

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

#### ตอนที่ 1 สถานภาพของประชากรหรือกลุ่มตัวอย่าง

การดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาททางการเมืองของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ในฐานะหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ เพื่อศึกษาบทบาททางการเมืองของนายบัญญัติ บรรทัดฐานในช่วงที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ระหว่าง พ.ศ.2546 - พ.ศ. 2548 ดังนั้นจึงดำเนินการวิจัยจึงใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ โดยผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น 6 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 หน่วยในการวิเคราะห์เลือกแบบเฉพาะเจาะจงจำนวน 1 คน ประกอบด้วย นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองประธานที่ปรึกษาพรรคประชาธิปัตย์

กลุ่มที่ 2 ผู้ใกล้ชิดในพรรคประชาธิปัตย์ เลือกแบบเฉพาะเจาะจงจำนวน 3 คน ประกอบด้วย นายชวน หลีกภัย ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองประธานที่ปรึกษาพรรคประชาธิปัตย์ นายนิพนธ์ บุญญามณี ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ นายอำนาจ สุวรรณคีรี ปัจจุบันอดีตรองสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์

กลุ่มที่ 3 ส.ส. ผู้ใกล้ชิดในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจำนวน 2 คน ประกอบด้วย นายชุมพล กาญจนะ ปัจจุบันอดีตรองสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ นางนิภา พริ้งสุกละ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์

กลุ่มที่ 4 พรรคการเมืองคู่แข่งเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจำนวน 2 คน ประกอบด้วย ดร. สุรพงษ์ โตวิจักษณ์กุล ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกพรรคเพื่อไทย นายประพันธ์ คุณมี ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกพรรคการเมืองใหม่

กลุ่มที่ 5 ประชากรในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจำนวน 2 คน ประกอบด้วย นายพงษ์ศักดิ์ โพธิ์ศรีประเสริฐ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสื่อสารมวลชน นายประวิณ จุลศักดิ์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้นำชุมชน

กลุ่มที่ 6 ผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจำนวน 3 คน ประกอบด้วย ศ.(พิเศษ) ดร. เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนักวิชาการอิสระ ดร. พิรัช ราธิมมูลา ปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ผศ.ดร.บุญอริ ยี่หะมะ

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา เพื่อให้ได้คำตอบสอดคล้องกับประเด็นปัญหาของการวิจัยที่ว่าบทบาททางการเมือง ของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ว่าเป็นอย่างไร โดยมีการวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดทฤษฎีที่วางไว้ และผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ตอนดังนี้

1. บทบาทภายในสภาผู้แทนราษฎรของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน
2. บทบาทภายนอกสภาผู้แทนราษฎรของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน
3. บทบาทของการเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน

## ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์

การเมืองเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกออกจากการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่อำนาจทางการเมืองมีผลโดยตรงต่อกิจการสาธารณะและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงสิทธิความเป็นเจ้าของประเทศโดยผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นตัวตนที่เป็นรูปธรรมของการใช้อำนาจตามระบอบประชาธิปไตย ที่เป็น “การปกครองของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน” กล่าวคือ ประชาชนในรัฐหนึ่งๆ ซึ่งไม่จำกัดเพศ ฐานะ การศึกษา ความเชื่อ ได้พร้อมใจกันเลือกตัวแทนที่ตนเองไว้วางใจและสนับสนุนให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงแทนตน จนมีการกล่าวกันว่า “ตัวแทนของประชาชนเป็นอย่างไรประชาชนในสังคมก็เป็นอย่างนั้น”

ประวัติศาสตร์การเมืองไทยได้แสดงให้เห็นถึงร่องรอยแห่งการล้มลุกคลุกคลาน และคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง คุณภาพและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากจะสะท้อนระดับความรู้ทางการเมือง และความคาดหวังของสังคมในแต่ละยุคสมัยแล้ว ยังเป็นสิ่งบ่งชี้ว่า ประเทศไทยจะก้าวหน้าไปในทิศทางใด เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ตัวแทนอำนาจของประชาชนที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติอันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการบริหารประเทศ ดังนั้น ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมิได้มีแต่เพียงสิทธิเท่านั้น หากแต่ยังมีหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งระบอบประชาธิปไตยต้องการให้ประชาชนใช้ทั้งเวลาและความใส่ใจจากประชาชนส่วนใหญ่มากกว่าแต่เพียงการไปเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ

### 2.1 ความขัดแย้งระหว่างนายควง อภัยวงศ์ กับ จอมพล ป.พิบูลสงคราม กับนายปรีดี พนมยงค์

หลังวันปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 นายควง อภัยวงศ์ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนในจำนวน 70 คน จึงมีโอกาสดแสดงความคิดเห็นในสภาผู้แทนบ้างเป็นครั้งคราว เช่นครั้ง

หนึ่งนายควง แสดงการคัดค้านการกระทำของรัฐบาล คือการที่รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาใช้อำนาจทหารตรวจค้นอาวุธสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เป็นวิธีการของผู้เผด็จการ และชักชวนสมาชิกคนอื่นๆเดินออกจากที่ประชุมสภา พระยามโนปกรณนิติธาดาและหลวงประดิษฐมนูธรรม เกิดความขัดแย้งกันในกรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจ แม้ นายควงจะเป็นหนึ่งในบรรดาคนที่จะปรึกษากายใน แต่ก็ไม่ได้มีบทบาทเด่นชัดไม่ว่าจะอยู่ในฝ่ายสนับสนุนหรือคัดค้าน ดังนั้นนายควงจึงยังไม่ได้แสดงพฤติกรรมว่าฝักใฝ่ฝ่ายใดเป็นพิเศษ นายควงจึงไม่ได้รับผลกระทบจากกรณีเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม หลังจากนั้นพระยาพหลพยุหเสนาทำการยึดอำนาจรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา นายควงได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีร่วมในคณะรัฐบาล เมื่อ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2478

พล.ต. หลวงพิบูลสงครามเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายควงได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงธรรมการ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของหลวงพิบูลสงครามเป็นก้าวสำคัญทางการเมืองการปกครองประเทศ ที่เริ่มเข้าสู่วิถีทางการเมืองแบบทหาร จึงเกิดกรณีพิพาทอินโดจีนคือ การดำเนินนโยบายเรียกร้องอินโดจีนจากฝรั่งเศสของหลวงพิบูลสงคราม ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหลวงพิบูลสงครามและนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งนายปรีดีไม่เห็นด้วยกับการเรียกร้องดินแดนอินโดจีนจากประเทศฝรั่งเศส แต่การเกิดกรณีพิพาทอินโดจีนนี้เองที่ทำให้ชื่อเสียงของนายควงเป็นที่กล่าวขวัญในหมู่ประชาชนทั่วไป เพราะหลวงพิบูลสงครามได้แต่งตั้งให้นายควงเป็นประธานรับมอบดินแดนอินโดจีนคืนจากรัฐบาลฝรั่งเศส เมื่อเดินทางกลับกรุงเทพมหานครนายควงได้เข้าพบหลวงพิบูลสงครามและพระยาพหลพยุหเสนา และได้เสนอความคิดเห็นว่า ตนเองมั่นใจว่าประเทศญี่ปุ่นจะเปิดฉากทำสงครามขึ้นในเอเชียแน่นอน แต่ทั้ง 2 คน ไม่เชื่อในเหตุผลของนายควง

เหตุการณ์ในช่วงระยะหลังการขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ความสัมพันธ์ระหว่างนายควงกับจอมพล ป. ยังดำเนินไปได้ด้วยดี นายควงมิได้แสดงท่าทีว่าเป็นสมักรพรรคพวกใด แต่นายควงกับนายปรีดีมีความสัมพันธ์กันอย่างสนิทสนม มักมีการพบปะพูดคุยกันอยู่เสมอ และนายปรีดีมักจะเรียกนายควงไปปรึกษาหารือของความคิดเห็นในเรื่องต่างๆตามลำพังเสมอๆ หารับนายควงกับจอมพล ป. นั้นแม้จะมีการคัดค้านแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีกับจอมพล ป. บ้าง แต่ก็ไม่รุนแรงหรือโกรธเคืองกัน ความสัมพันธ์ระหว่างนายควงกับจอมพล ป. ยังคงราบรื่นพอๆกับความสัมพันธ์ระหว่างนายควงกับนายปรีดี

ความขัดแย้งระหว่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับนายปรีดี พนมยงค์ เช่น ความแตกแยกทางความคิดเห็นเกี่ยวกับกรณีพิพาทอินโดจีน หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเมื่อญี่ปุ่นบุกประเทศไทย เมื่อ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2484 นายปรีดีพยายามกีดกันอิทธิพล

และการแทรกแซงทางเศรษฐกิจการคลังของญี่ปุ่นอย่างเต็มที่ หลักจากนั้นจอมพล ป. ได้เปลี่ยนแปลงตำแหน่งของนายปรีดีในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ที่ขัดขวางการขอความร่วมมือทางเศรษฐกิจญี่ปุ่น ไปเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แทนเจ้าพระยาอมรราช (ปิ่น สุชุม) ซึ่งถึงแก่อสัญกรรม

สำหรับนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ใช้เวลารับราชการยาวนานถึง 5 ปีแล้วในที่สุด พ.ศ. 2518 ก็ตัดสินใจอำลาชีวิตข้าราชการเข้าสู่สนามการเลือกตั้งถือเป็นการเริ่มต้นชีวิตการงานครั้งใหม่ อันได้แก่ “นักการเมืองอาชีพ” การเริ่มต้นชีวิตของนายบัญญัติ สอดคล้องกับการที่ประเทศไทยก้าวสู่ช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงการเมืองครั้งใหญ่ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากพลังนักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชน ร่วมกันโค่นล้มทรราชจากบัลลังก์ การบริหารราชการแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งส่งผลให้ประชาธิปไตยเจิดจ้าขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เฉพาะอย่างยิ่งเป็นยุคที่เยาวชนคนหนุ่มสาว ก้าวขึ้นมามีบทบาททางการเมืองในฐานะผู้ทรงพลังทางการเมือง เสมือนผู้มีอำนาจในการควบคุมและกำกับการบริหารประเทศ ที่สำคัญก็คือทั้งนักการเมืองและพรรคการเมืองทั้งหลาย ต่างให้ความสนใจออกแรงใจต่อขบวนการนักศึกษาอย่างยิ่ง ดังนั้นทันทีที่พรรคประชาธิปัตย์ฟื้นตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2518 โดยมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรคปรากฏว่ามีนักการเมืองหน้าใหม่ไฟแรง กระโดดลงสู่สนามการเลือกตั้งในจำนวนคนหนุ่มสาวปรากฏชื่อ “บัญญัติ บรรทัดฐาน” รวมอยู่ด้วยคนหนึ่งทั้งๆที่ว่านายบัญญัติสนใจจะสมัครเป็นสมาชิกของพรรคพลังใหม่มากกว่าพรรคประชาธิปัตย์ เพราะพรรคพลังใหม่เป็นพรรคการเมืองของคนรุ่นใหม่ ซึ่งมีแนวคิดทางด้านสังคมนิยมประชาธิปไตยแบบตะวันตก ผู้วิจัยพบว่า นายบัญญัติจัดอยู่ในประเภทหัวก้าวหน้า หรือที่เรียกว่า พวกฝ่ายซ้าย (คอมมิวนิสต์) “นายบัญญัติมีความตั้งใจจะเข้าพรรคสังคมนิยมในตอนนั้น เป็นคนหัวก้าวหน้าชอบความคิดฝ่ายซ้าย อยู่ในหมู่บ้านที่คนในหมู่บ้านมีความคิดไปทางฝ่ายซ้าย เป็นคนเชื้อสายจีนไหหลำมีความตื่นตัว นายบัญญัติมีความรักความเป็นธรรมอยากจะช่วยพัฒนาการเมือง” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ สัมภาษณ์ 2553 )

## 2.2 ภูมิภาคนิยม

ภูมิภาคนิยม ในทางภูมิศาสตร์ คำว่าภูมิภาค นั้นเป็นการยากที่จะจำกัดอาณาเขตกันแน่นอนลงไป แต่อาจแบ่งภูมิภาคเป็นภูมิภาคที่มีสิ่งประกอบเพียงอย่างเดียว เช่น ภูมิภาคเขตร้อน ภูมิภาคเขตหนาวหรือภูมิภาคสำหรับการเกษตร และภูมิภาคที่มีปัจจัยหลายอย่างเป็นสิ่งประกอบ หมายถึง การกำหนดดินแดนที่ประกอบด้วยสิ่งต่างๆ เช่น ดิน ฟ้า อากาศ ลักษณะการทำมาหากิน ขนบธรรมเนียม ประเพณี ที่คล้ายคลึงกันอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน สิ่งสำคัญของภาคได้มีความเหมือนคือ ขนบธรรมเนียม อาชีพและการศึกษา ประการสำคัญ สถานะคนภาคได้ดำเนินส่งลูกไปเรียน

หนังสือในกรุงเทพ โดยเฉพาะสาขารัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ จึงทำให้คนภาคใต้รู้เรื่องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองและวิชากฎหมาย เช่น นายชวน หลีกภัย นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รวมถึงวิถีชีวิตตอนเช้า ๆ ของคนภาคใต้ที่ชอบนั่งกินกาแฟแล้วคุยเรื่องการเมือง เหนือสิ่งอื่นใด นายกรัฐมนตรีของประเทศไทยไม่เคยปรากฏว่าเป็นคนใต้ แต่ยกเว้น พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ คนต่อมาก็คือ นายชวน หลีกภัย ทั้ง 2 ท่านเป็นคนใต้ คนภาคใต้จึงรู้สึกภูมิใจจึงเกิดคำเปรียบเทียบกับประชากรของคนใต้ คือ สะตอสามักคี่ เพราะทั้ง 2 ท่านเป็นคนดีและคนใต้ให้ความเคารพนับถือ โดยเฉพาะช่วงที่นายชวน หาเสียงเลือกตั้ง นายชวนพยายามชวนโยบายให้เลือกคนใต้เป็นนายกรัฐมนตรี รวมถึงการเลือก ส.ส. ที่พูดเก่งโดยเฉพาะนายชวนได้นายามิดโกนอาบนํ้าผึ้ง ไม่ใช้การแสดงวาจาที่หยาบคาย

ดังนั้นทั้ง พล.อ. เปรม และนายชวน บริหารราชการแผ่นดิน โดยยึดหลักความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้ง โดยเฉพาะนายชวนเป็นผู้ที่มีกรรมคณาคาย เป็นผู้ที่ควบคุมสติอารมณ์ได้เป็นอย่างดี มีความประนีประนอมไม่แข็งกร้าว และยึดมั่นในระบบรัฐสภา ประการสำคัญด้วยนายชวนและนายบัญญัติ ต่างก็สร้างเครือข่ายทางการเมืองในภาคใต้ไว้ค่อนข้างดีมาก โดยการทุ่มเทสรรพกำลังไม่ว่าเป็นเงิน เป็นโครงการให้กับคนภาคใต้ รวมถึง พล.อ. เปรมที่สร้างสะพานเกาะยอ ทำให้การทำงานในนามพรรคประชาธิปัตย์มีความต่อเนื่องไม่ขาดตอนเหมือนภาคอีสานและภาคเหนือ จึงทำให้ประชาชนมีความศรัทธาในตัว ส.ส. ของพรรคประชาธิปัตย์ ถึงกับมีคนพูดว่า ส่งเสาไฟฟ้ายังชนะการเลือกตั้ง นั่นก็หมายความว่าไม่ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะส่งใครไม่ว่าจะดีหรือไม่ดี คนภาคใต้ก็เลือกพรรคประชาธิปัตย์ คนใต้เลือกพรรคมากกว่าเลือกคน แต่ตรงข้ามกับภาคอีสานคนเลือกผู้สมัครมากกว่าเลือกพรรค

ในสมัยที่ “นายบัญญัติ” เป็นหัวหน้าพรรคมีความพยายามทุ่มเทสรรพกำลังทุกอย่างลงสู่ภาคอีสานแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ต้องยอมรับว่าพรรคประชาธิปัตย์มีประวัติศาสตร์กับประชาชนในภาคอีสาน ประการสำคัญมันขาดความต่อเนื่อง และก็ผสมผสานกับการที่ ห่างเหินจากประชาชนชาวอีสานและประชาชนชาวอีสานได้รับชุดความคิดและข้อมูลที่เป็นปฏิปักษ์กับพรรคประชาธิปัตย์เป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันพรรคก็ไม่ได้ไปทุ่มเททำงานอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปมปัญหาที่เป็นอุปสรรค และไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งๆที่ในอดีตพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่ก่อตั้งโดยคนอีสานมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการก่อตั้งพรรคประชาธิปัตย์ไม่ว่าจะเป็น นายเรียง ชัยการณัฏ์ นายโชติ คุ้มพันธ์ นายทองอิน บริพัตร หรือใครหลายคนเป็นนักการเมืองที่โด่งดังมากในอดีตของภาคอีสาน เป็นนักการเมืองในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ แม้กระทั่งหลวงอภัยคนานุรักษ์ ที่มหาสารคาม ส.ส. นาวาเอกเลื่อน พงษ์โสภณ ที่โคราช จะมีนักการเมืองดังๆตระกูลอรรถากร อะไรพวกนี้ และเป็นที่รู้จักเลื่องลือมีชื่อเสียงในการ

อภิปราย มีวาทะคมคายมากมาย แต่มาถึงยุคหนึ่ง ยุคปี 2490 ยุคจอมพล ป. พิบูลย์ สงคราม เกิดรัฐประหารและมีกระบวนการกวาดล้างนักการเมืองในยุคสมัยนั้น ก็ดูเหมือนว่าอดีตเสียดนตรีของอีสาน หรือ ส.ส. อีสานที่ขาดหายไป อันนี้เป็นปมเหตุอันหนึ่งที่ทำให้ช่วง จอมพล ป. ปฏิวัติ และสนับสนุน ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี และมีกระบวนการกวาดล้างนักการเมืองในภาคอีสานที่นิยมนายปรีดี พนมยงค์ ด้วยส่วนหนึ่ง อาจจะทำให้เป็นปฐมเหตุทำให้ความไม่พอใจพรรคประชาธิปัตย์เกิดขึ้น และในยุคสมัยต่อมา มา การหาเสียงเลือกตั้งก็มีหลายพรรค และพรรคที่ได้รับความนิยมจากคนอีสานก็เป็นการเมืองอื่น ๆ ที่มีใช้พรรคประชาธิปัตย์

ดังนั้นการขาดความต่อเนื่องจากช่วงนี้ ทำให้พรรคประชาธิปัตย์สูญเสียฐานที่มั่นสูญเสียความนิยมในภาคอีสาน ถึงจะมีหัวหน้าอย่างท่านบัญญัติหรือใครต่อใครที่ให้ความสำคัญ มันก็เป็นบางช่วงบางเวลาเป็นพัก ๆ ไม่ต่อเนื่อง ประกอบกับนักการเมืองที่เป็นฐานในภาคอีสาน ที่อยู่ในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ก็ถูกพรรคการเมืองอื่นช่วงชิงตัวไป ด้วยสาเหตุที่เกิดจากการบริหารจัดการบทบาทภายในพรรคมันไม่เกิดความสมดุล หรือไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม หรือจะด้วยผลประโยชน์ที่ยั่วยวนจากพรรคการเมืองอื่นสุดแต่ แต่ อาจจะมีหลายปัจจัยทำให้พรรคประชาธิปัตย์ไม่มีตัวนักการเมือง หรือ ส.ส. หรือ รัฐมนตรีที่มีบาร์มี มีความนิยมศรัทธาอยู่ในภาคอีสานเลย เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นแบบนี้ ประกอบกับการทำงานที่ไม่ต่อเนื่อง และไม่คลุกคลีเป็นหนึ่งเดียวกับประชาชนอีสาน เหมือนลักษณะของภาคใต้ ส.ส. ภาคใต้กับประชาชนภาคใต้จะคลุกคลีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การที่ไม่มี ส.ส. แล้วกิจกรรมหรืองานของพรรคที่จะไปลงในพื้นที่ที่ไม่คลุกคลีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ต่อเนื่อง มันก็ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ไม่ประสบความสำเร็จประกอบกับว่า แม้กระทั่งบางช่วงบางเวลาที่เป็นฝ่ายรัฐบาลเอง ก็ดูเหมือนว่าการไปขับเคลื่อนกิจกรรมในพื้นที่ในฐานะเป็นฝ่ายรัฐบาล ก็ไม่ได้ทุ่มเทในลักษณะที่จะพร้อมใจ หรือจะครองความนิยมจากประชาชนเหล่านั้นได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยจะเข้าใจเหมือนกันว่า อันนี้มันเกิดจากการบริหารจัดการคะแนนนิยม และปัญหาการบริหารจัดการอำนาจรัฐที่ตนเองมีอยู่ให้เกิดประโยชน์ ในทางการเมืองของพรรคอาจจะไม่เกิดสู่พรรคการเมืองอื่น ถ้าพรรคการเมืองอื่นถ้าเขาได้เป็นรัฐบาล หรือเป็นฝ่ายอำนาจรัฐ การบริหารจัดการใช้อำนาจรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ในทางให้มีผลงาน เพื่อสนับสนุนการเมืองและการเลือกตั้งในสมัยต่อไป พรรคการเมืองอื่นเขามีศิลปะและมีวิธีการบริหารจัดการได้ดี ตรงข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ ที่เป็นจุดอ่อนของพรรคประชาธิปัตย์ เช่น หลายโครงการที่ลงไปแทนที่จะได้คะแนนเสียงคะแนนนิยม กลับกลายเป็นคนอื่นฉกฉวยเอาไปหมด ซึ่งต้องถือว่าเป็นจุดอ่อนของพรรคประชาธิปัตย์

### 2.3 การสร้างเครือข่ายทางการเมือง (ยุวประชาธิปไตย)

การระดมประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งการที่สังคมการเมืองจะระดมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวางได้ ประชาชนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจการเมือง จะต้องได้รับการอบรมกล่อมเกลາทางการเมือง โดยมีสถาบันในการให้การอบรมกล่อมเกลາทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ ครอบครัว สถาบันการศึกษา กลุ่มเพื่อน สื่อมวลชน และสถาบันทางการเมือง ประการสำคัญ การอบรมที่ได้ผลมากที่สุดคือ เยาวชน หรือที่พรรคประชาธิปัตย์เรียกว่า ยุวประชาธิปัตย์ นายนิพนธ์ บุญญามณี เป็นประธานกลุ่มยุวประชาธิปัตย์ ตั้งแต่สมัยที่ท่านนิพนธ์ เรียนหนังสือที่โรงเรียนมหาวิทยาลัยราชภัฏ จ.สงขลา นายนิพนธ์ เป็น ส.ส. ที่ไม่เคยสอบตกไม่เคยย้ายพรรคการเมืองตลอดชีวิตของนายนิพนธ์ที่เล่นการเมือง เหตุผลเพราะการอบรมกล่อมเกลาทางการเมืองตั้งแต่เยาวชน เพราะเยาวชนเริ่มมีประสบการณ์มากขึ้น จะมีความรู้ความเข้าใจชัดเจนจนเกิดความรู้สึกในแง่บวกหรือแง่ลบต่อวัตถุทางการเมือง เช่น ทราบว่านักการเมืองคนนี้เป็นอีกคนอย่างมีเหตุผล ก็รู้ว่าดีกว่าเพราะอะไรเยาวชนมีความรู้สึกต้องการมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเรียนรู้เกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมือง ตัวบุคคลที่ใช้อำนาจทางการเมือง หรือผู้นำทางการเมือง หลังจากนั้นจะเริ่มรู้สึกว่ามีอำนาจทางการเมืองและบุคคลต่าง ๆ ในระบบการเมืองน่าจะเป็นบุคคลที่ควรให้ความเชื่อถือไว้วางใจ ซึ่งการที่เยาวชนมองหรือมีความรู้สึกในลักษณะดังกล่าวถือเป็นความรู้สึกหรือการมองในแง่ของอุดมการณ์หรืออุดมคติ

ดังนั้นการพยายามสร้างเครือข่ายทางการเมืองตั้งแต่เยาวชนนั้น เป็นการระดมการสนับสนุนจากเยาวชนหรือประชาชนและเพื่ออ้างความชอบธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ระบบการเมืองเปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เพราะเมื่อมีการเลือกตั้งตามแนวทางของการปกครองระบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองก็จำเป็นต้องแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชน เพื่อรวบรวมคะแนนเสียงมากที่สุด เพื่อชนะการเลือกตั้งและเข้าไปใช้อำนาจทางการเมือง ตัดสินใจนโยบายสาธารณะ และถ้ามีการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอและเลือกตั้งในหลายระดับ ก็ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ และกระบวนการการเลือกตั้งมีความชอบธรรมหรือบริสุทธิ์ยุติธรรม เป็นที่พอใจของคนทุกฝ่ายในสังคม พรรคการเมืองก็ยิ่งมีความจำเป็นที่จะต้องเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของพรรคการเมืองมากขึ้น เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นที่พอใจของคนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มากที่สุด

ประการสำคัญ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นนักการเมืองที่ให้ความสำคัญกับเครือข่ายและแนวร่วมทางการเมืองเป็นพิเศษ มีความเชื่อมั่นอยู่เสมอว่า ถ้าปราศจากเครือข่ายและแนวร่วมที่กว้างขวาง พรรคไม่อาจจะเติบโตอย่างมั่นคงได้เลย ในช่วงที่นายบัญญัติเป็นตัวแทน

พรรคประชาธิปัตย์ จึงให้ความสำคัญกับเครือข่ายของพรรค และแนวร่วมเป็นพิเศษ สำหรับเครือข่ายดั้งเดิม คือสาขาพรรคที่มีอยู่ก็ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาสาขาพรรค และหาสมาชิกใหม่เพิ่มเติมมาโดยตลอดและยังมีเป้าหมายที่จะให้มีสาขาในทุกเขตเลือกตั้ง ในส่วนที่มีอยู่จะทำให้เข้มแข็ง ส่วนที่ไม่มีจะทำให้มีมากขึ้น เห็นได้จากการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ นายบัญญัติชนะเป็นหัวหน้าพรรคที่ได้คะแนนจากสาขาพรรคมากที่สุด 91 คน มากกว่า นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่นายบัญญัติให้การสนับสนุนให้สาขาพรรคมีกิจกรรมร่วมกับชาวบ้านในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันอย่างสำคัญในอันที่จะลดความสับสนในเรื่องข้อมูลข่าวสาร และเพื่อให้สาขาพรรคได้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างคนในพื้นที่กับพรรคอย่างแท้จริง

#### 2.4 ความแตกต่างระหว่างผู้นำพรรคและหัวหน้าพรรค

ผู้นำคือ บุคคลที่มีหน้าที่บริหาร หัวหน้า คือ ผู้เป็นใหญ่ เมื่อนำ 2 คำมารวมกันเป็นบุคคลที่เป็นใหญ่ในการบริหารหรือนำพาพรรคให้ชนะการเลือกตั้ง ผู้นำพรรคหรือหัวหน้าพรรคมิได้มีความแตกต่างกันมากนัก เพียงแต่การแสดงบทบาท พฤติกรรมอย่างไรต่อหน้าสาธารณชนเท่านั้น เช่น ถ้าในที่ประชุมพรรคการตัดสินใจใดๆ ก็ขึ้นอยู่กับผู้นำพรรค แต่ด้านนอกจากพรรคการตัดสินใจใด ๆ ก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรค ตามคำกล่าวของ ดร. อเนก เหล่าธรรมทัศน์ กล่าวในบทสัมภาษณ์ว่าผู้นำพรรคตัวจริงคือนายชวน หลีกภัย ความมั่นคงของพรรคจึงขึ้นอยู่กับชนชั้นนำผู้ก่อตั้งพรรคเพียงไม่กี่คน หรือหัวหน้าพรรคเพียงคนเดียว และปัจจัยทางการเมือง ที่สำคัญที่คนเหล่านี้สามารถจัดหามาดำเนินการทางการเมืองได้ และส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดพรรคการเมืองเหล่านี้ไม่สามารถหรือสนใจในการสร้างสาขาพรรคและหาทางจงใจเพื่อให้ผู้คนสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคแต่อย่างใด ในที่สุดพรรคก็มักจะล้มเลิกไปในเวลาไม่นาน หรือชนชั้นนำที่ก่อตั้งพรรคหมดบทบาททางการเมือง แต่มีข้อยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์ในช่วงที่นายบัญญัติ บรรทัดฐานเป็นหัวหน้าพรรค ที่ให้ความสำคัญกับการขยายสาขาพรรค ซึ่งเป็นนโยบายลำดับต้นๆ ของนายบัญญัติ

ดังนั้นการเป็นหัวหน้าพรรคของนายบัญญัติ จึงมิใช่การเป็นผู้นำพรรคเพียงอย่างเดียว นายบัญญัติมีอุดมการณ์ทั้งการคิด การพูด การทำงานด้วยสติปัญญา มีเหตุผลกล้าแสดงความคิดเห็น กล้าตัดสินใจ เคารพความคิดเห็นของผู้อื่น ฟังมติส่วนใหญ่ รู้จักประสานสามัคคีในหมู่คณะตลอดจนมีบุคลิกภาพ และเป็นแบบอย่างที่ดี ประการสุดท้ายไม่ว่าจะเป็นผู้นำพรรคหรือหัวหน้าพรรค จะต้องนำเสนอแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองตลอดจนนโยบายของพรรคการเมืองต่อสาธารณชนอย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรม หรือสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนโดยทั่วไปได้มากพอที่จะช่วยส่งเสริมพัฒนาการของพรรคให้เข้มแข็ง แต่ในข้อเท็จจริงนั้น แนวคิด

ทางการเมือง นโยบายพรรคและอุดมการณ์ทางการเมือง มักเกิดมาจากการริเริ่มของผู้นำพรรคหรือหัวหน้าพรรคฝ่ายเดียว และมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมือง หรือตามการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในระดับผู้นำพรรค หรือ หัวหน้าพรรค หรือกล่าวได้อย่างหนึ่งว่า ปัจจัยเหล่านี้เปลี่ยนแปลงง่ายและมีความสำคัญน้อยกว่าตัวบุคคลที่เป็นระดับผู้นำพรรคหรือหัวหน้าพรรค

## 2.5 นายบุญยัติ บรรทัดฐาน ในวัยเยาว์

นายบุญยัติ บรรทัดฐาน เกิดวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2485 ที่ตำบลกระแจะ อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นบุตรของนายตรี กับนางหยี แซ่หลิม หรือต่อมาได้เปลี่ยนนามสกุลเป็น “บรรทัดฐาน” นายบุญยัตินับเป็นบุตรหลานชาวไทยเชื้อสายจีนคนหนึ่งนั้นเป็นเพราะบิดาเป็นชาวจีนไหหลำแต่มีอาชีพทำบิณฑบาตหรือปูของนายบุญยัติ อพยพมาจากจีนเข้ามาในประเทศไทยยุคใดสมัยใดหรือเป็นชาวจีนที่ถือกำเนิดในไทย ย้อนอดีตชีวิตในวัยเยาว์ของนายบุญยัติ ปรากฏว่าเส้นทางชีวิตของนายบุญยัติในวัยเด็กแตกต่างจากเด็กทั่วไป “นายบุญยัติเป็นเด็กที่เกิดและโตที่อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ครอบครัวประกอบอาชีพประมงและเป็นหมู่บ้านที่สนับสนุนแนวความคิดสังคมนิยม (คอมมิวนิสต์) นายบุญยัติเริ่มต้นเข้าเรียนชั้นประถมและมัธยมตอนต้นที่โรงเรียนประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นเด็กที่สนใจการเมืองมาตั้งแต่เด็กตอนเรียนมัธยม เป็นผู้นำการประท้วง พาชาวบ้านเดินขบวนมาประท้วงที่ศาลากลางจังหวัดสุราษฎร์ธานี ในเรื่องของการเลี้ยงกุ้ง เลี้ยงหอยนางรมหรือหอยแครง ของอำเภอกาญจนดิษฐ์ รวมถึงเรื่องของป่าชายเลนเพราะตอนนั้นการประกอบอาชีพประมงของชาวบ้านอำเภอกาญจนดิษฐ์ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการประกอบอาชีพจากทางราชการ ดังจะเห็นได้ว่านายบุญยัติเป็นคนมีบทบาทมาตั้งแต่เด็กในการช่วยเหลือประชาชน นายบุญยัติจะมีจิตวิญญาณของการเป็นผู้แทนช่วยเหลือประชาชนมาตลอดตั้งแต่เด็ก” (อานวย สุวรรณศิริ สัมภาษณ์ 2553) ผู้วิจัยพบว่าแนวคิดในการช่วยเหลือประชาชนและรักความเป็นธรรมนั้น เป็นผลมาจากการสู้รบของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยกับราชการไทยคือทหาร เพราะพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช และพัทลุงเป็นพื้นที่สีแดง ประชาชนมีแนวคิดไปในทางสังคมนิยมหรือจะเรียกว่าพวกฝ่ายซ้ายก็ได้

“นายบุญยัติ บรรทัดฐาน เกิดในหมู่บ้านนักเดินเรือแห่งสุราษฎร์ธานี และเป็นหมู่บ้านที่สนับสนุนแนวความคิดสังคมนิยมมาโดยตลอด นายบุญยัติมีโอกาสอ่านหนังสือของฝ่ายซ้ายพอควร อ่านคู่มือกับหนังสือก้าวหน้าทั้งหลายของสังคมนิยม แม้ นายบุญยัติจะไม่สนทักภาษาอังกฤษแต่ความรู้ของนายบุญยัติจัดได้ว่ากว้างขวาง เมื่อตัดสินใจที่จะลงเล่นการเมืองนั้น นอกจากพรรคประชาธิปัตย์แล้ว นายบุญยัติสนใจในพรรคพลังใหม่ด้วย ตอนนั้นนายบุญยัติลงระหว่างสังคมนิยมกับเสรีนิยม แต่ในที่สุดนายบุญยัติก็เลือกข้างเสรีนิยม โดยเลือกที่จะเข้าพรรค

ประชาธิปไตย” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ สัมภาษณ์ 2553) ซึ่งตรงกับปริญญานิพนธ์ของ ตำรวม ศิริบุรี (2537) เรื่องแนวความคิดทางการเมืองและบทบาทของนายแคล้ว นรปดิ ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีปัจจัยที่มีส่วนหล่อหลอมแนวความคิดทางการเมืองและบทบาทของนายแคล้ว นรปดิ คือพื้นฐานทางครอบครัว ประสบการณ์ทางการศึกษา สภาพเศรษฐกิจ และสังคมในภาคอีสาน ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม การขาดความเอาใจใส่จากหน่วยงานของรัฐ ปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้า คนกลาง สภาพการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ เหตุผลดังกล่าวนี้มีส่วนผลักดันให้นายแคล้ว เข้าไปมีบทบาททางการเมืองมากยิ่งขึ้นและมีส่วนหล่อหลอมแนวความคิดทางการเมืองของ นายแคล้ว นรปดิ

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน หลังจากสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมตอนต้นแล้ว ก็เดินทางเข้ากรุงเทพฯ เพื่อเรียนต่อในชั้นมัธยมปีที่ 7 และ 8 ที่โรงเรียนอานวยศิลป์ กระทั่งสำเร็จชั้นมัธยมปีที่ 8 ในกาลต่อมา กล่าวสำหรับเส้นทางการศึกษาช่วงวัยเยาว์ระหว่างนายชวน กับนายบัญญัติ มีแตกต่างและเหมือนกันนั่นคือ ทั้งสองคนต่างเป็นเด็กปักษ์ใต้ที่เข้ามาศึกษาต่อที่กรุงเทพฯ ในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือในชั้นเตรียมอุดมศึกษาโดยนายชวนเป็นเด็กวัด ส่วนนายบัญญัติไม่ระบุดังแจ้งว่าขณะอยู่กรุงเทพฯ อยู่กับใครที่ใด แต่นายบัญญัติก็เรียนจบชั้นมัธยมปีที่ 8 จากโรงเรียนอานวยศิลป์ ขณะที่นายชวนเรียนชั้นเตรียมอุดมศึกษาหรือมัธยม 7-8 จากโรงเรียนศิลปศึกษาหรือโรงเรียนเพาะช่าง ซึ่งขณะนั้นเป็นโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษามหาวิทยาลัยศิลปากร ทันทีที่จบมัธยม 8 นายบัญญัติก็สมัครเข้าศึกษาต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยเป็นนักศึกษาธรรมศาสตร์รุ่นแรกที่ต้องสอบคัดเลือกเข้าเรียนต่อ ใช้เวลาเรียนเพียง 4 ปีก็สำเร็จเป็น “นิติศาสตรบัณฑิต” “แต่ไม่ปรากฏว่าได้เข้าเรียน “เนติบัณฑิตยสภา” “เพื่อสอบเนติบัณฑิตไทย” หรือ “น.บ.ท.” แต่ประการใด หากเปรียบเทียบเส้นทางการศึกษาระหว่างนายบัญญัติและนายชวน ที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือนายชวนมีคุณวุฒิสูงกว่า นั่นเป็นเพราะสำเร็จการศึกษาทางการด้านกฎหมายทั้งนิติศาสตรบัณฑิตและเนติบัณฑิตไทย

## 2.6 เส้นทางการทำงานของ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน

หลังจากสำเร็จจากการศึกษาระดับปริญญาตรีใน พ.ศ.2512 นายบัญญัติก็สมัครเข้ารับราชการในตำแหน่งวิทยากรประจำจังหวัดเลย ในสังกัดสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท รพช. กระทรวงมหาดไทย เส้นทางการงานของนายบัญญัติเมื่อเปรียบเทียบกับเส้นทางการงานของนายชวน อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์แล้วนับว่าแตกต่างกันอยู่บ้างตามสมควร นั่นก็คือเมื่อสำเร็จการศึกษานายชวนก็มุ่งหมายที่จะเป็นทนายความทันที ขณะที่นายบัญญัติได้เข้ารับราชการอยู่ระยะหนึ่งก็ตัดสินใจลาออกมาเป็น “ทนายความ” ซึ่งเป็นอาชีพอิสระของคนหนุ่มสาวที่สนใจการเมืองยุคนั้น กระนั้นเส้นทางการเป็นทนายความของนายบัญญัติก็มิได้ราบรื่นและยั่งยืน

สถาพรแต่ประการใด เห็นได้จากการที่ยึดอาชีพนี้เพียงชั่วระยะหนึ่งเท่านั้น ก็ตัดสินใจย้อนรอยเข้าไปรับราชการอีกคำรบหนึ่ง แต่การเป็นข้าราชการครั้งนี้แม้ยังสังกัด รพช. แต่ตำแหน่งหน้าที่ของนายบัญญัติก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นก็คือ ก่อนจะลาออกไปเป็นทนายความทำหน้าที่ “วิทยากร” เมื่อกลับเข้ามารับราชการครั้งหลังนี้กลับได้ทำหน้าที่ “พัฒนากร” และยังคงประจำจังหวัดเลย “ผมทำงานกับนายบัญญัติในสำนักงาน รพช. นายบัญญัติเล่าให้ฟังว่า เป็นทนายฝึกหัดมา 2 ปี ถ้าเป็นทนายความก็เป็นอัยการ ผู้พิพากษาก็เป็นอีกเส้นทางหนึ่ง ซึ่งจะไม่รู้ระบบราชการจึงขอเข้ารับราชการเป็นวิทยากรใน รพช. เพื่อศึกษางานระบบราชการ สำนัก รพช. จึงส่งนายบัญญัติไปช่วยงานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด นั่นก็คือการเมืองในท้องถิ่น ดังนั้นจะเรียกว่าเป็นการเตรียมตัวเพื่อมาเป็นผู้แทน หรือเพื่อมาเป็นรัฐมนตรีตั้งแต่เด็กก็ได้ นายบัญญัติสอบชิงทุนไปเรียนต่อที่อเมริกาได้ แต่ว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นายบัญญัติก็สละทุนไม่ไปเรียนต่อ แต่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี” (อานวย สุวรรณศิริ สัมภาษณ์ 2553) ดังนั้นบทบาทตั้งแต่เด็กของนายบัญญัติเป็นบทบาทที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดที่อำเภอกาญจนดิษฐ์ เป็นหน้าที่เฉพาะตัวทำให้เกิดความเป็นบุคคลที่จะต้องมีความรู้และหน้าที่ซึ่งกำหนดความเป็นบุคคลในสำนวนภาษาวิทยาการของสังคมวิทยา ได้บัญญัติใช้คำว่าสถานภาพ (ตำแหน่ง) และบทบาท (หน้าที่) โดยถือว่าในแต่ละขณะที่คนๆหนึ่งมีการกระทำทางสังคมเกี่ยวข้องกับหรือสัมพันธ์กับคนอื่นคนหนึ่งนั้น ต่างฝ่ายย่อมกระทำต่อกันไปตามตำแหน่ง และหน้าที่ที่ตนมีต่ออีกฝ่ายหนึ่ง คนแต่ละคนเมื่อได้สภาพหรือตำแหน่งทางสังคมมาแล้ว ไม่ว่าจะโดยวิธีใด สถานภาพแบบไหน ย่อมต้องได้บทบาทหรือหน้าที่ประจำสถานภาพหรือตำแหน่งนั้นๆด้วย (พิทยา สายหู 2538: 47-62)

### 2.6.1 ตอนที่หนึ่ง บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรของ

#### นายบัญญัติ บรรทัดฐาน

ดังนั้นบทบาททางการเมืองของนายบัญญัติจึงเริ่มต้นขึ้น “เป็นบทบาทในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบทบาทในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา จึงเป็นการแสดงบทบาทที่มีความหมาย และความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือ ส.ส.คนนั้นแสดงบทบาทในแง่ของการเสนอกฎหมาย ในแง่ของการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลในฐานะ ที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร และแสดงความคิดเห็นต่างๆ ต่อการทำงานของรัฐบาลในโอกาสและวาระต่างๆ โดยเฉพาะถ้ารัฐบาลมีปัญหาการบริหารงานค่อนข้างหนักเป็นปัญหามาก การที่ ส.ส. ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลถึงขั้นเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ก็ถือว่าเป็นการแสดงบทบาทที่สำคัญอีกด้านหนึ่งของ ส.ส. ในสภามีความหมาย และความสำคัญ

อย่างยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นหน้าที่ที่การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ออกแบบมา สำหรับคนที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน” (บุญอริ ยีหมะ สัมภาษณ์ 2553)

#### 1) บทบาทในฝ่ายนิติบัญญัติ

ในทัศนะของนายบัญญัติ บทบาทที่สำคัญที่สุดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ บทบาทในฝ่ายนิติบัญญัติ หรือที่เรียกว่าอำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นข้อกำหนดหรือ บทบัญญัติที่ตราขึ้นไว้เพื่อใช้ในการบริหารบ้านเมืองให้มีความสงบเรียบร้อย เพราะโดยโครงสร้าง ของอำนาจอธิปไตย แบ่งการใช้อำนาจเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ เมื่อ พิจารณาโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นอำนาจ 2 ใน 3 ของ อำนาจหลักเป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ส.ส. มีหน้าที่หลักในการออกกฎหมายเพื่อใช้เป็น เครื่องมือในการบริหารและแก้ไขปัญหาของประเทศ และที่สำคัญ ส.ส.ในสภาเป็นผู้โหวตเลือก นายกรัฐมนตรี และนายกก็ไปจัดตั้งรัฐบาลเข้ามาใช้อำนาจฝ่ายบริหาร เป็นการทำหน้าที่บริหาร ราชการแผ่นดิน เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศชาติและประชาชน โดยมีกฎหมายและงบประมาณ แผ่นดินเป็นเครื่องมือ (วิชัย ดันศิริ 2544: 260) อธิบายว่า ผู้แทนราษฎรมีบทบาทด้านนิติบัญญัติซึ่ง หมายถึง การริเริ่มเสนอกฎหมาย การร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการเสนอ ความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนต่างๆ โดยเฉพาะในการอภิปรายเพื่อรับหลักการ การร่วม ขอแปรญัตติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย การช่วยกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติในฐานะ กรรมการ และในฐานะผู้แทนเข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีโอกาสอภิปรายในวาระที่สอง ของการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ต่างๆ และอาจรวมถึงขั้นตอนพิจารณาทบทวนเมื่อวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม หรือขอขยับยั้งมา “ถ้าจะเข้าใจกันว่า อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจหนึ่งใน 3 อำนาจสำคัญ ในระบอบ ประชาธิปไตย ซึ่งต่างก็มีอำนาจหน้าที่ ที่สำคัญและสามารถควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกันและกันได้ เราก็จะมีความรู้สึกว่า บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นบทบาทที่มีความสำคัญยิ่ง ดังจะเห็นได้จาก ส.ส.ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา ที่ตระหนักดีในบทบาทอันสำคัญนี้ และหากจะได้ ทำหน้าที่ด้วยความเข้มแข็งแล้ว นอกเหนือจากจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ต่อประชาชน และ ต่อระบอบประชาธิปไตยด้วยแล้ว ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดเจน ก็คือว่า เมื่อ ส.ส. ที่ได้ทำหน้าที่ทางฝ่าย นิติบัญญัติอย่างเข้มแข็งนี้ ได้มีโอกาสไปดำรงตำแหน่งทางฝ่ายบริหารแล้ว เขาจะมีความมั่นใจสูง ต่อการถูกควบคุมตรวจสอบ ของฝ่ายนิติบัญญัติได้เป็นอย่างดี ซึ่งในอดีตก็เคยปรากฏให้เห็น อยู่บ่อยๆว่ารัฐมนตรีที่ไม่ค่อยเก่งงานทางสภา มักจะโอนอ่อนผ่อนตาม ส.ส. เมื่อถูกข่มขู่ว่าจะตั้ง กระทุ้งถามบ้าง จะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบ้าง ซึ่งในปัจจุบันก็อาจจะยังมีอยู่บ้าง แต่ไม่มากเหมือน ในอดีต” (บัญญัติ บรรทัดฐาน สัมภาษณ์ 2553)

บทบาทสำคัญในสภาผู้แทนราษฎรตามความคิด และประสบการณ์ในการทำงานในสภาของนายบัญญัติ ได้แบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง บทบาทในการตรากฎหมาย คือ ออกกฎหมายใหม่ หรือยกเลิก หรือแก้ไขกฎหมายเก่าที่มีอยู่แล้ว รวมทั้งการรับหรือไม่รับร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนมากยิ่งขึ้น วิธีการคือ จัดทำเป็นร่างกฎหมาย เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณารับหรือไม่รับรวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย ที่ฝ่ายบริหารคือ ครม. เสนอต่อสภา และผู้วิจัยพบว่า บทบาทที่สำคัญที่สุดในข้อนี้คือ การพิจารณารับหรือไม่รับ รวมทั้งพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมต่อ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งก็คือบัญชีการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินประจำปี เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารคือรัฐบาลนั่นเอง สรุปได้ว่าบทบาทในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญยิ่ง เพราะย่อมมีผลต่อการทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่ง ประการที่สอง บทบาทในการสะท้อนปัญหาของประเทศและประชาชน พร้อมกับการเสนอแนะทางแก้ไขต่อฝ่ายบริหาร ผู้วิจัยพบว่า เป็นบทบาทในฐานะกรรมการที่แต่งตั้งโดยสภา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาศึกษาปัญหาใดๆ ที่มีอยู่ตามแต่ละจะมีผู้เสนอญัตติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น พิจารณาศึกษาอย่างกว้างขวางเพื่อพิจารณาหาข้อยุติและเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อฝ่ายบริหารเพื่อพิจารณาดำเนินต่อไป ประการที่สาม บทบาทในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ผู้วิจัยพบว่ามีความสำคัญต่อการเสนอกฎหมาย ซึ่งเป็นบทบาทในอันที่จะคอยติดตามกำกับดูแล และป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ

## 2) บทบาทในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร

บทบาทในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งในการทำหน้าที่นี้ มีช่องทางหลากหลายตั้งแต่การตั้งกระทู้ถามทั้งกระทู้สด กระทู้ทั่วไป การเสนอญัตติเพื่ออภิปรายในนโยบายต่างๆ การเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี และการเสนอชื่อขอถอดถอนนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการอีกหลายคณะที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรให้ไปทำหน้าที่กรรมการเช่น คณะกรรมการการศึกษา และการตรวจสอบที่สำคัญที่สุดคืออีกประการหนึ่งคือ การตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะประชุมต่อเนื่องกันถึง 2 เดือน เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล “แนวทางในข้อนี้ก็มิได้แต่เขาไปหาหนัก เช่น คอยตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่มีปัญหาหรืออาจจะก่อให้เกิดปัญหา โดยถามถึงว่าฝ่ายบริหารได้รับรู้รับทราบแล้วหรือไม่ และจะแก้ไขอย่างไรต่อไป” นักชิ้นมาอีกหน่อยก็คือ การเสนอเป็นญัตติ

ให้สภาพิจารณาซึ่งบางที่ เรียกว่า กระทุหมุ่เพราะอาจรวมๆกันอภิปรายถึงปัญหาในคราวเดียวกันได้หลายคน เนื้อหาที่คล้ายกระทุหมุ่คือ หนักไปในทางสะท้อนปัญหา และความเสียหายร้ายแรงที่เกิดขึ้นคาดกันเพื่อให้ได้คำตอบในการแก้ไขของฝ่ายบริหาร และบางครั้งก็อาจรุนแรงไปถึงขั้นลงมติตำหนิหรือประณามฝ่ายบริหารก็มี ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารที่ถือเป็นแนวทางหรือมาตรการรุนแรงสุด หนักสุด คือ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ คือเสนอญัตติได้ออกกันเลย ว่ากันอย่างนั้นเถอะ ด้วยเหตุผลว่าฝ่ายบริหารซึ่งอาจจะป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้น ได้บริหารราชการแผ่นดินบกพร่อง ผิดพลาดหรืออาจจะถึงขั้นทุจริตคอร์รัปชัน จนได้ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง เกินไปกว่าที่จะปล่อยให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ จึงได้เข้าชื่อกันครบถ้วนตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ที่ใช้อยู่ เข้าชื่อกันเป็นจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่” (บัญญัติ บรรทัดฐาน สัมภาษณ์ 2553)

บทบาทภายในสภาของ ส.ส. แต่ละคนมีความแตกต่างกันไปตามความถนัดของแต่ละคน บางคนไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการอภิปรายมากแต่ก็ได้รับตำแหน่งต่างๆ โดยเฉพาะเมื่อพรรคของตนจัดตั้งรัฐบาล บางคนชอบแสดงความคิดเห็น บางคนใช้การมโหฬารวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างเผ็ดร้อน การร่วมอภิปรายต่างๆในสภาผู้แทนราษฎรมักเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านมากกว่าฝ่ายรัฐบาล เพราะเมื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายรัฐบาล มักจะได้รับการขอร้องมิให้อภิปรายมาก จะตั้งกระทู้ถามก็ยังยากลำบาก เพราะเท่ากับซักถามเปิดเผยรัฐมนตรีของตนเอง แม้รัฐธรรมนูญเปิดทางให้ทุก ๆ พรรคอภิปรายได้ วัฒนธรรมการเมืองไทยก็ยังเปิดทางให้ฝ่ายค้านได้พูดมากกว่าฝ่ายรัฐบาลและการเล่นเกม ในสภาก็มักจะเกิดขึ้นบ่อย เช่น การวอล์กเอาท์ของฝ่ายค้านและขอให้ประธานนับคะแนนเพื่อตรวจสอบองค์ประชุม การช่วงชิงในเรื่องการเสนอวาระในช่วงต้นของการเปิดประชุมเป็นต้น ในขณะที่เดียวกันการประสานงานกันระหว่างฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้านมีน้อยเกินไป ไม่ค่อยมีการแสวงหาจุดร่วมเพื่อสร้างฉันทามติ ฝ่ายรัฐบาลถือว่ามีความเสี่ยงสูงมากลงคะแนนเมื่อใดก็ชนะจึงคือดี ฝ่ายค้านก็จะเห็นว่าเมื่อรัฐบาลถือหลักพวกมากลากไปหรือเผด็จการทางรัฐสภาที่ต้องใช้กลเม็ดซ้อนศรต่างๆ (วิชัย ตันศิริ 2544: 259)

“นายบัญญัติแม่นข้อกฎหมายอาจจะป็นเพราะว่านายบัญญัติจบทางด้านทนายความนิติศาสตร์ เพราะฉะนั้นสิ่งที่ท่านพูดไปเมื่อเทียบเคียงในหลักกฎหมายแล้ว จะสะท้อนความเป็นจริงที่น่าเชื่อถือ บทบาทในสภาของนายบัญญัติจะเห็นได้ในช่วงเวลาที่ป็นรัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็ปรากฏว่า นายบัญญัติป็นนักการเมืองที่ป็นแบบอย่างที่ดีคนหนึ่ง ให้กับนักการเมืองรุ่นหลังๆ โดยเฉพาะผู้สนใจที่จะเข้าสู่การเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยวิธีการเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นในการอภิปราย การแสดงความคิดเห็นในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการ

อภิปรายยุติพิจารณาข้อกฎหมายหรือตอบคำถามในฐานะฝ่ายบริหาร ตอบกระทู้ ตอบยุติต่างๆ หรือการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจก็แล้วแต่ หรือแถลงนโยบายหรือตอบข้อซักถามในสภา ก็ถือว่าเป็นคนที่พูดน่าเชื่อถือน่ารับมีเหตุผลมีขั้นตอน มีข้อมูลที่จะอภิปราย มีเหตุผลข้อเท็จจริงประกอบคำอภิปราย คำชี้แจงได้อย่างน่าฟังน่าเชื่อถือและก็มีเหตุผล และไม่ค่อยปรากฏให้เห็นเลยในลักษณะพฤติกรรมที่จะแสดงออกถึงความไม่เหมาะสมในสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะการยึดถือกฎหมาย ยึดถือข้อบังคับการประชุม เคารพรัฐธรรมนูญก็จะเป็นคนที่อยู่ในหลักในเกณฑ์ในกรอบกติกาในทางการเมืองอธิบายว่าถ้าดูบทบาทในสภาผู้แทนราษฎรหรือเวลาการอภิปรายกันในสภา ดังนั้นนายบัญญัติเป็นอีกคนหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายๆเรื่อง โดยเฉพาะบุคลิกภาพของนายบัญญัติเองที่เป็นบุคลิกภาพของการ เป็นนักประชาธิปไตย สืบเนื่องจากการใช้คำพูด ซึ่งน้อยมากที่ใช้อาจไม่สุภาพหรือพูดต่อเสียดคนอื่นในที่ประชุม ดังนั้นถ้านักการเมืองในปัจจุบันนี้จะใช้นายบัญญัติเป็นแบบอย่างในการอภิปรายในสภา ก็สามารถใช้เป็นแบบอย่างที่ดีได้” (สุรพงษ์ โตวิจักษณ์กุล สัมภาษณ์ 2553)

ปัจเจกชนตามความเห็นของทฤษฎีบทบาท คือผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้ดำรงสถานภาพ (status) และเป็นผู้แสดงบทบาทตามสถานภาพที่ครอง ปัจเจกชนมีคุณลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ (1) ลักษณะเกี่ยวกับตัวตน (self-related characteristic) ได้แก่ ลักษณะต่างๆ ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามที่เขาคิดว่าเขาเป็น หรือมีลักษณะเช่นนั้น (self-conceptions) ลักษณะนี้เองจะมีอิทธิพลต่อการประพฤติปฏิบัติตามสถานภาพหนึ่งใดที่เขาดำรง ทั้งนี้เพราะความเชื่อว่าตนมีลักษณะอย่างใดนี้เองจะเป็นฐานในการเลือกความคาดหวังประเภทต่างๆ ดังได้กล่าวมาข้างต้นมาเป็นแนวประพฤติตามสถานภาพหนึ่งใด (2) ความสามารถและทักษะในการแสดงบทบาท (role playing skills and capacities) ความสามารถเป็นสิ่งที่อยู่ในตัวคนแต่ละคน เป็นสิ่งที่มีความแต่กำเนิด ส่วนทักษะเป็นสิ่งที่เรียนรู้ภายหลังแต่ทั้งสองอย่างก็สัมพันธ์กันในแง่ที่ว่า หากไม่มีความสามารถเป็น ทนรองรับอยู่ก่อนแล้ว ทักษะที่อาจไม่เกิดได้ ด้วยความสามารถและทักษะในการแสดงบทบาทนี้เอง ที่บุคคลแสดงบทบาทได้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์ 2540: 139)

บทบาทของการเป็นผู้แทนของประชาชนนี้ในหลักรัฐศาสตร์ เป็นบทบาทที่สำคัญเพราะเป็นบทบาทที่ทำให้เกิดความเชื่อมโยง ระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนกับนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาล และพรรคทำให้สังคมการเมืองที่เรียกว่า (Body politics) มีความหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สำหรับบทบาทของนายบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร ตามอำนาจหน้าที่ ในฐานะ ส.ส. สมัยแรกเมื่อ พ.ศ. 2518 คือ การเปิดอภิปรายนำในการเสนอญัตติ เพื่อให้สภาได้มีมาตรการในการควบคุม ส.ส. ด้วยกันเอง กรณีนำสินค้านำติดตัวเข้ามาเมื่อกลับจากต่างประเทศ “ในช่วงเวลาที่ผมได้รับเลือกตั้งเข้าเป็น ส.ส.ใหม่นั้นเป็นช่วงเวลาที่ไทย-จีน เริ่มเปิด

ความสัมพันธ์ระหว่างกัน จึงมีคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรเดินทางไปประเทศจีนกันเป็นอันมาก แล้วตอนเดินทางกลับก็มักจะถือโอกาสซื้อสินค้าจากจีน ซึ่งขณะนั้นกำลังเป็นที่นิยมกันเป็นอันมากติดตัวกลับมาด้วย ที่มักจะซื้อหากลับมาด้วยในขณะนั้นก็คือ บรรดายาชูกำลังขนานต่างๆ และก็มีเลยไปถึงยาทำแท้งอื่นๆ ซึ่งบรรดาสื่อมวลชนทั้งหลายจึงได้นำมาเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันเป็นอันมาก ก่อให้เกิดภาพพจน์ในทางที่ไม่ดีต่อ ส.ส. โดยรวมเป็นอย่างมาก” (บัญญัติ บรรทัดฐาน สัมภาษณ์ 2553)

“ประธานสภาผู้แทนราษฎรเองในขณะนั้น ซึ่งก็ได้เคยทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะในการนำ ส.ส. จำนวนหนึ่งไปเยือนประเทศจีนในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ก็วางเฉยมิได้ดำเนินการใด ๆ ในอันที่จะชี้แจงทำความเข้าใจ หรือมีมาตรการใดๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุทำนองเดียวกันต่อไปอีก ผมจึงได้ขอเสนอญัตติเพื่อให้สภาได้มีมติกำหนดมาตรการในการควบคุมกันเอง ในขณะที่ประธานสภามีที่ท่าจะไม่ยอมบรรจุเข้าระเบียบวาระ แต่ในที่สุดก็ไม่อาจขัดขวางได้จึงได้อภิปรายกัน และในที่สุดประธานสภาก็ได้สรุปญัตติด้วยการขอร้องให้บรรดา ส.ส. ที่จะเดินทางไปต่างประเทศว่า ในขณะที่เดินทางกลับก็ขอให้มีความระมัดระวัง ไม่นำสินค้าติดตัวกลับมาให้เป็นเหตุถูกวิพากษ์วิจารณ์กัน ให้เป็นที่เสียหายแก่ภาพพจน์ของสภาโดยรวมต่อไปอีก” (บัญญัติ บรรทัดฐาน สัมภาษณ์ 2553) นั่นคือการทำหน้าที่อภิปรายในสภาครั้งแรก ด้วยการเสนอญัตติของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดสุราษฎร์ธานี

### 3) บทบาทในการเสนอกฎหมาย

สำหรับบทบาทของนายบัญญัติในการเสนอกฎหมายนั้น พรรคประชาธิปัตย์มีระบบการทำงานหรือการเสนอกฎหมายของ ส.ส. ในการสังกัดพรรคต่อสภาที่มีระบบเช่นเดียวกัน กล่าวคือ พรรคจะมีร่างกฎหมายที่เป็นนโยบายของพรรคอยู่แล้วส่วนหนึ่ง กับอีกส่วนหนึ่งหาก ส.ส. จะเสนอซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายและไม่ขัดกับนโยบายพรรค ก็ต้องเสนอผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองกฎหมาย ก่อนเสนอให้ที่ประชุม ส.ส. พรรคพิจารณาให้ความเห็นชอบในที่สุด สรุปว่า บทบาทในการเสนอกฎหมายของ ส.ส. พรรคต่อสภาจึงเป็นบทบาทรวมคือ ร่วมกันเสนอตามแต่ใครจะมีความสนใจทางด้านใด เรื่องใด นายบัญญัติเองให้ความสนใจในหลายด้าน ประการที่หนึ่ง ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผู้วิจัยพบว่านายบัญญัติให้ความสำคัญโดยการวางหลักการในการพัฒนาท้องถิ่น ให้กับภูมิภาคต่างๆ นำเรื่องหลักการในการพัฒนาประเทศ ซึ่งนายบัญญัติ ยืนยันหลักการกระจายอำนาจมาตลอด โดยการเอาแนวคิดของพรรคไปวางหลักในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้วิจัยพบว่านายบัญญัติพยายามแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ให้มีกฎหมายว่าด้วยการทำสัญญาของหน่วยงานภาครัฐ โดยเสนอมาตรการ

ป้องกันและมีบทลงโทษที่รุนแรง ประการที่สาม ด้านการแก้ไขปัญหาค่าที่ดินอยู่อาศัยและที่ทำกิน นายบัญญัติจึงได้เข้าชื่อร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้หลายฉบับ

การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภา กับ การได้รับการพิจารณาในสภา เป็นคนละเรื่องกัน มีร่าง พ.ร.บ. หลายฉบับที่ได้มีการนำเสนอต่อสภา หลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งแล้วเกือบจะทุกครั้ง แต่ร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้นจะถูกดองไว้ในระเบียบวาระจนครบวาระของสภาไปแล้ว โดยไม่ได้มีการพิจารณาในสภาก็มีมาก เพราะจะมีร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ มาพิจารณาก่อนอยู่เสมอ จึงเป็นเหตุให้ร่าง พ.ร.บ. ที่น่าจะเป็นประโยชน์หลายต่อหลายฉบับต้องมอดดับไป คือ ไม่ได้มีการพิจารณากันในสภาซึ่งก็นับเป็นจุดอ่อนของกระบวนการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่น่าจะได้มีการพิจารณาหาทางแก้ไข “ผมเคยเสนอร่างกฎหมายที่ผมทำหน้าที่อภิปรายเสนอ และอภิปรายสนับสนุนการเสนอยู่หลายฉบับแต่ที่ยากจะกล่าวถึง ซึ่งยังมีความสำคัญมาจนทุกวันนี้ก็คือ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอยู่ 2 ฉบับ คือ (1) ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อจำกัดการถือครองที่ดิน ซึ่งความจริงในประมวลกฎหมายที่ดินแต่เดิมก็มีการจำกัดการถือครองอยู่แล้ว คือเพื่อการอยู่อาศัยน้อยมากมากขึ้นเมื่อถือครองเพื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรม และมากขึ้นอีกเมื่อถือครองเพื่อการเกษตร แต่ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขโดยคำสั่งคณะปฏิวัติในสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อ้างเหตุผลว่าเป็นการจัดวางการพัฒนาการทางด้านอุตสาหกรรม และทางด้านการเกษตรของประเทศเห็นควรให้ยกเลิกข้อจำกัดการถือครองเสีย และนี่จึงเป็นเหตุให้คนรวยถือโอกาส ถือครองที่ดินไว้มากเกินความจำเป็น ราคาที่ดินก็จึงสูงขึ้นเป็นเหตุให้คนยากจนกลายเป็นชนชั้นไร้อำนาจที่ดินมากขึ้นทุกที” (บัญญัติ บรรทัดฐานสัมภาษณ์ 2553)

นายบัญญัติได้เสนอแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้มีการจำกัดการถือครองที่ดินตามเดิม แต่สำหรับการถือครองเพื่อการพาณิชย์ อุตสาหกรรมและเพื่อการเกษตร แม้จะจำกัดในเบื้องต้น แต่ถ้าผู้ประกอบการสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีความจำเป็นต้องถือครองมากกว่า และใช้เพื่อการพัฒนาการประกอบการของตนจริงๆ ก็ได้ คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้อนุญาตให้ถือครองเพิ่มเติมมากขึ้นได้ จึงน่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสม และเห็นว่าเป็นทางสายกลางที่น่าจะมีความพอดี คือสนับสนุนการกระจายการถือครอง และป้องกันการกักตุนที่ดิน แต่ก็ไม่ใช่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการทางด้านพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการเกษตรแต่อย่างใด แต่ก็เป็นที่น่าเสียใจว่าร่าง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาในเวลานั้น ส่วนฉบับที่ 2 ก็คือร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ปฎิรูปที่ดิน ที่กำหนดให้มีการแจกเอกสารสิทธิ สปก. 4-01 ให้แก่เกษตรกรที่ครอบครองทำกินในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่หมดสภาพป่าแล้ว และได้ครอบครองทำมาหากินมานานแล้ว ให้ได้เอกสารสิทธิเท่าจำนวนที่ครอบครองแต่ไม่เกิน

100 ไร่ ได้เอกสารสิทธิ์ มีสิทธิ์ครอบครองตกทอดทางมรดกได้ แต่จะโอนสิทธิ์ให้ผู้อื่นที่มีโชทายาพไม่ได้ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้โอนขายแล้วบุกรุกที่ป่าต่อไป เหตุผลอีกข้อหนึ่งที่มีความสำคัญคือผู้ที่ครอบครอง สปก. 4-01 มีความประสงค์จะกู้เงินมาลงทุนในที่ดินทำกินของตนเอง ก็ให้กู้ด้วยการจำนอง ธกส. ได้ หากจำนองหลุดก็ให้ ธกส. ขายคืนแก่สำนักงาน สปก. เพื่อจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่เพียงพอต่อการทำกิน หรือเห็นว่าเป็นหลักการที่มีความพอดีและก็ได้โดยอาศัยกฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินก็สามารถดำเนินการ จัดให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของถือครองที่ดินได้ โดยมีเอกสารสิทธิ์อย่างถูกต้องต่อมาจนกระทั่งทุกวันนี้

ดังนั้นบทบาททางการเมืองของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายนิติบัญญัติในสภา เป็นคนที่มีบทบาทมาตั้งแต่เด็กช่วยเหลือสังคม รักความเป็นธรรม นายบัญญัติอาจจะได้รับอิทธิพลมาจากสิ่งแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพราะนายบัญญัติเกิดในหมู่บ้านนักเดินเรือแห่งสุราษฎร์ธานี และเป็นหมู่บ้านที่สนับสนุนแนวความคิดสังคมนิยมมาโดยตลอด มีโอกาสอ่านหนังสือของฝ่ายซ้ายพอสมควร อ่านคู่กันมากับหนังสือก้าวหน้าทั้งหลายของสังคม จึงมีผลทำให้มีแนวความคิดหัวก้าวหน้าเห็นได้จากการทำกิจกรรมนอกโรงเรียน โดยการเดินขบวนเพื่อรักษาความเป็นธรรมให้กับชาวบ้านที่เลี้ยงกุ้งที่อำเภอกาญจนดิษฐ์ นายบัญญัติในขณะนั้นอาจจะไม่คิดก็ได้ว่า อนาคตจะได้เป็นผู้แทนราษฎร แต่นายบัญญัติอาจจะมีความเชื่อว่า จะต้องรักษาความเป็นธรรมให้กับชาวบ้าน อาจจะเรียกได้ว่า ทดแทนแผ่นดินเกิด หรืออาจจะได้รับค่านิยมคือแนวความคิดทั้งที่เห็นได้เด่นชัดและไม่เด่นชัด ซึ่งอาจจะเป็นลักษณะพิเศษของคนอำเภอกาญจนดิษฐ์ ที่ได้รับอิทธิพลจากระบบสังคมนิยมในขณะนั้น เมื่อนายบัญญัติโตขึ้นก็เลือกที่จะเรียนกฎหมายมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อเรียนจบกฎหมายเลือกที่จะไปช่วยงานการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคือองค์การบริหารส่วนจังหวัด จุดนี้เองที่ทำให้นายบัญญัติมีแนวความคิดในเรื่อง การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญเป็นการเรียนรู้งานในระบบราชการไทยอย่างลึกซึ้ง และทำให้นายบัญญัติผูกพันกับการเมืองท้องถิ่นอย่างมากจึงมีผลทำให้มีฐานเสียงในระดับล่างอย่างมาก นับว่านายบัญญัติวางอนาคตทางการเมืองไว้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน “นายบัญญัติ บรรทัดฐาน เริ่มชีวิตการเมืองโดยแสดงความจำนงที่จะลงสมัครผู้แทนในพรรคแล้ว นายบัญญัติได้ไปพบผมที่สำนักงานทนายความ ในการสมัครผู้แทนครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2518 ความจริงสถานะตอนนั้นของนายบัญญัติ คือข้าราชการ รพช. และนายบัญญัติสอบชิงทุนเพื่อไปเรียนต่อในต่างประเทศได้ แล้วแต่ว่านายบัญญัติตัดสินใจ ไม่ไปเรียนต่อ ก็กลับไปหาเสียงลงสมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ก่อนนายบัญญัติจะลงสมัครผู้แทนราษฎรในนามพรรคประชาธิปัตย์ นายบัญญัติสนใจในพรรคพลังใหม่ด้วย ตอนนั้นนายบัญญัติลังเลระหว่างสังคมนิยมกับเสรีนิยม

แต่แล้วในที่สุดนายบัญญัติก็เลือกข้างเสรีนิยม โดยเลือกที่จะเข้าพรรคประชาธิปัตย์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วบทบาทภายในสภาผู้แทนราษฎรของ นายบัญญัติ บรรทัดฐานก็ได้เริ่มขึ้นนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา” (ชวน หลีกภัย สัมภาษณ์ 2553)

#### 4) บทบาทในฐานะฝ่ายบริหาร

“บทบาททางการเมืองของนายบัญญัติในฐานะฝ่ายบริหาร นายบัญญัติเป็นผู้สมัครที่โดดเด่นของจังหวัดสุราษฎร์ธานีและได้รับเลือกตั้งที่ 1 เป็นที่ชื่นชมของคนสุราษฎร์ธานีในยุคนั้นเป็นที่ยอมรับเป็นที่สนับสนุนของประชาชนในพื้นที่ได้ทำหน้าที่ในฐานะ ส.ส. คือ ฝ่ายนิติบัญญัติในการอภิปรายญัตติและปัญหาต่างๆ ด้วยความที่เป็นคนเอาจริงเอาจัง และทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งอย่างสมบูรณ์ บทบาทของนายบัญญัติจึงโดดเด่นตลอดมา เป็นที่จับตามองจนกระทั่งเมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้เป็นนายกรัฐมนตรีและเป็นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายบัญญัติก็ได้รับเลือกให้เป็นเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นับได้ว่าเป็นการยอมรับความเป็นคนที่มีคุณภาพที่จะต้องช่วยงานของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมชซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นนี้คือจุดเด่นตั้งแต่เริ่มต้น” (ชวน หลีกภัย สัมภาษณ์ 2553)

เมื่อนายบัญญัติเป็นรัฐมนตรีช่วยมหาดไทย พ.ศ. 2533 - พ.ศ. 2526 ในฐานะรัฐมนตรีกำกับดูแลงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ผลักดันให้มีการขยายเขตการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้ครอบคลุมพื้นที่ในชนบทอย่างกว้างขวาง เป็นครั้งแรกของกิจการ กฟภ. ที่ได้มีการกำหนดเป้าหมายการขยายเขตพื้นที่การจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้ได้ถึงร้อยละ 90 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด “นายบัญญัติสร้างผลงานไว้เยอะโดยเฉพาะที่เกาะสมุย เป็นผู้ที่ทำถนนรอบเกาะสมุย โดยเฉพาะเรื่องของไฟฟ้า ที่บอกว่าไฟฟ้าจะต้องมีทุกหมู่บ้าน นโยบายสวัสดิการตำรวจเป็นผู้ริเริ่มตั้งแต่ต้น แต่โชคไม่ดีเราเป็นได้ไม่นาน” (นางนิภา พริ้งสุลกะ สัมภาษณ์ 2553) “นายบัญญัติมาโดดเด่นตอนที่เป็รัฐมนตรีช่วยมหาดไทย ได้ทำงานให้กับพี่น้องประชาชนสุราษฎร์ธานี หรือในจังหวัดอื่นๆทั่วประเทศเป็นผลงานที่ยิ่งใหญ่ โดยเฉพาะการที่นายบัญญัติได้คุมการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทำให้มีไฟฟ้าทุกหมู่บ้านและทุกตำบลเกือบ 100% เมื่อนายบัญญัติเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายก พ.ศ. 2526 - พ.ศ. 2529 ในฐานะ รมต. ที่กำกับดูแลงานการท่องเที่ยวของ ททท. ได้มีส่วนในการยกระดับความสำคัญของงานด้านการท่องเที่ยวให้เป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวาง มีการจัดตั้งสำนักงานการท่องเที่ยวสาขาเพิ่มเติมทั้งในและต่างประเทศ สนับสนุนให้มีการเพิ่มเติมนงบประมาณส่งเสริมการขายในต่างประเทศกว่า 1 เท่าตัว และได้ยึดถือเป็นงบในการเพิ่มเติมงบประมาณในปีต่อๆมา มีการกำหนดและมีการเตรียมการให้ พ.ศ. 2530 เป็นปีการท่องเที่ยว

ไทย ซึ่งมีผลอย่างสำคัญในการยกระดับงานการท่องเที่ยวให้เป็นที่รับรู้ และเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางทั่วไป” (นายชุมพล กาญจนะ สัมภาษณ์ 2553)

เมื่อนายบัญญัติเป็นรัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2529-พ.ศ. 2531 ได้จัดทำแผนการให้มีการจัดตั้งศูนย์สำคัญทางวิทยาศาสตร์รวม 3 ศูนย์ คือ (1) ศูนย์เทคโนโลยีชีวภาพ (2) ศูนย์โลหะและวัสดุ (3) ศูนย์อิเล็กทรอนิกส์ และคอมพิวเตอร์ เพื่อเป็นศูนย์วิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์ในสาขาเหล่านั้น รวมทั้งศูนย์ประสานงานและส่งเสริมความร่วมมือกับภาคเอกชนในสาขาที่เกี่ยวข้อง และยังมีการสนับสนุนส่งเสริมให้มีการทำเชื่อนยางเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เพื่อปิดกั้นน้ำและชะลอการไหลของน้ำ รวมทั้งจัดให้มีการทำแผ่นยางรองพื้นสระเพื่อป้องกันการซึมของน้ำที่ภาคอีสานจังหวัดร้อยเอ็ด ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้มีการพัฒนาไปสู่การใช้ยางธรรมชาติ ซึ่งประเทศไทยของเรามีอยู่มากให้เป็นส่วนผสมในยางสังเคราะห์ให้มากยิ่งขึ้นตามหลักใช้วัสดุที่มีอยู่ภายในประเทศและเพื่อลดต้นทุนการผลิต และที่สำคัญได้ดำเนินการให้มีการโครงการหมู่บ้านเทคโนโลยี 9 หมู่บ้าน เป็นโครงการนำร่อง ลักษณะสำคัญของโครงการก็คือการสนับสนุนส่งเสริมให้คนในหมู่บ้าน รู้จักนำเอาวิชาการทางด้านวิทยาศาสตร์ต่างๆ มาปรับใช้กับการดำรงชีวิต เช่น การถนอมอาหาร การแปรรูปอาหารอย่างง่ายๆ และการทำปุ๋ยชีวภาพ

การที่นายบัญญัติก้าวขึ้นเป็นรองนายกรัฐมนตรีในสมัยนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 20 ของประเทศ นับเป็นก้าวกระโดดทางการเมืองครั้งสำคัญของนายบัญญัติ เพราะการดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีคนที่ 1 หมายถึงการเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรักษาราชการ เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีเดินทางไปราชการยังต่างประเทศ นายบัญญัติเป็นรองนายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2535-พ.ศ.2538 ในฐานะรองนายกที่กำกับดูแลงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยผู้วิจัยพบว่านายบัญญัติได้ดำเนินการให้มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปครู โดยมีหลักการเอาคนเก่ง คนดีมาเรียนฝึกหัดครู เป็นการเรียนแบบเป็นนักศึกษาประจำ ให้วิชาครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง มีค่าตอบแทนสูง มีการอบรมเพิ่มเติมศักยภาพเป็นระยะๆ ไป และอีกผลงานในฐานะรองนายก การที่ได้กำกับดูแลงานสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้วิจัยพบว่านายบัญญัติได้ดำเนินการ ตรีเตรียมแผนงานการจัดตั้งศาลปกครองจนเสร็จเรียบร้อยแต่เป็นด้วยความไม่ค่อยเข้าใจของพรรคความหวังใหม่ ซึ่งดูแลมหาดไทยอยู่ในขณะนั้นด้วยความหวังใจว่าจะกระทบงานด้านการปกครอง จึงเป็นเหตุให้ต้องชะลอตามแผนลงระยะหนึ่ง แต่ก็ยังมีการนำมาดำเนินการต่อโดยรัฐบาลในเวลาต่อมา และก็เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบัน

งานในฐานะรองนายกที่กำกับดูแลมหาดไทย โดยมีรัฐมนตรีกำกับดูแลงานตำรวจ ซึ่งเป็นเพียงกรมหนึ่งในกระทรวงมหาดไทย นายบัญญัติมีแนวคิดในการปรับโครงสร้างกรมตำรวจ โดยให้มีการลดชั้นตอนสายการบังคับบัญชาให้สั้นลงจากเดิมที่มี

กรม → (4) ภาค → (9) เขต → จังหวัด เป็น

กรม → (12) ภาค → จังหวัด

ทั้งให้มีการยกระดับชั้นยศ ตร. ในชั้นจังหวัดและอำเภอให้สูงขึ้น

จาก - จังหวัด (ผู้กำกับการ) → เป็นผู้บังคับการยศพลตำรวจตรี

จาก - อำเภอ (สารวัตรใหญ่) → เป็นผู้กำกับการยศพลตำรวจเอก

นายชวนก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ นายบัญญัติได้เป็นรองนายกรัฐมนตรี ต่อมายังควบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นการควบตำแหน่งแทน พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ ที่ต้องเว้นวรรคทางการเมือง เมื่อเป็น มท.1 จากเดือน เมษายน พ.ศ. 2543 (9 เดือน) ซึ่งนับเป็นช่วงระยะเวลาที่สั้นมากและทั้งยังเป็นช่วงระยะเวลาที่เรียกว่า ต้องนับถอยหลังของรัฐบาลนายชวน แล้ว เพราะใกล้เวลาที่จะครบอายุของรัฐบาลตามวาระ และในช่วงเวลาอย่างนี้ ก็ย่อมจะเป็นที่เข้าใจว่า การเดินหน้านโยบายใหม่ๆ ย่อมเป็นไปได้ยาก แต่นายบัญญัติก็พยายามทำงานให้ออกมาดีที่สุด ดังจะสังเกตได้ว่าการเพิ่มเติมทิศทางของนโยบายเดิมของ มท.1 คือ พล.ตริ. สนั่น ซึ่งได้กำหนดทิศทางของงานกระทรวงมหาดไทยเอาไว้ว่า “ปากท้อง พร้อมปลอดภัย และก้าวไกลทางการเมือง”(ก้าวไกลทางการเมือง คือ ก้าวไกลทางด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น) ต่อมานายบัญญัติได้มีการกำหนดเพิ่มเติมต่อไปอีกเป็น “ปากท้อง พร้อมปลอดภัยและก้าวไกลทางการเมือง ปฏิรูปการปกครองอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมเรื่องประชาคม” ในเรื่องของการปฏิรูปการปกครองอย่างต่อเนื่อนั้น ได้มอบหมายให้ประชาคมไปพิจารณาศึกษาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับยุคสมัย ไม่ขัดกับแนวโน้มของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกันก็ควรจะคงบทบาทที่ยังประโยชน์ให้ได้โดยให้ข้อสังเกตว่า เมื่อมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นก็ยังจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรเครือข่ายใหม่ๆ ขึ้นมา แล้วเหตุใดเราจะปล่อยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งจัดตั้งมายาวนาน ต่างก็มีประสบการณ์และได้รับความเชื่อถืออยู่แล้ว โดยไม่เอามาใช้ประโยชน์ให้เต็มที่ และในการนี้เห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านน่าจะอยู่ในฐานะ “ผู้ช่วยนายอำเภอ” ได้โดยได้เอ่ยคำว่า “ผู้ช่วยนายอำเภอ” เป็นครั้งแรกเพื่อเป็นการให้กำลังใจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสุนทรพจน์ในวันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านประจำ พ.ศ. 2543

ส่วนในเรื่องส่งเสริมเรื่องประชาคมผู้วิจัยพบว่า นายบัญญัติได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาคมหมู่บ้าน ด้วยการเสริมต่องานหมู่บ้าน ก ข ค จ. (แก้ไข ปัญหาความยากจน) ด้วยการจัดเงินทุนหมุนเวียนสำหรับหมู่บ้าน ก ข ค จ. เพิ่มเติมอีกกว่า 1 หมื่นหมู่บ้านเพื่อให้ครบจำนวนตามเกณฑ์ของหมู่บ้านที่ได้เคยสำรวจ และเข้าเกณฑ์เอาไว้แล้วจนครบ 3 หมื่น หมู่บ้าน (หมู่บ้านละ 2 แสนบาท) และในขณะเดียวกันก็ยังได้สนับสนุนให้หมู่บ้านอื่น ซึ่ง

ไม่เข้าเกณฑ์อีกหมู่บ้านละ 1 แส่นบาท เพื่อให้สามารถทำกิจกรรมร่วมกันได้ เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาคม ซึ่งน่าจะถือเป็นที่มาของกองทุนหมู่บ้านที่รัฐบาลต่อมาให้มากกว่าเป็น 1 ล้านบาท

กล่าวโดยสรุป บทบาทภายในสภาของ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ว่าเป็นอย่างไร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถดำเนินการต่างๆ ได้คืออำนาจในการ ตรากฎหมาย หมายถึงกระบวนการหรือขั้นตอนในการเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เช่น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอได้ ส่วนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อน แล้วจึงให้วุฒิสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อไป เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อความไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ประการต่อมาพระราชบัญญัติทั่วไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยไม่จำเป็นต้องให้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ ส่วนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อน จากนั้นจึงให้วุฒิสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อไป เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป รวมถึงอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด อันเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นให้ใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี หลังจากใช้บังคับแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติต่อไป ประการต่อมาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมี

กระบวนการในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของ รัฐสภา โดยพิจารณาเป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดย เปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา วาระที่ 2 ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียง ช่างมากเป็นประมาณ เมื่อการพิจารณาวาระที่ 2 เสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป วาระที่ 3 ขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดย เปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป

#### 5) อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้คือ การตั้งกระทู้ถาม หมายถึงคำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาดังถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถาม ในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้ได้ ต้องแจ้งให้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว การเสนอญัตติ หมายถึง การเสนอข้อเสนอดังกล่าวที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้สภาลงมติหรือวินิจฉัย ชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร ซึ่งแบ่งออกเป็น ประการที่หนึ่ง การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ประการที่สอง การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ถ้าในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัด พรรคที่สมาชิกมิได้สร้างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเสนอตามข้อ 1 หรือ ข้อ 2 ได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีบริหารงานมาแล้วเกินกว่า 2 ปี ประการที่สาม ญัตติตั้งคณะ กรรมการธิการ หมายถึง คณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมาธิการ เพื่อให้

พิจารณากฎหมาย หรือกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการธิการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการธิการวิสามัญเพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภาสิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ ออกจากตำแหน่งได้ อำนาจในการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย อำนาจในการให้ความเห็นชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องดังต่อไปนี้ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ เช่น การสืบราชสมบัติ การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลา 120 วัน การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น

## 2.6.2 ตอนที่สอง บทบาทภายนอกสภาผู้แทนราษฎรของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน

บทบาทในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้แทนปวงชนชาวไทย คือ ผู้แทนของประชาชนในเขตที่ตนเองได้รับการเลือกตั้ง คำว่าเป็นผู้แทนอาจมีความหมายยืดหยุ่นไปตามความเข้าใจของแต่ละบุคคลในสมัยหนึ่งเคยมีการถกเถียงกันว่าการเป็นตัวแทนหมายความว่า ผู้แทนราษฎรจะต้องสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนในเขตนั้นทุกๆ ประการ เสมือนหนึ่งตนเป็นเพียงกระบอกเสียง แต่ในอีกทัศนะหนึ่งก็อาจเห็นว่า ผู้แทนราษฎรย่อมมีอิสระในความคิดเห็นของตนได้ และการเป็นผู้แทนราษฎรหมายถึง การเป็นผู้แทนราษฎรของคนทั้งประเทศไม่ได้จำกัดเฉพาะในเขตของตนเท่านั้น (วิชัย ดันศิริ 2544 : 259)

### 1) บทบาทภายนอกสภา

บทบาทภายนอกสภาของนายบัญญัติ คือการสร้างบทบาทในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประชาชน วิธีการคือการพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนในพื้นที่ นายบัญญัติให้ความหมายว่า เป็นเครื่องชี้ให้ความสำคัญ และการเอาใจใส่ทุกข์สุขของชาวบ้าน เป็นโอกาสที่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้พบปะและรับฟังปัญหาโดยตรงจากชาวบ้าน เพื่อนำปัญหานั้นไปแก้ไขโดยเร็วที่สุด และประกาศสุดท้ายทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับข้อมูลโดยตรงจากประชาชน เพื่อให้ควบคุมการทำงานของรัฐบาล และเพื่อเสนอแนะการตรากฎหมายต่างๆ ในรัฐสภาต่อไป “ต้องยอมรับท่านบัญญัติ มีความขยันขันแข็งในการลงพื้นที่คนหนึ่ง เป็นคนที่พวกเราที่เป็น ส.ส. รุ่นหลัง คือ ถือเป็นแบบอย่างแบบอย่างในการลงพื้นที่ ขยันเอาใจใส่ปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านในพื้นที่ใดที่เสนอโครงการที่ดี ที่นำเรื่องมาให้แก้ปัญหาก็ดี หรือแม้กระทั่งการวางหลักการในการพัฒนาท้องถิ่นให้กับภูมิภาคต่างๆ นำเรื่องหลักการในการพัฒนาประเทศ ซึ่งนายบัญญัติวางหลักการยืนยันหลักการกระจายอำนาจมาตลอด เอานโยบายแนวคิดของพรรคไปวางหลักกว้างเกณฑ์ในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผมคิดว่า การกระจายอำนาจซึ่งได้เดินมาถึงจุดนี้ และวันนี้ท่านบัญญัติเป็นคนที่ได้วางแผนในการกำหนดยุทธศาสตร์เรื่องการกระจายอำนาจตามยุทธศาสตร์และอุดมการณ์ที่ 5 ของพรรคประชาธิปัตย์” (นิพนธ์ บุญญามณี สัมภาษณ์ 2553)

“นายบัญญัติมีความผูกพันกับการเมืองระดับท้องถิ่นมาก ผูกพันกับผู้สนับสนุนทางการเมืองในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี แม้วันนี้ท่านบัญญัติไม่ได้เป็น ส.ส. ในพื้นที่ ท่านมาเป็น ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ แต่ท่านก็ยังกลับไปเยี่ยมเยือนประชาชนในเขตพื้นที่ หรือในเขตเลือกตั้งของท่านในอดีตที่ผ่านมาอย่างสม่ำเสมอ มีกิจกรรมทางการเมือง มีกิจกรรมสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น งานบวช งานแต่งงาน งานศพ ท่านก็ยังลงไปในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีจนถึงปัจจุบัน ท่านปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ ท่านไม่ได้คิดว่าเป็นผู้แทนสัดส่วนแล้วท่านไม่ต้องลงพื้นที่ นี่คือข้อที่ผมชื่นชมการทำหน้าที่นอกสภาของท่านบัญญัติ ความเสมอต้นเสมอปลาย การวางตัว ทำให้ ส.ส. รุ่นหลังได้ถือเป็นแบบอย่าง ท่านให้สติกับผมว่าการเมืองไม่มีใครชนะร้อยเปอร์เซ็นต์ ไม่มีใครได้อะไร ร้อยเปอร์เซ็นต์ ถ้าหากว่าใครได้ไปร้อยเปอร์เซ็นต์แสดงว่าคนอื่นได้ศูนย์ เพราะฉะนั้นการเมือง จึงถือเอาแต่เพียงว่าให้ได้เสียงข้างมากแล้วคนอื่นให้ได้บ้าง มีผลกระจายไปถึงคนอื่นบ้าง เพราะฉะนั้นก็คือท่านสอนหลักที่อยู่กันได้ นั่นก็คือหลักการประนีประนอม หลักการในทางการเมืองที่ทุกคนต้องทำใจเสมอว่า ไม่มีใครได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ ท่านบอกผมว่าถ้าใครได้ร้อยเปอร์เซ็นต์แสดงว่าคนอื่นได้ศูนย์เปอร์เซ็นต์ ซึ่งมันเป็นไปไม่ได้ เพราะฉะนั้นการที่เราได้มากกว่าคนอื่นก็ควรจะพอใจแล้วในทางการเมือง” (นิพนธ์ บุญญามณี สัมภาษณ์ 2553)

“ในอดีตสมัยก่อนยังมีงบประมาณของ ส.ส. ซึ่ง ส.ส. สามารถที่จะอนุมัติโครงการเพื่อนแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ สิ่งเหล่านี้ได้หายไปแล้ว มันไม่มีงบประมาณ ส.ส. อย่างเช่นในอดีต เพราะฉะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสามารถในการพูด การตั้งคำถามต่างๆ ก็จะประสบความสำเร็จ เพราะสามารถนำเสนอความเดือดร้อนได้ชัดเจน หน่วยงานราชการ

ต่างๆจะปฏิเสธการจัดสรรงบประมาณ หรือการดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือได้ยาก ก็หวังว่าผู้แทนส่วนใหญ่น่าจะมียุทธศาสตร์อย่างนี้ไม่ใช่แต่เพียงว่า ไปเปิดงานอย่างเดียวและก็ตัดรับเงินแล้วก็กลับบ้านมันไม่ใช่” (สุรพงษ์ โตวิจักษณ์กุล สัมภาษณ์ 2553)

ดังนั้นสำหรับนักทฤษฎีบทบาท จึงถือว่าสังคมมนุษย์เป็นโครงข่าย (network) ของตำแหน่งทางสังคม (Positions) หรือ สถานภาพ (Statuses) โดยมีปัจเจกชนเป็นผู้แสดงบทบาท ทั้งนี้ไม่ว่าตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง หรือกลุ่มสังคมอันประกอบด้วยตำแหน่งทางสังคมจำนวนหนึ่งล้วนแต่จะมีความคาดหวัง (จากสังคม) เป็นกรอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องแสดง ดังนั้นสังคมมนุษย์จึงประกอบด้วย โครงข่ายสถานภาพและความคาดหวังจำนวนมาก หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บทบาทคือตัวเชื่อมระหว่างสังคมกับปัจเจกชน เนื่องจากว่าสังคมมนุษย์และปัจเจกชนอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมมนุษย์ แต่ทั้งสองอย่างนี้ไม่ได้เชื่อมสนิทกันได้โดยอัตโนมัติ ต้องมีอะไรมาเชื่อมให้มันติดกัน นักทฤษฎีบทบาทตอบปัญหานี้ว่า ตัวเชื่อมที่กล่าวนี้คือ บทบาท (role) ผู้วิจัยพบว่า ประเภทของบทบาทมี 3 ประเภท คือ (1) บทบาทตามใบสั่ง (Prescribed Roles) บทบาทประเภทนี้เพ่งเล็งที่การปฏิบัติตามความคาดหวังของแต่ละสถานภาพ ตัวตน และทักษะในการแสดงบทบาทมีหน้าที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับ ความคาดหวังของสถานภาพนั้นๆ การวิเคราะห์บทบาทประเภทนี้ เน้นตรงระดับการยอมรับปฏิบัติตามความคาดหวังของตำแหน่งที่บุคคลเข้าครอบครอง (2) บทบาทตามใจ (Subjective Roles) บทบาทประเภทที่สองเพ่งไปยังจุดที่ว่าความคาดหวังต่างๆจะต้องผ่านอัตราหรือตัวตนเสียก่อนแล้วจึงมีการปฏิบัติขณะที่ผ่านตัวตนนี้เอง ตัวตนก็จะกลั่นกรองพิจารณาเลือกสรร ลดทอนพลิกแพลงความคาดหวังนั้นๆให้เหมาะกับตน จุดสนใจของการวิเคราะห์จึงอยู่ที่แบบหรือสไตล์ของแต่ละคนว่าเป็นอย่างไร (3) บทบาทจริง (Enacted Roles) บทบาทประเภทนี้คือ พฤติกรรมจริงของปัจเจกชนหลังจากผ่านขั้นตอน 2 ขั้นตอนข้างต้น มาแล้ว หากจะดูพฤติกรรมเปิดเผย ก็จะดูความซับซ้อนหรือโครงข่ายเชื่อมโยงของพฤติกรรมที่แสดงออกมาให้เห็น ถ้าแบ่งไปที่บทบาทเปิดเผยจุดการวิเคราะห์ก็จะพุ่งในตัวตนความคาดหวัง หรือการตีความคาดหวังตามสถานภาพนั้นๆ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์ 2540: 135)

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้นำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย มีความหมายว่า คนส่วนน้อยในสังคมที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุด ครอบครองทรัพย์สิน และความมั่นคงมากที่สุด และคนส่วนน้อยนี้ได้อาศัยความได้เปรียบดังกล่าวเข้าควบคุมการตัดสินใจของสังคมหรืออำนาจการปกครองนั้นด้วย ซึ่งชนชั้นนำเหล่านี้ อาจแยกออกได้เป็นอีก 2 พวก คือ ชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elite) ที่หมายถึง ชนชั้นนำที่ควบคุมหรือมีบทบาทต่อการตัดสินใจของคนหรือกลุ่มบุคคลต่างๆ โดยมุ่งเน้นบทบาททางการเมืองของชนชั้นนำเหล่านี้เป็นสำคัญ ซึ่งก็คือ ผู้นำทางการเมืองนั่นเอง กับชนชั้นนำทางกิจกรรม (Functional Elite) ที่หมายถึง กลุ่มคน

ที่เป็นผู้นำกิจกรรมต่างๆในสังคม เช่น ชนชั้นนำทางวัฒนธรรม ชนชั้นนำทางวิชาการและชนชั้นนำในอาชีพต่างๆ เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะเน้นเฉพาะชนชั้นนำทางอำนาจเป็นหลัก เพื่อเชื่อมโยงเข้ากับการศึกษาถึงผู้นำทางการเมือง (Political Leader) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันโดยตรง ทั้งนี้ในทัศนะของนักวิชาการตะวันตกที่ศึกษาเกี่ยวกับชนชั้นนำในยุคบุกเบิก อย่างเช่น วิลเฟรโด พारेโต โรเบิร์ต มิเชลส์ และ เกตาโน มอสกา เชื่อว่าชนชั้นนำคือ ผู้ที่มีคุณลักษณะบางอย่างเป็นพิเศษแตกต่างจากคนทั่วไป (ทวี สุรฤทธิกุล 2546: 127)

การที่นายบัญญัติลงพบปะเยี่ยมเยียนพี่น้องประชาชน หรือไปงานกิจกรรมต่างๆ เป็นบทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้สร้างมวลชนเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งหรือแสดงบทบาทการเป็นตัวแทนของประชาชน โดยการรับฟังปัญหาแล้วเอาปัญหาไปพูดในสภา หรือลุกขึ้นมาแสดงความคิดเห็นต่อผู้บริหารพรรค ต่อรัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยเร็วและแข็งขัน บางครั้งอาจจะพุดขัดแย้งกับมติพรรคหรือรัฐบาล แต่นายบัญญัติทำในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย ถ้าพรรคทำอะไรที่ถูกต้องจึงมานายบัญญัติก็สนับสนุน ถ้ามีอะไรที่ไม่ถูกต้องนายบัญญัติต้องลุกขึ้นมา ลุกขึ้นมาทำหน้าที่ของผู้แทนปวงชนชาวไทย สิ่งเหล่านี้นายบัญญัติทำมาตลอด ประการสำคัญนายบัญญัติ เป็นผู้ที่มิตบาทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้รักษาระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดระยะเวลาการเป็นนักการเมืองอาชีพ นายบัญญัติเชื่อมั่นและมั่นคงกับระบอบประชาธิปไตย โดยการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของจังหวัดสุราษฎร์ธานีมาตลอดโดยการเป็นนักการเมืองมืออาชีพ มีอุดมการณ์ทั้งคิด พูด และทำงานด้วยสติปัญญา มีเหตุผลกล้าแสดงความคิดเห็น ทั้งในสภาและนอกสภากล้าตัดสินใจ ในการเชิญบุคคลภายนอกพรรคมาให้ความคิดเห็น เพื่อระดมความเห็นไปใช้แก้ปัญหาของพี่น้องประชาชนเคารพ ความเห็นของผู้อื่นฟังมติส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการคัดเลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คือ นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน, ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร นายบัญญัติเป็นประธานการคัดเลือกผู้แทนของพรรคในการลงสมัครผู้แทนราษฎรและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และยังมีหน้าที่ประสานงานในการจัดตั้งรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย นายบัญญัติมีบุคลิกภาพเหมาะสมที่จะทำงานในฐานะผู้นำนอกสภา ได้รับการยอมรับจากสมาชิกของกลุ่มต่างๆ ภายในพรรคและนอกพรรค และประการสำคัญนายบัญญัติมีมนุษยสัมพันธ์ ความรู้ความสามารถในการประสานงานได้ดี และมีความสามารถในการประสานสัมพันธ์ในการจูงใจสมาชิกในการร่วมงานกับนายบัญญัติ

บทบาทภายนอกสภา ตั้งแต่เริ่มเป็น ส.ส. ครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2518 นายชวนเป็น ส.ส. มาพร้อมกันกับนายบัญญัติ เป็นนักการเมืองที่มีคุณภาพมากคนหนึ่ง เป็นผู้ประสานงานกับพรรคการเมืองต่างๆ ได้ดี เป็นคนสุขุมรอบคอบ เป็นคนที่มีปฏิภาณไหวพริบ “บทบาทภายนอกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ ผมได้เรียนแล้วว่า นายบัญญัติเป็นที่รักเป็นที่นิยมนิยมของพี่น้อง

คนสุราษฎร์ธานี นายบัญญัติจึงมีความผูกพันกับชาวบ้านเป็นอย่างดีมาโดยตลอด และในฐานะเป็นเด็กที่เกิดและโตในพื้นที่อำเภอกาญจนดิษฐ์ เพราะฉะนั้นนายบัญญัติก็เป็น ส.ส. อยู่ในพื้นที่ ออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนในพื้นที่ ออกให้ความรู้ชาวบ้านเสมอมา ผมได้เคยร่วมเดินทางกับนายบัญญัติในจังหวัดสุราษฎร์ธานีหลายโอกาสหลายครั้ง ก็ได้เห็นความสัมพันธ์อันดีงามระหว่างนายบัญญัติกับชาวบ้าน และก็ชื่นชมมาโดยตลอด” (ชวน หลีกภัย สัมภาษณ์ 2553)

“นายบัญญัติเป็นผู้แทนมาหลายสมัย ผมได้ติดตามนายบัญญัติในฐานะที่ชื่นชอบในการทำงาน แล้วก็ผมเองทำงานในฐานะประธานสภาจังหวัด อีกสถานะหนึ่งก็ได้เห็นการทำงานของนายบัญญัติในฐานะผู้แทนของพื้นที่ เคยไปเห็นว่านายบัญญัติใช้นิสัยเรียบง่าย คือบ้านๆ เป็นคนเรียบง่ายเป็นคนอยู่กินง่าย เพราะนายบัญญัติเป็นคนบ้านๆ อยู่แล้ว จะไปไหนมาไหนกับชาวบ้านอยู่แล้ว แล้วก็มาเยี่ยมเยียนชาวบ้านอย่างสม่ำเสมอ ที่สำคัญนายบัญญัติมาโค่นเค้นตอนเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ทำงานให้กับพี่น้องประชาชนชาวสุราษฎร์ธานีหรือในจังหวัดอื่นๆ ทั่วประเทศ เป็นผลงานที่ยิ่งใหญ่ โดยการที่นายบัญญัติได้คุมการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้มีโครงการทำให้มีไฟฟ้าทุกหมู่บ้านและทุกตำบลเกือบ 100% จากการที่นายบัญญัติเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยทั้งสองสถานะคือ รัฐมนตรี และในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทย ที่นำเสนองบประมาณไปพัฒนาภายในจังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดอื่นๆ แล้วการเยี่ยมเยียนชาวบ้านก็สม่ำเสมอ ลักษณะเป็นคนเรียบง่าย” (ชุมพล กาญจนะ สัมภาษณ์ 2553)

นายบัญญัติเป็นเอกลักษณ์ของพรรคประชาธิปัตย์และของภาคใต้ 14 จังหวัด “นายบัญญัติเป็นผู้ทำถนนรอบเกาะสมุย เรื่องไฟฟ้าที่บอกว่าไฟฟ้าจะต้องมีทุกหมู่บ้าน เป็นนโยบายของนายบัญญัติตอนเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นโยบายสวัสดิการตำรวจเป็นคนริเริ่มตั้งแต่ต้น และที่สำคัญเรื่องของการเลือกตั้ง เรื่องของการคัดเลือกผู้ที่จะมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของพรรค โดยมีนโยบายว่าพรรคเลือกคนประชาชนเลือกพรรค คนที่สมัครเป็น ส.ส. ของเราได้ต้องตามขั้นตอน กลั่นกรองตามคณะกรรมการของพรรค โดยมีนายบัญญัติเป็นประธานก่อนที่จะอนุญาตให้สมัคร ไม่ใช่ใครอยากก็ได้ใครเอาเงินมากองก็ได้ ใครมีพรรคพวกมากก็ลากกันไปอย่างนี้ไม่ได้ จะต้องมีการกลั่นกรองแล้ว ต้องยึดถือว่าจะต้องทำตัวเองให้เป็นที่รู้จักเป็นที่ยอมรับแล้วประชาชนจะเลือกพรรคจะไม่ขัดเยียดเพราะว่าอย่างภาคใต้เรารู้ว่าใครลงก็ได้ ประชาธิปัตย์ชาวบ้านเขารักอยู่แล้ว แต่เราไม่ย่ำยีน้ำใจ ขัดเยียดคนที่ลงมาจะต้องพร้อม ประชาชนรับได้ เพราะฉะนั้นเรื่องการซื้อเสียงก็เช่นเดียวกัน การเลือกตั้งทุกคนทำแบบเดียวกันหมด ว่าจะต้องล้มคัสจะต้องไปอยู่ในหัวใจของพี่น้องประชาชนแล้วเขาจะเลือกเราโดยไม่ต้องชักจูง เป็นการตัดสินใจของคนพี่น้อง 14 จังหวัดภาคใต้ เพราะฉะนั้นสิ่งที่ใครๆ ว่าเราทำเป็นการใส่ร้ายป้ายสี และเราก็ได้พิสูจน์แล้วในตอนที่พรรคพลังประชาชนถูกยุบพรรค และกล่าวหาว่าเราซื้อเสียง เราก็

พิสูจน์ได้แล้วว่าเราไม่เคยทำ อย่างที่ท่านชวนบอกว่าโอเลี้ยงแก้วเดียวก็ไม่เคยเลี้ยง ท่านจะพูดตลอดเวลาแล้วท่านก็ทำจริงๆ” (นิภา พริงสุลกะ สัมภาษณ์ 2553)

บทบาทนอกสภาของนายบัญญัติในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี “ผมแทบจะไม่เห็นว่านายบัญญัติจะเข้ามามีบทบาทอะไรในระดับจังหวัด แต่ถ้าเกิดเป็นญาติพี่น้องอาจจะมาในนามนายบัญญัติเอง หรือในนามของพรรคประชาธิปัตย์ ผมเองก็ไม่ทราบแต่ก็เห็นว่าเข้ามาร่วมกิจกรรมทางสังคม และการเมืองอยู่ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคพลเมือง การเคลื่อนไหวทางการเมืองในระดับต่างๆ ก็เข้ามามีส่วนร่วมเข้ามาส่งเสริม ซึ่งในมุมมองหนึ่งเรื่องการเมืองบทบาทนอกสภาในระดับจังหวัดสุราษฎร์ธานี คงไม่ใช่ประเด็นสำคัญ เพราะว่าการที่นายบัญญัติไปเป็น ส.ส. นั่นคือ การทำหน้าที่ของการเป็นผู้แทนของคนทั่วประเทศ ไม่ใช่เฉพาะสุราษฎร์ธานี บทบาทภายนอกสภาของนายบัญญัติกับการยอมรับของคนสุราษฎร์ที่มีต่อนายบัญญัติ ผมคิดว่าคนสุราษฎร์ไม่ค่อยจะภาคภูมิใจเท่าที่ควรคือ หนึ่งการแข่งขันการแตกแยกระหว่างนายสุเทพ และนายบัญญัติ ข้อที่สองนายบัญญัติเองตั้งแต่เป็นนักการเมืองจนเป็นอะไรขึ้นมาตลอดทำผลงานให้แก่คนสุราษฎร์น้อยมาก ถึงแม้ว่านายสุเทพจะถูกลงโทษแต่ท่านยังทำ เช่น สะพานข้ามแม่น้ำตาปี ทำ ถนน 4 เลน แต่ผลงานของนายบัญญัติที่ชัดเจนผมเข้าใจว่าน่าจะเป็นฝิปากในการใช้ในสภา มากกว่า จะเป็นผลงานนอกสภา แต่ว่าผลงานที่เป็นชิ้นเป็นอันให้แก่คนสุราษฎร์คือ พี่ชายของนายบัญญัติเป็นประธานสภาพรรคประชาธิปัตย์เป็นคนดูแลคงจะเป็นอย่างนั้น” (พงษ์ศักดิ์ โพธิ์ครูประเสริฐ สัมภาษณ์ 2553)

“ผมคิดว่าบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อหรือที่มีอยู่นอกสภา คือ บทบาทนอกสภาก็เป็นไปตามภาพที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติบังคับรับรองไว้อยู่แล้ว รวมถึงการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่ดี ของความเป็นผู้แทนราษฎรก็มีข้อบังคับ มีรัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทหน้าที่อยู่แล้วว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทหน้าที่อย่างไรบ้าง ที่นี้บทบาทหน้าที่ของผู้แทนราษฎรนอกสภา ผมคิดว่าในปัจจุบันนี้ก็จะปัญหายู่มาก เพราะว่ามันมีความสับสนระหว่างการทำหน้าที่ของการเมืองภาคประชาชนของพี่น้องประชาชนที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่ประสงค์จะใช้สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองเอาไว้กับบรรดา ส.ส. ในสภา ซึ่งมีหน้าที่ในสภาว่าจะเข้าร่วมและแสดงท่าทีและบทบาทต่อการเคลื่อนไหวของประชาชนและการเมืองนอกสภา หรือการเมืองภาคประชาชนแค่ไหนเพียงใด ผมคิดว่าผมจะแยกออกเป็นสองส่วน การเมืองนอกสภาคือ ภาพการเมืองภาคประชาชนกับการแสดงบทบาทหน้าที่ของ ส.ส. ในฐานะผู้แทนราษฎรต่อประชาชนในเวทีวิชาการในเวทีเสวนาการอภิปราย การแสดงความคิดเห็นหรือในกิจกรรมทางสังคมควรจะเป็นอย่างไร ในส่วนนี้ควรจะแยกกันเพราะฉะนั้นแน่นอน หน้าที่โดยทั่วไปในการร่วมกิจกรรมทางสังคมกับประชาชน

เพื่อ คลุกคลีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับพี่น้องประชาชนรับทราบปัญหาความทุกข์ร้อน หรือข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชนให้ความคิดเห็นหรือแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ ต่อสื่อมวลชน ต่อเวทีประชุมสัมมนา หรือเวทีสาธารณะอื่นๆ ก็เป็นหน้าที่อีกด้านหนึ่งที่ ส.ส. น่าจะแสดงบทบาทความคิดเห็นในฐานะเป็นผู้นำทางสังคม และให้ความคิดเห็นข้อมูลความรู้กับประชาชน แต่ในขณะเดียวกันการเมืองการเคลื่อนไหวภาคประชาชน ส.ส.เองก็ต้องวางบทบาทของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรและหน้าที่ของตัวเองให้เหมาะสม ผมคิดว่าถ้าเป็นการเคลื่อนไหว หรือการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือขับเคลื่อนทางการเมืองที่อยู่ภายใต้กฎหมายกรอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมมีสิทธิเข้าร่วม และแสดงความคิดเห็นได้โดยชอบ แต่ถ้าเป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มันเกินเลยว่าการอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นการชุมนุมโดยไม่สงบ มีอาวุธก่อเหตุรุนแรงจลาจล จนกระทั่งบานปลายไม่ถึงการก่อการร้ายนะครับ พฤติกรรมลักษณะอย่างนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ควรเข้าร่วม แต่ควรห้ามปรามหรือขัดขวาง ไม่สนับสนุนการชุมนุมของประชาชน ซึ่งมีพฤติกรรมลักษณะอย่างนี้ ไม่ใช่ว่าเป็นการให้ท้ายหรือเข้าร่วม หรือแอบสนับสนุนในทางการเงิน หรือในทางอื่นๆ อันเป็นการไม่เคารพไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ไม่เคารพหลักการในระบอบประชาธิปไตย ตรงนี้คือปัญหาอันตรายที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ ซึ่งผมคิดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พึงระมัดระวังในเรื่องนี้ ขณะนี้มันกลายเป็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้เวทีทั้งสองส่วนใช้การเมืองในสภา และใช้การเมืองนอกสภา เป็นเวทีขับเคลื่อนทางการเมืองเพื่อเป้าหมายทางการเมืองของตนเอง โดยลืมบทบาทหน้าที่ของความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่จะต้องคำนึงถึงปัญหาและผลประโยชน์ และผลกระทบที่มีต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม นี่คือนโยบายที่ผมคิดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงจะต้องแยกแยะบทบาทของตนเองภายในสภา และภายนอกสภาให้ชัดเจน” (ประพันธ์ คุณมี สัมภาษณ์ 2553)

กล่าวโดยสรุป บทบาทในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และบทบาทในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยนั้น บทบาทของนายบัญญัติจึงเป็นบทบาทในการรักษาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นั่นก็หมายถึงระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด โดยการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ต่างๆ ให้กับประชาชน โดยการเชื่อมโยงบทบาทนอกสภาเข้ากับบทบาทภายในสภา เพื่อให้ผู้บริหารหรือรัฐบาลรับทราบรับรู้ปัญหาของประชาชน และหาทางแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเร็ว กระบวนการเหล่านี้จำเป็นจะต้องพึ่งพิงความสามารถของนักการเมืองเป็นอย่างมาก ที่จะต้องเป็นผู้นำในการพัฒนาในทุกๆ ด้าน เช่นการมีวิสัยทัศน์ที่ถูกต้อง หรือการมองไปข้างหน้าเพื่ออนาคตของบ้านเมือง การหล่อหลอมและปลูกฝังอุดมการณ์อย่างไม่ย่อท้อ เพื่อให้อุดมการณ์นั้นฝังเข้าไปในจิตวิญญาณของผู้คน อันจะเป็นเกราะคุ้มครองให้แก่ระบอบประชาธิปไตย ประการสำคัญผู้วิจัยพบว่านายบัญญัติเป็นแบบอย่างหรือต้นแบบให้แก่สังคม คือ

ไม่เคยทำเรื่องเสื่อมเสียไม่ว่านอกสภา หรือในสภา เป็นบุคคลสาธารณะที่อยู่สายตาและความสนใจของผู้คนทั้งหลายอยู่ตลอดเวลา เป็นคนที่มีลักษณะโดดเด่นทำให้ประชาชนมองเห็นเป็นแบบอย่างที่น่าจะยึดถือ หรือปฏิบัติตัวตามได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้วาทศิลป์ใช้ความสามารถโน้มน้าวให้คนใกล้ชิดต้องทำตามให้เป็นแบบอย่าง หรือการตั้งความหวังหรือมีความคาดหวังในตัวนายบัญญัติไว้สูงกว่าคนทั่วไป

### 2.6.3 ตอนที่สาม บทบาทในการเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ของ

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน

#### 1) หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์

ผู้นำหมายถึง ผู้ที่เป็นหัวหน้าคนอื่นหรือผู้ที่คนอื่นยินยอมเลือกหรือยกย่องให้เป็นหัวหน้า หรือเป็นตัวแทนของคนส่วนมาก ผู้นำจึงเป็นผู้ที่สามารถสั่งแนะนำ มีอิทธิพลเหนือคนอื่นหรือสามารถควบคุมความคิด ความรู้สึก หรือพฤติกรรมของคนอื่นๆ ได้ การที่ผู้นำสามารถสั่งและมีอิทธิพลเหนือคนอื่น หรือสามารถควบคุมความคิด ความรู้สึก หรือพฤติกรรมของคนอื่นได้ เนื่องจากผู้นำมีคุณลักษณะดังนี้ ประการที่หนึ่ง มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ประการที่สอง มีความชำนาญในการจะทำงานร่วมกับผู้อื่น ประการที่สาม มีความต้องการและจิตใจที่จะนำประการที่สี่ มีบุคลิกภาพเหมาะสมที่จะทำงานในฐานะผู้นำ ประการที่ห้า ได้รับการยอมรับจากสมาชิกของกลุ่ม (วิมล วิโรจน์ และประชิด สกฤษณ์พัฒน์ 2547: 1) ผู้วิจัยพบว่าเมื่อเทียบกันสองคนระหว่างนายบัญญัติกับนายอภิสิทธิ์แล้ว นายอภิสิทธิ์เป็นคนหนุ่มที่พร้อมครบครันทั้งรูปร่างหน้าตา ซาดีตระกูล เป็นนักเรียนนอกเกิดมาเพื่อเป็นผู้แทนราษฎรในขณะที่นายบัญญัติเปรียบเสมือนครูใหญ่แต่งตัวภูมิฐานเป็นผู้อาวุโสทางการเมือง ต้องใช้ความสามารถมาตั้งแต่เด็กเป็น ส.ส. พรรคฉกได้เป็นหัวหน้าพรรคมากด้วยประสบการณ์ทางการเมือง เป็นผู้ใหญ่ใจดี

“โดยปกติ ผมไม่ใช่คนที่มีความทะเยอทะยานในเรื่องของตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแต่ประการใด ลาออกจากราชการมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส เพราะใจรักและสนใจตั้งใจมาตั้งแต่สมัยเรียนหนังสืออยู่ในชั้นมัธยม” (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน สัมภาษณ์ 2553)

“ผมมองว่านอกจากสองคนนี้แล้ว คือ นายสุภชัย พานิชภักดิ์ และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ยังมีนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ เป็นตัวเลือกที่น่าสนใจอีกท่านหนึ่ง แต่ปัญหาอยู่ที่ประเพณีของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมักไม่เลือกคนที่มาจากพรรคอื่นมาเป็นหัวหน้าพรรค ดร.อาทิตย์เองแม้จะมีความพร้อมในหลายๆ ด้าน แต่เมื่อมีข้อจำกัดเช่นนี้ โอกาสที่จะได้รับเลือกจึงมีน้อย หากหัวหน้าพรรคคนใหม่กันอยู่นาน ทาบตามกันอยู่หลายคนในที่สุด คุณนิพนธ์ บุญญามณี ก็เสนอชื่อบุคคลคนหนึ่งขึ้นมากลางวงสนทนา ซึ่งเป็นชื่อที่พวกเราส่วนใหญ่ไม่ได้คิดถึงมาก่อน คุณนิพนธ์เป็นคนที่มีความสมบัติพิเศษมากทำงานได้ทั้งกับ คุณชวน คุณบัญญัติ และเสธहनัน

คุณนิพนธ์เคยเป็นเลขาส่วนตัวของคุณชวน เคยเป็นเลขาของคุณบัญญัติในสมัยที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรองนายกรัฐมนตรี โดยคุณนิพนธ์ช่วยดูแลกรมตำรวจ นอกจากนี้คุณนิพนธ์เป็นคนที่เติบโตขึ้นมาในบ้านของเศรษฐนั้น ตั้งแต่สมัยที่เข้ามาเรียนหนังสือในกรุงเทพ ทั้งคุณชวน คุณบัญญัติ และเศรษฐนั้น จึงรักและไว้วางใจคุณนิพนธ์มาก เมื่อถึงทางตันเรื่องหัวหน้าพรรค คุณนิพนธ์จึงเสนอชื่อคุณบัญญัติ บรรทัดฐาน ขึ้นมาให้พิจารณา คุณนิพนธ์มองว่าคุณบัญญัติน่าจะเป็นที่ยอมรับของคนภาคใต้ได้ ถ้าเป็นคุณอภิสิทธิ์คนใต้อาจจะยังไม่รับ เว้นแต่คุณชวนออกโรงสนับสนุนเต็มตัว แต่คณะผู้ก่อการในเวลานั้นค่อนข้างมีอคติกับคุณอภิสิทธิ์ จึงโอนเอียงมาทางคุณบัญญัติ การทาบทามจึงเกิดขึ้นจนในที่สุดคุณบัญญัติก็ตอบรับ” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ สัมภาษณ์ 2553)

ความตั้งใจเดิมของนายบัญญัติมีแต่เพียงว่า ขอให้ได้เป็น ส.ส.สุราษฎร์ธานี ตลอดไปเท่านั้นเอง นายบัญญัติไม่เคยคิดที่จะได้เป็นรัฐมนตรี หรือมีตำแหน่งใดๆในพรรคทั้งสิ้น แต่ที่ปรากฏว่าได้เป็นมากไปกว่าความตั้งใจ จะเรียกว่าเป็นส่วนเกินก็ยิ่งได้ เพราะนายบัญญัติไม่ได้มีความทะเยอทะยานที่จะเป็นหัวหน้าพรรคแต่อย่างใด ดูได้จากการขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกหัวหน้าพรรค อย่างไรก็ตามเมื่อถึงตอนที่นายชวนประกาศวางมือจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค ก็เริ่มมีเงาเงาของการแข่งขันในระหว่างกันตามสมควร ซึ่งความจริงก็เป็นเรื่องธรรมดา แต่หนักๆเข้าก็เริ่มมีทีท่าว่าจะแข่งขันกันดุเดือดมากขึ้นเรื่อยๆ มีความรู้สึกกังวลว่าอาจจะมีการแตกแยกเหมือนเมื่อครั้งที่มีการแข่งขันกันระหว่างนายเฉลิมพันธ์ กับ นายพิชัย รัตตกุล ที่มีกลุ่ม 10 มกราคม พ.ศ. 2530 แตกแยกกันออกไปก็เป็นไปได้ “พลตรีสนั่นได้ทาบทามให้ผมลงแข่งด้วย ผมปฏิเสธบอกไม่เคยมีความตั้งใจที่จะเป็นหัวหน้าพรรค ต่อมาได้ทาบทามอีกโดยให้เหตุผลว่า หากเป็นผมเข้าแข่งกับคุณอภิสิทธิ์ที่ประกาศตัวไว้แล้ว แม้จะมีการแข่งขันกันก็ไม่แน่ว่าจะมีความแตกแยก แต่ถ้าเป็นผู้อื่นอาจจะมีความแตกแยกได้ผมจึงตอบตกลง เมื่อมีการแข่งขันก็ต้องมีการแสดงวิสัยทัศน์ต่อ ประชาคมประชาธิปไตย” (บัญญัติ บรรทัดฐาน สัมภาษณ์ 2553) โดยสุวิมล อิศระธนาชัย (2546: 21) อธิบายว่าคือการสะท้อนความคิดหรือความหมายใดๆ ที่สำคัญทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นความเห็น หรือจินตนาการที่เป็นหลักเบื้องต้นทางการเมือง โดยมีเจตนาเพื่อสนับสนุนหรือป้องกันความคิด และความเชื่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเป็นความสนใจเฉพาะในกฎเกณฑ์หรือนโยบายทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง สมพงษ์ เกษมสิน และจรรยา สุภาพ (2520: 5) อธิบายว่าแนวคิดทางการเมือง หมายถึงลัทธิการเมืองที่สำคัญๆที่เกิดขึ้นจากแนวคิดของบุคคลที่มีสติปัญญา สามารถนำความรู้ความ ต้องการ และข้อสังเกตเกี่ยวกับปรากฏการณ์ของสังคม เช่น พฤติกรรมของบุคคล ความปรารถนา ความต้องการ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่อยู่ในสังคมเดียวกัน ความร่วมมือหรือความขัดแย้งกัน รวมตลอดถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสงบสุข หรือปัญหาต่างๆที่ทำให้หลักประกันในชีวิตของบุคคล

ต้องเลื้อยเอง ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิต นอกจากนั้นก็เป็นข้อคิดเกี่ยวกับการมา และการใช้อำนาจการปกครองในสังคมว่า ควรจะเป็นไปในแนวทางไหนเพื่อให้บังเกิดผลหรือประโยชน์สูงสุดต่อบรรดาสมาชิกของสังคมนั้น

## 2) การกำหนดนโยบาย

วิสัยทัศน์ของนายบัญญัติ คือ ยุทธศาสตร์ 3 ป. ป.แรก คือ ป.เปิด คือ เปิดรับบุคลากรที่มีความสนใจ ประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการในฐานะคลังสมองของพรรคและการเปิดใจกว้าง ที่จะยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุผลที่ว่าปัญหาเปลี่ยน สถานการณ์เปลี่ยน และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น คลังสมองพรรคการเมืองต้องใหญ่ พอที่จะเข้ารับปัญหาและสถานการณ์ได้ ป.ตัวที่สองคือ ป.ปรับ หมายถึง การปรับองค์ประกอบของพรรค ปรับวิธีการบริหารของพรรคให้มีความคล่องตัวและความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ป.ตัวที่สามคือ ป.เปลี่ยนคือเปลี่ยนกระบวนการจัดทำนโยบาย โดยระดมความเห็นจากเจ้าของปัญหาเองและผู้ที่เกี่ยวข้อง และเปลี่ยนวิธีการในการนำเสนอนโยบาย ด้วยการนำเอาวิธีการทางการตลาดมาใช้บ้าง เพื่อให้มีความน่าสนใจ แต่ไม่ใช่เอาการตลาดนำ อย่างที่พรรคการเมืองอื่นเขาทำกันอยู่ในช่วงนั้น ภาคใต้ทฤษฎีการตลาดนำการเมือง ผู้วิจัยพบว่าวิสัยทัศน์ของนายบัญญัติเป็นการให้ประชาชนบุคคลภายนอกพรรค ประชาธิปัตย์มีส่วนร่วมกับการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีปัจจัยที่ต้องพิจารณาร่วมด้วยดังนี้ คือ ระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด คือ ระบบประชาธิปไตย ส่วนระบบการเมืองอื่นมักกีดกันหรือปิดโอกาสนี้ วัฒนธรรมทางการเมือง แบบอย่างของทัศนคติความโน้มเอียงที่บุคคลในฐานะสมาชิกของระบบการเมืองมีต่อการเมือง โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (จินตนา สุทธิจารี 2544: 411)

ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น นโยบายประชานิยม ลดแลกแจกแถมและเข้าถึงแหล่งทุนของพรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท.ทักษิณ กำลังได้รับความนิยมสูงสุดในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทนโยบายพักชำระหนี้ กองทุนหมู่บ้านและรักษาพยาบาล 30 บาททุกโรค กำลังฮิตเป็นพิเศษเรื่องรักษาพยาบาลไม่ใช่เรื่องเสียหาย เพราะเป็นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐาน สำหรับชีวิตที่ประชาชนควรมีควรได้ แม้จะก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐอยู่บ้างในขณะนั้น แต่เรื่องพักชำระหนี้และกองทุนหมู่บ้านที่สู้กันได้ง่ายๆ โดยจะเอามาใช้จ่ายอะไรก็ได้ตรงนี้มีปัญหา เพราะก่อให้เกิดการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคที่ฟุ้งเฟ้อ ฟุ่มเฟือยกันมากขึ้น เช่น โทรศัพท์มือถือขายดี แล้วก็เป็นหนี้เป็นสินกันไป ทำให้หนี้ครัวเรือนโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งไม่ใช่สัญญาณที่ดีแน่นอน และทั้งก็ได้มีนักวิชาการออกมาวิพากษ์วิจารณ์ด้วยความห่วงใยกันเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการยกตัวอย่างความล้มเหลวของประเทศต่างๆ ในอเมริกาใต้ และแอฟริกาใต้มาให้เป็นตัวอย่าง

“ผมเองก็มีความเห็นในทำนองเดียวกันนี้อยู่แล้ว แต่เพื่อความแน่ใจ และเพื่อนำมาวิเคราะห์ความพอดีในการกำหนดนโยบายสาธารณะของพรรค ผมจึงได้มอบหมายให้ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี ซึ่งเป็นรองหัวหน้าพรรคอยู่ในขณะนั้น เดินทางไปศึกษาความเป็นจริงในประเทศเหล่านั้นด้วยตนเอง ดร.ไตรรงค์ กลับมาพร้อมตัวอย่างของประเทศ เม็กซิโก และเปรู ซึ่งล้มเหลว เพราะนโยบายประชานิยมจริงๆ” (บัญญัติ บรรทัดฐาน สัมภาษณ์ 2553) ผู้วิจัยพบว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดนโยบายสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกิดขึ้นได้ โดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (1) สภาพการณ์ที่เป็นปัญหาในแต่ละช่วงสังคมเผชิญปัญหาต่าง ๆ นานาชนิด (2) เจตนาารมณ์ของผู้กำหนดนโยบาย (3) แรงกดดันจากสังคม (4) การเรียกร้องจากพลังการเมือง (5) การเรียกร้องและกดดันจากภายนอก และ (6) การดำเนินการตามอย่าง (ปรัชญา เวสารัชช์ 2549: 28-34)

“เมื่อนำของจริงที่เกิดขึ้นในประเทศเหล่านี้ รวมทั้งความเห็นของนักวิชาการหลายคนมาวิเคราะห์ประกอบกัน เราก็ได้ข้อสรุปตรงกันว่า ประการที่หนึ่ง นโยบายประชานิยม คือ ลด แลก แจก แถม เพื่อความพอใจ พอใจ ของประชาชนชั่วคราว เพื่อคะแนนนิยมทางการเมือง โดยไม่ได้คำนึงถึงปัญหาที่จะติดตามมา เช่น จะเป็นปัญหาต่อฐานะการคลังของประเทศในระยะยาว กระทั่งยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการใช้จ่ายที่ฟุ้งเฟ้อ ฟูมฟัก และก่อให้เกิดหนี้สินครัวเรือนเพิ่มขึ้น ไม่ใช่เรื่องดีต่อประเทศแน่นอน ประการที่สอง นโยบายที่น่าจะมีความพอดีสำหรับประเทศไทย ของเราในขณะนั้น ภายใต้ฐานะทางการคลังของประเทศที่ได้ไถ่ถอน และควรทำ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้พอสมควร คือ นโยบายสังคมสวัสดิการ ซึ่งจะมีความแตกต่างกับรัฐสวัสดิการตรงที่ว่า รัฐสวัสดิการนั้นต้องจัดทำให้แก่ทุกคนในรัฐ ซึ่งคงจะเกินกำลังของรัฐอย่างไทยจะทำได้ นอกจากจะเปลี่ยนระบบภาษีและรายได้กันเสียใหม่ทั้งระบบ ด้วยการขยายฐานภาษี และจัดเก็บภาษีในอัตราสูงมาก ซึ่งคงทำได้ยากอยู่นั่นเองอีกประการหนึ่ง ผู้คนหลายกลุ่มในสังคมเวลานี้ เขาก็พอจะดูแลตนเองได้อยู่แล้ว และที่มีระบบดูแลรองรับแล้วก็มี อย่างข้าราชการ (กบข.) ลูกจ้างเอกชน (กองทุนสวัสดิการสังคม แลกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) นโยบายที่มีความพอดีก็คือ การช่วยเหลือดูแลกลุ่มคนยากจนหรือกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคม ในเรื่องของความเป็นขั้นพื้นฐานในชีวิตเพื่อคุณภาพชีวิตและเพื่อสร้างโอกาส สร้างต้นทุนสำหรับชีวิตที่ดีกว่า” (บัญญัติ บรรทัดฐาน สัมภาษณ์ 2553)

ปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายสาธารณะ คือกระบวนการนโยบายสาธารณะเริ่มจากการรับรู้ปัญหา และผ่านขั้นตอนต่างๆ ไปจนถึงการติดตามประเมินผล ก่อนยุติหรือคงนโยบายไว้ในส่วนที่เป็นสาเหตุส่งผลให้เกิดการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นได้ โดยมีปัจจัยบางประการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพและสัมพัทธ์ผลของนโยบายและการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ความรู้ ความเข้าใจ ความมุ่งมั่นผูกพัน และความสามารถของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นปัจจัยสำคัญมากสำหรับการกำหนดนโยบายที่มีคุณภาพ และความสำเร็จของนโยบาย

2. ผู้ได้รับผลกระทบและผู้เกี่ยวข้องอื่น ตามปกติการกำหนดนโยบายหนึ่งนโยบายใดหากเป็นนโยบายสำคัญหรือนโยบายระดับชาติ จะมีผู้ร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากมายที่มีความรู้ความเข้าใจและความสามารถแตกต่างกัน และอาจทำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติไม่เกิดผล ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของตัวนโยบาย

3. สภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี สภาพแวดล้อมหรือบริบทต่างๆ

4. ทรัพยากรสนับสนุน นโยบายจะประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นกับปัจจัยด้านทรัพยากรสนับสนุน ทรัพยากรที่กล่าวถึงนี้ได้แก่ ทรัพยากรจำเป็นที่ต้องนำมาใช้ในการดำเนินการตามนโยบาย เป็นต้นว่า วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ อาคารสถานที่ เทคโนโลยีงบประมาณ ซึ่งผู้รับผิดชอบต้องพยายามจัดหาสนับสนุนให้เหมาะสมและพอเพียงกับความต้องการ

5. ความพร้อมและการสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยให้นำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล ความพร้อมส่วนนี้อาจประกอบด้วยระบบการทำงาน ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร ระบบติดตามและประเมินผล ระบบรายงาน คุณภาพของแผนปฏิบัติการ คุณภาพของบุคลากร ขวัญกำลังใจ ความมุ่งมั่น ทศนคติ และการสนับสนุนของบุคลากร

6. กฎระเบียบและขั้นตอนของระบบราชการ (ปรัชญา เวสารัชช์ 2549: 23-34)

ประเด็นสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ เป็นกิจกรรมของประชาชนตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจของสมาชิกในสังคม เพื่อที่จะคัดเลือกผู้ปกครองและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นกิจกรรมต่างๆตามความสมัครใจของสมาชิกในสังคมการเมืองที่จะเลือกกระทำซึ่งมีจุดมุ่งหมายทั้งทางตรงและทางอ้อม ที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐบาล ในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ (จันทนา สุทธิจารี 2544: 410-420) กล่าวโดยสรุปการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงหมายถึงการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองและการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อย่างไรก็ตาม แม้การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองของ

ประชาชน จะเป็นไปตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เช่น อนุญาตให้ประชาชนรวมตัวเพื่อชุมนุมคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายต่างๆของรัฐได้ แต่ก็อาจปรากฏได้ว่า การมีส่วนร่วมที่ดำเนินไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย อาจถูกกลายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายได้ เช่น การขว้างปา ต่อสู้ทำร้ายร่างกาย ใช้ความรุนแรง

นายบัญญัติคำนึงถึงหลักการใหญ่ๆ อยู่ 2 ประการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ นโยบายประชานิยม และนโยบายที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย หลังจากนั้นมาบัญญัติก็ได้เริ่มกระบวนการระดมความคิดเห็นในทุกภาคของประเทศ จากเจ้าของปัญหาและผู้เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายเร่งด่วนตามยุทธศาสตร์ ป.ตัวที่ 3 คือ เปลี่ยนกระบวนการในการจัดทำนโยบายนั่นเอง ซึ่งนายบัญญัติได้เปิดโอกาสให้นักวิชาการที่มาช่วยงานพรรคหลายคน และที่เป็นกำลังสำคัญคือ ศ.(พิเศษ) ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และ ดร. อภิชาติ ทองอยู่ “ป.เปิด เป็นการเปิดรับบุคลากรเข้าร่วมงานกับพรรคโดยเฉพาะ นักวิชาการเอกเข้ามา 2 ถึง 3 คน ที่จำได้คือ อาจารย์สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ เพื่อเข้ามาเสนอแนวคิดในการพัฒนาพรรค นายบัญญัติเป็นคนใจกว้าง มีความกล้าหาญในการนำคนนอกเข้ามาเสริมงานในพรรค ป.ปรับ คือ การปรับการบริหารจัดการพรรค ปรับขบวนการของพรรคให้มีความคล่องตัวมากขึ้น มีความพร้อมมากขึ้น มีศักยภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งเหล่านี้คือนายบัญญัติพยายามทำให้พรรค เพื่อสร้างความพร้อมในการบริหารจัดการ สร้างความทันสมัยในข้อมูลข่าวสาร เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการทำงานในพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ป. เปลี่ยน เปลี่ยนแนวคิดของบุคลากรภายในพรรคประชาธิปัตย์ โดยแลกเปลี่ยนความคิดกับนักวิชาการกับบุคลากรภายในพรรคในเรื่องของการจัดทำนโยบายของพรรค” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ สัมภาษณ์ 2553)

“ผมต้องยอมรับว่า ท่านบัญญัติเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์มองการไกล ผมได้สัมผัสกับท่านก็พอสมควรในขณะที่ท่านเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ท่านได้ลงไปจัดสัมมนาสาขาพรรคประชาธิปัตย์ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยไปจัดที่โรงแรม ซี เอส ปัตตานี ผมได้รับเชิญในฐานะนักวิชาการ ในขณะนั้นยังสอนหนังสืออยู่ไปร่วมเป็นวิทยากรบรรยายพิเศษว่าพี่น้องมุสลิมจะอยู่อย่างไรในสถานการณ์ปัจจุบัน คือ สถานการณ์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือการเกิดความรุนแรงมาตั้งแต่ปี 44-47 หลังจากที่ผมบรรยายเสร็จแล้วบรรยายภาศในห้องประชุมค่อนข้างจะเคร่งเครียด ผมเอาความจริงมาพูดและที่ฝากหัวหน้าบัญญัติว่าถ้าสิ่งใดของพรรคประชาธิปัตย์ได้สร้างความเจ็บปวดกับประชาชนในพื้นที่ตรงนั้น ถ้าหากว่าท่านมีโอกาสเป็นรัฐบาลและขึ้นมาเป็นนายก ขอให้ท่านหัวหน้าบัญญัติกรุณาอย่าทำให้ความรู้สึกของประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้เจ็บปวดตามรอยเหมือนที่ผ่านมา หลังจากนั้นท่านก็ได้มอบหมายให้ท่านส.ส.นิพนธ์ บุญญามณี ส.ส.สงขลา ให้มาทาบทามผมเข้าร่วมทำงานกับพรรคประชาธิปัตย์ ผมก็ได้เสนอผ่านท่านนิพนธ์

ไปถึงท่านหัวหน้าบัญญัติว่า ถ้าจะให้ผมมาช่วยพรรคประชาธิปัตย์หรือว่าผมจะได้ลงหรือไม่ได้ลง ผู้แทนมันไม่สำคัญสำหรับผม เพราะผมมีอาชีพอยู่แล้วเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย แต่ถ้าจะให้ผมเข้าไปทำงานผมขอเสนอ 3 ประเด็น ประการที่หนึ่ง ขอให้ประชาธิปัตย์จัดพิมพ์เอกสารที่จะลงไปในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้กับพี่น้องที่นับถือศาสนาอิสลาม และพี่น้องอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ภาษาไทย ให้มีการแปลเอกสารเป็น 2 ภาษา คือภาษาไทยด้านหนึ่งและภาษามลายูโดยใช้อักษรยาวีอีกด้านหนึ่ง เพื่อให้พี่น้องมีความเข้าใจ ประการที่สอง ขอให้ท่านบัญญัติยอมรับว่าพรรคประชาธิปัตย์เกิดมาตั้งแต่อายุ 57 ปีแล้ว พรรคไม่มีนโยบายเฉพาะในการแก้ไขปัญหาของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผมเสนอว่าต้องมีการยกร่างนโยบายเฉพาะการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ การต่อสู้ทางการเมืองในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะท่าน พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ท่านได้เขียนนโยบายมีการใส่นโยบายชูประเด็นเศรษฐกิจ พรรคประชาธิปัตย์เองถ้าจะสู้กับพรรคไทยรักไทยในขณะนั้น เราจำเป็นจะต้องมีนโยบายเช่นเดียวกัน ท่านก็อนุญาตให้ผู้ดำเนินการจัดทำนโยบายเป็นครั้งแรกในพรรคประชาธิปัตย์ ที่มีนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ผมได้นำเสนอมาเข้าสู่พรรคประชาธิปัตย์ นโยบายนั้นเรียกว่าคำประกาศปัตตานี เป็นนโยบายสมัยท่านบัญญัติ และประเด็นที่ สาม ที่ผมเสนออีกคือ บอกว่าถ้าพี่น้องในพื้นที่ 3 จังหวัดที่เป็นไทยพุทธไทยมุสลิม ไทยจีนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เขาไม่ได้ทำผิดตามนั้น ขอให้พรรคประชาธิปัตย์ตั้งทนายความสู้คดีให้ถึงที่สุด อันนี้เป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่าท่านบัญญัติเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ ท่านก็อนุญาตในสิ่งที่ผมเสนอ 3 ประการ จนในที่สุดผมก็มีโอกาสได้ลงสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดสัดส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ และได้ใช้นโยบายที่จัดทำไว้เป็นที่ยอมรับของประชาชน และผลการเลือกตั้งใน 3 จังหวัดพรรคประชาธิปัตย์ได้ ส.ส. ถล่มทลายไปยกเว้นเขต 2 จังหวัดนราธิวาส พรรคชาติไทยได้ไปเพียงคนเดียว พรรคประชาธิปัตย์ได้ถึง 11 ที่นั่ง จาก 12 ที่นั่ง ก็อยู่ภายใต้การนำของท่านบัญญัติ” (พริยศ ราธิมมูลา สัมภาษณ์ 2553)

“ผมยอมรับว่าท่านบัญญัติได้พัฒนาพรรคประชาธิปัตย์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การเลือกตั้งปี 48 ที่ท่านเป็นหัวหน้าพรรคเราสามารถพูดได้ว่าเราชนะ 98% ในพื้นที่ภายใต้การนำของนายบัญญัติ แม้ว่าเราจะแพ้ในภาคเหนือ ภาคอีสาน ในส่วนกลางที่เราได้น้อย แต่ผมถือว่าท่านบัญญัติเป็นคนภาคใต้ เป็นคนสุราษฎร์ธานี ท่านก็ได้ทำหน้าที่ได้ดีที่สุดแล้ว แล้วท่านก็เป็นสุภาพบุรุษแม้ว่าท่านไม่สามารถชนะการเลือกตั้ง ไม่ได้เป็นนายกท่านก็แสดงความเป็นสุภาพบุรุษจากคำพูดของท่านที่ว่า ถ้าผมไม่สามารถนำพาพรรคประชาธิปัตย์ไปสู่ชัยชนะการเลือกตั้งได้ ผมพร้อมจะลาออกจากการเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ท่านก็ได้ทำตามนั้น ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ ท่านนำไปอย่างไรในขณะที่ท่านเป็นหัวหน้าพรรคนั้น ผมมั่นใจว่าท่านบัญญัติได้นำพรรคประชาธิปัตย์ไปสู่การต่อสู้การแข่งขันในปี 48 อย่างสง่างามไม่มีข้อตำหนิใดๆ และก็มี

ทิศทางที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของนโยบายภาคใต้ และประการที่ 2 ผมได้นำเสนอในขณะที่ผมมาเป็น ส.ส.แล้ว ผมได้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนโยบายของพรรคด้วย ท่านจурินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์ เป็นประธานฝ่ายนโยบาย ผมก็ได้เสนอว่าพรรคประชาธิปัตย์ต้องเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการสร้างนโยบาย อีกอันหนึ่งเราต้องมองว่าประเทศไทยเรานั้น เรามีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ชายแดน คือภาคเหนือ ภาคตะวันออก เราติดกับลาว เขมร เราติดกับพม่า ทางใต้เราติดกับมาเลเซีย เพราะฉะนั้นการกำหนดนโยบายของพรรคจะต้องมี 2 ส่วน ส่วนที่เป็นภาพรวมของประเทศและส่วนที่เป็นแต่ละภูมิภาค ก็ได้รับการตอบสนองจากท่านบัญญัติเป็นอย่างดี ก็ถือว่าเป็นครั้งแรกเช่นเดียวกัน ในสมัยท่านบัญญัติเป็นหัวหน้าพรรคได้เปลี่ยนทิศทางการพัฒนาพรรคประชาธิปัตย์ไปตามที่ผมได้มีส่วนเสนอแนะตรงนั้น” (พิริยศ ราธิมมูลา สัมภาษณ์ 2553)

เมื่อนายบัญญัติระดมความคิดเห็นแล้วก็นำมาวิเคราะห์ เพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะที่จะนำเสนอ โดยคำนึงถึงเหตุผลประกอบการวิเคราะห์หลายประการด้วยกัน เช่น สภาพของปัญหาที่มีอยู่จริง ตลอดจนความรู้สึกของประชาชน แนวทางแก้ไขตามความต้องการของเจ้าของปัญหา และการแก้ไขได้อย่างยั่งยืน ความมุ่งหวังของผู้คนในสังคมโดยทั่วไปต่อการแก้ไขและต่อพัฒนาการที่พึงจะเกิดขึ้นตามมาต่อไป ผู้วิจัยพบว่าผลจากการระดมความคิดเห็นจากเจ้าของปัญหาและผู้เกี่ยวข้องแล้วนำมาวิเคราะห์ โดยยึดถือหลักการใหญ่ที่ว่า ไม่ใช่ประชานิยมแต่เป็น “สังคมสวัสดิการ” และโดยคำนึงถึงเหตุผลประกอบการวิเคราะห์หลายๆ ประการดังกล่าวแล้ว ได้ก่อให้เกิดนโยบายสำคัญๆ อันเป็นการเร่งด่วนเฉพาะหน้าหลายนโยบาย และก็นำหนักไปในเรื่องของการสร้างคน สร้างอนาคต “นโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ตอนที่นายบัญญัติเป็นหัวหน้าพรรค ตอนนั้นผมเป็นรองหัวหน้าพรรค ผมเสนอ นโยบายไปหลายเรื่อง ก็ต้องชมนายบัญญัติที่มีความกล้าในการเสนอนโยบาย เช่น นโยบายประชานิยม เพราะพรรคประชาธิปัตย์ไม่เคยมีนโยบายประชานิยม เพิ่งมาเริ่มต้นตอนนายบัญญัติ เช่น นโยบายเรียนฟรี อยากเรียนอะไรต้องได้เรียนอยากเป็นอะไรต้องได้เป็น ด้านสังคมคืออนาคตของชาติให้พ้นกับดักของอบายมุข ด้านสาธารณสุขไทยต้องได้รับการรักษาพยาบาลอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง ด้านการเมืองและการบริหารรัฐบาลเล็งลงประชาชนใหญ่ขึ้น ด้านสิ่งแวดล้อมลูกหลานไทยต้องหายใจได้เต็มปอด ด้านความมั่นคงและการต่างประเทศคืนสันติสุขต้องหยุดใช้อำนาจนิยม และด้านการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานนำเมืองไทยให้ทัดเทียมพร้อมแข่งขัน ผมเสนอสวัสดิการก้าวหน้า แต่ในพรรคไม่มีใครเห็นด้วยในพรรคประชาธิปัตย์” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ สัมภาษณ์ 2553)

“นโยบายพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายบัญญัติในสมัยนั้น ต้องยอมรับว่านโยบายประชานิยมเป็นช่วงที่นายบัญญัติต้องต่อสู้กับพรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ตอนนั้นวิธีการคิดนโยบายล้ำสมัยไม่ทันเหตุการณ์ ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน คือ นั่งเทียน

เขียนกันเอง อันนี้ต้องยอมรับความจริง เพราะฉะนั้นการแข่งขันในการเลือกตั้งฝ่ายเพื่ออยู่ตลอดเวลา ซึ่งแตกต่างจากพรรคไทยรักไทยในขณะนั้น เพราะว่าพรรคไทยรักไทยเขาได้ประชาชนมีส่วนร่วม นำเสนอโนบายให้แก่พรรคแล้วเขาไปปรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในระดับท้องถิ่นในรากหญ้าแล้วนำสิ่งเหล่านั้นมาเขียนเป็นนโยบาย แต่พรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้ทำในสิ่งเหล่านั้นเลย เหมือนกับไปดึงเอาของเก่าที่เคยทำไว้แล้ว เอามาตกแต่งนิดๆ หน่อยๆ แล้วไปนำเสนอ ซึ่งทำให้การเลือกตั้งทุกครั้งจึงทำให้พรรคประชาธิปัตย์พ่ายแพ้” (สุรพงษ์ โตวิจักษณ์กุล สัมภาษณ์ 2553)

แนวการปฏิรูปพรรคประชาธิปัตย์หรือการจัดทำนโยบายของนายบัญญัติ โดยการร่วมมือของนักวิชาการจัดทำนโยบาย สังคมสวัสดิการนั้น ได้ก่อให้เกิดนโยบายสำคัญๆ อันเป็นการเร่งด่วนเฉพาะหน้าหลายนโยบาย และก็นั่นหนักไปในเรื่องของการสร้างคน สร้างอนาคต เช่น นโยบายเรียนฟรี มีงานทำ ล้างหนี้ด้วยงาน 60 ปีมีเบี้ยเลี้ยงและรักษาฟรีมีคุณภาพ “นโยบายล้างหนี้ด้วยงานนั้น ก็เป็นเรื่องที่เกษตรกรไทยเป็นหนี้กันมากและสืบเนื่องมาจากนโยบาย ปรับ ลด ปลดหนี้ ปรับ คือ ปรับโครงสร้างหนี้ให้อยู่ในวิสัยที่จะชำระหนี้ได้ ลด คือ ลดในส่วนที่ควรจะต้องปลดให้ได้ ปลด คือ ปลดหนี้ให้เลย ในส่วนที่ความล้มเหลว เกิดจากความผิดพลาดของนโยบายภาครัฐเอง ในส่วนที่ปลดให้ไม่ได้ต้องชำระต่อ ก็เห็นว่าการล้างหนี้ด้วยงาน คือรัฐจ้างทำงานสาธารณะ เช่น รัฐจ้างปลูกป่าเพื่อลดโลกร้อน หรือดูแลป่าของทางการที่ปลูกไว้ก็สามารถที่จะล้างหนี้ให้หมดได้แม้จะในระยะยาวหน่อย” นอกจากนี้ก็ยังมียุทธศาสตร์รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ลูกหลานไทยได้หายใจเต็มปอด นโยบายที่จะได้รับความสนใจมากอีกนโยบายหนึ่ง ก็คือนโยบายการเมืองและการบริหารที่ใช้ถ้อยคำ “รัฐบาลเล็กลง ประชาชนใหญ่ขึ้น” เป็นนโยบายที่มุ่งให้ประชาชนได้มีบทบาทการติดตามตรวจสอบ การดำเนินงานของภาครัฐมากขึ้นเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ได้กำหนดนโยบายนี้ขึ้นมาเพราะเป็นช่วงเวลาที่มียุทธศาสตร์ว่า มีการทุจริตเชิงนโยบายในลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อนมากมายเป็นพิเศษ ถึงกับมีการระบุชื่อโครงการที่เข้าข่ายเอาไว้ พรรคจึงได้กำหนดนโยบาย ขึ้นบัญชีดำ-รื้อ-ลงโทษ-และทวงคืน ขึ้นบัญชีดำ คือขึ้นบัญชีโครงการที่มีข้อกล่าวหาว่ามีการทุจริต รื้อ คือตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อรื้อขึ้นมาดูใหม่ว่าการทุจริตและมีพยานหลักฐานพอที่จะดำเนินคดีเอาผิดได้หรือไม่ ลงโทษเมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานพอที่จะเอาผิดได้ ทวงคืน คือทวงคืนผลประโยชน์ที่พอจะถือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐพร้อมกับเสนอให้มีการแต่งตั้ง ปปช. ภาคประชาชน ภายใต้ชื่อ “อาสาสมัครสังคม” เพื่อมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล การดำเนินงานภาครัฐในขณะเดียวกัน” (บัญญัติ บรรทัดฐาน สัมภาษณ์ 2553)

นโยบายที่ได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ นโยบายคืนสันติสุขให้แก่ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกำลังมีปัญหาของความไม่สงบเรียบร้อยอย่างรุนแรง จากการดำเนินการนโยบายผิดพลาดของรัฐบาล

พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ซึ่งนอกจากไม่มีความไม่สงบแล้ว ยังทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีศักยภาพที่จะพัฒนาไปข้างหน้าได้ ต้องสูญเสียโอกาสในการพัฒนาอย่างน่าเสียดายยิ่ง ความมุ่งหมายของนโยบายที่สำคัญจึงอยู่ที่การสร้างความเข้มแข็งให้ทุกฝ่ายได้เห็นหน้ามาให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาอย่างจริงจังด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ซึ่งมีทั้งยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษา ยุทธศาสตร์จัดการปัญหาความยากจน ยุทธศาสตร์เสริมสร้างสันติสุขบนพื้นฐานของความหลากหลาย ซึ่งคล้าย สอ.บต.ที่รัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณยกเลิกไป ยุทธศาสตร์ส่งเสริมอุตสาหกรรมฮาลาล ยุทธศาสตร์พัฒนาการค้าของชายแดน และยุทธศาสตร์การจัดตั้งกองทุนฮัจญ์ ซึ่งทั้งหมดเป็นเรื่องที่ได้ผ่านการระดมความคิดเห็นจากผู้คนในพื้นที่ด้วยกันทั้งสิ้น ด้วยนโยบายเหล่านี้เองในการเลือกตั้ง 6 กุมภาพันธ์ 2548 ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พรรคประชาธิปัตย์จึงได้รับการสนับสนุนอย่างท่วมท้นจากที่นั่ง 12 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้เลือกตั้งมาถึง 11 ที่นั่ง เรียกว่าได้รับเลือกตั้งมามากที่สุดนับตั้งแต่มีการเลือกตั้งมา

สรุปว่าบทบาทการกำหนดนโยบายสาธารณะของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นผลสืบเนื่องมาจากวัยเด็กนายบัญญัติอาจมีแนวคิดสังคมนิยม ต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมในสังคมที่บ้านเกิด ทำให้มีความคิดหัวก้าวหน้า แต่เมื่อตัดสินใจที่จะเล่นการเมือง นายบัญญัติยังลังเลระหว่างสังคมนิยมกับเสรีนิยม แต่ในที่สุดนายบัญญัติก็เลือกข้างเสรีนิยม โดยเลือกที่จะเข้าพรรคประชาธิปัตย์แล้วในที่สุดนายบัญญัติก็ได้เป็นผู้นำพรรคเสรีนิยม พรรคประชาธิปัตย์นั้นเป็นพรรคการเมืองเก่าแก่มีความต่อเนื่องมายาวนาน จนดูเหมือนว่าถึงจะไม่ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ก็ยังยืนหยัดทางการเมืองต่อไปได้ แต่ชัยชนะของพรรคไทยรักไทยและวิธีการทำงานตามแบบของ พ.ต.ท. ทักษิณ ก็ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ต้องหันกลับมาทบทวนว่าจะปฏิรูปหรือปรับเปลี่ยนพรรคไปในทางใด ผู้วิจัยพบว่าพรรคประชาธิปัตย์แทบไม่ได้เสนอแนวความคิดใหม่ๆออกมาเองเลยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาแม้ปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นฐานเสียงใหญ่ของพรรคประชาธิปัตย์ ก็ไม่ได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหาที่เหมาะสม การนำของพรรคมักจะเป็นเพียงการสนับสนุนความคิด ของนักวิชาการที่ทำงานแล้วนำมาเสนอเท่านั้น โดยพรรคจะเชี่ยวชาญในการคัดแยกปรับแก้จนพอใจแล้ว จึงผ่านความคิดเหล่านั้นออกมาเป็นกฎหมายหรือนโยบายในขณะที่การนำเสนอความคิดของ พ.ต.ท.ทักษิณและพรรคไทยรักไทยจะเป็นแบบสุดปลื้ม ถ้าคนชอบก็จะชอบมาก ส่วนคนไม่ชอบก็วิจารณ์รุนแรง หลายเรื่องที่ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณเสนอจึงจับใจคนมากกว่าวิธีการของพรรคประชาธิปัตย์ ดังนั้นนายบัญญัติจึงทราบปัญหาในสิ่งที่กล่าวมาแล้วเป็นอย่างดี จึงเปิดโอกาสให้นักวิชาการและสมาชิกพรรคได้เสนอความคิดเห็นหรือคำแนะนำต่างๆ และให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายตลอดจนวางแผนในการเลือกตั้ง และประสานงานในการดำเนินงานของกลุ่มต่างๆในพรรค เช่น ให้ ดร.พิรัช ราธิมมูตา เสนอนโยบายแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ศ.(พิเศษ) ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ดร.อภิชาติ ทองอยู่ มาระดมความคิดจัดทำนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายเร่งด่วนตามยุทธศาสตร์ 3 ปี.

ประการสำคัญภาวะผู้นำของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ในการชักจูงให้บุคคลทั่วไป เข้ามาช่วยเหลือพรรคในยามวิกฤต มีความสามารถให้ผู้อื่นปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของ พรรคที่ตั้งไว้ ดังนั้นภาวะผู้นำจึงเป็นศิลปะ และทักษะในการบริหารพรรคประชาธิปไตยที่สำคัญ อย่างยิ่ง นายบัญญัติเป็นผู้นำที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติเป็นผู้นำมาตั้งแต่เรียนมัธยม ไม่ใช่เป็นผู้นำ แบบลูกหลานในลักษณะตระกูลการเมือง อาจจะเรียกได้ว่าเป็นผู้นำโดยความสามารถ หรือ คุณสมบัติเฉพาะตัวก็ได้ แต่แล้วนายบัญญัติยังพลาดเป็นการพลาดในเชิงการบริหารพรรค ประชาธิปัตย์ เกือบทำให้ถูกยุบพรรค คดีนี้เป็นกรณีที่ย่อยการสูงสุด ผู้ร้องอ้างว่าผู้ถูกร้องรับบริจาค เงินจากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านบริษัท เมชโซอะบิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด โดยทำสัญญาว่าจ้างทำสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ เป็นนิติกรรมอำพราง เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงาน รับบริจาคเงินตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 94 หรือ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 โดยอัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นคำร้อง ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 95 อ้างเหตุตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 มาด้วย

ศาลมีคำสั่งให้นำสำนวนคดีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2553 เข้ามา ประกอบการพิจารณาในคดีนี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าว เป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ โดยเริ่มดำเนินการมาพร้อมกัน อยู่ในเอกสารชุดเดียวกัน การแจ้งเรื่องให้นายทะเบียนพรรค การเมืองดำเนินการขอยุบพรรคผู้ถูกร้องของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และของนายเกียรติอุดม เมนะ สวัสดิ์ ก็แจ้งเรื่องทั้งสองคดีมาด้วยกัน ขั้นตอนการดำเนินการสืบสวนสอบสวนได้กระทำไปพร้อม กัน ฉะนั้นในการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ จึงต้องนำข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนคดีตามคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2553 มาใช้ประกอบการพิจารณาคดีนี้ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำร้องและ พยานเอกสารท้ายคำร้องประกอบคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2553 แล้ว เห็นควรวินิจฉัย ประเด็นข้อกฎหมายก่อน ซึ่งคดีนี้ มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณารวม 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 คดีนี้เป็นการร้องขอตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 ด้วย หรือไม่ เห็นว่า มาตรา 68 เป็นกรณีที่ให้อัยการสูงสุดตรวจสอบ ข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งให้เลิกการกระทำอันเป็นการล้มล้างการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการ ปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่คำร้องคดีนี้

มิได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคผู้ถูกร้องเลิกกระทำการใด จึงมิใช่การร้องขอตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 68 แต่อย่างใด คงเป็นคำร้องตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 95 เท่านั้น

ประเด็นที่ 2 กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ชอบด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 95 หรือไม่

ประเด็นนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2553 ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว ว่าในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติ ได้แก่ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกร้องอันเป็นเหตุที่จะให้ยุบพรรคการเมืองในคดีนี้จะต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุเป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัย แต่ในส่วนที่เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ คือบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนและการยื่นคำร้อง จะต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่มีการดำเนินการดังกล่าว

ในส่วนของกฎหมายวิธีสบัญญัติที่จะใช้บังคับกับคดีนี้ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 95 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า พรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา 94 ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งต่ออัยการสูงสุด พร้อมด้วยหลักฐาน...” จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อนำมาใช้กับคดีนี้ย่อมมีความหมายว่า เมื่อปรากฏเหตุว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอันเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องตรวจสอบและทำความเข้าใจก่อนว่า มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองใด เมื่อมีความเห็นแล้ว จึงจะขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อแจ้งเรื่องต่ออัยการสูงสุด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้มีการสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

อำนาจในการที่จะพิจารณาในเบื้องต้นว่า พรรคการเมืองใดกระทำการอันเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคหรือไม่ นั้น เป็นอำนาจเฉพาะตัวของนายทะเบียนพรรคการเมือง หากนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าพรรคการเมืองใดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรคแล้ว ย่อมเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อแจ้งอัยการสูงสุดให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมืองนั้นต่อไป การที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน ก็เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องสำคัญเช่นนี้ เป็นไปโดยความรอบคอบ แต่หากนายทะเบียนพรรคการเมืองมิได้มี

ความเห็นว่าการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมไม่มีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองใดได้

การตัดสินใจเบื้องต้น เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่จะต้อง พิจารณาตรวจสอบและมีความเห็นก่อนว่า มีเหตุที่จะยุบพรรคการเมืองหรือไม่ คณะกรรมการการ เลือกตั้งเป็นองค์กรที่แตกต่างหากจากนายทะเบียนพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มี อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดไปโดยปราศจากความเห็นเบื้องต้นของนายทะเบียนพรรคการเมือง คงมี อำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหลังจากที่นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นให้ยุบพรรคการเมือง แล้วเสนอเพื่อขอความเห็นชอบเท่านั้น

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยื่นคำร้องในคดีนี้ ปรากฏจากคำร้อง พร้อมเอกสารประกอบคำร้อง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2553 ดังนี้

เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2552 กรมสอบสวนคดีพิเศษและนายเกียรติอุดม เมนะ สวัสดิ์ ได้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ตรวจสอบว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันฝ่าฝืน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 รวม 2 กรณี คือ (1) กรณีที่ บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) จ่ายเงินค่าจ้างทำสื่อโฆษณาให้กับบริษัท เมชโซอะบิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด เป็นการอำพรางการบริจาคเงินของบริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ให้กับผู้ถูกร้อง และ (2) การใช้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้ถูกร้องไม่เป็นไปตามกฎหมาย และรายงานการใช้จ่ายเงินไม่ตรงตามความเป็นจริง หลังจากได้รับแจ้งแล้ว ได้มีการนำเรื่องเข้าที่ ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2552 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติ ให้ตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน เรื่องดังกล่าวเพื่อรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ โดยมีนายอรรถะ หลิมศิริวงษ์ เป็นประธาน

คณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ทำการสอบสวนและตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นว่าผู้ถูกร้องมิได้กระทำความผิดทั้งสองประเด็น โดยมีความเห็นแย้งข้างมาก ในประเด็นที่หนึ่งซึ่งเป็นมูลคดีนี้ และได้รายงานผลการสืบสวนสอบสวนให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งทราบ และยืนยันความเห็นเดิมต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งถึงสามครั้ง

จากนั้นมีการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องนี้เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2552 แล้วมีความเห็นและมติปรากฏตามเอกสารหมายเลข 227 ในสำนวนคดีตามคำวินิจฉัยที่ 15/2553 ดังนี้

1. นายอภิชาติ สุจริตตานนท์ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่าข้อเท็จจริงยังฟัง ไม่ได้ว่า บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) บริจาคเงินให้กับพรรคประชาธิปัตย์ตามที่กล่าวหา โดยข้อเท็จจริงฟังได้ว่า การจ่ายเงินให้บริษัท เมชโซอะบิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด ตามที่กล่าว

ว่าเป็นเงินบริจาค่นั้น เป็นการจ่ายตามโครงการจัดส่งเสริมกิจกรรมการตลาดเพื่อประชาสัมพันธ์ บริษัทและผลิตภัณฑ์ของบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ตามสัญญาว่าจ้างระหว่างบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) กับบริษัท เมชโซอะ บิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด ตามรายงาน โครงการ 10 โครงการ รวม 10 สัญญา โดยมีเอกสารหลักฐานจากบัญชีของบริษัททีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) แสดงหลักฐานการทำงานตามสัญญาจ้างส่งประกอบการเบิกจ่ายเงิน การจ่ายเงินดังกล่าวจึงไม่ใช่เงินที่บริจาคให้แก่พรรคประชาธิปัตย์ตามที่ถูกกล่าวหา ให้ยกคำร้องคัดค้าน

2. นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่าส่งเรื่องให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 95

3. นางสดศรี สัตยธรรม กรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่าให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 95 ประกอบมาตรา 94

4. นายสมชัย จิงประเสริฐ กรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่าการที่นายเกียรติอุดม เมนะสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้พิจารณาดำเนินการต่อพรรคประชาธิปัตย์และกรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 นั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนฯ ครอบคลุมถึงการสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ด้วย เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามข้อ 19 (1) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งกำหนดไว้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติ ครั้งที่ 48/2552 เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2552 แต่งตั้งคณะบุคคลเป็นคณะกรรมการการสืบสวนสอบสวนตามคำร้องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพียงแต่ตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเท่านั้น เมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนชุดดังกล่าวดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบหลักฐานต่างๆ เสร็จเรียบร้อยแล้วเสร็จ จึงต้องเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อพิจารณาก่อนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 95 เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาจัดทำความเห็นประการใดแล้วจึงเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป กรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเสนอเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยที่ยังไม่ได้พิจารณาเสนอความเห็นก่อนนั้น จึงเป็นการ

ข้ามขั้นตอนน่าจะ ไม่ชอบด้วยวิธีปฏิบัติตามนัยมาตรา 95 และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีอำนาจ ก้าวล่วงไปวินิจฉัยแทนนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าจะดำเนินการอย่างไร คงมีอำนาจหน้าที่เพียง ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของนายทะเบียนพรรคการเมืองหรือไม่เท่านั้น ฉะนั้นในขั้นนี้เห็น ควรให้นายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 95 ต่อไป

5. นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น กรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นว่าข้อเท็จจริงน่าเชื่อถือ ว่ามีการให้หรือบริจาคเงินจากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) ผ่านทางบริษัท เมชไซ อะบิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด แล้วให้บริษัท เมชไซอะบิซิเนส แอนด์ ครีเอชั่น จำกัด โดย นายประจวบ หรือนายคนาปติ สังขาว ส่งเงินให้พรรคประชาธิปัตย์ผ่านบุคคลผู้เป็นญาติใกล้ชิดกับ บุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญในพรรคประชาธิปัตย์บางคน เพื่อสนับสนุนการดำเนินการเลือกตั้ง ของพรรคประชาธิปัตย์ อันเป็นการให้หรือบริจาคเงินโดยวิธีการทางลับ เป็นการกระทำที่ขัดต่อ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง จึงน่าจะเชื่อว่าพรรคประชาธิปัตย์โดยเฉพาะนายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์ เลขานุการพรรคประชาธิปัตย์ รู้หรือควรรู้ในเรื่องที่มีชอบดังกล่าวว่ามีลักษณะเป็น การรับบริจาคโดยไม่เปิดเผย อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อย หรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชนตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 51 มาตรา 66 (3) และมาตรา 86 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 56 มาตรา 65 มาตรา 94 (4) (5) และมาตรา 114 และประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 2 ตามความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเสียงข้างน้อย จึงเห็น ควรส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว จากความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ที่ประชุม มีมติด้วยเสียงข้างมาก ให้ส่งเรื่องให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตามมาตรา 95 เพราะยังมิได้มีความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองให้ถูกต้องเสียก่อน ตามความเห็นของ นายอภิชาติ สุจริตานนท์ ที่ได้ให้ไว้ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีความเห็นว่า พรรคการเมืองผู้ถูกร้องมิได้กระทำความผิด ไม่มีเหตุที่ต้องถูกยุบพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ดีความเห็น นี้ก็หาใช่ความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่ นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงยังมิได้มี ความเห็นแต่อย่างใด

ต่อมาวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2553 นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นเสนอต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่คณะทำงานของนายทะเบียนพรรค การเมือง ได้รวบรวมข้อเท็จจริงเพิ่มเติม กรณีอาจมีการกระทำตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ อันควรสู่การพิจารณามีมติ

ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง” ทั้งยังปรากฏจากสรุปมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ 41/2553 วันจันทร์ที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2553 และคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏตามเอกสารหมายเลข ร 14 และ ร 229 ในสำนวนคดีตามคำวินิจฉัยที่ 15/2553 ซึ่งผู้ร้องได้ส่งต่อศาลเป็นเอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้องในคดีนี้ด้วย (แฟ้มที่ 21/25 หน้า 274) ว่านายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นว่า อาจมีการกระทำตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 หรือไม่ก็ได้ เท่านั้น

เห็นว่าข้อความในหนังสือของนายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าว นายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้มีความเห็นอย่างใดเลยว่า มีเหตุที่จะยุบพรรคการเมืองผู้ถูกร้อง กลับมีความเห็นว่า “เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ จึงเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณามีมติเพียงแต่เห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญเท่านั้น และจากข้อความในเอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้อง แฟ้มที่ 21/25 หน้า 274 ก็ระบุว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองมีความเห็นว่า อาจมีการกระทำผิดตามมาตรา 94 และเห็นว่าพรรคประชาธิปัตย์อาจมีการกระทำตามมาตรา 94 หรือไม่ก็ได้เท่านั้น เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองยังมิได้มีความเห็นในเบื้องต้นก่อนแล้ว กรณีย่อมเหมือนกับการประชุมเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2552 คือนายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องพิจารณาให้ความเห็นเสียก่อน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจะมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่เสนอมา

เมื่อพิจารณาความเห็นของนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ในวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2553 ซึ่งได้มีความเห็นว่าให้ยกคำร้อง เพราะพยานหลักฐานไม่พอพียงว่า พรรคประชาธิปัตย์รับบริจาคเงินจากบริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) โดยหลีกเลี่ยงการรายงานการรับบริจาคเงิน แม้จะไม่ได้ถือว่าเป็นความเห็นของนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่ก็แสดงให้เห็นได้ว่า นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ ยังมิได้มีความเห็นว่าผู้ถูกร้องกระทำการอันจะเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรคแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วเมื่อไม่ปรากฏว่ามีความเห็นจากนายทะเบียนพรรคการเมืองว่าผู้ถูกร้องกระทำการตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 อันจะเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2553 ด้วยเสียงข้างมาก 4 เสียง มีความเห็นชอบให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุด พร้อมด้วยหลักฐานเพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ จึงเป็นการข้ามขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ชอบด้วยวิธีปฏิบัติ และไม่มีอำนาจที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบได้ตามมาตรา 95 บรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ผู้ร้องจึงยื่นคำ

ร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก 4 ต่อ 3 ให้ยกคำร้อง

### 3) บทบาทการสร้างเครือข่ายทางการเมือง

บทบาทการสร้างเครือข่ายทางการเมือง เป็นความพยายามสร้าง “เครือข่าย”ทางการเมืองเพื่อระดมการสนับสนุนจากประชาชนและเพื่ออ้างความชอบธรรมทางการเมือง หรือในด้านที่จะสนับสนุนให้พรรคการเมืองเข้มแข็งและมั่นคง และมีโอกาสพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองได้มากขึ้น “ขามเป็นนักการเมืองที่ให้ความสำคัญกับเครือข่ายและแนวทางการเมืองเป็นพิเศษ มีความเชื่อมั่นอยู่เสมอว่าถ้าปราศจากเครือข่ายและแนวร่วมที่กว้างขวาง พรรคไม่อาจจะเติบโตอย่างมั่นคงได้เลย ในช่วงที่เป็นหัวหน้าพรรคจึงให้ความสำคัญกับเครือข่ายของพรรคและแนวร่วมเป็นพิเศษ สำหรับเครือข่ายดั้งเดิมคือสาขาพรรคที่มีอยู่ก็ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการพัฒนาสาขาพรรค และหากสมาชิกใหม่เพิ่มเติมมาโดยตลอด และยังมีเป้าหมายที่จะให้มีสาขาในทุกเขตเลือกตั้งได้สนับสนุนให้สาขาพรรคมีกิจกรรมร่วมกับชาวบ้านในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันอย่างสำคัญในอันที่จะลดความสับสนในเรื่องข้อมูลข่าวสาร และเพื่อให้สาขาพรรคได้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างคนในพื้นที่กับพรรคอย่างแท้จริง”

(บัญญัติ บรรทัดฐาน สัมภาษณ์ 2553)

ช่วงเวลาที่นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ได้ให้ความสำคัญโดยเฉพาะภาคอีสาน ซึ่งทุกคนก็ทราบดีว่าเป็นจุดอ่อนของพรรคประชาธิปัตย์มานาน โดยเห็นได้จากการสัมมนาสาขาพรรคที่ภาคอีสานมากกว่าทุกภาค ซึ่งนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ต้องการให้พรรคเติบโตในภาคอีสานตลอดไป “คือต้องยอมรับว่าพรรคประชาธิปัตย์มีประวัติศาสตร์กับประชาชนในภาคอีสาน ถ้าให้ผมมอง ผมคิดว่ามันขาดความต่อเนื่อง และก็ผสมผสานกับการที่ห่างเหินจากประชาชนชาวอีสาน และประชาชนอีสานได้รับความคิดและข้อมูลที่เป็นปฏิปักษ์กับพรรคประชาธิปัตย์เป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันพรรคก็ไม่ได้ไปทุ่มเททำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปมปัญหาที่เป็นอุปสรรคและไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งๆที่ในอดีตพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่ก่อตั้งโดยคนอีสานมีส่วนร่วมอย่างสำคัญ ในการก่อตั้งพรรคประชาธิปัตย์ไม่ว่าจะเป็น นายเรียง ชัยการณ นายโชติ คุ้มพันธ์ นายทองอิน บริพัตร หรือใครหลายคนเป็นนักการเมืองที่โด่งดังมากในอดีตของภาคอีสาน เป็นนักการเมืองในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ แม้กระทั่งหลวงอังคนานุรักษ์ ทิมหาสารคาม ส.ส. นาวาเอกเลื่อน พงษ์โสภณ ที่โคราช จะมีนักการเมืองต่างๆ ตระกูลอรรถการอะไรพวกนี้ และเป็นที่รู้จักเรื่องลือมีชื่อเสียงในการอภิปราย มีวาตะคมคายมากมายน แต่มาถึงยุคหนึ่งยุคปี 2490 ยุคจอมพล ป.พิบูลย์ สงคราม เกิดรัฐประหาร และมีกระบวนการกวาดล้าง” (ประพันธ์ คุณมี สัมภาษณ์ 2553)

นักการเมืองในยุคสมัยนั้น ก็ดูเหมือนว่าคิดเสียดนตรีของอีสานหรือ ส.ส.อีสาน ที่ขาดหายไป อันนี้เป็นปมเหตุอันหนึ่งที่ทำให้ช่วง จอมพล ป. ปฏิวัติและสนับสนุน ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี และมีกระบวนการกวาดล้างนักการเมืองในภาคอีสานที่นิยม นายปรีดี พนมยงค์ ด้วยส่วนหนึ่ง อาจจะทำให้เป็นปมเหตุทำให้ความไม่พอใจพรรคประชาธิปัตย์ เกิดขึ้นและในยุคสมัยต่อมาจะมารับ การหาเสียงเลือกตั้งก็มีหลายพรรค และพรรคที่ได้รับความนิยมจากคนอีสานก็จะเป็นพรรคการเมืองอื่นๆที่มีใช้พรรคประชาธิปัตย์ “ผมคิดว่าความขาดตอน ความต่อเนื่องจากช่วงนี้ ทำให้พรรคประชาธิปัตย์สูญเสียฐานที่มั่น สูญความนิยมในภาคอีสาน ถึงจะมีหัวหน้าอย่างท่านบัญญัติหรือใครต่อใครที่ให้ความสำคัญ มันก็เป็นบางช่วงเวลาเป็นพักๆ ไม่ต่อเนื่อง ประกอบกับนักการเมืองที่เป็นฐานในภาคอีสาน ที่อยู่ในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ก็ถูก พรรคการเมืองอื่นช่วงชิงตัวไป ด้วยสาเหตุที่เกิดจากการบริหารจัดการบทบาทภายในพรรคมัน ไม่เกิดความสมดุล หรือไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม หรือจะด้วยผลประโยชน์ที่ยั่วยวนจากพรรค การเมืองอื่นสุดแต่แต่ง อาจจะมีหลายปัจจัยทำให้พรรคประชาธิปัตย์ไม่มีตัวนักการเมือง หรือ ส.ส. หรือรัฐมนตรีที่มีบารมี มีความนิยมศรัทธาอยู่ในภาคอีสานเลย เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นแบบนี้ ประกอบกับการทำงานที่ไม่ต่อเนื่อง และไม่คลุกคลีเป็นหนึ่งเดียวกับประชาชนอีสาน เหมือน ลักษณะของภาคใต้ ส.ส. ภาคใต้กับประชาชนภาคใต้จะคลุกคลีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่เราไม่มี ส.ส. แล้วกิจกรรมหรืองานของพรรคที่จะไปลงในพื้นที่ ก็ไม่คลุกคลีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ต่อเนื่องนะครับ มันก็ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ไม่ประสบความสำเร็จ ประกอบกับว่าแม้กระทั่ง บางช่วงเวลาที่ฝ่ายรัฐบาลเอง ก็ดูเหมือนว่าการไปจับเคลื่อนกิจกรรมในพื้นที่ในฐานะเป็น ฝ่ายรัฐบาล ก็ไม่ได้ทุ่มเทในลักษณะที่จะพร้อมใจหรือจะครองความนิยมจากประชาชนเหล่านั้นได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยจะเข้าใจเหมือนกันว่า อันนี้มันเกิดจากการบริหารจัดการคะแนนนิยม และ ปัญหาการบริหารจัดการอำนาจรัฐที่ตนเองมีอยู่ให้เกิดประโยชน์ในทางการเมืองของพรรค อาจจะ ไม่เกิดสู่พรรคการเมืองอื่น ถ้าพรรคการเมืองอื่นถ้าเขาได้เป็นรัฐบาล หรือเป็นฝ่ายอำนาจรัฐ การบริหารจัดการใช้อำนาจรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ในทางให้มีผลงาน เพื่อสนับสนุนการเมือง และ การเลือกตั้งในสมัยต่อไป ผมคิดว่าเขามีศิลปะและมีวิธีการบริหารจัดการได้ดี ตรงข้ามกับ พรรคประชาธิปัตย์ ผมคิดว่าจะเป็นจุดอ่อนของพรรคประชาธิปัตย์ เช่นหลายโครงการที่ลงไป แทนที่จะได้คะแนน เสียคะแนนนิยม กลับกลายเป็นคนอื่นฉกฉวยเอาไปหมด ซึ่งต้องถือว่าเป็น จุดอ่อนในมุมมองของผม” (ประพันธ์ คุณมี สัมภาษณ์ 2553)

ความหมายทางการเมืองในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชน มีผู้ให้ความหมายและ แนวคิดมากมายหลายอย่างต่างกันไปตามประสบการณ์ความสนใจ และบริบทแวดล้อมทาง สังคมและการเมือง (จันทนา สุทธิจาริ 2544: 410-420) อธิบายว่าเป็นกิจกรรมของประชาชนตาม

สิทธิที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิที่จะเข้าสมาคมหรือก่อตั้งพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐบาล สิทธิเกี่ยวกับการพูด ชุมนุม และการพิมพ์อย่างอิสระ และเป็นกิจกรรมซึ่งมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการเข้ามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยกระทำกิจกรรมต่างๆเกี่ยวกับการปกครอง เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจของสมาชิกในสังคม เพื่อที่จะคัดเลือกผู้ปกครองและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านี้คือการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามข่าวสารทางการเมือง การช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง การติดต่อสัมพันธ์กับผู้แทนราษฎรและยังมีลักษณะของความกระตือรือร้นทางการเมือง ที่พิจารณาจากการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ การช่วยระดมทรัพยากรหาเสียง การแข่งขันกันเป็นเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นกิจกรรมต่างๆตามความสมัครใจของสมาชิกในสังคมการเมืองที่จะเลือกกระทำซึ่งมีจุดมุ่งหมายทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ต้องการสิทธิต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ รวมทั้งอาจจะเป็นกิจกรรมง่ายๆ เช่น การพูดคุยถกเถียงปัญหาการเมือง การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือการสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นต้น ซึ่งการกระทำอาจจะผิดหรือถูกต้องตามกฎหมาย อาจใช้หรือไม่ใช้ความรุนแรงอาจจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จผลหรือกระทำโดยสำนักทางการเมืองหรือถูกชักจูงระดมพลังก็ได้ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว 2523: 23-24 )

ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงหมายถึงการมีส่วนร่วมในการเมือง การปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองและการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อย่างไรก็ตามแม้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะเป็นไปตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ ภารกิจหลักๆในการดำเนินงานของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ในฐานะหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ที่มีความสำคัญมาก “ผมเป็นคนที่ให้ความสำคัญกับเครือข่ายพรรคในภูมิภาค ซึ่งความจริงความคิดนี้เป็นความคิดที่ได้ปลูกฝังกันมาตั้งแต่พรรคประชาธิปัตย์ในอดีตแล้ว ดังจะสังเกตเห็นได้ว่าเราเกือบจะคุยได้ว่าพรรคการเมืองยังไม่ได้บังคับต้องมีสาขาในภูมิภาค พรรคประชาธิปัตย์ก็มีแล้วตั้งแต่เริ่มมีการก่อตั้งพรรคเพราะว่าผู้เริ่มก่อตั้งพรรคพูดเอาไว้ชัดเจนว่า เราจะทำให้พรรคการเมืองนี้เป็นสถาบันพรรคการเมืองได้ให้เป็นสถาบันทางการเมืองได้ ต่อเมื่อคนในภูมิภาคมีส่วนเป็นเจ้าของพรรค แล้วความเป็นเจ้าของพรรคนี้เอง มีความสำคัญมากคือความเป็นเจ้าของพรรคที่เรากลัวที่จะกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้กับคนของพรรคได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการเลือก

หัวหน้าพรรค และเลือกกรรมการการบริหารพรรครวมทั้งการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย ผมว่านี่คือความคิดพื้นฐานของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมาถึงยุคผมนี้ผมพูดได้เต็มปากเต็มคำว่าสาขาพรรคของเราทั่วประเทศได้รับการสนับสนุนส่งเสริมให้ทำกิจกรรมทางการเมืองมากพิเศษ มีทั้งการหาสมาชิก มีทั้งการให้ความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองกับสมาชิกพรรคและประชาชน แล้วภารกิจที่สำคัญที่เรามอบให้สาขาพรรคในเวลานั้นก็คือ เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับพรรคการเมืองของเราอีกด้วย เพราะปัญหาหลายเรื่องในช่วงนั้นก็จะปัญหาที่นอกเหนือที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะเป็นปัญหาที่มาจากสาขาพรรคโดยเฉพาะในพื้นที่ที่เราไม่มี ส.ส. พรรคก็ได้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐกับชาวบ้าน ช่วยคลี่คลายปัญหาไปได้มาก” (บัญญัติ บรรทัดฐาน สัมภาษณ์ 2553)

#### 4) การเลือกตั้งเมื่อ กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน มีความมุ่งมั่นในการนำพาพรรคประชาธิปัตย์ให้พ้นวิกฤตการเลือกตั้งเมื่อ กุมภาพันธ์ 2543 “ผมคิดว่าพรรคประชาธิปัตย์ไปได้ด้วยดี ถึงแม้คะแนนจะน้อยไปหน่อยโดยเฉพาะในกรุงเทพ ผมก็ถือว่าเก่งแล้วอันนี้ถือว่าเป็นเพราะพรรคเก่ง ผู้นำเก่งหรือเป็นพรรคว่าคนภาคใต้ยื่นยันที่จะเลือกพรรคประชาธิปัตย์ โดยเฉพาะ ส.ส.ทางภาคใต้ได้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม คะแนน ส.ส. สัดส่วนได้เกือบ 100% ถ้าจะพูดถึงตอนที่ท่านบัญญัติ เป็นหัวหน้าพรรคถ้าในตอนนั้น คุณอภิสิทธิ์ เป็นหัวหน้าพรรคและมีการเลือกตั้งคะแนนอาจจะได้มากกว่านี้ แต่ว่าคุณอภิสิทธิ์อาจจะเสียของไปเลยก็ได้ ท่านบัญญัติเป็นหัวหน้าพรรคท่านก็พยายามเต็มที่ แต่ดวงมันไม่ให้ก็เลยแพ้เลือกตั้งคราวนั้น “ท่านบัญญัติก็เลยประกาศลาออกถ้าท่านไม่รีบร้อนประกาศลาออกจากการเป็นหัวหน้าพรรค ในตอนนี้ท่านบัญญัติอาจจะได้เป็นนายกแล้วก็ได้ ถือว่าท่านเป็นคนดี เป็นสุภาพบุรุษพอสมควร ” ท่านรู้ว่าพรรคประชาธิปัตย์มีเจ้าของและรู้ว่าคนที่จะสืบทอดอำนาจต่อจากคุณชวน คือคุณอภิสิทธิ์ แต่ท่านบัญญัติเข้ามาขัดจังหวะมันจึงเป็นการต่อสู้ทางการเมืองภายในพรรคประชาธิปัตย์ ถึงอย่างไรเสียพรรคประชาธิปัตย์ก็ยังดีกว่าพรรคการเมืองอื่นๆที่ยังมีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรค” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ สัมภาษณ์ 2553)

นายบัญญัติได้พัฒนาพรรคประชาธิปัตย์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าในจังหวัดชายแดนภาคใต้ การเลือกตั้ง พ.ศ. 48 ที่ท่านเป็นหัวหน้าพรรคเราสามารถพูดได้ว่าเราชนะ 98% ในพื้นที่ภายใต้การนำของนายบัญญัติ แม้ว่าเราจะแพ้ในภาคเหนือ ภาคอีสาน ในส่วนกลางที่เราได้น้อย “แต่ผมถือว่าท่านบัญญัติเป็นคนภาคใต้ เป็นคนสุภาพบุรุษ ท่านก็ได้ทำหน้าที่ได้ดีที่สุดแล้วแล้วท่านก็เป็นคนสุภาพ แม้ว่าท่านไม่สามารถชนะการเลือกตั้งไม่ได้เป็นนายก ท่านก็แสดงความ เป็นสุภาพบุรุษ จากคำพูดของท่านที่ว่าถ้าผมไม่สามารถนำพาพรรคประชาธิปัตย์ไปสู่ชัยชนะการเลือกตั้งได้ ผมพร้อมจะลาออกจากการเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ท่านก็ได้ทำตามนั้น

ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ท่านนำไปอย่างไรในขณะนั้นที่ท่านเป็นหัวหน้าพรรคนั้น ผมมั่นใจว่าท่านบัญญัติได้นำพรรคประชาธิปัตย์ไปสู่การต่อสู้การแข่งขันในปี 48 อย่างสง่างามไม่มีข้อตำหนิใดๆ และก็มีทิศทางที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของนโยบายภาคใต้ และประการที่ 2 ผมได้นำเสนอในขณะที่ผมมาเป็น ส.ส. แล้ว ผมได้เสนอว่าพรรคประชาธิปัตย์ต้องเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการสร้างนโยบาย อีกอันหนึ่งเราต้องมองว่าประเทศไทยเรานั้นเรามีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ชายแดน คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออก เราติดกับลาว เขมร เราติดกับพม่า ทางใต้เราติดกับมาเลเซีย เพราะฉะนั้นการกำหนดนโยบายของพรรคจะต้องมี 2 ส่วน ส่วนที่เป็นภาพรวมของประเทศ และส่วนที่เป็นแต่ละภูมิภาค ก็ได้รับการตอบสนองจากท่านบัญญัติเป็นอย่างดี ก็ถือว่าเป็นครั้งแรกเช่นเดียวกัน ในสมัยท่านบัญญัติเป็นหัวหน้าพรรคได้เปลี่ยนทิศทางนโยบายการพัฒนาพรรคประชาธิปัตย์ไปตามที่ผมได้มีส่วนเสนอแนะตรงนั้น” (พิริยศ ราธิมมูตา สัมภาษณ์ 2553)

สรุปได้ว่าบทบาทภายในสภาผู้แทนราษฎรและบทบาทภายนอกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงบทบาทของการเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายนิติบัญญัติในสภา เป็นคนที่มีบทบาทตั้งแต่เด็ก ช่วยเหลือสังคม รักความเป็นธรรม นายบัญญัติเกิดในหมู่บ้านนักเดินเรือแห่งสุราษฎร์ธานี และเป็นหมู่บ้านที่สนับสนุนแนวความคิดสังคมนิยมมาโดยตลอด มีโอกาสอ่านหนังสือของฝ่ายซ้ายพอสมควร อ่านคู่กันมากับหนังสือก้าวหน้าทั้งหลายของสังคม จึงมีผลทำให้มีแนวความคิดหัวก้าวหน้า เห็นได้จากการทำกิจกรรมนอกโรงเรียนโดยการเดินขบวนเพื่อรักษาความเป็นธรรมให้กับชาวบ้านที่เลี้ยงกุ้งอำเภอกาญจนดิษฐ์ นายบัญญัติในขณะนั้นอาจจะไม่คิดก็ได้ว่าอนาคตจะได้เป็นผู้แทนราษฎร แต่นายบัญญัติอาจจะมีความเชื่อว่าจะต้องรักษาความเป็นธรรมให้กับชาวบ้าน อาจจะเรียกได้ว่าทดแทนแผ่นดินเกิด หรืออาจจะได้รับคำนิยามคือแนวความคิดทั้งที่เห็นได้ชัดเจนและเด่นชัด ซึ่งอาจจะเป็นลักษณะพิเศษของคนอำเภอกาญจนดิษฐ์ ที่ได้รับอิทธิพลจากระบบสังคมนิยมในขณะนั้น เมื่อนายบัญญัติโตขึ้นก็เลือกที่จะเรียนกฎหมายที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเมื่อเรียนจบกฎหมายก็เลือกที่จะไปช่วยงานการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคือองค์การบริหารส่วนจังหวัด จุดนี้เองที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเรียนรู้งานในระบบราชการไทยอย่างลึกซึ้ง และทำให้นายบัญญัติผูกพันกับการเมืองท้องถิ่นอย่างมาก จึงมีผลทำให้มีฐานเสียงในระดับล่างอย่างมาก นับว่านายบัญญัติวางอนาคตทางการเมืองไว้อย่างเป็นขั้นตอน และเริ่มชีวิตการเป็นนักการเมืองอาชีพแสดงความจำนงที่จะลงสมัครผู้แทนราษฎร ในการสมัครผู้แทนครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2518 ก็กลับไปหาเสียงลงสมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ประการสำคัญก่อนนายบัญญัติจะลงสมัครผู้แทนราษฎรในนามพรรคประชาธิปัตย์ นายบัญญัติสนใจในพรรคพลังใหม่ด้วย ตอนนั้นนายบัญญัติลังเลระหว่างสังคมนิยมกับเสรีนิยม แต่แล้วในที่สุดนายบัญญัติก็

เลือกข้างเสรีนิยม โดยเลือกที่จะเข้าพรรคประชาธิปัตย์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วบทบาทภายในสภาผู้แทนราษฎรของ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ก็ได้เริ่มขึ้นนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ บทบาทภายในสภาผู้แทนราษฎร และบทบาทภายนอกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงบทบาทของการเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน ว่าเป็นอย่างไรนั้น อาจจะกล่าวได้ว่านักการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีหน้าที่สำคัญในการขับเคลื่อนและสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง สามารถดำเนินงานทั้งในสภาและนอกสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังต้องมีบุคลิก พฤติกรรม คุณธรรม และจริยธรรม เป็นที่น่าเชื่อถือและเป็นที่พึงพิงแก่ประชาชนที่มอบหมายอำนาจต่างๆทางการเมืองไว้ให้นั้นด้วย

