

# บทที่ 1

## บทนำ

### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้ระบบการเมืองแบบรัฐสภา พรรคการเมืองถือว่าเป็นสถาบันการเมืองหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นสถาบันการเมืองที่มีบทบาทในการคัดสรรบุคคลที่จะเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองในรูปแบบของการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้บุคคลหรือคณะบุคคลเข้าไปทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ของประเทศ กล่าวได้ว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการเมืองในระบบรัฐสภา ส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองด้วยว่าจะสามารถตอบสนองและเป็นตัวแทนให้กับประชาชนได้มากน้อยเพียงใด

ในทางอุดมคติ พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันการเมืองที่เกิดขึ้นมาจากการรวมกลุ่มกันของผู้ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันในการนำเสนอนโยบายและแนวคิดต่อสังคม ซึ่งอยู่ในฐานะ “ตัวแทนของประชาชน” เมื่อพรรคการเมืองได้มีโอกาสเข้ามาเป็นรัฐบาล แนวคิดและอุดมการณ์ของพรรคก็จะมาเป็นแนวนโยบายหรือเป็นทิศทางของการบริหารประเทศ

แต่สำหรับภาพโดยรวมของการเมืองไทย “ตัวแทน” ที่มาจากพรรคการเมืองถูกมองในด้านลบว่า มีความผันแปรไปหาเรื่องของการใช้อำนาจและการรักษาอำนาจของกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่าการเป็นตัวแทนที่มีอุดมการณ์และแนวคิดร่วมกัน บทบาทของ “ความเป็นสถาบันทางการเมือง” จึงถูกมองว่ายังคงประสบปัญหา และเป็นลักษณะของ โครงสร้างที่โน้มเอียงไปในทางนิคินิยมมากกว่าความเป็นพหุนิยม<sup>1</sup> เนื่องจากระบบพรรคการเมืองของไทยยังคง

---

<sup>1</sup> ความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทย ถูกประเมินว่าเกิดจากค่านิยมของการพัฒนาการเมืองให้มีความทันสมัย ซึ่งลอกเลียนแบบมาจากรูปแบบการปกครองของตะวันตก แต่ลักษณะการเลียนแบบนั้นเป็นการเลียนแบบมาเพียงลักษณะรูปแบบองค์กรและบทบาท -หน้าที่ของพรรคการเมือง ซึ่งอิงอยู่กับบทบัญญัติทางกฎหมายเป็นหลัก โดยส่วนมากจะเป็นเพียงศูนย์รวมของบุคคลที่มีผลประโยชน์ที่มาจากทะเบียนแล้วเรียกตัวเองว่าพรรคการเมือง ดู เชาวณะ ไตรมาส, พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่และพัฒนาการทางสถาบัน, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540), น.7.

ประสบปัญหาทั้งในแง่ของการสร้างอุดมการณ์ให้เป็นที่ยอมรับ และความเชื่อถือว่าวางใจในฐานะตัวแทน

ปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งสะท้อนกลับมาในรูปแบบของการศึกษาและงานเขียนจำนวนมากจากบรรดาปัญญาชนสาธารณะและนักเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่ผูกโยงพรรคการเมืองเข้ากับกลุ่มทุนและกลุ่มอุปถัมภ์ที่ถ่วงถ่วงอย่างแน่นแฟ้น หรือเป็นเพียงพื้นที่ทางการเมืองที่ตอบสนองกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น<sup>2</sup> ทักษะเหล่านี้ได้ส่งผลต่อผู้คน โดยเฉพาะชนชั้นกลางที่เริ่มขาดความนับถือต่อพรรคการเมืองและหันมาตั้งคำถามกับการเมืองระบบตัวแทนกันมากขึ้น จนเกิดกระแสความคิดเรื่อง “ขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคม”<sup>3</sup> หรือที่ในปัจจุบันนิยมเรียกกันว่า “การเมืองภาคประชาชน”

จากกระแสของประชาสังคม และการเมืองภาคประชาชน ในทางหนึ่งเท่ากับเป็นการฟ้องถึงความสุกปรกของพรรคการเมืองในระบบรัฐสภาที่ไม่สามารถสร้างความมั่นใจว่าจะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนให้กับประชาชนได้ จนทำให้ต้องออกมาเรียกร้องสิทธิประโยชน์ด้วยตนเอง<sup>4</sup> และยังแสดงให้เห็นว่าในขณะที่ผู้ออกแบบระบบการเมืองพยายามพัฒนาระบบสถาบันการเมือง เช่น มีระบบตรวจสอบ ม็อบคัดกรออิสระ รวมทั้งมีการขยายสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญปี 2540 และปี 2550 แต่สถาบันการเมืองที่เกิดขึ้นเหล่านั้น

---

<sup>2</sup> จะเห็นว่าที่ผ่านมามีส่วนมากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพรรคการเมืองไทย มักจะเป็นการศึกษาที่ชี้ให้เห็นในเรื่องของ “ระบบอุปถัมภ์”(patron-client relationship) ว่านักการเมือง และพรรคการเมืองต่างผูกพันอยู่กับระบบอุปถัมภ์ กลุ่ม และมุ้ง ซึ่งการตัดสินใจทางการเมืองเกี่ยวพันกับการตอบสนองกลุ่มบุคคลและผลประโยชน์เป็นหลัก ดูรายละเอียดใน สิริพรรณ นกสวน, “พรรคการเมืองและระบบพรรคการเมือง”, ม.ร.ว.พฤษีสาธิต ชุมพล เอกตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (เล่ม 2), (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551), น. 253.

<sup>3</sup> ขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคม ริเริ่มจากการตั้งคำถามโดยตรงกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน อ่านเพิ่มเติมใน ไชยรัตน์ เจริญสิน โอบาร, ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่, (กรุงเทพฯ : วิชา 2545), น.57.

<sup>4</sup> สาเหตุหลักที่ทำให้ประชาชนออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิผลประโยชน์ของตน สืบเนื่องมาจากการเข้าไม่ถึง(inaccessibility)กระบวนการใช้อำนาจของรัฐ และความไม่พอเพียง(inadequacy)ของระบบแบบตัวแทน ทำให้การเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิหรือการเมืองแบบทางตรง กลายเป็นความจำเป็นทางการเมือง(political necessity) ในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ดูรายละเอียดใน เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อัมรินทร์, 2548), น.97.

ก็ไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหา อุปสรรค ความขัดแย้งใหม่ๆ และสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนเลย ดังนั้นปัญหาการพัฒนาการเมืองของไทย เราอาจจะตั้งโจทย์ได้ว่า ทำอย่างไรที่จะทำให้ระบบตัวแทนและสถาบันการเมืองที่เป็นอยู่ได้รับการพัฒนาเพียงพอที่จะสร้างความเชื่อมั่นได้?

ทั้งนี้ผู้ศึกษาให้ความสนใจต่อปัญหาของการพัฒนาการเมืองในส่วนของระบบสถาบันการเมือง หรือกล่าวอีกแบบก็คือเป็นการศึกษาและให้ความสนใจกับ“การเมือง”ในเชิงสถาบัน โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับ“ความเป็นสถาบัน”ของพรรคการเมืองไทย ที่ถึงแม้ว่าในยุคของรัฐธรรมนูญปี 2540 เราจะเห็นสถาบันการเมืองในส่วนนี้มีการพัฒนาเพิ่มขึ้น เช่น มีระบบเลือกตั้งที่เหมาะสมขึ้น มีการสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง ฯลฯ แต่เหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ จนถึงเดือนกันยายน 2549 ก็พิสูจน์ว่าการเมืองบนท้องถนนยังคงเป็นกระจุกเงาที่สะท้อนภาพให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการเมืองเชิงสถาบัน โดยเฉพาะปัญหาของสถาบันการเมืองในฐานะ“ตัวแทน” ที่ถูกมองในแง่ลบก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการทุจริตเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่นำไปสู่วิกฤติปัญหาความชอบธรรมในการจะอ้างถึงความเป็นตัวแทนของ“ประชาชน”<sup>5</sup> รวมทั้งปัญหาของความเสื่อมถอยของความเชื่อมั่นต่อระบบพรรคการเมือง

จากประเด็นดังกล่าว คำถามแรกก็คือ เรายังคงคาดหวังกับระบบพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันต่อไปในอนาคตหรือไม่? หรือการเมืองการปกครองของไทยจะเป็นระบบที่พึ่งพาได้เฉพาะการตรวจสอบถ่วงดุลผ่านการเมืองภาคประชาชนในรูปแบบของการเคลื่อนไหวบนท้องถนน

คำถามต่อมาก็คือพรรคการเมืองที่มีบทบาทในปัจจุบันมีระดับความเป็นสถาบันอยู่ในระดับใด มีอุปสรรคปัญหาในการทำหน้าที่สถาบันการเมืองอย่างไรบ้าง และจะอยู่ในจุดที่พัฒนาเป็นสถาบันที่ฝากความหวังได้หรือไม่? ซึ่งอย่างน้อยผู้ศึกษาก็คาดหวังว่าจะอยู่ในจุดที่มีโอกาสในการพัฒนาต่อไปข้างหน้า

---

<sup>5</sup> การเมืองในระบบตัวแทนนั้น เป็นระบบที่ตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองในนามประชาชนหรือแทนประชาชนด้วยการเลือกตั้งที่มักจะนำไปสู่คำถามตามมา เช่น ความเป็นตัวแทนคืออะไร? หรือหากทำหน้าที่ในนามประชาชน แล้วประชาชนคืออะไร? จะวัดตัดสินกำหนดอย่างไร? ซึ่งมีความคลุมเครือแม้แต่ “การเมืองภาคประชาชน”เองก็ยังมีปัญหาพอกๆกันในการอ้างคำว่า “ประชาชน” พิจารณาข้อสังเกตของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง ที่วิจารณ์ “ภาคประชาชน” ในการชุมนุมของพันธมิตรฯ จาก “บทสัมภาษณ์ ประภาส ปิ่นตบแต่ง “วิเคราะห์พันธมิตร – ภาคประชาชน และไปให้พ้น 2 ชั่วโมง” ใน ไทยโพสต์แทบลอยด์ (ฉบับวันที่ 1 มิถุนายน 2551).

จากคำถามดังกล่าว ในการศึกษานี้เลือกที่จะพิจารณาพรรคการเมืองขนาดกลาง คือ พรรคชาติไทย ในฐานะที่เคยมีบทบาทในการเมืองการปกครองไทยมาเป็นเวลายาวนานพรรคหนึ่ง เป็นพรรคการเมืองที่เคยได้รับเลือกตั้งให้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ในช่วงของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ(2531-2534) และในช่วงของนายบรรหาร ศิลปอาชา (2538-2539)

พรรคชาติไทยนับว่าเป็นพรรคการเมืองที่น่าสนใจในฐานะที่มีการปรับตัวที่ดี แม้ว่าจะไม่ใช่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองที่อยู่ในช่วงเวลาเดียวกัน เช่น พรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย ฯลฯ ที่ถูกกระแสนของ “ระบบพรรคใหญ่” ดูกดดันหรือมีผลทำให้ต้องยุบพรรค แต่พรรคชาติไทยก็ยังคงเป็นพรรคที่มีบทบาทสำคัญอยู่ และได้ประกาศจุดยืนว่า “จะเป็นพรรคการเมืองหลักที่จะเป็นทางเลือกของประชาชน โดยไม่มีความประสงค์จะยุบพรรค”<sup>6</sup>

ประเด็นหลักที่ผู้เขียนให้ความสนใจในการศึกษา คือ การพิจารณาความเป็นสถาบันที่มีเสถียรภาพของพรรคชาติไทยทั้งที่ผ่านมา และอนาคตว่าได้มีการวางแนวทางรูปแบบของนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอในการตอบสนองทางเลือกที่หลากหลาย(ระบบหลายพรรค) และสามารถสร้างสรรค์แนวทางใหม่ๆต่อระบบการเมืองหรือไม่ ตลอดจนคุณภาพปัญหาของพรรคการเมืองว่ามีปัญหาอุปสรรคมากน้อยแค่ไหน ในการทำหน้าที่ของการเป็นสถาบันภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองไทยในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่เกิดเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ.2549 และเกิดความเปลี่ยนแปลงในด้านสถาบันการเมืองในเวลาต่อมา โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง “ยุบพรรคการเมือง” ซึ่งพรรคชาติไทย รวมทั้งพรรคการเมืองหลายพรรค (พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคพลังประชาชน) ได้ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยุบพรรค เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2551<sup>7</sup> ที่เป็นเหตุจูงใจให้ผู้เขียนอยากกลับมาทบทวนความสำคัญของพรรค

<sup>6</sup> จากการประชุมสามัญประจำปี 2545 ของพรรคชาติไทย อ้างถึงใน สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, “พรรคการเมืองไทย”, สิดา สอนศรี(บรรณาธิการ), พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 262.

<sup>7</sup> ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยุบพรรคชาติไทยโดยมีมติ 8 ต่อ 1 เนื่องจากนายมนต์เชียร สงฆ์ประชากรกรมการบริหารพรรค กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง มีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 มาตรา 68 ประกอบมาตรา 237 วรรคสอง และมีมติให้ยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้า และกรมการบริหารพรรคชาติไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กระทำความผิดเป็นระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่มิคำสั่งยุบพรรค โดยสมาชิกพรรคชาติไทยได้ย้ายเข้าสังกัด “พรรคชาติไทยพัฒนา” ที่ตั้งขึ้นมาสำรอง กรณีการยุบพรรคดังกล่าว

การเมืองในฐานะที่ปัจจัยแวดล้อมและบริบททางการเมืองหลายเหตุการณ์มีส่วนเกี่ยวข้องในความเปลี่ยนแปลงต่อสถาบันการเมืองที่สำคัญนี้

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษาถึงระดับความเป็นสถาบันทางการเมืองของประเทศไทย
2. ศึกษาปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลถึงระดับความเป็นสถาบันทางการเมืองของประเทศไทย

### สมมติฐานการศึกษา

1. พรรคการเมืองไทยยังประสบปัญหาในเรื่องของการรักษาความต่อเนื่องของสถาบันการเมือง เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผล เช่น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติในเรื่องของอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัย ยุบพรรคการเมือง ในกรณีที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองกระทำความผิด

2. ประเทศไทยยังประสบปัญหาในเรื่องของความเป็นสถาบันการเมืองเพราะยังติดขัดอยู่ที่ตัวของแกนนำพรรค

3. บริบททางการเมืองภายหลังการปฏิรูปการเมืองในกรอบของรัฐธรรมนูญที่มีแนวโน้มไปสู่การมีระบบการเมืองแบบ 2 ชั้น หรือ 2 พรรคใหญ่ และการจำกัดบทบาทของพรรคเล็กในการเลือกตั้ง เช่น การเลือกแบบบัญชีรายชื่อ ในช่วงของรัฐธรรมนูญปี 2540 ทำให้บทบาททางการเมืองของพรรคขนาดกลางอย่างพรรคชาติไทยมีบทบาททางการเมืองลดลง กลุ่มอำนาจเดิมภายในเคลื่อนย้ายไปหาฐานอำนาจใหม่ ทำให้ส่งผลต่อเสถียรภาพโดยรวมของพรรค

### แนวทางการศึกษา

แนวทางการศึกษาที่ใช้พิจารณาจากแนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีเสถียรภาพจากแนวคิดของแซมมวล ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) ที่พิจารณาจากองค์ประกอบ 4 ประการคือ

1. มีความสามารถในการปรับตัว (Adaptability)
2. มีความสลับซับซ้อน (Complexity)
3. มีความเป็นอิสระ (Autonomy)
4. ความเป็นปึกแผ่น (Coherence)

### ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาพัฒนาการเมืองในเชิงสถาบันของประเทศไทย ตลอดจนบทบาทต่างๆ ในทางการเมือง และวิเคราะห์ระดับความเป็นสถาบันการเมืองตั้งแต่เริ่มก่อตั้งพรรคจนถึงช่วงที่มีการยุบพรรค เพื่อดูว่าในอนาคตจะมีการปรับตัวอย่างไร

### วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยเก็บรวบรวมข้อมูลในรูปแบบของการศึกษาเอกสาร ข้อมูล จากหนังสือ บทความ บทสัมภาษณ์ เอกสารทางวิชาการ สื่อหนังสือพิมพ์ และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง มารวบรวมและวิเคราะห์ในเชิงพรรณนา (Descriptive and analytical method)

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นการทบทวนถึงสาเหตุปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อความเสื่อมลงของระบบการเมืองแบบตัวแทน
2. เป็นการสะท้อนถึงความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอของระบบการเมืองของไทยที่ระบบตัวแทนขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองเป็นผู้คัดสรรตัวแทน ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ
3. เป็นการสะท้อนถึงความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทยว่าอยู่ในจุดที่สามารถพัฒนาให้มีประสิทธิภาพได้ หรือไม่ อย่างไร
4. เป็นข้อเสนอให้กับระบบการเมืองที่อาจเผชิญกับความขัดแย้ง ในลักษณะที่แบ่งแยกระหว่งการเมืองในระบบ คือ ระบบรัฐสภา พรรคการเมือง กับการเมืองนอกระบบ คือ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม

### การเสนอรายงานการศึกษา

การนำเสนอแบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 กล่าวถึง ความเป็นมา สภาพของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐาน การศึกษา แนวการศึกษา ขอบเขตการศึกษา วิธีการศึกษา

บทที่ 2 กล่าวถึง งานศึกษาวิจัยและงานเขียนที่เกี่ยวข้อง แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมือง แนวคิดที่ใช้เป็นเครื่องชี้วัดระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรค

การเมือง รวมถึงวิพากษ์ข้อจำกัดของแนวทางการศึกษา และความเห็นต่อทฤษฎีการสร้างสถาบันการเมือง

บทที่ 3 กล่าวถึง ความสำคัญของพรรคการเมือง ปัญหา สภาพแวดล้อมของพรรคการเมืองไทยในอดีตและปัจจุบัน

บทที่ 4 กล่าวถึง บริบทของพรรคชาติไทย การก่อตั้งพรรค พัฒนาการ บทบาททางการเมืองของพรรคในช่วงที่ผ่านมา กลุ่มอำนาจที่มีบทบาทต่างๆภายในพรรค รวมทั้งทิศทางแนวนโยบายของพรรคชาติไทยต่อการเมืองไทย

บทที่ 5 วิเคราะห์ระดับของความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคชาติไทย และวิเคราะห์ปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมที่ส่งผลถึงระดับความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคชาติไทยตามกรอบวิเคราะห์ความเป็นสถาบันทางการเมือง

บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ