

泰國行政發展之研究

吳復新著

私立東吳大學叢書之八十五
中國學術著作獎助委員會
本書出版費用係由中華教育文化基金董事會撥助

泰國行政發展之研究

吳復新著

中華民國七十年四月初版

泰國行政發展之研究

定價

精裝本新臺幣貳佰貳拾元美金陸元
平裝本新臺幣壹佰貳拾元美金參元伍角

國外定購另收郵費精裝美金三元
平裝美金二元

著作人

吳復新

地址：臺北縣新店市二十張路
七二一巷三一號

郵政劃撥：一三五八〇一號

出版者

私立東吳大學
中國學術著作獎助委員會

地址：臺灣省臺北市襄陽路二號

總經理

臺灣商務印書館

地址：臺北市重慶南路一段三七號

經銷處

香港龍門書店

地址：香港英皇道一六三號二樓

承印者

大進印刷有限公司

地址：臺北市西藏路二五一巷八號

版權所有
翻印必究

自序

二次大戰後，政治與行政學者開始鼓吹以比較的方法研究公共行政，因而產生了比較公共行政（或稱爲比較行政）這一新的學科。比較行政（Comparative Administration）的研究對象，主要是發展中國家的行政制度與行政行爲，並且更特別注意行政與國家發展的關係。在這一研究取向（orientation of research）中，個案研究成了不可缺少的一環，因爲這是獲得比較資料的唯一來源。

泰國是東南亞各國中，在十九世紀遭受西方勢力入侵時，唯一倖免於「難」而仍保持其獨立的國家。造成這項獨特事實的原因乃是，泰國在面對這種力量的衝擊時，曾經成功地做了重大的變革，而使國家獲得一種有效的因應能力（responsive capability）。這項變革就是政府行政的大改革。其結果，使泰國君主專制下的傳統官僚治體（bureaucracy）變成了一個現代的行政制度。然而這個現代的行政制度，在一九三二年建立君主立憲政體後，却未能更進一步發展。泰國這種不尋常的行政發展歷程與事實，正好提供了比較行政研究的一項寶貴資料。

基於上述的理由，本書擬以生態研究法（ecological approach），來探討泰國行政演變的兩大

問題：一、為何以及如何一個傳統的官僚治體在面對挑戰時，能够從事變革而成爲現代的行政制度？二、為何這個現代的制度又未能繼續獲得良好的發展？

本書共分六章，約十三萬言：

第一章：緒論 從比較行政研究的觀點，說明個案研究的價值與貢獻；並進而解釋泰國行政發展之研究的主旨。其次闡明本書所採取的研究方法——行政生態研究法的意義。所謂行政生態研究法，簡單地說，就是採取生態學的觀點來研究行政與其環境的相互關係。生態研究法對發展中國家行政的研究，助益甚大。最後，將泰國的概況做一簡介，以幫助對本書之主題的瞭解。

第二章：傳統泰國的行政 傳統泰國的行政制度乃是以後泰國行政發展的基礎。傳統泰國的行政制度與社會制度幾乎不分。其特徵在於以一套精緻的層級制度，使社會上的兩種成員——統治者與被統治者——結合在一起。國王及其下治理人民的少數官吏爲統治者。他們形成一個以國王爲首的官僚治體。其餘爲平民與奴隸，他們是以農爲生的被統治者。統治者與被統治者的關係很鬆懈。小乘佛教是全國人民的共同信仰，它賦予個人生存的意義，也維持了社會的安定。基本上，官僚治體與一般人民是分離的，其組織並不複雜。在理論上，雖然國王具有絕對的專制權力，但是，官僚治體却仍具有高度的獨立性。然而，官僚治體的功能却很有限。其工作只是替國

王治理人民與收稅，並維持自身的存在。總之，傳統泰國的行政制度，主要乃是以社會制度為基礎，履行維持社會安定的有限功能而已。

第三章：泰國行政現代化之開展 從十九世紀開始，泰國遭遇了西方勢力的入侵，國家的生存面臨了嚴重的挑戰。本章即在敘述，泰國在因應這種挑戰時所採取的主要措施——官僚治體的變革。首先，敘述西方勢力對泰國的衝擊及泰國行政現代化的奠基。其中最值得一提的就是，泰國國王對西方勢力之「侵襲」所具有的正確認識。由於這種認識，國家乃能在他們的領導下，邁向現代化的途徑。其次，論述泰國在朱拉隆功國王領導下，所實行的一連串重大的行政變革。其中第一階段主要是從事於行政現代化所需的「基本建設」，這也是國家發展的基礎。第二階段才真正是行政的大改革，包括政府結構的重組與發展。內政部的建立與發展乃是其中最重要的一環。因為它負起了創建一個全國地方行政體系的重責大任，這是維持國家領土完整的必要手段。此外，內政部與其他各部的發展也有極密切的關係，因而促成了國家官僚治體的產生。如果用現代行政學的術語來說，內政部的建立乃是一項「制度建立」(institution building)的過程。總之，十九世紀中葉，泰國在面對西方勢力的衝擊時，由於行政的變革與發展，不但打贏了一場漂亮的「防衛戰」，保持了國家的生存與獨立，同時還使國家更邁向現代化。

第四章：君主立憲政體下之泰國行政 一九三二年的革命，推翻了持續將近六百年的君主專制政體而建立一個君主立憲政體。泰國的行政也因而進入了一個新的紀元。本章即在探討泰國的行政制度在君主立憲政體下的「所做所為」。首先，略述革命的前因後果以明此時泰國的「政治發展」。次言行政的結構與行為，以窺自十九世紀建立現代行政制度以來，其所歷經的發展，並藉之比較革命前後之行政實況的異同。最後，從官僚治體與國家發展之關係的觀點，檢討現代泰國的行政，期能對它的未來發展有更深刻的認識。

第五章：影響泰國行政發展之生態因素的剖析 本章乃是依據前述生態研究法，對影響泰國行政發展的生態環境，做更詳細的分析。首先，陳述行政生態因素的涵義。接著再分別從歷史文化、社會、政治和經濟等因素，分析這些因素與行政的關係。最後，論述環境與官僚治體的溝通，以明環境對行政的反饋 (feedback) 能力。

第六章：結論 首先敘述行政發展的涵義，以作為評估泰國行政發展的基礎。其次回顧泰國行政發展的歷程，以便對泰國行政發展有一整體的概念。最後，以這個概念為基礎，就行政發展的現代涵義，瞻望泰國未來的行政發展方向。

泰國的行政發展表現了兩項基本的特徵：第一是行政行為深受傳統制度的影響；其次為具有

接受外來制度以改革原來制度的能力，但是這種變革全賴政治領袖的倡導。這兩項特徵造成了以下的結果：行政行為往往無法配合現代的行政結構，以致完善的結構無法發揮應有的功能。這種現象妨礙了國家發展之目標的達成。所以，泰國的行政制度是否能有更進一步的發展，端賴其能否改變它的「行為本質」，使現代的行政結構發揮應有的功能。

本書原係作者在政大公共行政研究所所提的碩士論文，經修正而成。在寫作過程中，承蒙江師炳倫悉心指導、詳加校正；雷師飛龍賜借資料並時予督促，易師君博在研究方法上的啓迪，華師力進在行政行為研究方面的指引，以及所主任傅師宗懋關懷鼓勵；師恩難忘，謹在此敬致最深厚的謝意。

另外，旅居泰國曼谷的孫維忠（韋中）先生、泰國國立發展行政研究所的 Phaiul Changrien 博士，以及本所泰國留學生基拉沙學長等均協助或提供不少寶貴的資料。尤其是孫先生遠在泰國，不辭煩勞地替我搜集資料，此種恩情更使我終生難忘；如果沒有他這麼熱心的協助，本書恐難寫成。對於這些異國的友人，我也要在此表示由衷的謝意。

最後，要向勗勉有加的父親以及曾經對本書的完成，提供過極多協助的內子、家兄以及舍妹，表達內心的感激之忱。「樹欲靜而風不止，子欲養而親不待」，如今書雖成，然已無法親呈

於慈母面前，惟能以此書敬慰先母在天之靈。

本書承江師炳倫、雷師飛龍之推薦而獲得東吳大學中國學術著作獎助委員會之獎助出版，謹在此一併致謝。

撰寫本書時，雖然兢兢業業，殫心竭智，唯因作者才疏學淺，錯誤與疏漏之處在所難免，尚祈海內外學者先進不吝指正。

中華民國七十年青年節 吳復新謹識

泰國行政發展之研究

目 錄

第一章 緒 論.....	一
第一節 比較行政與個案研究.....	一
第一項 比較行政之崛起與發展.....	一
第二項 個案研究與本書之主旨.....	五
第二節 研究方法——行政生態研究法概說.....	八
第一項 行政生態研究法之必要.....	八
第二項 行政生態研究法之內涵.....	一一
第三節 泰國概況介紹.....	一四
第一項 自然及人文環境.....	一四
第二項 歷史背景.....	一七

第二章 傳統泰國的行政.....二四

第一節 傳統的社會.....二五

第一項 社會的一般結構.....二五

一、統治階級與社會的層級制度.....二六

二、被統治階級與保護制度.....二八

三、政府與人民的關係.....三〇

第二項 宗教：小乘佛教——泰國人民的信仰.....三三

一、佛教的地位.....三三

二、佛教的教義.....三四

三、宇宙觀.....三九

四、佛教與人民的關係.....三九

五、佛教的組織與特性.....四一

六、佛教對社會的影響.....四三

第二節 傳統的行政制度.....四五

第一項	國王——專制的君主	四五
一、國王	的地位與權力	四五
二、國王	權力的限制	四七
第二項	傳統的官僚治體	四九
一、官僚	治體的結構	五一
二、官僚	治體的運作	五六
第三項	結語——傳統泰國行政的簡評	六五
第三章	泰國行政現代化之開展	七一
第一節	西方勢力之衝擊與泰國行政現代化的奠基	七二
第一項	拉瑪三世與通商條約的訂立	七二
第二項	傳教士、拉瑪四世以及西化基礎的建立	七三
第三項	朱拉隆功國王與政府行政大改革的實施	七六
第二節	伽克利改革與一八九二年之行政重組	七八
第一項	第一階段的改革措施	七八

一、諮詢機關的創設·····	七八
二、財政的改革·····	七九
三、人事行政的初步革新·····	八〇
四、交通：郵政和電信的創設·····	八二
五、地圖的繪製與測量的實施·····	八二
六、鐵路的建造·····	八三
七、外事廳的成立·····	八三
八、教育的發展·····	八三
第二項 改革的第二階段——行政的大重組·····	八五
一、政府結構的重組·····	八六
二、外籍顧問的延攬·····	八八
三、各部的發展·····	九〇
第三節 內政部之建立及其發展·····	九七
第一項 內政部及地方行政體系的建立·····	九七

第二項	內政部與司法行政及稅務行政的改革·····	一〇六
第三項	丹隆親王領導下之內政部的發展·····	一〇八
第四節	內政部與國家官僚治體的產生·····	一一三
第一項	國家官僚治體的形成·····	一一三
第二項	新的官僚治體的運作——以人事過程為例·····	一一七
一、人員的徵取·····		一一七
二、人際關係的安排·····		一二四
三、官僚成員的激勵·····		一二七
第五節	泰國行政現代化之開展的評估·····	一三〇
第四章	君主立憲政體下之泰國行政·····	一四〇
第一節	君權的式微與一九三二年的革命·····	一四一
第一項	拉瑪六世、七世及君權的衰微·····	一四一
第二項	一九三二年的革命與君主立憲政體的建立·····	一四四
一、一九三二年的革命·····		一四四

二、君主立憲政體的建立與憲政之治的虛幻·····	一四六
第二節 憲政體制下的行政制度·····	一四九
第一項 社會與政治的背景·····	一五一
第二項 行政的結構·····	一五四
一、立憲君主·····	一五五
二、中央的行政組織·····	一五五
三、地方的行政組織·····	一六〇
四、文官制度·····	一六七
第三項 官僚行為及其對行政的影響·····	一七〇
一、權威的模式·····	一七一
二、社會價值與行為規範·····	一七三
第三節 官僚治體與國家的發展——現代泰國行政的檢討·····	一七七
第五章 影響泰國行政發展之生態因素的剖析·····	一八八
第一節 行政生態因素的涵義·····	一八八

第二節 歷史文化因素·····	一九二
第一項 社會價值與官僚的行爲·····	一九二
第二項 佛教與官僚治體·····	一九四
第三項 教育制度與官僚治體·····	一九六
第三節 社會因素·····	一九八
第一項 朋黨與行政行爲·····	一九八
第二項 稜柱團體與行政行爲·····	二〇一
第四節 政治因素·····	二〇二
第一項 非官僚力量的強弱與行政績效的高低·····	二〇二
第二項 政治情勢與官僚治體的變革·····	二〇四
第三項 政治傳統與行政行爲·····	二〇六
第五節 經濟因素·····	二〇七
第一項 農業爲主的經濟結構與行政的關係·····	二〇七
第二項 外屬企業與行政行爲·····	二〇九

第六節 環境與官僚治體之溝通模式的分析	二二二
第六章 結論	二二七
第一節 行政發展的涵義	二二七
第一項 發展的意義	二二七
第二項 行政發展的模式	二二八
第二節 泰國行政發展之回顧與前瞻	二二一
第一項 泰國行政發展的回顧	二二一
第二項 泰國行政發展的前瞻	二二三
參考書目	二三一
壹、中文部份	二三一
貳、英文部份	二二三
索引	
壹、中文	二六五
貳、英文	二五七