

# 泰国政党政治回归的前景与挑战

周方冶

**【内容提要】** 随着泰国巴育政府四年来首次开放新党登记，近年来相对平稳的泰国政治局势再次暗流涌动。得益于保守阵营在2017年宪法中的政治布局，巴育很可能连任总理，从而延续保守阵营对国家权力核心的主导地位。不过，军人集团的派系丑闻、保守阵营的联盟裂痕以及新生代政治力量的首次登台，将会成为泰国权力结构调整的重要不确定性因素。针对泰国政党政治回归的大趋势，中国有必要通过多层次全方位的交流合作，积极主动应对多元利益诉求彼此纠葛且难以妥协的不利局面。

**【关键词】** 泰国；选举；政党政治；中泰关系

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2018.05.016

2018年3月2日，泰国选举委员会开放新党登记，从而标志着从2014年军事政变以来被长期冰封的政党政治开始解冻。尽管巴育政府再次宣布延期“还政于民”，将原定于今年11月举行的众议院选举推迟到2019年2月，但在泰国权力格局中被长期边缘化的各派力量还是表现活跃，仅在登记首日就有多达42个团体注册，申请成立新党。<sup>[1]</sup> 随着泰国军管体制放松，近年来相对平稳的政治局势暗流涌动，政党政治发展再次走到十字路口，何去何从将取决于军人集团、王室—保皇派、城市中产阶级、为泰党—他信派系、民主党—阿披实派系等各派力量的新一轮权力博弈。

## 保守阵营巩固权力核心地位的政治安排

2014年政变上台以来，泰国军人集团通过全国维持和平秩序委员

会（简称维和委）与王室—保皇派等保守势力联手压制各派力量，使得保守阵营全面掌握了国家权力核心，不仅直接把持着立法权与行政权，而且在很大程度上间接影响着司法权与监察权的有效运作。

尽管巴育政府上台后高调宣示要主导国家改革进程，并多次借故推迟“还政于民”的众议院选举期限，但对保守阵营而言，长期保持党禁的政治高压态势并不现实，将会面临国内外日益增加的政治社会压力。因此，军人集团掌权后的首要任务就是通过体制机制改革，构建在保守阵营主持下的多党协商格局。

2017年宪法的起草与颁行是构建保守体制的关键环节，也是巩固保守阵营权力核心地位的根本保证。其中，最具代表性的政治安排主要有三。

一是全面恢复参议员遴选制度，巩固保守阵营在立法与监察体系的

话语权。参议员遴选制度曾是20世纪中后期泰国军人集团掌控国会的重要手段。1997年被誉为“民主里程碑”的新宪法颁行后，参议院议员全部改为民选产生。2006年政变后，军人集团主持起草颁行的2007年宪法部分恢复了参议员遴选制度，规定参议院全部150个议席中，半数民选产生，半数遴选产生，有效提升了保守阵营在国会的影响力。2017年宪法更进一步，不仅规定参议院全部200名议员都由遴选产生，而且通过过渡条款规定，“还政于民”后的第一届参议院将设置250个议席，其中244个议席由维和委遴选产生，其余6个议席由国防部次长、最高司令、陆军司令、海军司令、空军司令以及警察总长担任。<sup>[2]</sup>

这就意味着，保守阵营一方面将直接掌握国会两院（包括参议院250席与众议院500席）三分之一议席，从而对民选产生的众议院形成有

效制衡，避免不符合其利益诉求的立法提案获得通过，特别是可能影响保守体制的宪法修正案，基本上无法获得通过表决所必需的三分之一以上参议员赞成票。另一方面，由于反腐败委员会、选举委员会、国会调查员等独立机构对参议院负责，因此保守阵营掌握了参议院，也就在很大程度上拥有了对泰国监察体系的话语权，从而对各派力量特别是掌握行政执行权的技术官僚集团形成有效约束。

二是采用议席混合分配的选举规则，压制为泰党—他信派系<sup>[3]</sup>的众议院话语权。20世纪90年代的泰国中小政党林立，使得联合政府更迭频繁，宏观调控能力严重弱化，甚至在很大程度上成为1997年亚洲金融危机率先在泰国爆发的重要原因。1997年宪法引入了选区制与政党名单制的混合选举规则，并规定全国得票率不足5%的政党将不得参与政党名单制的众议院议席分配，旨在促进大党的形成与发展。得益于此，他信派系在2001年以40.6%的全国得票率分得了48%的政党名单制议席，从而为他信派系（当时的泰爱泰党）跨越超大党门槛，成为泰国首个拥有众议院简单多数议席的民选政党铺平了道路。

2006年政变后，保守阵营为避免再次出现他信派系“一党独大”格局，通过2007年宪法废止了政党名单制的议席分配门槛。此举不仅限制了他信派系的大党优势，而且激励了中小政党的复兴与发展，从而对他信派系在国会的权力运作形成明显掣肘。2011年大选后，拥有众议院议席的政党从2007年大选后的7个增至11个，其中有4个政党在选区制选举中一无所获，全部议席皆来自政



随着保守阵营的政治核心拉玛九世于2016年驾崩，王室—保皇派与巴育政府的政治联盟开始出现裂痕。图为泰国总理巴育（左）参加先王拉玛九世普密蓬的遗体火化仪式。

党名单制分配。<sup>[4]</sup>

2017年宪法进一步提出了议席混合分配的选举规则，旨在进一步限制大党规模和鼓励中小政党发展。相较于2007年宪法的选举规则，主要有两方面的重要调整。一方面是将以往选民对选区制和政党名单制的分别投票，合并为一张选票，即将选区候选人所获选票，同时作为候选人所属政党所获政党名单制选票。此举旨在压制大党在得票率上的“品牌溢价”，降低选民将选区制选票投给得到当地信任的小党候选人，而将政党名单制选票投给全国大党的可能性。2011年大选中，他信派系的政党名单制得票率要比选区制得票率高出4个百分点，至少为他信派系多赢得了5个议席。另一方面是将政党名单制议席与选区制议席混合分配，即政党名单制议席在按各党得票率进行分配前，首先要扣减各党在选区制议席中获得的超额议席数，从而保证各党

所获议席比例要与各自得票率保持一致，贯彻“每一张选票的民意都要得到体现”的公平理念，避免“赢家通吃”的不合理现象。2011年大选中，他信派系的选区制得票率为44.3%，但在选区制议席中却赢得了54.4%的议席，并在政党名单制议席分配中获得了48.4%的议席，从而使其议席数占到了众议院议席总数的53%，拥有了简单多数席位。如果采用议席混合分配的新规则，那么他信派系拥有议席比例将从53%降至44%，从而失去简单多数席位的大党地位。与此同时，众议院的中小政党数量也将进一步增加，从而形成更为复杂的多党格局。

三是删改内阁总理必须为民选议员的宪法条款，为巴育连任总理铺平道路。从20世纪60年代到80年代，泰国基本上都是非民选的军人总理主政。1992年“五月流血”运动后，泰国宪法开始明确规定总理必须为

民选议员。2006年政变后，保守阵营曾有意在2007年宪法中删改有关民选总理条款，但在社会压力下被迫放弃。

2014年政变后，有关非民选总理的议题再次成为各方博弈重点。2017年宪法数易其稿后，最终还是在保守阵营推动下修改了总理推选办法，不再要求总理必须为民选议员，从而为巴育连任总理铺平道路，有助于延续保守阵营对行政权的直接掌控。

根据新的总理推选办法，巴育谋求连任有两种方式。一种是主动参与“过三关”：第一关是获得提名，即在大选前，要有某一政党将巴育列入总理提名表并提交选举委员会；第二关是成为正式候选人，即提名巴育的政党要赢得5%以上众议院议席，并争取到众议院十分之一以上议员支持，使巴育成为正式总理候选人；第三关是在公开表决中，赢得国会两院二分之一以上议员支持。另一种是不主动参与，而是临危受命。即在公开表决始终无法产生新总理的情况下，经国会两院三分之二以上议员投票废除上一轮总理候选人名单后，巴育再勉为其难地应邀参与“过三关”。

由于保守阵营通过参议员遴选制度，将提前锁定国会两院三分之一的支持票，因此巴育在过“第三关”的时候，仅需要在众议院争取125个议席，也就是众议院全部议席的25%即可胜出，从而与其他候选人相比，拥有了压倒性优势。

### 巴育以非民选方式连任总理的现实挑战

尽管保守阵营在体制机制上进行了周全的政治安排，而巴育总理也

在过去一年里奔赴各地访贫问苦，并酝酿出台新一轮的惠民政策，力求在各派力量还被党禁限制的情况下，抢占先手争取民意支持，但是，巴育要连任总理，依然面临不少挑战。其中，最主要的有以下方面。

首先是巴育个人声望受到派系丑闻拖累。2014年军人集团高举“稳定与发展”的改革旗号政变上台，由于契合了长期政治冲突与社会分裂之后的民心思定大势，因此赢得了广泛的民意支持。<sup>[5]</sup>从四年执政来看，巴育政府在维护社会稳定方面成效明显，但在促进经济发展方面表现得差强人意。不过，对巴育而言，失分最多的还是廉政建设。

打击腐败是保守阵营2014年政变推翻英拉政府的重要理由。因此，巴育执政后高调推动反腐败工作，甚至动用2014年临时宪法第44条赋予的临机专断权，先后将数百名中高级政府官员停职，以推动反腐败调查进程。但是，保守阵营层出不穷的腐败丑闻，却使得巴育努力打造的廉政形象备受质疑。

2018年年初以来迅速发酵的“表叔事件”，更是对巴育政府的政治威望产生严重冲击。内阁二号人物、副总理巴威在网络上被曝光拥有22块总价值4千万泰铢（约合800万元人民币）的名牌手表，但上任前却未依法进行财产申报，结果引发社会各界特别是城市中产阶级强烈不满，并在网络上出现6万多人联名要求罢免巴威的请愿行动。<sup>[6]</sup>

从民调来看，泰国民众对巴育个人基本持正面看法，认可其能力与人品，但对巴育—巴威派系存在明显的负面看法。这就使巴育面临两难，如果与派系划清界限，那么在奉行庇

护制关系的泰国政界，就很可能寸步难行；但如果保持派系的庇护关系，那么在新一轮博弈中，就有可能成为对手攻讦的政治软肋，从而坐失民意支持。

其次是保守阵营的政治联盟出现裂痕。军人集团与王室—保皇派的政治联盟，不仅是保守阵营压制各派力量的根基所在，也是巴育连任总理的首要保证。不过，随着保守阵营的政治核心拉玛九世于2016年驾崩，曾经默契的政治联盟开始出现裂痕。

近代以来，军人集团与王室—保皇派的政治关系有过多次调整，但从20世纪70年代起，王室—保皇派在拉玛九世领导下长期保持主导地位。但是，双方政治上的主从关系，更多是基于拉玛九世的个人权威，而不是法律意义上的国王职位。<sup>[7]</sup>

于是，拉玛十世继位后，双方都很难避免政治关系的再调整。从拉玛十世要求修改2017年宪法草案，收回摄政王任命权，到废止财政部长兼任王室财产委员会主任，使王室财产不再受政府监管，再到大规模撤换官务处等王室机构公务员，以及在主持先王火葬仪式后却并未按部就班举行正式加冕，都或多或少地折射出王室—保皇派与巴育政府的利益分歧。

如果保守阵营未能在“还政于民”前有效弥合联盟裂痕，那就有可能分化保守阵营在新一轮博弈中的凝聚力与行动力，甚至影响参议院在总理表决中的一致性，从而使巴育失去连任总理的关键优势。

再次是新生代政治力量开始崭露头角。从总理推选来看，巴育无论主动参与，还是临危受命，胜负关键都在于获得众议院至少四分之一议

席支持。近两届众议院选举中,选票分布基本稳定,即为泰党—他信派系掌握北部和东北部票仓,拥有约四成选票;民主党—阿披实派系掌握南部票仓,拥有约三成选票;其他中小政党掌握余下三成选票,并主要集中在曼谷以及中东部地区。这就使得保守阵营从一开始就将目标锁定在中小政党,并通过选举体制改革,试图推动中小政党从两大党剥离更多议席。

由于为泰党—他信派系与民主党—阿披实派系存在根本性的立场分歧,因此在两大党难以联手的情况下,保守阵营继续执掌行政权的政治前景就不太会改变。不过,随着以未来前进党主席塔纳通为代表的新生代政治力量登上政治舞台,还是在一定程度上增加了巴育连任总理的不确定性。

作为著名汽车配件制造商泰国高峰集团(Thai Summit Group)执行副总裁,现年39岁的塔纳通不仅拥有深厚的政商家族背景,而且在社交网络上拥有很高的号召力,再加上共同组建政党的新生代社会精英也都是法律、传媒、环保、甚至同性恋权利保护等各领域的新锐人物,从而使未来前进党在新生代选民中具有很高的认可度与支持率。<sup>[8]</sup>

新生代政治力量普遍对保守阵营缺乏好感,要求更多话语权与自由空间。因此,如果新生代政治力量在大选中获得较多议席,就有可能动摇保守阵营争取众议院25%议席的政治布局,甚至迫使其为保证巴育连任总理而做出一定政治让步。

### 泰国政局变化影响“一带一路”战略对接

从目前来看,随着“还政于民”

期限临近,泰国政局主要呈现三种发展走势。其中,巴育连任总理,保守阵营继续掌握行政权的可能性最高;为泰党—他信派系与民主党—阿披实派系握手言和,促使国会两院顺利推举民选总理的可能性较低;此外,也不排除各派力量相持不下,再次引发街头动乱的可能性。

近年来,泰国经济增长很大程度上得益于对华经贸合作。2017年高达近千万的中国游客,更成为泰国社会经济复苏的强心针。泰国各派力量普遍认可中泰战略合作的重要性与必要性,并支持“一带一路”倡议与泰国发展规划的战略对接,因此,无论泰国政局如何变化,都不会影响中泰关系的根本大局。

不过,从中泰高铁合作的一波三折来看,中泰发展战略对接最困难的并不是在国家高层达成共识,而是在中下层贯彻落实过程中形成合力。“还政于民”后,即使巴育连任总理,也将失去2014年临时宪法第44条赋予的临时专断权,从而很难再像推动中泰高铁合作那样,强行排除国内法律法规障碍,并压制相关利益团体的不满情绪。<sup>[9]</sup>

针对泰国政党政治回归的大趋势,中国有必要通过多层次全方位的交流合作,积极主动应对多元利益诉求彼此纠葛且难以妥协的不利局面。具体来看,首先要与泰国保守阵营保持有效沟通,特别是要与王室—保皇派积极互动,适时促成拉玛十世访华,进一步深化双方政治互信;其次要加强政党交流与合作,除了老牌的为泰党与民主党,也要重视新生代政治力量的新兴政党;最后要加强基层工作,依托国家国际发展合作署促进民心相通,促进泰国民众特别是中下

层民众对“一带一路”的理解与认同,引导自下而上推动合作的民意诉求,从而在多元民主的政党政治环境下,营造更有利于“一带一路”发展战略对接的社会氛围。■

(作者系中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员,中国(昆明)南亚东南亚研究院泰国研究所特聘研究员)

(责任编辑:张牧童)

[1] Mongkol Bangprapa, "Outsider' PM talk swirls as 42 new parties register", *Bangkok Post*, March 3, 2018, <https://www.bangkokpost.com/news/politics/1421311/outsider-pm-talk-swirls-as-42-new-parties-register>.

[2] 刘倩、宋清润:《泰国新宪法公投及其影响》,载《国际研究参考》,2016年第9期,第44页。

[3] 他信派系是以泰国前总理他信·西纳瓦为核心的政治派别,曾先后产生过四位总理。1998年,他信组建泰爱泰党,并在2001年大选后出任总理。2007年泰爱泰党被强制解散后,他信派系重组人民力量党,并在2007年大选后,相继推举他信密友沙玛和他信妹夫颂猜出任总理。2008年人民力量党被强制解散后,他信派系重组为泰党,并在2011年大选后,推举他信么妹英拉出任总理。尽管目前他信与英拉兄妹流亡海外,但他信派系依然是泰国最具影响力的政治派别。

[4] 周方治:《政治转型中的制度因素:泰国选举制度改革研究》,载《南洋问题研究》,2011年第3期,第4—10页。

[5] 周方治:《21世纪初泰国军人集团政治回归的路径、动因与前景》,载《东南亚研究》,2016年第4期,第14—19页。

[6] 《泰政府被指操纵网络民意要保副首相》,载《联合早报》2018年2月6日, <http://www.zaobao.com/znews/sea/story20180206-833034>.

[7] 周方治:《泰国立宪君主政治权威兴衰的过程、原因与趋势》,载《东南亚研究》,2012年第2期,第33—35页。

[8] Umesh Pandey, "Next-gen Politicians Offer Hope", *Bangkok Post*, March 18, 2018, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1430223/next-gen-politicians-offer-hope>.

[9] 余海秋:《中泰战略合作面临的机遇、挑战与对策》,载《当代世界》,2017年第9期,第62—64页。