)方面，由於泰國軍方的聲譽與安全角色於 90 年代急速的萎縮，92 年的政治事件更使得軍人角色大受打擊，軍人在政治上的角色逐漸倍受限制，94 年軍方邀請文人團體參與國家安全議題，說明軍方政治力的降低，使文人對軍方所長期專注的議題開始有置喙的空間。¹⁵⁴自 92 年到 2000 年間，泰國歷經 4 次的民主政黨輪替，說明泰國民主轉型的穩定，並且軍方已逐漸步出泰國政治的核心。

馬來西亞方面，自馬來西亞 1957 年獨立起，至 1969 年為止，馬來西亞的政治發展被稱為是協合民主式時期(Consociational Democracy)。根據 Lijphart 對於協合式民主的定義，他認為有四項基本原則。第一、巨型的聯合內閣(Grand Coalition)，在多黨聯合內閣可能以分享權力的形式表現出來，但也可能以非正式的制度安排之形式執行。第二、比例性(Proportionality)原則最重要的成分是比例代表制，但此原則不適用於政府職位的任命。第三、社會分裂的自治權(Segmental Autonomy)，其方法的表現是聯邦主義。當多元社會的社會分裂體在地理上是相互混居時，則可用自治的文化議會和教育組織來賦予社會分裂體自治權。第四、對於憲法修正，少數否決權(Minority Veto)比起僅規定特殊多數的要求，更是廣泛的概念；但是與剛性憲法比較起來卻相對的狹隘。¹⁵⁵以上

¹⁵⁴ Ibid., pp. 160-161.

¹⁵⁵ 陳坤森譯，艾倫·李帕特著，《當代民主類型與政治：二十一個國家多數模型與共識模型政府》。台北：桂冠，民 82，頁 6。

四個條件，馬來西亞在獨立後的 1957 至 1969 年間符合其條件。

根據 Lijphart 的描述，馬來西亞人種的三大族群分別處於不同的社群之中，且相互之間的語言、宗教、文化和族群有極大的隔閡。聯合內閣於 1950 年代就存在，由馬來人、華人及印度人組成，55 年、57 年、63 年、65 年都囊括議會的多數席次，直到 69 年的暴動為止。聯盟的協定並非強制性的架構，也不具備實際的法律原則，各族群之間具有高度的自治性，對自身內部的事務有一定的抉擇權。聯盟的這個部分原則上符合比例性的條件，如果我們單單考慮政治議題的部分，而不涉及經濟時，這一個原則基本上是成立的。捨換(Trade-off)，是當初馬來人與華人在馬來西亞成立之初所做的議價(Bargain)，聯盟的成立讓馬來人繼續掌有馬來人的政治特權，而華人在經濟的優勢繼續保存，兩者各自取得自己最想要的部分。¹⁵⁶馬來人仍然有馬來人的特權、政府的行政權以及馬來化的政治符號；華人除了經濟之外，更有所有東南亞華人所希冀的公民權、政治參與、經濟生存權、語言、宗教和文化機構。

在政治運作中，馬來人處於首位，華人與印度人則為旁佐。馬來人的政治優勢，使得其它族群在少數否決權的運用上處於劣勢，所以很難比較非馬來族群是否有效的運用經濟優勢來平衡馬來族權的政治霸權。雖然有學者認為馬來西亞這時期的種族條件可以說達到平等的標準，但 Lijphart 認為馬來西亞的協合式民主不盡然完全落實，因為其存續性只維持了短暫的時間。原因在於 69 年的選舉，聯盟失去了多數的席次，並且造成動亂，國家進入緊急狀態。71 年後，國家回歸正軌，但限制許多敏感議題與強化馬來特權。聯盟領導組成新的聯盟，吸納其它黨派成員，但基本上

¹⁵⁶ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Binghamton, NY: Vail-Ballou Press, 1977, p. 151.

言論自由是限制的，經濟政策也明顯的偏袒馬來族群。因此馬來西亞 1971 年後並無法將其類歸於完全的民主或是仍續存協合的條件。¹⁵⁷

事實上協合式民主的運作對馬來西亞而言有其困難度，原因在於政治與經濟條件間的極度不平衡，經濟上弱勢的馬來族群卻掌有著國家的政治體系；而非馬來族群卻在政治弱勢之下控制著國家的經濟運作，兩者極度的不協調，是造成 69 年暴動的主因，進而導致協合式民主破裂。¹⁵⁸

我們可以將 1969 年至 1971 年，作為協合民主時期與馬來西亞半民主體制(Semi-democracy)的劃分點，¹⁵⁹新經濟政策的實施可以視為是馬來優先，半民主體制的開始。拉薩首相在政治上確立了國家五原則(Rukunegara)，¹⁶⁰希望藉此達成國家統一的目的，經濟上新經濟政策，作為國家資產重新分配的方法。

威權傾向的增加，於 1971 年後逐漸明顯，馬哈迪執政後，更加深的這樣的印象。隨著巫統的壯大，馬哈迪個人的執政風格，歷經了巫統分裂與合併，經濟的高度成長後，威權體制所刻畫的是行政對經濟的影響，以及金權政治的蔓延。

馬哈迪對馬來西亞政權的有效控制，讓不少人認為，經歷 80 年代的風風雨雨後，屹立不搖的馬哈迪，已經豎立了馬哈迪威權。

¹⁵⁷ Ibid., pp. 152-153.

¹⁵⁸ 60-70 年代，馬來西亞的經濟成長約莫在百分之 6 的平均，然而馬來族群並未享受到經濟發展的成果，相對而言，馬來族群與非馬來族群間的經濟差異仍大。1970 年統計馬來家庭的所得差異，其結果是非馬來家庭的所得平均為馬來家庭的兩倍。

¹⁵⁹ Michael R. J. Vatikiotis 著，林若雲譯，《東南亞政治與發展》。台北：韋伯，民 88，頁 47。O' Donnell 及 Schmitter 認為民主程序不足，無法容忍有一個足以挑戰執政黨存在的議會者，可稱之。

¹⁶⁰ 分別為相信上帝、效忠國王與國家、遵守憲法、法治社會、與良好行為和社會道德。

90 年代，馬哈迪將過去的新經濟政策改為新發展政策，以更宏觀的角度發展馬來西亞，同時提出更多的願景。雖然 1997 年的金融風暴產生，但馬哈迪的有效處理，使得不論正反都支持其領導。

令人質疑的是，為何經濟成長未導致馬來西亞更民主化，反而是更傾向威權體制。問題可能在於經濟成長的同時，主要的中產階級對於民主政治的要求態度不明，族群間對政治態度上的分歧，被過去種族暴動的陰影所影響，使得族群之間在追求民主政治時，衡量著民主與政治轉型會衝突的可能性，相較之下，選擇了穩定。

如果用現代化理論的觀點來探討馬來西亞，發現大多數的觀點並不能解釋馬來西亞經濟成長與民主政治的關連。馬來西亞由過去協合式民主時期(1955-1969)，乃至 70 年代以後的半民主體制，亦或是學者認為的「種族威權體制」，¹⁶¹ 似乎在體制上有越亦傾向威權的變化。馬來西亞在馬哈迪的個人領導下，對於席捲全球的民主化浪潮，仍不為所動。馬來西亞在行政、司法、媒體政商關係與政黨政治，與過去比較都呈現倒退的特徵。在 Morley 與 Crouch 對於政體變遷的研究中，他們認為雖然經濟成長會驅使政治變遷，但是某些國家的社會動員與政治發展上，會因為不同的競爭而導致穩定的破壞，所以政權本身必須保持威權體制以穩定政治體制。¹⁶²

馬來西亞的中產階級由 70 年代的百分之 13，上升至 90 年代的百分之 28，勞工人口從過去的百分之 7.8，上升至 90 年代的百

¹⁶¹ 祝家華，《爐火中的沈思》。馬來西亞：大將，民 88，頁 65-67。

¹⁶² Harold Crouch and James W. Morley, *The Dynamics of Political Change*, in James W. Morley eds., op. cit., pp. 317-320.

分之 25，農業人口由 70 年代的百分之 65.2，下降至 90 年代的百分之 33.5。¹⁶³從客觀的角度而言，馬來西亞的社會結構轉變足以導致民主化的產生。但即使在 1997 年金融風暴期間，泰國昭華立政府因為效能不彰而下台，進一步的民主化；馬來西亞仍然維持馬哈迪政權不倒，更有進一步威權化的傾向。

細究其原因，可分為兩點：第一、族群結構的分歧，第二、中產階級不希望改變現狀。華人作為中產階級最主要的部分，在意識型態上，必須選擇如何才能確保經濟利益不受損害，馬哈迪所領導的國家陣線，所提出的政策有利於華人發展，馬來族群方面，新經濟政策的內涵必須透過一個強而有力的行政控制來實現，因此在經濟政策的偏頗下，馬來中產階級始終支持國家陣線。此外，中產階級對於穩定的渴望，害怕政治變動改變利益的配置，也是讓威權型態續存的原因。

泰國與馬來西亞的探討中發現，雖然現代化理論對政治與經濟成長之間的關係，並不能完全解釋兩國在經濟成長與民主化之間的現象，不過，探討中發現，兩國的政治變遷正隨著經濟的成長，逐漸的由低度開發逐步邁入更高的層次。假設這種轉型的現象是從威權的型態轉向民主發展，則政治菁英應該將原有的政權讓渡給一個更具有代表性，且多元的政府。

然而實際上的狀況並非每個國家都如同預測一般，由威權的型態過渡到民主政府，反之有著更多民主倒退的例子。若以本文探討的這兩個國家為例，就如同上述所言，提供了最佳經濟成長與民主轉型的兩個迥異的範例。

¹⁶³ 戴萬平、顧長永，經濟發展、民主化與族群政治：馬來西亞的個案，《問題與研究》，第 40 卷，第 6 期，民 90.11、12，頁 76-77。

不過學者認為，馬來西亞的政治最終將會在中產階級的成長後，人民有「意識」的取代威權體制；此外，新經濟政策所衍生出的新一代中產階級，將會改變馬來西亞未來的政治取向。¹⁶⁴

事實上，馬來西亞並非沒有機會轉換民主型態。在新經濟政策造就出新的中產階級後，加上巫統內部的分裂，在野勢力有極大的空間取代巫統，然而，反對黨無法提出可以取代巫統的理由。同時，於 1995-1996 年間，原先由巫統分裂出去的 46 精神黨回歸，加上巫統具有彈性的經濟政策，仍然看不出馬來西亞的政治發展會有任何取代現今半威權體制的態勢。

馬哈迪終將退出政壇，然馬來人為保其政治與經濟的優勢，仍必須延續新經濟政策的基礎前進，以確保未來的馬來政治地位，所以威權體制仍將不變；若反思經濟議題時，則經濟成長要繼續維持，馬來西亞亦不可能往完全威權體制前進，因為馬來西亞多元的種族經濟結構，為這種體制早已設下了限制。在這兩者之間如何取的平衡，是未來馬來西亞所需面對的課題。

經過探討發現，兩個國家在強勢的經濟結構發展下，卻成為兩種不同的典型。泰國由軍人半威權體制，隨經濟發展轉而為民主體制；馬來西亞卻在一開始的民主體制，漸次轉移為半威權體制。經濟發展未必是威權轉型的最主要因素，尚須許多的外在條件配合，經濟是主要因素，但卻不是唯一的條件。泰國民間社會所扮演的角色，是泰國民主轉型過程重要的條件之一，因為人民對自身權力的要求，進而能夠使得領導階級與人民妥協；但馬來西亞種族多元結構，人民團體在合作方面具有高度的族群歧異性，很

¹⁶⁴ Zakaria Haji Ahmad and Sharifah Munirah Alatas, *Malaysia: In an Uncertain Mode*, in James W. Morley eds., op. cit., p. 194.

難有效的連結人民團體，加以國家機關對於經濟權的充分掌控，使得民主議題在衍生之前，早已無法存活。當然民主化與經濟發展有這無法脫離的關係，但是在這兩個國家的例子裡，有著兩種不同的解釋。或者可以用另外一個面向來解釋，社會經濟轉型的過程與民主化的意識型態未必會有充分的連結。

第二節 政治運作與經濟危機

亞洲的經濟體系有許多結構性的弱點，大多數的企業由家族持有經營，多不願意開放交叉持股，也忽略小股東的權益。當這些傳統產業無法以營運資助成長時，情願要擴大信用也不願冒失去控制權的危險。同時，政府又視銀行信用為工業政策的工具，用以回饋家族親友，因此政商關係曖昧不明。當這些不良因素結合，導致資產負債比例過高，金融機構不透明，體質不健全，僅用銀行貸款作為約束公司的理念，顯然發揮不出多大作用。¹⁶⁵

根據 Wade 的研究顯示，他認為亞洲政府管理模式的問題在於：第一、銀行管理的透明度不夠高，導致大多數的投資者並不瞭解資金的去向；第二、對於資金的控管缺乏嚴謹的管制，大多數的控管機構仍貸款給公司營運已經明顯出現困難的企業；第三、匯率管制的機制不良，使得對外借貸利率過低，因而資金過多流入國內市場；第四、政府充斥著曖昧的政商關係，唯親任用的現象層出不窮，致使金融體系被淘空，政商之間的利益輸送非常普遍。¹⁶⁶ 金融風暴的出現，讓世人明瞭亞洲經濟體所存在的弊

¹⁶⁵ 柯雷譯，George Soros 著，《開放社會：全球資本主義大革新》台北：聯經，民 90.9，頁 229-230。

¹⁶⁶ Robert Wade, "Wheels Within Wheels: Rethinking the Asian Crisis and the Asian Model," *Annual*

病。

泰國與馬來西亞在 97 年金融風暴所受到的衝擊，不僅僅是經濟的，更嚴重影響政治層面。經濟的危機讓國家飽受產業衰退的問題，政治上，泰國的昭華立總理在風暴之初就已然下台，馬來西亞安華副首相也因為經濟政策與馬哈迪首相的不合，被罷黜下台。

向來政治與經濟的互為因果，導致政商關係的掛勾，當權者與既得利益者之間的相互需求，是導致經濟出現問題的最主要關係。尋租(Rent-seeking)行為，是學者對東南亞國家商人所做的註解。學者認為透過政府與領導者良好的關係，可獨佔經濟利益，其中包括貿易保護、許可證、政府補貼，以及官方銀行的低利貸款。泰國經濟高峰時期，官商勾結和商人從政的現象極為普遍，可以讓商人在利益上獲得直接的保護；馬來西亞方面，政治與官僚體制間，結合巫統的領導，認為政府必然保護巫人的政商利益，在巫統的架構之下，此一關係普遍增強。¹⁶⁷

政府在少數份子控制下，對於市場運作的機制加以干預，使得經濟的運作出現問題，進而引發金融上的危機。亞洲的市場經濟體制在這種干預中，所呈現出的脆弱，是各國所始料未及的。由於整個經濟體制與政商關係的糾葛不清，讓經濟發展處於複雜與弊病叢生的狀態裡，國家內部的勢力干預著經濟發展，使市場體制在這些國家內部無法正常運作，當外國經濟體系進入本地時，本地的金融體制無法應付變化，所以在短時間內就屈服於現實體

Reviews of Political Science, Vol. 3, 2000, p. 88.

¹⁶⁷秦宗春，比較泰國與馬來西亞經濟調整政策及其對政治與安全之影響，《戰略與國際研究》，第 2 卷，第 2 期，頁 90.4，頁 46-47。

制之下。

金融風暴的發生，可說是為泰國與馬來西亞過去政治經濟發展過程所作的最佳註腳。兩國政經體系中既存的問題，並未因經濟的急速擴張而有所改變。泰國在其歷經軍人、商人的勢力轉換後，貪污問題並未因政治勢力的轉換而有所改變；而馬來西亞在巫統的強勢統治下，亦未曾改其新經濟政策扶植馬來人經濟的主軸。

泰國自 80 年代起，政治開始由過去的軍人獨裁回歸到民主面，這些過去不曾有的民主機構，國會或媒體，在他們的監督之下，的確大大的降低了過去政治分贓、貪污的現象。隨著新興的政治團體的出現，彼此鬥爭與競爭，各自的與過去的舊軍人組織相結合，以奪取政權狀況下，政治分贓的現象開始復萌；這些團體必須透過與過去舊政權的軍人團體的相結合，才能獲得執政。

政治分贓的盛行與官僚體制的傳統不無關係，行政人員將自我酬庸視為是政策執行或是不執行的基本要件，加以在國家進入現代政治發展的過程中，這種現象並未完全消除，反倒是在現代化的過程中，將泰國原有的道德規範及傳統的制約消除了。

在某些行政單位中，貪污的現象是一種協同合作組織的運作。行政單位的最高階層將政策的執行與否轉化為實際的金錢作為交換，而這些金錢又一部份的轉送到高層決策者手中，這種現象深植於泰國政府機構之中。

行政機構貪污的現象，對泰國的金權政治埋下了伏筆。由於 80 年代的地方商人透過對政治上的參與，進入了國會以及成立政黨，這些地方商人透過這種政治上的參與累積了大筆的財富；財

富的累積方式，與地方商人能夠控制官僚體系不無關係。地方商人透過行賄地方行政單位，以獲得政府的工程來獲取暴利，更甚者從事非法的商業行為；進而以金錢作為基礎綁樁、買票，進入國會，將國會視為是更多利益的匯集地。

商人、官員及政客，被視為是泰國政治分贓的主要成員，這些人物將貪污及分贓視為是善意的贈與(Gifts of Good Will)，他們認為這種金錢上的重新分配，有利於經濟的發展。

政治上對於貪污認知與民間社會的差距甚大，泰國的中產階級認為，這種自肥的現象必須被譴責與禁止；進而連下層階級的人民也體認到，這種貪污與政治分贓並非有利於自身，反之會加重自身未來的負擔，因為政客與商人和官員所取得的利益來源是源自於人民身上。這兩個階層都瞭解，貪污及政治分贓的增加對於既有經濟成長的幫助，遠小於對社會資源的浪費、資源分配的扭曲、環境的破壞、以及社會公平的增加來的小。人民對於政治腐敗的瞭解，在某種程度上，說明了存在於政府內部與國家之中的問題。

馬來西亞自 80 年代開始，由於經濟快速的發展，巫統所擁有的政治資產也高度的暴增，因而巫統內部的政商關係也日趨緊密；但是這種政商關係的緊密與牽涉的利益龐大的結果，巫統內部的派系也因此對於利益的分配產生衝突，進而激化了巫統內部的鬥爭。安華的例子說明了巫統內部在 90 年代利益衝突的嚴重性。那些與安華有關的同盟，在安華受到驅逐與監禁之後，都有體認未來不論在政治發展以及利益的分配上，都已受到巨大的影響。

將副首相人選輕易的逐出政府的事實說明了一件事，也就是馬來西亞的政治運作高度的集中在一小群政治菁英的手中。換言之，安華所挑起的政治風暴而形成挑戰馬哈迪權威的「烈火莫息」的運動，¹⁶⁸有一定的正當性。這或許說明馬哈迪在巫統內部所代表的威權，馬哈迪可以一手操控整個國家的運作，以及政治利益的分配。政治上的利益分配，對於一般平民而言是無法想像的，這種利益的分配往往是一般平民一生的收入。安華在遭受驅逐及囚禁之後，他所提出的澄清政治與司法的訴求得到大眾迴響，使得馬哈迪所帶領的巫統遭受到貪污及政商關係密切的質疑。

如果我們將這兩個國家的統治方式作分析，我們可以發現，關係網絡的存在與否，¹⁶⁹必須取決於地位，這種關係網絡的存在，使得利益匯集的管道暢通，因而容易透過特定的管道來取得旁人所不能的利益；此外，在強而有力的政治領導下，有權力者往往能夠以經濟實力、機構的控制或是有形的政治實力為後盾，¹⁷⁰權力與政策偏好，讓原本良好的經濟陷入危機。

金融風暴示顯出在政治運作的過程中，政商關係界線的模糊，對於國家經濟竟然會造成重大影響，可是金融風暴的也確賦予兩國一個新的契機—重新調整政治與經濟的策略，顯然的，兩國選擇了不同的道路。

政治上，泰國 1997 年 10 月通過新的憲法，並且制訂公務資訊

¹⁶⁸ 安華受到囚禁之後，許多不滿馬哈迪的群眾因而組成國民公正黨，企圖挑戰馬哈迪的權威，發起了烈火莫息(Reformasi)的政治運動，希望終結貪污、政商關係的結合以及威權體制。

¹⁶⁹ 網絡為各種社群所組成，不一定有法定的組織所形成。透過網絡可以形成利益匯集，或者利益的分配。

¹⁷⁰ Norman Flynn 著，《亞洲的企業、政府與社會—金融風暴的前因後果》。劍橋出版社：香港，民 89，頁 202。

法案(Official Information Act)，目的在於增加大眾政治參與、減少貪污、強化司法體系的效率以及公開政治運作的透明度。¹⁷¹在川呂沛民主黨執政的 16 個月期間，政府通過 121 條攸關經濟與政治革新的法條。並且建立了兩個獨立的政治組織，分別為國家反貪污委員會(National Counter Corruption Commission)，以及國家人權委員會(National Human Rights Commission)，用來提供大眾諮詢各種事項，¹⁷²包括公布官員的財產、可以透過人民監視彈劾貪污的官員、紀錄且開放各種政治事件的過程、政府需定期公布白皮書、對於公共建設的經費去向，需定期公開、此外，公開徵詢民眾對政府的各項意見等。社會上，菁英被賦予更高的參與，政府定期在全國各地召開公聽會，且吸收各方意見。

民主化的泰國在市民社會的參與下，逐漸邁向更開放的社會。雖然泰國在過去為人所詬病的金權政治與官僚體系的獨大仍存在，但是市民社會的參與，使得泰國過取傳統的政治模式有逐步的改變。短期而言，泰國既使在短期之內無法完全擺脫過去的政治包袱，可是長期來看，泰國憲政改革的進步、市民社會的成長，對泰國民主發展具有正面的效應。經濟上，泰國選擇與 IMF 合作，對泰國經濟做出結構性的改變，採取緊縮政策與透明金融體系的策略。

馬來西亞方面，政治改革付之闕如，金融風暴所提供的時機不受當局一巫統的接受。社會上要求更高的政治參與時，政府回應每五年有一次全國大選，此舉已足夠充分的政治反應，馬來西亞無須更多的政治參與。

¹⁷¹ John Funston, "Malaysia and Thailand, A Mid-Year Review: Contrasting Political Trajectories," *ISEAS*, Vol. 4, 1999, pp. 13-14.

¹⁷² *Ibid.*, p. 14.

安華的事件說明馬來西亞仍然處於半威權的體制下，馬哈迪強將安華撤職，並且入罪，致使國際傳媒對於馬來西亞侵害人權的印象深刻，部分原因也是源自於安華為親西方的自由派份子。雖然這一波的政治事件導致社會政治運動興起，但最後巫統仍然穩做執政位置，馬哈迪還是確保其政權。

經濟上，馬來西亞雖然沒有接受 IMF 的支援，自行採取金融管制與固定匯率的政策，但事實上，馬來西亞在金融體系的透明度建立的問題上，最後仍然採取 IMF 的建議。

泰國與馬來西亞分別選擇兩條不同的道路進行，一者是採取與國際接軌並實行民主體制，另一個則仍然堅持維護過去的政商結構關係，希望保有原來的空間。兩國分別在金融風暴後選擇不同的政經運作模式，其期未果，然而最重要的問題在於，政治運作模式的選擇是否會將兩國帶向更好的政經發展，這一點仍是未知數。

過去兩國經濟急速發展的過程中，事實上所衍生出的政商關係是類似的，最後也因為不良的政治或政策的行使而導致金融風暴的產生。今後所需做的改變，除了金融體系的變革之外，最重要的還是如何減少政治體系內不良政商關係的運作，有效的政治領導，可能才是治標之本。

第三節 小結

如果從政治與經濟發展的穩定度來推論兩國政經發展的關係，馬來西亞可以說略勝泰國一籌。原因在於馬來西亞在社會的

穩定度、經濟發展和政治領導的穩定性比泰國高。

但是深入瞭解後會發現，泰國的經濟發展事實上跟馬來西亞不相上下，兩國所採取的政策皆為寬鬆的財政與貨幣政策，而且泰國比起馬來西亞而言，更願意做基礎性的革新，並且尋求新的工業外貿政策。

兩國在社會的穩定上，都未曾遭遇過如印尼般重大的暴亂。泰國社會並無重大的分歧，馬來西亞則因為馬哈迪的強勢領導，導致馬來族群自身的分裂。

馬哈迪的領導亦不像外界般認為毫無挑戰，事實上，馬來西亞的選舉頻率比泰國高，而且馬哈迪時常面對反對黨的直接挑戰，泰國相對比較低。

馬來西亞的反對勢力興起的原因，並不是為了僅僅反對馬哈迪的個人施政，反之，是希望馬來西亞政府在不變動政治體系的前提下，達成大眾普遍的期望。泰國的狀況，政治與經濟的高度革新，是為了賦予人民更多直接參與的權力，讓政府更穩定、施政更透明，進而減少貪污，強化司法與大眾服務的性質。泰國在這方面的革新上雖然遭遇許多障礙，但基本是朝著穩定進步前行。

就金融風暴發生後的數年來看，兩國政治與經濟之間的互動關係未必然會如上述預測般的情況發展，在現實的情境中，仍然有許多的變數。馬來西亞或許可以透過和緩的社會運動和改革的方式達成民主發展，只要繼續以良好的政府管理、繼續自由化腳步、以及放寬對不同意見的接納度、持續金融政策的透明化與可信度，則馬來西亞的發展仍然看好；泰國而言，下一次的選舉，則

為檢證泰國過去對減少金權政治以及官僚體系問題的最佳出口。

雖然兩國在各自面對的政經問題上有許多不同的面向,但是有一點兩國是類似的—兩國面臨市民社會對民主體制的強烈要求。馬來西亞方面所採取的方法是運用行政資源,加以抑制反對黨奪權,而泰國則是希望有效的與反對黨協合運作。

第五章 結論

泰國的政治經濟發展從戰後開始，持續維持著長時間的軍事政府。政府與政府之間，因為軍事政變的關係，不斷的在不同的軍事政府之間流轉著。其特殊點在於，軍事統治並未造成經濟的不穩定，尤以 1980 年代中期後，泰國的經濟成長持續數年的雙位數成長，軍事政變的頻繁似乎對泰國經濟，沒有重大的影響，泰國也未曾因為軍事政變而造成內戰或分裂。

在戰後的第一個軍事威權體制下，泰國軍事政府一開始採取的是以民族主義為基礎的經濟政策，對內大力扶植泰國本土企業，並且排拒外來投資，以國家作為經濟發展的主導勢力，積極介入利益的分享。50 年代末期，韓戰發生，泰國官方開始注意經濟上的龐大利益，因而逐漸轉變經濟政策。

軍文政府互動時期，泰國因為美國及世界銀行的援助，成功的從低度發展的國家，逐漸步入開發中國家。軍事政府對於經濟體制的建立，以及經濟政策的擬定，未因為軍事政府的緣故而偏廢，反之具有促進的效果。雖說泰國軍事政變頻繁，但是軍事政府與憲政體制之間的關係，未因為軍事政權遭到完全的破壞。事實上，軍事政府對於正當性的建立，尚須倚靠憲政程序加以合理化。

半民主體制轉型時期，泰國經濟的高成長，促使民眾對於政治參與的要求提升，民眾對於軍人干政的問題，其不耐的程度遠比過去高的多。幾波的社會衝突，說明泰國民眾在經濟發展的過程當中，逐漸希望有更高的政治參與，希望軍人退出政治，回歸傳

統角色。

泰國在經濟發展與傳統政治體制的變革過程中，政治不穩定的時間極少，泰國的王室與佛教文化提供了一定的緩衝地帶。1992年過後，泰國政治逐漸步出軍事政變的問題，幾次文人政權的輪替，都未見軍人干政。

對照馬來西亞的發展，族群結構可說是馬來西亞在政治與經濟發展上的最主要關鍵。戰後獨立至聯盟初期，經濟政策基本上與殖民時期實無二異，唯獨政治議題，馬來人堅持憲法必須給予明確保障，以確保馬來人政治文化的特殊權力地位。

聯盟初期至 513 事件後，馬來人於 60 年代末開始對於本身的經濟劣勢加以反擊，要求官方對於憲法中馬來人的特殊權益必須實現。1969 年的政治衝突，成為馬來人實現重新分配經濟權益的契機。新經濟政策為期 20 年，其目的在於掃除貧窮與矯正種族結構不均。國家由過去自由放任的經濟政策，開始轉向以國家干涉為基礎的經濟政策。新經濟政策實施期間，為扶植馬來人經濟發展，國家以行政介入的方式，不斷的擴張其職能，不斷的對馬來族群加以協助，提升其經濟地位。

馬哈迪時代，初期馬來西亞在 80 年代中期遭逢世界經濟不景氣，馬國在經濟發展上陷入困境，新經濟政策實施的 15 年間，諸多的投資限制，使得內外投資降低，國營企業腐化、外債的高度增加與官僚體系的腐化，種種因素，使得馬國經濟首度呈現負成長現象。馬哈迪 1981 年上台後，極力改善投資環境，並且檢討新經濟政策的缺失。他主張除經濟平均分配外，穩定的經濟成長才有助於分配的延續，所以他提出了各項如「東望」、「私營化」的

政策，希望改善過去新經濟政策的缺失。馬哈迪首相在政治與經濟雙方面的強勢運作，的確在 90 年代初，為馬來西亞的經濟成長奠定了榮景。

兩國高度經濟成長與政治體制的互動關係完全不同，泰國由威權體制逐步轉為半威權，進而轉為民主體制；馬來西亞反而隨著經濟成長，反相往更具威權型態的體制前進。兩國經濟的成長，所伴隨並非相稱的政治民主化，反之，兩國呈現不同的政治基調，政治與經濟的連結並不似推論一般，呈現現代化理論所推論的正面發展。

開發中國家所面臨的發展困境，讓現代化理論陷入發展標的衝突的問題，換言之，現代化理論在解釋開發中國家的政治與經濟的連結性之時，仍需要許多不同的條件來加以補足。這也就是為何依賴理論於 60 年代衍生而出，以補現代化理論所不足之處，70 年代，世界體系理論的產出，更進一步闡明開發中國家在發展上不完整的因素。不過，現代化理論並非不具驗證的基礎，台灣與南韓是現代化理論標準的模型。

在泰國與馬來西亞政經發展的個案探討裡，發現兩國在政經發展過程的面向中，並不缺乏經濟發展所衍生的民主條件，馬來西亞之所以會往威權傾斜的原因在族群體制的制約，反之，泰國不具這樣的問題。馬來西亞政治所具有的種族、威權、與民主三方面的混合型態，讓馬來西亞的政治呈現「威權民主」與「族群民主」兩種型態的混合，更加影響了社會運作的各個面向。舉凡中產階級對民主的渴望、反對黨在政治上的制衡、以及投票行為，都受到族群因素的制衡，產生不利民主狀態的存在，因而逐漸往更威權的體制前進。

誠然東南亞國家處於特殊的區域環境之中，導致無法模仿西方式的民主體制；儘管經濟發展上是以市場導向為主，但政治上的結構不同，亦無法衍生出與西方國家完全類似的政治基礎。馬哈迪首相所提倡的「亞洲價值」，¹⁷³說明了亞洲人所擁有的是不同於西方的文化思想、民族特質、與政治經濟制度的發展。若完全的接受西方的觀點來統治國家，那麼所會得到的衝突與弊端，會比其所帶來的功效更多。所以，在這兩國政經互動的過程中，我們看見的多半為強勢的領導與依恃(Patronage)關係的存在。這種關係的存在，是這兩個國家經濟成長之後，所出現的典型特徵。一般而言，威權體制會傾向腐敗而無適當機關可以牽制，此外，半民主體制政體會有較高的暴力，直接或間接的影響經濟成長。制度化(Institutionalization)的不足和法治(Rule of Law)根基的薄弱，是多數開發中國家政府所面臨的問題。

所以在經濟上升的同時，領導者和經濟菁英之間的穩固連結，對於利益的分享是政治穩定必要的一部份，這一點有助於解釋正當性危機很少在馬來西亞與泰國出現，或許我們會質疑泰國是否可以類歸於此種分類。然而在實際的瞭解後，我們發現泰國政治的轉換被限制於上層一小部分的人之中，即使在民主要求逐漸出現的年代，仍然是如此。

我們進一步解釋，政治變革的機會，多半出現在內部菁英的互相鬥爭的時刻，所謂民意的動員在實質的用途是作為追求權力的工具罷了。一旦菁英之間取的共識後，大多數的例子是會維持原有的現狀。

¹⁷³ James W. Morley eds., *The Dynamics of Political Change*, op. cit., p. 356.

但是人民有權選擇不同的發展。泰國的例子裡，可以看到中產階級為了追求一個更穩定、多元的政府形式所做的努力，中產階級冒著社會動盪的風險，努力追尋更好的政府；馬來西亞則是在一個相對特殊的族群結構下，有著種族衝突的陰影與強勢的政治領導，中產階級在相對的考量下，反而選擇了一個有利於經濟發展的政治環境。歷史、文化、社會條件，各種環境上的制約，對於兩國的政經發展過程，有著決定性的影響。

除上述之外，金融風暴對泰國與馬來西亞而言，將兩國希望在穩定政治發展之中取得經濟成長的夢想破壞，導致經濟衰退、政治動盪。對於金融風暴發生的原因可以說有兩大分類，第一個是「外來因素」，認為國際金融體系的缺失導致金融風暴的產生。第二種是「內在因素」，認為亞洲政府本身的政治、社會、經濟問題才是導致金融風暴的主因。

一般而言，東南亞國家將金融風暴視為國際金融體系與美國政府放任所導致的結果。國際金融體系制度性與結構性的問題，包括美國政府為推行金融全球化和自由化政策而迫使亞洲國家過早開放金融市場，再加以放任西方大型金融機構挾以大量的資金流入所導致，這些實力相對薄弱的金融體系，在快速的電子金融交易體系下，造成東南亞國家普遍失血，牟取暴利後，回流至美國，使美國成為金融霸主。

然而，有學者認為，東南亞國家學習日本的經濟發展模式，以國家力量協調銀行與企業，創造以出口導向為主的經濟成長模式；這種具有國家保護色彩與國家介入的發展政策，是美國長期

所不認同的，所以美國一直企圖將這種模式破解。¹⁷⁴

第二種內在因素，國際貨幣基金強調，亞洲經濟災難源自於政府主導經濟、貪污、朋黨主義、盲目貸款及投資等。美國聯邦儲備局局長認為亞洲金融風暴是內在因素所造成，與國際金融投機活動不相干。¹⁷⁵西方傳媒更以亞洲經濟災難是因為政府以控制與指令的方式來行使資本運作，企業與政府刻意掩飾投資的失當，以及貸款的盲目。

兩種因素或許都部分的解釋了問題的所在，然而，金融失序的現象的確存在於泰國與馬來西亞內部。政府的金融機構與外國金融機構過份樂觀的看待經濟的發展，以致於喪失對經濟危機的洞察；政府習於將經濟利益分配給與政府相關的利益團體，且不察於經濟的控管，都是導致金融危機的原因。事實上，政府放任所謂的關係借貸(Relation Lending)，所導致的貪污與經濟失序，影響了兩國的統治基礎，進而掀起了政治與經濟的風暴。所以，在整個體制恢復之前，政府所必須做的是降低民眾的風險、減少貪污、健全管制機制，才有辦法恢復過去的榮景。

濟危機更引發世人另一種聯想，由於經濟的動盪影響著各國統治的基礎，所以所謂的亞洲價值是否有其存續的必要。亞洲價值在金融風暴的摧毀下，使得人民對於過去統治的模式產生疑竇，是否應該用新的模式來取代，是未來值得觀察的重點。

泰國在 1997 年因為金融風暴所面臨的改革壓力，導致後來有

¹⁷⁴ 陳玉璽，從奇蹟到危機：東亞經濟發展模式重探，《香港社會科學學報》，第 15 期，頁 89，頁 66。

¹⁷⁵ 同上註，頁 65。

修改憲法的動作，希望修正過去政府在政經制度所出現的缺失。然而在 2001 年的大選中，各個候選人傳聞賄選的動作不斷，金額也屢創新高，顯見過去改革成效的不彰。泰國電信鉅子塔克辛 (Thaksin Shinawatra) 所領導的泰愛泰黨以民粹主義與民族主義的大旗做為主要訴求，擊敗川呂沛的民主黨。總結川呂沛政府失敗的原因，是因為無條件的接受全球化政策，引起泰國民眾普遍的不滿；川呂沛的下台，也說明了泰國在政經改革上的挫敗。

塔克辛個人龐大的商業背景與民粹主義的訴求，對泰國的金權政治有強化的效果。1997 年的憲法是希望泰國可以進一步的民主化，但是選舉結果顯示，泰國可能會因為塔克辛的勝利，會讓政治與企業相互的結合，舊有的資本集團會在一次操縱國家的經濟發展，相關的政治酬庸、貪污、賄賂將有可能再次復萌。¹⁷⁶泰國政府如何抗拒政治酬庸與政商掛勾，是未來泰國所必須面對的挑戰。

馬來西亞方面，馬哈迪在 2002 年 6 月 22 日巫統大會最後一天的議程中，宣布將於 2003 年 10 月後，退下主席的位置，由其副手巴達威接任主席。馬哈迪對馬來西亞的現代化所做出的貢獻無庸置疑，但是馬哈迪對國家司法體系與反對陣營的打擊，造成民主無法萌芽；此外，對於政商關係的曖昧，所造成金融風暴時期經濟失序現象，是一大敗筆。¹⁷⁷

馬來西亞在未來無馬哈迪時代所需面臨的政治經濟重整，以及在一個不具威權領袖的政治體制下，該如何有效維護馬來人的利

¹⁷⁶ Penny Crisp and Julian Gearing, Stability, But At A Price, <http://www.asiaweek.com/asiaweek/magazine/dateline/0.8782.170530.00.html>, 2001.8.17.

¹⁷⁷ Sangwon Suh, Mahathir's Exit Strategy, <http://www.time.com/time/asia/magazine/article/0.13673.501020708-268242.00.html>, 2002.7.8.

益，與社會的穩定發展，平衡族群之間的差距，諸如此類的種種問題，是未來值得注意的焦點。

本文的目的在檢視泰國與馬來西亞的政治與經濟的發展，從歷史歸納分析中理解了兩國政治上的變化、以及經濟發展的過程。鑒往知來後，對於所處的區域有更深的瞭解，也提供了另一面自我檢視的對照。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

王國璋，《馬來西亞的族群政黨政治(1955-1995)》。台北：唐山，民 86。

林若雱譯，Michael R J. Vatikiotis 著，《東南亞政治與發展》。台北：韋伯，民 89。

林若雱，《馬哈迪主政下的馬來西亞—國家與社會(1981-2001)》。台北：韋伯，民 90。

祝家華，《爐火中的沈思》。馬來西亞：大將，民 88。

柯雷校譯，George Soros 著，《開放社會：全球資本主義大革新》。台北：聯經，民 90。

陳坤森譯，艾倫·李·帕特著，《當代民主類型與政治：二十一個國家多數模型與共識模型政府》。台北：桂冠，民 82。

馮炳昆、馮謝與潘嘉玢譯，Norman Flynn 著，《亞洲的企業、政府與社會》。香港：牛津，民 89。

張福建、蘇文流主編，《政治思想文集，民主理論：古典與現代》。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，民 84。

黃綵璋譯，環太平洋研究中心著，《亞洲新世紀發展構圖》。台北：聯經，民 85。

張錫鎮，《東南亞政府與政治》。台北：揚智，民 88。

聶振雄等譯，塞繆爾·杭廷頓著，《變動社會的政治秩序》。台北：時報，民 83。

顧長永，《東南亞政府與政治》。台北：五南，民 89。

二、期刊

- 王儷容，馬來西亞採行外匯管制之影響，《經濟情勢暨評論》，第4卷，第4期，民88.3，頁100-115。
- 宋鎮照，泰國與馬來西亞總體經濟發展政策之比較，《東亞季刊》，第31卷，第3期，民89，頁15-46。
- _____，泰國經濟策略之政治經濟分析，《台灣經濟》，第216期，民82.12，頁104-124。
- 吳祖田，馬來西亞的族群關係—三十年的回顧，《問題與研究》，第32卷，第5期，頁60-73。
- _____，馬來西亞新經濟政策的背景與性質，《問題與研究》，第31卷，第11期，民81.11，頁51-61。
- 秦宗春，比較泰國與馬來西亞經濟調整政策及其對政治與安全之影響，《戰略與國際研究》，第2卷，第2期，民89.4，頁46-60。
- 陳玉璽，從奇跡到危機：東亞經濟發展模式重探，《香港社會科學學報》，第15期，民89，頁53-78。
- 陳尚懋，二00一年泰國大選的政經分析，《問題與研究》，第40卷，第5期，民90，頁65-80。
- 陳鴻瑜，泰國的軍人與政治變遷，《東亞季刊》，第24卷，第3期，頁1-35。
- 張世熒，安華事件對馬來西亞政局之影響，《銘傳學刊》，第10卷，第2期，民88.4，頁217-226。
- 廖小華，一九九九年大馬華人支持國陣政府原因分析，《東亞季刊》，第31卷，第4期，民89，頁63-82。
- 戴萬平、顧長永，經濟發展、民主化與族群政治—馬來西亞的個案，《問題與研究》，第40卷，第6期，民90.11、12，頁69-83。

三、論文

廖韶吟，馬來西亞經濟發展政策對華巫種族關係的影響，碩士論文，東海大學政治學系。民 85.5.27。

貳、西文部分

(I)Books

Bedlington, Stanley S., *Malaysia and Singapore: The Building of New States*. London : Cornell University Press, 1978.

Bunbongkarn, Suchit, *Thailand: State of the Nation*. Singapore: ISAES, 1997.

Cheah, Boon Kheng, *Malaysia: The Making of A Nation*. Singapore: ISAES, 2002.

Cothran, D. A., *Political Stability in Mexico: The Perfect Dictatorship*. London: Praeger Publishers, 1994.

Diamond, Larry, and Marc F. Plattner eds., *Democracy in East Asia*. Baltimore, MD: The John Hopkins Press, 1998.

Dixson, Chris, *Southeast Asia in the World-Economy*. NY: Cambridge University Press, 1991.

Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

Gill, Graeme, *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process*. NY: St. Martin' s Press, 2000.

Gomez, Edmund Terence, and Jomo K. S., *Malaysia's Political Economy: Politics, Patronage and Profits*. Singapore: Green Giant Press, 1997.

Huntington, S. P., *Political Order in Changing Societies*. New Haven,

- CT: Yale University, 1968.
- _____, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- _____, and J. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976.
- Jomo, K.S., *Growth and Structure Change in the Malaysia Economy*. London: Macmillan Press, 1990.
- Jomo, K.S. eds., *Tigers in Trouble: Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia*. London: Zed Books, 1998.
- Kahin, George McTurnan eds., *Governments and Politics of Southeast Asia*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1964.
- Leeaham, Pisit, *From Crisis to Double Digit Growth*. Bangkok: Dok-ya Publishing House, 1988.
- Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Binghamton, NY: Vail-Ballou Press, 1977.
- Lipset, S. M., *Political Man: The Social Basis of Politics*. NY: Doubleday, 1960.
- Macintyre, Andrew eds., *Business and Government in Industrialising Asia*. Australia: Allen & Unwin Pty, 1994.
- Mcvey, Ruth eds., *Money Power in Provincial Thailand*. Singapore: ISEAS, 2000.
- Morley, James W., *Driven By Growth: Political Change in the Asia-Pacific Region*. Armonk, NY: M. E. Sharp, 1999.
- Musa, M. Bakri, *The Malay Dilemma Revisited*. CA: Merantau Publishers, 1999.
- Muscat, Robert J., *The Fifth Tiger: A Study of Thai Development*

- Policy*. Tokyo: United Nations University Press, 1994.
- Nuechterlein, Donald E., *Thailand and the Struggle for Southeast Asia*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1965.
- Phongpaichit, Pasuk, and Sungsidh Piriyarangsan, *Corruption and Democracy in Thailand*. Chiang Mai, Thailand: Silkworm Books, 2001.
- _____, and Chris Baker, *Thailand: Economy and Politics*. NY: Oxford University Press, 1995.
- _____, *Thailand's Crisis*. Singapore: ISAES, 2000.
- Ravenhill, John eds., *Singapore, Indonesia, Malaysia, The Philippines and Thailand Volume II*. VT: Edward Elgar Publishing Company, 1995.
- Riggs, Fred, W., *Thailand: The Modernization of A Bureaucratic Polity*. Honolulu, HI: East-West Center Press, 1966.
- Samudavanija, Chai-Anan, *The Thai Young Turks*. Singapore: ISEAS, 1982.
- Suehiro, Akira, *Capital Accumulation in Thailand: 1855-1985*. Chiang Mai, Thailand: Silkworm Books, 1996.

(II)Periodicals

- Abidin, Mahani Zainal, and Zakaria Haji Ahmad, "The Financial Crisis in Malaysia: The Economic and Political Consequences," *ISEAS*, No. 6, 1999.10, pp. 1-21.
- Funston, John, "Malaysia and Thailand, A Mid-Year Review: Contrasting Political Trajectories," *ISEAS*, No. 4, 1999.9, pp. 1-21.
- Wade, Robert, "Wheels Within Wheels: Rethinking the Asian Crisis

and the Asian Model,” *Annual Reviews of Political Science*, Vol. 3, 2000, pp. 85-115.

(III) Documents

World Bank Report, 1996.

(IV) Internet

Crisp, Penny, and Julian Gearing, Stability, But At A Price, <http://www.asiaweek.com/asiaweek/magazine/dateline/0,8782,170530,00.html>, August 17, 2001.

Suh, Sangwon, Mahathir’ s Exit Strategy, <http://www.time.com/time/asia/magazine/article/0,13673,501020708-268242,00.html>, July 8, 2002.