



บทที่ 7

สรุปและขอเสนอแนะ

สรุป

หลังการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 นั้น เราตั้งความหวังกันอย่างเต็มเปี่ยมที่เชื่อว่า ประชาธิปไตยที่ได้มาครั้งนั้นคงจะดำเนินไปได้เสียที หลังจากที่ถูกล้มเหลวมานาน อย่างไรก็ตามอีก 2 - 3 ปี หลังจากนั้นมันก็ล้มเหลวลงอีกครั้ง หลายคนอธิบายว่าเป็นเพราะประชาธิปไตยในขณะนั้นของเราดำเนินอยู่ในระบบหลายพรรค และรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม แต่ถ้าวัดความเห็นกันง่าย ๆ เช่นนี้ แล้วเราจะให้คำตอบอย่างไรต่อปรากฏการณ์ที่ว่า ยังมีประเทศประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอีกหลายประเทศที่เป็นระบบหลายพรรคและสามารถก่อให้เกิดรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพได้ กลุ่มประเทศในแอฟริกาและเอเชียเป็นต้น ในประเทศเหล่านี้หลังการเลือกตั้งจะไม่มีพรรคใดมีคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ตามลำพัง อย่างไรก็ตามรัฐบาลผสมที่มีขึ้นก็ปรากฏว่ามีเสถียรภาพเป็นที่น่าพอใจ ถ้าเช่นนั้นความล้มเหลวของรัฐบาลผสมของเราในขณะนั้น ก็คงจะมีเหตุผลอธิบายที่มากกว่าคำตอบที่ว่า เพราะมันเป็นรัฐบาลผสมเท่านั้นแน่ และความพยายามที่ทำมาทั้งหมดนี้ก็เพื่อตอบคำถามที่มองง่าย ๆ แต่ซ่อนความซับซ้อนเอาไว้ภายในดังกล่าวนี้นั่นคือทำไมรัฐบาลผสมในขณะนั้นล้มเหลวลง มีเหตุผลอะไรอยู่เบื้องหลังความล้มเหลวนี้ และจากประสบการณ์ครั้งนั้นได้ให้บทเรียนแก่เราเช่นใดบ้าง

การศึกษาที่กระทำมานั้น ปรากฏว่าให้คำตอบที่ชัดเจนแก่เราได้พอสมควร

1. เห็นได้ชัดว่ามีปัจจัยภายในรัฐบาลอยู่ 2 ประการ ที่ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นล้มเหลวลง

1.1 การขาดเสถียรภาพหรือความเหนียวแน่นภายในพรรคการเมืองที่มาร่วมมือกันในรัฐบาลขณะนั้น เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่บ่อนทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างรุนแรง

ปรากฏว่า ไม่ว่าจะเป็นการขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกภายในพรรค การแตกแยกกันเป็นกลุ่ม เป็นพวกภายในพรรค การที่สมาชิกมีพฤติกรรมที่ต่อต้านและทำลายมติพรรคอยู่เสมอ หรือ การที่สมาชิกมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายพรรคก็ตาม พฤติการณ์เหล่านี้เราสามารถพบเห็นได้ เสมอจากพรรคต่าง ๆ ที่มาร่วมมือกันในรัฐบาลผสมทั้งสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลผสม จตุรพรรคนั้น ดูเหมือนเสถียรภาพของมันจะถูกกระทบจากปัจจัยตัวนี้มากที่สุด เพราะการ แตกแยกกันอย่างรุนแรงภายในพรรคประชาธิปไตยได้กลายเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของรัฐบาลชุดนี้ และในที่สุดได้นำรัฐบาลไปสู่จุดจบ

เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่ของเรานั้น มักจะขาดการ ร่วมมืออย่างเป็นทางการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การจัดองค์การภายในเป็นไปอย่างหลวม ๆ ขาดระเบียบ และมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมระเบียบวินัยของสมาชิก นอกจากเหตุผลอื่น ๆ เช่น ค่านิยมในสังคมไทย การขาดการวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องโดยปราศจากการรบกวน จากภายนอกแล้ว สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองไทยตกอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ ดังกล่าว น่าจะได้แก่ การขาดความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง ในลักษณะที่กลุ่มดังกล่าวเข้ามาสนับสนุนพรรคในคานต่าง ๆ และพยายามควบคุมการดำเนินงานของพรรคให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่ตั้งไว้อย่างรับผิดชอบ จึงเป็นเรื่องที่น่าจะได้ศึกษา กันต่อไปอย่างยิ่งว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมืองของเราดังกล่าว นี้มีอยู่มากน้อยเพียงใด การขาดการสนับสนุนจากกลุ่มเหล่านี้ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ และขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจริงหรือไม่ และถ้าสมมติฐานนี้เป็นจริง เรามีดูทาง เพื่อกระตุ้นให้กลุ่มเหล่านั้นเข้ามาเป็นฐานรองรับพรรคการเมืองได้อย่างไร

1.2 ความขัดแย้งกันระหว่างพรรคการเมืองที่มาร่วมมือกันในรัฐบาลผสม ทั้งสอง ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของผลประโยชน์ ตำแหน่ง และตัวบุคคลเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยมีการขัดแย้งกันในคานนโยบายและการทำงานปะปนอยู่บ้างในสัดส่วนที่ไม่สูงนัก โดยเฉพาะรัฐบาลสหพรรคนั้น จากการแข่งขันกันของสมาชิกจากพรรคต่าง ๆ ในเรื่อง ตำแหน่ง ตัวบุคคล และการแข่งขันกันเพื่อขยายความสำคัญของพรรคตนออกไปเพื่อให้สามารถ

ต่อรองกับพรรคอื่น ๆ ได้ดีขึ้นเสมอ ๆ นี้ หลังจากไต่บันทึกเสียงภาพของรัฐบาลมาตลอด
เวลาแล้ว ในที่สุดก็ไต่บันทึกเสียงภาพไปสู่วางความยุ่งยากที่ไม่อาจประนีประนอมกันได้อีกต่อไป
จนนายกรัฐมนตรีต้องตัดสินใจยุบสภาเพื่อยุติความยุ่งยากเหล่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่า
ปัจจัยตัวนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลจตุรพรรคเลย ความจริงแล้วปัจจัยการ
แข่งขันกันระหว่างพรรคต่าง ๆ ในรัฐบาล เพื่อครอบครองอำนาจการตัดสินใจในรัฐบาล
การขัดแย้งเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือการแข่งขันเพื่อขยายความสำคัญของพรรคออกไปเหล่านี้
โดยเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคชาติไทย ได้ส่งผล
กระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลจตุรพรรคอยู่มากเช่นกัน อย่างไรก็ตาม โดยเปรียบเทียบกันแล้ว
ปัจจัยตัวนี้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลสหพรรคในสัดส่วนที่รุนแรงกว่า

2. ปัจจัยจากภายนอกรัฐบาล 2 ประการ คือ การก่อกวนและคุกคามจากการ
เคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ กับการแสดงบทบาทของพรรคฝ่ายค้าน ก็ส่งผลกระทบต่อ
เสถียรภาพของรัฐบาลในขณะนั้นอย่างน่าสนใจ อย่างไรก็ตามก็มีความแตกต่างกันอยู่บ้างระหว่าง
ผลกระทบที่ปัจจัยเหล่านี้มีต่อรัฐบาลทั้งสอง

2.1 เกี่ยวกับปัจจัยตัวแรก การพิจารณาโดยผิวเผินเกี่ยวกับปัจจัยตัวนี้อาจ
ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ไขว้เขว และนึกเพี้ยนไปจากข้อเท็จจริงได้ เป็นความจริงที่ว่า
รัฐบาลผสมสหพรรคนั้นถูกก่อกวนจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ เป็นอันมาก และเสมอ ๆ
แต่เราจะต้องไม่ลืมว่ากลุ่มต่าง ๆ ที่เคลื่อนไหวก่อกวนต่อรัฐบาลในขณะนั้น ส่วนใหญ่ก็ได้แก่
กลุ่มที่เคยเสียเปรียบทางสังคมมาก่อน เช่น กรรมกร ชาวนา ชาวไร่ หรือไม่ได้ได้แก่กลุ่ม
พลังฝ่ายประชาธิปไตยที่เติบโตขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เช่น
นักศึกษา ปัญญาชน การเคลื่อนไหวของกลุ่มเหล่านี้จึงเป็นไปเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหันมา
สนใจปัญหาของชนมากขึ้น หรือไม่ก็เป็นการกระตุ้นให้รัฐบาลสร้างความยุติธรรมขึ้นในสังคม
ปกป้องเอกราชของชาติ และประชาธิปไตย และข้อสำคัญคือการเคลื่อนไหวเหล่านี้ไม่ได้มี
จุดมุ่งหมายเพื่อล้มล้างรัฐบาล ดังนั้น การแสดงบทบาทของกลุ่มเหล่านี้แม้จะสร้างความยุ่งยาก
ให้กับรัฐบาลอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ถึงกับเป็นอันตรายหรือคุกคามต่อระบบประชาธิปไตย ผิดกับในช่วง
หลังปี 2518 ที่ปรากฏว่าพลังอนุรักษนิยมทั้งหลายซึ่งก่อนหน้านี้ชนเขาลงระยะหนึ่ง ได้ฟื้นตัว

และเข้มแข็งขึ้นมาเรื่อย ๆ พร้อม ๆ กับความเสื่อมลงของกลุ่มพลังฝ่ายก้าวหน้า เช่น นักศึกษา กรรมการ ชาวนา ชาวไร่ ในช่วงนี้การเคลื่อนไหวต่าง ๆ ของพลังฝ่ายก้าวหน้า และฝ่ายประชาธิปไตยซึ่งเคยคึกคักมาก่อนหน้านั้นจึงลดลงไปมาก จนคนทั่วไปมองเห็นว่า รัฐบาลผสมจตุรพรรคถูกกดดันจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ น้อยลงไปกว่าสมัยรัฐบาล สหพรรคมาก โดยสืบไปว่า การเคลื่อนไหวของฝ่ายอนุรักษนิยมหรือฝ่ายขวาที่ขึ้นมามีบทบาท แทนที่นั้น แม้จะเกิดขึ้นไม่บ่อยนักแต่ก็เป็นการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นอย่างเป็นขั้นเป็นตอน และมีจุดมุ่งหมายที่แน่ชัดเพื่อล้มล้างรัฐบาลในขณะนั้น ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากการเคลื่อนไหว อย่างเป็นขั้นเป็นตอนโดยการชักนำเอาจอมพลประภาส และจอมพลถนอมเข้ามาในตอนปลาย เดือนสิงหาคมและกันยายน 2519 รัฐบาลประชาธิปไตยในขณะนั้นก็ถูกล้มล้างลง ดังนั้น ข้อสังเกตผิด ๆ ที่ว่าปัจจัยเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวกดดันของกลุ่มต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อ เสถียรภาพของรัฐบาลสหพรรคมากกว่ารัฐบาลจตุรพรรค จึงไม่เป็นความจริง

2.2 การพิจารณาถึงบทบาทของพรรคฝ่ายค้านในลำดับต่อมานั้นชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยตัวนี้ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลจตุรพรรค ความแตกต่างเช่นนี้ มาจากข้อเท็จจริงที่ว่าฝ่ายค้านในปี 2518 กับ 2519 นั้น มีความเข้มแข็งที่แตกต่างกันมาก นั้นเอง การที่พรรคฝ่ายค้านในสภาปี 2518 มีคะแนนที่กำกึ่งกับฝ่ายรัฐบาลยังผลโดยตรงให้ ฝ่ายค้านสามารถแสดงบทบาทกดดันต่อรัฐบาลสหพรรคอย่างได้ผลอยู่เสมอ เมื่อประกอบกับ ความแตกแยกและเปราะบางของคะแนนสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล ก็ยิ่งทำให้บทบาทการเคลื่อนไหวของฝ่ายค้านส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างรุนแรงขึ้น จากการประสาน การเคลื่อนไหวทั้งในและนอกสภาของพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น โดยสามารถฉีกกำลังของ ฝ่ายค้านไว้ได้อย่างเหนียวแน่นกับสามารถโน้มแนวความร่วมมือจากสมาชิกฝ่ายรัฐบาลได้ จำนวนหนึ่ง แล้วขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลในตอนต้นปี 2519 นั้น ปรากฏว่าได้กดดันให้รัฐบาลต้องเข้าตาจน และต้องตัดสินใจยุบสภาไปในที่สุด ส่วนในสภา ปี 2519 ฝ่ายค้านมีความเสียเปรียบรัฐบาลเกี่ยวกับคะแนนเสียงสนับสนุนในสภาอยู่มาก ดังนั้นแม้ว่าฝ่ายรัฐบาลจะมีจุดอ่อนจากการแตกแยกระหว่างพรรคต่าง ๆ ที่มาร่วมมือกัน อยู่บ้าง ตลอดจนการแตกแยกกันอย่างรุนแรงภายในพรรคประชาธิปไตยก็ตาม แต่เนื่องจาก

รัฐบาลมีคะแนนสนับสนุนที่ท่วมท้น การแยกตัวของพรรคใดพรรคหนึ่งปรากฏว่าไม่เพียงพอที่จะทำให้รัฐบาลล่มลงไปได้ จากฐานะที่เสียเปรียบและมองไม่เห็นความหวังที่จะเป็นฝ่ายเหนือ รัฐบาลได้เช่นนี้ ทำให้บทบาทของพรรคฝ่ายค้านในช่วงนั้นทั้งภายในและภายนอกสภาถูกจำกัดตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปที่น่าสนใจก็คือ เป็นที่ประจักษ์แน่ว่าเหตุผลสำคัญที่สุดที่ทำให้รัฐบาลผสมในขณะนั้นประสบกับปัญหาการขาดเสถียรภาพอยู่ตลอดเวลา นั้นยังคงได้แก่ปัจจัยก่อกันจากภายในรัฐบาลเอง คือการขาดเสถียรภาพภายในพรรคการเมืองที่มาร่วมมือกันประการหนึ่ง และการขัดแย้งแตกแยกกันเองระหว่างพรรคการเมืองที่มาร่วมมือกันอีกประการหนึ่ง นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่เป็นตัวเร่งและมีผลกระตุ้นต่อการคงอยู่ของรัฐบาลกลับเป็นปัจจัยจากภายนอก นั่นคือ รัฐบาลผสมสหพรรคล่มลงไป เพราะถูกซ้ำเติมจากบทบาทการเคลื่อนไหวของพรรคฝ่ายค้าน ในขณะที่รัฐบาลผสมจตุรพรรคสิ้นสุดลงเพราะการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของกลุ่มทหาร

ในท้ายของตอนนี้ใคร่ขอชี้แจงว่า ผู้เขียนไม่ได้ตั้งความหวังว่าคำตอบที่ค้นพบมานี้ จะสมบูรณ์พร้อม อย่างน้อยที่สุดการวิเคราะห์ที่กระทำมานี้ ก็ยังให้ความสนใจน้อยต่อยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในขณะนั้นว่าได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในขณะนั้นอย่างไร ทั้ง ๆ เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า มีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่เคียดแค้นไม่พอใจต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในขณะนั้นที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางที่รัฐบาลก่อน ๆ เคยดำเนินมาอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพยายามเข้าไปมีสัมพันธไมตรีกับกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์มากขึ้น และลดการผูกพันกับสหรัฐอเมริกาอย่างแนบแน่นลง และเป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่าหลังจากการโค่นล้มรัฐบาลในขณะนั้นลงแล้ว รัฐบาลของนายธานินทร์ซึ่งคณะปฏิรูป ๆ ตั้งขึ้นมา และได้เข้ามาทำหน้าที่ต่อมาก็ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศไปอย่างตรงข้ามกับรัฐบาลก่อนหน้านั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและศึกษากันอย่างจริงจังต่อไปว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในขณะนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างไร จุดที่น่าสนใจก็คือ

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในขณะนั้น ได้ไปกระทบต่อผลประโยชน์ของ
กลุ่มการเมืองในขณะนั้น โดยเฉพาะกลุ่มทหารอย่างไร และผลกระทบนั้นสะท้อนกลับมา
บนทอนเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างไร

ข้อเสนอแนะเพื่อการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

ปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะเอื้ออำนวยให้การปกครองของประเทศ
ไม่ว่าจะเป็นระบอบใด สามารถก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศและประชาชนได้อย่างแท้จริง
น่าจะได้อาศัยเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งหมายถึงการมีรัฐบาลที่สามารถทำการบริหาร
ประเทศอยู่ได้เป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร การที่รัฐบาลหนึ่ง ๆ สามารถรู้ว่
ตนเองจะอยู่ในตำแหน่งได้เป็นระยะเวลาที่แน่นอนและยาวนานพอสมควรนั้น จะทำให้
รัฐบาลกล้าริเริ่มนำนโยบายใหม่มาปฏิบัติ โดยมีเวลาพอที่จะเห็นผลการดำเนินงานของ
ตนตามนโยบายนั้น ๆ เบอ์นาร์ค ลาเวงจ์ (Bernard Lavergne) กล่าวไว้ว่า

ในการจัดหาเครื่องมือเครื่องมือเพิ่มเติมและขยายกิจการของตน อุตสาหกรรมที่เล็ก
ที่สุดยังต้องใช้เวลาอยู่หลายปี เพราะฉะนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ที่คิดจะบริหาร
ประเทศโดยต้องผลัดเปลี่ยนรัฐบาลอยู่ทุก ๆ 3 หรือ 4 เดือน¹

หลัง 14 ตุลาคม 2516 จนถึง 6 ตุลาคม 2519 นั้น เรามีรัฐบาลทั้งหมด
6 ชุด แต่ที่ได้เข้ามาบริหารประเทศอย่างจริงจังมีแค่ 4 ชุด คือ รัฐบาลชั่วคราวของ
นายสัญญา ธรรมศักดิ์ 2 ชุด รัฐบาลผสมสหพรรคของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และ
รัฐบาลผสมจตุรพรรคของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ชุดแรก รัฐบาลรักษาการของ
นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด ระยะเวลาที่รัฐบาลรู้ว่ามีอยู่ 1 ปี
ปรากฏว่าสิ้นเกินไปที่จะทำให้รัฐบาลกล้าริเริ่ม หรือดำเนินนโยบายระยะยาวใด ๆ
ข้อเท็จจริงในขณะนั้นก็คือ ปัญหาสำคัญของประเทศที่จะต้องแก้ไขอย่างรีบด่วนถึงไว้เฉย ๆ

¹ เบอ์นาร์ค ลาเวงจ์, ลัทธิทั่วไปในการออกเสียงเลือกตั้ง และอำนาจของ
รัฐ. แปลโดย พงษ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ (พระนคร : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2513), หน้า 215.

ถึง 1 ปี รัฐบาลผสมอีก 2 ชุดต่อมาก็มีสภาพที่ไม่แตกต่างออกไปเท่าใดนัก จากกรณีที่เสถียรภาพของรัฐบาลถูกแขวนไว้กับปัจจัยต่าง ๆ รอบค่านที่หาความแน่นอนไม่ได้ทำให้นโยบายที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาลบางครั้งต้องถูกยกเลิก เปลี่ยนแปลง หรือไม่ก็เลื่อนออกไป สภาพที่หยุดนิ่งเช่นนี้ของรัฐบาลในขณะที่ปัญหาของประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ปรากฏว่าไม่ใช่สิ่งที่ดีหรือเป็นที่ต้องการของเรานัก นี่ชี้ให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยในช่วงนั้นสร้างความผิดหวังให้แก่เราได้มากพอสมควรอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม การหลีกเลี่ยงปัญหาปรากฏว่าทำได้ง่ายกว่าการแก้ปัญหา และเรามักจะทำอยู่บ่อย ๆ แต่จะมีประโยชน์อะไรที่เราจะเหวี่ยงเวียนแต่หลีกเลี่ยงปัญหา การขาดเสถียรภาพของรัฐบาลดังกล่าว โดยหันไปหาระบอบการปกครองที่เสถียรภาพทางการเมืองและความเข้มแข็งของรัฐบาลขึ้นอยู่กับบุคคลเพียงไม่กี่คนดังที่เป็นมา ระบบเช่นนี้อาจให้ผลดีได้จริงในระยะสั้น แต่ในระยะยาวแล้วไม่มีระบอบใดที่มีความผันผวนมากไปกว่าระบอบที่เงื่อนไขการคงอยู่ต้องผูกพันอยู่กับตัวบุคคลอีกแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นไม่ว่าจะในระยะยาวหรือระยะสั้น สิทธิและเสรีภาพของคนย่อมเป็นสิ่งที่น่าหวงแหนและมีค่าเกินกว่าจะสละให้กับการปกครองเช่นนั้นได้ จะไม่เป็นการดีกว่าหรือถ้าเราจะพยายามแสวงหาแนวทางที่จะสร้างระบอบที่คงอยู่ได้โดยหลักการของตัวมันเอง โดยไม่ต้องนำตัวบุคคลเข้าไปผูกพันไว้เป็นเงื่อนไขสำหรับความอยู่รอด และการทำงานได้ของมันอีกต่อไป อีกทั้งเป็นระบอบที่เราไม่จำเป็นต้องสละสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงอันถือเป็นสัญชาติญาณขั้นพื้นฐานของมนุษย์ให้กับมันด้วย

อย่างไรก็ตาม การจะแก้ไขสิ่งใดสิ่งหนึ่งเราต้องเริ่มต้นจากข้อผิดพลาดก่อนเสมอ การผลัดลตามแก้ปัญหาโดยไม่ได้พิจารณาข้อผิดพลาดหรือปัญหาอย่างรอบคอบเสียก่อน มักจะให้ผลร้ายมากกว่าผลดี

ก. ความผิดพลาดในอดีต

ความผิดพลาดของระบบรัฐสภาของเราในอดีตไม่ว่าจะมองย้อนหลังไปไกลถึง พ.ศ. 2475 หรือย้อนหลังไปแค่ 4 - 5 ปีที่ผ่านมานี้ก็ตาม จะเห็นได้ว่า ไม่ใช่ความผิดพลาดโดยตัวของมันเอง ระบบดังกล่าวนี้ยังคงมีความดีอยู่ในตัวเองเสมอ ดังจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าโดยเนื้อแท้การปกครองจะแปรเปลี่ยนไปเป็นระบบใดก็ตาม ผู้ปกครองไทยก็มักจะยังคงจัดรูปการปกครองให้้องสถาบันรัฐสภานี้ในรูปใดรูปหนึ่งไว้เสมอ ความผิดพลาดของระบบรัฐสภาของเราเท่าที่ผ่านมา นั้น อยู่ตรงที่เรามีสถาบันนี้ในลักษณะที่อ่อนแอ และแตกแยกกันเกินไปมากกว่า ในระบอบรัฐสภานั้นรัฐสภาย่อมมีอำนาจสูงสุดเพราะเป็นที่มาและแสดงออกซึ่งเจตจำนงทั่วไปของประชาชน แต่สำหรับระบบหลายพรรคหรือไม่มีพรรคนี้ การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นยอมทำให้เรามีได้แต่รัฐสภาที่มีแต่ความแตกแยกและอ่อนแอ เท่านั้น และในสภาพเช่นนี้สิ่งทีอ่อนแอไปกว่ารัฐสภาคือรัฐบาล เพราะรัฐบาลต้องมาจากรัฐสภา และรัฐสภาที่อ่อนแอนี้ก็ให้กำเนิดได้แต่ฝ่ายบริหารที่อ่อนแอเท่านั้น

ในปี 2518, 2519 นั้นเรามีการปกครองในระบอบรัฐสภาเต็มรูปแบบนั่นคือฝ่ายบริหารต้องมาจากและรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เราพบความจริงว่าการปล่อยให้สถาบันรัฐสภาที่มีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร ในสภาพที่สถาบันรัฐสภาเองก็ไม่ได้มีการพัฒนาให้มีความเข้มแข็งมาก่อน และมีแต่ความแตกแยกเช่นนั้น ผลอันเดียวที่เกิดขึ้นก็คือ ฝ่ายบริหารถูกครอบงำและรับเอาความอ่อนแอจากสถาบันรัฐสภาเข้าไปอย่างครบถ้วนเท่านั้น รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่อ่อนแอ และขาดอำนาจการตัดสินใจที่อิสระ เช่นนี้ย่อมมีสภาพไม่ผิดอะไรกับลูกไล่ของสภา หรือไม่ก็เป็นเครื่องเล่นของสถานการณ์กักคั่นรอบค่าน ดังนั้นอย่างชัดแจ้งที่สุดความผิดของเราก็คือ การปล่อยให้สถาบันหนึ่งซึ่งไม่ได้รับการพัฒนามาก่อน และเคยชินกับการอยู่ในฐานะรองจากฝ่ายบริหารมาตลอด มารับผิดชอบต่อความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารโดยตรงนั่นเอง

ปัญหาที่จะต้องขบคิดต่อไปก็คือ ความอ่อนแอและแตกแยกของสภานี้เป็นผลมาจากอะไร การทราบถึงสมุฏฐานของปัญหาช่วยทำให้แก้ปัญหาเกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก ความจริงแล้วปัญหาความล้มเหลวของสถาบันสภานี้ ได้มีการพูดถึงกันมานานแล้ว กระทบล ทองธรรมชาติ ซึ่งให้เห็นว่าความล้มเหลวนี้เป็นผลมาจากปัจจัย 2 ประการ คือ (1) ความประสงค์ของคณะข้าราชการที่มีอิทธิพลอยู่ที่ต้องการปกครองประเทศโดยไม่ต้องถูกควบคุมและตรวจสอบอย่างเข้มแข็งจากสภาผู้แทน และ (2) ความไม่สามารถของสมาชิกสภาผู้แทนที่จะรวมตัวกันเป็นปึกแผ่นในสภา โดยมีพลังภายนอกสภาเป็นพลังสนับสนุนอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน¹ นั่นคือการขาดพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งนั่นเอง พงเพ็ญ ศกุนตาภัย ตั้งข้อสังเกตว่า ความอ่อนแอของรัฐสภาไทยเป็นผลมาจากการที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับจำกัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารในลักษณะที่ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างกว้างขวาง² ซึ่งก็เป็นการชี้ให้เห็นความประสงค์ของคณะผู้ปกครองที่ต้องการอยู่ในศูนย์กลางการควบคุมจากสภาผู้แทนตามที่ กระทบลชี้ให้เห็นนั่นเอง ปัจจัยทั้งสองตัวนี้มีความเกี่ยวพันกันอยู่มาก กล่าวคือ เมื่อคณะผู้ปกครองต้องการปลอดจากการควบคุมจากสภาผู้แทนโดยตรง และพยายามจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ กับอำนาจบริหาร โดยให้อำนาจบริหารเป็นฝ่ายครอบงำอยู่เช่นนั้น โอกาสที่ระบบพรรคการเมืองจะได้รับการพัฒนาเพื่อเป็นพื้นฐานรองรับรัฐสภาที่เข้มแข็งก็ไม่เกิดขึ้น ปัญหาความล้มเหลวของระบบรัฐสภาในช่วงปี 2518 - 2519 ที่ผ่านมาก็ไม่ได้แตกต่างไปจากนี้ นั่นคือ การที่เราขาดสถาบันและกระบวนการในการเลือกตั้งที่สามารถก่อให้เกิดรัฐสภาที่เข้มแข็งและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในช่วงดังกล่าวนี้เรามีระบบพรรคที่แตกแยกและอ่อนแอ กระบวนการเลือกตั้ง

¹ กระทบล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า (จ) (ฉ).

² พงเพ็ญ ศกุนตาภัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 7.

ที่กำหนดให้มีขึ้นในระบบพรรคที่อ่อนแอเช่นนี้ก็อ่อนแอไปด้วย แล้วรัฐสภาที่เป็นผลผลิตของการเลือกตั้งโดยตรงจะมีความเข้มแข็งได้อย่างไร ปัญหาต่าง ๆ มันเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่อยู่เช่นนี้ โดยเริ่มต้นจากระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอ แล้วจบลงด้วยความล้มเหลวของฝ่ายบริหาร การพัฒนาความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารในระบบนี้จึงหลีกเลี่ยงการพัฒนา ระบบพรรคการเมืองเสียก่อนไม่ได้

ระบบพรรคของเราในขณะนั้นมีความอ่อนแอจากการที่มีมากพรรคเกินไป และแต่ละพรรคก็มีสภาพที่ไม่ไกลไปกว่ากลุ่มหรือก๊กทางการเมืองเท่าใดนัก ในสภาพเช่นนี้เราจะคาดหวังให้เจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนได้รับการถ่ายทอดออกมาอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อนได้อย่างไร จะเห็นได้ว่าความล้มเหลวของพรรคการเมืองไทยเป็นผลโดยตรงมาจากการขาดการพัฒนาสถาบันนี้มาแต่อดีต ดังจะสังเกตได้ว่า ในขณะที่สถาบันรัฐสภาได้รับการยอมรับเป็นอย่างดีจากประชาชนในฐานะที่เป็นองค์กร แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนและเป็นที่มาของอำนาจสูงสุด แต่สำหรับพรรคการเมืองซึ่งเป็นรากฐานของรัฐสภานั้น การขยายตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นไปอย่างเชื่องช้า ทำให้ประชาชนมองเห็นว่าโครงสร้างทางการเมืองง่าย ๆ แค่มีกการเลือกตั้ง มีรัฐสภา ก็เป็นการพอเพียงต่อการตอบสนองความต้องการแล้ว ค่านิยมในแนวเดียวกับรัฐสภาจึงไม่เกิดขึ้นกับพรรคการเมืองด้วย

พรรคการเมืองไทยปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 2489 โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ในตอนนั้นเมื่อพรรคการเมืองเกิดขึ้น 11 พรรค แต่มีอายุได้แค่ปีเดียวก็มีรัฐประหารเกิดขึ้น และพรรคการเมืองก็ถูกยุบเลิกไป ปี 2498 จึงมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกมา มีพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัตินี้รวม 30 พรรค และถูกยุบเลิกไปอีก จากการรัฐประหารครั้งที่ 2 ของจอมพลสฤษดิ์ ในปี 2501 พรรคการเมืองมาเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่ 2 พ.ศ. 2511 ครั้งนี้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้น 17 พรรค แต่พอถึงปี 2514 จอมพลถนอมก็ทำรัฐประหารตัวเองยกเลิกพรรคการเมืองไปอีก พรรคการเมืองมาถึงยุค

เพื่อผูกครั้งก็เมื่อมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับที่สามออกมาเมื่อปี 2517 คราวนี้ พรรคการเมืองเกิดขึ้นมากมายที่สุดถึง 56 พรรค แต่อีกสองปีต่อมาพรรคการเมืองก็ถูกยุบเลิกไปอีกเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 วิวัฒนาการแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ เช่นนี้ ทำให้พรรคการเมืองไทยไม่อาจหยั่งรากลึก และมีความเข้มแข็งได้

ข. ข้อเสนอเพื่อการสร้างเสถียรภาพและอำนาจให้กับรัฐบาล

ความจริงแล้วการเสริมสร้างอำนาจและความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลในระบบเบ็ดเตล็ดการนั้นไม่ใช่เรื่องยาก แต่ระบบซึ่งโชคชะตาของประเทศต้องแขวนอยู่กับการตัดสินใจของคนเพียงไม่กี่คนหรือบางทีคนเดียวเช่นว่านี้ ก็นับว่าเป็นระบบที่อันตรายเกินไป ดังนั้นทางออกก็คือจากข้อผิดพลาดข้างต้นนั้นเราอาจจะต้องค้นหาวิธีการบางอย่างที่ยังคงรูปแบบและความคิงามของระบอบประชาธิปไตยเอาไว้อย่างครบถ้วน และในขณะที่เดียวกันก็ต้องเป็นระบบที่สามารถทำงานได้ควย การปฏิรูปเช่นว่านี้อาจต้องใช้เวลาบ้าง แต่ถาเราไม่เริ่มต้นเสียแต่บัดนี้ผลสำเร็จจะเกิดขึ้นเมื่อใด อย่างไรก็ตามก็ปัญหาของเรานั้นดังกล่าวดำแล้วก็คือการมีฝ่ายบริหารที่อ่อนแอ การหาทางออกนี้จึงอาจทำได้สองทางควยกันคือ อาจจะต้องเลือกเอาระหว่างการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจเสียใหม่ แต่ก็ยังคงเป็นประชาธิปไตยอยู่ แต่เราจะข้ามพ้นปัญหาการผูกพันอำนาจบริหารไว้กับอำนาจนิติบัญญัติอย่างแนบแน่นต่อไปหรือไม่ก็ยังคงให้อำนาจบริหารผูกพันอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติต่อไป แต่เราหันไปสร้างรากฐานของอำนาจบริหาร คืออำนาจนิติบัญญัติให้เข้มแข็ง ซึ่งวิธีที่เหมาะสมและได้ผลดีที่สุดก็คือ การพัฒนาระบบพรรคการเมือง

1. การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจทางการเมืองใหม่ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะยังคงรักษาหลักการสำคัญ ๆ ของประชาธิปไตยเอาไว้อย่างครบถ้วน แต่สำหรับโครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ โดยไม่ให้ฝ่ายบริหารต้องเข้าไปผูกพันอย่างแนบแน่นกับฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนเดิม โดยวิธีการ เช่นนี้อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารก็จะแยกออกจากกันพอสมควร หรือไม่ก็มีอำนาจพอที่จะสร้างดุลย์กันและกันได้เป็นอย่างดี ซึ่งวิธีการหนึ่งที่นักวิชาการทาง

รัฐศาสตร์หลายท่านเสนอก็คือ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง¹

การจัดรูปการปกครองในระบบรัฐสภา ที่ให้อำนาจอยู่เพียงสายเดียว คือ อำนาจนิติบัญญัติ แล้วฝ่ายบริหารมาแยกเป็นองค์กรอิสระภายหลัง ดังที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นั้น ระบบเช่นนี้จะดำเนินไปได้ก็ต่อเมื่อมีระบบพรรคการเมืองที่มีพรรคใหญ่ ๆ ไม่กี่พรรค และในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ สามารถก่อให้เกิดพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา ในสภาพเช่นนี้อำนาจทั้งสอง คือ นิติบัญญัติและบริหารก็จะผูกคานวกรเข้าด้วยกัน และใช้โดย พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากนั้น การจัดรูปความสัมพันธ์ที่ให้อำนาจบริหารมีที่มา และขึ้นกับอำนาจนิติบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีข้อเสียหายแต่อย่างใด แต่สำหรับระบบมากพรรค ของเราอย่างในปี 2518, 2519 ซึ่งก่อให้เกิดฝ่ายนิติบัญญัติที่แตกแยกและอ่อนแอ นั้น การจัดรูปความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในลักษณะข้างต้น ปรากฏว่า นำไปสู่การมีฝ่ายบริหารที่อ่อนแอและถูกรบอบงำโดยสภาใต้ง่าย

โดยการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนี้ อำนาจจะแยกออกเป็นสองสายและมี อิสระต่อกันพอสมควร แต่ก็มีที่มาเหมือนกันคือจากประชาชน เมื่ออำนาจทั้งสองมีฐานะและ ความสำคัญที่เท่าเทียมกันเช่นนี้ การแบ่งโครงสร้างอำนาจใหม่ดังกล่าวก็จะต้องมีการกำหนด ขอบเขตอำนาจของแต่ละฝ่ายเสียใหม่ ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องลดบทบาทจากการที่เป็นผู้แสดง ออกซึ่งเจตจำนงและอำนาจสูงสุดของปวงชนแต่เพียงผู้เดียวดังแต่ก่อน มาเป็นเพียงผู้ควบคุม การใช้อำนาจสูงสุดเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า โดยวิธีใหม่นี้ฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่เพียง ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้อยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด และไม่ใฝ่ฝ่าย บริหารใช้อำนาจไปในทางบ่อนทำลายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น แต่การริเริ่ม สิ่งต่าง ๆ จะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากขึ้น

¹ นักวิชาการเหล่านี้ก็เช่น พงพิณ ศกุนตาทัย โปรดคุ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22 - 33 และกมล สมวิเชียร, พัฒนาการเมืองไทย. (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคม สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 45 - 50.

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการแยกระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ออกจากกันอย่างเห็นได้ชัดเช่นนี้ แต่การแยกนี้ก็ยังไม่เด็ดขาดเหมือนในระบอบประธานาธิบดี ขอบบพร่องสำคัญของระบอบประธานาธิบดีก็คือ การขาดความยืดหยุ่นระหว่างสองอำนาจ ดังกล่าว ดังนั้นบางครั้งเมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้นอย่างรุนแรงระหว่างอำนาจทั้งสอง ซึ่งต่างยิ่งใหญ่และเป็นอิสระต่อกันนั้น อาจทำให้การปกครองต้องซงกกลงได้ ซึ่งโอกาสที่เสี่ยง ข้างมากในรัฐสภาจะเป็นคนละฝ่ายกับประธานาธิบดีเช่นว่านี้ เกิดขึ้นได้ไม่ยากนักในระบบ ที่ให้อำนาจทั้งสองต่างมาจากประชาชน และแยกเป็นอิสระต่อกัน เช่นนั้น ในระบบ การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนี้จะยังคงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสองในระบบ รัฐสภา ซึ่งมีความยืดหยุ่นดีกว่าอยู่ต่อไป นั่นคือสภาผู้แทนยังมีสิทธิตั้งกระทู้ถามและขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารก็ยังมีสิทธิยุบสภาอยู่เช่นเดิม แต่เนื่องจากระบบใหม่อำนาจบริหารไม่ได้ออกกว่าอำนาจนิติบัญญัติอีกต่อไป เพราะต่างมีที่มาจากประชาชนโดยตรง ดังนั้น ระเบียบการใช้สิทธิต่าง ๆ โดยเฉพาะอภิสิทธิ์ที่จะยังผลให้อีกฝ่ายหนึ่งพ้นหน้าที่ไป จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ ในระบบรัฐสภาแบบคลาสสิกนั้น เมื่อสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้นหมายความว่ารัฐบาลจะต้องพ้นหน้าที่ไปแต่สภาจะยังอยู่ต่อไป แต่เมื่อใดที่รัฐบาลยุบสภาเมื่อนั้นทั้งรัฐบาลและสภาจะต้องสลายตัวไปพร้อม ๆ กัน ในระบบใหม่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบการใช้สิทธินี้เสียใหม่ โดยเมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อภิสิทธิ์ให้อีกฝ่ายหนึ่งพ้นหน้าที่ไป ฝ่ายผู้ใช้อภิสิทธิ์ดังกล่าวก็จะต้องพ้นหน้าที่ไปด้วย โดยหลักการเช่นนี้จะทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างมีความยับยั้ง และประนีประนอมกันมากขึ้น ระบอบการปกครองก็จะคงอยู่ได้

2: การสร้างพลังให้กับระบบรัฐสภาโดยการเสริมสร้างระบบพรรคการเมือง

ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) ชี้ให้เห็นว่าเสถียรภาพทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อระบบการเมืองสามารถระดม (mobilize) ประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน และมีประสิทธิภาพเท่านั้น และเครื่องมือที่ดีที่สุดในการระดมประชาชนเช่นว่านี้ก็คือพรรคการเมือง ดังนั้น ระบบพรรคการเมืองที่มีคุณค่า และเป็นที่ต้องการก็คือระบบพรรคที่สามารถ (1) ขยายการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ออกไปให้ทั่วระบบ (2) จัดช่องทางให้กลุ่มใหม่ ๆ ทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยไม่เป็นการทำลายระบบ¹

พิจารณาตามแนวคิดกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าในระยะยาวระบบสองพรรค (two - party system) และระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (dominant - party system) จะเป็นระบบพรรคที่ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองได้ดีกว่าระบบพรรคเดียว (one - party system) หรือระบบหลายพรรค (multi - party system) เพราะสองระบบแรกจะสามารถระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ดีกว่า ความมีเสถียรภาพทางการเมืองของระบบพรรคเดียวนั้น เกิดมาจากการก่อกำเนิดของพรรคมากกว่าจะเป็นผลมาจากคุณลักษณะของพรรคโดยตรง เพราะวาระบบพรรคเดียวนั้นมักเกิดขึ้นจากขบวนการปฏิวัติ หรือขบวนการกบฏชาติ ซึ่งสามารถระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ดีในช่วงนั้น อย่างไรก็ตามแนวคิดกล่าวนี้โดยตัวของมันเองแล้วมีช่องทางในการคุกคามกลุ่มทางสังคมใหม่ ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยกว่าระบบอื่น ๆ ส่วนในระบบสองพรรคนั้น พรรคใหญ่ทั้งสองมีผลไคล่เสียโดยตรงต่อการระดมและรวบรวมแรงสนับสนุนจากประชาชน จึงมีแรงจูงใจสูงต่อการระดมประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านพรรคของตน ในระบบพรรคเด่นพรรคเดียวก็นั้น ผู้นำพรรคเด่นก็มีสิ่งจูงใจโดยตรงที่จะแข่งขันกับพรรคเล็กอื่น ๆ เพื่อคงฐานะที่เหนือกว่าของตนเอาไว้ แต่ในระบบหลายพรรคการแข่งขันกันเพื่อระดมประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองจะลดความสำคัญลง เพราะพรรคต่าง ๆ มักมีรากฐานอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น และยิ่งกลุ่มเหล่านี้มีมากเท่าใดการระดมมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเป็นก้อนก็ยิ่งเป็นไปได้ยากขึ้นเท่านั้น มักจะมีแนวโน้มไปในลักษณะที่ว่า การคุกคามกลุ่มสังคมใหม่ ๆ เข้ามาในระบบมักต้องการพรรคใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นมาอีก

¹ Huntington, Political Order in Changing Societies, P. 412.

ประสบการณ์ประชาธิปไตยเต็มรูปครั้งสุดท้ายในปี 2518, 2519 ของเรา
 ชี้ให้เห็นความล้มเหลวของระบบหลายพรรคได้อย่างชัดเจนที่สุด ระบบดังกล่าวทำให้การ
 ระดมประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นไปได้ยาก กระจุกกระจาย รัฐสภาจึง
 อ่อนแอและแตกแยก เพราะเป็นที่รวมของพรรคเล็ก ๆ เป็นจำนวนมาก รัฐบาลผสมที่เกิด
 จากการรวมพรรคการเมืองหลายพรรคจึงมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพที่ไม่มั่นคงอยู่ตลอดเวลา
 จะเห็นได้ว่าปัญหาที่เรากำลังพูดถึงเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองก็คือ การมีพรรคการเมือง
 มากเกินไป และจำเป็นต้องลดลง การมีพรรคการเมืองน้อยลงจะทำให้สภาผู้แทนสามารถ
 แสดงเจตจำนง และความต้องการของประชาชนออกมาได้อย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อนดีขึ้น
 และปัญหาความยุ่งยากของฝ่ายบริหารก็จะลดลงไปได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมาย
 ของเราอยู่ที่การมีระบบพรรคที่มีพรรคใหญ่ ๆ เพียง 2 พรรค ซึ่งจะทำให้ประชาชนมี
 โอกาสเลือกนโยบายที่แตกต่างกันที่สองพรรคใหญ่เสนอมานี้ และจะทำให้พรรคหนึ่งในสอง
 พรรคนี้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลโดยอาศัยเสียงสนับสนุนของตนเองได้ และสามารถบริหาร
 ประเทศไปได้โดยราบรื่นดังที่ปรากฏในอังกฤษ หรือไม่ก็เป็นระบบหลายพรรคที่มีพรรคใหญ่
 พรรคหนึ่งสามารถเอาชนะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลได้ตามลำพัง เช่นที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่น
 หรืออินเดีย สำหรับวิธีการที่ใช้เพื่อลดจำนวนพรรคการเมืองและสร้างความเข้มแข็งให้กับ
 ระบบพรรคนี้อาจมีด้วยกัน 2 วิธี คือ

1. การเข้ามาตราทางกฎหมายและการเลือกตั้ง ซึ่งมีหลายวิธี ดังนี้

1) วิธีที่ง่ายที่สุด ประหยัดเวลาที่สุด แต่ในทางปฏิบัติอาจเป็นวิธีที่ทำได้ยาก
 ที่สุดเช่นกัน ก็คือการกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนเลยว่าพรรคการเมืองจะมีได้
 ไม่เกิน 2 หรือ 3 พรรค การบังคับเช่นนี้จะยังผลให้พรรคต่าง ๆ จำเป็นต้องรวมตัวกัน
 เป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลพรรคฝ่ายค้าน หรือไม่ก็เป็นพรรคฝ่ายขวา ฝ่ายกลาง หรือฝ่ายซ้าย
 เป็นต้น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติความคิดเช่นนี้อาจถูกคัดค้านอยู่มาก เพราะเป็นการจำกัด
 สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเกินไป และการรวมตัวกันโดยไม่สมัครใจอาจนำไป
 สู่อุบัติเหตุการขัดแย้งภายในพรรคได้ง่ายอีกด้วย

2) ออกกฎหมายบังคับให้พรรคการเมืองที่มีนโยบายพื้นฐานคล้ายคลึงกัน รวมเป็นพรรคพันธมิตรเสีย วิธีนี้ก็เช่นเดียวกับวิธีแรกคือเป็นการบังคับกันมากเกินไป และคงจะต้องมาเสียเวลาและยุ่งยากอยู่กับการศึกษาความนโยบายของแต่ละพรรคว่าแตกต่างหรือคล้ายคลึงกันอย่างไรอีกไม่น้อย

3) กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองหรือพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ให้พรรคการเมืองที่จะขอจดทะเบียนจัดตั้งจำเป็นต้องมีสมาชิกเริ่มเป็นจำนวนที่มากพอสมควร ตลอดจนในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหนึ่ง ๆ พรรคจะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของตนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งที่พึงมีได้ทั้งหมดในการเลือกตั้งด้วย โดยวิธีนี้อาจลดจำนวนพรรคการเมืองลงไปได้มาก โดยเฉพาะพรรคเล็ก ๆ และหลังจากผลการเลือกตั้งปรากฏออกมาแล้วหากอาจหาทางลดพรรคการเมืองลงไปได้อีก โดยการกำหนดให้พรรคที่สมาชิกไม่ได้รับการเลือกตั้งเลย หรือได้รับการเลือกตั้งไม่ถึงจำนวนที่กำหนดไว้ก็ให้ยุบเลิกพรรคไปและนำที่นั่งไปผนวกกับพรรคอื่น ๆ ต่อไป วิธีการเช่นนี้ใช้ได้ผลมาแล้วในประเทศเยอรมันตะวันตก จากการกำหนดให้พรรคที่ได้รับที่นั่งในสภาล่างต่ำกว่า 3 ที่นั่ง โดยการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว และร้อยละ 5 ในการเลือกตั้งแบบเฉลี่ยตามส่วนคะแนนเสียงให้ยุบไปรวมกับพรรคอื่น ๆ พรรคการเมืองได้ลดลงจาก 12 พรรค เหลือเพียง 4 พรรคใหญ่ ๆ เท่านั้น

4) นักวิชาการบางท่านยืนยันว่า โดยการไ้ระบบการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากรอบเดียวที่แน่นอนกัน แต่คะแนนเดียวก็ถือว่าชนะนั้น สามารถลดจำนวนพรรคการเมืองได้ตามมีการกำหนดให้มีเขตเลือกตั้งที่ใหญ่พอสมควร และใช้วิธีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้¹ กล่าวคือ ผู้เลือกตั้งจะต้องลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อหนึ่ง ๆ เพียงบัญชีเดียว โดยจะเปลี่ยนแปลงบัญชีรายชื่อนั้นไม่ได้ โดยวิธีนี้ในระยะยาวจะทำให้กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งกลุ่มเล็ก ๆ ต้องถอนตัวออกไป

¹ พงเพ็ญ ศกุนตาทักษิ, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, หน้า 49 - 50.

หรือไม่กี่ต้องยุบตัวเองไปรวมกับกลุ่มใหญ่ ๆ เนื่องจากไม่อาจต่อสู้กับกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ทั้งในแง่กำลังคน กำลังเงิน และชื่อเสียงของกลุ่ม ในที่สุดก็จะเหลือพรรคใหญ่ ๆ แข่งขันกันเพียงไม่กี่พรรค และการกำหนดให้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเช่นนี้ จะทำให้สมาชิกแต่ละคนที่ได้รับการเลือกตั้งไม่อาจทำตนเป็นอิสระจากกลุ่มหรือพรรคของตนได้อีกต่อไป เพราะทุกคนจะตระหนักว่าการได้รับเลือกตั้งของตนนั้นไม่ใช่เพราะความสามารถหรือคุณสมบัติส่วนตัวของตนอีกต่อไป แต่เป็นเพราะชื่อเสียงและนโยบายตลอดจนคะแนนนิยมของกลุ่มมากกว่า ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวนี้จึงสามารถสร้างระบบพรรคการเมืองที่มีพรรคใหญ่ ๆ จำนวนไม่มากนัก และสมาชิกพรรคมีระเบียบวินัยได้ไม่ยาก

5) การกำหนดให้ผู้ที่ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อม วิธีการที่ให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมกล่าวคือ มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะทำให้พรรคต่าง ๆ มีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะให้สมาชิกของตนได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังนั้นพรรคต่าง ๆ ที่มีนโยบายที่ใกล้เคียงกันก็จะพยายามผนึกกำลังกันเพื่อเอาชนะในการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามวิธีนี้เราใช้มาแล้ว 2 ครั้งคือ ในช่วงปี 2518 และ 2519 ซึ่งก็ปรากฏว่าไม่ค่อยจะได้ผลในทางช่วยลดจำนวนพรรคการเมืองมากนัก เพราะยังมีอีกหลายพรรคที่ไม่ได้มุ่งหวังให้คนของตนเป็นนายกรัฐมนตรี แต่มุ่งหวังเพียงจะเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคอื่น ๆ เท่านั้น ซึ่งการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งนั้นทำให้พรรคเหล่านี้มีช่องทางในการต่อรองผลประโยชน์ได้ดีกว่าการไปรวมผนึกกำลังเสียตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้ง สำหรับวิธีที่ได้ผลกว่าก็คือการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง โดยวิธีการเช่นนี้จะปรากฏว่าพรรคเล็ก ๆ หมดโอกาสได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง จึงทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีนโยบายพื้นฐานคล้ายคลึงกันล้มความแตกต่างในนโยบายปลีกย่อย แล้วหันมาทำความตกลงกันเรื่องตัวบุคคลที่พวกตนจะสนับสนุนร่วมกันให้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้จำนวนพรรคการเมืองก็จะลดลงไปได้

2. การปล่อยให้เวลาเป็นตัวเลขจำนวนพรรคการเมืองและสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคและระบบพรรคเอง มาตรการทางกฎหมายและการเลือกตั้งดังกล่าวมาข้างต้นนั้น เราต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่าอาจจะให้ผลได้บ้าง แต่ไม่ใช่ผลที่สมบูรณ์ เพราะโดยมาตรการดังกล่าวจำนวนพรรคการเมืองอาจจะลดลงไปได้จริง โดยมีพรรคเล็ก ๆ เข้าไปรวมอยู่กับพรรคใหญ่ ๆ แต่ปรากฏการณ์เช่นนั้นจะแตกต่างอะไรกับการมีมากพรรค เพราะถ้าหากมีพรรคจำนวนน้อยลงจริง แต่ภายในแต่ละพรรคนั้นมีสภาพไม่แตกต่างไปจากการมีพรรคย่อย ๆ จำนวนมากมารวมกันอยู่อย่างไม่ค่อยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนัก ดังนั้นวิธีการอีกวิธีหนึ่งก็คือการปล่อยให้กระบวนการเติบโตของพรรคดำเนินไปเองตามขั้นตอนของมันโดยไม่หยุดชงัก ซึ่งความจริงแล้วพรรคการเมืองของเราในระหว่างปี 2518, 2519 โดยเฉพาะหลังการเลือกตั้ง 4 เมษายน 2519 นั้น เห็นได้ชัดว่ากำลังมีวิวัฒนาการไปในแนวทางที่ดีขึ้น หลังการเลือกตั้งครั้งนั้นปรากฏว่า มีพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งลดลงจาก 22 พรรคในการเลือกตั้งครั้งก่อนเหลือเพียง 19 พรรค และโดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวโน้มการสนับสนุนของประชาชนรวมกันอยู่ในพรรคใหญ่ ๆ เพียง 4 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคธรรมสังคมเท่านั้น ปรากฏว่า ทั้ง 4 พรรคนี้อาจครอบคลุมที่นั่งในสภาารวมกันถึง 243 ที่นั่งหรือร้อยละ 85 ของที่นั่งทั้งหมด ในขณะที่ในสภาปี 2518 นั้น 4 พรรคใหญ่ที่สุดครอบคลุมที่นั่งรวมกันแค่ 164 ที่นั่ง หรือร้อยละ 61 ของที่นั่งทั้งหมดเท่านั้น แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ชี้ให้เราเห็นว่าระบบพรรคการเมืองในขณะนั้นของเราเริ่มเข้ารูปเข้ารอยบ้างแล้ว โดยเชื่อว่าถ้าปล่อยให้มันดำเนินไปเรื่อย ๆ โดยไม่หยุดชงักแล้ว ในที่สุดก็จะมีเพียงพรรคใหญ่ ๆไม่กี่พรรคแข่งขันกัน โดยพรรคเล็ก ๆ จะค่อย ๆ หมดไปเพราะประชาชนไม่ให้การสนับสนุน อย่างไรก็ตาม โอกาสเช่นนั้นผ่านไปแล้วโดยไม่รู้ว่าจะกลับมาอีกเมื่อไร และการที่จะให้วิธีการดังกล่าวได้ผลนั้นอาจต้องใช้เวลาพอสมควร ดังนั้นวิธีการที่เหมาะสมคือการใช้มาตรการทางกฎหมายและการเลือกตั้งดังได้เสนอมานี้ ความคู่ไปกับการปล่อยให้กระบวนการเติบโตของพรรคและระบบพรรคดำเนินไปโดยไม่หยุดชงักจากการรัฐประหารอีกดังในอดีตโดยวิธีการ เช่นนี้พรรคและระบบพรรคก็ย่อมมีโอกาสที่จะเข้มแข็งและก่อให้เกิดผลดีแก่การปกครองได้ไม่ยาก

จะเห็นได้ว่าเท่าที่เสนอมานี้ส่วนใหญ่เราเข้าไปจับต้องแต่เฉพาะปัญหาทางค่าน
 โครงสร้างเท่านั้น ว่าควรวางรูปประชาธิปไตยแบบใด ควรมีสถาบันการเมืองต่าง ๆ ใน
 ลักษณะใด จึงจะทำให้ประชาธิปไตยของเราดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ
 อย่างไม่ก็ตามข้อเสนอดังกล่าวนี้ ยังลืมข้อเท็จจริงประการหนึ่งนั่นคือ สภาพทั่วไปของสังคม
 โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นวิถีชีวิตและวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนว่าจะสามารถรับ
 โครงสร้างต่าง ๆ ที่วางไว้นั้นได้หรือไม่ เราจะต้องตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงแต่เฉพาะ
 โครงสร้างนั้นย่อมไม่อาจประสบผลสำเร็จได้เลย ถ้าวิถีชีวิตและวัฒนธรรมทางการเมือง
 ของประชาชนไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ เพราะวัฒนธรรมทางการเมือง
 หมายถึง "แบบแผนของทัศนคติ และความรู้สึกของบุคคลต่อการเมืองเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรม
 ทางการเมืองของบุคคลนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองครอบคลุมไปถึงความรอบรู้ทางการเมือง
 ตลอดจนความรู้สึกพึงพอใจในสถาบันหรือระบบการเมืองนั้น ๆ" ¹ พรรคการเมืองของ
 เราเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของกรณีนี้ การมีโครงสร้างและรูปแบบของพรรคการเมืองแบบ
 ตะวันตกไม่ช่วยให้พรรคการเมืองของเราสามารถแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้อย่างมีคุณค่า
 แต่อย่างใดในเมื่อเนื้อหา คือ ส่วนที่เป็นพฤติกรรมของสมาชิกพรรคยังห่างไกลจากที่ปรากฏ
 ในพรรคการเมืองตะวันตกอยู่มาก ประชาธิปไตยก็เช่นกันไม่ว่าจะวางโครงสร้างเอาไว้
 สวยงามเพียงใดก็ตาม ในขณะที่คนไข้ไม่รู้จักทั้งคุณค่าและวิธีการของมันก็ยากที่จะหวังให้
 โครงสร้างดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีได้ การล่มลงของรัฐบาลเลือกตั้งเมื่อ 6 ตุลาคม 2519
 ชี้ให้เห็นความจริงข้อนี้ได้ชัดทีเดียว ปรากฏว่ามีประชาชนจำนวนไม่น้อยทีเดียวที่ลง
 ขันไปลงรัฐบาลชุดนั้นถึงทำเนียบ และก็มีอีกหลายคนที่มีรู้สึกพอใจที่รัฐบาลชุดนั้นล่มลงไป ทั้ง ๆ ที่
 เป็นรัฐบาลที่พวกเขาเลือกกันขึ้นมาตนเอง ด้วยเหตุนี้การแก้ปัญหาของเราจึงไม่ควรหยุดแค่
 การวางกรอบของประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ควรให้ความสนใจกับการสร้างวัฒนธรรมทาง
 การเมืองขึ้นมารับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่เหมาะสมด้วย

¹ สุจิต บุญบงการ, "นิสิตนักศึกษากับการพัฒนาการเมืองของไทย", ใน
 วรรณไวทยาการ, (พระนคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 6.

ความจริงแล้วผู้เขียนค่อนข้างจะเห็นด้วยอยู่มากกับการวิวัฒนาการของ ประชาธิปไตยของเราในปลายปี 2518, 2519 ที่กำลังจะดำเนินไปได้ดี เราไม่อาจ ปฏิเสธได้เลยว่าเพียงผ่านการเลือกตั้งแค่ 2 ครั้ง ในช่วงนั้น ประชาชนของเราเริ่ม เรียนรู้อะไรต่าง ๆ ได้ดีขึ้น การเลือกตั้งครั้งหลังเมื่อ 4 เมษายน 2519 นั้น ผู้สมัคร จากพรรคเล็ก ๆ เริ่มไม่ได้รับความสนใจจากผู้เลือกตั้ง ประชาชนหันไปลงคะแนนให้กับ ผู้สมัครจากพรรคใหญ่ ๆ มากขึ้น ส่วนการใช้สิทธิที่เกินขอบเขตไปบ้างจนกลายเป็นกฎหมาย นั้น เชื่อว่าในที่สุดแล้วคงลดและหมดไปเมื่อประชาชนได้เรียนรู้มากขึ้นว่าสิ่งใดถูกสิ่งใด ผิด โดยสรุปประชาธิปไตยในขณะนั้นแม้จะมีปัญหายุ่งยากอยู่บ้างก็เชื่อว่าน่าจะดำเนินไป ได้ในที่สุด อย่างไรก็ตามประสบการณ์สอนให้เราว่าวิวัฒนาการของประชาธิปไตยใน ช่วงนั้น อย่างน้อยก็สร้างความไม่พอใจให้แก่คน 2 กลุ่มด้วยกัน กลุ่มแรกคือ กลุ่มอดีต ผู้ปกครองที่ต้องสูญเสียอำนาจไป กลุ่มนี้ซึ่งได้แก่ทหารและข้าราชการกลุ่มหนึ่งเคยครอบครอง อำนาจติดต่อกันมาเป็นเวลานาน และยอมรับไม่ได้เมื่อถูกลิดรอนและลดอำนาจลงทันทีทันใด ส่วนกลุ่มที่สองคือ ประชาชนกลุ่มหนึ่งที่รู้สึกไม่พอใจต่อสภาพความยุ่งเหยิง ล้าช้า ของ ประชาธิปไตยในขณะนั้น กลุ่มแรกนั้นเนื่องจากเป็นผู้มีความรู้ จึงเชื่อได้ว่าน่าจะรู้ดีถึง ลักษณะและวิธีการของประชาธิปไตย แต่เนื่องจากความคุ้นเคยกับอำนาจที่ค่อนข้างเด็ดขาด มานานทำให้กลุ่มนี้ไม่อาจทำได้เมื่อต้องสูญเสียมันไป ส่วนกลุ่มหลังซึ่งน่าจะยังมีอยู่เป็น จำนวนไม่น้อยนั้นเป็นผู้ที่ไม่รู้อะไรจริง ๆ ประชาชนกลุ่มนี้ไม่ชอบความซ้ำซ้อน และการ ประนีประนอม พวกเขาต้องการเห็นผลทันทีทันใดซึ่งโดยลักษณะของประชาธิปไตยนั้นไม่มีให้ ความไม่พอใจของคน 2 กลุ่มนี้ นับว่าเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตยอย่างยิ่ง เพราะจาก ความไม่พอใจของประชาชนบางกลุ่มในระบบประชาธิปไตยนั้น เปิดโอกาสให้กลุ่มแรก สามารถหยิบยกมาเป็นข้ออ้างในการคืนสู่อำนาจในรูปแบบเก่า ๆ ของพวกตนได้อยู่เสมอ รัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ก็เกิดขึ้นในลักษณะนี้ ปัญหาของเราจึงอยู่ที่คน 2 พวก นี้เอง การแก้ปัญหาจึงอาจต้องทำไปพร้อม ๆ กัน 2 อย่างคือ

1. สำหรับกลุ่มแรก เราจะต้องยอมรับความจริงข้อหนึ่งว่า ผลของการที่กลุ่ม นี้โดยเฉพาะทหารไม่ยอมรับเงื่อนไขของประชาธิปไตยที่เราสร้างขึ้น ก็คือการพยายาม

หาทางล้มล้างโครงสร้างนั้นเสีย และในสภาพที่กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ทรงพลังที่สุดในสังคมไทย ความพยายามเช่นนั้นมักจะสำเร็จเสมอ ดังนั้น โดยการยอมรับความจริงที่ว่า กลุ่มเหล่านี้ไม่พร้อมที่จะถอนตัวออกไปจากแวดวงอำนาจอย่างทันทีทันใด และการค้ำยันที่จะให้กลุ่มเหล่านี้ทำเช่นนั้นก็มักลงเอยด้วยผลร้ายเสมอเช่นนี้ เราอาจต้องหาทางออกโดยการชดถอยการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ลงบ้าง ไม่พยายามเข้าไปแย่งอำนาจจากมือของทหารและข้าราชการอย่างฮวบฮาบยอมให้กลุ่มเหล่านี้ยังคงมีอำนาจและบทบาทในระยะแรก ๆ และค่อย ๆ ลดลงในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาอยู่ที่ว่าเราจะชดถอยการเปลี่ยนแปลงนี้เอาไว้มั้แค่ไหน เชื่อกันว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 นั้น ก็เป็นความพยายามที่จะแก้ปัญหานี้เช่นกัน โดยพยายามชดถอยการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ลงจากปี 2518, 2519 อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังมีอีกหลายชั้นตอนที่ชี้ให้เห็นว่าผู้ปกครองยังไม่ไว้วางใจประชาชนเท่าที่ควร จนมองดูขาดความบริสุทธิ์ใจไป รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทน มีฐานะและอำนาจต่าง ๆ เท่าเทียมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกประการในระยะ 4 ปีแรก ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาคตามรัฐธรรมนูญ 2517 นั้น มีจำนวนแต่ไม่เกิน 100 คน และมีอำนาจน้อยมาก จนเทียบกันไม่ได้กับสมาชิกสภาผู้แทน นอกจากนี้ยังชดถอยดำเนินกิจกรรมทางการเมืองกันในระบบพรรคการเมืองเอาไว้ถึง 4 ปี ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วพรรคการเมืองนั้นเป็นสถาบันสำคัญที่จะใช้ระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเรายอมรับว่าประชาชนควรมีส่วนร่วมทางการเมือง ก็ไม่ควรไปยับยั้งสถาบันนี้เอาไว้ ตรงข้ามกลับควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องกันไป

เท่าที่กล่าวมานี้ผู้เขียนไม่ได้คัดค้านว่าเราควรชดถอยการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ลงบ้างแต่อย่างใด เพราะการค้ำยันเช่นนั้น มีแต่ลบล้างเท่านั้นที่จะตามมา แต่หมายความว่า เมื่อเรายอมรับว่าจะต้องชดถอยการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ลง ต้องมีการวางพื้นฐานประชาธิปไตยกันบ้างเช่นนี้แล้ว เราก็ควรจะได้มาตกลงกันในเงื่อนไขบางอย่างเสียก่อน

ประการแรกเราต้องยอมรับความจริงว่า เราปูพื้นฐานประชาธิปไตยกันมาหลายครั้งแล้ว อาจเรียกได้ว่าตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมาเราล้มระบอบประชาธิปไตยที่ต้องมีการปูพื้นฐานกันมาตลอด ดังนั้น เจ็อนไซอันแรกก็คือ เราจะต้องไม่ยกเลิกมันอีกแล้วขอเวลาเพื่อปูพื้นฐานกันใหม่เรื่อยไป ประการที่สองเราจะต้องตระหนักว่าปัจจุบันไม่ใช่ปี 2475 ระดับการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนก็ไม่ได้ต่ำเหมือนเมื่อ 40 - 50 ปีก่อน ดังนั้น การปูพื้นฐานประชาธิปไตยหรือการชดเชยการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ไร่ จึงควรให้เกียรติแก่ประชาชนบ้างเวลา 10 ปี ที่คณะกรรมการของปูพื้นฐานประชาธิปไตยให้คนไทยเมื่อปี 2475 นั้น ไม่ใช่เวลาที่ยาวนานเลยถ้าคำนึงถึงระดับการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนในขณะนั้น แต่ในระดับการเรียนรู้ของประชาชนเช่นในปัจจุบัน ผู้เขียนคิดว่า ระยะเวลา 4 ปี ก็ยังนับว่ายาวนานเกินไป สิ่งที่ต้องคำนึงถึงอีกประการก็คือ ระดับความเข้มข้นของประชาธิปไตยที่จะยอมให้ประชาชนมีได้ ประสพการณ์ในอดีตชี้ให้เราเห็นว่าการกีดกันประชาชนเอาไว้มากเกินไปนั้น จะไม่ได้รับผลดีใด ๆ เลย รัฐธรรมนูญของนายชานินทร์ ภิรมย์วิเชียรเป็นตัวอย่างที่ดี การวางปูพื้นฐานประชาธิปไตยที่ใจแคบเกินไปของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก่อให้เกิดการต่อต้านจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ในทัศนะของผู้เขียนการวางปูพื้นฐานดังกล่าวนี้ จึงไม่ควรเกิน 4 ปี และระดับความเป็นประชาธิปไตยโดยที่จะพึงมีได้นั้น ก็ไม่ควรด้อยไปกว่ารัฐธรรมนูญ 2517 มากนัก

อย่างไรก็ตามในที่สุดแล้วปัญหาของเราก็จะมาตกตรงที่ว่า กลุ่มทหารและข้าราชการพร้อมหรือยังที่จะสละอำนาจที่โดยแท้จริงแล้วก็ไม่ใช่ของพวกเขาให้กับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของที่แท้จริงเสียที จะเห็นได้ว่าที่เสนอมานั้นผู้เขียนไม่ได้เห็นความยากกับการที่ให้กลุ่มทหารและข้าราชการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง ความจริงแล้วผู้เขียนปรารถนาอย่างยิ่งที่จะเห็นทหารทำหน้าที่เป็น "ผู้พิทักษ์" มากกว่า กล่าวคือแทนที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองเสียเอง ทหารควรแสดงบทบาทเป็นเพียงผู้คอยดูแลให้พลเรือนเล่นการเมืองกันอย่างเคารพกฎเกณฑ์ กติกา เท่านั้น อย่างไรก็ตามเราก็มีทางเลือกไม่มากนักในสภาพที่ทหารยังคงเป็นกลุ่มใช้อำนาจที่ทรงพลังที่สุดในสังคมไทย และยังคงปรารถนาในอำนาจเช่นนี้

2. สำหรับกลุ่มที่สองซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขพร้อม ๆ กับกลุ่มแรกเช่นกันนั้น เป็นกลุ่มที่ไม่ชอบลักษณะการประนีประนอม และขาดความเด็ดขาดสามารถให้ผลทันทีทันใดของประชาธิปไตย ปัญหาของกลุ่มนี้ก็คือการขาดความรู้ความเข้าใจในคุณค่าและวิธีการของประชาธิปไตย ทางแก้ของกลุ่มนี้จึงมีอยู่ทางเดียวคือทำให้การศึกษาแก่พวกเขา ประชาธิปไตยนั้นอยู่ใกล้ด้วยความรักเท่านั้น ถ้าประชาชนยังขาดความรักและศรัทธาในระบบประชาธิปไตยก็ยากที่จะหวังให้ประชาธิปไตยคงอยู่ได้ตลอดไป การให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับความรู้ความเข้าใจ และพฤติกรรมที่พึงส่งเสริมให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนนั้น น่าจะ ได้แก่

ประการแรก จะต้องให้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนว่า การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น จะหวังให้ใคร่อย่างไรที่ทันใดในทุก ๆ เรื่องนั้นไม่ได้ ระบบประชาธิปไตยนั้นเป็นการตัดสินใจที่พึงเสียงจากหลาย ๆ ฝ่าย จึงอาจล่าช้าบ้างแต่ก็เสียน้อยกว่าการตัดสินใจของคนกลุ่มเดียวหรือคนเดียว ประชาชนจะต้องเลิกเรียกร้องให้รัฐบาลทำในสิ่งที่ไม่ชอบธรรม จะต้องเคารพกฎเกณฑ์ กติกา ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด

ประการที่สอง เลิกสร้างค่านิยม และทัศนคติที่ไม่ดีคือ "การเมือง" และ "นักการเมือง" เสียที ควรเลิกมองการเมืองว่าเป็นเรื่องสกปรก เป็นสิ่งเลวร้ายที่ประชาชนไม่ควรเกี่ยวข้อง และเลิกสร้างภาพของนักการเมืองว่าเป็นผู้ที่กระหายในอำนาจแสวงหาผลประโยชน์ เชื่อถือไม่ได้ เพราะไม่ว่าจะอย่างไรแล้วแต่ในที่สุดแล้วก็ไม่มีใครหนีการเมืองไปพ้นอยู่ดี และนักการเมืองก็เช่นกันแม้ว่าพวกเขาจะถูกกล่าวหาว่าทุจริต กอบโดยผลประโยชน์อย่างไรก็ตาม แต่ในที่สุดแล้วบทบาทของพวกเขาก็ยังคงได้รับการตรวจสอบจากประชาชนอยู่ดีว่าเขาควรจะได้รับ ความไว้วางใจให้เป็นผู้แทนของประชาชนต่อไปหรือไม่ ในขณะที่ข้าราชการเล่นการเมืองโดยปราศจากการควบคุมจากทุกฝ่าย

ประการที่สาม กระตุ้นให้ประชาชนสนใจในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สนใจติดตามข่าวสารการเมืองและการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่ในสภา

โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น เพื่อให้พรรคการเมือง
ทำหน้าที่ให้ความรู้และข่าวสารทางการเมืองแก่ประชาชนอีกทาง การที่ประชาชนสนใจ
และตื่นตัวทางการเมืองอยู่เสมอตลอดจนรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนที่มีอยู่ จะทำให้ประชาธิปไตย
ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

อย่างไรก็ดี ประชาชนจะไม่ยอมรับและเต็มใจที่จะรักษาประชาธิปไตยเอาไว้เลย
ถ้าระบอบดังกล่าวให้พวกเขาได้แต่เพียงสิทธิเสรีภาพที่มากขึ้นเท่านั้น ส่วนความเป็นอยู่ของ
พวกเขายังคงฝืดเคืองอยู่เช่นเดิม ดังนั้นรัฐบาลจะต้องริบเร่งพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง
เพื่อยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อยืนยันให้ประชาชน
เห็นวาระบอบประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะเป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้พวกเขา
ได้มีสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวางแล้ว ยังสามารถยังความอยู่ดีกินดีมาสู่พวกเขาได้ด้วย
เมื่อเป็นเช่นนี้พวกเขาก็ย่อมพร้อมที่จะรักษาและป้องกันระบอบการปกครองเช่นนี้ไว้ด้วย
ความเต็มใจ