



แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสม

เมื่อสิ้นสุดประสบการณ์ประชาธิปไตยครั้งล่าสุดเมื่อปี 2519 นั้น ปรากฏว่าเป็นเวลาเกือบครึ่งศตวรรษแล้ว ที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาใช้ อย่างไรก็ตาม ช่วงระยะเวลาที่ยาวนานพอควรนั้น ปรากฏว่า การเมืองไทยต้องประสบกับความไม่แน่นอนต่าง ๆ มาตลอด มีการปฏิวัติรัฐประหารเกิดขึ้นหลายครั้งควบคู่ไปกับการกบฏที่ไม่ประสบความสำเร็จ และมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหลายหนหลายฉบับ กระบวนการ และรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างดุ่ม ๆ คอน ๆ และปรากฏอยู่แค่ช่วงระยะเวลาสั้น ๆ สลับไปกับการปกครองโดยใช้อำนาจเด็ดขาดที่ค่อนข้างยาวนาน จะเห็นได้ว่าในช่วงเกือบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา การเมืองไทยตกอยู่ในภาวะที่สับสน ยุ่งเหยิง และขาดเสถียรภาพตลอดมา นักวิชาการตะวันตกคนหนึ่งวิจารณ์ว่า ช่วงดังกล่าวนี้ของไทย "เป็นช่วงที่มีลักษณะเป็นการกล่าวหาแบบและความมีเสถียรภาพทางการเมือง"¹

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ เมื่อเดือนตุลาคม 2516 อันเป็นผลให้มีการขับไล่ผู้ปกครองในขณะนั้นออกไป หลายคนมีความหวังว่าประชาธิปไตยทั้งในคานรูปแบบ และกระบวนการคงจะดำเนินไปด้วยดีเสียทีหลังจากที่ล้มลุกคลุกคลาน

¹ David A. Wilson, Politics in Thailand (New York : Cornell University Press, 1967) P.271.

มาเป็นเวลานาน¹ แต่พออีก 3 ปีต่อมาในเดือนเดียวกันความหวังนั้นก็ดับวูบลงไป
อีกครั้ง หลายคนเริ่มตั้งข้อสงสัยต่อความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยในขณะนั้น
หรือพูดให้ชัดก็คือสงสัยต่อความอ่อนแอ และไร้เสถียรภาพของรัฐบาลในขณะนั้น
อันเป็นสาเหตุให้การปกครองแบบประชาธิปไตยล้มเหลวลง และการปกครองแบบใช้
อำนาจเด็ดขาดหนักกลับมาอีกครั้งว่ามีสาเหตุมาจากอะไร และก็มีหลายคนทีเดียวที่
โยนความผิดไปให้กับข้อสันนิษฐานที่ว่าเพราะประชาธิปไตยของเราในขณะนั้นดำเนิน
อยู่ในระบบหลายพรรค และรัฐบาลในขณะนั้นเป็นรัฐบาลผสม ข้อสันนิษฐานนี้เมื่อถูกโดย
ฉิวเฉียดแล้วก็มีส่วนถูกอยู่มาก แต่การลงความเห็นอย่างรวดเร็วเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิด
ข้อสงสัยตามมาว่า แท้จริงแล้วระบบหลายพรรคไม่อาจก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพ
ได้เลยหรือ ทั้ง ๆ ที่ในโลกนี้ยังมีประเทศประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอีกหลายประเทศ
ที่เป็นระบบหลายพรรค มีการปกครองโดยรัฐบาลผสม และรัฐบาลผสมดังกล่าวก็สามารถ
มีเสถียรภาพได้พอสมควร

ด้วยเหตุนี้ก่อนที่จะทำการศึกษาต่อไป จึงมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้
ที่จะต้องทำความเข้าใจกับแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐบาลผสมเสียก่อน โดยเฉพาะในแง่
เสถียรภาพของมัน ทั้งนี้ ก็เพื่อจะให้ข้อเท็จจริงทางทฤษฎีที่แน่ชัดที่สุดว่า เสถียรภาพ
ของรัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเทศยุโรปนั้น มีเหตุผล
มาจากอะไร เหตุใด รัฐบาลผสมในอีกหลายประเทศจึงไม่มีเสถียรภาพ และข้อสังเกต
นี้เพียงพอที่จะนำไปอธิบายปรากฏการณ์ความล้มเหลวของรัฐบาลผสมในระบบหลาย
พรรคของไทยหรือไม่เพียงไร

ความขัดแย้งทางทฤษฎี

ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น เป็นที่ยอมรับกันว่า ระบบพรรคที่จะ
เอื้ออำนวยให้การปกครองในระบบดังกล่าวดำเนินไปได้อย่างดี และมีประสิทธิภาพที่สุด

² บางคนตั้งข้อสังเกตว่า ไม่แต่เฉพาะประชาธิปไตยในประเทศไทยเท่านั้น
ที่ล้มลุกคลุกคลาน แม้กิจการในประเทศไทยเองก็ล้มลุกคลุกคลานไม่แพ้กัน

สามารถก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพมั่นคงและมีประสิทธิภาพ ก็คือระบบสองพรรค (two - party system) ในระบบดังกล่าวทางเลือกในการจัดตั้งรัฐบาลจะออกมาในลักษณะที่มีเพียงสองพรรคเท่านั้น ที่เข้ามาดัดเปลี่ยนกันทำหน้าที่นี้ โดยพรรคที่มีคะแนนเสียงข้างมากในสภาจะจัดตั้งรัฐบาลขึ้น โดยมีอีกพรรคหนึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน และเป็นทางเลือกที่พร้อมจะจัดตั้งรัฐบาลได้ทันทีที่พรรครัฐบาลกลายเป็นพรรคเสียงข้างน้อยในสภา ส่วนพรรคอื่น ๆ ที่จะเป็นพรรคเล็ก ๆ และไม่มีอิทธิพลต่อการกระทำใด ในระบบนี้ เนื่องจากรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภา จึงมีแนวโน้มที่จะมีการยกร่างกฎหมายทั้งสอง คือ อำนาจนิติบัญญัติ กับอำนาจบริหาร เข้าด้วยกัน รัฐสภากับรัฐบาลจึงเปรียบเสมือนเป็นเพียงสองชิ้นที่จับเคลื่อนย้ายเครื่องยนต์คนกำลังอันเดียวกัน คือพรรครัฐบาลนั่นเอง ระบบดังกล่าวนี้จึงเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถผ่านกฎหมายออกไร้อุปสรรคได้อย่างกว้างขวาง รัฐบาลจึงเสถียรภาพมาก ตัวอย่างที่ถือเป็นตัวอย่างคลาสสิกของระบบนี้ก็คือ ระบบสองพรรคของอังกฤษ

อย่างไรก็ตาม ในระบบหลายพรรคที่ผลการเลือกตั้งไม่สามารถก่อให้เกิดพรรคที่มีเสียงข้างมากได้ ก็จำเป็นต้องอยู่ที่การจัดตั้งรัฐบาลขึ้นภายใต้การบริหารประเทศจะมีทางเลือกให้ทำได้ทางเดียวคือ การจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งก็ปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในระบบดังกล่าวนี้ ยังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความมีเสถียรภาพอยู่มาก ส่วนใหญ่ก็มีแนวโน้มที่จะเชื่อว่ารัฐบาลผสมนั้นย่อมไม่มีเสถียรภาพ ตัวอย่างที่ยกกันมากก็คือ ฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 3 ที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลประมาณ 100 ชุด กับสมัยสาธารณรัฐที่ 4 จนถึงปี ค.ศ. 1958 ที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 25 ชุด¹

กระนั้นก็ดี การค้นคว้าวิจัยระบุว่ารัฐบาลผสมในระบบหลายพรรคไม่มีเสถียรภาพเสมอไปนั้น ปรากฏว่า ได้รับการโต้แย้งจากนักคิดหลายคน นักวิชาการเหล่านี้ได้อ้างถึง

¹ เค.ซี.แวน, ยูแทน แพลโคย ปราโมทย์ นาคทรพรพ และคนอื่น ๆ

(กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2517), หน้า 66.

หลายประเทศที่มีระบบหลายพรรคและก็สามารถมีรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพได้เช่นกัน กระทบความเข้าใจกับแนวความคิดที่ขัดแย้งกันนี้ นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์แล้ว ยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งอีกด้วยในการวินิจฉัยปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

ก. ระบบสองพรรคกับเสถียรภาพของรัฐบาล สำหรับการปกครองในระบบ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจ บริหารนั้น มีนักคิดหลายคนมีความเชื่อว่าระบบสองพรรคที่ในขณะหนึ่งเปิดโอกาสให้พรรค หนึ่งมีเสียงข้างมากในสภาเท่านั้น เป็นระบบที่เลือกอำนวยให้สามารถมีฝ่ายบริหารที่มี เสถียรภาพได้ดีที่สุด และนักทฤษฎีเหล่านี้ไม่เชื่อในความยั่งยืนของรัฐบาลผสมในระบบ หลายพรรค เอ.ลอเรนซ์ โลเวลล์ (A. Lawrence Lowell) เป็นต้น เห็นไว้ว่า รัฐบาลที่ความมั่นคงขึ้นอยู่กับการคุมคะแนนเสียงในสภานั้น จะสามารถดำเนินนโยบาย ที่สอดคล้อง และมีผลมาใช่ใดก็ตามเฉพาะเมื่อรัฐบาลสามารถวางใจได้ว่า จะมี เสียงสนับสนุนข้างมากในสภาเท่านั้น ดังนั้น ระบบรัฐสภาจะสามารถตอบสนองให้ ประเทศมีรัฐบาลที่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพได้ก็เฉพาะกรณีที่มีเสียงข้างมาก ประกอบอยู่ในพรรคเดียวกันเท่านั้น¹

¹ A. Lawrence Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe* (Boston, 1896), 1:73, quoted in Lawrence C. Dodd, "Party Coalitions in Multiparty Parliaments: A Game Theoretic Analysis", *The American Political Science Review* 68 (September, 1974): 1093 (A Cabinet which depends for its existence on the votes of the Chamber can pursue a consistent policy with firmness and effect only when it can rely for support on a compact and faithful majority; and therefore the parliamentary can will give the country a strong and efficient government only in case the majority consists of a single party).

ส่วนเสถียรภาพของรัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นจากการรวมกันหลายพรรคนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ โลเวลล์ ยืนยันว่า "ยกเว้นภายใต้สภาพแวดล้อมที่ผิดปกติแล้ว รัฐบาลผสมย่อมมีอายุสั้นกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลที่เป็นพรรคเดียวกัน" ¹ และยืนยันว่า จะสามารถก่อให้เกิดรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่สามารถก่อให้เกิดผลดีเป็นการถาวรได้ ก็แต่เฉพาะเมื่อรัฐบาลประกอบด้วยพรรคที่มีเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียว และมีพรรคฝ่ายค้านเป็นพรรคใหญ่เพียงพรรคเดียวด้วย ²

งานของโลเวลล์ตีพิมพ์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1896 แต่ได้รับการอ้างอิงถึงและยืนยันซ้ำอยู่เสมอ ๆ โดยนักคิดรุ่นหลัง ๆ นักรัฐศาสตร์สมัยต่อมาที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกับโลเวลล์ ก็เช่น ลอร์ด บรายซ์ (Lord Bryce, *Modern Democracies*, 1921), ฮาโรลด์ ลาสกี (Harold Laski, *Parliamentary Government in England*, 1938), เอฟ.เอ.เฮร์แมน (F.A. Hermen, *Democracy or Anarchy*, 1941), มัวริซ ดูแวย์เยร์ (Maurice Duverger, *Political Parties*, 1954)

ดูแวย์เยร์ (Duverger) กล่าวถึงกรณีฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ว่า เป็นเพราะระบบมากพรรคนั่นเองที่ทำให้รัฐบาลในระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสมีแต่ความอ่อนแอต้องเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ๆ ดูแวย์เยร์ ให้เหตุผลความล้มเหลวของฝรั่งเศสในช่วงดังกล่าวไว้ว่า "การขาดพรรคที่มีเสียงข้างมากทำให้ฝรั่งเศสจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลที่ผสมกันหลายพรรค หรือไม่ก็จัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อยที่ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของพรรคพันธมิตรอื่น ๆ" และในสภาพเช่นนี้ปรากฏว่า "การล้มของรัฐบาลซึ่ง

000880

¹ Ibid

² Michael Taylor and V.M. Herman, "Party Systems and Government Stability" The American Political Science Review 65 (March, 1971) : 28

เป็นกรณียกเว้นหรือหาได้ยากในระบบสองพรรค ได้กลายมาเป็นปรากฏการณ์ธรรมดา และเกิดขึ้นบ่อย ๆ " 1

อย่างไรก็ตาม ในบรรคางานที่สนับสนุนแนวความคิดของโบลเวลล์ นี้ เราพอจะแยกงานเหล่านั้นออกได้เป็นสองยุค กล่าวคือ นับตั้งแต่ บราวน์ (1921) เรื่อยมาจนถึงคูแรว์ เฮอร์ (1954) นั้น อาจกล่าวได้ว่ายังเป็นการวิเคราะห์ที่นิยมแคบอยู่มาก การวิเคราะห์ดังกล่าวมักมุ่งเน้นเฉพาะการเปรียบเทียบระหว่างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพของอังกฤษ ที่เป็นตัวแทนของระบบรัฐสภาแบบสองพรรค กับรัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพของฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และ 4 ในฐานะที่เป็นตัวแทนของระบบรัฐสภาแบบมีหลายพรรคเท่านั้น จึง บลองเคล (Jean Blondel, 1968) นักคิดในกลุ่มเดียวกันนี้ได้ก้าวออกไปไกลกว่าคนอื่น ๆ โดยได้ขยายการตรวจสอบออกไปครอบคลุมถึงประเทศประชาธิปไตยแบบตะวันตก 17 ประเทศ เขาได้เปรียบเทียบอายุความยืนยาวของรัฐบาลในระบบพรรคสองระบบ คือระบบสองพรรค กับระบบหลายพรรค แล้วให้ความเห็นว่าระบบพรรคที่มีพรรคเสียงข้างมาก สามารถสร้างรัฐบาลที่มีความมั่นคงกว่ารัฐบาลในระบบหลายพรรคได้โดยเฉลี่ย บลองเคลได้สรุปให้เห็นถึงเงื่อนไขสำคัญที่จะก่อให้เกิดรัฐบาลที่มีเสถียรภาพว่าจะต้องเป็นระบบสองพรรคเท่านั้น ดังนี้

มีปัจจัยอยู่สองประการ... ที่สนับสนุนหรือมีผลต่ออายุความยืนยาวของรัฐบาลในระบบรัฐสภา นั่นคือความจริงที่ว่าระบบนั้นจะต้องเป็นการแข่งขันกันระหว่างสองพรรค ประการหนึ่ง กับความจริงที่ว่าไม่มีเพียงพรรครัฐบาลเท่านั้นที่เห็นอกกว่าอีกประการหนึ่ง

¹ Maurice Duverger, Political Parties (New York : John Wiley & Sons, 1954), P. 407,408.

สำหรับรัฐบาลผสมแล้ว บลองเดล เชื่อว่า "ไม่ว่าจะขนาดเล็กหรือใหญ่
ต่างก็ปรากฏว่า ล้วนแล้วแต่เป็นศัตรูต่อรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทั้งสิ้น" ¹

ข. ระบบหลายพรรคกับเสถียรภาพของรัฐบาล ตัวอย่างประเทศประชาธิปไตย
แบบรัฐสภาที่นักรัฐศาสตร์มักจะหยิบยกขึ้นมาอ้างถึงอยู่เสมอ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่าง
ของระบบที่สามารถก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพและมีอำนาจ กับระบบที่เปิดโอกาส
ให้มีรัฐบาลที่ทั้งอ่อนแอและขาดเสถียรภาพก็คืออังกฤษกับฝรั่งเศส อังกฤษเป็นตัวแทนของ
ระบบแรกและฝรั่งเศสจะเป็นตัวแทนของระบบหลัง ความแตกต่างกันนี้หลายคนพยายาม
อธิบาย โดยการอ้างถึงระบบพรรคที่แตกต่างกันของสองประเทศนี้ กล่าวคือ ระบบของ
อังกฤษเป็นระบบสองพรรคที่ก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่เป็นพรรคเดียวกัน จึงทำให้มีอำนาจ
และเสถียรภาพมาก ส่วนระบบของฝรั่งเศสเป็นระบบหลายพรรคที่ไม่มีพรรคเสียงข้างมาก
ในสภา จำเป็นต้องมีรัฐบาลผสม ซึ่งไม่มีเสถียรภาพ ระบบพรรคใดกลายเป็นสูตรสำเร็จ
ในการอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างระบบที่มีฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพและมีอำนาจ กับ
ระบบที่ฝ่ายบริหารอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ

อย่างไรก็ดี การโยนความผิดไปให้กับระบบหลายพรรคว่า เป็นตัวการทำให้
ฝ่ายบริหารอ่อนแอและขาดเสถียรภาพนั้น ปรากฏว่า ได้รับการคัดค้านอย่างกว้างขวาง
จากนักทฤษฎีหลายคน นักทฤษฎีที่คัดค้านเหล่านี้พยายามชี้ให้เห็นตัวอย่างของหลายประเทศ
ที่มีระบบหลายพรรค และก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพได้ เนเทอร์แลนด์
เป็นต้น ปรากฏว่าหลังจากการเลือกตั้งจะไม่มีพรรคใดมีคะแนนเสียงเกิน 1 ใน 3 ของ
คะแนนเสียงในสภา แต่การขาดพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภานี้ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการ

¹ Jean Blondel, "Party Systems and Pattern of Government
in Western Democracies, "Canadian Journal of Political Science"
(June, 1968) : 198-199 cited in Dodd, "Party Coalitions in
Multiparty Parliament : A Game Theoretic Analysis", P.1093

มีรัฐบาลที่มั่นคงแต่อย่างใด จะมีการเจรจาต่อรองผลประโยชน์กันระหว่างพรรคต่าง ๆ เป็นเวลาค่อนข้างยาวนานก่อนการจัดตั้งรัฐบาล แต่ปรากฏว่า เมื่อได้ตกลงกันจัดตั้งรัฐบาลขึ้นแล้ว รัฐบาลผสมนั้นก็จะมีมั่นคงมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1880 ถึง ค.ศ. 1958 โดยไม่คิดช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ประเทศนี้จะมีรัฐบาลแค่ 18 ชุด ซึ่งในจำนวนนี้ 13 ชุดสามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนถึงการเลือกตั้งครั้งต่อไป¹ หรือกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียอันได้แก่สวีเดน เดนมาร์ก นอร์เวย์ และฟินแลนด์ ซึ่งมีระบบหลายพรรคทั้งสิ้น ก็สามารถก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพ และมีอำนาจพอสมควรได้ไม่แพ้เนเธอร์แลนด์ หรือแม้แต่ในอิตาลีและเบลเยียม ซึ่งแม้จะปรากฏว่า รัฐบาลผสมที่ตั้งขึ้นจะมีเสถียรภาพน้อยลงบ้าง แต่ถ้าวัดเปรียบเทียบกับฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 แล้ว ก็ยังนับเป็นกลุ่มประเทศที่มีรัฐบาลที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพอยู่

1. แนวความคิดของ เค.ซี.แวร์ (K.C. Wheare) เกี่ยวกับเรื่องเสถียรภาพ และอำนาจของรัฐบาลผสมในประเทศที่มีระบบหลายพรรคนี้ เค.ซี.แวร์ ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่า ในการศึกษาเรื่องนี้ในเบื้องต้นมีความจำเป็นที่จะต้องแยกความแตกต่างระหว่างรัฐบาลนี้ออกเป็นสองประการ คือความแตกต่างระหว่างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพกับรัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพอย่างหนึ่ง กับความแตกต่างระหว่างรัฐบาลที่มีอำนาจกับรัฐบาลที่ไม่มีอำนาจอีกอย่างหนึ่ง การมุ่งหาข้อแตกต่างระหว่างรัฐบาลในระบบของอังกฤษกับของฝรั่งเศส นั้น มีแนวโน้มทำให้เกิดความไขว้เขวได้ว่า ถ้ามีรัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพแล้ว ก็จะต้องมีฝ่ายบริหารที่อ่อนแอเสมอไป เช่นเดียวกับฝรั่งเศส หรือในกรณีที่มีคณะรัฐบาลที่มีเสถียรภาพแล้ว ก็จำเป็นต้องมีอำนาจมากเสมอไปเช่นกรณีอังกฤษ แวร์ เชื่อว่ารัฐบาลที่มีเสถียรภาพนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายบริหารที่มีอำนาจมากหรือรองความเป็นเจ้าเสมอไปเหมือนกรณีอังกฤษ ความจริงแล้วประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่น ๆ อีกหลายประเทศที่คล้าย ๆ กันที่สามารถมีรัฐบาลหรือฝ่าย

¹ Leon D. Epstein, Political Parties in Western Democracies (London : Pall Mall Press, 1967), P.71.

บริหารที่มีเสถียรภาพโดยในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารเหล่านี้ก็ไม่ได้นำหรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ ในความสัมพันธ์กับสภา ปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีเหล่านี้ไม่ได้คาดหวังว่าจะได้ทุกสิ่งทุกอย่างตามความต้องการของตนเสมอไป มีการผอนปรนและประนีประนอมกันในทำนองทำงานร่วมกัน มีฐานะเสมอกัน แต่มีอำนาจต่างกัน แต่จะพูดว่า รัฐบาลที่มีเสถียรภาพในประเทศเหล่านี้ก็อ่อนแอก็ไม่ได้ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงกรณีของฝรั่งเศส ถ้าจะพูดอย่างใดความจริงแล้ว ก็อาจใช้ภาษาที่ใช้ในการพยากรณ์อากาศว่า ปานกลาง ปานกลางแข็ง และແມ່ແຕ่ปานกลางอ่อนแอ นอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ก และฟินแลนด์ มีหลายรัฐบาลที่ (มีอำนาจ) อยู่ในขั้นปานกลางและปานกลางแข็ง ส่วนเบลเยียมและอิตาลี ก็มีตัวอย่างมากเกี่ยวกับ (รัฐบาลที่มีอำนาจ) ปานกลางอ่อนแอ¹

เกี่ยวกับเรื่องที่มีผู้อ้างอยู่เสมอว่าระบบหลายพรรคเป็นต้นเหตุของความไม่มีเสถียรภาพของฝ่ายบริหารนั้น แวร์ มีความเห็นว่าโดยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ระบบหลายพรรคอธิบายได้แต่เพียงในแง่ความเข้มแข็งของอำนาจของฝ่ายบริหาร เท่านั้น กล่าวคือ ในระบบมากพรรคที่ไม่มีพรรคใดมีคะแนนเสียงเด็ดขาดยอมทำให้ฝ่ายบริหารไม่อาจมีอำนาจมาก เหมือนในระบบสองพรรคที่มีพรรคเสียงข้างมากได้ แต่ในเรื่องที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลนั้น ระบบหลายพรรคยังให้คำอธิบายที่แน่ชัดไม่ได้ เพราะยังคงมีปัญหายังอยู่เสมอว่า ทำไมระบบหลายพรรคจึงก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพได้ในเนเธอร์แลนด์ และอีกหลายประเทศ แต่ทำไมระบบเดียวกันนี้จึงก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่ขาดเสถียรภาพในฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4

แวร์ อธิบายปัญหาที่ว่าทำไมในบางประเทศ ระบบหลายพรรคจึงสามารถก่อให้เกิดรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพได้ ผิดกับระบบหลายพรรคในบางประเทศที่ประสบความล้มเหลวในการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลนั้นว่า ลักษณะประจำชาติของแต่ละประเทศนั้นเองที่ก่อให้เกิดผลที่แตกต่างกันดังกล่าว แวร์อธิบายถึงระบบการเมือง

¹ เค.ซี.แวร์, ยูเนี่ยน, หน้า 69 - 70.

ของฝรั่งเศสว่าเป็นระบบที่สภานิติบัญญัติไม่เคยมีคะแนนเสียงข้างมากอย่างสม่ำเสมอ และไม่เคยมีกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อทำหน้าที่บริหารเกิดขึ้นเลย อย่างไรก็ตามสิ่งเหล่านี้เป็นธรรมชาติ และเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะมันเป็นสิ่งที่เกิดจากลักษณะประจำชาติของฝรั่งเศสเอง แวร์ยกคำของวอลเตอร์ เบจวอท ใน *Letters on the French Coup d'état of 1951* ที่เขียนขึ้นในปี 1952 ขึ้นมาอธิบายถึงลักษณะประจำชาติของฝรั่งเศสว่า

„ถ้าหากต้องปกครองประเทศที่เคลื่อนไหว ฉลาด มีความสามารถรอบด้าน มีปัญญา และรักในความเชื่อ ผลที่เกิดขึ้นโดยความจำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็คือจะต้องมีระบบที่ขัดกันเกิดขึ้น กล่าวคือ ทุกคนต่างพูดภาษาของตนเอง และจะลงคะแนนใหญ่ที่ตนเห็นว่าดี หลายคนอาจจะเชื่อในบางสิ่งในวันนี้ ซึ่งจะรู้สึกเสียใจในวันรุ่งขึ้น นี่เป็นบุคลิกของคนที่มีทฤษฎีประหลาด ๆ และเต็มไปด้วยปรัชญาที่เหลวไหล...¹

สำหรับระบบของเนเทอร์แลนด์ และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ที่สามารถก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพได้ทั้ง ๆ ที่เป็นระบบหลายพรรคเช่นเดียวกับในฝรั่งเศส นั้น ก็เพราะนิสัยทางค่านิยมและลักษณะประจำชาติของชาติดังกล่าวที่ทำให้สภานิติบัญญัติเมืองต่าง ๆ คำนึงไปในวิถีทางดังกล่าวนั่นเอง ส่วนในอิตาลีหรือเบลเยียมที่ปรากฏว่าฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพน้อยลงไปบ้าง ก็เป็นเพราะชาติดังกล่าวมีลักษณะประจำชาติที่กระเด็นไปทางฝรั่งเศสมากกว่าเนเทอร์แลนด์หรือกลุ่มสแกนดิเนเวียนั่นเอง²

ความพยายามที่จะอธิบายถึงความแตกต่างในเสถียรภาพของระบบหลายพรรค โดยโยงความรับผิดชอบทั้งหมดไปให้กับลักษณะประจำชาติ ที่แวร์กระทำนั้น ดูเหมือนจะเป็นการอธิบายที่ก่อให้เกิดความสงสัยยิ่ง ๆ ขึ้นไป เป็นคำตอบที่ต้องการคำอธิบายเพิ่มเติมมากกว่าจะเป็นคำตอบที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง แต่แวร์ก็ไม่ได้ให้ความกระจ่างเพิ่มเติมแต่อย่างใด

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76 - 77.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

2. แนวความคิดของ ซามูเอล พี. ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington)

ฮันติงตันอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบพรรคกับเสถียรภาพของระบบการเมือง โดยชี้ให้เห็นว่า สิ่งสำคัญที่เอื้ออำนวยให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองนั้น ไม่ได้อยู่ที่จำนวนพรรคการเมือง แต่อยู่ที่ความเข้มแข็ง และการปรับตัวของระบบพรรคการเมืองต่างหาก ระบบพรรคการเมืองที่สามารถคุกคาม และกลมกลืนพลังทางสังคมใหม่ ๆ ซึ่งเกิดขึ้นจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ (modernization) จะเป็นเงื่อนไขอันแรกของการมีเสถียรภาพทางการเมือง¹

ตารางที่ 1 แสดงเสถียรภาพของระบบพรรคการเมืองในประเทศต่างๆ

ระบบพรรค	ความเข้มแข็งของเสถียรภาพ			รวม
	มี	มีปานกลาง	ไม่มี	
1.ระบบพรรคเดียว (one-party)	19	4	0	23
2.ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (dominant party)	2	4	3	9
3.ระบบพรรคครึ่ง (one-and-a-half party)	2	0	0	2
4.ระบบสองพรรค (two-party)	7	0	2	9
5.ระบบหลายพรรค (multi-party)	11	2	13	26
รวม	41	10	18	69

ที่มา : Arthur S. Banks and Robert B. Textor, A Cross - Polity Survey. (Cambridge : M.I.T.Press, 1963), P. 97-98, 101

¹ Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies (New Haven : Yale University Press, 1968), P.420 - 421.

จากตารางแสดงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนพรรคกับความมีเสถียรภาพในประเทศต่าง ๆ รวม 69 ประเทศข้างต้นนี้ อันถึงขั้นชี้ให้เห็นว่าไม่มีสหสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างจำนวนพรรคกับความเข้มแข็งของระบบพรรค¹ นั่นคือ จำนวนพรรคหรือความแตกต่างในระบบพรรคไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดถึงความมีเสถียรภาพหรือไม่ของระบบพรรค สิ่งที่ยังถึงขั้นเห็นว่า สำคัญกว่าและเป็นปัจจัยชี้ขาดความมีเสถียรภาพของระบบพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ก็คือ ระยะเวลาเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ของประเทศ

ในประเทศที่มีระยะเวลาเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่สูง ทุกระบบพรรคก็ทำให้พรรคเข้มแข็งไต่ทั้งอื่น แต่ประเทศที่มีระยะเวลาเปลี่ยนแปลงใหม่เป็นสมัยใหม่ต่ำนั้น แม้ระบบพรรคก็อาจเข้มแข็งหรืออ่อนแอก็ได้ โดยเฉพาะยังเป็นระบบหลายพรรคก็ยังอ่อนแอยิ่งขึ้น²

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในจำนวนระบบหลายพรรคที่มีความมั่นคงสูง 11 ประเทศนั้น ได้แก่ อิสราเอล กับอีก 10 ประเทศในยุโรปตะวันตก ส่วนระบบหลายพรรคที่มีเสถียรภาพปานกลางก็คือ อิตาลีและคออสตา ริกา ส่วน 13 ประเทศที่ไม่มีความมั่นคงเลยนั้น ล้วนเป็นประเทศในเอเชีย อเมริกา และลาตินอเมริกา ที่ปรากฏว่ามีระยะเวลาเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ต่ำกว่าอีกสองกลุ่มประเทศร่วมระบบทั้งสิ้น

สิ่งสำคัญที่มากำหนดเสถียรภาพทางการเมืองจึงไม่ใช่ความแตกต่างในจำนวนพรรค เพราะไม่ว่าจะเป็นระบบพรรคแบบใดก็สามารถก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองได้ทั้งสิ้น ถ้าดำเนินอยู่ในระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่สูง และในทางกลับกันไม่ว่าระบบพรรคแบบใดก็ไม่อาจประสบความสำเร็จถ้าดำเนินอยู่ในระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ต่ำ

การอธิบายถึงความสำเร็จและล้มเหลวของระบบหลายพรรคของอันถึงขั้นนี้ ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับแนวความคิดที่สำคัญเรื่องหนึ่งคือ แนวความคิดเรื่องการ

¹ Ibid., P.421

² Ibid., P.422

เปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ (concept of modernization) ถ้าเราไม่ได้ทำ ความเข้าใจกับแนวความคิดนี้แล้ว ก็เชื่อว่าการพยายามตอบปัญหาของสันติงตันที่ว่า ทำไม่ระบบหลายพรรคจึงดำเนินไปได้ในบางประเทศ แต่กลับล้มเหลวในบางประเทศ นี้ ก็คงไม่แตกต่างไปจากความพยายามของแวนในการตอบปัญหาเดียวกันนี้ โดยได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับแนวความคิดเรื่องลักษณะประจำชาติ แล้วก็ไม่ได้อธิบายความกระจ่างอะไรต่อไป การทำความเข้าใจเรื่องการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ของสันติงตัน โดยเฉพาะ การเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ทางการเมืองนี้ จึงน่าจะทำให้ได้รับความกระจ่างใน คำตอบของเขามากขึ้น

สันติงตันมองการ เปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่นี้ในรูปของกระบวนการที่มี หลายแง่มุม (multifaceted process) โดยเกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้านของความคิดและกิจกรรมมนุษย์¹ เช่นทางด้านจิตวิทยา การเปลี่ยนแปลงให้เป็น สมัยใหม่ หมายถึงการยกระดับค่านิยม ทศนคติ และความคาดหวังต่าง ๆ ในขั้นพื้นฐาน ขึ้นมา คนในสมัยเก่าไม่เชื่อในความสามารถของมนุษย์ที่จะเปลี่ยนแปลง และควบคุม ชรรมชาติ เป็นผู้ที่คาดหวังในความต่อเนื่องของธรรมชาติและสังคม ทศนคติดังกล่าวนี้จะ ผิดกับคนในสมัยใหม่ ซึ่งจะ เป็นผู้ที่เชื่อในความเป็นไปได้ที่จะควบคุมเปลี่ยนแปลงความ เป็นไปของธรรมชาติและสังคม

ทางด้านวิทยาการ ปรากฏว่าจะมีการขยายตัวอย่างกว้างขวางในความรู้เรื่อง สภาพแวดล้อมของมนุษย์ ตลอดจนได้มีการแพร่กระจายความรู้ดังกล่าวออกไปในสังคม อย่างกว้างขวาง ผ่านทางการรู้หนังสือ การสื่อสารมวลชน และการศึกษา

ในด้านที่เกี่ยวกับประชากร การเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่เกี่ยวข้องกับ การที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการดำรงชีวิตของคนในสังคมเสียใหม่ โดยประชากร จะมีสุขภาพอนามัยดีขึ้น มีชีวิตยืนยาวขึ้น มีการงานอาชีพมากขึ้น ตลอดจนมีการเพิ่ม ประชากรในเขตเมืองอย่างรวดเร็ว

¹ Ibid., P. 32-34

ทางด้านการสังคม การเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่นี้จะทำให้มีการแทนที่ความสำคัญของครอบครัว และหน่วยสังคมชั้นปฐมภูมิต่าง ๆ ที่มีบทบาทคลุมเครือด้วยหน่วยทางสังคมขั้นทุติยภูมิที่มีหน้าที่บทบาทที่ชัดเจน และเฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น

ทางด้านเศรษฐกิจ จะปรากฏว่ามีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายขึ้น ระดับความชำนาญของอาชีพสูงขึ้น อัตราส่วนระหว่างทุนกับแรงงานสูงขึ้น เกษตรกรรมเพื่อการค้าจะเข้ามาแทนที่เกษตรกรรมแบบเลี้ยงตัวเอง และเกษตรกรรมไถ่ลดความสำคัญลง เมื่อเปรียบเทียบกับพาณิชย์ การอุตสาหกรรมและกิจการที่ไม่ใช่การเกษตรอื่น ๆ นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่ขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจขยายกว้างออกไปสู่ระดับชาติด้วย เช่น การมีตลาดสินค้าและบริการระดับชาติ มีแหล่งระดมทุน และสถาบันทางเศรษฐกิจระดับชาติอื่น ๆ เกิดขึ้น

ส่วนทางการเมืองนั้น การเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการเปลี่ยนแปลง 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

ประการแรกการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ทางการเมืองจะเกี่ยวข้องกับ การทำให้อำนาจปกครองมีเหตุผล (Rationalization of Authority) ซึ่งหมายถึง การที่รัฐบาลที่ศูนย์กลางมีอำนาจปกครองครอบคลุมไปทั่วประเทศเป็นผลให้ทุกคนในประเทศต้องอยู่ภายใต้รัฐบาลกลางเดียวกัน ใระบบกฎหมายเดียวกัน แผนการปกครองเดิมที่กระจายอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ภายใต้การปกครองของขุนนาง เจ้าของที่ดิน พระ หรือผู้นำทางศาสนา โดยมีระบบกฎหมายที่เป็นของตัวเอง การเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าการปกครองหรือการออกกฎหมายนั้น เป็นเรื่องทางโลก (secular) หรือเป็นเรื่องของมนุษย์ที่จะกำหนดขึ้นมาอย่างไร้เหตุผล ไม่ใช่เรื่องของพระเจ้าหรือความมงงายอื่น ๆ

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการเมืองนี้จะหมายรวมถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองให้มีความแตกต่างกัน และมีหน้าที่ที่เฉพาะเจาะจงขึ้นด้วย (differentiation of structure) ในสังคมสมัยใหม่จะปรากฏสถาบัน

ทางการเมืองต่าง ๆ เป็นการเฉพาะเช่นมีรัฐสภาทำหน้าที่ออกกฎหมาย มีศาลทำหน้าที่พิพากษาคดีโดยเฉพาะ มีรัฐบาลและระบบราชการทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลเป็นต้น

ในประการสุดท้าย การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการเมืองเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือการที่กลุ่มทางสังคมต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง (expansion of Political Participation) ซึ่งในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ นี้ อาจแสดงออกมาในรูปของการมีส่วนร่วมโดยมีรัฐบาลควบคุม ดังที่ปรากฏในประเทศเคตจักรคอมมิวนิสต์ หรืออาจเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะเป็นผู้ควบคุมการทำงานของรัฐบาล ดังปรากฏในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกทั้งหลายก็ได้

การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทางการเมืองนี้เป็นจุดสำคัญที่สุดที่สัมพันธ์กันต่อการใ้ข้อชี้บายถึงการทำงานของระบบการเมืองต่าง ๆ ที่ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่ว่าจะเป็นระบบพรรคเช่นใด เพราะความทันสมัยทางการเมืองในระดับสูงนั้นจะทำให้เกิดเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีประสิทธิภาพขึ้น นั่นคือจะทำให้ระบบพรรคชนิดต่าง ๆ สามารถดูดซึมกล่อมกลืนพลังทางสังคมต่าง ๆ เข้ามาสู่ระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่นพอ ๆ กัน

3. แนวความคิดของลีออน ดี.เอปสไตน์ (Leon D. Epstein) เอปสไตน์เป็นอีกคนหนึ่งที่ยพยายามคัดค้านความคิดที่ว่าระบบหลายพรรคเป็นต้นเหตุของความล้มเหลวของระบบการเมือง เขายืนยันว่ามีระบบหลายพรรคในอีกหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในตะวันตก หรือประเทศที่คล้ายตะวันตก (western democracies) ที่สามารถก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีความมั่นคง และสามารถดำเนินไปได้ดี ประเทศที่เอปสไตน์ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ก็เช่น เยอรมัน อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียทั้งหลาย และ อิสราเอล เป็นต้น

เอปสไตน์ อธิบายความสำเร็จของระบบหลายพรรคในประเทศเหล่านี้ว่าเป็นผลมาจากการมีความเหนียวแน่น (cohesion) ในพรรคต่าง ๆ โดยเฉพาะในพรรคที่มารวมจัดตั้งรัฐบาล ในประเทศที่มีระบบหลายพรรคและประสบความสำเร็จนั้น จะพบเห็นคุณสมบัติดังกล่าวนี้อยู่เสมอ อิตาลี พรรคแกนกลางสำคัญของรัฐบาลผสมอย่างคริสเตียน ดีโมแครท เป็นพรรคที่มีความเหนียวแน่นสูง แม้จะปรากฏว่าภายในพรรคจะประกอบด้วยกลุ่มย่อย ๆ (factions) ที่เป็นตัวแทนกลุ่มสังคมที่มีฐานะต่าง ๆ กัน จนบางครั้งมองดูเหมือนมีพรรคเล็ก ๆ จำนวนมากซ่อนอยู่ในพรรคใหญ่ แต่ปรากฏว่าในการลงคะแนนเสียงในสภา คณะของพรรคจะเป็นปึกแผ่นมาก ในเนเธอร์แลนด์นั้น "สมาชิกรัฐสภาที่สังกัดในแต่ละพรรคที่รวมจัดตั้งรัฐบาล จะยังคงชื่อสังกัดรัฐบาลอยู่ ตราบเท่าที่พรรคต้นสังกัดของตนยังไม่แยกตัวออกไป" ¹ แบบแผนที่คล้ายคลึงกันนี้ได้เกิดขึ้นในเบลเยียม อิสราเอล และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียทั้งหลายเช่นกัน

การมีความเหนียวแน่นภายในพรรคเกิดขึ้นในระบบหลายพรรค ทำให้ระบบดังกล่าวสามารถสร้างเสถียรภาพให้กับฝ่ายบริหารได้ไม่แพ้ระบบสองพรรค "ความจำเป็นที่จะต้องมีความเหนียวแน่นในแต่ละพรรคของพรรคสองพรรค หรือมากกว่านั้น ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมนั้น หาได้น้อยกว่าความจำเป็นที่จะต้องมีความเหนียวแน่นภายในพรรคเสียงข้างมาก ในระบบสองพรรคไม่" ² ความเหนียวแน่นในพรรคนี้เองที่ทำให้ระบบหลายพรรคไม่แตกต่างไปจากระบบสองพรรค ในแง่ของประสิทธิภาพในการสร้างฝ่ายบริหารที่มีความมั่นคง เอปสไตน์ เชื่อมั่นในเรื่องนี้ ถึงกับลงความเห็นเป็นการทั่วไปเอาไว้ว่า

ระบบรัฐสภาที่จะประสบความสำเร็จในการสร้างเสถียรภาพให้กับฝ่ายบริหาร และสามารถยืนยงอยู่ในโลกสมัยใหม่ได้ จักต้องสร้างพรรคที่มีความเหนียวแน่น โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงจำนวนพรรคที่จะแข่งขันกัน ³

¹ Leon D. Epstein, Political Parties in Western Democracies, P. 338

² Ibid., p. 333.

³ Ibid., p. 339.

แล้วความเหนียวแน่นภายในพรรคโดยเฉพาะในพรรครัฐบาลเหล่านี้
เกิดขึ้นได้อย่างไร เอปสไตน์ให้คำอธิบายว่า หลักการสำคัญในระบบรัฐสภาที่ฝ่าย
บริหารรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง ที่ทำให้เกิดความเหนียวแน่นขึ้นในพรรค
หลักการที่ให้นายก ฯ และคณะรัฐมนตรีต้องขึ้นอยู่กับเสียงส่วนใหญ่ในสภา ได้กลายเป็น
เป็นแรงจูงใจให้จำเป็นต้องมีความเหนียวแน่นเกิดขึ้นภายในพรรคที่เป็นรัฐบาล

อย่างไรก็ตามเอปสไตน์ก็ไม่ได้ให้คำตอบที่กระจ่างนักว่า ทำไมในขณะที่
หลักการสำคัญของระบบรัฐสภาสามารถก่อให้เกิดความเหนียวแน่นขึ้นภายในพรรคได้
ในหลายประเทศ แต่ในอีกหลายประเทศปรากฏว่าแรงจูงใจชนิดเดียวกันดังกล่าว
ไม่พอเพียงที่จะก่อให้เกิดความเหนียวแน่นภายในพรรคขึ้นได้ เช่นที่ปรากฏในฝรั่งเศส
สมัยสาธารณรัฐที่ 3 และ 4 เขาเพียงแต่อธิบายถึงความแตกต่างดังกล่าวที่เกิดขึ้น
ในฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และ 4 ว่าเป็น "กรณีที่ต้องอธิบายด้วยบางสิ่งบางอย่าง
เป็นพิเศษเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของชาติ"¹ การตอบเช่นนี้ทำให้คำอธิบายของเขา
ไม่ได้แตกต่างไปจากคำอธิบายของแวย์ ที่ว่า การที่ระบบหลายพรรคก่อให้เกิดฝ่าย
บริหารที่มีเสถียรภาพแตกต่างกันนั้น เนื่องมาจากลักษณะประจำชาติดังได้กล่าวมาแล้วเลย
กระนั้นก็ดีแนวความคิดของเอปสไตน์นี้ก็ยังมีว่ามีประโยชน์อยู่มาก เพราะได้พูดถึงแนว
ความคิดเรื่องความเหนียวแน่นของพรรค โดยเฉพาะพรรคฝ่ายรัฐบาลว่าเป็นสิ่งที่ทำให้
ฝ่ายบริหารสามารถมีเสถียรภาพมั่นคงได้ ไม่ว่าจะเป็นระบบพรรคแบบใด ซึ่งเกี่ยวกับ
เรื่องความเหนียวแน่นของพรรคนี้ คอคค (Lawrence C. Dodd) ได้เน้นถึงเช่นกัน
ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในระบบหลายพรรค ซึ่งเรา
พอจะหาความกระจ่างในเรื่องนี้ได้ต่อไป

¹ Ibid.

4. แนวความคิดของลอเรนซ์ ซี. คอคค (Lawrence C. Dodd)

นักรัฐศาสตร์รุ่นใหม่อีกคนหนึ่งที่มีแนวความคิดขัดแย้งกับนักรัฐศาสตร์รุ่นเก่า ได้แก่ คอคค (Lawrence C. Dodd) ในผลงานชื่อ "Party Coalitions in Multiparty Parliaments : A Game Theoretic Analysis" คอคคได้ทำการเก็บข้อมูลอย่างค่อนข้างละเอียดเกี่ยวกับประเทศประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีระบบหลายพรรค จากผลการวิเคราะห์ที่ได้นั้น คอคค ยืนยันว่า ความยั่งยืนของรัฐบาลในระบบหลายพรรคที่ไม่มีพรรคใดมีเสียงข้างมากนั้น เป็นสิ่งที่เป็นไปได้เช่นเดียวกับในระบบสองพรรค หรือระบบที่เปิดโอกาสให้มีพรรคเสียงข้างมาก

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในผลงานดังกล่าว คอคคได้กล่าวถึงสิ่งเดียวกันที่ เอปสไตน์ได้เคยกล่าวถึงมาแล้ว นั่นคือ ความเหนียวแน่นของพรรค (cohesion) แต่คอคคได้กล่าวถึงในเรื่องความมีเสถียรภาพของพรรค (stability) ซึ่งก็มีความหมายตรงกัน แต่สิ่งที่สำคัญคือทั้งสองคนต่างก็เชื่อตรงกันว่า ความเหนียวแน่นหรือเสถียรภาพของพรรคนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะเป็นตัวทำให้ฝ่ายบริหารในระบบหลายพรรคสามารถมีเสถียรภาพมั่นคงได้

อย่างไรก็ตาม เอปสไตน์นั้น ไม่ได้ให้ความกระจ่างนักว่าความเหนียวแน่นดังกล่าวก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพได้อย่างไร อีกทั้งยังถือว่าสิ่งนี้เป็นปัจจัยเด็ดขาดเพียงตัวเดียวต่อการมีฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพไม่ว่าจะดำเนินอยู่ในระบบพรรคแบบใด แต่คอคคจำกัดการวิเคราะห์ถึงเรื่องความเหนียวแน่นหรือความมีเสถียรภาพของพรรคนี้เฉพาะในประเทศที่มีระบบหลายพรรคเท่านั้น และไม่ได้ยืนยันว่าปัจจัยดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยชี้ขาดต่อการมีเสถียรภาพของฝ่ายบริหารโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ อีกเลย เหมือนเอปสไตน์

คอคค พุ่งถึงปัจจัยสองประการที่มีผลต่อการจัดตั้งและเสถียรภาพของรัฐบาลผสม ในระบบหลายพรรค กล่าวคือ นอกจากความมีเสถียรภาพของพรรคแล้ว ปัจจัยอีกตัวหนึ่งที่มีความสำคัญมากต่อการที่จะก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพในระบบหลายพรรค

ก็คือ นโยบายของแต่ละพรรคในสภา อาจแยกอธิบายทฤษฎีการจัดตั้งและข้อสังเกตเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสมของคอคค้อออกได้เป็น 4 กรณี ดังนี้¹

1. ในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในสภามีเสถียรภาพภายใน และมีนโยบายที่ไม่แตกต่างกันมากนัก รัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นจะมีน้อยพรรคที่สุดเพียงเพื่อให้มีคะแนนเสียงในสภาเกินครึ่งมาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และจะเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ทั้งนี้ เพราะการที่แต่ละพรรคที่มาร่วมจัดตั้งรัฐบาลมีความเห็นพ้องยอมทำให้รัฐบาลมีคะแนนเสียงสนับสนุนที่แน่นอนและสม่ำเสมอ เมื่อประกอบกับการมีการรวมกันน้อยพรรคที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น ทำให้การแจกจ่ายผลประโยชน์เป็นไปอย่างทั่วถึง จึงไม่มีแรงจูงใจอื่น ๆ ให้แตกแยกกัน

2. ในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในสภา ฯ มีเสถียรภาพภายใน แต่ปรากฏว่าพรรคส่วนใหญ่กลับมีนโยบายที่แตกต่างกันมาก ในกรณีนี้รัฐบาลที่ตั้งจะมีได้เพียงรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยในสภา (minority cabinet) เท่านั้น ทั้งนี้ เป็นเพราะพรรคต่าง ๆ ไม่ยอมร่วมมือกัน พรรคเล็ก ๆ ที่พอจะรวมกันได้ก็จะกลายเป็นกลุ่มที่มีเสียงมากที่สุด แต่รัฐบาลชนิดนี้ยอมไม่เสถียรภาพ เพราะอาจแพ้คะแนนเสียงในสภาเมื่อใดก็ได้ แต่จะปรากฏว่าไม่มีพรรคหรือกลุ่มอื่นใดจัดตั้งรัฐบาลได้อีก รัฐบาลจึงต้องยุบสภา หรือเมื่อใดที่กลุ่มเสียงข้างน้อยที่เป็นรัฐบาลมองเห็นโอกาสที่จะได้รับคะแนนนิยมเพิ่มขึ้นก็จะทำการยุบสภาเสียเอง

3. ในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในสภาไม่มีเสถียรภาพ แต่มีนโยบายที่ไม่แตกต่างกันมากนัก รัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นจะเป็นแบบที่มีการรวมกันมากพรรคที่สุดเพื่อให้มีคะแนนเสียงท่วมท้นในสภา (oversized cabinet) แต่รัฐบาลชนิดนี้ก็จะไม่มีความมั่นคงแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละพรรคที่มาร่วมกันต่างขาดเสถียรภาพภายในพรรค คะแนนเสียงสนับสนุนรัฐบาลจึงไม่มีความแน่นอนแต่อย่างใด อีกทั้งจากการ

¹ อมร รักษาสิทธิ์, ทฤษฎีการจัดตั้งรัฐบาลผสม (กรุงเทพมหานคร : สารมวชน, 2519), หน้า 6 - 7.

ที่มีการรวมกันมากพรรคเกินไปนั้น ทำให้แต่ละพรรคที่มาร่วมไม่สามารถได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ จึงมักแย่งชิงผลประโยชน์กัน พรรคใดที่รู้สึกว่าจะเสียประโยชน์ หรือได้รับประโยชน์น้อยเกินไป ก็จะแยกตัวออกไป ในสภาพที่พรรคการเมืองในสภาส่วนใหญ่มีนโยบายคล้าย ๆ กันนั้น การรวมกลุ่มใหม่ ๆ ที่พรรคต่าง ๆ ได้ผลประโยชน์ดีขึ้นมาโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ แรงจูงใจให้เกิดการแยกตัวในคณะรัฐบาลจึงมีอยู่ตลอดเวลา

4. ในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในสภาไม่มีเสถียรภาพและนโยบายของแต่ละพรรคมีความแตกต่างกันมากอีกด้วย รัฐบาลที่เกิดขึ้นก็จะเป็นรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อย และจะไม่มีเสถียรภาพเลย ทั้งนี้เพราะรัฐบาลดังกล่าวนอกจากจะต้องเสี่ยงต่อการลงคะแนนสนับสนุนจากพรรคพันธมิตรในสภาเพราะการเมืองมีนโยบายขัดกันแล้ว ยังเสี่ยงต่อการสนับสนุนจากภายในคณะรัฐบาลเองด้วย เนื่องจากแต่ละพรรคที่มาร่วมขาดระเบียบวินัย รัฐบาลผสมประเภทนี้จึงเป็นประเภทที่ขาดเสถียรภาพมากกว่าประเภทอื่น ๆ

แนวความคิดของคอคคักและเอปส์ไตน์มาพ้องกันตรงความเชื่อที่ว่า แม้รัฐบาลผสมในระบบมากพรรคก็อาจมีเสถียรภาพได้เช่นกัน สิ่งสำคัญที่เอปส์ไตน์เชื่อว่าจะทำให้ระบบหลายพรรคหรือแม้แต่วาระบบพรรคอื่น ๆ ประสบความสำเร็จก็คือจะต้องมีความเหนียวแน่นภายในพรรคการเมือง สำหรับคอคคักได้ขยายเพิ่มไปอีกว่าระบบพรรคที่จะก่อให้เกิดรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพได้นั้น นอกจากจะต้องเป็นระบบที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่มีความเหนียวแน่นภายในแล้ว ในขณะเดียวกันนโยบายส่วนใหญ่ของพรรคในสภาจะต้องไม่แตกต่างกันมากนักจนไม่สามารถก่อให้เกิดกลุ่มที่สามารถประนีประนอมกันได้อีกประการหนึ่งด้วย

ข้อพิจารณาทางทฤษฎีกับประสบการณ์ของไทย

จุดมุ่งหมายในการศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ดังที่ได้กระทำมานั้น ก็เพื่อค้นหาคำตอบที่ชัดเจนที่สุดของปัญหาที่ว่ารัฐบาลผสมในระบบหลายพรรคจะสามารถมีเสถียรภาพได้หรือไม่ หรือว่าในโลกนี้ไม่อาจมีรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพได้เลยตามแนวความคิดเก่า ๆ ที่เชื่อถือกันมา และถ้ารัฐบาลผสมสามารถมีเสถียรภาพได้จริง อะไรคือ

เหตุผลของความสำเร็จหรือล้มเหลว นั้น ผลการศึกษาปรากฏว่าให้คำตอบที่ชัดเจนได้พอสมควร นักคิดรุ่นใหม่ ๆ หลายคน เช่น แวร์, ฮันติงตัน, เอบสไตน์, และคอคค် เป็นต้น ต่างยืนยันว่าเสถียรภาพของรัฐบาลผสมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้และมีอยู่จริง ประเทศในยุโรปบางประเทศ เช่น เนเธอร์แลนด์ และกลุ่มประเทศในคาบสมุทรสแกนดิเนเวีย เป็นต้น รัฐบาลผสมในประเทศเหล่านี้ล้วนปรากฏว่ามีเสถียรภาพเป็นที่น่าพอใจทั้งสิ้น ข้อพิสูจน์เช่นนี้ทำให้ข้อสรุปของนักคิดเก่า ๆ อย่างโลเวลล์, บราวซ์, คูแวย์เยร์ หรือ บลองเคล ที่ว่ารัฐบาลผสมในระบบหลายพรรคไม่อาจมีเสถียรภาพได้นั้นถูกล้มล้างลง

แต่นี้ก็ไม่ได้หมายความว่าทฤษฎีของโลเวลล์ และผู้สนับสนุนคนอื่น ๆ จะเป็นสิ่งที่ต้องมองข้ามไปเสียทีเดียว แต่หมายความว่า เราอาจจะต้องมีการพิจารณาทฤษฎีเหล่านี้เสียใหม่ด้วยสายตาที่กว้างไกลไปกว่าเดิมบ้าง ทั้งนี้ เพราะแม้นักคิดรุ่นใหม่ ๆ จะยืนยันว่ารัฐบาลผสมในระบบหลายพรรคอาจมีเสถียรภาพได้เช่นเดียวกับรัฐบาลในระบบที่เปิดโอกาสให้มีพรรคเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียวก็ตาม แต่โอกาสเช่นนั้นก็เกิดได้ยากกว่า คอคค် เป็นต้น ในบรรดาข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดตั้งและเสถียรภาพของรัฐบาลผสมทั้ง 4 กรณีของเขา ปรากฏว่ามีเพียงกรณีเดียวเท่านั้นที่สามารถก่อให้เกิดรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพ ส่วนสภาพแวดล้อมอีก 3 กรณี ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการมีรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพทั้งสิ้น นี่ทำให้เห็นว่ารัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นง่าย ๆ แต่สำหรับประเทศที่มีระบบสองพรรค หรือระบบที่เปิดโอกาสให้มีพรรคเสียงข้างมากนั้น เป็นที่แน่นอนว่าส่วนใหญ่แล้วก็สามารถมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพทั้งสิ้น ดังนั้น ข้อสรุปของโลเวลล์และคนอื่น ๆ ที่ว่ารัฐบาลที่มีเสถียรภาพนั้นจะมีได้ก็แต่เฉพาะในระบบที่เปิดโอกาสให้มีพรรคเสียงข้างมากนั้นจึงมีส่วนถูกอยู่มาก แต่ก็มีส่วนผิดตรงที่ไปปฏิเสธอย่างสิ้นเชิงว่าไม่อาจมีรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพได้ ซึ่งคอคค်และอีกหลายคนก็ได้พิสูจน์แล้วว่าไม่จริงเสมอไป รัฐบาลผสมก็อาจมีเสถียรภาพได้ แม้จะมีโอกาสน้อยกว่า

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในระบบหลายพรรคในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ จะพบว่าโอกาสที่จะมีรัฐบาลผสมที่มีเสถียรภาพกลับ

มีน้อยยิ่งไปกว่าในทฤษฎีเสียอีก รัฐบาลผสมของไทยในช่วงปี 2518, 2519 ก็ตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ รัฐบาลผสมทั้งสองชุดของเราปรากฏว่าประสบความล้มเหลวเช่นเดียวกับในอีกหลายประเทศ

ปัจจัยอันหนึ่งที่เชื่อกันโดยทั่วไปว่าจะทำให้รัฐบาลผสมที่จัดตั้งขึ้นมีเสถียรภาพและทำงานได้ก็คือการที่แต่ละพรรคที่มาร่วมมือกันมีนโยบายที่คล้ายคลึงกัน คอคคักเองก็ยืนยันเช่นนั้น อย่างไรก็ตามก็เป็นความจริงที่ว่ารัฐบาลผสมสองชุดของเราที่มีขึ้นในช่วงปี 2518, 2519 ต่างก็ประกอบด้วยพรรคที่มีนโยบายไม่แตกต่างกันทั้งสิ้น แต่รัฐบาลผสมทั้งสองชุดนั้นก็ไมอาจทำงานได้ ดังนั้น การที่แต่ละพรรคในรัฐบาลมีนโยบายที่ไม่แตกต่างกันเพียงอย่างเดียวจึงน่าจะไม่ใช่เพียงพอที่จะทำให้รัฐบาลผสมมีเสถียรภาพได้คงสมมติฐานข้างต้น หลังจากรัฐบาลสหพรรคแสดงให้เห็นว่าไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างมีเสถียรภาพแล้วหลายคนก็ตั้งข้อสังเกตต่อไปว่า เหตุที่รัฐบาลผสมดังกล่าวซึ่งแม้จะประกอบด้วยพรรคที่มีนโยบายคล้ายคลึงกันเช่นนั้นแต่ก็ไมอาจทำงานได้ เพราะมีจุดอ่อนที่นอกจากจะรวมพรรคต่าง ๆ เอาไว้มากเกินไปแล้ว ยังมีคะแนนสนับสนุนที่น้อยเกินไปด้วย ซึ่งในสภาพเช่นนี้ การแตกแยกกันระหว่างพรรคต่าง ๆ ย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย และการแตกแยกแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจนำรัฐบาลไปสู่ฐานะที่ยุงยากไค้หันที่ เราเสียเวลารอเพียงไม่นานนัก ข้อสังเกตข้างต้นนี้ก็ได้รับการพิสูจน์ รัฐบาลผสมจตุรพรรคซึ่งรับหน้าที่ต่อจากรัฐบาลสหพรรคเป็นสิ่งที่พิสูจน์ว่าข้อสังเกตดังกล่าวผิดพลาดโดยสิ้นเชิง เพราะแม้รัฐบาลจตุรพรรคจะมีคะแนนเสียงสนับสนุนที่ท่วมท้น โดยมีพรรคเข้าร่วมน้อยมากเพียงแค่ 4 พรรคแล้วก็ตาม รัฐบาลดังกล่าวก็ยังไม่อาจทำหน้าที่ไ้ต่อยู่ได้ ความจริงก็คือในขณะที่รัฐบาลผสมสหพรรคทำหน้าที่อยู่ไ้เกือบปี รัฐบาลจตุรพรรคที่ไ้เปรียบกว่าในทุกด้านกลับมีอายุแค่ 5 เดือนเศษเท่านั้น แล้วความล้มเหลวของทั้งสองรัฐบาลของเราในช่วงนั้นมาจากเหตุผลอะไร นี่คื่อบัญหาที่แท้จริง การศึกษาที่ผ่านมาแล้วทั้งหมด และกำลังจะทำต่อไปก็เพื่อตอบปัญหาสำคัญอันนี้เอง

การตรวจสอบทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐบาลสมที่ไก่อกระทำมาแล้ว อาจให้คำตอบกว้าง ๆ แก่เราได้บ้าง สอดคล้องเป็นต้น ให้คำตอบว่ารัฐบาลสมที่จะมี เสถียรภาพได้นั้น แต่ละพรรคที่มาร่วมมือกันต้องมีนโยบายคล้ายคลึงกัน และมีเสถียรภาพ ภายในพรรค ซึ่งหมายถึงความเหนียวแน่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั่นเอง คุณสมบัติ ประการแรกเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ยากนัก ทั้งรัฐบาลสมสหพรรค และรัฐบาลสมจตุรพรรค ต่างก็ประกอบด้วยพรรคการเมืองที่มีนโยบายคล้ายคลึงกัน แต่คุณสมบัติประการหลัง ปรากฏว่าไม่มีอยู่ในพรรคการเมืองไทยมานานแล้ว

วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่ถ่ายทอดผ่านสถาบันทางสังคมต่าง ๆ มีส่วนอย่างมากในการกำหนดให้คนไทยมีพฤติกรรมในการรวมกลุ่มแบบหลวม ๆ (loose structure) ไม่ยึดมั่นในหลักการ มักเน้นตัวบุคคลมากกว่า ทั้งนี้ ปรากฏว่า ไม่ว่าจะเป็นสถาบันครอบครัว โรงเรียน หรือสถาบันการศึกษาอื่น ๆ สถาบันทางพุทธศาสนา ระบบราชการ กลุ่มต่าง ๆ หรือระบบสังคมแบบเกษตรกรรมก็ตาม สถาบันเหล่านี้ล้วนมีส่วนสำคัญในการถ่ายทอดวัฒนธรรมแบบไม่ชอบทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม ๆ โดยมีหลักการ กฎ หรือระเบียบร่วมกันให้แก่คนไทย คนไทยมักชอบความง่าย สะดวกสบาย และนิยมยึดถือในตัวบุคคล พรรคการเมืองอันเป็นการรวมกลุ่มในลักษณะหนึ่งจึงรับเอาวัฒนธรรมในการรวมกลุ่มของคนไทยเข้าไว้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พรรคการเมืองของไทยจึงกลายเป็นเพียงการรวมกลุ่มบุคคล เพื่อสนับสนุนการมีหรือการใช้อำนาจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะใดคณะหนึ่ง มากกว่าจะเป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินการทางการเมืองให้บรรลุเป้าหมาย ที่แน่นอนตามอุดมการณ์และนโยบาย การยึดถือตัวบุคคลเป็นหลักมากกว่าหลักการในการ รวมกันเป็นพรรคการเมืองนี้เอง ที่ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดระเบียบวินัยได้ง่าย เพราะเป็นที่แน่นอนว่าความสัมพันธ์โดยยึดถือตัวบุคคลหรือการเกาะกลุ่มเนื่องจากถือเอาผลประโยชน์เพียงผิวเผินบางอย่างเป็นหลัก ย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ง่ายเมื่อเวลาผ่านไป

โดยสรุปก็คือ สภาพแวดล้อมของระบบหลายพรรคของไทยในขณะนั้นเป็นระบบที่ แต่ละพรรคในสภามีนโยบายที่คล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ แต่พรรคทั้งหลายก็ไร้เสถียรภาพ

ภายในพรรค การที่แต่ละพรรคในรัฐบาลขาดเสถียรภาพภายใน ทำให้รัฐบาลไม่อาจแน่ใจ
 ในความสม่ำเสมอของคะแนนเสียงสนับสนุนจากพรรคเหล่านั้นได้ และการแยกตัวออกไปก็
 เกิดขึ้นได้เสมอเมื่อบางพรรคเห็นว่าตนได้รับประโยชน์น้อยลง หรือกำลังจะสูญเสีย
 ผลประโยชน์จากการร่วมมือกับรัฐบาล และจากสภาพแวดล้อมที่พรรคส่วนใหญ่ในสภามี
 นโยบายที่คล้าย ๆ กัน การรวมกลุ่มใหม่ ๆ ที่ทำให้แต่ละพรรคได้รับผลประโยชน์มากขึ้น
 ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ ๆ ดังนั้นในสภาพเช่นนี้ยิ่งรัฐบาลมีคะแนนเสียงสนับสนุนน้อยเท่าใด
 ก็ยิ่งเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพรัฐบาลมากเท่านั้น ดังปรากฏให้เห็นมาแล้วในรัฐบาล
 สหพรรค จากที่พิจารณาเรื่องนี้เห็นได้ชัดว่าปัจจัยตัวหนึ่งที่ส่งผลต่อความล้มเหลวของรัฐบาลผสม
 ในขณะนั้นก็คือ การขาดเสถียรภาพภายในพรรคแต่ละพรรคที่มาร่วมมือกันนั่นเอง

สำหรับปัจจัยอีกตัวหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในขณะนั้น
 อย่างเห็นได้ชัดก็คือ ความขัดแย้งกันระหว่างพรรคต่าง ๆ ที่มาร่วมมือกัน แต่เนื่องจาก
 แต่ละพรรคที่มาร่วมมือกันนั้นมีนโยบายหลัก ๆ ที่คล้ายคลึงกัน การขัดแย้งกันในนโยบาย
 แม้จะมีอยู่แต่ก็เป็นส่วนน้อยความขัดแย้งส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งกันในตัวบุคคล
 และผลประโยชน์ของพรรค ซึ่งความขัดแย้งกันเช่นนี้ปรากฏว่าได้ก่อให้เกิดความแตกแยก
 ในรัฐบาลขึ้นอย่างกว้างขวาง

ปัจจัยข้างต้นที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความล้มเหลวของรัฐบาลผสมในขณะนั้น
 ทั้งสองประการนี้ เป็นปัจจัยที่มาจากภายในรัฐบาลเอง จึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญสูง
 และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากที่สุด เราจึงอาจถือปัจจัยกคคคเหล่านี้เป็น
 ปัจจัยหลักได้ อย่างไรก็ดี ในสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นนั้นเสถียรภาพของรัฐบาลไม่ได้
 ถูกสันคลอนจากปัจจัยภายในแต่ด้านเดียว แต่ยังถูกกระทบจากปัจจัยภายนอกด้วย ซึ่งผู้เขียน
 เห็นว่าการพิจารณาจากปัจจัยภายนอก 2 ประการ คือการกคคคและคคคคจากการ
 เคลื่อนไหวของกลุ่มพลังต่าง ๆ ในขณะนั้นประการหนึ่ง กับการแสดงบทบาทของพรรคฝ่าย
 ค้านทั้งในและนอกสภาเพื่อลดความนิยมที่ประชาชนมีต่อรัฐบาล และบั่นทอนความเข้มแข็ง
 ของรัฐบาลลงอีกประการหนึ่ง น่าจะเป็นการเพียงพอที่จะอธิบายปรากฏการณ์ในขณะนั้น

ได้พอสมควร อย่างไรก็ตาม ปัจจัยเหล่านี้ไม่ได้กระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง เหมือนสองปัจจัยแรก จึงอาจถือเป็นเพียงปัจจัยแทรกซ้อน (intervening factors) เท่านั้น

การที่รัฐบาลซึ่งอ่อนแอมาจากปัญหาภายในของตนดังกล่าวต้องมาพบกับ การกดดันจากปัจจัยแทรกซ้อนเช่นนี้ ย่อมทำให้ปัญหาเรื่องเสถียรภาพรุนแรงขึ้นไปอีก การคุกคามและกดดันจากกลุ่มต่าง ๆ ย่อมทำให้รัฐบาลอยู่ในฐานะที่ไม่อาจตัดสินใจใน ปัญหาใด ๆ ได้อย่างอิสระ นโยบายบางอย่างอาจต้องเลื่อนหรือเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ ผลประโยชน์ที่แท้จริงที่จะบังเกิดแก่ประชาชน และประเทศอาจลดลงหรือไม่เกิดขึ้นเลย และผลโดยอ้อมที่จะติดตามมาถึงรัฐบาลก็คือ การเสื่อมความนิยมในหมู่ประชาชนลง อีกทั้ง ความวุ่นวายไม่สงบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ ก็ชี้ให้เห็นถึง ความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลโดยตรง การเข้ายึดอำนาจหรือทำรัฐประหารจากกลุ่ม ทหารนั้น ถือว่าเป็นการคุกคามต่อรัฐบาลที่มีความรุนแรงที่สุด ส่วนการเคลื่อนไหวของ พรรคฝ่ายค้านทั้งในและนอกสภาเพื่อลดความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อรัฐบาล หรือเพื่อบั่นทอน กำลังความเข้มแข็งของฝ่ายรัฐบาลโดยตรงเหล่านี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของ รัฐบาลโดยตรงอยู่แล้ว

เท่าที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่ามีปัจจัยอยู่ 4 ตัวที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของ รัฐบาลผสมในขณะนั้น คือ (1) การขาดเสถียรภาพภายในพรรคที่มาร่วมมือกัน (2) การ ชัดแย้งกันระหว่างพรรคที่มาร่วมมือกัน โดยเฉพาะเรื่องตัวบุคคลและผลประโยชน์ (3) การกดดันจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังต่าง ๆ นอกสภา และ (4) การเคลื่อนไหว ของพรรคฝ่ายค้าน ในการพิจารณาเพื่อตอบปัญหาความล้มเหลวของรัฐบาลผสมในช่วง ดังกล่าวดังจะได้กระทำต่อนั้น เราจะได้พิจารณาถึงปัจจัยเหล่านี้ในรายละเอียดต่อไป