

บทที่ 3

ความสำคัญ พัฒนาการ และอุปสรรคปัญหาของพรรคการเมือง

ความสำคัญของพรรคการเมือง

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงความสำคัญของพรรคการเมือง โดยเริ่มต้นจากคำถามที่ว่า เหตุใดพรรคการเมืองจึงมีความจำเป็นและสำคัญต่อการเมืองสมัยใหม่? ซึ่งอาจเป็นคำถามที่เก่าแก่และอาจร่วมสมัยในเวลาเดียวกัน เพราะคำถามดังกล่าวเป็นคำถามที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่แรกเริ่มของกระบวนการปกครองแบบรัฐสภา ซึ่งมาจากอคติ และความคิดที่ไม่ตรงกันไม่ว่าจะเป็นในสังคมตะวันตกหรือในสังคมไทยที่มีต่อระบบพรรคการเมืองทั้งในอดีต และปัจจุบัน

ความเห็นที่แตกต่างในเรื่องของระบบพรรคการเมืองที่ว่านี้ ในกรณีของสังคมไทยจะเห็นว่า เพียงแค่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศไทย คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา ก็เริ่มมีการปฏิเสธที่จะให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยเกรงว่าจะทำให้เกิดความแตกแยกในกลุ่มชนชั้นผู้นำ¹ ดังนั้นในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย การเคลื่อนไหวทางการเมืองจึงไม่ใช่เป็นรูปแบบพรรคการเมือง แต่เป็นลักษณะของ “คณะผู้ก่อการปฏิวัติ” หรือที่เรียกว่า “คณะราษฎร” มากกว่า² เท่ากับว่าจุดเริ่มต้นของพรรคการเมืองของไทยนั้นไม่ได้เกิดมาควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย

¹ ดูรายละเอียดดังกล่าวใน นรนิติ เศรษฐบุตร, “คณะราษฎรหรือพรรคการเมืองพรรคแรกของไทย”, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 93. และดูรายละเอียดที่พระยามโนปกรณนิติธาดาได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ปิดสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 เมษายน 2476 ใน สุทธชัย ยัมประเสริฐ, “ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของรัฐประหารในประเทศไทย”, รัฐประหาร 19 กันยา : รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, (กรุงเทพฯ : ฟ้าเดียวกัน, 2550), น. 221-222.

² ขณะเดียวกันผู้ศึกษาพรรคการเมืองไทยจำนวนมากมองว่าคณะราษฎรคือพรรคการเมืองพรรคแรกของประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็น “คณะผู้ก่อการปฏิวัติ” มากกว่าเป็นพรรคการเมือง ดู วิชัย ดันศิริ, “ระบบพรรคการเมืองกับระบอบประชาธิปไตย”, วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), น. 344.

หากจะกล่าวถึง การมีพรรคการเมืองกับระบบรัฐสภาของไทยในระยะแรกและระยะหลัง ก็มักจะถูกมองในแง่ลบค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสายตาของผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาชน ที่มองพรรคการเมืองในฐานะที่ผูกขาดความเป็น “ตัวแทน” ว่าไม่ได้ตอบสนองประชาชน โดยเฉพาะในระดับล่างได้เลย ยกตัวอย่างเช่น ความเห็นของบุคคลดังต่อไปนี้³

พิภพ ชงไชย (ที่ปรึกษาคณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย) กล่าวว่า “...ในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศ การเมืองภาคตัวแทนไม่สามารถตอบสนองชาวบ้านได้ สนองได้เฉพาะบางกลุ่ม ซึ่งทั่วโลกยอมรับความล้มเหลวของประชาธิปไตยแบบตัวแทน...”

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ (ประธานคณะกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหาของสหพันธ์เกษตรกร ซึ่งในเวลาต่อมาเป็น สส.พรรคประชาธิปัตย์) กล่าวถึงการเมืองตัวแทนว่า “...ไม่ได้มุ่งแก้ปัญหาประชาชนที่รากหญ้าเป็นการเมืองที่มุ่งจัดสรรระบบอำนาจภายในของชนชั้นนำ ไม่ใช่การเมืองเพื่อประชาชน...”

วนิดา ตันติวิทยาพิทักษ์ (ที่ปรึกษาสมัชชาคนจน) กล่าวว่า “...เป็นโครงสร้างที่ออกแบบโดยส่วนกลาง หรือออกแบบโดยคนมีอำนาจไม่กี่คนที่อยู่ข้างบน เพราะฉะนั้นการออกแบบจึงมุ่งคัดเลือกเอากลุ่มคนที่เป็นพวกเดียวกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมีความคิดที่สอดคล้องกันมากกว่า เพราะฉะนั้นการเลือกตั้งทุกระดับที่บอกว่าสามารถคัดเลือกตัวแทนของคนส่วนใหญ่ เข้าไปถึงไม่ประสบความสำเร็จ...”

ธเนศวร์ เจริญเมือง (อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยเชียงใหม่) “...ประชาชนของเรามีหลายลำดับชั้น พอการเลือกตั้งกลายเป็นกลไกที่มีความสำคัญยิ่งในการคัดสรรคนเข้าสู่สภา ก็ทำให้กระบวนการคัดสรรไปเอื้อประโยชน์ให้คนที่มีความได้เปรียบ...”

นอกเหนือจากทัศนะของบรรดาผู้ทำงานในองค์กรประชาชน และปัญญาชนสาธารณะที่สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นที่ถดถอยต่อพรรคการเมือง และระบบรัฐสภา นักวิชาการบางท่านยังได้กล่าวสรุปถึงความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบรัฐสภา และพรรคการเมืองของไทย เอาไว้อย่างน่าสนใจว่า “นับตั้งแต่คณะราษฎรนำประเทศสู่ระบอบรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ดูเหมือนว่าจะมีเพียงสองทศวรรษแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเท่านั้นที่ปัญญาชนพูดถึงพรรคการเมือง

³ เป็นตัวอย่างจากการสัมภาษณ์ในงานศึกษาของ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์, 2548), น.97-98.

และรัฐสภาด้วยสายตาที่เป็นบวก ที่ไม่น่าเชื่อคือแม้ความตื่นตัวทางการเมืองในช่วงหลังสิบสี่ ตุลาคมก็ไม่ได้เป็นเหตุให้ประชาธิปไตยรัฐสภามีรากฐานมั่นคงขึ้นไปนัก⁴

จะเห็นได้ว่าแม้การเมืองการปกครองของไทยจะได้พัฒนาสู่ระบบรัฐสภาที่สมาชิกพรรคการเมืองมาจากการเลือกตั้ง และเป็นรูปแบบที่ยอมรับมากขึ้น ก็ยังคงมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่อระบบพรรคการเมืองดังที่เป็นอยู่(แม้ในช่วงบริบทของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) โดยฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับระบบพรรคการเมืองของไทย ให้เหตุผลว่าการบังคับให้มีพรรคการเมืองและตัวแทนต้องมาจากสมาชิกพรรคการเมืองเท่านั้น จะยังทำให้มีแนวโน้มที่อำนาจจะรวมศูนย์อยู่กับตัวผู้นำหรือแกนนำ เนื่องจากการบังคับให้ตัวแทนของประชาชนต้องสังกัดพรรคการเมืองจะทำให้ตัวแทนไม่มีความเป็นอิสระ แต่ขึ้นอยู่กับมติของพรรคและผู้นำพรรคมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของระบบพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ค่อนข้างเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคขนาดใหญ่ และในทางหนึ่งกระแสของการเมืองภาคประชาชนที่ก่อตัวขึ้นมาภายหลัง ก็ทำให้ความสำคัญของการมุ่งออกแบบระบบพรรคการเมือง หรือเป็นระบบแบบสองพรรคใหญ่อย่างในประเทศตะวันตก เริ่มถูกมองว่าไม่ใช่โจทย์สำคัญในการแก้ปัญหาอนาคตการเมืองไทย อย่างเช่น ที่ชเนศ อภรณ์สุวรรณ กล่าวไว้

“รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ดันไปสรุปเหตุการณ์ตั้งแต่ 14 ตุลาคม 2516 แล้วก็บอกว่า รัฐบาลผสมคุณ ส.ส. ไม่ได้ ทำตามนโยบายไม่ได้ ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำไม่มีความเด็ดขาด ก็เลยออกแบบให้พรรคใหญ่ได้เปรียบ ยกที่พรรคเล็กพรรคน้อยจะเข้ามาได้ คราวนี้เสร็จเลย ได้พรรคใหญ่จริงๆ สมเจตนารมณ์ แล้วก็มาเจอปัญหาอีกแบบหนึ่งแทนตอนนี้คนมีอำนาจก็ลังเล กลับมาเชื่อว่าพรรคใหญ่ไม่ดี เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็พยายามทำให้พรรคต้องเล็กลง เราก็จะกลับไปเจอปัญหาเดิมอีก ก็จะต้องเป็นรัฐบาลผสม ผมอยากจะเสนอว่า ถ้าอย่างนั้นเราปรับวิธีคิดใหม่ได้ไหม คืออย่าให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองขนาดนั้น พูดย่างๆ ว่าเราตั้งใจดีที่คิดว่า มาเปิดให้อิสระขึ้นดีหรือไม่ ให้คนลงสมัครเลือกตั้งได้โดยอิสระ ไม่ต้องสังกัดพรรค แล้วปล่อยให้ตามธรรมชาติ ในที่สุด

⁴ บทความของ ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์ ซึ่งให้เห็นว่าตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองระบบการเมืองของไทย อำนาจรวมศูนย์ที่ชนชั้นนำ มากกว่าที่รัฐสภา ดูใน “การยุบพรรคคือการรัฐประหารเงิบที่ทำลายรัฐสภายิ่งกว่า การรัฐประหาร 19 ก.ย.”, <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=49135>

แล้ว พรรคการเมืองก็จะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ตามนโยบายหรืออุดมการณ์ในตอนนั้นๆ อย่าเอาพรรคการเมืองไปผูกติดกับความมั่นคง ประสิทธิภาพหรืออนาคตของการเมืองไทยทั้งหมด มันไม่ได้สำคัญชี้ขาดถึงขนาดนั้นหรอก”⁵

หากมองในแง่ของฝ่ายที่เสนอว่า ไม่ควรนำเอาระบบพรรคการเมืองเป็นโจทย์ในการแก้ปัญหาดังเช่นในกรณีของรัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550 ถ้าหากเป็นเช่นนั้น คำถามที่สำคัญก็คือ ทำไมต้องให้ความสำคัญกับระบบพรรคการเมือง? และการมุ่งสร้างสถาบันพรรคการเมืองให้เข้มแข็งนั้นจำเป็นอย่างไร?

จากประเด็นต่างๆเกี่ยวกับข้อวิจารณ์พรรคการเมืองข้างต้น จึงจำเป็นที่ต้องมาศึกษา ทบทวนดูก่อนว่าการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองนั้นมีพัฒนาการ และความสำคัญต่อระบบการเมืองอย่างไร ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญ โดยจะแบ่งประเด็นย่อยเป็น 2 ประเด็น คือ (1) พรรคการเมืองมีจุดเริ่มต้นอย่างไร? และ (2) บทบาทหน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ที่มาของพรรคการเมือง

จากคำถามต่างๆที่ทำทนายว่า ทำไมต้องให้ความสำคัญต่อระบบพรรคการเมือง ดังนั้นในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงเพื่อทบทวนว่าระบบพรรคการเมืองนั้นมีที่มาอย่างไร โดยจะกล่าวอย่างสรุปจากผู้ที่เคยศึกษามาแล้ว

โดยผู้ที่ศึกษาทฤษฎีของพรรคการเมืองในที่นี้ ได้แก่ โจเซฟ ลาพาลอมบารา (Joseph LaPalombara) และไมรอน ไวเนอร์ (Myron Weiner) ซึ่งได้เสนอกรอบทฤษฎีของการกำเนิดของพรรคการเมืองไว้ 3 กรอบ⁶ ได้แก่

กรอบทฤษฎีแรก คือ พรรคการเมืองเกิดขึ้นจากทั้งกระบวนการภายในรัฐสภา และเกิดขึ้นจากกระบวนการภายนอกรัฐสภา กล่าวคือ พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากกระบวนการในรัฐสภาเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของนักการเมืองในสภา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการรวมกลุ่มของนักการเมือง“เพื่อการเลือกตั้ง” โดยลักษณะการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองในแต่ละประเทศก็จะมีช่วงจังหวะเวลาที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการในการขยายสิทธิเลือกตั้งของประชาชนใน

⁵ บทสัมภาษณ์ รศ.ดร.ชเนศ อารมณ์สุวรรณ คณะศิลปศาสตร์ ธรรมศาสตร์ เผยแพร่ในเว็บไซต์ www.onopen.com ตีพิมพ์ใน: คอลัมน์ ‘มองซ้ายมองขวา’ หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ (ฉบับ วันที่ 1 ตุลาคม 2550)

⁶ LaPalombara, Joseph G., Weiner, Myron, Political Party and Political Development, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1966. อ้างถึงใน วิชัย ดันศิริ, “ระบบพรรคการเมืองกับระบอบประชาธิปไตย”, วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548, น. 358-364.

แต่ละประเทศ ประเทศที่ขยายสิทธิในการเลือกตั้งก็จะมีวิวัฒนาการของพรรคการเมืองเกิดขึ้นก่อน เช่น ในสหรัฐอเมริกา(ค.ศ.1828) และในอังกฤษ(1832)ที่มีการขยายสิทธิดังกล่าวรวดเร็วกว่าประเทศอื่นๆ คือในช่วงต้นของศตวรรษที่ 19

โดยวิวัฒนาการของพรรคการเมืองที่เกิดในรัฐสภา มีอยู่ด้วยกัน 3 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นแรก เริ่มจากการจัดเป็นกลุ่มทางการเมืองในสภา เช่น พรรคทอริ(Tory) พรรควิก (Whig) ในอังกฤษ

ขั้นที่สอง เมื่อเกิดสถานการณ์ที่ผู้มีสิทธิมีจำนวนมากขึ้น ก็จะมีการจัดตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อประสานงานการเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งให้แก่ผู้แทนราษฎรที่สมัครรับเลือกตั้ง กรรมการดังกล่าวทำงานให้เฉพาะรายบุคคล ไม่ใช่ทำให้พรรคทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษจะเริ่มจากการตั้งสมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีสิทธิและเป็นการแสวงหาผู้ที่จะสนับสนุนผู้สมัครของพรรคการเมือง

ขั้นที่สาม คือ การเชื่อมโยงอย่างถาวรระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งของผู้สมัคร แต่ละเขตเลือกตั้งกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองในสภาฯ

เมื่อผ่านขั้นตอนทั้งสาม พรรคการเมืองสมัยใหม่ก็เกิดขึ้น เช่น พรรคลิเบอรัล(Liberal Party) พรรคคอนเซอร์เวทีฟ(Conservative Party) ของอังกฤษ

สำหรับพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นนอกสภาฯ อาจเกิดจากอุดมการณ์ทางการเมือง เช่น อุดมการณ์สังคมนิยม หรือลัทธิความเชื่อถือ หรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เช่น สหภาพแรงงานใน อังกฤษ ซึ่งเกิดจากอุดมการณ์ของนักคิดที่จัดตั้ง(Fabian Society) เป็นอันดับแรก ต่อมาก็จัดตั้ง พรรคเลเบอร์อิสระ(Labour Party)นอกรัฐสภา และต่อมาสหภาพแรงงานก็ตัดสินใจจัดตั้งองค์กร เพื่อการเลือกตั้งสมาชิกของตนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร โดยรวมสององค์กรแรก ซึ่งเป็นตัวอย่างของการรวมกลุ่มของนักคิด นักอุดมการณ์ กับกลุ่มผลประโยชน์ของแรงงาน ที่จะจัดตั้งพรรคของตัวเอง จากนอกสภาฯ เพื่อเลือกตั้งคนของตนเองเข้าสู่สภาฯ

กรอบทฤษฎีที่สอง คือ พรรคการเมืองเกิดขึ้นจาก“สถานการณ์วิกฤติในประวัติศาสตร์” ตามแนวทฤษฎีนี้ พรรคการเมืองจะมีจุดกำเนิดจากสถานการณ์วิกฤติ ซึ่งมี 3 วิกฤติที่สำคัญ ได้แก่

1. วิกฤติการณ์เกี่ยวกับความแตกแยกทางความคิดเกี่ยวกับหลักของความถูกต้องชอบธรรมของระบบการปกครอง(Legitimacy Crisis) เป็นวิกฤติที่เกิดขึ้นจากการขัดแย้งกันวาระบบการปกครองแบบใดจึงจะเหมาะสม หรือถูกต้องตามหลักของกฎหมายและปรัชญาแนวคิด วิกฤติการณ์เช่นนี้ เกิดขึ้นในอังกฤษช่วงศตวรรษที่ 17 ที่มีการแบ่งแยกขุนนางออกเป็นฝ่าย ดังที่ได้

ยกตัวอย่างมาแล้ว เช่น กลุ่มพรรคทอรี(Tory) และพรรควิก (Whig) การเมืองในระบบพรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นอย่างหลวมๆ ในปลายศตวรรษที่ 17⁷

ความถูกต้องชอบธรรมของระบบการปกครอง เป็นประเด็นที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองนอกกรอบรัฐสภาในสถานการณ์ประวัติศาสตร์ของหลายๆประเทศ โดยเฉพาะในบริบทของการต่อต้านระบบจักรวรรดินิยมของตะวันตก เพื่อเรียกร้องการปกครองตนเองของประเทศอาณานิคม เช่น พรรคองเกรสแห่งอินเดีย (National Congress) พรรคก๊กมินตั๋งในประเทศจีน ซึ่งจัดตั้งด้วยเหตุผลของวิกฤติของความไม่ชอบธรรมของการปกครองจากระบบการปกครองของอาณานิคม

2. *วิกฤติการณ์ของการรวมชาติ หรือบูรณาการแห่งชาติ(Integration Crisis)* อาจกล่าวในแง่หนึ่งได้ว่าผลจากวิกฤติเรื่องความชอบธรรมของระบบการปกครองของอาณานิคม ทำให้เกิดขบวนการต่อต้านและเกิดขบวนการกู้ชาติขึ้นมา ซึ่งต่อมาเป็นฐานของการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อตอบสนองต่อการรวมชาติหรือบูรณาการชาติ ขบวนการหรือพรรคการเมืองเพื่อตอบสนองวิกฤติเกี่ยวกับการรวมชาตินี้ เช่น ขบวนการคาร์โบนารี(Carbonari)ในอิตาลี หรือกระทั่งในวิกฤติการรวมชาติก็มีผลต่อการแบ่งแยกระหว่างชาวฮินดูกับมุสลิม ซึ่งแบ่งเป็นพรรคองเกรสแห่งอินเดีย (Indian National Congress) และสมาพันธ์มุสลิม(Muslim League) จนนำไปสู่การแยกประเทศอินเดียและปากีสถานในที่สุด

3. *วิกฤติการเรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation Crisis)* ในยุโรปตะวันตก หลังจากช่วงที่เปลี่ยนการปกครองจากกษัตริย์ไปเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา ก็เริ่มมีการขยายสิทธิในการเลือกตั้งให้กว้างมากขึ้น ทำให้เกิดพรรคการเมืองในรัฐสภาและมีบทบาทเพิ่มขึ้น แต่ในขณะที่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นนอกสภาฯมีโอกาสน้อยมากที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎร เช่น พรรคเลเบอร์ของอังกฤษที่จัดตั้งในปีค.ศ.1899 ซึ่งเกิดขึ้นจากเหตุผลที่ผู้แทนจากชนชั้นแรงงานไม่ได้รับโอกาสเข้าสู่สภาสามัญเลย ฉะนั้นปัญหาเรื่องตัวแทนจากชนชั้นกรรมกรจึงเป็นวิกฤติหนึ่งที่สำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมือง สำหรับกรณีของพรรคการเมืองในอาณานิคมก็เช่นเดียวกัน ล้วนเกิดขบวนการหรือพรรคการเมืองด้วยเหตุผลและปัญหาของวิกฤติเรื่องการมีส่วนร่วมแทบทั้งสิ้น

⁷ วิชัย ตันศิริ, “ระบบพรรคการเมืองกับระบอบประชาธิปไตย”, *วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย*, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548), น.345.

กรอบทฤษฎีที่สาม คือการเกิดขึ้นของสภาวะทันสมัย(Modernization) ของโลกในยุคศตวรรษที่ 20 เป็นเงื่อนไขสำคัญในการเกิดพรรคการเมืองในยุคสมัยใหม่ สภาวะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นหมายถึงความทันสมัยในด้านกายภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การเพิ่มของจำนวนประชากร การเกิดเมือง การเกิดชนชั้นกลาง ชนชั้นกรรมกร การพัฒนาไปสู่ศูนย์กลางการค้าอุตสาหกรรม ทำให้เกิดสังคมเมือง และเงื่อนไขของระบบคุณค่าเริ่มเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในเรื่องของความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างบุคคล สิ่งเหล่านี้เอื้อให้เกิดองค์กร กลุ่ม หรือพรรค ที่จะต้องสะท้อนความคิดเห็นของสาธารณะ และจะต้องได้รับการสนับสนุน

ในส่วนของทฤษฎีการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองที่ยกขึ้นมาทั้งสามกรอบนี้ ก็เพื่อชี้ให้เห็นในบางส่วนว่า ด้วยเงื่อนไข และสถานการณ์ที่เกิดขึ้นหลายสาเหตุ ได้กระตุ้นให้เกิดการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบบกษัตริย์ไปสู่ระบบรัฐสภา การเกิดวิกฤติการณ์ด้านต่างๆ รวมถึงวิวัฒนาการไปสู่ความทันสมัย

บทบาทและความสำคัญของพรรคการเมือง

ในทฤษฎีความทันสมัยเอง ก็มีการอธิบายบทบาทของพรรคการเมือง โดยแบ่งตามลักษณะการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองว่ามี 3 ลักษณะ⁸ กล่าวโดยสรุป คือ

ลักษณะแรก พรรคการเมืองเกิดขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการมุ่งพิจารณาถึงความสัมพันธ์หรือการทำหน้าที่ในขั้นพื้นฐาน นั่นคือการรวบรวมความคิดเห็น ทศนคติ และความสนใจของประชาชน แล้วถ่ายทอดความคิดเห็นและความต้องการดังกล่าว ระหว่างผู้ถูกปกครองกับผู้นำการปกครอง หรือระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้เห็นชัดว่าพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวแปรเชื่อม(Linkage)ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล

ลักษณะที่สอง พรรคการเมืองอาจมีลักษณะที่ก่อกำเนิดและถูกกำกับหรือถูกหล่อหลอมโดยกรอบของสังคมการเมือง(Sociopolitical Framework) และในขณะเดียวกันก็ขึ้นอยู่กับระดับของความทันสมัยในสังคมนั้นๆ ด้วยว่ามีลักษณะพหุนิยม(Pluralism) คือมีความหลากหลายของกลุ่มแก๊ง มีความแตกต่างกัน(Diversity)มากน้อยเพียงใด และการทำหน้าที่นั้นต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทด้วยหรือไม่ ซึ่งการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองลักษณะนี้จะเกิดจากการ

⁸ David E. Apter, The Politics of Modernization, (Chicago and London : The University of Chicago Press, 1965), p.181-182.

รวมกลุ่มของสมาชิกแต่ละกลุ่มภายในสังคม และมีบทบาทเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคมนั้น
ลักษณะที่สาม เป็นพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่ในฐานะระบบย่อยที่สำคัญยิ่งในระบบ
 ใหญ่ กล่าวคือ พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นเสมือนแกนกลางของอำนาจ โดยที่การตัดสินใจของ
 พรรคหรือองค์กรของพรรคมีผลโดยตรงต่อสังคม ปกติพรรคการเมืองในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นใน
 ประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชใหม่ๆ และมักจะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรนำทางการเมือง

นอกเหนือจากลักษณะทั้ง 3 ในการอธิบายของทฤษฎีความทันสมัย เลออน เอปสไตน์
 (Leon Epstein) ได้ศึกษาถึงระบบการเมือง และสรุปถึงระบบการเมืองของประเทศตะวันตกว่า
 “พรรคการเมืองคือความจำเป็นของระบอบประชาธิปไตย” โดยที่เขาไม่สามารถจินตนาการได้ว่า
 ระบบการเมืองที่ไม่มีพรรคการเมืองจะเป็นอย่างไร เนื่องจากพรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ
 และเกี่ยวข้องกับกระบวนการของประชาธิปไตยในการเมืองสมัยใหม่หลายประการ เช่น¹⁰

1. บทบาทหน้าที่ในการจัดระเบียบแนวทางของการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
 (Structuring The Vote) กล่าวคือ เป็นการทำให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน “มี
 ความหมาย” เนื่องจากการมีพรรคการเมืองจะทำให้เกิด *โครงสร้าง* ของคะแนนเสียงทั่วประเทศ
 เพราะพรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมจะมีหลักการ นโยบาย แนวอุดมการณ์ ที่จะตอบสนองต่อ
 สังคม ฉะนั้นในแง่หนึ่งคะแนนเสียงที่เลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ก็แสดง
 ให้เห็นถึงคะแนนนิยมในหลักการและแนวอุดมการณ์ของพรรคนั้น การที่มีการรวมกลุ่มเป็นพรรค
 การเมืองโดยนัยหนึ่งก็คือรูปแบบที่เป็นระเบียบแบบแผนในการการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลเพื่อ
 ประกาศจุดยืน แนวคิด แนวนโยบาย ให้เป็นทางเลือกสำหรับประชาชนในการเลือกที่จะสนับสนุน
 วางเฉยหรือต่อต้าน

ในประเทศตะวันตก การลงคะแนนเสียงเพื่อเลือก “พรรค” จึงมีความหมายสำคัญกว่าการ
 ลงคะแนนเสียงให้แก่ตัว “บุคคล” เพราะระบบพรรคการเมืองทำให้แนวทางของการ “ชูนโยบาย”
 สำคัญและมีความหมายมากกว่าการ “ชูนุคคล”

บทบาทในเรื่องการจัดระเบียบแนวทางของการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
 (Structuring The Vote) จึงถือว่ามีสำคัญในการสร้าง “ความหมาย” ของการเลือกตั้ง รวมทั้ง

⁹ วิชัย ดันศิริ, “ระบบพรรคการเมืองกับระบอบประชาธิปไตย”, วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย
 , (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548), น.383.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 383-388.

ทำให้เห็นความสำคัญของการมีพรรคการเมือง

2. บทบาทของพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งและในการสร้างผู้นำของประเทศ การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นการถ่วงถ่วงบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติและมาเป็นคณะผู้บริหาร ในด้านหนึ่งหากพรรคคัดเลือกเฉพาะคนที่มาจากพื้นที่ดี มีความรู้ ความสามารถ ที่แสดงสถานะทางสังคมตามทัศนคติที่นิยมชนชั้นสูง ก็อาจจะถูกมองได้เช่นเดียวกันว่าการคัดเลือกบุคคลตามทัศนคตินั้นอาจจะเป็น“เครื่องมือทางชนชั้น” การคัดเลือกโดยพรรคจึงต้องคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายในด้านต่างๆด้วย และส่วนหนึ่งของการกำเนิดขึ้นมาของพรรคการเมืองก็เพื่อจะรองรับ และคัดสรรบุคคลบางกลุ่มที่อาจถูกปฏิเสธจากการกีดกันทางชนชั้น หรือทัศนคติที่นิยมชนชั้นสูง เช่น การจัดตั้งพรรคเลเบอร์ ในประเทศอังกฤษ ก็เพื่อเป็นช่องทางให้กลุ่มชนชั้นกรรมมาชีพ ได้มีบทบาททางการเมืองระดับหนึ่ง

ในขณะเดียวกันในส่วนของบทบาทในการสร้างผู้นำของพรรคก็มีความสำคัญต่อระบบการเมืองเช่นเดียวกัน เนื่องจากจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงค่านิยมของพรรคแต่ละพรรคซึ่งแตกต่างกัน ดังที่กล่าวไปว่าเปิดโอกาสแก่ความแตกต่างเหล่านี้มากน้อยแค่ไหน

จากที่ได้กล่าวมาในสองประเด็นย่อยข้างต้น หากสรุปอย่างกว้างๆก็คือ การอธิบายถึงพรรคการเมืองในส่วนที่ผู้ศึกษาได้กลับมาทบทวนถึงที่มาและบทบาทสำคัญของพรรคการเมือง อาจจะมองในขั้นแรกได้ว่าพรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญและสัมพันธ์กับกระบวนการของประชาธิปไตยในการเมืองสมัยใหม่ค่อนข้างมาก

แต่กระนั้นก็อาจไม่เพียงพอจะสรุปได้เช่นนั้น เพราะการเกิดขึ้นมาของพรรคการเมือง บทบาทหน้าที่ รวมทั้งความสำคัญของพรรคการเมืองตามที่ได้สรุปจากผู้ที่ได้ศึกษาและอธิบาย เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองของไทย ในทางพฤตินัยอาจจะไม่ได้เป็นไปตามหลักการที่ได้มีผู้อธิบายเอาไว้ เนื่องจากลักษณะของพรรคการเมืองไทยไม่ได้เป็นการพัฒนาตามทฤษฎีความทันสมัย แต่เป็นการหยิบมาใช้แต่เพียงรูปแบบมากกว่า เพราะในแก่นสารหรือเนื้อหานั้น ได้ถูกระบบอุปถัมภ์ทั้งของผู้มีอำนาจและกลุ่มทุนบางกลุ่มแอบแฝง บิดเบือน เพื่อผลประโยชน์มาโดยตลอดนับแต่เริ่มนำระบบพรรคการเมืองมาใช้ (ซึ่งในรายละเอียดจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป)

ในประเด็นที่ว่า ระบบพรรคการเมืองหรือสถาบันการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งตัวแทนนั้นอาจไม่ใช่โจทย์สำคัญของการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นจุดร่วมทางความเห็นของฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มเคลื่อนไหวภาคประชาชน นักวิชาการ ดังที่ได้ยกตัวอย่างไปแล้วในตอนต้น อันที่จริงแนวความคิดที่วิจารณ์การเมืองในระบบพรรคหรือแนว

วิจารณ์การเมืองที่เน้นการเลือกตั้งตัวแทนถือเป็นแนวการวิจารณ์ที่ไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้น แต่เป็นข้อวิจารณ์ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มีมานานแล้ว¹¹

โดยข้อเสนอของนักวิชาการ และนักเคลื่อนไหวภาคประชาชนจำนวนหนึ่ง ที่มีความน่าสนใจ และถือเป็นรูปแบบที่เป็นทางเลือกแทนระบบพรรคการเมืองหรือระบบประชาธิปไตยแบบพรรคการเมือง ก็คือ การนำเสนอรูปแบบของการเมืองที่ไม่ผูกติดอยู่กับการเลือกตั้งหรือการเมืองที่มีรูปแบบของประชาธิปไตยที่เน้นเนื้อหาหรือมีแก่นสาร (Substantive Democracy) ตัวอย่างเช่นข้อเสนอบางส่วนของ ชีรยุทธ บุญมี ปัญญาชนสาธารณะที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 50

“จาก 14 ตุลาคม 2516 มาถึงปัจจุบัน ประชาธิปไตยโดยรูปแบบคือประชาธิปไตยที่เป็นเฉพาะการเลือกตั้ง (Procedural Democracy) ได้มาถึงทางตัน ต้องมีการพัฒนาไปอีกระดับ คือประชาธิปไตยที่มีเนื้อหา หรือประชาธิปไตยที่มีแก่นสาร (Substantive Democracy) แก่นสารนี้คือการเพิ่มความซื่อสัตย์สุจริต ความยุติธรรม ความอยู่ดีมีสุข และสิทธิอำนาจของประชาชน”¹²

ในความเห็นของผู้ศึกษา จากความเห็นที่ว่าการเมืองแบบตัวแทนหรืออาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาระบบพรรคการเมืองมาถึง “ทางตัน” และไม่ใช่โจทย์สำคัญในการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยของไทย แต่ทางออกหรือทางเลือกที่ “ดีกว่า” ของการพัฒนาการเมืองควรเป็นประชาธิปไตยที่มีแก่นสาร (Substantive Democracy) ผู้ศึกษาก็เห็นคล้ายตามกับแนวทางนี้ในความหมายกว้างและกินความถึงความยุติธรรม สิทธิเสรีภาพ และความอยู่ดีมีสุข ตามข้อเสนอ

¹¹ ตัวอย่างเช่น ในแนวการอธิบายในมิติทางชนชั้นแบบมาร์กซิสต์ที่ให้ความเห็นว่า ระบบเลือกตั้งนั้นเป็นการทำให้ชนชั้นล่างหลงเข้าใจว่าตนมีสิทธิเท่าเทียมกับชนชั้นนำ โดยที่ลึมนึกถึงความเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เหลื่อมล้ำแตกต่างกันอย่างมาก ดู ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์, “เขียนรัฐประหาร : วาทกรรมปฏิบัติการประชาธิปไตยในภูมิภาคของปัญญาชนไทย”, รัฐประหาร 19 กันยา : รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, (กรุงเทพฯ : ฟาเคียวกัน, 2550), น.109.

¹² ชีรยุทธ บุญมี, “ข้อเสนอต่อรัฐบาลชั่วคราวเรื่องรัฐธรรมนูญ : มองรัฐประหารและรัฐธรรมนูญฉบับภูมิภาคไทย”, คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เสนอเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2549. และดูในภาคผนวกของ ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์, “เขียนรัฐประหาร : วาทกรรมปฏิบัติการประชาธิปไตยในภูมิภาคของปัญญาชนไทย”, น.123.

ข้างต้น แต่หากเป็นการจำกัดความหมายของประชาธิปไตยที่มีแก่นสารที่ว่าไว้แค่เพียงเรื่องของ “ศีลธรรม” และ “ความดี” ของนักปกครอง หรือตัวบุคคล¹³ ก็อาจจะเป็นความหมายที่อาจไปลดความหมายและความสำคัญของสถาบันการเมืองลง เนื่องจากการให้ความสำคัญกับแง่มุมเรื่องความดีของตัวบุคคลเป็นตัวตั้ง โดยนัยหนึ่งอาจจะทำให้สถาบันการเมืองในระบบประชาธิปไตยเป็นสิ่งไร้ค่า ในขณะที่เดียวกันประชาธิปไตยที่มีแก่นสารในความหมายอันจำกัดนี้ก็คงจะไม่แตกต่างอะไรไปกับระบอบการปกครองอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นระบอบการปกครองแบบเผด็จการ หรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ต่างก็ต้องการผู้ปกครองที่ดีมีคุณธรรมเช่นเดียวกัน

ผู้ศึกษาเห็นว่า การให้ความสำคัญกับสถาบันการเมืองอย่างพรครการเมือง รวมไปถึงการให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง เป็นพัฒนาการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่เราต้องให้ความสำคัญในการพัฒนาควบคู่กันกับคุณธรรมของนักการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในแง่หนึ่งพรครการเมืองของไทยอาจเป็นพรครการเมืองที่ผูกขาดอยู่กับกลุ่มทุน จนการเลือกตั้งผ่านพรครการเมืองกลายเป็นสิ่งที่อาจไร้ความหมาย กระนั้นผู้ศึกษาก็ยังคงมองว่าควรให้ความสำคัญกับพรครการเมืองและการเลือกตั้งตัวแทน เพราะการเลือกตั้งตัวแทนผ่านพรครการเมือง มีความสำคัญอย่างมากในการแสดงถึงเจตจำนงทั่วไปในการควบคุมกลไกรัฐ ว่าควรผ่านใครหรือพรครการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายแบบไหน และด้วยกระบวนการอย่างไร ซึ่งก็คงไม่ได้ไร้ความหมาย หรือไร้แก่นสารเลยเสียทีเดียว เนื่องจากอย่างน้อยเจตจำนงดังกล่าวก็ถือเป็นบรรทัดฐานขั้นต่ำของการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่เป็นการกันไม่ให้เหตุผลเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลแอบอ้างเป็นเหตุผลภาคบังคับเหนือเจตจำนงทั่วไปได้¹⁴

สำหรับการให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันพรครการเมืองนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพัฒนาประชาธิปไตยโดยเนื้อหาเลย เพราะพรครการเมืองก็นับว่าเป็นสถาบันที่สำคัญของประชาธิปไตย ดังที่ กาเบรียล แอลมอนต์ (Gabriel Almond) ให้ความสำคัญแก่พรครการเมืองว่าเป็นสถาบันที่รวมผลประโยชน์ต่างๆไว้ด้วยกัน (aggregation of interest) ในการ

¹³ ในมุมมองหนึ่งของ ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์ มองว่า “ประชาธิปไตยที่มีแก่นสาร” ในความหมายที่ศิรุทธใช้ ในข้อเสนอ มีความโน้มเอียงที่จะจำกัดความหมายแค่เรื่องของผู้ปกครองที่เป็นคนดีมีศีลธรรม ดู ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์, “เขียนรัฐประหาร : วาทกรรมปฏิบัติประชาธิปไตยในภูมิภาคความคิดของปัญญาชนไทย”, รัฐประหาร 19 กันยา : รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, น.105.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, น.108.

ผลักดันนโยบายที่มาจากเจตจำนงร่วมและเป็นหลักประกันของความชอบธรรมที่มาจากกระบวนการประชาธิปไตย¹⁵

ดังนั้นสำหรับความเห็นของผู้ศึกษา ส่วนหนึ่งของการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยโดยเนื้อหา หรือโดยแก่นสาร ก็ควรเป็นเรื่องที่รวมไปถึงการให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันการเมืองอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอด้วย

พัฒนาการพรรคการเมืองไทยกับปัญหาความเป็นสถาบัน

การให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองที่ผู้ศึกษาได้ให้ความสนใจส่วนหนึ่งอาจต้องย้อนกลับมาทบทวนในบริบทของพรรคการเมืองไทยด้วยว่า ที่ผ่านมามีพัฒนาการและอุปสรรคปัญหาอย่างไร ซึ่งในการจะกล่าวถึงพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยในที่นี่ จะไม่ได้เป็นการกล่าวโดยมุ่งเน้นความเป็นมาทางด้านประวัติศาสตร์พรรคการเมืองไทย แต่จะเป็นการมุ่งให้ความสำคัญไปที่ประเด็นหลักของการศึกษา คือ การทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาของความเป็นสถาบันการเมืองเป็นหลัก เพื่อดูพัฒนาการและอุปสรรคปัญหาของพรรคการเมืองไทย

โดยพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยในแต่ละช่วงถือว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่แตกต่างกัน ผู้ศึกษาได้ศึกษาและเห็นว่าหากจะทำความเข้าใจสภาพการเมืองที่แตกต่างและส่งผลกระทบต่อสถาบันพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น ควรที่จะจำแนกออกเป็น 4 ช่วง เพื่อให้เห็นข้อแตกต่างประการสำคัญของพัฒนาการพรรคการเมืองไทย นับตั้งแต่ช่วงที่พรรคการเมืองถูกครอบอำนาจโดยระบบอุปถัมภ์จากข้าราชการ หรืออำมาตยาธิปไตย ต่อมาในช่วงหลัง 14 ตุลา 2516 ที่ถือได้ว่าระบอบทุนนิยมผูกขาดได้เข้ามาครอบอำนาจอุปถัมภ์พรรคการเมืองและระบบการเมืองแบบตัวแทนอย่างเบ็ดเสร็จ จนกระทั่งถึงเหตุการณ์การ “ยุบพรรคการเมือง” ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการทบทวน ตั้งคำถามต่อความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทั้งต่อระบบการเมืองและสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยว่าความเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมามีอุปสรรคปัญหาต่อการพัฒนาพรรคการเมืองไทยอย่างไร จากประเด็นย่อยดังต่อไปนี้

¹⁵ วิชัย ตันศิริ, “ระบบพรรคการเมืองกับระบอบประชาธิปไตย”, วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), น. 351.

- พรรคการเมืองกับการแทรกแซงโดยอำมาตยาธิปไตย
- พรรคการเมืองภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของทุน
- ความเสื่อมลงของการเมืองตัวแทน และพรรคการเมือง
- การยุบพรรคการเมือง หลังรัฐประหาร 19 กันยา

พรรคการเมืองกับการแทรกแซงของอำมาตยาธิปไตย

หากกล่าวถึงช่วง“ยุคสมัยใหม่”ของการเมืองการปกครองไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมา มีผู้ที่กล่าวเปรียบเทียบกับไว้อย่างชัดเจนตรงไปตรงมา เช่น ในการศึกษาการเมืองไทยของช้อยันต์ สมุทวณิช ได้สะท้อนภาพการเมืองไทยว่า “หลังจากที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อพ.ศ.2475 จนถึงพ.ศ.2535 ที่ผ่านมการเมืองไทยไม่ได้ปกครองโดยระบอบรัฐธรรมนูญ(constitutionalism) แต่การเมืองไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม”¹⁶ ดังนั้นภายใต้การปกครองเช่นข้อเปรียบเทียบนี้จะเห็นว่าเปรียบเสมือนกับสภาพที่การเมืองไทยนั้นถูกแซ่แข่งมาโดยตลอดจากการปกครองที่คณะทหาร และข้าราชการเป็นผู้ขึ้นประเทศอย่างต่อเนื่อง จากมุมมองดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นชัดว่า การที่การเมืองระบอบประชาธิปไตยของไทยมิได้ก้าวหน้าไปสู่หลักการของระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจอยู่ที่ประชาชนอย่างแท้จริง แต่เกิดขึ้นจากการที่ระบอบราชการหรือกลุ่มข้าราชการได้กลายเป็นกลุ่มชนชั้นปกครองที่รับช่วงอำนาจจากเดิมที่ปกครองโดยพระมหากษัตริย์ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งการเมืองการปกครองของไทยนั้นมีงานศึกษาจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นว่า การเมืองไทยนั้นถูกแทรกแซงโดยกลุ่มข้าราชการประจำ หรือที่เรียกกันว่าระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)

ลิขิต ธีรเวคิน ผู้ที่ศึกษาถึงวิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทยโดยละเอียดได้สรุป “อำมาตยาธิปไตย”ไว้ว่าเป็นระบบที่เปลี่ยนผ่านจากการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน จนเกิดสถาบันราชการและกลุ่มข้าราชการซึ่งเป็นชนชั้นใหม่ขึ้น เป็นระบอบที่เปลี่ยนมือจากกษัตริย์มาสู่ยุคของข้าราชการ ภายหลังการปฏิวัติ 2475 โดยกลุ่มคณะราษฎร และเมื่อกลุ่มข้าราชการผู้มี

¹⁶ ช้อยันต์ สมุทวณิช, อนาคตการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : เพชรเกษมการพิมพ์, 2540), น. 17.

ความรู้ความสามารถได้เข้ามาแทนช่องว่างของอำนาจจากกษัตริย์ก็สถาปนาระบบอำมาตยาธิปไตยขึ้นมาในลักษณะของการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มข้าราชการด้วยกันเอง โดยอาศัยกระบวนการประชาธิปไตยเป็นกลไกรับรองความชอบธรรมที่ได้มาซึ่งอำนาจ¹⁷

ทั้งนี้ ในส่วนของพฤติกรรมของระบบอำมาตยาธิปไตย บุคคลที่สนใจศึกษาการเมืองไทยและกล่าวถึงระบบราชการที่ชี้้นำการเมืองไทย เป็นคนแรกคือ เฟร็ด ริกส์ (Fred W. Riggs) ในงานศึกษาเรื่อง “Thailand : Modernization of a Bureaucratic Policy” ซึ่งพอสรุปได้ว่า ระบบราชการหรือกลุ่มข้าราชการได้มีบทบาทสำคัญในการส่งตัวบุคคลที่สังกัดกลุ่มข้าราชการเข้าไปร่วมคณะรัฐมนตรีโดยตลอด¹⁸ ซึ่งเป็นลักษณะของการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มข้าราชการในรูปของการใช้อำนาจบริหาร เฟร็ด ริกส์มองว่าภายใต้โครงสร้างอันใหญ่โตของรัฐราชการของไทยเต็มไปด้วยเครือข่ายปฏิบัติงานและกฎระเบียบจำนวนมากไม่น้อยที่สะสมกันมา โดยเฉพาะในยุคที่ระบบราชการนั้นยึดโยงกับอำนาจการเมืองแบบเผด็จการที่มีอำนาจทั้งการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ ทำให้นโยบายจำนวนมากไม่ถูกใช้โดยไม่ได้ผ่านกลไกตรวจสอบของสภา

ดังนั้นสภาพพรรคการเมืองในยุคแรกเริ่มของไทยที่เป้าหมายในทางพฤตินัยคือการมุ่งหวังที่จะได้มาซึ่งอำนาจรัฐในฐานะฝ่ายบริหาร จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่าในอดีตนั้นหากเป็นพรรคการเมืองที่มีได้เป็นพรรคที่แผ่รูปมาจากระบบราชการนั้น ก็คงยากยิ่งที่จะมีโอกาสเข้ามาใช้อำนาจบริหารประเทศ ทั้งนี้ก็เพราะระบบราชการไม่ยอมที่จะสูญเสียอำนาจหรือยอมเปิดช่องทางให้กลุ่มอื่นๆ

ในการศึกษาเรื่อง “การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย” ของ แหลมทอง พันธุระยี่ ได้นำเสนอว่า “ระบบราชการได้ครอบครองอำนาจในการปกครองประเทศต่อเนื่องกันมาอย่างไม่ขาดสาย โดยเริ่มตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปีพ.ศ.2475 จนกระทั่งถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญของสังคมไทยในเหตุการณ์วันที่ 14-15 ตุลาคม พ.ศ.2516 ตลอดระยะเวลา 42 ปี การดำเนินการทางการเมืองได้เป็นไปโดยปราศจากการควบคุมของประชาชนหรือถ้าเป็นการควบคุมก็เป็นแต่เพียงผิวเผินมาก การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของ

¹⁷ ลิขิต ชีระเวคิน, วิวัฒนาการ การเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.278.

¹⁸ ดูสัดส่วนของคณะรัฐมนตรี(1932-1958)ที่มาจากกลุ่มข้าราชการไทย ใน Fred W. Riggs, Thailand : Modernization of a Bureaucratic Policy, (Honolulu : East-West Center Press, 1966), p. 315-316.

รัฐสภาในอดีต มีลักษณะเป็นแค่เพียง “ตรายาง” ที่คอยประทับตราเพื่อให้ความชอบธรรมในการใช้อำนาจมากกว่าสิ่งที่จะแสดงถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่¹⁹

คุณูปการที่สำคัญของการศึกษาดังกล่าว ก็คือ การสรุปให้เห็นภูมิหลังของการเมืองไทยในยุคนี้ว่าเป็นการเมืองที่ปราศจากพรรคการเมือง ซึ่งสามารถชี้แจงให้เห็นความเป็นมาโดยละเอียดเกี่ยวกับระบบราชการที่เข้ามาแทรกแซงพรรคการเมือง โดยแบ่งเป็นสามช่วงสำคัญด้วยกัน (พ.ศ. 2489-2516) สามารถสรุปได้ดังนี้

ช่วงแรก พรรคการเมืองเกิดขึ้นในช่วงที่อำนาจของกลุ่มข้าราชการทหารในขณะนั้นเริ่มอ่อนแอลง (จากการที่จอมพลป.พิบูลสงคราม ได้นำประเทศเข้าร่วมสงครามกับฝ่ายญี่ปุ่นจนทำให้ประเทศไทยเกือบตกอยู่ในสภาพผู้พ่ายแพ้สงครามร่วมกับญี่ปุ่น) ประกอบกับมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2489 เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาได้ ซึ่งมีพรรคการเมืองเกิดขึ้นหลายพรรคโดยที่กลุ่มข้าราชการเป็นผู้ริเริ่มสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง

การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองในช่วงแรกนี้ มีความแตกต่างของอุดมการณ์อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ มีทั้งพรรคที่เน้นนโยบายในด้านสังคมนิยม เช่น พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคการเมืองที่เน้นแนวนโยบายทางด้านเสรีนิยม เช่น พรรคประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันกับการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองไทยถูกมองจากสายตาของฝ่ายข้าราชการทหารด้วยเรื่องของความแตกแยกที่อาจเกิดขึ้นตามมา ทำให้ฝ่ายข้าราชการทหารทำการรัฐประหารในช่วงต่อมาถึง 2 ครั้งคือในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 และในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจในการบ่อนทำลายพรรคการเมืองที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกับตนให้ตกอยู่ในภาวะที่เป็นอัมพาต ตัวอย่างเช่นการบังคับให้รัฐบาลพรรคประชาธิปไตยลาออก ในปี2491²⁰ และใช้อำนาจบีบให้พรรคสหชีพ และพรรคแนวรัฐธรรมนูญ สลายตัวไป

¹⁹ แหลมทอง พันธุระยี่, “การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย การครอบงำของระบบราชการ”, (กรุงเทพฯ : วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2519), น.171.

²⁰ วันที่ 8 เมษายน 2491 นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และหัวหน้ารัฐบาลนำคณะรัฐมนตรี “กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง” โดยอ้างว่าคณะรัฐประหารบังคับให้ลาออกภายใน 24 ชั่วโมง ดู สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ, “ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการรัฐประหารในประเทศไทย”, รัฐประหาร 19 กันยา : รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, (กรุงเทพฯ : ไฟฟ้าเดียวกัน, 2550), น. 223-224.

พรรคการเมืองที่กำลังอยู่ในช่วงหลังรัฐประหาร 2490 จึงเป็นพรรคที่มีสภาพขึ้นอยู่กับอิทธิพลของข้าราชการทหารที่ครอบครองอำนาจเพียงกลุ่มเดียวโดยไม่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองจากการรวมตัวของประชาชน ในการที่จะมาแข่งขันทางอำนาจกับกลุ่มของตนเลย

ช่วงที่สอง การทำรัฐประหารในปี 2494 และยกเลิกพรรคการเมืองหลายพรรค ทำให้ประชาชนเริ่มหันมาวิพากษ์วิจารณ์การใช้อำนาจของกลุ่มข้าราชการทหาร เพราะไม่ยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ความตึงเครียดทางการเมืองต่างๆเริ่มเพิ่มพูนและกดดันให้รัฐบาลตัดสินใจประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองในปี พ.ศ.2497 ช่วงระยะเวลานี้จึงมีพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นถึง 30 พรรค

การเปิดโอกาสให้จัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงนี้ มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น 2 ประการ คือ (1) เป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้น โดยเสรี และ(2) ในขณะเดียวกัน ก็ทำให้กลุ่มข้าราชการที่ยึดกุมอำนาจมาโดยตลอดตั้งแต่ 2494 ได้ปรับตัวเข้าไปอยู่ในรูปพรรคการเมือง โดยอาศัยการดำเนินงานผ่านพรรคการเมือง จากการที่บุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพล ทั้งที่เป็นข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ได้เข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรคการเมือง เช่น พรรคเสรีมนังคศิลา พรรคสหภูมิ พรรคชาติสังคม ซึ่งพรรคเหล่านี้เป็นพรรคที่มีอำนาจทางการเมืองเพียงพอในการจัดตั้งรัฐบาลได้

กล่าวได้ว่าช่วงดังกล่าว เป็นเวลาที่กลุ่มข้าราชการได้ปรับตัวเองจากการเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง และกลุ่มข้าราชการเองได้เข้าไปมีอำนาจทางการเมืองอยู่เบื้องหลัง หรือโดยใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจ

ช่วงที่สาม การเมืองในรูปแบบรัฐสภาถูกฝ่ายทหารนำโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐประหาร ในวันที่ 20 ตุลาคม 2501²¹ ทำให้กลุ่มข้าราชการฝ่ายทหารได้กลับมาคุมอำนาจรัฐได้โดยเด็ดขาดอีกครั้ง และทำหน้าที่ในการบริหารประเทศยาวนานกว่า 10 ปี ในช่วงเวลาดังกล่าวกลุ่มข้าราชการได้เข้าควบคุมทั้งอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ เรียกว่าเป็นการเมืองโดยระบบราชการทั้งในด้านรูปแบบ และการปฏิบัติ

²¹ การรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ครั้งนี้อ้างว่าการกระทำครั้งนี้ไม่ใช่คณะรัฐประหาร แต่เป็น “คณะปฏิวัติ” โดยล้มเลิกระบบรัฐสภา เลิกพรรคการเมือง ฯลฯ และ วันที่ 26 มกราคม 2502 ได้ประกาศธรรมนูญชั่วคราวที่มีเพียง 20 มาตรา ที่สำคัญคือมีมาตรา 17 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างครบถ้วนแล้ว ดู สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ, “ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการรัฐประหารในประเทศไทย”, น. 225.

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511 กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆตลอดจนประชาชนบางกลุ่มที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกันกับกลุ่มทหารก็เริ่มเคลื่อนไหวและจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีพรรคการเมืองที่ไปจดทะเบียนต่อกระทรวงมหาดไทยในยุคนี้นี้จำนวนทั้งหมด 17 พรรค ในบรรดาพรรคการเมืองทั้งหมดมีเพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่สามารถรวมตัวกันได้อย่างเป็นทางการเป็นปีกแผ่น คือพรรคสหประชาไทยที่กลุ่มผลประโยชน์ของจอมพลถนอมสนับสนุน โดยได้ส่งข้าราชการประจำในระดับสูงเข้าดำเนินการทางการเมืองในเสี้ยวกลุ่มของพรรคสหประชาไทย แต่กระนั้นก็ยังคงมีการแย่งชิงผลประโยชน์กันระหว่างผู้นำของกลุ่มทหาร ตลอดจนถูกบีบบังคับจากกลุ่มการเมืองอื่น ทำให้รัฐบาลของพรรคสหประชาไทยเริ่มขาดเสถียรภาพ สถานการณ์ดังกล่าวทำให้กลุ่มจอมพลถนอมเกรงกลัวที่จะสูญเสียอำนาจทางการเมือง จึงใช้โอกาสจากสถานการณ์และความตึงเครียดทางการเมืองโดยใช้วิธีการ“ปฏิวัติตัวเอง”²² นั่นคือการรัฐประหารอีกครั้งในเดือนพฤศจิกายน 2514 ยกเลิกกระบวนการทางรัฐสภาตลอดจนสถาบันการเมืองโดยสิ้นเชิง จนกระทั่งถึงเดือนตุลาคม 2516 จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งประวัติศาสตร์โดยประชาชนเดินขบวนขับไล่รัฐบาลเผด็จการของจอมพลถนอม-ประภาส อำนวยของกองทัพจึงเริ่มอ่อนแอลงอีกครั้ง

ในช่วงที่สามนี้กล่าวได้ว่าพรรคการเมืองอื่นๆนอกจากพรรคสหประชาไทยของจอมพลถนอมแล้ว แทบกล่าวได้ว่าพรรคอื่นที่เกิดขึ้นมาเป็นเพียงแค่ส่วนประดับทางการเมืองเท่านั้น เนื่องจากถูกปิดช่องทางของการพัฒนาไว้ด้วยการยึดอำนาจ

ทั้ง 3 ช่วงของพรรคการเมืองไทยที่กล่าวมานั้น สามารถสรุปได้ 2 ประการคือ

1. มุ่งชี้ให้เห็นถึง ระบบพรรคการเมืองตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น จนถึงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ว่าในแง่ของการดำรงอยู่ ความเข้มแข็ง ความอ่อนแอ ความสำเร็จ และความล้มเหลวของพรรคการเมืองนั้นต่างขึ้นตรงกับฝ่ายทหารและข้าราชการบางกลุ่ม พรรคการเมืองของไทยเป็นเพียงรูปแบบที่เกิดขึ้นจากความต้องการเป็นสังคมที่มีระบบการเมืองที่ทันสมัยเหมือนตะวันตกเท่านั้น

²² คณะปฏิวัติของถนอมทำการรัฐประหารรัฐบาลตัวเองโดยให้เหตุผลว่า “มีบุคคลบางจำพวกอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ขูดบ่อนทำลาย ใช้อิทธิพลทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติ ก่อความการบริหารราชการของรัฐบาล” ดู สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ, “ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการรัฐประหารในประเทศไทย”, น. 226.

ระบบอุปถัมภ์โดยข้าราชการเป็นระบบที่ทำให้พรรคการเมืองของไทยอ่อนแอ และเป็นระบบที่เหนียวรั้งไม่ให้ประชาธิปไตยสามารถกำหนดทิศทางตนเองได้โดยฝ่ายประชาชนและฝ่ายการเมือง แต่ขึ้นอยู่กับเครือข่ายอุปถัมภ์ของกลุ่มข้าราชการ

2. จะเห็นว่าวิธีการรักษาอำนาจของข้าราชการ โดยเฉพาะฝ่ายทหารนั้น มักจะยึดติดกับวิธีการใช้อำนาจหรือการใช้กลไกทางความรุนแรงด้วยการรัฐประหารและยึดอำนาจรัฐ ซึ่งวิธีการดังกล่าวเมื่อนำมาใช้หลายๆ ก็กลายเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เมื่อปิดกั้นสิทธิเสรีภาพ หรือใช้มาตรการรุนแรงมากเข้า ก็ย่อมถูกต่อต้านจากฝ่ายประชาชนเป็นธรรมดา เช่นในการเคลื่อนไหวของประชาชนในเหตุการณ์ 14 ตุลา 2516

สิทธิเสรีภาพในระบบประชาธิปไตยถือเป็นแนวคิดที่ไม่พึงปรารถนาสำหรับกลุ่มผู้ใช้อำนาจอย่างยิ่ง ดังนั้นในส่วนต่อไปจะเป็นการกล่าวถึงช่วงที่เกิดความเปลี่ยนแปลงของบริบททางการเมือง ในแง่ของสิทธิเสรีภาพที่กระจายสู่ประชาชนมากขึ้น และในแง่ของตัวแสดงใหม่ที่เกิดขึ้น นั่นก็คือ“กลุ่มทุน” ที่สามารถใช้กลยุทธ์ในการแทรกแซง และยึดกุมอำนาจจากฝ่ายข้าราชการ จากการที่ระบบการเมืองเริ่มเปิด จนทำให้พรรคการเมืองของกลุ่มทุนเข้ามาเปลี่ยนแปลงระบบอุปถัมภ์จากข้าราชการให้มาเป็นระบบอุปถัมภ์โดยทุน และที่สำคัญคือความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการยึดกุมพื้นที่การเมืองของกลุ่มทุนอย่างเด็ดขาด กลุ่มทุนพรรคการเมืองยังสามารถครองเสียงข้างในสภาฯ และเปลี่ยนแปลงระบบ“รัฐบาลผสม” ให้กลายเป็นรัฐบาลเพียงพรรคเดียวที่ผูกขาดการเมืองได้ในระยะเวลาหนึ่ง

พรรคการเมืองภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของทุน

การเมืองหลัง 14 ตุลา 16 แม้จะมีรัฐบาลที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่การเมืองก็ยังคงประสบปัญหาในเรื่องของเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งถือเป็นปัญหาของระบบการเมืองแบบ“หลายพรรค” ของประเทศไทย กล่าวคือ “รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาสมัยใหม่ เมื่อใดก็ตามที่ไม่มีพรรคการเมืองหนึ่งเดียวที่สามารถครองเสียงข้างมากในสภา เมื่อนั้นพรรคสองพรรคหรือจำนวนมากกว่านั้น อาจตกลงกันได้ในแนวนโยบายซึ่งไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากนโยบายที่

แต่ละพรรคมีอยู่แล้วมากนัก และจึงมาตั้งเป็นรัฐบาลผสม(coalition government)ร่วมกันได้”²³

สำหรับพรรคการเมืองของไทย อุดมการณ์ของพรรคการเมืองมักไม่ค่อยมีความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมการเมืองที่นักการเมืองมักแปรสภาพออกเป็น“มุ้ง”(factions) ซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลมากกว่าภายในระบบของพรรค และทำให้ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่ว่า รัฐบาลของไทยจะเป็นรัฐบาลที่มาจากความร่วมมือของพรรคหลายพรรคในการจัดตั้งรัฐบาล เพื่อให้ได้เสียงข้างมาก ซึ่งในแง่หนึ่งก็จะเห็นว่าความไม่เป็นเอกภาพของระบบรัฐบาลผสมนั้นทำให้เสถียรภาพของการเมืองค่อนข้างอ่อนแอตามไปด้วย

ตัวอย่างงานศึกษาที่วิเคราะห์สภาพปัญหาของรัฐบาลผสม ไว้อย่างละเอียดคืองานศึกษาเรื่อง “รัฐบาลผสม” ของ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว²⁴ ที่ศึกษากรณีรัฐบาลผสมของรัฐบาลชาติชาย(2531) และรัฐบาลชวน(2535) โดยพรศักดิ์ตั้งสมมติฐานของรัฐบาลผสมของประเทศไทยไว้ 3 ประการ

ประการแรก รัฐบาลผสมที่สร้างขึ้นน่าจะเป็นรัฐบาลที่มีพรรคเข้าร่วมจำนวนมากกว่าที่จำเป็นจริงๆ สำหรับการมีเสียงข้างมากในสภา เพราะต้องการเพื่อไว้สำหรับการที่ลูกพรรคจะเปลี่ยนพรรค หรือพรรคถอนตัวออกไป

ประการที่สอง หากพรรคใหญ่ๆตั้งรัฐบาลผสมแบบมีจำนวนพรรคน้อยที่สุด อายุรัฐบาลอาจสั้นกว่าที่คาด เพราะพรรคอื่นๆ ดึงตัวสส. ไปเพื่อจัดสูตรผสมใหม่ขึ้นทำหน้าที่แทน

ประการที่สาม ถ้าพรรคมีความคิดเห็นแตกแยกกันรุนแรงเป็นกลุ่มๆ หรือบุคคลระหว่างพรรคไม่พอใจกันในปัญหาความขัดแย้งส่วนตัว ก็อาจจำเป็นต้องตั้งรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อย ซึ่งจะไม่ยั่งยืน เพราะลูกพรรครัฐบาลผสมเก็งงอนหาผลประโยชน์กันมากกว่าปกติ หรือพรรคนอก รัฐบาลสามารถชนะมติไว้วางใจได้

งานศึกษาดังกล่าว พบว่าสมมติฐานประการที่1 และ2 เป็นจริง ส่วนกรณีของความแตกแยกกันเป็นกลุ่มๆ เป็นเหตุให้รัฐบาลผสมไม่ยั่งยืนจริง แต่ไม่ว่าจะจัดรัฐบาลผสมในรูปแบบใด หากให้ความสำคัญกับการเฉลี่ยแบ่งอรรถประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะตำแหน่งทางการเมืองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลและสส.แล้ว ก็สามารถเอื้ออำนวยให้รัฐบาลผสมนั้นมีความยั่งยืน

²³ พททิสาน ชุมพล, ม.ร.ว. , “coalition / การมาผสมกัน,ชุดผสม” ใน สิริพรรณ นกสวน, เอก ตั่ง ทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น.55.

²⁴ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐบาลผสม, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิถิไทย สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2544)

จากความแตกแยก และวัฒนธรรมการเมืองแบบรวมกลุ่มเป็นมุ้งเพื่อต่อรองผลประโยชน์ทางอำนาจ ส่งผลต่อฝ่ายบริหารและพรรคการเมืองอย่างมาก เนื่องจากต้องกระจายผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองต่างๆ ให้ลงตัวจนทำให้เจตนาของรัฐบาลเพื่อประชาชน (government for the people) ผันแปร ไปเป็นเรื่องของการเฉลี่ยอำนาจให้ลงตัวของรัฐบาลผสมเพื่อรักษาเสถียรภาพมากกว่า ลักษณะที่เกิดขึ้นนี้ส่วนหนึ่งทำให้มีความพยายามปฏิรูประบบการเมืองในรัฐธรรมนูญปี 40 เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากขึ้น และแก้ไขปัญหาพรรคการเมือง ในเรื่องของนักการเมืองที่ขาดจุดยืนที่ชัดเจนจากการย้ายพรรค ไปมาเพื่อหวังผลประโยชน์ทางอำนาจส่วนตัว ทำให้ต่อมากการออกแบบระบบการเมืองจึงเอื้อไปในแนวทางที่บังคับให้ผู้สมัครสส. ต้องสังกัดพรรคจะเป็น สส.อิสระไม่ได้ ซึ่งการบังคับให้สังกัดพรรคนั้นเป็นสิ่งที่ผูกมัดตัวสส. ในการย้ายสังกัด หรือลาออกเนื่องจากต้องขาดสมาชิกภาพการเป็นผู้แทนราษฎร²⁵ ในเรื่องการสังกัดพรรคของสส. นี้เองที่ทำให้พรรคการเมืองพอจะมีอำนาจ และทำให้พรรคการเมืองพอจะควบคุมลูกพรรคของตนให้อยู่ในมติของพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายรัฐบาล และก็มีผลต่อเสถียรภาพของพรรคการเมืองได้บ้าง

การปฏิรูปการเมืองในช่วงรัฐธรรมนูญปี 40 ไม่เพียงแต่มีความต้องการทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งขึ้นเท่านั้น ส่วนหนึ่งก็มีความต้องการที่จะทำให้พรรคการเมืองเป็นพรรคใหญ่ ด้วยเพราะผลจากความเบื่อหน่ายการเมืองในระบบหลายพรรค ดังนั้นรัฐธรรมนูญ 40 จึงเขียนไปในทิศทางที่ทำให้นักการเมืองรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองจำนวนน้อยพรรคลงไปด้วย

สำหรับผลของความต้องการที่จะเห็นรัฐบาลและพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างหนึ่งก็คือการได้ “รัฐบาลพรรคเดียว” มาบริหารประเทศ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนของการเมืองไทย ที่จะมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ได้รับเสียงข้างมากอย่างท่วมท้นเพียงพอที่จะเป็นรัฐบาลโดยไม่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนของพรรคการเมืองอื่นๆ²⁶

²⁵ นรนิติ เศรษฐบุตร, “พรรคการเมืองไทยยังไม่เข้มแข็งพอ”, การบ้าน-การเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), น. 81-82.

²⁶ แต่การเกิดขึ้นของการเมืองแบบพรรคเดียวมาบริหารประเทศ ก็มีได้มาจากผลโดยตรงของการปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญปี 40 เพียงแต่ กลุ่มอำนาจทุนเป็นฝ่ายที่ตีความ บิดเบือน สร้างกลไกควบคุมจำกัด สถาบันการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต่างเจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดู สุริยะใส กตะศิลา, “พรรคการเมืองกับการเมืองภาคประชาชน เส้นคู่ขนานหรือหนทางเผชิญหน้า”, ขอกุญแจกับคุณอนันท์, (กรุงเทพฯ : มติชน, 2547), น. 310-311.

จังหวัดเวลาดังกล่าวเป็นจังหวัดเดียวกันของการเกิดขึ้นมาของ“กลุ่มทุนโลกาภิวัตน์” ที่เบียดแทรกชนชั้นนำกลุ่มอื่นๆออกจากฐานะทางการเมือง หรือทำให้กลุ่มอื่นๆต้องขึ้นกับพวกเขา ประกอบกับระบบการเมืองในช่วงเวลาเดียวกันนี้ค่อนข้างเปิด จึงส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยตัวแทนกลายเป็นพื้นที่ของกลุ่มทุนใหญ่ที่เชื่อมโยงกับโลกาภิวัตน์²⁷

สิ่งที่เกิดขึ้นของพรรคการเมืองพรรคเดียวที่ครองเสียงข้างมากอย่างเบ็ดเสร็จภายใต้อำนาจของกลุ่มทุนดังกล่าวนี้ ฉลาดชาย รมิตานนท์ วิเคราะห์กลุ่มทุนที่เข้ามาใช้อำนาจแทนที่กลุ่มข้าราชการว่า เกิดจากการ“ปะทะกันระหว่างกลุ่มทุน”²⁸ กล่าวคือ กลุ่มทุนในอดีตจะใช้วิธีการอาศัยบารมีและแอบอิงอยู่กับอำนาจรัฐ เช่น ระบบราชการ หรือทหาร โดยทุนจะเข้าไปหาบุคคลที่มีอำนาจและเสนอผลประโยชน์ให้ ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะตัวของการเมืองไทยช่วงก่อน 14 ตุลา ที่ชัดเจน แต่หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลา สังคมการเมืองเริ่มก้าวเดินมาถึงประชาธิปไตยที่รัฐบาลต้องมาจากการเลือกตั้ง ประกอบกับการเกิดขึ้นของขบวนการเคลื่อนไหวทางประชาธิปไตย ในระดับสากล และในระดับประเทศซึ่งค่อยๆบีบให้อำนาจการเมืองเก่า อย่างระบบราชการ และระบบทหารต้องถอยออกไป ในขณะที่มีการผลักดันการเคลื่อนไหวของประชาธิปไตยภาคประชาชนที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น²⁹ การใช้อำนาจเผด็จการอย่างดิบเถื่อนอย่างอดีตคงเป็นเรื่องที่หาความชอบธรรมได้ลำบาก การเมืองภาคตัวแทนหรือระบบพรรคการเมืองจึงเริ่มเข้มแข็งขึ้น ดังนั้นพื้นที่ทางการเมืองจึงบีบช่องให้กลุ่มทุนต้องพัฒนามาแข่งขันกัน โดยใช้รูปแบบของการเลือกตั้งผ่านพรรคการเมือง ซึ่งการแข่งขันกันด้วยระบบเลือกตั้งนั้นจำเป็นต้องใช้ทุนจำนวนมาก ดังนั้นกลุ่มทุนที่เข้มแข็งจึงพัฒนาตัวมาเป็นผู้เล่นเอง

จุดเปลี่ยนที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มาจาก การก้าวเข้าสู่การเมืองของกลุ่มทุนภายในพรรคไทยรักไทย พร้อมกับเงินจำนวนมากมายมหาศาลที่ไม่เคยมีมาก่อน ทรัพยากรทาง

²⁷ กลุ่มทุนโลกาภิวัตน์เกิดขึ้นมาจากโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ที่มีการเคลื่อนย้ายไหลเวียนของทุนที่รวดเร็ว ในแง่นี้ทำให้ชนชั้นนายทุนที่สามารถปรับตัวกับสภาวะดังกล่าวมีอำนาจในการกำหนด และสร้างเครือข่ายทางอำนาจได้เข้มแข็งกว่าเดิม ดู เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อัมรินทร์, 2548), น. 55.

²⁸ ดู ฉลาดชาย รมิตานนท์, “การปะทะกันของกลุ่มทุนเก่า และกลุ่มทุนใหม่ภายใต้รัฐบาลทักษิณ”, พิษทัณ, (กรุงเทพฯ : โอเพ่นบุ๊คส์, 2547), น.140-155.

²⁹ ฉลาดชาย รมิตานนท์, “การปะทะกันของกลุ่มทุนเก่า และกลุ่มทุนใหม่ภายใต้รัฐบาลทักษิณ”, น.

การเมืองแบบใหม่จึงขึ้นอยู่กับตัวเงิน และไม่ผูกติดอยู่กับอาวุธเหมือนเผด็จการในอดีต พรรคการเมืองจึงเติบโตขึ้นมาแทนที่ อำนาจทุนจึงกลายเป็นปัจจัยตัดสินทำให้กลุ่มทุนของพรรคไทยรักไทยได้เปรียบ กลุ่มทุนของพรรคการเมืองอื่น³⁰

ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นนี้ทำให้พรรคการเมืองอย่างพรรคไทยรักไทยสามารถกวาดค้อนอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้สมัครที่มีโอกาสได้รับชัยชนะอย่างยิ่งเข้ามาอยู่ในพรรคได้จำนวนมหาศาล³¹ พรรคไทยรักไทยจึงกลายเป็นพรรคที่เข้มแข็งกว่าพรรคอื่นๆ ไม่ว่าจะมองจากผู้นำนโยบาย หรือความเข้มแข็งทางการเงิน จนกลายเป็นพรรคที่สร้างความเชื่อมั่นจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชื่อมั่นในนโยบาย “ประชานิยม”³² ที่ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548(ชนะการเลือกตั้งเป็นสมัยที่2) ทั้งสิ้น 377 คน แบ่งเป็น ส.ส.ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 310 คน และส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อจำนวน 67 คน จากคะแนนที่ลงให้ถึง18,993,073 คะแนน³³ เรียกได้ว่ามีผู้ลงคะแนนให้กับพรรคไทยรักไทยมากเกือบ 19 ล้านคน และที่สำคัญคือผลการเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียวได้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และที่สำคัญคงไม่มีใครคาดคิดว่าความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำนโยบาย“ประชานิยม”ที่พรรคใช้ในการหาเสียงจนประสบความสำเร็จมาใช้นี้จะนำมาสู่การปรับเปลี่ยนโฉมหน้าการเมืองแบบเดิมจากที่ระบบราชการเคยมีบทบาทในการชี้นำฝ่ายการเมืองมาโดยตลอด

³⁰ ฉลาดชายมองว่านอกจากพรรคไทยรักไทยจะได้เปรียบเรื่องของทุนในเชิงปริมาณแล้ว ในเชิงคุณภาพทุนในสายของพ.ต.ท.ทักษิณก็จะเป็นทุนที่ใสสะอาดกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับพรรคความหวังใหม่ และประชาธิปไตย ฉลาดชาย รมิตานนท์, “การปะทะกันของกลุ่มทุนเก่า และกลุ่มทุนใหม่ภายใต้รัฐบาลทักษิณ”, น. 145.

³¹ ตัวอย่างเช่น พรรคเสรีธรรมประกาศยุบพรรคและเข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทยในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2544. และตามด้วยพรรคความหวังใหม่ และชาติพัฒนา คู ลิจิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, น. 310.

³² ประชานิยมกลายเป็นที่เชื่อมั่นของประชาชนได้ว่ามีโอกาสจะเป็นนโยบายของรัฐ และถูกเชื่อด้วยว่าพรรคไทยรักไทยมีความสามารถในทุกด้านที่จะทำให้นโยบายนั้นปรากฏเป็นจริง คู เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ทักษิณ-ประชานิยม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2549), น.115.

³³ พรรคไทยรักไทย, ครบรอบ 7 ปีพรรคไทยรักไทย, (กรุงเทพฯ : พรรคไทยรักไทย, 2548), น. 6.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ศึกษาถึงวิธีการนำเสนอนโยบายประชานิยมที่พรรคไทยรักไทย ได้รับความนิยมนอย่างสูงว่าได้ส่งผลต่อระบบราชการอย่างมหาศาล หรือกล่าวได้ว่าทำให้ยุคของ“อำมาตยาธิปไตย”ได้สิ้นสุดลงอย่างชัดเจน”³⁴ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ในลักษณะเดิมระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมืองมีความเปลี่ยนไป โดยที่ฝ่ายข้าราชการประจำเริ่มลดบทบาทของตนเองลง และยอมอยู่ภายใต้ นโยบายของฝ่ายการเมืองในแทบทุกปริมณฑล โดยเฉพาะด้านการพัฒนาประเทศ ด้านสวัสดิการสังคม และด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ที่ฝ่ายการเมืองมีโอกาสในการเป็นผู้นำเสนอแนวคิดและนโยบายไปปฏิบัติ แทนที่ความคิดและวิสัยทัศน์ของเทคโนโลยี ในราชการ รวมทั้งแนวคิดและประสบการณ์ของข้าราชการอาวุโสในกระทรวงต่างๆ ที่เคยเป็นในอดีตอย่างสิ้นเชิง

ไม่เพียงเท่านั้น เอนกมองว่าการที่ฝ่ายการเมืองที่มีที่มาจากกลุ่มธุรกิจในการพรรคการเมืองอย่างพรรคไทยรักไทย ยังสามารถคิดใหม่ ทำใหม่ ในแง่ที่พยายามทำให้ข้าราชการทั้งหลายเห็นว่าพวกเขาต้องเรียนรู้ทฤษฎี ประสบการณ์และแนวคิดอย่างนักธุรกิจ เพื่อที่จะนำสิ่งเหล่านี้ไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย เช่น เรื่องการบริหารแบบซีอีโอ เรื่องข้อได้เปรียบของความรวดเร็วในการบริหาร เรื่องการตลาด ฯลฯ³⁵ เรียกได้ว่าเป็นช่วงที่ระบบราชการต้องปรับตัวให้เข้ากับฝ่ายการเมืองที่เป็นตัวแทนของภาคนักธุรกิจเลยทีเดียว

ความเปลี่ยนแปลงทางอ้อมอีกประการหนึ่งในบริบทของระบบพรรคการเมืองภายใต้อุปถัมภ์ของทุน และการใช้นโยบายประชานิยมก็คือ การเดินไปสู่เส้นทางของ “ระบบสองพรรค” ขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากความสำเร็จของนโยบายประชานิยมโดยพรรคไทยรักไทยนั้น ผลในทางหนึ่งทำให้เกิดการแข่งขันกันเชิงนโยบายระหว่างพรรคที่เข้มข้นขึ้น เพราะเมื่อพรรคการเมืองหนึ่งประสบความสำเร็จจากนโยบายประชานิยมพรรคอื่นๆก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องใช้วิธีการเดียวกัน ส่วนพรรคที่ขาดแคลนปัจจัยในเรื่องของทุน รวมทั้งการจัดการกลยุทธ์ทางการตลาด การใช้สื่อในการเข้าถึงมวลชน ฯลฯ อย่างเช่นพรรคขนาดเล็กและขนาดกลางนั้นเป็นเรื่องอย่างยิ่งที่จะแข่งขันกับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่พร้อมในทุกๆส่วนอย่างพรรคไทยรักไทย หรือแข่งขันกับพรรคที่ก่อตั้งมาอย่างยาวนานอย่างพรรคประชาธิปัตย์ได้ ในทางหนึ่งจึงเท่ากับว่าเป็นการลดโอกาสในการแข่งขัน และการพัฒนาของพรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดกลางตามไปด้วย

³⁴ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ทักษิณา-ประชานิยม, น.160.

³⁵ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ทักษิณา-ประชานิยม, น.161.

ดังจะเห็นว่าในการเลือกตั้งช่วงที่พรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาลเพียงพรรคเดียวนั้น พรรคขนาดกลางที่ไม่ใช่สองพรรคใหญ่(ประชาธิปัตย์และไทยรักไทย)เหลือเพียงพรรคชาติไทย และพรรคมหาชนเท่านั้นที่ยังคงมีบทบาทอยู่

แน่นอนว่าพรรคการเมืองภายใต้อุปถัมภ์ของกลุ่มทุนใหญ่ที่มีความได้เปรียบทั้งปัจจัยทางด้าน“เงิน”ในการเลือกตั้ง และการใช้“สื่อ”ในการสร้างการเมือง(ของการไม่มี)ทางเลือก³⁶ ย่อมสามารถแทรกแซงควบคุมสถาบันการเมืองได้แนบเนียนและเบ็ดเสร็จกว่าพรรคการเมืองที่อาศัยอำนาจอุปถัมภ์จากรัฐราชการที่อาศัยเพียงอำนาจทางทหารอย่างพรรคการเมืองในช่วงก่อน 14 ตุลา แต่แม้ความเข้มแข็งของกลุ่มทุนที่สามารถคุมการเมืองเชิงสถาบันไว้ได้ทั้งหมด ก็ใช้ว่าความได้เปรียบดังกล่าวจะสามารถประกันได้ว่ากลุ่มทุนจะดำรงอยู่อย่างมั่นคงถาวร เพราะแก่นใจกลางของความบกพร่องของทุนนั้น อยู่ตรงที่การคูดายและไม่คำนึงถึงหลักการทางคุณธรรม และจริยธรรมนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กลุ่มทุนมองว่าการได้รับการเลือกตั้งมาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนแล้วก็สามารถควบคุมสถาบันการเมืองได้ทั้งหมด จนก่อให้เกิดบรรยากาศของความไม่ไว้วางใจต่อตัวแทนที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จจากการเลือกตั้ง ซึ่งจะได้อีกกล่าวถึงต่อไป

ความเสื่อมลงของสถาบันพรรคการเมือง และระบบตัวแทน

หลังจากที่กลุ่มทุนใหญ่ของพรรคการเมืองได้เข้าควบคุมสถาบันการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จย่อมมีความท้าทายเกิดขึ้นตามมาว่าระบอบการเมืองการปกครองไทยยังคงมีกระบวนการทางการเมือง(political process) หรือพลังการเมือง(political forces) อื่นๆอยู่หรือไม่ที่จะมาขับเคลื่อนการเมืองให้ไม่ตกอยู่ภายใต้การเมืองของกลุ่มทุน

จากที่ได้เกริ่นทิ้งท้ายไว้ในส่วนที่แล้วว่าในแง่หนึ่งจุดต่างพร้อยของทุนเองก็คือ ปัญหาเรื่องของการทุจริต และหลักการทางจริยธรรม ซึ่งก็ดูเหมือนจะเป็นเหรียญคนละด้านของระบอบทุนเอง และโจทย์ที่ตั้งไว้ว่า “กระบวนการ” หรือ “พลังทางการเมือง”อะไรที่จะมากำหนดทิศทางของการเมืองไทยได้แน่นอนว่าคำตอบนั้นคงไม่ใช่ช่องทางผ่านสถาบันการเมืองในลักษณะตัวแทน

³⁶ กลวิธีในการชุนโยบายทางเลือกของพรรคไทยรักไทย เป็นการกำหนดประเด็นสาธารณะในลักษณะของการทำให้ประเด็นเชิงนโยบายมีมิติของการไม่มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่านี้ และในทางหนึ่งก็เป็นการกำหนดแนวทางให้พรรคอื่นๆต้องปรับตัวในการชุนนโยบายเพื่อแข่งขันกัน ดู พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, “ทักษิณนิยาม...อีกที”, พิษทักษิณ, (กรุงเทพฯ : โอเพ่นบุคส์, 2547), น.199.

อีกต่อไป เพราะกลุ่มทุนไม่ได้เปิดพื้นที่ให้เลย ทางออกที่ถูกบีบพื้นที่ให้เหลือก็คือ “การเมืองภาคประชาชน” ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อตอบโต้กับการทุจริตของกลุ่มทุน และเป็นการต่อสู้ของประชาชนบนท้องถนนที่เกิดจาก “ความจำเป็นทางสถานการณ์”³⁷

อันที่จริงกระบวนการของการเมืองภาคประชาชนเองก็ได้ปูทาง และเติบโตขึ้นมาจากยุคของการปฏิรูปการเมืองในยุครัฐธรรมนูญปี 2540 ด้วย ที่มีการบัญญัติและยอมรับการมีส่วนร่วมในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตัวอย่างเช่น มาตรา 44 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ รวมทั้ง มาตรา 304 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนส.ส. และฝ่ายบริหารได้ ซึ่งถือเป็นช่องทางที่เปิดให้พลังทางสังคมที่อยู่นอกรัฐสภา ได้มีกระบวนการในการเคลื่อนไหวภายใต้กรอบกติกา และยังเชื่อมโยงกับกระบวนการทางรัฐสภาด้วย³⁸ แต่ในขณะที่การยึดกุมเวทีการเมืองของกลุ่มทุนใหญ่ที่เด็ดขาดเองก็เชื่อว่าการเมืองของประชาชนจะสามารถเคลื่อนไหวภายใต้กรอบกติกาที่เชื่อมโยงกับกระบวนการทางรัฐสภาได้ เพราะการยึดครองสถาบันการเมืองโดยพรรคการเมืองของกลุ่มทุนใหญ่ เป็นอุปสรรคที่ซับซ้อนขึ้นกว่ากลุ่มพรรคการเมืองยุครัฐบาลผสมที่ผ่านมา เนื่องจากเป็นพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดที่สุดนับตั้งแต่มีการก่อตั้งพรรคการเมืองมาก็ได้ จนในแง่หนึ่งเป็นพลังที่ค้ำจุนต่อแรงเสียดทานต่าง ๆ นานาจากกลุ่มเคลื่อนไหวบนท้องถนน

พลังค้ำจุนอันนี้อาจทำให้พลังทางทฤษฎี “สองนคราประชาธิปไตย”³⁹ ไม่อาจนำมาวิเคราะห์ได้ในระยะเวลาหนึ่ง ดังที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถึงกับกล่าวอย่างมั่นใจ “ที่เขาบอกว่า คนต่างจังหวัดตั้งรัฐบาล คนกรุงเทพฯ ล้มรัฐบาล มันไม่ใช่สำหรับพรรคเราหรอก”⁴⁰ คำกล่าวนี้อาจจะเป็นความจริงในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ก่อนที่จะถึงเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองที่ทำให้พลังในการอธิบายของทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตยยังคงสามารถนำกลับมาใช้ได้อีกครั้ง กับเหตุการณ์

³⁷ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์, 2548), น.95-141.

³⁸ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยไทย, น. 108.

³⁹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, สองนคราประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ, 2550)

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 199.

รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และอาจจะต่อไป(หรือไม่? ยังไม่มีใครสรุปได้) เนื่องจากเหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของการชุมนุมของประชาชนที่เกิดขึ้นในช่วง กันยายน 2548 จนถึงกันยายน 2549⁴¹ นอกจากจะเป็นพลังที่ถ่วงดุลรัฐบาลแล้ว ส่วนหนึ่งยังได้สร้างเงื่อนไขอันชอบธรรมให้กลุ่มทหารได้เข้ายึดอำนาจอีกครั้ง นับจากเหตุการณ์พฤษภา 2535 เป็นต้นมา ดังที่มีการกล่าวเปรียบเทียบเปรยว่า หลังจากที่เคยเป็น “ม้ามืด” อยู่นาน ก็กลายเป็น “ม้าขาว”⁴² ผู้ทำรัฐประหาร โคนล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

คำถามที่ควรจะถูกถามก็คือ เงื่อนไขอันสำคัญที่ทำให้กลุ่มทหารกลับมาอีกครั้งโดยการทำรัฐประหาร ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุน⁴³ นั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร? และเชื่อมโยงกับประเด็นของสถาบันพรรคการเมืองอย่างไร?

ผู้ที่กล่าวถึงประเด็นนี้ได้ดีที่สุดคนหนึ่ง ก็คือ ชงชัย วินิจจะกุล ที่นำเสนอว่าเงื่อนไขที่ทำให้เกิดรัฐประหารอย่างชอบธรรม มาจากการยึดถือ “ประชาธิปไตยที่ใสสะอาด” ที่มีความสัมพันธ์กับวาทกรรม 4 ประการที่นำมาลดความชอบธรรมของสถาบันพรรคการเมือง และระบบรัฐสภาลง วาทกรรมที่ว่าคือ 1) การซื้อขายเสียง 2) ประชาธิปไตยไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง 3) การเมืองเป็นเรื่องคุณธรรม และ 4) นักการเมืองคอร์รัปชัน⁴⁴

“การซื้อขายเสียง” และ “ประชาธิปไตยไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง” นั้น มองในแง่หนึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนปัญหาของระบบตัวแทน โดยเฉพาะเมื่อทบทวนภาพของตัวแทนในรัฐสภาที่ผ่านมา ก็จะ

⁴¹ ดูเหตุการณ์สำคัญต่างๆที่เกิดขึ้นก่อนรัฐประหาร 19 กันยายน 49 ใน ภาคผนวก : กันยายน 48 – กันยายน 49 เส้นทางสู่รัฐประหาร, รัฐประหาร 19 กันยายน รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, (กรุงเทพฯ : ฟาเคียวกัน, 2550), น.322.

⁴² “จากม้ามืดสู่ม้าขาว” เป็นคำที่วาสนา นาน่วมใช้เปรียบคณะรัฐประหารนำโดยพล.อ.สนธิ ที่ล้ม ลวงพราง จนกลายเป็นอศวินม้าขาวในที่สุด ดู วาสนา นาน่วม, ลับลวงพราง ปฏิวัติปราสาททราย, (กรุงเทพฯ : มติชน, 2551), น.292.

⁴³ ดู ประวิตร โรจนพฤกษ์, “ทำไมพวกเขาถึงไม่ด้านรัฐประหาร : บทวิเคราะห์ตรรกะของผู้ยอมรับรัฐประหาร”, รัฐประหาร 19 กันยายน รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, น.333-348.

⁴⁴ ชงชัย วินิจจะกุล, “ข้ามไม่พ้นประชาธิปไตยแบบหลัง 14 ตุลา : ประชาธิปไตยแบบใสสะอาดของอภิชนกับการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549”, รัฐประหาร 19 กันยายน รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, น. 47.

เห็นว่าอำนาจส่วนใหญ่ที่นั่นยังคงกระจุกตัวอยู่ที่คนมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่า ถ้าไม่ใช่ข้าราชการระดับสูงก็เป็นกลุ่มนายทุนขนาดใหญ่ องค์ประกอบของรัฐสภาไม่ได้เปลี่ยนแปลงในการกระจายให้กับทุกภาคส่วนเลย ดังนั้นฐานของการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตยย่อมไม่ควรปล่อยให้เป็นเรื่องของตัวแทน หรือพรรคการเมืองอย่างเดียว ควรเป็นเรื่องของการต่อรองและการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนด้วย ไม่ใช่สำหรับพรรคการเมืองที่มีทุนในการซื้อเสียง หรือประชาชนเป็นเพียงเบี้ยล่างที่รอการกำหนดชะตากรรมจากตัวแทน

แต่สิ่งที่ธงชัย พยายามมองอีกด้านของข้อเท็จจริงอันนี้ก็คือนวาทกรรมดังกล่าวมีอีกมิติที่พึงระวัง เพราะเมื่อถูกใช้อย่างล้นเกิน ก็อาจกลับกลายเป็นความชอบธรรมที่กลบเสียงข้างมากที่เลือกรัฐบาลด้วยอคติที่มองผลการเลือกตั้งเป็นเพียงแค่ “การซื้อขายเสียง” และ “ประชาธิปไตยไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง” ความน่ากลัวโดยนัยนี้ ก็คือนวาทกรรมดังกล่าวจะไปเป็นภูมิคุ้มกันตัวให้กับกลุ่มอภิสิทธิ์ชนบางกลุ่มที่เข้ามายึดอำนาจ

ส่วนวาทกรรมที่ว่า “การเมืองเป็นเรื่องคุณธรรม” และ “นักการเมืองคอร์รัปชัน” นั้น ทั้งสองวาทกรรมนี้ผู้ศึกษาตั้งข้อสังเกตว่า ในแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป็นความต้องการระบอบการเมืองที่“ดี” แต่ในขณะที่อีกมุมหนึ่งวาทกรรมที่ว่านักการเมืองคือผู้ที่ทุจริตคอร์รัปชัน ดูเหมือนว่าเป็นวาทกรรมที่มองภาพพจน์ของนักการเมือง(ที่มาจาก การเลือกตั้ง)ในด้านลบ จนอาจตีความไปในทางหนึ่งได้ว่าเป็นวาทกรรมที่ต้องการคนดี มีความสามารถที่อาจไม่จำเป็นต้องเป็นนักการเมือง และไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งมาปกครองแบบระบอบอภิชนาธิปไตยหรือไม่?

อย่างไรก็ดี “นักการเมืองทุจริตคอร์รัปชัน” นับเป็นวาทกรรมที่ค่อนข้างเข้าถึงคนชั้นกลางได้อย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า“ทุจริต”นั้น เป็นวาทกรรมที่ส่งผลให้ชนชั้นกลางออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลเสมอมา ดังที่ ธงชัย วินิจจะกูล ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า

“...น่าสังเกตว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนขนาดหนัก แม้กระทั่งการทารุณกรรม โหดร้ายที่กระทำต่อชนกลุ่มน้อยหรือชาวชนบท ไม่เคยเป็นเหตุไปสู่การล้มรัฐบาล ไม่ว่าโดยรัฐประหารหรือผ่านการเลือกตั้ง การแทรกแซงควบคุมสื่อ โฆษณาชวนเชื่อที่น่าเกลียด หรือใช้อำนาจน้อยลงในแบบต่างๆ ถ้าหากไม่มีผลต่อการทุจริตโดยตรง ไม่เคยเป็นเหตุให้รัฐบาลหมดความชอบธรรม แต่วิกฤติทุกครั้งในประชาธิปไตยไทยกระแสที่สามเกี่ยวข้องกับกล่าวหาว่านักการเมืองทุจริต รัฐบาลทักษิณซึ่งใช้อำนาจในทางที่ผิด ก่อความเสียหายอย่างมหันต์แก่ชีวิตนับร้อย พัน กลับยังคงรักษาความชอบธรรมไว้จนกระทั่งกรณีชายหูน ขบวนการต่อต้านทักษิณมิได้ยกประเด็นการใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็น

ประเด็นนำ แต่ประสบความสำเร็จเมื่อใช้ประเด็นต่อต้านการทุจริตเป็นประเด็นนำ”⁴⁵

ความเชื่อมั่นที่ถดถอยลงของสถาบันการเมือง จากวาทกรรมที่มองนักการเมือง และการเลือกตั้งที่เชื่อมโยงเข้ากับเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชัน ในด้านตรงกันข้ามก็ได้เพิ่มพื้นที่ของการเมืองที่อาจไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงเฉพาะพรรคการเมืองที่อาจผูกขาดเฉพาะกลุ่มทุนบางกลุ่มอีกต่อไป กล่าวคือ พื้นที่ทางการเมืองได้ถูกแบ่งแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ พื้นที่ของการเมืองในระบบ (เช่น พรรคการเมือง) และ พื้นที่ของการเมืองนอกระบบ⁴⁶หรือเรียกว่า “การเมืองภาคประชาชน” จากการต่อช่องทางตรงทั้งในระดับนโยบาย และในระดับเฉพาะหน้า รวมทั้งไม่เชื่อมั่นว่าการเมืองในระบบจะเป็นตัวแทนที่มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งสัมพันธ์กับการที่การเมืองในระบบได้ถูกทำลายและบั่นทอนความชอบธรรมจากวาทกรรมทั้ง 4 ตามที่ธงชัยเสนอ

สำหรับหลักการประชาธิปไตย การเมืองนอกระบบหรือการชุมนุมทางการเมืองนั้น ไม่ได้เป็นสิ่งแปลกปลอมหรือเป็นความผิดปกติแต่อย่างใด แม้การเมืองนอกระบบจะเป็นการเคลื่อนไหวที่อาจกระทบต่อเสถียรภาพ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของระบบสถาบันการเมือง แต่ความไร้ระเบียบนี้ส่วนหนึ่งก็อาจเป็นผลต่อเนื่อง หรือเป็นภาพสะท้อนมาจากการเมืองในระบบที่สถาบันการเมือง เช่น พรรคการเมือง และรัฐสภาไม่สามารถดูแลสิทธิประโยชน์ และเปิดพื้นที่ของการมีส่วนร่วมภาคประชาชนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งย่อมส่งผลนำมาสู่การเรียกร้องทางตรง ในการเคลื่อนไหวต่อต้าน ชุมนุม อันถือเป็นเรื่องปกติในสังคมประชาธิปไตย⁴⁷

แต่ข้อสังเกตของผู้ศึกษาที่ได้จากข้อเสนอข้างต้น ก็คือ ปรากฏการณ์ของการต่อสู้ระหว่างการเมืองภาคประชาชน(ในที่นี้คือกลุ่มพันธมิตรฯ) กับ ผู้นำรัฐบาล และพรรคการเมือง(คือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทย) ก่อนที่จะมีการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 นั้น อาจไม่ได้

⁴⁵ ธงชัย วินิจจะกูล, “ข้ามไม่พ้นประชาธิปไตยแบบหลัง 14 ตุลา : ประชาธิปไตยแบบใสสะอาดของอภิชนกับการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549”, น. 51.

⁴⁶ มีผู้กล่าวว่าพื้นที่การเมืองที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน เป็นการเผชิญหน้า ซึ่งอาจไม่สามารถเชื่อมโยงเข้าหากันได้ ดู สุริยะใส กตะศิลา, “พรรคการเมืองกับการเมืองภาคประชาชน เส้นคู่ขนานหรือหนทางเผชิญหน้า”, ขอลุยกับคุณอานันท์, (กรุงเทพฯ : มติชน, 2547), น.312.

⁴⁷ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยไทย, น. 99.

มุ่งหวังที่จะจัดสรร โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจของประชาชน ที่ต้องการจะเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชน หากแต่เป็นการมุ่งโจมตีกลุ่มทุน ด้วยวิธีการใดก็ได้ อุดมการณ์ใดก็ได้ เพราะจะเห็นว่าเมื่อสามารถล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้แล้ว⁴⁸ ก็ไม่ได้มีข้อเสนอ หรือมีบทสรุปที่แสดงให้เห็นว่าจะไปให้พ้นจากโครงสร้างสถาบันการเมืองที่ถูกครอบงำจากกลุ่มทุนอย่างไร กล่าวคือ เป็นเพียงการต่อสู้กับความไม่ไว้วางใจต่อกลุ่มทุนของพรรคการเมืองเพียงกลุ่มเดียว แต่ก็ได้ไม่ได้แปลว่าหลังจากที่มีการรัฐประหาร จะสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบอบทุนธุรกิจที่ผูกขาดการเมืองในระบบแต่ประการใด เพราะภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่(2550) แม้พรรคไทยรักไทยจะถูกยุบไป มีการเลือกตั้งใหม่ ผลที่ออกมาจากการเลือกตั้งก็ยังคงเดิม คือพรรคพลังประชาชน ซึ่งเป็นพรรคที่เป็นกลุ่มอดีตสส.ของพรรคไทยรักไทยก็ยังคงกลับมาเป็นรัฐบาล⁴⁹ ในขณะที่พื้นที่ทางการเมืองนอกระบบ ก็เป็นไปในลักษณะที่ไม่ต่างจากสถานการณ์ก่อนหน้าการรัฐประหารเลย(หรืออาจมีความรุนแรงกว่าเดิม) เนื่องจากยังคงมีการเคลื่อนไหว และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆอย่างต่อเนื่องตามมา(สถานการณ์เหลือง-แดง)

ข้อสังเกตสำหรับผู้ศึกษา ก็คือ พื้นที่ของการเมืองนอกระบบที่เคลื่อนไหวในช่วงก่อนเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 นั้น ไม่สามารถเอาชนะอำนาจผูกขาดของกลุ่มทุนในพื้นที่ของ “การเลือกตั้ง” ได้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นบทเรียนให้กับฝ่ายภาคประชาชนที่ชุมนุมบนท้องถนน หรือกลุ่มที่เรียกว่าพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย⁵⁰ ได้ตระหนักว่าการ โค่นล้มพรรคไทยรักไทย ไม่ได้เป็นการ โค่นล้ม โครงสร้างของกลุ่มทุนการเมือง เพราะโครงสร้างก็ยังวนเวียนอยู่เช่นเดิม สิ่งตามมาก็คือ บทเรียนดังกล่าว เป็นจุดเริ่มต้นของกระแสความไม่เชื่อมั่นต่อระบบเลือกตั้ง และ

⁴⁸ ในแง่นี้ก็ถือเป็นการเกิดรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549

⁴⁹ ภายหลังคดียุบพรรคการเมืองเนื่องจากการเลือกตั้ง 2 เมษายน พ.ศ. 2549 กลุ่มไทยรักไทย (เดิมคือพรรคไทยรักไทย) ได้ส่งอดีต ส.ส.เก่า สมัครเป็นสมาชิกพรรคพลังประชาชน เพื่อลงรับเลือกตั้งครั้งใหม่ หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2550 โดยการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 23 ธันวาคม 2550 พรรคพลังประชาชนได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ด้วยคะแนนเสียง 233 จากสส.แบบแบ่งเขต 199 และ สักสวน 34 คน

⁵⁰ ผู้เขียนมุ่งเป้าวิเคราะห์ไปที่การเคลื่อนไหวระหว่างกลุ่มพันธมิตรกับ บทบาทของพรรคการเมืองของกลุ่มทุนเป็นหลัก เนื่องจากกลุ่มพันธมิตรนั้นชัดเจนในแง่ที่มีความกระตือรือร้น(active)ที่สุดในช่วงดังกล่าว และเป็นกลุ่มที่มุ่ง โจมตีกลุ่มทุนของพรรคไทยรักไทยโดยตรง ดูตัวอย่างข้อเรียกร้องของกลุ่มพันธมิตรใน <http://www.thaingo.org/cgi-bin/content/content1/show.pl?0311>

สถาบันการเมืองแบบตัวแทนจนก้าวไปสู่แนวคิดที่ต้องการจะนำไปให้ไกลกว่า“การเมืองแบบเลือกตั้ง”⁵¹ ในระบบพรรคการเมือง

ประเด็นที่สำคัญอยู่ที่ตรงที่ วาทกรรมที่ ชงชัย วินิจจะกุล กล่าวถึง เริ่มถูกนำมาใช้ต่อระบบการเลือกตั้งตัวแทน จากข้อเสนอของกลุ่มพันธมิตรที่มีต่อการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 (หลังจากครั้งแรกคือยุทธธรรมบัญญัติปี 40) ด้วยข้อเสนอเรื่อง “การเมืองใหม่”

ซึ่งสาระสำคัญของ “การเมืองใหม่” ในมุมมองของพันธมิตรฯก็คือ การแก้ปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งของกลุ่มนักการเมือง และพรรคการเมือง ด้วยการเสนอความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง โดยลดสัดส่วนความสำคัญของตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งลง และเพิ่มสัดส่วนของการมีส่วนร่วมในด้านอื่นๆมากขึ้น เพื่อกระจายอำนาจทางการเมืองไม่ให้ไปกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่ม ดังที่กลุ่มแกนนำพันธมิตร ได้ปราศรัยถึงปัญหาการเมืองแบบเดิมไว้ ดังนี้⁵²

“...คนไทยมีสิทธิแค่ 4 วินาทีตอนหย่อนบัตรเลือกตั้งจากนั้นนักการเมืองไม่เห็นหัวแล้วนำสิทธินั้นของเราไปทำอะไรก็ได้ ...เวลานี้เรามีฝ่ายค้านในสภาแล้วยังไง ประชาธิปไตยเป็นพรรคที่ดี แต่มี 160 เสียง อภิปรายมีหลักฐานข้อมูลดี ชาวบ้านเห็นด้วย แต่พอลงมติฝ่ายรัฐบาลมี 280 เสียงชนะไปขาดลอย”

“...เวลาเราพูดเรื่องการเมืองใหม่จริงๆ ไม่ต้องตีความอะไรมาก เพราะการที่เราชุมนุมกันอยู่ทุกวันนี้ โดยพฤตินัยก็คือการเมืองใหม่ เพราะเป็นการเมืองที่ถูกชี้นำด้วยคุณธรรม และความถูกต้อง แต่ถ้าเมื่อใดเราพูดเรื่องการเมืองใหม่ แต่ถ้าวัฒนธรรมทางการเมืองของเราทุกคนยังเป็นแบบเก่า โดยเชื่อเรื่องการเลือกตั้งว่าคนที่เข้าไปในสภาจะสามารถตัดสินใจแทนเราได้ หรือยังเชื่อว่าการชุมนุมก่อความวุ่นวาย ซึ่งความคิดแบบนี้ไม่มีทางที่จะสร้างการเมืองใหม่ได้”

⁵¹ บางท่านเรียกว่า ระบบผูกขาดโดยทุนเช่นนี้ว่า “เลือกตั้งธิปไตย” ดู เกษียร เตชะพีระ, จากระบอบทักษิณสู่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 : วิฤตติประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2550), น. 27-34.

⁵² ดูรายละเอียดของ “การเมืองใหม่” ใน “การประมวลจากคำปราศรัยของแกนนำพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย บนเวทีเชิงสะพานชมัยมรุเชฐ ข้างทำเนียบรัฐบาล ตั้งแต่วันที่ 4 กรกฎาคม จนถึงวันที่ 6 กรกฎาคม 2551” รวบรวมไว้ใน เว็บไซต์ประชาไท <http://www.prachatai.com/05web/th/home/12753>

“...ตัวอย่างของตัวแทนกลุ่มต่างๆ ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 แล้ว วันนี้ที่เราเสนอการเมืองใหม่ ที่ให้มีตัวแทนทุกกลุ่มอาชีพเข้าไปอยู่ในสภา ไม่ใช่ของใหม่ สำหรับการเมือง เพียงแต่จะย้ายการเลือกกลุ่มอาชีพต่างๆ แทนที่จะอยู่ที่สภาที่ปรึกษาฯ เพียงแต่ให้ความเห็น รัฐบาลจะทำหรือไม่ ไม่มีอำนาจไปเปลี่ยนแปลงให้ปฏิบัติได้ แต่การย้ายตัวแทนกลุ่มอาชีพต่างๆ เข้าไปในสภาฯ ทำให้มีสิทธิมีเสียงในการกำหนดนโยบายได้”

จากตัวอย่างการปราศรัยข้างต้นอาจมองในความเห็นของผู้ศึกษาได้ว่า ข้อเสนอของการปรับปรุงระบบการเลือกตัวแทนที่ดีของกลุ่มแกนนำพันธมิตรฯ นั้นไม่จำเป็นต้องมาจากพรรคการเมืองด้วยการเลือกตั้งจากประชาชนเสมอไป ที่จะมีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎร และเห็นว่าการเลือกตั้งแบบระบบพรรคการเมืองเป็นระบบที่ไม่สามารถคัดสรรคนที่มีความรู้ความสามารถมาปกครองประเทศได้อย่างแท้จริง แต่กลับผูกขาดอยู่ที่พรรคการเมืองเป็นผู้คัดสรรตัวแทน ดังนั้น ทางออกก็ต้องมีระบบอื่นๆ ที่จะมาคัดสรรตัวแทนส่วนต่างๆ เพื่อที่จะกระจายตัวแทน ที่ไม่จำเป็นต้องผูกโยงกับพรรคการเมืองอย่างเดียว

ในขณะที่อีกด้านหนึ่งก็มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า “การเมืองใหม่” ในความหมายที่ว่านี้ ไม่ได้เป็นสิ่งที่เพิ่งเกิดขึ้น แต่เคยมีแนวคิดเช่นนี้เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นแล้ว และเป็นข้อเสนอที่คล้ายคลึงกับข้อเสนอของกลุ่มแกนนำทหารในอดีต ที่อาจจะทำให้ระบบการเมืองถอยหลังกลับไปอีก

“...แนวคิดนี้ ในแง่รัฐศาสตร์และประวัติศาสตร์ไม่ได้เป็นเรื่องใหม่ เท่าที่จำได้ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มี 2 ครั้งแล้วที่มีข้อเสนอแบบนี้ ครั้งแรกในช่วงปี 2523 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ตอนนั้นเป็นแกนนำของกลุ่มทหารประชาธิปไตย มีความใกล้ชิดกับนักวิชาการบางกลุ่มที่ทำงานให้กับรัฐ คือคุณประเสริฐ ทรัพย์สุนทร ได้เสนอแนวความคิดนี้ โดยปัญหาของการเมืองไทย คือ รัฐสภาและคนที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจมากเกินไป ระบบเลือกตั้งทำให้นายทุนนักธุรกิจเข้ามามีอำนาจผ่านรัฐสภา ต้องหาทางออกจากระบบเลือกตั้ง ด้วยการเอาระบบแต่งตั้งเข้ามาแทน โดยเอาทหารเข้ามาแทน ครั้งที่สอง ปี 2536-2537 อาจารย์ชัยอนันต์ สมุทรวานิช ได้เสนอแนวความคิดนี้เหมือนกัน ว่าปัญหาของการเมืองไทยเกิดจากสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมาก ทางออกคือ ให้ตั้งสภาขึ้นมาซึ่งไม่ใช่วุฒิสภา ใช้คำว่า ‘สภากระจก’ มี

การแต่งตั้งตัวแทนคนกลุ่มต่างๆขึ้นมา เอาสถานะนี้ขึ้นมาคุมอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรอีกทางหนึ่ง”⁵³

ในแง่ที่ผู้ศึกษามองว่า “การไปให้ไกลกว่าการเลือกตั้ง” และการไม่ยอมรับตัวแทนพรรคการเมืองนั้นย่อมจะถูกตั้งคำถามได้ว่าหาก “ตัวแทน” นั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแล้วจะเป็น “ตัวแทน” ของใคร จะกลับไปสู่ระบอบเก่าที่เป็นการเมืองของกลุ่มผู้รู้ ผู้ที่มีสถานะในแบบที่ชนชั้นกลาง และชั้นสูงยอมรับ หรือที่เรียกกันว่า “อภิชนาธิปไตย” ตามที่มีผู้ตั้งข้อสังเกตหรือไม่?⁵⁴

อย่างไรก็ตามหากมองในแง่ดี การเมืองใหม่ที่กลุ่มพันธมิตรเสนอนั้น ก็ถือเป็นข้อเสนอของรูปแบบการเมืองที่เกิดขึ้นจากฝ่ายที่กำลังต่อต้านกับระบอบอุปถัมภ์โดยทุนผ่านพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ดี ส่วนจะนำไปใช้ได้หรือไม่เป็นสิ่งที่สังคมต้องร่วมกันพิจารณาและตัดสินใจ⁵⁵

แต่ประเด็นที่ต้องหยิบยกเรื่องนี้มากล่าวถึงก็คือ จะเห็นว่าช่วงเวลาดังกล่าวเสียงสะท้อนจากการเมืองนอกระบบค่อนข้างชัดเจนในเรื่องของการไม่เอาตัวแทนจากพรรคการเมือง และไม่เชื่อในระบบเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นความท้าทายอย่างใหม่ของการพัฒนาสถาบันพรรคการเมือง ที่มาจากความเบื่อหน่ายทั้งกลุ่มทุน และการทุจริตของนักการเมือง

โดยสรุป การเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์ รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 เป็นการเมืองที่อาจย้อนกลับมาถกเถียงกันถึง ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทย ที่ต้องยอมรับว่าไม่ได้รับความเชื่อมั่นไว้วางใจอย่างชัดเจน จากสถานการณ์ของการเมืองนอกระบบที่เกิดขึ้น และนอกจากจะเป็นการปฏิเสธ ลดทอน ความชอบธรรมของพรรคการเมืองที่มาจากเลือกตั้งแล้ว

⁵³ ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, “วิพากษ์แนวคิด 30 : 70 ทางออกของพันธมิตรไม่ทำให้ประชาชนมีอำนาจมากขึ้น”, ในเว็บไซต์ประชาไท 1 กรกฎาคม 2551, <http://www.prachatai.com/05web/th/home/12706>.

⁵⁴ ชำนาญ จันทร์เรือง, “ประชาธิปไตยกับอภิชนาธิปไตย”, ในเว็บไซต์เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย 5 กรกฎาคม 2551, <http://www.pub-law.net/publaw/View.asp?publawIDs=1238>

⁵⁵ “การเมืองใหม่” ในสิ่งที่กลุ่มพันธมิตรเสนอ อาจเปรียบเทียบได้ถึงความแตกต่างของความหมาย “การเมืองใหม่”(the new/post-modern politics) ในอีกกระแสหนึ่ง ที่หมายถึงการขบวนการเคลื่อนไหว “ประชาสังคม” และการให้ความสำคัญกับ “ความเป็นการเมือง” มากกว่าการมุ่งปรับเปลี่ยนและล้มล้างระบบเลือกตั้ง ดู ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร์, ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนิยมรูปแบบใหม่, (กรุงเทพฯ : วิชาษา, 2545), น. 46. และดู ชัยอนันต์ สมุทวณิชย์, การเมืองใหม่, ผู้จัดการออนไลน์ วันที่ 13 กรกฎาคม 2551, <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9510000082234>

ก็ยังย้อนกลับไปสู่ระบอบการปกครองที่ไม่ได้เป็นไปตามครรลองแบบประชาธิปไตย เช่น การยอมรับรัฐบาลที่มาจากคณะรัฐประหาร ซึ่งอาจเปิดทางให้กับอำนาจอุปถัมภ์ ของประชาธิปไตยแบบอภิสิทธิ์ชนและข้าราชการให้กลับมามีบทบาทอีกครั้ง

จะเห็นว่าสิ่งที่ปัญหาของการพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองในบริบทดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงแค่เรื่องของการเผชิญกับระบอบเผด็จการทหารที่เข้ามาแทรกแซงพรรคการเมือง หรือการแก่งแย่งผลประโยชน์ในเครือข่ายของกลุ่มทุนเท่านั้น แต่สิ่งที่สถาบันพรรคการเมืองกำลังเผชิญอยู่ขณะนั้นก็คือ วาทกรรมที่เป็นปฏิกิริยาต่อระบบพรรคการเมืองด้วย และนำไปสู่การสรรหาทางเลือกใหม่ๆ หรือ “การเมืองใหม่” ที่อาจจะถอยห่างจากแนวคิดที่จะพัฒนาสถาบันการเมืองในระบบ ที่ถือเป็นจุดที่สถาบันพรรคการเมืองจะต้องเผชิญต่อไป

การยุบพรรคการเมือง หลังรัฐประหาร 19 กันยายน 2549

เหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 เกี่ยวข้องกับความเปลี่ยนแปลงต่อสถาบันพรรคการเมืองหรือไม่อย่างไร? ก่อนอื่นคงต้องกล่าวถึงบริบทของเหตุการณ์ครั้งนี้ทั้งก่อนและหลัง

การรัฐประหาร 19 กันยายน กล่าวได้ว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่แบ่งออกเป็นสองขั้ว สองฝ่าย จนถึงขั้นวิกฤติ และไม่สามารถควบคุมความขัดแย้งระหว่างขั้วทั้งสองเอาไว้ได้(ระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับฝ่ายต่อต้าน) จนนำไปสู่การรัฐประหารเพื่อยุติปัญหา มีการล้มรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ บรรยากาศทางการเมืองในช่วงหลัง 19 กันยายน เป็น “การเมือง” ที่เต็มไปด้วยความปรารถนาให้เกิดความสมานฉันท์ และความปรองดอง ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับสถานการณ์ที่แตกแยกออกเป็นสองฝ่ายก่อนหน้าการรัฐประหาร

ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร์ ได้ตั้งข้อสังเกตต่อสถานการณ์ทางการเมืองภายหลัง 19 กันยายน 2549 นี้ว่า “ความสมานฉันท์” ได้ทำลายความเป็นการเมืองแบบประชาธิปไตยลง⁵⁶ เนื่องจากการเมืองหลัง 19 กันยายนถูกกลดทอนลักษณะของการวิพากษ์ ท้าทาย และความเห็นต่างใน

⁵⁶ จากการนำเสนอของรศ.ดร.ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร์ ในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 8 พ.ศ.2550 ดูไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร์, “ความไร้สาระของ ‘การสมานฉันท์’ และความหมายที่แท้ของ ‘การเมือง’,”

สังคมการเมืองเริ่มถูกปิดกั้นมากกว่าการเปิดกว้างทางความคิด ไม่มีพื้นที่อิสระของความแตกต่าง หลากหลาย ความแตกแยก การจับขั้ว ซึ่งผิดไปจากลักษณะที่ควรจะเป็นของ “ความเป็นการเมือง” ในระบอบประชาธิปไตย

จากข้อสังเกตดังกล่าวสิ่งที่ได้เข้ามาแทนที่การเมืองแบบเดิม(ที่มีความแตกต่างทางความคิดเห็นก่อนหน้านั้น) คือ การเมืองในมิติของ “ศีลธรรม” จนอาจมองได้ว่า รูปแบบการเมืองแบบ ซ้าย-ขวา การเลือกข้าง(พันธมิตรฯ-ทักษิณ)ได้เปลี่ยนเป็นเรื่องของความดี-เลว ถูก-ผิด บนพื้นฐานทาง คุณธรรม จริยธรรม ภายหลังจากที่มีการทำรัฐประหาร

ในประเด็นนี้ อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าในทุกครั้งที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร ก็มักจะมีการนำเอาเรื่องของคุณธรรมของนักการเมือง ผู้นำทางการเมือง ปัญหาการทุจริต มาเป็นต้นเหตุของการยึดอำนาจ จนทำให้รู้สึกว่าการอ้างที่คณะปฏิรูปการปกครองพุดถึงคุณธรรมจริยธรรม รวมถึงการพุดถึงความสมานสามัคคีของคนในชาติ อาจจะเป็นเพียงเกมทางอำนาจที่คณะผู้ก่อการหยิบฉวยขึ้นมาเป็นเครื่องมือหรือไม่?

กระนั้นก็ตามส่วนที่แตกต่างอย่างหนึ่งระหว่างการทำรัฐประหาร 19 กันยา กับการทำรัฐประหารครั้งอื่นๆ ก็คงเป็นเรื่องที่พุดถึงความสมานฉันท์ของคนในชาติ ที่เป็นเรื่องที่หลายฝ่ายยอมรับ เงื่อนไขอันนี้⁵⁷

เหตุที่ผู้ศึกษาต้องกล่าวถึงบริบททางการเมืองก่อนและหลังรัฐประหาร 19 กันยา ก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่า ในแง่หนึ่งเหตุการณ์นี้มีความชอบธรรมจากกระแสของ“คุณธรรม”ที่ห่อหุ้มอยู่ ซึ่งมีผล

⁵⁷ มีผู้ตั้งคำถามที่ทำทนายตามมาว่า “ท้ายที่สุดแล้วประชาธิปไตยของคนไทยจะยังต้องพึ่งพาอำนาจทหารต่อไปอีกหรือไม่? และระบบการเมืองของไทยจะไม่สามารถเป็นระบบที่ทำให้ความแตกต่างทางความคิดที่หลากหลายนั้นอยู่ด้วยกันได้เลยหรือไม่? เพราะสุดท้ายวิกฤตการณ์การเมืองส่วนใหญ่ก็ล้วนเกิดจากการแก้ไขด้วยอำนาจนอกระบบ โดยไม่ได้แก้วิกฤตจากฝ่ายของประชาชนเองเลย” ดังที่ธงชัย วินิจจะกูล กล่าวเปรียบเทียบถึงความล้มเหลวของประชาธิปไตยไทยที่เกิดขึ้นซ้ำรอยเหตุการณ์หลายๆครั้งในอดีตจากบทเรียนของการรัฐประหาร 19 กันยา 49 ไว้ว่า ประชาธิปไตยของไทยนั้นยังคง “ก้าวไม่พ้นประชาธิปไตยแบบหลัง 14 ตุลา” ดู ธงชัย วินิจจะกูล, ข้ามนิพนธ์ประชาธิปไตยแบบหลัง 14 ตุลา : ประชาธิปไตยแบบไสยะอาดของอภิชนกับการรัฐประหาร 19 กันยา 2549, ใน รัฐประหาร 19 กันยา รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, (กรุงเทพฯ : ฟาเคียวกัน, 2550), น. 31-57.

ต่อเนื่องถึงความเปลี่ยนแปลงในทางสถาบันพรรคการเมืองที่น่าสนใจ นั่นคือจุดเริ่มต้นของการเริ่มมาตรการการยุบพรรคการเมือง โดยการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ ชีรยุทธ บุญมี เรียกว่า เป็น “ตุลาการภิวัตน์” เพื่อแก้ปัญหของการทุจริตอย่างจริงจัง⁵⁸

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองและได้นำมาบังคับใช้ คือ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 237 ที่ได้บัญญัติว่า

“ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ถ้าการกระทำของบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใดมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

⁵⁸ แต่ตุลาการภิวัตน์ในความหมายของอ.ชีรยุทธ ก็ไม่ได้หมายถึงเฉพาะประเด็นของการยุบพรรคการเมือง แต่เป็นปรากฏการณ์ที่อำนาจตุลาการได้ปรับตัวเองเพื่อภารกิจของยุคสมัย ดู เอกสาร/บทความ เรื่อง “ตุลาการภิวัตน์กับการรวมขอมในสังคมไทย” ปาฐกถาพิเศษโดยชีรยุทธ บุญมี ในงาน 100 ปี ชาตกาล สัญญาธรรมศักดิ์ ณ ห้องประชุมสัมมนา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มธ. ศูนย์รังสิต เมื่อวันที่ 5 เม.ย.2551 นำมาลงในเว็บไซต์ประชาไท <http://prachatai.com/05web/th/home/11767> และ ชีรยุทธ บุญมี, ตุลาการภิวัตน์ (Judicial review), (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549)

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้รับการบัญญัติซ้ำไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103 วรรคสอง โดยมีถ้อยคำที่คล้ายคลึงกัน แต่มาตราดังกล่าวบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า

“ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองดังกล่าว เป็นประเด็นหนึ่งที่มีหลายฝ่ายวิจารณ์ว่าอำนาจตุลาการ รวมถึงอำนาจขององค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้งมีบทบาทในการควบคุมแทรกแซงพรรคการเมืองที่รุนแรงเกินระดับความเหมาะสม จนอาจไปขัดขวางพัฒนาการของพรรคการเมืองหรือไม่? โดยเฉพาะการที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเคยพิจารณาตัดสินยุบพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนอย่างพรรคไทยรักไทย

กล่าวคือ การยุบพรรคไทยรักไทยนั้นเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์รัฐประหาร 19 ก.ย. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองฯ (คปค.) ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดเก่าถูกยกเลิกไปด้วยกัน และได้ตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ขณะเดียวกันได้ออกประกาศ คณะปฏิรูปการปกครอง ฉบับที่ 27 กำหนดให้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ยังคงบังคับใช้ต่อไป ผลตามมาก็คือพรรคไทยรักไทยถูกคำสั่งยุบพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรค 111 คน ถูกสั่งยุบบทบาททางการเมือง 5 ปี

ในแง่หนึ่งอาจกล่าวได้ว่าความเข้มแข็งของบทบาทอำนาจตุลาการที่กล่าวถึงในตอนต้นเริ่มนำมาใช้ภายหลังจากการทำรัฐประหาร และในอีกแง่หนึ่ง ก็ทำให้เคลือบแคลงว่าคำสั่งยุบพรรคการเมืองจะมีเรื่องของ“การเมือง”เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ ซึ่งก็มีนักวิชาการหลายๆคนออกมา

แสดงความเห็นในช่วงจังหวะเวลาหลังจากที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาอุทธรณ์ไทยรักไทย ตัวอย่างเช่น ในบทความของ ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์ เรื่อง “การยุบพรรคคือการรัฐประหารเงียบที่ทำลาย ปชต.รัฐสภายิ่งกว่ารัฐประหาร 19 ก.ย.”⁵⁹ และบทความของ ปิยนุตร์ แสงกนกกุล เรื่อง “ชำแหละคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ”⁶⁰ ฯลฯ ที่ร่วมกันตั้งข้อสังเกตว่าการยุบพรรคการเมืองในกรณีของไทยรักไทยเป็นเหตุผลที่เข้าใจได้ยาก และไม่ได้ช่วยแก้ไขให้ระบบพรรคการเมืองของไทยเข้มแข็งขึ้น ในทางตรงกันข้ามจะยิ่งทำลายสถาบันพรรคการเมือง และทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอลง นอกจากนี้ก็ยังมีกรออกแถลงการณ์คัดค้านการยุบพรรคการเมืองตามมาจากคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อีกด้วย⁶¹

ซึ่งกรณีของปรากฏการณ์การยุบพรรคการเมืองดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า ฝ่ายที่เห็นด้วยกับกฎหมายยุบพรรคการเมือง อาจมองในแง่ที่ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องพรรคการเมืองจะช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริตเลือกตั้ง แม้จะเป็นพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากก็ตาม หากเสียงข้างมากนั้นมาจากการทุจริตก็เปล่าประโยชน์ที่จะรักษาพรรคการเมืองที่ขาดคุณธรรมจริยธรรมมาตรการยุบพรรคจึงเป็นตัวยานำมาปราบปรามการซื้อเสียงของนักการเมือง

ในขณะที่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการยุบพรรคนั้นมองในแง่ที่ว่า พรรคการเมืองนั้นมาจากการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรค ซึ่งเป็นเสรีภาพอันจะขาดเสียมิได้ตามหลักประชาธิปไตยที่ยอมรับนับถือกันทั่วไปของนานาประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย การที่จะยุบพรรคการเมืองน่าจะเกิดจากการกระทำในกรณีที่เกิดเหตุอันจำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือเป็นกรณี que se ve que se ve ที่เห็นได้ว่าพรรคการเมืองนั้นไม่ได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไปแล้วเท่านั้น เพราะการยุบพรรคการเมืองนอกจากจะทำลายสถาบันทางการเมืองลงแล้วยังมีผลเป็นการทำลายเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยอีกด้วย

⁵⁹ ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, “การยุบพรรคคือการรัฐประหารเงียบที่ทำลาย ปชต.รัฐสภายิ่งกว่ารัฐประหาร 19 ก.ย.”, <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=49135>

⁶⁰ ปิยนุตร์ แสงกนกกุล, “ชำแหละคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ”, <http://www.prachatai.com/journal/2007/06/12975>

⁶¹ แถลงการณ์เรื่อง การตีความกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, <http://thaienews.blogspot.com/2008/12/5-3.html>

ในขณะที่ในทางประวัติศาสตร์ ชเนศ อภรณ์สุวรรณ ได้กล่าวถึงกรณีการยุบพรรคการเมืองที่ผ่านมาในทางประวัติศาสตร์การเมืองเอาไว้ที่น่าสนใจว่า

“...ในทางประวัติศาสตร์ พรรคการเมืองในยุคแรกๆมีกำเนิดมาจากกลุ่มและขบวนการต่อต้านเจ้าอาณานิคม ต่อสู้เพื่อเอกราช ชาตินิยม และคอมมิวนิสต์ พรรคการเมืองจึงเป็นสัญลักษณ์ของอุดมการณ์การเมือง ถ้าไม่มีพรรคก็ไม่มีเสรีภาพในการเคลื่อนไหว เพราะฉะนั้นเมื่อมีการยึดอำนาจ ทหารจึงมักจะยุบพรรคการเมือง เพราะกลัวว่าจะมารวมหัวกันต่อต้านทหาร เมื่อสถานการณ์เริ่มดีก็จะเปิดโอกาสให้ตั้งพรรคใหม่ แต่ก็ต้องมีกฎกติกาคอยกำกับไว้”⁶²

ถ้ามองจากมุมมองข้างต้นก็เป็นไปได้ว่าวิธีการหนึ่งของการยุบพรรคการเมืองที่ผ่านมา มักมีส่วนเกี่ยวข้องกับการรักษาอำนาจทางการเมืองด้วย ซึ่งอาจจะไม่ได้เป็นไปเพื่อส่งเสริมคุณธรรมของนักการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเพียงอย่างเดียว ดังนั้นในแง่หนึ่งการยุบพรรคการเมืองอาจเกิดขึ้นโดยมีเหตุผล และปัจจัยอื่นๆเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

ข้อสังเกตที่ตามมาก็คือ ในนานาประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการนำเอากฎหมายพรรคการเมืองมาใช้ในทางปฏิบัติคล้ายกับในกรณีของยุบพรรคไทยรักไทยบ้างหรือไม่?

ประเด็นนี้มีนักสังเกตการณ์รายงานเปรียบเทียบว่าในประเทศตุรกี ก็มีการยุบพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก เช่นเดียวกันกับกรณีพรรคไทยรักไทยเหมือนกัน⁶³ แต่นั่นก็เป็นประเด็นเปรียบเทียบที่มีข้อแตกต่างกันอย่างชัดเจนเนื่องจากในประเทศตุรกีนั้นเป็นการตัดสินใจยุบพรรคการเมืองที่เกิดจากการกระทำที่มีผลกระทบต่อหลักศาสนา และกระทบต่อหลักการพื้นฐานของรัฐฆราวาส ส่วนในกรณีของประเทศไทยนั้น เป็นกรณีของกรรมการบริหารพรรคที่กระทำ ความผิด ซึ่งจุดนี้เองที่ทำให้หน้าหนักของความแตกต่างของบทลงโทษดูเกินความเหมาะสม

⁶² บทสัมภาษณ์ รศ.ดร.ชเนศ อภรณ์สุวรรณ คณะศิลปศาสตร์ ธรรมศาสตร์, <http://www.onopen.com/blogs/pokpongi?page=5>

⁶³ คำสั่งยุบพรรคในตุรกี คือยุบพรรค AKP เป็นข้อหาเกี่ยวกับการที่พรรคการเมืองมีพฤติกรรมหลายประการขัดกับหลักรัฐฆราวาส โดยเฉพาะเรื่องออกกฎหมายยกเลิกการห้ามเอาผ้าคลุมหัวของสตรีมุสลิม ซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อน การยุบพรรคในตุรกีมี ธรณ เขียนรับรองหลักการพื้นฐานไว้ชัดเจนว่าพรรคการเมืองกระทำการละเมิดไม่ได้ เช่นเดียวกับธรณ.ในประเทศไทย ที่ห้ามและเรื่องของความเป็นราชอาณาจักร กับรัฐเดี่ยว ครอบความเรื่อง “นี่ไง...ตุรกีก็มียุบพรรค” ในหนังสือพิมพ์ คมชัดลึก วันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2551.

ในที่นี้ผู้ศึกษาไม่ได้มีเจตนาจะสรุปรวบรัดว่ากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับ ปี2550 เป็นเจตนาที่ทำลายสถาบันพรรคการเมือง เพราะกลไกทางตุลาการก็คือเป็นกลไกทางสถาบันที่สำคัญ ที่มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุล เพียงแต่ต้องการจะตั้งข้อสังเกตเชื่อมโยงว่า การยุบพรรคการเมืองนั้นจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความเป็นสถาบันหรือไม่? ในอีกทางหนึ่งผู้ศึกษาก็คิดว่าคงต้องขึ้นอยู่กับว่าพรรคการเมืองเหล่านั้น มีระดับ“ความเป็นสถาบัน”มากน้อยเพียงใดด้วย

แต่กระนั้นความคิดที่จะฝากความหวังไว้กับสถาบันการเมือง อย่างพรรคการเมืองไทย อาจเป็นเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในแนวทางของกลุ่มเคลื่อนไหวภาคประชาชน เนื่องจากพรรคการเมือง และนักการเมือง ถูกมองด้วยทัศนคติด้านลบ อย่างเช่น การซื้อเสียง และทุจริตประเทศชาติ ฯลฯ กรอบคิดเช่นนี้ทำให้สถานะของพรรคการเมือง กลายเป็นสิ่งที่พึ่งพาไม่ได้อีกต่อไป การต่อสู้ในรูปแบบของการเมืองภาคประชาชนจึงเป็นวิถีที่พึ่งปรารถนามากกว่า แม้ว่าพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจะมีความชอบธรรม มาจากกระบวนการเลือกตั้ง และมีการนำเอาจำนวนมากแล้วเพื่อรับรองความชอบธรรมเพียงใด แต่ประชาธิปไตยโดยตัวแทนก็ต้องถูกตั้งคำถามในเรื่องของ คุณธรรมจริยธรรมทางการเมือง ซึ่งเกิดจากการยึดถือประชาธิปไตยกันคนละชุด⁶⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสถาบันการเมืองในระบบรัฐสภาจะถูกมองไว้ในแง่ลบ และเป็นอะไรที่ไม่สามารถพึ่งพาได้ในแง่ของคุณธรรมและจริยธรรม ดังที่ได้กล่าวไปในส่วนที่แล้ว จนต้องออกมาเดินขบวนขับไล่รัฐบาลในรูปแบบของการเมืองนอกระบบก็ตาม แต่สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ก็เป็นลักษณะเฉพาะของการเมืองไทยตามที่เรารู้จักกันใน“ทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย”ที่สุดท้ายคนในเมืองเป็นผู้ล้มรัฐบาล ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องที่ใหม่ เพราะการออกมาเรียกร้องทางการเมืองเป็นเสรีภาพที่พึงมีตามระบอบประชาธิปไตย และผู้ศึกษาคิดว่าความขัดแย้งจากการชุมนุมประท้วงรัฐบาลที่เกิดขึ้นเป็นธรรมชาติของความเป็นการเมือง แต่การแก้ปัญหาความขัดแย้ง และความรุนแรงทางการเมือง โดยหวังว่าสังคมจะเป็นเอกภาพด้วยวิธีการนอกระบบ เช่น การรัฐประหาร ผู้เขียนเห็นว่านอกจากจะเป็นการกระทำที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ทำลายกลไกสถาบันการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว วิธีการดังกล่าวยังไม่สามารถยุติความขัดแย้งของสังคมในความเป็นจริงได้

⁶⁴ ดูความคิดเห็นของ ชัยวัฒน์ สถาอานันต์ ในการเสวนาในหัวข้อเรื่อง “นคราประชาธิปไตย ทางรอดสังคมไทย” ซึ่งนำมาลงในภาคผนวกของ หนังสือสองนคราประชาธิปไตย ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6 ดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์, สองนคราประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : คบไฟ, 2550), น. 84-88.

เพราะในความเป็นจริงการจะยุติความคิดเห็นที่แตกต่าง แบ่งขั้วในสังคมการเมืองเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ดังที่ เกษียร เตชะพีระ ได้กล่าวเอาไว้โดยตรงไปตรงมาว่าให้“เลิกคิดแบบอุดมคติว่าสังคมเป็นเอกภาพ”⁶⁵ แต่ความแตกต่างนี้เป็นเรื่องที่สามารถควบคุมให้เข้ารูปเข้ารอยได้ด้วยการเมืองที่เป็นระบบระเบียบ และการยอมรับความแตกต่างของแต่ละฝ่ายควรจะมาจากการยอมรับกติกาชุดเดียวกันภายใต้กรอบของการเมืองในประชาธิปไตย ซึ่งการยอมรับกฎกติการ่วมกันจะสามารถแปรเปลี่ยนความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งและเห็นต่างตรงนี้ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ เนื่องจากการเมืองในระบบประชาธิปไตยไม่ควรเป็นเรื่องของความสมานฉันท์ ความเห็นพ้องต้องกัน แต่การเมืองในระบบประชาธิปไตยควรเป็นเรื่องของการปรับเปลี่ยนความขัดแย้งแบบ“คู่ต่อสู้ทางการเมือง” ให้ยอมรับในกฎเกณฑ์ กติกา ของสถาบันการเมือง เช่น การเคารพ และยอมรับในวิธีการของระบบรัฐสภา เป็นต้น⁶⁶

ดังนั้นการกล่าวถึงความสำคัญของสถาบันการเมืองในที่นี้ จึงเป็นการมองในมุมที่ว่าจะ เป็นกลไกที่ช่วยเกื้อหนุนให้ความแตกต่างทางความคิดอันหลากหลายของสังคมการเมือง สามารถ แลกเปลี่ยนและอยู่ด้วยกันได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องใช้ความรุนแรงแบบศัตรูคู่อาฆาต ที่อาจนำมาซึ่ง การแทรกแซงทางอำนาจจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นการร่วมกันยอมรับกติกาของสังคมการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งในอีกด้านหนึ่ง ก็คงต้องขึ้นอยู่กับว่าเราจะสามารถฝากความหวังไว้กับ สถาบันการเมืองไทยได้มากน้อยขนาดไหน และสถาบันการเมืองไทยจะอยู่ในจุดที่สามารถพัฒนา และเป็นที่น่าไว้วางใจได้ในระดับใดด้วย ทั้งนี้ในการศึกษาสถาบันการเมืองดังกล่าว ผู้ศึกษาได้เลือก พรรคการเมือง คือ พรรคชาติไทย มาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

⁶⁵ บทสัมภาษณ์ ดร. เกษียร เตชะพีระ หัวข้อ “เราจะฝากความขัดแย้งทางการเมืองไปได้อย่างไร” ใน นิตยสารสารคดี, (ปีที่ 24 ฉบับที่ 279 พฤษภาคม 2551)

⁶⁶ ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, “เขียนรัฐประหาร : วาทกรรมปฏิบัติการประชาธิปไตยในภูมิความคิดของปัญญาชนไทย”, รัฐประหาร 19 กันยายน : รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, (กรุงเทพฯ : ฟาเดียวกัน 2550), น.105.