

บทที่ 5

ความเป็นสถาบันการเมืองของพรรคชาติไทย

ในบทนี้ จะเป็นการเลือกพิจารณาพรรคการเมืองไทยโดยเลือกศึกษาเฉพาะกรณี คือ พรรคชาติไทย ซึ่งการนำเสนอในส่วนต่อจากนี้จะเป็นการพิจารณาตามทฤษฎีพัฒนาการเมืองของ แซมมวล ฮันติงตัน ในหลักการของการพิจารณาความเป็นสถาบันการเมืองที่มีเสถียรภาพ ตามที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในบทที่ 2 กล่าวคือ จะเป็นการพิจารณาโดยแบ่งการวิเคราะห์จากควมมีเสถียรภาพของสถาบันการเมือง 4 องค์ประกอบ ได้แก่

1. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability)
2. ความซับซ้อน (Complexity)
3. ความเป็นอิสระ (Autonomy)
4. ความเป็นปึกแผ่น (Coherence)

ทั้งนี้ เป็นการเสนอเนื้อหาเพื่อชี้ให้เห็นว่า ภายใต้ปัญหาที่แวดล้อมพรรคการเมือง ดังที่กล่าวถึงในบทที่ 3 คือ เกิดจากทั้งปัญหาการถูกแทรกแซงโดยกลุ่มข้าราชการทหาร และจากกลุ่มทุนการเมือง จนกระทั่งถึงปัญหาความเสื่อมลงของความเชื่อมั่นต่อการเมืองระบบตัวแทน และสถาบันพรรคการเมืองด้วย ส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์นี้เพื่อทบทวนว่า สถาบันพรรคการเมืองจะอยู่ในจุดที่สามารถพัฒนาต่อไป หรือในทางกลับกันพรรคการเมืองจะเป็นสถาบันที่สร้างความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอให้กับการเมืองการปกครองไทย

ความสามารถในการปรับตัว

ความสามารถในการปรับตัว(Adaptability) ของพรรคชาติไทย เป็นการมองผ่านความเปลี่ยนแปลงของพรรคในแต่ละช่วง ซึ่งเกิดจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองของไทยที่มีความเปลี่ยนแปลงตามช่วงสำคัญต่างๆ เพื่อพิจารณาว่าพรรคชาติไทยมีความสามารถในการปรับตัวอย่างไรบ้าง โดยจะแบ่งเป็นประเด็นย่อยเพื่อพิจารณาจาก 3 ประเด็น คือ อายุของสถาบัน (Chronological age) การเปลี่ยนผู้นำของสถาบัน(Generation age) และการทำหน้าที่ของสถาบัน (Organization's functions) ดังนี้

1. อายุ

พรรคชาติไทยเริ่มก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2517 หากพิจารณาจากวิวัฒนาการการเมืองไทย ในช่วงปี 2516-2540 ก็ถือว่าเป็นช่วงวิวัฒนาการของการเมืองแบบประชาธิปไตยของไทยที่สำคัญ และแสดงว่าพรรคชาติไทยเป็นพรรคที่ผ่านเหตุการณ์สำคัญในทางการเมืองมาหลายครั้ง แต่หากจะพิจารณาอายุในเชิงปริมาณตัวเลขว่ามีความยาวนานอย่างเดียว ก็อาจไม่เพียงพอที่จะมองเห็นปัญหา และการปรับตัวในแต่ละช่วง กล่าวคือ การกล่าวถึงอายุในที่นี้จะเป็นการพิจารณาในเชิงเนื้อหาถึง สภาพแวดล้อม ปัญหา และการปรับตัวของพรรคชาติไทย

1) การปรับตัว ช่วงหลัง 14 ตุลา 2516

หลัง 14 ตุลาเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตยของไทยอย่างมาก ทำให้วิถีทางของการเมืองแบบประชาธิปไตยเปิดกว้างขึ้น มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ซึ่งถือว่ามีเนื้อหาที่มุ่งสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง

ในส่วนของพรรคการเมืองเองหลังจากที่ในยุคของจอมพลถนอม-ประภาส(ที่ได้ทำรัฐประหารตัวเอง ล้มเลิกรัฐสภา พรรคการเมือง และบริหารประเทศโดยใช้ประกาศคณะปฏิวัติเป็นกฎหมาย)¹ ได้ผ่านพ้นไป ก็ทำให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ที่เปิดทางให้มีการตั้งพรรคการเมืองอีกครั้ง

การปรับตัวในช่วงนี้ของพรรคชาติไทย มาจากการปรับเปลี่ยนตัวเองจากในรูปของกลุ่มทางทหาร ไปสู่พรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ(transformation) และสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มอย่างเป็นขั้นตอน² นั่นคือการเริ่มก่อตั้งพรรคชาติไทยและได้รับจดทะเบียนเป็นพรรคการเมือง ในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2517 โดยผู้ศึกษาถือว่าครั้งนี้เป็นความสามารถในการปรับตัวครั้งแรกในฐานะของการปรับตัวเองจากกลุ่มทหารคือกลุ่มราชครู ที่พยายามจะพัฒนากลุ่มของตนให้เป็นกลุ่มการเมืองที่เป็นทางการ เพื่อรักษาบทบาททางการเมืองของตนให้เดินหน้าต่อไป

กลุ่มราชครูถือเป็นกลุ่มการเมืองที่เคยอยู่นอกรัฐสภา และพัฒนาตัวเองสู่บทบาทของพรรคการเมืองในระบบรัฐสภาที่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มการเมืองที่ปรับเปลี่ยน

¹ สุชาชัย อิ่มประเสริฐ, “ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการรัฐประหารในประเทศไทย”, รัฐประหาร 19 กันยา : รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, (กรุงเทพฯ : ฟาเดียวกัน, 2550) น.226.

² นรนิติ เศรษฐบุตร, กลุ่มราชครูในการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : ธรรมศาสตร์, 2543), น.189.

บทบาทของตัวเองจากกลุ่มผู้ใช้อำนาจจากการยึดอำนาจรัฐด้วยอำนาจทางทหาร³ มาจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญและประสบความสำเร็จในเวลาต่อมา⁴

ความสำเร็จในการปรับตัวในช่วงเวลานี้ ถือว่าเป็นการปรับตัวที่เกินคาด เพราะว่าหากมองจากพรรคการเมืองคู่แข่ง ที่เป็นพรรคเก่าแก่และโดดเด่น อย่างพรรคประชาธิปัตย์ และกิจสังคมแล้ว พรรคชาติไทยถือว่าใหม่มากที่จะเป็นคู่แข่ง โดยเฉพาะในช่วงหลัง 14 ตุลา 2516 ที่บรรยากาศทางการเมืองจะเอื้อให้กับพรรคการเมืองอย่างพรรคประชาธิปัตย์ที่ถือเป็นพรรคที่ต่อสู้กับเผด็จการ และส่งเสริมประชาธิปไตย ในขณะที่พรรคชาติไทยถูกมองตั้งแต่แรกว่าเป็นพรรคฝ่ายขวา

ตัวอย่างที่แสดงถึงการปรับตัวที่ประสบความสำเร็จในช่วงนี้คือ การได้เข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสมในรัฐบาลของม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชหัวหน้าพรรคกิจสังคม จากการเลือกตั้งทั่วไปปี 2518⁵ และแกนนำของพรรคชาติไทยได้ร่วมมีบทบาทสำคัญในรัฐบาล เช่น พล.ต.ประมาธ อติเรกสาร เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐมนตรีต่างประเทศ พล.ต.ศิริ สิริโยธิน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ฯลฯ บทบาทของพรรคชาติไทยในช่วงนี้ค่อนข้างสำคัญมากเพราะเป็นพรรคที่มีจำนวนสมาชิกมากกว่าพรรคกิจสังคมของนายกรัฐมนตรี(ม.ร.ว.คึกฤทธิ์)เองด้วยซ้ำ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พรรคชาติไทยได้คุมตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม ซึ่งถือเป็นกระทรวงที่สำคัญมากในเวลานั้น เพราะสามารถโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางทหารได้⁶ ฉะนั้นในช่วงนี้ถือเป็นการปรับตัวค่อนข้างดีมาก

³ กลุ่มราชครูถือเป็นกลุ่มก๊อการเมือง(clique)ที่เริ่มมาจากกลุ่มแกนนำของคณะรัฐประหารปี 2490 คุณรรนดิ เศรษฐบุตร, กลุ่มราชครูในการเมืองไทย, น. 5-6.

⁴ นรรนดิ เศรษฐบุตร เรียกว่าเป็นความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนจาก “ก๊อ” มาเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มราชครู คุณรรนดิ เศรษฐบุตร, กลุ่มราชครูในการเมืองไทย, น. 87.

⁵ ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ พรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดคือ พรรคประชาธิปัตย์ และได้จัดตั้งรัฐบาลโดยม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมชเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ม.ร.ว.เสนีย์ไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้เนื่องจากสภาฯ ไม่ให้ความเห็นชอบตามนโยบาย หลังจากนั้นพรรคกิจสังคมจึงจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นเรียกกันในนามว่า “สหพรรค” โดยม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชหัวหน้าพรรคกิจสังคมเป็นนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา ซึ่งมีพรรครวมรัฐบาลทั้งหมด 8 พรรค รวมทั้งพรรคชาติไทยด้วย คุณรรนดิ(นามแฝง), ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย, (กรุงเทพฯ : ปิรามิด, 2545), น. 281.

⁶ นรรนดิ เศรษฐบุตร, กลุ่มราชครูในการเมืองไทย, น. 96-97.

ในการได้เข้าร่วมเป็นรัฐบาล และได้คุ้มครองวงสำคัญของประเทศ

2) การปรับตัว ช่วงหลังรัฐประหาร 6 ตุลา 2519

เป็นช่วงเปลี่ยนแปลงของประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่สำคัญมากครั้งหนึ่ง รัฐประหารครั้งนี้เป็นกระบวนการติดตามและปราบปรามขบวนการนักศึกษา โดยหลังจากที่ยึดอำนาจคณะปฏิรูปการปกครองนำโดย พล.ร.อ.สังัด ชะลอมอยู่ พล.อ.อ.กมล เตชะตุงคะ พล.อ.บุญชัย บำรุงพงษ์ ก็ประกาศล้มเลิกรัฐธรรมนูญ 2517 ทำให้ต้องล้มเลิกรัฐสภา และเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองตามมา⁷ การล้มเลิกพรรคการเมืองจากเหตุการณ์รัฐประหารนี้ ทำให้ พล.ต.ประमाण อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย ได้กล่าวเอาไว้ในคำนำของหนังสือ “บันทึกข้อความ เมื่อข้าพเจ้า เป็นหัวหน้าพรรค” ว่า “จากการปฏิวัติเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 พรรคชาติไทยได้กลายเป็นอดีตไปพร้อมกับพรรคการเมืองอื่นๆ รวมทั้งระบอบประชาธิปไตยด้วย ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” ซึ่งสะท้อนถึงมุมมองต่อการรัฐประหาร ที่ส่งผลให้มีการยุบพรรคการเมือง⁸

การปรับตัวของพรรคชาติไทย สืบเนื่องจากการยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองไป ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองในรูปแบบที่เป็นทางการ ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน 2522 เป็นช่วงที่ไม่มีพรรคการเมือง การปรับตัวในการดำรงความเป็นสถาบันอยู่ก็คือ การรวมกลุ่มและเรียกกลุ่มของตัวเองว่า “กลุ่มพรรคชาติไทย”⁹ ซึ่งการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนั้นแม้จะไม่ประสบความสำเร็จในแง่จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรที่กลุ่มพรรคชาติไทยได้เพียง 38 คน แต่มีความสำเร็จในแง่ของการจูงใจสส.กลุ่มอิสระ มาเพิ่มเข้าในกลุ่มอีกจำนวน 5 คน¹⁰

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองปี 2524 กลุ่มพรรคชาติไทยซึ่งรวมตัวกันอยู่ก่อนหน้าแล้ว ได้ยื่นขอจดทะเบียนพรรคการเมืองโดยมีสมาชิกทั้งหมด 5,600 คน และ

⁷ สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ, “ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการรัฐประหารในประเทศไทย”, น. 226.

⁸ อ้างถึงใน เสถียร จันทิมาธร, เส้นทางสู่อานาจ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ, (กรุงเทพฯ : มติชน 2548), น.208.

⁹ เมื่อพ.ร.บ.พรรคการเมืองถูกยกเลิกไป จากการทำรัฐประหาร 2519 ทำให้การเลือกตั้งปี 2522 แม้จะไม่มีพรรคสังกัดพรรคการเมืองแต่กลุ่มพรรคการเมืองเดิมต่างๆ ก็รวมกลุ่มและเรียกกลุ่มนำหน้าชื่อพรรคเดิม เช่น กลุ่มพรรคประชาธิปไตย กลุ่มพรรคกิจสังคม กลุ่มพรรคชาติไทย คู สัญลักษณ์ เทียนถนอม, บรรณาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : มติใหม่, 2550), น. 43.

¹⁰ การเลือกตั้งครั้งนี้ผลที่ออกมาส่วนหนึ่งก็มาจากการที่ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ และบรรณาธิปไตย ไม่ได้ลงสมัครด้วย คู นรนิติ เศรษฐบุตร, กลุ่มราชครูในการเมืองไทย, น.101.

มีกรรมการบริหารจำนวน 29 คน เป็นพรรคการเมืองลำดับที่ 6 ที่มีการจดทะเบียนพรรคอย่างถูกต้องเรียบร้อยแล้ว หลังจากที่ถูกกลับมาเป็นพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการอีกครั้ง ได้มีการปรับตัวในการขยายฐานทางการเมืองให้กว้างออกไปอีกด้วย คือการร่วมมือกับกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และนักธุรกิจ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกลุ่มชวยราชครู และกระจายตำแหน่งบริหารภายในพรรคให้กับกลุ่มการเมืองอื่นภายในพรรคที่เข้ามาด้วย เช่น มอบตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคให้แก่ ดร.อนุวรรตน์ วัฒนพงษ์ศิริ ผู้นำสส.ภาคอีสาน และนายสะอาด ปิยวรรณ ผู้นำสส.ภาคเหนือ เป็นต้น¹¹

3) การปรับตัว ช่วงหลัง พฤษภาคม 2535

เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 หรือที่รู้จักกันว่า “พฤษภาทมิฬ” เกิดจากการที่มีพรรคร่วมฝ่ายค้าน (พรรคประชาธิปไตย ความหวังใหม่ และพลังธรรม ฯลฯ) ร่วมกับกลุ่มพลังต่างๆที่มาสนับสนุน เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มนักวิชาการ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย และประชาชนทั่วไป ที่ไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพล.อ.สุจินดา คราประยูร หนึ่งในคณะรัฐประหารที่ผิดคำพูดจากการให้คำสัญญาว่าจะไม่รับตำแหน่งหลังจากยึดอำนาจในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ผลที่ตามมาก็คือ การประท้วงนำไปสู่การปะทะกันระหว่างกำลังของเจ้าหน้าที่กับประชาชน จนมีการเสียชีวิตจำนวนมาก¹²

เหตุการณ์นี้ขยายตัวอย่างมาก จากการเคลื่อนไหวของประชาชนหลากหลายกลุ่ม ทั้งนักศึกษา ชนชั้นกลาง รวมทั้งกลุ่มของพรรคการเมืองด้วย ภายหลังจากความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มทหาร กับชนชั้นกลาง ในประเด็นของการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีควมมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งพรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดจากการเลือกตั้งในปี 2535 รองจากพรรคสามัคคีธรรม¹³ คือ

¹¹ สัตยลักษณ์ เทียนถนอม, บรรหาร ศิลปอาชา ผู้นำระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ มิติใหม่, 2550), น. 54.

¹² แม้การเสียชีวิตตามตัวเลขของราชการระบุว่า มี 40 คน แต่ที่สาบสูญมีจำนวนมาก ดู ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 236.

¹³ พรรคที่ได้คะแนนอันดับหนึ่งคือพรรคสามัคคีธรรม แต่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นพรรคเฉพาะกิจที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อเอาไว้อรองรับการสืบทอดอำนาจของบุคคลในรัฐประหาร. โดยมีเหล่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเดิมจากพรรคการเมืองต่างๆ เช่น กลุ่มของนายสะอาด ปิยวรรณ จากพรรคชาติไทย และมีนายณรงค์ วงศ์วรรณ อดีตหัวหน้าพรรครวมไทยเป็นหัวหน้าพรรค ดู สัตยลักษณ์ เทียนถนอม, บรรหาร ศิลปอาชา ผู้นำระบอบประชาธิปไตย, น. 94.

พรรคชาติไทย ที่มีหัวหน้าพรรคคือ พล.อ.อ.สมบุญ ระหงษ์ แต่ในเวลานั้นกลับถูกมองในด้านของความเหมาะสม ประกอบกับบทบาทพรรคชาติไทยในช่วงเหตุการณ์พฤษภา 35 ถูกมองว่าเป็นฝ่าย “พรรคมาร” ที่ถูกแบ่งขั้ว ด้วยการมองว่าภายหลังจากการเลือกตั้งเป็นซีกรพรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนแก่ฝ่ายทหารสข. คือ พล.อ.สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี¹⁴

แม้ประเด็นหลักที่ถูกพูดถึงตามมาหลังเหตุการณ์พฤษภา 35 จะให้ความสำคัญกับการกีดกันกลุ่มทหารให้ออกไปจากพื้นที่ทางการเมือง กล่าวคือ ไม่ต้องการให้ทหารเข้ามาแทรกแซงการเมือง ให้เป็นทหารอาชีพ มากกว่าจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง แต่ประเด็นหนึ่งที่ต้องไม่ลืมก็คือ การชุมนุมในเหตุการณ์พฤษภา 35 ส่วนหนึ่งไม่ได้ปะทุมาจากความต้องการขับไล่เผด็จการ โดยกลุ่มทหารเพียงอย่างเดียว แต่ประเด็นที่สำคัญที่ต้องไม่ลืม ก็คือ เรื่องของนักการเมืองทุจริต¹⁵ โดยพรรคชาติไทยเป็นหนึ่งในพรรคที่ถูกมองในภาพพจน์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ดังนั้นเหตุการณ์ครั้งนี้ส่วนหนึ่งบ่มเพาะจากความไม่พอใจต่อพฤติกรรมของนักการเมือง โดยเฉพาะความเบื่อหน่ายต่อนักธุรกิจการเมืองภายในพรรคชาติไทยก็ยังคงดำรงอยู่

กระนั้นก็ตาม แม้จะมีกระแสดังกล่าว ทั้งความเป็น “พรรคมาร” และเรื่องของความเบื่อหน่ายต่อกลุ่มนักการเมืองภายในพรรค รวมทั้งมีการแยกตัวออกไปตั้งพรรคชาติพัฒนาของกลุ่มชวยราชครูนำโดยพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ¹⁶ แต่พรรคชาติไทยภายใต้หัวหน้าพรรคคือนายบรรหาร ศิลปอาชา ก็สามารถเอาชนะการเลือกตั้งในปีพ.ศ.2538 เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งภายใต้การปรับเปลี่ยนผู้นำพรรคคือคุณบรรหาร ศิลปอาชา เป็นการแสดงให้เห็นในแง่ของการปรับเปลี่ยนโฉมหน้าของผู้นำ และแกนนำพรรคที่ไม่ได้เป็นบุคคลในเครือญาติของกลุ่มอำนาจเดิม

¹⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร, กลุ่มราชครูในการเมืองไทย, น. 29.

¹⁵ ดังจะเห็นว่าคำที่ใช้เรียกขานการทุจริตของนักการเมืองก่อนหน้าที่จะมีการรัฐประหาร โดยรศช.ว่าเป็น “บุฟเฟต์คาบิเนต” ซึ่งมาจากคำภาษาอังกฤษคือ Buffet Cabinet ซึ่งมีนัยเชิงลบในเรื่องของคณะรัฐมนตรีที่มีผลประโยชน์จากการทุจริตคอร์ปชั่น เปรียบเทียบได้กับการรับประทานอาหารแบบบุฟเฟต์ที่มีอาหารจัดเตรียมไว้อยู่บนโต๊ะ เป็นคำที่ตั้งเพื่อให้เห็นภาพลักษณ์ในความไม่โปร่งใสในโครงการต่างๆ โดยเฉพาะรัฐบาลของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เช่น โครงการโฮปเวลล์ ดาวเทียมสื่อสาร อีสเทิร์นซีบอร์ด หนองงูเห่า ฯลฯ ดู วีระ เลิศสมพร, ชื้อฉาษา และสมญานามทางการเมืองไทย พ.ศ.2475-2545, (เชียงใหม่ : พงษ์สวัสดิ์, 2546), น.518.

¹⁶ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคชาติพัฒนาในวันที่ 12 กรกฎาคม 2535 ดู ธนาภิต(นามแฝง), ประวัติ นายกรัฐมนตรีไทย, (กรุงเทพฯ : ปิรามิด, 2545), น. 337.

คือกลุ่มชอยราชครู หรือกล่าวได้ว่าเป็นการปรับตัวจากกลุ่มทหารเป็นแกนนำพรรคในอดีต มาเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่นำโดยนายบรรหาร ศิลปอาชา นายเสนาะ เทียนทอง ฯลฯ ขึ้นมามีบทบาทภายในพรรคแทน

4) การปรับตัว ช่วงหลังรัฐธรรมนูญปี 2540

ในการปฏิรูปการเมืองในรัฐธรรมนูญ 2540 นั้น ประเด็นที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ การปฏิรูประบบพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และระบบรัฐบาล เพื่อเอื้ออำนวยหรือส่งเสริมให้มีการปกครองที่มีประสิทธิภาพ และเสถียรภาพยิ่งขึ้น¹⁷

ผลก็คือ ทำให้ในการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งที่เริ่มนำระบบบัญชีรายชื่อเข้ามาใช้เป็นครั้งแรก จากความต้องการพัฒนาระบบพรรคการเมืองไปสู่ระบบ 2 พรรค แต่ในแง่ของความเป็นจริงกลับโน้มเอียงไปสู่ระบบพรรคใหญ่พรรคเดียว โดยที่พรรคการเมืองเก่า และพรรคขนาดเล็ก กลายเป็นเพียงส่วนประกอบ หรือเริ่ม “ตกยุค”¹⁸ ซึ่งกลุ่มพรรคการเมืองที่ได้เปรียบในด้านของทุน ได้ยึดพื้นที่สถาบันการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ (total institution)¹⁹ ทำให้พรรคการเมืองเก่า ขนาดกลาง และขนาดเล็ก เริ่มหมดบทบาทลงเรื่อยๆ

ประกอบกับในช่วงนี้ สมาชิกกลุ่มย่อยภายในพรรคชาติไทยก็เริ่มที่จะย้ายสังกัดพรรคกันเป็นจำนวนมาก จนทำให้ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 6 มกราคม 2544 กลายเป็นช่วงที่พรรคชาติไทย และพรรคเก่าอื่นๆ ถูกจัดประเภทให้กลายเป็นพรรคขนาดเล็ก หรือขนาดกลาง ดังที่มีการเรียกขานกันว่า “พรรค SMP” (Small and Medium Party)²⁰

¹⁷ นรนิติ เศรษฐบุตร, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550), น. 296.

¹⁸ ชีรยุทธ บุญมี, “4 ปี ระบอบทักษิณ : ก้าวสู่ระบอบเผด็จการพรรคเดียวของประเทศไทย”, ขอบคุณคุณอานันท์, (กรุงเทพฯ : มติชน 2547), น. 92

¹⁹ ชีรยุทธ บุญมี, “4 ปี ระบอบทักษิณ : ก้าวสู่ระบอบเผด็จการพรรคเดียวของประเทศไทย”, น.100.

²⁰ พรรคที่อาจจัดได้ว่าเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็ก(หลังการเลือกตั้งปี 2544) ได้แก่ พรรคถิ่นไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร พรรคเสรีธรรม พรรคชาติพัฒนา พรรคความหวังใหม่ และพรรคชาติไทย ส่วนพรรคขนาดกลางได้แก่พรรคประชาธิปัตย์ ดู วีระ เลิศสมพร, ชื่อฉายาและสมญานามทางการเมืองไทย พ.ศ.2475-2545, น. 422.

การปรับตัวในช่วงนี้ พรรคชาติไทยได้เริ่มปรับเปลี่ยนกลยุทธ์โดยการเพิ่มผู้สมัครรุ่นใหม่ ๆ ที่เป็นที่รู้จักในวงการต่างๆมากขึ้น เช่น คุณฉนิษฐา ลีวงษ์พานิช นายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ ฯลฯ เพราะในแง่ของการตลาดถือเป็นการสร้าง“แบรนด์”ใหม่ของพรรคชาติไทย ด้วยการนำเสนอบุคคลที่มีภาพลักษณ์เหมาะสมกับคนกรุงเทพฯ เพื่อเป็นทางเลือก เนื่องจากภาพลักษณ์ที่เป็นทุนเดิมที่เป็นทางเลือกเฉพาะคนในภาคกลาง(เช่น จังหวัดสุพรรณบุรี) อาจไม่เพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองระยะยาว²¹

ซึ่งการที่รุ่นของนักการเมืองเปลี่ยนไปย่อมหมายถึงประสบการณ์และความเข้าใจทางการเมืองที่เปลี่ยนไปด้วย ในส่วนของแนวนโยบาย พรรคชาติไทยก็เริ่มหันมาแข่งขันทางนโยบายมากขึ้น มีการพูดถึงนโยบายสาธารณะซึ่งอาจจะไม่ได้มีในอดีต ไม่ว่าจะเป็นรัฐสวัสดิการ การประกันสังคม ปฏิรูปการเมือง ประกันการศึกษา ประกันการว่างงาน คุ่มครองผู้ชราภาพ ฯลฯ²² ซึ่งหากเปรียบเทียบการศึกษาที่แล้วมาของสังศิต พิริยะรังสรรค์ ที่ศึกษาพรรคชาติไทยในยุคก่อนหน้ารัฐธรรมนูญ 40 ก็จะเห็นว่าพรรคชาติไทยนั้นสร้างสรรค์นโยบายที่แตกต่างอย่างชัดเจน²³

2. การเปลี่ยนผู้นำ

พรรคชาติไทยมีหัวหน้าพรรคตั้งแต่ก่อตั้งมาจนกระทั่งถูกยุบในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 จำนวนทั้งหมด 4 คน คือ พล.อ.ประมาธ อติเรกสาร พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ พล.อ.อ.สมบุญ ระหงษ์ และนายบรรหาร ศิลปอาชา แต่ในที่นี้จะเน้นกล่าวถึงการปรับเปลี่ยนหัวหน้าพรรคซึ่งมีนัยสำคัญ 2 ครั้ง ได้แก่ การเปลี่ยนหัวหน้าพรรคจาก พล.ต.ประมาธ อติเรกสาร มาเป็น พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ และการเปลี่ยนหัวหน้าพรรคมาเป็น นายบรรหาร ศิลปอาชา ดังนี้

²¹ กาลัญ วรพิทยุต, *Re-Branding พรรคประชาธิปไตย*, (กรุงเทพฯ : มติชน 2548), น.104.

²² ปกป้อง จันวิทย์, “การเมืองเชิงนโยบาย”, *หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ*, (ฉบับวันที่ 26 พฤศจิกายน 2550)

²³ สังศิต พิริยะรังสรรค์, “พรรคชาติไทย จากกลุ่มชอยราชครูถึงกลุ่มเจ้าพ่อท้องถิ่น”, *จิตสำนึกและอุดมการณ์ของขบวนการประชาธิปไตยร่วมสมัย*, น. 51.

1) การเปลี่ยนหัวหน้าพรรคเป็น พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ²⁴

การเปลี่ยนหัวหน้าพรรคจาก พล.ต.ประมาธ อติเรกสาร มาเป็น พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ถือว่าเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างแกนนำพรรคที่ยังคงไม่ได้ปรับเปลี่ยนจากคนในเครือญาติชวยราชครู เนื่องจาก พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ถือเป็นบุคคลสำคัญของกลุ่มชวยราชครูที่เริ่มก่อตั้งพรรคชาติไทยมาพร้อมกันกับพล.ต.ประมาธ อติเรกสาร และ พล.ต.ศิริ สิริโยธิน

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนผู้นำพรรคมาเป็น พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ มาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก เนื่องจาก พล.ต.ประมาธ อติเรกสาร หัวหน้าพรรคคนเดิม มีจุดยืนในการคัดค้าน นายกรัฐมนตรี คือ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์²⁵ จึงทำให้สถานภาพของพรรคชาติไทยอยู่ในช่วงของฝ่ายค้าน และบทบาทของพรรคในฐานะฝ่ายค้านก็ดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่นและโดดเด่นนัก จนทำให้เกิดความไม่พอใจบทบาทของผู้นำขึ้นภายในพรรค และต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนตัวผู้นำพรรคเพื่อเปิดโอกาสที่จะเข้าร่วมรัฐบาล²⁶

ประการที่สอง จากการเคลื่อนไหวภายในพรรคดังกล่าว พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าพรรค ถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องให้มีการปรับโครงสร้างพรรค เพราะได้แสดงจุดยืนด้วยการยื่นหนังสือขอลาออกจากตำแหน่งรองหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค²⁷ และ การแสดงจุดยืนโดยเปิดเผยครั้งนี้ของพล.ต.ชาติชาย เป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางภายในพรรค ทำให้ภายหลังจากที่พล.ต.ประมาธ ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคในวันที่ 14 มิถุนายน 2529 คณะกรรมการบริหารพรรคจึงมีมติเห็นชอบให้ พล.ต.ชาติชาย เข้าดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าพรรคชาติไทยคนที่ 2 ต่อจากพล.ต.ประมาธ

²⁴ ยศขณะที่ใช้เป็นยศเดิม ซึ่งพล.ต.ชาติชาย และพล.ต.ประมาธ ได้พระราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานยศเป็นพลเอกภายหลังจากที่พล.ต.ชาติชาย ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 27 ตุลาคม 2531

²⁵ ซึ่งในเวลานั้นพล.อ.เปรม ได้รับการสนับสนุนอย่างสูง ในฐานะผู้นำแห่งกองทัพ และจากพรรคการเมือง เช่น พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปไตย พรรคประชากรไทย ให้เป็นนายกรัฐมนตรี ดู เสถียร จันทิมาธร, ทหาร “นัก” ประชาธิปไตย ชาติชาย ชุณหะวัณ, (กรุงเทพฯ : แพลน พับลิชชิง, 2532), น.181.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 182.

²⁷ แต่ก็ไม่ได้ลาออกเนื่องจากนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เข้ามาทำหน้าที่ประนีประนอมให้ทั้ง 2 ฝ่าย ดู เรื่องเดียวกัน, น. 183.

อย่างไรก็ตาม แม้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างพรรคครั้งนี้ เป็นการเปลี่ยนหัวหน้าพรรคครั้งสำคัญของพรรคชาติไทย ซึ่งทำให้พล.อ.ชาติชาย และพรรคชาติไทยเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลในเวลาต่อมา แต่ในแง่หนึ่ง ก็ยังคงเป็นลักษณะโครงสร้างของแกนนำที่ถ่ายโอนอำนาจอยู่ในระหว่างกลุ่มบุคคลของชอชราชครูที่เคยร่วมก่อตั้งพรรคกันมา

2) การเปลี่ยนหัวหน้าพรรคเป็น บรรหาร ศิลปอาชา

ในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ถือเป็นช่วงเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างยิ่งของพรรคชาติไทย เนื่องจากการเปลี่ยนฐานอำนาจภายในพรรคที่ไม่ยึดติดอยู่กับบุคคลในกลุ่มชอชราชครู แต่ทว่าการปรับเปลี่ยนแกนนำไปสู่ยุคของบรรหาร ศิลปอาชา ก็เชื่อว่าจะเป็น การเปลี่ยนอย่างฉับพลัน แต่เป็นการปรับเปลี่ยนโดยมีเหตุปัจจัย ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เกิดจากสถานการณ์การเมืองที่บีบให้กลุ่มต่างๆภายในพรรคต้องมีการปรับตัว เพราะภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 พรรคชาติไทยกลายเป็นพรรคที่ถูกมองว่าเป็นกลุ่มพรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนคณะรัฐสภ. และ พล.อ.สุจินดา คราประยูร จึงทำให้ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเคยเป็นอดีตหัวหน้าพรรค พร้อมกับสมาชิกกลุ่มชอชราชครู ตัดสินใจออกจากพรรคชาติไทย เพื่อไปจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ คือ พรรคชาติพัฒนา โดยมีนายกร ทวีปริงสี เป็นเลขาธิการพรรค และในขณะเดียวกัน พล.อ.อ.สมบุญ ระหงษ์ หัวหน้าพรรคซึ่งเข้ามารับตำแหน่งในช่วงหลังการรัฐประหาร โดยรัฐสภ. ก็ได้ยื่นใบลาออกจากหัวหน้าพรรค เช่นเดียวกัน ทำให้ตำแหน่งหัวหน้าพรรคนั้นว่างเว้นลง

ประการที่สอง การย้ายออกไปตั้งพรรคการเมืองใหม่ของพล.อ.ชาติชาย ทำให้ความเข้มแข็งของฐานอำนาจของกลุ่มชอชราชครูภายในพรรคลดบทบาทลง แม้ว่าภายหลังพล.อ.ประมาธ อภิเรกสาร ได้กลับเข้ามารับตำแหน่งหัวหน้าพรรคอีกครั้ง หลังจากที่พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ย้ายไปตั้งพรรคการเมืองใหม่ แต่การกลับเข้ารับตำแหน่งของพล.อ.ประมาธ อภิเรกสาร ในสถานการณ์ดังกล่าว จากมุมมองของบรรหาร ศิลปอาชา และแกนนำคนอื่นภายในพรรค ถือเป็น เรื่องที่ไม่มีใครคาดคิด ดังที่นายบรรหารได้กล่าวไว้ในหนังสือ เกี่ยวกับชีวประวัติของเขาว่า

“แกนนำสำคัญของพรรคหลายคน ขอให้เรียกประชุมคณะกรรมการบริหารพรรค เพื่อเลือกหัวหน้าพรรค และจะเสนอให้ผมเป็นหัวหน้าพรรคแทน โดยนัดประชุมกันที่บ้านเมืองทองธานี ของคุณเสนาะ เทียนทอง แต่เมื่อพล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร ไปร่วมประชุมด้วยอย่างไม่มีใครคาด ที่ประชุมจึงไม่กล้าเสนอชื่อผม จำต้องเสนอชื่อ พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสารขึ้นเป็นหัวหน้าพรรคอีกครั้งหนึ่ง”²⁸

การเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 13 กันยายน 2535 พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ขณะที่พรรคชาติไทยทำหน้าที่ฝ่ายค้าน ภายหลังจากนั้นจึงได้มีการพูดคุยกันระหว่างกลุ่มแกนนำพรรค คือ เสนาะ เทียนทอง วัฒนา อัสวเหม เพื่อเจรจากับ พล.อ.ประมาณ อติเรกสาร โดยชู บรรหาร ศิลปอาชา เป็นหัวหน้าพรรคแทน เมื่อในที่ประชุมกรรมการบริหารพรรค และ พล.อ.ประมาณเห็นตาม บรรหาร ศิลปอาชาจึงขึ้นเป็นหัวหน้าพรรคชาติไทยในปี 2537 และรับหน้าที่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรด้วย²⁹

จากการเปลี่ยนผู้นำที่กล่าวมาทั้ง 2 ครั้ง ข้างต้น นอกจากจะเป็นการถ่ายโอนอำนาจและเปลี่ยนภาพลักษณ์ (brand) จากกลุ่มชอยราชครูมาสู่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการปรับตัวในแง่ของความเข้มแข็งของพรรคในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองระยะยาวด้วย กล่าวคือ พรรคชาติไทยในช่วงที่กลุ่มชอยราชครูเป็นแกนนำพรรค ถือว่าเป็นช่วงที่พรรคชาติไทยเติบโตขึ้นเป็นลำดับจนมีฐานะเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ แต่ในขณะเดียวกันต้องยอมรับว่าปัญหาของพรรคขนาดใหญ่ของไทยมักประสบปัญหาในลักษณะที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะเป็นการรวมเอากลุ่มการเมืองเข้าด้วยกันเป็นจำนวนมาก ที่เมื่อถึงจุดหนึ่งมักเป็นต้นเหตุของการแตกแยกของพรรคการเมือง³⁰ แต่ในแง่หนึ่งการเปลี่ยนแกนนำพรรคด้วยความตระหนักในปัญหาดังกล่าว

²⁸ สัมภาษณ์ เทียนถนอม, บรรหาร ศิลปอาชา ผู้นำระบอบประชาธิปไตย, น. 99. ในอีกด้านหนึ่ง คำบอกกล่าวของพล.อ.ประมาณ อติเรกสาร ก็กล่าวว่า การที่พล.อ.ประมาณรับตำแหน่งเป็นเพราะ “นายบรรหารกับพวกคุกเข่าขอร้องให้รับเป็นหัวหน้าพรรคอีกครั้ง” ดู ประมาณ อติเรกสาร, *UNSEEN ราชครู*, (กรุงเทพฯ : แปลนพรีนติ้ง, 2547), น. 309-312.

²⁹ สัมภาษณ์ เทียนถนอม, บรรหาร ศิลปอาชา ผู้นำระบอบประชาธิปไตย, น. 101.

³⁰ ดูปัญหาในเรื่องของกลุ่มย่อยภายในพรรคที่สามารถทำให้เกิดการล่มสลายของพรรคการเมือง ในสิงห์ทอง บัวชุม, *การ “ล่มสลาย” ของพรรคการเมืองทั่วโลก*, (กรุงเทพฯ : ทองกมล, 2551), น. 89.

ก็อาจเป็นจุดสำคัญของการปรับตัว หรือการปฏิรูปพรรค ดังที่ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้พยายาม ปรคับประคองพรรคชาติไทย ด้วยการปรับตัวในหลายประการ ได้แก่

1) การปรับตัวเป็นพรรคขนาดกลาง กล่าวคือ นับจากแกนนำพรรคส่วนหนึ่งได้แยก ออกไปตั้งพรรคชาติพัฒนา ประกอบกับสมาชิกพรรคที่ย้ายไปสังกัดกับพรรคอื่น ทำให้พรรคต้อง ปรับเปลี่ยนเป้าหมายของการเลือกตั้ง³¹ และปฏิรูปพรรคในระยะยาวด้วยการเปิดทางให้นักการ เมืองรุ่นใหม่เข้ามาทำงานทางการเมืองมากขึ้น³²

2) การยอมรับความเปลี่ยนแปลงจากภายนอก กล่าวคือ เป็นการยอมรับความ เปลี่ยนแปลงในกระแสของการปฏิรูปเมืองที่ต้องต่อสู้แข่งขันกันในด้านนโยบาย รวมถึงเรื่องของการ พัฒนาองค์กรพรรค ที่ต้องทำงานกับประชาชน ซึ่งสิ่งสำคัญคือข้อมูลข่าวสาร ดังนั้นจึงมีการ พัฒนาศูนย์ข้อมูลข่าวสาร เช่น การลงทุนด้านระบบคอมพิวเตอร์ ในการพัฒนางานระบบ สารสนเทศของพรรค เพื่อพัฒนางานข้อมูลข่าวสารของพรรคในอนาคต และการสร้างเว็บไซต์ของ พรรค เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบดูรายละเอียดของพรรค เป็นต้น³³

3) การให้ความสำคัญกับพรรคมากกว่าบุคคล กล่าวคือ เป็นการเน้นในด้านนโยบาย และแนวคิดที่มาจากพรรคมากขึ้น เช่น ในกรณีที่พรรคชาติไทยเป็นพรรครวมรัฐบาล การส่งบุคคล ภายในพรรคเข้าไปบริหาร(ในฐานะของรัฐมนตรี)บุคคลนั้นก็ต้องรับผิดชอบงานร่วมกันกับพรรค และสามารถนำนโยบายและแนวคิดของพรรคไปใช้ หรือในคำกล่าวของบรรหารที่ว่า “งานคือสาระ ของพรรคการเมือง”³⁴

การปฏิรูปพรรคชาติไทยในช่วงของบรรหาร ศิลปอาชา ในแง่หนึ่งถือว่าการ ตระหนักถึง สภาพเงื่อนไขของการล่มสลายของพรรคการเมือง ดังที่เคยเกิดขึ้น เช่น พรรคความหวัง ใหม่ พรรคกิจสังคม พรรคพลังธรรม พรรคชาติพัฒนา ฯลฯ ซึ่งการที่พรรคชาติไทยกลายสภาพจาก การเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ มาเป็นพรรคการเมืองขนาดกลาง หรือพรรคระดับภาค จึงไม่ถือ เป็นความล้มเหลว แต่คือการปรับตัวเพื่อให้ทำหน้าที่พรรคการเมืองต่อไปได้

³¹ เป้าหมายของพรรคชาติไทยในการเลือกตั้งปี 2539 นายบรรหารตั้งไว้ที่ 40 คน เพื่อเตรียมพร้อมที่ จะเป็นพรรคขนาดกลาง ดู นิกร จานง, บริหารงานสไต้ล้บรรหาร, (กรุงเทพฯ : มติชน 2543), น. 62.

³² เรื่องเดียวกัน, น. 63.

³³ เรื่องเดียวกัน, น. 68-69.

³⁴ นิกร จานง, บริหารงานสไต้ล้บรรหาร, น. 71.

ในอีกแง่หนึ่ง การมองในสมมติฐานเบื้องต้น ที่มองว่า “พรรคชาติไทยยังประสบปัญหาในเรื่องของความเป็นสถาบันการเมืองเพราะยังติดอยู่ที่ตัวของแกนนำพรรค” หากพิจารณาในชั้นนี้อาจจะไม่ใช่เช่นนั้น เนื่องจากพรรคชาติไทยอยู่ในฐานะของพรรคการเมืองขนาดกลาง ในขณะที่กรอบรัฐธรรมนูญ และแนวทางในการพัฒนาระบบพรรคการเมือง คูเหมือนจะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและส่งเสริมพรรคใหญ่ ดังนั้นการที่พรรคมีผู้นำซึ่งมีประสบการณ์ และบทบาททางการเมืองภายในพรรคมาอย่างยาวนาน น่าจะถือเป็นการประคับประคองพรรค ให้สามารถดำรงอยู่ได้และมีโอกาสในการพัฒนาต่อไป

3. การทำหน้าที่สถาบัน

สถาบันการเมืองที่มีความสามารถในการปรับตัว นอกจากจะมีอายุยาวนานแล้ว สิ่งสำคัญประการหนึ่งของความสามารถด้านการปรับตัว ก็คือ จะต้องมีการปรับตัวโดยสร้างบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองเพื่อสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละสถานการณ์ด้วย³⁵ การปรับบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ก็คือ การทำหน้าที่หลักของพรรคการเมือง ทั้งในแง่ของบทบาทหน้าที่ในการเป็นรัฐบาล และบทบาทหน้าที่ในการเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน

1) การทำหน้าที่ ในการเป็นแกนนำรัฐบาล

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ว่าบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองที่มีความสำคัญประการหนึ่ง ก็คือ พรรคการเมืองต้องทำให้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีความหมาย (*Structuring The Vote*) กล่าวคือ เมื่อพรรคได้ประกาศนโยบายเพื่อหาเสียงสนับสนุน และได้รับการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลก็จะต้องทำหน้าที่บริหารตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ ซึ่งพรรคชาติไทยถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่เคยได้รับการเลือกตั้งและมีบทบาทในฐานะแกนนำจัดตั้งรัฐบาลมาแล้ว 2 ครั้ง

พรรคชาติไทยได้รับเลือกตั้งและเป็นแกนนำในการตั้งรัฐบาลครั้งแรกในปี 2531 ในช่วงรัฐบาลนำโดยพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ(1) ร่วมกับพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคราษฎร และเป็นแกนนำต่อมาในรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ(2) ร่วมกับพรรคเอกภาพ พรรคประชากรไทย พรรคราษฎร และพรรคปวงชนชาวไทย

การเป็นแกนนำในรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย มีบทบาทและผลงานที่สำคัญ ตัวอย่างเช่น³⁶

³⁵ ประจักษ์ พันธุ์เพชร, การเมืองและการปกครองไทย : มิติทางประวัติศาสตร์ และสถาบันทางการเมือง, (กรุงเทพ : ภาควิชาศิลปศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, 2542), น.137.

³⁶ สรุปรจาก ธนาภิต(นามแฝง), ประวัติวิทยากรัฐมนตรีไทย, (กรุงเทพฯ : ปิรามิด, 2545), น. 345-346.

- การดำเนินนโยบายต่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอินโดจีน ด้วยวิธีการ “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า”

- อนุมัติโครงการเพื่อให้เอกชนเข้ามาลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
- ยกเลิก พร.42 ที่เป็นคำสั่งของคณะปฏิวัติในการควบคุมสื่อสารมวลชน ฯลฯ

ส่วนการได้รับเลือกตั้งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งที่ 2 คือปี 2538 รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นรัฐบาลผสมร่วมกับพรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคนำไทย และพรรคมวลชน โดยมีบทบาทในการทำหน้าที่รัฐบาลที่สำคัญเช่น การจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง(คปก.) จากที่มีการรณรงค์หาเสียงเรื่องการปฏิรูปการเมือง เพื่อตอบสนองต่อเสียงเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขปัญหา การทุจริต ซื่อเสียด และการละเมิดกฎหมาย โดยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ(สสร.)เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว จนนำมาสู่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งถือเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ประกาศต่อประชาชนขณะที่พรรคชาติไทยหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น³⁷

2.) การทำหน้าที่ในการเป็นพรรคแกนนำฝ่ายค้าน

หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะพรรครัฐบาลแล้ว บทบาทที่สำคัญอีกประการในฐานะของพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบัน ก็คือการทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายตรวจสอบ ซึ่งต้องอาศัยความเป็นองค์กรพรรคที่ค่อนข้างเข้มแข็งพอสมควรจึงจะสามารถควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้³⁸

ตัวอย่างของการทำหน้าที่ฝ่ายค้านของพรรคชาติไทย ที่โดดเด่น และถือว่าเป็นการปรับตัวในการทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรนอกเหนือจากการเป็นรัฐบาล ก็คือ การทำหน้าที่เป็นแกนนำฝ่ายค้านของนายบรรหาร ศิลปอาชา ในการตรวจสอบรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย(1) ซึ่งสามารถตรวจสอบและทำหน้าที่อภิปรายไม่ไว้วางใจ เกี่ยวข้องกับกรณี สปก.4-01 ซึ่งทำให้ภายหลัง

³⁷ ดู ผลงานของพรรคชาติไทยในการเป็นรัฐบาลใน

http://www.chartthai.or.th/index.php?option=com_projects

³⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร, “พรรคฝ่ายค้านต้องเข้มแข็ง”, การบ้าน-การเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), น.180-182.

เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องยุบสภา เป็นการตรวจสอบรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่ถูกนำมากล่าวอ้างกันจนถึงปัจจุบัน³⁹

จากบทบาทหน้าที่ทั้ง 2 ประการ พรรคชาติไทยจึงถือเป็นพรรคที่มีความโดดเด่นพรรคหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมือง ทั้งการทำหน้าที่เป็นแกนนำรัฐบาล และเป็นแกนนำฝ่ายค้าน แม้ว่าในระยะต่อมาจะเปลี่ยนแปลงจนกลายเป็นพรรคขนาดกลางในช่วงรอยต่อของการปฏิรูปการเมือง แต่ก็ถือว่ายังคงมีบทบาทสำคัญในทางการเมือง เพราะเป็นพรรคตัวแปรสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาล และมีอำนาจต่อรองค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในระบบรัฐบาลผสม

การทำหน้าที่ในฐานะของพรรคร่วมรัฐบาล พรรคชาติไทยมักจะได้รับโอกาสในการทำหน้าที่ในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ เช่น กระทรวงเกษตรฯ เป็นต้น มองในแง่หนึ่งถือเป็นข้อดีของพรรคการเมืองลักษณะนี้ เพราะหากรักษาความต่อเนื่อง ก็อาจเป็นพรรคการเมืองที่มีโอกาสได้รับความนิยมนจากการทำหน้าที่เหล่านี้ได้

ปัจจุบัน ถึงแม้ว่าบทบาทของพรรคชาติไทยในเวทีการเมือง ไม่ได้มีความโดดเด่นในทางนโยบาย หรืออุดมการณ์ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองขนาดกลางอื่นๆ ในช่วงปฏิรูปการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 ที่มีทิศทางของการพัฒนาระบบพรรคการเมืองเอื้อต่อพรรคใหญ่ พรรคชาติไทยก็ถือเป็นพรรคการเมืองขนาดกลางเพียงพรรคเดียวที่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูปการเมืองดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

³⁹ วีระ เลิศสมพร, ชื่อนายา และสมญานามทางการเมืองไทย พ.ศ.2475-2545, น.255.

ตารางที่ 6 ตารางแสดงการทำหน้าที่ และบทบาททางการเมืองของพรรคชาติไทย

การเลือกตั้ง ทั่วไป	จำนวนสส.	สถานภาพ	นายกรัฐมนตรี	บทบาทหน้าที่ที่ สำคัญ
พ.ศ. 2518	28	รัฐบาล	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	
พ.ศ. 2519	56	รัฐบาล	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	
พ.ศ. 2522	42	รัฐบาล	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	
พ.ศ. 2526	73	ฝ่ายค้าน	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	พรรคชาติไทยมีผู้นำ ฝ่ายค้านคนแรก
พ.ศ. 2529	63	รัฐบาล	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	
พ.ศ. 2531	87	รัฐบาล	พลเอกชาติชาย ชูนะวัฒน์	พรรคเป็นแกนนำ การจัดตั้งรัฐบาล
พ.ศ. 2535	74	รัฐบาล	พลเอก สุจินดา คราประยูร	
พ.ศ. 2535	77	ฝ่ายค้าน	นายชวน หลีกภัย	พรรคอภิปรายเรื่อง สปก.4-01 ทำให้รัฐบาลยุบสภา
พ.ศ. 2538	92	รัฐบาล	นายบรรหาร ศิลปอาชา	พรรคเป็นแกนนำ การจัดตั้งรัฐบาล
พ.ศ. 2539	39	ฝ่ายค้าน	พลเอกชาติ ยงใจยุทธ	
พ.ศ. 2540	39	ฝ่ายค้าน	นายชวน หลีกภัย	
พ.ศ. 2544	41	รัฐบาล	พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	
พ.ศ. 2548	25	ฝ่ายค้าน	พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	

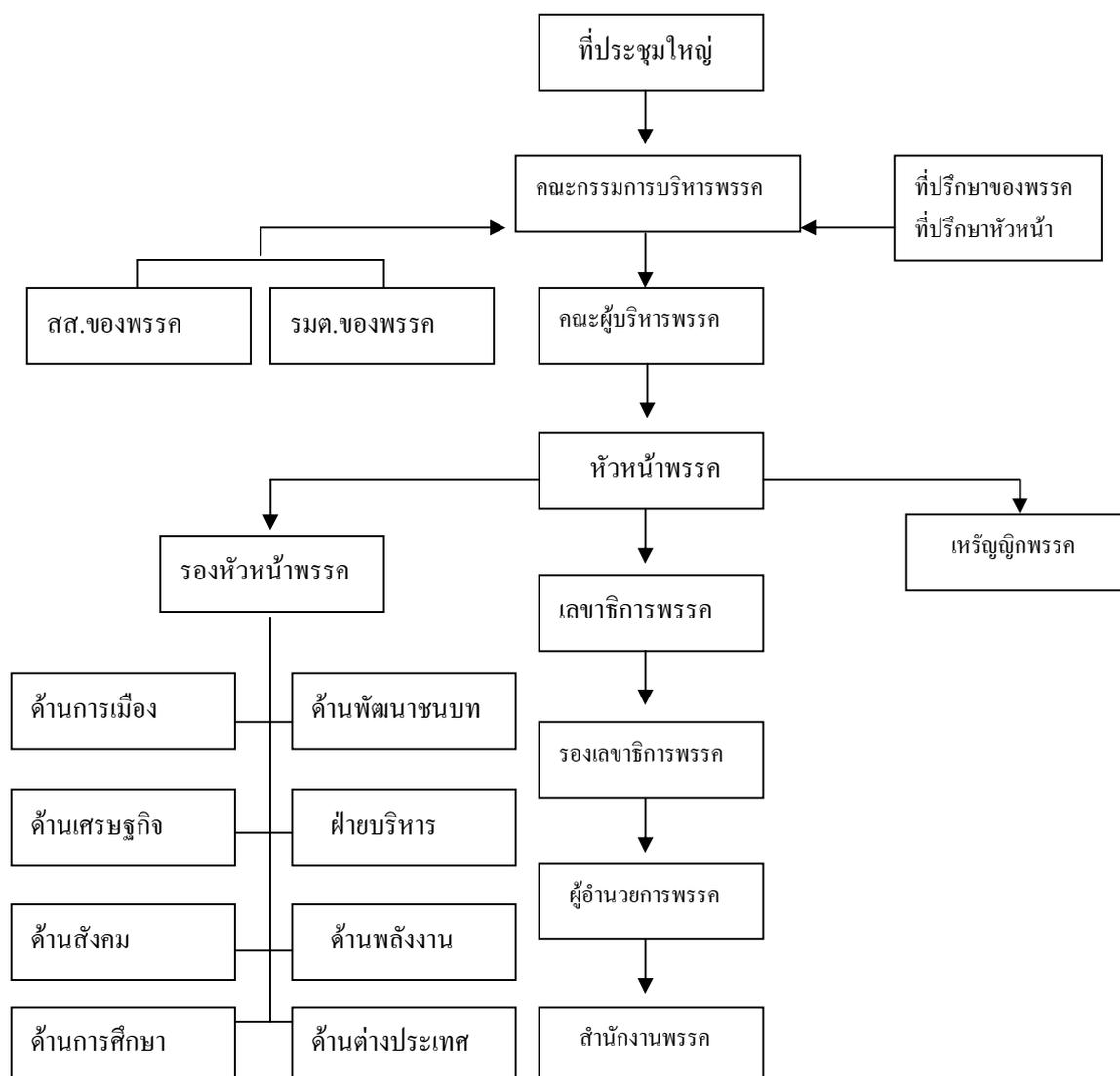
ที่มา : จากข้อมูลในเว็บไซต์พรรคชาติไทย

http://www.chartthai.or.th/index.php?option=com_profiles

4. ความซับซ้อน(Complexity)

ในด้านของความซับซ้อน พรรคชาติไทยมีความซับซ้อนของการจัดองค์กรพรรคที่คล้ายกับรูปแบบองค์กรโดยทั่วไป ที่มีลักษณะการจัดโครงสร้างในลักษณะขององค์กรที่เป็นทางการ กล่าวคือ มีการแบ่งงานกันทำภายในองค์กร มีโครงสร้างขององค์กรที่เป็นลำดับชั้น หรือมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน โดยรูปแบบโครงสร้างการบริหารของพรรคชาติไทย ดูได้จากแผนผัง ดังนี้

ภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารของพรรคชาติไทย



โครงสร้างการบริหารองค์กรข้างต้นถือเป็นโครงสร้างแบบแผนที่คล้ายคลึงกับข้อบังคับของกฎหมายพรรคการเมือง ที่ประกอบด้วย หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการพรรค กรรมการบริหารพรรค สมาชิกพรรค และสาขาพรรคที่อยู่ตามภูมิภาค และจังหวัดต่างๆ⁴⁰ ซึ่งพรรคการเมืองแต่ละพรรคก็อาจมีความแตกต่างเฉพาะบางตำแหน่งที่ขึ้นอยู่กับความเปลี่ยนแปลงภายในของแต่ละพรรคด้วย

ในกรณีของความเปลี่ยนแปลงภายในพรรคชาติไทย ที่เกิดจากการเปลี่ยนอำนาจของฝ่ายบริหารอยู่ข้างนั้น พรรคจะใช้การถ่วงดุลอำนาจกันอยู่ภายใน ตัวอย่างเช่น ในช่วงการเปลี่ยนแปลงหัวหน้าพรรค ระหว่างเลขานุการพรรค(นายบรรหาร ศิลปอาชา) กับ หัวหน้าพรรค(พล.ต.อ. ประมวล อติเรกสาร) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผู้นำโดยที่หัวหน้าพรรคคนเดิมก็ยังไม่ได้อยู่ดีบทบาทของตนเองออกจากพรรค แต่จะเป็นการขยายตำแหน่งที่สูงขึ้น คือ แต่งตั้งตำแหน่งประธานที่ปรึกษาพรรคขึ้นรองรับ เพื่อให้เลขานุการพรรคขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคแทน หรือในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างหัวหน้าพรรค(นายบรรหาร)กับเลขานุการพรรค(นายเสนาะ เทียนทอง)ก็จะมีการขยายตำแหน่งใหม่ขึ้นมาถ่วงดุล เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการพรรค หรือกรณีที่ต้องมีผู้เชี่ยวชาญในการแนะนำปรึกษาก็จะมีการขยายตำแหน่งขึ้นใหม่ เช่น ในช่วงที่นายบรรหารขึ้นเป็นหัวหน้าพรรค(ในช่วงแรก)ก็จะมีการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษาส่วนตัวด้านวิชาการ เช่น ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย เป็นต้น⁴¹

โดยรวมๆแล้วการจัดองค์กรพรรคการเมืองไทยจะค่อนข้างคล้ายคลึงกัน อาจมีความพิเศษกว่าบ้างก็ในแง่ของตำแหน่งที่ขยายขึ้นมาจากผู้นำ ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น แต่สิ่งที่แตกต่างระหว่างความเป็นสถาบันพรรคการเมือง ในแง่ของความซับซ้อนนั้น โครงสร้างพื้นฐานที่มักจะนำมาเป็นจุดพิจารณา ก็คือ ความแตกต่างของจำนวนสาขาพรรคการเมือง และจำนวนสมาชิกพรรคการเมือง

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันระหว่าง พรรคชาติไทยซึ่งมีจำนวนสาขาพรรคทั้งหมด 14 สาขา และมีจำนวนสมาชิก 2,642,237 คน กับ พรรคประชาธิปัตย์ที่มีสาขาพรรคทั้งหมด 194 สาขา และ

⁴⁰ เซาวนะ ไตรมาส, พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง – หน้าที่และการพัฒนาการทางสถาบัน, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540), น.16-17.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, น.18.

จำนวนสมาชิก 4,095,493 คน⁴² ถือว่าพรรคชาติไทยมีแนวโน้มของการขยายสาขา น้อยกว่าพรรคประชาธิปไตยก่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกันในเชิงปริมาณ

และหากพิจารณาในแง่ของแนวโน้มของการขยายสาขาพรรคดังกล่าว ในแง่หนึ่ง อาจมองได้ว่าเป็นลักษณะโครงสร้างพรรคที่เน้นการรวมตัวกันระหว่างกลุ่มการเมืองย่อย หรือเน้นในด้านความสัมพันธ์ด้านการเมืองมากกว่าการเน้นประสิทธิภาพขององค์กรแบบทางการ หากเป็นการเน้นเพียงการรวมกลุ่มเชิงการเมืองเป็นแกนหลัก ซึ่งสวนทางกับการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจขององค์กร เช่น การให้ความหมายกับการขยายสาขา และกิจกรรมของสมาชิกในระดับย่อย ก็อาจทำให้ช่องทางเคลื่อนไหวของสมาชิกภายในองค์กร เกิดภาวะตึงตันของความ ก้าวหน้า ที่โดยมากมักเบี่ยงเบนไปสู่ปัญหาการเมืองภายใน และอาจเป็นสาเหตุของปัญหาที่สมาชิกพรรคย้ายออกไปตั้งพรรคใหม่ที่ต้องการแสวงหาความก้าวหน้าภายนอก หรือไปร่วมกับพรรคอื่นเพื่อความก้าวหน้ากว่าก็เป็นได้⁴³

5. ความเป็นอิสระ(Autonomy)

ในแง่ของหลักการของการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน พรรคการเมืองถือว่าเป็นสถาบันที่เชื่อมระหว่างตัวแทนที่ไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ กับ ประชาชน ผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่โดยทั่วไปกลไกดังกล่าวมักถูกกำหนดโดยเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมทางการเมือง ที่อาจส่งผลต่อความเป็นอิสระของพรรคการเมืองโดยรวม

ความเป็นอิสระในที่นี้ หมายถึง การที่พรรคการเมืองไม่ได้ถูกบงการ หรือชี้นำ มีอิสระในการดำเนินนโยบายให้เป็นที่ไปตามจุดยืนของตนเอง ไม่ถูกครอบงำหรือตักอยู่ภายใต้อำนาจ เพราะการที่พรรคการเมืองต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจหนึ่งอำนาจใด ก็ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจกรรมให้เป็นที่ไปตามจุดยืนของตนเองอย่างต่อเนื่องได้⁴⁴

⁴² ข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลการเมืองไทย เว็บไซต์ <http://www.palawat.com/politicbase>

⁴³ เซาวณะ ไตรมาส, พรรคการเมืองไทย : ภูมิหลังทางโครงสร้าง – หน้าที่และการพัฒนาการทางสถาบัน, น. 20.

⁴⁴ ประจักษ์ พันธุ์เพชร, การเมืองและการปกครองไทย : มิติทางประวัติศาสตร์ และสถาบันทางการเมือง, (กรุงเทพ : ภาควิชาศิลปศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ 2542), น. 138.

ดังนั้น จากความเข้าใจความเป็นอิสระข้างต้น เมื่อพิจารณาจากการศึกษาในบทที่ 3 สามารถเชื่อมโยงได้ว่าปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อพรรคการเมือง และอาจถือได้ว่ามีส่วนในการกำหนดความต่อเนื่องและความคงอยู่ของพรรคการเมืองไทย เกิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. การยึดอำนาจ ของคณะรัฐประหาร กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2490 ประเทศไทยมีการยึดอำนาจ และยุบเลิกพรรคการเมืองหลายต่อหลายครั้ง พรรคการเมืองหลายพรรคต้องยุติบทบาททางการเมือง และต้องเริ่มก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ ซึ่งต้องถือว่าตัวแปรที่สำคัญอันหนึ่งของความเป็นอิสระของพรรคการเมือง ที่อาจก่อให้เกิดความชะงักงันและอาจต้องขึ้นอยู่กับทิศทางที่ถูกกำหนด ตัวอย่างเช่น ในการรัฐประหาร พ.ศ. 2519 มีพรรคการเมืองล่มสลายถึง 43 พรรค และใน พ.ศ. 2523 มีพรรคการเมืองล่มสลาย 29 พรรค⁴⁵

2. เครือข่ายของทุนธุรกิจ กล่าวคือ โครงสร้างอำนาจของพรรคการเมืองไทยที่ผ่านมา มักขึ้นอยู่กับกลุ่มทุนธุรกิจจากภายนอก ที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรค ซึ่งเครือข่ายของกลุ่มทุนธุรกิจนับได้ว่าเป็นปัจจัยชี้วัดผลสำเร็จของการเลือกตั้ง ในขณะที่ก็ปิดกั้นโอกาสของคนรุ่นใหม่ หรือกลุ่มคนภายนอกที่จะเข้ามาแข่งขัน ดังนั้น ปัจจัยในด้านเครือข่ายของกลุ่มทุนธุรกิจถือว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่ผูกขาดความเป็นอิสระของพรรคการเมืองโดยรวม⁴⁶

จากปัจจัยทั้งสองข้างต้นบ่งชี้ให้เห็นว่า ไม่ว่าจะเป็พรรคการเมืองขนาดใหญ่ หรือขนาดกลางอย่างพรรคชาติไทยก็ตาม ก็อยู่ในสถานภาพของความไม่แน่นอนทั้งสิ้น อันเกิดจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะบทบาทของกลุ่มทุนธุรกิจที่คอยกำกับและแทรกแซงจากภายนอก ผ่านการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ในแง่หนึ่งทุนอาจถือเป็นทรัพยากรสำคัญที่สามารถกำหนด ชีวชาต ความสำเร็จของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของความเป็น

⁴⁵ สิงห์ทอง บัวชุม, การ “ล่มสลาย” ของพรรคการเมืองทั่วโลก, (กรุงเทพฯ : ทองกมล 2551), น.107.

⁴⁶ ดูตัวอย่างการวิเคราะห์การขยายตัวของกลุ่มทุนภาคธุรกิจที่เข้ามาแทนที่การเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย(Bureaucratic Polity) ที่ได้ถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองอย่างประนีประนอม ผ่านการสนับสนุน พรรคการเมือง กระบวนการเลือกตั้งและระบบรัฐสภา ใน Anek Laothamatas, *Bussiness Association, and the New Political Economy of Thailand*, (Colorado : Westview Press, 1992) และใน ปิยะพร กลั่นทกพันธุ์, “ความสัมพันธ์ของนายทุนธุรกิจ กับการพัฒนาประชาธิปไตย”, (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2537)

อิสระ แต่ในขณะเดียวกัน แม้พรรคการเมืองที่มีการสนับสนุนทางการเงินจากภายใน หรือเป็นกลุ่มทุนที่เข้ามาเกarnaจัดตั้งพรรคการเมืองเอง ก็ไม่ได้แปลว่าจะสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง เพราะแม้กระทั่งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ มีสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมาก มีปัจจัยในด้านของทุน มีระบบการบริหารจัดการองค์กรที่เข้มแข็ง เป็นพรรคที่ได้รับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุด มีนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากคนจำนวนมาก เช่น พรรคไทยรักไทย ก็สามารถถูกยุบพรรคได้เช่นกัน ดังนั้นในแง่หนึ่งไม่ว่าพรรคการเมืองจะมีการสนับสนุนในด้านของทุนจากภายใน หรือมีความเข้มแข็งในแง่ของการบริหารองค์กร ก็อาจไม่ได้เป็นหลักประกันเพียงพอว่าพรรคการเมืองของไทยจะสามารถดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องได้ เพราะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกดังที่ได้กล่าวไปแล้วด้วย

ซึ่งนั่นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นถึงปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของพรรคการเมืองโดยรวม เนื่องจากการตกอยู่ใต้อำนาจภายนอก เช่น การเกิดรัฐประหาร การยึดอำนาจ และการแทรกแซงของกลุ่มทุนธุรกิจ อันเป็นความยากที่จะสร้างความต่อเนื่องและคงความเป็นสถาบันไว้ได้ และในแง่หนึ่ง หากพรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้สภาพเงื่อนไขของความเป็นอิสระนี้ ก็อาจคาดคะเนไปถึงสภาพการณ์ในอนาคตในฐานะของสถาบันการเมืองได้ว่า เป็นการดำเนินกิจกรรมบนพื้นฐานของความไม่มั่นคงแน่นอน เพราะกิจกรรมที่ดำเนินอยู่นั้นย่อมสามารถถูกชี้หน้า เบียดบัง หรืออาจถูกยุบบทบาทลงตามทิศทางที่ถูกกำหนดเมื่อใดก็เป็นได้

6. ความเป็นปึกแผ่น (Coherence)

หากกล่าวถึงความความเป็นปึกแผ่นในลักษณะที่สมาชิกพรรคมีจุดยืนร่วมกัน ไม่มีข้อขัดแย้ง และความแตกแยกระหว่างกลุ่มภายในแล้ว ในด้านนี้อาจถือเป็นข้อบกพร่องสำหรับพรรคการเมืองไทยอีกกรณีหนึ่งเลยก็ว่าได้ กล่าวคือ พรรคชาติไทย และพรรคการเมืองอื่นๆนั้นก็มักถูกมองว่ามีความแตกแยกภายในค่อนข้างสูง ตัวอย่างเช่น ในการศึกษาเรื่อง “ความแตกแยกภายในพรรคการเมือง”⁴⁷ ที่ได้นำเสนอว่าปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่มีต่อพรรคการเมือง และระบบพรรคการเมืองเผชิญ มาจากสาเหตุของความแตกแยกภายในพรรคเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความ

⁴⁷ บุญธรรม เลิศสุชีเกษม, “ความแตกแยกภายในพรรคการเมือง : ศึกษาเปรียบเทียบพรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531)

ไม่เป็นปึกแผ่นนี้มักมีสาเหตุมาจากเรื่องของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆภายในพรรคในเรื่องของผลประโยชน์เป็นประเด็นสำคัญ ทำให้สมาชิกภายในพรรคที่แบ่งเป็นกลุ่ม มุ่ง (factions) โยกย้าย เปลี่ยนสังกัดพรรคตามผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลัก มากกว่าการยึดแนวทางตามจุดยืนของพรรค อาจกล่าวได้ว่าการยึดมั่นในจุดยืนของพรรคการเมืองมีความสำคัญสำหรับสมาชิกและนักการเมืองน้อยกว่ากลุ่มย่อยที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และในทางหนึ่งก็ทำให้พรรคขนาดใหญ่ หรืออาจเป็นพรรคเฉพาะกิจที่มีปัจจัยในแง่ของทุนและในแง่อื่นๆที่ได้เปรียบกว่า สามารถดึงคู่ออกกลุ่มนักการเมืองเหล่านั้นเข้ามาอยู่ในพรรคและสามารถกำหนดผลการเลือกตั้งได้ เช่น พรรคสามัคคีธรรม พรรคไทยรักไทย เป็นต้น ดังที่ได้เกิดศัพท์คำว่า“ตกเขี้ยว”⁴⁸(ในทางการเมือง)ซึ่งเป็นศัพท์ที่ใช้เรียกพฤติกรรมดังกล่าวนี้

ในกรณีของความไม่เป็นปึกแผ่นในแง่ที่ทำให้สมาชิกพรรคการเมืองถูกเปรียบเปรยเป็นเพียงสินค้าที่สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปตามเวลาและสถานการณ์นั้น พรรคชาติไทยในสมัยของบรรหาร ศิลปอาชา ก็ยอมรับว่าประสบปัญหาดังกล่าว และได้แสดงความเห็นถึงพฤติกรรมลักษณะนี้ว่า⁴⁹

“...ผมไม่อยากจะคำว่าตกเขี้ยว เพราะเหมือนพ่อค้าไปตกเขี้ยวข้าว เป็นคนละเรื่องกับการที่สส.อาจต้องย้ายพรรค ซึ่งถือเป็นเรื่องธรรมดาตามเหตุผลของแต่ละคน หรือหากอยู่พรรคเดิมอี๊ดอัด ก็ต้องย้ายพรรคกันเท่านั้น การใช้เงินซื้อสส.นั้นพูดยาก เพราะไม่มีหลักฐานยืนยัน จะกล่าวหากันลอยๆไม่ได้ โดยเฉพาะทางนิติบัญญัติยังพูดยาก แต่ในทางพฤตินัยนั้นเป็นไปได้ และไม่คิดว่าจะมีอยู่เพียงสมัยนี้เท่านั้น ผมไม่ถือว่า

⁴⁸ วีระ เลิศสมพรให้ความหมายของคำว่า “ตกเขี้ยว”ไว้ว่าหมายถึง “การดำเนินการทาบทาม ชักชวน เกี้ยยกล่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือว่าที่ผู้สมัครซึ่งมีแนวโน้มสูงว่าจะชนะเลือกตั้งในสมัยต่อไป จากพรรคการเมืองหนึ่งให้ย้ายมาสังกัดพรรคการเมืองของตน โดยใช้การจูงใจด้วยการจ่ายค่าตอบแทนให้ หรือการจัดสรรตำแหน่งเตรียมไว้ให้ล่วงหน้า หรือการจัดสรรค่าใช้จ่ายรายเดือนให้เป็นการล่วงหน้า โดยผู้รับการทาบทามนั้นยังไม่จำเป็นต้องย้ายพรรคในทันทีทันใดที่มีการตกปากรับคำสัญญาซึ่งกันและกัน” เป็นคำที่ถูกใช้ครั้งแรกโดยนายชานี ศักดิ์เศรษฐ์ เพื่อพาดพิงถึงพรรคไทยรักไทย ดู วีระ เลิศสมพร, ชื้ออาชา และสมณานามทางการเมืองไทย พ.ศ.2475-2545, น. 400-404.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 403.

เป็นผลกระทบของระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นเรื่องธรรมชาติ เป็นวิจรรณญาณของแต่ละบุคคล และการย้ายพรรคของสส.จะสรุปทันทีไม่ได้ว่าถูกห่มเงินซื้อ เพราะบางคนอาจมีเหตุผล มีความจำเป็น เช่น เรื่องการแบ่งเขตทับที่ดิน ความจำเป็นเรื่องหัวคะแนน หรืออื่นๆ

สำหรับพรรคชาติไทยคงเหมือนกับพรรคอื่นๆ ที่อาจต้องมีสส.หรือสมาชิกย้ายเข้าย้ายออก เป็นเรื่องธรรมดา พรรคเตรียมพร้อมเสมอ ไม่มีปัญหาภายในพรรค ส่วนใหญ่ก็มีเหตุผลและความจำเป็น ถือเป็นเรื่องธรรมชาติ ไม่มีใครฝ่าฝืน ในช่วงที่พรรคเป็นแกนนำรัฐบาลก่อนจะเหลือ 39 คน (ในการเลือกตั้งทั่วไปปีพ.ศ.2544 : ผู้เขียน) สมาชิกพรรคก็มาถามว่าจะให้เงินเท่าไร ซึ่งลูกพรรคก็มาบอกว่าพรรคนี้ พรรคนี้จะให้เท่าไร พร้อมกับบอกว่าจะมีคนไปกันเยอะ ผมก็ไม่สามารถบอกตัวเลขไปให้ได้ เพราะไม่มี ก็ปรากฏว่าไปกันเยอะอย่างที่เห็น”

ขณะเดียวกันก็เป็นเรื่องที่ต้องยอมรับว่า การจะทำให้กลุ่มการเมืองสามารถรักษาหรือดำรงความเป็นเอกภาพภายในนั้นเป็นอุดมคติที่เกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากการเกิดกลุ่มย่อยภายในเป็นลักษณะตามปกติของความหลากหลายของกลุ่มการเมือง และความเห็นที่แตกต่างนั้นก็ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ ซึ่งนำไปสู่การโยกย้ายสังกัด หรือการจัดตั้งกลุ่มการเมืองขึ้นมาใหม่ ลักษณะเช่นนี้เป็นความจริงที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ของการเมืองที่ทุกสังคมต้องเผชิญกับการต่อสู้อย่างเข้มข้นระหว่างกลุ่มต่างๆ ทั้งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์ของส่วนรวม กระนั้นก็ตามแม้การดำรงอยู่ของความแตกต่าง แบ่งขั้ว ภายในกลุ่มการเมืองจะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ แต่สิ่งที่แตกต่างระหว่าง“สถาบันพรรคการเมือง” กับ“กลุ่มการเมือง” ก็คือสถาบันพรรคการเมืองจำเป็นต้องมีความเป็นปึกแผ่นในแง่ของภารกิจเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะที่ไม่ใช่แค่เพียงภารกิจชั่วคราว ซึ่งจะทำให้สถาบันพรรคการเมืองมีความหมายกว้างกว่าการเป็นกลุ่มที่ดิ้นรนเพื่อให้ได้ตำแหน่ง และผลประโยชน์ตอบแทน⁵⁰ ดังนั้นข้ออ้างที่กล่าวว่าการพฤติกรรมของกลุ่มย่อยภายในพรรคนั้นใน “ระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นเรื่องธรรมชาติ” น่าจะเป็นข้ออ้างที่อำพรางเจตนาในแง่ที่เป็นการโยกย้ายพรรคเพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อผลตอบแทนภายในกลุ่มพวกพ้องมากกว่า และแม้จะมองว่าเป็นเรื่องที่ไม่สามารถสรุปได้ว่าเป็นพฤติกรรมเพื่อผลประโยชน์ แต่การมองว่าเป็น

⁵⁰ สิริพรรณ นกสวน, คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์, 2546, น.244.

“เรื่องธรรมชาติของพรรคการเมือง” ดังเช่น ความเห็นของบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย นั้นอาจเท่ากับว่าพรรคการเมืองในความหมายที่มาจาก “กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อพยายามผลักดันผลประโยชน์แห่งชาติที่ตั้งอยู่บนหลักการของความเห็นพ้องต้องกัน”⁵¹ กลายเป็นเพียงกลุ่มการเมืองที่ไม่ได้แตกต่างอะไรจากกลุ่มการเมืองย่อย (factions) เหล่านั้น ที่ไม่จำเป็นต้องมีความเป็นปึกแผ่นในแง่ของผลประโยชน์ที่หาเพื่อส่วนรวมหรือสาธารณะอีกต่อไป

แต่ก็เชื่อว่าธรรมชาติของกลุ่มการเมืองย่อยภายในนั้นจะเป็นเรื่องที่ควบคุมไม่ได้ เพราะความเป็นปึกแผ่นในอีกแง่หนึ่งที่ได้ชัดเจนของพรรคการเมืองไทยก็คือ ความเป็นปึกแผ่นในการรักษาระเบียบบันฑ์และกฎของพรรค กล่าวคือ เป็นการสร้างความปึกแผ่นในแง่ของระเบียบกฎเกณฑ์ที่พรรคการเมืองใช้เพื่อป้องกันไม่ให้สมาชิกกระทำการขัดต่อนโยบายหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งขัดต่อมติพรรค เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในแถว โดยเฉพาะพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล⁵²

ในกรณีนี้สามารถพิจารณาจากข้อบังคับของพรรคการเมือง ซึ่งก็มีการลงโทษ และควบคุมสมาชิกพรรคที่ฝ่าฝืนระเบียบและขัดต่อมติพรรคอย่างจริงจัง ดังเช่น

ข้อบังคับของพรรคชาติไทย ข้อ 62 คณะกรรมการบริหารอาจพิจารณามีมติให้สมาชิกพ้นจากการเป็นสมาชิกในกรณีความผิด ดังต่อไปนี้⁵³

1. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมติพรรค
2. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมติของที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการบริหาร หรือของที่ประชุมสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
3. การกระทำที่อาจก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชื่อเสียงและเกียรติคุณของพรรค

ความเป็นปึกแผ่นในแง่ของข้อบังคับดังกล่าวนี้ อาจทำให้พรรคมีความเข้มแข็งมากขึ้นก็จริง แต่นั่นก็เป็นเพียงระยะเวลาหลังการเลือกตั้ง หรือระยะเวลาหลังจากที่พรรคการเมืองได้เป็น

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, น. 245.

⁵² นรนิติ เศรษฐบุตร, “พรรคการเมืองไทยยังไม่เข้มแข็งพอ”, การบ้าน-การเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539). น. 82.

⁵³ ดูข้อบังคับของพรรคชาติไทย หมวด 7 การประกาศเกียรติคุณและการลงโทษ ในเว็บไซต์พรรคชาติไทย http://www.chartthai.or.th/index.php?option=com_charter&id=7

รัฐบาลเท่านั้น เพราะเมื่อระยะเวลาของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เช่น มีการยุบสภา หรือหมดวาระของสภาผู้แทนราษฎร นักการเมือง และกลุ่มการเมืองภายในพรรคที่มีฐานเสียงของตัวเองจากการเลือกตั้งโดยไม่ต้องอาศัยชื่อเสียง(แบรนต์)ของพรรคก็สามารถเปลี่ยนพรรค หรือต่อรองกับพรรคการเมืองเพื่อที่จะสามารถชนะการเลือกตั้ง และเป็นผู้แทนราษฎรต่อไป⁵⁴ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าความเป็นปึกแผ่นในแง่ของระเบียบข้อบังคับนั้น ไม่สามารถกำหนดความเป็นปึกแผ่นในแง่ของการค้าผลประโยชน์ของสาธารณะในความหมายของความเป็นสถาบันพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพได้

ในประเด็นนี้ สังกิต พิริยะรังสรรค์ ได้ศึกษากลุ่มย่อยภายในพรรคชาติไทยในช่วงปีพ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นช่วงที่พรรคชาติไทยเป็นแกนนำรัฐบาล โดยสรุปว่า แม้พรรคชาติไทยจะมีระเบียบวินัยภายในพรรคค่อนข้างสูง แต่ก็ยังคงมีกลุ่มย่อยภายในพรรคหลายกลุ่มที่ประกอบกันขึ้นเป็นพรรค ซึ่งสาเหตุของกลุ่มย่อยภายในพรรคชาติไทยมีสาเหตุมาจาก⁵⁵

1. การรณรงค์หาเสียงต้องมีค่าใช้จ่ายสูง ทำให้ผู้สมัครสส.จำนวนหนึ่งประสบปัญหาทางการเงินภายหลังการเลือกตั้ง สถานการณ์เช่นนี้ทำให้นักการเมืองในพรรคบางคนที่มีฐานะดีมีโอกาสเข้ามาอุปถัมภ์กลุ่มนักการเมืองดังกล่าว ทำให้เกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มย่อยขึ้น เพื่อต่อรองผลประโยชน์ทางการเมือง

2. พรรคการเมืองบางพรรคใช้วิธีการส่งเสริมให้เกิดสถานการณ์ในข้อ 1) โดยการให้การอุปถัมภ์เรื่องค่าใช้จ่ายของสส.ในพรรค โดยแบ่งตามภูมิภาคของสส.และนักการเมืองคนใดที่สามารถนำทีมผู้สมัครเข้าสภาได้มาก นักการเมืองผู้นั้นก็กลายเป็นผู้ใหญ่ในพรรค

3. การช่วงชิงตำแหน่งบริหารในพรรคบางตำแหน่ง เช่น หัวหน้า และเลขาธิการพรรค ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สำคัญที่สุดในพรรค รวมทั้งตำแหน่งในรัฐบาลทำให้มีทั้งผู้ที่ชนะและผู้แพ้ซึ่งนำไปสู่การแบ่งเป็นกลุ่มย่อยในเวลาต่อมา

สังกิต พิริยะรังสรรค์ ได้แบ่งกลุ่มย่อยภายในพรรคชาติไทย ออกเป็น 2 ช่วง คือในช่วงแรกหรือช่วงก่อตั้งจะไม่ได้มีกลุ่มย่อยมากนัก โดยแบ่งออกเป็น “กลุ่มอนุรักษนิยม” และ

⁵⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร, “พรรคการเมืองไทยยังไม่เข้มแข็งพอ”, การบ้าน-การเมือง, น. 83.

⁵⁵ สังกิต พิริยะรังสรรค์, “พรรคชาติไทย จากกลุ่มชอยราชครูถึงกลุ่มเจ้าพ่อท้องถิ่น”, จิตสำนึกและอุดมการณ์ของขบวนการประชาธิปไตยร่วมสมัย, น. 41.

“กลุ่มหัวสมัยใหม่” และในช่วงต่อมาคือช่วงที่เริ่มมีกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเข้ามา กลุ่มย่อยของพรรคก็เริ่มแบ่งแยกกันมากขึ้น โดยจะยึดติดกับภูมิภาคเป็นสำคัญ เช่น กลุ่มเทิดไท กลุ่ม 16 กลุ่มวังน้ำเย็น กลุ่มปากน้ำ กลุ่มของนายบรรหาร กลุ่มลำปาง กลุ่มชอชราชครู ฯลฯ⁵⁶

แต่จะเห็นว่าในระยะหลังที่สส.ภายในพรรคชาติไทยเริ่มย้ายสังกัดพรรค โดยเฉพาะช่วงที่พรรคไทยรักไทยก่อตั้งขึ้นและมีบทบาทสำคัญในฐานะพรรคขนาดใหญ่ที่สร้างความนิยมจากนโยบาย และ ปัจจัยในเรื่องของกำลังทุน ทำให้กลุ่มย่อยต่างๆดังกล่าวของพรรคชาติไทยเริ่มปรับตัวและเคลื่อนย้ายสู่ฐานอำนาจใหม่ ทั้งเข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย และแยกกลุ่มออกมาตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ ทำให้จำนวนสส.ที่ได้รับการเลือกตั้งของพรรคชาติไทยลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว⁵⁷ ในขณะเดียวกันก็ยังคงมีการผนึกกลุ่มการเมืองย่อยเข้ามาร่วมด้วย เช่น กลุ่มของพล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์⁵⁸ ทำให้แม้ว่าช่วงหลังกลุ่มย่อยภายในพรรคชาติไทยจะเหลือเพียงไม่กี่กลุ่มเมื่อเทียบกับช่วงที่พรรคชาติไทยเป็นแกนนำรัฐบาล(พ.ศ.2538) คือ เหลือเพียงกลุ่มของนายบรรหารและสส.ภาคกลาง กลุ่มของพล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ และกลุ่มสส.ภาคตะวันออกเฉียง(กลุ่มเรารักชลบุรี)ของนายสนธยา คุณปลื้ม แต่การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กลุ่มย่อยภายในพรรคที่เคยแบ่งแยกออกเป็นหลายกลุ่ม หลายมุ้งมีจำนวนลดลง ในแง่ของความเป็นปึกแผ่นนั้นก็อาจทำให้พรรคชาติไทยมีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ของสถาบันการเมืองมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งในด้านของการกำหนดจุดยืน แนวคิด แนวนโยบายต่อสาธารณะ การคัดเลือกผู้สมัคร และการสร้างระเบียบแบบแผนของการควบคุมสมาชิกพรรค⁵⁹

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนของกลุ่มย่อยที่ย้ายสังกัดพรรคไปมา ก็คือ พรรคการเมืองไทยขาดจุดยืนและอุดมการณ์ในการต่อสู้ร่วมกัน ส่งผลให้สมาชิกพรรคการเมือง

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 41- 42.

⁵⁷ คูตารางที่ 5 จำนวนสส.ของพรรคชาติไทยในการเลือกตั้ง ในบทที่ 4 น.85.

⁵⁸ ดูในข่าวพรรคชาติไทย

<http://www.chartthai.or.th/index.php?option=content&task=view&id=25511&Itemid=0>

⁵⁹ บรรหาร ศิลปอาชา มองว่าการที่พรรคลดขนาดใหญ่มารวมเป็นพรรคขนาดกลางทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้นกว่าเดิม ดู นิกร จำนวน, *บริหารงานส.ไต่ล้งบรรหาร*, น.62.

ขาดสิ่งยึดเหนี่ยวต่อพรรคการเมือง ขาดความผูกพันร่วม และเมื่อพรรคการเมืองไม่ได้ให้ผลประโยชน์ตามที่คาดหวังไว้ก็ออกจากพรรคและเข้าร่วมกับพรรคอื่นที่สามารถให้ประโยชน์ที่ดีกว่า⁶⁰ ในขณะที่เดียวกันเมื่อมองกลับไปที่รากฐานจุดยืนของพรรค เช่น พรรคชาติไทยที่มีลักษณะของความอนุรักษนิยม ชาตินิยม ซึ่งในปัจจุบันอุดมการณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้ปรากฏเด่นชัด โดยเฉพาะในช่วงที่นโยบายประชานิยมครองกระแส และความเป็นปีกแผ่นของสมาชิกก็ไม่ได้ยึดมั่นในรากฐานของความเป็นอนุรักษนิยมของพรรคเช่นกัน แต่เป็นการหาความมั่นคงให้กับกลุ่มย่อยของตนเอง ที่ในแง่หนึ่งยึดโยงอยู่กับความมั่นคงของพรรคพอสมควร จนอาจกล่าวได้ว่าการเข้าร่วมและการสลายตัวออกจากพรรคการเมืองของกลุ่มย่อย เกิดจากการที่พรรคการเมืองสามารถประสานประโยชน์ทางการเมืองแก่กลุ่มย่อยของตนในระดับที่น่าพอใจหรือไม่มากกว่า

จากการพิจารณาความเป็นสถาบันของพรรคชาติไทยทั้ง 4 องค์กรประกอบ สรุปได้ว่า

1. ในด้านความสามารถในการปรับตัว(Adaptability) เป็นพรรคที่มีความโดดเด่นในด้านการปรับตัวทั้งจากสภาพแวดล้อมทางการเมือง และบทบาทหน้าที่ แต่มีความยึดติดกับพื้นที่และบทบาทของการเป็นฝ่ายรัฐบาล หรือบทบาทด้านบริหารมากกว่า

2. ในด้านความซับซ้อน(Complexity) เป็นพรรคที่มีการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่มีความเป็นทางการ คือ มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ มีคณะกรรมการบริหารพรรค มีกฎระเบียบข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ชัดเจน

3. ในด้านของความเป็นอิสระ(Autonomy) ทั้งพรรคชาติไทยที่เป็นพรรคขนาดกลางรวมทั้งพรรคขนาดใหญ่ ก็ยังคงขาดความเป็นอิสระ อันเกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ การยึดอำนาจ รัฐประหาร การแทรกแซงจากกลุ่มทุนธุรกิจ และความผันแปรทางการเมือง ซึ่งมีแนวโน้มทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่แน่นอน

4. ในด้านของความเป็นปีกแผ่น(Coherence) ยังคงประสบปัญหาในเรื่องของการควบคุมกลุ่มย่อยต่างๆภายในพรรค แม้จะมีกติกาข้อบังคับของพรรคในการควบคุม แต่ก็สามารถควบคุมได้หลังจากที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น ดังนั้นจึงเกิดความไม่แน่นอนในเรื่องขนาดของพรรค เพราะยังคงขึ้นอยู่กับการแข่งขันแย่งชิงกันระหว่างกลุ่มย่อยภายในพรรคที่อาจย้ายสังกัดพรรค ซึ่งมักเกิดขึ้นในช่วงก่อนการเลือกตั้ง

⁶⁰ สิงห์ทอง บัวชุม, การ “ล่มสลาย” ของพรรคการเมืองทั่วโลก, กรุงเทพฯ : ทองกมล 2551, น.135.

โดยสรุปการศึกษานี้พบว่าพรรคชาติไทยมีระดับความเป็นสถาบันอยู่ในระดับที่สามารถพัฒนาต่อไปเป็นสถาบันได้ (Developing Institutionalization) โดยอาจยังไม่ถึงระดับที่เรียกได้ว่ามีความเป็นสถาบัน ซึ่งอาจมีข้อจำกัดบางประการ ในการนำไปสู่ความเป็นสถาบัน ซึ่งในการศึกษานี้ได้ตั้งสมมติฐานเบื้องต้นเอาไว้ 3 ประเด็น ได้แก่

1. พรรคการเมืองไทยยังประสบปัญหาในเรื่องของการรักษาความต่อเนื่องของสถาบันการเมือง เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผล เช่น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2550 ที่บัญญัติในเรื่องของอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัย ยุบพรรคการเมือง ในกรณีที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองกระทำความผิด

2. พรรคชาติไทยยังประสบปัญหาในเรื่องของความเป็นสถาบันการเมืองเพราะยังติดอยู่ที่ตัวของแกนนำพรรค

3. บริบททางการเมืองภายหลังการปฏิรูปการเมืองในกรอบของรัฐธรรมนูญที่มีแนวโน้มไปสู่การมีระบบการเมืองแบบ 2 ชั่วโมง หรือ 2 พรรคใหญ่ และการจำกัดบทบาทของพรรคเล็กในการเลือกตั้ง เช่น การเลือกแบบบัญชีรายชื่อ ในช่วงของรัฐธรรมนูญปี 2540 ทำให้บทบาททางการเมืองของพรรคขนาดกลางอย่างพรรคชาติไทยมีบทบาททางการเมืองลดลง กลุ่มอำนาจเดิมภายใน เคลื่อนย้ายไปหาฐานอำนาจใหม่ ทำให้ส่งผลต่อเสถียรภาพโดยรวมของพรรค

จากการศึกษาพบว่า สมมติฐานประการแรก “การที่พรรคการเมืองไทยยังประสบปัญหาในเรื่องของการรักษาความต่อเนื่องของสถาบันการเมือง เนื่องมาจากปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผล”

เงื่อนไขดังกล่าวนี้ ตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2550 ในเรื่องของการ “ยุบพรรคการเมือง” ในกรณีที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองกระทำความผิด

ซึ่งในการศึกษานี้มีข้อเสนอว่า การจะพัฒนาพรรคการเมืองไปสู่ความเป็นสถาบัน หรือการสร้างระบบตัวแทนที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยเวลาในการพัฒนาให้เป็นสถาบันที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นประวัติศาสตร์ทั้งด้านดีหรือไม่ หรืออาจประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งอาจเกิดขึ้นตามบริบททางการเมือง หรือตามความสามารถของผู้นำพรรค เนื่องจากหลักการในเรื่องของความต่อเนื่อง หรืออายุของสถาบัน (Chronological age) พรรคการเมืองยังคงเป็นหลักการที่ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ตามทฤษฎีการสร้างความเป็นสถาบันการเมืองของ ฮันดิงตัน

ดังนั้นเงื่อนไขที่กรรมการบริหารพรรคกระทำความผิด จนมีผลทำให้พรรคการเมืองต้องถูกยุบผู้ศึกษามองว่าเป็นเงื่อนไข และอุปสรรคปัญหาที่ทำให้พรรคการเมืองที่อยู่ระหว่างการพัฒนาไปเป็นสถาบันการเมืองจะประสบปัญหาในการดำเนินกิจกรรมไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยผู้ศึกษามีความเห็นว่าการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งในระดับบุคคลของกรรมการบริหารพรรค หรือ

แม้แต่หัวหน้าพรรคความรับผิดชอบก็ควรอยู่ที่ตัวบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ควรขยายไปให้กรรมการบริหารคนอื่น หรือพรรคการเมืองทั้งพรรค

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรอบการมองพรรคการเมืองนั้น เป็นเรื่องจำเป็นที่ควรตระหนักด้วยว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นของสมาชิกพรรคซึ่งย่อมมีจำนวนมาก มิได้เป็นของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือเป็นของกรรมการบริหารพรรค แม้ว่าในช่วงต้นๆ ของประวัติความเป็นมาของพรรค เช่น พรรคชาติไทย คณะผู้ก่อตั้งพรรคจะมีบทบาทและอิทธิพลสูง แต่จากการศึกษาจะเห็นว่าอำนาจและอิทธิพลของคณะผู้ก่อตั้งก็จะค่อยๆเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการทางการเมือง ส่วนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลย่อมเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา แต่พรรคการเมืองควรต้องคงอยู่เพื่อรักษาความต่อเนื่องในฐานะสถาบันการเมือง

สมมติฐานข้อที่ 2 การที่มองว่าปัญหาของพรรคชาติไทยอยู่ที่การยึดติดแก่นนำของพรรค นั้น เป็นสมมติฐานที่อยู่บนฐานของการมองพรรคชาติไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านมาสู่ยุคของนักธุรกิจและนายทุนท้องถิ่น ที่ค่อนข้างสัมพันธ์กับบทบาทของผู้นำพรรค คือ นายบรรหาร ศิลปอาชา จนทำให้คนส่วนมากเข้าใจพรรคชาติไทย ในสถานภาพที่ “เป็นพรรคของบรรหาร”⁶¹ “เป็นพรรคของชาวจังหวัดสุพรรณบุรี” ประกอบกับสมมติฐานขั้นต้นที่มองว่า พรรคการเมืองที่รวมตัวกันขึ้นโดยสนับสนุนผู้นำทางการเมืองเป็นหลัก จะไม่มีความมั่นคง⁶²

จากการพิจารณาในแง่ของการถ่ายโอนอำนาจแก่นำปรากฏว่า จุดเริ่มแรกของพรรคชาติไทย เป็นพรรคที่ในระยะแรกเกิดขึ้นจากการก่อตั้งของกลุ่มชอยราชครูมาอย่างยาวนาน ก่อนที่จะมาสู่ยุคของบรรหาร ศิลปอาชา ดังนั้นในแง่นี้พรรคชาติไทยจึงไม่ใช่เป็นพรรคที่รวมตัวกันขึ้นเพื่อคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ตามที่ตั้งสมมติฐานเบื้องต้น ในทางกลับกันหากพิจารณาในด้านของประวัติศาสตร์ทางการเมือง เช่น หลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ที่มีการปฏิเสชกลุ่มทหาร โดยเฉพาะที่พรรคชาติไทยถูกมองว่าเป็นพรรคที่เกี่ยวข้องกับคณะรช. หรือ ในช่วงการปฏิรูปการเมือง ที่มีแนวโน้มที่จะปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไปสู่ระบบพรรคใหญ่ จนทำให้พรรคขนาดเล็ก และขนาดกลางหลายๆพรรคต้องล่มสลายไป หรือยุบรวมกับพรรคใหญ่ ก็ถือว่า

⁶¹ พล.อ.ประมาธ อดิเรกสาร ได้กล่าวถึงความเข้าใจดังกล่าวนี้ว่า “คนส่วนมากยังเข้าใจว่าพรรคชาติไทยเป็นพรรคที่บรรหาร เป็นผู้ก่อตั้ง” ดู ประมาธ อดิเรกสาร, UNSEEN ราชครู, (กรุงเทพฯ : แพลนพรีนติ้ง, 2547), น.2.

⁶² สิงห์ทอง บัวชุม, การ “ล่มสลาย” ของพรรคการเมืองทั่วโลก, (กรุงเทพฯ : ทองกมล, 2551), น.111.

แกนนำของพรรคคนปัจจุบัน คือ บรรหาร ศิลปอาชา เป็นแกนนำ และตัวแปรสำคัญที่ช่วยประคับประคอง ให้พรรคสามารถรักษาความต่อเนื่องทางการเมืองอยู่ได้ ซึ่งอาจถือเป็นความโดดเด่นของพรรคชาติไทยในฐานะที่เป็นพรรคที่มีความสามารถในการปรับตัวค่อนข้างสูง มากกว่าที่จะเป็นอุปสรรคปัญหา ของการดำรงความเป็นสถาบันการเมือง

ส่วนสมมติฐานข้อที่ 3 ที่ตั้งไว้ว่า บริบททางการเมืองภายหลังการปฏิรูปการเมืองในกรอบของรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มไปสู่การมีระบบการเมืองแบบ 2 ขั้ว หรือ 2 พรรคใหญ่ และการจำกัดบทบาทของพรรคเล็กในการเลือกตั้ง

เป็นสมมติฐานที่ต้องมองย้อนกลับไปรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่มีแนวโน้มว่า ระบบสถาบันการเมืองมีพัฒนาการที่จะมุ่งสู่ระบบที่ต้องการและสนับสนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งวางบนกรอบของการปฏิรูปการเมือง ในเรื่องของ “สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ ระหว่างสถาบันการเมือง”⁶³

แนวโน้มของการส่งเสริมพรรคขนาดใหญ่ในรัฐธรรมนูญปี 2540 ในที่นี้คือ การเพิ่มรูปแบบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อของพรรค ซึ่งหมายความว่า การเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทนี้เป็นการเลือกโดยนโยบายพรรคการเมือง หรือเลือกผู้นำพรรคการเมือง ในแง่หนึ่งถือเป็นแนวทางที่ดี แต่ในขณะเดียวกัน ก็ทำให้พรรคขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกพรรคจำนวนมาก มีข้อได้เปรียบกว่า เพราะใน

รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้พิจารณาให้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะพรรคการเมืองที่ได้คะแนนรวมจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของประชาชนด้วยจำนวนร้อยละ 5 ขึ้นไป จากจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงทั้งหมด จุดนี้จึงทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบ โดยเฉพาะการที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ยังมีโอกาสได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเกินเสียงที่พรรคตนเองมีอยู่ เนื่องจากจำนวนเสียงที่เลือกพรรคขนาดเล็กหากไม่ถึงร้อยละ 5 ก็เท่ากับคะแนนเสียงที่เลือกพรรคเล็กทั้งหมดถูกตัดออกไป หรือ ไม่มีความหมาย ในแง่นี้ จึงอาจถือเป็นเจตนาที่สร้าง

⁶³ การปฏิรูปการเมืองในรัฐธรรมนูญปี 2540 มีกรอบในการปฏิรูป 3 เรื่องคือ 1) สิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมของพลเมือง 2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ 3) สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ดู นรนิติ เศรษฐบุตร, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 296.

ความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้⁶⁴

แต่ทั้งนี้ ก็ต้องพิจารณาด้วยว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 ทั้งพรรคการเมืองขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ก็ได้รับการคุ้มครองที่ดีขึ้นด้วย ตัวอย่างเช่น การที่รัฐธรรมนูญทำให้ข้อจำกัดของการตั้งพรรคการเมืองสามารถทำได้ง่ายขึ้น และยังให้รัฐจัดสรรเงินทุนอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยมีมาตรการสนับสนุนพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้ง⁶⁵ เป็นต้น จึงไม่อาจสรุปได้อย่างชัดเจนว่า การปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 จะทำให้เกิดความได้เปรียบ หรือเสียเปรียบระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และเล็ก

ดังนั้น ในแง่นี้ พิจารณาได้ว่า แนวโน้มของระบบการเมืองที่นำไปสู่ระบบแบบพรรคใหญ่พรรคเดียว หรือสองพรรค ไม่ได้เกิดขึ้นแต่เพียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองเพียงเท่านั้น แต่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมทางการเมือง ประกอบกันด้วย กล่าวคือ แนวโน้มของการเป็นพรรคใหญ่พรรคเดียวโดยปัจจัยหนึ่ง เกิดจากการกระแสมหาชนที่มีต่อพรรคไทยรักไทย ที่สร้างความนิยมจากฐานทางด้านนโยบาย การใช้สื่อ และเทคโนโลยีการสื่อสารที่เป็นเครื่องมือในการเข้าถึงพรรคการเมืองโดยไม่จำเป็นต้องผ่านเครือข่ายอุปถัมภ์แบบเดิม ประกอบกับความสามารถในการดึงดูดกลุ่มย่อยอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของพรรคการเมืองต่างๆ มาเข้าร่วม ทำให้ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2548 พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งเป็นพรรคที่ได้คะแนนเสียงเกินกว่า 300 เสียง จากจำนวนทั้งหมด 500 เสียง โดยเหลือพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาเป็นฝ่ายค้านเพียง 3 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน ซึ่งเป็นแนวโน้มให้นำมาสู่ข้อถกเถียงเกี่ยวกับระบบการเมืองในลักษณะที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงพรรคเดียว สามารถเป็นพรรคที่ควบคุมอำนาจฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติได้อย่างเบ็ดเสร็จ จนอาจจะนำไปสู่ระบบที่ผูกขาดสถาบันการเมืองหรือไม่⁶⁶ ในขณะที่พรรคขนาดเล็กและขนาดกลางก็เริ่มหมดบทบาทลงเรื่อยๆ จนกระทั่ง ไม่มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งพอที่จะแข่งขันได้

⁶⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย, น. 328.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, น. 330.

⁶⁶ วีรยุทธ บุญมี, “4 ปี ระบอบทักษิณ : ก้าวสู่ระบอบเผด็จการพรรคเดียวของประเทศไทย”, ขลุ่ยกับคุณอนันท์, (กรุงเทพฯ : มติชน, 2547), น. 89-103.

กระนั้นก็ตาม หลังจากเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 แนวโน้มของการไปสู่ระบบดังกล่าว ก็เป็นไปได้ยากยิ่ง โดยเฉพาะประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองก่อนการรัฐประหาร ที่นำมาสู่แนวโน้มของการพิจารณาเรื่องของ ความต้องการแก้ปัญหาาระบบผูกขาดโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว รวมทั้งความต้องการแก้ปัญหาการทุจริตที่มาจาก การเลือกตั้ง ที่นำมาสู่การตรวจสอบโดยใช้กลไกทางศาลอย่างเข้มข้น จนนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง อย่างพรรคไทยรักไทย ที่ในแง่หนึ่ง อาจส่งผลต่อระบบพรรคการเมือง และต่อความชอบธรรมของพรรคการเมือง ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดมาจากความสัมพันธ์ในระบบตัวแทน ที่มาจากพรรคการเมืองประกอบกันด้วย