

战后东南亚历史发展

1945—1994



贺圣达
王文良
何平
著

云南大学出版社

K 330.5
H 318

战后东南亚历史发展

贺圣达 王文良 何平 著

云南大学出版社

1945—1994

滇新登字 07 号

责任编辑：澄 虚

封面设计：丁群亚

2092/03

战后东南亚历史发展

——1945—1994

贺圣达 王文良 何平著

云南大学出版社出版

(云南大学校内)

云南大学出版社印刷厂印刷

开本：850×1168 1/32 印张：16.5 字数：440 千
1995 年 7 月第 1 版 1995 年 7 月第 1 次印刷

印数：0001—1000

ISBN 7-81025-563-0/K·108

定价：22 元

目 录

战后东南亚:探讨第三世界发展问题的“理想实验室”及其意义 (代前言)	1
导 言 战后东南亚国家的发展历程:对东南亚民主与发展 的历史考察	1

第一篇 战后初期到 60 年代初的东南亚

第一章 绪论:独立后的选择与议会民主制的失败	21
第二章 印度尼西亚:从议会民主制到“有领导的民主”的尝试及其失败	32
一、独立初期的政治历程:从议会民主到“有领导的民主”	32
二、“有领导的民主”的建立及其特点	37
三、经济发展与经济问题	40
四、“有领导的民主”的失败	45
第三章 菲律宾:美国式议会民主政治的失败	50
一、议会民主体制的建立及其特点	50
二、经济的恢复与发展	54
三、经济问题与政治危机	57
第四章 马来西亚与新加坡:重组与分治	62
一、从马来亚独立到马来亚联邦的建立: 建立多民族统一国家的初步尝试	62

二、马来西亚的形成·····	66
三、马来西亚经济的恢复与发展·····	69
四、新加坡的经济发展·····	71
五、新马分治·····	73
第五章 泰国：从自由泰政府到沙立独裁 ·····	77
一、战后初期的泰国政治：从民主向专制的过渡·····	78
二、战后初期的经济恢复与经济问题·····	83
三、披汶政权的倒台和沙立军人势力的崛起·····	85
第六章 缅甸：步履维艰的“议会民主”尝试及其失败 ·····	87
一、缅甸的议会民主制及其面临的挑战·····	87
二、议会民主制时期的经济政策与经济发展·····	91
三、议会民主制的终结·····	97
第七章 越南：南北分裂与对峙 ·····	101
一、越南北方的政治发展与经济建设·····	102
二、南越的政治与经济·····	109
三、美国干涉的升级与越战的扩大·····	115
第八章 柬埔寨：君主立宪制和西哈努克的统治 ·····	118
一、争取独立过程中的柬埔寨政治与西哈努克·····	118
二、独立后的西哈努克政府与柬埔寨政治·····	122
三、西哈努克执政时期的柬埔寨经济·····	125
四、60年代的柬埔寨局势和朗诺—施里玛达的政变·····	127
第九章 老挝：政治联合与经济恢复的尝试及其失败 ·····	131
一、各派政治力量联合的尝试及其失败·····	131
二、战后老挝的经济发展及问题·····	136
三、美国干涉与全面内战的爆发·····	139

第二篇 60年代中期到80年代初的东南亚

第十章 绪论:各国走上不同的发展道路	145
一、60年代中期到80年代初东南亚国家政治发展的 几个主要特征	146
二、60年代中期到80年代初东南亚国家经济发展 大势及特点	150
三、东盟的建立和发展	154
四、这一时期东南亚历史发展的简要总结	158
第十一章 印度尼西亚:军人政权与经济发展	160
一、新秩序的建立——军人统治的合法化过程	160
二、新秩序下的经济恢复与经济发展	164
三、新秩序政府面临的政治挑战	168
四、军人统治取得成就的原因和存在的问题	171
第十二章 菲律宾:马科斯王朝的盛衰	177
一、马科斯上台及其初期统治	177
二、军事管制法出台及独裁统治下的新社会运动	184
三、马科斯时期的经济发展及经济政策	189
四、马科斯王朝的崩溃及其历史教训	193
第十三章 新加坡:人民行动党领导下的“成龙之路”	200
一、新马分治后人民行动党的内外战略	201
二、新加坡的“成龙之路”	209
三、新加坡“成龙”的经验	215
第十四章 马来西亚:多民族国家的平衡与发展	219
一、多民族国家政治秩序的建立和形成	219
二、新经济政策与马来西亚的经济发展	229

三、马来西亚保持多民族国家稳定和发展的原因	236
第十五章 泰国:军人统治与“民主政治”插曲	240
一、泰国政治发展的三部曲:独裁、民主、军人控制下的民主	240
二、60年代初到80年代初泰国的经济发展	251
三、对这一时期泰国历史发展特点的几点分析	255
第十六章 缅甸:贫困的缅甸式社会主义	258
一、缅甸式社会主义政治模式的建立	258
二、缅甸式社会主义的经济模式	263
三、缅甸式社会主义的破产	267
第十七章 越南、老挝、柬埔寨:第二次印支战争	
及结束前后三国的政治经济变化	273
一、印度支那:“冷战”在亚洲的结合部	273
二、第二次印支战争后越南和老挝的经济发展	280
三、第二次印支战争前后越南和老挝的政治	289

第三篇 80年代初到90年代初的东南亚

第十八章 绪论:东南亚的变化、发展趋势和问题	297
一、80年代以来东南亚发生的五大变化	297
二、90年代初东南亚发展的新趋势	304
三、东南亚发展面临的新问题	311
第十九章 印度尼西亚:稳定、发展和问题	316
一、80年代初期的严峻形势和政府的对策	316
二、调整之后的稳定和发展	321
三、面临的问题和挑战	324

第二十章 从科·阿基诺到拉莫斯的菲律宾：	
民主、稳定与发展	330
一、科·阿基诺总统：恢复民主，厉行改革	331
二、科·阿基诺政府改革未能取得预期成效的原因	335
三、拉莫斯总统的新政策和菲律宾的未来	340
第二十一章 新加坡：“成龙”之后，走向“伟大的小国”	347
一、人民行动党迎接挑战，保持政治优势	347
二、在逆境中求发展，经济又上一层楼	353
三、顺利实现新老权力的交替	356
四、走向“伟大的小国”和努力成为“亚洲瑞士”	358
第二十二章 马来西亚：走出“马来人的困惑”，	
迈向 2020 年目标	364
一、逐步走出“新经济政策”和经济的发展	365
二、巫统的分裂和各种政治力量的重新组合	370
三、修宪风波和马来西亚的民主化进程	373
四、马来西亚通向发达国家之路：实现 2020 年目标	374
第二十三章 泰国：变革、发展和问题	383
一、政治变革：军人干政时代的结束	383
二、经济持续高速发展及其原因	389
三、泰国现代化的问题与前景	394
第二十四章 缅甸：摆脱政治经济困境的艰难之路	402
一、缅甸社会主义纲领党和缅甸军政府	
为摆脱困境、维护统治所作的努力	402
二、军政府的政治、经济政策和缅甸形势的变化	408
三、军人准备交权和今后缅甸的发展道路	413
第二十五章 越南：越共领导下的改革和发展之路	418
一、越共“六大”和“六大”后的经济和政治改革	419

二、越共“七大”：更为明确的发展方向和全面改革·····	423
三、越南改革成功的原因和面临的问题·····	429
第二十六章 老挝：寻求合乎国情的发展道路·····	435
一、老挝人民革命党“四大”和新的发展道路的开始·····	435
二、老挝人民革命党“五大”：确立老挝式发展道路·····	438
三、改革开放的新发展和面临的问题·····	441
第二十七章 柬埔寨：走向民族和解与国家重建·····	446
一、柬埔寨问题的形成和政治解决的历程·····	446
二、和平进程和柬埔寨新体制的确立·····	450
三、民族和解与经济重建之路·····	453
第二十八章 文莱：变化中的君主国·····	458
一、文莱君主政体的由来和存在的原因·····	458
二、独立以来的发展和变化·····	460
三、面临的挑战和发展前景·····	464
第二十九章 结语：战后东南亚经济发展的经验·····	465
一、影响战后东南亚各国经济发展的八个基本因素·····	465
二、东南亚经济发展的基本经验和领导集团的作用·····	472
附 录·····	478
一、东南亚国家人口的发展·····	478
二、东南亚国家国内生产总值的变化·····	480
三、东南亚六国国内生产总值年平均增长率·····	481
四、东南亚国家人均国民生产总值的变化·····	482
五、东南亚国家经济结构的变化·····	483
六、东南亚国家城市化的发展·····	485
七、东南亚各国 1994 年主要经济指标·····	486
后 记·····	487

战后东南亚：探讨第三世界发展问题的 “理想实验室”及其意义

（代前言）

东南亚包括了印度尼西亚、菲律宾、马来西亚、新加坡、文莱、泰国、缅甸、越南、老挝和柬埔寨等国，陆地面积450余万平方公里，人口已近五亿。就在政治、经济、民族、文化、宗教等方面的多样性或多元性而言，也许世界上没有一个地区（如南亚、西亚、北非、南美）能与东南亚相比。只有深入、全面、系统地研究东南亚的历史和现状，才能真正了解这一地区，而研究战后到90年代初的东南亚历史发展，就是研究最贴近并且直接影响东南亚现状的东南亚当代史，无论对认识东南亚历史还是现状，其重要性都是不言而喻的。但是迄今尚未见到国内外有全面、系统论述战后东南亚历史发展的著作。

自从第二次世界大战结束以来，东南亚已经历了近半个世纪的发展。回顾战后初期，甚至直到60年代初，东南亚各国的社会经济发展虽不完全相同，但基本上处于大致相同的发展水平。但是，今日东南亚各国社会经济发展的差异，与世界上其他各大地区内部各国的差异性相比，却是最大的。在东南亚既有新加坡、文莱那样的按人均国民生产总值可以进入发达国家行列的国家，也有马来西亚、泰国、印尼和菲律宾那样的中等发展程度的国家，以及缅甸、越南、老挝、柬埔寨那样的属于世界上最不发达的国家。

在短短的数十年间，东南亚各国间拉开了如此大的差距，原因是复杂的和值得探讨的，归纳起来，可以说是在国内外复杂因素的影响下，东南亚各国在不同的执政集团的领导下，实行了不同的经济体制、发展战略和内外政策，并走上了不同的发展道路的结果。但要展开论述，战后东南亚的历史发展具有极为丰富的内容，各国发展的不同结果中蕴含了深刻的内涵和极为值得回味的经验教训。因此，探讨战后东南亚的历史发展，又不仅仅具有认识东南亚的历史和现状的意义，而且，对于包括中国在内的第三世界国家借鉴、吸取东南亚战后发展的经验、教训，还具有现实的意义。

战后第三世界国家所面临的一个共同问题，是经济发展或经济现代化问题。所谓一个国家是否“发展”或“发展”多快，最基本的和最重要的内容就是其经济是否发展以及发展速度如何。发展经济学的兴起和发展，集中地反映了学者们在这方面的努力和探索。发展经济学家们提出了一个又一个关于发展中国家经济增长模式的理论。但是，70年代以来，人们越来越感到，“第三世界的情况很复杂，远非简单的增长模式所能解决。这就是当前发展经济学的危机”。^①发展经济学正在危机中寻找出路，深化对发展问题的研究。但是，战后第三世界的历史已经表明，影响发展的因素极为复杂，它同该国的经济、政治、历史、文化、对外关系都有关系。“发展过程的不同特点，几乎是无穷无尽的，而社会科学的任务，就是在这些貌似不同的过程中，找出总的趋势、法则和规律。”

发展问题既然是一个极为复杂的问题，那么，探讨发展过程的规律，就不能仅仅局限于经济分析，不能仅仅只分析少数几个

^① [瑞典]克坦克斯特·冈纳森：《发展理论与第三世界的工业化》，载《现代化理论与历史经验的再探讨》，1994年，上海译文出版社，第216页。

国家一个短时期的发展状况，而需要以更广阔的视野，从多个角度对一组既有共同性又有不同特点和不同发展过程的国家的一段时期的发展，进行历史的全面的考察。从这些方面考虑，东南亚十国作为一组国家，无疑是考察发展问题的“理想的实验室”^①。我们选择战后东南亚十国作为研究发展问题的理想对象，主要基于下述考虑。

首先，作为一组发展中国家，东南亚十国在战后特别是60年代以来的发展速度，仅次于被称为“亚洲三小龙”的韩国、台湾和香港（本应称作“亚洲四小龙”，但新加坡作为一个东南亚国家，已作为本书的考察对象），而在1988年以后，东南亚一些国家如马来西亚和泰国的发展速度，已赶上了韩国、台、港。也就是说，东南亚的发展总的说来是成功的，其经验值得总结。

其次，从东南亚十国的发展看，明显地带有不平衡发展的特点。在战后初期各国虽略有差别，但大致上处于同一个起跑线上，特别是东南亚几个较大的国家如印尼、泰国、缅甸、越南等，无论在经济结构、人均国民生产总值等方面，都基本相似或相当接近。其后，东南亚国家发展道路不同，在发展水平上逐步拉开了差距。其中的发展过程，又相当复杂。就整个地区而言，直到60年代中期以后才进入一个较迅速发展的时期；就各个国家而言，几乎都有较缓慢发展的时期，和较迅速发展的时期。这样一种情况，有利于从本地区和各国内部，分析影响发展的各种因素。

第三，较之于“亚洲三小龙”的台、港、韩，东南亚十国在文化、政治、经济、历史背景等方面，更为多样、丰富和复杂，堪称战后第三世界的一个“万花筒”。从历史和文化背景看，既有深受以儒学为主的中国传统文化影响的越南、新加坡，也有深受印

^① 理查德·辛格特等编：《东南亚，结构变化的政治经济学论文选》，罗特杰和卡根·保尔出版社1985年英文版，伦敦，第6页。

度文化和伊斯兰文化影响的印尼、马来西亚和文莱，和信奉南传上座部佛教的泰、缅、老、柬等国，以及深受西方基督教文化影响的菲律宾；从社会制度看，有走社会主义道路的越南、老挝，有别具一格的“缅甸式社会主义道路”，但多数采用资本主义制度；从经济体制看，既有一开始就选择市场经济体制的泰、马、新、菲等国，也有长期实行中央计划经济体制后来转向市场体制的越、老、柬、缅等国；从人口和面积看，既有印尼这样的大国，也有新加坡、文莱这样的小国，但更多的是越、缅、泰、马、菲这样的中等规模的国家。

第四，东南亚十国情况各不相同，但又处于同一地区。经过战后将近半个世纪的发展，影响其发展的基本因素以及今后发展的基本趋势，已比过去更为清楚地呈现出来。

因此，东南亚十国由于其多样复杂的国情以及发展经历，对于分析政治、经济、文化等各种因素，对于经济发展的影响，探讨发展中国家经济发展的经验教训，是极为理想的个例或“复合的个例”。这种探讨，至少有两个方面的重要意义。

第一，东南亚国家主要是东盟国家，在继台、港、韩之后，为发展中国家取得稳定的经济增长，提供了新的经验，也为不发达国家的政治结构并非“经济的难以克服的障碍”提供了新的例证。由于东南亚地区国家众多，背景不一，其经验较之于台、港、韩显得更有借鉴意义。诺贝尔经济奖获得者西蒙·库兹涅茨在他1966年出版的名著《现代经济增长》一书中，在分析了经济运行和经济增长与政治结构之间的联系后说，“它揭示了至少到目前为止，取得经济增长的国家具有和大多数不发达国家极为不同的政治结构”^①。按他的观点，“说不发达国家政治结构对经济增长具有

^① [美]西蒙·库兹涅茨：《现代经济增长》，北京经济学院出版社1991年版，第402页，第403页。

难以克服的阻碍作用还是有根据的”。但是，在继台、港、韩发展之后，又有了新、泰、马、印尼等国的经济增长的实例，很难说库兹涅茨的这一论点还站得住了。

第二，东南亚国家经济发展的历程，提供了在实现经济增长和现代化的同时如何保持社会稳定的正反两方面的经验。美国著名的政治学学者塞缪尔·亨廷顿曾经指出，落后国家“产生政治混乱并非由于没有现代性，而是由于要实现现代性而进行的努力”。他的被广为引述的一个观点是“现代性产生稳定，而现代化却产生不稳定”^①。如果按他的说法，发展中国家现代化过程中的不稳定就是不可避免的了。但东南亚国家发展的实际情况却是，大部分国家的现代化进程与社会秩序稳定保持了相当高的一致性，现代化进程较快的新、马、泰、印尼等国，远较现代化进程缓慢的缅甸或现代化进程被放慢的菲律宾稳定。至少是从60年代初到90年代初的东南亚各国的发展已经证实了这一点。

也正因为如此，我们选择了战后东南亚的历史发展，作为研究课题。当然，这个课题太大、太复杂了，我们也只能作一个非常有限的初步的探讨。我们给本项研究确定的主要任务，首先是勾勒出战后东南亚各国以及整个东南亚地区政治经济发展的线索、轨迹和基本面貌。在此基础上，探讨东南亚国家发展过程中民主与经济发展的关系（特别是探讨何以正是在60年代中期到80年代初的集权型统治时期，东南亚一些国家的经济获得了最为迅速的发展），总结东南亚经济发展的主要经验，并对东南亚国家的现状及发展趋势作了一个简要的分析。

我们深知这是一项难度很大的研究课题，尽管我们作了近两年的努力，但现在奉献给读者的这部著作，仍然是一个相当不成

^① 塞缪尔·亨廷顿：《变动社会的政治秩序》，上海译文出版社1989年版，第45页。

熟的成果。我们期待着读者的批评，并且希望对战后东南亚的历史发展，有更为深入的研究。

作者

1994.10

导 言

战后东南亚国家的发展历程： 对东南亚民主与发展的历史考察

在战后东南亚将近半个世纪的发展历程中，最为值得探讨的是两个方面的问题。一是从纵向发展的角度，审视东南亚各国政治发展与经济发展的关系，其核心问题是民主与发展的关系；二是横向考察影响战后东南亚经济发展的诸因素，总结东南亚经济发展的正反两个方面的经验。这正是《战后东南亚历史发展》一书的主要任务。本书在勾勒战后东南亚发展的基础上，着重探讨这两个问题。不过各章节的论述虽较为详细，但其内容和范围受时空的限制，难以作全面和系统的分析。因此，我们在导言中，对前一个问题即战后东南亚国家发展过程中民主与发展、政治与经济的关系，作一个全面的论述；在结语中，则将分析战后东南亚经济发展的经验。

战后东南亚各国的发展史，在某种意义上，也是一部政治发展与经济发展的关系史。政治对经济发展的影响，包括了国际政治与国内政治影响两个方面。就国际政治的影响而言，二战后以美苏对峙为主要特征的世界政治发展以及冷战结束后多极化的世界政治经济格局，都对东南亚产生了深刻的有时是非常直接的影响。其最突出的表现，有持续了近三十年的两次印度支那战争、越南南北分离和统一、1978年以后的柬埔寨问题，这些事件在越、老、柬的发

展史上打下了深深的烙印,也对别的东南亚国家的发展产生了不同程度的影响。其他如东盟的建立与发展、东盟国家长期与西方较为密切的关系、缅甸走上独特的发展道路,以及 80 年代中期以来东南亚国家的调整、改革,也无不与世界政治的发展变化相关。

但是,本书主要探讨东南亚各国政治发展对经济发展的影响,其核心是民主与发展的关系。这是研究东南亚也是研究发展中国家中一个不可回避的问题,甚至是个关键问题。对于这一问题进行研究,固然需要理论分析,但更需要实证研究,因为这一问题首先是个实践问题。如果不以发展中国家的实践和实证研究为基础,仅仅从或主要从理想或观念出发,恐怕就难免陷于盲点之中。如果说方法论,那么,进行个案研究或实证研究,是本书研究这个问题的主要方法,而本导言只是对各章节中的具体研究的一个归纳和论述。

战后东南亚的发展,大致经历了三个阶段。第一个阶段是试行西方议会民主制阶段,从战后初期到 50 年代末 60 年代初,当时缅甸、泰国、印尼、菲律宾等国都试行了西方式的议会民主,结果大都以无力解决国内政治经济矛盾而告失败。第二阶段是转向集权型时期,从 50 年代末 60 年代初到 80 年代中,各国的进程不完全一致,但泰国、缅甸、印尼、新加坡、马来西亚、菲律宾等国都以一党独大、军人统治甚至个人独裁的方式,转向集权型的统治(西方论著称为“极权主义”,但我们认为称为“集权”更为恰当)。印支三国由于大部分时间处于战争环境中等原因,其治国方式也是集权型的。这一时期东盟大部分国家国内稳定,经济上出现了高速增长。第三阶段是调整、改革和变革时期,开始于 80 年代中,目前仍在进行中,其主要特点是大部分国家不同程度地实行政治体制的改革,扩大民主,在经济上推行自由化的政策,其结果是绝大多数东南亚国家,尤其是进行稳健的改革的新、马、印尼、越南等政治较为稳定,

经济继续以较高的速度发展。

纵观战后东南亚将近半个世纪的发展历程，一个基本的事实是，民主与经济发展这两个目标往往是相冲突的，战后初期的西方式民主制都并不成功，正是在集权型时期多数东南亚国家国内稳定，经济上取得了最为迅速的发展，而 80 年代中期以来社会稳定经济增长较快者，也多为进行稳健的改革的国家。这一历史现象十分耐人寻味，其基本过程和其中蕴含的意义，正是本章所要论述的。

一、多党议会民主制尝试及其失败的原因

战后初期泰国、缅甸、菲律宾和印度尼西亚都选择了西方式的多党议会民主制，作为基本的政治体制。50 年代中期以后，马来西亚、新加坡、柬埔寨以及南越政权，也在不同程度上实行议会政治。这些反映出西方议会民主制在东南亚的出现，是有其历史原因的。东南亚大部分国家由于长期受西方殖民统治以及同西方多方面的关系和联系，当时只有选择西方式的多党议会民主政体。

从探讨民主与发展着眼，泰、缅、菲、印尼四国的经历，具有较为典型的意义，因为这四国都是东南亚较大的国家，试行多党议会民主制的时间也较长。泰国在 1945 年 8 月 16 日建立自由泰政府后，就开始了这一进程。1946 年初著名的民主派领袖比里出任总理，同年 3 月通过新宪法，确立了多党民主制。但是，泰国也是最早结束多党民主制尝试的国家。1947 年 11 月披汶通过政变上台后，军人势力就已卷土重来，披汶独裁逐步加强。此后几年中民主派与披汶以政变和反政变的形式经过几番较量，于 1951 年以民主派的失败告一段落。1955 年万隆会议后，又一度出现“民主”新政，但不过昙花一现。1958 年 10 月沙立发动第二次政变后，建立起全面的军人统治，禁止政党和议会活动。缅甸在 1948 年独立后，建立了基

本上是英国式的议会政治,但到1958年多党议会政治就出现了严重危机,以奈温为首的军人组成看守政府,接管政权达一年半之久。1962年3月2日政变后,建立了以奈温为首的军人统治,结束了缅甸的多党议会民主政治尝试。印尼虽在1945年就已获得独立,但随即就进行抗荷斗争,直到1950年才建立统一的印尼共和国,实行议会民主政治。虽然苏加诺1957年就宣布实行“有领导的民主”,1960年又彻底解散了议会,但各党仍自由活动,政府内也包括了各种政治势力的代表,国内政治还保持了西方式的民主制度的特点。1965年9·30事件后,情况才发生急剧变化,建立起以苏哈托为首的军人政权。较之于上述三国,菲律宾的多党议会民主就要稳定得多了,在这一时期内没有中断过,一直持续到1972年马科斯宣布实行军管。

在东南亚其余的国家或地区,议会民主制的命运也都不佳。南越吴庭艳政权1956年在形式上搞了个美国式的总统制,实际上实行家族统治。1963年11月政变后,南越实际上实行了军人统治。老挝仅在1956—1958年间一度试行过多党议会民主。柬埔寨在1955年大选后一度实行国民大会制度,但到1960年,宪法就规定了国家元首“拥有君主的权力和特权”。新加坡在1959—1965年自治期间,派系斗争的激烈和政局的混乱,都是前所未有的。比较而言,这一时期的越南民主共和国,虽然与美国控制下的南越处于直接对峙的地位,却一直政局稳定,经济发展也较快,1960—1965年间经济增长率达8%,高于当时东南亚的任何一个国家或地区。

多党议会民主政治在东南亚各国而不只是一个两个国家都先后遭到失败或被强力终止,反映出这决非一种偶然的现象,而有着深刻的原因。其根本的原因是,西方式的议会民主制在东南亚由于缺乏历史的、文化的、经济的和群众的基础,并不能发挥它在西方发挥的那种功能,无力解决东南亚国家独立后所面临的政治、经济

等方面的问题和矛盾。

首先,从历史上和文化上看,东南亚国家没有西方民主的传统。东南亚各国在西方入侵前是一些大小不等实行封建专制统治的国家,文化上主要受儒家学说、佛教和伊斯兰教的影响,至于山区和偏僻的内地的不少民族,还处于前封建时期。西方入侵后,在20世纪之前,在殖民地主要依靠暴力,建立起高度集权的殖民统治,在大多数国家保留着地方上的封建主以及少数民族或部落首领的传统权力。在第一次世界大战以后,一些殖民地进行了行政改革,设立殖民地议会,但并没有得到民众的响应和支持。以缅甸为例,殖民地议会在1922年、1925年和1928年举行过三次大选,参加投票的选民分别只有6.92%、16.26%和18%^①。东南亚各国中唯一保持了独立的泰国,在1932年革命结束了王室的专制统治后,建立了君主立宪制,但国家实权由军人掌握,实行军人统治。相对比较起来,只是在菲律宾,西方式民主在殖民地上层集团中才有较广泛的影响。这一方面是由于美国的殖民统治政策和文化影响,另一方面是由于菲律宾在历史上没有产生过统一的封建国家,“缺乏足以维护统治权威的任何君权观念”^②。

其次,从经济上看,战后初期至60年代东南亚经济仍然以农业为主,绝大部分居民居住在农村地区。在1960年,许多东南亚国家城市居民在全部人口中的比率还不到15%,在印尼为14.6%,越南为14.7%,泰国为12.5%,柬埔寨为10.3%,老挝仅8.07%,只是在菲律宾、马来西亚,城市人口才超过了25%^③。工业在国内生产总值中所占的比重,大部分东南亚国家都低于20%,泰国为

① 贺圣达:《缅甸史》,人民出版社,1982年版,第374页。

② 约翰·卡迪:《战后东南亚史》,上海译文出版社,1984年版,第103页。

③ 查理斯·狄克森:《世界经济中的东南亚》,剑桥大学出版社,1991年英文版,第27页。

19%、新加坡和马来西亚为 18%、印尼为 14%、缅甸仅 12%，越南、老挝、柬埔寨更低，只有菲律宾才达到了 28%^①。受过高等教育的人在总人口中所占的比例也极低。1960 年，高等教育入学学生在 20—24 岁人口组的百分比，在印尼、泰国、马来西亚、缅甸等国，都仅占 1%；在菲律宾为 2%，只有在新加坡才达到 6%^②。可以说，直到 60 年代初，大部分东南亚国家仍然是以落后的农业经济为基础的发展中国家，农民是居民的主体，居民的教育水平很低，以私有工商业经济为基础的强有力的中产阶级远未形成，受过高等教育的知识分子人数也较少。在这样一些国家中，西方式的多党议会制，必然就缺少使之得以正常发挥功能的土壤。

西方式的议会民主制在东南亚既然缺乏历史的、文化的、经济的和群众的基础，它在被引入东南亚之初，就暴露了一个根本的弱点，即它是“自上而下的，没有经历过大部分人民的斗争”^③。这使它在一开始就不同于也未能发挥欧美的多党议会民主制所具有的功能。议会民主制在西方已经过数百年或上百年的发展，以发达的现代市场经济为基础，已经非常成熟，在发挥政党作用，争取公众支持，进行正常竞争的政治，调节社会矛盾，维护社会控制系统和社会稳定方面，都能充分地发挥其功能。而在东南亚国家，由于“水土不服”却难以发挥这些正常的功能。何况战后初期东南亚国家重新立国方始，大部分东南亚国家都是多元文化和多种民族的社会，又带着数十年甚至数百年殖民统治留下的经济落后、结构单一、民族隔阂和民族矛盾较为严重等遗产；国内阶级矛盾、民族矛盾、上层统治集团内部的矛盾、各党派之间的矛盾错综复杂；冷战初期国际上两大阵营的对峙也给予东南亚各国政治发展不同程度的影

① 世界银行：《1982 年世界发展报告》。

② 同上。

③ 冈纳·缪达尔：《亚洲的戏剧》，北京经济学院出版社 1992 年版，第 110 页。

响,各种政治势力和各大党派在本国的发展道路和建国方略上意见往往大相径庭。在这种情况下,西方式的议会民主政治的引入,在使各种政治势力都得以民主为旗号展开活动的同时,却没有能够提供一种有效的社会稳定机制和约束机制,其结果是使得国内各种矛盾充分显露和发展,特别是党派斗争愈演愈烈,民族矛盾趋于尖锐。执政集团面临复杂的矛盾束手无策,社会精英也难以把主要精力放在本国的社会经济发展上,这又导致了经济状况的恶化。所有这些矛盾和问题,在50年代末60年代初的印度尼西亚表现得最为充分。到1965年,印尼的社会、政治和经济结构已近于崩溃^①。缅甸在1962年,也面临着类似的,虽然程度要轻一些的危机。在其他的采用西方议会民主制的国家,也都没有能实现社会稳定、经济繁荣、人民自由幸福、生活水平逐年提高的目标,未能赢得大部分民众的支持。在这种情况下,多党议会民主就不能不归于失败。

其实,无论是当时东南亚的领导人还是国际上的东南亚问题专家,都看到了在东南亚国家实行西方式的民主制度的困难。缅甸总理吴努在1960年4月再度当选为总理后说,“政府的民主制度,尽管是最理想的,但同时也是最难实行的。……民主是不能强加给一个民族的。民主的艺术原则必须适用于如当地的条件、信仰和习惯以及教育等这样一些情况,这意味着它是一个缓慢的逐渐成长的过程”^②。

美国的东南亚史专家约翰·卡迪则在60年代初说,“民主政府在东南亚能否扎根生长,是个尚未决定的问题。……民族主义一旦掌权,更可能用传统的政府形式而不是用外来的政府形式来表

^① 加·李克莱弗斯:《印度尼西亚历史》,商务印书馆,1993年版,第387页。

^② 吴努《亚洲人和民主》,载《缅甸每周公报》,英文,1960年11月24日仰光出版。

达自己的观点”^①，“在世袭头领和天命君主统治的传统的基础业已削弱的许多地区，民主政治得不到人民的信任，一党统治和专政可能是一种选择。”他倒是言中了。

二、集权型统治和东南亚经济的发展

由于议会民主制未能解决战后独立初期东南亚各国国内经济、政治和民族矛盾，从 50 年代末到 60 年代初，东南亚国家一个接一个地转向集权型统治。在大多数东南亚国家，这一统治型式一直持续到 80 年代末。

在泰国，沙立在 1958 年建立起赤裸裸的军人独裁统治。1963 年沙立死后，由其继承人他侬和巴博继续实行军人统治，直到 1973 年 10 月国内爆发空前规模的民主运动。其后经历了三年民主而又混乱的时期和两次军事政变，从 70 年代末到 80 年代末，泰国虽然在形式上保持了议会民主制，实权仍然掌握在军人手中。

在缅甸，1962 年 3 月军人集团发动政变后，即组建“缅甸社会主义纲领党”，实行以军人为基础的一党统治，这一统治一直延续到 1988 年 9 月。

在印尼，1965 年 9·30 事件后，以苏哈托为首的军人掌握了国家政权，扩大以军队力量为核心的政党“专业集团”，并使军队参政合法化和制度化，形成苏哈托—军队—专业集团三位一体的集权统治，但在国内发挥了印尼的“人民协商会议”的作用，允许在野政党主要是由各伊斯兰教政党合并而成的“建设团结党”和非伊斯兰教党组成的“印尼民主党”活动。这一统治型式一直持续到现在。

新加坡 1965 年独立以后，建立了李光耀—人民行动党—政府三位一体的统治，这一统治型式连续了二十五年，直到 1990 年 11

^① 约翰·卡迪：《东南亚的历史发展》纽约，1964 年英文版，第 601 页。

月李光耀主动辞去总理职务。

在马来西亚,主要政党系单一的民族政党。在1963年马来西亚建立后,民族矛盾和政党斗争加剧,导致1969年5月的民族冲突和随之而来的将近两年的非常时期。为使政府更具有代表性并减少国内的“政治活动”,1974年4月,形成了以巫统(马来民族统一机构)为主的国民阵线。自1974年以来,马来西亚政权一直掌握在国民阵线手中。1981年马哈蒂尔执政以来,实际上形成了马哈蒂尔—国民阵线—政府三位一体的统治体制。1988年2月“巫统”分裂,导致了马来西亚政治结构发生重大变化,但马哈蒂尔渡过难关并使这一统治型式更趋于稳定。1971年以后,马来西亚议会一直正常活动,政党也合法存在,其政治在东南亚属于最开放的。

菲律宾一直被视为“美国式民主在远东的橱窗”,在战后议会民主也持续了二十多年。马科斯1965年当选为总统后,上层统治阶级内部的矛盾激化,马科斯于1972年9月21日颁布了军管法,实行独裁统治,1978年又发动新社会运动,建立新社会运动党作为统治工具,尽管军管法于1981年1月撤消,但马科斯的独裁统治一直延续到1986年2月。马科斯统治的后果之一,是菲律宾军队在国内的作用和地位上升。

在这一时期,印支三国走着不同于上述国家的政治发展道路。其总的特点是党和军队在国家政治生活中起着主导作用,权力也是集中型的。但是,这三国的发展深受战争和其他外部因素的影响,如果从民主与发展的关系考察,还不属于正常发展型的。

尽管这一阶段东南亚国家的政治发展各有其特点,但与前一阶段相比,其最主要的特点是政治上实行集权型统治,然而正是在这一时期,东盟各国的经济都得到了空前的大发展。从1965年到1980年,各国经济的增长率是:新加坡达10.1%,印尼8.0%,马

来西亚 7.3%，泰国 7.2%，菲律宾也达到了 5.9%^①。80 年代初的资本主义世界经济危机波及东盟，新、马、菲经济一度出现负增长，但在整个 80 年代，文莱和菲律宾（年平均增长率仅 0.9）之外的东盟各国都取得了较高的增长，其中泰国为 7.6%，新加坡为 6.6%，印尼为 5.5%，马来西亚为 5.2%，都远远高于发展中国家在这 10 年间 3.2% 的年平均增长率。^②

这一时期东盟国家的政体性质，当然还不是西方意义上的民主政体。尽管多数东盟国家形式上保持了议会和多党，但是，西方方式的民主“在东盟国家还未找到合适的环境”，“没有一个国家是非常民主的”^③。即使像新加坡这样的国家，“从西方的观点来说，其政治性质的模式也是权力主义的”^④。然而，何以正是在这一“不民主”的时期内，东盟国家的经济却得到前所未有的增长呢？法国学者居伊·索尔芒在总结发展中国家的民主与经济发展时，曾得出一个结论：“民主与发展之间很难建立必然的联系”。^⑤这个结论应该说是适用于东南亚的。当然，更为准确的说法应该是“西方方式的议会民主政治与东南亚国家的发展之间很难建立必然的联系”。如果说东南亚国家战后初期的经历已经表明西方方式的议会民主未必能促进社会稳定和经济迅速发展，那么，集权型统治时期东盟国家的发展则显示了采用带有本国传统政治特色的集权型统治与取得经济迅速发展的目标却并不矛盾。当然，这一结论仅仅说明了民主与发展之间的关系。

那么，何以解释集权型时期东盟诸国经济迅速发展的原因呢？

① 世界银行《世界发展报告》，中国财政经济出版社，1993 年版，第 220—221 页。
② 世界银行：《1992 年世界发展报告》中国财政经济出版社 1993 年版，第 220—221 页。
③ 黛安·莫齐主编：《东盟国家政权》，中国社会科学出版社 1990 年版，第 12 页。
④ 莫朝翰：《东亚经济迅速增长的启示》，载厦门大学《南洋资料译丛》，1993 年第 1 期，第 15 页。
⑤ 居伊·索尔芒：《新国富论》，国际文化出版公司，第 8 页（中文版序）。

如果仅仅从经济上分析,当然可以找到许多具体原因,如实行市场经济体制和对外开放政策、保证经济活动的自主性等。但这些因素,在战后尝试实行议会民主时期,在菲、泰、新、马、缅甸、越南南方等国家和地区,也是在不同程度上和不同范围内存在的。同一时期的拉丁美洲的许多国家,在这些方面较之于东盟国家有过之而无不及。可见,脱离宏观发展环境的纯经济因素分析并不能说清问题。

从宏观历史发展的角度看,集权型统治时期东南亚(主要是东盟国家)经济之所以获得迅速发展,主要原因在于在这些国家中出现了—个致力经济发展或现代化的强有力的领导集团,采用集权型的治国方式,消除影响本国发展的负面政治因素(如上层领导集团分裂、社会动荡、政治斗争和党派斗争日趋激烈),倚重为它服务的知识阶层特别是专家,推行各项有利于经济发展的政策,保证经济运转的自主性和稳定性,为经济发展创造了一个良好的宏观环境。从上层看,正如冈纳·缪尔达尔所指出的,“用适当的历史眼光看,这些独裁政府可视为这些国家没有而又不能产生的政权的替办物形式——也就是可与工业化之初的西方国家相比的稳定的上层阶层政体”。^①在整个社会上,则加强了秩序和纪律,“毫无疑问,如果没有一切阶层、乃至乡村的社会纪律的加强,要促成迅速的发展是极端困难的”^②。

那么,何以在同样也实行集权型统治模式的缅甸,这一时期却出现了经济上的严重停滞呢?原因也是很清楚的,主要有四个。其一,1962年以后缅甸的军人领导集团在价值取向上不是现代化,而是民族主义的自力更生,闭关锁国。其二是脱离实际大搞国有化。三是不重视知识分子和工商业者,四是1962年以后缅甸国内

① ②冈纳·缪尔达尔:《亚洲的戏剧》,第110—111页。

始终没有过稳定的局面,国内矛盾尤其是民族矛盾激化,从60年代末到80年代大部分时间,国内存在10多支反政府武装,内战不停,国无宁日。

最后,也应该指出,尽管集权型时期东盟国家经济迅速发展,但这种发展的代价也是沉重的,同时,社会经济和政治上的弊端也日渐暴露。在印尼9·30事件后,至少有20万人被杀,数十万人被囚禁。在泰国,仅仅在沙立统治时期(1958年10月到1963年12月),就有2000多人被捕,有的捕后即被杀。新加坡和马来西亚在60年代前期都在国内进行大规模的镇压。马科斯的独裁也使大批菲律宾人遭到迫害,杰出的政治家贝·阿基诺被谋杀。集权型统治时期东盟一些国家中还产生和发展了一些严重的问题,如官员贪污腐败、家族政治、贫富差距扩大、国营经济严重亏损、管理体制趋于僵化等等,成为进一步发展的障碍。

但是,就总体而言,集权型时期东盟国家毕竟取得了巨大的历史进步,社会经济有了发展,现代化进程加快,国家综合经济实力增强,人民生活水平有了提高,印尼、泰国、马来西亚等国都成为发展中国家的优等生,而新加坡更被视为亚洲一小龙,成为发展中国家的一个典范。

三、调整变革和东南亚社会经济的新发展

经过从60年代初到80年代中期的发展,东南亚主要是东盟国家在经济上发生了巨大变化,新加坡已成为亚洲一条小龙,马、泰、印尼成为中等发展程度的国家,东盟各国在政治上出现了一些令人瞩目的新变化,而经济上长期停滞落后的缅、越、老、柬等国,从80年代中期起也开始进行全面的改革。这样,从80年代中期到90年代初,东南亚进入了调整和变革的新时期,其主要内容是政体的改革和民主的扩大,但各国的情况有很大的不同,所走的路子

并不相同,发展也不平衡,显示出东南亚政治民主发展的主要动力源于各国国内,发展进程具有渐进性。总的看来,在稳定的基础上进行渐进的政治改革的国家,在社会经济发展方面所取得的进展要更大一些。

东南亚国家政治上的变革,首先是从菲律宾的“二月革命”开始的。这场以推倒马科斯独裁统治为目的的民主运动,由于军队倒戈转向民主运动和美国不再支持马科斯政权而取得胜利。科·阿基诺在人民的欢呼声中和热烈拥护下当选总统。新政府虽然恢复了菲律宾民主政治,却没有稳定政局也没有能迅速发展经济。在科·阿基诺担任总统的六年内,国内发生了七次未遂政变,1986——1993年菲律宾的年平均经济增长率仅3%,这不仅在东盟各国而且在整个东南亚都是最低的,这反映出在菲律宾发展经济要比恢复民主困难得多。

大部分东盟国家政治上的改革或变革,都发生于90年代初。在泰国,政治变革采取了类似于菲律宾的激变方式,但其动力并不同于菲律宾。如果说在菲律宾是由于经济的停滞和混乱加深了人们对马科斯的憎恨,那么在泰国则是由于经济的发展使人们越来越厌恶军人擅权和干预政治。60年代以来泰国社会经济的迅速发展,造就了人数众多,力量日益强大的中产阶级和知识阶层,他们越来越不能容忍军人操纵政局,终于在1992年5月掀起了迫使素金达军人政府倒台的“5月风暴”。这场风暴沉重地打击和削弱了军方势力,此后经大选产生了以民主党领袖川·立派为总理的多党联合政府。泰国政治中的民主色彩是更浓了,军人已不能发挥左右政局的作用,但近几年联合政府内各党争吵不休,反对党攻势逼人,给人以政府软弱、无力稳定控制政局的印象。但由于大局尚稳定,经济政策也保持了连续性,经济上仍保持了约8%的较高的增长率。

在新加坡,新的一代的成长和民众政治参与意识的增强,也对60年代以来建立的一党独大统治体制提出了挑战。新加坡领导层采取了继续维护人民行动党一党统治,容许但限制其他政党活动的方针,并开始改革政治体制,实行总理和总统分权的制度。1993年经全民选举,产生了具有相当实权的总统。新加坡的政局仍然保持了高度的稳定,1990年以来,经济发展的速度在东南亚仍然名列前茅,年平均增长率高于9%。

在马来西亚,政治发展的特点是政治与民族问题密切相关。由于马来西亚历史发展的特点,各州的马来人苏丹在马来西亚成立后仍一直保留了相当大的特权。这同马来西亚社会发展与进步以及马来西亚人的现代意识的增强发生了尖锐的矛盾。限制苏丹特权、保护平民权益,成为90年代初马来西亚政治改革的一个主要内容,经过一番较量,1993年1月终于通过《1993年宪法修正案》,废除苏丹享有的法律豁免权,此举推动了马来西亚的民主化进程。

印尼60年代中期以来确立的苏哈托—专业集团—政府三位一体式的统治,在80年代末和90年代初也面临挑战。反对党民主党和建设团结党以及各式各样的反对派的力量增强,主张政治民主化的声音越来越响,许多青年学生卷入了这一政治浪潮。印尼政府领导人坚持对政治改革采取慎重的态度。苏哈托总统认为,“我们需要的是负责的公开性”,“如果没有规定或不按照规定办理,出现的只会是无政府状态,不会是民主。”

缅甸和印支三国在全面推行经济改革,在政治上扩大国内民主同时,仍走着坚持以一党或军队为领导的集权式的发展道路。1988年9月18日缅甸军政府执政后,在经济上改革开放的步子越来越大,确定以市场经济作为经济改革的目标,鼓励私人资本和外国投资,在政治上取消了一党专政,允许党派活动,但始终坚持维护军人目前的统治以及军人在未来的缅甸政治中的领导作用。

越南和老挝在失去了前苏联和东欧各国的援助后,加快了经济上全面改革开放的步伐,在吸引外资、鼓励私人资本、推行以建立市场经济为目标的改革方面,取得了很大的进展,但在政治上两国都同前苏联和东欧分道扬镳,坚持越南共产党和老挝人民革命党的领导,坚持反对在越、老搞多党政治,并采取措施抵制西方的“和平演变”。

可见,尽管东南亚已进入一个调整与变革的新时期,但各国的情况大不相同,东盟中的少数国家(菲律宾)经历了一场急剧的政治变革,多数国家(新加坡、马来西亚和印尼)稳步地推行或慎重地对待政治改革和推进民主化的进程,非东盟国家则始终把改革的重点放在经济改革上。其结果是,第一类国家政治上并不稳定,经济上也受到不同程度影响。第二、第三类国家,1991年以来或仍保持了高度的稳定(如新加坡、马来西亚、印尼)或经历短暂的波动后继续保持稳定(如越南和老挝),或从动荡后的不稳定趋向越来越稳定(如缅甸)。在经济发展上,后两类国家都显示了生机和活力,保持了较高的增长速度。

上述情况表明,80年代末90年代初东南亚各国的发展,既反映了国际发展大趋势的影响,但主要受各国国内因素的制约。其基本的动力源于国内,主要是60年代到90年代初各国工商业经济的发展以及随之而产生的中产阶级和知识阶层力量的壮大,使得原来的统治结构已经不同程度地不能适应发展的需要和广大居民阶层的要求。但上一时期发展中的弊病(过分集权,官员贪污腐化)程度不同地发展,引起了民众尤其是反对党人士和青年知识分子愈来愈强烈的不满。其三才是外部的动力,即80年代以来第三世界国家的民主化潮流和西方国家的影响。

正是由于内部因素是决定80年代末90年代初东南亚各国变革、改革或调整的主要动力,而这种内部动力在东南亚各国又极不

相同，各国变革、改革和调整的力度和内容也就有很大的不同。在菲律宾这个美国式民主传统较强的国家，“二月革命”一举推倒马科斯独裁并恢复民主并不困难，但恢复民主后如何加速发展，却是一个棘手的问题。在泰国，数十年的发展也造就了强大的反军方干政的力量，“5月风暴”席卷泰国，至今犹使人感受到其余威，但由于泰国现代政党的不成熟性，多党议会民主政治要走上健康、稳定的发展道路，还有一个过程。在马来西亚，执政的“国民阵线”是以新巫统为主的多党联盟，国内政治的发展在相当程度上仍然围绕着民族关系展开，约束苏丹特权是一个重要方面，而走出“马来人的困境”是一个关键的问题。在新加坡，“人民行动党”的新老交替已顺利实现，新一代领导人仍然深得大部分居民之心，政治改革正在逐步平稳地推行，在维持人民行动党一党独大的同时，产生了有相当实权的总统，权力制衡因素正在增强。在印尼，虽然反对党趋于活跃，政治改革呼声日高，但印尼社会经济的变化还不能同新、马、泰相比，反对派力量仍比较弱小，苏哈托—专业集团—政府三位一体的统治体制仍然是稳定的。人们政治关注的焦点，放到了1998年苏哈托本届任期满后的政治变化上。在缅甸，尽管1988年民主运动的时间之长、范围之广、规模之大都是前所未有的，但社会经济的落后、中产阶级的弱小和国内矛盾的复杂，决定了民主运动的近期前景并非当时许多西方人预言的那样乐观。9·18事件后军人又有力地控制了这个国家，而1993年的缅甸国民大会又把保证军人的地位和作用写进了新宪法的原则框架文件。这个国家围绕着“民主”问题仍将会有反复的较量。在越南和老挝，共产党有着强大的力量和深厚的根基，在顺应时代潮流进行经济和政治改革的同时，坚持了党的领导和社会主义。柬埔寨由于其特殊的国情，在1993年恢复了君主立宪制，同时又实行多党民主制，但只要政府与红色高棉的矛盾没有得到妥善的解决，这个国家的政治就

难以完全走上健康、正常发展的道路。文莱这个“石油富国”则仍将实行君主制度。

战后东南亚国家的历史表明,发展中国家民主的发展,受国际国内两个方面因素的影响但最终取决于国内因素,是一个符合其社会历史特点和社会经济发展变化的动态渐进过程,其最重要的基础和动力,是现代经济的发展和随之而产生和发展的新社会阶级力量。如果缺乏这个深厚的基础和强大的动力,就从西方搬来议会民主,那就不仅往往徒具形式,而且根本无力解决国内政治、经济、民族关系等方面面临的复杂问题。另一方面,社会经济的发展,阶级关系的变化,文化教育水平的提高,又必然提出扩大政治民主的问题,但即使是这样,实现政治民主的道路、方式和速度,主要仍取决于各个国家具体情况,更多地表现为循序渐进、稳中求变。

民主与经济发展,是第三世界国家在其发展进程中必然遇到的两大问题,不少发展中国家长期以来在处理民主与发展关系的问题上也一直感到困惑甚至受到困扰,能得到理想解决的并不多。也许正因为如此,台湾《新新闻》主笔王杏庆先生在一篇文章中感慨万分地说,“民主与经济发展的两种目标还互相冲突,民主的后进国如拉丁美洲的民生凋弊和复归专政,如印度的日趋野蛮,太多的陷阱阻挡在前面。民主、民族主义、无政府主义这三者在后进国常常变成同义词,这种困境要怎样避免?”^① 战后东南亚国家的经历和经验,大部分东南亚国家所走的经济优先、循序渐进、稳中求变的道路,与拉丁美洲、非洲的许多国家相比,显然是一条更为成功的道路。

当然,东南亚国家走这样的道路也不是没有代价的,而且,大多数东南亚国家现在的政治体制仍具有过渡的性质,政治改革正

^① 《亚洲周刊》,中文版,1994年6月5日,第27页。

在进行。他们是否能继续采用“循序渐进”、“稳中求变”的方式,在实现经济现代化的同时扩大政治民主化,使本国的政治体制趋于成熟、完善与稳定,正是世纪之交东南亚发展中的一个课题。

第一篇

战后初期到 60 年代初的东南亚

第一章

绪论：独立后的选择与议会民主制的失败

第二次世界大战结束后的一、二十年，是东南亚各国先后摆脱西方殖民统治走向独立发展的一个新的历史时期。在这一时期，许多东南亚国家选择了西方式的议会民主制政体，但先后遭到失败。

第二次世界大战结束后，老殖民主义者着手恢复他们战前在东南亚的殖民地统治的企图，同当地人民渴望民族独立的意愿发生了尖锐的冲突。当地广大民众利用日本投降和老殖民主义势力遭到削弱这一有利局势，纷纷掀起了民族独立运动。从二战结束到50年代中期，东南亚地区的原殖民地国家通过不同的方式，先后赢得了独立，使这一地区出现了一个个新兴的独立国家。

用现代政治学的术语来说，战后先后走上独立发展道路的东南亚国家，都面临着一个重新“整合”的问题。这种“整合”既是一种选择，也是一场严峻的考验。如何在长期殖民统治和大战的战火刚刚熄灭的基础上重整社会、政治、经济秩序或重建国家呢？我们看到，在这一时期，尽管东南亚各地社会经济发展和政治成熟的程度各有差别，以及各国的民族和历史条件不尽相同，但是，从政治发展的角度来看，大体说来，除了越南共产党人从一开始就在北方建立了一个由共产党人领导的越南民主共和国之外，东南亚其他国家和地区的民族解放运动的领导权都掌握在当地一些代表民族资产阶级利益的民族主义者和一些具有新的民族独立思想的王室贵族成员手中。这些人在基本上顺应了广大人民群众的要求的前提下，利用日本投降后民族独立运动声势浩大的局势，根据

面对的老殖民主义者的具体情况，以不同的方式迫使殖民主义者承认了这些国家的独立，同时也承认了这些民族主义集团的地位。

例如，菲律宾的民族主义者还在战前便得到美国当局予以独立的许诺，大战一结束，美国当局便在附有若干条件的前提下，同意了菲律宾民族主义集团的独立要求，同时也使菲律宾资产阶级民族主义集团掌握了国家政权。在缅甸，由于英国殖民者重建战前殖民统治的企图在广大人民的抗议和抵制下受挫，不得不同意了缅甸民族主义者的独立要求，从而使以资产阶级民族主义者为代表的反法西斯人民自由同盟登上了新的历史舞台。在印度尼西亚，以苏加诺、哈达为首的一批印尼资产阶级民族主义者则依靠广大人民群众的支持，同企图以暴力手段阻止印尼独立的荷兰殖民者展开了坚决的斗争，粉碎了荷兰殖民主义者重霸印度尼西亚的企图，最终迫使荷兰当局承认了印度尼西亚的独立，苏加诺等人也因此而成了这个新兴国家的第一代领袖人物。

在英属马来亚，独立运动的领导权掌握在既受西方思想影响又在传统马来社会中具有重要影响的王室贵族成员手中，其代表人物就是拉赫曼亲王。因此，马来亚的独立便是在以拉赫曼亲王为首的一些具有新思想的贵族成员的领导下，通过同英国当局的协商而达成的。柬埔寨的情况也大抵如此。在战后的柬埔寨，以西哈努克亲王为首的一批王室成员仍有着相当大的感召力和影响力，因此，欲图重建殖民统治的法国殖民者，在入侵印支的战争中失败后，不得不同意印度支那人民的独立要求，以西哈努克亲王为首的一批王室成员便成了新兴柬埔寨国家的领袖。在老挝，虽然巴特寮中与印支共产党有密切联系的一派在民族解放运动中已经发展壮大起来，但老挝王室贵族和一些代表当地地主阶级利益的人物仍然控制了独立后的老挝中央政权。在越南，由于受到十月革命和中国革命的影响，30年代初，以胡志明为首的一批接受了马克思主义

义的民族解放运动领导人组建了共产党,此后,越南民族解放运动的领导权逐渐掌握在共产党人手中。在大战结束时,越南共产党人发动了八月革命,在北方建立起越南民主共和国。但是,当地一批王族势力和代表地主资产阶级利益的民族主义者先后在法、美等国的扶植下,选择了另外一条道路,欲图同共产党人抗衡。

泰国的发展相对独特。战前,泰国是东南亚地区唯一一个没有沦为西方殖民地的国家。大战时,泰国统治阶级中一些人站在日本一方向英、美宣战。战后,由于战时坚持反日的自由泰领导人通过与英美达成协议而保持了泰国的独立并掌握了泰国的政权。

由于东南亚绝大多数国家和地区的民族解放运动的领导权都掌握在代表地主、资产阶级利益的民族主义者或王室贵族中具有某些新思想的成员手中,因此,尽管他们都具有摆脱西方殖民统治的意愿,但是,由于他们的背景、利益和局限,这些人物在重建新兴国家的道路上,几乎都不约而同地选择了一种类似于西方民主政治制度的模式,并希望通过这种选择来达到新兴国家的“整合”。例如,苏加诺的建国思想便是典型。在争取独立的斗争中,苏加诺在阐述其建国“五项原则”时,强调新兴的印度尼西亚选择的理想政治制度就是民主制,因为“民主(即代议制政府、或协商)将使不同的势力获得均等的机会,在代议制政府体制范围内相互竞争”。“要建立一个印度尼西亚国家,人人都有责任——这就是大家为大家”。因此,他解释说,“如果我把五个原则合成三个,又把三个合成一个,那末我就能够用纯粹的印度尼西亚语说出来,那就是:互助合作。我们将要建立的国家,必须是互助合作的国家。”^①

然而,独立后的这些东南亚国家,从一开始便陷入了种种矛盾和纷争的重围之中。在东南亚独立之前,由于各种矛盾中居于主导

^① [澳]J·D·莱格著:《苏加诺政治传记》,上海人民出版社1977中译本,第183—184页。

地位的矛盾是当地人民同殖民主义者之间的矛盾，因此，各种利益集团之间纵然存在着分歧，但在摆脱殖民统治、争取民族独立这一点上基本上是团结一致的。然而，随着独立目标的实现，当地种种矛盾便一一显现出来，并日趋激化。

首先是政治矛盾。在或长或短的殖民统治和近现代殖民地半殖民地的社会经济发展过程中，东南亚地区的社会经济结构发生了深刻的变化，从而产生出了各种代表不同利益集团的政治势力或政治派别，这些政治势力或政治派别都希望在独立后掌握国家政权，以便按照自己的利益要求和意愿重建新兴的独立国家。一般认为，在东南亚当时的各种政治势力中，大体上可分为三类：一类是代表当地大地主和大资产阶级利益的、政治上较为保守的右翼政治势力；一类是代表当地中小资产阶级利益的、政治上具有一定进步倾向的中间势力；另一类则是受十月革命影响而出现的一批接受了马克思主义的知识分子，他们在大战前后在当地组建起共产党，形成了在一定程度上代表当地广大工农群众利益的左翼势力。在争取独立的斗争中，这些政治力量由于总的目标一致或相近，多能同心合作。但是，独立之后，无论是在建国方略上，还是在一些具体政策上，这些势力往往发生分歧，乃至分道扬镳。一些政治集团甚至拿起武器，以武装斗争的形式向其他势力挑战。

这种公开的冲突首先表现为东南亚一些共产党人同执政的民族主义者之间的冲突。例如，由于独立后的菲律宾政权控制在代表当地大地主和大资产阶级利益的政治集团手中，其推行的一些政策往往同代表工农利益的共产党人相冲突，因此，他们的一些政策和措施自然引起曾在二战抗日斗争中发挥过重大作用的非共的不满。而由于菲律宾统治集团对非共采取了高压的手段，使非共走上了武装反政府的道路，独立后的政治局势也随之恶化。缅甸的形势也是如此。缅甸共产党在第二次世界大战期间及战后一段时间内，

曾同缅甸民族主义领导人一道积极为民族独立而斗争,然而,独立后,由于在建立一个什么性质的国家或选择一条什么样的发展道路这一根本问题上同民族主义集团发生争执,于是,缅甸便转入了地下,掀起了一场旷日持久的反政府武装斗争。在马来亚和泰国,共产党人与执政的统治集团之间也由分歧到对抗,进而演变为武装冲突。在老挝,独立后,巴特寮同统治集团的矛盾也日益激化,以致两届联合政府都以破裂而告终。在印度尼西亚,虽然苏加诺一度在右翼势力和共产党人之间达成了一种暂时的平衡与协调,但由于存在着根本利益的矛盾,随着时间的推移,共产党人同右翼势力之间的矛盾也日益激化,最终发生了使共产党人横遭镇压和导致苏加诺政府倒台的流血事件。

除了共产党人同民族主义统治集团中各种势力之间的分歧和冲突之外,代表各种不同利益集团的民族主义的政治派别之间也矛盾重重。这种矛盾也集中表现在政治斗争上,而这种政治斗争有时也相当激烈。例如,在印度尼西亚独立后的一段时间内,统治集团的斗争就相当激烈,以致出现好几届政府频频更迭,以及哈达与苏加诺分道扬镳。甚至不时发生一些地方右翼势力的武装叛乱等政治危机。在缅甸,除了共产党人同执政的反法西斯人民自由同盟领导人之间的矛盾和斗争外,同盟内部的斗争也相当激烈,以致使同盟最后分裂为以吴努为首的“廉洁派”和以吴巴瑞和吴觉迎为首的“巩固派”,两派之间对独立以来在国内各项重大方针上的失误和造成的困难形势互相指责,推诿责任,结果使政治局势进一步恶化。在泰国,这一时期统治集团内部的矛盾也异常尖锐,先是披汶集团同自由泰领导人之间的斗争,导致自由泰政府在战后执政不久便倒台,接下来是披汶、炮、沙立三派之争,到50年代中后期,这种斗争日趋激烈,终于导致沙立以政变的形式接管了政权,建立起独裁统治。在菲律宾,统治集团虽然仿效美国两党制执政,但由于

利益动机的驱使,统治集团内部不断争权夺利,相互攻讦,毫无原则地频频叛党,另立山头,置国家建设于不顾,唯私利是图,使得菲律宾这一时期也不断出现政治危机。

其次是民族矛盾。东南亚各国几乎都是多民族国家,由于社会、政治、经济及文化诸方面发展的差异,使得许多国家的民族情况比较复杂,加之殖民主义者过去推行“分而治之”的政策,使许多民族之间的隔阂进一步扩大。独立以后,这种矛盾很快便公开显现出来,而由于执政的集团与一些少数民族上层人物在如何共建多民族统一国家和如何确保少数民族自治权利等方面难以达成一致,致使民族矛盾加剧,进而演成一些少数民族集团对中央政府的武装反抗和割据。

例如,缅甸刚刚获得独立不久,克伦人等少数民族集团由于同中央统治集团在如何对待少数民族具体权利等问题上发生分歧,掀起了反政府武装斗争。不久,这种局面竟一发不可收拾,不断有一些少数民族集团走上了武装反政府的道路。这样,缅甸独立后,日益加剧的政治斗争中又卷进了民族斗争,使得局势更加动荡不安。

在英属马来亚独立及从马来亚到马来西亚的形成发展过程中,民族矛盾也日益成了国内诸多矛盾的焦点,尤其是马来人同华人之间的矛盾。由于历史原因,在英属马来亚等地的民族构成中,马来人同华人构成了当地两大主要民族,而由于作为外来民族的华人在经济上的成功,使得当地一些马来人集团对华人外来民族充满了妒意。为了争取独立,马来人的政治组织马来民族统一机构(巫统)在拉赫曼亲王的领导下,同当地华人的马华公会及印度人的印度人国大党达成一致,共同组成了马华印联盟,携手完成了争取独立的使命。此后,马来亚的统治者又同新加坡的李光耀及人民行动党在协商的基础上,与北婆罗洲等殖民地一道共同组成了马

来西亚。但是,正是在这一过程中,民族矛盾也日益尖锐化了,特别是控制着政权的马来民族统治者同经济上占有优势的华人之间的矛盾尖锐化;另一方面,以华人为主的新加坡同马来亚本部的马来民族主义者之间在一些具体问题上的矛盾愈来愈难以调和。这种矛盾最后不仅导致了新加坡同马来西亚的分裂,而且后来在马来亚本部还演成了流血的“种族冲突”。

这些民族矛盾和冲突是战后,尤其是独立后的一些东南亚国家局势不稳定的另一个重要因素。

一些研究战后新兴国家独立发展问题的学者认为:“因为落后国家既无经济上的中产阶级,亦无可靠的新知识分子阶级从政治信仰与文化建国上起领导作用,又无完整的科学技术教育基础从事民间的经济资源开发工作,更无客观而健全的民营大众传播工具从事富民建国大业,故落后国家的求新与发展完全仰赖于政治领导与政府全盘计划的推动。”^①

尽管许多国家都仿效西方国家的议会政治模式建立了一套套具有该国特色的“现代化”的政治制度,但战后许多走上独立发展的东南亚国家的历史表明,面对着一系列的国内矛盾,这些新兴国家的领导人和政府都显得无能为力,束手无策,无法控制局势,完成“整合”的使命。例如,菲律宾在战后虽然仿效美国建立了一套民主制度,但传统的以家族为中心的“巴朗圭”制,在近现代又演化为“族阀主义”,这种“族阀主义”不可避免地在政治行为中导致引用私人亲信,收受贿赂,使腐败风气愈演愈烈。^②在缅甸,反法西斯人民自由同盟政府在重建新国家方面也表现得相当无能,以致吴努面临着日益激化的政治矛盾和民族矛盾,不是以积极的态度去化

① [台]张文蔚:《华人社会与东南亚诸国之政治发展》,台湾商务印书馆,1971年出版,第18页。

② [台]陈鸿瑜:《菲律宾的政治发展》,台湾商务印书馆,1978年出版,第84页。

解和解决这些矛盾,而是竟发起一场“复兴佛教”的运动,企图把人民的注意力从现实矛盾中引开,靠传统的佛教来增强社会和政治凝聚力。对此,卡迪指出:“吴努正企图用传统的维护道德的约束力,来支撑其政府的尚未巩固的权威,使它成为团结社会的一个机构,然而这种做法存在着许多弊端。”^①在印度尼西亚,苏加诺政府在平衡各种势力之间的关系方面和控制国内局势方面同样表现得束手无策,以致试图用“对抗马来西亚”的方式使国内各种政治势力转移视线。

正是由于东南亚这些新兴国家西方式的议会民主制体制的无能,所以,在战后一、二十年的时间里,一些东南亚国家的政治矛盾和民族矛盾不仅始终不能解决,而且愈演愈烈,使这些国家一直充满了动荡不安的因素。

由于政府的无能导致的政局动荡,又使得这一时期许多国家在经济发展和经济改革方面的工作难以顺利进行。从战争一结束起,许多东南亚国家就开始了经济恢复工作。独立以后,又先后制定出了一些经济发展计划和改革计划,然而,除了少数国家外,绝大多数国家这一时期的经济发展都不尽如人意。例如,战后马来西亚的经济恢复和发展算是比较快的,但卡迪认为,“战后马来西亚经济发展的成就,虽然没有其他东南亚国家能够超过它,但用批判的眼光加以考察,它给人们的印象似乎并不那么深刻”^②。

在许多东南亚国家,土地问题不仅是一个经济问题,而且也是一个政治问题。为了缓和国内矛盾和发展农业经济,这一时期,一些东南亚国家的政府也曾试图进行土地改革。例如,菲律宾、缅甸、印度尼西亚乃至越南南方的吴庭艳统治集团,都曾先后颁布了一些土地改革法令。但是,由于这种改革触及到一些与统治集团有关

^① 卡迪:《战后东南亚史》,上海译文出版社,1984年中译本第189页。

^② 同上,第139页。

的势力乃至直接触及到统治集团本身的利益,最终都未能成功。至少在战后一、二十年这一段时间里,在当时的客观条件下,都没有成功。

经济恢复和发展计划的受挫和土地问题未能解决,使许多东南亚国家出现了严重的经济危机和尖锐的阶级冲突。在印度尼西亚,国民生活费用的指数便由 1957 年的 100 上涨到 1965 年的 36000,失业人口众多,经济面临崩溃的边缘。^①

经济发展的迟滞或危机又进一步加剧了政治危机,因此,从 50 年代下半期到 60 年代乃至 70 年代初,许多东南亚国家的“第一代”政治人物及其政府都先后遇到严重的挑战,很难再驾驭局势。在泰国,50 年代末期,披汶同炮和沙立之间的权力斗争已趋白热化;在缅甸,执政的反法西斯人民自由同盟已无法统一行动,最后发生了分裂。在印尼,苏加诺及其政府遭到来自军人集团和其他右翼势力的越来越强烈的反对;在菲律宾,要求政治改革的呼声也越来越高;在柬埔寨,由于政治斗争越来越激烈,西哈努克只是凭借着个人的传统象征性力量控制着局势。

另一方面,这一段时期,东南亚国家的政治经济发展还深深受到国际局势的影响。第二次世界大战结束后,世界分成了两大阵营,形成了冷战对峙的局面。作为战略要地的东南亚地区,这时自然成为这种对峙的一个焦点地区。由于战后社会主义阵营的形成,特别是越南共产党人领导的越南民主共和国的出现以及东南亚地区共产党力量的壮大,以美国为首的西方集团在老殖民主义政策相继失败的背景下,加快了以新的形式对东南亚地区进行干涉的步伐,以抵御所谓“共产主义的威胁”。

在 1954 年日内瓦会议期间,美国一方面推出了吴庭艳作为其

^① C·D 耐赫尔:《东南亚政治》,美国申克曼出版公司 1981 年英文版,第 46—47 页。

代理人，继续同北方的共产党人相抗衡；另一方面，杜勒斯给驻巴黎的美国大使发去电报，称：“毫无疑问，选举可能意味着越南终将在胡志明领导下实现统一，……因此，签订停战协议后，选举应……尽可能拖延……。”^①极力阻挠越南的统一。

日内瓦会议之后，美国进一步加紧了对印度支那的直接干涉。在越南，美国加紧扶植南部政权，并越来越多地向南部的统治集团提供军事援助；在老挝，美国也加紧了对右翼势力的援助，致使老挝各政治力量的联合一次又一次地遭到破坏；在柬埔寨，美国同样不断支持右翼集团破坏国内的政治稳定。这一切行径一步步升级，最终把印度支那重新推入了一场新的战争。

与此同时，美国又在东南亚其他地区积极策动组织所谓东南亚“集体防务”。在美国的策动下，菲律宾、泰国的统治集团一马当先，于1954年与一些国家共同成立了东南亚条约组织。这个条约组织的多数成员政府（美国、法国、英国、新西兰和澳大利亚等）甚至不属于东南亚，这表明，东南亚条约组织的成立只不过是以前美国为首的西方集团进一步干涉东南亚事务的又一借口。

由于印度支那危机的加深和东南亚条约组织的成立，东南亚的局势进一步恶化了。在菲律宾和泰国等国，为了防止所谓的“共产主义威胁”，统治者积极推行反共政策。1958年，菲律宾当局制定了《反颠覆法》，目的是要给菲律宾共产党以致命的打击。在泰国，统治集团不仅对共产党人和亲共人士进行镇压，而且对所有反对派，都横加镇压，一度造成空前的政治恐怖。

对于一些不愿受美国控制的东南亚政府，美国便加紧施加外部压力，或策动内部反对势力，不断进行干涉。例如，对于倾向于亚非拉新兴力量一边的苏加诺政府，美国等西方国家均视为“亲共”

^① 卡迪：《战后东南亚史》，上海译文出版社1984年中译本，第292页。

势力,不断试图对其内政外交进行破坏或干涉。如从1954年到1957年,苏加诺政府三次要求联合国通过决议,呼吁荷兰当局恢复伊里安问题的谈判,尽管共产党各国政府的代表和大多数亚非国家支持印度尼西亚的决议案,但是由于美国等西方国家及其盟国站在荷兰一边,因而凑不足必需的2/3的多数票,使这一问题迟迟未能解决,造成了伊里安危机。对于采取中立政策和积极同中国等社会主义国家发展关系的柬埔寨西哈努克政权,美国也十分恼火,并积极支持泰国统治集团以边界问题为借口向西哈努克施加压力。1958年,当美国人正卷入用老挝反共的萨纳尼空政府来替代梭发那·富马联合政府的斗争中时,泰、柬双方的相互指责也愈演愈烈。1958年11月,两国断绝了外交关系,与此同时,两国报刊、电台展开的对骂,使两国关系变得空前紧张。

冷战的形势和美国等西方国家渲染的所谓“共产主义的威胁”,不但把东南亚的印度支那地区推入了一场新的战争,而且,还使一些国家内部的局势进一步恶化。

在这种形势下,东南亚一些国家在战后逐渐崛起的一些新的势力,特别是军人集团的势力,或为了维护本集团的特殊利益和统治阶级的根本利益,或受美国等国的支持,先先后后,“多米诺骨牌”般地推翻了无能为力的“民主政府”,建立起个人独裁或军人独裁政府,使东南亚地区的政治经济发生重大变化,呈现了一种新的特点和趋势。

第二章

印度尼西亚：从议会民主制到 “有领导的民主”的尝试及其失败

1945年8月14日，在世界反法西斯力量的沉重打击下，日本帝国主义被迫无条件投降。在这种形势下，30年代崛起并取得了民族解放运动领导权的苏加诺、哈达等印尼民族主义领导人经过同一些青年组织领导人的协商，趁荷兰殖民者尚未卷土重来之际，于8月17日宣布独立。

尽管重返印尼的荷兰殖民者极力阻挠印度尼西亚的独立，并于1947年和1948年先后发动了两次殖民战争，妄图重建其殖民统治，但在国际舆论的谴责和印尼人民的反抗下，荷兰殖民者最终被迫接受了印尼独立的事实。

与此同时，以苏加诺为首的印尼民族主义领导人开始驾驭着新生的印度尼西亚这条船，朝着一个新的历史航向驶去。

一、独立初期的政治历程：从议会民主到“有领导的民主”

从印尼独立到苏哈托上台印度尼西亚的政治发展经历了两个阶段，即独立初期的议会民主阶段和1957年后苏加诺推行的“有领导的民主”阶段。本节拟对这两个阶段的演变发展过程作一个简要的论述。

1945年8月17日，苏加诺代表印尼民族主义运动领导集团

宣读了一份独立宣言，向全国和全世界宣布印度尼西亚独立。紧接着，8月18日，印尼“独立筹备会”（简称“独筹会”）召开扩大会议，选举苏加诺和哈达为正副总统。尽管后来印尼的独立遭到荷兰殖民者的粗暴干涉，直到1949年荷兰殖民者才正式把“主权”移交给印度尼西亚，但印尼独立后的政治发展历程从其宣布独立时即已开始。

1945年8月23日，印尼“独筹会”通过了一部宪法草案，规定印度尼西亚是共和制的单一国家。该宪法最大的特点是赋予总统以较大的权力。宪法规定：总统掌握政府权力，只对人民协商会议负责，而后者每5年召开一次，其任务是制定或修改宪法，决定国家基本方针和选举正副总统。日常立法工作虽规定由国会行使，但法律草案的通过必须经总统批准。这部宪法草案对总统赋予较大的权力，反映了掌握民族解放运动领导权的苏加诺等民族主义领导人希望在新的历史时期巩固其地位的意愿。

8月29日，苏加诺宣布解散“独筹会”，建立“中央国民委员会”，并任命了135名委员，其中包括原有“独筹会”成员。9月4日，苏加诺在哈达的协助下建立起总统内阁制。接着，10月16日，哈达签发了一份总统令，宣布在宪法规定的人民政治协商会议和国会产生以前，由中央国民委员会代行立法职权。法令还规定成立中央工作委员会为中央国民委员会的常设机构，其成员由15人组成，沙里尔任主席。

沙里尔是一个极力鼓吹西方民主政治的人，他在当时出版的《我们的斗争》一书中，认为印尼的战略地位、丰富的自然资源和经济学上的不发达，使印尼必须依赖于西方社会，“只要我们生活的世界仍由资本主义所统治，我们就不得不明确我们决不招致资本主

义的敌意”。^① 由于沙里尔在战时反对同日本合作，因而在战争结束后享有一定的威望，因此，对苏加诺试图独揽大权的做法颇为不满。1945年11月11日，沙里尔领导中央工作委员会建议总统实行国会负责制。为了达成平衡，苏加诺和哈达接受了这一建议。11月14日，以沙里尔为总理的新内阁成立。至此，沙里尔达到其个人目的，而印尼独立初期的“议会民主制”（或称“代议制”）体制也初步形成，印尼开始了一个“议会民主制”的新时期。

印度尼西亚是一个多民族、多宗教的国家，各地政治、经济、文化的发展极不平衡。早在本世纪初，印尼便出现了一些代表不同利益集团的政治势力。印尼独立后，代表各种利益集团的政治势力经过重新组合，形成了一些新的政治力量，并围绕独立后的许多问题展开了激烈的斗争。

独立之初，苏加诺等人打算在日本占领时期建立的“爪哇奉公会”和其他一些宣传机构的基础上组建一个国家政党，作为新政府的政治支柱。但这种一党制的主张立即遭到一些人的反对。

1945年11月7日，战前伊斯兰运动中一些欲参政的集团召开穆斯林大会，决定以日本占领时期建立的组织“马斯友美”和原组织的班底为基础，成立新的“马斯友美党”，并选择战前伊斯兰组织领导人苏基曼为主席。“马斯友美党”强调维护私有制，主张一切行动应符合伊斯兰法律与道德准则。

1945年11月1日，战前的印尼共领导人沙利弗丁联合一些印尼共地下党员和战前成立的“印尼人民运动”中的支持者成立了“印尼社会党”。12月中旬，该党与沙里尔集团合并共组“社会党”。社会党主要由沙里尔、沙利弗丁和阿卜杜马吉德·吉奥贾迪宁格拉特的三股政治力量组成。沙里尔组阁后，社会党是政府的主要政

^① 沙里尔：《我们的斗争》，美国伊萨卡出版社1968年英文版，第31页。

治支柱。

1945年10月，一名战前地下共产党员优素福·穆罕默德宣布成立公开的印尼共产党。优素福创立的共产党主张土地和主要企业国有化，没收大地产，实行社会主义。优素福在东爪哇一带有一定影响。他还组建了一个军事组织，叫做“红色民兵”。但不久，优素福即被政府武装力量逮捕，他所创立的“印尼共产党”也就烟消云散了。

1946年3月，战前曾任印尼共主席的沙佐诺从澳大利亚回国，在日惹召集会议，谴责了优素福的活动。4月，沙佐诺重建了一个公开的印尼共产党。8月，前印尼共产党员阿利明在旅居国外20多年后回国，参加了公开的印尼共并担任了领导职务。沙佐诺和阿利明都主张同政府合作。

社会党右翼领导人沙里尔当上了总理之后，其势更加逼人，甚至公开强调印尼的革命只能由“革命民主”集团领导，而不能由民族主义集团来领导，并攻击从前的“附日分子”，矛头直指苏加诺等人。为了同沙里尔和其他政治势力抗衡，战前印尼民族党和印度尼西亚党的部分党员于1946年1月召开大会组成新民族党，正式名称仍为印尼民族党。该党的政治纲领是实现“社会民族民主”，其核心是民族主义。民族党是拥护苏加诺的主要势力。

由于这些政治势力旗鼓相当，势均力敌，而又不断争斗，这一时期的印尼政坛呈现出一片纷繁复杂的局面，导致政府内阁走马灯似地频频更换。

1947年6月，沙里尔内阁由于以妥协的态度与荷兰殖民者签订“林牙椰蒂协定”，因而遭到印尼广大人民的坚决反对，社会党也撤消了对沙里尔的支持，导致了沙里尔内阁的倒台。接着，社会党左翼领导人沙利弗丁联合民族党、劳工党以及从马斯友美党分裂出来的穆斯林联盟组成的新内阁，由于同荷兰殖民者签订了“伦维

尔协定”，又在全国引发了一场政治危机，各种政治力量又一次分化重组。右翼的马斯友美党员首先发难，宣布退出内阁。1948年1月23日，沙利弗丁被迫宣布辞职。同月29日，苏加诺宣布组成以副总统哈达为总理的拥有全权的总统制内阁，由于沙里尔宣布支持哈达内阁，从而使沙里尔和沙利费丁领导的社会党分裂。沙里尔及其追随者退出社会党，另组印尼社会党，并以其社会党为基础组建了一个“人民民主阵线”。

这样，印尼政治舞台上形成了以沙利弗丁社会党演变而成的人民民主阵线以及印尼民族党和马斯友美党三大政治势力的角逐。

在海牙圆桌会议安排移交主权之前，荷兰殖民者曾把他们所控制的印度尼西亚群岛各个部分建为15个邦。后来移交主权的协议规定的是成立一个印度尼西亚合众国型的联邦共和国，其中印度尼西亚共和国将是16个组成单位之一，只不过是重要的单位罢了。但是，这种违背印尼人民意愿的安排只维持了几个月的时间，到了1950年8月，这种半分裂的形式就被一个统一的政府所取代。当时，哈达内阁与原荷兰殖民者扶持的傀儡邦达成协议，决定建立一个统一的印度尼西亚共和国，并颁布了一部临时宪法。临时宪法规定，内阁对议会负责，苏加诺和哈达仍为正副总统。马斯友美党（包括伊斯兰教师联合会）在议会中成为第一大党，占52席；民族党占48席，为第二大党。但多数党不与其他党联合就不能在议会中占真正多数，这种情况导致统一的印尼共和国的内阁从一开始就明显地表现出它的不稳定性。

1955年，统一的印尼共和国举行了第一次大选。选举一开始便出现了难分胜负的局面。两个主要竞争对手苏加诺的印尼民族党和马斯友美党在新议会里势均力敌，各为57席。从马斯友美党分裂出去的伊斯兰教师联合会候选人获得45席；印尼共产党异军

突起，赢得了 39 席。这 4 个政党控制了 90% 的选票和 77% 的席位。选举结果公布后，三个主要政党对印尼共的政治成就都大吃一惊，并且都坚决抵制共产党参加新政府，但苏加诺却极力主张应该让共产党人参政，以图削弱马斯友美党的影响。

二、“有领导的民主”的建立及其特点

1955 年选举后，印尼的政治和经济状况都令人大失所望。以阿里·沙斯特罗阿米佐约总理和马斯友美党的纳席尔为首的、基本上是反共的政治势力代表勉强组成了联合内阁。派别斗争日益明显，经济发展问题却被搁置在一边，通货膨胀、贪污成风，官员滥用权力，引起民怨沸腾。由于文官武将之间的个人恩怨，军队内部上下倾轧，以及外岛对出口利益分配的不满，使这些问题更加复杂。1956 年 8 月和 11 月，军队内部不满分子发动了两起未遂政变，矛头分别指向腐化的内阁成员和陆军参谋长纳苏蒂安。12 月，哈达辞去了副总统职务，然后公开抨击苏加诺。不久，苏门答腊又发生三起军事政变，这三起持不同政见的军事政变领导者都宣称忠于印尼共和国，要求恢复哈达的副总统职位，明确表示反对苏加诺。阿里内阁由于不能确保对地区叛乱集团的控制，结果导致它的瓦解。1957 年 1 月，纳席尔的马斯友美集团退出了内阁。

鉴于这种局势，苏加诺于 1957 年 2 月 21 日在议会的一次讲话中，正式公开提出：西方议会民主不适合印尼国情，要实行“有领导的民主。”他建议成立一个互助合作的内阁，把各大党的代表包括在内，同时设立一个民族咨询委员会，由主要行业的代表参加。委员会中包括重要的经济、社会和宗教团体的领导人，加上文官、军队和警察等政府方面人士。这个咨询机构，据设想将代表各种推动社会的力量，由苏加诺本人担任主席进行活动。“有领导的民主”得到印尼共产党人的支持，但却遭到右翼政党和地方军人集团

的强烈反对。从1957年3月初起，苏拉威西、苏门答腊等地又发生右翼叛乱。苏加诺宣布全国戒严，最后平息了叛乱。

1958年底，苏加诺重提实施“有领导的民主”的主张。这次的主要内容是：制定政党法，简化政党，修改普选法，让专业团体和军队代表参加立法机构，规定议会席位分配一半为普选，一半由总统任命“职业阶层”代表充任。

1959年2月21日，由无党派人士朱安达为总理的“事务内阁”在经过与苏加诺和支持政府的各政党协商后，公布了实行“有领导的民主”的决议，决议规定要恢复1945年宪法。7月5日，苏加诺在得到左翼的支持和陆军集团的赞同后，发布命令宣告恢复1945年宪法。7月10日，苏加诺接受宪法就任印度尼西亚共和国总统。同时，新内阁宣誓就职，命名为“工作内阁”。新内阁总理由总统兼任，朱安达任第一部长，内阁由16人组成。

新内阁一上台，就宣布限制举行政治性会议、集会和示威游行，禁止各政党成员担任第六级以上中央与地方政府官员以及属于国家的公司企业、机关的董事会和管理处成员，一级行政区（省）和二级行政区（县与市）地方首长分别由总统和内阁部长任命（以前由地方议会选举）。1959年8月，政府根据苏加诺发表的“政治宣言”，决定以“有领导的民主”、“有领导的经济”和“印度尼西亚式社会主义”为印尼的国家目标。1960年3月25日，成立了合作国会，议员由总统指派，其中政党代表130名，专业团体代表150名，西伊里安1席。9月15日，又成立了临时人民协商会议，成员包括国会281名议员，94名地区代表，240名专业团体代表等，共616名。此外，还在1959年和1960年先后成立最高评议院（总统咨询机构）和民族阵线。

苏加诺“有领导的民主”体制的建立有着深刻的政治、经济等方面的因素。首先，它是印尼独立后推行西方议会民主制遭到失败

的产物。由于独立前处于荷兰长期殖民统治下，印尼经济、政治和文化十分落后，印尼人连起码的资本主义民主自由权利也没有。“八月革命”后所建立的议会与政党的基础也十分脆弱。1955年大选前，议会从未经选举产生，没有威信。政党大部分组织涣散，缺乏明确的政治纲领。从1950年8月到1956年初，没有一个政党能在236个席位中获得超过52席以上的席位。即使1955年大选后，在273席的新国会中，也没有一个党能超过57席。因此，历届内阁都需要政党联盟维持，但各政党之间的分歧使得印尼内阁极不稳定，政府更迭频繁。由于内阁不稳，对地方控制力极弱，因而地方势力强大，地方叛乱时起，使得人们、特别是苏加诺本人对西方那一套议会民主制度感到失望。

其次，“有领导的民主”体制的建立也深刻地反映了印尼独立后国家资本主义和官僚资本主义的发展。独立前，印尼经济命脉控制在外国资本手中，民族资本发展缓慢而且力量薄弱。“八月革命”后，尤其是从1949年到1957年，历届内阁经济政策的决策者，无论是社会党、民族党甚至是马斯友美党都热衷于国家资本主义，他们利用国家权力建立起国有中央银行体系，并在贸易和制造业领域开办国有企业。1957年后，又将没收的荷资船运、农业种植园以及部分制造业变为国有企业。而私人资本主义在独立后并未得到很大发展。

国家资本主义的发展又促进了官僚资本的发展。1957年荷资国有化后，绝大部分原荷资企业处于军人监督之下。从国家资本主义获得巨大利益的官僚和军人集团当然力主继续实行国家资本主义，而在印尼这样的第三世界国家，发展国家资本主义最主要的条件是要保持中央集权，也就是要实行集权的政治制度。因此，当议会民主制度威胁着他们的权力，从而也就是威胁着他们的经济利益时，他们当然宁愿放弃他们一度追求的“议会民主”而选择了“有

领导的民主”。

第三,也是最重要的,“有领导的民主”体制的建立是以苏加诺为首的资产阶级民族主义主流派、右派军人集团和印尼共三种主要政治力量斗争与妥协的产物。苏加诺依靠印尼军人集团中的中央派及印尼共产党的支持,镇压了地方叛乱,排除了来自右翼政党和地方军人势力对中央的威胁。军人集团的中央派通过镇压叛乱,不仅剪除了军队中的地方异己势力,而且极大地加强了其在印尼政治经济中的地位。当军人集团的力量还不足以在印尼建立军人政权以前,他们需要与苏加诺合作,需要利用后者的合法权力和在人民中的威信。总统需要利用印尼共的支持来推行他的主要内外政策。为了取得印尼共的支持,就必须在政治权力结构中给予后者一定的有限度的地位,就必须抵制军方千方百计欲图反共的企图。印尼共虽然在50年代中期后力量有了很大发展,但为了避免军人的镇压,有求于总统的保护和支持。三种力量的斗争与妥协,或力量的平衡便成为“有领导的民主”体制存在的基础。

但是,苏加诺虽然“凭借总统至高无上的权力保持了各种势力的平衡,却未能实现体制的统一”^①。实际上他并没有完全控制印尼政府和军队,各派政治势力明争暗斗,矛盾越来越激化。苏加诺却被自己政治威望的提高冲昏了头脑,热衷于国际活动和发表长篇演说,忽视越来越严重的经济问题,印尼政局的发展潜伏着严重的危机。

三、经济发展与经济问题

印尼取得政治独立后,也开始走上了独立发展经济的道路。与这一时期的政治发展一样,这一时期印尼的经济发展也经历了两

^① (日)田口富久治等著:《当代世界政治体制》,光明日报出版社,1988年中译本,第111页。

个阶段,即议会民主时期的经济恢复阶段以及后来“有领导的民主”时期的经济发展阶段。了解这一时期印尼的经济发展及其特点,不仅有助于我们认识当时印尼的社会经济状况,而且也有助于我们了解后来苏哈托军人政权的一些做法。

日本占领时期,印度尼西亚的经济遭到严重破坏。独立初期,又面临着严重困难。殖民地时期的许多外销产品,诸如食糖、咖啡等等,在世界市场上已无利可图。战后爪哇人口增长的压力,更造成粮食紧缺和人们的普遍贫困。

因此,恢复和发展经济便成了印尼政府的一项主要任务。为了解决粮食问题,印尼政府于1952年制定了一个卡森姆福利计划(卡森姆为当时的经济部长),强调把力量集中在增加种植面积,改善耕作,选用良种,使用肥料,改善灌溉和使用工具方面,谋求到1956年实现粮食自给。1954年,政府又制定了一个投资12亿盾的五年农业计划。同时,农业部还制定了一个投资23.87亿盾的旨在增加灌溉面积达87万公顷(包括314000公顷稻田)的五年灌溉计划。

这些计划获得了一些成功。到50年代中期,印尼农林部已组织开垦了100万公顷以上的土地,而且每公顷土地的产量都有所提高。一些渔业也有发展。机动渔船的数目由1951年的115艘增到1954年的797艘。渔获量因而也相应增加。

从1951年起,印尼政府开始有系统地拟订工业发展计划。这个计划是以小型工业为主,但也涉及大型和中型工业。

从1954年起,印尼政府又推出了一个大型工业计划,计划在1955年到1959年五年内投资8亿盾。这个计划分为短期和长期两个规划。短期规划包括一些印刷厂、冶炼厂、水泥厂、纱厂、轮胎厂、麻袋厂和针织厂。长期规划所拟定的项目包括烧碱厂、化肥厂、铝厂、胶合板厂、造纸厂、玻璃器皿厂、椰子粉厂、丹宁酸厂、废铁熔

炼厂等。

虽然独立后的各届印度尼西亚政府均主张发展国家资本主义,并于1949年到1957年间建立了国营中央银行体系,还在贸易和制造业方面建立了一些国营公司。但是,这一时期的工业化计划主要还是靠私人投资,特别是外国企业。例如,光是荷资的石油公司在这一时期便投资2亿美元以上用于建设及扩张。

1950年,印尼政府降低了卢比(盾)的比值。这一行动既促进了产品的外销,又有助于偿还旧债。到了1953年,全国总的生产水平已与1938年相等。但是整个经济并未显示出活力。

当时的阿里内阁曾提出维护和发展民族企业的口号,实行所谓“印度尼西亚化”政策。从1953年7月到1954年9月的14个月中,所谓的民族进口商获得进口商所需要全部外汇分配总额的80—90%。“民族进口商”由1953年的250家增至1954年的2000余家。但实际上其中真正属于印尼人的企业并不多,大部分是外国垄断资本家改换手法,打着与印尼人合伙经营的幌子所冒充的“民族企业”。

印尼私人银行得到政府优先贷款的鼓励,新建的印尼银行由1952年的20家增至1955年底的75家。民族资本企业虽然在政府资助下开始有所发展,但国家资本主义发展更快。尤其是拥有政治权力的政府官员盗用国家资金和贷款发展了官僚资本企业。与此同时,地方有势力的集团,特别是地方军人集团利用特权开始大规模走私,非法套取外汇,贪污中饱,不仅个人发财致富,而且还增加了地方集团的经济实力。当时中央政府与地方势力集团关于走私与反走私的斗争实质上反映了印尼统治集团对财富分配的争夺,这也是尔后印尼地方叛乱的一个重要经济因素。

至于广大农民迫切需要解决的土地问题,这一时期的各届政府则根本没有提及。

1959年苏加诺实施“有领导的民主”之后，印尼的经济政策也发生了相应的变化。

在“有领导的民主”实施之前，印尼计划局在联合国派遣的专家的协助下，于1956年制定了一个从1956年到1961年的五年计划。这一计划的目的是通过全面的经济建设和社会建设来改变殖民地经济结构，发展民族经济和提高人民生活水平。计划分成政府、私人和农村三个部分，在计划的5年内，政府将投资125亿盾，并且推动私人和农村分别投资100亿盾和75亿盾。苏加诺实行“有领导的民主”之后，进一步为实现这个计划而努力。

首先，对外资企业实行国有化；通过没收和赎买外资企业建立和发展国营企业。苏加诺政府在政治上实行“有领导的民主”的同时，在经济领域内发起了一场大规模没收和接管荷资企业的运动，使外资在印尼的地位发生了重大的变化。从1957年12月3日开始到1958年11月底为止，印尼政府接管的荷资企业计有：92家制造业和采矿业企业、2家制药厂、77家大种植园公司（属下有669个种植园）、32家国内外贸易企业、1家铁路公司、6家航空公司、4家银行、31家保险公司、7家公用事业，共252家，资产总值约12亿美元。

苏加诺政府接管了这些荷资企业后，印尼国家资本所占的比重大大增长，在国民经济中逐渐占居重要地位。据估计，1957年以前印尼国家资本只占国民经济部门全部资本（约30亿美元）的大约4%，外资约占76%。1958年以后国家资本上升到46%，而外资降为34%。

其次，积极扶植民族私人资本，给予印尼民族私人资本各种特权或优先权。

据估计，1957年底接管荷资企业以前，印尼中小资本约占国

民经济全部资本的 10%。1957 年以后,一些中小资本受到鼓励而有所发展。从前力量不大的一些资本家,利用其在国家政权中的地位、权力或关系,把接管的企业据为己有,并利用发给所谓“民族企业”贷款之便,大力发展他们所控制的企业。因此,1958 年以后,在国营经济获得发展的同时,私人大资本的势力也大大地膨胀起来。在印尼的私人大资本中,有的是汽车代理商,专营汽车的装配和外国汽车的进口;有的控制花裙制造业;有的控制基本工业和一些工矿业;有的控制种植园企业;有的控制进出口贸易公司,专营橡胶等的出口。他们中的一些人,已拥有近千万美元的财富,有的还在国外设有私人保险公司。

为了缓和国内矛盾和促进农业经济发展,苏加诺政府还陆续颁布了一系列土地改革法令和条例,并从 1960 年起实行土地改革。新的土地法令废除了荷兰殖民统治时代的土地国有法令,并宣布取消土邦和土侯土地所有制,把土邦土地转归国有。法令规定每个农户最低限额可以获得 2 公顷土地,同时规定无论人口稀密,个人所占的耕地面积最高限额合计不得超过 20 公顷,并规定对超过最高限额的多余土地由政府有偿向地主收回,然后有代价地分给无地或少地的农民等等。

然而,从这些措施的实施效果看,这一时期依靠本国力量发展经济、实现工业化的计划还是落空了。这是因为,1956 年到 1960 年,印尼国内通胀严重,农民贫困,私人资本力量薄弱,华人资本经济活动受到严格的限制,政府财政赤字与日俱增,政府只能靠增加货币发行量和增加税收解决资金短缺问题。尽管 1957 年以后苏加诺政府建立起强大的国营企业,但是,大部分国营企业控制在军政官僚手中,管理混乱、贪污舞弊、损公肥私非常盛行,对经济发展并没有起到积极作用。国营企业上缴的利润占国内财政收入的比重却非常低(一般不超过 5%)。按计划 1961 年国营企业的收入应为

268 亿盾,但实际收入只有 104 亿盾。

同时,这一时期的土改工作由于印尼地主的反对也没有推行下去,结果导致农村阶级矛盾进一步尖锐。

四、“有领导的民主”的失败

1961 年以后,印尼国内外矛盾继续发展,最后导致了“有领导的民主”的破产。

1961 年末,针对正在酝酿中的“马来西亚计划”,苏加诺主张“粉碎马来西亚”。由马来西亚问题引起的印(尼)马冲突在印尼国内迅速发展为反对帝国主义的群众运动。

起先是反对英国,接着由于美国的介入而将斗争锋芒指向后者。为了迫使印尼改变政策,美国宣布暂停对印尼的军事和经济援助。面对美国的压力,印尼掀起了更广泛的反美运动,并宣布将美国企业置于政府监督之下。

当印尼与西方国家矛盾激化的同时,国内政治矛盾也迅速尖锐。以苏加诺为代表的中间势力、印尼共和军人集团三种力量在一系列国内重大问题上展开斗争,其中主要是以下几个方面:

1. 土地改革与印尼共的“单方面行动”。

印尼独立后,殖民地时期的封建土地关系基本上原封不动地被保留下来。在广大农民的压力下,印尼政府从 1960 年起颁布了一系列土改法令和条例。但是,这一系列法令和条例都没有从根本上触动印尼的土地所有制现状,无法满足农民对土地的要求,而且还常常因地主的阻挠而无法实施。因此,1964 年,中爪哇克拉登县的农民为了争取自身的权利,单方面按照土改法令实施规定范围的土改,并得到其他地区农民的响应和印尼共的支持。印尼共在自己影响比较大的中爪哇领导了这一场称为“单方面行动”的农民运动。后来这一行动又迅速扩展到西瓜哇、巴厘和苏门答腊。

印尼共领导的“单方面行动”很快与地主阶级以及与地主阶级有联系的民族党和伊斯兰教师联合会发生矛盾,由于运动也涉及到由军人管理的国有财产,因而也引起与军人集团的矛盾。结果,政府于1964年5月和6月出动军队镇压克拉登等地的农民,并称农民运动是“反革命行动”,从而使农民同政府的矛盾趋于尖锐。

2. 一党制与“支持苏加诺主义机构”。

到60年代初期,由于印尼共积极参加反帝反殖斗争和领导国内工农运动,特别是支持苏加诺的一系列国内外政策,其影响迅速增长。印尼共影响的增长使印尼右派力量非常恐慌,一个自称为“民族共产主义党”的平民党根据苏加诺1956年关于“埋葬政党”的观点,于1964年4月提出解散现有政党创建一党体制的主张。该党机关报《独立报》的老板和《印尼通讯》编辑苏芒特罗等人组建了一个“支持苏加诺主义机构”,挑拨苏加诺与印尼共的关系,以图利用苏加诺来削弱以至消灭印尼共。“支持苏加诺主义机构”得到右派的喝采。

一党制与“支持苏加诺主义机构”的活动不仅遭到印尼共的反对,由于牵涉到其他政党的利益,因而也遭到民族党与伊斯兰教师联合会的反对。苏加诺虽然不反对在一定程度上削弱印尼共,但更需要印尼共的支持来推行“有领导的民主”体制以对付军人集团的压力以及推行其内外政策。在权衡轻重后,苏加诺于1964年12月下令禁止“支持苏加诺主义机构”活动,次年1月又进一步冻结平民党,许多平民党领导人被捕,包括《独立报》、《印尼通讯》在内的11家报纸的出版许可证也被吊销。印尼共乘胜追击,1965年2月又发动更换贸易部长、第三副总理以及谴责官僚资本和“经济王朝”贪污腐化的运动。印尼共的行动更加引起右翼势力的仇视,积极寻找时机准备反扑。

3. “第五军种”和军队“纳沙贡化”问题。

由于军队一直掌握在右翼势力手中,对苏加诺是一个很大的威胁。为了建立由自己直接控制的武装以便同军人集团抗衡,苏加诺于1965年8月17日在独立节演说中公开提出要在现有的海、陆、空军和警察部队之外,建立一个由武装工农组成的“第五军种”。右派军人集团对第五军种问题一直持坚决反对态度,他们强调武装“全体人民”而不要单单武装工农,第五军种必须在军队的控制之下。只有空军接受了苏加诺建立第五军种的观点,从7月初开始就在雅加达郊外的哈林空军基地从印尼共的青年和妇女组织中吸收一批人进行短期军事训练。

“第五军种”问题既是印尼三种政治力量斗争激化的产物,但又反过来进一步加剧了它们之间的矛盾。

与“第五军种”有关联的是军队“纳沙贡化”问题。印尼共为了扩大对军队的影响,1965年5月,引用苏加诺“纳沙贡”的理论,提出在军队中建立代表纳沙贡各成份的顾问组,协同四大军种的司令部共同工作。印尼共这一建议立即遭到军人集团的强烈反对。

上述一切说明,随着国内外矛盾的激化,各种政治力量间斗争的发展,一场更严重的冲突已日益迫近。印尼右派军人集团为了改变苏加诺政府的内外政策,镇压以印尼共为核心的进步势力,在美国中央情报局的策划下,秘密组成阴谋发动军事政变的核心组织——“将领委员会”。

1965年8月5日,苏加诺在一次公开集会上旧病复发,急送医院抢救。总统病重的消息传遍了整个首都,空气顿时紧张起来,一时谣言四起,人心浮动。各种政治力量立即召集紧急会议,对当前政局、特别是苏加诺以后的印尼政局进行研究。

9月,在得悉“将领委员会”在美国中央情报局的支持下准备于10月5日建军节发动军事政变的消息后,翁东中校、拉蒂夫上校等左派军官经过策划,于30日率军包围了7名将领的住宅,先

后处决了雅尼等7名将领。并于次日通过印尼国家广播电台播送了“九·卅运动”的“新闻公报”，谴责了“将领委员会”在美国中央情报局策划下的政变阴谋，宣布成立“革命委员会。”

但是，苏加诺在得悉此事后，却未明确而及时地表示支持，他一面拒绝在“九·卅运动”提出的革命委员会名单上签字，担心日后局势不好收拾；一面下令宣布自己亲自掌握军队领导权，任命倾向自己的普拉诺托为代理陆军司令。苏加诺的策略是希望在各政治力量的斗争胜负尚未定局的情况下，利用个人威信控制局势，既防止左派和“九·卅运动”被形势所迫拿起枪杆走上长期武装斗争的道路，又要防止右派军人重新集结，乘机发动政变。但是，苏加诺这一措施不仅不能阻止右派军人决定利用这一机会来实现长期以来追求的目标，相反，却捆住了“九·卅运动”的手脚，加速了它的失败的过程。

就在“九·卅事件”发生的次日，任陆军战略后备军司令部司令的苏哈托纠集右派军人势力，自称“陆军临时首脑”，宣布“九·卅运动”是反革命事件。10月2日，右派军队占领了左派军队的据点哈林基地，震动国内外的“九·卅运动”遂告失败。

尽管印尼共未曾参与“九·卅事件”，并一再声明“九·卅事件”是陆军内部问题，印尼共不加干预，同时号召所有党员和党的同情者及所属群众组织协助执行“苏加诺对‘九·卅运动’问题的政治解决”，但早已图谋消灭印尼共的右翼军人集团仍然对印尼共采取了行动。从10月8日开始，右派军人集团便在全国范围内对印尼共产党人和进步人士进行大逮捕和大屠杀。据不完全统计，遭杀害的印尼共党员和左翼人士达20万人，30万人被投入监狱。印尼共各级组织被破坏殆尽，中央领导干部大部分遇害。

印尼右派军队在镇压了“九·卅运动”和印尼共等左派力量后，又立即向中间势力开刀。为了夺取国家全部最高权力，军人集

团与苏加诺开展了激烈的斗争。结果,从1965年10月到12月,苏加诺不断后退,苏哈托则步步进逼,先后被任命为陆军司令和最高行动指挥部参谋长。

1966年3月11日,右派军人包围总统府,苏加诺逃往茂物避难。苏哈托手下三名将领组成一个代表团前往茂物“逼宫”,要苏加诺交出政权。当晚,苏加诺屈服,签署了通称“三月十一日命令”的文件,同意把权力“委托”给苏哈托,后者则保证苏加诺的人身安全。次日,苏哈托就以总统的名义签署法令,宣布正式解散共产党。18日又下令逮捕了15名内阁阁员,同时宣布组成一个新内阁。

此后,军人政权改组临时人民协商会议。1966年6月,临时人协批准了“三月十一日命令”(即交权命令),保留了苏加诺的总统职衔和革命伟大领袖称号,但取消了1963年通过的关于苏加诺为终身总统的决定,为最后废黜苏加诺铺平了道路。

1968年3月,通过进一步的较量,临时人协授与苏哈托正式总统衔。至此,右派军人集团完成了夺取国家权力的全部过程。苏加诺建立的“有领导的民主”体制也彻底终结。

第三章

菲律宾：美国式议会民主政治的失败

第二次世界大战结束后，由于美国根据 1934 年的“泰丁斯——麦克达菲法案”，同意菲律宾于 1946 年 7 月 4 日独立，菲律宾没有发生象印度尼西亚那样的争取独立的斗争。

独立后，菲律宾的统治集团在政治上仿效美国式的那一套民主制度实施统治，在经济上则依靠美国的援助恢复和发展经济。然而，这一时期，菲律宾经济上虽有一定的发展，但发展并不快，而在政治上却没有获得成功。相反，各种矛盾日益尖锐，最终导致了马科斯独裁势力的崛起。

一、议会民主体制的建立及其特点

早在战前 1934 年 3 月 24 日，美国总统罗斯福即签署了一项“泰丁斯——麦克达菲法案。”这个法案规定，美国统治下的菲律宾将于 1936 年 7 月 4 日成立一个自治政府，自治政府执政时间为 10 年，到 1946 年 7 月 4 日，菲律宾即可正式宣告独立。根据这个法案，菲律宾于 1935 年选举产生了一个制宪会议，并草拟了一部与美国宪法极为相似的宪法。菲律宾独立后，基本上沿袭了 1935 年制定的宪法，虽然中间经过 1939 年、1940 年和 1946 年独立时的三度修正，但基本精神和原则大体是一致的。

根据宪法，最高行政权力由总统掌握。总统由选民直接普选产

生,任期4年。如再度当选得连任一次。总统为国家最高行政领袖,控制政府各部门,监督地方政府;经国会同意,任命各部部长、局长和其他中央政府官员。总统之下设置外交、财政、司法、农业和自然资源、国防、公共工程和交通、教育、劳工和健康、商业和工业、经济协调等部。此外,总统办公室和预算办公室的主任,也属内阁成员。立法权属于由参议院和众议院组成的二院制国会。众议员按各省人口比例选出,任期4年。参议员共24位,由全国普选产生,任期6年,每2年改选1/3。国会除一般立法权外,对总统的否决法案,尚可以2/3多数维持原决议;国会还有宣战权,遇国家发生紧急事变或战争时,国会可授权总统,发布行政命令。司法权属于依据宪法组成的最高法院和依法律组成的次级法院。

早在美国统治时期,菲律宾即有了这一套制度,经过几十年的运作,从形式上看,可以说在民主制度的建设方面已告完成。然而,事实上,在以后的发展过程中,这套制度却面临着许多困难和障碍。从1946年到1972年,菲律宾的民主政治遭到无数次考验,还是为马科斯的独裁统治所取代。

在这套民主制度下,菲律宾人的参政是通过政党组织,取得选民的支持而掌握政权。其政治运作方式一如美国,是美国制度在东方的翻版。

在战后初期,菲律宾政坛上形成了由国民党和自由党两大政党轮流执政的局面。

菲律宾独立后,受到美国人支持的曼努埃尔·罗哈斯脱离战前执政多年的国民党,另组自由党,与国民党的候选人奥斯梅纳和现代党的候选人蒙卡多角逐1946年独立后首任总统的宝座。结果,在1946年4月的大选中,罗哈斯当选为菲律宾自治政府的最后一任总统。美国对罗哈斯的竞选给予了巨大的财政和宣传支持,从而在事前就决定了这次选举的结果。1946年7月4日,菲律宾

宣布独立时，罗哈斯也就自动地成为菲律宾共和国的第一任总统。自由党取代长期独霸政坛的国民党的统治地位。

1948年4月罗哈斯死后，当时的副总统埃尔皮迪奥·季里诺继任到那一任期满。1949年选举之后，自由党人季里诺当选为总统，一直到他任期的终了。

1953年大选时，季里诺政权的国防部长拉蒙·麦格赛赛从自由党转到国民党，以便在选举中同季里诺竞选。由于麦格赛赛对菲共领导的人民军实行严厉镇压，因而得到美国的支持，美国的宣传工具把他说成是“群众的人”、“民主的救星”，全力支持他当总统。另一方面，季里诺却因为内战的状态、实行戒严法和政府中的贪污腐化而备受指责。结果，麦格赛赛以国民党候选人的身份当选。

1957年麦格赛赛因飞机失事身亡，副总统卡洛斯·普·加西亚接任总统职务，并于同年在国民党的旗帜下当选连任。

在1961年的总统选举中，狄奥斯达多·马卡帕加尔把“自由企业”和“分权”作为竞选的纲领，以他为主要候选人的自由党同“大同盟”合并，组成了“统一反对派”，一举击败加西亚而获胜，于1962年就任总统。

麦格赛赛1953年从自由党转到国民党，并立即当上了总统候选人。斐迪南·马科斯1965年也干了同样的事情。马科斯在他所退出的自由党里面，原来高居该党主席的要职，又是马卡帕加尔的亲密同僚。然而，为了争夺总统职务，马科斯背叛自由党，在1965年的选举中击败马卡帕加尔，成为独立后菲律宾共和国的第六任总统。任满一届后，他于1969年竞选连任，击败了自由党的小塞希奥·奥斯梅纳。

马科斯连任后，菲律宾国内政治、经济矛盾日趋激化，马科斯终于以独裁统治代替了民主制度。

独立后在菲律宾政坛上轮流执政的自由党和国民党，尽管都

宣称不认同任何地区,也不代表任何社会阶级,不具有阶级或意识形态的特性,其纲领政策尽量兼容并照顾各方面的利益。事实上,这两党都由地主、资产阶级把持。从这一时期的总统及国会议员的出身背景来考察,两党推举的对象几乎绝大多数都是地主和城市富有阶层的人。两党的资金来源也主要是靠富有商人和地主的捐赠。美国学者卡迪即对此谈到:“政客们都出自富裕的上层社会,其他阶级或阶层的成员很难跻身其间。”^①而在他们上台执政后,其政策往往也为富人地主所左右。为解决菲律宾严重的土地问题的方案一次次均由于涉及执政党本身的利益而无法贯彻执行。

由于两党代表的都是大地主、大资产阶级的利益,在本质上并没有区别,而且自由党本身就是从国民党内脱胎而来的。所以,有人讥评这一时期的自由党与国民党为“一个半党”或“两派一党”。在这种情况下,两党其实都成了统治集团争夺权力的工具。

菲律宾独立后轮流执政的这两个党,基本上均为一些职业政客所操纵,这些政客各有其追随者。由政客及其支持者操纵的党,目的均在于使其推出的人当选,以便捞取经济上及政治上的好处。卡迪曾对此评述道:菲律宾的这种政治制度往往使争权夺利的政党设法吸收那些机会主义的党徒。这些人 and 他们的领导人一样,通常对任何一种政治主张都缺乏献身精神。政党的干部围绕着政客们转,这些人每届选举都要参加,但很少坚持原则。

由于政党只是争权夺利的工具,所以,如果脱党有利可图,这些政党的领袖往往置气节于不顾。战前自治政府总统奎松说过一句话:“当效忠国家与效忠政党二者不可兼得的时候,我该放弃对党的效忠,而效忠国家。”^②这句话实际上就是这种机会主义的托词。叛党者不仅不会受到轻蔑和排斥,反而还会被视为打击别党的

^① J·F·卡迪:《战后东南亚史》,上海译文出版社1984年出版,第102页。

^② 陈鸿瑜:《菲律宾的政治发展》,台湾商务印书馆1978年出版,第207页。

利器而受到重用,从而升上高位。如麦格塞赛和马科斯都是通过这种叛党活动后发迹的。因此,台湾学者陈鸿瑜在其《菲律宾的政治发展》一书中认为,这一时期菲律宾两党中这种机会主义的叛党行为可能是世界之最。^①

由于两党只是争权夺利的工具,广大民众对这种政党政治或民主参与并不热心。例如,从1946年独立到1972年戒严法颁布时,其间共进行过7次大选。在这7次大选中,仅有1946年的投票率最高,达89.6%。其原因是因为菲律宾刚刚获得独立,选民热心选择自己的领袖所致。以后历次选举,投票率均较低,以1949年的投票率最低,仅及67.2%。从1946年到1969年,菲律宾的选民人数增加了2倍,但投票率则呈下降趋势,反映了一般民众对这种政治的冷漠乃至失望。所以,当马科斯后来实施独裁统治时,菲律宾有相当一部分人是表示接受的。

二、经济的恢复与发展

第二次世界大战中,菲律宾的经济遭到严重破坏。日本投降时,菲律宾到处遭到战争破坏的情景令人触目惊心,许多地方发生饥荒,传染病流行。大量固定资产被毁坏,通货膨胀,使生活费用比战前上涨了8倍。

因此,独立后的菲律宾政府面临的一个首要问题便是恢复被战争破坏了的经济。40年代后半期到50年代初期,是菲律宾重建在第二次世界大战中遭致破坏的经济的恢复时期。菲律宾独立后,美国通过一些不平等条件,对菲律宾给予了某些援助。为了平息农民的不满,1946年罗哈斯执政后,颁布了一个三七分成法,把佃户所得的收成提高到70%,而把地主所得的部分减少到30%。但这

^① 陈鸿瑜:《菲律宾的政治发展》,台湾商务印书馆1978年出版,第207页。

一法令完全没有生效,没有一个地方认真执行这个法令。此外,高利贷十分流行,佃农没有资金去购买肥料或新式农具,78%的农民都不施肥。

结果,经济形势不但没有好转,反而不断恶化。主要出口产品,如麻和椰子的价格下跌,使贸易逆差不断扩大,预算经常出现赤字,生活费用上涨,许多人失业。到1950年时,经济状况更为恶化。用一位当时研究菲律宾经济的专家的话来说就是:“菲律宾这个国家还能否生存下去已经成问题了。”

由于情况非常严重,美国总统杜鲁门在1950年派出一个以丹尼尔·贝尔为首的经济考察团去菲律宾。考察团后来为菲律宾制定了一个新的经济政策,并建议美国批准给予2.5亿美元的援助,以利这个政策的实施。贝尔考察团还建议菲律宾政府应搞好私人企业力所不及的公共事业,发展私营小型企业,依靠现有管理经验、劳动力和销售市场。

为了恢复和发展经济,菲律宾政府加强了对经济的干预,创设了不少机构,这些机构大都是由美国赠款资助的。其中成绩最显著的是在南方诸岛,特别是在棉兰老岛开垦耕地以发展农业的机构——善后安置署。发展计划中有关工业方面的机构,有复兴金融公司(成立于1946年)、工业贷款保证基金会(成立于1952年)等等。国家把制订经济发展与社会发展的计划与规划作为自己活动的主要方面。在1945年至1954年这一段经济恢复时期,菲律宾先后制订了4个计划草案。

在美国的援助下,经过经济政策调整,50年代初,菲律宾的经济逐渐开始好转。到1954年,随着主要出口产业砂糖生产(它在战争期间受损最大)的恢复,菲律宾经济恢复的过程始告结束。

紧接着经济恢复阶段,是独立后菲律宾经济发展的第二个时期。这一时期,国家在经济发展过程中的作用进一步加强。从1955

年起,菲律宾政府开始比较有效地利用早在1949年就已实行的进出口监督制度。政府控制货币金融、信贷及其他杠杆,已成为影响经济发展的性质和速度的重要手段。通过广泛实行保护主义制度、创造良好的投资环境、降低贷款利率、实行优惠关税和提高比索汇价、建立旨在促进民族企业形成与发展的经济机构,并为此而动用预算资金与信贷资金等途径来促进工业化——这就是50年代初期以后菲律宾政府参与经济活动的主要方面。

政府建立的经济机构包括银行体系、贸易公司、运输公司。政府还开办促进新部门与新地区发展的企业(全国性和区域性的管理机构和工业公司等等)。此外,政府把制定经济发展计划与规划也作为自己参与经济活动的一个主要方面。从1955年开始,菲律宾政府先后制定了一系列计划草案,后来几个成了正式的发展规划。

由于政府的积极参与,同时由于美国每年提供的2.5亿美元的赠款,菲律宾的工业在1956年就达到了大发展时期的高峰,到1958年便超过战前水平的50%。工业(首先是制造业)的形成和发展是独立初期菲律宾经济发展的主要标志。从50年代初期开始,政府通过刺激工业发展的办法着力于实行现代化,其结果使工业在国民经济中的地位有很大改变。

这一时期菲律宾经济进步最明显的标志是其进出口结构发生的变化。由于生产力和绝大多数居民的购买力尚处于低水平,造成国内市场的某种局限性,在这种情况下,出口贸易起着经济杠杆的作用,成为工农业生产的刺激因素。整个经济发展取得的成就,在很大程度上是由于国家保障了某些面向出口的重要部门得以相当迅速地发展,使其产品在国外市场上的销售额大为增长。50年代出口值增加69%,60年代增加了90%。进口的情况则表明,其结构已转向扩大生产性产品的势头。1949年这类产品在进口总额中

所占比重为 64%，到 1975 年时则已达 84%。

三、经济问题与政治危机

这一时期，美国在菲律宾经济的恢复和发展方面起了重要的作用。但另一方面，与这种发展相伴随的是巨大的政治和经济代价——美国对菲律宾的政治和经济依然保持着强大的影响。

战争结束后，美国在菲律宾保留着形形色色的代表团，如分发战争损害赔偿的代表团、制定发展计划的代表团、临时维护情报和安全事务的代表团、从事教育改革事务的代表团等等。

就在菲律宾宣布独立的那一天，罗哈斯不得不同美国签署《美菲总关系条约》。这个条约授权美国政府保留它对分布很广的各个军事基地的最高权力，并可任意扩大基地；保证美国公司和公民同菲律宾公司和公民有同等的财产权；还把菲律宾的对外关系置于美国政府的控制和指挥下。不久，罗哈斯总统又同美国签订了其他一些重要的条约和协定，其中《财产法》规定，美国政府或其代理机构在 1946 年 7 月 4 日之前或之后取得的地产和其他财产将受到尊重；《贝尔贸易法》则明白要求菲律宾宪法加上“同等地位修正案”，使美国垄断公司能够自由开发菲律宾的自然资源和经营公用事业，延长了菲律宾和美国之间的自由贸易关系，并且把菲律宾的关税和货币比索置于美国的控制下。《美菲军事援助条约》使美国通过联合国军事顾问团控制菲律宾的军队，这个顾问团充当菲律宾军队的顾问，并向它出借或出售武器和其它装备。最使菲律宾人恼火的是 1947 年 3 月签订的《美菲军事基地协定》，根据这一协定，美国对存在于菲律宾的 23 个基地，有为期 99 年的租借权，并且享有在这些基地上的全部司法权，其中包括对菲律宾人的审判权。所以时隔不久就引起了轩然大波。此外，就在菲律宾举行独立大选时，美国国会讨论通过了一项《菲律宾复兴法案》，后来称为

《泰丁斯法案》。该法案规定,凡超过 500 美元的战争损害赔偿的付款,只有在菲律宾国会接受了《贝尔法案》之后才能支付。这是对菲律宾人的自尊心的极大伤害。当时一位菲律宾的众议员曾用“穷凶极恶”这个形容词来形容《贝尔法案》。连英国学者霍尔也认为:美国给予菲律宾的独立,在初期是徒有虚名的。^①

另外,虽然菲律宾的经济有了一定程度的发展,但是,另一方面,由于这一时期的许多企业是在优惠政策的人为保护下发展起来的,其效益往往都很低。在加上政府出于政治动机力图禁止华人华侨经商,使流通领域一度受到严重干扰。罢工和浪费公款更增加了困难。官员营私成风,插手大米贸易及煤矿、旅馆、银行、保险、水泥、钢铁、纺织和造纸等行业。大宗出口加工品如食糖、绳索等的产量仍低于战前水平。800 多项政府扶持的“新的必需的”工业,其产量几乎没有能够满足国内需要,也几乎没有一家能在免税待遇取消后继续赢利。

而且,50 年代的发展计划,总的来说很少涉及农业,特别是很少涉及佃农的生活。佃农处境困苦和农业技术停滞,使农民收入降低到非农业人口收入的 1/4 左右。

农业问题是多方面的,但最主要的是土地问题。独立之初,菲律宾全国至少半数以上的私有土地、包括一半耕地为大土地占有者(占有 20 公顷以上者)所有。1950 年,美国总统杜鲁门派遣的贝尔调查团赴菲调查后即认为:“土地问题依然如故,甚至比 4 年前更糟”。^②

1952 年,为了缓和菲律宾国内矛盾,美国政府派遣了土地改革问题专家罗伯特·哈迪前往菲律宾,协助菲政府土改。但哈迪向

^① 霍尔:《东南亚史》商务印书馆,1982 年出版,第 966 页。

^② D·伍尔费尔:《战后菲律宾土地改革的发展:政治学与社会学的解释》,载 A·J·勒迪斯玛《再顾稻产区》,马尼拉 1983 年英文版。

菲政府提交的一份关于以小土地所有制取代大土地所有制的报告引起很大争议,最终未被采纳。1954年和1955年,麦格赛赛政府推出了一套土改计划,即1954年的《共和国第1199号法案》(又称《农业租佃法案》)和1955年的《共和国第1400号法案》(又称《土地改革法案》)。但是,由于议会中代表大土地所有者的议员的反对,这两个法案实际上也未付诸实施。1963年,马卡帕加尔总统又颁布了一个土地改革方案,更进一步提出:为实现社会稳定和经济进步,进而使农民从封建奴役中解放出来,要建立一种经济的、以家庭占有土地为基础的自耕农土地所有制(《共和国第3844号令》第2条)。但是,这一法令又因地主反对而无法实施。

由于土地问题没有解决,农民对政府极为不满。因此,在菲共的领导下,菲律宾独立后不久,许多农村便爆发了农民运动和斗争。还在美军重返菲律宾之前,菲律宾共产党领导的人民抗日军(简称“胡克”)已发展成为一支强大的武装。美军重返菲律宾后,企图强行解除“胡克”的武装,因此,一部分“胡克”的队伍退入山区。由于政府对土地问题迟迟不予解决,农民的不满情绪迅速高涨,“胡克”的力量再度壮大。菲共的势力很快便从吕宋中部发展到米沙鄢群岛。到1950年,已改称菲律宾人民解放军的菲共武装在吕宋中部建立起政权,履行起政府的职能。当时的季里诺总统忙任命拉蒙·麦格赛赛为国防部长,对菲共武装进行镇压。此后,菲共反政府武装虽陷入低潮,但始终是令菲律宾当局头痛的一支力量。

面对着一系列经济和政治问题,独立后的菲律宾政府本该励精图治。然而,由于其阶级局限,许多问题由于涉及本阶级的利益,致使改革和其他一些有关政策无法推行贯彻。再加上统治集团内部争权夺利,导致贪污腐败成风。因此,政治危机也越来越显露出来。

菲律宾战后从美国获得战时私人财产损失赔偿费6.2亿美

元,公共财产损失赔偿费 1.2 亿美元,从转售战时剩余物资搞到 1 亿美元(保守估计)。在战后头 10 年中,每年还可以从残废军人抚恤金、补发老兵军饷和其他各种军人津贴方面增加 1.24 亿美元,其中头 5 年收到这项欠款总计达 4.73 亿美元。美国财政部还拨款弥补罗哈斯政府第一年的赤字,并把美国从菲律宾进口货物所收的货物税约 9 千万美元归还给菲律宾政府。如果合理使用这些资金,本可以解决更多的问题,然而却被任意贪污和挥霍掉了。

两大党的政界和经济界上层人物均唯利是图,国会对任何改革措施都加以抵制,如拒绝批准增加税收、改革租佃制以及规定最低工资等法案,或者,一些改革法案即使通过,也不认真执行。

60 年代中期以后,腐败现象越来越严重,马尼拉的报纸不断有文章对官员贪污腐败进行揭露。人们的悲观情绪日益滋长。当时,许多知识分子都对社会感到灰心,都设法以各种名义出国,以图一走了之。

面对政治弊病,也有一些人寄希望于改革。这种关心改革的现象,早在 50 年代初即已出现。1953 年,一些人发起了“拥护麦格赛赛当总统”的运动。1957 年,这一伙人又推出一位进步党的党员当选为参议员。后来又同一个所谓“大同盟党”进行合作。1961 年,他们又把据称有自由派倾向的马卡帕加尔推上了总统的宝座。但是,政治和经济问题始终令人失望。

还有一些推动改革的宗教团体,如由天主教世俗人员赞助的“马尼拉市民争取好政府”组织以及基督教会的“反地主兄弟会”等组织,都力图发动一些人推进政治改革和经济改革,但由于力量有限,都没有太大的影响。

1965 年,马科斯从自由党转入国民党,以主张土地改革和发展经济而获得支持,当选为总统。他以改革者的许诺和姿态在政治斗争中赢得了胜利,并于 1969 年再度连任总统。为了巩固自己的

统治,在这种一片混乱的局面下,马科斯打着改革的幌子,最终在菲律宾建立起一个“马科斯王朝”。

第四章

马来西亚与新加坡：重组与分治

第二次世界大战结束后，马来半岛、新加坡和婆罗洲英国殖民地的形势发生了一系列深刻变化。首先是英属马来亚获得了独立。接着，以独立的马来亚为基础，形成了一个包括新加坡、沙巴和沙捞越在内的马来西亚联邦。但是由于种族问题和其他问题，新加坡最终又脱离了马来西亚联邦，自立一国。在独立与重组的过程中，马来西亚与新加坡的政治和经济都获得了新的发展，这种发展为后来的马来西亚和新加坡沿着各自所选择的道路继续前进奠定了基础。

一、从马来亚独立到马来亚联邦的建立：建立多民族统一国家的初步尝试

战争结束后，英属马来亚出现了空前高涨的独立运动，马来亚各族人民经过一系列斗争，最终迫使英国殖民当局同意马来亚于1957年独立。独立后，出于政治和经济上的考虑，1961年，马来亚总理东古·拉赫曼提出了一个把与马来亚在历史和地理方面有着密切联系的英国殖民地沙巴（北婆罗洲）、沙捞越、新加坡和文莱并入马来亚的“马来西亚计划”。经过多方协商后，1963年8月31日，一个除文莱外、包括马来亚、沙巴、沙捞越和新加坡的马来西亚形成了。

从马来亚独立到马来西亚的形成,是这一时期马来亚半岛及其周围几个英国属地的政治发展变化的必然结果,也是这些地区向多民族统一国家迈进的初步尝试。

早在 20 世纪初,马来亚便出现了反对英国殖民统治、争取民族独立的运动。第二次世界大战后,马来亚要求独立的呼声空前高涨,英国政府则抛出战前就炮制的马来亚联盟计划。由于剥夺了苏丹和马来人的特权,该计划激起了马来人的强烈反对;他们要求英国政府承认“马来本土是马来人的国土。”

英国政府被迫作出让步,同意成立一个由英国人代表、各邦苏丹以及马来人最大的政党马来民族统一机构(简称巫统)代表组成的工作委员会,制定新宪法。1947 年 12 月初,英国国会通过成立马来亚联合邦法案。翌年 1 月,英国总督和各邦苏丹在马来亚联合邦协定上签了字,2 月 1 日,马来亚联合邦成立。

根据马来亚联合邦协定,总督改为钦差大臣,由原英国总督担任;成立苏丹会议听取和批准联邦政府的各项重要政策;设立行政议会和立法议会,全部议员均由钦差大臣任命,英国女王拥有最高权力,有权否决钦差大臣批准的法案,而钦差大臣也拥有特权否决立法议会的议决案;英国政府同意马来亚联合邦逐步实现自治。

马来亚联合邦成立以后,各地人民继续进行反对英国殖民统治的斗争,要求实现完全的独立,檳榔嶼甚至一度展开脱离联合邦的运动。为了应付马来亚人民对英国继续实行殖民统治的不满,1951 年 4 月,联合邦政府实行国会制度,钦差大臣任立法议会议长,并任命了 11 名政府部长。尽管战后马来亚最大的马来人政党马来民族统一机构被吸收到联邦政府中,但是,这个机构中的许多领导人越来越感觉到,在马来亚这个多民族的殖民地内,如果不同其他民族携手合作,只是单纯追求马来人在政治上的独立并无太大的意义,甚至将会出现种族动乱和分裂。因此,在争取独立的斗

争中,马来亚政坛上开始出现了一种利用独立运动来争取统一的趋势,或者也可以说是借助多民族统一的力量来争取真正独立的趋势。1951年8月,东古·拉赫曼亲王任马来民族统一机构主席时,采取了同马来亚华人和印度人合作的政策。

据统计,1946年时,在马来亚(不包括新加坡)的人口比例中,马来人占43.3%,华人占38.4%,华人是马来亚第二大民族。印度人所占比例不到10%,但却是马来亚第三大民族。对于许多马来人来说,他们主张独立,但这个独立国家必须保护马来人的特权。大多数马来人坚持一种在许多方面不同于外来的华人和印度人的生活方式。那些进入大学的马来人,通常都不选技术学科,而是喜欢研究宗教,毕业后则渴望成为文职人员。在政治上,他们的效忠主要是地方性的,而且很狭隘,只局限于对某个苏丹、某个特定的州以及伊斯兰特权阶层尽忠报效,加上大多数马来人是乡村农民,在经济上处于劣势,因此,他们与非马来人之间存在着很深的隔阂。

马来亚第二大民族华人的态度与马来人不同。由于战后形势的变化,许多人已不可能回国,因而不得不正视现实,更积极地参与当地政治。他们一方面也希望马来亚独立,但更希望享有平等的公民权。印度人也面临着同样的问题和有着类似的主张。

为了实现统一的独立或实现独立后的统一,马来民族统一机构的领导人拉赫曼首先与华人政党马来亚华人公会(简称“马华公会”)积极合作。马来民族统一机构成立于1946年5月,1950年4月正式以政党身份注册,党员60多万,均为马来人。该党是马来人最大的政治组织。马来亚华人公会则于1949年2月成立,成立时有40万会员,均系马来亚华人,马华公会成立初自称是福利机构。1949年6月通过章程规定其宗旨为:培植和保障马来亚华人社会的政治、经济、文化和福利,促进各民族的亲善。1952年,会长陈祯

禄决定改变马华公会的性质使之成为政治团体,从而成了马来亚华人最大的政党,也是马来亚第二大政党。1952年1月,马来民族统一机构在拉赫曼亲王的领导下与马华公会合作,并于当年在吉隆坡市议会首次民选中取得了胜利。1953年8月,两党又在吉隆坡举行联合大会,要求马来亚联合邦独立,同时要求联合邦立法议会于1954年(后经同英国殖民政府谈判改为1955年)举行民选。随后,两党于1954年又与第三大党,也是马来亚第三大民族的政党马来亚印度人国大党共同组成“马华印联盟”,成为争取马来亚联合邦独立的强大的联合政党。

1955年7月27日,马来亚联合邦立法议会举行大选。选举结果,马华印联盟在52个选区中的51个选区获得胜利,成为马来亚联合邦的执政党。8月4日,联盟党组成新政府,联盟党领袖东古·拉赫曼任马来亚联合邦首席部长(即总理)兼内政部长。这是马来亚历史上由本地政党执政的第一届政府。由于马华印三大政党的合作,马来亚的独立进程也加快了。1956年1月英马伦敦会议时,英国政府接受了马来亚独立的要求。殖民当局聘请了英国、印度、巴基斯坦和澳大利亚等国专家组织了一个联邦咨询委员会,起草了一个宪法草案。经过一些修正之后,马来亚立法议会采纳了这一草案,并于1957年8月31日宣告马来亚独立。

新的联邦设有由选举产生的最高元首、各邦首脑会议、向两院制议会负责的内阁以及象英国那样独立于行政部门的司法系统。最高元首必须由各邦首脑会议根据资历挑选,任期限定5年。最高元首应按内阁的意见行事,同时还应保障马来人的特殊地位。议会由参议院和众议院组成,参议院有38名议员,其中22名由11个邦的议会选举产生,16名由最高元首任命。参议员任期6年,每3年改选半数。众议院由各个选区选出100名议员组成。众议院的权力类似英国的下议院。一名首席法官和最高法院与经议会确认

的各下级法院一起组成司法系统。最高法院的权力包括解释宪法和处理邦与邦之间的争端。各邦的首脑是各邦的世袭统治者,或是其总督(例如在槟榔屿与马六甲)。各邦有民主选举的立法会议和由邦首脑根据总理的意见任命并对邦议会负责的行政会议。联邦政府与邦政府之间的区别在于前者拥有优先权,并且在邦的法律与联邦的法律发生矛盾时,联邦的法律高于邦的法律。

由于代表马来亚三大民族的政党马华印联盟的携手合作,马来亚在实现独立的同时,基本上也使一个先前在地理上隔离和民族之间都互存隔阂的马来亚初步形成了一个多民族统一的新国家。尽管独立时的宪法仍保留了许多马来人的特权,如担任公职时有利的合格条件(4:1),对于已经成为可以占有的土地,得占有其一半,还有获得职业执照和奖学金方面的有利条件等等,但没有引起华人和印度人太大的不满和冲突。在1959年8月19日根据宪法举行的大选中,马华印联盟再次获胜,取得国会下议院104席的74席,继续成为执政党,联盟党主席东古·拉赫曼连任总理。对此,英国学者霍尔认为,联盟的加强和巩固,表明马来亚自己能够“很好地解决它的对立种族间的问题”。^①这种多民族政党联盟的巩固,为后来马来西亚进一步建立多民族国家的政治秩序打下了基础。

二、马来西亚的形成

马来亚获得独立以后,其周围的新加坡、沙巴、沙捞越、文莱等地仍处于英国殖民统治之下。因此,这些地区的前途如何,不仅成了这些地区的人民关注的问题,也成了马来亚和其他有关国家关注的问题。在这种形势下,马来亚总理拉赫曼提出了一个马来西亚

^① D·G·E·霍尔《东南亚史》,商务印书馆1982年中译本,第992页。

计划。这个计划的实施不仅使战后初期马来亚及有关地区的政治发展进入一个新的阶段,同时也改变了东南亚的政治地图,使马来西亚问题成了当时东南亚地区的焦点。

1961年5月27日,马来亚总理拉赫曼在新加坡外国记者协会的宴会上公开提出了一个“大马来亚”计划,并作了解释。他认为,马来亚联合邦是一个小国,不能永久地、单独地处于经济上孤立的状态,必须扩大和加强它的经济基础。通过马来亚联合邦与英国在东南亚地区的殖民地沙巴(北婆罗洲)、沙撈越、新加坡和文莱合并,这个目标就能实现。8月,在另一次公开演说中,拉赫曼将这个计划中的政治实体称为马来西亚。

拉赫曼的计划首先获得了新加坡自治邦总理李光耀的赞同。1961年8月23日,李光耀总理和拉赫曼总理在吉隆坡举行会谈,双方就新加坡与马来亚合并问题原则上达成协议。11月16日,新加坡政府公布双方总理同意的关于马来亚和新加坡合作问题的各项协议备忘录。根据备忘录,在马来西亚成立后,新加坡保留管理教育和劳工方面的权利,对其他一些事务也享有自主权。

在新、马达成协议之后,1961年11月17日,拉赫曼总理前往伦敦同英国首相麦克米伦讨论马来亚、新加坡、文莱、沙巴、沙撈越合并的具体问题,特别是英国在新加坡的军事基地问题。经过反复谈判,双方终于达成协议:英国政府同意成立马来西亚;马来亚政府同意在马来西亚成立后,英国和马来亚联合邦于1957年签订的防务和互助协定扩大到整个马来西亚,英国继续保留和使用它设在新加坡的军事基地和设施。双方还同意成立一个调查委员会,该委员会从1962年2月开始对沙巴、沙撈越进行两个月的调查。后来的调查报告称,沙巴、沙撈越70%的居民赞成马来西亚计划。但是,沙撈越人民联合党则表示反对。在文莱,由阿扎哈里领导的文莱人民党也表示强烈反对马来西亚计划,并于1962年12月8日

发动武装暴动。在新加坡,1962年9月就新加坡与马来亚合并问题举行全民投票,结果有78%的居民表示赞成。

1963年6月,马来亚、新加坡、文莱、沙巴和沙捞越的代表再度在伦敦会谈,最后,英国、马来亚、沙巴、沙捞越和新加坡在马来西亚联邦协定上签字,文莱苏丹则因如何处理石油财富和税收以及苏丹的地位问题未能达成协议而没有参加签字。根据协定,沙巴、沙捞越、新加坡均以州的名义同马来亚联合邦合并组成一个新的联邦,称为马来西亚,并于1963年8月31日(马来西亚日)生效;英国政府从马来西亚日起,撤销英国女王在沙巴、沙捞越和新加坡的宗主权和司法权;英国政府和马来亚联合邦签订的防务和互助协定扩大到马来西亚,英国政府继续使用新加坡军事基地。

马来西亚计划及其实施是战后独立的马来亚联邦及邻近的英属殖民地新加坡、沙巴、沙捞越等地政治发展的重要一步。由于马来西亚的建立,马来亚拥有了后来称为东马的一大片领土,新加坡、沙巴和沙捞越则自然地摆脱了英国殖民统治而获得独立。

然而,马来西亚计划,从其一提出开始,便遭到了邻国的反对。早在拉赫曼总理公开提出成立马来西亚的主张时,邻近的印度尼西亚和菲律宾均表示反对。印尼苏加诺总统认为这个计划是英国早已策划的新形势下的殖民计划,目的是包围印度尼西亚。菲律宾马卡帕加尔总统则称沙巴是菲律宾领土的一部分,反对成立马来西亚。1963年8月21日,苏加诺总统宣布印尼同马来西亚断绝一切经济关系,接着又宣布对抗马来西亚和主张“粉碎马来西亚”。与此同时,菲律宾与马来西亚的关系也进一步恶化。1963年9月17日,即在成立马来西亚的第二天,拉赫曼总理便宣布马来西亚同印度尼西亚和菲律宾断绝外交关系,同时命令全国进入军事戒备状态。这种僵局持续了三年之久,直到1966年苏哈托总统上台以后,印度尼西亚才取消同马来西亚的对抗政策,实现两国关系正常化。

同年,马科斯总统领导的菲律宾政府也同马来西亚恢复外交关系。

三、马来西亚经济的恢复与发展

战前马来亚、沙巴和沙捞越的经济主要是采矿、橡胶、其他热带经济作物及农业。二战期间,这些地区的矿井被淹没,铁路被拆毁,发电厂设备被炸毁,农、工、矿等业,几乎全部停产。饥荒蔓延,人民生活苦不堪言,仅马来亚地区,便有 50 万人逃入深山种杂粮为生。作为自由贸易港的新加坡,其经济主要靠转口贸易和一些加工业。日本占领新加坡后,大搞所谓“大检证”、大屠杀,被杀害者达 2 万多人,许多工厂被破坏,贸易衰退。

大战结束后,马来亚和新加坡等地都面临着尽快恢复经济的问题。英国重返马来亚和新加坡等地后,为了保持其对原殖民地经济的控制,保留其原有的经济阵地,迅速对这些地区进行恢复性的投资,1952 年,英国资本对马来亚的投资额便增至 5.7 亿美元。与此同时,由于战后英国在马来亚的经济力量相对削弱,美国资本也趁虚而入。1952 年,美国在马来亚的各种投资也迅速增至 4.6 亿多美元,还购买了英人 3 万多英亩的橡胶园。

在马来亚,从大战结束到 1957 年独立这一时期,基本上是一个经济恢复时期。这一时期的恢复又分为两个阶段。第一阶段是在英国殖民当局直接指导下的,靠英美大量投资来进行的;第二阶段是独立前联盟党执政后对经济恢复所作的努力。

从大战结束到 50 年代初,英国殖民当局以积极的姿态投入了马来亚的经济恢复工作。这一时期,马来亚的支柱产业橡胶业恢复得很快。到 1948 年,已恢复到战前水平。到 1950 年,橡胶树种植面积总数为 335.9 万多英亩,与 1938 年相比,产量从 37.2 万吨增至 69.25 万吨。另一大支柱产业锡的生产也很快得到了恢复。殖民当局发下的用于恢复锡矿业的战争损失补偿费达 7500 万美元,

因此,到1950年,锡的产量就已超过了战前的指标。由于橡胶和锡共占马来西亚出口物资价值的86%,所以,它们的迅速恢复和发展便成了马来西亚经济恢复的最重要的特征。

殖民政府的另外一些措施为这一时期马来西亚的经济恢复也起了重要的作用。50年代初,殖民当局成立了一个工业发展局,鼓励农村马来人开办合作米厂、小规模橡胶加工和修造渔船等企业。1953年,殖民当局作出一个决定,给予华人和印度人有限制的公民权,并在1比4的基础上,准许他们参加原来专门保留给马来人的常规文官职务,因而提高了行政部门的效能。

尽管这一时期马来西亚的经济恢复工作是在殖民当局指导下,利用英美等国资本进行的,带有重建殖民地经济的特征。但是,从客观上看,马来西亚的经济毕竟迅速得到了恢复,这就为马来西亚独立后的经济进一步的发展奠定了基础。

1957年马来西亚独立以后,以东古·拉赫曼为首的联盟党政府为发展经济采取了一系列积极措施,从英国殖民者手中收回了本国的矿藏、土地、森林等资源,并接管了铁路、邮电、港口等企业和设施,作为国营经济的最初基础。同时,通过实施一系列五年计划,由政府直接或鼓励本国私人资本和外资对一些部门进行投资,以促进经济的发展。

在农业方面,马来西亚政府主要采取了组织和鼓励垦荒,扩大粮食、橡胶和油棕的种植面积,发展多种经营的政策。马来西亚虽然是个农业国,但由于殖民地时期形成的畸形经济结构,马来西亚成了缺粮地区。独立以后,马来西亚政府为了鼓励稻米生产,组织了由政府资助的合作信用机构,并在马泰边境附近建造了灌溉水坝,同时强调使用较好的稻种和肥料。到1966年时,这个新兴国家所生产的大米已能满足本国需要量的65%,粮食生产已比以前上了一个新台阶。

为了扩大农业生产和缓解土地问题，马来亚政府设立了一个联邦土地发展局。从1959年起，由副总理敦·阿卜杜勒·拉扎克指导实施了一项农村发展计划。敦·阿卜杜勒·拉扎克亲自视察各种工程项目，定期举行关于开发活动情况的简要汇报会议，并促使官员们同心协力，对正在进行的工作经常做到心中有数。因此，在独立后的5年之中，联邦土地发展局根据需要排列先后，每年大约开辟了1万块以10英亩为单位的土地，设法使一些人口拥挤的地区解除了紧张状态。此外，政府还在农村地区兴修了公路，兴建了学校，提供了供水设施等等。

为了发展经济作物，新辟的土地许多被用于种植橡胶和油棕。政府规定，新辟土地80%要种橡胶和油棕。到1966年，马来西亚的油棕产量和出口量跃居世界第一位。

在工业方面，马来亚政府于1958年制定了一个“新兴工业法”，规定政府鼓励发展的“新兴工业”可在2至10年内免纳所得税，利润可以自由转汇。1959年，马来亚政府设立了一个马来亚中央银行，在必要的储备金和利率方面对商业银行进行监督。1960年，又设立了一个马来亚开发金融公司，对新兴工业项目进行评估和提供贷款。尽管这一时期工业发展的效果不如预期的那样好，但仍有了一定程度的发展。

四、新加坡的经济发展

战后初期，由于转口贸易的恢复和英国资本的注入，新加坡的经济很快得到了恢复。1959年，新加坡自治邦成立以后，为了摆脱经济上完全依赖转口贸易所造成的困难，开始提出四年经济发展计划，推行工业化政策，鼓励本地资本向工业部门投资，并在进口关税上给予保护。

1959年，新加坡本地经济学家和专门从联合国请来的专家共

同为政府制定了第一个发展计划(1961—1965)。计划规定由政府负责保护本地工业,以防止外国竞争,并且为私营工业发展提供生产的和社会的基础设施。

在制定这一时期的工业发展战略时,新加坡政府采纳了专家的两项建议:一是把兴建的工业集中在新工业地区,即所谓工业区;二是引导新投资投入到先驱工业部门。当时,政府发给先驱企业证书的主要标准是:扩大就业机会、积储外汇(尽管这个问题对新加坡来说并不尖锐)、生产基金的投资额。先驱部门成了工业发展的基础。从1962年初开始,政府就开始通过经济发展局积极促进新工业企业的创办,1959年至1962年,新加坡政府共发放了24份兴建先驱企业的证书,而1963年则发了95份。

裕廊工业区是新加坡为发展工业而建立生产基础设施的范例。1961年,新加坡开始在这片沼泽丛林地区进行了第一期勘察工程,随后投入建设的基础设施项目有:连接裕廊与新加坡及马来半岛的一条长达20公里的铁路支线,以及供电、供水、排水、电讯设施和东南亚最大的货物装卸港口。裕廊分为三个地区:轻工业区、重工业区和特区。对房舍和交通运输没有特别需求的部门集中在轻工业区。重工业区划分成若干互相联系的部门:冶金、石油、造船和化学工业。特区靠海,是为需要运输便利和液体或散装货物特殊装卸工具的工业而设立的。随着裕廊工业区的开辟,新企业迅速增加,到1966年时,裕廊已有73家新企业。裕廊工业区的开辟为以后新加坡经济的起飞打下了基础。

这一时期,新加坡的工业发展有两个主要特点:建立替代进口工业部门体系和选择劳动力密集生产作为工业生产的主要工艺类型。采取这种做法有以下几个原因:

第一,从1959年获得自治的时候起,新加坡的政府和工商界就希望和马来亚联合成统一的联邦,认为联合将会形成一个“共同

市场”，从而促进新加坡工业的发展。

第二，由于缩减运输、保险以及其他在客观上提高新工业企业竞争能力的开支，以及由于新加坡居民的各民族集团对许多种个人消费有特殊需求，但这些消费品的需求量较少，其进口在经济上是不合算的，因此增加了建立替代进口企业的可能性。

第三，发展替代进口企业有可能对国内市场进行监督；同时，劳动力密集的工业生产部门的增长在这个发展阶段是解决就业问题的主要手段。

此外，这一时期，政府的经济活动主要是采取一整套措施，来刺激和保护那些当时政府认为最重要的工业部门的发展，以及投资兴建基础设施，而大量的企业则主要是由私人资本和外资兴建的。从1961年至1967年，新加坡为发展工业而投入的资金总额达26.7亿元，而政府投资从1961年到1965年只是9.3亿元。

由于一系列工业化措施的推行，这一时期新加坡的经济有了较快的发展。1959年至1963年的国民经济年平均增长率达8.1%，国民收入总额也从1960年16.3亿多元增至1964年的28.1亿元。

总的说来，从战后到独立初期，马来亚和新加坡，以及后来新马合并后的马来西亚，经济的恢复和发展的速度是这一时期东南亚国家中最快的，其成就也最为引人注目，尤其是新加坡，这一阶段的发展为以后其脱离马来西亚走上独立发展的道路和经济起飞奠定了基础。

五、新马分治

在马来亚这样一个多民族国家，由于民族之间在风俗、习惯、宗教和经济等方面差别甚大，因此，许多社会的、政治的、经济的、阶级的矛盾往往表现为民族矛盾或种族矛盾。独立以后，由于反对

英国殖民统治使命的完成，国内种族矛盾便突出出来了。而在这种多民族的矛盾中，以主体民族马来人和华人的矛盾最为突出。据1947年的人口调查统计，在马来亚，马来人占总人口的49.5%，华人则占38.4%。随着新加坡的并入和马来西亚的建立，这一比例发生了变化，即华人在马来西亚的总人口中占有45%，而马来人只占43.3%。

尽管马来亚独立后华人等外来民族大都获得了公民权，但马来人在政治上仍占有优势，政府通过宪法和其他一些法律、法令为马来人保留了相当多的特权。以华人为主体居民的新加坡并入马来西亚以后，随着华人在总人口中比例的上升，华人对平等的政治经济权利的要求也更为强烈。而这种矛盾则又集中表现为新马之间的争端。

对于新加坡来说，加入马来西亚，在经济上和防务上都应是有所好处的。合并将会为新加坡岛上的居民提供更多的就业机会，并增加贸易和投资的机会。同时，这一行动还可使新加坡名正言顺地结束殖民地地位。

但是，合并以后，许多问题却没有解决。例如，李光耀曾同意把新加坡税收的40%上缴给中央政府，以求同马来亚本部建立一个共同市场。但吉隆坡后来却没有贯彻执行任何关税协议。在对免税的先驱工业项目颁发“首创证”方面，中央政府也几乎没有发给新加坡的申请人。此外，双方曾商定，由新加坡提供1.5亿马元的临时贷款，以援助合并进来的婆罗州各州发展工业，其中2/3免税5年，条件是当地所需的外来劳动力须来自新加坡。但后来这一事项也没谈成。在政治上，新加坡对其居民在当选和任命为马来西亚联邦或各州机关官员的权利方面所受到的实际限制也不满意。

由于互不信任的程度日益增加，马来亚与新加坡之间的政治联盟遭到破坏。马来民族统一机构中一些人极力袒护马来人的权

利,李光耀则主张建立一个马来西亚人的马来西亚,而不是马来人的马来西亚,主张执行非种族的方针。同时,人民行动党拒绝加入马华印联盟而保持着独立政党的地位。

1965年,新马政治关系和民族关系进一步恶化。马来民族统一机构中一些人甚至主张逮捕新加坡总理李光耀。人民行动党则发起了一个马来西亚团结会议。与会代表包括来自马来亚本部两个团体的几名华人代表和来自沙捞越的两名华人代表。团结会议在其一份决议中对“马来西亚人的马来西亚”进行了进一步的阐述,决议谈到:

“‘马来西亚人的马来西亚’就是说,民族和国家不是支持任何个别社团或种族的霸权、幸福和利益的。‘马来西亚人的马来西亚’是针对马来人的马来西亚、华人的马来西亚、达雅克人的马来西亚、印度人的马来西亚或卡达赞人的马来西亚……而言。各个社团特定的合法利益必须在所有种族共同的权利、利益的职责范围内求取和增进。支持‘马来西亚人的马来西亚’这一理想,就意味着理论上和实践上都教育和鼓励马来西亚的各个种族不以种族和宗教作为寻求政治联合的基础,而以共同的政治思想体系和共同的社会及经济抱负为基础,这种政治联合才是保证出现一个真正自由、繁荣、民族平等的社会的真实基础”^①。

然而,这次会议遭到一些极端马来民族主义者进一步的攻击。在新马矛盾难以调和的情况下,马来西亚总理拉赫曼经过同李光耀等新加坡领导人交换意见后,于1965年8月9日宣布马来西亚同新加坡的政治联盟解体。与此同时,李光耀发表独立宣言,新加坡正式脱离马来西亚而作为一个独立的国家。

然而,在分离的时候,双方都认为有必要继续保持经济合作。

^① [新]冯清莲:《新加坡人民行动党:它的历史、组织和领导》,上海人民出版社,1975年中译本,第144—145。

因此,当时双方就决定,马来西亚航空公司继续由两国合作经营,对在两国跨国经营的公司也合作征税。马来西亚需要新加坡作为一个出口贸易口岸,因为巴生港和檳榔嶼都不能经营必要的商业和银行业务。新加坡未来的工业发展,在很大程度上也有赖于继续获得马来亚本部的市场、原材料、劳工及供水等。

至此,马来西亚与新加坡开始作为两个有着密切联系的国家而走上了各自独立发展的道路。

第五章

泰国：从自由泰政府到沙立独裁

泰国是东南亚唯一一个在战前没有沦为殖民地的国家，因此，第二次世界大战结束后，泰国不存在象其他东南亚国家那样的争取独立的问题。然而，战后泰国的政治经济仍然发生了一系列与其他国家类似的深刻变化。

在政治上，战后初期掌握了政权的自由泰领导人试图仿效西方民主政治模式建立一个由文人掌权的议会民主政府。但是，这一尝试随着銜披汶的再度崛起而告失败。銜披汶统治时期可以看作是战后初期泰国政治由民主向军人专制转变的一个过渡期，到沙立取代披汶而执政时，战后初期的泰国政治便进入了一个彻底专制的时期。

在经济上，虽然泰国没有受到战争的严重破坏，但由于战时外贸停顿及战后初期带有惩罚性的英泰条约，也使泰国面临着巨大的经济压力。因此，战争一结束，自由泰政府便采取措施，使泰国的经济在一定程度上得到恢复。披汶重新上台后，进一步采取一系列新措施，力图推进泰国的工业化。然而，由于政治和经济的原因，泰国的经济在这一时期并没有明显的起色，反而引起一系列矛盾的激化，最终导致披汶的垮台。

一、战后初期的泰国政治：从民主向专制的过渡

从战争结束到1957年披汶政权被沙立推翻，泰国政治大体上经历了两个阶段的变化。战争结束后，自由泰领导人掌握了政权，开始在泰国推行一套西方式的民主政治制度。但是，1947年后，东山再起的銜披汶依靠陆军和空军的力量推翻了自由泰政府，战后初期泰国短暂的民主政治遂告结束，代之而起的是銜披汶的军人独裁统治。銜披汶虽然依靠军人集团进行统治，但仍披着议会民主的外衣，甚至在1955年还曾一度允许出现多党政治的局面。但是，由于国内各种矛盾的激化，这种假民主的做法很快就被抛弃。各种矛盾斗争的结果，导致沙立势力的崛起。于是，泰国政治进入了一个更专制的军人统治时期。

1. 战后初期的自由泰政府与泰国政治。

如同东南亚其他国家一样，泰国在第二次世界大战期间也曾被日军占领。1944年6月，随着世界反法西斯力量的壮大，泰国局势也发生了急剧的变化，依靠日军支撑的銜披汶在日本东条内阁垮台后被迫宣布辞职。8月初，泰国成立了以宽·阿派旺为总理的新政府。

1945年8月16日，摄政王比里·帕依荣以国王的名义公布和平宣言。这个宣言表明了自由泰领导人当时迫切希望能够摆脱由于披汶联日而可能使泰国成为战败国的地位。为了重建与同盟国的良好关系，比里谴责銜披汶政权向同盟国宣战的行为，提出归还披汶从法属印度支那吞并来的土地，并提议应将边界争执问题提交联合国解决。同时还答应要对英国在泰国的经济损失予以赔偿。这一系列做法为泰国改善与盟国的关系铺平了道路。在1947年的联合国大会上，泰国被接纳为联合国成员国。

战后的泰国政权虽然掌握在自由泰运动领导人手中，但是，自由泰领导人们只是在排斥披汶个人和肯定军队应脱离政治这两点

上团结一致,在其他问题上,他们却各执己见。因此,战后初期建立的自由泰政府极不稳定。

就在比里宣布和平宣言的第二天,即1945年8月17日,宽·阿派旺由于在一些问题上与比里有分歧而宣布辞职。9月17日,泰国驻美大使社尼·巴莫由美国返回泰国接替了阿派旺的总理职务。社尼·巴莫是战时在美国的自由泰运动领导人。社尼在任期间做了两件大事:一是颁布惩办战犯条例,并根据该条例把奎披汶等一批亲日分子软禁起来;二是与英国签订和平条约。该条约的要点是:一、战前英国人在泰国的一切财产,应得到恢复或继续营业,所有损失,泰国应予以偿还;二、泰国应偿还在战争时期管理马来亚北部所造成的损失;三、泰国不得开凿贯通太平洋与印度洋的克拉地峡运河;四、泰国应迅速修改泰英、泰印(度)通商航海条约;五、泰国免费向联合国缺粮国供应150万吨大米。

尽管社尼·巴莫在改善与同盟国的关系方面起了重要的作用,但他本人没有多少行政管理经验,更没有驾驭国内各种政治力量的谋略,所以,在刚刚签订完泰英和约之后,社尼便下台了。掌握实权的比里遂决定让宽·阿派旺再次出任总理。

然而,宽同比里的分歧仍然很大。宽·阿派旺及其领导的民主党主张内阁有保留地对部分由选举产生的下议院负责,同时削减由指定产生的上议院的权力。他们还试图扩大君主政治的影响,以便削弱与比里有密切合作关系的人民派力量。比里却赞成更彻底地放宽选举和行政程序,以图使之成为其扩大政治基础的一种手段。由于分歧难以调和,1946年3月,比里抛开位子还未坐热的宽·阿派旺而自任总理。

比里上台后,在政治上采取了两项措施:一是修改宪法,这部修改后的宪法也是战后泰国的第一部宪法,其与以前所不同之点,是将立法机关分为上议院和人民代表议会(下议院),并修改国会

议员选举法，废止官选议员。新宪法规定，下议院由人民选举产生，上议院议员则由下议院议员推选，内阁理由国王任命等。根据修改后的宪法，一个完全经选举产生的下议院被赋予了选举上议院的权力。这样一来，就便于排除保皇党的支持者和军队的领导人。二是为了表示自由倾向和以妥协的姿态对待军队，比里同意最高法院 1946 年 3 月关于不把披汶当作战犯审判并把他从监狱里释放出来的决定。

尽管由于比里·帕依荣凭借着摄政王的地位掌握了政权，并且为战后泰国开创了一个民主政治的新局面而赢得了民众、特别是赢得了部分市民和学生的支持，但是，自由泰文人集团却分裂了。而且，在保守势力和军人力量相当强大的泰国社会中，比里推进民主的措施无疑触犯了相当一部分人的利益。因此，就在比里准备推进泰国民主政治的同时，许多不满比里的集团也在酝酿着推翻比里。就在这时，由于国王阿难陀的突然死亡，导致了泰国政局的剧变。

2. 銮披汶的复出及其政治措施。

战时，泰国国王阿难陀曾一直避居瑞士，直到 1945 年 12 月才由其母亲和弟弟陪同返回曼谷，但主要是学习关于作为未来国王的职责、礼仪及批准比里的新宪法，事后仍将返回瑞士学习。

1946 年 6 月初，就在国王阿难陀打算返回瑞士的前夕，却在床上被一颗子弹打中太阳穴。不久前刚被释放的披汶和军人集团中的一些人，出于政治动机，尽力把责任强加在比里身上。面对这一突发事件引起的压力，比里不得不于 1946 年 8 月辞去了总理职务。比里辞职后，一位亲自由泰的退休海军上将探隆·那瓦沙瓦继任执政了一年，但无法扭转逆转的局势。

1947 年 11 月，探隆为实行节约，试图削减军费，结果引起陆军和空军的不满。于是，以披汶为首的以陆军和空军为基础的军人

集团联合发动军事政变，推翻了自由泰政府。这是一次不流血的政变，这次政变得到了亲保皇派的民主党的支持。比里在英国大使馆的帮助下乘船逃往国外，他在国民议会中的追随者有的被监禁，有的被迫躲藏起来。后来，支持比里的文官曾于1949年和1951年两次与一些海军军官暗中串联，力图恢复统治，但是由于支持披汶的陆军和空军的势力太强大，因而未获成功。

在政变集团控制下的头5个月里，披汶安排了为人随和的原自由泰领导人宽·阿派旺再度为总理。1948年1月，民主党在议会选举中获得多数票。4月，披汶撕下伪装，推翻宽·阿派旺政府，与两位野心勃勃的陆军上校炮·西耶暖和沙立·他那叻结成暂时的联盟，控制了泰国的政权。

为了继续清除比里的自由泰势力，披汶从1948年9月开始，对阿难陀国王死亡案进行了为期7年多的调查审讯。在调查审讯中，披汶集团试图把案子同海军中一些支持比里的人牵扯在一起，因此，1949年，海军中一些人不满意披汶的做法，发动了一次未遂政变。1951年6月，由于披汶把海军军费预算削减了75%，带有亲自由泰色彩的海军再度发动政变，但这次政变仅仅控制了三天的局势就又失败了。政变失败后，披汶进一步巩固了军人独裁统治。

披汶统治初期的政治措施主要集中在两个方面：

第一、“政治改革”。1948年以后，披汶领导的军事行政会议便开始倡议所谓的“政治改革”，即抛弃了自由泰领导人和民主党提出的民主政治。起初，披汶以100名指定的议员来代替比里执政时那个由国民议会选出的上议院，然后更进一步，对国民议会本身也干脆不予理采。虽然如此，在1949年初以前，他仍同民主党保持着一定的关系。1949年3月，披汶自己主持制定了一部新宪法，取消了国民议会对于行政当局的控制——包括警务和司法职能以及预算经费的分配权。

第二、推行反共反华政策。披汶采用歧视手段来对待华人，鼓吹狭隘的民族主义。1948年，他下令把华人移民定额从以往的每年1万名减少到200名，将外侨的注册费从每年4铢提高到400铢。同时，又颁布法令，把华人从许多部门驱逐出去，关闭了许多华人学校和华文报刊。

1952年11月，泰国警方声称，共产党正在密谋推翻政府，因而在曼谷进行了一连串的搜捕，拘捕了数以百计的华人。国会还通过了一项涉及范围很广的《非泰行动法》，以重刑来禁止共产党的活动。炮上将还宣称，所有的华人如违反这一法令都将被逮捕。事实上，《非泰行动法》使当局能够把所有公开抨击其军事政权的人都作为嫌疑的“共产党颠覆分子”任意逮捕起来。

同时，披汶集团还于1949年把从前的国名暹罗改为泰国，用以鼓动狭隘的民族主义和配合其反共反华的政策。

在对外政策上，披汶集团则采取追随西方反共和敌视中国的态度。在朝鲜战争中，披汶支持以美国为首的“联合国军”，并支持马来亚当局实施反共紧急状态的措施。为了得到法国和美国的支持，披汶还支持在越南复辟的保大政权。1954年，美国国务卿杜勒斯号召采取“联合行动”对付所谓的“共产主义在东南亚的威胁”时，披汶也一马当先，成为在马尼拉成立的“东南亚条约组织”的积极参加者，并接受将其总部设在曼谷的决定。第二年，又在国内为该组织提供了军事基地。披汶集团采取的这些做法，其根本用意在于巩固其军人集团的统治地位。正如英国学者霍尔指出的那样，“因为反共和反华正是极适合于压制政治反对派的工具和为军人独裁辩护的有用论据”^①。

这一时期，选举仍然每隔一年举行一次，但是民主消失了。这

^① D·G·E·霍尔：《东南亚史》，商务印书馆1982年中译本，第1014页。

时的军人集团已不象 1947 年那样仅仅只得 5 个议席，而是得到了 75 个议席。军人集团实际上已牢牢地控制了泰国的政权。

二、战后初期的经济恢复与经济问题

战争期间，泰国虽然是日本的盟国，但其地位比一个被征服的国家好不了多少。日本人为了维持他们发动的战争，控制了泰国的一切。战争结束后签订的带有惩罚性的英泰条约，要求赔偿在战争时期由于泰国同日本勾结而使英国蒙受的损失以及 150 万吨大米，无疑使泰国面临着巨大的经济压力。

但是，由于战后比里等自由泰领导人妥善地改善了与同盟国的关系，同盟国、特别是美国也希望扶植一个亲西方的政府，以便同所谓的“共产主义威胁”相抗衡，因此，它们逐渐放弃了对泰国施加压力的做法，转而援助泰国恢复经济。原先答应提供的 150 万吨大米只有一小部分运出去。英国在 1945—1946 年间希望恢复战前它对泰国经济的重大影响的想法实际上也受到了挫折。1949 年，泰国结束了它对英镑集团的财政依赖，加入了国际货币基金组织和国际复兴开发银行。

因此，泰国经济很快得到了恢复，1947 年，其经济已恢复到战前的水平。

1948 年以后，由于披汶集团采取消极的措施，泰国经济发展一度停滞。1948 年后，披汶竭力阻止华人对泰国经济的“控制”。他命令华人华侨定期缴纳 400 铢人头税及每年缴纳 200 铢移民费。华语学校的工作也受到干涉。此外，披汶还力图在许多行业中阻挠华人就业。

战后初期，泰国采取传统的做法，成立了米谷局控制大米出口贸易。但是，1953 年朝鲜战争的结束以及随之而来的世界市场大米价格的突然下跌，使泰国每年在支付方面出现约 4000 万美元的

赤字,米谷局也遭受巨大的损失。

这一时期,泰国虽然还没有制定关于经济发展的全面计划或规划,但已开始拟订一些初期的部门发展计划。例如,这一时期披汶政府制定了第一个公路发展四年计划(1952--1955年),1956年又修正公路计划。美援的大部分用在道路、交通、运输的改良上。在第一个公路计划期间,美援占投资的50%。

为了促进工业的发展,披汶于1954年成立了促进工业委员会,并亲自担任实业部长和该委员会主席。同年,披汶颁布了促进工业条例。条例明文规定由政府给予投资者适当的资助和优惠,力图推行一个雄心勃勃的工业化计划。

披汶还实行直接或间接参与工业并对私人企业实行干涉的政策。其方式是进行国家垄断和建立国营企业。国家垄断的企业除公用事业外,还有香烟、酿酒、酒精等企业;国营企业经营的工厂有:糖厂、木器厂、纸厂、麻袋厂、胶鞋厂、铁橱厂、铁夹厂、明矾厂及鞋油厂等。此外,政府还在水泥厂、玻璃厂、制药厂、电池厂、炼锡厂和织布厂中拥有大量的股份。

政府设立国营企业有诸多好处,然而却削弱了私人的投资兴趣,而且许多国营企业的设立存在盲目性,对资金来源、技术力量和产品销售经常缺乏周密的研究。更糟糕的是各政治派系往往先在企业中安插自己的代理人,这些人员的选择经常是不考虑其贤而是着重其亲。由于乱安插亲信,有权有势的官员经常可在几个政府企业取得不出钱的“干股”,而低级行政官员则利用这种体制提供的各种机会,不断捞取好处。

结果,在这一时期,不但经济没有搞好,而且造成腐败严重,民怒沸腾,最终许多国营企业都走向失败。

三、披汶政权的倒台和沙立军人势力的崛起

由于经济发展没有起色,政治上又不得人心,到1957年时,披汶政权已陷入了重重矛盾之中。1957年大选以后,披汶和炮、沙立之间的权力斗争也公开化,最终导致了披汶的倒台和沙立的崛起。

1954年以后,披汶政权内部的权力斗争越来越明显。为了在权力斗争中获取民众的支持,披汶于1955年夏天前往美、英等国家考察回来后,开始对原来的一些政策作了些修改,如允许成立政党,准许人们在曼谷中央公园讨论国家大事,并取消了新闻审查。为了表示对民主的诚意,披汶本人还辞去了武装部队总监的职务,宣称军队不参与政治活动。此外,披汶还定期举行记者招待会,并禁止政府官员与经济发生关系,披汶本人也出售了他在私人企业中持有的股票。

1955年底,当警察总监炮将军在华盛顿商谈借款时,披汶趁机接管了内务部,把炮的拥护者降了级,并禁止所有警察卷入商业投机。他甚至还揭露了某些将军在泰国北部进行非法鸦片贸易的可疑行为。

披汶为巩固权力而抛出的“民主改革”使泰国政治形势出现了一个戏剧性的变化。控制一放松,很快就有大约25个政党涌现出来。其中最大的政党是官方控制的社里·玛兰卡西拉党,该党囊括了所有官方议员的支持者。左派各政党组成了社会主义阵线,并攻击政府的外交政策。中央公园的演说者和新闻界也直言不讳地攻击政府。此外,还有一些新成立的小党,如经济人党、海德公园运动党等。这些政党在万隆会议精神的鼓舞下,主张泰国在国际上应同所有的国家、首先应同中华人民共和国建立友好关系和进行贸易,退出东南亚条约组织;在国内实行土地改革,发展民族工业,取消禁运政策,给共产党以合法地位。但是,由于政府执行的内外政策没有重大的改变,从而引起更广泛的不满。在1957年2月举行的

大选中，披汶集团只获得了勉强的多数，而公众舆论还指责他们伪造选票的行为。统治集团慌了手脚，他们又一次抛出“紧急状态”的法令，封堵公众的嘴，民主空气很快便消失了。

在披汶集团宣布国家处于紧急状态时，在大选中避免扮演任何公开角色的沙立被任命为陆军司令，开始占有了极为重要的地位。1957年9月，当选举后的披汶新政府由于内部派系斗争而显得软弱无力之际，沙立借助陆军的力量发动了一场不流血的政变，推翻了政府。于是披汶逃往国外，炮被放逐，议会被解散，宪法也停止了。由东南亚条约组织秘书长乃·朴·沙拉信主管当时的看守政府。12月15日，泰国又举行大选，但没有一个政党能得到压倒多数的选票，因此成立了一个联合的政党即所谓国家社会党，由123名提名的成员组成。他依·吉滴卡宗将军担任新的总理，乃·朴·沙拉信则回去继续担任其东南亚条约组织的职务。

12个月后，即1958年10月20日，又发生了另一次不流血的政变。当时，在美国和英国“就医”数月的沙立元帅又秘密回国，他解除了总理和内阁成员的职务，并以自称为“革命团”的军政府的首脑的身份夺取了权力，实行全面的专制统治，所有政党再次被解散，一大批人以违反《反共法令》为由被捕，泰国从此进入了“沙立时代”——一个军人集团全面控制泰国的时代。

第六章

缅甸：步履维艰的“议会民主”尝试及其失败

第二次世界大战结束后，缅甸民族解放斗争趋于高涨，以昂山为首的年轻一代民族主义者掌握了运动的领导权。面对企图在缅甸重建战前殖民统治秩序的英国殖民者，昂山等缅甸民族主义领导人通过“反法西斯人民自由同盟”，领导人民开展了争取独立的运动。1947年7月昂山遇害后，反法西斯人民自由同盟在吴努等人的领导下，经过同英国政府进一步的交涉谈判，终于使缅甸在1948年1月4日获得了独立。

然而，如同东南亚其他国家一样，缅甸独立后的发展道路并不平坦。在政治上，执政的反法西斯人民自由同盟很快便陷入了派系的纷争之中；一些反政府势力也纷纷掀起武装斗争，使缅甸陷入了内战危机。在经济上，民族主义者推行的经济政策和“国家繁荣”计划也受挫。因此，反法西斯人民自由同盟政府在维持了十余年统治后，终于为奈温军人集团所取代。

一、缅甸的议会民主制及其面临的挑战

1948年独立以后，缅甸的民族主义领导人也选择了一种议会民主的政治体制。但是，如同选择了同样政治道路的其他东南亚国家一样，缅甸的议会民主制度从一开始便遇到了来自内外各种势力的挑战。虽然战后领导了独立运动的反法西斯人民自由同盟在

独立后一直作为一个执政党控制着国家政权,但在议会民主体制下,同盟从一开始便出现了严重的派系斗争和相互倾轧的局面,后来愈演愈烈,不可收拾;另一方面,由于自由同盟领导人在一些重大问题上未能同当初一起争取独立而奋斗的共产党和少数民族团体达成一致,从而引发了一场旷日持久的内战,使独立后的缅甸一开始就陷入深刻的危机。

1. 政党政治和自由同盟内部的斗争。

缅甸反法西斯人民自由同盟通过领导独立运动而奠定了其在国内政治中的领导地位。1948年后,自由同盟执政。但是,自由同盟本身并不是一个政党,而是一个多党联盟。其主体是1945年9月由“缅甸人民革命党”改名的“缅甸社会党”,领导人是吴巴瑞、吴觉迎等。

独立后的缅甸,效仿英国的两院制,建立了一套议会民主政治体制,其主要特征便是“政党政治”即“多党民主制”。除自由同盟外,当时缅甸还有“缅甸工农党”(后改为工人党)、德钦党、人民团结党、正义党及缅甸工会大会、缅甸农民团结协会等十余个政党团体。但是,这些政党团体没有一个足以同自由同盟相抗衡。

1955年11月,工农党、德钦党、人民团结党、正义党及缅甸工会大会、农民团结协会等13个政党团体为参加第三届大选,联合组成了缅甸联邦民族团结阵线。1956年3月,该阵线发表施政纲领,主要内容是:1. 建立代表各阶级、各民族和各阶层人民的过渡政府,释放政治犯,取消一切压迫和限制,同地下革命武装举行谈判,停止内战,实现国内和平;2. 改善人民生活,控制物价上涨,解决工人失业问题,保证农民有足够的土地耕种,发展民族工农业,限制外国垄断资本;3. 实行各民族一律平等的政策,建立民主廉洁的行政制度;4. 实行以和平共处五项原则为基础的对外政策,加强同亚洲国家的团结,反对侵略,保卫世界和平。上述纲领曾经获得

广大人民的支持，在工人、农民和中小资产阶级中有较大影响。因此，在1956年第三届大选中，民族团结阵线获得了36%的选票，成为当时势力最大的反对党联盟。但是，该阵线的团体成员是独立的政党团体，分别有各自不同的立场和利益。因此，后来该阵线内部在许多问题上无法统一意见，影响日渐减小。

自由同盟执政后，内部派系斗争也日益尖锐。同盟领导人中的吴巴瑞、吴觉迎虽各立派系，但在某些重大问题上观点一致，于是共同联合对付吴努派。1952年缅甸大选以后，吴努、吴巴瑞和吴觉迎为争夺内阁总理职位，彼此倾轧，结果总理职位仍由吴努夺得。到1956年第二届大选前后，自由同盟内部斗争更为激烈，矛盾进一步尖锐。吴觉迎利用自由同盟秘书长的职权，控制自由同盟候选人的提名，排挤吴努在国会中的势力。各派在政府中任职的官员也明争暗斗，互相拆台，严重影响了政府工作的正常开展。

1958年1月，自由同盟召开第三次代表大会时，各派为争夺领导权展开了激烈的角逐，同盟终于在4月22日正式宣告分裂。吴努联合属于自由同盟内主要组织、原社会党的主要领导成员德钦丁组成了“努丁派”（又称“廉洁派”），吴巴瑞与吴觉迎组成了“瑞迎派”（又称“巩固派”）。两派对独立以来在国内重大施政方针上的失误和造成的困难形势，互相指责，推诿责任。同年6月4日，瑞迎派的内阁部长和国会秘书全部提出辞职。6月9日，同盟主持召开人民议会，会上吴巴瑞对吴努内阁提出不信任案，两派成员展开了激烈的争辩。投票结果是127票对119票，吴努的“廉洁派”以8票的优势否决了不信任案，吴努继续领导联邦政府。

2. 内战的爆发。

战后缅甸虽然较为顺利地摆脱了英国殖民统治而获得了独立，然而，不幸的是，这个国家很快便陷入了内战的深渊。内战的最初原因是，在关于缅甸独立道路和建国方略的选择上，丹东等共产

党领导人同自由同盟最高领导人发生了分歧。在1947年1月“昂山—艾德礼协定”签订后，自由同盟领导人的一些妥协做法就遭到缅共的公开指责。1947年后，吴努与英国首相艾德礼签定的有关缅甸独立问题的协定，（简称“努—艾德礼协定”），除规定缅甸脱离英联邦完全独立的条款外，还有一些附加条件，如独立后的缅甸政府不得将英国企业收归国有；缅甸将继续留在英镑集团内；英国派驻军事顾问团留在缅甸，英国军队有权使用缅甸的机场和港口等。缅甸共产党认为，这些协定是自由同盟领导人向英帝国主义妥协投降的产物，于是，公开号召人民为反对帝国主义的控制，为争取真正的民族独立而斗争。

1948年3月，即缅甸刚刚独立不久，缅甸共产党就发动石油工人举行大罢工，要求增加工资和将英国石油公司收归国有。与此同时，缅共又在缅甸中部的彬文那召开有20万人参加的农民代表大会，提出立即实行土地改革，实现“耕者有其田”的斗争口号。自由同盟政府以“危害国家安全”为借口，在3月28日宣布缅甸共产党为非法组织，封闭了其所属的工会、农会和其他左翼团体组织，并下令在全国逮捕缅共党员。缅甸共产党遂转入农村，开展了反政府武装斗争。

在缅共转入地下从事反政府武装斗争的同时，自由同盟内部亦发生意见分歧，由其领导的“人民自愿军”组织分为两派，以波木昂为首的戴黄色标志的一派，称为“黄志愿军”，拥护政府对缅共的政策。戴白色标志的另一派称为“白志愿军”，坚决反对政府的内战政策，主张立即停止对缅共的军事行动，举行和平谈判。他们在遭到政府的镇压之后，也转入农村开展反政府武装斗争。

缅甸的克伦族等少数民族领导人在关于少数民族地位的问题上同政府领导人意见不一，也相继拉起一些少数民族组织，加入了武装反政府的行列。

于是，一场大规模的内战就在刚刚独立的缅甸全面爆发了。1949年初，反政府武装占领了全国大部分城镇和乡村，并且包围了首都仰光，缅甸自由同盟政府陷入了岌岌可危的境地。但由于各反政府武装的背景不同，其主张也有别，彼此没有相互协调和统一的行动，而且还时常相互发生摩擦，自由同盟政府因此获得喘息之机，加上又从国外得到武器援助，到1950年，在军事上即由劣势转为优势。在政府军的反攻下，各反政府武装纷纷退出了所占领的城镇，又转入农村和山区。从此，缅甸便形成了旷日持久的内战局面。

50年代，缅甸政府曾几次颁布“大赦令”，要求缅共和其他反政府武装放下武器投降。但缅共多次声明：要实现和平只有一条路，举行谈判。1955年，缅共中央再次发表“关于停止内战，恢复国内和平的声明”，提出和平谈判的基本条件。但遭到缅甸政府的拒绝。

长期的内战，给缅甸社会生活和经济发展带来严重的灾难和损失。根据1961年的统计，缅甸因内战死亡4万多人（不包括双方在战场上死亡的数目），财产损失价值50多亿缅元，有5000多个村庄遭到破坏，30多万人无家可归。

二、议会民主制时期的经济政策与经济发展

通过同英国的妥协，缅甸资产阶级民族主义领导人虽然掌握了国家政权，但英国资本控制缅甸经济的旧格局如不加以改变，缅甸民族资本的发展将无前途可言，最终也无法保证真正独立。因此，摆脱英国资本对缅甸国家经济的控制，自然成了这一时期缅甸政府面临的一个首要问题。同时，独立后不久，缅甸政府便陷入了内战的危机之中，若不顺应民意加强反帝斗争和采取维护民族利益的措施，那它就将失去对缅甸进行统治的可能。

在缅甸对本国殖民地经济的改造过程中，由于民族私人资本

先天不足,力量弱小,难以承担大规模的经济改造任务;同时,根据《英缅协定》的规定,缅甸若要取消英国资本在缅甸享受的经济特权,将其企业收归国有,则必须向其支付赎金。在这样的情况下,缅甸民族资产阶级只能求助于政权的力量,以国家干预的形式对经济进行改造。因此,这一时期,缅甸反法西斯人民自由同盟政府在经济改造过程中始终起着主导的作用。缅甸政府采取了一系列措施,维护和发展民族经济:

1. 制订保护民族经济的法律。

早在缅甸宣布独立前,缅甸制宪议会就制定出了包括维护民族经济利益内容的宪法,规定私人财产和在“经济领域内”的私人创业权受到宪法保障,但不准利用这种权利去损害社会。“私人垄断组织,如卡特尔、辛迪加和托拉斯,其组织目的在于操纵物价、垄断市场,或以其他方式损害国民经济利益者,禁止之”(第23条)。第23条还规定,在公众利益需要时,国民经济的个别部门和个别企业可由国家以同样的条件收归国有。此外,宪法还规定,国家自然资源只准许其资本至少有60%属于缅甸国家或缅甸公民所有的那些公司来开发(第218条和219条)。这项规定限制了外国资本对缅甸资源的掠夺,削弱了外国资本在缅甸经济领域中的阵地,为国家经济命脉掌握在缅甸人手中提供了法律保障。在农业方面,宪法规定国家是“一切土地的最高所有者”;国家有权“调整、变更或取消任何土地所有权,收回任何土地分配给集体农业、合作制农业或佃户”(第30条)。私人不得拥有“大量的土地”。一俟条件允许,应即以法律规定私有土地的最大限额(第30条)”。宪法还规定,除某些例外,不准把缅甸的农业土地转交给非缅甸籍的人(第220条)。这些都是针对控制着缅甸大量土地的私人地主,特别是印度齐智人地主而制定的法律限制。

2. 对部分外资企业实行国有化政策。

1948年，缅甸政府成立了“国民计划委员会”，领导对外资企业的改造工作。同年，缅英双方还成立了混合的“国有化委员会”，共同商讨英资企业国有化的赔偿问题。

在执行国有化政策的过程中，缅甸政府首先将前殖民当局控制的经济基础设施及部分企业收归国有，其中包括所有的铁路及机车车辆、航空运输业、邮电通讯、造船、港口设备以及前殖民当局经营的占全国柚木产量10%的林区等。

3. 对部分外资企业实行合营政策。

独立后，缅甸政府限于财力和物力，难以将石油业、矿业等主要经济部门一下子收归国有；同时，为了尽快恢复上述部门的生产，缅甸政府暂时也离不开对外国资金和技术的依赖。因此，在石油业和矿业等领域，缅甸政府采取了与外资合营的方式，将外资在缅甸的经营活动置于政府的监控之下，以期促使上述部门的生产朝着有利于战后经济恢复和有利于民族经济的方向发展。

4. 政府控制对外贸易的政策。

缅甸作为世界资本主义经济体系中重要的粮食和原料供应地，对外贸易对增加国家的经济收入至关重要。独立后，缅甸政府结束了以斯蒂尔兄弟公司为首的外国资本控制缅甸对外贸易的局面。通过在商品流通领域中大力发展国家资本主义，缅甸的对外贸易权基本上控制在国家手中。

5. 采取措施改造殖民地性质的农业经济。

长期殖民统治的结果，使缅甸农业形成了两大特征，在农业经济结构上，缅甸成了单一的稻米经济；在生产关系上，大地主所有制在许多稻产区占居着统治地位。因此，改变这种土地关系和促使农作物多样化便成了这一时期缅甸政府改造殖民地经济的任务之一。

1948年10月，缅甸政府颁布了第一个《土地国有化法令》。

1953年,当局在原有土地国有化法令的基础上,制订颁布了《1953年土地国有化法令》,法令对农用土地占有的最高数额作了限制,规定在下缅甸地区,缅甸公民占有土地的最高数额不得超过50英亩;在上缅甸地区,不得超过25英亩。对于地主占有超过法令规定的土地,政府将在赔偿的条件下收归国有,并将国有化土地无偿分配给无地或少地的农民。此外,政府还采取了一系列措施减少农民的债务,加强对农业生产的资金扶助,并推行发展农业合作社的政策,力图使农业生产由个体农户经营向集体化经营方向发展。

1951年,缅甸政府成立了“合作社部”,大力在经济领域、尤其是在农业经济领域发展合作社。在此基础上,为了积累工业发展资金,缅甸政府在垄断农产品出口的同时,对国内农产品实行了包销政策。每到收获季节,政府或农业合作社即在农村设立收购点,以官方价格向农民收购农产品,然后集中统一出口。

6. 调整经济结构。

殖民地时期形成的单一发展的畸形经济结构,使得缅甸国家经济活动主要依赖于初级产品的生产和出口。这种状况不仅有碍于缅甸经济的远期发展,而且近期发展也不可避免地受到世界市场波动的影响。为了摆脱殖民统治造成的贫穷落后面貌,缅甸政府采取了一些措施,以促进国家工业化为主要目标,对畸形的经济结构进行了改造。

第一、制定促进部门间平衡发展的经济计划。

1948年,自由同盟执政伊始,即颁布了一个《缅甸经济发展两年计划》。计划的主要内容为,通过大力发展国家资本主义经济和对外资企业采取国有化措施来维护民族经济主权,同时,尽快恢复被战争破坏了的的经济生产。由于独立后不久内战爆发,这个两年计划实际上并未完成。

1952年9月,自由同盟政府召开“国家繁荣会议”。国会议长、

最高法院、三军高级将领、内阁成员、各政党领袖和外国来宾出席了会议。会上通过了由美国 KTA 公司帮助制定的《国家繁荣计划》(亦称《KTA 计划》),其正式名称为《缅甸经济与社会发展综合计划》,这项计划共包括在 1952 年至 1960 年间缅甸社会经济发展的十项内容,但其核心为“经济发展八年计划。”全部计划总投资 75 亿缅元。后来由于资金困难,不得不半途而废。

1956 年和 1961 年,缅甸政府又先后颁布了第一个和第二个《经济发展四年计划》。在这两项计划中,缅甸政府为了积累工业发展资金,加强了对农、林、矿等创汇产品生产部门的投资。

第二、实行替代进口的工业发展战略。独立后,缅甸政府为了改变单一的经济结构,建立良性循环的经济机制,在历年制订的经济计划中,都把促进工业化作为国家经济发展的主要目标。为了减少对国外消费品进口的依赖,在满足国内需要的前提下促进民族工业的发展,缅甸这一时期同许多战后独立的发展中国家一样,选择了替代进口的工业发展战略。尤其是在 1952 年至 1956 年间,政府在充分考虑替代效应和替代发展可能的基础上,有选择地重点建设了一批生产消费品以满足国内需要的轻工企业。

第三、加强外资引进。独立初期,缅甸政府的许多法令中都宣称欢迎外国投资者前来投资一些指定的领域,但由于内战,加之这一时期缅甸政府主要是采取削弱外资的政策,缅甸吸引外资的规模不大。

1955 年 6 月,缅甸政府发表投资声明,宣称除军事工业和重要公用事业外,欢迎外国在其他所有部门进行投资,并保证“在双方商定的时期内(一般为十年)不收归国有”。同年 8 月,当局又决定对当时在缅甸的外国橡胶园,在 30 年内不收归国有。1959 年 7 月,缅甸政府又通过《1959 年联邦投资法案》,明确规定私人企业在 10 年到 20 年内不收归国有。对新的投资在 3 年内豁免全部所

得税与机器进口税；并在机器、原料进口、人员入境、利润和薪金汇出国外等方面给投资者提供便利。

自由同盟政府这一时期执行的对外开放政策，对缅甸吸引外资无疑将会起到积极的作用。遗憾的是，1962年军人政变上台后，缅甸的对外开放政策便被中止了。

缅甸政府这一时期对经济的改造，其成就及其意义，主要从以下三个方面体现出来：

首先，维护了国家的经济主权。在经济改造过程中，缅甸政府通过行使国家权力，采取国有化措施和执行合营政策，将在缅甸的外国资本变为国家资本；或将在缅甸的外国资本的活动置于国家的监督管理之下，以致从根本上改变了外国资本控制缅甸经济的局面，保证了缅甸经济的独立与主权。

其次，国民经济有所发展，不合理的经济结构有所改善。在缅甸政府进行经济改造的1948年至1962年间，缅甸经济取得了一定程度的发展，国民生产总值年均增长率达4.5%左右，1962年缅甸国民生产总值比1948年增加了87%强，达到66.58亿缅元^①。

随着经济的发展，人民生活也有所改善，1962年缅甸人均消费额由1948年的163缅元提高到227缅元，增加了39.3%。^②在政局动荡不安，内战旷日持久的形势下，缅甸经济能够取得这种进步，确是很不容易的，它反映出了这一时期缅甸政府和人民所作出的巨大努力。

此外，经济改造巩固了政治上的独立。缅甸政府通过经济改造，增加了经济实力，巩固了政治独立的物质基础，从而也提高了缅甸在国际政治中的地位。

独立初期，缅甸政府宣布奉行自主中立的外交政策，但由于当

^① 中国社会科学出版社1982年版《1981年世界经济年鉴》第86页，第87页。

^② 缅甸政府1967年《缅甸经济概览》(缅文版)，第9页。

时缅甸经济命脉仍为英国资本所掌握；同时，在内战中陷于危机的缅甸政府也还离不开英国的经济扶助。因此，其许多政策不得不要受到外国势力的影响。

进入 50 年代后，随着缅甸经济改造的深入，缅甸政治上的独立也有了可靠的保证。1953 年 1 月，缅政府废除了《英缅条约》的重要内容之一《英缅防御协定》，终止了英国在缅甸享有的军事特权；同年 11 月，缅英双方经过谈判，取消了英国通过《英缅条约》强加给缅甸的 3/4 以上的债款。至此，除了对国有化的英资企业支付赔偿这一内容外，缅甸废除了《英缅条约》的大部分内容。

在政治独立日益巩固的基础上，通过执行严守中立的外交政策，缅甸在国际事务中发挥了它灵活积极的作用。在经济方面，缅甸在继续保持与西方的经济联系的同时，加强了与苏联、东欧及中国等社会主义国家的经济交往，扩大了缅甸对外经济活动的领域。在对外关系方面，缅甸通过参与促进国际社会进步的一系列活动，特别是 1955 年在万隆会议上与中国、印度共同倡导创立了“和平共处五项原则”，极大地提高了缅甸在国际政治舞台上的声誉与地位。

三、议会民主制的终结

尽管这一时期缅甸政府采取了种种促进经济发展的政策和措施，使经济得到了一定程度的发展，人民生活水平也有所改善，但是，由于其在国内某些政策的偏颇和错误，导致缅甸内战旷日持久，无法平息，从而阻碍了国家经济的进一步发展和经济改造的顺利进行。

由于内战，缅甸政府的军费开支平均要占年度财政支出的 30% 以上。庞大的军费开支不仅影响了对经济领域的投资，阻滞了民族经济可能的发展，而且，战争还给缅甸经济建设造成了严重的

破坏。直到1962年，缅甸经济才恢复到战前水平，但部分重要的工农业产品的生产却仍未达到战前最高水平。例如，稻谷的产量仅及战前的90%，柚木和石油产量仅及战前最高产量的一半以上，大米和柚木的出口也分别只达到战前水平的50%。^①而且，由于人口的增加，缅甸的人均国民生产总值仍低于战前水平。

此外，虽然缅甸政府制定了规模庞大的土改计划，但由于土改深刻触及到地主阶级的利益，因而遭到地主、尤其是大地主的强烈反对；同时，由于缅甸当权者中许多人与地主又有着千丝万缕的联系，因此致使政府在土改政策的执行中显得极为软弱无力，土改计划范围一再缩小。按照1953年法令的规定，土改范围仅限于缅甸本部地区，而占缅甸领土总面积40%的民族自治邦则不在土改范围之内。按原计划，从1953年起，政府将在10年间征收缅甸本部999万英亩的土地，但1955年却将计划征收的土地压缩到622.62万英亩。尽管如此，到1959年，缅甸的土改计划还是在地主阶级的强烈反对下终止实施了。

由于经济发展的缓慢和广大农民的要求无法实现，使人民群众对自由同盟政府失去了信心，加之自由同盟内部的分裂，两派互相倾轧，内战烽烟四起，政治危机重重，虽然吴努领导的“廉洁派”在国会中击败了吴巴端领导的“巩固派”而继续执政，但仍面临着重重困难。吴巴瑞的“巩固派”在1958年利用人民群众的不满情绪发动工人罢工、学生罢课，并提出“保卫民主，打倒吴努”的口号，一些少数民族地区的局势也动荡不安。在这种复杂的形势下，吴努被迫做出新的选择。1958年9月26日，吴努向全国发表广播演说，宣布将政权移交给以奈温将军为首的看守政府。

奈温看守政府执政以后，宣布了三项任务：1. 争取国内和平；

^① 杨长源等编：《缅甸概览》，中国社会科学出版社1990年版，第73页。

2. 实现公平合理的大选；3. 稳定物价。其具体措施是：(1)镇压和逮捕反政府武装分子和进行反政府活动的党派成员；(2)重新审理吴努执政时期的人事案件；(3)选派一批高级军官接管政府各部门和仰光市政委员会；(4)成立以昂季准将为首的“镇压经济破坏分子委员会”，打击投机商人，稳定物价。看守政府还根据人民群众的揭发，破获了隐藏在仰光永盛地区的绑架集团及抢劫集团；对缅甸军事警察进行了整顿和改组；在掸邦和克耶邦废除了封建制度残余，根据国会已作出的修改宪法的规定，民族院不再给土司保留席位。1959年3月，掸邦和克钦邦的土司基本上同意放弃他们的世袭特权。

根据缅甸国会原来的决议，仅授权奈温的看守政府执政6个月，为举行一次公开合理的大选创造条件。后来由于条件不成熟，大选不能如期举行，于是国会再次授权奈温的看守政府继续执政到1960年2月全国大选。

1960年2月，缅甸全国举行第三次大选，结果，“廉洁派”获得159个席位，“巩固派”仅得42个席位，“廉洁派”获胜。同年3月，“廉洁派”改名为“缅甸联邦党”，“巩固派”仍沿用自由同盟的名称。

1960年4月4日，吴努在人民议会上再度当选为总理。4月5日，吴努在议会上作了施政方针的报告，提出要重新制定经济政策，振兴缅甸；保证不重犯以前的错误，不以势压人，要多和各方人士磋商等。他还提出要认真考虑若开邦和孟邦建立新邦区的愿望。此后，相继成立了旨在进行机构改革和制订四年计划的各种委员会。

然而，吴努在贯彻其施政纲领时，又遇到了很大的阻力和困难。首先，是联邦党内对吴努新内阁的不满情绪日益增长；接着，又发生了党内争夺党主席职务的斗争，使党分裂为“德钦派”和“吴波派”。内阁政府的工作也因此受到影响。由于吴努政府在1961年

4月宣布佛教为国教,又引起信奉其他宗教的群众的不满。一些少数民族邦的领袖也趁机要求吴努政府制订和通过真正的联邦原则,以扩大各邦区的权力。如果这些要求不能实现,他们就准备脱离联邦。农民和工人则强烈要求政府采取措施,降低物价,改善生活水平,重视邦区交通运输及其他建设事业等。

在这种形势下,1962年3月2日,奈温将军领导的缅甸军人集团以维护联邦的统一为理由,发动军事政变,推翻了吴努政府,接管了国家政权,建立了由17名高级军官组成的缅甸联邦革命委员会作为国家的最高行政机关和立法机关,奈温本人任革命委员会主席,履行国家总统和总理的职权。同日,总统吴温貌、总理吴努和内阁其他部长、政界领袖等50余人被扣押。同时,革命委员会还宣布解散国会和各邦区议会。

“议会民主”制度在缅甸的历史就此结束。

第七章

越南：南北分裂与对峙

第二次世界大战刚一结束，越南的土地上便燃起了一场新的战火，同时，越南的国土也一分为二，战后欲图重返越南的法国殖民者刚走后，美国人又来了，越南继续保持着分裂的局面，而且，再度陷入了另一场战争。因此，战后越南政治经济也分成了两个部分和两种模式。

1945年8月中旬，趁日本投降之际，印支共产党和越盟发动了著名的“八月革命”，很快便攻占了河内，建立了人民政权“越南民主共和国临时政府”。24日，傀儡皇帝保大发表退位宣言，宣称“将领导国民的权限”移交给“越南民主共和国临时政府”，今后他将作为“一个独立国家的公民”，并于同月30日举行退位典礼，把历代相传的“国宝”——金印和宝剑交给越南民主共和国临时政府。

然而，就在新生的越南民主共和国临时政府成立不久，1945年9月23日，法国殖民者的军队在英军的帮助下开入越南，占领西贡，设立了“高级专员署”等殖民地行政机构。法国殖民者为了欺骗越南人民和国际社会，在军事进犯的同时，开始在法占区内积极扶植傀儡政权。1946年和1947年曾先后在南越扶植阮文声、黎文划、阮文春等反动分子组织傀儡政府。到1947年年底，法国殖民者又利用先后替法、日帝国主义者当过傀儡皇帝的保大，把他从香港

舞场中牵出来,组织所谓“在法兰西联邦内独立”的傀儡政府;法国殖民者还扮演了一些签订协定、移交政权的把戏,保大傀儡便于1949年6月14日粉墨登场。1950年,当中国、苏联等国家与越南民主共和国建立邦交后,美国及其附庸国家又匆忙承认保大政权,企图把它装成“独立”的模样。于是,战后的越南遂一分为二,出现了南北两个政权的局面。

从此,南方伪政权在法国殖民者的指使下,充当法国殖民者的帮凶,配合法军不断向北方进犯;北方的越南民主共和国则在巩固政权的同时,继续深入地开展反法斗争。

1954年法国战败,被迫在日内瓦协定上签字后,早已图谋控制越南的美国趁机进入南越,继续玩起了扶植傀儡政权的把戏。北方的越南民主共和国不得不在继续巩固政权、发展经济的同时,继续为民族统一而战斗。

一、越南北方的政治发展与经济建设

“八月革命”以后,印度支那共产党和越盟在河内建立了越南民主共和国。尽管法国和美国先后卷入越南,使越南形成了长久的分裂局面,并且企图扼杀新生的越南民主共和国,但是,越南民主共和国在保卫民族独立、致力民族统一的同时,依然在北方取得了较大的政治成就和经济成就,为后来统一越南打下了坚实的基础。

1. 政治发展。

1945年9月2日,胡志明主席在河内,向越南人民和全世界宣读了“独立宣言”,宣布建立越南民主共和国。

1945年9月8日,越南民主共和国临时政府颁布普选法令,并于1946年1月1日在全国举行有史以来第一次普选。全国平均投票者占选民的90%。当时,法军已在英军的帮助下占据了南越的一些城市,暗中阻挠选举的进行,但越南人民仍然踊跃参加这次

普选。在法国侵略军占领下的南越大城市中，参加投票的选民也达80%。由普选产生的国民大会于3月2日召开第一次全体会议，选出以胡志明主席为首的中央政府，并通过了宪法草案。同年10月28日至11月8日，国民大会召开了第二次全体会议，经过各代表慎密的讨论，通过了越南民主共和国宪法。宪法规定：“越南为民主共和国”，“越南民主共和国的政权属于全体人民”，“越南民主共和国的领土包括中越、南越、北越三部，为不可分割之统一体”。与此同时，各地的地方政权也相继建立和巩固，八月革命后，越南的省、县、乡各级政权已经建立起来。全国普选后，又在民选基础上加以改组，并建立了人民代表会议制度。全国掀起抗战后，虽然在战争环境中，但除了法占区外，各乡的人民代表会议及抗战行政委员会都由人民直接选举产生。至此，越南民主共和国的政权建设已初步完成。

1951年2月11日，印度支那共产党召开第二次全国代表大会。大会总结了20年来的革命经验，认为在越南、柬埔寨和老挝的形势已经改变的情况下，印度支那共产党的组织及名称已不再适合新的环境与条件，决定把印度支那共产党在越南的组织改为越南劳动党，通过了越南劳动党的宣言、党纲和党章。并于同年3月3日向全国人民宣告越南劳动党成立。越南劳动党党纲分析了当前的国际形势和越南社会的性质，指出越南革命的基本任务是：“驱逐帝国主义侵略者，争取民族的完全的独立与统一，消灭剥削制度，根绝封建半封建的残余，使耕者有其田，发展人民民主制度，并为社会主义奠定基础”。

为了巩固和扩大民族统一战线，1951年3月，“越盟”和“越南国民联合会”合并组成一个“越南国民联合阵线”。越南的一切爱国党派、团体、阶层和爱国人士都参加到越南国民联合阵线的组织中，包括了劳动党、民主党、社会党等党派，越南总工会、越南全国

农民联络委员会、越南妇女联合会、越南青年联盟、越南全国学生联合会等团体，以及各民族、各种宗教信仰者的代表人物和爱国分子。胡志明是该阵线的名誉主席，劳动党中央委员孙德胜是该阵线主席。由于“越南国民联合阵线”广泛地包括各阶层人民，且接受劳动党领导，劳动党和越南民主共和国政府的许多重要方针、政策，都通过“越南国民联合阵线”来贯彻。而且，这些方针、政策不仅能在解放区内推行，还可以在游击区和敌占区内通过流动政权和秘密组织来执行。

与此同时，为了加强党的领导，1951年9月27日，劳动党三中全会作出“关于巩固内部工作”的决议，规定了党的组织工作的迫切任务是：加强思想教育与思想领导，整顿支部组织和改进领导方法。从1952年至1953年，越南劳动党中央实行对高级干部的整顿，举办了一系列训练班，训练了一大批党和政府的中央一级、联区和省一级的领导干部（包括少数非党员）。通过训练和整顿，确保了劳动党内部的团结和统一，使劳动党的领导作用大大加强。

这一系列适时的组织措施，使越南劳动党及其领导下的越南民主共和国和越南国民联合阵线能够把广大人民群众团结在自己的旗帜下。在八年抗战中，法国侵略者一再遭受惨重失败，特别是越南军民在中国的支持下，于1954年3月13日发动的奠边府战役的胜利，终于迫使法国殖民者于1954年7月20日在“日内瓦协议”上签字。抗法战争以越南军民的胜利而告结束。

“日内瓦协议”签订后，战火平熄，经过了八年艰苦抗战的越南民主共和国得以在暂时的和平环境下进行政权建设。鉴于1946年制定的宪法中某些条款欠明确，并为适应新的环境的要求，1956年12月，越南第一届国会第六次会议决定成立修改宪法委员会，进行修宪工作。从1958年7月9日至9月30日，修宪委员会在广泛征求了国会代表、各政党、各人民团体负责人的意见的基础上，

拟出了修订的宪法草案，交全民讨论。同年12月31日，第一届国会第七次会议通过了这部宪法。次日，即1960年1月1日，胡志明主席签署了颁布的新宪法。宪法规定：越南是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家；越南民主共和国通过发展国民经济并对它实行社会主义改造的办法，从人民民主制度逐步走上社会主义，把落后的经济变为拥有现代化工农业和先进科学技术的社会主义经济。为此，国家按照统一的计划领导经济活动，保证优先发展国营经济；国家依照法律保护民族资本家的生产资料所有权和其他财产所有权，指导他们从事有利于国计民生的活动，鼓励和引导他们通过公私合营和其他改造形式，接受社会主义改造。

新宪法颁布后，胡志明再度当选为越南民主共和国主席。1960年5月8日，在选举的基础上产生了第一届国会。根据新宪法，国会每年举行两次会议，决定国家的方针政策，并有权以2/3的票数修改宪法。国会休会期间，由国会常务委员会行使职权。此后，一系列相应的政府机构也根据新宪法得以建立或完善。

与此同时，为了加强党的领导，一套以劳动党政治局为核心的党的组织体系也在各级政府机构、学校、医院、工厂等部门层层建立。

从此，越南北方军民便在越南劳动党和经过巩固和完善的新的越南民主共和国政权的领导下，加紧了经济建设，为后来的抗美援朝斗争和国家的统一进一步打下了基础。

2. 经济建设。

由于长期遭受帝国主义和封建主义的掠夺和剥削，越南经济十分落后。越南民主共和国刚刚诞生，北越就面临着日、法统治时期造成的严重饥荒。为了克服北越的饥荒，胡志明主席提出了“不让一只手空闲，不让一寸土地丢荒”的口号，动员群众生产、互助救济，渡过了饥荒。全面抗战爆发后，从事生产的条件虽然很困难，但

越南民主共和国政府仍然采取各种措施发展生产。

为了改变封建半封建的土地所有制,1953年1月,越南劳动党四中全会决定有计划有步骤地进行土地改革,同年4月12日,越南民主共和国颁布了三个关于土地政策的新法令,规定:彻底实行减租减息;把法国殖民者和越奸的全部土地和公有土地等无限期地分给无地和少地的农民;成立特别人民法庭,惩治违法地主等。1953年11月,越南劳动党召开第一次全国代表大会,会议讨论和通过了《土地改革纲领》,并制定了“完全依靠贫雇农,紧密团结中农,联合富农,有步骤地、有分别地消灭封建剥削制度,发展农业生产,大力推进抗战”的农村工作的总路线。根据《土地改革纲领》制订的《土地改革法》于同年12月19日由越南民主共和国政府颁布,并于1954年开始实施。

北越不仅在抗战中发展农业生产,而且也在困难的条件下发展了一些工业。抗战初期,在发展国防工业的同时,矿业也有了一定发展,煤、铁、锡、钨、锑的产量日增,以前主要靠从外国输入的许多日用品、纸张、文具、药品、军用民用器材等,已有很大一部分由解放区供应。

在贸易方面,从1951年起,政府大力推行鼓励生产与输出的政策,对中国和对敌占区的林产、土产的输出均大大增加;1951年比1950年增加7倍,1952年比1951年增加11倍,1953年比1952年增加了1.2倍。^①

在财政方面,抗战爆发后的几年中,越南民主共和国在财政上遇到很大的困难,并于1949、1950年发生了货币贬值、物价不稳定等严重现象。但自1951年起,越南民主共和国实行了“遵循增收、减支、统一财政收支管理”的方针,改订税收政策。因此,到了1953

^① 陈怀南:《越南人民的解放斗争》世界知识出版社1954年版,第44页。

年,财政收支基本上已达到平衡,解放区的金融和物价也随之逐步稳定。

1954年抗法战争胜利后,越南民主共和国又开始为恢复和进一步发展经济作出努力。1955年秋,建立了国家计划委员会和中央统计局,由苏联和中国的专家协助工作,制定了一个经济恢复三年计划,其主要目标是完成土地改革、医治战争创伤、恢复国民经济、减轻人民困难、逐步发展经济。从1955年到1957年,基本上完成了土地改革和经济恢复两大任务,生产力有了一定的发展。到1957年,稻谷产量达到400万吨,超过战前水平。工业和农业的产值恢复到战前水平的70%。

1958年,越南民主共和国又开始执行一个发展经济、改造经济和发展文化事业的三年计划,集中对农业、手工业和资本主义工商业进行社会主义改造。到1962年,越南的社会主义改造有很大进展。在农村,占总数87.7%的农户参加了农业生产合作社,其中有36.8%的农户参加了高级农业合作社;在各手工业行业中,95%的手工业者被组织起来;公私合营的工商业也大为增加。由于对工商业的改造,国营经济成分迅速发展,所占比重越来越大。1962年,北越国营工业的产值占工业和手工业总产值的59.4%;国营运输量占总货运量的78.2%;国营贸易公司和供销合作社零售额占纯商业零售总额的83%。^①这一时期的社会主义建设一度促进了生产的发展。据统计,1955年至1960年是越南北方工业发展最快的时期,年均增长率达到36.9%。^②

从1961年开始,越南民主共和国又开始实施了一项1961年到1965年的五年计划。1960年9月,越南劳动党总书记黎笋在越

^① 《越南劳动党三届八中全会文件》人民出版社1963年版,第3—4页。

^② [越]青山:《四十五年来越南工业》,李岳洪译,载暨南大学《东南亚研究》,1991年第1期。

南劳动党第三次全国代表大会上所作的政治报告中,提到的五年计划的基本任务是:一、大力发展工业和农业,初步实现优先发展重工业,同时,大力地全面发展农业,发展食品工业和轻工业,发展交通运输业,加强国营商业和合作社商业,为使越南成为一个社会主义的工业和农业国奠定了基础。二、完成对农业、手工业、小商业和私营资本主义工商业的社会主义改造,巩固和增加国营经济成分。三、提高人民的文化水平,促进科学技术工作,为发展社会主义经济和文化需求服务。四、进一步改善劳动人民的物质和文化生活,使人民吃得饱、穿得暖、增进健康、增添住宅和有学习的机会。五、在发展经济的同时,必须大力巩固国防力量,加强维护社会秩序和治安工作,保卫北方的社会主义建设事业。^①大会讨论和通过了一个具体的五年计划。这是越南第一个全面发展经济的五年计划。

在实施第一个五年计划期间,面对南越在美国支持下加紧扩军和挑衅,越南劳动党提出了“一手拿锤,一手拿枪”,“躲警报损失一分,生产补上两分”和“一手扶犁,一手拿枪”,“敌来就打,敌去就生产”等口号,广泛开展了劳动竞赛。同时,也得到了中国、苏联等国的大力援助。因此经济有了迅速发展。据越南官方公布,在“一五”期间,工业总产值平均每年递增14%,轻工业和手工业已能生产国内需要的大部分消费品,粮食产量比历史最高水平的1939年增加两倍多,畜牧业增加了近一倍,经济作物总产值增加6倍。整个北方工业和小手工业从业人员已达65万人,另有1.4万名科技干部和专业干部。与1955年相比,电力增长10倍,燃料增长6.7倍,机电增长22倍,化工增长30倍,建材增长36.8倍,木材增长

^① 《越南劳动党第三次全国代表大会文件》第一辑,越南外文出版社1960年版,第65—66页。

5.4 倍,粮食食品增长 6.6 倍,文化用品增长 12.3 倍,其他增长 90%。^①

二、南越的政治与经济

法国殖民者入侵越南后,为了掩人耳目,在越南南部扶植了听命于他们的伪政权。法国战败后,美国的势力趁机进入越南。美国人仍然玩弄扶植傀儡的手法,使南越继续保持着同北越对立的局面。因此,在整个这一时期,南越的政治和经济都带有一种半殖民地的色彩。

1. 南越的政治发展与特点。

法国殖民者入侵越南后不久,便在法占区内积极扶植傀儡政权。1946 年和 1947 年,法国人在南越先后扶植了阮文声、黎文划、阮文春等几个短命的傀儡政权。到 1947 年年底,法国殖民者又选中了从前先后为法、日帝国主义效劳的傀儡皇帝保大,指使保大组织了一个所谓“在法兰西联邦内独立”的傀儡政府,并扮演了一些签订协定、移交政权的把戏。1949 年 6 月 14 日,保大傀儡政权便出笼了。不久,美国等国又匆忙承认保大政权的“独立”,试图靠这个政权同北越对抗。

事实上,这个“独立”政权完全是受法国殖民者控制的傀儡政府。保大政府的内政、外交、财政等实权,仍操纵在法国驻印度支那最高专员手中。保大的军队也直接由法军指挥,军队中的许多军官均由法国人充任。当时法国的《观察家》周刊就说:“巴黎方面只需表示一些意见,就足以使西贡和大叻的人物垮台”。美国的一些报纸也认为,保大政府无论如何也说不上是独立的政府,它赢不到越南人民的拥护,也没有取得多数亚洲国家的承认,而胡志明才是越

^① [越]青山:《四十五年来的越南工业》,载暨南大学《东南亚研究》,1991 年第 1 期。

南人民心目中的真正领袖。^①

就在法国扶植保大政权，欲图重新长久霸占越南的时候，美国也盯上了越南这块“肥肉”，开始逐渐把势力伸向了越南。1953年艾森豪威尔上台后，美国利用法国乞求大量美援的时机，对法国施加压力，要法国给保大“独立”。法国政府乃于7月3日发表一个准备给保大政权以“完整的独立的主权”的声明。1954年初，保大政权正式与法国谈判所谓“独立”问题。在谈判中，保大政权借着美国撑腰，主张先解决“独立”问题，然后才谈参加法兰西联邦问题，但法国却一定要保大政权先“保证”参加法兰西联邦。由于双方坚持不下，使谈判不能在日内瓦会议举行前结束。

1954年日内瓦会议以后，法国战败退出了越南，美国的势力却进一步渗入，更积极地在越南扶植其代理人。1954年6月18日，早先曾在保大政权中任总理而后一度侨居于美国新泽西州的吴庭艳，在美国的积极支持下，再度接受保大皇帝的“邀请”，成了南方政权的总理。1955年10月，吴庭艳搞了个所谓的“公民投票”，废除保大，成立了一个“越南共和国”，并自任“总统兼总理”和“国防部长”。

吴庭艳上台后，靠着美国的支持与资助，纠集了大约3000名高台教军作为其骨干卫队，并组织了一套新班子。1956年3月，吴庭艳内阁起草了一部“越南共和国宪法”，并于同年10月颁布。该宪法规定，内阁对总统负责，总统则由选举产生，任期5年。总统受权提出法律，交国会批准，有时可直接颁布法令。议会必须有3/4的多数票才能推翻总统的否决。总统还控制着司法机构，决定财政预算拨款，并掌管对外政策，包括决定宣战与讲和。议会为一院制，由123名议员组成，经选举产生，但他们无权辩论总统亲自过问的

^① 陈怀南：《越南人民的解放斗争》，世界知识出版社1954年版，第50页。

重要建议。内阁官员不能同时担任议员。

在这种体制下，吴庭艳虽然也宣称实行多党政治，并组织了一个民族革命运动党，但其他任何政党实际上都无法合法地进行活动。吴庭艳的民族革命运动党的注意力全部集中在争取议席上，并由全国革命文职人员联盟协助竞选。非官方候选人只能以无党派人身份竞选公职。由于其他政党的活动受到限制，因此，一些新成立的政党不久就宣告解体，还有一些后来则被吸收进吴庭艳的民族革命运动党。吴庭艳还支持其弟弟吴庭儒搞了一个所谓的勤劳人党，实际上是一个秘密谍报机构，专门收集反对势力的罪证，捞取政治好处和接受贿赂。

宪法保障出版、结社自由，只不过是一纸空文。总统可以审查报刊，取消集会权利，可以用同共党分子勾结的罪名监禁政治对手。结果，导致一大批律师、教师、学生、工商人士、宗教领袖以及一些军队将领，暗地里同形形色色的反政府运动挂钩。

1959年5月，吴庭艳干脆颁布了一项法令，规定凡公开从事颠覆活动、背叛国家、侵占财产、以及埋怨物价上涨、渲染经济困难、煽风点火、破坏政府政策等，均可作为处死刑的犯法行为，交军事法庭审判。1959年后，在其弟吴庭儒的直接领导下，南越反共政策逐步升级，对反对势力的迫害几乎达到疯狂的程度。

在政府各级部门，吴庭艳还亲自指定接替所有39个省省长职位的人，把下属地方单位在预算方面的自主权也剥夺殆尽。大约有233名县长也由中央委派。这些人所起的作用，只是向大约1.6万个村庄传达上级的命令而已。

在村政府一级，也委派了官员取代一向是选举产生的村委会，去处理税收、治安、宣传等基本事务。在规模较小的村子里，也搞两级联保制度（25户为一保，5户为一组），完成了一整套高度集权的行政控制系统。

吴庭艳在南部建立的这个独裁政权是很不得人心的。他除了依靠一批南迁的天主教徒外，在南部找不到任何可靠的支持者，于是在行政上事无巨细，大部分事情都由他本人及其家族作出决定。吴庭艳和他的专横跋扈的老婆，对总统府里里外外的事都要过问，而且实际上成了南越的独裁者。

1957年以后，南越日益人心涣散。许多老资格的前政府官员，或离国出走，前往法国居住，或投奔北方，还有一些则加入了南部的左翼反抗势力。但吴庭艳对于任何有组织的反抗力量和异己势力，一概以镇压对付之。从1954年到1957年，吴庭艳的警察关押或杀死的反对派，估计有5万到10万人。他们之中有越盟的老战士，也有军队领导人、学生、自由职业者。1960年4月，南越一批头面人物在西贡帆船旅馆聚会，企图组织起来向吴庭艳政权挑战。与会的著名政界领袖18名，自称“争取自由和进步集团”，起草了一份文件，向外国记者散发。这是一个诉苦和要求改革的文件，它抨击吴庭艳任人唯亲，主张修改宪法，自由选举产生议会，实行内阁负责制，鼓励发展外资和国内的企业。“帆船集团”成员立即被捕入狱，既未对他们提出任何正式指控，也不容许他们申辩。

吴庭艳的做法，使南越傀儡政权越来越难以维护其统治，连支持他的美国人都有看法。1960年9月中旬，美国驻西贡大使埃尔布里奇·德布罗电告华盛顿，预料会发生一场推翻吴庭艳的政变。因此，他主张美国应迫使吴庭艳在领导层和政策方面进行重大改革。

1960年11月，一批持不同政见的少壮派军官率领三大队伞兵果然发动政变，一度控制了总统府。吴庭艳故意拖延时间，假装接受要求，最后依靠效忠于他的部队平息了这场政变。

在吴庭艳统治期间，南方的越盟成员组织和领导的反对吴庭艳集团的斗争，如星火燎原。尽管当局对越盟进行残酷镇压，越盟

的活动仍然日益活跃。由于越盟的宣传都强调减租分田,反对高利贷和贪官污吏,因而深得农村地区广大人民的拥护,许多受吴庭艳集团迫害的城市里的各界人士,如医生、律师、教师和建筑师等,也纷纷投入越盟。越盟则利用这种形势在农村地区组建游击队,并积极同北方建立联系。

1960年9月5日至19日,越南劳动党在河内召开第三次代表大会,首次批准了南越自卫统一战线拟议的战斗纲领。12月20日,在南方召开的一次会议上,越南南方民族解放阵线正式宣告成立。1962年2月,民族解放阵线举行第一次代表大会,选出了以阮友寿为主席的中央委员会。从此,南越反吴庭艳的斗争进入了一个新时期,南越的政治局势也更为复杂了。

2. 南越的经济。

第二次世界大战以前,越南作为法国的殖民地,其经济是一种以农业为主的落后的单一经济。出于宗主国利益的考虑,当时的越南也发展起了一些矿业和加工工业,但基础十分薄弱。第二次世界大战期间,由于交通断绝,这种原料输出型的经济遭到严重打击。

第二次世界大战结束后,法国殖民者再度入侵越南,在其占领区内,法国殖民者推行“以战养战”政策,并和保大政权一道不断向人民征收种种苛捐杂税。所谓国防税、水税、市场税增加了一倍,人头税、土地税、牲畜税也不断增加,且巧立名目,有所谓扫路税、下水道税、走廊税、出生及死亡税、窗户税等等。在法、伪军驻地,向越南人民勒索的按期实物贡献则更加繁重。在1953年,法国殖民者又把币值贬了40%,因此,在法国殖民者和保大政权统治区,人民生活十分悲惨。从1947年到1953年,物价上涨了7倍,工资增加则不到一倍。失业、饥饿经常威胁着每个人。

法国人战败后,南越落入了美国人支持的吴庭艳政权的统治下。虽然由于接受了大量的美援,吴庭艳政权并没有陷入1954年

前那样的经济困境,但即使如此,吴庭艳面临的经济问题仍十分严重。西贡丧失了作为法属印度支那主要港口的传统支配地位。大约有 8.5 万人失业。除了大米和橡胶外,几乎没有其他出口货。

这一时期的南越经济,在很大程度上是靠美援支撑的。据统计,从 1955 年至 1960 年,美国财政部承担了西贡政府的经常预算开支的 62%。

吴庭艳在巩固了政权之后,开始搞了一点所谓的经济改革。但是,这种改革从一开始就明显地带有歧视华人的倾向。1956 年 8 月,吴庭艳采取行动,把所有外侨(主要是华人)从 11 种指定的行业中排挤出去,其中包括钱庄、碾米、运输,以及贩卖肉类、煤炭、木材、丝绸等商品。

吴庭艳的改革中,另一项重要的措施是所谓土地改革。在南部稻产区,大约 2.5% 的人口占有将近半数耕地,而占农村人口 70% 的自耕农,却仅占有 12.5% 的耕地。

土改行动是从 1955 年颁布两项改革法令时开始的,这两项法令规定减租 25%,保障佃权三至五年。全面土地分配法令是 1956 年 11 月颁布的。该法令规定,大地主得以保留的稻田最高限额为每人 100 公顷,超过部分必须交出,由政府根据商定的价格,以债券形式收购,12 年内还本,年息 3 厘。已耕种这些土地的佃农享有优先购买权,如在六年内付清地价(利息免计),政府便正式授予地契。按法令规定,包括从法国殖民政府那里获得的大片地区在内,可供重新分配的稻田总面积约为 68.5 万公顷。但是,大面积的种植园及其他经济作物耕地都不在土改之列。大约 15 万公顷的教会土地也不受影响。

吴庭艳的土改,实质上是一种妥协办法,旨在保持地主对他的支持。只是,当时南部地区由于日益严重的土地问题不断引起农民的骚乱,吴庭艳不得不作出这一举动。直到 1960 年,南越政权才向

佃农第一次颁发了地契，两年后，整个土改计划就搁浅了。到1962年吴庭艳放弃土改计划时，转让给耕者的土地只有11万公顷，而且还是临时性的、不可靠的。

1962年，土改工作经过改头换面，变成了所谓战略村计划，优先关心的已是安全问题，而不是耕者的利益了。

三、美国干涉的升级与越战的扩大

美国在南方扶植吴庭艳集团，是为了遏止所谓来自北方的“共产主义威胁”。因此，尽管吴庭艳政权日益不得人心，美国仍予以扶植。

1961年5月8日，美国拟订了一项“南越行动计划”，主要是派兰斯代尔上校率一个军事援助顾问团和一些中央情报局特工人员，去南越帮助指导谍报活动和心理战，以对付南越的反政府游击队。1961年10月，马克斯韦尔·泰勒将军亲自访问南越后，提出了一份报告，建议美国更积极地军事卷入。11月16日，肯尼迪总统宣布支持南越军事力量，但不派遣作战部队。在这一时期，美国在南越的军事行动还是秘密的、偷偷摸摸的。

1962年，南越当局为防止农民对民族解放阵线游击队的支持，建立一个个“战略村”，强迫农民迁入这些能够对其进行严密监视的战略村居住。战略村计划得到了美国的支持。这一年，美国向南越增派了一万名军队，作为“非作战顾问”。

1963年11月，南越一批军官发动政变，抓住并击毙了吴庭艳。南越实权落到了一个由50名左右的高级军官组成的军人集团手中。这伙军人中的首领杨文明推出一个挂名总理阮玉书，1964年2月，阮庆发动政变，推翻了阮玉书，而杨文明靠美国的支持，仍出任军事委员会的挂名主席。

尽管南越局势动荡不安，但美国对于任何一伙人上台，只要是

反共，均给予支持。1964年1月，马克斯韦尔·泰勒将军代表参谋长联席会议发言，声称挫败南越共产党的叛乱活动至关重要，决不能让这种“民族解放战争”成功。中央情报局即组织了一次对北方的骚扰行动，其中“34A行动”是利用南越士兵乘坐舢舨袭击北越沿海地区，同时还采取散播谣言和其他宣传形式进行心理战。此外，还开始派遣几十架美国飞机和其他一些据称是老挝王国的飞机，去轰炸巴特寮和北越的部队及其军事设施。到了1964年中，美国又派驱逐舰去东京湾巡逻，收集情报，并为“34A行动”助威。此后，在美国的援助下，南越的军事行动逐步升级。

1964年5月，华盛顿当局拟定了一份备用的决议草案，草案称：“如果总统认为事属必要，一旦南越政府或老挝政府提出要求，美国准备采取一切措施，包括派遣武装部队，前往帮助该国政府捍卫其独立和领土完整，使之免遭由任何共产党国家支持、操纵和指挥的侵略和颠覆”。美国顾问则看中了高台教领袖潘克丑，决定把他推出来当“国家元首”。于是，以潘克丑和新总理、原西贡市长陈文香为首的“文官政府”取代了阮庆军人集团。

11月27日至12月1日，华盛顿召开了一次高级会议，终于作出对北方进行空战的紧急决定。1965年2月28日，美国国务院发表题为《来自北方的侵略》的白皮书，第二天便制造北部湾事件，开始空袭17度线以北地区。

1965年初，南越政权又频频更迭。先是1月27日阮庆推翻了陈文香内阁。不久，空军司令阮高其等军官又迫使阮庆下野出亡。此后几个月，少壮派保持了文职政府的门面，由阮高其的北方同乡潘辉括出任总理，潘克丑则留任挂名国家元首。6月19日，在潘辉括的默许下，阮高其又接任了总理兼执行委员会主席职务，阮文绍出任新成立的国家指导委员会主席。政权再度落入军人集团手中。

军人集团上台后，与美国的关系更密切。到1965年11月份，

美国向南越派遣的兵力已上升至 17.5 万人。与此同时,美国的空战活动在 1965 年也迅速增加。1 月份飞机出动架次为一千次左右,7 月份上升至七千五百次,到 10 月份高达一万二千次。

随着美国的军事卷入,越南又爆发了一场旷日持久的战争。

第八章

柬埔寨：君主立宪制和西哈努克的统治

二战期间，柬埔寨作为法属印度支那的一部分，如同越南一样，也一度被日军占领。1945年8月日本投降后不久，法国殖民者又占领了柬埔寨。但是，在柬埔寨全国上下一致的斗争下，柬埔寨最终赢得了国家的独立。因此，从第二次世界大战结束时起，柬埔寨也开始了其独立发展的历程，而王室在这一过程中起着重要作用。与南越的保大政权不一样，被法国人推上王位的西哈努克，在二战结束后为争取柬埔寨国家独立的斗争中，发挥了其个人的作用。因此，在争取独立而斗争中以及独立后相当长一段时间里，柬埔寨的政治发展一直是以西哈努克政府为中心展开的。

一、争取独立过程中的柬埔寨政治与西哈努克

早在1941年初柬埔寨国王莫尼旺去世以后，法国驻印度支那总督便挑选了受到法国教育的诺罗敦·西哈努克为王位继承人，并把他推上了王位。然而，西哈努克是一位爱国者，他热爱自己的国家和民族，不满法国殖民者对自己国家的统治。因此，1945年3月，当驻柬日军踢开法国人而直接控制这个国家的时候，西哈努克也趁机宣布柬埔寨独立。日本投降后，法国殖民者重占印度支那。法国准备发动印支战争前夕，为了稳住柬埔寨这个后方基地，继续欺骗人民，遂于1946年1月7日与西哈努克政府签订了一项临时

协定。该协定虽然承认柬埔寨是“法兰西联邦内的一个自治国”，但这种自治是有名无实的，因为协定规定柬埔寨国王签署的一切文件“均须征得(法国)高级专员的同意”，柬埔寨的财政、军事、内政、外交等方面仍由法国控制。

1949年11月8日，法国又同柬埔寨签订了一项法柬条约，名义上承认柬埔寨在国际上享有独立国的地位，但外交官员的委任、外交条约的签订须经法国同意；军队仍受法国控制；经济上要保障法国投资；在柬埔寨的法国人享有治外法权等等。柬埔寨人民对此条约大失所望，国内骚动，工厂罢工，连国民议会也不同意这个条约。在积极争取国家独立的1945年至1953年间，柬埔寨的国内政治制度和政治局势也发生了重大变化。1946年1月法柬临时协定签订后，5月31日，诺罗敦·西哈努克国王公布了选举法，并决定举行普选产生一个协商会议，以便通过宪法。1946年9月，制宪会议宣告成立，讨论通过了宪法草案。1947年5月5日，西哈努克国王正式颁布王国宪法。宪法规定，柬埔寨王国的国家制度为君主立宪制，实行三权分立。

根据宪法，国王是国家的最高元首，有颁布法律、解散国民议会、挑选内阁首相、任命各部大臣、授予行政和军事衔级、任命外交使节等权力，同时又是王国武装部队的最高统帅。柬埔寨议会分为两院，即国民议会和王国议会。国民议会是立法会议的下议院，由选举产生，任期4年，有立法权、内阁人选同意权和倒阁权。但国王在国民议会成立18个月后，有权解散国民议会。王国议会是立法会议的上议院，其权限主要是审查国民议会初读通过的法案及王国政府向它提出的一切问题，并提供意见。但国民议会通过的法案，如被王国议会否决或修改，只要国民议会仍以绝对多数维护原议，即可成立。王国议会议员共24名，其中2名由国王在王族中指定。内阁由首相、各部大臣和国务秘书组成。首相由国王指定。各

部大臣由首相提名,经国民议会通过后,由国王正式任命。内阁必须获得国民议会的信任方可正式行使职权。如果国民议会提出弹劾或不信任案,就会导致倒阁。

1947年12月,根据宪法举行了选举,产生了柬埔寨王国第一届国民议会。为了参加竞选,一些政党组织相继出现,如尤萨旺亲王创建的民主党,与王室颇为亲近的自由党,以及高棉革新党、国民党、国民建设党等等。其中势力最大的是民主党。在1947年12月的选举中,民主党得到了议会75个议席中的55个席位。

这一时期,柬埔寨国内出现了众多的派系,各政治派别在如何对待法国和同法国保持什么样的关系以及国家政治体制问题上。有着不同的认识和主张。大体说来,在对待法国人这个问题上可分为三种派别,一派主张继续同法国人合作。1945年初西哈努克趁日军废墟法国殖民政权时宣布柬埔寨独立,结束了同法国的保护关系。但是国王和他的某些顾问仍希望同以前的宗主国合作。虽然他们不满1946年临时协定,不安于自己的国家处于自治国的地位,但他们把希望寄于同法国的谈判上,期望通过谈判得到他们所要求的完全独立。尽管法国人一再拖延,他们仍然怀抱希望。他们不主张也没有参与人民武装抗法斗争,但却愿意利用不断增强的抗法力量,来对法国施加压力以达其目的。在国内政治主张上,他们主张保存君主制,维护国王至高无上的权力。

另一派是以尤萨旺亲王为首的民主党。尤萨旺亲王是西索瓦国王曾孙,他支持和赞助抗法运动,并对这个运动的发展起了重要作用。他创建的进步民主党以它进步的主张而在人民中赢得了威信,在两届议会中,它都得到了多数席位,并组成政府,在国家政治生活中占有越来越重要的地位。在政治主张上,他们主张君主立宪,国会权力至上,并认为只有把法国人赶走,国家才可能获得真正的独立。由于该派领袖尤萨旺亲王的坚决反法态度,引起了法国

人的妒恨，1947年，当亲王生病时，一位法国官员向他派去了医生。在这位医生给他打针数小时后，尤萨旺亲王就死了。人们认为，尤萨旺亲王是被法国殖民者谋杀的。尤萨旺亲王的去世对民主党和主张君主立宪的人无疑是一个沉重打击，他的死也大大削弱了这一派的力量。

国王同民主党的冲突集中在国会内进行。1949年，以民主党为主的国民议会因不批准当年的《法柬条约》，与内阁产生严重矛盾。11月18日，国民议会被西哈努克国王宣布解散。1951年11月，柬埔寨再次进行全国普选，民主党又一次获胜，在国民议会的78个议席中，获得了54个席位。但由于不同意国王对宪法作出削弱国民议会权力的修改，这届国民议会又被西哈努克国王宣布解散。

在国会外，还有一支政治势力，或第三个政治派别，这就是以山玉成为首的高棉伊沙拉克。他们既反对法国人，又反对西哈努克。山玉成曾因与日本人合作而于1945年10月16日被捕，并被流放到法国南海岸的旺斯。后来由于西哈努克国王的干预，他得到宽宥，获释后于1951年回到柬埔寨。但因政见不和，政府又下令逮捕他，他便逃到柬泰边境丛林中去领导伊沙拉克抵抗运动，使伊沙拉克成了柬埔寨一支强大的政治力量。

为了使自已能够战胜对手，在政治斗争中取胜，西哈努克在对反对派势力进行压制的同时，也采取了宽容的一手。除了颁布宪法，确立了较为民主的政治体制外，他还曾于1947年、1948年和1949年多次实行大赦。这些举措在一定程度上缓和了国内矛盾，巩固了国王的地位。

在巩固了地位以后，西哈努克国王认识到，要进一步缓和国内矛盾和巩固政权，就必须承担起争取民族独立的这副重担。因此，从1953年初开始，西哈努克发起了“争取独立的王家改革运动”

(西哈努克把这场运动称为“王家独立十字军东征”)。用西哈努克自己的话来说就是：“处于我们国家的历史和我们同法国关系的决定性的时刻，我必须在法国和同胞之间作一抉择，很明显的，我选择了我的同胞。”^①

1953年上半年，西哈努克到法国、美国、日本、泰国进行了一系列外交活动，要求法国给予柬埔寨以真正的独立。当时，法国侵略军在越南战场上已被打得狼狈不堪，柬埔寨国内反法浪潮也来势凶猛，锐不可挡。因此，1953年7月3日，法国被迫宣布给予柬埔寨完全的独立和主权。1953年11月9日，在金边王宫前面举行了权力移交仪式，这一天被定为柬埔寨的独立日和柬埔寨王国的国庆节。

由于西哈努克的爱国举动和争取独立的成功，使得西哈努克国王及其领导下的王国政府在柬埔寨享有较高的威望，也使他和他的政府在以后相当长一段时间里在柬埔寨的政治舞台上发挥着重大的作用。

二、独立后的西哈努克政府与柬埔寨政治

在1954年7月的日内瓦会议上，法国被迫同意撤出在柬埔寨的军队，柬埔寨的独立也获得国际社会的承认。同时，根据日内瓦协定，柬埔寨应于1955年举行选举，实施现有宪法。从此，柬埔寨进入了一个新的政治历史发展时期。

西哈努克为恢复宪政所作的准备工作的第一步是在1955年2月举行了一次公民投票，举国几乎一致赞同他对各种事务的处理。接着，3月，他让位于他父亲苏拉玛里特亲王，自己开始扮演新的政治领袖的角色。据西哈努克自己说，他放弃王位的原因，一是

^① 威·贝却故：《沿湄公河而上》，世界知识出版社，1958年版，第102页。

他提出的宪法修改草案遭到反对,于是他决定“放弃这个超政治斗争的具有象征性的王位,而直接进入政治舞台”,以便同他的反对派进行较量;二是当时美国等国要求柬埔寨接受“东南亚集体防务条约组织的保护伞”的压力不断增加,他也决定放弃王位去“寻找保卫祖国和人民的利益的途径”。^①

西哈努克退位之后,立即组成了一个新的政治组织——“人民社会同盟”,并亲自担任主席。该组织的基本原则是国家、宗教、国王三位一体,主张在政治、经济、社会等方面进行必要的改革。人民社会同盟成立后,原先的一些小党为表示对苏拉玛里特国王和西哈努克亲王的效忠,都纷纷加入了人民社会同盟。1955年9月,柬埔寨举行大选,人民社会同盟的竞选口号是“独立、中立、和平、民主、廉洁”,结果获得了82%的选票和国民议会中的全部议席。从此,人民社会同盟一跃成为柬埔寨王国的执政组织。

人民社会同盟每6个月召开一次全国代表大会,决定有关国家的重大问题。由于人民社会同盟已成为当时无可匹敌的执政者,所以西哈努克亲王遇到重大的政治难题,就依靠它来解决,并通过它来推行自己的政策。

1956年12月,国民议会指控政府反贪污不得力,对政府投不信任票,结果导致内阁倒台。西哈努克亲王认为这是美国收买了足够的议员来推翻王国政府的严重事件,决不能容忍国民议会与政府作对。于是,1957年1月,西哈努克召开了人民社会同盟第四次全国代表大会,决定把人民社会同盟代表大会作为国家的最高决策机构,它的决议对国民议会具有约束力。从此以后,国民议会成了仅仅是讨论、批准和执行人民社会同盟代表大会决议的工具。

为了巩固统治,西哈努克还积极扶植高棉王家社会主义青年

^① 《西哈努克回忆录》,商务印书馆1979年出版,第169页。

联盟，并担任该联盟的领导机构“指导委员会”的主席。高棉王家社会主义青年联盟强调它是一个“全民的、各阶层的团结的组织”，没有规定入盟条件，只要本人愿意可以随时加入。据称约有 50 万盟员，其中有学生、城市青年、政府官员、乃至各部大臣等。该盟的政治主张是：在国内外重大问题上完全执行西哈努克亲王的主张，拥护君主政体。由于西哈努克的积极扶植，该盟实际上成了人民社会同盟的得力助手。

另一方面，为了表示民主，西哈努克又准许将传统的政治生活方式保存下来，即准许人民群众——包括各阶层的人，在王宫集会，提出他们的问题和对政府的批评，这种集会常常有几千人聚集在王宫，向苏拉玛里特国王和西哈努克亲王提出各种问题。

由于采取了这一系列措施，反对派越来越不起作用。在 1958 年和 1962 年相继举行的选举中，西哈努克的人民社会同盟所向无敌，一直在柬埔寨政治中占居着统治地位。这一时期以及此后一段时期，西哈努克亲王的许多重大决策，都是通过人民社会同盟全国代表大会提出的。例如，1959 年 7 月召开的人民社会同盟第八次全国代表大会，通过了谴责山玉成和桑萨里叛国集团的阴谋活动的决定。

1960 年 4 月 3 日，柬埔寨国王苏拉玛里特去世后，西哈努克辞去首相职务。他运用自己的政治影响，拒绝了很多人要他重新担任国王的要求，并使国民议会通过对宪法 122 条修正案，修正案规定，柬埔寨的最高权力归于国家元首、国家元首一经选出就拥有“君主的权力和特权”。当年 6 月，西哈努克就任柬埔寨国家元首，同时就成立了王位最高委员会作为国家元首的最高咨询机构，他的母亲哥沙曼王太后仍然为象征性的君主。这是柬埔寨政治生活中政权机构以西哈努克为中心的一次变动。

三、西哈努克执政时期的柬埔寨经济

独立前,法国垄断资本集团全面控制着柬埔寨的经济命脉,为了适应殖民统治利益的要求,法国在柬埔寨的投资主要服务于为法国垄断资本集团提供工业原料的经济作物,如橡胶等。此外,还控制着金融、林业、渔业、航运业等。柬埔寨人只能从事农、林、渔业的生产,几乎没有自己的工业。即使是农业,也未能摆脱法国殖民者的掠夺,以致产量低下,技术落后,水利条件恶劣和品种单调,国内的封建土地关系也一直阻碍着柬埔寨农业生产的发展。

第二次世界大战结束后,虽然西哈努克继续以国王的名义统治柬埔寨,但他没有也无力改变这种局面。1953年柬埔寨获得独立后,柬埔寨王国政府意识到,没有独立的繁荣的经济,独立的政治是难以维护的。正如西哈努克所说的那样:“我们已经是一个独立自主的国家,我们应该设法从速发展国家的经济,因为独立的国家好比一间屋子,经济好比屋柱,如果屋柱不够硬,那么这间屋子怎能会稳固呢?”^①为此,柬埔寨王国政府在发展民族经济方面采取了许多改良措施,例如执行两年建设计划(1956年至1957年)、收买和监督外资企业、发放政府贷款等,以推动本国的民族资产阶级发展轻工业及贸易;兴修水利,组织“国家合作社”(信贷、消费)等来恢复农业生产,促进手工业的发展。

1955年底,柬埔寨王国政府制订了旨在恢复被殖民者破坏了的一些设施,以及从事社会、文化和卫生等方面初步建设的两年计划(1956年至1957年)。计划总投资为35亿瑞尔(约合1亿美元),在计划执行期间实际支付了24.53亿瑞尔,相当于计划投资指标的70%。两年计划于1958年6月底结束,据王国政府核实行结果报道,在教育、行政设施、医院和交通运输工程等方面的计

^① 谭实等编:《柬埔寨》,广西人民出版社1985年出版,第84页。

划执行情况较好,超额完成5%,但生产部门计划的进度较慢,只完成40%。

1960年1月1日,柬埔寨王国政府开始执行第一个五年计划,该计划的重点是发展农业、加工业和交通运输事业,并要求在计划执行期间,使国民收入每年增加3%。第一个五年计划期间的投资总额为120亿瑞尔,由国家投资80亿瑞尔(包括外援25亿瑞尔),私人投资40亿瑞尔。据王国政府报道,计划执行结果良好,稻米生产、橡胶种植面积、新办工业项目和文教卫生事业的指标都超额完成,交通运输业也达到了预定指标。

在执行上述两个建设计划的同时,柬埔寨政府还采取了一些发展经济的具体措施。如王国政府动员军民参加义务劳动,积累建设资金,节约开支。1958年8月和11月,政府曾两次作出决定,全国所有的公务人员和军人,每年必须参加一个月的义务劳动。后来,王国政府又提出了“自力更生”、努力使国家摆脱落后面貌的口号,激发了人民的民族感情,在经济建设中起了一定的积极作用。

在农业方面,王国政府采取了兴修水利、培养技术人员,选育和推广良种、进行具体的耕作技术指导;发展化肥生产、防治农作物病虫害,扩大耕作面积和提高单位面积产量等一系列措施;在增加传统的稻米生产的同时,大规模扩种橡胶、棉花、咖啡和油棕等热带经济作物。柬埔寨政府还在农村开展农业合作化运动,至1958年已组织起120个消费和生产合作社。仅在1957年,国家就向这些合作社发放了2670万瑞尔的贷款。这些措施和方针,使柬埔寨的粮食和工业原料作物的生产得到了一定的发展。

在工业方面,为发展本国民族工业,王国政府制定了一些政策以限制外国资本,如规定外国私人企业雇用的人员中柬埔寨人不得少于70%,而柬埔寨籍人所占的企业资本不得少于51%。1958年10月17日,柬埔寨国民议会通过了控制外国动产、有价证券等

法律。政府把电力生产和分配掌握在自己手中。这一决定是巩固柬埔寨民族经济的一个重要步骤。1958年5月22日,柬埔寨政府和法国水电公司达成一项协定,其中规定,柬埔寨政府用9200万瑞尔收回法国水电公司及其分公司“印度支那电力公司”的一切权利和设备。1958年10月成立了柬埔寨电力公司,这家公司拥有1500万瑞尔的资本,60%的股票属于政府。政府还大力扶植民族工业,鼓励私人投资、购置机器、创办私营企业。如果私人资本不足,政府便向它投资,成立公私合营企业。因此,工业企业数量增加很快,仅1954年至1958年就新建了近千个小型的轻工业与加工工业企业。^①

为了解决建设资金短缺的困难,王国政府也欢迎外国投资。1957年2月,王国政府发表声明,保证外国投资的企业在今后10年至30年内不收归国有,1960年又两次颁布欢迎和鼓励私人(包括外资)投资的法令。王国政府还接受了中国和其他一些国家、国际组织的援助,其中以中国的援助额为最大,1956年至1958年中国援柬8亿瑞尔,为柬埔寨兴办了棉纺织厂、造纸厂、胶合板厂和水泥厂等,这四个工厂的产值占柬埔寨工业产值的一半。^②

上述这些措施获得了一定成效,促使柬埔寨的国民经济取得了初步的发展。

四、60年代的柬埔寨局势和朗诺—施里玛达的政变

尽管西哈努克靠个人威望在相当长一段时间里控制着柬埔寨的政局和采取了一些发展国民经济的措施政策,使柬埔寨一度出现了政治稳定和经济复兴的局面。然而,由于受到种种因素的制约,国内一些没有解决的矛盾日益尖锐起来,再加上美国等国的干

① 谭实等编:《柬埔寨》,广西人民出版社1985年出版,第88页。

② 同上,第90页。

涉,从60年代开始,柬埔寨的局势开始出现了动荡。

首先,在经济方面,50年代末,随着国家对信贷和外贸的管制不断扩大,经济发展渐趋停滞。60年代以后,柬埔寨出口收入(主要是橡胶)降低了将近25%,使外贸赤字增加,向外国购买的建筑钢材、水泥、机械和电力设备也减少了。与此同时,对林、矿产等国家的基本资源几乎原封未动。特别是1966年大米欠收和1967年黄麻、棉花的减产,使柬埔寨的经济更加困难,导致国内消费品短缺,价格高昂。西哈努克一度曾想提倡发展私人企业,但也苦于没有什么资金可以利用。一些国外援建的工程也因管理不善而效率低下。

其次,在政治上,60年代初以后,西哈努克遇到了来自国内外反对势力的越来越大的压力。柬埔寨独立以后,美国一方面利用柬埔寨的经济困难,通过大量的军事和经济“援助”,企图从政治、经济和军事等方面控制柬埔寨,另一方面,支持“自由高棉”分子进行颠覆活动,企图破坏柬埔寨的和平、中立政策。面对着美国这种赤裸裸的干涉,在广大人民群众的支持下,西哈努克于1963年11月19日宣布拒绝一切美国“援助”。美国政府对此十分恼火,策动柬埔寨国内的亲美右派势力,利用他们控制的银行业和进出口贸易业,大量抢购黄金,囤积物资,进行套换外汇和向国外转移资金等破坏活动,加剧了柬埔寨的经济困难。为了应付这一局面,王国政府采取了若干措施,在1964年1月1日起,实行进出口行业国有化,实行银行和保险公司国有化;从1965年起,公路货运也全部由国家经营。但这些措施只是对经济稳定暂时起一点作用,无法从根本上改变经济困境。

1965年,美国在越南南方发动的“用越南人打越南人”的“特种战争”失败后,开始把大量作战部队派到南越,并开始轰炸越南北方。南越军队不断袭击柬埔寨的边界村庄,美国飞机也向柬埔寨边

界投掷炸弹，炸死炸伤许多柬埔寨人，于是，同年5月3日，西哈努克宣布同美国断交。

1966年9月11日，柬埔寨举行独立后的第六次国民议会选举。这次选举不是由上面，而是由下面提出候选人。选举结束后，组成了由亲美的朗诺中将为首相的新内阁。半年之后，即1967年4月29日，朗诺辞职，西哈努克再度组成了他自己领导的新内阁。但是，1968年以后，国内局势进一步动荡，在人民社会同盟领导层内部，特别是军队内部的右翼势力，反对西哈努克亲王的调子越来越高，西哈努克对国家的实际控制能力有所减弱。

在国外，由于美国继续推行侵越战争，考虑到本国的安全，西哈努克于1969年7月2日与美国正式恢复了外交关系。但是，美国对柬埔寨仍不断施加压力，指责西哈努克允许中国苏联借道柬埔寨向越南运送武器，并进一步支持柬埔寨国内的亲美势力反对西哈努克。

1969年8月，柬埔寨国民议会通过以朗诺为首相兼国防大臣的新内阁，随后，又任命施里玛达为副首相，兼任内政、安全、国民教育暨宗教大臣。同年年底，柬埔寨国民议会在施里玛达的倡议下，通过废除由国家控制银行和对外贸易的各项措施，主张自由化。西哈努克极力反对，但未能取得国民议会的支持。于是，西哈努克于12月27日召开人民社会同盟的国民大会，取得了大会对自己立场的支持，因为该大会的决议对国民议会有约束力。

西哈努克对这次胜利感到满意，遂于1970年1月偕同妻子及前首相宾努等人离开金边，赴法国治病。同年2月，一度前去法国治病的朗诺回到金边。3月18日，趁西哈努克离法访苏时，朗诺—施里玛达集团发动反对国家元首西哈努克亲王的政变，他们控制下的国民议会和王国议会开会决定“取消对西哈努克亲王作为柬埔寨元首的信任”。朗诺签署的政府公报宣布，从1970年3月18

日起,西哈努克不再是柬埔寨的国家元首,改由国民议会议长郑兴担任“国家元首”职务。从此,柬埔寨政权控制在由美国支持的朗诺—施里玛达集团手中,国家也被一步步引向了一场新的战争。

第九章

老挝：政治联合与经济恢复的尝试及其失败

如同邻国越南一样，第二次世界大战结束后，由于法、美两国势力相继插足，从而使老挝这个内陆小国也成了一块是非之地。尽管老挝于日内瓦会议后也获得了独立，但是，老挝在政治上仍处于一种分裂的局面。虽然老挝各主要政治势力在这一时期曾作过联合的尝试，但由于美国的干涉，这种尝试终于没有成功，相反，这种干涉又使尚未喘息过来的老挝陷入了一场内战之中。由于法、美势力的插足，尤其是后来美国势力的插足而导致的政治分裂，使老挝本来就极其落后的经济也迟迟未能得到恢复和发展。因此，战后的老挝在相当长一段时期内，无论是政治上还是经济上，都还没有走上真正复兴之路。

一、各派政治力量联合的尝试及其失败

第二次世界大战结束后，先前曾是法国殖民地、后又为日军占领的老挝，要求国家独立的呼声日益高涨，统治阶级中的有识之士也顺应了这一历史潮流。1945年9月15日，琅勃拉邦王国副王兼首相佩拉差不顾国王的反对，在万象宣布老挝的统一和独立，并于次日宣布了临时宪法以及组成以坎冒为首相的老挝伊沙拉（自由老挝）政府。随后，新的国民议会投票通过废黜西萨旺冯国王的决定。然而，随着法军的再度入侵，老挝新政府只存在了半年时间，就

于1946年5月垮台,许多内阁成员逃入泰国避难,老挝重新为法国殖民者占领。

法国重占老挝之后,再次宣布西萨旺冯为国王,任命与法国合作的占巴塞的文翁亲王为首相。1947年4月,老挝颁布了新宪法,规定老挝为君主立宪国。同年11月进行普选,梭发那腊亲王担任新的内阁首相。

1949年7月19日,老挝王国政府同法国政府在巴黎签约,正式确定老挝为法兰西联邦内的独立国家。1953年10月22日,双方又签了一个《法老友好条约》,其中规定:“法国承允在国际场合援助并支持老挝的主权与独立”。法国虽然承认老挝是其联邦内的一个独立国家,但实际上老挝的国防、外交、财政等大权依然掌握在法国人手中,老挝并没有真正获得独立。

法军重占老挝后,更加残酷地搜刮老挝人民,在许多地区,税额竟比1945年以前增加了20倍之多。老挝人民逐渐看清了法国殖民者的真面目和承认老挝“独立”的谎言,纷纷参加了抵抗运动组织。1950年,以苏发努冯亲王为首的一批前伊沙拉运动领导人在越老边境一带组织了救国抗战政府,并组建了以苏发努冯为主席的伊沙拉阵线中央委员会。与此同时,印度支那共产党老挝支部也积极开展活动。在上述组织的领导下,老挝人民掀起了抗法斗争的新高潮,从法国人手中夺回了一个又一个城镇,在首先占领了桑怒和丰沙里两省后,1953年4月又向南挺进,占领了查尔平原、川圹、塞诺、他曲等地,威胁着琅勃拉邦与万象,形成了面积达4万多平方公里的解放区。

因此,法国人重占老挝以后,老挝事实上出现了两种政治势力或两个政权。

日内瓦会议以后,1954年9月初,老挝王国首相梭发那·富马和国防大臣库·沃拉冯开始与老挝抵抗运动巴特寮的领导人、

富马亲王的异母兄弟苏发努冯亲王会晤，商谈执行有关日内瓦协定的具体问题。可是在9月13日，王国政府中的亲美势力将梭发那·富马首相赶下台，由一贯亲美的卡代·敦萨索里特取而代之。卡代上台后，在美国的唆使下，一面同巴特寮谈判，一面却派王国政府军进攻巴特寮地区，企图以武力消灭巴特寮。这种行动在经国际监察和监督委员会劝告之后，才停止下来。

但是，王国政府并不打算认真执行日内瓦会议的有关协定。1955年12月25日，王国政府举行了把巴特寮控制的两省排除在外的片面大选，严重违背了其在日内瓦会议上的宣言，受到老挝人民的反对。

与此同时，巴特寮也加紧了在北部两省的活动。1955年3月22日，现在老挝人民革命党的前身——老挝人民党建立。其核心成员有：中央书记凯山·丰威汉、副书记坎辛、中央委员坎代·西潘敦、中央委员兼军委书记汶·蓬马哈赛、中央委员兼丰沙里省委书记蓬马·奎马拉等。行政管理方面以西宋喷·洛万赛为首，统一战线工作指导委员会由苏发努冯亲王任主席。1956年1月6日至14日，老挝民族统一战线大会在桑怒省召开，并正式成立老挝爱国战线。由于老挝人民党的身份没有公开，所以，直到1975年老挝人民民主共和国建立，巴特寮名义上一直是由老挝爱国战线领导。这次大会指出当时全国人民的任务，并为实现这些任务通过了爱国战线的12条纲领，主要内容包括实现国内的和平、独立、统一、民族平等、民主、自由和对外在和平共处五项原则的基础上同各国建立外交关系，不参加任何军事集团等。

1956年2月21日，老挝王国举行内阁选举，一度被卡代取代的梭发那·富马亲王重新掌权，王国政府与巴特寮的接触又一次恢复。5月，巴特寮领导人苏发努冯建议恢复谈判。双方经过多次会谈，达成了《1956—1957年万象协议》，即关于老挝奉行和平和

中立政策的协议、关于保证人民享有民主自由的协议、关于组织有寮国战斗部队(巴特寮)参加的联合政府和关于补充选举的协议。

1957年11月,在这些协议的基础上,双方组建了由富马亲王任首相的联合政府,巴特寮有两名代表参加,苏发努冯在内阁中任公共工程部长,富米·冯维希任文化教育艺术部部长。老挝爱国战线经国王批准而得以公开活动,并在万象等地设立了办事处。这是老挝主要政治势力的第一次联合。

1958年5月,在老挝举行的补缺选举中,老挝爱国战线和梭发那·富马的联合和平党,在竞选的21个席位中获得了13席,势力大增。巴特寮势力的增大引起右派势力的恐慌,他们组织了一个自称为“保卫国家利益委员会”的新团体,要求成立一个能够阻止左派势力继续扩大的内阁。在美国的唆使和右派分子的压力下,同年8月,富马被迫辞职,由亲美的培·萨那尼空组成新政府,老挝爱国战线的代表被排斥在新政府内阁之外。于是,第一次联合政府遂宣告破裂。

萨那尼空集团上台后,于1959年5月解除了已经成为国家军队一部分的巴特寮部队的武装,随后又逮捕了以苏发努冯为首的老挝爱国战线的16名领导成员。与此同时,美国国务院发表关于增强老挝军队的声明,并立即向老挝空运军用物资。老挝爱国力量被迫自卫,开展游击战。老挝又陷入分裂的局面之中。

第一次政治联合破裂和萨那尼空集团上台后,老挝的政治局势更加复杂了。一方面,在王国政府内部,统治阶级各集团进一步分化,矛盾日趋尖锐。1959年12月末,富米·诺萨万的保卫国家利益委员会那一派发动了一次不流血的军事政变,推翻了刚刚上台一年多的萨那尼空集团,并于次年5月通过“选举”组成了以松萨尼特为首相的另一个亲美政府,富米本人任副首相兼国防部长。另一方面,苏发努冯亲王越狱成功,逃回桑怒,重新组织巴特寮力

量与政府军战斗，巴特寮的力量再度壮大。

松萨尼特上台后，继续推行亲美政策，引起了越来越多的人的不满。1959年，老挝国王西萨旺冯逝世，政局愈发动荡。1960年8月，王国政府军伞兵第二营营长贡勒趁政府主要成员离开万象前往琅勃拉邦与新国王萨旺·瓦达纳商量处理国王后事时，发动政变推翻了松萨尼特政权，邀请富马组成新政府。但是，松萨尼特集团的富米·诺萨万亲王不甘心失败，跑回老家沙湾拿吉省，纠集右派势力，于当年9月组成以文翁亲王和诺萨万为首的“革命委员会”，并于年底攻下首都万象，成立了以文翁为首相、富米为副首相的右翼政府，而以富马为首的老挝王国政府则迁到康开，并以该地作为临时首都。这时老挝形成了三股政治势力，即以富马为首的王国内政府一派、以苏发努冯为首的巴特寮一派和以文翁、富米为首的右翼势力。

由于局势不断恶化，国际社会对老挝的事态极为关注，呼吁老挝各方政治协商解决争端，1961年5—6月间，在柬埔寨国家元首西哈努克亲王倡议下，召开了一个有中、苏、美、英、法、老、柬、越南南北双方、泰、缅、印度、波兰、加拿大等14国参加的日内瓦会议。6月19日至22日，老挝王国政府首相富马亲王、老挝爱国战线党主席苏发努冯亲王、沙湾拿吉集团的文翁亲王经过在苏黎世举行会谈后，发表了一份联合公报，宣布三亲王已就未来的临时联合政府的政治纲领和当前的任务达成了协议。

1962年6月，三亲王在查尔平原再度举行会谈，商讨关于组成临时民族团结政府的具体问题，并达成了协议，协议规定：联合政府将包括12个部和7个国务秘书，共由19人组成。梭发那·富马方面占有8个部的大臣席位和3个国务秘书席位，老挝爱国战线方面和文翁方面各占2个部的大臣和2个国务秘书席位，梭发那·富马任首相兼国防、退役军人和社会行动部大臣，苏发努冯任

副首相兼经济计划部大臣,富米·诺萨万任副首相兼财政部大臣等。6月23日,老挝临时民族团结政府全体成员在万象接受国王的任命,宣誓就职,并公布了《老挝临时民族团结政府的政治纲要》。翌日,新政府举行第一次会议,决定由外交大臣贵宁·奔舍那担任出席日内瓦会议的老挝统一代表团团长,并在同一天中午12时实行全面停火。7月21日,扩大的日内瓦会议举行最后一次全体会议,一致通过关于老挝中立的宣言和议定书两个文件,在参加会议的14个国家签署的《关于老挝中立的宣言》中,老挝王国政府明确指出,执行和平中立的政策,以建立一个和平、中立、独立、民主、统一和繁荣的老挝。经过了多年的努力,老挝人民坚持走和平中立道路的要求终于又一次在国际协定中得到承认,使其在国际上的中立地位有了法律意义上的保证。

但是,老挝人民要实现这一目标还相当遥远。美国表面上遵守日内瓦协议,撤走了一小部分军事人员,但暗地里仍加紧扶植富马一文翁集团。因此,第二届联合政府也只是一个有名无实的松散组合体,各派力量都在扩充实力。到1964年时,富马在美国和右派集团的压力下,宣布组成新政府,从而使联合政府再度解体。老挝也再次陷入更大规模的内战中。

二、战后老挝的经济发展及问题

老挝是一个落后的农业国家,大米仍要靠从国外输入。地下资源虽很丰富,但除开采了一点锡矿外,其他矿产都未开发。工业极端落后,不但要从国外输入现代工业产品,如机器、五金、石油、布匹、纸张、药品等,就是许多日常生活用品如酱油、香烟、火柴也自国外输入。法国统治时期,老挝的工业主要是一些手工业,如制砖瓦、陶瓷、酿酒,另有一些锯木厂、碾米厂、制冰厂,都操纵在法国人手里。

第二次世界大战结束后,老挝王国政府曾与法国签订过一些附加协议,涉及金融、税收和其他经济事务,但这些协议除了使法国殖民者继续保持对老挝的特权和利益之外,对老挝经济本身毫无益处。

日内瓦会议以后,美国的势力取代了法国在老挝的势力。为了扶植亲美势力和建立东南亚的反共基地,美国向老挝王国政府提供了大量的援助。这一时期,美国人虽然协助老挝创办了若干种植大米、饲养家禽、牧畜和培育森林等农业项目,但效果很差,据统计,美援的大约 1/4 用于筑路、教育、卫生和公共事业,其他 3/4 则用于招募和装备老挝王国政府军队,挑动老挝打内战,对老挝经济发展并无益处。加上统治集团腐败无能,这一时期老挝的经济依然毫无进展。在 1958 年以前,老挝王国政府的所有税收还抵不上日常非军事开支的半数,而税收总数中,大约有 70% 是从美国进口的生产资料和消费品征收关税得来的,本国所得税的征收以微不足道的 1.5% 为起点,缴纳的只有极少一部分人。因此,卡迪评论道,这一时期,“凡是一个不发达国家存在的问题,老挝样样俱全:政治结构支离破碎,行政系统不健全,受过训练和有经验的人很少,财政无人负责,无法从国内生产中积累资金,加上在卫生、道路、通讯、住房和电力等方面的基本设施少得可怜”。^① 1959 年美国国会的一份题为《美国在老挝的援助工作》的报告的结论是:美国扶植起 3 万名老挝王国军队,比实际需要多了一倍;随之而支出的费用,导致了广泛的贪污。马马虎虎签订的工程服务、公路建筑和摆渡驳船的合同,都被违反,已非工作团或审计控制机构所能加以纠正。^②

1959 年,老挝王国政府开始执行一项五年计划,根据计划,5

① J·F·卡迪,《战后东南亚史》,上海译文出版社 1984 年中译本,第 351 页。

② 同上,第 357 页。

年期间的费用为 25 亿基普。其中 10 亿将用于社会福利(包括卫生和教育),另有 10 亿用于公共工程、城市规划、民用航空和邮电部门的一般设备,其余 5 亿用于农业、牧畜业和林业以及小规模的建设。在农业方面要逐步建立自愿的农业合作社,首先将建立内地农业公司以提供农民以低利的种籽、设备和工业贷款。其次,这些农业公司将建立农机站(包括拖拉机站)和修理厂以及仓库中心站。在牧畜生产方面则鼓励增产饲料;林业部门则着重于交通,因为没有交通就不可能经济地开发老挝的大量森林资源,特别是柚木。同时计划也很强调小规模工业生产规模的重要性。

关于五年计划的资金来源,计划中的一个附件坦白承认主要是靠外援(大部分是美援)来维护,如果外援撤销,整个计划就要垮台。^①

这个计划虽然面面俱到,然而,在执行过程中,许多具体问题都暴露出来了。美国学者巴巴拉·哈尔彭和乔尔·哈尔彭在《老挝和美国关系的回顾》一文中对计划执行情况评价道:“就老挝的经济发展活动而言,美国的政策对什么是行得通的,什么是合乎需要的,也估计错误了。美国根据在西欧搞马歇尔计划的概念而作出的努力,毫无意义。美国大量的经济支援,远远超过老挝经济的吸收能力。少数有地位的老挝人弄得到进口奢侈品和进口许可证,大发横财,而老挝整个经济并没有得到多少好处。物价扶摇直上,基普不断贬值,使进口货贵到一般人无力购买。收音机、空调设备等电器,以及装有艇外推进机的游艇、汽车和建筑机械,都与人民的需要无关。甚至在有建设性的农村发展规划和教育设施的地方,必要

^① 《老挝的五年计划》,载中科院广州哲学社会科学研究所经济研究室编,《东南亚经济资料汇编》1959年第4期。

的文化调整也不能齐头并进,计划的执行软弱无力。”^①从1958年到1962年,通货膨胀的压力使消费品按基普计算的价格上涨了3倍,而农民出售的商品粮只上涨了1倍。流离失所的难民因患病而大批死亡,实际工资已减少了一半,老挝币贬值到约240基普兑换1美元。^②

因此,到60年代中期美国进一步把战火引入老挝前夕,老挝的经济实际上已处于崩溃的边缘。而且,正如当时《纽约时报》一篇文章对这一时期的老挝政治经济的情况所作的评价所说:“经济鸿沟把享受特权的富裕上层分子,和只能糊口的普通村民的物物交换经济分隔开来,无法逾越。新的学校、公路和水井固然为公众谋福利,但无官不贪却正败坏社会风气”。^③

三、美国干涉与全面内战的爆发

50年代中期以来,美国对老挝的控制和干涉就没有停止过,到60年代更是变本加厉,美国对老挝的控制和干涉主要是通过以下几种手段:

1. 使用经济、财政“援助”,尤其是军事“援助”,干涉、控制老挝的政治、军事、外交各个方面,全面控制老挝的经济、文化和社会。而正是这种援助把老挝一步步引入了全面的内战。如前所述,美国对老挝的援助是以军事援助为主,西方的报纸也曾指出:“如果按人口计算,那么,世界上没有任何国家接受美国援助,尤其是军事援助能比得上老挝”。^④而且,这种援助的最终目的是为当时美国

^① 巴巴拉·哈尔彭和乔尔·哈尔彭:《老挝和美国关系的回顾》,载《南大西洋季刊》,第63期,1964年英文版。

^② J·F·卡迪:《战后东南亚史》,上海译文出版社1984年中译本,第361页。

^③ 同上,第375页。

^④ 富米·冯维希:《老挝和老挝人民反对美国新殖民主义的胜利斗争》,人民出版社,1974年中译本,第47页。

在东南亚的政治和军事目的服务的。例如,1959年8月,亲美集团解除巴特寮武装、逮捕老挝爱国战线领导人之后,美国艾森豪威尔政府就向培·萨那尼空政府提供了3400万美元的紧急军事“援助”,扶植后者扩大内战。到了1960年底,美国又向以富米·诺萨万为首的老挝右派集团提供了1000万美元的军事“援助”。1960年8月老挝王国军队中一部分爱国士兵在贡勒领导下在万象发动政变后,富米右派集团正是靠着美国的这种军事“援助”,才得以纠集力量,在沙湾拿吉建立军事基地、组织伪政权,出兵进攻首都万象,反对政变后成立的、得到国王同意的合法政府。1963年年中,美国的肯尼迪政府公开把上万吨的战争物资和武器运进老挝,“援助”右派军队,让这帮人执行攻占查尔平原——川圹战略地区的计划。

2. 通过“顾问”系统控制、支配老挝右派军队和政权的活动。1954年以后,美国在老挝建立了为它的军事目的服务的许多组织,如援助计划评价局,负责执行军事援助计划。到1961年,援助计划评价局改为美国军事援助顾问团,掌握和监督老挝王国军队的总参谋部、军区、军分区以至各基层单位。后来,美国军事援助顾问团又改为美国援外事务管理分署。同时还设立了美国新闻处。它表面上是美国的新闻机构,实际上执行着一个“心理战”指导机关的任务。除了上述机构外,还有其他一些美国的组织,如执行警察顾问任务的警察顾问团;作为在老挝的美国陆军和海军陆战队之间的联络机构美国陆军和海军办事处;美国航空公司,该公司挂着民航的招牌,实际上是为老挝右派军队担负供应任务的一个空运队。1962年关于老挝问题的日内瓦协议签订以后,美国的各种军事顾问团又改变形式,以民事机构的名义集中藏于名为美国发展国际援助署的统一组织中,仍然继续充当美国在老挝的军事指导机关和后勤机关的角色。

通过上述手段，美国从一开始就在老挝推行一场“特种战争”，以图消灭老挝的反美势力。例如，美国势力刚刚渗入老挝时，第一次由它扶植起来的卡代政府，就一手点燃了内战战火——实质上是美国的“特种战争”。嗣后，到了1958年，培·萨纳空政府也是执行美国命令的傀儡政府，它撕毁了1954年日内瓦协议和1957年万象各项协议，把战争扩大到全国。而后的松萨尼特和富米·诺萨万政府也都是美国继续和强化“特种战争”的工具。

由于美国的干涉，老挝的内战也一步步升级，最终演变成一场全国性的大规模内战。从1959年到1960年底，美国又把老挝王国军队从1.7万人增至4万人。同时，美国的军事援助也增加了。并开始对巴特寮地区进行挑衅。由于老挝爱国战线在自卫的同时，不断广泛团结各种进步力量，使许多公职人员、知识分子、僧侣和军官、士兵、警察都倾向老挝爱国战线，终于迫使右派集团又坐到谈判桌前，并于1962年达成了老挝主要政治力量的再度联合。

但是，这种联合很快又由于美国的干涉解体。1963年4月1日，老挝中立势力的代表贵宁·奔舍那遭到暗杀，这是由美国中央情报局策划，由富米·诺萨万的手下具体执行的谋杀。之后，在查尔平原的中立派军队的几十名官兵也被杀害。老挝政治局势又开始恶化。

与此同时，美国中央情报局组织了一批老挝山民武装，其中以王宝为首的苗族部队力量最为强大，是美国所谓老挝“特种部队”的主力。在美国的支持下，富米·诺萨万的军队和这些“特种部队”又大举进攻老挝爱国战线控制的地区。

美国和老挝右派势力的种种行径迫使第二次联合政府中的老挝爱国战线的代表苏发努冯和富米·冯维希等人不得不离开万象，回到康开和桑怒，导致松散的联合政府再度解体。

从1964年开始，美国飞机开始对老挝爱国战线控制区进行大

规模轰炸,而老挝爱国战线也加紧壮大其实力,老挝的内战遂进一步升级,由局部的战争演变为全国性的内战。

第 二 篇

60年代中期到80年代初的东南亚

1918

1918

第十章

绪论：各国走上不同的发展道路

60年代中期到80年代初期,东南亚国家的历史发展在以美苏为首的两大力量之间进行的世界性“冷战”对抗的大背景下展开。在这一时期,东南亚各国出现了明显的政治分化,走上了不同的发展道路。东盟的建立和东盟各国亲西方领导人的上台以及印支三国共产党的掌权和缅甸式社会主义道路的形成,使东南亚各国的地区政治格局发生了巨大的变化。特别在70年代中期以后,东盟和印支各国尽管未发生地区性的大规模冲突,但已明显划入冷战中对立双方的两大阵营中。东盟各国在战后到60年代初议会民主制政治尝试失败后,集权主义抬头,先后形成了以军队或强有力的政治组织及领袖人物为特征的相对稳定的政治模式和政府。越南、老挝则在70年代中期形成了共产党领导的社会主义政权,柬埔寨也在第二次印支战争结束后出现过一个短暂的共产党政权。缅甸则走上了奈温领导的缅甸式社会主义道路。在经济上,东盟各国都不同程度地实行了自由的市场经济体制,相对稳定和持续地推出了一系列国民经济和社会发展战略,采取对外开放政策,积极引进外资,努力调整国民经济结构,大步跨入国际市场,跟上了现代化发展的世界性潮流,取得了不同程度的经济、社会发展成就。相比之下,印支三国和缅甸则采取了一系列脱离本国实际、盲

目、教条的经济改造政策和发展战略,不仅使原有的经济基础遭到较大破坏,而且在不同程度上造成经济和社会秩序的混乱和倒退,经济发展遭到很大挫折、数度走到危机的边缘。所有这些发展变化,都是值得进行认真总结的。

一、60年代中期到80年代初东南亚国家政治发展的几个主要特征

60年代中期,大多数东南亚国家在经过独立后一段时期的政权建设和清扫殖民地残余的活动之后,普遍面临着政治和经济发展方面的双重危机。在摆脱了殖民统治后的一段时期中,曾领导了本国独立解放运动的领袖,都陷入了国内阶级、种族和不同政治势力相互争斗的困境之中。独立后各国采取的一套简单仿效西方式议会民主政治模式而推行的民主选举、政党政治的程式不仅无法解决国内社会、政治、宗教和民族矛盾,而且使政府的稳定性、合法性和权威性受到极大威胁。60年代中期前后,大多数东南亚国家都出现了政权更迭、领袖易人的情况。诸如印尼1965年“9·30事件”和苏哈托上台;同年菲律宾独裁者马科斯登上总统宝座;新马分治使李光耀成为岛国当然的政治首脑;1958年的曼谷政变使军队强人沙立·他叻叻登上泰国政治舞台;1962年的政变使奈温领导的军人集团夺取了缅甸政权等等。所有这些新一代领导人都在稳定社会秩序、保障经济发展的前提下,不同程度地运用了传统的集权统治方式,建立了不同形式的政权,从而使东南亚各国走上了各具特色的政治发展道路。归纳起来,东南亚各国这一时期的政治发展有这样一些主要特征:

1. 不同程度的集权主义政治是这一时期政治发展的主流。尽管60年代中期上台的新一代政治领导人在取得政权的方式、依靠的政治力量和树立权威的方法等方面不尽相同,然而他们都共同

采用了东方传统的集权主义方式。在印尼、泰国和缅甸，以苏哈托、沙立和奈温为首的军人集团，依靠军队的力量登上政治舞台，建立了军人政权。他们把军队作为主要的政治力量，通过政变方式排除异己政治势力，把军人安排到从中央到地方各级政权和重要的国营经济各部门中，从而建立了严密的军人统治。为了维护长期统治，他们甚至以军队为核心组织政党。例如缅甸的社会主义纲领党，在建立初期主要以军人为核心和骨干，并逐渐扩大范围，经过长时期的发展变化，进入政党和政权机构、经济部门的军人逐渐脱下军装，成为政府机构和经济部门的领导人，从而保持了军人统治的长期性和稳定性。而作为军队领导人的苏哈托、沙立和奈温等人凭借着军队的力量培植亲信，建立起个人集权的统治。在马来西亚和新加坡，尽管没有发生暴力夺权方式，然而拉扎克的国民阵线运动和李光耀的人民行动党一党独大的政治方略都带有较为浓厚的集权主义色彩。在马来西亚，拉扎克利用1969年的“五月事件”，在全国实行戒严令，停止议会和一切政党活动，由拉扎克为首组成民族行动委员会取代内阁和议会实施对马来西亚的管理，然后组织各阶层人士讨论拉扎克的联合缔造战略和新经济政策，统一了意志，最后依靠主体民族的团结，巧妙利用种族间的矛盾和对政权的不同要求，组成了国民阵线，最终实现了主要政党的统一、中央和地方的统一、各民族意志的基本统一，从而建立了强有力的中央政府。李光耀的人民行动党也是这样，利用严密的基层组织，通过群众路线，使党与广大人民群众保持了密切联系，推行一党独大和精英政治的政治方略，保持政府机构的廉洁和效率，树立了极高的个人威望，使新加坡在经济建设上突飞猛进，迅速进入新兴工业化国家的行列。在菲律宾，马科斯以民主程序上台，进而利用政权的力量培植自己的势力，把军队伊罗戈化，扶持亲朋好友的资本主义，建立了一个专制的“马科斯王朝”，改变了菲律宾的历史进程，其极

权主义在这一时期东南亚历史发展中登峰造极。相比之下,印度支那三国在 70 年代中期以后走上社会主义道路,然而其领袖个人的突出作用也很明显。如越南的胡志明、黎笋;老挝的富马、苏发努冯;柬埔寨的西哈努克等人,形成了与西方民主制完全不同的政治体制。

2. 形成了具有不同特点的政治体制和政治力量。60 年代中期到 80 年代初期,是战后东南亚各国不同政治制度的形成时期。从表面上看,从战后到独立后的一段时期里,东南亚各国已形成了不同的国家体制。例如泰国和柬埔寨为君主立宪体制,菲律宾、印尼、新加坡、越南和后来的老挝实行共和制,缅甸和马来西亚一样推行联邦制。然而,这些不同的国体在很大程度上只是名称上的不同而已,对认识这些国家的政治发展实际意义并不大。严格来说,在这一时期,泰国、印尼和缅甸是军人政权的政治体制。马来西亚和新加坡是以政党政治为主的政治体制,印支三国的主流是社会主义体制。而菲律宾是专制独裁式的家族政治体制,这样划分也许更符合这一时期的历史现实。在这个大的框架下,各国的政治体制和政治力量的对比都各具特色,并且基本上形成了一个相对稳定的格局。例如在泰国,这一时期在以军人为主要政治力量的基础上,逐步形成了国王、政党和军队三股主要政治力量左右政治发展的格局。在印尼和缅甸,当军人取得政权后,以军队为基础组织政党,如印尼的主要政党专业集团,缅甸的社会主义纲领党,都是以军队为基础而组建起来并成为国内最大的政治力量和执政党。新加坡和马来西亚较多地依靠了民主程序,建立了严密的政党制度,通过定期的大选来组建议会,并由议会中多数党组阁。菲律宾是个例外,在民主尝试失败后,迅速转向专制独裁,使军队在政治生活中的地位日益突出,以新的家族财团取代老的家族财团,政党政治仅成为一种门面和装饰。越南、老挝在社会主义制度建立后都走过了一段

极左的、脱离实际的发展道路，直到 80 年代中期才开始走上较为宽松的改革开放之路。

3. 培育民主体制和推行精英政治是这一时期历史发展的一大特征。从 60 年代中期到 80 年代初期，尽管东南亚各国政府在建立稳定的政治和社会秩序以保障经济发展的前提下，建立了以集权主义为主流的不同形式的政治体制，然而没有一个政府，包括马科斯或奈温政府，承认自己是采取了集权主义政治方式来实施统治。相反，每一个政府都宣称自己是民主的、合法的政府，都宣称建立民主制度是自己追寻的目标，并且的确都在不同程度上做了一些培育民主体制的工作。例如在新加坡，人民行动党严格地遵守宪法规定，定期举行大选，成功地培养了第二代领导人，逐步有序地实现了新老交替，在很大程度上避免了运用暴力手段来稳定社会秩序的野蛮做法。马来西亚的政治民主化进程有着更良好的表现。首先是东古·拉赫曼总理在自己领导的议会民主尝试失败后，以政治家的胸怀和大度毅然提出退休，从而使拉扎克能顺利地推行他本人设计的国民阵线运动和新经济政策，为马来西亚的民主政治建设首开先河。之后，拉扎克总理在广泛征求各阶层意见的基础上修改和完善了国家的政治和经济发展战略，使马来西亚的民主进程能够较顺利地展开，错综复杂的种族、社会和阶级矛盾得以控制。泰国虽然在沙立和他依军人集团统治期间屡屡动用武力来解决政治危机，但从 1973 年他依政府倒台后仍然进行了三年的民主试验，之后江萨和炳虽然仍属军人政权，但已开始向民主化方面转变。在这一时期，从总趋势上看泰国民主政治仍呈缓慢发展趋势，各届政府，包括他依政府，均做过一些培育民主制度的工作。在印尼，苏哈托在上台前就注意培育政治势力，扶持专业集团作为国内最大的政党，使统治合法化，之后又淡化军人统治色彩，让从政和从商的军人脱下军装，成为专职的政府职员。除此之外，菲律宾的

民主进程虽然遭到严重的阻碍和干扰,然而对立的政治势力常常打着民主的旗帜对政府构成挑战,最终使独裁者面对巨大压力,最后淹没在民主运动的声浪中。越南和老挝也在极左政策失败后做了一些民主和开放方面的尝试。

在不同程度的政治民主化进程中,这一时期东南亚各国政治中的一个重要共同点,是各国普遍采用精英政治和专家治国的政治策略,除了缅甸和印支三国没有明确地推行这一政策之外,东盟各国几乎无一例外地采用了这个政策。在这一时期,东盟各国政府都任用了一大批学历层次高、熟悉现代化理论、懂经济、善管理的专家来制定经济发展战略。政府对他们委以重任,尊重和支持他们放手工作,从而使东盟各国创造了一个又一个经济奇迹,并使这一区域各国经济在亚太地区保持了强劲的增长势头,也使东盟各国政府和人民从这一政策中获益甚多,避免了许多不必要的挫折和弯路,获得成功发展的经验。

二、60年代中期到80年代初东南亚国家经济发展大势及特点

60年代中期到80年代初期是战后东南亚国家经济发展的一个重要时期。在60年代中期,东南亚各国仍面临着改造旧的殖民地经济状况和发展本国经济两大任务。经过短短二十年的努力,大多数东南亚国家都从根本上改变了旧的殖民地经济分工赋予他们的落后经济结构,个别国家如新加坡已进入新兴工业化国家的行列,马来西亚和泰国都创造了良好的经济增长业绩,印尼和菲律宾也有不同程度的经济发展。只有印支三国和缅甸走入了经济发展的误区。如果按照发展经济学权威沃尔特·惠特曼·罗斯托对战后发展中国家经济发展的四阶段来划分,即恢复阶段、起步阶段、发展阶段和起飞阶段,那么相当一部分东南亚国家都在短短的20

年中走过了起步和发展两个阶段,而新加坡则走过了三个阶段,也就是说这些国家在短短的 20 年中走过了工业化国家一、两百年才走完的路程,其发展速度之快确实是值得称道的。如果我们按产业门类来对这一时期作一个简单归纳,可以大致得出这样的印象。

在农业方面,大多数东南亚国家都摆脱了殖民地经济模式强加给他们的单一产品种植制,实现了农业的多样化发展,提高了农产品深加工和出口创汇能力,使农业成为支撑经济发展的稳固基石。

在工业方面,经过 20 年的努力,大多数东南亚国家都完成了从建立替代进口工业到发展面向出口工业的重大战略转变。在 60 年代末期普遍建立起内需消费品制造业,改变了严重依赖进口外国消费品的状况。进入 70 年代后,面临发达国家在全球范围内进行的产业结构调整 and 劳动密集型产业的转移,大部分东南亚国家都努力把握这一重要的发展机遇,积极引进外资、充实和完善具有本国特色的工业体系,使本国工业发展向前迈进了一大步。

在对外贸易方面,改变了传统的单一产品或初级产品出口状况,使出口结构多样化,大大增加了工业品的出口比重。贸易范围也大大超出了旧体制下的狭小范围,扩大到全球范围,使对外贸易成为国民经济的重要支柱。

另外,各国都积极发展第三产业,特别是旅游、金融、保险事业都在这一时期内从小到大,迅速发展,成为国家创汇、引资、对外交流、进入国际大市场的重要桥梁和支柱。

在成功地进行经济建设过程中,这一时期东南亚国家经济发展显现出这样几个共同特点:

1. 重视发展战略和国家干预。在大多数成功地进行了经济建设的国家,都有一套较为切实可行的经济发展战略,并进行了较为得当的国家干预。在 60 年代初期,东盟各国开始从国外聘请经济

专家,并任用本国经济专家来共同考察和研究本国经济现状,制定长期的经济发展战略。这些发展战略与战后和 50 年代制定的那种以恢复经济为首要任务,缺乏对国力和经济现状的充分调研而制定的发展计划有着根本的区别。战略的制定者在对国家经济状况进行全面、综合调研的基础上,应用较为成熟的发展经济学理论来制定发展战略,大部分国家在这一时期制定的发展战略都较切合实际,基本上收到了预期的效果。在这一发展时期,尽管东南亚各国,主要是东盟各国都推行以自由的市场经济为基础的经济体制,然而各国并没有放弃政府对经济的干预和调节作用。这种干预主要体现在这样几个方面:首先是通过政策和计划来进行的宏观调控和干预,例如制定经济发展战略,利用税收(包括企业所得税、个人所得税和关税)、优惠待遇、贷款等手段来保证宏观计划的实施和实现。其次是建立一套完整的法律、法规等规章制度体系,以便使自由竞争能在尽量合理或说相对合理的条件下运行。第三是建立各种官方职能机构,加强对经济的管理和指导,使各种计划、政策和措施的贯彻执行、监督实施有人管理、落到实处。第四是建立一批由政府直接投资、控制和管理的国营企业,主要从事基础设施、公共事业和金融等企业,加强国民经济的薄弱环节,保证关键部门的发展。从而使国营经济成为经济发展的牵引车,带动整个国民经济的建立、健全和发展。

2. 坚持市场经济与对外开放。世界银行的专家们普遍认为:“竞争性的市场是人类迄今为止发现的有效地生产和分配物资与劳务的最佳方式”,从 60 年代以来,东盟国家都坚持了以市场经济为主的经济体制。例如在泰国,60 年代初就确立了以私营经济为主的市场经济的原则,鼓励私人投资办企业,将大部分国营企业私有化,除基础设施外,政府一般不直接控制、管理和经营企业,新加坡和马来西亚也是这样,除少数公共设施外,大部分经

济部门都由私人控制,许多新兴工业和具有风险性的行业多由政府出资兴建,这些企业大多在盈利以后,就尽可能将股份转给私人,或以租赁等方式把企业转给私人经营。菲律宾和印尼虽然国家干预较多,但其经济体制仍是以市场经济为主,就是印支三国,在70年代末80年代初,也逐渐开始向市场经济方面转变。

市场经济和对外开放是一对孪生兄弟,市场经济本身就要求必须对外开放。从60年代以来,东盟各国都无一例外地奉行对外开放政策。这一时期的对外开放主要包括这样两个方面:首先是智力引进,在60年代初期,东盟各国先后都聘请了世界银行的专家到本国进行全面的实地考察,摸清资源、经济发展水平等情况,在此基础上制定出切实可行的发展战略。其次是招商引资,充分利用本国的资源和劳动力优势,通过政府和民间的渠道吸引外资兴办企业,建立起适合自己国情的国民经济体系。大量外资的引入,有效地弥补了国内资金不足的状况,对经济发展起了重要促进作用。

3. 迅速发展的工业化进程。这一时期东南亚各国的经济发展历程,完全印证了克拉克规律的正确性和必然性。著名发展经济学家柯林·克拉克指出:发展中国家想在经济上得到发展,必须依靠工业化,特别是发展制造业。具体过程就是:经济发展了,GNP中制造业所占的比重持续增高,而后逐渐回落;农业所占比重则持续降低,而服务业的比重则持续上升,没有回落。也就是说,劳动力和其它资源从农业转到制造业,再从制造业转向服务业是一种必然趋势。这就是所谓的“工业化道路”。绝大部分发展中国家的发展都必须走过这样的过程,从60年代到80年代,大部分东南亚国家都开始了工业化进程。新加坡在80年代初已开始向后工业化方向过渡,即高科技、金融、服务业在GNP中所占比重持续上升。泰马两国则刚刚开始计划转变工业结构。菲律宾、印尼则仍在工业化阶段徘徊。印支三国则仍在工业化初期阶段。尽管各国工业化程度不

同,但都共同沿着克拉克规律描述的轨迹在发展。

三、东盟的建立和发展

60年代中期到80年代初期,东南亚区域性合作中最重要的事件,莫过于东盟的建立和逐渐发展成一个在国际舞台上具有影响力的组织。东盟的前身是马来西亚、泰国和菲律宾于1961年7月31日在曼谷成立的“东南亚联盟”。1963年马来西亚与菲律宾因领土问题断交。1965年8月,新、马分治,东南亚联盟由此而陷于瘫痪。为了促进这一地区各国间关系的协调和经济贸易的发展,1967年8月6日,印尼、马来西亚、新加坡、菲律宾、泰国五国外长在曼谷举行会议,并于两天后的8月8日公布了《东南亚国家联盟成立宣言》即《曼谷宣言》,正式宣告东盟的成立。宣言扼要地阐明了建立东盟的目的和任务。宣言主要内容包括这样几个方面:1. 东盟各国本着平等合作的精神,共同促进本地区的经济发展,社会繁荣及文化进步;2. 尊重正义和法制、尊重联合国宪章,促进本地区的和平与安全;3. 以合作精神处理经济、社会、文化、艺术、科学等方面共同有关的问题;4. 在教育、专业与技术、行政等方面,提供对训练及研究便利的援助;5. 通过合作,充分发展农业和工业,扩大成员国相互间贸易,改善交通运输条件,提高人民的生活水平;6. 促进对东南亚问题的研究;7. 扩大与国际及区域性组织间进行的互惠合作。在组织机构方面,东盟设有由五国外交部长组成的部长会议,每年召开一次常务会议和至少一次非正式的部长会议,讨论有关东南亚地区及国际形势的发展,并就共同关心的问题交换意见和情况。在成立后一段时期,东盟设立了11个委员会,分别定期和不定期地召开会议,研讨有关社会与文化、科学技术、粮食与农业、工业与贸易、交通及通讯、气象、新闻、旅游、民航、财政等事务。由此可见,东盟在建立之初,其目的和意图是要促进地区间的经济、

社会和文化的合作和发展,因此东盟的性质主要是协调成员国关系、维护地区安全和经济、社会方面的合作组织。

从东盟建立至 80 年代初期,这个区域性组织的发展变化可以划分为两个阶段,即从东盟建立到 1976 年的巴厘会议以前为第一时期,1976 年 2 月巴厘首脑会议把政治合作作为东盟一项重要任务后至 80 年代中期为第二时期。

第一时期,东盟主要做了这样几项工作:首先是调解了马来西亚和菲律宾之间由于沙巴主权问题而引起的争执。1968 年 5 月,菲律宾和马来西亚政府代表在曼谷开会讨论沙巴问题时,双方发生了激烈争执,致使两国中断了外交关系。由于东盟其他国家外交官的努力,1969 年初,菲律宾作出了让步,两国间在 1969 年 12 月举行的第三届东盟部长会议上宣布恢复了外交关系。其次是尝试进行经济合作。从 1967—1975 年,东盟成立了 11 个有关经济事务的委员会,这些委员会提出了一千多项建议,其中有 238 项被采纳,其中部分付诸实行。1971 年提出了贸易自由化、举办交易会 and 统一贸易统计体系以及展开工业互补计划的建议。同年还成立了东盟工商会,为官方和民间部门的经济合作提供建议。然而,尽管进行了大量讨论和提出大量建议,这一时期东盟经济合作的进展仍很缓慢。仅以贸易为例,东盟内部贸易在东盟整个贸易额中所占比重从 1970 年的 15.5% 下降到 1975 年的 12.6%,工业部门的合作也一直停留在讨论阶段。

尽管在经济合作上成效不大,然而这一时期东盟在对外事务方面的合作却较为成功。首先是 1971 年 11 月在吉隆坡召开的东盟五国外长会议上发表了《东南亚中立化宣言》,又称《吉隆坡宣言》,强调五国决心初步地进行必要的努力来获取对东南亚作为和平、自由和中立地区的承认和尊重。提出要在东南亚建立一个不受外部强国任何形式或方式干涉的和平、自由的中立区。1973 年 4

月,东盟第六次外长会议决定,因苏联提出的“亚洲安全体系”不符合东盟奉行的经济合作和政治中立的目标,东盟对这一提议予以拒绝。在对外经济合作方面,1972年东盟成立了一个专门制订与欧洲经济共同体谈判方针和实施谈判的机构——东盟国家特别协调委员会,同时又设立了专门对协调委员会负责的东盟—布鲁塞尔委员会,处理日常事务。1973年3月,又组成了东盟—日内瓦委员会,负责协调东盟各国在关税及贸易总协定保护下的多边贸易谈判中的立场。1973—1974年,东盟又在日本大量生产合成橡胶问题上与日本对话,同时也和澳大利亚、新西兰建立对话关系。

第二时期,东盟开始以政治合作为己任,拉开了第二阶段合作发展的序幕。1976年2月,东盟在印尼的巴厘举行了第一次五国首脑会议,会议产生了三个重要文件,即《东南亚和睦合作条约》、《东南亚国家协调一致宣言》和《建立东盟秘书处的协定》,确定了东盟在政治、经济和安全等方面的合作原则,同时第一次公开宣布把政治合作作为东盟的一项任务。这些文件宣布,在政治上奉行相互尊重独立、主权、平等、领土完整和互不干涉内政的原则,强调用和平手段解决地区内部的争端和消除内部颠覆活动造成的威胁,以维护地区的政治稳定;在经济上确定经常举行经济部长会议,以协调在经济合作和国际关系中采取联合行动的步骤;在安全上,确定进行双边的安全合作。同时重申五国建立东南亚和平、自由、中立区的主张。这一时期,东盟在政治合作和共同外交方面取得了很多成果。1977年2月24日,马来西亚、印尼和新加坡在马尼拉签订了《马六甲海峡航行安全协议》,制定出一些具体措施来保证马六甲海峡和新加坡海峡的航运安全,抵制了苏联关于把马六甲海峡国际化的企图。1977年8月4日—5日,在吉隆坡举行的第二次东盟国家首脑会议上,重申了用和平手段解决东盟内部事务的重要性。会上菲律宾宣布放弃对沙巴的领土要求,马来西亚也宣布不

再把沙巴作为与菲律宾对抗的前哨基地,从而解决了十多年来两国在沙巴归属问题上的争端。1979年1月,东盟外长会议决定以东盟名义发表声明,强烈谴责越南地区霸权主义者对柬埔寨的侵略,要求越南迅速从柬埔寨撤军。同年6月,外长会议再次强烈要求越南从柬埔寨撤军,并针对泰国所面临的威胁,提出了一旦泰国遭到入侵,东盟其它成员国将坚决支持泰国对越南的抵抗。同时,五国都增加了军费,加强联合军事演习,以提高抗越军事力量。

在第二个时期,东盟经济合作取得了一些实质性的发展。在贸易方面,1977年东盟外长正式签署了《东盟特惠贸易安排协议》。协议规定,东盟各国共同采取一系列特惠贸易安排,如签订长期贸易合同,提供关税优惠,提供优惠利率贷款等措施。并在同年东盟经济部长会议上就71种商品进行特惠贸易达成协议,协议于1978年1月1日生效,到1980年底,特惠贸易商品增加到5825种,关税优惠幅度也从初期的10%上升到1982年的50%,同时在外汇结算,票据承兑等方面相互提供方便。在工业方面,首先推出五个大型工业合作项目,包括在印尼和马来西亚各建一个尿素厂,菲律宾建过磷酸盐厂,新加坡建柴油机厂、泰国建纯碱厂,这些项目由五个成员国共同拥有,东道国有60%的股份,其余股份由其它4国分担。其次是东盟工业互补计划,这项计划是让成员国分别生产一些具有互补性的特殊工业产品,在东盟区域内按优惠待遇进行贸易,以便能促进成员国某些种类工业的发展。例如1981年批准的有关生产机动车零部件的提议。按照这个提议的分工,印尼主要生产柴油机和摩托车车轴,菲律宾生产仪表盘、变速器,新加坡生产万向节,泰国生产仪表盘等,马来西亚生产煞车装置、传动链条。同时规定这类产品在区域内削减50%的关税。由于工业互补计划项目进展缓慢,东盟工商会又在1983年提出东盟工业合资计划,确定了21个合资项目,以促使工业合作项目的展开。除上述

合作外,东盟还在这一段时间内加强了金融、保险、石油生产和销售、橡胶、木材及粮食生产等方面的合作,取得了显著的成效。

1984年1月1日,曾沦为英国殖民地的文莱宣布完全独立,成立文莱苏丹国。由于文莱多年来在政治、经济、防务等各方面与东盟各国有着共同利益和密切关系,并赞同东盟的原则和主张,因此文莱独立后便加入了东盟,成为东盟第六个成员国。

四、这一时期东南亚历史发展的简要总结

通过对这一时期东南亚各国历史发展特点的分析和总结,我们可以得出这样一个印象:东盟各国在这一时期历史发展中进步较快,取得了不同程度的发展成就,而印支三国和缅甸则由于战乱和政府政策的失误而延缓了发展的进程。下面扼要总结一下两种不同类型国家这一时期历史发展中的成功经验和失败教训。

东盟各国取得较快发展的原因主要有这样几个:第一,政治稳定是经济发展的前提。60年代初,东盟各国内部矛盾重重,政治、经济、民族、宗教等问题都成为动乱的因素。从60年代中期开始各国都不同程度地走向集权政治的道路,先后建立了强有力的政权机构,在秩序第一的口号下,利用政权力量平息了各种矛盾,改造了社会政治结构,从而保持了社会稳定,为经济发展创造了前提。第二,制定了正确的经济发展战略。仅有稳定的社会秩序还不足以导致经济发展和社会进步。在这一时期中,东盟各国都普遍采取了符合本国国情的经济发展战略,从而引导经济尽可能向健康的方面发展。第三,领袖人物的作用。在这一时期,东盟各国的历史发展造就了一批强有力的政治领导人。例如新加坡的李光耀、印尼的苏哈托、马来西亚的拉扎克和奥恩、菲律宾的 Marcos、泰国的沙立等,这些人都不同程度地影响了本国历史发展的进程,为保证政治秩序的稳定做了许多工作。第四,因势利导,调动一切积极因素来

促进社会经济的发展。东盟各国在这一时期普遍实施了对外开放政策,积极吸引外资来促进本国经济增长,并不失时机地利用发达国家产业转移的机会,引进适合本国特点的产业,为经济发展创造了良好的条件。在民族和宗教问题上,各国尽量采取调和政策,不激化矛盾,努力把种族和宗教矛盾冲突控制在最小范围。例如各国都不同程度地放弃了敌视和迫害华人的政策,鼓励华人经济发展。

除上述成功的因素外,这一时期东盟各国历史发展也出现了一些足以对后来的历史发展造成不利影响的因素。首先是政治民主化进程缓慢,明显滞后于经济发展,例如,菲律宾的独裁统治造成的一系列灾难性后果使菲律宾历史发展出现短暂倒退局面;马来西亚的马来人优先原则也逐渐暴露出一些弊端。另外,政府机构中的贪污腐化现象,过多的债务造成的财政负担,贫富差距的扩大等问题,都在这一时期得到充分暴露并成为发展的痼疾。

就印支三国和缅甸发展受挫的原因而言,首先是作为冷战的受害者,各国都不同程度陷入长期战争之中,战争不仅中断了经济发展进程,而且起了极大的破坏作用,从客观上阻碍了各国的社会经济发展。缅甸虽然没有直接受到战争影响,但国内民族矛盾尖锐,中小规模的武装冲突不断,成为经济发展的一大障碍。其次,越南统一后和老、柬两国共产党在取得政权后,都不同程度地推行了错误的政治、经济政策,从而使本来就薄弱的经济基础受到了更大破坏,社会经济发展出现停滞甚至倒退局面。再则,印支三国和缅甸都奉行狭隘的自力更生政策,拒绝对外开放或仅依靠少数政治盟友提供的有限援助,关起门来搞建设,使发展道路越走越窄,矛盾越积越多,最终陷于困境之中。这些教训都值得反省和汲取。

第十一章

印度尼西亚：军人政权与经济发展

1965年的“9·30”事件把苏哈托推到了印尼政治舞台的中心，苏哈托以军人的铁腕、政治家的气度和稳健的韬略，把作为民族英雄、印度尼西亚终身总统的苏加诺从容地请下了总统宝座，通过实施“新秩序”，使印尼军人政权合法化，重用治国专家恢复经济，实施正确的经济发展战略，使印尼从此走上了稳步发展的现代化道路。从60年代末到80年代初，印度尼西亚政治经济的发展从个案上印证了发展中国家政治发展理论的大师亨廷顿教授“秩序第一，代议制次之”这一理论的意义所在。

一、新秩序的建立——军人统治的合法化过程

“9·30”事件后，苏加诺虽然还维持着名义上的总统地位，但他的政治生命由于共产党被镇压和军队的背叛实际上已经结束了。1966年年初，当苏加诺企图借助个人威望和民族主义情绪再次恢复他个人统治的图谋失败后，被迫于同年3月11日签署了总统令，把稳定国家的职权交给苏哈托。

在取得实际控制权后，苏哈托开始着手建立印尼军人政权。1966年8月，印尼陆军在万隆召开第二次学术研讨会。苏哈托提出印尼从此进入了“新秩序”时期，新秩序的实质就是要建立完全的军人统治，依靠武装部队来控制国家。在这次会议上通过的军队

“战斗信条”明确指出：“武装部队的陆军从来不是政权的被动工具，也不是单纯的治安维护者。陆军对国家的总路线，对政府的好坏，对国家的安危，对建国五基和社会的维护不能保持中立，它不仅对军事战术负有主要责任，同时对社会生活的各个领域也负有责任”。^①从而在理论上确立了印尼武装部队不仅作为一支军事力量，更重要的是作为一支社会政治力量的双重职责。在这一理论的基础上，苏哈托采取了一系列措施，使军人统治合法化。

1. 将大批军官安插在中央和地方行政管理及国营经济部门机构中。首先在国家最高权力机构“人民协商会议”和“国会”中安置大批军官，理由是军队没有在选举中竞争的权力，因此必须在这两个机构中通过任命的方式使军队成员占有相当数量，以保障政治安定。具体办法是国会 460 名议员中，有 100 名由政府指定，其中 75 人来自军队，25 人来自“专业团体”。而人民协商会议 920 名议员的三分之一（307 名）由政府从军队中任命。在地方政权机构中，苏哈托任命大批军官担任从省长、县长直到乡长的各级行政首长。到 1969 年底，军人在中央政府中占据了六个内阁席位，各省省长实际上都由军人担任，全国 18 个军区也插手地方政务，乡、村一级基层政权也由下级军官把持。苏哈托还将大批在职和退休的军官安插在重要的国营经济部门中，例如国家石油公司、航空公司以及许多海外贸易机构和外岛的种植园中。以至有人认为群岛上没有一个村庄不是由中士或军士领导，没有一个国营企业的经理不是由上校和将军担任的。

2. 组建支持苏哈托本人和军队统治的政治团体，削弱反对党。

苏哈托上台前，印尼的主要政治势力是印尼共产党、印尼民族党、伊斯兰教师联合会及军队。“9·30 事件”后，印尼共产党许多

^① 黄阿玲：《苏哈托执政的成就与问题》，载暨南大学《东南亚研究》，1990 年第二期。

人被杀，而更多的被关押在布普岛集中营，共产党实际被消灭了。而苏加诺领导的印尼民族党和伊斯兰教师联合会在印尼政治生活中仍然十分活跃。1967年苏哈托担任总统后，认识到仅依靠军队的支持来实行长期统治是不可能的，于是开始寻找一个能代表军方利益的政治组织来作为行使长期政治统治的基础。在当时印尼众多的党派中，专业集团联合秘书处是较为合适的选择。专业集团联合秘书处，是1959年苏加诺简化政党方案提出后，把一批隶属于各政党和各行业的政府职员联络组成的松散政治团体。1964年10月20日，一批反共军官联合了61个群众团体正式成立了专业集团（也称戈尔卡集团）。“9·30事件”之后，在苏哈托的扶持下，专业集团势力逐渐增大，形成了包括政府公务员、文职军人、工、农、商、记者、律师、医生、妇女界、宗教界等291个群众团体联合组成的现代政党。该党的领导权由苏哈托的亲信军官特莫将军和阿里·穆托波将军掌握。1970年，专业集团完成改组后参加了1971年大选。该集团的宗旨是在“建国五基”和1945年宪法的基础上，建立一个物质和精神同样富足的公正社会，并提出了“不要政治、要建设”的口号，在军队强有力的支持下，在1971年大选中获得了62.8%的选票，一跃成为国会中最大的政党，在国会和人民协商会议中拥有绝对多数席位。相比之下，其他政党表现极差。曾支持苏加诺政权的最大政党印尼民族党仅获得6.94%的选票，伊斯兰教师联合会获得23.41%。

在取得政府控制权后，苏哈托开始利用政权的力量削弱自己的政治对手。他以简化政党制度为由，通过改组政党制度，把除专业集团外的其它政党强迫合并成两个政党，即曾由前总统苏加诺领导的印尼民族党、基督教党、天主教党、平民党和印尼独立拥护者联盟合并组成的印尼民主党，以及由另外四个信奉伊斯兰教的政党伊斯兰教师联合会、印尼穆斯林党、印尼伊斯兰联盟党和白尔

蒂伊斯兰教党合并而成立的建设团结党。政党改组不仅没有加强两个在野党的实力,反而使反对党的实力大大削弱。首先是原来各政党的宗教、民族、建党宗旨和方针政策上有许多差异,强迫合并使这些政党内部矛盾重重,意见各异,互相争斗,大大削弱了政党自身的战斗力。另外,苏哈托还借助政府的力量采取限制、分化的政策,安插亲信到这些政党的领导层,同时拉拢这些政党的领导人,使他们不致对政府和专业集团制造麻烦,苏哈托甚至亲自到这些政党的代表大会上发表讲话,干预这些政党的活动,使反对党形同摆设,失去竞争力。

3. 完善政权机构,使其成为军人专政的驯服工具。印尼国家最高权力机构是人民协商会议和国会。根据印尼宪法规定,人民协商会议是代表全体国民行使主权的最高机构,人民协商会议的具体职权是:第一、制定及修改宪法;第二、制定国家基本政策措施。第三、选举及罢免总统、副总统;第四、检查、监督政府施政情况;第五、制定及修改有关大选的规定。人民协商会议由 920 名代表组成,其中 460 名国会议员是人民协商会议的当然代表。另外 460 名中 230 名由总统在中央政府提名中圈定,余下的 230 人由地区产生。人民协商会议的议长和副议长由总统任命,人民协商会议每五年召开一次。除人民协商会议外,国会是印尼国家的最高立法机构。印尼国会采取一院制,国会议员共 460 人,除由人民选举 360 名外,剩下 100 名由总统任命,议员任期 4 年,连选得连任。国会议员就职前由总统或议长主持按宗教仪式宣誓就职,国会议员不得兼任总统、内阁部长及中央各重要部门的职务。国会常年开会,每年休会四次,约三个月。国会在人民协商会议休会期间代其执行监督政府的工作。政府关于法律草案的建议以总统咨文的形式提交国会通过,国会有权向政府提出立法建议,并有权修改政府提交的法律草案。国会还有审核预算的权力,并可向政府就某项工作进行

质询直至调查。

按照印尼宪法规定,总统为国家元首,也是全国最高行政首脑。总统和副总统由人民协商会议选出,任期五年,连选得连任。总统权力极大,有执掌政府,任免各部部长,经国会同意的情况下制定法律,颁发政令,否决国会通过的法律,颁布紧急状态法,掌握三军最高指挥权,宣战、媾和、缔约、任免驻外使节等权利。

由此可见,上述法律不仅给予了苏哈托控制政府内政外交的大权,而且连国会议员和人民协商会议代表中近三分之一人员都直接由总统任命。1971年大选后,随着专业集团的胜利,印尼政权完全掌握在以苏哈托为首的印尼军人集团手中。

二、新秩序下的经济恢复与经济发展

由于苏加诺在任期间经济发展战略上的严重失误,例如排斥外资、脱离本国国情,提高指标,过分依赖于政府力量,偏重发展国营企业,政治上,内阁频繁更换,政局动荡,并与马来西亚在西伊里安问题上全面对抗,使印尼经济濒临崩溃。1966年,印尼通货膨胀率高达650%,政府财政赤字达15656亿盾,国家外汇储备从1959年的2.59亿美元下降到1963年的800万美元。1966年外债积欠额达24.5亿美元。工业生产几乎陷于停顿。工厂开工率仅达20%,交通运输瘫痪,农村土地大片抛荒,农民流离失所,失业人数达15%。因此,9·30事件以后,苏哈托的重要任务之一就是恢复处于危机中的经济。他果断地抛弃了苏加诺政府依靠本国力量发展经济的“自力更生”政策,凭借政府的力量与美国为首的13个发达国家的财团和跨国公司组成的援助印度尼西亚国际财团签订了重新安排印尼债务的协议,从而得到巨额的财政援助和贷款。同时答应对外国投资者开放印尼市场,欢迎发达国家投资者到印尼投资。另外,苏哈托政府改变了苏加诺时期一概排斥华侨、华人资本

的做法,对华人资本实行利用、限制的措施,利用印尼 300 万华人的力量恢复国内经济,政府颁布了一系列法令来鼓励华商投资本国经济,例如在优先经营的领域、税收的豁免、财政优惠、亏损的补偿及产品销售市场等方面,给予华人资本与印尼本地私人资本同等的优惠条件,鼓励华商与外商合作,同时也鼓励军政官员和印尼本地人与华人之间的合营。与此同时,政府通过调整财政、经济政策、削减政府开支、紧缩信贷、恢复生产、增加就业等一系列措施,经过 3 年时间稳定了财政经济。到 1969 年,印尼政府的财政赤字全部消除,通货膨胀从 650% 下降到 9.87%,人均国民收入从 1965 年 90 美元上升到 1969 年的 110 美元。

在经济秩序全面恢复以后,苏哈托政府开始积极致力于印尼的经济建设。政府重用从美国加州大学伯克莱分校毕业的印尼年轻经济学家们作为经济智囊,主持制定了“印尼五年建设计划”。开始推行资本主义自由市场经济政策。促进印尼经济迅速、全面地发展。从六十年代末到八十年代初,印尼经济发展取得了较大成就,国内生产总值的增长率从 1968 年的 4.5% 上升到 1973 年的 11.3%,1977 年的 7.4%,1981 年的 7.1%,人均国民收入从 1965 年的 90 美元上升到 1982 年的 580 美元,年均增长率超过 11%,同期制造工业年均增长率超过 10%,国家外汇储备从 1966 年的负增长上升到 1983 年的 47.35 亿美元。国民经济部门结构发生了很大变化。按照 1973 年不变价格计算,农业部门在国内生产总值中所占比重从 1965 年的 48.8% 下降到 29.9%,工业部门则从 16.7% 上升到 28.8%。许多新兴的工业部门从无到有,迅速发展。例如化学工业中的化肥工业,战前至六十年代,印尼消费的化肥全部依赖进口,七十年代以来,政府通过贷款和吸收外资,大力发展化肥生产。到 1979 年,印尼已建成投产的大型化肥厂就有 7 座。从 1978 年起,印尼就从化肥进口国变成了出口国,类似情况在

纺织、水泥、造纸、金属工业、机械工业、钢铁工业、食品等工业中都比较普遍。到八十年代初,印尼实现了大米、纺织品、水泥、化肥、钢铁和日用品的基本自给和自给有余。这对一个 1.5 亿多人口的大国,在 10 多年时间里能取得这样的成就,的确并非易事。归结起来,这段时期印尼经济取得较大成就的原因主要有下面几点:

1. 正确的投资战略决策。果断和及时地抛弃苏加诺时期排斥外资和限制华人资本发展的政策,把利用外资和鼓励国内私人投资、扩大政府投资作为一项基本国策,于 1967 年和 1968 年两年及时制定并颁布了“外国资本投资法令”和“国内资本投资法令”,与一些国家签订了投资安全保障协定和避免双重征税协定。通过大规模的政府贷款来发展印尼的基础设施和国家重点建设项目。同时还利用石油产品分享制,与外资合营开采印尼丰富的石油资源来获取巨额外汇收入。结合本国国情,重用经济专家制定和实施“五年建设计划”。依靠政府的投资和宏观指导来促进经济发展。从 1969 年 4 月到 1984 年 3 月,印尼三个五年建设计划期间,建设总投资为 1157.2 亿美元,其中外国贷款和投资占 571.88 亿美元,国家投资为 471.91 亿美元,私人投资为 113.4 亿美元。正是这样巨额的资金投入促使印尼经济在短短 10 多年中得到迅速发展,而获得这种巨额投入则依赖于政府正确的战略决策。

2. 突出重点、优先发展石油工业的政策。石油是印度尼西亚的重要资源,据印尼政府八十年代初估计:印尼已查明的石油蕴藏量约占太平洋地区总蕴藏量的 80%,估计约有 500 亿桶。七十年代以前,由于政府从民族主义立场出发,过分强调国有化,强迫接管了荷兰和英国在印尼的石油公司,使石油产量和出口量长期处于低水平发展状况。1966 年,石油收入仅占印尼政府财政收入的 5%。六十年代末期,苏哈托政府开始把石油作为经济发展的突破口,采取强有力的措施,优先开发石油。政府把过去没收的外国石

油公司归还给原主。成立了庞大的印尼国家石油公司(也称“帕塔米纳”),通过发达国家的巨额贷款和与美国等国的石油公司的合营来大规模开采石油。从1969年到1982年,帕塔米纳与47家外国石油公司签订了79个协议,共同开发印尼石油资源。八十年代初,印尼已拥有一支集勘探、钻井、炼油能力为一体的石油开发技术队伍。已经开采并产油的油田有17个,9家炼油厂,年炼油能力达2639万吨,石油产量从1965年的2796万吨增加到1978年的8045万吨,出口值占印尼出口总额的比重从1969年的44.85%上升到1979年的56.9%,1979年石油出口值达88.58亿美元,比1969年增长22.1倍。石油公司上交利税占印尼政府财政收入的比重从1965年的5%上升到1984年的66%。大量的石油出口为印尼带来了巨大财富。1980年,印尼石油出口创汇175.8亿美元,同期进口总额110亿美元,仅石油出口一项就使印尼外贸出超65.8亿美元,外汇储备增加到52亿美元,发展石油工业的政策不仅使印尼政府获得稳定的财政收入,同时也为经济发展和新兴工业建立提供了强有力的资金支援。

3. 注重发展农业和有计划有步骤实现本国工业化政策。印尼人口众多,粮食和各种工业制成品长期依赖进口,这种状况不仅制约着经济发展,同时也是社会安定的潜在威胁。苏哈托政府放弃苏加诺时期颁布的土改法令,把原来分配给农民的土地归还原主,同时将大量无地农民迁移到地广人稀的地区进行拓荒和垦植,从而在一定程度上调和了农村的阶级矛盾。与此同时,苏哈托政府还通过兴修水利,改进耕作方法,为农民提供种子、化肥、农药和先进农业机械,发放津贴和给农民优惠贷款等方法,大力发展农业生产。1984年,印尼稻米产量达2580万吨,完全达到自给水平,为国家节约了大量外汇。在工业方面,苏哈托政府在优先发展石油工业的前提下,开始有计划、有步骤地实现本国工业化。在第一个五年计

划期间(1969—1974),政府把工业发展的重点放在发展进口替代工业方面。从而使食品工业、日用品工业和纺织工业有了较快增长。以纺织品工业为例,战前至六十年代,印尼国内消费的纺织品主要依靠进口,在第一个五年计划期间,纺织品工业有了突飞猛进的发展,产量大幅度增加,质量有所提高,花色品种增多,基本上满足了国内需求。在这个基础上,印尼政府在1975年颁布了全面禁止纺织品进口的法令。除纺织品外,食品工业、日用品工业也有了较快增长。从1973年至1977年,洗涤用品(洗衣皂和洗涤剂)年增长率达55%。牙膏增长34%,香烟增长10%,胶合板增长61%。在第二和第三个五年计划期间,印尼政府工业开发的重点放在材料加工、进口替代和面向出口工业的发展上,从而使石油化工、纺织、造纸、水泥、金属、电子电器、机械加工、钢铁、造船工业从无到有,逐步发展起来,为印尼工业化建设打下了基础。

三、新秩序政府面对的政治挑战

尽管苏哈托在9·30事件后,逐步取代了苏加诺的地位,在政治上建立了强有力的军人统治并使印尼经济获得较快发展。然而,从七十年代中、后期到八十年代初期,苏哈托政权仍然经历了来自军队内部不同派别和政党方面的许多挑战。

1. 来自军队自身的挑战。尽管印尼军队在新秩序的旗帜下取得了印尼政治领导权,然而军队从来就不是铁板一块。苏哈托领导下的印尼军队也一样存在着种族、部门和不同时代成员之间的差别。还在苏哈托夺取政权之前,印尼军队中就存在着以苏哈托为首的“温和派”和以纳苏蒂安和达索诺将军领导的“激进派”之间的分歧,后者要求不要对政党势力作过多让步,在消灭共产党后,军人应立即改变政治体制,以军管方式来控制政权。苏哈托则反对这种强硬的做法,他允许政党存在并参与政治活动,但却通过合并政党

等举措从政党内部破坏其凝聚力和战斗力,最后阉割了反对党,培植了专业集团。在取得这一回合胜利后,纳苏蒂安及其亲信逐渐退出了军界。苏哈托迅速将自己的亲信安插到政府和军队的重要部门,例如将协助他镇压雅加达共产党人的乌玛尔·维拉哈迪古苏玛任命为副总统,后来又将亲信贝尼·穆达尼提拔为印尼陆军参谋长兼恢复治安和秩序行动司令部司令,贴身副官苏德里斯诺被任命为负责首都治安的雅加达军区司令,后任陆军参谋长。为了平衡军队各派系的关系,消除潜在反对者,苏哈托经常有计划地整顿和改组武装部队,定期轮换各军区司令和各兵种司令,使他们无法培植个人势力,这样做也带来了消极的后果。军官上升快,也下得快,出现了退休军官团体。1976年9月,印尼政府宣布粉碎了一起推翻苏哈托的“阴谋”,即萨维托事件。政变领导人萨维托·卡托维博沃是一名文官,他指责苏哈托政府专制、独裁,并要求苏哈托下台,他的要求获得了一批有名望的退休将领的支持。1978年,在萨维托事件之后,一个由退休将领组成的名为“研究和交流论坛”(也称“福斯科”)在得到军队参谋长同意的情况下成立起来,这个组织名义上是一个军方的咨询委员会,但参加的退休将领们把它变成一个抨击政府的压力集团。1979年5月,“研究和交流论坛”与其它对政府持批评态度的组织发起了全国觉醒日庆祝活动,并在庆祝大会上发表批评苏哈托的演说。庆祝会后,这一组织被印尼国防部解散。但对于来自军队自身的挑战,直到80年代初才得到较全面的解决。

2. 成功地扼制了穆斯林党团的抗争。尽管六十年代末期的政党合并实际上分裂了政党势力,但在七十年代后期到八十年代前期,在野的建设团结党和印尼民主党经过多年的压抑和分化组合又逐渐开始活跃起来。特别是以伊斯兰教为聚合点的建设团结党力量大大增加,在1977年和1982年选举中获得29%和27%的选

票,对苏哈托政府形成挑战。由于穆斯林在印尼人口中占 84%,在印尼独立前,穆斯林狂热分子就曾极力主张建立“伊斯兰教国”或以伊斯兰教为国教。苏哈托执政后,伊斯兰教团体与军人集团之间因利益关系造成许多矛盾,致使穆斯林极端分子多次制造暴力和种族冲突事件,威胁军人政权的稳定,迫使苏哈托政府多次让步。例如七十年代初,政府制定了婚姻法,企图把婚姻登记的工作从穆斯林的“乌莱曼”(伊斯兰教学者)手中转到政府专门机构办理,遭到穆斯林社团和建设团结党的强烈反对,最后政府被迫修改法律。1975年,政府颁布的政党法令规定,禁止各党派在省级以下从事政治活动。这项法令遭到建设团结党的反对,建设团结党还联合印尼民主党共同提出抗议,迫使政府允许它们在乡村地区设立专职人员。为了应付这些挑战,苏哈托制定了详细而周密的政策来削弱穆斯林团体之间的联合。首先在思想上以潘查希拉来对付伊斯兰教影响。苏哈托在对议会作的演说中强调他要使所有的社会政治组织共同接受一种思想基础,即建国五基。要求一切政治组织把潘查希拉作为印尼国家和各团体的思想体系。不得以潘查希拉中某项原则作为其政治信仰,强调完整接受建国五基。从1975年开始,所有学校都必须开设专门的潘查希拉教育课程。同时成立了一个促进潘查希拉的高级委员会。从1975年开始,所有政府官员都必需上潘查希拉课,并进行考试。并要求各政党把潘查希拉作为基本原则写进党章。另外,苏哈托亲自干预建设团结党的内部事务,多次参加建设团结党的代表大会,拉拢党的上层分子,干预其领导机构建设,孤立和打击党内的穆斯林极端分子,对制造动乱的穆斯林坚决打击,严厉镇压。苏哈托利用了高超的政治手腕,使穆斯林党派始终未能对军人政权构成真正的威胁。

四、军人统治取得成就的原因和存在的问题

从六十年代末到八十年代初，苏哈托不仅建立和巩固了印尼军人政权，同时还使印尼经济得到迅速发展，个人威望大大提高，作为一个政治家，取得这样大的成就实非易事。下面就苏哈托政权取得这些成就的原因和存在问题作一个初步分析。

1. 苏哈托个人素质和能力的胜利。从理论上来说，集权主义政权的成败在很大程度上取决于处于宝塔最顶端的首脑人物的个人素质、道德和才能，正所谓“明君富国，暴君误国”。被称为“微笑的将军”的苏哈托是一位严谨的穆斯林，他笃信真主的权威，认为世界上的一切事物都必须依据真主的意志来进行。他严于律己，保持着良好的工作和生活习惯，不抽烟、不喝酒。每天早起早睡，起床后先做祈祷，然后听广播，读报纸，之后便到办公室工作，平时注意锻炼身体。作为总统，苏哈托个人从不参予商业活动。他教育自己的子女不要崇拜钱势，希望他们对真主虔诚和忠贞，对父母、社会、国家和民族尽职尽责。苏哈托本人生活简朴，吃、穿、用上都不嗜奢侈。他勤奋好学，执政以后，为了发展农业，他经常阅读有关农业的书籍，还在茂物地区搞了自己的试验田，制定了一系列切实可行的农业发展政策，并时常在自己的官邸宴请那些在农业生产上有突出贡献的农民代表。除了个人良好的品质外，苏哈托还具有一个成功的政治家所必需具有的能力，他坚持原则，善于用人，尊重专家，在处理政治问题上深谋远虑，注重谋略。作为最高领导人，他善于控制自己的情绪，喜怒不形于色。正是由于苏哈托的这些良好的个人素质，使他在处理对苏加诺的夺权问题，对穆斯林极端分子，与在野党关系和经济发展诸方面无往而不利。

2. 尊重和依靠“治国专家”，淡化军人统治色彩，是这一时期印尼取得诸多建设成就的又一个重要因素。为了实现新秩序下提出的“安定、复兴、发展”的口号，苏哈托非常重视起用有才能的专家

学者参与国家大政方针的制定和担任内阁各重要部门的首脑。1969年开始实施的印尼第一个五年建设计划就是由一批留美回国的年轻经济学者和世界银行等国际经济组织的专家们联合制定的。1971年大选后,苏哈托组织的第一届内阁中,就起用了一批学者出身的专业人才,如发展计划部长由经济专家维佐约担任,穆罕默德·沙德利教授和苏布罗托教授分别就任劳工部长和合作社及迁徙部部长,埃米尔·萨利敏博士负责行政改革事务,仅有5名将军在内阁中担任职务。当时的舆论将苏哈托的第一届内阁称为“开发内阁”。尽管如此,苏哈托并没有把“治国专家”作为一种过渡和摆设。在以后的多届内阁中,非军人出身的专家在内阁部长中始终占主要地位,直到第五届内阁时,41名内阁部长中军人占12名,而非军人出身的专家占29名。这些专业人才无疑对印度尼西亚的社会进步和经济发展作出了重要贡献。

在使军人执政合法化之后,为了有利于巩固统治,苏哈托审时度势,及时注意采取淡化军人统治色彩的措施,他自己本人率先在1976年退役成为文职人员。他声称,我之所以这样做是表明,不论是总统还是在部队任高级职务的军人,在现行法律和国家条例面前与普通人民是平等的,没有区别的。在苏哈托的带动下,一批军队高级将领逐步退出现役,形成了一个退休军人群体。许多军官在退休后被安插到国营企业和合资企业中担任职务。许多被安排到政府和经济部门的军人也逐渐文职化,这样一方面使得印尼政府的军人色彩得到淡化,同时也使大批军人出身的人转化为城市的中产阶级和经济领域中的骨干力量。这种社会角色的转换是军人政权向代议制民主体制转化中的一个必须过程,是合乎社会发展要求的转变。苏哈托能自觉不自觉地推动这种转变发生,无疑是顺应历史发展要求的。

尽管印尼军人政权在从六十年代末到八十年代的10多年

时间里取得了很大成就。但在发展过程也必然出现一些矛盾和问题。

首先应该注意的是政府内部的官僚主义和行政效益低下的问题。长期的殖民统治,使相当部分的印尼人教育程度低下。据1981年的统计,10岁以上人口中有19%是文盲,38%的人口和34%的劳动力没有受过完全的初等教育,受过高等教育的劳动力仅占劳动力总数的10%。加上印尼政府机关待遇菲薄,官员之间的待遇差距没有拉开,高级职员和低级职员收入差额较少,相比之下私营企业和外资企业待遇优厚,这种制度很不利于吸收学历层次高,能力强的人到行政机关工作。再则自独立以来和战争期间大批出生入死的人员,都必须在政府机关中得到安置,这就必然造成行政效益低下,贪污之风盛行。1976年政府针对这一情况专门成立了以陆军副司令为首的惩治贪污机构。1981年中旬,这个机构共惩处贪污案件5768例,涉及人员8660人,平均每天惩处贪污案3.8个,平均每7.5个公务员就有1人贪污。以至当时的副总统马立克说,贪污在印尼成了一种传染病^①。贪污腐化和行政效益低下给印尼社会发展带来了很不利的影响,许多在印尼投资的外国商人和企业家都抱怨投资环境恶劣,在获得企业必须的土、水、电和通讯等必要条件时,他们必须花大力气与官僚机构打交道,往往企业还没有办下来,投资者已搞得精疲力尽,信心大减了。

第二,偏重于发展国营大企业造成的不良后果。尽管苏哈托上台以后,从根本上改变了苏加诺时代支持国营企业一统天下的局面,然而由于印尼工业发展自身的要求,例如石油工业必须建立大型企业,促使政府必须借助政府的力量来从事开发。加上经济发展本身的惯性作用较大,一旦上马的产业要停下来就会造成更大的

^① 张耀秋:《东协五国政情总汇》,台北,幼狮文化事业公司,1982年版,第165页。

损失,从而使政府不得不在一段时期内坚持一个既定的政策。例如1968年,为了优先发展石油工业,扶持石油公司的发展,政府专门颁布了《国营石油公司法》,成立了政府高级委员会,负责制定该公司的经营方针、政策,保证公司对石油的垄断权。同时任命伊布努·苏托沃中将作为帕塔米纳的总经理。通过贷款为公司注入了数十亿美元的资金。然而,由于过度的业务扩展(甚至大量进入非石油领域),管理不善和贪污腐败使这个被印尼人称为“国中之国”的庞大帝国陷于崩溃。1975年,该公司负债约100亿美元,当年到期的贷款和利息计19亿美元。迫使印尼政府不得不从国库储备中拨款偿还19亿美元的巨额债务,撤销了总经理苏托沃将军的职务,惩办了他手下一大批涉及走私和贪污的人员。尽管如此,政府仍然要维持国营石油公司的存在,并注入新鲜血液,使其逐渐恢复元气。除帕塔米纳外,印尼政府还经营着国内最大的种植园、锡矿开采、运输、通讯等基础设施部门。这些部门虽然在一定时期内对促进国内工业化发展起到重要作用,然而由于国营经济过度发展,压抑了私营经济,特别是私营中小企业的发展,使中小企业的发展缓慢,不利于市场经济的发育和成长,也不利于经济转型和企业的更新。另外,国营企业经营不善,产品成本过高,缺乏竞争力,依赖政府保护,最终将形成政府的包袱。

第三,过高的债务负担造成的风险。为了促进本国工业的迅速发展,印尼政府通过向外国贷款,向海外发行公债,鼓励国内外私人投资的方式筹集了大量资金。从1968年到1984年期间,政府吸收的用于工业化的国内外私人资本的资金总额高达685.16亿美元,其中仅政府向国外的贷款就达328.4亿美元,这些巨额贷款有力地促进了国家的工业化,但也给国家带来沉重的债务负担。1975年,印尼的外债偿还率还仅达6.6%,1978年就上升到19.8%,外债积欠总额为150亿美元。过高的偿债率抵销了经济增长带来的

收益,巨额债务犹如笼中之虎,稍有不慎就会迸发多方面的危机。

第四,依靠政府和军人支持发展起来的私人企业集团、家族大资本财团的出现和发展是印尼社会和经济生活中的又一大隐忧。一般说来,资本主义发展过程中垄断的形成是一种正常现象,然而过分依靠政府背景和政治力量发展起来的垄断财团则另当别论,因为它们的存在和发展背离了公平竞争的原则,从而对经济生活造成有害的影响。这些集团一旦失去政治庇护和优惠待遇往往将陷入困境,而一旦集团已形成牵动国计民生的大行业,就将对经济发展和社会安定带来不可估量的冲击。在苏哈托上台后的10多年里,这类资本集团的发展就显露端倪。这类资本集团可大体分为三类:1. 完全由军人控制的企业集团。在苏加诺全面发展国营企业时,曾派遣大批军官担任被接管的外资企业的领导人。这些军人利用职权,逐渐把国有资产转移到私人手中,采用嫁接的方法,从国营企业中分离出许多分属于不同兵种或派别的股份有限公司,为掌权军人自己创造财富。苏哈托上台后,不仅没有及时制止这种做法,还继续给这些公司许多优惠政策,使它们继续扩展,形成了规模较大的企业集团。2. 家族财团。1967年以后,印尼上层领导人利用职权、把政府扶持重点建设的项目和贷款直接发给他们自己家族,使这些人利用特权成为外资或本地资本家的合伙人,经营起一大批新兴产业,并在短短十多年中形成了一批家族财团。这些家族财团中最突出的是苏哈托总统、苏丹哈孟库·希沃诺以及伊布努·苏托沃中将的子女和家属建立的企业财团。从苏哈托上台以后的十多年中,他的子女和亲属利用他的地位和职权建立起一个工商业王朝,据不完全估计,这个王朝包括28家股份公司,资产总额达130.63亿盾,其中由家族私人占有的部分为18.93亿盾。3. 华人大资本集团。在苏哈托上台后,华人是印尼经济生活中重要的成分。他们控制着印尼私营工商业经济相当大的部分,并已形成了由

林绍良、黄奕聪等家族为主体的大企业集团。苏哈托上台后，一定程度上纠正了苏加诺时期限制和排挤华人资本的做法，鼓励政府官员、军人与华人资本家合作，这些军政官员为华人提供方便和保护，而华人则提供资金和技术，从而形成一种庇护制度。在庇护制度下，被称为“主公”的华人资本家负责经营，并与他们的庇护人分享利润。在新秩序时期，这种被印尼人称为“主公”的企业集团也得到迅速发展。

除了以上这些问题和现象以外，印尼在这一时期已经逐渐出现的地区发展不平衡、失业、收入分配不平等，石油工业过度发展后面临石油危机冲击等问题，都将在以后十多年的发展中逐渐暴露出来。

第十二章

菲律宾：马科斯王朝的盛衰

六十年代到八十年代初期的菲律宾历史，实际上就是马科斯从取得政权到丧失政权、惶惶出逃的历史。时至今日，尽管马科斯已作古人，尽管菲律宾还有不少支持马科斯的人为他被逐流亡鸣冤叫屈，尽管马科斯夫人伊梅尔达不时由法庭传讯而以泪洗面，然而，菲律宾历史终于翻过了这富于戏剧性而又显得较为沉重的一页。从整个世界历史大格局中来看，马科斯执掌政权的时期是大多数发展中国家积极致力于经济发展和新兴工业化国家为经济起飞打下坚实基础的重要历史时期。而马科斯在菲律宾现代化过程的关键时期上台执政，考察马科斯政府如何应付这个历史发展的机遇和挑战，分析这一时期菲律宾政治经济发展，不仅能为这一时期菲律宾历史勾画出一个轮廓，马科斯王朝的千秋功罪也都尽在其中了。

一、马科斯上台及其初期统治

马科斯个人借民主政治上台，以专制独裁告终的政治生涯，就是这一时期菲律宾政治过程的真实写照。抓住马科斯个人政治上的兴衰史，也就抓住了这一时期菲律宾政治史的主线索。

1. 马科斯面对的历史环境。

从1946年曼努埃尔·罗哈斯当选为战后第一任菲律宾总统

之后直到马科斯上台，菲律宾都严格按照美国的政治模式来组织政府。总统由普选产生，掌握最高行政权。立法机构实行两院制，上院由 24 名全国选举产生的议员组成，下院由特别选区选出的 120 名成员组成，参议员任期为 6 年，在任期中每两年改选三分之一的议员。众议院任期 4 年，两院议员均可连选连任，司法部门则由初审法院到最高法院的各级法院组成，法官由总统任命，并通过任命委员会批准，法官一经任命就可工作到 70 岁退休。

尽管有着三权分离的完整先进的民主体制，但直到马科斯上台时，菲律宾仍是一个背着极为沉重的殖民统治影响和封建包袱的落后国家。经济上，美国垄断资本仍然控制着菲律宾的经济命脉。根据 1954 年 7 月菲律宾与美国签订的“劳雷尔——兰利协定”，美国人在开发菲律宾自然资源、占有菲律宾土地以及经营一切公用事业和从事工商活动方面，享有和菲律宾公民一样的“同等权利”，进入菲律宾的美国商品可以享受优惠关税待遇。在这些优惠条件的扶持下，直到七十年代初，美国垄断资本集团都控制着菲律宾各主要经济部门。例如美国的五家石油公司和英荷壳牌石油公司控制着菲律宾的石油工业，多尔公司、甘培尔公司、联合碳化物公司等几十家美国大公司控制着菲律宾的矿业、农产品加工、机械制造、化学制品、橡胶制品工业。美国花旗银行、美洲银行，在菲律宾设了许多分行、保险公司和投资公司，通过投放贷款和保险业务控制了菲律宾许多企业部门的经济活动。根据菲律宾投资委员会的调查，直到 1972 年，美国在菲律宾设有 800 多家公司，注册资本达 20 多亿美元，占菲律宾外国资本的 76.2%。

到马科斯上台时，在菲律宾最大的经济部门农业部门中，封建地主土地所有制仍在菲律宾土地关系中占支配地位。到 1968 年，拥有 50 公顷以上土地的地主大约 1.1 万人，他们共占有土地面积约达 300 万公顷，约占菲律宾耕地面积的 50%。除此之外，教会也

占有相当部分的耕地。而农村人口的 80% 是无地农民和种植园工人。当时菲律宾流行的地租形式为实物分成制，佃农通常要把收成的一半交给地主。如果地主提供耕畜和种子，地租份额则达全部收成的 3/4。由于地租太高，许多农民被迫借高利贷，迫使菲律宾农民处于极端贫困的状态之中。

菲律宾民族资本相对比较脆弱，少数财阀家族代表着菲律宾主要经济势力。例如苏里安诺、伊利萨德、阿亚特、马罗斯等 10 多个家族集团。他们中大多数是依靠作为外国公司的代理商，并利用外国垄断财团的贷款发展起来的。这些财团家族主要控制着菲律宾蔗糖和椰干的生产和出口。在这两大产业中，财阀家族在生产和出口额上所占比例都在 70% 以上。与大财阀相比，私人中小资本的活动范围主要局限于乡村工业、民族传统工艺品工业，据六十年代的调查，菲律宾中小资本家在企业家中占 74.6%，但在固定资产中仅占 11.6%。他们的经营活动主要局限于国内及地方市场，发展受到极大的限制。

政治是经济的集中反映，在菲律宾政治生活中，地主阶级控制了主要社会基层政治组织和政治机构。政府官员几乎都是由受过高等教育，出身地主家庭的人担任，大部分国会议员也来自地主阶层。许多种植园主和地主还拥有私人武装，独霸一方。在这种政治土壤中生长出来的菲律宾政权机构有着浓厚的封建家族色彩，政治家和他们的追随者之间的关系完全是一种主从关系，政党之间和政治家个人之间没有长远的政治目标和政治理论上的分野，主从关系和亲属关系在政治行为中占主导地位，政治家们根据个人的需要很容易从一个党转到另一个党。例如马科斯和在他之前的拉蒙·麦格赛赛总统都曾在关键时刻进行过转党活动。他们不仅自己转党，而且还带着个人所有的政治追随者一起同时转成另一党。在菲律宾上层机构中，家族财团的影响无处不在，特别是糖业

和椰业两大财团的作用更是突出。按菲律宾人的说法，众议院议长是靠甘蔗来支持的，没有一位总统不是依靠糖业巨头的枪炮、打手和黄金支持而当选的，也没有一位总统能在当选之后摆脱其势力的影响。以至可以说，菲律宾政治中的任何一位显赫人物都来自糖业和椰业集团的支持。当然，菲律宾政治中的另一个重要力量就是美国政府的態度。由于战前的统治和战后的关系，菲律宾每届政府都尽力取得华盛顿的认可和支助。

2. 借民主制度上台。

马科斯上台前，已经是菲律宾著名的政治家，长期以来一直是自由党的党员。他于1917年9月11日生于菲律宾北伊罗戈省巴达克镇的一个官僚家庭，天主教徒。1939年毕业于菲律宾大学法律系，全国律师会考获第一名。1941年应征入伍，在美国远东军率领过巡逻队，后曾在北吕宋组织民治政府，曾任盟军法官和民政官员，第二次世界大战后从事律师工作。1949年当选为自由党众议员。1959年当选为参议员。1961年成为自由党领导人。1963年任参议院议长。

1965年总统大选前，马科斯离开了马卡帕加尔总统领导的执政党——自由党，成为反对党国民党的总统候选人。当时的自由党分成三派，一派支持马卡帕加尔，一派支持马科斯，另一派支持佩莱斯。马科斯的跳槽使执政党地位大大下降。而国民党则得到了参议院议长马科斯，并由他而控制了参议院。因此，作为交换，国民党推选马科斯任总统候选人。马科斯早就垂涎于总统职位，在1965年选举前，他认为一切时机都已成熟。首先，在政治地位上，他作为参议院议长，在国会中拥有极大的权力。从自由党转到国民党后，他成为反对党的领袖。当时菲律宾政治领袖中，马科斯是仅次于当时的总统马卡帕加尔的重要人物。第二，在经济上，马科斯得到糖业和椰业财团中重要家族财阀的支持，并争取到罗佩斯家

族财团的首脑作为他的竞选伙伴。同时还得到菲律宾大选中最重要的资金来源、华人商号“中华总商会”的支持。第三，马科斯在舆论宣传上也比马卡帕加尔略胜一筹。在总统选举前，由美国畅销书作家哈策尔·斯彭斯为马科斯写的传记《滴滴眼泪化凯旋》在纽约出版，并被散发给了许多美国报刊、各国驻美国和驻菲律宾大使馆以及美国政府机构。这本传记把马科斯描写成了一个传奇人物，天才的律师，抗日英雄，政治家和情人。在大选前夕，根据这本书拍摄的名为《天数已定》的电影在菲律宾全国普遍放映，确定了马科斯高大的英雄形象。第四，伊梅尔达·马科斯立下了汗马功劳。在历时一年多的竞选期间，伊梅尔达利用她的选美比赛冠军名声和她的美貌及表演才能为马科斯筹措竞选经费，陪马科斯到各地竞选、拉票，并为她丈夫拉来了大财阀罗佩斯作为竞选伙伴。第五，马卡帕加尔在执政期政绩平庸，名声不好，加上马科斯退党而使自由党实力被削弱。马科斯则到处宣扬马卡帕加尔背信弃义，违背了他曾许愿要让马科斯成为自由党总统候选人的诺言，攻击马卡帕加尔无法制止贪污腐败和解决菲律宾经济问题。第六，在竞选活动的后期，马科斯得到美国的支持，在竞选初期，美国政府对三个候选人明显支持佩莱斯，但由于佩莱斯在第一轮竞选中就落马，马科斯积极活动赢得了美国支持。第七，马科斯年轻、聪明、博学多才、精力充沛，给人朝气蓬勃的印象。正是凭借着这些条件，马科斯依靠民主选举于1965年11月登上总统宝座。

3. 由民主向专制的转变。

从1965年马科斯上台到1972年9月颁布军事管制法，是马科斯执政的第一时期，也是马科斯政府从民主向专制独裁转变的过渡时期。

刚刚登上总统宝座的马科斯踌躇满志，春风得意。他制定了一系列令人瞩目的经济计划，采取了一系列措施来解决菲律宾的经

济问题。他采取了提高主要农作物粮食和玉米价格的方式，企图以此来刺激农业生产发展。他制定了庞大的基础设施建设计划，利用国际银行和金融组织的贷款，兴修水利、建筑公路、桥梁、改善港口设施和城市供水，并通过增加税收，紧缩政府开支，放宽银行信贷来扶持国营企业和大型基础工业建设。在政治上，他颁布反走私法令，加强对海关的监督和控制在，把拥有走私货物作为违法行为；面临着来自上层的反对党和中下层的政权、地主、共产党人民军的挑战，马科斯极力维持他在参众两院中的地位，使参议院长期处于他的控制之中。同时开始培植以马科斯和伊梅尔达·罗穆亚尔德斯家族为中心的家族势力。并利用菲美之间的特殊关系和约翰逊总统批准的秘密援助计划，开始自上而下地重新改组、训练和装备整个菲律宾的警察力量，使它成为马科斯巩固权力，维持治安的重要力量。在对警察和保安部队进行重组的同时，他改变了过去警察由当地行政长官（市长或省长）直接控制的方式，把所有地方警察都置于一个中央机构的控制之下，从而使他成为自奎松总统以来，第一个能够把所有警察和保安部门置于自己个人控制之下的菲律宾总统。在外交上，马科斯积极寻求美国的支持。1966年9月，马科斯携夫人伊梅尔达访问了美国，会晤了约翰逊总统，并保证支持约翰逊在越南问题上的立场，同时强调同意美国在东南亚的政策，希望美国支持他的统治，并要求得到美国的经济援助。马科斯对美国访问获得巨大成功，他得到美国政府近2亿美元的各种援助和约翰逊对他的支持。^①作为回报，他同意向越南增派菲律宾工兵和向老挝派医疗队，同时确立了在马尼拉主办一次以美国为首的支持越南战争的七国首脑会议，这次会议也使马科斯夫妇大出风头。

^① 斯·西格雷夫：《马尼拉春梦》，张立平等译，世界知识出版社，1991年版，第211—212页。

上台初期的政绩和巩固统治的措施使马科斯在 1969 年选举中顺利地竞选连任,继续担任菲律宾总统。然而,获得竞选的胜利并没有能掩盖前一执政时期的政策失当和各种矛盾的尖锐化带来的后果,尽管提高粮食价格等农业政策的推行,在短时期内起到效果,使菲律宾大米在 1968 年达到自给有余的水平,然而农业中的根本问题,土地问题仍没有得到解决。农村中大部分农民仍然没有得到土地。而 1967 年著名的马尼拉国际水稻研究所培育出的高产水稻(IR-8),尽管使水稻单产增加 4—5 倍,但由于对耕作技术和管理上有较高要求,例如机械化生产和飞机喷撒农药等,使个体农户完全无力选用高产水稻,从而使大地主和大土地所有者的力量进一步加强。最终使马科斯的土地改革努力付诸东流。土地政策的失败使农村矛盾进一步尖锐化,农村人口增加构成的压力,地主剥削,官吏的贪婪使农民处于赤贫和破产的边缘。共产党领导的人民军的活动又再次掀起高潮。在中吕宋,人民军从 1965 年的 500 多人发展到 1967 年的 1000 多人,他们在自己控制的地区建立基层政权,重新分配土地,建立信贷机构,开展商业活动,征收各种捐税来维持他们的活动。在公共设施计划上,由于国会反对增加税收,马科斯政府在其第一任期内的基础设施建设主要靠贷款和外援来支持。在马科斯第二任期开始之前,银行的贷款利率已从 1965 年的 7—8% 上升到 1968 年 14%。1967 年底,政府财政中 5400 万美元的国际收入盈余在 1968 年 8 月不仅全部用尽,同时还出现了 4500 万美元的赤字。整个国民经济出现了衰退的趋势。政治上,马科斯政府并没有改变菲律宾政治和社会秩序。由家族财团支持的政治派别依然在互相争斗,威胁着马科斯政权的稳定。政府官员的贪污腐化现象一如既往。最典型的腐败现象表现在马科斯在竞选连任的活动中。各党派为了控制选票,纷纷出钱拉拢各地村寨头人或地方势力。平均每张选票的价格被炒到 10 美元。马科

斯更是利用总统的权利大慷国家之慨，他对竞选过程中他访问过的村镇头人发放所谓“公共工程捐款”，每份 500 美元（合二千比索），总共分发了大约 2 万张 2000 比索的支票，相当于 1000 万美元，从而使 9 个月内菲律宾全国的货币供应量增加了近 24%，导致了大幅度的通货膨胀。大选之后，菲律宾各类消费品价格上涨 40—60%。在大选期间，有组织的暴力活动致使大约 100 人丧生。

六十年代末七十年代初，经济和社会问题的恶化，使马科斯政权和菲律宾社会面临着动乱的威胁。菲律宾共产党建立了新人民军，在全国范围内开展武装斗争。摩洛民族解放阵线成立并建立摩洛民族解放军，以武装斗争加强了分离主义活动。菲律宾民族情绪高涨，国内广泛掀起了反美抗议示威，工人、农民、学生和知识分子联合发动声势浩大的抗议示威，学生与警察连续发生冲突。由于马科斯连任总统，打破了自独立以来两党轮流执政的传统，引起统治集团公开分裂，阿基诺的崛起和对总统地位的挑战，马科斯与各大家族势力之间的争斗，导致 1971 年 1 月副总统罗佩斯同马科斯公开决裂。接下来又发生参议员劳雷尔脱党和迪卡诺辞职事件，削弱了执政党的力量。1971 年 11 月参议院中期选举中，反对党大获全胜，在参议员 8 个席位中获得 6 席，从而使国会越来越难控制。1972 年 6、7 月，菲律宾群岛接连遭到强台风袭击，台风又引起洪水泛滥，粮食欠收，霍乱盛行，许多人无家可归。食品价格指数 1971 年上升 25%。1972 年飞涨到 37%。由于政府腐败、缺乏效率和财政困难，马科斯政府甚至无法采取必要的紧急救援计划，在这种局势下，反对党政治势力进一步向马科斯施加压力，要求变革。

二、军事管制法出台及独裁统治下的新社会运动

1. 军事管制法出台及独裁统治的建立。

1972 年 9 月 21 日，马科斯在国防部长恩里莱领导的军队全

力支持下,发表了实施军事管制法的声明,从而开始了长达8年的军事独裁统治,揭开了马科斯第二执政阶段的序幕。在军管法实施之初,军队查封了8家大报纸,禁止电台和电视台播放非官方评论,并以阴谋叛乱、勾结共产党等罪名逮捕了3名省长,36名市长,11名制宪会议代表,其中包括自由党总书记阿基诺,4名国会议员,16名报刊出版人和专栏作家以及100多名受到怀疑的警方人士、学生领袖,交由军人组成的特别法庭审判。到1972年年底,类似的在押人数已上升到近6000人。军管法还规定所有地方政府都由军队接管,解除了大约15万文职人员的职务;宣布禁止罢工,勒令公民交出私人拥有的枪械;控制了铁路、航空、通讯及大众传播媒介。

军管法在颁布之初的一段时期内取得了明显的效果;菲律宾的绝大部分地区恢复了法制和秩序,收缴了流失在外的武器弹药,解散了国内地方头人的私人武装,犯罪现象大大减少。经济由地方分权到中央集权,增加了国库收入,重新开始实施土地改革计划,生产恢复,实现了稻米的自给有余。再次开始规划和实施一些庞大的基础设施建设。相比之下,暂时的解散议会和军人接管政府并没有使广大民众感到不安。人们认为议会过分沉溺于政治游戏,民主成为政治家们打击对手和谋求个人和集团私利的工具。过去的政治民主并没有能保障菲律宾的社会稳定 and 经济发展,因此,大多数人对失去这样的民主丝毫没有感到惋惜。这是马科斯军管法取得成功的重要原因之一。

就马科斯而言,实施军事管制法是保住个人权利和实行独裁统治的第一步。为了使他自己及其家族权力永久化,马科斯上台后,蓄意培植军队势力,菲律宾军队从最上层将官到下层军官和士兵相当多的人来自马科斯的家乡,两位军衔最高的军官,武装部队总参谋长费边·C·贝尔将军和副总参谋长兼保安部队司令菲德

尔·V·拉莫斯都是北伊罗戈人，拉莫斯还是马科斯的表弟。在传统上，菲律宾军队在马科斯上台前在国家政治生活中的作用几乎是无足轻重的。士兵和下级军官主要来自社会下层，军官工资很底，福利极差，把军人作为职业在社会上完全没有吸引力。由于马科斯的培植，军队的面貌大大改变，特别在1972年以后，军官、士兵及其家属的工资和福利待遇大大提高，高级将官的军衔也提高到和美国及东盟国家军衔相当的水平。在军管法实施后，马科斯还任命了大批军官和退休将领担任行政机关和外交使团的关键职务。在马科斯的培植下，军队成为菲律宾政治中举足轻重的政治力量。

为了使独裁统治合法化，马科斯早在1971年就未雨绸缪，召开了修改宪法的会议，由320名各地选出的修宪代表，在18个月的漫长过程中多次召开会议，讨论宪法的修改问题，在制宪会议的第一次会议上，马科斯就以微弱多数票否决了不让马科斯成为1973年总统候选人的提案，打破了过去宪法规定总统最多只能连任两届的规定。1972年11月28日，制宪会议又以286票的绝对多数三读通过新宪法草案，并于1973年1月将草案交付在全国各地召开的36000个“公民会议”表决，结果以96%以上的公民会议同意实施新宪法。马科斯在这个基础上在总统府召集了约6千名军、政领袖和各界人士举行“人民革命会议”，通过实施新宪法，并继续实施全国戒严的政令。1972年通过的新宪法将过去仿照美国总统制的政府改由采用英国式的内阁制。宪法中最关键和最有争议的是第17章中的临时条款，该条款规定从新宪法被公民投票通过到国会议员选出之前，必须有一个“过渡时期国会”，它的成员是现任正、副总统，支持新宪法的现任参众议员，以及在新宪法上签名的修宪代表。现任总统是过渡时期国会的召集人，在未选出总统和总理之前，现任总统可以行使他们的职权。这样，马科斯就利用

这个临时条款由所谓“公民会议”以举手方式通过的所谓全民公决，通过了他 1973 年后连任总统，又通过成立由他控制的临时国民议会，直到 1981 年 4 月通过将从未实施过的英国内阁制改为法国式的总统制，规定总统为最高行政首长和国家元首，任期 6 年，可连选连任，总统可解散国会。并设内阁帮助工作，内阁设总理一人，由总统提名，经国会选举产生。内阁设 14 人的执行委员会，由总理任委员会主席。就这样，马科斯在军管法颁布后长达 8 年多的时间里利用所谓“全民公决”的把戏，把菲律宾政坛玩弄于股掌之上。

2. 马科斯指导下的新社会运动。

作为政治家，马科斯并不是一个庸材，菲律宾著名外交家罗慕洛的夫人贝丝·戴·罗慕洛在回忆录中对马科斯有这样的评论：“总统与他的夫人不同，他是一位博学多识的人，有敏锐的历史感。”“罗慕洛认为，在所有他为之工作过的总统中，马科斯是最好学的，并且对所需要处理的问题有充分的准备。他还赞赏总统的沉着冷静。”^①面对着菲律宾社会层出不穷的各类问题，马科斯也曾经努力寻找过答案，为了解决这些问题，马科斯撰写的《今日之革命：民主》和《菲律宾：新社会之阐释》等书，总结了一套在菲律宾建立“新社会”的理论。

新社会理论认为，菲律宾共和国面临着威胁，这种威胁主要来自七个方面：“共产主义暴乱，右翼分子政变，穆斯林分离主义运动，社会各阶层的贪污腐败，私人军队与政治军阀，日愈恶化的经济，外国干涉”^②。他进一步分析造成这些威胁的原因是贫富悬殊，而贫富悬殊使寡头精英操纵政治，广大群众由于贫困而只能依附

^① 贝丝·戴·罗慕洛《菲律宾政坛回忆》，李延凌等译，广西人民出版社，1992 年版，第 13—88 页。

^② 费·马科斯：《关于菲律宾新社会的注解》，马尼拉，1973 年英文版，第 40 页。

于某些寡头政治家。这就使政治受到财富的干预,干预的结果就是政治腐败。为了改造这个旧社会,马科斯推出了新社会纲领。纲领提出菲律宾新社会的建立必须走“中间道路”,采取自上而下的方式来建立新社会。具体方式就是通过实施军事管制法,摧毁旧土地寡头和商业寡头,然后依托中产阶级,扩大民众参与,进行宪政革命,从而避免下层的暴动,使菲律宾进入一个和平的“新社会”。

新社会运动的实践过程,使菲律宾社会和政治生活发生了一些变化,因此也为马科斯王朝的崩溃埋下了伏笔。首先是发展“亲朋好友的资本主义”,通过政府提供一系列贷款、减免税、保障原材料供应等一系列优惠政策,扶植新寡头。同时利用军管法,剥夺例如罗佩斯家族和其他“不友好家族”的财产,结果是以本尼迪克特和迪西尼斯家族取代了罗佩斯和杰辛托斯家族。相比之下,广大农民和城市、下层人民并没有从新社会运动中得到多大的实惠,人民的生活水平没有明显的提高。第二,新社会运动彻底改变了中央与地方的关系。军管前,地方寡头控制着地方的财政大权,同时也左右着地方经济,新闻媒介,甚至还有私人武装。加上两党轮流执政的政治体制,地方实力集团可以操纵国会,凌驾于总统之上,行政权受到立法权的束缚与限制。军管后,中央集权加强,地方权力被削弱,地方财政支出从1972年的16%下降到1977年的9%。加上政党取消,国会解散,立法、行政权集于总统马科斯一身,从而形成了以马科斯和罗穆亚尔德斯家族为中心,军队、技术官僚结盟的新权力结构。第三,军队在菲律宾政治中的地位得以确立,军队在菲律宾历史上第一次成为政府的主要伙伴,军队的预算、规模和职能都迅速扩大。1972年,菲律宾军队仅有6万人,到1975年底就扩大到25万人。许多军官被任命为省长、开发机构主管、国营企业经理。国防部长恩里莱一人就任11家国营企业的董事。军事法庭有权审理民事案件,警察和保安部队也相应扩大了。第四,初步形

成了以技术官僚为主角的国民经济计划和管理体制。建立了“国民经济开发总署”，负责国家总体开发规划。设立了以行业和地区开发为主体的各种行政管理机构。任命受过高等教育和专业训练的专家担任重要职务。例如担任过重要职务的专家有：总理比拉塔、中央银行行长梅·C·拉亚，预算部长伊曼努尔·S·奥巴，商业部长罗伯托·S·王彬、菲律宾国家银行行长小普拉西多·马帕等。

三、马科斯时期的经济发展及经济政策

在马科斯统治时期，特别是军管法实施时期，菲律宾工业化的迅速发展和国民经济的全面增长究竟如何评价，一直是个争论不休的问题。概括起来，马科斯统治下的菲律宾经济发展可以划分为三个时期。

第一个时期从1965年到1972年，是马科斯试图解决菲律宾问题的尝试时期。在农业方面，马科斯企图通过实施土地改革方案，对农业生产进行技术革新，大力发展粮食生产，以实现粮食自给，这一时期高产稻种(IR—8)的推广，使稻米产量有了大幅度增加。在工业方面，积极引进外资解决经济建设的资金来源问题，增加对工业的投资并实施促进工业发展政策，在发展替代进口工业的同时发展面向出口工业，重点发展中小型工业，创造就业机会以解决失业问题。同时采取了关税保护政策，促使工业生产在六十年代后半期趋向回升。六十年代末，由于对基础设施方面投资过大和外贸逆差，1970年2月比索进行1962年以来的第二次贬值，造成巨大的通货膨胀，加上1972年的台风、洪水，使农业生产遭到严重损害，导致政局动荡。

第二个时期从1973—1981年，是马科斯推行新社会纲领，进行经济改革时期。这一时期在农业上继续推行已经中断的土地改

革计划,改造单一化农业生产格局,实施多元化发展战略,实现了粮食的自给有余。工业上大力发展面向出口工业,实施优先发展工业的政策,鼓励出口,降低失业率,着手解决能源问题。同时实施了发展多边对外经济关系,摆脱长期以来对美国片面的经济依赖政策。由于措施得力,尽管面对着七十年代世界资本主义的能源危机和经济衰退,菲律宾国民生产总产值仍达到平均 6.6% 的增长率水平。

第三个时期从 1981—1985 年,是危机、调整、低迷、彷徨时期,七十年代末八十年代初,由石油危机牵发的整个资本主义世界性经济危机,使作为初级产品出口国的菲律宾经济深受影响,国际市场需求萎缩使出口贸易大幅度下降。1981—1983 年国民生产总产值的年平均增长率仅达 2.6%。由于 1983 年的阿基诺被害事件,使经济状况进一步恶化,大量资金外流,国际收支状况恶化,外汇储备枯竭,政府不得不宣布延期偿付外债。1984 年又连续受到强台风和火山爆发的袭击,从而使 1984—1985 年连续二年出现大幅度经济滑坡,增长率下降到 1984 年的 -5.5%,1985 年 -4%。为了应付上述危机,政府采取了财政紧缩政策,通过一些国际和国家银行间的资金拆借和使用国际货币基金组织成员国的特别提款权,调整外债结构,鼓励外国投资,开始重视工农业部门之间的平衡发展,分散工业区,改进地区发展的不平衡现象。

在上述三个时期,马科斯政府先后出台了许多发展经济的政策措施,下面就将这些政策措施及其实施的结果归纳于下:

1. 优先发展工业的政策措施。

菲律宾是亚洲发展中国家中较早开始进行工业化建设的国家,早在 60 年代初期,菲律宾就开始发展进口替代工业,并取得了较好的成绩。70 年代初,面临着发达资本主义国家将劳动密集型产业向发展中国家转移的时机,菲律宾决策者中一部分人则仍

在采取“经济民族主义”的态度，对国内工业过多的实施保护政策，抵制外国资本进入菲律宾，从而使工业发展缺乏动力，长期停留在进口替代阶段，错过了发展工业的大好时机。虽然政府在1967年颁布了“投资奖励法案”，并在1969年决定设立出口加工区，但马科斯忙于权力之争和应付各种社会矛盾，因此直到1972年军事管制法实施后，马科斯政府才从根本上转变保守主义和民族主义的经济政策，开始全面实施面向出口的工业政策，特别强调工业品的出口，从而使菲律宾的工业品出口有了大幅度提高，并在一定程度上改变了菲律宾传统的出口商品结构。从1972年到1985年，菲律宾非传统出口商品在出口总额中的比重从13.9%上升到70.8%。而传统的农林矿等初级产品的比重则从85.6%下降到28.1%。制造业产值的年平均增长率从六十年代的6.7%上升到七十年代的7.2%。工业制成品的出口额从1972年的0.96亿美元增加到1982年的24.2亿美元，同一时期的出口贸易额年平均增长率也达到25%的高水平。由此可见，马科斯在七十年代实施的面向出口工业化的政策在方向上无疑是正确的、及时的，这些政策主要包括以下几点：

第一、积极吸引外资政策。军管法实施后，菲律宾政府制定了一系列鼓励外资的政策。撤除和放宽了过去由国会和法律对外国投资进行的限制，开放了包括银行、农业、石油开采等过去不允许外商涉足的领域。允许外商把利润汇回投资国，并保证外商撤回资本的权利。菲律宾国家银行还放宽了对外资公司在菲律宾国内借款的限制，政府还以低工资和提供基础设施作为吸引外资的条件，在这些政策引导下，外资对菲律宾的流入速度大大加快。1968—1973年，菲律宾年平均外国投资额为1.58亿比索。从1972年到1983年，由外国投资者汇入菲律宾的注册资本累积达19.32亿美元，年均增长率达33.2%。

第二、设立出口加工区。1972年，菲律宾政府设立了巴丹出口加工区，并给予进入加工区的企业各种优惠待遇，其中包括：不限制外资的投资比率，生产用机器设备和原材料免税进口，产品免税出口，营业亏损可以得到适当补偿，容许投资的资本和利润汇回本国，优先配给外汇，为外籍管理人员入境提供方便等等。在巴丹之后，政府又在碧瑶和马克坦建立了另外两个出口加工区。到1984年，出口加工区的出口额达3.47亿美元。

第三，借款投资的政策。为了发展工业，菲律宾政府利用七十年代国际贷款利率低，发达国家资本在国际上寻找出路的机会，大举借款。在1970—1975年的6年间，菲律宾的公共外债从8.2亿美元增加到25亿美元。1965年，菲律宾外债余额仅为6亿美元。1973年上升到23亿美元。1978年为87亿美元，1983年增到240.95亿美元。这些借款绝大部分被用于基础设施和其它大型项目开发上。例如1977年政府公布的十年能源开发计划耗资95亿美元。1973—1981年，有26亿美元以上的贷款被用于61个计划项目。

第四，对面向出口工业的产业企业提供各种奖励。鼓励发展面向出口工业，特别是非传统工业制品。对生产出口产品的企业给予在税收、进出口关税、优先提供信贷和外汇配额方面给予广泛的优待，刺激企业发展出口产品。

2. 改造农业结构，实行面向出口的多样化农业发展政策。

六十年代后期，菲律宾政府开始认识到以牺牲农业来发展工业化造成的严重后果，开始重视农业发展。政府通过改良种子，推广绿色革命，改善农村的基础设施，如水利、道路等建设，鼓励工业资本向农业生产和农产品加工出口方面转移，带动面向出口的多样化农业发展。

首先，在改良稻米品种和推广良种上，政府做了大量工作。1967年，马尼拉国际水稻研究所培育出高产水稻(IR-8)，使稻米

产量增加了4—5倍。1973—1974年，政府制订了“稻米93丰收方案”和“玉米丰收方案”，进一步改良品种，扩大种植面积，推广高产品种和先进耕作技术，发展灌溉设施，向农民提供低息贷款，使主要粮食作物实现了自给有余。1971年到1981年，粮食生产年平均增长率达5.2%，1980年粮食总产量达2189万吨。

第二，发展面向出口农业，改造传统的农业结构。长期以来，菲律宾农业主要以椰子、蔗糖、马尼拉麻和烟草四大经济作物为主。五十年代到六十年代稻米和玉米生产有了较大幅度的提高，并在一定时期内实现了自给有余。然而由于国际农产品市场日益激烈的竞争，菲律宾传统农作物出口受到严重影响，为了更多更快地发展经济作物，换取外汇来购买工业发展所需的机器设备，菲律宾政府大力提倡多种经营和种植非传统农作物，政府通过低息贷款和引进外资兴办种植园的方式发展创汇农业。这些措施使种植业结构发生了一些变化，其中最突出的是香蕉生产。1972年菲律宾香蕉种植面积仅1.5万公顷，1977年上升到29.3万公顷，到1982年香蕉产量已达407.7万吨，出口量占亚洲香蕉出口总量的90%。政府也非常重视发展渔业、畜牧业来改造农业部门偏重于种植业的状况。在渔业方面，1977年制定了发展渔业五年计划，为渔民提供低息贷款购买机动船和先进捕捞工具，同时向外国银行贷款购买大型渔船和兴建现代化海港，使渔业产量大幅度上升。与此同时，政府也有计划的引进饲养设备和方式，建立现代化的家禽养殖场，使肉、禽蛋实现了自给。

四、马科斯王朝的崩溃及其历史教训

1983年8月阿基诺被刺之后，菲律宾爆发了严重的政治、经济危机，马科斯王朝面临崩溃的局面。阿基诺以他的生命为代价，为马科斯20年的专制独裁统治打了一个句号。然而，20年的独裁

统治也使菲律宾社会、政治、经济的各个方面烙上了深刻的马氏印记。这些印记至今仍对菲律宾社会的经济、政治产生着深刻的影响。

1. 阿基诺被害和马科斯出逃。

1983年8月21日，菲律宾著名的反对党领袖、前参议员贝尼奥·阿基诺在美国渡过了三年流亡生活之后返回菲律宾，在马尼拉国际机场遭到暗杀。这一事件在菲律宾国内和国际上引起了极大的反响，从而使马科斯王朝处于风雨飘摇之中。在菲律宾国内，各界人士义愤填膺，一些政府和政界人士也表示了愤慨。数千名大学生举行了抗议集会，数百万人为阿基诺送葬，由反对派组成的“为阿基诺申张正义，为一切人伸张正义”运动掀起了菲律宾历史上最大的反政府示威活动，众多舆论强烈要求马科斯总统辞职，反对党要求成立一个“联合看守政府”，计划通过“非暴力对抗运动”以“恢复民主程序和最终建立一个自由政府”。阿基诺事件也引起了国际舆论的关注，美国、日本、泰国等国政府对阿基诺被害表示痛惜，纷纷要求马科斯政府调查该事件的原委。迫于舆论压力，菲律宾政府成立了一个五人特别调查委员会来调查该事件，但前首席法官罗伯托·孔塞普西翁和红衣主教海梭·辛均拒绝参加委员会。马科斯则否认政府与此事有牵连，指责菲共是阿基诺事件的策划者。

美国国会关于菲律宾问题特别工作小组负责人在评价阿基诺事件的一篇文章中指出：“两位重要政治家在其个人竞争、政治斗争及其最后的殊死对抗中反映了一个第三世界国家的社会矛盾和历史选择。这也是一个充满戏剧性的讽刺意味的故事，因为它具有典型悲剧中最可悲的结局：谋杀使受害者留芳百世而毁了谋杀者自己”。虽然阿基诺被刺一案至今仍无定论，也许将成为菲律宾历史上的千古之谜，但当时大多数人都把马科斯看作谋杀事件的幕

后策划者。阿基诺事件后,菲律宾经济形势急骤恶化了。

首先是通货膨胀引起物价暴涨。由于比索几次贬值,进口急剧减少,市场上物价暴涨。1983年12月,零售物价上涨率为26%,1984年全年零售物价上涨率为50.3%,马尼拉市的商品供应不足现象十分严重,大米、糖、肥皂等生活必需品价格昂贵,还经常缺货,广大中、下层人民生活陷入困境。

第二,公司破产致使失业严重。由于缺乏外汇进口原材料和机器设备,许多公司,特别是中、小型公司纷纷破产倒闭,有的工厂只能通过缩短工作时间和裁减人员的办法来勉强维持生存。工厂倒闭造成失业现象严重。据统计,到1984年第四季度,失业人数约达200万人,占就业人口总数的11%,1985年1月,失业人数突破300万人,占就业人口总数的14.6%。仅1984年一年,菲律宾有2134家公司宣告破产,解雇人员达10万人以上。

第三,资本外流,借款渠道堵塞,外汇储备枯竭,债务危机全面爆发。1983年底,菲律宾的外债余额已达240.95亿美元。相比之下,到1983年10月,菲律宾中央银行的外汇储备仅有4.3亿美元。由于马科斯长期奉行扶持亲友资产阶级的政策,使多数企业家受到排挤,他们纷纷将资本转移到国外。阿基诺事件更加剧了资本外流。据估计,菲律宾人在国外的资本约达二百多亿美元。而仅1983年到1984年两年外流资本就达17亿美元。由于还不起到期贷款,菲律宾政府宣布延期偿还外债,使国家的借贷信誉扫地。外国商业银行停止向菲律宾发放贷款,并纷纷逼债。为了避免风险,国内客户争相挤兑。从1983年9月起,平均每月从银行流失的存款达10亿比索(约合7140万美元)。中小商业银行经不起这种挤兑之苦,20家金融公司宣布破产,数十家商业银行面临倒闭威胁。

1985年,菲律宾已经陷入了全面的政治经济危机。迫于国内的压力,特别是美国政府要求马科斯实行改革的压力,马科斯被迫

于1985年11月26日宣布在1986年2月7日举行总统选举。1985年12月,由阿基诺夫人领导的人民力量党与萨尔瓦多·劳雷尔领导的统一民族民主组织达成协议,宣布联合参加总统竞选,从而大大加强了反对党的实力。1986年2月7日上午7时,全国投票正式开始,当天下午投票结束,按规定应立即计票公布选举结果。然而在投票结束后八个小时仍迟迟未公布选举结果。在这期间马科斯暗中篡改选票,引起舆论抗议。在接下来的选举中,马科斯在全国范围内进行了大规模的舞弊,最后于2月15日不顾反对党的抗议,悍然宣布马科斯获胜并宣布将在2月25日举行总统就职典礼。在马科斯公布选举结果的当天,阿基诺夫人立即发表声明,不承认马科斯公布的选举结果,不承认马科斯还是一个总统。同一天,美国国会两党一致要求里根总统抵制菲律宾选举结果。2月16日,阿基诺夫人在马尼拉举行了百万人的群众抗议大会,紧接着组成影子内阁。2月22日,国防部长恩里莱和武装部队代理参谋长拉莫斯发动兵变,宣布断绝与马科斯的联系,拥护阿基诺夫人。2月24日,里根总统发表声明,要求马科斯离职,向新政府和移交政权。2月25日,马科斯在总统府举行了“宣誓就任总统仪式”,随即登上美军的直升飞机飞往克拉克空军基地,第二天转机到夏威夷。一代独裁者的政治生涯就这样结束了。他20年来精心构筑的马氏王朝大厦在他身后轰然倒塌了。

2. 简短的总结。

关于马科斯执掌菲律宾政坛牛耳二十年的功过是非,一直是一个争议问题。大多数评论认为马科斯伪造个人历史,贪恋权势,为维护个人和少数亲友的利益不惜牺牲广大菲律宾人民的利益,玩弄权术,践踏民主,在政治上完全算得上一个独夫民贼。另一种观点则认为,马科斯在菲律宾民主政治受到动乱挑战时采取果断措施,采取铁腕政治手段,调整了菲律宾的政治秩序,促进了经济

发展,提高了菲律宾的国际声望和地位,他采取的政治经济措施基本上符合当时菲律宾的国情及发展要求。

在本章开头我们就提出:马科斯上台执政时,正面临发达国家产业转移,新兴工业化国家为现代化发展打下坚实基础的关键时期。马科斯的功过应该根据他如何带领菲律宾人迎接这一挑战和菲律宾在其统治下的现代化发展状况而定。

在政治上,六十年代中后期,著名的发展政治学权威、哈佛大学教授塞缪尔·亨廷顿在其于1968年出版的《变动社会的政治秩序》一书中对发展中国家在一定发展时期实行所谓的“新独裁制度”的合法性和合理性进行了理论上的论证,他提出的“秩序第一,代议制次之”的论点被推导成“合法的独裁主义”。亨廷顿这一理论的提出不仅使当时许多发展中国家出现的军人政权找到了独裁统治的理论依据,而且也给发达国家,特别是当时处于西方世界霸主地位的美国政府决策部门造成了很大影响,亨廷顿的著作后来甚至成为美国国务院官员的案头必备读物。

就马科斯上台后的菲律宾政治而言,美国式的议会民主模式受到了严重挑战,财阀家族、地方寡头势力、教会、共产党人民军、少数民族分裂主义的活跃使民主体制濒于崩溃,社会秩序混乱,政府政令无法实施,经济发展受到阻碍,菲律宾社会的确需要建立一种稳定的秩序,为经济发展创造一个安定的环境。因此,马科斯1972年的军管法得到大多数人的首肯和赞同。问题是当独裁统治建立,社会秩序恢复后,政府必须在注重经济发展的同时,培育民主制度,这一工作则被马科斯完全舍弃了。最终造成众叛亲离,失去军队亲信和美国政府的支持,自取灭亡。这一教训是极为深刻的。

在经济上,军管法实施后的近十年间,菲律宾经济面貌有了较大变化,延误了十年之久的面向出口工业得以实施和建立。马科斯

能任用治国专家,实施经济改革,听取联合国和世界银行专家的建议,制定一系列的经济发展战略,使菲律宾经济在七十年代的一段时期内有了较快增长。马科斯政府所推行的一些经济政策无疑对菲律宾经济发展起到了积极作用。但是,两个致命的错误使一段时期内的经济发展成就毁于一旦。第一是经济发展,特别是面向出口工业的发展资金严重依赖于外债,而且对外债的使用极不恰当,大量的巨额贷款被用作进行基础设施、大型工业、甚至是政府机构的楼堂馆所和各种完全不能创造效益,仅用来装璜门面的建筑和项目这一类长线投资方面。致使八十年代初期出现了严重的偿债危机,使国家经济走到崩溃边缘。第二,马科斯指望通过扶持他的一小批工商界的亲朋好友,对他们给予资金和政策的倾斜,建立一批由亲朋好友掌握的,对国计民生起关键性作用的经济部门,从而以新财阀取代老财阀,使自己的政治统治建立在经济控制的坚实基础之上。他的这种想法和做法实践证明是完全错误的。马科斯的大部分亲朋好友只对他们自己获得的经济实惠感兴趣,马科斯对他们的扶持不仅没有使他得到一个强大的经济基础,反而使中产阶级发展受到压抑,许多人都将资金转移到国外,造成大量资本外流,不仅造成政府财政金融危机,同时也使菲律宾经济发展缺乏后劲。因此可以说,在菲律宾经济发展的关键时刻,马科斯政府赢得了机遇,又失去了机遇,从而使菲律宾成为发展中国家中有增长而无发展的典型。简单的比较就能说明问题:1965年马科斯上任时,菲律宾人均国民收入为430美元,而南朝鲜为440美元,泰国为330美元,印尼为220美元;到1983年,南朝鲜为1840美元,泰国为810美元,印尼为560美元,而菲律宾仅为670美元。如果按1970年的不变价格计算,菲律宾几乎是负增长。当马科斯垮台时,菲律宾经济已出现了连续两年平均4.8%的负增长,政府财政120亿比索的赤字,15%的失业率,262.5亿美元的巨额外债。这些都

可以归结为上述两个经济政策的失误上,这一教训也是极为深刻的。

第十三章

新加坡：人民行动党领导下的“成龙之路”

1965年8月，当李光耀总理流着眼泪在电视台宣布新加坡脱离马来西亚而独立时，其心情的沉重是不言而喻的。后来一位日本记者在谈到李光耀和新加坡的成功时曾这样说道：“李光耀一生在大庭广众之前，流泪过两次，第一次是1965年，新加坡被马来西亚‘驱逐’出来，另一次是1980年，当他母亲逝世出葬时，就曾在众目睽睽之下，放声大哭。”^①在当时的历史背景下，李光耀这种如同丧母一般的悲痛心情是完全可以理解的。对于新加坡这个既没有腹地又没有资源的弹丸小国来说，独立后面临着国内经济衰退、失业问题、种族冲突，以及周边国家占压倒优势的马来人和伊斯兰教社会中的一些人的偏见与敌意，使新加坡成为惊涛骇浪中的一叶扁舟。新加坡能否生存？新加坡如何生存？这样严峻的问题对李光耀这位极富责任心的舵手而言，其压力之大可想而知。然而，正是在这种巨大的压力下，以李光耀为首的新加坡人民行动党政府励精图治，与新加坡人民同心协力，在短短十多年时间里彻底改变了新加坡的面貌，使新加坡傲立于世界民族之林，并成为“亚洲四小龙”之首的新兴工业化国家。新加坡如何在这十多年中完成了“成龙之路”，就是本章的主题。

^① 玖芎林译：《新加坡的成功》，台湾，金文图书有限公司，1982年版，第30页。

一、新马分治后人民行动党的内外战略

新加坡独立后，李光耀和人民行动党的其它领导人对新加坡所处的地位和面临的问题有着清醒的认识。他们一致认为，利用新加坡优越的地理位置和传统的贸易条件来创造新的经济繁荣是新加坡生存之本。而要实现经济发展，最基本的条件是维护社会稳定。只有建立一种稳定的社会秩序，才能充分利用政府职能为经济发展创造良好的条件。在这种认识的基础上，人民行动党政府制定了一系列保障社会稳定的内外战略措施。这些措施可以归纳为以下两个方面：

1. 确立稳定社会秩序的国内政策。

第一，严厉的舆论控制措施。为了建立稳定的社会秩序，政府首先以舆论工具为手段，把领导人的政治意图通过传媒灌输给广大人民，使人民群众能够在牺牲某些个人利益的情况下来保障社会的稳定和繁荣，使新加坡人得以在生存的思想与政府保持认同。为了达到这一目的，政府规定了不允许私人经营广播和电视，并于1967年颁布“不良刊物法”。1971年以制造种族分歧为名拘捕了《南洋商报》总编辑及专栏作家，同时还处罚了《新加坡先驱报》和《东方太阳报》负责人。1974年和1977年，政府又先后制定了“报刊及出版法”和“报刊及出版修正案”，确定必须在社会安定的前提下才能保障言论自由，同时授权文化部监督、审查报刊和其它出版物，任何有损社会稳定的言论都将受到处罚。与此同时，政府则支持报纸设立“报业控股集团”，实际上由政府控制了民办的《联合早报》和《海峡时报》两家重要的报纸，以便统一舆论和保持同政府的密切关系。在控制舆论工具的同时，政府对舆论的管理也有一定的标准，规定不得从事危及政权和政局稳定的宣传，不准宣传共产主义、原教旨主义和大民族主义，特别规定在大选前不得发

表对政府及其官员的批评意见。政府还要求外国驻新加坡的新闻机构和新闻记者必须绝对服从新加坡的法律,凡是攻击新加坡的舆论,一律不准进入国内。除政治生活之外,政府也通过大众传播媒介,向人民灌输正统的价值观念,要求人们具有牺牲精神、尊纪守法、生活严谨、朴实。反对盲目追求西方的文化和生活时尚,严格控制含有色情、暴力等内容的文化制品。

第二,摒弃反对党政治,建立一党独大的政治体制。人民行动党的领袖们认为,新加坡是一个多元化社会,不同的种族、文化和宗教的并存本身就是造成动乱的温床。另外,新加坡国土面积小,从而使执政党得不到充足的人才从事政治活动。如果实施西方式的反对党政治,不仅容易产生民族分裂和社会动荡,而且使政府失去一些有领导能力的人才,从而不利于政权建设。基于这种理论,人民行动党政府利用政权的力量限制反对党势力的发展。政府经常运用《国内安全法》逮捕反对党的活跃分子,同时还利用议会条例来保护自己免遭背叛,根据这项条例,如果当选议员改变了自己的党员身份,就必须离开议会。由于采取了这些强硬的限制措施以及利用作为执政党的优势,人民行动党把大量政治上有雄心的人吸收进执政党内,从而保证了执政党和政府有一批强有力的领导人,在政府和各级组织机构中保障了各项政策措施的推行与落实。一党独大的政治体制使人民行动党在大选中获得了极大的成功,在1968年选举中,人民行动党赢得了议会中全部席位,从而使新加坡成为一个一党统治的国家。1968年以后,议会中清一色全是人民行动党议员,这一局面一直持续到1981年在安顺区的补选中才有一名反对党候选人进入议会。这种一党独大的政治体制也使政府领导人在政策的制定和实施两方面都得到了极大的便利,避免了议会内的争执和对政府的不信任,从而使许多政策能够迅速贯彻并取得效果。

第三,控制工会和建立严密的社会组织。新加坡领导人认为,要保证经济稳步发展,建立一种稳定、和谐的劳资关系极为重要。政府要求工会摒弃西方国家工会的模式,不要作为一个狭隘地代表部门利益的压力集团,而是要成为能阻止工人运动和增加工资福利要求,协调劳资关系,全力支持政府工业化政策的工人组织。在新马分治以前,新加坡左翼工会势力非常强大,罢工成为司空见惯的事,人民行动党政府在取得1963年大选胜利后,通过拘禁和取消登记资格的手段取缔了力量最大的新加坡工会联盟,从而使支持人民行动党的全国工会大会成为新加坡唯一的工会组织。在这个基础上,新加坡政府于1968年重新修订了雇佣法。新雇佣法规定:增加工作时间,从过去一周工作39小时增加到一周工作44小时;减少节假日,节假日从一年14天减到11天;削减病假日,产假只允许三次;限制奖金发放,年终奖金的发放主要根据经营者的意志来确定;无故旷工两天者可以解雇;连续三年不旷职才有津贴;连续七年全勤才有退休金;劳工在一年内可享受一周休假,但没有工资;解雇劳工要在前一天预先通知;劳工退休年龄为55岁。^①政府认为严格的雇佣法对新加坡经济发展是非常必要的,因此要求劳工们付出一定的牺牲来保障经济繁荣。新雇佣法颁布后,一度十分活跃的劳工运动沉寂下来,罢工逐渐减少,因劳资纠纷而损失的工作日也下降到最低限度。

在控制工会和颁布了新雇佣法的同时,人民行动党政府在建立严密的社会组织上也下了很大功夫。由于新加坡没有市、区一级的政府机构,政府就利用由人民行动党控制的青年组织组成人民协会,把这个组织从一个民间社团拔高为政府组织的一部分,从而强化了政府在民间的存在。人民协会刚组建时由45个团体会员共

^① 玫芎林译《新加坡的成功》,台湾,金文图书有限公司,1982年版,第180—181页。

同组成,李光耀总理兼任人民协会主席。每个团体会员任命一个委员参加人民协会管理局工作。人民协会管理局每三个月至少开一次会,会议由主席主持,各团体任命的委员参加,每年年终以前,人协还召开一次会员大会。人民协会的日常工作是管理下属的“民众联络所”,这些联络所为不同种族人士提供一个共同聚会的场所,通过人员间的交流,促进相互了解。李光耀总理在1980年人民协会纪念刊上发表的“人协与建国”一文中指出:人民协会的主要任务是提供各种设备,以便物色、选拔和训练可以信赖的人,使他们成为新社区公认的领袖。人民协会必须从居民委员会中选出有本事、最可靠、最积极者加入管理委员会和公民咨询委员会。因为那些生性积极而且热心公益的人,一定会受到注意,并且当选加入居民委员会。居民委员会中最精练的委员就能按部就班,升入管理委员会和公民咨询委员会担任委员。这样一来,我们就可以确保政府永远能敏感地体会到人民不断改变的要求,人民也能永远享有畅通无阻的下情上达的途径。使政府能够及时修改政策,把这些政策的不良影响尽量减少。^①实践证明,人民协会增加了人民对政治的参与感;培植了社会活动积极分子,沟通了政府与社团的联系,起到了下情上达,上情下达的作用。

第四,强化行政机构,重视廉政建设。为了保证社会稳定与经济发展,新加坡政府设置了一套简捷、高效的行政机构。政府最高行政机构为内阁,内阁首脑为总理,负实际行政责任。内阁之下分设国防、科学工艺、劳工、交通、外交、法律及国家发展,内政及卫生、环境改造、财政、教育、社会事务、文化等12个部,每部设部长一人,次长二人,各部部长和次长由总理推荐的议员担任。根据新加坡的国情,中央政府下不设地方行政单位,从而使行政机构简

^① 李光耀:《人协与建国》,新加坡《南洋商报》1980年11月27日。

单、便捷。内阁各部门都直接面向社会和人民,从而大大提高了行政效率,再加上国会内无反对党,行政和立法权能密切结合,行政人员可独立行文,无须事事向上请示,各部门分层负责,政令的推行较为顺利。这样一套高效的行政管理机构很符合新加坡的国情。

除了行政制度合理外,官吏的操守是行政机构能否保持高效运转的重要因素。在这个方面,新加坡政府制定了一套完整的制度来防止国家机关工作人员贪赃枉法的制度。首先在人员任用上,想成为国家公务员的人,必须经过严格的录用考试和体格检查,并调查其家庭情况、个人爱好和社会背景,其中任何一项不合格者,均不得任用。另外,政府规定获得政府任命的人,必须在出任之前申报个人财产,包括动产、不动产、银行存款以及拥有的股票、证券。已婚的工作人员还必须申报配偶的财产,并到法院公证。即将出任的国家公务员必须在法院法官面前进行出任宣誓。政府每年还发给公务员一本日记本,作为个人品行的记录,日记本有页次和年月日,第一页有该公务员在其主管官员面前书写的保证书,保证所记载的内容如实,日记本必须定期接受检查。为了严肃执法,新加坡政府还设立了直属总理府的反贪污局,该局对国家公务员有权暗中派人跟踪,调查他们的日常行为,例如有无嫖赌、出入酒吧或与不法团体相互往来的行为等。反贪污局的工作人员可以不用逮捕证就逮捕任何涉嫌贪污受贿的官员;有权入室搜查,没收被认为是赃物或其他罪证的任何银行存款、股票和银行保管箱;有权进入各部门、机构要求其官员及其他工作人员提供所需的内部材料。贪污受贿官员一经查证落实,不仅要处以监禁,还要罚款并没收其在职期间缴交的公积金。公务员不得接受馈赠,否则一经查出就以贪污论处。也不得接受宴饮的邀请,官员参加宴会要依式填报,包括时间、地点及宴请理由。这些严格的措施使新加坡政府保持了廉洁的吏治和高效的工作。

第五,从严执法,维持良好的社会秩序。为了建立良好的社会秩序,预防和打击各种犯罪活动,新加坡政府颁布了一套严厉的治安法规和管理办法,违法者轻则罚款、拘留、劳动教养,重则判刑。凡属贩毒和严重的强奸、杀人、纵火、抢劫犯,一律判处死刑。为了有效执法,新加坡政府建立了一支高效、精干的警察队伍。全国有正规警察一万多名,9个警署,96个派出所。这些警察装备先进、技术配套、破案效率很高。为配合警察的工作,政府还建立了警民联防的“邻里警岗制”,每岗20多人,一天24小时都有人值班,负责报警、巡逻、街道管理等。为了树立良好的社会风气,新加坡政府制定了许多条例、禁令,使人们的言行举止、食衣住行都有章可循,政府经常通过传媒组织各种活动,如“讲普通话运动”、“礼貌运动”、“使新加坡保持清洁运动”等。新加坡街头随处可见告示牌,如“不准乱过马路”、“不准乱丢垃圾”、“不准吸烟”等等。此外,还对车辆的时速、随地吐痰、骑摩托车不戴安全帽、电梯内吸烟、损坏树木等不良行为都要严格处罚。对违反公共道德和秩序者,主要通过罚款手段加以严惩。政府这种家长式的态度被新加坡人民普遍接受,同时也使新加坡人养成自觉维护公共秩序的良好习惯。

2. 安全意识支配下的对外生存战略。

第一,建立可靠的防务力量以确保生存。新马分离后,尽管马来西亚表示愿意对新加坡提供防务援助,而且《英马防务条约》的范围也包括新加坡,但新加坡仍然认为建立一支可靠的防务力量对保障新加坡的生存有着重要意义。政府实行了全国性的国民兵役制,要求人民把服兵役看作是公民的责任。另外,鉴于国小人少,政府决定不搞大规模的现役军队,而是把服兵役作为使人们最大限度地接受军事训练的一个机会。新加坡政府非常欣赏以色列在阿拉伯世界中的生存经验,从而按以色列模式来建军,特别邀请以色列的军事顾问到新加坡帮助检查军训和军队建设,并向以色列

购买武器,企图把新加坡建成有严密组织和全民武装的国家。在上述思想指导下,新加坡政府积极致力于军队建设,设立了新的训练学校,例如新加坡武装部队训练学院,培训从战略、战术到后勤供应等一系列军队建设人才。同时在健全步兵部队的基础上发展装甲兵和海空军。政府还增加军事预算,从独立后到70年代中期,政府的军事开支占整个预算开支的三分之一。^①高于南朝鲜,是泰国的两倍。到1976年,新加坡是东盟国家中每平方公里士兵人数最多的国家,拥有东盟各国中第二大装甲师,其战斗机的数量也位居第二。政府还派遣许多防务人员到美国、英国、泰国、菲律宾、台湾等国家和地区接受军事训练。

第二,改善与邻国的关系,注重东南亚地区的力量平衡。60年代后期,新加坡在致力于军队建设的同时,开始主动调整与邻国的关系,积极参与东盟的活动,加强东盟国家间的团结,保持东南亚地区的力量平衡。调整关系的第一步是停止同以色列的军事合作关系。因为把新加坡比作以色列,等于把邻国印尼和马来西亚视作东南亚的阿拉伯人。这样在感情上会刺激两个穆斯林邻国,而且也得罪了中东阿拉伯国家。因此从70年代以后,新加坡转而从菲律宾寻求军事上的合作。调整与邻国关系的第二步是积极参加东盟的活动,通过参与这一区域性组织间的多边活动,调解与印尼和马来西亚之间的紧张关系,提高新加坡在东南亚地区各国中的地位。新加坡特别重视加强与印尼和马来西亚的双边经济合作,把这种合作作为同两国改善关系的有力杠杆。在经济合作的基础上加强在政治、安全、社会和文化等各个方面的合作,增加东盟各国的内部凝聚力,以保证新加坡的独立和生存。

第三,利用大国的支持和各大国在东南亚的均势来保证新加

^① 黛安·莫齐:《东盟国家政治》,季国兴等译,中国社会科学出版社,1990年版,第244页。

坡的安全。新加坡领导人认为,仅凭自身有限的力量来建设国防远远不能确保安全。新加坡的安全也不能寄希望于邻国的善意,必须借重大国的力量,在东南亚地区维持几个大国的多极存在,从而形成一种大国均势下的“多极平衡”,使新加坡在国际关系格局中获得最大的回旋余地。在这一思想的指导下,新加坡力图使美、苏、中、日四大力量在东南亚地区形成平衡。具体政策是在对美政策方面,面对美国从亚洲地区的力量收缩趋势,力主美国为首的西方国家在东南亚均势格局中占优势地位,使新加坡的生存和西方世界紧密联系在一起。新加坡要求美国继续对菲律宾和泰国履行马尼拉条约中的安全防务上的承诺,主张美军继续留在泰国。还建议美国成立印度洋舰队,以保证美苏之间在太平洋和印度洋上的力量平衡。除外交活动外,1970年新加坡工厂开始为越南战争制造武器,并为美国空军和海军提供飞机和军舰维修站,同时让美国使用本岛的军事设施。并从1983年开始与美国合作在南中国海进行海空联合演习。在对苏政策方面,新加坡对苏联的扩张怀有戒心,反对苏联建立亚洲安全体系的建议,把苏联对越南的支持看作对东南亚的最大威胁。但为了维持平衡,新加坡也努力发展与苏联的经贸关系,希望与苏联保持一种和谐的等距离关系。在对华方面,新加坡外长1975年首次访华,开始注重与中国的关系,新加坡领导人认为中国在东南亚近期不会构成威胁,中国进入东南亚可以对其它大国势力起抵消作用。李光耀曾公开支持中国对越的自卫反击战,认为中国越境教训越南时,东南亚国家可从中得到好处。在日本方面,新加坡认为日本建立有效的防务能力意义重大,日本加强防卫力量可以使美国为首的西方势力在印度洋和太平洋的军事力量大大加强,并且可以减轻美国在东北亚的防务负担,把注意力更多地放在东南亚事务上。因此新加坡对日本军事力量的发展持积极支持的态度。

由于人民行动党政府从 60 年代末到 80 年代初采取了符合新加坡国情的一系列内外政策,从而使新加坡政局稳定,社会秩序良好,对外政策的得当增强了新加坡的国际地位,使新加坡与邻国建立了和睦友好的合作关系,为新加坡经济建设打下了良好的基础。

二、新加坡的“成龙之路”

经济发展是独立后人民行动党生存战略的核心。为了创造经济繁荣,新加坡政府制定了一套改变传统的转口贸易为主的经济结构,建立适合本国经济发展要求的产业结构。通过对外开放,多方位吸引外资,建立良好的福利制度,提高劳动力素质,在政府的宏观调控和干预下,促进国民经济全面、高速和持续发展,把新加坡建成地区经济中心。下面分述独立后新加坡经济发展战略的措施和其成效。

1. 改变传统的以转口贸易为主的经济结构,建立适合本国经济发展要求的产业结构。

建国初期,新加坡经济的主要支柱是转口贸易,1960 年,在新加坡的出口总额中,转口商品的比重高达 93.8%,国内产品只占总出口的 4.7%。转口贸易主要是从邻近的东南亚国家进口橡胶、锡、咖啡、木材、椰干、香料和一些热带水果等,经过加工、分类和包装,再行转口到中东和西方国家。同时从欧美日等工业国家进口机械设备、工业制品和粮食等,转运到东南亚邻国和亚洲其它国家和地区。60 年代初期,由于邻近国家相继采取直接贸易政策,绕开新加坡直接与发达国家建立贸易关系,从而使新加坡转口贸易出现严重衰退。1965 年新马分治使建设中的新马共同市场解体,同时也使政府经济计划署制定的第二个五年计划告吹。1966 年英国宣布从新加坡提前撤军,也使新加坡面临着丧失国民生产总值 29% 和三万份工作的威胁。这一系列的打击使新加坡的转口贸易进一

步萎缩,国内失业严重,消费品供应不足,经济发展陷入困境。

在这种情况下,人民行动党政府对新加坡所处的国内国际环境进行了冷静的分析后,决定大力发展出口导向型工业,改变传统的以转口贸易为主的畸型结构,建立适合本国国情的产业结构。1962年,新加坡政府通过了《经济扩展奖励法》,对制造业出口产品给予所得税豁免等方面的优待。同时设立“国家生产力中心”,通过提供咨询服务和训练计划,促进生产力的提高和良好工业关系的建立。为了预防英军撤退后可能发生的衰退,政府在1968年制定了一个“反经济衰退计划”(1968—1971年),通过发行债券和向国外借款的方式,筹集10亿新元资金,用于国防和经济建设开支。同时优先支持出口贸易、旅游和造船等制造业的发展。为了降低劳动成本,调整劳资关系,提高出口产品的竞争能力,1968年新加坡国会又通过了《雇佣法》和《工业关系(修正)法》。在颁行上述计划和法令的同时,新加坡政府于1968年建立了国家船队,实施了新加坡船只注册法,广招外轮挂新加坡方便旗,以提高航运竞争能力和活跃海港。1969年,新加坡政府设立了四个自由贸易区,以加强转口贸易和发挥海港航运的潜力,率先建立了亚洲最大的集装箱码头。在制造业方面,结合本国国情,新加坡积极吸引美、日等发达国家跨国公司在新加坡投资设厂。先后吸引了壳牌、莫比尔、埃索、美孚等国际著名的石油公司到新加坡投资设厂,使新加坡炼油能力不断扩大。到1975年,新加坡的炼油能力已达日产100万桶,成为仅次于休斯顿和鹿特丹的世界第三大炼油中心。在造船工业方面,由于日、美等国造船公司的进入,使新加坡在70年代中期成为东南亚的造船和修船中心以及世界第二大的海上钻井台出口国。在制造业方面,新加坡政府重点扶持电子、电器工业的发展。1965年以前,新加坡的电子、电器工业还处于零的纪录。在政府重点扶持下,到1969年,新加坡已有71家电子电器工厂。1973年,

新加坡的电子电器厂发展到 181 家,雇佣员工 46200 多人,为了使金融国际化,新加坡政府于 1968 年 10 月批准设立亚洲美元市场,1969 年 4 月创设黄金市场,不仅吸收了亚洲的游资,还把欧洲的游资也吸引到新加坡来,从而为国民经济发展提供了充裕的资金来源。1973 年,又进一步批准岸外银行和证券银行经营亚元,允许发放亚元债券和组织财团进行贷款活动,放宽黄金交易的限制,使新加坡成为重要的国际金融中心。同时,政府还大力发展旅游事业,搞好宾馆、饭店建设,在 1971 年提出的十年经济建设计划中,加速城市重建的步伐,精心建设“花园城市”,投资 15 亿新元,建立亚洲最先进的樟宜机场,放宽入境限制和简化手续,开展各种方式的旅游外交活动,吸引大型国际会议和展览会在新加坡举办,使新加坡迅速成为重要的国际性城市和旅游中心。

2. 实施均衡化发展战略,全面对外开放和多方位吸引外资。

新加坡领导人认为,新加坡不能单独依靠某一个大国的政治和经济上的庇护,而应该让若干个大国在经济上多边卷入。这样新加坡不仅获得了多边支持,而且也从多种经济力量的存在和抗衡中获得一种均衡。在这个思想指导下,新加坡政府广开门户,欢迎各国,特别是西方发达国家及跨国公司多边进入新加坡,在新加坡开展自由竞争。政府对进入新加坡的外资在投资上不作硬性规定,也不专门制定外资法令,所有颁布的鼓励投资政策,同样适用于国内外投资者。

然而,新加坡政府也不完全采取放任政策,而是在多方位吸引外资和全面开放的外资政策的基础上注意对外资进行积极的引导。例如在税收政策上,规定经贸工部长批准的新兴工业自投产之日起,5—10 年内免缴法人所得税;为生产或增产某些畅销产品而增加设备投资一千万新元以上的企业,因增加设备而带来的收入,经批准 10 年内免缴法人所得税;经批准为出口企业的单位,5 年

内可享受4%的优惠税率,外汇的兑换、资本、利息、红利可自由汇出;外资设备物资的进口除烟、酒、汽油等少数产品外均可免税进口;除零售业及传统的转口贸易规定外资股份不超过49%,对其余各行业外资股份比例,一概不加限制等等。在这些优惠政策基础上,政府对外资进入在不同时期还有不同的重点。独立以后,根据工业发展计划,新加坡经济发展的重心从替代进口转移到面向出口,因而重点鼓励以出口为主的工业项目,大力发展出口加工业,如炼油、造船、电子、电器、机械等。70年代中期,鼓励重点又逐渐转向资本、技术密集的工业部门,以加强出口竞争能力。1979年以后,开始实施“第二次工业革命”,力图最大限度地利用新科技成就,使新加坡进入发达国家行列,因而优先发展高科技产业,如电脑、航空仪表、医疗器械、通讯设备等,对劳动密集型产业,不仅取消了原来的优惠待遇,而且还加以限制。

多方位吸引外资战略取得了显著效果,西方发达国家如美、日、英、法、德等国全面卷入。据有关资料显示,到1987年底,累计外国投资总额已达200亿新元,约占新加坡所有公司产权资本的40%。^①在外国资本中,起主导作用的是国际垄断组织和跨国公司的投资。外资企业一般规模较大,据统计,新加坡雇工10人以上的工厂中,外资企业只占四分之一,但其产值却占全部产值的四分之三。外资企业大部分是面向出口工业,制造业中外资企业的出口额约占制造业全部出口的85%。多方位吸引外资战略不仅弥补了新加坡建设资金的不足,增加了就业机会,还带来了先进技术设备和管理,提高了新加坡产品的出口竞争能力。

3. 强有力的国家干预。

在新加坡经济起飞过程中,政府对经济的宏观调控和干预是

^① 新加坡统计局:《统计月报》1988年10月。

保证经济健康发展的一个重要条件。按新加坡学者的观点,新加坡政府除了担负自由放任主义经济学家所主张的政府传统任务外,还担当了规定目标人、生产者、调节者和财政代理人的角色。新加坡如今为止所取得的经济成就与其说是自由市场的结果,还不如说是伸得长长的国家干预之手捏成的。新加坡政府的宏观调控和干预可归纳为这样几个方面:

第一,计划与预算政策。新加坡政府从60年代初开始制定和实施经济发展计划,这些计划大致可分为长期战略性计划,如1971年制定的十年经济建设计划;中期应变性计划,如1968年到1971年实施的“反经济衰退计划”;及年度预算计划和政府部门计划等。这些计划不仅从战略高度为国家经济发展提出了发展目标和重点,同时通过配套措施来促使这些目标和重点的落实。

第二,货币金融政策。新加坡没有中央银行,政府通过官方的金融管理局、货币局和投资局共同行使中央银行的职能,其中货币局负责货币发行,投资局管理官方外汇储备,金融管理局执行其余中央银行的职能,包括管理与监督商业银行和金融机构,掌握货币政策,制定利率,调整投资方向等。

第三,政府对土地和资源的垄断。1966年,新加坡政府颁布了《土地取得法》,法令规定政府有随时为公共目的、创造新的就业机会以及居住、商业和工业目的而征用土地,征用价格比市场价格低30%。从而使政府掌握了国家最重要的生产资料,能够以较小的代价去推行住宅建设计划、工业化计划和城市重建计划。

第四,对劳动和工资的控制。政府颁布的《雇佣法》对劳资双方的权利、义务等都有明确规定,并通过设立各种基金会和专门指导机构指导就业和技术训练。政府还通过由政府、资本家、工人三方组成的全国工资理事会,由政府授权理事会在对工资结构、生活费用、生产率状况、劳动力供应和经济计划实施等进行综合评估后提

出增加工资的建议和指导方针,使国营和私营企业都在这些方针的指导下确定工资的增长。

第五,控制物价和强制实行公积金制度。新加坡实行自由价格制度,商品价格由市场决定。然而政府通过控制货币发行、控制利率、控制消费基金、实行强制储蓄等手段,对物价总水平和通货膨胀率进行宏观调控。政府颁布了《中央公积金法》,规定在新加坡有薪金收入(包括各种津贴)者,都必须将其月薪按一定比例交存给中央公积金局,雇主和雇员各分担一部分。当雇员在达到55岁的退休年龄或因残废无法劳动时,便可动用这笔储蓄来维持生活。

第六,实行“居者有其屋”的庞大的公共住宅建设计划。由政府组建住宅开发局,专门负责公共住房建设。1964年实行“居者有其屋”计划,通过几个五年计划的实施,由政府兴建了大批公共住宅,然后贴价出售和出租给低收入的职工家属。为了帮助低收入者购买政府住房,政府每年拿出6000多万新元用作公共住房补贴。低收入者如购买一室一套单元住房,可得到政府提供的相当于该住房实际价格三分之二的补贴;两室一套补贴三分之一,三室一套补贴5%,四室一套不仅没有补贴,还要加收高于住房实际价格5—15%的费用。这样有利于低收入者购买住房。

第七,实行教育津贴,使每个新加坡人都能得到平等的受教育机会。政府对各级各类学校的学生每人每年都给予一定的补贴,补贴金额由小学生的每年一千多新元到大学生的一万多新元不等。政府还长期对马来族学生实行免费教育政策,保证国民素质的提高和有受过良好教育的人材支持国家经济建设。

第八,重视基础设施建设,保证经济发展有一个良好的环境。新加坡政府设立专门机构,如经济发展局、港务局、电讯局等机构,专门从事港口、码头、机场、水、电、通讯、道路、桥梁、仓库等设施的兴建和扩建。政府直接投资从事基础设施建设。经过20年努力,

新加坡成为新兴工业化国家中基础设施最完善、现代化程度最高和最有效率的国家，为新加坡经济起飞奠定了坚实的基础。

独立以来，经过多年努力，新加坡经济发展取得了巨大成功。经济得到快速增长，从1966—1973年，新加坡经济年平均增长率高达12.3%，1978—1983年，虽然经历了严重的世界经济危机的影响，年平均增长率仍保持8.8%的较髙速度。人均国内生产总值从1960年的1215新元(约合397美元)，增加到1980年的14604新元(约合6707美元)，超过爱尔兰、西班牙等西方国家。在此时期，产业结构发生了很大变化，从以转口贸易为主导的单一性产业结构转向以制造业为主导的多样化产业结构。到80年代初，新加坡不仅成为东南亚地区海运、空运、贸易、加工制造、金融服务、旅游中心和最大的修船、造船基地与石油输出港，而且也成为世界第三大贸易港、第三大炼油中心和第四大金融中心。新加坡经济全面起飞，成为发展中国家经济发展的成功楷模和典范。

三、新加坡“成龙”的经验

如果说新加坡的成功主要由于人民行动党政府和领导人对自身所处环境的正确认识，并在这种认识的基础上制定出一系列正确的内外经济、政治和社会发展战略，背负着巨大的生存压力，励精图治、团结奋斗的结果，那么，进一步认识和分析人民行动党及其领袖本身就显得十分必要了，因为这种分析有助于加深对新加坡成功经验的认识和总结。

1. 新加坡的成功是人民行动党的胜利。

新加坡人民行动党是1954年11月由一批接受过英语教育的华人知识分子组成的政党，党的主要领导人为李光耀、杜进才等人。成立初期的人民行动党人员成分复杂，有崇尚社会主义的共产党人、费边社成员、劳工和工会领导人等。当时党的主要奋斗目标

是反对殖民主义,争取国家独立,以民主和非暴力方式取得政权,建设一个民主社会主义的国家。在这个目标指导下,人民行动党以共产党的组织方式来组织政党,建立了严密的基层组织,通过群众路线使党与广大人民群众保持了密切的联系。并在50年代中期和60年代初期与有着广泛群众基础的共产党人和工会领导人合作,利用两者在人民群众中的威望,扩大了本党实力,从而取得了政权,在掌握政权的基础上,由于与共产党人和劳工领袖在政治路线上的分歧,人民行动党领导人利用政权的力量清除了党内坚持不同意见的共产党人和工会领导人,使人民行动党拥有一个思想路线一致,团结合作较好的领导核心,从而能在长期执政过程中推行“一党独大”的政治体制,既不采用某些发展中国家那种赤裸裸的军人独裁的统治方式,也不依靠西方式的以金钱操纵和控制政治的“金钱政治”方式,而是在广泛动员人民群众参予的基础上,依靠正确的治国方略,保持政府机构的廉洁和效率,保证了在四年一度的大选中长期立于不败之地。这种独特的新加坡式的政治发展模式,不能不说是人民行动党的胜利和新加坡得以成功的保障。

2. 新加坡的成功有赖于精英政治的理论与实践。

李光耀总理曾对来访的日本记者说:“只要有五位真正肯做事的领导者,十年岁月里,就可能建造出新的国家。”^①他同时指出:“假如新加坡被平庸与投机主义者所控制,就要付出极大的代价。如果新加坡人为反对而反对地投票给反对党,平庸和投机者就可能意外地接管政府,只要五年,新加坡就会垮台,几十年中建立起来的社会组织、工业、银行体系、观光业,在几年内就会被解体。”^②基于这种认识,人民行动党不仅采取强硬手段,摒弃反对党政治,而且十分重视把有政治理想和抱负、良好的文化素质和专业技能、

^① 玖芎林译《新加坡的成功》,台湾金文图书有限公司1982年版,第23页。

^② 王荣川,《李光耀的精英主义》,《东方杂志》1984年第18卷第65页。

有组织领导能力的人吸收进人民行动党内来。早在70年代末和80年代初,当人民行动党在政治、经济上取得辉煌成就,李光耀开始关注接班人问题之时,他就指出:“我不知道那一件事比较困难:创建人民行动党,达到今日的成就;还是确保能够获得有能力和具有献身精神的接班人,以继往开来,在我们已取得的成就上发扬光大。现在时过境迁,我认为要组成一支比较年青的队伍更是困难的”。^① 1981年,人民行动党就开始进行新老交替的接班活动。在重组的中央执行委员会14名成员中,有6个重要职位都由新人担任。王鼎昌取代元老杜进才担任人民行动党主席。到1984年大选后,除李光耀、王邦文、蔡善进仍留任要职外,内阁成员中大部分为第二代领导人。回过头来看,第一代领导人中的李光耀、杜进才、吴庆瑞等领导人何尝不是新加坡的精英人物。他们的共同特点都是知识层次高、有政治抱负、有组织领导能力、廉洁奉公、具有献身精神,正是这样一群人才使人民行动党在十多年中取得了新加坡成龙的巨变。

3. “经济上的资本主义,政治上的社会主义”创造了新加坡独特的发展模式。

人民行动党元老、新加坡前副总理拉贾拉南在总结新加坡成功因素时指出:“所谓新加坡道路,就是政治上的社会主义,经济上的资本主义。”^② 按照新加坡学者的解释,新加坡是利用资本主义的手段去创造财富,通过社会主义的方法来分配财富。从新加坡的成长模式来看,新加坡的确是在融合了资本主义和社会主义各自优点的基础上,建立了一种有利于自己国情的、综合的经济政治发展模式。在经济上,新加坡是以私有制和自由市场经济为主的准资本主义经济体制。然而,新加坡政府在独立后也建立了庞大的国营

^① 张耀秋:《东协五国政情总汇》,台湾幼狮文化事业公司,1982年版,第124页。

^② 同上,第121页。

企业来引导经济发展,直接参与经济建设。在分配方式上,尽可能多地通过社会财富的再分配来让人民分享发展的成果,如推行中央公积金制度,住宅建设计划,教育津贴的发放以及税收上的抑富济贫措施,使新加坡人民生活水平大大提高,并拥有较为可靠的社会福利保障。在政治上,人民行动党一党独大的政治体制,以及党的组织路线,群众路线,领导人的献身精神,对舆论宣传的管理,精神文明的建设,都吸收了许多共产党和社会主义国家行之有效的政治方式和措施。新加坡的发展模式的确是集资本主义和社会主义的优点而建立的混合型社会发展模式。

4. 提倡儒家传统是新加坡成功的重要精神支柱。

李光耀和新加坡政府十分重视中国儒家的“忠、孝、仁、爱、礼、义、廉、耻”八德,并把这八德作为每一个新加坡公民的价值观和具体行动准则。李光耀在将儒家文化与西方传统文化进行比较后认识到,一个国家只有丰富的物质生活条件和高超的科学技术,但缺乏一种能使全体人民共同遵守的精神力量是很危险的。因此,李光耀自己身体力行,以儒家思想和道德原则来要求自己和其它领导人,并通过宣传和教育使广大人民,特别是青年人了解儒家学说。李光耀本人还在自己的会议室里安放了一尊孔子塑像。提倡儒家学说是使新加坡保持稳定、吏治廉洁、献身精神、团队精神的重要条件。当然,我们应该看到,李光耀和新加坡政府提倡的儒家思想,并非就是孔子的思想或中国古代的儒家学说,而已经过他们的解释,实际上包含了中华民族在历史上形成的许多崇高的思想和优良的品德。

第十四章

马来西亚：多民族国家的平衡与发展

既要平衡民族关系，维持社会稳定，又要致力于经济发展，这是任何多民族国家政府都必须面对的棘手问题。在六十年代末和八十年代的马来西亚，马来族、华族、印度族三大民族占有总人口的90%以上，其中马来族约占总人口的49%，华族约占35%，印度族约占9%，其余是20多个人数较少的少数民族，包括在沙巴和沙撈越的许多土著人。就是在这样的民族大家庭中，马来西亚没有依靠政治上的独裁或象大多数东南亚邻国在这一时期中出现的军人统治等暴力手段，却维持了多民族国家的平衡和促进了经济发展，这不能不说是一种成功。这一时期的马来西亚政府为什么能够取得成功？一直是史学家和政治家、经济学家们在努力探索的问题，也是我们这一章中试图回答的问题。

一、多民族国家政治秩序的建立和形成

从六十年代末到八十年代初，马来西亚先后由拉赫曼·东古·阿卜杜勒·敦·阿卜杜拉·拉扎克，侯赛因·宾·奥恩三位总理顺序执政，他们都共同致力于马来西亚的民族平衡与经济发展大业。由于各位总理面临的社会历史条件不同，因此也就形成两个各具特点的施政时期，即新马分治后，东古·阿卜杜勒·拉赫曼总理执政时期以及1969年“五·一三”事件后，由敦·阿卜杜拉·拉扎

克领导的民族行动委员会实施紧急状态法，一直到1976年拉扎克逝世后，侯赛因·宾·奥恩继任其总理时期。

1. 拉赫曼温和的民族平衡政策。

1965年8月8日，马来西亚与新加坡正式宣布分离。新加坡的独立使李光耀和人民行动党退出了马来西亚政坛，从而使拉赫曼总理在政治上处于无可争议的核心地位

东古·阿卜杜勒·拉赫曼亲王，1903年2月8日生于阿罗士打，是吉打苏丹第六个妻子所生的第四个儿子，因而具有亲王爵位，1920年赴英国剑桥大学学习法律，获剑桥大学法学博士学位。在英国期间，创立了英国马来协会，并任会长。1951年以后，任马来民族统一机构领袖。1957年8月31日马来西亚独立之后，出任马来亚政府首任总理兼外交部长。由于长期接受西方文化的熏陶，拉赫曼总理有良好的政治素质，并熟悉西方民主政治体制及现代化学理论。因此，独立以后，马来西亚一直严格按照民主政治的程序组织政府，并奉行温和的民族平衡政策。

在拉赫曼时期，马来西亚在政治发展上主要面临着三大问题：

首先是种族问题。由于华族多半居住在城市，马来族大多居住于农村，印度族则多居住于种植园，因而大多数华族从事商业、锡矿开采和制造工业，马来族绝大部分务农和担任官吏、军人、警察，印度族则多数为种植园工人。地理和职业的因素使华族和印度族文化程度较高，经济条件较好，再加上宗教、语言、风俗习惯等方面的差异，从而使不同种族间的隔阂较为明显。拉赫曼执政后，尽管联邦政府财政支出的37%用于农业和乡村开发，然而马来族农民的贫困状况依然没有得到根本改善。据马来西亚财政部的统计：“最低收入阶层（绝大部分是马来族农民）的人平均月收入从1957年的48马元下降到1970年的33马元，下降幅度为

31%^①。1970年，每户华族家庭的平均月收入为394马元，而马来族家庭仅为172马元。有三分之一的马来族人口处于贫困线之下，在商业和工业部门中马来族的落后地位就更加明显。1969年，马来族在国家全部股份有限公司中所占股份资本为1.5%。而外国资本占62.1%，华族占22.3%。与经济地位的低下形成鲜明对照的是，马来族公民在全民选举的政治体制中则占居首要地位，马来族农民掌握了80%以上的马来族的民选选票，独立以后教育事业的发展和政治意识的萌芽使马来族农民从“井底之蛙”的封闭状况中跳了出来。而居住在城市的马来人面临非马来人的激烈竞争，不满情绪尤为严重。华族和印度族则对政府明显偏向马来族的政治和经济政策也深感不满，从而使种族矛盾日益激化。

第二是政党问题。新马分治后，拉赫曼政府少了一个最重要的政治对手，但由于种族问题上的纷争仍然存在，并进一步尖锐化，种族矛盾最终仍然要以政治面目，特别是以政党形式，通过不同政见的方式表现出来。1965年以后，马来西亚联邦主要的执政党仍然是以各种族和阶级的上层分子领导的马来民族统一机构（巫统）、马来西亚华人公会（马华公会）、马来西亚印度人国大党（印度国大党）三个政党联合组成的马来西亚联盟党为核心。联盟党内部虽然也存在一些不同意见，但总的政治观点是一致的，主张维护马来西亚的主权和独立，尊重宪法和捍卫宪法原则，采取平衡各民族关系的政策，使各种不同种族的人民在相互忍让的基础上促进民族和解和民族融合，在种族纷争上尽量采取温和手段，避免种族矛盾激化而影响政府稳定。除联盟党外，当时马来西亚政坛上30多个不同政党中较有代表性和政治主张较为明确的反对党主要是泛马来西亚伊斯兰教党和民主行动党。泛马伊斯兰教党是在1957年

^① 马来西亚财政部：《1974—75年度经济报告书》，吉隆坡，1975年，第85页。

马来西亚联邦成立时,对马来民族统一机构采取的伊斯兰教政策不满的马来人伊斯兰教急进派从“巫统”中分裂出来重新组建的政党,党员多为马来族穆斯林。该党势力主要在马来半岛东海岸的吉兰丹州和丁加奴州,并在这两个州组织了州反对党政府。泛马伊斯兰教党主张以伊斯兰教义为原则,政教合一,为马来人的利益而奋斗,把马来西亚建成一个伊斯兰教国。由于马来西亚以伊斯兰教为国教,马来族中大部分人信奉伊斯兰教,因此该党有着潜在的巨大号召力。另外一个重要的在野党是民主行动党,该党的前身是新加坡人民行动党在马来西亚的分部,在新加坡脱离了马来西亚之后,改编为民主行动党。民主行动党以华族为主,华人约占党员人数的70%。该党主要以城市工人为主,政治上主张建立马来西亚人的马来西亚,为所有马来西亚人争取一个更公平合理的多元种族的马来西亚,提倡政治民主,社会、工业民主,经济、文化民主,奉行议会民主制。宗旨是为华人和马来西亚其它少数民族寻求与马来族平等的政治和经济权力,反对联盟党和政府推行的偏重马来族的政治、经济政策。尽管三个政党在政治纲领、种族和宗教上存在着明显的差别,但以东古·拉赫曼为首的联盟党在政治上处于绝对优势地位,其它两个政党完全被排除在中央政府之外。

第三是中央政府与州政府的关系问题。马来西亚是由13个州组成的联邦政府,中央政府在立法、行政权力的分配上大于州政府,并有权统一财政预算,进行土地及联邦调查,并对各州政府的活动进行指导和监督等。但各州有自己的州宪法及立法议会,州政府由首席部长或州务大臣中获大多数议员支持的议员出任,州政府在土地、财政、民事服务等方面有相当的权力。根据1963年马来西亚联邦协议规定,东马的沙巴和沙捞越两州政府还享有移民、教育、劳工等方面的自主权。由于英国殖民者在马来亚实行利用各州苏丹进行间接统治的政策,马来西亚各州一直都保留有名义上的

最高统治者——苏丹。由于宗教和传统文化，苏丹在一般马来西亚农民中有着一定的号召力，各州苏丹定期参加中央政府的统治者会议，并有被任命为国家元首的资格。在拉赫曼政府时期，联邦制度中州的自治权和苏丹的号召力仍然很大，反对党可以利用在各州的组织控制州政府，并联合当地苏丹与中央政府形成某种对抗。如泛马伊斯兰教党从1959年就控制着马北的吉兰丹和丁加奴两州的州政府，民主行动党成立后，也在积极争取州政府的控制权。

面对着复杂的种族、政党和中央与地方矛盾，东古·阿卜杜勒·拉赫曼总理仍继续坚持其一贯奉行的温和的调和主义政策，尽量平衡各种族之间的矛盾。然而，随着时间的推移，独立后种族、政党、经济等各种矛盾日益激化，拉赫曼政府没有拿出一套强有力和有效的政策措施来改善这些矛盾和冲突，忽视了反对党日益增强的号召力和不同政见，忽略了议会外种族冲突的潜在威胁。例如新马分离后，在民主行动党申请登记注册的问题上，政府坚持宪法原则，允许持不同政见的政党注册，引起了马来族极端分子的强烈反对。问题很明显，民主行动党的纲领“建立马来西亚人的马来西亚”是由新加坡人民行动党率先提出来的，正是由于李光耀的这一纲领威胁着政府“马来人优先”的原则，以致马来族极端分子要求拉赫曼逮捕李光耀，而为了避免流血冲突，拉赫曼中止了在伦敦治病，提前返回马来西亚，经过与李光耀持续几天的谈判，最终说服新加坡脱离马来西亚独立，避免了一场严重的政治灾难。而新加坡刚脱离出去，人民行动党在马来西亚的分部就要求成立民主行动党，而且其党纲和奋斗目标完全与人民行动党一模一样。拉赫曼总理则照样坚持民主原则，让其独立建党，这自然引起了马来族极端分子的愤怒。他们指责拉赫曼政府对非马来人的要求让步过多，并把过去一些已经解决的种族问题重新提了出来。例如要求政府重新实施已经被废除的由马来人授予非马来人公民资格的法律条

款。在官方语言的使用问题上也是如此。马来人要求把马来语作为唯一可以使用的官方语言，这无疑引起华人社团的强烈反对，华人要求华语也应作为一种官方语言。为了协调双方矛盾，拉赫曼总理不得不采取将马来语作为唯一的官方语言，但允许为某些官方目的，例如在法庭、大学和商业领域，继续使用英语。这也并没有使冲突各方感到满意。华人方面，由于政府规定非马来语学校必须以马来语为必修课的教学大纲，才有资格获得国家补助。这样华语教育基本被废除。而到中学以后，马来语和英语同时成为必修课，这就使华族和印度族学生有了更多上大学和出国深造的机会，这也使马来人意见很大。政府把马来语和英语同时作为官方语言的措施不仅没有调和种族间的矛盾，反而使这种矛盾进一步激化。1967年11月，由于马来西亚货币贬值，激起了槟榔屿华人劳工反抗，示威活动蔓延到了附近地区，致使警方逮捕了24名非马来族的劳工党领导人。一年之后的1968年11月，政府为了压制柔佛、雪兰莪和槟榔屿的华人的政治活动，宣布了在这些地区实施国内治安条例，约有110人被指控违犯治安条例而遭到逮捕。到1969年大选之前，马来西亚各种矛盾已经一触即发。

1969年5月5日，西马来西亚各地开始进行大选，选举的情况大大出乎联盟党的预料。在许多州，在野的民主行动党、泛马伊斯兰党和人民运动党都取得了巨大成功。联盟党中的马华公会由于前几年完全倒向政府一边，丧失了许多华人，特别是青年华人的支持，失去了大量席位。在吉隆坡的选举中，联盟党在28个席位中获得14席。长期压抑着的种族、政党、宗教之间的矛盾都借大选的机会表现出来。5月13日，当吉隆坡的青年华人正为选举的胜利而欢庆时，大规模的骚乱开始发生，马来族极端分子鼓动马来族社区居民冲击华人居住区。在此后4天当中，华人店铺和住宅遭到纵火和抢劫，致使150多人死亡，大量华人家庭和财产被毁。拉赫曼

政府对突然出现的暴乱没有任何准备,致使暴力活动持续了4天,造成了震惊世界的“5·13惨案”。在暴乱持续4天之后,政府才采取紧急行动,在西马来西亚全部地区实行24小时戒严,禁止一切政治活动,由副总理敦·阿卜杜拉·拉扎克为首组织民族行动委员会,取代内阁和议会,实施对马来西亚的管理。

2. 敦·阿卜杜拉·拉扎克以民族政策为核心的治国方略。

敦·阿卜杜拉·拉扎克1922年3月11日生于彭亨的一个贵族家庭,1940年就读于新加坡莱佛士学院。1947年在伦敦剑桥大学学习法律,在英国留学期间参加英国工党,并主持《马来亚论坛》。1955年当选为国会议员,参加了1956年与英国进行的独立谈判。1957年独立后任拉赫曼内阁副总理兼国防部长。1963年马来西亚成立时任副总理兼国防部长和乡村发展部部长。1969年5月13日流血事件后出任民族行动委员会主席。

“5·13”事件以后,以敦·拉扎克为首的民族行动委员会对流血事件进行了认真分析和研究。他们认为,暴力冲突的主要原因是马来族经济地位低下,由此引起了对其它种族,特别是对华族的不满。另一个原因是华族和印度族方面,由于独立以来政府一直严格遵照英国式民主政治程序进行统治,从而使这些民族认为他们可以凭借自己强大的经济力量,通过民主选举的程序来执掌政权,因此他们过分热衷于政治,忽视了政府“马来人优先”和保证华族和印度族正当的公民权和财产权的所谓“交易原则”。由此得出结论,英国式的民主政治体制不适合于马来西亚国情,必须对政府过去的施政方针和措施进行反省,以现实主义的态度来对民主制度进行加工,使之符合马来西亚国情。在上述认识的基础上,民族行动委员会采取了相应措施对马来西亚进行改造,力图从根本上改变马来西亚的社会状况。拉扎克还在1970年1月成立了一个民族咨询委员会,邀请各政党及联邦、州政府的工作人员、宗教团体、工

会、知识分子、妇女和少数民族代表，讨论通过了新经济政策和宪法修正案，并对拉扎克以民族政策为核心的治国方略取得了共识。概括起来，拉扎克的治国方略主要由以下两部分组成：

首先，在经济上，为了从根本上改变马来族的经济地位，政府制定了新经济政策，这一政策的目标是彻底改变种族间的经济差距，通过 20 年的努力（从 1970—1990 年），最终消除全体马来西亚人的贫困状况，使经济地位不再成为识别马来族和非马来族的标志。把经济发展作为今后政府的一项主要工作，通过政府的力量，彻底改变马来西亚经济结构，实现社会财富的均衡占有和分配，在政府的帮助下造就一个马来族商业和工业阶层，使他们在 1990 年时在国家全部财富和各种经济活动中所占的份额达到 30%。关于新经济政策我们下一节还要进行详细讨论。

第二，在政治上，1970 年，拉赫曼总理主动提出退休，由敦·拉扎克接任总理。值得一提的是，当时拉赫曼总理健康状况良好，在国内仍有较高声望。由于对拉扎克提出的新现实主义政治表示赞赏和对 5·13 事件以前政府政策的反省，拉赫曼总理毅然提出退休要求，由拉扎克来完成他对马来西亚的改造。拉赫曼总理这种政治家的胸怀和风度的确值得称道。

拉扎克接任后，为了稳定社会秩序，首先对宪法进行了修改，把过去宪法中涉及种族关系的某些敏感问题，例如语言、公民权问题不再允许公众和团体进行公开讨论；修改了“煽动闹事法”，禁止议会和州议会对宪法中涉及种族问题的条款提出质询，同时规定 1957 年宪法中有关马来族特权的条款不受议会审查。1971 年 2 月 20 日，新总理宣布解除戒严令，并结束了民族行动委员会对国家的管理。议会活动得到恢复，议会随即通过了拉扎克内阁提出的宪法修正案。拉扎克完成了恢复国家正常政治秩序的第一步工作。在

这个基础上,政府开始实施一项联合缔造战略^①。这一战略通过三个步骤来实现,最终目的是团结大多数政党,建立一个多党联合的稳定政府。战略的第一个步骤是将自治权力较大的婆罗州诸州团结在联邦政府之内。由于婆罗州在地理上与马来半岛相隔,因此长期以来婆罗州对半岛上政治生活基本上不发生什么影响,沙捞越和沙巴两州主要关心的问题是经济发展。在这种状况下,联邦政府鼓励当地政府致力于经济发展,同时积极支持沙捞越州以华人为主的沙捞越人民联合党和沙捞越联盟联合组成州政府,并将这两个党吸收进1974年成立的国民阵线。1976年又把由当地土著伊班族为主的沙捞越国民党,也吸收进国民阵线,这样使沙捞越主要政治力量都加入了执政的国民阵线。在沙巴州,拉扎克说服了由首席部长敦·穆斯塔法领导的沙巴联盟加入国民阵线。这样就使婆罗州完全纳入联邦政府的轨道。

联合缔造战略的第二个步骤是争取华族和印度族对政府的支持。由于联盟党内的马华公会和印度人国大党在1969年选举中丧失了大量的选票,因此联合政府必须争取其它在野的华人政党和印度人政党的支持。在众多在野党中,联合政府首先瞄准了马来西亚人民运动党和人民进步党这两个在华人和印度人选民中颇具影响力的政党。马来西亚人民运动党是以华人为主的多民族政党。该党党纲强调非种族性、温和社会主义、宪政民主三项原则,主张建立一个为全体人民谋福利,和睦团结的马来西亚,该党主席为林苍佑。1969年,马来西亚人民运动党在槟榔屿州议会中获多数议席,从而组织了州一级的反对党政府,由党的主席林苍佑任州首席部长。1972年在联盟党的斡旋下,该党与联盟党在槟榔屿州达成州联合协议,组成了联合州政府。人民进步党原名“霹雳进步党”,其

^① 联合缔造战略,也称“国民阵线运动”,是“5·13”事件后拉扎克改造马来西亚政治的主要战略措施。

主要领导人亦泰米尔人，该党为一多民族政党，主张每个公民都享有平等权利，并积极争取新闻自由和把非马来语作为官方语言的活动，该党曾控制了霹雳州首府怡保市的市政委员会，并企图取得对州政府的控制权。1972年3月，经过与联盟党的谈判，人民进步党同意与联盟党共同组建霹雳州联合政府。在与两个在野党达成州联合协议以后，拉扎克又进一步协调两党与执政党的关系，准备把两党拉入国民阵线。拉扎克的主张遭到联盟党内马华公会和印度人国大党的强烈反对。两党甚至以退出联盟党来威胁拉扎克放弃吸收马来西亚人民运动党和人民进步党进入国民阵线的意图。拉扎克顽强地坚持自己的政治主张，最终仍然使两个在野政党加入了国民阵线，从而完成了联合缔造战略的第二个步骤。

联合缔造战略的第三个战略步骤是争取马来人的统一。在拉扎克看来，1969年的5·13事件已经证明，马来族在马来西亚政治中必须处于盟主的地位，非马来族在政治上只能在一定范围内分享有限的权力。而要做到这一点就应该加强马来人内部的团结，马来人自己内部不应该有斗争，这样才能确保政府机构有效地运行。在这个前提下，联合缔造战略的核心就是促进马来族政党的团结。当时，马来族反对党中最有号召力的政党是伊斯兰教党，也称泛马来西亚伊斯兰教党。该党是一个宗教性的政党，党员多为马来族穆斯林，这个政党从1959年起就控制着吉兰丹和丁加奴州政府，并利用宗教信仰上的差别经常挑起与政府的争执，威胁着巫统的政治地位和政治主张。为了团结这个政党，拉扎克进行了周密的部署，并以极大的耐心与伊斯兰教党领导人进行了马拉松式的长时间谈判，终于于1973年1月由联盟党与伊斯兰教党达成了一项联合协议，两党共同组织各级联合政府，并于1974年接纳伊斯兰教党进入国民阵线。

1974年4月，国民阵线正式成立。阵线由巫统、马华公会、印

度人国大党、伊斯兰教党等 11 个不同党纲的政党组成。各党仍独立存在。阵线中各成员组成最高理事会，定期开会研究国内外形势及政策，吸收国民阵线新成员和处理党务等，国民阵线的共同纲领是：消除贫困，在种族和谐、团结的基础上，建立一个和平、廉洁、公平和繁荣的马来西亚。国民阵线的建立是拉扎克政治上的巨大成功，他使拉扎克政治威望大大提高，并获得了大多数政治团体对他的现实主义政治的认同和支持，理顺了政党之间、中央政府与地方政府之间、种族和宗教之间的关系。在 1974 年大选中，国民阵线大获全胜，赢得了议会 154 席中的 135 个席位，并控制了全部州议会。1974 年以后，国民阵线作为马来西亚最重要的政治团体，长期处于执政党的地位。而巫统作为国民阵线的核心，自然成为了马来西亚政坛盟主，历届巫统主席是当然的总理人选。在 1978 年大选中，国民阵线赢得了议会 154 席中的 131 席，而作为巫统主席的侯赛因·奥恩也就自然担任总理职务。尽管后来国民阵线内一些党派进进出出，但这一政治模式却一直沿续下来。1976 年 1 月，拉扎克不幸病逝，副总理侯赛因·奥恩继任总理，并依靠拉扎克建立的政治模式，顺利地执掌着政权。可以这样说，拉扎克的联合缔造战略为马来西亚政治创造了一种行之有效的新体制。实践证明，这一重要体制在马来西亚一定时期的社会发展进程中起了良好作用。

二、新经济政策与马来西亚的经济发展

1970 年开始实施的新经济政策在马来西亚现代史上值得大书一笔。如果说国民阵线运动是七十年代以来使马来西亚大步迈向现代化社会的左腿，那么新经济政策就是使其迈向现代化的右腿，正是由于这两条腿的协调动作，才促使马来西亚现代化发展获得了巨大成功。

1. 新经济政策实施前马来西亚经济状况。

从1957年独立以来,马来西亚的经济状况可以从以下几个方面加以概括:

第一,得天独厚的气候、地理和自然资源。马来半岛地处热带,气候温湿,雨量充沛,不受台风影响。南海台风路径恰好止于沙巴以北,海轮经常到沙巴来躲避台风。马六甲海峡是重要的国际海运通道。马来西亚河网密布,海岸线长,有许多天然良港,陆上有许多富含锡和金的次生矿床,沿海有优良的石油和天然气田,所产原油是质量较高的轻质油,在国际市场上有较大竞争力。马来西亚还拥有世界上最为茂密的热带雨林,直到八十年代初,全国森林覆盖面积仍达67%,大大超过世界平均森林覆盖率。长期以来,马来西亚一直是举世无双的天然橡胶、棕油和锡出口国,其产量和出口量均居世界第一位,除此之外,马来西亚的石油、天然气,木材和胡椒等天然香料的产量都在东南亚地区排名较前。需要指出的是,虽然经过长期殖民掠夺和开采,马来西亚得天独厚的自然资源仍然没有受到毁灭性破坏,因此直到七十年代马来西亚优越的自然条件仍然对外资有着巨大的吸引力。

第二,虽然独立以后马来西亚政府在经济上做了大量工作,但是到七十年代初,独立前旧的殖民经济结构仍然没有发生根本的改变,主要国民经济部门仍然掌握在以英国为首的外资手中。1971年,美国学者肯尼迪对当时马来西亚经济中外资占有率作过这样的描述:马来西亚天然橡胶业中资本的75%为外国拥有,外国资本在其他一些企业所占比例分别是:航运业95%,批发业70%;棕油业70%,银行业64%,保险业65%。在制造业方面,外国公司提供的商品占制造业全部商品价值的70%,锡产量外国公司占60%。外国公司每年在马来西亚获得的纯利润占马来西亚全

部公司总利润的70%^①。由于经济部门中所有制关系没有根本的改变,马来西亚的单一经济结构和地区间发展不平衡状况,仍然没有根本改变。1970年,橡胶、木材、棕油、石油和锡五项农矿产品占出口总值的78.5%。从地区上看,70%的工厂集中在雪兰莪、霹靂、柔佛和檳榔嶼四个州,沙巴以木材、沙撈越以石油为支柱产业。

第三,从1956—1970年,马来西亚先后实施了两个马来西亚五年计划(1956—1965年)和马来西亚第一个五年计划(1966—1970年)。从五年计划执行情况来看,总的来说是平稳发展。在三个五年计划期间,马来西亚经济发展速度为4.2%、4.7%和5.5%,其中制造业发展较快,增长速度为5.6%、8.5%和9.9%,农业增长速度为4.2%、4.7%和6.8%。由于进口替代工业的发展,1970年,在西马地区,食品、饮料、纺织品和日用消费品的89.5%可以由当地生产。耐用消费品工业和钢铁、石油化工产业也逐步建立起来。从1960—1970年,西马来西亚制造业在西马国民生产总值中的比重从8.5%上升到14%。在农业方面,从1960—1970年,由政府组织农民开垦和扩种的油棕和橡胶种植面积达33万公顷。其中以油棕生产发展最快,种植面积七年间扩大了4倍,产量从9万多吨增加到43万多吨,增长近5倍,从而使马来西亚成为世界最大的棕油生产国和出口国。除橡胶和油棕外,稻米耕种面积和产量也有了很大发展,耕种面积增加了38%,产量上升了40%。

第四,作为马来西亚主体民族的马来人经济地位低下。长期以来,马来族大部分从事农业,他们占了稻作农民的90%,其它则为小树胶农、畜牧业农民、林业工人、渔民等农工和非熟练工人。根据1970年马来西亚人口调查,1970年西马160万户家庭中,有79.2万户属贫困户,而这79.2万贫困户中有68.4万户分布在农村地

^① 约翰·肯尼迪《外资与马来西亚经济》,载《南洋商报》,1971年2月14日。

区,他们的月收入不足 200 马元。在农村贫困户中,稻农、渔民和小树胶农的贫困比例达 88%、73%和 64%。在城市中,马来人主要从事体力劳动,因此直到 1969 年,马来人在国家全部股份有限公司中所占比率仅达 1.5%。

2. 新经济政策的主要内容。

1969 年 7 月初,拉扎克领导的民族行动委员会就提出了治理马来西亚经济的“新经济政策初步方案”,并由民族咨询委员会讨论通过后开始实施。这一政策的基本内容包括两个部分,时间是从 1971—1990 年,具体步骤是通过实施马来西亚第二、第三、第四、第五这四个五年计划,从根本上改变马来西亚的社会和经济面貌。

新经济政策的第一个主要内容是:在发展经济的基础上,通过 20 年的努力,最终消除全体马来西亚人的贫困状况,建立一个公平的社会。具体目标是将人均国内生产总值从 1970 年的 1142 马元增加到 1990 年的 3129 马元;失业率由 7.8%下降到 3.2%;贫困户在总户数中所占比重由 49.3%降到 16.7%,其中农村贫困户从 58.7%下降到 23%。^①

新经济政策的第二个主要内容是:重组社会经济结构,通过政府对经济的直接干预,彻底改变马来西亚的社会经济结构和实现社会财富的均衡占有和分配,使经济地位不再成为识别马来族和非马来族的标志。

为了实现上述目标,政府规定了必须达到的具体指标和措施:

首先,改变殖民地经济模式,对由外国资本占支配地位的各行业和各部门资本构成进行根本改造。通过 20 年的努力,使马来人及其在工、农、商各部门及股份有限公司中拥有的股权从 1.5%,增加到 30%,外资则从 63.3%降到 30%,非马来人则从 22.3%上

^① 《马来西亚第三个五年计划》,《马来西亚第四个五年计划》吉隆坡,TMP,1976—1980,第 73 页,第 81 页,第 169 页。

升到40%。具体措施是为马来人拥有的经济部门提供各种税收优惠,加速折旧和通过政府金融机构,向以马来人为中心的私人企业直接贷款,刺激国内外私人投资和扩大再生产。

第二,改组就业结构。根据“马来西亚第二个五年计划中期检讨报告”规定:“所有行业部门的就业与所有各种职业技能的就业,均必须反映马来西亚各种族人口结构比率及各种族就业结构比率。”^①其目的在于改变马来人集中就业在以农业为中心的第一产业部门,而工商业部门则由华族等非马来人占据,以及马来人在各种职业技能的就业中主要集中于简单的非熟练工人这种传统的就业模式,使占人口半数的马来人不断从简单劳动型的职业转到参与工商业活动中去。具体措施是:提供优惠条件诱导马来人到工商部门就业,并通过政府的行政指导使各级职务中都能录用马来人。优先录用马来人的工商企业可得到政府的某些优惠待遇。另外政府为马来人提供优先受教育的机会,包括优先提供马来族学生奖学金等。再则,通过农村和集镇的城市化,一方面鼓励马来农民向城市转移,一方面将新建工业扩散到各地,在农村造就新经济发展中心,以促进就业结构的改变。

第三,变农业国为工业国,彻底改变马来西亚的经济面貌。规定从1970—1990年,国内生产总值必须从123.08亿马元增加到567.60亿马元。其中农业在国民经济中的比重从30.8%降到14.4%,制造业所占比重从13.4%上升到26.6%。具体措施是:改变过去奉行的自由市场经济原则,强调政府对经济的积极干预。通过政策、计划的推动与调节、对重点建设的扶持、优惠的鼓励投资政策、利用外资及先进技术、政府直接投资基础设施、大力发展对外贸易等政策、措施,来实现上述目标。

^① 《马来西亚第二个五年计划,1971—1975年中期检讨报告书》吉隆坡,1973年,第62页。

3. 对新经济政策实施前一阶段成就的评估。

从70年代初到80年代初,新经济政策的实施取得了较大成就。这些成就集中表现在以下几个方面:

第一,彻底改变了独立以后外国资本长期控制马来西亚经济命脉的状况,把国民经济各部门的支配权转移到本国资本手中。首先,政府通过从跨国公司手中收回资源的租让权,取消过去外资企业拥有的某些经济特权的方式,指派马来族官员和本地私人资本集团以收购、合并、参与的方式改变外资控制的大种植园和工矿企业的投资结构和比率,迫使外资放弃对这些部门的支配权。其次,国家作为投资者和开发者,大力发展国营企业并及时私有化。从1970—1978年,政府投资从1970年占国民生产总值的5.7%上升到9.1%,同期政府开支从16.5%上升到19%,政府在经济领域不仅作为投资者,而且还是商品和劳务的重要购买者。当国营企业建成后,政府往往委派马来族官员、大资本家“代营”或低价出售、转让给他们,使国营企业迅速成长并尽快私有化。马来族政府官员,上到总理、下到各部长及州务大臣,无不亲自担任几家到十几家国营企业的董事会主席,并成为企业的重要股东。以马来西亚国家企业公司为例,1969年注册时资本为5000万马元,1974年上升到5亿马元。从1970—1977年,政府为这家企业提供拨款、无息贷款10.70亿马元。到1975年,国家企业公司已发展成下设8家子公司、45家孙公司、业务范围遍及工、农、商、矿、建筑、金融、保险、房地产、航运、出版等行业的综合性大公司。再则,政府制定了具体政策,要求国家金融机构重点扶持马来族为首的私人大资本,为他们的发展提供了大量贷款,使他们在工商业部门的实力大大增加。

第二,国民经济结构发生了较大变化。在新经济政策实施以前,马来西亚仍是个农业国。1970年,有四分之三的人口居住在农村,全国半数以上的劳动力从事农业生产,农业占国内生产总值的

30.8%，占出口额的60%。长期的殖民统治使马来西亚农业落后，生产水平低，产品结构单一。新经济政策针对上述问题采取了增加对农业的投入，在政府的指导下，努力改善生产条件；推行农业的多样化，在发展种植业的同时促进林、牧、副、渔的全面发展；重视农业科技开发和成果利用，发展农工商一体化的新经济发展中心，改变乡村的落后面貌。经过十年的努力，农业生产有了很大进步，耕地面积大大增加，灌溉面积从5万公顷发展到40万公顷，胶园大部分更新，传统经济作物的产量和出口量有了较大提高，全国建立起近十个新经济发展中心。工业方面，遵循先轻后重，改变布局及大中小企业结合的发展方针，在继续发展替代进口工业的基础上把工业建设的重点及时转变到面向出口工业方面。注意发展附加价值高、收汇大的“拳头产品”，改善工业布局，在促进西部沿海工业的同时，注意开辟内地工业，建立新兴工业区；大力促进新兴工业的建设，重点扶持电子、电器、钢铁、石化、汽车装配等新产业，填补制造业中存在的空白。到1980年，农业在国民经济中的比重由1970年的30.8%下降到1980年的23.8%，同期制造业所占比重从13.4%上升到18.6%，交通运输业从4.7%上升到8%，建筑业从3.9%上升到4.8%。经济结构的变化使就业结构也发生了变化，1970年，种植业就业人数占就业人口总数的53.5%，1978年下降到44%，同期制造工业就业人数则从3.7%上升到13.1%。

第三，经济发展保持了较高的速度。按1970年不变价格计算，从1971—1980年，马来西亚国内生产总值年平均增长率达7.86%，其中农业增长率达5.1%，制造业增长速度达11.4%。许多重要的出口产品产量成倍增加，如原油日产量从1.8万桶增加到27.5万桶，增长达15.2倍，棕油产量从43.1万吨增加到259万吨，增长约6倍，稻米自给率达85%，禽蛋等副食品自给有余。由于注重基础设施建设，公路长度由1970年的21729公里增加到

1983年的38400公里,同期港口吞吐能力从1千多万吨增加到4千多万吨,运输布局有了较大改善。除此之外,微波电话网、卫星地面接收站、海底电缆等先进的通讯设施也建立和完善起来。

总的看来,新经济政策实施的前十年是战后马来西亚经济发展最快的时期,不仅快于同时期发达国家的发展水平,也大大超过了许多发展中国家的增长水平。在整个东南亚地区仅次于新加坡居第二位。这些都从客观上证明了新经济政策在大方向上是合乎马来西亚经济发展要求的。

三、马来西亚保持多民族国家稳定和发展的原因

著名东南亚史专家约翰·卡迪在对马来西亚这一时期政治发展进行总结时说道:“总的来讲,马来西亚避免了大多数东南亚邻国军人统治的折磨,继续保持着经济和政治上的稳定,并在一定程度上恢复了民主政治,使它同东南亚地区其他国家有所区别。它之所以能取得这些成就,一部分原因可能是它比较完整地从前殖民地政权接过来一整套行政机构,而又不墨守成规,固步自封……。马来西亚由于在经济上得天独厚,比起大多数邻国来,出了差错有较大余地可以进行弥补……。”^①卡迪的评价突出了特点,但则失之简单,下面我们就试着从另外的角度作一些分析。

1. 有限度的集权主义。尽管有过漫长的殖民统治,马来西亚无论从地域、人种和民族上来看依然是一个标准的东方国家。从拉赫曼政府忠实奉行西方议会民主和自由的市场经济制度的破产到拉扎克总理新现实主义的政治和经济战略的成功中,我们可以明确地得出:马来西亚在整个70年代中取得政治稳定和经济发展的关键,仍然是采取了有限度的集权主义统治方式的结果。与大多数东

^① 约翰·F·卡迪《战后东南亚史》,姚楠等译,上海译文出版社,1984年版,第573、574页。

南亚国家采用赤裸裸的军人统治、专制集权和寡头政治来维持政权的方式相比,马来西亚施行了一套在社会民主形式下,依靠主体民族的团结,巧妙的利用民族之间的矛盾和对政权的不同要求,把政治对手最大限度地统一在一个阵营中,走出了一条适合马来西亚政治发展的新路子。这种有限集权或叫做新现实主义的政治模式发端于1969年的5月事件之后。集权主义的第一阶段由宣布实施戒严令,停止议会和一切政党活动,由拉扎克为首组成的民族行动委员会取代内阁和议会实施对马来西亚的管理。第二阶段则是组织由各阶层参加的民族咨询委员会修改宪法,讨论拉扎克的联合缔造战略和新经济政策,统一了意志,从而解除了戒严令,恢复了议会和政党活动。第三阶段则是通过实施联合缔造战略,到1974年组成国民阵线,最终达到了主要政党的统一、中央和地方各州的统一、各民族意志的基本统一。上述一系列政治活动都是以集权主义为主线来贯穿的。

2. 马来族的民族特性和团结一致,非马来人内部的矛盾和分裂是集权主义得以实施的一个重要条件。马来族农民一般都因循守旧,为了自身安全,依赖于与头人之间保持一种主从关系。他们承认苏丹的权威,顺从于苏丹的意志,加上宗教上的一致,使他们在政治上的作用举足轻重。马来族农民较为关心政治,主要原因是他们在这个多民族国家里政治上的优越地位面临着其它民族的挑战。加上战后民族主义盛行,伊斯兰教政党通过宗教组织来动员和组织农民参予政治活动,从而加强了马来族农民的政治意识和对政治参予的积极态度。相比之下,作为马来西亚第二大民族的华族则专注于经济活动,不大关心政治,当自己的政治权利受到侵害时,才开始有所觉悟,但囿于华人内部因地区来源和行业分工的差异,使社团内部向心力较差,分裂倾向较严重。例如潮州人主要经商,福建人控制着橡胶业,广东人、客家人和其他地区的华人又各

自从事不同的职业,华人之间依语言和行业分成许多帮派,各自根据自己的利益提出不同的政治要求;这就大大削弱了华人政党的力量。例如独立前马华公会一直是华人政党中最权威的组织,然而就因为内部矛盾,多次分裂,最终大大削弱了马华公会在联盟党和政府中的地位。这就从另一方面加强了巫统的地位。因此可以这样说,正是由于华人内部不团结和华人政党的分裂,从而为马来西亚政府推行集权主义政治铺平了道路。

3. 政府策略和措施的得当是这一时期马来西亚稳定和发展的保障。多年来,学者们对70年代以来马来西亚政府的政治和经济发展战略的评价很不一致。其中特别对新经济政策中在马来族优先前提下制定的大量有利于马来人发展经济和占有财富的措施颇多微言。这里我们无力就此问题展开深入的探讨,但必须明确指出,就当时马来西亚的社会历史环境而言,这种利用政权的力量迫使社会财富在不同种族中实现一定程度上的转移,从客观上说是必要的。否则,在作为马来西亚政治生活主体的马来人,特别是马来农民经济和社会地位长期低下,种族间对社会财富占有的悬殊日益扩大的情况下,恐怕就很难保证政治稳定 and 经济发展,同时也无法想象存在大量贫困农民的马来西亚能保持长期稳定和达到今天的繁荣局面。如果上述论点能够成立,那么也就从反面证明了拉扎克政治上的联合缔造战略和新经济政策大方向是正确的,基本上符合马来西亚的国情。当然我们也应该指出:这种以种族为中心的平衡战略并非完全都是正确的,更不能保证永远正确。例如新经济政策中规定的公共服务中每五项行政新职,四项保留给马来人;联邦奖学金以三名马来人对一名非马来人比例享用;部分执照及准证必须留给马来人;以及强制华人工商机构在股权转让、员工聘用及分销商代理权等诸多方面对马来人优先。这某种程度上说是压制和歧视华人和其它少数民族的政策,应适时取消,而不应该长

期保留。否则,华人中我爱马来西亚,但马来西亚不爱我的倾向就成为必然的心理倾向。这些倾向长远来看将会对马来西亚的发展造成不利影响。

第十五章

泰国：军人统治与“民主政治”插曲

50年代末到80年代初，泰国历史发展中最引人注目的问题是军人独裁与经济发展两大问题，这两大问题构成了这一时期泰国历史发展的主线。1958年沙立上台后，泰国军人政权进入了其历史发展上的黄金时代，政治民主消声匿迹，独裁统治登峰造极。沙立—他依军人集团的专制独裁统治维系了15年，终于淹没在1973年的民主声浪之中。之后出现了三年民主试验的失败尝试，军人集团再度上台，并开始了向民主政治方面缓慢转变的政治进程。在经济上，沙立—他依军人集团根据世界银行和本国经济专家的意见，制定了国民经济发展计划，确定了走私有化为主的自由市场经济的发展道路，使泰国经济发展开始有条不紊地进行，并在80年代初期初步建成了具有泰国特色的经济发展模式。从50年代末期到80年代初期，泰国政治发展上的曲折和经济发展上的进步结伴而行，构成了一幅多姿多彩的历史画卷。

一、泰国政治发展的三部曲：独裁、民主、军人控制下的民主

1. 沙立—他依军人独裁统治及其特征。

1957年9月17日，陆军司令沙立·他纳叻发动政变，推翻了披汶·颂堪政府。由于沙立担心公开出面进行统治会遭致各方面的反对，于是扶持自己的亲信他依·吉滴卡宗组织政府，自己以治

病为名赴美国活动。他依组阁后，披汶执政后期政治生活中的混乱状况并没有消除。各政党通过议会讲坛抨击他依政府的内外政策，要求实行改革。部分议员甚至开始进行签名活动，想要取他依而代之。为了改变政府所处的被动局面，1958年10月20日，沙立再次发动政变，以自己为中心组建了一个革命团，作为政府最高行政机构，从而开始了沙立—他依军人集团长达15年的独裁统治。沙立—他依的独裁统治有以下几个特征：

第一，否定西方议会民主政治模式，建立个人独裁性质的专制统治。沙立政变后，发布了“革命团”第四号公报。公报指出，泰国长期以来推行的议会民主和政党政治阻碍了国家进步，导致了国内政治混乱，人与人之间彼此敌对，使国家面临“共产主义的威胁”。因此，沙立军人集团要取消从西方借来的民主思想，建立适合于泰人特点和现状的“民主制度”。在这种思想指导下，沙立在政变当天就宣布解散议会，废除宪法，禁止一切政党活动和5人以上的集会，并于1959年1月28日通过了一部《临时宪法》。在这部宪法中，总理被赋予了极大的权力，他可以不通过任何手续，先行罢免和调动内阁阁员，当国家安全和经济、政治生活受到威胁时，总理可以不必通过国王和国会就采取必要的行动。从1959年以后，沙立一直担任总理职务，同时兼任三军最高统帅和陆军总司令、警察总监、国家经济委员会主席、文官审议会主席等军政要职，直接控制了中央政府28个厅一级部门。1963年沙立去世后，他依、巴博承袭了沙立建立的独裁政治模式。他俩长期担任总理、副总理、三军最高统帅、国防部长、警察总监等关键职位，他依还三次延长了军队服役期，巴博也延长了一次。最后建立了以他依、巴博和他依的儿子，巴博的女婿纳隆为首的家族王朝。在沙立—他依集团统治时期，政治上极力压制各种政治力量，一再废除宪法，任意解散议会，取缔政党，关闭进步工会，禁止5人以上的政治集会。他们操纵

舆论，禁止发表任何反对自己的言论，经常查封报馆，迫害民主人士，镇压学生运动，使专制统治达到登峰造极的地步。

第二，沙立——他依带头参与经济活动，利用权力建立起对企业家的所谓“庇护制度”，为个人谋私。沙立上台后，开始改变过去那种通过政府行政命令限制华人企业集团发展的政策，重视华人企业集团在经济发展中的作用。他依政府进一步推行了这一政策。吸收华人企业家进入政府部门，参与政府制定和实施经济政策，委派华人企业家帮助经营国营企业，同时鼓励华人企业集团聘请政界领导人参加他们的董事会，使这些领导人能无偿占有公司股份，同时也使企业得到官方支持，从而建立了所谓“庇护制度”。沙立——他依自己身体力行，直接和间接地利用这一制度为个人谋取巨大财富。沙立本人控制了最有利可图的彩票局、亚洲银行、力士达有限公司、东方有限公司和许多工厂企业，一个人担任了大约 21 个公司董事长。沙立去世后，他在任期间通过权力营私舞弊的内幕由于其亲属对遗产的争夺而得以曝光。沙立去世时，其个人资产约达 1.4 亿美元。因其家庭成员对遗产分配的争论公开化，迫使政府公开出面解决。他依政府在巨大的舆论压力下被迫冻结了沙立的全部个人财产，并着手调查其收入来源，由于这笔遗产所牵涉到的行业、部门、政府机构和政府官员太多，给调查工作带来很大困难，另外，从政府角度出发，这种调查也有损政府形象，实在是迫于无奈。因此在进行了长时期的工作后，政府财政部最后公布从沙立遗产中收回了 2500 万美元。与沙立相比，他依、巴博也毫不逊色。他依控制了泰华农民银行、吉滴卡宗公司等银行和企业。巴博则插足于盘谷银行、大城银行、泰商银行、府郡银行和猪业联营机构。他依、巴博和纳隆三人开办和参股的公司约有 60 家，经营范围包括大米、牲畜、出口、食品、建筑材料进口，石油运输和批发、银行、保险、房地产、交通运输等部门。他们还通过对政府预算拨款和对国营企

业的控制,取得大量财产,同时也拥有大量土地、森林、房产和农庄,还在瑞士、澳大利亚、美国拥有价值数亿铢的房地产,上行下效,在沙立、他依统治时期,几乎所有的高级官员、军人、警官都兼任着国营公司的重要职务。他们同时还以“董事”、“顾问”等名义在企业中占有股份。

第三,加强军警力量,政治上全面倒向美国。为了维护军人专制统治,压制反对派和人民群众的反抗,沙立、他依集团大大加强了泰国军队和警察的力量。到60年代末期,由美国训练和装备起来的泰国军队和警察总数达26万人。其中有15000人直接到过美国接受军官和警官训练,美国特种部队还在华富里设立基地,为泰国培训特种部队三万多人。由于沙立第二次政变得到美国方面的全力支持,政变后的沙立政府完全倒向美国。美国出于其亚洲战略和侵越战争的需要,也积极扶持泰国军人政权。从50年代初到70年代初,美国对泰国的经济援助大约6亿多美元,军事援助达9.5亿美元。为了报答美国的援助,泰国同意美国军队使用泰国的军事基地和机场等军事设施。在60年代后期,在泰国7个重要的空军基地,9个战略通讯中心,6个特种部队司令部和—个海军基地中,美国驻军人—数大约5万人。美国驻军不仅帮助泰国训练军队,同时还协助泰国军队镇压共产党领导的武装力量,把泰国建成东南亚的反共堡垒。

第四,玩弄制宪和假民主把戏。沙立政变后,为了使自己登上总理宝座具有理论和法律根据,革命团曾颁布了一个临时宪法,同时成立了一个宪法起草委员会起草宪法。然而制宪工作—拖再拖,直到1963年沙立去世,泰国仍没有—部正式宪法。沙立去世后,为了安抚国内要求民主的呼声,同时也为了使泰国政府在国际社会中维持—个良好形象,他依政府加强了宪法起草委员会的工作。1964年11月,宪法起草委员会将草拟好的宪法提交给议会审议。

但这个宪法在议会中被整整放了3年零7个月,原因是政府对宪法本身一直存在顾虑,对新宪法草案一修再修。同时,也以邻国越南和老挝的变化会威胁到泰国安全等言词一再拖延宪法的通过。政府的行为遭到舆论的强烈抨击,克立·巴莫亲王办的“沙炎叻报”以及泰国其它主要报刊纷纷载文,指责政府有意拖延宪法,目的在于继续把持政权。国王也公开表态,要求尽快颁布。1968年6月,他依政府终于颁布了新宪法,并于1969年1月举行了大选,由他依领导的泰国人民联合党和无党派议员组成新内阁,他依继任总理。由于国会内的斗争和他依—巴博军人集团在民主问题上的分歧,1971年11月17日,他依—巴博发动了一次自我政变,废除宪法、解散议会,由他依、巴博和纳隆为首组成“革命团行政院”控制了军政大权,同时组织一个立法议会代替民选的国会。一场政治游戏就此收场。

2. 1973年民主运动及三年民主试验。

1971年他依自我政变后建立的政府不仅更具军人特色,而且还带有强烈的家族统治特征。进入政府核心层的纳隆·吉滴卡宗上校被任命为革命团行政院助理秘书长,其权势超过了包括陆军副总司令集·西瓦拉上将等一大批高级将领。他依军人集团的家族统治使国内各种矛盾更为激化,加上自然灾害频繁,1972年泰国农产品特别是大米产量大幅度下降,国内出现了严重的粮荒。高级军政官员勾结商人偷运大量大米出口,更加抬高了国内粮食价格。粮食的短缺使食品的价格普遍提高,食品涨价牵动了整个国内大幅度通货膨胀。美国在越南的逐步撤出也使它在泰国修建公路、机场和港口等军事设施的费用大大下降。国内失业率上升,社会上贫富悬殊日益严重。军人集团内部也对他依、巴博搞家族统治感到不满。在泰国人民中深受尊重的王室受到他依家族的冷落。政变后的他依政府处于完全孤立状态之中。

1972年3月,三名前国会议员向刑事法庭起诉,指控他依总理违反宪法,背叛国家。军警马上逮捕了这三个人,在未经审判的情况下分别处以7—10年徒刑。军人政府同时宣布在曼谷地区实行戒严,泰国政局开始处于紧张状态。为了平息国内日益强大的民主呼声,他依政府于1972年12月初颁布了一个临时宪法,并组成了以他依为首的新内阁。临时宪法颁布后,由泰国11所大学学生组成的“全国大学生联合中心”在首都各大学举行了罢课,并联合大学教师、记者、社会知名人士、失意军警官员,组成“争取宪法运动”。1973年6月,争取宪法运动的25名成员在曼谷街头散发传单,要求政府尽早颁布宪法,还政于民。巴博命令警察逮捕了其中13个人,指控他们“参予共党活动”,“阴谋推翻政府”。被捕人员中有全国大学生联合中心的三名领导人。10月7日,该中心发表声明,谴责军人政府实行独裁,号召学生及各界人士起来声援“争取宪法运动”。10月10日,曼谷及附近地区的大中专学校学生近10万人涌入法政大学校园,夜以继日地举行大规模抗议集会,一部分曼谷市民也前往声援,示威浪潮席卷全国。10月14日凌晨,一部分学生到王家田广场游行,被军警包围。巴博命令军警出动坦克、直升飞机开枪屠杀示威学生和群众,当场打死打伤数百人。示威学生和群众进行还击,事态进一步扩大。当天中午,他依被迫向国王辞去总理职务,并在全国上下一片谴责声中携家出逃,结束了长达15年的军人专制统治。

1973年10月16日,由国王任命的新总理汕耶·探玛塞组成了临时内阁,宣布将在半年内颁布宪法,在9个月内进行大选,从而开始了战后泰国的又一个所谓“民主试验”时期。在这一时期,泰国的政治发展主要经历了以下几个阶段:

第一,淡化军人色彩,制定为民主政治确立法律依据的新宪法。沙立、他依集团的长期独裁统治使泰国政府的国际和国内形象

不佳。汕耶上台后,在内阁人选问题上尽量淡化军人色彩,以改变政府形象。汕耶的新内阁由 37 人组成,副总理为曾任教育部长和清迈大学校长的素吉·宁曼赫民担任。在 13 名政府部长中,仅有国防部长他威空军上将及总理府部长沙渊中将是军人。在迫使他依下台中起了重要作用的陆军总司令吉·西瓦拉没有被邀请入阁。在汕耶政府组建的立法议会中,299 名立法会议员仅有 53 名军人,其中还包括 28 名退役军官,现役军人只占议会总人数的 8%。当时的军队实权人物吉·西瓦拉在公开场合一再表示军队绝对不发动政变,以保证民主政治的实施。在几经波折,多次推迟和汕耶内阁全体辞职和再次组阁后,经过一年的风风雨雨,1974 年 10 月 7 日,终于通过了新宪法,并由国王签字批准后颁布。新宪法规定实行两院制议会,即民选的下议院和由下议院议长推荐、由国王任命的上议院。现役军官和政府部长以下的常务官员在不辞去公职的情况下不得参加议员竞选或进入内阁。同时规定所有参加大选的议员候选人必须隶属于某一个政党,不允许以非党人士的身份成为议员候选人,上述规定使政党政治成为泰国政治家参与政治的主要途径,排除了军人干政的可能性,为随之而来的民主试验确立了法律依据。

第二,以政党形式出现的几股政治势力。宪法颁布后,汕耶政府紧接着颁布了政党组织条例,把大选日期定于 1975 年 1 月 26 日。从宪法颁布到大选前,泰国共成立了 42 个政党。这些政党选派了 2193 名代表,分别在全国 71 府竞选 269 名国会议员。从各个政党选派代表参加大选的人员数量上看,实力较强的政党极少,中等规模的政党也不多,小党占了三分之二。实力较强的政党主要有 4 个,即原他依政府执政党泰国人民联合党分裂后重组的社会正义党和泰国民族党。由民主党分裂后重组的民主党和社会行动党。他们各自派出 200 名以上代表作为议员候选人。中等规模的党有

9个,其中包括从泰国人民联合党分出的国家社会党、农业社会党、泰国复兴党以及和平人士党;从民主党中分出来的民主主义党以及社会主义联合阵线党、新力量党、泰国社会主义党等。这些党分别选派70—100名代表作为议员候选人。其他小政党共有29个,分别是自由人党、黄金半岛党、劳工党、主权党、民众党、经济人党等。各个小党选派的议员候选人数则20—40人,少则10多人,其中8个小党只能派出1—3名候选人。从政党人员成分上来区分,这一时期的政党主要由三股政治力量组成。一股是政府官员、政客和上层知识分子组成的资产阶级集团;另一股是得到军队支持的政治实力集团;第三股是由知识分子、学生、自由职业者组成的政治派别。第一股政治势力主要是由社尼·巴莫亲王和克立·巴莫亲王两兄弟分别领导的民主党和社会行动党,两党主要成员多为大地主、大资本家、上层官僚、学者、社会知名人士。他们在政治、经济和学术界有相当大的实力。这一集团在历届大选中均败于军人集团支持的政党,一直处于在野党位置。大选前不久,由于社尼与克立兄弟间的分歧,两人各自组党,从而使整个集团实力受到一定削弱。第二股是由军队支持的政党,其中主要是由他逸·金巴吞领导的社会正义党、巴曼少将和差猜少将领导的泰国民族党、巴实·干乍那越领导的国家社会党、沙域·边蓬讪领导的农业社会党等。这些党的主要支持者是他威空军少将、巴硕警察上将和吉·西瓦拉上将等军队高级将领。第三股党派势力主要是由贝·黄帕功教授支持的新力量党,该党提出要实行社会主义路线,并派出106名代表参加议员竞选。另外,学生领袖颂拔·探隆探雅翁领导的自由人党,该党主要领导人大部分是学生领袖,他们也提出要走社会主义道路,并派出50人参加竞选。除了上述两党外,社会主义联合阵线党、泰国社会主义党、经济人党等也可归入第三股政党势力。

第三,巴莫兄弟的组阁之争和民主试验的终结。由于政党众多,力量分散,因而使三年的民主试验成为以克立·巴莫和社尼·巴莫兄弟为首的两大政党在众多党派之间纵横捭阖的内阁权力争夺战。1975年1月26日,选举如期举行,42个政党一齐出动,把象征民主政治的大选搞得轰轰烈烈。选举结果,民主党获72席居第一;社会正义党获45席居第二。民主党领袖社尼·巴莫在众多党派中斡旋失败后,在没有取得国会信任的情况下,于2月27日晋见国王宣誓就职,强行组阁。社尼·巴莫的过激行动遭到多数党派和舆论界的反对。1975年3月6日,议会经过13个小时的昼夜辩论,终于以152票对111票通过了对社尼内阁的不信任案。成立仅8天的社尼内阁只能充当看守内阁,让其它党重新组阁。经过一周的紧张活动,国会于3月13日开会,推选社会行动党领袖、社尼·巴莫的亲兄弟克立·巴莫为总理,组成新内阁,克立宣布政府的政策是综合了各党派优秀思想和主张的联合政策,对内实行“民主社会主义”,保持政府廉洁,重视增加人民收入,改善生活水平,对外将与一切友好国家和平共处,并在一年内撤走驻泰美军。1975年6月30日,克立·巴莫应邀访问中国,7月1日,中泰两国政府联合公报在北京签字,两国间建立了外交关系。由于克立领导的社会行动党在议会中席位较少,联合内阁在议会中仅以微弱多数。因此,政府内部面临各党的强大压力,政府始终处于各种矛盾和内部纷争之中。1976年1月12日,克立·巴莫被迫解散议会,重新大选。最终由获得议席最多的民主党为首组成四党联合内阁。1976年4月21日,社尼·巴莫出任总理,新上台的社尼政府认为克立政府的对内政策过于软弱无力,从而提出要用法律手段来维护秩序,加强了治安管理措施。然而,由于民主党在组阁过程中抛弃了与其它三个政党达成的组阁协议,独揽了军、政、外交、财经大权,引起另外三个政党,特别是有军方背景的泰国民族党的强烈不满。1976

年9月，社尼被迫解散内阁，并于10月5日重新组阁。1976年10月6日下午，以新任国防部长沙鄂·差罗如为首的军人集团发动政变，推翻社尼政府，宣布废除宪法，解散议会和所有政党，从而结束了三年的“民主试验”时期。

3. 从他宁到江萨—军人统治的转变时期。

沙鄂·差罗如政变后，连续发布了一系列命令，强化国内治安管理，恢复军人统治。政变领导人宣布全国各府军区军事法院处于非常时期，各府地方法院均纳入军法系统，有权审理违反防共条例的案件；禁止五人以上的政治性集会；限令收缴所有私人武器，违者判处2—20年徒刑；宣布重新实行1952年颁布的防共条例；实行新闻检查制度，限制言论出版自由，严禁出版有利于宣传共产党的任何印刷品；同时宣布仍拥护国王为国家元首，对外遵守联合国宪章和与外国签订的协议。由于沙立—他依的独裁统治不得人心，尽管三年的民主试验不成功，然而要恢复沙立式的独裁统治也非易事。因此沙鄂并不敢公开出面统治，而是假国王之手任命最高法院法官他宁·盖威迁为总理。作为文官的他宁非常不识时务，在任期间崇尚强权，领导作风不亚于一个实行独裁的军事强人，以至在统治集团内四面树敌，最终失去各方面支持，再次被幕后的军人推翻，并由武装部队最高司令江萨·差玛南继任总理。江萨采取了比较开明的统治手法，改变了军人专制独裁的形象，使泰国军人统治进入一个转变时期。在他宁和江萨统治时期，泰国政治发展有这样几个特点：

第一，以“剿共”为主的对内政策。沙立—他依的军人独裁使广大进步人士和青年学生对泰国民主政治的前途丧失信心，其中有些人还被迫逃离城市，投入到泰国共产党领导的武装力量，壮大了泰国共产党，使泰国上层统治集团感到面临失去政权的威胁。他宁·盖威迁得以上台的一个重要因素就是他持有极右的反共观点。

他一上台就宣称政府的当务之急是坚决镇压共产党，“对抗共产主义的威胁”。他宁政府在强调对泰共施行“剿抚并举”的方针下，加强武装清剿。1977年初，泰国政府在南部和东北部增加了剿共兵力，并联合马来西亚当局在泰马交界地区进行了大规模清剿活动。政府同时公开支持各种右翼组织的活动。极右组织如“纳瓦普尔”和“红色高尔”在他宁政府的扶持下公开进行极右的反共宣传，甚至宣称屠杀共产党也不是过失。

第二，在民主宪政制度问题上的争执。他宁上台后，公开宣称泰国不适宜马上推行民主政治，同时宣布从他上台之日起的四年内将不举行选举，随即推出了他的分阶段实现民主的政治方案，即以三个四年为期，分阶段实现民主选举制度，也就是要在12年以后才恢复民选政府制度，这将大大延缓泰国民主的进程。他宁推出这一政治方案的借口是“共产主义威胁”，实质上是想实行个人独裁的强权政治，使他个人统治长期化和合法化。在这个政治方案的指导下，他宁自不量力，我行我素，独揽军政大权，无情排挤和打击政敌，扩展自己的势力，以致在统治集团内部四面树敌，各种矛盾进一步激化。1977年3月26日，由于派系矛盾被免职的前任陆军副总司令差拉·希兰亚西上将发动政变失败，他宁亲自签署命令，枪毙了希兰亚西上将。这是1932年君主立宪政体建立以来第一次枪毙一名上将级军官，他宁的这一举动使泰国各界感到震惊。他在12年后才实行民选政府的政治方案也遭到各阶层和政治势力的反对。1977年10月，沙鄂·差罗如为首的武装部队以他宁压制民主为主要理由，再次发动政变，推翻了他宁政府，随即于11月10日颁布临时宪法，由江萨·差玛南出任总理，从事制宪工作，并于1978年12月22日颁布了新宪法，于1979年4月举行大选，产生了以江萨为总理的新政府，从而结束了民主宪政之争。

第三，改变独裁形象的江萨政府。江萨上台后，在政治上开明，

务实,善于与各阶层人士接近,公开标榜要推进泰国的政治民主化,被当时舆论界称为有政治头脑兼外交才干、有远见的军人政治家。江萨在经济上采取以发展农业和落后地区为主,并侧重发展中小型工业的方针,鼓励引进外资发展工农业,积极从国外筹集资金,帮助农民发展生产,并大力发展旅游业。在外交上采取温和的外交路线,坚持尊重独立、领土主权、平等、互不侵犯和互不干涉内政的原则,与不同政治制度的国家建立良好关系。同时重点培植与美国和日本的关系,争取更多的外援。江萨政府的政策改变了军人独裁的形象,使军人政府再次为泰国社会所接受。

尽管江萨政府在缓和国内矛盾和促进经济发展方面作了很大努力。然而当时的国际环境和国内形势却处于一个比较艰难的时期,直接威胁着政权的稳定。1979年底,由于世界性石油危机,主要资本主义国家经济全面衰退,致使发达国家贸易保护主义普遍抬头,国际金融市场的贷款利率升高、贷款条件恶化。国际经济环境的变化对泰国经济产生了重大影响,由于进口商品,特别是石油价格上涨和出口不振,泰国经济发展速度大幅度下降,大批工矿企业停厂、倒闭或开工不足。1979—1980年,全国失业人数均在100万以上。经济危机引发了政治危机,尽管江萨三次改组内阁,但仍未能稳住政权,江萨被迫于1980年2月辞职,由当时任陆军总司令的炳·廷素拉暖接任总理。

二、60年代初到80年代初泰国的经济发展

从沙立—他依军人集团上台到80年代初期,尽管泰国政变频繁,民主政治发展受挫,然而泰国基本上保持了社会稳定,特别是经济政策的连续性,从而为泰国经济发展提供了必要的前提。归结起来,这一时期泰国经济得以健康和顺利成长的因素主要有以下几个方面:

1. 坚持对外开放方针和政策,大力争取外援。1957年,沙立政府聘请世界银行专家调查团到泰国进行全面的经济考察,协助泰国政府制定经济发展战略。从50年代中后期,泰国得到了以美国为首的西方国家的大量经济援助。1959年,美国对泰国派驻了阵容庞大的援外使团,从工业、农业、交通运输、教育、城市建设等许多方面给予泰国较大的援助。在1963—1972年的10年中,美国在泰国的直接投资和信贷金额达64亿铢,占外国在泰国投资的首位。70年代中期以后,泰国改变了向西方国家一边倒的对外开放政策,开始对中国、前苏联等社会主义国家以及东盟各国、非洲、拉美国家全方位开放,并于80年代初提出经济外交的对外开放思想,使泰国经济在世界经济的大格局中得到锻炼和发展。

2. 正确的政府经济决策。1959年,泰国政府集中了一批有真才实学的经济学家,建立了国民经济发展委员会,制定了国民经济发展计划,开始全面推行以私有化为核心的市场经济政策。政府对150多家国营企业进行私有化改造;注重发挥私营部门的效率和保护私人资本的利益,鼓励私人资本投资兴办企业,并对国内外私人资本提供从事工业活动的优惠政策,同时把政府经济工作的重点放在对电力、交通、能源、通讯等基础设施的经营和管理方面;设立了国家预算局、投资促进委员会等吸纳大批国内外经济专家的决策和管理机构,把政府职能集中在制定计划和法令,控制价格,引进生产,鼓励竞争等方面。

3. 积极吸引国内外私人资本和技术,大力发展适合本国特点和适应国内外市场要求的工业企业。1962年,泰国政府颁布了经过修改的促进工业投资法案,对外国投资者提供了较为优惠的投资条件。法案在有关优惠条件中规定:(1)豁免工厂机器、设备和建厂器材的入口税、营业税和产品出口税。(2)豁免所得税期限为5年。(3)准许投资者将资本、利润、借款及利息以原币汇出国外。

(4)豁免和减低生产原料的入口税及营业税为期5年。(5)政府保证将不设立同类工厂与之竞争,并不将其收归国有。(6)投资者有土地购买权。(7)准许投资者、技师及其妻儿入境。(8)准许产品输往国外。1972年,政府又颁布了《1972年投资奖励法案》,这个法案在1962年法案的基础上作了一些修订。法案规定凡生产出口产品所需的原材料进口可以免除进口税(1962年法案则限于只有政府批准的企业才能享有这一待遇);转口出口商品可以享受免除进口税待遇;工业产品出口可以免除出口税和减少所得税;凡熟练工人,专家及其家属入境,可作为移民法的特殊处理案例加以批准。1977年,泰国又对1972年投资奖励法案作了修订,规定从企业有收益时起算,在3—8年内免征所得税。^①

考虑到本国经济实力不强,资本不丰厚的情况,泰国着重发展资本有机构成低、需要投资少、资金周转较快的生活消费品工业。其中,在引进外国资本和技术的基础上,大力发展纺织服装工业、食品工业,大力发展使用进口元件组装的汽车装配、摩托车装配、家用电器装配工业,其产品除替代进口之外,逐步转向出口。同时,泰国还从本国矿产资源条件出发,加强了锡的采、炼,宝石的采选加工等行业。

4. 充分利用有利的国际环境,密切注视国际市场的变化,抓住时机,大力发展出口商品。50年代以后,发达资本主义国家的经济进入一个相对稳定的较好发展时期,60年代后期,发达国家开始把一些劳动密集型产业转移到发展中国家,这两个国际条件对泰国经济发展十分有利。泰国利用自己可耕地广阔,气候炎热湿润,人力资源丰富的优势,密切注意国际市场的动向,扩大出口,带动经济发展。例如50年代末期国际市场行情对玉米、木薯生产有利

^① 《暹罗指南》,曼谷,1982年版,第78页。

时,他们利用广阔的可耕地,不失时机地迅速扩大这些作物的生产,打入国际市场,换回大量外汇,许多过去仅供国内消费的产品,如蔗糖、鱼、冻虾等,战后产量倍增,变成大宗出口商品。1970年以来,泰国为适应国际市场需要,及时引进美国资本和技术在泰国投资生产集成电路,一方面配合了美国的产业转移,同时也使自己获得了一种重要的出口商品,到80年代初,集成电路的出口值已跻身于泰国十大出口产品之列。

5. 重视基础设施建设和服务工作,大力发展能源、交通运输和第三产业。60年代以前,泰国的能源主要来自木柴、木炭和稻糠。除了几条标准不高的铁路(其机车直到1960年仍以木柴为主要燃料)外,公路少且质量差,以木船为主的内河航运承担着国内交通和稻米集散的重任。商业、金融等第三产业也不发达。为了适应经济增长的需要,战后泰国非常重视电力、交通运输、邮电通讯、供水排水、卫生设施的建设 and 商业、金融、保险业、旅游业的发展。60年代以来,政府大量投资,优先建设基础公共设施。至1965年,全国建成公路干线和支线总长9500公里,使公路一跃而成为交通运输骨干,对全国经济、特别是出口农产品的发展起了促进作用。在政府第一个经济社会发展计划中,对能源、交通、医疗卫生事业和其它公共设施的投资占政府建设投资的64.9%,在以后的各个计划中也占相当比重。1970—1977年,全国发电量几乎增加两倍,在1960—1980年间,交通运输和能源的发展速度均高于同一时期整个经济和工业的增长速度。除基础设施之外,商业、金融业、保险业、旅游业也取得了重大进展。到80年代初,旅游业外汇收入已超过大米出口外汇收入。以上这些是60年代以来泰国经济迅速发展的重要保证。

60年代到80年代初泰国经济快速发展也带来了诸如生态环境恶化、地区经济发展不平衡、收入分配差距扩大、技术人才和熟

练工人严重短缺等一系列问题。因此从 80 年代初,泰国政府开始对经济结构进行调整改革,放慢经济发展速度,巩固、消化前一时期的成果。

三、对这一时期泰国历史发展特点的几点分析

从 50 年代末到 80 年代初是泰国历史发展中的一个重要时期。在这短短的 20 多年中,泰国走过了从传统社会向现代社会转变过程中较为关键的一步。在政治上,从专制独裁的军人政权的建立和倒台、民主试验的失败到军人政权向民主方向的转变,泰国政治发展呈螺旋形上升,政治发展总的来说没有造成大的倒退,没有拉经济发展的后腿,而是在保持了基本稳定,特别是维持了经济政策的连续性方面推动了泰国的经济发展和社会进步,这一历史现实是不容否认的。在经济上,从 60 年代到 80 年代初的经济发展,改变了泰国传统的社会经济结构,促进了农业社会向工业社会的转化,并为 80 年代后期经济的迅速发展打下了基础,使泰国在 80 年代初期被世界银行评估为中等收入的发展中国家。这个成就可以用“巨大”来形容。为了对上述发展有一个更深的认识,下面再就形成这一时期政治、经济发展特点的原因作几点分析:

1. 政治力量的分散和多元化以及军人势力的相对强大是构成政治曲折发展的基本因素。从 1932 年君主立宪政体建立以来,泰国政治中形成了几股明显不同的政治势力。这几股势力尽管在不同历史时期力量有消长和变化,然而几乎在所有时期中都同时作用于泰国上层建筑。他们的存在和力量对比的变化使泰国政坛显得变化莫测,同时也是泰国政变频繁的根本原因。

从 50 年代末到 80 年代初,政治势力中最大的一股是军人集团。军人之所以能成为泰国主要的政治力量有这样几个因素:第一、军人是 1932 年革命的主力军,他们在推翻封建君主专制制度

上起了决定性作用,从而使军队有着光荣的历史背景。第二、军队是泰国较早接受现代化熏陶的社会组织。远在19世纪中期,特别是朱拉隆功的改革,使军队在职业化、现代化上有了很大发展,军队领导人很多都接受过西方教育和训练,最先接受了西方民主思想。第三、军队是泰国社会中组织得最好的力量。一些西方学者认为,军队强调地位和等级的方式符合泰国传统的价值观念。这一观点不无道理。然而更重要的一点是军队吸收了大批优秀青年,这些人可以在军队中摆脱社会地位的束缚,凭个人能力得到升迁。第四、军队能够维护社会的稳定。与政治家的腐败和软弱相比,军队效率高,有战斗力,能维护社会安定,因而在人民中具有较高威望。

第二股政治势力是由上层官僚和知识分子组成的政党势力。这些政党领导人大多出身名门,受过西方教育,醉心于西方民主政治,在1932年革命中起过重要作用。经过多年的奋斗,有相当的思想基础和群众基础,并始终不渝地为实现政治民主的目标而努力奋斗。

第三股势力是国王。尽管君主立宪体制决定了国王只是民族和国家的象征,但由于军人和政治家之间的争夺和政府在国内政治经济政策上不尽人意之处,国王从最初只是做一些社会福利和对政策修修补补的工作,逐渐被对立双方拉入政治斗争漩涡,并发挥了相当大的作用。

第四股是由知识分子和部分青年学生组成的泰国共产党,他们兴起于战后民族解放运动的世界大潮中,发展于军人独裁统治的年代,最终消失在统治阶级和外国势力的联手镇压中。

这些政治势力的存在使泰国政治力量分散,形成多元化政治势力争夺政权的格局,从而使泰国政治出现曲折发展的特征。

2. 50年代后期到80年代初期泰国军人集团成为国家政权执掌者,有着重要的国际背景。在美国东南亚战略中,泰国是最理想

的反共堡垒。因此从战后以来,美国一直在扶持泰国的军人政权,给予泰国大量的军事、经济援助,并通过军事、经济、政治、文化、教育等多种手段加强对泰国的控制。在50年代中后期,当披汶政府露出想与中国修好的意愿时,美国很快就默许和支持沙立发动政变。当然,从另一方面来看,60年代初,发展政治学大师亨廷顿的理论已经被美国政府从决策层到执行者完全接受,支持军人政权,以独裁为代价换取社会稳定,促进经济发展,以使泰国溶于西方经济体系成为美国对发展中国家政治战略的一部分。

3. 尊重和依靠外国和本国经济专家,利用外国援助,制定长期稳定的发展战略,是泰国经济得以迅速发展的一个关键因素。沙立在上台后曾公开表示:“过去,学者专家没有什么地位,经济学被看作是常识,从来没有学过经济学的人可以高谈阔论经济学问题,这使他们认为可以不必依靠学者专家。我不这样认为。”^①基于这种认识,沙立能够听取经济专家的意见,组成专门机构来规划经济发展蓝图,利用美国的战略需要获得巨额援助。沙立以后的各届政府都延续了沙立的经济政策。自1961年制定了第一个经济发展计划以后,从1961—1981年,泰国连续制定和实施了4个社会经济发展计划,在政府宏观指导和调节下,使泰国经济得以顺利发展。

^① 贺圣达:《沙立—他依统治与泰国的现代化进程》,载《云南社会科学》,1993年第5期,第61页。

第十六章

缅甸：贫困的缅甸式社会主义

1962年奈温领导的军人集团通过政变夺取政权，从而使缅甸历史进入了独立以后的第二个发展时期。如果说在此之前的吴努政府以议会民主方式为主的政治体制已由实践证明是不适合缅甸社会发展要求的失败尝试，那么接下来的奈温政权及其所推行的缅甸式社会主义则进一步把缅甸拖进了灾难的深渊。人们常说：历史是最公正的法官、历史是无情的。尽管奈温军人集团在政变后匆忙制定出来的一整套思想、政治和经济纲领，不乏佛教的智慧、民族主义激情和社会大同理想，然而在工业化大潮席卷整个世界，以经济发展为主题的发展中国家在现代化道路上迅跑的同时，缅甸却如一个退隐山林的僧士，避开了现代化大道，关起门来营造自己的“桃花源”，这就是缅甸式社会主义最终遭至破产的根源。

一、缅甸式社会主义政治模式的建立

1962年3月2日，以奈温为首的缅甸国防军以国内局势恶化为由，发动政变，扣押了总统吴温貌、总理吴努和其他内阁部长、政界领袖等50多人。并于次日宣布议会民主式的政治体制不适合缅甸国情，从而废除了宪法、议会和高级法院制度。建立了由奈温为首的17名高级军官组成的“缅甸联邦革命委员会”，作为国家最高行政和立法机构。在取得政权和保持了国内秩序的基础上，奈温军

人集团开始进行巩固政权和推行其政治理想,建设缅甸式社会主义政治模式的庞大工程。这项工程主要由以下几个方面组成。

1. 制定和颁布一整套缅甸式社会主义的指导思想。1962年4月30日,革命委员会发表了自己的纲领性文件《缅甸的社会主义道路》,表示要坚定不移地向缅甸式社会主义的目标迈进。同年7月4日,革命委员会通过了《缅甸社会主义纲领党建设时期的组织章程》,宣布成立缅甸社会主义纲领党。1963年1月17日,缅甸社会主义纲领党颁布了党的思想理论宣言《人与环境相互关系的理论》。以上三个文件详细阐述了缅甸社会主义指导思想、奋斗目标和组织领导策略。《缅甸的社会主义道路》在开头部分宣称:“缅甸联邦革命委员会相信,人剥削人就是对他人的非人道的利益侵犯,只要害人的经济制度还在,人们就不能从邪恶里解脱出来。缅甸联邦相信,只有消灭了人剥削人,只有建立起基于正义的社会主义经济制度,全国国民,不问其种族如何,不问其宗教信仰如何,才能消除衣食住的烦恼。正如古人所说,衣食足而后知礼义,全国国民才能从一切社会邪恶解脱出来,才能心身无病,泰然迈入丰裕的新社会。我们信守上述理念,以到达社会主义为目标,决心同国民携手前进。”^①在确定了奋斗目标之后,上述文件进一步对吴努时期的议会制民主体制进行了批判。指出缅甸议会制民主主义不仅不能有效地推行社会主义路线,而且由于议会制民主主义的欠缺和滥用以及舆论未臻成熟,也会丢失社会主义的目标,会脱离社会主义路线,最终还会误引到反社会主义制度的歧途上。由此而表明,缅甸社会主义不能借用议会民主的政治方式。那么,缅甸社会主义究竟应该采取什么样的政治模式呢?纲领党理论家认为:缅甸走向社会主义的道路,只是缅甸的道路,它反映了缅甸人的思想、观点和

^① 西译信善:《缅甸型社会主义的破产》,冯鸣译,载《南洋资料译丛》,1989年第3期,第29页。

关于怎样建设社会主义的概念。它既不崇拜马克思列宁主义，也不崇拜西方议会民主，而是一种建立在深入研究人和社会性质的基础之上，基于辩证的客观现实主义体系之上的人道主义哲学。《缅甸社会主义纲领党建设时期的组织章程》则宣称，按照发展的革命理论纲领，相信只有一个具有革命性的政党才能领导一项大革命。为此，革命委员会建立了缅甸社会主义纲领党。纲领党是缅甸联邦各民族、各宗教信仰者，包括农民、工人、贫民和进步知识分子在内的全体人民的党。从上述理论来看，缅甸式社会主义道路不搞无产阶级专政，也否认无产阶级政党的领导作用。革命委员会重要成员之一的山友宣称，军队是革命的基础，缅甸社会主义纲领党和武装力量应该象水一样不可分割，武装力量是党的重要支柱。归根结底，缅甸式社会主义的政治模式，应该是一党专政、军人统治的国家体制。

2. 以军人为核心的缅甸社会主义纲领党的建立和发展。根据纲领党党章规定，缅甸社会主义纲领党筹建期间先成立“干部党”，在吸收、训练、培养干部的基础上来发展党员，然后再过渡到“全民党”。在干部党建设时期，由奈温任党中央组织委员会和纪律检查委员会主席，山友准将任总书记。1971年6月28日，纲领党召开第一次全国代表大会，党员人数从建党初期的20人发展到7万多人，候补党员26万多人。党友（指已递交入党申请但尚未批准的人）76万多人。纲领党中央委员会的常设机构为中央执行委员会，另设有中央执行委员会书记处，负责处理中央日常事务工作。地方设党委、党分部、党支部和党小组。从纲领党的人员成分上看，在建党初期，20名正式党员全由高级军官组成，预备党员中一半以上是军人。纲领党一大召开前夕，正式党员73000人中，军人党员为41000人，占56%以上。加上候补党员在内，军人党员达15万多人。绝大部分军官和士兵都成为党员。到纲领党第四次全国代表

大会召开前的1981年1月,党员人数(包括候补党员)达150多万人,其中军人党员达14万多人。当时缅甸军队官兵总人数约为18万人,纲领党党员占80%左右。在党的领导机构和政府部门、群众团体和国营企业中,主要领导人几乎全是军人。1971年6月纲领党一大召开前,纲领党中央委员中,军人占93%,以后虽然由于还政于民的需要,不少在党、政部门工作的军人陆续脱掉军装,表面上军人在党政领导中的比例下降,实际上党政高级领导成员绝大部分是现役军人和退役军人,从制度到作风都是军队的方式。

3. 纲领党领导下的群众组织。为了确保国内政治稳定,更好地实施纲领党的一党专制,从60年代后期到70年代初期,纲领党在全国范围内建立了一系列群众组织,以扩大纲领党的政治影响,巩固自己的统治基础。1968年3月28日,在纲领党领导下正式成立了缅甸中央人民农民理事会。理事会章程宣称:农民理事会是分民族和宗教信仰的全国性农民组织,也是领导农民完成国家经济计划,保护农民权益的组织,理事会由606名理事组成,主席由政府农业部长担任,拥有会员500万人。1977年7月25日,理事会召开第一届全国农民代表大会,大会决定将缅甸中央人民农民理事会改名为缅甸农民协会,协会设中央理事会,下设书记处、中央事务部、财务委员会及农民杂志编辑部。大会指出:农民协会的主要任务是在纲领党领导下,遵照缅甸社会主义纲领,共同为完成社会主义经济计划而奋斗。1977年,协会在全国267个镇区,约12400个乡村建立了基层组织。会员达760万人。1981年缅甸农民协会召开第二次全国代表大会时,会员人数增加到774万人。在建立农民理事会的同时,1968年4月26日,纲领党也组建了缅甸中央人民工人理事会,理事会由471位理事组成,开始在全国各镇区、工厂、街道建立基层组织,吸收会员。1977年4月,缅甸中央人民工人理事会召开第一次全国代表大会前夕,该组织已拥有基层

工人组织 3200 多个,会员 150 万人。代表大会选举了由吴貌貌卡总理任主席的中央领导机构,决定把缅甸中央人民工人理事会改名为缅甸工人协会。协会规定凡从事体力或脑力劳动,并以此为其收入来源者,均可参加协会。协会接受纲领党的主张和领导,遵守国家法律、遵守劳动纪律,完成国家下达的工业生产计划,努力把缅甸建成社会主义国家。1982 年缅甸工人协会第二次全国代表大会前,协会会员约达 200 万人。在 1971 年 6 月纲领党第一次全国代表大会上,决定成立纲领青年团中央组织委员会,15—25 岁的青年农民、工人、学生、军人参加纲领青年团,并以他们为骨干,团结、培养和教育全国青年。纲领青年团最高领导机关是团中央组织委员会,由主席、副主席、书记、副书记及 17 名委员组成,受纲领党中央委员会的直接领导,通过在学校、工厂、农村等基层单位召开建团动员大会和入团申请大会,号召青年加入团组织。到 1981 年,纲领青年团已在全国 374 个镇区中建立了 330 个基层组织委员会,团员人数超过 130 万。除以上三个主要群众组织外,纲领党还帮助组建了文化工作者协会、退伍军人协会等群众组织,并通过上述组织控制着一千多万有组织的工人、农民和知识分子,这些人几乎占了全国人口的三分之一。

4. 高度个人集权的铁幕政治的形成。1962 年政变后,奈温个人集党、政、军大权于一身,开始建立一套个人集权的政治统治。他不仅担任着国家最高权力机构革命委员会主席和缅甸唯一合法政党纲领党主席的职务,同时还兼管财政、国防、司法和国民计划部的工作。1974 年新宪法颁布后,军人集团在还政于民的口号下召开了第一届人民议会,组成新政府,奈温仍然担任着国务委员会主席(相当于总统),同时仍兼任纲领党主席。直到 1981 年,奈温才由于身体状况等原因辞去国务委员会主席的职位,但仍保留了纲领党主席职务直到 1988 年。就这样,奈温在 20 多年的漫长岁月中以

国家最高行政首脑和党的最高领袖的身份雄踞缅甸政坛。他不仅不能容忍任何对其至高无上的权力可能产生威胁的挑战者,甚至不能容忍在思想上、政治上和政策上的反对派。为了封锁缅甸国内的消息,缅甸政府严格限制外国记者和访问者进入缅甸,普通签证的期限只有 24 小时,接受签证的人一般被禁止到首都仰光以外的地方活动。

通过这一系列的工作,奈温军人集团在缅甸若心经营起一套从思想上到政治上对国家进行严密统治的政治模式,建立了一党专制、军人统治、个人独裁的缅甸式社会主义政治模式。

二、缅甸式社会主义的经济模式

缅甸式社会主义的经济模式,是缅甸式社会主义的重要组成部分。如果说军人政权和独裁统治在战后发展中国家现代化发展进程的特定历史环境和历史阶段中还可能起到过建立稳定政治秩序的“积极”作用,那么在稳定的政治秩序建立后,能否实行适合本国国情的经济政策,是发展中国家能否加速现代化的关键。而奈温军人政权恰恰在这一点上犯了极大的错误。他们所推行的一整套经济模式,数度把缅甸国民经济推到危险的边沿,同时也写下了缅甸式社会主义最大的败笔。下面就概括缅甸式社会主义经济模式的几个主要方面。

1. 过分偏急的国有化政策的实施。1963 年 2 月 15 日,奈温正式宣布实行国有化政策。他指出:私营部门的存在违背我们的目的,国有化才是社会主义经济原则。同时宣称,为了实行社会主义计划,属于国家命脉的生产资料应由国家控制。从 1963 年 3 月开始,缅甸政府在全国范围内开展了大规模的国有化行动,其迅猛程度在发展中国家实属罕见,从 1963—1965 年短短两年中,有 15000 多家工厂、商店和银行被收归国有。其中大企业大部分为英

国人所有,中小企业则很多属于印度人、华人和缅甸人的私产。国有化一直进行到1970年。但在1965年,缅甸政府已将全部银行、大部分工厂、商店收归国有,收归国有的工厂为国营工厂,较大的厂矿都派军人接管。收归国有的银行称“人民银行”,商店称“人民商店”。到1965年,国营企业在交通、金融、电力工业中已占了百分之百,在商业中占75%,在建筑业、矿业、制造业中分别占71%、67%和62%。在没有准备、没有周密计划的情况下推行过分偏急的国有化政策,严重地破坏了生产秩序和流通过程,造成生产下降,出口锐减,商品奇缺,物价飞涨的混乱局面。在这种状态下,缅甸政府不得不修改政策,于1971年制订了《缅甸社会主义纲领党的长期计划和短期计划》,提出了放宽对私人工商业进行限制的政策,根据这一政策,缅甸政府于1973年公布了私人可以投资和开办企业的条例,1977年9月又颁布了“私营企业经营权法”,保证在三十年内不对私营企业实行国有化。然而,缅甸政府并没有放弃国有化的基本政策。1974年通过的缅甸新宪法第13条规定,国家必须对国内企业实行国有化,第20条规定,国家可以允许不影响社会主义经济制度的私营企业存在。在这些前提下,缅甸私人资本的发展在经营范围、资金、设备、技术等方面都受到种种限制,发展相当缓慢,私营企业大量的存在于商业和流通领域,绝大部分私营企业不过是10人以下的手工作坊和商店。80年代初,在全国680家50人以上的工厂中,私营的仅45家,占7%。在大部分私营企业都已进行国有化改造之后,缅甸政府又把发展国营经济的重点转移到兴建新的国营企业上来。政府每年把三分之二以上的投资用于发展国营企业,使国营经济在缅甸经济中形成了绝对垄断地位。

2. 土地改革和小农经济体制的建立。缅甸政府在推行工商业国有化政策的同时,开始实行以土地国有化为中心的农村土地改

革。政府于1963年颁布了《1963年农民权利保护法和租佃法》，规定农民向地主租种土地缴纳地租的金额必须与土地税相等，最高不得超过土地税的三倍；实行货币地租；禁止地主更换承租人；一旦发生土地纠纷，农民不用聘请律师，不花诉讼费就可以上告法院；法院不得以种种借口，扣押、查封和没收农民的耕牛、土地和生产工具。另外，在农村成立没有地主、富农参加的租佃委员会，作为出租土地的唯一权力机构，剥夺了地主出租土地的权利。继此项法令之后，奈温政府又于1965年颁布了《1965年修改租佃法的法令》，宣布废除全部地租，同时重申吴努时期颁布的《1953年土地法》继续有效，按这个法案的规定，任何农户占有稻田超过50英亩者，或上等田超过25英亩，灌溉地超过10英亩者，其超出部分为国有，由国家分配给佃农和土地不足的耕农，全国土地所有权属于国家，个人只有耕种和使用权。奈温政府的上述措施比吴努政府来得彻底和有力，从而使缅甸的大土地所有制受到很大削弱，自耕农户数有了很大增长，个体的私有制经济有所发展，农村土地关系发生了很大变化。外国人，主要是印度齐智人地主的土地所有制被铲除。据缅甸人民议会1981—1982年度财政、经济和社会情况的报告，当时农村中经营五英亩以下的农户占农户总数的61.91%，其耕地占总耕地面积的25.04%；经营五到十英亩的农户占11.76%，占总耕地面积的29.44%；经营二十英亩以上的农户占2.7%，占总耕地面积的14.85%。在实行土地改革的同时，奈温政府也尝试着在农村中组织无地和少地的农民走合作化道路。1976年，政府发动农民、特别是受过农业专业训练的人和纲领青年团员在垦荒的基础上组建两种形式的农业生产合作社，即初级社：各自占有生产资料，互相帮助，农产品卖给合作社；中级社：生产资料作价租给合作社，实行集体耕种，按股和劳动量进行分配。鼓励农民走合作化道路，力图为发展大农业奠定基

础。到1981年6月,全国建立起各种农业合作社1674个,但其耕地面积仅占耕地总面积的4%,产值占农业总产值的1.2%,合作化道路仍没有改变土改后建立起的小农经济体制,其组织方式和其生产、分配方式均不适合农业发展的要求。

3.“自立更生,严守中立”的闭关自守政策。奈温政府认为:大量接受某一个大国附有条件的经济援助,有被卷入国际紧张局势的危险,会加深对援助国工业的依赖,从而不利于经济独立和经济的健康、平衡发展,也不利于培养人民自立更生的精神,还会出现贪污现象和产生一部分得利者阶层。因此,缅甸政府采取了依靠本国资源和自身努力建设缅甸社会主义的方针,不接受附有条件的经济援助,禁止引进外国私人资本和直接投资。1962年政变后,福特和亚洲基金会的美国代表于4月中旬撤离缅甸,富布赖特基金会的活动连同英美合办的英语训练计划也被中断,联合国和平队的志愿人员也被迫撤离。从1962年到1972年,缅甸实行了严格的闭关自守政策,除了接受少量的政府援助之外,停止了同各国的经济技术交往,禁止引进外国私人资本,即使对政府援助也限制在最小限度。在这10年间,平均每年接受的外援和外国贷款只有2570万美元左右,1968年,缅甸平均每人的受援额只有6.59美元,同年,缅甸接受的技术援助金额仅为110万美元,仅约等于泰国的1/40、老挝的1/38,在发展中国家里处于最低水平。与此同时,缅甸政府为了封锁与外部的联系,拒绝聘请外国专家和向国外派遣留学生,在某些领域内实在不得已而需要派遣留学生和聘请专家时,则需要得到最高领导层的许可,从而使缅甸在获得技术援助方面几乎处于停顿状况。70年代以后,由于国内经济状况恶化,迫使缅甸政府调整经济政策,从1973年以后开始较多地接受外国和国际金融组织的贷款和援助。1974年以后,恢复了向世界银行借贷,参加亚洲发展银行,直接接受发达资本主义国家的援助,引进先进

技术和设备,开始逐步改造本国陈旧的工业体系。然而,这种开放的步伐一直是保守的、缓慢的,而且始终没有制订出一部保护外国投资者利益的外国投资法。

除以上三个主要方面以外,缅甸政府在经济方面还制定了一些诸如“社会主义的分配原则”和“经济发展计划”,力图按照按劳分配原则和计划经济体制来完善缅甸式社会主义的经济模式,然而这些原则和计划都没有一套完整的法律和法规来作保障,因而在实施过程中漏洞百出,远远没有达到预期目的。

总的来看,缅甸社会主义经济模式的建立,使缅甸经济发生了很大变化。缅甸政府完成了经济的缅甸化,国内的外国资本都已经成为缅甸的民族资本,国有化的大部分目标均已达到,国民经济中重要部门,如石油、电力、航空,铁路、外贸、通讯等部门都已完全控制在国家手中,矿业和建筑业中大部分也由国家经营。国家通过对全部土地的国有化,废除了地主土地所有制,把土地分给自耕农,直接控制了农业经济,通过由国家规定农民种植的农作物品种和农产品价格,实行“稻谷义务征购制度”和垄断农产品的对外贸易,控制了农业的生产和流通,使缅甸经济在很大程度上成为由国家直接控制的经济。同时,由于闭关自守政策的实施,使缅甸经济自成体系,几乎完全断绝了与世界市场的交流与合作,背离了世界经济发展的潮流,丧失了经济发展的动力与活力,从而使经济发展始终处于停滞和破产的边缘。

三、缅甸式社会主义的破产

由于缅甸式社会主义坚持推行了一套违背缅甸社会发展客观实际的错误政策和战略,从而使缅甸社会中旧的矛盾没有得到解决,新的矛盾又不断产生,民族问题,经济问题始终成为困扰缅甸政府的两大难题,最终导致了贫困的缅甸式社会主义的破产并给

缅甸社会的发展带来了一大堆问题和包袱。

1. 缅甸式社会主义道路使民族问题日趋恶化。缅甸的民族问题并非始于奈温统治时期,但却在缅甸社会主义实施阶段趋于恶化。奈温上台后,由于军人集团认为民族问题使缅甸联邦陷于分裂的危险,因而发动政变的目的之一就是要缓和民族矛盾。1963年3月以后,缅甸政府在民族问题上采取了与吴努政府不同的政策。政府以法律形式肯定了尊重各民族的权利、宗教信仰和风俗习惯的原则,并于1964年2月颁布了《维护民族团结法》,努力改善民族关系。1974年1月通过的《缅甸联邦社会主义共和国宪法》,承认民族平等的原则和尊重民族宗教和文化的原则,把少数民族邦从5个扩大为7个,把德林达依第一行政区改为孟邦,若开行政区改为若开邦。在确立了基本原则的基础上,从1962—1988年的26年间,奈温政府为改善民族关系做了一些实际工作。例如创办民族发展学院,培养少数民族干部和教师,改变吴努时期把佛教定为国教的做法,规定各民族有信仰本民族宗教的自由,废除土司制度,在少数民族地区实行了一些改革,并在少数民族地区建立医院和学校,发展了一些文化教育事业。政府还通过每年2月举办“联邦节”,广泛邀请少数民族代表参加庆祝活动以及举办其它活动,宣传民族团结和民族平等,承认少数民族的合法权利,介绍少数民族文化,肯定少数民族对缅甸文化的贡献,增进各民族之间的了解,以建立和睦的民族关系。

尽管缅甸政府采取上述政策的必要性和正确性无可非议,然而现代民族问题远远不是以怀柔政策就可以解决的,从1962年以来,缅甸的民族关系仍进一步恶化。其主要表现是出现了越来越多的少数民族反政府武装,他们的活动在70年代达到了高峰,其发展势头一直持续到80年代中期。在少数民族反政府武装发展最盛时,几乎十几个较大的少数民族中都出现了反政府武装,总人数达

25000—30000人,其中主要有:克伦民族团结组织,主席及武装力量司令为波妙,70年代到80年代中,有兵力5000至8000人;掸邦联合军,总指挥为坤沙(又名张奇夫)有兵力3000至5000人;掸邦联合革命军,首领为莫亨;克钦独立军,以布朗森为首,1980年兵力达3000至4000人;另外还有克耶族、孟族、若开族、勃欧族等少数民族武装。除上述各少数民族武装外,当时缅甸最大的反政府武装,缅甸共产党领导的缅共人民军,总兵力曾达15000人左右。这些反政府武装虽然背景不同,政治目标各异,但在反对奈温政府上具有共同性,他们都得到当地本民族群众不同程度的同情和支持,形成武装割据局面。由于这些武装主要活动在边远山区,交通不便,大部队作战困难,因此缅甸政府虽然连年用兵,却功效甚微。在缅甸式社会主义推行时期的20多年中,民族问题一直是缅甸社会的一个主要问题,给缅甸社会经济的发展带来了严重的不利影响。人民生活于动乱之中,许多人在战争中丧生。政府财政收入的四分之一左右用于军费开支,国内丰富的资源得不到有效地开发利用,缅甸各族人民都蒙受了巨大损失。

究其根源,缅甸式社会主义是使缅甸民族问题越演愈烈的根本原因。首先,缅甸式社会主义民族政策的一个主要出发点在于加强中央集权,削弱民族地方自治权力。奈温政府高度个人集权的统治方式使少数民族自治权基本上被剥夺,这就必然引起少数民族首领的不满,从而也使民族平等成为一句空话。其次,1962年以来,尽管缅甸政府重视民族问题,但其主要目的是加强国家统一、消除割据状况,其采取的方法主要是自上而下的通过政治、军事、立法手段来加强对少数民族的控制。而不是采用由下而上地通过经济和社会的手段充分组织和发动群众。另外,少数民族居民从缅甸政府的民族政策中没有得到什么实际利益,加上缅甸式社会主义经济政策的失误,不仅使广大少数民族无法分享经济发展带来

的好处,而且还迫使少数民族依靠武装割据来获得和保留自己本民族的最大的既得利益。

2. 经济政策的失误是缅甸式社会主义破产的主要因素。缅甸有得天独厚的自然条件,在全国 67 万多平方公里土地上,可耕地面积约 4600 万英亩,实际耕种面积 2500 万英亩,在东南亚国家中是人均占有耕地最多的国家。缅甸不仅耕地多,而且大部分土地肥沃,雨量充沛,适宜多种农作物生长,曾被誉为“世界粮仓”。缅甸的森林资源也十分丰富,森林覆盖率为 57%,盛产世界著名的柚木、宝石、玉石及其它矿藏,缅甸还拥有 3200 多公里的海岸线,富含渔业资源。在这样优越的经济环境中,从 1962 年到 1986 年的 24 年间,缅甸人均国民产值按 1970 年不变价格计算仅从 244 缅元上升到 547 缅元,同期国民生产总值的年平均增长率只有 3.5%,大大低于邻近的东盟国家的发展水平。由于缅甸式经济发展模式对缅甸国内生产关系的调整和改造在许多方面脱离社会生产力发展的实际水平和需要,大批被强制推行国有化的企业和新建的国营企业长期管理不善,经营无方,效益低下,对私人工商业的打击和过多的限制束缚了民族私人资本的发展;不合理的农产品计划种植、统购统销和低价格收购政策严重破坏了农民的生产积极性,过分强调自力更生的内向型经济发展方针也使缅甸远离世界市场,与世界经济发展的大潮流背道而驰,经济政策上的一系列失误使缅甸经济状况急剧恶化,农业生产的不景气在国内引起了连锁反应,国际市场上初级产品价格的下跌使外贸状况恶化,政府三次废除大面额钞票更使国内经济一片混乱,1987、1988 年,经济连续两年出现负增长,使通货膨胀率上升到三位数,最终导致缅甸式社会主义的彻底破产。

3. 个人高度集权和思想文化控制使缅甸政治、经济、社会失去发展的活力。奈温上台后,曾试图争取有政治经验和经济管理才能

的人在国家行政管理方面的合作,但最终由于政治思想上的分歧而无法实现。奈温周围的主要领导成员大部分人受教育程度较低,对外部世界的情况缺乏深入的研究和了解,在政策的制定和实施上缺乏带有科学性的预测和分析,并夹杂着大量的理想成分,权力的高度集中化和个人化不仅使批评成为不可能,而且连不同意见的存在也没有立身之地。在1962年初,昂季准将提出对大企业可实行国有化,对中小企业仍保持私有状况,这样不致于对传统的生产方式造成巨大破坏,使国有制的转化有一个过渡时期。这种正确意见不仅没有被采纳,还被视为异端并使昂季本人从决策者成为阶下囚。政府在政策制定和实施上一错再错,许多错误长期得不到纠正,偏差得不到扭转,以至昂季在1988年事件中饱含忧愤地指责说“26年来,人们一直盼望着生活的改善,但日子老是好不起来,你们应该负有责任”。^①

缅甸式社会主义不仅使领导核心失去了正常的功能,而且由于分配上相对平均主义、利用政治地位享有特权体制的形成和文化思想上的控制使缅甸社会丧失了活力。在缅甸社会主义的实践过程中,分配上大致实行了保证军人特权,避免社会贫富悬殊的政策。由于军队在缅甸社会的政治、经济等各方面的统治地位,军人,特别是各级军官享有优厚的物质待遇。上尉以上的军官就保证有一套住宅,校级以上的军官,月薪均在一千缅元以上,军官们在购物,就医等方面,都享有优待和特权。一些西方观察家指出:在缅甸,凡是对军人最好的事情都已经办到了。除军队外,纲领党创建之初,革命委员会就于1963年10月颁布法令,授权党的创始人使用政府资金来支付政治活动经费,并支付其个人和家庭需要。同时指出,为整个劳动阶级谋福利而献身党的工作人员,不应当再为解

^① 西译信善:《缅甸型社会主义的破产》,冯吟译,载《南洋资料译丛》1989年第三期,第93页。

决他自己的衣食住问题而操心。这些政策都使缅甸社会中出现一个特权阶层。他们是既得利益者,是社会的上层,而广大人民群众在缅甸社会中仅能维持最低限度的粮食、衣物等基本生活需要。在这种情况下,人们很难有什么积极性。缅甸军人集团不仅没有意识到这种分配方式是窒息社会发展的重要因素,反而以加强思想文化控制,排斥外来文化和利用宗教思想和宗教道德来约束和麻痹人民。军人政府在1962年改组了文化委员会,对外来文化尤其是西方文化,一概采取消极禁止的做法。1963年又接办了合众、路透、法新、塔斯社的新闻收发业务,控制舆论宣传,取消英语作为大学主修课程。严密的思想文化控制压抑了人民的精神生活,从而使整个社会生活变得沉闷,失去应有的活力。

总之,20多年的缅甸式社会主义的实践,把缅甸社会改造成一个与世隔绝、封闭、落后的国家,把缅甸人民拖入了灾难的深渊,成为战后发展中国家现代化进程中的落伍者,从而使缅甸社会发展面临重重阻力。

第十七章

越南、老挝、柬埔寨：第二次印支战争 及结束前后三国的政治经济变化

列宁曾指出：战争是政治的继续。60年代以来越、老、柬三国长期陷于战争沼泽的历史，究其根源，仍然是政治发展不平衡的结果，是政治矛盾的延伸导致了战争。从国际政治的角度出发，政治有广义和狭义之分。广义的政治包括了世界政治、地区或区域政治，狭义的政治可以包括一国内部由于地区、阶级、集团之间的矛盾而形成的政治。从60年代到80年代中期印支三国的政治变化集广义和狭义的政治矛盾于一炉，从而构成了一幅错综复杂，支离破碎，满目疮痍，迷离混沌的政治图画，呈现在人们面前的这一时期的历史画卷千头万绪，使研究者如陷沼泽、如理乱麻。面对这一复杂的历史现象，我们只能抓住几条线索，拟出一个大纲，画出大致轮廓，抛一块引玉之砖。

一、印度支那：“冷战”在亚洲的结合部

当第一次印支战争的硝烟尚未消逝之时，第二次印支战争的烽火已经开始在越南燃起。导致第二次印支战争的因素很多，但最主要最直接的原因则是战后形成的以美国为首的西方资本主义和以苏联、中国为首的社会主义阵营之间相互进行的所谓“冷战”对抗的结果。印支三国由于在地缘上与中国大陆邻近和接壤，再加上

自身特殊的历史背景,从而成为两大阵营“冷战”格局中的亚洲结合部。从60年代初美国在越南南方扶持傀儡政权到直接挑起第二次印支战争,到70年代中后期苏联支持越南入侵柬埔寨,构成了这一时期印支历史发展的主线索。

1. 美国霸权主义的失败和印支三国抗美战争的胜利。

60年代中期,美国已经全面卷入侵越战争,作为美国总统的林登·约翰逊指出:“东南亚的反共战斗要取得成功,既要有力量,又要有决心……否则,必然会丢掉太平洋,对美国人来说,在东南亚没有别的选择,……不然,广大的太平洋就会变成一个红色海洋。”^①约翰逊的这一思想使美国深深陷入印度支那战争沼泽。从1965年到1973年,美国动用了五分之一的空军和四分之一的海军,派到越南战场的地面部队陆续增加到50多万人,使用了除原子弹以外的一切现代化武器,相继扶持了从吴庭艳、阮庆到阮高其、阮文绍等一系列南越傀儡政权,提供巨额军事和经济援助,供养了南越政府60万正规军和数十万地方保安部队共100多万人,打了一场长达8年之久的大规模局部战争。它不仅使美国耗费了大量人力、物力和财力,而且使美国政府在国际上声誉扫地,国内危机重重,严重削弱了美国在世界上的霸主地位。

在北越方面,1963年12月越南劳动党三届九中全会,确定了把党的工作重点转到军事斗争方面来。同时指出党在南方的头等重要任务是迅速壮大武装力量,准备进行更加艰苦的长期战争。强调北方必须大幅度增加对南方战争的援助,适当修改北方的建设计划,准备为援助南方革命作出重大牺牲。北越的决定得到中国和苏联的大力支持。在此之后,从1964年12月到1965年底,越南人民军在南方已有约10个团的兵力,南方武装力量则约有20个团

^① 约翰·卡迪:《战后东南亚史》姚楠等译,上海译文出版社,1984年版,第312页。

的正规军，与美军进行着艰苦卓绝的战斗。双方的军事行动不断升级。1968年1月31日，以解放武装力量为主的近10万兵力同时进攻南越全部6个自治市，43个省会中的36个以及242个区府中的64个，发起了著名的春节攻势，把抗美战争推到最高潮。攻势最凌厉的是南北越部，旧都顺化几乎全部落入解放武装力量的控制之下，美军和西贡政权在震惊之余，仓遑应战。春节攻势虽然在军事上使解放武装力量付出很大代价，但却在政治上取得了巨大胜利，它有力地动员了美国的反战舆论，摧垮了美国政府打赢战争的信念，并促使政府一部分高级决策人转向，最终迫使约翰逊政府将侵越战争降级，同时宣布不谋求连任总统。1968年5月，美国和北越代表团开始在巴黎会谈。越南战争开始进入打打谈谈的阶段。1969年，美国为了挽回败局，摆脱困境，开始推行用越南人打越南人的所谓“战争越南化”政策，全力扶持西贡政权与北越对抗。无奈南越政府体制充满腐败，遭到广大南越人民的反对，处于明显的劣势。越来越多的美国人对支持一个腐败政权来进行这场战争的效果提出怀疑。在这种形势下，美国政府和西贡当局被迫于1973年1月27日与北越方面在巴黎签订了《关于结束越南战争，恢复和平的巴黎协定》，另附有4个议定书。协议于签订之日起生效。在这个9章23条的协议中，美国表示尊重1954年关于越南问题的日内瓦协议所承认的越南独立、主权、统一和领土完整；美军在协议生效后24小时内从越南南方全境停火，同时停止对北越的一切军事行动；美国在协定签定后60天内从越南南方撤走全部军事人员、武器弹药及作战物资；越南南方的政治前途应在国际监督下由南方人民自己进行真正自由、民主的普选来决定；越南的统一，将通过南北双方的讨论和达成协议的基础上，在没有外来干涉的情况下，通过和平方式逐步实现等等。巴黎协定的签署，迫使美国从越南撤军，并承认越南的独立和主权。在此之后，美国仍留下一批

军事顾问，支持阮文绍政权抗衡北、南双方共产党政权。1975年春，越南国内战争再起。越南人民军于3月30日开展西原战役，解放了中部地区。紧接着又展开“胡志明战役”。4月21日，南越政权垮台。阮文绍等上层领导人逃往国外。4月30日，越南人民军攻占西贡，越南抗美战争取得了最后胜利，实现了南北统一。

在柬埔寨，由于西哈努克奉行独立与中立的外交政策，开罪了美国政府，柬埔寨与美国交恶。1970年3月18日，趁西哈努克出国治病和访问之机，美国策动首相朗诺、副首相施里玛达发动政变，宣布废黜西哈努克亲王，建立了以朗诺、施里玛达为首的高棉共和国。1970年3月19日，西哈努克从莫斯科到达北京，并于3月23日在北京宣布建立柬埔寨民族统一阵线。同年5月5日，又在北京成立了柬埔寨王国民族团结政府，由西哈努克任国家元首，宾努亲王任首相，乔森潘任副首相，此外还有27位知名人士分别担任正、副大臣和国务秘书。民族团结政府分国外和国内两部分，国外部分的总部设在北京，主要开展外交活动，配合国内的军事斗争。国内部分则领导柬埔寨武装力量，组织、动员柬埔寨人民投入抗美战争。1970年4月，美军和南越军队越过泰柬边界进入柬埔寨。朗诺集团依仗美国支持，于1971年8月发动了代号为“真腊2号”的扫荡，历时三个多月，企图一举消灭人民武装力量，这次扫荡不仅没有取得预期的成果，反而使朗诺集团从战场上的主动转为被动，到1972年7月，柬埔寨人民武装力量解放了80%的国土和500万人口。柬埔寨人民武装力量开始炮击金边，切断了金边至西贡的水上运输线，开始了攻打金边的战略决战。4月1日，朗诺集团逃出金边，4月12日，美国驻金边大使撤离，4月17日，人民武装力量一举解放金边，柬埔寨全国宣告解放，柬埔寨在印支三国中率先取得了抗美战争的胜利。

从1964年开始，美国飞机开始对老挝解放区进行大规模轰

炸,同年7月促使老挝政府军向中、下寮地区的老挝解放区大举进攻,以配合美国在越南和柬埔寨的战争升级,切断北越重要的陆上运输线“胡志明小道”。从60年代末到70年代初,美国在老挝投下数百万吨炸弹。仅在1970—1971年出动飞机201931架次,B-52战略轰炸机8803架次,毁坏了绝大部分老挝村庄。1971年2月,美国与南越军队的特种兵3万多人在美国空军支持下,从越南南部侵入老挝,并在中、下寮地区使用化学武器,使老挝抗美战争进入高潮。1969年,老挝人民解放军发动了查尔平原战役,次年2月收复了查尔平原和川圻市。1971年又发动“9号公路战役”攻占了桑通、龙镇等重要城镇。1972年5月,整个波罗芬高原获得解放。同年7月粉碎了美国和南越军队发动的黑狮战役和8月对查尔平原的进攻,巩固了由北越、南越解放阵线、柬埔寨王国民族团结政府和老挝爱国战线相互支援的后方基地,挫败了美国切断印支抗美势力陆上后勤运输线的企图,并为老挝抗美战争的结束和内部和平谈判奠定了基础。1973年2月21日,伴随着美越巴黎协定的签署,老挝爱国战线和万象政府经过谈判,于1974年4月5日成立了以梭发那·富马为首相的临时民族联合政府和以苏发努冯为主席的民族政治联合委员会作为全国的两个中央权力机构。1975年5月,在越、柬抗美战争胜利的鼓舞下,老挝全国普遍展开了夺权斗争,右派分子大量逃出老挝,老挝人民解放军相继进驻各重要城市。6月底,美国军事人员撤离老挝。8月23日,在万象市和万象省夺权成功,宣布推翻旧政权,标志着抗美救国战争的胜利。

2. 苏联势力的进入和越南地区霸权主义指导下的侵柬战争。

1964年勃列日涅夫上台以后,苏美之间的冷战对抗进一步加剧,东南亚地区自然也成为苏联全球扩张的一个重要目标。在第二次印支战争期间,苏联积极支持印支三国,特别是越南的抗美战争,同时开始在越南劳动党内培养亲苏势力,间离中越关系。1975

年越南统一后，以黎笋为首的亲苏势力在越南党内占据了领导地位。1975年10月，越南劳动党总书记黎笋率越共代表团访问苏联，双方签署了《苏越宣言》，发表了《苏越联合公报》，确定了两党两国之间的“全面联系”和在国际上进行密切协作的基本方针。1978年，越南加入“经互会”以谋求从苏联、东欧得到更多的经济援助。同年11月，苏越双方又签订了为期25年的具有军事性质的友好合作条约，强调加强两国间的军事合作。同时开始向越南输送大量武器，派遣大批顾问和军事人员，并且开始使用过去美国建立的金兰湾海军基地。苏联对越南的支持主要为达到两个战略目的：第一，填补美国在太平洋上的“军事真空”，在印度支那半岛上确立自己的军事地位。第二，培植反华势力圈，完成对中国的战略包围。60年代以后，中苏关系进一步恶化，边界冲突逐步升级，苏联在邻近中国北方边界的几个军区大规模扩充军事力量，把一部分战略核武器和常规军事力量的三分之一、战斗机的四分之一都部署到沿贝加尔湖到海参崴一带的中苏边境地区，为了配合北部的包围，完成对中国的战略大包围，苏联只有支持越南才能实现这一战略目标。在越南方面，利用苏联支持，谋求在印度支那的地区霸权，是越南的真正目的。抗美援朝胜利后，越南军队仍大量滞留老挝，进而直接控制了老挝的党、政、军各部门，同时要求与柬埔寨维持“特殊关系”。由于红色高棉领导人拒不接受越南的要求，坚持奉行独立自主的外交政策，从而大大激怒了越南当局，并把柬埔寨作为谋求霸权道路上必须消除的障碍。

1978年12月25日，越南出动了近20万军队，在飞机、坦克、大炮的配合下，兵分7路、从北部、东部和南部大举入侵柬埔寨。1979年1月7日攻占金边，进而占领了柬埔寨全国主要城市和交通要道，扶植起韩桑林为首的“柬埔寨人民共和国”。并派大批武装工作队，深入柬埔寨乡村，逐步建立起从中央到地方的各级行政机

构。面对占绝对优势的越南侵略军，民柬国民军遭到沉重打击，部队伤亡惨重，只好迅速放弃重要城镇和交通要道，撤到泰柬边境山区，坚持抗越斗争。1979年5月，民柬召开内阁会议，总结失败的教训，决定重新收拢被击散的部队，改变过去以打阵地战为主的军事战略，制定了游击战的战略方针。1979年8月21日，民柬国家主席团主席乔森潘发表声明，宣布成立柬埔寨爱国、民主、民族团结阵线，号召柬埔寨人民不分政治倾向，积极行动起来，赶走越南侵略者，打倒韩桑林集团，建立独立、统一、民主、和平、中立和不结盟的柬埔寨。随后，民柬方面制定了新的政治路线，决定停止搞社会主义和共产主义，中止1976年宪法中有碍柬埔寨爱国、民主、民族大团结阵线政治纲领的条文，改组政府和国家机构，由乔森潘任政府总理。1979年10月，高棉人民民族解放阵线成立，阵线发表了谴责越南入侵，建立一个民主、中立的柬埔寨的政治宣言，组建了由宋双任主席的7人执行委员会为最高领导机构，领导“高棉人民民族解放军”进行抗越斗争。1980年3月，西哈努克亲王在平壤宣布成立“争取柬埔寨独立、中立、和平与合作民族统一阵线”，西哈努克任阵线主席，阵线领导下的武装力量为“柬埔寨民族解放运动”，总司令为英丹。至此，柬埔寨形成了以乔森潘、宋双和西哈努克为首的三方抗越力量。1982年6月22日，三派领导人在吉隆坡会晤并签署了《民主柬埔寨联合政府成立宣言》，宣布西哈努克、宋双和乔森潘为首的三派爱国力量实行联合。同年7月9日，西哈努克在柬埔寨解放区宣布正式成立民柬联合政府，由西哈努克任主席，乔森潘任副主席，宋双任总理，坚持团结抗越，从而使柬埔寨抗越救国斗争进入一个新阶段。

在军事上，从1978—1986年，越军在柬埔寨战场上连续发动了8次旱季攻势，于1984年攻占了民柬三方的主要基地，1985年开始在柬泰边境地区构筑了长达150公里的封锁边界工程，并与

柬伪军联合作战,采取外堵内剿方针,企图彻底消灭民柬抗越武装。而在民柬方面,在渡过了1979年困难时期之后,民柬国民军变消极防御为积极防御,挫败了越军对西北山区的清剿,扭转了过去忙于应付越军扫荡的被动局面。到1982年,越军已无力进行大面积扫荡,改为重点进攻,而民柬则采取以攻为守的战术,以游击战方式连续主动出击,重点打击越军运输车队,切断其后勤供应,粉碎了重点进攻。当越军占领了民柬边境基地后,抗越力量又把部队转移到内地乡村,由边境作战为主转而以内地作战为主,使越军无力再次发动旱季攻势。1986年3月中旬,民柬联合政府在北京召开内阁会议,会议结束后,西哈努克主席于3月17日宣布了关于政治解决柬埔寨问题的八点建议,提出三方准备参加包括韩桑林及其支持者在内的四方联合政府,开始了政治解决柬埔寨问题的艰难历程。

二、第二次印支战争后越南和老挝的经济发展

第二次印支战争结束后,越南和老挝开始着手进行恢复战争创伤,重建国民经济体制,促进本国经济发展的工作。从70年代到80年代中期的十年中,越、老两国政府分别制定了一系列经济发展计划,采取各种措施来促进经济发展。然而,由于在发展战略和体制上照搬苏联模式,对柬埔寨的入侵使越南与除苏联、东欧以外的广大世界脱离了经济联系,侵柬战争使越南经济包袱沉重等等因素,十年来两国经济发展成效不大。

1. 越南经济建设的成败得失。

1975年以后越南经济发展可分为两个时期,即1976—1979年盲目仿效苏联模式、实施僵硬的中央计划经济时期和1979—1985年新经济政策的推行到同步改革失败时期。

首先分析第一个时期。1976年,越南劳动党召开了第四次全

国代表大会，大会制定了国家经济建设的总路线，通过了国民经济发展的第二个五年计划。大会通过的政治报告指出：我们的经济从小规模经济向大规模的社会主义经济过渡的中心任务，就是社会主义的工业化。为了实现工业化，决定性的任务是努力建设重工业体系，合理地优先发展重工业，努力发展钢铁、冶金、电力、化工，迅速加强基本建设和交通运输能力。在这个理论指导下，第二个五年计划中制定的各种经济增长指标也充满了冒进色彩。计划要求在1976—1980年，经济发展必须达到约14—15%的增长速度，其中农业总产值平均增长8—10%，工业总产值年均增长16—18%。但到整个计划终止时，国民生产总值平均增长率仅为2%，工业总产值平均增长2%，农业1%；粮食1430万吨，比原计划少670万吨；耕地面积820万公顷，比计划少180万公顷；养猪1000万头，比计划少650万头；渔产385万吨，比计划少61.5万吨，发电36.4亿度，比计划少13.6亿度；煤530万吨，比计划少470万吨；钢铁6.2万吨，比计划少23.8万吨；机械生产只比1975年增长1.5倍；造纸3.68万吨，比计划少8.32万吨；木材162.6万立方米，比计划少87.4万立方米。整个计划实际总投资额只有184.4亿盾，比原计划少115.6亿盾。造成这个五年计划失败的原因主要有以下几个方面：

第一，忽视本国国情，盲目照搬苏联模式。在经济发展理论上，越南领导人深受斯大林“生产资料优先增长规律”的影响，不顾本国国情，在一个经历了数十年连绵不断战争损害的废墟上，在人民温饱问题尚未解决的基础上，优先发展重工业，忽视农业和轻工业，把本来就少得可怜的一点资金大部分用于发展重工业，四面出击，大搞基础设施建设，基建规模远远超过国力要求。以至一些省只有560万越元（约合46万美元）资金，却安排了45项工程。平均每项工程投资仅一万美元。由于缺乏资金，许多工程进展缓慢，造

成很大浪费。加上 80% 的原材料都需要进口,而越南创汇能力低,进口缺口大,致使企业等米下锅。据估计,因缺少原材料,越南工厂企业开工率不足 50%,经济发展指标根本不可能完成。

第二,对南方社会主义改造政策的失误,使积极因素变为消极因素。越南统一后,越南政府为了迅速将南方纳入统一的政治、经济体制,不顾南方经济、社会现状,急于在第二个五年计划中完成对南方经济的社会主义改造。以北越的模式对南方经济强制改造,要使南方走向社会主义大生产,使北南经济早趋一致。越共“四大”指出:要想方设法使南方的中央和地方国营经济迅速扩大,在生产、流通、分配中占优势。在这种思想的指导下,到 1980 年,南方 90% 以上的私人企业被没收和合并,87% 的农户和 78% 的土地被强行集体化,约三分之一的城市人口被赶到条件十分恶劣的新经济区,这些过激的措施使工农业产值占全越南 60% 以上的南方经济处于停滞衰退状态,使美国人经营了 20 年,资本主义商品经济已达到一定发展水平的南方经济在这个改造过程中被彻底破坏,大片农田荒芜,工厂停产,商业凋零,上百万有先进知识、经验和技能的人逃往国外,南方经济一片衰败。

第三,新经济区的建立是一种失败的尝试。从 1975 年开始,越南就把建立新经济区作为一项贯彻到 20 世纪末的重大国策,计划在 20 年内从城市及平原地区迁移 1000 万人建立新经济区。此后,政府相继把数百万人迁徙到越中、越老、越柬边境地区和南方九龙江平原。这些地区人烟稀少,交通不便,自然环境恶劣,加上政府投资少,管理不善,新经济区效益很差。由于政府在第二个五年计划期间对新经济区的投资仅达原计划的 30%,经济区新垦土地有 40% 再次抛荒,水稻产量每公顷仅 1000 公斤,大多数农场亏损严重,连起码的生活也难维持,致使被迫迁到这些地区的人纷纷逃回原籍,新经济区建设完全失败。

第四,侵柬战争使越南经济负担加重,失去外援,濒临崩溃。越南统一后,国内人心思定,世界各国都希望向越南提供经济援助,美国也打算赔偿大笔战争赔款,帮助越南恢复经济。然而越南政府则一门心思搞地区霸权主义,置这一千载难逢的良好机遇于不顾,丧失了重建国家和发展经济的最好时机。长期以来,越南经济一直依赖外援。由于发动侵柬战争,越南在国际上倍受孤立,中国和其它许多国家终止了对越南的经济援助,越南的外援就只剩下来自苏联和经互会国家的援助。1980年,外援只占越南社会发展基金的10%,而过去最高时曾达约80%。这对一贯依靠外援作为投资来源的越南,经济发展受挫是无法避免的。在这种情况下,政府还保持了120万正规军,100万武装警察,军费开支占国家预算的50%,从而使越南经济濒临崩溃的边沿。

为了摆脱经济困境。1979年7月,越共中央召开了四届六中全会,分析了越南所处的经济形势,决定修改旧的经济政策和经济目标,对农业、工业、分配、流通等方面逐步实行改革,推行以促进粮食生产和消费物资生产为中心,以物质刺激为主要手段的“新经济政策”。越南统一后的经济发展进入了第二个阶段。新经济政策的主要内容包括:

在农业方面,实行生产承包责任制,由农业合作社将产量包到合作组和农民个人,粮食征购任务五年不变,余粮可按合同卖给国家;鼓励农民开垦荒地,自由安排种植,在3—5年内不征农业税;大力支持农民发展副业和养殖业;大幅度提高农副产品价格,其中粮食收购价提高50%,以刺激农民的生产积极性。

在工业方面,在企业内普遍实行计件工资和奖金制,扩大企业自主权;鼓励生产企业充分利用地方原料,允许生产计划外产品,并允许企业自己进行交换;允许小企业自寻原料,自定价格,自产自销;扩大地方进出口公司的经营自主权,对进出口公司给予税收

优惠；扩大国营企业的利润留成，将营业收入的 15% 留作企业的扩大再生产资金。

在流通领域，允许私人在工商部门监督下进行自由买卖；允许生产部门出售计划外生产的产品；在通过审批后允许有关部门、地方、大企业直接经营进出口贸易；扩大外汇使用权，规定有关部门、地方和出口企业可以用出口额 10% 的外汇购买所需原料和物资。

另外，根据四届六中全会和九中全会决定，在南方也同时推行新经济政策，放慢对南方的社会主义改造，促使南方经济复苏和搞活。

从 1979 年到 1982 年，越南政府制定了 50 多项新经济政策。这些政策都取得了不同程度的效果。其中农业政策的效果尤为显著。1981—1983 年，越南粮食连续三年每年递增 100 万吨，年均增长率为 5.7%，年人均占有粮食量从 1980 年的 268 公斤上升到 1983 年的 300 公斤。进口大米从过去的 200 万吨减少到 1984 年约 20 万吨。水产养殖和捕捞量也开始回升。1983 年水产品产量达 71.6 万吨，比 1982 年增长了 15%，畜牧业也有了恢复和发展。由于鼓励发展家庭经济，到 1984 年底，越南国内市场上 90% 的肉类和淡水鱼、90% 的蔬菜、100% 的禽蛋、80% 的水果都由家庭经济提供。

新经济政策的成功使越南政府放松了警惕，产生了急躁冒进情绪。1985 年在越共五届八中全会上，通过了关于对价格、工资、货币进行同步改革的决议。企图以此为突破口，逐步以经济手段代替行政手段来管理经济，使国家逐步退出流通领域，减少财政赤字和货币透支，使计划经济逐步向市场经济过渡。在具体实施过程中，以工资改革为龙头，在工资改革基础上逐步放开物价，之后进行货币改革。

1985 年 8 月，工资改革全面铺开。在旧的工资制度下，干部职

工的工资实际上是以少量的货币工资加实物供应。大约 80% 的工资是以政府补贴的粮食和其它必需品的形式付给的。国家职工凭票证购买大部分生活必需品。这些物品价格大大低于价值，全由政府负担。政府每年要拿出财政支出的三分之一来补贴对 400 万国家职工和家属的生活必需品的供应。因此工资改革的重点是废除票证制度，取消定量供应，将实物配给改为货币发放，在新工资制下，干部职工的平均基本工资为 220—230 盾，补贴工资为 800—1000 盾。在工资改革的基础上，政府对大部分物资、商品、劳务的价格普遍提高了 10 倍以上。如每公斤大米从 5 盾上升到 40 盾，猪肉每公斤从 3.8 盾上升到 320 盾，接近自由市场价格。1985 年 9 月 14 日，越南政府突然宣布进行货币改革，停止流通面额为 20 越盾以上的货币，并加收旧币，发行新币，新币一元等于旧币 10 元。同时宣布越元对外币大幅度贬值，汇率由 1 美元兑换 12 旧越币贬为兑换 15 新越币（即 150 旧越元）。政府限定全国居民和在越外国人在 12 小时内清点完所有旧币向当局申报，过时不报者作废。同时还规定每个人只能换 1500 越盾，每户最高限额只能兑换 2000 元新币，换币时必须说清楚现金来源，说不清者一律没收，超出换币额又能说明来源者，多余部分存入银行。货币改革宣布后，整个越南经济陷于混乱之中，市场上开始大规模抢购商品，自由市场上大米每公斤上涨到 100 盾，西红柿从 70 盾每公斤一下涨到 400 盾。黑市上大量抢购美元，就在换币前几天，一美元兑换越盾上升到 400—600 盾。整个物价上涨幅度为 350%，许多工厂无法继续维持正常生产，工人离厂另谋生路，人民怨声载道。1986 年初，党内外要求追究导致这次混乱的领导人责任的呼声越来越高，同步改革无法继续下去。越南政府不得不宣布恢复多种价格制度，在一定范围内再次给干部职工实行配给，恢复部分生活必需品的定量供应。1986 年 8 月 1 日，越南《人民报》代表越共中央进行检讨，承

认在推行改革时,犯了主观主义、急躁、单纯应付的毛病,从而宣布同步改革失败。

2. 1975—1986 年的老挝经济。

从 1975—1986 年,老挝经济发展可分为两个阶段,即从 1976—1979 年老挝人民革命党对老挝经济实行社会主义改造时期;以及 1979—1986 年开始推行经济体制改革和对外开放政策时期。

第一个时期,从 1975 年开始,老挝政府实行了金融国有化、农业合作化、工业国有化、商业统购统销、关闭自由市场等一系列过激政策,使经济出现了严重衰退。

金融国有化和货币改革。1975 年 11 月 16 日老挝人民革命党派兵占领了各地商业银行,禁止汇兑,禁止转移文件和资产,命令银行把帐目送到国家银行,在 3—4 个月清理结束之后,所有地方商业银行都被转为国家银行的分行。在把银行和各种金融机构收归国有后,政府控制了国家货币的发行、兑换、流通,同时也控制了对外贸易活动。夺取银行之后,老挝政府着手把过去的货币“万象基普”换成“解放基普”,兑换率为二十比一。1976 年 6 月 15 日,政府宣布更换货币,让人们清点好手头的现金,在规定时间内交到指定地点,否则一律作废。在此之后,政府又宣布禁止泰铢和美元在市面上流通,要求外币持有者到银行兑换成解放基普,比价为 1 美元兑 200 解放基普,而且兑换时只付给 100 基普,另外 100 由政府代存入银行。当时黑市美元价为 1 美元兑 400 基普,因此政府行为引起群众极大不满。

农业税和农业合作化运动。1976 年,国家开始征收各种农作物收获量的 30% 为农业税。1977 年改为征收除口粮外的全部收成。这种政策连过去的万象政府也从未实施过。农业税的征收使许多农民毁坏了他们的果园,宰杀牲口,以便获得免税。在这种情

况下,老挝政府仍未意识到错误,反而采取了更为过激的措施。1977年1月,政府举行了一个扩大内阁会议,会议认为新税制存在许多问题,必须通过农业合作化道路来加以解决。会议提出了分四步实现农业合作化的计划。第一步是在各村按传统的自助原则建立生产队;第二步是以不同任务组成不同的组,使他们在互换劳动的基础上进行合作;第三步是农民可以拥有他们自己的土地、农具和牲畜,但必须提交集体进行有偿使用;第四步是实现土地和生产工具的公有化。此后,老挝政府颁布了农业合作化法令。在全国掀起一个从第三步开始迅速进入农业合作化的改造运动,强迫农民加入合作社,到1979年中,全国已建立起7500个合作社,合作化运动使大量农民杀牲口,毁果园,许多人抛弃土地家园,逃到泰国。

对工厂企业的国有化政策。这一时期,老挝政府对本来就少得可怜的工矿企业采取了国有化和公私合营政策。政府规定:凡主人已逃往国外的企业,全部收归国有;对生活必需品,如肥皂、火柴、碾米厂等企业或由政府派干部参与管理,或收归国有;部分股份公司由政府参股,政府负责提供原材料和机器零件,所得利润三分之二归国家,三分之一归股东。

商业垄断政策的实施。老挝人民革命党认为,要搞社会主义就必须由国家垄断全部商业活动。因此,政府从1976年8月开始在全国建立从国家到村级贸易合作社。通过合作社对生活必需品实行定点定量分配,以此来挤垮私营商店。禁止自由市场交易。

由于实行了这些过激的政策,导致大量难民外流,农业集体化使生产效率低下,国营企业经营状况恶化,生产衰退,技术人员外流,物价猛涨。加上1977年发生大旱灾,1978年又发生火灾,粮食短缺,政局动荡。为了稳定局势,1979年,老挝人民革命党二届七中全会召开,初步制定了改革经济管理的若干政策,随后又陆续颁

布了一系列改革措施,使老挝经济进入第二个发展时期。

1979年12月,老挝政府颁布了《关于管理政策的命令》,宣布废止国家垄断贸易和禁止私商进口、收购和贩卖商品等政策,决定开放自由市场,允许农民在市场上出售自产的粮食和农副产品,之后又废除各省市之间的税收壁垒和商品检查站,逐步取消商品流通的中间环节和价格双轨制,放宽对商品流通的限制,建立和扩大了商业网络和流通渠道。1980年1月,政府开始执行新的物价政策,把粮食和农副产品收购价格分别提高了4—5倍,对国家经营的生活必需品也不同程度地提高了售价;宣布取消国家对外贸的垄断,把进出口经营权下放到各省市,同时允许私商经营进出口贸易;为了充分调动干部职工的积极性,老挝政府制定了新工资政策,决定把政府职员的工资提高17%,同时取消以补贴价格为各级干部、职工提供优惠商品的特殊商店,改为发放生活补贴、艰苦工作和加班补贴等办法,并且允许国家干部从事第二职业。

在农业方面,1980年6月,老挝人民革命党中央发布了《关于整顿农业合作化运动中若干问题紧急通知》,废除了1976年到1978年间对农业采取的一系列过激政策。整顿农业合作社,并在农村中推行家庭承包责任制,把土地、牧场、果园、鱼塘等分给农户承包,同年8月,老挝政府又颁布《关于农业税规定的通告》,废除了多产多征、少产少征的不合理税收政策。把征税改为以土地优劣为标准进行征税,并规定新垦荒地免税3—5年,鼓励农民开垦荒地。1982年4月老挝人民革命党三大召开,会议提出要充分利用现存的、包括资本主义在内的各种经济成分,停止以公私合营等形式侵吞私人财产的行动,对战后初期推行的一系列过激政策进行了调整。1984年以后,老挝政府逐步解散了国营农场,将土地和其它生产资料分给农场职工自己经营。

在工业方面,1984年8月,老挝人民革命党三届六中全会提

出了取消工商业国有及对工商业的社会主义改造等政策,通过了工业体制改革的方针和新经济管理体制。主要内容是把经济管理部门与生产经营部门分开,将生产经营权下放到企业,让企业独立核算、自负盈亏。同年10月,政府颁布了《关于国营企业管理的暂行条例》提出要使利润动机合法化,提高私营企业的地位,企业可以直接与外商进行经营活动等政策,鼓励发展私营企业,允许多种经济成分并存并展开竞争,以刺激经济发展。

由于采取了上述措施,老挝经济体制有所改变,经济情况开始好转,大米产量从1978年的79.6万吨上升到1985年的139.5万吨,基本上实现了粮食自给。出口总值从1978年的1200万美元上升到1985年的1800万美元。国民生产总值从1983年的107.22亿基普上升到1985年的130亿基普。国民经济增长率也从1983年的3%上升到1985年7%,老挝开始走上改革开放的道路。

三、第二次印支战争前后越南和老挝的政治

第二次印支战争前后印支三国的政治演变主要是在“冷战”的背景下展开的。印支三国的政治地图也随着“冷战”双方实力的消长而变化。无论是战前南、北越之间的对立;还是朗诺集团高棉共和国与西哈努克柬埔寨王国民族团结政府的战争;还是老挝左、右两派力量之间的争斗;以及后来的越南入侵柬埔寨战争,无不渗透着大国势力的干预、操纵和控制。因此,从某种意义上说,60年代以后印支三国政府和人民是“冷战”局面下最大的受害者。“冷战”使三国土地上战争连绵不断,经济残破、生灵涂炭,稳定的政治秩序完全无法建立,更谈不上什么正常的政治发展。因此我们只能大致勾勒一个政治变迁的轮廓。由于柬埔寨的对抗在前一部分已有叙述,这里就不赘言。

1. 南、北越不同政治体制的变化和越南统一。

美国开始正式发动了第二次印支战争之后,为了适应战争要求,美国改变了过去企图在南越建立文官政府,并逐步推行西方式民主政治的打算,开始扶持以阮文绍和阮高其为首的军人集团作为其代理人。1966年9月,南越进行了制宪议会选举,选出117名议员成立制宪议会。由前总理潘克丑主持制定宪法。1967年3月,制宪议会提出宪法草案。同年4月,议会通过了新宪法。宪法规定实行美国式的总统制,总统任期四年,拥有很大权力,有权任命总理,并可在不征求议会多数同意的情况下改组政府。1967年6月,南越武装部队委员会召开会议,经过三天激烈辩论,推选阮文绍为总统候选人,阮高其为副总统候选人。1967年9月3日,南越大选正式举行,政府强迫人民普遍参加投票,阮文绍当选总统。自此,阮文绍一直担任南越最高行政首脑直到南越政府倒台前几天,才由扬文明接任总统,并宣布投降。

在阮文绍掌握最高权力后的1969年6月,越南南方民族解放阵线和越南民族、民主及和平力量联盟在南方解放区举行了越南南方国民代表大会,宣布成立越南南方共和临时革命政府和政府顾问委员会,由黄晋发任临时革命政府主席,阮友寿任顾问委员会主席,并提出了“独立、民主、和平、中立”的奋斗目标,通过了国旗、国歌和国庆日,从而使越南南方形成了两个政权并存的局面。到1971年,越南南方共和临时革命政府在国际上得到广泛的同情和支持,并与26个国家建立了外交关系,从而在越南南方形成了两个对峙的政府。

在北越方面,从1964年越南劳动党三届九中全会之后,越南党和政府全力以赴地支持南越人民的抗美救国斗争。1964年4月26日,越南举行第三届国会选举,胡志明、孙德胜、长征、范文同继续担任国家主席、副主席、国务委员会主席和政府总理职务,1969年9月2日,胡志明主席逝世。越南国会于同年9月22—23日举

行第五次会议,选举孙德胜为共和国主席,阮良朋为副主席。

1976年4月25日,越南举行了南北统一后的第一次普选,全国98.77%的选民参加了投票,选举产生了统一的越南国会。同年6月24日至7月3日,国会召开第一次会议,决定统一的越南定名为越南社会主义共和国。同时通过了关于国名、国歌、国旗、国徽、首都的决议,成立了以长征为主席的宪法起草委员会,会议选举孙德胜为国家主席,阮良朋,阮友寿为国家副主席,长征任国会常务委员会主席,范文同任政府总理。1979年8月15日,越南国会公布越南社会主义共和国宪法草案。该草案在1980年12月18日第六届国会第七次会议上获得通过。新宪法共21章147条。宪法规定越南社会主义共和国是无产阶级专政的国家;越南共产党是领导国家、领导社会的唯一力量;越南祖国阵线是国家的坚强柱石;一切权力属于人民。同时规定设立国务委员会,作为国会常设机构。国务委员会主席在对内对外方面代表越南社会主义共和国并统率全国武装力量,同时担任国防委员会主席。新宪法取消国家主席一职。同时将政府最高行政机关越南政府会议改为部长会议,其组织和职权与政府会议相同,只是将最高行政长官总理名称改为部长会议主席。新宪法削减了国家最高元首的个人权力,改由国务委员会作为国会常设机关和政府的集体主席。

由于共产党是国家的领导核心,因此越南内外政策的变化无不出自于党代表大会。1976年12月,越南劳动党第四次全国代表大会召开。会议决定把越南劳动党更名为越南共产党,通过了关于新时期越南社会主义革命和建设路线的决议。越共总书记黎笋在大会政治报告中提出了越共在新时期的总路线,这一路线规定要在越南进行生产关系革命、科学技术革命和思想文化革命三大革命。在经济上要促进国家社会主义工业化,使经济建设与国防相结合。外交上要维护和发展与老挝和柬埔寨之间的“特殊关系”。这

次大会把持不同政见的 27 名中央委员和 69 名候补委员驱逐出党中央,同时为联苏反华,侵占老挝和柬埔寨的政策定下了基调。80 年代初,越共“四大”制定的内外政策遭到惨败,党内外要求检讨“四大”路线的呼声高涨。1982 年 3 月 27 日,越共召开了延期多时的越共“五大”,“五大”对中央委员会、政治局和书记处作了重大人事调整,在外交上则仍然坚持侵柬反华,推行地区霸权主义的对外政策,同时对国内经济工作作了自我批评,放弃了“四大”提出的过激的社会主义改造政策,开始了经济改革进程。

2. 老挝人民革命党的胜利和老挝人民共和国的建立。

1972 年,在抗美援朝接近胜利的转折关头,老挝人民党在孟万赛召开了第二次全国代表大会。总书记凯山·丰威汉在政治报告中指出:老挝革命的基本任务是团结各族人民在全国完成民族民主革命,为不经过资本主义发展道路,直接进入社会主义准备一切必要条件,把老挝建成一个和平、独立、民主、统一和繁荣的国家。会议制定党在当前的主要任务和目标是,高举民族民主革命旗帜,增强全民族团结,团结一切革命力量和爱国力量,与越南、柬埔寨人民紧密团结,积极建设,发展各方面的革命力量,加强推进敌战区人民斗争运动。大会决定把老挝人民党更名为“老挝人民革命党”,通过了新党章,选出了包括 23 名委员和 6 名候补委员组成的中央执行委员会,在中央执行委员会基础上产生了由凯山·丰威汉总书记为首,诺哈·冯沙万、苏发努冯、富米·冯维希、坎代·西潘郭、奔·西巴色、西宋喷·洛万赛 7 人组成的政治局。“二大”以后,老挝民族民主革命进入最后阶段。1972 年 7 月,老挝人民革命党控制的解放区已拥有五分之四的国土,二分之一的人口。同年 7 月 2 日,人民革命党以爱国阵线名义主动致电万象政府,建议双方谈判解决老挝问题,建议很快得到万象政府首相梭发那·富马的响应,同意以爱国战线 1970 年提出的解决老挝问题的五点措施为

谈判基础,从10月7日开始谈判,并于1973年2月21日签订了《关于在老挝恢复和平和实现民族和睦的协议》,一致同意结束战争,使万象和琅勃拉邦两城市中立化,成立临时民族联合政府和民族政治联合委员会,分别开始工作。1975年5月,人民革命党中央政治局发出了关于在全国彻底取缔旧政权和右派军队,代之以革命政权和人民武装力量的命令。通过在联合机构中的合法斗争和武装力量压力,迅速夺取了全国政权。依照人民革命党的策略,1975年11月25日,苏发努冯在虎潘省的孟万赛主持召开了民族政治联合委员会与临时民族联合政府联席会议,通过取消旧制度,建立人民民主共和国的决议。同年11月29日,老挝国王西萨旺·瓦达纳宣布退位。12月1—2日,由老挝爱国战线出面在万象召开全国人民代表大会,大会决定接受国王退位,撤消两个临时联合机构,取缔君主制,建立人民民主共和国,成立最高人民议会和共和国政府,任命苏发努冯为国家主席,政府由总理府和12个部、两个委员会和国家银行组成。1982年7月,老挝人民议会常务委员会决定,把老挝政府改称为部长会议,由凯山·丰威汉任部长会议主席。

老挝人民民主共和国建立后,老挝人民革命党成为老挝的执政党,公开进行活动。与此同时,人民革命党确定新的战略任务,领导全国人民保卫祖国,建设祖国。在建国后的三年中,人民革命党政府主要进行了建立和巩固人民民主政权,完善各级各类组织,清剿残敌,改造旧职人员和老挝经济进行社会主义改造等工作。1977年6月18日,老挝和越南签订了为期25年的友好条约,确立了两国之间的特殊关系,条约还规定越南在老挝驻军,以便维持老挝的内部安定。自此,老挝全面倒向越南,与中国交恶。在越南发动侵略柬埔寨战争期间,越南长驻老挝的军队约五、六万人,还有大约五、六千名越南顾问在老挝国家机关各部门工作。为了支持

越南的侵柬战争，老挝和越南、柬埔寨的韩桑林政权签订了军事合作协定，派遣了大约 800 名军人援助越南扫荡反韩桑林势力在老挝、柬埔寨边境地区的根据地。

由于推行过激的经济改造政策和政治上倒向苏越一边以及支持越南侵柬战争，70 年代末 80 年代初，老挝陷入内外交困的境地。为了摆脱困境，老挝开始走上了经济改革的道路，1979 年 12 月，老挝公布了最高人民议会第七号决议。老挝党和政府公开承认犯了一些错误，这些错误主要表现在进行社会主义改造时期的政策、措施违背了老挝实际，导致了主观主义和急躁冒进，未能真正指导老挝建设事业取得进展。并在进行自我批评的同时开始推行一系列新经济政策。1985 年 12 月 2 日，老挝党和政府领导人在庆祝共和国建立 10 周年大会上的讲话中不再攻击中国，而且还表示对中国在老挝抗美救国斗争中给予的支持和援助表示“诚挚的感谢”，希望在和平共处五项原则基础上恢复老中关系，从而开始了新老关系正常化进程。

总的来看，老挝人民革命党利用抗美战争胜利的大好时机，以基本上不流血方式夺取了政权，废除了统治老挝达 600 年的君主制，初步实现了民族平等和国家统一，建立起一个人民民主共和国。农业上实现了粮食自给，并逐步开始在外国援助下建立起自己的民族工业，使教育、文化、卫生状况都有了明显的改善，这些成绩是值得肯定的。

80 年代中期以后，越南和老挝的历史终于翻过了饱经战争创伤、经济困境的沉重一页。柬埔寨局势也由于民柬联合政府的重大让步而逐步进入了谈谈打打的阶段。由于冷战和大国间的争斗而深受磨难的印支三国人民终于见到了和平与发展的曙光。第二次印支战争及其前后印支三国的历史发展，将给后世留下无尽的追忆和思索。

第 三 篇

80 年代初到 90 年代初的东南亚

第十八章

绪论：东南亚的变化、发展趋势和问题

从 80 年代初到 90 年代初，东南亚各国无论在经济上、政治上还是各国之间的相互关系上，都发生了深刻的变化。这些变化既是东南亚经济和政治发展的结果，也同整个世界格局变化和世界经济政治的新发展有着密切的关系。这些变化使得东南亚各国对战后特别是 60 年代形成的集权型政治结构和强调国家干预的经济体制，进行了新的调整或改革，总的趋势是更重视扩大民主和发挥市场机制的作用，而东盟和非东盟国家关系的改善和合作的加强，则使东南亚开始了一体化的进程。随着其经济日益发展、独立的经济和政治利益日益增强，东南亚国家首先是东盟在国际事务中，也开始更多地发挥其维护东南亚地区利益和各国利益的独立作用，形成了亚太地区的又一支重要力量或称又一极。

一、80 年代以来东南亚发生的五大变化

东南亚在从 80 年代初到 90 年代初发生的巨大变化，归结起来，有五个方面。

1. 经过 80 年代的经济发展战略的重大调整，东盟各国的经济结构和阶级关系发生了很大的变化，工业中最活跃的部分制造业在国民生产总值中的比重已超过农业，城市人口有较大幅度增加，

中产阶级力量增强。

在进入 80 年代之前,东盟经济虽已有一定发展,但仍以初级产品的生产为主,当时各国中除新加坡由于是一个城市国家以工商业为主,菲律宾制造业产值刚超过农业外,马来西亚、泰国和印尼制造业仍然相当落后。在泰国,农业占了国内生产总值的 25%,而制造业只占 20%,印尼农业在国内占了总值中的比例更高达 26%,而制造业只占 9%。马来西亚农业在国内占了总值中的比重为 24%,也超过了制造业(23%)。当时除新加坡外,各国的出口都以初级产品为主。城市人口占各国总人口的百分比,菲律宾为 36%,马来西亚为 29%,印尼为 20%,泰国仅 14%。

80 年代初的世界资本主义经济危机以及世界市场上初级产品价格的下落,使东盟各国经济受到很大的打击,增长速度放慢。1985 年前后,菲律宾、马来西亚、新加坡的经济还出现了负增长。这一情况促使东盟各国进行经济发展战略的调整,加快制造业的发展。而 1985 年前后日本、韩国、台湾货币的升值及其一大批劳动密集型产品的外转,则为东盟国家经济结构的调整,提供了一个有利的国际环境。因此,从 80 年代中期起,东盟各国采取一系列大胆而有力的措施,调整产业结构,以出口导向为取向,发展加工制造业。

经济结构的调整,大量外资的引入,为东盟经济发展带来了勃勃生机,1986 年以后东盟经济恢复了发展势头,泰、马、印尼三国在 1988 年以后,发展速度尤快。东盟各国的经济结构发生了重大的变化,工业尤其是制造业在各国国内生产总值中的比重大为增加。1991 年工业和制造业在国内生产中的比重,印尼分别为 41% 和 20%,泰国为 39% 和 27%,马来西亚达 43.8% 和 26%,农业在三国的比重则分别降至 22%、12% 和 19.3%。各国城市化程度大有提高,城市人口占人口的百分比,印尼达 31%,泰国达 23%,菲

律宾和马来西亚达43%。^①私人工商业有较大的发展,各国都出现了一批从拥有数千万美元到数亿甚至数十亿美元资产的公司和财团。城市中受过高等教育的各类专业人员——医生、律师、工程师、大学教师、新闻工作者、文职官员的人数大为增加,他们的社会影响和政治作用也增强了。

2. 随着社会经济的发展,东盟各国在60—80年代形成和确立的政治结构,也开始发生程度不同的变化,一些东盟国家开始探索政治发展的新路子。

在60—80年代,东盟各国大致上形成了四种政治结构,一是新加坡和马来西亚式的一党或以一党为核心的联盟独大,而以党的领袖人物、党(人民行动党或巫统)和建立在议会制基础上的政府为三位一体;二是印尼、泰国式的,由军人掌握实权,同时维护多党议会民主。当然印尼和泰国也有不同之处,主要是苏哈托有着国家领导人—执政党—军队三位一体代表人物的作用,而泰国却由国王起着重大而微妙的作用;三是菲律宾式的马科斯独裁统治,但同时也存在着形式上的多党和议会;四是文莱的君主专制。

东盟国家经济的发展和阶级关系的变化,是各国在60—70年代形成的政治结构特别是统治体制,受到冲击或作出调整的根本原因,西方国家的影晌及80年代第三世界中一些国家的“民主化”浪潮,则对东盟国家的政治变化起着推动作用。而东盟各国政治结构的变化并非社会经济变化和外来因素影响的简单反应,也同各国经济状况好坏和上层统治集团状况有着密切的关系。

正因为如此,东盟国家中的政治大变化首先发生于菲律宾。这个国家在马科斯统治后期国内政治上矛盾趋于白热化,经济上已千疮百孔,上层统治集团内部也发生了分裂。在这种情况下,1986

^① 世界银行:《世界发展报告》,中国财政金融出版社,1993年,中文版。

年的“2月革命”一举推翻了马科斯的统治。但此后在科·阿基诺为总统的六年中,虽然恢复了菲律宾的多党议会民主,政局却连年动荡,兵变次数之多(前后共七次)是菲律宾历史上从来没有过的。在结束马科斯的独裁统治体制后,菲律宾政治并没有走上健康发展的道路。在泰国,政治结构的变革也采取了流血的方式才得以实现。长期以来军人的干政早就引起不满,这种不满情绪在1992年的“5月风暴”中集中地爆发。这是“随着经济增长中产阶级的政治意识提高的结果”^①。中产阶级在其中起了重要作用的运动不仅迫使素金达军人政府倒台,而且结束了长期以来军人操纵政治的局面,开创了不受军人控制的议会政治,从而改变了泰国的政治结构。但是,大选后产生的以民主党领袖川·立派为总理的多党联合政府,自建立以来就面临执政党内部复杂的矛盾的困扰和反对党咄咄逼人的攻势,多次遭到挫折,显得步履艰难。看来泰国的多党议会政治要形成良好的运转机制,真正有效地发挥职能,也还有一个过程。

与发生急剧变化的菲律宾和泰国不同,在政治结构更为稳定的新、马、印尼(他们都有着“三位一体”式的结构),政治发展要更为平稳一些,而且主要通过执政党主动作出调整的方法,实现政治结构的更新。在新加坡,进入80年代以后,人民行动党在各次大选中的得票率下降,李光耀—人民行动党—政府三位一体的统治体制开始遇到挑战。但是,人民行动党在每次大选中毕竟都获得了60%以上的多数选票,李光耀的威望是新加坡任何人所不及的,同时,新一代领导人也已经成熟。在这种情况下,新加坡继续采取了维护人民行动党一党统治、允许其他政党活动的方针,加速完成政治领导层的更新(1990年11月,40岁的吴作栋已接替主动辞去

^① 日本《朝日新闻》,1992年10月19日。

职务的李光耀出任总理),并开始实行总理和总统分权的制度,于1993年经全民选举产生了具有实权的总统。新加坡政治结构在保持连续性和稳定性的前提下实现了过渡,但新的政治发展模式尚未完全形成。在马来西亚,由马哈蒂尔领导的以新巫统为主的国民阵线—政府构成的三位一体的政治结构,也仍是稳固的。马哈蒂尔在1991年提出的“2020年宏伟目标”不仅对马来西亚经济而且对其政治发展都将产生重大影响。在1991年巫统党内大选中,全力支持和拥护马哈蒂尔的以安瓦尔为首的一批年轻政治家组成“宏愿队伍”,大获全胜,标志着领导阶层的新老更替正在顺利进行。在印尼,1965年10月以后建立起来的“新秩序”,虽然在80年代末90年代初也遇到了来自大学生和反对党特别是印尼民主党的挑战,但苏哈托—执政的专业集团—军队的三位一体的统治结构,看来还是稳固的,而且军队和专业集团本身也在发生变化,苏哈托的第六任总统到1998年将期满。印尼的政治结构如何适应变化,已十分引人注目。

东盟中的石油小富国——文莱,仍然实行君主制度,该国的国情与东盟其他国家有很大的不同,君主制和伊斯兰教对政治和社会生活的影响要更为全面一些,但经济的多元化和对外交往的增多,也在对该国的政治发展产生影响,不过这种变化较其他国家更为缓慢。

3. 越、老、柬、缅四国由封闭转向开放,由计划经济走向市场经济,但在政治结构方面,基本上保持了各自的特点,不能简单地以“民主化”与非民主化衡量这些国家的发展。越、老、柬三国在70年代中期后曾走上了苏联式的中央集权型计划经济的发展道路,但由于多方面的影响,特别是世界性的改革潮流、“冷战”的结束和柬埔寨问题转向政治解决,使这三个国家在80年代中期后逐步进行改革,转向开放型的市场经济。1985年老挝人民革命党五大和

1986年越南共产党六大,标志着越、老两国开始了全面改革开放的历程。到90年代初,两国的改革都已取得了很大的成功,特别是越南在经济改革方面已闯过了汇率、物价等大关,在扩大对外贸易和吸引外资方面也取得了引人瞩目的成就。在政治上,由于越老两国历史发展的特点以及两党都久经考验而在人民中享有巨大威信,两国在经受前苏联和东欧变化的冲击过程中,作出了政治上与之分道扬镳的选择,仍然坚持共产党(在老挝是人民革命党)的领导,走社会主义道路。柬埔寨在80年代中期也开始了类似于越、老的经济改革。由于该国在1970年之前是一个王国,西哈努克亲王在民众中一直享有巨大威望,而80年代初国内又存在着多个党派和对立的政治势力,它在政治上采用了君主立宪的制度。长期闭关锁国的缅甸式社会主义,到80年代中期已走到山穷水尽的地步,1988年6—9月数十万、上百万的群众走上街头,卷入声势浩大的反政府运动,使这个国家陷于剧烈的动荡之中。但这个贫穷、落后的农业国家长期处于缅甸式社会主义纲领党一党统治之下,没有西方式的多党制度,也没有强大的中产阶级及其政党,却存在着多支少数民族的反政府武装。正是在这种情况下,缅甸军队在1988年9月18日接管了政权后,尽管开放了党禁,举行了大选,政权却一直掌握在军政府手中。1993年8月缅甸国民大会通过的制宪原则,确定了新宪法将保证军人在缅甸政治生活中的领导地位。但缅甸已不可能走过去的老路,军人执政后在经济上废除了纲领党时期的“缅甸社会主义”经济原则,实行了以市场经济为导向的改革开放政策,缅甸市场出现了1962年以来所未有的活跃的状况,经济也得到了恢复和发展。

4. 东南亚地区以军事政治争夺为主的地区战略格局已经被以经济发展、合作和竞争为主的新的格局所代替,东盟与越南的对峙局面也被双方的接近和合作关系所取代。战后在“冷战”阴影下,东

南亚一直是美、苏争夺的一个重要地区。70年代末80年代初,由于越南入侵柬埔寨、苏联的南下政策以及苏越结盟,东南亚出现了越南与东盟国家对峙的紧张局势,围绕着“柬埔寨问题”双方以及支持各方的国家展开了激烈的政治、军事和外交斗争,泰国甚至被视为东盟中对抗越南的“前线国家”。但到80年代后期,由于整个国际形势的变化,柬埔寨问题转向“政治解放”,和平与发展成为这一地区发展的主流。东盟和越南的关系趋于缓和。此后,前苏联和东欧的剧变及其对越关系的变化,以及越南实行改革开放政策、更多考虑发展本国经济的需要,使得越南更为积极地推行发展与东盟国家关系的政策,而东盟各国也需要同越南这样一个在东南亚地理位置重要,虽然经济落后但有着巨大市场潜力的邻国发展关系。到90年代初,越南与东盟的友好合作关系,已取代了过去的对峙关系。1992年7月,越南和老挝被接纳为东盟的观察员,双边关系更为密切。在整个东南亚地区,由于各国发展的不平衡,形成了既合作又竞争的局面。

5. 经过10余年的发展,东南亚国家尤其是东盟的经济实力增强,正在形成一支日益强大的力量,在世界政治经济中的地位有所提高,在亚太事务中发挥更为重要的作用。1992年,东南亚的人口从1980年的3.5亿增加到4.5亿,大约相当于日本的4倍,中国的40%;10国国内生产总值从1980年的约1500亿美元,增加到4000亿美元,其中东盟六国国内生产总值达3700亿美元,人均国民生产总值超过1000美元,六国的外汇储备,将近1000亿美元。东南亚大多数国家的经济,都保持着强劲的发展势头,受到许多学者和工商业家的高度重视,被认为“代表今日世界中一个富有活力的经济中心,正成为21世纪全球经济中的一个关键地区”^①。东盟

^① 翁古·A·阿齐兹主编:《结构调整战略——东南亚的经验》,中国金融出版社1992年版,第13页。

中的马来西亚、泰国、印尼被认为是正在崛起的亚洲“新小龙”，越南则可能成为东亚的“又一个韩国”，菲律宾经济正在复兴，而走上市场经济道路的缅甸也正在显示她的发展潜力。东南亚地区一体化进程也在加快。东盟各国在政治、经济、安全方面的合作进一步加强，并加强了与印支三国和缅甸的关系。

二、90年代初东南亚发展的新趋势

东南亚地区的上述五大变化，以及国际政治格局的调整和世界经济区域化集团化的加强，使得东南亚的发展在90年代出现了新的趋势。

1. 东南亚各国抓住了世纪之交形势有利于亚太地区发展的机遇，迎接国际竞争加剧的挑战，把经济建设作为本国的首要任务，努力进一步发展自己，并提出相应的发展宏图。新加坡正在全力提高科技文化水平，同时加快经济国际化的步伐，努力实施新的经济发展战略，预计到2030年，使它的人均国民生产总值达到49860美元，届时超过美国的水平。马来西亚总理马哈蒂尔1991年提出的“2020年宏伟目标”已成为马来西亚全国人民的宏愿。为实现这一目标，马来西亚政府制订了相应的发展计划，规定在1991—2020年间经济增长率为7%，到2020年马来西亚的国民生产总值将相当于1980年的8倍，人均收入超过1万美元，达到发达国家的水平。泰国的第七个社会经济发展计划（1992—1996年）确定了“稳定经济增长，改善社会环境状况和收入分配状况”三大目标，正在稳步向新兴工业化国家迈进。印度尼西亚从1994年4月已开始实行第六个五年发展计划，并提出了到2020年的第二个二十五年发展计划，其目标是在未来的25年内使印尼成为新兴工业化国家，人均收入增加到3000美元。菲律宾经济已走出低谷，拉莫斯总统在1993年提出了振兴经济、赶上东盟其他国家的“菲律宾2000

年”目标,并制定了一项1993—1998年中期发展计划,其目标是到2000年把菲律宾建成一个新兴工业化国家,使人均国民生产总值达到1000美元。越南在1990年就提出了在1991—2000年间使人均国民生产总值翻一番的目标。1994年1月20—25日举行的越南共产党全国代表会议,又确定把加速工业化作为“具有首要意义的中心任务”。缅甸、老挝和柬埔寨也各有其发展或复兴经济的计划。

2. 为了实现其经济发展的目标,进一步增强经济活力,东南亚经济正在全面转向市场经济,继续进行调整改革。经济调整改革的深化,表现在两个方面,第一,东盟各国随着经济发展水平的提高和市场发育趋于成熟,更加强调发挥市场机制的作用,正在把其市场经济推向一个更高的发展阶段。各国的具体做法不尽相同,但一些基本政策有相当高的一致性,都较为妥善地处理国家宏观调节和发挥市场机制作用的关系,努力提高经济活动的质量和效益,增强产品的竞争能力,提高本国经济的开放程度,争取在世界性的竞争中取得一个较为有利地位。东盟各国推进市场化的主要政策是:积极扩大吸收外国资本,在股份比例、投资规模、投资领域等方面放宽限制;鼓励私营经济的发展;对国营企业实行股份化、民营化、私营化;在对外贸易方面放宽限制,逐步取消非贸易壁垒,降低进出口商品关税,简化海关手续;在金融方面努力改变金融市场较为分散和不够发达的状况,逐步取消管制性措施,实行自由化和国际化政策,发挥金融中心的作用。第二,越、老、柬、缅四国都在采取措施,加速向市场经济过渡。

3. 在政治上,东南亚各国继续探索适合本国国情的发展道路。由于国情不同,90年代东南亚各国的发展道路仍然具有不同的特点,但一个共同的方面是在保持现有的政治结构的基本特点的同时,政治民主将有所扩大。在新加坡,吴作栋总理已表示要“寻找一种寻求共识的作风”。在马来西亚,新巫统将继续作为执政党的核

心,但在努力寻求和扩大华族的合作和支持。在印尼,作为执政党的“专业集团”的统治基础在扩大,同时,印尼民主党等反对党正在以新的姿态出现。在菲律宾,多党议会政治正在逐步恢复常态。在泰国,摆脱了军人控制的多党议会政治正在逐步建立起正常运转的机制。在缅甸,尽管1988年以来西方不少人多次预言军政府很快就要垮台,但它的统治却愈来愈巩固了。一个国家的发展进程毕竟是该国内部的矛盾和力量对比决定的。正如英国伦敦大学东方和非洲研究学院教授、缅甸问题专家罗伯特·泰勒在1990年就指出的,“不论人们的主观想法如何,军人在缅甸政治和缅甸社会生活中的中心地位,是不能忽视的。如果不能得到军方的合作,没有一个政权或政府能够成功地保持它的权威。缅甸市民社会机构的软弱性是显而易见的。”^①从近几年缅甸的政治发展进程看,在保证军人在这个国家政治生活中的作用和地位的前提下,国内政治生活将逐步正常化,政党将发挥一定的政治作用。越南和老挝,则继续在共产党的领导下,逐步进行政治改革,扩大民主,增强监督机构和执法机构的作用。总的看来,东南亚国家的政治改革具有渐进性的特点,即在保持社会稳定和政治结构的连续性的前提下,逐步地展开和进行。在大多数国家中,执政党或执政集团在政治改革中起着至关重要的作用。

4. 顺应世界经济区域化集团化的趋势,为维护本地区各国利益,东南亚各国之间的经济合作进入了一个新的阶段。随着国际形势的变化发展和世界经济区域化集团化的加强,特别是东亚地区的变化和欧洲统一市场、北美自由贸易区即将形成,东南亚国家的经济合作开始出现新的态势,主要是围绕着三个方面展开。

第一是逐步建立“东盟自由贸易区”。在东盟建立自由贸易区

^① 泰国:《曼谷邮报》(英文),1990年5月1日。

的构想,最早是由菲律宾在1982年提出来的,1986年科·阿基诺总统访问印尼和新加坡时又重提这一倡议,但在当时条件下,没有得到东盟其他成员国的积极响应。90年代初东盟各国面临新的形势,加强经济合作已成为紧迫问题,因此,1991年7月泰国临时政府总理阿南在访问新加坡时提出建立“东盟自由贸易区”的建议,很快得到积极反响。在多次探讨和协商的基础上,1992年1月底在新加坡举行的东盟第四次首脑会议,正式签署了《1993年新加坡宣言》和《东盟加强经济合作框架协议》等文件,决定在从1993年1月1日起的15年内,建立东盟自由贸易区,作为第一步,在最初的5年到8年内,把关税在20%以上的工业品的税率,都降到20%。由于在自然资源和经济技术发展等方面的情况较相似,东盟国家在实施“东盟自由贸易区”协议的过程中还会出现一些困难。但加快这一进程已成为新、马、泰等国的共同愿望,马哈蒂尔总理甚至提出了“再用10年就行了”的主张。新加坡、泰国领导人也提出了缩短实现“东盟自由贸易区”的时间的主张。

第二是把建立和发展各种形式的“成长三角”,作为推进东南亚国家间经济合作的切实可行的措施。自1989年12月新加坡第一副总理吴作栋(现为总理)提出建立新、马、印尼“经济成长三角区”以来,东南亚地区出现了一股“三角和多角合作热”,提出和建立了多个“经济成长三角”。其中主要的有:由新加坡、马来西亚的柔佛州和印尼的巴坦岛组成的新、马、印尼之间的成长三角;由马来西亚的槟榔屿、泰国南部地区和印尼苏门答腊岛北部的亚齐组成的“北方三角”;由东马来西亚的沙巴、印尼的加里曼丹和菲律宾组成的“大三角开发区”。1993年10月,菲律宾、马来西亚、文莱和印尼又就建立环苏拉威西海的“东盟三角地带合作”达成了基本协议,并已提出40多个开发项目。在中南半岛地区,泰国最早提出以曼谷为中心,包括印支三国和缅甸在内的“黄金半岛”构想。1993

年泰国政府又提出了建立包括泰国北部、老挝西部、缅甸东部和中国云南南部在内的“黄金四角”发展计划。在上述合作计划中,新、马、印尼之间的“成长三角”已取得重大的实质性进展。总的看来,“成长三角”型的合作,有利于各方又便于达成协议,今后将在东南亚经济合作中发挥重要的作用。当然,有一些合作计划会作出调整,也可能出现一些新的“成长三角”。

第三是东盟国家与东南亚其他国家的合作加强,在 90 年代可能完成把印支三国和缅甸纳入东盟,从而在形式上完成“东南亚一体化”进程。在 1992 年 7 月召开的第 25 届东盟外长会议上,担任东盟常务委员会主席的菲律宾外长曼格拉斯称,“东盟是东南亚国家合作乃至一体化的必然的唯一的途径,这还是一个确定无疑的地域政治的现实”。就在这届东盟外长会议上,批准了越南和老挝为东盟的观察员地位。越南、老挝对于参加东盟也持积极态度,而西方国家包括美国也已经表态,对于越南加入东盟持支持的态度。东盟国家近几年来也一直拒绝西方国家提出的制裁缅甸军政府的要求,坚持同缅甸进行“建设性的接触”。1994 年 3 月,新加坡总理吴作栋又率团访问了缅甸,成为自 1988 年 9 月军人执政以来第一个访问缅甸的东盟国家政府总理。泰国已邀请缅甸参加 1994 年 7 月举行的第 27 届东盟外长会议。

5. 随着经济实力的增加,“东盟”意识或“东南亚意识”越来越强,在国际事务和对外关系中表现出比过去更多的独立性,开始面对西方大国势力说“不”。

进入 90 年代以后,东南亚各国尤其是东盟国家,开始从地区格局变化的大环境中考虑他们的作用。在 1993 年 7 月的东盟国家外长会议上,作为东道主的新加坡总理吴作栋在开幕词中说,东南亚地区已经发生了很大的变化,日本和中国对这个地区的影响日益增大,美国在太平洋的军事存在逐渐削弱,东盟将在谋求大国影

响在这一地区的平衡的同时,发挥更大的作用。

基于上述认识,东南亚国家尤其是东盟为维护自身的利益,在亚太地区和国际事务中,特别是在涉及东南亚地区稳定和发展方面,谋求发挥更大的作用。这既表现在东盟在建立“东盟自由贸易区”、扩大东盟组织、实现东南亚一体化等方面所作的努力,也表现在东盟在人权、国际贸易、世界经济集团化等重大问题上与西方国家的不同立场。首先,针对西方国家利用人权干预发展中国家的事务,1992年在马尼拉举行的第25届东盟外长会议公报明确表示,对人权的关注,“不应该成为经济与发展合作的条件”,并指出“虽然人权问题实质上是普遍存在的问题,但是在各国受着文化、历史、社会和经济等条件的影响”。在1993年7月的第26届东盟外长会议上,东盟国家以更明确的态度表达了对人权的看法。外长会议所发表的公报的第17条指出,“发展是不可剥夺的权利,利用人权作为经济合作与发展援助的条件对国际合作是不利的,而且可能破坏各国在人权问题上的共识。”该公报强调,“国际社会在保护和促进人权时,应当承认尊重国家主权、领土完整和不干涉别国的原则。”同年9月,东盟六国通过《吉隆坡人权宣言》,声明“每个东盟成员国都有权在没有外来干涉的情况下,根据自己的目标和轻重缓急秩序来发展自己”。

第二是在国际经济合作尤其是亚太地区的经济合作中,要求维护东盟国家的利益,强烈反对由某一经济大国主导亚太地区的经济秩序。早在1991年,马来西亚总理马哈蒂尔就提出了建立“东亚经济集团”的建议,主张这个经济集团不包括美国在内,这自然就引起了美国的强烈反对,而日本也因为美国的立场而保持沉默。1991年10月,马哈蒂尔又提出建立“东亚经济核心会议”,作为东亚的经济协调组织,得到了东亚一些国家的赞同。马哈蒂尔的这一建议虽然尚未成为现实,但表现了东盟国家尤其是马来西来要求

在地区经济合作中自主自强,维护自身利益的意愿。对于美国提出的建立一个“亚太经济共同体”的主张,一些东盟国家表示不赞同,主要就是担心在这样一个由美国参加,经济大国起主导作用又有严格的约束力的经济组织中,东盟国家有可能受制于人。对1993年11月在美国的西雅图举行的亚太经济合作组织首脑会议,印尼总统苏哈托和新加坡总理吴作栋都表示,这次会议“必须公正,而且要对所有国家有利”。泰国也表示了类似的立场。马哈蒂尔总理则拒绝出席西雅图会议。

第三是在直接涉及本国主权的重大问题上,东盟国家对西方国家采取了强硬的态度。马来西亚宣布对英国实行“制裁”一事,就是这方面的一个典型例子。1994年2月20日,英国《星期日泰晤士报》报道,1985年英国温佩公司在马来西亚争取一个投标项目时,马来西亚一些政界领导人包括马哈蒂尔向这家公司索要了酬金。马来西亚领导人闻讯后怒不可遏,立即作出了强烈反应,马哈蒂尔总理表示“再也不能容忍”英国报界对马来西亚的这类攻击。2月25日,马来西亚政府宣布禁止英国公司今后再承揽马来西亚政府的合同,2月28日又宣布停止向英国派遣留学生。新加坡对违反其法律而胡作非为的美国青年费伊判处了实施鞭刑,则是又一个例子。1994年3月,新加坡宣布对违反其法律,故意用油膝弄脏19辆轿车的美国青年费伊处罚款、身受鞭刑和四个月的徒刑。此判决一公布,美国方面就对新方施加压力,美国驻新加坡大使馆要求减刑,克林顿总统也要求新加坡法庭重新审理此案。但新加坡方面表示,它“不能为美国人制定法律”,仍在5月份对费伊执行了鞭刑。只是由于考虑到与美国的关系,才在临刑前改变决定,把鞭刑由原来的六鞭减为四鞭。

三、东南亚发展面临的新问题

东南亚已经以新的形象、新的态势,出现在世界上,其主要特点是经济上蓬勃发展,充满活力,在亚洲地区和世界上的地位和作用增强,地区一体化的步伐正在加快。但是,世纪之交的东南亚也面临一系列新的问题。

1. 东南亚面临新的外部环境。当代世界正发生新的变化,这些变化并不完全有利于东南亚的发展。西欧、北美两大贸易集团的形成,发达国家的贸易保护主义和在技术出口方面的限制和垄断,无论对东南亚国家首先是东盟国家的扩大贸易、采用新技术还是引进外资,都不无影响。而周边具有更为广阔市场和发展潜力的中国、印度等国改革的深化和对外开放的扩大,韩国、台湾、香港在资金、技术等方面的优势,也同东南亚国家在投资、先进技术出口和市场等方面开了竞争。东南亚十国的外债,已超过1800亿美元,其中印尼一国就达800亿美元,贫穷、落后的缅甸外债也近50亿美元。外债已成为印尼、泰国、菲律宾、越南、缅甸等国的沉重负担。因此,在世经之交正在迅速变化的外部环境中,如何象过去那样大量吸引外资,扩大出口市场,继续保持稳定的增长,是东南亚面临的一大新问题。

2. 从内部条件看,80年代末的高速度增长,已使泰、马、印尼三国在交通、能源等方面的基础设施不足的弱点暴露无遗,已成为继续发展的“瓶颈”。90年代的竞争和发展,更多地要依靠科学技术的力量。而除新加坡之外的东南亚国家,从总体上来说,科学技术都较为落后,而科技水平的提高,决非在很短的时期内所能做到的。

长期以来,东盟多数国家生产水平的提高,主要靠引进外国直接投资而实现的技术转移,走的是一条“引进外资—吸收技术—仿制成品—出口创汇”的道路,本国科学技术水平较低。在1985年

前,各国的研究和开发投资都不到国民生产总值的 0.5%。除新加坡之外,基本上还没有具备创新能力,主要产业结构也仍处于较低的水平。因此,东盟一些国家的现代化,被认为是“没有科学技术的现代化”。至于缅、老、柬等国就更为落后了。东南亚的科技水平,不仅远远落后于美、欧、日本,也落后于中国、印度、巴西等发展中大国;除新加坡之外的各国科技也大大落后于韩国、台湾。在现代科学技术对社会经济发展所起的作用越来越大,科技水平高低和研究开发能力强弱成为一国经济实力和竞争能力主要标志的情况下,科技落后显然是东南亚国家所面临和所要解决的一个重要问题。与此相关的是,东南亚国家的教育水平也不高。90年代初,在泰国的全部劳动力中,85%的仅有小学水平,受过高等教育的不到5%,其中有2/3来自水准较低的开放大学。在印尼,据1988年统计,在全部劳动力中具有小学文化程度的占78%,初中、高中和大学文化程度的分别占9.8%、10.5%和1.7%。在教育发展较快的马来西亚,90年代初全部劳动力中受过中等教育的也只有30%。进入90年代以来,东盟各国增加了研究与开发经费,加强了技术人才培养,新加坡作为亚洲“四小龙”之一,在这方面远远走在其他东南亚国家的前面,在增加研究与开发经费、吸引人才、提高教育水平、发展工业园区、全面推进机械化、自动化、电脑等方面,与韩、台、港等大致上并驾齐驱,但其他东盟国家仍有较大的差距。

3. 社会贫困和地区不平衡,无论在整個东南亚地区还是在多数国家的国内,都还是一个严重的问题,这无论对东南亚的一体化进程还是各国的发展,都会产生负作用。1993年越、老、柬、缅四国人口已达1.2亿,为东南亚总人口的约四分之一,但四国的国民生产总值还不到300亿美元,仅为东盟的1/13;人均国民生产总值不到250美元,只有新加坡的1/50,马来西亚的1/12,东盟六国平均水平的1/4。在较为富裕的东盟国家,也存在着大量贫困现象,贫

困人口在印尼约有 3000 万,菲律宾 2000 万,泰国 1500 万。泰国的北部东北部,印尼外岛的大部分地区,菲律宾广大农村,仍然是较为落后的农业地区;而许多贫困、落后地区,又往往是少数民族居住的地区。在东盟一些国家的大城市中,也存在着大量的城市贫困人口和贫民区,菲律宾的马尼拉就是一个典型的例子。近几十年来,随着社会经济的发展和文化教育水平的提高,东南亚尤其是东盟各国内要求消除贫困现象、实现社会公平和平衡协调发展的呼声越来越高,但东南亚大多数国家却既面临着加速发展的紧迫任务又存在着大量贫困现象。如果顾此失彼,在发展的同时扩大鸿沟或为平衡协调发展而放慢速度,都可能带来新的严重问题,或导致社会矛盾尖锐化,或在国际竞争中落后于他国。因此,如何在发展的同时尽可能实现社会公平和平衡以及协调发展,是东南亚各国发展面临的又一问题;至于各国之间差距的缩小,还涉及到整个东南亚地区的发展和一体化进程。

4. 影响社会稳定和经济发展的暴力活动,仍困扰东南亚的一些国家。在缅甸,仍然存在着多支少数民族反政府武装,联合国的一个专家小组在 1994 年 6 月提交给联合国的一份报告中甚至把缅甸列入 17 个“潜在的索马里”之一。在柬埔寨,“红色高棉”还没有参加政府,仍不时与政府军发生冲突。即使在东盟,也有几个国家受到暴力活动的困扰。在印度尼西亚东部的亚齐,分裂主义游击队组织“苏门答腊解放运动”声称要为亚齐的独立而斗争。亚齐成了印尼伊斯兰原教旨主义活动的大本营。在菲律宾,政府与南部穆斯林武装的冲突已持续了 20 多年,造成 5 万多人死亡,目前双方虽在进行谈判,但问题并没有解决。在泰国南部四个省,也有伊斯兰游击队组织的活动,他们袭击火车、伏击军警,在 1993 年还纵火烧毁了 35 所学校。

5. 卖淫、吸毒、艾滋病等问题日趋严重,影响社会经济的健康

发展。泰国的妓女人数，估计在 10 万以上，而在菲律宾，仅马尼拉一地的妓女就不下 2 万。越南自改革开放以后，在沿海的一些城市，卖淫问题也十分严重。贫富差距的扩大、商品经济的普遍化、现代都市生活的诱惑、西方性观念的冲击和影响，以及旅游业发展中消极因素的作用加上缺乏相应的法律措施和有效的管理，使得卖淫问题在东南亚许多国家日益严重。

毒品是危害东南亚社会发展的又一严重问题。泰、老、缅三国交界处的“金三角”是世界上毒品生产的一大基地，直接祸害东南亚居民，流毒世界各地。目前，泰国吸食毒品者不下 30 万，缅甸估计也有 20—30 万，马来西亚、菲律宾等国的毒品吸食者也为数甚多。毒品不仅严重摧残吸食者的精神和身体，还对社会的健康发展和社会治安造成严重的问题，青少年吸毒更是影响一个国家的未来。事实上，东南亚已成为毒品泛滥的“重灾区”，马来西亚总理马哈蒂尔曾把毒品称作威胁马来西亚安全的“头号敌人”。其实泰国、缅甸的毒品问题，较之马来西亚更是有过之而无不及，可见问题的严重性。

卖淫和毒品泛滥，又引起艾滋病的迅速扩展和蔓延。根据世界卫生组织的报告，东南亚已是世界上艾滋病蔓延最为迅速的地区之一，在菲律宾、缅甸等国，艾滋病正在蔓延。据缅甸官方的统计材料，到 1993 年底，艾滋病毒携带者已达 9600 多人。鉴于缅甸许多地区交通不便，医疗条件极为落后，根本无法进行医疗调查，实际上缅甸的艾滋病毒携带者要远远超过这个数字。泰国则已成为艾滋病的重灾区，艾滋病毒的感染者已达 30 万人，有的专家甚至估计已达 60 万人，泰国卫生部在 90 年代初的一份报告中指出“到本世纪末，艾滋病将是泰国最大的杀手”。

世纪之交的东南亚正在经历深刻而又复杂的变化，东南亚各国正在加快与扩大经济调整和改革，正在进行政治改革，东南亚一

体化的进程正在加快,东盟正在亚太地区形成美、日、中之外的“第四极”;同时,东南亚也面临国际竞争加剧、贫富差距和地区差距扩大、人口和债务压力加重、科学技术落后、生态环境恶化、毒品泛滥、艾滋病蔓延等问题。一个具有将近5亿人口的东南亚,在世纪之交将如何发展,值得举世关注。

第十九章

印度尼西亚：稳定、发展和问题

印尼国土面积占东盟的 63%，人口占东盟的 56%，国民生产总值占东盟的大约 30%，在东盟内和东南亚地区都占有重要的地位。从 80 年代初到 90 年代初，印尼始终保持着稳定，但稳定并非没有问题。80 年代前期，困难主要来自经济方面，但政治上已有人发出了虽然是微弱却是公开的挑战。苏哈托总统及执政的专业集团仍然是强有力的。80 年代中期以后，又进行了 1945 年独立以来最深刻的经济调整，克服困难，改变严重依靠石油的经济结构，得到了新的发展。到 90 年代初，印尼已同马来西亚、泰国一样，被认为是东南亚最富经济活力的国家。但这个东南亚最大的国家长期稳定和发展背后的阴影也在扩大，既有经济上的问题也有政治上的挑战，正面临 60 年代中期以来前所未有的考验。

一、80 年代初期的严峻形势和政府的对策

80 年代初期，苏哈托总统面临着自 1968 年担任总统以来所未曾遇到的严峻形势。最严重的困扰来自经济方面。由于资本主义世界经济危机，国际市场上初级产品供过于求和石油价格猛跌，使很大程度上依赖石油天然气的印尼经济受到沉重打击，1982—1986 年的年平均经济增长率只有 3.5%，还不到 1971—1981 年 8% 的平均增长率的一半。在此期间，由于美元贬值，印尼外债从

180 亿美元增至 427 亿美元,成为世界十大债务国之一。1985 年印尼经济出现了负增长,1986 年的实际人均国民收入和生活水准退到了 70 年代末的水平,失业率由 1982 年的 5.8% 上升到 7.3%。印尼经济在短短的几年中就从繁荣陷入了绝望境地,充分暴露了 70 年代印尼经济增长很大程度上依赖石油天然气(在 70 年代这两种产品的出口占了全部出口的 70%)的弱点。主要靠石油天然气收入发展起来的国营工业庞大臃肿,经济效益和竞争能力都较差。而印尼的石油天然气、炼油、锡、钢铁、水泥、化肥、交通事业、公共事业大都由国营企业操纵,国营商业银行控制了全国信贷的 80% 左右。

在经济上遇到困难的同时,苏哈托总统和印尼政府在政治上也遇到了一些麻烦,其严重程度也是多年来所没有的。一是来自社会上层的公开挑战,1980 年,以原国防部长纳苏蒂安等人为首的一些退役将领和政界人物,公开向苏哈托总统的权威提出了挑战。他们聚集有影响的政界人士、社会名流、宗教人士和宗教领袖共 50 人,组成所谓“50 人集团”,于该年 8 月联名上书国会,指责苏哈托总统曲解了“潘查希拉”(印尼建国五项原则),故意使印尼社会的内部冲突尖锐化以达到困扰他的反对者的目的,要求国会对这一请愿书作出反应。二是伊斯兰教的反政府势力。1981 年 3 月,在爪哇发生了伊斯兰教狂热分子袭击印尼国营航空公司飞机的事件。1984 年 9 月,发生了退役将军达尔索诺煽动造反,要求释放在押犯人的“丹绒不碌”事件。三是合法政党印尼民主党和建设团结党的不满情绪也在滋长。

面临政治上的新挑战和经济上的巨大困难,印尼政府在政治上的对策是加强在 70 年代已形成的总统一执政的专业集团—军人三位一体式的统治体制,维护和巩固社会的稳定,主要采取了以下三个方面的措施。

1. 加强执政的专业集团的建设,限制合法政党的作用,打击反政府人士。印尼的执政党专业集团在70年代还是比较松散的政治组织,成员都为团体党员。1983年专业集团召开全国代表大会,对机构进行改组,把团体党员改为个人党员,扩大了党员队伍。到80年代初,专业集团已成为一个有相当群众基础的执政党,在全国27个省有健全的基层组织,党员人数达900余万。在1983年以后的各次大选中,专业集团所获得的选票都超过60%。在巩固和加强执政党的同时,印尼国会于1981年修正了一项政党团结令,规定所有政党都必须贯彻建国五基(信仰一个真主,实行人道主义,国家统一,民主和意见一致的社会),迫使建设团结党(伊斯兰党)和印尼民主党接受了苏哈托政府一贯的政治主张。这是苏哈托政府继1973年的简化政党运动(从组织上把政党简化为专业集团、建设团结党和印尼民主党三大政党,不允许组建其他政党)之后,在政党活动方面采取的又一个重要步骤。它的主要作用显然是为政党活动规定一个总方向,以避免政党之间的斗争或磨擦,稳定国内政局。对于煽动造反者,印尼政府以强硬的态度,进行镇压。1984年11月,印尼政府以“牵涉雅加达伊斯兰教徒反政府暴乱”的罪名,逮捕曾任第六军区司令、少将、“东盟”秘书处首任秘书长的达尔索诺。

2. 顺利地实现了军队领导层的更新换代和军队组织系统的调整。由于印尼形成了总统一执政的专业集团—军队的三位一体的统治体制,军队在这一体制中的地位极为重要,而在军队中起关键作用的就是高级军官。80年代初,印尼高级军官极大多数属于“1945年的一代”,长期在军队中掌握一部分军队,兼有资格、威望、实权,虽然大多数都拥护苏哈托和印尼的统治体制,而他们的年龄,大多在55—60岁之间。1982年底,苏哈托总统明确提出军官到55岁退休,开始高级军官的更新换代。这一进程非常顺利,到

1983年5月,就已基本完成。在这半年中,有数百名55岁以上的将军和上校退役,100多个陆军高级军官的职务有了调动,同时,数百名较为年轻的军官得到晋升,进入陆军参谋部、国防部、安全部、军事学院、军区司令部等重要部门的领导岗位。1985年,又对军队系统进行了调整和改组,取消了海军和空军的军区司令部,加强陆军的军区,并把原来的16个军区调整为10个军区。尽管军队的更新和改组前后持续了三年,牵涉的面很广,却进行得很顺利,没有在国内、军内引起波动。这对于80年代苏哈托总统地位的巩固、统治力量的增强以及国内的稳定和发展,都起到了非常重要的作用。

3. 继续发挥军人的政治和社会职能,使军队渗透到社会的各个领域,同时,重用专家和技术人才。进入80年代后,苏哈托总统继续强调军人的“双重职能”,进一步加强军人在国家政治生活中的地位。在1983年产生的第四届内阁的37名部长中,军人占了19名,国防、内政、司法等要害部门的部长均由军人担任。全国27个省的省长,有21名是军人。在国家立法机构——国会中有75名议员是不通过选举而直接由总统任命的军人。在有很大实际权力的人民政治协商会议中,军人也占有很大的比例,军人还直接控制许多重要的国营企业和经济管理部门。同时,苏哈托总统继续重用专家和技术人才,一些重要的社会、经济部门(如外国投资委员会、国家计划和建设部、人口事务与环境保护部)的主席或部长,均由著名的经济学专家担任。这种既保证军人的地位和作用,又不拘一格地使用专业技术人才的做法,对于维护印尼社会的稳定、制定正确的社会经济政策、促进社会经济发展,起了积极的作用。

在巩固统治体制、维护社会稳定的同时,印尼政府断然采取措施,对长期以来一直在政府严格控制下的经济,进行了大胆的调整和改革,引入竞争机制,努力吸引外资。这场重大的产业结构调整

主要包括了以下几个方面：

1. 放松对生产和外贸的管制,调整产业结构,发展加工工业,增加非石油产品出口。为改变印尼经济过分依赖初级产品特别是石油生产和出口的状况,发展加工制造业,印尼政府在1986年推出了一揽子的改革计划,以后几年中又陆续出台一些新的改革措施。在生产领域,减少或简化生产许可证制度,将过去几千个单个产品的生产限制,归结为387类,鼓励私人兴办以本国资源(如橡胶、木材、藤条、棕榈、水果、鱼虾等)为原料的加工工业和纺织业等劳动密集型企业,允许私人比较自由地生产和经营出口产品,向厂商提供低息贷款和减免税收等优惠;在进出口方面,放宽进口限制,降低关税,简化出口手续,对生产出口产品的厂家削减或免去进口税和增值税,允许一些厂家直接进口原材料,取消少数企业的进口垄断。

2. 创造投资环境,放宽投资条件,积极吸引外资。80年代初,由于经济状况开始恶化,外国投资骤减,1979—1980年财政年度仅4.09亿美元。80年代中期的经济发展战略调整以及在金融、税收、财政、贸易等方面的改革,为吸引内外投资创造了一个较好的环境。1986年以后又几次调整外资政策,其主要内容是扩大对外资开放的领域(到1989年,禁止外资投资的产业已由1986年前的209种减为20种),提高外资投资股权的比例(最高可达95%),降低外资投资最低限额(由100万美元降为25万美元),延长外资投资年限。由于宏观经济的改善和上述进一步吸引外资的措施的实施,从1987年起,外国投资状况明显好转,当年外资升为14.5亿美元,1990年以后更是连年猛增,从1987年到1992年,印尼吸引的外资计达390亿美元。^①

^① 英国:《各国情况报告:印度尼西亚》,1993/94年,英文版,第78页。

3. 放宽金融管制,搞活金融市场。金融方面的改革措施包括取消对利率和贷款限额的控制,允许银行自行规定存款利率和贷款限额;对私人建立银行放宽条件,改革国营银行管理办法,颁布新的银行法,将国有银行进一步推向市场;允许外国银行在泗水、万隆、三宝垄等城市开设银行分行,(原只允许在雅加达开设分行),并允许外商进入金融市场;允许民间机构建立私营股票市场,进一步完善证券交易制度。

在对国民经济进行重大调整时,印尼政府充分考虑到印尼是一个有着近 2 亿人口的大国,农业状况如何关系到政局稳定 and 经济发展,高度重视农业生产的发展。在继 70 年代推行“绿色革命”后,80 年代仍把农业放在优先地位。1984 年开始实施的四·五计划明确规定“优先以农业为重点发展经济”,1989 年开始的五·五计划,仍强调农业的重要性,规定农业的年平均增长率为 3.6%。80 年代后期,印尼农业生产取得持续稳定的发展,从 1987 年到 1992 年,年平均增长率为 4%,水稻产量从 2725 万吨增加到 3248 万吨,橡胶从 113 万吨增加到 133 万吨,棕榈油从 150 万吨增加到 316 万吨,咖啡从 31 万吨增加到 42 万吨,茶叶从 12.6 万吨增加到 16.3 万吨。

二、调整之后的稳定和发展

80 年代前期印度尼西亚在政治上采取的措施和 80 年代中期以来的经济调整和改革,都收到了明显的效果。政治上的举措继续巩固了国内的稳定局面,为经济改革和发展创造了必要的条件,而经济调整和改革则调动了国内私人资本的积极性,有力地吸引了外资,活跃了国内市场,扩大了对外贸易,使得印尼经济逐步走出严重依赖石油天然气并以国家控制为主的旧的结构,朝着更为多样化并以出口导向为主的方向发展。

80年代到90年代初印尼政治上的继续稳定,表现在作为印尼式统治结构的总统一专业集团—军队的“三位一体”继续得到巩固,而且仍然相当得人心。在1987年的大选中,执政的专业集团获得73.2%的选票,299个席位,比起1982年的大选,所获选票增加了8.9%,席位增加了53个。在1992年的大选中,专业集团仍获得68.1%的选票和282个席位,虽比1987年大选所取得的成绩有所下降,但仍比1971年、1977年和1982年三次大选的结果都要好(在那三次大选中,专业集团分别获得63.2%、62.1%和64.3%的选票)。^①苏哈托本人在印尼也仍享有很高的威望,在1987年大选后,1988年担任第五任总统,并在该年被人民议会授予“建设之父”的称号。1993年,72岁的苏哈托又担任第六任总统。他是东南亚国家中执政时间最长的总统。印尼军队在80年代初更新之后,一直保持着稳定,军方在印尼社会和政治生活中仍发挥着重要作用。尽管军人不参加选举,他们可以自动得到国会500个议席中的100个非选举产生的席位。现役军官和退休退役军官在国家的行政、立法和司法部门,在社会政治组织中以及在工商业中,都占据着重要的位置。苏哈托总统在1994年8月16日印尼国庆前发表的讲话中强调,印尼军队在印尼政治中必须继续发挥重要作用。他说,“印尼武装部队将继续为民主的和符合宪法的稳定生活提供新鲜空气。我们相信,在今后的起飞时代,印尼武装部队将继续作出贡献”。当然,这个由苏哈托—军队—专业集团构成的“三位一体”不是没有矛盾,无隙可击的,但是,它作为一种统治体制,仍然是稳定的,并且有效地发挥着作用,维护着印尼政局和社会的稳定。

印尼的经济结构调整,经过几年的努力,也已产生了明显的效

^① 英国《各国情况报告:印度尼西亚》,1993/94年,英文版,第4页。

果。虽然在经济调整中,印尼经济也出现了一些问题,如需求过旺导致通货膨胀,私人银行增加过多过快一度引起金融系统紊乱,但总的说来,这次经济调整“对症下药”,方向正确,措施得当,成效显著,影响也是深远的。

印尼经济调整的最主要的成效,是改善了经济结构,扭转了印尼经济长期以来一直严重依赖石油天然气和其他初级产品的局面,为经济发展进入良性循环打下了一个良好的基础。在从1986年到1992年的七年中,印尼的产业结构发生了较大的变化,制造业在国内生产总值中的比重由16.7%上升到26.8%,同期内农业所占的比重由24.2%下降为18.6%,矿业由11.2%下降为9.7%。随着产业结构的变化特别是制造业的发展,印尼的外贸结构也发生了明显的变化,改变了石油天然气出口在出口贸易中占主导地位的局面。石油天然气出口在全部出口中的比重从1984年的73%(仅比1980年的74%低一个百分点),下降到1992年的31%。非石油天然气出口在全部出口中所占的比重已达69%。^①在非石油天然气出口品中,工业制成品迅速增加,已占全部出口的三分之一左右,其中胶合板(1992年出口达32亿美元)、成衣(1992年出口31.8亿美元)、纺织品(1992年出口28.7亿美元)、电器(1992年出口10.9亿美元)的出口增长较快,这四种产品出口在1992年已超过100亿美元,而在1987只有30亿美元。其他工业品如纸、化肥、水泥、加工食品等的出口,也有较大的增长。

由于经济转入良性发展的轨道,农业基础稳固,国外投资和国内私人投资大量增加,1987年以来,印尼经济一直持续稳定地发展。从1987年到1993年,国内生产总值的年平均增长率超过6%。印尼政府预计,印尼经济在今后将保持6—6.5%的增长率。

^① 英国:《各国情况报告:印度尼西亚》,1993/94年,英文版,第67页。

国际上一些经济学家认为印尼经济发展势头强劲,这样的增长率是可能的。如果以这样的速度发展,印尼在下一世纪初有可能成为亚洲又一个新兴工业化国家。到2000年,印尼的实际国内生产总值将达2300亿美元(按1983年的不变价格计算),人均国民收入将从1993年的730美元增加到1000美元。有着众多人口和辽阔疆域的印度尼西亚将是东亚的又一个经济大国。

三、面临的问题和挑战

自苏哈托1966年执掌实权以来,印尼政治基本上一直保持了稳定,经济上发展也较快,特别是经过80年代中期以来的调整,经济上更富有活力。印尼这样一个地理位置重要、地域辽阔、人口众多、民族和文化多元的发展中国家,能在四分之一世纪中保持稳定和持续的发展,这不仅对印尼,而且对整个东南亚以及对世界的稳定和发展,都是一个贡献。

但是,印尼本身就是情况复杂、多样的发展中大国,群岛各地的发展有很大的差异,现代和传统两个世界,过去和现在两个时代,在印尼可以说是并存的。20年多的持续发展,特别是80年代中期以后经济结构的调整 and 产业结构的变化,又使印尼处于迅速而深刻的变化之中。在这个国家的发展变化过程中,问题是始终存在的;而在进入90年代以后,又有新的发展。

1. 在政治上,印尼的苏哈托总统一专业集团一军队三位一体的统治体制,是在70年代形成而又在80年代得到巩固、加强的,这一体制在过去20多年里对于印尼的稳定和发展无疑起了积极的作用,现在看起来也还是稳定的。但从内部看,三位一体的关系已发生变化,而在外部它已经受到挑战和冲击。在三位一体方面,首先,苏哈托总统1994年已73岁,到1998年任满时为77岁高龄,一般认为第六个任期是他的最后一个总统任期,而苏哈托在印

尼和三位一体中的地位，至少是直到现在还没有人可与之相比。专业集团长期以来一直是执政党，声称已拥有 3500 万党员，这个庞大的组织本身也在发生变化。在从该组织成立的 1964 年到 1993 年的 30 年间，先后五任主席均为高级将领，而拥有否决权的指导委员会主席则一直由苏哈托亲自担任。但在 1993 年 10 月召开的专业集团第五次全国代表大会上，却一破惯例，选举连任三届印尼宣传部长、年仅 54 岁的文官哈尔莫科担任主席，退伍将领阿里·马尔佐诺任秘书长。在军队方面，武装部队中的一些人与苏哈托总统并非没有裂痕，对于由文官出任“专业集团”主席也表示不满。武装部队议会党团副主席森比林少将甚至表示，“如果专业集团被别人所支配，我们就应抛弃它。”军方议员批评政府工作缺乏民主，甚至指责苏哈托总统家族以权谋私的声音，在这几年中也时有所闻。军队的年轻化也正在加速，已有将近一半的尉级以上的军官是 70 年代以后的士官学校毕业生。

在反对派方面，80 年代末 90 年代初，印尼反对派重新趋于活跃。各式各样的反对派集团，如“五十人集团”、“民主论坛”、“民主复兴组织”和“全印尼民主力量联盟”都加强了活动，还出现了诸如“净化人民之权”和“实现人民政治权力监督”之类的新组织。各派的具体主张尽管不一，但都以“民主”或“人权”为旗帜，批评政府，甚至直截了当地表示反对苏哈托当总统。较这些反对派组织更为有力量的印尼在野党“印尼民主党”和“团结发展党”有所发展，提出了更具独立性的政治主张。在 1992 年的大选中，这两个党都获得了比 1987 年大选时更多的选票和席位，特别是主张政治民主化的印尼民主党的得票率上升了 4%，在议会中增加了 16 个席位。该党在 1992 年的大选中，提出了“总统任期两届制”的口号，不再提名苏哈托为总统候选人，还处分了一名擅自提名苏哈托为总统候选人的中央领导人和一个省党部。1993 年 7 月，印尼民主党第

四次全国代表大会已选举印尼前任总统苏加诺的女儿梅加瓦蒂(47岁)为党的总主席。在印尼政府宣布不承认大会的选举结果后,该党又在同年11月召开非常代表大会,85%的与会代表表示支持梅加瓦蒂。梅加瓦蒂的崛起,将对印尼今后政局的发展产生影响。

在反对派组织趋于活跃和在野党有所发展壮大同时,印尼一些学生特别是一些大学生也卷入到要求变革和民主的政治浪潮中。1993年印尼发生了多起学生上街示威的事件。特别是1993年12月,由“印尼大学生行动阵线”组织的100多名学生到国会大厦前示威,发表“不满现状”的声明,并把矛盾指向苏哈托总统。在印尼警方以“侮辱总统”的罪名逮捕了21名示威者后,雅加达、万隆、日惹、泗水等城市又爆发大学生的示威抗议活动。大学生是社会上一部分“最敏感的知识分子”。^①大学生的政治骚动,也将对90年代印尼的政治发展产生影响。

印尼在经过了将近四分之一个世纪的稳定发展之后,在政治上之所以出现了这些变化,其根本的原因在于社会经济发生了相当大的变化,印尼经济已成为日益壮大的私营企业和依然强大的国营经济共存的混合经济,社会上出现多种政治势力,新的社会阶级和阶层首先是中产阶级日益强大和富有,普遍民众的教育水准和政治意识也在提高。同时,与外部世界特别是西方世界越来越多的交往,也不能不对印尼本国的发展产生影响。而在这些错综复杂的矛盾中,对90年代和21世纪初印尼政治发展和稳定影响最大的,显然是总统一专业集团一军队的三位一体是否继续巩固。

2. 在社会经济发展方面,这个有着近两亿人口的世界上最大的群岛国家,也还存在着许多问题,有些问题颇为严重。首先,80

^① 列宁:《革命青年的任务》,《列宁全集》,第7卷,第30页。

年代印尼经济的最大变化,是调整了经济结构。但是,印尼的人均国民生产总值仅从1982年的580美元,增加到1993年的650美元,仅增长了12%。印尼的人均国民生产总值在东盟各国中仍然是最低的,仅泰国的三之一,马来西亚的五分之一。其次,印尼各地在发展水平上差别极大。全国国民生产总值的50%,制造业生产总值的80%,铁路总长的75%,都集中在占国土面积不到7%的爪哇和马都拉岛上。在印尼的这一心脏地区,现代化程度已相当高,但全国的大部分地区,特别是东部地区,主要还以农业为主,传统社会的气息相当浓厚。印尼政府一贯强调:“在差别中求统一”,以维护各民族的团结和国家的统一,但各地差别的扩大,毕竟不能不对整个印尼的社会经济产生消极的影响。第三,尽管世界银行认为印尼在消除贫困方面取得了显著的进展,在从1970年到1990年的20年间印尼的贫困状况大有改观,贫困率已从60%下降到15%。但由于印尼是一个大国,即使按这一统计数字,国内也还有2700—3000万的贫困人口,这是一个很大的数字。印尼国内的一些专家认为,实际上的贫困人口要高于这个数字。政府官员也承认,贫富悬殊越来越大。这给印尼社会的稳定和经济的增长蒙上了阴影。第四,外债负担沉重。印尼的外债1980年为211亿美元,1986年增加到401亿美元,到1993年又翻一番,达到800亿美元。外债在国民生产总值中的比重,已从1982年的29.2%上升到1993年的69%。^① 印尼已成为亚洲最大的债务国,每年要用40%左右的出口收入来支付债息,这是个十分沉重的负担。第五,人口压力也很大。印尼人口已从1980年约1.47亿,增长到1992年的1.91亿,预计2000年将达到甚至超过2亿。人口基数大、数量激增,对食品、就业、衣着、住房、医疗、教育、交通、供水供电等都带来

^① 英国:《各国情况报告:印度尼西亚》,1993年第4期,英文版,第39页。

了巨大的压力,仅在就业方面,1988—89年度登记寻找职业的约85.5万,到1991—92年度已增加到将近200万,问题的严重由此可见一斑。因此,作为世界第四人口大国的印尼在这方面所需克服的困难,显然要比亚洲四小龙或马来西亚、泰国大得多,这对社会稳定和经济起飞进程,都不无影响。第六,同一些发展中国家的情况相似,印尼社会中主要是政府官员中的腐败也是比较严重的,有人甚至说,在印尼“腐败现象是久已存在的流行病,小至行贿,大至错综复杂的国际间肮脏交易,无所不有”。^①此话可能言过其实,但也反映了问题的严重性。而贪污腐化往往最容易引起民众的不满,导致社会冲突。

3. 民族矛盾是印尼社会中存在的不容忽视的矛盾,其突出表现是分裂主义运动的存在。印尼是一个多民族的群岛国家,在1.9亿人口中,约有300个不同的民族和部落,他们所使用的语言达250种。由于各地、各民族社会经济文化发展的不平衡和文化上的不同,民族差异仍然较大,特别是爪哇人在政治上、经济上对其他岛屿的支配,是印尼面临的各种冲突与分歧中最主要的一个,因为印尼的财富和政治权力主要集中于爪哇。在印尼的一些边远省区,仍存在着民族主义的分裂主义组织,其中最重要的是在亚齐省的“自由亚齐”运动,在东蒂汶的“独立东蒂汶革命阵线”和在伊里安查亚的“自由巴布亚运动”。进入90年代以后,由于世界上两极格局的消除,一些发展中国家中的民族矛盾有发展和激化趋势。在这种形势下,印尼民族问题和民族矛盾的发展趋势,值得人们的关注。

当然,印尼民族矛盾中还有另一个问题,即当地居民与华裔居民的矛盾。尽管印尼约500万华裔中的绝大多数属于中下层,但也有一部分华人工商业资本家,自60年代中期以来获得了较大的发

^① 亚瑟·齐奇:《不同时代并存的印度尼西亚》,美国《国家地理》,1989年第4期。

展,有的华人已成为印尼巨富。少数华人富商的肆意挥霍也确引起当地人的反感。印尼一些人则夸大其实,散布“华人控制印尼经济”的论调,煽动当地人的不满和敌视情绪。更有甚者,把华人一概归入富者,有意扩大华裔居民和当地其他各族居民的矛盾。由于华人极大多数居于城镇,从事工商业,如果激化当地居民与华裔的矛盾,显然也将造成城镇的不稳定,影响社会稳定和经济发展。

印尼社会面临的种种问题,归结起来是在总统一专业集团—军队的三位一体式的统治体制面临挑战的形势下,如何再继续保持稳定,扩大社会民主,消除腐败现象,缩小地区差别和社会鸿沟,妥善解决民族矛盾,促进社会经济的新发展。苏哈托总统在他的第六任总统任期内将遇到比过去更多的挑战。但是,苏哈托总统对印尼的发展是充满信心的,他在1993年当选第六任总统后,就提出了一项雄心勃勃的计划,要在25年内把印尼建成一个新兴工业化国家,到本世纪末就使印尼的人均国民生产总值超过1000美元。印尼政府从1994年4月起,将实施第六个五年发展计划,以使印尼进入“经济起飞”阶段。苏哈托总统宣称,这次起飞将成为“第二次民族觉醒的时代”,将把印尼建成一个在“建国五基”基础上的“进步、繁荣、公正、富裕的社会”。印尼这个东南亚最大国家将如何发展,极为值得人们关注。

第二十章

从科·阿基诺到拉莫斯的菲律宾： 民主、稳定与发展

1986年2月菲律宾掀起举世瞩目的“二月风暴”，结束了马科斯长达20多年的统治，揭开了菲律宾历史的新篇章。此后至1994年12月，菲律宾先后经历了科·阿基诺(1986.2—1992.6)和拉莫斯(1992.6—)两任总统的统治。

科·阿基诺在1986年2月成为菲律宾总统时，她的威望已臻于极盛，她被菲律宾人民视为英雄、“未来的希望”，美国《时代》杂志则评选她为“1986年世界风云人物”。科·阿基诺总统在任期内提出了一系列的新的政治主张。但是，当她在1992年6月任职期满时，威信却大大降低了。这位女总统在竞选时许下的诺言并未能实现，马科斯时期形成的“菲律宾综合症”即社会混乱、政府无能、家族政治、贪污腐败、经济停滞、贫富悬殊等等，并没有消除。英国路透社甚至说，“她(科·阿基诺)给她的继承人留下的国家，也许比马科斯1986年逃亡时被劫掠一空的国家更为虚弱和不稳定。”科·阿基诺任期内恢复了民主，但是，问题却在于，菲律宾人的失望和困惑也正在于，恢复了民主的菲律宾何以没有能治疗“菲律宾综合症”，走上一条社会稳定、经济迅速发展的道路。这也正是“二月风暴”以来的历史向菲律宾提出的问题。

一、科·阿基诺总统：恢复民主，厉行改革

科·阿基诺总统上任后，所接收的是马科斯长期专制统治留下的一个烂摊子。为了清除马科斯时期留下的积弊，恢复西方式的民主，稳定局势，振兴经济，科·阿基诺政府在一开始显示了很大的改革决心，在政治上采取了很多果断的措施，但在1987年后，频频发生的政变使得政治改革难以进行，经济改革也遇到很大困难。

科·阿基诺总统在政治上的改革，主要有三个方面。

1. 恢复菲律宾民主体制，重新确立行政、立法、司法分权的政体。新政府成立后，就宣布废除马科斯时期通过的《1973年宪法》，颁布了临时自由宪章，并着手制订新宪法。1987年2月，新宪法经公民投票，以76%的压倒多数票获得通过。该宪法的主要特点是强调民主和人权，限制总统的权力。新宪法规定总统拥有行政权，由选民直接选举，任期六年，不得连任。总统无权解散国会，不得任意拘捕反对派；保障人权，取缔个人独裁；禁止军人干预政治；进行土地改革。根据宪法规定，国会拥有立法权，由参众两院组成；新的一届国会于1987年7月27日产生，而前执政党控制的国民议会早在新政府成立前就已被解散。1988年1月，菲律宾举行地方政府选举，执政党联盟大获全胜。至此，阿基诺政府完成了民主化的程序。

2. 实行全国和解的政策，争取国内和平。科·阿基诺总统执政伊始，就下令释放全国所有在押的政治犯，包括被马科斯政府关押多年的菲共前主席西松和新人民军司令丹特等人，同时向菲共领导的新人民军和菲律宾南部穆斯林反政府武装摩洛民族解放阵线提出了停火谈判的建议。1986年11月27日，菲律宾政府与菲共领导的全国民主阵线签署了一项临时停火60天的协议。

3. 清除马科斯势力及其影响。科·阿基诺政府上台后，撤换了一大批忠于马科斯政府的文职官员，包括72个省的省长和1000

多个市长和镇长，撤换了大部分军区的司令，软禁了包括前陆海空三军司令在内的高级将领，并令 39 名与马科斯关系密切的将领退役。科·阿基诺总统还发布“总统第 2 号行政命令”，宣布冻结马科斯家族及亲信的所有财产，成立廉政委员会负责清理马科斯家族在国内外的财产，并重新调查暗杀贝·阿基诺事件及前政府官员犯下的罪行。

在经济上，阿基诺政府也提出了内容广泛的改革方案、政策和措施。阿基诺政府确定的经济改革的指导思想是，实行市场经济原则，尽量减少政府对经济的参与和干预，以私人工商业作为经济增长的主要动力，以扩大就业为方向，以农村为基础进行改革，以提高经济效率，形成较好的出口局面，实现经济持续增长，促进社会正义，缩小贫富差距。经济改革主要涉及到以下几个方面。

1. 土地改革。实行全面土改是科·阿基诺在竞选时打出的最有号召力的旗帜。但由于议会内众多的代表大土地所有者利益的议员的反对和阻挠，直到 1987 年 7 月科·阿基诺总统才签署了土地法令。其后，又经过 10 个月的激烈斗争和辩论，才于 1988 年 6 月通过了全面土地改革的纲领，即菲律宾共和国 1988 年第 6657 号全面土改法令。该法令规定，在十年内分三个阶段，向约 184.5 万无地和少地农民分发 381.98 万公顷的土地（约占全国耕地面积 31%），被征购的土地以市价计算（估计需支付 37.74 亿美元），农民分得土地须以农产品作担保，地主可保留 5 公顷的土地。由于丧失了“二月风暴”后一度具备的进行全面土改的有利时机，也由于土改方案本身在诸多方面未能适应菲律宾农村关系的复杂性，土改未能顺利进行，至今收效甚微。

2. 鼓励自由竞争，对大部分国有企业实行私有化，同时，鼓励中小型企业的发展。科·阿基诺政府成立了私有化委员会，改造马科斯时期形成的庞大的国营企业系统，仅在 1987 年，就批准出售

100 多家国营企业,其中包括菲律宾航空公司、菲律宾石油公司的十多家分公司,同时,颁布一系列的法律和法令,宣布取消或限制垄断,向私人开放电力、钢铁、航运等重要部门,保护和鼓励中小企业的发展。

3. 制订新的投资法,刺激外国投资。菲律宾政府于 1987 年 7 月颁布了《菲律宾综合投资法》,对外国投资者提供更多的便利和优惠,1991 年 6 月,又通过新的《外资投资法案》。1986 年到 1988 年间,外国对菲律宾投资逐年上升,但由于政变频繁、政局不稳,1989 年以后外国投资又呈下降趋势。

4. 推行贸易自由化的政策,放宽进口限制。科·阿基诺政府认为贸易保护体制不利于本国工业企业减少成本、消耗以及提高生产力和竞争能力,保护了无效益工业的存在。因此,执政以来,一直推行贸易自由化政策,已取消了对 2000 多种商品的进口许可证限制,并对税率进行调整。1991 年,阿基诺总统签署一项命令,将除石油和石油产品之外的进口税从 9% 降至 5%。1992 年 4 月,又决定对主要设备的进口全部免除关税和行政税。

5. 财政和金融改革。为了摆脱财政危机,增加财政收入,并使财政金融成为刺激生产和经济复兴的工具,科·阿基诺政府提出了税收改革的一揽子计划,重点是提高直接税在政府税收中的比重。在金融方面,对菲律宾两家最大的政府金融机构菲律宾国家银行和菲律宾开发银行进行了改组和改革,大幅度地裁减银行职员。为了减轻巨额外债的压力,科·阿基诺政府经与债权国和国际银行的反复谈判,达成了延期还债等较为有利的债务偿还协议。

科·阿基诺政府进行的内容广泛的改革,在一开始也曾取得较为引人注目的进展,特别是 1986 年与菲共领导的新人民军一度达成停战协议,经济也开始有了改观,1986 年以后国民生产总值也实现了较高的增长率,1987 年达 5.2%,1988 年增至 7.2%。但

是,好景不长,1987年初与新人民军战火重开,全国和解又成泡影;政变迭起,使得政局动荡;政府和执政党内部矛盾暴露以至激化,反对党反政府活动越演越烈,社会上贪污之风盛行,暗杀、绑架屡见不鲜。

在社会经济发展方面,从1986年到1992年六年间,菲律宾国内生产总值只有1988、1989两个年头超过6%,1986年、1990两个年头低于3.5%,1991年出现了1%的负增长,六年的平均增长率仅3.7%,远远低于同期内泰国、马来西亚、印尼和新加坡6.5—9%的增长率,也低于菲律宾1974—1982年年平均6.5%的增长率^①。在这六年间,菲律宾的经济结构也未能得到较大的调整和改善。制造业在国内生产总值中所占的比重,1986年为24.6%,1991年仅达25.5%,增长了不到一个百分点,同期内农业在国内生产中的比重由26.5%降到22.9%。1991年菲律宾按人均计算的国民生产总值和国内生产总值,都还低于1983年的水平。失业人数虽略有下降,但仍有一支庞大的失业大军,1986年为244万人,1991年仍高达226万人,占全部劳动力的9%,这在东盟各国中是最高的。社会贫富悬殊仍然很大,政府1988年的调查表明,有50%的居民仍生活在贫困线以下,这个比例在东盟各国中也是最高的。贫困不仅存在于广大农村,也存在于城市中。仅在首都马尼拉,就有大约50万居民生活在贫困线以下。而人口则在迅速增加,从1987年到1992年,菲律宾人口从5736万人增加到6427万,平均每年增加100多万,给社会经济发展和居民生活水平的提高造成很大的压力。

正是在政局不稳定和社会经济状况未能得到较大改观的情况下,菲律宾人对科·阿基诺总统逐渐感到失望,对新政府的态度也

^① 英国:《各国情况报告:菲律宾》,1993/94年度本,英文版,第13页,第11页。

由热情拥护转为冷漠。在科·阿基诺当选总统后举行的支持她的集会时,参加的群众多达100多万,但在1987年8.28政变失败后举行的支持阿基诺总统的集会,却只有3000多人参加。1989年12月政变后,根据西方外交官的调查,竟有73%的马拉市民认为,政变者“要求有一个消除贪污腐败行为和行之有效的政府,是有道理的”。而根据1990年1月在马尼拉进行的一项调查,人民对科·阿基诺的信任程度,已下降到30%,在国家主要领导人中排行第五。1992年2月7日,2万多名工人学生(他们过去曾是科·阿基诺的热情支持者)甚至走上街头,举行示威,指责科·阿基诺总统“背叛了把她卷上台的‘人民权力革命’”,“她的诺言实际上变成了空气中破灭的气泡”,他们要求科·阿基诺总统辞职。

二、科·阿基诺政府改革未能取得预期成效的原因

在“二月风暴”后,科·阿基诺政府也曾雄心勃勃,提出了一个又一个的方案、计划,要革新政治、振兴经济、开创菲律宾民主政治的新时代。改革确实也取得了一些成效,形式上的民主政治制度恢复了,市场机制在经济发展中发挥了更大的作用。但是,民主制度的恢复并没有消除菲律宾政治中的弊端,市场作用的增强也没有导致经济振兴。科·阿基诺政府并没有能实现其改革的目标,并没有能在实现全国和解、结束家族政治、清除贪污腐败、振奋民族精神、实现社会公正、迅速发展经济等方面,取得重大的进展,也就是说,没有能在民主的轨道上使菲律宾在社会经济发展方面取得重大的进展,而这正是推倒马科斯之后菲律宾人民迫切希望解决的菲律宾社会面临的最紧迫的任务。因此,从这个意义上来说,科·阿基诺政府的全面改革,实际上是失败了。科·阿基诺总统本人威信的不断下降,正是反映出人民对她越来越失望。

科·阿基诺政府改革的失败,当然与菲律宾问题的复杂有关。

马科斯出走后的菲律宾是一个烂摊子，政治、经济问题之严重，社会矛盾之复杂，在东南亚国家中是罕见的。新政府难以在一个短时期内使它完全、彻底改观。但六年毕竟是一段不短的时间，一个新政府在六年内使一个满目疮痍的国家大有改观，这在第三世界国家中并不乏其例，何况“二月风暴”后菲律宾国内外的形势对菲律宾政府都极为有利。因此，科·阿基诺政府改革失利，主要的原因还是在国内，包括新政府本身和科·阿基诺总统本人的一些弱点，主要有以下几个方面：

1. 解决菲律宾严重的社会经济危机，需要要一个强有力的、高效能的政府，但科·阿基诺政府由各个党派组成，内部派系林立互相扯皮，不仅不能很好地协调一致，还不断分裂、改组。组成阿基诺政府的三个主要政党——菲律宾民主力量党（较多反映中下层的利益和知识分子的主张）、民主战斗党（在众议院中拥有多数席位，全力支持科·阿基诺的政策）和自由党（老牌资产阶级政党，有较强的民族主义色彩，声称对科·阿基诺政府“合作而不屈从”），各有自己的势力范围和政治基础，尽管在实行民主、反对独裁、发展经济等一般原则性问题上有所共识，但一涉及到具体的问题和政策，如对菲共及其领导的新人民军、土地改革、税收、美国在菲律宾的军事基地等问题，马上就意见纷纭，甚至闹翻。科·阿基诺总统提出的政治经济改革的一些重要政策，往往因为得不到足够的或及时的支持，或受阻碍、或打折扣、或被推迟或中止。科·阿基诺执政之初，副总统劳雷尔就在修改宪法、对菲共实行和解等一系列重大问题上与她意见相左，国防部长恩里莱也常与总统唱对台戏。在土改、美军基地等问题上，政府和议会的意见分歧就更大。

科·阿基诺总统本人对此也深感头痛。在她的任期内，曾三次对内阁进行重大改组，内阁中举足轻重的实权人物、有“小总统”之称的文官长也三次换马。科·阿基诺还曾直言不讳地批评道，许多

政客的哗众取宠，妨碍了迫切需要的改革方案的执行。但是，在她的任期内，科·阿基诺总统始终没有能建立起一个有力的、能坚定地推行各项改革的内阁，却使她本人越来越依靠军方，并且不得不推迟或中止了一些重要的改革，如全国和解的政策在1987年以后基本停止，土改方案直到1988年6月才最后出台。

2. 科·阿基诺总统未能有效控制军队，维护社会稳定。在菲律宾这样的久经动荡的国家里，社会稳定和安宁是发展的重要条件，而如果没有政府对军队的有效控制和指挥，就不可能有社会的稳定。尽管宪法规定总统是菲律宾武装部队的总司令，但实际上科·阿基诺总统从一开始就未能有效地统帅和指挥全军，未能得到武装部队在宪法上的尊重。在她的任期内，竟发生了七次兵变，这在菲律宾的历史上是从未有过的。其中1987年的8.28兵变，几乎攻占总统府；1989年12月的兵变，参与的军人达6000之多。这两次兵变，主要依靠国防部长拉莫斯平息。1988年9月，科·阿基诺委任拉莫斯为全国武装部队总司令，与总统分享统帅权，这在菲律宾历史上也是没有先例的。

科·阿基诺政府既未能很好地解决与军队的矛盾，牢固地控制和有效地指挥军队，又未能实现全国和解，也就很难保持社会的稳定和安宁。在这几年中，暗杀、绑架等在马科斯时期盛行的黑道行为，仍然是司空见惯的事，仅在科·阿基诺总统执政的第一年内，就有菲律宾人民党主席罗多兰·奥拉利亚、前菲律宾国民会议员、恩里莱的密友戴维·普松和科·阿基诺总统的穆斯林盟友图贡等要人被暗杀的事件以及日本三井公司马尼拉分公司总经理被绑架的事件，至于国内富商巨贾甚至平民百姓被绑架的事件，更是层出不穷。而且，这类暗杀、绑架，大多发生在菲律宾的政治、经济中心马尼拉。马尼拉因此被有些人视为可怕的“罪恶之城”。

尽管科·阿基诺总统颇以在她的任期内恢复了西方式的民主

而自豪,但这样一个兵变不迭、暗杀、绑架盛行的“民主社会”,不能不严重影响菲律宾社会经济的正常发展。

3. 科·阿基诺总统许诺过多,政府的政策目标过高而适应较弱。

科·阿基诺在当选总统前后,曾许下了不少诺言。针对菲律宾社会的贫富悬殊,提出要“创造一个名符其实的公正合理的社会”,宣布要消灭贫困;针对马科斯时期的贪污腐化、裙带关系,提出“没有特殊照顾,没有特殊例外”;针对菲律宾的土地问题,宣布要实行全面土改。这些诺言当时吸引了大批的支持者,但在菲律宾社会里,无论是由于家族政治而形成的裙带关系、私有制形成的贫富悬殊,还是根深蒂固的土地问题,都不是政权更迭而能轻易解决或改变的。不仅如此,菲律宾新内阁本身就是百万富翁内阁。在科·阿基诺当选总统后,她的近亲和政治伙伴卷入贪污活动的事,也时有发生。许诺过多而又不能付诸实施,这就不能不使科·阿基诺总统的声誉受到影响,许多人都指责她违背了当初的诺言。

另一方面,由于解决菲律宾复杂的经济问题特别需要一套高度适应性的政策。而科·阿基诺往往强调政策的全面性,一些重要的政策在很大程度上由世界银行、国际货币基金组织设计与规划,适应性较差。菲律宾的全面土改方案,就是在国际货币基金组织指导下设计的,并且是国际金融组织向菲律宾贷款的附带条件之一。该方案的出发点是,缓和菲律宾农村土地问题,消除农村动乱的根源,但它并没有充分考虑到菲律宾土地问题的复杂性和实施土改所需要同步的配套措施(如赎买土地就需要数十亿美元的资金)。因此,实施起来就难免困难重重。特别是作为土改重点的私人土地的组织与分配,更为困难,到1990年6月,仅完成计划的2.6%。其他一些改革措施,如贸易自由化方案,则是根据世界银行的贷款条件而制订的,它带来的一个消极后果是,菲律宾一些企业因得不

到关税保护而破产。菲律宾的失业率在1989年以后回升,到1992年又达9%,几乎与马科斯下台前同样严重了。从上述这些方面看,在经济改革的目标和某些政策上较为缺乏现实主义的态度,对政策的适应性没有给予足够的重视,是科·阿基诺政府的经济改革没有取得预想的结果的原因之一。^①

4. 科·阿基诺总统本人优柔寡断,“温情太多,决断太少。”科·阿基诺入主马拉卡南宫,在当初是由于马科斯的反对派群龙无首而把她推上政治舞台,托庇尼诺·阿基诺的威信,赢得了群众的支持。

科·阿基诺当选总统后,逐渐老练起来,渡过了一个又一个的难关。但她毕竟缺乏政治斗争和处理经济问题的经验,面临重重经济困难和复杂的政治斗争,显得魄力不足,有时不免当断不断,当硬不硬,当坚持未能坚持。“二月风暴”后,她的声望极高,尤其是得到广大中下层群众拥护,进行土改,正其时也,但她直到一年后才拿出土改方案;首次兵变发生后,本当毫不留情镇压,以儆效尤,但她却只要求参与未遂政变的军人宣誓效忠政府,并儿戏似地处罚他们连做40个俯卧撑,就了事了;在她任期内推出了不少经济改革方案,但这些方案的实施,却不甚了了;一些重大的政治改革方案,如全国和解的政策,也未能坚持。正如美国《纽约时报》1992年6月8日的一篇文章所指出的,“就连她(科·阿基诺总统)先前的一些支持者和内阁成员都说,她的优柔寡断和未能抓住这个国家面临的最紧迫的经济问题,延误了经济上的革命,或使这场革命遭到了失败。”“她周围的许多人说,科·阿基诺更感兴趣的似乎是建立新的制度,而不是运用他们;是确定议事日程,而不是贯彻它们。”

^① 沈红芳,《评科·阿基诺政府的经济改革》,载《南洋问题研究》,1988年第1期。

以上四个方面的失误或不足,是科·阿基诺政府改革失败的主要原因。另一方面,也应该看到,科·阿基诺总统任期内菲律宾国内外所发生的一些自然灾害和意外事件,加重了菲律宾的经济困难。1989年以后,连年天灾。1990年7月的大地震,摧毁了价值达150亿比索的公共设施。接着,皮纳图特火山爆发,造成了数十万人无家可归,也促使美国下决心关闭克拉克空军基地。1991年海湾战争爆发,油价猛涨,使依靠进口石油的菲律宾支出大增,经济运转受到影响,又使菲律宾外汇收入大大减少。但是,天灾和意外事件,毕竟不是1986年到1991年菲律宾经济未能迅速发展的主要原因,更不是政变和社会不稳定的原因。

三、拉莫斯总统的新政策和菲律宾的未来

1992年,菲律宾举行了1986年“2月风暴”以来的首次全国大选,竞选从2月份开始,5月11日正式投票,6月22日正式宣布竞选结果,前后历时达4个多月,耗资约400亿比索。受到科·阿基诺总统支持的前国防部长拉莫斯以24%的选票当选为总统。颇具意味的是尽管拉莫斯得到科·阿基诺鼎力相助,但他在竞选总统时,就明确提出了“不能重蹈科·阿基诺政府的复辙,无论如何不继续科·阿基诺的缺点”。从近两年的情况看,拉莫斯政府显然吸取了科·阿基诺政府的经验教训,采取更为现实主义的态度,以稳定政局和复兴经济作为全部政策的出发点。

1. 拉莫斯在1992年6月30日的总统就职演说中表示,要把稳定放在优先的地位。他说,让我们所有的人都来埋葬敌对情绪和我们之间的一切冲突,没有稳定的政局,没有和平的环境,就无从发展经济,更谈不上吸引外国投资。同年7月,他在国会发表施政演说时说“和平和安定是首要的迫切问题。因为只要我们共同生活的环境不安全和情况不明,那么我们无法取得进展。”

2. 加强对军队的领导。拉莫斯长期在军队中服役，曾任保安军司令、三军总参谋长和国防部长等要职，在军队中有雄厚的实力，也极为熟悉菲军的情况，当然深知控制军队对于实现国内稳定的关键作用。他当选总统以来，重用了国防部长德比利和三军总参谋长阿巴迪（此两人在大选前都发表声明，强调军队将绝对服从新总统的领导），陆续提升了一批忠于职守的中青年骨干，下令增加军人的薪金，进一步争取军队的支持，加强对军队的领导。同时，他又命令重新修订军人守则，严惩不法军人。拉莫斯的这套做法，有效地控制了军队。

3. 主动采取措施，积极争取全国和解。拉莫斯就职以来，作出了多方面的努力，实现“埋葬敌对情绪和冲突”的诺言，争取全国和解，以缓和由于各种政治势力冲突和矛盾以及教派和民族长期不和而造成的政局不稳。他于1992年7月提出并于同年9月批准废除已实行了35年之久的《反颠覆法》，承认菲共是公开合法的政党，并成立以国防部长为首的“全国和解委员会”，具体负责与各反政府武装进行和平谈判事宜，以加快“公正、全面和持久和平”进程。1993年4月，菲律宾政府与摩洛民族解放阵线重开谈判，并于94年1月就停火问题达成了协议。持续了三十多年并已造成10多万人死亡的菲律宾南部问题的解决出现了重大的转机。拉莫斯总统本人也亲自出马，同前副总统劳雷尔、前议长米特拉、亿万富翁科胡昂科和马科斯夫人伊梅尔达等在菲律宾具有很大影响的人物谋求和解，并同反对他竞选总统的菲律宾天主教主教海梅·辛握手言欢。拉莫斯由军人而为总统却又以“和解总统”的形象出现，缓和了菲律宾各派之间的紧张关系，对稳定国内政局起了积极作用。为了沟通与各地的联系，拉莫斯还在第二大城市宿务和南部的棉兰老岛分别设立了“总统办事处”，规定每月的最后一个星期日为“人民日”，与内阁部长在总统府接待来访群众。

4. 整顿社会秩序,打击犯罪活动。为解决菲律宾社会多年来长期存在的犯罪活动猖獗、社会秩序混乱问题,拉莫斯在当选总统后,就敦促国会恢复被1987年宪法所废除的死刑。鉴于不少军警卷入犯罪活动,拉莫斯断然采取措施,整顿警察部队,撤换了国家警察总监内萨雷诺,把大约200名高级警官解职或调去做次要的工作。拉莫斯政府成立了以副总统埃斯特拉为首的“反罪恶委员会”,专门负责惩除犯罪集团。1993年2月,菲律宾众参两院通过了恢复死刑法律,可判死刑的罪行包括叛国罪、凶杀罪、绑票罪、抢劫罪、强奸罪和走私毒品罪。长期以来,菲律宾的许多政客、富豪和地主都拥有完全听命于他们个人的“私军”,对于地方治安和政府法令的贯彻都构成障碍和阻力,有的私军还横行乡里为非作歹。“私军”问题一直是菲律宾国内治安中一个危害甚烈而难以解决的问题。1993年8月4日,拉莫斯通令解散全国各地560支私人部队,总人数达2.37万人。

拉莫斯在1992年的大选中,仅获得24%的选票,是菲律宾历次大选中得票率最低的总统,当时其威信是不能与科·阿基诺在“2月风暴”中的威望相比的,但是拉莫斯显然是一位更为老练的政治家,精于纵横捭阖之道,他的治国之道较之于科·阿基诺,也更重视从实际出发。如果说科·阿基诺最为重视的是“民主与改革”,那么,拉莫斯更加强调“稳定与发展”,而从政策实施的结果看,拉莫斯显然比科·阿基诺更为成功。科·阿基诺当选总统后,威信逐渐下降,而拉莫斯当选总统后,威信却明显上升,1993年初,民意测验已表明,大多数人认为,他是最合格的总统。1993年7月民间舆论机构“社会气象厅”的调查表明,对拉莫斯的支持率达66%,相当于他当选总统时所获选票的三倍。

何以拉莫斯比科·阿基诺更为成功呢?这就要从菲律宾社会发展面临的任務看。在推倒马科斯之后,菲律宾社会面临着两大任

务,一是恢复民主,二是在民主的轨道上,使得社会经济能有较为健康、迅速的发展,改善居民的生活状况。由于菲律宾是一个长期受西方民主特别是美国式民主影响的国家,也由于马科斯后期的专制统治已穷途末日,丧尽民心,在菲律宾恢复民主虽经历了一番斗争和较量,但并不是特别艰难的任务,而建立适应菲律宾国情的民主制度则是一个长期的任务。但是,取得社会的稳定和经济的发展,关系到菲律宾绝大多数人经济地位和生活状况,显然是一项更为困难而又紧迫的任务。科·阿基诺总统在菲律宾恢复了多党议会民主,这是她的功绩,但在实现社会稳定和经济发展这两个最广大的人民最关心的问题上,并没有实现她当选总统时许下的诺言,取得理想的成就,人民的不满也就不难理解了。

拉莫斯在推倒马科斯政权和维护科·阿基诺的政府等方面都起了重要作用,他上台时的背景也已经大不同于科·阿基诺当选总统时的情况。菲律宾面临的紧迫任务,已经是稳定政局和发展经济。拉莫斯自执政以来,一直紧紧抓住这个中心,并采取了一系列稳定政局,振兴经济和发展对外经济关系的重大措施,菲律宾出现了多年来不曾有过的政治稳定局面,为经济发展创造了良好的条件。菲律宾经济增长虽然还比较缓慢,但已在走出困境。1993年菲律宾国民生产总值增加了0.62%,比1992年有所提高;出口增长10%,总额达97亿美元;通货膨胀率已由1991年的18.7%,降至1993年的7.5%;引进外资达35亿美元。进入1994以后,菲律宾经济形势更加看好,仅1—5月就引进外资60亿美元。虽然菲律宾经济还面临许多困难,但已转入良性发展的轨道,世界银行在1993年发表的一份关于菲律宾经济的报告认为,“菲律宾现在面临着将近20年来最好的发展前景。对政府来说,存在着一个机

会”^①。

但是，菲律宾经历了多年政治上的动荡和经济上的缓慢发展，长期以来又形成了政治、经济体制上的弊端和各种权势集团、利益集团。菲律宾的政治文化系统，也有较多的不同于其他东南亚国家的特点。有的学者认为，“直到最近，菲律宾还是一个‘畸形社会’——一个位于亚洲，但在文化、政治制度、语言、社会道德和宗教方面都没有多少亚洲特征的国家^②。”尽管拉莫斯担任总统的近两年来已使菲律宾开始走上社会稳定和经济发展的大路，但菲律宾的发展仍然面临着许多问题。

1. 70年代以来的历史表明，菲律宾的发展需要一个既强有力而又民主的政府，以保持社会的稳定，逐步消除政治体制上的弊端和足以对付某些权势集团、利益集团对政府改革措施的阻挠。这对拉莫斯总统来说，并非是个轻松的任务。菲律宾又是东南亚诸国中受西方社会特别是美国式民主影响最深的国家，沿袭了美国式的三权分立的政治体制，这种体制在许多方面已成为传统，成为制度化的制约和抗衡，因此，一个独裁的政府如马科斯政府注定是要垮台的。但是，菲律宾式的制约和抗衡，又往往同各种各样的权势集团和利益集团结合在一起，这又使得菲律宾的政治和经济改革难以进行，政府的法令难以贯彻。科·阿基诺总统的软弱无力也正是表现在这些方面。拉莫斯担任总统以来，既显示了民主的作用，又采取了一些强硬的措施。但是，政府的一些改革措施仍难以得到贯彻。政府关于增加税收、改革金融、降低赤字的计划一直没有得到议会批准，而解散私人军队的实际进展也很缓慢。因此，如何在菲律宾式的民主的框架内，使政府发挥强有力的作用，以加强政府

^① 《远东经济评论》，1993年6月10日。

^② 黛安·莫齐主编：《东盟国家政治》，中国社会科学出版社1990年版，第117页。

的宏观控制和调节作用,大力推进有利于菲律宾发展的各项改革,仍然是拉莫斯总统所要作出巨大努力的一个重要方面。

2. 在经济改革方面,菲律宾也落后于东盟其他国家,面临艰巨的任务,需要解决以下方面的问题:第一,是贸易保护主义,这是菲律宾工业长期发展缓慢的一个主要原因。第二是外资政策,1991年6月菲律宾虽已通过新的外国投资法,放宽对外资控股的限制,但菲律宾法律禁止外资拥有土地、房产所有权,不允许外资在资源开发和公用事业部门的投资,这些都不利于吸引外资。第三是效益低下的国营企业仍控制着菲律宾国民经济的命脉,科·阿基诺总统执政时制订的私有化计划,迄今仍未完成,政府不得不继续拨款维持国营企业的运营。第四是菲律宾私人家族财团继续进行垄断性的经营,现已形成80多个财团,不仅原有垄断势力未削弱,还渗透到已经被私有化的国营企业。

3. 土地改革和贫富悬殊问题。菲律宾在东南亚各国中是土地问题最为严重的国家。土地问题也是菲律宾最难解决的问题之一。许多政治家包括科·阿基诺总统的家族都拥有大量的土地。科·阿基诺政府的土地改革实际上已告失败。拉莫斯总统在土改方面也还没有提出新的方案。菲律宾的贫困问题,也与农村问题和土地问题有密切的关系。迄今菲律宾仍是东盟各国中贫困问题最为严重的国家(约50%的居民生活在贫困线以下),贫富悬殊也最为突出,1988年时一项独立的调查表明,5%最富有的人掌握全部收入的88%,而65%的穷人仅得到全部收入的5.5%^①,这种情况迄今仍没有多少变化。

4. 债务沉重,到1991年底,菲律宾所欠的外债已达319亿美元,按人均计算,比印度尼西亚还高一倍,在东盟各国中是最高的。

① 英国:《各国情况报告·菲律宾》,1993/94年,英文版,第10页。

5. 人口压力大。从1980年到1990年,菲律宾人口从4810万到6050万,年平均增长率达2.3%,这在东盟各国中也是最高的。人口激增带来社会经济上多方面的压力,在就业问题上也表现得相当突出。1992年菲律宾的失业人口占全部劳动力的9%,这在东盟各国中也是最高的。

菲律宾如何在强有力的民主政府的领导下,消除政治和社会的积弊,克服经济困难,取得持续稳定的发展,看来面临着比马来西亚、泰国等国更大的困难。

第二十一章

新加坡：“成龙”之后，走向“伟大的小国”

到 80 年代初，新加坡已成为举世公认的亚洲的一条“小龙”。1980 年，新加坡的人均国民生产总值已达 4430 美元，在亚洲四小龙中居于首位，高于香港（4240 美元）、台湾（3751）和韩国（1520 美元）^①。当时新加坡已建立了以制造、贸易、金融、运输和通讯、旅游五大产业为支柱的多元国民经济体系，成为国际交通枢纽，东亚重要的金融中心，以高度发展、廉政、整洁、自豪的形象，赢得了国际间普遍的尊敬。新加坡“成龙”之后，更为引人注目。虽然新加坡领导人是在 1990 年才正式提出要使新加坡成为“伟大的小国”，但进入 80 年代后，新加坡实际上已在努力向这一目标迈进。但 80 年代新加坡所面临的内外形势，已经与 1965 年建国时大不相同，虽然发展的基础厚实了，但面临的问题也更为复杂。新加坡领导人勇敢地接受了政治上和经济上面临的挑战，继续沿着自己的发展道路，走向“伟大的小国”。

一、人民行动党迎接挑战，保持政治优势

新加坡的“成龙”是在李光耀等创立的人民行动党的领导下取得的，是人民行动党领导下的自觉强制的定向发展。但是，在进入

^① 世界银行：《1982 年世界发展报告》，中文版，第 111 页。

80年代后,新加坡的反对党趋于活跃,提出要打破“一党统治”。他们的活动取得了一些进展,人民行动党获得的支持率有所下降。在1965年以来的四次大选中,人民行动党每次都获得国会中的全部议席,但从1984年新加坡举行独立后的第五次大选以来,人民行动党虽然在每次大选中仍获多数,但获得的选票却一次比一次少,议席也有所减少。在1984年的大选中,反对派人士首次在国会中夺得两个席位,打破了多年来人民行动党“一统国会”的局面;人民行动党的得票率,也从1980年大选时的75.6%,下降到62.9%,几乎下降了十三个百分点。在1988年9月举行的独立以来的第六次大选中,人民行动党的得票率再次下降到61.8%^①。80年代后期到90年代初,新加坡经济持续稳定增长,人民行动党看准时机,于1990年8月提前举行大选,但反对党在大选中仍获得四个议席,比1988年增加了三席。人民行动党共赢得81个议席中的77个席位^②。

反对党获得的议席的增加和人民行动党赢得的支持率的下降,对于长期执政的人民行动党来说,确实是个严峻的挑战。因为这一现象的出现,并不是由于人民行动党政策的失误造成了新加坡经济衰退或党的领袖李光耀等人不再象过去那样励精图治(在不少发展中国家,选民对执政党的不满往往由此引发),而是由于新加坡社会经济的发展 and 西方文化影响的加强。新加坡自60年代以来的经济的高速增长,特别是以工业化为核心的现代化的迅速发展,造成了经济上的复杂的多元结构,造就了人数众多的本国资产者和知识分子阶层。他们从各自的利益和需要出发,提出了政治上、经济上和生活方式上的各种要求;同时,新加坡由于自身的地

^① 新加坡《联合早报》编:《李光耀40年政论选》第162页。

^② 曹云华:《从行动党得票率看新加坡的政治变迁》,载暨南大学《东南亚研究》,1990年第3期。

理上的特点，一贯实行向全世界开放的政策以及同西方国家和跨国公司在经济上的密切联系，深受西方文化的影响，这种影响对年轻一代尤其大。他们在政治态度、思想倾向、价值观念、甚至生活方式等方面，与老一代新加坡人的距离逐步拉开，西方式的自由、民主、人权观念，较容易激起一些年轻人的共鸣。因此，这些人对人民行动党的实际上的一党统治开始感到不满，甚至认为人民行动党的统治方式已经不适应新加坡社会经济的发展变化。在这方面，1988年当选为国会议员的新加坡反对党——民主行动党领导人詹时中的观点，很具有代表性。他批评李光耀“不了解当今的新加坡”，抨击人民行动党及其领导人“总是利用我们是小国，我们易受攻击，我们是多元民族和多种语言，我们是脆弱的等借口，来证明我们不能在新加坡传播任何西方的民主”。他认为，也许20年前或25年前新加坡的情况是如此。但是，现在的情况则不然，“我们已经进步到能够建立民主机构和在议会中有一个制度化的反对派的阶段”。

因此，80年代初新加坡遇到的挑战，实质上是对人民行动党领导的自觉定向发展战略或模式的挑战，是新加坡的发展模式特别是政治发展模式是否继续有效的问题。新加坡政治领导人首先是李光耀认为，新加坡仍然要走人民行动党领导下的自觉强制的发展道路，而不是反对派提出的走西方多党民主道路。还在新加坡反对党“多党治国论”尚处于“风起于青萍之末”的阶段，执政的新加坡人民行动党就十分敏感，迅速作出反应，积极主动地采取多方面的措施，迎接挑战，维护人民行动党的占压倒优势的政治地位。

1. 从宏观发展上反对新加坡社会的西方化和“伪西方化”。新加坡领导人意识到，反对党政治论的出现，与新加坡社会西化倾向不无联系。在李光耀看来，新加坡应该学习西方的科学技术，但要保留东方的文化价值，“在新加坡，社会凝聚力来自东方文化”、“新

加坡成功是与其文化背景分不开的”^①。但是,在西方文化的冲击下,新加坡人“尤其是年轻一代的态度和人生观,在不到一代人的时间内都有了改变。传统亚洲价值观里的道德、义务和观念,在过去曾经支撑并引导我们的人民。现在,这种传统价值观已逐渐消失,取而代之的是西方化、个人主义和以自我为中心的人生观。”^②这种倾向是危险的。李光耀在1988年中一次接见外国记者时指出,如果现在不采取坚决的措施扭转西化倾向,在未来10—15年内,问题将变得更加尖锐。如果对这种倾向无动于衷,我们一方面失去了曾经推动我们前进和成功的传统价值观,另一面不知不觉全然吸收了不利于我们的价值观。因此,必须反对新加坡社会的西方化倾向。新加坡第二代领导人也持有同样的看法。吴作栋(当时是副总理)在1988年8月的一次讲话中指出,“我们新加坡是亚洲国家,我们是亚洲文明的一部分,应该引以为荣。我们不应该被西方同化而成为伪西方社会,新加坡要确保能使我们生存和继续繁荣的亚洲价值观,并且要在最短的时间里取得最大的进展。”可见,维护新加坡社会的东方文化价值观,反对西方化,在80年代就已成为执政的新加坡人民行动党新老两代领导人的共识。

2. 宣传合乎新加坡国情的民主政治理论。新加坡领导人认为,民主政治并不是西方国家发明的专利权,有西方式民主政治,也有东方式民主政治。西方式民主政治是在西方文化基础上产生的,并不适合每一个国家。新加坡是个东方国家,实行的是东方式民主政治,新加坡的民主政治有它的特点,它自己的模式。“我们的政治历史产生了这样的模式,就是出现了一个主要的政党和几个小党,这

① 曹云华:《新加坡的精神文明》,广东人民出版社,1992年版,第63页,第64页。

② 黄金辉总统1989年1月发表的施政演说,载《联合早报》,1989年1月10日。

种模式行得通”^①。李光耀认为,这种模式是理想的,又是合乎新加坡实际的,他说,“1965年到1981年这十几年,是新加坡最好的年头。在这一段时间里,新加坡享有历来最好的经济和社会进步。也正好是在这些年里,我们政治稳定,在国会里没有好斗、吹毛求疵的反对党,这并不是偶然的事”^②。他明确的提出,西方式的反对党政治在新加坡是行不通的。反对党政治的必然结果是政治动乱和层出不穷的暴力事件。因此,他告诫新加坡人“必须懂得反对党政治的代价”^③。

3. 控制舆论工具,加强新闻管制。新加坡政府一向重视舆论工具,为新闻制定了指导原则,规定在政治上不得进行危及政府和政局稳定、社会稳定的宣传,任何一种外国报纸凡涉及新加坡的报道必须真实客观。80年代以来,新加坡政府进一步加强了对舆论工具的指导和管理。1986年1月,新加坡国会通过《新闻出版法》,授权政府限制任何未经审查而涉及新加坡国内政治的报刊,包括外国报刊。由于触犯新加坡法律的规定,香港出版的《远东经济评论》和《亚洲华尔街日报》在1987年都被限制在新加坡的发行份额。新加坡政府还规定,大众传播媒介不得宣传腐朽文化,尤其不得鼓动放纵、宣染色情和暴力,以维护东方文化价值观。

4. 对反对党采取较为严厉的措施。进入80年代后,反对党公开提出反对人民行动党的一党专政,向人民行动党的统治提出挑战,社会上支持反对党的人数也有所增加。执政的人民行动党及其政府在宣传维护东方文化价值观、建设新加坡的民主政治的同时,对反对党人士采取了一些严厉的措施。1986年11月,新加坡政府

① 吴作栋:《进入90年代的新加坡》,转引自曹云华:《新加坡的精神文明》,第375页。

② 新加坡《联合早报》编:《李光耀40年政论选》,第172页。

③ 同上,第162页。

以“滥用特权罪”判处工人党议员贾耶拉南巨额罚金和一个月的监禁，并且剥夺了其议员资格。1987年，政府又以“搞马克思主义阴谋”为罪名，逮捕了22名天主教徒反对派。

5. 积极主动稳妥地推进政治改革。从1982年起，新加坡内阁就开始讨论在单一国会制下如何监督政府的问题。1984年4月，李光耀在一个公开讨论会上透露，政府正在考虑修改宪法问题，同年10月，新加坡政府成立了一个特别工作小组，负责研究有关民选总统制问题。经过四年多的研究，新加坡政府在1988年7月29日提出《宪法修正白皮书》，提出在宪法中增加对政府制衡的条款。在此后两年中，国会内和社会上对白皮书进行了广泛的辩论和讨论。在此基础上，吴作栋于1990年8月23日向国会提出了新的新加坡共和国宪法法规，其重要内容是增加民选总统的权力。

除了修改宪法，新加坡人民行动党和政府为适应人民的政治需求，扩大公民的民主权利，还进行了以下几个方面的政治改革。一是1987年提出的组队议员制，规定由一个镇所辖的三个选区的选民共同选举三名议员，取代过去由每个选区分选一名议员的制度，以提高选民的责任感和竞选人的素质。二是从1986年起开始建立镇政会，目的是把有的社区领导人组织起来，并让他们参与当地事务的决策。三是从1987年起开始成立政府议员委员会如财政贸易与工业、卫生与环境等议员委员会，以便在发挥内阁主导作用的同时，让不是内阁成员的议员有机会参与议事，影响政府决策。四是从1987年起开展国民议事活动，由人民行动党列出涉及新加坡经济、社会和文化发展的重要问题，提供给所有的新加坡人问答，为此安排了由议员、部长与公民参加的小型会议、对话会议和公众讨论会，广泛听取民众意见并予以认真考虑，以利于政府决策成为全民意志。五是在1986年成立青年行动党，培养青年一代，向执政的人民行动党及时输送新鲜血液，更好地保证新加坡政治

发展的连续性。

人民行动党及其领导的政府的这些措施,有效地抑制了反对派势力的发展和西方式的民主政治在新加坡影响的扩大。尽管反对派在 80 年代获得的支持率有所上升,但人民行动党在政治上仍然保持了压倒性的优势,赢得了大多数新加坡人的支持,在国会中也一直保持了 90% 以上的议席。当然,人民行动党之所以继续保持了领导地位,也不仅在于它对反对党的挑战和新加坡的西化倾向及时作出了有力的反应,及时进行政治改革,还在于该党在 80 年代仍如同在 60 年代和 70 年代一样,保持了党的领导人和政府官员的勤政廉洁,继续推行了符合新加坡大多数人利益的政策。

二、在逆境中求发展,经济又上一层楼

“成龙”之后,80 年代新加坡经济的发展也并非一帆风顺。80 年代初,国内外经济环境的变化,使得新加坡的经济发展,遇到了来自三个方面的不利因素。一是 80 年代初世界资本主义经济衰退,对新加坡高度依赖世界市场的外向型经济产生了直接的不利影响。二是新加坡 70 年代大力发展的炼油、修造船业和建筑业,80 年代初一直处于不景气的状况中。三是“成龙”之后,职工工资大增,1979—1981 年三年,年平均增幅达 20%,导致劳动成本大幅度提高,竞争能力减弱。由于这些因素的影响,1981—1985 年新加坡的年平均经济增长率还不到 5%,其中 1985 年还出现了负增长。这是新加坡建国以来一直未曾出现过的。当时新加坡领导人估计,大约需要三年的时间,经济才可能走向复苏。

在 80 年代初,新加坡既没有出现政治上的动荡,也没有发生政治制度的变化,但经济发展速度放慢了。可见,对新加坡经济发展的快慢起直接作用的,除了外部因素(这对新加坡极为重要),主要是经济发展战略和相应的政策协调。正如李光耀所说的,新加坡

之所以能够成功,就在于新加坡了解世界的变化,并能随着这些变化而见机行事。因此,在经济发展面临逆境的情况下,新加坡政府也主要从调整经济发展战略和制订有效的政策上寻找出路,及时总结 80 年代前期的经验教训,根据新加坡主要靠人力资源、进一步发展传统制造业制约因素较多、市场在国外等特点,研究并充分考虑世界范围内科学技术和经济发展的新情况,对产业结构断然作了新的调整,采取有效的措施,使新加坡经济不仅迅速摆脱逆境,而且上了一个新的台阶。新加坡政府的主要举措,有以下四个方面。

1. 加强对经济工作的领导,提出新的经济发展战略。1985 年 4 月,成立了以贸工部长兼国防部政务部长李显龙为主席的经济委员会,负责制订长期性的经济发展战略,8 月又成立以第一副总理吴作栋为首的部长级经济委员会,负责制定具体措施,以解决经济发展中的难题。这两个委员会对 1985 年以后新加坡经济走出逆境和上一个新的台阶,起了很大的作用。部长级经济委员会有效地解决了新加坡经济发展所面临的困难和问题。经济委员会在 1986 年 2 月提交的《经济发展报告书》,为新加坡的发展提出了新的战略和相应的措施。这一发展战略的主要方向,是三化一中心,即经济的国际化、自由化、高科技化,以服务业作为经济发展的中心^①。

2. 根据三化一中心的方向,在经济结构调整方面,推行“经济重组”。强调现代服务业的发展,把它作为新加坡经济继续发展的主要动力,重点发展国际金融、通讯、贸易;向发展中国家输出各种服务,包括建筑工程、旅游、管理、办公设施、海洋海事、法律会计等;加速高科技发展,选择以电子工业和生物制药技术作为重点;加强对已有相当基础的传统产业部门(如炼油、造船、家用电器等)

^① 曹云华:《新加坡经济发展新方向简析》,载香港《经济导报》,1991 年 3 月 25 日。

进行技术改造和设备更新。

3. 在企业政策方面,积极支持中小企业的发展,并积极推行国营企业的私有化、私营化和民营化,目的是提高企业的效益和能力。1985年新加坡政府专门成立了“中小企业发展局”,鼓励和支持中小企业的发展,向企业提供补助和低息贷款,协助其取得新技术,加强技术管理,改善经营方式,并为企业培训专门人材。与此同时,稳步推行国有企业的私营化、私有化。

4. 实行新的对外贸易战略,拓宽海外市场。1986年4月,新加坡贸易发展局开始实施全球性贸易战略,其主要内容包括五个方面,即扩展现有的国际市场;开拓中国、印度、北非、东欧和加拿大市场,向已有的市场输出新产品;向发达国家出口时装、家具、食品、珠宝、工业机械;向发展中国家输出服务业。为实现全球性贸易战略,贸易发展局专门拨出款额,资助举办商品展销会、进行商业考察和举行研讨会等。

合乎实际、顺乎趋势和重视效益的经济发展战略及相应的政策调整,给新加坡经济带来了新的活力,使新加坡经济以远比预料还快的速度,得到了全面恢复和发展,在1986年就走出低谷,恢复增长势头,1987年增长率达9.4%,1988年上升到11.1%,1989年和1990年分别为9.2%和8.3%。从1986年到1990年,新加坡经济年平均增长率为8%,人均国民生产总值以1985年价格计算从15329新元增加到21196新元。以美元计算,1990年已达11160美元,是韩国(5400美元)的一倍,也赶超过了爱尔兰和西班牙等欧洲国家。

更为重要的是,通过80年代后期的结构调整,新加坡顺利地实现了第二次工业革命,推动了高技术产业,在新的更高的层次上发展了外向型经济。1990年电子工业产值达280亿新元(约150亿美元),出口额仅次于日本,居亚洲第二;电脑磁盘驱动器产值占

世界总产值的四分之三,半导体生产居世界第五位,电脑的使用密度为世界第九位。1984年建立的裕廊科学园区,在80年代后期得到大发展,形成了以微电子、生物技术和机器人研究为主的科学研究群体,并已与国内外50多家企业联合。金融、服务业在1989年和1990年的年平均增长率达15%,连续两年超过制造业,成为推动经济增长的主导产业。从1986年到1990年,新加坡港的吞吐量一直居于世界第一位,新加坡成为世界航空中心之一。1990年新加坡外汇交易额达到20兆亿,成为世界第五大金融中心,仅次于伦敦、纽约、东京和苏黎世。1990年来新加坡旅游的人数达532万人次,收入超过50亿新元,约占国内生产总值的7%。该年仅在新加坡举行的国际会议和展览会,与会者就达50余万。仅此一项,给新加坡带来了近8亿美元的收入。新加坡已成为东亚人均接待游客最多的国家和世界上第七大国际会议中心。

三、顺利实现新老权力的交替

新老权力是否能顺利交替,往往关系到发展中国家的稳定和发展,这是因为“制度职能的履行对于政治制度的稳定至关重要”,而“杰出人物的更新是最重要的制度职能”^①。80年代到90年代初新加坡发展中一件意义深远的大事,就是顺利地实现了新老权力的交替。这一过程既是李光耀等老一代领导人自觉、有意识地安排的,又是逐步、平稳地实现的。这在东南亚各国中,开创了一个成功的先例。

以李光耀为首的第一代领导人,大多在50年代投身政治斗争,在1965年新加坡独立后,担任人民行动党和政府的领导人。正是在他们的领导下,新加坡成为举世瞩目的亚洲一条“小龙”。

^① 阿尔蒙德和小鲍威尔主编:《当代比较政治学》,商务印书馆1992年版,第75页。

在进入 80 年代以后，新加坡第一代领导人大多数年龄在 55—60 岁之间。李光耀在 1980 年也才 57 岁，在一些发展中国家，领导人即使到了这个年龄层次，继续执政十来年，一般认为也还是正常的现象。但是，新加坡第一代领导人特别是李光耀本人的过人之处，就在于他在第一代领导人年龄还不算老、精力也还可以的时候，就提出并采取实际的步骤，实现领导人的更新。李光耀在 80 年代初就提出了新加坡政治领导层的自我更新问题，他认为这首先是由自然规律所决定的。他说，如果我们能保持 40 多岁那样的精力充沛、思想成熟、又富有活力和魄力，那该多么理想，但是，“那是不可能的事”，因为“世界并不是静止不动的……，人也会随着岁月的增长而变得衰老”。衰老了，就没有足够的精力处理好国务。“人民行动党的元老如果总是紧握着权力不放，他们将不能履行他们的责任”。因此，“我们所面对的最重要的问题，就是要如何选择和如何锻炼解决问题的年轻人”。在李光耀看来，这些人应该是人民行动党内年轻而“有才干、有献身精神和有魄力的人”、“符合 90 年代需要的人”。

按照李光耀的这些思想，在进入 80 年代以后，执政的人民行动党加快了领导层的更新。在 1981 年组成的人民行动党执行委员会的 14 名成员中，就已有 6 人是 70 年代涌现出来的新人，这些人不仅年轻，而且学有所长，办事能力强。在 1980 年、1984 年和 1988 年的三次大选中，人民行动党先后推出 51 位新人，竞选议员，同时，在这 8 年中，有 30 多名人民行动党的议员引退。他们中有被誉为“新加坡经济奇迹主要设计师”的第一副总理吴庆端等人。到 80 年代中期，一批年富力强、学有专长的人民行动党的精英，已进入重要的领导岗位。1984 年，44 岁的陈庆炎当选为人民行动党副主席，次年出任财政部长。1985 年，44 岁的吴作栋已出任第一副总理兼国防部长。同年，33 岁的李显龙（李光耀之子，美国哈佛大学博

士)出任贸工部长。1988年,33岁的杨荣文进入内阁,任外交部长兼财政部政务部长。到80年代,新加坡内阁各部部长,都已由30多岁到40多岁的年轻一代的政治家担任^①。

1990年11月,67岁的李光耀正式辞去他已担任了25年的总理职务(如果从1959年算起,已担任了31年),由吴作栋接任总理。李光耀退下来后,留在政府内阁中,担任资政。自80年代初开始的新加坡的领导层更新,至此正式完成。由吴作栋(总理)、李显龙(副总理)、王永昌(人民行动党主席、第二副总理)、陈庆炎(人民行动党副主席、教育部长)、丹那巴南(国家发展部长)、黄根成(外交和社会发展部长)等人组成的新一代领导人,在李光耀、吴庆端等老一代领导人还健在的时候,就顺利地、平稳地接了班。这样成功的领导层的更新,在迄今东南亚国家的政治发展史上是仅有的。新加坡领导层的更新,在80年代新加坡的发展中,已经起了积极的作用;对于90年代新加坡的新发展,正在起着具有决定意义的作用;对于21世纪初新加坡的前途,也将产生重大的影响。

四、走向“伟大的小国”和努力成为“亚洲瑞士”

在新的一代领导人接班的1990年,新加坡的人均国民生产总值已超过1万美元,但人民行动党的得票率却降低到了独立以来的最低点,国会内已经有了4名反对党人,要求更多的民主的呼声进一步高涨。同时,国际形势正在发生重大变化,雅尔塔体制解体,世界经济的国际化、地区化、集团化正在加速,东亚正在崛起。在这种形势下,在政治上和经济上如何走出一条新的路子?新加坡往何处去?

新加坡新领导人的目标是明确的,那就是把新加坡建成“伟大

^① 曹云华:《从李光耀到吴作栋:具有新加坡特色的权力更替与代间转换》,载暨南大学《东南亚研究》,1990年第4期。

的小国”和“亚洲的瑞士”。吴作栋在他还是第一副总理兼国防部长时，在1990年4月30日发表的“五一”特别献词中就已经提出“全民致力使我国成为伟大的小国”，^①而成为“亚洲的瑞士”则已写进了人民行动党的政治纲领。

怎样使新加坡成为“伟大的小国”呢？新加坡新领导人从各个方面作出了他们的努力和探索。在政治上，他们顺应人心，在坚持和改善人民行动党领导的同时，明确提出了“谨慎地引入均衡机制”。

新加坡自1965年以来，在政治上是人民行动党独大，实际上是一党统治，而李光耀一直是党的领袖和政府总理。在某种意义上说，1965—1990年新加坡的政治统治体制是李光耀—人民行动党—国会和政府三位一体，既协调一致，又廉洁有效。在这个体制中起着特别重要作用的，是李光耀一再强调的数百个精英，核心是李光耀本人。这一统治体制是成功的，但缺乏制约机制。80年代新加坡一些人就已担心，长期不受约束的政府会滥用权力，有人提出了何以见得人民行动党是永远正确的问题。这些也正是1980年以来人民行动党得票率呈下降趋势的重要原因。人民行动党对此主动作出了反应，在顺利地进行领导层更新、保持党的活力和威信的同时，新加坡内阁在1982年就讨论了宪制改革问题，对政治体制改革做了充分准备。1990年，李光耀辞去最高领导人职务和新一代领导人接班，标志着这种三位一体的统治体制已经开始发生变化。新一代领导人正视新加坡所发生的变化，提出了改善制度的问题。吴作栋在1990年10月的一次讲话中说，“我们感到特别幸运，因为31年来，新加坡一直由英明正直的人统治。他们没有滥用权力，他们使国会制度运转得很好。因此，有些人便会得出结论，认为

^① 新加坡：《联合早报》，1990年5月1日。

既然现有的制度没有什么不妥，不必改善。不过，我却认为，我们的国会制度运作得这么好，应归功于当政者的素质及良好的品格，而不是制度本身的优点。正当正直的人们仍然在位的时候，我们就应慎重地引入制衡的制度……，在未来的30年中我们会有英明而正直的政府出现”^①。

从新加坡1990年以来的政治实践看，原来的三位一体的政治统治体制已经开始发生变化，新加坡开始向精英与制度并重、党和政府的领导与国家首脑分权的方向发展。李光耀退居后，由于他的威望、智慧和经验，在新加坡仍有着别人无法替代的作用，但最后的决定权已由内阁和总理掌握，按吴作栋在1990年9月中旬在回答香港《明报》记者时的说法，“内阁实行集体负责制。须要决断的问题，则由总理定夺。”新加坡的政府体制也在发生变化。自1959年自治以来，新加坡采取与英国一样的内阁制，国家行政大权掌握在总理手中，总理则由国会中的多数党领袖担任。总统则由国会选举产生，为名义上的国家元首，不掌实权。在经过长时间的酝酿和充分准备后，1991年1月，新加坡国会通过关于民选总统的法案，规定未来民选总统的候选人不能是任何政党党员，不得带有政党色彩，但总统享有更大的权力，对政府预算、国家储备金使用、政府重要人士任命可以行使同意权。1993年8月28日，新加坡举行了首次总统选举，由政府推选的候选人王鼎昌获得58.7%的选票，在大选中获胜。新加坡在政府体制改革方面已迈出一大步，正在向内阁制和总统制互相制衡的目标前进。同时，新加坡领导人对于人民行动党与人民的关系，也有了新的提法。1992年5月，吴作栋提出人民行动党的新的政治纲领，他在继续强调第一点即加强人民行动党与人民的凝聚力的同时，提出的第三个要点是“在市场经济

^① 新加坡：《联合早报》，1990年10月5日。

的架构下,发挥个人责任感”,强调了发挥个人作用。

新加坡从长期实行的“三位一体”的政治统治体制走向“慎重地引入制衡”的新的政治体制尚处于起始阶段,新加坡基本的政府体制仍然是内阁制,内阁仍由人民行动党成员组成。进一步的发展是否可能导致两党或多党政治呢?这是国际上一些学者和政治家所关注的。从近几年的情况看,人民行动党的新一代领导人已经表现出他们的魄力和领导才干;李光耀的政见看法仍有极大影响,1993年新加坡《联合早报》出版《李光耀四十年政论选》,在新加坡被视为“治国经典”,第一版出版后很快就销售一空,极受欢迎;人民行动党在国会的81席中占了77席的绝大多数,反对党仅占四席,在国会的力量是极为有限的;内阁是由人民行动党新一代领导人组成的;1993年当选总统王鼎昌,也是政府推举的。近几年的变化和发展体现了新加坡政治制度的继承和改革、稳定和活力的统一。但是,在1990年的大选中,反对党已获得了近40%的选票。如果人民行动党的政策失误,或90年代经济发展未能取得较大的进展,出现两党和多党制也不是没有可能的。新加坡在走向“伟大的小国”的进程中,最终将形成一个什么样的政治体制,无论从新加坡本身发展的角度还是从第三世界国家发展道路的角度看,都是令人关注的。

当然,新加坡走向“伟大的小国”,成为“亚洲瑞士”,主要是个社会 and 经济发展目标。关键是保持和提高新加坡经济的国际竞争能力,争取更大的发展空间。这对新加坡是个新的挑战,如吴作栋总理指出的“我们现在的处境好比升上甲组足球超级联赛,我们的竞争对于已不再是新兴经济体或发展中国家,而是生产力比我们强的先进国。”进入90年代以来,新加坡继续沿着80年代中期确定的“三化一中心”的方向发展,尤为重视经济的国际化,重视海外经济的发展。李光耀资政在90年代初提出,今后新加坡经济的腾

飞,需要两只翅膀,一只是国内经济,另一只就是海外经济,而当前尤其需要海外经济这只翅膀。吴作栋总理在1993年1月也说,新加坡国内生产总值已大幅度提高,今后要扩大在海外的产值;如果人民不愿意到国外投资或工作,生活水准将受到限制。他提出的口号是,“世界是我们的腹地,而新加坡是我们的国家。”新加坡海外发展的目标是,在20年内使在海外的经济规模达到国内生产总值的25—30%,从而建立一个强大的外展经济力量,造就一个全新的新加坡。^①

为促进经济向海外发展,新加坡政府采取了一系列重要措施,由政府任命成立了“促进企业海外经营委员会”,将“市场开发援助计划”改为“新市场与投资开发援助计划”,决定由贸易发展局的投资公司直接参与对外投资,帮助企业共同开发具有战略意义的海外项目;为发展海外投资,新加坡政府也展开了“投资外交”。1990年以来,新加坡经济的国际化在以下几个方面取得了重大进展:

1. 争取更多的外国公司特别是跨国公司在新的加坡的投资,在新的加坡的3万多家企业中,有3000多家是外国公司或跨国公司的分公司。新加坡还尽量吸引外国公司把总部设在那里。1992年,在新的加坡设地区总部的外国公司已达40个。外国公司特别是大型跨国公司,规模大、基础牢、技术高、管理精,对新的加坡经济向更高的层次发展,起到了直接的促进作用。

2. 进一步加强与邻国的经济联系,在地区经济合作中发挥更大的作用。新加坡在推动其经济走向国际化的过程中,立足于最能发挥其经济优势的邻近国家。它首先着眼有着密切关系的东盟诸国,积极促进“东盟自由贸易区”计划的实施,力争在新、马、印尼的“成长三角”中起主导作用,以便使得人少地狭的新加坡的进一步

^① 新加坡:《联合早报》,1992年8月17日。

发展有广阔的腹地和牢靠的依托。其次,看重有近 12 亿人口和密切的文化和血缘关系的中国市场,掀起了“中国投资热”,1992—1993 两年间,在中国的投资额超过了 20 亿美元,并且正在同中国的江苏、山东等省合作建立工业园地。第三,积极向中南半岛上越南、缅甸等经济落后、资源丰富、发展潜力大的国家推进。新加坡已成为越南的第二大贸易伙伴,两国已签署了贸易和投资协定,双边经济技术合作已全面展开。1994 年 3 月,吴作栋总理访问缅甸,成为 1988 年 9 月以来第一个访问缅甸的东盟国家的领导人,此举的主要目的就是加快新加坡进入缅甸市场的步伐。

3. 把新加坡建成面向中国和东南亚的国际金融和商业服务中心。早在 1980 年,李光耀就提出“从我国的环境看,新加坡能扮演的角色是一个知识和资料中心,和东京的角色相似”。80 年代末,金融商业服务、交通、电信的产值已占新加坡国内生产总值的一半。现在新加坡的目标,已是成为东方的“智慧鸟”,在更广的范围内起作用的金融和商业服务中心,以增强新加坡的魅力,加强新加坡与东南亚其他国家以及和中国的联系。

新加坡能否成为“亚洲的瑞士”,正是取决于它的“三化一中心”目标以及雄心勃勃的“海外发展计划”能否顺利地实现。

第二十二章

马来西亚：走出“马来人的困惑” 迈向 2020 年目标

1981年5月，敦·侯赛因总理因健康原因辞职，由他的副手达图·马哈蒂尔接任马来民族统一机构（巫统）主席，同年7月，马哈蒂尔出任马来西亚第四任总理。“马哈蒂尔博士，是与传统决裂的象征。他是个平民，在新加坡接受教育，没有祖传的家庭财富。他完全是通过非继承标准——他的医生资格和政治地位得到其身份的。”^①自1981年到1994年，马哈蒂尔连续四次出任总理，成为马来西亚成立以来任期最长的总理。在马哈蒂尔担任总理的10多年里，马来西亚的经济和政治都发生了很大的变化，正在稳步向新兴工业化国家过渡，然而，从80年代初到90年代中期，马来西亚最深刻的变化，是逐步走出“马来人的困惑”迈向2020年目标。

马来西亚由于其特殊的历史原因，自建国以来，就存在着与许多东南亚国家不同的问题，走着独特的发展道路。在东南亚大多数国家的发展过程中，军人起着极大的作用。马来西亚（还有新加坡和文莱，但这两个国家较小）却是例外。尽管在1969年5月事件以后的实行紧急状态的时期曾主要依靠军人维持秩序，但马来西亚

^① 黛安·K·莫齐主编：《东盟国家政治》，中国社会科学出版社，第223—224页。

军队总的来说是不参政的职业军队,军管是暂时的。1971年议会民主和政党政治恢复后,军队就不再过问政治。马来西亚从来没有过军人政变,也没有什么政变阴谋。马来西亚的主要问题是民族问题,但它的民族问题与别的东南亚国家的民族问题,又有很大的不同。它主要表现为政治上占统治地位的马来人与国内别的民族,主要是同华人的关系问题,表现为所谓“马来人的困惑”,即马来人担心其地位和利益受到损害,因此,历届马来西亚政府的政策都带有首先维护和照顾马来人利益的色彩。1970—1990年的“新经济政策”就是一个明显的例子。在马哈蒂尔出任总理执政之初,马来西亚的主要问题仍然是由于马来人特殊的在政治上起支配的地位所引起的问题。但是,80年代末到90年代初,马来西亚确定了新的发展目标和政策,开始朝着走出“马来人的困惑”,向2020年建成完全的发达国家的宏伟目标进军。

一、逐步走出“新经济政策”和经济的发展

在马哈蒂尔上台执政时,作为马来西亚政府国内政策基石的“新经济政策”已实行了十年,并已取得了一定的成效,马来人的经济地位有了提高。以马来人为主的布米普特拉(即所谓“土著居民”)在马来西亚半岛的法人部门中的股份已从1970年的5.4%上升到12.4%。马哈蒂尔执政后,在继续推行新经济政策的同时因势利导,及时调整,提出了许多创新的改革政策。这是有其思想基础和现实原因的。马哈蒂尔在1970年曾写了《马来人的困境》一书,在批评马来人的懒散等传统的民族性的同时,又坚决捍卫马来人作为土著居民的特权。这本书出版后轰动一时,引起很大的争议,并被宣布为禁书。此后多年的政治风波使马哈蒂尔对解决马来西亚经济发展面临的实际问题,有了更深的认识;而总理的地位,又使他不得不谨慎考虑发展政策。在他担任总理后的10多年里,

马来西亚的经济政策,实际上是逐步走出片面强调照顾马来人利益的“新经济政策”,越来越重视加快马来西亚发展。经济政策的调整,大致上经历了80年代初创新改革,80年代中期大幅度调整和90年代初提出“2020年目标”三个阶段。

80年代初期,马哈蒂尔政府在实行“新经济政策”的同时,已经提出了一些意义重大的创新政策和改革措施,主要是:

1. 提出“向东看”或“向东学习”的政策。1981年马哈蒂尔执政伊始,就提出了著名的“向东看”的政策。这一政策包含了两个方面的内容,一是日本人和韩国人的团队精神企业精神和勤奋努力的工作态度,应该成为马来西亚人学习的榜样,二是在经济上要发展同日、韩两国的贸易,争取他们的投资。马哈蒂尔提出“向东看”政策的一个重要目的,就在于改变马来人传统的思想中的一些不良的方面,这同他的《马来人的困境》一书中所表达的某些思想是一致的。

2. 鼓励发展私营企业。1983年2月,马来西亚政府宣布对某些国营企业实行“私营化”和“官民合营”,这些国营企业包括:马来西亚航空系统的企业、邮政电讯业、港口营运、住房建造、公路营运等。

3. 制定发展重工业的政策。80年代初,马来西亚工业基础仍极为薄弱,国内经济和出口主要依赖初级产品。尽管这样,马来西亚国内不少人认为,发展重工业是力所不及、得不偿失。但马哈蒂尔和他的政府不顾经济学界一些学术权威非议和一些政界人士的压力,在1982年明确制订了发展重工业的政策,并决定请日本三菱公司与马来西亚重工业公司合作,建造“普罗敦萨迦”(马来语,意为“英雄”)汽车。1985年底,在“英雄”牌汽车将大量生产前,马哈蒂尔亲自驾驶一辆样车,驶过新建的长达13.5公里的槟榔屿大桥。

马哈蒂尔政府的这些新的经济政策的出台,显示出马来西亚开始部分调整70年代以来实行的新经济政策。但是,由于80年代初世界资本主义经济危机的影响、国际市场上初级产品的价格猛跌以及过分强调马来人利益的新经济政策的影响,在马哈蒂尔执政的最初几年中,马来西亚的经济表现并不出色,年平均增长率还不到5%,1985年甚至出现了1%的负增长。与此同时,私人投资不断减少,资金外流也较为严重,仅1984年外流的资金就达14亿美元。

在这种情况下,马来西亚加深了对依赖石油等天然资源的危机感,加强了对发展工业和实现经济多元化的紧迫感,积极为马来西亚经济发展寻找新的出路。马哈蒂尔政府从1986年起,大幅度地调整了经济政策,纠正过去过分地强调照顾土著居民的偏差,采取更为自由、灵活的经济政策,积极推行产业多样化的政策,并大力吸引外资。新的经济政策调整,主要表现在以下三个方面。

1. 放宽对以华人资本为主的制造业的限制。1986年10月,马来西亚政府再次修改《工业协调法》,规定资本少于250万马元、雇工不到75人的工厂,可免于申请执照,也不必遵守新经济政策关于企业股权、雇工、经销及出口的规定。同年,政府颁布的《投资促进法》规定对新兴工业给予更多的优惠。1988年,贸工部又宣布从1989年起实行奖励小型工业的措施。上述政策、法令所提供的优惠,华人企业也都可以享受。华人企业因新经济政策所受的限制因而有所放宽。

2. 调整产业结构。1986年2月,马来西亚政府公布被称为“工业大蓝图”的工业发展计划,确定12个重点发展的工业部门,鼓励建立高技术产业,其中7个部门(橡胶、棕油、木材、石油化工、有色金属、非金属矿产等)是以本国资源为基础的工业,5个为非本地资源性的工业(电子电器、交通器材、机械与建筑工业、钢铁、纺织

与服装工业)。这一计划的制定和实施,促使马来西亚的产业和出口更加趋于多样化。

3. 放宽对外资的限制,减少外资政策中的民族主义色彩。1986年,马来西亚颁布了新的投资法《投资促进法》,放宽了对外国投资的规定,并陆续公布了税收方面的优惠政策。新的投资法进一步放宽外资股权的限制,规定在制造业中外资可以拥有100%的股权;对拥有高技术、在马来西亚的经济、产业等方面处于领先地位的企业免征法人税(税率为40%);新的投资法还规定出口比率超过50%(过去为80%)即可获得批准,并简化了投资手续。

80年代中期的经济调整很快收到了成效。1986年以后,马来西亚经济迅速走出低谷,走向高速增长,1987年的经济增长率达到5.2%,1988年到1990年的经济增长率连续三年都高于8.5%。由于私人资本趋于活跃和外国投资增长,制造业部门显得富有活力,年增长率超过10%。1988年制造业在国内生产总值中的比重达22.4%,首次超过农业而成为最大的经济部门。1990年制造业占国内生产总值中的比重上升到27%,而农业则下降到19.4%。70年代初制造品出口仅占贸易总额的10%,1990年已上升到50%以上^①。

马来西亚经济在蓬勃发展中进入90年代,而1990年又正值1970年开始实施的为期20年的“新经济政策”到期的一年。马来西亚在90年代乃至90年代后实行什么样的经济政策,成为国内关心的一个焦点。马哈蒂尔总理在1991年初的国会政策讲话中,明确指出将改变新经济政策,不再无条件地支持马来人在工商业方面的发展。1991年2月,马哈蒂尔正式提出马来西亚跨世纪的发展蓝图——“2020年构想”,其目标是在30年内把马来西亚建

^① 英国:《各国情况报告:马来西亚、文莱》,英文版,1993/94年。

成一个“完全发达的国家,人均收入达到 1.2 万美元”。同年 6 月,马来西亚政府通过了“新发展政策”。“新发展政策”仍然坚持消除贫困和在各民族间重新分配财富,在某些方面因袭了“新经济政策”所规定的扶持马来人的因素,但不再执着于马来人在股权中所占的份额,而是强调经济增长与利益分配的“均衡发展”,强调通过迅速发展经济来重新分配财富。1991 年 8 月 31 日,马来西亚把“奔向 2020 年远景”作为国庆日的主题。马哈蒂尔政府在 90 年代初提出的发展目标和发展政策,显然已更为强调加速经济的发展,使马来西亚早日“成龙”,成为完全发达的国家,这表明马来西亚已开始走出“新经济政策”。

进入 90 年代以来,马来西亚经济得到持续稳定的发展,年平均经济增长率超过 8%,而通货膨胀率却一直在 5% 左右,人均国民生产总值 1990 年为 2437 美元(6238 马元),1993 年又达 3262 美元(8350 马元)。1993 年外汇储备达 222.7 亿美元,与全部外债相抵,尚有 38.3 亿美元的盈余。制造业继续呈强劲增长的势头,在国民生产总值中的比重已上升到 30.1%,制成品在出口中的比重 1993 年已占 71%。1993 年进出口贸易超过 800 亿美元,社会发展也比较平衡,贫困率已由 1990 年的 17.1%,下降到 1993 年的 13.5%^①。在几个较大的东盟国家(印尼、泰国、菲律宾、马来西亚)中,马来西亚在人均国民生产总值、进出口额、外汇储备以及制成品出口在出口总额中所占的比重等方面,都居于第一位,而它的贫困率却是四国中最低的。人民生活水平有较大的提高,平均每三个家庭就有一辆汽车,首都吉隆坡 70% 的家庭拥有小汽车,30% 的家庭拥有摩托车,自行车在城市里几乎已消失。现代化的商场和购物中心十分普遍。电话的普及率达每百户 30 部。彩电、冰箱已普

^① 英国:《各国情况报告:马来西亚、文莱》,英文版,1993/94 年。

及到边远山村。就业较为充分,几乎已达 100%,还吸收了大约 60—80 万的外籍工人。马来西亚向宏伟的“2020 年目标进军”,在经济上已经有了一个较好的基础。

二、巫统的分裂和各种政治力量的重新组合

如果说 80 年代以来马来西亚经济上最大变化是逐步走出“新经济政策”,那么,政治上一个重大的变化则是“巫统”的分裂以及由此引起的各政治力量的重新组合。

马来西亚在政治体制上属于君主立宪制国家,由各州苏丹轮流出任国家最高元首。但是马来西亚国家的实权,一向由联邦政府首脑总理执掌,而历届总理又无不由马来民族统一机构(即“巫统”)的主席担任。也就是说,巫统一直是马来西亚的主政党。而巫统长期以来“一党独大”的地位,又是同马来西亚政党的一个特点,即各大主要政党首先不是以意识形态而是以民族为基础有关,在此基础上形成了马来人有马来人的政党(巫统),华人有华人的政党(马华公会等),印度人有印度人的政党(印度人国大党)。各政党的强弱,大体上与其代表的民族在人口中所占比例相一致。这样,占人口一半的马来族的政党巫统就自然成为马来西亚的第一大政党。虽然有一些政党如工人党、民主行动党等意识形态色彩较浓,突破了狭隘民族主义观,主张多元民主,但由于不能取得占人口多数的马来人的支持,无法改变马来西亚政党政治的总的格局和巫统一党独大的局面。

由于马来西亚政党的上述特点,主政的巫统的状况如何,对于马来西亚政治和经济发展的影响极大。自马来西亚正式成立以来,巫统内部始终存在着矛盾斗争,但直到 80 年代初并没有出现过大的分裂。随着马来西亚社会经济的发展变化,巫统力量壮大,内部各派矛盾日渐积聚。80 年代前期,马来西亚经济不景气,导致了 80

年代中期巫统领导层矛盾的激化,引起该党的一次大分裂。这场斗争对于马来西亚政党政治格局产生了重大的影响,并使在这场斗争中产生的新巫统此后谋求在马来西亚塑造自身的更有魅力的形象,从而深刻地影响了80年代中期以来马来西亚的发展^①。

1987年伊始,马来西亚主要执政党巫统内部两派围绕着竞选中央领导人的活动,展开了空前激烈的竞争。以副总理穆萨和工贸部长拉扎利为首的反对派,猛烈抨击马哈蒂尔总理未能搞好经济、领导作风不民主,一些政府部长也指名道姓地攻击马哈蒂尔。马哈蒂尔派则针锋相对地予以反驳、全力反击。结果,在4月份大选中,以总理马哈蒂尔和副总理加法尔为首的主流派,以761票对718票的微弱多数击败了以穆萨和拉扎利为首的反对派。马哈蒂尔获胜后,即于4月30日解除9名正副部长的职务,5月份又改组了内阁。

但是,反对派并不甘心失败,策划了在政治上欲致马哈蒂尔于死地的反击。由于拉扎利的活动以及最高法院与马哈蒂尔总理的矛盾,1988年2月4日,吉隆坡最高法院作出判决,以巫统45名党员在该党三十八届大会上没有注册,从而违反了1966年社团法为理由,宣布巫统为非法组织,这一判决一公布,举国震惊。作为该党主席和总理的马哈蒂尔面临失去党主席职务和不能再领导巫统的空前危机,似乎已“山穷水尽疑无路”。但是,马哈蒂尔在关键时刻,表现出非凡的政治家风度。他临危不惊,不动声色,在悄悄地作了一连串周密的安排后,避开法院提出的巫统合法性问题,于2月15日就出人意外地宣布成立新的政党“新巫统”,成功地解决了危机,在国内赢得了广泛的支持和更高的威望。原巫统大约80%的成员,重新登记,加入了新巫统。反对派领导人之一的穆萨也在

^① 哈里·辛哈:《马来西亚的政治变化》,中译文载厦门大学《南洋资料译丛》,1992年第2期。

1989年1月“浪子回头”，重新加入新巫统。

反对派领袖拉扎利等人在屡受挫折，更加孤立的情况下，仍坚持与马哈蒂尔及其领导的新巫统对抗，其选择是组建新党，并与其他反对党结盟。1989年5月5日，拉扎利创建46年精神党（因巫统创建于1946年），该党得到了马来西亚政界元老、前总理东古·拉赫曼和侯赛因的支持。46年精神党建党后，先后与泛马来伊斯兰教党、马来西亚社会主义民众党、民主行动党（非马来人的反对党）达成合作协议，于1990年成立“人民团结阵线”，其目的是取代马哈蒂尔政府。马哈蒂尔领导的新巫统，则与马华公会、马来西亚印度人国大党、人民运动党、人民进步党等十多个政党，仍组成“国民阵线”。

这样，80年代中期到80年代末巫统的分裂，初步改变了马来西亚政党力量的结构，打破了长期以来巫统一直作为马来人的主要政党主政的局面，形成了以新巫统为主的国民阵线与46年精神党等组成的反对党联盟对立的局面。在1990年的大选中，马来人的选票已经一分为二：以新巫统为首的国民阵线在全部180个下院议席中赢得了127个席位的压倒多数，反对党46年精神党仅获得8个席位，伊斯兰教党获7席，倒是民主行动党获得了20个席位。在马来西亚的11个州中，反对党联合阵线仅在吉兰丹和沙巴两州获胜，赢得了两州的政权。

1990年以来，以新巫统为主的国民阵线一直稳固地掌握着国家政权。组成国民阵线的十一个政党是：新巫统（党员140万人）、马华公会（党员60万人）、马来西亚印度人国大党（党员20万人）、马来西亚民政运动党、人民进步党、沙撈越土著保守联合党、沙撈越人民联合党、沙撈越国民党、沙撈越达雅族党、沙巴人民正义党、沙巴民族统一机构。反对党主要有46年精神党、民主行动党、伊斯兰教党和沙巴团结党。

三、修宪风波和马来西亚的民主化进程

在马哈蒂尔总理执政的 10 多年里,马来西亚社会的一个重大变化是,民主化的进程加快了。80 年代后期到 90 年代初围绕限制苏丹特权展开的修宪斗争,集中地反映了人民群众和新兴资产阶级政治势力的民主要求,战胜了带有传统色彩的特权。

马来西亚的大部分地区,是在马来苏丹还在进行封建统治时,成为英国殖民地的。英国殖民主义者为便于统治,仍保留了苏丹的封建特权。1948 年马来亚联邦成立时,确立了君主立宪。1957 年马来亚独立制定宪法时,明文规定马来上层的特殊地位,最高元首由九位马来苏丹轮流担任。1963 年马来西亚成立,沿袭了这一制度。当时作为马来人政党的巫统力量还不强,而苏丹则在马来人特别是农村马来人中有传统的影响。双方结盟,各得其所,马来苏丹以此维护其传统地位,而巫统则以此争取马来选民支持。但巫统毕竟是新的社会经济力量的代表,而苏丹则带有浓厚的传统色彩,享有法律规定的许多特权,有的王室成员生活奢侈,甚至荒淫无度,违法乱纪,为所欲为,欺压平民百姓。

60 年代以来,随着马来西亚社会经济的发展和越来越多的马来西亚人接受现代教育,马来人的民主意识和现代人意识增强,越来越不能容忍苏丹的特权。作为马来人政党的巫统及其领导的政府,自然不能不反映和考虑广大马来人的情绪和要求,以争取人民的支持。而马哈蒂尔总理本人就出身平民(这与他的前任东古·拉赫曼和侯赛因都不同),更能体会民众的情绪。在马哈蒂尔担任总理的第一个任期内,他在 1983 年就提出过一项修正案,与苏丹进行了初步的较量。1988 年巫统分裂后,马哈蒂尔领导的政治势力,开始进一步约束苏丹的特权。1992 年 12 月,执政的“国民阵线”抓住柔佛苏丹殴打教练戈梅斯和运动员合耶化事件,提出要修改宪

法、废除苏丹享有的法律豁免权。马哈蒂尔总理亲自出马，为平民说话，他甚至发出警告说，马来西亚下一代人，也许就不要君主立宪制了。1993年1月，马来西亚内阁和下议院相继通过包含上述内容的《1993年宪法修正案》。在此前后，马来西亚电视、报刊等新闻媒介掀起了声势浩大的宣传攻势，揭露一些王室成员滥用权力、欺压平民、谋取非法物、肆意挥霍的恶劣行为。在来自政府和民间的强大压力下，由各州苏丹组成的统治者理事会只得同意修改宪法。1993年3月，由最高元首批准《1993年宪法修正案》。

《1993年宪法修正案》的通过，是以马哈蒂尔为首的新巫统和马来西亚政府取得的一大胜利。围绕修宪展开的斗争以及修宪案的通过，使得民主观念更加深入人心而特权观念受到冲击和打击，对于推动马来西亚的民主化进程起到了积极的作用，也适应了马来西亚社会现代化进程的需要。关于修宪问题的民意调查表明，有76%的人表示赞成修宪，广大的社会阶层对修宪问题表示了极大的关注。以马哈蒂尔为首的执政党和政府正是代表和依靠这股已经觉醒的民主力量，在这场斗争中取得胜利，而他们在这场斗争中的坚定立场和领导作用，又大大提高了其在民众中的威望。

四、马来西亚通向发达国家之路：实现2020年目标

马来西亚自1963年建国以来，经济发展的速度一直较快，30年间年平均经济增长率达6.5%；社会也基本上是稳定的，只是1969年一度发生动荡；到90年代初，按人均国民生产总值、制造业的发展水平和科技教育等重要指标衡量，已成为在东盟诸国或东南亚国家中就发达程度而言仅次于新加坡的国家。正是在这个基础上，马哈蒂尔总理在1991年2月28日提出了雄心勃勃的“2020年构想”，要在2020年把马来西亚建成一个“充分发达的国家”，在从1990年到2020年的30年间，马来西亚经济的年平均增

长率为7%，国内生产总值将每10年增一倍，即2020年的国内生产总值是1990年的8倍，如果人口增长率保持在2.5%的水平，届时，马来西亚人的富裕程度将是1990年的四倍。马哈蒂尔强调指出，马来西亚“应当成为自己模式的发达国家”，而不应是“西方发达国家的翻版”。“马来西亚不应当仅仅在经济上是发达的”；而且，“必须是一种综合性的发展”，“在国民团结和社会凝聚力方面，在经济方面，在社会正义、政治稳定、政府制度、生活质量、社会和精神价值、民族自豪感和信心等方面，我们都必须是充分发达的国家。”^①

马哈蒂尔总理提出的“2020年目标”在马来西亚举国引起热烈的反响，很快成为马来西亚的发展目标。在1991年内，马来西亚政府先后公布了《国民经济咨询委员会报告》、《马来西亚：前进的方向（2020年理想）》、《1991—2000年第二个远景计划》以及《1991—1995年第六个马来西亚五年计划》等文件。正如马来西亚民族大学经济系主任、发展经济学教授斯曼·兰尼所指出的，这些文件标志着“颇有争议的‘新经济政策’的结束以及一个‘新经济政策’后的新时代的开始”^②。马来西亚在告别了“新经济政策”之后，走上了通往发达国家之路。它走上这条道路，已有着坚实的基础和多方面的有利条件。

1. 马来西亚领导人已把实现2020年构想，作为基本的发展目标并制定了相应的政策，并对民族经济政策作了调整。建立一个统一的、命运与共的马来西亚，减少种族政治、加强经济建设、建成发达国家，已经成为马哈蒂尔政府施政的基本方针。1993年，马来西

^① 马哈蒂尔：《马来西亚：通向发达国家之路》，载北京《世界经济译丛》1994年第1期。

^② 斯曼·兰尼：《走向充分发达的马来西亚：梦想和挑战》，原载新加坡《东南亚事务》1992年，中译文载厦门大学《南洋资料译丛》1993年第3期。

亚又以“团结一致、迈向宏愿”为国庆主题。总理马哈蒂尔在《国庆献辞》中说,“因为要达到的宏愿,各族人民必须团结一致;只有这样,才能确保没有其他人可以挫败我们成为先进国家和自由国家的意愿”^①。

为了适应经济发展的需要,马来西亚政府对长期以来实行的照顾马来人的民族经济政策也作了某些调整。考虑到平衡民族关系和马来人作为人口最多的民族的地位,马来西亚仍然坚持在经济上扶持土著主要是马来人的方针,以建立华人与马来人在经济上的共生关系。但政府的一系列中长期计划都不再规定土著占有30%股权的具体实现时间,反而强调私人资本(在马来西亚华人资本在私人资本中仍占优势)在经济发展中的主要作用。马来西亚政府在1993年还重新界定了土著企业的定义,即土著占有股权的企业,就可享受土著企业的种种优惠。马来西亚的土著企业大会,也开始邀请华人企业代表参加,共商发展与合作。这些对于消除“新经济政策”的阴影,加快马来西亚经济发展,将产生积极的影响。

2. 总理马哈蒂尔在新巫统内外威望都很高,马来西亚领导班子的新旧交替也正在较顺利地进行。1925年出生的马哈蒂尔已年近70岁,自1981年担任总理以来,政绩卓著,在国内威信不断提高,被许多人视为多元现代国家领导人的化身,在华族中也很得人心。1993年开斋节期间,有成千上万人前往他的住处祝贺,这些人中有60—65%是华人。马哈蒂尔在党内拥有无可争议的领导地位。在1993年11月举行的新巫统大选中,他在没有任何对手的情况下,继续当选主席。马哈蒂尔在今后的4—5年中,仍将担任新巫统主席和马来西亚总理。同时,执政的新巫统上层领导,正在顺利地实现新旧交替。在1993年11月的党内大选中,安瓦尔·易卜拉

^① 《亚洲周刊》中文版,1993年9月12日。

欣等一批战后出生的中青年政治家表现出色,纷纷当选为新巫统最高理事会成员。46岁的安瓦尔在新巫统的153个区部中获得145个选区的提名;成为新巫统的第2号人物。他在80年代曾先后出任过文化、农业、教育等部的部长,在1990年又出任财政部长,是马哈蒂尔的得力助手。马哈蒂尔在大选结束后曾公开表示,安瓦尔将是他的继承人。安瓦尔则在党代表大会上说,马哈蒂尔“不仅是我的领袖,而且是我的再生父亲”。安瓦尔及支持他的巫统高层人士大多在40—50岁之间,大部分出生于战后,以“新马来人”自居。他们一再表示,要为实现马哈蒂尔的治国理想,实现2020年的宏伟目标而奋斗。在1993年的党内大选前的竞选活动中,他们自称为“宏愿队伍”。马来西亚执政党内一批接受马哈蒂尔治国理想的中青年骨干进入最高领导层,表明“新巫统”内的新旧交替正在顺利进行。这就为马来西亚的稳定发展和实现2020年的目标,在组织上和干部上作了充分的准备,具有极重要的意义和作用。

3. 民族关系继续得到改善,主要政党的民族色彩有所减弱。长期以来,马来西亚民族关系的不太融洽,特别是马来人和华人两大民族关系的不融洽,一直是影响和潜在影响马来西亚稳定发展的一个重要因素。但是,近几年来,马来西亚的民族关系也出现了积极的变化。1970—1990年这20年中“新经济政策”的实行,逐渐改变和改善了马来人的经济地位并相应地改变了马来西亚政党力量的结构;分裂后的两派马来人政党,都注意尽量争取华人的支持。这两个方面的重大变化,使得马来西亚的民族关系(主要是马来人与华人的关系)有所改善,新巫统、46年精神党等几个主要政党的民族色彩有所减弱。马来西亚一些政界重要人士对华人的态度,也在发生积极的变化。例如,作为政界后起之秀和现在马来西亚政坛第2号人物的安瓦尔,过去同华人的关系并不太好,但他在

1993年底成为“新巫统”第2号人物和马来西亚副总理之后,主动对华人采取了友好的态度。1994年1月5日,安瓦尔在芙蓉振兴中学新校舍的奠基礼上发表的讲话中,提出了“我们一家人”。他说,国家今日的发展已经达到一个新的分水岭,不论华人、印度人或马来人、都必须以不分彼此的精神,为国家的整体利益共同作出努力和贡献。他以华语“我们一家人”这句话,强调了必须发扬这种精神^①。

4. 国内出现了前所未有的和平与稳定的局面。巫统在1988年分裂之后,马哈蒂尔领导的新巫统,在国内很得人心,稳掌大权,由46年精神党等组成的反对派联盟虽与之抗衡,但无力扭转劣势。原来被马来西亚政府视为非法的反政府势力,1989年以来相继放下了武器。1989年11月,马来西亚共产党与政府签署了“放弃武装斗争,实现和平”的两项协议,结束了坚持长达数十年的武装斗争。1990年10月,北加里曼丹共产党也同马来西亚政府签署和平协议,停止了在沙捞越的武装斗争。反政府武装斗争的结束,使得马来西亚全境出现了二战以来未曾有过的全面和平,为马来西亚向发达国家迈进,创造了良好的社会氛围。

5. 经济政策适应发展需要,进一步发展已有较好的物质基础。80年代以来,马哈蒂尔政府多次及时调整经济政策;对适应和促进经济的发展,起了有力的促进作用。国内的宏观经济持续稳定;通货膨胀率仅在5%以下。1986年以来,马来西亚经济不仅恢复了发展势头,而且充满生气和活力。从1987年到1992年,国民生产总值年平均增长率达7%,1993年更是高达8.5%。人均国民生产总值已达3260美元。80年代以来,港口、道路、通讯设施、水电供应都又得到较大程度的改善。特别是在西马来西亚,高速公路四通

^① 《南洋商报》,1994年1月6日。

八达,高架公路林立,并已在首都吉隆坡以南兴建新的大型国际机场。农业在生产的绝对量大为增加的情况下,农业人口不断下降,已从1970年的73%下降到1991年的56%。工业正在向以高技术、高产值为主的资金、技术密集型产业转移,某些制造工业部门已有较先进的技术和相当的规模,并有较强的出口竞争能力。电子工业已成为最重要的制造行业,已能生产彩电、录相机、组合音箱设备等一系列高科技产品,1992年电子电器产品出口值高达163亿美元;汽车产量已超过10万辆。石油化工、钢铁等重化工业和橡胶、石油、棕油、食品加工等工业也正在迅速发展,钢铁产量已超过300万吨。外汇储备高达220亿美元,却没有印尼、菲律宾那样沉重的外债;国内就业充分,几乎没有失业,贫困人口占总人口的比例不到15%;教育系统较为完善,劳动者素质较高,国民中许多人会说英语。此外,马来西亚资源丰富,地理位置优越,靠近新加坡这一自由港,发展条件极好。

但是,马来西亚在迈向2020年建成发达国家的目标的进程中,仍然存在着一些不容忽视的问题,主要是民族关系、党派斗争、新巫统内部矛盾以及经济上的薄弱环节等问题。90年代后五六年这些方面的发展情况如何,对于马来西亚能否实现2020年的目标,将是关键性的。

1. 在民族关系方面,马来族与华族的关系虽然较70年代已有很大的改善,但还不是很融洽,实现两族的融洽还有一个过程。在这个阶段,两族矛盾仍然存在,民族冲突的隐患还没有完全消除,政府的某些政策仍激起华人的不满。在1987—1988年的华文教育运动中,马华公会、民主行动党等在朝在野的华人政党,就曾组成华人党团行动委员会,一致通过“华文小学的本质是教学与行政语文必须是华文的问题”的原则。为要求实行这一原则,各地华人小学相继罢课,政府方面则逮捕了100多名华族领袖。一时间对抗升

级,几乎酿成冲突。马来西亚的一些华人领袖,也曾多次指出民族关系是影响马来西亚发展的一个重要问题。1993年9月,国会内反对党领袖、民主行动党主席林吉祥在接受记者采访时说:“我认为,我国面对的基本问题是建国与(民族)团结的问题,都没有很大的突破。种族问题仍然是马来西亚主要的问题”^①。而在马来人方面,“马哈蒂尔提出的2020年宏愿,仍然使一部分马来人感到担忧。虽然新经济政策已经提高了马来人的信心,但这一发展仍不能成功地克服时刻纠缠着马来人的恐惧心理,将来马来西亚成为先进的工业国后,马来人能否在其他族群之中获得应有的地位?”^②因此,马华关系及其发展趋向仍然是影响马来西亚发展的一大因素。完全消除民族冲突的隐患,还有赖于民族文化的整合、教育水平的提高、市场经济的发展和政治的继续民主化等。

2. 国民阵线与反对派联盟的矛盾斗争。以新巫统为主导力量的国民阵线与由民主行动党、46年精神党等组成的反对派联盟的斗争,是影响马来西亚发展的又一个重要因素。由于近几年国内政局稳定、经济迅速发展、马哈蒂尔提出的2020年目标鼓舞人心、在修宪斗争中又获胜等多方面的原因,国民阵线在近几年中处于明显的优势,队伍有所壮大。仅国民阵线中的老大哥——新巫统,1991年就有170万党员。^③马哈蒂尔的个人威望也很高。反对党联盟则处于劣势。1991年1月,反对党领导人、沙巴首席部长约瑟夫·巴材因“策划分裂罪”被捕。1993年4月,46年精神党也曾被吊销注册。但是反对党的影响和作用仍不能低估。

3. 新巫统内部矛盾。新巫统是马来西亚的主要执政党,新巫统主席同时又担任总理。因此,新巫统的状况如何,同马来西亚的发

① 《南洋商报》,1993年9月12日。

② 《南洋商报》,1993年12月28日。

③ 英国:《各国情况报告:马来西亚、文莱》英文版,1991/1992年本。

展息息相关。目前,新巫统正处于兴旺时期,党内新老交替正在顺利进行,党的领袖马哈蒂尔在国内享有很高的威望,以安瓦尔为首的“宏愿队伍”生气勃勃。但是,新巫统党内特别是领导层的关系如何,仍然值得关注。回顾马来西亚执政党的历史,就可以知道领导层内的矛盾,往往是引起该党发生重大变化的一个重要原因,而党内矛盾又往往在每次党内选举时暴露无遗。1987年巫统的分裂,最初就是从党内选举开始的。而巫统领导层的矛盾,既有政见不同的因素,也有争权夺利的斗争。1993年新巫统内部进行大选时,觊觎党内高位者不乏其人,内部权力斗争相当激烈,有的人在竞选中不择手段,以至马哈蒂尔在一次讲话中,不得不严厉地批评新巫统内一些人用金钱、散布流言、出版书籍等方式拉选票,并且警告说,如果过分热衷于谋私利,那么党就要毁灭。现在,大选虽已过去,“宏愿队伍”已如愿以偿,安瓦尔已稳坐新巫统的第二把交椅,马哈蒂尔也明确安瓦尔为他的接班人。但是执政党领导层内能否团结一致,在下一一次党内大选时会不会又风波再起,在马哈蒂尔1998年前后引退时新巫统内又将发生什么变化,都将对马来西亚的政局和发展产生影响。

4. 马来西亚执政党和政府同统治者苏丹之间的矛盾。尽管1993年宪法修正案通过表明马来西亚执政党和政府在限制苏丹权力的斗争中占了上风,但马来苏丹在马来族居民中的传统影响还是强大的。修宪事件对王室来说,也是一大刺激,引发各州苏丹走向政治。为了保持和扩大影响,王室成员展开了“回到人民运动”,以争取马来人的支持。而在马来西亚迈向2020年目标的过程,一些有失落感的马来人也会转而寻求苏丹的保护。因此,马来西亚执政党、政府与统治者苏丹的矛盾,仍将是影响马来西亚发展进程的一个不可忽视的因素。

5. 在经济上,马来西亚要实现2020年目标,也有不少制约因

素。在世界经济区域化、集团化加速、西方发达资本主义国家保护主义抬头的情况下,马来西亚的出口型经济面临强烈的竞争,它的以电子电器为主要出口品的单调的出口结构,较容易受到打击。此外,人力资源不足(马来西亚现已雇佣的外国劳工就已达 60—80 万人),技术人才缺乏,工业的地区布局不平衡(大部分工业区和出口加工区集中在马来半岛的西海岸,东海岸地区工业落后)等,也不利于实现 2020 年的目标。

第二十三章

泰国：变革、发展和问题

从1980年到1993年，是泰国当代史上经济迅速发展、政治上发生深刻变化的14年。在这14年中，泰国经济保持了持续、高速增长，人均国民生产总值从670美元提高到1960美元，在东南亚已仅次于文莱、新加坡和马来西亚，而在东南亚4000万人口以上的诸国（包括印尼、菲律宾、越南、缅甸）中已居于第一位；国民生产总值将近1200亿美元，已进入世界前30位的行列，在东南亚仅次于印尼。泰国被一些人誉为“亚洲的第五条小龙”。在政治上，资产阶级多党议会民主制进一步发展，在1992年的“5月事件”后，进入一个新的阶段。同时，在经历了多年的高速增长和政治上的变革后，泰国的发展在经济上、社会上和政治上都面临新的问题。

一、政治变革：军人干政时代的结束

进入80年代以来，泰国政治发展的基本发展趋势是，军人虽然在泰国政治舞台上仍起着重要作用，但军人统治的色彩已经逐渐淡薄，资产阶级议会民主逐渐得到加强。这是泰国社会经济发展以及阶级关系变化在政治上的反映。80年代的两次军人政变，均以失败告终。尽管军人在1991年又发动了一次成功的政变，但已是强弩之末。军人主政毕竟已是“无可奈何花落去”。1992年的“5月风暴”不仅推倒了军人政府，而且使泰国的资产阶级议会民主政

治建立在比过去任何时期都更为稳定的基础上。但是，在结束军人主政后，多党议会民主面临泰国社会复杂的问题，表现也远未能尽如人意。

1980年3月，经泰国国会一致提名，泰国陆军司令、国防部长炳·廷素拉暖上将出任政府总理。在1983年和1986年炳·廷素拉暖又两次连任，一直执政到1988年7月，成为1932年革命以来泰国少有的几位连续执政时间最长的总理之一。炳虽然系军人，但又是无党派人士，为人素称清正廉洁。他执政期间，在维护军人集团的地位和利益的前提下，重视加强议会民主，扩大人民的民主权利，加强法制、法治，减少军队对政府的干预。因此，虽系军人主政，但军人统治的色彩却很淡，选举正常进行，国会正常运转，政党各显神通，军人政变屡遭失败。在这八年中，泰国的议会民主政治实际上取得了长足的进展。但是军人仍起着“管家”的作用。

炳·廷素拉暖执政之初，鉴于1973—1976年民主政治时期和1978年重开党禁后政党成立自由，形成党派众多、党派竞争复杂，使议院席位分散、影响政府稳定的历史教训，于1981年颁布了新的政党条例。该条例规定，凡成立政党，必须在各府拥有5000名以上的党员，并能在全国大选中提出占下议院总数一半以上的候选人参加竞选等条件。新的政党条例的实施，使得一些小党无立身之地，对于减少政党和党派间的斗争起了直接作用。在1983年和1986年的两次大选中，下院议席已相对集中在泰国民族党、民主党、社会行动党等几个大党中。这是炳总理领导的内阁在此后八年中得以保持相对稳定的一个重要因素。

炳的政策，既满足了军人集团的要求，也适应了泰国政治逐渐走向民主化的趋势，因此，他在任期内是颇得人心的。但泰国军人集团也非铁板一块，形成于70年代的“少壮军人”集团，急欲在泰国政坛上一显身手而又不得其门，他们对炳的统治就极为不满。炳

任期内两起未遂军人政变，都由“少壮军人”发动。第一次政变发生于1981年4月，政变的最高领导人是陆军副司令讷·集巴滴马，他策动“少壮军人”发动政变主要是出于个人野心（他认为炳在1980年9月满60岁后仍延长军职，阻挡了他通向权力顶峰的道路）。政变发生后，国王立场鲜明地站在支持炳的一边，叛军师出无名，陷于孤立，两天后即被粉碎。4年半之后，1985年9月9日，少壮派军官领导人马农利用炳总理和陆军总司令阿铁出访之机，再次发动政变，但10小时之后即被粉碎。

炳执政时期支持议会民主的态度以及两次政变都由军队中的非主流派发动并很快遭到失败的事实，表明80年代是泰国军人主政和议会民主政治并行的时期。这一政治发展的特点是，议会民主政治在不影响军人权益、地位和作用的情况下有所发展，但它并没有改变泰国长期以来流行的军人自认为有责任干政的思想，更没有消除军人干政、发动政变的基础。由于军人出身的炳任总理，老练地处理了国内复杂的问题，军人主流派与议会民主没有发生冲撞。

这种“军人与多党议会民主”并行发展、共治天下的局面，当然不可能持久。1988年7月，泰国举行大选，民主党得票最多，其领袖差猜出任总理。差猜的经历和背景，与炳大不相同，他在40—50年代在军队中供职，后来长期出任驻外使节，70年代曾在多家公司担任董事长，1974年还在克立·巴莫内阁中担任外交部长。因此，他在内政外交方面都富有经验，与工商业界也有多方面的密切关系。他又是继克立·巴莫之后的第二个民选总理。上台之后，自然要雄心勃勃地大干一番。但他当选之后，一方面面临执政党内部的派系斗争日益加剧，另一方面与军人集团发生冲突。在这种困难的处境下，差猜煞费苦心，在1990年经历了两次改组内阁、一次辞职后获提名复出，通过调整执政党的利益分配和各派关系，才巩固

了其总理地位。

但差猜政府执政不到三年，终因与军队上层的矛盾激化而被推翻。由于个人的经历背景，差猜坚持要按工商业资产阶级的意志办事，对军方采取了不怎么通融的强硬态度。他上台后就削减了军费，不断削弱军人的势力，甚至在上层军事领导人的安排上也自行其是，任命与武装部队最高司令顺通和陆军司令素金达有矛盾的阿铁上将出任国防部长，以巩固自己的地位，排除军方的干扰。在政府与军方的矛盾激化的情况下，他又考虑撤换顺通和素金达等人的军职。在军队高级领导人的权益和地位将被削弱的情况下，顺通和素金达采取“先发制人”的行动，借口反对政府的腐败，于1991年2月23日发动政变，推翻了差猜政府。政变之后，军方即宣布成立由军方领导人组成的“国家安全委员会”，宣布解散政府和议会。

2·23政变反映出，军人干政这一1932年革命以后形成的泰国政治传统并没有因为泰国经济和民主政治的发展而自然消亡，它作为军人集团维护其利益的“最后的一着”在一定条件下仍会重演。但今非昔比，军人发动政变不过是为维护其利益和地位而已，而不再可能恢复军人直接统治的形式。政变之后，军人集团于3月1日公布“国家安全委员会”起草的《临时宪法》，3月2日任命泰国工业协会主席阿南·班雅拉春担任临时政府总理，3月6日组成了35人的临时政府，除国防、内务部部长由军人担任，其余各部均由文官主持。阿南总理发表讲话说，“新内阁将向人民证明，我们是为国家的安定和建立真正的民主而工作”。阿南的态度和阿南临时政府不屈从军人意志的政策都表明，泰国资产阶级及其代表人物已不甘受军人控制，而要维护其利益，发挥独立的作用；而军人在政变后已不可能象过去那样为所欲为了。但军人上层集团既已发动政变并已获得成功，也就要尽可能维护其地位、扩大权力，并从

法律上为继续控制国家权力提供依据和保证。在政变后由军人策动成立的泰国临时国会中,现役和退役军人占了一半以上。1991年8月临时国会又通过新宪法,扩大由军政府任命的上议员的权力,并规定非民选的议员可以当政。上层军人由“干政”成功而想主政,自然违背泰国资产阶级和民众意愿。一场新的对抗已隐隐约约可以感知,而在第二年果然就爆发了。

根据临时宪法规定,泰国于1992年3月大选,并由此引发一场结束军人干政的“5月风暴”。本来,3月大选的结果是由军人一手扶植的正义团结党在大选中获得最多选票,但该党主席那隆因涉嫌走私毒品不能出任总理。于是已任泰国武装部队最高司令兼陆军司令的素金达被亲军方的五党联盟推选为总理,并于4月7日被国王任命为泰国第19任总理。

在军方1991年推翻差猜内阁时,泰国民众因不满差猜政府的贪污腐败等原因,而没有对军人政变作出反对的反应。但大选后由军人直接出任总理,就不能不激起民众强烈反对军人执政的情绪。1992年4—5月间,泰国爆发了1973年10月以来最为严重的政治危机,数十万人相继走上曼谷街头,举行持续不断、声势浩大的反政府示威。5月18日,军方下令镇压,此后三天中,有50多人死亡,600多人受伤,数千人被捕、失踪,造成震惊泰国国内外的流血事件。在军民对抗加剧、整个曼谷一片混乱时,泰国国王普密蓬于5月20日出面干预,召见对立双方领导人,对结束这场对抗起了重要作用。素金达于5月24日被迫辞去总理职务。6月10日,国王谕令阿南再度出任总理。同日,泰国国会开会,通过“总理必须来自民选议员”等宪法修正案。由总理人选而引起政局动荡,在经历了历时两个月的斗争、付出了血的代价之后,终于以反军政府派的胜利而告终。这一事件,一般称为“5月事件”或称“5月风暴”。

“5月事件”是1973年10月事件以后泰国反军人统治的民主

力量的又一次大显示和大胜利。较之于20年前的主要由学生参加的“10月事件”，卷入“5月事件”的居民阶层更为广泛，不仅有学生、工人、农民，而且有教授、学者、律师、医生、企业家、政府官员等，而且知识界和工商界人士显得非常活跃，发挥了重要的作用。这一变化反映出1992年泰国的中产阶级已经壮大，其力量也远非1973年时尚严重依附军人的泰国资产阶级可比了。其根本原因，是近20年来泰国经济的迅速发展，使得泰国社会阶级结构发生了带根本性的变化。从1971年到1990年，泰国农业劳动力从占全部劳动力的79%下降到60%，而制造业劳动力却从4.08%增加到11.30%，服务业从业人员从14%上升到22%，城市工商业得到大发展，出现了如盘谷银行、正大集团等大财团，形成了一个人数众多的中产阶级（其成分包括了中小企业主、政府官员和一部分知识分子）和比较稳定的资产阶级大政党（如民主党、正义力量党等）。他们的崛起，逐渐取代和削弱了老的利益集团（包括军人和一部分官僚政客）控制和干预政治的能力。泰国社会日益走向现代化、多元化、复杂化，新的阶级力量和利益集团需要更为符合他们利益的政治秩序和民主形式，再也不能容忍军人动辄干预政治、发动政变甚至直接执政实行独裁式统治。

5月事件后，泰国政治民主化进程加速。阿南再度出任总理后，对泰国军队进行大刀阔斧的改革，先后解散了一直由军人掌握的“维护国内安全总指挥部”和首都卫戍司令部，接着又免去或撤掉一大批军队要人的职务，任命主张军人不干政的威蒙上将和瓦拉尔纳空军上将分别担任陆军总司令和武装部队总司令。1992年9月，泰国举行第17届大选，民主党在大选中获得最多的选票，平民出身的该党领袖川·立派于同月正式组阁。10月21日，川·立派向国会宣读施政纲领，强调将积极推进国内的民主进程，保持泰国的稳定，为此将采取具体的措施，削减非民选的上议院议员的人

数,调整军队高层领导;裁军并改组军队,使之成为一支“小而精”的职业军队;削弱军队的干政能力,使之完全成为国家的机器。他在此后的一次讲话中说,如果今后任何人想通过政变来夺取政权,将会被抓去枪毙。政府总理对图谋发动政变者发出如此警告,在泰国历史上还是第一次。

泰国几经曲折,终于走上了较为稳定的资产阶级议会民主政治的道路。尽管泰国军方仍然保持着强大的力量,在泰国仍将有其地位和作用,但泰国社会经济的发展和新的社会力量的壮大,已不容许它左右泰国政治。军人专政、干政,毕竟只是泰国由传统社会向现代社会发展过程中的一个阶段,它归根到底是在泰国现代资本主义以及与之相应的社会政治力量未充分发展而军人势力却相对强大那样的历史条件下产生的,在一段时间内,对稳定泰国政局、发展泰国经济,也起到了它的作用(尽管在当时那种统治方式就有它的负面作用)。60年代以来泰国社会经济的发展,对于军人统治来说,实际上是起着“釜底抽薪”的作用;积三十年之时间,1992年的“5月事件”充分显示了代表泰国现代社会经济的力量已经壮大,军人左右泰国政局的历史也因此走到尽头。

二、经济持续高速发展及其原因

80年代是泰国经济高速增长的十年。尽管80年代前期情况不佳,由于受世界资本主义经济危机和初级产品价格下跌的影响,年平均增长率下降到5.5%。但1987年以后,经济情况迅速好转,1988—1990年,泰国的国民生产总值的年平均增长率,连续三年都超过10%,为泰国经济发展史上所未有。1980—1990年,泰国的国民生产总值以平均每年7.6%的高速增长,高于1965—1980年

间平均每年 7.3% 的增长率^①。1991 年以后,泰国控制经济“过热”,但仍保持了年平均 8% 的增长率。

80 年代泰国经济的发展,不仅在于高速增长,还在于产业结构更上一层楼和国际竞争能力增强。1984 年是泰国产业结构发生重大变化的一年,该年制造业产值超过农业,成为生产部门的主导产业,1985 年工业制成品的出口又首次超过农产品出口,标志着泰国进出口贸易结构也开始发生重大变化。到 1992 年,制造业在国内生产总值中的比重已上升到 26.1%,农业则下降为 16.0%;工业制成品的出口在出口总额中所占的比重已达 76%,其中电器和集成电路出口达 33 亿美元,计算机及配件出口达 22 亿美元,服装出口 34 亿美元,宝石和首饰出口 15 亿美元,都高于头号创汇农产品大米的出口收入(14 亿美元),而在 60 年代到 80 年代前期,大米一直是泰国最主要的出口品,在大多数年份都是出口创汇最多的产品。

80 年代到 90 年代初泰国经济发展保持了持续高速增长,是与政局稳定分不开的。在炳·廷素拉暖担任总理的八年间,政局一直很稳定。虽曾两度发生未遂政变,但都时间短促,影响不大。1991 年 2 月 23 日的军事政变虽推翻了差猜政府,但曼谷和各地都保持了平静。阿南出任临时政府总理后,基本上继承了差猜政府的经济政策。1992 年的 5 月事件震动泰国,造成 10 多亿美元的经济损失,但事变过后,较快恢复了正常状态,加之多年的高速发展已使泰国有了一个稳定的发展基础,当年经济增长率仍达 7%。

稳定是国内经济发展的基础和基本条件,这已为泰国和其他国家发展的历史所证实。但在稳定的基础上,能否发展以及如何发展,就取决于经济政策了。从经济政策的角度探讨,80 年代泰国经

^① 《1992 年世界发展报告》,中文版,第 218 页。

济发展的成功之处,在于以下四个方面。

1. 经济发展建立在稳定的宏观经济环境的基础之上。80年代到90年代初,泰国的宏观经济环境仍然一直是稳定的,泰铢对美元的汇率一直在22—25泰元兑换1美元上下浮动,年度物价上涨率一直在4—6%之间。这种情况在发展中国家是不多见的。在这方面泰国政府的金融政策起了重要的作用。政府对金融的管制主要通过泰国银行进行,泰国银行组织强有力的经济分析局,运用现代化手段对宏观经济的各个方面(包括国内生产、市场商品销售与价格、货币供应、财政收支、国际股票、债券情况)进行全面的监测和分析,并及时向财政部和总理汇报。银行严格控制基础货币,使基础货币的增长同经济增长保持相近的比例;及时调整利率,并使中央银行货币政策与国家产业政策结合,在稳定币值、稳定物价、稳定泰铢对美元的汇率,促进经济发展等方面,起了重要作用。有的学者认为,“在经济增长的同时又保持宏观经济的稳定方面,只有少数几个国家能够与泰国相媲美”^①。而泰国经济的稳定,首先要归功于成功的金融政策。

2. 既保持经济政策的稳定性,又把握时机,及时作出调整。80年代泰国政府的基本经济政策,如对外开放、以市场作为资源配置的基础、政府鼓励私营经济但不干预私营经济的业务、积极吸引外资、鼓励出口、鼓励到曼谷以外的地区开发新的工业区、促进高科技产业的发展、促进工农业协调发展等政策,和以上所分析的金融政策,一直是稳定的。这些政策的实施对泰国经济的稳定与发展,起了重要的作用。但80年代泰国经济能取得稳定的高速增长,不仅在于政策的稳定性,还在于泰国政府和经济部门能根据世界经济、世界的变化,及时对本国经济和经济政策作出调整。其中,

^① 卡雷尔·詹森:《泰国:下一个新兴工业化国家吗?》,原载菲律宾《当代亚洲》,1991年第1期,中译文载《南洋资料译丛》,1992年第4期。

及时调整产业结构,促进新型加工业的发展,是经济政策调整的一个重要方面。

泰国产业结构的变化或发展过程以60年代到70年代为第一个阶段,当时以民营资本主义发展了纺织、造纸、食品加工、制糖、水泥、玻璃、汽车装配等工业,使工业比重不断上升,并在70年代中期开始由进口替代转向促进出口。但这一时期泰国工业仍以劳动密集型和资源密集型为主。80年代中期,日本和亚洲“四小龙”由于货币升值等影响,被迫放弃一些轻工、电子产品的生产和市场,而泰国工业经过20多年的发展,其工业结构也已经成长并已具有在世界市场上进行竞争的能力。在现有的基础上,及时抓住这一时机,利用本国劳动力廉价及享有对美贸易特惠等优势,及时调整产业结构,促进面向出口型的加工制造业的发展,正值其时。80年代后期,泰国政府重新大规模投资东海岸开发区,同时又提出“南部海岸开发计划”,重点发展石油化工、电子电器工业。在这一调整过程中,泰国的产业结构从劳动和资源密集型,开始逐步转向技术和资本密集型。工业领域的扩大和制成品生产的迅速发展促进了整个国民经济的繁荣,并向一个更高的阶段发展。

为促进出口型加工工业的发展,泰国政府从80年代中期起,制订和实施了一系列新的改革措施,调整关税,放宽限制,简化手续,提供新的优惠,这些政策的核心是“经济自由化”。由于“水到渠成”,起到了显著的作用。从1986年到1991年,泰国的制造业年平均增长率达29.7%;工业制成品在出口中的比重1980年仅占32%,1991年已达70%。相比之下,在有些发展中国家,“实施自由化经济政策是在工业结构并未准备好对付这样一种突然变革时发生的,结果是这些国家的工业部门的瓦解”^①。

^① 卡雷尔·詹森:《泰国:下一个新兴工业化国家吗?》,原载菲律宾《当代亚洲》,1991年第1期,中译文载《南洋资料译丛》,1992年第4期。

3. 政府在市场经济中发挥宏观调节和指导作用。泰国是实行市场经济的发展中国家,虽有一些国营企业控制国民经济的关键部门,但整个经济以私营为主,在经济活动中起决定作用的是价值规律,企业主、商人、农民有权决定他们的生产和交易等经济活动,政府不予干预。但是,泰国政府并没有采取完全自由放任的经济政策,而一直重视对宏观经济的指导和调整,其主要手段是制订、实施经济发展计划和财政、金融、外资等各方面的政策。泰国的社会经济发展计划,是由政府、经济专家和企业界共同商订的,虽然没有强制性,却具有较高的导向作用。1982年提出的第五个经济和社会发展五年计划,针对80年代初面临的问题,强调经济结构的调整。1987—1991年的第六个经济和社会发展五年计划,在强调发展经济、解决失业问题的同时,提出重视社会、文化和道德发展。从1992年起,泰国开始实施第七个五年计划。该计划特别强调各地区的均衡发展,其产业结构及投资政策的目标仍在于积极改善投资环境,继续大量吸引外国直接投资,鼓励投资和技术转移。与经济和社会发展计划以导向性为主不同,泰国政府的经济政策和法令,都具有强制性,对于促进社会经济的发展、消除经济发展中的不利因素,起着更为直接的作用。泰国政府的财政金融政策在稳定宏观经济方面所起的作用,就是一个突出的例子。

4. 继续重视农业,在农业发展方面保持了较高的增长率。进入80年代以来,在促进出口加工业的同时,泰国政府仍然十分重视农业生产的发展,1981年专门成立了农村开发委员会,由农业合作部、内政部、卫生部和工业部成员组成,负责制定和实施农村发展战略。为促进农业经济的全面发展,泰国政府采取了加强农业基础设施建设、增加农业信贷、促进农业科技研究、推广农业科技成果、继续调整和优化农业结构、发展农产品加工业、加强贫困地区的开发等措施,收到了良好的效果。从1980年到1992年,橡胶、咖

啡、棕榈油等重要农产品的产量,都增加了一倍以上。尽管农业在国民经济的比重有所下降,但农业的绝对生产值仍有较大的增加,农业生产的地区专业化和规模化日益明显(如中部平原以种植稻谷为主、南部为橡胶、棕油和咖啡的主要产地;中部夜功河流域发展甘蔗生产,东北地区着重发展玉米、木薯、原麻生产),农业的多样化和外向型进一步发展。1992年,泰国生产了2008万吨大米、143万吨橡胶、350万吨玉米、2200万吨木薯、4800万吨甘蔗。天然橡胶产量和出口量都居于世界第一位,玉米、木薯和蔗糖出口在亚洲名列前茅,农产品出口总值超过60亿美元。泰国已成为东南亚农业大国、亚洲主要的农产品出口国、世界主要的粮食出口国。

80年代泰国农业生产继续稳定发展,对社会经济的稳定、加工业的发展起了有力的保障作用;农业所积累的资金和外汇为经济的全面发展和现代化作出了很大的贡献。正如日本学者小岛明指出的,“泰国经济长期顺利发展的支柱之一,就是农业及其相关产业的健康发展。农业的健康发展表现在:(1)由于农村收入增加,保证了社会的稳定和国内市场的繁荣;(2)依靠出口农产品及加工品获取外汇;(3)通过充足的粮食供应,保证物价和工资的稳定。以上三点,构成了工业部门增长的基础”^①。也正因为如此,有的学者认为,泰国经济的模式可以称为“以农业为基础的发展道路”,它不同于地域范围狭小,主要依靠出口加工工业的“亚洲四小龙”模式,对于地域范围较广、农业人口较多的发展中国家,更加具有借鉴意义。

三、泰国现代化的问题与前景

80年代以来,泰国政治民主化的进程加快,经济持续高速发

^① 小岛明:《持续迅速发展的泰国经济》,转引自《世界经济思想文库》,吉林人民出版社,1992年版,第1370页。

展,已引起举世瞩目,不少专家学者欢呼泰国将成为“亚洲第五条小龙”或“又一个新兴工业化国家”。泰国的现代化进程如果从拉玛四世(1851—1868年)开始算起,在经历了漫长的一百多年的艰难历程后,展现了光明的前景。但战后泰国的发展带有它的特点。而且直到80年代仍保持着这些特点。它不同于新、马、印尼那样有一个有力、稳定的执政党以及与之相联系的有很高威信的领袖人物,也没有菲律宾那样的民主传统,泰国有着军人长期执政或干政的历史;它的经济发展水平远低于新加坡,也落后于马来西亚,农业劳动力迄今仍占全国劳动力的60%;它的社会问题和环境问题,也远较新、马严重。因此,泰国的发展及其现代化,虽已有了一个较好的基础,仍面临复杂的问题,前进的道路仍然是不平坦的。

1. 在政治上,资产阶级多党议会政治走上了较为稳定的发展道路,军人由于干预政治的能力受到削弱已难以左右政局,但其作用仍不可能低估;党派斗争已成为一个突出的问题。泰国政治现代化的道路仍是不平坦的。

1992年“5月事件”之后,军队的作用大为下降,热衷于从事政治活动的上层军人受到冷落,除非出现异常情况,军人再要卷土重来,左右政局,看来是不大可能了。军队向职业化发展,是个总的方向,但这也有个过程。目前军人在上议院议员中仍占相当比重,军人和退役军人与泰国经济界人士也有多方面的关系,军队对政局发展仍有不可忽视的影响。如果政党政治长期搞不好,军人作用还会增强。

伴随“5月事件”而来的民主化浪潮,使得政党的作用变得较过去任何时候更为突出。但是泰国政党众多,名称相似,较大的政党就有民主党、民族党、正义团结党、社会行动党、新希望党、公民党等七八个,没有一个党能有压倒的优势;一些政党朝组暮改,没有明确的纲领、目标和政治倾向;内阁由多党组成,执政党内部在

政策和权力分配问题上,很容易出现意见分歧。泰国政党和政党制度本来就是在军人操纵政治的年代里发展起来的,尽管经过数十年的发展已出现了一些较为稳定的大党,但总的说来还是带有很不成熟的特点。这种不成熟性突出地表现在党与党之间和各党内部为争权夺利而争斗不已,即使有的政治家已感到厌烦,也难以摆脱。从“5月事件”后的第17次大选到1993年底才不过一年半,摆脱军人控制之后的泰国政党政治,既表现了其活力,也充分暴露了其不成熟性。

1992年9月,民主党、新希望党等政党在大选中获胜,川·立派在牵头组阁问题上经历一波三折,才协调了各方利益、平衡了各种关系,组成由民主党、新希望党、正义力量党、统一党和社会行动党参加的在议会中占有多数席位的联合政府。川·立派在10月间发表的施政纲领,表明新政府要一新政治,开创民主政治的新局面,这个目标是深得人心的,显示了新政府的生机和活力。但参加联合政府的各党在不少重大问题上步调不一,在人事安排上风波迭起;社会行动党的许多言行举动,尤其同川·立派总理相左。而反对党则频频向川·立派发动攻势,在1993年5月还在国会中提出对川·立派政府的不信任案。尽管不信任案被击败,川·立派受朝野夹击,执政党内外都不太平,泰国政界元老克立·巴莫指责没有一届政府象川政府那样混乱。1993年9月10日,社会行动党又突然宣布脱离政府,与在野的国家发展党、人民党、公民党、群众党等结成联盟,使川·立派政府面临可能被推翻的危机。川·立派经与执政党商讨,在15日晚宣布逐出社会行动党,改组内阁,并邀请反对党中的自由正义党入阁,才化险为夷。但经过这次风波,执政党在议会中的席位,由207席下降到193席,在全部360个席位中仅占微弱多数。危机虽已度过,但泰国多党政治的不成熟性和不稳定性再次暴露。今后执政党内部还会有新的风波,而反对党也不会

放松对川·立派政府的攻击。党派斗争正未有穷期,泰国的政治民主化仍需要一个相当长的过程。也正由于泰国的议会民主政治还远不成熟,泰国军人在未来政治发展中的地位和作用仍是不可低估的。这不仅由于泰国军人多年参政、主政,而且因为许多军人和退役军人都参与了经济活动,一些军人与泰国工商人士的关系也极为密切,这将使未来泰国的政治发展显得更为复杂化。

2. 泰国经济现代化虽然已取得很大的进展,但综合国力有限,工业发展缺乏自己的技术开发能力,农业危机开始显露,科学技术较为落后,在国际上又面临激烈竞争,加速现代化进程,正面临严峻的考验。

经过二十多年的发展,泰国在中南半岛五国(越南、老挝、柬埔寨、缅甸和泰国)中已居于遥遥领先的地位,但从一些重要的经济指标看,与周边的新加坡、马来西亚等国相比,泰国的发展水平并不高,综合国力很有限。1992年泰国的人均国民生产总值为1860美元,不到马来西亚的三分之二,仅新加坡的八分之一;外贸出口总额约750亿美元,仅新加坡的一半左右,比马来西亚约少50亿美元,而马来西亚的人口只有泰国的三分之一;外汇储备130亿美元,也要少于马来西亚(约220亿美元),不到新加坡的(约400亿美元)一半;由于70年代到80年代政府忽略基础设施建设,降低对基础设施的投入,到80年代初,基础设施不足已成为制约泰国经济发展和吸引外资的一个重要因素。泰国的基础设施与新加坡和马来西亚相比,尚有很大差距。1991年泰国每千人拥有电话仅16部,而新加坡已达480部,马来西亚为80部。泰国的工业发展,主要依靠食品、饲料、纺织、橡胶、皮革、塑料、玩具以及80年代以来得到较大发展的汽车装配、电子等部门,总的来看仍以劳动密集型和资源加工型为主,食品工业在制造业中所占的比重超过了30%。较新一些的工业部门主要依靠外资以及外资带来的技术,缺

乏自己的技术开发能力。农业是长期稳定发展的基础,80年代农业仍保持了3.5%的增长率,但增长速度已放慢,农业生产率提高缓慢;农业在国内生产总值所占的比重到1993年已下降到12%,但农业人口却占了全国总人口的60%(马来西亚农业人口只占50%)。农业耕地面积的扩大已接近极限,农业的集约化也比以往更紧迫地提了出来。泰国的科学技术与同类发展水平的国家和地区相比,显得更为落后,在1986—1990年间,用于研究和开发的全部费用仅141亿铢(相当于5亿美元,平均每年1亿美元),其中约80%是国家贷款。泰国的小学入学率虽高达90%以上,但中学教育较为落后,入学率是东盟国家中最低的,这也影响了人才素质的提高。

因此,90年代泰国经济发展道路正面临两种选择,一是不再步亚洲“四小龙”的后尘,走自己的以农业为基础的新兴工业化发展道路,或在走这条道路的同时,也注重服务业的发展。但是,如果走这条道路,泰国面临着它的农业比较优势正在逐渐丧失以及农产品加工技术落后的问题;二是走亚洲“四小龙”走过的路,发展资本密集型的和高技术的产业,但走这条路又遇到了泰国科学技术落后,熟练工人和技术工人缺乏的困难。现在泰国的劳动力中有80%只受过小学教育,即使到2000年,全部劳动力中仍有75%的人只受过小学教育。因此,无论走哪一条路,泰国今后的发展步子都不会轻松。

3. 在社会发展方面,要求社会公正和平等的呼声日高但贫富差别却呈扩大之势,成为泰国社会发展中的一个严重的问题,弄得不好可能导致矛盾激化。

随着泰国社会经济的发展和教育水平的提高,现代平等观念深入人心,越来越多的人要求共享社会经济发展带来的利益,更为公平合理地分配社会财富,实现社会公正。但在事实上,泰国的贫

富差别和地区发展差异,却在进一步扩大。根据泰国第七个五年计划报告提供的数字,1988年占人口20%的最高收入组的收入占国民收入的约54.5%,而在1977年仅占49.3%;在同一时期内,占人口20%的低收入组在国民收入中的比重,已从6.1%下降到4.6%。曼谷地区在国内生产总值中所占的比重,已从70年代末的42%,升至1989年的48%。1993年曼谷地区的人均收入超过了2300美元,而最贫穷的东北部地区人均收入仅400余美元。除了地区差别,农业人口比重大,也是泰国社会发展不平衡的一个重要方面。

在泰国国内要求社会公正的呼声日益高涨的情况下,1991年9月通过的第七个五年计划已把“帮助低收入者缩小收入差距”作为发展目标之一。但鉴于泰国北部、东北部落后状态的改变有一个较长的过程,以及农业人口仍占总人口60%这一现实,缩小贫富差别这一目标的实现,并非易事。贫富差距和地区差别问题仍将是泰国社会发展中的一个严重问题。

4. 严重的环境污染,不仅已成为社会公害,而且已成为制约经济发展的一个严重问题。

泰国经济的迅速发展特别是80年代后期高速增长带来的一个严重问题,是生态环境受到破坏、环境污染问题日益严重。泰国的森林覆盖率1951年达60%,到90年代初已下降到15%以下,生态环境的恶化已成为一个全面性的问题,而环境污染也已从曼谷及其周边地区,扩散到全国各地,尤以曼谷地区最为严重。主要表现在四个方面。一是工业废料大量堆积,1992年仅泰国制造业排出的带有危险性的废物就达200万吨。二是水质被污染。据统计,泰国14条主要河流的生化耗氧量在1986年就已达51.6万吨,造成严重的水质污染,恶臭的工业废水使首都曼谷不再有“东方威尼斯”的美称,相反却被有的人咒为“恶臭之都”。三是空气污

染,1988年泰国排放的碳化氢已达80万吨,氮化合物达40万吨,大量有害气体污染了大气,损害了居民的健康。四是交通阻塞和噪音。首都曼谷的机动车辆已超过250万辆,使各条街道都车水马龙,拥挤嘈杂,“曼谷的550万人生活在都市自身的经济成功所造成的桎梏之中”^①。泰国的生态环境恶化和严重的污染问题,已引起了泰国国内外的广泛关注。泰国国内一些有识人士认为“经济开发诚可贵,社会发展更重要”^②。国外一些人士认为,“追求增长速度,忽视环境保护,泰国人成为经济发展的受害者”^③。一些学者认为,如何正确处理经济开发与环境保护的关系,已成为“泰国的难题”^④。

5. 色情淫秽等社会丑恶现象的大量存在和艾滋病的流行,集中地暴露了泰国传统社会向现代社会发展过程中腐朽文化带来的严重后果。泰国以小乘佛教为国教,95%的居民信奉佛教,民风本来是比较淳朴的。一直到60年代之前,社会风气都是比较好的。60年代以来,泰国经济发展加速,传统文化和道德观念受到越来越大的冲击,色情泛滥,抢劫凶杀、吸毒贩毒等犯罪活动增加。60—70年代越南战争时期大批美国军人在泰国驻扎、休整和度假,以及旅游业和服务业中一些不健康的经营,也带来了一些败坏社会风气的东西,使得问题变得十分严重。到80年代末90年代初,仅在曼谷就有100多处红灯区,色情行业林立,嫖娼卖淫现象严重。一些舞厅、夜总会、阿哥哥酒吧、咖啡座、按摩室、浴室、茶廊、美容厅等从事或兼事色情行业,出卖色相的女性多达2万多人。在腐朽文化的影响下,一些人生活放荡,纵欲荒淫,滥交多妻,有的搞同性恋,

① 《曼谷行路难》,载《新闻周刊》,1991年10月16日。

② 《远东经济评论》,1991年10月4日。

③ 《星暹日报》,1990年11月19日。

④ (日)坂敏雄,《第五条小龙泰国的难题:经济开发还是环境保护》,中译文载《南洋资料译丛》,1991年第1期。

有的吸毒成癖。全国吸毒犯已超过 30 万名。不正当的性关系和吸毒,又造成泰国艾滋病人迅速增加。1984 年泰国发现第一个艾滋病人,到 1992 年底,感染艾滋病毒者已超过 30 万人。据估计,到本世纪末,泰国的艾滋病毒感染者,可能超过 430 万人^①。泰国将成为亚洲艾滋病人最多的国家,这不仅是一个严重的社会问题,而且对经济发展也将产生极为不利的影响。泰国社会出现的卖淫嫖娼吸毒等的严重性,在东南亚国家也是最为突出的。这些问题已引起泰国社会的广泛关注,政府部门也在采取措施着手解决。但是,问题已经发展到如此严重的程度,解决的难度也是显而易见的。

^① 《曼谷邮报》(英文),1993 年 10 月 6 日。

第二十四章

缅甸：摆脱政治经济困境的艰难之路

从 80 年代末到 90 年代初，缅甸所面临的主要问题，是如何摆脱政治上和经济上的困境。这一困境是由于两个方面的原因造成的，一是 20 多年的“缅甸式社会主义”搞得国穷民贫，怨声载道。二是 1988 年 9 月 18 日军人接管政权及此后军政府的统治，又使缅甸政府面临国内反对派势力和西方制裁的双重压力。为了摆脱困境，缅甸军政府开始抛弃“缅甸社会主义”，在坚持军政府统治的前提下实行较为全面的改革开放，努力在政治上和经济上都取得一些进展。军政府已巩固了其统治，准备在通过新宪法后移交权力。但是，缅甸国内的矛盾仍错综复杂、根深蒂固，要在这样的背景下发展经济，逐步实现民主化，完全摆脱困境，还要走一段曲折的道路。

一、缅甸社会主义纲领党和缅甸军政府为摆脱困境、维护统治所作的努力

80 年代末期，“缅甸式社会主义”已经走到了山穷水尽的地步。从 1987 年开始，缅甸经济急剧恶化，国民生产总值在 1987—1989 年三年间都出现负增长，国内商品奇缺，物价飞涨，黑市猖獗；政治上不稳定因素增长，十多支反政府武装活动在掸邦、克伦邦、克耶邦、若开邦、克钦邦、孟邦；在对外关系上，基本上仍坚持

1962年以来推行的“闭关锁国”的那一套做法，与世界发展的大趋势背道而驰。而缅甸周边的国家泰国、马来西亚等经历了20多年的持续稳定的发展，已把原来同他们差不多的缅甸远远甩到了后面。

局势的严峻，连当时执政的缅甸社会主义纲领党都感到了。奈温在1987年8月一次党政领导人联席会议上说，“自从1962年以来，情况已发生了变化。为了能跟上变化着的时代，我们应毫不迟疑地进行必要的改革。”^①这是自1962年奈温领导的纲领党执政以来，缅甸人第一次听到这样的讲法，表明缅甸社会的危机，迫使纲领党的一些领导人考虑通过改革求出路。这是缅甸上层领导集团以改革自救，求取全面摆脱困境的第一步。

但是，20多年的闭关锁国、思想僵化，已使缅甸积重难返。1987年的改革考虑，并没有在纲领党内达成共识。这一年纲领党和缅甸政府并没有提出什么认真的改革方案。相反，政府的三项举措由于不合时宜、不得人心，在国内造成了极大的混乱，导致了纲领党主要领导人想要进行的自上而下的“改革自救”还没有开始，就告失败。9月间，缅甸政府突然宣布面值25缅元、35缅元和75缅元的三种大钞作废，引起群众的强烈不满。同月，政府又宣布，对大米、豆类等主要农产品取消限制，实行自由买卖，这又引起价格大涨，造成市场一片混乱，一些地方由于大米供不应求发生了抢米风潮。同年年底，缅甸政府又正式向联合国提出申请，要求把缅甸列入“最不发达国家”的行列，以享受有关优惠政策，这更使得富有民族自尊心的民众心理上大受创伤。缅甸政府的这三项举措，在国内造成了极大的混乱，人们再也压抑不住不满情绪，由“不敢怒、不敢言”转向“敢怒敢言”。

^① 缅甸：《劳动人民日报》（英文版），1987年8月10日。

在危机不断加深、民众反抗心理越来越强烈的形势下，60年代曾在缅甸军队和政府中担任过要职的昂季于1988年5月写信给奈温，痛心疾首地诉说：“原来是发展中国家前列的缅甸，现在却到了向联合国申请为最不发达国家的地步”，激烈地指责纲领党“无能，水平低，不会搞经济，不懂技术、不懂外贸、狂妄自大、弄虚作假，不了解国情，不会赚取外汇，在国际市场打败仗，银行及金融管理工作差，不会作计划，不能管理好工厂，不会正常组织生产以及不懂外交”等。昂季的信，集中代表了缅甸人民的不满情绪，道出了许多缅甸人想说而没有说出的话。此信在社会上不胫而走，对缅甸群众性的反政府示威活动，立即起到了推波助澜的作用。进入1988年6月以后，在仰光、曼德勒等大城市，都爆发了大规模的游行示威，有50多人在冲突中被打死。从英国回来的昂山素季（缅甸“国父”昂山将军的女儿）成为反政府运动的最有号召力的领袖。

面对1962年以来不曾有过的反政府浪潮，缅甸社会主义纲领党于1988年7月23—25日举行特别代表大会，会上奈温出人意外地提出辞去纲领党主席职务并就实行多党制举行公民投票。纲领党主席埃哥则在会上提出了一个在缅甸实行经济改革的方案。大会同意奈温辞去纲领党主席职务，选举原纲领党副主席、军内强硬派人物盛伦为主席（27日又为总统）。但当时群众的不满已转为公开的反政府行动，纲领党此举并未能平息众怒，改革方案也没人理采。反政府示威游行，已席卷全国各地。盛伦上台后，即采取在仰光等城市实行军管等严厉措施，在仰光造成流血事件，但未能稳定局势，反而激起更大规模的反抗。

在缅甸陷入更大混乱的情况下，盛伦上台不到一个月即被换马。纲领党于8月19日推出其智囊人物、文官貌貌为党的主席，并同意就实行多党制问题举行投票。但此时的缅甸群众已要求政府立即下台，示威的规模越来越大，8月26日，仰光爆发了百万人的

示威游行。此后，缅甸大小城镇，已无一日没有示威游行，起来造反的群众夺取了一些地方的政权。在这种情况下，以国防部长苏貌将军为首的高级军官于9月18日发动政变，成立“国家治安建设委员会”，推翻最后一届纲领党政府，同时，开始全力镇压反政府示威游行。缅甸社会主义纲领党企图通过改革来延续其统治的努力，还没有能够开始，即告破灭。

军人政府在9月18日政变后，坚持用武力镇压反政府运动，到1988年底，剧烈动荡的缅甸局势逐渐趋于平静。但它面临的形势，却极为严峻：国际上受到西方国家的孤立和压力，国内实际上形成了多党并存的局面，大小政党多达200多个，极大多数打着“民主”的旗号，最大的反对党是由昂山素季、丁吴等人领导的缅甸全国民主联盟，在人民中极有影响，党员人数在150—200万之间。原来执政的缅甸社会主义纲领党，则已于9月24日易名为民族团结党。国内经济本来就处于衰退之中，在历时几个月的政治风暴后，显得更加凋弊。如何摆脱困境成为军政府考虑的头等大事。当时军政府希望在经过一段时期的军人直接统治后进行大选，如果由一个它能接受的党，如民族团结党在大选中获胜，它就“还政于民”。因此，军政府在接管政权时表示，军人无意长期掌权，一旦政局稳定，就举行大选，然后就把权力移交给在大选中获胜的党。它一方面采取并实行了一系列对外开放和对内改革经济的政策，确定在1990年5月举行大选，另一方面采取严厉的措施，镇压反抗活动，限制合法政党活动，并于1989年7月软禁了最大的反对党缅甸全国民主同盟领导人昂山素季，后来又判处该党的另一个领导人丁吴徒刑。在这种形势下，当时国内外大多数人都认为，反对党不可能在大选中获胜。

1990年5月，缅甸全国大选如期进行，选举结果出人意料，缅甸全国民主联盟大获全胜，在全部485个席位中获396席，而民族

团结党只获得 10 个席位。选民的心理对于“民盟”在大选中获胜起了重要的作用。“即使民族团结党的候选人是一个明眼人，‘民盟’的候选人是一个瞎子，我也要投瞎子的票”。在那次大选中流行的这样一句话，形象地反映了当时大多数选民的心理。

1990 年 5 月以后，在大选中获胜的“缅甸全国民主联盟”要求军政府把权力移交给它，西方国家也一再向军政府施加压力，要求它向反对派交权。这样，权力移交问题就成为缅甸国内政治斗争的焦点。对此，军政府作出的反应是先制宪，再交权，即在宪法保证缅甸军人地位和作用的前提下，逐步移交权力。军政府一方面宣布承认大选结果，另一方面多次重申，必须起草一部新宪法，然后根据新宪法组成政府，届时军政府才能按法律和秩序移交权力。

1990 年 5 月以后，军政府同以“民盟”为首的反对党围绕着制宪和交权问题，进行了反复的较量。国外主要是西方国家的干预，使这一斗争更为复杂。昂山素季坚持不妥协、不离开缅甸的立场，反对党中以盛温为首的一些人在 1990 年 12 月 15 日在缅泰边境克伦反政府武装控制的马纳普洛成立了“临时政府”。军政府则继续对反对派采取强硬措施，软禁其领袖，抓捕其骨干，限制其活动，使其不得不采取退势和守势。1991 年 4 月，“民盟”接受政府关于“先制宪后交权”的原则；8 月，又宣布该党不设总书记，实际上取消了昂山素季担任的这一职务。10 月，昂山素季获得“诺贝尔和平奖”，仰光大学学生集会，又起风波，政府再次关闭大学。缅甸全国民主同盟则于 12 月 4 日宣布将昂山素季开除出党。

缅甸军政府坚持“先制宪，后交权”的既定方针，在与反对派的较量中采取攻势，控制住了局势，但在国内外都受到相当大的压力。1992 年 4 月，丹瑞将军接替苏貌，成为“国家治安建设委员会”主席兼总理。丹瑞上台后，开始同包括反对党在内的各政党和社会各界人士对话的政策，于 6 月 23 日召开同各党派人士的协商会

议,此后又多次召开此类协商会议。

经过充分的准备,缅甸国民大会终于在1993年1月召开,与会代表1000多人,包括了缅甸各主要党派的人士。大会的主要任务是制订新宪法。军政府为制订新宪法确定了六项原则,即巩固联邦、民族团结、维护主权、建立真正的多党民主制、弘扬正义、保证军队参与国家的政治领导。军政府特别强调新宪法必须确保“武装部队继续参与未来国家的政治领导”^①。这次缅甸国民大会是一次马拉松式的长会,召开后多次休会,多次复会,在1993年9月16日以“大多数赞成”通过了制定新宪法的基本原则,其中包括保证军队在国家政治生活中的“领导作用”,承认军队在全部军事事务中的独立行动权,允许“在国家处于紧急状态时,由武装部队总司令行使权力”^②。这样,自1988年9月军政府执政以来围绕着军人的地位和争夺政权的斗争,以新宪法原则肯定军方在缅甸政治舞台上的地位和作用而暂告一段落。

80年代至90年代初,世界“民主化”潮流激荡,仅在东南亚,就出现菲律宾马科斯政权垮台、泰国军人势力在“5月事件”后的急剧下降等重大事件。但在缅甸,军人在1988年9月接管政权以后,不仅维护了其统治,而且还由国民大会制定通过的新宪法原则,确保军人在缅甸的地位和作用,其原因何在呢?我们认为主要是由于缅甸经济落后,国内矛盾错综复杂的国情所决定的,它也反映出决定东南亚国家发展道路的根本原因是内因。缅甸国情的特殊性在于,直到80年代末90年代初,缅甸在经济上仍然是一个以分散的个体小农经济为基础的落后的农业国。76%的居民是农民,国民经济的命脉(关键性的经济部门和大企业)掌握在国家手中,制造业在国内生产中的比重还不到10%,不仅低于1962年,还低

① 缅甸:《劳动人民日报》(英文版),1993年1月10日。

② 缅甸:《缅甸新光报》(英文版),1994年9月24日。

于 1939 年的水平。政治上,在这个多民族的国家里存在着多支非法的反政府武装和多个合法反政府政党;民族武装虽有 10 多支,却各有各的组织和目标;反对党虽曾多达 100 多个,却都是 1988 年 9 月以后成立的,都较为松散;反政府力量包括非法的和合法的反对派中,还没有一个强大到足以同军人抗衡。私营工商业的极不发达,使得这个国家根本还谈不上有强大的中产阶级。而缅甸军队,不仅是这个国家中的一支最有组织的强大的武装力量,而且,在纲领党统治的二十六年中,其势力已渗透到缅甸政治、经济和社会生活的各个领域。正是缅甸经济的落后、市民社会的软弱和国内矛盾的错综复杂,使得军队在国内政治生活中具有突出的重要作用,并使其他的政党和社会组织也不得不承认了军队在未来缅甸政治生活中的领导作用。

二、军政府的政治、经济政策和缅甸形势的变化

缅甸军政府执政后,面临的内外形势,已不同于 60、70 年代,其统治能否巩固,取决于能否采取适应时势的政策。军政府在坚持维护军人的地位和作用及稳定统治的基础上,为了摆脱长期的“缅甸社会主义”所造成的经济困难和执政后的艰难处境,开始政治上的改革,在经济上则实行较为全面的改革开放政策,并逐步加大了经济上的改革的力度。军政府在政治上的主要政策和措施是:

1. 开放党禁。军政府 1988 年 9 月接管政权后,宣布取消缅甸联邦革命委员会 1964 年公布的一项禁止除缅甸社会主义纲领党之外的所有政党活动的法令,开放党禁,允许政党活动,并许诺要实行“真正的多党议会民主”。

2. 更改国名。把 1974 年宪法确定的国名“缅甸联邦社会主义共和国”重新改为“缅甸联邦”。

3. 对民族问题和民族地区的发展采取了新的姿态和政策。军

人接管政权后不久,就成立了以丹瑞为首的“边境地区与民族发展委员会”。1992年7月,又成立了“民族事务部”,这是1948年缅甸独立以来首次设立专门处理民族事务的部门。军政府对反政府武装,也改变了专用武力清剿、消灭的做法,陆续同一些反政府武装进行对话、谈判,或采取其他一些方式做工作。

4. 随着国内局势逐步趋于缓和,军政府逐步取消1988年9月18日以后颁布的一些法令,采取措施缓解国内的气氛。特别是1992年4月丹瑞上台后,撤消了9·18事件后颁布和实施的宵禁令和军管法,陆续释放一些被拘押的反政府人士和政治犯,开始同反对党对话,先后允许家属和美国议员探视被软禁的昂山素季。

5. 1993年1月9日召开由各党派和各界人士参加的缅甸国民大会,讨论制宪问题。

由于缅甸军政府采取的上述政策和措施,也由于1989年缅甸反政府武装内部特别是缅甸共产党领导的武装发生的变化,1988年以来缅甸政治发生了重大的变化。

1. 缅甸国内出现了众多合法政党。1988年开放党禁之初,形形色色的政党如雨后春笋般地出现。经过五年的艰难时世的考验,现在还有20多个政党。最大的政党是缅甸全国民主联盟,党员约150万,其主要政治主张是实现政治民主、经济自由、对外开放、民族和解。其次是由缅甸社会主义纲领党改组而成的民族团结党,现仍有100多万党员。它的主要纲领是团结全国各族人民,实现国家的和平、稳定和现代化。除了这两大政党,近几年来,一些少数民族政党崛起、在少数民族中很有影响,主要有掸邦民主联合会、克钦民主与团结党、佤族民族发展党、拉祜民族发展党等。

2. 缅甸军政府在与反政府武装的较量中,逐步摆脱了困境,居于明显的有利地位。在这方面,缅甸共产党领导的军队发生分裂,转变为少数民族地方武装,并接受了缅甸政府的整编,产生了很大

的影响。直到1988年,缅甸共产党领导的军队仍然是缅甸最重要的反政府武装,其人数约在15000—20000人之间,普通士兵主要来自佤族等少数民族中。由于地方部队的领导人与缅共中央领导机关长期矛盾的发展,缅共部队在1989年发生分裂。3月14日,以彭加声为首的驻果敢的缅共东北军区部队首先发难,脱离缅共,成立“果敢民族民主同盟军”,并夺取缅共北方局所在地;接着,在佤邦的以佤族官兵为主的缅共主力部队于4月17日占领设在邦桑的缅共总部,建立佤族民族联合党和联合军;5—6月间,在掸邦和克钦邦的另外两支前缅共部队,也宣布脱离缅共,分别成立“东掸邦民族民主联合军”和“克钦新民主军”。这几支前缅共分裂出来的部队在1989年经过与缅甸军政府的多次接触和谈判,先后与军政府达成协议。缅甸政府承认其合法地位,将其编入缅甸警察部队,发给薪俸粮饷,并承认他们原来控制的地区为中央直辖的“特别行政区”。前缅共部队的分裂并接受政府改编,一方面改变了缅甸政府在与反政府武装对抗中的力量对比,使得缅甸政府摆脱了“四面受敌”的困境,对仍存在的反政府武装处于较明显的优势地位;另一方面,又使前缅共部队转化为缅甸少数民族地方武装,他们虽接受了缅甸政府的整编,但仍有相当强的地方性。此后,缅甸军政府对其他一些少数民族反政府武装,也采取了类似的解决办法。1990年,又有崩龙民族解放军、拉祜族国民军、爱伾民族军等反政府武装,同军政府通过和谈达成协议。1993年9月,自60年代以来就同缅甸政府展开武装斗争的克钦独立军,也同缅甸政府达成了停火协定。

3. 缅甸政局由动荡逐步趋于稳定。1988年6月到9月,缅甸出现了建国以来从来没有过的大动荡局面。9·18政变后,军队与民众仍处于紧张的对抗状态中;1990年大选之后,再度出现新的紧张气氛。但是,缅甸军政府采取高压与分化瓦解相结合的政策,

一是打击了以“缅甸全国民主联盟”为主的合法反对派政党，削弱了其力量，使之无力与军政府对抗，二是分化和招安了多支反政府武装，使力量对比发生了有利于军政府的变化。三是放宽经济政策，发展社会经济，使得一般的市民、商人和企业主不同程度地得到实惠，不再愿意随便卷到政治斗争中去，终于使缅甸政局在1991年以后，进入一个较为稳定的发展阶段。

在政治上采取一系列措施的同时，缅甸军政府开始在经济上实行改革开放的政策，并宣称其经济改革的目的，是在缅甸建立起市场经济。缅甸的经济改革，具有不同于越南、老挝等国家的特点，改革首先从流通领域开始，然后扩展到制造业、农业、金融业等方面。总的看来，改革的进程逐步加快。改革的主要内容及所取得的进展，主要反映在以下三个方面。

1. 放宽限制，搞活流通领域。由于国内生产严重不足，通过国家贸易输入的消费品仅占进口的不到15%，政府又禁止私人从事对外贸易，长期以来缅甸流通领域一直是畸形的，国营商店空空如也，但黑市却都很兴盛，走私大量存在。军政府上台后，就宣布边境贸易合法化，取消60年代纲领党统治时期颁布的限制私人从事国内贸易和禁止商人参与外贸活动的法令，制订了一系列适应市场经济的法令、条例和实施规则，批准成立缅甸商会。这些措施有力地促进了国内外贸易，使得原来以走私和黑市形式存在的“非法的”市场化经济获得了合法性。商品流通领域趋于活跃，已成为1988年以来缅甸市场经济发展的一个最重要的方面。

2. 鼓励私营经济发展，扩大其经营范围。1990年11月缅甸政府颁布《缅甸私营企业法》，正式确定了鼓励私人企业发展的原则，声称实施该法的目的，是“按照现行的市场经济的原则，发展私营

工业及相关的各项产业”^①。此后，又颁布了一些法令，允许私营经济以不同方式进入旅游、金融、林业、矿业等过去只准许国家经营的部门。1991年又颁布《发展工业手工业法》，鼓励家庭手工业的发展。在农业方面，废除了计划种植制度，允许农民自由出售农副产品，1991年底又决定成立“中央空地、闲地和荒地管理委员会”，颁布了《缅甸空地、闲地、荒地管理实施规则》，以优惠的政策，鼓励农民开发空地、荒地和闲地。上述政策的公布和实施，鼓励和刺激了缅甸私营经济的发展。私有经济在国民经济中所占的份额已从1986/87年度的68.6%，上升到75.1%，其中私人经济在农业部门占98.3%，在零售业中占91.97%，在制造业中占69.5%，在贸易中占69.9%。

3. 实行对外开放，发展与国外市场的关系。军人执政后，就于同年11月30日颁布了一个重要的对外经济法《缅甸联邦外国投资法》，这是缅甸自1962年以来首次颁布《外国投资法》。该法所规定的允许外国投资的领域极为广泛，给予的优惠条件也不亚于其他东南亚国家如泰国的类似投资法。《缅甸联邦外国投资法》对于吸引投资起了积极的作用，但由于基础设施差以及国内政治局势的关系，真正进入缅甸的外国资本还不多，到1993年底，大约有10亿美元，其中5亿美元投资于石油天然气，近3亿美元投资于饭店和旅游业。投资国家有美国、英国、法国、荷兰、澳大利亚、泰国、新加坡、马来西亚、印度尼西亚、韩国、香港等10多个国家和地区。

由于推行改革开放的政策，打破长期以来闭关锁国、内向封闭的状况，缅甸市场开始活跃起来了，经济上扭转了1986/87年度到1988年/89年度连年下跌的势头，1989年和1990年连续增长，

^① 《缅甸私营企业法》，仰光，1991年英文版。

1992/93 年度出现了较全面的增長,按官方公布的数字增長率高达 10.9%。稻谷产量突破 1986 年以来一直在 1400 万吨以下徘徊的局面,达到 1460 万吨^①。

三、军人准备交权和今后缅甸的发展道路

缅甸军政府经过 5 年多的统治,从苏貌将军的以硬的一手治国到丹瑞的软硬兼施、刚柔并用,在维护军人统治、巩固军人地位、稳定国内政局等方面,确实取得了其预期的目的。多支反政府武装已接受整编,合法反对派政党被分化瓦解,主要反对党已陷于瘫痪状态,工商业者满足于由经济上的改革开放带来的实惠。正是在这种形势下,1993 年召开的“缅甸国民大会”经过多次会议,在 9 月 16 日以多数赞成通过了由军政府提出的制订宪法的基本原则,把确保军人在缅甸政治生活中的领导作用这一条款写进了制订新宪法的基本原则。同时,新宪法基本原则许诺要在缅甸“实行真正的多党民主制”。

在缅甸军人的既得利益得以确保的前提下,缅甸军政府已经在为移交权力抓紧做准备工作。军政府将把权力交给谁以及缅甸将走什么样的发展道路,成为缅甸国内外关注的问题。目前缅甸有 20 多个公开活动的政党,但这些政党有的与军政府意见相左(如“民盟”)、有的缺乏生气活力(如民族团结党)、有的活动和影响范围有限(如一些少数民族的政党),都不大可能单独成为权力移交的对象,一起执政也会矛盾重重。正是在这种形势下,1993 年 9 月 15 日,又出现了一个新的组织“联邦巩固和发展协会”。该协会的主要特点是:1)它是一个官方支持的组织,由丹瑞任名誉主席,三军司令、各军区司令、各省(邦)治安建设委员会要员为名誉成员,

^① 英国:《各国情况报告:泰国、缅甸》,1993/94 年度,英文版。

中央委员会由 8 名文官部长组成。2)它是全国性的组织,在中央领导机构之下,有省(邦)、县、镇区、居民区和村各级协会。3)它是个政党性的组织。协会章程规定,凡参加该组织者,不得加入其它任何政党。它之所以不称为政党,是因为军政府上台后规定过,国家公务人员不得参加任何政党。“联邦巩固和发展协会”发展速度极快,截止 1993 年 12 月底,该协会成员已达 40 余万。1994 年 1 月 15 日,该协会在仰光举行集会庆祝其成立四个月,表示完全支持新宪法基本原则,参加者竟达 50 余万人。在 1994 年 1 月到 2 月,缅甸各省、邦的“联邦巩固和发展协会”分会陆续举行了有数万人到数十万人不等的大规模集会,通过了六项决议,其中五项决议是:1)支持国民大会 1993 年 9 月通过的制宪基本原则;2)呼吁地下组织放弃武装斗争;3)提出要“阻止来自国内外一切损害国家主权的行动和危险”;4)把建设一个“发展、和平与繁荣的现代化联邦国家”作为民族义务和奋斗目标;5)使协会“发展为坚强的组织”。目前,“联邦巩固和发展协会”仍在发展,已与各政党并存,但人数众多、力量更大,看来在将来缅甸的政治发展中将发挥重大的作用,甚至成为一个能接受军政府的权力移交的组织。

军政府为交权所作的第二个方面的努力是,把在缅甸建立“总统制”写进了宪法草案,并在选择总统人选。根据军方提议和国民代表大会认可,总统拥有很大的权力,在政治、经济、外交和军事上有决策权;总统候选人不是通过国民大会选举产生,而是通过“总统选举委员会”选举产生。这个“总统选举委员会”的大部分成员则由军政府指定。

从上述进程看,缅甸军政府为移交政权而作的准备工作,正在较为顺利地稳步进行,这一进程的速度主要取决于以下三个方面的因素。一是新宪法的正式通过,还有一个过程。二是“联邦巩固和发展协会”还有待于巩固、发展和壮大,三是移交权力是一件很

复杂的事情,有许多具体的问题要解决,需要充分的准备和足够的时间。如果上述三个方面的事情都顺利,军政府将体面地移交权力,缅甸历史发展将进入一个新的阶段。

那么,未来的缅甸在近期内会走上什么样的发展道路呢?看来可能是在正常情况下走印尼式的路子,在非常情况下则象过去泰国那样由军方直接接管政权。这种政治发展模式的主要特点,是军人在国家政治生活中将起主要的或主导性的作用,军人控制的政党(如印尼的“专业集团”)和政府代表军人利益行使权力,允许其他政党存在和活动但限制其发挥作用。近几年来,缅甸军政府一直很重视周边国家特别是泰国和印度尼西亚的发展经验,有意向印度尼西亚取经。1993年2月,印尼协调部长访问了缅甸。1993年6月,《缅甸新光报》连续两天刊登署名文章《印度尼西亚政治和印尼军队的作用》,肯定和赞扬印尼军队在稳定政局、发展经济中的作用。在缅甸国民大会上,军方发言人在谈到制宪问题时,多次提到印尼宪法,认为印尼的国情与缅甸国情最为接近。1993年12月20日,缅甸国家治安建设委员会第一秘书钦纽中将率团出访印尼,其目的之一就是考察印尼军方参加政府和发展政党的经验。可见,缅甸有可能走印尼1966年以后那样的路子。

未来的缅甸希望走这样一条政治发展的道路,看来是有可能的。其主要原因是:1)缅甸国内迄今仍未有一支力量足以同军队抗衡。目前缅甸军队达30万人,已成为缅甸国内最有组织、纪律的一支庞大力量。缅甸军政府目前的地位也比1988年9月以来的任何一段时期都巩固;2)已经通过的缅甸新宪法总框架,已保证缅甸军队在缅甸未来政治中的领导作用,同意在国家处于动乱或紧急状态时军队随时可以接管政权;3)由军方支持的“联邦巩固和发展协会”发展势头很快,有可能发展为类似印尼“专业集团”那样的组织;4)缅甸同周边国家首先是东盟国家保持着较好的关系。1994

年5月,新加坡总理吴作栋访问缅甸,越南总理武文杰也在同年6月访问缅甸。同西方的关系也有改善的迹象。

在这样的情况下,如果今后缅甸政府的内外政策得法,经济有较明显的好转,缅甸走上印尼式的发展道路,是有可能的。当然,这条道路对缅甸来说仍是不平坦的,因为缅甸国内仍然存在着错综复杂的矛盾,经济发展也面临着严重的困难,主要表现在以下三个方面。

首先,以缅甸全国民主联盟为主的反对派近几年主要是被压迫而并没有屈服,而昂山素季仍然是缅甸反对派实际上的领导人,是反对派的一面旗帜。缅甸反政府政党中的一些人仍然要军政府兑现1990年大选前提出的诺言,西方国家也仍要求缅甸军政府把权力移交给“在1990年大选中获胜的党”。美国总统克林顿1994年2月致信昂山素季,赞扬她为缅甸的民主而斗争的精神,并坚信她的事业“最终将取得胜利”。因此,缅甸军政府同以缅甸全国民主联盟为主的合法反对派政党的较量并没有结束,围绕着“权力移交问题”还可能出现新的斗争。

其次,近几年缅甸民族矛盾虽然出现了朝着缓解的方向发展的新趋势,现在除了克伦民族武装和昆沙的贩毒集团等少数几支反政府武装,其他的少数民族反政府武装都已接受政府的整编或同政府达成停火协定。但是,缅甸的民族矛盾错综复杂,根深蒂固,有历史、民族、宗教等方面的原因,不仅带有普遍性,而且带有长期性和复杂性,期望缅甸民族矛盾在短期内得到根本解决,是不现实的、没有根据的。缅甸民族问题的真正解决,不仅有赖于缅甸政局的稳定、政治的清明和正确的民族政策,还有待于少数民族地区社会经济、文化、教育的发展和少数民族及其代表人物的立场和态度,以及国际社会特别是周边国家对缅甸的政策。即使是已接受整编的各支少数民族武装与缅甸政府的关系仍是不稳定的,弄得不

好,仍可能发生变化。

第三,经济改革虽然取得了一些成效,但缅甸向市场经济发展还处于初级阶段或发育阶段,宏观经济失调的现象仍较为严重(年平均通货膨胀率高达40—50%,缅币对美元的市场汇率与官方法定汇率相差近20倍),市场经济的原则还没有在经济生活中得到全面贯彻(许多国营大企业仍亏本经营),经济秩序也还没有完全正常化,黑市、走私等地下经济现象仍然大量存在。经济仍然极为落后,农业人口占全国总人口的76%,农业产值占了国内生产总值的45%,而制造业仅占国内生产总值的9%;人均国民生产总值约250美元,在东南亚和世界上都处于最低水平层,而外债却高达40多亿美元;交通设施陈旧、落后,许多设施保持着战后初期到60年代初的状况。在向市场经济转轨的过程中,由于政府官员不熟悉市场经济等原因,又出现了一些新的问题。因此,缅甸的经济困难和问题,实在是“冰冻三尺,非一日之寒”。生产力水平的低下和基础设施落后,是制约其经济发展水平和规模的一个基本因素,而政府的作用和政策将是影响其市场经济发展方向和速度的关键。鉴于缅甸国内的政治形势和民族关系,非经济因素也仍将是影响缅甸经济发展及其前途的一个不可忽视的重要因素。

总之,尽管缅甸仍然处在军政府的统治下,但实际上已走上了一条新的发展道路,其政治经济的许多重要方面,已不同于60年代到80年代纲领党统治时期。缅甸已走上了改革开放的道路,它不可能再搞闭关锁国、统制经济、一党专政,但是它也不可能实行西方式的民主。缅甸有它独特的历史,与东盟国家并不处于同一发展水平,它现在的政治经济情况和问题,都有它的特殊性。无论缅甸军方何时和通过什么方式移交权力,也不管谁将组阁新政府,都将面临缅甸这几十年的历史发展所造成的许多棘手的问题。缅甸今后的发展道路,仍将是崎岖不平的。

第二十五章

越南：越共领导下的改革和发展之路

越南虽然从 1979 年以来，就在经济上开始进行改革，但由于对改革没有一个通盘的考虑和坚定的态度，经济政策上时而“放宽”时而“收缩”，摇摆度很大，加之内外政策上的失误，80 年代前半期的越南，并没有能摆脱政治、经济、外交各个方面的困境。在这种情况下，1985 年 6 月以后对工资、货币、物价进行大幅度的调整，加剧了宏观经济方面的失控，带来了灾难性的后果。国内市场商品奇缺，通货膨胀高达 350%，使得群众难以承受，越南陷入了严重的经济困境，而在国际上又一直未能摆脱因入侵柬埔寨而陷于的孤立地位。严峻的形势，使越南共产党面临考验和选择。1986 年 7 月 14 日越共总书记黎笋病逝，使得越共高层领导得以进行调整。国际上，中国改革的成功和前苏联改革声浪日高，对越南产生了很大的影响。在这一形势下，越南共产党于 1986 年 12 月召开第六次全国代表大会，确定了新的改革方针，而 1991 年召开的越共七大进一步明确了改革的内容、性质和方向。越南 1986 年以来的改革之路，是一条在越南共产党领导下在经济改革方面进行大胆的探索和实践的道路，它已经取得的成功，正在引起举世瞩目。不少人认为，越南将是又一个“韩国”，亚洲的又一只“虎”。

一、越共“六大”和“六大”后的经济和政治改革

1986年12月15日到18日,越南共产党在面临严重困难的形势下,召开了第六次全国代表大会。与会的1129名代表,代表了180万党员。越共“六大”虽然在对外政策方面没有作出重大的变化,在对内政策上却作了重大调整,在越南改革和发展的道路上,是一个历史性的转折。“六大”确定了此后越南改革的大方向和基本内容,标志着越南新时期的开始。

越共“六大”对于此后越南改革和发展的最为重大和深远的影响,在于它从越南的实际出发,承认了越共在国内政策上的严重失误,明确了改革是越南的唯一出路。阮文灵代表越共中央在“六大”作的政治报告中提出,越南目前仍处于社会主义过渡时期的初级阶段,“首要的任务是建设社会主义”;承认越南在各方面面临巨大困难的主要原因,是党和国家领导“在重大主张、政策方面的严重的和长期的错误”,强调“只有改革才能促使形势的转变,只有改革才有出路。”“六大”把越共的中心工作逐步转移到经济建设上来,在全国范围推行大规模的经济改革和对外开放政策;在经济发展方向上调整传统的重视工业的建设路线,改为按“农、轻、重”的秩序发展经济,集中力量发展粮食生产、日用消费品和出口商品。

值得注意的是,尽管当时越南同中国还处于对峙状态,但认真对比一下中、越两国有关经济改革的方针和政策,不难发现越共“六大”确定的经济改革,在许多重要方面都借鉴了中国改革开放的经验。“六大”形成的关于全面深化经济体制改革的决议的内容,非常类似于中国共产党1984年10月代表大会的公报。中共中央1984年关于全面改革公报的主要内容,以及中共中央1984年、1985年和1986年所发的关于农业改革的三个“一号文件”的内容,在越共“六大”关于经济改革的决议中都有所体现。在越共“六大”关于经济体制改革的决议中,除中止南方的集体化以及把已集

体化的土地酌情退给农民等规定纯系根据越南情况作出,其他一些决定,如在农村推行承包经营责任制、发展多种经济成分、建立经济特区、用优惠政策吸引外资等,与中国改革中已推出的政策有很多相同之点。

越共“六大”的另一个有重大意义的举措,是对中央领导机构作了重大调整。大会选举了曾长期在南方工作的稳健的改革派阮文灵担任党的总书记,接受了党内元老长征、范文同、黎德寿的辞职要求,但又推选他们担任中央委员会顾问。同时,80岁的范文同仍担任总理,79岁的长征继续担任国务委员会主席。中央政治局的14个委员中,有5个人是新进入的。新的中央委员会共173名委员,其中82人是新当选的,约占47%。越共“六大”对中央机构的调整,把一批积极支持改革而又具有务实精神的党内优秀人才推上了领导岗位,建立了以阮文灵为首的新的中央委员会,为改革提供了组织保证。同时,调整后的中央领导机构又保持了很大的连续性和继承性,在领导班子对形势的适应性和本身的稳定性之间,保持了必要的张力。

越共“六大”没有提出新的外交政策。越南同当时的苏联仍保持极为密切的关系。越南在柬埔寨问题上仍然陷于被困扰的被动局面。越南对外政策同对内政策的矛盾性,在一些方面影响了全面推行改革开放的政策。

越共“六大”之后,越南加快了调整和改革的步伐。首先,采取了新的政策和措施,调节经济体制改革与宏观控制的矛盾。从1987年12月到1988年12月,越南三次宣布越币大幅度贬值,使得越币的汇率逐步趋于合理化,促进了价格改革。同时,越南大幅度地开放了价格,到1989年初,除水、电、运输和燃料外,几乎所有的物价都已市场化。货币政策也在1989年底进行了调整,贷款利率上调,有效地配合了价格市场化改革。到1989年下半年,越南的

月平均通货膨胀率已下降到一位数，宏观经济失调的现象已得到控制。

其次，农业改革迈出了重要的一步。1988年4月，越南共产党政治局通过关于改革农业经济管理的第10号决议，其主要内容是将土地经营使用权长期下放到户，农户通过合同上交农产品，剩余产品可以自由出售。这一重大改革以及其他方面的有利农业发展的措施，大大调动了农民的积极性，使越南农业出现了前所未有的生机。粮食产量在1989年达到2050万吨，突破多年徘徊而创历史最高记录，不仅解决了国内吃饭问题，还首次出口大米150万吨。1989年以后农业生产继续连年增产。

第三，在困难条件下，开始与苏联在政治上分道扬镳，坚持越南共产党的领导和社会主义道路，克服了一度出现的混乱，稳定了局势，为继续改革和发展提供了稳定的基础。1988年以后，苏联、东欧的形势发生急剧变化，给一向依靠苏联和东欧并且直到那时仍同他们在政治上保持着密切关系的越南带来巨大的冲击。进入1989年以后，越南党内、国内的一些人公开提出了“民主化”、“政治多元化”，要求在越南实行多党制。一时间，党内外思想混乱，许多人不知何去何从，社会上发生了多起学生闹事、群众游行事件，国内局势动荡。在这种情况下，越南共产党于1989年8月召开六届七中全会，专门讨论苏联东欧的形势和越南的对策。这次会议重申越共六届六中全会提出的“坚持社会主义道路、坚持马列主义、坚持党的领导、坚持社会主义民主、坚持爱国主义和国际主义”，明确表示反对“政治多元化”和“多党制”。此后，越南报刊发表的社论和文章，也旗帜鲜明地宣传了越南不走“苏联东欧式”的道路。1990年3月，越共六届八中全会对党内坚持主张搞多元政治和多党制的领导人采取了非同寻常的措施，解除越共中央委员、政治局委员和中央书记陈春柏的一切职务。在1989—1990年间，越共中央还

通过了《关于目前思想工作的若干紧迫问题的决议》，开展思想政治教育，打击腐败行为，将数万丧失党员应有品格的人开除出党；制定《军队政治生活制度》，加强了党对军队的领导；制定新的《新闻法》，加强对新闻的引导和控制。通过采取这些措施，加强了越南共产党的领导，稳定了国内局势，为深化改革和社会经济的发展创造了一个稳定的环境。

第四，逐步对越南的对外政策作了重大调整，开展了独立自主外交。苏联东欧的变化，使得越南意识到问题的严重性，自1989年起改变了对苏联“一边倒”的政策，明确表示反对其政治上的做法和意识形态政策；对中国，采取措施恢复两国传统友谊。1990年9月越南部长会议主席武元甲应邀来中国，参加了亚运会开幕式；在柬埔寨问题上，作出了妥协和让步，承认柬埔寨问题的“政治解决原则”；对东盟，开始转向积极对话，并在1989年1月表达了要求加入东盟的愿望；同时，尽力改善同西欧、美国、日本等发达资本主义国家的关系。由于推行了这些政策，到80年代末，越南已部分摆脱了在国际社会陷于孤立的状况。

越共“六大”以来经济上大胆而又合乎越南国情的改革，有效地调节了体制改革和宏观控制的矛盾，实现了价格、利率和汇率三大经济参数的全面市场化，有力地促进了工农业生产的发展，达到了“深化改革”和“稳定经济”的双重目标，初步形成了有管理的按市场机制运转的多种经济成分；而1989年以来在政治上采取的有力措施，则加强和改善了越共的领导，稳定了政局。正是由于这两个方面的交互作用，1986年以来的越南经济改革显示了其引人瞩目的成果。在从1986年到1990年的5年间，越南经济年平均增长率为4.4%；国民收入年平均增长率为3.2%，人均国民生产总值从160美元增加到190美元。越南经济特别是农业开始呈现出活力，1989、1990两年都出口约150万吨大米。一些重要工矿业产品

在这5年间有了大幅度的增加,其中石油产量从6000吨增加到250万吨,发电量从55亿千瓦小时增加到87亿千瓦小时,钢从6万吨增加到10万吨。越南经济开始逐步走出危机。

二、越共“七大”:更为明确的发展方向和全面改革

经过1986年以来的5年的较为全面的经济改革,越南经济发展取得了明显的成就;在政治上,越南共产党继续坚强有力地领导着这个国家沿着社会主义的方向发展。

但是,毕竟是“冰冻三尺非一日之寒”,越南经济上存在的问题根深蒂固,决非短短几年的改革就可以轻易解决。在进入1991年之际,越南经济面临的困难仍然是巨大的。国家经济基础薄弱,基础设施极差,建设资金严重短缺,财政赤字数额甚大,国营经济效益很差,失业人口至少在200万以上,靠工资过日子的人生活艰辛。苏联、东欧的变化又使外援急剧减少。在政治上,虽然越南共产党的领导是稳固的和有力的,但对于越南究竟何去何从,改革是否进行下去以及如何进行下去,看法也并非完全一致。正是在改革取得了十分重要的初步胜利但越南的发展面临着巨大困难的形势下,越南共产党在1991年6月24日到27日召开了第七次全国代表大会,1176名代表出席大会,代表着全国210万党员。

从越南发展道路的角度看,越共“七大”与“六大”有着共同之处,那就是选择重点进行经济改革,同时在政治上逐步谨慎地进行改革。但是,越共“七大”与“六大”的不同之处在于,“七大”是在苏联东欧发生了剧变之后召开的,而且“七大”总结“六大”以来的经验教训,准备得更充分。越共为召开“七大”作了一年的筹备,先后举行多次会议,讨论修改《第六届中央委员会政治报告》、《党的建设和修改党章的报告》、《到2000年社会经济的稳定和发展战略》等重要文件,并在全党全国范围内征求意见。因此,“七大”对于越

南的发展道路,也提得更为明确。“七大”所设计的越南发展道路,可以归结为以下五个方面:

第一、进一步明确越南发展的政治方向,是在越南共产党的领导下,走社会主义道路,指出越南不搞多党制。越共总书记阮文灵代表越共六届中央委员会在“七大”所作的政治报告的标题就是《沿着社会主义道路继续把改革事业推向前进》。阮文灵在报告中强调“坚持社会主义道路是越南唯一正确的选择”,在闭幕词中又明确指出,越南共产党是越南的领导者,要求“加强党对改革事业的领导”,强调“根据越南当前的条件,没有必要搞政治多元化和多党制”。

第二、在意识形态和指导思想上,强调“胡志明思想”的指导作用。越共“七大”第一次提出了“胡志明思想”,并把它与马列主义并列为越共的指导思想,这表明越共在政治思想上与苏共分道扬镳后,更重视走自己的路,在政治思想上就举起了胡志明思想的旗帜。阮文灵在“七大”政治报告中说,越共“以马列主义和胡志明思想作为思想基础和行动指南”。他解释说,“强调胡志明思想是自然的,因为胡志明思想正是马列主义在我国具体条件下创造性运用的结果,并且在实际上胡志明思想已成为党和全民族的宝贵财富。”

第三、在进行改革的思路,认为越南的改革是全面的,明确以经济建设为中心推动改革事业,认为谨慎地进行政治改革有利于保持政治上稳定的局面。阮文灵在七大的政治报告中指出,越南的改革是全面的改革事业,经济改革是要“按照市场经济”,实行“国家管理下的市场经济体制”。他指出,“在进行经济改革的同时,我们要逐步进行政治体制改革”,但他强调,“政治是极其复杂的领域,必要的前提条件尚未准备就绪,就匆忙地加速政治改革或改革得不对,将导致失去政治上稳定的局面,全部的改革工作就要遇到

许多困难和挫折。这是从我国实际和一些兄弟国家进行改组和改革的经验得出重大的教训”。

第四、在外交上实行以“广交友”为基础的战略。阮文灵在“七大”政治报告中说越南“希望成为国际社会所有国家的朋友，希望为和平、独立和发展而奋斗”。他在谈到当时还没有实现正常化的中越关系时说，要“促使同中国关系正常化的进程，逐步扩大越中合作，通过谈判解决两国之间存在的问题”。他还表示，越南将谋求同美国和其他国家关系的正常化。

第五、提出越南中近期经济发展的构想，确定 2000 年越南经济上所要达到的目标是按美元计算的人均国民生产总值由 200 美元增加到约 400 美元。具体目标是加快农林渔业的发展，在 2000 年使粮食产量达到 2800—3000 万吨；加速工业化，在本世纪末使工业在国民生产总值的比重提高到 38—40%；加快第三产业的发展、尽快改善基础设施建设、改善出口结构、使越南出口的年平均增长率在今后 10 年内保持在 14—15% 左右。

越共“七大”不仅明确地设计了越南的发展道路，而且对高层领导作了重大的调整，实现了越南领导层的新旧交替。八、九十年代之交，由于国内外形势变化的影响，越南共产党内部最高层领导的不协调日益明显，同时，改革事业也要求有更多年富力强的优秀人才进入领导岗位。在七大期间，越共领导层作了出乎意料之外的调整。越共政治局委员、部长会议主席杜梅接替阮文灵出任总书记。阮文灵、范文同、武志公任越共中央顾问。“六大”产生的政治局委员只有 5 名成员留任，而有 8 名新人进入政治局，政治局委员的平均年龄为 65 岁。在 146 人的中央委员会中，有 83 人是新当选的。七届中央委员会和政治局都取消了候补委员，减少了层次。新任总书记杜梅一向被认为较为稳健。新产生的最高决策层的协调统一有所加强。

越共“七大”为越南设计的发展道路，归纳起来就是坚持越南共产党的领导，以马列主义和胡志明思想为指导，坚持社会主义方向，积极地全力推行经济改革，慎重地进行政治改革。从近几年越南发展的情况看，这条道路是成功的。

首先，越共“七大”以来，越南政局一直保持着稳定，社会上没有发生大的动荡，越共的领导地位更为巩固。越共“七大”结束后不久，苏联就发生了8·19事件。当时越南在经济上对苏联仍有较大的依赖性，政治上也有较密切的关系。但是，由于越共“七大”在政治上和意识形态上的明确而又坚定的态度，苏联8·19事件没有能够对越南政局的稳定产生冲击作用。1992年4月，越南国会第八届第十一次会议正式通过1992年宪法。这部宪法肯定了越南改革的成果，重申了越共的领导地位。近几年来，越共总结自身发展经验，吸取前苏联和东欧的教训，不断重申坚持马列主义、胡志明思想，坚持党的领导，强调党要通过自我改革和整顿来加强自身建设，加快政治改革，同时，经常提醒党内外注意“和平演变”的危险性，采取了一系列措施，加强“反和平演变”和反颠覆渗透的斗争。国内的安定和稳定对于改革和经济发展，提供了最基本的有利条件。

其次，经济改革进入较为巩固的发展阶段，基本上实现了由传统的计划经济向市场经济的转轨，一个以市场运行为基础的经济体制正在形成。越南的所有制结构已转向以公有制为主体的多元结构；国家对经济的干预已从原来的直接管理，逐步过渡到通过利率、税率、汇率以及各种经济政策进行间接调控；物价基本上已全部下放到以市场为基础浮动，年通货膨胀率已下降到一位数，这标志着价格改革已基本完成；金融体制的改革进展很快，新的银行体系已经建立，越币对美元的汇率已稳定下来，与国外银行的合作关系正在得到发展。到1992年，在越南已有9家外国银行的分行和

代办处。企业改革取得了明显的进展,企业的生产和内部分配、产品价格、销售和出口等,都已交由企业本身,由厂长(经理)负责,从1992年6月起,又开始对部分企业实行股份制;农村改革正在深化,1993年7月14日,越南国会通过新的立法,在坚持土地所有权属全民所有的前提下,规定农户用于一年生作物的耕地使用期为20年,种植多年生作物的耕地的使用期为50年。在此期限内,农民有权转让、交换、租赁和继承他的使用权。

第三,对外开放进一步扩大。1990年6月和1992年12月,越南两次对《外国投资法》作了修订和补充,以便更能吸引外资。到1993年年底,已有40多个国家和地区的近500家公司企业在越南投资836个项目,协议投资额达74.5亿美元,其中约20亿美元已经到位。1993年,越南效法中国建立“经济特区”的做法,决定以北方的河内和南方的胡志明市为中心,建设两个经济开发区。越南的对外贸易发展也很快,1993年已达63亿美元,其中出口31亿美元。

第四,经济上出现了较高速度的增长。直到80年代末,越南经济还没有完全摆脱危机。苏联、东欧的剧变特别是1991年苏联的解体及其中断对越南的援助和贸易优惠,又加重了越南经济的困难。当时国际上一些人预言,越南将遭到灾难性的打击。但越共“六大”以后全面展开而“七大”后又得到有力贯彻的经济改革,释放了越南经济的活力,而对外开放政策的实行特别是经贸合作的主要对象转向亚洲“四小龙”、东盟国家和发达资本主义国家,则使越南在失去前苏联、东欧援助后反而扩大了对外经济联系。越南经济在困难的条件下,不仅仍得到发展,而且在进入90年代以后保持了较高的增长率。1991年到1993年,越南国民生产总值的年平均增长率达7.4%(其中1993年的增长率为7.5%),超过1986—1990的年平均增长率3个百分点。从1990年到1993年,越南的

人均国民生产总值从 180 美元增加到 230 美元,粮食产量从 2180 万吨增加到 2500 万吨,原油从 250 万吨增加到 650 万吨,发电量从 87 亿千瓦小时增加到 105 亿千瓦小时,钢从 10 万吨增加到 21.9 万吨。在经济以较高速度增长的同时,物价上涨率却在下降,1990 年为 70%,1992 年为 15%,1993 年已不到 10%。

第五,推行多边外交,摆脱了孤立,争取到了有利的国际环境。越共“七大”以后,越南根据“广交友”的方针,积极推行多样化和多边化的外交政策,逐步实现“近松远交”,迅速摆脱了孤立。1991 年 11 月杜梅、武文杰率越南高级代表团访华,实现了中越关系正常化以后,中国总理李鹏 1992 年访越,越南国家主席黎德英于 1993 年 11 月访问中国,进一步巩固了双边关系。越南与东盟各国已建立了良好的关系,在 1992 年成为东盟的观察员。近两年来越南领导人遍访东盟各国,东盟各国领导人也先后访问越南。双边关系进一步密切,越南加入东盟已只是时间问题了。越南与俄罗斯的关系经过一翻曲折后,已建立起务实的新关系。1993 年 11 月双方签订了价值 5 亿美元的贸易合同。越南同西方各国,也都发展了良好的关系。日本已成为越南最重要的贸易对象。1992 年 11 月,日本不顾美国尚在对越南的制裁,恢复了对越贷款,采取“官民一体”的方式进入越南。1993 年武文杰访日后,日越关系进一步发展。法国由于历史上的关系,对越南别有一番关注。1993 年 2 月法国总统密特朗访问越南,这是二战结束以来第一位西方国家领导人访问越南,一时轰动西方。双方宣称,法越将进行“全球性的合作”。同年,越南总理武文杰访问了法国、德国、英国、比利时、新西兰、澳大利亚,进一步发展了越南同西方各国的友好关系。美国克林顿政府自 1993 年以来就陆续放松对越南的制裁。1994 年 2 月 3 日,克林顿总统宣布解除对越南的制裁。越南对外关系出现了前所未有的大好局面。

三、越南改革成功的原因和面临的问题

越南的改革之路,如果从1979年开始农业改革算起,已经走了15年;比较全面的改革从越共“六大”开始,也有七、八年了。其中虽有曲折变化,但总的说来是成功的。较之于曾是社会主义国家的东欧诸国,越南没有出现过全面的政治危机,更没有大规模的动乱和政权性质的改变,但照样实现了由中央计划经济向市场经济的过渡,而且在这一过渡中,经济一直是发展的,增长速度也加快;较之于发展水平大致相同的邻近的缅甸、老挝等国,越南改革的业绩要显著得多,以至国际上有一些人断言越南将成为“又一个韩国”和“亚洲的又一条龙”。那么,越南的改革何以取得令人瞩目的成功呢?

越南改革成功的原因,是多方面的,其中首先值得肯定的,是改革的领导力量。作为越南改革事业领导者的越南共产党,不同于东欧各国的党(自身根基不够牢靠,深受苏联影响),也不同于一些发展中国家的党。越南共产党有着悠久的历史,经历了反法、抗日、抗法、抗美的长期磨难和斗争,领导越南民族解放斗争取得胜利,在人民中享有崇高的威望;长期为越共领导人的胡志明主席,更是受到越南人的普遍敬仰,被视为“圣人”,视为越南民族的一面旗帜。久经考验的越南共产党内聚集着越南民族的优秀人才,党的队伍特别是领导人的素质是比较高的。越南共产党严密的组织和严格的纪律,也是一些发展中国家的政党所不能相比的,它是一支有组织的强大力量,在1986年“六大”召开时,党员已近200万人。这样一支队伍,具备了掌握全面领导改革的能力,而在领导改革的过程中越南共产党又较好地解决了新老交替、启用新人等问题,努力加强党的自身建设,不断提高党的队伍的素质,清除腐败堕落分子,保持了党的队伍的先进性、凝聚力和活力。这是迄今为止越南

改革得以成功的一个重要原因。

其次,越南在改革的过程中,能清醒地认识现实、认清形势,认真地吸取社会主义改革中的教训,借鉴对越南有益的经验。越南的改革,是在越南社会面临深刻危机的形势下全面展开的,而当越南改革全面展开时,中国的经济改革已在许多方面特别是农业改革和对外开放方面取得了巨大的成功,苏联和东欧则在改革没有成功的情况下经历了一番巨大的变化。越南领导人在越共“六大”上正视现实,承认1986年前主要是由于领导失误造成了社会经济的巨大困难,认为只有改革才是解决危机的唯一出路,没有这一认识上的升华,就很难有后来的改革进程。而在改革进程特别是1986年以后的经济改革中,越南明显地吸取了中国的某些经验,尽管当时中越关系还没有正常化,但越南一直密切注视着中国的改革,无论是政治改革还是经济改革,而中越两国在一些方面也确有相似之处。这就便于越南借鉴中国改革的经验。越南改革的不少提法、措施和做法上同中国都有类似之处。例如,越南的“六个坚持”就有四个坚持同中国是一样的;再如,越南80年代农村改革吸取了中国农村改革的经验。同时,越南及时吸取了苏联、东欧的教训,在90年代初断然与长期同它有着密切关系的苏联和东欧在政治上分道扬镳。

第三,越南在改革过程中明确表示反对搞多党制,对政治改革采取谨慎的态度,这是合乎越南国情的做法。越南是一个经济不发达,又有相当深的东方儒家文化传统的国家。80%的居民是农民,越南没有中产阶级、没有独立的知识分子组织、也没有市民社团。越南虽然一度属于“苏联东欧集团”并且加入“经互会”,但越南的社会经济发展水平要远远落后于前苏联及东欧,彼此之间在历史和文化方面的差异更大。多党制和西方式民主在越南的影响,一直是很微弱的,主要在党内少数人和一些知识分子中。正是根据越南

的具体情况,越共“七大”指出,“一党制和多党制是一个国家在一定历史阶段力量对比的反映。越南现今的历史条件,既没有搞多党制的客观必要,也不可能建立多元政治机构和建立反对党,毋庸人为地制造对抗性政党来搅乱政局。越南的当务之急,是发展生产力,搞好经济,提高人民生活水平。”基于这样的认识,迄今越南改革主要是集中在经济改革上,而对政治改革,采取了较为谨慎的态度和做法。

尽管越共“六大”以来越南改革基本上是成功的,并且取得了众所瞩目的重大进展,但越南发展所面临的形势仍然是严峻的,主要有以下几个方面的问题。

1. 由于起点低,基础差,同周边东盟国家的差距可能继续拉大,而越南人要求加快发展,缩小差距。越南迄今仍是世界上最穷的国家之一,人均国民生产总值仅 230 美元;基础设施极差,总长约 10 万公里的公路中的一半,70%的铁路,以及内陆水运、港口和国际机场,都被联合国定为“极差”级别。国内卫生和教育制度不健全、人口营养不良、农村里疾病肆虐,而越南的人口,已近 7000 万,按每平方公里人口密度,高于除新加坡这个城市国家之外的所有的东南亚国家。越南与周边国家的差距是一目了然的。即使达到 2000 年人均国民生产总值 400 美元的目标,差距仍将扩大,(到那时马来西亚人均国民生产总值将超过 4000 美元,泰国将超过 3000 美元,印尼、菲律宾将超过 1000 美元)。因此,越南祖国战线所属的《大团结报》曾在 1991 年发表评论说,即使到 2000 年,越南也未必能走出“世界最穷国”的行例,“到那时,本地区许多国家还会把越南远远抛在后面。”而越南民族的自尊心是极强的,越南人强烈要求加快经济发展,上引《大团结报》的一段话,集中反映了这种心理,该文说:“如果在党的七大期间,越南仍不能摆脱经济、社会危机,仍不能为越南的起飞准备必要的条件,那么,我们的民族

将更深地陷入贫穷和落后的深渊”^①。社会经济落后的现实与摆脱落后的强烈的社会心理之间的矛盾，往往通过对改革进程和方式的不同态度和主张表现出来，这就预示着越南今后的改革和发展不可能风平浪静。

2. 在坚持共产党的领导和走社会主义道路问题上，仍存在着斗争。1992年9月举行的越南第九届国会，就曾对越南共产党的作用问题进行了争论，有的代表不同意有关“社会主义”“社会主义建设”等提法，一些人建议越南新宪法中不要有与共产主义有密切关系的提法。而越南共产党的《人民报》和军队的《人民军队报》，则经常发表社论、文章，强调“党的领导”，提醒人民注意“敌对势力”企图通过“和平演变”来颠覆越南社会主义政府，告戒人们“极端民主化、多元化和多党制”“势必引起国家政治和社会的动乱”。越南党和政府还采取了一系列措施，加强反和平演变和反颠覆渗透的斗争。从目前看，越南坚持共产党的领导和坚持社会主义是没有问题的，但围绕着“两个坚持”的斗争将继续下去。

与此相关的是对于越南改革的方式和速度，也还存在着分歧。一些人认为越南的改革和发展之路，应该是在越共领导下走社会主义道路，尽量减少“消极影响”和“弊病”，这更符合越南的实际情况和人民的利益。另一些人则主张“走直路”，为加快发展速度，全面推行市场经济并加快过渡到政治多元化。1993年11月召开的越共七届六次会议，就改革速度问题展开了讨论，党的总书记杜梅提出，一方面要“加快改革”，另一方面也要揭露那些“企图在越南引起政治不稳定以致破坏革命”的“敌对势力”。1994年1月，越南共产党先后召开特别会议和全国大会，探讨进一步改革的道路和方式。这两个会议第一次提出了建设有越南特色的社会主义的方

^① 转引自《望》1991年第31期，陈家保：《越南在改革的道路上》。

针,强调越共的领导和政治稳定的重要性,也提出了要进行更大胆的经济改革,加速国家的法规建设和党的机构的民主化。

3. 社会问题日趋严重,主要是失业人数众多,贫富差距扩大,卖淫、吸毒增加,走私活动猖獗,偷盗、抢劫、凶杀案等刑事案件明显上升。严重的社会问题,不仅影响社会的健康发展,也往往引起党内和社会上的争论,从一个方面影响越南的改革和发展。

4. 党和政府内出现严重的腐败。随着越南迅速由计划经济转向市场经济和对外交往空前扩大,由于各种制度不健全,一些党员干部丧失应有的道德,唯利是图、贪污腐化的现象正在越南社会蔓延。越南党和政府已高度重视并开展了反腐败斗争。1994年2月,越南最高检察院对犯有滥用职权和渎职罪的前能源部长武玉海等人提出起诉,法院审理了此案,国家电视台也作了报道,显示了越南政府展开反腐败运动的决心。但腐败行为屡禁不止,腐败现象层出不穷,在向2000年迈进过程中,要完全杜绝腐败行为是不大可能的。但腐败行为最容易激起群众的不满,也直接危害改革开放事业。因此,越南将如何有效开展反腐败的斗争,把腐败现象控制在最低限度内,也关系到改革和发展的前程。

5. 国内敌对势力加紧了颠覆活动,国外一些势力则希望通过“和平演变”改变越南的社会主义政府。美国等西方国家近几年来加紧了“和平演变”攻势,希望越南“放弃马克思列宁主义的价值观”,进行“建立在西方价值观念上的政治改革”,促使越南向“民主化”过渡。美国学者贝·荣格甚至预言,“1993年越南将完全演变为一个非共产党国家”^①。越南发展的进程当然并不如他所预言的,但也反映了西方一些人希望越南早日“和平演变”的急不可耐的心情。越南国内的敌对分子,也伺机进行破坏,挑起事端,制

① 新加坡东南亚研究所情报中心:《越南评论》1991年9—10页。

造混乱。尤其是在以胡志明市为中心的南部地区,主要是由前越南伪政权的残余分子组成的敌对势力,更是有组织、有计划地进行反政府的活动,张贴反动传单,散发反政府宣传品,非法组织集会游行,制造暴力事件。1993年3月,他们在胡志明市策划了一场规模较大的反政府暴乱,企图抢占国家电台和电视台,暴乱阴谋虽被粉碎,但反政府势力仍然存在并且在活动。他们与国外敌对势力包括反对越南政府的海外越侨有着联系。因此,越南共产党所面临的“和平演变”和国内颠覆活动的威胁,也将是长期的。

以上几个方面,都有可能影响越南根据越共六大、七大制定的路线。因此,在本世纪内越南的发展进程,将取决于这些问题如何解决,而中心问题则是越南共产党能否以坚强有力的领导,在保持国内稳定的基础上加快改革,扩大开放,加速经济发展,改善人民生活。

第二十六章

老挝：寻求合乎国情的发展道路

1986年以来老挝发展的重要特点之一，是这个东南亚最穷的内陆小国，开始寻找适合本国国情又顺应世界大趋势的发展道路。这一进程始于1986年11月老挝人民革命党第四次全国代表大会，而在1991年3月老挝人民革命党第五次全国代表大会上得到确立，以后又有补充和发展。老挝道路的主要特点是，从老挝是中南半岛上一个落后的农业国和独立的主权国家的实际出发，把发展生产力作为中心任务，在经济上努力促使自然经济、半自然经济向商品经济发展；在政治上坚持老挝人民革命党的领导，坚持人民民主专政；在外交上广交朋友，尽可能多地争取国际援助。

一、老挝人民革命党“四大”和新的发展道路的开始

1975年12月老挝人民民主共和国建立后，由于深受苏联和越南的影响，忽视了国内生产力极为落后的实际情况，片面强调所有制的变革，在城市工商业中大搞国有化，在农村推行集体化。这种脱离本国经济实际“盲目抄袭外国模式”的做法，带来了严重的后果，使得经济发展十分缓慢。由于当时国际形势特别是中南半岛上形势的影响以及政策上的失误，国内的政治空气也较为紧张。虽然80年代初在经济上也作过一些政策上的调整，但成效不大。

80年代中期，中国的改革已取得很大的成效。苏联戈尔巴乔

夫提出“新思维”，开始进行改革。越南在经济领域内的改革，也逐步深入日渐扩大。而东盟国家特别是老挝的近邻泰国的经济迅速发展，对普通老挝人的影响越来越大。在国内危机的压力和国外改革浪潮的冲击下，老挝开始寻求新的发展道路。老挝人民革命党第四次全国代表大会，就是在这种形势下召开的。出席大会的正式代表 303 人，代表全国 4.5 万名党员。这次大会从国际国内形势变化的实际出发，对 70 年代中期以来老挝党的路线、方针和政策进行了认真的总结和反思。党的总书记凯山·丰威汉代表中央委员会向大会所作的政治报告，对老挝社会经济、国内基本矛盾和党的工作和任务等重大问题，都提出了与过去不同的新的看法。凯山·丰威汉在政治报告中认为，老挝的社会经济形态仍然以自然、半自然经济为主，处在相当落后的阶段。他承认，过去老挝人民革命党对社会主义的认识犯有“取消阶段”、“教条主义”和“主观急躁”的错误。他在报告中强调，老挝正处于社会主义的过渡时期，国内的基本矛盾是“极端落后的生产力同日益增长的社会需求的矛盾”。因此，当前老挝的中心任务是“发展生产力”、“逐步实现自然经济和半自然经济向商品经济的转化”。在这一过程中，“要把农业放在首位”。为适应生产力发展的水平，必须对经济体制进行改革，在农村建立以家庭承包为主的联产承包制，在工业上实行企业承包制，在分配领域实行按劳分配，多劳多得。为实现党的中心任务，在政治体制上也要进行改革，“调整、发展和完善人民民主制度”。在外交上则要实行对外开放、广交朋友的政策，明确提出希望老中关系正常化，改变了过去一度向苏、越一边倒的做法。

可见，老挝人民革命党“四大”从老挝的实际出发，重新认识老挝的现状，明确提出了改革、开放的方针，决定进行经济体制和政治体制方面的改革，并对外交政策进行了调整。“四大”标志着老挝这个东南亚的内陆小国在寻找合乎本国实际的发展道路方面，迈

出了重大的一步。

“四大”以后，老挝沿着既定的方向前进，经济改革和政治体制改革逐步走向深入和具体化。同时，老挝人民革命党一再强调了在国际形势发生新变化和国内实行改革开放的形势下，必须坚持党的领导。1988年1月召开的四届五中全会，研究了老挝的经济改革政策和经济管理机制问题，并作出了改革决定。同年6月举行的四届六中全会，主要讨论了自然农业转化为商品农业的问题，并具体地提出了全面发展农业、实行农户承包到户、争取国际合作发展农业等问题。1989年1月召开的四届七中全会，则讨论了从政治上进行改革以保证经济改革顺利进行的问题，强调老挝在从当前的人民民主制度向社会主义过渡的时期，必须继续从事民主建设，保障人民的民主权利，同时明确规定人民民主制度的基本任务是发展商品生产，国家对经济的管理也要相应地建立新的机制。同年10月，在苏联、东欧形势发生急剧变化的形势下，当时同苏、东欧还保持着较为密切的和多方面联系的老挝也受到影。老挝人民革命党及时召开了四届八中全会，强调在实行改革开放的同时，必须坚持老挝人民革命党的领导，坚持社会主义，加强对党内和对人民群众的政治思想工作。老挝人民革命党采取的这样一系列政策措施，逐步深化了经济改革，同时又保持了国内的稳定。

在国内稳步推行改革的同时，老挝外交上的自主倾向明显增强，多边外交取得进展，对外经济关系逐步扩大。在保持与苏联和越南的友好关系的同时，老挝积极改善与泰国的关系。1988年2月，泰国陆军总司令差瓦立访老，同年12月，泰国总理差猜·春哈旺访老，两国关系全面好转。1989年6月，老挝又恢复了同中国的友好关系。1989年凯山·丰威汉率老挝政府代表团访问日本和法国，同发达资本主义国家特别是日、法发展了较为密切的关系。1988年7月，老挝政府颁布了《外国在老挝投资法》，对外国到老

挝投资规定了优惠政策。这对积极吸引外资、发展对外经济关系起了积极的作用。新的方向和新的政策,给老挝带来了生机和活力。走上“四大”确定的发展道路后,老挝经济有了较快的发展。1986—1990年,国内生产总值年平均增长率达8%,人均国民收入增长率达10%。1990年与1986年相比,工业和手工业增长了44.6%,服务业增长了40.9%,外汇储备增长了5倍。通货膨胀率则从42.5%下降到19.6%。更为值得注意的是,国民经济结构也发生了较大的变化,农业在国内生产总值中的比重由64%下降到60%,工业所占的比重则由14.3%上升到16%。^①老挝已走上了新的发展大道。

二、老挝人民革命党“五大”:确立老挝式发展道路

在老挝人民革命党“四大”以后的几年中,老挝在社会经济的发展方面取得了重大的进展,革新思想深入人心。同时,由于国际形势发生重大变化,特别是苏联东欧形势的急剧变化,使一向与苏联东欧国家关系极为密切的老挝不能不受到很大的影响,老挝党内外一些人思想陷于混乱,感到茫然,感到困惑。对于老挝走什么道路,党内出现了不同看法。有人主张效法苏联和东欧,搞“多党制”式的民主政治,也有人提出走泰国式的资本主义道路。在社会上,一些青年学生特别是从苏联、东欧等地回国的留学生,提出要“自由”“平等”,有人甚至提出要取消老挝人民革命党。进入90年代,老挝面临新问题,即老挝向何处去的问题。

面对严峻的形势,老挝人民革命党于1991年3月27日到3月29日召开了第五次全国代表大会。老党“五大”认为,“四大”确定的路线是正确的,但它修改了“四大”文件中一些过时的或者已

^① 申旭主编:《当代老挝》,四川人民出版社1992年版,第174页。

经不合适的提法,对“四大”以后出现的一些新的问题作了妥善的处理;更为重要的是,“五大”把老党“四大”确定的路线进一步理论化,具体化。同年8月14日,老挝第二届最高人民议会通过了老挝新宪法。老党“五大”确定的路线和老挝新宪法的通过,显示出老挝人民革命党在独立自主地寻找老挝的出路、确立本国体制、探索本国的发展道路方面,已经进入了一个更为自觉、更为成熟的阶段。

1. 老挝人民革命党“五大”第一次完整地提出老挝党和全国人民今后的总方针、总任务,即:继续进行全面的革新事业,在党的领导下,在工人、农民和知识分子联盟的基础上加强各民族的团结一致,积极鼓励各种经济成分,发展生产力,把自然经济、半自然经济转变为商品经济,改善人民的物质、文化生活,发扬民主,发挥各群众团体和社会团体的作用,建立来自人民、为了人民的依法活动的国家机器;完善党在政治体制中的领导作用,加强全民国防治安,保卫独立、主权和新制度,保障政治稳定、社会安宁和秩序,扩大对外经济联系和合作,建设和平、民主、统一和繁荣的老挝,为世界和平与进步事业作出贡献。这一总方针和总任务,是从老挝实际出发的,也是一个完整的总方针。

2. “五大”重申在老挝人民革命党的领导下进行政治体制改革,提出了深化政治经济改革,对外开放、发展商品经济的方针,强调要继续进行全面革新并且制订了相应的政策。在政治改革方面,“五大”明确提出政治体制改革不是用别的政治制度代替现行的政治制度,而是为了完善人民民主制度并革新其活动方式,突出地强调老挝人民革命党是国家体制的领导核心。在经济改革方面,“五大”提出了为使自然经济和半自然经济向商品经济过渡以及建立市场经济新体制的一些政策、方法和步骤,如鼓励各种经济成分的发展、逐步实行股份制、放开物价、完善经济立法、注意发挥国家的宏观调节作用等。

3.“五大”在加强党的领导、调整中央领导机构、逐步实现中央领导层的年轻化、知识化方面,也迈出了重要的一步。“五大”通过的《党章》专门增加了《政治体制中党的作用》和《党领导人民军队和人民治安力量》两章,强调党是国家体制的领导力量。“五大”对老党中央领导机构作了重大调整,取消了“总书记”一职和中央书记处,改设党中央委员会主席,实行主席领导下的集体领导体制,原总书记凯山·丰威汉当选为党的主席。另设党中央顾问委员会(这看来是学习中国共产党在70年代末也曾设中央顾问委员会的经验),由党内德高望重的元老苏发努冯、富米·冯维希、西宁喷·洛万赛三人组成。“五大”产生的新的中央委员会,体现了年轻化和知识化的特点。在55名中央委员中,60岁以上的仅占22%,50—60岁的占了30.5%,50岁以下的占了40.7%。

4.1991年8月14日,老挝最高议会通过老挝人民民主共和国的第一部宪法,确立了新的国家体制,并把老挝人民革命党的基本路线,体现在国家根本大法上。这部宪法规定,“老挝人民民主共和国是人民民主国家,全部权力属于人民”,“各族人民当家作主权由老挝人民革命党为领导核心的政治体制的活动加以执行和保障”^①。宪法赋予国家主席有任命、罢免政府总理、高级军官等大权。在经济和社会发展方面,宪法明确规定保护和发展各种所有制。考虑到老挝历史的特点,为在表面上淡化国家的意识形态色彩,宪法把原国徽图案中的镰刀、斧头和五角星,改为由象征老挝民族国家的以万象塔釜居中的新图案。

老挝人民革命党“五大”和老挝宪法的通过,是老挝独立地走符合本国发展道路的实践。它们使老挝这个仅有400余万人口的中南半岛内陆小国在国际形势风云变幻的情况下,仍然坚持了建

^① 米良等译:《越南、缅甸、老挝现行法律选编》,云南人民出版社1992年版,第910页。

设人民民主制度、坚持党的领导正确方向,保证了老挝的稳定、改革和发展。

三、改革开放的新发展和面临的问题

老挝人民革命党“五大”以后,老挝国内虽然经历了最高领导人变更等重大变化,但老挝稳步地走在已经确定的道路上,改革开放有了新的发展。

1. 以坎代为首的新领导核心形成,坚持“有原则的全面改革路线”。1991年11月21日,老挝国家主席、老挝人民革命党主席凯山·丰威汉病逝。同月,坎代·西潘敦和诺哈·冯沙万分别当选为老挝人民革命党主席和老挝国家主席。他们在当选后即表示,将继续承并始终如一地贯彻党和国家制定的“有原则的全面改革路线”。1993年2月,坎代·西潘敦又当选为国家总理。

老挝领导人一再强调有原则的全面改革路线的一个基本原则,是在老挝人民革命党的领导下,稳步地进行改革。在政治改革方面,老挝领导人强调,老挝将坚持老挝人民革命党一党领导的原则,反对多党制,因为多党制不利于国家的发展,只能给国家造成混乱。老挝根据本国的实际情况,将以“建设、巩固和发展人民民主制度为目标”,把“革新各级组织机构的职能,增强党的领导作用,加强国家机器效能,增强群众组织作用”作为改革的任务。根据这一改革目标和任务,老挝于1992年底举行大选,大选后产生的老挝人民最高议会已改为“国会”,部长会议也改称为“政府”,以同世界上大多数国家的有关做法和称呼相一致。国家行政机关也相应作了调整,中央政府设16个部委,地方上则设省、县、村三级行政单位。老挝人民革命党作出决定,凡被选为国会议员的党政领导人员,不能再兼职,必须辞去原来担任的党政职务。在经济改革方面,1993年2月举行的老挝人民革命党五届六中全会和第三届国会

首次会议提出改革的中心任务是，“加速完成由自然、半自然经济向商品经济、市场经济的转变”。以坎代为核心的领导班子，正在充满信心地推进老挝的改革事业。坎代·西潘敦在1993年6月9日的一次讲话中指出，“老挝党提出的有原则的全面革新路线，已经越来越成为群众的广泛行动，并取得了重要成果，老挝正在以新的姿态和能力向所选定的目标前进”。

2. 经济改革力度加大，市场经济开始发育。在农业改革方面，老挝党和政府强调农村家庭承包制是党和国家一项长期不变的政策，鼓励农民以家庭为单位发展经济。1993年5月，老挝政府又颁布了《土地法》。该法明确规定，土地为国家所有，但老挝公民拥有占有权和使用权，并可以继承、转让、租赁和购买土地占有权和使用权，也可以将自己的土地占有权和使用权作为抵押、入股或出售，并规定拥有闲置土地者要交纳较高的土地税。《土地法》的颁布标志着老挝农村经济改革在至关重要的土地问题上取得了重大的进展，这一法令对调动农民的生产积极性，对老挝土地的开发和利用产生了积极的推动作用。在工商业方面，企业股份化和私营、私有化的进程大大加快了。老党五届六中全会和老挝第三届国会第一次会议通过并制订的1993—2000年老挝社会经济发展计划，明确指出企业发展的方向是股份化和私营化，政府鼓励有条件的公司和企业形成大型的行业性公司或企业集团，同时鼓励和扶持私营、个体企业，吸引外资以协议经营、联合企业、独资企业三种形式在老挝兴办企业。在商业流通领域，实行“开放、竞争、自由、合法”的政策，并允许私人从事进出口贸易，以促进、搞活国内和对外贸易。在金融方面，老挝继续开放外汇市场，允许美元和泰铢合法流通、自由投资，并已允许私人银行和外国银行在老挝开业。目前在老挝除三家国营银行外，已有一家泰老合资的“联合开发银行”和四家泰国银行（“军人银行”、“商业银行”、“农民银行”、“盘谷银

行”)的分行,还有一家老挝华人开办的私营“永珍商业银行”。

3. 在对外关系方面,1993年2月召开的老挝人民革命党五届六中全会和三届国会第一次会议确定了“在互相尊重独立和主权、平等互利的基础上,与各国首先是各邻国建立良好关系”的方针。这一外交方针是1986年以来的“广交友”的外交政策的继续,但明确了首先同邻国建立良好关系,表明老挝外交政策的着眼点首先是为老挝的发展创造一个良好的周边环境,在此基础上广泛地开展国际合作。1993年老挝同中国、越南、泰国的交往明显增多。在这一年中,越南国家主席黎德英、外交部长阮孟琴等先后访老,老挝总理坎代也访问了越南。越南方面还授予他越南的最高勋章——金质勋章。泰国总理川·立派、前总理差猜、陆军司令威蒙、内政部长差瓦立、国防部长威集以及泰王储哇集拉隆功和公主诗琳通等访问了老挝,老方则由国防部长朱马里、外交部长宋沙瓦和内务部长阿桑相继访泰,泰老关系出现了高潮。与此同时,老挝同日本、西欧国家和国际组织的关系也有新的发展。

“有原则的全面改革路线”,保证了老挝政治的稳定,也有力地促进了经济的发展。老挝的国内生产总值,1991比1990年增长了4%,1992年又比1991年增长6%。1993的增长率为7%,其中种植业和林业增长8.5%,粮食产量达149万吨,比1992年增加29万吨;外贸出口增长24%,达1.5亿美元,外贸逆差则由前几年年平均1.5亿美元,缩小到5000万美元。外汇储备由上年的3300万美元增加到7500万美元。老挝货币基普与美元的比价,稳定在大约720基普兑换一美元。国内通货膨胀则控制在7.5%以内。外国投资增加,到1993年底,已有泰国、中国、马来西亚、加拿大、韩国、俄罗斯、法国、英国、日本、瑞典、越南、澳大利亚、美国和台湾、香港等25个国家和地区的厂商在老挝投资;投资项目共250多个,投资总额近5亿美元,投资重点已从第三产业转向第一、第二产业,

投资地点也从首都万象扩展到全国各地。

在老挝改革深入、政局稳定、经济稳步增长的情况下,老挝人民革命党五届六中全会和三届国会第一次会议制订并通过了1993—2000年老挝社会经济发展规划,明确今后八年的任务、目标和方针。这个八年规划在经济发展速度、财政收入、吸引外资等方面都提出了明显高于第三个五年计划的新的指标,规定经济增长率由原来的5%提高到8%,财政收入由原来的2亿美元提高到3亿美元,争取外援由原计划的年平均1.2亿美元提高到1.8亿美元到2.5亿美元,争取到2000年共吸引外资在30亿美元以上,人均国民收入达380—400美元。这个八年规划的目标是远大的和有现实基础的。

但是,老挝毕竟是中南半岛一个经济底子薄弱、经济发展水平低于周边国家的小国,是世界上最贫穷的国家之一,尽管老挝人民革命党在寻求符合老挝本国国情的发展道路方面已经取得了明显的进展,老挝的改革开放和发展的路线已日趋成熟,但它在前进的道路上,仍存在一些不可回避的矛盾和问题,有可能影响今后的发展。

1. 在坚持老挝人民革命党的领导问题上,尽管这几年老党采取的立场和措施有利于加强党的领导,但1990年前后的国内政治气候反映出,在这个问题上的斗争还是长期的,今后有可能出现新的较量。

2. 外来的因素特别是外援和外资在老挝的发展中,起着极为重要的作用。这在过去是这样,在今后仍是如此。根据1993—2000年老挝社会经济发展规划的指标,老挝每年争取的外援额将相当于政府年平均财政收入的三分之二左右。因此,能否争取到这笔外援以及外援将在老挝产生何种作用和影响,直接关系到老挝今后的发展。

3. 由于主要是一个多山内陆国家的地理上的原因以及原有的经济基础极差,迄今老挝经济发展的条件和投资环境仍然比较差,基础设施普遍不足,政策法规也不够完善,而且在执行中不时带有“随意性”。这样的状况能否较快得到改善,也将影响老挝经济的发展速度。

4. 在商品经济、市场经济日益发展和对外开放日益扩大的情况下,由于一些官员和管理人员素质不高而有关制度又不健全等原因,利用职权贪污受贿的现象有日趋严重的趋势,经济纠纷也越来越多,如何解决贪污受贿问题和及时处理经济纠纷,也将影响到社会稳定和经济发展。

5. 老挝农村人口占全国总人口的 84%,文化教育发展水平较低,1990 年全国文盲比例约占成年人人口的 30%左右。尽管老挝政府重视教育的发展,但文化教育水平的提高不可能一蹴而就,而要有一个较长的过程。因此,公民教育文化素质不高的状况,不仅将影响老挝经济发展而且将影响社会现代化的进程。

第二十七章

柬埔寨：走向民族和解与国家重建

1978年底，越南出动大军侵占柬埔寨，扶植了金边政权。柬埔寨反对越军入侵和金边政权的势力，则在民主柬埔寨政府的领导下展开了武装斗争，战火遍及柬埔寨，旷日持久，绵延了十多年。政治解决柬埔寨问题的努力虽在80年代初就开始了，但进展缓慢而艰难，直到80年代末90年代初，由于国际形势的变化和国际社会的努力，才取得重大的进展。1993年5月，柬埔寨在联合国驻柬权力机构的监督下举行大选，之后产生了临时政府，通过了新宪法，规定在政治上实行多党民主制，重新确立了君主制。饱受战争磨难、满目疮痍的柬埔寨，终于开始走向全国人民期望的民族和解和国家重建。但是，由于多年的战争和各派政治力量的矛盾、对立和斗争，特别是由于柬埔寨政府与“红色高棉”的对立和对抗，柬埔寨在走向民族和解与国家重建的道路上，仍然面临着复杂的情况和重重困难。

一、柬埔寨问题的形成和政治解决的历程

1978年底，越南出动10万军队入侵柬埔寨，于1979年1月7日占领金边。1月10日，以韩桑林为首的“柬埔寨人民共和国”成立，得到越、苏和东欧各国承认。柬埔寨反抗越南入侵的各派力量，则举起了抗越救国的旗帜。1979年8月21日，以乔森潘为临时主

席的柬埔寨爱国、民主、民族大团结阵线成立。同年10月9日，宋双宣布成立“高棉人民民主解放阵线”。1981年3月26日，西哈努克在平壤宣布成立“争取柬埔寨独立、中立、和平与合作民族统一阵线”，并担任主席。至此，在柬埔寨形成三大抗越救国力量，共有武装力量3万多人，其中西哈努克在国内最有威望，影响最大，柬埔寨爱国民主民族大团结阵线（红色高棉）兵力最强，约有2万人之众，成为抗击越南侵略的主力。这三派爱国力量为抗击越南和金边政权而逐步趋于联合，于1982年6月22日在马来西亚首都吉隆坡签署了《民主柬埔寨联合政府成立宣言》，并于同年7月9日宣布正式成立民主柬埔寨联合政府，领导柬埔寨抗越斗争进入了新阶段。民柬联合政府得到了中国、东盟国家、大部分发展中国家和西方国家支持，在联合国取得了合法席位，而金边政权则得到了越南、苏联和东欧国家的支持。

这样，一场由越南入侵而引起的具有广泛国际背景的柬埔寨问题或柬埔寨冲突全面展开。侵柬越军年年展开大规模的旱季攻势，却始终不能在战场上取得胜利。民主柬埔寨三派在同越军和金边政权的斗争中，逐渐发展和壮大，到80年代末，三方兵力已达6万至7万人。虽然越军和金边政权在军事上略占优势，控制着主要城市和交通干线，但民柬三方则有广泛的基础，并且有巩固的根据地，双方在军事上已处于僵持状态。在外交上，民主柬埔寨得到世界上大多数国家的承认和支持，在联合国拥有合法席位，越南则陷于空前孤立，金边政权也一直得不到世界上大多数国家的承认。

正是在双方僵持的情况下，政治解决柬埔寨问题的外交活动，在80年代中期开始趋于活跃。尽管早在1981年7月，在东盟国家的倡议下，就曾在联合国总部召开过有关柬问题的国际会议，但当时柬埔寨冲突双方激战犹酣，根本不具备政治解决条件。此后几年中，双方也根本无法坐到一起。80年代中，条件才逐步具备。1986

年3月17日,民柬联合政府主席西哈努克提出关于解决柬埔寨问题的六点建议,这一政治解决建议因越南坚持要求民柬先同金边政权而不是直接同越南谈判搁浅。1987年9月,东盟在原柬埔寨政府七名高级官员建议的基础上,提出由柬四方先举行会谈,接着越南与东南亚国家随即参加的折衷方案。西哈努克顺水推舟,于9月初同意这一建议,并于1987年和1988年两次在法国首都巴黎会晤金边当局的洪森。1988年7月25日到28日,在印度尼西亚首都雅加达又举行了柬埔寨四方的首次非正式会晤。但是,由于金边政权与民柬联合政府三方在一系列重大问题上的分歧,特别是由于越南坚持拒绝从柬埔寨全面撤军,谈判一直未能取得实质性的进展。尽管如此,这些外交努力使得冲突双方开始进行接触,提出了政治解决柬埔寨的一些原则问题和设想,并显示了西哈努克个人在政治解决柬埔寨问题方面所能发挥的关键作用。

80年代末90年代初国际形势和国际关系的变化,对推动柬问题的解决,起了重大作用。1989年中苏关系正常化以后,前苏联在柬埔寨问题上对越南做了一些工作,并减少了对越南的军事和经济援助。而越南为摆脱困境,改善中越关系,集中力量搞经济建设,也采取了较为现实主义的态度,于1989年4月宣布,将在当年9月底之前从柬埔寨撤出全部军队。国际社会为进一步推动政治解决柬埔寨问题,避免越南撤军后再度爆发全面的内战,于1989年7月30日到8月28日在法国巴黎召开了柬埔寨问题国际会议,联合国安理会的五个常任理事国、东盟等国外长、越南和柬埔寨四方代表参加了会议。会议始终以全面政治解决柬问题为基调,然而由于金边政权坚持在越南撤军后维持现状,反对成立四方临时政府,未能取得预期结果。

为打破在过渡时期权力机构问题上出现的僵局,西哈努克亲王在1990年4月9日又提出了9点和平计划,同意在过渡时间不

彻底解散金边政权，由民柬联合政府(三方)和金边政权各出 6 人组成全国最高委员会。此后，联合国安理会又为柬埔寨问题而进行了多次磋商。安理会五个常任理事国经过共同努力，于 1990 年 8 月 28 日在纽约达成《全面政治解决柬埔寨问题的框架文件》，就解决柬埔寨冲突的关键问题确定了原则、方向和实施办法，对柬埔寨大选前行政机构的过渡安排、过渡时期的军事安排、在联合国主持下举行大选、保护人权和保障柬埔寨主权和领土完整等问题，都一一作了明确的规定。这个框架文件后来被柬四方接受并获得安理会 668 号文件接受和第 45 届联大通过，成为解决柬埔寨冲突的基础。

在《全面政治解决柬埔寨问题的框架文件》通过后，柬四方于 1990 年 9 月在雅加达成立柬埔寨最高委员会，由民柬联合政府三方各出 2 名代表，金边方面出 6 名代表组成。其后，柬埔寨全国最高委员会于 1991 年 6 月 24 日在泰国帕达亚举行会议，宣布柬埔寨自 6 月 24 日起实行无限期停火。7 月，最高委员会又在北京举行会议，一致选举西哈努克亲王为主席，柬问题的解决有了突破性的进展。9 月，又在帕塔亚举行第二次正式会议，一致同意在柬实行自由的政治制度，公民可以组织和参加政党，会议还一致同意四派各裁减军队 70%。至此，全面解决柬埔寨问题的主要障碍已扫清。

1991 年 10 月 23 日，柬埔寨问题巴黎国际会议在中断 26 个月 after 正式复会，以西哈努克亲王为首的柬埔寨全国最高委员会的 12 名成员以及 19 个国家的外长与会，共同签署了《柬埔寨冲突全面政治解决协定》、《柬埔寨恢复和重建宣言》等四个重要文件(简称《巴黎协定》)。《巴黎协定》规定，柬埔寨全国最高委员会的主席是西哈努克亲王；决定成立“联合国驻柬过渡时期权力机构”，以监督和保证柬埔寨在和平条件下进行公正和自由的选举；协议还就

撤出外国军队、解散各派武装、遣返难民以及在 18 个月内组织大选等问题作了具体安排。

二、和平进程和柬埔寨新体制的确立

1991 年 10 月巴黎国际会议关于柬埔寨和平协定的签署,标志着柬埔寨和平进程的开始。11 月 14 日,西哈努克回到金边,受到 40 万群众空前热烈的欢迎。在西哈努克主持下,柬埔寨全国最高委员会从 1991 年 12 月到 1992 年 3 月举行了 20 多次会议,为实现柬埔寨和平计划做了大量工作。1992 年 3 月 15 日,联合国驻柬临时权力机构进入柬埔寨,开始了联合国有史以来规模最大的一次维护和平运动。从 1992 年 3 月到 1993 年 11 月,前后有 34 个国家派兵参加了这一行动(中国派出了 800 名工程兵和 98 名军事观察员)。联柬机构成功地完成了 30 多万难民的遣返工作,并帮助西哈努克为首的柬全国最高委员会履行了临时政府职能,在柬埔寨新政府建立等许多重要问题上,联柬机构都发挥了积极的推动作用和较好的监督作用。

柬埔寨走向全面政治解决的道路是艰难的,实现和平进程的历程也不平坦。其中一个主要问题,是民主柬埔寨或“红色高棉”问题。在 1992 年 6 月开始的和平进程中,民柬方面不同意集结和裁减军队,并且不允许联柬机构人员进入其控制的地区设立军队集结点。联柬机构监督裁减军队的工作因此也只得不了了之。在 1992 年 8 月 5 日柬全国最高委员会会议通过柬埔寨选举法后,民柬方面又表示反对,并宣布民主柬埔寨不会接受将来在柬埔寨举行的大选结果。在 1992 年 11 月 30 日联合国安理会通过决议,决定对不执行《巴黎和平协议》的民柬实行贸易制裁后,又发生了多起民柬扣押联合国维和人员的事件。1993 年 2 月,金边政权军队对民柬控制地区发动大规模进攻,柬埔寨许多地区战火复燃。

1991年以来柬埔寨的发展进程表明,柬埔寨四方特别是金边政权与民主柬埔寨之间的长期、深刻的矛盾,并没有取得根本的缓解与协调。但是,由于柬埔寨全国最高委员会和联柬机构的共同努力,柬埔寨和平进程仍然取得进展。1993年1月18日,柬全国最高委员会四方代表与会,赞同1993年5月举行大选。柬埔寨有20个政党参加大选,其中有那拉烈王子领导的奉辛比克党,又称“争取柬埔寨独立、中立、和平与合作民族团结阵线党”、谢辛和洪森领导的柬埔寨人民党(原柬埔寨人民革命党)、宋双领导的高棉自由民主佛教党等。民主柬埔寨(红色高棉)也于1992年10月成立了柬埔寨民族团结党,但宣布由于未能满足它所提出的几个先决条件,它不参加大选。这就意味着大选还不可能完全解决柬埔寨民族和解的问题,

1993年5月,在出乎意外的平静气氛中,柬埔寨如期举行了20多年来的第一次多党选举,参加投票的选民高达90%,远远高于发达国家大选时选民的投票率,充分反映了饱受战争和冲突苦难的柬埔寨人民希望通过大选早日恢复和平的愿望。但大选的结果,却又激起了新的政治风波,使得金边当局的人民党与那拉烈王子的奉辛比克党之间的矛盾表面化。原来,人民党有200多万党员,长期控制着约80%的国土和20万人的军队,掌握着完整的国家机器,满以为可以在大选中稳操胜券,口口声声许诺“将承认大选结果”。但在实际上,金边政权官员的腐败,早就引起柬埔寨人民的不满,而西哈努克亲王在柬埔寨却享有无与伦比的威望,作为西哈努克儿子的那拉烈在国内也有一定威望,他在大选中提出的“团结在亲王周围,建设新的柬埔寨”的口号,大得民心。正是这些因素,使得那拉烈领导的奉辛比克党在大选中出乎意料地居于领先地位。6月10日,联合国驻柬临时权力机构公布大选结果,那拉烈领导的奉辛比克党赢得45.44%的选票和58个议席,人民党只获

得 38.22% 的选票和 51 个议席。第三大参选党宋双派的自由民主佛教党仅获得 10 席。人民党在大选失利后,宣称计票“有问题,不公正”,表示不接受大选结果。金边政权副总理夏卡朋 6 月 12 日宣布,由柬东部七省组成一个“自治区”。人民党和奉辛比克党的矛盾的表面化,导致柬埔寨出现新的紧张气氛。西哈努克急忙从中调解,邀请两党领导人进宫紧急磋商。6 月 13 日,那拉烈提出奉辛比克党建议与人民党组成联合政府,双方才暂时停止争吵,握手言和。6 月 16 日,西哈努克宣布组建“柬埔寨临时民族政府”,那拉烈和洪森为临时政府两主席。9 月,柬埔寨民族政府正式成立,由那拉烈和洪森分别担任第一总理和第二总理。

柬埔寨大选及随后的政府组建,已反映出柬各派政治力量的地位和影响,以及他们之间的关系,显示了西哈努克本人在柬埔寨所能发挥的无可取代的重要作用,而柬埔寨议会在 1993 年 9 月 21 日通过的新宪法,则确立了柬埔寨的新政治体制,其主要特点是:

1. 恢复柬埔寨君主立宪政体。新宪法第一条规定,“国王统治国家但不具体执政。国王是终身国家元首。他是柬埔寨王国的独立、主权和领土完整的保证”。

2. 在政治上,“柬埔寨王国实行多党自由民主制”。

3. 在经济上,“柬埔寨王国实行市场经济”。

4. 在外交上,“柬埔寨王国坚决奉行永久中立和不结盟政策”。

实行市场经济,已是世界各国经济体制改革和发展的总趋势;搞多党制是大多数发展中国家的选择。在柬埔寨这样一个存在着多个党派和政治势力的国家也是很自然的。这些都反映了柬埔寨的政治经济发展与大多数发展中国家的共同的方面。唯有恢复君主制,被柬埔寨国内外的一些人视为倒退。其实这在柬埔寨,也完全有其历史合理性。正如新加坡《联合早报》1993 年 3 月 3 日的一

篇评论所说的，“以今日柬埔寨的国情，实在不容易找到有威望、有能力聚集和团结全国人民的政治和精神领袖。事实上，一个支离破碎的国家结构，经济社会已四分五裂，要逐步走向原轨，确有必要出现一个比较能受人尊敬和能被接受的领袖。不论君主立宪是否符合时代潮流，环顾今日柬埔寨，至少在过渡时期里，要顾到社会的现实性和残酷环境的需要，除西哈努克之外再也没有第二人”。

因此，在经过多年的冲突和动乱之后，柬埔寨恢复君主立宪制，应该说也有它的历史必然性。

三、民族和解与经济重建之路

柬埔寨大选以及大选之后政府的组成和新宪法的通过，确立了柬埔寨的政治经济体制和发展道路，是当代柬埔寨发展的一个重要转折点，给柬埔寨的重建带来了希望。但是，由于各派之间的矛盾特别是柬埔寨政府与红色高棉的矛盾尚未解决，笼罩着民族和解的阴云并未消除；加上国王西哈努克年迈有病，更使柬埔寨政局仍然具有复杂多变的特点。多年的战争所造成的严重破坏，又使柬埔寨满目疮痍，这个昔日中南半岛上富饶的鱼米之乡，现在是世界上最穷困的国家之一。柬埔寨的复兴和重建虽已开始，而且有着多方面的有利条件，但无论在民族和解还是在经济恢复和发展方面，都还面临着复杂的问题和艰巨的任务。

柬埔寨复兴的有利条件是显而易见的。首先，在柬埔寨国内，随着柬埔寨政府的成立、宪法的通过以及联合国驻柬权力机构和维护和平部队的撤出，柬埔寨已经建立了一个得到人民拥护的政府，这个政府开始独立自主地行使国家主权，并且在本国的政治和经济的发展上，已有了明确的目标。柬埔寨国内人心思定、人心思和、人心思上。和平与重建已成为广大群众的强烈愿望和多种政治势力的共同要求，成了柬埔寨未来发展的大趋势。柬埔寨百废待

兴、百业待举，政府实行全方位开放的和自由化的经济政策，以优惠条件积极吸引外资，实行土地私有和企业私有化，为调动国内各个方面的积极性以及吸引外国资本和争取国际援助，创造一个良好的环境。这一形势的出现，在柬埔寨是几十年未有的。而柬埔寨优越的地理位置和丰富的农、林、渔、矿资源及旅游资源，也有利于经济的复兴。

其次，国际环境有利于柬埔寨重建。国际社会不仅为政治解决柬埔寨问题和推动柬埔寨的和平进程作出了巨大的努力，而且为柬埔寨的经济重建创造了有利的条件。1992年4月，联合国秘书长加利呼吁国际社会增加对柬埔寨的经济援助，并提出了一项需要6亿美元援助的柬埔寨经济重建计划。同年6月22日，日本和联合国开发计划署在东京召开了有日、美、法、新、澳等33个国家和组织参加的柬埔寨复兴会议，会议决定重建柬埔寨国际委员会，答应为柬埔寨重建提供8.8亿美元的资金。法国、日本、美国等发达国家，都对进入柬埔寨市场，对柬埔寨的经济重建表示了兴趣和关注。1993年2月11—12日，法国总统密特朗访问柬埔寨，迈出了法国决心“重返柬埔寨”的重大一步。柬埔寨周边的国家，一直在积极推动柬埔寨的和平进程，也在努力发展与柬埔寨的经济技术合作，力争在柬埔寨的重建中占有一席之地。泰国早在1988年就提出了“变印支战场为市场”的口号，利用与柬埔寨接壤的有利条件，发展与柬埔寨的经济关系。现在，泰国在柬埔寨已有多项投资，泰国最大的银行盘谷银行，已在柬埔寨设立了分行。新加坡在1990年就已成为柬埔寨最大的贸易伙伴，1992年又给予柬埔寨1000万美元的援助。新加坡厂商在柬已有多项投资。由于柬埔寨国家较小，外国援助在经济重建中就能发挥更大的作用

但是，柬埔寨复兴的困难，也是显而易见的，困难不仅来自经济上，而且（可以说更为严重的是）来自政治上。

首先,柬埔寨民族和解并没有真正实现,而民族和解的关键问题,是如何解决好民主柬埔寨(红色高棉)的问题。民主柬埔寨迄今仍拥有一支 1.5—2 万人的武装,控制着柬埔寨资源丰富的西北部地区(约占柬埔寨国土面积的 20%),他们久经沙场,有很强的组织性和战斗力,是柬埔寨国内一支不可忽视的力量,但又同组成现政府中的一些党派和政治力量积怨甚深。由于没有参加大选,它被排除于政府之外。在柬埔寨民族政府成立后,民主柬埔寨在西北部发动了多次小规模袭击,以显示其存在和力量。进入 1994 年以后,民柬与政府军的冲突升级,双方在拜林、安隆汶和马德望等地,发生了激烈的冲突。政府军在 3 月间一度攻占拜林,但 4 月间又复失。柬埔寨烽烟四起,枪炮声不绝,又朝着联合国维和行动之前的状况倒退。只是由于西哈努克的努力,局势才略有缓和。西哈努克在国内两派冲突不断升级的情况下,自 4 月 22 日以后,就接二连三发表声明,提出和平建议,也不时对民主柬埔寨发出要征集外国军队攻打之威胁。老天不负苦心人,西哈努克的呼吁终于得到响应,5 月 27 日,在西哈努克主持下,在朝鲜首都平壤举行了由柬埔寨王国政府和民柬代表参加的圆桌会议。但双边关系的发展趋势如何,民族和解能否真正实现,还是要看下一步的发展。

柬埔寨民族和解之所以困难重重,不仅在于冲突双方多年来积怨甚深,难以捐弃前嫌,恢复信任,还在于外部势力的干预和影响使得问题更为复杂化。美国和一些西方国家,一直是反对民柬加入联合政府的。美国曾在 1993 年公开扬言,如果民柬加入联合政府,将断绝对柬埔寨的援助。而美国等西方发达国家,又是国际援柬委员会的主要成员和援柬资金的主要提供者。这样看来,柬埔寨民族和解能否真正实现,就不仅在于柬国内各派继续作出努力,捐弃前嫌,还在于国际社会的影响,能有利于柬埔寨民族的和解实现。

其次,经济重建面临如何治疗多年战争创伤的问题。战争使数万人伤残,造成数十万人的难民,在柬埔寨土地上留下了数百万枚的地雷,也使大量枪支弹药流散民间;近年来武装抢劫频频发生,给社会带来不稳定因素,使居民和外来投资者产生不安全感。柬埔寨国内全长650公里的本来就是陈旧、落后的单轨铁路,多数路段遭到严重破坏。基础设施大部分处于瘫痪状态,发电量仅相当于二、三十年代的水平。落后的农业经济不足以维持国人的生存需要,每年要从国外进口大约10万吨大米(而过去柬埔寨每年出口50—60万吨大米)。工业方面简直是一片空白,至于医药卫生、文教学、环境保护、水利建设等问题,更是难以解决的困难。尽管国际社会及有关国家已许诺提供援助,但已到位的有限资金对于解决上述种种困难不过是杯水车薪;在柬双方冲突不止,社会秩序仍较为混乱的情况下,外国资本也难免驻足不前。

最后,由于西哈努克的年龄和身体状况,柬埔寨局势正在向“西哈努克之后”转变,将有许多不确定的因素影响今后柬埔寨的发展。西哈努克在柬埔寨国内有着举足轻重的影响,也是目前柬埔寨最能为(甚至唯一能为)各派接受并能制约和协调各派的关键人物,可以说他“一身系柬埔寨治乱安危”。但由于他年事已高且患有疾病,柬埔寨走向“西哈努克之后”是不可避免的。而在西哈努克之后,“还有谁能取代他那无与伦比的‘超凡的魅力’,要治理一个没有西哈努克的‘西哈努克国’,决非一件轻松的事”^①。尤其是以下四个问题如何解决,将给柬埔寨的政治发展、民族和解与经济重建带来重大影响。

第一,1993年宪法规定了柬埔寨为君主立宪国,这就产生了一个王位继承问题。在西哈努克众多的儿子中,拉那烈、夏卡朋等

^① 《西哈努克之后的柬埔寨》,载日本《选择》杂志,1994年4月号。

几位王子,都是有作为和有政治影响的人物,但经历、政见都并不一致,也难以象西哈努克那样有至上威望又可超越于各派之上。这样,如果将来在王位问题上有什么风波,就难免不波及尚不稳定的国内政局。

第二,在协调联合政府内各派关系,特别是奉辛比克党和人民党的关系方面,西哈努克也起着关键的作用。西哈努克之后,这两个有着不同历史背景和基础的党如何继续协调好关系,也引人关注。

第三,西哈努克也是柬埔寨联合政府与民主柬埔寨之间的唯一有影响的协调人。1994年双方冲突升级,也是由于他的努力才得以缓解。如果在西哈努克的有生之年未能促成双方真正实现民族和解,那么,西哈努克之后双方关系彻底破裂也不是没有可能的。如果那样,柬埔寨恐怕难免有一场局部战争,复兴和重建的时间,又将被推迟;国际社会和柬埔寨人民的和平努力的成果有可能付之东流。

从1994年柬埔寨形势发展看,民主柬埔寨(红色高棉)与人民党和奉辛比克党组成的柬埔寨政府之间的矛盾,仍然是近期内柬埔寨的主要矛盾,决定着柬埔寨形势(特别是双方走向局部战争还是民族和解)的基本走向。尽管国际影响也起着作用,但这一矛盾如何解决,主要还是取决于柬埔寨政府和民柬的立场、态度和政策。

第二十八章

文莱：变化中的君主国

文莱，全称“文莱达鲁萨兰国”，意为“和平的土地”。1984年1月1日，文莱在经历了英国长达96年之久的“保护”之后，终于成为一个独立的主权国家。苏丹哈桑·博尔基亚宣布，文莱将“永远是一个主权、民主和独立的马来穆斯林君主国”。它是东南亚最年轻、人口最少但又是最富有的国家。它在政治上采用君主专制政体，这在东南亚也是最为独特的。

一、文莱君主政体的由来和存在的原因

文莱是当代世界上少数几个完全由王室掌权的君主国家之一。1984年获得独立时，由二十九任苏丹哈桑·博尔基亚担任国家元首，兼任内政与财政大臣，当时博尔基亚仅37岁。文莱的国防大臣由他的父亲担任。内阁的其他重要职务，也都由他的兄弟担任，如穆罕默德亲王担任外交大臣，杰弗里亲王担任文化、青年与体育大臣。这就使文莱的君主制根本不同于泰国、马来西亚那样的现代君主立宪制国家。

文莱的君主专制政体，是文莱长期历史发展的产物。文莱在中国古代史籍上称为“渤泥”，早在15世纪初，就建立了苏丹国，16世纪初臻于极盛。19世纪时英国势力入侵文莱，1849年英国文莱条约，已使英国成为文莱非正式的保护国。1888年，英国与文莱正

式签署保护协定。在英国殖民保护下,文莱丧失了主权,外交事务都由英国掌管,但王朝世袭和苏丹制度延续了下来。1959年文莱获得自治,颁布了第一部宪法,这部宪法规定了通过间接选举产生立法会议,也规定了维护苏丹及其家族的统治地位,英国则把权力移交给苏丹。1968年,苏丹奥马尔爵士让位给他的儿子哈桑·博尔基亚。

文莱获得自治前后,正值东南亚民族解放运动高涨之际,文莱的第一个政党于1956年成立,此后进行了反对殖民统治和要求改革政体的斗争。1962年8月,人民党在立法会议选举中赢得90%的选票和全部席位。同年12月,在阿扎哈里领导下,文莱爆发大规模的暴动,控制了许多行政中心和城镇。但暴动在英国派来的军队的镇压下失败,文莱人民党被取缔,宪法被中止,苏丹宣布实行紧急状态。在局势稳定后,文莱在1965年和1970年曾举行过两次立法会议选举。在1970年选举中,一个新的反对党获得全部席位。王室解散了立法会议,禁止所有主张实行代议制的言行,代之以组成清一色委任的议院,通过王室法令实施统治。文莱又回到专制政体。

自1970年以来,文莱的君主专制政体一直是稳定的,人民的生活是富裕的,而这种富裕和稳定,主要是建立在“石油经济”以及依靠石油收入而制订的发展计划的基础之上的。大量的石油、天然气资源的开发,使得文莱从60年代后期以来一直是东南亚最富的国家。在1968—1979年之间,约20万人口的文莱平均每年生产石油在500万吨以上,而1979年生产了1260万吨。80年代初,文莱的人均国民收入高达2万美元,不仅富甲东南亚,而且在世界上也名列前茅。《美国新闻与世界报道》1982年刊登的一篇文章称文莱是“浮在石油上的东南亚世外桃源”。滚滚而来的巨额石油收入,全部由王室掌握,而王室和苏丹考虑到文莱的稳定和发展,从60年

代起就开始将大量收入用于公共设施建设和居民福利,包括道路建设、建医院、建学校以及直接给予居民的各项福利。“这一发展计划持续至今,并且肯定是一般公众在接受君主专制政体上起重要作用的因素”^①。

石油收入和苏丹的福利政策,使文莱成为一个名符其实的“福利国家”,实行免费医疗,义务教育,免收所得税,享受彩电、住房和汽车补贴贷款,对生活必需的水、电、汽油、大米和其他一些食品给予津贴,穆斯林还可补贴去麦加朝圣。这些经济上的好处,足以使普通的居民不关心政治,使得文莱的君主政体安稳如山。

二、独立以来的发展和变化

文莱的独立,翻开了文莱历史上新的一页。它作为一个富裕的独立国家,必然要选择自身的发展道路,更多地受东南亚和世界政治经济发展变化的影响。文莱仍然是“浮在石油上的富国”,1990年文莱的人均国民生产总值为16200美元,相当于越南、缅甸等国人均国民收入的80倍,高于“亚洲四小龙”之首的新加坡。但文莱将逐渐地不再是“东南亚的世外桃源”,它的各个方面:政治、经济、文化、外交,都在发生变化,尽管有些方面的变化相当缓慢。

在政治上,文莱独立后仍然实行君主政体,苏丹拥有立法、行政、司法的全部权力,在枢密院、内阁部长委员会、立法委员会、继承委员会和宗教委员会的协助和咨询下行使职权。苏丹和王室牢牢控制着国家权力。

独立之初,文莱政治生活中出现了一些新的变化,1985年开始允许建立政党。1985年9月29日,文莱国家民主党成立,主要成员是马来商人和一些知识分子,没有也不接受华人参加,文莱国

^① 黛安·莫齐主编:《东盟国家政治》,中国社会科学出版社1990年版,第36页。

家民主党主张建立君主制下的议会民主制。该党主席阿卜杜勒·拉蒂夫(已故)曾说：“我们代表新一代的思想者，我们支持文莱苏丹和文莱苏丹国。但我们也希望为文莱人民争取权利。我们的信仰是民族主义和民主主义。我们认为有必要开展政治运动，维护民主制度”。1986年2月，从文莱国家民主党中分裂出来的一批人，建立了文莱民族团结党，自称是一个多元民族政党，其目标是建立一个民主的马来伊斯兰王国。

政党的活跃激起了文莱社会和政治生活的波浪。在这种情况下，文莱政府于1986年9月颁布了“紧急状态的延续与确立法令”，从法律上确认1962年9月颁布的“紧急状态法令”的合法性与延续性。1987年7月，苏丹宣布将采取法律行动对付穆斯林极端分子。1988年3月，文莱政府取缔国家民主党，拘捕其主要领导人，接着，又宣布取缔了民族团结党。文莱又成为一个没有政党的国家。此后，政府在1989年释放30多名政治犯，1990年5月又释放了民主党的领导人。

在经济上，独立后文莱政府确定了争取经济结构多元化的目标，并作了一些努力。文莱在经济上一直高度依赖石油和天然气。1980年石油在国内生产总值中所占的比重高达83.7%，制造业仅占0.8%，国家财政收入和出口几乎完全依赖石油和天然气。独立之后，文莱政府认识到仅仅依靠石油和天然气维持文莱的稳定和经济发展，从长远来看是危险的，文莱应摸索自己的经济发展的路子，其中最为重要的一个方面是实现经济结构的多样化。文莱在1986年制定的第5个5年经济发展计划(1986—1990年)中明确提出了经济多元化的目标，政府还为此投资18亿美元，重点发展农业、渔业、林业和消费品工业。1988年11月，文莱成立工业和资源部，以促进工业发展。1991年政府又制订了第6个5年计划(1991—1995年)，准备在该计划内建立大约2000个小型工厂，重

点发展建材、药物、化学、纺织、食品加工等工业,同时,在农业中大力发展蔬菜、水果、稻米、花卉、家禽业、饲料业。

文莱力求实现工业多样化目标的一个主要举措,是积极吸引外资。文莱独立后,仍坚持了欢迎外国投资的政策。1990年,政府扩大了对外国资本投资的优惠范围,规定对个人所得与资本盈利不征所得税,利润汇款不加限制,先驱企业享受到了5年的免税期。同年,文莱政府先后派出两个代表团,分赴西欧国家和“亚洲四小龙”,争取这些国家和地区投资。但除了在石油天然气领域,外国投资者较少涉及到其他经济部门。

文莱政府在促进经济结构的多元化方面取得了一些进展。到1990年,石油和天然气在国内生产总值中的比重已下降为62.9%,非石油天然气部分所占的比例已达37.1%,其中制造业所占的比重已增加到1.7%。但总的说来,文莱在经济多元化方面所取得的进展,仍然是缓慢的和非常有限的。直到1990年,制造业所占的比重仅占1.7%,农牧所占的比重只有1.2%。在国内生产总值中所占的比重有较大增加的是社会服务业,从1983年占国内生产总值6.5%,增加到1990年的20%。

文莱实现经济多元化的困难并不是没有钱。到1990年,文莱的外汇储备已高达200亿美元,比印度尼西亚还多。此外文莱还有巨额的海外投资;王室在海外的投资有200亿美元。文莱的主要困难在于没有足够的、可以转入制造业和农业的劳动力。文莱总人口已达26万,劳动力约10万,但政府行政机构的雇员就超过3万人,几乎占了全国劳动力的三分之一。文莱不仅缺乏技术人员,也缺乏一般的社会劳动力。如果要吸引外来移民,又担心引起其他的社会问题。此外,文莱基础设施不足,工资水平过高,国内市场太小,都不利于加工制造业发展。

在文化和社会方面,文莱独立之后强调伊斯兰教传统,采取扶

植马来人的“文莱化”政策。文莱是一个伊斯兰教国家，较之于东南亚别的伊斯兰教国家，它更为严格地信奉传统的伊斯兰教教规。在文莱，跳舞、赌博、饮酒等都遭到禁止，也不存在所谓“夜生活”。文莱在致力于经济现代化的同时，仍然强调本国的伊斯兰教传统。文莱苏丹博尔基亚在1989年2月的一次讲话中强调，“国家的成就归于那种以文莱的价值观念为基础的、遵循伊斯兰教教义的传统制度”。因此，文莱“必须谨防我们那种根深蒂固并且协调融洽的生活方式，受到任何势力的威胁”。

文莱政府在推行伊斯兰教化的同时，实行扶持马来人的政策。在文莱26万居民中，马来人约占69%。由于历史的原因，过去大多数马来人以从事农业和渔业为主。1959年文莱自治后，政府就采取了扶持马来人的政策。1962年的文莱宪法规定非马来人取得公民资格，必须通过马来文和一般常识的考试，此后又采取措施，让马来人在就业和经商方面有更多的机会。文莱独立后，继续推行扶持马来人的政策。在投资政策方面，规定马来人的或以马来人为伙伴的合资企业，可以享受额外的优惠政策；在就业上，马来人有优先录用和晋升的权利。文莱的公共部门规定，不准雇佣非公民任职；文莱的一些公司如文莱壳牌石油公司规定，不准招收非公民在公司中任职。对其它民族如对华人，则采取了一些限制性的和歧视性的政策。华人约占文莱人口的18%，有5万余人，主要从事工商业和经营小型农场，但到1993年，也只有9000华人有公民权，其余的只是享有永久居留权的无国籍者。由于没有公民权，他们不能拥有房地产。华人在求职、晋升和经营活动等方面，也都受到限制。因此，自60年代以来，华人较多地移居加拿大、澳大利亚等国；1984年文莱独立后，华人移居国外的人数更多。

文莱独立给它在外交上走向国际舞台提供了条件，而文莱拥有200多亿美元的外汇储备，也使它有可能在东南亚地区的经济

合作和发展中发挥较多的作用。因此,外交上的变化是文莱独立以来变化最大的一个方面。它在东南亚的重要性增加了,也乐意在国际舞台上发挥作用。文莱在独立的当年,就加入“东盟”,并被接纳为联合国第 159 个成员国。1989 年,文莱担任东盟常务委员会主席,并成为东盟第 22 届常务委员会会议的东道主,当年它还被提名为联合国大会副主席。文莱与东盟各国都有着良好的关系,与新加坡、印尼的关系尤为密切,新加坡从各个方面支持文莱的建设和发展,文莱则允许新加坡军队在文莱进行山地作战的训练。印尼为文莱培训军警、技术人员、医务人员,并接受文莱每年派遣留学生,文莱则与印尼经贸和文化关系都很密切,采纳了印尼的马来语新拼音方案。文莱与马来西亚和菲律宾也保持着友好的关系,截至 1990 年它已向菲律宾提供了 1 亿美元的低息贷款。文莱现在已同世界上 50 多个国家建立了正式的外交关系。

三、面临的挑战和发展前景

文莱面临的主要挑战,是一个君主政体的小国在现代化加速和国际交往增多的情况下遇到的影响和冲击。经济的现代化进程,以及现代教育、大众媒介等,不可避免地在影响着文莱的居民,而长期以来,文莱的稳定主要是由于石油财富给它的居民带来的福利和实惠,而并非政治体制本身的强大和它的魅力及弹性。因此,在现代化潮流的影响下,过去曾经在文莱出现过的政党和提出过的实行君主立宪制的要求,有可能在新的条件下复活。文莱的政体有可能经历适应新的形势的变化。在经济发展方面,文莱将继续发展多样化的经济,但是,由于客观条件的制约,文莱经济的多样化仍然将是困难的和有限的。在国际上,文莱仍将积极发挥作用,但它的主要作用在伊斯兰教国家中和在东南亚。它将与周边的东盟国家建立更密切的政治经济联系,进行多方面的经济合作。

第二十九章

结语：战后东南亚经济发展的经验

《战后东南亚发展道路》这一课题的主题，是以分析东南亚国家的发展道路为中心，探讨东南亚国家的发展经验。对于东南亚各国的发展道路，主要围绕着政治民主与经济发展的关系展开，本书导言已作了分析；对于东南亚国家发展的经验，各章虽都有涉及但较为分散，我们就在结语中作一个总的论述。

一、影响战后东南亚各国经济发展的八个基本因素

对于战后东南亚国家经济发展所取得的举世瞩目的成就，可以从不同的方面和角度进行分析和总结。我们认为，只有通过对那些基本因素或长期起作用的因素所起的作用的分析，才能总结出东南亚国家经济发展成败得失的基本经验，因为“一个国家从经济上落后变为现代化不是中短期问题，而是长期问题”^①。本文探讨的基本因素，有八个，即文化背景、政治民主、社会制度、稳定、经济体制、发展战略、经济政策和对外开放。当然，还有一些因素，如教育、资源也极重要，但对这些因素的作用一般已无异议，这里不再讨论。

^① 杨叔进：《经济发展的理论与策略》，江苏人民出版社1983年版，第2页。

第一,文化背景与经济的关系。我们把文化背景放在最先考虑,不仅因为每个国家都有其文化背景,而且还因为对经济发展中文化因素作用的想法,是个有争议的问题。东南亚的例子可能有助于正确看待文化因素的作用,从而有助于深化对其作用的认识。在文化因素与经济的关系方面,我们的基本看法是,文化因素并非是对经济发展起决定作用的因素,也并非单独起作用的因素。在这方面,一个基本的事实是,从60年代初到90年代末,具有儒家文化背景的新加坡、南传上座部佛教文化背景的泰国以及具有伊斯兰教文化背景的马来西亚和印度尼西亚都取得了年平均6.5%以上的高速增长,而同一时期内同样具有儒家文化背景的越南以及同样具有南传上座部佛教文化背景的缅甸和老挝,经济发展却很缓慢甚至长期陷于停滞状态。当然,有人会提出,新、泰、印尼和马来西亚经济的高速发展与这几个国家中华人作用的发挥不无关系。事实上确实也如此。但是,在越、缅等国,也都有100万以上的华人,他们所在国的政府在一个时期的政策,使得那里的华人所带有的文化因子的作用并没有能得到发挥,他们的经济并没有能得到多少发展。这说明了政治和政策的作用毕竟远比文化的作用有力。如果我们再作更为深入的考察,不难看到华人经济在东南亚诸国中都是作为私人经济在发挥作用、得到发展,也就是说,如果撇开所在国的民族政策不谈,只有在以市场体制和私有经济为主的东南亚国家中,华人经济才能得到较大的发展。如果说华人所具有的文化因子对其经济事业确实起了积极的作用,那么这种作用得以发挥的基础和关键,也在于他们所在国的经济体制和政策。因此,无论从哪个角度看,东南亚的例子都说明了“文化并不直接地,更不单独地对经济发挥作用,它在这方面的作用始终限定在一

定的经济和政治条件与国际环境中”^①。

第二,在民主与经济发展的关系方面,也有一个基本的事实,那就是从战后初期到60年代初实行西方式议会民主时期东南亚国家经济发展速度并不快,而在从60年代初到80年代实行集权式统治的时期,却是大多数东南亚国家经济发展最快的时期。80年代末以来,东南亚一些国家(如泰国、新加坡、马来西亚等)出现了民主与经济发展较为协调地同步发展的现象;即使如此,这些国家民主的发展,主要是经济发展水平提高和社会阶级结构变化(尤其是中产阶级及知识分子力量壮大)的反映和结果。可见,民主作为影响经济发展的因素,主要表现在民主参与应与经济发展的原则相一致并有利于社会经济的发展;脱离本国的实践而实行西方式的议会民主,并不利于经济的发展。另一方面,社会经济的发展,阶级结构的变化和居民文化教育水平的提高,必然对本国的民主发展提出新的要求;只有逐步改革政治,扩大民主,才有利于经济的进一步发展,这也是东南亚的发展所昭示了的,其集中反映是80年代中期以来东南亚各国不同程度的民主改革,但我们也注意到,即使在60年代到80年代集权型统治时期(尤其是在度过了集权型初期的动荡阶段之后),东盟一些国家的国内民主都有所发展或扩大。

第三,从社会制度与经济发展的关系看,东南亚不同社会制度的国家,都有过较为迅速的发展时期,也有过停滞甚至倒退的经历。总的看来,实行资本主义的东盟诸国发展更快,这反映出战后资本主义在一些发展中国家仍然是有生命力的,但不能认为实行资本主义发展就快。菲律宾1981年后的发展,不仅在东盟而且在整个东南亚都属于最为缓慢的,以致被讥为“东盟病夫”。可见,资

^① 罗荣渠:《现代化新论》,北京大学出版社,1993年版,第227页。

本主义并不能保证某个东南亚国家的发展。另一方面,实行社会主义制度的越南北方,在 50 年代中期到 70 年代初的困难条件下,仍然保持了较高的发展速度。越南和老挝从 70 年代中到 80 年代中发展速度缓慢,主要是体制上和内外政策上的多方面的原因,也正因为如此,这两个国家在 1986 年实行全面改革后,经济上就恢复了元气,呈现出了强劲的发展势头,以致不少人都以为越南将成为亚洲的又一只小老虎。但自 80 年代中期以来,越南和老挝的社会主义制度和社会主义方向并没有改变,改革主要是针对不适应社会经济发展的体制和政策。

可见,战后东南亚国家经济发展与否,发展的速度快和慢,并不取决于它们所选择的社会制度。其根本原因在于,战后东南亚各国所选择的社会制度,并不是与历史发展的潮流相违背,而是各国长期历史发展的结果,各国在战后所确立的社会制度虽然不同,但有一点是共同的,即都不同于战前殖民统治(除泰国战前就是一个独立国家而且经历了 1932 年资产阶级革命)的新的社会制度,无论在政治、经济上,都具有不同程度的现代性。对于发展本国的经济、实现现代化,它们所面临的问题和困难是怎么办,而不是要不要、办不办;也就是说,问题主要在政策上和体制上,而不是在社会制度上。战后东南亚各国的历史发展进程也证明,其社会制度从总体上都能容纳现代经济的发展和生产力的提高,但在某些方面(如菲律宾等国的大土地所有制、家族政治等)又束缚和影响生产力的发展。因此,对于东南亚国家来说,主要的问题在于如何通过不断的调整和改革,使得本国的社会制度更有活力更能代表国民的利益,有利于社会经济的发展。这种情况,与英国在 17 世纪、法国在 18 世纪要推翻封建制度发展资本主义,是完全不同的。

第四,从稳定与经济的关系看,东南亚国家凡在经济上取得长期持续发展的,如新、马、泰、印尼,国内政局无不长期稳定。反

之,国内不稳定,无一在经济上能取得稳定发展的。在这方面,柬埔寨是一个最为突出的例子。越南、老挝长期处于战争条件下,严重影响了其经济发展。缅甸的情况虽不同于柬、越、老,但这个国家自1948年以来到90年代初,内战一直未曾停止;在60年代末到80年代末,反政府武装多达数十支,兵力达4—5万人,活动在全国大部分省邦特别是资源丰富的少数民族邦。这也是造成缅甸数十年来发展缓慢的一个重要原因。菲律宾在1986年2月推倒马科斯之后,本有一个良好的发展时机,终因政变频繁、政局不稳,经济发展大受影响。可见,起码的政治稳定,是经济增长的最为必要的前提。“很难指望一个社会在政治混乱、暴动,以及政权的变幻莫测之中,会有大幅度的经济增长”^①。战后东南亚国家的发展,也完全证实了这一点。

第五,从经济体制与经济的关系看,东南亚诸国中经济富有活力而又取得持续、高速、稳定增长的,无不以市场经济体制作为经济发展的基础,新、马、泰、印尼等国都是如此。反之,凡是长期实行高度集权的中央计划经济体制的,经济都丧失活力,发展缓慢。60—80年代的缅甸和70年代中期到80年代中期的越、老、柬,都无不如此。这就从正反两方面有力地显示了,发展中国的经济发展,应以市场经济体制作为运转机制。当然,市场经济体制也并非自然就保证了经济的发展,菲律宾就是个突出的例子。就市场体制本身而言,其建立和发展,也有如何适应本国国情的问題。东南亚各国市场经济的发展,是有其自身特点的,一个特点是它们几乎都是“协调型”或“混合型”的市场经济。在其发展初期,国家行政干预和国营经济起着重要的作用;大多数东盟国家的市场经济直到80年代以后才进入了较为成熟的发展阶段,开始较为全面地

^① 塞缪尔·亨延顿:《变动社会的政治秩序》,上海译文出版社1989年版,第45页。

推行经济自由化和私营化政策；而越、老、缅等国直到 80 年代末，开始从中央计划经济体制向市场经济转轨时，也极为重视国家干预的作用，国营经济在国民经济中也仍然起着重要的作用。

第六，从社会经济发展战略与经济的关系看，可以说随着社会经济发展，发展战略的重要性也日见增加。但社会经济发展战略对经济发展的影响程度，取决于是否有相应的配套政策和措施。在独立初期，东南亚各国虽也提出过一些经济发展计划，但都没有完备的发展战略。此后，各国的发展极不平衡。50 年代末 60 年代初，泰、马、菲等国在世界银行、联合国和美国专家的指导下，初步制定了发展战略，主要是把工业化作为发展的战略重点和经济增长的动力，但泰、马也没有因此忽视农业。事实证明，泰、马的发展战略更为成功。

70 年代以后，由于社会经济发展中的一些矛盾日渐暴露，东盟各国更为重视制定社会经济发展战略，其重点一是强调平衡发展，一是重视农业与工业同步发展，以实现经济的多元化。马来西亚 1970—1990 年强制性地通过实施“新经济政策”，在“改革马来西亚社会”、提高马来族人的经济地位、实现社会均衡发展方面取得了一定的成功（虽然不无代价，主要是华族积极性没有充分调动，放慢了发展速度）。泰国在实现经济多元化方面取得了显著成绩，新加坡则是东南亚国家中最早实施社会经济综合发展战略的，措施也很得力，在发展社会基础设施、解决居民住房、提高教育水平、改造产业结构等方面都取得了较理想的效果，到 80 年代初已成为亚洲四小龙之一。而菲律宾在 1977 年虽也制定了旨在解决“贫困、失业、半失业及社会问题”的社会经济发展战略，却没有相应的措施，最后不过是一纸空文。

80 年代末 90 年代初，为适应本国、东南亚地区和整个世界的变化，东南亚各国都提出了新的发展战略，其中新加坡的海外发展

战略、马来西亚的“2020年宏图”战略、越南的“2000年翻番”战略都正在实施并已取得了阶段性的显著成就。正确的社会经济发展战略对一个国家发展的导向作用,显然是十分重要的。

第七,经济政策对于经济发展的作用,较之于社会经济发展战略,更为直接,但政策只有建立在稳定合理的经济体制基础上并与社会经济发展战略相一致,才能保持其连续性并长期发挥作用。大多数东盟国家和越南、缅甸等国的经历,从两个不同的方面证实了这一点。大部分东盟国家由于实行市场经济体制时重视国家的调控作用,它的一些基本政策,如允许和鼓励私人资本、积极吸引外资、实行对外开放的政策,以及控制汇率、稳定物价、控制通货膨胀的政策,从50年代末或60年代到90年代,一直得到很好的贯彻,一些东盟国家(如新、马、泰)长期以来还一直实施了有利于保持宏观经济稳定的政策和尽量缩小地区和民族差别、有利于社会平衡发展的政策。尽管这些政策的具体内容(例如在60年代大部分东盟国家实行鼓励进口替代的政策,70年代以后则更加鼓励出口导向)也时有不同。

另一方面,反观长期实行中央集权的计划经济体制的越南、缅甸等国,虽然从解决眼前的困难出发,也不得不调整政策(如缅甸在70年代初放宽对私营经济的限制,越南在80年代初的经济改革),但都带有应急的和被动的性质,其作用就不能不是十分有限的。而且,即使是这样的补救性的政策,由于其在根本上与经济体制和国家总政策的矛盾,往往也不能有效地推行。

第八,对外开放有利于社会经济的发展 and 造就一种有生气、有活力、在国际上有竞争力的经济,闭关锁国必然导致本国经济丧失活力、陷于落后、停滞的困境,这已经不仅为东南亚国家,而且为世界上其他国家的发展所充分证实,也就不再展开分析。

二、东南亚经济发展的基本经验和领导集团的作用

对于影响战后东南亚经济发展的八个基本因素的分析表明,文化背景、社会制度和民主并非战后东南亚国家经济能否较快发展的先决条件。这些因素的作用,取决于如何根据本国的实际情况,利用、发扬和发挥其有利于本国经济发展的方面,特别是使之有利于社会稳定、民族团结和民众积极性的调动;社会稳定、对外开放和市场经济体制,则是经济持续、稳定增长的必要条件,特别是从长期看更是如此;社会经济发展战略则对社会经济的发展起着导向的作用,而经济政策则起着直接的作用。这八个对经济发展有重要影响的因素交互作用,组成一个合力,作用于各国的经济发展;这股合力的大小,则取决于这些因素被调动的程度和组合的情况。战后尤其是60年代以来东南亚各国历史进程表明,全面调动八项因素并组合得最好的,显然是新加坡,其次是泰国、马来西亚和印度尼西亚,再其次是80年代末以来的越南和老挝。菲律宾尽管有多项有利因素,但长期以来并未有机的结合,拉莫斯总统执政以来才出现了转机。缅甸自1988年以来,在吸取教训的基础上,较为有效地调动了有利经济发展的因素。柬埔寨虽已在争取民族和解、推动市场经济等方面作出了努力,但该国至今尚未实现全面的和解与稳定。至于文莱,尽管人均国民生产总值在东南亚居于前列,但独立较晚,国家较小,长期以来主要靠石油天然气,在经济发展方面还没有多少具有较普遍意义的经验。

综合以上分析,我们认为战后东南亚发展的成功经验主要在于,在一个具有现代发展导向的强有力的政府的领导或治理下,在政治上采用适合本国国情的治理方式,在稳定统治的同时逐步扩大民主,以保持本国的长治久安;在经济上实行以市场为基础的经济体制,发展富有竞争性的和开放型的经济,推行有利于调动民众私人积极性和促进经济发展的政策;通过制定和实施正确的和富

有预见性的社会经济发展战略,确定发展方向并调节和解决发展中的主要矛盾和问题,同时,充分调动本国社会制度和文化中有利于民族团结、社会稳定和现代经济发展的因素,促进社会经济的发展。

那么,何以在一些东南亚国家如在新加坡、泰国、马来西亚、1965年以后的印尼,社会稳定得以长期维持,民主问题没有困扰发展,社会制度和文化中有利于经济发展的因素得以充分显示其作用,市场机制有效地发挥其功能,对外开放得以长期坚持,基本政策符合实际并长期保持了连续性,而在另一些国家中,这些影响经济发展的因素,却未能充分地得到利用、发挥,更未能有机地组合,形成一股难以改变其方向的合力,以致各种有利因素被错位、颠倒,从而严重影响甚至阻碍社会经济发展呢?原因当然是复杂的,但一个关键的因素在于人,主要在于是否有一个具有现代导向、了解国情和世情、有能力治理好本国的领导集团。

以领袖人物为中心的领导集团在东南亚国家发展中的这种重要作用,已为战后东南亚各国的历史发展所证实。几乎每一个东南亚国家的成功发展、曲折经历或失败,都同以其本国领袖人物为中心的领导集团的作用及其命运密切相关。新加坡的成功,首先应归功于李光耀以及以他为中心的领导层。印尼以1965年为界的两个不同发展时期,是与苏加诺和苏哈托两个人的名字紧密联系在一起。缅甸1962年以后的经历,则同奈温以及以他为核心的领导集团提出的“缅甸社会主义”关系极大。越南1986年以后的全面改革,也同黎笋逝世后由力主改革的阮文灵当选为越南共产党总书记有着直接关系。马来西亚的发展,离不开拉赫曼、拉扎克、侯赛因和马哈蒂尔这四位前后相承的总理的领导。菲律宾的变化,也同马科斯的独裁、科·阿基诺从家庭主妇到总统以及拉莫斯从将军到总统相关。泰国由于战前特殊的经历,其领袖人物的作用较之于新

加坡、印尼等国不免逊色，这是因为它在1932年革命以后已经形成了以军人为主、官僚为辅的统治机制，较之1945年以后才独立的其他东南亚国家，属于较早开始现代化进程的国家。尽管如此，披汶和沙立的统治也在泰国的发展中显明地打下印记。至于柬埔寨的不幸，在很大程度上也反映在诺罗敦·西哈努克后半生大部分时间奔波流离的生涯中。

战后东南亚历史中以领袖人物为中心的领导集团与本国发展之间的关系，反映出东南亚的现代经济发展或现代化，作为一种外源性的或后发型的现代化，“在其启动阶段非经济因素的作用大于经济因素的作用，其中最突出的是国家即中央政权在推动经济增长与社会变革中的重大作用”^①。而国家即中央政府的作用，主要是通过以领袖人物为核心的领导体现出来的。正如李光耀所指出的，在发达国家，促使社会正常运转的机制已经建立起来，在那儿制度较为全面地发挥其功能，因此，“在一个发达国家，平庸之辈当部长并无大碍，国家还是合法存在的。”但是，发展中国家并无这样的历史基础，其现代化发展主要还是一种自上而下的自觉强制运动，运转机制的功能以及影响发展的各种因素的积极作用的发挥，有赖于领导力量。在这种情况下，“不论采用什么制度，起决定作用的是实行这个制度的人的素质”，“一、二个杰出的政治领袖却对一个国家的存亡有生死攸关的关系”。^②这些话虽有过分强调政治领袖的作用之处，但东南亚大部分国家发展的实践，也确实证实了人的素质尤其是领导人的素质对于国家发展所起的往往是决定性的作用。在这方面，新加坡的李光耀、马来西亚的马哈蒂尔和印尼的苏哈托，都有杰出的表现。李光耀再三强调，新加坡之所以成功，是因为“领导人采取现实的态度，使新加坡作出调整以适应世界经济

^① 罗荣渠：《现代化新论》，北京大学出版社1993年版，第185页。

^② 新加坡《联合早报》编：《李光耀40年政论选》，第199页，第138页，第492页。

情况”，“我们能够随着情况与社会的改变而改变”^①，“经常提醒大家，十年、廿年后新加坡会面临什么问题”，使“危机感和忧患意识”深入人心^②。马哈蒂尔在1981年首次出任总理时，就明确提出了“向东看”，即在经济上学习日本的政策，90年代初又提出了顺应人心而又富有远见的“2020年宏伟目标”。印尼在苏哈托执政后深刻反思独立以来印尼的发展历程，认为“长期以来我们所经历的倒退，就是忽视经济建设造成的”。因此，他明确提出，在他要建立的新秩序中，“应该把经济建设放在首要的地位”^③。

从战后东南亚各国的实践看，成功的东南亚国家的领袖人物，除了具备领袖人物在性格、能力和品质上一般所应具备的优点外，其素质主要表现在对于当代国内和国际的情况有清醒的认识，同时对发展趋势又有远见卓识；以现实主义而不是教条主义的态度看待本国的发展，把社会经济发展而不是意识形态放在首位或中心地位，善于调动各种因素为实现这一目标而奋斗。反之，不成功或不那么成功的领袖人物和领导集团，往往缺乏这些素质，尽管他们不乏其个人的优点、魅力，甚至在政治舞台上叱咤风云，留下了光辉的业绩（例如，印尼的苏加诺，在许多方面就是这样的历史人物）。归纳起来，现代性、现实感、经济意识和远见卓识，对于发展中国家的领导人来说，是极为重要的。

那么，大量高素质的人才如何产生，并把他们推到领导层中去呢？从战后东南亚国家的发展看，造就一般的具有现代文化、技术、管理等方面能力的人才，与世界上大多数国家也是相同的，即主要通过教育，国家管理人才还要受文官制度的训练和培养。至于高层次的人才尤其是领导层的人才，则主要通过两种方式，一种是新

① 新加坡《联合早报》编：《李光耀40年论造》，第493页。

② 《亚洲的小巨人》，台湾，《天下》杂志社编，1984版，第14页。

③ 《苏哈托自传》，世界知识出版社1991年版，第167页。

加坡式的,从立国开始就提倡精英治国,精心培养治国的精英人才,李光耀经常自豪地向人们夸耀,在他的国家集中了全新加坡第一流的人才,这些精英人物在最上层大约有二百人,他们掌握了新加坡的命运。李光耀强调,一定要物色最优秀的人才,“除非我们能网罗最能干、最坚强、最果敢和最具有献身精神的人才,让他们加入人民行动党的政府,否则,新加坡将崩溃”^①。在某种程度上,马来西亚、印尼和泰国,与新加坡也有相似之处。其他的东南亚国家,则大多采取从执政党或执政集团内有经验、有威信的人物中选择领袖人物的做法。在政治领导层的更新方面,迄今为止,新加坡最为成功地完成了这一过程,其方法是在老一代领导人还比较年轻的时候,就开始系统地、有计划地培养下一代的领导人,通过渐进的过程,逐步把新一代的精英提拔到领导岗位上,到条件成熟时把国家权力全部移交给他们。1990年11月李光耀主动辞去职务由吴作栋出任总理,标志着新加坡领导层的更新已基本完成。在马来西亚,新、老交替也正在顺利、稳步地进行。在其他东南亚国家,这一问题正在成为世纪之交影响其未来发展的一大问题。

值得注意的是,随着社会经济的发展以及随之而来的教育水平和民众政治意识的提高,80年代中期以来,东南亚国家政治领导层的产生和更新出现了一些新的变化。有竞争性的选举在其中所起的作用增强了,这在菲律宾、泰国、马来西亚等国表现得最为明显。从发展趋势看,这一因素所起的作用将继续增强。这也是可以理解的。东南亚社会经济的发展、教育水平的提高和对外交往的扩大,既为造就新一代的高素质的人才创造了有利的条件,也对领导这些国家的领袖人物提出了更高的要求,各国的领袖人物在产生和更新的方式上,自然也会发生这样那样的变化。而新的、顺乎

^① 新加坡《联合早报》编:《李光耀40年政论选》,第454页。

民心和合乎本国发展需要的领导层和领袖人物登上舞台,必然对东南亚各国的向更高的阶段发展起到积极的作用。

附 录

一、东南亚国家人口的发展

(单位:万人)

国 家 年 份	1937	1960	1980	1990	1990年为 1960年(倍)
印度尼西亚	6740	9351	14600	17800	1.90
菲律宾	1544	2741	4700	6150	2.24
马来西亚	482	810	1390	1790	2.20
新加坡	65	163	240	300	1.84
泰 国	1499	2639	4900	5580	2.11
緬 甸	1563	2066	3480	4160	2.01
越 南	1898	3002	5420	6630	2.20
老 挝	101	180	340	410	2.27
柬埔寨	305	495	690	850	1.27
文 莱	3.5	8.4	19.2	30	3.57
东南亚合计	14150.5	21455.4	35779.2	43700	2.04

资料来源:

①B·R·迈克尔:《国际历史统计资料:非洲和亚洲》,纽约大学出版社,1982年英文版。

②世界银行:《世界发展报告》,1982年,1992年。

说明:战后初期东南亚国家没有全面的人口统计,采用了战前的人口统计数字。

二、东南亚国家国内生产总值的变化

(单位:百万美元)

国 年 份 家	1960	1980	1991	1991年为 1960年(倍)
印度尼西亚	8670	84960	116476	13.4
菲律宾	6960	38900	44908	6.5
马来西亚	2290	24770	46980	20.5
新加坡	700	12910	42861	61.2
泰国	2250	36810	93310	41.5
缅甸	1280	5770	8700	6.8
合计	22150	204120	353235	15.9

资料来源:

世界银行:《世界发展报告》,1982年、1993年。

说明:越、老、柬由于长期战争,没有全面、准确的统计数字;文莱1984年才独立。

三、东南亚六国国内生产总值年平均增长率

国 家	年 份			
	1950—1960	1960—1970	1970—1980	1980—1990
印度尼西亚	2.6	3.9	7.8	5.5
菲律宾	5.1	5.1	6.2	0.9
马来西亚	3.2	6.5	7.8	5.2
新加坡		8.8	8.5	6.4
泰国	5.6	8.4	7.2	7.6
缅甸	4.5	2.6	4.8	

资料来源：

①联合国：《1963年亚洲和远东经济概览》，纽约，1964年英文版。

②世界银行：《世界发展报告》，1982年，1993年。

四、东南亚国家人均国民生产总值的变化

(单位:美元)

国 年 家 份	1960	1981	1991	1991 年为 1960 年(倍)
印度尼西亚	73	530	610	8.35
菲律宾	163	790	730	4.47
马来西亚	230	1840	2520	10.95
新加坡	350	5240	14210	40.6
泰 国	93	770	1570	16.88
緬 甸	70	190	210	3.00
老 挝		80	220	

资料来源:

①1960年的人均国民生产总值按联合国《1964 亚洲和远东经济概览》提供的数据估算。

②世界银行:《世界发展报告》,1983年,1993年。

五、东南亚国家经济结构的变化

(一) 农业在国内生产总值中所占份额的变化(%)

国 家 \ 年 份	1953/1954	1959/60	1981	1991
印度尼西亚	57.4	62.0	24	19
菲 律 宾	43.3	34.1	23	21
马来西亚		36	23	17.3
新加坡		4	1	0.3
泰 国	41.9	39.4	24	12
緬 甸	45.6	40.6	47	47.9
越 南				36.9
老 挝				57.3
柬埔寨	53.2	41.4		
文 莱			1.1	1.1

资料来源:

①联合国:《1963年亚洲和远东经济概览》,纽约1964年英文版,第36页。

②世界银行:《世界发展报告》,1983年,1993年。

③新加坡东南亚研究所《东南亚,1993—1994年》:新加坡1993年英文版。

(二) 工矿业在国内生产总值中所占份额的变化(%)

国 年 家 份	1960	1980	1990
印度尼西亚	14	42	41
菲律宾	23	28	34
马来西亚	18	37	41.7
新加坡	18	37	38
泰 国	19	29	39
緬 甸	12	13	13
越 南			22.8
老 挝			17.8
文 莱		77.9	50.5

资料来源:

①世界银行:《世界发展报告》,1982年,1993年。

②新加坡东南亚研究所:《东南亚,1993—1994年》新加坡,1993,英文版。

六、东南亚国家城市化的发展

(城市人口占总人口的%)

国 年 家 份	1960	1970	1980	1991
印度尼西亚	15	17	20	31
菲律宾	30	33	36	43
马来西亚	25	27	29	44
新加坡	100	100	100	100
泰国	13	13	14	23
缅甸	19		27	
越南	15		19	
老挝	8	10	14	19
柬埔寨	11			
文莱				64

资料来源:

世界银行:《世界发展报告》,1992年,1993年。

七、东南亚各国 1994 年主要经济指标

指 标 国 家 (地区)	人 口 (百万)	国民 生产总值 (亿美元)	人均国民 生产总值 (美元)	经济 增长率 (%)	出口总值 (亿美元)	外 债 (亿美元)
新加坡	3.1	559	18025	10.2	888	—
马来西亚	19.4	627	3230	8.1	484	188
泰国	59.8	12417	2085	7.4	412	427
菲律宾	66.2	563	850	4.5	124	353
印尼	193.4	1247	645	6.7	370	878
文莱	0.3	56	18500	3.0	26	—
越南	73.7	162	220	8.0	30	154
柬埔寨	9.5	20	215	5.7	2	16
老挝	4.7	14	290	4.0	2	11
缅甸	45.7	114	250	5.8	7	53

资料来源：

① 主要根据《亚洲周刊》，1995 年 1 月 8 日。

② 缅甸的人均国民生产总值，根据缅甸国内统计和亚洲银行估计。

后 记

在本书终于完成并付梓之际，作为项目的主持人，我并没有如释重负的感觉，相反总感到意犹未尽。“战后东南亚的发展道路”这样一个大课题，实在是太丰富、复杂了，即使按我们一开始定下的三个目标，即勾勒战后东南亚各国的发展线索和基本面貌，探讨民主与发展的关系，总结东南亚发展的基本经验，也需要更充裕的时间作更为深入全面的研究，何况战后东南亚历史发展进程的最近阶段，还是一个尚在进行之中的动态的过程。但是，作为一个课题，它必须在一定的时间内完成并拿出相应的成果，也只是在这个意义上，我们已完成了对这个课题的研究。

本课题是由贺圣达研究员、王文良副研究员和何平副研究员共同完成的，具体分工是贺圣达负责课题设计、撰写导言、结语和第三篇并编写附录，何平和王文良分别负责撰写第一篇和第二篇。全书由贺圣达统编。在本课题的研究和写作过程中，为对本书中探讨的问题达成共识并尽量保持全书的统一性和连贯性，我们三位作者曾多次进行了讨论。但是，由于本课题所探讨的三个发展阶段中东南亚各国的情况复杂多样，以及三位研究者多少带有各人的研究风格，这就使得各章节在写法上不尽相同。我想这应该是可行的，实际上，国外的不少这一类著作，都采取这样一种方式，大家熟悉的《剑桥中国史》就是如此。

按原来的设想，我们在研究过程中编了一个“战后东南亚大事

记”，本想作为附录，因为篇幅过多，只得割爱了。现在的附录中，有几个反映战后东南亚社会经济发展情况的表，可以从这些数字一睹东南亚各国社会经济发展的主要情况，对全书叙述起补充作用，对读者当不无参考作用。

本课题有幸在 1992 年被列为国家社科基金项目，得到了必要的资助。

贺圣达

1994 年 10 月