

行政暨政策學報 第三十三期
民國九十年十二月 第 123~148 頁
Public Administration & Policy, No.33
December 2001 pp.123~148

由國家的經濟轉型職能談泰國金融危機發生始末

陳恆鈞*

摘要

本文主要探討國家的經濟轉型職能對於經濟發展的重要性。金融危機發生後，許多學者主張國家對於經濟發展不利，自由經濟市場觀點因而高漲，惟本文認為國家持續參與經濟發展仍有其必要性。然而，國家扮演的角色應是加強培養企業適應國際競爭的能力，而非一味的干預經濟發展。以泰國金融危機發生前後情形作為個案研究，結論指出國家機關應與民間企業建立制度性連結，經由管理互賴關係，國家機關與企業彼此互惠，進而合作達成政策目標。

關鍵詞：轉型職能、泰國金融危機、制度性連結、基礎建構的力量、民間社會

*淡江大學公共行政學系專任副教授。

作者衷心感謝兩位匿名審查人之細心審查與寶貴意見，文中如有錯誤概由作者自負。

壹、前言

亞洲四小龍經濟發展的成就在發展經濟學建立了新典範，主要特質是採取「健全的發展政策」(sound development policy)，因而能夠同時達成經濟成長快速與分配平均的目標。世界銀行報告(1993)認為，此一優異表現可為他國所仿效。在 1997 年的報告中，世界銀行更明確的指出，一個「有效能」(effectiveness)的國家對於富裕的社會是不可或缺的。然而，這一切在金融危機發生之後都發生了改變，所有的經濟奇蹟似乎都遭到質疑(Krugman, 1994: 62-78)，而爭執焦點大半集中在由國家機關領導經濟發展的方式是否正確？

本文擬由個案分析闡明，經濟管理工作充滿不確定因素，因此國家持續參與經濟發展有其必要性，而非一味的要求國家機關降低其在經濟發展過程中的角色。畢竟經濟發展目的，並非僅追求高經濟成長率，更重要的是要培養國家經濟體系對於瞬息萬變的情況有足夠的適應能力。基於此，本文認為國家機關應提高職能與民間社會(尤其是企業)建立管理互賴關係(governed interdependency)，並由制度性連結(institutional linkage)來協助企業進行轉型，方能解決當前經濟困境，並能適應激烈的國際經濟競爭環境。然而此一經濟轉型職能(transformative capacity)並非每個國家都具備，因此國家機關為追求進一步經濟發展，應加強與企業合作建立互惠的管理互賴關係。

本文主要是以相關文獻分析，探討泰國在金融危機發生前後，國家機關如何發揮職能輔導企業發展。主要研究問題包括：泰國政府採用何種策略使得經濟快速發展？發展過程中有何問題存在導致金融危機爆發？金融危機發生後，泰國政府又提出何種政策輔導企業度過難關？以及此種發展模式對於泰國未來經濟發展將造成何種影響？在回答問題之前，第二節擬先由國家機關與經濟發展的相關性，說明國家機關在經濟發展過程中所應具備的轉型職能，再由管理互賴觀點說明國家經濟轉型所需要的基礎建構力量內涵以及重要性。第四節則針對泰國經濟發展過程與相關的理論作一檢證。最後，則為結語。

本文在分析國家機關與民間社會關係時，所採取的觀點是將兩者視為不互相統屬以及相互排斥的。所謂的「國家機關」(the State)的概念較接近「政治」的概念，主要包括政府的行政、立法、司法以及軍事等部門。基於國家公權力的賦予，國家機關往往透過保護、生產以及汲取三種功能，而與民間社會產生一種既共生且相剋的關係(蕭全政 1994: 81-7)。此外，文內所謂「經濟轉型職能」是指國家機關具有能力採取新的發展策略，除了適應環境所產生的衝擊和壓力之外，更能符合經濟轉型的需要(Weiss, 1998:6)。由於國家機關的經濟管理工作並非固定不變，因此需要

培養國家機關經濟體系的適應能力，方法便是經由制度性的連結，建立國家機關與企業之間的「管理互賴」關係。所謂管理互賴是指，經由公私部門協商，產生新的經濟發展策略以適應國際競爭環境，而參與者在協商過程中，雖然可以維持彼此的自主性，但卻為國家機關設定的目標所約束(Weiss, 1998:38)。

貳、國家經濟轉型職能

維持長久經濟繁榮是多數國家追求的目標。後進工業化國家在強烈使命感之下，亦將工業化列為優先發展目標。工業化之所以成為重要發展策略，主要具有下列三個優勢：(i)工業對經濟具有外部效果，可以促進經濟總體的發展；(ii)工業不僅能夠直接促成經濟上的自給自足，增加本國經濟資源，亦可免受國際戰爭與貿易管制等影響；(iii)工業與軍事力量與國家安全息息相關(Sen, 1984；周育仁與又平，1998: 60-4)。

惟後進工業化國家因為長期處於經濟弱勢，從事經濟發展勢必比先進國家遭遇更多困難，例如，(i)工業結構是以中小企業為主，因而不利於發展資本或技術密集的工業；(ii)其領導性工業(leading industry)缺少競爭優勢，既使以勞力密集方式生產，也無法與工業先進國家的高生產量相抗衡；(iii)工業體質過於脆弱。因此，在市場機制功能充分發揮以前，後進工業化國家必需採取持續性的保護與補助。

Gerschenkron 就認為後進工業化國家，為趕上工業先進國家水準，國家進行干預有其必要性。Gerschenkron 之所以持這種理由，主因是市場體系內缺少一個具有制度性的行動者(1962:7)。後進工業化國家欲克服上述困難，國家機關就應主動制定一個全面性計劃，領導經濟發展，以期在最短期間內得以累積資本。常採用的策略，包括：(i)以計畫經濟方式取代自由經濟，亦即由國訂定發展目標，要求相關企業配合政府政策；(ii)由國家與企業合作推動工業化，加速資本累積；(iii)由國家先行獨力發展重點工業，待技術成熟後再移轉給企業繼續生產(宋鎮照，1995: 135-6 & 1996: 28-9)。

主張國家干預論者並不否認市場干預之後，將會耗費更多的成本，甚至發生政府失靈。然而干預論者認為就干預之後的結果而言，將會較未干預帶來更多正面效益(Chan et al., 1998:3)。依據上述說明，國家干預論者因而認為東亞經濟所以成功，應歸功於國家積極協調、促進工業出口擴張政策，甚至扭曲價格，以刺激經濟活動，而非自由放任經濟政策。由於國家在政策制定上具有領導地位，往往使得國家政策，不僅可以滿足社會需求，且能進一步追求國家本身利益。

由於本文研究重心是討泰國國家機關在金融危機發生前後，如何輔導企業進行經濟轉型，因此擬從國家經濟轉型職能觀點加以探討。事實上，眾多研究對於東亞

經濟發展的描述，不再針對國家干預的存在與否抑或是成敗做評論，而是將干預的有效性列為研究重點。即使世界銀行的權威人士，也逐漸對於東亞國家機關的「行動主義」(activism)表示不可忽略。此種觀點在 1980 年代晚期，特別是在「重新重視國家」(Bringing the State Back in)的風潮興起之後，特別明顯。幾乎研究亞洲經濟發展的學者都主張，國家機關對經濟發展具有功不可沒的貢獻。然而，學者對於國家機關在經濟發展過程中，所具備的國家職能則有不同解釋，但大抵上認為這是「發展型國家」(developmental state)所應具備的特質。

「發展型國家」首先是由 Chalmers Johnson(1982)所提出，主要具有下列特質：

- (1)國家的行動是以追求經濟成長和生產為中心的經濟活動為目標；
- (2)以功績制徵募具有能力和紀律的經濟官僚；
- (3)將官僚集中於經濟機關以追求工業發展為首要工作；
- (4)經濟官僚和企業精英透過政策網絡而能緊密聯絡並制度化，有利於交換情報，制定有效的策略；
- (5)透過政策工具可以要求企業團體加強合作。

由上述特質可知，發展型國家是運用國家權力來增加投資資源，並確定所投資的資源能夠運用於國內具有生產性的活動。然而，此種國家活動並非意圖取代市場機能。

金融危機發生之後，此一強調發展型國家在經濟發展過程中扮演著不可或缺要素的論點，遭受質疑(Chan, 1998:1-8; Moon & Prasad, 1998:9-24; Lim, 1998:457-83)。然而，學者所提出國家欲有效的發展，必需擁有一套明確的「制度安排」做為先決條件的觀點，卻深深影響後繼的研究。依其觀點，此種制度安排一方面與國家機關的內部組織有關；另一方面則與國家和企業團體的關係有關。本文擬以「管理互賴關係」來加以形容，強調國家機關經由此種關係，可以有效的將隔離性的自主性轉換成具有調整經濟發展的職能。

本質上，管理互賴關係與上述學者所提出的制度安排觀點並不相同。簡言之，Chalmers Johnson (1982)和 Robert Wade(1988)等學者均是以國家為中心，強調國家機關是一個獨立的行動者具有獨立意志與目標，因此在制度安排上過分強調國家機關的功能，而相對忽略社會力量及其他因素的重要性(Burkett & Hart-Landsberg, 1998)。此種觀點顯然與強調發展政策是由雙方經過制度性協商討論而成不同。此種制度性分析是 Wade 和 Johnson 較少分析，因此在理論中，不免提及強勢國家或是威權等字眼。不可否認的，國家運用強制力執行政策雖然有效，但是在威權體制轉型為民主體制之後，國家的經濟政策並非單單由官僚所決定並強制實行，而是由國家機關與企業雙方廣泛的諮商、協調而成(蕭全政, 1998: 1-17)。因此，長久之計是與私部

門建立協商合作機制。

然而，國家機關如此一來似乎同時面臨兩難：一方面要促進企業迅速發展累積資本；另一方面又要避免企業過分集中，以避免資本累積的惡化效果產生。針對此一難題，Peter Evans 的理論提出了解決之道：一個有效能的國家，其特徵為有能力要求經濟官僚對特定利益團體保持某種程度的相對自主性，因而組織內部能夠維持一致性(coherence)，且具備充分職能規畫其目標，但在執行目標時，要求官僚與執行有關的民間企業建立合作的連結(connection)，且能夠深入滲透民間社會。Evans 稱這種國家機關與民間社會團體能夠保持適當程度連結的相對自主性為「鑲嵌自主性」(embedded autonomy)，並認為經由此種矛盾職能，所形成的國家機關與國內企業聯盟，既可避免國家機關為利益團體所虜獲，又可以使國家機關與相關企業團體保持適當連結(1995: 12)。

雖然 Evans 將國家機關與社會互動觀點納入其鑲嵌自主性理論，但是此種缺乏協調機制，以及強調運用財政補助作為國家機關與企業合作基礎的鑲嵌自主性，很容易造成過度隔離與低度鑲嵌的危險，並非是本文所欲運用的職能觀點。本文所指的國家職能是依據管理互賴觀點，強調國家機關擁有能力與有組織的企業團體合作，經由協商而共同推動國內經濟調整策略(包括產業結構改變、技術擴散及創新或是開發新的產品)，因而能夠提昇經濟發展能力，或將經濟發展方向予以調整(Weiss & Hobson, 1995)。由上述可知，國家職能與本國企業的制度性連結以及策略極為密切，相反地與經濟開放程度、政策工具的有無，以及弱勢的私部門做為先決條件無關(Krasner, 1978; Skocpol, 1985)。

在經濟日益複雜的情況下，國家有必要跨越公私部門的分界，在官僚與有組織的企業之間形成一個制度連結(linkage)。相連結並不意味國家機關將失去權力，而是公私雙方基於互惠原則而合作，因此國家機關仍握有主導權；國家可以藉此獲得企業重要資訊，且可動員相關企業合作以達成目標，因而企業亦不會喪失與國家機關協商機會。國家在政策執行過程中，自主性雖然會因此減弱，但是經由公私部門的合作，可以有效的將國家自主性有效的轉換為職能。然而，此種轉換唯有在官僚具有自主性，以及與民間社會鑲嵌性的條件之下方能出現。

前述提及，國家的經濟轉型職能，是指國家擁有能力適應外部所產生的衝擊和壓力，而基礎建構的力量(infrastructural power)在本質上，便是經濟轉型職能的具體表現。所謂基礎建構的力量是指「國家機關具有制度的能力將政策貫徹執行」(Mann, 1993:59)，它可由四個面向加以解釋：(i)滲透能力(penetrative power)，意指國家機關具有能力能夠將觸角延伸到民間社會，並與主要團體進行直接溝通；(ii)汲取能力(extractive power)，則是指國家機關能夠從民間社會獲得所需要的政策資源；(iii)協

商能力(negotiated power)，是指國家機關與民間社會團體能夠本著互惠的關係，進行協調溝通達成政策共識；以及(iv)調整能力(coordinative power)，是指國家機關與民間社會團體能夠建立一套制度化的機制，隨時因應政策需求而相互調整彼此互動行為模式(Weiss & Hobson, 1995:9)。

基礎建構的力量會隨著公私部門合作而愈強，而經濟轉型所需的協調能力也隨之提高。當企業能力增強時，不能視為國家職能相對降低，相反地，它們增強了國家職能基礎，以及提昇其處理經濟轉型工作能力。由此可知，國家機關若是能夠與有組織的企業團體進行合作或是納入決策機構之內，則國家可以提升經濟轉型職能。就策略而言，經濟轉型職能可以提供國家更多的競爭優勢，惟轉型成功與否端視國家有無能力去設計和執行這項新的方法，以及協助企業轉型以適應國際競爭環境(Weiss, 1998:4)。

國家機關獲得基礎建構的力量之後，便是將其轉換成有效的市場管理。Evans 強調國家機關可以經由制度性連結形成政策網絡、動員經濟行動者從事生產工作以及執行它的政策。大抵上，Evans 的觀點是正確的，特別是在經濟轉型所需的技術愈加複雜時，經濟官僚與私部門的制度連結，對於經濟轉型工作成功與否就顯得相當重要。然而，Evans 並未進一步提出，國家機關要如何具備制定和執行有效政策的職能。事實上，這就有賴國家機關與企業之間存有高度的管理互賴關係。

管理互賴關係可存在於許多模式之中，但是最適用於國家機關具有某種程度的相對自主性，以及民間企業具有高度組織。國家機關的經濟計畫是由公私部門協商而成，但是計畫的採納與執行，仍是由國家機關做最後的決定與監督。因此，國家機關與企業在管理互賴關係中並非全無衝突發生，而是同時兼具合作與競爭的性質。惟此種性質並非固定，而是隨著時間有所改變，如此方能適應不同經濟轉型工作的需要。至於企業所以願意與國家機關合作，共同追求經濟發展，主要是在國家所建立的政策網絡之中，由國家機關和民間企業共同建立許多制度性的協調機制，例如例行性集會。經由廣泛的互動討論，雙方對於發展目標能夠減少不確定感，並對所採取的經濟策略能夠取得共識。由此可知，國家機關所執行的經濟政策，並非全由經濟官僚運用強制力而付諸執行；同理，由於國家機關在規畫政策時，能夠與民間團體保持相當程度的相對自主性，因此政策不會單獨反應特殊團體的利益。

參、泰國金融危機前後

金融危機幾乎粉碎了亞洲經濟奇蹟，其中，曾被視為第五小龍的泰國，幾乎在風暴之後宣佈國家破產。不禁令人好奇是何種原因引爆危機？本節擬從政治與經濟的歷史發展系絡，探討泰國國家機關在金融危機發生前後（分別為 1932-92，1993-

1997，以及 1997-迄今），國家轉型職能所發生的轉變。

一、金融危機爆發前

泰國自 1932 年 6 月軍人發動政變之後，即採行君主立憲體制。直到五〇年代披汶(Phibun Songkhram)執政，泰國方有民主雛形。雖然係以政變方式取得政權，但是披汶所實施的「民主新紀元」(Era of Democracy)政策，卻首開泰國民主的先例。政策實施之後，允許人民自由組黨，一時之間有三十多個政黨成立，奠定日後泰國多黨政治的基礎。然而，短暫民主隨即被軍人政權結束，1957 年 9 月披汶政權被沙立特(Sarit Thanarat)以政變方式取得。沙立特和其後的繼承人他儂(Thanom Kittikhachorn)在六〇年代執政期間繼續實施嚴格的軍事統治。

七〇年代，泰國首次出現民主化運動，逐漸動搖軍人威權國家機關的地位。1973 年發生第一次世界石油危機，以及美國因為實施「越戰越南化」政策而減少美援，泰國經濟因而遭受嚴重衝擊，加上政府貪污問題日益嚴重，終於導致中產階級與學生走上街頭，要求軍人政府下台。惟軍方採取強硬措施的行動，事後經由泰皇斡旋並任命桑亞(Sanya Thammasak)擔任內閣首相，示威運動得以平息。惟文人領導之聯合內閣在泰國多黨政治之下，呈現政治不穩；從 1973 年第一次「十月革命」到 1976 年「第二次十月革命」四年期間共更換了四任首相。文人政府執政期間，泰國政治與經濟問題始終無法獲得解決，軍人再次發動政變。直到 1980 年，由泰皇任命普瑞姆(Prem Tinsulanonda)擔任首相後，泰國政治才呈現較為穩定的局勢。

在軍人掌握政權情形下，泰國的經濟發展均是由國家機關扮演主導角色(Warr & Nidhiprabha, 1996:70-5)。自 1961 年開始實施第一期的經濟社會建設計劃之後，沙立特與他儂政府就積極投入國內基礎建設，推動「進口替代」(import-substituted)工業以及「促進出口」(export promotion)工業政策，鼓勵外來投資以刺激經濟的成長。軍人政府統治之下，使得軍事威權國家機關的本質反映在經濟的發展型態上，便出現「官僚威權政權」(B-A regimes)的發展型態，包括注重國家發展，拔擢專業人才，實行計劃經濟以及由國家機關建立關稅保護政策，並以金融與財稅方式培育國內工業生根，發展國力（宋鎮照，1996：68-74）。此一措施，不僅使得泰國產業結構由農業轉向工業發展，更奠定了八〇年代「出口導向」(export-oriented)政策的基礎。從表 1 中可以發現在 1985 年以前，農業一直是泰國經濟的主要結構，隨著經濟的發展，農業佔國內經濟的比重逐漸降低，從 1951 年的 50.1% 下降到 1985 年的 16.8%。惟製造業卻從 1951 年的 10.3% 上升到 1985 年的 22.1%，同時期與工業發展有關的產業包括電力、交通、金融與建築等行業也都有明顯的成長。

普瑞姆執政期間(1980-8)，先後遭遇兩次嚴重的國際經濟危機，包括從第二次石油危機以及國際商品價格的下跌。1980 年到 1985 年可以說是泰國經濟發展最艱困的

時期，不僅國內進口原料價格高漲，出口商品價格下跌，更由於全球經濟蕭條，歐美國家貿易保護主義抬頭，使得泰國不論製造業產品或農產品出口都明顯衰退，因此解決經濟問題便成為普瑞姆政府首要任務。

普瑞姆政府為改善國家機關與民間企業之間的溝通與合作，因此成立許多具有公私部門協調合作機制功能的商會(chambers of commerce)。舉其犖犖大者，例如「經濟政策委員會」(the Economic Policy Committee)，以及「公私部門聯合諮詢委員會」(Joint Public-Private Consultative Committee)；前者成立於1980年，性質上是一個跨部會與跨黨派的經濟管理，主要功能是在指導、分析評估以及決定國家經濟政策方向，而後者成立於1981年，主要功能除了作為政府與民間企業的溝通管道外，並處理企業界的重大經濟問題(Laothamatas, 1992:69-71)。具備此種公私部門的協調機制，技術官僚在政策的研擬與選擇時，政策錯誤自然減少(Bowie & Umger, 1997:134)。由於國家機關與民間企業建立了管理互賴關係，國家機關擁有相當的自主性與職能，得以運用民間企業的發展來創造國家經濟繁榮。

表1 泰國各部門經濟成長表(1951-1985)

年度	1951	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985
部門								
農業	50.1	42.0	39.7	34.8	30.0	30.4	23.2	16.8
礦物&採石	1.9	1.6	1.1	2.1	1.5	1.2	3.4	4.0
製造業	10.3	11.8	12.6	14.2	17.1	17.2	21.3	22.1
建築業	2.9	4.0	4.6	5.6	5.8	4.6	5.3	5.6
電力&水源供應	0.1	0.2	0.4	0.8	1.5	1.6	1.0	2.3
交通&通訊	3.1	5.1	7.5	7.1	6.8	6.1	5.8	7.7
批發&零售	18.0	19.6	15.2	16.5	17.4	17.5	16.7	15.1
金融保險	0.4	1.4	1.9	2.6	3.9	4.5	3.1	3.6
住所擁有	3.7	3.0	2.8	2.5	1.9	1.7	3.5	4.1
公共行政和國防	2.8	4.8	4.6	4.3	4.3	4.1	4.7	4.8
服務	6.7	6.5	9.6	9.5	9.3	10.6	12.3	14.1
總計(1)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
GDP成長率(2)	-	-	-	7.9	10.5	4.8	4.8	3.5

說明：(1) GDP的計算以1972年為基準。(2) 實質GDP成長率。

資料來源：(1) Dixon, Chris. *The Thai Economy Uneven Development and Internationalization*. London: Routledge, 1999: 10.

(2) 鄭勵志，1996，快速發展中的亞太地區經濟，頁4。

除此之外，為進一步追求泰國經濟的發展，泰國從八〇年代中期開始採行出口導向發展政策。在出口導向策略主導之下，各項經濟政策均配合策略施行，包括調整進出口關稅、財政政策、金融政策、獎勵投資政策、吸引外資政策以及各項基礎

經濟建設計劃等。改革措施的推行，不免遭致既得利益的反對，但是在普瑞姆堅持下，各項改革政策的推動都有進展(Overholt, 1999:1029)。

在普瑞姆個人圓融協調的能力之下，國家機關的權力在軍方、政黨與官僚之間得以維持穩定(Warr & Nidhiprabha, 1996:17)。在八年執政期間，普瑞姆獲得國會充分支持，成為泰國任期最長的首相，學者稱此一時期為「半民主」(semi-democracy)時期(Maisrikrod, 1997:152)。雖然普瑞姆本身具有軍人身份，但是在政治上能夠遵循1978年憲法，繼續推行民主政治。軍人雖然在民主國會運作架構下，扮演強而有力的政治角色，不過民間社會力量受到政治開放影響，逐漸在政治領域中具有影響力。在普瑞姆積極改革下，泰國經濟在1985年之後逐漸好轉，再加上政治穩定因素，為1987年吸引外來投資建立良好基礎。惟1988年4月正值泰國經濟快速成長，國會卻以經濟與外交政策失敗為由，提出內閣不信任案。由於執政聯盟中的民主黨產生分裂，造成政府施政困難，普瑞姆於是解散國會並舉行大選。

察猜(Chatichai Choonhavan)在普瑞姆無意繼續擔任首相情況下，於1988年7月成為第一位以民主方式選舉產生的新首相。由於察猜內閣閣員大多是普瑞姆內閣成員，而察猜本人也認同普瑞姆所持的政策理念，因此在經濟議題上仍繼續推動出口導向政策(張耀秋, 1993: 50-1)。在外資大量流入情況下，察猜採取更為開放的經濟政策，提出「化戰場為商場」的口號，企圖將泰國建設為中南半島的經濟中心。此一政策不僅符合泰國企業界的想法，對於國際而言，也提高了泰國對外國投資者的吸引力。在察猜政府領導下，泰國經濟成長快速，從1988到1990年，三年經濟成長率都達到二位數字，分別為11%、10.8%和10%(Dixon, 1999:3)。

相對於經濟表現，貪污問題卻成為察猜政府無法消除的污點。事實上，貪污問題是既存現象，八〇年代之所以特別嚴重是由於六〇年代沙立特掌政時期，企業財團與軍人政府結合，並建立密切的政商網絡關係。在傳統「主從關係」(patron-client relation)影響下，軍人藉由資本家的資助獲得財富，企業在軍人保護之下得以確保財產安全，國家機關與企業財團無形中建立了一種非正式的聯盟關係(吳復新, 1981: 28-30; 宋鎮照, 1995: 45-6)。八〇年代之後，企業更逐漸掌握泰國經濟資源，甚至影響決策(Phongpaichit & Baker, 1998:27)。

除此之外，技術官僚的流失亦是察猜政府任內的另一項困擾因素。八〇年代末期，由於泰國經濟的蓬勃發展，技術官僚放棄政府工作轉投入民營企業服務追求財富，導致「公私部門聯合諮詢委員會」的功能逐漸喪失。就企業界而言，為維護利益，與其透過「公私部門聯合諮詢委員會」，不如直接與政治人物或政黨建立密切關更有效率，這也是造成察猜時期貪污特別嚴重的原因之一(Laothamatas, 1992:74-5)。

察猜三年執政期間，貪污情況日益嚴重，終於導致蘇欽達(Suchinda Kraprayoon)在 1991 年 2 月以掃除貪污為由，發動軍事政變。政變無疑破壞了泰國八〇年代以來的民主成就，惟蘇欽達宣稱將盡快舉行國會大選，並任命安南德(Anand Punyarachun)為內閣首相，社會因而暫時維持定狀態。安南德係具有企業家背景的技術官僚，在與軍方的合作過程中，由軍方處理政治事務，安南德則主導經濟發展。安南德將經濟改革的重心，放置在配合出口導向為主的企業需求之上，因此在很短時間之內，便通過多項稅務改革法案。

大抵上，安南德的財經政策仍是以持續推動經濟國際化為主(Bowie & Unger, 1997:153)。上述提及，泰國的產業結構在八〇年代由農業轉型為以製造業為主之後，經濟蓬勃發展，惟金融改革壓力也逐漸浮現。基於此，安南德通過相關金融改革法案，包括設立「證券交易委員會」(Security Exchange Commission)監督股票市場，並成為發展資本累積的重要機構(Phongpaichit & Baker, 1999:356)。然而，以蘇欽達領導的軍人集團，此時欲宣佈自己為內閣首相，企圖長期執政。此舉引起全國民眾的不滿，而由曼谷市長詹隆帶領群眾示威，要求蘇欽達下台，結果造成 1992 年 5 月的血腥屠殺事件。在泰皇出面協調之後，蘇欽達自動下台，由安南德繼續擔任首相，直到同年 9 月舉行大選，由民主黨的川立沛(Chuan Leekpai)獲選為新任內閣首相。綜合而言，泰國在金融風暴前此一時期，國家機關與社會的關係，在歷經八〇年代經濟發展之後，已經產生明顯變化。首先是泰國的經濟結構已由農業轉型為以工業為主。其經濟成長率也從八〇年代初期平均每年約 5%，增加到八〇年代後期的 9%。從表 2 中可以明瞭，泰國在八〇年代的經濟表現的確是較其他東南亞國家突出，即使在遭逢國際價格危機時，其經濟表現仍較其他東南亞國家為優，使得泰國被讚譽為「東亞第五小龍」。

此外，泰國在經過八〇年代的經濟快速發展之後，國家機關與民間社會的關係也產生了變化，最顯著的是國家機關對民間社會已不再擁有絕對的權力，相反地，民間社會的力量逐漸滲透到國家機關。詳言之，企業財團資本家、地方資本家與中產階級構成了三股主要影響國家機關的民間社會力量；企業財團資本家在普瑞姆與安南德的執政期間中展現了相當影響力，協助泰國政府創造有利於投資與貿易的經濟環境，地方資本家則是與軍人和政黨建立良好關係之後，積極投入政治活動，經由選舉進入國會擔任議員，甚至政府官員，無形之中增加了資本家對於國家機關政策的影響，而中產階級的興起除了逐漸瓦解泰國國家機關的威權體制，造成軍人在政治上的影響力減弱，更奠定了泰國在九〇年代所實施的民主政治。由於三股社會力量分別對國家機關的自主性造成程度不同的影響，因此在 1992 年之後，泰國逐步由威權體制轉型為民主體制。

表 2 東亞國家 GDP 成長率(1980-1992)

單位：%

國家	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
東協四國													
印尼	9.6	7.6	5.4	3.3	5.3	1.6	2.0	2.5	5.7	6.2	7.0	7.0	6.3
馬來西亞	8.0	6.5	4.9	3.8	5.9	-1.5	0.0	3.0	7.4	8.5	10.0	8.6	7.8
菲律賓	5.4	3.0	3.5	-1.4	-1.4	-4.0	1.0	5.7	4.5	3.6	2.5	0.0	0.1
泰國	4.9	7.6	6.0	5.8	5.5	3.5	4.5	8.4	11.0	10.8	10.0	7.9	7.2
東亞四小龍													
香港	9.8	10.4	4.3	5.2	6.0	0.8	6.0	13.6	7.3	2.5	2.3	3.9	5.0
南韓	-6.7	7.1	3.5	9.5	7.5	5.1	10.0	11.1	12.2	7.4	8.9	8.4	4.8
新加坡	10.2	9.9	3.7	7.9	8.0	-2.9	2.0	8.8	11.0	9.2	8.9	6.7	6.0
台灣	7.2	5.5	5.0	7.5	11.0	5.1	10.8	11.7	7.0	7.1	5.2	7.0	7.0
OECD	1.4	1.2	-0.2	2.7	4.9	3.6	2.8	3.5	4.5	3.5	2.5	3.6	1.5
中所得國家	2.1	0.5	2.3	3.7	4.5	3.7	3.3	3.9	3.7	3.0	1.9	2.2	0.3

資料來源：修改自 Dixon, *The Thai Economy Uneven Development and Internationalization*, 1999: 3.

二、金融危機爆發

低度開發國家在推動經濟發展時，資本不足常成為首要克服難題，而金融體系健全與否便成為經濟發展的重要關鍵。一旦國家經濟發展到某種程度，為了持續經濟發展成果，金融改革壓力將會逐漸增加，金融自由化與國際化因而成為不可避免的趨勢。在推動金融自由化與國際化時，建立一套良好金融監理制度，是預防金融危機發生的重要工作。然而，本節將探討泰國國家機關所採行的經濟發展策略並非如此，以致發生 1997 年的金融危機。

九〇年代初期是泰國金融改革時期。由於察猜政府「化戰場為商場」的政策，促使泰國政府加速金融改革。在世界銀行(World Bank)以及國際貨幣基金(International Monetary Fund)的協助下，泰國開始進行一系列的金融自由化改革。金融自由化對外而言，意味著解除外匯交易的管制；對內而言，則是減少對金融產業的限制，給予銀行較自由的營運空間。此時泰國政府對於民間企業所採取的輔導措施包括，在 1991 年 4 月宣佈解除與資本項目有關外匯管制，允許商業銀行自由提取外幣存款帳戶中的資金，人民可自由向商業銀行買賣外幣，不需再向有關當局提出申請，外國資金的流入與流出也不採取任何限制(Delhaise, 1998:84)。1993 年，泰國政府進一步解除外匯交易的管制以及允許民間企業從「曼谷國際融資機構」(Bangkok International Banking Facilities)借貸巨額外幣。此外，政府亦減少對金融產業的限制，例如減少對利率的限制和擴大金融體系的營運範圍，使得銀行能夠較自由的營運(Delhaise, 1998:84)。

自川立沛出任泰國首相之後，為回應企業及中產階級的期望，便持續推動經濟改革。川立沛首先延攬優秀人才擔任財經首長，包括蘇巴柴(Supachai Pantichapakdi)擔任副首相，以及塔林(Tarrin Nimmanhaeminda)擔任財政部長，組成所謂的「夢幻財經小組」。在充分授權下，塔林積極從事有關稅務、資本市場和關稅制度的改革，增加出口經濟的利益，以重振外國對泰國經濟的信心。1993年泰國政府設立了「曼谷國際金融機構」(Bangkok International Banking Facilities)，主要業務是使國內金融機構可以自由地從國外取得所需的資金。1994年2月政府又放寬人民對外直接投資的最高限額，取消個人匯出與外匯的限額，允許自由使用外匯收入。在川立沛內閣的領導下，泰國經濟在1993與1994年的經濟成長率均高達8%以上。表面上，泰國似乎已達成金融自由化目標，然而過快的金融自由化措施，卻埋下國內將發生嚴重經濟危機的種子。

在金融自由化政策的推動下，泰國政府所採取的主要策略是維持高利率以及吸引外國資金。由於泰國經常帳大多處於逆差，為促進經濟的成長，必須加強國內的投資。然而，在國內儲蓄不足情況下，引進外國資金彌補國內資金的不足，便成為維持國內高利率的主因(金榮勇，1998:3)。由於高利率，吸引大量外資流入，以及實施金融自由化措施，使得外匯的出入幾乎不受限制。泰國企業以及金融機構輕易地經由「曼谷國際金融機構」，從國外借貸的資金，賺取較高的利息。

高利率與開放性的金融政策固然解決了資金不足問題，但是金融業的競爭環境卻是造成泰國經濟泡沫化的另一項主因。泰國金融產業結構是以商業銀行為主，金融融資機構為輔。15家商業銀行擁有超過3000家的分支機構。其中，主要的業務集中在前五大銀行，約佔15家銀行總業務的三分之二(Lauridsen, 1999)。商業銀行組成類似卡特爾組織的「泰國銀行家協會」(Thai Bankers Association)，經由協會的聯繫，設定貸款金額比例(Warr & Nidhiprabha, 1996:40-2)。相較之下，數目多而規模小的金融融資機構，在政府放寬管制後，為了與商業銀行競爭，乃從事高風險的經濟活動，從外國低利借貸大量的外幣，放款給國內企業使用(Leightner, 1999:304)。由於泰國金融機構的授信品質不佳，企業與個人不難從金融機構借貸大筆資金，而政府對於金融機構並未實施嚴格監督，導致不良貸款經常發生。

1996年泰國經濟開始呈現衰退，使得金融自由化過快的問題逐一浮現。經過數年的經濟快速成長，由於勞力成本增加，泰國逐漸喪失勞力密集產業的比較利益優勢。1990年外人直接投資申請案中，生產紡織品和輕工業製品外銷所佔的比例尚有50%，在1994年降至9.4%，1996年以後幾乎停止(謝宗林，1997:74)。勞力密集產業比較利益的喪失，顯示泰國產業結構必須轉型，朝資本及技術密集產業發展。1989年泰國的資本及技術密集產業，包含鋼鐵、水泥、石化以及電子電機等中

高科技產業的產品佔出口比例為15.3%，到了1994年則已達到41.2%，成為泰國製造業產品出口的主力。但是受到泰國專業工程人才不足的影響，出口產品不論在品質或價格上，都無法與對手國競爭，獲利能力亦低於勞力密集產業。

由於泰國產業技術有限，面對國外激烈競爭，企業獲利能力有限，因此金融自由化所吸引的外國資金不免流入股市與不動產，逐漸形成泡沫經濟。從表3中不難發現，泰國的外債比率不斷升高。企業經營困難，只得向外國借貸方式維持營運。然而，如此一來，外債快速增加，到1996年時已達970億美元，約佔國內生產毛額的61%。國內經濟持續惡化，但是泰銖卻隨著美元對日圓的升值，誘使泰國企業增加對日圓的借貸金額。因此，當1997年金融危機爆發時，泰國的外債有2/3是採取日圓計價。另外，泰國長期以來每年均有財政盈餘，但是1996年第四季的財政盈餘卻轉成赤字，打破泰國多年紀錄。

由於川立沛所屬的民主黨在國會中的席次未過半，乃聯合其他四個政黨組成聯合內閣。川立沛除了繼續推動經濟改革，也同時進行穩固民主制度以防止軍人干政。1992年5月，安南德在泰皇支持下擔任過度時期內閣首相(僅為期四個月)，積極的削弱軍方的勢力。因此川立沛上台之後，軍方威脅力量已經減弱許多，但是國會中政黨的鬥爭依然成為川立沛的難題。由於聯合內閣的理念差異，使得聯合內閣在某些議題的立場上存有極大差異，難以取得政策一致性，無形之中也減緩了改革速度。

1995年土地改革計畫(SK4-01)弊案的爆發，反對黨於是在5月提出不信任案，經過國會激烈辯論後，聯合內閣開始出現動搖，原先支持川立沛的國會議員紛紛尋求出路，造成執政聯盟瓦解。川立沛在不信任案投票表決前，宣佈解散國會，提前舉行大選。7月國會大選由班韓(Banharn Silpa-archa)領導的泰國黨(Chart Thai)獲得勝選，因為國會席次未過半，因此也由七個政黨組成聯合內閣。由於班韓的聯合內閣成員有許多被認為具有地方資本家背景的專業政客，使得內閣閣員貪污醜聞案頻傳。此外，班韓政府在經濟管理能力顯然不足。主要原因是受到政治壓力影響，班韓選擇親信擔任財政部長與泰國中央銀行總裁，掌握財經部門的運作之下，而排斥接受民眾信賴的技術官僚。緊接著，為了滿足執政聯盟國會議員的需求，增加地方建設計劃，提高政府財政支出，使得政府預算餘額被消耗殆盡，造成泰國在1996年第四季首度出現財政赤字。

表 3 泰國各項經濟指標 (1991-1997)

年	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
貨幣							
泰銖/美元	25.28	25.52	25.54	25.09	25.19	25.61	47.25
真實匯率改變比率(%)	-5.7	-3.2	-4.5	-6.9	-6.6	-3.1	76.5
實際經濟							
實際 GDP 成長率(%)	7.0	7.1	8.2	8.6	8.7	6.7	-0.4
投資佔 GDP 比率(%)	38.0	39.5	39.9	40.1	42.8	39.8	39.1
失業率(%)	3.5	3.6	3.4	3.2	3.0	3.3	3.7
收支平衡							
出口 (十億美元)	28.23	32.10	36.41	44.48	55.45	55.41	58.00
進口 (十億美元)	34.22	36.26	40.70	48.20	63.42	63.90	67.00
貿易平衡 (十億美元)	(5.99)	(4.16)	(4.29)	(3.72)	(7.97)	(9.49)	(9.00)
經常帳平衡 (十億美元)	(7.57)	(6.30)	(6.36)	(8.09)	(13.56)	(14.69)	(3.40)
經常帳平衡佔 GDP(%)	-7.70	-5.70	-5.60	-5.90	-8.20	-2.10	-2.10
外債 (十億美元)	35.99	39.61	45.48	60.99	65.00	97.00	97.00
外債佔 GDP(%)	36.90	36.20	37.10	43.10	42.40	61.00	61.00
政府財政							
政府盈餘/赤字佔 GDP(%)	4.70	2.80	2.10	1.80	3.00	1.60	-0.60

資料來源：修改自 Delhaise, Asia in Crisis: The Implosion of the Banking and Finance Systems, 1998: 86.

班韓執政期間與先前政權一樣也發生曼谷商業銀行(Bangkok Bank of Commerce)舞弊案。舞弊案牽涉的人員眾多，顯示泰國推動金融自由化的同時，缺乏有紀律的金融監理制度。不透明的泰國銀行營運狀況，使得泰國銀行的信譽受遭沈重的打擊(Phongpaichit & Baker, 1998:105-10)。班韓在執政一年之後，人民對於內閣貪污腐敗的行為感到失望。反對黨於 1996 年 5 月提出不信任案，聯合內閣成員眼見班韓所遭受的反對力量愈來愈大，紛紛改變支持立場。11 月班韓支持程度銳減，面對壓力強大反對勢力，同意辭職，並提早舉行國會大選。

昭華利(Chuan Leekpai)繼班韓之後擔任泰國首相。在政治經濟惡劣情況下，昭華利宣佈將經濟大權交給專業的技術官僚處理，同時任命安雷(Amnuay Virawan)出任財政部長。安雷為縮減財政赤字，進行刪減國防預算、基礎建設支出，緊縮政府預算等工作。惟此時泰國經濟面臨龐大的經常帳逆差、對外來資金的高度依賴、以及巨額外債等問題，並非短時間之內可以解決。其中，尤以泰銖(baht)幣值問題最為棘手。

泰國長期實行釘住美元的匯率政策，使得泰國進出口貿易能夠維持穩定成長。1996 年泰國國內經濟狀況惡化，泰銖隨美元強力升值，但是泰國並未改採浮動匯率，因而成為國際投機客的目標。以索羅斯(George Soros)「量子基金」為首的投資基金

先後於 1997 年 2 月大量賣出泰銖，利用在即期外匯市場借入大量泰銖，再到市場拋售的方式，賺取泰銖與美元的匯差。不過第一次的泰銖攻擊事件，在泰國中央銀行的強力捍衛下，成功的穩定泰銖匯率。

1997 年 5 月泰國政府與投機客第二次交手，初期泰國雖然維持了泰銖的穩定，但是在國際投機客影響下，市場人士信心動搖，為規避泰銖貶值風險，貿易商紛持美元，泰銖因而開始貶值。隨後泰國中央銀行在聯合其他東南亞國家中央銀行的共同干預下，配合巨幅調高隔夜拆款利率手段，雖能維持泰銖幣值穩定，不過泰國經濟也受到很大傷害；首先，由於泰國外匯存底消耗快速，從三月底的 381 億美元下降到 5 月的 333 億美元。其次，中央銀行採取高利率政策有效打擊國際投資客，但是泰國企業卻也無法獲得正常商業交易資金，降低外國投資人的信心(寰宇證券投資顧問公司譯，1998: 106-7)。

由於經濟持續惡化，安雷決議採取財政緊縮政策，計劃以節省財政支出和提高稅收方式來強化國家財政。然而，安雷所提建議卻遭到察猜所領導之國家發展黨內閣成員反對(MacDonald, 1998:697)。基於維持聯合內閣穩定，昭華利重新執掌經濟，間接促使安雷與納隆猜先後辭去職位。雖然昭華利任命塔儂(Thanong Bidaya)擔任財政部長，試圖維持國內經濟穩定，但是政治的不穩定使得市場信心喪失，所實施的政策並未出現預期效果。中央銀行於是在 7 月 2 日宣佈放棄固定匯率制度，讓泰銖隨市場機能自由浮動。當天泰銖隨即下跌，跌幅高達 20%，隨即引發東南亞金融風暴。

三、金融危機爆發後

自泰國金融危機發生之後，短短數月之內，幾乎蔓延整個東亞地區。國際社會對於受創較重國家，包括南韓、泰國、印尼、馬來西亞與菲律賓，積極的研擬援助計劃。但是在國幣貨幣基金(IMF)的主導下，除了大筆援助金額之外，附帶的嚴苛條件往往成為受援助國家必須考量的難題。此節將分析泰國國家機關在 IMF 的協助之下，如何協調民間企業共同處理經濟轉型問題。

就泰國而言，危機發生之後，IMF 就積極研擬紓困援助計劃。同樣地，泰國政府面對這些計劃所附帶的援助條件，包含三大部分：維持高利率的貨幣政策、緊縮政府財政支出，達成財政盈餘和金融制度的調整條件，初始尚未決定是否接受援助計劃。昭華利政府考量的重點是，接受 IMF 援助條件之後所產生的政治連帶影響。最後，儘管馬來西亞總理馬哈迪(Mahathir Mohamad)一再建議泰國不要接受 IMF 的援助，昭華利政府考量泰國經濟情勢危急，如果沒有外來援助，將無法遏止經濟衰退。因此，泰國政府於 8 月 11 日與 IMF 達成 160 億美元貸款的協議。

自接受 IMF 的援助方案之後，泰國先後經歷了昭華利以及川立沛兩任政府，由於兩任首相的行事風格迥異，致使得泰國與 IMF 之間的關係有所不同。昭華利政府在接受援助時，初期並未完全遵守協定，而是採取周旋態度；一方面拖延執行 IMF 的援助條件，另一方面又在國內強調不會實行 IMF 嚴厲的政策，試圖緩和接受 IMF 援助所可能引發的政治危機。惟昭華利政府的態度引起 IMF 的不滿，揚言將紓困貸款予以停止。

相對於昭華利的不合作態度，川立沛對於 IMF 所提出的條件採取較為配合的態度，因此雙方之間建立和諧關係。當時泰國面臨四大經濟問題，包括外匯存底枯竭，銀行金融機構需進行重建，房地產部門資金嚴重短缺，以及區域性經濟衰退抑制泰國政府解決經濟問題的能力（國際經濟情勢週報，1999：9）。由於經濟問題日趨嚴重，川立沛政府在 IMF 的協助下，迅速擬定未來重整泰國經濟以及金融機構改革的措施（鄭振龍，1998：164-7）：

1. 修改 1997~1998 年的宏觀經濟框架

- (1) 在整體經濟增長的前提下，短期內許多部門實行經濟緊縮政策。
- (2) 通貨膨脹率控制在比原計劃稍高的水平上。
- (3) 經常帳項目逆差與 GDP 比重從 1997 年的 3.9% 降至 1998 年的 1.8%。

2. 宏觀經濟政策措施。

(1) 財政政策：

- ① 1997/1998 財政年度公共部門合併盈餘要達到 GDP 的 1%。
- ② 暫時提高奢侈品的關稅及附加費用，但是為了與其他國際貿易組織的協定一致，將力爭在 1999 年底以前予以取消。
- ③ 對於現行稅制進行全面評估，以提高稅務結構的靈活和效率。
- ④ 繼續維持非營利性公共部門資金的平衡，減少不必要的公共開支，減少對電力、水力公司及電話、航空公司的投資，同時調整這些公共服務的費用（除公共汽車和鐵路費）。
- ⑤ 工資政策繼續以減輕泰銖貶值對價格的衝擊為目標，1998 年最低工資的增幅限制在 2%~3%。

(2) 貨幣政策：

- ① 採取緊縮性貨幣政策，從 1997 年 11 月至 1998 年 3 月短期利率維持在 15%~20%。在匯率穩定前，短期利率可保持在這個範圍上，並根據外匯市場變動的需求相應變化。
- ② 廣義貨幣供應量 M2 在 1997 年年末增長 1.5%，1998 年增長 6.8%，保持基礎

貨幣的增加和國內境資產在原計劃限度範圍內。

(3) 對外部門政策：

- ① 外匯存底保持在固定的水準之上，繼續監督泰國銀行(Bank of Thailand; BoT) 淨國際儲備的運用和外債借入數額。
- ② 儘快取消非居民買賣泰銖及以泰銖為面值的貨幣市場工具的限制。

3. 重組金融部門。

- (1) 近期內建立完整制度架構。
- (2) 由金融重整機構(Financial Restructuring Authority)在 1997 年 11 月底前根據嚴格標準決定 58 家金融公司暫時停業。
- (3) 由金融重整機構儘快處理被關閉金融公司的所有好的資產。
- (4) 由金融重整機構在 1998 年第以前處理好所有資產的處置。
- (5) 嚴格貸款審查制度，在 2000 年以前爭取達到國際最高標準。
- (6) 安排在 1998 年內對所有資本不足的金融機構重新注入資本。
- (7) 規範破產程序。
- (8) 重新確認金融機構資訊透明和審計要求。

4. 私有化、社會服務和法律框架。

- (1) 將國營企業民營化，亦即在能源、交通、通信、公共設施等方面引進私人資本。
- (2) 在世界銀行的幫助下，擴大社會服務範圍。
- (3) 修改相關金融法案以重組金融機構和概進管理體制。
- (4) 增加經濟訊息和政策透明度，並且與 IMF 商討進一步採取的解救措施。

為確保所擬定的政策得以徹底執行，加強政府機關的行政效率便成為重要工作。而導致金融危機發生的主要因素，在於金融機構管理制度的不透明化，主管機關的督導不力，以及政治力量的干預與貪污等問題，因此川立沛政府在擬定經濟重整政策之後，隨即將經濟改革的大權交給以財政部長塔林為首的專業經濟專家，並藉由定期的「經濟部長會議」(The Council of Economic Ministers)了解經濟改革狀況，以及溝通改革相關問題。在 1997 年 10 月公佈的新憲法規定下，財經主管部門在政策執行上的自主性提高甚多，所遭受的政治壓力減輕甚多。

整體而言，泰國經濟重建的首要目標在於金融機構的整頓，打消金融機構壞帳，穩定金融市場，重拾外國投資人對泰國的信心，吸引外資回流。因此，主要金融重建措施，包括下列各項（國際經濟情勢週報，1999：11-7）：

1. 金融重整機構的設立：

泰國政府除了公佈央行監督金融機構權限之外，並於 1997 年 10 月緊急成立「金融重整機構」，以檢討金融機構的重整計劃、協助保障存款人及貸款人之權益，並

且清算無法重整之金融機構。另外成立「資產管理公司」收購已關閉金融公司的不良債權，並在重整後予以出售。此外，政府並設立「金融機構發展基金」以便對不良金融機構提供支持以及對存款戶及債權人的保障。

2.不良金融機構的處理：

政府對於財務不佳金融公司採取關閉、接管或由國有銀行與金融公司加以合併吸收。直到 1999 年底止，泰國政府一共關閉曼谷商業銀行，接管 2 家銀行，2 家銀行被國有銀行合併，1 家銀行被國有金融公司合併(Phongpaichit & Baker, 2000:222)。

3.增資方面：

主要是由泰國政府向世界銀行、亞洲開發銀行以及日本輸出入銀行借款，以加強政府對金融機構放款的能力。此外，並嚴格管制壞帳，強化自有資本適足率。各家銀行除向泰國央行登記之外，亦積極向外尋求外資的挹注。

4.不良放款的處理：

以往泰國中央銀行規定不良放款的標準為六個月無法償還本息的放款，但是在 1998 年 3 月時被重新訂定標準改為三個月無法償還本息的放款。對於已關閉金融公司的不良放款，由金融重整機構進行拍賣。至於仍有希望收回之不良放款，則由政府提撥 360 億泰珠進行重整，並對其提供減稅措施，至於收回無望的不良放款，則予以沒收。

5.銀行新制度的建立：

1998 年 3 月後，泰國央行對壞帳準備採取更嚴格的提列標準。正常放款（可按時償還本息者）需提列 1%的壞帳準備；如果發生一次未按期償付者，則需提列 2%的準備。不良放款則需提列 20%的壞帳準備；問題放款（指六個月內沒有償還本息者）則需提列 50%的壞帳準備。如超過一年則予以打消。此外，泰國政府亦對金檢人員加強金融監督方面的訓練，並強化央行的監督能力。

6.加強銀行信用及管理方面：

泰國政府鼓勵各金融機構進行合併，並且歡迎外國銀行的進駐，以提供資金和技術。泰國政府也放寬外人持有本地銀行股份可達 100%，惟期間不超過 10 年。在管理方面，泰國政府採行美國的 CAMEL 等級制度，做為衡量銀行健全與否的分級制度。

1999 年泰國政府除了採取寬鬆財政政策以刺激內需，並陸續提出自由化與景氣振興方案之外，金融部門重建與公司債務重整仍是經濟改革的重點。所採行的策略是加強政府各機關的統合運作，要求財政部、央行、金融機構發展基金及「金融重整諮詢委員會」等部門以財政部為最高指導單位，提高各部門間的統合能力，並且配合相關法律，加強政府的金融管理效率。泰國的經濟在此情況下穩定的恢復(Bullard

et al., 1998:92)。1997 年因為金融危機而導致大量的外資撤離，受到川立沛政府整頓國內經濟的影響，使得外資再度回流。

相較於泰國政府在金融機構的改革與重整方面的穩定表現，泰國龐大的外債問題仍是人們注意的焦點，特別是在企業債務部分，已成為泰國經濟改革最困難的問題。泰國的外債主要分成政府外債及企業外債，政府外債於 1997 年之後雖呈現大幅度的增加。但是，相較之下，民間企業的債務卻仍有解決。儘管泰國在未來企業債務的償還以及銀行不良放款的打消上仍須努力，然而泰國的總體經濟情勢在川立沛政府有效率的運作下逐漸好轉。

就泰國總體經濟發展而言，川立沛政府在 IMF 援助條件的限制之後，逐步地重建泰國經濟，如表 4 所示。依據泰國國家經濟社會發展院(NESDB)公佈資料顯示，泰國自 1997 年 7 月份發生金融危機以後，該年第三季起經濟呈現負成長。1998 年經濟成長率為-8.3%，1999 年經濟成長率為 4.2%，到 2000 年上半年時經濟成長率預估可達 5.9%。

表 4 泰國總體經濟指標 (1996-2000)

	1996	1997	1998	1999e	2000f
GDP (十億銖)	4,608.0	4,724.0	4,642.0	4,644.0	4,919.0
實質 GDP 成長率 (%)	5.9	-1.8	-10.4	4.0	4.2
- 農業	3.6	-0.7	0.4	2.0	1.8
- 製造業	6.9	0.2	-12.3	11.0	7.8
- 建築業	7.2	-26.6	-36.8	-12.6	0.0
- 其他	5.7	-0.1	-9.0	1.4	2.7
消費 (%)	6.8	-0.8	-9.3	2.3	3.2
投資 (%)	3.4	-29.7	-28.1	0.8	2.3
政府支出 (%)	17.2	3.4	-13.4	3.4	3.7
通貨膨脹率 (%)					
- 消費者物價指數	5.9	5.6	8.1	0.3	3.0
- 躉售物價指數	4.7	4.0	13.8	-6.5	2.5
泰銖：美元 (平均值)	25.4	31.4	41.6	37.8	39.0
國際貿易					
- 出口 (十億銖)	1,378.9	1,789.7	2,180.8	2,155.8	2,334.2
- 進口 (十億銖)	1,796.5	1,874.5	1,677.8	1,802.2	2,071.6
- 貿易平衡 (十億銖)	-417.6	-84.9	503	460.3	-
佔 GDP %	(-9.1)	(-1.8)	(10.5)	(9.6)	-
- 經常帳平衡(十億銖)	-372.2	-40.3	591.6	505.6	-
佔 GDP%	(-8.1)	(-0.8)	(12.4)	(10.5)	-
-外匯存底(十億美元)	38.7	27.0	29.5	34.8	-
佔 GDP%	2.3	-0.7	-2.5	-2.9	-

資料來源：<http://www.bkkpost.samart.co.th/>

其次，就外貿情勢而言，泰國在經過多年的貿易赤字之後，在 1998 年以後呈現順差的情況，顯示泰國的貿易赤字問題已逐漸獲得改善。另外，就泰國的外債情況而言，至 2000 年 7 月底外債總額約為 861 億美元，其中民間企業的外債沒有明顯的增加，約為 512 億美元，官方部門債務則增加至約 349 億美元，主要原因來自於 IMF 的援助貸款，長期債務約佔 81.0%，及短期債務約佔 19.0%。泰國外匯存底至 2000 年 8 月底止亦有 322 億美元，顯現泰國的經濟正在逐步重建當中。根據經濟專家的估計，泰國經濟如果要回復到風暴前的高經濟成長，可能仍需要約 5 到 6 年時間。因此，2001 年新上任的戴克辛政府必須持續推動政治經濟改革，泰國經濟方有機會持續成長。

肆、相關理論的檢證

泰國金融機發生原因眾多，學者紛從不同觀點加以探討。本文主要是經由國家機關與民間社會相互連結的觀點，強調國家機關若能與民間企業建立管理互賴的關係，那麼國家機關將有較高的經濟轉型職能，不僅能夠適應國際經濟所產生的衝擊與壓力，更可以協助企業轉型發展提高競爭力。本節擬將泰國政府處理金融危機的情形與相關理論作一檢證。

一般討論亞洲經濟發展的理論，大半採用發展型國家理論，例如 Alice Amsden 即認為發展型國家在資本累積過程中，國家一直扮演著主導地位，因此並未以自由市場法則作為經濟發展的典範。國家所追求的目標是以穩定成長為第一優先，而非資源分配的最適化。發展型國家為此一目標，大都採取介入市場的運作方式 (1990:78-106)。同樣地，D. Rueschemeyer 和 Peter Evans 也持有相同的看法，他們認為，發展型國家的國家機關是促進資本累積和社會財富分配的重要機制 (1990:44-77)。不可否認，多數開發中國家基於促進經濟發展，大半對民間社會採取控制策略，手段大致包括經濟性質(例如，管制性計畫)，以及政治性質(例如，控制工會活動)。對於企業團體而言，國家機關所使用的政策工具，包括財政和貨幣工具以及對外國直接投資的管制等。這些政策工具都是國家機關用來要求企業團體支持配合國家政策。

由探討的個案中不難明瞭，金融危機的產生實與該國的政治、經濟、社會以及文化等因素有關，其中以財政體制與社經體制未能相互配合是主要因素。這項因素在快速經濟成長過程中，並不容易發現其影響力。然而，一旦經濟未能維持穩定成長，或是金融危機出現，人民對於國家經濟政策便會動搖信心，如果長久普遍瀰漫此種心態，該國的政治、社會將會產生動盪不安。泰國國家機關在八〇年代採取了較為開放的經濟政策，包括建立良好的投資環境以吸引外人投資以及出口導向政策等，致使泰國能夠快速的發展經濟。此時，以發展型國家理論解釋，似乎頗為貼切。

不過，自 1991 年，泰國發生軍事政變之後，國家機關的職能逐漸衰微，不僅無法深入民間社會建立連結機制，甚至在經濟政策規劃職能明顯不足。此時，強調國家機關重要性的發展型國家理論在解釋上的效力，顯然就受到侷限。

相反地，本文所採用的經濟轉型職能觀點似乎較具有解釋效力。國家所採取的政策以及風暴之後的經濟重建工作是否成功，也與國家經濟轉型職能強弱息息相關。轉型職能強調國家機關與民間企業建立管理互賴關係，使得國家機關對於總體經濟具有整體性的考量。雖然有些學者認為，Peter Evans 所提出的鑲嵌自主性理論，亦能夠解釋國家機關與民間社會非零和賽局的互動。然而，Evans 認為鑲嵌自主性較強的國家，在經濟發展成功之後，將會因為民間企業累積相當資本，不再依賴國家機關所提供的資源，使得國家機關與民間企業的連結關係發生改變。換言之，國家機關對於民間企業的支配能力隨之減少。因此 Evans 認為鑲嵌自主性較強的國家將會「自找苦吃」(gravedigger)(1992:165)。

關於此點，本文所提出的國家機關與企業之間的管理互賴，與 Evans 所指稱的互賴關係並不相同。後者是指國家機關因為具有合法權威，因而控制著企業所需要的資源，因此企業必須依賴國家機關建立或培育有利條件以取得市場。同樣地，企業許多活動對於國家機關合法權威的維持非常重要，因此國家機關依賴企業創造更多就業機會或是促進企業成長來增加國家財富。然而，管理互賴在本質上與前者並不相同，它強調公私部門協商的重要性，在此一關係中，國家機關與民間企業能夠維持自主性，但是仍受國家機關設定的目標所約束與監督 (Lim, 1998:472; Weiss, 1998:38)。因此，並不會發生民間企業難以駕馭，或是國家機關自主性過強成為「掠奪式的國家」(predatory state)(Evans, 1992:139-81)。

伍、結語

本文主要是運用國家經濟轉型職能的觀點，探討泰國國家機關在金融危機發生前與後職能的轉變。由三個時期中，我們發現國家機關與民間社會關係是動態的，因此為求經濟持續發展，國家機關不能僅強調自主性的重要性，相反地，培養國家機關處理經濟轉型職能有其必要性。國家經濟轉型職能在本質上，並非強調國家機關對抗民間社會團體追求自身利益，而是將相隔離的國家機關鑲嵌於民間社會，經由互動、彼此授能，建立制度性連結。如此國家機關與民間社會較易進行政策協商，取得政策行動合作。

泰國在金融危機發生前，係由軍人統治國家機關，屬於威權政治時期。由於中產階級尚未形成，因此國家機關採取由上而下方式，主導整個經濟發展。由於能夠避免民間社會壓力，國家享有絕對自主性，能夠全力追求經濟發展。此種情境之下，

泰國產業結構能夠順利的由農業轉型為以工業為主，優秀的經濟表現被視為亞洲明日之星。惟民間社會力量隨著經濟發展而逐漸增強，不但改變了與國家機關的關係，甚至影響國家機關的運作。由於掌握政策工具實施資源分配，國家機關仍可介入經濟發展。因此，國家機關在威權時期得以累積資本，所實施的政策並未遭遇民間社會挑戰。

到了民主時期，國家機關的自主性明顯受到挑戰。國家機關內部因為政黨林立，鬥爭不斷發生，金權與政權掛鉤情形更是嚴重，無形之中造成聯合政府經常瀕臨瓦解，也間接減弱國家機關對於經濟發展的主導權。由於經濟發展不均衡，造成泰國社會結構兩極化發展，國家機關常成為現代改革與傳統保守力量的競技場。政治的不穩定已經使得泰國政府無法全力持續推動經濟發展，而政府政策的錯估，在未建立良好金融監理制度之前，就貿然實施金融自由化與國際化工作，更是一大錯誤。由於國家機關職能未能適當調整，雖然滿足了企業財團需求，卻也造成金融危機。

金融危機發生後，泰國政府即刻進行政治與經濟的改革工作。經濟上，經由國際貨幣基金的協助，泰國政府對於經濟管理逐漸放寬管制，意圖建立一個開放自由競爭的市場環境。政治上，經由新憲法的制定，除了加強保護人民的基本權利，更確立泰國朝向民主政治方向發展。在民主開放與自由競爭環境中，國家機關自主性勢必減弱。然而，國家職能必須提升，其方式是在國家機關與企業之間建立制度性連結，經由協商合作而產生良性互動，協助企業適應全球市場化所帶來的國際競爭力。

總之，國家經濟轉型職能在全球化市場高漲的今日，仍是一個重要影響因素。由泰國個案探討中，我們可以明瞭國家與民間社會的制度性連結，如果能夠適當建立，不僅可以建立兩者非零和賽局的關係，國家機關也愈有能力適應市場自由化所帶來的衝擊，民間社會因經濟危機所遭受的損失能夠減少許多。然而，此種經濟轉型職能並非每個國家與生具有，端賴國家機關決策者與民間社會的主導者是否擁有充分的政治智慧體會其重要性，進而積極營造培養。

參考書目

中文部分

- 吳復新，泰國行政發展之研究，台北，東吳大學中國學術著作獎助委員會，70年。
- 宋鎮照，東協國家之政治經濟發展，台北，五南圖書出版公司，85年。
- 宋鎮照，發展政治經濟學：理論與實踐，台北，五南圖書出版公司，84年。
- 周育仁與鄭又平，政治經濟學，台北，國立空中大學，87年。
- 金榮勇，「東南亞金融風暴的起因、影響與展望」，問題與研究，87年，第37卷第1期，頁1-14。
- 國際經濟情勢週報，88年，第1302期，頁9-17。
- 張耀秋，「泰國軍事政變後的國會選舉與政局展望」，問題與研究，82年，第32卷第2期，頁46-60。
- 鄭振龍，大警示：冷觀亞洲金融危機，北京：中國發展，87年。
- 鄭勵志，快速發展中的亞太地區經濟，上海，上海財經大學，85年。
- 寰宇證券投資顧問公司譯，Callum Henderson 著，亞洲風暴：金融危機與政經效應，台北，麥克羅希爾，87年。
- 蕭全政，「台灣民主化對政府經濟和社會職能的挑戰與因應」，理論與政策，87年，第51期，頁1-17。
- 蕭全政，政治與經濟的整合，台北，桂冠圖書公司，83年。
- 謝宗林，「泰銖風暴何時了」，經濟前瞻，86年，第53期，頁70-6。

英文部分

- Amsden, Alice H. "The State and Taiwan's Economic Development," in *Bringing the State Back in*, eds. P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol, Cambridge: Vambridge University, 1990.
- Bullard, Nicola, Bello, Walden and Malhotra, Kamal. "Taming the Tigers: The IMF and Asian Crisis," in *Tigers in Trouble Financial Governance, Liberalization and Crises in East Asia*, ed. K. S. Jomo, Bangkok: White Lotus Company Ltd., 1998.
- Burkett, Paul and Hart-Landsberg, Martin. "East Asia and the Crisis of Development Theory." *Journal of Contemporary Asia*, 1998, 28 (4): 435-55.
- Chan, Steve, Clark, Cal and Lam, Danny eds. *Beyond the Development State: East Asia's Political Economies Reconsidered*, New York: St. Martin's Press, 1998.
- Delhaise, Philippe. *Asia in Crisis: The Implosion of the Banking and Finance Systems*,

- Singapore: John Wiley & Sons, 1998.
- Dixon, Chris. *The Thai Economy Uneven Development and Internationalisation*, London: Routledge, 1999.
- Evans, Peter B. *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- Evans, Peter B. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change," in *The Politics of Economic Adjustment*, eds. S. Haggard, R. R. Kaufman, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.
- Gerschenkron, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essay*, Cambridge: Belknap Press, 1962.
- Johnson, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford: Stanford University Press, 1982.
- Krasner, Stephen D. *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and US Foreign Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978.
- Krugman, Paul. "The Myth of Asia's Miracle." *Foreign Affairs*, 1994, 73(6): 62-78.
- Laothamatas, Anek. *Business Associations and the New Political Economy of Thailand from Bureaucratic Polity to Liberal Capitalism*, Singapore: ISEAS, 1992.
- Lauridsen, Laurids S. "The Financial Crisis In Thailand: Causes, Conduct And Consequence," in *Tigers in Trouble: Financial Governance, Liberalization and Crises in East Asia*, ed. Jomo K. S., Hong Kong: Hong Kong University Press, 1998.
- Leightner, Jonathan E. "The Achilles' Heel of Thailand's Financial Market," in *Economic Efficiency and Productivity Growth in the Asia-Pacific Region*, eds. Tsu-Tan Fu, Cliff J. Huang and C. A. Knox Lovell, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1999.
- Lim, Timothy C. "Power, Capitalism, and the Authoritarian State un South Korea." *Journal of Contemporary Asia*, 1998, 28(4): 457-83.
- MacDonald, Scott B. "Transparency in Thailand's 1997 Economic Crisis." *Asian Survey*, 1998, 48(7): 688-702.
- Maisrikrod, Surin. "Emerging Patterns of Political Leadership in Thailand." *Contemporary Southeast Asia*, 1993, 15(1): 80-97.
- Mann, Michael. *The Sources of Social Power, Volume II: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, New York: Cambridge University Press, 1993.
- Moon, Chung-in and Prasad, Rasshemi. "Networks, Politics, and Institutions," in *Beyond the development State: East Asia's Political Economies Reconsidered*, Eds. Steve

- Chan, Cal Clark and Danny Lam, New York: St. Martin's Press, 1998.
- Overholt, William H. "Thailand's Financial and Political Systems Crisis and Rejuvenation." *Asian Survey*, 1999, 39(6): 1009-35.
- Phongpaichit, Pasuk and Baker, Chris. *Thailand Economy and Politics*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1999.
- Phongpaichit, Pasuk and Baker, Chris. *Thailand's Crisis*, Chiang Mai: Silkworm Books, 2000.
- Rueschemeyer, D. and P. Evans. "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention," in *Bringing the State Back in*, eds. P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol, Cambridge: Vambridge University, 1990.
- Sen, Gautam. *The Military Origins of Industrialization and International Trade Rivalry*, New York: St. Martin's Press, 1984.
- Skocpol, Theda. "Bringing the State back in," in *Bringing the State back in*, Eds. Peter Evans et al., Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Wade, Robert. "The Role of Government in Governing the Market Failure: Taiwan, Republic of Korea and Japan," in *Achieving Industrialization in East Asia*, ed. H. Hughes, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Warr, Peter G. and Nidhiprabha, Bhanupong. *Thailand's Macroeconomic Miracle Stable Adjustment and Sustained Growth*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1996.
- Weiss, Linda. *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*, UK: Polity Press, 1998.
- Weiss, Linda and Hobson, John M. *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge: Polity Press.
- World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press, 1993.
- World Bank, *World Development Report 1997*, Washington DC: World Bank, 1997.

State's Economic Transformative Capacity Before and After Thailand's Financial Crisis

Hen-Chin Chen*

Abstract

The main purpose of this paper is to stress the importance of state's economic transformative capacity for economic development. Although several authors regard state is inimical to economic development after the financial crisis, this paper argues that it is still necessary for state to continue to participate economic development. However, the state has to change its role from intervening economic development to cultivating the ability of business to fit the competition of the world. After analyzing Thailand's transformative capacity before and after financial crisis, we suggest the state and business should establish institutional linkage. With the relationship of governed interdependency, the state and business are mutually reciprocal. With the cooperation of both sides, the state's goal could be carry out.

Key Words: transformative capacity, Thailand's financial crisis, institutional linkage, infrastructural power, civil society

* Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.