

泰國新憲法頒布後的政局展望

羅石園

泰國于本年六月二十日隆重頒佈新憲。溯自一九三二年成立君主立憲政體以來，憲法歷經變易興廢，此為第八次頒佈新憲，故又稱為第八憲法（註一）。正如新憲法序言中所稱：「……隨着情勢的變化，使泰國憲法為了適應情勢的需要，不得不數經變更」。〔註二〕但新憲是否能適應泰國當前剿共、禦匪、鎮暴的要求？在新憲頒佈的第二天，曼谷即發生學潮，雖以要求巴士減價為前題，而在示威遊行時，高呼「撤回赴越參戰的泰軍」、「趕走美國駐泰軍人」，〔註三〕顯然與共黨聲氣相通。利用選舉製造混亂，策動反對黨在議會掀起政潮，這是共黨匪徒的慣技，在大選及行憲後的泰國政局將有若何變化？這是舉世共同注目的問題，但從新憲法的內容中，可以得到答案。

一 泰國民主政治的歷程

民主憲政，是近代各國知識份子所一致追求——且不惜流血爭取的，但民主政治的形成，儘可以加速的在短期內促成，而民主憲政的實質，則必須經過長期的學步改革方能步上憲政的大道，民主先進國家如此，泰國自然亦不能例外。翻開泰國的憲政史，自一九三二年經過不流血的革命，極迅速而順利地實現了君主立憲的理想，但三十六年以來，歷經政變奪權，憲法也隨之屢訂屢廢。這固然是由于若干當政者對政權的把持，以及野心政客在共黨陰謀策動利用下，藉憲法上民主自由的保障以製造混亂，而憲法本身的未能適合國情，因應情勢的需要，也是主因之一。

泰國在一九三二年實行憲政時，還是政教不可分的國家，全國人民絕大多數是虔誠的佛教徒，國王登極要由僧王加冕，每一男子，到及齡時，須入廟為僧，接受定期的佛教教育後，再還俗為民，連國王亦不能例外。因此全國人民對國王的尊崇，是與宗教信仰不可分的，大有君權神授的意味。在此種情形之下，一旦要將「朕即國家」的皇帝大權完全轉移到人民手中，這已經是不能的，何況當時全國接受過新教育的人不過百分之三、四，其結果，自然是被少數人把持政權。

一九三二年革命成功後，由于發動革命的都是留學西歐回國未久的青年，沒有主持新政府的行政經驗與聲望，乃舉出一位富有行政經驗的官員披揚馬納柏柯出任國務總理。但到第二年，又不得不發動政變推翻此一政府，其原因是由於披揚內閣閣員對國王依然視為絕對權力。一九三三年六月二十日，披耶柏鳳上校發動第二次政變，推翻首任內閣後，自任國務總理，以乃比里與鑾披汶為左右手，至一九三八年，始交由鑾披汶接任總理，乃比里任財長，以後改為攝政。至二次大戰結束，鑾氏以親日成為戰犯，乃比里接長內閣。一九四七年十一月八日，八世王被刺，使全泰上下對乃比里不滿，又由軍警發動政變，鑾披汶再任閣揆。（註四）

照理說，在披揚內閣因違憲而被推翻後，繼任的都是發動憲政革命的留學西方人士，應該遵守憲法使泰國政治走上民主法治的途徑。但他們所採取的，是在憲法第七章增訂臨時條款：保證于一九三二年六月二十七日接受此一憲法之日開始，革命集團可有十年的訓政時期，但假使有選舉權的人民半數已受到初級基本教育時，則十年期間可以縮短。這等于是宣告內閣不須受憲法的一切約束，到一九四〇年，又再度宣佈：此一臨時條款中所規定訓政時期延長十年，以後又規定延長至一九六二年。（註五）

從泰國的政變頻仍，我們可以得到兩點認識：（一）政權的爭奪重心在京畿，並非完全由于財富集中曼谷，而主要是皇都所在，可以挾天子以令諸

侯，祇要得到泰皇的一紙命令，全國人民自然歸心，可見泰皇在泰人心目中的地位的重要，憲法中將王權全部交給民選的議會和內閣，這是值得商榷的；（二）醉心民主憲政而不惜流血爭取維護的，祇是少數的知識份子，所以政變團體，一經奪取到中央政權，全國各地都從未發生叛亂，所以在憲法上要實現全民政治，尚非其時，必須經過逐步推進。（註六）

二 從第一到第八憲法的簡史

泰國第一部憲法，是一九三二年六月二十七日頒佈的「距革命成功後祇有三天，稱爲「臨時憲法」。同年十二月十二日，將「臨時憲法」改訂，成爲「永久憲法」。一九四六年五月十日，頒佈「修正憲法」——改設兩院制的國會，以代替原憲法規定的一院制人民議會。一九四七年十一月八日，廢除「修正憲法」，重新制訂一部「臨時憲法」。一九四九年三月二十三日，再將這部臨時憲法，制訂爲新「永久憲法」。一九五一年十一月二十九日，以乃屏爲首的變政團，又將一九四九年的「新永久憲法」廢除，恢復一九三二年的「舊永久憲法」。但到一九五二年又經過增修。（註七）

一九五八年十月，乃沙立率陸軍發動政變，奪取鑾披汶政府政權，立即宣佈一項戒嚴法，解散國會和部長會議，廢除一九三二年的憲法，禁止所有政黨活動。一九五九年一月二十八日，泰王頒佈一項「過渡時期的臨時憲法」。同年二月四日，泰王又任命了二百四十人爲制憲議員，成立制憲議會，起草永久憲法。（註八）經過將近十年的時間，于本年六月二十日始頒佈新憲法。

綜觀泰國以往的憲法，其中值得我們注意的，是一九四九年的憲法，和一九三二年的舊憲法。前者共有一百八十條，其中規定人民享有言論、著作、出版、通訊、集會、結社、宗教信仰的自由，規定人民不論出身及宗教，皆受憲法同等保護，人民在法律之前一律平等。其政制採主權分立，國務院行使行政權，國會行使立法權，大理院行使司法權。國會分爲上下兩院，上議院共有議員一百人，設議長副議長，皆由國王任命，任期六年——每三年以抽籤方式更易二分之一；下議院議員由全國各府依人口比例投票選舉產生，任期四年，期滿改選。

這種政體是仿效英國。在此憲法中規定：一切法案先由下院討論通過後，再提上院通過，始能成爲法律，由國務院奏請皇上簽署公佈施行。如上院對下院通過的法案有異議時，上院可以保留，經一年後下院可以舊案重提，經兩院特設的審查委員會多數通過後，即視爲兩院一致同意的法案。國王如對國會制定之法案不贊同時，得在九十天內送請國會復決，倘有三分之二以上議員堅持原案，法律即應生效。國務總理由國王任命，但遇國會不予信任，全體國務委員即應辭職。

被兩次採行的一九三二年舊憲法，係採「人民議會」的一院制，此一憲法中規定：國家之主權屬於人民全體，國王之繼承法照舊，惟王位繼承，須得人民議會之同意。人民議會有創制法律權，經國王簽署後公佈生效，國王對於法律認爲不能實行時，議會可以自行公佈生效。人民議會議員三百二十席，共分兩類各佔半數。第一類議員由全國各府依人口比例投票選舉產生；第二類議員由國務總理遴選奏請國王任命。國務總理由國王任命，國會不信任時，內閣即須總辭。（註九）

要比較這兩個憲法，必須先瞭解當時泰國的環境和世界潮流。一九四九年憲法的產生，是鑾披汶由戰犯不起訴而三度出掌政權。其時反對法西斯專政，實行民主自由的口號，已響遍全世界每一角落，在他以前執政的乃比里以共產黨徒潛伏份子的身份，便是以民主自由而贏得不少人的擁戴，且使泰國黨派林立，以爭逐議席爲目標，故不得不從憲法上表示尊重君權以爭取一般人民的歸向；開放議會——下議院議員一百八十九人，完全由民選產生，用以籠絡各政黨，用出版、言論、集會、結社等自由，以滿足知識份子的要求。

但此一憲法的施行，正便利了共黨在泰國的活動，而議會政黨彼此之間的爭端，經由共黨的統一戰線，全力用之于反政府，致造成一九五一年六月二十九日海軍劫持鑾氏的政變。雖經陸空兩軍聯合作戰，迫使叛軍不得不將他釋放，但事後詳查，這是由共匪和乃比里策劃的赤化泰國陰謀的一部份。而國會議員與政黨及自由民主人士，也在直接間接執行其赤化陰謀。故同年十一月九日，乃屏又發動政變，廢除此項憲法，解散國會，恢復一九三二年的憲法。

舊憲法的特點，是採一院兩類議員制，官派議員與民選議員秋色平分，而且官派議員須經由內閣遴選後奏請皇上委任，並非由國王直接委派，所以

握有行政權的內閣，可以掌握到立法權的一半，祇須在民選議員中競選得數席，即可以大多數票控制國會。所規定的議會決定之法律如國王不同意，議會可直接公佈生效，等于是加重了內閣權力，可以超越王權之上。（註十）

三 新憲法產生的背景

一九五一年底恢復舊憲法——改兩院為一院制的議會後，雖有人批評這是當時執政者欺君壓民的專制工具，但使共黨活動因此而頓失憑藉，不過鑾氏個人仍對共黨及左傾份子多方縱容。有人認為他在被釋時和共匪方面有妥協的密約，允許泰共在民主自由口號下展開活動。至一九五二年，變政團又透過國會通過以對付共黨顛覆活動為目標的「反泰法案」，軍警方面立即根據此法展開對共黨份子的全面逮捕，方使共黨活動轉入地下。

不料到一九五四年，披汶又派當時外長那拉親王出席共匪導演的「亞非會議」，並授意他與周匪恩來就泰國華僑問題有所接觸。接着匪貨與匪諜同時湧入泰國，並以重利勾引僑商與匪區貿易往來。（註十一）一九五五年六月，鑾氏訪問歐美歸來，更以實行民主政治為號召，開放皇家田為人民自由發表政見的「海德公園」，重新准予組織政黨。一時皇家田成為共黨的宣傳場所，各政黨為了爭取左翼人的擁戴，紛紛組團到匪區觀光，公開和共匪勾搭。接着海德集團由言論變為行動，發動泰國民眾要求民主大遊行，雖然先前兩天遊行並未發生事故，但以後兩天，却連續有流血事件發生。（註十二）

一九五七年大選，由于開放政黨，已經有十四個政黨展開激烈的競選活動。除執政的自由黨而外，實力較強大的有民主黨，親政府的國家民主黨，中立的自由民主黨。左翼的，有經濟人黨，社會民主黨，勞工黨，海德行動黨，為了加強競選實力，並組成了社會主義聯盟陣線。所以這次選舉，全國七十一府都極為混亂，京畿的混亂更甚，且有集眾向投票所搗亂滋事的。左翼政黨除向法院控告選舉事務所舞弊外，更鼓動各大學學生下半旗，及準備示威遊行，經陸軍開入市區彈壓，方告平靜。（註十三）

一九五八年，陸軍發動政變前夕，泰國共黨和匪諜份子，在泰國可以說

為反動外交，與海德公園派的講演，議會反政府的言論，互相唱合，而受共匪蒙養的乃比里，公然派他的太太和兒子回到泰國，在曼谷市區公開行動。（註十四）可見當時的泰國已經到了不流血而赤化的邊緣。這是十年前陸軍發動革命，解散議會，廢止憲法時的實況，也是新憲法產生的背景。

四 新憲法的特質

新憲法的全文共有一百八十三條，除序言外，分為十一章，最後又加過渡時期一節。（註十五）序言中指出泰國自行憲以來，其憲法之所以要經過歷次的更改與重修，是為要適應情勢的需求。我們詳審新憲法的內容，其最切合泰國情勢需求的，約有下列數點：

（一）以國皇代表人民，象徵佛教：在第一章總則中，有國家主權來自全體人民，國皇為國家元首……通過內閣行使行政權，通過國會行使立法權，通過法庭行使司法權。但賦予人民有宗教信仰自由，而規定國皇應信奉佛教，贊助佛教，這樣既可由絕大多數的崇奉佛教人民更崇敬國皇，誠心付託其政治權力，也可免于如舊憲法規定佛教為國教，致非佛教徒的人民對政府有所不滿，可以加強全國上下的團結。

（二）規定自由的範圍：第三十三條規定：每個人均享有完全的言論自由，出版和宣傳自由，但為了保障他人的自由權利，或避免發生危險情勢，或為維護公共安寧，或為維護人民美好道德，或為防止少年心理墮落，政府對上述的自由是可以依法加以限制。在同條中，並規定政府不得以金錢和其他財物，贊助私營報紙。

（三）議會不致變成共黨統戰戰場：共黨一貫的手法，是利用反政府的議員組成統一戰線，用以牽制政府剿共鎮暴的決策。泰國新憲法針對此情勢，將議會分為上下兩院，上議院的議員，佔下議院議員人數四分之一，前者由國皇委任，後者由各府依人口比例選舉產生。由上下兩院議員組成國會，開會時，由上院議長任主席，下院議長任副主席，議案由多數通過決定。

（四）內閣不須遷就議會：新憲規定內閣總理及其閣員均由皇上委任，無須國會作信任投票，但應在政策方面，對國會負責，並向國會闡明其施政方針，于下議院任期屆滿，或下議院被解散時，內閣應予離任。另規定閣探閣

員，均不得兼任上下議院議員。

(五)使共黨無法利用從頒憲到行憲的過渡時期，製造暴亂：憲法最後一章，是過渡時期的規定：在頒憲十五天後，國皇先委任上議員一百二十人，暫行行使議會職權，至頒憲後一百二十天內，于選舉產生下議員後，再召開第一次正式國會。在新內閣尚未組成前，仍在施政之內閣，應視為本憲法治下之內閣，于下議員上任後辭職，但可循憲法第一四三條第二節規定，繼續執政。

依照他儂內閣對國皇擁戴的功勳，及泰皇對他的信任，可以稱之為君臣一體，加上內閣閣員的切誠合作，以事實粉碎了共黨離間挑撥的謠言，以致對外獲得友邦的信任支持，對內由輝煌的政績得到人民的信仰，可以預斷此一內閣在行憲後必將蟬聯。但在憲法明定此一條文，既可安定人心，也可使閣員及其僚屬不致存五日京兆之心，敢于勇敢平定頒憲後第二天所發生的學潮。

何況憲法過渡時期一八三條又規定了：「凡屬由國務院長引用臨時憲法第十七條賦權頒發之命令，仍繼續生效」，這就使他儂政府在頒憲到行憲過程中，更可以放手鎮壓一切暴亂，使泰國面對着共匪及其豎養的泰、寮、越、馬共產匪徒，從四方八面聯合進攻，亦不會因行憲選舉而影響其剿共的計劃。

五 結語

各國有各國的立國精神，也有在每一時代不同的處境，憲法要顧及到前者，方能成爲千年萬世國家大法的根基；也要審度立法當時的情勢，才可以使國家由民主法治步入富強，所以憲法上要訂有修改程序的明文，便是爲了隨時可以使之適應不同情勢的需求。審讀泰國新憲，可謂足以代表泰國的立法精神，且密切適應了當前情勢的需求。

註一：參見五十七年七月出版之「憲政思潮季刊」第三期。註二：參見五十七年六月六日出版之曼谷世界日報（Universal Daily News）。註三：參見五十七年六月廿二日出版之香港星島日報。註四：參見陳浩著東南亞列國誌及郭壽華著泰國通鑑。註五：參見中華文化出版事業委員會編印之朱鶴

賓著「東南亞新興國家」二六九頁。註六：參見五十五年八月出版之本刊拙著「不可忽視之泰國危機」。註七：參見註五同書之二九七頁。註八：參見中央廣播電台出版之國際現勢要覽。註九：參見註五同書之二九八頁。註十：參見同註六。註十一：參見同註六。註十二：參見註五同書之三一六頁。註十三：參見同上。註十四：參見同註六。註十五：參見同註二。

郭華倫著

中國共產黨史論

第二冊 出版

郭華倫先生巨著「中國共產黨史論」英文本第二冊業已出版，本書銜接第一冊，自一九二七年匪黨「蘇維埃運動」起，至一九三四年五次圍剿蘇區紅軍止，凡此一時期內，有關匪黨之政策、組織、人事、匪黨內部鬥爭與分裂、蘇維埃區實況、匪軍叛亂史實，以及國共兩黨間之地下鬥爭等靡不論及，著者握有第一手之翔實資料，以客觀觀點論著分析，為當前研究共匪黨史極具參考價值之學術著作。

本書凡七百餘面，廿四開本，精裝一厚冊，每冊定價新台幣二百八十元（航寄另加郵費），讀者可向台北市中正路一七九五號六樓本所出版組或函台北市郵箱一一八九號洽購。

國際關係研究所發行