

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 塔克辛執政前後的泰國政商關係

Business and Politics in Thailand: Before and after Thaksin Shinawatra

doi:10.30390/ISC.200806_47(2).0006

問題與研究, 47(2), 2008

Issues & Studies, 47(2), 2008

作者/Author：陳尚懋(Shang-Mao Chen)

頁數/Page：151-179

出版日期/Publication Date：2008/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200806_47\(2\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200806_47(2).0006)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



塔克辛執政前後的泰國政商關係*

陳尚懋

(佛光大學政治學系助理教授)

摘要

2006年9月19日泰國爆發自1991年以來首次的軍事政變，結束了長達將近一年的反塔克辛運動，總理塔克辛(Thaksin Shinawatra)被迫下台並流亡海外，臨時政府預計將以一年的時間進行政治改革，修訂新憲法與重新舉行國會大選，塔克辛時代正式宣告結束。事實上，2001年時塔克辛率領泰愛泰黨(Thai Rak Thai Party)以極大的差距擊敗民主黨(Democrat Party)，順利當選泰國總理，歷經四年的執政之後，再度於2005年獲得連任。儘管塔克辛具有龐大民意的支持，但由於塔克辛本身與大財團之間的密切關係，以致於從其上台之後就陸續有反對聲浪出現，到最後則以軍事政變收場。本文主要探討泰國自1932年至2006年政商關係的轉變，以及反塔克辛運動最後演變成軍事政變的原因。主要的論點則在於塔克辛上台之後，泰國的政商關係已經由金錢政治(money politics)轉變成為大型金錢政治(big money politics)，而塔克辛與財團企業之間的密切關係，以及所衍生的親信主義(cronyism)等問題則是泰國2006年發生軍事政變最主要的原因。

關鍵詞：泰國、政商關係、塔克辛、金錢政治

壹、前言

泰國的政局從2005年下半年開始就陷入一片紊亂之中。新聞評論性節目「每週泰國」主持人頌堤(Sondhi Limthongkul)在其節目中批評泰國總理塔克辛(Thaksin Shinawatra)，引發塔克辛的不滿，甚至告上法院(後在泰皇的建議下撤銷告訴)，而後「每週泰國」節目便被TV9電視台停止播出，頌堤憤而針對塔克辛連續發動大型的街頭示威活動。此外，塔克辛家族在2006年1月初出售旗下泰集團(Shin Corporation)的股權給予新加坡的國營淡馬錫控股公司(TEMASEK Holding)，獲利高達733億泰銖

* 本文發表於2007年台灣의東南亞區域研究年度論文研討會，實踐大學高雄校區國際貿易暨東南亞研究中心，4月26-27日。並接受佛光大學95學年度校內專題研究計畫補助，編號FGU-R9509。

(約台幣 605 億元)，但是卻不用繳交任何的稅金，因而引發強大的民怨。^①如此的民怨再加上頹堤的推波助瀾，將反塔克辛的風潮推向最高峰。

塔克辛在這股壓力之下於 4 月 4 日面見泰皇後，表示爲了國家的團結，他決定不擔任下屆政府的總理一職。塔克辛的民意支持度在他決定下台之後急速升高，大家都對他爲了國家團結願意下野表示欽佩，塔克辛本人也在做出決定之後，進行長期休假並出國訪問。泰國的政治僵局似乎獲得了圓滿解決。但是萬萬沒想到塔克辛在休假回國之後，又回到總理府繼續當他的泰國總理。塔克辛如此狡詐的行爲再度激起了群眾的怒火，認爲塔克辛並沒有兌現他的諾言。群眾甚至已經做好重上街頭的了，只不過沒想到這次坦克車比群眾還早上街頭。

2006 年 9 月 19 日深夜，曼谷街頭再度出現十多年沒見的坦克車，以泰國陸軍總司令宋提 (Sonthi Boonyaratglin) 爲首的軍方人士組成「民主改革委員會」(Council for Democratic Reform, CDR)，利用塔克辛前往聯合國進行訪問之際發動軍事政變，宣布除去塔克辛的總理職務，由宋提暫代總理一職接管政權，隨後在 2006 年 10 月 1 日宣布由素拉育上將 (Surayud Chulanont) 擔任臨時總理一職。此外宋提更宣布暫停 1997 年才制訂的新憲法，另外組成百人立憲院起草新憲法，並於 2007 年 8 月 19 日順利通過公民投票，正式成爲泰國第十七部憲法，下一屆的國會大選於 2007 年 12 月舉行。

事實上，2001 年大選時，由塔克辛所領導的泰愛泰黨 (Thai Rak Thai Party) 提出許多民粹主義式的改革政策 (populist policies)，贏得泰國北部與東北部鄉下地方民眾的選票，順利擊敗由乃川 (Chuan Leekpai) 所領導的民主黨 (Democrat Party)。在塔克辛第一任的四年任期中，民意支持度一直居高不下，儼然成爲泰國民眾眼中的民族英雄。塔克辛並再度率領泰愛泰黨於 2005 年大選時，贏得過半席次順利連任，可說是在泰國政治歷史上首見。

但是另一方面，塔克辛從 2001 年上台之後，就因爲其政商關係、個人強勢作風，以及掌控媒體打擊異己的作爲，存在著相當多的爭議性。塔克辛身爲泰國最有錢的人之一，在 2001 年上台之初，便因爲先前財產申報不實，而被憲法法庭 (Constitutional Court) 起訴，後來雖然以極具爭議性的一票之差 (8 票對 7 票) 否決了塔克辛財產申報不實的罪名，但是塔克辛顯然並未從中學得教訓。在其權力獲得鞏固之後，便開始安插個人親信進入主要的政府部門，並且對於其親信涉入貪污的傳聞並未採取任何行動。如此的親信主義 (cronyism) 作法，已經徹底改變了泰國以往的政商關係。

本文最主要探討泰國政商關係的轉變，並將重點放在塔克辛上台之後的影響，以及其最後爆發軍事政變的原因。本文除第一節爲前言外，第二節主要從國家角色的轉變探討政商關係理論，第三節介紹自 1932 年至塔克辛上台前的政商關係，第四節介紹 2001 年塔克辛上台後的政商關係，第五節爲結論。

註① 中國時報，2006 年 1 月 30 日，第 A6 版。

貳、政商關係理論的探討

一、文獻檢閱

國家與市場之間的關係，國家與社會之間的互動，以及國家在經濟發展過程中所扮演的角色，長期以來一直是政治經濟學者所關切的焦點。隨著東亞經濟從 1970、80 年代開始出現高度成長，有許多學者針對東亞經濟奇蹟進行研究，並提出了所謂的發展國家論 (developmental state theory)。^②根據學者的研究，發展國家論有幾項特點：

(1) 相對自主性 (relative autonomy)：國家相對於其他的行為者是否保有其自主性；(2) 國家職能 (state capacity)：國家是否有能力去制訂與執行相關的政策；(3) 具有發展意識的領導者 (developmental leadership)：該國的領導者必須將經濟發展置於其施政的第一順位。發展國家論主導了東亞政經研究相當長的一段時間，其論點為：以往的經濟發展時期，東亞各國在發展型國家的領導之下，企業界完全配合國家的政策。國家也藉由威權統治等政治控制手段，享有高度的自主性與職能。^③

由於發展型國家了解到要發展就必須要維持市場有效率的運作，因此它們的經濟型態可說是「資本主義指導式的市場經濟」(capitalist guided market economies)。國家透過影響市場的運作，改變交易雙方的利益所得來促進發展，而不是透過直接的介入與生產。市場基本上是由國家理性所形塑的投資政策所主導，在工業化的過程中，私人企業所能介入的程度相當有限。這主要是因為發展型國家在發展的時機上已落後先進工業化國家許多，它們已經沒有多餘的時間與資源可供浪費，必須集中國內的所有資源在某些策略性的產業上。而為了使國內民眾體驗到這點，願意犧牲個人的權利，威權統治與教條性的信念在東亞的發展型國家中也是相當常見。

然而，發展國家論的解釋力在 1990 年代開始遭遇到挑戰。早在 1997 年亞洲金融風暴發生之前，東亞國家已經開始針對國家與社會之間的關係進行檢討與修正，也有許多學者提出若干的批評，這些批評包括：首先，國家與社會之間的關係也不如發展國家論描述的單向，東亞發展型國家的官僚並不是都獨立於社會組織之外，官僚也常常會受到民間社會正式與非正式管道的影響，同時私人企業在形塑經濟政策上亦有其重要性。其次，發展型國家並不如發展國家論所描述的都是和諧的一體，在發展型國家內部也充滿著矛盾、限制與無法解決的異例。^④而後便有學者針對發展國家論的自主

註② Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford: Stanford University Press, 1982)。

註③ 有關於發展國家論，請參閱 Ziya Onis, "The Logic of the Developmental State," *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1 (1991), pp. 109-126; Gordon White, ed., *Developmental States in East Asia* (New York: St. Martin's Press, 1988)；Meredith Woo-Cumings, ed., *The Developmental State* (Ithaca: Cornell University, 1999)。

註④ Steve Chan, Cal Clark, and Danny Lam, eds., *Beyond the Developmental State* (London: MacMillan Press, 1998)；Hidetaka Yoshimatsu, "State-Market Relations in East Asia and Institution-Building in the Asia-Pacific," *East Asia: An International Quarterly*, Vol. 18, No. 1 (2000), pp. 5-33。

性與職能進行重新檢視，Peter Evans 所提出的鑲嵌自主性 (embedded autonomy) ⑤與 Linda Weiss 提出的治理的互賴性 (governed interdependence) ⑥可以算是第一波提出修正的新國家論者 (neostatist)。新國家論認為：鑲嵌在緊密公私合作上的國家自主性是有效治理的必要條件，強調企業組織 (business associations) 與公私網絡 (public-private networks) 的角色，⑦亦即將研究的重心置放於國家與社會間的制度配置。⑧

另一方面，新多元論者 (neopluralist) 也提出「社會中的國家」研究途徑 (state-in-society approach)，認為：在東亞國家的工業化過程中，國家結構與經濟表現之間的關係並不如發展國家論所描述得如此密切，社會與文化結構才是決定這些政策目標達成的關鍵。儘管新多元論者強調社會與文化因素，但是仍與新國家論者一樣，將國家與市場作二分的切割。

也因此隨後有學者提出「國家市場聯合途徑」 (the state-market condominium approach) ⑨的看法，摒除了過去國家與市場的二分法，不再將國家與市場視為是對立的關係，而認為彼此之間是相互關連且互動頻繁。⑩國家市場聯合途徑的第一個面向在於國家與市場的共生關係，並認為在這樣的共生關係中，國家提供社會所需的政治與制度架構。同時，國家的正當性與生存能力也來自於與社會之間的網絡關係。國家與市場相互形塑、滲透與授權，社會行為者有機會可以影響國家結構，社會力量得以整合進入國家的決策過程。

國家市場聯合途徑論點的第二個面向在於強調政策過程與市場結構。由於市場行為者也具有其組織能力，因此市場行為者的偏好也會透過國家的決策與規範過程，而被整合至國家的制度之內，國家決策與規範的誘因與限制也因而成為市場行為者的重要考慮因素。第三個面向則強調國家與市場之間的動態關係。國家市場聯合途徑認為制度論者通常過度強調靜態的制度，而忽略了過程的影響，因此其認為我們在研究國

家與市場關係時，應注意過程與結構的互動。

註⑤ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995)。

註⑥ Linda Weiss, "Governed Interdependence: Rethinking the Government-Business Relationship in East Asia," *The Pacific Review*, Vol. 8, No. 4 (1995), pp. 589-616。

註⑦ Kent E. Calder, *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance* (Princeton: Princeton University Press, 1993) ; Richard F. Doner, "Limits of State Strength: Toward an Institutional View of Economic Development," *World Politics*, Vol. 44, No. 3 (1992), pp. 338-431; Daniel I. Okimoto, *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford: Stanford University Press, 1989) ; Frances McCall Rosenbluth, *Financial Politics in Contemporary Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1989) ; Richard J. Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987)。

註⑧ Yoshimatsu, "State-Market Relations in East Asia and Institution-Building in the Asia-Pacific."

註⑨ Condominium 意指在一棟大樓內，住戶仍各自保有自己公寓的所有權，應用在此意謂國家與市場仍可保有自己的自主權。

註⑩ Geoffrey R. D. Underhill and Xiaoke Zhang, "The State-Market Condominium Approach," in Richard Boyd and Tak-Wing Ngo eds., *Asian States: Beyond the Developmental Perspective* (London: RoutledgeCurzon, 2005)。

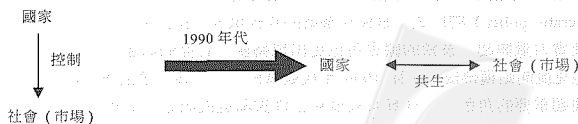
家與市場之間的關係時，必須透過過程變數，而非結構變數來理解。政治過程的重要性大於結構因素，這也是國家市場聯合途徑強調政治分析的一大原因。^① Geoffrey Underhill 與 Xiaoke Zhang (張曉克) 兩人實際從台灣、韓國、馬來西亞與泰國的案例中分析，明顯發現國家的因素並無法單獨解釋產業政策的決策過程，亦即是這四個國家在過去經濟發展的過程當中，存在著除了國家以外的其他因素。也因此我們在分析國家與社會之間的關係時，必須重新思考，重新看待國家與社會之間的關連性。

表 1 國家與社會關係理論

理論	代表學者	國家與社會的關係	說明
發展國家論	Chalmers Johnson	發展型國家的領導之下，企業界完全配合國家的政策。國家也藉由威權統治等政治控制手段，享有高度的自主性與職能。	
新國家論	Peter Evans Linda Weiss	鑲嵌在緊密公私合作上的國家自主性是有效治理的必要條件。	新國家論與新多元論皆屬修正主義論者，也都未跳脫國家與市場的二分。
新多元論	Chung-in Moon Rashemi Prasad	社會與文化結構是決定國家經濟發展目標達成的關鍵。	
國家市場聯合途徑	Geoffrey Underhill Xiaoke Zhang	摒除了過去國家與市場的二分法，不再將國家與市場視為對立的關係，而認為彼此之間是相互關連且互動頻繁。	

資料來源：作者自行整理。

事實上，從以上的分析及表 1 的整理中可以發現，國家角色在政治經濟學的領域中出現了相當大的轉變。發展國家論根據過去對東亞國家經濟發展的研究指出，國家與市場的關係主要是一種上對下的主導關係，國家的角色基本上是凌駕於市場之上。但是從 1990 年代開始，許多亞洲國家的國家角色紛紛面臨轉型，針對政經環境出現如此大的轉變，也有許多新理論的提出。新國家論認為公私之間的合作是國家經濟發展的關鍵因素；新多元論則認為社會與文化結構的因素在國家經濟發展過程當中不能被忽略；國家市場聯合途徑則跳脫了以往國家與市場的二分，強調彼此之間平等與共生的夥伴關係，以及彼此之間的溝通與協調功能（參見圖 1）。國家角色出現如此重大的轉變，也因而影響了政商關係的理論與經驗層次的論點。



圖一 國家角色的轉變（一）

資料來源：作者自行繪製。

註① *Ibid.*

根據學者 Stepen Haggard 等人^②的研究指出，政商關係的政治經濟分析途徑可從五個角度切入。首先是資本（business-as-capital）：強調國際資本與國家政策之間的相互影響。政府的決策確實會受到民間企業投資行為的限制；相反地，資本流動也會受到國內政治與制度系絡的影響。若是政商之間能透過制度性的協商管道達成妥協的話，則可減少其負面影響；其次是部門（business-as-sector）：強調各經濟部門間的差異。認為經濟政策必須被放置於不同的企業利益下來理解，不同部門的經濟活動分配成為政府在制訂經濟政策時的重要考量因素；第三是公司（business-as-firm）：強調企業集中化與財團化的影響。在集中化方面，企業集中化的原因在於能增加企業的權力，有助於其解決許多集體行動的困境。而有些政府為了避免企業的影響力過大，而限制民間企業的發展，例如：國民黨在以往對於金融部門的掌控。至於財團化最主要的問題在於增加政府的監督與規範的成本，連帶影響政商之間的關係。而針對這些大型企業集團的政治經濟分析，也是往後對於開發中國家政商關係的重要研究課題。

第四是企業組織（business associations）：強調企業組織的中介角色。企業組織透過兩種方式提升經濟表現：（一）企業組織可以有效限制個別企業追求其個別利益；（二）企業組織可以採行自我治理（self-governance）來減少政府的直接干預。因此政商之間的關係可經由企業組織的中介角色來促進經濟發展；最後則是網絡（business-as-network）：強調政商之間的網絡連結關係，認為企業對政府的影響主要來自於非正式的私人網絡。關於網絡的分析多集中在對於侍從主義（clientelism）的探討，包括：私人性、多面向、不對等與交換關係等。探討亞洲國家的政商關係時，網絡的因素絕對不能受到忽略，最明顯的例子即是日本的「官員空降」（amakudari）。

國家的角色在政治經濟學的研究中出現變化，國家與社會或是市場之間的關係從以往上對下轉變成爲平行的共生關係，而這樣的轉變也反映在政商關係的研究途徑之上，上述的五個分析途徑都強調著政商之間的平行互動關係，以及彼此之間的中介性變項，並未有以往類似發展國家論國家主導的論點出現。本研究即透過上述這五個分析途徑來分別檢驗泰國在各個時期政商關係的轉變，以及其對於國家角色所產生的影響與轉變。

二、研究架構

本文最主要的論點在於：泰國從 1932 年廢除專制君主制之後，便維持著官僚政體（bureaucratic polity）的形式，官僚在泰國的政經環境中扮演著重要角色。但隨著經濟發展與社會力量興起，泰國的國家角色也出現轉變，官僚的影響力慢慢退出，企業界人士的能見度開始獲得提升。從 1990 年代展開民主化之後，透過選舉產生的政治人物開始扮演起重要的角色，以往具有高度自主性與職能的國家官僚地位相對下降。這些制度的改變，給予了民間社會與企業財團捨棄以往制度性關係，而建立非正式與私人

註② Stephan Haggard, Sylvia Maxfield, and Ben Ross Schneider, "Theories of Business and Business-State Relations," in Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider eds., *Business and the State in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1997) .

性關係的誘因。再加上同時期的經濟自由化浪潮，增加了企業在與國家進行互動時的主導性；1997 年泰國的金融風暴更是讓企業集團瞭解到政商關係的重要性，塔克辛也因此於 1998 年成立泰愛泰黨，並且在 2001 年時順利從民主黨手中接下了政權，也吸收了為數眾多的企業集團進入政府部門，如此的作為產生了大量的親信主義與尋租行為，也給予一般民眾政商勾結等不良觀感。此時又剛好爆發執政者利用其親信從中獲利的醜聞，民眾不滿的情緒一觸即發，相關的大規模示威抗議活動在街頭展開，執政者除了其政治正當性受到挑戰之外，最終更爆發了軍事政變（參見圖 2）。根據以上的論點，本研究將泰國的政商關係演變大致分為五個時期，分別是（1）官僚政體時期：1932 年到 1973 年；（2）國家統合時期：1973 年到 1981 年；（3）半民主時期：1981 年到 1992 年；（4）民主化時期：1992 年到 2001 年；（5）塔克辛執政時期：2001 年到 2006 年。在下一節中，將首先介紹塔克辛上台前的泰國政商關係，亦即是從官僚政體時期一直到民主化時期的轉變。

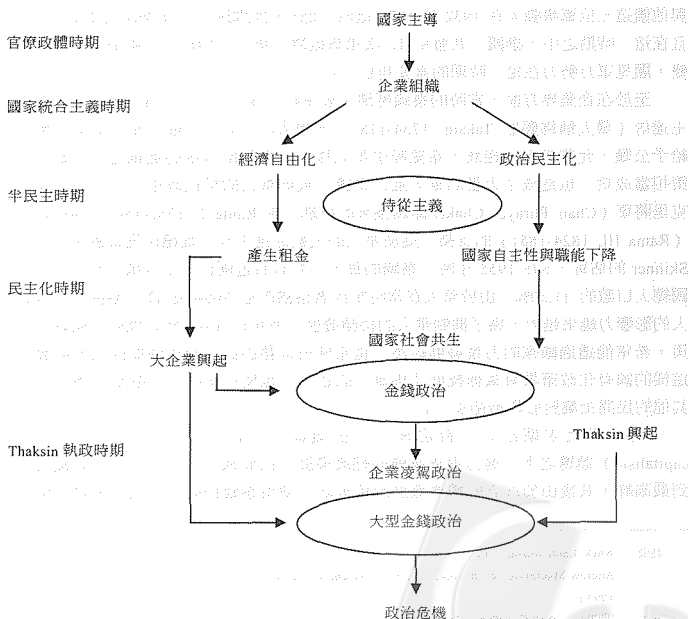


圖 2 理論架構圖

叁、塔克辛上台前的政商關係

一、官僚政體時期（1932年～1973年）

1932年6月24日軍方發動不流血政變，將泰國由原先的君主專制政體（absolute monarchy）改為君主立憲政體（constitutional monarchy）之後，到1973年爆發學生流血運動之前這段為期不短的時間當中，泰國政治的重心主要集中在少數官僚與軍方人士的手中。在1932到1944年，帕鳳（Phahol Pholphayuhasena, 1932-1938）與匹列克（Plaek Phibunsongkhram, 1938-1944）兩任政府的228名閣員中，只有一位閣員不具有官僚身份；在1959到1973年沙立（Sarit Dhanarajata, 1958-1963）與他儂（Thanom Kittikachorn, 1963-1973）政府97名閣員中，只有7位閣員不是官僚出身，^⑬由此可以看出政府官僚確實在這一時期中扮演著相當重要的角色並且主導著泰國政治，因而有學者將這時期的泰國稱為官僚政體。另一方面，在軍人的影響力方面，匹列克、沙立與他儂這三位軍事強人在1932到1973這四十餘年的時間中，一共執政了長達32年，且在這一時期之中，泰國一共發生12次軍事政變，軍方平均每三年就發動一次軍事政變，顯見軍方勢力在這一時期的重要角色。^⑭

至於在企業界方面，當時的泰國經濟主要掌控在華人的手中。18世紀末期時，泰王達信（華人稱為鄭信 Taksin, 1734-1782）光復大城王朝後，賦予華人商業特權，並給予公職，允許其自由經商，希望吸引華人移入，來幫助戰後的暹羅進行重建。此政策相當成功，也造成了大量的華人進入泰國。吸納華人的移民政策，也在隨後獲得卻克里將軍（Chao Phraya, Chakri 即為後來的拉瑪一世 Rama I, 1782-1809）與拉瑪三世（Rama III, 1824-1851）的支持，促使華人的人數急速上升。根據研究泰國華人的學者 Skinner 的估算，^⑮在1955年時，泰國的華人一共有將近兩百三十餘萬左右，約佔泰國總人口數的11.30%。由於華人在當時掌控著泰國將近70%的經濟，泰國政府懼怕華人的影響力越來越大，為了抑制華人的持續發展，於是從1940年代開始推動國有化政策，希望能透過國家的力量發展經濟，也希望可以藉由此一政策降低商人的影響力。這樣的國有化政策具有某種程度「排華」的色彩，也使得當時主宰泰國經濟的華人或其他的民間企業對於政治卻步。^⑯

1950年代末期沙立上台之後，在強調國有化政策的國家資本主義（state capitalism）領導之下，努力追求泰國的經濟發展，因此國家自主性在沙立執政時期達到最高峰，其後由於沙立的經濟發展政策成功，使得泰國民間企業的經濟實力開始提

註⑬ Anek Laothamatas, "From Clientelism to Partnership: Business-Government Relations in Thailand," in Andrew MacIntyre ed., *Business and Government in Industrialising Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 1994).

註⑭ 陳鴻瑜，*東南亞各國政府與政治*（台北：翰墨圖書），頁393-400。

註⑮ G. William Skinner, *Chinese Society in Thailand: An Analytical History* (Cornell: Cornell University Press, 1957).

註⑯ Anek Laothamatas, "From Clientelism to Partnership: Business-Government Relations in Thailand."

昇，並展現出其對於政治事務的興趣，^①泰國的國家自主性便開始受到些許的影響。^②儘管如此，民間企業的影響力仍然不及於官僚與軍方人士。^③企業界仍必須順從官僚的指揮行事，其政治影響力被嚴重剝奪，商人的角色基本上類似於印度世襲階級中的賤民，地位是被嚴重貶低的（pariah），私人企業必須臣服於國家資本主義之下。^④

整體而言，泰國在官僚政體時期，所有的權力重心都集中在官僚與軍人的手中，國家在此一時期具有高度自主性。由於社會當中其他主要行動者尚未出現，政府官僚基本上主導著彼此之間的運作，經濟體系也以國家資本主義為主，行政部門掌控著國家的經濟發展方向，個別企業在其中所能扮演的角色有限，再加上政府政策刻意打壓華人企業，因此此一時期的政商關係並未在泰國的政治經濟環境之中扮演重要的角色。

二、國家統合時期（1973 年～1981 年）

1973 年 10 月的民主流血革命算是泰國政治歷史上的一個重要轉捩點，^⑤在此之前國家具有高度的自主性，但是從 1973 年開始，民主的浪潮開始在泰國出現，民間企業家與政黨政治的興起，弱化了官僚與軍人的影響力。^⑥1974 年時，當時泰國三大主要政黨：泰國黨（Chart Thai Party）、社會行動黨（Social Action Party）與民主黨（Democrat Party）的 51 位委員中就有 27 位具有商人身份，顯見企業界的力量已經慢慢超越官僚。^⑦民間部門的興起主要有三大原因：首先，民間部門開始組織起來；其次，垂直整合的大型企業集團開始出現；第三，日本的海外直接投資也帶動了民間企業的成長，主要的投資範圍包括：紡織、金屬、電器與汽車產業等。^⑧而第一點的民間企業組織動員更是深深影響與改變了泰國的政商關係。

各商業組織從 1960 年代末期便開始出現，並定期與部會首長及行政官僚協商，企業主也明顯發現商業組織對於個別企業有極大的幫助，而各相關部門的商業組織也呈

註① Anek Laothamatas, *Business Associations and the New Political Economy of Thailand* (Oxford: Westview Press, 1992)。

註② Scott R. Christensen and Ammar Siamwalla, *Beyond Patronage: Tasks for the Thai State* (Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation, 1993)。

註③ Kevin Hewison, ed., *Political Change in Thailand: Democracy and Participation* (New York: Routledge, 1997); Ruth McVey, ed., *Money and Power in Provincial Thailand* (Honolulu: University of Hawaii, 2000)。

註④ 1973 年 10 月 13 日，以法政大學（Thammasat University）學生為首的群眾，聚集在曼谷街頭抗議軍方的威權統治，軍方卻以軍事鎮壓的手段回應，預計有上百名抗議群眾在這場流血革命中喪生。參閱 B. J. Terwiel, *Thailand's Political History: From the Fall of Ayutthaya in 1767 to Recent Times* (Bangkok: River Books, 2005)。

註⑤ Scott R. Christensen and Ammar Siamwalla, *Beyond Patronage: Tasks for the Thai State*; Aurel Croissant and Jr. Daniel J. Pojar, "Quo Vadis Thailand? Thai Politics after the 2005 Parliamentary Election," *Strategic Insights*, Vol. 4, No. 6 (2005)。

註⑥ Anek Laothamatas, "From Clientelism to Partnership: Business-Government Relations in Thailand."

註⑦ Scott R. Christensen et al., *The Lessons of East Asia: Thailand, The Institutional and Political Underpinnings of Growth* (Washington, D.C.: The World Bank, 1993)。

現多元化發展，在數量方面從 1967 年的 48 個大幅增加到 1987 年的 233 個。^②在 1975 年時，以曼谷地區為主的商業組織共有 75 個，但是到了 1979 年就成長到了 124 個，短短四年左右的時間就增加了將近 50 個左右。這些商業組織在三大層峰組織（peak association）^③的帶領之下，包括：泰國銀行家協會（Thai Bankers Association）、泰國商會（Thai Chamber of Commerce）與泰國產業組織（Association of Thai Industries），建立起與政府溝通的制度性管道。^④這樣的制度性管道也表現在人事安排方面：普瑞姆（Prem Tinsulanonda, 1980-1988）執政時期的副總理 Pong Sarasin 是泰國產業組織的前理事長；在克里安薩克（Kriangsak Chomanan, 1977-1980）政府擔任商業部長的 Ob Vasurat 是泰國商會的前理事長；普瑞姆第一屆政府的副總理 Boonchu Rojanasathian 則是泰國銀行家協會的前理事長。^⑤層峰組織透過類似日本官員空降的形式來增加企業與政府之間的互動。

就在這樣的公私互動良好的關係之下，泰國政府在普瑞姆執政時期，於 1981 年成立「公私聯合諮詢委員會」（Joint Public-Private Consultative Committee, JPPCC），作為政府與企業之間的主要橋樑，^⑥國家統合主義（state corporatism）的運作模式儼然成形，並達於高峰。在政府的認可之下，各經濟部門的利益被整合進入該委員會，扮演著統合主義之下層峰組織的角色，肩負起利益整合與傳達的功能，政府部門也積極回應業界的要求。^⑦JPPCC 每月定期舉行委員會議，提供企業團體領導人與高階政府官員會談的場合，JPPCC 的決議則會送交內閣或是相關部會進行研商，^⑧可說具有半官方色彩，對於商業組織地位的提昇有很大的幫助。

1973 年後，泰國的國家角色開始出現變化，隨著社會當中其他行動者的出現，國家的自主性慢慢下降，商人的政治影響力逐漸上升。但整體而言，國家與社會之間仍維持著上對下的控制關係。而泰國在此一時期的政商關係方面則主要是透過國家統合

註② Ibid.

註③ 學者 Scott R. Christensen 則是加上貿易委員會（Board of Trade）成為四大層峰組織。參閱 Scott R. Christensen, *Democracy without Equity: The Institutions and Political Consequences of Bangkok-Based Development* (Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation, 1993)。

註④ Frederic C. Deyo, "The 'New Developmentalism' in Post-Crisis Asia: The Case of Thailand's SME Sector," paper presented at the Conference of Into the 21st Century: Challenges for Hong Kong and the Asia-Pacific Region, Chinese University of Hong Kong (2000)；Anek Laothamatas, "From Clientelism to Partnership: Business-Government Relations in Thailand."

註⑤ Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand," *Asian Survey*, Vol. 28, No. 4 (1988), pp. 451-470.

註⑥ Michael T. Rock, "Thailand's Old Bureaucratic Policy and Its New Semi-Democracy," in Mushtaq H. Khan and Jomo Kwame Sundaram eds., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000)。

註⑦ 根據 Anek Laothamatas 針對超過 50 個企業組織所做的調查的研究顯示，有 90% 以上的組織認為政府的回應度高，同時針對業界困難所提出的解決方案也相當有效。請參閱 Anek Laothamatas, *Business Associations and the New Political Economy of Thailand*。

註⑧ Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand."

主義的制度性安排，在政商關係的研究途徑方面，便可以看出企業組織在國家統合主義時期所扮演的重要性。主要是因為泰國的經濟尚未進入起飛發展的階段，企業本身的經濟實力有限，更遑論其政治影響力，因此企業透過團體與組織的形式來提出對政府的需求，而政府也透過統合主義的管道來回應企業，政商之間的運作基本上是透過制度性的溝通，私人性的直接影響管道尚未出現。

三、半民主時期（1981年～1992年）

泰國從1981年JPPCC成立之後，一直到1992年軍事政權垮台，民主化開展之前這段「半民主」（semidemocracy）時期，^①國家的本質出現變化，官僚自主性大幅降低，以往的官僚政體形同瓦解。^②另一方面，企業本身的經濟基礎越來越穩固，企業的影響力開始大幅增加，^③尤其是大型企業方面。在1980年代初期，大企業家數雖然只佔全部企業的1.6%，但是其資產卻佔54%，員工數目也佔全部企業員工數的41%。^④隨著企業界經濟實力的提升，企業界對政策的影響力也越來越大，越來越直接。

1988年察猜（Chatichai Choonhavan, 1988-1991）當選泰國總理更代表著泰國政治歷史的分水嶺。察猜當選泰國總理之後，跳過「國家經濟與社會發展委員會」（National Economic and Social Development Board, NESDB）的決策過程，通過許多滿足地方利益的建設，以回饋其政治支持者，泰國當時的經濟決策落入具有企業背景的政治客手中，察猜的政府也被稱為「自助餐內閣」（buffet cabinet），顯現其政權貪污的嚴重性。^⑤

根據學者的研究，察猜執政時期政治人物平均每年貪污的金額約為六億三千多萬泰銖，遠遠高於沙立時期的八千六百萬與他儂時期的六千萬。行政官僚的貪污情況則更為嚴重（參見表2）。^⑥在普瑞姆執政時期，官員貪污的金額達到七十億泰銖，到了察猜執政時，官員貪污的金額大幅增加到一百多億泰銖，佔了總預算的4%左右。如此嚴重的貪污情形因而導致了1991年的軍事政變，推翻了民選出來卻貪污嚴重的察猜政府。普瑞姆與察猜執政期間，政府通過了多項重要交通建設的民營化計畫，這些計畫都是執政者用來回饋政治支持者的恩惠，其他的恩庇政策還包括：政府以高價收購農

註① 半民主可以被視為軍方—官僚菁英與支持民主的政黨、知識份子與學生等所集合而成的政權。請參閱 Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand."

註② Tom Wingfield, "Democratization and Economic Crisis in Thailand: Political Business and the Changing Dynamic of the Thai State," in Edmund Terence Gomez ed., *Political Business in East Asia* (London: Routledge, 2002).

註③ Anek Laothamatas, "From Clientelism to Partnership: Business-Government Relations in Thailand."

註④ Michael T. Rock, "Thailand's Old Bureaucratic Policy and Its New Semi-Democracy."

註⑤ Michael T. Rock, "Thailand's Old Bureaucratic Policy and Its New Semi-Democracy"; Tom Wingfield, "Democratization and Economic Crisis in Thailand: Political Business and the Changing Dynamic of the Thai State."

註⑥ Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyarangsarn, *Corruption and Democracy in Thailand* (Chiang Mai: Silkworm Books, 1994).

民的稻米、提高紡織品的貿易配額與工廠的生產許可等。^②由以上的分析，我們可以明顯看出政商關係良好的企業大多是以國內的保護性市場（傳統的農業或是交通建設等產業）為主，與國外市場為主的外銷產業有很明顯的區別，因而呈現出政商關係在此一時間於各個部門之間所存在的差異性。

表 2 歷任總理任內官員貪污的情形（百萬泰銖／年）

	Sarit (1960-1963)	Thanom (1964-1973)	Sanya- Kriangsak (1974-1981)	Prem (1981-1988)	Chatichai (1988-1990)
金額	272	1180	3996	7120	11676
佔預算的比例 (%)	2.77	5.34	4.93	3.59	4.05
佔 GDP 的比例 (%)	0.44	0.90	0.84	0.70	0.66

資料來源：Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyarangsarn, *Corruption and Democracy in Thailand*.

半民主時期與官僚政體時期政商關係最大的不同便是，企業界主要透過直接參與的形式來影響政治，企業界選派代理人進入政黨、國會與內閣，直接參與決策過程來影響政治。首先在政黨方面，前面所提到的三大政黨：泰國黨、社會行動黨與民主黨受到大企業影響的程度比前一時期增加許多。在泰國黨方面，其在成立之初的組成份子尚包括專業政治人物與改革派，可是在進入半民主時期之後，這兩派的人士慢慢離開泰國黨，使得泰國黨內部的企業人士大幅增加。社會行動黨與民主黨也呈現如此的趨勢。^③其次在國會方面，從表 3 便可以看出企業界人士在國會中的比例越來越高，我們可以發現在 1980 年代之前，國會議員具有企業背景的比例大多維持在 30% 以下；但是一旦進入半民主時期，國會議員具有企業背景的比例迅速上升至 30% 以上，1986 年時比例甚至高達 53.6%。

表 3 國會議員的企業背景（1933-1986 年）

選舉時間	具企業背景的議員數	全體議員數	百分比
1933 年 11 月	15	78	19.2
1937 年 11 月	18	91	19.8
1938 年 11 月	20	91	22.0
1946 年 1 月	20	96	20.8
1946 年 8 月	9	82	11.0
1948 年 1 月	22	99	22.2
1949 年 6 月	7	21	33.3
1952 年 2 月	25	123	20.3
1957 年 2 月	42	160	26.3
1957 年 12 月	44	160	27.5

註② Scott R. Christensen et al., *The Lessons of East Asia: Thailand, The Institutional and Political Underpinnings of Growth*.

註③ Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand."

選舉時間	具企業背景的議員數	全體議員數	百分比
1969 年 2 月	100	219	45.7
1975 年 1 月	93	269	34.6
1976 年 4 月	82	279	29.4
1979 年 4 月	112	301	37.2
1983 年 4 月	124	324	38.3
1986 年 7 月	186	347	53.6
1992 年 3 月	165	360	45.8
總計	1084	3100	35.0

資料來源：Anek Laothamatas, *Business Associations and the New Political Economy of Thailand*; Daniel Unger, "Government and Business in Thailand," *Journal of Northeast Studies*, Vol. 12, No. 3 (1993), pp. 66-88; Tom Wingfield, "Democratization and Economic Crisis in Thailand: Political Business and the Changing Dynamic of the Thai State."

第三，若我們從表 4 來分析內閣成員的企業背景，也可以發現同樣的趨勢，在官僚政體時期，內閣成員具有企業背景的比例大多維持在 20% 以下，但進入半民主時期之後，比例大幅上升至 40%，在察猜執政時期的內閣閣員甚至有 73% 左右的閣員具有企業背景，比例之高前所未見。

表 4 內閣成員的企業背景 (1963-1990 年)

年份	總理	具企業背景閣員數	全體閣員數	百分比
1963 年 2 月	沙立 (Sarit)	0	14	0.0
1968 年 12 月	他儂 (Thanom) I	1	18	5.6
1969 年 3 月	他儂 (Thanom) II	1	25	4.0
1973 年 10 月	訖耶 (Sanya) I	4	28	14.3
1974 年 5 月	訖耶 (Sanya) II	3	28	9.7
1975 年 2 月	西尼 (Seni)	8	31	26.7
1975 年 3 月	庫克立 (Kukrit)	16	30	59.3
1976 年 4 月	西尼 (Seni)	11	27	35.5
1976 年 10 月	他寧 (Thanin)	1	17	5.0
1977 年 11 月	克里安薩 (Kriangsak) I	2	33	6.1
1979 年 5 月	克里安薩 (Kriangsak) II	9	43	20.9
1980 年 2 月	克里安薩 (Kriangsak) III	5	38	13.2
1980 年 3 月	普瑞姆 (Prem) I	17	37	45.9
1981 年 1 月	普瑞姆 (Prem) II	12	40	30.0
1981 年 12 月	普瑞姆 (Prem) III	17	41	41.5
1983 年 5 月	普瑞姆 (Prem) IV	21	44	47.7
1986 年 8 月	普瑞姆 (Prem) V	21	44	47.7
1988 年 8 月	察猜 (Chatichai) I	33	45	73.3
總計		182	583	31.2

資料來源：Anek Laothamatas, *Business Associations and the New Political Economy of Thailand*; Daniel Unger, "Government and Business in Thailand."

泰國進入半民主時期之後，企業界、行政官僚與民選政治人物三者之間的關係在泰國政治中扮演了相當重要的角色。雖然國家與社會之間的關係仍維持著上對下的關係，但是已由上一時期的控制轉變成為寬容，國家開始容許企業對政治的負面行為與影響。至於在政商關係方面，最主要的轉變在於彼此之間的運作關係，由以往強調制度性的國家統合主義轉向成為強調私人性的侍從主義，也代表著政商之間的溝通管道由過去強調制度性的公會機制，轉而透過非正式的私人性關係。^③政商關係的研究途徑方面，則可以看出此一時期部門間的差異性，在泰國以農立國的精神與發展經濟的政策之下，政商關係良好的企業大多是以國內市場為主的交通建設、農業等為主，政治人物也透過侍從主義的運作管道以私人利益來交換當地選民的認同。

四、民主化時期（1992年～2001年）

1992年蘇欽達（Suchinda Kraprayoon, 1992.4.7-1992.5.24）軍事政權的垮台，代表泰國正式進入民主化時期，國家的角色也出現了極大的轉變，由以往以行政官僚為主轉變成為以利益團體為主的型態，這些利益團體也慢慢從社會的各個階層與角落滲透進入國家之中。^④政商之間的關係也從過去強調上對下的侍從關係轉變成為強調平行的夥伴關係，^⑤從過去的寬容與控制，轉變成為合作與共容。

在民主化時期，政黨算是首先被企業利益所主導，當時主要的政黨都有濃厚的企業背景，例如：泰國黨長期與盤谷銀行（Bangkok Bank）^⑥、京華銀行（Bangkok Metropolitan Bank）、Thai Asahi Glass、Amata、Ban Chang 與 Hemaraj 等集團保持著密切關係；支持國家發展黨（Chart Pattana Party）的企業則包括 Osotspa 集團、Jasmine 集團、Tipco 集團等；民主黨則與 Sura Thip 集團關係密切；至於新希望黨（New Aspiration Party）獲得 ITF 證券（ITF Finance & Securities）與曼谷房地產公司（Bangkok Land）的政治支持。^⑦各政黨則利用與企業界如此良好的關係，在選舉時進行大規模的買票行為。根據泰華農民銀行研究中心（Thai Farmers Bank Research Center）的分析，在 1995 年 7 月的國會選舉中，泰國的政黨進行大規模的買票行為，在中部地區，每張選票要價 100 到 200 泰銖；至於在東北部地區，由於競爭激烈，每張選票要價約 200 到 500 泰銖。^⑧

註③ Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand"; Anek Laothamatas, "From Clientelism to Partnership: Business-Government Relations in Thailand."

註④ Scott R. Christensen and Ammar Siamwalla, *Beyond Patronage: Tasks for the Thai State*.

註⑤ Anek Laothamatas, "From Clientelism to Partnership: Business-Government Relations in Thailand."

註⑥ 盤谷銀行與歷屆泰國的內閣有相當密切的關係：在 1974 到 1975 年間擔任銀行主管的 Pramarn Adireksan 曾多次入閣、在 1993 到 1994 年間擔任銀行行政主管的 Arsa Sarasin 也在安南（Anand Panyarachum, 1991-1992）執政期間擔任外交部長、曾任銀行總裁的 Vichit Suraphongchai 在乃川的第一任政府中擔任交通部長、曾任銀行資深主管的 Amnuay Viravan 也曾擔任過副總理的職位。請參閱 Michael Backman, *Asian Eclipse: Exposing the Dark Side of Business in Asia*, Revised Edition (Singapore: John Wiley & Sons (Asia), 2001)。

註⑦ Ibid.

註⑧ 陳鴻瑜，東南亞各國政府與政治，頁 369。

泰國進入民主化時期的一大特徵在於來自於地方政客利用民主的程序建立影響中央政府的管道，個別企業以及個別企業家的影響力大幅增加，這些主要企業政治家包括：Surat Osathanugrah (Osotspa 集團的領導人，並曾擔任過通訊部長、內政部副部長、商業部長與國家發展黨副黨魁)、Supachai Panichpakdi (泰軍人銀行 Thai Military Bank 的董事長，並擔任過民主黨政府的副總理)、Siddhi Savetsila (卜蜂集團 CP Group 的董事，並擔任過外交部長)、Som Jatusripitak (京都銀行 Siam City Bank 的董事長，並擔任過商業部長)、Thanong Bidaya (曾任泰軍人銀行的董事長，並在 1997 年金融風暴後出任財政部長) 與 Suchinda Kraprayoon (1991 年軍事政變的發起人，其擔任過卜蜂集團旗下控股公司的董事長) 等。^⑥他們一方面希望可以回收其過去競選時的花費，另一方面也希望分配更多的利益回饋地方，以換取下次選舉時的支持。這樣的過程學者稱之為「分配遊戲」(distributive game)。^⑦1995 年當選泰國總理的班漢 (Banharn Silpa-archa, 1995-1996) 可說是泰國最成功的地方企業政治家，^⑧雖然其在任時間只有一年多，便因為政治醜聞而被迫下台，^⑨但是這些企業政治家將泰國的政商關係帶入了金錢政治的時代，並間接造成了 1997 年泰國的金融風暴。當時其他重要的政治企業家或是政商複合體尚包括^⑩：BMS 團體、Pairoj 團體與 16 人幫。^⑪

事實上，有關於泰國 1997 年金融危機原因的探討，大多強調內部制度的脆弱性，其中緊密且不當的政商關係是重點所在，因其增加了企業對政策的影響力以及勒索政府的能力，^⑫如此私人性關係的親信主義，造成監督機制不足與資訊不對稱，大大提高了政策制訂與執行時的交易成本 (transaction cost)，最終爆發了撼動全亞洲的金融危機。^⑬1997 年的這一場金融風暴造成泰國政經環境相當大的震撼，也造成泰國企業界的重組，許多企業受到嚴重的損傷，但是仍然有一些企業不受影響，塔克辛便是少數能從金融風暴中全身而退的政治企業家。塔克辛利用其政商關係，在泰國政府決定

註⑥ Michael Backman, *Asian Eclipse: Exposing the Dark Side of Business in Asia*.

註⑦ Scott R. Christensen, *Democracy without Equity? The Institutions and Political Consequences of Bangkok-Based Development*.

註⑧ 班漢因為有效分配地方利益予其植腳，而有提款機先生 (Mr. ATM) 的稱號，參見 Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand* (Copenhagen: NIAS Press, 2005)。

註⑨ Michael T. Rock, "Thailand's Old Bureaucratic Policy and Its New Semi-Democracy."

註⑩ Paul Handley, "More of the Same? Politics and Business, 1987-96," in Kevin Hewison ed., *Political Change in Thailand: Democracy and Participation* (New York: Routledge, 1997)。

註⑪ 有關於 16 人幫造成 1997 年金融危機的過程，請參閱 John Laird, *Money Politics, Globalisation, and Crisis* (Singapore: Graham Brash, 2000)；Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thailand's Boom and Bust* (Chiang Mai: Silkworm Books, 1998)。

註⑫ Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2000)。

註⑬ Karl D. Jackson, ed., *Asian Contagion: The Causes and Consequences of a Financial Crisis* (Boulder: Westview Press, 1999)；Kuotsai Tom Liou, ed., *Managing Economic Development in Asia: From Economic Miracle to Financial Crisis* (Westport: Praeger, 2002)；Arvid John Lukauskas and Francisco L. Rivera-Batiz, eds., *The Political Economy of the East Asian Crisis and Its Aftermath* (Cheltenham: Edward Elgar, 2001)。

要浮動匯率之前，得到前總理昭華立（Chavalit Yongchaiyudh, 1996-1997）的通知，而事先採取了相關的避險措施。在金融風暴之後，泰國的大企業與財團瞭解到政商關係的重要性，因此紛紛開始建立政商關係，甚至直接參與政治，部分的負債集團為了求生存也選擇向政治權利靠攏，^③塔克辛本人也因而在1998年決定成立泰愛泰黨，正式宣告其執政的決心。

泰國在這一時期的政商關係，主要由於政治民主化與經濟自由化的推動，產生了金錢政治的詬病，國家與社會之前的關係更是從上一時期的上下對的寬容轉變成爲平起平坐的共生關係。在政商關係的研究途徑方面，則從以往強調企業組織，轉而強調個別企業在這一時期的影響力。由於泰國經濟發展的突出表現，企業界的實力大幅提昇，紛紛建立起足以影響政府決策的直接管道，對於泰國所產生的負面影響於1997年的金融危機達到最高峰，到塔克辛執政之後則是更加惡化。

肆 塔克辛執政時期的政商關係（2001年～2006年）

一、塔克辛的興起：政治觀點

塔克辛爲1949年7月26日出生於清邁的中國第四代移民，其第二代與第三代祖先早於1932年起就已經在清邁地區從事紡織業，塔克辛也因而繼承了如此的商業頭腦。1973年以優異成績畢業於泰國皇家警校（Royal Thai Police Academy），隨後取得泰國政府的獎學金而出國留學，1979年時獲得犯罪學相關的博士學位。在完成學業返回泰國之後，先於泰國警隊任教，後於1980年與警界有力人士 Samoer Damapong 的女兒 Patjaman Damapong 結婚，並在婚後創立其第一家電腦經銷公司，也就是史那瓦達集團（Shinawatra Group）的前身。塔克辛於1979年擔任警察局的研究與計畫部門（Research and Planning Division）的主管，並且決議要在警察局內部全部裝設電腦設備，隨後於1980年代初期利用其岳父在警界的關係，有效拓展其電腦公司的業務。^④

塔克辛本人在利用其警界關係，經營企業成功之後，深深瞭解到政商關係的重要性，因而於1994年正式跨足政壇，擔任民主黨乃川政府的外交部長，爲期三個月。1995年從恰隆（Chamlong Srimuang）將軍的手中接下道德力量黨（Palang Dharma Party）的黨魁一職。1995年與1997年時，分別在班漢與昭華立的政府內擔任副總理的職務。如此的從政經驗雖然幫助其商業版圖的擴大，但是並未滿足塔克辛的政治野心，因此更進一步在1998年7月14日正式成立泰愛泰黨，泰國的政治歷史上首次有

註③ Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand*.

註④ 有關於塔克辛生平介紹，請參閱 Ukrist Pathmanand, "The Thaksin Shinawatra Group: A Study of the Relationship between Money and Politics in Thailand," *Copenhagen Journal of Asian Studies*, Vol. 13 (1999), pp. 60-81; 陳尚恩，「2001年泰國大選的政經分析」，問題與研究，第40卷第5期（2001年），頁65-80。

如此重要的企業家直接投入政壇，^⑤並且在隨後投入 2001 年的國會大選，宣告執政的野心，泰國也正式進入塔克辛時代。

塔克辛於 2001 年大選時，提出了相當多民粹主義式的政見，這些政見除了幫助塔克辛與泰愛泰黨順利當選之外，更是成為往後執政主要的經濟政策，學者稱之為「塔克辛經濟學」(Thaksinomics)。塔克辛經濟學在意識型態上主要是反擊華盛頓共識 (Washington Consensus) 所提倡的自由化，以及希望能打破東亞經濟模式 (East Asia Economic Model, EAEM) 下價格的惡性循環。主要的論點為雙軌制：第一軌強調海外直接投資 (foreign direct investment, FDI) 對泰國經濟成長的影響；第二軌則強調國內市場的重要性。執行上分為兩階段：第一階段的方案包括：對農業部門、都市中下階級與退休公務人員的照料、提供每鄉一百萬泰銖的發展基金、設立人民銀行與中小企業銀行以及一鄉一產品計畫 (One Tambon One Product, OTOP)；第二階段則包括：增資計畫 (The Capital Creation Scheme)、大型國家建設 (清邁國際轉運中心計畫、普吉島高科技園區計畫等) 與設立封閉式基金 (Vayupak Mutual Fund) 等。^⑥

塔克辛在 2001 年大選前提出的民粹式政見順利將其送上總理的寶座，上台之後，宣稱要組成一支完美的政府團隊來執行其競選政見，但是塔克辛在公布新內閣 35 位成員的名單之後，卻引發社會大眾的普遍質疑與不滿，認為新內閣距離完美相當遙遠。新內閣的主要組成份子包括：塔克辛的密友、主要的財團代表、技術官僚與公務員、舊有政客以及聯盟夥伴等。^⑦從組閣工作開始之初，塔克辛便不斷面臨黨內各派系要求職位的聲浪，引發社會各界對於分贓政治的不滿。若我們分析塔克辛政府的首次內閣名單，可以發現許多形象不佳的政客皆列名其中，包括：農業部長 Chucheeep Hansawat 與總理辦公室部長 Somsak Thepsuthin，他們都陷入貪污的醜聞之中；以及利益相衝突的企業家：除了塔克辛本人之外，產業部長 Suriya Chungrungruangkit 與一家生產備用零件的公司有密切關係、交通部副部長 Pracha Maleenont 的家族擁有 Channel 3 電視台、商業部長 Adisai Bodharamik 的家族從事國際通訊的事業，以及內政部副部長 Sombat Uthaisang 本身同樣具有電信業的背景。^⑧

儘管因為塔克辛本人的政商關係引發些許爭議，但塔克辛經濟學的執行順利與成功，還是讓泰愛泰黨在 2005 年的國會選舉中大獲全勝，囊括了 500 個國會席次中的

註⑤ William Case, "Democracy Quality and Breakdown: New Lessons from Thailand," *City University of Hong Kong Working Paper*, No. 83 (2007)。

註⑥ 有關於塔克辛經濟學請參閱 www.Thaksinomics.com, accessed on Jan. 15, 2007。

註⑦ 泰愛泰黨獲勝最主要與最直接的原因還是在於其民粹式的政見，塔克辛在選前所提出主要的六項政見分別為：(1) 農人將獲得三年的貸款延展期；(2) 發給泰國七萬多個鄉鎮各一百萬泰銖的補助，以從事稻米轉作；(3) 診所將納入健保，而門診只收 30 泰銖；(4) 成立國家資產管理公司解決企業的壞帳問題；(5) 成立專門幫助窮人的銀行：人民銀行；(6) 加強對國營企業的管理，塔克辛這六項政見可說成功的打動了泰國人的心。參見陳尚德，「2001 年泰國大選的政經分析」。

註⑧ Chris Baker, "Pluto-Populism: Thaksin and Popular Politics," in Peter Warr, ed., *Thailand Beyond the Crisis* (London: Routledge Curzon, 2005)；Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand* (Chiang Mai: Silkwork Books, 2004)。

註⑨ 陳尚德，「2001 年泰國大選的政經分析」。

375席，出現泰國政治歷史上首次的單一政黨過半。綜觀泰愛泰黨在2001與2005年的勝選，除了因為上述民粹主義式的經濟政策外，另外一部份的原因在於其有效吸收了其他政黨的政治人物，擴大支持的基礎，但也因此造成泰愛泰黨內部派系林立的問題。也是因為泰愛泰黨內部的派系問題，迫使塔克辛政府採用大聯合政府的形式來減少派系對內閣的影響。^②塔克辛在2001年大選結束後不久，就首先合併了自由正義黨（Seritham Party），而後與新希望黨與泰國黨共組聯合政府。其後，泰愛泰黨更進一步分別在2002年與2004年時合併了新希望黨與國家發展黨。經過如此的政黨合併之後，泰愛泰黨雖然更形強大，但其內部的矛盾也更加明顯。2006年Sanoh Tienthong與塔克辛的衝突越演越烈，憤而率領Wang Nam Yen派系出走泰愛泰黨，並鼓吹文化部長Uraivan Thienthong（Sanoh的妻子）與訊息及科技部長Sora-at Klinprathum請辭，希望藉此打擊內閣的穩定，最後造成塔克辛被迫下台，甚至爆發泰國近幾年來最嚴重的軍事政變。^③

二、塔克辛的政商網絡：商業的觀點

塔克辛在事業經營有成之後，投入政壇，努力經營政商關係，迅速從1980年代的經濟泡沫中竄出。剛開始時，塔克辛主要藉由政府特許行業與民營化政策進行尋租行為。在1989到1991年間，察猜政府一共核發了22張電信執照，塔克辛所屬集團就獲得了其中的七張，如此的發展也讓塔克辛從一個電腦商轉型成為政商關係良好的電信大亨。^④除此之外，在1980年代泰國政府開始展開民營化政策之初，塔克辛就利用其政商關係大量買進泰航（Thai Airways International）與泰國石油署（Petroleum Authority of Thailand）的股票，從中獲利。^⑤

塔克辛的商業頭腦再加上有效操作政商關係因而順利的帶動了旗下集團的發展。根據資料顯示，在1980年代時，史那瓦達集團並未進入泰國前三十大集團，但是在1990到1994年期間，塔克辛將旗下四家公司的股票上市，包括Shinawatra Computer and Communication（1990）、Advanced Info Service（AIS, 1991）、International Broadcasting Corporation（1992）與Shinawatra Satellite（1994），其投資的範圍以電信業為主，包括：呼叫器、行動電話、有線電視與衛星行業等。^⑥其中，AIS的股價從1991年上市到1996年期間就上漲了將近八倍之多，因此在塔克辛有效利用股票市場集資之後，1994年的集團調查時，史那瓦達集團首次進入排行榜就名列第二十名。^⑦

註② Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand*.

註③ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*; Wingfield, "Democratization and Economic Crisis in Thailand: Political Business and the Changing Dynamic of the Thai State."

註④ Ukrist Pathmanand, "The Thaksin Shinawatra Group: A Study of the Relationship between Money and Politics in Thailand."

註⑤ Ibid.

註⑥ Piruna Polsiri and Yupana Wiwattanakantang, "Thai Business Groups: Crisis and Restructuring," in Sea-Jin Chang ed., *Business Groups in East Asia* (Oxford: Oxford University Press, 2006).

塔克辛在發展其電信王國的同時，瞭解到政商關係的重要性，因此於 1994 年正式踏入政壇，希望藉此擴大其商業版圖。在擔任乃川政府的外交部長期間，儘管任期不長，但仍運作其密友 Vichit Suraphongchai 出任通訊部長，以確保其電信事業。隨後在一連串的政黨惡鬥之下，通訊部長的職位落入當時敵對陣營卜蜂集團的手中，塔克辛因而將重點轉移到即將興建的曼谷捷運系統 (Bangkok Mass Transit System, BMTS)。^⑨在 1995 年 7 月到 1996 年 2 月這段期間，塔克辛出任副總理的職位，主持曼谷交通改善小組，全權負責曼谷大眾運輸系統，其利用如此難得的機會讓其所屬財團^⑩以及密友於曼谷交通建設中大賺其錢。塔克辛主要透過兩種方法：首先，他重新規劃承包計畫，由於當時曼谷的捷運系統 (Sky Train) 已由 Tanayong 集團以 280 億泰銖的價格所承包，但是塔克辛仍不放棄這塊大餅，因此他委請其好友，包括：匯商銀行的 Olarn Chaiprawat、京都銀行的 Som Jatusrithitak 與泰軍人銀行的 Thanong Bitaya 等人增加在計畫中的資金，以相對縮減 Tanayong 集團的影響力；其次，塔克辛也利用掌控泰國高速公路局 (Expressway Authority of Thailand, EAT) 負責三項重要交通建設的機會，護航其擁有股權的曼谷快速道路聯合公司^⑪ (Bangkok Expressway Consortium Limited, BECL) 得以分一杯羹。^⑫

1997 年泰國遭遇亞洲金融風暴的襲擊，大部分的財團都受到極大的影響，但是塔克辛的集團可以說是受損最輕微的集團，也是少數從金融風暴中存活的企業家，也因此塔克辛當時有實力與能力成立泰愛泰黨。財團出面籌組政黨，也顯示政黨從此後將成為財團的政治工具。若我們觀察泰愛泰黨 23 位發起人的名單，我們可以發現共有 5 位是前道德力量黨的成員，2 位是房地產商人，其餘成員大多為學者、民意代表與退休官員等^⑬。但是這 23 位發起人在成立之後出現很大的變化，只有 12 位發起人留在塔克辛政府之中；而根據泰愛泰黨在 1999 年所提出的影子內閣名單，我們可以發現成員已經大多數成為家族企業的代表以及前任政府的官僚。^⑭

在泰愛泰黨成立之後，吸引許多在金融危機中受損嚴重的財團，為了求生存而不得不向政治權力靠攏，^⑮因為他們從塔克辛成功的例子中，看到了政商關係的重要性，^⑯包括了泰國最大的財團：卜蜂集團^⑰以及泰國最大的銀行：盤谷銀行。企業界領袖深切瞭解到他們必須掌控政治，如此才能獲得國家的支持，以通過全球化的挑戰。而卜

註⑨ 塔克辛在當時擁有曼谷快速道路聯合公司的大量股份。參見 Ukrist Pathmanand, "The Thaksin Shinawatra Group: A Study of the Relationship between Money and Politics in Thailand." (unpubl.)

註⑩ Ibid.

註⑪ Pasuk Phongpaicht and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*.

註⑫ Ibid.

註⑬ Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand*.

註⑭ Kasian Tejapira, "Post-Crisis Economic Impasse and Political Recovery in Thailand: The Resurgence of Economic Nationalism," *Critical Asian Studies*, Vol. 34, No. 3 (2002), pp. 323-356.

註⑮ 卜蜂集團旗下的有線電視服務商 UTV 與泰集團旗下的 IBC 在 1998 年 6 月 15 日便宣布將合併成立一家新公司，名為 UBC，以應付跨國集團越來越強的競爭力。請參閱 Ukrist Pathmanand, "The Thaksin Shinawatra Group: A Study of the Relationship between Money and Politics in Thailand." 兩大集團如此大規模的商業合併動作，也可視為是政治合作的暖身。

蜂集團與盤谷銀行之所以能迅速從金融風暴中復甦，最主要的原因即在於許多競爭對手都消失了，也因此企業界領袖紛紛利用塔克辛上台的機會，爭相進入政治界以佔得一席之地。

除了卜蜂集團與盤谷銀行之外，塔克辛上台後，不斷安插其企業界支持他的友人進入內閣，擔任相關的重要職位，政商之間的界線已經相當模糊。塔克辛政權一大特色就是大企業透過內閣掌控國家機器，^②這些主要的大型企業包括：電信業（泰集團、卜蜂集團、Jasmine、M. Link Asia 等）、銀行業（盤谷銀行與泰軍人銀行等）、房地產（M. Thai Estate、Srivikorn Group）^③、石化業與鋼鐵業（Thai Petrochemical Industry、Thai Nox）、娛樂業（iTv、BEC World、Grammy Entertainment、GMM Media、EGV、RS Promotion）等。^④舉凡目前泰國經濟市場上主要的大型企業財團幾乎都與塔克辛政府維持著相當密切與友好的關係。另外，我們也可以發現到這些政商關係良好的財團大多是以國內市場為主的服務業。^⑤

三、2006.9.19 的政變^⑥

雖然塔克辛歷經 2001 與 2005 年兩次大選後，民意支持度依舊居高不下，但是其強硬的作風也引起部分人士的不滿。從 2005 年 9 月開始，反塔克辛運動就在頌堤的領導下展開，第一次的大型示威活動則在 2006 年 2 月 4 日於泰國皇家田廣場舉行，四天之後，參加反塔克辛運動的成員成立「人民民主聯盟」（People's Alliance for Democracy, PAD），進行長期抗爭。主要成員除了頌堤之外，尚包括：前塔克辛的盟友、道德力量黨黨魁與前曼谷市長恰隆、資深的非政府組織（non-governmental organization, NGO）份子 Phiphob Thongchai、勞工運動領袖 Somsak Kosaisuk 與大學講師 Somkiat Phongpaiboon 等。PAD 的主要目標除了要將塔克辛趕下台之外，更希望透過憲法改革來解散塔克辛政府。^⑦

塔克辛從 2001 年上台之後，雖然其一直保有高度的民意支持度，但是強勢的作為也一直遭受到學術界、社運界與媒體界不斷的批評，這些批評主要來自幾方面：

第一，政府試圖要弱化獨立機關的影響力。1997 年新憲法成立若干的獨立機關，包括：選舉委員會（Election Commission）、全國肅貪委員會（National Counter Corruption Commission, NCCC）與憲法法庭（Constitutional Court），希望藉此增加泰國政治的透明化（transparency）與問責（accountability）程度。塔克辛首先針對參議院（Senate）下手，然後選派具有爭議性人物出任選舉委員會的主委，全國肅貪委員會的

註② Michael Kelly Connors, "Thaksin's Thailand - to Have and to Hold: Thai Politics in 2003-2004," paper presented at The Thai Update Conference, Macquarie University (2004)。

註③ 這兩家房地產公司將旗下的逾期放款轉讓給塔克辛所成立的國營泰國資產管理公司（Thai Asset Management Corporation, TAMC）。

註④ Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand*。

註⑤ Chris Baker, "Pluto-Populism: Thaksin and Popular Politics."

註⑥ 有關於這場政變，請參閱麥楠、張林、宗勤，他信的 24 小時（香港：明報出版社，2007 年）。

註⑦ Kasian Tejapira, "Toppling Thaksin," *New Left Review*, Vol. 39 (2006), pp. 5-37。

人事也受到塔克辛的掌控，在其 7 位新的委員中就有 5 位與泰愛泰黨有關連。最後，憲法法庭雖然還算保有其獨立性，但是仍在塔克辛的控制之下。^⑧這些獨立機關的獨立性在塔克辛執政之下被破壞殆盡。另外，政府也減少泰國非政府組織的重要性，甚至動用反洗錢局（Anti Money Laundering Office, AMLO）來調查相關組織的泰國籍與外國籍員工。

第二，塔克辛的強勢作為也引發不少爭議。首先是 2003 年的「社會秩序計畫」（social order campaign）。塔克辛扛著掃毒的大纛，在許多證據不明的情況下，迅速槍殺了將近 2,300 名嫌疑犯，這項舉動被人權份子嚴厲指控濫殺無辜，也引起泰國社會一片嘩然。其次，則表現在對媒體的干預之上，泰愛泰黨內部甚至成立「媒體監控中心」（media monitoring centre）。在 2001 年大選之前，塔克辛與其所屬財團花費鉅資買下了批評他最力的 iTV 電視台，除了電子媒體之外，泰國兩大主要的本土英文報：民族報（*The Nation*）與曼谷郵報（*Bangkok Post*），以及經濟學人（*Economist*）與遠東經濟評論（*Far Eastern Economic Review*）等國際媒體或多或少都面臨來自政府方面的壓力，除了部分人事遭到撤換之外，也有遭停刊的情事發生。^⑨如此的強勢作為引起泰國部分民眾的不滿，並且從 2005 年下半年開始，就有陸續的示威抗議活動出現。

第三，塔克辛的親信主義作風。塔克辛任用大量親信擔任政府要職，包括：2001 到 2002 年間，他晉用數位其軍校同學擔任軍方要職，2003 年時更晉用自己的堂弟 Chaisit Shinawatra 擔任軍方司令的職位；並同時拔擢另一位堂弟出任參謀的職位；2002 年其小舅子 Priewphan Damapong 擊敗其他 14 位更資深人員，出任副警察總長的職位，^⑩這樣任人標準引發社會各界的討論與不滿。

第四，塔克辛的「CEO 總理」模糊了政商之間的界線。塔克辛上台之後便自許為 CEO 總理，認為企業管理的方法優於傳統的官僚管理，他並親自向內閣閣員傳授最新式的企業管理方法，以促進國家經濟成長做為施政的優先順位。^⑪在如此 CEO 的管理邏輯之下，傳統的經濟學家基本上被排除在決策核心之外，大量引進企業界人士協助政府管理，但如此也模糊了政商之間的界線。

這些批評累積了反塔克辛運動的能量，泰集團的釋股糾紛成為壓倒駱駝的最後一根稻草。其實早從 2005 年下半年開始，整個曼谷地區就已經展開反塔克辛的示威活動，但是由於塔克辛才剛於 2005 年初的國會選舉中大獲全勝，因此並未將如此的示威活動放在眼裡。塔克辛家族肆無忌憚地於 2006 年 1 月初出售泰集團旗下 AIS 企業 49.6% 的股權給予新加坡的國營淡馬錫控股公司，獲利高達 733 億泰銖（約台幣 605 億元），但是卻不用繳交任何的稅金，如此強大的民怨升高了整個曼谷甚至泰國地區的反塔克辛行動的聲浪，最後終於成功將塔克辛從泰國總理的位置上拉下來。

註⑧ Pasuk Phongpaicht and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*.

註⑨ Michael Kelly Connors, "Thaksin's Thailand - to Have and to Hold: Thai Politics in 2003-2004"; Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand*.

註⑩ Alex M. Mutebi, "Thailand in 2002," *Asian Survey*, Vol. 43, No. 1 (2003), pp. 101-112.

註⑪ Pasuk Phongpaicht and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*.

四、小結

塔克辛在 2001 年的勝選除了象徵著企業利益再度抬頭之外，塔克辛個人的企業背景，以及與其他大企業的關係徹底改變了以往的政商關係，從民主化時期的金錢政治轉型成為大型金錢政治。^②在政商關係的研究途徑方面，可以明顯看到資本與網絡的重要性。首先在國外資本方面，從 2006 年初的泰集團售股案即可以看出新加坡的淡馬錫控股集團對於泰國政商關係所扮演的重要影響力；至於在國內資本方面，塔克辛與國內各大主要集團的密切關係，即說明了國內資本的重要性。其次在網絡方面，在塔克辛執政之後，更是突顯出政商之間網絡的重要性。但是這樣的政商關係最終引起民眾的不滿與反感，爆發了自 1992 年以來的首起軍事政變，塔克辛的政治生涯也暫時劃上了句點。

伍、結 論

一、政商關係的轉變

泰國在官僚政體時代，官僚是政策訂制與執行過程中最主要的行為者，其他的行為者並未扮演重要的角色。但隨著經濟發展與民主化進程的前進，企業界在其經濟實力茁壯之後，開始涉足政治界，並且從一開始的制度性政商溝通管道，轉變到私人性的政商關係。從表 5 中我們可以明顯發現在各個時期國家角色與政商關係的轉變。

首先，泰國在官僚政體時期，國家具有高度自主性，社會當中的其他行為者，包括民間企業並未扮演重要的角色，因此此一時期的政商關係並未對於泰國的政經環境產生過多的影響。其次，在國家統合時期，隨著經濟逐步發展，企業開始透過組織的型態展現其影響力，這樣的一種制度配置主要在國家統合主義的架構下完成。國家的角色基本上還是維持著由上而下透過制度性管道的控制，至於政商關係的研究途徑則是強調企業組織的制度性角色。第三，當泰國進入半民主時期時，國家的角色從原先的上對下的控制，轉變成為上對下的寬容，國家官僚對於企業界的要求多加容忍與妥協。政商之間的關係也以強調私人性的侍從主義為主。至於在研究途徑方面，則強調各個部門之間的差異，政商關係良好的企業多是以國內市場為主的產業。第四，泰國的政商關係在民主化時期，已經成為金錢政治，國家與社會之間的關係已經從以往上對下轉變成為平起平坐的共生關係。政商關係的研究途徑則在於強調企業對於政治的影響。最後，塔克辛在 2001 年執政之後，政商關係更從原先的金錢政治，轉變成為大型金錢政治，主要的企業財團與政府維持著比以往更為密切的關係，大型企業的影響力已經超過了政治的整體考量。而政商關係的研究途徑以因而強調這些國內外大型資本的重要性，以及彼此之間所形成的網絡關係。

註② Ibid.

表 5 泰國政商關係的轉變

時期	年代	國家的角色	政商關係	研究途徑
官僚政體時期	1932 年～1973 年	具高度自主性		
國家統合時期	1973 年～1981 年	上對下的控制	國家統合主義 (state corporatism)	企業組織途徑
半民主時期	1981 年～1992 年	上對下的寬容	侍從主義 (clientelism)	部門途徑
民主化時期	1992 年～2001 年	平起平坐	金錢政治 (money politics)	公司途徑
塔克辛執政時期	2001 年～2006 年	企業凌駕政治	大型金錢政治 (big money politics)	資本途徑 網絡途徑

資料來源：作者自行整理。

二、國家角色的轉變

從表 5 中我們可以發現泰國的政商關係從 2001 年到 2006 年出現極大的轉變，如此的轉變也影響到國家的角色，國家與社會（市場）之間的關係已經從原先的平起平坐的共生關係，轉變成為國家被社會（市場）掠奪（capture）的關係（參見圖 3）。這其中主要的關鍵就在於塔克辛上台之後，與大財團維持著相當密切的關係，主要的企業財團也因而掌握了直接影響政治的管道，企業的影響力已經凌駕於其他的政治制度之上。

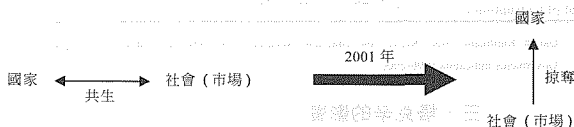


圖 3 國家角色的轉變（二）

資料來源：作者自行繪製。

若我們更進一步探究國家角色出現如此轉變的原因就在於，塔克辛上台之後泰國政經體制的透明化與問責程度不足，國家無法有效監督企業界的運作。事實上，泰國在 1997 年發生金融危機最主要的原因就是整個體系欠缺透明化與問責的機制。^③ 1997 年民主黨乃川上台之後，配合剛通過的人民憲法，有效提升了泰國政經體制中的透明化與問責程度，金融改革工作也達到不錯的效果。^④ 若我們觀察世界銀行所提出的六項

註③ 陳尚懋，「2001 年泰國大選的政經分析」；陳尚懋，「泰國金融改革的政治分析」，問題與研究，第 46 卷第 2 期（2007 年），頁 141～170。

註④ 陳尚懋，「台灣、泰國與馬來西亞的金融改革、制度透明化與問責」，國立政治大學政治學系博士論文（2004 年）。

治理指標 (governance indicators)，包括問責 (Voice and Accountability)、政治穩定 (Political Stability)、政府效能 (Government Effectiveness)、監理品質 (Regulatory Quality)、法治 (Rule of Law) 與肅貪 (Control of Corruption) 等，泰國於 2000 年，也就是塔克辛上台前一年在問責 (+0.51)、政治穩定 (+0.40) 與肅貪 (-0.13) 這三項指標達於最高點；而在塔克辛執政期間，泰國的治理指標在問責 (-0.50)、政治穩定 (-0.99)、監理品質 (+0.13) 與法治 (+0.03) 這四項都降到最低點^{註6} (參見表 6)。顯見塔克辛上台之後在治理方面的表現遠不如之前的乃川政府，而主要原因即在於塔克辛的政商關係損害政府的治理能力。

表 6 泰國治理指標 (1996-2006 年)

	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
問責 (Voice and Accountability)	-0.50	+0.03	+0.19	+0.32	+0.41	+0.51	+0.39	+0.30
政治穩定 (Political Stability)	-0.99	-0.65	-0.46	-0.06	+0.33	+0.40	+0.39	+0.05
政府效能 (Government Effectiveness)	+0.29	+0.39	+0.30	+0.24	+0.20	+0.09	+0.09	+0.44
監理品質 (Regulatory Quality)	+0.37	+0.40	+0.13	+0.25	+0.16	+0.48	+0.33	+0.59
法治 (Rule of Law)	+0.03	+0.11	+0.05	+0.07	+0.22	+0.44	+0.39	+0.54
肅貪 (Control of Corruption)	-0.26	-0.22	-0.25	-0.35	-0.34	-0.13	-0.20	-0.39

資料來源：Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006."

三、塔克辛的影響

不可否認，塔克辛本人對於泰國政商關係確實造成極重要的影響，而這樣的影響早從其在 1980 年代與 1990 年代利用其政商關係順利取得政府特許執照就已經開始，爾後隨著其經濟實力的累積，慢慢跨足政壇，並有效利用其政商關係大賺其錢，如此的模式成為後續許多企業集團仿效的目標。1997 年泰國爆發的金融危機對於政商關係來說也是另一個轉捩點，塔克辛本人及其所屬財團在金融危機之中因為政商關係良好而受損輕微，成為少數能從金融風暴中全身而退的企業家，許多財團也因而瞭解到政商關係的重要性。因此在塔克辛於 1998 年決定要成立泰愛泰黨正式進軍政壇時，便吸引了泰國許多大型企業集團的加入，甚至還包括一直與泰集團競爭的卜蜂集團，顯見政商關係的重要性已經凌駕於以往的敵對競爭。

塔克辛的影響力在 2006 年 9 月 19 日的軍事政變後結束，泰愛泰黨也於 2007 年 5

註6 Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006," *World Bank Report* (2007)。

註6 世界銀行治理指標的分數為-2.5 到+2.5。

月 30 日遭到憲法法庭以賄選名義而解散，憲法法庭進一步說明泰愛泰黨並非具有民主治國理想的政黨，也非保護國家利益的政黨，因而有足夠且充分的理由逕行宣判解散，同時泰愛泰黨的 111 名執行委員也被剝奪參政權五年，泰國政治也正式進入後塔克辛時代。另外，在有關制訂新憲方面，泰國政府希望可以透過新憲的制訂改善 1997 年憲法的部分弊端，雖然 1997 年號稱是人民力量的憲法，並成立了許多獨立機構，強化透明化與問責的概念。但是這部憲法為了擺脫過去泰國政治不穩定的現象，因而將選舉制度為了修正，從原先的單記可讓渡投票制（Single Non-Transfer Vote, SNTV）改為單一選區與比例代表的混合制，希望可以鞏固行政權。這樣的設計雖然讓泰國出現了過半數的執政黨，避免以往因聯合內閣而時常更迭的困境，但是卻也產生了大權一把抓的塔克辛。為此泰國政府希望新的憲法中可以改善此一狀況。塔克辛雖然在軍事政變中下台了，泰愛泰黨也面臨樹倒猢猻散的窘境，但是塔克辛在這執政六年期間對於政商關係所造成的影響，真的有可能在短時間內獲得改善嗎？塔克辛執政下的大型金錢政治真的會消失嗎？希望泰國訂定的新憲法可以有一套良好的制度設計來解答這些問題。

（收件：96 年 9 月 10 日，接受：97 年 2 月 29 日；責任校對者：莊家梅）

Business and Politics in Thailand: Before and After Thaksin Shinawatra

Shang-mao Chen

Assistant Professor

Department of Political Science

Fo Guang University

Abstract

The first *coup d'état* since 1991 in Thailand on 19 September 2006 ended not only the year-long anti-Thaksin demonstrations, but also Thaksin's political career. The provisional government, led by General Sonthi Boonyaratglin, organized by the Council for Democratic Reform (CDR), was determined to restore a democratic government, to revise the new constitution, and hold a general election within one year. In the 2001 general election, Thaksin Shinawatra led the Thai Rak Thai (TRT) Party and triumphantly defeated the Democratic Party. The victory led Thaksin Shinawatra to becoming the 23rd Prime Minister of Thailand. In 2005, after four years of rule, the TRT won the election again and was re-elected government of Thailand. However, despite of his popularity, Thaksin Shinawatra faced criticism from various civic groups because of his close relationship with his Shin Corporation and to other big business groups. This paper explores the business and politics in Thailand from 1932 to 2006. It argues that since 1991, under the leadership of Thaksin Shinawatra, the relationship between business and politics have transformed from "money politics" to "big money politics". Moreover, it asserts that this transformation and the cronyism on the part of the Thaksin government led to the *coup d'état* in 2006.

Keywords: Thailand; business and politics; money politics; Thaksin Shinawatra

參考文獻

- 麥楠、張林、宗勤，他信的 24 小時（香港：明報出版社，2007 年）。
- 陳鴻瑜，東南亞各國政府與政治（台北：翰蘆圖書，2006 年）。
- 陳尚懋，「2001 年泰國大選的政經分析」，問題與研究，第 40 卷第 5 期（2001 年），頁 65-80。
- ，「台灣、泰國與馬來西亞的金融改革：制度透明化與問責」，國立政治大學政治學系博士論文（2004 年）。
- ，「泰國金融改革的政治分析」，問題與研究，第 46 卷第 2 期（2007 年），頁 141-170。
- Backman, Michael, *Asian Eclipse: Exposing the Dark Side of Business in Asia* (Singapore: John Wiley & Sons (Asia), 2001) .
- Baker, Chris, "Pluto-Populism: Thaksin and Popular Politics," in Peter Warr, ed., *Thailand Beyond the Crisis* (London: Routledge Curzon, 2005) .
- Calder, Kent E., *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance* (Princeton: Princeton University Press, 1993) .
- Case, William, "Democracy Quality and Breakdown: New Lessons from Thailand," *City University of Hong Kong Working Paper*, No. 83 (2007) .
- Chan, Steve, Cal Clark, and Danny Lam, eds., *Beyond the Developmental State* (London: MacMillan Press, 1998) .
- Christensen, Scott R., David Dollar, Ammar Siamwalla, and Pakorn Vichyanond, *The Lessons of East Asia: Thailand, The Institutional and Political Underpinnings of Growth* (Washington, D.C.: The World Bank, 1993) .
- Christensen, Scott R., *Democracy without Equity? The Institutions and Political Consequences of Bangkok-Based Development* (Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation, 1993) .
- Christensen, Scott R. and Ammar Siamwalla, *Beyond Patronage: Tasks for the Thai State* (Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation, 1993) .
- Connors, Michael Kelly, "Thaksin's Thailand- to Have and to Hold: Thai Politics in 2003-2004," paper presented at the Thai Update Conference, Macquarie University, 2004.
- Croissant, Aurel and Jr. Daniel J. Pojar, "Quo Vadis Thailand? Thai Politics after the 2005 Parliamentary Election," *Strategic Insights*, Vol. 4, No. 6 (2005) .
- Doner, Richard F., "Limits of State Strength: Toward an Institutionalist View of Economic Development," *World Politics*, Vol 44, No. 3 (1992) , pp. 338-431.
- Evans, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995) .
- Haggard, Stephan, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2000) .
- Haggard, Stephan, Sylvia Maxfield, and Ben Ross Schneider, "Theories of Business and

- Business-State Relations,” in Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider eds., *Business and the State in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1997) .
- Handley, Paul, “More of the Same? Politics and Business, 1987-96,” in Kevin Hewison ed., *Political Change in Thailand: Democracy and Participation* (New York: Routledge, 1997) .
- Hewison, Kevin, ed., *Political Change in Thailand: Democracy and Participation* (New York: Routledge, 1997) .
- Jackson, Karl D., ed., *Asian Contagion: The Causes and Consequences of a Financial Crisis* (Boulder Westview Press, 1999) .
- Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford: Stanford University Press, 1982) .
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, “Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006,” *World Bank Report* (2007) .
- Laird, John, *Money Politics, Globalisation, and Crisis* (Singapore: Graham Brash, 2000) .
- Laothamatas, Anek, “Business and Politics in Thailand,” *Asian Survey*, Vol. 28, No. 4 (1988) , pp. 451-470.
- , *Business Associations and the New Political Economy of Thailand* (Oxford: Westview Press, 1992) .
- , “From Clientelism to Partnership: Business-Government Relations in Thailand,” in Andrew MacIntyre, ed. *Business and Government in Industrialising Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 1994) .
- Liou, Kuotsai Tom, ed., *Managing Economic Development in Asia: From Economic Miracle to Financial Crisis* (Westport: Praeger, 2002) .
- Lukauskas, Arvid John and Francisco L. Rivera-Batiz, eds., *The Political Economy of the East Asian Crisis and Its Aftermath* (Cheltenham: Edward Elgar, 2001) .
- McCargo, Duncan and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand* (Copenhagen: NIAS Press, 2005) .
- McVey, Ruth, ed., *Money and Power in Provincial Thailand* (Honolulu: University of Hawaii, 2000) .
- Mutebi, Alex M., “Thailand in 2002,” *Asian Survey*, Vol. 43, No. 1 (2003) , pp. 101-112.
- Okimoto, Daniel I., *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford: Stanford University Press, 1989) .
- Onis, Ziya, “The Logic of the Developmental State,” *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1 (1991) , pp. 109-126.
- Pathmanand, Ukrist, “The Thaksin Shinawatra Group: A Study of the Relationship between Money and Politics in Thailand,” *Copenhagen Journal of Asian Studies*, Vol. 13, (1999) , pp. 60-81.

- Phongpaichit, Pasuk and Chris Baker, *Thailand's Boom and Bust* (Chiang Mai: Silkworm Books, 1998) .
- Phongpaichit, Pasuk and Sungsidh Piriyanarangsarn, *Corruption and Democracy in Thailand* (Chiang Mai: Silkworm Books, 1994) .
- Phongpaichit, Pasuk and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand* (Chiang Mai: Silkworm Books, 2004) .
- Polsiri, Piruna and Yupana Wiwattanakantang, "Thai Business Groups: Crisis and Restructuring," in Sea-Jin Chang, ed., *Business Groups in East Asia* (Oxford: Oxford University Press, 2006) .
- Rock, Michael T., "Thailand's Old Bureaucratic Policy and Its New Semi-Democracy," in Mushtaq H. Khan and Jomo Kwame Sundaram, eds., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000) .
- Rosenbluth, Frances McCall, *Financial Politics in Contemporary Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1989) .
- Samuels, Richard J., *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987) .
- Skinner, G. William, *Chinese Society in Thailand: An Analytical History* (Cornell: Cornell University Press, 1957) .
- Tejapira, Kasian, "Post-Crisis Economic Impasse and Political Recovery in Thailand: The Resurgence of Economic Nationalism," *Critical Asian Studies*, Vol. 34, No. 3 (2002) , pp. 323~356.
- , "Toppling Thaksin," *New Left Review*, Vol. 39 (2006) , pp. 5~37.
- Terwiel, B. J., *Thailand's Political History: From the Fall of Ayutthaya in 1767 to Recent Times* (Bangkok: River Books, 2005) .
- Underhill, Geoffrey R. D. and Xiaoke Zhang, "The State-Market Condominium Approach," in Richard Boyd and Tak-Wing Ngo, eds. *Asian States: Beyond the Developmental Perspective* (London: RoutledgeCurzon, 2005) .
- Weiss, Linda, "Governed Interdependence: Rethinking the Government-Business Relationship in East Asia," *The Pacific Review*, Vol. 8, No. 4 (1995) , pp. 589~616.
- White, Gordon, ed., *Developmental States in East Asia* (New York: St. Martin's Press, 1988) .
- Wingfield, Tom, "Democratization and Economic Crisis in Thailand: Political Business and the Changing Dynamic of the Thai State," in Edmund Terence Gomez, ed., *Political Business in East Asia* (London: Routledge, 2002) .
- Woo-Cumings, Meredith, ed., *The Developmental State* (Ithaca: Cornell University, 1999) .
- Yoshimatsu, Hidetaka, "State-Market Relations in East Asia and Institution-Building in the Asia-Pacific," *East Asia: An International Quarterly*, Vol. 18, No. 1 (2000) , pp. 5-33.