

บทที่ 4

ปัจจัยแห่งความสำเร็จทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย

ในบทที่ 4 จัดแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) นำเสนอปัจจัยแห่งความสำเร็จทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย เพื่อค้นหาคำตอบว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จทางการเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างที่พรรคไทยรักไทยดำเนินกิจการทางการเมืองอยู่นั้น เกิดจากปัจจัยใดบ้างและปัจจัยที่การศึกษานี้พบว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดคืออะไร 2) การมุ่งวิเคราะห์จัดประเภทพรรคไทยรักไทย โดยนำแนวคิดทฤษฎีพรรคการเมืองของ Maurice Duverger และ Angelo Panebianco มาอธิบายเพื่อจัดประเภท และ 3) วิเคราะห์สำรวจความเป็นสถาบันการเมืองของพรรคไทยรักไทยโดยนำแนวคิดทฤษฎีเรื่องความเป็นสถาบันของ Samuel P. Huntington มาอธิบายร่วมกับแนวคิดของ Angelo Panebianco เพื่อหาข้อสรุปในเรื่องความเป็นสถาบันการเมืองของพรรคไทยรักไทย

การสนับสนุนของกลุ่มทุน : ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย

จากการศึกษาพบว่าการอธิบายความสำเร็จทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย ว่ามีที่มาจากปัจจัยใดบ้างนั้น มักจะกล่าวอ้างถึงปัจจัยหลัก 4 ประการ กล่าวคือ 1. พรรคไทยรักไทยมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีลักษณะโดดเด่น มีความสามารถในการบริหารงานอย่างเป็นที่ประจักษ์ เป็นที่ยอมรับทั้งในประเทศและต่างประเทศ 2. พรรคไทยรักไทยมีการดำเนินกิจการทางการเมืองโดยนำเสนอนโยบาย ซึ่งเกิดจากการสัมผัสกับปัญหาของประชาชนอย่างจริงจัง และนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม 3. พรรคไทยรักไทยมีอดีตนักการเมืองเป็นจำนวนมาก และนักการเมืองเหล่านี้มีโอกาสนในการได้รับการเลือกตั้งสูง และ 4. พรรคไทยรักไทยนำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ด้วยการตลาดแบบครบวงจร มาเป็นส่วนสำคัญในการรณรงค์ทางการเมือง จนทำให้ประสบความสำเร็จในที่สุด

มุมมองของคนในพรรคไทยรักไทยอย่าง ภูมิธรรม เวชยชัย¹ อธิบายถึงความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยว่า พรรคไทยรักไทยทำงานการเมืองโดยมีนโยบาย ทั้งที่ได้นำไปปฏิบัติในช่วงวาระแรกของการเป็นรัฐบาล และเมื่อมีการเลือกตั้งหลังครบวาระ พรรคไทยรักไทยก็นำเสนอนโยบายใหม่ที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งประชาชนก็สนับสนุนพรรคด้วยการลงคะแนนเสียงให้เป็นจำนวนมาก จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาพรรคได้จัดทำนโยบายและนโยบายก็ได้นำไปปฏิบัติ กล่าวคือ พรรคได้ทำตามที่ได้สัญญาไว้กับประชาชนโดยมีผลงานปรากฏเป็นรูปธรรม นอกจากนี้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคอย่างต่อเนื่อง มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น และการขยายฐานสมาชิกพรรคให้มีจำนวนสมาชิกมากยิ่งขึ้น ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้พรรคประสบความสำเร็จ

ขณะที่อดีตผู้ร่วมงานกับพรรคไทยรักไทย ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ² มองว่า ชัยชนะของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 มีที่มาจาก

1. เป็นการต่อสู้ระหว่างฝ่ายค้านกับรัฐบาล ซึ่งเป็นการต่อสู้ระหว่าง 3 พรรคฝ่ายค้านกับ 4 พรรครัฐบาล หมายถึง พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน แข่งขันกับพรรคไทยรักไทย พรรคเสรีธรรม พรรคความหวังใหม่ และพรรคชาติพัฒนา ซึ่งแน่นอนว่าการยุบรวมพรรคของพรรคการเมืองอื่นที่เข้ากับพรรคไทยรักไทยล้วนส่งผลต่อคะแนนเสียงที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก

2. ผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่ทำให้ผู้คนตัดสินใจเลือกพรรคไทยรักไทย อาจมาจากนโยบายซึ่งเป็นที่ยอมรับของคนระดับกลางและล่าง รวมถึงคนต่างจังหวัด ภาวะเศรษฐกิจและตลาดหุ้นที่มีผลต่อการตัดสินใจของคนหลายระดับ

3. ปัจจัยทุน รวมถึงกลไกของรัฐ และการใช้เครื่องมือสื่อสารทางการเมือง ซึ่งรัฐบาลมีความได้เปรียบอย่างสูงในทุกด้าน

¹ ภูมิธรรม เวชยชัย, "Weekly Interview : เอ็นจีอีวัน สอนมวย," *A Day Weekly* (18-24 กุมภาพันธ์ 2548):87-88.

² ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, "สัมภาษณ์พิเศษ : 'ทักษิณ 2' ไม่ราบรื่น," *ไทยโพสต์* แทบลอยด์ (13 กุมภาพันธ์ 2548) อนึ่ง ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ เคยเป็นที่ปรึกษาหัวหน้าพรรคไทยรักไทยและมีส่วนสำคัญในนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน ก่อนจะลาออกเมื่อต้นปี พ.ศ. 2548.

4. ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายค้านและผู้สมัครไม่โดดเด่นพอในสนามกรุงเทพฯ นั่นคือการที่พรรคประชาธิปัตย์แตกออกเป็นพรรคมหาชน และทำให้คะแนนของผู้สมัครนั้นตัดกันเองในหลายพื้นที่ หากพิจารณาผลคะแนนของพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้อันดับ 2 และพรรคมหาชนได้อันดับ 3 นำคะแนนรวมกันก็จะชนะพรรคไทยรักไทย เพราะฐานเสียงของพรรคมหาชนในกรุงเทพฯ ก็เป็นฐานเสียงเดียวกับพรรคประชาธิปัตย์

ในการศึกษานี้ไม่ปฏิเสธคำอธิบายหลักทั้งหมดในข้างต้น และมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกับทั้งความคิดของภูมิธรรม เวชยชัย และณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ หากแต่ต้องการที่จะนำเสนอถึงเหตุผลและ/หรือปัจจัยอื่นอันเป็นส่วนประกอบ ที่ทำให้พรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จอย่างมากในการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งที่ผ่านมาซึ่งอาจจะแตกต่างออกไปบ้างและอาจไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด เพียงแต่เชื่อว่าเรื่องนี้น่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญหนึ่งที่หนุนนำทำให้พรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จ และสมควรที่ต้องนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการศึกษา นั่นคือ ปัจจัยทางด้านเงินทุน

จากการก่อกำเนิดของพรรคไทยรักไทยที่มีการรวมตัวกันของกลุ่มคนหลากหลายวงการ ทั้ง นักการเมือง อดีตข้าราชการ นักเคลื่อนไหว และนักธุรกิจ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มบุคคลที่เกาะกุมอำนาจในโครงสร้างของพรรค และ/หรือมีบทบาทในระดับนำ ล้วนแล้วแต่มีภาพของการเป็นนักธุรกิจแทบทั้งสิ้น ซึ่งการที่พรรคมอบตำแหน่งให้กับนักธุรกิจจำนวนหนึ่งให้มีบทบาทการนำในพรรคยังเป็นการตอกย้ำภาพของชนชั้นนายทุนพรรคได้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น เมื่อครั้งการเปลี่ยนตำแหน่งเลขาธิการพรรคจาก ร.ต.อ.ดร. ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ เป็นนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ภายหลังจากการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 ที่ภาพลักษณ์และพื้นฐานของ ร.ต.อ.ดร. ปุระชัย กับนายสุริยะ แตกต่างกันอย่างชัดเจน บุคคลแรกเป็นอดีตข้าราชการ นักวิชาการ และผู้ร่วมก่อตั้งพรรค ขณะที่บุคคลหลังเป็นนักธุรกิจและนักการเมืองที่เข้ามาสังกัดพรรคไทยรักไทยช่วงก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 นโยบายของการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งนี้ คือ ผู้ที่มำดำรงตำแหน่งที่เปรียบเสมือนเป็น

“แม่บ้าน” ของพรรค สมควรที่จะต้องสามารถรับภาระดูแลความเป็นอยู่ของลูกพรรค³ รวมถึงค่าดำเนินการทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งต้องยอมรับว่ารายจ่ายของนักการเมืองในสังคมการเมืองไทยนั้นมีสูง ด้วยระบบอุปถัมภ์ที่ยังคงฝังรากลึกอยู่ในสังคมการเมืองไทย ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตต่างจังหวัดยังคงขอรับความช่วยเหลือจากนักการเมืองและยังยินดีที่จะให้การสนับสนุนนักการเมืองเหล่านั้น ด้วยลักษณะเช่นนี้ทำให้ไม่อาจปฏิเสธค่าใช้จ่ายของนักการเมืองที่มีได้ ดังนั้น บุคลิกหรือลักษณะพิเศษของเลขาธิการพรรคการเมืองไทยจึงต้องมีลักษณะประนีประนอม มีความสามารถในการประสานผลประโยชน์ และมีฐานทางเศรษฐกิจในระดับดี

อย่างไรก็ตาม ก่อนการเลือกตั้ง 6 มกราคม พ.ศ. 2544 เกิดปรากฏการณ์การระดมเงินทุนที่มากในรูปของการบริจาคต่อพรรคการเมืองและทำบัญชีเปิดเผยต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งความน่าสนใจอยู่ที่การบริจาคเงินของผู้สนับสนุนพรรคไทยรักไทยที่ให้การบริจาคกันอย่างคึกคัก โดยในปี พ.ศ. 2542 พรรคไทยรักไทยมีเงินบริจาคเพียง 12 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 386.8 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2543 ก่อนการเลือกตั้งไม่นาน (ดูตารางที่ 4.1)

³ อาจเป็นฐานคติ (Assumption) อย่างหนึ่งของสังคมการเมืองไทย ที่มักให้ความหมายของตำแหน่ง “เลขาธิการพรรค” ว่ามีลักษณะหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบการดำเนินการของพรรค โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายดูแลสมาชิกพรรค และบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนี้ ควรมีลักษณะ ฐานะทางการเงินดี มีบารมี เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง หรือมีค่านิยมบุคคลประเภทนี้สั้น ๆ ว่า “ใจถึง ฟังได้” และ/หรือ “พบบ่าย จ่ายคล่อง” สำหรับตัวอย่างของเลขาธิการพรรคในสังคมการเมืองไทยที่โดดเด่นด้วยลักษณะนี้ อาทิ นายบรรหาร ศิลปอาชา อดีตเลขาธิการพรรคชาติไทย นายเสนาะ เทียนทอง อดีตเลขาธิการพรรคชาติไทยและความหวังใหม่ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ อดีตเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ อดีตเลขาธิการพรรคชาติพัฒนา รวมถึงนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ และนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ อดีตเลขาธิการพรรคไทยรักไทย ยังเป็นตัวอย่างที่ชัดเจน และเท่าที่ติดตามความเคลื่อนไหวในสังคมการเมืองก็เคยพบความพยายามที่จะนำบุคคลที่มีคุณสมบัติต่างไปจากที่มานี้เข้ามาเป็นเลขาธิการพรรคการเมืองอยู่บ้าง อาทิ นายอนันต์ อนันตกุล อดีตเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ นายจเด็จ อินสว่าง อดีตเลขาธิการพรรคมหาชน และ ร.ต.อ.ดร. ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ อดีตเลขาธิการพรรคไทยรักไทย แต่ปรากฏว่ามักจะทำหน้าที่ได้ไม่นานนัก.

ตารางที่ 4.1
สรุปยอดเงินบริจาคพรรคการเมือง ปี พ.ศ. 2541 - 2543

พรรคการเมือง	ยอดเงินบริจาค						รวมครั้ง	รวมยอดเงินบริจาค (ล้านบาท)
	ปี พ.ศ. 2541		ปี พ.ศ. 2542		ปี พ.ศ. 2543			
	จำนวนเงิน	ครั้ง	จำนวนเงิน	ครั้ง	จำนวนเงิน	ครั้ง		
ประชาธิปัตย์	1,074,300	4	12,195,758	43	91,081,691	41	88	104,351,750
ชาติไทย	-	-	5,461,600	24	174,758,000	30	54	180,132,600
ไทยรักไทย	31,111,630	8	12,273,995	29	137,984,954	28	63	181,370,579
ชาติพัฒนา	1,500,000	3	6,000,000	12	38,000,000	12	27	45,500,000
กิจสังคม	-	-	321,000	2	-	-	2	321,000
ความหวังใหม่	-	-	22,647,802	1	30,710,000	22	23	53,357,802
เสรีธรรม	-	-	1,160,340	9	15,858,500	19	28	17,018,840
ราษฎร	-	-	-	-	14,630,000	5	5	14,630,000
รวม	33,685,930	15	60,060,495	121	503,023,145	157	290	596,682,571

ที่มา : คณะกรรมการการเลือกตั้ง

และหลังจากการเลือกตั้งผ่านพ้นไป จำนวนเงินบริจาคค่อย ๆ ลดลงตามลำดับ คือ ในปี พ.ศ. 2544 เงินบริจาคลดลงเหลือเพียง 56 ล้านบาท และลดเหลือ 21.6 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2545 ขณะที่ในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นปีก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้ง พรรคไทยรักไทยมียอดของการรับบริจาคเงินจำนวนทั้งสิ้น 100,600,900 บาท โดยเฉพาะคุณหญิงพจมาน ชินวัตร บริจาคคนเดียว 50 ล้านบาท⁴ และในปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยได้รับเงินบริจาค 22 ครั้ง จำนวน 143,456,740 บาท

หากจะพิจารณาถึงจำนวนเงินบริจาคที่เปิดเผยต่อสาธารณะแล้ว ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ผู้บริจาครายใหญ่คนหนึ่งและบริจาคให้กับพรรคอย่างต่อเนื่อง คือ คุณหญิงพจมาน ชินวัตร

⁴ “จับตากลุ่มทุน ทพท. ระดมเงินหมื่นล้าน รับศึกเลือกตั้งปี 2548,” ประชาชาติธุรกิจ (19 เมษายน 2547), น. 12.

คุณหญิงพจมาน ชินวัตร⁵ ภริยา ของ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย เป็นผู้บริจาคเงินทุนให้แก่พรรคเป็นจำนวนมาก และแน่นอนว่าย่อมส่งผลให้สถานภาพของคุณหญิงพจมานโดดเด่นขึ้น ทั้งที่ไม่ได้มีตำแหน่งในพรรคไทยรักไทยแต่อย่างใด ในการบริจาคช่วงปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นปีก่อนการเลือกตั้งทั่วไป คุณหญิงพจมานทำสถิติสูงสุดในการบริจาคครั้งเดียวถึง 100 ล้านบาท นั่นคือ งวดวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งในปีนั้น คุณหญิงพจมานบริจาคเงินถึง 6 ครั้ง รวม 240 ล้านบาท (ดู ตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2

การบริจาคเงินให้แก่พรรคไทยรักไทยของคุณหญิงพจมาน ชินวัตร

วันที่บริจาค	จำนวน (หน่วย : ล้านบาท)
29 พฤษภาคม 2543	10
10 กรกฎาคม 2543	15
16 ตุลาคม 2543	50
4 ธันวาคม 2543	5
18 ธันวาคม 2543	100
25 ธันวาคม 2543	60
29 มกราคม 2544	60
8 มีนาคม 2546	6.4
13 กรกฎาคม 2546	5

ที่มา: มติชนสุดสัปดาห์ (19-25 กันยายน 2546):16.

ขณะที่ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค มีชื่อบริจาคเพียงครั้งเดียวช่วงก่อตั้งพรรค งวดวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2541 จำนวน 25 ล้านบาท

⁵ ศัลยา ประชาชาติ, “บทความพิเศษ : ‘อ้อ’ที่เอ็ม ทำสถิติ 6 ปี บริจาค ‘ทรท.’ 317 ล้าน,” มติชนสุดสัปดาห์ (19-25 กันยายน 2546):16.

กล่าวได้ว่าจำนวนตัวเลขผู้บริจาคเงินให้กับพรรค สะท้อนความเป็นจริงทางการเมืองไทยที่สำคัญ คือ **ทุนทรัพย์ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด**ในการต่อสู้ทางการเมืองภายในสังคมการเมืองไทย เหตุที่กล่าวอ้างเช่นนี้เนื่องจากพิจารณาจากยอดเงินบริจาคของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งนัยหนึ่งหมายถึง “รายได้ของพรรคการเมือง” ที่ได้รับในแต่ละปีนอกเหนือจากเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องสนับสนุนตามปกติ รายได้จากการบริจาคเหล่านี้จะมีมาเป็นระยะ แทบทุกพรรคการเมือง และน่าสังเกตว่ายิ่งเข้าใกล้วันเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองต่างก็ยังมีจำนวนเงินบริจาคเข้ามามากกว่าปกติ อย่างพรรคไทยรักไทย ที่แม้จะเป็นพรรคที่เพิ่งจะก่อตั้งและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพียงไม่นานนัก ทว่ายอดรายได้ของพรรคในนามของการบริจาคกลับเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด โดยเฉพาะในปีแรกมียอดเงินบริจาคมากถึง 31 ล้านบาท และเมื่อสิ้นสุดปี พ.ศ. 2543 ซึ่งถือเป็นปีสุดท้ายก่อนเลือกตั้งทั่วไป พรรคมียอดเงินบริจาคสูงถึง 137 ล้านบาท และเมื่อรวมตลอดช่วงเวลา 2 ปีเศษ ของการดำเนินงานของพรรค พรรคมียอดเงินบริจาคมากกว่า 181 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม การบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองนั้น ถือว่าเป็นสิ่งที่ดี เพราะเป็นการส่งเสริมพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย หากแต่การที่พรรคได้รับเงินบริจาคเป็นจำนวนมากจากกลุ่มทุนบางกลุ่ม ซึ่งอาจทำให้พรรคถูกครอบงำจากการที่รับเงินบริจาคเหล่านั้น และขาดความเป็นอิสระทางการบริหาร การกำหนดนโยบาย จนทำให้พรรคตกอยู่ในฐานะสมบัติส่วนตัวของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และมีผลต่อการกำหนดนโยบายเอื้ออำนวยต่อกลุ่มทุนและ/หรือผู้บริจาค มากกว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการเข้ามามีตำแหน่งสำคัญภายในพรรค จนไปถึงการดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะรัฐมนตรี หากพรรคที่ตนสนับสนุนเงินบริจาคเป็นจำนวนมากนั้นมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งผลการศึกษาปรากฏชัดเจนในพรรคไทยรักไทย กล่าวคือ พบว่าการรวมตัวกันของสมาชิกพรรคไทยรักไทย โดยเฉพาะโครงสร้างพรรคส่วนบนที่เป็นส่วนนำในการบริหารนั้น เป็นการรวมตัวกันของ “กลุ่มทุนชั้นนำในสังคมไทย” หรือ “กลุ่มทุนใหม่”⁶

⁶ มักมีคำเรียกกลุ่มทุนของพรรคไทยรักไทยว่าเป็น กลุ่มทุนใหม่ กล่าวคือ เป็นกลุ่มทุนที่เพิ่งจะประสบความสำเร็จในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา และธุรกิจที่กลุ่มทุนประสบความสำเร็จมาจากการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ การเก็งกำไร และการลงทุนในกิจการโทรคมนาคมและการบริการ และเป็นกลุ่มทุนที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ไม่มากนัก (โดยผู้เขียน) ซึ่ง ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เรียกขานทุนเหล่านี้ว่า เป็น “ทุนที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีและทุนจากหุ้น” ขณะที่ทุนที่เกิดจากทุนนิยมล้าหลังคือทุนที่เกิดจากการค้ายาเสพติด ทุนของบ่อนช่อง และทุนที่เกี่ยวกับท้องถิ่นที่มาจากห่วยเถื่อน ส่วนระบบธนาคารที่เคยเป็นทุนของการปฏิวัติและทุนทางการเมืองก็พังทลายไป, อ้างถึงใน “ชัยอนันต์ สมุทวณิช วิพากษ์สังคมไทยหลัง 14 ตุลา,” *มติชน* (10 สิงหาคม 2546), น. 2.

โดยเฉพาะผู้นำพรรค พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นบุคคลที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการประกอบธุรกิจ ขณะที่ตระกูลที่ถือเป็นชนชั้นนำของสังคมไทยจำนวนมากต่างปรากฏว่ามีบุคคลในตระกูลเข้าเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย อาทิ ตระกูลโพธารามิก ตระกูลมาลินนท์ ตระกูลจึ้งรุ่งเรืองกิจ ตระกูลรักตพงษ์ไพศาล ตระกูลมหากิจศิริ ตระกูลเกยุราพันธุ์ ตระกูลเทพกาญจนา ตระกูลศรีวิกรม์ ตระกูลใบหยก หรือตระกูลที่เป็นเครือญาติของตระกูลชินวัตรโดยตรงอย่างตระกูลวงศ์สวัสดิ์และตระกูลดามาพงศ์ หากพิจารณาจากรายนามตระกูลเหล่านี้จะพบว่า เป็นผู้บริจาคให้กับพรรคไทยรักไทยทั้งสิ้น นั่นหมายความว่าพรรคไทยรักไทยอยู่ภายใต้การสนับสนุนจากทุนที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีและทุนจากหุ้น⁷ ซึ่งหลายตระกูลเป็นทุนอันมีที่มาจากการได้รับสัมปทานโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ตัวเลขการบริจาคจากกลุ่มนิติบุคคลหรือบริษัทต่าง ๆ ของบุคคลในตระกูลเหล่านี้ อาจจะไม่มากนัก ทว่าไปหนักกับการบริจาคในนามของตัวบุคคลมากกว่า ดังเช่น เฉพาะคุณหญิงพจมาน ภริยาหัวหน้าพรรค เพียงคนเดียวก็มียอดบริจาคสูงถึง 75 ล้านบาท หรือเกือบ 60% ของยอดบริจาคทั้งหมดในปี พ.ศ. 2543 และบริจาคมากที่สุดในปี พ.ศ. 2547 ถึง 50 ล้านบาท ขณะที่คนในตระกูลใบหยก เทพกาญจนา และศรีวิกรม์ ต่างบริจาคกันครั้งละมากกว่าหนึ่งล้านบาทขึ้นไป⁸

และแน่นอนว่าเมื่อเป็นผู้บริจาคคนสำคัญให้แก่พรรค ดังนั้นเมื่อการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 สมาชิกพรรคเหล่านี้จึงได้รับโอกาส ในการวางตำแหน่งการเป็นผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีรายชื่อ ในลำดับต้น ๆ เพราะน่าจะได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้ นายอดิศักดิ์ โพธารามิก (5) นาง สุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ (6) นายประชา มาลินนท์ (10) นายสุริยะ จึ้งรุ่งเรืองกิจ (12) นายประยุทธ์ มหากิจศิริ (27) เป็นต้น⁹ (ดู ภาคผนวก ฉ) นอกจากนี้การจัดวางกลุ่มทุนหรือผู้บริจาคให้กับพรรค ปรากฏภาพอย่างชัดเจนอีกครั้งในการจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ในการเลือกตั้งเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ดังนี้ (ดู ภาคผนวก ก)

⁷ “ชัยอนันต์ สมุทวณิช วิพากษ์สังคมไทยหลัง 14 ตุลา,” มติชน (10 สิงหาคม 2546), น. 2.

⁸ “สภา 500 : ทุนบริจาคพรรคการเมืองสายสัมพันธ์ที่ต้องจับตา,” เนชั่นสุดสัปดาห์ (25-31 ธันวาคม 2543):37.

⁹ จำนวนตัวเลขในวงเล็บ หมายถึง ลำดับในบัญชีรายชื่อของผู้สมัครฯ ติดตามรายชื่อผู้สมัครทั้งหมดได้ในภาคผนวก.

กลุ่มทุนไทยรักไทยกับการจัดอันดับผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้ง 2548

ประชาชาติธุรกิจได้จำแนกประเภทกลุ่มทุนใหญ่ในพรรคไทยรักไทยที่ได้รับการจัดสรรอันดับในการสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อไว้ ดังนี้¹⁰

1. กลุ่มทุนสื่อสารและโทรคมนาคม คือ กลุ่มชินคอร์ปและเอ็มลิงค์ รวมบริษัทในเครือซึ่งมีมูลค่ารวมนับแสนล้านบาทโดย พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร บัญชีรายชื่ออันดับ 1 และนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ บัญชีรายชื่อ อันดับ 19

2. กลุ่มทุนอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์และรถยนต์ คือ กลุ่มไทยซัมมิต ของนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เลขาธิการพรรคไทยรักไทย บัญชีรายชื่อ อันดับ 2

3. กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตร คือ เครือเจริญโภคภัณฑ์ นายวัฒนา เมืองสุข บุตรเขยของเครือเจริญโภคภัณฑ์ อยู่ในบัญชีรายชื่ออันดับที่ 11

4. กลุ่มทุนรับเหมาส่งกลางและส่วนท้องถิ่น ผู้สมัครที่มาจากกลุ่มนี้มีจำนวนค่อนข้างมาก ได้แก่ นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ จากกลุ่มประยูรวิศว์ก่อสร้าง อยู่ในบัญชีรายชื่ออันดับที่ 3 นายพินิจ จารุสมบัติ จากกลุ่มบริษัท พี เอ็น เอ็นจีเนียร์ริง ชัพพลาย จำกัด อยู่อันดับ 6 นายสนธยา คุณปลื้ม จากบริษัทบางแสนมหานคร อยู่อันดับ 12 นายเสนาะ เทียนทอง จากกลุ่มซีวิล เอ็นจีเนียร์ริง จำกัด และกลุ่ม ส.เทียนทอง อยู่อันดับ 18 นายบุญชู ตริทอง จากโรงโม่หินศิลาสามยอด อยู่อันดับ 22 นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ จากบริษัทหาญสวัสดิ์แลนด์ อยู่ในอันดับที่ 24

5. กลุ่มอสังหาริมทรัพย์และเจ้าของที่ดินรายใหญ่ (Landlords) ได้แก่ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา เจ้าของที่ดินและบุคคลใกล้ชิดจัดทำธุรกิจบ้านจัดสรรนิศาชล อยู่ในอันดับ 5 นายพงษ์ศักดิ์ รักตพงษ์ไพศาล เจ้าของหมู่บ้านเกศินีวิลล์ อยู่อันดับ 10

บุคคลในบัญชีรายชื่อทั้งบัญชีที่ 1 และ 2 ของพรรค หลังการเลือกตั้งต่างก็มีตำแหน่งรัฐมนตรีอย่างพร้อมเพรียง ดังที่ปรากฏรายชื่อในคณะรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ของ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชูด์ ที่ 1 อาทิ¹¹ นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นายวัฒนา เมืองสุข เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม นายอดิศักดิ์ โพธารามิก เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

¹⁰ “เปิดตัว กลุ่มทุน 4 พรรค,” ประชาชาติธุรกิจ (10 มกราคม 2548), น. 6.

¹¹ “คณะรัฐมนตรีทักษิณ 2/1,” A Day Weekly (17-23 มีนาคม 2548):16-17.

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่การศึกษานี้ต้องการชี้ก็คือว่า ส่วนที่สำคัญที่สุดส่วนหนึ่งในการสร้างความสำเร็จทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย คือ การรวมตัวทางการเมืองของกลุ่มทุน และ การศึกษานี้เชื่อว่าการรวมตัวของกลุ่มทุนนี้เอง ที่มีบทบาทสำคัญต่อการนำมาซึ่งความสำเร็จทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย

เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้น ในเรื่องการใช้ทุนเพื่อการสร้างความสำเร็จทางการเมืองในการเลือกตั้ง ขอยกตัวอย่างถึงเมื่อครั้ง นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย อดีตนายกรัฐมนตรีคนที่ 21 ได้เปิดเผยถึง การที่สมาชิกพรรคชาติไทยได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 น้อยกว่าที่ควรจะเป็นว่า¹² เป็นเพราะก่อนการเลือกตั้งเกิด “ฝนตกเม็ดใหญ่” ทุกภาคตนไม่มี “ร่ม” ที่จะกางออกไป แต่มีบางฝ่ายที่มีร่มขนาดใหญ่กางให้ ซึ่งนายบรรหารเชื่อว่าถ้าสู้กันด้วยพื้นฐานเท่ากันพรรคชาติไทยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่านี้แน่นอน

สำหรับความหมายของคำว่า “ฝนตกเม็ดใหญ่” หรือ “ฝนห่าใหญ่” ของนายบรรหาร ถูกหยิบยกมาตีความและอธิบายว่า คืออะไร ซึ่งหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์¹³ ได้ระบุจากการสัมภาษณ์แหล่งข่าวระดับสูงของพรรคชาติไทย ความว่า “ห่าฝน” หมายถึง การสนับสนุนทางการเงินที่พรรคการเมืองบางพรรคจ่ายเงินสนับสนุนให้ผู้สมัครของตนเองนำไปใช้ในพื้นที่ โดยวิธีการใช้เงินจะไม่ให้ผู้สมัครดำเนินการเอง แต่ให้เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหัวหน้าดำเนินการ ทั้งยังกีดกันพรรคคู่แข่งมิให้หาเสียงได้ ส่วน “ร่ม” หมายถึง อำนาจรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้ ซึ่งสอดคล้องกับที่การศึกษานี้พบว่ากรรมการการเลือกตั้งบางคนยังยอมรับว่ามี “ฝนห่าใหญ่” ตกในพื้นที่ภาคอีสานจริง¹⁴

¹² นายบรรหาร ศิลปอาชา แสดงปาฐกถาในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี พ.ศ. 2548 ของพรรคชาติไทย อ้างถึงใน “‘เต็ง’ แฉเบื้องหลังเลือกตั้ง’48 แยกว่าจอมพล ป. พุดปรศนา แพ้ภัย ‘ฝนห่าใหญ่’,” มติชน (23 เมษายน 2548), น. 16.

¹³ “แฉ ‘เงินตก’ ห่าใหญ่! ทรท.ฟุ้งนโยบาย,” ไทยโพสต์ (24 เมษายน 2548), น. 3.

¹⁴ พล.อ.จารุภัทร เรื่องสุวรรณ กรรมการการเลือกตั้ง กล่าวถึงกรณีที่นายบรรหาร ระบุว่า การเลือกตั้งเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 มีฝนตกลงมาห่าใหญ่และมีการใช้อำนาจรัฐว่า ตนในฐานะรับผิดชอบภาคอีสาน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกจับตามองว่าอาจมีการทุจริตเป็นจำนวนมาก ก็ไม่สามารถบอกได้ว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมามีความบริสุทธิ์ เพราะต้องยอมรับว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น. อ้างถึงใน “ ‘จารุภัทร’ สารภาพเอง ที่อีสานฝนตกห่าใหญ่,” โพสต์ทูเดย์ (27 เมษายน 2548), น. A4.

การปรากฏขึ้นของคำกล่าวว่า “ฝนห่าใหญ่” ที่มีความหมายไปในทิศทางที่ซื้อสิทธิขายเสียง ซึ่งถือเป็นการใช้จ่ายเงินในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ซึ่งไม่ใช่ครั้งแรก เพราะมีคำอื่น ๆ ที่สื่อความไปในทิศทางเดียวกัน เช่น ดูด ตกเซียว ยิงกระสุน ส.ส.ขายตัว และการศึกษานี้เชื่อว่าเราต่างเคยได้ยินมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ล้วนเป็นวิธีการทางการเมืองรูปแบบเก่าที่ไม่ว่าจะมีการปฏิรูปการเมืองอีกกี่ครั้งหรือจะมีกฎหมายการเลือกตั้งที่เข้มงวดเพียงใดก็ตาม วิธีการเมืองรูปแบบเก่านี้ก็ยังคงอยู่คู่กับสังคมการเมืองไทยต่อไปอีกนาน

วิเคราะห์พรรคไทยรักไทยตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีพรรคการเมือง

กรอบการวิเคราะห์

ในบทวิเคราะห์พรรคไทยรักไทยนี้ ทำการวิเคราะห์พรรคไทยรักไทยโดยการหยิบยกแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความหมายของพรรคการเมือง การก่อกำเนิดของพรรคการเมือง และการจัดประเภทของพรรคการเมือง มาพิจารณาระบบการก่อกำเนิด การดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย

1. การวิเคราะห์การก่อตั้งพรรคไทยรักไทย

มอริส ดูแวร์เซร์ (Maurice Duverger) อธิบายถึงการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองว่ามีกำเนิดมา 2 ทางด้วยกัน กล่าวคือ 1. การกำเนิดพรรคการเมืองนอกรัฐสภา (Extra-parliamentary Origins) และ 2. การกำเนิดพรรคการเมืองในรัฐสภา (Inter-parliamentary Origins)¹⁵ ซึ่งพรรคไทยรักไทยสามารถที่จะนำมาเทียบเคียงกับความหมายนี้ของ Duverger ได้ โดยที่พรรคไทยรักไทยอาจถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่มีลักษณะการก่อกำเนิดพรรคการเมืองนอกรัฐสภา (Extra-parliamentary Origins) โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งพรรค คือ¹⁶

1. เพื่อสร้างพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันที่มั่นคง โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริง

¹⁵ Maurice Duverger, *Political Parties : Their Organizations and Activity in the Modern State* (London: Nethen, 1969), pp. xxiv – xxvii.

¹⁶ “วัตถุประสงค์ในการก่อตั้งพรรคไทยรักไทย,” *สารพรรคไทยรักไทย* (พฤศจิกายน 2541):5.

2. เพื่อสร้างพรรคการเมืองที่มีคุณภาพและศักยภาพ ที่จะสามารถผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

3. เพื่อสร้างพรรคการเมืองที่มุ่งดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศชาติ ด้วยวิธีการบริหารจัดการแนวใหม่ที่มีประสิทธิภาพและความคิดสร้างสรรค์

4. เพื่อสร้างพรรคการเมืองที่มีบุคลากรทางการเมืองที่เป็นคนดี มีคุณธรรม มีความรู้ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ และยึดโยงกันด้วยอุดมการณ์ทางการเมือง โดยมีเจตนารมณ์ร่วมกันในการสร้างความผาสุกให้ประชาชนชาวไทย

ด้วยวัตถุประสงค์ทั้ง 4 ข้อนี้นี้ จึงเป็นที่มาของการก่อตั้งพรรคไทยรักไทยให้เกิดขึ้น โดยผู้ก่อตั้ง ผู้บริหาร และตลอดจนสมาชิกพรรค ต่างก็มีความมุ่งมั่นพยายามที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

จากการก่อรูปของพรรคที่ได้กล่าวในบทที่ 3 จะพบว่าพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองที่มีวิวัฒนาการมาจากการรวมตัวกันนอกรัฐสภา โดยสมาชิกผู้ก่อตั้งพรรคในเวลานั้นไม่มีใครที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นหรือดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาลหรือเป็นสมาชิกรัฐสภาแต่อย่างใด และการรวมกลุ่มลักษณะนอกรัฐสภาเช่นนี้ Duverger ได้อธิบายว่า เนื่องจากกลุ่มการเมืองบางกลุ่มมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลและต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลอยู่แล้ว จึงรวมกันเป็นกลุ่มสมาคม สโมสรและรณรงค์หาสมาชิกเพิ่ม มีการเลือกตั้งกรรมการสมาคม กรรมการสโมสร ในเวลาต่อมาบางสมาคมหรือสโมสรก็ยกฐานะตัวเองขึ้นเป็นพรรคการเมือง เพื่อหวังที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับการรวมกลุ่มของพรรคไทยรักไทยที่มีองค์ประกอบเช่นเดียวกับที่ Duverger อรรถาธิบายมา เพราะพรรคไทยรักไทยได้ประกาศวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งพรรค พร้อมทั้งประกาศเจตนารมณ์อย่างชัดเจนถึงการดำเนินกิจการทางการเมืองที่พรรคต้องการทำ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ นั่นคือ ขอเสนอตัวในการเป็นตัวแทนทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนชาวไทยในฐานะรัฐบาล

จากนิยามความหมายของพรรคการเมืองในทัศนะของ Duverger ที่ว่า พรรคการเมืองก่อเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจ กลุ่มนักธุรกิจนายทุน กลุ่มกรรมกร กลุ่มบุคคลในชั้นสูง กลุ่มข้าราชการ กลุ่มเหล่านี้นี้ล้วนเป็นที่มาของพรรคการเมืองได้ทั้งสิ้น และพรรคการเมืองที่เป็นองค์กรทางการเมืองนั้น ก็มุ่งต่อสู้เพื่อที่ให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง

ด้วยนิยามดังนี้ ทำให้เชื่อได้ว่าพรรคไทยรักไทยมีความหมายในความเป็นพรรคการเมืองของ Duverger ด้วยเหตุเพราะพรรคไทยรักไทยในยุคก่อตั้งเป็นรวมกลุ่มทางการเมืองของ 4 กลุ่ม

วิชาชีพ นั่นคือ 1. อดีตข้าราชการ 2. กลุ่มนักวิชาการ 3. กลุ่มนักธุรกิจ และ 4. กลุ่มนักการเมือง ซึ่งการรวมตัวกันของกลุ่มวิชาชีพและกลายเป็นกลุ่มก้อนทางการเมืองเหล่านี้ ก็มีลักษณะที่เข้ากับองค์ประกอบของพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองจะต้องมีความเป็นองค์กร หมายถึง เป็นการรวมตัวกันอย่างมีหลักเกณฑ์ การแบ่งหน้าที่กันทำตามความถนัดและพื้นฐานประสบการณ์ของแต่ละบุคคล การวางแผนและกำหนดเป้าหมายขององค์กร ตลอดจนมีการวางกฎระเบียบที่เรียกว่า ข้อบังคับพรรค โดยสมาชิกต่างก็ยอมรับร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการเมืองของพรรคที่วางไว้

นอกจากนี้แล้ว องค์ประกอบต่อมา คือ การรวมตัวของบุคคลเหล่านี้เป็นไปด้วยความสมัครใจ มิใช่ด้วยการถูกบังคับขู่เข็ญ เพียงเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สมาชิกมีความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อาจจะมีข้อขัดแย้งหรือความแตกต่างในรายละเอียดบางประการแต่ก็ไม่ถึงกับมีความคิดที่ตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิง ในพรรคไทยรักไทย หากพิจารณาจากการให้สัมภาษณ์ของบุคคลหลายคนที่เกี่ยวข้องกับพรรคไทยรักไทย พบว่ามีความเห็นสอดคล้องกันในเบื้องต้นว่าต้องการสร้างพรรคการเมืองที่เป็นทางเลือกใหม่ ให้กับสังคมการเมืองไทยในเวลานั้น ซึ่งจะนำวิธีการทางการเมืองรูปแบบใหม่มาปฏิบัติกับสังคมการเมืองไทย เช่น นโยบาย การโฆษณาประชาสัมพันธ์ โดยไม่ต้องการที่จะทำการเมืองในรูปแบบเดิมที่เน้นการกล่าวหา การโจมตี การให้ร้ายทำลายล้างกันทางการเมือง เหมือนเช่นอดีต และนี่เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เชื่อได้ว่าบุคคลชั้นนำในสังคมการเมืองไทยหลายต่อหลายคน ในเวลานั้นให้ความสนใจและเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทยในระยะเริ่มต้นด้วยความสมัครใจ และส่วนประกอบสุดท้ายที่พรรคการเมืองพึงมี คือ การวางเป้าหมายหลัก ด้วยความปรารถนาที่จะเข้าไปเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้บังคับใช้กลไกของรัฐ ตามระบบสังคมการเมือง ซึ่งพรรคไทยรักไทยแสดงออกอย่างชัดเจนที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะของรัฐบาล โดยที่ประกาศวาระแห่งชาติ การนำเสนอนโยบายเฉพาะหน้าในการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ และกำหนดว่าหากพรรคได้รับคะแนนเสียงมากพอที่จะเป็นรัฐบาลจะกระทำการใดบ้างตามลำดับ

2. การวิเคราะห์ความเป็นพรรคการเมืองของพรรคไทยรักไทย

ขณะที่เมื่อมีการก่อรูปองค์กรทางการเมืองที่เรียกว่า พรรคการเมือง เกิดขึ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว การจะพิจารณาว่าพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติของการเป็นพรรคการเมืองอย่าง

แท้จริงนั้น เป็นอย่างไร Joseph La Palombara and Myron Weiner¹⁷ ได้เสนอเกณฑ์การพิจารณา ลักษณะของพรรคการเมืองไว้ และได้นำมาวางเป็นกรอบเพื่อพิจารณาลักษณะของพรรคไทยรักไทย ดังนี้

2.1 พรรคการเมืองจะต้องมีความต่อเนื่องและยั่งยืน Palombara & Weiner ได้อธิบายว่า พรรคที่รวมตัวกันด้วยพื้นฐานผู้นำเป็นหลักนั้น มักจะแตกสลายได้ง่าย เมื่อผู้นำ สิ้นชีวิตหรือหมดอำนาจไป เพราะไม่มีผู้ใดสืบทอดอุดมการณ์ทางการเมืองต่อ ดังนั้น พรรคการเมืองที่ แท้จริง หากมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับแกนนำพรรค สมาชิกที่เหลือก็ควรที่จะขับเคลื่อนพรรค ต่อไปได้ ในประเด็นนี้เป็นที่น่าทำการศึกษาเพราะพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในระยะเวลา อันสั้นนั้นมีอยู่ไม่มากนักในสังคมการเมืองไทย สำหรับพรรคไทยรักไทยนั้น เป็นที่ทราบกัน โดยทั่วไปว่าพรรคถูกตัดสินโดยตุลาการรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ด้วยข้อกล่าวหาว่าจ้างพรรคเล็กลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ซึ่งอัยการสูงสุดเป็นผู้ร้องพร้อมระบุความผิดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค โดยหลังจากตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมายและเป็นอันตรายต่อระบอบ ประชาธิปไตยอย่างร้ายแรง จึงมีคำพิพากษาให้ยุบพรรคไทยรักไทย และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย จำนวน 111 คน เป็นเวลา 5 ปี ทำให้การวิเคราะห์ตามเงื่อนไข ความต่อเนื่องและยั่งยืนนี้ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป เพราะที่สุดแล้วการดำรงอยู่ของพรรคไทยรักไทย ในฐานะพรรคการเมืองก็ถูกยุบออกจากสารบบเสียแล้ว

2.2 พรรคการเมืองจะต้องมีสาขาของพรรคกระจายไปสู่ภูมิภาคชนบทหรือ ท้องถิ่น ในประเด็นนี้ได้นำเสนอว่าสาขาพรรคไทยรักไทยนั้นมีเพียง 10 สาขา ซึ่งค่อนข้างจะเป็นเรื่อง ที่น่าแปลกใจสำหรับพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อบริหารสาขาพรรคมากที่สุด¹⁸ ทั้งยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกพรรคมากที่สุด และเป็นเรื่องที่แย้งกับคุณลักษณะของ

¹⁷ Joseph La Palombara and Myron Weiner, "The origin and Development of Political Partie," in Political Parties and Political Development, Joseph La Palombara and Myron Weiner, eds. (Princeton: Princeton University Press, 1966), pp. 6-10.

¹⁸ "ตารางที่ 3.1 : แสดงข้อมูลการใช้จ่ายเงินตามแผนงานบริหารสาขาพรรคการเมืองระหว่างปี พ.ศ. 2547 - 2548," อ้างถึงในรายงานการศึกษา, น. 49, ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

พรรคไทยรักไทย ที่มักกล่าวอ้างถึงการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ผ่านการประดิษฐ์ถ้อยคำว่า “พรรคไทยรักไทย หัวใจคือประชาชน” และ/หรือ “พรรคไทยรักไทย พรรคการเมืองที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง”

แต่กลับมีการดำเนินการขยายสาขาพรรคไปเพียง 10 สาขาเท่านั้น เพราะตามเจตนารมณ์¹⁹ ของการปฏิรูปทางการเมืองโดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นผลผลิต น่าจะมีความประสงค์ให้พรรคการเมืองขยายสาขาพรรคออกไปให้กว้างขวางครอบคลุม และกระจายทั่วประเทศ ทั้งนี้ เพื่อความเข้มแข็งของพรรคการเมืองนั่นเองในการที่จะมีฐานสมาชิกที่มาจากประชาชน

อย่างไรก็ดี Palombara and Weiner อธิบายว่า สาขาพรรคในท้องถิ่นจะทำหน้าที่แทนพรรค สามารถติดต่อกับประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง และการให้คนทุกระดับมีส่วนร่วมในการเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง จะทำให้พรรคกลายเป็นพรรคมวลชน (Mass Party) ที่มาจากการสนับสนุนของมวลชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้สาขาพรรคจะมีส่วนในการเสริมสร้างการเมืองภาคประชาชน หรือภาคพลเมืองให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และสมาชิกเหล่านี้ก็สมควรที่จะมีบทบาทในการนำเสนอข้อเรียกร้อง ปัญหาที่ต้องการให้ส่วนกลางของพรรค และ/หรือที่ประชุมใหญ่ของพรรครับทราบ ตลอดจนอาจจะมีส่วนในการเสนอบุคคลที่ต้องการให้ทำหน้าที่รับสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่นั้น เพราะสาขาพรรคในแต่ละพื้นที่ น่าจะทราบดีกว่าบุคคลใดมีความเหมาะสมในการลงสมัครรับเลือกตั้งในพื้นที่ใด จริงอยู่ที่การส่งบุคคลลงสมัครรับ

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้สรุปเจตนารมณ์หลัก 3 ประการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ 1. เปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ ให้แก่พลเมือง และปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของพลเมือง 2. ทำให้ระบบราชการมีความสุจริต และมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ 3. ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ เพื่อแก้ปัญหาบ้านเมืองได้อย่างแท้จริง และรัฐสภามีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียนคิดว่าการขยายสาขาพรรคการเมืองนั้น น่าจะตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้การเมืองเป็นเรื่องของประชาชนหรือพลเมืองนอกเหนือไปจากเป็นของนักการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว, อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ,” ใน ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546), น. 3.

เลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย จะเปิดโอกาสให้อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้าของพื้นที่คนเดิม ได้สิทธิในการลงสมัครก่อน หากแต่นั้นจะเป็นการยืนยันความต้องการของคนในพื้นที่ได้อย่าง แน่นนอนหรือไม่ บางทีผู้คนที่พื้นที่อาจต้องการเสนอบุคคลที่ต่างออกไป ที่คิดว่าจะทำหน้าที่ได้ดีกว่า บุคคลเดิม เพียงแต่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งภายในพื้นที่นั้นไม่มีช่องทางในการนำเสนอ เนื่องจากการมีสาขาพรรคที่ไม่ทั่วถึง และอำนาจการตัดสินใจในการส่งผู้สมัครยังถูกรวมศูนย์อยู่ที่ ส่วนกลางนั่นเอง

2.3 กลุ่มชนชั้นนำในพรรคการเมือง ต้องมีความตั้งใจอย่างจริงแท้ใน การผลักดันให้พรรคและผู้นำของตนเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง สำหรับพรรคไทยรักไทย นั้นปรากฏอย่างชัดเจนจากการนำเสนอตัวผู้นำพรรค บุคลากรของพรรค ในการลงสมัครรับ เลือกตั้ง และการนำเสนอนโยบายเพื่อให้ประชาชนมอบอำนาจในการเป็นรัฐบาลให้แก่พรรค ซึ่งใน การเลือกตั้งครั้ง 6 มกราคม พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยยังมิได้คะแนนเสียงมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาล เพียงพรรคเดียว จึงร่วมกับพรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ และพรรคเสรีธรรม จัดตั้งรัฐบาลผสม (Coalition Government) ซึ่งเป็นการร่วมกันใช้อำนาจกลไกของรัฐของทั้ง 4 พรรคการเมือง แต่ก็ เป็นที่ประจักษ์ว่าตำแหน่งที่มีความสำคัญในรัฐบาลถูกสงวนไว้ให้กับบุคคลระดับนำของพรรคไทยรักไทย ปรากฏชัดเจนผ่านการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีของพรรคร่วมรัฐบาล เมื่อ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544²⁰

²⁰ โดยที่กระทรวงสำคัญทางเศรษฐกิจและการเมือง มีรัฐมนตรีซึ่งเป็นแกนนำของพรรคไทยรักไทย ทั้งสิ้น อาทิ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ร.ต.อ.ดร.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ นายอดิศักดิ์ โพธารามิก นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย เป็นต้น ขณะที่พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่เหลือนั้น มีสัดส่วน การบริหารงานในตำแหน่งและ/หรือกระทรวง ที่มีความสำคัญอันด้อยลงไป อาทิ พรรคชาติไทย นายสนธยา คุณปลื้ม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นายณที ขลิบทอง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พรรคความหวังใหม่ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นรองนายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และพรรคเสรีธรรม นายสมบัติ อุทัยสง เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย, อ้างถึงใน “คณะรัฐมนตรีทักษิณ 1,” เนชั่นสุดสัปดาห์ (26 กุมภาพันธ์ - 4 มีนาคม 2544):22-23.

ขณะที่หลังจากการเลือกตั้งสมัยที่ 2 นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้พรรคไทยรักไทย จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว และบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดนี้ จึงมาจากแกนนำ กลุ่มการเมืองภายในพรรคไทยรักไทยทั้งสิ้น²¹ โดยมีเพียงนายวิษณุ เครืองาม อดีตเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ที่เข้ารับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และนายทอง พิทยะ รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ ในฐานะบุคคลภายนอกพรรคเท่านั้น ซึ่งจากการวางตัวบุคคลที่มาดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีเช่นนี้ ก็พบว่าพรรคไทยรักไทยให้โอกาสแกนนำพรรคเข้าทำหน้าที่สำคัญ ในตำแหน่ง รัฐมนตรีที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน และควบคุมกลไกใช้อำนาจอธิปไตยและอำนาจ ทางการเมืองตามที่ปรากฏ

2.4 พรรคการเมืองต้องพยายามหาคะแนนนิยมเมื่ออยู่ในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และพยายามหาความสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง ซึ่ง Palombara & Weiner มองว่าพรรคการเมืองจะต้องพยายามขยายแนวคิดของพรรค และให้ ข้อเท็จจริงทางการเมืองแก่ประชาชนโดยตลอด เพื่อจัดหาความสนับสนุนจากประชาชนและ กระตุ้นเตือนความจำของประชาชน ว่ายังคงมีพรรคการเมืองนี้ดำเนินกิจการทางการเมืองอยู่ โดย ในส่วนของพรรคไทยรักไทยนั้น หยิบยกวิธีการการดำเนินการทางการเมืองที่พรรคนำมาใช้ อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง คือ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อ โดยเฉพาะการซื้อโฆษณาบน หน้าหนังสือพิมพ์ การติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ของพรรคตามถนนหนทาง และพื้นที่ สาธารณะที่สามารถพบเห็นได้อย่างสะดุดตา เช่น สี่แยกการจราจร ป้ายรถประจำทาง ย่านชุมชนและ การค้า และการโฆษณาแฝงไปในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ที่ได้นำนโยบายของพรรคไทยรักไทยไป ปฏิบัติ อาทิ โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการนำเงินหยวนบนดินไปเป็นทุนการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษา โครงการธนาคารประชาชน ซึ่งก็สร้างภาพลักษณ์ที่ดีและเพิ่มคะแนนนิยมให้กับพรรคได้ มากขึ้น

²¹ สำหรับแกนนำของพรรคที่รับตำแหน่งรัฐมนตรี อาทิ นายจาตุรนต์ ฉายแสง นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ พล.ต.อ.ชิดชัย วรรณสถิตย์ เป็นรองนายกรัฐมนตรี พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นายสมศักดิ์ เทพสุทิน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และ นางสุดารัตน์ เกตุราพันธุ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนมีตำแหน่งใน พรรคเป็นรองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย, อ้างถึงใน “คณะรัฐมนตรี ทักษิณ 2/1,” *A Day Weekly* (17-23 มีนาคม 2548):16-17.

และเมื่อเข้าสู่การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การศึกษานี้พบว่าพรรคไทยรักไทยมักจะประดิษฐ์คำขวัญและ/หรือวลี ที่เสมือนคำโฆษณาแล้วประกาศต่อสาธารณะเพื่อให้เป็นที่จดจำได้ง่าย ซึ่งรวบรวมไว้ดังนี้²²

เริ่มต้นตั้งแต่การก่อตั้งพรรค คำขวัญ (Slogan) ที่นำมาใช้และต่อเนื่องจนถึงการเลือกตั้งทั่วไป คือ **“คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อไทยทุกคน”** ซึ่งบ่งบอกแนวคิด และวิธีการทำงานว่าพรรคไทยรักไทยเสนอตัวในการคิดและทำ แบบใหม่ เพื่อคนไทยทุกคน ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 พรรคไทยรักไทย นำคำขวัญ **“พรรคการเมืองที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง”** และปรับเปลี่ยนเป็น **“พรรคไทยรักไทย หัวใจคือประชาชน”** ในช่วงปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นปีก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป และในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี พ.ศ. 2547 พรรคไทยรักไทยเริ่มรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งด้วย คำขวัญ **“4 ปีซ่อม 4 ปีสร้าง”** เพื่อบอกเล่าถึงการทำงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา พร้อมทั้งประกาศว่าพรรคจะทำอะไรต่อไปในอีก 4 ปีข้างหน้า และเมื่อเปิดศักราชใหม่ในปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยปรับเปลี่ยนคำขวัญให้สอดคล้องกับนโยบายที่ใช้ในการเลือกตั้งเป็น **“โอกาส คือ อนาคต”** และเมื่อมีการจับสลากได้หมายเลขประจำพรรคเพื่อใช้ในการเลือกตั้งเป็นที่เรียบร้อยแล้ว พรรคไทยรักไทย ได้นำคำขวัญที่ว่า **“เลือกทักษิณมาทำงาน กาเบอร์ 9 ทั้งสองใบ”** มารณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นหลัก ซึ่งคำขวัญเหล่านี้เป็นการประดิษฐ์คำที่สื่อความหมายได้อย่างกระชับ ชัดเจน เข้าใจง่าย ทั้งสามถนัดใจให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งตัดสินใจลงคะแนนให้ได้ไม่ยาก

ส่วนภายหลังการยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 หลังจากที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเผชิญปัญหาทางการเมืองอย่างหนัก พรรคไทยรักไทยเริ่มด้วย **“ประเทศชาติเดินหน้ามาไกลแล้ว... 2 เมษายน อนาคตของประเทศต้องไม่ถอยหลัง”** และเมื่อใกล้วันเลือกตั้ง ท่ามกลางแรงเสียดทานทางการเมือง พรรคไทยรักไทยใช้คำขวัญในการโน้มน้าวให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันให้มาก กล่าวคือ **“ยึดมั่นประชาธิปไตย รักษากติกา เดินหน้าปฏิรูปการเมืองไทย”** และโน้มน้าวให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นถึงความยึดมั่นในประชาธิปไตยของ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ว่า **“ทักษิณเดินหน้า...รักษาประชาธิปไตย”** ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงบทบาทให้สมกับคำกล่าวอ้างที่ว่าพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ที่

²² รวบรวมจากเอกสารเผยแพร่ของพรรคไทยรักไทย.

ยึดมั่นในกฎ กติกา และพร้อมที่จะเป็นกำลังสำคัญในการร่วมปฏิรูปการเมืองรอบใหม่ ซึ่งบรรดา คำขวัญและหรือวลีเหล่านี้ หากมองมุมหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นเพียงการสร้างสรรคดี้อยคำขึ้นมา เพื่อให้เป็นที่จดจำได้ง่าย หรือกล่าวอย่างถึงที่สุด คือ เป็นการเผยแพร่ต่อสาธารณะด้วยวิธีการ โฆษณาชวนเชื่อ (Propagandise) ประเภทหนึ่งเท่านั้น แต่ด้วยวิธีการเช่นนี้กลับเป็นที่ดึงดูดใจ ประชาชน เป็นการสร้างความจดจำให้ได้ในระยะเวลาอันสั้น เช่น ผู้คนทั่วไปเมื่อนึกถึงพรรคไทยรักไทย ก็สามารถบอกกล่าวได้ทันทีว่า “คิดใหม่ ทำใหม่” ซึ่งเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์อันดีและสะท้อน ลักษณะของพรรค และน่าจะมีผลต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในที่สุด

จากการพิจารณาลักษณะของพรรคไทยรักไทยตามแนวคิดของ Palombara and Weiner พบว่าพรรคไทยรักไทยยังมีลักษณะผสมผสาน กล่าวคือ พรรคไทยรักไทยมีผู้นำและกลุ่ม แกนนำของพรรคที่ปรารถนาอย่างชัดเจนที่จะเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจรัฐในฐานะรัฐบาล เพื่อ การบริหารราชการแผ่นดินและนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผ่านการเลือกตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตย และเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสมในการเลือกตั้งสมัยแรกของพรรค ส่วนสมัยต่อมาจัดตั้งรัฐบาล พรรคเดียวเนื่องจากพรรคกลายเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมาก (Majority Party) ตามที่ทราบกัน เช่นเดียวกับการสร้างคะแนนนิยมทั้งในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และการดำเนินกิจการ ทางการเมืองในฐานะรัฐบาล พรรคไทยรักไทยรู้จักเลือกใช้โอกาสและความได้เปรียบเชิงสถานะที่มี อยู่ ให้เป็นประโยชน์ต่อบุคลากรและพรรคในการสร้างความนิยมทางการเมืองให้เพิ่มขึ้น และจะทำให้ พรรคได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมากตามที่ปรากฏ

3. การวิเคราะห์จัดประเภทของพรรคไทยรักไทย

Duverger²³ จำแนกประเภทของพรรคการเมืองออกตามลักษณะของการมีสมาชิก พรรคอีก โดยแบ่งเป็น

3.1 พรรคมวลชน (Mass Party) หมายถึง พรรคการเมืองที่มีฐานสมาชิกกว้าง และกระจายไปสู่มวลชน พรรคประเภทนี้นั้น มักมีการกำเนิดเป็นพรรคที่มีอุดมการณ์ที่สามารถ ผูกพันฐานมวลชน โดยอาจจะกำเนิดขึ้นในกรอบของรัฐสภา ก่อนจะขยายวงกว้างไปสู่มวลชน แต่ก็ มีพรรคมวลชนในหลายกรณีที่เกิดจากการรวมกลุ่มของมวลชนนอกสภา โดยยึดอุดมการณ์ร่วมกัน ซึ่งพรรคการเมืองประเภทนี้ คือ พรรคคอมมิวนิสต์และพรรคสังคมนิยมในยุโรป

²³ Maurice Duverger, *Political Parties : Their Organizations and Activity in the Modern State* (London: Nethen 1964), pp. xxiv - xxvii.

3.2 พรรคของกลุ่มคนจำนวนจำกัด (Cadre Party) หมายถึง พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของนักการเมืองเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมือง อาจเป็นการรวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วขยายไปสู่วงกว้าง พรรคการเมืองประเภทนี้มักมีโครงสร้างรวมศูนย์ อำนาจอยู่กับบุคคลที่เป็นผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารพรรคเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะเป็นพรรคที่มีการบริหารงานหรือสายการบังคับบัญชาภายในพรรคในรูปแบบการรวมอำนาจ (Centralization) เช่น พรรคนาซี ในเยอรมัน พรรคฟาสซิสต์ ในอิตาลี

การศึกษานี้นำลักษณะการจัดประเภทของพรรคการเมืองตามโครงสร้างของพรรค และการจัดประเภทตามโครงสร้างสมาชิกพรรคมาพิจารณาร่วมกัน พบว่าพรรคไทยรักไทยมีโครงสร้างสมาชิกพรรคในลักษณะผสม 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนหนึ่งพรรคไทยรักไทยพยายามที่จะขยายฐานสมาชิกให้กว้างโดยทำการรวบรวมจำนวนสมาชิกพรรคให้ได้มากที่สุด ซึ่งปรากฏเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ว่าพรรคไทยรักไทยมีลักษณะการขยายจำนวนสมาชิกพรรคแบบลูกโซ่²⁴ ซึ่งการขยายฐานสมาชิกเช่นนี้ก็เพื่อให้การกระจายฐานสมาชิกไปสู่มวลชน เพื่อเป็นฐานเสียงทางการเมือง (Voter Base) ที่แข็งแกร่งให้กับพรรคไทยรักไทยในทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเป็นจำนวนมาก เช่น ในพื้นที่ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าพรรคไทยรักไทยมุ่งหวังที่จะเป็นพรรคมวลชนให้ได้ในความหมายของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ส่วนที่สอง คือ โครงสร้างสมาชิกพรรคในส่วนบนนั้น มีลักษณะเป็นการจำกัดกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะกลุ่มทุน ที่ร่วมกันก่อตั้งและดูแลการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย ตามที่ได้อธิบายถึงการรวมตัวของกลุ่มทุนที่ถือเป็นฐานเศรษฐกิจของพรรค และถือเป็นกลุ่มนำที่มีบทบาททั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเป็นตัวแทนของกลุ่มการเมืองภายในพรรค เมื่อโครงสร้างส่วนบนถูกจำกัดที่กลุ่มทุน อำนาจจึงมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ผู้บริหารพรรคเป็นหลัก ตัวอย่างที่

²⁴ รายงานข่าวจากการประชุมใหญ่สามัญประจำปี พ.ศ. 2548 ของพรรคไทยรักไทย เมื่อ 24 เมษายน พ.ศ. 2548 ได้รับการเปิดเผยจากสมาชิกระดับแกนนำพรรคคนหนึ่งว่า การสร้างเครือข่ายพรรค อาจตั้งเป็นชมรมหรือองค์กรอย่างเป็นทางการ มีการขยายฐานสมาชิกแบบลูกโซ่และแกนนำลงไปทุกระดับ ตั้งแต่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านและกำหนดเป้าหมายจำนวนสมาชิกต่อเขต เช่น ภาคเหนือ หนึ่งเขตเลือกตั้งต้องมีสมาชิกไม่ต่ำกว่า 5 หมื่นคน และเครือข่ายพรรคต้องเชื่อมโยงกับองค์กรทั้งเอกชนและราชการ โดยใช้ภาคเหนือเป็นพื้นที่นำร่อง, อ้างถึงใน “สร้างเครือข่ายขยายสมาชิกแบบลูกโซ่,” มติชน (25 เมษายน 2548), น. 15.

ชัดเจน คือ การที่นายสุริยา ลาภวิสุทธิสิน และนายอนุทิน ชาญวีรกูล เข้าเป็นสมาชิกพรรคก็ได้รับการคัดเลือกให้เป็นกรรมการบริหารพรรคด้วยทันที²⁵

เมื่อพิจารณาดังนี้แล้ว จึงกล่าวได้ว่าพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองที่มีโครงสร้างของพรรคและโครงสร้างของสมาชิกพรรคในลักษณะที่แอบอิงเกื้อกูลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ **กลุ่มบุคคลชนชั้นทุน** ที่อยู่ในระดับบนของพรรคไทยรักไทย เกาะกุมตำแหน่งสำคัญภายในรัฐบาลและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการต่าง ๆ ภายในพรรค จะเป็นกลุ่มที่รวมศูนย์การกำหนดทิศทางดำเนินกิจการและการตัดสินใจทางการเมืองของพรรค อันทรงอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ขณะเดียวกันก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพึ่งพิงฐานมวลชนของพรรคที่ใช้แนวทางในการขยายฐานสมาชิกแบบลูกโซ่ ในการเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญจากสมาชิกพรรคที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ

นอกจากนี้ การที่พรรคไทยรักไทยได้ดำเนินกิจการทางการเมือง โดยการให้พรรคการเมืองอื่นยุบรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทยในช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2547 ได้ทำให้พรรคไทยรักไทยมีลักษณะกลายเป็นพรรคเด่น (Dominant Party) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยจึงกลายเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด (Majority Parties) ซึ่งน่าจะตรงกับข้อสังเกตหนึ่งของ Duverger ที่ว่า พรรคเสียงข้างมาก (Majority Parties) หรือพรรคที่มีแนวโน้มจะขยายขนาดเป็นพรรคเสียงข้างมาก มักไม่ปรากฏในระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค (Multi-party System) ยกเว้นในกรณีที่เป็นพรรคเด่น (Dominant Party) แต่จะเป็นลักษณะปกติของระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค (Two-party System) ในกรณีที่มีระบบคู่ (Dualist System) ดังในระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากความสำเร็จทางการเมืองในการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งที่ผ่านมา ในกรณีของพรรคไทยรักไทยอาจจะกล่าวว่าเป็นพรรคเด่น (Dominant Party) เพียงพรรคเดียวท่ามกลางระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค (Multi-party System) ในสังคมการเมืองไทย ณ เวลา

²⁵ นายสุริยา ลาภวิสุทธิสิน และนายอนุทิน ชาญวีรกูล เป็นกรรมการบริหารพรรคลำดับที่ 56 และ 62 ตามลำดับ, อ้างถึงใน “คณะกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย (จำนวน 119 คน),” มติชน (26 เมษายน 2548), น. 13.

นั้น ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดประเภทพรรคการเมือง คือ การพิจารณาความสำคัญของพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองนั้น มีความสำคัญอย่างไรต่อระบอบการเมืองการปกครองในสังคมการเมืองหนึ่ง โดย Giovanni Sartori²⁶ ได้มองถึงพลัง (Strength) ของพรรคการเมืองว่าเป็นตัวที่กำหนดความสำคัญของพรรค ซึ่งตามความเข้าใจโดยทั่วไปสิ่งบ่งบอกถึงพลังของพรรคอาจจะหมายถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคนั้นมี แต่ Sartori มองว่า พลังของพรรคไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ขึ้นอยู่กับ “คุณค่าของตำแหน่งแห่งที่” (Position Value) ของพรรคการเมืองนั้น ซึ่ง Sartori อธิบายว่า พลังจากจำนวนที่นั่ง (Strength in Seats) ในสภาผู้แทนราษฎรไม่เพียงพอที่จะดูว่าพรรคนั้นมีพลังทางการเมืองที่มากหรือน้อย หากแต่ต้องพิจารณาว่า “พรรคเป็นเครื่องมือสำคัญ” (Instrument) ของการจัดตั้งและการบริหารงานของรัฐบาลหรือไม่ พรรควางบทบาททางการเมืองของตนอย่างมีศักยภาพ มีคุณค่า และมีอิทธิพลต่อบริบทแวดล้อมในสังคมการเมืองอย่างไร โดยในขั้นต้นจะต้องดูที่ศักยภาพของการเข้าร่วมบริหารประเทศและการจัดตั้งรัฐบาล

หากนำการศึกษาของพรรคไทยรักไทยมาอธิบายตามความคิดของ Sartori สามารถกล่าวได้ว่าพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคการเมืองที่เปี่ยมไปด้วยพลัง (Strength) ทั้งพลังจากการสนับสนุนของประชาชน พลังจากการมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากเป็นอันดับหนึ่ง และพลังจากการวางบทบาทของพรรคให้อยู่ในฐานะที่พรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ มิอาจจะต่อรองใด ๆ ทางการเมืองได้อย่างง่ายนัก และสิ่งเหล่านี้ได้ทำให้พรรคไทยรักไทยกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ทั้งรัฐบาลผสมและรัฐบาลพรรคเดียวในเวลาต่อมา ซึ่งพลังเหล่านี้ล้วนส่งเสริมให้คุณค่าของตำแหน่งแห่งที่ของพรรคไทยรักไทยในช่วงที่ดำเนินกิจการทางการเมืองอยู่นั้น ส่งผลต่อบริบทแวดล้อมในสังคมการเมืองอย่างมาก อาทิ การเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เห็นเด่นชัด คือ การนำนโยบายมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการรณรงค์ทางการเมือง และส่งผลให้พรรคการเมืองอื่นต้องปรับตัวตามการนำของพรรคไทยรักไทย ตามที่ได้อธิบายไปแล้ว

อย่างไรก็ดี ด้วยพัฒนาการขององค์ความรู้ทางด้านพรรคการเมืองในสาขาวิชารัฐศาสตร์มีความก้าวหน้าไปมาก การพึ่งพิงหรืออาศัยกรอบการวิเคราะห์ของนักรัฐศาสตร์ทางด้านพรรคการเมืองเปรียบเทียบกับหรือโครงสร้างพรรคการเมืองเปรียบเทียบกับในอดีตแต่เพียงอย่างเดียวนั้น

²⁶Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems : A Framework for Analysis*. Vol.1

(Cambridge: Cambridge University, 1976), pp. 121-123.

คงไม่เพียงพอ ดังนั้น การศึกษานี้จึงนำข้อเสนอของ Panebianco²⁷ ที่ได้ขยายความคิดของ Kirchheimer ในเรื่องการจัดประเภทของพรรคการเมืองในสังคมการเมืองสมัยใหม่ โดยที่ Kirchheimer นั้น ได้เสนอประเภทพรรคการเมืองที่มีลักษณะนโยบายตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกกลุ่ม เพื่อให้พรรคได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง โดยที่เรียกพรรคประเภทนี้ว่า Catch-all Party เนื่องจากบริบทแวดล้อมในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น พรรคการเมืองคลายความยึดมั่นในอุดมการณ์พรรคดลลง ทั้งยังถูกกดดันด้วยกลุ่มผลประโยชน์ การต่อรองทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาบีบคั้นในพรรคมากขึ้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดพรรคการเมืองที่ผลิตสร้างนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือประชาชนให้ทั่วถึงและครอบคลุม เพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด โดยพรรคลักษณะ Catch-all Party นี้ จะไม่มุ่งจำกัดสมาชิกไว้ที่ชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งหรือเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม แต่เปิดโอกาสให้มีการรวมกลุ่มในลักษณะบูรณาการ และทำหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของสมาชิกในสังคม และพรรคการเมืองประเภทนี้เริ่มมีมากขึ้นนับแต่การสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา

สำหรับพรรคไทยรักไทยแล้ว หากพิจารณาในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งด้วยการนำนโยบายมาดำเนินกิจการทางการเมืองจนเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประสบความสำเร็จ และหากพิจารณาลงไปในรายละเอียดของนโยบายเหล่านั้น พบว่าพรรคไทยรักไทยก็มีลักษณะของพรรคการเมืองที่เป็นพรรคที่จัดทำนโยบายเพื่อตอบสนองหรือเรียกร้องความสนใจจากประชาชนในทุกระดับ และทุกภาคส่วน หรือกล่าวได้ว่าพรรคไทยรักไทยก็มีลักษณะของความเป็นพรรค Catch-all โดยมีการนำเสนอของพรรคตามที่ได้แสดงให้เห็นถึงนโยบายของพรรคไว้ในบทที่ 3 ที่ผ่านมา โดยนโยบายของพรรคไทยรักไทย พยายามที่จะจำแนกกลุ่มเป้าหมาย ร่วมด้วยการโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อให้เข้าถึงเป้าหมายอย่างแม่นยำและนโยบายของพรรคที่ผ่านมาสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้พรรคประสบความสำเร็จในที่สุด

ที่น่าสนใจ คือ การจัดประเภทพรรคการเมืองของ Panebianco ที่การศึกษานี้คิดว่าสามารถนำมาอธิบายพรรคไทยรักไทยได้ โดยที่ Panebianco แบ่งพรรคการเมืองออกเป็น 2 รูปแบบ โดยแบบแรกนี้เป็นลักษณะของพรรคการเมืองแบบเก่า คือ Mass Bureaucratic Parties ใน

²⁷ Angelo Panebianco, *Political Parties : Organization & Power* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), pp. 262-263.

พรรคการเมืองแบบนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับพรรคมวลชน (Mass party) ที่ Duverger เสนอ²⁸ กล่าวคือ²⁹

1. การบริหารจัดการอำนาจแบบรวมศูนย์ในลักษณะของระบบราชการ
2. ให้ความสำคัญกับสมาชิกพรรค สายการบังคับบัญชาแนวดิ่งที่เคร่งครัดชัดเจน วางอยู่บนหลักการที่ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นเจ้าของพรรค
3. ให้ความสำคัญกับความโดดเด่นของผู้นำพรรค หรือแกนนำพรรค
4. การสนับสนุนทางการเงินมาจากสมาชิกพรรคและกิจกรรมทางการเมืองของพรรค รวมถึงองค์กรภายนอกพรรค อาทิ สหภาพการค้า สหกรณ์
5. จุดเน้นสำคัญอยู่ที่อุดมการณ์ทางการเมือง บทบาทศูนย์กลางของพรรค และความเชื่อมั่นภายในพรรค

ส่วนลักษณะของพรรคการเมืองแบบใหม่ คือ Electoral-professional Parties มีลักษณะ

1. การบริหารจัดการอำนาจแบบรวมศูนย์ในลักษณะของมืออาชีพ (ที่มีความชำนาญเชี่ยวชาญเฉพาะ)
2. มุ่งที่การเลือกตั้งเป็นหลัก สายการบังคับบัญชาไม่เคร่งครัดนัก และให้ความสนใจต่อความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นหลัก
3. ความเด่นดังของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนพรรค และให้ความสำคัญกับลักษณะผู้นำของพรรคอย่างมาก
4. การสนับสนุนทางการเงินมาจากกลุ่มผลประโยชน์และกองทุนสาธารณะ
5. จุดเน้นสำคัญอยู่ที่ภาวะผู้นำ ศูนย์กลางของพรรคมาจากสมาชิกพรรคที่ก้าวมาตามลำดับขั้น และตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนพรรค

²⁸ Steven B. Wolinetz, "Beyond the Catch-All Party : Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies," in Political Parties : Old Concepts and New Challenges, Richard Gunther, Jose Ramon Montero and Juan J. Linz, ed. (New York: Oxford University Press, 2002), p. 146.

²⁹ Angelo Panebianco, Political Parties : Organization & Power, p. 264.

การศึกษานี้มองว่าพรรคไทยรักไทยมีประเภทของพรรคการเมืองในลักษณะของความเป็นพรรค Electoral-professional เนื่องจากพรรคไทยรักไทยมีการดำเนินการทางการเมืองเพื่อมุ่งหวังการได้มาซึ่งชัยชนะจากการเลือกตั้ง อันเป็นเครื่องชี้วัดผลสำเร็จทางการเมือง โดยโครงสร้างการบังคับบัญชาหรือการใช้อำนาจของผู้นำพรรคนั้น มีลักษณะรวมอำนาจ ผู้นำพรรคมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งนี้ที่มาจากการก่อตั้งพรรคที่เป็นการริเริ่มของ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ซึ่งเป็นอดีตผู้นำในองค์กรธุรกิจที่เน้นการบริหารเพื่อผลสัมฤทธิ์ มีความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการ กอปรกับการเป็นผู้ก่อตั้งพรรคเองจึงมีความเป็นเจ้าของพรรคสูง และยังแสดงความเป็นเจ้าของพรรคด้วยการสะท้อนผ่านการบริจาคเงินสนับสนุนพรรคโดยภริยาผู้นำพรรค รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายที่เข้ามาร่วมงานกับพรรค บุคคลสำคัญที่มีชื่อเสียงในสังคมการเมืองไทยได้เข้ามาร่วมงานกับพรรคเป็นจำนวนมากนับตั้งแต่พรรคเริ่มดำเนินกิจการทางการเมืองเรื่อยมา และกลุ่มผลประโยชน์หรือบุคคลผู้มีชื่อเสียงทั้งหลายนั้น ได้รับการจัดสรรให้อยู่ในกลุ่มนำที่มีความโดดเด่น แต่อย่างไรก็ดีพบว่ามีการสังกัดเป็นกลุ่มการเมืองจำนวนมากภายในพรรคไทยรักไทย และมีการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ภายในพรรค เพื่อเข้าสู่ตำแหน่งที่สำคัญทางการเมืองเมื่อเป็นรัฐบาล ทำให้ผู้นำพรรคต้องพยายามจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองเพื่อสร้างความสมดุลภายในพรรค นอกจากนี้พรรคไทยรักไทยให้ความสำคัญแก่ผู้นำเป็นอย่างมาก ที่ชัดเจนคือการสร้างให้ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ผู้นำของพรรค มีความโดดเด่นขึ้นท่ามกลางผู้นำพรรคการเมืองที่มีอยู่ในเวลานั้น ซึ่งการให้ความสำคัญกับผู้นำพรรคอย่างมากเช่นนี้ ทำให้แยกแยะระหว่างตัวผู้นำกับบทบาทของพรรคลำบาก

และเป็นจุดอ่อนของพรรคที่นำตัวองค์กรไปผูกติดอยู่กับบุคคล ทำให้การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ไม่ได้เป็นไปอย่างอิสระ ส่วนในเรื่องของความเป็นสถาบัน น่าสนใจว่าพรรคไทยรักไทยที่การศึกษานี้พบว่าเป็นพรรคการเมืองในแบบ Electoral-professional นั้น ตามความคิดของ Panebianco เสนอว่าพรรคการเมืองที่มีลักษณะเป็นพรรค Electoral-professional เช่นนี้จะเป็นสถาบันต่ำ³⁰ สอดคล้องกันกับการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นสถาบันของพรรคที่อยู่ในระดับต่ำตามที่ได้อธิบายไปแล้ว

³⁰ Angelo Panebianco, *Political Parties : Organization & Power*, p. 267.

ความเป็นสถาบันการเมืองของพรรคไทยรักไทย

ด้วยความตระหนักดีว่า การพิจารณาการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย ในความหมายที่จะมุ่งสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองนั้น เป็นเรื่องที่ยากในหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ด้วยวิกฤตการณ์ทางการเมืองซึ่งมีที่มาจากการดำเนินกิจการทางการเมืองของ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ และแก้ไขปัญหาด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ถึงแม้จะมีความพยายามจาก พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ในการที่จะแก้ไขปัญหามติทางการเมือง ด้วยการประกาศไม่ขอรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลังการเลือกตั้ง³¹

อย่างไรก็ดี ท่าทีที่สุดแล้วก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน จากรัฐบาลรักษาการของ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อ 19 กันยายน และในส่วนที่ส่งผลกระทบต่อพรรคไทยรักไทยอย่างชัดเจน คือ นอกเหนือจากการถูกยึดอำนาจการปกครองแล้ว ยังถูกวินิจฉัยโดยตุลาการรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคการเมือง ด้วยข้อกล่าวหาว่าจ้างพรรคเล็กลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ซึ่งอัยการสูงสุดเป็นผู้ร้องพร้อมระบุความผิดให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค³² โดยหลังจากตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมายและเป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตยอย่างร้ายแรง จึงมีคำพิพากษาให้ยุบพรรคไทยรักไทย และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยจำนวน 111 คน เป็นเวลา 5 ปี เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2550

³¹ “ประกาศไม่รับ ‘นายกฯ’ ‘ทักษิณ’ ยอม,” มติชน (5 เมษายน 2549), น. 1, 14.

³² โดยมีข้อกล่าวหาว่า พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขฐานข้อมูลสมาชิกพรรคพัฒนาชาติไทยและจ่ายเงินสนับสนุนพรรคพัฒนาชาติไทยเพื่อให้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตที่พรรคไทยรักไทยลงสมัครเพียงพรรคเดียว เพื่อแก้ไขปัญหาระยะคะแนนเสียงไม่ถึง 20% ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 66 (1) ที่ระบุว่าเป็นการกระทำการอันมีลักษณะเป็นการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทาง ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และ (2) เป็นการกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541. อ้างถึงใน “ทพ.อวสาน ยุบ/ตัดสิทธิ 5 ปี - ‘ปชป.’ รอด,” มติชน (31 พฤษภาคม 2550), น. 1, 14.

ภายหลังจากที่มีการยุบพรรคไทยรักไทย และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคทั้ง 111 คนแล้ว โดยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ดู ภาคผนวก ก) ส่วนสมาชิกพรรคไทยรักไทยทั้งหมดจึงต้องสิ้นสภาพไปโดยปริยาย แต่ยังมีการรวมกลุ่มทางการเมืองโดยใช้ชื่อว่ากลุ่มไทยรักไทย และเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 กลุ่มไทยรักไทยมีมติให้อดีตสมาชิกพรรคไทยรักไทยย้ายเข้าพรรคพลังประชาชน³³ โดยให้เหตุผลว่าพรรคพลังประชาชนเป็นพรรคที่มีนโยบายและอุดมการณ์คล้ายคลึงพรรคไทยรักไทยในอดีต สำหรับพรรคพลังประชาชนนั้นเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็ก ก่อตั้งเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2541 และมีการดำเนินกิจการทางการเมืองครั้งสุดท้าย คือ การลงสมัครรับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 โดยได้รับการเลือกตั้งทั้งหมด 3 คน จากจังหวัดกระบี่ เขต 1 และเขต 3 และจากจังหวัดตรัง เขต 2³⁴

นอกจากนี้แล้ว เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี พ.ศ. 2550 ของพรรคพลังประชาชน มีการลงคะแนนของสมาชิกเพื่อเลือกหัวหน้าพรรค ผลปรากฏว่านายสมัคร สุนทรเวช ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรค และ นพ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี เป็นเลขาธิการพรรค โดยนายสมัครนั้นถึงกับประกาศว่าตนจะเป็นนอมินีให้กับ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ³⁵ ส่วน นพ.สุรพงษ์ เปิดเผยว่าหากใครจะกล่าวว่าพรรคพลังประชาชนเป็นนอมินีของพรรคไทยรักไทยนั้นก็ขอไม่ปฏิเสธ³⁶ และจะสานต่อนโยบายและอุดมการณ์ของพรรคไทยรักไทยเป็นหลัก นอกจากนี้ที่ประชุมของพรรคพลังประชาชนยังได้มีมติย้ายที่ทำการพรรคจากสำนักงานดอนเมืองมาที่อาคารไอเอฟซีที่ ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ซึ่งเป็นที่ตั้งของพรรคไทยรักไทยเดิม

ต้องยอมรับว่าปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นนั้น อยู่นอกเหนือจากการคาดหมายของการศึกษา เป็นปัจจัยแทรกซ้อนที่มีอาจคาดการณ์ไว้ก่อนล่วงหน้าและกระทบต่อการศึกษาในงานนี้พอสมควร ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยจึงมีความยากลำบาก

³³ “มติ ทรท. สั่งอดีต ส.ส. ทั้งหมดย้ายชบพรรคพลังประชาชน,” อ้างถึงใน <http://www.innnews.co.th/Politic.php?nid=51588> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 26 สิงหาคม 2550].

³⁴ “สรุปรวมพรรคไม่ปะดับแย่งที่นั่ง ทรท. ได้ถึง 9 เขต,” อ้างถึงใน <http://thairath.co.th/online.php?section=newsthairathonline&content=3600> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 30 เมษายน 2549].

³⁵ “ ‘สมัคร’ ชัดเจนหลังนั่ง หน.พปช. นอมินี ‘แก้ว’, ” มติชน (25 สิงหาคม 2550), น. 1-2.

³⁶ “ ‘เลียบ’ ไม่ปฏิเสธเป็น ‘นอมินี’ ทรท., ” มติชน (25 สิงหาคม 2550), น. 14.

ในการที่จะหาข้อสรุปว่าท้ายที่สุดแล้ว พรรคไทยรักไทยที่มีการแปรเปลี่ยนรูปมาเป็นพรรคพลังประชาชนนั้น จะถือว่าเป็นการต่อเนื่องในความหมายของการเป็นสถาบันการเมืองได้หรือไม่ เพราะด้วยสมาชิกพรรคและแกนนำของพรรคพลังประชาชนที่มีส่วนมากก็คืออดีตสมาชิกพรรคไทยรักไทยเท่านั้นเอง ดังนั้น ในการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นสถาบันการเมืองของพรรคไทยรักไทย จึงทำการศึกษาระดับความเป็นสถาบันการเมืองของพรรคไทยรักไทย ในช่วงระยะเวลาการดำเนินกิจการทางการเมืองกระทั่งถึงการยุบพรรคและแปรเปลี่ยนเป็นพรรคพลังประชาชน โดยนำหลักทฤษฎีที่ว่าด้วยความเป็นสถาบันทางการเมืองของแซมมวล พี. ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) มารองรับในการวิเคราะห์พรรคไทยรักไทย รวมถึงนำข้อเสนอของ Angelo Panebianco มาพิจารณาด้วย

ในการศึกษาเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง สิ่งหนึ่งที่ต้องพิจารณาก็คือ ความมีเสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability) และ/หรือระดับของความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization) ซึ่งแซมมวล พี. ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington)³⁷ เสนอปัจจัยที่ใช้เป็นดัชนีในการวัดระดับการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบัน ดังนี้

1. **ขอบเขตของการสนับสนุน (Scope of Support)** หมายถึง การที่สถาบันใดมีจำนวนสมาชิกมากและมาจากกลุ่มในสังคมที่หลากหลาย จะเป็นสิ่งที่แสดงถึงการได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากประชาชนในขอบเขตที่กว้างขวาง สถาบันทางการเมืองนั้นจะมีเสถียรภาพในระดับสูง แต่หากสถาบันใดมีสมาชิกจำนวนน้อยและปิดแคบอยู่เฉพาะในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งของสังคม ก็แสดงให้เห็นถึงการขาดพลังสนับสนุนจากประชาชนในวงกว้าง อันจะส่งผลให้สถาบันทางการเมืองขาดเสถียรภาพและมีการพัฒนาอยู่ในระดับต่ำ

ในส่วน of พรรคไทยรักไทยนั้น กล่าวได้ว่าได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การที่พรรคไทยรักไทยได้คะแนนเสียงอย่างท่วมท้นและคะแนนมาจากหลากหลายส่วน ถือได้ว่าเป็นการขยายขอบเขตของการสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกของพรรค คือ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 การที่พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงอย่างมากทั้งจากในพื้นที่ชนบทต่างจังหวัดที่ห่างไกล

³⁷ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven and London: Yale University Press, 1968), pp. 12-24.

ขณะเดียวกันพรรคไทยรักไทยก็ได้รับการตอบรับ เป็นอย่างดีจากผู้คนในสังคม การเมืองบริเวณเมืองใหญ่และในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จากความสำเร็จทางการเมืองผ่านผล การเลือกตั้งที่ได้แสดงไว้ในบทที่ 3

เครื่องบ่งชี้ขอบเขตของการสนับสนุนที่ชัดเจนอีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากผล การเลือกตั้งที่ปรากฏเป็นรูปธรรมแล้ว นั่นคือ ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Poll) ที่มีต่อ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร พรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าพรรคไทยรักไทยนิยมการนำผล สำรวจความคิดเห็นมาใช้เป็นปัจจัยหนึ่ง ในการกำหนดแนวทางการดำเนินกิจการทางการเมืองใน ด้านต่าง ๆ เช่น การสร้างความนิยม การเปิดประเด็นและการตอบโต้ทางการเมืองกับฝ่ายตรงข้าม ทั้งในส่วนของพรรคและรัฐบาล อาจเป็นได้ว่าเนื่องจากพื้นฐานของผู้นำพรรค เคยมีประสบการณ์ เกี่ยวข้องกับการสำรวจความคิดเห็นหรือการทำโพลล์มาก่อน³⁸ แม้กระทั่งเมื่อแรกเข้ามาเริ่มงาน ทางการเมือง พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ก็มักจะอ้างถึงโพลล์ในการตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด อยู่บ่อยครั้ง³⁹

จากการติดตามผลสำรวจความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคไทยรักไทย และขอ นำเสนอบางส่วน ดังนี้

³⁸ในอดีต บริษัท ชินวัตรคอมพิวเตอรส์ แอนด์ คอมมิวนิเคชั่นส์ จำกัด ของ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร มีหน่วยสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจ เรียกว่า “ชินวัตรโพลล์” โดยมี ดร.นิยม ปุระคำ อดีตเลขาธิการสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นผู้ดูแล ตัวอย่างผลงานของชินวัตรโพลล์ เช่น การสำรวจ คะแนนนิยมผู้นำพรรคการเมืองและประเมินผลการเลือกตั้ง ส.ส. 13 กันยายน พ.ศ. 2535 ระบุนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ จะเป็นนายกรัฐมนตรี, อ้างถึงใน “เปิดใจเจ้าสำนักโพล,” ผู้จัดการรายสัปดาห์ (14-20 กันยายน 2535):26.

³⁹จากกรณีที่ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ นำพรรคพลังธรรมถอนตัวจากการสนับสนุนนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี จากพรรคชาติไทย ทั้งที่ก่อนหน้านี้ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ได้อ้างถึงผลสำรวจของ พรรคพลังธรรมที่ระบุว่าประชาชนต้องการให้อยู่ร่วมงานกับรัฐบาลต่อไป, อ้างถึงใน “โพลล์บังคับพลังธรรม 47% ให้ร่วมรัฐบาลต่อ,” ผู้จัดการรายวัน (15 พฤษภาคม 2539), น. 14.

ในวาระที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยบริหารงานครบ 3 ปี มีผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อนโยบายของรัฐบาลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ⁴⁰ ซึ่งปรากฏว่า ร้อยละ 82.7 เห็นว่ารัฐบาลสามารถบริหารงานได้ดีเป็นที่น่าพอใจ มีเพียงร้อยละ 8.9 เท่านั้นที่ระบุว่าไม่พอใจการบริหารงานของรัฐบาล ทั้งนี้ การบริหารงานที่ประชาชนรู้สึกพอใจมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ การบริหารงานด้านสาธารณสุข ร้อยละ 78.3 ด้านกีฬา ร้อยละ 77.1 และด้านการศึกษา ร้อยละ 76.4

นอกจากนี้ ยังมีผลสำรวจความนิยมในตัวผู้นำพรรคและผลงานรัฐบาลของเอแบคโพลล์ (ABAC POLL)⁴¹ ระบุว่า ผลงานที่ประชาชนพึงพอใจมากที่สุด คือ โครงการ 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 78 รองลงมาคือ การแก้ปัญหายาเสพติด ร้อยละ 76.3 และร้อยละ 65.2 พอใจโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค สำหรับความนิยมต่อพรรคการเมือง เปรียบเทียบระหว่างพรรคไทยรักไทยกับพรรคประชาธิปัตย์ ในช่วงเวลาที่รัฐบาลทำงานมาครบ 1 ปี 2 ปี และ 3 ปี 6 เดือน ปรากฏว่าความนิยมที่มีต่อพรรคไทยรักไทยสูงกว่าพรรคประชาธิปัตย์กว่าสองเท่าตัวในทุกช่วงเวลา นอกจากนี้ ความนิยมต่อ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยในฐานะนายกรัฐมนตรียังได้รับความนิยมสูงถึงร้อยละ 61.6 และหากจำแนกตามภาคพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความนิยมต่อ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ มากกว่าร้อยละ 50 ยกเว้นพื้นที่ภาคใต้

และผลสำรวจที่บ่งชี้ถึงแนวโน้มที่พรรคไทยรักไทยน่าจะเป็นรัฐบาล คือ ผลสำรวจความคิดเห็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน 400 เขตทั่วประเทศ ของเอแบคโพลล์ (ABAC POLL)⁴²

⁴⁰ ในเรื่อง “การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อนโยบายรัฐบาล ในวาระบริหารงานครบ 3 ปี” สํารวจกลุ่มตัวอย่างประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 5,800 คนทั่วประเทศ, อ้างถึงใน “โพลล์หลวงยกกันผลงาน 3 ปี รัฐบาลผ่าน,” เดลินิวส์ (29 พฤษภาคม 2547), น. 16.

⁴¹ ในเรื่อง “ผลงานรัฐบาลและคะแนนนิยม พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในสายตาประชาชน” สํารวจกลุ่มตัวอย่างประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 4,817 คน จาก 25 จังหวัดทั่วประเทศ, อ้างถึงใน “คะแนนนิยม ทรท. โลด ทิ้ง ปชป. ‘ทักษิณ’ พิวอร์ทั่วประเทศ ยกเว้นได้,” แนวหน้า (19 กรกฎาคม 2547), น. 10.

⁴² ในเรื่อง “โครงการสำรวจนำร่องเพื่อประมาณการจำนวนที่นั่ง ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ก่อนพรรคไทยรักไทย คิกออฟแคมเปญ : กรณีศึกษาตัวอย่างประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน 400 เขตทั่วประเทศ” สํารวจกลุ่มตัวอย่าง 26,133 คนทั่วประเทศ ระหว่างวันที่ 23 กันยายน - 16 ตุลาคม พ.ศ. 2547, อ้างถึงใน “โพลล์ 400 เขตทั่วประเทศ ‘ทรท.’ ยังแรง เชื้อ ‘ทักษิณ’ เป็นรัฐบาลรอบ 2,” มติชน (18 ตุลาคม 2547), น. 12.

พบว่าประชาชนร้อยละ 48.9 ระบุว่าจะเลือกพรรคไทยรักไทย ขณะที่ร้อยละ 34.9 ระบุว่าจะเลือกพรรคประชาธิปัตย์ ร้อยละ 4.2 ระบุว่าจะเลือกพรรคมหาชน และร้อยละ 3.4 ระบุว่าจะเลือกพรรคชาติไทย พร้อมทั้งคาดการณ์จำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อว่า พรรคไทยรักไทยจะได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 59 คน พรรคประชาธิปัตย์จะได้ 34 คน และพรรคชาติไทยได้ 7 คน ดังนั้น ผลสำรวจนี้ชี้ให้เห็นว่า หากมีการเลือกตั้งใหม่พรรคไทยรักไทยจะกลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง

2. ระดับของความเป็นสถาบัน (Level of Institutionalization) มีปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาเป็นองค์ประกอบในการวัดระดับดังต่อไปนี้

2.1 ความสามารถในการปรับตัวของพรรค (Adaptability) หมายความว่า น่าสนใจว่าพรรคไทยรักไทยได้มีการปรับเปลี่ยนจากพรรคการเมืองเชิงอุดมคติ โดยพิจารณาจากความต้องการที่จะทำงานการเมืองอย่างสร้างสรรค์ด้วยวิธีการใหม่ แต่ด้วยสิ่งที่ถือเป็น “ข้อจำกัดทางการเมืองไทย” คือ พรรคการเมืองใดที่ดั่งขึ้นใหม่ ต้องนำอดีตนักการเมืองและ/หรืออดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าเป็นสมาชิกพรรคบ้าง หากต้องการได้รับโอกาสในการเลือกตั้ง พ.ต.ท.ดร. ทักษิณจึงเลือกที่จะให้พรรคไทยรักไทยปรับตัว ด้วยการให้อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหลากหลายพรรค เข้ามาร่วมเป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย เพราะตระหนักดีว่าหากทำพรรคการเมืองเชิงอุดมคติแต่เพียงอย่างเดียว นั้น คงไม่มีทางประสบความสำเร็จได้ในระยะเวลานานสั้น

นอกจากนั้น การที่มีบุคคลให้ความสนใจในการเข้าร่วมงานกับพรรค ทำให้พรรคต้องปรับตัวเองด้วยการเพิ่มตำแหน่งทางการเมืองทั้งภายในพรรค โดยการเพิ่มตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคถึง 119 คน การเพิ่มตำแหน่งคณะผู้บริหารพรรค 19 คน ส่วนภายนอกพรรค คือ การแต่งตั้งตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี⁴³ ซึ่งมีที่มาจากความคิดของ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ โดยอ้างว่าเป็น

⁴³ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่มีใช่เป็นข้าราชการการเมือง ใช้ภาษาอังกฤษว่า Vice Minister for ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีให้ประจำในกระทรวงที่ได้รับมอบหมาย และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการฯ มีอัตราเงินเดือน 63,800 บาท (เทียบเท่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี) พร้อมเบี้ยประชุม แต่ไม่มีเงินประจำตำแหน่ง สามารถเบิกค่าใช้จ่ายค่าเดินทางไปราชการได้ เทียบเท่าข้าราชการระดับ 11 ไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการใด ๆ ทั้งนี้ วาระการดำรงตำแหน่ง 1 ปี, อ้างถึงใน วิษณุ เครืองาม, “การชี้แจงแนวทางการปฏิบัติงานเพิ่มเติม,” ใน สรุปผลการประชุมชี้แจงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ช่วยรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี, น. 14-22

การแบ่งเบาภาระงานของรัฐมนตรี ซึ่งการแต่งตั้งตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีนี้ เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากในช่วงหนึ่งถึงความเหมาะสม แต่ นายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี อธิบายว่า สามารถแต่งตั้งได้โดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545⁴⁴

อย่างไรก็ดี เริ่มมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีชุดแรกเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2546⁴⁵ และตำแหน่งนี้ก็ยังคงมีอยู่ต่อมาจนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยเฉพาะหลังการเลือกตั้ง เมื่อ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 รัฐบาลพรรคไทยรักไทยแต่งตั้งบุคลากรของพรรคเป็นกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีถึง 20 คน⁴⁶ ซึ่งการศึกษานี้พบว่านี่คือวิธีการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวของพรรคไทยรักไทย ที่ต้องมีการสรรหาและจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ให้สอดคล้องการเปลี่ยนแปลงของพรรคที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น จากการเข้ามาร่วมงานทางการเมืองของบุคคลหลากหลายสาขาอาชีพ

⁴⁴ ใน หมวด 1 การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี มาตรา 11 ระบุว่า นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

⁴⁵ จำนวน 11 คน อาทิ นายวัชร พวรรณเชษฐ์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายเกริกไกร จีระแพทย์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นายปิยะบุตร ชลวิจารณ์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงพาณิชย์ นายสจจักร เกษมสุวรรณ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการต่างประเทศ นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงสาธารณสุข ร.ต.ประพาส ลิ้มปะพันธุ์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงแรงงาน และในปีต่อมามีการแต่งตั้งเพิ่มเติมอีก อาทิ นายวิเศษ จูภิบาล ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงพลังงาน นายรุ่ง แก้วแดง ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ และนายเกรียงศักดิ์ โลหะชาละ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี, “วิเคราะห์ข่าวการเมืองในประเทศประจำเดือนพฤษภาคม 2546,” อ้างถึงใน <http://www.thethainews.com/old/analyzed/domestic/2546/0546/dpolitic.htm> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 1 พฤษภาคม 2549].

⁴⁶ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีรับทราบประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี โดยประกาศ ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2548 และคณะรัฐมนตรีรับทราบเมื่อ 5 เมษายน พ.ศ. 2548, อ้างถึงใน “สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี,” <http://www.moe.go.th/webpr/gov/gov91.html#25/1> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 1 พฤษภาคม 2549].

สำหรับเงื่อนไขของอายุของสถาบัน (Chronological Age) ก็สมควรที่จะต้องนำมาพิจารณากล่าวคือ Huntington มองว่าหากสถาบันทางการเมืองมีอายุในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัว หรืออีกนัยหนึ่งก็คือสถาบันทางการเมืองนั้นมีระเบียบและวิธีการในการตอบสนอง และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี ในช่วงเวลาที่ดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย ก่อนมีการรัฐประหารนั้น พรรคมีอายุของสถาบันที่เรียกได้ว่าเพิ่งจะเริ่มต้นทางการเมือง คือ เพียง 8 ปี 10 เดือนเท่านั้น หากนับถึงวันตัดสินให้ยุบพรรคเมื่อ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 แต่ต้องยอมรับว่าพรรคไทยรักไทยมีบทบาทโดดเด่นในการที่นำองค์กรให้ทัดเทียมกับสถาบันทางการเมืองหรือพรรคการเมืองอื่น แม้แต่การแปรเปลี่ยนมาเป็นพรรคพลังประชาชนซึ่งมองได้ว่าเป็นการพยายามปรับเปลี่ยนสถานภาพของพรรคไทยรักไทยเพื่อให้มีการดำเนินกิจการทางการเมืองต่อไป แต่ ณ วันนี้นี้ยังคงเป็นการยากที่จะตัดสินว่าพรรคพลังประชาชนนั้น จะประสบความสำเร็จทางการเมืองทัดเทียมหรือเทียบเท่าพรรคไทยรักไทยในอดีตได้หรือไม่ และอายุของพรรคพลังประชาชนจะยืนยาวเพียงใด ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งถือว่าอยู่นอกเหนือจากการศึกษานี้

อายุของกลุ่มผู้นำในสถาบัน (Generation of Elite) โดยพิจารณาจากการสืบทอดอำนาจของผู้นำ คือ หากการสืบทอดอำนาจโดยการเปลี่ยนกลุ่มผู้นำจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งเกิดขึ้นอย่างเรียบร้อย มีความต่อเนื่องและเป็นลำดับขั้นตอน ถือว่าองค์กรนั้นมีความเป็นสถาบันสูง สำหรับการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยนั้น จากการศึกษาพบว่าในระยะแรกของพรรคนั้นอายุเฉลี่ยของกลุ่มผู้นำในพรรคไทยรักไทยอยู่ที่ 50-55 ปี โดยที่ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ขณะก่อตั้งพรรคไทยรักไทยมีอายุ 49 ปี อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าไม่เคยมีที่ท่าที่ชัดเจนจาก พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร อดีตหัวหน้าพรรค ถึงเรื่องการเปลี่ยนวาระการนำพรรคไทยรักไทยหรือการวางตัวบุคคลให้เป็นผู้นำพรรคต่อไป กระทั่งเมื่อเกิดการรัฐประหาร พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ จึงประกาศลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2549⁴⁷ โดยให้เหตุผลว่าต้องการเสียสละให้กรรมการบริหารพรรคชุดใหม่เข้าทำหน้าที่แทน จึงมีผลทำให้ตำแหน่งกรรมการบริหารภายในพรรคทั้งหมดว่างลง และเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2549 มีการเสนอแต่งตั้ง

⁴⁷ “แม้ว่าส่งจดหมายลาออก แก่เกมยุบ สมคิดไขก๊อกด้วย,”

http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=31959 [เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 6 ตุลาคม 2549].

รักษาการหัวหน้าพรรคไทยรักไทย คือ นายจาตุรนต์ ฉายแสง⁴⁸ ทำหน้าที่รักษาการหัวหน้าพรรคไทยรักไทยต่อไป และต่อมาหลังจากที่เข้าร่วมกับพรรคพลังประชาชนแล้ว จึงมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรคพลังประชาชน

การทำหน้าที่ของสถาบัน (Organizations Functions) สถาบันทางการเมืองจะต้องสามารถปรับเปลี่ยนหรือสร้างหน้าที่หลักของสถาบันขึ้นใหม่ หากสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถตอบสนองและมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ซึ่งสถาบันจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไปได้โดยไม่ต้องยุติบทบาทลง เพราะหมดหน้าที่หรือบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว

ในอดีต พรรคไทยรักไทยพยายามที่จะปรับเปลี่ยนการทำหน้าที่ขององค์กร ที่มีใช้เพียงแต่ทำหน้าที่ทางการเมืองอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังมีมุ่งที่จะสร้างภาระหน้าที่ในการให้บริการต่อประชาชน ตัวอย่างที่ปรากฏ คือ การจัดตั้งหน่วยบริการประชาชน โทรศัพท์สายด่วนพรรคไทยรักไทย 1212 เพื่อเปิดรับเรื่องราวร้องทุกข์ร้องเรียนหรือขอคำปรึกษาในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ซึ่งพรรคไทยรักไทยจะทำหน้าที่ประสานงานอำนวยความสะดวกให้ โดยอาศัยความได้เปรียบในฐานะการเป็นรัฐบาล แต่ในเบื้องต้น พรรคยังคงสงวนสิทธิบริการเช่นนี้แก่ประชาชนผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคเท่านั้น

และหากพิจารณาถึงการเปลี่ยนสภาพพรรคไทยรักไทย ภายหลังจากการตัดสินใจยุบพรรคไปเป็นพรรคพลังประชาชนนั้น มองได้ว่าเป็นความพยายามที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองต่อ กระทั่งการกล่าวอ้างของอดีตแกนนำพรรคไทยรักไทยที่มาอยู่ในพรรคพลังประชาชนว่าเป็นการสืบสานต่อนโยบายและอุดมการณ์ของพรรคไทยรักไทยให้สืบเนื่องต่อไปนั้น เสมือนเป็นการยืนยันต่อสาธารณะว่าพรรคไทยรักไทยยังคงอยู่เพื่อที่จะทำหน้าที่ของพรรคการเมืองต่อไป

2.2 ความสลับซับซ้อน (Complexity) จากการศึกษาพบว่าพรรคไทยรักไทย มีการจัดวางโครงสร้างการบริหารของพรรค การวางสายการบังคับบัญชา การผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนของคณะผู้บริหารพรรคและกรรมการบริหารพรรค ตามที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 ส่วนการแบ่งหน้าที่

⁴⁸“จาตุรนต์รั้งเบอร์ 1 ทรท. ลั่นทวงคืน ปชต. ให้ ปชช..”

<http://thairath.co.th/online.php?section=newsthairathonline&content=22896> [เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 14 ตุลาคม 2549].

กันตามความสามารถ และความถนัดของสมาชิกพรรคในระหว่างปี พ.ศ. 2547 - 2548 ก็ปรากฏในรูปของการตั้งคณะทำงานด้านต่าง ๆ ของพรรค อาทิ คณะทำงานด้านกฎหมาย ที่รวบรวมผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในกฎหมาย เช่น นายโกดิน พลกุล นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา และนายวิจิต ปลั่งศรีสกุล คณะทำงานด้านการเมือง เช่น นางสุดารัตน์ เกตุราพันธุ์ นายภูมิธรรม เวชยชัย นพ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ดี และคณะทำงานด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ซึ่งอยู่ในกองโฆษกพรรค⁴⁹ โดยมีนายสุรนนท์ เวชชชิวะ เป็นโฆษก นายภูมิข สิมะโรจน์ นายสุทิน คลังแสง นางสาวคันสนีย์ นาคพงศ์ และนายยุรนนท์ ภมรมนตรี เป็นรองโฆษก

จากตัวบุคคลที่ปรากฏนี้ ถือว่ามีการแบ่งหน้าที่กันตามความรู้ความเชี่ยวชาญและความถนัดในการทำงาน และในแต่ละคณะทำงาน ต่างก็จะมีหัวหน้าคณะ เป็นผู้ดูแลภาพรวมการทำงาน อย่างไรก็ดี Huntington มองว่า สถาบันหรือองค์กรจะสามารถเผชิญปัญหา และดำเนินกิจการได้อย่างราบรื่นจะต้องมีการแบ่งแยกหน่วยงานต่าง ๆ ในสถาบันนั้น ฉะนั้น การที่พรรคไทยรักไทยสามารถดำเนินกิจการ มีการวางโครงสร้างพรรคในแต่ละด้าน การจัดตั้งคณะทำงาน และเผชิญกับแรงเสียดทานหรือปัญหาทางการเมืองต่าง ๆ มาได้ในระยะเวลาหนึ่ง น่าจะถือว่าพรรคมีความสลับซับซ้อนในการจัดวางองค์กร เพราะสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการแบ่งหน่วยย่อยออกไป โดยให้ทำหน้าที่เฉพาะอย่าง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่ซับซ้อนขึ้น สถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะง่าย ๆ ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาของสังคมสมัยใหม่ได้และอาจจะต้องล้มเลิกไปในที่สุด

2.3 ความเป็นอิสระ (Autonomy) หมายถึง ความสามารถของสถาบันทางการเมืองที่จะทำการตัดสินใจนโยบายได้ด้วยตนเอง โดยไม่ถูกครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรอื่นที่อยู่ภายนอกพรรค จากการศึกษาพบว่าพรรคไทยรักไทยมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการทางการเมืองค่อนข้างสูง โดยไม่ถูกครอบงำหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรและ/หรือหน่วยงานอื่นใด เนื่องจากระยะเวลาในการดำเนินงานที่ผ่านมาของพรรค ต้องเผชิญกับการกดดันหรือข้อเรียกร้อง

⁴⁹ ผู้ศึกษามีโอกาสร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกองโฆษกพรรคในฐานะพนักงานผู้ปฏิบัติงานระหว่าง มิถุนายน พ.ศ. 2547 - กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ดังนั้นรายชื่อบุคลากรของคณะโฆษกพรรค คณะทำงานด้านการเมือง และคณะทำงานด้านกฎหมาย จึงยึดเอาในระหว่างช่วงเวลาที่ผู้เขียนได้มีโอกาสร่วมงานกับพรรคเป็นหลัก ซึ่งอาจจะคลาดเคลื่อนกับรายชื่อในปัจจุบันที่มีการเพิ่มเติมหรือปรับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ไป.

ต่อรองทางการเมืองจากองค์กรที่อยู่ภายนอกพรรค อาทิ การถูกกดดันจากกลุ่มเกษตรกรในนาม สมัชชาคนจน กลุ่มคัดค้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กระทั่งการเคลื่อนไหวของพระธรรมวิสุทธิมงคล หรือหลวงตามหาบัว ญาณสัมปันโนและกลุ่มศิษยานุศิษย์ ในกรณีการแต่งตั้งคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่ สมเด็จพระสังฆราชของรัฐบาล⁵⁰ กรณีเหล่านี้แม้จะสร้างความหวั่นไหวให้แก่รัฐบาลพรรคไทยรักไทย อยู่บ้าง แต่ก็มิได้มีผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายตามแนวทางที่พรรคได้เลือกและยึดถือ ไว้แล้ว แม้ว่าการเลือกในการตัดสินใจเช่นนั้นจะตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของสังคมอย่างมากมาย เพียงใดก็ตาม ซึ่งแสดงถึงความเป็นอิสระที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและ/หรือการกดดันขององค์กร นอกพรรค และความเป็นอิสระเช่นว่านี้ Huntington อธิบายว่าจะนำมาซึ่งความเป็นกลุ่มก้อนหรือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสถาบันหรือองค์กรนั้น

2.4 ความเป็นปึกแผ่น (Coherence) คือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ถือเป็น เงื่อนไขสำคัญสำหรับทุกสถาบัน และรวมถึง การมีความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกันโดยเฉพาะใน ประเด็นที่เกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ เพราะการดำเนินกิจกรรมในทุกองค์กรจะต้องมีข้อ ขัดแย้งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การยุติปัญหาข้อขัดแย้งก็จะสามารถกระทำได้โดยสันติเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายขององค์กร และส่งเสริมให้สถาบันทางการเมืองนั้นมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น

กล่าวได้ว่าในระยะแรกดูเหมือนว่าพรรคไทยรักไทย มีความเป็นปึกแผ่นอยู่พอสมควร กล่าวคือ การรวบรวมสมาชิกที่มีแนวคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองตรงกัน ซึ่งส่วนใหญ่ยอมรับใน หลักการพื้นฐานของพรรคที่จะทำงานการเมืองในรูปแบบใหม่ ภายใต้อุดมการณ์เริ่มแรก คือ **“คิดใหม่ ทำใหม่”** ได้รับการตอบรับจากผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมาก ซึ่งการที่มี สมาชิกผู้ร่วมงานที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกัน ย่อมทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและมีเอกภาพ

⁵⁰ เนื่องจากทางคณะหลวงตามหาบัวได้มีการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานบิณฑบาตรจาก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกสมณศักดิ์ (เกี่ยว อุปเสโน) ออกจากสมณศักดิ์ ในการทำหน้าที่ประธานคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช และทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิษณุ เครืองาม ให้ดำรงตำแหน่งในการบริหาร ราชการแผ่นดิน, อ้างถึงใน “เปิดรายละเอียดฎีกา ‘หลวงตามหาบัว’ เตรียมนำขึ้นขอพระราชทานบิณฑบาตร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เผยพฤติกรรม ‘วิษณุ เครืองาม’ ล่วงละเมิดพระราชอำนาจ ไม่สมควรดำรง ตำแหน่งบริหารราชการแผ่นดินต่อไป,” ผู้จัดการรายวัน (5 มีนาคม 2548), น. 2.

ทางความคิด ซึ่งปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นกับพรรคไทยรักไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 - 2549 เป็นเวลา 8 ปี พรรคผ่านการเลือกตั้งทั่วไปมาแล้ว 2 ครั้ง และสามารถจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียวได้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นับเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญที่เกิดขึ้น ซึ่งในความเป็นปึกแผ่นของพรรคไทยรักไทยนั้น พบว่าเนื่องจากมีกลุ่มการเมืองหลายขนาดสังกัดอยู่ตามที่อธิบายในบทที่ 3

แต่จากการรวมกลุ่มของอดีตพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มารวมกันอยู่ภายในพรรคไทยรักไทย และเสมือนว่ามีความเป็นปึกแผ่นและเป็นเอกภาพนั้น หากแต่ความเป็นจริงภายหลังจากเกิดวิกฤติทางการเมืองขึ้นกับพรรคนับตั้งแต่การยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ที่แกนนำพรรคไทยรักไทยจำนวนหนึ่งลาออก และยิ่งชัดเจนมากขึ้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สมาชิกพรรคคนสำคัญ กลุ่มการเมืองภายในพรรคไทยรักไทยหลายกลุ่มต่างลาออกจากพรรคไทยรักไทยกันเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สมาชิกพรรคไทยรักไทยที่ย้ายมาสังกัดกับพรรคพลังประชาชนมีจำนวนไม่มากนัก ดังนั้นในด้านความเป็นปึกแผ่นของพรรคไทยรักไทยในอดีต กระทั่งถึงการแปรเปลี่ยนเป็นพรรคพลังประชาชน การศึกษานี้มีข้อสรุปว่ามิได้มีระดับของความเป็นปึกแผ่นหรือเอกภาพมากมายเท่าใดนัก เพราะหากมีความเป็นปึกแผ่นหรือกลมเกลียวกันสูง กลุ่มการเมืองจำนวนมากที่เคยอยู่ร่วมกันภายในพรรคไทยรักไทยคงไม่ลาออก และคงจะร่วมกันยืนหยัดดำเนินกิจการทางการเมืองร่วมกันต่อไป เพื่อพิสูจน์ถึงความเป็นปึกแผ่นของพรรคอย่างหนักแน่น

จากทฤษฎีของ Huntington กล่าวว่า พัฒนาการไปสู่ความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้าย ที่จะสร้างให้พรรคการเมืองนั้นเป็นสถาบันหลักในการบริหารประเทศ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน และสามารถดำรงตนอยู่ภายในระบบได้อย่างมั่นคงนั้น จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนหรือกระบวนการเปลี่ยนผ่านอย่างเป็นลำดับขั้น กล่าวคือในระยะแรกเริ่มเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลขนาดเล็ก และมีการร่วมกันต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น และด้วยความเป็นพรรคการเมืองก็จะต้องมีการแข่งขันกันสูงทั้งภายในพรรคและภายนอกพรรค ขณะเดียวกันสมาชิกพรรคต่างมีการประสานแนวคิดรวมกลุ่มอย่างเหนียวแน่นมากยิ่งขึ้น มีการจัดทำนโยบายพรรคเพื่อใช้เป็นแผนงานในการบริหารประเทศ มีการสร้างกฎเกณฑ์ การจัดองค์กร วางโครงสร้างพรรค กำหนดบทบาท สถานภาพและอำนาจหน้าที่ของสมาชิก พร้อมทั้งมีวิธีการบริหารอย่างเป็นระบบ เช่น การประกาศนโยบาย และ/หรืออุดมการณ์ที่ชัดเจน และเผยแพร่สิ่งเหล่านี้ไปสู่สาธารณะ

ในระยะการเปลี่ยนผ่านของพรรค ก็ปรากฏภาพความพยายามต่อต้านจากกลุ่มการเมืองเดิมในพรรคไทยรักไทยอยู่บ่อยครั้ง เช่น การคัดค้านของกลุ่มวังน้ำเย็นที่ไม่เห็นด้วยกับ

การที่พรรคชาติพัฒนาบูรณาการกับพรรคไทยรักไทย⁵¹ การคัดค้านการเข้าร่วมพรรคของนายเนวิน ชิดชอบ จากพรรคชาติไทย⁵² เป็นต้น

สำหรับปัจจัยในเงื่อนไขอื่นที่พรรคการเมืองพึงมี เพื่อที่จะยกระดับก้าวสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง เช่น การสร้างกฎเกณฑ์ การวางโครงสร้างองค์กร การกำหนดบทบาทสถานภาพและอำนาจหน้าที่ของสมาชิก พร้อมทั้งการประกาศนโยบายหรืออุดมการณ์ต่อสาธารณะ อาจกล่าวได้ว่าในช่วงการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยที่ผ่านมา มีความพยายามที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมือง หรืออาจมีความเป็นสถาบันการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำ (Weak Institutionalization) แม้ว่าจากสภาพความจริงที่เกิดขึ้น ณ ปัจจุบัน พบว่า การที่จะไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยนั้นได้หมดสิ้นลงแล้ว ด้วยเหตุแห่งการยุบพรรค อย่างไรก็ดี การศึกษานี้พบว่าพรรคไทยรักไทยมีลักษณะของพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันต่ำ (Weak Institutionalization) โดยมีเหตุผล ดังนี้

1. การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทยนั้น หากมองในมุมของแนวคิด Panebianco พบว่าเป็นการรวมกัน เพราะตัวผู้นำทางการเมืองที่มีลักษณะพิเศษ (Charismatic Leader) กล่าวคือการเกิดขึ้นของบุคคลที่ประสบความสำเร็จในชีวิตอย่างมากเช่น พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร นั้น ไม่ได้เกิดบ่อยครั้งนักในสังคมการเมืองไทย และหากวิเคราะห์ไปถึงการก่อตั้งพรรคไทยรักไทยโดยนำแนวคิดของ Panebianco พบว่าในโครงสร้างของพรรค (The Genetic Model) นั้น ประกอบด้วยการก่อตั้งซึ่งมีที่มาจากบารมีหรือความสามารถพิเศษของผู้นำพรรค⁵³ (Charismatic Leader) ซึ่งพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นในลักษณะนี้มักจะเป็นพรรคเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์ใดจุดประสงค์หนึ่ง และการดำเนินการของพรรคทั้งหมดขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำที่มีส่วนสำคัญที่จะให้

⁵¹ โดยนายเสนาะ เทียนทอง หัวหน้ากลุ่ม กล่าวว่ ยังไม่ถึงเวลาที่พรรคชาติพัฒนาจะเข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย และตนไม่เคยพบการกระทำเช่นนั้นที่เพิ่งจะออกจากการร่วมรัฐบาล ก็จะกลับเข้ามาอีกครั้ง ส่วนนายพายัพ ปั้นเกตุ ส.ส. พรรคไทยรักไทย ระบุว่า พรรคไทยรักไทยไม่ได้ขาดคนมีความรู้ความสามารถ พรรคชาติพัฒนาไม่จำเป็นต้องเข้าร่วม และตนคิดว่าที่พรรคชาติพัฒนาอยากยุบรวมก็เพราะหวังตำแหน่งทางการเมือง, อ้างถึงใน “ ‘เสนาะ’ ขวาง ‘สุวัจน์’ มุดมั่ง ทรท.,” ไทยโพสต์ (8 มีนาคม 2547), น. 1, 3.

⁵² โดย นาย สุพล ฟองงาม ส.ส. อุบลราชธานี กลุ่มวังน้ำเย็น พรรคไทยรักไทย ระบุว่า ด้วยภาพลักษณ์ของนายเนวิน พรรคไทยรักไทยไม่ควรที่จะรับเข้ามาร่วมงาน และอาจส่งผลให้คะแนนเสียงเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทยไม่ได้ตามเป้า, อ้างถึงใน “วังน้ำเย็นฉะ ‘เนวิน,’” กรุงเทพธุรกิจ (24 กันยายน 2547), น. 12.

⁵³ Angelo Panebianco, Political Parties : Organization & Power, p. 52.

ทิศทางการดำเนินงานของพรรค โดยที่ผู้นำอย่าง พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ นั้น การศึกษานี้พบว่าผู้นำที่ควบคุมพรรคการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ (Pure Charisma Leadership) เนื่องจากพรรคไทยรักไทย ก่อตั้งจากความคิด ความเชื่อของผู้นำ ทำให้ไม่สามารถแยกแยะระหว่างตัวผู้นำกับพรรคการเมืองได้อย่างชัดเจน ผู้นำมีสถานภาพความเป็นเจ้าของพรรคสูงหรือกล่าวอย่างถึงที่สุดคือ เป็นพรรคของ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร มากกว่าที่จะเป็นพรรคการเมืองของมวลชนหรือของสังคมการเมืองไทยโดยรวม การควบคุมดูแลสมาชิกพรรคที่ล้วนแล้วแต่ขึ้นตรงกับ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร ทั้งสิ้น จึงทำให้สมาชิกพรรคไม่กล้าที่จะโต้แย้งหรือแสดงความคิดเห็นตรงข้ามกับผู้นำพรรค กล่าวได้ว่าพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นจากลักษณะผู้นำเช่นนี้ไม่มีอิสระในการดำเนินกิจการเท่าที่ควร เพราะต้องฟังคำสั่งจากหัวหน้าหรือผู้นำพรรคเป็นหลัก และพรรคการเมืองประเภทนี้เมื่อสิ้นผู้นำไป ก็จะสามารถสลายตามผู้นำไปด้วย ทำให้ไม่มีความยั่งยืนแต่อย่างใด

2. ลักษณะการสนับสนุนพรรคไทยรักไทย โดยข้อมูลที่ชัดเจน คือ การเป็นแหล่งเงินหรือรายได้หลักของพรรคไทยรักไทยที่มีที่มาจาก พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ และคุณหญิงพจมาน ชินวัตร เป็นแหล่งใหญ่ที่สุด และมีการสนับสนุนจากกลุ่มทุนที่แกนนำพรรคอยู่เพียงไม่กี่กลุ่ม ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Panebianco ที่ว่าพรรคการเมืองที่มีการสนับสนุนจากแหล่งรายได้หรือเงินบริจาคจากแหล่งใหญ่เพียงไม่กี่แห่งนั้น จะขาดความเป็นอิสระในการทำงานอย่างมาก เพราะการพึ่งพิงเงินบริจาคเหล่านี้ กระทั่งพรรคถูกครอบงำ ควบคุมผ่านแกนนำพรรค ทำให้การทำงานของสมาชิกพรรคไร้ซึ่งความอิสระและส่งผลให้ระดับความเป็นสถาบันอยู่ในระดับต่ำในที่สุด⁵⁴

3. ด้านการเป็นปีกแผ่นของพรรค ปรากฏชัดเจนเมื่อ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ถูกยึดอำนาจและประกาศลาออกจากการเป็นหัวหน้าพรรค อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จึงทยอยลาออกเป็นจำนวนมากและหลังจากมีการยุบพรรคเหลือจำนวนอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ยังคงอยู่กับพรรคเพียง 177 คน⁵⁵ ทำให้ยืนยันได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับหัวหน้าพรรค

⁵⁴ Ibid., pp. 58-59.

⁵⁵ หลังการยุบพรรคกลุ่มไทยรักไทยมีการเปิดให้อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคลงชื่อเพื่อที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองกับกลุ่มต่อไป มีจำนวนทั้งสิ้น 177 คน แบ่งเป็น ผู้บริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ 18 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต 159 คน แบ่งเป็น กรุงเทพมหานคร 17 คน ภาคกลาง 27 คน ภาคเหนือ 46 คน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 69 คน “ทบทวนย้อนทำงานต่อไปในนามกลุ่มไทยรักไทย,” อ้างถึงใน http://tna.mcot.net/i-content.php?news_id=qJ6Un60 [เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 14 มิถุนายน 2550].

อดีตสมาชิกพรรคต่างก็พยายามที่จะหาพรรคการเมืองใหม่หรือตั้งพรรคการเมืองใหม่เพื่อสังกัดต่อไป มากกว่าที่จะอยู่ร่วมกันกับกลุ่มการเมืองเดิม

ในประเด็นนี้เป็นเรื่องของความซื่อสัตย์ภักดีต่อพรรคที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยส่วนหนึ่งแสดงให้เห็นแล้วว่า กลุ่มการเมืองของตนพร้อมที่จะออกจากพรรคทันทีที่เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นภายในพรรค ทั้งที่พรรคการเมืองที่จะก้าวสู่ความเป็นสถาบันการเมืองให้ได้นั้นจำเป็นที่จะต้องได้รับความไว้วางใจ ศรัทธา หรือซื่อสัตย์จากสมาชิกพรรคมาก่อนเป็นสิ่งแรก

4. พรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันการเมืองสูงนั้น ต้องเปิดโอกาสให้ผู้คนประชาชนทั่วไปเข้าสู่พรรคการเมืองและขึ้นไปมีบทบาทในพรรคการเมืองได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน หมายความว่าพรรคที่มีความเป็นสถาบันสูงจะมีกระบวนการสรรหาสมาชิกพรรคขึ้นมาเป็นผู้นำทางการเมืองของพรรคต่อไป ขณะที่พรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันต่ำ จะมีการคัดเลือกผู้นำที่มาจากบุคคลภายนอกให้เข้ามาทำหน้าที่นำพรรคหากเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับพรรค การศึกษานี้ไม่คิดว่าการเกิดขึ้นของพรรคพลังประชาชนจะเป็นความต่อเนื่องกันของพรรคไทยรักไทย และจะทำให้มีแนวโน้มของความเป็นสถาบันเกิดขึ้นแต่อย่างใด เพราะหากนำหลักที่ว่า การเปลี่ยนแปลงผู้นำควรมาจากสมาชิกพรรคที่อยู่กับพรรคมาโดยตลอด การเข้ารับตำแหน่งหัวหน้าพรรคพลังประชาชนของนายสมัคร สุนทรเวช ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกพรรค ก็เป็นที่ประจักษ์ถึงความไม่เป็นสถาบันที่เข้มแข็งของพรรคไทยรักไทยอย่างชัดเจนอยู่แล้ว ที่เลือกใช้วิธีการนำบุคคลอื่นที่อยู่ภายนอกพรรคเข้ามาเป็นหัวหน้าพรรคใหม่ ทั้งที่สมาชิกพรรคคนอื่นก็น่าจะมีศักยภาพหรือภาวะผู้นำเพียงพอ และแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แล้ว อาทิ นายจาตุรนต์ ฉายแสง

5. ความสัมพันธ์ของพรรคต่อองค์กรหรือหน่วยงานภายนอก กล่าวคือ พรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันสูง สามารถที่จะควบคุมหรือจัดการกับองค์กรหรือหน่วยงานภายนอกพรรคได้ดี หรือหมายถึงพรรคการเมืองนั้นสามารถที่จะควบคุมบริบทแวดล้อมภายนอกพรรคได้อย่างดี มีการจัดสรรและกระจายทรัพยากรได้อย่างทั่วถึง และต้องมีวิธีการจัดการกับภาวะที่พรรคถูกทดสอบ ทำลายจากบริบทแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไปขณะที่พรรคที่มีการจัดระบบความสัมพันธ์กับองค์กรหรือหน่วยงานภายนอกไม่ดีนัก ก็จะส่งผลกระทบต่อการทำงานในที่สุด สำหรับพรรคไทยรักไทยกรณีนี้ที่ชัดเจน คือ การถูกยึดอำนาจการปกครองด้วยการรัฐประหารโดยเหล่าทัพ นั้นแสดงให้เห็นว่าพรรคไทยรักไทยไม่ได้มีการตระหนักถึงความสัมพันธ์ของพรรคในฐานะรัฐบาลที่มีต่อกองทัพให้ดีเพียงพอ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการให้ความสำคัญกับการจัดระบบความสัมพันธ์กับเครือข่ายธุรกิจที่สนับสนุนพรรคมากกว่า กระทั่งมองข้ามความสำคัญของการจัดระบบความสัมพันธ์กับระบบราชการ จนเป็นเหตุให้ถูกยึดอำนาจในที่สุด

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าการศึกษานี้จะพบความพยายามในการสร้างความเป็นสถาบันการเมืองให้เกิดขึ้นกับพรรคไทยรักไทยด้วยวิธีการที่สอดคล้องกับคุณลักษณะของความเป็นสถาบัน แต่จากการพิจารณาด้วยข้อเท็จจริงที่พบ ทำให้ได้ข้อสรุปที่สามารถกล่าวได้ว่า พรรคไทยรักไทยมีลักษณะของพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันต่ำ (Weak Institutionalization) ทั้งนี้ เนื่องจากการก่อเกิดของพรรคที่ยึดโยงกับตัวบุคคลทำให้ขาดซึ่งความเป็นอิสระ ก่อปรกับการสนับสนุนรายได้ของพรรคที่มาจากกลุ่มทุนใหญ่จำนวนหนึ่งยิ่งทำให้พรรคถูกครอบงำ ควบคุม จากศูนย์กลางอำนาจของพรรคอย่างเบ็ดเสร็จ ในประเด็นเรื่องความสืบเนื่องของอำนาจภายในพรรคก็ไม่ได้เป็นไปตามหลักการที่แน่นอน หากแต่คำนึงถึงความต้องการของอดีตผู้นำพรรคเป็นหลัก รวมทั้งเหตุผลอื่น ๆ ตามที่การศึกษานี้ได้นำเสนอไว้ด้วย จึงเป็นผลให้พรรคไทยรักไทยมีสถานภาพเป็นเพียงแค่พรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันการเมืองในระดับต่ำ (Weak Institutionalization) ตามที่ปรากฏและยังห่างไกลจากการเป็นสถาบันการเมืองที่เข้มแข็ง (Strong Institutionalization) อีกมาก