airiti Library

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

泰國金融改革的政治分析

The Politics of Financial Reform in Thailand

doi:10.30390/ISC.200704_46(2).0006

問題與研究, 46(2), 2007

Issues & Studies, 46(2), 2007

作者/Author： 陳尚懋(Shang-Mao Chen)

頁數/Page： 141-170

出版日期/Publication Date：2007/04

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.200704_46(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

最完整的學術整合查詢平台—華藝線上圖書館 ● http://www.airitilibrary.com ● Find more academic articles on Airiti Library

泰國金融改革的政治分析

陳 尚 懋

（佛光大學政治學系助理教授）

摘 要

本文主要在探討泰國金融改革過程中，國內主要行為者之間的制度性關係。受到 1997 年金融風暴的影響，民主黨（Democrat Party）的乃川（Chuan Leekpai）政府接受國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）的建議與援助，從國家長期發展的角度出發，採取了相關的結構性改革政策。但是，2001 年上台的塔克辛（Thaksin Shinawatra）政府卻採取凱恩斯主義為主的民粹政策，希望可以在短期內達到金融穩定與刺激經濟成長。到底是乃川的政策抑或是塔克辛的政策成功帶領泰國走出金融風暴的陰影，並且有效達成金融改革與經濟復甦？在本文中使用兩項重要的制度變項：透明化（transparency）與問責（accountability），以及兩項分析層次：治理結構（governance structure）與監理架構（regulatory framework）來比較這兩任政策在金融改革政策上的差異。本文主張塔克辛經濟學（Thaksinomics）並不是經濟成長取向，而塔克辛也不是泰國後金融危機時代表現良好的關鍵因素。事實上，塔克辛政府只不過接收乃川政府時代所奠定下來經濟與金融穩定的基礎，因為乃川政府所採取的結構與政治改革，有效提升了泰國治理結構與監理架構的透明化與問責程度，因此造成後續金融改革的成功。

關鍵詞：泰國、金融危機、金融改革、乃川、塔克辛

* * *

壹、前 言

2006 年 9 月 19 日，泰國發生 1991 年以來首次的軍事政變，總理塔克辛（Thaksin Shinawatra）被迫下台並流亡海外，結束了從 2005 年 9 月以來的反塔克辛運動。事實上，這波持續將近一年的反塔克辛運動在 2006 年 1 月初秦納越集團（Shinawatra Group）售股爭議中達到最高峰。①塔克辛在當時爲了反擊示威群眾的指控，除了進行

註① 塔克辛家族在 2006 年 1 月初出售秦納越集團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（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。

C.E.P.S.

解散國會的大動作之外，更於 2006 年 2 月 9 日召開記者會，公布其執政五年來的政績，強調是其帶領泰國走出金融風暴的陰影，希望藉此挽回逐漸散去的民心。但是，塔克辛最引以為傲的「塔克辛經濟學」(Thaksinomics)，②卻遭受到經濟學家的質疑。泰國知名智庫「泰國發展研究機構」(Thailand Development Research Institute, TDRI) 首席研究員安瑪 (Ammar Siamwalla) 等人在一項由泰國記者協會 (Thai Journalists' Association) 所舉辦「塔克辛經濟學的經濟影響」(Economic Impacts from Thaksinomics) 的記者會中提到，泰國經濟能從金融風暴的陰影中走出，最主要是前任總理乃川 (Chuan Leekpai) 任內執行改革政策所奠定的基礎。③

1997 年發生的泰國金融風暴，迫使當時新希望黨 (New Aspiration Party) 的總理昭華立 (Chavalit Yongchaiyudh) 下台，並由民主黨 (Democrat Party) 的乃川接任。乃川上任之後，為了儘速帶領泰國民眾走出金融風暴的陰影，接受國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 與世界銀行 (World Bank) 等國際組織的大量援助與建議，大力執行全球化與自由化政策，進行全面性與結構性的政經改革。由於如此的改革政策都是需要時間性的，並無法在短期之內達到其原先的效果，再加上 IMF 所提出的金融重整與民營化等方案，被泰國民眾視為是賤賣國產，整個泰國的重要產業都落入外國人的手中。因此 2001 年大選時，乃川黯然下台，以民族主義 (nationalism) 與民粹主義 (populism) 為訴求的塔克辛順利當選。塔克辛上台之後，泰國經濟開始出現復甦，泰國甚至提早一年還清了 IMF 的貸款，一時之間塔克辛的聲望高漲，也被視為是泰國經濟復甦的關鍵性人物。

但事實果真是如塔克辛所言「塔克辛經濟學」是泰國經濟復甦的關鍵？還是如安瑪等人所言，乃川才是泰國經濟復甦與金融重建的關鍵性人物呢？為了有效釐清與解答這個問題，本文即透過善治 (good governance) 中透明化 (transparency) 與問責 (accountability) 這兩個概念，來檢驗金融危機過後，民主黨的乃川政府與泰愛泰黨 (Thai Rak Thai Party) 的塔克辛政府在金融改革政策上的差異。本文的章節安排除了第一部份為前言外；第二部份將簡單介紹泰國從金融危機到金融改革的過程與成效；第三部份則為相關的文獻檢閱以及本文的理論架構；第四部份與第五部份將分別介紹泰國治理結構與監理架構的主要行為者，以及在政黨輪替之後的差異；最後則為結論。

貳、泰國金融體系

一、從危機到復甦

1997 年的金融風暴造成泰國相當嚴重的損傷。首先，在 GDP 成長率方面，1995 年時，泰國的 GDP 成長率還維持在 9.30%的高峰，到 1996 年時，雖然略微下滑，但

註②　有關於塔克辛經濟學的內容，請參閱 www.thaksinomics.com。

註③　Wichit Chaitrong, "TDRI Economists: Thaksinomics 'not a driver of growth'," *The Nation*, March 30, 2006.

C.E.P.S.

是仍有 5.88%。可是到 1997 年時，泰國的 GDP 成長率大幅下降至-1.45%，1998 年時，情況更加惡化，下降到-10.77%；其次，在外匯存底方面，在金融危機發生之前，泰國的外匯存底多維持在 350 億美元之上，1997 年的金融風暴迫使泰國政府花費了所有的外匯存底來拯救泰銖，但仍功虧一簣。因此在 1997 年底與 1998 年時，泰國的外匯存底多維持在 300 億美元以下；第三，在泰銖對美元的匯率方面，1997 年 7 月 2 日當泰國政府宣布泰銖將採取浮動匯率制之後，泰銖對美元的匯率一下從原先一美元對 25 元泰銖的匯率暴跌至 1997 年底時一美元對 47 泰銖，跌幅將近超過五成。最後，在股價指數方面，也從危機前的千點高峰一路下跌至 300 多點。總結來說，泰國從 1997 年發生金融危機以來，所有相關的經濟表現皆不盡理想，重大公共工程嚴重停擺，人民生活苦不堪言。

但是在經過泰國政府與國際組織的努力之下，泰國的金融部門與總體經濟開始出現了復甦的曙光。首先，在 GDP 成長率方面，1998 年時爲-10.77%，到了 1999 年時反彈至 4.22%，之後，除了 2001 年因爲全球經濟不景氣的影響之外，其他年份 GDP 成長率皆維持在 4%以上；其次，在外匯存底方面，也從危機發生時的 300 億美元左右，一路上升至 2005 年時超過 500 億美元；第三，在泰銖對美元匯率方面，從 1997 年的最低點開始往上升，雖然已無法恢復到危機之前的水準，但仍維持著較爲平穩的走勢；最後，股價指數也從危機時的 300 多點上漲至 700 多點，顯見投資者的信心慢慢在回復當中（參見表 1）。④

表 1　泰國經濟表現指標（1995-2005 年）

項目＼年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
GDP 成長率 (%)	9.30	5.88	-1.45	-10.77	4.22	4.8	2.2	5.3	7.0	6.2	4.5
外匯存底 (億美元)	369.45	386.45	268.92	295.36	347.81	326.61	330.41	389.15	421.48	498.31	521
對美元匯率	25.19	25.61	47.25	36.69	37.47	43.27	44.22	43.15	39.59	39.06	40.3
股價指數	1280.81	831.57	372.69	355.81	481.92	269.19	303.85	356.48	722.15	668.10	713.73

資料來源：泰國中央銀行（http://www.bot.or.th）; IMF, International Financial Statistics, various issues; World Bank, World Development Indicators Dataset; Asian Development Bank（ADB）—Key Indicators 2003（www.adb.org/ statistics）, accessed on May 14, 2006.

至於在最關鍵的逾期放款方面，1998 年時，整體金融體系的逾期放款高達兩兆六千多億泰銖，到 2005 年時整體的逾期放款已經減少到了四千多億泰銖，在七年左右的時間中，一共處理了超過兩兆泰銖的不良債權。逾期放款比率也由 1998 年的 45.02%，一路降低到 2005 年的 8.16%。在金融公司方面，1998 年時逾期放款一共有三千兩百多億泰銖，到 2005 年時也只剩下五十多億泰銖，逾期放款比率由從 1998 年時的 70.16%降低到 2005 年時的 3.66%。泰國在經過六年多的努力之後，逾期放款方面的

註④ Bidhya Bowornwathana, "Thailand in 1999," *Asian Survey*, Vol. XL, No. 1（January/February, 2000）, pp. 87~97.

C.E.P.S.

改善相當卓著，到 2005 年時，逾期放款比率已經降低至 10%以下，與危機發生時高達 45%的逾放比相比要改善許多，因此金融改革的成效可以說相當顯著（參見表 2）。但其中我們可以明顯發現逾放比減少的幅度在兩屆政府任期中有明顯差異。乃川執政時期，逾放比有效地從 1998 年時的高峰 45.02%，下降至 2001 年時的 10.41%。就變化率而言，在乃川執政時期，逾期放款一共減少了 67.71%；但是塔克辛執政時期，逾放比卻只從 10.41%下降至 2005 年的 8.16%，只減少了 0.06%。甚至在 2001 年到 2002 年這一年當中，逾期放款增加了將近三千億泰銖，增加的幅度高達 61.35%。因此，光從逾期放款與逾放比變動這點而言，就可以發現乃川政府與塔克辛政府的差異。

表 2　泰國各金融機構逾期放款與逾放比（1998-2005 年）

（單位：百萬泰銖）

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
民營銀行	1,239,944 (40.48%)	885,441 (30.59%)	476,360 (18.00%)	370,480 (14.42%)	583,098 (20.56%)	495,290 (16.79%)	419,426 (12.82%)	348,839 (9.41%)
國有銀行	1,036,654 (62.45%)	1,057,276 (62.84%)	308,053 (21.63%)	71,468 (5.59%)	116,683 (8.31%)	95,760 (6.68%)	137,572 (9.56%)	112,237 (8.11%)
外商銀行	74,244 (9.81%)	61,575 (9.94%)	38,176 (6.60%)	16,590 (3.20%)	42,843 (8.91%)	28,333 (6.44%)	13,389 (2.63%)	9,646 (1.64%)
小　計	2,350,842 (42.90%)	2,004,292 (38.57%)	822,589 (17.70%)	458,538 (10.50%)	742,624 (15.73%)	619,383 (12.84%)	570,387 (10.92%)	470,722 (8.29%)
金融公司	323,691 (70.16%)	90,133 (49.22%)	34,752 (24.48%)	15,453 (9.46%)	24,022 (13.96%)	22,250 (10.07%)	21,485 (7.64%)	5,925 (3.66%)
總　計	2,674,533 (45.02%)	2,094,425 (38.93%)	863,663 (17.73%)	477,405 (10.41%)	770,282 (15.65%)	641,883 (12.70%)	592,171 (10.73%)	477,071 (8.16%)
每年度變化率		-580,08 (-21.70%)	-1,230,762 (-58.76%)	-386,258 (-44.72%)	+292,877 (+61.35%)	-129,399 (-16.67%)	-49,712 (-7.74%)	-115,100 (-19.44%)
執政期變化率			-1,810,870 (-67.71%)					-334 (-0.06%)

資料來源：http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/Financial_Institutions/npl/npl_t1e.xls, accessed on May 24, 2006.

二、金融部門重組

泰國在1997年金融危機發生之後，便結合市場力量與政府政策進行金融部門的重組與整併。第一波整頓的對象是金融公司，除了永久關閉56家金融公司之外，剩下的金融公司大部分也被併入到商業銀行之中。其次，在商業銀行部分，1998年財政部與泰國銀行共同起草「814方案」(August 14 Package)，其中一部分在於改善金融機構體質，主要針對六家銀行進行整理。同時，政府也修改法令以鼓勵外商接收泰國本地銀行。商業銀行與金融公司中外國股份持有從25%提高到49%，並在隨後進一步提高到100%（但有十年的限制）。此舉希望透過外國所有權增加，使得金融機構得以引進國外先進的管理技術與監理規則。

表 3　泰國商業銀行重組一覽表

政府未介入的八家銀行	策略合作伙伴	
1.盤谷銀行（Bangkok Bank）		
2.泰華農民銀行（Thai Farmers Bank）		
3.泰京銀行（Krung Thai Bank）		
4.興業銀行（Thai Danu Bank）	星展銀行（後改名爲星展興業銀行）	
5.泰軍人銀行（Thai Military Bank）		
6.匯商銀行（Siam Commercial Bank）		
7.亞洲銀行（Bank of Asia）	荷蘭銀行	
8.大城銀行（Bank of Aayutthaya）		
新成立的銀行	民營化對象	
1.叻達信銀行（Radanasian Bank）	新加坡大華銀行（後改名爲大華匯寶銀行）	
政府介入的七家銀行		
等待民營化	介入時間	民營化對象
1.泰銀行（Bank Thai）	1998 年 8 月	
2.京都銀行（Siam City Bank）	1998 年 2 月	
3.京華銀行（Bangkok Metropolitan Bank）	1998 年 2 月	
4.曩利銀行（Nakornthon Bank）	1999 年 2 月	標準渣打銀行（後改名爲標準渣打曩利銀行）
政府介入後關閉或合併	關閉日期	合併對象
5.第一商業銀行（First Bangkok City Bank）	1998 年 2 月	泰京銀行
6.曼谷商業銀行（Bangkok Bank of Commerce）	1998 年 1 月	好的資產移轉到泰京銀行； 壞的資產移轉到曼谷商業資產管理公司 （Bangkok Commercial Asset Management）
7.金國銀行（Laem Thong Bank）	1998 年 8 月	叻達信銀行

資料來源：作者自行整理。

1998 年初，星展銀行（DBS Bank）耗資 1.53 億美元購買了興業銀行（Thai Danu Bank）50.27%的股權。荷蘭銀行（ABN Amro Bank）以 1.97 億美元購買了亞洲銀行（Bank of Asia）75%股份。英國標準渣打銀行（Standard Chartered Bank）耗資 3.088 億美元購入泰國第十二大銀行曩利銀行（Nakornthon Bank）75%的股份。新加坡的大華銀行（United Overseas Bank）購買叻達信銀行（Radanasian Bank）75%的股權，並改名爲大華匯寶銀行（UOB Radanasin Bank）（參見表 3）。除此之外，就連體質良好的銀行，例如盤谷銀行（Bangkok Bank）與泰華農民銀行（Thai Farmer Bank），也都分別尋求外商的策略聯盟，希望透過外商的經濟來提昇公司的監理規範。同時，國外知名的諮詢公司或是信用評比公司在泰國也越來越有影響力，⑤對於提升金融機構的公司治理（corporate governance）有很大的幫助。

註⑤　Bidhya Bowornwathana, “Thailand in 1999.”

C.E.P.S.

泰國在1997年發生金融危機之前，一共有本國銀行15家，外商銀行14家，金融公司91家。經過金融部門的重整之後，到了2003年底時，泰國的商業銀行一共有13家本國銀行、外商銀行有18家，至於金融公司則減少到18家。⑥但是泰國仍想要繼續合併金融部門，透過經濟規模來增加金融機構的競爭力。泰國中央銀行（泰國銀行Bank of Thailand, BoT）在2004年2月份成立金融部門主計畫委員會（Financial Sector Master Plan Committee），主要由來自於政府部門、監理機關、金融部門、消費者團體、社會大眾與專家學者的代表所組成。該委員會並公布金融部門主計畫，勾勒出泰國金融機構的遠景，包括：提供全面與普及的金融服務、提供一個有效、穩定與具競爭力的金融部門、保護消費者的權力與公平。這項金融部門主計畫提出之後，預料泰國的金融體系將會展開新一波合併的風潮，也會對於金融機構本身產生重大的影響。

參、文獻檢閱與理論架構

一、金融政治理論

金融體系與經濟成長之間關係的討論與辯論從1950年代左右便已經展開，且一直持續至今。熊彼得（Joseph Schumpeter）認為擁有一個有效率金融體系的經濟體，經濟成長會比較快速；⑦但是羅賓遜（Joan Robinson）則認為這樣的關係是相反的，應該是經濟引導著金融發展。⑧不論如何，經濟學家都同意金融體系是經濟發展過程中相當重要的部分，同時有效率的金融體系與經濟成長密切相關。

1973年時，兩位當時同在史丹佛大學的經濟學者麥克基能（Ronald McKinnon）與蕭（Edward Shaw），分別出版了兩本有關於金融體系與經濟發展的重要著作。首先，在麥克基能所著的**經濟發展中的貨幣與資本**（*Money and Capital in Economic Development*）一書中，其強調政府利用國內資本市場來刺激經濟表現，並透過南韓、台灣與巴西等開發中國家的例子來說明，一個國家經濟發展的成功與失敗主要決定於該國的貨幣部門（monetary sector），貨幣政策與金融政策扮演了相當重要的角色。⑨另外一方面，在蕭的著作**經濟發展中的金融深化**（*Financial Deepening in Economic Development*）中，開宗明義點出國家中的金融部門對於經濟發展有著重要的影響，強調金融深化的重要性，⑩認為一旦金融部門受到壓抑（repressed）或扭曲（distorted），

註⑥　The Brooker Group, *The Brooker Group Directory of Thai Financial Institutions-2003/2004*（Bangkok: The Brooker Group, 2003）.

註⑦　Joseph Schumpeter, *The Theory of Economic Development*（Oxford: Oxford University Press, 1969）.

註⑧　Joan Robinson, *The Rate of Interest and Other Essay*（London: Macmillian, 1952）.

註⑨　Ronald I. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*（Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973）.

註⑩　透過金融深化（根據蕭的說法，也就是金融自由化的策略）可以達到金融發展（financial development），其強調金融工具、市場與參與者的成長與多樣化。參閱David C. Cole and Yung Chul Park, *Financial Development in Korea: 1945-1978*（Cambridge: Harvard University Press, 1983）.

C.E.P.S.

⑪將會破壞經濟發展的動力。⑫

一個運作良好的金融體系的確可以透過將資源分配到較具有生產力的投資項目上，並且增加該項投資的生產力，以促進長期的經濟成長。⑬一個運作良好的銀行體系也可以透過提供企業與廠商所需要的資金，進而有效促進科技的創新。另一方面，金融發展也可以有效減少貧窮發生的機會，因此金融體系的發展只會有利於有錢人的論點，在經驗上並無法獲得證實。⑭市場中所存在的資訊成本與交易成本則構成了金融體系與金融機構出現的誘因。而爲了改善資訊成本與交易成本，金融體系有著五項重要的功能：(1) 促進風險管理、(2) 分配資源、(3) 監督金融機構管理者與執行企業控制、(4) 動員儲蓄、(5) 促進貨物與服務的交易。金融體系透過這五種功能，以及資本累積與科技創新的管道，最終促進經濟成長。⑮

傳統上的金融政治文獻大多將焦點放在利率在儲蓄動員上的影響力，以及金融政策與總體經濟政策之間的關係，強調金融自由化與金融深化對於經濟發展的重要性，但在其分析的過程中忽略了國內政治面向這個重要的因素。然而，從 1980 年代開始，由於開發中國家越來越嚴重的外債問題、金融市場的全球整合以及金融危機的不斷出現，使得金融政治出現與以往不同的研究取向。⑯因此從 1980 年代開始的金融政治文獻，主要將焦點集中在國內政治系絡對於金融體系的影響。賴茲曼 (John Zysman) 在 1983 年所寫的**政府、市場與成長：金融體系與產業轉變的政治分析** (*Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*) 一書，可以算是這股新研究趨勢的代表著作，賴茲曼在這本書中採用了新的金融政治研究途徑來分析日本、西德、法國、美國與英國等已開發國家。賴茲曼在該書中區分出三種主要的金融體系：資本市場爲主的金融體系、銀行主導的信用體系與國家主導的信用體系，並進一步分析每一種金融體系的制度結構，以及銀行、產業與政府之間的政治連結關係。⑰

註⑪ 例如政府透過操控與扭曲金融價格，包括：利率與匯率等。

註⑫ Edward S. Shaw, *Financial Deepening in Economic Development* (New York: Oxford University Press, 1973), p. 3.

註⑬ James R. Barth, Gerard Caprio Jr., and Ross Levine, "Banking Systems around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?" in Frederic S. Mishkin ed., *Prudential Regulation: What Works and What Doesn't* (Chicago: The University of Chicago Press, 2001); Thorsten Beck, Ross Levine, and Norman Loayza, "Finance and the Sources of Growth," *Journal of Financial Economics,* Vol. 58, No. 1 (2000), pp. 261~300; Jith Jayaratne and Philip Strahan, "The Finance-Growth Nexus: Evidence from Bank Branch Deregulation," *Quarterly Journal of Economics,* Vol. 111, No. 3 (August, 1996), pp. 639~670; Ross Levine, "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda," *Journal of Economic Literature,* Vol. 35, No. 2 (June, 1997), pp. 688~726; Ross Levine, Norman Loayza, and Thorsten Beck, "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes," *Journal of Monetary Economics,* Vol. 46, No. 1 (2000), pp. 31~77.

註⑭ World Bank, *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets* (Washington, D. C.: The World Bank, 2001), p. 75.

註⑮ Ross Levine, "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda," *Journal of Economic Literature,* Vol. 35, No. 2 (June, 1997), pp. 688~726.

註⑯ Stephan Haggard, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield, eds., *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1993).

註⑰ John Zysman, *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change* (Oxford: Martin Roberson, 1983).

C.E.P.S.

其後有相當多的學者也利用同樣的研究途徑，分析各個東亞國家中的金融政治。⑱羅森布斯（Frances McCall Rosenbluth）從政治決策的角度來分析日本金融政策的制訂與執行，包括：金融自由化、金融管制與金融改革等三層次。其指出日本金融政策的政治系絡主要是由金融機構、大藏省與政客三者所構成的「鐵三角」所構成。雖然當時國外的壓力對日本的金融政策也有影響，但國內政治因素儼然扮演了重要的角色。⑲哈格（Stephan Haggard）等人也是從政治面向來分析經濟發展中的金融體系，包括：國家介入金融體系的影響，以及金融自由化政策等方面，並以亞洲（韓國、台灣、泰國、印尼、菲律賓）與拉丁美洲（智利、墨西哥、巴西）的開發中國家爲例。⑳張曉克則是以泰國與韓國爲例，比較這兩個國家從金融自由化到金融危機的這一段時期，國內政治對於整個金融體系的影響。透過私部門偏好形成的結構與特殊國家制度的利益這兩項變數，來解釋金融自由化與金融危機之間的關係。㉑

順著這股金融政治的新研究途徑，本文也將研究的重點放在泰國國內政治系絡對於金融體系的影響，特別著重乃川政府與塔克辛政府時期，整個制度環境對於金融政策的影響，以及其在金融改革表現上的差異。但是要如何來檢驗金融改革的成功，就必須透過具有解釋力的指標，治理概念在此扮演了相當重要的角色。

二、治理概念的出現

治理的概念從 1990 年代開始，成爲當代社會科學討論的主要議題，學者們普遍將治理視爲一種思索國家能力及國家與社會之間關係的新途徑。1997 年亞洲金融風暴之後，有許多學者紛紛針對此議題進行研究，除了提出可能的解釋之外，也針對亞洲國家開了許多的處方，其中大部分的學者皆強調各國必須強化治理的概念。㉒一時之間，

註⑱ Natasha Hamilton-Hart, *The Asian States, Asian Bankers: Central Banking in Southeast Asia*（Ithaca: Cornell University, 2002）; Paul D. Hutchcroft, *Booty Capitalism: The Politics of Banking on the Philippines*（Ithaca: Cornell University Press, 1998）; Chengtian Kuo, "New Financial Politics in Thailand and Malaysia," *Issues and Studies,* Vol. 36, No. 6（Nov./Dec., 2000）, pp.139~176; Michelle Suzanne Lorenzini, *The Politics of Finance in the East Asian Newly Industrializing Countries*（Ph. D. Thesis: Washington University, 2000）.

註⑲ Frances McCall Rosenbluth, *Financial Politics in Contemporary Japan*（Ithaca: Cornell University Press, 1989）.

註⑳ Haggard, Lee, and Maxfield, eds., *The Politics of Finance in Developing Countries*.

註㉑ Xiaoke Zhang, *The Changing Politics of Finance in Korea and Thailand: From Deregulation to Debacle*（London: Routledge, 2003）.

註㉒ 有關於 1997 年亞洲金融危機與治理之間關係的文獻主要來自於亞洲開發銀行，請參閱 Asian Development Bank, "Governance in Asia: From Crisis to Opportunity," in *Asian Development Bank Annual Report 1998*（Manila: Asian Development Bank, 1998）; Asian Development Bank, *Governance in Thailand: Challenges, Issues, and Prospects*（Manila: Asian Development Bank, 1999）; Virginita Capulong, David Edwards, David Webb, and Juzhong Zhung, eds., *Corporate Governance and Finance in East Asia: A Study of Indonesia, Republic of Korea, Malaysia, Philippines, and Thailand, Volume One: A Consolidates Report*（Manila: Asian Development Bank, 2000）; D. G. Dickinson, J. L Ford, M. J. Fry, A.W. Mullineux, S. Sen, eds., *Finance, Governance and Economic Performance in Pacific and South East Asia*（Cheltneham: Edward Elgar, 2000）; Francis B. Narayan, Ted Godden, Barry Reid, and Maria Rosa P. Ortega, *Financial Management and Governance Issues in Selected Developing Member Countries: A Study of Cambodia, China*（*People's Republic of*）, *Mongolia, Pakistan, Papua New Guinea, Uzbekistan and Viet Nam*（Manila: Asian Development Bank, 2000）.

C.E.P.S.

治理彷彿成爲了萬靈丹。

至於治理一詞的最早起源，可以追溯至世界銀行在 1989 年針對非洲發展的報告。在該報告中，世界銀行明確地指出，非洲發展困境的最主要原因來自於治理的危機，㉓其後有許多的國家與國際組織也針對治理的概念加以研究並提出相當多的報告與文獻，包括美國、英國與法國等國的政府、聯合國發展署（United Nations Development Programme, UNDP）、經濟合作開發組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）、亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）、世界銀行與國際貨幣基金等。㉔除此之外，也有相當多的學者針對治理的概念，提出相當有用的指標。

根據世界銀行在 1992 年所出版的**治理與發展**（*Governance and Development*）一書中的定義，治理是用來管理國家經濟與社會資源以促進發展的政治權力行使的方式，亦即是政府權威、管理、控制與權力的使用，其中強調的是對資源的管理。而善治則等同於健全的發展管理（sound development management），也就是創造與維持一個促進健全、穩定與公平的發展環境。㉕世界銀行並指出了善治的幾項特徵，包括：(1) 改進公共部門管理：增加公共部門管理經濟活動的能力；(2) 問責：使官員對其行爲負責；(3) 發展的法律架構：提供一個法律與規則的架構，得以提供公共部門所需的明確性、可預測性與穩定性；(4) 資訊與透明化：有關於政府的資訊必須提供給社會大眾，同時透過開放政府（open government）的觀念來提升問責。㉖

亞洲開發銀行在 1995 年所出版的**治理：健全發展管理**（*Governance: Sound Development Management*）一書中也提出了關於治理的幾項特徵：(1) 問責：使官員對政府的行爲負責（answerable），同時也必須對其權力來源（選民）有所回應（responsive）；(2) 透明：社會大眾對資訊的可利用性（availability），以及關於政府規則、管制與決定的明確性（clarity）；(3) 可預測性（predictability）：規範社會的法律、管制與政策的存在；(4) 參與（participation）：由下而上的參與的原則來自於人民是發展的核心。同時，以上的四個概念彼此之間是互補與相互增強的。㉗

除了上述聯合國與亞洲開發銀行對於治理與善治概念的強調之外，也有許多其他相關的國際組織與專家學者針對這兩個概念進行分析與研究，也提出了這兩個概念所

註㉓ World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: The Long-Term Perspective Study* (Washington, D.C.: The World Bank, 1989).

註㉔ Adrian Leftwich, "Governance, Democracy and Development in the Third World," *Third World Quarterly*, Vol. 14, No. 2 (1993), pp. 605~624; Adrian Leftwich, "Governance, the State and the Politics of Development," *Development and Change*, Vol. 25, No. 2 (April, 1994), pp. 363~386.

註㉕ World Bank, *Governance and Development* (Washington, D.C.: The World Bank, 1992), p. 1.

註㉖ 相對於善治的「劣治」（poor governance），有以下的特徵：(1) 無法在公司部門之間做明確的區分；(2) 無法建立一個法律與政府行爲可預測的架構；(3) 過多的規則、管制與許可限制等；(4) 資源的不當管理；(5) 不透明的決策過程。請參閱：World Bank, *Governance and Development*, p. 9.

註㉗ Asian Development Bank, *Governance: Sound Development Management* (Manila: Asian Development Bank, 1995). 紐西蘭的前財政部長理察遜（Ruth Richardson）在一項亞洲開發銀行的研討會中，根據紐西蘭的例子，加入了第五項指標：可信度（credibility），參閱 Asian Development Bank, *Governance: Promoting Sound Development Management* (Manila: Asian Development Bank, 1997)。

C.E.P.S.

應該涵蓋的指標等，包括聯合國發展署在 1997 年出版的**人類永續發展的治理**（*Governance for Sustainable Human Development*）著作、㉘OECD 的副秘書長近藤誠一（Seiichi Kondo）在 2001 年時與美洲國家組織（Organization of American States, OAS）共同主辦的論壇中，提出關於治理的指標、㉙世界銀行經濟學家考夫曼（Daniel Kaufmann）等人則從 1999 年開始，從事一系列有關於治理指標的跨國性研究、㉚達斯（Udaibir Das）與昆丁（Marc Quintyn）的研究也列出四項有關於治理的指標，包括：獨立性（independence）、問責、透明化與誠信（integrity）。㉛

從上述所列舉的六項關於治理概念的主要文獻中，我們可以發現各個文獻所關心的治理層次是有所差異的，例如：聯合國、聯合國發展署與亞洲開發銀行所關注的在於治理與經濟發展以及人類發展之間的關係，所以其治理的觀念會傾向於經濟治理（economic governance）；達斯等人所探討的治理概念則會比較偏向在行政治理（administrative governance）的層次；至於經濟合作開發組織與考夫曼等人的研究則明顯偏重在政治治理（political governance）方面。㉜儘管相關文獻彼此之間所關注的層次不同，其所列出來的一些指標可能也會有些微的差異，但是一般國際組織或是學者對於治理的概念仍有一定的共識。透明化與問責即是治理理論的核心概念。因此，本文將透過這兩個概念來檢視泰國前後任政府在金融改革上的成效與差異。

若我們進一步將治理與善治的概念放到金融體系之中的話，其實也就是強調謹慎監理（prudential regulation）的角色。謹慎監理指的是政府對銀行體系的管理與監督，以確保銀行體系的安全與穩定。儘管治理的核心概念是「最小國家」（minimal state），但是由於金融產業本身的特殊性，因此政府在金融部門當中必須扮演起更主動與積極的角色。金融產業也可以說是被政府高度規範的產業，其原因包括：交易雙方在資訊需求及認知能力上的不對稱、金融產業高度的敏感性、金融商品（資金）被廣泛作爲各產業的生產要素等。㉝所以在金融產業中，政府必須做到有效的監督與管理，但另一

註㉘　UNDP, *Governance for Sustainable Human Development*（New York: UNDP, 1997）.

註㉙　Seiichi Kondo, "Fostering Dialogue to Strengthen Good Governance," in OECD, *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*（Paris: OECD, 2002）.

註㉚　Daniel Aart Kraay Kaufmann and Pablo Zoido-Lobaton, "Aggregating Governance Indicators," *World Bank Research Working Paper,* No. 2195（1999）; Daniel Aart Kraay Kaufmann and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters," *World Bank Research Working Paper,* No. 2196（1999）; Kaufmann Aart Kraay Daniel and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01," *World Bank Research Working Paper,* No. 2772（2002）; Daniel Aart Kraay Kaufmann and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002," *World Bank Research Working Paper*（2003）; Daniel Aart Kraay Kaufmann and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004," *World Bank Research Working Paper*（2005）; Daniel Aart Kraay Kaufmann and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005," *World Bank Research Working Paper*（2006）.

註㉛　Udaibir Das and Marc Quintyn, "Crisis Prevention and Crisis Management: The Role of Regulatory Governance," *IMF Working Paper*, WP/02/163（2002）.

註㉜　有關於經濟治理、政治治理與行政治理的分類請參閱 UNDP, *Reconceptualising Governance*（New York: UNDP, 1997）.

註㉝　李紀珠，「台灣金融監理體系之改革與建制—我國金融監理機構一元化」，available at http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/092/FM-R-092-011.htm, accessed on July 25, 2003.

C.E.P.S.

方面也要避免做到過度管制（excessive regulation），以免金融部門受到壓抑（financial repression），㉞其功能無法獲得彰顯。因此政府在金融部門當中的最佳角色應該被限定爲「再管制者」（reregulator），其實也就是強調謹愼監理。可是雖然金融監理在目前來看是有其存在的必要性，但是政府在執行金融監理時，其角色是必須受到限制的，㉟其中透明化與問責便是其中的重點所在。

三、理論架構與主要論點

在瞭解了本文主要的分析概念之後，接下來必須針對本文的分析單元做一釐清與介紹。由於本文的研究焦點是放在影響金融改革的國內政經結構，因此本文將政經結構主要區分爲治理結構（governance structure）與監理架構（regulatory framework）這兩個分析層次。首先，在治理結構方面，主要指泰國政經環境中主要行爲者之間的正式與非正式關係，包括：行政部門（bureaucracies）、政黨（political parties）或政治人物（politicians）、財團（conglomerates）與地方派系（local factions），這些主要行爲者彼此之間的制度性關係，就形成所謂的治理結構。

其次，在監理架構方面，是負責制訂與執行金融政策的相關組織，這個層次算是與金融體系最密切相關，因爲監理架構的「謹愼監理」與「監理鬆散」（regulatory forbearance）的程度將會嚴重影響金融體系的穩定與否。一旦金融體系不穩定，出現弱化，那金融風暴就有可能會發生。㊱因此監理架構除了與金融風暴息息相關之外，監理架構的層次也是後續金融改革工作推動的重點。在這兩國的監理架構方面，主要包括泰國的財政部（Ministry of Finance, MOF）、泰國銀行（隸屬於財政部之下）、金融部門重組署（Financial Sector Restructuring Authority, FRA，屬獨立之臨時性機構）、企業債務重整諮詢委員會（Corporate Debt Restructuring Advisory Committee, CDRAC，隸屬於泰國銀行之下）、泰國資產管理公司（Thai Asset Management Corporation, TAMC）等。

在區分治理結構與監理架構的分析層次之後，我們便可以依據我們之前對於透明化與問責的分析，分別建構出一些操作化指標（參見表 4）。而後我們更根據世界銀行經濟學家考夫曼等人所提出的治理指標分數，加以評量乃川政府與塔克辛政府在治理結構與監理架構的表現。

基本上，金融改革要成功，監理架構的透明化與問責程度必須獲得提升。但由於監理架構並不是眞空存在於政經環境之中，主要是鑲嵌在治理結構之上，也因此監理架構的透明化與問責必然會受到治理結構的影響。泰國發生金融危機的原因，主要就

註㉞ 所謂的金融壓抑即是政府透過管制、法令或其他限制條件來干預金融市場的營運，使其無法發揮最大的效能。參閱：葉秋南，**國際金融危機剖析**（台北：財團法人金融聯合徵信中心，1999 年），頁 71。

註㉟ George J. Benston and George G. Kaufman, "The Appropriate Role of Bank Regulation," *The Economic Journal,* Vol. 106, No. 436（May, 1996）, pp. 688~697; Sheila C. Dow, "Why the Banking System Should be Regulated," *The Economic Journal,* Vol. 106, No. 436（May, 1996）, pp. 698~707.

註㊱ Andrew Walter,"Financial Liberalization and Prudential Regulation in East Asia: Still Perverse?" *IDSS Working Paper,* No. 36（2002）.

是因爲負責監督金融體系的監理架構出現了問題，可是要達成有效的金融改革，除了監理架構本身的問題必須獲得解決之外，治理結構才是改革的關鍵所在。爲了有效提升治理結構的透明化與問責程度，那麼大規模與全面性的政治改革勢必不可免。本文接下來就透過治理結構與監理架構這兩個層次，以及我們所建構出來的指標來觀察乃川政府與塔克辛政府彼此之間的差異。本文認爲乃川政府時期所進行的大規模與結構性的政治改革，提升了治理結構的透明化與問責，進一步影響了監理架構的透明化與問責程度，因此其在金融改革的表現上要比塔克辛政府時期要來得優異。

表 4　透明化與問責指標

分析層次	透明化	問責
治理結構	政策資訊可以取得 公民知道在政策執行過程中所扮演的角色 法律體系透明與公正	官員告知其行爲義務 懲罰違法行爲的能力 新聞媒體獨立與自由
監理架構	明確定義金融監理機關的職責與目標 報告金融政策過程 獲得金融政策資訊的程度	問責機制的建立 監理機關的法律位階 執行懲罰的能力

資料來源：作者自行整理

肆、治理結構的主要行為者

一、行政部門

1997 年 10 月 11 日實行的泰國憲法，是泰國從 1932 年實行君主立憲以來的第 16 部憲法，也是最重要的一部憲法。新憲法的重點之一在於強調政治改革機制、保障基本人權、提供監督國家權力與公共參與治理的機制，並且希望建立一個有效與穩定的政治結構。㊲因此新憲法有相當多強調改革的機制，這些機制獨立於政黨或政治人物的控制與影響之外，自主行使職權，包括：憲法法庭（Constitution Court）、監察使（Ombudsman）、全國選舉委員會（National Election Commission）、全國肅貪委員會（National Counter Corruption Commission）等。這些機制有效提升泰國政治結構的透明化與問責程度。1997 年的泰國新憲法在實行多年之後，其成果已經展現在政治穩定、人民對政治認知的增加、公共參與、善治概念等，其對民主發展的重要性也廣爲行政、立法與司法部門理解與接受。㊳

註㊲ Thawilwadee Bureekul and Stithorn Thananithichot, “The Thai Constitution of 1997: Evidence of Democratization,” paper presented at an International Conference on “Governance in Asia: Culture, Ethics, Institutional Reform and Policy Change,” December 5-7, 2002, at City University of Hong Kong, Hong Kong, p. 5.

註㊳ Thawilwadee Bureekul and Stithorn Thananithichot, “The Thai Constitution of 1997: Evidence of Democratization,” pp. 4~5.

C.E.P.S.

另一方面，除了 1997 年的憲法對於泰國的文官體系產生了結構性的轉變之外，㊴泰國總理乃川也透過創造第三種組織：公共組織，來增加民間部門對於公共領域的參與。根據 1999 年的公共組織法（Public Organization Act），公共組織是非營利性、自主性與執行性的國家機關，該法預計將公立大學、公立醫院、國營電視台等逐步轉形成爲公共組織。㊶乃川進行這一連串的行政改革（縮小行政官僚的規模），最主要還是希望可以透過減少國家的角色，增加私部門的參與來提升行政部門的效率與效能，並降低官僚貪污的可能性，進一步增加行政部門的問責性。

2001 年塔克辛上台之後，基本上是政務官決定一切，塔克辛因爲是商人出身，所以喊出「CEO 治國論」，他也自許自己爲「CEO 總理」，並且強調自己的企業背景（business background），以有別於乃川的官僚文化（bureaucratic culture）㊷。所有的政策由 CEO 決定，也就是由塔克辛決定之後，事務官配合㊸。塔克辛個人的影響力遠遠超過其他的政策輸入項，並且缺乏相對的制衡機制，因此造成官僚體系的問責程度下降。同時以塔克辛爲首的行政部門，也因爲塔克辛個人與財團之間密切的關係，整個行政部門的決策受到來自於財團的影響，行政透明化也相對下降，一般社會大眾對於政策制訂的過程並無法充分瞭解。

二、政黨／政治人物

1997 年泰國金融危機讓昭華立喪失了總理的職位，由當時國會的第二大黨，乃川所領導的民主黨獲得二次組閣的機會。㊹乃川在民眾的期待之下上台，配合著新憲法的實行，也順著民氣可用之際，進行了大幅度的政治改革動作，以配合經濟改革政策。爲此乃川開始大力掃蕩貪污，呈現出高度的肅貪決心與成效。1997 年開始的乃川第二屆政府，雖然也有貪污的情事傳出，但是所涉及的官員並非民主黨籍，分別是公共衛生部長（社會行動黨 Social Action Party）與農業合作部長（泰國黨 Chart Thai Party）。而這兩位部長在傳出貪污的消息之後，便迅速辭職。因此雖然貪污仍存在於乃川的政府，但是卻非民主黨籍人士，同時政府對這兩起貪污案的後續處理反而強化了透明化與問責。㊺

註㊴ Brian Brewer, “Thailand: Building the Foundation for Structural and Systemic Transformation,” in Anthony B. L. Cheung and Ian Scott, eds., *Governance and Public Sector Reform in Asia: Paradigm Shifts of Business as Usual?*（London: Routledge Curzon, 2003）, pp. 186~207.

註㊶ Bidhya Bowornwathana, “Politics of Governance Reform in Thailand,” in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration, Second Edition, Revised and Expanded*（New York: Marcel Dekker, 2001）, pp. 421~443.

註㊷ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, “Pluto-Populism in Thailand: Business Remaking Politics,” in Eva-Lotta E. Hedmann and John T. Sidel, eds., *Populism and Reformism in Southeast Asia: The Threat and Promise of New Politics*（New Haven: Yale University Press, forthcoming）.

註㊸ 作者訪談中央社駐泰國特派員郭芳贄，參見訪談記錄 4，2004 年 3 月 4 日。

註㊹ 民主黨在 1996 年的國會大選中，僅以 2 席輸給新希望黨，在總共 393 席的國會議員中獲得 123 席。

註㊺ Suchitra Punyaratabandhu, “Thailand in 1998: A False Sense of Recovery,” *Asian Survey,* Vol. XXXIX, No. 1（January/February, 1999）, pp. 80~88.

C.E.P.S.

乃川如此溫和的文人作風與廉潔的形象，對於金融危機發生之後的泰國人民來說顯然是不夠的，在 2001 年大選時，選民轉而支持由塔克辛所組成的泰愛泰黨。塔克辛在 2001 年大選後決定與泰國黨（Chat Thai Party）及新希望黨共組聯合內閣，以謀求內閣的穩定。然而泰國黨與新希望黨的形象不佳，兩黨與地方派系掛勾甚深，泰國黨儼然成爲各省利益的代言人，㊻新希望黨更被視爲是 1997 年泰國金融風暴的罪魁禍首。除此之外，在過去民主黨執政之下，因爲缺乏接近政府資源的管道，使得許多保守派政客的恩庇侍從關係（patron-client relationship）與管道被大幅度削弱，然而這些保守派政客在此次大選中跟隨著泰愛泰黨進入政府核心，難保塔克辛的新政府不會回到以往的貪污腐化。

另外，塔克辛上台之後，其箝制媒體的功力無人能出其右。在 2001 年大選期間對塔克辛批評最力的 iTV 電視台，在選後就被塔克辛的秦納越集團收購，並且解雇了原先的工作團隊。如此之外，更對泰國國內的兩家英文報**民族報**（*The Nation*）與**曼谷郵報**（*Bangkok Post*）進行控制，就連國外知名的**經濟學人**（*The Economist*）與**遠東經濟評論**（*Far Eastern Economic Review*, *FEER*）也不放過。㊼2002 年 2 月時，**遠東經濟評論**刊出有關於泰國王室事務以及塔克辛家族經營的幾家公司的報導之後，塔克辛除了下令禁止泰國航空公司（Thai Airways International Public Company Ltd., THAI）在飛機上放置該期刊之外，甚至威脅要將**遠東經濟評論**的兩名記者驅逐出境。顯見塔克辛已經開始利用職權與財富打壓異己，垂直問責機制完全被塔克辛一人所控制。

三、財團

由於政商關係良好的財團主要都集中於國內市場，並以受保護性與壟斷性的部門爲主，包括：房地產、服務部門（零售業、金融業、旅館、媒體）、基礎建設（道路、通訊、發電）與次級進口替代（化工、紡織、鋼鐵）等。㊽因此當危機發生時，這些財團首當其衝，受到影響遠大於以外銷導向爲主的財團。這些財團除了面臨經濟上的困難之外，在政治也面臨了相當大的困境，減低了原先對於政治決策的影響力。在金融危機發生之後，大部分政商關係良好的財團都受到金融危機的影響，唯一的例外可以算是塔克辛所屬的秦納越集團。㊾當泰國其他政商關係良好的財團在金融危機中受到嚴重損傷之際，塔克辛非但沒有受到負面影響，反而從金融危機中大賺一筆。如此堅強的財富，也造成日後塔克辛本人、其所屬的秦納越集團與其創立的泰愛泰黨在泰國所形成的重大影響力。

1997 年憲法主要是希望能促使泰國進一步民主，但是塔克辛的勝利卻是代表著泰

註㊻　Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, "Power in transition: Thailand in the 1990s," in Kevin Hewison, ed., *Political Change in Thailand: Democracy and Participation*（London: Routledge, 1997）, pp. 21~41.

註㊼　Alex M. Mutebi, "Thailand in 2002: Political Consolidation amid Economic Uncertainties," *Asian Survey,* Vol. XLII, No. 1（January/February, 2003）, pp. 101~112.

註㊽　Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thailand's Crisis*（Chiang Mai: Silkworm Books, 2000）, p. 26.

註㊾　Thitinan Pongsudhirak, *Crisis From Within: The Politics of Macroeconomic Management in Thailand, 1947-97*（Ph.D. Thesis: LSE, 2001）.

國政治的一大轉變—政治與企業的結合。研究泰國政經的作者貝克（Chris Baker）就表示，舊有的資本家集團又再度控制政府。㊿事實上，新政府在上任之後進行公營事業民營化、51媒體自由化與開放電信市場等計畫，這些計畫背後所代表的龐大商機，吸引了各大財團的覬覦，其中包括了秦納越集團以及塔克辛的政商盟友等。如此政商結合的制度性關係也爲泰國往後的金融改革帶來更多不確定的因素。52

四、地方派系

由於泰國領土廣闊，中央與地方之間溝通管道的弱化，加上泰國從 1980 年代經濟迅速起飛，地方教父（*jao pho*）便在鄉村地區扮演重要的角色。53可是 *jao pho* 的影響力在 1997 年金融風暴與塔克辛成立泰愛泰黨之後，出現重大的轉變，可以分爲兩方面來加以探討：

（一）經濟面向：*jao pho* 在過去靠著其在地方上強大的政治與經濟實力，培養了不少國會議員在國會爲其商業利益代言。但 1997 年的金融危機，大大影響了 *jao pho* 的經濟實力，因此也沒有錢去支持候選人了；54

（二）政治面向：1997 年新憲法修改了選舉制度，在小選區制度下，*jao pho* 以往只靠少部分選票就可以當選的情況已經不復見，因此在 2001 年大選時，便有許多的 *jao pho* 落選，爲國會帶入了一股新浪潮。

雖然 *jao pho* 的政經實力受到 1997 年金融危機與新憲法的影響而減弱，但是 *jao pho* 並不會消失，其影響力也仍然存在。研究泰國政治的學者饒偉訊（Kevin Hewison）表示，泰愛泰黨在北部與東北地區吸收了相當多的 *jao pho*，並且順利將他們帶入國會之中。塔克辛因此有「新東北之龍」(New Dragon of Northeast）的稱號，

註㊿ Shawn W. Crispin and Rodney Tasker, "Thailand Incorporated," *Far Eastern Economic Review*, Jan. 18, 2001, pp. 16~18.

註51 在 1990 年代初期時，當政府決定民營化政策之後，塔克辛就曾利用其綿密的政商關係網路，大舉買入泰航與泰國石油署（Petroleum Authority of Thailand, PTT）的股份，從中獲取大量利益，以此作爲其政治資本，透過選舉等管道直接參與政治，並順利當選泰國總理。參閱 Ukrist Pathmanand, "The Taksin Shinawatra Group: A Study of the Relationship between Money and Politics in Thailand," *The Copenhagen Journal of Asian Studies,* Vol. 13（1998）, pp. 60~81.另外，2004 年 3 月 2 日有將近五萬名國有企業的員工集聚在曼谷泰國發電署（Electricity Generating Authority of Thailand, EGAT）的總部前，抗議塔克辛政府對於民營化政策的態度，這項抗議行動可以說是塔克辛上台以來最大型的抗議活動。其主要訴求除了認爲 EGAT 民營化之後將會造成電價上漲，與加深泰國的貧富差距。同時許多政商關係良好的商人將會買入大批股票入主 EGAT，使得民營化成爲財團化。

註52 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 9、10 月），頁 65~80。

註53 有關於 jao pho 的研究，請參照：Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyarangsan, *Corruption and Democracy in Thailand*（Chiang Mai: Silkworm Books, 1999）, Ch.3: Jao Pho: Local Influence and Democracy.

註54 Shawn W. Crispin, "Twilight of a godfather," *Far Eastern Economic Review*, January 25, 2001, pp. 58~60.該文章詳盡報導坤敬（Khon Kaen）府的 jao pho 恰龍（Charoen Bhatanadamrongchit）在 1997 年金融危機之後衰落的過程。

塔克辛不是買下 *jao pho* 就是比 *jao pho* 花更多的錢來吸收候選人。[55]因此，在塔克辛執政之後，*jao pho* 已經換了一個新招牌，改以泰愛泰黨的名稱重新出發，繼續在塔克辛的政府中發揮其影響力。

五、治理結構的透明化與問責

泰國治理結構中的主要行動者，以及彼此之間的制度性關係在金融危機發生之後，出現了結構性的實質轉變。[56]首先在行政部門方面，危機之後泰國的文官體系開始出現改革。乃川政府也遵守著文官中立的原則，政治力並未介入文官的運作。可是塔克辛上台之後，喊出的 CEO 治國論，明顯是希望透過政務官來影響文官體系；其次在政黨方面，乃川的民主黨在本質上也與昭華立的新希望黨、塔克辛的泰愛泰黨有顯著差異。民主黨主要是以都市的中產階級爲主要訴求，與鄉村選民的聯繫並不大，因此比較不易受到地方勢力的影響。泰愛泰黨與地方勢力有密切關係，因此在政策制訂上難以從全國利益的角度出發；第三，在財團方面，保護性財團在危機中受到嚴重損傷，大大削弱其經濟影響力；再加上政黨輪替之後，舊有財團的政商關係面臨瓦解與重組的命運。唯一的例外應該算是塔克辛的泰納越集團，兩相比照之下，更是突顯了塔克辛本人以及其所屬集團在後金融危機時期的影響力。最後，在地方派系方面，受到金融風暴與新選舉制度，以及新憲法去中央化的影響，*jao pho* 的政經影響力大不如前。但在泰愛泰黨出現之後，*jao pho* 改以另外一種面貌出現，依附在泰愛泰黨之下，保護其私人利益與地方利益（參見表 5）。

表 5　治理結構的主要行為者

	乃川	塔克辛
行政部門	引進私部門的參與，降低官僚貪污的可能性	CEO 治國，官僚缺乏制衡機制
政黨／政治人物	民主黨形象佳	泰愛泰黨與傳統政客結合
財團	政商關係良好財團受損嚴重	財團尋租行爲
地方派系	1997 年金融危機減弱 *jao pho* 的影響力	*jao pho* 轉而依附在泰愛泰黨之下

資料來源：作者自行整理。

泰國民主黨政府清楚瞭解到 1997 年危機發生的原因之一，就是因爲治理結構不透明與問責程度低，所以 1997 年的新憲法特別強調治理結構的透明化與問責程度。[57]在泰國與國際貨幣基金所簽訂的八次意向書中，皆很明確提及必須透過結構性的改革來增加透明化與問責程度。[58]許多水平問責機制的出現，包括：1997 年新憲法當中新設的全國肅貪委員會、選舉委員會與監察使等機制，都使得政策的制訂過程與執行過程都更加透明，民眾可以清楚瞭解政策的產出過程。政治人物現在也必須提出相當清楚

註[55]　同前註。

註[56]　有關於結構上轉變的觀點，主要是筆者訪問諾丁罕大學（The University of Nottingham）政府系教授張曉克時所提出，參見訪談記錄 5，2004 年 4 月 17 日。

註[57]　Bidhya Bowornwathana, “Thailand in 1999.”

註[58]　雙方意向書的內容請參閱 http://www.imf.org, accessed on January 15, 2003.

C.E.P.S.

的財產申報以及政治獻金的來源。[59]同時民眾也可以透過網際網路，輕易取得與政策相關的資訊。

除此之外，垂直問責機制（媒體與公民社會）在危機之後，也迫使相關官員在政策制訂與執行時，必須有更透明的作法讓民眾瞭解。第一、前總理昭華立因爲處理金融危機不當被迫下台，且有三位部長因爲醜聞案而在輿論的壓力下被迫下台，這在以往是不可能的事情；第二、許多組織開始針對促進透明化與問責進行研究，並且對政府施壓，包括：泰國發展研究機構與朱拉隆功大學的政治經濟中心（Political Economy Center）等；第三、許多由政府部門所進行的貪污研究已經引起政府的高度關切。第四、新憲法規定只要有 50,000 名民眾以上的連署，就可以要求全國肅貪委員會針對某位官員或政治人物進行調查。[60]

但是隨著塔克辛的上台，治理結構的透明化程度開始受到影響。由於塔克辛政府與財團之間的關係密切，加上塔克辛個人強力的領導風格與 CEO 總理的模式，政策制訂與討論的過程其他人並無法清楚瞭解。根據考夫曼等人所提出的治理指標中更可以發現，塔克辛上台之後在有關於法治這項指標的得分上，從乃川時期的 0.30，一路下降到 2004 年的 0.00。另一方面，塔克辛執政之後問責程度的降低，也反應在對於新聞自由的打壓之上。塔克辛上台之後，便開始對於媒體進行施壓與控制，[61]在自由之家（Freedom House）針對一百多個國家與地區所進行的新聞自由調查中，泰國在 1999 到 2002 年期間都是屬於「自由」(Free) 的國家，但是從 2003 年開始排名已經掉到了「部分自由」(Partly Free) 的國家，2005 年時情況更加惡化。[62]塔克辛對媒體的操縱嚴重影響治理結構中的問責程度。根據考夫曼等人的研究指出，乃川時期的問責指標的分數還維持在 2000 年的 0.27，但是到了塔克辛時間，就下降到了 2005 年的 0.07。總而言之，塔克辛執政時期的透明化與問責程度遠不如乃川政府，這對泰國的治理結構有著負面的影響（參見表 6）。

表 6　泰國治理結構的透明化與問責（1998-2005 年）

		乃川			塔克辛				
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
透明化	法治	0.30	n.a.	0.30	n.a.	0.18	0.04	0.00	0.10
問責	問責	0.02	n.a.	0.27	n.a.	0.15	0.27	0.25	0.07
	新聞自由	31（PF）	30（F）	30（F）	29（F）	30（F）	36（PF）	39（PF）	42（PF）

資料來源：法治與問責的資料來自於 Kaufmann, et al., "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005"; 新聞自由的資料來自於自由之家網站（www.freedomhouse.org）, accessed on October 19, 2006.

註[59] Scott B. MacDonald, "Transparency in Thailand's 1997 Economic Crisis: The Significance of Disclosure," *Asian Survey,* Vol. XXXVIII, No. 7（July, 1998）, pp. 688~702.

註[60] Pasuk Phongpaichat, "Corruption: Is There Any Hope at All?" paper for Prajadhipok Institute Workshop on Governance, Pattaya, November 1999.

註[61] McCargo Duncan and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand*（Copenhagen: NIAS Press, 2005）, pp. 199~202; Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*（Chiang Mai: Silkworms Books, 2004）, Ch. 5.

註[62] 資料來源：自由之家網站（www.freedomhouse.org）, accessed on September 30, 2006.

伍、監理架構的主要行為者

一、財政部與泰國銀行

財政部與泰國銀行在危機之後所展現出來的改革決心，讓所有的人都刮目相看。在危機之後接任央行總裁的恰圖蒙哥（ChatuMongol Sonakul）是泰國銀行高級技術官僚出身，對於泰國銀行的運作相當清楚與瞭解，受到社會高度的評價。在恰圖蒙哥就任泰國銀行總裁之後，率先由泰國銀行本身開始改革，包括：改組成爲更加精簡與更加扁平的結構、增加副總裁與助理總裁的人數，但削減許多層次的中階主管。新的結構亦將促成更多權力下放，以提昇決策的效率與速度。財政部也更加尊重泰國銀行的獨立性，避免介入泰國銀行的內部運作。至於在謹愼監理方面，泰國銀行首先在 1998 年 3 月 31 日，強化了資產分類、準備率與報告標準等新規定，希望能在 2000 年時，將國內金融機構的監理標準提升到國際標準。流通性（Pass）與特別關注（Special Mention）這兩項新的放款分類也分別要求 1%與 2%的準備率。並從 1998 年 7 月 1 日將逾期放款的定義由原先的六個月改爲三個月。同時泰國銀行也要求金融機構必須每季向其提出報告，而非以往的每年。

至於財政部與泰國銀行之間的互動，雖然在金融危機發生之前，兩單位的首長曾經因爲理念的不同而發生過衝突，但在危機之後，這種衝突已經不復見，兩單位彼此之間的權責劃分相當明確，也會彼此尊重，已經不再有衝突的情況發生⑬。可是泰國銀行的獨立性卻在塔克辛上台之後面臨到挑戰，2001 年泰國銀行總裁恰圖蒙哥因爲在貨幣政策上與塔克辛意見相反而遭到撤換。此外，從 2001 年開始接替恰圖蒙哥的擔任泰國銀行總裁的比迪雅通（Pridiyathorn Devakula）也曾因爲某些政策與塔克辛不合而有彼此衝突的情形發生，顯見泰國銀行的獨立性正遭受到打擊，而泰國銀行恐怕也將步上馬來西亞國家銀行的後塵，淪爲政府的工具。若果眞如此，那對於泰國後續的金融改革將會有不小的負面影響。

二、金融部門重組署（FRA）

泰國政府在金融危機發生前後，一共關閉了 58 家經營不善的金融公司，對當時金融體系的穩定造成嚴重影響，泰國政府於是成立 FRA 來負責處理。首先，FRA 根據一套相當詳細的標準，仔細評估 58 家金融公司所提出的營運計畫之後，在 1997 年 12 月 8 日建議財政部與泰國銀行永久關閉 56 家金融公司，只讓其中的 2 家繼續存活，分別是：曼谷投資（Bangkok Investment）與起亞納金金融證券（Kiatnakin Finance and Securities）。FRA 在審查營運計畫過程中展現出高度的效率與透明，重新建立了社會大眾對於泰國金融部門的信心。其次，FRA 在 1998 年 2 月起，開始拍賣遭永久關閉金融

註⑬　筆者訪問泰國銀行官員沙里妮（Salinee Wangtal），參見訪談記錄 3，2004 年 2 月 24 日。

C.E.P.S.

公司的資產，在整個拍賣過程中也維持著透明化的運作。⑭總之，FRA 在金融危機發生之後，制訂了相當明確的規範處理 58 家金融公司的問題，並且以相當透明的架構去進行剩餘 56 家金融公司的拍賣，避免整個金融體系問題進一步擴散，對於後金融危機時代的泰國金融體系有相當程度的貢獻。

三、企業債務重整諮詢委員會（CDRAC）

泰國銀行除了必須解決金融部門的問題之外，企業部門的問題也必須要一併解決，公私聯合諮詢委員會（Joint Public-Private Consultative Committee, JPPCC）於是在 1998 年 6 月 22 日建議政府成立企業債務重整諮詢委員會，作爲金融機構與私部門之間溝通談判橋樑。⑮CDRAC 於是在泰國銀行的批准之下，於 1998 年 6 月 22 日成立。CDRAC 的主席由泰國銀行總裁擔任，其他的委員包括來自各機關的代表：泰國銀行家組織（Thai Bankers' Association）、外國銀行組織（Foreign Banks' Association）、金融公司組織（Association Finance Companies）、泰國產業聯盟（Federation of Thai Industries）與泰國貿易署（Board of Trade）等。⑯這五個單位並在 1998 年 8 月 25 日時簽訂了泰國企業債務重整架構，⑰清楚規範了企業債務重整中各方所應共同遵守的遊戲規則。泰國的企業債務重組相當程度上是透過公會組織來進行的，刻意強化民間部門的參與，減少政府部門在當中所扮演的角色。從 1998 年成立以來，到 2003 年 9 月底爲止，一共有 606,661 件案子，金額約兩兆九千億泰銖左右的債務已經重整完畢。CDRAC 在處理企業部門的重組過程中，標準作業程序相當明確，過程也相當公開透明，並沒有處理不公或不當的情事傳出，獲得極高的評價。

四、泰國金融資產管理公司（TAMC）

雖然泰國政府在危機發生之後，透過市場的力量來解決不良債權的問題，但是到了 2001 年 2 月時，逾期放款金額仍有一兆三千五百億泰銖左右，逾放比約 17.8%。因此爲了徹底泰國的不良債權問題，成立一個國營的資產管理公司就成爲了塔克辛政府上台之後的首要目標。塔克辛在上台之後，首先在 2001 年 2 月 24 到 25 日，舉辦了成

註⑭ 有關於拍賣過程，請參閱 Financial Sector Restructuring Authority, *Financial Crisis and Resolutions in Thailand 1997-2002: Roles of the Financial Sector Restructuring Authority*（Bangkok: Financial Sector Restructuring Authority, 2002）, Ch. 7: Asset Realization.

註⑮ Financial Sector Restructuring Authority, *Financial Crisis and Resolutions in Thailand 1997-2002: Roles of the Financial Sector Restructuring Authority*, pp. 60~62.

註⑯ 參見 CDRAC 網頁：http://www.bot.or.th/bothomepage/Special/CDRAC/cdrac_e.htm, accessed on March 3, 2004.

註⑰ 如此的解決途徑又稱爲「曼谷途徑架構」（Bangkok Approach Framework），主要是由泰國銀行家協會（Thai Bankers' Associations）等民間組織所提出。請參閱 Masahiro Kawai and Ken-ichi Takayasu, "The Economic Crisis and Banking Restructuring in Thailand," in Asian Development Bank, *Rising to the Challenge in Asia: A Study of Financial Markets, Volume 11: Thailand*（Manila: Asian Development Bank, 1999）.

C.E.P.S.

立國家資產管理公司的研討會，會議並由塔克辛親自主持，可以看出其對該項政策的重要性。之後，財政部也在 2001 年 3 月 1 日時，成立了「設立中央資產管理公司的工作委員會」(Working Committee on the Establishment of Central Asset Management Organization)，下設四個工作小組，包括行政小組、管理小組、金融小組與法律小組等。

表 7　監理架構的主要行為者

	乃川	塔克辛
MOF/BoT	財政部與泰國銀行權責劃分明確	泰國銀行獨立性受到挑戰
FRA	制訂明確處理危機的規範	
CDRAC	透過公會組織來進行，強化民間參與	
TAMC		TAMC 表現不如預期理想

資料來源：作者自行整理

根據 TDRI 研究員安瑪表示，國有銀行必須將其不良資產全部轉移給 TAMC，至於民間銀行則不具有強制性。⑱ TAMC 向本國銀行購入了一兆三千多億泰銖的不量資產，其中 80%左右 (約一兆一千多億泰銖) 來自於國有銀行，只有兩千多億泰銖來自於民間銀行。主要原因除了當初成立 TAMC 的目的之一就是在於處理國有銀行的逾期放款問題，另外一個原因就在於 TAMC 向民間銀行購買不良債權的價錢過低。⑲

塔克辛上台之後，為了徹底解決泰國的不良債權問題，因而成立國營的資產管理公司來蒐購公民營金融機構的不良債權，以恢復金融市場的有效運作。但是 TAMC 並未獲得民營金融機構的信任，使得 TAMC 完全成為公營金融機構的金融資產管理公司，⑳其效用大打折扣。事實上，TAMC 這幾年的表現並不如當初的預期，除了決策過程不透明，在拍賣不良債權時常發生不道德的問題之外，㉑另一個原因在於成立時間過晚，以及常受到政策不確定性的影響。㉒ TAMC 在處理逾期放款上過於緩慢也引起了塔克辛的不滿。根據報載，泰國總理塔克辛於 2002 年 7 月 22 日視察 TAMC 時對進展緩慢表示不滿，認為應加快不良債權出售的速度，否則將無法減輕國家的財政負擔。㉓

五、監理架構的透明化與問責

監理架構的透明化程度在危機之後獲得提升。尤其是泰國銀行的透明化程度在一

註⑱　筆者訪問 TDRI 資深研究員安瑪，參見訪談記錄 2，2004 年 2 月 16 日。

註⑲　Pakorn Vichyanond, *Complicated Difficulties behind Financial Resolution: The Case of Thailand* (Bangkok: TDRI, 2001), pp. 18~22.

註⑳　訪談記錄 2，2004 年 2 月 16 日。

註㉑　訪談記錄 2，2004 年 2 月 16 日與 Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*, p. 112。

註㉒　Veerathai Santiprabhob, *Lessons Learned from Thailand's Experience with Financial-Sector Restructuring* (Bangkok: TDRI, 2003), p.76.

註㉓　張偉，「以泰國為首的東南亞國家不良債權比率已大幅降低」，金融時報，2002 年 8 月 4 日。

項判例之後更加確定。曼谷法政大學（Thammasat University）的經濟系教授阿匹猜（Apichat Satitniramai）爲了研究所需，向泰國銀行查詢有關的資訊，結果泰國銀行以事涉敏感機密等爲由拒絕了阿匹猜的請求，不料阿匹猜一狀告到法院，後經過法院判決泰國銀行的資訊必須完全公開，此判例一出增加了社會大眾對於政策資訊的取得程度，更是完全強化了泰國銀行的透明化程度。[74]除此之外，大部分的改革政策都有相當明確與透明的規範，例如 FRA 在審理 58 家金融公司哪一家該永久關閉時，便有很詳細的判斷標準，且在執行拍賣時，每一筆的拍賣交易都有很清楚的資訊可供查詢。同時，在整個 FRA 任務結束之後，並出版了一本專書詳細記載了每一筆交易的清楚帳目等，如此也替 FRA 贏得了極高的評價。而且 FRA 與 CRDAC 等新成立的單位都有很明確的定義，規範了這些機關的作用、職責與目標。但是 TAMC 的透明化程度則遠不及於 FRA 與 CDRAC，甚至有學者表示 TAMC 根本就是黑箱作業，外面的人完全無法清楚瞭解其運作。[75]雖然如此的評論可能有點過當，但也突顯出來 TAMC 在透明化的規範上確有不足之處，而這也多少顯示出塔克辛政府上台之後對於透明化的忽視。

1997 新憲法的施行之後，以及乃川政府大力執行改革政策的影響之下，監理架構的問責程度也明顯獲得提升，尤其是垂直問責部分。在金融危機發生之前，垂直問責機制所扮演的角色實在是有限，可是在危機發生之後，垂直問責機制有效地制衡了監理架構的運作。泰國銀行的官員現在除了要面臨來自於其他新成立的水平問責機制，例如全國肅貪委員會等的監督之外，社會大眾的壓力對於他們來說也是一項很嚴厲的問責機制。[76]除此之外，新成立的金融重組機關也都有設有內部相關的監督單位，負責監督其在金融重組過程中的行爲，以避免違法濫權的情事發生。但是 TAMC 成立之後，卻沒有成立相關的內部監督機制，問責程度明顯不如 FRA 與 CDRAC。

監理架構的改變，除了連帶提升透明化與問責之外，也影響了泰國的監理品質。根據考夫曼等人的調查研究指出，泰國的監理品質在乃川執政時期的 2000 年達到最佳的 0.68，其後開始走下坡。到了 2004 年時，降到最低點的 0.12。顯見乃川與塔克辛政府在監理品質方面也出現了明顯的落差。

表 8　泰國的監理品質（1998-2005 年）

	乃川			塔克辛				
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
監理品質	0.21	n.a.	0.68	n.a.	0.28	0.31	0.12	0.38

資料來源： Kaufmann, et al., “Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005.”

註[74]　筆者訪問法政大學講師阿匹猜，參見訪談記錄 1，2004 年 1 月 16 日。

註[75]　訪談紀錄 2。

註[76]　根據作者訪問泰國銀行的高級官員，其表示在金融危機發生之後，其同事搭乘計程車上班途中，無意中讓司機知道其在泰國銀行上班，除了被痛罵一頓之外，司機更是要求其下車不願意載他，由此故事可知泰國銀行在當時民眾心中所受到厭惡的程度，但也突顯出社會大眾的制衡力量。參見訪談記錄 3，2004 年 2 月 24 日。

C.E.P.S.

柒、結　論

泰國在金融危機發生之後，迅速通過了強調改革的新憲法，同時進行了政黨輪替，由形象良好的民主黨出面組閣，並接受了 IMF 所提出的結構性改革政策，其強調善治的概念，大幅提昇了治理結構的透明化與問責程度。而在治理結構與監理架構彼此之間同形化的影響之下，監理架構的透明化與問責程度也獲得有效的提升。在治理結構與監理架構的透明化與問責程度都獲得改善的情況下，金融改革與經濟復甦的速度雖然較慢，但是改革政策的效果卻完全展現出來。尤其是在逾期放款的減少方面，更是可以看出乃川政府在金融改革上的成效與努力。反觀從 2001 年塔克辛上台之後，治理結構與監理架構的透明化與問責程度，與乃川執政時間相比明顯下降，如此也反應在金融改革的成效之上。逾期放款下降的幅度不如乃川時期，其間甚至還有增加的情況發生，同時，監理的品質也大幅下降。顯見塔克辛對於泰國的金融改革主要是負面影響居多。事實上，根據先前的分析，我們可以做出以下幾點的觀察與結論。

首先，大規模與結構性政治改革的重要性。1997 年泰國發生的金融危機，雖然有其國際性因素的影響，但內部的政治因素才是其中的關鍵所在。政經環境中普遍存在著貪污腐化與親信資本主義等負面影響，而透明化與問責程度低的治理結構更是向下扭曲了監理架構本應扮演的角色，進而造成金融體系的紊亂與金融危機的發生。因此爲了要有效改善金融體系的亂象，並改正金融危機所帶來的負面影響，光是進行監理架構的金融部門改革是不夠的，如此只是「頭痛醫頭、腳痛醫腳」治標不治本的方法。泰國金融改革成功的最主要關鍵，在於乃川政府痛定思痛地在 IMF 的建議下，進行大規模與結構性的政治改革。但是如此的政治改革是需要時間的，改革的效果無法在短期內展現出來，同時在改革的過程中必然會經歷陣痛期，以及某些既得利益者的反彈，這也是造成民主黨在 2001 年大選落敗的原因。

其次，塔克辛經濟政策的短期效果。泰國在塔克辛上台之後的總體經濟確實有不錯的表現，但這最主要的原因還是在於塔克辛採取凱恩斯式的經濟政策，以刺激國內消費的擴大內需方案來塑造經濟復甦的景象。如此的經濟政策雖然在短期內達到了經濟成長的現象，可是在其背後卻有著更大的金融風暴在形成中。2002 年 4 月泰國政府廢除銀行核發信用卡的最低月薪 15,000 泰銖門檻限制，致至 2002 年 9 月止泰國銀行業信用卡發卡數達 327 萬卡，較前年同月成長 39.8%。⑦現在泰國人只要走進銀行之內，不用任何的抵押擔保品就可以申請信用卡並借到幾萬元泰銖的貸款。如果此問題無法獲得重視與解決，那麼泰國的消費金融危機將再度爆發。

第三，塔克辛勢力的興衰。塔克辛的泰愛泰黨在 2001 年的國會大選中，正式取代了民主黨成爲執政黨。而塔克辛本身的企業背景，以及其與其他大企業財團之間的密切關係，使得泰國從先前的金錢政治（money politics）的年代，直接進入「大型金錢

註⑦　許育菁，「泰國國家風險分析」，**中國商銀月刊**，2004 年 4 月號，http://www.icbc.com.tw/chinese/news/news05/news200404/news20040402.htm, accessed on May 5, 2004.

C.E.P.S.

政治」(big money politics) 的年代。[78]泰國的政治似乎又回到先前的貪污腐化嚴重的年代，也因此泰國從 2005 年下半年開始就有一連串大規模的反塔克辛運動，最後甚至爆發軍事政變，泰國也自此走入後塔克辛時期。2006 年 10 月泰皇正式通過任命素拉育上將 (Surayud Chulanont) 爲泰國新任總理，而原先接任總理呼聲極高的泰國銀行總裁比迪雅通則接任副總理兼財政部長。由這樣的安排看來，新任政府除了將進行政治改革之外，事實上，經濟與金融政策也將是往後政府施政的重點領域，如此將會對於泰國後續的金融改革有正面的影響。

總結來說，泰國在 1997 年金融危機之後，民主黨政府接受國際組織的建議，採取了結構性改革，爲後續的金融改革與經濟復甦奠定了穩固的基礎。而塔克辛上台之後，只著眼於短期效果的凱恩斯政策，因此雖然泰國總體經濟的數字相當亮麗，但背後卻隱藏著更大的消費金融風暴。塔克辛本人與財團之間複雜與密切的政商關係則是成爲壓倒駱駝的最後一根稻草。新政府上台之後，預計將以一年的時間進行政治改革以及新憲法的制訂，並且將於 2007 年 10 月舉行國會大選。我們期待新政府在素拉育的領導之下，能夠眞正從事政治改革，將塔克辛執政時期的負面影響因素排除，並且致力於經濟與金融改革，爲泰國未來的總體經濟與金融部門的發展做出貢獻。

* * *

(收件：95 年 11 月 29 日，接受：96 年 1 月 8 日；責任校對者：莊家梅)

註[78] Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*, p. 97.

C.E.P.S.

附錄 1　泰國金融部門重整主要措施（1997-2004 年）

時間		主要重整措施
1997 年	月、日	
	3.3	泰國銀行要求 10 家金融機構增資。
	6.26	泰國銀行暫停 16 家金融公司營運。
	7.2	泰銖改採浮動匯率。
	8.5	泰國銀行暫停 42 家金融公司營運。採取概括承受的存款保險制度。
	10.24	FRA 與資產管理公司相繼成立。
	11.10	泰國銀行介入京華銀行（Bangkok Metropolitan Bank）。 放寬金融機構的外資所有權。
	12.8	FRA 命令 56 家金融公司永久關閉。
1998 年		
	1	星展銀行（DBS Bank）購入泰國興業銀行（Thai Danu Bank）50.27%的股權。
	2.6	泰國銀行介入曼谷商業銀行（Bangkok Bank of Commerce）、京都銀行（Siam City Bank）與第一商業銀行（First Bangkok City Bank）。 叻達信銀行（Radanasin Bank）成立。 泰國當局增資泰京銀行（Krung Thai Bank）167 億 5 千萬泰銖。
	2.21	FRA 進行首次拍賣遭永久關閉金融公司的資產。
	4.27	FRA 完成首次主要資產拍賣。
	5.14	泰國銀行介入七家金融公司
	6	企業債務重整諮詢委員會（Corporate Debt Restructuring Advisory Committee, CDRAC）成立。 公布逾期放款重整指導原則。 荷蘭銀行購入泰國亞洲銀行 75%的股權。
	8	泰國銀行介入金國銀行（Laem Thong Bank）、聯合銀行（Union Bank）與其他五家金融公司。 泰銀行（Bank Thai）成立，主要由聯合銀行與泰京金融公司（Krung Thai Thanakit Finance Company）與其他十二家金融公司合併而成。 金國銀行與叻達信銀行合併。 曼谷商業銀行關閉。 第一商業銀行被併入泰京銀行。 泰國銀行宣布公共資金支援方案。 資產管理公司法施行。
	12.15	FRA 完成最大筆的主要資產拍賣。
1999 年		
	4	破產法施行。
	6	新的中央破產法庭開始運作。
	7.12	泰國銀行介入黌利銀行（Nakornthon Bank）。
	8	FIDF 再度增資泰京銀行一千零八十億泰銖。
	9.10	黌利銀行出售 75%的股權給標準渣打銀行，並改名爲渣打黌利銀行（Standard Charter Nakornthon Bank）。
	10.6	叻達信銀行出售 75%的股權給新加坡的大華銀行（United Overseas Bank），並改名爲大華匯寶銀行（UOB Radanasin Bank）。

（續下頁）

(接上頁)

時間		主要重整措施
2000 年		
	9	泰京銀行的逾期放款轉讓給蘇昆維資產管理公司(Sukumvit Asset Management Company, SAM)。
2001 年		
	1	泰國銀行修改外匯管制措施。
	4	泰國資產管理公司(Thai Asset Management Corporation, TAMC)成立。
	6	京華銀行與京都銀行的逾期放款轉讓給碧武里資產管理公司(Petchburi Asset Management Company, PAM)。
	10	銀行逾期放款開始轉讓給 TAMC。
2002 年		
	1.3	財政部同意塔那察銀行(Thanachart Bank)的設立。
	2	泰國銀行成立金融部門主計畫指導委員會(steering committee)。
	4	京都銀行合併京華銀行。
	9	FIDF 試圖民營化泰銀行。
	11.26	泰國銀行公布金融機構監察人選任方針。
2003 年		
	4	泰國銀行放寬金融機構的經營項目。
	11.27	泰國銀行與泰國 13 家商業銀行高層聚會，共商降低逾期放款之道。
2004 年		
	2	公布金融部門主計畫(Financial Sector Masterplan)。
	5	泰軍人銀行與星展興業銀行合併。 大華匯寶銀行與亞洲銀行合併。

資料來源：Veerathai Santiprabhob, *Lessons Learned from Thailand's Experience with Financial-Sector Restructuring* (Bangkok: TDRI, 2003); Veerathai Santiprabhob, "The Thai Framework for Financial Sector Restructuring: How Has It Supported Economic Recovery?", *Ministry of Finance Working Paper* (2000).

附錄 2　訪談名單一覽表

編號	訪談時間	訪談者姓名	訪談者職稱	訪談地點
1	2004.1.16	Apichat Satitniramai	法政大學經濟學系教授	Thammasat University
2	2004.2.16	Ammar Siamwalla	TDRI 首席研究員	TDRI
3	2004.2.24	Salinee Wangtal	Director of Financial Institutions Policy Group	BoT
4	2004.3.4	郭芳贄	中央社駐泰國特派員	曼谷 SOGO 麥當勞
5	2004.4.17	張曉克	諾丁罕大學政府系教授	中研院亞太中心

C.E.P.S.

The Politics of Financial Reform in Thailand

Shang-mao Chen

Assistant Professor
Department of Political Science
Fo Guang University

Abstract

This paper explores the domestic institutional arrangements and relationships among key political and financial actors in the process of Thailand's financial reform. Affected by the Asian 1997 financial crisis, the Chuan government adopted structural reform policies which were suggested by the IMF as a long-term solution. However, the Thaksin government which took office in 2001 adopted Keynesian and populist policies to stimulate economic growth and financial stability which focused on short term results. Whose policies should take credit for Thailand's successful financial reform and economic recovery? This paper uses two institutional variables: transparency and accountability, and two analytical levels: governance structure and regulatory framework to compare the performance of the Chuan government and the Thaksin government in respect of their financial reform policies. It argues that Thaksinomics is not growth driven, and Thaksin also should not take entirely of the credit for Thailand's post-crisis development. The Thaksin government benefited from the economic and financial stability laid down by the previous Chuan government. In conclusion, this study shows that previously established structural and political reform enhanced transparency and accountability of the governance structure and regulatory framework, thereby contributing to the successful financial reform.

Keywords: Thailand; financial crisis; financial reform; Chuan Leekpai; Thaksin Shinawatra

C.E.P.S.

參 考 文 獻

李紀珠，「台灣金融監理體系之改革與建制—我國金融監理機構一元化」，available at http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/092/FM-R-092-011.htm, accessed on July 25, 2003.

葉秋南，**國際金融危機剖析**（台北：財團法人金融聯合徵信中心，1999 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 9、10 月），頁 65~80。

Asian Development Bank, *Governance: Promoting Sound Development Management* (Manila: Asian Development Bank, 1997).

Asian Development Bank, "Governance in Asia: From Crisis to Opportunity," in Asian Development Bank, *Asian Development Bank Annual Report 1998* (Manila: Asian Development Bank, 1998).

Asian Development Bank, *Governance in Thailand: Challenges, Issues, and Prospects* (Manila: Asian Development Bank, 1999).

Barth, James R., Gerard Caprio Jr., and Ross Levine, "Banking Systems around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?" in Frederic S. Mishkin, ed., *Prudential Regulation: What Works and What Doesn't* (Chicago: The University of Chicago Press, 2001).

Beck, Thorsten, Ross Levine, and Norman Loayza, "Finance and the Sources of Growth," *Journal of Financial Economics,* Vol. 58, No. 1 (2000), pp. 261~300.

Benston, George J. and George G. Kaufman, "The Appropriate Role of Bank Regulation," *The Economic Journal,* Vol. 106, No. 436 (1996), pp. 688~697.

Bidhya Bowornwathana, "Thailand in 1999," *Asian Survey,* Vol. XL, No. 1 (2000), pp. 87~97.

Bidhya Bowornwathana, "Politics of Governance Reform in Thailand," in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration, Second Edition, Revised and Expanded* (New York: Marcel Dekker, 2001).

Brewer, Brian, "Thailand: Building the Foundation for Structural and Systemic Transformation," in Anthony B. L. Cheung and Ian Scott, (eds.), *Governance and Public Sector Reform in Asia: Paradigm Shifts of Business as Usual?* (London: Routledge Curzon, 2003).

Capulong, Virginita, David Edwards, David Webb, and Juzhong Zhung, eds., *Corporate Governance and Finance in East Asia: A Study of Indonesia, Republic of Korea, Malaysia, Philippines, and Thailand, Volume One: A Consolidates Report* (Manila: Asian Development Bank, 2000).

Chaitrong, Wichit, "TDRI Economists: Thaksinomics 'not a driver of growth'," *The Nation*, March 30, 2006.

Cole, David C. and Yung Chul Park, *Financial Development in Korea: 1945-1978*

(Cambridge: Harvard University Press, 1983).

Crispin, Shawn W. and Rodney Tasker, "Thailand Incorporated," *Far Eastern Economic Review*, Jan. 18, 2001, pp. 16~18.

Crispin, Shawn W., "Twilight of a godfather," *Far Eastern Economic Review*, January 25, 2001, pp. 58~60.

Das, Udaibir and Marc Quintyn, "Crisis Prevention and Crisis Management: The Role of Regulatory Governance," *IMF Working Paper*, WP/02/163 (2002).

Dow, Sheila C., "Why the Banking System Should be Regulated," *The Economic Journal,* Vol. 106, No. 436 (1996), pp. 698~707.

Financial Sector Restructuring Authority, *Financial Crisis and Resolutions in Thailand 1997-2002: Roles of the Financial Sector Restructuring Authority* (Bangkok: Financial Sector Restructuring Authority, 2002).

Haggard, Stephan, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield, eds., *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1993).

Hamilton-Hart, Natasha, *The Asian States, Asian Bankers: Central Banking in Southeast Asia* (Ithaca: Cornell University, 2002).

Hutchcroft, Paul D., *Booty Capitalism: The Politics of Banking on the Philippines* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

Jayaratne, Jith and Philip Strahan, "The Finance-Growth Nexus: Evidence from Bank Branch Deregulation," *Quarterly Journal of Economics,* Vol. 111, No. 3 (1996), pp. 639~670.

Kaufmann, Daniel Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Aggregating Governance Indicators," *World Bank Research Working Paper,* No. 2195 (1999).

Kaufmann, Daniel Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters," *World Bank Research Working Paper,* No. 2196 (1999).

Kaufmann, Daniel Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01," *World Bank Research Working Paper,* No. 2772 (2002).

Kaufmann, Daniel Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002," *World Bank Research Working Paper* (2003).

Kaufmann, Daniel Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004," *World Bank Research Working Paper* (2005).

Kaufmann, Daniel Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005," *World Bank Research Working Paper* (2006).

Kawai, Masahiro and Ken-ichi Takayasu, "The Economic Crisis and Banking Restructuring in Thailand," in Asian Development Bank, *Rising to the Challenge in Asia: A Study of Financial Markets, Volume 11: Thailand* (Manila: Asian Development Bank, 1999).

Kondo, Seiichi, "Fostering Dialogue to Strengthen Good Governance," in OECD, *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen* (Paris: OECD, 2002).

Kuo, Chengtian, "New Financial Politics in Thailand and Malaysia," *Issues and Studies,* Vol.

36, No. 6 (2000), pp. 139~176.

Leftwich, Adrian, "Governance, Democracy and Development in the Third World," *Third World Quarterly,* Vol. 14, No. 2 (1993), pp. 605~624.

Leftwich, Adrian, "Governance, the State and the Politics of Development," *Development and Change,* Vol. 25, No. 2 (1994), pp. 363~386.

Levine, Ross, "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 2 (1997), pp. 688~726.

Levine, Ross, Norman Loayza, and Thorsten Beck, "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes," *Journal of Monetary Economics,* Vol. 46, No. 1 (2000), pp. 31~77.

Lorenzini, Michelle Suzanne, *The Politics of Finance in the East Asian Newly Industrializing Countries* (Ph. D. Thesis: Washington University, 2000).

MacDonald, Scott B., "Transparency in Thailand's 1997 Economic Crisis: The Significance of Disclosure," *Asian Survey,* Vol. XXXVIII, No. 7 (1998), pp. 688~702.

McCargo, Duncan and Ukrist Pathmanand, *The Thaksinization of Thailand* (Copenhagen: NIAS Press, 2005).

McKinnon, Ronald I., *Money and Capital in Economic Development* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973).

Mutebi, Alex M., "Thailand in 2002: Political Consolidation amid Economic Uncertainties," *Asian Survey,* Vol. XLII, No. 1 (2003), pp. 101~112.

Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, "Power in Transition: Thailand in the 1990s," in Kevin Hewison, ed., *Political Change in Thailand: Democracy and Participation* (London: Routledge, 1997).

Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyarangsan, *Corruption and Democracy in Thailand* (Chiang Mai: Silkworm Books, 1999).

Pasuk Phongpaichat, "Corruption: Is There Any Hope at All?" paper for Prajadhipok Institute Workshop on Governance, Pattaya, November 1999.

Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thailand's Crisis* (Chiang Mai: Silkworm Books, 2000).

Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand* (Chiang Mai: Silkworms Books, 2004).

Robinson, Joan, *The Rate of Interest and Other Essay* (London: Macmillian,1952).

Rosenbluth, Frances McCall, *Financial Politics in Contemporary Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1989).

Schumpeter, Joseph, *The Theory of Economic Development* (Oxford: Oxford University Press, 1969).

Shaw, Edward S., *Financial Deepening in Economic Development* (New York: Oxford University Press, 1973).

Suchitra Punyaratabandhu, "Thailand in 1998: A False Sense of Recovery," *Asian Survey*, Vol. XXXIX, No. 1 (1999), pp. 80~88.

The Brooker Group, *The Brooker Group Directory of Thai Financial Institutions-2003/2004* (Bangkok: The Brooker Group, 2003).

Thawilwadee Bureekul and Stithorn Thananithichot, "The Thai Constitution of 1997: Evidence of Democratization," paper presented at an International Conference on "Governance in Asia: Culture, Ethics, Institutional Reform and Policy Change," December 5-7, 2002, at City University of Hong Kong, Hong Kong.

Thitinan Pongsudhirak, *Crisis From Within: The Politics of Macroeconomic Management in Thailand, 1947-97* (Ph.D. Thesis: LSE, 2001).

UNDP, Governance for Sustainable Human Development (New York: UNDP, 1997).

UNDP, *Reconceptualising Governance* (New York: UNDP, 1997).

Ukrist Pathmanand, "The Taksin Shinawatra Group: A Study of the Relationship between Money and Politics in Thailand," *The Copenhagen Journal of Asian Studies,* No.13 (1998), pp. 60~81.

Veerathai Santiprabhob, *Lessons Learned from Thailand's Experience with Financial-Sector Restructuring* (Bangkok: TDRI, 2003).

Veerathai Santiprabhob, "The Thai Framework for Financial Sector Restructuring: How Has It Supported Economic Recovery?" *Ministry of Finance Working Paper* (2000).

Vichyanond, Pakorn, *Complicated Difficulties behind Financial Resolution: The Case of Thailand* (Bangkok: TDRI, 2001), pp. 18~22.

World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: The Long-Term Perspective Study* (Washington, D.C.: The World Bank, 1989).

World Bank, *Governance and Development* (Washington, D.C.: The World Bank, 1992).

World Bank, *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets* (Washington, D. C.: The World Bank, 2001).

Walter, Andrew, "Financial Liberalization and Prudential Regulation in East Asia: Still Perverse?" *IDSS Working Paper,* No. 36 (2002).

C.E.P.S.