

泰国颁布新版《全民公投法》 | 《区域动态》2月第1期

摘要：2026年2月8日，泰国将举行新一轮大选。与之同步的还有，就是否应该起草新宪法而设置的全民公投。由于这是泰国历史上首次将全国普通大选与修宪公投安排在同一天，因而备受瞩目。而引发此次公投制度的调整变化，恰恰是源于新版《全民公投法》中对公投制度的修订。新公投法通过允许公投与选举同日举行，并相应修改公投的程序规则与认定标准，客观上改变了全民公投制度在泰国政治体系中的功能定位和运作逻辑。因此，新公投法的颁布被外界普遍解读为观察泰国今后政治发展方向的关键信号，而最终修宪公投的结果也可能对泰国未来的政治格局产生深远影响。

2025年对泰国而言，无疑是充满震荡和挑战的一年。年初“王星事件”持续发酵，给泰国旅游业造成巨大冲击，3.28缅甸大地震，泰国曼谷震感明显，引发社会对公共安全和城市治理能力的广泛讨论。7月底泰柬边境局势骤然紧张，两国围绕领土争端问题爆发军事冲突，年底地区安全形势再次陡然升温，不确定性因素显著增加。与此同时，诗丽吉王太后逝世，南部宋卡府经历三百年一遇的特大洪涝灾害，一系列重大事件的接连发生深刻牵动着公众的集体情绪，不断考验着泰国的治理能力和社会韧性。与这些高曝光度的政治、社会事件相比，法律制度层面的调整不易被即时感知，却往往具有更持久的结构性影响。其中，新近颁布的《全民公投法》由于直接关系到宪法修改，尤为值得加以关注。

一、泰国全民公投制度的历史由来

回顾泰国宪政发展史，全民公投制度并非全然陌生的制度安排。泰国1949年宪法、1968年宪法、1974年宪法、1997年宪法、2006年临时宪法、2007年宪法、2014年临时宪法以及2017年宪法等八部宪法都先后对全民公投制度做出过不同程度的规定。现行2017年宪法第166条亦明确指出，在合理理由的情形下，内阁可就任何不违宪的事项或与法律规定的任何个人或群体有关的事项提请举行全民公投。但事实上，自近代以来，泰国社会仅在2007年和2016年进行过全民公投。2006年9月19日，趁他信赴纽约出席联合国大会之际，以颂提为首

的军方发动政变接管政权。政变后，临时军政府着手推动新宪法的起草，2007年全民公投正是在此情势下应运而生。在此次公投中，57.61%的合格选民参与投票，其中57.81%支持通过新宪法草案。[1]新宪法对1997年“人民宪法”中参议员产生方式等关键制度做出重要调整，之后，泰国依照新宪法恢复议会制度，并重新举行大选。与首次全民公投类似的是，2016年公投同样也发生在军事政变之后。2014年5月22日，时任泰国陆军总司令巴育通过电视发表全国讲话，宣布推翻英拉政府，此后军政府在缺乏选举合法性的情况下执掌政权。为解决执政正当性不足的问题，军方成立国家维持和平秩序委员会，并再次诉诸全民公投机制，以决定是否批准军政府起草的新宪法以及是否允许上议院议员在选举总理时具有投票权。公投结果显示，61.35%的选民支持制定新宪法，58.07%的选民同意上下两院共同选举总理。[2]从前述两次全民公投的实践经验中，我们不难发现，无论是2007年公投还是2016年公投，均发生在军事政变后，其核心功能并不在于引导社会围绕宪政结构问题展开实质性讨论，而更多服务于政变之后的宪政重建与权力合法化进程。因此，尽管泰国历部宪法文本中都有涉及全民公投的内容，但长期以来，这一制度始终未能发展成常态化、制度化的民主参与渠道。相反，公投的启动高度依赖于特定的政治情境，正是在这一背景下，泰国社会对修改全民公投制度的呼声愈发高涨，人们希望借此摆脱全民公投只是被视为“为政变背书”的旧有观念。

二、新版《全民公投法》的三项重要修订

2025年10月21日，皇家公报公布了佛历2568年《全民公投法》(第2号)，该法对佛历2564年《全民公投法》进行了三处重大修改。**第一，允许全民公投与选举同日举行。**根据旧法规定，全民公投不得与大选或地方选举安排在同一天进行，即便是日期相近，也须另行设定公投日。这一限制在实践层面上导致行政资源的冗余化与组织成本的增加，同时也给选民参与投票增添不必要的麻烦。修订后的公投法第11条第1款则规定，全民公投可以与全国选举或地方选举同时举行，但须经内阁与选举委员会协商确定适当的费用和具体的时间安排。新法的这一转变意味着在2026年2月8日当天，符合资格的选民将收到三张选票，两张大选选票和一张公投选票，其中两张大选选票，一张为选区议员选票，另一张

为政党名单议员选票。应该说，新版《全民公投法》的出台直接提升了广大选民在涉及宪法修订等相关决策问题上的投票便利性，有助于提高公投的投票效率，强化了公众对重大政策的话语权。

第二，调整了公投结果的认定标准。2021年《全民公投法》第13条规定，全民公投采取“双多数制”，只有满足超过半数的选民参与投票，以及赞成或反对的结果均超过参与投票总人数的一半，公投结果才具有效力。按照旧法的要求，公投通过的门槛相对复杂，不仅对总投票人数有限制，而且对有效投票率也设置了相应的条件。而在新法中，根据“多数同意即可通过”的原则，赞成票多于反对票和弃权票便可视为公投通过。这种简单多数的制度，在一定程度上降低了公投通过的难度，从而使新宪法的起草变得更加具有可行性。

第三，投票方式更具灵活性。此前，旧版的公投法主要规定纸质选票投票，而新版公投法采取更现代化的投票操作模式，允许依据选举委员会制定的统一标准和程序框架，采用多种投票形式，包括在适当情况下引入电子投票系统。在不改变基本投票原则的前提下，此举进一步简化了投票流程，也使全民公投机制在形式上更加契合当前投票技术的发展趋势。

三、新版《全民公投法》可能带来的影响

然而，需要指出的是，新版公投法的出台，不仅体现出全民公投程序方面的修改，更是泰国政治改革与民意表达机制调整的集中缩影，它反映了当下泰国政治运行方式的深层变化。具体而言，目前的泰国正处在关键的政治过渡时期，多党竞争与潜在的政治联盟重组成为泰国政坛的新焦点。无论是早些时候的“保革和解”[3]抑或是近期的“橙蓝合作”[4]，这些表面的妥协始终难以消解人民党、为泰党、泰自豪党三方长期存在的矛盾与分歧。各个政治阵营之间难以就宪政、王权、军方角色等核心问题达成实质共识，而政治系统又必须维持运转，因此泰国社会面临改革压力与制度惯性并存的结构性困境。在这种情况下，制定宪法的权力交回给人民便成为一种极具吸引力的政治语言。2025年新公投法的出台在某种程度上表明，泰国各界已经意识到宪法问题无法仅仅通过传统的精英协商机制得到解决，还应该引入“人民裁决”制度。宪法的制定也不再是封闭系统的产物，而需要重新回归到公共空间讨论的范畴。在这一过程中，人民

不是被动授权的主体，而应成为国家主权利力的真正主人，由人民表决是否应当制定新宪法，如何制定新宪法，以及是否最终批准该宪法草案。

另外，从社会结构层面来看，泰国正历经着一场影响深远的社会转型。当前泰国宪法法院等独立机关的角色饱受争议，再加上 Z 世代青年政治参与的常态化，新公投法的修订正是泰国政府为应对社会结构性变化寻找到的新出口。通过《全民公投法》，一方面，人民意志借助法律的形式转化成合法的政治决定，从而重塑了民意-宪法-国家权力之间的程序性通道与转换规则。另一方面，新修订的公投条款试图在赋权和控权之间保持平衡，虽然增加了普通民众直接参与政治决策的机会，突破了旧有结构的束缚，但又不至于彻底转向激进民主，而是一种有限的让步式回应。同时，将全民公投与大选同日举行的安排有效规避了低投票率可能导致公投陷入合法性困境的风险，使其在政治实践中更具公信力，进而为社会公众意见的表达建立起一条制度化的整合途径。

但与此同时，不可否认的是，新公投法是否能够真正达到预期修法效果，仍存在相当大的不确定性。从现实政治格局来看，现阶段的泰国政坛并未形成一党独大的局面。尽管受到新生代力量的猛烈冲击，国王、军方以及保守派政治精英形成的“王军联盟”关系依然稳固，占据着泰国最具分量的权力版图。换言之，即便公投更多赋予了人民修宪的权力，其实际运作空间和最终效力可能仍受制于现有权力结构的制约，公投机制本身所代表的只是形式意义上的民主，而尚未触及深层的权力分配逻辑。因此，新公投法能否在泰国复杂的政治生态中有效运转，并不能仅凭条文本身得出判断，还需要根据未来选举结果、公投实践以及公民社会参与程度等因素作出综合分析。

其次，新公投法强调效率和可操作性的特征，使其更可能被策略性利用，并沦为政客手中进行政治操弄的工具。由于 2025 年《全民公投法》的问世正值泰国处于长期政治僵局与宪政争议时期，民主力量与保守权力之间围绕国家权力配置和制度正当性的拉锯，构成了公投法修订的特殊政治语境。再加上，当前泰国社会内部的结构张力也正在发生悄然变化。传统上以地域差异为主要表现形式的政治分歧，逐渐让位于以世代差异与意识形态为核心的对立模式。高度符号化、二元化的公投表决方式往往更容易被注入一种非黑即白的叙事逻辑，这不仅无助于社会共识的达成，反而可能会加剧普通公众的对立情绪。另外，新公投法降低了公投通过门槛，客观上意味着宪法变动的程序性约束被削弱，宪法愈发受

到短期政治动员和选举周期的影响。尽管全民公投只是制定宪法的第一步，并不等同于宪法就会被频繁修订，但其潜在的制度外溢效应仍不容忽视。因此，本次公投法的修订是否会成为泰国宪法进入新震荡周期的导火索，进而引起泰国政局和权力集团的连锁反应，仍有待在今后的政治实践中持续观察和检验。

总而言之，2025年泰国《全民公投法》的修订为我们窥探泰国政治生活变迁提供了一扇窗口。随着全国大选与修宪公投日期的临近，这部《全民公投法》即将迎来首次大考。公投结果不仅关系到是否启动新宪法的起草程序，更可能在深层次上影响泰国既有政治力量的重新排列组合。若最后修宪公投获得通过，政党之间势必围绕新宪法的具体内容及其权力配置展开新一轮的复杂博弈。反之，若公投未能通过，则意味着现行2017年宪法所确立的政治框架仍将主导泰国政治运作，改革派试图通过选举和公投推动国家宪政体制系统性变革的尝试暂时受阻。但无论结果如何，此次公投与全国大选的同步举行，已经标志着泰国宪政发展迈入到一个更加不确定性的新阶段。作为推动宪法改革、让公众参与重大国家政策决策的关键桥梁，新公投法能否真正让泰国未来在不依赖政变的情况下，合法地重塑宪政秩序，或许只有时间才能给出最终的答案。

曾峥，清华大学国际与地区研究院博士研究生。

注：

1.数据来源：Asian Electoral Resource Center: Direct

Democracy.<https://aerc.anfrel.org/country/thailand/direct-democracy/>.

2.数据来源：ประชาไท:กต.แถลงผลประชามติ รับ 16.82 ล้าน ไม่รับ 10.60 ล้าน - ชายแดนใต้บัตรเสียสูง

สุด.<https://prachatai.com/journal/2016/08/67379>.

3.“保革和解”是指泰国国内保守派与改革派之间，为结束长期政治对立、寻求社会团结而寻求的政治和解。其中，保守派主要包括与王室、军队结盟的城市精英、官僚集团，革命派主要包括以他信派系为代表的、获得北部和东北部农民与城市平民支持的改革力量。

4.“橙蓝合作”是指泰国政治中，代表改革力量的“橙派”与代表保守势力的“蓝派”之间，为达成特定政治目标而组成的暂时性联盟。它通常是一种权宜之计，而非稳固的合作关系。