

泰国政党格局的转型与 泰爱泰党的亲民务实路线

周方冶*

【内容提要】 2005年选举后,泰国的政党格局已基本完成了从多党林立向一党独大的转型。本文认为,曾一度活跃在泰国政坛上的众多中小型政党,之所以普遍存在政党中期衰退现象,其问题在于过分依赖庇护制关系而忽视了选民基础的建设;而泰爱泰党的迅速崛起,缘于其贯彻落实了重点争取中下层选民的亲民务实路线,从而发展并巩固了选民基础,摆脱了庇护制政党的发展困境。

【关键词】 泰国 政党 庇护制 转型

2005年2月6日,泰国举行了新一届的众议院选举。与往届选举变幻莫测的选情相比,此次选举最大的不同就在于选举结果事前基本不存在悬念。各类民意调查均显示,执政的泰爱泰党将再次以压倒性优势胜出,而其他中小型政党则会被进一步边缘化。泰国选举委员会于2月25日公布的正式选举结果,完全应验了这一预测:泰爱泰党不负众望,取得了众议院全部500席中的377席,议席与前届相比猛增129席;有着近60年历史的老牌政党民主党获得96席,虽保住了议会第一大反对党的地位,但议席却比前届猛降32席,可以说是惨败;曾是议会第一大党的泰国党仅获得25席,与前届相比又流失16席,已彻底沦为小型政党;大众党获得2席,与其前身人民党在上届议会中的席位持平;而其他参选的数十个政党则都是一席未得。泰爱泰党拥有众议院的简单多数席位,得到单独组阁权,成为泰国有史以来首届一党执

政的民选政府。

此次泰国众议院选举意义深远。它标志着始于2001年的泰国政党格局的转型已基本完成。长久以来一直困扰泰国社会经济发展的动荡低效的多党林立格局,已经被稳定高效的一党独大格局所替代。值得注意的是,在这一转型过程中,民主党、泰国党、新希望党等众多曾显赫一时的老牌政党,都相继走向衰落甚至消亡。相反,成立于1998年的新兴政党泰爱泰党,却得到选民的广泛认同,迅速崛起为泰国政坛的中流砥柱:先是在2001年初次参选时一举夺得近半数席位,成为议会第一大党,而后又仅用了四年时间,就实现了从联合执政向单独组阁的突破。

泰国老牌政党为何相继衰落?泰爱泰党何以能迅速崛起?这对执政党的建设有何借鉴意义?本文试图对此加以分析。

* 中国社会科学院亚太研究所实习研究员

(一) 泰国政坛的多党林立格局与政党中期衰退现象

1973年的“十·十四”大规模民主运动,推翻了泰国的军人独裁政府,被长期压制的民主政治开始恢复生机。各类中小型政党如雨后春笋般涌现,在1975年的选举中,进入议会的政党多达22个,其中仅拥有1~2个席位的政党不在少数。在此后近30年的时间里,虽然泰国政坛上曾先后出现过不少颇具

影响力的政党,但却都在成为中型政党后再难发展,并相继走向衰落,民主党、社会行动党、泰国党和新希望党等曾牵头组阁的政党莫不如是。普遍存在的政党中期衰退现象,使泰国政坛长期以来一直处在中小型政党林立纷争的动荡之中。直到泰爱泰党崛起之前,泰国一直没有出现过严格意义上的大型政党。即使是老牌的民主党,在其最鼎盛时期也从未拥有过议会的简单多数席位。一般情况下,泰国议会的第一大党通常仅拥有全部席位的20%~30%(见表1)。

表1 70年代以来历届众议院大选情况

年份	投票率	议席总数	众议院政党	第一大党			第二大党		
				名称	议席数	比例(%)	名称	议席数	比例(%)
1975	47.2	269	22	民主党	72	26.8	社会正义党	45	16.7
1976	44.0	279	19	民主党	114	40.9	泰国党	56	20.1
1979	43.9	301	9*	社会行动党	82	27.2	泰国党	38	12.6
1983	50.8	324	10**	社会行动党	92	28.3	泰国党	73	22.5
1986	61.4	347	15	民主党	100	28.8	泰国党	63	18.1
1988	63.6	357	15	泰国党	87	24.4	社会行动党	54	15.1
1992	59.2	360	11	正义团结党	79	21.9	泰国党	74	20.6
1992	61.6	360	11	民主党	79	21.9	泰国党	77	21.4
1995	62.0	391	11	泰国党	92	23.5	民主党	86	22.0
1996	62.4	393	11	新希望党	125	31.8	民主党	123	31.3
2001	69.8	500	9	泰爱泰党	248	49.6	民主党	128	25.6
2005	72.0	500	4	泰爱泰党	377	75.4	民主党	96	19.2

资料来源: Michael H. Nelson, "Thailand", *Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook, Volume 2: South East Asia, East Asia, and the South Pacific*, Oxford University Press, 2001; 2005年数据来自国际在线网站。http://gb.chinabroadcast.cn/3821/2005/02/25/145@460781.htm

注: * 此外还有69席为无党派人士,占22.9%; ** 此外还有24席为无党派人士,占7.4%。

(二) 泰国政党的庇护制传统

泰国政党中期衰退现象的产生,其根本原因在于过分依靠庇护制关系,而忽视了政党的选民基础建设。

以“恩主—仆从”为基本形态的庇护制关系(patron-client relations),是泰国社会结构中相当重要的组成部分。汉克斯认为,“在泰国社会中,除了夫妻关系外,其他所有人际关

系都具有庇护制特征:父母是子女的庇护者,兄长是弟妹的庇护者,军官是下属的庇护者”;并指出,庇护制已成为维系泰国社会关系的基本支柱^①。而安德森则认为,泰国的庇

^① See Lucien M. Hanks, "The Thai Social Order as Entourage and Circle", in G. William Skinner and A. Thomas Kirsch, eds., *Change and Persistence in Thai Society: Essays in Honor of Lauriston Sharp*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1975, pp. 197-218.

庇护现象与其他国家的不同之处就在于, 庇护制在其他国家只是社会结构的一般组成部分, 而在泰国却是社会结构的核心组成部分^①。恩主为仆从提供庇护, 仆从则服从于恩主, 这种源于封建等级观念的依存关系在泰国尤其是自然经济仍占主导地位的农村地区根深蒂固。

在庇护制传统的影响下, 泰国政治呈现出相当明显的政客政治而非政党政治特征, 这在选举过程中表现得尤为突出。可以说, 2001年之前的泰国选举基本是在政客层面运作的, 即议席的归属在很大程度上取决于参选者本身所掌握的庇护制关系网的强弱, 而与政党的实际民意支持率关系不大。对于大多数参选的政客而言, 利用身为地方权势人物的恩主地位, 直接通过仆从即“票头”实施贿选拉票, 是最为常用而有效的手段。在泰国, “竞选时要分区负责, 要找到那些有影响的村长、区长、住持。其中住持最重要, 学校的老师也很重要。要能跟住持及僧人拉上关系最有把握。比如住持可以召集寺庙管理委员会开会, 他只要说: 某某要来帮助翻修寺庙的屋顶, 为了寺庙的事, 拜托各位了。如此这般, 委员们便会分头为其拉选票”^②。而贿选问题更是司空见惯。1995年的众议院选举时, 用于贿选的资金已高达170亿铢(约合6.5亿美元), 而在1996年的众议院选举中, 这一数字更增至250~300亿铢^③。

由于议席资源掌握在政客手中, 因而对试图赢得选举的各政党而言, 拉拢有实力的政客远比争取民意支持率更便捷而有效。于是, 尽管从表面上看, 泰国政党都具备合乎《政党法》规定的完善的组织机构和党员构成, 但这大多不过是应付参选资格审查而设置的空架子。事实上, 在泰国别说是小型政党, 就连不少颇具实力的中型政党, 也都缺乏必要的基层组织建设(见表2)。对于绝大多数

泰国政党而言, 只有建立在作为“恩主”的

表2 1995~1996年泰国主要政党
基层组织情况

政党名称	1995年		1996年	
	基层组织	议会议席	基层组织	议会议席
民主党 (DEM)	168	86	170	123
泰国党 (CTP)	0	92	0	39
新希望党 (NAP)	3	57	3	125
社会行动党 (SAP)	1	22	1	20
团结党 (Solid.)	9	8	9	8
国家发展党 (CPP)	1	53	1	52
正义力量党 (PDP)	0	23	0	1
泰国市民党 (TCP)	0	18	0	18
自由正义党 (Serith.)	1	11	1	4
纳泰党 (Nam Thai)	2	18	2	0
民众党 (MC)	0	3	0	2
合计	185	391	187	392

资料来源: Chaowana Traimas, *Basic Data on 66 Years of Thai Democracy*, Institute of Public Policy Studies, 1998, p. 18, (in Thai); Michael H. Nelson, "Thailand", *Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook, Volume 2: South East Asia, East Asia, and the South Pacific*, Oxford University Press, 2001.

党魁和作为“仆从”的政客(主要是议员)之间

① See Benedict Anderson, "Studies of the Thai State: The State of Thai Studies", in Elizer B. Ayal, ed., *The Study of Thailand: Analyses of Knowledge, Approaches and Prospects in Anthropology, Art History, Economics, History, and Political Science*, Athens: Ohio University Center for International Studies, Southeast Asia Program, 1978, pp. 193-247.

② [泰国]票才·德里拉:《选民、官员及民主制的巩固》,载《社会学学报》1991年第7期,第70页。转引自任一雄:《东亚模式中的威权政治:泰国个案研究》,北京大学出版社2002年版,第150页。

③ [英国]凯文·休伊森:《泰国的政权、反对派和民主化》,载《南洋资料译丛》2002年第2期,第41页。

的庇护制关系,才是真正起作用的核心结构。德莱玛指出,“如果从宏观的视角看待泰国政党,那么其作用也不过是建立和维护庇护制关系,而其主要任务则是争权夺利”^①。

(三) 庇护制政党的发展困境

以“党魁—政客”关系为基础构建的庇护制政党,在建党之初确实表现出相当明显的优势。具备较高威望的权势人物出任党魁,往往能较快整合各种现成的政治资源,通过招揽拥有议席资源的政客,使政党在短期内形成规模。商界大贾巴曼·阿滴列讷(Praman Adireksanr)组建的泰国党(1974年),前曼谷市长占隆·西蒙(Chamlong Simuang)少将组建的正义力量党(1988年),前泰国最高司令差瓦立·永猜裕(Chawalit Yongchaiyut)上将组建的新希望党(1990年),前总理差猜·春哈旺(Chatchai Chonhawan)上将组建的国家发展党(1992年)等,大都在首次参选时就成功跻身中型政党之列。

但是,庇护制政党的发展在经历了前期的扩张后,很快就会因为到达党魁庇护能力的边界而止步,开始进入中期的停滞。这就是泰国政党大多属于地方级政党的主要原因所在。虽然民主党长期把持着泰国南部选区,新希望党曾一度雄踞泰国东北部选区,而泰国党则在泰国中部选区拥有坚实票仓,但在泰爱泰党崛起前,却没有一个政党能在原有基础上向全国进军。

而且,由于政客依附政党完全出于功利目的,正如差隆天拉纳所指出的,“政客就像栖息在一棵大树上的鸟,这棵大树好比一个政党。当这棵树上结满了果子如大量的金钱和特权时,国会议员们就会纷纷离开他们原来的政党,前来投靠它。”^②因此一旦党魁失势或是继任者庇护能力不济,党内政客就会相继跳槽,从而将缺乏选民基础的庇护制政党推入末期的衰亡。据统计,在1995年7月的

众议院选举中,临时转党的议员候选人多达262人,而在1996年11月的众议院选举中,这一数字更增至353人^③。

二

(一) 1997年宪法——泰国政党的发展与转型契机

90年代以来,由多党林立纷争引起的政局不稳的问题日渐严重,根本没有一届政府能完成四年任期,最短的执政仅一年多^④。政府执政能力的显著下降,不但对社会和经济的发展缺乏完善的长远规划,而且在解决发展中出现的贫富分化等结构性问题上毫无进展。在1997年亚洲金融危机中,由中小型政党组成的联合政府的软弱与无能更是暴露无遗。社会各界对建立稳定、高效、廉洁、亲民政府的呼声日益高涨。1997年泰国第十六部宪法的颁行,在很大程度上正是对民众这一要求的回应。该宪法在制度设计上有意推动大型政党的产生,以避免联合政府的出现^⑤。其中相当突出的就是增设了政党名单制席位。根据宪法规定,占议席总数1/5即100席的政党名单制席位,将依据各政党在选举中得票的比例进行分配,但得票率在5%以下的政党将无权参与分配。这在2001年的选举实践

^① Chaowan a Traimas, *Political Parties in Thailand: Structural and Functional Development*, Institute of Public Policy Studies, 1997, p. 33, (in Thai).

^② [泰国]塔克·差隆天拉纳:《泰国:专制家长式统治的政治生活》,曼谷,1979年版,第158页。转引自[新西兰]尼古拉斯·塔林主编:《剑桥东南亚史》,中译本,云南人民出版社2003年版,第351页。

^③ Chaowan a Traimas, *Basic Data on 66 Years of Thai Democracy*, p. 46, (in Thai).

^④ 周方治:《泰爱泰党的崛起与泰国政党格局的变化》,载《当代亚太》2002年第11期,第27页。

^⑤ See Ji Giles Ungpakorn, “From Tragedy to Comedy: Political Reform in Thailand”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 32, No. 2, 2002, pp. 191-205.

中,起到了明显的“抑小扶大”的效果^①。此外,为增强政党的稳定性,1997年宪法还有意限制政客权力,诸如政客在参选前必须隶属于同一政党至少90天,政客在入阁时必须辞去议员席位等。

虽然1997年宪法在制度上为泰国政党提供了向大型政党跃升的有利时机,但对于大多数庇护制政党而言,1997年宪法所带来的更多的却是转型压力。由于1997年修宪的初衷之一就是保障选民的民主权利,因此1997年宪法十分强调民主参政权和民主监督权,并努力从制度上遏制政客利用庇护制关系强奸民意的行为。其中最为直接的就是效法菲律宾建立了独立的选举委员会(Election Commission),负责监督选举过程中的违规行为。在2001年众议院选举中,选举委员会对全国400个选区中的62个做出了重新投票的决定^②,并严惩了部分违规政客。这在对民主选举起到正本清源作用的同时,也切断了传统的庇护制票源,向各政党提出了加强选民基础建设,摆脱庇护制发展模式的转型要求。

(二) 泰爱泰党的崛起与亲民务实路线

在1997年宪法颁行之时,泰国政坛上最有潜力晋升大型政党的无疑是新希望党和民主党。两党在1996年的众议院选举中各占近三成议席,与其他政党明显拉开距离,已初具两党均衡格局的雏形。但是,两党却都未能对1997年宪法做出积极回应,在选民基础建设方面无所作为,结果将成为大型政党的良机拱手让给了1998年才成立的泰爱泰党。

在泰爱泰党的崛起过程中,其最大的优势同时也是其跃升为大型政党的决定性因素,就在于拥有了远较其他政党更为广泛的选民基础。在核心选民方面,截至2004年9月,泰爱泰党已在全国广泛建立基层组织,发展党员907.49万人,远远高于民主党的344.

68万人和泰国党的203.82万人^③。在外围选民方面,2001年选举中,泰爱泰党的政党名单制全国得票率为40.7%,高出民主党14.3个百分点^④;2005年选举中,泰爱泰党的政党名单制全国得票率进一步升至60.7%,高出民主党42.4个百分点^⑤。

泰爱泰党之所以能在选民基础建设方面取得如此显著的成效,关键在于贯彻落实了重点争取广大中下层选民的亲民务实路线。尽管泰国早已跻身中下等收入国家行列,年人均GDP在2000美元以上,但贫富分化相当严重,1998年的基尼系数为0.414。目前泰国农村仍有近1800万人(约占全国总人口的30%)日收入不足2美元,其中400多万人的日收入甚至不足1美元^⑥。因此,泰爱泰党将“亲民”的重点锁定在广大的中下层选民尤其是农村地区选民,并在“务实”方面双管齐下:一是通过直接补贴增加贫困民众的可支配收入;二是通过提供生产资料、创造就业机会、加强政策指导等方式开展生产型扶贫,力求标本兼治,从根本上提高民众的生活水平。

2001年,泰爱泰党首次参选时,就在“新思维,新作风”的旗帜下,提出了有助于切实改善中下层选民特别是农村地区选民生活水平,缩小城乡与贫富差距的施政预案,而不是像大多数政党那样仅凭空洞的民主理念吸引选民。这对于在1997年亚洲金融危机后陷入

① 周方治:《泰国民主政治:现状与问题》,载《当代亚太》2003年第6期,第38页。

② “New Polls Calls for Monday in 62 Seats”, *Bangkok Post*, January 24, 2001.

③ 数据来自中华人民共和国外交部网站,2005年4月12日。http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjlb/zjjg/yzz/gjlb/1308/1308_0/default.htm

④ Michael H. Nelson, “Thailand”.

⑤ 数据来自《曼谷邮报》网站,2005年2月25日。<http://coop.bangkokpost.co.th/election2005/nationv.php>

⑥ The World Bank, *Making Progress in Uncertain Times*, Nov. 2002, p. 36.

困顿的大多数泰国选民而言,颇具吸引力。再加上金融危机期间先后执政的新希望党和民主党所表现出来的腐败与无能,造成选举前人心思变,更使得众多选民本着姑且一试的心态将选票投给了泰爱泰党。高涨的民意使泰爱泰党最终成为2001年众议院选举中的黑马。不过,当时泰爱泰党的选民基础并不稳固,多数选民仍处在观望状态,尚未与泰爱泰党建立起牢固的互信关系。对此,以他信为首的泰爱泰党领导层有着清醒的认识。于是,尽管泰国政府财政自1997年以来连年赤字,而且年均都在千亿泰铢以上^①,但泰爱泰党领导的他信政府于2001年2月上台后,却仍在财政严重吃紧的困境下,坚持落实了泰爱泰党在竞选中被称作“草根政策”的各项承诺。

在推动农村经济发展、缩小城乡差距方面,他信政府首先落实的是能有效缓解农民生活压力的“三年缓债”计划。该计划于2001年3月推出,由国有的农业与农业合作社银行负责实施,具体内容是允许全国200多万农民债务人延迟三年偿还总价值500多亿铢的贷款,并免除三年内的利息^②。不过,虽然延迟还贷可以使农民得益一时,但却治标不治本。于是,他信政府很快就效法日本,推出了“一区一产品”计划。该计划旨在发展农村地区的农产品深加工产业和有地方优势的非农产业,离土不离乡的就地安置农村富余劳动力,并通过特色产品的销售带动农村经济发展,提高农民收入。据泰国内务部的统计,自该计划实施以来,泰国各地已开发出6700余种特色产品,众多乡村小型企业蓬勃发展。为提高行政督导效率,他信政府还任命副总理颂奇为“一区一产品”计划全国指挥委员会主席,并组建了四个专职工作组负责具体业务的指导与统筹,其中包括农业与合作社部次长领导的生产促进工作组、工业部次长领导的发展产品品质标准工作组、商业部次长

领导的市场营销工作组、内务部次长领导的内地业务促进工作组^③。同时,针对农村地区发展商业化生产时面临的融资难题,他信政府于2001年7月启动了“乡村基金”计划,由政府从财政开支中划拨种子基金,在全国各地建立小规模乡村基金,以信贷方式支持农业技术改造、特色产品生产等项目。根据乡村基金委员会主席、副总理素逸·坤吉滴公布的数据,截至2003年7月,泰国已有登记注册的乡村基金74589个,目标达成率98.73%;已获拨付资金的乡村基金74389个,资金总额743.89亿铢,目标达成率98.47%;已贷款700多万宗,产生周转资金1084.72亿铢;贷款归还情况良好,89%的债务人有能力在一年内归还本息^④。

在提高中下层选民生活水平、缩小贫富差距方面,他信政府首先遵照竞选承诺,落实了“三十铢治百病”计划,而后又进一步推出了“仁爱”系列计划。“三十铢治百病”计划于2001年正式实施,旨在为中下层选民提供基本的医疗保障网。根据该计划规定,就诊者仅需要支付30铢(约合人民币6元),即可获得几乎所有的医疗服务和基本药品。可以说,这一基本涵盖所有泰国国民的福利计划,在很大程度上弥补了长期以来社会保障体系的缺陷,因此深得民心。“仁爱”系列计划自2003年开始相继推出,旨在为中下层选民提供廉价的生活和生产资料。重点解决住房问题的

① 泰国财政90年代以来一直呈现大额盈余,但在1997年金融危机后却迅速恶化,连年出现赤字。2001年赤字一度高达1328.11亿泰铢(约合33亿美元),直到2003年泰国财政才有所改善,出现163.9亿泰铢的小额盈余。数据来自泰国中央银行网站,2005年2月28日。<http://www.bot.or.th>

② 《联合银行扮演开发乡村角色》,载《泰国》《暹日报》2003年7月8日。

③ 《政府落力整顿一区一产品计划》,载《泰国》《暹日报》2003年5月24日。

④ 《信总理下令国行研究村基金升格为乡村银行》,载《泰国》《暹日报》2003年8月1日。

“仁爱住宅”是其中的首要计划。根据该计划,他信政府将在五年内兴建100万单元的平价住宅,由银行提供全额贷款出售给低收入者,而抵押担保则由国家房管机构负责提供。这意味着购房者可以实现真正的零首付入住,并可享受最长30年的低息按揭。“仁爱意外保险”计划由商业部负责实施,旨在使低收入者能投保人寿保险,提高家庭抵御风险的能力,防止社会动荡的发生。根据该计划,投保人只需每天交纳1铢(约合人民币0.2元)的保费,就可以在遇到意外死亡或伤残时获得最多40万铢(约合人民币8万元)的保险赔偿金。“仁爱电能”计划由内政部和能源部联手实施,计划投资76亿铢建设太阳能发电机组,以使边远乡村的44万户居民能在2005年4月底前用上电能,且每月平均电费将不超过100铢(约合人民币20元)。同时,“仁爱电脑”计划、“仁爱计程车”计划等也都在陆续实施之中^①。

在四年执政期内,泰爱泰党始终坚持亲民务实路线,在制定政策时切合时弊、急民所急,在落实政策时言出必践、雷厉风行,以实际行动赢得了广大中下层选民的信任与拥护,巩固了基层票仓。因此,尽管在2005年众议院选举前,各主要竞争对手相继效法泰爱泰党提出了各种“草根政策”,其中较为典型的有民主党的免费教育和医疗服务计划,泰国党的乡村发展计划,大众党的海外劳工贷款计划和教师补贴计划等,但这些政党的“草根政策”非但未能为其争得更多的选票,反而由于政策雷同而丧失了原有的号召力,结果导致票源的进一步流失^②。可以说,泰国中下层选民在投票给泰爱泰党时,已在很大程度上由2001年选举时的感性选择,转变成为

2005年选举时的理性选择,真正成为泰爱泰党的坚定支持者。

三

泰国众多中小型政党之失,在于过分依赖庇护制关系而忽视了选民基础的建设;而泰爱泰党之得,则在于通过贯彻落实亲民务实路线,发展并巩固了坚实的选民基础。

随着经济的发展和社会的进步,泰国的政治民主化进程自20世纪70年代以来不断向前演进,民众的民主意识逐渐增强,政治不再为极少数上层社会的所谓政治精英所把持。1997年泰国宪法的出台,在制度层面保障了民众的民主参政权和监督权,泰国政治开始步入民意主导阶段。泰爱泰党正是敏锐地把握了泰国政治的民主化动向,不再满足于由上而下的庇护制发展模式,率先开始了由下至上的选民基础建设。而且,根据泰国社会贫富差距显著的国情,泰爱泰党还以广大中下层选民为重点,制定并贯彻落实了有针对性的亲民务实路线,从而在选举中占据了“人和”这一决定性因素。

泰国政党格局的转型和泰爱泰党的崛起,充分印证了“亲民务实”在巩固执政基础和保持政党生命力方面所起的重要作用。这对于包括中国共产党在内的各国执政党的建设而言,都具有普遍而现实的重要借鉴意义。

① 《政府推出多项仁爱计划》,载《泰国》《暹罗日报》2003年8月4日。

② Nattaya Chetchotiros, "Opposition Parties Try to Copy Thai Rak Thai Promises But Can't Compete". <http://www.bangkokpost.net/election2005/populist.html>