

## บทที่ 2

### งานเขียน และแนวความคิด/ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### งานเขียน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษางานเขียน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้ เป็นการสำรวจงานวิจัยทั้งที่เกี่ยวข้องกับพรรคชาติไทยและเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองไทยโดยรวม เพื่อเป็นพื้นฐานเชื่อมโยงกับการศึกษา ในการทำความเข้าใจ สะท้อนภาพปัญหาที่เกิดขึ้นต่อกรณีของพรรคการเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมาที่ยังคงประสบปัญหาพัฒนาการในเรื่องต่างๆ อยู่อย่างมาก และทำให้เห็นสภาพปัญหาของพรรคการเมืองไทยในแต่ละช่วงเวลาในปัจจุบันแวดล้อมที่แตกต่างกัน ซึ่งนำมาเป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่ส่งผลต่อพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับภูมิหลัง พัฒนาการ สภาพแวดล้อมทางการเมือง ของพรรคชาติไทย มี 2 งานที่เกี่ยวข้องและนำมาเป็นฐานในการศึกษา ได้แก่ งานของวิณา เรื่องสกุล เรื่อง “การก่อตั้ง และพัฒนาการของพรรคชาติไทย”<sup>1</sup> และงานของสังคิต พิริยะรังสรรค์ เรื่อง “พรรคชาติไทย จากกลุ่มชอชราชครูถึงกลุ่มเจ้าพ่อท้องถิ่น”<sup>2</sup>

วิณา เรื่องสกุล ได้สะท้อนปัญหาของพรรคชาติไทยเอาไว้ว่า “ปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อ การก่อตั้ง การคงอยู่ และพัฒนาการของพรรคชาติไทย คือ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของ สังคมไทย และผลประโยชน์ที่มีร่วมกันในพรรค ตลอดจนบทบาทของพรรคและสภาพแวดล้อมทางการเมือง” โดยมีข้อเสนอว่า พรรคชาติไทยควรเพิ่มและพัฒนาสาขาของพรรคในแต่ละพื้นที่ให้มากขึ้น เพื่อสร้างฐานของพรรคให้เข้มแข็งในอนาคต

ส่วนการศึกษาของ สังคิต พิริยะรังสรรค์นั้น เป็นงานที่มุ่งชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในยุคก่อตั้งพรรคในช่วงเริ่มแรกที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับกลุ่มการเมืองชอชราชครู จนถึงยุค

---

<sup>1</sup> วิณา เรื่องสกุล, “การก่อตั้งและพัฒนาการของพรรคชาติไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533)

<sup>2</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์, “พรรคชาติไทย จากกลุ่มชอชราชครูถึงกลุ่มเจ้าพ่อท้องถิ่น”, ภาสกร พงษ์ไพบิจิตร บรรณาธิการ, จิตสำนึกและอุดมการณ์ของขบวนการประชาธิปไตยร่วมสมัย, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

สมัยที่พรรคชาติไทยก้าวสู่ยุคของนักการเมืองท้องถิ่น โดยประเด็นนำเสนอหลักคือ ช่วงเปลี่ยนผ่านของพรรคชาติไทยที่เคยเป็นพรรคการเมืองของฝ่ายทหารหรือถูกสร้างโดยกลุ่มซอชราชครู ในที่สุดได้ผสมผสานและกลายเป็นพรรคของผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นไปในที่สุด ขณะเดียวกันการศึกษานี้มองว่าแม้พรรคชาติไทยจะเปลี่ยนแปลงจากการเป็นพรรคฝ่ายขวาที่ใกล้ชิดกับทหาร ไปสู่พรรคของนักการเมืองท้องถิ่นอย่างเต็มตัว แต่ก็ยังคงมีความเอนเอียงที่จะไม่ส่งเสริมนโยบายการกระจายอำนาจรัฐไปสู่ภูมิภาคท้องถิ่น หรือเน้นความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น และแม้ว่าจะไม่ได้เป็นพรรคของกลุ่มทหารแล้ว แต่ภายใต้การบริหารงานของพรรคชาติไทย ก็อาจมีวิธีการบริหารลักษณะเดียวกับ “กลุ่มเผด็จการทหาร”<sup>3</sup>

งานทั้ง 2 ชิ้น นอกจากจะทำให้เห็นวิวัฒนาการในขั้นหนึ่งของพรรคชาติไทยแล้ว สิ่งที่ทำให้เห็นอีกประการตามมาก็คือการสะท้อนถึงยุคสมัยเปลี่ยนผ่านของพรรคการเมืองไทย ในช่วงเปลี่ยนจากยุคของระบบราชการหรืออำมาตยาธิปไตยที่ครอบครองอำนาจผ่านพรรคการเมือง จนถึงยุคธนาธิปไตยที่นักธุรกิจ นายทุนเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริบททางการเมืองของพรรคการเมืองไทย ที่พรรคการเมืองกลายเป็นที่รวมกันของนักธุรกิจ เจ้าพ่อ ทั้งยังแบ่งแยกเป็นกลุ่ม มุ้ง ต่างๆ เพื่อต่อรองอำนาจ จนนำมาสู่ปัญหาความแตกแยก และความไม่มีเสถียรภาพของพรรคในเวลาต่อมา โดยเฉพาะการเป็นรัฐบาลผสมที่ต้องกระจายอำนาจให้กับกลุ่มต่างๆ ระบบการเมืองเช่นนี้ถูกมองในด้านลบในเรื่องของความขัดแย้งภายในพรรคค่อนข้างมาก

ในประเด็นนี้ การศึกษาของบุญธรรม เลิศสุภิเกษม<sup>4</sup> ก็ได้นำเสนอว่าปัญหาของพรรคการเมือง และระบบพรรคการเมืองไทยอย่างสอดคล้องกัน คือ สาเหตุหลักมาจากความแตกแยกภายในพรรค โดยเป็นการศึกษาเปรียบเทียบจากกรณีของพรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย ผลการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่มีการก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาในประเทศไทยจนถึงปัจจุบันพรรคการเมืองต่างก็ประสบปัญหาความแตกแยกภายในพรรคมาโดยตลอด โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่เคยจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งมีสาเหตุมาจากเรื่องของความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำ และ

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 51.

<sup>4</sup> บุญธรรม เลิศสุภิเกษม, “ความแตกแยกภายในพรรคการเมือง : ศึกษาเปรียบเทียบพรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531)

ระหว่างกลุ่มสมาชิกภายในพรรคในเรื่องของผลประโยชน์เป็นสำคัญ และในเรื่องของความขัดแย้งระหว่างบุคคลเป็นส่วนเสริม

ผลจากปัญหาดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองที่เกิดความแตกแยกภายในพรรค เกิดความสูญเสียและความตกต่ำลงในด้านสถานภาพทางการเมือง และส่งผลกระทบต่อจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรจนทำให้พรรคถูกลดบทบาทลง และความแตกแยกดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถือถือต่อการจัดตั้งพรรคใหม่หรือการเกิดพรรคการเมืองใหม่ในรูปแบบของ “พรรคเฉพาะกิจ” ขึ้น ในแง่หนึ่งทำให้เห็นว่าสถาบันพรรคการเมืองกลายเป็นแหล่งรวมของอำนาจที่เกิดขึ้นมาเพื่อเป็นฐานรองรับนักการเมืองที่เข้ามาหาความหาประโยชน์ และสลายไปตามเวลาและสถานการณ์ เป็นรูปแบบของกลุ่มเฉพาะกิจมากกว่าการทำหน้าที่สถาบันหลักที่เป็นตัวแทนของประชาชน

ในงานศึกษาเรื่อง “พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง – หน้าที่ และพัฒนาการทางสถาบัน” ของ เชาวนะ ไตรมาส<sup>5</sup> ได้ประเมินระดับของการพัฒนาในเชิงสถาบันของพรรคการเมืองไทย โดยให้ข้อสรุปไว้ว่า พรรคการเมืองไทยเป็นองค์กรทางการเมืองที่กำลังอยู่ระหว่างช่วงกึ่งกลางของความเป็นสถาบัน (Developing Institutionalization) ซึ่งยังไม่ถึงขั้นที่เรียกได้ว่าเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีการพัฒนาความเป็นสถาบันแล้ว กล่าวคือ บทบาทอำนาจยังคงกระจุกรวมอยู่ที่กลุ่มแกนนำพรรคและบทบาทของชนชั้นนำ หรือที่เรียกกันว่า เป็นพรรคชนชั้นนำ (elite party) อยู่ เพราะพรรคการเมืองยังคงเป็นองค์กรที่จำกัดวงแคบในลักษณะเฉพาะกลุ่มชนชั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังไม่สามารถเป็นองค์กรที่ผสมผสานและดึงดูดกลุ่มคนหรือชนชั้นที่หลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และกลุ่มอำนาจภายในพรรคการเมืองก็ยังคงมองเรื่องของผลประโยชน์เฉพาะหน้าเป็นสำคัญมากกว่าเสถียรภาพของพรรค ซึ่งโดยภาพรวมก็ยังคงประสบปัญหาการพัฒนาให้เป็นสถาบันที่ยอมรับนับถือของประชาชนโดยทั่วไป

ในงานศึกษาดังกล่าว เป็นการศึกษาประเมินจากพรรคการเมือง 3 พรรคด้วยกัน คือ ชาติพัฒนา ความหวังใหม่ และพลังธรรม ในช่วงบริบทก่อนหน้าของการเกิดรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่ในภายหลังจะเห็นได้ว่า ทั้ง 3 พรรคนี้แทบจะหมดบทบาททางการเมืองไปเรียบร้อยแล้ว กล่าวคือ ในกรอบรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้กำหนดการเลือกตั้งให้แบ่งออกเป็นการเลือกตั้งแบบ

<sup>5</sup> เชาวนะ ไตรมาส, พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่และพัฒนาการทางสถาบัน, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540)

แบ่งเขตและการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ในส่วนของบัญชีรายชื่อนี้เองที่กำหนดว่า พรรคที่จะได้รับเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนในบัญชีรายชื่อ 5% ขึ้นไปของคะแนนเสียงทั้งหมด ส่วนหนึ่งอาจทำให้เป็นแรงกดดันในการบีบให้พรรคเล็กต้องไปรวมกับพรรคใหญ่ จนการเลือกตั้งในปี 2548 เหลือเพียง 3 พรรคเท่านั้นที่มีจำนวนสส. ในส่วนของระบบบัญชีรายชื่อ คือ พรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทย ดังนั้นจึงดูเหมือนว่ากรอบในรัฐธรรมนูญปี 2540 ทำให้บทบาทของพรรคเล็กและพรรคขนาดกลางที่มีอยู่หลากหลายต้องหาทางออกอื่นๆ เช่น การยุบรวมพรรค เป็นต้น

ในประเด็นดังกล่าวนี้ งานวิจัยของ สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ เรื่อง “พรรคการเมืองไทย”<sup>6</sup> ก็สะท้อนเอาไว้ที่น่าสนใจว่าพรรคการเมืองไทยในกรอบของรัฐธรรมนูญปี 2540 มีแนวทางการหาเสียงของพรรคที่เริ่มหันมาใช้วิธีการณรงค์หาเสียงในเชิงนโยบายมาเป็นจุดขาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเอายุทธศาสตร์ดังกล่าวมาใช้ ทำให้พรรคการเมืองที่ได้เปรียบในการมีกำลังทุนสนับสนุน มีการใช้สื่อ และมีการวางแผนกลยุทธ์โดยใช้การบริหารจัดการในแบบเอกชนอย่าง พรรคไทยรักไทย มีข้อได้เปรียบพรรคอื่นๆ อยู่อย่างมาก จนทำให้คะแนนเสียงที่เลือกพรรคไทยรักไทยเกิดขึ้นอย่างท่วมท้น ในขณะที่ระบบการเลือกตั้งที่ต้องใช้ต้นทุนสูงในการหาเสียงประกอบกับระบบบัญชีรายชื่อที่ไม่เอื้ออำนวยต่อพรรคเล็กๆ ย่อมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะของพรรคการเมืองไทยในการลดจำนวนพรรคเล็กลง<sup>7</sup>

จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในบริบทของรัฐธรรมนูญปี 2540 สร้างผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมืองไทย โดยเฉพาะต่อพรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลาง จนทำให้มีการกล่าวถึงแนวโน้มของระบบการเมืองแบบสองขั้วสองพรรค รวมถึงเรื่องของการหาทางเลือกที่สามขึ้นมา ในประเด็นนี้ งานเขียนของ คณิน บุญสุวรรณ<sup>8</sup> ก็สะท้อนว่า กระแสทางเลือกใหม่ในการเมืองไทยนั้นเกิดขึ้นจากเงื่อนไขที่ว่า สถานการณ์ความนิยมของพรรคไทยรักไทยกำลังอยู่ในช่วงขาลง ส่วนทางด้านพรรคประชาธิปัตย์ก็ยังคงวนเวียนอยู่กับการเล่นการเมืองแบบเดิมๆ จึง

<sup>6</sup> สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, “พรรคการเมืองไทย”, สิดา สอนศรี(บรรณาธิการ), พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546)

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, น.288-289.

<sup>8</sup> คณิน บุญสุวรรณ, 7ปีปฏิรูปการเมือง : หนีเสือปะจระเข้?, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2547), น.114-120.

เป็นไปได้ยากที่คนจะหันกลับไปหาพรรคประชาธิปัตย์ ดังนั้นทางเลือกใหม่ที่ไม่ใช่ทั้งสองพรรคจึงมีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ การไม่มีทางเลือกเช่นนี้ทำให้ภาคประชาชนไม่หลงเหลือพื้นที่หรือเวทีในการแสดงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนได้ ทำให้ในบริบทขณะนั้นมีกรกล่าวถึงทางเลือกที่สามกันอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพรรคการเมืองไทยจะเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปตามบริบทของรัฐธรรมนูญปี 2540 ก็ยังคงถูกมองว่าปัญหาที่ยังคงวนเวียนอยู่ในกรอบเดิมๆ เช่นในเรื่องของการยึดตัวบุคคล และวัฒนธรรมการเมืองแบบอุปถัมภ์ เป็นต้น แต่ในสภาพปัญหาเหล่านี้ก็มีความเปลี่ยนแปลงรูปแบบอยู่เหมือนกัน ดังเช่นที่สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ สรุปไว้ว่า “ระบบอุปถัมภ์เดิม (Patron-Client) ก็มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็นระบบอุปถัมภ์โดยมีแกนนำสำคัญคือระบบราชการและเป็นระบบอุปถัมภ์บนพื้นฐานของอำนาจ แต่ระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในบริบทปัจจุบันนั้นจะเชื่อมโยงอยู่บนพื้นฐานของเงินและนโยบายเป็นสำคัญ”<sup>9</sup> กล่าวคือ ปัญหาเรื่องระบบอุปถัมภ์ในสาระสำคัญนั้นมีความเปลี่ยนแปลงในแง่รูปแบบจากระบบอุปถัมภ์บนพื้นฐานของระบบราชการมาสู่ระบบอุปถัมภ์บนพื้นฐานของการเกื้อหนุนทางการเงินเป็นประการสำคัญ

ดังนั้นการศึกษาในประเด็นของความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมืองไทยของผู้ศึกษา จึงเป็นการศึกษาในบริบทที่ระบบการเมืองเชิงสถาบันมีความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาภายหลังจากรัฐธรรมนูญปี 2540 และเป็นการศึกษาอยู่ภายใต้สภาพเงื่อนไขบางอย่างที่แตกต่างออกไปจากงานศึกษาที่ผู้เขียนได้สำรวจมา แต่ทั้งนี้ก็มีได้มุ่งชีวิตเพียงระดับความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่จะพยายามนำเสนอสภาพแวดล้อมของปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาร่วมวิเคราะห์ให้เห็นปัญหาอุปสรรคต่อพัฒนาการในทางสถาบันด้วย

### กรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นหลักในการศึกษา ผู้ศึกษาต้องการจะชี้วัดระดับของความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมืองไทย โดยจะเป็นงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับ “การพัฒนาการเมือง” และ “ความเป็นสถาบันทางการเมือง” เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางการศึกษาแนวทางหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ เนื้อหาส่วนใหญ่ของการศึกษาในแนวพัฒนาการเมืองนี้ ได้แก่ การศึกษาถึง

<sup>9</sup> สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, “พรรคการเมืองไทย”, น.289.

ความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา ความมีเสถียรภาพทางการเมือง และความเป็นสถาบันการเมือง เป็นต้น

สำหรับเนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงความหมายและกรอบการศึกษาตามแนวทฤษฎีพัฒนาการทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเน้นถึงความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา“สถาบันทางการเมือง”ที่จะได้นำมาใช้เป็นกรอบวิเคราะห์ในงานศึกษา

โดยในการวิเคราะห์พัฒนาการทางการเมือง ประเด็นลำดับแรกที่ต้องทำความเข้าใจก่อนในที่นี้คือ ความหมายของ “พัฒนาการทางการเมือง”ว่าหมายถึงอะไร? ซึ่งการนิยามในเรื่องนี้ ได้มีการจำกัดความหมายเอาไว้อย่างกว้างขวาง และได้มีผู้ที่สรุปรวบรวมเอาไว้ดังนี้<sup>10</sup>

1. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองอันจำเป็นต่อการปรับปรุงและพัฒนาทางเศรษฐกิจ
2. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองในสังคมอุตสาหกรรม
3. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการเมืองให้เป็นสมัยใหม่
4. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งมีลักษณะที่รัฐบาลมีอำนาจครอบคลุมทั้งประเทศ ประชาชนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยอิทธิพลของลัทธิชาตินิยม และความเป็นพลเมืองของรัฐอย่างแท้จริง สถาบันของรัฐจะต้องสามารถดำเนินนโยบายที่สะท้อนให้เห็นถึงลัทธิชาตินิยมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ
5. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาระบบบริหารและกฎหมาย
6. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง
7. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย
8. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของความมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระเบียบ
9. พัฒนาการทางการเมืองเป็นเรื่องของการระดมกำลังและอำนาจอันหมายถึงประสิทธิภาพของระบบการเมืองในการทำงาน
10. พัฒนาการทางการเมืองเป็นลักษณะอันหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

<sup>10</sup> สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น.12-13.

จากทั้ง 10 ความหมายดังกล่าว อาจเห็นได้ว่าความคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองได้มีการกำหนดนิยามความหมายขึ้นมาอย่างหลากหลาย ขึ้นอยู่กับจุดเน้นหรือการนำไปเป็นเครื่องมือในการอธิบายถึงความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม และระบบการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่เชื่อมโยงอยู่บนพื้นฐานความคิดและความสนใจของผู้ที่ให้คำนิยาม แต่จะเห็นว่าโดยรวมๆ แล้วแนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองถูกพัฒนา และมีการให้คำจำกัดความโดยมีพื้นฐานมาจากบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงเพื่อทำให้มีความเป็นสมัยใหม่(Modernization)

ดังนั้นก่อนอื่นคงต้องชี้แจงถึงลักษณะของ “การทำให้เป็นสมัยใหม่” ว่าหมายถึงอะไร? ลักษณะของการทำให้เป็นสมัยใหม่ที่มีต่อการเมืองนั้น ได้มีการอธิบายความหมายออกไปมากมายหลายทาง แต่คำอธิบายส่วนใหญ่ทั้งหมดเน้นตรงความแตกต่างระหว่างลักษณะของกลุ่มประเทศสมัยใหม่กับกลุ่มประเทศแบบดั้งเดิม ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการทำให้เป็นสมัยใหม่เป็นเรื่องของกระบวนการที่เกิดขึ้นจากสังคมหนึ่งไปสู่อีกสังคมหนึ่ง ซึ่งการมองลักษณะนี้ทำให้สามารถจัดวางลักษณะสำคัญของการทำให้เป็นสมัยใหม่ทางการเมืองออกมาได้ 3 ลักษณะ<sup>11</sup> โดยสรุปได้ ดังนี้

ลักษณะแรก การทำให้เป็นสมัยใหม่ทางการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการเป็นเหตุเป็นผล กล่าวคือ เป็นการนำเอาอำนาจหน้าที่ทางการเมืองในแบบที่เป็นระบบระเบียบและมีกฎหมายมารองรับอำนาจ มาแทนที่อำนาจทางการเมืองแบบดั้งเดิมที่มีฐานมาจากเชื้อชาติ ครอบครัวยุทธศาสตร์ทางสังคมแบบสังคมดั้งเดิม

ลักษณะที่สอง การทำให้เป็นสมัยใหม่ทางการเมืองเกี่ยวข้องกับการแยกแยะโครงสร้างหน้าที่ทางการเมืองใหม่ๆ และเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างดังกล่าวให้มีการทำหน้าที่เฉพาะอย่างเพื่อกระทำหน้าที่เหล่านั้นให้เหมาะสม เช่น มีองค์กรเฉพาะที่มีความชำนาญคอยควบคุมดูแล มีการแยกแยะหน้าที่ มีการจัดระเบียบปลีกย่อย และความสลับซับซ้อนในโครงสร้างหน้าที่ต่างๆ ที่แตกต่างไปจากการแบ่งหน้าที่ตามความรู้จักชอบพอเหมือนในสังคมแบบดั้งเดิม

ลักษณะที่สาม การทำให้เป็นสมัยใหม่ทางการเมืองเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เกิดขึ้นโดยกลุ่มทางสังคมต่างๆ กล่าวคือ ในรัฐสมัยใหม่ มวลชนจะมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง และมีส่วนในการสะท้อนถึงกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล

<sup>11</sup>แซมมวล พี. ฮันดิงตัน, วิสุทธ์ โปธิแทน (แปล), ความวุ่นวายกับการพัฒนาการเมือง, (กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), น. 74-75.

โครงสร้างที่มาจากทั้งสามลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นเหตุเป็นผล โครงสร้างหน้าที่ที่มีการแยกแยะชัดเจน และการมีส่วนร่วมของมวลชน ถือได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญที่แยกประเทศระหว่างประเทศที่เป็นสมัยใหม่กับประเทศที่เป็นแบบดั้งเดิม

ในการแยกแยะระหว่างแบบดั้งเดิมกับความเป็นสมัยใหม่นี้ ก็ได้มีผู้ที่สร้างกรอบในการพิจารณาสิ่งที่เรียกว่า พัฒนาการทางการเมืองของประเทศที่เป็นสมัยใหม่กับประเทศที่เป็นแบบดั้งเดิมไว้ในอีกความหมายหนึ่ง และได้มีการนำงานเหล่านี้มากล่าวอ้างอยู่บ่อยครั้ง ได้แก่ งานศึกษาของ ลูเซียน พาย (Lucian Pye) ในหนังสือเรื่อง *Aspects of Political Development*<sup>12</sup> และ กาเบรียล แอลมอนด์ (Gabriel Almond) กับ บิงแฮม เพาเวล (Bingham Powell) ในหนังสือเรื่อง *Comparative Politics : A Development Approach*<sup>13</sup> โดยทั้งสองท่านอธิบายกรอบการวิเคราะห์พัฒนาการทางการเมือง และได้เสนอมุมมองของแนวคิดพัฒนาการทางการเมืองไว้ในกรอบพิจารณาที่แตกต่างกัน ลูเซียน พาย ได้เสนอกรอบการมองการพัฒนาทางการเมืองว่าควรมีองค์ประกอบที่ใช้พิจารณาด้วยกัน 3 ประการ<sup>14</sup> โดยสรุปได้ว่า

ประการแรก คือ ความเท่าเทียมกัน (Equality) ซึ่งหมายถึงความเท่าเทียมกันทั้งทางด้านสิทธิตามกฎหมาย และความเท่าเทียมกันด้านสิทธิในการเข้าถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง ที่สำคัญคือการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองควรเป็นเรื่องของความสามารถในตัวของบุคคลมากกว่าสถานะทางสังคมหรือชาติตระกูล

ประการที่สอง คือ ความสามารถของระบบการเมือง (Capacity) หมายถึง ระบบการเมืองควรมีประสิทธิภาพเพียงพอในการกำหนดนโยบาย และผลักดันระบบเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งสามารถควบคุมประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อตอบสนองความต้องการในด้านต่างๆของประชาชน และสะท้อนให้เห็นว่าการทำงานของรัฐบาลจะต้องเป็นเรื่องของการยึดถือหลักความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) และหลักของทางโลก (Secular) ในการบริหารงาน

ประการที่สาม คือ การแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่าง และมีความ

<sup>12</sup> Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, (Boston : Little, Brown and Company, 1966)

<sup>13</sup> Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, *Comparative Politics : A Development Approach*, (Boston : Little, 1966)

<sup>14</sup> สุจิต บุญบงการ, *การพัฒนาการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*, น.13-15.

ชำนาญเฉพาะ (Differentiation and Specialization) เพราะในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วจำเป็นต้องมีการจำแนกหน่วยงานออกไปตามความสามารถเฉพาะอย่าง มีความรับผิดชอบที่เฉพาะเจาะจง แต่การแบ่งแยกนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าต้องก่อให้เกิดความแตกแยก หรือมีความเป็นอิสระเอกเทศ แต่จะต้องมีความร่วมมือกัน ประสานงานกัน และต้องสอดคล้องรวมตัวกันในชาติ

ส่วน แอลมอนด์ และ พาวเวล ก็ได้วางลักษณะของพัฒนาการทางการเมืองไว้เช่นเดียวกัน โดยได้วางลักษณะ 3 ประการ<sup>15</sup> โดยสรุปได้ ดังนี้

ประการแรก คือ มีการแบ่งแยกความแตกต่างในโครงสร้างการเมือง ในลักษณะเช่นเดียวกันกับที่พายได้เสนอไว้

ประการที่สอง คือ การมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบของโลก (Secularization of Political Culture) เพื่อหลีกเลี่ยงวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมจารีตประเพณีที่มักเป็นแบบไม่มีเหตุผล ยึดถือ โชคกลาง เพราะวัฒนธรรมการเมืองแบบทางโลกนั้น หมายถึง การทำให้วัฒนธรรมเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นเหตุเป็นผล กล่าวคือ การจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดจะต้องพิจารณาจากข้อมูลที่เป็นจริง วัฒนธรรมการเมืองแบบนี้เป็นของสังคมอุตสาหกรรม

ประการที่สาม คือ ความเป็นอิสระของระบบย่อย (Subsystem Autonomy) หมายถึง ความเป็นอิสระของหน่วยต่างๆ ในระบบ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่น ระบบพรรคการเมือง ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ มีลักษณะเป็นตัวของตัวเอง มีการจัดองค์กรที่ดีและสามารถดำเนินงานได้โดยอิสระพอสมควร

ในขณะที่นักทฤษฎีแนวพัฒนาการทางการเมืองอีกท่านหนึ่งคือ แซมมวล ฮันติงตัน (Samuel Huntington) ได้เสนอความหมายของการพัฒนาทางการเมืองไว้อีกความหมายหนึ่งที่แตกต่างออกไป และมีส่วนสำคัญในการพัฒนาสถาบันการเมือง คือ เขาได้เสนอว่าการพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องที่แตกต่างไปจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นสมัยใหม่ เพราะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นสมัยใหม่เป็นเรื่องของการแบ่งโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่างซับซ้อนมากขึ้น (Structural Differentiation) เป็นเรื่องของการขยายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางให้ครอบคลุมไปทั่วทุกส่วนในรัฐให้อยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวกัน อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายอันเดียวกัน (Rationalization of Authority) และเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, น.15-16.

แต่สำหรับพัฒนาการทางการเมืองในความหมายของฮันติงตันไม่ได้อยู่ในความหมายดังกล่าว หากแต่เป็นเรื่องของการพัฒนาความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ให้กับระบบ เพื่อให้ระบบเปลี่ยนแปลงจากจารีตประเพณีมาสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้โดยไม่มีความวุ่นวายไร้เสถียรภาพ การที่ทุกระบบไม่สามารถเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่าไปสู่การเมืองแบบข้างต้นได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่อง ซึ่งหลายประเทศประสบกับปัญหาการใช้ความรุนแรงทางการเมืองจนการเปลี่ยนแปลงต้องชะงักงันและเกิดความเสื่อมทางการเมือง (Political Decay) ฮันติงตันจึงเสนอทางออกว่า การทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ปัญหาความวุ่นวายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ได้ จะต้องสร้างให้ระบบและสถาบันให้มีลักษณะของ “ความเป็นสถาบัน” (Institutionalization) และด้วยลักษณะเช่นนี้เท่านั้น ระบบหรือสถาบันทางการเมืองจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>16</sup>

จากนักทฤษฎีพัฒนาการทางการเมืองที่กล่าวมานี้ โดยสรุป ผู้ศึกษาตั้งใจจะศึกษาโดยเน้นทฤษฎีพัฒนาการทางการเมือง ตามแนวความคิดของฮันติงตัน คือ การมองการพัฒนาการเมืองที่มุ่งเน้นการสร้างสถาบันทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และการสร้างระบบทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสามารถตอบสนองและแก้ปัญหาทางการเมืองต่างๆ

### กรอบแนวคิดเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง

ในบทแรกของหนังสือเรื่อง Political Order In Changing Societies ของแซมมวล ฮันติงตัน (Samuel Huntington)<sup>17</sup> ได้ชี้แจงว่า “ผลของความวุ่นวาย และความฝืดทื่อทางการเมือง (Political Decay) ของบรรดาประเทศในเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา เกิดขึ้นจากความเสื่อมลงของอำนาจการเมือง และความชอบธรรมของรัฐบาล จนทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น และความผูกพันร่วมกัน พร้อมกับขาดสถาบันทางการเมืองที่มีความหมายในแง่ของประโยชน์ส่วนรวม และไม่สามารถดำเนินตามแนวทางที่มุ่งหวังไว้ได้”<sup>18</sup> โดยมุมมองเบื้องต้นของฮันติงตัน ในบทแรก

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, น.17-22.

<sup>17</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order In Changing Societies*, (New Haven : Yale University Press, 1968) และฉบับแปลภาษาไทยบทแรกใน แซมมวล พี. ฮันติงตัน, วิสุทธ์ โทธิแทน (แปล), *ความวุ่นวายกับการพัฒนาการเมือง*, (กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525)

<sup>18</sup> แซมมวล พี. ฮันติงตัน, วิสุทธ์ โทธิแทน (แปล), *ความวุ่นวายกับการพัฒนาการเมือง*, น. 7-8.

ของหนังสือเล่มนี้ต่อเรื่องของความผุ่ร่อนทางการเมือง (Political Decay) ดังกล่าว โดยสรุปก็คือ การมองว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกลุ่มประเทศเหล่านี้เกิดขึ้นจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และสังคม เช่น การสร้างชุมชนเมือง อัตราการอ่านออกเขียนได้และการศึกษาที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม และการพัฒนาด้านสื่อสารมวลชน เหล่านี้ก่อให้เกิดความสำคัญในทางการเมืองเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ซึ่งทำให้การเรียกร้องทางการเมืองเกิดขึ้นมากมาย และทำให้การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นไปอย่างเข้มข้นขึ้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้บ่อนทำลายแหล่งเดิมของอำนาจและสถาบันทางการเมือง ซึ่งอันตึงตันมองว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ก่อปมปัญหาที่ใหญ่หลวงในการสร้างรากฐานใหม่ของสมาคมทางการเมืองและสถาบันทางการเมืองใหม่ๆ ที่จะสามารถเชื่อมประสานความชอบธรรมให้เข้ากับประสิทธิผลได้<sup>19</sup> อันตึงตันเปรียบเทียบเปรยว่า ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวเป็นความวุ่นวาย และ“ความผุ่ร่อนทางการเมือง”มากกว่า จะเป็นการ“พัฒนาทางการเมือง”<sup>20</sup> กล่าวคือ การเกิดขึ้นของการปลุกกระดมทางสังคม (social mobilization) และการขยายตัวของความร่วมมือทางการเมือง จะทำให้อัตราของการจัดองค์กรทางการเมืองและการพัฒนาสถาบันตกลดลง ผลก็คือการขาดเสถียรภาพทางการเมืองและปัญหาความวุ่นวาย และทำให้ปัญหาพื้นฐานทางการเมืองคือ การพัฒนาสถาบันทางการเมืองมีความด้าหลังอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

จะเห็นว่าอันตึงตันให้ความสำคัญกับการพัฒนาการเมืองในแง่ของการสร้างสถาบันและการสร้างระบบระเบียบทางการเมืองมากกว่าเรื่องอื่นใด ซึ่งแนวคิดของเขาก็ได้รับการวิจารณ์อยู่เสมอว่า “เป็นการมองพัฒนาการทางการเมืองในความหมายที่คับแคบจนเกินไป เป็นการมองในประเด็นเดียวเท่านั้นคือการสร้างความเป็นสถาบัน ซึ่งพัฒนาการทางการเมืองน่าจะมีหลายลักษณะมากกว่านี้”<sup>21</sup> การให้ความสนใจกับการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองนี้เอง จึงอาจเกิดคำถามตามมาว่าการสร้าง “สถาบันทางการเมือง” ในกรอบการพัฒนาการเมือง เป็นการมองการเมืองในความหมายที่แคบเกินไปหรือไม่? และขอบเขตของมันหมายถึงเพียงแค่นั้นในส่วนของกิจกรรมที่เป็นทางการของรัฐหรือไม่? เป็นต้น

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, น.8-10.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 8.

<sup>21</sup> สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันการเมือง และความร่วมมือทางการเมืองของประชาชน, น.18.

สำหรับในประเด็นนี้ นักวิชาการไทยที่ได้นิยามความหมายของสถาบันการเมืองเอาไว้คือ ไพโรจน์ ชัยนาม ในหนังสือเรื่อง “สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย”<sup>22</sup> แม้ว่าจะเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องทางด้านกฎหมาย แต่ไพโรจน์ก็นิยามคำว่า “สถาบันการเมือง” เอาไว้ในความหมายที่ครอบคลุมในด้านรัฐศาสตร์ด้วย กล่าวคือ เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สถาบันการเมือง” ตามความเข้าใจของคนทั่วไปอาจหมายถึง “สถาบันการเมืองที่เป็นของรัฐ” แต่เขากลับมองว่า ถ้าหากเราเข้าใจคำว่า “การเมือง” ในความหมายที่กว้างขึ้นก็จะสามารถขยายความหมายของสถาบันการเมืองได้ครอบคลุมมากกว่าเดิม (ไม่ใช่ในความหมายแค่งเป็นสถาบันที่เป็นของรัฐเพียงประการเดียว) เพราะคำว่า “การเมือง” ในความหมายหนึ่งอาจหมายถึงแค่สิ่งที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมสาธารณะ หรือหมายถึงความรู้ที่เกี่ยวกับการปกครองรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ แต่ในอีกความหมายหนึ่งของคำว่า “การเมือง” ก็หมายความถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหรือการมุ่งแสวงหาอำนาจ และเมื่ออำนาจนั้นถูกรับรองว่าชอบธรรมด้วยความเชื่อถืออย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น อาจจะถูกรับรองโดยจารีตประเพณี ความเชื่อ หรือระบบกฎหมาย ฯลฯ

ดังนั้นในความหมายนี้ไม่ว่าแหล่งอำนาจใดก็ถือเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองแทบทั้งสิ้น ในขณะที่เดียวกันสถาบันการเมืองก็ควรเป็นเรื่องของ “การเมือง” ในทั้งสองความหมาย และเมื่อคำว่า “การเมือง” จากทั้งสองลักษณะมารวมอยู่ในความหมายของคำว่า “สถาบันทางการเมือง” แล้ว จะหมายถึงความหมายของสถาบันที่ครอบคลุมในขอบเขตที่กว้างขึ้น กล่าวอีกแบบหนึ่งคือขอบเขตความหมายของสถาบันทางการเมือง ในขั้นแรกนั้นครอบคลุมในเรื่องของการปกครองภายในรัฐแบบที่เป็นทางการ เช่น รัฐสภา รัฐบาล ฯลฯ แต่ในอีกขั้นหนึ่งของความหมายของสถาบันการเมืองก็กินความหมายถึงสถาบันที่เกี่ยวกับกลุ่มทางการเมืองอื่นๆ เพราะว่ากลุ่มทางการเมืองต่างๆ นั้นย่อมมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันแห่งรัฐด้วย<sup>23</sup> ตัวอย่างเช่น พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (interest groups) เป็นต้น

จะเห็นว่าสถาบันทางการเมืองในความหมายดังกล่าว ก็ไม่ได้คับแคบอยู่ในเรื่องกิจการของรัฐ แต่เป็นเรื่องที่ครอบคลุมถึงกลุ่มสังคม กิจกรรมทางสังคมการเมืองของมนุษย์ ที่มีความ

---

<sup>22</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515)

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 2.

เกี่ยวข้องกับผู้ปกครอง เกี่ยวข้องกับกลุ่มสังคมและผู้คนด้วย เป็นการทำให้ความหมายของสถาบันทางการเมืองข้ามขอบเขตของความหมายอย่างคับแคบ

ขณะที่ความหมายของคำว่า “สถาบัน” เองก็ยังหมายถึงสิ่งที่ได้สร้างขึ้นโดยมนุษย์ เพราะฉะนั้น โดยนัยนี้ สถาบันทางการเมืองจึงยิ่งกว้างขวางออกไปจากความหมายแค่เพียงสถาบันที่เป็นของรัฐ แต่เป็นสิ่งที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นในกรอบของ “ชีวิตทางการเมือง” ด้วย<sup>24</sup> ถึงแม้ในหนังสือของไพโรจน์จะกล่าวถึงสถาบันทางการเมืองในการอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นการตีความที่อิงอยู่กับความหมายในทางรัฐศาสตร์ที่มุ่งศึกษาถึง “ข้อเท็จจริง” มากกว่า “บทบัญญัติ” ที่มีปรากฏเพียงแค่ว่าในตัวของกฎหมายเพียงอย่างเดียว<sup>25</sup>

สำหรับ ฮันดิงตัน ได้ให้ความหมายของสถาบันทางการเมืองไว้ในลักษณะที่เกิดขึ้นจากกลุ่มพลังทางสังคมและพลังทางการเมืองที่มาประกอบกันขึ้นเป็นผลประโยชน์ซึ่งกันและกันของสังคม จนกลายเป็นสถาบันในระบบการเมือง ฉะนั้นทุกระบบการเมืองไม่ว่าจะในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนาก็ตามจะมีสถาบันการเมืองอยู่ในระบบการเมืองเสมอ แม้จะมีชื่อเรียกที่ต่างกันในแต่ละรูปแบบการปกครองก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในหน้าที่หลักของสถาบันทางการเมืองนั้นๆ แล้ว ก็จะพบว่าไม่มีความแตกต่างกัน<sup>26</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กรอบของสถาบันทางการเมืองในความหมายที่ใช้ในการศึกษานี้ ไม่ได้หมายถึงสถาบันการเมืองในแง่ของการศึกษากฎหมายเพียงด้านเดียว แต่หมายถึงในแง่ของกลุ่มหรือพลังทางสังคม พลังทางการเมือง ซึ่งอยู่ในรูปของสถาบันที่เป็นทางการ โดยมีผลประโยชน์ร่วมกันคือการทำหน้าที่สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความสงบในสังคม รวมถึงการทำหน้าที่ยุติความวุ่นวายทางการเมือง และสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบการเมืองให้มีเสถียรภาพในการดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม

### กรอบพิจารณาความเป็นสถาบันทางการเมือง

ก่อนอื่นต้องขอชี้แจงถึงคำว่า “ความเป็นสถาบันการเมือง” กับ “สถาบันการเมือง” ก่อนว่ามีความแตกต่างกันอยู่ในที่นี้ คือ ในคำจำกัดความของ “สถาบันการเมือง” อาจจะเป็นนิยามที่

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 3.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 5.

<sup>26</sup> แซมมวล พี. ฮันดิงตัน, วิสุทธ์ โปธิแทน (แปล), ความวุ่นวายกับการพัฒนาการเมือง, น.19-20.

ค่อนข้างกว้างดังที่ได้กล่าวไปในส่วนที่แล้ว ซึ่งถือเป็นมโนทัศน์ที่วางอยู่ทั้งบนฐานของรัฐ และอยู่บนฐานของความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมือง(เช่น พรรคการเมือง) และแน่นอนว่าถ้าจะกล่าวถึงการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองจำนวนมากแต่ละพรรคย่อมเป็นสถาบันการเมืองในตัวเองในแง่ขององค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในระบบการเมือง แต่ในส่วนของ “ความเป็นสถาบันการเมือง” นั้นน่าจะ เป็นมโนทัศน์ที่มีความหมายที่เฉพาะกว่า หรือแสดงถึงระดับของสถาบันการเมืองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ธรรมชาติของระบบการเมืองแต่ละระบบย่อมมีสถาบันทางการเมืองอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ สถาบันการเมืองเหล่านั้นน่ามีระดับความเป็นสถาบันทางการเมืองที่แตกต่างกันอยู่ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัย และองค์ประกอบของพัฒนาการทางสถาบันขององค์กรทางการเมืองนั้นๆ ด้วย ปัจจัยที่จะช่วยเป็นเครื่องชี้วัดระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันในการศึกษาของผู้เขียน จะใช้แนวความคิดของฮันติงตันมาพิจารณาเป็นหลัก โดยพิจารณาจากองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ ความสามารถในการปรับตัว(Adaptability) ความซับซ้อน(Complexity) ความเป็นอิสระ (Autonomy) และความเป็นปึกแผ่น (Coherence)<sup>27</sup>

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ฮันติงตันมีความมุ่งมั่นในเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง(Political Institutionalization) ให้แก่ระบบการเมืองในการแก้ปัญหาความวุ่นวาย หรือการสร้างระเบียบทางการเมือง องค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นสถาบันที่องค์กรทางการเมืองต่างๆ จำเป็นต้องมีในทัศนะของฮันติงตัน ทั้ง 4 องค์ประกอบ มีความหมายดังต่อไปนี้<sup>28</sup>

1. ความสามารถในการปรับตัว(Adaptability) หมายถึงความสามารถในการตอบสนองหรือทำหน้าที่เพื่อการคงอยู่ของสถาบันได้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการจะรู้ว่าสถาบันมีความสามารถในการปรับตัวมากน้อยแค่ไหนพิจารณาจาก 3 ประการ คือ

*ประการแรก* อายุของสถาบัน (Chronological age) จากความเชื่อที่ว่า สถาบันมีอายุยาวนานจะแสดงถึงความสามารถในการปรับตัวของสถาบัน หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า สถาบันนั้นมีระเบียบและวิธีการในการตอบสนองหรือแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่สถาบัน

<sup>27</sup> Samuel P. Huntington, Political Order In Changing Societies, (New Haven : Yale University Press, 1968) p.12-24.

<sup>28</sup> ดูข้อสรุปจาก ประจักษ์ พันธุ์เพชร, การเมืองและการปกครองไทย : มิติทางประวัติศาสตร์และสถาบันทางการเมือง, (กรุงเทพ : ภาควิชาศิลปศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2542), น.137-139.

นั้นดำรงอยู่ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่า การมีอายุยาวนานเพียงอย่างเดียวจะสามารถแสดงถึงความสามารถในการปรับตัวของสถาบันได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะยังมีปัจจัยอื่นที่จะพิจารณาร่วมอีกหลายประการ

*ประการที่สอง* ช่วงอายุของกลุ่มผู้นำในสถาบัน (Generation age) โดยพิจารณาจากการสืบทอดอำนาจของผู้นำ นั่นคือหากการสืบทอดอำนาจโดยการเปลี่ยนตัวกลุ่มผู้นำจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งได้เกิดขึ้นอย่างเรียบร้อยและต่อเนื่องหลายกลุ่มผู้นำก็แสดงว่าสถาบันนั้นมีความสามารถในการปรับตัวได้มาก ทั้งนี้เพราะหากไม่มีการเปลี่ยนถ่ายอำนาจของผู้นำจากรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่งก็ย่อมแสดงปัญหาในการสืบทอดอำนาจและเปลี่ยนผู้นำ ฉะนั้นแม้ว่าสถาบันนั้นจะมีอายุการดำเนินงานมาอย่างยาวนาน แต่หากเป็นการดำเนินงานโดยกลุ่มผู้นำเพียงกลุ่มเดียวก็ไม่อาจกล่าวได้อย่างเต็มที่ว่าสถาบันนั้นมีความสามารถในการปรับตัวที่ดี

*ประการที่สาม* การทำหน้าที่ของสถาบัน (Organization's functions) สถาบันหรือองค์การที่มีความสามารถในการปรับตัวจะต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือสร้างหน้าที่หลักของสถาบันหรือองค์การขึ้นมาใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป นั่นคือ เมื่อหน้าที่หลักอันเดิมไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป สถาบันนั้นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่หลัก หรือสร้างหน้าที่หลักขึ้นมาใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป และจากการเปลี่ยนแปลงหน้าที่หลักนี้เอง ทำให้สถาบันนั้นสามารถดำรงอยู่เพื่อการดำเนินกิจการต่อไปได้โดยไม่ต้องยุติบทบาทลง เพราะหมดหน้าที่หรือเหตุน่าบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว

2. ความสลับซับซ้อน (Complexity) เป็นการพิจารณาถึงลักษณะของสถาบันว่ามีหน่วยย่อยมากน้อยเพียงใด มีการจำแนกโครงสร้างการทำงานตามความรู้ ความสามารถ และมีลักษณะแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านหรือไม่ รวมถึงการพิจารณาในการบังคับบัญชาว่าเป็นไปในลักษณะตามสายงานหรือไม่ อย่างไร เพราะหน่วยงานใดที่มีหน่วยย่อยมาก มีโครงสร้างการทำงานตามความรู้ ความสามารถ มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน และมีการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นตามสายงานจะแสดงถึงความมั่นคงของสถาบันนั้น ซึ่งประเด็นนี้จะมีส่วนในการสร้างความจงรักภักดีของสมาชิกที่มีต่อองค์การอันส่งผลให้สถาบันหรือองค์การนั้นมีเสถียรภาพ

3. ความเป็นอิสระ (Autonomy) หมายถึงความสามารถของสถาบันหรือองค์การที่จะทำการตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง มีอำนาจในการดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามระเบียบวิธีการขององค์การหรือสถาบันของตนเองได้ โดยไม่ถูกครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลขององค์การอื่น เพราะหากสถาบันใดต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลขององค์การอื่นก็จะไม่สามารถตัดสินใจหรือดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือระเบียบวิธีปฏิบัติของตนเองได้ นั่นเป็น

เครื่องหมายที่แสดงถึงความไร้เสถียรภาพของสถาบันหรือองค์กรนั้น เพราะเมื่อตกอยู่ใต้อาณัติขององค์กรอื่น จึงเป็นการยากที่จะสรรค์สร้างความต่อเนื่องและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวแก่สถาบันได้ ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย การตัดสินใจ หรือวิธีการดำเนินกิจกรรม ซึ่งหากจะพิจารณาไปถึงอนาคตของสถาบันก็จะพบว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมบนพื้นฐานความไม่แน่นอน เพราะกิจกรรมที่ดำเนินอยู่นั้นอาจจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงหรือยุติบทบาทลงตามทิศทางที่ถูกกำหนดจากองค์กรที่มีอิทธิพลหรืออำนาจสูงกว่า

4. ความเป็นปึกแผ่น (Coherence) หรือความไม่แตกแยกมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในประเด็นนี้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับสถาบันทุกสถาบัน รวมทั้งสถาบันทางการเมืองด้วย ความเป็นปึกแผ่นนี้เน้นรวมถึงการมีความเห็นที่สอดคล้องต้องกัน เพราะการที่จะได้รับการขนานนามว่าเป็นสถาบันหรือองค์กรที่มีประสิทธิภาพนั้น องค์กรประกอบหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้คือ จะต้องมีความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกัน โดยเฉพาะในเรื่องในประเด็นที่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เราต้องยอมรับว่าการดำเนินกิจกรรมในทุกองค์กรจะต้องมีข้อขัดแย้งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เสมอ แต่ถ้าองค์กรนั้นมีความเห็นสอดคล้องต้องกัน ไปในทิศทางเดียวกัน การยุติปัญหาหรือข้อขัดแย้งก็จะสามารถทำได้โดยสันติ เพราะสมาชิกที่ร่วมกันจะมีเป้าหมายหลักหรือแนวทางหลักมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งจึงเป็นการแก้ไขเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กร โดยไม่ทำให้เกิดความแตกแยก จนอาจกลายเป็นสาเหตุทำให้สถาบันต้องประสบปัญหาความไร้เสถียรภาพ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ที่กล่าวมานี้ ฮันดิงตันได้ชี้ให้เห็นว่า ถ้าหากเราสามารถทำให้เห็นได้ชัดและนำมาชี้วัด เราก็อาจเปรียบเทียบระดับของพัฒนาการทางสถาบันของระบบการเมืองต่างๆ ได้ และเราก็สามารถวัดได้ถึง การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของการพัฒนาสถาบันขององค์กร และระเบียบวิธีเฉพาะองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ภายใต้ระบบการเมืองแบบใดแบบหนึ่งได้<sup>29</sup>

### **พรรคการเมืองกับความเป็นสถาบันทางการเมือง**

จากกรอบพิจารณาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษามีความตั้งใจจะนำพรรคการเมืองมาเป็นประเด็นเพื่อวิเคราะห์ในแง่ของปัญหาความไม่มั่นคงของสถาบันทางการเมือง อันสืบเนื่องมาจากปัญหาในบริบทของการเมืองไทยที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ปัญหาการ “ยุบพรรคการเมือง” ภายใต้กรอบของ

<sup>29</sup>แซมมวล พี. ฮันดิงตัน, วิสุทธ์ โปธิแทน (แปล), ความวุ่นวายกับการพัฒนาการเมือง, น. 28.

รัฐธรรมนูญ ปัญหาของรัฐธรรมนูญ ที่ดูเหมือนจะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาส่งเสริมพรรคใหญ่ๆ มากกว่าที่จะให้โอกาสและเวลาสำหรับการก่อตัวของระบบพรรคการเมืองที่มาจากฐานของพลังทางสังคมที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของพรรคการเมืองที่ผ่านมา ระบบพรรคการเมืองมีความโน้มเอียงที่จะตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจ และกลุ่มทุนการเงินขนาดใหญ่แทนที่จะก่อตัวและควบคุมขึ้นมาจากฐานล่าง

สภาพปัญหาดังกล่าวนี้ หากมองโดยใช้กรอบของแนวคิดพัฒนาการทางการเมือง การสร้างสถาบันทางการเมือง ก็ถือเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อการศึกษาพัฒนาการของระบบการเมือง<sup>30</sup> โดยในกรอบแนวคิดพัฒนาการทางการเมืองนั้น พัฒนาการของพรรคการเมืองกับพัฒนาการของระบบการเมืองมีความสัมพันธ์กันค่อนข้างมาก และความก้าวหน้าหรือความถดถอยของระบบการเมืองนั้นก็มีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกับพัฒนาการในเชิงสถาบันของพรรคการเมืองด้วย<sup>31</sup>

เมื่อกลับมามองที่การศึกษาการเมืองไทย ก็ได้มีผู้สะท้อนปัญหาออกมาว่า การจัดรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ.2475 และพัฒนาเรื่อยมาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองนั้น เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วอาจกล่าวได้ว่าระบบเศรษฐกิจนั้นจะพัฒนา ก้าวหน้ากว่าระบบการเมืองอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากองค์ประกอบพื้นฐานประการหนึ่งคือ การพัฒนาสถาบันทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ การพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร การจัดการที่ทันสมัย ทำให้การพัฒนาที่ก้าวหน้าของสถาบันทางเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพเพียงพอในการตอบสนองต่อสังคมในสภาพแวดล้อมต่างๆ ได้ แต่ในขณะที่ในด้านการเมืองนั้นกลับยังคง โน้มเอียงไปหาการแสวงหาอำนาจเฉพาะกลุ่ม รวมถึงภาคประชาชนก็ยังเข้าไม่ถึงกระบวนการใช้อำนาจของรัฐ และขาดความเชื่อมั่นต่อสถาบันทางการเมืองอยู่<sup>32</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงในบริบทของไทยและในบริบทของโลกปัจจุบันก็ได้ ผลักดันให้ปัจจัยแวดล้อมในด้านการเมืองมีความเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก ดังเช่น

<sup>30</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), น. 401-406.

<sup>31</sup> แชนมวอล พิ. ฮันดิงตัน, ปรัชญา เวสารัชช(แปล), พรรคกับเสถียรภาพทางการเมือง, (กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), น.16-20.

<sup>32</sup> เขาวนะ ไตรมาส, พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่และพัฒนาการทางสถาบัน, น.

การเปลี่ยนแปลงมาสู่การเมืองที่เกี่ยวข้องกับทุน การเปลี่ยนแปลงของสื่อที่ส่งผลต่อการรับรู้ของผู้คน การเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงในด้านองค์ความรู้ ฯลฯ ดังนั้นเป็นไปได้หรือไม่ที่ปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้จะส่งผลให้พรรคการเมืองในปัจจุบันมีมิติของการพัฒนาที่แตกต่างไปจากเดิม

ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจตระหนักและให้ความสนใจก็คือ ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้ พัฒนาการทางด้านสถาบันของพรรคการเมืองในบริบทปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปในทิศทางใด ทั้งในเชิงของสถาบันทางการเมือง และในเชิงของการปรับตัวต่อสภาพปัญหา เพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างหลากหลายเหล่านี้

### ข้อวิพากษ์ต่อแนวความคิดการสร้างสถาบันทางการเมือง

ทฤษฎีพัฒนาการเมืองเป็นทฤษฎีที่มีสาระสำคัญหลักๆ คือ การพยายามนำเสนอว่า ระบบการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศในโลกที่สามจะสามารถพัฒนาได้ หากพัฒนาระบบการเมืองให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพ เช่น การสร้างสถาบันทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ สร้างระบบระเบียบทางการเมือง รวมถึงการปรับปรุงระบบราชการ และระบบการบริหาร ฯลฯ ซึ่งทฤษฎีการพัฒนาการเมืองให้เป็นสมัยใหม่จะมีกรอบของการมองการพัฒนาที่เห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศโลกที่สามนั้นมีความล้าหลัง และต้องการการพัฒนาทางด้านการเมืองก่อน<sup>33</sup>

แนวคิดของฮันดิงตันถือเป็นหนึ่งในแนวคิดที่ส่วนหนึ่งพยายามจะสะท้อน “ปัญหา” ดังกล่าวของการพัฒนาการเมืองของประเทศกำลังพัฒนา ว่าเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนเริ่มต้นตัวในการมีส่วนร่วม และเริ่มหันมาเรียกร้องทางการเมืองแบบทางตรงมากขึ้น ฮันดิงตันมองว่าสิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ไม่ถือเป็น “พัฒนาการเมือง” แต่กลับจะยิ่งทำให้เกิดความวุ่นวาย ซึ่งฮันดิงตันจะเน้นในเรื่องความสำคัญของประสิทธิภาพและเสถียรภาพของสถาบันทางการเมือง

<sup>33</sup> ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร, “การเมืองกับการศึกษาการพัฒนา”, รัฐศาสตร์แนววิพากษ์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.194.

ระบบการเมือง รัฐบาลและพรรคการเมืองเป็นหลัก<sup>34</sup>

คำถามอาจเกิดขึ้นตามมาว่า เหตุใดฮันดิงตันจึงมองว่า ความตื่นตัว และการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ไม่ได้อยู่ในสถาบันการเมือง ไม่ใช่ “พัฒนาการเมือง”? คำตอบ(ในความเห็นของผู้ศึกษา)ของประเด็นดังกล่าว ฮันดิงตันได้พยายามชี้ให้เห็นในหนังสือ "Political Order in Changing Societies" ของเขาว่า ในการพัฒนาการเมืองนั้น การที่ประชาชนตื่นตัวเรียกร้องจากรัฐบาลมากและในอัตราเร่งที่รวดเร็วกว่าที่รัฐบาลจะรับมือได้ รัฐบาลดังกล่าวจะถือว่าเข้าข่ายไร้ประสิทธิภาพและเสถียรภาพไปทันที และมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดความล้มเหลว หรือล่มสลายของระบบการเมืองทั้งระบบ ด้วยเหตุนี้เองแนวคิดหลักของฮันดิงตันต่อประเทศกำลังพัฒนาก็คือ การพยายามเสนอแนะในเรื่องของการสร้างเสถียรภาพของระบบการเมือง และสถาบันการเมืองให้เข้มแข็ง ก่อนการพัฒนาในแง่ของการเคลื่อนไหวทางการเมืองจากประชาชน เพราะอาจจะนำมาซึ่งความสับสนวุ่นวายทางการเมืองได้ หากการเคลื่อนไหวจากประชาชน มีการพัฒนาที่รวดเร็วกเกินไป<sup>35</sup>

นอกเหนือจากประเด็นดังกล่าวแล้ว ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ข้อเสนอของนักทฤษฎีแนวพัฒนาการเมืองอาจมีส่วนเชื่อมโยงอยู่กับบริบทของสงครามเย็นที่ประเทศกำลังพัฒนาเผชิญอยู่ด้วย โดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็นถ้าระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาล่มสลาย ทางเลือกที่มีอยู่ในช่วงทศวรรษ 1960 ถึงต้นทศวรรษ 1980 ก็คือสังคมนิยมซึ่งเป็นกระแสที่กำลังมาแรงในแทบทุกภูมิภาคในโลกขณะนั้น โดยในช่วงเวลาที่ว่านี้ถือเป็นช่วงที่ปรากฏการณ์ทางการเมืองดังกล่าว เป็นบริบทสำคัญที่เอื้ออำนวยต่อการศึกษาในประเด็น “ทฤษฎีการพัฒนาการเมือง” (political development) และ “ทฤษฎีพัฒนาประชาธิปไตย” (democratization) กันอย่างจริงจัง<sup>36</sup>

การมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับทฤษฎีพัฒนาการเมือง โดยเฉพาะการมุ่งเน้นการสร้างสถาบันการเมืองนี้มักเป็นส่วนที่ถูกวิจารณ์จากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมองว่า

<sup>34</sup> โดยเหตุผลประการหนึ่งที่เขาให้ความสำคัญก็อาจสืบเนื่องมาจาก แหล่งกำเนิดของทฤษฎีดังกล่าว นั้นมาจากพื้นฐานที่เชื่อมั่นในระบบการเมืองและสถาบันการเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้วอย่าง สหรัฐอเมริกา ดังนั้น ทฤษฎีดังกล่าวจึงมุ่งรักษาประสิทธิภาพและเสถียรภาพของสถาบันการเมืองหลัก

<sup>35</sup> แซมมวล พี. ฮันดิงตัน, วิสุทธ์ โปธิแทน (แปล), ความวุ่นวายกับการพัฒนาการเมือง, น.106-119.

<sup>36</sup> ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร, “การเมืองกับการศึกษาการพัฒนา”, รัฐศาสตร์แนววิพากษ์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.194-225.

การตื่นตัวเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนในประเทศที่สถาบันการเมืองยังไม่เข้มแข็งจะสร้างความ “วุ่นวายทางการเมือง” เพราะเป็นเรื่องที่หลายๆคนอาจจะมีความเห็นต่าง เพราะการมองพัฒนาการเมืองในแบบนี้เท่ากับเป็นการตีกรอบของ “การเมือง” ให้อยู่ในพื้นที่ของสถาบันเท่านั้น

ในกรณีของประเทศไทยพื้นที่ของการเมืองนอกสถาบัน อย่างเช่น การเคลื่อนไหวของประชาชนบนท้องถนนในเหตุการณ์ 14 ตุลา นักวิชาการจำนวนมากนั้นถือว่าเป็นก้าวสำคัญของการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทยที่มีการต่อสู้ด้วยการเมืองภาคประชาชนกับอำนาจเผด็จการ มีการแพร่กระจายความคิดประชาธิปไตยไปสู่คนส่วนใหญ่ในสังคม สิ่งเหล่านี้นับได้ว่าเป็นการสร้าง ความเข้มแข็งและอำนาจต่อรองแก่ประชาชนมากขึ้น<sup>37</sup> ซึ่งส่งผลให้มีการตื่นตัวเรียกร้องทางการเมืองอย่างเข้มข้น และมีเหตุการณ์สำคัญๆเกิดขึ้น ดังเช่น ในเหตุการณ์พฤษภา 35 หรือเหตุการณ์การเรียกร้องให้ผู้นำรัฐบาลลาออก (ก่อนเหตุการณ์รัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน) เหตุการณ์เหล่านี้อาจเป็นจุดสะท้อนได้ว่า พื้นที่ทาง “การเมือง” ไม่ควรผูกขาดอยู่แต่เฉพาะสถาบันที่เป็นทางการเท่านั้น และการเมืองภาคประชาชนยังถูกมองว่าเป็นแนวทางทางการเมืองที่ถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลได้ดีกว่าสถาบันการเมืองในระบบตัวแทน จนอาจยึดถือได้ว่าความก้าวหน้าทางการเมืองของภาคประชาชนคือความสำเร็จก้าวหนึ่งของพัฒนาการเมืองไทยก็ว่าได้ และการที่สถาบันการเมืองในระบบตัวแทนต่างๆ ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้คนส่วนใหญ่ได้ ก็แสดงว่าวัฒนธรรมการเมืองของไทยนั้นอาจจะไม่เอื้อให้เกิดพัฒนาการทางสถาบันก็เป็นได้ หรือกล่าวในแง่หนึ่งได้ว่า การสร้างสถาบันตามทฤษฎีพัฒนาการเมืองกระแสหลักอาจไม่ใช่เรื่องที่จำเป็นที่สุด

ในอีกประเด็นหนึ่งที่มักได้รับการวิจารณ์ ก็คือ การจะมุ่งสร้างประสิทธิภาพของสถาบันทางการเมืองเป็นรากฐานแนวคิดที่มาจากทำให้เป็นสมัยใหม่อย่างตะวันตก และการทำให้เป็นสมัยใหม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลผลิตจากตะวันตกที่พยายามจะเปลี่ยนแปลงประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศโลกที่สามให้เป็นเหมือนกับตะวันตก จนบางสำนักก็คิดอาจกล่าวได้ว่า “เป็นการสลายวัฒนธรรมและชุมชนพื้นบ้าน รวมตลอดถึงสิ่งต่างๆ ในประเทศกำลังพัฒนาที่มาขัดขวางหรือ

---

<sup>37</sup> ดูตัวอย่างการศึกษา และแนวคิดเรื่อง การเมืองภาคประชาชน เช่น วัชร ไซยสาร, การเมืองภาคประชาชน : พัฒนาการการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง, (กรุงเทพฯ : เมฆขาว 2545)

ไปไม่ได้กับวัฒนธรรมและคุณค่าแบบเสรีนิยมตะวันตก”<sup>38</sup> เช่น ข้อวิจารณ์ของสำนัก “วัฒนธรรมชุมชน” เป็นต้น

จากข้อวิจารณ์การเน้นแต่เพียงสร้างสถาบันทางการเมืองให้เกิดขึ้นตามหลักการของประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้ว เป็นเรื่องที่น่าขบคิดอย่างยิ่งว่ากลับจะยิ่งทำให้พัฒนาการในด้านของ “ความเป็นชุมชน” ถดถอยลง จนกลายเป็นชุมชนที่ต้องพึ่งพิงรัฐหรือไม่? และจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมา อย่างเหตุการณ์ 14 ตุลา จนถึงเหตุการณ์พฤษภา 35 หรืออาจจะรวมถึงเหตุการณ์ก่อนรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ก็ดีนั้น ทฤษฎีการพัฒนาการเมืองกระแสหลักดังกล่าวยังคงนำมาทำความเข้าใจปรากฏการณ์และเป็นทางออกให้กับการเมืองไทยได้อยู่หรือไม่? หรือว่าทฤษฎีดังกล่าวจะไม่เหมาะสมกับการเมืองประชาธิปไตยแบบไทย

โดยรวมๆ ของข้อวิจารณ์ที่มีต่อแนวคิดการสร้างสถาบันการเมือง จุดใหญ่ใจความของข้อโต้แย้งอาจจะสรุปได้ว่า (1) พื้นที่ของ “การเมือง” ไม่ควรผูกขาดอยู่ในกรอบของสถาบัน และ (2) วิธีการมุ่งสร้างสถาบันนั้นเป็นลักษณะของการมุ่งสร้างทฤษฎีขนาดใหญ่ (Grand Theory) เป็นเรื่องอุดมคติ ที่ในความเป็นจริงคงไม่มีทางที่ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งจะสามารถนำมาใช้ได้กับความแตกต่างหลากหลายของแต่ละสังคม ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดทางทฤษฎี

โดยข้อเสนอที่ตามมาจากผู้วิจารณ์ ก็คือ ให้กลับไปสู่วิธีคิดแบบปรัชญาของไทย “ประชาธิปไตยแบบไทย” หรือสร้างข้อเสนออื่นๆ ที่ท้าทายสถาบันการเมืองแบบตัวแทน และสามารถดำรงอยู่ในความแตกต่างหลากหลายได้ เช่น แนวคิดเรื่องวัฒนธรรมชุมชน การมีส่วนร่วม และประชาสังคม (civil society) ฯลฯ<sup>39</sup>

ในความเห็นของผู้ศึกษา แนวคิดและทฤษฎี ที่เป็นข้อเสนอที่ผู้ศึกษาเห็นด้วย และไม่ได้โต้แย้ง เพียงแต่มีข้อสังเกตบางประการ คือ

<sup>38</sup> ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร, “การเมืองกับการศึกษาการพัฒนา”, รัฐศาสตร์แนววิพากษ์, น.225.

<sup>39</sup> ตัวอย่างของข้อเสนอเรื่องประชาสังคมที่เน้นปรัชญาความคิดแบบไทย ที่มีความโดดเด่นอย่างมาก ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภา 35 คูใน ชิริยทุท บุญมี, ปรัชญาแห่งการปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพฯ : วัฒนา, 2540), น. 31, 60-64. และ ดูแนวคิดประชาสังคมที่เน้นการมีส่วนร่วมภาคพลเมืองใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, การเมืองของพลเมือง : สู่สหัฐวรรษใหม่, (กรุงเทพฯ : คบไฟ, 2550) ; อ้างใน ชิริยทุท บุญมี, ประชาสังคม, (กรุงเทพฯ : สายธาร 2547), น. 31.

ประการแรก การมองว่าทฤษฎีตะวันตกไม่สามารถนำมาใช้กับสังคมไทยได้ โดยนัยยะหนึ่งจะเห็นว่าเป็นเพียงวิธีการวิจารณ์แบบแบ่งขั้ว หรือการแบ่งแยกคู่ตรงข้ามอย่างตายตัวระหว่างความเป็นไทย/ไม่ไทย นำมาปฏิบัติได้/ไม่ได้ ความเป็นจริง/อุดมคติ ซึ่งพอเอาเข้าจริงๆ การนำแนวคิดอื่นเข้ามาทดแทนก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นกับการอาศัยทฤษฎีจาก“ความไม่ไทย” มาอธิบายอยู่ดี<sup>40</sup>

ข้อสังเกตอีกประการ คือ ผู้เขียนเชื่อว่าใจกลางของผู้วิจารณ์ทฤษฎีการสร้างสถาบันการเมือง ในทางหนึ่งอาจไม่ได้มุ่งวิพากษ์ตัวทฤษฎีโดยตรง เพียงแต่ผู้วิจารณ์อาจมองว่าปัจจัยเรื่องพื้นฐานในเรื่องของผู้เข้ามามีส่วนร่วมคือประชาชนยังไม่มีความเสมอภาคในแง่ของการเข้าถึง ทำให้พื้นที่ทางการเมืองในแบบสถาบันนั้นไปเอื้อให้เฉพาะผู้ที่ได้เปรียบเท่านั้น และการให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันการเมืองเป็นแกนกลางอาจยังไม่สอดคล้องกับความคิดดั้งเดิมของคนไทยดีพอ จึงต้องกลับไปหาปรัชญาแบบไทย ที่เชื่อมต่อกับประวัติศาสตร์วัฒนธรรมของคนไทย<sup>41</sup>

ดังนั้นจุดใหญ่ของผู้วิพากษ์จึงไม่ใช่เพราะไม่เชื่อในประสิทธิภาพของสถาบันการเมือง แต่คือความต้องการที่จะตั้งคำถามต่อ “ตัวแทน” ที่ไร้ประสิทธิภาพ และขาด “คุณธรรมทางการเมือง” ในแง่ของตัว “บุคคล” มากกว่า ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้จะได้กล่าวถึงในส่วนถัดไป

### ทำไมจึงต้องให้ความสำคัญกับการสร้างสถาบันพรรคการเมือง

นอกเหนือจากข้อวิพากษ์ที่กล่าวมาข้างต้น คำถามที่ตามมาอีกประการสำหรับการสร้างระบบระเบียบของสถาบันการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย(กล่าวด้วยวิธีคิดในแนวพัฒนาการเมืองกระแสหลัก) คือข้อวิจารณ์บ่อยครั้งที่เราัมักจะได้พบได้เจอในสื่อ และได้ยินได้ฟังมาโดยตลอด ในทำนองว่า “เมืองไทยไปไม่ถึงไหนก็เพราะ ทหารบ้าอำนาจ นักการเมืองละโมภ

<sup>40</sup> ยกตัวอย่างเช่นแนวคิดเรื่องประชาสังคมเองก็เป็นการรื้อฟื้นแนวคิดที่ได้ค้ำยันหลักการโดยนักคิดตะวันตก เช่น ในงานของ Almond และ Verba ดู Gabriel Almond and Sidney Verba, Civic Culture : Political Attitude and Democracy in Five Nation, (Princeton : Princeton University Press., 1963)

<sup>41</sup> ดูตัวอย่างของข้อเสนอเรื่องนี้ใน ธีรยุทธ บุญมี, ปรัชญาแห่งการปฏิรูปการเมือง, น. 59.

และประชาชนโง่เขลา” จนไปถึงขั้นที่ว่า “การที่ตะวันตกก้าวหน้าไปกว่าเรา ก็เพราะนักการเมือง และประชาชนของเขามีการศึกษา มีความรับผิดชอบทางการเมือง และมีจริยธรรมที่สูงกว่าเรา”<sup>42</sup>

คำปรารภทำนองนี้ มองอย่างผิวเผินราวกับว่าเป็นเรื่องปกติที่ทุกคนเข้าใจปัญหาว่า สิ่งสำคัญของการแก้ปัญหา นั้นไม่จำเป็นต้องแก้ที่ระบบ หากแต่อยู่ที่ตัวคนต่างหากที่เป็นปัญหา ดังนั้นแม้ต่อให้มีระบบสถาบันการเมืองที่ดีขึ้นเพียงใดก็คงเป็นไปได้ที่เราจะสามารถพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าได้อย่างประเทศในตะวันตก

ผู้ศึกษาเห็นว่า คติที่กล่าวถึงนี้มาจากสองส่วน ส่วนหนึ่งคือวิถีคิดแบบไทยๆ อีกส่วนหนึ่ง มาจากการหลงใหลเข้ามาพร้อมกันกับโลกาภิวัตน์ของการจัดการปกครองที่ดี ในเรื่องของการบริหารจัดการการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการ<sup>43</sup> เพื่อแก้ปัญหาการทุจริตของนักการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องยอมรับว่า การแก้ปัญหาการทุจริต การชื่อเสียงของนักการเมือง รวมถึงจริยธรรมของนักปกครอง ยังคงเป็นปัญหาสำคัญตลอดยุคสมัยของการเมืองแบบตัวแทน

แต่สำหรับการวิเคราะห์โดยมองว่าคนเป็นต้นเหตุ มีส่วนทำให้ความเชื่อของคนจำนวนมากมองว่าสถาบันการเมืองของไทยแปราะบาง เพราะปัจจัย “ภายใน” มากกว่า ดังจะเห็นว่าเรื่องเหล่านี้มีงานวิชาการจำนวนมากที่พรรณนาถึงสถาบันพรรคการเมืองในแง่ลบ เช่น เป็นที่รวมของนักการเมืองที่ไม่เข้าใจประชาธิปไตย ไม่มีอุดมการณ์พรรคในความหมายที่แท้จริง เป็นเพียงชุมนุมของมาเฟียท้องถิ่น นักธุรกิจการเมืองระดับชาติมาจากการทุจริตชื่อเสียง<sup>44</sup> ฯลฯ ประเด็นเหล่านี้อาจเป็นส่วนหนึ่งของความเข้าใจที่เชื่อว่าการแก้ปัญหาคือตัวคนหรือตัวนักการเมือง สำคัญกว่าการที่เรา

<sup>42</sup> ในวาทกรรมเหล่านี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์หยิบยกขึ้นมาเป็นตัวอย่าง และมองว่า “เป็นประชาธิปไตยที่ล้มเหลว เพราะรูปการความคิดจิตสำนึกหรือวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่ถูกต้องของฝ่ายต่างๆ” ดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *สองนคราประชาธิปไตย*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ, 2550), น. 2-4.

<sup>43</sup> เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, “governance, good governance/ การจัดการปกครอง, การจัดการปกครองที่ดี, ธรรมาภิบาล”, *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*, สิริพรรณ นกสวน, เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น.137.

<sup>44</sup> ตัวอย่างงานศึกษาที่มุ่งศึกษาการทุจริตของนักการเมืองอย่างชัดเจน เช่น ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ บรรณาธิการ, *รัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่น กับสังคมไทย*, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535)

จะรักษาระบบระเบียบในเชิงสถาบัน จนถึงขั้นที่หลังเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยา 2549 มีการสร้างวาทกรรมเรื่องของ “การเมืองคุณธรรม” ที่อาจแตกต่างจากความหมายของการเมืองคุณธรรมในทางทฤษฎีการเมือง<sup>45</sup> เช่น การใช้คำกล่าวที่ว่า “คุณธรรมนำประชาธิปไตย”<sup>46</sup>

แม้ข้อเสนอดังกล่าวจะแสดงถึงเจตนาที่จะยึดถือเรื่องคุณธรรมทางการเมือง แต่ในกรณีของการรัฐประหารนั้นถือได้ว่าเป็นการล้มกรอบกติกาของการเมืองระบอบประชาธิปไตยลงไปด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ศึกษาหันมาทบทวนปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้

ประเด็นหนึ่งหลังจากการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 เกิดขึ้น สิ่งก็ตามมาคือการมุ่งสร้างการเมืองที่ปราศจากความสกปรก โดยใช้สถาบันทางตุลาการในการเข้าจัดการปัญหา เพื่อให้การเมืองระบบตัวแทนมีความใสสะอาด และยุติข้อพิพาท ความขัดแย้ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนเช่นกรณีของการพิจารณาคดี “ยุบพรรคการเมือง” อย่างพรรคไทยรักไทย<sup>47</sup> ซึ่งเป็นวิธีการที่เชื่อว่าการใช้อำนาจตรวจสอบจากฝ่ายตุลาการจะชักนำให้เกิดพฤติกรรมของ นักการเมืองที่พึงประสงค์

อนึ่ง การที่ต้องหยิบยกเรื่องการยุบพรรคการเมืองขึ้นมา เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งในตัวเองอย่างหนึ่งของวิธีการมุ่งแก้ปัญหการเมืองที่มาจากการออกแบบกลไกทางสถาบัน (ในแง่กฎหมาย) ที่ต้องการแก้ปัญหาภายในตัวระบบ มากกว่าแก้ปัญหาที่โครงสร้างของระบบที่สุดท้ายก็อาจมาเป็นอุปสรรคของการพัฒนาสถาบันการเมืองเสียเอง คำถามก็คือ จริงหรือที่การ

<sup>45</sup> กล่าวคือเป็นการมองคุณธรรมในแง่ของ ตัวบุคคลหรือ ผู้ปกครองที่มีศีลธรรม ความดี มากกว่าการเมืองคุณธรรมในแง่ของระบบการเมืองที่มุ่งเน้น คุณธรรมของพลเมือง (civil virtue) ดูแนวความคิดเรื่องการเมืองคุณธรรมใน ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, “คุณธรรมในความคิดการเมืองสมัยใหม่”, รัฐศาสตร์สาร, (ปีที่ 17 ฉบับที่ 1), น. 116 - 129.

<sup>46</sup> ชงชัย วินิจจะกูล ชี้ให้เห็นว่า วาทกรรมเรื่องการต่อต้านการซื้อขายเสียงที่มีอย่างมกเกินและสิ้นเกินเหตุ ทำให้ท้ายที่สุดกลับมาเป็นเครื่องมือของเหล่าอภิชน ชนชั้นนำของไทยมาครองอำนาจ ภายใต้คำกล่าวที่ว่า “คุณธรรมนำประชาธิปไตย” ดู ชงชัย วินิจจะกูล, ข้ามไม่พ้นประชาธิปไตยแบบหลัง 14 ตุลา : ประชาธิปไตยแบบใสสะอาดของอภิชนกับการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549, ใน รัฐประหาร 19 กันยา รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, (กรุงเทพฯ : ฟ้ายเดียวกั้น, 2550), น. 52.

<sup>47</sup> เหตุการณ์นี้ถูกมองว่าเป็นข้อพิพาทที่เต็มไปด้วย “ความเป็นการเมือง” มากกว่าเจตนาในการรักษาและพัฒนาบรรพการการเมือง ดูบทความของ ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, “การยุบพรรคคือการรัฐประหารเงียบที่ทำลายรัฐสภายิ่งกว่า การรัฐประหาร 19 ก.ย.”, <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=49135>

ยุบพรรคการเมืองจะทำให้ระบบพรรคการเมืองเติบโตกว่าในอดีตที่ผ่านมา? ต้องยอมรับว่าการกล่าวถึง “การเมืองคุณธรรม”<sup>48</sup> หรือการ “ยุบพรรคการเมือง” ด้วยสาเหตุที่มีผู้ทุจริตการเลือกตั้งนับเป็น วิธีคิดที่น่าจะยอมรับได้ง่ายเพราะสอดคล้องกับวิธีคิดของคนไทยที่ใช้วิธีการมองปรากฏการณ์ในระดับตัวบุคคลเสมอ ดังที่ได้ยกตัวอย่างไปแล้วเช่น “ระบบอะไรก็ได้ ขอให้มีความดีเสียอย่าง” ซึ่งให้น้ำหนักกับคนดีมากกว่าสถาบันการเมืองที่มั่นคง แต่ผู้ศึกษาก็ยังคงมีความเชื่อว่าการไกล่เกลี่ยของสถาบันการเมืองจะเป็นตัวช่วยให้ระดับพรรคและสามารถประสานประโยชน์ของส่วนรวมและส่วนตัวให้สอดคล้องกับหลักการของการเมืองแบบประชาธิปไตยได้

ถ้าหากจะต้องตอบคำถามว่า ทำไมต้องสนใจการสร้าง การออกแบบ และให้ความสำคัญกับสถาบันการเมืองในเมื่อปัจจัยภายในของเรายังไม่พร้อม? ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาเห็นสอดคล้องกันกับข้อเสนอของเอนก เหล่าธรรมทัศน์<sup>49</sup> กล่าวคือ สิ่งที่เหมือนกันของทุกๆ สังคมที่มีการเมืองแบบตัวแทน ก็คือทุกๆ สังคม ไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนา กำลังพัฒนา ต่างก็มีลักษณะเฉพาะที่คล้ายกันคือ “การเมือง” เป็นเรื่องของการแย่งชิง ต่อสู้ต่อรองทางอำนาจ และความต้องการในการเอาชนะการเลือกตั้ง เพื่อแสวงผลประโยชน์ ทำเพื่อกลุ่มพวกพ้องเหมือนกัน แต่สิ่งที่ทำให้แต่ละสังคมต่างกันคือการออกแบบกติกาของสถาบันการเมือง เพราะกลไกของสถาบันเป็นสิ่งที่สามารถควบคุม ถ่วงดุล หรือทำให้เจตจำนงของผู้ที่ต้องการแย่งชิงอำนาจ แปรเป็นการกระทำที่ถูกควบคุมให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และสอดคล้องกับวัฒนธรรมของคนในสังคม การที่เราไม่มุ่งมั่นและไม่ใส่ใจกับสถาบันการเมือง แต่ให้ความสำคัญกับการเมืองที่ใสสะอาด อาจทำให้เจตจำนงทำนองเดียวกัน คือการแสวงหาอำนาจ หันมาทำลายหลักการของการเมืองแบบประชาธิปไตยในที่สุด

ในกรณีของกฎหมายยุบพรรคการเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาการเมืองสกปรก ผู้ศึกษาเห็นว่าในแง่หนึ่งแม้จะสามารถแก้ไขการทุจริตของนักการเมือง แต่ในแง่ของการพัฒนาระบบการเมืองไม่น่าจะทำให้ระบบการเมืองนำไปสู่ความเข้มแข็งหรือมีประสิทธิภาพขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามการยุบพรรคการเมืองกลับจะมีส่วนอย่างมากในการทำให้ระบบการเมืองอ่อนแอลง เพราะเมื่อพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง หรือกำลังพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันในระดับหนึ่งถูกทำลายลงไป (ตัวอย่างเช่น พรรคที่มาจากเสียงข้างมากในการเลือกตั้งอย่างพรรคไทยรักไทย) ขณะที่พรรคที่

<sup>48</sup> ซึ่ง “คุณธรรม” ในแง่นี้ผู้เขียนมองว่าสะท้อนถึงคุณธรรมในระดับตัวบุคคลมากกว่าระบบการเมือง

<sup>49</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *สองนคราประชาธิปไตย*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ, 2550), น. 4.

เกิดขึ้นมาใหม่ๆ ก็ไม่ได้มีความเข้มแข็งมากนัก การเลือกตั้งก็ย่อมปราศจากความหมาย และผลกระทบที่จะตามมาก็คือ ศูนย์กลางอำนาจหลังการเลือกตั้งอาจจะไม่ได้อยู่ที่ฝ่ายบริหารหรือพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด เนื่องจากการยุบพรรคการเมืองจะยังเป็นการเปิดโอกาสให้อำนาจเหนือระบบก้าวท้าวและบงการอำนาจการเมืองในระบบได้มากกว่าที่ผ่านมา และยิ่งจะห่างไกลจากการสร้างระบบการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตย

ข้อสรุปในขั้นนี้ของผู้ศึกษาต่อกรอบความคิดเรื่องสถาบันการเมือง

ประการแรก คือ การสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีเสถียรภาพในความหมายของผู้ศึกษาไม่ได้มุ่งเน้นว่า จะต้องเป็นสถาบันที่เน้นเรื่องคุณธรรมความดีของตัวบุคคล แต่เน้นการสร้างสถาบันการเมืองที่มีระบบที่มีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล และสร้างระบบระเบียบให้แก่การเมือง

ประการที่สอง ผู้เขียนมีแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาความเป็นสถาบันทางการเมืองของฮันดิงตันทั้ง 4 องค์ประกอบ โดยความเป็นสถาบันการเมืองไม่ได้มองเฉพาะด้านความสัมพันธ์ทางสังคมในแง่ของการเป็นกลุ่ม เป็นเครือข่ายทางสังคมแบบลอยๆ เพียงอย่างเดียว แต่ยึดโยงในเรื่องของการดำรงอยู่อย่างมีกฎเกณฑ์ด้วย คือ มีกลไก กติกาของสถาบันการเมือง ขณะเดียวกันการออกแบบหรือสร้างกติกาของสถาบันการเมือง เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่ควรสร้างกรอบกติกาที่ไปเป็นอุปสรรคปัญหาต่อการพัฒนาและการดำรงอยู่ของสถาบันการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

ประการที่สาม การรักษาสถาบันการเมืองมีความจำเป็นต่อระบบการเมือง เพื่อให้สถาบันการเมืองเป็นพื้นที่ให้กับการต่อรองความสัมพันธ์กับประชาชน แม้ในมิติของ “การพัฒนาทางการเมือง” ในปัจจุบันจะมีความก้าวไกลไปสู่การพัฒนาการเมืองในด้านการมีส่วนร่วม นอกกรอบสถาบันการเมือง เช่น “การเมืองภาคประชาชน” แต่ผู้ศึกษามองว่าก็ยังคงมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างของระบบการเมืองอยู่ ในขณะเดียวกันการพัฒนาการเมืองมีส่วนร่วมภาคประชาชนก็เป็นสิ่งจำเป็นต่อสถาบันการเมือง เป็นสิ่งที่ต้องส่งเสริมพัฒนาควบคู่กันไป

ประการที่สี่ ผู้ศึกษามีความเห็นส่วนหนึ่งต่างไปจากฮันดิงตัน ในเรื่องของ “พัฒนาการเมือง” ที่มองว่า การตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนจะไม่ใช่พัฒนาการเมือง เนื่องจากการจะควบคุมให้เกิดความเป็นระบบระเบียบเรียบร้อยของการเมืองนั้น เป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นได้ยาก และเป็นอุดมคติจินตเกินไป ผู้ศึกษาเห็นว่าการพัฒนาการเมืองภาคประชาชนก็เป็นพัฒนาการเมืองขั้นที่สำคัญและเป็นการสร้างความหมายของ “การเมือง” ขึ้นมาใหม่ และในด้านหนึ่ง การเติบโตของสถาบันการเมืองก็ควรอาศัยการมีส่วนร่วมทางตรงจากฝ่ายประชาชน เพื่อเป็นกลไกที่จะมาตรวจสอบถ่วงดุลด้วยซึ่งถือเป็นเรื่องจำเป็นต่อการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย

จากข้อสรุปในขั้นตอนนี้ ผู้ศึกษาจะมุ่งเน้นศึกษาความเป็นสถาบันการเมืองในส่วนของพรรคการเมืองไทย โดยจะเป็นการกล่าวถึงความสำคัญ พัฒนาการ และปัญหาอุปสรรคของพรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองที่สำคัญหนึ่งในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยของไทยซึ่งมักจะได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นส่วนหนึ่งของความอ่อนแอของการเมืองไทย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป