

學術論文

巴育執政下軍人勢力對泰國政治的影響

The Influence of Military Power on Thai Politics under Prayuth's Control

郭虹伶 *Hung-Lin Kuo*

中山大學中國與亞太區域研究所博士候選人

Doctoral Candidate of Institute of China and Asia-Pacific Studies

National Sun Yat-sen University

摘要 / Abstract

2014 年發生泰國軍事政變後，巴育(Prayuth Chan-O Cha)掌權後將《2007 年憲法》廢除，自 2006 年政變與 2014 年政變，其實都以保護國家與君主制為主要訴求，泰國的國家改革就成為一個流行詞，軍方對於 2014 年政變理由是「使各地持續暴力抗議行為盡早落幕，恢復和平」，並發誓以重新和諧國家為藉口，恢復泰國人民的團結。政變發生後，國家和平與秩序委員會 (NCPO) 將國家改革視為首要任務，也作為政變後最強大組織。巴育以 NCPO 領導人的身分主掌國家政治機關，透過《臨時憲法》合法化其設立依據，透過 NCPO 重新制定議程掌握國家政治機制中絕對權力。NCPO 於 2019 年 7 月 16 日解散前，巴育總理要求泰國 NLA 將 44 條命令寫入《2017 年憲法》，確定 NCPO 解散後仍具法律效力。本文將廓清巴育軍政府執政下的泰國如何透過 NCPO 與改制憲法與國家總體戰略來求取軍方最大利益。

After the military coup in Thailand in 2014, Prayuth Chan-O Cha abolished the 2007 Constitution after taking power. Since the 2006 coup and the 2014 coup, in fact, the main appeal was to protect the state and the monarchy. Thailand's National reform has become a buzzword. The military's reason for the 2014 coup was to "end the continued violent protests in various places as soon as possible and restore peace," and vowed to restore the unity of the Thai people under the pretext of reharmonizing Thailand. After the coup, the National Council for Peace and Order (NCPO) regarded national reform as its top priority and became the most powerful organization after the coup. Prayuth is in charge of the country's political institutions as the leader of the NCPO, legitimizing the basis for its establishment through the Interim Constitution, and re-formulating the agenda through the NCPO to gain absolute power in the state's political mechanism. Before the NCPO was disbanded on July 16, 2019, Prime Minister Prayuth asked the Thai NLA to rewrite Section 44 into the 2017 Constitution to confirm that the NCPO would still have legal effect after it was disbanded. This article will clarify how Thailand under the Prayuth military government seeks the best interests of the military through NCPO, restructuring of the constitution and the overall strategy.

關鍵詞：國家和平與秩序委員會、2017 年憲法、軍人

Keywords: National Council for Peace and Order, 2017 Thai Constitution,
Military

壹、前言

在 2016 年 10 月王室繼位後的新轉型時代，王室與軍事菁英的權力結構和相互關係正在改變。泰國正處於蒲美蓬國王（King Bhumibol Adulyadej）長期建立的受軍隊忠誠的巴洛米魅力、以君主為中心的政治失序階段，新任瓦吉拉隆功（King Maha Vajiralongkorn）國王的新王室政治秩序尚未明確建立。軍方不希望在這個脆弱的時期出現權力真空。軍方作為泰國的傳統政治勢力，軍方堅信只有其確認政治制度才能維持泰國的君主制，在王室繼承的脆弱時期介入，成為新的統治者，控制、支配和決定新統治時期的權力和利益分配。

泰國前陸軍參謀長巴育（Prayuth Chan-O Cha）將軍於 2014 年 5 月 22 日，軍方單方面宣布中止《2007 年憲法》、全國戒嚴，並組建「國家和平秩序委員會」（National Council for Peace and Order, NCPO）；5 月 24 日強行解散泰國眾議院接收所有立法權，進入軍事獨裁統治；7 月 23 日 NCPO 頒布《2014 年臨時憲法》，臨時憲法內賦予 NCPO 對軍人所成立的臨時政府具有監督職權與指導功能，主要負責國家安全事務；NCPO 取代原有民選政府及國會，作為合法內閣，全數國會議員及內閣改由軍方委任並頒布臨時憲法，也賦予 NCPO 領導人巴育擔任總理的絕對權力，全面行使行政命令與審查媒體機制。NCPO 存續 5 年來其行使特殊權力，宣布至少 556 項發布的命令，這項權力不是透過公眾參與過程產生的，其從未聽取反對意見，也未被法院追究責任。頒布的命令，將權力授予國家官員，特別是軍隊，並禁止人民表達意見和有限的政治參與。儘管 2023 年 9 月上任的賽塔內閣已經通過，NCPO 的命令仍然持續影響中。

NCPO 作為政變後最強大組織。巴育以 NCPO 領導人的身分主掌國家立法議會（National Legislative Assembly, NLA）、臨時政府內閣、國家改革委員會（National Reform Council, NRC）與憲法起草委員會（Constitution

Drafting Committee, CDC) 等機制，透過《臨時憲法》合法化其設立依據，也就是政變後軍隊在權力結構中掌握國家政治機制中絕對權力。依據《2017 年憲法》於 2019 年 3 月 24 日舉行國會選舉，隨著新內閣宣誓就職，NCPO 於 2019 年 7 月 16 日解散。NCPO 時期制定《2017 年憲法》改變投票制度藉以削弱多數民主、政黨和公民社會；在 NCPO 解散前，巴育更要求泰國 NLA 將《臨時憲法》44 條命令寫入《2017 年憲法》，以確保 NCPO 解散後其過去發布的行政命令仍具法律效力。¹關於決定總理的機制，可以發現 2019 年巴育在參眾議院的支持下再次連任總理，2023 年軍人勢力仍可左右總理選舉。本文將廓清巴育軍政府 2014 到 2023 執政期間，如何透過 NCPO 與《2017 憲法》重塑軍方利益，將軍人勢力重新寫入憲法內，成為統治政治核心。

貳、NCPO 行政命令下的政治指導

NCPO 於 2014 年 7 月 22 日頒布 2014 年《臨時憲法》，在 44 條主要概念為迅速解決國家改革、重組、安全、公共安全和經濟等問題，NCPO 領導人可以發布任何命令，以推動任何領域的改革，或防止、廢除或壓制不論是在國內外發生之任何危及國家安全及秩序、王室、國家經濟及公共行政的行為。以 44 條發布的命令具有行政、立法與司法效力，且所有命令、行為應被視為合法與符合憲法。之後，44 條成為軍政府的有效工具，包括調動與其立場不同的行政官員、教育部的管理問題、解決非法移工、捕撈問題、彩券價格過高、公共土地使用與政策、國家廣播和通訊委員會（National Broadcasting and Telecommunications Commission, NBTC）的任命、²國家反貪腐委員會（National Anti-Corruption Commission, NACC）遴

¹ Wassana Nanuam, "Section 44 Orders to Be Legislated into Law," *Bangkok Post*, January 10, 2018, <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/1393458/section-44-orders-to-be-legislated-into-law>

² NCPO 頒布的法律與命令目的在於削弱人民代表權力，如 NBTC 的原先是允許社會人士

選委員會等多樣類型的命令。³

一、控制社會輿論

政變發生後，紅衫軍、學者、政界人士和學生領袖對軍事統治持批評態度，並抗議軍事政權，這些反政變異議人士被 NCPO 視為破壞政權穩定的潛在力量，透過各種手段鎮壓、恐嚇、法律來處理反對者，利用戒嚴法、《刑法》112 條、《臨時憲法》第 44 條與 NCPO 的命令，起訴反對者侮辱皇室罪、禁止政治活動。特別是在蒲美蓬國王去世期間，NCPO 使用第 112 條、第 44 條，進行的起訴案件急劇增加。泰國人權與社會運動者阿農（Arnon Nampa）在 2020 年民主抗議中領導人之一發表演講，被控訴侮辱皇室罪名判處 4 年徒刑。泰國自 2020 年到 2023 年 8 月至少有 257 人被指控犯下《刑法》112 條。⁴

NCPO 採取的是具有針對性的策略，透過恐嚇、鎮壓將其邊緣化和噤聲，而不是隨機和廣泛的脅迫。NCPO 將 1000 多人拘留或送往軍事設施進行「態度調整」持不同政見者關押在軍營中，強迫他們接受「態度調整計劃」（即恐嚇和心理折磨），任意探訪他們的住所和工作場所，對其進行審訊，並指控他們各種罪名與嚴厲懲罰的法律。⁵讓這些鎮壓措施的最終目的不是奪走生命，而是製造恐懼和沈默，讓不同政見者不敢發表公開評論或動員大規模抗議軍政府。

參與部分 NBTC 委員會成員的選舉，而改變成只有公職人員才能參與選舉，參議院則具有最終任命權。

³ “Critics Decry Push to Turn S44 Order into Law,” *Bangkok Post*, January 11, 2018, <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/1393562>

⁴ “Lawyer Who Called for Thai Monarchy Reforms Sentenced to 4 Years for Royal Insults” *Reuters*, September 26, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/activist-who-called-thai-monarchy-reforms-sentenced-four-years-royal-insults-2023-09-26/>

⁵ Tyrell Haberkorn, “Martial Law and the Criminalization of Thought in Thailand,” *Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, Vol.12, No.40 (2014), pp. 1-12.

NCPO 的命令主要用於指控和起訴表達反對 NCPO 意見的個人、媒體和政治團體。例如，NCPO 第 7/2014 號命令禁止 5 人以上的政治集會；NCPO 第 41/2014 號命令規定，如果被 NCPO 傳喚，必須向官員報告；NCPO 第 57/2014 號命令，禁止政黨進行任何活動。NCPO 第 97/2014 號命令禁止媒體報導影響國家安全並導致衝突和混亂的內容；NCPO 第 3/2015 根據該命令，維和人員有責任制止涉及國家安全的犯罪行為以及違反國家警察局發布的公告和命令的行為。在這方面，維和官員有權審問、逮捕和傳喚任何個人向他們報告；13/2016、55/2018 號命令授權軍官在通報指控之前將人員在軍營中拘留 7 天。NCPO 的命令被不斷地使用，直到營造出一種沉默和恐懼的氣氛。2020 年 3 月宣布緊急狀態的法令，表面是與 Covid-19 有關，但緊急狀態以延長 19 次，也賦予軍政府不受限制的權力，而多次運用調查、起訴民主倡議者與審查網路言論。⁶

二、選任親軍方勢力的獨立組織

透過 NCPO 選出獨立組織委員會，其根據「第 44 條」制定為獨立組織招募委員會的規定和機制，由 NCPO 任命的 NLA 可以審核憲法法庭、國家反貪腐委員會（NACC）與泰國選舉委員會（ECT）等獨立組織之候選人資格，⁷安插親軍方勢力；再者，將獨立組織作為 NCPO 的否決機制，以貫徹 NCPO 立場、監督與取消民選內閣、眾議員的資格。也就是讓獨立

⁶ “Report on the Exercise of Power under Section 44 of the Interim Constitution of Thailand,” <https://ilaw.or.th/node/3938>

⁷ 以 ECT 為例，其為獨立組織以履行其職責確保選舉的公平性，但 NCPO 在 2018 年 2 月透過 NLA 否決 ECT 成員的 7 位提名候選人，4 月暫停 Somchai Srisutthiyakorn 選舉委員職務，並起草組織法來取消 ECT 所有委員資格而重新選任，7 月第二批提名 7 位候選人，僅 5 人批准，可以觀察 NCPO 如何透過 NLA 選擇符合其要求的提名候選作為 ECT 成員。NCPO 也要求 ECT 執行《政黨法》與《選舉委員會法》規定，包括政黨登記、候選人審查、政策審查及發放「橙色卡」以取消候選人資格，若 ECT 認為某政黨執行員未確保其黨員遵守法律，ECT 可罷免該執行人員，也就是 ECT 可以方便「取消」任何反 NCPO 候選人參加選舉。

機構的判決使 NCPO 和 NCPO 成員受益。另外，NCPO 也透過發布命令支持「可靠」的人選擔任相關職務，例如國務委員會秘書長、行政司法委員會、反洗錢辦公室、司法委員會、和 NBTC 等。⁸例如：2018 年 12 月 NACC 判定巴維未申報手錶無罪；⁹2020 年憲法法庭解散並取締未來前進黨（Future Forward Party）；2021 年 11 月憲法法庭裁定批評君主制度可以視同叛國行為，ECT 嚴禁競選活動提及君主制度，將可能解散違規政黨、起訴該黨負責人和候選人；¹⁰憲法法庭裁定巴育任期將到 2025 年。¹¹

NCPO 第 18/2015 號命令，允許特定法律下的委員會能夠繼續工作。該命令旨在賦予包括國有企業、公共機構和大學理事會在內的不同董事會的代理人或看護人與其委託人擁有平等的權力，以便順利完成工作。NCPO 第 19/2015 號命令，涉及向官員分配新職位，該命令對 60 名官員進行了新的任命，包括府級行政機關、市長、分區行政機構正職和副行政長官以及府級行政機構負責人等人。¹²

2014 年成立的國家改革委員會（NRC）被任命為制定改革提案，相較於 NLA，NRC 沒有實際權力，但 NCPO 顯然將 NRC 作為拉攏和獎勵政變

⁸ “The Prolongation of NCPO Power Was Not Just a Discourse But Legally Concrete,” <https://ilaw.or.th/node/5301>

⁹ “NACC Ordered to Disclose All Details of Prawit Watch Probe,” *Bangkok Post*, June 16, 2023, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2593431/nacc-ordered-to-disclose-all-details-of-prawit-watch-probe>

¹⁰ Human Rights Watch, “Thailand: Upcoming Election Fundamentally Flawed Unfair Process, Censorship, Oppression,” <https://www.hrw.org/news/2023/04/06/thailand-upcoming-election-fundamentally-flawed>

¹¹ 2022 年 8 月反對派提交請願書，指巴育 2014 年 5 月 22 日發動政變、8 月 24 日就任總理，依造《2017 年憲法》158 條規定總理任期不得多於 8 年，反對派認為其任期應在 2022 年到期。2022 年 9 月憲法法庭裁定其任期應從《2017 年憲法》頒布起算未達 8 年。Wassana Nanuam, “Prayut Want to Remain as Prime Minister for 2 More Years,” *Bangkok Post*, December 6, 2022, <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/2454230/prayut-wants-to-remain-as-prime-minister-for-2-more-years>

¹² “Report on the Exercise of Power under Section 44 of the Interim Constitution of Thailand,” <https://ilaw.or.th/node/3938>

聯盟的平台，給予一群參與反塔信運動的公民社會和政治社會人士的一個稱謂，NRC 委員會是由 NCPO 任命，包括現役和退休公務員、著名學者、富商、知名參議員、黃衫軍和人民民主改革委員會 (PDRC) 領導人、主要非政府組織活動家、著名記者和來自多個政黨的政治家等。¹³

三、主導國家經濟政策執行其軍方利益

2014 年政變後，軍政府利用其行政權力在邊境地區的公共土地上建立了 10 個經濟特區，其中一些包括軍方擁有的土地。從某種意義上說，這些邊境經濟特區可以被稱為軍方資本主義的案例，¹⁴因為，經濟特區規劃的區域都是軍事財產，由於土地所有權屬於軍方，當國家允許企業使用這些地區時，武裝部隊至少可以從公司在軍事土地上的經營中賺取利潤。例如：NCPO 第 64/2014 號命令授權軍隊徵用人民的土地以保護森林。2015 年 4 月 NCPO 根據《臨時憲法》第 44 條發布了第 4/2015 號命令，該命令涉及提高保護公共利益的執法效率的措施。該命令下的措施包括防止侵占公共土地、國家森林和國家公園的措施，以及防止開發妨礙交通的公共區域的措施。NCPO 第 17/2015 號命令，涉及尋找和提供經濟特區用地。在泰國與寮國、緬甸及柬埔寨的邊境劃定大片區域做為經濟特區，以減稅及去管制化吸引外資，加速獲取經濟特區所需土地的進程。2018 年，軍政府頒布了《軍事土地管理條例》，明確賦予軍隊具有合法持有土地權，並將長久居住這些地區的村民，因缺乏適當的產權證書而被驅逐或被起訴擅自佔地，而無法得到任何補償。¹⁵

¹³ Prajak Kongkirati and Veerayooth Kanchoochat, "The Prayuth Regime: Embedded Military and Hierarchical Capitalism in Thailand," *TRaNS: Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia*, Vol. 6, No. 2 (2018), pp. 279-305.

¹⁴ Paul Chambers, "Understanding the Evolution of 'Khaki Capital' in Thailand: A Historical Institutional Perspective," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 43, No. 3 (2021), pp. 496-530.

¹⁵ Piyachart Maikaew, "SEZs Welcome, with Reservations," *Bangkok Post*, October 19, 2016, <https://www.bangkokpost.com/business/734912/sez-welcome-with-reservations>

東部經濟走廊計畫佔地 30,000 萊（4,800 公頃），允許外國人租賃土地用於工業、商業或旅遊目的，期限最長為 99 年。東部經濟走廊計畫就坐落在一個名為「五省邊境森林保護基金會」的組織監管的領土上，該基金會是一個皇家項目為保護與柬埔寨邊境 120 萬萊的森林和野生動物。2014 年政變領導人之一巴維（Prawit Wongsuwan）將軍為委員會主席，其執行委員會的 25 名成員中，有 19 名是軍方官員。該基金會名義上的任務是保護泰國東部的森林，但據稱是擴大巴維軍事和商業聯繫網絡的工具。¹⁶該基金會的軍事管理人員被指控出售能源以支持東部經濟走廊的商業活動，而評估東部經濟走廊的地下水開發是利益的交換，該基金會獲得了國內外公司的捐獻，也提供泰國政府官員在企業部門提供了利潤豐厚的職位。從而增強了軍人對軍用土地的經濟特區的大型項目中賺取利潤的能力。同時環境影響評估程序也發生了變化，若嚴苛的環保法規可能會導致投資機會喪失，這些經濟特區對於軍政府友好的企業來說，為了吸引投資者，降低環境影響評估的要求。¹⁷

參、《2017 年憲法》對選制的影響

《1997 年憲法》之前泰國眾議院採多席次複數選區制（Multi-Member District, MMD），造成小黨林立、無任何政黨獲半數席次、執政基礎不穩，造成政權更迭，影響施政的連貫性；為穩固部份政黨留在聯合內閣之中，往往必須透過利益交換等方式，造成執政黑箱作業，貪污腐化的問題。《1997 年憲法》就是為解決政黨林立、政權不穩的亂象，選制改為單一選區相對多數決制（plurality voting system），因此《1997 憲法》（又稱 1997 人民憲法）在制度的設計上，有意推動大政黨的產生以避免聯合政府的出現；參議院部分席次由 270 名改為 200 名，原本由國王任命改以選民直選；

¹⁶ “MP stays in pursuit of Prawit and forest foundation,” *The Nation*, February 28, 2020, <https://www.nationthailand.com/in-focus/30383022>

¹⁷ Chambers, *op. cit.*, p.511.

眾議院之 400 名席次由單一選區制選出，另外 100 名則由比例代表制選出，混合成員多數制，又稱單一選區兩票制，選民分別投兩票（一票投給候選人，一票投給政黨名單），其結合了單一選區多數決與政黨名單比例代表制兩種席次分配方式；總理則取得過半眾議院席次即當選。《1997 年憲法》成為以塔信為首的政黨—泰愛泰黨、人民力量黨、為泰黨，以民粹式政策在農村選民與中產階級中擁有堅強的群眾基礎，在 2001 年、2006 年、2007 年、2011 年的泰國眾議員大選中皆能大獲全勝，以單一大黨組閣，而非多數政黨聯合執政，卻也挑戰傳統王室菁英與軍人勢力。

一、公投準備期

憲法起草委員會（Constitution Drafting Committee，CDC），由 NCPO 指派 Meechai Ruchupan 領導的委員會起草憲法，其認為泰國在過渡期間需要受到參議員來監督整體國家利益，¹⁸軍政府先透過 2016 年 8 月 7 日進行憲法公投，賦予軍政府修憲與執政合法性。2016 年公投選票共有兩個問題：

第一個問題：你是否同意 2016 年新憲法草案？

第二個問題：你認為在國會選舉之後五年內，參議院是否有權與眾議院一起參與決定總理人選？

筆者曾於 2016 年泰國進行憲法公投期間至泰國觀察，泰國選舉委員會於 7 月 31 日公佈新憲法公投前注意事項，包括 7 天內各家民調研究機構不可統計或發佈相關民意調研結果，軍政府完全禁止民間與政黨進行與新憲法公投有關的評論、群體集結活動與動員拉票等行為；¹⁹反觀軍方卻公

¹⁸ NCPO 根據國家改革指導議會(NRSA)的建議指派國家立法議會(NLA)向憲法提出附加條件，由 NCPO 選出的 250 名參議員將與眾議院投票一起選出總理。

¹⁹ 根據軍政府規定，對公投議題的傳播被視為扭曲、暴力、冒犯、煽動或威脅阻止選民以特定方式投票的人，可被處以最高 10 年監禁與最高 20 萬泰銖的罰款。但當時以紅衫軍為主的 19 名反獨裁聯盟成員，為確保公投結果公正，而建立公投監督中心，則被指控違反 NCPO 第 7/2015 號命令，其組織五人以上政治集會和私自成立公投監督中心。

開宣傳公投，是為讓國家快速前進、社會更佳，當時副總理在選前兩天發表贊同巴育總理有權表態接受新憲法一事；投票當日更動員軍人投票以衝高投票率。整體而言，軍政府運用強勢資源宣傳其立場，對反對派則指控其違反 NCPO 的命令。軍政府一直向民眾宣稱若公投通過，代表新憲法通過後將舉行大選恢復民主政府。其實根據最初的憲法草案或先前《1997 年憲法》、《2007 年憲法》，可以發現過去參議院沒有參與選舉總理。NCPO 在公投的最後一刻插入第二個問題，要求選民決定參議院是否有權在與眾議院的聯合會議上選舉總理，此議題也為未來的總理人選是否為保守派鋪平道路。

在 2016 年新憲公投中泰國選民只有完全接受與不接受兩種選項，軍政府禁止人民宣傳反對票與資訊不對等下，以致於許多民眾並不曉得公投在投什麼。誠如先前所述，新憲法下全球獨創的選舉制度，連許多泰國人也霧裡看花，甚至到 2019 年的國會大選前才釐清新選制的運作方式，與意識到選制的不公平性。其中憲法草案具爭議部分為：（一）參議院由選舉制改為任命制；（二）參議院對眾議院的民選議員提出的法案具有否決權；（三）是否允許經任命產生的參議院和民選眾議院共同參與選擇總理的工作，都在軍方的操作下公投通過，²⁰確立寫入《2017 年憲法》。確定建立起兩院制國民議會，由選舉產生的眾議院 500 席次，任期 4 年；與 NCPO 任命的參議院 250 席次，²¹任期 5 年所組成；同時總理由參眾議員共同選

²⁰ 2016 年新憲公投，因為當時軍政府禁止人民討論新憲公投、宣傳投反對票，以致於許多民眾並不曉得公投實際內容，公投結果在總投票率 58% 下，「問題一：你是否同意憲法草案？」以贊成票佔 61.4%，反對票則佔 38.6%，通過日。「問題二：是否同意參議院應該和眾議院共同推選總理？」以 58%，反對票佔 42%，通過。泰國憲法法庭將在 45 天內審批憲法草案的最終版本，並在 5 個月內呈交國王簽署後成為正式憲法。2017 年 4 月 6 日瓦集拉隆功國王透過電視轉播的儀式上簽署 2017 憲法。

²¹ 由 NCPO 任命的 250 名參議員，自 2019 年 5 月 11 日到職，將於 2024 年 5 月 11 日結束工作。《2017 憲法》規定新一屆(2024 年)參議員人數為 200 名，透過「自選」方式從所有 20 類不同職業群體的參議員職位候選人選出。“เจาะลึกคุณสมบัติ สว. ใหม่! ใครสมควรได้บ้างครั้งนี้,” <https://www.ilaw.or.th/node/6671>

舉以過半席次產生，此制度也成為 2019、2023 泰國國會大選，軍方勢力成為決定因素。

NCPO 根據《2017 年憲法》首先，在參議員選任分為（一）6 名當然成員由國防部次長、陸海空三軍總司令、武裝部隊最高司令、警察總長出任；（二）巴育任命巴維為主要提名人，提名 400 名候選人，由 NCPO 選出 194 名參議員；（三）從國內 10 個職業與社會團體遴選 50 名參議員。當 NCPO 公布 250 名參議員，其中 157 名曾與 NCPO 合作，其過去具有 NCPO、NLA、NRSA、NRC 委員資格，基本上是以軍方背景為主，參議員有權維護 NCPO 政策，與阻止眾議院提出有關改革的法。此屆參議員自 2019 年 5 月 11 日到職，將於 2024 年 5 月 11 日結束工作，仍影響 2023 年選舉總理。

二、國會大選

2019 年國會大選採用混合成員分配制（mixed-member apportionment, MMA）選舉制，²²其規定眾議院共有 500 名議員，分為 350 個選區席次和 150 個政黨席次，MMA 制度下，選民只能投一票，並且該票計算對所選候選人的投票，也算出對該候選人所屬政黨的投票，列出席次計算。任何政黨的席次總數由該政黨通過選區投票在全國範圍內獲得的選票總數決定來分配。²³ MMA 制度使獲得大量選區席次的大政黨處於明顯的劣勢。

²² MMA 選舉制度是德國式混合成員比例代表制(mixed-member proportional representation, MMP)制度的調整版本，在其他地方很少使用，這將使泰國政黨體系更加分散，任何政黨都難以贏得絕對多數。Kongkirati and Kanchoochat, *op. cit.*, p282.

²³ 選民只會拿到一張選票，上面只有各政黨名稱，選民在選票上投給某政黨，將同時換算成該政黨的總得票率(總席次)，以及該政黨在該選區下的候選人之得票。政黨得票數超過 7.1 萬(選後統計政黨票/500)者，可獲得分配不分區議員。席次運算公式為：「不分區議員席次(政黨名單席次)=政黨總得票率*眾議員總席次-區域議員席次」。假如 A 政黨的全國總得票率為 40%，並贏得全國 150 個選區，則該政黨的總席次應為 $500 \times 40\% = 200$ 席，區域議員席次為 150 席、不分區席次則是 50 席($200 - 150$)。由於 2019 年 MMA 制度諸多爭議，因此 2023 年大選前憲法法庭特別通過 2022/12 憲法修正案，改回單一選票兩票制。

如果任何政黨在 350 個選區席次獲取 120~150 席次，其獲得的政黨席次可能很少，甚至根本沒有；相反的，中等規模政黨會在 MMA 制度獲得更多政黨席位。此 MMA 選舉制度的目的是摧毀為泰黨，因為它是唯一能夠獲得大量選區席位的政黨，假設有任何一個政黨贏得 350 個選區席次，該黨將無法獲得任何政黨名單席位，更無法獲得組建內閣所需 376 個席位。確實在 2019 年泰國眾議院大選中，可以發現為泰黨取得最多眾議院選區席次，但在政黨席次卻未取得任何一席；巴育在 2019 年由軍方掌控的參議院和眾議院執政聯盟的維護下取得連任總理一職。

2023 大選在國會大選前又特別修憲，將眾議員的選舉制度又改回單一選區兩票制，其中眾議員的選區代表席次從 350 席提高到 400 席直接由選區產生，政黨比例代表席則從 150 席減少至 100 席政黨代表則根據全國政黨票數進行分配，泰國選民拿到 2 張選票，1 票選人、1 票選黨。²⁴每個政黨最多可提名 3 位總理候選人。2023 年 5 月 14 日的泰國舉行國會眾議院選舉，前進黨（Move Forward）拿下 151 席成為國會最大黨，²⁵皮塔（Pita Limjaroenrat）成為最有機會當選總理人選，而為泰黨（Pheu Thai）拿下 141 席成為第二大黨。（見表 1）最初前進黨和為泰黨以及其他 6 個小黨組成 8 黨聯盟，前進黨黨魁及眾議員皮塔為總理候選人，其主張修改冒犯君主罪的《刑法》112 條，但遭到參議院的「軍方勢力」和親王室的參議員杯葛，7 月 13 日和 7 月 19 日連續兩次總理選舉未通過半數，皮塔而無法成為總理。

²⁴ 陳尚懋、林筱甄，〈2023 年泰國國會大選之政治分析〉，《展望與探索》，第 21 卷，第 6 期，（2023 年），頁 99-109。

²⁵ 前進黨競選綱領著重社會和經濟的自由化改革，關鍵政策是推動全民公投以建立議會，並修憲或起草新憲法，並提出修訂與藐視國王有關法律條文，承諾推動同性婚姻合法化與試圖限制軍隊的權力，提議大幅消減國防預算，還計畫通過財富稅和土地稅、增加大公司的企業稅，用以支付教育、兒童、殘疾人士與退休人員的福利政策，更提出勞工最低工資每天 450 泰銖等，這些立場使皮塔受到年輕選民歡迎，但也成為傳統勢力特別是軍人與支持君主制的反對目標。〈長遠進步黨政策激進不利王室與軍方〉，《世界日報》，2023 年 5 月 15 日，<http://www.udnbkk.com/article-344102-1.html>。

在第一輪 7 月 13 日議會投票前，皮塔與其政黨還面臨憲法法庭收到兩起的訴訟案件調查：第一份指控前進黨「試圖推翻以國王陛下為國家元首的民主制度」；第二份為皮塔在登記選舉時故意持有媒體公司的股份，也因此應取消其議員身份。在第二輪 7 月 19 日投票之前，法院宣布皮塔停職。誠如 Jacob Ricks 觀察選舉委員會和憲法法庭等獨立機構通常被認為是保守派菁英的工具，其可多次對可能挑戰軍隊或君主權力的自由黨派和政治人物做出不利判決。²⁶

表一：2023 泰國大選結果眾議院政黨席次表

政黨		區域席次			比例席次			總計
		得票	%	席次	得票	%	席次	
1	前進黨 Move Forward	9,665,433	25.40%	112	14,438,851	38.01%	39	151 / 500
2 聯盟	為泰黨 Pheu Thai	9,340,082	24.54%	112	10,962,522	28.86%	22	141 / 500
3 聯盟	泰自豪黨 Bhumjaithai	5,133,441	13.49%	68	1,138,202	3.00%	3	71 / 500
4 聯盟	公民力量黨 Plang Pracharath	4,186,441	11.00%	39	537,625	1.42%	1	40 / 500
5 聯盟	團結建國 United Thai Nation	3,607,575	9.48%	23	4,766,408	12.55%	13	36 / 500
6	民主黨 Democrat	2,278,857	5.99%	22	925,349	2.44%	3	25 / 500

²⁶ Jacob Ricks, “Thailand’s Constitution Works as Intended to Frustrate Democratic Outcomes,” *East Asia Forum*, August 5, 2023, <https://www.eastasiaforum.org/2023/08/05/thailands-constitution-works-as-intended-to-frustrate-democratic-outcomes/#more-2030898>

7 聯盟	泰國家發展黨 Chart Thai Pattana	585,205	1.54%	9	192,497	0.51%	1	10 / 500
8 聯盟	民族黨 Prachachart	334,051	0.88%	7	602,645	1.59%	2	9 / 500
9	泰建泰黨 Thai Sang Thai	872,893	2.29%	5	340,178	0.90%	1	6 / 500
10 聯盟	泰勇敢發展黨 Chart Pattanakla	297,946	0.78%	1	212,676	0.56%	1	2 / 500
11 聯盟	為泰合力黨 Pheu Thai Pattana	94,345	0.25%	2	66,830	0.18%	0	2 / 500
12 聯盟	自由合泰黨 Thai Liberal	277,007	0.73%	0	351,376	0.92%	1	1 / 500
13	新民主黨 New Democrat	13,583	0.04%	0	273,428	0.72%	1	1 / 500
14	新黨 New Party	1,365	0.00%	0	249,731	0.66%	1	1 / 500
15 聯盟	泰國地方黨 Thongthee Thai	1,202	0.00%	0	201,411	0.53%	1	1 / 500
16 聯盟	新社會力量黨 Palang Sungkorn Mei	20,353	0.05%	0	177,379	0.47%	1	1 / 500
17	平等黨 Fair Party	20,353	0.05%	0	184,817	0.49%	1	1 / 500
18	泰為民教師黨 Thai Teachers for People Party	4,464	0.01%	0	175,182	0.46%	1	1 / 500
	其餘無席次小黨	466,179	1.22%	0	1,708,139	4.46%	0	0 / 500
	以上皆非	866,885	2.28%	—	482,303	1.27%	—	—
	總計	38,056,960	100%	400	37,987,549	100%	100	500

資料來源：泰國選舉委員會，<https://ectreport66.ect.go.th/overview>。

《2017 憲法》獨創的選舉制度，讓許多泰國人不了解，甚至到 2019 年選前才釐清新選制的運作方式，也意識到選制的不公平性。對照《1978 憲法》所產生的「半民主制度」，其中允許不經選舉產生總理職位，並設立由選舉產生的眾議院和任命的參議院組成兩院制國民議會，其中參議院任命制和非選舉產生的總理，是 1980 年代議會體制內為軍方和傳統保守派菁英保留的權力機制，這兩個部分在《2017 憲法》部分恢復，²⁷ 注定《2017 憲法》將製造跛腳的民主，確定將軍方勢力寫入憲法。

泰國法政大學政治學者 Prajak Kongkirati 在 2019 年曾對此表示：「只要參議員仍握有對總理的投票權，我們用哪種選舉制度都沒有關係。選舉制度仍幾乎是毫無意義」；²⁸ 「人權觀察」今年 4 月也發表聲明，在參議院存在前提下，候選人需要獲得 750 名議員中的 376 票才能當選總理，但只有 500 名議員透過民主選舉產生。泰國大選不可能在自由和公平程序下進行，因親軍方勢力的政黨只需在眾議院獲得 126 個席位，即可和軍政府指定的參議院選出親軍派總理，反對黨派卻需要至少 376 個席位，才有機會翻轉選情。²⁹ 皮塔的挫敗實際上早在《2017 年憲法》制定時就注定軍方任命的參議院扮演攪局者的角色，³⁰ 目的是保護泰國政治中的保守派利益，也正發揮功能，更解釋皮塔在未與親軍方勢力聯盟下，根本無法取得

²⁷ Kongkirati and Kanchoochat, *op. cit.*

²⁸ Chalida Ekvitthayavechnukul, "Thai Parliament Approves Election System Charter Change," *Associated Press*, September 10, 2021, <https://apnews.com/article/elections-thailand-constitutions-constitutional-amendments-bangkok-a5fa157501efd0ad115b8211f59f578a>

²⁹ Human Rights Watch, *op. cit.*

³⁰ Wason Wanitchakorn, "Explainer: Why was the Winner of Thailand's Election Blocked from Becoming Prime Minister?" <https://theconversation.com/explainer-why-was-the-winner-of-thailands-election-blocked-from-becoming-prime-minister-209730>

過半的聯盟組內閣。

表二：比較泰國 1997 年憲法、2007 年憲法與 2017 年憲法

憲法	1997 年憲法		2006 政變	2007 年憲法		2014 政變	2017 年憲法	
決定總理	眾議院	眾議院		眾議院	眾議院	NCPO	參眾議院	參眾議院
總理過半	251/500	251/500		241/480	241/480		376/750	376/750
參議院	選名直選 200 席次			選民直選 100 席次 法官組成 100 席次	2014/3 選舉 100 席次	2015/5 廢除	NCPO 任命 250 席次 (任期 5 年) 委任 6+194 席次 遴選 50 席次	
國會大選	2001	2005		2007	2011 2014		2019	2023
眾議院制度	MMM 混合成員 多數制	MMM		MMM	MMM	2014/2 憲法法庭宣布 違憲取消眾議員資格	MMA 分配式混合制	MMM
單一選區	400 席次	400 席次		400 席次	400 席次		350 席次	400 席次
比例代表	100 席次	80 席次		80 席次	80 席次		150 席次	100 席次
選票	兩票制	兩票制		兩票制	兩票制		一票制	兩票制

資料來源：作者自行整理

肆、賽塔內閣中軍人勢力的影響

總結上述，《2017 年憲法》將軍方與傳統保守派確保仍發揮決定性的影響力，參議院議席為軍方勢力所掌控，也導致 2023 年大選雖然前進黨取得第一大黨但無法組閣。前進黨把組閣機會讓給為泰黨，許多政黨與參議員表態只要前進黨還在聯盟內，就不會加入以為泰黨為首的聯盟，更不會支持為泰黨提出的人選，前進黨最後只好退出 8 黨聯盟，成為最大在野

黨。³¹

為泰黨先和擁有 71 席的泰自豪黨（Bhumjaithai）結盟，接著和民族黨（Prachachat）、泰自由黨（Liberal Thai 或 SeriRuam Thai）、新社會力量黨（New Social Power 或 Palang Sangkhom Mai）以及為泰團結力量黨（PheuThai Ruam Palang）結盟，再加入 3 個新的政黨包括泰地方黨（Thongthee Thai）、勇敢國家發展黨（Chart PattanaKla）和泰國家發展黨（ChartThai Pattana），如此一來 9 黨聯盟共有 238 席。但為泰黨為了確保穩定過半，沒有放棄和親軍方政黨合作——公民力量黨、團結建國黨（United Thai Nation）。曼谷郵報（Bangkok Post）引述不具名消息來源指出，為泰黨已和公民力量黨以及團結建國黨談好條件，³²以交換他們的眾議員支持為泰黨的總理候選人賽塔（Srettha Thavisin），加上公民力量黨的 40 席以及團結建國黨的 36 席，為泰黨確定可以獲得超過眾議院半數以上的票數。

賽塔於 2023 年 8 月 22 日正式成為總理，9 月 1 日賽塔內閣成立，其中為泰黨取得財政、國防、外交、交通、商務、文化、公衛、旅遊與體育部、數位經濟與社會部；泰國家發展黨黨魁瓦拉伍（Varawut Silpa-archa）成為社會發展與人類安全部長。為了內部安全，權力掌握在聯盟保守派成員手中。內政部以阿努亭（Anutin Charnvirakul）為首的泰自豪黨取得，其擔任副總理與兼內政部長，其政黨取得內政部、勞動部、教育部、高等科學研究與創新部；司法部來自民族黨（Prachachat）的警察上校塔維（Tawee Sodsong）擔任司法部長。社會發展和人類安全部長由泰國家發展黨 Varawut Silp-archa 前總理班漢小兒子出任。

儘管前總理巴育和其副手巴維（Prawit Wongsuwan）已經辭去議會職務，避免擔任內閣部長，但他們透過政黨和扈從政治的影響力卻仍穩固。

³¹ 呂欣懋，〈為確保國會過半泰國為泰黨擬和親軍方政黨合作〉，《中央社》，2023 年 8 月 12 日，<https://money.udn.com/money/story/5599/7365209>。

³² Aekarach Sattaburuth and Mongkol Bangprapa, “Pheu Thai Coalition ‘Done’,” *Bangkok Post*, August 12, 2023, <https://www.bangkokpost.com/thailand/politics/2627951>

以巴維為首的公民力量黨取得自然資源環境部、農業部。巴維胞弟—帕查拉瓦（Patcharawat Wongsuwan）擔任副總理與身兼自然資源與環境部長，帕查拉瓦原為警察將軍，與被視為與前總理塔信（Thaksin Shinawatra）關係密切，他們是皇家警察學校的同學，帕查拉瓦在 25 班、塔信在 26 班，泰國政治觀察家確信帕查拉瓦長期扮演塔信與巴維溝通管道。³³巴維左右手塔瑪納（Thammanat Prompow）出任農業部長。

巴育於 2023/1/9 加入團結建國黨（United Thai Nation）則以 Pirapan Salirathaviphak 擔任副總理，政黨則取得能源部與工業部部長。國防部長一直以來是軍方勢力把持，決定軍費使用和監督、決定中基層軍官任命。過去塔信內閣、英拉內閣都曾強行奪取國防部操縱權，但這都成為軍方發動政變的直接導火線。在賽塔內閣獲得對其政府的皇家認可之前的幾個小時，巴育敲定對 762 名軍官的年度軍事改組，³⁴以確保關鍵盟友和親信就位，也同時否認其繼任者對軍隊有任何影響力。可以看出此次賽塔內閣中國防部長以為泰黨 Sutin Klangsang 出任國防部長，但 Sutin 對軍隊的年度晉升和任命幾乎沒有發言權，繼續保持軍隊的自主權，甚至賽塔內閣將維持或甚至尋求增加 57 億美元（近 2,000 億泰銖）的軍事預算。³⁵可以看出國防部應該是巴育的妥協人選。

表三：賽塔內閣名單

職位	人名	備註
為泰黨（Pheu Thai）		
總理兼財政部長	Srettha Thavisin	

³³ “Patcharawat Wongsuwan: The Link for Prawit and Thaksin to Forge a New Govt,” <https://www.thaipbsworld.com/patcharawat-wongsuwan-the-link-for-prawit-and-thaksin-to-forge-a-new-govt/>

³⁴ 〈軍方人事調動獲御准海陸空總司令全換〉，《世界日報》，2023 年 8 月 31 日，<http://www.udnbnk.com/article-349070-1.html>。

³⁵ Zachary Abuza, “Thailand’s New Leadership Will Carry Over Junta’s Old, Hardline Policies,” *Benar News*, September 1, 2023, <https://www.benarnews.org/english/commentaries/new-old-09012023125404.html>

副總理兼商務部長	Phumtham Wechayachai	
副總理兼外交部長	Panpree Phahitthanukorn	
副總理	Somsak Thepsutin	
總理辦公室	Puangpet Chunla-iad Pichit Chuenban	
公衛部長	Chonnan Srikaew	
數位經濟與社會部長	Prasert Chanruangthong	
交通部長	Suriya Juangroongruangkit	
旅遊與體育部長	Sudawan Wangsupakitkosol	
國防部長	Suthin Klangsang	
文化部長	Sermsak Pongpanich	
內政部副部長	Kriang Kalptinan	
交通部副部長	Surapong Piyachot Monporn Charoensri	
財政部副部長	Julapan Amornvivat	
外交部副部長	Jakkapong Sangmanee	
農業部副部長	Chaiya Phomma	
泰自豪黨 (Bhumjaithai Party)		
副總理兼內政部長	Anutin Charnvirakul	之前推動大麻合法化
內政部副部長	Chada Thaiseth Songsak Thongsri	
教育部長	Pol. Gen. Permpoon Chidchob	
教育副部長	Surasak Phanchareonworakul	
勞動部長	Pipat Ratchakitprakarn	
高等教育、科學、研究與創新部長	Supamas Isaraphakdi	
商務部副部長	Napinthorn Srisanpang	
公民力量黨 (Palang Pracharat Party)		
副部長兼自然資源與環境部長	Pol. Gen. Patcharawat Wongsuwan	Prawit Wongsuwan 胞弟
農業部長	Capt. Thammanat Phromphao	Prawit 左右手 公民力量黨秘書長
公衛副部長	Santi Promphat	
商務副部長	Pai Lik	
團結建國黨 (United Thai Nation Party)		
副總理兼能源部長	Pirapan Salirathaviphak	
工業部長	Pimpatra Wichaikul	
財政副部長	Krisada Chinawicharana	
農業副部長	Anucha Nakasai	
泰國家發展黨 (Chart Thai Pattana Party)		

社會發展與人類安全 部長	Varawut Silpa-archa	Banharn Silpa-archa 的 小兒子
民族黨 (Prachachat Party)		
司法部長	Pol Col Tawee Sodsong	

資料來源：“The Srettha Cabinet Consists of 36 Individuals from Six Parties,” *Khaosodenglish*, August 29, 2023,
<https://www.khaosodenglish.com/news/2023/08/29/the-srettha-cabinet-consists-of-36-individuals-from-six-parties/#googlevignette>

伍、結論

2014 年 5 月 22 日，巴育以「國家和平秩序委員會」（NCPO）的名義掌權，發動政變推翻英拉的民選政府、恢復軍事統治，儘管 2014 年政變是 2006 年政變的延續，軍隊都在君主制的支持下主導了泰國政治，但 2014 年政變領導人的權力結構和執政規則卻有顯著差異。在 2014 年的政變中，軍隊領導人建立起直接的軍事統治，權力和決策過程集中在 NCPO 和巴育總理手中。

基本上，除了軍政府任命的參議院外，依照憲法成立的獨立機構——選舉委員會、國家人權委員會、國家通信事務委員會、國家反腐敗委員會和政府官員舞弊調查辦公室等，被授權的獨立組織將充當否決機制，可以檢查和取消民選政府的資格。總體而言，《2017 年憲法》旨在賦予未經選舉的少數精英——軍隊、司法部門和獨立組織——更具體的權力。當選的內閣和專業行政官僚菁英很容易被取消資格，內閣預算的使用也受到獨立組織的監督和約束。讓獨立組織成為強大行為者，甚至可以改變民選的推翻機制，巴育總理也一直以來是以尊重王室為訴求，強調其為國家發展的正義性。

這具有重大意義，在於軍政府有計劃透過《2017 年憲法》確定建立兩院制國民議會，由選舉產生的眾議院 500 席次，任期 4 年；與 NCPO 任命的參議院 250 席次，任期 5 年所組成，同時總理也改由參眾議員共同選舉以過半席次產生，也成為 2019、2023 泰國國會大選，軍方勢力成為左右國家總理決定因素。為軍人在選舉制度與憲法中創造了永久地位，並使其

干預正常化。從選定的起草小組、嚴格控制民眾對草案討論到最後的修正案，可以發現泰國走向獨裁主義制度化的風險，而非民主道路上，以犧牲專業科層官僚及對獨立組織的政治控制，來鞏固軍事權力。而從這次賽塔內閣來看，軍人勢力仍主導其所想要的自然資源與環境部、農業部、能源部與工業部。

責任編輯：蔡旻綦