

การเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น: ความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย  
ไทย



นางสาวจิราภรณ์ คำจันทร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2560

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

TRANSITION WITHOUT CONSOLIDATION: THE FAILURE OF DEMOCRATIZATION IN  
THAILAND

Miss Jiraporn Domjun



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2017

Copyright of Chulalongkorn University



จิราภรณ์ คำจันทร์ : การเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น: ความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย (TRANSITION WITHOUT CONSOLIDATION: THE FAILURE OF DEMOCRATIZATION IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 284 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสารบนฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ และการทำความเข้าใจการเมืองไทยผ่านแนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย แนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย แนวคิดการตั้งมั่นของประชาธิปไตย แนวคิดฉันทามติ และทฤษฎีชนชั้นนำ วิทยานิพนธ์นี้ศึกษากระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยไทยที่สำคัญ 4 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงแรกปี 2475 - 2490 สอง ระหว่างปี 2516 - 2519 สาม ระยะเวลาตั้งแต่ปี 2540 - 2549 และสี่ ช่วงเวลาปี 2550 - 2557

ผลการศึกษาพบว่า ความล้มเหลวในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยใน 4 ช่วงเวลานี้เกิดขึ้นจากการที่ชนชั้นนำ ทั้งในฝ่ายอนุรักษ์นิยมและชนชั้นนำที่มาจากทางเลือกตั้งไม่มีเจตนาที่จะสถาปนาและจรรโลงประชาธิปไตยให้ยั่งยืน ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำ 2 กลุ่มหลักทำให้รัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับไม่ได้รับฉันทามติและมักขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะที่การประนีประนอมในกลุ่มชนชั้นนำด้วยกันเองส่งผลให้การออกแบบสถาบันทางการเมือง เช่น วุฒิสภา และองค์กรอิสระขาดการเชื่อมโยงกับประชาชน นอกจากนี้ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองแล้วยังพบว่า ทั้ง 4 ช่วงเวลาที่ศึกษา ตัวแสดงทางการเมืองยังแสดงบทบาทเหนียวรั้งแทนส่งเสริมการจรรโลงประชาธิปไตยอีกด้วย เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน การไม่พร้อมรับผิดชอบและยอมรับการตรวจสอบ และการที่สังคมยอมรับบทบาทของกองทัพในการแทรกแซงทางการเมือง โดยรวมแล้วพบว่า การขับเคี่ยวระหว่างพลังอนุรักษ์นิยมกับพลังที่ต้องการเดินทางไปสู่ประชาธิปไตยในทุกช่วงเวลามักจบลงด้วยชัยชนะของพลังอนุรักษ์นิยมในการร่างรัฐธรรมนูญและออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อรักษาและคงไว้ซึ่งอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำอนุรักษ์นิยม

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

ปีการศึกษา 2560

ลายมือชื่อนิสิต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5581203224 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS: THE FAILURE OF DEMOCRATIZATION/ DEMOCRATIZATION IN THAILAND

JIRAPORN DOMJUN: TRANSITION WITHOUT CONSOLIDATION: THE FAILURE OF DEMOCRATIZATION IN THAILAND. ADVISOR: ASSOC. PROF.SIRIPAN NOGSUAN SAWASDEE, Ph.D., 284 pp.

This dissertation aims to empirically examine the problems of democratization process in Thailand with qualitative research and relevant concepts and theories, including democratization concept, democratic transition concept, democratic consolidation concept, consensus concept and elite theory. This dissertation categorizes Thailand's transition processes into four major periods, namely between 1932 - 1947, 1973 - 1976, 1997 - 2006 and 2007 - 2014.

The findings reveal that the failure of the democratization process in these four periods were caused by the unwillingness of the elites, both conservative and elected leaders, to genuinely establish and sustain democracy. The conflicts among the elites and the lack of public participation led to the absence of consensus on all constitutions. The institutional design resulted in the lack of linkages between the people and the major political institutions, such as appointed Senate and selected Independent Organizations, were indicators of the elite compromise without ordinary people and public involvement. In addition to the constitutional issues and political institutions, the research findings in all four periods found that political actors should also be responsible for the failure of democratic transition in Thailand; politicians, traditional elites and military leaders have played important roles in obstructing, instead of promoting and advancing democracy. The impediment includes corruption, disrespecting rule of law, disregarding accountability, and allowing military interferences in politics, for example. In all, the combating between the conservative forces and the democratic advocators in every period generally ended with the conservative clique having an upper hand in drafting the constitutions and designing political institutions to preserve and maintain its own power.

Field of Study: Political Science

Student's Signature .....

Academic Year: 2017

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจที่จะสำเร็จลงได้หากไม่ได้รับคำแนะนำ ความเอื้อเฟื้อ และกำลังใจที่ดีเยี่ยมจากอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ ซึ่งครั้งนี้เป็นครั้งที่สองของการได้รับความช่วยเหลือจากท่านในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษา และการได้รับคำแนะนำและความช่วยเหลือที่ดีเยี่ยมจากกรรมการวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ทั้งศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิมมณี ครั้งนี้เป็นครั้งที่สองของการได้รับความช่วยเหลือจากท่านในฐานะประธานกรรมการ และนอกจากคำแนะนำแล้วท่านมักจะสอบถามถึงความก้าวหน้าของผู้วิจัยซึ่งเป็นแรงผลักดันและกำลังใจแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข ที่ได้ให้ทั้งคำแนะนำ กำลังใจที่ดีเยี่ยม และหนังสือที่มีค่าหลายเล่มเพื่อใช้เพิ่มเติมความรู้และข้อมูลในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.แก้วคำ ไกรสรพงษ์ ในฐานะกรรมการ ซึ่งได้ให้ทั้งคำแนะนำ และกำลังใจที่ดีเยี่ยมสำหรับผู้วิจัยมาโดยตลอด และความอนุเคราะห์และคำแนะนำที่ดีเยี่ยมจากกรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย ศาสตราจารย์ ดร.ธเนศ อภรณ์สุวรรณ คำแนะนำ ความเมตตาช่วยเหลือ ความเอาใจใส่ และกำลังใจจากคณะกรรมการวิทยานิพนธ์ได้ส่งผลให้ งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลงได้ ผู้วิจัยต้องขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

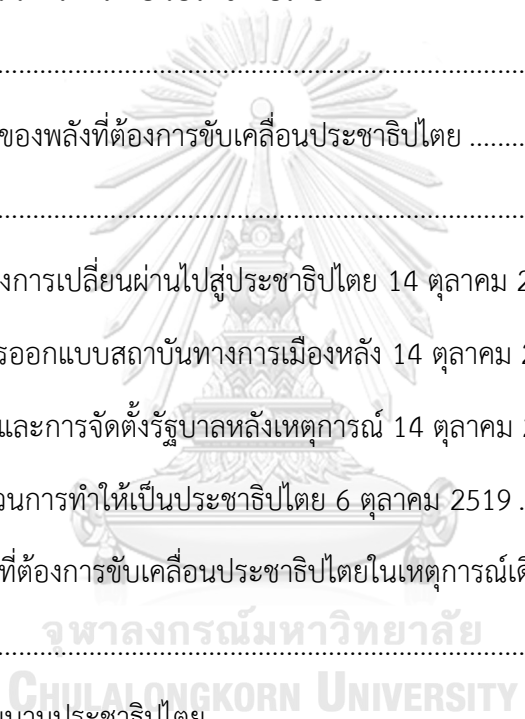
นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้รับความเอื้อเฟื้อที่ดีจากคณาจารย์ผู้สอนในหลักสูตรและบุคลากรของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร้านถ่ายเอกสารพีค-พีลี้ และเพื่อนนิสิตทั้งน้องกุล น้องดิ๋ว น้องแตง น้องติรัส น้องณรงค์ น้องทู น้องแนน น้องเอก และอีกหลายท่านทั้งรุ่นพี่รุ่นน้องที่ร่วมหลักสูตรเดียวกัน ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

และบุคคลที่ผู้วิจัยจะต้องกล่าวยกย่องและต้องขอกราบขอบพระคุณท่านคือ บิดามารดาของผู้วิจัยที่เป็นทั้งกำลังใจและการให้การส่งเสริมสนับสนุนผู้วิจัยในทุกๆ ด้าน คำอวยพรและกำลังใจจากท่านเป็นทั้งขวัญและกำลังใจที่ดีเยี่ยมและสำคัญสำหรับผู้วิจัยที่จะเขียนงานวิจัยฉบับนี้ให้สำเร็จ และขอขอบคุณพี่สาว พี่ชาย น้องสาว และหลานๆ ของผู้วิจัยเอง ซึ่งเป็นกำลังใจและสนับสนุนกันมาโดยตลอด

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ .....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์การศึกษา.....	5
สมมติฐานการศึกษา .....	5
ประโยชน์ที่จะได้รับ .....	5
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
ขอบเขตของการศึกษา.....	6
วิธีการศึกษา .....	7
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	9
แนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization concept).....	9
แนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (democratic transition concept).....	15
แนวคิดการตั้งมั่นของประชาธิปไตย (democratic consolidation concept).....	25
แนวคิดฉันทามติ (consensus concept) .....	30
ทฤษฎีชนชั้นนำ (elite theory).....	31
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	36
กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework) .....	48

บทที่ 3 การคืนรธนเพื่อสถาปนาประชาธิปไตย .....	52
เกริ่นนำ .....	52
ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย .....	52
รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองระหว่างปี 2475-2490 .....	58
การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลระหว่างปี 2475-2490 .....	69
การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย.....	74
บทสรุป.....	94
บทที่ 4 ประชาธิปไตยของพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย .....	96
เกริ่นนำ .....	96
ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 14 ตุลาคม 2516.....	96
รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองหลัง 14 ตุลาคม 2516 .....	101
การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 .....	108
การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย 6 ตุลาคม 2519 .....	114
การฟื้นคืนของพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 .....	131
บทสรุป.....	137
บทที่ 5 การเลือกตั้งในนามประชาธิปไตย.....	138
เกริ่นนำ .....	138
ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหลังพฤษภาคม 2535.....	138
รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมือง .....	146
การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล .....	154
การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย 19 กันยายน 2549.....	158
บทสรุป.....	175
บทที่ 6 ประชาธิปไตยของพลังอนุรักษ์นิยม .....	176





เกริ่นนำ .....	176
รัฐธรรมนูญปี 2550 และการออกแบบสถาบันทางการเมือง .....	176
การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550.....	182
การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย 22 พฤษภาคม 2557.....	194
รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 และการออกแบบสถาบันทางการเมือง .....	207
บทสรุป.....	218
บทที่ 7 บทสรุป: ปัญหาของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย .....	220
เกริ่นนำ .....	220
ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย .....	220
กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย .....	223
การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย.....	233
อภิปรายผลการศึกษา .....	247
รายการอ้างอิง .....	253
ภาคผนวก.....	276
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	284

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 การประกาศใช้และการยกเลิกรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2475-2490 .....	63
ตารางที่ 2 สถิติการเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี 2475-2490.....	71
ตารางที่ 3 การจัดตั้งรัฐบาลระหว่างปี 2475-2490 .....	72
ตารางที่ 4 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยปี 2475-2490 ..	92
ตารางที่ 5 สถิติการเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี 2517-2519.....	111
ตารางที่ 6 การจัดตั้งรัฐบาลระหว่างวันที่ 14 ตุลาคม 2516-6 ตุลาคม 2519 .....	114
ตารางที่ 7 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยปี 2516-2519	130
ตารางที่ 8 สถิติการเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 และ 2548 .....	156
ตารางที่ 9 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยปี 2540-2549	173
ตารางที่ 10 สถิติการเลือกตั้งทั่วไป 23 ธันวาคม 2550 .....	184
ตารางที่ 11 สถิติการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554.....	188
ตารางที่ 12 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยปี 2550-2557	206
ตารางที่ 13 เปรียบเทียบผลการลงประชามติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 กับผลการลงคะแนน เสียงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้กับพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 .....	212
ตารางที่ 14 การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบเลือกตั้งแบบใหม่.....	215
ตารางที่ 15 ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในประเทศไทย .....	222
ตารางที่ 16 สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ และการออกแบบสถาบันทางการเมืองของกระบวนการ ทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย .....	227
ตารางที่ 17 สาระสำคัญของการจัดการเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาลของกระบวนการทำให้เป็น ประชาธิปไตยในประเทศไทย .....	232
ตารางที่ 18 สาระสำคัญของการออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย .....	245

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย .....	29
ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	51
ภาพที่ 3 แนวโน้มการใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี 2476-2554.....	189
ภาพที่ 4 ร้อยละของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนพรรคที่ส่งผู้สมัคร ในการเลือกตั้งทั่วไปที่เกิดขึ้นระหว่างระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยครั้งที่ 2-4 .....	190
ภาพที่ 5 ระยะห่างของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยแต่ละครั้ง .....	198
ภาพที่ 6 ความแตกต่างระหว่างจำนวน ส.ส.ที่พรรคพึงมีได้กับที่นั่งรวมในระบบเก่า .....	216
ภาพที่ 7 ปრაกฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย.....	236



# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในบรรดาระบบการปกครองในโลกยุคปัจจุบัน ระบบประชาธิปไตยได้รับการยอมรับและกลายเป็นระบบการปกครองที่ชอบธรรมและเป็นสากลที่สุด<sup>1</sup> ประเทศส่วนใหญ่จึงดิ้นรนเพื่อเป็นประชาธิปไตย หลายประเทศประสบความสำเร็จกลายเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์<sup>2</sup> และอีกหลายประเทศกำลังเดินอยู่บนเส้นทางของความพยายามที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ดังเช่นปรากฏการณ์อาหรับสปริง (the Arab Spring) ที่ประชาชนออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องเสรีภาพจากรัฐบาลเผด็จการที่ครองอำนาจมาอย่างยาวนาน ทั้งในอียิปต์ ตูนิเซีย และอีกหลายประเทศในตะวันออกกลาง<sup>3</sup> ในกรณีของไทยซึ่งเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยมาแล้วหลายครั้งตลอดช่วงระยะเวลา 85 ปีที่ผ่านมากลับประสบกับความล้มเหลวซ้ำๆ<sup>4</sup> นับตั้งแต่ความพยายามสถาปนาประชาธิปไตยครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ที่กลายเป็นจุดเริ่มต้นในการเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และความพยายามในครั้งหลังที่สำคัญๆ ทั้งหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หลังเหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนพฤษภาคม 2535 ที่นำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองปี 2540 และหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 และในปัจจุบัน (ปี 2560) การเมืองไทยยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของผู้นำกองทัพที่มาจากพรรคการเมืองในปี 2557<sup>5</sup> ที่ทำให้ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 ต้องล้มเหลว ส่งผลให้ประชาธิปไตยในการเมืองไทยยังไม่เกิดขึ้น และไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อไหร่ หรืออย่างไร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

<sup>1</sup> Larry Diamond, "The Next Democratic Century," [http://iis-db.stanford.edu/pubs/24554/LD\\_Current\\_History\\_Jan\\_14.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/24554/LD_Current_History_Jan_14.pdf). And Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: The Free Press, 1992).

<sup>2</sup> ดูตัวเลขดัชนีวัดความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศทั่วโลกได้ใน Economist Intelligence Unit, "The Economist Intelligence Unit's Democracy Index," <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>

<sup>3</sup> Larry Diamond, "A Fourth Wave or False Start? Democracy after the Arab Spring," <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2011-05-22/fourth-wave-or-false-start>.

<sup>4</sup> ดัชนีวัดประชาธิปไตยของ Economist Intelligence Unit จัดให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีประชาธิปไตยบกพร่อง ใน ค.ศ. 2008 ค.ศ. 2010 ค.ศ. 2011 และ ค.ศ. 2012 และจัดให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบผสมใน ค.ศ. 2006 ค.ศ. 2014 ค.ศ. 2015 และ ค.ศ. 2016 ดูตารางและกราฟเพิ่มเติมในภาคผนวก ก.

<sup>5</sup> ไทยรัฐออนไลน์, "ย้อนนาที 'ประยุทธ์' ทูบโต๊ะ ยึด 'อำนาจ' สู่ 'รัฐประหาร'," [www.thairath.co.th/content/424643](http://www.thairath.co.th/content/424643).

ทั้งที่เคยถูกคาดการณ์ว่าจะเป็นคลื่นลูกที่สามของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย<sup>6</sup> ใน ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531)<sup>7</sup> หรือประมาณ 30 ปีที่แล้ว

ปรากฏการณ์ความล้มเหลวของความพยายามที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยในการเมืองไทยมีข้อบ่งชี้หลายประการ ที่สำคัญคือปัญหาการรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในการเมืองไทย โดยหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 เป็นต้นมา เกิดรัฐประหารที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถึง 13 ครั้ง<sup>8</sup> โดยเฉลี่ยประมาณ 7 ปี จะเกิดรัฐประหาร 1 ครั้ง ในจำนวนนี้มีเพียงครั้งเดียวที่เป็นไปเพื่อการจรรโลงประชาธิปไตย คือการรัฐประหารที่นำโดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ยึดอำนาจรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ในวันที่ 20 มิถุนายน 2476 เพื่อยกเลิกพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎร และให้คงใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตราที่ออกโดยรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา<sup>9</sup> การรัฐประหารครั้งนี้ทำให้สามารถบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 2475 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยอีกครั้ง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยการรัฐประหารบ่อยครั้งเช่นนี้ ส่งผลให้เมื่อเกิดปัญหาทางการเมืองจึงมักจะตามมาด้วยคำถามที่ว่า “จะมีรัฐประหารหรือไม่” คำถามเช่นนี้ทำให้เห็นว่า รัฐประหารถูกมองว่าเป็นวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาโดยตลอด<sup>10</sup> แม้แต่ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ระหว่างปี 2549-2560 ที่การเมืองไทยเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเมือง และวิกฤตการณ์เลือกตั้งซึ่งเกิดขึ้นถึง 2 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้งในปี 2549 และการเลือกตั้งในปี 2557 วิกฤตทางการเมืองในระยะเวลานี้นำมาสู่การใช้ความรุนแรงต่อกันของคู่ขัดแย้ง ทั้งรัฐบาลและกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง และกลายเป็นเงื่อนไขและโอกาสของการรัฐประหารที่เกิดขึ้น 2 ครั้ง นั่นคือรัฐประหารในปี 2549 และ 2557 ที่แสดงให้เห็นว่าแม้ระบอบประชาธิปไตยจะเป็นระบอบที่ยอมรับกันว่าชอบธรรมในระดับสากล แต่กรณีประเทศไทยการรัฐประหารล้มล้างรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังคงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง

<sup>6</sup> คลื่นลูกที่สามเริ่มต้นในปี 2517 (ค.ศ. 1974) ดูเพิ่มเติมใน Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991). pp. 12-26.

<sup>7</sup> Doh Chull Shin, "The Third Wave in East Asia: Comparative and Dynamic Perspectives," [www.asianbarometer.org/newenglish/publications/ConferencePapers/2008conference/sec.1.1.pdf](http://www.asianbarometer.org/newenglish/publications/ConferencePapers/2008conference/sec.1.1.pdf). And Kent E. Calder, *East Asian Democratic Transitions*, ed. Theodore Rabb and Ezra Suleiman, *The Making and Unmaking of Democracy: Lessons from History and World Politics* (New York: Routledge, 2003). pp. 249-269.

<sup>8</sup> ข้อมูลเพิ่มเติมในภาคผนวก ข.

<sup>9</sup> อ.พิบูลสงคราม, *จอมพล ป. พิบูลสงคราม* (กรุงเทพฯ: ร.ร.มนตรี, 2518). หน้า 151-153 และ วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร, *ปรากฏการณ์ประวัติศาสตร์ในยุครัตนโกสินทร์* (กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2554). หน้า 145.

<sup>10</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่อำนาจและอนาคต* (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541). หน้า 107.

นอกจากการเกิดรัฐประหารบ่อยครั้งแล้ว การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในการเมืองไทยเกิดขึ้นบ่อยครั้งเฉกเช่นเดียวกัน และดูเหมือนว่าจะเป็นปรากฏการณ์ที่ต่อเนื่องสัมพันธ์กับการรัฐประหาร โดยอาจจะกล่าวได้ในที่นี้ว่า การรัฐประหารมักจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งสะท้อนปัญหาระบอบรัฐธรรมนูญของไทยที่ไม่อาจจะนำมาสู่การสร้างการยอมรับในหลักการแห่งรัฐธรรมนูญร่วมกันของคนในสังคมที่จะกำหนดความเป็นไปของสังคมได้ จึงไม่สามารถสร้างความรู้สึกร่วมกันที่จะหวงแหนและปกป้อง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญไทยมักถูกใช้เป็นเครื่องมือแห่งอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคล เป็นตราประทับประกันความชอบธรรมของกลุ่มผู้ปกครอง และถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงตามผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปกครองที่เข้าสู่อำนาจ<sup>11</sup> มากกว่าจะมุ่งเน้นการสร้างหลักนิติธรรม (rule of law) เพื่อสถาปนาและจรรโลงประชาธิปไตย หากนับจากปี 2475-2559 ไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 19 ฉบับ<sup>12</sup> เฉลี่ยจะเกิดขึ้นทุกๆ 4 ปี และในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งมาจากรัฐประหารในปี 2557 ได้จัดให้มีการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ผลปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบในการลงประชามติ<sup>13</sup> กรณีนี้ถือเป็นครั้งที่สองของการนำวิธีการออกเสียงลงประชามติมาใช้ในกระบวนการผ่านร่างรัฐธรรมนูญของไทย โดยครั้งแรกถูกใช้ในกระบวนการผ่านร่างรัฐธรรมนูญปี 2550 ที่ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐประหารในปี 2549<sup>14</sup> ร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 และเป็นฉบับที่ 20 ของไทย

การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งเช่นนี้ส่งผลต่อการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันของสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย และยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในสถาบันทางการเมืองเหล่านั้นอีกด้วย ดังผลการศึกษาเรื่อง “สภาพปัญหาสังคมไทยในปัจจุบัน: ศึกษาในมิติคุณภาพสังคมและทางออก” ซึ่งได้ศึกษาเปรียบเทียบปี 2553 และ 2555 ของฉวีลวดิ บุรีกุล พบว่า อัตราความเชื่อมั่นหรือความไว้วางใจของประชาชนในสถาบันที่มาจากกาเลือกตั้งต่ำกว่าสถาบันที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น ความไว้วางใจต่อพรรคการเมืองที่พบว่าอยู่ในลำดับสุดท้าย (ลำดับที่ 16) และความไว้วางใจต่อรัฐสภาในปี 2553 อยู่ในลำดับที่ 13 และปี 2555 อยู่ในลำดับที่

<sup>11</sup> ชรินทร์ สันประเสริฐ, หน่วยที่ 9 รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาการเมืองไทย, *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการเมืองไทย* หน่วยที่ 9-15, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2546). หน้า 9-13.

<sup>12</sup> ดูเพิ่มเติมในภาคผนวก ค.

<sup>13</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียง," [https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso\\_web/article\\_attach/17586/19908.pdf](https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso_web/article_attach/17586/19908.pdf).

<sup>14</sup> ดูผลการลงประชามติทั้งสองครั้งในภาคผนวก ง.

15 ขณะที่ความไว้วางใจต่อสถาบันที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น กองทัพอยู่ในอันดับสี่รองจาก องค์การศาสนา มหาวิทยาลัย และธนาคาร และความไว้วางใจในฝ่ายตุลาการหรือศาลอยู่ในลำดับห้า<sup>15</sup>

ปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและข้อค้นพบข้างต้น สะท้อนปัญหาทั้งด้าน ตัวแสดงและสถาบันทางการเมืองต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอใน วรรณกรรมก่อนหน้านี้ โดยบางส่วนกล่าวถึงปัญหาตัวแสดงทางการเมือง<sup>16</sup> และบางส่วนเน้นไปที่ความ อ่อนแอของสถาบันทางการเมือง<sup>17</sup> เช่น รัฐธรรมนูญ<sup>18</sup> และพรรคการเมือง<sup>19</sup> อย่างไรก็ตาม แม้จะมีงาน การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยอยู่เป็นจำนวนมาก แต่พบว่าการศึกษา เกี่ยวกับการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่จะสะท้อนปัญหาความล้มเหลวของกระบวนการนี้ในแต่ละ ช่วงเวลาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอย่างตรงไปตรงมา โดยไม่มียึดติดกับกรอบการศึกษาที่อธิบายเฉพาะ ปรากฏการณ์หรือปัญหาด้านใดด้านหนึ่งและให้คำอธิบายเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้ความพยายามที่จะทำ ให้เป็นประชาธิปไตยของไทยต้องล้มเหลวซ้ำแล้วซ้ำเล่าและไม่สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ที่ตั้งมั่นยังมีอยู่น้อย ดังนั้น การศึกษานี้จะได้ศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยเพื่อตอบ คำถามที่ว่า อะไรคือสาเหตุสำคัญที่ทำให้การทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยต้องล้มเหลว ทั้งที่ได้เข้าสู่ กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยมาแล้วหลายครั้ง แต่ไม่อาจจะสถาปนาและจรรโลง ประชาธิปไตยให้มั่นคงได้ โดยการศึกษานี้จะครอบคลุมทั้งปัจจัยด้านบทบาทของตัวแสดงทาง การเมือง ทั้งชนชั้นนำ กลุ่มเคลื่อนไหว และพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยม และด้านสถาบันทางการเมือง ผ่าน 4 ช่วงเวลาสำคัญของความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย ได้แก่ ช่วงแรกปี 2475 -

<sup>15</sup> องค์การหรือสถาบันที่ศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ของถวิลวดี บุรีกุล ได้แก่ องค์การศาสนา กองทัพ หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ สหภาพแรงงาน ตำรวจ ศาล ฝ่ายบริหาร/ข้าราชการ พรรคการเมือง รัฐสภา องค์การพัฒนาเอกชน บริษัทใหญ่ๆ นักวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัย องค์การ การกุศล หรือมนุษยธรรม และธนาคารของประชาชน ดูใน ถวิลวดี บุรีกุล, สภาพปัญหาสังคมไทยในปัจจุบัน: ศึกษาในมิติคุณภาพสังคม และทางออก, ใน สถาบันพระปกเกล้า, *รัฐธรรมนูญกลางแปลง: แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สถาบัน พระปกเกล้า, 2557). หน้า 18.

<sup>16</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, *การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528); ลิขิต ธีรเวคิน, "ทหารการเมืองและนักการเมืองเลว: ใครทำลายประชาธิปไตย," มติชน 1 ธันวาคม 2535. และสุชาชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500)*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2553).

<sup>17</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล* (กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2531). หน้า 93.

<sup>18</sup> เสน่ห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549). และนรนิติ เศรษฐบุตร, *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558).

<sup>19</sup> เสเนีย์ คำสุข, "ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2512-2534" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2538).

2490 ช่วงที่สอง ระหว่างปี 2516 - 2519 ช่วงที่สาม ระยะเวลาตั้งแต่ปี 2540 - 2549 และช่วงที่สี่ ระหว่างปี 2550 - 2557

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยใน 4 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงแรกปี 2475 - 2490 ช่วงที่สองปี 2516 - 2519 ช่วงที่สามปี 2540 - 2549 และช่วงที่สี่ปี 2550 - 2557
2. เพื่ออธิบายปัญหาความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย

### สมมติฐานการศึกษา

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งสำคัญของไทยเกิดขึ้น 4 ช่วงเวลา ได้แก่ ระหว่างปี 2475 - 2490 ระหว่างปี 2516 - 2519 ระหว่างปี 2540 - 2549 และระหว่างปี 2550 - 2557 ต่างมีลักษณะสำคัญที่เหมือนกันคือ กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไม่ประสบความสำเร็จ มีสาเหตุสำคัญมาจากปัญหาตัวแสดงทางการเมืองไม่มีเจตนาสถาปนาและจรรโลงประชาธิปไตยให้มั่นคง ปัญหานี้ยังได้ส่งผลให้การออกแบบสถาบันทางการเมืองไม่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญกลายเป็นผลผลิตและเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายของชนชั้นนำมากกว่าจะคำนึงถึงเป้าหมายของการทำให้เป็นประชาธิปไตย

### ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. เข้าใจการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยใน 4 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงแรกปี 2475-2490 ช่วงที่สองปี 2516 - 2519 ช่วงที่สามปี 2540 - 2549 และช่วงที่สี่ปี 2550 - 2557
2. ได้รู้ถึงปัญหาที่นำมาสู่ความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย

### นิยามศัพท์เฉพาะ

*การทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization)* หมายถึง การเปลี่ยนผ่านจากระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งในที่นี้จะแบ่งเป็นสองขั้นตอนคือ การเปลี่ยนผ่าน (democratic transition) และการตั้งมั่นของประชาธิปไตย (democratic consolidation) ดังนั้น หากจะเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตย ต้องผ่านกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การตั้งมั่นของประชาธิปไตยได้สำเร็จ

*การตั้งมั่นของประชาธิปไตย (democratic consolidation)* หมายถึง ระบอบประชาธิปไตย กลายเป็นรูปแบบการปกครองเดี่ยวที่ตัวแสดงทางการเมืองทุกกลุ่ม ทั้งชนชั้นนำ พรรคการเมือง และมวลชนยอมรับในความชอบธรรม และไม่คิดที่จะล้มล้าง หรือโต้แย้งกติกากฎของระบอบการปกครองนี้



*ฉันทามติ (consensus) หรือความเห็นพ้องต้องกันในรัฐธรรมนูญ* หมายถึง การที่ตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญยอมรับร่วมกันในกติกาทางการเมืองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และนำมาซึ่งการเคารพและรักษากติกาทางการเมืองเหล่านั้น โดยไม่คิดที่จะล้มล้างโดยอาศัยกำลังหรือวิถีทางที่ไม่เป็นประชาธิปไตย อันจะนำมาซึ่งการสร้างหลักนิติธรรม (rule of law)

*ตัวแสดงทางการเมือง (political actor)* ในที่นี้จะหมายถึง ตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยทั้งชนชั้นนำ เช่น กองทัพและผู้นำกองทัพ และนักการเมือง สถาบันหรือองค์กรทางการเมือง เช่น รัฐบาล และพรรคการเมือง และมวลชนซึ่งเป็นกลุ่มพลังเคลื่อนไหวทางการเมือง

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาการเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น: ความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย (Transition without consolidation: The Failure of Democratization in Thailand) เป็นการประยุกต์ใช้แนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย แนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย แนวคิดการตั้งมั่นของประชาธิปไตย แนวคิดฉันทามติ และทฤษฎีชนชั้นนำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตยและปัญหาที่นำมาสู่ความล้มเหลวของกระบวนการนี้ ซึ่งในการศึกษานี้เน้นศึกษาใน 3 ประเด็นที่สำคัญคือ 1. ศึกษาลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 2. ศึกษากระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย โดยศึกษาใน 2 เรื่องคือ 1) รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ ทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และองค์กรอิสระ และ 2) การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล และ 3. ศึกษาการออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย เน้นศึกษาใน 3 เรื่องคือ 1) ปรากฎการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และการรัฐประหารที่นำมาสู่การสิ้นสุดของกระบวนการนี้ 2) ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และ 3) การขับเคลื่อนต่อสู้ของพลังอนุรักษ์นิยมในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย และจะได้ศึกษาความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยที่สำคัญของไทยใน 4 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงแรก ระยะเวลาระหว่างปี 2475-2490 ช่วงที่สอง ระยะเวลาปี 2516-2519 ช่วงที่สาม ระยะเวลาตั้งแต่ปี 2540-2549 และช่วงที่สี่ ระยะเวลาปี 2550-2557

## วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการวิจัยเอกสาร บนฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical base) จากปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย ซึ่งจะได้ศึกษาความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยใน 4 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงแรกปี 2475 - 2490 ช่วงที่สองปี 2516 - 2519 ช่วงที่สามปี 2540 - 2549 และช่วงที่สี่ปี 2550 - 2557 และจะได้วิเคราะห์ว่าอะไรคือสาเหตุที่สำคัญที่นำมาสู่ความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยใน 4 ช่วงเวลานี้ และในการนำข้อมูลด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยมาใช้ในงานวิจัยฉบับนี้ จะได้คำนึงถึงเงื่อนไข 2 ประการที่สำคัญคือ ประการแรก งานวิจัยฉบับนี้ไม่ได้มองว่าตัวแสดงทางการเมืองใดเป็นขาวหรือดำ บทบาทของตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ที่จะได้นำมากล่าวถึงและวิเคราะห์ในงานวิจัยฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีคุณูปการในฐานะแหล่งที่มาของข้อมูลในการเรียนรู้ของผู้วิจัย และประการที่สอง ตัวแสดงทางการเมืองมีบริบทหรือสภาพแวดล้อมในขณะนั้นอยู่รายรอบ การศึกษาบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองต่างช่วงเวลาจึงจะได้ตระหนักถึงข้อจำกัดในประเด็นนี้เป็นสำคัญ โดยการศึกษานี้มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

### วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

- 1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) อันได้แก่ สถิติ ข้อความประกาศ เอกสาร หรือบันทึกทางราชการ สื่อสิ่งพิมพ์สาธารณะ และข้อความจากหนังสือและบทความที่เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย
- 2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) อันได้แก่ บทวิเคราะห์ วิจารณ์ ในหนังสือ บทความ สื่อสิ่งพิมพ์สาธารณะ ผลการศึกษาของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย

### การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอผลการศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษานี้ จะใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และใช้การพรรณนา (Descriptive) ในการนำเสนอผลการศึกษา โดยเนื้อหาในแต่ละบทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในแต่ละช่วงเวลา จะประกอบไปด้วยการอธิบายลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย การร่างรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล และการออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งจะได้นำเสนอทั้งปรากฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

และการรัฐประหารที่นำมาสู่การสิ้นสุดกระบวนการนี้ ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และการขับเคลื่อนต่อสู้ของพลังอนุรักษ์นิยมในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

การนำเสนอผลการศึกษาประกอบไปด้วย 7 บท เนื้อหาในบทที่ 1 บทนำ นำเสนอให้เห็นสภาพปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย ความสนใจของผู้วิจัยต่อปัญหานี้ วัตถุประสงค์ในการศึกษา สมมติฐาน ขอบเขตของการศึกษา และวิธีการศึกษา ในบทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เป็นการนำเสนอแนวคิดทฤษฎี วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และกรอบคิดที่ใช้ในการศึกษา ส่วนบทที่ 3 ถึงบทที่ 6 นำเสนอปรากฏการณ์ในการทำให้เป็นประชาธิปไตยใน 4 ช่วงเวลา เริ่มจากบทที่ 3 การดิ้นรนเพื่อสถาปนาประชาธิปไตย บทนี้นำเสนอกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2475- 2490 เพื่อให้เห็นปัญหาในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกของไทย บทที่ 4 ประชาธิปไตยของพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย บทนี้เสนอกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2516- 2519 และการเกิดขึ้นของกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยในปี 2535 ทั้งสองเหตุการณ์นี้นำมาสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่ขับเคลื่อนโดยพลังมวลชน บทที่ 5 การเลือกตั้งในนามประชาธิปไตย บทนี้เสนอกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่ถูกขับเคลื่อนโดยพลังมวลชนภายใต้กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ที่นำมาสู่ความตื่นตัวในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน และรัฐบาลพลเรือนที่เข้มแข็งกระทั่งถึงเหตุการณ์ในปี 2549 บทที่ 6 ประชาธิปไตยของพลังอนุรักษ์นิยม บทนี้เสนอกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2550 - 2557 ซึ่งเป็นกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่ขับเคลื่อนจากข้างบน นำโดยกองทัพ ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 และได้นำเสนอปัญหาในการร่างรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน (ปี 2560) และบทที่ 7 บทสรุป: ปัญหาของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย บทนี้เป็นบทสรุปผลการศึกษา และการอภิปรายผล

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น: ความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย (Transition without consolidation: The Failure of Democratization in Thailand) อาศัยการประยุกต์ใช้แนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย แนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย แนวคิดการตั้งมั่นของประชาธิปไตย แนวคิดฉันทามติ และทฤษฎีชนชั้นนำ มาเป็นกรอบในการศึกษา โดยบทนี้เป็นการนำเสนอการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องซึ่งจะได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 7 หัวข้อ ดังนี้

1. แนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization concept)
2. แนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (democratic transition concept)
3. แนวคิดการตั้งมั่นของประชาธิปไตย (democratic consolidation concept)
4. แนวคิดฉันทามติ (consensus concept)
5. ทฤษฎีชนชั้นนำ (elite theory)
6. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบคิดในการศึกษา

#### แนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization concept)

คำว่า “ประชาธิปไตย” มีการให้ความหมายไว้อย่างหลากหลาย แต่ที่นำมากล่าวถึงกันมากคือข้อเสนอของ Robert Dahl ในงานเรื่อง “Polyarchy” ที่ว่าประชาธิปไตยคือระบบการเมืองระบบหนึ่งที่รัฐบาลจำต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ถือว่าเป็นความเท่าเทียมของการเมือง ความรับผิดชอบดังกล่าวคือ การประกันเสรีภาพของประชาชน ทั้งเสรีภาพในการรวมตัว การแสดงออกซึ่งสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มีแหล่งทางเลือกของข้อมูล มีเสรีภาพ มีการเลือกตั้งที่ยุติธรรม ผู้นำทางการเมืองมีสิทธิในการแข่งขันเพื่อการเลือกตั้ง และมีสถาบันทางการเมืองในการดำเนินการตามนโยบายที่มาจาก การเลือกตั้งและการแสดงออกของประชาชน<sup>20</sup> และคำกล่าวของอับราฮัม ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกล่าวเชิดชูเกียรตินายทหารที่พลีชีพในสงครามกลางเมืองในพิธี ณ สุสานเกตตีสเบิร์ก เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ.1863 ว่า “พวกเขาจะไม่ตายเปล่า แต่การตายของพวกเขาจะทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีเสรีภาพขึ้นมาใหม่ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จะไม่สูญสิ้นไปจากโลกนี้” ท่อนหนึ่งของคำกล่าวนี้ที่ว่า

<sup>20</sup> Robert Alan Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (London: Yale University Press, 1971), p. 3.

“การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” กลายเป็นคำนิยามการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย<sup>21</sup> ซึ่งสะท้อนการเน้นทั้งกระบวนการและเป้าหมายของความเป็นประชาธิปไตยไว้ในนิยามนี้อย่างครบถ้วน

ความเข้าใจเกี่ยวกับคำว่า “ประชาธิปไตย” ในสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปตามมิติของเวลา และเปลี่ยนแปลงไปตามความคิดเห็นของกลุ่มการเมืองกลุ่มต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในทางการเมือง ส่งผลให้หลักการประชาธิปไตยถูกนำมาใช้โดยประยุกต์ให้เข้ากับเป้าหมายของกลุ่มการเมืองในแต่ละกลุ่มมากกว่าจะยอมรับในหลักการประชาธิปไตยที่แท้จริง เช่นหลังเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ประชาธิปไตย หมายถึงสิ่งที่ตรงข้ามกับอำนาจนิยมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้น กลุ่มชนชั้นนำในระบอบใหม่จึงถือวาระบอบการเมืองที่ดำเนินไปหลัง 24 มิถุนายน 2475 เป็นประชาธิปไตยอยู่แล้วโดยตัวเอง<sup>22</sup> ส่วนในช่วงก่อนสงครามมหาเอเชียบูรพา ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ตรงข้ามกับเผด็จการ ต่อมาในระยะหลังรัฐประหารในปี 2490 ประชาธิปไตยถูกให้ความหมายหลากหลายตามความคิดเห็นของกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่ม เช่น กลุ่มอนุรักษนิยมเห็นว่าประชาธิปไตยที่แท้จริงคือประชาธิปไตยที่พระราชทานโดยพระมหากษัตริย์ จึงต้องให้บทบาทแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ ส่วนกลุ่มอำนาจนิยมของฝ่ายทหาร ให้ความสำคัญแก่ประชาธิปไตยในแบบที่ต้องพัฒนาแบบมีขั้นตอนภายใต้การดูแลของกองทัพ และสำหรับกลุ่มสังคมนิยม ประชาธิปไตยจะนำไปสู่ความเสมอภาคเท่าเทียมในด้านเศรษฐกิจของประชาชนที่ยากจน และหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 คำว่าประชาธิปไตยในกระแสหนึ่งถูกให้ความหมายที่ขยายไปสู่สิทธิของมวลชนผู้ทุกข์ยาก และอีกกระแสหนึ่งภายใต้พลังอนุรักษนิยม ประชาธิปไตยถูกตีความใหม่ โดยประสานสถาบันทางการเมืองแบบตะวันตกเข้ากับการยอมรับแบบใหม่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ ในฐานะแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยที่อาจจะเรียกว่า “กษัตริย์นิยมยุคใหม่”<sup>23</sup>

ความสับสนนี้สืบต่อมาถึงปัจจุบันซึ่งโดยทั่วไปเข้าใจกันว่าการมีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้งนั้นแสดงว่าเราเป็นประชาธิปไตย ทั้งที่ในหลายๆ ครั้งปรากฏการจัดการในเชิงสถาบันทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยที่ไม่เป็นไปตามวิถีประชาธิปไตย เช่น การไม่ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

<sup>21</sup> นิยม รัฐอมฤต, *การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553). หน้า 7.

<sup>22</sup> ในความเห็นของปรีดี พนมยงค์ ประชาธิปไตยคือ “แบบการปกครองที่ล้อมติปวงชนเป็นใหญ่” การที่ประชาธิปไตยล้อมติปวงชนเป็นใหญ่ก็เพื่อราษฎรทั้งหลายที่ประกอบเป็นปวงชนนั้นได้มีรัฐบาลของปวงชนซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยตรงหรือโดยทางผู้แทนราษฎร จึงจะเป็นรัฐบาลที่กระทำการเพื่อประโยชน์ของราษฎรทั้งหลายให้มีความอุดมสมบูรณ์ในการครองชีพ และปลอดภัยจากการเบียดเบียนระหว่างกัน อีกทั้งเพื่อให้ราษฎรทั้งหลายประพฤติดอกันตามศีลธรรมอันดีของประชาชนชาติจึงจะดำรงคงมีความเป็นเอกราชและพัฒนาก้าวหน้าต่อไปได้ ดูใน ปรีดี พนมยงค์, *ประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญเบื้องต้น กัการร่างรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติเวช, 2517). หน้า 6.

<sup>23</sup> สุราชัย ยัมประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2551). หน้า 3-7.

มีฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง หรือมีหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น<sup>24</sup> กรณีเหล่านี้สะท้อนปัญหาการขาดความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏทั้งในทัศนะของชนชั้นนำทางการเมือง พรรคการเมือง และมวลชนบางกลุ่มที่ขั้วเดียวและแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง โดยขาดการยอมรับในหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (majoritarianism) หรือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่มาจากการเลือกตั้ง (electoralism) และหลักการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและจำกัดอำนาจรัฐ (constitutionalism) ที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นประชาธิปไตยสมัยใหม่หรือเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy)<sup>25</sup>

ในงานการศึกษานี้ ประชาธิปไตยจะหมายถึงเสรีประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วยหลักการปกครองตามหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งต้องอาศัยกฎหมายเพื่อสร้างและรักษาเงื่อนไขนี้ การเคารพสิทธิทางการเมืองและเสรีภาพของพลเมือง (political rights and civil liberties) ทั้งการแสดงออกและการรวมกลุ่มเป็นองค์กร พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ มีการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม (free and fair election) มีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง มีตัวแทนที่พร้อมรับผิดชอบและยอมรับการตรวจสอบ (accountability) ที่ไม่เพียงแต่เฉพาะการตรวจสอบจากฝ่ายการเมืองด้วยกันเท่านั้น แต่รวมถึงการตรวจสอบจากสาธารณะและ/หรือองค์กรภาคประชาชน และการมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชน และมีอำนาจในการบริหารประเทศอย่างแท้จริง โดยไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่น<sup>26</sup> เป้าหมายก็เพื่อให้ระบบการเมืองและการปกครองเปิดโอกาสและทำให้โอกาสนั้นเป็นจริงในการให้ประชาชนทั้งหมดหรือส่วนมากที่สุด มีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองทั้งปวงของรัฐและกระบวนการเมืองทั้งหลายดำเนินไปอย่างสันติ รวมทั้งเปิดโอกาสให้สถาบันและกลุ่มองค์กรสังคมได้พัฒนาเข้าสู่กระบวนการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ถูกทำลาย กีดขวาง และปิดกั้น โดยอำนาจอิทธิพลเหนือรัฐหรือใต้รัฐ<sup>27</sup>

<sup>24</sup> ลักษณะของการจัดการเชิงสถาบันในรูปแบบประชาธิปไตยอาจจะพิจารณาได้จาก 4 เงื่อนไข คือ 1) การมีหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง 2) การมีฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง 3) การมีพรรคการเมืองที่เข้าแข่งขันในการเลือกตั้งมากกว่า 1 พรรค ข้อควรระวังในกรณีนี้ที่แสดงถึงความไม่เป็นประชาธิปไตยคือการไม่มีพรรคการเมือง หรือมีเพียงพรรคการเมืองเดียว หรือผู้นำไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและเขียนกฎกติกาตามใจชอบ และ 4) นอกจากทั้งสามเงื่อนไขแล้ว การสับเปลี่ยนอำนาจและการเปลี่ยนตัวผู้นำจะต้องอยู่ภายใต้กฎกติกา ใน Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007). pp. 27-28.

<sup>25</sup> อนุสรณ์ ลิมมณี, "การปฏิรูปการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย," [http://kpi.ac.th/media/pdf/M7\\_139.pdf](http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_139.pdf).

<sup>26</sup> อ้างถึงแล้ว และ Robert Alan Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven, Yale University Press, 1989), p. 221.

<sup>27</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *แปดทศวรรษสยามปฏิวัติ: บทวิเคราะห์การเมืองและประชาธิปไตยสยามไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน* (กรุงเทพฯ: สมมติ, 2556). หน้า 23.

และหากจะพิจารณารูปแบบรัฐบาลในการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบคือ ระบบประธานาธิบดีเช่นสหรัฐอเมริกา ระบบรัฐสภาเช่นสหราชอาณาจักร และระบบผสม<sup>28</sup> กรณีของไทย รูปแบบรัฐบาลแบบรัฐสภาเป็นรูปแบบเดียวที่ไทยนำมาปรับใช้ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 ลักษณะสำคัญของรูปแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา คือ การเชื่อมโยงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารจากผู้นำพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาล โดยฝ่ายบริหารจะยังเป็นสมาชิกในฝ่ายนิติบัญญัติและจะต้องนำเสนอโนบายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และอยู่ในอำนาจตราบท่างที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>29</sup> ข้อดีของการปกครองในรูปแบบนี้คือการยืนยันประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการกำหนดนโยบายที่รัฐบาลมั่นใจได้ว่าจะได้รับเสียงสนับสนุนในสภาเพื่อผ่านกฎหมายที่จำเป็นสำหรับนโยบายโดยปราศจากการอภิปรายที่ยืดเยื้อ และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในมติมหาชนได้มากกว่า เนื่องจากรัฐบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่แน่นอน การอยู่ในตำแหน่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐสภาและสามารถถูกเปลี่ยน ณ เวลาใดก็ได้ แทนที่จะคอยให้หมดวาระ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ระบอบรัฐสภาวางอยู่บนสมมติฐานที่ว่าในช่วงเวลาแห่งการเลือกตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถตรวจสอบผู้สมัครรับเลือกตั้งว่าดีหรือไม่ และการควบคุมที่ดีที่สุดของพลเมืองคือช่วงเวลาเลือกตั้ง ทั้งนี้ ระบบนี้อาจจะเผชิญกับการติดขัด (gridlock) ของสภาได้ง่ายหากเสียงสนับสนุนของฝ่ายรัฐบาลเปราะบาง ซึ่งเกิดขึ้นได้กับการมีรัฐบาลผสมหลายพรรค<sup>30</sup> อย่างไรก็ตาม การจัดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ไทยนำมาปรับใช้ ไม่ได้กำหนดไว้อย่างตายตัว โดยพบว่ารัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับที่ใช้ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญบางประการในการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ เช่น รูปแบบที่ใช้ “สภาเดี่ยว” รูปแบบ “สภาคู่” หรือระดับของดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่แตกต่างกัน บางฉบับเน้นให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติมาก บางฉบับให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อให้เกิดดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และรูปแบบการเลือกตั้ง บางฉบับใช้ระบบแบ่งเขตๆ ละคน หรือหลายคน บางฉบับใช้รูปแบบผสมระหว่างระบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ เป็นต้น

<sup>28</sup> ในความเห็นของนิยาม รัฐมฤต รูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาเรียกได้ว่าเป็น “ประชาธิปไตยแนวเสรีชน” ในขณะที่รูปแบบของอังกฤษนั้นเรียกว่า “ประชาธิปไตยแนววิวัฒนาการ” ดูใน นิยาม รัฐมฤต. *การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ*.

<sup>29</sup> Leonard Freedman, "Parliamentary Democracy," in *The encyclopedia of political science Volume 4*, ed. George Thomas Kurian (Washington, D.C.: OQ Press, 2011). p. 1176.

<sup>30</sup> Wiarda J. Howard, *Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science* (New York: Routledge, 2005). pp. 403-421.

ส่วนคำว่า “การทำให้เป็นประชาธิปไตย” (democratization) คือ กระบวนการของการเปลี่ยนผ่านจากระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่การเป็นประชาธิปไตย<sup>31</sup> หรือนำไปสู่สิ่งที่ Linz และ Stepan เรียกว่า “the only game in town” กล่าวคือ ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นระบอบที่ชอบธรรมเพียงระบอบเดียวที่กลุ่มการเมืองต่างๆ ในสังคมต่างยอมรับและไม่มีกลุ่มใดต้องการที่จะโค่นล้มหรือล้มล้างระบอบนี้<sup>32</sup> โดยมีงานการศึกษาเกี่ยวกับการทำให้เป็นประชาธิปไตยจากหลากหลายแนวทางการศึกษา ทั้งการศึกษาตามแนวทางการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization approach) ที่เน้นอธิบายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมต่อการเป็นประชาธิปไตยและการคงอยู่ของเสรีประชาธิปไตย (liberal democracies) การศึกษาตามแนวทางการศึกษาเชิงโครงสร้าง (structural approach) ที่เน้นอธิบายการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจระหว่างชนชั้นเนื่องจากการปฏิรูปทางสังคมและเศรษฐกิจต่อการเป็นประชาธิปไตย และการศึกษาตามแนวทางการเปลี่ยนผ่าน (transition approach) ที่เน้นอธิบายการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและบทบาทชนชั้นนำในการตัดสินใจนำการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย จากทั้งสามแนวทางการศึกษานี้ อาจสรุปปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เป็นประชาธิปไตยได้เป็น 6 ปัจจัยดังนี้ 1) การพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economic development) 2) การแบ่งแยกทางสังคม (social division) (หรือการมีอยู่ของความหลากหลายภายในสังคมในลักษณะที่เป็นพหุนิยม-ผู้เขียน<sup>33</sup>) 3) รัฐและสถาบันทางการเมือง (state and political institutions) 4) ประชาสังคม (civil society) 5) วัฒนธรรมและอุดมการณ์ทางการเมือง (political culture and ideas) และ 6) ข้อผูกพันระหว่างประเทศหรือข้อผูกพันข้ามชาติ รวมถึงสงคราม (transnational and international engagements including war)<sup>34</sup> องค์ประกอบ

<sup>31</sup> โยชิฟุมิ ทามาเดะ, "ประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย," *ฟ้าเดียวกัน* 6 ฉบับที่ 4: ทางแพร่งประชาธิปไตยไทย (2552). หน้า 102. และ Tamada Yoshifumi, *Myths and Realities: The Democratization of Thai Politics* (Kyoto, Japan: Kyoto University Press, 2008). p. 7.

<sup>32</sup> Juan Linz and Alfred Stepan, *Toward Consolidated Democracies*, ed. Larry Diamond and Marc F. Plattner., *The Global Divergence of Democracies* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2001). p. 94.

<sup>33</sup> พหุนิยมคือแนวคิดที่ยอมรับความแตกต่าง โดยมีแก่นสารที่เป็นสาระสำคัญอยู่ที่การปฏิบัติต่อทุกกลุ่มอย่างเสมอภาค ด้วยมาตรฐานเดียวกัน บนพื้นฐานของการยอมรับซึ่งกันและกัน แนวคิดนี้จึงสนับสนุนหลักการเสียงข้างมาก (majority principle) ที่ยอมรับการตัดสินใจร่วมกันของเสียงข้างมากที่มีความชอบธรรม ตรงกับเท่าที่มีการเคารพและรับรองเสียงและสิทธิของคนกลุ่มน้อย ไม่ใช่กฎเสียงข้างมาก (majority rule) ที่ตัดสินใจเพียงคะแนนเสียงหรือจำนวนที่มากกว่าตามตัวเลข แนวความคิดนี้มองว่าอำนาจหาได้กระจุกตัวอยู่ในมือของผู้กุมอำนาจรัฐแต่เพียงลำพัง แต่กระจัดกระจายอยู่ในกลุ่มและสถาบันต่างๆ ในสังคมด้วย สถาบันและกลุ่มหลากหลายเหล่านี้จึงควรมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของสังคม รวมทั้งตรวจสอบและควบคุมบทบาทของรัฐ ดูใน อนุสรณ์ ลัมมณี, *รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2558). หน้า 88-89 และ สิทธิพรหม นกสวน, พหุนิยม, ใน สิทธิพรหม นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546). หน้า 237-248.

<sup>34</sup> David Potter, *Explaining Democratization*, ed. David Potter, et al., *Democratization* (Cambridge: Polity Press, 1997). pp. 10-31.



เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เอื้อหรือสนับสนุนกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย แต่ไม่ได้เป็นหลักเกณฑ์ที่ตายตัวหรือเป็นสูตรสำเร็จที่จะสามารถอธิบายการทำให้เป็นประชาธิปไตยและรวมถึงปัญหาการไม่เป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศได้ทั้งหมด ดังเช่นที่ Huntington ได้เสนอไว้ว่า ปัจจัยที่นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในคลื่นประชาธิปไตยแต่ละลูกแตกต่างกัน โดยคลื่นลูกแรกของประชาธิปไตย (ค.ศ.1828-1926) เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คลื่นลูกที่สอง (ค.ศ. 1943-1962) เกิดจากปัจจัยด้านการเมืองและการทหาร ส่วนคลื่นลูกที่สาม (เริ่มต้นใน ค.ศ.1974) มาจากปัจจัยที่แตกต่างและหลากหลาย หนึ่งในนั้นก็คือ ปัจจัยด้านความชอบธรรมของเผด็จการอำนาจนิยมและปัจจัยด้านเศรษฐกิจ<sup>35</sup>

นอกจากนี้พบว่ามิจานการศึกษาที่กล่าวถึงการทำให้เป็นประชาธิปไตยโดยแบ่งขั้นตอนที่จะนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตยแตกต่างกันไป เช่น งานของธโรธร ตูทองคำ นำเสนอ 2 ขั้นตอนคือ 1) การสถาปนาประชาธิปไตย (building democracy) ในขั้นตอนนี้ ธโรธรได้อธิบายไว้ว่า เริ่มจากการเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตย การจัดตั้งสถาบันทางการเมือง ทั้งรัฐบาล รัฐสภา ศาล ที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลของสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยเหล่านี้ และการเชื่อมโยงที่มาของผู้ใช้อำนาจกับประชาชน แต่ปัญหาสำคัญของหลายประเทศที่อยู่ในขั้นตอนนี้คือ ความล้มเหลวภายหลังการสถาปนาระบอบ มีการปฏิวัติรัฐประหาร การทุจริตการเลือกตั้ง การใช้อำนาจในทางมิชอบ และความล้มเหลวของสถาบันทางการเมืองล้วนสัมพันธ์กับความชอบธรรม ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลทางการเมือง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับเผด็จการ และ 2) การทำให้ประชาธิปไตยมั่นคง (democratic consolidation) ขั้นตอนนี้เกิดหลังจากพยายามจรรโลงประชาธิปไตยมาระยะหนึ่ง อันมัยของการทำให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีความเข้มแข็งตั้งแต่ประชาชน ประชาสังคม อันเป็นรากฐานที่สำคัญ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง สถาบันทางการเมืองทั้งรัฐบาล รัฐสภา ศาล และสถาบันทางการเมืองอื่นที่อาจมีอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ<sup>36</sup> เป็นต้น งานของ Samuel P. Huntington แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) การสิ้นสุดของระบอบเผด็จการ (the end of an authoritarian) 2) การสร้างระบอบประชาธิปไตย (the installation of a democratic regime) และ 3) การตั้งมั่นของระบอบประชาธิปไตย (the consolidation of the democratic regime)<sup>37</sup> และงานการศึกษาของ Ikramusa Bhakti เรื่อง The transition to democracy in Indonesia: Some outstanding

<sup>35</sup> Huntington. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. pp. 13-40.

<sup>36</sup> ธโรธร ตูทองคำ, หน่วยที่ 3 สถาบันพระมหากษัตริย์กับพัฒนาการทางการเมืองไทย, *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-7*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558). หน้า 61.

<sup>37</sup> Huntington. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. p. 35.

problems นำเสนอ 4 ขั้นตอนในการเป็นประชาธิปไตยของอินโดนีเซีย คือ 1) ช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่าน (pre-transition) 2) ช่วงการเปิดเสรี (liberalization) 3) ช่วงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (democratic transition) และ 4) ช่วงการตั้งมั่นของประชาธิปไตย (democratic consolidation) การแบ่งในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่ต่อเนื่องและค่อยเป็นค่อยไปของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในอินโดนีเซีย นอกจากนี้ งานการศึกษานี้ยังเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจในฐานะตัวแบบประชาธิปไตยเกิดใหม่ที่กำลังเข้าสู่ระยะการตั้งมั่นของระบอบประชาธิปไตย และเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกองทัพในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยอีกด้วย<sup>38</sup> อย่างไรก็ตาม การกล่าวถึงการทำให้เป็นประชาธิปไตยในการศึกษานี้จะแบ่งเป็นเพียง 2 ขั้นตอน คือ 1) การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (democratic transition) และ 2) การตั้งมั่นของประชาธิปไตย (democratic consolidation) ดังนั้น หากจะเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยในการศึกษานี้จะหมายถึงการผ่านกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การตั้งมั่นของประชาธิปไตย

การศึกษานี้จะได้ศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตยตามแนวทางการเปลี่ยนผ่าน อย่างไรก็ตาม การศึกษาตามแนวทางการเปลี่ยนผ่านจะเน้นบทบาทของตัวแสดงที่เป็นชนชั้นนำเป็นหลักทำให้ขาดการให้ความสำคัญกับตัวแสดงที่เป็นมวลชน ซึ่งการศึกษานี้จะได้ทำการศึกษากลุ่มเหล่านี้ด้วย และเพื่อให้เห็นกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยในแต่ละช่วงเวลาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้ศึกษาในส่วนหน้าที่มาของรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมือง และจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลด้วย

### แนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (democratic transition concept)

การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเป็นขั้นตอนแรกเริ่มของการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) ดังนั้น การทำให้เป็นประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องผ่านพ้นขั้นตอนนี้ก่อน<sup>39</sup> ความสำคัญที่มากของขั้นตอนนี้นำมาสู่ความพยายามของนักวิชาการทั้งที่นำเสนอให้เห็นขั้นตอนหรือกระบวนการเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ ปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือความล้มเหลว ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน และตัวชี้วัดความสำเร็จ เป็นต้น แต่สิ่งที่คิดเห็นสอดคล้องกันคือ การให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านตัวแสดงในการตัดสินใจนำการเปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะบทบาทชนชั้นนำ ดังนั้น เจตนาของชนชั้นนำที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยจึงถูกอธิบายในฐานะปัจจัยที่สำคัญ

<sup>38</sup> Ikramusa Bhakti, *The Transition to Democracy in Indonesia: Some Outstanding Problems*, ed. Jim Rolfe., *The Asia-Pacific: A Region in Transition* (Honolulu: The Asia-Pacific Center for Security Studies, 2004). p. 200.

<sup>39</sup> Linz and Stepan. *Toward consolidated democracies*. p. 93 และ อนุสรณ์ ลิมมณี, "การปฏิรูปการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย".

ที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกระบวนการนี้ แม้เจตนาธรรมณ์จะเป็นสิ่งที่วัดได้ยาก แต่ก็สามารถพิจารณาผ่านพฤติกรรมและการแสดงบทบาททางการเมืองของชนชั้นนำ และรวมถึงสะท้อนผ่านการร่างรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่ใช้เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย

ตัวอย่างงานที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยซึ่งนำเสนอให้เห็นความสำคัญของปัจจัยด้านตัวแสดงที่เป็นชนชั้นนำ เช่น งานการศึกษาของ Dankwart Rustow ได้จัดกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยออกเป็นสองกลุ่ม คือ ชนชั้นนำกลุ่มใหม่ และชนชั้นนำกลุ่มเดิม และนำเสนอ 4 ขั้นตอนเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ประกอบด้วย 1) ชั้นเงื่อนไขเบื้องต้น (background condition) ขั้นตอนนี้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ (national unity) ความสำเร็จของขั้นตอนนี้พิจารณาจากความเชื่อมั่นหรือการไม่ตั้งข้อสงสัยของพลเมืองส่วนใหญ่ต่อชุมชนทางการเมือง 2) ชั้นเตรียมการ (preparatory phase) ขั้นตอนนี้ให้ความสำคัญกับการสร้างความแตกต่างหลากหลายและการแข่งขันที่จะนำไปสู่การแบ่งขั้วในสังคมเพื่อให้เกิดชนชั้นนำกลุ่มใหม่ที่ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำ เกิดสภาวะของการแข่งขันระหว่างชนชั้นนำกลุ่มใหม่กับชนชั้นนำกลุ่มเดิม 3) ขั้นการตัดสินใจ (decision phase) ขั้นนี้เป็นผลจากความขัดแย้งและการแบ่งขั้วของชนชั้นนำกลุ่มใหม่กับชนชั้นนำกลุ่มเดิม และทำให้กลุ่มชนชั้นนำตระหนักถึงการมีอยู่ของความหลากหลายภายในสังคม (diversity in unity) และนำไปสู่การเจรจาเพื่อสร้างการประนีประนอมที่จะทำให้ต้องกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจ หนึ่งในทางเลือกคือ การเป็นประชาธิปไตย หากไม่อาจตกลงกันได้ จะย้อนกลับไปสู่ขั้นเตรียมการอีกครั้ง แต่หากการประนีประนอมประสบความสำเร็จ เกิดการยอมรับรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย จะนำไปสู่ขั้นที่สี่ และ 4) การสร้างความคุ้นเคยในวิถีประชาธิปไตย (habituation phase) ที่จะนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยมีการขยายออกไปของกฎเกณฑ์ในการแข่งขันทางการเมืองและการเปิดกว้างในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน<sup>40</sup> จะเห็นได้ว่างานชิ้นนี้เน้นไปที่การให้ความสำคัญกับการประนีประนอมในฐานะยุทธวิธีที่นำมาสู่ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ขณะที่ O'Donnell และ Schmitter นำเสนอเส้นทางการเปลี่ยนผ่านที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำสองกลุ่ม คือ “สายเหยี่ยว” (hard-liners) และ “สายพิราบ” (soft-liners) ภายในกองทัพ ผลจากปัญหานี้อาจจะนำมาสู่การกำหนดทางเลือกเพื่อทำข้อตกลงสำหรับแผนการประชาธิปไตย โดยฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทางเลือกหรือยอมรับประชาธิปไตยคือสายพิราบ ข้อตกลงนี้จะต้องให้หลักประกันแก่ทุกกลุ่มในส่วแบ่งของอำนาจที่แต่ละฝ่าย

<sup>40</sup> Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics* 2, no. 2 (April 1970). pp. 338, 350-362.

จะได้รับ<sup>41</sup> ลักษณะเด่นของงานชิ้นนี้คือการแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการทหารสู่ระบอบประชาธิปไตย อันเกิดจากการยินยอมของกองทัพหรือกองทัพนำการเปลี่ยนผ่าน งานของ Larry Diamond, Juan J.Linz และ Seymour Martin Lipset นำเสนอความแตกต่างของผลลัพธ์ของประสบการณ์ประชาธิปไตยในเอเชีย ตลอดถึงประเทศกำลังพัฒนาในอินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา ตุรกี ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ไทย มาเลเซีย ปาปัวนิวกินี และอินโดนีเซีย งานชิ้นนี้ได้ระบุถึงบทบาทของผู้นำทางการเมือง (role of leadership) ในฐานะปัจจัยที่สำคัญ และได้ระบุด้วยว่า ความเป็นผู้นำ พฤติกรรม และทางเลือก จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของประชาธิปไตยในเอเชีย<sup>42</sup> หรืองานของ Carl Baker “Korea: Challenges for democratic consolidation” อธิบายปัจจัยที่ท้าทายความเชื่อมั่นของประชาธิปไตยในเกาหลี เสนอว่า ความไว้วางใจในผู้นำพลเรือนในการแก้ไขปัญหาของประชาชนชาวเกาหลีใต้ และการลดบทบาทในทางการเมืองและความเต็มใจของทหารที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านของเกาหลีใต้<sup>43</sup>

และงานการศึกษาของ Huntington กล่าวถึงบทบาทของตัวแสดงซึ่งเป็นชนชั้นนำในกลุ่มที่สนับสนุนประชาธิปไตย ว่าเป็นกลุ่มที่อยู่กึ่งกลางระหว่างพวกปีกซ้าย นักปฏิวัติ และมาร์กซิสต์-เลนินนิสต์ และปีกขวา ฟาสซิสต์ และนักชาตินิยม และการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้โดยง่ายหากกลุ่มนี้มีอำนาจครอบงำทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน แต่หากกลุ่มนี้มีความเข้มแข็งในฝ่ายค้านแต่ไม่อยู่ในฝ่ายรัฐบาล การทำให้เป็นประชาธิปไตยจะขึ้นกับเหตุการณ์การบ่อนทำลายรัฐบาลและนำฝ่ายค้านขึ้นสู่อำนาจ และหากครอบงำเฉพาะในรัฐบาลผสม ความพยายามที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยจะถูกคุกคามโดยการใช้ความรุนแรงในแบบที่เรียกว่า “การกบฏ” (insurgent violence) และโดยปฏิกริยาที่รุนแรงฉับพลัน (backlash) จากการเพิ่มพูนอำนาจของกลุ่มที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลง (standpatter) ซึ่งอาจจะเป็นฝ่ายรัฐบาล พวกปีกขวา และนำไปสู่การรัฐประหาร นอกจากนี้ Huntington ยังได้นำเสนอถึงลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านโดยพิจารณาจากบทบาทของชนชั้นนำในการตัดสินใจนำการเปลี่ยนผ่าน<sup>44</sup> การแบ่งในลักษณะเดียวกันนี้ปรากฏในงานของ Josep M.

<sup>41</sup> Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986). p. 19.

<sup>42</sup> Larry Diamond, Juan J.Linz, and Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries Volume 3: Asia* (Boulder, Col.: Lynne Rienner Publishers, 1989).

<sup>43</sup> Carl Baker, Korea: Challenges for Democratic Consolidation, ed. Jim Rolfe., *The Asia-Pacific: A Region in Transition* (Honolulu: The Asia-Pacific Center for Security Studies, 2004). p. 178.

<sup>44</sup> Huntington. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. pp.121-163.

Colomer<sup>45</sup> และงานของ John Higley<sup>46</sup> ซึ่งได้นำเสนอไว้คล้ายคลึงกัน โดยแบ่งเส้นทางการเปลี่ยนผ่านเป็น 3 เส้นทาง ได้แก่

1. Transformation หรือการเปลี่ยนผ่านโดยชนชั้นนำกลุ่มเดิม ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบอบการปกครองที่กลุ่มชนชั้นนำที่อยู่ในอำนาจได้แสดงบทบาทนำในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย หรือที่ Higley เรียกว่า “การปฏิรูปจากข้างบน” โดยกล่าวว่า อาจจะเพราะแรงกดดันจากภายใน (domestic) หรือแรงกดดันจากต่างประเทศที่ต้องการระบอบที่เป็นเสรีเพื่อนำไปสู่ประชาธิปไตย ส่งผลให้ชนชั้นนำบางส่วนต้องทำสัญญาหรือทำความเข้าใจกับชนชั้นนำฝ่ายตรงข้ามเพื่อสร้างการทำงานของระบอบประชาธิปไตยใหม่ (new democracy regime) ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้ประชาธิปไตยเกิดขึ้นอย่างช้าๆ โดยอาจจะผ่านวิธีการที่เรียกว่า “การปฏิรูป” อย่างไรก็ตามตัวแบบนี้แม้จะมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนอย่างมีนัยสำคัญระหว่างกลุ่มของผู้ปกครอง แต่ก็ยังคงรักษาไว้ซึ่งฝ่ายต่อต้านในลักษณะการเป็นรัฐที่อ่อนแอ (soft state) โดยเริ่มจากการเสนอแนวทางเสรีนิยมก่อนการทำให้เป็นประชาธิปไตย<sup>47</sup> ตัวอย่างการเปลี่ยนผ่านในแบบแรกนี้ เช่น บราซิล และสเปนในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1970 และสหภาพโซเวียตในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1980

2. Replacement หรือระบอบเดิมล่มสลายหรือถูกโค่นล้ม เกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายต่อต้านระบอบเก่ามีบทบาทนำการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยและยกเลิกระบอบการปกครองแบบเก่า ส่งผลให้ชนชั้นนำที่อยู่ในอำนาจในระบอบเก่าหมดอำนาจลง เส้นทางการเปลี่ยนผ่านในลักษณะนี้จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบอบที่ถูกสถาปนาขึ้นใหม่เผชิญกับการแข่งขันทางอำนาจในหมู่ชนชั้นนำกลุ่มต่างๆ และสภาวะสุญญากาศทางการเมือง ในขณะที่ประชาชนพยายามที่จะดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้มีอำนาจทางการเมืองด้วยเช่นกัน ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเช่นนี้จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยอยู่ในสภาวะที่ไม่แน่นอน ไม่มั่นคง ในความเห็นของ John Higley เส้นทางการเปลี่ยนผ่านในลักษณะนี้อาจจะเกิดขึ้นเมื่อผู้นำเผด็จการปฏิเสธการเปิดเสรี หรืออาจจะเกิดจากความอ่อนแอของผู้นำเผด็จการ ในที่สุดก็นำไปสู่การถูกทอดทิ้งจากทั้งกองทัพ และกลุ่มสนับสนุนอื่นๆ จนเกิดสุญญากาศแห่งอำนาจ และอาจจะนำมาสู่พลังของประชาชน (popular forces) ที่ต่อสู้ดิ้นรนเพื่อมีอำนาจ และตามความเห็นของ Josep M. Colomer เส้นทางการเปลี่ยนผ่าน

<sup>45</sup> Josep M. Colomer, "Democratic Transition," in *The encyclopedia of political science Volume 2*, ed. George Thomas Kurian (Washington, DC: OQ Press, 2011). p. 406.

<sup>46</sup> John Higley, "Consolidation and Transition," in *The encyclopedia of democracy volume II*, ed. Seymour Martin Lipset (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995). p. 424.

<sup>47</sup> ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สองของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยตามข้อเสนอของ Ikramusa Bhakti ซึ่งได้เสนอไว้ 4 ขั้นตอน ดังที่กล่าวถึงไปแล้ว ดูใน Bhakti. *The Transition to Democracy in Indonesia: Some Outstanding Problems*. p. 200.

อาจจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันโดยวิฤกตที่ไม่คาดคิด มีการตัดสินใจอย่างรวดเร็วและน่าสนใจ เช่นที่เกิดขึ้นในอิหร่าน หลังการล่มสลายของสถาบันกษัตริย์ (The Shah) ในค.ศ.1979 หรือในนิการากัว หลังการล่มสลายของผู้นำเผด็จการที่ชื่อนายพล Anastasio Somoza ในปีเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การล่มสลายของระบอบเผด็จการทหารหรือระบอบที่ถูกครอบงำโดยทหาร ที่ Higley เรียกว่า “hard-line regime” นั้น Higley ตั้งข้อสังเกตว่า การล่มสลายในรูปแบบนี้จะติดตามมาด้วยความขัดแย้งที่ยาวนานท่ามกลางกลุ่มชนชั้นนำที่ปฏิเสธระบอบ ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยใหม่จึงอยู่ในสถานการณ์ที่ล่อแหลม เช่นที่เกิดขึ้นในกรีซ และโปรตุเกส ในกลางทศวรรษที่ 1970 และในอาร์เจนตินา และฟิลิปปินส์ ในกลางทศวรรษที่ 1980

3. Transplacement หรือการประนีประนอมของกลุ่มชนชั้นนำเก่าและใหม่ เป็นลักษณะที่กลุ่มชนชั้นนำในระบอบการปกครองแบบเก่าและฝ่ายต่อต้านซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำกลุ่มใหม่ที่เติบโตขึ้นภายใต้ระบอบการปกครองแบบเก่าร่วมมือกันเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย เส้นทางการเปลี่ยนผ่านในลักษณะนี้จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบอบที่ถูกสถาปนาขึ้นใหม่เผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองที่มีสาเหตุมาจากปัญหาการจัดการจัดลุล่วงอำนาจทางการเมืองของ 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายที่ต่อต้านระบอบประชาธิปไตยหรือระบอบใหม่ซึ่งเป็นกลุ่มที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นนำในระบอบเก่าและฝ่ายที่สนับสนุนซึ่งเป็นกลุ่มที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นนำกลุ่มใหม่ ดังเช่นที่ John Higley เสนอไว้ว่า การเปลี่ยนผ่านในรูปแบบนี้จะมีจุดเริ่มต้นที่ไม่ราบรื่นหากปรากฏความไม่แน่นอน ความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างพลังของฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้านระบอบเผด็จการ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นซ้ำๆ แต่หากผู้นำของทั้งสองฝ่ายมีเจตจำนงที่จะเป็นประชาธิปไตยและมีความสามารถที่จะรับมือกับความเสี่ยงต่างๆ ได้ จะนำมาสู่ขั้นตอนของการเจรจา (negotiation) เพื่อความสำเร็จในการประนีประนอม (compromises) ที่จะนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตย (democratization) และสำหรับ Josep M. Colomer แล้วเห็นว่ารูปแบบนี้มักจะเกี่ยวข้องกับการเจรจาที่เป็นทางการเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างผู้ปกครองที่ต้องการปฏิรูปและกลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้าน เช่นที่เกิดขึ้นในชิลี โปแลนด์ และฮังการี ปลายทศวรรษที่ 1980

การจัดประเภทของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านออกเป็น 3 รูปแบบเช่นนี้ทำให้เห็นว่าการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไม่ได้มีรูปแบบเดียว อย่างไรก็ตาม แม้ Huntington จะได้นำเสนอให้เห็นถึงลักษณะเส้นทางการเปลี่ยนผ่านในรูปแบบอื่นๆ ด้วย แต่ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการประนีประนอมที่มากกว่าเส้นทางการเปลี่ยนผ่านในรูปแบบอื่นๆ ดังที่นำเสนอไว้ว่า “ประชาธิปไตยสร้างได้โดยวิธีการของประชาธิปไตย ไม่ใช่แนวทางอื่นๆ โดยผ่านการเจรจา (negotiations) การประนีประนอม (compromises) การทำข้อตกลง (agreements) การแสดงความเห็น การรณรงค์และการเลือกตั้ง และผ่านการแก้ไขปัญหาความไม่ลงรอยโดยไม่ใช้ความรุนแรง ทำโดยผู้นำรัฐบาลและฝ่ายค้าน ผู้ที่กล้าหาญทั้งต่อความท้าทายต่อการรักษาสถานะเดิม (status quo) และต่อผลประโยชน์ของผู้ติดตาม

ที่เป็นรองความต้องการประชาธิปไตยในระยะยาว และประชาธิปไตยทำโดยผู้นำทั้งในฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านที่ต้องอดทนต่อการกระตุ้นให้เกิดความรุนแรงของฝ่ายต่อต้าน และมีความรอบคอบในการสำนึกรู้ว่าในการเมืองไม่มีใครผูกขาดความจริง (truth) หรือคุณความดี (virtue)<sup>48</sup> และ Higley ได้ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจไว้ว่า เส้นทางของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยแต่ละชนิดค่อนข้างซ้อนทับกัน และบางประเทศอาจจะถูกระบุได้มากกว่าหนึ่งชนิด<sup>49</sup>

จากตัวอย่างงานการศึกษาดังกล่าวข้างต้นจะพบการจัดกลุ่มชนชั้นนำที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนผ่านใน 3 ลักษณะคือ 1) การจัดกลุ่มแบบกว้างๆ โดยแบ่งชนชั้นนำออกเป็นสองฝ่ายคือ ชนชั้นนำกลุ่มเดิมหรือกลุ่มเก่าและกลุ่มชนชั้นนำกลุ่มใหม่ (งานการศึกษาของ Dankwart Rustow) การจัดแบ่งเช่นนี้ทำให้เห็นการแข่งขันอำนาจระหว่างชนชั้นนำสองกลุ่ม คือกลุ่มที่ครองอำนาจใน ระบบเดิมกับกลุ่มที่ต่อต้าน โดยมองว่ากลุ่มที่ต่อต้านหรือกลุ่มใหม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทางเลือกสำหรับความขัดแย้งนี้คือการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่จะทำให้ทุกกลุ่มการเมืองได้ส่วน แบ่งหรือมีสิทธิในอำนาจทางการเมืองอย่างเท่าเทียม 2) การจัดกลุ่มโดยยึดอุดมการณ์ในการจัดแบ่ง โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ หนึ่ง ปีกซ้าย นักปฏิวัติ และมาร์กซิสต์-เลนินนิสต์ สอง ปีกขวา ฟาสซิสต์ และ นักชาตินิยม และสาม กลุ่มที่อยู่กึ่งกลางระหว่างสองกลุ่มนี้ ซึ่งกลุ่มที่สามนี้จะเป็กลุ่มที่นำหรือ ขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ดังนั้น ความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านจึงขึ้นอยู่กับ ศักยภาพของกลุ่มนี้เป็สำคัญ (งานการศึกษาของ Samuel P. Huntington) และ3) การจัดกลุ่มชนชั้นนำ ภายในกองทัพ ซึ่งเป็นตัวแบบที่อธิบายเส้นทางเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งของชนชั้นนำ ในกองทัพภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร โดยแบ่งชนชั้นนำออกเป็นสองกลุ่ม คือ “สายเหยี่ยว” (hard-liners) และ “สายพิราบ” (soft-liners) โดยกลุ่มที่นำการเปลี่ยนผ่านคือสายพิราบ (งานการศึกษา ของ O'Donnell และ Schmitter) ซึ่งความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านขึ้นอยู่กับข้อตกลงร่วมที่ สามารถให้หลักประกันในส่วนแบ่งของอำนาจที่แต่ละฝ่ายจะได้รับ

อย่างไรก็ตาม พบว่างานการศึกษาบางส่วนแสดงให้เห็นว่าชนชั้นนำไม่ได้เป็นเพียงกลุ่มเดียวที่ จะผูกขาดการขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย แต่มวลชนก็สามารถเป็นพลังที่สำคัญใน การขับเคลื่อนกระบวนการนี้ได้ ดังปรากฏในงานของ Terry Lynn Karl เรื่อง *Dilemmas of Democratization in Latin America* ซึ่งได้แบ่งรูปแบบการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยโดยอาศัย ลักษณะของกลยุทธ์ 2 แบบคือ การประนีประนอม (compromise) และกำลัง (force) และแบ่งกลุ่ม ตัวแสดงที่เข้ามามีอิทธิพลออกเป็น 2 กลุ่มคือ ชนชั้นนำ (elite) และมวลชน (mass) จากเงื่อนไขนี้

<sup>48</sup> Huntington. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. pp.164-165.

<sup>49</sup> Higley. *Consolidation and Transition*. p. 424.

นำมาสู่การจัดแบ่งรูปแบบของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้เป็น 4 รูปแบบ คือ การปฏิรูป (reform) การปฏิวัติ (revolution) การบีบบังคับ (imposition) และการทำข้อตกลง (pact) ซึ่งประเทศในลาตินอเมริกาเคยผ่านประสบการณ์ในทั้ง 4 รูปแบบนี้ ทั้งนี้ รูปแบบการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลของชนชั้นนำประกอบไปด้วย รูปแบบการทำข้อตกลงซึ่งอาศัยกลยุทธ์แบบประนีประนอม และรูปแบบการบีบบังคับโดยกลยุทธ์แบบอาศัยกำลัง ส่วนรูปแบบการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลของมวลชนประกอบไปด้วย รูปแบบการปฏิรูปซึ่งอาศัยกลยุทธ์แบบประนีประนอม และรูปแบบการปฏิวัติโดยใช้กลยุทธ์แบบอาศัยกำลัง<sup>50</sup>

และมีงานการศึกษาจำนวนมากไม่น้อยที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม และบางส่วนให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านโครงสร้าง<sup>51</sup> ในฐานะเงื่อนไขที่นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิทธิพลของการศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตยตามแนวทางการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization approach) และแนวทางการศึกษาเชิงโครงสร้าง (structural approach) ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ตัวอย่างเช่น งานของ Seymour Martin Lipset นำเสนอปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และการเป็นประชาธิปไตย ซึ่งเป็นงานที่ถูกอ้างถึงมาก และดูเหมือนจะเป็นตัวแบบในการอธิบายการทำให้เป็นประชาธิปไตยในหลายๆ ประเทศ รวมถึงการอธิบายสาเหตุที่ทำให้หลายประเทศไม่เป็นประชาธิปไตยแม้จะได้เข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย โดยได้เสนอว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมที่นำไปสู่การขยายออกของชนชั้นกลางซึ่งเป็นฐานของประชาธิปไตยและเอื้อต่อการเกิดค่านิยมประชาธิปไตย<sup>52</sup> หรืออาจจะกล่าวได้ว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองนั่นเอง การให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจยังพบในงานของ Stephan Haggard และ Robert Kaufman ซึ่งนำเสนอความสำคัญของปัจจัยด้านเศรษฐกิจ โดยกล่าวว่า วิกฤติเศรษฐกิจจะส่งผลให้อำนาจต่อรองของผู้นำเผด็จการต่อกลุ่มสนับสนุนโดยเฉพาะกลุ่มนายทุนนักธุรกิจอ่อนด้อยลงไป และมีแนวโน้มสูงที่คนกลุ่มนี้จะหันไปสนับสนุนฝ่ายตรงข้าม อันส่งผลให้เกิดความแตกแยกในหมู่

<sup>50</sup> Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics* 23, no. 1 (October 1990). pp. 8-9.

<sup>51</sup> ปัจจัยด้านโครงสร้างในมุมมองด้านรัฐศาสตร์ อาจจะหมายรวมถึง รูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมตั้งแต่ระดับระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร ไปกระทั่งถึงระดับสังคมในระดับใหญ่ ทั้งระดับประเทศ ระดับระหว่างประเทศ ซึ่งแสดงออกมาในหลายๆ ลักษณะ เช่น ระบบ บทบาท สถาบัน ชนชั้น และกฎเกณฑ์ทางสังคม ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในรูปแบบอย่างไม่เป็นทางการ เช่น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ คูใน อนุสรณ์ ลี้มณี, *การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์* (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542). หน้า 89-106.

<sup>52</sup> Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *the American Political Science Review* 53, no. 1 (March 1959). pp. 75-85.



ชนชั้นนำในฝั่งรัฐบาล ในขณะที่ฝ่ายตรงข้ามจะมีความเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้ วิกฤติเศรษฐกิจจะส่งผลโดยตรงต่อชนชั้นกลาง และมวลชนชั้นล่างอย่างรวดเร็ว และง่ายตาย ทั้งปัญหาการว่างงาน การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้า นำมาสู่การชุมนุมประท้วง สภาพเช่นนี้จะเอื้อให้เกิดการผลักดันมวลชนมาสนับสนุนฝ่ายตรงข้าม เมื่อบวกกับแรงสนับสนุนจากกลุ่มนายทุนนักธุรกิจที่หันมาสนับสนุนฝ่ายตรงข้าม รัฐบาลด้วยแล้ว จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้ในที่สุด<sup>53</sup> และงานของ Graeme Gill ที่มองว่าวิกฤติเศรษฐกิจจะส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางการเมืองและความแตกแยกของระบบ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย<sup>54</sup> จะเห็นได้ว่า งานสองชิ้นหลังนี้เป็นกรณีศึกษาถึงปัญหา ด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อความชอบธรรมของระบอบเก่าและทำให้ชนชั้นนำในระบอบเก่าไม่อาจที่จะรักษาอำนาจเอาไว้ได้ หรืองานของ Huntington ที่กล่าวถึงอิทธิพลของปัจจัยภายนอก การเปลี่ยนแปลง ทัศนคติขององค์การระหว่างประเทศ และสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต และผลกระทบจากการ เปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยของประเทศหนึ่งต่อประเทศอื่นๆ ในคลื่นประชาธิปไตยลูกที่สามที่ เริ่มต้นในปี 2517 (ค.ศ. 1974)<sup>55</sup> เป็นต้น

และพบว่ามิจงานการศึกษาบางส่วนได้นำเสนอเกี่ยวกับตัวชี้วัดความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่าน ไปสู่ประชาธิปไตย และอีกด้านหนึ่งยังเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญของปัญหาประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้ยังคงมีความเห็นที่แตกต่างกันของนักวิชาการเกี่ยวกับเกณฑ์ในการ ระบุถึงความสำเร็จของขั้นตอนนี้ เช่น ความเห็นของ Carl Baker ที่เสนอว่า การบรรลุความสำเร็จใน กระบวนการนี้ ต้องอาศัยความเห็นพ้องต้องกันที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย การเจรจาต่อรอง สำหรับการวางรากฐานให้กับรัฐธรรมนูญใหม่และกระบวนการของการแข่งขันทางการเมือง การมี รัฐธรรมนูญใหม่เข้าแทนที่ และเจตนา (willingness) ของตัวแสดงทางการเมืองที่จะปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์ที่ถูกสร้างขึ้นใหม่เหล่านี้ และการเริ่มดำเนินการของโครงสร้างทางการเมืองใหม่ จนนำไปสู่ การกลายเป็นระเบียบแบบแผนในชีวิตประจำวัน ซึ่งกระบวนการนี้จะจบลงเมื่อมีการเลือกตั้งใน วิธีทางประชาธิปไตยและการมีรัฐบาลที่มีอำนาจซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามวิธีทางประชาธิปไตย<sup>56</sup> หรือความเห็นของ Juan L. Linz และ Alfred Stepan ที่เสนอว่า การเปลี่ยนผ่านที่สมบูรณ์จะต้อง ประกอบไปด้วย “มีความเห็นพ้องต้องกันที่จะไปสู่กระบวนการทางการเมืองที่สร้างรัฐบาลซึ่งมาจาก

<sup>53</sup> Stephan Haggard and Robert Kaufman, "The Political Economy of Democratic Transition," *Comparative Politics* 29, no. 3 (April 1997). pp. 263-283.

<sup>54</sup> ในงานชิ้นนี้ของ Gill ยังได้กล่าวถึง ปัจจัยภายนอกหรือแรงกดดันจากภายนอก ซึ่ง Gill มองว่าเป็นปัจจัยเชิงสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การ เปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไว้ด้วย ดูใน Graeme Gill, *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process* (New York: St. Martin's Press, 2000). pp. 9-42.

<sup>55</sup> Huntington. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. pp. 45-46.

<sup>56</sup> Baker. *Korea: Challenges for Democratic Consolidation*. p. 19.

การเลือกตั้งอย่างเสรี เมื่อรัฐบาลซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการเลือกตั้งอย่างเสรีของประชาชนเข้าสู่อำนาจ โดยพฤตินัยหรือชีวิตความเป็นอยู่จริง (de facto) แล้ว รัฐบาลนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและบริหารนโยบาย และโดยนิตินัยหรือกฎระเบียบ (de jure) แล้ว อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการที่มาโดยประชาธิปไตยใหม่นี้ไม่ต้องแบ่งปันอำนาจกับองค์กรอื่น<sup>57</sup> เป็นต้น จะเห็นได้ว่า จุดร่วมของทั้งสองความเห็นนี้คือ ความเห็นพ้องต้องกันที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย กระบวนการของการแข่งขันทางการเมืองหรือการเลือกตั้งที่ Linz และ Stepan กล่าวเพิ่มเติมว่า ต้องเป็นไปอย่างเสรี การมีรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่มาจากเลือกตั้งในวิถีทางประชาธิปไตย แต่สิ่งที่แตกต่างคือ ในกรณีของ Baker กล่าวถึงการมีรัฐธรรมนูญใหม่ เจตนารมณ์ของตัวแสดงทางการเมืองที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ใหม่นี้ กฎเกณฑ์และโครงสร้างทางการเมืองใหม่กลายเป็นระเบียบแบบแผนในชีวิตประจำวัน และกระบวนการนี้จบลงเมื่อมีการเลือกตั้งและมีรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตย ในขณะที่ Linz และ Stepan กล่าวถึง อำนาจหน้าที่ในการกำหนดและบริหารนโยบายของรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้ง และการที่อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการมีอำนาจที่ไม่ต้องแบ่งปันกับองค์กรอื่น (รวมถึงไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่น) ที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญถึงความจำเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของทั้งสามฝ่ายนี้ด้วย ทั้งนี้ งานในส่วนนี้อาจจะรวมถึงงานการศึกษาที่นำเสนอเกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองไว้ด้วย (political legitimacy) ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองของผู้ปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจปกครอง หรือประชาชนยอมรับและปฏิบัติตาม<sup>58</sup> โดยมีด้วยกัน 3 ระดับคือ ความชอบธรรมในตัวผู้นำ ความชอบธรรมในรัฐบาล และความชอบธรรมในตัวระบบการเมือง ความชอบธรรมในตัวผู้นำ คือ การที่ประชาชนยอมรับว่าผู้นำที่มีอำนาจอยู่ในขณะนั้นได้อำนาจมาด้วยความถูกต้อง ส่วนความชอบธรรมในรัฐบาล คือ การที่ประชาชนยอมรับว่ารัฐบาลที่บริหารประเทศอยู่มีความถูกต้อง ความชอบธรรมในระบบการเมือง คือ การที่ประชาชนยอมรับว่าระบบการเมืองถูกต้อง ความชอบธรรมในระบบการเมืองมีความสำคัญที่สุด เพราะเป็นที่มาของความชอบธรรมในตัวผู้นำและรัฐบาล อาจเป็นไปได้ที่ผู้นำและรัฐบาลไม่มีความชอบธรรม ในขณะที่ระบบการเมืองมีความชอบธรรม แต่ผู้นำและรัฐบาลเช่นนี้จะอยู่ได้ไม่นาน<sup>59</sup>

ด้วยมิติที่หลากหลายของการศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยซึ่งสะท้อนผ่านงานการศึกษาข้างต้น นำมาสู่ความพยายามที่จะสรุปคุณลักษณะของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย

<sup>57</sup> Linz and Stepan. *Toward Consolidated Democracies*. pp. 93-94.

<sup>58</sup> Bruce Gilley, "Legitimacy," in *The encyclopedia of political science Volume 3*, ed. George Thomas Kurian (Washington, D.C.: CQ Press, 2011). p. 946.

<sup>59</sup> สุจิต บุญบงการ, หน่วยที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง, *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-7*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2558). หน้า 49.

บางประการเพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการนี้ ดังปรากฏในงานของ Dankwart Rustow ได้แก่

- 1) ปัจจัยที่รักษาเสถียรภาพของประชาธิปไตย อาจจะไม่ใช่สิ่งเดียวกับปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนผ่าน
- 2) สหสัมพันธ์ (correlation) ไม่เหมือนกับความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (causation)
- 3) ความสัมพันธ์เชิงเหตุผลทั้งหมดไม่ได้เริ่มจากปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ไปสู่ปัจจัยทางการเมือง
- 4) ความสัมพันธ์เชิงเหตุผลทั้งหมดก็ไม่ได้เริ่มต้นจากความเชื่อและทัศนคติสู่การกระทำ
- 5) การเริ่มต้นหรือเส้นทางไปสู่ประชาธิปไตย (the genesis of democracy) ไม่ได้มีเส้นทางเดียว แต่อาจมีหลายเส้นทาง
- 6) ปัจจัยที่แตกต่างกันอาจกลายเป็นสิ่งสำคัญของแต่ละขั้นตอนของการเปลี่ยนผ่าน
- 7) แม้แต่ในสถานที่และช่วงเวลาเดียวกัน ทัศนคติที่ส่งเสริมประชาธิปไตยอาจแตกต่างกันสำหรับนักการเมืองและพลเมือง
- 8) ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการสนับสนุนทฤษฎีการเปลี่ยนผ่านจำต้องครอบคลุมโดยต้องพิจารณาช่วงเวลาก่อนและหลังการเปลี่ยนผ่าน
- 9) การทดสอบตรรกะของการเปลี่ยนผ่านภายในระบบการเมืองอาจจะละเอียดกว่าภายนอกไว้ และ
- 10) ชนิดของตัวแบบในอุดมคติของการเปลี่ยนผ่านอาจจะมาจากการทดสอบจากกรณีศึกษาเชิงประจักษ์ 2 หรือ 3 กรณี และนำไปประยุกต์ในกรณีอื่นๆ<sup>60</sup>

อย่างไรก็ตาม ยังคงจะเน้นย้ำในที่นี้ว่า การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (transition to democracy) เป็นเพียงขั้นตอนเริ่มต้นในการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) การเข้าสู่ระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยจึงไม่ได้เป็นเส้นตรงที่จะทำให้ประเทศที่เข้าสู่ขั้นตอนนี้ “เป็นประชาธิปไตย” ได้โดยอัตโนมัติ ดังที่พบเห็นปัญหานี้ในหลายประเทศที่ได้เปลี่ยนระบอบการปกครองจากระบอบเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตย โดยบางประเทศไม่มีลักษณะที่บ่งชี้ถึงความเป็นประชาธิปไตยอยู่เลย บางประเทศมีองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยบางส่วน ดังนั้น การคาดการณ์ที่ว่าถ้าเปลี่ยนผ่านแล้วจะทำให้เป็นประชาธิปไตยจึงไม่ถูกต้อง ปรากฏการณ์ของประเทศที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านสะท้อนถึงข้อเท็จจริงนี้ โดยเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น การไม่สามารถพัฒนาไปสู่สังคมแบบพหุนิยมได้ การเมืองที่ถูกครอบงำโดยชนชั้นนำบางกลุ่มทำให้เส้นทางไปสู่ประชาธิปไตยเบี่ยงเบนไป และในหลายประเทศมีการเลือกตั้งแต่กลับพบว่าระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและความรับผิดชอบและการยอมรับการตรวจสอบของรัฐบาลน้อย เกิดช่องว่างระหว่างผู้นำทางการเมืองและพลเมืองทำให้ไม่อาจจะเอาชนะอุปสรรคเหล่านี้ได้ อีกทั้งยังไม่สามารถนำมาสู่การพัฒนาของพรรคการเมือง ส่งผลให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคส่วนบุคคล เป็นพรรคที่จัดตั้งขึ้นชั่วคราวและมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง เป็นพรรคการเมืองที่ยึดระบบอุปถัมภ์ และมีการแข่งขันหรือการเป็นพหุนิยมทางการเมืองน้อยมาก ประเทศที่มีลักษณะเช่นนี้มีจำนวนที่เพิ่มขึ้นโดยอาจจะเรียกประเทศในลักษณะนี้ว่าเป็นประเทศที่มี “ประชาธิปไตยจอมปลอม” (façade-democracy or pseudo-democracy)<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Rustow. *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*. pp. 346-347.

<sup>61</sup> Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy* 13, no. 1 (2002).

ซึ่งยังคงเป็นปัญหาและปรากฏการณ์ที่สำคัญของประเทศที่เข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในปัจจุบัน ในที่นี้รวมถึงประเทศไทย ซึ่งจะได้ศึกษาปรากฏการณ์นี้ในงานการศึกษานี้

### แนวคิดการตั้งมั่นของประชาธิปไตย (democratic consolidation concept)

การตั้งมั่นของประชาธิปไตย คือ การที่ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นระบอบที่ชอบธรรมเพียงระบอบเดียวที่กลุ่มการเมืองต่างๆ ในสังคมยอมรับร่วมกัน และไม่มีกลุ่มใดต้องการที่จะโค่นล้มหรือล้มล้างระบอบนี้ หรือที่ Linz และ Stepan เรียกว่า “the only game in town”<sup>62</sup> โดยพบว่า งานการศึกษาที่เกี่ยวกับการตั้งมั่นของประชาธิปไตย มักให้ความสนใจเกี่ยวกับเงื่อนไขด้านทัศนคติ และพฤติกรรมของตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย และการพัฒนาในระดับที่ประชาธิปไตยกลายเป็นวิถีชีวิตของคนในสังคม เช่นงานของ Dankwart Rustow กล่าวถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ในขั้นตอนที่สี่ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายตามข้อเสนอนี้ กล่าวถึงการสร้างความคุ้นเคยในวิถีประชาธิปไตย (habituation phase) ที่จะนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง<sup>63</sup> งานของ Juan J. Linz และ Alfred Stepan กล่าวถึง 3 เงื่อนไขก่อนจะเป็นประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นว่า ประกอบด้วย 1) การคงอยู่ของรัฐ (No state, no democracy) 2) มีการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่สำเร็จ 3) ผู้ปกครองต้องปกครองในแบบที่เป็นประชาธิปไตย ไม่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคล และเสียงข้างน้อย (minorities) ไม่แทรกแซงการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และล้มเหลวที่จะใช้กฎหมายในการปกครองเสียเอง ซึ่งในความเห็นของ Linz และ Stepan ระบบที่ปรากฏเงื่อนไขดังกล่าวนี้ยังไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตย และให้คำนิยามประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นในลักษณะที่เรียกว่า “The only game in town” ว่าต้องประกอบไปด้วย 1) เงื่อนไขในทางพฤติกรรม: กลุ่มการเมืองที่สำคัญไม่พยายามที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของตนโดยการสร้างระบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย หรือส่งเสริมความรุนแรงทั้งภายในและภายนอกเพื่อแยกออกจากรัฐ 2) เงื่อนไขในทางความคิด: ประชาชนส่วนใหญ่ แม้จะอยู่ในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเมือง ยังคงเชื่อในกระบวนการทางประชาธิปไตยว่าจะแก้ไขปัญหาได้ และ 3) เงื่อนไขในทางกฎหมาย: ตัวแสดงทั้งหมดในการเมืองคุ้นเคยกับการแก้ไขความขัดแย้งภายในรัฐตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย และไม่ทำลายปทัสถานเหล่านี้ และด้วยความมั่นคงของประชาธิปไตย จะทำให้ประชาธิปไตยกลายเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับประจำ และหยั่งรากลึกในสังคม สถาบันและแม้แต่ในชีวิตจิตใจ<sup>64</sup> งานของ Larry Diamond ซึ่งได้นำเสนอตัวชี้วัดที่จะนำมาใช้พิจารณาความตั้งมั่นของประชาธิปไตย โดยเสนอให้พิจารณาทั้งในระดับ

<sup>62</sup> Linz and Stepan. *Toward Consolidated Democracies*. p. 94.

<sup>63</sup> Rustow. *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*. pp. 338, 350-362.

<sup>64</sup> Linz and Stepan. *Toward Consolidated Democracies*. pp. 93-95.

ปทัสถานและความเชื่อ (norms and beliefs) และระดับพฤติกรรม (behavior) ของตัวแสดง 3 กลุ่ม คือ 1) ชนชั้นนำ (elite) 2) องค์กร (organizations) เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม และ 3) มวลชน (mass public) ว่ากลุ่มเหล่านี้เชื่อในความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ และมีพฤติกรรมที่ยอมรับและยึดถือวิถีทางแห่งประชาธิปไตยหรือไม่<sup>65</sup> หรืองานของ Georg Sorensen ที่กล่าวถึงกระบวนการสร้างความแข็งแกร่งให้กับประชาธิปไตยว่า ต้องอาศัยการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในทิศทางที่จะสร้างความยั่งยืนและความชอบธรรมให้กับประชาธิปไตย และการที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยกลายเป็นที่ยอมรับทั้งในหมู่ชนชั้นนำและมวลชน<sup>66</sup>

และงานของสุจิต บุญบงการ ที่เสนอ 4 ขั้นตอนในการทำให้ประชาธิปไตยมั่นคง ได้แก่ 1) ทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความชอบธรรม โดยทั้งชนชั้นนำและชนชั้นระดับล่างในระบบการเมืองจะต้องมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย ในขณะเดียวกัน การแข่งขันทางการเมืองก็ต้องอยู่ภายในกรอบของประชาธิปไตย ความเชื่อและศรัทธาในประชาธิปไตยจะต้องแสดงออกโดยพฤติกรรมหรือการดำเนินงาน และพฤติกรรมที่แสดงออกต้องสะท้อนให้เห็นในความเชื่อและศรัทธาดังกล่าว และทำให้ประชาธิปไตยฝังรากลึกในจิตใจของประชาชนและสังคม (Deepening Democracy) 2) ทำให้ประชาชน ผู้นำ กลุ่มทางการเมือง และกลุ่มพลังต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นพรรคการเมือง และบรรดากลุ่มประชาสังคมทั้งหลาย มีความเชื่อมั่นในประชาธิปไตย ความสำเร็จส่วนหนึ่งของกรณีนี้เกิดจากประสิทธิภาพของรัฐบาลประชาธิปไตย ที่นอกจากจะสามารถสร้างความกินดีอยู่ดีให้ประชาชน สร้างความสงบเรียบร้อยมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจแล้ว ยังหมายถึงการสร้างความสมดุลของกลไกการถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้นำทางการเมืองใช้อำนาจรัฐที่ครอบครองอยู่หาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องโดยที่ฝ่ายตรวจสอบทำอะไรไม่ได้ เพราะความไร้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองและการควบคุมตรวจสอบผู้นำทางการเมืองไม่ให้ลุแก่อำนาจ จะทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาในประชาธิปไตยได้ 3) การสร้างความเป็นสถาบันให้กับองค์กรทางการเมืองทั้งหลาย เนื่องจากความเป็นสถาบันทำให้ระบบการเมืองตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในระบบการเมืองได้อย่างดี ในขณะที่ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าจะมีกลุ่มต่างๆ หลากหลายมากขึ้น และความต้องการหรือผลประโยชน์มีความหลากหลายแตกต่างกันมากขึ้น ยากแก่การไกล่เกลี่ยและตอบสนอง ระบบการเมืองจึงต้องสร้างความเป็นสถาบันให้กับตนเองเพื่อการตอบสนองที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพของการทำงานของระบบการเมืองประชาธิปไตยมีมาก

<sup>65</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1999). p. 69.

<sup>66</sup> Georg Sorensen, *Democracy and Democratization*, 3 ed. (Boulder: Westview press, 2008). pp. 51-53.


ขึ้นตามไปด้วย และ4) การสร้างความมั่นคงของประชาธิปไตย โดยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชน ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตย โดยเฉพาะประชาชนในระดับล่าง ความเข้มแข็งในที่นี้หมายถึงการที่ประชาชนเป็นตัวของตัวเองไม่ถูกผู้นำชักจูงให้เป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ให้กับบรรดาผู้นำนั้นๆ ดังนั้น การปลูกฝังในเรื่องนี้ ต้องสร้างสำนึกของความเป็นพลเมือง (citizenship) ให้เกิดขึ้น ให้พวกเขามีความมั่นใจว่าตนเองเป็นพลเมืองไม่ใช่เป็นแค่ประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหาของตนและของชุมชนที่ตนสังกัดอยู่ได้ รวมทั้งวางแผนพัฒนาตนเอง การสร้างความสำนึกและเชื่อมั่นเช่นนี้ทำได้โดยเปิดโอกาสให้พวกเขาดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเอง ซึ่งเป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยทางตรงควบคู่ไปกับประชาธิปไตยตัวแทนในระดับชาติ และสำหรับประเทศที่เพิ่งหลุดพ้นจากระบบเผด็จการต้องสร้างความสำนึกของความเป็นพลเมืองให้มีขึ้นในหมู่ประชาชน และให้มีส่วนร่วมในการดำเนินบริหารกิจการของตนก่อนแทนที่จะเน้นแต่จัดตั้งรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นการกำหนดจากบนมาสู่ล่าง<sup>67</sup>

อย่างไรก็ตาม การศึกษาเกี่ยวกับการตั้งมั่นของประชาธิปไตยในความเห็นของ Andreas Schedler เสนอให้พิจารณาในสองด้าน ด้านหนึ่งเป็นปัญหาอันเกิดจากการย้อนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการของประเทศที่มีความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย อีกด้านหนึ่งเป็นการพัฒนาของประเทศที่เปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยสำเร็จที่สามารถสร้างเสถียรภาพและอาจจะพัฒนาจากการเป็นประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งไปสู่ประชาธิปไตยเสรีหรือประชาธิปไตยที่มีความก้าวหน้า ซึ่งสะท้อนธรรมชาติที่ลื่นไหลของการที่จะนำไปสู่การตั้งมั่นของประชาธิปไตย<sup>68</sup> และเป็นที่น่าสังเกตว่า ในปัจจุบันการศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตย นอกจากจะพบงานการศึกษาการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยและการตั้งมั่นของประชาธิปไตยซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากแล้ว ยังปรากฏงานการศึกษาที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับคุณภาพของประชาธิปไตยด้วย เช่นงานของ Larry Diamond และ Leonardo Morlino ซึ่งนำเสนอถึงองค์ประกอบของคุณภาพประชาธิปไตยอันประกอบด้วย หลักนิติธรรม (rule of law) ความพร้อมรับผิดชอบและยอมรับการตรวจสอบของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (accountability) เสรีภาพ (freedom) ความเสมอภาค (equality) และการตอบสนองความต้องการของประชาชน (responsiveness)<sup>69</sup> หรือกรอบการประเมินของ International IDEA ที่ให้กรอบการประเมินไว้ 4 ด้าน ได้แก่ 1) ความเป็นพลเมือง กฎหมาย และสิทธิ 2) รัฐบาลที่เป็นตัวแทน และสามารถตรวจสอบได้

<sup>67</sup> สุจิต บุญบงการ. หน่วยที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง. หน้า 33-34.

<sup>68</sup> Andreas Schedler, "What Is Democratic Consolidation," *Journal of Democracy* 9, no. 2 (1998). pp. 94-98.

<sup>69</sup> Larry Diamond and Leonardo Morlino, *Assessing the Quality of Democracy*, *Journal of Democracy*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005). และ Diamond และ Morlino (2004: 20-31) ใน พิษณุ เสี่ยงมพงษ์, *ลักษณะประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556). หน้า 2.

3) ประชาสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 4) ประชาธิปไตยในระดับที่มากกว่ารัฐ<sup>70</sup> เป็นต้น ทั้งนี้ งานในกลุ่มนี้อาจจะรวมถึงงานที่พยายามวัดระดับประชาธิปไตยเข้าไว้ด้วย เช่น การประเมินของ Economist Intelligence Unit และ Freedom House<sup>71</sup> รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูปประชาธิปไตยที่สิริพรรณ นกสวน ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ประเด็นนี้ได้กลายเป็นกระแสที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีประชาธิปไตยที่มั่นคง อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่กลุ่มต่างๆ ทั้งประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และผู้นำทางการเมืองลดความเชื่อมั่นไว้วางใจในสถาบันและกระบวนการทางการเมืองในรัฐบาลประชาธิปไตยตัวแทน จนนำมาสู่การหันมาให้ความสนใจในรูปแบบประชาธิปไตยแบบอภิปรายไตร่ตรองมากขึ้น<sup>72</sup>  รูปภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>70</sup> Todd Landman, "Assessing the Quality of Democracy: An Overview of the International Idea Framework," Bulls Graphics, <http://www.idea.int/publications/aqd/upload/AssessingOverviewWeb.pdf>.

<sup>71</sup> Freedom House ได้ทำการประเมินความเป็นประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ ในทุกๆ ปี โดยประเมินใน 2 มิติ คือ สิทธิทางการเมือง (Political rights) และเสรีภาพของพลเมือง (Civil liberties) ดูเพิ่มเติมใน พิษณุ เสี่ยงมพงษ์. *ลักษณะประชาธิปไตย*. หน้า 8-9.

<sup>72</sup> สิริพรรณ นกสวน, การปฏิรูปประชาธิปไตย, ใน ม.ร.ว.พฤษถีสาน ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551). หน้า 88-91.

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย



**ที่มา:** ผู้เขียนสร้างขึ้นจากการสรุปกรอบแนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และการตั้งมั่นของประชาธิปไตย จากงานการศึกษาที่นำเสนอข้างต้น



## แนวคิดฉันทามติ (consensus concept)

ฉันทามติ หรือการหาข้อตกลงร่วมกันในลักษณะที่เป็นเอกฉันท์ (unanimity)<sup>73</sup> เป็นรูปแบบการตัดสินใจที่ถูกออกแบบมาให้มีความแตกต่างจากการตัดสินใจโดยใช้เสียงข้างมาก (majority decision) ที่อาจจะทำให้เสียงข้างน้อย (minorities) ถูกกลืน โดยเน้นกระบวนการในการอภิปรายถกเถียง รับฟังความคิดเห็นเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างทุกฝ่าย ดังนั้น จึงเป็นรูปแบบการตัดสินใจที่จะป้องกันปรากฏการณ์ที่เรียกว่าเผด็จการเสียงข้างมาก (majority tyranny) ขึ้นตอนเพื่อนำมาสู่การตัดสินใจแบบฉันทามติเริ่มจาก 1) การอภิปรายถกเถียงโดยการให้กลุ่มคนจำนวนมากที่อาจจะมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน แต่ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมและความเห็นพ้องต้องกันมากที่สุดเข้าสู่กระบวนการถกอภิปราย ที่ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ (1) การรวมคนทุกกลุ่ม (inclusive) เพื่อเปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในกระบวนการถกอภิปรายให้มากที่สุด (2) เปิดช่องทางการมีส่วนร่วม (participatory) เพื่อให้ผู้เข้าร่วมมีโอกาสแสดงความคิดเห็น (3) ร่วมด้วยช่วยกัน (collaborative) โดยให้ทุกกลุ่ม ทุกคน ร่วมมือกันเสนอทางเลือก คนที่มีความเห็นคล้ายกันพยายามปรับข้อเสนอให้เป็นตัวแทนความคิดของกลุ่มตน เพื่อให้กลุ่มอื่นพิจารณา (4) หาข้อตกลง (agreement seeking) โดยพยายามหาข้อตกลงร่วมกันให้มากที่สุด เพื่อเป้าหมายสูงสุดคือความเห็นพ้องต้องกันอย่างสมบูรณ์ (5) เกื้อกูลกัน (cooperative) โดยผู้เข้าร่วมควรมีหัวใจอยู่ที่ผลประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย ปล่อยให้ทุกกลุ่มได้แสดงความต้องการที่แท้จริงของตนเอง เพื่อนำมาปรับเข้ากับทางเลือกที่ทุกฝ่ายจะยอมรับร่วมกันได้ ขณะเดียวกัน ก็ไม่ควรให้ความสำคัญเฉพาะของกลุ่มตนบดบังหรือทำให้ผลประโยชน์ร่วมกันไม่สามารถบรรลุได้<sup>74</sup> หลังจากนั้นจะต้องเข้าสู่ขั้นตอน 2) แจกแจงข้อเสนอ/ทางเลือก 3) ระบุด่วนผู้มีส่วนร่วม/ส่วนได้ส่วนเสีย 4) ร่วมกันปรับปรุง แก้ไขข้อเสนอ/ทางเลือก 5) ประเมินเสียงสนับสนุน และ 6) สรุปมติ หรือถ้าไม่สามารถหามติร่วมกันได้ ให้กลับไปทำข้อที่ 1-5 ใหม่ ทั้งนี้ การสรุปผลการตัดสินใจ หรือกติกาการตัดสินใจ ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า โดยน้ำหนักและขอบเขตของการเห็นพ้องต้องกันมีหลายขนาด เช่น ทุกคนเห็นพ้องร่วมกัน ทุกคนเห็นร่วมกัน ยกเว้นหนึ่งเสียงหรือสองเสียง เสียงข้างมากเด็ดขาด (super majority) ซึ่งมีตั้งแต่ร้อยละ 90 ร้อยละ 75 เสียงสองในสาม หรืออื่นๆ ที่มากกว่าเสียงข้างมากเพียงครั้งหนึ่ง บางกรณีอาจใช้การตัดสินใจของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นแทนการให้ทุกคนตัดสินใจร่วมกัน และหากในกรณีที่ต้องการเสียงเห็นพ้อง

<sup>73</sup> Merriam-Webster, "Consensus," <http://www.merriam-webster.com/dictionary/consensus>.

<sup>74</sup> Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984) ใน สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ, *คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2557).

ต้องกันอย่างสมบูรณ์ (unanimity) ผู้ที่ไม่เห็นด้วยเพียงหนึ่งเสียงก็อาจมีอำนาจยับยั้ง (block) การตัดสินใจนั้นได้ โดยขึ้นอยู่กับว่ากติกาที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นเช่นไร<sup>75</sup>

อย่างไรก็ดี การนำกรอบแนวคิดฉันทามติ (consensus concept) มาใช้ในการศึกษานี้ ก็เพื่อนำมาสู่การสร้างความสำเร็จและการให้เห็นความสำคัญของการแสวงหาความเห็นพ้องต้องกันในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่จำเป็นสำหรับการทำให้เป็นประชาธิปไตย ในฐานะปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบอบใหม่และองค์กรที่จะเข้ามาใช้อำนาจรัฐ และเป็นพื้นฐานของการสร้างหลักนิติธรรม (rule of law) อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ประเทศที่จะปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยจะขาดซึ่งสถาบันรัฐธรรมนูญไม่ได้<sup>76</sup> ดังที่ Thomas Paine ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายของรัฐบาล แต่เป็นกฎหมายของประชาชนเพื่อสถาปนารัฐบาล รัฐบาลที่ไร้รัฐธรรมนูญก็คือรัฐบาลที่มีอำนาจแต่ปราศจากสิทธิในการปกครอง”<sup>77</sup> ทั้งนี้ การศึกษานี้จะได้นั้นพิจารณากระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองว่าได้นำมาสู่การสร้างฉันทามติหรือความเห็นพ้องต้องกันภายในหมู่ชนชั้นนำที่สำคัญๆ หรือไม่ รวมถึงได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่

### ทฤษฎีชนชั้นนำ (elite theory)

ชนชั้นนำ หรือ “elite” มาจากภาษาลาตินว่า “eligere” ที่แปลว่า “เลือก”<sup>78</sup> แต่ในความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ชนชั้นนำมักใช้เรียกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญอยู่ในภาคส่วนต่างๆ เช่น การเมือง ธุรกิจ รัฐบาล การบริหาร เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้มีชื่อเสียง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบาย หรืออย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>79</sup> ทั้งนี้การจัดประเภทของชนชั้นนำในทางรัฐศาสตร์มักจะเน้นไปที่กลุ่มที่ถือครองอำนาจในระบบสังคม โดยอาศัยคำถามพื้นฐานที่ว่า ใครคือผู้ที่มีอิทธิพลเหนือการกำหนดและการดำเนินการในการตัดสินใจสาธารณะ ตัวแบบนี้มีความเชื่อร่วมกันว่าในทุกสังคมแม้แต่สังคมที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจถูกผูกขาดโดยคนกลุ่มเล็กที่เรียกว่า

<sup>75</sup> Tim Hartnett ใน สิทธิพรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ, *คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่*. หน้า 67.

<sup>76</sup> อมร จันทสมบูรณ์, *การปฏิรูปการเมือง: คอมสตีติวชันแนวลิสต์ ทางออกของประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม บัวหลวง จำกัด, 2539). หน้า 14.

<sup>77</sup> คูใน บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: ความเป็นมาและสาระสำคัญ* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558). หน้า 2-3.

<sup>78</sup> Pierre Mathiot and Julie Gervais, "Elitism," in *International Encyclopedia of political science Volume 3*, ed. Bertrand Badie, Dirk Berg-schlosser, and Leonardo Morlino (Washington, D.C.: SAGE Publication, Inc., 2011). pp. 764-769.

<sup>79</sup> John Higley, "Elites," *ibid.* pp. 759-760.

ชนชั้นนำหรือผู้ปกครอง<sup>80</sup> แนวคิดแบบชนชั้นนำ (elitism) เป็นปฏิกิริยาที่มีต่อการขยายตัวของประชาธิปไตยตะวันตกในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 ที่ไม่เพียงแต่จะเพื่อต่อต้านประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่เน้นหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (majority rule) แต่ยังต่อต้านประชาธิปไตยตามแนวคิดสังคมนิยมที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทุกด้านในสังคมด้วย<sup>81</sup>

การศึกษาทฤษฎีชนชั้นนำ อาจย้อนกลับไปศึกษาความคิดของนักทฤษฎีชนชั้นนำยุคดั้งเดิม เช่น Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca และ Robert Michels ที่กล่าวถึงการแบ่งกลุ่มทางสังคมออกเป็นสองกลุ่มคือ ชนชั้นนำหรือผู้ปกครอง กับมวลชน ในลักษณะของความสัมพันธ์ที่คนกลุ่มแรกมีอำนาจเหนือกว่า และมีบทบาทในฐานะผู้ผูกขาดอำนาจการตัดสินใจในสังคม มุมมองของนักวิชาการทฤษฎีชนชั้นนำยุคดั้งเดิมเหล่านี้ อาจจะสรุปเป็นสาระสำคัญของตัวแบบชนชั้นนำได้ดังนี้ 1) อำนาจทางการเมืองเหมือนกับสินค้าทางสังคมที่ถูกจัดสรรอย่างไม่เท่าเทียม ดังความเห็นของ Pareto ที่ว่า “...การแบ่งคนออกเป็นสองชนชั้นช่วยให้เราเห็นดุลยภาพทางสังคม ถ้าแยกความแตกต่างภายในชนชั้นนำ จะเห็นว่ามีความแตกต่างกันในสองลักษณะคือ ชนชั้นนำที่ปกครอง (governing elites) และชนชั้นนำที่ไม่ได้ปกครอง (non-governing elites)” 2) ประชาชนจะถูกจัดอยู่ในกลุ่มเพียงสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ กับกลุ่มที่ไม่มีอำนาจทางการเมืองใดๆ 3) ชนชั้นนำมีความคล้ายคลึงกัน มีความเป็นเอกภาพ และมีมโนสำนึกแห่งตนร่วมกันภายใน หรืออาจกล่าวได้ว่า ชนชั้นนำไม่ใช่การรวมกลุ่มของปัจเจกชนที่ถูกโดดเดี่ยว แต่ปัจเจกบุคคลในชนชั้นนำรู้จักกันและกันดี การมีภูมิหลังที่คล้ายกัน และมีค่านิยม (values) ที่คล้ายกัน ความภักดี (loyalties) และผลประโยชน์ (interests) ร่วมกัน 4) ชนชั้นนำคงมีอยู่ตลอดไปด้วยตัวเองและถูกเลือกจากส่วนที่เฉพาะของสังคม และ 5) สุดท้ายและเป็นเหตุผลของทั้งหมด คือชนชั้นนำเป็นอิสระ ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญถูกกำหนดตามผลประโยชน์หรือตามอำเภอใจของกลุ่มนี้<sup>82</sup> ลักษณะเช่นนี้ คือสิ่งที่ Robert Michels เรียกว่า “กฎเหล็กของคณาธิปไตย” (the iron law of oligarchy) ซึ่งพบเห็นได้ทั่วไปแม้แต่ในรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และลัทธิมาร์กซิสต์ (Marxism) ที่อำนาจการปกครองจะตกอยู่ในมือของกลุ่มชนชั้นกรรมาชีพที่ก่อการปฏิวัติเพียงไม่กี่คนเท่านั้น ซึ่งในทัศนะของ Michels สังคมจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ถ้าปราศจากชนชั้นนำทางการเมืองและชนชั้นปกครองเหล่านี้<sup>83</sup>

<sup>80</sup> Pierre Mathiot and Julie Gervais, "Elitism," *ibid.* pp. 764-769.

<sup>81</sup> อนุสรณ์ ลิมมณี, *รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์*. หน้า 108.

<sup>82</sup> Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1976). pp. 2-4.

<sup>83</sup> Robert Michels, *Democracy and the Iron Law of Oligarchy*, ed. J. Steven Ott, Jay M. Shafritz, and Yong Suk Jang., *Classic Readings in Organization Theory* (Canada: Wadsworth, 2011). pp. 277-283.

นอกจากงานสามท่านนี้แล้ว ทฤษฎีชนชั้นนำยังได้รับการพัฒนามาจากนักวิชาการหลายท่าน นักวิชาการคนสำคัญเช่น C. Wright Mills นักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน ที่เขียนเกี่ยวกับชนชั้นนำในหนังสือเรื่อง *The power elite* ซึ่ง Mills ได้กล่าวถึงกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา โดยเขาแสดงให้เห็นว่าแม้แต่ในสหรัฐอเมริกาที่เป็นต้นแบบของสังคมประชาธิปไตย การตัดสินใจที่สำคัญกระทำโดยกลุ่มชนชั้นนำที่เป็นบุคคลที่อยู่ระดับบนของสายการบังคับบัญชาในสถาบันใหญ่สามสถาบัน ได้แก่ ชนชั้นนำทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางทหาร<sup>84</sup> แต่ Mills ก็ยอมรับว่าชนชั้นนำที่มีอำนาจของสามสถาบันเหล่านี้มักจะอยู่ในภาวะที่กดดัน กล่าวคือ การรวมตัวไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่เกิดขึ้นในกรณีที่อยู่ในภาวะวิกฤติ ในช่วงที่มีความสงบเช่นในศตวรรษที่ 19 ทหารก็ไม่ได้อยู่ในสภาสูง ไม่ได้เป็นคณะกรรมการในทางการเมือง ไม่ได้เป็นนักธุรกิจ ในช่วงสามสิบปีแรก ผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองจะมีอิทธิพลที่สูงกว่า แต่ปัจจุบันทหารและนักธุรกิจอยู่ในตำแหน่งที่สูงขึ้น<sup>85</sup> นอกจาก Mills แล้ว นักวิชาการเช่น John Higley เป็นอีกผู้หนึ่งที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับชนชั้นนำ โดยเขาเห็นว่า ทฤษฎีชนชั้นนำพยายามค้นหาคำอธิบายเกี่ยวกับผลลัพธ์ทางการเมือง (political outcomes) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง (conflicts) ของชนชั้นนำ การปรับตัว (accommodations) และการหมุนเวียน (circulations) และได้ให้ความหมายเกี่ยวกับชนชั้นนำไว้ว่าคือ บุคคลที่สามารถทำให้เกิดผลลัพธ์ทางการเมืองที่มากและสม่ำเสมอ โดยอาศัยตำแหน่งในเชิงกลยุทธ์ในการตัดสินใจในองค์กรและการเคลื่อนไหวที่มีอำนาจมาก ในระดับชาติ สมาชิกชนชั้นนำทางการเมืองสมัยใหม่เป็นบุคคลเพียงไม่กี่พันคนที่กระจายอยู่ในระดับบนของภาคส่วนต่างๆ ที่สำคัญ ทั้งการเมือง การบริหาร องค์กรธุรกิจ สหภาพแรงงาน ทหาร กลุ่มกดดัน มวลชนกลุ่มเคลื่อนไหวที่สำคัญ เป็นต้น นอกจากนี้ John Higley ยังได้นำเสนอการแบ่งกลุ่มของชนชั้นนำออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือ ชนชั้นนำทางการเมือง (political elites) ซึ่งเป็นผู้ที่มีตำแหน่งอยู่ในสถาบัน องค์กร และการเคลื่อนไหวที่มีอำนาจที่สามารถใช้ตำแหน่งเพื่อกำหนดหรือมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ทางการเมืองซึ่งมักจะเป็นไปอย่างแน่นอน นอกจากนี้เขายังเห็นว่าในระดับชาติ สมาชิกของกลุ่มนี้เป็นเพียงคนไม่กี่พันของประเทศ และกลุ่มที่สองคือ ชนชั้นนำทางวัฒนธรรม (culture elites) คือผู้ที่อยู่ในสถานภาพที่สูงและมีอิทธิพลในอาณานิคมที่ไม่ใช่การเมือง เช่น ศิลปะ การกุศล วิชาชีพ และสมาคมพลเมือง<sup>86</sup> ทั้งนี้ ในงานที่ John Higley เขียนร่วมกับ Michael G. Burton ก็ยังได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับชนชั้นนำระดับชาติ ที่ Higley และ Burton มองว่าเป็นผู้ที่สามารถจะอาศัยตำแหน่งในองค์กรที่มีอำนาจและมีการเคลื่อนไหวไม่ว่าแบบใดก็ตาม มีผลต่อผลลัพธ์ทางการเมืองระดับชาติอย่างสม่ำเสมอและอย่างมี

<sup>84</sup> C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1959). p. 269.

<sup>85</sup> Ibid. p. 276.

<sup>86</sup> Higley, "Elites." pp. 759-760.

นัยสำคัญ ทั้งที่อยู่ในองค์กรทางวัฒนธรรม องค์กรสื่อสาร องค์กรวิชาชีพ องค์กรทหาร องค์กรเศรษฐกิจ องค์กรรัฐบาล องค์กรทางการเมืองที่มีทรัพยากรที่มีค่าเป็นจำนวนมากที่สุด โดยทั้งคู่ได้สรุปรูปแบบพื้นฐานที่มีความผันแปรของชนชั้นนำในระดับชาติว่าอาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบคือ 1) รูปแบบพหุนิยม หรือรูปแบบเอกภาพในเชิงฉันทามติ (pluralistic หรือ consensual unified type) ซึ่งมีอยู่ในสังคมตะวันตกในทุกวันนี้ 2) รูปแบบเผด็จการ หรือรูปแบบเอกภาพในเชิงอุดมการณ์ (totalitarian หรือ ideologically unified type) ซึ่งมีอยู่ในรัฐชาติที่ปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ฟาสซิสต์ 3) รูปแบบชนชั้นนำที่แตกแยกหรือไม่เป็นเอกภาพ (divided หรือ disunified elite) นอกจากนี้ยังได้เสนอไว้ด้วยว่า การเป็นประชาธิปไตยต้องอาศัยความเห็นเอกฉันท์ของผู้นำเกี่ยวกับ “กฎเกณฑ์และระเบียบทางการเมือง” (rules and codes of political conduct) และการมองว่าวิธีการที่ดีที่สุดในการรักษาผลประโยชน์รวมถึงการได้มาซึ่งอำนาจคือการไม่ใช้ความรุนแรงและการใช้วิถีทางตามแนวทางประชาธิปไตย<sup>87</sup> งานอีกชิ้นที่ได้รับความสนใจสำหรับนักศึกษารัฐศาสตร์คืองานของ Robert D. Putnam เรื่อง The comparative study of political elites โดย Putnam เสนอว่าในการศึกษาชนชั้นนำทางการเมือง จำต้องคิดในความหมายของอำนาจเหนือผลลัพธ์ และเตือนให้ระมัดระวังต่อการเจาะจงขอบข่ายของอำนาจ ซึ่งการนิยามเกี่ยวกับอำนาจ (ของชนชั้นนำ) อนุญาตได้ทั้งการมีอิทธิพลโดยตรงและโดยอ้อม แต่ไม่รวมการมีอิทธิพลลงด้วย ซึ่งเสนอให้แยกมุมมองเกี่ยวกับอำนาจออกเป็นสองส่วนคือ (1) อำนาจคือความสามารถที่จะมีอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคลอื่นๆ และ (2) อำนาจคือความสามารถที่จะมีอิทธิพลต่อการทำการตัดสินใจร่วมกัน กล่าวคือ เรามักจะกล่าวว่าคนคนหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกคนหนึ่ง ซึ่งก็คือ คนแรกสามารถทำให้คนที่สองไม่เลือกในแนวทางอื่น หรือเมื่อเรากล่าวว่าอำนาจทางการเมืองของเกษตรกร เราก็จะอ้างถึงความสามารถในผลกระทบต่อนโยบายการเกษตรของรัฐบาล ไม่ใช่ความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลอื่นๆ แน่แน่นอนว่าอำนาจเหนือบุคคลมักจะหมายถึงความสำเร็จในอำนาจเหนือผลลัพธ์ (outcomes)<sup>88</sup>

อย่างไรก็ตาม แนวคิดชนชั้นนำสมัยใหม่ หรือช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หันมาให้ความสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ยังคงเน้นลักษณะของความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นนำหรือผู้ปกครองกับมวลชน<sup>89</sup> ซึ่งความสนใจนี้มีรากฐานจากแนวคิดของ Max Weber และ Joseph Schumpeter ในต้นศตวรรษที่ 20 โดย Weber ให้ทัศนะว่า การมีชนชั้นนำไม่ได้ขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตยเสมอไป หากว่ากลุ่มเหล่านี้ยอมรับในหลักการประชาธิปไตยและเข้า

<sup>87</sup> John Higley and Michael G. Burton, "The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns," *American Sociological Review* 54, no. 1 (February 1989). pp. 17-32.

<sup>88</sup> Putnam. *The Comparative Study of Political Elites*. pp. 5-7.

<sup>89</sup> อุนสุรณ ลิมมณี, รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์. หน้า 115.

ไปมีส่วนร่วมกับการกระบวนการนี้ ผ่านการต่อสู้ในการเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งในรัฐสภา ความเข้มแข็งของกลุ่มจะป้องกันไม่ให้ชนชั้นนำในระบบราชการเข้าครอบงำสังคมได้ ขณะที่ Schumpeter เสนอให้มองประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือของสังคมในการคัดเลือกชนชั้นนำทางการเมืองจากกลุ่มต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองผ่านกระบวนการแข่งขันในการเลือกตั้งแทนที่จะปล่อยให้มีการผูกขาดอำนาจโดยชนชั้นนำกลุ่มเดียว<sup>90</sup> ในระบอบประชาธิปไตยเสรี ชนชั้นนำทางการเมืองจะรวมถึงผู้นำทางการเมือง (political leaders) สมาชิกรัฐสภาในระดับบน และเจ้าหน้าที่รัฐ และผู้นำของพรรคการเมืองที่สำคัญ อำนาจและอิทธิพลของชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมเหนือทรัพยากรทางการเมืองที่รวมอยู่ในรัฐและเข้าถึงได้ร่วมกัน และความสามารถที่จะกระทำการฝ่ายเดียว การระบุงชนชั้นนำเหล่านี้ อาจจะระบุงจากการเป็นผู้ที่ถือครองตำแหน่งอำนาจระดับบนในรัฐบาลและองค์กรสำคัญของรัฐ การเข้าไปเกี่ยวข้องในการตัดสินใจทางการเมืองที่สำคัญ และการได้รับการนับถือในหมู่เพื่อนกลุ่มเดียวกัน หรือทั้งสามอย่าง ทั้งนี้ ผู้นำทางการเมืองเหล่านี้มีอยู่ทั่วไปบนส่วนยอดของชนชั้นนำระดับชาติ (national elites) ในช่วงหลังรวมถึงกลุ่มชนชั้นนำขององค์กรธุรกิจ สื่อมวลชน ทหาร สหภาพแรงงาน และองค์กรอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้ ในความเห็นของ Jan Pakulski ชนชั้นนำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยใช้ระบบเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกของพวกเขาแข่งขันสำหรับการเป็นผู้นำ (ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในรัฐ) โดยระดมการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ชนชั้นนำร่วมมือและแข่งขันอย่างสงบกับชนชั้นนำกลุ่มอื่น (องค์กรภาครัฐ องค์กรธุรกิจ สื่อ สหภาพแรงงาน ทหาร องค์กรศาสนา เป็นต้น) รวมถึงฝ่ายตรงข้ามในทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยเสรี เช่น อังกฤษ การแข่งขันในการเลือกตั้งสำหรับการเป็นผู้นำเป็นไปอย่างเสรีและยุติธรรม ในระบอบที่ไม่เป็นเสรี เช่น รัสเซีย การแข่งขันมีการบิดเบือนสูง กลุ่มชนชั้นนำครอบงำผูกขาดการเป็นผู้นำทางการเมือง และจำกัดการแข่งขันโดยคุกคามคู่แข่งทางการเมือง ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำและภาวะสงครามแสดงให้เห็นถึงการไม่เป็นประชาธิปไตยและการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ<sup>91</sup> เช่นเดียวกับความเห็นของ John Higley ที่มองว่า เพื่อการถือครองอำนาจ มีความจำเป็นที่ชนชั้นนำจะต้องได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มที่ไม่ใช่ชนชั้นนำ เพื่อชัยชนะนี้ ชนชั้นนำจึงต้องสร้างกรอบในการดึงดูดความสนใจที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มที่ไม่ใช่ชนชั้นนำ<sup>92</sup> ทั้งนี้ การนำทฤษฎีชนชั้นนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษานี้ ก็เพื่อช่วยในการทำความเข้าใจและอธิบายอิทธิพลของชนชั้นนำในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในเมืองไทย ทั้งที่เป็นตัวแสดงทางการเมืองในระบอบการปกครองแบบเก่าและสถาบันทางการเมืองที่ออกแบบมาเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย

<sup>90</sup> Dunleavy and O'leary คูใน อนุสรณ์ ลิมมณี, อ้างถึงแล้ว, หน้า 116.

<sup>91</sup> Jan Pakulski, "Elites, Political," in *The encyclopedia of political science Volume 2*, ed. George Thomas Kurian (Washington, DC: OQ Press, 2011), pp. 492-493.

<sup>92</sup> Higley, "Elites." pp. 759-760.

## วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของการนำเสนอถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในที่นี่จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ วรรณกรรมที่เกี่ยวกับลักษณะของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่พื้นที่ของการอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับปัญหาการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยตลอดระยะเวลา 85 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกในปี 2475 เป็นต้นมา ดังนี้

### 1. วรรณกรรมที่เกี่ยวกับลักษณะของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย

ข้อเสนอเกี่ยวกับลักษณะของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยในวรรณกรรมส่วนใหญ่่มองว่ามีลักษณะเป็น “วัฏจักร” ของการเปลี่ยนแปลงที่สลับไปมาระหว่างการปกครองใน “รูปแบบ” ที่เป็นและไม่เป็นประชาธิปไตย รูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยในที่นี่คือ การมีรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน มีการเลือกตั้ง มีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น งานของลิขิต ธีรเวคิน เรื่อง วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย<sup>93</sup> และประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองไทย<sup>94</sup> งานทั้งสองชิ้นนี้เป็นข้อเสนอที่ทรงอิทธิพลสำหรับผู้ศึกษาในประเด็นนี้ ทั้งในการสร้างกรอบคิดในการศึกษาและรวมถึงการทดสอบซ้ำเพื่อยืนยันสมมติฐานนี้ เช่นที่ปรากฏในงานของทิวากร แก้วมณี เรื่อง วิวัฒนาการวงจรอุบาทว์ทางการเมืองไทย: จาก 2475 ถึงการเมืองหลังระบอบทักษิณ โดยอธิบายการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในลักษณะที่เป็นวัฏจักร เริ่มจากรัฐประหาร การสร้างกติกาทางอำนาจผ่านการร่างรัฐธรรมนูญที่มีจะถูกกำหนดให้สานต่ออำนาจของผู้ทำรัฐประหารผ่านกระบวนการที่ดูเหมือนเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ความขัดแย้งทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะนำไปสู่การทำทลายอำนาจของทหารกลุ่มใหม่หรือกลุ่มเดิม และวิกฤตการณ์ของชาติที่ต้องได้รับการแก้ไข และกระบวนการประชาธิปไตยไม่สามารถนำพาระบบให้ผ่านพ้นจากวิกฤตการณ์ กระบวนการประชาธิปไตยจะถูกทำลายโดยวิธีการรัฐประหารอีกครั้ง<sup>95</sup> งานของศุภวุฒิ สายเชื้อ ซึ่งนำเสนอเกี่ยวกับดุลยภาพการเมืองไทยระหว่างปี 2475-2551 โดยแสดงให้เห็นว่าตลอดช่วงระยะนี้ มีการเปลี่ยนแปลงของอำนาจอยู่ตลอดเวลา โดยสลับสับเปลี่ยนตัวแสดงที่เข้ามาถือครองอำนาจรัฐระหว่างกองทัพและรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง และนำเข้าสู่ระยะดุลยภาพ กระทั่งนำมาสู่วิกฤติและท้ายที่สุดคือ

<sup>93</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550). หน้า 155-158.

<sup>94</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *ประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: แม็ค, 2546). หน้า 27-29 และ 67-69.

<sup>95</sup> ทิวากร แก้วมณี, *วิวัฒนาการวงจรอุบาทว์ทางการเมืองไทย: จาก 2475 ถึงการเมืองหลังระบอบทักษิณ*, ใน สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ และ ทิพย์พาพร ดันดีสุนทร (บรรณาธิการ), *จาก 100 ปี ร.ศ.130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2557). หน้า 310.

การเปลี่ยนผ่านอำนาจ กรณีที่ปกครองโดยรัฐบาลพลเรือน การเปลี่ยนผ่านอำนาจจะเกิดขึ้นโดยผลของการรัฐประหาร ส่วนกรณีของการปกครองโดยกองทัพหรือผู้นำจากกองทัพ การเปลี่ยนผ่านอำนาจจะเป็นผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และการเลือกตั้ง<sup>96</sup> และงานของเสนีย์ คำสุข ซึ่งมองว่าปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นผลมาจากวงจรความขัดแย้งทางอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง (political elites) สองกลุ่มหลักคือ กลุ่มที่มีปืนและควบคุมบังคับใช้กฎหมายกับกลุ่มธุรกิจ นายทุนที่ถือเงินทุน และฐานรากกลุ่มการเมืองใต้อุปถัมภ์ โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่เป็นเพียงผู้ดู ไม่ได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในการเลือกวิธีการแก้ปัญหาเนื่องจากไม่มีพลังทางการเมืองที่มากเพียงพอ สาเหตุมาจากพื้นฐานความอ่อนแอของวัฒนธรรมประชาธิปไตยของสังคมและการให้คุณค่ากับการเมืองของ “เจ้านาย” หรือ “ชนชั้นนำ” ตามพื้นฐานทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมศักดินาและอุปถัมภ์ของคนไทย<sup>97</sup>

มุมมองต่อลักษณะของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยเหล่านี้ไม่แตกต่างไปจากมุมมองของนักวิชาการต่างประเทศ เช่น งานของ Lan Marsh เสนอไว้ว่า ระบบรัฐสภาของไทยมักจะเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง โดยแกว่งไปมาระหว่างการปกครองโดยทหารและพลเรือน<sup>98</sup> เช่นเดียวกับงานของ Federico Ferrara ที่มองว่า เส้นทางการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยแกว่งไปมาอย่างรวดเร็ว และนำมาซึ่งการสถาปนาชนชั้นนำในกองทัพ ในระบบราชการซึ่งเป็นพันธมิตรกับกลุ่มนิยมเจ้า (royalist) การหมุนของประชาธิปไตยจึงถูกหยุดเป็นช่วงๆ และหลังการรัฐประหารมีความพยายามในการลดความชอบธรรมของนักการเมืองพลเรือน เช่น การใช้คำว่าเผด็จการรัฐสภา เผด็จการที่มาจากการเลือกตั้ง หรือระบอบเลือกตั้งธิปไตย (electocracy)<sup>99</sup> เพื่อให้เห็นว่าไม่เป็นประชาธิปไตย และให้คำนิยามใหม่ เช่น ประชาธิปไตยแบบไทยๆ (Thai-style Democracy) ประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Democracy with the King as Head of State) และเมื่อไม่นานมานี้ก็ปรากฏคำว่า “ประชาธิปไตยชนชั้นนำ” (elite democracy) ทั้งนี้ Ferrara ได้แบ่งยุคของประชาธิปไตยของไทย

<sup>96</sup> ดูเพิ่มเติมใน ศุภวุฒิ สายเชื้อ, ดุลยภาพใหม่ทางการเมืองในปี 2554-2555, ใน สินีนาถ เศรษฐพิศาล (บรรณาธิการ), *ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน* (กรุงเทพฯ: โอเพนบุ๊คส์, 2552). หน้า 68-69.

<sup>97</sup> เสนีย์ คำสุข, "ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยไทย," *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 5, ฉบับที่ 1 (2550).

<sup>98</sup> Lan Marsh, *Democratisation, Governance and Regionalism in East and Southeast Asia* (New York: Routledge, 2006). pp. 9-10, 255.

<sup>99</sup> ระบอบเลือกตั้งธิปไตย (electocracy) ในงานของ Fareed Zakaria เรียกลักษณะเช่นเดียวกันนี้ว่า “ประชาธิปไตยไม่เสรี” (Illiberal Democracy) โดย Zakaria นำเสนอไว้ว่า ลักษณะเช่นนี้ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในประเทศประชาธิปไตยใหม่ (New democracy) หรือประเทศที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่อำนาจประชาธิปไตย (transition to democracy) กล่าวคือ แม้จะมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ก็เป็นทางเลือกตั้งที่ไม่อิสระและยุติธรรม (free and fair) มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการละเมิดสิทธิเสรีภาพ และการควบคุมสื่อโดยรัฐบาลอย่างเข้มงวด ดูเพิ่มเติมใน Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs* 76, no. 6 (1997). pp. 22-43.



ออกเป็น 4 ยุค คือ 1) ประชาธิปไตยในยุคระบอบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) จาก ค.ศ. 1932-1957 (พ.ศ. 2475-2500) โดยมองว่าเป็นช่วงที่ชนชั้นนำในระบบราชการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง นับตั้งแต่การปฏิวัติใน ค.ศ. 1932 (พ.ศ. 2475) 2) ประชาธิปไตยในยุคนิยมเจ้า จาก ค.ศ. 1958-1992 (พ.ศ. 2501-2535) สิ้นสุดลงในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ (Black May) ค.ศ. 1992 เหตุการณ์ครั้งนี้ Ferrara มองว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงจากล่างสู่บน (bottom-up) หรือคล้ายกับเส้นทางการเปลี่ยนผ่านที่ Huntington เรียกว่า “replacement” หลังเหตุการณ์นี้นำไปสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการเลือกตั้ง (electoral democracy) 3) “ประชาธิปไตย,” ชนชั้นนำ และประชานิยม (“Democracy,” elite and popular) จาก ค.ศ. 1997 ถึง 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2540 -2557) นำมาสู่การแข่งขันของสองกลุ่มที่เข้าใจประชาธิปไตยแตกต่างกัน จนกระทั่งนำมาสู่วิกฤติทางการเมือง ยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาจจะเรียกได้ว่าเป็นยุคประชาธิปไตยที่เน้นการเลือกตั้ง แต่ในที่สุดก็ถูกสั่นคลอนโดยสถาบันที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และการรัฐประหารใน ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) และ 4) ประชาธิปไตยที่ปราศจากผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม (Democracy without qualifiers) ซึ่งเป็นยุคหลังรัฐประหาร 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2014<sup>100</sup>

และมีวรรณกรรมบางส่วนได้พยายามสรุปให้เห็นพัฒนาการของประชาธิปไตยในแต่ละช่วง อันเป็นความพยายามของนักวิชาการที่จะสะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์บางประการเกี่ยวกับปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยและบทบาทของตัวแสดงที่สำคัญในแต่ละช่วง เริ่มจากระยะ 25 ปีแรก (2475-2500) เช่น งานของลิจิต ธีรเวคิน ซึ่งกล่าวถึงการเกิดขึ้นของ “วงจรรูปาทวี” เริ่มจากการรัฐประหาร การปกครองในระบอบเผด็จการทหาร การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง กระบวนการทางรัฐสภา ข้อขัดแย้ง วิกฤตการณ์ และการรัฐประหารอีกครั้ง<sup>101</sup> ระยะ 60 ปี (2475-2535) เช่นงานของ เสน่ห์ จามริก โดยได้แบ่งเป็นช่วง 15 ปีแรกที่จบลงด้วยการรัฐประหาร พฤษจิกายน 2490 การเริ่มต้นของความพยายามที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยใหม่อีกครั้งจากกระแสเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทั้งที่ปรากฏในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และพฤษภาคม 2535 ทั้งสองครั้งสำคัญนี้ได้ปรากฏบทบาทโดดเด่นขึ้นเป็นลำดับของกลุ่มชนชั้นกลาง<sup>102</sup> และข้อเสนอในงานของ Clark Neher ที่กล่าวถึงระยะ 62 ปี จาก ค.ศ. 1932-1994 (พ.ศ. 2475-2537) โดยเสนอไว้ว่าการประเมินเกี่ยวกับประชาธิปไตยของไทยเป็นสิ่งที่ยากเมื่อเทียบกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่นๆ แม้ว่าจะแสดงถึงความ

<sup>100</sup> Federico Ferrara, *Democracy in Thailand: Theory and Practice*, Routledge Handbook of Southeast Asian Democratization (London: Routledge, 2015). pp. 351-369.

<sup>101</sup> ลิจิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 10. หน้า 155-158.

<sup>102</sup> เสน่ห์ จามริก, *รัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และ 60 ปีประชาธิปไตยไทย* (กรุงเทพฯ: บริษัทเคล็ดไทย จำกัด, 2535). หน้า 45-46.

มุ่งมั่น (commitment) ที่จะไปสู่กระบวนการประชาธิปไตยในปี 2475 เป็นต้นมา ซึ่งก็นำมาสู่การเลือกตั้งทั่วไปในปี 2476 และการเลือกตั้งอีกหลายครั้ง รวมถึงสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนทั้งชายและหญิงก่อนประเทศอื่นๆ ในเอเชีย แต่หลังการเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไทยก็ถูกปกครองโดยระบอบทหารที่มาจากภาครัฐประหารซึ่งไม่เป็นประชาธิปไตย และมีช่วงสั้นๆ ที่มีการปกครองโดยพลเรือน และใน ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) นำไปสู่การสิ้นสุดของการปกครองของกองทัพและพยายามที่จะหยุดวงจรความชั่วร้ายของการเมืองไทย และประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เกิดจากหลายฝ่ายและผู้นำที่สามารถตรวจสอบได้ ทั้งหมดนี้นำมาสู่สิ่งที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตย” แต่รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่ได้เพียง 3 ปีเท่านั้น ก็เกิดรัฐประหารขึ้นอีกครั้งและหวนกลับไปสู่รูปแบบการปกครองโดยทหาร มาในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและสื่อเปิดกว้างอีกครั้ง แต่เพียงไม่นานรัฐบาลพลเอกชาติชาย ก็ถูกรัฐประหารอีกครั้งใน ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) หลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) พลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้นำกองทัพได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นำมาสู่การเคลื่อนไหวประท้วงในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 โดยเกิดขึ้นจากความเคลื่อนไหวของกลุ่มชนชั้นกลาง และนำไปสู่การจัดการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งเพื่อถ่ายโอนอำนาจไปสู่รัฐบาลพลเรือน<sup>103</sup>

ระยะ 75 ปี (2475-2550) เช่น งานของสุชาชัย ยิ้มประเสริฐ ที่กล่าวคือการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่สำคัญของไทย 3 ช่วงเวลา ได้แก่ เหตุการณ์วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยในประเทศไทย ซึ่งนำมาสู่การถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองที่เคยอยู่ในมือของพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ มาเป็นอำนาจของข้าราชการรุ่นใหม่ที่ผ่านการศึกษาแบบตะวันตก หลัง 14 ตุลาคม 2516 ที่ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองขยายไปสู่กลุ่มชนชั้นกลาง ขบวนการนักศึกษาและประชาชนระดับล่างมากยิ่งขึ้น และหลังรัฐประหารปี 2520 การเมืองไทยพัฒนาในระบบรัฐสภาอย่างค่อนข้างต่อเนื่อง ผ่านสมัยประชาธิปไตยครึ่งใบมาสู่การเมืองที่เปิดกว้างมากขึ้น แม้กองทัพจะพยายามก่อรัฐประหารครั้งใหม่ในปี 2534 แต่ไม่สามารถรักษาอำนาจไว้ได้ การต่อสู้ของประชาชนในเหตุการณ์พฤษภาประชาธรรม 2535 ได้ปิดฉากบทบาททางการเมืองของทหารลงชั่วคราว และผลักดันสู่การปฏิรูปการเมืองปี 2540<sup>104</sup> และงานของธเนศวร์ เจริญเมือง ที่นำเสนอไว้ว่ากระบวนการพัฒนาสถาบันประชาธิปไตยของไทยผ่านอุปสรรคนานัปการตั้งแต่ปี 2475 นับตั้งแต่มีการสถาปนาสถาบันนี้จนถึงปัจจุบัน รวม 75 ปี ตัวเลขสำคัญที่แสดงออกคือ มีรัฐธรรมนูญ 17 ฉบับ การเลือกตั้งทั่วไป 17 ครั้ง รัฐประหาร 18 ครั้ง (ประสบความสำเร็จ 11 ครั้ง) และมีคณะรัฐมนตรี 60 ชุด

<sup>103</sup> Clark Neher, "Democratization in Thailand," *Asian Affairs* 21, no. 4 (Winte 1995). pp. 195-209.

<sup>104</sup> สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 285-287.

นายกรัฐมนตรี 24 คน เป็นนายทหาร 9 คน พลเรือน 15 คน แต่ทหารอยู่ในตำแหน่งนานถึง 50 ปี ส่วนพลเรือนครองอำนาจเพียง 25 ปี ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นระบอบประชาธิปไตยขาดความมั่นคง<sup>105</sup>

และระยะ 80 ปี (2475-2555) เช่น งานของอนุสรณ์ ลิมมณี ที่เสนอไว้ว่า การพัฒนาประชาธิปไตยของไทยยังคงอยู่ในขั้นการเปลี่ยนผ่านและยังไม่สามารถสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืนได้ ทั้งที่สังคมเริ่มรับเอาระบบประชาธิปไตยมาใช้นับตั้งแต่ปี 2475 แม้ว่าการเกิดขึ้นของกระแสการปฏิรูปการเมืองภายหลังพฤษภาทมิฬ 2535 จะสามารถผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยที่มีคุณภาพและเสถียรภาพอย่างจริงจัง อันเป็นผลให้มีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 แต่ในระยะต่อมาหลักการและกลไกของระบอบประชาธิปไตยเสรีที่บรรจุในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกละเมิด ละเลย และบิดเบือนก่อเกิดเป็นความขัดแย้งจากผู้สนับสนุนและคัดค้าน และได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่าหากสังคมไทยจะปฏิรูปการเมืองเพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเสรีให้เข้มแข็งและยั่งยืนอย่างแท้จริง ภารกิจหลักคือการผลักดันให้หลักการและกลไกของเสรีประชาธิปไตยสามารถทำหน้าที่อย่างครบถ้วนและได้ผล มิฉะนั้นสังคมไทยจะประสบกับปัญหาวิกฤติการเมืองไม่สิ้นสุด<sup>106</sup> งานของสุรชัย ศิริไกร ซึ่งสรุปปัญหาความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยของไทยไว้ 7 ประการคือ หนึ่ง ระบอบประชาธิปไตยที่คณะผู้ก่อการในปี 2475 นำมาใช้ใหม่และแปลกล่อมสำหรับสังคมไทย และการปฏิวัติที่เกิดขึ้นโดยคณะผู้ก่อการที่เป็นนักเรียนนอกเล็กๆ และไม่ได้เตรียมความพร้อมด้านเศรษฐกิจและสังคมก่อนการเปลี่ยนแปลง สอง ผู้ปกครองไทยขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีการพัฒนาประชาธิปไตย จึงมุ่งที่การร่างรัฐธรรมนูญลอกเลียนแบบรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของประเทศตะวันตก โดยขาดการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการกระจายรายได้และความยุติธรรมในสังคม ขาดการพุ่มพักวัฒนธรรมอริยะที่เหมาะสมกับระบบประชาธิปไตย และขาดการพัฒนาประชาสังคมให้เข้มแข็งและเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ สาม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทยส่วนมากหรือเกือบทั้งหมดเป็นนักกฎหมาย ซึ่งกลุ่มนี้เชื่อว่าการมีรัฐธรรมนูญที่ดีเท่านั้นที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยได้ สี่ รัฐบาลทักษิณ (ทักษิณ ชินวัตร) ที่ถูกกล่าวหาว่าใช้เงินที่มีอยู่จำนวนมหาศาล การแทรกแซงระบบราชการ การคอร์รัปชัน และการขาดความเชื่อมั่นศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย ห้า การร่างรัฐธรรมนูญปี 2550 ที่มุ่งแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญปี 2540 ยังไม่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาประชาธิปไตยและการเสริมสร้างระบบประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง หก ประชาชนไทยส่วนใหญ่ยังมีวัฒนธรรมที่ไม่เหมาะสมกับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย และเจ็ด สังคมไทยยังมีการกระจายรายได้และความ

<sup>105</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, *ประชาธิปไตยในสังคมไทย (19 กันยายน 2549-กุมภาพันธ์ 2553)* (เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554). หน้า 67, 74.

<sup>106</sup> อนุสรณ์ ลิมมณี, "การปฏิรูปการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย".

เท่าเทียมทางสังคมไม่ตี<sup>107</sup> และงานของ Tamada Yoshifumi ที่เน้นศึกษากระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในการเมืองไทย โดยได้แบ่งกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยออกเป็น 2 ขั้นตอนคือการเปลี่ยนผ่าน (the transition phase) และการตั้งมั่น (the consolidation phase) ในกระบวนการเปลี่ยนผ่าน เริ่มในทศวรรษที่ 1970 และสิ้นสุดในทศวรรษที่ 1980 ช่วงระยะเวลานี้เริ่มต้นจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มนิสิตนักศึกษาเพื่อขับไล่รัฐบาลทหารที่นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1973 (พ.ศ.2516) ลักษณะสำคัญในขั้นตอนนี้คือการทำข้อตกลงในการประนีประนอมและการจัดตั้งสถาบันของฝ่ายอนุรักษ์นิยม หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1974 ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใน ค.ศ. 1975 เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่การเมืองที่มีพรรคการเมือง แต่ช่วงระยะเวลานี้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาทั้งในบ้านและนอกบ้าน ปัญหาในบ้านที่สำคัญคือการชุมนุมประท้วงของนิสิตนักศึกษา ชาวไร่ชาวนา กรรมกร และการขยายอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ขณะที่ในหลายประเทศในอินโดจีนตกอยู่ภายใต้การปกครองของคอมมิวนิสต์ กระทั่งนำมาสู่การตัดสินใจทำรัฐประหารของฝ่ายขวาไทยในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 (พ.ศ.2519) ที่ทำให้อำนาจทางการเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของพลังฝ่ายขวา และเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 ที่ทำให้ทหารต้องถอยออกจากการเมือง และได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกันยายน ค.ศ. 1992 โดยไทยได้เข้าสู่ขั้นตอนการตั้งมั่น (the consolidation phase) ในทศวรรษที่ 1990 ในด้านหนึ่งคือ ทหารออกจากการเมือง และอีกด้านหนึ่งคือการมีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง และนำมาสู่กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง กระทั่งนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1997 (พ.ศ.2540) เพื่อทำให้ประชาธิปไตยมั่นคง<sup>108</sup>

วรรณกรรมข้างต้นเหล่านี้ สะท้อนลักษณะของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลาและได้เห็นพัฒนาการของการเกิดขึ้นของกลุ่มทางสังคมกลุ่มต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้นในลักษณะพหุสังคมในช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม การศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้วางอยู่บนสมมติฐานที่ว่าประเทศไทยไม่เคยพัฒนาประชาธิปไตยได้สำเร็จเลยสักครั้ง เนื่องจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยประสบกับปัญหาการก้าวไม่พ้นระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย เช่นเดียวกับข้อเสนอที่ปรากฏในงานของอนุสรณ์ ลิ้มมณี และแม้ประเด็นนี้ยังคงเป็นข้อถกเถียงและเป็นโจทย์ที่สำคัญของการศึกษาประชาธิปไตยในการเมืองไทยอย่างเช่นในงานของ Tamada Yoshifumi ที่มองว่าเราเข้าสู่ขั้นตอนการตั้งมั่นในทศวรรษที่ 1990 แต่การวางสมมติฐานไว้เช่นนี้จะทำให้เห็นปัญหาที่แท้จริงของการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยได้ชัดเจนมากขึ้น ส่วนอะไรคือ

<sup>107</sup> สุรัชย์ ศิริไกร, "ความล้มเหลวของ 75 ปี ประชาธิปไตยไทย," *รัฐศาสตร์สาร* 29 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน) (2551), pp. 252-298.

<sup>108</sup> Yoshifumi, *Myths and Realities: The Democratization of Thai Politics*, pp. 1-27.

สาเหตุของปัญหานี้จะได้ศึกษาในงานการศึกษานี้ โดยแบ่งช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านออกเป็น 4 ช่วง โดยอาศัยเหตุการณ์สำคัญ 4 เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนเข้าสู่ระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และตัดช่วงระยะเวลาแต่ละช่วงด้วยเหตุการณ์รัฐประหารครั้งสำคัญของช่วงระบอบเวลานั้นที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในประเทศไทย 4 ช่วงระยะเวลานี้ ได้แก่ ระหว่างปี 2475 - 2490 (ดูการแบ่งช่วงลักษณะนี้ในงานของเสนห์ จามริก และลิขิต ธีรเวคิน) ระหว่างปี 2516 - 2519 (การแบ่งในลักษณะนี้ปรากฏในงานของลิขิต ธีรเวคิน, สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ และ Clark Neher) ระหว่างปี 2540 - 2549 (ปรากฏการแบ่งเช่นนี้ในงานของ สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ และอนุสรณ์ ลิ้มมณี) และระหว่างปี 2550- 2557 (ผู้เขียนแบ่งโดยอาศัยเงื่อนไขการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดจุดเริ่มต้นนี้ และอาศัยเหตุการณ์รัฐประหารปี 2557 เป็นเกณฑ์กำหนดจุดสิ้นสุดของช่วงระยะเวลานี้)

## 2. วรรณกรรมที่เกี่ยวกับความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย

วรรณกรรมที่กล่าวถึงสาเหตุความล้มเหลวของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยมีทั้งที่ระบุถึงปัจจัยด้านการพัฒนาสถาบันทางการเมือง และบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง โดยเฉพาะชนชั้นนำ รวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในมิติด้านสถาบันทางการเมือง พบปัญหาที่สำคัญทั้งที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ รัฐสภา รัฐบาล พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การเสนอปัญหาการพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองหรือความอ่อนแอของความเป็นสถาบัน (institutionalization)<sup>109</sup> ปัญหานี้นำมาสู่ปัญหาเสถียรภาพทางการเมือง (political stability) และความสามารถในการจัดการกับปัญหาในสังคมหรือการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เช่นงานที่กล่าวถึงปัญหาของรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในงานของเสนห์ จามริก ที่มองว่า การเมืองระบอบรัฐธรรมนูญจำกัดตัวอยู่ภายในเวทีการต่อสู้ของบรรดากลุ่มชนชั้นนำ ความผันผวนและความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นเกือบโดยตลอด นำมาสู่ความล้มเหลวและการพลาดโอกาสในการสถาปนาเงื่อนไขปัจจัยจำเป็นสำหรับระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และการปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นการแทรกแซงกระบวนการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยโดยแท้จริงแล้วเท่ากับเป็นผลสะท้อนสภาพความเป็นจริงแห่งสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคม

<sup>109</sup> ความเป็นสถาบัน (institutionalization) ตามความเห็นของ Huntington พิจารณาได้จากความสามารถในการปรับตัว (adaptability) เพื่อให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ความสลับซับซ้อน (complexity) ในการจัดโครงสร้างองค์กร ความเป็นอิสระ (autonomy) และความเป็นเอกภาพ (coherence) เพื่อให้สามารถจัดการหรือควบคุมความแตกต่างของความต้องการภายในองค์กรให้อยู่ในขอบเขตที่ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและสามารถสร้างความเห็นพ้องต้องกันหรือการมีฉันทามติ ร่วมกันได้ ดูเพิ่มเติมใน Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, 3 ed. (New Haven and London: Yale University Press, 1969). pp. 12-24.

การเมืองภายใต้ระบอบราชการนั่นเอง<sup>110</sup> หรืองานของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ที่เสนอว่า วัฏจักรการร่างรัฐธรรมนูญไทยเกือบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับวัฏจักรการเมือง และประวัติศาสตร์การเมือง กล่าวคือเป็นการต่อสู้สามเส้าระหว่างกลุ่มพลังอมาตยาธิปไตย กลุ่มนักการเมืองอาชีพ และกลุ่มพลังประชาธิปไตย<sup>111</sup> และงานของนายปรีดี พนมยงค์ ที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นหรือไม่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ระหว่างปี 2475 ถึงร่างรัฐธรรมนูญปี 2517<sup>112</sup> การจัดแบ่งรัฐธรรมนูญในลักษณะเดียวกันนี้ปรากฏให้เห็นในงานของทามาตะ โยชิฟุมะ ซึ่งได้ศึกษารัฐธรรมนูญไทยจากปี 2475-2530 โดยแบ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ และรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตย<sup>113</sup>

งานที่กล่าวถึงปัญหาของรัฐสภาและรัฐบาลซึ่งมักจะเน้นถึงปัญหาด้านเสถียรภาพและบทบาทการทำหน้าที่ของสองสถาบันนี้ ดังปรากฏในงานของกรมล ทองธรรมชาติ ที่เสนอว่า ความอ่อนแอและไร้เสถียรภาพของระบบการเมืองไทยเกิดจากความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะรัฐสภาและพรรคการเมือง ซึ่งยังคงไม่ได้รับการยอมรับอย่างเต็มที่ว่าเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตทางการเมืองของประชาชน และการทำหน้าที่และบทบาทของสถาบันทางการเมืองเหล่านี้เป็นเอกเทศไม่เชื่อมโยงกับหน่วยอื่นๆ ที่มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองส่งผลให้ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน สถาบันทางการเมืองเหล่านี้จึงพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้มแข็งได้ยาก<sup>114</sup> และงานของชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่กล่าวถึงปัญหาความเชื่อถือนในรัฐบาลและนักการเมืองที่ตกต่ำมากจากกรณีการคอร์รัปชัน ความเชื่อมั่นในความสามารถทางการจัดการทางเศรษฐกิจ และการมีมิติของความไม่ภักดีต่อชาติผสมปนเปออยู่ในความไม่เชื่อถือนี้ และปัญหาหลักคือ สถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญที่ดีกว่าเดิม รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง มีความสามารถเพียงใดในการทำหน้าที่ตามความรับผิดชอบ<sup>115</sup> และงานอีกชิ้นของชัยอนันต์ ซึ่งได้กล่าวถึงปัญหาอันเกิดจากอำนาจทางการเมืองและอำนาจรัฐที่มีได้รวมอยู่ในสถาบันตัวแทนของประชาธิปไตย แต่แยกกันอยู่และขัดแย้งแข่งขันกันเสมอ ในรูปของความขัดแย้งระหว่างนักการเมือง

<sup>110</sup> เสน่ห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*.

<sup>111</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, วัฏจักรรัฐธรรมนูญไทย, ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ), *แลไปข้างหน้า: ปฏิวัติ รัฐประหาร “ปฏิรูป” การเมืองและรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550). หน้า 47-53.

<sup>112</sup> ปรีดี พนมยงค์, *ประชาธิปไตย และ รัฐธรรมนูญเบื้องต้น กับการร่างรัฐธรรมนูญ*. หน้า 6 และ 30-34.

<sup>113</sup> Yoshifumi, *Myths and Realities: The Democratization of Thai Politics*. p. 105.

<sup>114</sup> กรมล ทองธรรมชาติ, *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*. หน้า 93.

<sup>115</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อุปสรรคและแนวโน้มในกระบวนการเป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย, ใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และพรพิมล ตริโซติ (บรรณาธิการ), *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่* (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542). หน้า 1-6.

กับข้าราชการ ซึ่งฝ่ายแรกมีอำนาจทางการเมือง ส่วนฝ่ายหลังมีอำนาจรัฐ โดยรัฐไทยก่อนการมีการเลือกตั้งและมีฝ่ายการเมืองเป็นรัฐราชการและรัฐกฎหมาย อำนาจรัฐจึงไม่ใช่อำนาจทางการเมือง หากเป็นอำนาจของกฎหมายซึ่งข้าราชการเป็นผู้ใช้ ส่วนระบบการเมืองและสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นเกิดขึ้นภายหลังโดยข้าราชการนั่นเองที่เป็นฝ่ายกำหนดกติกาทางการเมืองและกุมทั้งอำนาจทางกฎหมายและอำนาจทางการเมืองเรื่อยมา ต่อเมื่อกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป โดยกระบวนการนี้เปลี่ยนไปเป็นการแข่งขันในการเลือกตั้งระหว่างพรรคการเมืองและเริ่มมีความต่อเนื่อง และได้รับการยอมรับว่าเป็นกระบวนการที่ชอบธรรมมากขึ้นเป็นลำดับ อำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมืองก็เริ่มจะขัดแย้งกัน และก็เริ่มมีการประนีประนอมประสานกัน แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลโดยตัวแทนประชาชนสามารถโอนถ่ายอำนาจรัฐเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองได้หมด<sup>116</sup>

งานที่กล่าวถึงปัญหาพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ดังปรากฏในงานของ เสนีย์ คำสุข ซึ่งเสนอไว้ว่า พรรคการเมืองไทยก่อตั้งจากกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนที่ส่วนใหญ่เคยมีบทบาทในรัฐสภา และมักเป็นคนที่มีรู้จักสนิทสนมกันเป็นการส่วนตัวหรือเป็นพวกเดียวกัน โดยความมุ่งหวังที่จะชนะการเลือกตั้ง แต่หลังการเลือกตั้งมักจะประสบกับปัญหาความขัดแย้งแตกแยกภายในพรรค จนนำมาสู่การแยกพวก ที่กลายเป็นวัฏจักรของระบบพรรคการเมืองไทย<sup>117</sup> หรืองานของขจิตภัย บุรุษพัฒน์ ที่กล่าวถึงความล้มเหลวของพรรคการเมืองในอดีตว่ามีได้เกิดจากระบบพรรคการเมืองแต่เกิดจากตัวบุคคล กล่าวคือ นักการเมืองไทยส่วนมากยังขาดเจตนาสุจริตที่จะดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง<sup>118</sup> งานของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ที่กล่าวถึงปัญหาในด้านโครงสร้างของพรรคการเมืองที่ไม่มีการบริหารจัดการที่เป็นประชาธิปไตย ขาดความเข้มแข็ง และไม่อาจจะหยั่งรากลึกในสังคมไทย<sup>119</sup> และผลการศึกษาวิจัยของสิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ที่พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2554 มีความเกี่ยวข้องกับบริบทความขัดแย้งทางการเมือง มีการเผาทำลายป้ายหาเสียง และข่มขู่หัวคะแนน ทำให้การรณรงค์

<sup>116</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: พี.เพรส., 2554). หน้า 171-174.

<sup>117</sup> เสนีย์ คำสุข, "ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2512-2534."

<sup>118</sup> ขจิตภัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน (พระนคร: สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2511). หน้า 385-386.

<sup>119</sup> สำนักข่าวอิศรา, "นครินทร์ เมฆไตรรัตน์" 80 ปีประชาธิปไตย "เกิดยาก-อยู่ยาก-ตายง่าย,"

<http://isranews.org/thaireform/thaireform-talk-interview/thaireform-talk-politics/item/13576-q-q-80-q-q.html>.

หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครลงพื้นที่เฉพาะของกลุ่มผู้สนับสนุนตนเป็นหลัก เป็นการตัดโอกาสของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่มีความเห็นแตกต่างในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น<sup>120</sup>

และในมิติของตัวแสดง นอกจากจะกล่าวถึงปัญหาความขัดแย้งการแย่งชิงอำนาจในหมู่ชนชั้นนำที่นำมาสู่การรัฐประหารแล้ว ยังได้กล่าวถึงปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ด้วย เช่น งานของลิขิต ธีรเวคิน ซึ่งกล่าวถึงปัญหาบทบาทของทหารและนักการเมือง ที่สำคัญคือการทำทหารต้องการอำนาจรัฐโดยวิธีเผด็จการ และนักการเมืองที่สร้างความปั่นป่วน ฉ้อราษฎร์บังหลวงจนประชาชนเอือมระอาหมดศรัทธาในระบบและได้สร้างความชอบธรรมให้กับการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจของทหาร<sup>121</sup> งานของกนก วงษ์ตระหง่าน ซึ่งมองว่าปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยเป็นผลมาจากการต่อสู้ภายในหมู่ชนชั้นนำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ โดยมีประเด็นของการต่อสู้เกี่ยวกับสัญลักษณ์ทางการเมืองที่สำคัญ 4 ประการ คือ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง โดยที่สัญลักษณ์ทางการเมืองทั้ง 4 ประการนี้ ไม่สามารถสร้างให้ชนชั้นนำและประชาชนโดยทั่วไปพอใจกับความเป็นประชาธิปไตยได้เลย<sup>122</sup> หรืองานของโชคชัย หาญนิมิตกุล ที่กล่าวถึงการแข่งขันทางอำนาจของชนชั้นนำในสมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2531-2533) ระหว่างกลุ่มอำนาจเก่าทั้งกองทัพและข้าราชการ และกลุ่มอำนาจใหม่ทั้งนายทุน นักธุรกิจในฐานะนักการเมืองนำมาสู่ปัญหาความล้มเหลวของการพัฒนาประชาธิปไตย<sup>123</sup>

และวรรณกรรมบางส่วนเสนอให้เห็นถึงบทบาทตัวแสดงเฉพาะกลุ่ม เช่น งานของสุรชาติ บำรุงสุข กล่าวถึงบทบาทของกองทัพในการเมืองไทย และไม่ว่าจะเกิดอะไรขึ้นกับพัฒนาการทางการเมืองไทย กองทัพก็สามารถอยู่ในการเมืองได้อย่างยั่งยืน แม้จะเกิดระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองหลายครั้ง และหลายครั้งกองทัพจะเปลี่ยนแปลงผ่านทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 หรือเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 แต่กองทัพก็สามารถฟื้นคืนกลับมาได้ กรณีนี้นำมาสู่การตั้งสมมติฐานที่ว่า กองทัพจะเป็นอมตะในการเมืองไทย ซึ่งสมมติฐานเช่นนี้ทำให้ระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่อำนาจประชาธิปไตยหรือกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของไทยซับซ้อนในตัวเอง เพราะภายใต้กระบวนการนี้กองทัพจะยังคงมีบทบาทในฐานะตัวแสดงทางการเมืองที่มีนัยสำคัญ ไม่ได้หมดสถานะ

<sup>120</sup> สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, "โครงการศึกษาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554: ศึกษาบทบาทพรรคการเมืองและพฤติกรรมและการตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชนในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง,"

[http://www.tdw.polsci.chula.ac.th/?q=Elected\\_members\\_of\\_parliament](http://www.tdw.polsci.chula.ac.th/?q=Elected_members_of_parliament).

<sup>121</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, "ทหารการเมืองและนักการเมืองเลว: ใครทำลายประชาธิปไตย." หน้า 8.

<sup>122</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน. *การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย*. หน้า 61.

<sup>123</sup> โชคชัย หาญนิมิตกุล, "ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอำมาตยาธิปไตยกับประชาธิปไตยในสมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).



ของความเป็นตัวแสดงที่มีศักยภาพทางการเมืองไป ทำให้ระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทย ดำรงอยู่ด้วยความเปราะบางอย่างยิ่ง เพราะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและควบคุมไม่ได้มักจะเป็นเสมือน การออกบัตรเชิญให้กองทัพเข้าสู่เวทีการเมืองแทบทุกครั้ง<sup>124</sup> และงานของสตีธ ธนานิธิโชติ ที่เสนอ ถึงการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำฝ่ายพลเรือนบางตระกูลการเมืองภายในพรรค การเมือง โดยได้ทำการแจกแจงความสัมพันธ์ทางเครือญาติในลักษณะ พ่อ แม่ ลูก พี่ น้อง สามี ภรรยา ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยจากผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 พบ ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ใน 5 พรรคการเมือง จากจำนวนพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งทั้งในระบบ บัญชีรายชื่อและระบบแบ่งเขตรวม 11 พรรค และการศึกษาวิจัยยังได้จำแนกสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่มีคนในตระกูลเดียวกันได้รับเลือกตั้งนับจากปี 2522-2554 พบว่า มีจำนวนที่เพิ่มขึ้นโดย ลำดับ<sup>125</sup>

ส่วนวรรณกรรมที่กล่าวถึงปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น งานของ สถาบันพระปกเกล้า ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญปี 2540 พบว่า ในภาพรวมแม้ว่าจะมีชนชั้นนำของสังคมบางกลุ่ม เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่ม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และนักวิชาการ เริ่มให้ความสนใจและเรียกร้องที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาลมากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอย่าง จำกัดเฉพาะบางโครงการ ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาด้านการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและ ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและความเชื่อดั้งเดิม ว่า “ข้าราชการเก่งกว่าประชาชน” ปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบาย ปัญหา การใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาเรื่องระบบกฎหมายกับการปฏิรูประบบกฎหมาย ระดับโครงสร้าง ปัญหาเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วม ของประชาชน ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน ปัญหาด้าน ความพร้อมของภาครัฐ โดยเฉพาะความเคยชินของข้าราชการที่คอยรับฟังคำสั่งตามลำดับชั้นของสาย บังคับบัญชา การสนับสนุนด้านงบประมาณและการเปิดเผยข้อมูลจากภาครัฐ และปัญหาเกี่ยวกับ ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในด้านการเมือง และมีใช้การเมือง<sup>126</sup> และรายงานการสัมมนา เรื่อง จะพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไรให้มั่นคงของคณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย

<sup>124</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, Democracy 3.5 เมื่อลมนประชาธิปไตยพัดหวน, ใน สถาบันพระปกเกล้า, *คู่มืออำนาจในการเมืองการปกครองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 43-99.

<sup>125</sup> สตีธ ธนานิธิโชติ, "ตระกูลการเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย," *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 11, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม- สิงหาคม 2556), pp. 5-23.

<sup>126</sup> สถาบันพระปกเกล้า, *บทสรุปผู้บริหาร รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545).

ซึ่งนำเสนอนโยบายและมาตรการที่ควรปรับปรุงส่งเสริมให้ประชาธิปไตยมั่นคง 8 ประการ ได้แก่ 1) การขยายโอกาสให้ประชาชนโดยเฉพาะเยาวชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น 2) เร่งรัดการสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมให้มั่นคง 3) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพและแพร่หลายยิ่งขึ้น 4) พิจารณาจัดสรรงบประมาณบางส่วนแก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการส่งเสริม เผยแพร่และรณรงค์วิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง 5) ส่งเสริมให้สถาบันผู้แทนราษฎรทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงคุณธรรมจริยธรรมทางการเมือง เห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ เปิดโอกาสให้สื่อมวลชนสามารถเสนอข่าวอย่างอิสระตามความเป็นจริง เพื่อให้ประชาชนเข้าใจ สามารถตรวจสอบ ติดตาม ผลงานของผู้แทนของตน 6) เร่งขจัดอิทธิพลและอำนาจมืดทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ที่เป็นเหตุสำคัญทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างแท้จริง 7) เปิดโอกาสให้องค์กรหรือสมาคมที่แจ่มแจ้งอย่างเปิดเผยและชัดเจนแก่ทางราชการว่าจะจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง สามารถจัดตั้งได้อย่างสะดวกรวดเร็วภายใต้การดูแลและประสานงานของรัฐ และ 8) สนับสนุนให้มีการสอนประชาธิปไตยทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติในสถานศึกษาทุกระดับ (ในระบบนอกระบบ) เป็นระบบและต่อเนื่อง<sup>127</sup>

งานของนักวิชาการไทยต่อปัญหาด้านตัวแสดงทางการเมืองเหล่านี้ไม่แตกต่างไปจากมุมมองของนักวิชาการต่างประเทศมากนัก เช่น งานของ Anja Bodenmuller ซึ่งกล่าวถึงปัญหาวิกฤติการเมืองไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาว่าเป็นการโต้แย้งความเป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นำมาสู่การตั้งคำถามว่าการโต้แย้ง “ตัวแทน” กับ “ปฏิเสธรประชาธิปไตย” เป็นสิ่งเดียวกันหรือคนละเรื่องกัน อย่างไรก็ตาม ผลคือเราปฏิเสธประชาธิปไตย เลือกรัฐประหาร ซึ่งสะท้อนปัญหาการไม่ยอมรับกติกาประชาธิปไตยของชนชั้นนำ และการไม่อาจทำให้ระบอบนี้มีความมั่นคงขึ้นได้ในการเมืองไทย<sup>128</sup> หรืองานของ Michelle Nguyen ซึ่งได้วิเคราะห์ประวัติศาสตร์การเมืองไทยเพื่อให้เข้าใจปัญหาที่ว่าทำไมประชาธิปไตยจึงไม่สามารถมั่นคงได้นับตั้งแต่การปฏิวัติในปี 2475 โดยวิเคราะห์ผ่านทฤษฎีชนชั้นนำ ทฤษฎีสถาบันทางการเมือง และทฤษฎีการทำให้เป็นสมัยใหม่ ผลการศึกษานี้สรุปไว้ว่า ทฤษฎีชนชั้นนำเกี่ยวข้องอย่างมากกับการกำหนดเสถียรภาพทางการเมืองในกรณีของไทย แม้กระทั่งในยุคที่เผชิญกับการทำให้เป็นสมัยใหม่และการเพิ่มอำนาจ

<sup>127</sup> คณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย ในคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ, "รายงานการสัมมนา เรื่อง "จะพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไรให้มั่นคง" ณ ห้องประชุมรัฐสภา วันที่ 22-23 กุมภาพันธ์ 2536 " (กรุงเทพฯ: บริษัท เซเวน พรินต์ติ้ง กรุ๊ป จำกัด 2536).

<sup>128</sup> Anja Bodenmuller, *The Military Coup De'etat 2006: Where Is Thailand's Democratization Process Heading?* (Berlin: Regispectra Verlag, 2009). pp. 12-23.

ทางการเมืองของชนชั้นกลาง และสรุปไว้ด้วยว่ากลไกในเชิงสถาบันในระดับรองเกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวทางการเมือง โดยมีบทบาทที่สำคัญโดยตรงกับการพังทลาย (breakdown) ของประชาธิปไตยใน ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) ขณะที่กลไกการทำให้เป็นสมัยใหม่มีบทบาทที่ซับซ้อนมากในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ช่วยทั้งในความตึงมั่นของประชาธิปไตยและการเพิ่มอำนาจของชนชั้นกลางและคนจนในชนบท การเกิดขึ้นของการตั้งมั่นของประชาธิปไตยในทศวรรษที่ 1990 เป็นผลจากทั้งชนชั้นนำทางธุรกิจและชนชั้นกลางใหม่ที่แสดงถึงอิทธิพลของทั้งทฤษฎีชนชั้นนำและทฤษฎีการทำให้เป็นสมัยใหม่ และการพังทลายของประชาธิปไตยใน ค.ศ. 2006 เป็นผลของการแบ่งขั้วทางการเมืองระหว่างคนจนในชนบทกับพันธมิตรระหว่างชนชั้นนำเก่า ชนชั้นนำใหม่และชนชั้นกลางในเมือง เนื่องจากนโยบายประชานิยมแบ่งขั้ว และการแบ่งแยกทางเศรษฐกิจและสังคม ที่ทำให้อำนาจทางการเมืองของกลุ่มใหม่ก่อให้เกิดขั้วการเมืองที่รุนแรงซึ่งส่งผลต่อความแตกแยกภายในประเทศ<sup>129</sup> และงานของ Erik Paul ซึ่งกล่าวถึงเส้นทางประชาธิปไตยของไทยว่าป็นเหมือนประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเกิดขึ้นจากความต้องการในอำนาจและความเสมอภาคเท่าเทียมทางการเมืองของพลเมือง ดังปรากฏในเหตุการณ์ ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) ที่กระบวนการนิสิตนักศึกษาสามารถขับไล่เผด็จการทหารของจอมพลถนอม กิตติขจร แต่กองทัพก็สามารถเข้าสู่อำนาจได้อีกครั้งใน ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) และเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ที่ขบวนการประชาชนสามารถขับไล่ระบอบทหารและนำมาสู่การปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) กรณีเหล่านี้แสดงให้เห็นการดิ้นรนต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นอย่างซ้ำๆ และยากลำบาก โดยการใช้ความรุนแรง การปราบปราม และการถอยกลับไปสู่การปกครองแบบทหาร<sup>130</sup>

### กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework)

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาการเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตยที่ไม่ตั้งมั่น: ความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย (Transition without consolidation: The Failure of Democratization in Thailand) ภายใต้กรอบแนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตย แนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย แนวคิดการตั้งมั่นของประชาธิปไตย แนวคิดฉันทามติ และทฤษฎีชนชั้นนำ โดยศึกษาความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยใน 4 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงแรกปี 2475 - 2490 ช่วงที่สอง ระหว่างปี 2516 - 2519 ช่วงที่สาม ระยะเวลาตั้งแต่ปี 2540 - 2549 และช่วงที่สี่ ช่วงเวลาปี 2550 - 2557 เพื่อตอบคำถามที่ว่า อะไรคือสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวของการทำให้เป็น

<sup>129</sup> Michelle Nguyen, "The Continual Breakdown of Democracy in Thailand: A Case Study on the Role of Elite Competition, Modernization and Political Institutions in the Democratization Process of Thailand," [https://dev1980.files.wordpress.com/2011/09/nguyenm\\_final\\_thesis.pdf](https://dev1980.files.wordpress.com/2011/09/nguyenm_final_thesis.pdf).

<sup>130</sup> Erik Paul, *Obstacles to Democratization in Southeast Asia* (New York: Palgrave Macmillan, 2010). pp. 100-110.

ประชาธิปไตยที่ทำให้ไม่อาจที่จะก้าวพ้นกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การตั้งมั่นของประชาธิปไตยได้สำเร็จ โดยการศึกษานี้จะครอบคลุมทั้งบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองที่ไม่เพียงแต่เฉพาะชนชั้นนำ แต่รวมถึงบทบาทของพรรคการเมือง พลังกลุ่มเคลื่อนไหวและพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยม และสถาบันทางการเมือง โดยผู้วิจัยได้แบ่งประเด็นศึกษาออกเป็น 4 ประเด็นหลักคือ

1. ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทย โดยจะได้ศึกษาทั้งบทบาทของตัวแสดงที่ขับเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการนี้ เป้าหมาย และวิธีการในการขับเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการนี้ โดยแบ่งตัวแสดงออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ชนชั้นนำ และมวลชน

2. รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ เป็นการศึกษาที่มาของรัฐธรรมนูญ และการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญเพื่อสะท้อนถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการทำให้เป็นประชาธิปไตยของผู้ออกแบบ โดยพิจารณาใน 2 ประเด็นคือ 1) ที่มาของรัฐธรรมนูญนำมาสู่การเห็นพ้องต้องกันของตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญหรือไม่ ทั้งนี้ก็เพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถเป็นกติกาที่มีความชอบธรรมที่ตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญยอมรับร่วมกันและไม่คิดที่จะล้มล้าง อันจะนำมาซึ่งการสร้างหลักนิติธรรม (rule of law) และ 2) การออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ได้คำนึงถึงหลักการเชื่อมโยงกับประชาชนหรือไม่

3. การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล ในส่วนของการเลือกตั้งถือเป็นวิถีประชาธิปไตยในฐานะกติกาในการแข่งขันทางการเมืองที่ประชาชนได้แสดงถึงอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง เป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) เพราะเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยการออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนให้เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทน<sup>131</sup> และสะท้อนปรัชญาและหลักการของระบอบประชาธิปไตย อาทิ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนจึงมีสิทธิกำหนดว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจและถอดถอนผู้ใช้อำนาจเหล่านั้น หลักการมีส่วนร่วมและการแข่งขันทางการเมือง หลักความเสมอภาคทางการเมือง ผ่านหลักการหนึ่งคนหนึ่งเสียงอย่างเท่าเทียม<sup>132</sup> ดังนั้น การเลือกตั้งที่จะถือได้ว่าเป็นวิถีประชาธิปไตยที่ชอบธรรมจะต้องเป็นการเลือกตั้งที่อิสระและยุติธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่เป็นตัวแทนอย่างแท้จริงของประชาชน ในการศึกษานี้จะได้พิจารณาผลของการบังคับใช้กติกาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญว่าได้นำมาสู่การยอมรับในกติกาเหล่านั้นโดยนำไปสู่การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตยได้หรือไม่ โดย

<sup>131</sup> ภิรมล ทงธรรมชาติ. *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*. หน้า 97-98.

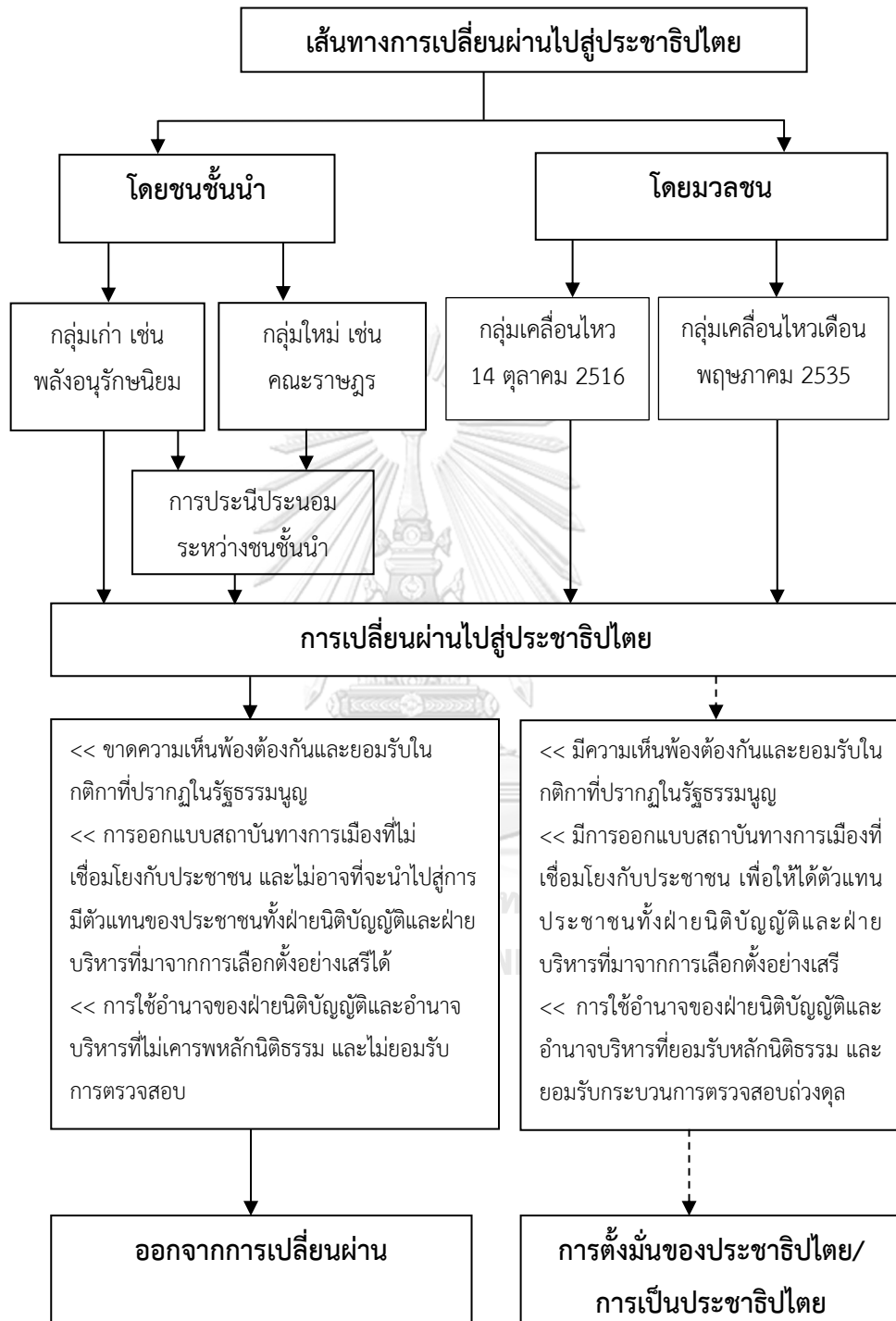
<sup>132</sup> ประจักษ์ ก้องกีรติ (บรรณาธิการ), *การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง: วาทกรรม อำนาจ และพลวัตชนบทไทย* (กรุงเทพฯ: ฟ้ายูนิเวน, 2555). หน้า 7-8.

พิจารณาใน 2 ประเด็นคือ 1) การจัดการเลือกตั้งเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและอยู่ภายใต้กติกาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ และ 2) ผลของการเลือกตั้งนำมาสู่การจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนที่มาจากเลือกตั้งหรือไม่

4. การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย เป็นการศึกษาปรากฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการรัฐประหาร และจะได้วิเคราะห์ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย ทั้งปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง และด้านสถาบันทางการเมือง รวมถึงการขับเคลื่อน/ต่อสู้ของพลังอนุรักษ์นิยม ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการเมืองและกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยตลอดระยะเวลา 85 ปีที่ผ่านมา **รูปภาพที่ 2** แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา



ที่มา: สร้างขึ้นโดยผู้เขียน

### บทที่ 3

## การดิ้นรนเพื่อสถาปนาประชาธิปไตย

### เกริ่นนำ

ระหว่างปี 2475 -2490 เป็นช่วงเวลาที่น่าสนใจยิ่งในการเมืองไทยเพราะเป็นครั้งแรกของการสถาปนา “ระบอบรัฐธรรมนูญ” และการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองตามรูปแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แม้จะไปไม่ถึงฝั่งฝันที่จะทำให้ไทยเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากประสบกับปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะความขัดแย้งในหมู่ชนชั้นนำที่นำมาสู่การกบฏและการรัฐประหารหลายครั้งซึ่งได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างระบอบรัฐธรรมนูญที่ถูกสถาปนาขึ้นใหม่ และกระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย อีกทั้งยังประสบกับภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยไทยประกาศตัวเข้าร่วมสงครามข้างฝ่ายญี่ปุ่น แม้หลังสิ้นสุดสงครามจะนำมาสู่การจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน แต่รัฐบาลนี้ก็ต้องเผชิญกับปัญหาความชอบธรรมและการต่อต้านจากทั้งกลุ่มอนุรักษนิยมและกลุ่มอำนาจนิยมที่นำมาสู่การสิ้นสุดกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยจากการรัฐประหารในปี 2490 แต่กระนั้นความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งนี้ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยในระยะต่อมา ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึง 1. ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 2. รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองระหว่างปี 2475-2490 3. การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลระหว่างปี 2475-2490 และ 4. การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย 8 พฤศจิกายน 2490

### ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกของไทยเกิดขึ้นจากเหตุการณ์วันที่ 24 มิถุนายน 2475 นำโดยคณะผู้ก่อการซึ่งเรียกตนเองว่า “คณะราษฎร”<sup>133</sup> จำนวน 99 คน<sup>134</sup> ประกอบด้วย 3 สาย ได้แก่ สายทหารบก 32 คน นำโดยนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) สายทหารเรือ 21 คน นำโดยนายนาวาตรีหลวงสินธุสงครามชัย (สินธุ์ กมลนาวิน) และ

<sup>133</sup> คณะราษฎรก่อตัวขึ้นอย่างลับๆ จากแกนนำนักเรียนไทยในยุโรป ทั้งในฝรั่งเศส อังกฤษ และสวิตเซอร์แลนด์ ระหว่างปี 2468-2470 ดูใน สันติสุข โสภณสิริ, *การอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 : กำเนิดระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 24 มิถุนายน พ.ศ.2475* (กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2556). หน้า 16-24.

<sup>134</sup> ในงานของวิทยากร เชียงกุล ระบุว่าคณะราษฎรมีทั้งหมด 102 คน ประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนและทหารที่เป็นชนชั้นนำระดับกลางค่อนข้างสูง ดูใน วิทยากร เชียงกุล, *ปฏิวัติประชาธิปไตย เพื่อแก้ไขวิกฤติของชาติ* (กรุงเทพฯ: สายธาร, 2551). หน้า 31 และ เช่นเดียวกับงานของชาญวิทย์ เกษตรศิริ ที่ระบุว่าคณะราษฎรมีจำนวน 102 คน ดูใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *ประวัติการเมืองไทยสยาม พ.ศ.2475-2500*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2559). หน้า 18.

สายพลเรือน 46 คน นำโดยอำมาตย์ตรีหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) และมีพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้าคณะ<sup>135</sup> กลุ่มนี้เป็นข้าราชการที่ผ่านการศึกและประสบการณ์จากต่างประเทศ<sup>136</sup> จึงมักถูกอธิบายว่าเป็นอิทธิพลของการรับแนวคิดประชาธิปไตยแบบตะวันตกของชนชั้นนำกลุ่มใหม่ที่เติบโตขึ้นในระบบราชการของไทยในช่วงเวลานั้น ดังนั้น แม้ว่าคนกลุ่มนี้จะเกิดจากกลุ่มคนชั้นกลางที่มีความแตกต่างออกไปจากกลุ่มเจ้านาย แต่ก็แยกตัวออกไปจากกลุ่มชาวไร่ชาวนาหรือสามัญชนอื่นๆ อันเป็นที่มาพื้นเพของกลุ่มชนระดับกลาง<sup>137</sup> การดำเนินการเพื่อนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในครั้งนี้อาศัย “การรัฐประหาร” (coup d’etat)<sup>138</sup> ซึ่งสันติสุข โสภณสิริ ให้ความเห็นว่า การที่คณะราษฎรเลือกที่จะนำวิธีการนี้มาใช้ในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองก็เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากมหาอำนาจซึ่งเป็นภัยคุกคามของประเทศในเวลานั้น<sup>139</sup> โดยมีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย<sup>140</sup> ดังที่ปรากฏใน “คำประกาศคณะราษฎร” ตอนหนึ่งว่า

“...คณะราษฎรเห็นว่า...จะต้องจัดการปกครองโดยมีสภา จะได้ช่วยกันปรึกษาหารือหลายๆ ความคิด ดีกว่าความคิดเดียว ส่วนผู้เป็นประมุขของประเทศนั้น คณะราษฎรไม่ประสงค์ทำการแย่งชิงราชสมบัติ ฉะนั้นจึงได้ขอเชิญให้กษัตริย์องค์นี้ดำรงตำแหน่งกษัตริย์ต่อไป แต่จะต้องอยู่ใต้กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน...”<sup>141</sup>

และนอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศตามหลัก 6 ประการ ซึ่งปรากฏในประกาศคณะราษฎรฉบับแรกด้วยเช่นกัน หลักการดังกล่าวนี้เปรียบเสมือนนโยบายในการบริหารประเทศของคณะราษฎร ประกอบไปด้วย 1) จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราช

<sup>135</sup> สันติสุข โสภณสิริ. *การอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 : กำเนิดระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข* 24 มิถุนายน พ.ศ.2475. หน้า 28-41.

<sup>136</sup> เสน่ห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*. หน้า 108.

<sup>137</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 95.

<sup>138</sup> นายปรีดี พนมยงค์ เรียกเหตุการณ์นี้ว่า “การอภิวัฒน์” ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่สภาวะใหม่ของสังคมได้ประสานกันเข้าเปลี่ยนระบบเก่าที่ล่าช้ากว่าการพัฒนาในสภาพความเป็นอยู่ทางชีวปัจจัยของสังคม อันเป็นการเปลี่ยนแปลงทางคุณภาพโดยการกระทำฉับพลันหรือกระทำชุดเดียว ดูใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ความคิด ความรู้และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475* (กรุงเทพฯ: สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533). หน้า 4-13 และปรีดี พนมยงค์, *คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: หก. ภาพพิมพ์, 2553). หน้า 36-38.

<sup>139</sup> สันติสุข โสภณสิริ. *การอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 : กำเนิดระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข* 24 มิถุนายน พ.ศ.2475. หน้า 16-24.

<sup>140</sup> ปรีดี พนมยงค์, *ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย: รวมข้อเขียนของ ปรีดี พนมยงค์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526). หน้า 347

<sup>141</sup> ธีรพล ใจจริง (บรรณาธิการ), “ประกาศคณะราษฎร, 80 ปี การปฏิวัติ 2475,” *จุลสารหอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์* 16 (มิถุนายน 2555-พฤษภาคม 2556).



ในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง 2) จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มากที่สุด 3) ต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง 4) จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (ไม่ใช่พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎรเช่นที่เป็นอยู่ในเวลานี้) 5) จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น และ 6) จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร<sup>142</sup> จากหลัก 6 ประการนี้ จะเห็นได้ว่าแนวทางการพัฒนาประเทศของคณะราษฎรเน้นใน 4 ประเด็นคือ ด้านความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องปากท้อง และการมีงานทำ ด้านการเมือง โดยเน้นในประเด็นของความเสมอภาค และด้านสังคม โดยเน้นในเรื่องการให้การศึกษาแก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมองกันว่าเหตุการณ์นี้นำมาสู่การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย แต่ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยภายในกลุ่มคณะราษฎรมีความแตกต่างกัน ดังความเห็นของกนก วงษ์ตระหง่าน ที่ว่าความหมายของประชาธิปไตยเป็นอย่างไรยังไม่มีคำตอบชัดเจนแม้กระทั่งในหมู่ผู้ร่วมก่อการ และพบด้วยว่ารัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยถูกใช้ในความหมายที่แทนกันได้ โดยกนก ได้ยกตัวอย่างคำสัมภาษณ์ผู้ร่วมก่อการบางคนถึงกรณีนี้ เช่น พลเรือตรีชลิต กุลกำธร หนึ่งในผู้ก่อการสายทหารที่กล่าวว่า “...การเปลี่ยนแปลงการปกครองหมายความว่า ให้พระเจ้าแผ่นดินอยู่ใต้กฎหมาย ใต้รัฐธรรมนูญการปกครอง โดยมีพระเจ้าแผ่นดิน ไม่ได้เป็นสาธารณรัฐหรือ Republic ไม่เอา...เวลานั้นนะหรือ เราคิดว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะเปลี่ยนให้เรามีเสียงบ้าง มีเสียงในการปกครองอะไรไม่ได้จะได้อีก ทุกคนเบื่อข้าราชการ เวลาไปติดต่อราชการ โอ๊ย ทุกอย่างรำคาญมัน...” หรือจรรยา สืบแสง ผู้ร่วมก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองอีกคนหนึ่งกล่าวว่า “...เราจะเห็นว่าตามระบอบที่มีรัฐธรรมนูญที่มีสภาพนี้ ก็อาศัยสภาพนิติบัญญัติที่จะใช้กฎหมายควบคุมกิจการต่างๆ ที่จะต้องให้เป็นไปตามความคิดเห็น...ก็แบบอังกฤษ”<sup>143</sup> และในความเห็นของนายปรีดี พนมยงค์ แกนนำฝ่ายพลเรือนคนสำคัญของคณะราษฎร เห็นว่าประชาธิปไตย คือ “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่” โดยนายปรีดี ได้อธิบายไว้ว่า

“การที่ประชาธิปไตยถือมติปวงชนเป็นใหญ่ก็เพื่อราษฎรทั้งหลายที่ประกอบเป็นปวงชนนั้นได้มีรัฐบาลของปวงชนซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยตรงหรือโดยทางผู้แทนราษฎร จึงจะเป็นรัฐบาลที่กระทำการเพื่อประโยชน์ของราษฎรทั้งหลายให้มีความสุขสมบูรณ์ในการครองชีพ และปลอดภัยจากการเบียดเบียนระหว่างกัน อีกทั้งเพื่อให้ราษฎรทั้งหลาย

<sup>142</sup> อ้างถึงแล้ว, และปรีดี พนมยงค์, คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประเทศไทย 24 มิถุนายน. หน้า 39-43.

<sup>143</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย. หน้า 3-4.

ประพฤติต่อกันตามศีลธรรมอันดีของประชาชน ชาตินี้จึงจะดำรงคงมีความเป็นเอกราชและ  
พัฒนาก้าวหน้าต่อไปได้”<sup>144</sup>

จากความเข้าใจที่แตกต่างเกี่ยวกับประชาธิปไตยภายในหมู่คณะราษฎรดังกล่าวข้างต้นเป็น  
ปัญหาสำคัญเริ่มต้นที่นำมาสู่ความขัดแย้งในประเด็นอื่นๆ ภายในหมู่คณะราษฎรซึ่งชัดเจนและร้ายลึก  
มากขึ้นโดยลำดับ และส่งผลกระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยซึ่งจะได้ขยายความ  
เกี่ยวกับปัญหานี้ในหัวข้อสุดท้าย

สาเหตุที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในครั้งนี้มีการนำเสนอไว้หลากหลาย ทั้งปัจจัย  
ภายในและภายนอกประเทศ เช่นการกล่าวถึงสาเหตุทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ รวมถึงความ  
ขัดแย้งระหว่างสถาบันเก่าและใหม่<sup>145</sup> อิทธิพลของลัทธิล่าอาณานิคมที่ส่งผลให้ต้องเปลี่ยนแปลง  
เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศเพื่อความอยู่รอด ซึ่งกรณีนี้ได้ส่งผลต่อความคิดที่จะ  
เปลี่ยนแปลงการเมืองของคนรุ่นใหม่ด้วย<sup>146</sup> หรือเกิดจากผลของการปฏิรูปประเทศปี 2435 ในสมัย  
รัชกาลที่ 5 ที่ส่งผลทั้งต่อการขยายตัวของระบอบราชการและการเกิดขึ้นของข้าราชการใหม่ และต่อ  
การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่นำมาสู่การเกิด “คนชั้นกลาง” ขนาดเล็ก ซึ่งมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์  
ต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และผลจากนโยบายการส่งคนไปศึกษาต่างประเทศโดยเฉพาะใน  
ประเทศยุโรป ทำให้เกิดคนรุ่นใหม่ที่ได้รับรู้หรือมีประสบการณ์โดยตรงกับการปกครองในระบอบ  
ประชาธิปไตยของตะวันตก จนนำมาสู่การเกิดแนวคิดที่ว่า การปกครองในระบอบเดิมล้าหลังและเป็น  
อนุรักษนิยมสูง ไม่เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงจากเบื้องบนได้<sup>147</sup> และมาจากการก่อตัวของกลุ่ม  
คนชั้นกลางในช่วงหลายทศวรรษก่อนหน้าที่จะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจภายใน  
โครงสร้างราชการ ซึ่งได้นำมาสู่การตื่นตัวและการเรียกร้องต้องการมีสิทธิมีเสียงทางการเมืองซึ่งได้  
ท้าทายระบอบเก่า และเมื่อประสบกับปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่ระบอบเก่าไม่อยู่ในฐานะที่จะแก้ไข  
ปัญหาได้ ได้นำมาสู่ปัญหาความชอบธรรมของระบอบเก่า ซึ่งได้ทำให้ไม่อาจที่จะตอบโต้การทำลาย  
ของกลุ่มผู้ที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงได้<sup>148</sup> เหล่านี้เป็นต้น

<sup>144</sup> ปรีดี พนมยงค์, *ประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญเบื้องต้น กับการร่างรัฐธรรมนูญ*. หน้า 6.

<sup>145</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 10. หน้า 134-137.

<sup>146</sup> สันติสุข โสภณศิริ, *การอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 กำเนิดระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข*.  
หน้า 16-24.

<sup>147</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *ประวัติการเมืองไทยสยาม พ.ศ.2475-2500*. หน้า 18-19.

<sup>148</sup> เสน่ห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*. หน้า 124.

ในกรณีของคณะราษฎร ข้อกล่าวอ้างของคณะราษฎรที่ใช้เพื่ออธิบายการกระทำในครั้งนี้นั้นเน้นถึงปัญหาความชอบธรรมของระบอบเก่าต่อการจัดการปัญหาเศรษฐกิจ ดังปรากฏใน “ประกาศคณะราษฎร” บางช่วงบางตอนที่ว่า

“... ปล่อยให้บ้านเมืองเป็นไปตามยถากรรมดังที่จะเห็นได้จากความตกต่ำในทางเศรษฐกิจและความผิดเคืองในการทำมาหากิน ซึ่งพวกราษฎรได้รู้กันอยู่ทั่วไปแล้ว รัฐบาลของกษัตริย์เหนือกฎหมายมิสามารถแก้ไขให้ฟื้นขึ้นได้”

“บ้านเมืองกำลังอืดเคืองฝืดเคือง ชาวนาและพ่อแม่ทหารต้องทิ้งนาเพราะทำไม่ได้ผล รัฐบาลไม่บำรุงรัฐบาลไล่คนงานออกอย่างเกลื่อนกลาด นักเรียนเรียนเสร็จแล้วและทหารปลดกองหนุนแล้วไม่มีงานทำ จะต้องอดอยากไปตามยถากรรม เหล่านี้เป็นผลของรัฐบาลของกษัตริย์เหนือกฎหมาย ปีบคั้นข้าราชการผู้น้อย นายสิบและเสมียนเมื่อให้ออกจากงานแล้วไม่ให้เบี้ยบำนาญ...”<sup>149</sup>

อย่างไรก็ตาม พบความเห็นต่างต่อกรณีปัญหาด้านเศรษฐกิจที่ว่า รัฐบาลมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาขึ้นมาโดยตลอด โดยในช่วงระหว่างกลางปี 2468 ถึง 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะที่ปรึกษาจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองได้สำเร็จ<sup>150</sup> ความพยายามในการจัดการกับปัญหาด้านเศรษฐกิจของฝ่ายอำนาจเดิมอาจจะพิจารณาจากตัวเลขงบประมาณประจำปีที่สะท้อนความพยายามในการที่จะรักษาสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่ายตลอดช่วงรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>151</sup> นอกจากนี้ มีบางความเห็นระบุว่า สาเหตุสำคัญที่น่าจะส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงน่าจะเป็นเพราะมาตรการในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจจากการที่รัฐบาลใช้นโยบายตัดงบประมาณรายจ่ายซึ่งมีผลต่อความชะงักงันของโครงการลงทุน โดยเฉพาะการใช้มาตรการลดกำลังคนในระบอบราชการ ทั้งการปลดข้าราชการทหาร ลดเงินเดือนลดขั้นตำแหน่ง และยุบเลิกกองทหารบางส่วน เป็นต้น มาตรการนี้ส่งผลให้เกิดวิกฤติความชอบธรรมแก่รัฐบาลขึ้น โดยก่อให้เกิดภาพลักษณ์ของระบอบราชการที่ไม่สามารถควบคุมการบริหารและงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้ชนชั้นนำในเมืองหลวงและข้าราชการเริ่มสูญเสียความเชื่อมั่น

<sup>149</sup> วัลลภ ใจจริง (บรรณาธิการ). “ประกาศคณะราษฎร”.

<sup>150</sup> ดูเพิ่มเติมใน เบนจามิน เอ.บัทสัน ใน กาญจน์ ละออศรี และยุพา ชุมจันทร์ (บรรณาธิการแปล), อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543). หน้า 101.

<sup>151</sup> ตัวเลขงบประมาณระหว่างปี 2472-2475 พบว่า งบประมาณประจำปี 2472 เงินรายได้ 106,439,946 บาท รายจ่าย 106,267,492 บาท งบประมาณประจำปี 2473 เงินรายได้ 106,593,135 บาท รายจ่าย 106,534,337 บาท งบประมาณประจำปี 2474 เงินรายได้ 94,808,713 บาท รายจ่าย 94,346,979 บาท และงบประมาณประจำปี 2475 เงินรายได้ 74,864,000 บาท รายจ่าย 74,455,160 บาท ดูในราชกิจจานุเบกษา, “พระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปีพุทธศักราช 2472,” (27 มีนาคม 2471); “พระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปีพุทธศักราช 2473,” (23 มีนาคม 2472); “พระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปีพุทธศักราช 2474,” (29 มีนาคม 2473) และ “พระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปีพุทธศักราช 2475,” (27 มีนาคม 2474).

ต่อรัฐบาลและกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475<sup>152</sup> เช่นเดียวกับความเห็นของกนก วงษ์ตระหง่าน ที่ได้อธิบายไว้ว่าจริงๆ แล้ว ความไม่พอใจต่อระบอบการปกครองเดิมของคณะราษฎรน่าจะเป็นความไม่พอใจที่มีต่อ “ฝ่ายเจ้า” ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจการปกครองโดยสมบูรณ์ในขณะนั้นมากกว่าที่จะไม่พอใจระบอบการปกครองโดยส่วนรวม<sup>153</sup> ทั้งนี้จากรายงานของสถานอัครราชทูตสหรัฐอเมริกากระบุว่า ในเบื้องต้นน่าจะมีข้าราชการที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการนี้ในหลายกระทรวง รวมถึงกระทรวงกลาโหม และกระทรวงทหารเรือ ประมาณแปดพันคน และจะส่งผลกระทบต่อประชาชนประมาณสี่หมื่นถึงห้าหมื่นคน ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร<sup>154</sup>

ความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในครั้งนี้ที่เรียกว่าเป็นการกระทำโดยสงบ<sup>155</sup> สืบเนื่องมาจากการบรรลุผลในการเจรจาต่อรองระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะราษฎร ซึ่งได้นำมาสู่ความร่วมมือเพื่อนำการเปลี่ยนผ่านและสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นใช้ ดังคำปรารภที่ปรากฏในพระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475 ความว่า<sup>156</sup>

“...การที่คณะราษฎรคณะหนึ่งซึ่งมีความปรารถนาอันแรงกล้าในอันที่จะแก้ไขจัดความเสื่อมโทรมบางประการของรัฐบาลสยามและชาติไทยให้หายไป แล้วจะพากันจรรโลงสยามรัฐและชาติไทยให้เจริญรุ่งเรืองวัฒนาถาวรมั่นคงเท่าเทียมกับชาติและประเทศอื่นต่อไป จึงพากันยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินขึ้นเป็นข้อใหญ่ แล้วร้องขอให้เราเพื่อให้เราคงดำรงเป็นกษัตริย์แห่งสยามรัฐต่อไปภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินนั้น ทั้งนี้แม้ว่าการจะได้เป็นไปโดยขัดต่อความพอพระทัยพระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์ และขัดใจสมาชิกในรัฐบาลเดิมบางคนก็ดี ก็เป็นธรรมดาที่จะต้องเป็นไปเช่นนั้นในทุกประเทศไม่ว่าจะเจริญรุ่งเรืองแล้วเท่าไร ก็ไม่อาจจะก้าวล่วงการนี้เสียได้ ถึงกระนั้นก็เพิ่มปรากฏเป็นประวัติศาสตร์ครั้งแรกของโลกที่การได้เป็นไปโดยราบรื่นปกติมิได้รุนแรง

<sup>152</sup> พอพันธ์ อุยยานนท์, *เศรษฐกิจไทยในสมัยรัชกาลที่ 7: รักษาเสถียรภาพ บูพื้นฐานการพัฒนา* (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2558). หน้า 2; *เพลิง ภูผา, ผู้ก่อการ...ประชาธิปไตย วีรบุรุษหรือกบฏ?* (กรุงเทพฯ: สยามความรู้, 2553). หน้า 25 และ ลิขิต จีระเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 10. หน้า 134-137.

<sup>153</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน. *การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย*. หน้า 77-78.

<sup>154</sup> ดูเพิ่มเติมใน “Letter to the Secretary of State, April 15, 1926,” pp.1-2, U.S. Documents ใน *ธีระ นุชเปี่ยม, ฝรั่งเศสมองไทยในสมัยรัชกาลที่ 7: ตะวันออกที่ศิวิไลซ์?* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิประชาธิปไตย-รำไพพรรณี, 2559). หน้า 107.

<sup>155</sup> เบนจามิน เอ.บัทสัน ใน กาญจณี ละอองศรี และยุพา ชุมจันทร์ (บรรณาธิการแปล). *อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม*. หน้า 352.

<sup>156</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475," (26 มิถุนายน 2475).

และแม้ว่าจะได้อันเชิญพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการบางคนมาประทับและ  
ไว้ในพระที่นั่งอนันตสมาคมก็เพียงเพื่อประกันภัยของคณะ และเพื่อให้การดำเนินลู่วงไป  
ได้เท่านั้น หากได้กระทำการประทุษร้ายหรือหยาบหยามอย่างใดๆ และไม่มุ่งหมายจะ  
กระทำเช่นนั้นด้วย ได้แต่บำรุงรับไว้ด้วยดี สมควรแก่พระเกียรติยศทุกประการ

อันที่จริงการปกครองด้วยวิธีมีพระธรรมนูญการปกครองนี้เราก็คงได้ทำอยู่ก่อน  
แล้ว ที่ราชากรณนี้กระทำให้เป็นการถูกต้องตามนิยมของเราอยู่ด้วย และด้วยเจตนาดีต่อ  
ประเทศชาติ อาณาประชาราษฎร์ จะหาการกระทำหรือแต่เพียงเจตนาชั่วร้ายแม้แต่น้อยก็  
มิได้...

มาตรา ๓ บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นเหล่านั้นไม่ว่าของบุคคลใดๆ ใน  
คณะราษฎรนี้ หากว่าจะเป็นการละเมิดกฎหมายใดๆ ก็ดี ห้ามมิให้ถือว่าเป็นการละเมิด  
กฎหมายเลย...”

ความสำเร็จในการประนีประนอมเพื่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยครั้งนี้มีผลต่อการ  
วางรากฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างสำคัญ เช่นที่ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ ได้ให้ความเห็น  
เกี่ยวกับแนวทางในการจัดรูปแบบการปกครองของคณะราษฎรไว้ว่า เป็นการสะท้อนให้เห็น  
แนวความคิดในการมองถึงความต่อเนื่องของการสร้างระบบการปกครองใหม่ที่ไม่ใช่การหักล้างและ  
ก่อรูปขึ้นอย่างที่ไม่มีความสัมพันธ์กับอดีต อีกทั้งแนวคิดและความเชื่อของหลายคนในหมู่ผู้นำ  
คณะราษฎรเอนเอียงไปทางการยอมรับความต่อเนื่องและการสร้างระบบการปกครองใหม่ที่วางอยู่บน  
พื้นฐานของระบบการเมืองและความคิดแบบจารีตนิยมและกษัตริย์นิยม และแสดงว่าความคิดทางการ  
เมืองของระบบกษัตริย์หรืออาณัติยังมีพลังและความแน่นอนเหนียวของการเป็นอุดมการณ์ปกครองที่  
มีอำนาจนำอยู่ (dominant ideology)<sup>157</sup> ผลจากความสำเร็จในการประนีประนอมของสองฝ่ายนี้  
ปรากฏอยู่ในสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญปี 2475 ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

## รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองระหว่างปี 2475-2490

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

### 1. รัฐธรรมนูญ

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกของไทยระหว่างปี 2475-2490 มีการ  
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 3 ฉบับ เริ่มจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม  
ชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ถือกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก

<sup>157</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *แปดทศวรรษสยามปฏิวัติ: ความคิดว่าด้วยระบบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน* (กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี  
พนมยงค์, 2555). หน้า 18.

ของไทย ร่างขึ้นโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ผู้นำคณะราษฎรสายพลเรือน<sup>158</sup> เป็นฉบับที่ยืนยันเจตนารมณ์ของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีการรับรองการถ่ายโอนอำนาจจากพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ประชาชน ดังปรากฏในคำปรารภของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ที่ว่า

“...โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และโดยที่ได้ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้น...

มาตรา ๑ อำนาจอสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย

มาตรา ๒ ให้มีบุคคลและคณะบุคคลตั้งจะกล่าวต่อไปนี้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรตามที่ได้กล่าวต่อไปในธรรมนูญ คือ

๑ กษัตริย์

๒ สภาผู้แทนราษฎร

๓ คณะกรรมการราษฎร

๔ ศาล”<sup>159</sup>

ทั้งนี้ ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ตัวแทนฝ่ายคณะราษฎรได้นำขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ วังสุโขทัย เพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยพระองค์ได้ทรงเติมคำว่า “ชั่วคราว” และรับสั่งให้ตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร<sup>160</sup> ในความเห็นของนรนิติ เศรษฐบุตร มองว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่มีการ “ชั่วคราว” แต่ก็คงมีเจตนาที่จะใช้เป็นฉบับชั่วคราวเนื่องจากมีเนื้อหาไม่ครบถ้วนพอที่จะส่งเสริมการสร้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้จริง ข้อความที่ระบุไว้ก็ดูจะมีเท่าที่จำเป็นเฉพาะหน้าเท่านั้น<sup>161</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฉบับนี้กำหนดให้มีสถาบันทางการเมือง ได้แก่ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล (มาตรา 2)<sup>162</sup> และกำหนดรูปแบบรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียวที่มาจากกาแต่งตั้งทั้งหมดคือ สภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 10) และให้อำนาจที่มากแก่สภาผู้แทนราษฎรโดยไม่เพียงแต่จะใช้อำนาจนิตินบัญญัติ (มาตรา 8) แต่ยังใช้อำนาจในการตรวจสอบและถอดถอนฝ่ายบริหารหรือกรรมการราษฎรและพนักงานของรัฐ (มาตรา 9) โดยที่ฝ่ายบริหารไม่มี

<sup>158</sup> ฐานันท์ นิพิฏฐกุล, "ฐานความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญนิยมในงานของปรีดี พนมยงค์, 72 ปี เรื่องเล่าในเงาโคม: ก่อกำเนิด จิตสำนึก และบันทึกประวัติศาสตร์," *จุลสารหอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์* ฉบับที่ 10 (มิถุนายน 2549-พฤษภาคม 2550). หน้า 9-10.

<sup>159</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475," (27 มิถุนายน 2475).

<sup>160</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, *การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2551). หน้า 6.

<sup>161</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. หน้า 52.

<sup>162</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475."

อำนาจในการยุบสภาและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี<sup>163</sup> ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรชุดแรกจึงมีสถานะอย่างสูงส่ง<sup>164</sup> และส่งผลให้คณะราษฎรในฐานะผู้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติชุดแรกมีอำนาจมาก มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติในบางส่วนและยังเป็นผู้ใช้สิทธิแทนกษัตริย์ได้อีกในบางกรณี<sup>165</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่าเป็นฉบับประนีประนอม เนื่องจากมีกระบวนการร่างที่สะท้อนความพยายามในการหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างฝ่ายอำนาจเก่าและฝ่ายอำนาจใหม่<sup>166</sup> ดังปรากฏในคำแถลงเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร ต่อสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 34/2475 วันที่ 24 พฤศจิกายน 2475 ว่า

“...ในการร่างพระธรรมนูญนี้ อนุกรรมการได้ทำการติดต่อกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา จนถึงอาจกล่าวได้ว่า ได้ร่วมมือกันทำมาตลอด ในร่างที่เสนอนี้ ได้ทูลเกล้าฯ ถวายและทรงเห็นชอบ ด้วยทุกประการแล้ว และที่กล่าวได้ว่าทรงเห็นชอบนั้น ไม่ใช่แต่เพียงทรงเห็นชอบด้วย อย่างข้อความที่กราบบังคมทูลขึ้นไป ยิ่งกว่านั้น เป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก...”<sup>167</sup>

และคำปรารภในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ว่า<sup>168</sup>

“...บัดนี้ อนุกรรมการได้เรียบเรียงรัฐธรรมนูญฉบับถาวรสนองพระเดชพระคุณสำเร็จลงด้วยดี นำเสนอสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาปรึกษาถกเถียงแล้วจึงทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายคำปรึกษาแนะนำด้วยความยินยอมพร้อมที่จะตราเป็นรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินได้เมื่อและทรงพระราชวินิจฉัยถ้อยคำที่เกี่ยวทั่วกระบวนการแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติ...”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดยคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 7 คน ซึ่งประกอบด้วย พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตบาทดี (บุญช่วย วณิกกุล) พระยามานวราชเสวี พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ พระยาปรีदानฤเบศร์ หลวงประดิษฐมนูธรรม และนายพันตรีหลวงสินาดโยธารักษ์ ต่อมาในเดือนกันยายน พระยามโนปกรณนิติธาดาในฐานะประธานอนุกรรมการชุดนี้ได้เสนอต่อที่

<sup>163</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คณะราษฎรกับการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย, ใน สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ และทิพย์พาพร ดันดีสุนทร (บรรณาธิการ), จาก 100 ปี ร.ศ.130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2557). หน้า 24-25.

<sup>164</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 (กรุงเทพฯ: อมรินทร์วิซาคาร, 2540). หน้า 232.

<sup>165</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย. หน้า 84.

<sup>166</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย. หน้า 16.

<sup>167</sup> “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 34/2475 วันที่ 24 พฤศจิกายน 2475” ใน บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, ชีวิตประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475-2520. หน้า 53.

<sup>168</sup> ราชกิจจานุเบกษา, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475,” (10 ธันวาคม 2475).

ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้แต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่มอีก 2 คนคือ พระยาศรีวิศาลวาจา และพลเรือโท พระยาราชวังสัน<sup>169</sup> สารสำคัญคือการรักษารูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียวที่กำหนดให้มีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (มาตรา 16) แต่ในบทเฉพาะกาลยังคงกำหนดให้การให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ประชาชนเป็นไป “ตามกาลสมัย” เริ่มจากการมีสมาชิกสองประเภทคือแต่งตั้งและเลือกตั้ง แล้วค่อยเปลี่ยนไปสู่การมีสมาชิกที่มาจากเลือกตั้งทั้งหมด โดยกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาไว้ไม่เกิน 10 ปี (มาตรา 65) การกำหนดไว้เช่นนี้ทำให้สิทธิในการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเกิดขึ้นล่าช้า และยังคงจัดโครงสร้างอำนาจที่ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรเหนือฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารยังคงไม่มีอำนาจในการยุบสภาเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในฉบับแรก และได้เปลี่ยนคำเรียกฝ่ายบริหารจาก “คณะกรรมการราษฎร” มาเป็น “คณะรัฐมนตรี” และเปลี่ยนจากคำว่า “กษัตริย์” มาเป็น “พระมหากษัตริย์” ที่สำคัญคือมีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของพระมหากษัตริย์ที่ทรงดำรงฐานะเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ทรงอยู่เหนือการเมือง ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (มาตรา 2, 3, 6-8) ซึ่งกรณีหลังนี้เป็นข้อบ่งชี้ถึงการประนีประนอมระหว่างชนชั้นนากลุ่มเก่าและฝ่ายคณะราษฎร และยังได้บัญญัติให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปอยู่เหนือการเมืองหรือห้ามยุ่งเกี่ยวกับการเมือง (มาตรา 11) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญที่สะท้อนการจำกัดอำนาจทางการเมืองของฝ่ายอำนาจเก่า นอกจากนี้ยังไม่มีบทบัญญัติให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และแม้จะได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประนีประนอม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏการกระทำอันเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จากฝ่ายอำนาจเก่าทั้งที่ประกาศใช้ได้ 4 เดือน จากการออกประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและให้งดใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตราในรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา<sup>170</sup>

และรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 คือรัฐธรรมนูญปี 2489 ร่างขึ้นจากคำปรารภของนายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้นที่มีต่อนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี โดยเห็นว่าเหตุการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปมาก ถึงเวลาที่ควรจะได้เลิกบทเฉพาะกาลและปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐบาลคณะนายควง อภัยวงศ์ จึงเสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎร

<sup>169</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, *การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย*. หน้า 16. และปรีดี พนมยงค์, *คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประเทศไทย 24 มิถุนายน*. หน้า 28-31.

<sup>170</sup> อ.พิบูลสงคราม. *จอมพล ป. พิบูลสงคราม*. หน้า 151-153; วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร. *ปรากฏการณ์ประวัติศาสตร์ในยุครัตนโกสินทร์*. หน้า 145 และราชกิจจานุเบกษา, "แจ้งความสภาผู้แทนราษฎร เรื่องตั้งกรรมาธิการพิจารณาพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา," (1 ตุลาคม 2476).



เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2488 ขอให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญคณะหนึ่งเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้น ทั้งนี้ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ภายใต้การดำเนินการของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ รัฐบาลนายทวี บุญยเกตุ รัฐบาลหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช และมาสำเร็จและประกาศใช้ในรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์<sup>171</sup> สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับแรกหลายประการ คือการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 14) และการบัญญัติให้ใช้ระบบรัฐสภาใน ลักษณะสภาผู้<sup>172</sup> โดยให้ประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (มาตรา 17) ที่มาจากการ เลือกตั้ง ซึ่งสะท้อนเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่เป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ (มาตรา 24) และมีความพยายามที่จะยุติการผูกขาดอำนาจของข้าราชการประจำลง โดยห้ามผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา และรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ (มาตรา 24, 29, 66)<sup>173</sup> อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาล มาตรา 90 กำหนดให้วาระเริ่มแรกของวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ขององค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยสมาชิกขององค์การนี้คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น หากพิจารณาสาระสำคัญเหล่านี้เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญสองฉบับก่อนหน้านี้นี้ แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่า เนื่องจากได้กำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของ ประชาชนทั้งสิทธิเสรีภาพในการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ และการจัดตั้งพรรค การเมือง แต่ก็มีข้อบกพร่องบางประการโดยกำหนดเงื่อนไขให้การเลือกตั้งวุฒิสภาในระยะแรกเป็น หน้าที่ขององค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งปรากฏในบทเฉพาะกาลดังที่กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น อีกทั้งยังไม่ได้ระบุให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มา จากการเลือกตั้ง การกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้เป็นลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญอีก 2 ฉบับก่อนหน้านี้นี้ ที่พบว่าได้วางเงื่อนไขระยะเวลาในการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองไปสู่ประชาชนไว้ โดยยังคงเน้นย้ำ ให้กระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ได้ถูกยกเลิกไปเนื่องจากการ รัฐประหารในปี 2490 ทั้งที่เพิ่งประกาศใช้ได้เพียงปีเดียว โดยยังไม่มีจัดการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อ เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

<sup>171</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489," (30 พฤษภาคม 2489).

<sup>172</sup> เสน่ห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*. หน้า 141.

<sup>173</sup> จุมพล หนิมพานิช, *พัฒนาการทางการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548). หน้า 169.

## ตารางที่ 1 การประกาศใช้และการยกเลิกรัฐธรรมนูญระหว่างปี 2475-2490

รัฐธรรมนูญ	วันประกาศใช้	หมายเหตุ
1.พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	27 มิถุนายน 2475	ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475
2.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475	10 ธันวาคม 2475	ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489
3.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	10 พฤษภาคม 2489	ยกเลิกเนื่องจากรัฐประหารปี 2490

ที่มา: สร้างขึ้นโดยผู้เขียน

### 2. การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการออกแบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรี การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง

1) **รัฐสภา** พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กำหนดให้ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียวคือมีเพียงสภาผู้แทนราษฎร และระบุดึงการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากแต่งตั้งและเลือกตั้งตามกาลสมัย เริ่มจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด<sup>174</sup> โดยกำหนดให้หน้าที่ในการแต่งตั้งเป็นของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในกลุ่มคณะราษฎรทั้งหมด ส่งผลให้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นฝ่ายที่มีอำนาจมากที่สุดในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองได้ถูกโอนให้ไปอยู่ภายใต้การตัดสินใจของฝ่ายคณะราษฎร ดังนั้น คณะราษฎรจึงกลายเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจมากที่สุดในเวลานั้นแทนที่กลุ่มอำนาจเก่าในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยแรกประกอบไปด้วยข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือน<sup>175</sup> โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้ทำการจำแนกไว้ว่าเป็นสมาชิกคณะราษฎรจำนวน 33 คน

<sup>174</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 ได้บัญญัติถึงที่มาของสภาผู้แทนราษฎรไว้เป็น 3 สมัย ได้แก่ สมัยที่หนึ่งมีสมาชิกประเภทแต่งตั้งประเภทเดียว จำนวน 70 คน มาจากการแต่งตั้งของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร และดำรงตำแหน่งจนกว่าจะมีสมาชิกสมัยที่สอง โดยสมัยที่สอง กำหนดเวลาใน 6 เดือนหรือจนกว่าจะจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง เลือกตั้ง โดยใช้การเลือกตั้ง (มาตรา 13 กำหนดให้สมาชิกประเภทนี้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี) ประเภทที่สอง จากการแต่งตั้ง โดยให้มีจำนวนที่เท่ากับประเภทที่หนึ่ง และสมัยที่สาม โดยเงื่อนไขคือ เมื่อประชาชนทั่วประเทศมีระดับการศึกษาระดับประถมศึกษาเกินกว่ากึ่งหนึ่ง และอย่างช้าไม่เกิน 10 ปี หลังจากประกาศใช้ธรรมนูญฉบับนี้ ให้มีสมาชิกสภาเหลือประเภทเดียว คือประเภทที่มาจากเลือกตั้ง

<sup>175</sup> เพลิง ภูผา. *ผู้ก่อการ...ประชาธิปไตย วีรบุรุษหรือกบฏ?* หน้า 67.

เช่น พระยาพลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) พระยาทรงสุรเดช (เทพ พันธุมเสน) พระยาฤทธิอัคนย์ (สละ เอมศิริ) หลวงพิบูลสงคราม (แปลก ชิตตะสังคะ) หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) นายประยูร ภมรมนตรี เป็นต้น ที่เหลืออีก 37 คนเป็นคนนอก<sup>176</sup> โดยมีเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร มีนายพลตรีพระยาอินทรวชิต เป็นรองประธาน และมีหลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<sup>177</sup> ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กำหนดให้ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกาลสมัยแรกครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งและอีกครึ่งหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง ก่อนที่จะเปลี่ยนให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด<sup>178</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แก้ไขการจัดโครงสร้างรัฐสภาใหม่ โดยกำหนดให้ใช้ระบบรัฐสภาคู่ซึ่งประกอบด้วยพฤฒสภา (ในเวลาต่อมาคือวุฒิสภา) ที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม<sup>179</sup> และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

**2) คณะรัฐมนตรี** รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับที่ประกาศใช้ในช่วงเวลานี้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง รวมถึงไม่ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง จะมีก็แต่ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกสิบสี่นายต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร นอกนั้นจะเลือกจากผู้ที่ไม่เห็นว่ามี ความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร แต่ต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่ง การเมืองได้ ดังปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญปี 2475 (มาตรา 47) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีหนึ่งคน และรัฐมนตรีอย่างน้อย 14 คน แต่ไม่เกิน 24 คน (มาตรา 46)

<sup>176</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, *การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย*. หน้า 11; นรนิติ เศรษฐบุตร, *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. หน้า 65-69.

<sup>177</sup> หากพิจารณารายชื่อจากการจำแนกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกทั้ง 70 นายของนายปรีดี พนมยงค์ นั้น เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี และนายพลตรี พระยาอินทรวชิต ไม่ได้อยู่ในกลุ่มคณะราษฎร ดูใน นรนิติ เศรษฐบุตร, *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. หน้า 66-69.

<sup>178</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 65 กำหนดไว้ว่า เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้า ต้องไม่เกินกว่าสิบปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน (1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา 16, 17 (2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

<sup>179</sup> ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญปี 2489 มาตรา 90 กำหนดให้สมาชิกพฤฒสภามาจากการเลือกตั้งขององค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภา โดยสมาชิกขององค์การนี้คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในตำแหน่งวันสุดท้ายก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ นั้นหมายความว่า สมาชิกขององค์การเหล่านี้ครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง อีกครึ่งหนึ่งมาจากการเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2483

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญปี 2489 ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในระยะเวลานี้ กลับพบว่า ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเห็นควรกำหนดเงื่อนไขไว้ แต่คณะกรรมการการกลับมองว่า การกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้จะเป็นการจำกัดตัวบุคคลมากเกินไป ซึ่งในบางครั้งอาจมีความจำเป็นต้องให้บุคคลที่ไม่อยู่ในสภาเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หากกำหนดเงื่อนไขไว้ในรัฐธรรมนูญอาจเป็นผลร้ายกับบ้านเมือง ส่วนตำแหน่งรัฐมนตรีก็เห็นควรให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี โดยไม่ควรมีข้อกำหนดอันเป็นการจำกัดสิทธิไว้<sup>180</sup>

**3) การเลือกตั้ง** รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับที่ประกาศใช้ในช่วงระหว่างปี 2475-2490 แม้จะบัญญัติถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ แต่ก็กำหนดรูปแบบหรือวิธีการในการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไปตามกาลสมัย โดยกำหนดสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนในสมัยที่ 2 เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 แต่เป็นเพียงการเลือกตั้งทางอ้อม โดยให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้แทนเพื่อไปเลือกผู้แทนตำบล และให้ผู้แทนตำบลเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อหนึ่ง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบรวมเขตที่ให้แต่ละจังหวัดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้จังหวัดละหนึ่งคน แต่หากจังหวัดใดมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 1 แสนคน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มขึ้นอีก 1 คน ในทุกๆ 1 แสนคน (มาตรา 10) ส่วนการเลือกตั้งในสมัยที่ 3 บัญญัติไว้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติภายหลังเพื่อให้ประชาชนได้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง (มาตรา 12) ทั้งนี้ ภายใต้ระยะเวลาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มีเฉพาะบทบัญญัติที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการแต่งตั้งเท่านั้นที่มีผลบังคับใช้จริงเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปและถูกแทนที่โดยรัฐธรรมนูญปี 2475 ที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับถาวร”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แม้จะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน (มาตรา 16) แต่ในบทเฉพาะกาลกำหนดให้เริ่มต้นจากการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภทคือประเภทเลือกตั้งและแต่งตั้ง จนกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า กึ่งหนึ่งจะมีการศึกษาในระดับประถมศึกษา อย่างช้าไม่เกิน 10 ปี จึงจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทเลือกตั้งเพียงประเภทเดียว (มาตรา 65) การบัญญัติเช่นนี้เป็นการแสดงถึงความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

<sup>180</sup> บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, "ชีวประวัติธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475-2520," (เอกสารวิชาการ หมายเลข 607 พฤษภาคม 2550: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส (สกว. ) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550). หน้า 29.

ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้ บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งกำหนดถึงวิธีการเลือกตั้งทางอ้อม โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในตำบลเลือกผู้แทนตำบลๆ ละหนึ่งคน เพื่อให้ผู้แทนตำบลในแต่ละจังหวัดเลือกตั้งผู้แทนราษฎร โดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบรวมเขต อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งครั้งต่อๆ มาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้แก่ การเลือกตั้งทั่วไปในปี 2480 ปี 2481 และปี 2489 ได้เปลี่ยนมาใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตๆ คนโดยให้ประชาชนสามารถเลือกสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง<sup>181</sup>

และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แม้จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐสภาเป็นสภาผู้แทนราษฎร แต่ยังคงกำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรูปแบบเดียวกับการเลือกตั้งทั่วไปที่ใช้มาตั้งแต่ปี 2480 ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนให้ใช้ไปพลางก่อน พ.ศ. 2490 ซึ่งออกตามความในมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่กำหนดให้ใช้วิธีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตๆ ละคน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่หากจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินกว่า 1 คน ก็ให้มีเขตเลือกตั้งเพิ่มขึ้นในสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1 แสนคนต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน (มาตรา 6)<sup>182</sup>

**4) พรรคการเมือง** การให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี 2489 (มาตรา 14) พรรคการเมืองที่ประกาศชื่ออย่างเป็นทางการพรรคแรกคือ “พรรคก้าวหน้า” มี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค วัตถุประสงค์สำคัญคือการรวบรวมบุคคลที่มีความคิดเห็นตรงข้ามกับคณะราษฎรเพื่อดำเนินบทบาททางการเมืองตามวิถีทางรัฐสภา พรรคต่อมาคือ “พรรคสหชีพ” โดยการริเริ่มของ ดร.เดือน บุนนาค นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายสงวน ตุลารักษ์ นายจำลอง ดาวเรือง นายถวิล อุดล นายทองเปลว ชลภูมิ นายเตียง ศิริขันธ์ และมีนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ เป็นหัวหน้าพรรค พรรคนี้มีนโยบายในแนวทางสังคมนิยมตามเค้าโครงการเศรษฐกิจที่เสนอโดยนายปรีดี พนมยงค์ พรรคต่อมาคือ “พรรคแนวรัฐธรรมนูญ” เกิดจากกลุ่มผู้สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวนโยบายของพรรคสหชีพ โดยเสนอนโยบายในแนวทางที่จะรักษาและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและยึดถือหลัก 6 ประการของคณะราษฎร และพรรคการเมืองอีกพรรคที่เกิดขึ้นในช่วงนี้คือ “พรรคประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกลุ่ม

<sup>181</sup> เขาวานะ ไตรมาศ, *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2550). หน้า 138.

<sup>182</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนให้ใช้ไปพลางก่อน พ.ศ. 2490," (20 พฤษภาคม 2490).

ที่ต่อต้านนายปรีดี พนมยงค์ โดยในการจัดตั้งพรรคนี้ขึ้นนั้นได้มีการยุบพรรคก้าวหน้าและพรรคการเมืองอื่นเข้ามาด้วย และเสนอให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค มี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นรองหัวหน้าพรรค นอกจากนี้ ยังมีการก่อตั้ง “พรรคอิสระ” ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แม้จะมีนโยบายอิสระแต่ก็เป็นพรรคที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ในส่วนของพรรคประชาธิปไตยนั้นต่อมามีความแตกแยกภายในจากปัญหาการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคในการเลือกตั้งซ่อมแทนนายดิเรก ชัยนาม ที่จังหวัดสมุทรปราการ ส่งผลให้มีสมาชิกจำนวน 15-16 คนแยกตัวออกมาตั้ง “พรรคประชาชน” โดยการนำของนายเลียง ไชยกาล<sup>183</sup> ซึ่งจะพบว่าพรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในช่วงนี้มีสองกลุ่มคือ พรรคในฝ่ายรัฐบาลที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ได้แก่ พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคอิสระ ส่วนพรรคฝ่ายค้านคือพรรคประชาธิปไตย มีนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองในระยะเริ่มต้น จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนบุคคลให้เข้าสู่อำนาจทางการเมืองหรือการเป็นพรรคการเมืองของชนชั้นนำเป็นการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นและเป็นการก่อตั้งพรรคการเมืองโดยยังไม่มี การประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม หลังการรัฐประหารในปี 2490 คณะรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2489 และนำรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี 2490 มาใช้แทน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง แม้จะมีพรรคการเมืองที่ยังคงดำเนินการทางการเมืองอยู่ในช่วงนี้ เช่น พรรคประชาธิปไตย พรรคธรรมาธิปไตยซึ่งมีหัวหน้าพรรคคือหลวงวิจิตรวาทการ ผู้ซึ่งเคยพยายามตั้งพรรคคณะชาติในอดีตเพื่อต่อต้านคณะราษฎรหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง และเคยเข้าร่วมในคณะรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นอกจากนี้ยังเป็นบุคคลสำคัญที่นำเสนอแนวคิดชาตินิยม อันเป็นนโยบายหลักในรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งก็เป็นที่มาที่ทำให้พรรคนี้เน้นนโยบายชาตินิยม และจัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนจอมพล ป.พิบูลสงคราม และพรรคประชาชน มีนายเลียง ไชยกาล เป็นหัวหน้าพรรค นอกจากนี้ยังมีพรรคสหชีพ และพรรคแนวรัฐธรรมนูญ สองพรรคนี้เป็นพรรคที่เคยสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ แต่มีบทบาทน้อยในช่วงเวลานี้ ต่อมาเมื่อจอมพล ป.พิบูลสงคราม เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 2491 ได้รวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนตนและก่อตั้งเป็น “พรรคสหพรรค” เพื่อเป็นฐานการเมืองของตนเองในรัฐสภา นอกจากนี้ยังปรากฏพรรคอีก 3 พรรคที่จัดตั้งขึ้นสนับสนุนจอมพล ป. ในช่วงเวลานี้ ได้แก่ พรรคชาติสังคมประชาธิปไตย มีพลโทบัญญัติ เทพหัสดินทร์ เป็นหัวหน้าพรรค พรรคกสิกรรมกร มีนายวรการบัญชา เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคกสิกร ที่มีพระยาสุรยุทธ เสนีย์ เป็นหัวหน้าพรรค<sup>184</sup> และหลังการรัฐประหารในวันที่ 29 พฤศจิกายน

<sup>183</sup> เสนีย์ คำสุข, "ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2512-2534." หน้า 198-205.

<sup>184</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 215-221.

2494 ซึ่งได้ประกาศให้นำรัฐธรรมนูญปี 2475 กลับมาใช้ใหม่อีกครั้ง แม้จะมีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2495 โดยบัญญัติให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่รัฐบาลก็ไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแข่งขัน กระทั่งหลังจากเดินทางกลับจากการเยือนยุโรป และอเมริกาในเดือนมีนาคม-มิถุนายน 2498 จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ประกาศจะให้มีการปรับนโยบายใหม่ให้เป็นประชาธิปไตย โดยให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากขึ้น ให้นำหนังสือพิมพ์มีอิสระในการเสนอข่าว สนับสนุนให้ประชาชนเปิดการปราศรัยที่เรียกว่า “ไฮด์ปาร์ค” ได้อย่างเสรี จะให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง และในที่สุดก็ประกาศว่าจะตั้งพรรคการเมือง<sup>185</sup> นำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองในวันที่ 28 กันยายน 2498 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย โดยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 26 ให้เสรีภาพบริบูรณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองยังไม่มี จึงเป็นการสมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้น เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ใช้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองด้วย โดยมีให้ต้องหวาดเกรงว่าจะได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง<sup>186</sup>

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 บัญญัติเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 10 ขึ้นไป สามารถขอจดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทยได้ (มาตรา 3) โดยในคำขอจดทะเบียนตั้งพรรคจะต้องประกอบด้วยชื่อพรรค นโยบายพรรค ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรค ชื่อหัวหน้าและเลขาธิการพรรค และลายมือชื่อผู้ตั้งพรรค (มาตรา 4) พรรคที่ขอจดทะเบียนตั้งพรรคกับกระทรวงมหาดไทยหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น พรรคเสรีมนังคศิลา มีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าพรรค<sup>187</sup> พรรคประชาธิปไตย มีนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค<sup>188</sup> พรรคเสรีประชาธิปไตย มีนายเมธ

<sup>185</sup> สุทธชัย ยัมประเสริฐ, การเมืองไทยในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่ 2 (พ.ศ.2491-2500), ใน ชาวนิติย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ), 3 ทศวรรษ 14 ตุลา กับประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547). หน้า 151-152.

<sup>186</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498," (28 กันยายน 2498).

<sup>187</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมืองเสรีมนังคศิลา," (8 พฤศจิกายน 2498).

<sup>188</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมืองประชาธิปไตย," (8 พฤศจิกายน 2498).

รัตประสิทธิ์ (หลวงวิลาสวันวิท) เป็นหัวหน้าพรรค<sup>189</sup> และพรรคชาตินิยม มีนายเนตร พูนวิวัฒน์ เป็นหัวหน้าพรรค<sup>190</sup> เป็นต้น

## การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลระหว่างปี 2475-2490

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกของไทย ระหว่างปี 2475-2490 แม้จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเกิดขึ้นหลายครั้ง และมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุด แต่ก็พบว่าการจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลในระยะเวลาสั้นสะท้อนปัญหาความพยายามในการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำโดยไม่ผ่านการเลือกตั้งหรือเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง สาเหตุสำคัญมาจากทั้งการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่ไม่รองรับระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น และปัญหาความพยายามที่จะเข้ามาแทรกแซงการเมืองของชนชั้นนำที่ขัดแย้งและแข่งขันกันแสวงหาอำนาจทางการเมือง ในหัวข้อนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนคือ การจัดการเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาล ดังนี้

### 1) การจัดการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี 2475-2490 ถูกจัดขึ้น 4 ครั้ง โดยเฉลี่ยการเลือกตั้งจะถูกจัดให้เกิดขึ้นทุก 3 ปี 8 เดือน ประกอบด้วยการเลือกตั้งแบบรวมเขต 1 ครั้ง คือ การเลือกตั้งทั่วไปในปี 2476 และการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตฯ ละ 1 คน รวมการใช้ 3 ครั้ง คือการเลือกตั้งทั่วไปปี 2480 ปี 2481 และปี 2489<sup>191</sup> อย่างไรก็ตาม แม้การเลือกตั้งจะถูกจัดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพียง 1 ปี โดยการเลือกตั้งครั้งแรกจัดขึ้นในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี 2475 แต่เป็นเพียงการเลือกตั้งทางอ้อม และเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงครั้งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภา ด้วยวิธีเลือกตั้งแบบรวมเขต โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนตำบลฯ ละ 1 คนเพื่อให้เป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดละ 1 คน หากจังหวัดได้มีพลเมืองเกินกว่าสองแสนคน และกำหนดให้เลือกตั้งเพิ่มได้อีก 1 คน ในทุกๆ สองแสนคน<sup>192</sup> มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 41.45<sup>193</sup> ส่วนการเลือกตั้งครั้งที่ 2 วันที่ 7 พฤศจิกายน 2480 เนื่องจากสภาชุดเดิมสิ้นสุดวาระ เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทเลือกตั้งและเป็นการเลือกตั้ง

<sup>189</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมืองเสรีประชาธิปไตย," (8 พฤศจิกายน 2498).

<sup>190</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมืองชาตินิยม," (26 กุมภาพันธ์ 2499).

<sup>191</sup> คูโน เขาวนะ ไตรมาศ. *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*. หน้า 137-138.

<sup>192</sup> ธโรธร ผู้ทองคำ, หน่วยที่ 8 กระบวนการการเลือกตั้ง, *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง หน่วยที่ 1-8*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547). หน้า 568.

<sup>193</sup> สำนักพิมพ์ "มติชน", *คนใช้ประชาชน: คู่มือส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2526). หน้า 15.



โดยตรงครั้งแรกโดยวิธีแบ่งเขตๆ ละคน มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 40.22 และการเลือกตั้งอีก 2 ครั้งหลังซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรง โดยวิธีแบ่งเขตๆ ละคนเช่นกัน คือการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 3 วันที่ 12 พฤศจิกายน 2481 โดยมีสาเหตุมาจากกรณีที่รัฐบาลแพ้คะแนนเสียงญัตติขอแก้ไขข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 35.03 และการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 4 วันที่ 6 มกราคม 2489 มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 32.52 ในปีเดียวกันนี้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดโครงสร้างรัฐสภาใหม่จากเดิมเป็นรูปแบบสภาเดียว คือมีเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การแต่งตั้งและเลือกตั้งจำนวนเท่ากัน เปลี่ยนเป็นรูปแบบสองสภาคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งทางอ้อม การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจัดขึ้นในวันที่ 24 พฤษภาคม 2489 โดยองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เลือกตามข้อกำหนดในบทเฉพาะกาล มาตรา 90 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมจาก บทบัญญัติเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จัดขึ้นในวันที่ 5 สิงหาคม 2489 เป็นการเลือกตั้งทางตรง โดยวิธีแบ่งเขตๆ ละ 1 คน เพื่อเลือกตั้งเพิ่มเติมใน 47 จังหวัด จำนวน 82 เขต<sup>194</sup>

อาจกล่าวได้ในที่นี้ว่า การเลือกตั้งในระยะแรกนี้เป็นเพียงการเลือกตั้งที่ยินยอมให้มีในขอบเขตที่จำกัด คือเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่ง บทบาทและอำนาจของกลุ่มนี้ถูกครอบงำด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสองซึ่งมาจากการแต่งตั้งที่ประกอบด้วยบุคคลชั้นนำในคณะราษฎรและกองทัพ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ที่แสดงให้เห็นว่าชนชั้นนำทางการเมืองยังไม่เห็นด้วยกับการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนออกไปอย่างเต็มที่<sup>195</sup> อีกทั้งการไม่ให้สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง และความสนใจในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งในอัตราที่น้อย ทำให้การเลือกตั้งขาดมิติการแข่งขันอย่างจริงจัง และยังมีคุณค่าทางการเมืองน้อยหรือยังไม่สามารถสร้างความชอบธรรมให้กับผู้มีตำแหน่งทางการเมืองได้<sup>196</sup> ดุลยคติการเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี 2475-2490 จากตารางด้านล่าง

<sup>194</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 16-31, 34-48.

<sup>195</sup> สุจิต บุญบงการ, *การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542). หน้า 60-61.

<sup>196</sup> เสนีย์ คำสุข, *มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558). หน้า 215.

## ตารางที่ 2 สถิติการเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี 2475-2490

การเลือกตั้งทั่วไป	วิธีการเลือกตั้ง	ส.ส. (คน)	ผู้มีสิทธิ (คน)	ผู้มาใช้ สิทธิ(คน)	ผู้มาใช้ สิทธิ(%)	สาเหตุการ เลือกตั้ง
15 พฤศจิกายน 2476	รวมเขต (เลือกตั้ง ทางอ้อม)	78	4,278,231	1,773,532	41.45	เลือกตั้งครั้งแรก หลังเปลี่ยนแปลง การปกครอง
7 พฤศจิกายน 2480	แบ่งเขตๆ ละคน	91	6,123,239	2,462,535	40.22	สภาสิ้นสุดวาระ
12 พฤศจิกายน 2481	แบ่งเขตๆ ละคน	91	6,310,172	2,210,332	35.03	ยุบสภา
6 มกราคม 2489	แบ่งเขตๆ ละคน	96	6,431,827	2,091,788	32.52	ยุบสภา

**ที่มา:** ปรับปรุงจาก เขาวนระ ไตรมาศ, *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2550), หน้า 138.

**หมายเหตุ:** การเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 4 ครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทเลือกตั้ง ซึ่งมีจำนวนเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดและอยู่ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 2475

### 2) การจัดตั้งรัฐบาล

การจัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศระหว่างปี 2475-2490 ซึ่งเป็นระยะเวลาประมาณ 15 ปี 4 เดือน มีรัฐบาลถึง 18 ชุด ภายใต้การบริหารของนายกรัฐมนตรี 8 คน<sup>197</sup> เฉลี่ยแล้วรัฐบาลแต่ละชุดอยู่ในอำนาจประมาณ 1 ปี 2 เดือน โดยมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นทหาร 2 คน พลเรือน 6 คน<sup>198</sup> การจัดตั้งรัฐบาลชุดแรกเกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารของคณะราษฎร<sup>199</sup> อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ มาตรา 10 แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 70 คน เพื่อเข้าปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่าย

<sup>197</sup> เขาวนระ ไตรมาศ. *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*. หน้า 21-22.

<sup>198</sup> นายกรัฐมนตรีที่เป็นทหาร 2 คน ได้แก่ พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา และจอมพล ป.พิบูลสงคราม และนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือน 6 คน ได้แก่ พระยามโนปกรณนิติธาดา นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายปรีดี พนมยงค์ และพล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์

<sup>199</sup> คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นนายทหารชั้นผู้ใหญ่ของคณะราษฎร 3 นายคือ นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้า ร่วมด้วย นายพันเอกพระยาทรงสุรเดช และนายพันเอกพระยาฤทธิอัคเนย์ ทั้ง 3 นายนี้ ต่อมาเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก ดูใน นรนิติ เศรษฐบุตร, *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. หน้า 62, 64.

นิติบัญญัติ และมีอำนาจในการแต่งตั้ง ตรวจสอบถ่วงดุล และถอดถอนฝ่ายบริหาร รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นในระยะเวลาที่อยู่ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ที่มีสาเหตุมาจากทั้งปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างฝ่ายอำนาจเก่าและฝ่ายคณะราษฎรซึ่งเป็นที่มาของการจัดตั้งรัฐบาลที่นำโดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาหลังรัฐประหารในปี 2476 ที่ให้อำนาจทางการเมืองทั้งอำนาจนิติบัญญัติและบริหารตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มคณะราษฎร อีกทั้งอำนาจเหนือฝ่ายบริหารของคณะราษฎรได้รับการสืบทอดต่อมาโดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ในยุคนี้ไม่เพียงแต่นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังดำรงตำแหน่งในทางราชการในฐานะผู้นำกองทัพ โดยดำรงตำแหน่งทั้งรัฐมนตรีกลาโหมและตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกควบคู่กันไป<sup>200</sup> ส่งผลให้กองทัพมีบทบาทสำคัญในทางการเมือง ต่อมาเมื่อเกิดความขัดแย้งภายในคณะราษฎรฝ่ายทหารและพลเรือนและความเสื่อมในอำนาจของจอมพล ป.พิบูลสงคราม หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นำมาสู่การจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนนำโดยนายควง อภัยวงศ์ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2489 แทนจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งได้ลาออกไปเนื่องจากรัฐบาลแพ้คดีในสภา แต่รัฐบาลพลเรือนของคณะราษฎรที่เข้ามาบริหารประเทศช่วงปี 2487-2490 ประสบกับปัญหาการขาดเสถียรภาพ ปัญหาความขัดแย้งภายในชนชั้นนำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎรและประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาล นำมาสู่การสิ้นสุดของรัฐบาลพลเรือนของคณะราษฎรและต้องออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยจากการรัฐประหารในปี 2490 รายละเอียดการจัดตั้งรัฐบาลตั้งแต่ปี 2475-2490 ปรากฏดังตารางต่อไปนี้

### ตารางที่ 3 การจัดตั้งรัฐบาลระหว่างปี 2475-2490

ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	การเข้าสู่ตำแหน่ง-การออกจากตำแหน่ง
1	พระยามโนปกรณนิติธาดา (28 มิถุนายน 2475-10 ธันวาคม 2475)	มติสภา-ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2475
2	พระยามโนปกรณนิติธาดา (10 ธันวาคม 2475-1 เมษายน 2476)	มติสภา-ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎร 2476
3	พระยามโนปกรณนิติธาดา (1 เมษายน 2476-20 มิถุนายน 2476)	พระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรฯ 2476- รัฐประหาร นำโดย พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา ปี 2476
4	พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา (21 มิถุนายน 2476-16 ธันวาคม 2476)	มติสภา-ลาออกเนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1

<sup>200</sup> วิณา มโนไพโมกษ์, "ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520). หน้า 121-122.

ตารางที่ 3 การจัดตั้งรัฐบาลระหว่างปี 2475-2490(ต่อ)

ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	การเข้าสู่ตำแหน่ง-การออกจากตำแหน่ง
5	พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา (16 ธันวาคม 2476-22 กันยายน 2477)	มติสภา-ลาออกเนื่องจากสภาไม่อนุมัติสนธิสัญญา จำกัดยางของรัฐบาล
6	พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา (22 กันยายน 2477-9 สิงหาคม 2480)	มติสภา-ลาออกเนื่องจากกระทู้เรื่องการขายที่ดิน พระคลังข้างที่
7	พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา (9 สิงหาคม 2480-21 ธันวาคม 2480)	มติสภา-สภาครบวาระและการเลือกตั้งทั่วไป
8	พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา (21 ธันวาคม 2480-16 ธันวาคม 2481)	มติสภา-ยุบสภา 11 กันยายน 2481 และจัดให้มีการ เลือกตั้งทั่วไป
9	จอมพล ป.พิบูลสงคราม (16 ธันวาคม 2481-7 มีนาคม 2485)	มติสภา-ลาออกเพื่อจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่
10	จอมพล ป.พิบูลสงคราม (7 มีนาคม 2485-1 สิงหาคม 2487)	มติสภา-ลาออกเพราะสภาไม่รับพระราชกำหนดนครบาล เพชรบูรณ์
11	นายควง อภัยวงศ์ (1 สิงหาคม 2487-31 สิงหาคม 2488)	มติสภา-ลาออก เพื่อเปิดทางให้ผู้ที่เหมาะสม (หลัง สงครามโลกครั้งที่ 2)
12	นายทวี บุญยเกษตร (31 สิงหาคม 2488-17 กันยายน 2488)	มติสภา-ลาออกเพื่อเปิดทางให้ผู้ที่เหมาะสม (ม.ร.ว. เสรีรีย์ ปราโมช)
13	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (17 กันยายน 2488-31 มกราคม 2489)	มติสภา-ยุบสภา 15 ตุลาคม 2488
14	นายควง อภัยวงศ์ (31 มกราคม 2489-24 มีนาคม 2489)	มติสภา-ลาออกเนื่องจากรัฐบาลแพ้มติร่าง พระราชบัญญัติในสภา
15	นายปรีดี พนมยงค์ (24 มีนาคม 2489-7 มิถุนายน 2489)	มติสภา-ลาออกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2489
16	นายปรีดี พนมยงค์ (11 มิถุนายน 2489-23 สิงหาคม 2489)	มติสภา-ลาออกโดยอ้างว่ามีปัญหาด้านสุขภาพ
17	พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ (23 สิงหาคม 2489-30 พฤษภาคม 2490)	มติสภา-ลาออกหลังการอภิปราย 7 วัน 7 คืน ของ พรรคฝ่ายค้านนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ แม้รัฐบาลจะ ชนะมติในสภาก็ตาม
18	พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ (30 พฤษภาคม 2490-8 พฤศจิกายน 2490)	มติสภา-รัฐประหารนำโดยพล.ท.ผิน ชุณหะวัณ และ คณะนายทหารบก

ที่มา: ปรับปรุงจากเขาวานะ ไตรมาศ, ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2550), หน้า 21-23, 161.

## การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง 3 ประเด็นคือ 1. ปราบปรามการก่อการกำเริบก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 2. ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และ 3. การขับเคลื่อน/ต่อสู้อันเนื่องมาจากพลังอนุรักษ์นิยมในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

### 1. ปราบปรามการก่อการกำเริบก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตย 24 มิถุนายน 2475-2490 เกิดการกบฏและรัฐประหารขึ้นถึง 4 ครั้ง<sup>201</sup> ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์เมืองในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยครั้งแรกของไทยที่สำคัญยิ่ง และในช่วงระยะเวลานี้แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญรวมถึงสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญ แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปคือ การมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการกำหนดรูปแบบการปกครอง และการใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา ประเด็นนี้ถือเป็นการรักษาไว้ซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันระหว่างฝ่ายอำนาจเก่าและคณะราษฎรหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 ไว้อย่างมั่นคง อย่างไรก็ตาม ระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยครั้งแรกนี้สิ้นสุดลงหลังการรัฐประหารในปี 2490 ปราบปรามการก่อการกำเริบก่อนการรัฐประหารในครั้งนี้คือปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ กับนายควง อภัยวงศ์ โดยฝ่ายนายควง ได้หันไปเป็นพันธมิตรกับฝ่ายอนุรักษ์นิยมและฝ่ายทหาร ประกอบกับการฟื้นตัวของฝ่ายนิยมเจ้าและขุนนางเก่า และวิกฤตเศรษฐกิจหลังสงคราม<sup>202</sup> แม้ความขัดแย้งส่วนใหญ่จะอยู่ในรัฐสภาแต่ก็ส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมในการอยู่ในอำนาจของรัฐบาล โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายนโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจของฝ่ายค้านนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ และข่าวเกี่ยวกับการทุจริตในวงการราชการ ต่อมาในวันที่ 9 มิถุนายน 2489 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล (รัชกาลที่ 8) เสด็จสวรรคตซึ่งได้

<sup>201</sup> กบฏและรัฐประหาร 4 ครั้งในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกของไทย ได้แก่ 1) การออกประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎร 1 เมษายน 2476 2) รัฐประหาร 20 มิถุนายน 2476 3) กบฏบวรเดช 11 -27 ตุลาคม 2476 4) รัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 ดูใน เขาวนนะ ไตรมาศ. *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*. หน้า 26.

<sup>202</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 63-64.

กลายเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลพลเรือนไม่อาจจะคลี่คลายได้ และนำมาซึ่งการโจมตีอย่างหนักจากฝ่ายค้าน<sup>203</sup>

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยในระยะแรกของไทยสิ้นสุดลงหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 นำโดยพล.ท.ผิน ชุณหะวัณ และคณะนายทหารบก และถือกันว่าเป็นการสิ้นสุดความพยายามที่จะสถาปนาประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของคณะราษฎรเมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475<sup>204</sup> โดยคณะรัฐประหารได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ที่เรียกว่า “ฉบับใต้ตุ่ม”<sup>205</sup> มาประกาศใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ก่อนที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะแล้วเสร็จ รัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้จะยังคงยืนยันการคงอยู่ของระบบรัฐสภา โดยให้มี 2 สภาคือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (ในฉบับก่อนเรียกว่า “พฤฒสภา”) จำนวนเท่ากัน แต่ได้ให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ยังได้รื้อฟื้นอภิรัฐมนตรีสภาซึ่งเป็นองค์กรในการบริหารแผ่นดินในสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 และให้อำนาจพระมหากษัตริย์ทั้งการเพิกถอนรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะตัว อำนาจในการตราพระราชกำหนด ออกบังคับใช้เช่นพระราชบัญญัติ<sup>206</sup> และให้ประธานคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 74) ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้สะท้อนการฟื้นคืนอำนาจทางการเมืองของฝ่ายอำนาจเก่า และต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่ร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยโดยมาจากการแต่งตั้งของรัฐสภา เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2491 ประกอบด้วยสมาชิก 40 คน ซึ่งรัฐสภาเลือกจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 คน และจากบุคคลภายนอกผู้มีคุณสมบัติต่างๆ กัน 4 ประเภท ละ 5 คน<sup>207</sup> และมีเจ้านายเชื้อพระวงศ์ และข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของคณะรัฐประหาร และเป็นความพยายามที่จะสร้างความชอบธรรมของคณะรัฐประหารและความพยายามที่จะประนีประนอมระหว่างคณะรัฐประหารกับพลังฝ่าย

<sup>203</sup> สุจิต บุญบงการ, *การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. หน้า 80-85 และสุธาศัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 62-63.

<sup>204</sup> สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, *พรรคการเมืองไทย*, ใน สีดา สอนศรี และคณะ (บรรณาธิการ), *พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546). หน้า 209.

<sup>205</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดย น.อ.กวาง เก่งระดมยิง หนึ่งในแกนนำคณะรัฐประหาร ซึ่งได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นมาวันละเล็กละน้อย และเก็บซ่อนไว้ใต้ตุ่มสามโถก โดยมีได้มีผู้ใดรู้เห็น เมื่อทำรัฐประหารสำเร็จจึงได้นำมาประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คูใน สุธาศัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 109.

<sup>206</sup> สุธาศัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 67-68.

<sup>207</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492," (23 มีนาคม 2492).

อนุรักษ์นิยมที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์เท่านั้น<sup>208</sup> ไม่ใช่ลักษณะที่สะท้อนการแสวงหาฉันทามติร่วมกันของตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญๆ แต่อย่างใด

หลังการรัฐประหารในปี 2490 การเมืองไทยต้องตกอยู่ภายใต้ปัญหาการแย่งชิงอำนาจในหมู่ชนชั้นนำอีกครั้ง ปัญหานี้อาจจะพิจารณาผ่านโครงสร้างอำนาจทางการเมืองระหว่างปี 2490-2494 ซึ่งอาจจะแบ่งได้เป็น 5 กลุ่ม กลุ่มแรกประกอบด้วยบุคคลสำคัญในคณะรัฐประหารที่ยังคงยึดอาชีพรับราชการและไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับการเมืองในสภาโดยตรง ได้แก่ จอมพลผิน ชุณหะวัณ ผู้บัญชาการทหารบก จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แม่ทัพกองทัพภาคที่ 1 พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ และจอมพลอากาศฟื้น รณนภากาศ ฤทธาคนี ผู้บัญชาการทหารอากาศ กลุ่มที่สอง ได้แก่ บุคคลในคณะรัฐประหารที่ลาออกจากงานประจำเพื่อเล่นการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกหลายคนที่ทำให้การสนับสนุนการรัฐประหาร ได้แก่ พล.ต.บัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา หัวหน้าพรรคชาติสังคม (อดีตรองผู้บัญชาการกองพลที่ 1) พล.ต.สวัสดิ์ ส.สวัสดิเกียรติ นายवरการบัญชา และนาย เขมชาติ บุญรัตพันธุ์ และในกลุ่มนี้ยังมีบุคคลที่ใกล้ชิดกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม เช่น พล.ท.มังกร พรหมโยธี หัวหน้าพรรคธรรมาธิปไตย กลุ่มที่สาม ได้แก่ บุคคลอื่นๆ ในสหพรรคที่สนับสนุนจอมพล ป. ภายหลังกการรัฐประหาร บุคคลเหล่านี้สังกัดอยู่ในพรรคประชาชน พรรคราษฎร และพรรคอิสระ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ยากแก่การปกครองสำหรับจอมพล ป. มากที่สุด กลุ่มที่สี่ ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ของนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านอย่างไม่เป็นทางการในสภา และกลุ่มที่ห้าเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ในปี 2490<sup>209</sup> ความขัดแย้งภายในสหพรรคระหว่างบุคคลในกลุ่มคณะรัฐประหารและพรรคการเมืองอื่นๆ เหล่านี้สร้างความแตกแยกในคณะรัฐบาลอยู่เสมอ<sup>210</sup> ในที่สุดคณะรัฐประหารชุดเดิมได้ตัดสินใจเลือกที่จะควรวรวอำนาจใหม่อีกครั้งด้วยการทำรัฐประหารในปี 2494 โดยการอ้างถึงการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ที่รัฐบาลไม่สามารถจะ

<sup>208</sup> ทักษิณ เติมเจริญ, *การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ*, ใน พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (แปล), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548). หน้า 86-87.

<sup>209</sup> รัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำได้แต่งตั้งวุฒิสภามาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจำนวน 100 คน เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2490 เพื่อทำหน้าที่รัฐสภาชั่วคราวจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะจัดขึ้นในวันที่ 29 มกราคม 2491 และครั้งนี้ก็เป็นครั้งแรกที่ชี้ให้เห็นแนวคิดอนุรักษ์นิยมของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่นำโดยนายควง อภัยวงศ์ ที่มุ่งจะตั้งวุฒิสภากับแนวคิดสภาขุนนางแบบอังกฤษที่เป็นสภาของชนชั้นสูง ดังนั้น วุฒิสภาจำนวน 100 คน เป็นขุนนางบรรดาศักดิ์ระดับเจ้าพระยา 1 คน ระดับพระยา 54 คน ระดับพระ 15 คน หลวง 9 คน เป็นเชื้อพระวงศ์ 10 คน รวมกันมากถึง 89 ที่นั่ง ขณะที่คณะรัฐประหารก็ได้จัดทำรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาของตนเอง 99 รายชื่อไว้ด้วยเช่นกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นทหาร ร่วมด้วยเจ้านาย และข้าราชการ และเสนอไปยังรัฐบาล แต่ปรากฏว่าชื่อที่ได้รับการแต่งตั้งตรงกับคณะรัฐประหาร 21 รายชื่อ บัญชีรายชื่อดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงรากฐานทางความคิดที่แตกต่างกันระหว่างพรรคประชาธิปัตย์และคณะรัฐประหาร ดูใน สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง* (พ.ศ.2491-2500). หน้า 120-123.

<sup>210</sup> ทักษิณ เติมเจริญ, *การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ*. หน้า 93-94.

แก้ไขปัญหานี้ได้ รวมถึงปัญหาการคอร์รัปชัน และได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มาใช้แทน<sup>211</sup> ซึ่งเป็นการทวนกลับไปใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียว มีสมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 115) และได้แก้ไขบทบัญญัติในปี 2495 ใหม่ในหลายมาตรา เช่น เพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้รัฐบาลมีสิทธิยุบสภาได้ (มาตรา 50) และให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 26) แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลไม่อนุญาตให้มีกิจกรรมของพรรคการเมือง กระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย ทำให้พรรคการเมืองได้ฟื้นตัวกลับมาอีกครั้ง<sup>212</sup>

การรัฐประหารในปี 2494 ไม่เพียงแต่นำมาซึ่งการใช้อำนาจเผด็จการอย่างเข้มข้นของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เท่านั้น แต่ยังเป็นกรยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2492 ที่ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของพลังอนุรักษ์นิยม และได้นำมาสู่ความขัดแย้งในคณะรัฐประหารด้วยกันเองด้วย โดยเฉพาะกลุ่มราชครู นำโดย พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ และพล.ต.เผ่า ศรียานนท์ ฝ่ายหนึ่ง และกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ของ พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อีกฝ่ายหนึ่ง ในปี 2495 พล.ต.อ.เผ่า พยายามจะหยั่งเสียงในคณะรัฐประหารเพื่อสนับสนุนให้ พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่า พล.อ.สฤษดิ์ ไม่เห็นชอบด้วย ดังนั้น เพื่อรักษาฐานอำนาจของตนเอง จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงได้พยายามถ่วงดุลอำนาจระหว่างคนสองกลุ่มนี้ โดยได้เลื่อนยศให้ พล.อ.ผิน เป็นจอมพลในปี 2496 และพยายามเสริมสร้างให้ พล.ต.อ.เผ่า และพล.อ.สฤษดิ์ มีอำนาจทัดเทียมกัน จากนั้นก็ส่งเสริมให้ พล.อ.อ.ฟื้น รณนภากาศ ผู้บัญชาการทหารอากาศมีอำนาจมากขึ้นเพื่อเป็นการถ่วงดุลกับนายทหารทั้งสอง และเลื่อน พล.อ.อ.ฟื้น ขึ้นเป็นจอมพลในปี 2497 ขณะเดียวกันจอมพลผินเองก็มีความไม่ไว้วางใจจอมพล ป.พิบูลสงคราม เช่นกัน ดังนั้น ในเดือนมิถุนายน 2497 เมื่อจอมพลผินจะต้องพ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก แม้จอมพล ป.จะได้ขอตำแหน่งนี้ แต่จอมพลผินได้ยกตำแหน่งนี้ให้แก่พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ แทน โดยอ้างว่าพล.อ.สฤษดิ์นั้น “ใครจะได้ตำแหน่งมานานแล้ว” ภายใต้ความขัดแย้งของคณะรัฐประหารได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งใหญ่ของรัฐบาลจอมพล ป. โดยการฟื้นฟูประชาธิปไตยขึ้นในปี 2498 ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแข่งขันทางการเมืองเพื่อเป็นฐานอำนาจของตนแทนการใช้ฐานอำนาจจากข้าราชการ อย่างไรก็ตาม หลังการเปิดให้มีพรรคการเมืองเข้าแข่งขันทางการเมืองอย่างเป็นทางการ ปัญหาความตึงเครียดทางการเมืองยังคงเพิ่มขึ้น

<sup>211</sup> “แถลงการณ์ของคณะรัฐประหาร 29 พฤศจิกายน 2494” ใน เขาวานะ ไตรมาศ. *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*. หน้า 173.

<sup>212</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495," (8 มีนาคม 2495). และบัณฑิต จันทรโรจนกิจ, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: ความเป็นมาและสาระสำคัญ*. หน้า 79-80.



เป็นระยะๆ โดยเฉพาะจากการชุมนุมประท้วงผลการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 ของนิสิตนักศึกษาและประชาชนที่เห็นว่าการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้ง “สกปรก” เช่นผลการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครที่มองกันว่าฝ่ายรัฐบาลโครงการเลือกตั้ง จนนำมาสู่การชุมนุมประท้วงของนิสิตนักศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<sup>213</sup>

การประท้วงผลการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ 2500 รุนแรงมากขึ้นและนำมาสู่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในวันที่ 2 มีนาคม 2500 โดยรัฐบาลมอบหมายให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้อำนวยการรักษาความไม่สงบในครั้งนี้ แต่เมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมเคลื่อนขบวนเพื่อไปยังทำเนียบรัฐบาล ได้ถูกกองร้อยจากกองพลที่ 1 นำโดยร้อยเอกอาทิตย์ กำลังเอก สก๊าดไว้ที่สะพานม้ชวานรังสรรค์ แต่จอมพลสฤษดิ์สั่งห้ามทหารใช้กำลังปราบปรามผู้ชุมนุมโดยเด็ดขาดและปล่อยให้ขบวนประท้วงผ่านไป และได้ออกมาเจรจากับกลุ่มผู้ชุมนุมที่ทำเนียบรัฐบาล มีใจความว่า “ยอมรับว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมาเป็นวิธีที่สกปรก และสนับสนุนการยกเลิกภาวะฉุกเฉิน” พร้อมทั้งให้สัญญาว่าจะสอบสวนเรื่องนี้เพื่อให้เกิดความกระจ่าง กลุ่มผู้ชุมนุมจึงได้สลายตัวไป ส่งผลให้จอมพลสฤษดิ์กลายเป็น “ขวัญใจ” ของประชาชนในทันที<sup>214</sup> โดยหลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ 2500 มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นในวันที่ 31 มีนาคม 2500 มีผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี 19 คน จากจำนวน 29 คน ที่เหลือคือกลุ่มนายทหารในกองทัพ ขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยืนยันว่าไม่อาจเข้าร่วมรัฐบาลกับ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้ ในขณะนั้นฐานของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ขยายมากขึ้น มีนายทหารสนับสนุนที่สำคัญคือ พล.ท.ถนอม กิตติขจร พล.ท.ประภาส จารุเสถียร พล.ท.ไสว ไสวแสนยากร ส่วนในกองทัพอากาศซึ่งให้การสนับสนุนกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ คือ พล.อ.ท.เฉลิมเกียรติ วัฒนางกูร และ พล.อ.ท.บุญชู จันทร์เบกษา และในกองทัพเรือคือพล.ร.ท.หลวงชำนาญอรุณฤดี นอกจากนี้กลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ยังสามารถประสานเป็นแนวร่วมกับกลุ่มอำนาจเก่า ทำให้อำนาจกล้าแข็งมากขึ้น จนมีดุลงำลังเหนือกว่าฝ่ายจอมพล ป.และกลุ่มราชครู จุดแตกหักของเหตุการณ์เกิดจากการที่คณะรัฐมนตรีลงมติในเดือนสิงหาคม ปี 2500 ให้รัฐมนตรีทั้งหมดถอนตัวจากการค้า และตั้งนายปุ่น จาติกวณิชย์ เข้าไปควบคุมสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่อยู่ในความดูแลของจอมพลสฤษดิ์ ทำให้ฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ไม่พอใจอย่างมาก ดังนั้น ในวันที่ 10 กันยายน สมาชิกสภาประเภทที่สองที่มาจากสายทหารบกทั้งหมดลาออกจากตำแหน่งเพื่อเป็นการกดดันรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม พยายามแก้ไขปัญหาโดยการเรียกประชุม<sup>215</sup> แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จอมพลสฤษดิ์ พร้อมด้วยพลโทถนอม

<sup>213</sup> ณรงค์ สินสวัสดิ์, *การเมืองไทย: การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา* (กรุงเทพฯ: บริษัท วัชรินทร์การพิมพ์ จำกัด, 2539). หน้า 138-139.

<sup>214</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, *การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ* (กรุงเทพฯ: ภาควิชาการศึกษาระดับบัณฑิตยสถานสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง, 2548). หน้า 84-85.

<sup>215</sup> สุราชัย ยัมประเสริฐ, *การเมืองไทยในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่ 2 (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 153-154.

กิตติขจร และพลตรีประภาส จารุเสถียร ได้ลาออกจากคณะรัฐมนตรีในวันที่ 20 สิงหาคม 2500 โดยให้เหตุผลว่า “...การลาออกไม่เกี่ยวกับการค้าแต่อย่างใด ขออย่าให้ประชาชนและหนังสือพิมพ์เข้าใจผิด เป็นเพราะมีความเห็นไม่ตรงกับรัฐบาลบางประการ และคิดจะลาออกมานานแล้วด้วย”<sup>216</sup> และในที่สุดในวันที่ 16 กันยายน 2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้ก่อการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดย จอมพล ป. ได้หลบหนีออกจากประเทศทางกัมพูชาและไปลี้ภัยในญี่ปุ่น จนกระทั่งถึงแก่อสัญกรรม ส่วน พล.ต.อ.เผ่า ได้เข้ามาอับตัว และถูกเนรเทศไปยังสวิสเซอร์แลนด์และถึงแก่อสัญกรรมที่นั่น<sup>217</sup> โดยคณะรัฐประหารแต่งตั้งนายพจน์ สารสิน เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนี้ดำรงตำแหน่งได้เพียง 1 ปี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ก่อการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งเพื่อรวมอำนาจทางการเมืองไว้ที่กลุ่มตนเพียงฝ่ายเดียว และเปลี่ยนรูปแบบการปกครองไปสู่ระบอบเผด็จการ หรือที่ทักษ์ เฉลิมเตียรณ เรียกว่า “พ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ”<sup>218</sup>

## 2. ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2475-2490 พบปัญหาซึ่งกระทบต่อกระบวนการนี้หลายประการ ในที่นี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนคือ ปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง และปัญหาด้านสถาบันทางการเมือง ดังนี้

### 2.1 ปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง

ปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญในช่วงระยะเวลานี้ ได้แก่

1) ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอำนาจเก่าและฝ่ายอำนาจใหม่ ปัญหานี้เกิดขึ้นหลังผ่านระยะแห่งการประนีประนอมมาได้เพียง 6 เดือน โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากปัญหาช่องว่างแห่งอำนาจเนื่องจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สถาบันทางการเมืองในระบอบใหม่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารยังไม่เข้มแข็ง<sup>219</sup> การปรากฏตัวขึ้นของกลุ่มผู้ภักดีต่อฝ่ายอำนาจเก่าในชื่อ “คณะเจ้า” หรือ “กลุ่มนิยมเจ้า” โดยมีเป้าหมายเพื่อการถวายนามแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ และปัญหาการบริหาร โดยเฉพาะแนวนโยบายในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ<sup>220</sup> และอาจจะเป็นเพราะความล้มเหลวของความพยายามในการประนีประนอมหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยการเชิญพระยามโนปกรณนิติธาดาขึ้นมาเป็นประธานคณะกรรมการราษฎร และเป็นนายกรัฐมนตรีหลังการประกาศใช้

<sup>216</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. *การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ*. หน้า 87.

<sup>217</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. *การเมืองไทยในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่ 2 (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 153-154.

<sup>218</sup> ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. *การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ*.

<sup>219</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร. *การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย*. หน้า 72.

<sup>220</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. *แผนเชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 8-9.

รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งไม่ได้ทำให้ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในระบอบเก่ากับระบอบใหม่ยุติไป โดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะปัญหาความแตกต่างในวิถีคิดและหลักการในการบริหาร<sup>221</sup> ทำให้ระยะเวลาเพียงไม่นานความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างชนชั้นนำสองกลุ่มนี้ปรากฏขึ้น ในความเห็นของนายปรีดี พนมยงค์ มองว่า นี่เป็นสาเหตุที่นำมาสู่ความผิดพลาดของการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือที่เรียกว่า การอภิวัฒน์ประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งก็เป็นความผิดพลาดที่เหมือนกันกับทุก ขบวนการเมือง ขณะที่ฝ่ายคณะราษฎรเองขาดการศึกษาถึงกฎแห่งปัญหา<sup>222</sup> จึงทำให้ขาดการ ระมัดระวังถึงผลที่จะนำมาสู่การไต่กลับของกลุ่มอำนาจเดิม

ปรากฏการณ์ที่แสดงถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอำนาจเก่าและฝ่ายอำนาจใหม่ที่ สำคัญ เช่น ความขัดแย้งใน “โครงการเศรษฐกิจ”<sup>223</sup> ที่เรียกกันว่า “สมุดปกเหลือง”<sup>224</sup> การออก ประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎร และให้งดใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตราของ รัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดา<sup>225</sup> ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความคลางแคลงใจในการขยายอิทธิพล ของสมาคมคณะราษฎร และความเห็นต่างในร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ<sup>226</sup> ในที่สุดปัญหาความขัดแย้ง เหล่านี้จบลงด้วยการรัฐประหารในวันที่ 20 มิถุนายน 2476 นำโดย พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา เพื่อเปิดสภาผู้แทนราษฎรและประกาศให้ใช้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ<sup>227</sup> โดยหลังการรัฐประหารฝ่ายอำนาจ ใหม่ได้พยายามสร้างความเข้มแข็งให้กับอำนาจของฝ่ายตน ดังจะเห็นได้จากการออกมาตรการที่ รุนแรงเพื่อกำจัดฝ่ายต่อต้าน อาทิเช่น การออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช 2476 โดยให้นำวิธีพิจารณาคดีมาใช้โดยอนุโลม และให้คำพิพากษาของศาลพิเศษนี้เป็นเด็ดขาดบังคับ ได้ทันที ไม่มีอุทธรณ์ฎีกา<sup>228</sup> การออกพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476 สำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เพื่อลงโทษแก่ผู้ที่ได้กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์หรือ ทำให้ประชาชนเสื่อมความนิยมหรือหวาดหวั่นต่อการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ<sup>229</sup> การประกาศใช้ พระราชบัญญัติเหรียญพิทักษ์รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476 สำหรับผู้ที่ช่วยเหลือราชการในการปราบ กบฏ<sup>230</sup> สองกรณีหลังนี้ แม้มองในแง่หนึ่งอาจจะเห็นว่าเป็นเพียงความพยายามที่จะรักษาระบอบ

<sup>221</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “คณะราษฎรกับการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย”. หน้า 33.

<sup>222</sup> ปรีดี พนมยงค์, *คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: หจก.ภาพพิมพ์, 2553). หน้า 44-48.

<sup>223</sup> อ.พิบูลสงคราม. *จอมพล ป. พิบูลสงคราม*. หน้า 145-146 .

<sup>224</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 146 และสุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 32.

<sup>225</sup> วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์. *ปรากฏการณ์ประวัติศาสตร์ในยุครัตนโกสินทร์*. หน้า 145.

<sup>226</sup> ปรีชา หงส์ไกรเลิศ, *พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2524). หน้า 62.

<sup>227</sup> วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์. *ปรากฏการณ์ประวัติศาสตร์ในยุครัตนโกสินทร์*. หน้า 145-146.

<sup>228</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช 2476," (30 ตุลาคม 2476).

<sup>229</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476," (12 พฤศจิกายน 2476).

<sup>230</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติเหรียญพิทักษ์รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476," (9 ธันวาคม 2476).

รัฐธรรมนูญให้คงอยู่ แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นสิ่งสะท้อนปัญหาความขัดแย้งและการใช้อำนาจออกกฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องมือจัดการฝ่ายต่อต้าน อย่างไรก็ตาม แม้หลังรัฐประหารอำนาจของฝ่ายอำนาจใหม่ดูจะ เข้มแข็งขึ้น แต่ความขัดแย้งของสองฝ่ายนี้ยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ หมิ่นพระบรมเดชานุภาพ จากกรณีที่นายถวัติ ฤทธิเดช เลขานุการสมาคมกรรมการธรรมาภิบาลเป็นโจทก์ ยื่นฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อศาลพระราชอาญาขอหาหมิ่นประมาท ซึ่งศาลอาญา ได้ประทับรับฟ้อง นับเป็นเหตุการณ์หมิ่นพระบรมเดชานุภาพอย่างร้ายแรงที่ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลเชื่อว่า รัฐบาลรู้เห็นกับเรื่องนี้ เนื่องจากมิได้ดำเนินการอย่างใดเพื่อปกป้องพระมหากษัตริย์<sup>231</sup> หรือ “กบฏ” ระหว่างวันที่ 11-27 ตุลาคม 2476 นำโดยนายพลเอกพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าบวรเดช อดีตเสนาบดี กระทรวงกลาโหม<sup>232</sup> ซึ่งเป็นความพยายามของฝ่ายอำนาจเก่าที่มีเป้าหมายเพื่อต้องการจัดการทุกอย่าง ที่จะอำนวยความสะดวกให้ประเทศสยามมีพระมหากษัตริย์ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ<sup>233</sup> ในเหตุการณ์ครั้งนี้ รัฐบาลตัดสินใจดำเนินการปราบปราม โดยแต่งตั้งให้ พ.ท.หลวงพิบูลสงครามเป็นผู้บังคับกองผสม มี กำลังทหารจากหน่วยทหารที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครเป็นกำลังหลัก การต่อสู้ใช้ระยะเวลาประมาณ สองสัปดาห์กว่าที่รัฐบาลจะปราบปรามกบฏได้สำเร็จ<sup>234</sup> ความพ่ายแพ้ของฝ่ายกบฏบวรเดช หรือ “คณะกู้บ้านกู้เมือง” ทำให้ฝ่ายรัฐบาลคณะราษฎรมั่นใจมากขึ้น โดยรัฐบาลถือโอกาสนี้ทำการกวาดล้างกำลังฝ่ายนิยมเจ้าอย่างรุนแรง ด้วยการจับกุมและสอบสวนบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือสงสัยว่าจะ เกี่ยวข้องจำนวนมากและทำให้บทบาทของ พ.ท.หลวงพิบูลสงคราม ผู้อำนวยการในการปราบปรามฝ่าย กบฏโดดเด่นขึ้น<sup>235</sup> กระทั่งสามารถก้าวสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจาก พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา และการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กรณีนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นจุดแตกหัก ระหว่างฝ่ายอำนาจเก่ากับคณะราษฎรอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้ ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ การ ที่ทรงมองว่าคณะราษฎรจะรวมอำนาจการปกครองที่เคยเป็นของพระมหากษัตริย์ไว้เสียเอง ไม่ได้ผ่าน ไปยังราษฎรดังที่กล่าวไว้แต่แรก (พระราชบัญญัติของรัชกาลที่ 7 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2477) แม้ รัฐบาลจะได้มีหนังสือโต้ตอบไปหลายฉบับ<sup>236</sup> ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรง สละราชสมบัติในวันที่ 2 มีนาคม 2478 คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ

<sup>231</sup> ศิริพร สุเมธรัตน์, *ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่* (กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์, 2556). หน้า 22-23.

<sup>232</sup> วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, *ปรากฏการณ์ประวัติศาสตร์ในยุครัตนโกสินทร์*. หน้า 146.

<sup>233</sup> สมบูรณ์ ไพรินทร์, *คู่มือ แผนภูมิประวัติศาสตร์การเมือง (ฉบับเพิ่มเติม) บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475-25 ธันวาคม 2515* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคั่นคว่ำ วิจัย ทางสังคมและเทคโนโลยี, ม.ป.ป.). หน้า 52-53.

<sup>234</sup> วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, *ปรากฏการณ์ประวัติศาสตร์ในยุครัตนโกสินทร์*. หน้า 146.

<sup>235</sup> สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 19.

<sup>236</sup> ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, *การเมืองไทย: การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา*. หน้า 114-115.

อัญเชิญพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอานันทมหิดล พระโอรสของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหิดลอดุลยเดช กรมหลวงสงขลานครินทร์ ขึ้นครองราชย์ ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2478<sup>237</sup>

2) ความขัดแย้งภายในฝ่ายอำนาจใหม่ หรือ “คณะราษฎร” แม้คณะราษฎรจะเป็นกลุ่มการเมืองเดียวที่เป็นองค์กรจัดตั้งหลังเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 แต่ไม่มีความเป็นเอกภาพ การก้าวขึ้นมาใช้อำนาจของกลุ่มทหารหนุ่มนำโดยหลวงพิบูลสงคราม ได้นำมาสู่การล้มอำนาจสมาชิกอาวุโสในคณะราษฎรลง ขณะที่กลุ่มพลเรือนในคณะราษฎรไม่ได้พัฒนาตนเองไปสู่พรรคการเมืองที่มีฐานของมวลชนสนับสนุน ส่งผลให้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มนี้จึงค่อยๆ ลดลง ในขณะที่กลุ่มทหารกลับมีอำนาจและอิทธิพลเพิ่มขึ้น<sup>238</sup> ดังนั้น แม้ฝ่ายนิยมเจ้าจะเป็นภัยคุกคามขั้นพื้นฐานของระบอบใหม่ที่แรกเริ่มสถาปนา<sup>239</sup> แต่สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความขัดแย้งภายในหมู่คณะราษฎรด้วยกันเองด้วย ความขัดแย้งภายในฝ่ายอำนาจใหม่อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

(1) ความขัดแย้งภายในคณะราษฎรฝ่ายทหาร ปัญหานี้ปรากฏมานับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทั้งที่ปรากฏเป็นความขัดแย้งใน “โครงการเศรษฐกิจ” โดยเฉพาะระหว่างจอมพล ป.พิบูลสงคราม กับ พ.อ.พระยาทรงสุรเดช<sup>240</sup> ซึ่งทั้งสองฝ่ายนี้ต่างมีความหวาดระแวงว่าอีกฝ่ายจะขัดขวางการแสวงหาอำนาจทางการเมืองของฝ่ายตน<sup>241</sup> และเมื่ออำนาจบริหารอยู่ในมือจอมพล ป.พิบูลสงคราม หลังจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติเลือกจอมพล ป. เป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 16 ธันวาคม 2481<sup>242</sup> นำมาสู่ความพยายามในการรักษาและขยายฐานอำนาจของตนเองมากกว่าการคำนึงถึงการส่งเสริมประชาธิปไตย ดังปรากฏการนำหลักรัฐธรรมนูญ-ชาตินิยม ลัทธิทหารและลัทธิผู้นำมาใช้<sup>243</sup> โดยได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญเป็นอุดมการณ์ของชาติเมื่อปี 2483<sup>244</sup> และนำมาสู่การปลุกระดมแนวคิดชาตินิยม ซึ่งมีส่วนทำให้อำนาจบารมีของจอมพล ป. เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งกรณีการทวงคืนดินแดนที่ถูกฝรั่งเศสยึดไปในสมัยรัชกาลที่ 5 กลับคืนมา และการประกาศสงครามกับประเทศฝรั่งเศส<sup>245</sup> รวมถึงการลงนามในอนุสัญญาสันติภาพระหว่างไทยกับฝรั่งเศส วันที่ 9

<sup>237</sup> วิจิตรวงศ์ ณ ป้อมเพชร. *ปรากฏการณ์ประวัติศาสตร์ในยุครัตนโกสินทร์*. หน้า 146-150.

<sup>238</sup> Chai-Anan Samudavanija, *Thailand: State-Building, Democracy and Globalization* (Bangkok, Thailand: Institute of Public Policy Studies (IPPS), 2002). p. 86.

<sup>239</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 9.

<sup>240</sup> วิวัฒนา โนนโพธิ์เกษ. *ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร*. หน้า 115-121.

<sup>241</sup> จอมพล หนิมพานิช. *พัฒนาการทางการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย*. หน้า 80-81.

<sup>242</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย (พ.ศ.2475-ปัจจุบัน)," [https://www.soc.go.th/bb2\\_main21.htm](https://www.soc.go.th/bb2_main21.htm).

<sup>243</sup> เฉลิมเกียรติ ฝืนวณ, *ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519-2535* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2535). หน้า 36.

<sup>244</sup> ทักษ์ เฉลิมเกียรติ. *การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ*. หน้า 179-180.

<sup>245</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. *การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ*. หน้า 73.

พฤษภาคม 2484 ที่ทำให้ไทยได้รับดินแดน 4 จังหวัดจากอินโดจีนฝรั่งเศส คือ ลานช้าง นครจำปาศักดิ์ พิบูลสงคราม และพระตะบอง<sup>246</sup> แผนนโยบายในการบริหารของจอมพล ป. ส่งผลให้รัฐนิยมทหาร (military statism) เข้าแทนที่รัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism)<sup>247</sup> นอกจากนี้จอมพล ป. ยังได้รวมอำนาจไว้ที่ตนเองแต่เพียงผู้เดียว โดยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควบคู่ไปกับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกลาโหมและตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก<sup>248</sup> และยังได้ทำให้รัฐสภาอ่อนแอ ปัญหานี้เห็นได้จากกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในเดือนกรกฎาคม 2486 เลือกนายทวี บุญยเกตุ และนายควง อภัยวงศ์ เป็นประธานและรองประธานรัฐสภา ตามลำดับ แต่จอมพลป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ไม่ยอมกราบบังคมทูลให้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลทั้งสองตามมติของสภา สภาจึงได้ดำเนินการเลือกบุคคลเพื่อเข้าทำหน้าที่นี้ใหม่อีกครั้งตามความประสงค์ของจอมพล ป.<sup>249</sup> และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาฐานอำนาจของตนเอง ดังที่ปรากฏการแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญปี 2475 ในปี 2483 โดยได้ยึดอายุในการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งและแต่งตั้ง ออกไปอีก 10 ปี<sup>250</sup>

(2) ความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ปัญหาความขัดแย้งนี้โดยรากฐานแล้วส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความลักลั่นขัดแย้งในเป้าหมายและแนวทางของการปฏิวัติโดยเฉพาะระหว่างผู้นำสายทหารและสายพลเรือน กล่าวคือ แม้คณะราษฎรฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนจะมีเป้าหมายเดียวกันในการที่ต้องการเปลี่ยนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งความต้องการที่จะเข้ามามีสิทธิมีเสียงทางการเมือง แต่ในขณะที่คณะราษฎรฝ่ายพลเรือน นำโดยนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์ในแนวทางการดำเนินงานไว้ค่อนข้างชัดดังปรากฏในหลัก 6 ประการของคณะราษฎรซึ่งประกาศไว้เมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ฝ่ายทหารเน้นในเรื่องของปัญหาการปฏิบัติราชการมากกว่า ความแตกต่างในประเด็นนี้เผยให้เห็นจากปัญหาความขัดแย้งในเค้าโครงการเศรษฐกิจ<sup>251</sup> ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างคณะราษฎรฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายอำนาจเก่าด้วยดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น นอกจากนี้ยังปรากฏความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรฝ่ายทหารและพลเรือนจากนโยบายเข้าฝ่าย

<sup>246</sup> สมบูรณ์ ไพรินทร์. *แผนภูมิประวัติศาสตร์การเมือง (ฉบับเพิ่มเติม) บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475-25 ธันวาคม 2515*. หน้า 63-64.

<sup>247</sup> Chai-Anan Samudavanija. *Thailand: State-Building, Democracy and Globalization*. p. 65.

<sup>248</sup> วิณามโนโพโมกซ์. *ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร*. หน้า 121-122.

<sup>249</sup> เสน่ห์ จามริก. *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*. หน้า 136.

<sup>250</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483," (4 ตุลาคม 2483).

<sup>251</sup> เสน่ห์ จามริก. *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*. หน้า 125-126.

ญี่ปุ่นของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2<sup>252</sup> ทั้งจากกรณีที่รัฐบาลได้ลงนามทำสัญญาพันธมิตรกับญี่ปุ่น<sup>253</sup> การประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา<sup>254</sup> ส่งผลให้เกิดการต่อต้านจากภายในกลุ่มคณะราษฎรด้วยตนเอง ก่อให้เกิดความแตกแยกเป็น 2 กลุ่ม คือ “ฝ่ายพลเรือน” ที่มีนายปรีดีและกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมขบวนการเสรีไทยเป็นผู้นำ ร่วมกับฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่มีนายควง อภัยวงศ์เป็นหัวหน้า กับฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงครามและกองทัพบก<sup>255</sup> เมื่อนายปรีดีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์<sup>256</sup> จึงดำเนินการจัดตั้งขบวนการเสรีไทยภายในประเทศอย่างลับๆ และได้ติดต่อกับขบวนการเสรีไทยภายนอกประเทศที่นำโดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกา เพื่อต่อต้านญี่ปุ่นที่เข้ามาตั้งกองทหารอยู่ในประเทศไทย<sup>257</sup> ในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 บรรยากาศทางการเมืองภายในจึงเป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจระหว่างกลุ่มทหารที่สนับสนุนจอมพล ป.พิบูลสงครามกับฝ่ายพลเรือนนำโดยนายปรีดี พนมยงค์<sup>258</sup> และเมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามในครั้งนี้อำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเสื่อมลง และเปิดโอกาสให้กลุ่มการเมืองฝ่ายพลเรือนสามารถเกลี้ยกล่อมให้สภานิติบัญญัติลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่สำคัญของรัฐบาล 2 ฉบับคือ พระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พุทธศักราช 2487 และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมินชวล พุทธศักราช 2487<sup>259</sup> เป็นผลให้จอมพล ป. พิบูลสงครามต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2487<sup>260</sup> จึงเป็นการสิ้นสุดอำนาจของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ยุคแรก และเป็นโอกาสในการเริ่มต้นการปกครองโดยรัฐบาลพลเรือนของคณะราษฎร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>252</sup> สุชิน ดันติกุล, *รัฐประหาร พ.ศ.2490* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2557). หน้า 14.

<sup>253</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศใช้กติกาสัญญาพันธมิตรระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น," (21 ธันวาคม 2484).

<sup>254</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา," (25 มกราคม 2485). และราชกิจจานุเบกษา, "คำแถลงการณ์เกี่ยวกับการประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา," (25 มกราคม 2485).

<sup>255</sup> ทักษิณ เถลิงเกียรติ. *การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ*. หน้า 31.

<sup>256</sup> สภาผู้แทนราษฎรลงมติตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งว่างอยู่ 1 ตำแหน่ง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2484 ใน สุชิน ดันติกุล, *รัฐประหาร พ.ศ.2490*. หน้า 14-15.

<sup>257</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2487 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 2 กรกฎาคม 2487 ใน สุชิน ดันติกุล, *อ้างถึงแล้ว*, หน้า 15.

<sup>258</sup> จุมพล หนิมพานิช. *พัฒนาการทางการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย*. หน้า 80-81.

<sup>259</sup> เสน่ห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*. หน้า 137 และรายงานการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/20 กรกฎาคม 2487 และรายงานการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/22 กรกฎาคม 2487 ใน สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 38.

<sup>260</sup> สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 38.

**3) ความขัดแย้งภายในรัฐบาลพลเรือน** รัฐบาลพลเรือนซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งระหว่างเดือนสิงหาคม 2487-พฤศจิกายน 2490 บางส่วนเป็นกลุ่มเสรีไทยที่มีบทบาทสำคัญทำให้ประเทศไทยผ่านพ้นวิกฤติไม่ต้องตกเป็นประเทศผู้แพ้สงครามในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยในยุคของรัฐบาลนี้ มีปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่สำคัญคือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดเป็นครั้งแรก และความพยายามที่จะยุติการผูกขาดอำนาจของข้าราชการประจำลง<sup>261</sup> แต่การบริหารประเทศของรัฐบาลยุคนี้ประสบกับปัญหาการเคลื่อนไหวต่อต้านทั้งจากกลุ่มอำนาจนิยม และกลุ่มอนุรักษ์นิยม<sup>262</sup> ปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญคือ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มของนายควง อภัยวงศ์<sup>263</sup> สองฝ่ายนี้เคยร่วมมือกันในฐานะเสรีไทยในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง หลังสิ้นสุดสงครามได้ร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้นแทนกลุ่มของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ความขัดแย้งระหว่างสองกลุ่มนี้ได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงในหัวอำนาจทางการเมือง และในที่สุดรัฐบาลพลเรือนฝ่ายของนายปรีดี พนมยงค์ ก็ต้องหมดอำนาจลงจากการรัฐประหารในปี 2490 ซึ่งเกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมและฝ่ายอำนาจนิยม การรัฐประหารครั้งนี้ส่งผลให้กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วง 3 ปีของยุครัฐบาลพลเรือนต้องสิ้นสุดลง และเป็นการฟื้นคืนอำนาจของฝ่ายอนุรักษ์นิยม

## 2.2 ปัญหาด้านสถาบันทางการเมือง

ปัญหาด้านสถาบันทางการเมืองที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลาี้ ได้แก่

**1) การขาดความเห็นพ้องต้องกันรัฐธรรมนูญ** การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเหตุการณ์เดือนมิถุนายน 2475 แม้จะนำมาสู่การสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลานี้ขาดการเห็นพ้องต้องกันในกลุ่มชนชั้นนำผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ อีกทั้งสมาชิกในสถาบันทางการเมืองที่มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญก็มักจะมาจากการแต่งตั้ง ไม่ได้เป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ปัญหาความเห็นพ้องต้องกันรัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลานี้ปรากฏให้เห็นจากหลายเหตุการณ์ เช่น การออกประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎร และให้งดใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตราของพระยามโนปกรนิติธาดา นายกรัฐมนตรี หรือการแก้ไข

<sup>261</sup> จุมพล หนิมพานิช. พัฒนาการทางการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย. หน้า 169.

<sup>262</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500). หน้า 3.

<sup>263</sup> สุจิต บุญบงการ. การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. หน้า 80-85.



รัฐธรรมนูญในปี 2483 เพื่อขยายระยะเวลาการที่จะให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมดจาก 10 ปี เป็น 20 ปีเพื่อรักษาฐานอำนาจทางการเมืองของตนเองในรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม และการยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2489 ของคณะรัฐประหารปี 2490 เป็นต้น

2) ปัญหาการออกแบบสถาบันทางการเมือง การออกแบบสถาบันทางการเมืองที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลานี้ขาดการคำนึงถึงหลักการเชื่อมโยงกับประชาชน ปัญหานี้พบทั้งในส่วน ของการออกแบบรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ในส่วนของรัฐสภาพบว่ายังเน้นที่การคงไว้ซึ่งสมาชิก รัฐสภาที่มาจากแต่งตั้ง ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ปี 2475 ที่กำหนดให้ใช้รูปแบบสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เริ่มจากการมีสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรประเภทแต่งตั้งและให้เปลี่ยนแปลงไปสู่การมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งแบบค่อยเป็นค่อยไป ตามกาลสมัย (มาตรา 10) ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กำหนดให้ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภทคือ ประเภทแต่งตั้งและเลือกตั้งจำนวนเท่ากัน ก่อนจะ เปลี่ยนแปลงไปสู่การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (มาตรา 65) ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งกำหนดให้ใช้ รูปแบบสภาคู่ ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา (ในเวลาต่อมาคือสมาชิกวุฒิสภา) และสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร โดยในกรณีของสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมา จากการจัดตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ได้เพียงหนึ่งปีก็ถูกยกเลิกโดยคณะ รัฐประหารในปี 2490

และในส่วน of คณะรัฐมนตรี พบว่า รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับไม่ได้มุ่งเน้นออกแบบที่มาของ ฝ่ายบริหารให้เชื่อมโยงกับประชาชน กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้ง นอกจากนี้ในช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่าน ทางการเมืองการเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารคำนึงถึงเหตุผลแห่งการประนีประนอมแทนหลักแห่งความ เชื่อมโยงกับประชาชน ดังจะเห็นได้จากการเลือกประธานคณะกรรมการราษฎรเข้าทำหน้าที่เป็น หัวหน้าฝ่ายบริหารชุดแรก ซึ่งที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวันที่ 28 มิถุนายน 2475 มีมติเลือก พระยามโนปกรณนิติธาดาให้ดำรงตำแหน่งนี้<sup>264</sup> โดยสุชาติ ยิ้มประเสริฐ กล่าวถึงกรณีนี้ไว้ว่า การ เลือกพระยามโนปกรณนิติธาดานั้น<sup>265</sup> เนื่องจากฝ่ายคณะราษฎรต้องการสร้างความร่วมมือกับกลุ่ม ขุนนางเก่าที่มีความเชี่ยวชาญและเพื่อประสานรอยรั้วกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>264</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. หน้า 70.

<sup>265</sup> ก่อนหน้าที่คณะราษฎรโดยการเสนอของนายปรีดี พนมยงค์ จะตัดสินใจเสนอชื่อพระยามโนปกรณนิติธาดาให้ดำรงตำแหน่งนั้น มี บุคคลอีกคนที่พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนาเสนอชื่อคือ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าบวรเดช ซึ่งคณะราษฎรหลายคนได้คัดค้านเพราะ เห็นว่าเป็น “พวกเจ้า” ดูใน วิเทศกรณีย์, *ประวัติศาสตร์ชาติไทย* (ธนบุรี: รุ่งวัฒนา, 2512). หน้า 185-190.

เนื่องจากพระยามโนปกรณนิติธาดาเคยเป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และมีคุณหญิงซึ่งเป็นนางสนองพระโอษฐ์พระบรมราชินี จึงเชื่อว่าน่าจะเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการทำหน้าที่นี้<sup>266</sup>

**3) ความล่าช้าในการจัดตั้งพรรคการเมือง** พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่สำคัญที่ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับอำนาจรัฐส่วนบนไว้ด้วยกัน แต่กลับพบว่าการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเกิดขึ้นล่าช้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง โดยในระยะเริ่มต้นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว และรัฐธรรมนูญปี 2475 ไม่ได้บัญญัติให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ จะมีก็แต่การจัดตั้งสมาคมคณะราษฎรที่จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคมอย่างเป็นทางการในวันที่ 25 สิงหาคม 2475 มีพระยानิติศาสตร์ไพศาลย์ (วัน จามรมาน) เป็นนายกสมาคม และได้ขยายฐานมวลชนครอบคลุมไปทุกจังหวัดทั่วประเทศและขยายไปสู่ระดับอำเภอ มีข้าราชการและพ่อค้าคหบดีในจังหวัดเข้าเป็นสมาชิกเป็นจำนวนมาก โดยพบว่าในเดือนกุมภาพันธ์ 2476 มีสมาชิกจำนวนนับแสนคน<sup>267</sup> ต่อมาฝ่ายอำนาจเก่าได้พยายามที่จะจัดตั้งกลุ่มการเมืองในลักษณะพรรคการเมืองขึ้นมาแข่งขัน ที่เรียกว่า “คณะชาติ” มีพระยาโทณวนิกมนตรี นาวาเอกพระยาศราภัยพิพัฒน์ นายหลุย ศิริวัตร และหลวงวิจิตรวาทการ กับเจ้านายเชื้อพระวงศ์บางพระองค์ เป็นแกนนำ แต่ได้ถูกระงับไว้โดยพระยามโนปกรณนิติธาดา ทั้งนี้ หลวงวิจิตรวาทการได้กล่าวถึงกรณีนี้ว่า “...เมื่อข้าพเจ้าได้ยื่นคำขอตตั้งคณะชาติไปแล้ว พระยามโนฯ เรียกข้าพเจ้าไปบอกว่า เลิกคณะชาติเสียเถอะแล้วจะล้มคณะราษฎรให้...”<sup>268</sup> คำกล่าวนี้สอดคล้องกับการออกคำสั่งสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ห้ามข้าราชการทุกแผนกเข้าเป็นสมาชิกหรือเกี่ยวข้องกับสมาคมการเมือง เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2476 ของรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา โดยให้เหตุผลว่า “คณะรัฐบาลพร้อมด้วยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ไม่ประสงค์จะให้มีความเคลื่อนไหวเกิดขึ้นในสยาม ประมาณก็ในช่วงระยะเวลา 10 ปีนี้”<sup>269</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อถูกตำหนิและถูกซักถามจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจึงได้ถอนคำสั่งนี้ออกไป และแม้ว่าสมาคมคณะราษฎรจะได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สโมสรคณะราษฎร”<sup>270</sup> เพื่อให้ไม่ให้เป็นที่คลางแคลงใจแก่ฝ่ายอำนาจเก่า แต่ก็ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของความขัดแย้ง ทั้งนี้ การให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพิ่งมาปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี 2489 หลังเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถึง 14 ปี อีกทั้งพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกเพิ่งมีการประกาศใช้

<sup>266</sup> สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 28-29.

<sup>267</sup> ประชาชาติ 23 กุมภาพันธ์ 2475 (ปฏิทินเก่า) ใน สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 31.

<sup>268</sup> ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, *การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน*. หน้า 167, 169.

<sup>269</sup> ประชาชาติ 23 กุมภาพันธ์ 2475 (ปฏิทินเก่า), ใน สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 31.

<sup>270</sup> อ.พิบูลสงคราม, *จอมพล ป. พิบูลสงคราม*. หน้า 150-151.

ในวันที่ 28 กันยายน 2498 หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถึง 23 ปี และเกิดขึ้นภายใต้อำนาจการปกครองของคณะรัฐประหารที่นำโดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยมุ่งหวังที่จะอาศัยพรรคการเมืองเพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมือง อีกทั้งพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมักเป็นการรวมตัวของนักการเมืองกลุ่มเล็กๆ ในสภาเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมือง โดยมีพื้นฐานของการมีสายสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดหรือเป็น “พรรคพวก” กระทั่งนำมาสู่การแบ่งฝ่ายจนเกิดการมี “ศัตรูร่วม” คนเดียวหรือกลุ่มเดียวกัน และนำมาสู่ความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงต่อกัน<sup>271</sup> เช่นกรณีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองในวันที่ 5 สิงหาคม 2489 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมเพื่อให้ครบตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 อีกจำนวน 82 คน แม้จะนำมาซึ่งการแข่งขันทางการเมืองเพื่อให้ชนะการเลือกตั้งระหว่างพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก โดยมีพรรคประชาธิปัตย์ฝ่ายหนึ่ง และพรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคอิสระอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ปรากฏว่ายุคเริ่มต้นของการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองในครั้งนี้นักกลับปรากฏการใส่ร้ายป้ายสีมากที่สุดครั้งหนึ่ง<sup>272</sup> และนำมาสู่ความขัดแย้งภายในรัฐบาลพลเรือนที่เข้าสู่อำนาจในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

**4) ความล่าช้าในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชน** แม้รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในช่วงระยะเวลานี้จะยืนยันถึงหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของ/มาจากประชาชน<sup>273</sup> แต่การให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ประชาชนมีความล่าช้า มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเลือกตั้งของประชาชนไว้บางส่วนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นการเลือกตั้งที่ไม่เสรี ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้นำทางการเมือง จะเห็นได้จากการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้ง ดังปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวปี 2475 และรัฐธรรมนูญปี 2475 หรือให้มีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2489 ซึ่งในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้เลือกผ่านองค์การเลือกตั้งสมาชิกพัฒนา โดยสมาชิกขององค์การนี้คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งครึ่งหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง อีกครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2483 และการกำหนดกรอบระยะเวลาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงจากประชาชนไว้ถึง 10 ปี และบัญญัติใหม่ให้ขยายระยะเวลาการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>271</sup> เสนีย์ คำสุข, "ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2512-2534." หน้า 198-205.

<sup>272</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 52.

<sup>273</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดไว้ว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” (มาตรา 1) รัฐธรรมนูญปี 2475 กำหนดไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม...” (มาตรา 2) และรัฐธรรมนูญปี 2489 กำหนดไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวไทย...” (มาตรา 2) และรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ทั้งรัฐธรรมนูญปี 2517, 2540 และ 2550 กำหนดไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย...” (ปรากฏในมาตรา 3)

ประเภทที่สองซึ่งจากเดิมรัฐธรรมนูญปี 2475 กำหนดไว้ 10 ปี เปลี่ยนเป็น 20 ปี<sup>274</sup> กรณีนี้สะท้อนให้เห็นว่าผู้นำไทยในช่วงเวลานั้นยังคงเห็นว่าประชาชนไม่พร้อมที่จะมีสิทธิในการเลือกตั้งอย่างแท้จริง<sup>275</sup>

ในประเด็นนี้ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ ได้อธิบายไว้ว่า ความสำเร็จในการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคมนั้น ถือเป็นความสำเร็จ “เจตนารมณ์ร่วมและรอมชอมระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กับฝ่ายคณะราษฎร” ที่กล่าวว่าเป็น “เจตนารมณ์ร่วม” นั้นหมายถึงการที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในกระบวนการเปลี่ยนระบบการปกครองนี้ว่าควรดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน เห็นได้จากบทเฉพาะกาลที่แบ่งการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 3 สมัย<sup>276</sup>

และยังพบด้วยว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งถูกจัดขึ้น 4 ครั้ง นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2476-2490 อยู่ในอัตราที่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง กรณีนี้ไม่เพียงแต่สะท้อนปัญหาความสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเท่านั้น แต่ยังแสดงถึงปัญหาการพัฒนาให้การเลือกตั้งกลายเป็นกติกาทางการเมืองที่ชอบธรรมในการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งทั่วไปปี 2476 มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 41.45 หรือการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2481 ที่มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพียงร้อยละ 35.03 เป็นต้น<sup>277</sup>

### 3. การขับเคลื่อน/ต่อสู้ของพลังอนุรักษ์นิยม

เหตุการณ์วันที่ 24 มิถุนายน 2475 นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยการเปลี่ยนผ่านจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยได้สถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญขึ้นใช้ และให้มีสถาบันทางการเมือง 4 สถาบันเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านอำนาจ ได้แก่ สถาบันกษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล โดยกำหนดให้การดำเนินนโยบายการบริหารจะต้องเป็นไปโดยคณะกรรมการราษฎรหรือในเวลาต่อมาคือคณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร และให้พระมหากษัตริย์จะต้องดำรงอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ทำให้บทบาททางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ลดลงไปเป็นอันมาก ในช่วงเริ่มต้นมีความพยายามจะประนีประนอมระหว่างฝ่ายอำนาจเก่าในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และฝ่ายอำนาจใหม่ นำโดยคณะราษฎร โดยเฉพาะการร่วมมือกันในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และได้นำมาซึ่งความชัดเจนในการกำหนดสถานะของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทางการเมืองการปกครองมากกว่าที่ปรากฏในฉบับชั่วคราว โดย

<sup>274</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483."

<sup>275</sup> เสน่ห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*. หน้า 109.

<sup>276</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, *แปดทศวรรษสยามปฏิวัติ: ความคิดว่าด้วยระบบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน*. หน้า 26.

<sup>277</sup> เขาวณะ ไตรมาศ. *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*. หน้า 138.

กำหนดให้ทรงดำรงฐานะเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ให้ทรงอยู่เหนือการเมือง และได้เปลี่ยนจากคำว่า “กษัตริย์” มาเป็น “พระมหากษัตริย์” แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงกีดกันฝ่ายอนุรักษนิยมออกจากการเมือง โดยกำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปอยู่เหนือการเมืองหรือห้ามยุ่งเกี่ยวกับการเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม เพียงระยะเวลาไม่นาน ฝ่ายอนุรักษนิยมเริ่มก่อตัวขึ้นจากกลุ่มการเมืองที่เรียกตนเองว่า “คณะเจ้า” หรือ “คณะรอยัลลิสต์” เป้าหมายสำคัญคือการต่อต้านหลักการของคณะราษฎร โดยมีทัศนะว่าพระมหากษัตริย์ย่อมทรงฐานะสูงสุดเสมอไม่อาจที่จะอยู่ใต้อะไรได้<sup>278</sup> กลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มอนุรักษนิยมกลุ่มแรกๆ ที่ปรากฏขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 24 มิถุนายน 2475 โดยบุคคลเหล่านี้เห็นว่า การก่อการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง 2475 คือการก่อการกบฏและหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ<sup>279</sup> แต่การจัดตั้งคณะชาติได้ถูกระงับไปโดยพระยามโนปกรณนิติธาดาโดยมุ่งหมายที่จะไม่ให้เกิดกลุ่มการเมืองขึ้นใหม่และเพื่อจะได้นำไปสู่การจัดการล้มเลิกคณะราษฎร<sup>280</sup> ต่อมาปรากฏความขัดแย้งในโครงการเศรษฐกิจที่ร่างโดยนายปรีดี พนมยงค์ แกนนำคนสำคัญของคณะราษฎรฝ่ายพลเรือน ความขัดแย้งนี้กลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่ามาสู่การออกประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและให้งดใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตราของรัฐบาลที่นำโดยพระยามโนปกรณนิติธาดาในวันที่ 1 เมษายน 2476 แต่กรณีนี้ก็ถูกโต้กลับด้วยการรัฐประหารในวันที่ 20 มิถุนายน 2476 นำโดย พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา ผู้นำคณะราษฎร ทำให้บทบาททางการเมืองของฝ่ายอนุรักษนิยมต้องลดลงอีกครั้ง และได้นำมาสู่ความพยายามที่จะฟื้นคืนอำนาจครั้งสำคัญของพลังฝ่ายอนุรักษนิยมใหม่อีกครั้งจากเหตุการณ์การกบฏ ระหว่างวันที่ 11-27 ตุลาคม 2476 นำโดยนายพลเอกพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าบวรเดช แต่ไม่ประสบความสำเร็จ กรณีนี้ยิ่งทำให้สถานะและบทบาทของฝ่ายอนุรักษนิยมลดลงมากยิ่งขึ้น<sup>281</sup> กระทั่งเหตุการณ์การสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจทางการเมืองในช่วงเวลานั้นตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายคณะราษฎรภายใต้การบริหารของรัฐบาลพ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา และต่อเนื่องมาจนถึงรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม

หลังสงครามโลกครั้งที่สองที่มีกลุ่มนักโทษนักการเมืองได้รับอภัยโทษ และกลุ่มเจ้านายเชื้อพระวงศ์จำนวนมากเดินทางกลับประเทศ พลังทางการเมืองของฝ่ายอนุรักษนิยมจึงค่อยๆ ฟื้นตัวใหม่อีกครั้ง การผ่อนปรนให้การเมืองเป็นแบบประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นในยุครัฐบาลพลเรือนได้เอื้อให้พลัง

<sup>278</sup> สุทธชัย ยัมประเสริฐ, ฐานะทางประวัติศาสตร์ของการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549, ใน ธนาพล อิวสกุล และคณะ (บรรณาธิการ), รัฐประหาร 19 กันยายน รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2550). หน้า 216.

<sup>279</sup> ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบบพหุอนุรักษนิยมแบบเผด็จการ, หน้า 31.

<sup>280</sup> ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน, หน้า 167, 169.

<sup>281</sup> ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, การเมืองระบบพหุอนุรักษนิยมแบบเผด็จการ, หน้า 31.

ฝ่ายนี้เติบโตขึ้น<sup>282</sup> การเกิดขึ้นของ “ฝ่ายอนุรักษ์นิยมเจ้า” ในครั้งนี้มีนายควง อภัยวงศ์เป็นหัวหน้า ซึ่งได้เข้ามามีบทบาทร่วมกับกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ ในขบวนการเสรีไทย ในช่วงที่การเมืองเปิดหลังรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ฝ่ายแพ้มติในสภาและต้องลาออกจากตำแหน่ง เปิดทางให้คณะราษฎรฝ่ายพลเรือนเข้าสู่อำนาจหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง บทบาทของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมในฐานะพรรคการเมืองในรัฐสภาจึงปรากฏขึ้น ดังเช่นกรณีพรรคประชาธิปัตย์ที่ถือเป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่สำคัญซึ่งมีบทบาทในฐานะฝ่ายค้านในสภาในช่วงเวลานั้น และเข้ามามีบทบาทในฐานะรัฐบาลหลังการรัฐประหารในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ที่ถือกันว่าเป็นการสิ้นสุดความพยายามที่จะสถาปนาประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของคณะราษฎร<sup>283</sup> และเป็นการฟื้นคืนอำนาจของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยม<sup>284</sup> ที่ถูกลดอำนาจและบทบาทลงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475<sup>285</sup> และยังสามารถเข้ามามีอิทธิพลเหนือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมทั้งที่มาของรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมือง เช่น ที่มาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่มาจากกลุ่มขุนนางและตัวแทนพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ เป็นประธาน และในส่วนของกรอกแบบสถาบันทางการเมืองพบว่าบัญญัติในหลายมาตราของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่ากับเป็นชัยชนะของฝ่ายอนุรักษ์นิยม เช่น การกำหนดให้มี 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (มาตรา 73) โดยให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 82) และให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 74) บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งคณะองคมนตรีที่มีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ (มาตรา 13) และให้อำนาจกรณีฉุกเฉินแก่พระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติได้ (มาตรา 150) และที่สำคัญคือการบัญญัติให้ “กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์” (มาตรา 59)<sup>286</sup> เป็นต้น ซึ่งก็เท่ากับว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ก่อเกิด “ระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” แต่อยู่ได้เพียงระยะสั้นๆ ก็ต้องยุติไปหลัง

<sup>282</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 223.

<sup>283</sup> สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์. “พรรคการเมืองไทย”. หน้า 209.

<sup>284</sup> “อนุรักษ์นิยม” (conservative) ในฐานะแนวคิดจะหมายถึงแนวคิดที่เน้นการดำรงไว้ซึ่งสิ่งที่มีอยู่ สิ่งที่ได้รับตกทอดมา โดยรวมแนวคิดนี้มีลักษณะเด่นคือ ชอบสภาวะดั้งเดิม (status quo) ไม่ทำอะไรให้กระทบกับสิ่งที่มีอยู่แล้ว ไม่นิยมการเปลี่ยนแปลง หรือถ้าจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงก็ต้องแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ค่อยยอมรับนวัตกรรมใหม่ๆ แบบพลิกฝ่ามือ ให้ความสำคัญกับประสบการณ์ของบุคคล และมองว่าความเสมอภาคอาจจะเป็นอันตรายต่อเสรีภาพ หากมนุษย์ใช้เสรีภาพนั้นเพื่อประโยชน์ต่อตนเอง โดยจำกัดเสรีภาพบุคคลอื่น ดูใน “อนุรักษ์นิยม และอนุรักษ์นิยมใหม่” ใน สิทธิพรหม นกสวน สวัสดิ์ และคณะ. *คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่*. หน้า 69-71.

<sup>285</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ.2491-2500)*. หน้า 47.

<sup>286</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 69-70.

รัฐประหาร 2494<sup>287</sup> ส่งผลให้รัฐธรรมนูญปี 2492 ถูกยกเลิกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ทำให้บทบาทของฝ่ายอนุรักษ์นิยมลดลงไปด้วย แต่ก็สามารถฟื้นคืนอีกครั้งหลังรัฐประหารในปี 2500 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐบาลชุดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้อาศัยพลังอนุรักษ์นิยมในการสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจและรักษาอำนาจของตนเอง นโยบายที่สำคัญของรัฐบาล เช่น การรื้อฟื้นพระราชพิธีดั้งเดิมขึ้นมาใหม่ และการสนับสนุนให้พระราชวงศ์เข้าร่วมในกิจกรรมด้านทหาร เป็นต้น<sup>288</sup> และในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองนั้น “ระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” ได้รับการเสริมสร้างให้มีพลังสูงและมีบทบาททางการเมืองอย่างมากตั้งแต่ทศวรรษ 2520<sup>289</sup> จึงอาจจะสรุปได้ว่า กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในครั้งนี้ จะได้เห็นความพยายามในการกลับฟื้นคืนอำนาจของพลังอนุรักษ์นิยมเป็นระยะๆ แม้จะไม่มีอำนาจที่กล้าแข็งพอที่จะฟื้นคือระบอบเก่าได้ แต่ก็ได้ปรับตัวภายใต้บริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด และสามารถอยู่รอดมาโดยลำดับ

#### ตารางที่ 4 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยปี 2475-2490

24 มิถุนายน 2475	<< การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นำโดยคณะราษฎร
27 มิถุนายน 2475	<< สถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ โดยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ร่างโดยนายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม) เป็นฉบับที่ยืนยันเจตนารมณ์ของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง
10 ธันวาคม 2475	<< ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ใช้ระยะเวลาในการร่างประมาณ 5 เดือน
1 เมษายน 2476	<< รัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดาออกประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและให้งดใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตรา
20 มิถุนายน 2476	<< รัฐประหาร นำโดยนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เพื่อเปิดสภาผู้แทนราษฎรและประกาศให้ใช้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

<sup>287</sup> เกษียร เตชะพีระ, "ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข," *ฟ้าเดียวกัน* 9, ฉบับที่ 1 (2554), หน้า 96-100.

<sup>288</sup> ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, *การเมืองระบบพอลิอูปลัสม์แบบเผด็จการ*, หน้า 352-374.

<sup>289</sup> สายชล สัตยานุรักษ์, *ประวัติศาสตร์รัฐไทยและสังคมไทย* (เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558), หน้า 261.

ตารางที่ 4 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยปี 2475-2490(ต่อ)

15 พฤศจิกายน 2476	<< การจัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก หลังเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 1 ปี แต่เป็นเพียงการเลือกตั้งทางอ้อมโดยใช้วิธีการรวมเขต เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรตามรูปแบบสภาเดียวที่กำหนดให้มีสมาชิก 2 ประเภทคือเลือกตั้งและแต่งตั้ง << ต่อมาจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นอีก 3 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้งปี 2480 ปี 2481 และปี 2489 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรง ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตๆ ละคน เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทเลือกตั้ง
11-27 ตุลาคม 2476	<< กบฏ นำโดยนายพลเอกพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าบวรเดช อดีตเสนาบดีกระทรวงกลาโหม
2 มีนาคม 2478	<< พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบอัญเชิญพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอานันทมหิดล พระโอรสของสมเด็จพระเจ้าฟ้ามหิตลอดุลยเดช กรมหลวงสงขลานครินทร์ ขึ้นครองราชย์ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2478
10 พฤษภาคม 2489	<< ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกประกาศใช้ในปี 2498 หลังเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 23 ปี
9 มิถุนายน 2489	<< พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล (รัชกาลที่ 8) ทรงเสด็จสวรรคต
รัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490	<< ออกจากกระบวนการเปลี่ยนผ่าน << สิ้นสุดความพยายามที่จะสถาปนาประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของคณะราษฎรเมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475

ที่มา: สร้างขึ้นโดยผู้เขียน



## บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 24 มิถุนายน 2475 ไม่ว่าจะถูกมองจากกลุ่มอนุรักษ์นิยมว่าเป็นการ “ชิงสุกก่อนห่าม” ถูกมองจากฝ่ายซ้ายว่าเป็นการ “ปฏิวัติที่ไม่สมบูรณ์” ถูกมองว่าเป็นการกระทำของกลุ่มข้าราชการที่ต้องการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย<sup>290</sup> หรือมองว่าเป็นพวกกบฏ ก่อการยึดอำนาจเพราะผลประโยชน์ส่วนตัว อยากเป็นใหญ่ ฯลฯ<sup>291</sup> แต่เหตุการณ์นี้ถือเป็นความพยายามที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกในการเมืองไทย<sup>292</sup> และได้นำมาสู่การสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญและการจัดรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งนี้ประสบกับปัญหาหลายประการทั้งปัญหาภายนอกประเทศและปัญหาจากภายในประเทศ โดยเฉพาะความขัดแย้งภายในหมู่ชนชั้นนำระหว่างฝ่ายอำนาจเก่าและคณะราษฎรที่เกิดขึ้นหลังผ่านช่วงแห่งการประนีประนอมมาได้เพียงไม่นาน และเป็นความขัดแย้งภายในฝ่ายคณะราษฎรด้วยตนเองด้วย ปัญหาความขัดแย้งภายในหมู่ชนชั้นนำนี้มีทั้งปัญหาที่เกิดจากความคิดเห็นที่ไม่ลงรอยกันเกี่ยวกับแนวทางการบริหาร และการแย่งชิงอำนาจของแกนนำกลุ่มต่างๆ ความขัดแย้งเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดการกบฏและการรัฐประหารหลายครั้ง ที่สะท้อนถึงการไม่เคารพกติกาทางการเมืองของชนชั้นนำทางการเมือง อีกทั้งยังส่งผลต่อการร่างรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมือง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญที่สะท้อนถึงการขาดการยอมรับร่วมกันในหลักการแห่งรัฐธรรมนูญของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ทำให้รัฐธรรมนูญกลายเป็นเพียงเครื่องมือในการรักษาอำนาจของชนชั้นนำทางการเมือง นอกจากนี้กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลายังเผชิญกับภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลโดยการนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในขณะที่ได้นำประเทศไทยเข้าสู่สงครามโลกครั้งนี้โดยประกาศตัวเข้าข้างฝ่ายญี่ปุ่น<sup>293</sup> และประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา<sup>294</sup> นำมาสู่ความขัดแย้งภายในกลุ่มคณะราษฎรด้วยตนเอง จนก่อให้เกิดความแตกแยกเป็น 2 กลุ่ม ระหว่าง “ฝ่ายพลเรือน” ที่มีนายปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมขบวนการเสรีไทยเป็นผู้นำ ร่วมกับ

<sup>290</sup> ศราวุฒิ วิสาพรม, "80 ปี การปฏิวัติสยาม 2475: ย้อนพินิจพหุแดนความรู้การปฏิวัติสยาม 2475 (อีกครั้ง)," *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 11, ฉบับที่ 1 (2556).

<sup>291</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*, หน้า 2.

<sup>292</sup> ในงานการศึกษาบางส่วนอธิบายว่า เป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy) ใน วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, *ปรากฏการณ์ประวัติศาสตร์ในยุครัตนโกสินทร์*, หน้า 135.

<sup>293</sup> “ประกาศใช้กติกาสัญญาพันธมิตรระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 58, วันที่ 21 ธันวาคม 2484, หน้า 1824-1828.

<sup>294</sup> “ประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 59 ตอนที่ 5, วันที่ 25 มกราคม 2485, หน้า 244-246 และ “คำแถลงการณ์ เกี่ยวกับการประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา,” *ราชกิจจานุเบกษา*, ตอนที่ 5 เล่ม 59, วันที่ 25 มกราคม 2485, หน้า 247-251.

ฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่มีนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้า กับฝ่ายจอมพล ป.พิบูลสงคราม และกองทัพบก<sup>295</sup> และเมื่อญี่ปุ่นแพ้สงคราม ฝ่ายพลเรือนได้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทนที่ฝ่ายของจอมพล ป.พิบูลสงคราม<sup>296</sup> แต่รัฐบาลพลเรือนในขณะนั้นต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจยุคหลังสงคราม อีกทั้งข่าวการทุจริตคอร์รัปชัน และที่สำคัญคือการเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 8 และเนื่องจากรัฐบาลไม่อาจคลี่คลายกรณีนี้ได้ ยิ่งทำให้รัฐบาลพลเรือนขาดความชอบธรรมในการอยู่ในอำนาจมากขึ้น ประกอบกับการเคลื่อนไหวต่อต้านทั้งจากกลุ่มอำนาจนิยม และกลุ่มอนุรักษ์นิยม และได้นำมาสู่การรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 ส่งผลให้กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกของไทยต้องสิ้นสุดลง การรัฐประหารครั้งนี้นำมาสู่การฟื้นคืนอำนาจอีกครั้งของพลังอนุรักษ์นิยม หลังจากที่ได้ถูกลดบทบาทลงนับจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม หลังรัฐประหารปี 2494 อำนาจทางการเมืองได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้นำในระบบราชการ โดยเฉพาะกองทัพ จากจอมพล ป.พิบูลสงคราม มาสู่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร โดยลำดับ กระทั่งนำมาสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยอีกครั้ง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>295</sup> ทักษิณ เตียรณ, การเมืองระบบพหุอนุอุปถัมภ์แบบเผด็จการ. หน้า 31.

<sup>296</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. หน้า 137.

## บทที่ 4

### ประชาธิปไตยของพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย

#### เกริ่นนำ

ระหว่างปี 2516-2535 ปรากฏกลุ่มพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตยออกมาเคลื่อนไหวถึง 2 ครั้ง คือเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ทั้งสองเหตุการณ์นี้ดูเหมือนว่าจะเป็นชัยชนะของพลังประชาธิปไตย และนำมาซึ่งความหวังที่ว่าไทยจะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้สำเร็จ แต่ความพยายามทั้งสองครั้งนี้ไม่บรรลุผล และต้องออกจากกระบวนการนี้อันเนื่องมาจากการรัฐประหาร การทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2516-2519 ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดในบทนี้ ประสบกับปัญหาความขัดแย้งและการแบ่งขั้วอุดมการณ์ของยุคสงครามเย็นระหว่างฝ่ายโลกเสรีและฝ่ายคอมมิวนิสต์ ขณะที่ภายในประเทศประสบกับปัญหาความขัดแย้งและการแบ่งขั้วอุดมการณ์ “ซ้าย” และ “ขวา” และนำมาสู่ความกลัวภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ของฝ่ายขวาไทยหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในประเทศอินโดจีนที่พรรคคอมมิวนิสต์ได้ก้าวขึ้นสู่อำนาจ กระทั่งนำมาสู่เหตุการณ์ความรุนแรงในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และการรัฐประหารในวันเดียวกันนั้น ในบทนี้มีเป้าหมายเพื่ออธิบายกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่ได้เริ่มต้นขึ้นโดยกลุ่มพลังเคลื่อนไหวในสังคม โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วนคือ 1. ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 14 ตุลาคม 2516 2. รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองหลัง 14 ตุลาคม 2516 3. การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลหลัง 14 ตุลาคม 2516 4. การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย 6 ตุลาคม 2519 และ 5. การฟื้นคืนของพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535

#### ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 14 ตุลาคม 2516

การเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งที่สองของไทยหรือ “คลื่นประชาธิปไตยลูกที่ 2”<sup>297</sup> จากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และได้รับการสืบทอดต่อมาโดยจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร มาสู่การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกที่มีพลังเคลื่อนไหวทางสังคมนอกกระบบราชการจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมในการล้ม

<sup>297</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *Democracy 3.5* เมื่อลมประชาธิปไตยพัดหวาน. หน้า 44.

เผด็จการ และไม่ใช่การรัฐประหารแย่งอำนาจเช่นที่เคยเกิดขึ้นในการเมืองไทยบ่อยครั้งในหลายทศวรรษที่ผ่านมา<sup>298</sup>

ความเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเริ่มต้นจากการเรียกร้องรัฐธรรมนูญของ “กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ” ที่ประกอบด้วยบุคคลหลากหลายอาชีพ เช่น นักการเมือง นักเขียน นักหนังสือพิมพ์ อาจารย์มหาวิทยาลัย และนิสิตนักศึกษา มีนายธีรยุทธ บุญมี เป็นแกนนำ<sup>299</sup> การเคลื่อนไหวของกลุ่มนี้เริ่มจากการหาพรรคพวกและบุคคลมาร่วมกลุ่ม โดยกำหนดให้แต่ละคนไปพูดคุยกับคนอื่นๆ และเมื่อกลุ่มได้มีมติกำหนดการเคลื่อนไหวโดยเริ่มจากรายชื่อของบุคคลวงต่างๆ มาร่วมเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และออกคำประกาศเชิญชวนร่วมเรียกร้องรัฐธรรมนูญ พร้อมกับได้ประกาศรายชื่อบุคคลที่ร่วมลงชื่อในข้อเรียกร้องนี้ ต่อมาหลังจากที่กลุ่มนี้ได้ทำกิจกรรมแจกใบปลิว ซึ่งมีผู้เข้าร่วมกิจกรรมนี้ประมาณ 20 คน โดยได้รวมตัวกันที่อนุสาวรีย์ทหารอาสา แล้วเดินขบวนแจกใบปลิว โดยเริ่มจากตลาดนัดสนามหลวง บางลำพู สยามสแควร์ และประตูน้ำ สมาชิกกลุ่ม 11 คนได้ถูกจับกุมที่ประตูน้ำ<sup>300</sup> และมีผู้นำกลุ่มบางส่วนหนีรอดการจับกุมไปได้ คือ ประสาร มฤคพิทักษ์ และธเนศ อาภรณ์สุวรรณ ต่อมามีการจับกุมเพิ่มอีก 2 คน รวมผู้ที่ถูกจับกุมจากเหตุการณ์นี้ 13 คน แม้การจับกุมกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญจะมีบางส่วนได้คาดคะเนถึงสถานการณ์นี้ไว้ก่อนการออกมาเคลื่อนไหว แต่ไม่ได้คาดคิดว่าเหตุการณ์นี้จะกลายเป็นจุดเริ่มต้นที่นำมาสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516<sup>301</sup> การกระทำนี้ของรัฐบาลกลายเป็นชนวนเหตุให้เกิดการเคลื่อนไหวต่อต้านจากนิสิต



<sup>298</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, “คำนำ”, ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ), *จาก 14 ถึง 6 ตุลา*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2551). หน้า (8).

<sup>299</sup> ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย, *ขบวนการประชาชนตุลาคม 2516* (กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2517). หน้า 51-52.

<sup>300</sup> ผู้ถูกจับกุมชุดแรก 11 คน ได้แก่ 1.ธีรยุทธ บุญมี ผู้ประสานงานกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ 2.ชัยวัฒน์ สุรวิชัย อดีตอุปนายกสโมสรนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 3.ธัญญา ชุนชฎาธาร นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 4.ปรีดี บุญซื่อ นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 5.บัณฑิต เสงนิลรัตน์ นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 6. บุญส่ง ชเลธร นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง 7.วิสา คัญทัพ นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง 8.มนตรี จึงศิริอารักษ์ นักเรียนแต่ทำงานเป็นนักข่าวประจำกองบรรณาธิการวารสาร “ชาวบ้าน” 9.นพพร สุวรรณพานิช อาจารย์พิเศษของหลายมหาวิทยาลัย 10.ทวี หมั่นนิกร อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ และ 11.ประพันธ์ศักดิ์ กมลเพชร นักการเมือง อดีตอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต่อมาผู้ถูกจับเพิ่มอีก 2 คนคือ ก้องเกียรติ คงคา นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง และไชแสง สุกใส อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครพนม คูโน จรัส ดิษฐา อภิชัย, *ก่อนจะถึง 14 ตุลา: บันทึกความทรงจำเกี่ยวกับพัฒนาการและบทบาทของขบวนการนักศึกษายุคก่อนอม-ประกาศ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เมฆขาว, 2546). หน้า 171-177.

<sup>301</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 164-173.

นักศึกษาและประชาชนจำนวนมาก<sup>302</sup> โดยรัฐบาลมองการเรียกร้องรัฐธรรมนูญว่าเป็นการบ่อนทำลายชาติ นำมาสู่การใช้กำลังอาวุธเข้าปราบปรามกลุ่มผู้เรียกร้อง<sup>303</sup>

แม้การเรียกร้องรัฐธรรมนูญจะกลายเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยอีกครั้งดังที่เคยเกิดขึ้นในเหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 แต่มีความแตกต่างที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการทหารมาสู่ระบอบประชาธิปไตยและเป็นการเปลี่ยนผ่านที่ขับเคลื่อนโดยกลุ่มพลังมวลชน อันประกอบไปด้วย กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มกรรมกร และกลุ่มชาวนา<sup>304</sup> นำโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ซึ่งก่อตั้งขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2513 โดยเกิดขึ้นจากแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรกลางของนักศึกษา ที่ในเวลานั้นมีการจัดตั้งกลุ่มนิสิตนักศึกษาขึ้นหลากหลายกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมืองและเป็นปากเป็นเสียงเรียกร้องความเป็นธรรมแทนประชาชน และเป็นช่วงจังหวะเวลาเดียวกับที่พื้นที่ทางการเมืองได้เปิดกว้างขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2511 ที่ใช้เวลาร่างนานถึง 10 ปี พลังเคลื่อนไหวที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มนิสิตนักศึกษาในช่วงระยะเวลานี้สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนมหาวิทยาลัยและการขยายตัวเพิ่มขึ้นของตลาดวิชาในสาขาต่างๆ จากที่ในปี 2475 เคยมีเพียงจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มาในปี 2515 มีถึง 10 มหาวิทยาลัย มีนักศึกษาร่วมกันถึง 86,031 คน มีคนจบปริญญาตรีนับแสนคนทั่วประเทศ ประกอบกับการคมนาคมสื่อสารสะดวกขึ้น สื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เข้าถึงประชาชนทั่วประเทศมากขึ้น<sup>305</sup> และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงในเดือนมีนาคม 2514 เพื่อให้เป็นตลาดวิชา รับนักศึกษาได้โดยทั่วไป<sup>306</sup> ทำให้โอกาสทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันการศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้ด้านวิชาชีพสาขาต่างๆ อีกหลายแห่ง เช่น การจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ในเดือนเมษายน 2514 โดยรวมวิทยาลัยเทคนิคพระนครเหนือ วิทยาลัยโทรคมนาคม และวิทยาลัยเทคนิคธนบุรีเข้าด้วยกัน เพื่อผลิตครูอาชีวศึกษาระดับปริญญา และให้การศึกษาทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ทั้งระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา<sup>307</sup> เป็นต้น

ความเคลื่อนไหวของกลุ่มนิสิตนักศึกษาในช่วงระยะเวลานี้มีทั้งกิจกรรมการจัดสัมมนา การอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลเผด็จการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คอร์รัปชัน การจัดกลุ่มเพื่อเข้า

<sup>302</sup> สุระชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 125-126.

<sup>303</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, *การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย*. หน้า 71.

<sup>304</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่อุบัติการณ์และอนาคต*.

<sup>305</sup> ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์, *การเมืองไทย: การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา*. หน้า 152.

<sup>306</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง," (2 มีนาคม 2514).

<sup>307</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า," (23 เมษายน 2514).

สังเกตการณ์เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลกรุงเทพฯ-ธนบุรี และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 กุมภาพันธ์ 2512 ซึ่งมีนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้งถึง 3,000 คน รวมถึงการเผยแพร่ความคิดและการปลุกจิตสำนึกให้ลุกขึ้นมารับผิดชอบบ้านเมืองผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ เช่น วารสาร “สังคมศาสตร์ปริทัศน์” “ชัยพฤกษ์ฉบับนักศึกษาประชาชนรายปักษ์” และนิตยสาร “จัตุรัส” ซึ่งออกเป็นรายเดือน ขณะที่พรรคการเมืองซึ่งจัดตั้งขึ้นในช่วงเวลานี้อีกหลายพรรคได้เผยแพร่กิจกรรมของตนเองโดยการออกวารสารของพรรคการเมืองด้วยเช่นกัน เช่น “วารสารพรรคประชาธิปไตย” “วารสารเศรษฐกิจ” ของพรรคแนวร่วมเศรษฐกิจ และวารสาร “เพชรไทย” ของพรรคแนวประชาธิปไตย<sup>308</sup> เป็นต้น ส่วนภายในรั้วมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีกลุ่มเคลื่อนไหวเกิดขึ้นหลายกลุ่ม<sup>309</sup> กลุ่มพลังของนักศึกษาเหล่านี้นำมาสู่การกระตุ้นให้นักศึกษาตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น และกลายเป็นรากฐานสำคัญของกลุ่มพลังเคลื่อนไหวในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

การเคลื่อนไหวเพื่อประท้วงการกระทำรุนแรงของรัฐบาลต่อกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญภายใต้การนำของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เริ่มต้นในวันที่ 9 ตุลาคม ภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยกลุ่มผู้ชุมนุมได้เรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยตัว “กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ” ทั้ง 13 คน และเรียกร้องให้รัฐบาลให้รัฐธรรมนูญแก่ประชาชนภายใน 6 เดือน แต่ข้อเรียกร้องนี้ไม่บรรลุผล นำมาสู่การเดินขบวนใหญ่ในวันที่ 13 ตุลาคม โดยมีผู้เข้าร่วมนับแสนคน ในวันเดียวกันนั้น รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ยอมเปิดการเจรจากับฝ่ายผู้ชุมนุม และในช่วงเย็นรัฐบาลได้มีคำสั่งปล่อยตัวกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญทั้ง 13 คน และตกลงที่จะให้รัฐธรรมนูญแก่ประชาชนภายใน 1 ปี แต่เนื่องจากปัญหาการประสานงานระหว่างตัวแทนฝ่ายผู้ชุมนุมที่เข้าเจรจากับรัฐบาลและตัวแทนนักศึกษากลุ่มอิสระธรรมศาสตร์ที่นำการชุมนุม ทำให้การชุมนุมมิได้ยุติลงหลังการทำข้อตกลงร่วมกันของตัวแทนการเจรจากับรัฐบาล แต่ในที่สุดฝ่ายนำของขบวนการนักศึกษาได้ตกลงร่วมกันประกาศยุติการชุมนุมในช่วงเช้ามีัดของวันที่ 14 ตุลาคม 2516 อย่างไรก็ตาม ขณะที่ผู้เข้าร่วมชุมนุมทยอยเดินทางกลับบ้าน ได้เกิดเหตุปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับประชาชนข้างพระราชวังสวนจิตรลดา<sup>310</sup> รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ตัดสติใจใช้ความรุนแรงในการปราบปราม จนนำมาสู่การต่อต้านอย่างกว้างขวางทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด<sup>311</sup> โดยที่รัฐบาลไม่อาจที่จะควบคุมสถานการณ์นี้ไว้ได้ เนื่องจากกองทัพนำโดย พล.อ.ถนอม สิวะรา ผู้บัญชาการทหารบก และพล.ท.ประเสริฐ ธรรมศิริ

<sup>308</sup> จรัส ดิษฐาอภิชัย. ก่อนจะถึง 14 ตุลา: บันทึกความทรงจำเกี่ยวกับพัฒนาการและบทบาทของขบวนการนักศึกษายุคถนอม-ประภาส , หน้า 26-28 และ 66-68.

<sup>309</sup> สุรัช ยิ้มประเสริฐ, “บทนำเสนอ” ใน จรัส ดิษฐาอภิชัย, อ้างถึงแล้ว.

<sup>310</sup> สุรัช ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 126-127.

<sup>311</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอรรถศักดิ์ เพชรเลิศจันทร์ (บรรณาธิการ), *ลำดับเหตุการณ์ทางการเมือง 2516-2519*. หน้า 3.

แม่ทัพภาคที่ 1 ไม่ยอมรับคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ให้เคลื่อนกำลังทหารเข้ารักษาสถานการณ์นี้ และในเวลาต่อมาจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>312</sup> กรณีนี้สะท้อนให้เห็นถึงการสูญเสียอำนาจที่จะควบคุมกองทัพได้อย่างเบ็ดเสร็จของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร สะท้อนความอ่อนแอของรัฐบาลที่เคยได้อำนาจจากการสนับสนุนของกองทัพ และแสดงให้เห็นถึงความแตกแยกภายในกองทัพ ความไม่เป็นเอกภาพของกองทัพในครั้งนี้ได้ส่งผลให้ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลมีพลังที่เข้มแข็งขึ้น

ในเวลา 19.00 น. ของวันที่ 14 ตุลาคม 2516 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้ปรากฏพระองค์ทางโทรทัศน์พร้อมกับพระราชทานกระแสพระราชดำริถึงความว่า

“วันนี้เป็นวันมหาวิปโยค ที่น่าเศร้าสลดใจอย่างยิ่งในประวัติศาสตร์ชาติไทย ตลอดระยะเวลา 6-7 วันที่ผ่านมาได้มีการเรียกร้องและเจรจากัน จนกระทั่งนักศึกษาและรัฐบาลทำข้อตกลงกันได้ แต่แล้วมีการขว้างระเบิดขวดและยิงแก๊สน้ำตาขึ้น ทำให้เกิดปะทะกันและได้มีคนได้รับบาดเจ็บหลายคน ความรุนแรงได้ทวีขึ้นทั้งพระนครถึงขั้นจลาจล และยังไม่สิ้นสุด มีคนไทยด้วยกันต้องเสียชีวิตนับร้อย

ขอให้ทุกฝ่ายทุกคนจงระงับเหตุแห่งความรุนแรงด้วยกัน ตั้งสติยับยั้ง เพื่อให้ชาติบ้านเมืองคืนสู่สภาพปกติเร็วที่สุด

อนึ่ง เพื่อขจัดเหตุร้ายนั้น จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ขอลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อค่ำวันนี้ ข้าพเจ้าจึงแต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ขอให้ทุกฝ่ายร่วมกันสนับสนุนเพื่อให้คณะรัฐมนตรีใหม่สามารถบริหารงานแผ่นดินโดยมีประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมและแก้ไขสถานการณ์ให้คืนสู่สภาพเรียบร้อยได้โดยเร็วถึงความสงบสุข ความเจริญรุ่งเรืองให้บังเกิดแก่ประเทศและประชาชนชาวไทยโดยทั่วกัน”<sup>313</sup>

หลังเหตุการณ์ความรุนแรงสงบลง มองกันว่าเป็นชัยชนะของพลังมวลชนนอกกลุ่มชนชั้นนำที่มีต่อรัฐบาลเผด็จการทหารที่ครองอำนาจมาอย่างยาวนานและกลายเป็นความคาดหวังว่าประชาธิปไตยในการเมืองไทยกำลังเฟื่องฟู ทุกภาคส่วนของสังคมมีโอกาสเรียกร้องและแสดงออกถึงความต้องการของตนเองในระบอบประชาธิปไตย<sup>314</sup> อย่างไรก็ตาม แม้เหตุการณ์การเรียกร้องรัฐธรรมนูญและการกระทำของรัฐบาลต่อกลุ่มผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญจะเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญที่

<sup>312</sup> สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*, หน้า 127-129.

<sup>313</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ-ยุคปฏิรูป* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2548), หน้า 209.

<sup>314</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 223-224.

นำมาสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แต่ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยในครั้งที่สองนี้ก็ไม่ใช่ว่าเหตุการณ์เฉพาะหน้าที่เป็นผลมาจากเหตุการณ์ในครั้งนี้เพียงสาเหตุเดียว

มีคำอธิบายจำนวนมากที่บอกเล่าสาเหตุที่นำมาสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งที่สอง ทั้งปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น ความไม่พอใจรัฐบาลในขณะนั้น ความต้องการรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ปัญหาความตกรุดด้านเศรษฐกิจ<sup>315</sup> ความขัดแย้งกันเองในหมู่ชนชั้นผู้ปกครอง<sup>316</sup> ปัญหาการกดขี่ของอำนาจรัฐประหารที่ต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานาน<sup>317</sup> ช่องว่างระหว่างการเมืองและเศรษฐกิจสังคม และการเปิดรับค่านิยมประชาธิปไตยแบบตะวันตก อันเป็นผลสืบเนื่องจากระบบเศรษฐกิจของไทยที่เปิดสู่การเชื่อมโยงกับต่างประเทศยิ่งขึ้น ตลอดจนการขยายตัวของปัญญาชนที่มีพื้นเพการศึกษาจากตะวันตก ค่านิยมดังกล่าวคือรากฐานแห่งความไม่พอใจที่ขยายวงกว้างขึ้น<sup>318</sup> เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้สะท้อนปัญหาการขาดความชอบธรรมของรัฐบาลและระบอบเก่า ซึ่งได้ทำให้พลังเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อขับเคลื่อนประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้นและนำมาสู่การขับเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในครั้งนี้

### รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองหลัง 14 ตุลาคม 2516

ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญ และการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ดังนี้

#### 1. รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย<sup>319</sup> โดยมีบทบัญญัติที่จะให้ไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง<sup>320</sup> และมีที่มาจากการเรียกร้องของพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย ดังคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ว่า

“...เมื่อกาลเวลาล่วงมาประชาชนได้รับการศึกษากว้างขวางยิ่งขึ้น มีความรู้และความคิดอ่านทางการเมืองดีขึ้น จึงมีความตื่นตัวและปรารถนาที่จะมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองประเทศด้วยตนเองขึ้นเป็นลำดับ ทั้งประชาชนก็มีความไม่พึงพอใจในการบริหาร

<sup>315</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่อำนาจและอนาคต*. หน้า 155.

<sup>316</sup> วิทยากร เชียงกุล, *ปฏิวัติประชาธิปไตย เพื่อแก้ไขวิกฤติของชาติ*. หน้า 50.

<sup>317</sup> ภัทรธำ คำพิทักษ์ และอินทรี พานิชกุล, *บรรหาร ศิลปอาชา เล่าเรื่องครั้งสุดท้าย* (นนทบุรี: โรงพิมพ์มติชนปากเกร็ด, 2559). หน้า 60.

<sup>318</sup> สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545). หน้า 34-35.

<sup>319</sup> Yoshifumi, *Myths and Realities: The Democratization of Thai Politics*. p. 105.

<sup>320</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. หน้า 205.



ราชการแผ่นดินอยู่ด้วย จึงในวันที่ 13 และ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2516 ได้มีการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด นักเรียน นิสิตนักศึกษา ประชาชน และหนังสือพิมพ์ ได้มีส่วนสำคัญในการแสดงประชามติอันแรงกล้าในเรื่องนี้ และในการแสดงประชามติครั้งนั้นได้มีผู้คนเสียชีวิตและเลือดเนื้อไปเป็นจำนวนมากมิใช่น้อย และนับว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญ อันเป็นผลทำให้คณะรัฐบาลในยุคนั้นจำต้องกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลใหม่ขึ้นแทน...”<sup>321</sup>

อย่างไรก็ตาม พบว่ามีบางมุมมองที่เห็นต่างไป เช่น มองว่ามีลักษณะเป็นอำมาตยาธิปไตย<sup>322</sup> หรือมองว่าเป็นฉบับที่นักวิชาการได้นำเอาหลักการและวิธีการปกครองตามอุดมคติของประชาธิปไตยจากสังคมตะวันตกมาใช้ โดยไม่ตระหนักถึงความเป็นจริงของโครงสร้างทางอำนาจและสถาบันทางสังคมที่มีอยู่ เน้นหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชน นายกรัฐมนตรีต้องมาจากเลือกตั้ง ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนทำให้เกิดความตื่นตัว มีการรวมกลุ่มทางการเมือง มีความเสมอภาคและเสรีภาพมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เกิดการเรียกร้องเกินขอบเขตจนบ้านเมืองไม่มีขึ้นมีแป ความคิดทางการเมืองแตกแยกเป็นสุดโต่งสองขั้วคือ ขวาจัด ซ้ายจัด ถึงขั้นยกพวกเข้าเผามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเกิดการนองเลือดในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519<sup>323</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 การริเริ่มในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ และศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยแกนนำสำคัญของกลุ่มเคลื่อนไหวภายใต้กรอบระยะเวลาในการร่าง 6 เดือน การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ท่ามกลางการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน ทั้งนักศึกษา ชาวไร่ชาวนา และกรรมกร ซึ่งกำลังตื่นตัวในเรื่องประชาธิปไตย การเรียกร้องเสรีภาพ และความเป็นธรรม และอาจจะเรียกได้ว่าเป็นยุคสมัยที่มีการรวมตัว รวมกลุ่มจัดตั้งเป็นชมรม เป็นสมาพันธ์ มีการเคลื่อนไหวชุมนุมประท้วง เรียกร้องของภาคประชาชนมากที่สุดยุคหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย<sup>324</sup> โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ประกาศว่าจะปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตย จะให้เสรีภาพแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ รวมทั้งจะได้แก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาความเดือนร้อนของชาวนา ปัญหาความยากจน และจะดำเนินการให้ประเทศเป็นประชาธิปไตยโดยเร็ว นอกจากนี้ยังได้พยายามแสดงความใกล้ชิดกับประชาชนโดยการออกรายการโทรทัศน์ชื่อ “พบประชาชน” เป็นระยะๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้บริหารประเทศ

<sup>321</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," (7 ตุลาคม 2517).

<sup>322</sup> ปรีดี พนมยงค์, *ประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญเบื้องต้น กับการร่างรัฐธรรมนูญ*. หน้า 6, 30-34.

<sup>323</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, *การเมืองไทย: ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการแก้ไขปัญหา* (กรุงเทพฯ: ปัญญาชน, 2555). หน้า 801.

<sup>324</sup> นิยม รัฐมฤต, *ดุลยภาพทางการเมืองดุลยภาพทางสังคม* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558). หน้า 95.

โดยพลการดังที่ผ่านมา<sup>325</sup> ทำให้มีการคาดหมายกันว่าไทยจะกลายเป็นประเทศคลื่นลูกที่สามของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเช่นที่เกิดขึ้นกับอีกหลายประเทศในช่วงเวลานั้น<sup>326</sup>

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญปี 2517 ดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 10 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ และอาศัยกระบวนการทางนิติบัญญัติ โดยกำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็น 3 วาระ โดยในวันที่ 24 ตุลาคม 2516 รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรีจำนวน 18 คน ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากกลุ่มอาชีพต่างๆ คือนักกฎหมาย 4 คน ตุลาการ 4 คน อาจารย์มหาวิทยาลัย 3 คน ข้าราชการพลเรือน 2 คน นักหนังสือพิมพ์ 2 คน นักการเมือง 1 คน นักธุรกิจ 1 คน และทหาร 1 คน<sup>327</sup> ในการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 ชุด ได้แก่ คณะอนุกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหารัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่มติและหลักการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ<sup>328</sup> โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบให้นำรัฐธรรมนูญปี 2492 และรัฐธรรมนูญปี 2511 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา<sup>329</sup>

และรัฐบาลยังได้ดำเนินการให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่จำนวน 299 คน หลังจากที่มีรัฐสภาชุดเดิมซึ่งตั้งมาในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ลาออก<sup>330</sup> เพื่อมาทำหน้าที่เป็นฝ่าย

<sup>325</sup> สมบัติ อ่างถึงแล้ว, *การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ-ยุคปฏิรูป*, หน้า 234-235.

<sup>326</sup> Shin, *The Third Wave in East Asia: Comparative and Dynamic Perspectives*.

<sup>327</sup> คณะกรรมการทั้ง 18 คนนี้ประกอบด้วย ได้แก่ 1) นายประกอบ หุตะสิงห์ 2) นายกมล วรรณประภา 3) นายโอสถ โกศิน 4) พลเอก สุรภิก ภัยลาภ 5) นายสมภพ โทตระกิตย์ 6) ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช 7) นายจิตติ ดิงศภัทย์ 8) นายสรรเสริญ ไกรจิตติ 9) นายมัญญ บริสุทธิ์ 10) นายอเนก สิทธิประศาสน์ 11) นายเศวต เปี่ยมพงศ์สานต์ 12) นายอมร จันทรมบูรณ์ 13) นายพงศ์เพ็ญ สุกนตาทย์ 14) นายปราโมทย์ นาครทรรพ 15) นางสุมาลี วีระไวทยะ 16) นายชยอนันต์ สมุทวณิช 17) นายไพศาล กุมาลวิสัย 18) นายอักษราทร จุฬารัตน์ ดุโน อภิญา รัตนมงคลมาศ และวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, *คนไทยกับการเมือง: ปีติฤวิชัย* (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2547). หน้า 60.

<sup>328</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1/2516 วันพุธที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2516 ในสมชาติ รอบคอบ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523). หน้า 32-35.

<sup>329</sup> อ่างถึงแล้ว, หน้า 35.

<sup>330</sup> การลาออกของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เริ่มต้นจากกระแสเรียกร้องของประชาชน ซึ่งก็นำมาสู่การลาออกของสมาชิกสภาชุดนี้จำนวนหนึ่ง แต่บางส่วนเห็นว่าถ้าลาออกตามคำเรียกร้องจะทำให้เสื่อมเกียรติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีการเสนอญัตติพิจารณาการลาออกของสมาชิก ซึ่งมีมติว่าแล้วแต่ความสมัครใจ แต่ในคืนวันที่ 10 ธันวาคม 2516 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติจำนวน 2,347 คน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏการณ์นี้สร้างแรงกดดันภายในสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้เป็นอย่างมาก สมาชิกจึงค่อยๆ หายยลาออก กระทั่ง

นิติบัญญัติและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมีการแต่งตั้งในวันที่ 23 ธันวาคม 2516 สภานิติบัญญัติชุดนี้ถูกมองว่าเป็นสภาพลเรือนครั้งแรกนับตั้งแต่ปี 2494 เพราะมีฝ่ายทหารได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกเพียง 27 คน ตำรวจ 17 คน ที่เหลือเป็นพลเรือน 255 คน เป็นที่น่าสังเกตว่ามีสตรีเข้าร่วมในสภาชุดนี้ด้วย 15 คน<sup>331</sup> และหากจำแนกอาชีพสภานิติบัญญัติชุดนี้จะพบว่าประกอบไปด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้าน 11 คน ข้าราชการพลเรือน 101 คน ครู-อาจารย์ 40 คน ทหาร 25 คน นักธุรกิจ 24 คน ผู้นำท้องถิ่น 8 คน เกษตรกร 3 คน ตำรวจ 15 คน นักกฎหมาย ทนายความ 16 คน ตุลาการ 11 คน แพทย์ 11 คน นักหนังสือพิมพ์ 9 คน นักเขียน-ศิลปิน 2 คน นักธนาคาร 12 คน นักการเมือง 10 คน และกรรมกร 1 คน<sup>332</sup> ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยตัวแทนจากกลุ่มอาชีพที่มีฐานะมั่นคงและกลุ่มชนชั้นนำ โดยมีตัวแทนของเกษตรกรและกรรมกรเพียง 4 คนเท่านั้น หรือคิดเป็นร้อยละ 1.34

สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้มาจากการคัดเลือกของสมาชิกแห่งชาติจำนวน 2,347 คน สมาชิกแห่งชาติเหล่านี้มีที่มาจากหลายสาขาอาชีพ ประกอบด้วย ผู้นำส่วนท้องถิ่น 651 คน ข้าราชการทหารและตำรวจ 341 คน ข้าราชการพลเรือน 319 คน ข้าราชการครูและอาจารย์ 272 คน นักธุรกิจ 259 คน นักกฎหมายและตุลาการ 143 คน เกษตรกร 111 คน กรรมกร ชาวนาและศิลปิน 102 คน สื่อมวลชนและนักหนังสือพิมพ์ 83 คน และแพทย์ 65 คน ด้วยจำนวนที่มากของสภาชุดนี้ จึงได้ใช้สนามม้าราชตฤณมัยสมาคม (สนามม้านางเลิ้ง) เป็นที่ประชุม จึงได้รับฉายาว่า “สภาสนามม้า” ผู้ที่ได้คะแนนเป็นอันดับหนึ่งในการคัดเลือกคือ หม่อมราชวงศ์ศีกฤทธิ ปราโมช และต่อมาได้รับเลือกเป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ รองลงมาคือ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และหลังจากที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสามารถกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จในเวลาเพียง 3 เดือน และได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงแก้ไขในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2517 เมื่อคณะรัฐมนตรีแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จก็ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2517 โดยสภานิติบัญญัติลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 35 คน เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยละเอียด และได้ส่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในวันที่ 31 กรกฎาคม 2517 และวันที่ 5 ตุลาคม 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติในวาระที่สามเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

เหลือเพียง 11 คน จึงประกาศยุบสภา ดูเพิ่มเติมใน จันทนา ไชยนาเคนทร์, "การเมืองในสมัยนายกรัฐมนตรีพระราชทาน สัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ. 2516-2518)" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554). หน้า 75.

<sup>331</sup> สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตย*. หน้า 133.

<sup>332</sup> สมชาติ รอบคอบ. *การร่างรัฐธรรมนูญ 2517*. หน้า 26.

ประกาศใช้ ด้วยมติเห็นชอบ 280 คะแนน ไม่เห็นชอบ 6 คะแนน จากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่มาประชุมร่วมกันจำนวน 286 คน<sup>333</sup> ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ของไทย

## 2. การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงสาระสำคัญของการออกแบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรี การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง ในรัฐธรรมนูญปี 2517 ดังนี้

1) รัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 95)<sup>334</sup> ในกรณีของสมาชิกวุฒิสภานั้นบัญญัติให้มาจากการแต่งตั้ง จำนวน 100 คน (มาตรา 107) วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี (มาตรา 108) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในส่วน ของที่มาของสมาชิกรัฐสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดที่จะทำให้อำนาจนิติบัญญัติเชื่อมโยงกับ ประชาชนโดยสมบูรณ์ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกเข้ามาปฏิบัติ หน้าที่เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 โดยได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และเนื่องจาก บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ห้ามข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งนี้ (มาตรา 102) ทำให้ มีเฉพาะทหารและตำรวจนอกราชการเพียง 15 คนเท่านั้นที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ นอกนั้นเป็นพลเรือน และจากกรณีที่วุฒิสภาชุดนี้มีสมาชิกร้อยละ 90 ที่มีอายุเกิน 60 ปี จึงได้ชื่อว่า เป็น “วุฒิสภาสูงอายุ”<sup>335</sup> วุฒิสภาชุดนี้ดำรงตำแหน่งกระทั่ง 6 ตุลาคม 2519 และภายใต้การบังคับใช้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง 2 ชุด ชุดแรกมาจากการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 26 มกราคม 2518 ชุดนี้สิ้นสุดวาระลงจากการยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ในวันที่ 4 เมษายน 2519 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่สองนี้สิ้นสุดวาระลงในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เนื่องจากการรัฐประหาร<sup>336</sup>

<sup>333</sup> สมบัติ อารังชญวงศ์. *การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ-ยุคปฏิรูป*. หน้า 234-236.

<sup>334</sup> ในการพิจารณาเพื่อตกลงในหลักการของร่างรัฐธรรมนูญปี 2517 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้มีสอง สภา โดยให้เหตุผลว่าระบบการเมืองทุกระบบจะต้องมีกลไกถ่วงดุล ถ้ามีสภาเดียวอาจเกิดเผด็จการรัฐสภาได้ และถ้ามีสองสภาก็ควรจะ มาจากการเลือกตั้งทั้งสองสภา ส่วนการแต่งตั้งไม่ควรจะมีเพราะจะก่อให้เกิดการแบ่งสันปันส่วนในระหว่างพรรคพวกเดียวกัน และได้ กล่าวหาว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงปรารถนา พระองค์ท่านไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งวุฒิสภาเพราะพระองค์ท่านไม่ทราบว่ามีใคร เป็นคนดีหรือไม่ดี การให้ทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน จะทำให้ทั้งสองสภาเป็นที่รวมความคิดเห็นของประชาชนทั่ว ประเทศ ดูเพิ่มเติมใน ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8/2516 วันศุกร์ที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2516 ใน สมชาติ รอบคอบ. *การร่างรัฐธรรมนูญ 2517*. หน้า 44-45

<sup>335</sup> ภัทรธำ คำพิทักษ์ และอินทรี พานิชกุล. *บรรพการ ศิลปอาชา เล่าเรื่องครั้งสุดท้าย*. หน้า 71.

<sup>336</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *หนังสือที่ระลึกครบรอบ 72 ปี รัฐสภาไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร, 2547). หน้า 37-40.

**2) คณะรัฐมนตรี** รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 30 คน เป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่เคยมีบัญญัติที่ชัดเจนเช่นนี้มาก่อน นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 177) ในกรณีนี้เคยถูกบัญญัติมาครั้งหนึ่งในรัฐธรรมนูญปี 2475 ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีบางส่วนต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 47) อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (มาตรา 179) และกำหนดให้รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายโดยมีการลงมติไว้วางใจก่อนจะเข้ามาบริหารประเทศ (มาตรา 184)

**3) การเลือกตั้ง** รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งนั้นคำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการรวมเขตและแบ่งเขต หรือที่เรียกว่า “แบ่งเขตเรียงเบอร์” โดยกำหนดให้จังหวัดหนึ่งๆ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 คน หากจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่หากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คน แต่หากจังหวัดใดไม่อาจที่จะแบ่งเขตเลือกตั้งให้แต่ละเขตมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คนในทุกเขตได้ ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คนก่อน แต่เขตที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าเขตละ 2 คน และกรณีจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 4 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็น 2 เขตๆ ละ 2 คน (มาตรา 112) ส่วนวิธีการออกเสียงกำหนดให้ใช้วิธีการออกเสียงโดยตรงและลับ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้นๆ (มาตรา 114) การกำหนดเช่นนี้ทำให้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีไม่เท่าเทียมกัน และเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ไม่ได้กำหนดถึงเงื่อนไขระยะเวลาของการสังกัดพรรคไว้ (มาตรา 117 (3))

**4) พรรคการเมือง** หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ในวันที่ 7 ตุลาคม 2517 เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้กลับคืนมาอีกครั้ง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ยังได้บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเพื่อรับรองการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ โดยพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้

จ่ายโดยเปิดเผย (มาตรา 45) และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517<sup>337</sup> โดยมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติไว้ว่า

“ผู้มีสัญชาติไทย และมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ และไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป อาจรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีแนวนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกเมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกครบกับจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้ โดยจดทะเบียนการเมืองต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย

ผู้ที่จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง”<sup>338</sup>

หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517 และข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้เกิดการก่อตั้งพรรคการเมืองเพื่อส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยพบว่ามีการเลือกตั้งผู้สมัครเข้าแข่งขันเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2518 มากถึง 42 พรรค เช่น พรรคประชาธิปัตย์ มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค พรรคแนวร่วมสังคมนิยม มีแคล้ว นรปติ เป็นหัวหน้าพรรค ส่วนนายพลกลุ่มราชครู 3 คน คือ พล.ต.ประमाण อติเรกสาร พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ และพล.ต. ศิริ ศิริโยธิน ได้ก่อตั้งพรรคชาติไทย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ร่วมด้วยบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ตั้งพรรคกิจสังคม นอกจากนี้ อดีตสมาชิกพรรคสหประชาไทย ได้ตั้งพรรคใหม่หลายพรรค กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดคือ พรรคธรรมสังคม นำโดยนายทวิช กลิ่นประทุม พรรคสังคมชาตินิยม นำโดยนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ และพรรคเกษตรสังคม นำโดยนายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ เป็นต้น ส่วนพรรคที่โน้มไปทางฝ่ายซ้ายที่ตั้งขึ้นใหม่ คือ พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย นำโดย พ.อ.สมคิด ศรีสังคม และพรรคพลังใหม่ นำโดยนายแพทย์กระแส ชนะวงศ์ เป็น

<sup>337</sup> หลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนผู้ร่วมก่อตั้งพรรคเพื่อขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับปี 2517 แตกต่างจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2 ฉบับก่อนหน้านั้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดจำนวนสมาชิกและผู้เริ่มก่อตั้งพรรคโดยให้มีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า 1,000 คน ขณะที่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511 กำหนดเกณฑ์จำนวนสมาชิกพรรคการเมืองไว้เพียง 500 คน (รวมจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองไม่ต่ำกว่า 15 คน ไว้ในจำนวนนี้ด้วย) เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรก ได้กำหนดจำนวนของผู้ที่จะขอจดทะเบียนตั้งพรรคไว้เพียง 500 คนเช่นกัน หรือหากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำไว้เพียง 10 คนเท่านั้น ทั้งนี้เกณฑ์การจัดตั้งอย่างหลังนี้ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับปี 2517 ดูใน ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498."; "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511," (15 ตุลาคม 2511). และ "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517," (15 ตุลาคม 2517).

<sup>338</sup> "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517."

ต้น<sup>339</sup> และอาจจะถือได้ว่าการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่มีพรรคการเมืองเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมอย่างแท้จริง จากเดิมก่อนหน้านี้แม้จะได้เคยปรากฏการมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ทั้งที่ปรากฏในการเลือกตั้งหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 แต่การจัดการเลือกตั้งเหล่านั้นตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของชนชั้นนำบางกลุ่ม และไม่ได้อยู่ในลักษณะของการเมืองที่เปิดกว้างที่จะนำมาซึ่งการเลือกตั้งที่มีเสรีและยุติธรรม ทั้งนี้มีความพยายามที่จะแบ่งแนวทางของพรรคการเมืองที่ปรากฏอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาตามอุดมการณ์ทางการเมือง โดยแบ่งได้ดังนี้ พรรคที่เป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยม แบบสายกลางและต่อต้านทหาร เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคที่เป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยมและอนุรักษนิยม เช่น พรรคชาติไทยและพรรคธรรมสังคม พรรคที่เป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยม เช่น พรรคกิจสังคมและพรรคสังคมชาตินิยม และพรรคฝ่ายซ้ายต่อต้านทหาร เช่น พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย พรรคแนวร่วมสังคมนิยม และพรรคพลังใหม่<sup>340</sup>

### การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งที่สองของไทยระหว่างปี 2516-2519 แม้จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเกิดขึ้น 2 ครั้งในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน และมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุด แต่ก็ไม้อาจที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้สำเร็จ การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ไม่เพียงแต่จะประสบกับปัญหาความขัดแย้งและการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาเท่านั้น แต่ยังคงประสบกับปัญหาความแตกต่างในด้านอุดมการณ์ทางการเมืองของพลังฝ่าย “ซ้าย” และ “ขวา” ที่นำมาสู่ความรุนแรง การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2517 มีรายละเอียดดังนี้

#### 1. การจัดการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งทั่วไปเพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2517 ถูกจัดขึ้น 2 ครั้ง ทั้งสองครั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เท่ากัน เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ตายตัว แต่บัญญัติให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 240 คน แต่ไม่เกิน 300 คน (มาตรา 111) การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกจัดขึ้นในวันที่ 26 มกราคม 2518 เป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 10 ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและรวมเขต และใช้เกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ในการเลือกตั้งครั้งนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 269 คน<sup>341</sup> มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง 42

<sup>339</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*, หน้า 134-135.

<sup>340</sup> ดูใน เสน่ห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*, หน้า 321.

<sup>341</sup> ธโสธร ตู้อทองคำ, หน่วยที่ 8 กระบวนการเลือกตั้ง, หน้า 571.

พรรค<sup>342</sup> รวมผู้สมัครทั้งสิ้น 2,199 คน<sup>343</sup> มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 47.17<sup>344</sup> ผลการเลือกตั้ง มีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งถึง 22 พรรค โดยพรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนเสียงมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง<sup>345</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 269 คนนี้ มาจากกลุ่มสาขาอาชีพธุรกิจการค้ามากที่สุดถึงร้อยละ 34.57 รองลงมาคือทนายความ ร้อยละ 17.47<sup>346</sup> ข้อมูลนี้แสดงถึงความตื่นตัวของกลุ่มอาชีพธุรกิจการค้าในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและในการใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐสภา จากที่เคยผูกขาดอยู่กับกลุ่มข้าราชการ โดยเฉพาะทหาร ตำรวจ ซึ่งเคยมีอำนาจและอิทธิพลในรัฐสภาหลังการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา และการเลือกตั้งในครั้งนี้อย่างปรากฏการแยกตัวของพรรคการเมืองฝ่ายขวาโดยมีสาเหตุสำคัญมาจากจุดดับของพรรคสหประชาไทยซึ่งเป็นพรรครัฐบาลที่นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร เมื่อผู้นำทั้งสองคนนี้หมดอำนาจ และโดยที่รัฐธรรมนูญปี 2517 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง นำมาสู่การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองฝ่ายขวาหลายพรรค ที่สำคัญคือ พรรคธรรมาสังคม นำโดยนายทวิช กลิ่นประทุม พรรคเกษตรสังคม นำโดยนายเศวต เปี่ยมพงศานต์ พรรคสังคมนิยมชาตินิยม นำโดยนายประสิทธิ์ กาญจนะวัฒน์ และพรรคชาติไทย นำโดยพล.ต.ประมาธ อติเรกสาร และอีกส่วนมาจากการแตกตัวของพรรคประชาธิปัตย์ ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์เสรี นำโดยนายดิถิล อภัยวงศ์ พรรคอธิปัตย์ นำโดยคุณหญิงเลขา อภัยวงศ์ และนายใหญ่ศิวิตชาติ พรรคประชาธิปไตย นำโดยนายชุมพล มณีเนตร และพรรคกิจสังคม นำโดยม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคเดิม

<sup>342</sup> นนท์ พलगวัน, "เมื่อ 'คนเดือนตุลา' เป็นใหญ่ในแผ่นดิน," *ผู้จัดการรายวัน* 13 ตุลาคม 2541. หน้า 15.

<sup>343</sup> พรรคที่ส่งผู้สมัครมากกว่า 200 คน มีจำนวน 4 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ ชาติไทย ธรรมสังคม และพรรคกิจสังคม พรรคที่ส่งผู้สมัครมากกว่า 100 คน แต่ไม่เกิน 200 คน มีอยู่ 3 พรรค คือพรรคเกษตรสังคม สังคมชาตินิยม และพรรคพลังใหม่ ส่วนอีก 35 พรรค เป็นพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งน้อยกว่าพรรคละ 100 คน และมี 3 พรรคที่ส่งผู้สมัครเพียงพรรคละ 1 คน คือพรรคพัฒนาจังหวัด พรรคสงเคราะห์อาชีพและการกุศล และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ดูใน เสนีย์ คำสุข, *มติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มติการแข่งขันจากการจัดส่งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค*. หน้า 145-153.

<sup>344</sup> สภาผู้แทนราษฎร, "สถิติการเลือกตั้ง ส.ส.,"

[http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_w3c/ewt\\_dl\\_link.php?nid=8463](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=8463).

<sup>345</sup> ผลการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 26 มกราคม 2518 พรรคประชาธิปัตย์ได้ 72 ที่นั่ง ธรรมสังคม 45 ที่นั่ง ชาติไทย 28 ที่นั่ง เกษตรสังคม 19 ที่นั่ง กิจสังคม 18 ที่นั่ง สังคมชาตินิยม 16 ที่นั่ง สังคมนิยมแห่งประเทศไทย 15 ที่นั่ง พลังใหม่ 12 ที่นั่ง แนวร่วมสังคมนิยม 10 ที่นั่ง สันติชน 8 ที่นั่ง ประชาธรรม 6 ที่นั่ง ไท 4 ที่นั่ง ฟันฟูชาติไทย 3 ที่นั่ง อธิปัตย์ พลังประชาชน แผ่นดินไทย ประชาธิปไตย เกษตรกร พรรคละ 2 ที่นั่ง และเสรีชน พัฒนาจังหวัด เศรษฐกร และแรงงาน ได้รับเลือกตั้งพรรคละ 1 ที่นั่ง ดูใน สำนักพิมพ์ "มติชน". *คนใช้ประชาชน: คู่มือส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย*. หน้า 98.

<sup>346</sup> ผลการจำแนกสาขาอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 26 มกราคม 2518 จำนวน 269 คน พบว่ามาจากกลุ่มสาขาอาชีพธุรกิจการค้า 93 คน (ร้อยละ 34.57) ข้าราชการบำนาญ 22 คน (ร้อยละ 8.18) ครูอาจารย์ 20 คน (ร้อยละ 7.43) ทนายความ 47 คน (ร้อยละ 17.47) ข้าราชการประจำ 11 คน (ร้อยละ 4.09) เกษตรกร 23 คน (ร้อยละ 8.55) แพทย์และเภสัชกร 6 คน (ร้อยละ 2.23) หนังสือพิมพ์ 10 คน (ร้อยละ 3.72) และมีที่ไม่ระบุอาชีพและอาชีพอื่นๆ อีก 37 คน (ร้อยละ 13.76) ดูใน เสนีย์ คำสุข, "ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2512-2534." หน้า 342.



นั้นนำโดยม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นอกจากนี้ยังปรากฏกลุ่มการเมืองใหม่ๆ เช่น พรรคพลังใหม่ นำโดย นายแพทย์กระแชง ชนะวงศ์ พรรคไท นำโดยนายพงศ์เพ็ญ ศกุนตภัย และนายสมบัติ ธารงธัญญาวงศ์ และการเกิดพรรคฝ่ายซ้าย เช่น พรรคสังคมนิยม นำโดย พ.อ.สมคิด ศรีสังคม พรรคนี้เกิดจากการ รวมตัวกันของพรรคสังคมนิยมและพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และพรรคแนวร่วมสังคมนิยม นำโดย นายแคล้ว นรปติ เป็นต้น<sup>347</sup> การแตกตัวของพรรคฝ่ายขวาและรวมถึงการเกิดขึ้นของพรรคการเมือง อีกหลายพรรคที่ต่างชั่วคราวอดุมการณ์สะท้อนการแข่งขันทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองซึ่งจัดตั้งขึ้น อย่างเป็นทางการและถือเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ ประชาธิปไตยของไทย แต่อีกด้านหนึ่งก็แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งภายในหมู่ชนชั้นนำทางการเมือง กลุ่มต่างๆ เนื่องจากพรรคการเมืองในช่วงระยะเวลานี้ยังขาดฐานสนับสนุนจากมวลชน และมักเป็น พรรคการเมืองของชนชั้นนำที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนผู้นำให้เข้าสู่อำนาจทางการเมือง แม้จะเห็นความ แตกต่างของอุดมการณ์ต่างชั่วคราวระหว่างพรรคการเมืองในระยะเวลานี้ก็ตาม

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สองจัดขึ้นในวันที่ 4 เมษายน 2519 เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจำนวน 279 คน<sup>348</sup> มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง 37 พรรค มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้น 2,329 คน<sup>349</sup> โดยมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 43.99<sup>350</sup> ผลการเลือกตั้ง มีพรรคการเมืองได้รับการ เลือกตั้งถึง 19 พรรค โดยพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง และได้เป็นแกนนำ จัดตั้งรัฐบาล<sup>351</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 279 คนนี้ประกอบด้วยกลุ่มสาขาอาชีพธุรกิจการค้ามาก ถึงร้อยละ 29.39 รองลงมาคือข้าราชการบำนาญ ร้อยละ 16.12<sup>352</sup> ตัวเลขนี้แสดงถึงความสนใจและ บบบาททางการเมืองของกลุ่มสาขาอาชีพธุรกิจการค้า ดูสถิติการเลือกตั้งในตารางข้างล่างนี้

<sup>347</sup> ดูใน สุกิจ เจริญรัตนกุล (บรรณาธิการ), *การเมืองการบริหารราชการไทย: รวมบทความของนักวิชาการชาวต่างประเทศ ภาคสี่ “วิวัฒนาการ เมืองไทย เลือกรัฐประหาร”* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529). หน้า 20-22.

<sup>348</sup> ธโรธร ผู้ทองคำ, หน่วยที่ 8 กระบวนการเลือกตั้ง. หน้า 572.

<sup>349</sup> พรรคที่ส่งผู้สมัครได้มากกว่า 200 คน มี 5 พรรค คือ ประชาธิปัตย์ ธรรมสังคม ชาตไทย กิจสังคม และพลังใหม่ พรรคที่ส่งผู้สมัคร ตั้งแต่ 100 คน แต่ไม่เกิน 200 คน มี 3 พรรค คือ สังคมชาตินิยม สังคมนิยมแห่งประเทศไทย และธรรมาธิปไตย มี 25 พรรคที่ส่ง ผู้สมัครได้ไม่ถึง 100 คน และมีอีก 4 พรรค ที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว ดูใน เสนีย์ คำสุข, *มติประชาธิปไตยในการเลือกตั้ง ทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มติการแข่งขันจากการจัดส่งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค*. หน้า 145-153.

<sup>350</sup> สภาผู้แทนราษฎร. “สถิติการเลือกตั้ง ส.ส.”

<sup>351</sup> ผลการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 4 เมษายน 2519 ประชาธิปัตย์ได้รับการเลือกตั้ง 114 ที่นั่ง ชาตไทย 56 ที่นั่ง กิจสังคม 45 ที่นั่ง ธรรมสังคม 28 ที่นั่ง เกษตรสังคม 9 ที่นั่ง สังคมชาตินิยม 8 ที่นั่ง พลังใหม่ และพลังประชาชน พรรคละ 3 ที่นั่ง พัฒนาจังหวัดและสังคมนิยมแห่งประเทศไทย พรรคละ 2 ที่นั่ง ส่วนที่เหลือได้แก่ ประชาธิปไตย พิทักษ์ไทย แนวร่วมสังคมนิยม ไทสังคม ธรรมาธิปไตย สังคมก้าวหน้า แรงงาน แนวร่วมประชาธิปไตย และสยามใหม่ ได้รับการเลือกตั้งพรรคละ 1 ที่นั่ง ดูใน สำนักพิมพ์ “มติชน”. หน้า 104-105.

<sup>352</sup> ผลการจำแนกสาขาอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 4 เมษายน 2519 ประกอบด้วยกลุ่มสาขา อาชีพธุรกิจการค้ามากถึง 82 คน (ร้อยละ 29.39) ข้าราชการบำนาญ 55 คน (ร้อยละ 16.12) นักการเมือง 21 คน (ร้อยละ 7.53) ครู อาจารย์ 24 คน (ร้อยละ 8.64) ทนายความ 33 คน (ร้อยละ 11.82) ข้าราชการประจำ 17 คน (ร้อยละ 6.09) เกษตรกร 16 คน (ร้อยละ

### ตารางที่ 5 สถิติการเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี 2517-2519

การเลือกตั้ง	วิธีการเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส.	ผู้มีสิทธิ(คน)	ผู้มาใช้สิทธิ (คน)	ผู้มาใช้สิทธิ(%)	สาเหตุการเลือกตั้ง
26 มกราคม 2518	แบ่งเขตและรวมเขต	269	20,243,791	9,549,924	47.17	ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2517
4 เมษายน 2519	แบ่งเขตและรวมเขต	279	20,623,430	9,072,629	43.99	ยุบสภา

**ที่มา:** ปรับปรุงและเพิ่มเติมจากสภาผู้แทนราษฎร, “สถิติการเลือกตั้ง ส.ส.” ใน [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_w3c/ewt\\_dl\\_link.php?nid=8463](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=8463) และธโรธร ตู่ทองคำ, “หน่วยที่ 8 กระบวนการการเลือกตั้ง,” *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง หน่วยที่ 1-8, พิมพ์ครั้งที่ 4* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547), หน้า 572.

## 2. การจัดตั้งรัฐบาล

ระยะประมาณ 3 ปี ระหว่าง 14 ตุลาคม 2516-6 ตุลาคม 2519 ของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในครั้งที่ 2 ของไทย การบริหารประเทศอยู่ภายใต้การบริหารของคณะรัฐมนตรี 6 ชุด ภายใต้การบริหารของนายกรัฐมนตรี 3 คน ได้แก่ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช<sup>353</sup> รัฐบาลในช่วงระยะเวลานี้ไม่เพียงแต่ต้องเผชิญกับปัญหาด้านเศรษฐกิจที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร แต่ต้องเผชิญกับกลุ่มพลังเคลื่อนไหวทางสังคมที่เคลื่อนไหวเรียกร้องความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง<sup>354</sup> ปัญหาความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ซ้ายและขวาและปัญหาภัยคุกคามคอมมิวนิสต์

คณะรัฐมนตรีชุดแรกนำโดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นรัฐบาลเฉพาะกิจที่ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการบริหารประเทศ และรับภาระในการดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ (ตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้คือต้องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 6 เดือน) โดยรัฐบาลชุดนี้มีรัฐมนตรีถึง 13 คนที่เคยเป็นรัฐมนตรีสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร จึงอาจจะมองได้ว่าแนวคิดในการบริหารประเทศของรัฐบาล

5.73) แพทย์และเภสัชกร 10 คน (ร้อยละ 3.59) หนังสือพิมพ์ 6 คน (ร้อยละ 2.16) รัฐวิสาหกิจ 2 คน (ร้อยละ 0.27) และมีที่ไม่ระบุอาชีพและอาชีพอื่นๆ อีก 23 คน (ร้อยละ 8.19) ดูใน เสนีย์ คำสุข, “ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2512-2534.” หน้า 342.

<sup>353</sup> เขาวนะ ไตรมาศ. *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*. หน้า 23.

<sup>354</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 10. หน้า 205-208.

อาจจะไม่แตกต่างกับสมัยจอมพลถนอมมากนัก กล่าวคือเป็นการบริหารที่อาศัยข้าราชการเป็นหลัก แตกต่างกันก็เพียงแต่เป็นข้าราชการพลเรือนแทนที่จะมาจากกองทัพ<sup>355</sup> และยังคงบริหารงานภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515<sup>356</sup> นอกจากนี้ยังต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่สืบเนื่องมาจากรัฐบาลที่แล้ว หลังจากที่เข้ามาบริหารได้เพียงเดือนเดียวก็นำมาสู่ความไม่พอใจของประชาชนจากกรณีการตัดสินใจขึ้นราคาน้ำมัน อันเนื่องมาจากราคาน้ำมันดิบสูงขึ้น<sup>357</sup> การเผชิญกับกระแสการตื่นตัวของประชาชน ทำให้เกิดการประท้วงจากประชาชนส่วนต่างๆ ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม จนรัฐบาลไม่อาจจะแก้ปัญหาได้ และการควบคุมเสถียรภาพทางการเมืองก็ทำได้ยาก<sup>358</sup> และจากความกังวลใจของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ กรณีที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอให้มีการใช้มาตรา 17 ในการยึดทรัพย์จอมพลถนอม กิตติขจร และพวก ซึ่งนายสัญญาได้ให้ความเห็นว่า “ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อบีบบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม” ปัจจัยเหล่านี้ได้สร้างแรงกดดันให้กับนายสัญญา จนนำมาสู่การตัดสินใจลาออกในวันที่ 22 พฤษภาคม 2516<sup>359</sup> อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ กลับมารับตำแหน่งนี้อีกครั้งและดำรงตำแหน่งนี้จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ร่างเสร็จสมบูรณ์

คณะรัฐมนตรีชุดที่สามจัดตั้งหลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 26 มกราคม 2518 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2517 โดยมีพรรคประชาธิปัตย์ นำโดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคเกษตรสังคม มีเสียงสนับสนุนรวมกันเพียง 91 เสียง ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎร<sup>360</sup> ส่งผลให้ในวันแถลงนโยบายวันที่ 6 มีนาคม 2518 เพื่อขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 184 สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีรับรองนโยบายของรัฐบาลนี้ด้วยคะแนน 152 เสียง เห็นด้วยเพียง 111 เสียง งดออกเสียง 3 เสียง บัตรีเสียง 1 เสียง รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงได้ลาออกจากตำแหน่ง แต่เนื่องจากพรรคธรรมสังคมซึ่งมีคะแนนอันดับสองในสภา หัวหน้าพรรคไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะ

<sup>355</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 132.

<sup>356</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516," (16 ธันวาคม 2516).

<sup>357</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ), *ลำดับเหตุการณ์ทางการเมือง 2516-2519*. หน้า 3-5.

<sup>358</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 134-135.

<sup>359</sup> จันทนา ไชยนาเคนทร์, *การเมืองในสมัยนายกรัฐมนตรีพระราชทาน สัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ. 2516-2518)*. หน้า 117.

<sup>360</sup> นโยบายที่พรรคประชาธิปัตย์และพรรคเกษตรสังคมได้ร่างขึ้นเพื่อเตรียมแถลงต่อสภานโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่จะมุ่งไปในทางสังคมนิยมประชาธิปไตย เป็นสังคมนิยมอ่อนๆ เช่น นโยบายเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร และนโยบายการ “เดินรถด้วยไฟฟ้า” ส่วนปัญหาผู้ก่อการร้าย มีนโยบายที่จะไม่ทำการปราบปรามผู้ที่มีแนวความคิดทางการเมืองต่างกันแต่จะปราบปรามการทุจริตในวงราชการอย่างจริงจังขึ้น ดูใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ), *ลำดับเหตุการณ์ทางการเมือง 2516-2519*. หน้า 31.

เป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายขวาจากพรรคการเมืองอื่นๆ จึงร่วมกันสนับสนุน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งมีคะแนนเสียงในสภาเพียง 18 เสียง เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้รวบรวมคะแนนเสียงจาก 16 พรรคการเมืองที่เรียกว่า “สหพรรค” เช่น พรรคธรรมสังคม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคสังคมนิยม พรรคสันติชน เป็นต้น มีคะแนนเสียงรวมกันในสภา 147 เสียง<sup>361</sup> และการแถลงนโยบายของรัฐบาลในวันที่ 20 มีนาคม 2518 ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง 140 ต่อ 124 เสียง<sup>362</sup> แต่รัฐบาลชุดนี้บริหารประเทศได้เพียงไม่นานก็ต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งภายในสภา เนื่องมาจากปัญหาการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีที่ไม่ลงตัวระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ในที่สุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ตัดสินใจยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 4 เมษายน 2519<sup>363</sup>

หลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 4 เมษายน 2519 พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเป็นอันดับหนึ่ง และหัวหน้าพรรค ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์จึงได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยจัดตั้งรัฐบาลผสม 4 พรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคสังคมนิยม และพรรคธรรมสังคม<sup>364</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์กล่าวถึงการจัดตั้งรัฐบาลในเวลานั้นว่า แม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะได้ที่นั่งในสภามากที่สุดแต่ก็ต้องรวมกับพรรคอื่นจัดตั้งรัฐบาลซึ่งจะไม่ใช่พรรคฝ่ายซ้าย ในขณะที่ พล.ต.ประมาธ อธิการบดี แกนนำคนสำคัญของพรรคชาติไทยซึ่งตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาลผสมกับพรรคประชาธิปัตย์ครั้งนี้ด้วยอ้างว่าเป็นการทำเพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติ<sup>365</sup> ซึ่งสะท้อนปัญหาความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์ของพรรคการเมืองในสภา แต่รัฐบาลชุดนี้บริหารงานได้เพียง 4 เดือนเศษ ก็ประกาศลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 24 กันยายน 2519 โดยให้เหตุผลว่าเป็นเพราะวิกฤตการณ์ความขัดแย้งเกี่ยวกับกรณีที่ดินจอมพลถนอม กิตติขจร กลับมาอุปสมบท และเป็นที่น่าสังเกตว่าก่อนหน้าการลาออกจากตำแหน่งของรัฐบาลชุดนี้เพียง 1 เดือน พล.อ. ทวีข เสนีวงศ์ ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ขอลาออกจากตำแหน่งไปในวันที่ 24 สิงหาคม 2519 และมีการแต่งตั้ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง<sup>366</sup> ถือเป็นการสิ้นสุดคณะรัฐมนตรีชุดที่ห้า อย่างไรก็ตาม ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้รับมติจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งโดยเข้าดำรงตำแหน่งใน

<sup>361</sup> นิยม รัฐอมฤต, *ดุลงภาพทางการเมืองดุลงภาพทางสังคม*. หน้า 100-102.

<sup>362</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ), *ลำดับเหตุการณ์ทางการเมือง 2516-2519*. หน้า 36.

<sup>363</sup> นิยม รัฐอมฤต, *ดุลงภาพทางการเมืองดุลงภาพทางสังคม*. หน้า 102.

<sup>364</sup> เสนีย์ คำสุข, "ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2512-2534." หน้า 379.

<sup>365</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ), *ลำดับเหตุการณ์ทางการเมือง 2516-2519*. หน้า 148-149.

<sup>366</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศรัฐมนตรีลาออกและตั้งรัฐมนตรี," (31 สิงหาคม 2519).

วันที่ 25 กันยายน 2519 กระทั่งเกิดรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม 2519<sup>367</sup> ดูการจัดตั้งรัฐบาลในช่วงระหว่างปี 2516-2519 ในตารางที่ 6

#### ตารางที่ 6 การจัดตั้งรัฐบาลระหว่างวันที่ 14 ตุลาคม 2516-6 ตุลาคม 2519

ชุดที่	นายกรัฐมนตรี	การเข้าสู่ตำแหน่ง-การออกจากตำแหน่ง
1	นายสัญญา ธรรมศักดิ์ (14 ตุลาคม 2516-27 พฤษภาคม 2517)	พระบรมราชโองการ-ลาออกอ้างจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ล่าช้า
2	นายสัญญา ธรรมศักดิ์ (27 พฤษภาคม 2517-15 กุมภาพันธ์ 2518)	มติสภา-การเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญปี 2517
3	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (15 กุมภาพันธ์ 2518-14 มีนาคม 2518)	มติสภา-นโยบายรัฐบาลไม่ผ่านมติสภาผู้แทนราษฎร
4	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (14 มีนาคม 2518-20 เมษายน 2519)	มติสภา-ยุบสภา 12 มกราคม 2519 และเลือกตั้งทั่วไป
5	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน 2519-25 กันยายน 2519)	มติสภา-ลาออกอ้างวิกฤติความขัดแย้งจากกรณีที่จอม พลถนอม กิตติขจร กลับเข้ามาอุปสมบท
6	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (25 กันยายน 2519-6 ตุลาคม 2519)	มติสภา-รัฐประหาร นำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่

ที่มา: ปรับปรุงจากเขาวนระ ไตรมาส, *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2550), หน้า 23, 162.

#### การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย 6 ตุลาคม 2519

ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึง 3 ประเด็นคือ 1) ปรากฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 2) ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2516-2519 และ 3) การขับเคลื่อน/ต่อสู้อของพลังอนุรักษ์นิยมในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย ดังนี้

#### 1. ปรากฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และการรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งที่สองของไทยสิ้นสุดลงจากการรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ก่อนการเกิดการรัฐประหารในครั้งนี้ สภาพสังคมเกิดความขัดแย้งแตกแยก ในขณะที่

<sup>367</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. “ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย (พ.ศ.2475-ปัจจุบัน).”

ในสภาพผู้แทนราษฎรก็เกิดปัญหาที่ไม่แตกต่างกัน มีการรวมตัวของพรรคการเมืองฝ่ายขวาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2519 แม้รัฐบาลชุดนี้จะเป็นรัฐบาลผสม 4 พรรค จากเดิมก่อนหน้านี้นี้เป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสมถึง 16 พรรค แต่รัฐบาลยังต้องเผชิญกับการไร้เสถียรภาพและปัญหาการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมของพลังสังคมซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และโดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งระหว่างอุดมการณ์ซ้ายและขวา และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนชั้นนำ โดยปรากฏความพยายามในการฟื้นคืนอำนาจของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งได้พยายามกลับเข้ามาในเมืองไทยหลายครั้ง และในที่สุดก็ได้กลับเข้ามาในประเทศ โดยบวชเป็นสามเณรมาจากสิงคโปร์ เพื่อเข้ามาบวชเป็นพระที่วัดในกรุงเทพฯ การเข้ามาบวชนั้นได้ออกข่าวทางสื่อมวลชนรวมทั้งโทรทัศน์ด้วย ซึ่งเป็นที่คาดกันว่าจะต้องนำมาสู่การประท้วงโดยนิสิตนักศึกษาและประชาชนซึ่งก็ได้เกิดขึ้น<sup>368</sup> ประกอบกับปัญหาความกลัวภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ที่รุนแรงขึ้นตามลำดับหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองภายในประเทศอินโดจีน อันได้แก่ เวียดนาม กัมพูชา และลาว โดยพรรคคอมมิวนิสต์ก้าวขึ้นสู่อำนาจและเป็นครั้งแรกที่แนวพรมแดนด้านตะวันออกทั้งหมดของไทยประชิดอยู่กับรัฐซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างไปจากไทย ดังนั้น เมื่อขบวนการนักศึกษาที่เคลื่อนไหวอยู่ในช่วงเวลานั้นถูกมองว่าเป็น “แนวร่วม” ที่สำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย นำมาสู่ความคิดที่ว่าจำเป็นต้องยับยั้งโดยเร็ว และเนื่องจากการลอบทาบของสหรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นำมาสู่การถอนตัวของสหรัฐอเมริกาออกจากไทยในช่วงต้นปี 2519 ความไม่เชื่อมั่นว่าระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยจะแก้ไขปัญหาภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ได้ก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น<sup>369</sup> ส่งผลให้เกิดการก่อตัวขึ้นอย่างเข้มแข็งของกลุ่มพลังฝ่ายขวาในการเมืองไทย<sup>370</sup> อย่างไรก็ตาม การชุมนุมประท้วงการกลับเข้ามาในประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร ภายในรั้วมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทำเช่นเดียวกับการชุมนุมประท้วงครั้งก่อนๆ แต่เนื่องจากทางมหาวิทยาลัยปฏิเสธไม่ยอมให้ใช้สถานที่ ผลที่สุดคือการใช้กำลังเข้ายึดมหาวิทยาลัยและใช้เป็นที่ประท้วงต่อไป ในการประท้วงมีการแสดงการแขวนคอผู้ที่ถูกจับเนื่องจากต้องสงสัยว่ากระทำผิดกฎหมายที่นครปฐมและถูกแขวนคอตาย การแขวนคอที่ลานโพธิ์เป็นการล้อเลียนทางการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่มีชื่อไม่มีแปร แต่ด้วยเหตุผลกลใดก็ตาม ภาพการแขวนคอล้อเลียนมีส่วนละม้ายคล้ายคลึงกับภาพของพระบรมวงศานุวงศ์พระองค์หนึ่ง โดยเฉพาะภาพที่ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ Bangkok Post และดาวสยาม ซึ่งเป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ นำมาสู่การชุมนุมต่อต้านการประท้วงของกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขณะที่วิทยุยานเกราะก็ได้กระจายเสียงโดยชี้ให้เห็นว่ากรณีนี้เป็นการกระทำโดยอุกอาจของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่ง

<sup>368</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 10, หน้า 209.

<sup>369</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่อุบัติและอนาคต*, หน้า 38-42.

<sup>370</sup> ทักษิณ เจริญธรรม, *การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ*, หน้า 401.

ประเทศไทย จนได้นำมาสู่การสร้าง ความเกลียดชัง ที่นำมาสู่การปิดล้อมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<sup>371</sup> โดยกำลังของตำรวจตระเวนชายแดนหลายหน่วย พร้อมกับกลุ่มลูกเสือชาวบ้าน และกลุ่มกระทิงแดง<sup>372</sup> กระทั่งนำมาสู่ความรุนแรงในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และเกิดการรัฐประหารในวันเดียวกัน

สุรชาติ บำรุงสุข ได้ให้ความเห็นไว้ว่า หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เมื่อสถานการณ์การเมืองขยับตัวมากขึ้น โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์การสูญเสียใหญ่ในอินโดจีน เมษายน 2518 เวียดนามแตก ปลายเดือนเมษายน 2518 กัมพูชาแตก ธันวาคม 2518 ลาวแตกและมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สถานการณ์ที่บีบคั้นอย่างนั้นตอบเราอย่างเดียว ชนชั้นนำ 1 ผู้นำทหาร 1 และบรรดากลุ่มอนุรักษ์นิยม 1 ใช้ชีวิตในสังคมไทยด้วยความกลัวว่าท้ายที่สุดแล้วการแตกของ 3 ประเทศนี้จะ เป็นเสมือนสิ่งที่นักวิชาการอเมริกันเคยเรียกว่า การล้มลงของโดมิโน 3 ตัวที่อินโดจีนล้ม และเชื่อว่าเมื่อมีเกิดเหตุการณ์นี้โดมิโนตัวที่ 4 จะล้มลงที่กรุงเทพฯ<sup>373</sup> และผู้นำทหารในเวลานั้นมีความเชื่อว่า การหันประเทศกลับไปสู่ยุคของการปกครองแบบอำนาจนิยมจะนำมาซึ่งเสถียรภาพ ความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของสังคมไทย รวมถึงการเป็นหลักประกันต่อการดำรงอยู่ของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม น่าจะเป็นทางออกสำหรับปัญหานี้ก่อนที่ประเทศจะถูกเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมนิยมเช่นที่เกิดในอินโดจีน และการที่ทหารได้ถูกหล่อหลอมมาพร้อมกับคำขวัญ ชาติ-ศาสนา-พระมหากษัตริย์ ก็ยิ่งทำให้หลายๆ คนในกองทัพคิดว่าสถานการณ์ในปี 2519 สุกงอมเพียงพอแล้วที่จะต้องยุติการเมืองในระบบเลือกตั้งที่ดำเนินมาตั้งแต่ความเปลี่ยนแปลงในปี 2516 ก่อนที่สถาบันทั้ง 3 จะถูกทำลายลงด้วยชัยชนะของคอมมิวนิสต์ เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 จึงไม่ใช่อุบัติเหตุทางการเมือง แต่เป็นกระบวนการที่ถูกสร้างและสั่งสมมาของการใช้มาตรการทางทหารเพื่อจัดการกับปัญหาคอมมิวนิสต์ จนตกผลึกทั้งทางความคิดและการกระทำ และนำไปสู่เหตุการณ์ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งเป็น “จุดสูงสุด” ของแนวคิดในการใช้กำลังแก้ไขปัญหาในสังคมไทย<sup>374</sup>

รัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 นำโดย พล.ร.อ.สังัด ชล่ออยู่ ยึดอำนาจรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517<sup>375</sup> โดยให้เหตุผลในการกระทำครั้งนี้ไว้ว่า

<sup>371</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 10, หน้า 209-210.

<sup>372</sup> คริส เบเกอร์ และผาสุข พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2557), หน้า 291-292.

<sup>373</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, 40 ปี เปลี่ยนผ่านประเทศไทย: 40 ปีที่เปลี่ยน-40 ปีไม่ผ่าน?, ใน กษิติศ อนันท์นภนทร (บรรณาธิการ), 41 ปี 6 ตุลาคม: วีรชนยังยืนเด่นโดยทำทนาย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 18-19.

<sup>374</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่อำนาจและอนาคต*, หน้า 41-43.

<sup>375</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 4," (6 ตุลาคม 2519).

“...คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ประจักษ์ถึงภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป กล่าวคือได้มีกลุ่มบุคคล ซึ่งประกอบด้วย นิสิตนักศึกษาบางกลุ่มได้กระทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ อันเป็นการเหยียบย่ำจิตใจของคนไทยทั้งชาติ โดยเจตจำนงทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการของคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ายึดครองประเทศไทย เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมก็ได้ต่อสู้ด้วยอาวุธร้ายแรงที่ใช้ในราชการสงคราม โดยร่วมมือกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ชาวเวียดนามต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย ประชาชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก สถานการณ์โดยทั่วไปก็เริ่มเลวลงเป็นลำดับ จนเกิดความระส่ำระสายขึ้นโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปรากฏแจ้งชัดว่ารัฐมนตรีบางนาย และนักการเมืองบางกลุ่ม ตลอดจนสื่อมวลชนหลายแห่ง มีส่วนสนับสนุนอยู่อย่างแข็งขัน ย่อมจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานการณ์บ้านเมือง ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญไว้ได้ หากปล่อยไว้เช่นนี้ก็นับวันที่ประเทศชาติและประชาชนจะต้องประสบกับความวิบัติยิ่งขึ้นเป็นลำดับ...”<sup>376</sup>

การรัฐประหารครั้งนี้ได้ทำลายกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่เริ่มจะพัฒนา และนำมาสู่การปกครองในระบบเผด็จการอีกครั้ง หลังการรัฐประหาร คณะรัฐประหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 โดยได้แสดงเจตนารมณ์แห่งการประกาศใช้ไว้ว่า

“...ได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งได้กระทำการอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ และเศรษฐกิจของประเทศ และในที่สุดได้เกิดการจลาจลวุ่นวายอย่างร้ายแรงขึ้นในบ้านเมือง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519...และโดยที่ประชาชนทั้งมวลได้แสดงอย่างแจ้งประจักษ์และเชื่อมั่นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นระบอบการปกครองที่ดีและเหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในอันที่จะยังให้เกิดความมั่นคงของชาติและความผาสุกของประชาชนโดยทั่วไป แต่เท่าที่ผ่านมามีสิ่งพิเศษ การปกครองในระบอบนี้ยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะไม่ได้มีโครงสร้างที่จะพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2517 มีอุปสรรคขัดข้องจนไม่อาจจะปฏิบัติให้เป็นไปโดยเรียบร้อยได้ ทั้งตัวบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนมีเสียงในการปกครองประเทศก็ได้เคารพต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นด้วยประการต่างๆ และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของชาติบ้านเมือง...จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องกอบกู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วยการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้เหมาะสม โดยจัดให้มีการพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนไปตามลำดับ

<sup>376</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน," (6 ตุลาคม 2519).



ในระยะสี่ปีแรกเป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในระยะนี้สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันก็จะเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ของตน ในระยะสี่ปีที่สอง สมควรเป็นระยะให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้งสองสภานี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน ในระยะสี่ปีที่สาม สมควรขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น และลดอำนาจของวุฒิสภาลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นไปถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อชาติบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยดีแล้ว ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร<sup>377</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า แทนที่คณะรัฐประหารจะประกาศให้เป็นธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เช่นที่เคยมีปรากฏหลังการรัฐประหาร แต่กลับใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ทั้งที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเพียง 29 มาตรา และไม่มีการแบ่งหมวดหมู่ของรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ การวางโครงการปฏิรูปการเมืองออกเป็น 3 ระยะๆ ละ 4 ปี รวมระยะเวลา 12 ปี ดังที่ปรากฏในคำปรารภข้างต้น ส่วนบทบัญญัติที่เด่นๆ เช่น การบัญญัติให้มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งสี่ปี (มาตรา 10) บัญญัติให้มีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 20 คน ทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 16) บัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีหน้าที่ให้ความเห็นเรื่องใดๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีปรึกษาและหน้าที่อื่นตามรัฐธรรมนูญ ในวรรคสองยังให้อำนาจสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีร่วมกำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติร่วมกับคณะรัฐมนตรี และในวรรคสามได้ระบุเพิ่มเติมให้คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ (มาตรา 18) จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้แสดงให้เห็นการจัดโครงสร้างอำนาจที่ให้อำนาจแก่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (หรือคณะรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519) มีอำนาจควบคุมกำกับการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้ แม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจที่มากแก่นายกรัฐมนตรีดังเช่นเผด็จการคนอื่นๆ ก่อนหน้านี้ก็ตาม ดังปรากฏในมาตรา 21 ดังนี้

<sup>377</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519," (22 ตุลาคม 2519).

“ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคาม ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลาย ทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะ เกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอก ราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ ปรีกษานายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการ กระทำของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทราบ”<sup>378</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปหลังการรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 นำโดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ โดยหลังการรัฐประหารได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ขึ้นใช้แทน และในระยะต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แทนธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวนี้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดจาก บทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองปี 2520 ที่บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้เป็นที่มาของ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ที่ปรากฏชัดในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้จะมาจากคณะรัฐประหาร แต่ได้กำหนดโครงสร้างอำนาจของฝ่าย นิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้ง ทำให้พรรคการเมืองมี บทบาทมากขึ้น แต่ยังคงการมีวุฒิสภาที่มาจากกาแต่งตั้ง<sup>379</sup> และกำหนดให้มีการจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แล้วเสร็จภายในปี 2521 และหากต้องขยายระยะเวลาการเลือกตั้งออกไป ก็ให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกิน 120 วันนับแต่วันสิ้นปี 2521 (มาตรา 202)

<sup>378</sup> อ้างถึงแล้ว.

<sup>379</sup> บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: ความเป็นมาและสาระสำคัญ. หน้า 103-109.

## 2. ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2516-2519

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2516-2519 พบปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการนี้หลายประการ ที่สำคัญคือ

### 2.1 ปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง

ปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญในช่วงระยะเวลานี้ ได้แก่

1) **ความอ่อนแอของพรรคการเมือง** การแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2516-2519 ถือเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะที่ทำให้การจัดตั้งและดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมืองได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นในช่วงปี 2517-2519 มักจะมาจากการรวมตัวตามความสัมพันธ์ส่วนตัว โดยมีเป้าหมายเพื่อชนะการเลือกตั้งและดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล หลังการเลือกตั้งจะเห็นว่ามี ความพยายามของผู้นำพรรคแต่ละพรรคที่ต้องการดึงพวกพ้องเพื่อจัดตั้งและรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล และมักจะเกิดปัญหาความขัดแย้งจากประเด็นเรื่องผลประโยชน์ ปัญหาส่วนตัว และปัญหาการแข่งขันเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ทางด้านต่างๆ จนนำมาสู่ความแตกแยกในเกือบทุกพรรค โดยเฉพาะพรรคการเมืองใหญ่ พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นจึงกลายเป็นเพียงเครื่องมือหรือรูปแบบที่ถูกวางกรอบไว้โดยกฎหมายเพื่อส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และมุ่งหวังเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>380</sup> หรือกรณีความขัดแย้งของพรรคการเมืองต่างขั้วอุดมการณ์ระหว่าง “ฝ่ายขวา” และ “ฝ่ายซ้าย” โดยพรรคการเมืองในช่วงเวลานี้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มนโยบายของตนตามการแบ่งขั้วอุดมการณ์อย่างชัดเจน เช่น พรรคประชาธิปไตย ซึ่งพบว่ามีแนวนโยบายที่เน้นในแนวทางเสรีนิยม-อนุรักษนิยม ส่วนพรรคการเมืองสำคัญๆ ที่ได้รับคะแนนเสียงรวมกันเป็นส่วนมากในการเลือกตั้งปี 2518 ล้วนเป็นพรรคการเมืองที่มีนโยบายโน้มเอียงไปทางเสรีนิยมและสังคมนิยม ส่งผลให้พรรคการเมืองกลายเป็นคู่ขัดแย้งภายใต้ปรากฏการณ์การแบ่งขั้วในสังคม แทนที่จะเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการคลี่คลายหรือหาทางออกให้กับปัญหานี้แก่สังคมที่แสดงให้เห็นถึงการแสดงบทบาทในการจรรโลงประชาธิปไตย และเมื่อการแบ่งขั้วในสังคมปรากฏความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้ในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2519 พรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายสังคมนิยมได้รับการเลือกตั้งลดลงมากจากการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2518 สาเหตุเนื่องจากการโฆษณาชวนเชื่อปลุกระดมพลังมวลชนเพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ของฝ่ายกลไกรัฐในช่วงเวลานั้น<sup>381</sup> ความขัดแย้งแบ่งขั้วของพรรคการเมืองยังอาจจะพิจารณาได้จาก

<sup>380</sup> เสนีย์ คำสุข, "ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2512-2534." หน้า 366.

<sup>381</sup> อภิญา รัตนมงคลมาศ และวิวัฒน์ ศดิธรรมนิตย์. *คนไทยกับการเมือง: ปิติภาวิปโยค*. หน้า 81.

ปรากฏการณ์ในการจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2519 โดยมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ ซึ่งประกาศจะไม่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคฝ่ายซ้าย<sup>382</sup> นอกจากสาเหตุนี้แล้ว ความอ่อนแอของพรรคการเมืองในช่วงเวลานี้ยังเกิดจากการแสดงบทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองด้วย โดยเฉพาะการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่ไม่อาจกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งและทำให้การเลือกตั้งกลายเป็นกลไกที่ขบธรรมเนียมในการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมือง โดยพบว่าการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2517 แม้จะอยู่ในช่วงของกระแสความตื่นตัวในการชุมนุมเรียกร้องสิทธิความเป็นธรรมซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก และมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันเป็นจำนวนมากแต่สถิติการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนทั้งสองครั้งนี้ก็กลับปรากฏผลที่ตรงกันข้าม โดยมีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ถึงร้อยละ 50 กล่าวคือ ในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2518 มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพียงร้อยละ 47.17 และในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2519 มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 43.99 เท่านั้น<sup>383</sup>

**2) การแทรกแซงของกองทัพเหนือการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน** กรณีนี้เห็นได้จากความล้มเหลวในการที่จะเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ หลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2518 แม้ว่าความล้มเหลวนี้ ส่วนหนึ่งจะมาจากปัญหาการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีที่เจรจาดูรอกันไม่ลงตัว และความไม่พอใจที่พรรคประชาธิปัตย์เคยกล่าวโจมตีพรรคการเมืองบางพรรคว่าเป็นพรรคนายทุน พรรคเผด็จการ หรือพรรคสมุนทรราชย์ แต่ส่วนหนึ่งก็มาจากอิทธิพลของกองทัพที่มีต่อพรรคการเมืองหลายพรรคในช่วงระยะเวลานั้น และความไม่พอใจของกองทัพต่อพรรคประชาธิปัตย์เนื่องจากการแสดงบทบาทของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งประกาศตัวต่อต้านเผด็จการทหารในหลายครั้งก่อนหน้านั้น นอกจากนี้สมาชิกรุ่นใหม่ของพรรคประชาธิปัตย์บางคน เช่น นายดำรง ลัทธพิพัฒน์ นายวีระ มุสิกพงศ์ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ และนายชวน หลีกภัย เป็นต้น ยังถูกมองว่ามีความโน้มเอียงไปในทางสนับสนุนการเรียกร้องของกลุ่มพลังทางสังคมที่ถูกมองว่าเป็น “ฝ่ายซ้าย” ซึ่งเป็นกลุ่มที่ทหารมองว่าเป็นกลุ่มที่ก่อให้เกิดปัญหาความวุ่นวาย และทำการเรียกร้องมากเกินไป ในกรณีของพรรคเกษตรสังคมปฏิเสธคำขอของ พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา โดยให้ความร่วมมือกับพรรคประชาธิปัตย์จัดตั้งรัฐบาลเนื่องจากได้รับการเสนอให้รับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และเห็นว่าการเมืองในขณะนั้น ทหารได้ลดบทบาทลงไปมากแล้ว ส่วนพรรคการเมืองอื่นนอกจากจะตัดสินใจไม่เข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์แล้ว มีบางพรรคที่เสนอตัวบุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลแทนหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ด้วย เช่น พล.ต.ประมาณ อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย ประกาศจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลแทนถ้าพรรคประชาธิปัตย์จัดตั้ง

<sup>382</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และดำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ), *ลำดับเหตุการณ์ทางการเมือง 2516-2519*, หน้า 148-149.

<sup>383</sup> เขาวณะ ไตรมาศ, *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*, หน้า 138.

รัฐบาลล้มเหลว หรือกรณีที่ พ.อ.สมคิด ศรีสังคม ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายพรรคให้เข้าแข่งขันในการลงมติเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีในสภา<sup>384</sup> ปัญหานี้นำมาสู่ความล้มเหลวในการที่จะเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจในการแถลงนโยบาย และเปิดทางให้พรรคกิจสังคมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 18 เสียงได้รับความไว้วางใจให้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม 16 พรรค<sup>385</sup> ซึ่งการที่ผู้นำฝ่ายทหารตกลงใจยอมรับให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจาก ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้ส่งบุคคลสำคัญบางคนของพรรคกิจสังคมเข้าพบกับ พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา และให้สัญญาว่าจะไม่ดำเนินการทางการเมืองที่กระทบสิทธิและผลประโยชน์ของกองทัพ<sup>386</sup>

**3) บทบาทการทำหน้าที่ของรัฐบาล** หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2517 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 และถูกยกเลิกไปหลังรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เพียงระยะเวลา 2 ปีนี้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเข้าดำรงตำแหน่งถึง 4 ชุดที่สะท้อนถึงปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลและพบว่ารัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงเวลานี้เป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง เนื่องจากผลการเลือกตั้งทั่วไปที่ถูกจัดขึ้นสองครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2518 มีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมากถึง 22 พรรคและปี 2519 มีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมากถึง 19 พรรค และไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง นำมาสู่การเกิดระบบหลายพรรคการเมืองและการจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรคที่ทำให้รัฐบาลอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพ เช่น การจัดตั้งรัฐบาลผสมภายใต้การนำของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในปี 2518 ซึ่งมีพรรคร่วมรัฐบาลมากถึง 16 พรรค จึงถูกขนานนามว่า “รัฐบาลร้อยพ่อพันแม่” ทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล โดยเฉพาะปัญหาการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ<sup>387</sup> นำมาสู่การแบ่งพรรคแบ่งพวกซึ่งปรากฏขึ้นเกือบทันทีในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลนับตั้งแต่มีการประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพรรคธรรมสังคมและพรรคสังคมชาตินิยมเมื่อบุคคลสำคัญในพรรคไม่ได้รับแต่งตั้ง หรือได้รับแต่งตั้งแต่อยู่ในตำแหน่งที่ไม่เหมาะสมและเป็นกระทรวงที่มีผลประโยชน์น้อยได้รวมกลุ่มกดดันฝ่ายรัฐบาล<sup>388</sup> ทำให้รัฐบาลตกอยู่ในฐานะที่ลำบาก ส่งผลให้รัฐบาล

<sup>384</sup> “นายอำนาจ” (นามแฝง), *แผนกว่าคึกฤทธิ์ 2518*, ใน เสนีย์ คำสุข, “ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2512-2534.” หน้า 366-368.

<sup>385</sup> กระมล ทองธรรมชาติ. *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*. หน้า 84-85.

<sup>386</sup> “นายอำนาจ” (นามแฝง), *แผนกว่าคึกฤทธิ์ 2518*, ใน เสนีย์ คำสุข, อ้างถึงแล้ว, หน้า 370-371.

<sup>387</sup> กระมล ทองธรรมชาติ. *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*. หน้า 84-85.

<sup>388</sup> สุจิต บุญบงการ, *การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. หน้า 132-133.

ภายใต้การนำของม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ตัดสินใจยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง<sup>389</sup> โดยม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ให้เหตุผลในการยุบสภาครั้งนี้ว่า

“...สภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันประกอบด้วยพรรคการเมืองต่างๆ หลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาร่วมจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินและกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง และถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นอีกก็ตาม อุปสรรคดังกล่าวก็ไม่อาจสิ้นสุดลงได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้นใหม่...”<sup>390</sup>

ทั้งนี้ ตามความเห็นของพรรคที่ดี ผ่องแผ้ว รัฐบาลผสมจะสั้นอายุลงเพราะเหตุปัจจัยดังนี้ 1) จำนวนสมาชิกของพรรคที่เข้าร่วมในรัฐบาลผสมน้อยกว่าร้อยละ 50 ของสมาชิกทั้งหมด กรณีเกิดจาก 2 ลักษณะ คือ เมื่อพรรคถอนตัวออก หรือเมื่อสมาชิกของพรรคต่างๆ ถอนตัวออกจากพรรคหรือไม่ร่วมมือลงคะแนนทำให้รัฐบาลแพะแค้นในสภาจึงต้องลาออก และยุบสภา 2) รัฐบาลผสมนั้นจะอยู่ไม่ได้ถ้าพรรคใดพรรคหนึ่งถอนตัวหรือหมดสภาพไป คือเมื่อรัฐบาลผสมเกิดจากการรวมพรรคน้อยที่สุด และในกรณีที่ความกดดันภายในและภายนอกเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนคะแนนรวมของทุกพรรคในรัฐบาลผสมตามสมมติฐานแรกลดลง จนมีค่าน้อยกว่าคะแนนรวมของพรรคนอกรัฐบาลซึ่งรวมตัวเกาะกลุ่มกัน มีจำนวนมากกว่าชุดเดิม และกลุ่มใหม่เห็นว่าตนมีกำลังพอจะจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้<sup>391</sup>

4) ปัญหาเอกภาพภายในหมู่ชนชั้นนำ ชนชั้นนำที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลานี้ แม้ส่วนใหญ่จะเป็นพลังฝ่ายขวาภายในกองทัพ แต่ในระยะเริ่มต้นกลุ่มนี้มีความขัดแย้งและแตกออกเป็นหลายกลุ่ม หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 กลุ่มพล.อ.กฤษณ์ สีวะรา เป็นหัวหน้าในกองทัพที่มีบทบาทสำคัญทางการเมือง และได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ให้เป็นผู้อำนวยการรักษาความสงบ แม้จะประกาศไม่เล่นการเมืองก็ตาม<sup>392</sup> แต่ยังคงปรากฏอิทธิพลทางการเมือง โดยเฉพาะการแทรกแซงการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน ที่นำมาสู่ความล้มเหลวในการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลพลเรือนชุดแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2518 ดังที่กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น และหลังจากที่พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเสียชีวิต

<sup>389</sup> กระมล ทองธรรมชาติ. *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*. หน้า 84-85.

<sup>390</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2519," (12 มกราคม 2519).

<sup>391</sup> พรรคที่ดี ผ่องแผ้ว, *รัฐบาลผสม* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิไลไทย สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2544). หน้า 34-35.

<sup>392</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ), *ลำดับเหตุการณ์ทางการเมือง 2516-2519*. หน้า 3.

โดยกระหน่ำกันในปี 2519 พลังทางการเมืองของกลุ่มพล.อ.ฤษดิ์ สีวะรา ที่ประกอบด้วยพล.อ.บุญชัย บำรุงพงษ์ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพรรคธรรมสังคมอ่อนแอลง กลุ่ม “ชอยราชครู” ที่ประกอบด้วยพล.ต.ประมาณ อติเรกสาร เจ้าของวลี “ชาวพิฆาตซ้าย” และพล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้จัดตั้งพรรคชาติไทยโดยรวบรวมบรรดานายพลต่างๆ ไปได้เป็นจำนวนมาก ขณะที่กลุ่มอำนาจเดิมของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้พยายามฟื้นตัวกลับมาอีกครั้ง โดยผ่านพล.อ.ยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา และเกิดการก่อตัวของกลุ่มนายทหารระดับคุมกำลัง หรือนายทหารกลุ่ม “ยังเติร์ก” ที่ประสงค์จะเข้ามามีบทบาทในด้านความมั่นคงและการเมืองด้วยเช่นกัน<sup>393</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ความขัดแย้งของกลุ่มเหล่านี้จะนำมาสู่ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลพลเรือน แต่กลุ่มพลังฝ่ายขวาก็ได้รวมตัวกันอีกครั้งเพื่อหมุนประเทศกลับไปสู่ระบอบเผด็จการโดยการรัฐประหารในเดือนตุลาคม 2519

**5) ความขัดแย้งในด้านอุดมการณ์ทางการเมืองของพลังฝ่าย “ซ้าย” และ “ขวา” หลังเหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนตุลาคม 2516** แม้จะทำให้พื้นที่ทางการเมืองเปิดกว้างให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ประชาชนได้มีสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ความตื่นตัวทางการเมืองขยายกว้างขึ้น โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคม โดยพบว่าในปี 2516 จำนวนการเรียกร้องการประท้วง การนัดหยุดงานมีจำนวนมากถึง 501 ครั้ง ปี 2517 จำนวน 357 ครั้ง ปี 2518 จำนวน 241 ครั้ง ปี 2519 จำนวน 133 ครั้ง<sup>394</sup> แต่ก็เกิดปัญหาความกลัวภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ที่รุนแรงขึ้นตามลำดับ ปัญหานี้ส่งผลให้เกิดการก่อตัวขึ้นอย่างเข้มแข็งของกลุ่มพลังฝ่ายขวาในการเมืองไทยเพื่อต่อต้านกลุ่มฝ่ายซ้าย<sup>395</sup> ฝ่ายขวาในช่วงเวลานั้นคือพลังสำคัญที่มาจากผู้นำทางการเมืองและกลุ่มผู้นำทหารและข้าราชการระดับสูงส่วนใหญ่ และพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรค่อนข้างมากในสภา ส่วนกลุ่มนิสิต นักศึกษา กรรมกรและกลุ่มชาวนา ชาวไร่ ที่เรียกร้องความเป็นธรรมและชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองถูกมองว่าเป็นฝ่ายซ้าย รวมถึงพรรคการเมืองบางพรรคในสภาซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อย<sup>396</sup>

<sup>393</sup> อภิญา รัตนมงคลมาศ และวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. *คนไทยกับการเมือง: ปิติฤวิชัย*. หน้า 80.

<sup>394</sup> ลิขิต ธีรเวคิน. *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 10. หน้า 206.

<sup>395</sup> ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. *การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ*. หน้า 401.

<sup>396</sup> เสนีย์ คำสุข. *มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค*. หน้า 148-149.

## 2.2 ปัญหาด้านสถาบันทางการเมือง

ปัญหาด้านสถาบันทางการเมืองในช่วงระยะเวลานี้ที่สำคัญ ได้แก่

1) ปัญหาความเห็นพ้องต้องกันในรัฐธรรมนูญ ที่นำมาสู่ความขัดแย้งในหมู่ประชาชน แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 จะร่างขึ้นในสภาวะแวดล้อมทางการเมืองแบบเปิดที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมือง แต่คณะบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งรัฐบาล สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และแม้จะได้นำวิธีการการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่มติและหลักการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ<sup>397</sup> แต่บางมาตราก็ถูกต่อต้านจากพลังมวลชน ดังปรากฏในกรณีที่มีนิสิตนักศึกษาและกลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตยชุมนุมครั้งใหญ่ที่ท้องสนามหลวงวันที่ 18 กันยายน 2517 หลังจากสภานิติบัญญัติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเรียบร้อยแล้ว โดยกลุ่มผู้ชุมนุมได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งผ่านวาระสองกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ต้องมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ (มาตรา 115 (2)) อายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ (มาตรา 117 (2)) ให้ยกเลิกการมีวุฒิสภา และให้สภาเป็นผู้อนุมัติการเข้ามาตั้งฐานทัพต่างชาติในไทยหรือการส่งทหารไทยไปต่างประเทศ การชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มนี้ทำให้เกิดฝ่ายต่อต้านกลุ่มผู้เรียกร้องโดยในวันที่ 23 กันยายน 2517 นักเรียนอาชีวศึกษาประมาณ 5,000 คน ชุมนุมหน้าสภาประกาศต่อต้านขบวนการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้<sup>398</sup>

2) การออกแบบวุฒิสภาให้มาจากการแต่งตั้ง แม้รัฐธรรมนูญปี 2517 จะได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่ไทยเคยประกาศใช้มา เช่น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้สิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ได้ออกแบบที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการแต่งตั้ง โดยมาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้วุฒิสภามีด้วยกันจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน และจำกัดสิทธิเลือกตั้งของประชาชนที่มีอายุระหว่าง 18-19 ปี โดยกำหนดไว้ในมาตรา 115 (2) ให้ผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการ

<sup>397</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1/2516 วันพุธที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2516 ในสมชาติ รอบคอบ. การร่างรัฐธรรมนูญ 2517. หน้า 32-35.

<sup>398</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ), ลำดับเหตุการณ์ทางการเมือง 2516-2519. หน้า 19-21.



เลือกตั้งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งที่กรณีนี้มวลชนได้เคลื่อนไหวเรียกร้องขอสิทธิในการเลือกตั้งให้แก่ผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีตั้งที่กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น แต่ก็ไม่ได้รับการแก้ไข<sup>399</sup>

### 3. การขับเคลื่อน/ต่อสู้ของพลังอนุรักษ์นิยม

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นำมาสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งที่ 2 ในการเมืองไทย และเป็นครั้งแรกที่ประชาชน ทั้งนักศึกษา ขาวนา และกรรมกร ต่างก็เข้ามามีบทบาทสำคัญในการต่อสู้ในครั้งนี้ ในกระแสหนึ่ง ประชาธิปไตยเริ่มมีความหมายที่ขยายไปสู่สิทธิของมวลชนผู้ทุกข์ยาก อีกกระแสหนึ่งพลังอนุรักษ์นิยมที่หนาแน่นในสังคมไทย ทำให้ความหมายประชาธิปไตยถูกตีความใหม่ โดยประสานสถาบันทางการเมืองแบบตะวันตกเข้ากับการยอมรับบทบาทแบบใหม่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตยที่อาจจะเรียกว่า “กษัตริย์นิยมยุคใหม่”<sup>400</sup> ในช่วงระยะเวลานี้ถือได้ว่าเป็นช่วงที่สำคัญยิ่งในการปรับตัวของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมหรือฝ่ายขวาในการเมืองไทยภายใต้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ชัดเจนมากกว่าที่ผ่านมา แม้ว่าหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จะปรากฏความแตกแยกของกลุ่มอนุรักษ์นิยม โดยแตกเป็นกลุ่มถนอมของจอมพลถนอม กิตติขจร กลุ่มกฤษณ์ สีวะรา (สีเสาทเวศวร์เก่า) กลุ่มพรรคชาติไทย (ราชครูเก่า) และกลุ่มพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งสองกลุ่มหลังนี้ได้ร่วมมือกันขับเคลื่อนแนวคิดเสรีนิยมที่เติบโตหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516<sup>401</sup> บทบาทของพลังอนุรักษ์นิยมต่อการเมืองไทยในช่วงระยะเวลานี้ถือได้ว่าเป็นกลุ่มหลักที่ขับเคลื่อนการเมืองในช่วงระยะเวลานี้ โดยมีบทบาทสำคัญ ทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ บทบาทในรัฐสภา ทั้งบทบาทในฐานะรัฐบาล และฝ่ายนิติบัญญัติ และบทบาทในฐานะกลุ่มเคลื่อนไหว ผ่านการจัดตั้งกลุ่มฝ่ายขวาในภาคประชาชนเพื่อทำหน้าที่เคลื่อนไหวต่อต้านกลุ่มฝ่ายซ้าย

บทบาทที่สำคัญของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในครั้งนี้ ปรากฏขึ้นหลายครั้ง เริ่มต้นจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่มองกันว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ทำหน้าที่พิจารณาและผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีด้วยกันทั้งสิ้น 299 คน ส่วนใหญ่เป็นพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยม ทั้งกลุ่มข้าราชการประจำรวมถึงข้าราชการบำนาญ ที่ประกอบไปด้วยข้าราชการพลเรือน 101 คน คิดเป็นร้อยละ 33.78 ทหาร 25 คน คิดเป็นร้อยละ 8.36 ตำรวจ 15 คน คิดเป็นร้อยละ 5.02 กลุ่มนี้รวมกันทั้งสิ้น 141 คน คิดเป็นร้อยละ 47.15 (ไม่นับรวมตุลาการ และครู

<sup>399</sup> อ้างอิงแล้ว.

<sup>400</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*, หน้า 4.

<sup>401</sup> ดูเพิ่มเติมใน “อนุรักษ์นิยม และอนุรักษ์นิยมใหม่” ใน สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ. *คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่*. หน้า 69-71.

อาจารย์) และนักธุรกิจ 24 คน คิดเป็นร้อยละ 8.02 สองกลุ่มนี้เป็นพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญ และอิทธิพลของสองกลุ่มนี้มีส่วนทำให้บทบัญญัติบางประการในรัฐธรรมนูญปี 2517 ไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควรจะเป็น ดังจะเห็นได้จากการอภิปรายและลงมติในการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่น กรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบให้มีวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง ซึ่งสมาชิกที่เป็นข้าราชการและนักธุรกิจส่วนใหญ่ลงมติเห็นชอบด้วย และกรณีการกำหนดอายุ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวาระที่สอง แม้จะมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางที่จะให้ผู้ที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ได้มี สิทธิในการเลือกตั้ง แต่ผลการลงมติก็น่าผิดหวัง โดยมติดีให้คงอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ที่ 20 ปีบริบูรณ์ เป็นต้น นอกจากนี้สมาชิกที่มาจากกลุ่มนักธุรกิจได้ประสานกับกลุ่มข้าราชการและกลุ่ม อื่นๆ จัดตั้ง “กลุ่มดุสิต 99” เพื่อพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยมีนายเกษม จาติกวณิช เป็น หัวหน้ากลุ่ม กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลมากในสภานิติบัญญัติแห่งชาติและกลุ่มนี้ก็ถูกนักเรียนนิสิต นักศึกษาซึ่งชุมนุมคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญที่บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยก่อนที่จะมีการลงมติใน วาระที่ 3 โจมตีอย่างมาก<sup>402</sup> อีกทั้งคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นชอบให้นำรัฐธรรมนูญ ปี 2492 และรัฐธรรมนูญปี 2511 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา<sup>403</sup> ซึ่งทั้งสองฉบับเป็นรัฐธรรมนูญที่ ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของพลังอนุรักษ์นิยม กล่าวคือรัฐธรรมนูญปี 2492 ร่างขึ้นในรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ แกนนาน “ฝ่ายอนุรักษ์นิยมเจ้า”<sup>404</sup> และเป็นฉบับที่ถือได้ว่าเป็นการ ฟื้นอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งถูกลดบทบาททางการเมืองนับจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475<sup>405</sup> และรัฐธรรมนูญปี 2511 ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลเผด็จการทหารนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร

นอกจากนี้ยังปรากฏบทบาทของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมเหนือการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน โดย พบว่าหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2518 กองทัพที่ในขณะนั้นนำโดย พล.อ.กฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการ ทหารสูงสุด มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาล<sup>406</sup> และรวมถึงการล้มรัฐบาลแรกที่มาจากการเลือกตั้ง ภายใต้อิทธิพลของรัฐธรรมนูญปี 2517 ที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ ต่อมาหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2519 ความขัดแย้งของพรรคการเมืองต่างขั้วในสภาผู้แทนราษฎรปรากฏชัดขึ้น ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้ง

<sup>402</sup> สมชาติ รอบคอบ. “การร่างรัฐธรรมนูญ 2517,” หน้า 184-185 และจันทนา ไชยนาเคนทร์. “การเมืองในสมัยนายกรัฐมนตรี พระราชทาน สัญญา ธรรมศักดิ์,” หน้า 141.

<sup>403</sup> สมชาติ รอบคอบ. “การร่างรัฐธรรมนูญ 2517,” หน้า 35.

<sup>404</sup> ทักษิณ เจริญมิตร. *การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ*. หน้า 31.

<sup>405</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 69-70.

<sup>406</sup> “นายอำนาจ” (นามแฝง), *แผนกว่าคึกฤทธิ์ 2518*, ใน เสนีย์ คำสุข, “ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2512-2534.” หน้า 366-367.

รัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งได้คะแนนมากเป็นลำดับหนึ่งและได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลโดยประกาศไม่ขอร่วมกับพรรคฝ่ายซ้าย<sup>407</sup>

และการปรากฏขึ้นของกลุ่มฝ่ายขวาเพื่อต่อต้านขบวนการฝ่ายซ้าย กลุ่มที่ในเวลานั้นถูกระบุว่าเป็นฝ่ายซ้ายมีทั้งกลุ่มนิสิต นักศึกษา กรรมกรและกลุ่มชาวนา ชาวไร่ ซึ่งเป็นพลังที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และพรรคการเมืองบางพรรคในสภา<sup>408</sup> กลุ่มฝ่ายซ้ายเหล่านี้เคลื่อนไหวเรียกร้องความเป็นธรรมทางสังคมบ่อยครั้ง จนถูกมองว่ามีมากเกินไปจนก่อให้เกิดความวุ่นวายกับความปลอดภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ที่รุนแรงขึ้นตามลำดับหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองภายในประเทศอินโดจีน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในลาวที่มีการยกเลิกสถาบันกษัตริย์ในปี 2518<sup>409</sup> ยิ่งทำให้ฝ่ายขวากลับว่าการประท้วงในเมืองจะโยงขบวนการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ตามยุทธศาสตร์ป่าล้อมเมืองและขบวนการปฏิวัติที่อินโดจีน<sup>410</sup> ส่งผลให้ความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยในการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ลดต่ำลงมากยิ่งขึ้น และทำให้การก่อตัวขึ้นของพลังฝ่ายขวาในการเมืองไทยเพื่อต่อต้านกลุ่มฝ่ายซ้ายยิ่งเข้มแข็งขึ้นด้วยโดยลำดับ<sup>411</sup>

ขบวนการฝ่ายขวาที่จัดตั้งขึ้นและมีบทบาทเพื่อต่อต้านขบวนการเคลื่อนไหวของนักศึกษาประชาชนอย่างชัดเจนที่สุดคือกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ หรือ กอ.รมน. เดิมองค์กรนี้มีชื่อว่า “กองบัญชาการปราบคอมมิวนิสต์” หรือ บก.ปค. ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “กองอำนวยการปราบคอมมิวนิสต์” หรือ กอ.ปค. จนกระทั่งเมื่อรัฐบาลมีนโยบายสร้างความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น กอ.รมน. แต่ยังคงบทบาทและภารกิจเดิมอยู่ คือการปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พลังมวลชนฝ่ายขวาที่จัดตั้งโดยองค์กรนี้ เช่น กลุ่มกระทิงแดงซึ่งจัดตั้งขึ้นจากนักเรียนอาชีวะและบางส่วนเป็นอดีตนายทหารพรานรับจ้างที่ถูกปลดจากกองทัพเนื่องจากกระทำผิดวินัย กลุ่มนี้จัดตั้งเพื่อหักล้างพลังนิสิตนักศึกษา มีการฝึกอาวุธ นำอาวุธมาให้ใช้และจ่ายเงินเลี้ยงดูจากเงินราชการลับ ผู้ที่อยู่เบื้องหลังกลุ่มกระทิงแดงคือ พ.อ.(พิเศษ) สุตสาย หัสตินซึ่งทำงานอยู่ใน กอ.รมน. และบุคคลที่เชื่อมโยงกับ กอ.รมน. ก็คือลูกชายของ พ.อ.(พิเศษ) สุตสาย นายสืบสาย หัสติน และประพันธ์ วงศ์คำ อาจารย์ที่ปรึกษากลุ่มกระทิงแดงซึ่งทำงานให้กับ กอ.รมน. เช่นเดียวกัน อีกกลุ่มคือกลุ่มนวพล จัดตั้งขึ้นโดยนายทหารใน กอ.รมน. เช่น พล.อ.วัลลภ โรจนวิสุทธิ

<sup>407</sup> ขาญวิทย์ เกษตรศิริ และอัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ), *ลำดับเหตุการณ์ทางการเมือง 2516-2519*. หน้า 148-149.

<sup>408</sup> เสนีย์ คำสุข, *มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค*. หน้า 148-149.

<sup>409</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่อัจฉริยะและอนาคต*. หน้า 38-42.

<sup>410</sup> คริส เบเคอร์ และผาสุข พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*. หน้า 289.

<sup>411</sup> ทักษิณ เจริญเจริญ, *การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ*. หน้า 401.

อดีตเจ้ากรมข้าวทหาร และพล.อ.สายหยุด เกิดผล กลุ่มนี้เป็นหน่วยสงครามจิตวิทยา ไม่ต้องใช้อาวุธ เป็นเครื่องมือสำคัญแต่ทำงานร่วมกับกลุ่มกระต๊องแดง เป็นองค์กรที่พยายามรวบรวมคบคิด นายทุน ภิภุชที่ไม่อยากเห็นการเปลี่ยนแปลงสังคม เครื่องมือสำคัญของกลุ่มนี้คือการประชุม การชุมนุม การ เขียนบทความ ปลายปี 2518 กลุ่มนี้อ้างว่ามีสมาชิกประมาณ 1 ล้านคน และกลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยเปิดเผยจากหน่วยงานราชการด้านความมั่นคง ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ ปี 2514 มีสัญลักษณ์สำคัญร่วมกันคืออุดมการณ์ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ในหลายพื้นที่กลุ่มนี้ ตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มนายทุนและนายทหาร กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งกลุ่ม นี้โดยผ่านทางตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) มีสถานะที่ชัดเจนว่าเป็นกลุ่มกึ่งทหาร เป็นเสมือน องค์กรรักษาความมั่นคงในชนบทที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์<sup>412</sup> ทศนคติของฝ่ายขวานั้นเห็นว่าบุคคลกลุ่ม หัวก้าวหน้าและฝ่ายซ้ายจัดเป็นภัยอันใหญ่หลวงและต้องกำจัด เช่น มีการกล่าวว่า “การฆ่า คอมมิวนิสต์ไม่บาป” โดยพระกิตติวุฒโฒ พระภิษุในกลุ่มฝ่ายขวา และมีการแต่งเพลงปลุกใจต่างๆ รวมทั้งเพลงที่แสดงอารมณ์อันรุนแรงต่อต้านฝ่ายซ้ายจัดว่าเป็น “คนหนักแผ่นดิน” จนนำมาสู่ บรรยากาศที่ตึงเครียด และแตกแยก<sup>413</sup> โดยกลุ่มพลังฝ่ายอนุรักษนิยม-อำนาจนิยมได้รวมตัวกัน ปราบปรามขบวนการนักศึกษาและกลุ่มฝ่ายซ้ายกรรมกร และชาวไร่ชาวนา อย่างรุนแรง โดยการลอบ สังหารบรรดาผู้นำ และท้ายที่สุดคือการจัดการกับกลุ่มที่มองว่าเป็นฝ่ายซ้ายซึ่งชุมนุมใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในเหตุการณ์ประท้วงการกลับเข้าประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร โดย เริ่มจู่โจมสังหารนักศึกษาในคืนวันที่ 5 ต่อเนื่องถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519<sup>414</sup> และเมื่อเกิดความวุ่นวาย ทางการเมืองขึ้นจากเหตุการณ์นี้ หรือที่เรียกว่า ขบวนการ “ขวาพิฆาตซ้าย”<sup>415</sup> ทหารได้ทำการ รัฐประหารวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ส่งผลให้อำนาจทางการเมืองกลับไปอยู่ในมือของผู้นำทหารอีกครั้ง

อาจจะกล่าวได้ในที่นี้ว่า บทบาทของพลังฝ่ายขวาหรือฝ่ายอนุรักษนิยมในกระบวนการทำให้ เป็นประชาธิปไตยของไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ถือได้ว่ามีความเข้มแข็งและเข้มข้นมาก แม้ในช่วงระยะเริ่มต้นกลุ่มพลังฝ่ายขวาจะแตกออกเป็นหลายกลุ่มและมีความขัดแย้งในการจัดตั้ง

<sup>412</sup> เบนดิก แอนเดอร์สัน, “บ้านเมืองของเราลงแดง: แง่มุมทางสังคมและวัฒนธรรมของรัฐประหาร 6 ตุลาคม”, ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธารรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ), จาก 14 ถึง 6 ตุลา. หน้า 151; อภิญา รัตนมงคลมาศ และวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. *คนไทยกับการเมือง: ปิตุภพวิโยค*, หน้า 82-84 และ สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, 6 ตุลาฯ เกิดขึ้นได้อย่างไร, ใน ใจ อึ๊งภากรณ์ และสุราชัย ยิ้มประเสริฐ (บรรณาธิการ), *อาชญากรรมรัฐในวิกฤตการเปลี่ยนแปลง* (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรับข้อมูลและสืบพยานเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519, 2544). หน้า 135-137.

<sup>413</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 10. หน้า 206-207.

<sup>414</sup> นิยม รัฐอมฤต, *ดุลงภาพทางการเมืองดุลงภาพทางสังคม*. หน้า 105.

<sup>415</sup> เป็นวลีของพลตรีประมาณ อดิเรกสาร ดูใน อภิญา รัตนมงคลมาศ และวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. *คนไทยกับการเมือง: ปิตุภพวิโยค*. หน้า 80.

รัฐบาลผสม แต่ในช่วงปี 2519 โดยเฉพาะหลังการเลือกตั้งทั่วไป กลุ่มพลังฝ่ายขวาเริ่มจับกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อต่อต้านกลุ่มพลังฝ่ายซ้าย ทั้งในรัฐสภาจากปรากฏการณ์การจัดตั้งรัฐบาลผสมของพรรคฝ่ายขวาไทย และความเคลื่อนไหวในสังคมที่มีการรวมตัวของกลุ่มฝ่ายขวา ภายใต้การบริหารจัดการของหน่วยงานราชการโดยการนำของ กอ.รมน. จุดเปลี่ยนสำคัญของการเมืองไทยในช่วงเวลานี้คือชัยชนะของขบวนการฝ่ายขวาในการเมืองไทยในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 หลังเหตุการณ์นี้ได้นำมาสู่การปกครองระบอบทหารอีกครั้งภายใต้รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นรัฐบาลฝ่ายขวาสุดโต่ง<sup>416</sup> รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลชุดแรกที่ใช้ชื่อเรียกตัวเอง หรือใช้การเรียกระบบการทำงานของตัวเองว่า “ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ที่รัฐบาลก่อนหน้านี้ รัฐบาลนี้ ไม่มีรัฐบาลชุดใดใช้คำเรียกแบบนี้<sup>417</sup> และนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2520 แนวคิดกษัตริย์นิยมมีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้น จากพลังในระบบราชการที่มาจากข้าราชการพลเรือนและโดยเฉพาะทหารที่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง<sup>418</sup>

#### ตารางที่ 7 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยปี 2516-2519

14 ตุลาคม 2516	<< การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยพลังมวลชน นำโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย << วันเดียวกันนี้ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี
24 ตุลาคม 2516	<< รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประกาศแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 จำนวน 18 คน เป็นนักกฎหมาย ทนายความ 4 คน ตุลาการ 4 คน อาจารย์มหาวิทยาลัย 3 คน ข้าราชการพลเรือน 2 คน นักหนังสือพิมพ์ 2 คน นักการเมือง 1 คน นักธุรกิจ 1 คน และทหาร 1 คน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นภายใต้บทบัญญัติมาตรา 10 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญและอาศัยกระบวนการทางนิติบัญญัติ โดยกำหนดให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใน 3 วาระ โดยมีองค์กรเข้ามามีบทบาท 3 องค์กรคือ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 299 คนซึ่งมาจากการคัดเลือกของสมาชิกแห่งชาติ
5 ตุลาคม 2517	<< ร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบ (วาระ 3) จากสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยคะแนนเสียง 280 คะแนน ไม่เห็นชอบ 6 คะแนน จากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มาประชุมร่วมกันจำนวน 286 คน

<sup>416</sup> ศุภวุฒิ สายเชื้อ. “ศุลยภาพใหม่ทางการเมืองในปี 2554-2555,” หน้า 78-79.

<sup>417</sup> สุชาติ ยิ้มประเสริฐ. ใน มุลินีวิถีชนประชาธิปไตย สมาพันธ์ประชาธิปไตย, พัฒนาการสังคมไทยจากวิกฤต 6 ตุลาคม 2519 จนถึง 19 กันยายน 2549: สังคมไทยก้าวหน้าหรือถอยหลัง? (กรุงเทพฯ: มุลินีวิถีชนประชาธิปไตย สมาพันธ์ประชาธิปไตย, 2549). หน้า 9.

<sup>418</sup> ธโรสร ตู่ทองคำ, หน่วยที่ 3 สถาบันพระมหากษัตริย์กับพัฒนาการทางการเมืองไทย. หน้า 49.

ตารางที่ 7 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยปี 2516-2519(ต่อ)

7 ตุลาคม 2517	<< ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
26 มกราคม 2518	<< เลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2517 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง 42 พรรค มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง 22 พรรค << การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สองจัดขึ้นในวันที่ 4 เมษายน 2519 เนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง 19 พรรค << การเลือกตั้งทั้งสองครั้งนี้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์
6 ตุลาคม 2519	<< เหตุการณ์ความรุนแรงจากกรณีที่กลุ่มฝ่ายขวาชุมนุมต่อต้านการประท้วงของกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519	<< ออกจากกระบวนการเปลี่ยนผ่าน << ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517

ที่มา: สร้างขึ้นโดยผู้เขียน

การฟื้นคืนของพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535

ภายหลังความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยในระลอกที่สองล้มเหลว การเมืองไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหาร และค่อยๆ เปิดกว้างทางการเมืองมากขึ้น หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2521 ที่ได้บัญญัติถึงสิทธิในการเลือกตั้งและเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และโดยเฉพาะในสมัยพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนกุมภาพันธ์ 2523 ถึงกรกฎาคม 2531 ที่ไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการปกครองแบบกึ่งประชาธิปไตย โดยจัดให้มีการเลือกตั้งและการยินยอมให้มีพรรคการเมืองเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง แต่ผู้นำหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารยังคงมาจากกองทัพหรือระบบราชการ<sup>419</sup> หลังจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับใหม่ประกาศใช้ในวันที่ 8 กรกฎาคม 2524 การจัดตั้งพรรคการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายจึงเกิดขึ้นอีกครั้ง ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 18 เมษายน 2526 แม้ว่ากฎหมายเลือกตั้งมิได้บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ก็เป็นการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง 16 พรรค ซึ่งมีผู้สมัครรับเลือกตั้ง 1,826 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้สมัครอิสระไม่สังกัดพรรค 412 คน และได้รับเลือกตั้งเข้าสภา 24 คน พรรคใหญ่ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ กิจสังคม ได้รับเลือกตั้ง 93 คน ชาตินไทย 73 คน ประชาธิปัตย์ 56 คน ประชากรไทย 35 คน สยามประชาธิปไตย 18 คน ชาติประชาธิปไตย 15 คน และพรรคอื่นๆ ที่ได้รับเลือกตั้งต่ำกว่า 5 คนอีก 4 พรรค เมื่อไม่มีพรรคใดได้รับเสียงข้างมากในสภาเกินกว่าครึ่ง จึงนำมาสู่การจัดตั้งรัฐบาลผสม

<sup>419</sup> สิริพรรณ นกสวน, “พรรคการเมืองและระบบพรรคการเมือง,” ใน ม.ร.ว.พฤษภีสาน ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 243-270.

และเป็นอีกครั้งที่พรรคการเมืองเหล่านี้ได้เชิญพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลผสมชุดนี้ประกอบด้วยพรรคกิจสังคม ประชาธิปัตย์ ประชากรไทย และชาติประชาธิปไตย<sup>420</sup> กระทั่งการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 เมื่อพล.อ.เปรม ปฏิเสธไม่รับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีต่อ ส่งผลให้เกิดการถ่ายโอนอำนาจจากผู้นำทหารไปสู่รัฐบาลพลเรือนนำโดยพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ แต่การแข่งขันกันทางอำนาจระหว่างกองทัพและข้าราชการกับนายทุน นักธุรกิจในฐานะนักการเมืองระหว่างปี 2531-2533 ภายใต้รัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ<sup>421</sup> และการขยายบทบาทของพล.อ.สุจินดา คราประยูร และนายทหารรุ่น 5 ที่มีความปรารถนาจะมีบทบาททางการเมือง แต่ไม่ต้องการที่จะตั้งพรรคการเมืองและลงสมัครรับเลือกตั้ง<sup>422</sup> นำมาสู่การรัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะรัฐประหารที่เรียกว่า “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” (รสช.) นำโดยพล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ โดยอ้าง 5 สาเหตุคือ พฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวงของรัฐบาล ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริต รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา รัฐบาลต้องการทำลายสถาบันทางทหาร และรัฐบาลพยายามบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์<sup>423</sup> การรัฐประหารในครั้งนี้ทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งรัฐบาลแรกในรอบ 12 ปี หลังรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 ต้องเป็นอันหมดวาระไป และถูกแทนที่โดยรัฐบาลที่มาจากคณะรัฐประหาร

หลังการรัฐประหาร คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ยุบสภาและยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดให้มีการซื้อเสียง และได้ออกประกาศด้วยกันถึง 57 ฉบับที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองหลายประการ รวมถึงการอายัดทรัพย์สินนักการเมือง 25 คน<sup>424</sup> และได้เชิญนายอานันท์ ปันยารชุน มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 2 มีนาคม 2534 นอกจากนี้คณะรัฐประหารยังได้แต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และรับภาระกิจในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการธิการร่างรัฐธรรมนูญ มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน<sup>425</sup> ในระหว่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ เกิดการต่อต้านการปกครองภายใต้อำนาจคณะ รสช. เป็นระยะ โดยเฉพาะ

<sup>420</sup> กระมล ทองธรรมชาติ. *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*. หน้า 89-90.

<sup>421</sup> โชคชัย หาญนิมิตกุล. “ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอำมาตยาธิปไตยกับชนาธิปไตยในสมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ.”

<sup>422</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ. *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 217.

<sup>423</sup> จุมพล หนิมพานิช. *พัฒนาการทางการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย*. หน้า 171.

<sup>424</sup> สุมาลี พันธุ์ยุธธา. “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ,” <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=คณะรักษาความสงบแห่งชาติ>. และอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, ไทย, ใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และ วัชรินทร์ ยงศิริ (บรรณาธิการ), *เอเชียรายปี 1992/2535* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535). หน้า 105-112.

<sup>425</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. *การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ*. หน้า 130.

ประเด็นเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีที่คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) และพรรคการเมือง เช่น ประชาธิปัตย์ พลังธรรม เอกภาพ และความหวังใหม่<sup>426</sup> แสดงความไม่พอใจต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่คณะ รสช. ดำเนินการอยู่ เนื่องจากมีความพยายามที่จะนำหลักการในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญปี 2521 ซึ่งถูกยกเลิกแล้วกลับมาแก้ไขเพื่อใช้ใหม่ หลักการที่ว่าคือ การให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ในขณะเดียวกัน และให้วุฒิสภาร่วมอภิปรายในที่ประชุมรัฐสภาและลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ รวมทั้งร่วมในการพิจารณากฎหมายงบประมาณและพระราชกำหนดได้ด้วย<sup>427</sup>

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถูกนำเสนอเข้าสู่สภาในเดือนสิงหาคม 2534 ซึ่งได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากเนื่องจากมองกันว่าเป็นการปูทางให้คณะทหาร เพราะร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 161 และ 162) ดังนั้น ในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้ฉายาว่า “รัฐธรรมนูญฉบับร่างทรง รสช.”<sup>428</sup> อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 9 ธันวาคม 2534 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ได้รับการประกาศใช้นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ของประเทศไทย โดยประชาชนที่ไม่พอใจหวังที่จะแก้ไขในโอกาสหลังการเลือกตั้งทั่วไป<sup>429</sup> หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐบาลได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 22 มีนาคม 2535

การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งโดยวิธีการแบบผสม ระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและรวมเขต เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 360 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น 32,436,283 มีผู้มาใช้สิทธิ 19,216,466 คิดเป็น ร้อยละ 59.35<sup>430</sup> มีพรรคที่สมัครรับเลือกตั้ง 15 พรรค และได้มีการตั้ง “คณะกรรมการกลางติดตามสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง (คสล.)” หรือที่เรียกว่า “องค์กรกลาง” เพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมทางการเมืองที่สำคัญ<sup>431</sup> อีกทั้งยังเป็นการปรากฏตัวของพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายทหารสมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งในครั้งนี้ด้วย โดยมี น.ต.ฐิติ นาคทรพรพ ผู้ใกล้ชิดของ พล.อ.อ.เกษตกร โรจนนิล เป็นผู้ประสานงานโดย

<sup>426</sup> พรรคการเมือง 4 พรรคนี้ ซึ่งร่วมต่อต้านพลเอกสุจินดา คราประยูร เรียกกันในช่วงเวลานั้นว่า “พรรคฝ่ายเทพ” ส่วน “พรรคฝ่ายมาร” คือพรรคที่ร่วมกับรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร ได้แก่ พรรคชาติไทย กิจสังคม ราษฎร และประชากรไทย ดูใน สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 237-238.

<sup>427</sup> จุมพล หนิมพานิช. *พัฒนาการทางการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย*. หน้า 172 และโกวิท วงศ์สุรวัฒน์. *การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ*. หน้า 131-132.

<sup>428</sup> อุกฤษณ์ ปัทมานันท์. “โครงสร้างทางการเมืองไทยใหม่: สถานภาพและปัญหา,” หน้า 105-112.

<sup>429</sup> จุมพล หนิมพานิช. *พัฒนาการทางการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย*. หน้า 173.

<sup>430</sup> เขาวนระ ไตรมาศ. *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*. หน้า 137-138.

<sup>431</sup> สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, *พรรคการเมืองไทย*. หน้า 238-239.



ได้รวบรวมอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายกลุ่มมาเข้าร่วม และพรรคนี้ได้จดทะเบียนให้นายณรงค์ วงศ์วรรณ เป็นหัวหน้าพรรค ก่อนการเลือกตั้ง สื่อมวลชนได้สอบถาม พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ประธานสภา รสช. ซึ่งจะต้องเป็นผู้ลงนามโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีว่า ใครเหมาะสมที่จะรับ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลังการเลือกตั้ง พล.อ.สุนทรตอบว่า “ถ้าไม่เป็น ก็ให้แต่เป็น” ซึ่งหมายถึง พล.อ.สุจินดา คราประยูร และ พล.อ.เกษม โรจนนิล คำสัมภาษณ์ดังกล่าวจึงถูกโจมตีอย่างหนัก<sup>432</sup>

ผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคสามัคคีธรรมได้รับเลือกตั้ง 79 คน พรรคชาติไทย 74 คน พรรคความหวังใหม่ 72 คน พรรคประชาธิปไตย 44 คน พรรคพลังธรรม 41 คน พรรคกิจสังคม 31 คน พรรคประชากรไทย 7 คน พรรคเอกภาพ 6 คน และพรรคราษฎร 4 คน เป็นที่น่าสังเกตว่าพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคการเมืองตั้งใหม่ นำโดย พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ได้รับเลือกตั้งถึง 72 ที่นั่ง<sup>433</sup> หลังเลือกตั้งพรรคสามัคคีธรรมร่วมกับพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร จัดตั้งรัฐบาลผสม (ต่อมาทั้ง 5 พรรคนี้ ถูกเรียกว่าพรรคมาร) แต่ทว่านายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม มีปัญหาเรื่องคุณสมบัติไม่สามารถเป็น นายกรัฐมนตรีได้เนื่องจากถูกหาว่ามีรายชื่อในบัญชีดำ (black list) ของทางการประเทศสหรัฐอเมริกา ในกรณีที่มีความใกล้ชิดกับนักค้ายาเสพติด ดังนั้น หัวหน้าพรรคจึงได้เชิญ พล.อ.สุจินดา คราประยูร มาเป็นนายกรัฐมนตรี จนนำมาสู่เสียงคัดค้านจากประชาชน ทั้งที่ก่อนหน้านี้ พล.อ.สุจินดา ประกาศว่าจะไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อยอมรับตำแหน่งนี้ ก็ได้ให้เหตุผลว่า “เสียสัตย์เพื่อชาติ” การกระทำเช่นนี้ถูกมองว่าเป็นการแสดงเจตนาที่จะสืบทอดอำนาจของคณะ รสช.<sup>434</sup> ดังนั้น หลังการเข้ารับ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ในวันที่ 6 เมษายน 2535 จึงได้นำมาสู่การ เคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนอีกครั้งที่นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในระยะเวลาต่อมา และถือเป็นความพยายามที่จะเป็นประชาธิปไตยครั้งที่สองที่กระทำโดยพลังของมวลชน<sup>435</sup>

การประท้วงการสืบทอดอำนาจของผู้นำจากกองทัพเข้มข้นขึ้นโดยลำดับภายหลังจากที่ ร.ต. ฉลาด วรฉัตร ประกาศถอดข้าวประท้วง ต่อมา พล.ต.จำลอง ศรีเมือง ได้ประกาศที่จะทำเช่นนั้นด้วย ส่งผล ให้มีผู้ร่วมชุมนุมเพิ่มมากยิ่งขึ้น กระทั่งวันที่ 8 พฤษภาคม 2535 มีการชุมนุมที่ท้องสนามหลวงซึ่งมีคนเข้าร่วมนับแสนคนและมีการชุมนุมกันอย่างต่อเนื่อง กลุ่มผู้ชุมนุมที่มีบทบาทสำคัญคือ กลุ่มชนชั้นกลาง

<sup>432</sup> สุมาลี พันธุ์รา. คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ.

<sup>433</sup> สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, พรรคการเมืองไทย. หน้า 238-239.

<sup>434</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ. หน้า 131.

<sup>435</sup> สุราชัย ยัมประเสริฐ, สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย. หน้า 5.

จนเป็นที่มาของการเรียกการชุมนุมประท้วงในครั้งนั้นว่า “มือบมือถือ”<sup>436</sup> ในกรณีการเคลื่อนไหวของ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง สะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่าคณะ รสช.จะไม่ได้ขัดแย้งกันเอง แต่เมื่อหัวหน้าผู้นำการเคลื่อนไหวคือ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง นายทหาร จปร.รุ่น 7 เพื่อต่อต้านรัฐบาลพล.อ.สุจินดา คราประยูร นายทหาร จปร.รุ่น 5 โดยที่นายทหารทั้ง 2 กลุ่มเคยมีความขัดแย้งทางการเมืองในเหตุการณ์ 1 เมษายน 2524 ที่เรียกว่า “เมษาฮาวาย” ซึ่งเป็นความพยายามของทหารกลุ่มหนึ่งในการก่อรัฐประหารในรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์<sup>437</sup> ปราบปรามการนี้จึงเป็นอีกหนึ่งปรากฏการณ์ที่สำคัญที่น่าจะเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเช่นที่เคยเกิดขึ้นในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างทหารในกลุ่มของจอมพลถนอม กิตติขจร และพล.อ.ถนัด คอมันตร์

หลังจากมีความเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลปรากฏชัดขึ้น และผู้เข้าร่วมชุมนุมยิ่งมากขึ้น กระทั่งวันที่ 10 พฤษภาคม 2535 แกนนำได้สลายการชุมนุมชั่วคราว เนื่องจากพรรครัฐบาลรับปากว่าจะร่วมมือกับฝ่ายค้านแก้ไขรัฐธรรมนูญใน 4 ประเด็นคือ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง การลดอำนาจของวุฒิสภา และการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยได้นัดกันชุมนุมใหม่ในวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 แต่หลังจากที่รัฐบาลมีท่าทีจะยึดเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญออกไป ส่งผลให้มีผู้เข้าร่วมชุมนุมในวันที่ 17 พฤษภาคม ประมาณ 4 แสนคน โดยกลุ่มผู้ชุมนุมได้เคลื่อนไปยังทำเนียบรัฐบาลเพื่อทวงถามคำตอบจาก พล.อ.สุจินดา แต่ถูกเจ้าหน้าที่นำกำลังและรั้วลวดหนามมาขวางไว้ตรงบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ จนเกิดการปะทะกันขึ้น ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนหนึ่ง ส่งผลให้ความขัดแย้งรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ ฝ่ายรัฐบาลพยายามที่จะเข้าสลายการชุมนุมหลายครั้ง แต่ไม่สามารถสลายผู้ชุมนุมได้<sup>438</sup>

การต่อสู้ของทั้งสองฝ่ายยืดเยื้อมาถึงวันที่ 20 พฤษภาคม 2535 แม้รัฐบาลได้ประกาศกฎอัยการศึกห้ามบุคคลในท้องที่กรุงเทพมหานครออกจากเคหะสถานระหว่างเวลา 21.00-04.00 น.ของวันรุ่งขึ้น แต่ที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีผู้ทยอยกันไปร่วมชุมนุมนับแสนที่กลัวกันว่าจะมีการใช้กำลังปราบปรามอีกครั้ง เหตุการณ์นี้คลี่คลายลงหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ได้มี

<sup>436</sup> จากการสำรวจของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้ให้ข้อมูลผู้เข้าร่วมชุมนุมดังนี้ อายุของผู้ชุมนุมต่ำกว่า 20 ปี คิดเป็นร้อยละ 2.0 อายุ 20-29 ปี คิดเป็นร้อยละ 39.4 อายุ 30-39 ปี คิดเป็นร้อยละ 36.5 อายุ 40-49 ปี คิดเป็นร้อยละ 14.2 และอายุ 50 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 6.7 ส่วนอาชีพของผู้ชุมนุม พบว่า ทำงานภาคเอกชน คิดเป็นร้อยละ 45.7 รับราชการ คิดเป็นร้อยละ 14.8 เจ้าของกิจการ คิดเป็นร้อยละ 13.7 นักเรียนนักศึกษา คิดเป็นร้อยละ 8.4 รัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 6.2 และอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 10.2 และระดับการศึกษา ผู้เข้าร่วมชุมนุมมีระดับการศึกษาปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 52.0 สูงกว่าปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 14.5 และอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 30.3 คูใน โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. *การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ*. หน้า 132.

<sup>437</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 10. หน้า 222.

<sup>438</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. *การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ*. หน้า 132-133.

พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ พล.อ.สุจินดา คราประยูร และ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง เข้าเฝ้าฯ ในเวลา 21.30 น. และโทรทัศน์ร่วมการเฉพาะกิจและสถานีวิทยุกระจายเสียงทุกแห่งได้ถ่ายทอด กระแสพระราชดำรัสในเวลา 23.30 น. โดยมีใจความตอนหนึ่งว่า

“คงไม่เป็นที่แปลกใจทำไมถึงเชิญท่านมาพบกันแบบนี้ เพราะว่าทุกคนก็ทราบว่าจะเหตุการณ์มีความยุ่งเหยิงอย่างไร และก็จะทำให้ประเทศชาติล่มจมลงไปได้ แต่ที่จะแปลกใจก็อาจจะมีความทำไมเชิญ พลเอกสุจินดา คราประยูร และพลตรีจำลอง ศรีเมือง เพราะว่าอาจจะมีความที่แสดงตัวละคนมากกว่านี้ แต่ที่เชิญมาเพราะว่าตั้งแต่แรกที่มีเหตุการณ์สองท่านเป็นผู้ที่เผชิญหน้ากัน และก็ในที่สุดการต่อสู้หรือการเผชิญหน้ากว้างขวางออกไปถึงได้เชิญสองท่านมา

การเผชิญหน้าตอนแรกก็จะเห็นจุดประสงค์ของทั้งสองฝ่ายได้ชัดเจนพอสมควร แต่ต่อมาภายหลัง 10 กว่าวัน ก็เห็นแล้วว่าการเผชิญหน้านั้นเปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างมาก จนกระทั่งผลจะออกมาอย่างไรก็ตามก็จะเสียทั้งนั้น เพราะว่าทำให้มีความเสียหายในทางชีวิตเลือดเนื้อของคนจำนวนมากพอสมควร แล้วก็มีความเสียหายทางวัตถุ ซึ่งเป็นของราชการและส่วนบุคคลเป็นมูลค่ามากมาย.....<sup>439</sup>

บทบาทที่สำคัญในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 เป็นอีกครั้งหนึ่งที่ประจักษ์ดังเช่นที่เคยปรากฏมาแล้วในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แม้รายละเอียดบางประการจะยังเป็นข้อถกเถียง แต่ภาพรวมก็ปรากฏให้เห็นชัดแล้วว่า บทบาทนี้เป็นกุญแจสำคัญที่ยุติและคลี่คลายภาวะวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>440</sup>

หลังจากการเข้าเฝ้าฯ ในวันที่ 24 พฤษภาคม 2535 พล.อ.สุจินดา คราประยูร ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรได้เปิดประชุมเพื่อหาตัวนายกรัฐมนตรีคนใหม่ โดยมี 195 เสียงเสนอชื่อพล.อ.อ.สมบุญ ระหงษ์ และ 165 เสียงคัดค้านในจำนวนนี้รวมพรรคประชาธิปัตย์ด้วย และในวันที่ 10 มิถุนายน 2535 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากเดิมที่คาดหมายกันว่าจะเป็น พล.อ.อ.สมบุญ<sup>441</sup> โดยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน 2535 เพื่อถ่ายโอนอำนาจไปสู่ผู้นำพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งอีกครั้ง และหากพิจารณาลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ได้เริ่มต้นไว้เนื่องจากเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในครั้งนี้เริ่มขึ้น

<sup>439</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 134-136.

<sup>440</sup> โกศล ศรีสังข์, สองทศวรรษต่อประชาธิปไตย: จากบนสู่ล่าง, ใน สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ (บรรณาธิการ), 60 ปีประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ 60 ปีประชาธิปไตย, 2536). หน้า 169.

<sup>441</sup> ภัทรธำ คำพิทักษ์ และอินทรี พานิชกุล, บรรพการ ศิลปอาษา เล่าเรื่องครั้งสุดท้าย, หน้า 134-135.

อย่างล่าช้า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปการเมืองประกาศใช้ในปี 2540 หลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ถึง 5 ปี และกว่าที่การเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเกิดขึ้นใช้เวลาหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกถึง 4 ปี ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

## บทสรุป

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจากพลังของประชาชนที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และได้นำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2517 ที่ได้ชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่ไทยเคยประกาศใช้มา ซึ่งน่าจะเอื้อให้กระบวนการนี้ประสบความสำเร็จ แต่ความหวังนี้ก็ไม้อาจที่จะบรรลุได้ กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลานี้เผชิญกับปัญหาภายนอกประเทศจากความขัดแย้งและการแบ่งขั้วอุดมการณ์ของโลกยุคสงครามเย็นระหว่างฝ่ายโลกเสรีและฝ่ายคอมมิวนิสต์ ขณะที่สถานการณ์การเมืองภายในประเทศในช่วงระยะเวลานั้นปรากฏความขัดแย้งและการแบ่งขั้วอุดมการณ์ “ซ้าย” และ “ขวา” และมีกลุ่มเคลื่อนไหวที่ออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมทางสังคมจำนวนมาก ประกอบกับการแพร่กระจายของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ และการขยายอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยเฉพาะในหมู่นิสิตนักศึกษา ได้สร้างความวิตกกังวลให้กับกลุ่มฝ่ายขวาของไทยซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองที่มีบทบาทสำคัญทางการเมืองในช่วงระยะเวลานั้นเป็นอย่างยิ่ง และหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในประเทศอินโดจีนที่พรรคคอมมิวนิสต์ได้ก้าวขึ้นสู่อำนาจ โดยเฉพาะการล้มเลิกระบอบกษัตริย์ในลาวในปี 2518 ปัญหานี้ทำให้แนวพรหมแดนด้านตะวันออกทั้งหมดของไทยประชิดอยู่กับประเทศที่เป็นคอมมิวนิสต์ซึ่งได้นำมาสู่ความกลัวภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ของกลุ่มฝ่ายขวาไทย ขณะที่รัฐบาลพลเรือนขาดเสถียรภาพอันเนื่องมาจากการเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองและยังประสบกับปัญหาความขัดแย้งจากการแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมือง และปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาล โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งแตกแยกในสังคม และผลจากความกลัวภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ของพลังฝ่ายขวาที่นำมาสู่การจัดตั้งกลุ่มฝ่ายขวาขึ้นหลายกลุ่มภายใต้การดูแลของ กอ.รมน. และได้นำมาซึ่งการรวมตัวที่เข้มแข็งของฝ่ายนี้และเหตุการณ์ความรุนแรงที่พลังฝ่ายขวารวมตัวกันเพื่อปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมภายในรั้วมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งนำมาสู่การรัฐประหารในวันเดียวกันนั้น ส่งผลให้กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยสิ้นสุดลง และแม้ความพยายามที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยจะได้เริ่มต้นขึ้นอีกครั้งหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 ที่นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลวอีกครั้งเช่นเดียวกัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงปัญหานี้ในบทต่อไป

## บทที่ 5 การเลือกตั้งในนามประชาธิปไตย

### เกริ่นนำ

กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อก้าวผ่านความล้มเหลวของความพยายามที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยตลอดระยะเวลา 60 ปี อันเป็นที่มาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 แม้จะนำมาสู่การจัดสถาบันทางการเมืองใหม่ มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อเป็นกลไกเสริมประสิทธิภาพในการตรวจสอบฝ่ายการเมืองและข้าราชการระดับสูง และทำให้อัตราการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสูงมากเป็นประวัติการณ์ ส่งผลให้พรรคการเมือง นักการเมือง และรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีความชอบธรรมทางการเมืองมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา อีกทั้งนำมาสู่การมีรัฐบาลเสียงข้างมากในระบบพรรคเด่นพรรคเดียว แต่ไม่อาจจะจรรโลงประชาธิปไตยเอาไว้ได้ กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในครั้งนี้นี้ประสบกับปัญหาการแสดงบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองที่เหนียวรั้งแทนส่งเสริมการจรรโลงประชาธิปไตย ทั้งจากปัญหาการบริหารนโยบายของรัฐบาล การไม่พร้อมยอมรับการตรวจสอบและจริยธรรมในการบริหารของนายกรัฐมนตรี ปัญหากลไกการตรวจสอบของสภา การใช้ความรุนแรงระหว่างฝ่ายต่อต้านและฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล และวิกฤติการเลือกตั้งอันเกิดจากการไม่เคารพกติกาทางการเมืองของตัวแสดงทางการเมือง ในที่สุดก็นำมาสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ที่สะท้อนการยอมรับบทบาทของกองทัพในการแทรกแซงทางการเมืองของสังคม ซึ่งได้ทำให้กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยต้องล้มเหลวอีกครั้ง ในบทนี้จะได้กล่าวถึง 1. ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหลังพฤษภาคม 2535 2. การออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 3. การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล และ 4. การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย 19 กันยายน 2549

### ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหลังพฤษภาคม 2535

แม้ประเทศไทยจะเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยมาแล้วถึง 2 ครั้ง ทั้งหลังเหตุการณ์ในเดือนมิถุนายน 2475 และหลังเหตุการณ์ในเดือนตุลาคม 2516 แต่ตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา กระบวนการนี้ไม่เคยประสบความสำเร็จ หลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ปี 2535 จึงเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองใหม่ทั้งระบบเพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของกระบวนการนี้ และเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอีกครั้ง<sup>442</sup> โดยมองว่า ปัญหาของกระบวนการทำให้เป็น

<sup>442</sup> ปราโมทย์ นาครทรรพ, ปฐกถาเกียรติยศโครงการ 60 ปี ประชาธิปไตย เรื่อง ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญไทย, ใน สุชาชัย อัมประเสริฐ (บรรณาธิการ), 60 ปีประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ 60 ปีประชาธิปไตย, 2536). หน้า 1.

ประชาธิปไตยในการเมืองไทยเกิดขึ้นจากปัจจัยโครงสร้างและปัจจัยด้านตัวแสดงทั้งพฤติกรรมของบุคคลและบทบาทการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ทำให้ประชาธิปไตยล้มเหลวและต้องร่างรัฐธรรมนูญใหม่มาโดยตลอด<sup>443</sup>

หากนับจากปี 2475-2535 ไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมากถึง 15 ฉบับหรือเฉลี่ยเปลี่ยนแปลงในทุกๆ 4 ปี ที่แสดงถึงความอ่อนแอของสถาบันรัฐธรรมนูญ ในจำนวนรัฐธรรมนูญเหล่านี้มีเพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้นที่ถูกจัดว่ามีความเป็นประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากงานการศึกษาของ ทามาตะ โยชิฟุมะ นักวิชาการรัฐศาสตร์ญี่ปุ่น ซึ่งศึกษารัฐธรรมนูญไทยจากปี 2475-2530 จำนวน 13 ฉบับ ให้ความเห็นไว้ว่า มีรัฐธรรมนูญเพียง 3 ฉบับที่เป็นประชาธิปไตย คือรัฐธรรมนูญปี 2489 รัฐธรรมนูญปี 2492 และรัฐธรรมนูญปี 2517<sup>444</sup> นอกจากนี้พบว่าตลอดระยะเวลา 60 ปี สถาบันทางการเมืองอื่นๆ ในรัฐธรรมนูญ ทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง ประสบปัญหาความอ่อนแอด้วยเช่นเดียวกัน สาเหตุหนึ่งสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ละครึ่งได้นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขในสาระสำคัญของสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ เช่น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐสภาที่พบการเปลี่ยนแปลงระหว่างการเมืองเดี่ยวและสภาคู่ ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 15 ฉบับ มี 8 ฉบับที่ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียว<sup>445</sup> และมี 7 ฉบับที่บัญญัติให้มีรูปแบบรัฐสภาแบบสภาคู่ คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ฉบับปี 2489 เรียกว่า “พฤษภา”) <sup>446</sup> หรือการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกรัฐสภา โดยพบว่าในฉบับที่บัญญัติให้ใช้ระบบรัฐสภาคู่ มี 6 ฉบับที่บัญญัติให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง อีกหนึ่งฉบับคือฉบับปี 2489 กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในกรณีที่มาของวุฒิสภาไม่ได้ออกแบบโดยคำนึงถึงหลักการของการเชื่อมโยงกับประชาชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>443</sup> คณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย ในคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ. หน้า 13.

<sup>444</sup> Yoshifumi. *Myths and Realities: The Democratization of Thai Politics*. p. 105.

<sup>445</sup> รัฐธรรมนูญ 8 ฉบับนี้ได้แก่ 1.พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 2.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 3.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 4.ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 5.ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 6.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 7.ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 8.ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

<sup>446</sup> รัฐธรรมนูญ 7 ฉบับนี้ได้แก่ 1.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 2.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 3.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 4.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 5.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 6.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 7.รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

และการเลือกตั้งที่พบว่ามี การเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิธีการเลือกตั้งหลายครั้งในช่วงระยะเวลา 60 ปี หลังได้จัดให้มีการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2476 เป็นต้นมา กระทั่งการเลือกตั้งทั่วไปในเดือน มีนาคม 2535 การเลือกตั้งทั่วไปถูกจัดขึ้นถึง 16 ครั้ง ในจำนวนนี้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบรวมเขต 6 ครั้ง การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตๆ ละคน 3 ครั้ง และการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและรวมเขต 7 ครั้ง<sup>447</sup> อย่างไรก็ตาม แม้วิธีการเลือกตั้งจะแตกต่างกันแต่ก็ยังคงยึดระบบเสียงข้างมากธรรมดา (plurality systems) ที่ “ผู้ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นที่หนึ่งจะได้รับเลือกตั้ง” (the first-past-the-post: FPTP) ในทุกครั้ง โดยในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดลำดับแรกๆ จะได้รับเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เขตเลือกตั้งนั้นๆ พึงมี แต่จะทำให้จำนวนที่นั่งในสภาไม่ได้สะท้อนจำนวนคะแนนเสียงที่แท้จริง เนื่องจากในบางครั้งคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงคะแนนให้แก่ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งอาจจะไม่ใช่คะแนนเสียงส่วนใหญ่ กล่าวคือผู้ชนะการเลือกตั้งอาจจะได้คะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นๆ ระบบดังกล่าวนี้เอื้อให้พรรคขนาดใหญ่ได้เปรียบในการแข่งขันมากกว่าพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก และทำให้เกิดสภาพ “เสียงข้างน้อยที่มีขนาดใหญ่ที่สุด” (the largest minority)<sup>448</sup>

นอกจากนี้ยังพบปัญหาการรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง และเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การออกจากการกระบวนกรทำให้เป็นประชาธิปไตย ได้แก่ รัฐประหารในปี 2490 ที่นำมาสู่การสิ้นสุดของกระบวนกรทำให้เป็นประชาธิปไตยที่ได้เริ่มต้นไว้นับตั้งแต่ปี 2475 และรัฐประหารในปี 2519 ที่นำมาสู่การสิ้นสุดของกระบวนกรทำให้เป็นประชาธิปไตยที่เริ่มต้นไว้ในปี 2516 อย่างไรก็ตาม แม้ปัญหาความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยตลอด 60 ปี จะนำมาสู่ความพยายามที่จะขับเคลื่อนการปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยอีกครั้ง แต่กระบวนกรของการปฏิรูปการเมืองเป็นไปอย่างล่าช้า และมักเป็นการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องตามสถานการณ์ของฝ่ายการเมือง โดยพรรคการเมืองในรัฐสภาไม่ได้แสดงบทบาทอย่างจริงจังในการขับเคลื่อนกระบวนกรนี้ ส่งผลให้กว่าที่จะได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ใ้เวลายาวนานถึง 5 ปี ในช่วงระยะเวลา 5 ปีนี้ มีความพยายามของภาคส่วนต่างๆ กดดันให้ปฏิรูปการเมือง ทั้งที่เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น<sup>449</sup> และให้แก่ปัญหากระบวนกรการเมืองทั้งระบบ ไม่ใช่เฉพาะจุดใด

<sup>447</sup> เขาวนะ ไตรมาศ. *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*. หน้า 137-138.

<sup>448</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1997). p. 5.

<sup>449</sup> อมร จันทรมบูรณ. *การปฏิรูปการเมือง: คอมสติดิวชันแนวลิสต์ม ทางออกของประเทศไทย*. หน้า 59.

จุดหนึ่ง<sup>450</sup> เป็นต้น โดยอาจจะแบ่งกระแสเรียกร้องของการปฏิรูปได้เป็น 2 กระแส คือ หนึ่ง การปฏิรูปเสรีนิยม ซึ่งเป็นกระแสของกลุ่มนักวิชาการ ปัญญาชน นักธุรกิจ ที่ต้องการเห็นเศรษฐกิจที่เสรีมากขึ้น การเมืองที่มีสิทธิเสรีภาพ มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐ และสอง การปฏิรูปประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกระแสของฝ่ายประชาชน/เอ็นจีโอ ที่ต้องการเห็นการเมืองที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น เศรษฐกิจที่เสมอภาคและเป็นแบบชุมชนมากขึ้น สองกระแสนี้มีความขัดแย้งกันอยู่ ฝ่ายปฏิรูปประชาธิปไตยอาจไม่เห็นด้วยกับเศรษฐกิจเสรีของฝ่ายปฏิรูปเสรีนิยม หรือฝ่ายปฏิรูปเสรีนิยมอาจรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของฝ่ายปฏิรูปประชาธิปไตยอาจจะมากเกินไป<sup>451</sup> ภายใต้การต่อรองของชนชั้นนำ 2 กลุ่มดังกล่าว ทำให้รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นผลผลิตจากการต่อรองที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนมากนัก ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนก็ตาม

หลังการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 13 กันยายน 2535 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับอีก 4 พรรคการเมืองคือ ความหวังใหม่ พลังธรรม กิจสังคม และเอกภาพ<sup>452</sup> แม้ความเคลื่อนไหวของฝ่ายการเมืองในการตอบสนองต่อกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมนัก แต่ก็นำมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2534 ที่ถูกมองว่าเป็นฉบับที่สะท้อนเจตนาารมณ์ของคณะ รสช.<sup>453</sup> โดยในปี 2535 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ 4 ครั้ง และมี 3 ครั้งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 เป็นการแก้ไขมาตรา 86 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา<sup>454</sup> การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 เพื่อลดทอนอำนาจวุฒิสภา โดยให้ยกเลิกอำนาจในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง และยกเลิกสิทธิในการเข้าชื่อหรือร่วมลงชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไป<sup>455</sup> การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 โดยกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีเสียใหม่

<sup>450</sup> คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), *ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538).

<sup>451</sup> เกษียร เตชะพีระ, *บุชกับทักษิณ: ระบบอำนาจนิยมขวาใหม่-อเมริกัน* (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2547). หน้า 226.

<sup>452</sup> ผลการเลือกตั้ง 13 กันยายน 2535 พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้ง 79 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคอื่นๆ ได้แก่ ชาติไทยได้ 77 ที่นั่ง ชาติพัฒนา 60 ที่นั่ง ความหวังใหม่ 51 ที่นั่ง พลังธรรม 47 ที่นั่ง กิจสังคม 22 ที่นั่ง เสรีธรรม 8 ที่นั่ง เอกภาพ 8 ที่นั่ง มวลชน 4 ที่นั่ง ประชากรไทย 3 ที่นั่ง ราษฎร 1 ที่นั่ง รวม 360 ที่นั่ง ดูใน นิยม รัฐมฤต, *ดุลยภาพทางการเมืองดุลยภาพทางสังคม*. หน้า 127.

<sup>453</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 122.

<sup>454</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535," (30 มิถุนายน 2535).

<sup>455</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535," (30 มิถุนายน 2535).



ให้ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี<sup>456</sup>

ขณะที่ความเคลื่อนไหวของภาคประชาชน เกิดการประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ในปลาย พฤษภาคม 2537 โดยเรียกร้องให้ตั้งกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาชนและกลุ่มเอ็นจีโอ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ไม่รับข้อเสนอนี้ โดยอ้างว่าจะยอมให้คนๆ เดียวมาทำลายหลักการไม่ได้ ปฏิกริยาของรัฐบาลต่อการเคลื่อนไหวนี้ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพและข้าราชการ กลุ่มอภิรักษ์จักรี พรรคประชากรไทย และขบวนการฝ่ายขวา แต่เมื่อไม่อาจต้านกระแสเรียกร้อง นายมารุต บุณนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)<sup>457</sup> เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2537 เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 58 คน มีศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดนี้นำมาสู่ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง 2 ประการ คือ 1) เห็นควรมีองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง จะตั้งชื่อว่า “คณะกรรมการพัฒนาการเมือง” หรือ “สภาพพัฒนาการเมือง” หรือชื่ออื่นใดก็ตาม ที่สำคัญคือให้ทุกส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในองค์กรนี้ และในระยะเริ่มต้นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการองค์กรนี้ และ 2) ควรมีการปฏิรูปการเมือง เพื่อแก้ไขทุกจุดที่บกพร่องอันเนื่องมาจากระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม ทั้งปัญหาเผด็จการทางรัฐสภา และความรู้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพทางการเมืองขึ้นพร้อมๆ กัน ทำได้โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 211 ให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ<sup>458</sup>

นอกจากนี้คณะกรรมการชุดนี้ยังได้นำเสนอปัญหาหรือจุดอ่อนของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทยที่ต้องแก้ไขอีกหลายเรื่อง โดยเห็นว่าปัญหาเหล่านี้นำไปสู่ปัญหาความชอบธรรม (legitimacy) และประสิทธิภาพ (efficiency) ของระบอบการเมือง ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ไม่เปลี่ยนแปลงครั้งแล้วครั้งเล่าจนกว่าจุดอ่อนพื้นฐานจะได้รับการแก้ไข ข้อเสนอเกี่ยวกับปัญหาเหล่านี้เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน และหลายองค์กร ที่สำคัญคือ ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอันเกิดจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง (15 ฉบับใน 60 ปีเศษ) โดยไม่มีการเปลี่ยนหลักการที่เกี่ยวกับโครงสร้าง องค์กร กลไก และกระบวนการที่จะบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับเพื่อแก้ไข

<sup>456</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535," (12 กันยายน 2535).

<sup>457</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*, หน้า 241.

<sup>458</sup> คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), *ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย*, หน้า 5-7.

ปัญหาของระบบอย่างแท้จริง การทุจริตคอร์รัปชันอันเนื่องจากการที่กฎหมายให้อำนาจการใช้ดุลพินิจที่ขาดเกณฑ์วัดความถูกต้องและขาดระบบการตรวจสอบที่อิสระและมีประสิทธิภาพ การละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง ปัญหาพรรคการเมืองทั้งระบบ การบังคับให้สังกัดพรรค และจำนวนผู้สมัครของพรรคที่กำหนดไว้มากกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ ทำให้ต้องใช้เงินมาก และระบบพรรคยังไม่ใช้พรรคมวลชนที่มีการบริหารเป็นประชาธิปไตยจึงอยู่ได้อำนาจของคนไม่กี่คนที่ลงทุนให้พรรค การกระจายความเจริญที่ไม่เท่าเทียม โดยเฉพาะการที่ชาวบ้านในชนบทยังขาดสิ่งจำเป็นพื้นฐาน ถูกกลืนจากส่วนกลาง ข้าราชการก็ไม่ใช้ที่พึ่งแท้จริง การมีทัศนคติด้านลบต่อการเมือง โดยมองว่าเป็นเรื่องของ “นักการเมือง” เป็นเรื่อง “สกปรก” การบริหารแบบรวมศูนย์ ปัญหาประสิทธิภาพขององค์กรรัฐต่อการแก้ไขปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ปัญหาด้านกฎหมายที่เน้น “สิทธิเด็ดขาดในทางบริหาร” มากกว่า “หน้าที่” หรือ “ภารกิจ” เพื่อการบริหารราชการให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรวิชาชีพต่างๆ ปัญหาค่านิยม ที่เน้น “อำนาจ” มากกว่าการใช้กฎหมาย ปัญหาการสร้างองค์กร กลุ่ม ฯลฯ อย่างไม่สร้างสรรค์ ต่างคนต่างหวงอำนาจ ไม่รวมมือกัน เมื่อขัดแย้งจึงนำมาสู่การแบ่งฝ่ายที่ใช้ความรุนแรงต่อกัน ปัญหาบทบาทของสื่อมวลชน ที่เน้น “ความมัน” ไม่ได้เน้น “เนื้อหา” นำมาสู่การปลุกฝังความรุนแรง และเกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายภายในสังคม นอกจากนี้ยังไม่ได้ทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองคนในสังคม แต่มีแนวโน้มที่จะเอาประโยชน์จากสังคมมากกว่าการพิทักษ์ผลประโยชน์ของสังคม การเป็นสังคมที่มีความอ่อนแอทางวิชาการ ความอ่อนแอของสถาบันพระพุทธศาสนา และการใช้ “ศรัทธา” มากกว่าการใช้ “ปัญญา” ในการแก้ปัญหาที่แม้จะแก้ไขปัญหาสำเร็จได้โดยรวดเร็วแต่อาจไม่ถูกต้องและอาจจะใช้ไม่ได้กับทุกๆ กรณี<sup>459</sup>

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) นำมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2534 อีกครั้ง ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 โดยให้เหตุผลว่าเนื่องมาจากการเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลายประเด็นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่อาจจะทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขัดแย้งกับบทบัญญัติที่มีได้แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงมีผู้เสนอแนวคิดใหม่ๆ ที่สมควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงได้ดำเนินการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ในส่วนสำคัญๆ ทั้งฉบับให้เกิดความสมานฉันท์<sup>460</sup> อย่างไรก็ตาม ในเดือนพฤษภาคม 2538 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ประกาศ

<sup>459</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 19-21.

<sup>460</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538," (10 กุมภาพันธ์ 2538).

ยุบสภาผู้แทนราษฎรหลีกเลี่ยงการลงมติไม่ไว้วางใจกรณี สปก. 4-01 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ วันที่ 2 กรกฎาคม 2538<sup>461</sup>

การเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 จัดขึ้นภายใต้กระแสสังคมที่ยังคงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง ในการเลือกตั้งครั้งนี้ นายอานวย วีระวรรณ ตั้งพรรคหน้าไทยเข้ามาแข่งขันเพื่อหวังจะชิงคะแนนเสียงจากชนชั้นกลางในเมือง แต่พรรคพลังธรรมเปลี่ยนหัวหน้าพรรคเป็น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้ช่วงชิงความนิยมในหมู่ชนชั้นกลางได้มากกว่า นอกจากนี้พรรคชาติไทย ซึ่งนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นหัวหน้าพรรค ได้รับแรงค์โดยรวมเอาอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มต่างๆ มาเข้าร่วมพรรคชาติไทยจำนวนมาก ทำให้คาดหมายได้ว่าพรรคชาติไทยจะชนะการเลือกตั้ง พรรคประชาธิปไตยพยายามสกัดกันโดยใช้คำขวัญ “ไม่เลือกเรา เขามาแน่” เพื่อชักจูงคะแนนเสียงที่ไม่ชอบพรรคชาติไทยให้มาเลือกพรรคประชาธิปัตย์แทน<sup>462</sup> ในขณะที่พรรคชาติไทยของนายบรรหาร ได้ชูนโยบายการปฏิรูปการเมืองด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพื่อนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับเป็นจุดขายในการหาเสียงเลือกตั้งครั้งนี้<sup>463</sup>

ผลการเลือกตั้งพรรคชาติไทยได้ที่นั่งถึง 92 ที่นั่ง และได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล<sup>464</sup> การบริหารงานของรัฐบาลชุดนี้ประสบกับปัญหาความขัดแย้งภายในพรรค เนื่องจากพรรคชาติไทยแบ่งเป็นหลายกลุ่มหรือที่เรียกว่า “มุ้ง”<sup>465</sup> เช่น กลุ่มวังน้ำเย็นของนายเสนาะ เทียนทอง กลุ่มเทิดไทของนายณรงค์ วงศ์วรรณ กลุ่มปากน้ำของนายวัฒนา อัครเวม และกลุ่ม 16 ของนายสุชาติ ตันเจริญ ที่ต่างก็ต้องการตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ พรรคนี้ยังประสบกับปัญหาภาพลักษณ์ที่ชนชั้นกลางไม่ยอมรับ ในขณะที่พรรคพลังธรรมของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลายเป็น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>461</sup> นิยม รัฐอมฤต, *ดูเลยภาพทางการเมืองดูเลยภาพทางสังคม*. หน้า 131.

<sup>462</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตย*. หน้า 242-243.

<sup>463</sup> อัญญาค์ ปาณิกบุตร, *แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง* (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540). หน้า 2 และภัทรธะ คำพิทักษ์ และอินทรี พานิชกุล, *ศิลปอาชา เล่าเรื่องครั้งสุดท้าย*. หน้า 171.

<sup>464</sup> ผลการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 พรรคชาติไทยได้ 92 ที่นั่ง ประชาธิปัตย์ 86 ที่นั่ง ความหวังใหม่ 57 ที่นั่ง ชาติพัฒนา 53 ที่นั่ง พลังธรรม 23 ที่นั่ง กิจสังคม 22 ที่นั่ง ประชากรไทย 18 ที่นั่ง นำไทย 18 ที่นั่ง เสรีธรรม 11 ที่นั่ง เอกภาพ 8 ที่นั่ง มวลชน 3 ที่นั่ง รวม 391 ที่นั่ง ดูใน นิยม รัฐอมฤต, *ดูเลยภาพทางการเมืองดูเลยภาพทางสังคม*. หน้า 131-132.

<sup>465</sup> “มุ้ง” หรือกลุ่ม (factions) เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ของกลุ่มที่แต่ละกลุ่มมีหัวหน้ากลุ่ม มีฐานะเป็นผู้อุปถัมภ์ กลุ่มเหล่านี้ที่อยู่ในพรรคเดียวกันจะแข่งขันกันเอง เช่นเมื่อเป็นรัฐบาลจะต้องแข่งขันกันเป็นรัฐมนตรี ดูใน วิชัย ตันศิริ, *การปฏิรูปการเมืองไทย: มุมมองของการศึกษาเปรียบเทียบ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543). หน้า 70 และสมบัติ จันทวงศ์, “พรรคการเมืองกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย,” *วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์* 14, ฉบับที่ 2 ( เมษายน-มิถุนายน 2552). หน้า 20.

ขวัญใจของชนชั้นกลาง นายสมัคร สุนทรเวช นายมนตรี พงษ์พานิช และนายเฉลิม อยู่บำรุง จึงได้ผนึกกำลังต่อต้านพรรคพลังธรรม ทำให้ความขัดแย้งในรัฐบาลระหว่างพรรคร่วมยิ่งรุนแรงมากขึ้น<sup>466</sup>

การดำเนินการที่สำคัญของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา คือ การออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 118/2538 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2538 เพื่อจัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และให้เสนอแนวทางและวิธีปฏิรูปการเมืองและดำเนินการแก้ไขประเด็นการปฏิรูปการเมืองเร่งด่วนและให้พิจารณาแนวทางดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 และรวมถึงพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและวิธีการปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง คณะกรรมการชุดนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 35 คน มีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการ<sup>467</sup>

และในการประชุมรัฐสภา วันที่ 22 สิงหาคม 2539 เพื่อพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ผลการลงมติปรากฏว่า ที่ประชุมเห็นชอบที่จะให้ใช้รูปแบบสภากงร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนน 476 ต่อ 20 เสียง เห็นชอบให้สมาชิกประกอบด้วยนักวิชาการและประชาชนทั่วไปด้วยคะแนนเสียง 377 เสียง และลงมติเห็นชอบให้กรรมการเป็นผู้กำหนดจำนวนสมาชิกด้วยคะแนนเสียง 466 ต่อ 3 เสียง เห็นชอบให้สมาชิกสภากงร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยรัฐสภาด้วยคะแนนเสียง 206 ต่อ 90 เสียง เห็นชอบให้สภานุมัติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 206 ต่อ 90 เสียง และเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ในเงื่อนไขที่ว่า หากร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอไปแล้วรัฐสภาไม่อนุมัติจะให้ประชาชนลงประชามติ<sup>468</sup> หลังจากที่รัฐสภามีมติผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ได้เพียงไม่นาน รัฐบาลก็ได้ประกาศยุบสภา<sup>469</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 ประกาศใช้เพื่อจัดให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง<sup>470</sup> สาระสำคัญคือ การ

<sup>466</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 244.

<sup>467</sup> จุฑาลักษณ์ จำปาทอง และกิตติศักดิ์ อุไรวงศ์, "บทความวิชาการเรื่อง สภากงปฏิรูปการเมือง: ข้อเสนอทางออกประเทศไทย," [http://library.senate.go.th/document/Ext6028/6028752\\_0003.PDF](http://library.senate.go.th/document/Ext6028/6028752_0003.PDF). และ ภัทรธำ คำพิทักษ์ และอินทรี พานิชกุล. *บรรหาร ศิลปอาชา เล่าเรื่องครั้งสุดท้าย*. หน้า 174-175.

<sup>468</sup> อภิญา รัตนมงคลมาศ และวิวัฒน์ คดีธรรมนิตย์. *คนไทยกับการเมือง: ปิติฤวิปโยค*. หน้า 128-129.

<sup>469</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดวันเลือกตั้ง และการดำเนินการเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม," (28 กันยายน 2539).

<sup>470</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539," (22 ตุลาคม 2539).

เลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน<sup>471</sup> เพื่อให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยกำหนดกรอบระยะเวลาในการร่าง 220 วัน<sup>472</sup> และให้เหตุผลในการร่างใหม่ทั้งฉบับว่าเป็นเพราะการแก้ไขที่ผ่านมาแม้จะทำให้มีเนื้อหาที่ดีขึ้น แต่ยังมีเรื่องหมกเม็ดอยู่หลายเรื่อง ซึ่งจะไม่พาไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ประชาชนจึงเรียกร้องให้มีการแก้ไขอีก และใช้เป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมืองและปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม จึงเป็นการแก้ไขแนวทางการปกครองประเทศอย่างมาก แต่ไม่ใช่ปฏิวัติเพียงปฏิรูปคือ เปลี่ยนแปลงรูปให้สถาบันการเมืองต่างๆ สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ<sup>473</sup>

### รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมือง

ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญปี 2540 และสาระสำคัญของการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนี้

#### 1. รัฐธรรมนูญปี 2540

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้กระแสวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งปัจจัยนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ถูกกล่าวถึงในฐานะที่มาของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นสาเหตุหรือปัจจัยที่นำไปสู่ความล้มเหลวของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย<sup>474</sup> ในกรณีของไทย หลังจากที่ไทยถูกกระทบจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง แต่กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่อง กระทั่งการยกร่างรัฐธรรมนูญสำเร็จลุล่วงโดยไม่มี การรัฐประหารเกิดขึ้น นำมาสู่ความคาดหวังว่านี่น่าจะเป็นสัญญาณที่ดีที่สะท้อนถึงความชอบธรรมของระบอบใหม่ที่กำลังจะสถาปนาขึ้นอย่างมั่นคงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

<sup>471</sup> มาตรา 211 ทวิ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้ ประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้ (1) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 211 ฉ ให้ได้จังหวัดละหนึ่งคน (2) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวนยี่สิบสามคน ดังต่อไปนี้ (ก) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวนแปดคน (ข) ผู้เชี่ยวชาญสาขา รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวนแปดคน (ค) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวนเจ็ดคน

<sup>472</sup> มาตรา 211 เตรส สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสองร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวนตามมาตรา 211 ทวิ.

<sup>473</sup> อมร รัชชาติย์, *รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541). หน้า 3-4.

<sup>474</sup> Haggard and Kaufman. "The Political Economy of Democratic Transition," pp. 263-283; Gill. *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil society and the Transition Process*. pp. 9-42 and Lipset. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," pp. 75-85.

ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของไทยครั้งนี้เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ (ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 25 พฤศจิกายน 2539-9 พฤศจิกายน 2540) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539<sup>475</sup> โดยเป็นรัฐบาลผสม 6 พรรค คือ ความหวังใหม่ ชาติพัฒนา กิจสังคม ประชากรไทย เสรีธรรม และมวลชน<sup>476</sup> ถือเป็นวิกฤติเศรษฐกิจที่รุนแรงมากกว่าที่ไทยเคยประสบมา โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาท ผลกระทบจากภาวะวิกฤติได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่กู้เงินจากต่างประเทศและไม่ได้ทำประกันความเสี่ยงไว้<sup>477</sup> วิกฤตการณ์ครั้งนี้ถูกเรียกตามทัศนะของสื่อมวลชนและนักวิชาการว่า “วิกฤติต้มยำกุ้ง” ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมและเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างยิ่ง แม้ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี จะได้ปรับคณะรัฐมนตรีหลายครั้งเพื่อเรียกคืนความเชื่อมั่นให้แก่รัฐบาลแต่ไม่อาจที่จะบรรลุผล ในที่สุดรัฐบาลตัดสินใจลาออกเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 และเปิดทางให้พรรคประชาธิปัตย์ที่นำโดยนายชวน หลีกภัย เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลแทน และถือเป็นวาระที่สองของนายชวน หลีกภัย ในการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลใหม่นี้เป็นรัฐบาลผสมที่ประกอบไปด้วย 8 พรรคการเมือง ได้แก่ ประชาธิปัตย์ ชาติไทย กิจสังคม ประชากรไทย เอกภาพ เสรีธรรมพลังธรรม และพรรคไทย โดยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 208 คน อย่างไรก็ตาม จากการเป็นรัฐบาลผสมที่ประกอบไปด้วยพรรคร่วมรัฐบาลจำนวนมากได้นำมาสู่ความขัดแย้งภายในรัฐบาลและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะจากกรณีปัญหาการจัดสรรตำแหน่งในกระทรวงทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ<sup>478</sup>

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เตรส บัญญัติให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ โดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมให้ความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการร่าง ดังนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยมีกรรมการรวมกัน 38 คน มีนายอมร รักษาสัตย์ เป็นประธาน คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ เปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็น 3 ช่องทาง

<sup>475</sup> การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 มีพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง 11 พรรค ได้แก่ ความหวังใหม่ได้ ส.ส. 125 คน ประชาธิปัตย์ 123 คน ชาติพัฒนา 52 คน ชาติไทย 39 คน กิจสังคม 20 คน ประชากรไทย 18 คน เอกภาพ 8 คน เสรีธรรม 4 คน มวลชน 2 คน พลังธรรมและพรรคไท พรรคละ 1 คน โดยพรรคความหวังใหม่ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งเป็นรัฐบาลผสม 6 พรรค ประกอบด้วย ความหวังใหม่ ชาติพัฒนา กิจสังคม ประชากรไทย เสรีธรรม และมวลชน รวม 221 คน ดูใน สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, พรรคการเมืองไทย, หน้า 243-244.

<sup>476</sup> นิยม รัฐมฤต, *ดุลยภาพทางการเมืองดุลยภาพทางสังคม*, หน้า 134.

<sup>477</sup> ชูศักดิ์ จรุงสุวีสต์, *ระบบเศรษฐกิจและพัฒนาการเศรษฐกิจไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ส. เสริมมิตรการพิมพ์, 2555), หน้า 42 และ 165-166.

<sup>478</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, *ไทย, ใน วัชรินทร์ ยงศิริ พรพิมล ตริโซติ และชปา จิตต์ประทุม (บรรณาธิการ), เอเชียรายปี 1998/ 2541 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 123-126.*

ได้แก่ หนึ่ง การเขียนความเห็นส่งตรงไปยังสภาร่างรัฐธรรมนูญ สอง มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ขึ้นในทุกจังหวัด เรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญจังหวัด” ต่อจากจังหวัดก็มีระดับเขต โดยมีคณะอนุกรรมการของชุดกรรมการรับฟัง 9 ชุด อยู่ในกลุ่มจังหวัดต่างๆ ที่เรียกว่า เขต มี 9 เขต บวกกับอนุกรรมการอีกชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรนอกภาครัฐ หรือที่เรียกว่า NGOs (Non-Governmental Organizations) รวม 10 ชุด และสาม การออกสำรวจความคิดเห็นส่งไปถึงประชาชน ซึ่งได้รับตอบมาถึง 608,735 ฉบับ คณะกรรมการชุดนี้ได้รวบรวมความคิดเห็นทั้งหมดไปยังคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปประกอบการอภิปรายกับสมาชิกที่ขอแปรญัตติแก้ไขต่างๆ ที่ละมาตราในวาระที่สอง<sup>479</sup>

กรอบสำคัญในขั้นต้นที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดมีด้วยกัน 3 กรอบคือ หนึ่ง สิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจ สอง มาตรการที่จะใช้ตรวจสอบการเข้ามาสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง และการที่จะให้ออกจากตำแหน่ง เพื่อให้องค์กรและบุคลากรระดับสูงของรัฐทุกฝ่ายมีลักษณะโปร่งใส สามารถตรวจสอบกันได้ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย เช่น มีคณะกรรมการเลือกตั้งคอยจัดการเลือกตั้งทุกประเภทให้บริสุทธิ์ยุติธรรม มีการแสดงทรัพย์สินหนี้สิน และประวัติการเสียภาษีประจำปี มีคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีศาลรัฐธรรมนูญคอยชี้ขาดว่าใครหรือกฎหมายหรือการกระทำใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ มีศาลปกครองคอยวินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีการตรวจเงินแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และให้ประชาชนเข้าชื่อกันขอออกกฎหมายและขอถอดถอนบุคลากรระดับสูงได้ด้วย และรัฐบาลอาจขอให้ลงประชามติเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศได้โดยตรงก็ได้ และสาม ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ เช่น เสนอให้มีสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจากเขตเลือกตั้งและจากบัญชีรายชื่อพรรค และให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งผสมกัน ส่วนอำนาจบริหารเสนอให้มีคณะรัฐมนตรีสองประเภทคือ รัฐมนตรีที่อยู่ในและนอกคณะรัฐมนตรี และการห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและเอกภาพมากขึ้น<sup>480</sup>

ในการประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2540 เพื่อลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ รัฐสภาให้ความเห็นชอบ 578 คน ไม่เห็นชอบ 16 คน งดออกเสียง 17 คน ไม่เข้าประชุม 40 คน จากจำนวน

<sup>479</sup> อมร รัชชาติศย์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์. หน้า 4-6.

<sup>480</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 9-12.

สมาชิกรัฐสภา 651 คน<sup>481</sup> โดยกลุ่มที่ลงมติ “เห็นชอบ” จำนวน 578 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 360 คน และสมาชิกวุฒิสภา 218 คน กลุ่มที่ลงมติ “ไม่เห็นชอบ” จำนวน 16 คน แบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และสมาชิกวุฒิสภา 15 คน กลุ่ม “งดออกเสียง” จำนวน 17 คน เป็นสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด รวมทั้งนายมิชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งงดออกเสียงเนื่องจากทำหน้าที่ประธานที่ประชุม และ “ไม่มาประชุม” จำนวน 40 คน แบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 32 คน และสมาชิกวุฒิสภา 8 คน<sup>482</sup>

นิยม รัฐอมฤต ได้กล่าวถึงการผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ไว้ว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากไม่สนับสนุน เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่นักการเมืองไม่ได้มีส่วนร่วมในการยกร่าง แต่เป็นรัฐธรรมนูญของนักวิชาการมากกว่า โดยเฉพาะนักกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นตัวตั้งตัวตีในการออกแบบและยกร่าง แต่เผชิญเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เนื่องจากรัฐบาลปล่อยค่าเงินบาทลอยตัว ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทำให้ค่าเงินบาทตกอยู่ในทันที บริษัท ห้างร้าน ผู้ประกอบการต่างๆ ที่กู้เงินจากต่างประเทศพากันล้มละลาย มีหนี้เพิ่มขึ้นที่ รัฐบาลถูกตำหนิมาก ส่งผลให้คะแนนนิยมตกต่ำอย่างมาก เพื่อไม่ได้เกิดปัญหาแก่รัฐบาลมากขึ้น รัฐบาลจึงหาทางรวมขอมกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจึงลงมติผ่านร่างวันที่ 30 กันยายน 2540 ด้วยคะแนนเสียง 578 เสียง<sup>483</sup> สอดคล้องกับความเห็นของเซียน ธีระวิทย์ ที่มองว่า เพราะวิกฤติเศรษฐกิจไทยที่ปะทุขึ้นในเดือนกรกฎาคม 2540 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลผสมของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ยินยอมให้รัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปการเมืองไทยผ่านรัฐสภาออกมาได้ ทั้งๆ ที่นักการเมืองส่วนมากไม่ชอบ<sup>484</sup> และความเห็นของสุธาชัย ยิ้มประเสริฐ ที่ว่า การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 มีความขัดแย้งกัน เพราะกลุ่มฝ่ายขวา เช่น กลุ่มอภิรักษ์จักรี พรรคประชากรไทย ต่อต้านไม่เห็นด้วย แต่ฝ่ายชนชั้นกลางในเมือง นักศึกษาปัญญาชน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนสนับสนุน ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทยซึ่งเป็นฝ่ายค้านก็แสดงการสนับสนุนรัฐธรรมนูญใหม่ พรรคชาติพัฒนาซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลจึงถือโอกาสแสดงท่าทีสนับสนุน ดังนั้น พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ จึงต้องแสดงท่าทีในลักษณะเดียวกัน และนำมาสู่การผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ของรัฐสภา<sup>485</sup>

<sup>481</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 14.

<sup>482</sup> อภิญา รัตนมงคลมาศ และวิวัฒน์ คดีธรรมนิตย์. *คนไทยกับการเมือง: ปิติภาวิปโยค*. หน้า 138-139.

<sup>483</sup> นิยม รัฐอมฤต, *ตุลยาภาพทางการเมืองตุลยาภาพทางสังคม*. หน้า 134-135.

<sup>484</sup> เจียน ธีระวิทย์, *ทักษิณกับการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์, 2554). หน้า 24-25.

<sup>485</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. หน้า 253.



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540<sup>486</sup> เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของไทย มีทั้งหมด 336 มาตรา 12 หมวดและหนึ่งบทเฉพาะกาล<sup>487</sup> และถูกกล่าวถึงในฐานะที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับเดียวในปัจจุบันที่ภาคประชาสังคม พรรคการเมือง กลุ่มการเมือง นักวิชาการ มีส่วนร่วมในการร่างมากที่สุด<sup>488</sup> จนได้ชื่อว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” นอกจากนี้ยังประกอบไปด้วยเนื้อหาและบทบัญญัติใหม่ๆ ทั้งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน สถาบันทางการเมืองการปกครอง ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบถ่วงดุลที่เรียกกันว่า “องค์กรอิสระ” และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>489</sup> สาระสำคัญของบทบัญญัติใหม่ๆ เหล่านี้แสดงถึงความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาและช่องโหว่ทางการเมืองในอดีต<sup>490</sup> โดยเฉพาะเสถียรภาพของรัฐบาลและบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยมุ่งหวังจะทำให้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ล้มลุกคลุกคลานมาตลอดกว่า 60 ปี มีโอกาสที่จะพัฒนาไปได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน<sup>491</sup> ในความเห็นของสิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ มองว่า นับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่พิมพ์เขียวมุ่งหวังให้รัฐบาลเข้มแข็ง ฝ่ายค้านตรวจสอบได้ยาก และเอื้อพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ได้ทำให้อัฒตวิสัยเรื่องสถาบันการเมืองของไทยเด่นชัดและแหลมคมมากขึ้นเรื่อยๆ<sup>492</sup>

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่น่าสนใจที่สำคัญคือ การมีสถาบันทางการเมืองตามการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ถูกออกแบบบนหลักการของการเชื่อมโยงกับประชาชน ทั้งสถาบันในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ก็พบว่ามีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมขึ้นจากเดิมหลายองค์กรในชื่อของ “องค์กรอิสระ” โดยไม่ได้คำนึงถึงหลักการข้อนี้ เนื่องจากสมาชิกในองค์กรอิสระเหล่านั้นมีที่มาจาก การแต่งตั้ง กรณีเช่นนี้สะท้อนถึงการประนีประนอมระหว่างพลังอนุรักษ์นิยมและพลังประชาธิปไตยเหนือการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และอีกประเด็นที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี

<sup>486</sup> ราชกิจจานุเบกษา, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” (11 ตุลาคม 2540).

<sup>487</sup> หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวด 6 รัฐสภา หมวด 7 คณะรัฐมนตรี หมวด 8 ศาล หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด 11 การตรวจเงินแผ่นดิน และหมวด 12 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

<sup>488</sup> ทิวากร แก้วมณี. “วิวัฒนาการวางจรรยาบรรณทางการเมืองไทย: จาก 2475 ถึงการเมืองหลังระบอบทักษิณ,” หน้า 320.

<sup>489</sup> ข้อความเหล่านี้ เป็นบางช่วงบางตอนของคำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>490</sup> สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย*. หน้า 103-104.

<sup>491</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544). หน้า 322.

<sup>492</sup> Siripan Nogsuan Sawasdee, *Thai Political Parties in the Age of Reform* (Bangkok: Institute of Public Policy Studies, 2006).

กรณีนี้ถือเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ต้องการปฏิรูปการเมืองและพัฒนาประชาธิปไตย

## 2. การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญปี 2540

ในที่นี้จะกล่าวถึงรัฐสภา คณะรัฐมนตรี การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 ดังนี้

1) **รัฐสภา** รัฐธรรมนูญปี 2540 ยังคงกำหนดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยใช้ระบบสภาคู่เหมือนเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญหลายฉบับก่อนหน้านี้ อันประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน และมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 400 คน (มาตรา 98) วาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (มาตรา 114) และวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวน 200 คน (มาตรา 121) วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี (มาตรา 130) การกำหนดที่มาของสมาชิกรัฐสภาซึ่งบัญญัติให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดเช่นนี้ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อนหน้านี้ แม้รัฐธรรมนูญปี 2489 จะได้บัญญัติถึงการมีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งแต่ก็เป็นเพียงการเลือกตั้งทางอ้อมเท่านั้น และได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 91) อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะประกาศใช้ในปี 2540 แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่งเริ่มต้นในปี 2544 และมีเพียง 2 ชุดเท่านั้น โดยมาจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 และการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2548

2) **คณะรัฐมนตรี** รัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดให้มิหนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน การแต่งตั้งเข้ารับตำแหน่งนี้จะทำให้ความเป็นสมาชิกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง (มาตรา 201) และในการเสนอชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีบัญญัติให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยการเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง และมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 202) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังบัญญัติห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน (มาตรา 204) ที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน

อย่างเด็ดขาด ในกรณีนี้เป็นความพยายามที่จะปรับแก้จุดอ่อนในหลักการของการเชื่อมโยงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมุ่งหวังให้เกิดประสิทธิภาพในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันมากยิ่งขึ้นและต้องการคงไว้ซึ่งหลักของการเชื่อมโยงกับประชาชน อีกทั้งยังได้บัญญัติห้ามข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองเป็นรัฐมนตรี (มาตรา 207) แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติให้รัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดได้รับเลือกให้เข้าดำรงตำแหน่งนี้ ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลง (มาตรา 204 วรรคสอง)

**3) การเลือกตั้ง** ในส่วนของการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน รัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 100 คน (มาตรา 98) ถือเป็นครั้งแรกที่นำการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาใช้ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีรายชื่อเดียว การเลือกตั้งในรูปแบบนี้ให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคจำนวนไม่เกิน 100 คน และให้ยื่นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต (มาตรา 99) ในการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับ จะคำนวณให้เฉพาะพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ โดยผู้สมัครที่จะได้รับเลือกในระบบเลือกตั้งรูปแบบนี้ของแต่ละพรรคการเมืองให้เรียงรายชื่อตามลำดับที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นๆ จากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้ของแต่ละพรรคการเมือง (มาตรา 100)

และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตๆ ละคน เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 400 คน และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละหนึ่งคน การจัดเขตเลือกตั้งให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนมีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 400 คน และให้นำจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนที่คำนวณได้ไปเฉลี่ยตามจำนวนราษฎรในแต่ละจังหวัดเพื่อหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีได้ จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินหนึ่งคน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าหนึ่งคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จังหวัดพึงมี (มาตรา 101 และ 102)

การกำหนดวิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตๆ ละคน และแบบบัญชีรายชื่อที่กำหนดให้ลงคะแนนได้คนละ 1 บัญชีรายชื่อ จะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิที่เท่าเทียมกัน คือ “หนึ่งสิทธิ หนึ่งเสียง” โดยลงคะแนนเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตให้ผู้สมัครได้ 1 คน และในระบบบัญชีรายชื่อให้แก่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองได้ 1 พรรค และยังได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 136-148) ในฐานะองค์กรอิสระเพื่อหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 144) และมีอำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ ดำเนินการการเลือกตั้ง รวมทั้งการวินิจฉัยลงโทษการกระทำที่ผิดกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยไม่ประกาศรับรองผู้ชนะการเลือกตั้งหรือให้ “ใบเหลือง” และประกาศเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครไม่ให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือให้ “ใบแดง” และหน้าที่อื่นๆ อีกหลายหน้าที่ รวมทั้งการส่งเสริมความรู้ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้กับประชาชน

**4) พรรคการเมือง** รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความพยายามที่จะส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาลผ่านการกำหนดเงื่อนไขเพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบพรรคการเมืองที่มีจำนวนพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรน้อยพรรคกว่าที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เช่น การนำวิธีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาใช้ และยังได้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งที่จะทำให้พรรคการเมืองได้รับการจัดสรรที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน (มาตรา 107 (4)) นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (มาตรา 68) เพื่อชักจูงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพิ่มขึ้น อันจะนำมาซึ่งการสร้างความปลอดภัยให้แก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง ไม่รวมถึงมาตรการต่างๆ ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง เช่น การจัดตั้งกองทุนพัฒนาพรรคการเมือง การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

**5) องค์กรอิสระ** รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นฉบับแรกที่สร้างองค์กรอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจทั้งในทางการเมือง และการบริหารของฝ่ายการเมืองและข้าราชการ โดยให้อำนาจที่มากแก่องค์กรฝ่ายตุลาการเข้าร่วมในการสรรหาผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>493</sup> ตัวอย่างเช่น การสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งกำหนดให้เลือกจาก (1) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนสิบคนซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา (2) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา (มาตรา 138) หรือการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เป็นกรรมการ (มาตรา 298)<sup>494</sup> เป็นต้น

### การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล

ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงการจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 ดังนี้

#### 1. การจัดการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ถูกจัดขึ้น 3 ครั้ง แต่เป็นการเลือกตั้งที่สมบูรณ์เพียงสองครั้งแรกเท่านั้น คือการเลือกตั้งในปี 2544 และปี 2548 ส่วนการเลือกตั้งครั้งที่สามในปี 2549 ถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้เป็นโมฆะ และการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นในช่วงระยะเวลานี้เป็นการจัดการเลือกตั้งที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งครั้งแรกถูกจัดขึ้นในวันที่ 6 มกราคม 2544 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อจำนวน 37 พรรค และในระบบแบ่งเขตจำนวน 39 พรรค<sup>495</sup> มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 42,759,001 คน มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 29,909,217 คน หรือร้อยละ

<sup>493</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, โครงสร้างทางการเมืองไทยใหม่: สถานภาพและปัญหา, ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนวนลน้อย ตรีรัตน์ (บรรณาธิการ), 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544). หน้า 24.

<sup>494</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย." (11 ตุลาคม 2540).

<sup>495</sup> เสนีย์ คำสุข, มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดส่งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค. หน้า 191-192.

69.95 และแบบแบ่งเขต 29,904,940 คน หรือร้อยละ 69.94 ผลการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเพียง 5 พรรค โดยพรรคไทยรักไทยได้คะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อ สูงที่สุดถึง 11,634,495 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 40.64 ของคะแนนรวมจากทุกพรรคที่ได้คะแนน ตั้งแต่ร้อยละ 5 ทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ 48 คน ขณะที่พรรค ประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคคู่แข่งที่สำคัญได้ 7,610,789 คะแนน ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบ บัญชีรายชื่อ 31 คน และมีผู้สมัครของพรรคการเมือง 9 พรรคที่ได้รับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต โดย พรรคไทยรักไทยยังคงได้รับชัยชนะในระบบการเลือกตั้งนี้ โดยได้รับเลือกตั้ง 200 คน รองลงมาคือ พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งได้รับเลือกตั้ง 97 คน<sup>496</sup> ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้พรรคไทยรักไทยมีที่นั่งใน สภาผู้แทนราษฎรรวมกันมากถึง 248 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 500 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 49.6

การเลือกตั้งครั้งที่ 2 ถูกจัดขึ้นในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ภายใต้การปรากฏขึ้นของกลุ่ม ต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เช่น นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ นายเอกยุทธ อัญชันบุตร และน.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มนักวิชาการหลายส่วน เช่น มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน นำโดยนายนิธิ เอียวศรีวงศ์ ซึ่งได้รณรงค์ให้ประชาชนงดออกเสียง ในขณะที่พรรคไทยรักไทยรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ด้วยคำขวัญ “สี่ปีซ่อม สี่ปีสร้าง”<sup>497</sup> มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อจำนวน 20 พรรค รวมทั้งสิ้น 582 คน และในระบบแบ่งเขตจำนวน 24 พรรค รวมทั้งสิ้น 1,707 คน มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 44,572,101 คน ผู้มาใช้สิทธิแบบบัญชีรายชื่อ 32,341,330 คน คิดเป็นร้อยละ 72.56 ผู้มาใช้สิทธิ แบบแบ่งเขต 32,337,611 คน คิดเป็นร้อยละ 72.55 ผลการเลือกตั้ง มีพรรคการเมืองที่ได้รับการ เลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเพียง 3 พรรคเท่านั้น คือ พรรคไทยรักไทย จำนวน 67 คน ประชาธิปัตย์ จำนวน 26 คน และชาติไทย จำนวน 7 คน และการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต มีพรรคการเมืองเพียง 4 พรรคที่ได้รับการเลือกตั้ง คือ พรรคไทยรักไทย จำนวน 310 คน ประชาธิปัตย์ จำนวน 70 คน ชาติไทย จำนวน 18 คน และมหาชน จำนวน 2 คน<sup>498</sup>

<sup>496</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูล สถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544 (กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544).

<sup>497</sup> สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตย*, หน้า 273.

<sup>498</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูล สถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548 (กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548).

จากสถิติการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 และในปี 2548 ที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งสองระบบประมาณร้อยละ 70 ซึ่งถือเป็นจำนวนที่สูงมากเป็นประวัติการณ์<sup>499</sup> นอกจากจะสะท้อนให้เห็นกระแสความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงการให้คุณค่าในการเลือกตั้งของประชาชนอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนหน้านี้ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2517 และการเลือกตั้งหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ปี 2535 ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ดูสถิติการเลือกตั้งทั้งสองครั้งนี้ในตารางด้านล่าง

#### ตารางที่ 8 สถิติการเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 และ 2548

การเลือกตั้ง	วิธีการเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส.	% ผู้มาใช้สิทธิ	สาเหตุการเลือกตั้ง
6 มกราคม 2544	ผสม	500		ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญปี 2540
	-แบ่งเขตฯ ละคน	400	69.94	
	-บัญชีรายชื่อ	100	69.95	
6 กุมภาพันธ์ 2548	ผสม	500		สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรครบวาระ
	-แบ่งเขตฯ ละคน	400	72.55	
	-บัญชีรายชื่อ	100	72.56	

**ที่มา:** สร้างขึ้นจากข้อมูลใน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูล สถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544) และ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูล สถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548).

## 2. การจัดตั้งรัฐบาล

ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 มีการจัดตั้งรัฐบาลเพียง 2 ชุด รัฐบาลชุดแรกจัดตั้งขึ้นหลังการเลือกตั้งปี 2544 นำโดยพรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้รับเลือกจากมติสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนนเสียงรับรองจำนวนมากถึง 339 เสียง จากพรรคไทยรักไทย 246 เสียง ชาตินิไทย 41 เสียง ความหวังใหม่ 36 เสียง เสรีธรรม 14 เสียง ถิ่นไทย 1 เสียง กิจสังคม 1 เสียง ส่วนเสียงคัดค้านมีด้วยกัน 127 เสียง จากประชาธิปัตย์ 125 เสียง และราษฎร 2 เสียง ส่วนที่งดออกเสียงอีก 31 เสียง โดยมาจากพรรคชาติพัฒนา 29 เสียง และไทยรักไทย 2 เสียงคือ นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานรัฐสภา และพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์อีก 3 เสียงที่ไม่ได้เข้าร่วมการประชุมในครั้งนี้ รัฐบาลชุดนี้มีพรรคร่วม

<sup>499</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูล สถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544*. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูล สถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548*.

รัฐบาลด้วยกัน 4 พรรค คือไทยรักไทย ความหวังใหม่ชาติไทย และเสรีธรรม<sup>500</sup> การมีคะแนนเสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรมากถึง 339 เสียง จากทั้งหมด 500 เสียง ทำให้รัฐบาลที่นำโดยพรรคไทยรักไทยกลายเป็นรัฐบาลพลเรือนที่มีเสถียรภาพมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลพลเรือนของไทยในอดีต ทั้งนี้ ในกรณีของพรรคเสรีธรรมและพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ทั้งสองพรรคนี้ได้ยุบพรรคเพื่อมารวมกับพรรคไทยรักไทยก่อนการเลือกตั้งในปี 2548 ทำให้พรรคไทยรักไทยมีคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรที่เข้มแข็งมากขึ้น และในเวลาต่อมาจะมีการยุบรวมของพรรคชาติพัฒนาของนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ เพื่อเข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทยอีกด้วย<sup>501</sup>

และการจัดตั้งรัฐบาลชุดที่ 2 หลังการเลือกตั้งในปี 2548 ซึ่งพรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรทั้งในระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อรวมกันถึง 377 ที่นั่ง จากทั้งหมด 500 ที่นั่ง ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้ง และเป็นรัฐบาลพลเรือนที่เข้มแข็งมากที่สุดเท่าที่ไทยเคยมีการจัดตั้งมา<sup>502</sup> แต่ก็ต้องประสบกับปัญหาการเคลื่อนไหวต่อต้านนอกรัฐสภา โดยเฉพาะจากกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย สาเหตุสำคัญเป็นผลมาจากปัญหาการบริหารนโยบายบางนโยบายของรัฐบาลเอง จนนำมาสู่การประกาศยุบสภาในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 โดยให้เหตุผลว่า

“นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งเข้ามาในวันที่ 9 มีนาคม 2548 แต่เนื่องจากเกิดการชุมนุมสาธารณะตั้งข้อเรียกร้องในทางการเมืองขึ้น ส่อเค้าจะมีการเผชิญหน้าจนอาจปะทะกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย แม้รัฐบาลจะได้พยายามดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญด้วยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุมรัฐสภาแล้ว แต่ก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาและความคิดเห็นพื้นฐานที่แตกต่างระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องกับรัฐบาล จึงได้ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 2 เมษายน 2549”<sup>503</sup>

การศึกษาของนพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์ ซึ่งศึกษาการก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในเมืองไทย โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วงคือ ปี 2544 และ 2548 พบว่า การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวแบบขึ้นในปี 2544 ของพรรคไทยรักไทย เกิดจาก 4 ปัจจัย คือ 1) สภาวะเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและกระแสการปฏิรูปการเมือง พ.ศ.2540 2) ผู้นำพรรคการเมือง อันได้แก่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีวิสัยทัศน์ที่เหมาะสมต่อการบริหารประเทศ ประกอบกับเป็นผู้มีฐานอำนาจทุนทางเศรษฐกิจ และยังมีการสั่งสมอำนาจกับกลุ่มการเมืองอื่นๆ

<sup>500</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*, หน้า 266-267.

<sup>501</sup> เสนีย์ คำสุข, *มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค*, หน้า 194- 196.

<sup>502</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูล สถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548*, หน้า 273, 280.

<sup>503</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2549," (24 กุมภาพันธ์ 2549).



ในขณะนั้นด้วย 3) นโยบายพรรคการเมืองที่เป็นรูปธรรม และ 4) ความอ่อนแอของพรรคการเมืองคู่แข่งก่อนการเลือกตั้ง พ.ศ.2544 ส่วนกรณีปี 2548 ซึ่งได้นำไปสู่การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวแบบพรรคเด่นพรรคเดียวของพรรคไทยรักไทย มาจากปัจจัยต่อเนื่องจากปี 2544 แทบทั้งสิ้น อันได้แก่ 1) ผู้นำพรรคการเมืองที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลายเป็นนายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็งที่สามารถลดบทบาทรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน อีกทั้งยังสามารถใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงประชาชน 2) นโยบายพรรคการเมืองโดยการแปลงนโยบายของพรรคเข้าสู่การเป็นนโยบายแห่งชาติที่ครอบคลุมความต้องการของประชาชนทุกกลุ่ม และ 3) ความอ่อนแอของพรรคการเมืองคู่แข่งก่อนการเลือกตั้ง พ.ศ.2548 ทั้งที่เกิดจากความอ่อนแอโดยตัวเองของพรรคการเมืองคู่แข่ง ไม่ว่าจะเป็นพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคมหาชน และความเข้มแข็งจากการควมรวมพรรคเสรีธรรม พรรคความหวังใหม่ และพรรคชาติพัฒนา เข้าเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทย<sup>504</sup>

#### การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย 19 กันยายน 2549

ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึง 4 ประเด็นคือ 1. ปรากฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยและรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 2. ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และ 3. การขับเคลื่อน/ต่อสู้ของพลังอนุรักษนิยม

#### 1. ปรากฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยและรัฐประหาร 19 กันยายน 2549

ก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ปรากฏความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งกับกลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านที่นำโดยนายสนธิ ลิ้มทองกุล ผู้ก่อตั้งหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ อดีตพันธมิตรของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร การต่อต้านรัฐบาลของกลุ่มนี้เริ่มต้นจากการจัดรายการ “เมืองไทยรายสัปดาห์” ทางโมเดิร์นไนน์ทีวี ที่นายสนธิจัดรายการคู่กับบสโรชา พรอุดมศักดิ์ โดยในวันที่ 15 กันยายน 2548 รายการนี้ถูกสั่งยกเลิก เนื่องจากมองว่าเนื้อหาของรายการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล นายสนธิจึงได้หันมาจัดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ สัญจร โดยเริ่มจัดครั้งแรกวันที่ 23 กันยายน 2548 ณ หอประชุมศรีบูรพา (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) และได้ย้ายไปปักหลักที่อาคารพลเมืองอาวุโส (เวทีลีลาศ) สวนลุมพินี โดยมีประชาชนให้ความสนใจเข้าร่วมฟังเป็นจำนวน

<sup>504</sup> นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์, "การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย" (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).

มาก<sup>505</sup> ต่อมา มีบุคคลสำคัญอีกหลายคนเข้าร่วมการเคลื่อนไหวกับกลุ่มนี้ ที่สำคัญคือ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง อดีตหัวหน้าพรรคพลังธรรม ซึ่งได้เคยกล่าวว่า “มอง พ.ต.ท.ทักษิณ ผิดพลาด ที่เคยชักจูงเข้าไปเป็นหัวหน้าพรรคพลังธรรม” นายพิภพ ธงไชย จากกลุ่มพรรคด้านประชาธิปไตย และนายสมศักดิ์ โกศัยสุข จากกลุ่มสหภาพแรงงานการรถไฟ นำมาสู่การจัดตั้งกลุ่ม “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” โดยใช้สีเหลืองเป็นสัญลักษณ์ เป้าหมายคือ “โค่นล้มระบอบทักษิณ และต่อต้านโนมินีระบอบทักษิณ”<sup>506</sup>

กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเกิดขึ้นจากการประสานงานระหว่างปากฝั่งนายสนธิ ลิ้มทองกุล กับองค์กรประชาชนที่มีคณะกรรมการพรรคเพื่อประชาธิปไตย (ครป.) เป็นตัวแทน องค์กรนี้เปิดตัวขึ้นในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2549 โดยมีคณะกรรมการ 22 คน และแกนนำ 5 คน ประกอบด้วย พล.ต.จำลอง ศรีเมือง อดีตหัวหน้าพรรคพลังธรรม อดีตรองนายกรัฐมนตรี และอดีตผู้นำประชาชนในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 นายสนธิ ลิ้มทองกุล ผู้ก่อตั้งหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ พิธีกรรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ สัจจธร นายพิภพ ธงไชย อดีตประธานคณะกรรมการพรรคเพื่อประชาธิปไตย (ครป.) และเป็นอาวุโสหรือหัวขบวนใหญ่ขององค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) นายสมศักดิ์ โกศัยสุข อดีตผู้นำแรงงานรัฐวิสาหกิจ ประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย และนายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ อาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา โดยมีนายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการ ครป. เป็นโฆษกและผู้ประสานงาน กลุ่มนี้เปิดตัวพร้อมกับการประกาศชุมนุมใหญ่ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2549 ณ ลานพระบรมรูปทรงม้า ซึ่งมีผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก และสามารถกดดันให้รัฐบาลประกาศยุบสภาในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 2 เมษายน 2549 แต่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้ประกาศปิดหลักการชุมนุมหลังการชุมนุมใหญ่ในวันที่ 26 และ 27 กุมภาพันธ์ โดยประกาศที่จะปิดหลักการชุมนุมตั้งแต่วันที่ 5 มีนาคม 2549<sup>507</sup>

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ในวันที่ 2 เมษายน 2549 อยู่ภายใต้กระแสการต่อต้านรัฐบาลพรรคไทยรักไทย และพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค ของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยซึ่งปิดหลักชุมนุมต่อเนื่องมาก่อนการยุบสภา ในขณะที่พรรคไทยรักไทยประกาศตัวเองเป็น “ผู้รักษากติกา” และผู้สมัครของพรรคต้องแข่งกับตัวเอง เพื่อให้ผ่านเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

<sup>505</sup> คนข่าวอิสระ, *ถอดรหัสเลือกตั้ง 2549 ตลกาการวิวัฒน์ หยุด! ระบอบทักษิณ* (กรุงเทพฯ: บริษัทพิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด, 2549). หน้า 17-18.

<sup>506</sup> เสนีย์ คำสุข, *มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดส่งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค*. หน้า 202-203.

<sup>507</sup> คนข่าวอิสระ, *ถอดรหัสเลือกตั้ง 2549 ตลกาการวิวัฒน์ หยุด! ระบอบทักษิณ*. หน้า 19-20.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 เนื่องจากพรรคร่วมฝ่ายค้านเดิมซึ่งประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน ประกาศคว่ำบาตรไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่งผลให้ผู้สมัครในหลายเขตเลือกตั้งได้คะแนนน้อยกว่าคะแนนไม่ประสงค์ลงคะแนน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ใน 40 เขตเลือกตั้ง 17 จังหวัด<sup>508</sup> ซึ่งส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในพื้นที่ภาคใต้ จากกรณีนี้ เกิดกระแสข่าวพรรคไทยรักไทยคว่ำบาตรหรือผู้สมัครรับจ้างที่เรียกว่า “พรรคคนอมินิ” เพื่อลงสมัครเป็นคู่แข่ง โดยมีพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง 8 พรรค ได้แก่ เกษตรกรไทย ไทยรักไทย พลังประชาชน ประชากรไทย แผ่นดินไทย ไทยช่วยไทย พัฒนาชาติไทย และธัมมาธิปไตย ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าแทบทุกเขตล้วนแต่สอบไม่ผ่าน และทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสินใจกำหนดให้มีการเลือกตั้งรอบสองในวันที่ 23 เมษายน 2549 ผลคือในเขตที่ไม่มีคู่แข่ง ผู้สมัครของพรรคไทยรักไทยหลายเขตไม่ผ่านเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 20 แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เดินหน้าจัดเลือกตั้งรอบสามอีกครั้งในวันที่ 29 เมษายน<sup>509</sup> การจัดการเลือกตั้งใหม่ที่เกิดขึ้นหลายรอบนำมาสู่ข้อกังขาของสังคมหลายประการ เช่น อนุญาตให้ผู้ที่เคยสมัครในการเลือกตั้งรอบแรกใช้หมายเลขเดิม ให้ผู้สมัครที่แพ้การเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน แต่ยังไม่มีการประกาศรับรองผลอย่างเป็นทางการสามารถย้ายไปลงสมัครที่เขตอื่น จังหวัดอื่นได้ ทั้งที่ผู้อำนวยการเขตเลือกตั้งได้ตัดสิทธิผู้สมัครกลุ่มนี้ โดยนายวาสนา เพิ่มลาภ ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือเวียนแจ้งให้รับสมัครได้ หรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ครบ 90 วัน ลงสมัครรับเลือกตั้งในวันที่ 23 เมษายนได้ โดยอ้างว่าได้รับสิทธิคืนมา จัดเลือกตั้งโดยคูหาเลือกตั้งหันหลังออก จึงถูกตั้งข้อสังเกตว่าจะทำให้คนภายนอกสามารถมองเห็นการลงคะแนนได้โดยง่าย และมีการร้องเรียนว่า มีปากกาไม่เพียงพอในหน่วยเลือกตั้งและบางหน่วยเตรียมไว้ให้เพียงตรายางสำหรับประทับ<sup>510</sup> เป็นต้น ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยในวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำพิพากษาให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งนี้เป็น การเลือกตั้งที่มีชอบ ดังคำวินิจฉัยตอนหนึ่งว่า<sup>511</sup>

<sup>508</sup> จังหวัดทั้ง 17 จังหวัดนี้ ได้แก่ นนทบุรี สมุทรสาคร เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ตรัง บิดตานี พังงา สตูล นครศรีธรรมราช ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี นราธิวาส ยะลา พัทลุง สงขลา และกระบี่

<sup>509</sup> คนข่าวอิสระ. *ถอดรหัสเลือกตั้ง 2549 ตุลาการภิวัตน์ หยุด! ระบอบทักษิณ*. หน้า 38-42.

<sup>510</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24 วันที่ 2 เมษายน 2549,"

[http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร\\_ครั้งที่\\_24\\_วันที่\\_2\\_เมษายน\\_2549](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร_ครั้งที่_24_วันที่_2_เมษายน_2549).

<sup>511</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, "2 เมษายน พ.ศ.2549," [wiki.kpi.ac.th/index.php?title=2\\_เมษายน\\_พ.ศ.\\_2549](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=2_เมษายน_พ.ศ._2549).

“การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับเหตุแห่งคำร้องคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2549 เฉพาะมาตรา 4 ตามเหตุแห่งคำร้อง ข้อ 1 ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ตลอดจนการดำเนินการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งดังกล่าว และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้ง ตามเหตุแห่งคำร้องข้อ 2 ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 104 วรรคสาม และมาตรา 144 มาตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง คือ ตั้งแต่การกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง การรับสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนนเสียง การประกาศผลการเลือกตั้ง”

หลังจากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งทั่วไปใหม่ถูกกำหนดให้มีขึ้นในวันที่ 15 ตุลาคม 2549 ในช่วงระยะเวลาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มรุนแรงยิ่งขึ้น มีการปะทะกันที่บริเวณศูนย์การค้าเซ็นทรัล เวิลด์ พลาซ่า เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2549 ต่อมาวันที่ 9 กันยายน 2549 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ออกเดินทางไปเข้าร่วมการประชุมในต่างประเทศ และนำมาสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) นำโดย พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน โดยอ้างถึงปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝ่าย และเป็นที่น่าสงสัยว่า ส่อไปในทางทุจริต หน่วยงาน องค์กรอิสระถูกครอบงำทางการเมือง ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ตลอดจนหมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ<sup>512</sup>

การรัฐประหารครั้งนี้นำมาสู่การสิ้นสุดของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจากความพยายามของกลุ่มพลังที่ต้องการขับเคลื่นประชาธิปไตยในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 และการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และเป็นที่น่าสังเกตว่า ได้มีประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกตามรัฐธรรมนูญปี 2540 บางฉบับมีผลบังคับใช้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระ ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

<sup>512</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข," (20 กันยายน 2549).

ด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542<sup>513</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541<sup>514</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542<sup>515</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542<sup>516</sup> นอกจากนี้ยังให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มีผลใช้บังคับต่อไปด้วย โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้พรรคการเมืองยังคงสภาพอยู่ต่อไปได้ แต่ได้ห้ามมิให้พรรคการเมืองดำเนินการประชุมหรือดำเนินกิจการใดๆ ในทางการเมือง<sup>517</sup>

หลังเหตุการณ์รัฐประหารมีการแสดงความคิดเห็นจากหลายฝ่าย ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เช่น กลุ่มนักธุรกิจ และนักวิชาการ ในส่วนที่เห็นด้วยมักจะมองว่าเป็นความจำเป็นในการแก้ไขสถานการณ์ความขัดแย้ง เนื่องจากไม่มีทางเลือกอื่น เพราะกลไกต่างๆ ทางการเมืองไม่สามารถทำงานได้<sup>518</sup> ส่วนเสียงฝ่ายต่อต้านปรากฏขึ้นนับตั้งแต่นั้นเช่นกัน โดยพบว่ามีองค์กรหลายองค์การออกแถลงการณ์คัดค้านเหตุการณ์นั้น ไม่นับการแสดงความเห็นต่อต้านรัฐประหารอย่างแข็งกร้าวจำนวนมากในอินเทอร์เน็ต<sup>519</sup> และการปรากฏขึ้นของ “เครือข่าย 19 กันยาต้านรัฐประหาร” เปิดตัวทำกิจกรรมต่อต้านการรัฐประหารที่ด้านหน้าห้างสรรพสินค้าสยามพารากอนในวันที่ 22 กันยายน เป็นต้น การรัฐประหารครั้งนี้ยังคงส่งผลทางการเมืองมาถึงปัจจุบัน ที่คนไทยมีการแบ่งเป็นฝ่าย อาทิ กลุ่มต่อต้านทักษิณที่นำโดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กลุ่มรักทักษิณที่นำโดยกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) นอกจากสองกลุ่มใหญ่แล้วยังมีกลุ่มที่ต่อต้านรัฐประหารแต่ไม่เอาทักษิณ กลุ่มที่เป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด<sup>520</sup> ขณะที่สวนดุสิตโพล ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนจำนวน 2,019 คน ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด พบว่า คนไทยถึงร้อยละ 83.98 เห็นด้วยกับการรัฐประหารครั้งนี้ โดยประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครเห็นด้วยร้อยละ

<sup>513</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 12 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป," (24 กันยายน 2549).

<sup>514</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 13 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป," (24 กันยายน 2549).

<sup>515</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 14 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป," (24 กันยายน 2549).

<sup>516</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 19 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป," (24 กันยายน 2549).

<sup>517</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 เรื่อง ห้ามพรรคการเมืองประชุมหรือดำเนินกิจการอื่นใดทางการเมือง," (24 กันยายน 2549).

<sup>518</sup> ดูเพิ่มเติมใน สุเจน และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "รัฐประหาร 19 กันยายน 2549," [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐประหาร\\_19\\_กันยายน\\_2549](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐประหาร_19_กันยายน_2549).

<sup>519</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, *ประชาธิปไตยในสังคมไทย (19 กันยายน 2549-กุมภาพันธ์ 2553)*, หน้า 61.

<sup>520</sup> สุเจน และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "รัฐประหาร 19 กันยายน 2549."

81.60 และประชาชนในต่างจังหวัดเห็นด้วยร้อยละ 86.36 มีเพียงร้อยละ 16.02 เท่านั้นที่ไม่เห็นด้วย และมีร้อยละ 75.04 ให้ความเห็นว่า การรัฐประหารครั้งนี้จะทำให้การเมืองไทยดีขึ้น และมีเพียงร้อยละ 4.74 เท่านั้นที่คิดว่าจะทำให้การเมืองแย่ลง ส่วนอีกร้อยละ 20.22 เห็นว่าการเมืองยังคงเหมือนเดิม หรือไม่เปลี่ยนแปลง<sup>521</sup> ตัวเลขนี้หากเป็นตัวแทนของความคิดเห็นของประชาชนคนไทยทั้งหมด น่าสนใจว่า ความพยายามที่จะปฏิรูปการเมืองดังปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 และการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตลอดระยะเวลา 9 ปี นอกจากจะไม่สามารถสถาปนาและจรรโลงประชาธิปไตยไว้ได้แล้ว ยังไม่ส่งผลต่อทัศนคติของประชาชนให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยมีความชอบธรรมอีกด้วย

เสกสรร ประเสริฐกุล ให้ความเห็นต่อกรณีการรัฐประหารครั้งนี้ไว้ว่า ไม่ว่าจะใครจะวิจารณ์ความล้มเหลวของประชาธิปไตยในประเทศไทยว่าเกิดจากเหตุปัจจัยใด (เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการศึกษาของประชาชน ปัญหาวัฒนธรรมหรือคุณธรรมของนักการเมือง เป็นต้น) ความจริงข้อหนึ่งมีอยู่ว่า トラบไคที่ประชาธิปไตยยังคงเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เปิดพื้นที่ให้เฉพาะคนบางส่วนและปิดพื้นที่สำหรับคนบางส่วน トラบไคนั้นก็ต้องมีพลังอื่นเคลื่อนไหวทับซ้อนกับระบอบนี้ ซึ่งสามารถออกมาได้ทั้งรูปการปฏิเสธโดยสิ้นเชิง หรือดัดแปลงมันเสียใหม่ให้เปิดพื้นที่สำหรับคนจำนวนมากขึ้น เช่นนี้แล้ว จึงไม่ใช่เรื่องแปลกอะไรเลยที่บรรดาปัญญาชนนักวิชาการและผู้มีชื่อเสียงทางสังคมหลายท่านต่างแสดงความผิดหวังในรัฐบาลที่ชนะการเลือกตั้งมาอย่างท่วมท้น กระทั่งวางเฉยกับรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ทั้งๆ ที่ท่านเหล่านี้เป็นกลุ่มชนที่ไม่ได้นิยมระบอบเผด็จการแต่อย่างใด ในวิชารัฐศาสตร์เราอาจเรียกสิ่งนี้ว่าเป็นวิกฤตฉันทานุมัติซึ่งเกิดขึ้นในระดับระบอบ แต่แน่ละ บทบาทของผู้นำทางการเมืองมีส่วนสำคัญที่จะให้มันเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นแล้วแก้ไขได้หรือไม่ อันที่จริง ในกรณีทั่วไประบอบที่อ่อนแอจะขึ้นต่อบทบาทของบุคคลค่อนข้างมาก ในทางกลับกัน ถ้าตัวระบอบมีความแข็งแรงหยั่งรากลึกพอ หรือมีพลวัตพอที่จะปรับปรุงแก้ไขตัวเองได้ แม้ผู้นำทำผิดพลาดการหักล้างเผชิญหน้าก็คงไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าไม่เป็นเช่นนั้น สถานการณ์ก็อาจกระตุ้นให้มีการอาศัยพลังนอกระบอบ (หรือที่บางคนเรียกว่านอกรัฐธรรมนูญ) มาขับเคลื่อนผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง<sup>522</sup>

<sup>521</sup> สวนดุสิตโพล, "ความคิดเห็นของประชาชนกรณี: ปฏิวัติ," [http://suandusitpoll.dusit.ac.th/UPLOAD\\_FILES/POLL/2549/PS-2549-1465958602.pdf](http://suandusitpoll.dusit.ac.th/UPLOAD_FILES/POLL/2549/PS-2549-1465958602.pdf).

<sup>522</sup> เสกสรร ประเสริฐกุล, การเมืองไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน, ใน สินีนาถ เศรษฐพิศาล (บรรณาธิการ), *ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน* (กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์, 2552). หน้า 112-113.

อาจจะสรุปได้ในที่นี้ว่า ปราบปรามการก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ซึ่งนำมาสู่การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยไม่ได้แตกต่างจากปราบปรามการก่อนการออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยก่อนหน้านี้มากนัก ปราบปรามการที่สำคัญคือ วิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง ปัญหาความชอบธรรมของรัฐบาล และความอ่อนแอของพลังประชาธิปไตยในสังคมไทย สามประเด็นนี้สอดคล้องกันและเป็นปัจจัยสำคัญที่เปิดทางสู่การรัฐประหาร

## 2. ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตย ระหว่างปี 2540-2549 ประสบกับปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการนี้ทั้งปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองและปัญหาด้านสถาบันทางการเมืองหลายประการ ดังนี้

### 2.1 ปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง

ปัญหาบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญซึ่งกระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2540-2549 ได้แก่

1) ปัญหาที่เกิดจากการบริหารนโยบายของรัฐบาล แม้นโยบายของพรรคไทยรักไทยที่เรียกกันว่า “นโยบายประชานิยม” ซึ่งใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งทั้งการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 และปี 2548 จะนำมาซึ่งความนิยมที่เพิ่มมากขึ้นและส่งผลให้พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งเหนือพรรคการเมืองอื่นๆ และโดยเฉพาะการเลือกตั้งในปี 2548 ที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างท่วมท้นถึง 377 ที่นั่งจากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 500 ที่นั่ง แต่การบริหารงานของรัฐบาลและการบริหารนโยบายบางส่วนก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์บ่อยครั้งและในบางนโยบายก็นำมาสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การนำแนวคิดการบริหารแบบบูรณาการ หรือ “ผู้ว่าแบบซีไอโอ” ซึ่งเป็นแนวคิดในลักษณะเดียวกับการบริหารบริษัทธุรกิจเอกชนมาใช้กับการบริหารราชการของจังหวัด แทนที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ประชาชน มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2545 ให้ยกเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอบต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือนตำรวจทหารที่ 43 (พตท.43) ซึ่งเป็นองค์กรประสานงานในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล ที่ถือกันว่านโยบายนี้คือจุดเริ่มต้นของปัญหาวิกฤติชายแดนใต้ นโยบายปราบปรามการค้ายาเสพติดครั้งใหญ่ในเดือนมกราคม 2546 ซึ่งนายกรัฐมนตรีประกาศว่าจะต้อง “เหยียบ” กับพวกค้ายาเสพติด โดยให้อำนาจแก่ฝ่ายตำรวจที่จะใช้ความเด็ดขาดในการกวาดล้างจับกุมผู้ต้องหาค้ายาเสพติด ผลคือ การวิสามัญฆาตกรรมผู้ต้องหาค้ายาเสพติดจำนวนมากโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม ภายใน 5 เดือนของการใช้นโยบายนี้มีผู้เสียชีวิต

กว่าสองพันคน แม้จะได้รับเสียงสนับสนุนจากคนทั่วไป แต่ก็ถูกโจมตีในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง กรณีที่รัฐบาลส่งทหารไทยไปช่วยเหลือสหรัฐอเมริกาในการก่อการรุกรานประเทศอิรักในเดือนสิงหาคม 2546 โดยอ้างว่าได้รับการร้องขอจากประธานาธิบดีจอร์จ บุช ทั้งที่ไทยไม่เคยมีความขัดแย้งกับอิรัก จนนำมาสู่การวิพากษ์วิจารณ์ เนื่องจากกรณีนี้ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา การปราบปรามใหญ่ในวันที่ 28 เมษายน 2547 ที่เรียกว่า “กรณีกรือเซะ” โดยปล่อยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตรวจสังหารประชาชนผู้ต้องสงสัย 105 คน กรณี “ตากใบ” ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2547 ด้วยการใช้อำนาจปราบปรามประชาชนที่กำลังชุมนุมที่หน้าอำเภอตากใบ และจับกุมประชาชนจำนวน 1,298 คนไปสอบสวน และการเคลื่อนย้ายที่ขาดความระมัดระวังทำให้ประชาชนเสียชีวิตถึง 85 คน เป็นต้น<sup>523</sup> โดยสื่อ “ประชาไท” ออกมาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายประชานิยมว่า นอกจากไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โครงการประชานิยมจัดเป็นยุทธวิธีทางการเมืองของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ซึ่งต้องการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบใหม่ จากการเมืองระบอบประชาธิปไตยหรือการเมืองซึ่งเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐ เป็นการเมืองซึ่งเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับประชาชนในลักษณะพ่อปกครองลูก เพราะนอกจากไม่เชื่อถือศรัทธาผู้นำรัฐบาลพรรคไทยรักไทยมักเห็นว่าสถาบันประชาธิปไตยอื่นๆ ไร้ค่าและเป็นอันตรายต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนของตน<sup>524</sup>

**2) ปัญหาการไม่พร้อมยอมรับการตรวจสอบและจริยธรรมในการบริหารของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร** กรณีนี้ได้นำมาสู่การถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น กรณีปัญหาการแจ้งบัญชีทรัพย์สินอันเป็นเท็จ กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญลงมติ 8 ต่อ 7 ให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ้นผิด<sup>525</sup> โดยให้เหตุผลว่า พ.ต.ท.ทักษิณไม่ได้รู้ถึงการมีหุ้นของคู่สมรส ซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า เป็นการ “บกพร่องโดยสุจริต”<sup>526</sup> หรือกรณีการซื้อขายหุ้นของบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่นกับกลุ่มบริษัทเทมาเส็กโฮนดิงส์ (พีทีอี) จำกัด ประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2549 จำนวน 1,487,740,120 หุ้น มูลค่า 73,271.20 ล้านบาท โดยหลบเลี่ยง

<sup>523</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 268-273.

<sup>524</sup> ประชาไท, "นโยบายประชานิยมรัฐบาลพรรคไทยรักไทย: นัยและการท้าทายต่อขบวนการประชาชน,"

<http://prachatai.com/journal/2005/08/5418>.

<sup>525</sup> กรณีนี้ได้นำมาสู่การตั้งคำถามของสังคมเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการแสดงบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริตและคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง อีกทั้งปรากฏกรณีที่มีกรรมการ ปปช. 2 คน ยังคงเป็นกรรมการบริษัทเอกชนซึ่งถูกตั้งข้อสังเกตว่าเข้าข่ายไม่สามารถวินิจฉัยคดีนี้ได้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากรรมการทั้งสองไม่ได้กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ดูใน อุกฤษณ์ ปัทมานันท์, *โครงสร้างทางการเมืองไทยใหม่: สถานภาพและปัญหา*, หน้า 25-30.

<sup>526</sup> สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*, หน้า 268-273.



ภาชี<sup>527</sup> เป็นต้น และกรณีการไม่พร้อมยอมรับการตรวจสอบ ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการควมรวมพรรคการเมือง ทั้งการควมรวมพรรคเสรีธรรม ความหวังใหม่ และชาติพัฒนา เข้าเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทย<sup>528</sup> และหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2548 พรรคไทยรักไทยกลายเป็นพรรคเด่นพรรคเดียว และกลายเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็ง ประกอบกับการออกแบรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่พยายามส่งเสริมความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลในอดีตดังที่กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น ทำให้กลไกรัฐสภาไม่อาจที่จะตรวจสอบการดำเนินงานที่ของนายกรัฐมนตรีได้ นอกจากนี้ยังปรากฏกระแสข่าวการแทรกแซงวุฒิสภา<sup>529</sup> และองค์กรอิสระ<sup>530</sup> ซึ่งสององค์กรนี้มีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและนักการเมือง

ตามความเห็นของ อุกฤษณ์ ปัทมานันท์ มองว่า ปัญหาหลักของรัฐบาลทักษิณซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี 2544 ประกอบไปด้วย 1) การขาดเสถียรภาพ แม้รัฐบาลจะเป็นรัฐบาลเสียงข้างมาก และเป็นรัฐบาลพรรคเดียวก็ตาม 2) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน 3) ปัญหาความขัดแย้งกับกองทัพ เนื่องมาจากการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร ซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ได้ผลักดันเพื่อนร่วมรุ่นนักเรียนเตรียมทหารรุ่น 10 และญาติเข้าสู่ตำแหน่งระดับผู้นำกองทัพ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี 2545 และนำมาสู่กระแสข่าวความไม่พอใจของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อดีตผู้บัญชาการทหารบกและอดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานองคมนตรีในขณะนั้น นำมาสู่ความล่าช้าของการโปรดเกล้าฯ ที่กินเวลา 2 สัปดาห์ ทำให้พลเอกชัยสิทธิ์ ชินวัตร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ให้สัมภาษณ์ว่า “*บัญชีรายชื่อไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้เนื่องจากนายกรัฐมนตรีลงนามแล้ว*” รวมถึงการให้สัมภาษณ์ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ว่า “*...ถ้าตัวเองได้เข้าเฝ้าแล้วกราบบังคมทูลเรื่องก็จบไปแล้ว ที่มันล่าช้าเพราะมันผ่านขั้นตอนที่ไม่ควรผ่าน...*” การให้สัมภาษณ์ในทำนองนี้ ทำให้ถูกตีความจากฝ่ายต่อต้านรัฐบาล โดยเฉพาะกลุ่มของนายสนธิ ลิ้มทองกุล ว่าเป็นการลวงละเมิดพระราชอำนาจ นอกจากนี้ ปัญหานี้ยังต่อยอดด้วยการเสนอชื่อคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) คนใหม่แทนคุณหญิงจรรยาธรณ์ เมณฑกา ซึ่งอยู่ในขั้นตอนให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่ามีการคัดสรรที่ผิดขั้นตอนหรือไม่<sup>531</sup>

<sup>527</sup> ชูศักดิ์ จรุงสวัสดิ์. *ระบบเศรษฐกิจและพัฒนาการเศรษฐกิจไทย*. หน้า 197.

<sup>528</sup> นพรัตน์ วงศ์วิทยาพนิชย์. "การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย"

<sup>529</sup> สำนักข่าวอิสรา, "สมเกียรติ อ่อนวิมล: "ทักษิณ กับ การแทรกแซงวุฒิสภา", [https://www.isranews.org/isranews-article/24912-som\\_24912.html](https://www.isranews.org/isranews-article/24912-som_24912.html).

<sup>530</sup> คมชัดลึก, "พยานคดียุบประธาธิบดีระบุนัฐบาลทักษิณแทรกแซงองค์กรอิสระ," [http://www.parliament.go.th/news/news\\_detail.php?prid=53503](http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=53503).

<sup>531</sup> อุกฤษณ์ ปัทมานันท์, ไทย, ใน *ศราวดี อารี และคณะ (บรรณาธิการ), เอเชียรายปี 2006/2549* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549). หน้า 16-20.

3) **ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มต่อต้าน** กระแสการต่อต้านรัฐบาลพรรคไทยรักไทย และพ.ต.ท.ทักษิณ รุนแรงยิ่งขึ้นโดยลำดับ โดยเฉพาะหลังการเลือกตั้งในปี 2548 จนเกิดเป็นกระแส “โค่นทักษิณ”<sup>532</sup> ฝ่ายต่อต้านที่สำคัญคือกลุ่มของนายสนธิ ลิ้มทองกุล ผู้ก่อตั้งหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ที่เริ่มต้นจากการจัดรายการ “เมืองไทยรายสัปดาห์” ทางโมเดิร์นไนน์ทีวี และการจัดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ สัปดาห์ ซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นจำนวนมาก<sup>533</sup> ต่อมา มีบุคคลสำคัญทางการเมืองบางกลุ่มได้เข้าร่วมเคลื่อนไหวกับกลุ่มนี้ด้วย ที่สำคัญคือ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง อดีตหัวหน้าพรรคพลังธรรม นายพิภพ ธงไชย จากกลุ่มรณรงค์ด้านประชาธิปไตย และนายสมศักดิ์ โกศัยสุข จากกลุ่มสหภาพแรงงานการรถไฟ กระทั่งนำมาสู่การจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่มีเป้าหมายเพื่อโค่นล้มระบอบทักษิณ<sup>534</sup> ไม่เพียงแต่กลุ่มต่อต้านรัฐบาลพรรคไทยรักไทยจะประสบความสำเร็จในการกดดันให้รัฐบาลตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในปี 2549 เท่านั้น แต่ได้ถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ด้วยเช่นกัน

4) **การไม่เคารพกติกาทางการเมืองของนักการเมืองและพรรคการเมือง** การปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 แม้จะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายประการ เช่น การปฏิรูปการเลือกตั้งที่ทำให้อัตราการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนทั้งในการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2544 และปี 2548 สูงมากเป็นประวัติการณ์ โดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 70 ส่งผลให้พรรคการเมือง นักการเมือง และรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีความชอบธรรมทางการเมืองมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา หรือการส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล แต่ยังคงปรากฏปัญหาการไม่เคารพกติกาทางการเมืองของนักการเมืองและพรรคการเมือง เช่น ปัญหาวิกฤติการเลือกตั้งที่พรรคฝ่ายค้านซึ่งประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน ประกาศคว่ำบาตรไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองบางพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้วิธีการต่างๆ ที่มีขอบเพื่อหลีกเลี่ยงหนี้เงื่อนไขข้อกำหนดในกติกาการเลือกตั้งและเพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคตนชนะการเลือกตั้ง ดังปรากฏให้เห็นในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 2 เมษายน 2549 และผลการเลือกตั้งที่พบว่า มีผู้สมัครในหลายเขตเลือกตั้งไม่ผ่านเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงกำหนดให้มีการ

<sup>532</sup> เป็นคำที่ใช้เป็นหัวข้อสมมนาที่นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ ร่วมกับอ.สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ จัดขึ้น ดูนใน “นักวิชาการรณกิจการเมือง,” กรุงเทพฯ 19 กันยายน 2547. หน้า 1, 4.

<sup>533</sup> คนข่าวอิสระ. *ถอดรหัสเลือกตั้ง 2549 ตลกาการวิวัฒน์ หยุต! ระบอบทักษิณ*. หน้า 17-18.

<sup>534</sup> เสนีย์ คำสุข, *มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค*. หน้า 202-203.

เลือกตั้งใหม่อีกหลายครั้ง<sup>535</sup> นำมาสู่ข้อกังขาของสังคมหลายประการ ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภาได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเวลาต่อมาศาล รัฐธรรมนูญมีคำพิพากษาให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งนี้เป็น การเลือกตั้งที่มีชอบ<sup>536</sup>

## 2.2 ปัญหาด้านสถาบันทางการเมือง

ปัญหาด้านสถาบันทางการเมืองที่สำคัญซึ่งกระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย ระหว่างปี 2540-2549 ได้แก่

1) ปัญหาความเห็นพ้องต้องกันในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญปี 2540 แม้จะร่างขึ้นจากสภา ร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน ซึ่งมาจากสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละ จังหวัดๆ ละหนึ่งคน รวม 76 คน และสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน 23 คน และถูกร่างขึ้นในสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง การเมืองอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลพลเรือน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในกระบวนการร่างในหลายขั้นตอน แต่การคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและการลงมติรับ ร่างรัฐธรรมนูญกระทำโดยรัฐสภาที่แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มีสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง นอกจากนี้ ยังปรากฏความเคลื่อนไหวต่อต้านและไม่เห็นด้วย กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่น การเกิด “ขบวนการธงเหลือง” เพื่อต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นำ โดยกลไกของกระทรวงมหาดไทยโดยสมาคมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พร้อมกับการเกิด “ขบวนการธงเขียว” เพื่อสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการ ปัญญาชน ทั้งที่อยู่ในสมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญ (สสร.) นักธุรกิจ และประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อรณรงค์ตอบโต้ ขบวนการธงเหลือง กลุ่มสนับสนุนได้ร่วมกดดันให้รัฐสภาลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 27 กันยายน 2540 โดยมีทั้งกิจกรรมเดินรณรงค์ และการจัดเวทีปราศรัย<sup>537</sup> อีกทั้งยังถูกมองว่าเป็นการยกย่องโดย ชนชั้นนำ เช่นความเห็นของพรชัย เทพปัญญา ที่มองว่า การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นการร่าง โดยชนชั้นนำโดยหากพิจารณาโครงสร้างของผู้ร่างตั้งแต่ประธาน จนถึงกรรมการ 99 คน ล้วนแต่เป็น ชนชั้นนำ<sup>538</sup> และมองกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายการเมือง การผ่านร่างของ

<sup>535</sup> คนข่าวอิสระ. *ถอดรหัสเลือกตั้ง 2549 ตุลาการวิวัฒน์ หยุต! ระบอบทักษิณ*. หน้า 38-42.

<sup>536</sup> นรินดี เศรษฐบุตร, "2 เมษายน พ.ศ.2549".

<sup>537</sup> อภิญา รัดมนงคผลมาศ และวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. *คนไทยกับการเมือง: ปีติฤวิโยค*. หน้า 137-138.

<sup>538</sup> พรชัย เทพปัญญา, "ประชาธิปไตยไทยจากมุมมองทฤษฎีชนชั้นนำ," *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 3, ฉบับที่ 2 (2548).

สภาเป็นผลของวิกฤติเศรษฐกิจที่กระทบต่อความชอบธรรมของรัฐบาล โดยรัฐบาลได้อำศัยการลงมติผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องมือเพื่อเรียกคืนความชอบธรรมทางการเมือง<sup>539</sup>

2) ที่มาขององค์กรอิสระที่ขาดการเชื่อมโยงกับประชาชน และการจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งของประชาชนบางกลุ่ม แม้สถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญปี 2540 ทั้งรัฐสภาที่ใช้รูปแบบสภาคู่ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะถูกออกแบบให้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารที่กำหนดให้ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสะท้อนหลักการการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับประชาชน แต่ก็ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้นมาเป็นองค์กรที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ เพื่อเป็นองค์กรตรวจสอบถ่วงดุลกับองค์กรทางการเมืองอื่นๆ<sup>540</sup> แต่ที่มาของสมาชิกในองค์กรอิสระเหล่านั้นมาจากการแต่งตั้ง และยังกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ซึ่งสะท้อนการจำกัดสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจำนวนมาก โดยพบว่าหากพิจารณาจำนวนประชากรไทยในปี 2542 ซึ่งมีอายุ 13 ปีขึ้นไปประมาณร้อยละ 70 มีการศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา และมีผู้ที่มีการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 7.6 เท่านั้น<sup>541</sup>

3) ปัญหาการตรวจสอบของสภา ความพยายามที่จะปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่มุ่งเน้นความเข้มแข็งของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความเปราะบางของเสถียรภาพรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่มีมักจะประกอบไปด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค โดยปราศจากพรรคเสียงข้างมาก จนนำมาสู่การเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค ส่งผลให้หลายๆ ครั้งรัฐบาลต้องเผชิญกับภาวะชงักงัน (gridlock) เมื่อเสียงส่วนใหญ่ของรัฐบาลในรัฐสภาแตก<sup>542</sup> แต่เมื่อรัฐบาลโดยการนำของพรรคไทยรักไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้นจนกลายเป็นรัฐบาลพรรคเดียวหลังการเลือกตั้งในปี 2548 ส่งผลให้การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจทำได้ยาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 185) ส่วนการยื่นมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกำหนดให้ใช้คะแนนเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 186) และด้วยคะแนนเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะพรรคฝ่ายค้านจึง

<sup>539</sup> นิยม รัฐอมฤต, *ดุลยภาพทางการเมืองดุลยภาพทางสังคม*. หน้า 134-135. และ เขียน จีระวิทย์, *ทักษิณกับการเมืองไทย*. หน้า 24-25.

<sup>540</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. หน้า 358.

<sup>541</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, "การศึกษากับประชากร เศรษฐกิจ และสังคม," <http://admin.e-library.onecapps.org/Book/731.pdf>.

<sup>542</sup> Howard, *Comparative politics: Critical Concepts in political Science*. pp. 403-421.

ยากที่จะทำหน้าที่นี้ได้ โดยในการเลือกตั้งปี 2544 พรรคประชาธิปัตย์ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเพียง 128 คน จากคะแนนเสียงทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน ซึ่งไม่ถึง 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และในการเลือกตั้งปี 2548 ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเพียง 96 คนเท่านั้น ตัวอย่างปัญหานี้ เช่น กรณีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี 15 คนของฝ่ายค้าน นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2545 ซึ่งในช่วงเวลานั้นมีคะแนนเสียง 130 เสียง พรรคราษฎร 3 เสียง และพรรคมวลชน 1 เสียง ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลนำโดยพรรคไทยรักไทยมีคะแนนเสียง 294 เสียง พรรคชาติไทย 39 เสียง ชาติพัฒนา 31 เสียง และยังมีฝ่ายเป็นกลาง คือกิจสังคม และความหวังใหม่อย่างละ 1 เสียง ทำให้ฝ่ายรัฐบาลชนะได้โดยง่าย<sup>543</sup>

### 3. การขับเคลื่อน/ต่อสู้ของพลังอนุรักษ์นิยมในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยหลัง พฤษภาคม 2535

หลังเหตุการณ์พฤษภาคม ปี 2535 ไม่ใช่เป็นครั้งแรกที่ได้เห็นความพยายามในการปรับตัวภายใต้กระแสธารประชาธิปไตยของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมในการเมืองไทย บทบาทที่ปรากฏชัดของความพยายามนี้ปรากฏในการร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านๆ มาหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 โดยเฉพาะการร่างรัฐธรรมนูญปี 2492 ปี 2511 และปี 2517 และบทบาททางการเมืองในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลาคม 2516 กระทั่งถึงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 แม้จะทำให้อำนาจทางการเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของกองทัพและพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมอีกครั้ง แต่ก็เป็นการเริ่มต้นที่สำคัญในการปรับบทบาททางการเมืองของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมในการเมืองไทยเพื่อนำไปสู่การสร้าง “เอกลักษณ์ของชาติ” โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เริ่มคิดที่จะให้มีอุดมการณ์แห่งชาติ และมองว่าคำขวัญแบบเก่าที่ว่า “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” ขาดความเข้าใจและไกลตัวเกินไป ไม่สามารถใช้เป็นอุดมการณ์ของชาติได้<sup>544</sup> นำมาสู่การเสนอคำขวัญ “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” โดยในต้นทศวรรษที่ 2520 รัฐบาลก่อตั้งสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ และสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติขึ้น นอกจากนี้ยังมีการออกวารสารใหม่และรายการวิทยุเพื่อส่งเสริมโครงการนี้ โดยสำนักงานเอกลักษณ์ของชาตินิยาม “ประชาธิปไตยแบบไทย” ว่าเป็น “รัฐบาลที่ดี ที่เคารพสิทธิ และความมุ่งหวังของประชาชน”<sup>545</sup> เช่นเดียวกับการปรับเปลี่ยน

<sup>543</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*, หน้า 270.

<sup>544</sup> อุดมการณ์ของชาติ, (กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการอุดมการณ์ของชาติในคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ, 2526), หน้า 20.

<sup>545</sup> คริส เบเกอร์ และผาสุข พงษ์ไพจิตร, *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*, หน้า 351-352.

บทบาทของกองทัพในการดำเนินงานด้านความมั่นคงภายใน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ ข้อสรุปที่ว่าสงครามคือการเมืองได้ทำให้กองทัพเริ่มมีการแสวงหาแนวคิดใหม่และนำมาสู่การผลักดันให้มีการประกาศคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 และ 65/2525 แนวคิดใหม่ที่ปรากฏตามคำสั่งนี้คือการมองเห็นว่าประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะสามารถรอดพ้นจากภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ได้ การปรับเปลี่ยนของกองทัพในครั้งนี้ เกิดขึ้นจากการตระหนักถึงลักษณะทวีบทบพาททั้งการป้องกันการรุกรานจากภายนอก และการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ<sup>546</sup> แนวคิดใหม่ของกองทัพไม่ได้ส่งผลเฉพาะการปรับยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์เท่านั้น แต่ยังได้เห็นการเปลี่ยนแปลงนี้ในการจัดรูปแบบการปกครองภายใต้การควบคุมของกองทัพหลังรัฐประหารปี 2520 ด้วยเช่นกัน และนำมาสู่รูปแบบการปกครองที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” ในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และหลังเลือกตั้งทั่วไปในปี 2531 ได้นำมาสู่การถ่ายโอนอำนาจไปสู่รัฐบาลพลเรือน แต่กองทัพก็ทำรัฐประหารอีกครั้งในปี 2534 และได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวเข้าบริหารประเทศ โดยเลือกที่จะแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แทนที่จะเป็นผู้นำของกองทัพหรือหัวหน้าคณะรัฐประหาร ที่แสดงให้เห็นว่ากองทัพตระหนักถึงปัญหาในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยตรงซึ่งมักจะถูกใช้มาก่อนหน้านี้<sup>547</sup>

อย่างไรก็ตาม หลังความพยายามในการสืบทอดอำนาจของผู้นำกองทัพหลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมีนาคม ปี 2535 นำมาสู่การต่อต้านจากมวลชนในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งทำให้กองทัพต้องถอยออกไปจากการเมือง แต่หลังอนุรักษนิยมในการเมืองไทยยังคงปรากฏบทบาททางการเมืองหลังเหตุการณ์นี้ในหลายครั้ง ทั้งอิทธิพลต่อการออกแบรัฐธรรมนูญปี 2540 การถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ขององค์กรอิสระที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และการเคลื่อนไหวทางการเมืองนอกรัฐสภาเพื่อต่อต้าน “ระบอบทักษิณ” กระทั่งนำมาสู่การรัฐประหารอีกครั้งในวันที่ 19 กันยายน 2549

รัฐธรรมนูญปี 2540 แม้จะได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน แต่ก็อาจจะเรียกได้ว่าเป็น “ฉบับประนีประนอม” ระหว่างพลังประชาธิปไตยและพลังอนุรักษนิยม กรณีนี้เห็นได้จากมาตราต่างๆ ในหลายๆ มาตราในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทั้งการมีวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง และให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร ที่มีอิสระเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น ซึ่งสะท้อนลักษณะความเป็นประชาธิปไตย แต่ยังคงรักษาไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของพลังฝ่ายอนุรักษนิยมที่จะให้มีตัวแทนในองค์กรทางการเมืองที่มาจาก การแต่งตั้งเพื่อ

<sup>546</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, *ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่ปัจจุบันและอนาคต*. หน้า 15, 58.

<sup>547</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 65.

ถ่วงดุลอำนาจกับตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ผ่านการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นหลาย องค์กร และให้บทบาทที่มากแก่ฝ่ายตุลาการในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแต่งตั้งสมาชิกขององค์กร อิสระเหล่านี้ อีกทั้งยังสะท้อนความกังวลของกลุ่มอนุรักษ์นิยมว่าความร่ำรวยของ “กลุ่มคนรวยใหม่” กับการใช้เงินเพื่อกิจกรรมต่างๆ ของพวกเขา กำลังเปลี่ยนการเมืองที่เคยมีระเบียบเป็นการเมืองไร้ ระเบียบ การก่อตั้งองค์กรอิสระใหม่ๆ ขึ้นมาดังปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยมีเป้าหมายเพื่อลด การคอร์รัปชันในบรรดานักการเมืองและการซื้อเสียงจึงเป็นวิธีการหนึ่งในความพยายามหาวิธีเยียวยา ปัญหานี้<sup>548</sup> โดยกลุ่มคนรวยใหม่เหล่านี้หลั่งไหลเข้าสู่วงการเมืองนับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปปี 2518 เป็นต้นมา ซึ่งพบว่าในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2518 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากกลุ่มสาขาอาชีพธุรกิจ การค้ามากที่สุดถึง 93 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 34.57 จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 269 คน การเลือกตั้งทั่วไปปี 2519 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากกลุ่มสาขาอาชีพธุรกิจการค้ายังคง เป็นกลุ่มที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากที่สุดถึง 82 คนหรือร้อยละ 29.39 จากจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 279 คน<sup>549</sup> และการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกันยายน 2535 หลัง เหตุการณ์เดือนพฤษภาคมที่พบว่า มีกลุ่มอาชีพค้าขาย/ธุรกิจ ได้รับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุดถึง 151 คน หรือร้อยละ 41.94 จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 360 คน<sup>550</sup> ตัวเลขนี้สะท้อนถึงความ ตื่นตัวของกลุ่มอาชีพธุรกิจการค้าในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและในการใช้อำนาจทางการเมือง ในรัฐสภา จากเดิมที่เคยผูกขาดอยู่กับกลุ่มข้าราชการ โดยเฉพาะทหาร ตำรวจ หลังการเปลี่ยนผ่าน ทางการเมืองนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา

การเลือกตั้งทั่วไปภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2540 ทั้งสองครั้งแรกในปี 2544 และ ปี 2548 พรรคไทยรักไทยนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สามารถชนะการเลือกตั้งได้อย่างท่วมท้น และมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากเป็นประวัติการณ์ ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยมีความชอบธรรมในการเข้าสู่ อำนาจมาก แต่อีกด้านหนึ่ง พฤติกรรมที่พยายามผูกขาดอำนาจทางการเมือง ทั้งความพยายามในการ แทรกแซงเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรอิสระ และปัญหาด้านจริยธรรมในการบริหาร ทั้งจากกรณี “คดีชุกหูน” การบริหารนโยบายสาธารณะที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายๆ ครั้ง และการหลบเลี่ยง ภาษีกรณีการซื้อขายหุ้นบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่นให้กับกลุ่มบริษัท เทมาเส็กโฮนดิงส์ (พีทีอี) จำกัด ประเทศสิงคโปร์ นำมาสู่การเคลื่อนไหวต่อต้านจากทั้งนักวิชาการ และคนมีชื่อเสียงในฝ่าย

<sup>548</sup> คริส เบเคอร์ และผาสุข พงษ์ไพจิตร. *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*. หน้า 344.

<sup>549</sup> เสนีย์ คำสุข, "ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2512-2534." หน้า 342.

<sup>550</sup> นอกจากอาชีพค้าขาย/ธุรกิจ แล้ว กลุ่มอาชีพอื่นที่ได้รับการเลือกตั้งประกอบด้วย กลุ่มที่เคยรับราชการ 21 คน ทนายความ 40 คน นักการเมือง 116 คน เกษตรกร 10 คน รับจ้าง 7 คน และอื่นๆ 15 คน ดูใน *กรมการปกครอง, ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535* (กรุงเทพฯ: กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป.). หน้า 3.

อนุรักษ์นิยม อุดมการณ์ “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” ถูกขับเคลื่อนเข้าสู่การเคลื่อนไหวทางการเมืองอีกครั้งเพื่อต่อสู้กับ “ระบอบทักษิณ” โดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย นำโดยนายสนธิ ลิ้มทองกุล<sup>551</sup> และสามารถกดดันให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภา การเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ถูกจัดขึ้นในวันที่ 2 เมษายน 2549 แต่หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำพิพากษาให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งนี้เป็น การเลือกตั้งที่มีชอบ<sup>552</sup> ความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ปรากฏขึ้น<sup>553</sup> ในที่สุดทหารก็เข้ามาเป็นตัวแทนสำคัญที่นำมาสู่การสิ้นสุดกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยอีกครั้ง โดยการทำรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 การรัฐประหารในครั้งนี้นี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 จะทำให้กองทัพต้องถอยออกจากการเมือง แต่กองทัพยังคงเป็นตัวแสดงที่สำคัญมากในการเมืองไทย อีกทั้งปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวของพลังอนุรักษ์นิยมหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ก็สอดรับและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเป็นปัจจัยสำคัญในการเปิดทางให้กองทัพทำรัฐประหาร

#### ตารางที่ 9 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยปี 2540-2549

17-20 พฤษภาคม 2535	<< การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยพลังมวลชน โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นกลาง หรือที่เรียกว่า “มือมือถือ” เพื่อต่อต้านการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้นำกองทัพ และเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้เป็นประชาธิปไตย << วันที่ 20 พฤษภาคม 2535 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พล.อ.สุจินดา คราประยูร และพล.ต.จำลอง ศรีเมือง เข้าเฝ้าฯ << วันที่ 24 พฤษภาคม 2535 พล.อ.สุจินดา คราประยูร ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
10 มิถุนายน 2535	<< นายอานันท์ ปันยารชุน ได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
มิถุนายน และก่อนเลือกตั้งทั่วไปเดือนกันยายน 2535	<< แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 จำนวน 4 ครั้ง สำคัญให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) ยกเลิกสิทธิวุฒิสภาในการเข้าชื่อหรือร่วมลงชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไป และมาตรา 211 ยกเลิกหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3) นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4)

<sup>551</sup> เสนีย์ คำสุข, มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดส่งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค. หน้า 202-203.

<sup>552</sup> นรินดี เศรษฐบุตร, "2 เมษายน พ.ศ.2549".

<sup>553</sup> ชูศักดิ์ จรุงวิทย์. ระบบเศรษฐกิจและพัฒนาการเศรษฐกิจไทย. หน้า 197.



ตารางที่ 9 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยปี 2540-2549(ต่อ)

10 กุมภาพันธ์ 2538	<< ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ปี 2538 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายประเด็น เช่น หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย หมวด 6 รัฐสภา หมวด 7 คณะรัฐมนตรี หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น และหมวด 11 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และบทเฉพาะกาล
13 กันยายน 2535	<< การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกหลังเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2534 พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับอีก 4 พรรคการเมืองคือ ความหวังใหม่ พลังธรรม กิจสังคม และเอกภาพ
24 พฤษภาคม 2537	<< ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ถือศีลและนุ่งหม่มขาวประท้วง โดยตั้งข้อเรียกร้อง 4 ข้อคือ ให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญมาจากสภาผู้แทนราษฎร ให้คณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ราษฎรเลือกเทศมนตรีทั่วประเทศ ต่อมาข้อเรียกร้องเหลือข้อเดียวคือให้ตั้งกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เป็นประชาธิปไตย แม้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะไม่รับข้อเสนอ แต่ด้วยกระแสเรียกร้องจากสังคม นายมารุต บุณนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2537 เพื่อจัดทำข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง
2 กรกฎาคม 2538	<< การเลือกตั้งทั่วไป พรรคชาติไทยนำโดยนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล
8 สิงหาคม 2538	<< รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 118/2538 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) มีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง รับหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายสำคัญในการปฏิรูปการเมือง
22 สิงหาคม 2539	<< ที่ประชุมรัฐสภามีมติให้แก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6) สำคัญคือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 99 คน (มาตรา 211)
กลางปี 2540	<< วิกฤตเศรษฐกิจที่เรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง”
27 กันยายน 2540	<< รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญปี 2540 ด้วยคะแนน 578 เสียง ไม่เห็นชอบ 16 เสียง งดออกเสียง 17 เสียง และไม่เข้าประชุม 40 คน จากจำนวนสมาชิกรัฐสภา 651 คน
11 ตุลาคม 2540	<< ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
6 มกราคม 2544	<< การเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 จัดขึ้นในวันที่ 6 มกราคม 2544 << การเลือกตั้งทั่วไปภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2540 ถูกจัดขึ้นเป็นครั้งที่สอง ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548

ตารางที่ 9 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยปี 2540-2549(ต่อ)

2 เมษายน 2549	<< วิกฤตติการเลือกตั้ง เนื่องจากกระแสการต่อต้านรัฐบาลพรรคไทยรักไทย และ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค โดยเฉพาะจากกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และการประกาศไม่ส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคฝ่ายค้าน นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ << 8 พฤษภาคม 2549 ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่าการจัดการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
รัฐประหาร 19 กันยายน 2549	<< ออกจากกระบวนการเปลี่ยนผ่าน << ยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2540

ที่มา: สร้างขึ้นโดยผู้เขียน

### บทสรุป

กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2540-2549 เป็นช่วงของการเมืองหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ซึ่งเป็นวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของไทย และอยู่ในช่วงที่กองทัพทยอยออกมาจากการเมืองหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 แต่การรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 แสดงให้เห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญในปี 2540 ที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” จะได้เปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง และนำมาสู่การปฏิรูปการเมืองในหลายด้าน โดยเฉพาะความพยายามในการส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง การปฏิรูปการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 และปี 2548 ที่ทำให้ดูเหมือนว่าไทยได้พัฒนาไปสู่การมีประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าเหล่านี้ก็ไม่อาจจะจรรโลงประชาธิปไตยเอาไว้ได้ กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลานี้ได้รับผลกระทบจากปัญหาบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองที่เหนียวรั้งไม่ส่งเสริมจรรโลงประชาธิปไตย อันเนื่องมาจากทั้งปัญหาการไม่พร้อมยอมรับการตรวจสอบและจริยธรรมในการบริหารของนายกรัฐมนตรี ปัญหาจากการบริหารนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมในการอยู่ในอำนาจของรัฐบาล อีกทั้งปัญหาสากล การตรวจสอบของสภาที่ไม่อาจจะทำหน้าที่นี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำมาสู่การเคลื่อนไหวต่อต้านนอกรัฐสภาและการใช้ความรุนแรงระหว่างฝ่ายต่อต้านและฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล และวิกฤติการเลือกตั้งที่เปิดทางให้เกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และนำมาสู่ความล้มเหลวของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยอีกครั้ง หลังการรัฐประหารอำนาจทางการเมืองของกองทัพกล้าแข็งขึ้นอีกครั้ง โดยเฉพาะบทบาทในการกำหนดกติกาใหม่ให้กับการเมือง ผ่านการร่างรัฐธรรมนูญปี 2550 และการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดในบทต่อไป

## บทที่ 6

### ประชาธิปไตยของพลังอนุรักษ์นิยม

#### เกริ่นนำ

การศึกษากระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 ไม่เพียงแต่จะทำให้เข้าใจปัญหาความล้มเหลวของกระบวนการนี้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา แต่ยังทำให้เข้าใจสภาพปัญหาของการเมืองไทยที่จะส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในอนาคต โดยเฉพาะการศึกษารัฐธรรมนูญปี 2560 และการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในบทนี้จะได้นำเสนอใน 4 ประเด็นคือ 1. รัฐธรรมนูญปี 2550 และการออกแบบสถาบันทางการเมือง 2. การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 3. การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย 22 พฤษภาคม 2557 และ 4. รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 และการออกแบบสถาบันทางการเมือง

#### รัฐธรรมนูญปี 2550 และการออกแบบสถาบันทางการเมือง

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการร่างรัฐธรรมนูญปี 2550 และการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญปี 2550

##### 1. รัฐธรรมนูญปี 2550

รัฐธรรมนูญปี 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกใช้เพื่อขับเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย ดังนั้น ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านในครั้งนี้จึงเกิดขึ้นจาก “ข้างบน” อีกครั้ง แต่แตกต่างจากกรณีเหตุการณ์ในปี 2475 ที่ครั้งนี้เป็นการขับเคลื่อนโดยพลังอนุรักษ์นิยม และรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอีกฉบับที่ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของพลังอนุรักษ์นิยม โดยร่างขึ้นหลังรัฐประหารในปี 2549 ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) และเป็นครั้งแรกที่นำเอาวิธีการลงประชามติมาใช้ในกระบวนการผ่านร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติได้แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 100 คน เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2550<sup>554</sup> ซึ่งคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อ 200 รายชื่อที่สมาชิกแห่งชาติจัดทำขึ้น (มาตรา 20-23) และต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 35 คน เพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญและเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่แล้วเสร็จต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กรและบุคคลคณะ

<sup>554</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ," (3 มกราคม 2550).

ต่างๆ เพื่อให้พิจารณาและเสนอความคิดเห็น (มาตรา 26)<sup>555</sup> และให้นำออกเผยแพร่เพื่อให้ประชาชนรับทราบ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนที่คณะกรรมการมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 28) และหลังการให้ความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (มาตรา 29) โดยใช้เกณฑ์การออกเสียงประชามติตามเสียงข้างมาก คือหากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียงประชามติ ก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ (มาตรา 31) แต่หากร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านการออกเสียงประชามติให้คณะมนตรีความมั่นคงประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุง เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ (มาตรา 32)<sup>556</sup>

การออกเสียงประชามติที่นำมาใช้ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นครั้งแรกของประเทศไทย แม้ก่อนหน้ารัฐธรรมนูญปี 2492 มาตรา 174 เคยบัญญัติถึงวิธีการนี้ แต่เป็นกรณีการนำมาใช้ในขั้นตอนการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ฉบับปี 2517 ฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539 และฉบับปี 2540 ได้บัญญัติถึงการออกเสียงลงประชามติเช่นกัน แต่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นเรื่องการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ ยกเว้นรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่กำหนดให้นำวิธีการนี้มาใช้กับเรื่องอื่นที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญและอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชนด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการจัดออกเสียงประชามติในระดับชาติยังไม่เคยถูกจัดขึ้น<sup>557</sup> เพิ่งมาปรากฏเป็นครั้งแรกในกระบวนการผ่านร่างรัฐธรรมนูญปี 2550

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ระยะเวลากว่า 7 เดือน หากนับจากการแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นมา และสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติในการประชุมครั้งที่ 40/2550 วันที่ 6 กรกฎาคม 2550 กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับในวันที่

<sup>555</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 26 เมื่อคณะกรรมการมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องใดพร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไขไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กรและบุคคลดังต่อไปนี้เพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็น (1) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (2) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (3) คณะรัฐมนตรี (4) ศาลฎีกา (5) ศาลปกครองสูงสุด (6) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (7) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (8) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (9) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (10) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

<sup>556</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549," (1 ตุลาคม 2549).

<sup>557</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ.2550* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559). หน้า 3.

19 สิงหาคม 2550<sup>558</sup> ผลการลงประชามติปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติร้อยละ 57.61 มีผู้เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร้อยละ 57.81 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด ส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการลงประชามติจากประชาชนตามเกณฑ์คะแนนเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งหรือมากกว่าร้อยละ 50 โดยมีผู้ไม่เห็นชอบร้อยละ 42.19 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด หากพิจารณาเป็นรายภาคพบว่า ภาคเหนือมีผู้ออกมาใช้สิทธิสูงสุด คิดเป็นร้อยละ 62.06 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้ออกมาใช้สิทธิที่น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 54.39 ส่วนภาคที่มีผู้เห็นชอบสูงสุดคือภาคใต้ คิดเป็นร้อยละ 88.30 ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผู้ไม่เห็นชอบน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 37.20<sup>559</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550<sup>560</sup>

## 2. การออกแบบสถาบันทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550

ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และองค์กรอิสระ ดังนี้

1) รัฐสภา รัฐธรรมนูญปี 2550 ยังคงกำหนดรูปแบบการปกครองตามแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยกำหนดให้ใช้ระบบสภาคู่ (มาตรา 88) คือสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 480 คน มาจากการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต 400 คน และแบบสัดส่วน 80 คน (มาตรา 93) และวุฒิสภา 150 คน มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดๆ ละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้ง (มาตรา 111) ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่บัญญัติให้รัฐสภาประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 400 คน และแบบบัญชีรายชื่อ 100 คน (มาตรา 98) และวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน 200 คน (121) อีกทั้งรัฐธรรมนูญปี 2550 ยังได้ปรับแก้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2540 เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ง่ายขึ้น ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้ใช้คะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี (มาตรา 158) และใช้คะแนนเสียงเพียง 1 ใน 6 ของคะแนนเสียงทั้งหมด เพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี (มาตรา 159) หรือกรณีที่เสียงในสภาผู้แทนราษฎรมีไม่เพียงพอจะขอเปิดอภิปรายทั่วไปนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีได้ตามเกณฑ์ข้างต้น ให้สมาชิกจากพรรคการเมืองซึ่งมิได้มีสมาชิกดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งสามารถเข้าชื่อเพื่อยื่นขอเปิดอภิปรายได้ แต่ทั้งนี้ต้องหลังจากที่คณะรัฐมนตรีบริหารประเทศมาแล้วกว่า 2 ปี (มาตรา 160)

<sup>558</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 2.

<sup>559</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 23.

<sup>560</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," (24 สิงหาคม 2550).

**2) คณะรัฐมนตรี** รัฐธรรมนูญปี 2550 กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน โดยบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 171) แม้ในส่วนนี้จะใกล้เคียงกับฉบับปี 2540 โดยมีเจตนารมณ์เดียวกันคือเพื่อให้ได้บุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้ามาดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ไม่ได้ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีความพยายามที่จะแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน โดยแม้จะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน แต่การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ารับตำแหน่งนี้จะทำให้ความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง (รัฐธรรมนูญปี 2540 มาตรา 201)

**3) การเลือกตั้ง** รัฐธรรมนูญปี 2550 บัญญัติให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตโดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและรวมเขต และการเลือกตั้งแบบสัดส่วนกรณีการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต กำหนดให้จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คนให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 3 คนให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3 คน (มาตรา 94 (4)) กรณีที่จังหวัดใดมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบ 3 คนทุกเขตไม่ได้ ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คนก่อน ที่เหลือให้แบ่งเขตละไม่น้อยกว่า 2 คน แต่หากจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 4 คน ให้แบ่งออกเป็น 2 เขตๆ ละ 2 คน (มาตรา 94 (5)) และการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนซึ่งเป็นการลงคะแนนเลือกพรรคการเมืองที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยเลือกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงบัญชีรายชื่อเดียว<sup>561</sup> ซึ่งการจัดเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนนั้นได้จัดแบ่งพื้นที่ประเทศออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด โดยกำหนดให้แต่ละกลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้งให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 10 คน (มาตรา 96) และได้ยกเลิกเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 5 ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งตามระบบนี้ และให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับในเขตเลือกตั้งมารวมกัน แล้วคำนวณเพื่อแบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองตามสัดส่วน (มาตรา 98) การยกเลิกเกณฑ์นี้และการคำนวณเช่นนี้จะเอื้อต่อการมีระบบหลายพรรคการเมืองเพราะพรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสดังกล่าวได้ที่นั่งในสภามากขึ้นกว่าเดิม และยังคงบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (มาตรา 72) (รัฐธรรมนูญปี 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 68)

<sup>561</sup> มาตรา 6 (2) ใน "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550," (7 ตุลาคม 2550).

**4) พรรคการเมือง** รัฐธรรมนูญปี 2550 แม้จะให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ก็ได้วางมาตรการในการควบคุมพรรคการเมืองไว้ในหลายส่วน ทั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งผ่านการจัดการเลือกตั้ง และการสนับสนุนกิจกรรมของพรรคการเมือง และยังได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ยกเลิกมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 65) (รัฐธรรมนูญปี 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 47) นอกจากนี้ยังได้เพิ่มมาตรการที่ห้ามรวมพรรคการเมืองภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปและระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งครั้งดังกล่าวยังไม่สิ้นสุดลง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการรวมเสียงในสภามากกว่าปกติอันอาจไม่ตรงกับเจตจำนงของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (มาตรา 104) และยังได้บัญญัติถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค เป็นเวลา 5 ปี จากความผิดในการกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 68) และที่สำคัญคือไม่ได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ดังที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มาตรา 107 (3) ส่วนอำนาจในการให้ใบแดงของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เดิมรัฐธรรมนูญปี 2540 ถือเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเด็ดขาด แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 การให้ใบแดงของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย<sup>562</sup>

**5) องค์กรอิสระ** ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี 2550 องค์กรอิสระประกอบด้วย 4 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในส่วนขององค์กรอิสระนั้น มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญบางประการที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยได้เพิ่มมาตรการเพื่อทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญมีความเข้มแข็งมากขึ้นและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญคือ ส่วนแรก ได้ปรับปรุงองค์ประกอบและระบบการสรรหาองค์กรอิสระใหม่เพื่อไม่ให้ฝ่ายการเมืองมีบทบาทนำในการสรรหา ส่วนที่สอง ได้ปรับปรุงการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่การทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้ทำงานตรวจสอบได้คล่องตัวขึ้น เช่น ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับฟ้องโดยตรงในเรื่องที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ให้ผู้ตรวจการ

<sup>562</sup> เสนีย์ คำสุข, มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค. หน้า 207.

แผ่นดินสามารถหยิบยกเรื่องที่เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยรวมขึ้นพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียน เป็นต้น และการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญปี 2550 พบว่าการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบในคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนผู้ตรวจการแผ่นดินใหม่ และกำหนดขั้นตอนเพิ่มเติมในการเลือกของวุฒิสภาที่ให้ทางคณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจยืนยันการเลือกได้ด้วย องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานี้จะมีประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักอยู่ทุกคณะ เว้นแต่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะไม่มีประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็นกรรมการ หากแต่จะมีประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนมาเป็นกรรมการแทน (มาตรา 206) สำหรับคณะกรรมการสรรหาที่มีองค์ประกอบเพิ่มเป็น 7 คน ก็จะเพิ่มบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคนและบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ (มาตรา 231)<sup>563</sup>

รัฐธรรมนูญปี 2550 ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ในปี 2554 ครั้งแรก แก้ไขเพิ่มเติมสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีจำนวน 500 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 375 คน และแบบบัญชีรายชื่อ 125 คน และกำหนดรายละเอียดของการแบ่งเขตเลือกตั้ง และวิธีการกำหนดจำนวนประชากรต่อผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตใหม่<sup>564</sup> การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 และครั้งที่สอง แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้การทำหนังสือสัญญา กับนานาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศที่กระทบกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศให้ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา<sup>565</sup>

<sup>563</sup> นรินดี เศรษฐบุตร, *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. หน้า 347-348, 353.

<sup>564</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554," (4 มีนาคม 2554).

<sup>565</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554," (4 มีนาคม 2554).



## การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550

ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 ดังนี้

### 1. การจัดการเลือกตั้ง

ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น 3 ครั้ง แต่การเลือกตั้งครั้งที่สามในปี 2557 ถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้เป็นโมฆะ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกจัดขึ้นในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อจำนวน 31 พรรค จากจำนวนพรรคการเมืองที่จดทะเบียนไว้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งสิ้น 63 พรรค ผู้สมัครบัญชีรายชื่อมีเพียง 1,260 คน และมีเพียง 10 พรรคที่ส่งผู้สมัครครบทั้ง 8 กลุ่มจังหวัดคือพลังประชาชน ประชาธิปัตย์ ชาติไทย เพื่อแผ่นดิน รวมใจไทยชาติพัฒนา มัชฌิมาธิปไตย ความหวังใหม่ ประชาชาติ ไทยเป็นไท และไทยร่ำรวย<sup>566</sup> ในระบบแบ่งเขตมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรวม 39 พรรค มีเพียงพรรคพลังประชาชนและพรรคประชาธิปัตย์เท่านั้นที่ส่งผู้สมัครครบทั้ง 400 เขต แต่กรณีของพรรคประชาธิปัตย์ผู้สมัครถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง 5 คน ทำให้เหลือผู้สมัครจริงอยู่เพียง 395 คน<sup>567</sup> และในภาพรวมมีผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต 3,894 คน<sup>568</sup> แต่การแข่งขันในการเลือกตั้งครั้งนี้มีความชัดเจนว่าเป็นการแข่งขันระหว่างสองพรรคการเมืองใหญ่คือ คือ ประชาธิปัตย์และพลังประชาชน ซึ่งมีนายสมัคร สุนทรเวช อดีตหัวหน้าพรรคประชากรไทย เป็นหัวหน้าพรรค พรรคนี้ประกอบไปด้วยอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยซึ่งถูกยุบพรรคไปวันที่ 30 พฤษภาคม 2550<sup>569</sup> จากคำกล่าวของนายสมัคร สุนทรเวช ในที่ประชุมใหญ่ของพรรคว่า “ผมจะเป็น นอมินี ให้นายกฯ ทักษิณ” ทำให้พรรคนี้ถูกโจมตีจากฝ่ายต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ว่าเป็น “พรรคนอมินี”<sup>570</sup>

ภายใต้บริบทการแข่งขันในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่มีการแบ่งขั้วทางการเมืองออกเป็นสองกลุ่มที่ชัดเจน ระหว่างพรรคพลังประชาชนซึ่งมีฐานคะแนนเสียงเป็นคนชนบทและแรงงานนอกระบบ กับพรรคประชาธิปัตย์ที่มีฐานคะแนนเสียงจากชนชั้นกลางในเมือง ทหาร และกลุ่มพันธมิตร

<sup>566</sup> เสนีย์ คำสุข, มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค. หน้า 207.

<sup>567</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 208.

<sup>568</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550," [https://www.ect.go.th/ect\\_th/download/article/article\\_20170509150020.pdf](https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20170509150020.pdf).

<sup>569</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การยุบพรรคไทยรักไทย," (20 กรกฎาคม 2550).

<sup>570</sup> "สมัครถล่มคมช.รับนอมินีทักษิณ แก้วตัวแทน 4 ข้อ," โพลสตูเดย์ 25 สิงหาคม 2550. หน้า 4.

ประชาชนเพื่อประชาธิปไตย<sup>571</sup> กลับพบว่าพรรคการเมืองต่างๆ นำเสนอนโยบายหาเสียงที่ไม่แตกต่างกันมากนัก และมีแนวโน้มที่จะเป็นนโยบายประชานิยมซึ่งเป็นผลมาจากความสำเร็จของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย 2 ครั้งก่อนหน้านี้ ทั้งในการเลือกตั้งปี 2544 และ 2548 และพบว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังคงอาศัยปัจจัยด้านการเงิน ระบบหัวคะแนน และการเน้นภาวะผู้นำทางการเมืองของผู้นำพรรค รวมทั้งกลยุทธ์ทางการตลาดเพื่อสร้างกระแสนิยมในตัวผู้นำ แนวนโยบายและแนวทางการเมืองของแต่ละพรรค เช่น พรรคพลังประชาชน ยังคงอาศัยอิทธิพลและบารมีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พร้อมกับผลงานการบริหาร “นโยบายประชานิยม” โดยให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ซึ่งพำนักอยู่ในต่างประเทศทำการสื่อสารทางไกลด้วยวิธีการต่างๆ เข้ามาที่ประชุมพรรค และกลุ่มผู้สนับสนุน โดยเฉพาะกลุ่ม นปช.หรือ “คนเสื้อแดง” โดย ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง แกนนำคนสำคัญของพรรคปราศรัยหาเสียงในจังหวัดทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นฐานเสียงที่สำคัญของพรรคไทยรักไทยว่า “ต้องนำ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลับบ้าน”<sup>572</sup> ขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ ชู 4 นโยบายหลัก คือ “การพัฒนาคน กอบกู้เศรษฐกิจ ใต้สันติ และฟื้นฟูประชาธิปไตย” สารสำคัญของนโยบายเหล่านี้หลายนโยบายไม่แตกต่างไปจากนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทย เช่น นโยบายการพัฒนาคน เสนอแคมเปญ “เรียนฟรี เรียนดี มีงานทำ” นโยบายเศรษฐกิจนำเสนอการประกันราคาพืชผล และจัดตั้งกองทุนเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น ส่วนนโยบายในการหาเสียงของพรรคการเมืองอื่นๆ เน้นนำเสนอนโยบายประชานิยมเช่นกัน ตัวอย่างเช่น พรรคเพื่อแผ่นดิน มีนายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นหัวหน้าพรรค นำเสนอนโยบาย “แก้ความสุข” ได้แก่ กินดีอยู่ดีมีความสุข สุขภาพดีมีความสุข ความรู้ดีมีความสุข ครอบครัวดีมีความสุข สังคมดีมีความสุข สิ่งแวดล้อมดีมีความสุข ราคาพืชผลดีมีความสุข รู้รักสามัคคีมีความสุข และศักดิ์ศรีของประเทศไทยดีมีความสุข พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา มีพล.อ.เชษฐา ฐานะจาโร เป็นหัวหน้าพรรค นำเสนอนโยบาย “ระบบบำนาญประชาชน เดือนละ 2 พันบาท” โดยเน้นการช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้ ชาวไร่ชาวนาที่ว่างงาน คนแก่ และนโยบายที่จะต่อยอดนโยบายเดิม เช่น กองทุนหมู่บ้าน และโครงการ SML เป็นต้น พรรคประชากร มีนายเสนาะ เทียนทอง เป็นหัวหน้าพรรค นำเสนอ 12 นโยบายในการหาเสียง ได้แก่ ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง ปราบทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง นำสันติสุขกลับคืนภาคใต้โดยเร็ว จัดทำเอกสารที่ดินทำกินให้เหมาะสม ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ แก้ไขความยากจนของเกษตรกร การตั้งสหกรณ์ ทบพทวน FTA แก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ให้นักเรียนเรียนฟรี 12 ปี จนถึงอุดมศึกษา คุ่มครองสิทธิ ผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน รับรอง คุ่มครองสิทธิเด็ก คนชรา คนพิการ ดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของประชาชน (ไม่เก็บ

<sup>571</sup> เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, "ประชาธิปไตยบนทางแพร่ง," [http://kpi.ac.th/media/pdf/M7\\_126.pdf](http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_126.pdf).

<sup>572</sup> เสนีย์ คำสุข, มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค. หน้า 208-209.

30 บาท) และปรับฐานภาษีให้ทั่วถึงเป็นธรรม และพรรคชาติไทย ที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นหัวหน้าพรรค เสนอนโยบายโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) ภายใต้แนวคิด “พัฒนาคน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน” เป็นต้น<sup>573</sup>

การเลือกตั้งครั้งแรกนี้มีผู้มาใช้สิทธิในระบบสัดส่วน ร้อยละ 74.52 และในระบบแบ่งเขต ร้อยละ 74.49 มีพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน 6 พรรค และในระบบแบ่งเขต 7 พรรค พรรคพลังประชาชนได้รับการเลือกตั้งทั้งในระบบสัดส่วนและแบ่งเขตมากที่สุด โดยได้รับการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน 34 คนและแบ่งเขต 199 คน รวมทั้งสิ้น 233 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 48.54 ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งในอันดับที่สอง โดยได้รับเลือกตั้งในระบบสัดส่วน 33 คน และแบ่งเขต 131 คน รวมทั้งสิ้น 164 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 34.17<sup>574</sup> ซึ่งจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรของสองพรรคนี้นับรวมกันมากถึง 397 ที่นั่งหรือคิดเป็นร้อยละ 82.71 จากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 480 ที่นั่ง ตัวเลขนี้แสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกพรรคการเมืองออกเป็นสองขั้วการเมืองที่ชัดเจนขึ้น โดยมีพรรคพลังประชาชนเป็นพรรคเด่นพรรคเดียว ขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ยังคงเป็นพรรคอันดับรองเช่นที่เคยเกิดขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 และ 2548

#### ตารางที่ 10 สถิติการเลือกตั้งทั่วไป 23 ธันวาคม 2550

พรรค	ผลการเลือกตั้งระบบสัดส่วน (คน)	ผลการเลือกตั้งระบบเขต (คน)
พลังประชาชน	34	199
ประชาธิปัตย์	33	131
เพื่อแผ่นดิน	7	17
ชาติไทย	4	30
ประชากร	1	4
รวมใจไทยชาติพัฒนา	1	8
มัชฌิมาธิปไตย	0	11
<b>รวม</b>	<b>80</b>	<b>400</b>

**ที่มา:** สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550,”

[https://www.ect.go.th/ect\\_th/download/article/article\\_20170509150020.pdf](https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20170509150020.pdf).

<sup>573</sup> ประชาไท, “คู่มือเลือกตั้ง รวมนโยบาย 12 พรรคการเมือง,” <http://prachatai.com/journal/2007/11/14862>.

<sup>574</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550”.

การเลือกตั้งครั้งที่ 2 ถูกจัดขึ้นในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ภายใต้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ.2554 ซึ่งได้ปรับสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีสมาชิกจำนวน 500 คน ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 375 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 125 คน<sup>575</sup> อีกทั้งยังเป็นการเลือกตั้งที่อยู่ภายใต้บริบทความขัดแย้งแตกแยกทางสังคมที่รุนแรงกว่าการเลือกตั้งในปี 2550 เนื่องจากเพิ่งผ่านพ้นเหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนเมษายน 2553 ที่มีกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และผลจากการยุบพรรคการเมืองที่สำคัญ 3 พรรค ได้แก่ พรรคพลังประชาชน<sup>576</sup> พรรคชาติไทย<sup>577</sup> และพรรคสมัครสมาชิกไทย ในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 เนื่องจากการบริหารพรรคกระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากรณีนี้มีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา 68 ประกอบมาตรา 237 วรรคสอง และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคของทั้ง 3 พรรคเป็นระยะเวลา 5 ปีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 237 วรรคสอง ประกอบมาตรา 68 วรรคสี่<sup>578</sup>

ผลจากการยุบพรรคการเมืองทั้งสามพรรคได้นำมาสู่การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองอีกหลายพรรคซึ่งได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนี้ด้วย โดยเฉพาะพรรคเพื่อไทยซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคพลังประชาชน พรรคนี้ได้จดทะเบียนตั้งพรรคไว้ในวันที่ 20 กันยายน 2550 โดยมีนายบัณจงศักดิ์ วงศ์รัตนวรรณ เป็นหัวหน้าพรรค และนายโอฬาร กิจเลิศไพโรจน์ เป็นเลขาธิการพรรค<sup>579</sup> ในการเลือกตั้งครั้งนี้พรรคเพื่อไทยภายใต้การบริหารของนายยงยุทธ วิชัยดิษฐ์ หัวหน้าพรรค ได้นำเสนอนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งไม่ได้เป็นทั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค เพื่อแข่งขันชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยเป็นผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อลำดับที่หนึ่ง และมีบางส่วนของอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชาชน แยกตัวออกไปตั้งพรรคใหม่ ที่สำคัญคือ กลุ่มของนายเนวิน ชิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งได้ดึงนักธุรกิจคนสำคัญใน “กลุ่มชิน-ไทย” บริษัทรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ระดับประเทศคือ นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล มาตั้งพรรคภูมิใจไทย ส่วนกลุ่มของนายบรรหาร ศิลปอาชา พรรคชาติไทยได้เข้าสังกัดพรรคชาติไทยพัฒนา ที่มีการจัดตั้งเตรียมไว้ก่อนล่วงหน้า ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>575</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554."

<sup>576</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การยุบพรรคพลังประชาชน," (30 ธันวาคม 2551).

<sup>577</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การยุบพรรคชาติไทย," (15 กุมภาพันธ์ 2552).

<sup>578</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การยุบพรรคสมัครสมาชิกไทย," (15 กุมภาพันธ์ 2552)..

<sup>579</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่องรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคเพื่อไทย," (9 พฤศจิกายน 2550).

และแกนนำคนสำคัญในพรรครวมใจไทยชาติพัฒนาและเพื่อแผ่นดิน ก็เริ่มปรับเปลี่ยนท่าทีทางการเมืองเพื่อเข้าร่วมรัฐบาลและเริ่มมีความคิดเห็นและความต้องการทางการเมืองแตกต่างกัน<sup>580</sup>

นอกจากนี้ ยังพบบทบาทของพรรคการเมืองขนาดเล็กอีกหลายพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้ และได้สร้างสีสันให้แก่การเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองขนาดเล็กเหล่านี้มักเน้นการนำเสนอคุณสมบัติผู้นำพรรคเป็นจุดขายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เช่น พรรครักประเทศไทย นำโดยนายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ พรรคมาตุภูมิ นำโดย พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน อดีตผู้นำคณะรัฐประหารเดือนกันยายน 2549 พรรครักษ์สันติ นำโดย ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ พรรคมหาชน นำโดย ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ พรรคการเมืองใหม่ ที่เกิดขึ้นจากสมาชิกกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และการเกิดขึ้นของพรรคในระดับจังหวัดเช่นพรรคพลังชล ซึ่งมีฐานเสียงสนับสนุนในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

กลยุทธ์ในการแข่งขันเลือกตั้งที่พรรคการเมืองนำมาใช้ในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีทั้งการโฆษณาโดยใช้ป้ายหาเสียง สื่อโทรทัศน์ วิทยุ โซเชียลเน็ตเวิร์ค รวมถึงการชูคำขวัญการรณรงค์ และการชูตัวบุคคลที่จะเข้ามาชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ที่มีการรณรงค์หาเสียงอย่างเข้มข้นและมีการนำกลยุทธ์การตลาดมาปรับใช้ในการหาเสียงอย่างเต็มรูปแบบ<sup>581</sup> ตัวอย่างเช่น พรรคเพื่อไทย นำเสนอนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาวพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรก พร้อมทั้งได้นำเสนอภาพลักษณ์ของผู้หญิงเก่งที่มีความสามารถด้านการบริหารบริษัทเอกชนที่ประสบความสำเร็จ และภาพความสัมพันธ์ระหว่างนางสาวยิ่งลักษณ์ และพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่จะเข้ามาสานต่อนโยบายจากพรรคไทยรักไทยในอดีต โดยคำขวัญ “ทักษิณคิด เพื่อไทยทำ” ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ ใช้กลยุทธ์ในการหาเสียงหลายรูปแบบทั้งการนำเสนอปัญหาของพรรคคู่แข่งด้านต่างๆ การจัดทำป้ายหาเสียง การโฆษณาผ่านสื่อมวลชนรูปแบบต่างๆ และการสื่อสารกับประชาชนผ่านสื่อออนไลน์ เป็นต้น ส่วนพรรคขนาดกลาง เช่น พรรคชาติไทยพัฒนา พยายามนำเสนอตัวเป็น “คนกลาง” เพื่อนำมาสู่ความปรองดอง โดยนำเสนอ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่นี้ และพรรคภูมิใจไทย ใช้กลยุทธ์หาเสียงโดยแบ่งพื้นที่หาเสียงออกเป็นเขตเมืองและชนบท ในเขตเมืองใช้หาเสียงผ่านสื่อออนไลน์ และป้ายหาเสียงเพื่อนำเสนอนโยบาย ส่วนในชนบท ใช้ป้ายหาเสียงที่เน้นการนำเสนอตัวบุคคลมากกว่านโยบาย และมีข้อความรณรงค์หาเสียงที่เข้าใจง่ายและสื่อถึงการมีอารมณ์ขัน และพรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่ เช่น พรรครักประเทศไทย นำเสนอภาพหัวหน้าพรรคที่ดูดี

<sup>580</sup> เสนีย์ คำสุข, มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดส่งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค. หน้า 211.

<sup>581</sup> บุรฉัตร พานธรักษ์, "การตลาดการเมืองของพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555).

ตรงไปตรงมา เพื่อแสวงหาคะแนนเสียงจากประชาชนที่เบื่อหน่ายความขัดแย้งทางการเมืองของสองพรรคใหญ่ พรรคพลังชล เสนอความเป็นตัวแทนของจังหวัด แต่ก็พยายามนำเสนอนโยบายที่ครอบคลุมทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม พรรคการเมืองใหม่ นำเสนอแนวทางทางการเมืองที่คล้ายคลึงกับแนวทางของกลุ่มพันธมิตรฯ เช่น การสร้างศรัทธารักษาระบอบประชาธิปไตย การหยุดการคอร์รัปชัน การหยุดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปฏิรูปบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากกลุ่มพันธมิตรฯ ประกาศไม่รับรองการลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคนี้ จนเกิดความแตกแยกภายในกลุ่ม และพรรคมาตุภูมิ นอกจากนำเสนอการเมืองของหัวหน้าพรรค พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ยังเน้นนำเสนอโยบายการแก้ไขปัญหาสามจังหวัดชายแดนใต้และปัญหาของประชาชนผู้นับถือศาสนาอิสลามในประเทศไทย เป็นต้น<sup>582</sup> การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในครั้งนี้มีความรุนแรงปรากฏขึ้นหลายครั้ง เช่น กรณีการทำร้ายหัวหน้าคณะ<sup>583</sup> ความขัดแย้งและการฟ้องร้องระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง<sup>584</sup> การต่อต้าน การทำลายป้ายหาเสียง เป็นต้น ส่วนกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยซึ่งเคลื่อนไหวต่อต้านพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อย่างต่อเนื่อง เลือกที่จะใช้การรณรงค์หาเสียงในครั้งนี้โดยทำกิจกรรมเคลื่อนไหวรณรงค์ “vote no” ด้วย<sup>585</sup>

ผลการเลือกตั้งมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ร้อยละ 75.03 และแบบแบ่งเขต ร้อยละ 75.03 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 40 พรรคและมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้ง 1,410 คน มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 34 พรรคและมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้ง 2,422 คน มีพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 11 พรรค และแบบแบ่งเขต 7 พรรค พรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้งมากที่สุดรวมทั้งสิ้น 265 คน หรือร้อยละ 53.0 พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งรองลงมา โดยได้รับเลือกตั้ง รวมทั้งสิ้น 159 คน หรือร้อยละ 31.8 ซึ่งที่นักรวมของทั้งสองพรรคนี้นับรวมกันมากถึง 424 หรือร้อยละ 84.8 และมากกว่าผลรวมในปี 2550 (ร้อยละ 82.71) เพียงเล็กน้อย<sup>586</sup> ตัวเลขนี้สะท้อนลักษณะของการเมืองที่มีการแข่งขันระหว่างสองขั้วพรรคการเมือง โดยมีพรรคเพื่อไทยเป็นพรรคเด่นพรรคเดียว และมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรค

<sup>582</sup> สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. "โครงการศึกษาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554: ศึกษาบทบาทพรรคการเมืองและพฤติกรรมและการตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชนในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง."

<sup>583</sup> ทีมข่าวภูมิภาค, "สังตายน! "หัวหน้าคณะ" เลือกตั้ง ความรุนแรงที่ลูกหลานนาม "อปท.,"

[http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1308455197&gclid=01&catid&subcatid](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1308455197&gclid=01&catid&subcatid). และสำนักข่าวเจ้าพระยา, "อุกอาจ! มือปืนกระหน้ายิง นายกอบต.ตำรุ หัวคณะเพื่อไทย," <http://www.chaoprayanews.com/2011/06/14/อุกอาจ-มือปืนกระหน้ายิง/>.

<sup>584</sup> "การเมือง," *บ้านเมือง* 21 มิถุนายน 2555.

<sup>585</sup> YouTube, "พันธมิตรฯรณรงค์vote No," <https://www.youtube.com/watch?v=tfH46fMVCNU>.

<sup>586</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554). หน้า 1-2, 345 และ 354.

อันดับรอง และยังพบความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2554 จำนวน 42 ตระกูล รวม 90 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 18<sup>587</sup>

### ตารางที่ 11 สถิติการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554

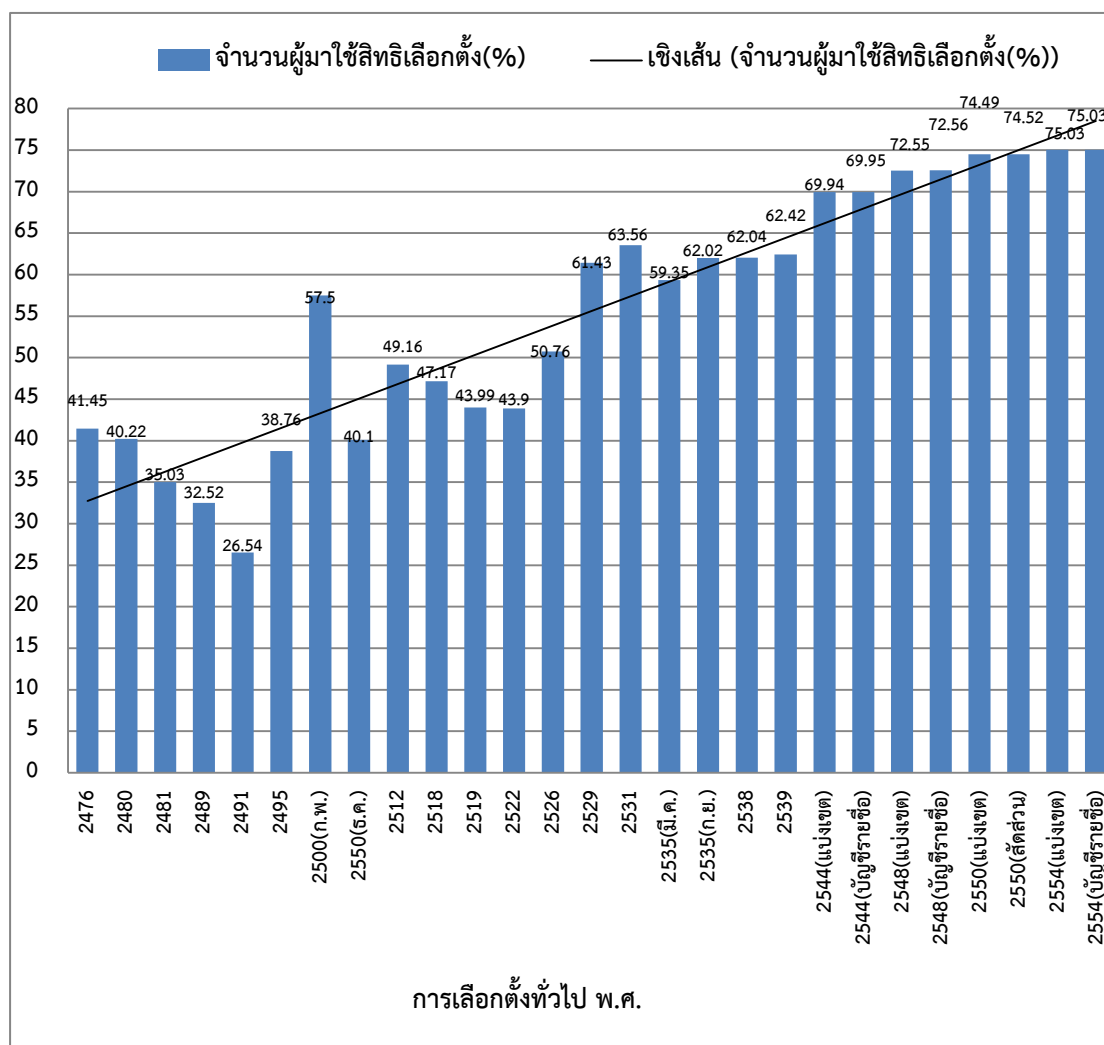
พรรค	ผลการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ (คน)	ผลการเลือกตั้งระบบแบ่งเขต (คน)
เพื่อไทย	61	204
ประชาธิปัตย์	44	115
ภูมิใจไทย	5	29
ชาติไทยพัฒนา	4	15
ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	2	5
พลังชล	1	6
รักประเทศไทย	4	0
มาตุภูมิ	1	1
รักษ์สันติ	1	0
มหาชน	1	0
ประชาธิปัตย์ใหม่	1	0
<b>รวม</b>	<b>125</b>	<b>375</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554).

อัตราการไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่สูงมากของการเลือกตั้งในปี 2550 และ 2554 เป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่สำคัญเช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในการเลือกตั้งปี 2544 และปี 2548 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากว่าทศวรรษที่ผ่านมา การเลือกตั้งได้รับการยอมรับในฐานะกติกาทางการเมืองที่ขอบรรณในการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองมากยิ่งขึ้น แม้จะพบปรากฏการณ์ของวิกฤติการเลือกตั้งในปี 2549 แต่อัตราการไปใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งหลังจากเหตุการณ์นี้ คือ การเลือกตั้งปี 2550 และ 2554 ยังอยู่ในอัตราที่สูงมาก และหากพิจารณาภาพรวมในการใช้สิทธิเลือกตั้งนับจากปี 2526 เป็นต้นมา พบว่า อัตราการไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไปมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยลำดับ และน่าจะเอื้อต่อการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย แม้จะเป็นเพียงสิ่งที่เรียกกันว่าเป็นประชาธิปไตยในเกณฑ์ขั้นต่ำ หรือเป็นประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง แต่ก็เป็นขั้นตอนที่สำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาไปสู่การเป็นประชาธิปไตยเสรี ดังจะเห็นได้จากภาพที่ 3

<sup>587</sup> สติธร ธนานิติโชติ. “ตระกูลการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย”.

ภาพที่ 3 แนวโน้มการใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี 2476-2554



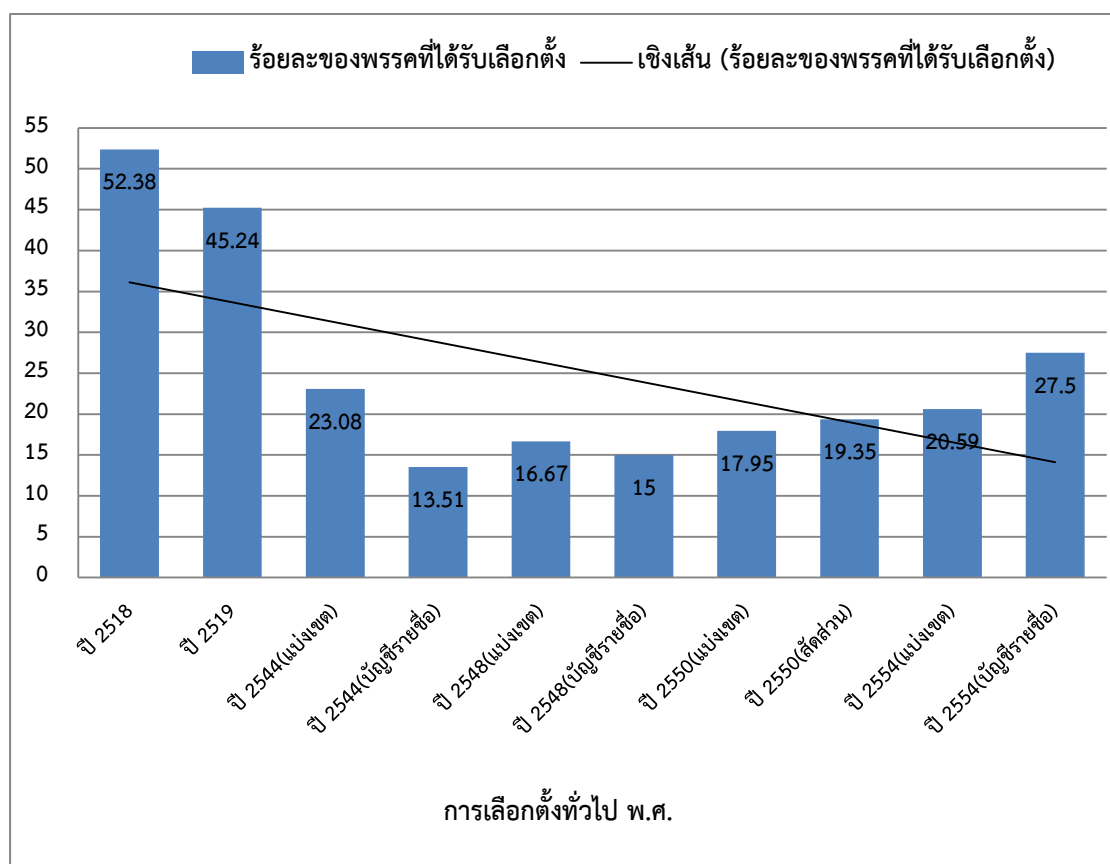
ที่มา: สร้างขึ้นจากข้อมูลสถิติการเลือกตั้งของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

และหากพิจารณาเฉพาะความพยายามในการปรับปรุงกติกาการเลือกตั้งของรัฐธรรมนูญปี 2550 ผลการเลือกตั้งในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 พบว่า กติกาใหม่นี้ส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากจำนวนที่เพิ่มขึ้นของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อเทียบกับผลการเลือกตั้งในปี 2544 และ 2548 ซึ่งในการเลือกตั้งปี 2550 มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งในระบบสัดส่วน 6 พรรคและในปี 2554 มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ 11 พรรค ขณะที่การเลือกตั้งปี 2544 และ 2548 มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ 5 พรรค และ 3 พรรค ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาปรากฏการณ์การเพิ่ม-ลดของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยนับจากการเลือกตั้งปี 2518 จะพบว่า แนวโน้มของจำนวนพรรคที่ได้รับเลือกตั้งน้อยลง



เมื่อเทียบกับจำนวนพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละครั้ง<sup>588</sup> แม้กรณีนี้จะยังไม่สามารถให้คำตอบที่แน่ชัดว่าจำนวนพรรคการเมืองมากน้อยเพียงใดจึงจะส่งผลดีต่อการจรรโลงประชาธิปไตยในการเมืองไทย แต่ก็เป็นแนวโน้มที่น่าสนใจยิ่งในการวิเคราะห์ระบบพรรคการเมืองไทย ดูแนวโน้มนี้ได้ในภาพด้านล่าง

ภาพที่ 4 ร้อยละของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนพรรคที่ส่งผู้สมัครในการเลือกตั้งทั่วไปที่เกิดขึ้นระหว่างระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยครั้งที่ 2-4



ที่มา: สร้างขึ้นโดยผู้เขียน

<sup>588</sup> การเลือกตั้งปี 2518 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง 42 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 22 พรรคหรือร้อยละ 52.38 การเลือกตั้งปี 2519 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัคร 42 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 19 พรรคหรือร้อยละ 45.24 การเลือกตั้งปี 2544 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ 37 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 5 พรรคหรือร้อยละ 13.51 และมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขต 39 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 9 พรรคหรือร้อยละ 23.08 การเลือกตั้งปี 2548 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ 20 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 3 พรรคหรือร้อยละ 15 และมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขต 24 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 4 พรรคหรือร้อยละ 16.67 การเลือกตั้งปี 2550 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบสัดส่วน 31 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 6 พรรคหรือร้อยละ 19.35 และมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขต 39 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 7 พรรคหรือร้อยละ 17.95 และการเลือกตั้งปี 2554 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ 40 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 11 พรรคหรือร้อยละ 27.5 และมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขต 34 พรรค ได้รับเลือกตั้ง 7 พรรคหรือร้อยละ 20.59

## 2. การจัดตั้งรัฐบาล

ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 มีการจัดตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ 4 ชุด นำโดยนายกรัฐมนตรี 4 คน จาก 2 ขั้วการเมือง ระหว่างพรรคพลังประชาชน/พรรคเพื่อไทย กับพรรคประชาธิปัตย์ นายกรัฐมนตรี 4 คนนี้ ประกอบด้วย นายสมัคร สุนทรเวช นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (พรรคพลังประชาชน) นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พรรคประชาธิปัตย์) และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พรรคเพื่อไทย) รัฐบาลชุดแรกจัดตั้งขึ้นหลังการเลือกตั้งปี 2550 นำโดยพรรคพลังประชาชนมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นรัฐบาลผสม 5 พรรค คือ พรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา พรรคเพื่อแผ่นดิน และพรรคมหาชนมาธิปไตย<sup>589</sup> แต่รัฐบาลบริหารประเทศได้เพียงไม่นานนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้ขาดคุณสมบัติเพราะทำผิดรัฐธรรมนูญ สมาชิกพรรคพลังประชาชนได้สนับสนุนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม น้องเขย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้<sup>590</sup> การบริหารของรัฐบาลทั้ง 2 ชุดนี้อยู่ภายใต้การเคลื่อนไหวต่อต้านจากกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยซึ่งเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก่อนการรัฐประหารในปี 2549

ต่อมาในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 ศาลรัฐธรรมนูญพิพากษาว่ากรรมการบริหารพรรคการเมือง 3 พรรค ได้แก่ พลังประชาชน ชาติไทย และมหาชนมาธิปไตย มีความผิดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 237 เพราะการใช้จ่ายเงินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเลือกตั้ง นำมาสู่การยุบพรรคและเพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคทั้ง 3 พรรคเป็นเวลา 5 ปี<sup>591</sup> นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในฐานะหัวหน้าพรรคพลังประชาชนถูกตัดสิทธิในการเลือกตั้ง ทำให้ขาดคุณสมบัติการเป็นนายกรัฐมนตรี พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่รวมอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคพลังประชาชนมีมติสนับสนุน พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก หัวหน้าพรรคเพื่อแผ่นดิน เข้าแข่งขันเพื่อดำรงตำแหน่งนี้ แต่การประชุมสภาผู้แทนราษฎร 15 ธันวาคม 2551 มีมติด้วยคะแนนเสียง 235 เสียง จากจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมด 435 คน เลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์

<sup>589</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. หน้า 360-361.

<sup>590</sup> นิยม รัฐอมฤต, *ดุลงภาพทางการเมืองดุลงภาพทางสังคม*. หน้า 40-41.

<sup>591</sup> เสนีย์ คำสุข, *มติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค*. หน้า 211.

เป็นนายกรัฐมนตรี ขณะที่นายประชา ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนเพียง 198 เสียง หนึ่งในจำนวนนี้คือคะแนนเสียงจากการลงคะแนนเสียงให้แก่ตนเองของนายประชา<sup>592</sup>

การเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์นำมาสู่การวิพากษ์วิจารณ์จากพรรคฝ่ายค้าน เช่น การตอบโต้ระหว่าง พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ และนายเสนาะ เทียนทอง โดย พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ กล่าวถึงกรณีที่นายเสนาะ เทียนทอง หัวหน้าพรรคประชากรไทย ออกมาวิพากษ์วิจารณ์การจัดตั้งรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ว่า “เขาไม่ได้เรียกไฮแจ็ค เขาเรียกว่า การโน้มน้าวให้คนมาร่วมรัฐบาลได้” และกล่าวอีกว่า “ส่วนที่นายเสนาะออกมาพูด ตนมองว่านายเสนาะเป็นผู้มีอาวุโสคงจะมีความคิดเห็นเป็นของตัวเอง แต่ถ้าจะย้อนไปดูเหตุการณ์ก่อนตั้งรัฐบาล ไม่รู้ว่าคืนหมาหอนเกิดที่หมู่บ้านใด ไม่รู้หมู่บ้านใคร”<sup>593</sup> ขณะที่นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ กล่าวถึงกรณีนี้ว่า “กรณีทหารออกมาบอกให้ตนยุบสภา เรื่องอะไรจะมาบอกให้ยุบ ถ้าจะยุบตนก็ยุบเอง แต่ถ้ารู้ว่าเหตุการณ์วันนี้จะเป็นอย่างไรอาจยุบไปนานแล้วก็ได้ ไม่ปล่อยให้มาซ้ำใจอย่างนี้...”<sup>594</sup> นอกจากนี้ยังนำมาสู่การต่อต้านจากกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยกล่าวหาว่า “ไม่เป็นประชาธิปไตย” “มีมือที่มองไม่เห็นช่วยเหลือ” และ “อำมาตย์อ้อมสม” และได้จัดการชุมนุมประท้วงหลายพื้นที่ การชุมนุมประท้วงทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเพื่อกดดันให้รัฐบาลยุบสภาและจัดการเลือกตั้งใหม่<sup>595</sup>

การต่อต้านรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) นำมาสู่เหตุการณ์ความรุนแรงหลายครั้ง ที่สำคัญคือความรุนแรงในเดือนเมษายน 2552 จากการที่กลุ่มผู้ชุมนุมใช้มวลชนจำนวนหนึ่งล้มการจัดการประชุมอาเซียนที่โรงแรม รอยัล คลิฟ บีชพัตยา ขณะที่รัฐบาลเองก็ประสบกับปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งเป็นรัฐบาลผสม 7 พรรค ประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยพัฒนา พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา พรรคเพื่อแผ่นดิน (บางส่วน) พรรคมาตุภูมิ พรรคภูมิใจไทย และพรรคกิจสังคม<sup>596</sup> และในปี 2553 เกิดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงอีกครั้ง หลังจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง

<sup>592</sup> ผู้จัดการออนไลน์, "อภิสิทธิ์" ชนะโหวต 235 เสียง เป็นว่าที่นายกรัฐมนตรี, คนที่ 27."

<http://www.manager.co.th/politics/viewnews.aspx?NewsID=9510000147091>.

<sup>593</sup> คมชัดลึก, "พล.ต.สนั่นได้เสนาะไม่ได้ไฮแจ็คแค่นำคนมาร่วมรัฐบาล,"

[http://www.parliament.go.th/news/news\\_detail.php?prid=179654&vcode=Yz3Gef](http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=179654&vcode=Yz3Gef).

<sup>594</sup> ข่าวสด, "อภิสิทธิ์นำยกฯ 235 เสียงหนุน-เพื่อไทยซิม,"

[http://www.parliament.go.th/news/news\\_detail.php?prid=178305](http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=178305).

<sup>595</sup> เส็นีย์ คำสุข, มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดส่งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค. หน้า 231.

<sup>596</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550".

การเมืองได้มีคำพิพากษายึดทรัพย์มูลค่า 46,000 ล้านบาทของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2553 กลุ่ม นปช.เริ่มชุมนุมใหญ่อย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม 2553 ที่สะพานผ่านฟ้าลีลาศ ถนนราชดำเนิน<sup>597</sup> สถานการณ์ตึงเครียดขึ้นทำให้รัฐบาลต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในวันที่ 8 เมษายน 2553 และเมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2553 รัฐบาลเริ่มใช้มาตรการเข้มงวด ที่เรียกว่า “กระชับพื้นที่” เหตุการณ์ครั้งนี้ มีนายทหาร 5 นายถูกยิงเสียชีวิต รวมทั้ง พ.อ.ร่มเกล้า ชูธรรม และมีประชาชนถูกยิงเสียชีวิต 21 ราย มีผู้บาดเจ็บกว่า 860 ราย และเหตุการณ์ครั้งนี้กลายเป็นที่มาของข้อกล่าวหาของรัฐบาลว่า มี “ชายชุดดำ” ซึ่งเป็นกลุ่มก่อการร้ายแฝงตัวอยู่ในกลุ่มผู้ชุมนุม<sup>598</sup> ต่อมาในวันที่ 22 เมษายน 2553 เกิดเหตุระเบิดหลายครั้งในกรุงเทพมหานครทำให้มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 1 คน และมีผู้ได้รับบาดเจ็บอีกมากกว่า 85 คน ในจำนวนนี้มีชาวต่างชาติ 4 คนรวมอยู่ด้วย ต่อมารัฐบาลได้เริ่มปฏิบัติการ “กระชับวงล้อม” เพื่อขอคืนพื้นที่แยกราชประสงค์ในระหว่างวันที่ 13-18 พฤษภาคม 2553 ทำให้เกิดการปะทะระหว่างทหารกับผู้ชุมนุมหลายจุด มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บอีกมากมาย<sup>599</sup> และวันที่ 19 พฤษภาคม กองทัพอากาศปล่อยระเบิดเข้าโจมตีค่ายผู้ชุมนุม โดยมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์นี้ 11 คน หนึ่งในนั้นคือผู้สื่อข่าวชาวอิตาลี ซึ่งผู้นำกลุ่มเคลื่อนไหวบางส่วนยอมมอบตัวและบางคนพยายามหลบหนี และกลุ่มผู้ชุมนุมถูกบีบบังคับให้ออกจากค่าย เหตุการณ์นี้นำมาสู่เหตุจลาจลทั่วกรุงเทพมหานครและการวางเพลิงบริเวณศูนย์การค้าเซ็นทรัลเวิลด์และอาคารอื่นๆ ใกล้เคียง ทั้งนี้ กรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อความปรองดองแห่งชาติ (คอป.) เปิดเผยแพร่ผลการตรวจสอบเหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนเมษายน - พฤษภาคม 2553 พบผู้เสียชีวิตทั้งหมด 92 ราย ได้แก่ ทหาร 8 นาย ตำรวจ 2 นาย และพลเรือน 82 ราย ในจำนวนนี้เป็นผู้เสียชีวิตที่เกิดจากปฏิบัติการของกลุ่มชายชุดดำ จำนวน 9 ราย โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่สี่แยกคอกวัว และถนนดินสอ เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2553<sup>600</sup>

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมารัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ตัดสินใจยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในปี 2554 โดยพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554 วันที่ 9 พฤษภาคม 2554 กล่าวถึงสาเหตุการยุบสภาในครั้งนี้ว่าเป็นผลจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจโลกตกต่ำ ที่ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การว่างงานเพิ่มขึ้น และการลงทุนของประเทศชะงักงัน และปัญหาความขัดแย้งและแตกแยกภายในชาติ ที่นำมาสู่การใช้กำลังและความรุนแรงในการชุมนุมประท้วง กอปรกับ

<sup>597</sup> ชูศักดิ์ จรูญสวัสดิ์. ระบบเศรษฐกิจและพัฒนาการเศรษฐกิจไทย. หน้า 220-221.

<sup>598</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, ไทย, ใน ฌ์รุฬห์ ยืนยงและศราวุธ อารีย์ (บรรณาธิการ), เอเชียรายปี 2554/2011 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีบูรณะคอมพิวเตอร์-การพิมพ์, 2554). หน้า 203-204.

<sup>599</sup> ชูศักดิ์ จรูญสวัสดิ์. อ้างถึงแล้ว, หน้า 220-221.

<sup>600</sup> ข่าวการเมือง สำนักข่าว ไอ.เอ็น.เอ็น., "คอป.เผยยอดผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ปี53รวม92ศพ,"

รัฐสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปเรียบร้อยแล้ว จึงเห็นควรยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554<sup>601</sup>

หลังการเลือกตั้งพรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้งทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตมากเป็นอันดับหนึ่งจึงได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล โดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้สมัครลำดับที่ 1 ในบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทยได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 9 สิงหาคม 2554<sup>602</sup> และได้กลายเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศ โดยจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรคชาติไทยพัฒนา พรรคมหาชน พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน และพรรคพลังชล<sup>603</sup> อย่างไรก็ตาม ฝ่ายต่อต้านนอกรัฐสภาได้ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ออกจากตำแหน่งเช่นเดียวกับรัฐบาลก่อนหน้านี้ นำโดยคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) กระทั่งนำมาสู่การยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในปี 2557

### การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย 22 พฤษภาคม 2557

การกล่าวถึงการออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในที่นี้จะได้กล่าวถึง 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1. ปราบกฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยและการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 2. ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และ 3. การขับเคลื่อน/ต่อสู้ของพลังอนุรักษ์นิยมในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย ดังนี้

#### 1. ปราบกฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557

ในช่วงเดือนพฤษภาคม 2556 เกิดกระแสข่าวรัฐบาลจะปลดผู้บัญชาการทหารบก พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยฝ่ายรัฐบาล ซึ่งได้มอบหน้าที่ให้ พล.ต.อ. ประชา พรหมนอก รองนายกรัฐมนตรี ตอบกระทู้ถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงกรณีนี้ด้วยการอ้างถึงอำนาจการแต่งตั้งทหารขึ้นนายพลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 25<sup>604</sup> ขณะที่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ประกาศเดินหน้าร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม<sup>605</sup> นำมา

<sup>601</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554," (10 พฤษภาคม 2554).

<sup>602</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี," (8 สิงหาคม 2554).

<sup>603</sup> ไทยรัฐออนไลน์, "ยิ่งลักษณ์ จับมือ5พรรคตั้งรัฐบาล299เสียง," <https://www.thairath.co.th/content/183809>.

<sup>604</sup> คูใน ราชกิจจานุเบกษา, "กระทู้ถามที่ 959 ร.,," (4 พฤศจิกายน 2556) และ "คำตอบกระทู้ถามที่ 959 ร.,," (4 พฤศจิกายน 2556).

<sup>605</sup> ไทยรัฐออนไลน์, "ยิ่งลักษณ์ ย้ำอีกครั้ง นิรโทษฯไม่เกี่ยวกับ," <http://www.thairath.co.th/content/325229>.

สู่การเคลื่อนไหวต่อต้านนำโดยคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) มีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ เป็นแกนนำ เริ่มจากการชุมนุมคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในที่สุดก็ได้ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตกไป ต่อมาฝ่ายต่อต้านรัฐบาลได้ยกระดับการชุมนุมเป็นการโค่นล้มระบอบทักษิณและจัดตั้งสภาประชาชน โดยมีแนวร่วมเข้าร่วมการชุมนุมที่สำคัญ 3 กลุ่มคือ เครือข่ายนักศึกษาประชาชนปฏิรูปประเทศ (คปท.) กลุ่มกองทัพประชาชนโค่นระบอบทักษิณ (กปท.) และเวทีราชดำเนิน กลุ่ม กปปส. เปิดตัวทำกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นครั้งแรกในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2556 และได้ทำกิจกรรมเคลื่อนไหวคัดค้านรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะยุทธวิธีการปิดสถานที่สำคัญในย่านเศรษฐกิจ การยึดสถานที่ราชการ และการเรียกร้องให้ข้าราชการหันมาสนับสนุนฝ่ายผู้ชุมนุม และกิจกรรมหลักที่เรียกว่า “shutdown กรุงเทพฯ” ซึ่งเกิดขึ้นหลายครั้งเพื่อกดดันให้รัฐบาลยุบสภา ขณะที่รัฐบาลประสบกับปัญหาการบริหารนโยบายในโครงการรับจำนำข้าวและกระแสข่าวการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการนี้<sup>606</sup> รัฐบาลได้ตัดสินใจยุบสภาและประกาศจัดการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 แต่ก็เกิดวิกฤติการเลือกตั้งขึ้นอีกครั้ง เนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้านรัฐบาลเข้าไปปิดล้อมสถานที่รับสมัครรับเลือกตั้งและหน่วยเลือกตั้ง และเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2557 ศาลรัฐธรรมนูญ มีมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งในครั้งนี้อย่างไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>607</sup> คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในครั้งนี้อย่างไม่ได้ทำให้วิกฤติความขัดแย้งในครั้งนี้อยู่ติดลง ขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พยายามที่จะหาข้อสรุปในการจัดการเลือกตั้งใหม่ และในวันที่ 7 พฤษภาคม 2557 ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรักษาการ กรณีใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงในการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรีให้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ<sup>608</sup> คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล เข้าดำรงตำแหน่งนี้แทน<sup>609</sup>

จากปัญหาความขัดแย้งและวิกฤติการเลือกตั้ง นำมาสู่การเปิดการเจรจา 7 ฝ่าย ประกอบด้วย รัฐบาล พรรคเพื่อไทย แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) พรรคประชาธิปัตย์ คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) กองอำนาจการรักษาความสงบเรียบร้อย

<sup>606</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, "อวสานโครงการจำนำข้าว เงินหมดหน้าตัก-ทุจริตจีทูจี "พามิชย์" โละสต็อกขายถูก," [https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1390194626](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1390194626).

<sup>607</sup> SIAM INTELLIGENCE, "ความหวังที่เลื่อนรางของ "มวลมหาประชาชน" ภายใต้การนำของ กปปส.," <http://www.siamintelligence.com/hope-revolution/>.

<sup>608</sup> โพสต์ทูเดย์, "ศาลรธน.ชี้ป.รมต.ร่วมลงมติโยกถวิลพ้นเก้าอี้," <http://www.posttoday.com/politic/293337>.

<sup>609</sup> ไทยรัฐออนไลน์, "ครม.มีมติให้ 'นิวัฒน์ธำรง' ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกฯ," <http://www.thairath.co.th/content/421293>.

แห่งชาติ (กอ.รส.) และคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>610</sup> แต่ก็ไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ กระทั่งเกิดการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 อาจจะกล่าวในที่นี่ได้ว่า วิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง และวิกฤติการเลือกตั้งกลายเป็นชนวนเหตุสำคัญที่เปิดทางให้เกิดการรัฐประหารอีกครั้ง และทำให้กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในการเมืองไทยต้องสิ้นสุดลง ดังนั้น ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 ซึ่งร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของกองทัพ มีชะตากรรมที่ไม่ได้แตกต่างไปจากความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ “ฉบับประชาชน” ที่ประกาศใช้ก่อนหน้านี้

รัฐประหารที่นำมาสู่การสิ้นสุดกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยในครั้งนี้เกิดขึ้นในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช) นำโดยพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งได้อ้างถึงสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นทั้งในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และพื้นที่ต่างๆ ของประเทศหลายพื้นที่ที่นำมาสู่การเสียชีวิต บาดเจ็บ และเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน และเหตุการณ์มีแนวโน้มขยายตัวที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวมเพื่อให้สถานการณ์กลับเข้าสู่สภาวะปกติ ประชาชนในชาติเกิดความรัก ความสามัคคี ตลอดจนเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมกับทุกฝ่าย คณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งประกอบด้วย กองทัพบก กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงมีความจำเป็นต้องเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เวลา 16.30 น.เป็นต้นไป<sup>611</sup> หลังการรัฐประหารหัวหน้าคณะรัฐประหารได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งแตกต่างจากการรัฐประหารในปี 2549 ที่คณะรัฐประหารแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งนี้

หลังการรัฐประหารได้เพียง 1 เดือน (21 มิถุนายน 2557) นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการ กปปส. (วันที่ 21 มิถุนายน 2557) กล่าวในงานเลี้ยงเพื่อจัดหาทุนของ กปปส. ที่แปซิฟิก คลับ กรุงเทพฯ ว่า

“ตนได้พูดคุยทางไลน์กับพลเอกประยุทธ์ และคณะเกี่ยวกับการขจัดระบอบทักษิณมาตั้งแต่ พ.ศ.2553 และก่อนการประกาศกฎอัยการศึก พลเอกประยุทธ์ ได้บอกกับตนว่า มวลชนผู้ชุมนุมประท้วงอ่อนล้าเต็มที่แล้ว ต่อจากนี้ไปขอให้เป็นที่หน้าของกองทัพ นอกจากนี้ นายสุเทพ ยังเปิดเผยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดชุมนุมที่ผ่านมากกว่า 6 เดือนว่า

<sup>610</sup> ไทยรัฐออนไลน์, "ย้อนนาที่ 'ประยุทธ์' ทูบโตะ ยึด 'อำนาจ' สู่ 'รัฐประหาร'".

<sup>611</sup> ไทยรัฐออนไลน์, "ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ," <http://www.thairath.co.th/content/425956>.

ใช้เงินไปเกือบ 1,400 ล้านบาท โดย 400 ล้านบาทได้มาจากครอบครัวและพวกพ้องของ บรรดาผู้นำการชุมนุม ส่วน 1,000 ล้านบาทได้มาจากเงินบริจาคของผู้สนับสนุนและบรรดา ผู้นำ กปปส.”<sup>612</sup>

หลังการรัฐประหารในปี 2557 ผู้นำคณะรัฐประหาร พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เข้าดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยตนเอง และพยายามส่งสาส์นถึงประชาชนผ่านช่องทางสื่อสารของรัฐหรือ ที่อยู่ในกำกับของรัฐโดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์เพื่อชี้แจงถึงความจำเป็นในการทำรัฐประหารในครั้งนี้ ประเด็นหลักที่ฝ่ายรัฐบาลทหารนำมาสื่อสารเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจและการคง อยู่ในอำนาจคือ การปฏิรูปและการขับเคลื่อนประเทศ โดยอ้างถึงความขัดแย้งภายใต้การบริหารของ รัฐบาลพลเรือนว่าได้ทำให้ประเทศเสมือนถูกแช่แข็งมาเป็นเวลานาน สาธารณคดีของการเดินทาง ประเทศถูกสื่อสารออกมาทั้งโดยการประกาศคำนิยาม 12 ประการ<sup>613</sup> และการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่ โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้เคยกล่าวไว้ว่า<sup>614</sup>

“...วันนี้การเมืองแรง เราต้องทำให้เป็นประชาธิปไตยเข้มแข็ง ไม่ใช่ล้มเหลวไม่ ล้มเหลวมาตลอด เพราะเกิดจากความยากจน ไม่ซื่อสัตย์ต่อกัน ตรงนี้รับไม่ได้ การตัดสินใจ อะไรให้ใช้ความรู้ ให้ฟัง วันนี้ผมคาดหวังที่จะสร้างความเชื่อมั่น มาเป็นผู้รับใช้ ไม่ใช่มาเป็น เจ้านาย ท่านเป็นเจ้านายผม และทุกคนต้องช่วยกันขับเคลื่อน บนความสงบ มีเสถียรภาพ ถ้าประเทศใดไม่มีเสถียรภาพ ทั้งจากเรื่องประชาธิปไตย ความขัดแย้ง ความเห็นต่าง ที่พูด มาทั้งหมดถ้ามี กลายเป็นประเทศล้มเหลวโดยสิ้นเชิง และถ้าผมไม่เข้ามา ยิ่งกว่าตอนที่ผม มาอีก ที่พูดไม่ได้ทวงบุญคุณ เราเป็นคนไทยอย่างไรฟังคนอื่นที่พูดจาบิดเบือนมาตลอด กฎหมายมีหน้าที่อยู่แล้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>612</sup> Bangkok Post, Monday 23 June 2014, p.1 ใน นิยม รัฐมฤต, *ดุลยภาพทางการเมืองดุลยภาพทางสังคม*. หน้า 46.

<sup>613</sup> คำนิยามหลักของคนไทย 12 ประการ ตามนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้แก่ 1. มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ 2. ซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน มีอุดมการณ์ในสิ่งที่ดีงามเพื่อส่วนรวม 3. กตัญญูต่อพ่อแม่ ผู้ปกครอง ครูบาอาจารย์ 4. ใฝ่หาความรู้ หมั่น ศึกษาเล่าเรียนทั้งทางตรงและทางอ้อม 5. รักษาวัฒนธรรมประเพณีไทยอันงดงาม 6. มีศีลธรรม รักษาความสัตย์ หวังดีต่อผู้อื่น เผื่อแผ่และ แบ่งปัน 7. เข้าใจเรียนรู้การเป็นประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ถูกต้อง 8. มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย ผู้น้อยรู้จัก การเคารพผู้ใหญ่ 9. มีสติรู้ตัว รู้คิด รู้ทำ รู้ปฏิบัติตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว 10. รู้จักดำรงตนอยู่โดยใช้หลัก ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รู้จักอดออมไว้ใช้เมื่อจำเป็น มีไว้พอกินพอใช้ ถ้าเหลือก็ แจกจ่ายจำหน่าย และพร้อมที่จะขยายกิจการเมื่อมีความพร้อม เมื่อมีภูมิคุ้มกันที่ดี 11. มีความเข้มแข็งทั้งร่างกาย และจิตใจ ไม่ยอมแพ้ต่อ อำนาจฝ่ายต่ำ หรือกิเลส มีความละอายเกรงกลัวต่อบาปตามหลักของศาสนา 12. คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม และของชาติมากกว่า ผลประโยชน์ของตนเอง ดูใน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, "คำนิยามหลักของคนไทย 12 ประการ ตามนโยบาย คสช.," [http://www.dbd.go.th/ewt\\_news.php?nid=9097](http://www.dbd.go.th/ewt_news.php?nid=9097).

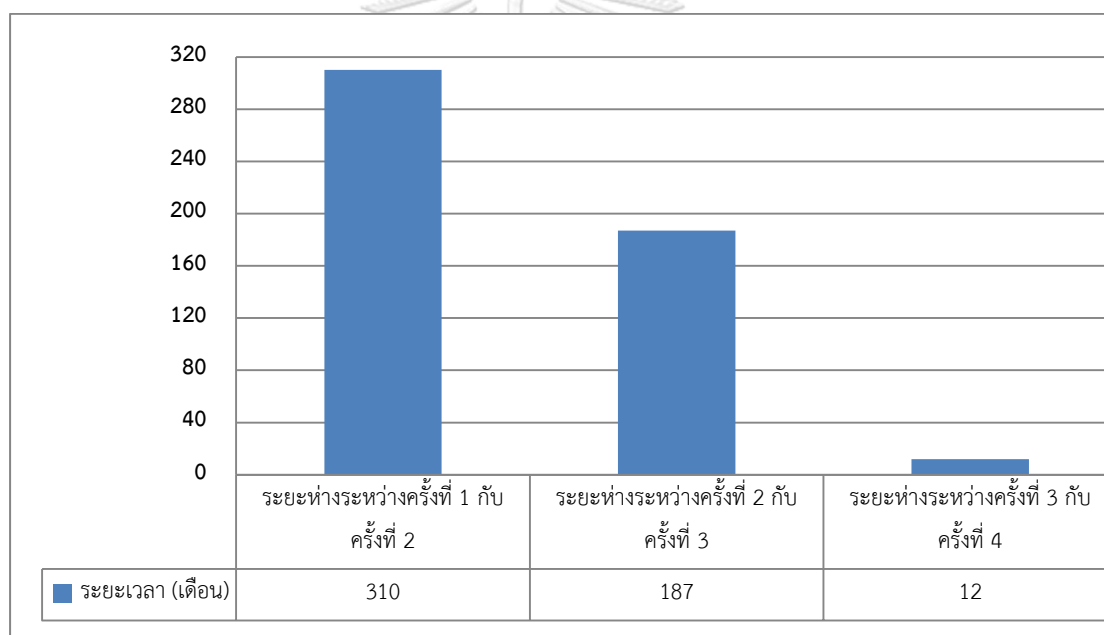
<sup>614</sup> ไทยรัฐออนไลน์, "นายกฯ ตู๋ จวกนโยบายประชานิยม ย้ำประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย," <http://www.thairath.co.th/content/526569>.



...วันหน้าเราต้องการรัฐบาลที่ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชัน ไม่สร้างปัญหาความขัดแย้ง และความแตกแยก เพื่อความเป็นศูนย์กลางแห่งภูมิภาคอาเซียน อย่างพูดแต่เพียงว่าต้องการประชาธิปไตย ตอนนี้เราเป็นประชาธิปไตยอยู่แล้ว แต่ต้องคิดว่าทำอย่างไรให้บ้านเมืองสงบสุข...”<sup>615</sup>

การรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม 2557 เป็นอีกครั้งหนึ่งที่มีการรัฐประหารได้นำมาสู่การสิ้นสุดของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย หรืออาจจะกล่าวได้ว่าได้ทำให้เกิดปรากฏการณ์การเปลี่ยนผ่านที่ไม่ตั้งมั่นขึ้นอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม พบว่าระยะห่างในแต่ละรอบในการกลับเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยน้อยลงหรือสั้นลง ซึ่งน่าจะเป็นแนวโน้มที่ดีที่แสดงให้เห็นถึงการคงอยู่ของความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตย<sup>616</sup> ดังปรากฏในภาพที่ 5

ภาพที่ 5 ระยะห่างของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยแต่ละครั้ง



ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน

<sup>615</sup> คมชัดลึก, “‘ประยุทธ์’ จวกนโยบายประชานิยม ย้ำไทยเป็นประชาธิปไตย,”

<http://www.komchadluek.net/news/politic/213725>.

<sup>616</sup> ระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยครั้งที่ 1 (24 มิถุนายน 2475-8 พฤศจิกายน 2490) และครั้งที่ 2 (14 ตุลาคม 2516-6 ตุลาคม 2519) จะพบการทิ้งช่วงประมาณกว่า 25 ปี 10 เดือน ส่วนระยะห่างระหว่างครั้งที่ 2 และ 3 หากนับจากวันที่ 6 ตุลาคม 2519-เหตุการณ์เดือนพฤษภาคมปี 2535 ทิ้งช่วงไปประมาณ 15 ปี 7 เดือน และใช้ระยะเวลาหลังจากนั้นอีกประมาณ 5 ปี 5 เดือน กว่าจะมีรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งหากรวมระยะเวลาเหล่านี้เข้าด้วยกันจะใช้ระยะเวลาประมาณ 21 ปี โดยในช่วงนี้มีการผ่อนปรนและเปิดกว้างทางการเมืองเป็นระยะ แม้จะไม่ใช้รูปแบบประชาธิปไตย หรือที่บางช่วงเรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” หรือ “กึ่งประชาธิปไตย” และระยะห่างระหว่างครั้งที่ 3 และ 4 (24 สิงหาคม 2550 ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550-22 พฤษภาคม 2557) ที่ทิ้งระยะห่างประมาณ 1 ปี

## 2. ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตย ระหว่างปี 2550-2557 พบปัญหาที่สำคัญซึ่งกระทบต่อกระบวนการนี้หลายประการ ดังนี้

### 2.1 ปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง

ปัญหาบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2550-2557 ได้แก่

1) **ความอ่อนแอของพรรคการเมือง** การเมืองในช่วงปี 2550-2557 อยู่ภายใต้ปัญหาความขัดแย้งแตกแยกทั้งจากพรรคการเมืองต่างขั้ว และจากกลุ่มเคลื่อนไหวสนับสนุนพรรคการเมือง อีกทั้งในระยะเวลาสั้น มีพรรคการเมืองสำคัญๆ ได้แก่ พลังประชาชน ชาติไทย และมัชฌิมาธิปไตย ถูกยุบพรรคและเพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรค กรณีนี้ส่งผลให้วิกฤติการเมืองยิ่งรุนแรงขึ้น และแม้ในการจัดการเลือกตั้งที่จัดขึ้นสองครั้ง คือการเลือกตั้งในปี 2550 และปี 2554 จะมีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งและได้มีการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนเข้าทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ แต่ความขัดแย้งทางการเมืองที่ได้เริ่มต้นไว้ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา ไม่ได้ยุติลง อีกทั้งการแสดงบทบาทของพรรคการเมืองที่ดำเนินการทางการเมืองอยู่ในช่วงระยะเวลานี้ ดูเหมือนว่าจะไม่ได้มีแนวโน้มที่จะแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง การแสวงหาประโยชน์ การแย่งชิงตำแหน่งทางการเมือง ยังคงเกิดขึ้น อีกทั้งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหลายต่อหลายครั้งแสดงให้เห็นความรุนแรงมากกว่าความปรองดอง เช่น กรณีความขัดแย้งในการประชุมสภาวันที่ 28 สิงหาคม 2552 ระหว่าง ร.ต.ท.เชาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ พรรคเพื่อไทย กับนายบุญยอด สุขถิ่นไทย โดยร.ต.ท.เชาวริน กล่าวในการประชุมสภาว่า “คน คนนี้ หยุตประท้วงได้แล้ว เพราะมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ผมเคยพูดไว้แล้วว่าใครตบหัวไอ้นี้ได้จะให้เงิน 5 พันบาท”<sup>617</sup> หรือกรณีนายการุณ โหสกุล พรรคเพื่อไทย กระโดดถีบนายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ พรรคประชาธิปัตย์<sup>618</sup> เป็นต้น ผลจากปัญหาการแสดงบทบาทของสมาชิกพรรคการเมืองในรัฐสภา ทำให้สื่อมวลชนให้ฉายาประจำปี 2552 แก่สภาว่า “ถ้อย-เถื่อน-ถีบ” ไม่รวมปัญหาสภากลุ่มที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เช่น ในปี 2552 พบว่า มีสภากลุ่ม 11 ครั้ง ทั้งที่อยู่ภายใต้ปัญหาความขัดแย้งในสังคม<sup>619</sup> และปัญหาการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองบางพรรคที่

<sup>617</sup> "การประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2553 วาระที่ 2 จำนวน 1.7 ล้านล้านบาท", มติชน 29 สิงหาคม 2552.

<sup>618</sup> คมชัดลึก, "จำคุก 1เดือนแก่ การุณโดดถีบสมเกียรติ," <http://www.komchadluek.net/news/politic/39544>.

<sup>619</sup> ผู้จัดการออนไลน์, "ถ้อย-เถื่อน-ถีบ" ฉายาสภา '52 "ชลงาน" เต้น "เฉลิม" คับ "ชัย-เผ่าร้อยเล่ห์",

<http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9520000159020>.

ย้ายฝ่ายต่อต้านเพื่อหาคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง เช่นประกาศตัวเป็น “นอมินี” หรือนำเสนอ นโยบายที่เคยเป็นประเด็นแห่งความขัดแย้ง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาความอ่อนแอของพรรค การเมืองฝ่ายค้าน ที่มีคะแนนเสียงไม่มากพอที่จะเป็นฝ่ายค้านที่เข้มแข็งในสภาผู้แทนราษฎร นำมาสู่ ความล้มเหลวในการใช้กลไกตรวจสอบในรัฐสภา

**2) ปัญหาการบริหารงานและวิกฤติความชอบธรรมของรัฐบาล** การบริหารงานของรัฐบาล ไม่ว่าจะมึรัฐบาลชั่วคราวใดเข้ามาบริหารประเทศในระยปี 2550-2557 จะปรากฏฝ่ายต่อต้าน เกิดขึ้นทุกรัฐบาล เริ่มจากรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยประกาศ ตัวเป็น “นอมินี” ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นำมาสู่การต่อต้านของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อ ประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่อง และเมื่อต้องเปลี่ยนตัวหัวหน้ารัฐบาลคนใหม่ เป็นนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ น้องเขย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร<sup>620</sup> ก็ต้องเผชิญกับการชุมนุมประท้วงอย่างรุนแรงจากกลุ่มพันธมิตร ประชาชนเพื่อประชาธิปไตยอีกครั้ง กระทั่งศาลรัฐธรรมนูญพิพากษายุบพรรคพลังประชาชน ชาติไทย และมัชฌิมาธิปไตย<sup>621</sup> ทำให้นายสมชาย เป็นหนึ่งในผู้ที่ถูกตัดสิทธิทางการเมืองและขาดคุณสมบัติการ เป็นนายกรัฐมนตรี การพลิกชั่วคราวเมืองจึงเกิดขึ้นจากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนของ พรรคพลังประชาชนและพรรคร่วมรัฐบาลเดิมลงมติเลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรค ประชาธิปัตย์เป็นนายกรัฐมนตรี และพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล นำมาสู่การ ต่อต้านจากกลุ่ม นปช. ซึ่งเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวที่สนับสนุนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยกลุ่มนี้ได้จัดการ ชุมนุมประท้วงหลายพื้นที่<sup>622</sup> และนำมาสู่ความรุนแรงทางการเมืองหลายครั้งหลังจากเหตุการณ์ความ รุนแรง รัฐบาลนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ได้ประกาศยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ผลการเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง ส่งผลให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การเคลื่อนไหวต่อต้านได้เกิดขึ้นอีกครั้ง ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลนำโดย คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) มีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตแกนนำคนสำคัญของพรรค ประชาธิปัตย์เป็นผู้นำ ร่วมกับอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคประชาธิปัตย์อีกหลายคน กลุ่มนี้ มีแนวร่วมอีกหลายกลุ่ม รวมถึงกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ความเคลื่อนไหวต่อต้าน รัฐบาลนำมาสู่ความรุนแรงหลายครั้ง และรวมถึงการปะทะกันระหว่างฝ่ายต่อต้านรัฐบาลและฝ่าย ผู้สนับสนุนรัฐบาล เช่น กลุ่ม นปช. ประกอบกับรัฐบาลประสบกับปัญหาการบริหารและการทุจริตใน

<sup>620</sup> นิยม รัฐอมฤต, *ศุลยภาพทางการเมืองศุลยภาพทางสังคม*. หน้า 40-41.

<sup>621</sup> เส็นีย์ คำสุข, *มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง* 14 พรรค. หน้า 211.

<sup>622</sup> อ้างถึงแล้ว, หน้า 231.

โครงการรับจำนำข้าว นำมาสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร และการจัดการเลือกตั้งใหม่ การเคลื่อนไหวของกลุ่ม กปปส. ยังคงเข้มข้นเพื่อเป้าหมาย “การปฏิรูป” ก่อน “เลือกตั้ง” นำมาสู่การขัดขวางกระบวนการเลือกตั้ง ส่งผลให้การจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สมบูรณ์และถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้การเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จนนำมาสู่ความพยายามที่จะตั้งโต๊ะเจรจา การเจรจาแม้จะเกิดขึ้นแต่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ ก็ต้องยุติไปเนื่องจากการรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

**3) บทบาทของพรรคการเมืองใหญ่สองขั้ว** ระหว่างพรรคพลังประชาชน (ภายหลังคือพรรคเพื่อไทย) กับพรรคประชาธิปัตย์ หลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งที่สองของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 แต่ก็ต้องประสบกับปัญหาการไม่เคารพกติกาทางการเมืองของสองพรรคการเมืองใหญ่ 2 ขั้ว เช่นกรณีการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ซึ่งได้รับการต่อต้านจากภาคประชาสังคมอย่างกว้างขวางทั้งความไม่ชัดเจนของเนื้อหาและกระบวนการทางสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่พบว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎร นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ มีหนังสือเรียกประชุมด่วนนัดพิเศษเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในวาระที่ 2 และ 3 ในคราวเดียวกัน โดยสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในเวลา 04.25 อีกทั้งพบด้วยว่ามีมีการเปลี่ยนร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมจากวาระแรกที่เสนอโดยนายวรชัย เหมะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเสนอให้นิรโทษกรรมเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการชุมนุมทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมือง มาในวาระที่สองได้เปลี่ยนไปใช้ร่างใหม่ของนายประยุทธ์ ศิริพานิช ซึ่งฉบับนี้ได้ขยายให้นิรโทษกรรมรวมถึงคดีทุจริตย้อนหลังไปถึงปี 2547 ที่เรียกกันว่า “ฉบับเหมาแข่ง สุดซอย”<sup>623</sup> ซึ่งได้นำมาสู่การเคลื่อนไหวต่อต้าน โดยเฉพาะจากพรรคประชาธิปัตย์ การเคลื่อนไหวต่อต้านการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมได้ขยายไปสู่การต่อต้านรัฐบาลพรรคเพื่อไทย โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวต่อต้านของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) โดยกลุ่มนี้สามารถกดดันให้รัฐบาลประกาศยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่การเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ประสบกับปัญหาวิกฤติการเลือกตั้ง แม้วิกฤติการเลือกตั้งจะไม่ใช่วิกฤติใหม่สำหรับปัญหาการเมืองไทย เนื่องจากเป็นปรากฏการณ์ที่เคยเกิดขึ้นก่อนรัฐประหารปี 2549 มาแล้วครั้งหนึ่ง แต่ครั้งนี้แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ วิกฤติการเลือกตั้งในครั้งนี้เป็นการโต้แย้งการจัดการเลือกตั้งของกลุ่มมวลชนฝ่ายต่อต้านรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยเรียกร้องให้มีการปฏิรูปประเทศก่อนการ

<sup>623</sup> สถาบันนโยบายศึกษา, "ตุลาคม 2556 :ร่างกฎหมายนิรโทษกรรมสุดผ่านสภาตอนตี 4,"

<http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1390206535.news>.

เลือกตั้ง และนำมาสู่การเคลื่อนไหวเข้าไปปิดล้อมสถานที่รับสมัครเลือกตั้งและหน่วยเลือกตั้ง ทำให้ในหลายพื้นที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาการจัดการเลือกตั้ง กระทั่งศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้การเลือกตั้งในครั้งนี้เป็นโมฆะ ในขณะที่ปี 2549 เป็นวิกฤติการเลือกตั้งเนื่องจากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่มีคู่แข่งขัน ไม่สามารถผ่านเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 ทำให้ต้องจัดการเลือกตั้งใหม่หลายรอบ พร้อมกับการเกิดข้อกังขาของสังคมเกี่ยวกับความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการจัดการเลือกตั้ง ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้การเลือกตั้งครั้งนั้นเป็นโมฆะ

## 2.2 ปัญหาด้านสถาบันทางการเมือง

กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2550-2557 ปรากฏปัญหาด้านสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่

1) ที่มาของรัฐธรรมนูญที่ขาดการเห็นพ้องต้องกัน รัฐธรรมนูญปี 2550 ซึ่งประกาศใช้เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของกองทัพ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากกาแต่งตั้ง ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรือเป็นตัวแทนของประชาชน และแม้จะได้นำวิธีการออกเสียงลงประชามติมาใช้ในขั้นตอนการผ่านร่างรัฐธรรมนูญ และผลการลงประชามติที่ปรากฏว่าประชาชนให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่กระบวนการในการทำประชามติก็ถูกวิจารณ์มากว่าไม่ปฏิบัติตามวิถีประชาธิปไตยและหลักการทำประชามติที่เป็นสากล เช่น มองกันว่าเป็น “ประชามติแบบมัดมือชก” เนื่องจากการสื่อสารผ่านสื่อของสภาร่างรัฐธรรมนูญเน้นไปที่การให้ “ความเห็นชอบ” รัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่กับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ในฐานะพลเมืองดีที่จะทำให้ประเทศได้เดินหน้าต่อ<sup>624</sup> อีกทั้งยังไม่ได้เปิดกว้างเพื่อให้ประชาชนในสังคมได้พูดคุย ทำกิจกรรม และมีส่วนร่วมในการทำประชามติได้อย่างเสรี

2) การออกแบบรัฐสภาและองค์กรอิสระที่ขาดการคำนึงถึงหลักการเชื่อมโยงกับประชาชน แม้รัฐธรรมนูญปี 2550 จะได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง รวมถึงการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งได้ปรับแก้กติกาให้รัฐบาลถูกตรวจสอบได้ง่ายขึ้น เปลี่ยนระบบเลือกตั้งเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก ได้เสริมมาตรการกำกับพรรคการเมืองและนักการเมือง<sup>625</sup> แต่ยังคงให้อำนาจแก่

<sup>624</sup> สฤณี อาชวานันทกุล, "ประชามติที่แท้จริง: บทเรียนจากประชามติรัฐธรรมนูญ 2550,"

<https://thaipublica.org/2015/05/genuine-referendum/>.

<sup>625</sup> Siripan Nogsuan Sawasdee, "Politics of Electoral Reform in Thailand" (Ph.D. Dissertation Kyoto University, 2015).

องค์กรอิสระที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง และพยายามเพิ่มอำนาจฝ่ายตุลาการเพื่อควบคุมฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาอันเกิดจากรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่เคยลดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและเพิ่มอำนาจฝ่ายบริหารจนฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากเกินไป แต่การเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายตุลาการมากเกินไปก็มีปัญหา เพราะปกติแล้วฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะถูกประชาชนตรวจสอบในการเลือกตั้งจึงมีความชอบธรรมตามวิถีทางประชาธิปไตย แต่กรณีฝ่ายตุลาการของไทยไม่มีกลไกควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน<sup>626</sup> นอกจากนี้รัฐธรรมนูญปี 2550 ยังได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งอีกด้วย

### 3. การขับเคลื่อน/ต่อสู้ของพลังอนุรักษ์นิยม

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 เป็นอีกหนึ่งกรณีศึกษากระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่สำคัญของไทยเนื่องจากชัดเจนว่าเป็นการริเริ่มจาก “ข้างบน” ที่นำโดยชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์นิยมภายใต้การนำของกองทัพ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐประหารปี 2549 และได้นำเอาวิธีการลงประชามติมาใช้ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งสะท้อนถึงลักษณะของการขับเคลื่อนและต่อสู้ของพลังอนุรักษ์นิยมในการเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองผ่านการออกแบบรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองอีกครั้งเช่นที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2492 ปี 2511 ปี 2517 ปี 2521 และปี 2534 โดยปรากฏในบทบัญญัติหลายๆ มาตราของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่สะท้อนเจตนารมณ์ของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมในการเมืองไทย ทั้งการมีสมาชิกวุฒิสภาที่ส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง การคงการมีสมาชิกองค์กรอิสระที่มาจาก การแต่งตั้งและได้เพิ่มมาตรการที่จะทำให้องค์กรอิสระมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งได้ทำให้องค์กรอิสระมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางทางการเมือง โดยเฉพาะเมื่อต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเมือง ดังปรากฏบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการตัดสินตีความข้อบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กลายเป็นประเด็นของความขัดแย้งทางการเมือง เป็นต้น

หลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นปลายปี 2550 แม้จะได้รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่บทบาทของพลังอนุรักษ์นิยมยังคงปรากฏขึ้นหลายครั้งในการต่อต้าน “ระบอบทักษิณ” เช่นที่เคยเกิดขึ้นก่อนการรัฐประหารในปี 2549 เนื่องจากผลการเลือกตั้งในครั้งนี้และการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งในปี 2554 “พรรคคนอมินี” ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทั้งพรรคพลังประชาชน (ในการเลือกตั้งปี 2550) และพรรคเพื่อไทย (ในการเลือกตั้งปี 2554) สามารถชนะการเลือกตั้งและเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้ทั้งสองครั้ง ดังนั้นภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลพรรคพลังประชาชน และรัฐบาลพรรคเพื่อไทยหลังการเลือกตั้งของทั้งสองครั้งนี้ ปรากฏกลุ่มพลังอนุรักษ์นิยมออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาล เริ่มจากหลังการเลือกตั้ง

<sup>626</sup> ทามาตะ. “ประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย,” หน้า 132.

ทั่วไปปี 2550 ปรากฏการเคลื่อนไหวของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และในระยะเวลาที่ บทบาทขององค์กรอิสระโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อการกำหนดทิศทางการเมือง ดังปรากฏในกรณีการตัดสินคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีนายสมัคร สุนทรเวช และคำตัดสินคดียุบพรรคการเมือง ทั้งกรณีการยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคภูมิใจไทยในปี 2551 ในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 เนื่องจากกรรมการบริหารพรรคกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 กระทั่งเกิดการพลิกขั้วการเมือง ส่งผลให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน และพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคที่ได้คะแนนเสียงเป็นอันดับที่สองในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2550 ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล นำมาสู่การต่อต้านจากแกนนำและกลุ่มผู้สนับสนุนพรรคพลังประชาชน ที่นำโดยกลุ่ม นปช. โดยกลุ่มนี้มองว่า “ไม่เป็นประชาธิปไตย” และ “มีมือที่มองไม่เห็นช่วยเหลือ”<sup>627</sup> ความรุนแรงทางการเมืองในเดือนเมษายน 2553 ระหว่างรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และกลุ่มต่อต้าน ส่งผลให้นายอภิสิทธิ์ ตัดสินใจยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554

หลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ปรากฏการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ที่มีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ เป็นแกนนำ เริ่มจากการชุมนุมต่อต้านพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมของรัฐบาลในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2556 การเคลื่อนไหวของกลุ่มนี้ได้รับการสนับสนุนจากหลายองค์กร เช่น สมัชชาประชาชนปฏิรูปประเทศไทย (สปท.) กลุ่มกรีน (การเมืองสีเขียว) กองทัพประชาชนโค่นระบอบทักษิณ (กปท.) เครือข่ายนักศึกษาประชาชนปฏิรูปประเทศไทย (คปท.) กองทัพธรรม คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) แนวร่วมคนไทยรักชาติรักษาแผ่นดิน ชมรมนักธุรกิจเพื่อประชาธิปไตย และกลุ่มพลังธรรมมาธิปไตย<sup>628</sup> รวมถึงการสนับสนุนจากกลุ่มชนชั้นกลาง โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นกลางในภาคใต้ของประเทศซึ่งเป็นกลุ่มผู้สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์<sup>629</sup> และ

<sup>627</sup> เสนีย์ คำสุข, มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มิติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค. หน้า 231.

<sup>628</sup> คมชัดลึก, "กปท.-คปท. จับมือค้านนิรโทษกรรม," <http://www.komchadluek.net/news/politic/170921>.

<sup>629</sup> สำนักข่าวอิสรา, "เอนก เหล่าธรรมทัศน์ : อย่าประมาท “ชนชั้นกลางใหม่,” <https://www.isranews.org/isranews-article/27037-anek.html>.

กลุ่มทุนทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลหลายกลุ่ม<sup>630</sup> โดยกลุ่มนี้เคลื่อนไหวทำกิจกรรมที่เรียกว่า “shutdown กรุงเทพ” หลายครั้งเพื่อกดดันให้รัฐบาลยุบสภา ซึ่งได้นำมาสู่ความรุนแรงจากการปะทะกันระหว่างกลุ่มที่ต่อต้านและกลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาลที่นำโดยกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) กระทั่งนำมาสู่การยุบสภาได้สำเร็จ แต่การเคลื่อนไหวคัดค้านและขัดขวางการจัดการเลือกตั้งทั่วไป 2 กุมภาพันธ์ 2557 นำมาสู่ “วิกฤติการเลือกตั้ง” อีกครั้ง โดยศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้การเลือกตั้งในครั้งนี้อย่างผิดรัฐธรรมนูญ<sup>631</sup> และได้นำมาสู่ความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้นระหว่างกลุ่มต่อต้านและสนับสนุนรัฐบาล โดยกองทัพได้เข้ามาเป็นตัวกลางในการจัดการเจรจาเพื่อหาข้อยุติในปัญหาความขัดแย้งในครั้งนี้อย่างเป็นทางการร่วมกัน 7 ฝ่าย<sup>632</sup> แต่ในที่สุดกองทัพก็ทำการรัฐประหารอีกครั้งในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดยพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา การรัฐประหารครั้งนี้อ้างถึงสถานการณ์ความรุนแรงของความขัดแย้งทางการเมืองที่นำมาสู่การสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และมีแนวโน้มขยายตัวที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ<sup>633</sup> ไม่แตกต่างไปจากข้ออ้างการรัฐประหารในปี 2549 ของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) นำโดย พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน มากนัก โดยการรัฐประหารในครั้งนี้อ้างถึงปัญหาการบริหารงานของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝักแบ่งฝ่าย ปัญหาการทุจริต การครอบงำองค์กรอิสระ และการหมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ<sup>634</sup>

หลังการรัฐประหารครั้งนี้ได้นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเป็นอีกครั้งที่รัฐธรรมนูญถูกร่างขึ้นโดยพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยม ภายใต้การนำของกองทัพ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากว่าทศวรรษที่ผ่านมาบทบาทของพลังอนุรักษ์นิยมที่เข้ามามีอิทธิพลเหนือการเมืองไม่ได้สิ้นสุดลงหลังการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง การเคลื่อนไหวของพลังอนุรักษ์นิยมในการต่อต้านรัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญของการเคลื่อนไหวที่สำคัญของพลังอนุรักษ์นิยมที่ต้องการกำจัด “ระบอบทักษิณ” ที่พลังฝ่ายนี้มองว่าเป็นภัยคุกคามต่อฝ่ายตน และผลของการออกแบบรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญปี 2560 เป็นประจักษ์พยานยืนยันได้อย่างชัดเจนถึงเจตนารมณ์นี้และสะท้อนการให้ความสำคัญกับการกำหนดกติกาทางการเมืองของพลัง

<sup>630</sup> โพสต์ทูเดย์, "32 ท่อน้ำเลี้ยง กกปส.," <http://www.posttoday.com/politic/277342>.

<sup>631</sup> ไทยรัฐออนไลน์, "คำวินิจฉัย 'ศาลรัฐธรรมนูญ' ปม เลือกตั้งโมฆะ (ฉบับเต็ม)," <https://www.thairath.co.th/content/411468..>

<sup>632</sup> ไทยรัฐออนไลน์, "ย้อนนาที่ 'ประยุทธ์' ทูบโต๊ะ ยึด 'อำนาจ' สู่ 'รัฐประหาร'."

<sup>633</sup> ไทยรัฐออนไลน์, "ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ."

<sup>634</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข."



อนุรักษ์นิยมเพื่อควบคุมกำกับรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง และบทบาทของสถาบันทางการเมืองอื่นๆ อีกครั้ง ซึ่งจะได้อ้างถึงในรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

## ตารางที่ 12 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยปี 2550-2557

24 สิงหาคม 2550	<< ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
23 ธันวาคม 2550	<< การเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 480 คน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและรวมเขต จำนวน 400 คน และการเลือกตั้งแบบสัดส่วน 80 คน ผลการเลือกตั้ง พรรคพลังประชาชนนำโดยนายสมัคร สุนทรเวช ชนะการเลือกตั้ง ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล
9 กันยายน 2551	<< นายสมัคร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเนื่องจากกระทำผิดรัฐธรรมนูญมาตรา 267 โดยรับจ้างเป็นพิธีกรรายการ “ชิมไป บ่นไป”
17 กันยายน 2551	<< สภาผู้แทนราษฎรมิมติเลือกนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แทนนายสมัคร สุนทรเวช
2 ธันวาคม 2551	<< ศาลรัฐธรรมนูญพิพากษายุบพรรคพลังประชาชน ชาติไทย และมหาชนิปไตย และตัดสิทธิการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรค 5 ปี ส่งผลให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นหนึ่งในกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน
15 ธันวาคม 2551	<< ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติเลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับที่สอง เป็นนายกรัฐมนตรี แทนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และเป็นที่มาของ “การพลิกขั้วการเมือง” ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งแต่เกิดขึ้นจากมติของสภาผู้แทนราษฎร
26 กุมภาพันธ์ 2553	<< ศาลรัฐธรรมนูญพิพากษายืนพิพากษา พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จากข้อกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
เมษายน 2553	<< ความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างรัฐบาลที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ กับกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ซึ่งเป็นผู้สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
9 พฤษภาคม 2554	<< รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกาศยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่
3 กรกฎาคม 2554	<< การเลือกตั้งครั้งที่สอง ภายใต้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ปี 2554 โดยวิธีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบบแบ่งเขตๆ ละคน จำนวน 375 คน และจากระบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 125 คน ผลการเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทยที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งไม่ได้เป็นทั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค แต่เป็นผู้สมัครหมายเลขหนึ่งในระบบบัญชีรายชื่อ ชนะการเลือกตั้ง ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล

ตารางที่ 12 เหตุการณ์สำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย ปี 2550-2557(ต่อ)

29 พฤศจิกายน 2556	<< คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) นำโดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ เคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นครั้งแรก และได้ทำกิจกรรมเคลื่อนไหวคัดค้านรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะยุทธวิธีการปิดสถานที่สำคัญ ในย่านเศรษฐกิจ การยึดสถานที่ราชการ และการเรียกร้องให้ข้าราชการหันมาสนับสนุนฝ่ายผู้ชุมนุม กลุ่มนี้ได้ทำกิจกรรมที่เรียกว่า “shutdown กรุงเทพฯ”
2 กุมภาพันธ์ 2557	<< การเลือกตั้งทั่วไป หลังรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยุบสภา การเลือกตั้งครั้งนี้ กลุ่ม กปปส. ได้เคลื่อนไหวทำกิจกรรมคัดค้านการเลือกตั้ง และเสนอให้ “ปฏิรูปก่อนการเลือกตั้ง” นำมาสู่ “วิกฤติการเลือกตั้ง” ต่อมาในวันที่ 21 มีนาคม 2557 ศาลรัฐธรรมนูญ มีมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งในครั้งนี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นำมาสู่ความพยายามจากหลายฝ่ายที่ต้องการเข้ามาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนี้ หนึ่งในเหตุการณ์ที่สำคัญคือการเปิดการเจรจาพร้อม 7 ฝ่าย ประกอบไปด้วย รัฐบาล พรรคเพื่อไทย แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) พรรคประชาธิปัตย์ คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) กองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (กอ.รส.) และคณะกรรมการการเลือกตั้ง
รัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557	<< ออกจากกระบวนการเปลี่ยนผ่าน << ยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2550

ที่มา: สร้างขึ้นโดยผู้เขียน

## รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 และการออกแบบสถาบันทางการเมือง

ในหัวข้อนี้จะได้นำเสนอใน 2 ประเด็นคือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 และการจัดสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ

### 1. การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560

หลังการรัฐประหาร รัฐบาลทหารภายใต้การนำของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 โดยมีทั้งหมด 48 มาตรา และนำมาสู่การจัดตั้งองค์กรสำคัญ 5 องค์กร หรือที่เรียกกันว่า “แม่น้ำ 5 สาย” ห้าองค์กรนี้เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันได้แก่

1) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีสมาชิกจำนวนไม่เกิน 220 คน แต่ละคนต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 40 ปี โดยแต่งตั้งจากคำแนะนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่คัดเลือกจากกลุ่มที่หลากหลายทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม ภาควิชาการ ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ โดยต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา และจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติหรือรัฐมนตรี (มาตรา 6-9)

2) คณะรัฐมนตรี ที่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งตามมติสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และรัฐมนตรีอื่นอีก 35 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร (มาตรา 19)

3) สภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ ทั้งด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การปกครองท้องถิ่น การศึกษา เศรษฐกิจ พลังงาน สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สื่อมวลชน สังคม และอื่นๆ โดยมีสมาชิกจำนวนไม่เกิน 250 คน โดยได้รับการแต่งตั้งจากคำแนะนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอ โดยในจำนวนนี้ต้องคัดเลือกจากบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาประจำจังหวัดเสนอจังหวัดละ 1 คนด้วย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น (มาตรา 27-31)

4) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วยกรรมการธิการจำนวน 36 คน ซึ่งประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งจากประธานกรรมการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ ผู้ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอจำนวน 20 คน และผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอฝ่ายละ 5 คน

5) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือรับทราบแทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ในระหว่างที่ยังไม่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 42-43)<sup>635</sup>

โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งมาตรา 31 วรรคสาม

<sup>635</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557," (22 กรกฎาคม 2557).

กำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ภายใน 60 วันนับแต่วันที่มีการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติครั้งแรก โดยหลังการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ แล้วเสร็จให้คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญนำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณา

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดกรอบในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไว้ด้วย โดยให้ครอบคลุม 1) การรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ 2) การให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย 3) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน 4) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้ง ไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด 5) กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใดๆ โดยไม่ขอบด้วยกฎหมาย 6) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ 7) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว 8) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ 9) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้มีการทำลายหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญจะไว้ไว้ 10) กลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่างๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป (มาตรา 32-35)

และหลังจากที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำเสร็จแล้วต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเสนอแนะหรือให้ความเห็นให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ หลังการพิจารณาเสนอแนะหรือให้ความเห็น สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ภายใน 30 วัน คำขอแก้ไขเพิ่มเติมให้มีสมาชิกลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ

ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อให้เสนอความคิดเห็นหรือยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 36) หลังจากนั้นให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดให้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติม โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญอาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควร และหลังจากนั้นให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติต้องมีมติภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อมีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติเพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ โดยให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 37) แต่หากสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุด และให้มีการดำเนินการเพื่อแต่งตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้น เพื่อดำเนินการแทนตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 38)

ทั้งนี้ การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เกิดขึ้นถึง 2 ครั้ง ซึ่งสะท้อนปัญหาความไม่ลงตัวในการออกแบบสถาบันทางการเมือง โดยครั้งแรกเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มี ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน แต่สภาปฏิรูปแห่งชาติไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้ง ในครั้งนี้มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผ่านการเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ แต่เนื่องจากรัฐบาลมีความเห็นว่าควรจะต้องผ่านการทำประชามติ จึงนำมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 2558 สารระสำคัญคือ การกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ.2552 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดและบทกำหนดโทษมาใช้บังคับแก่การดำเนินการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญนี้ด้วย โดยกำหนดให้ออกเสียงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยต้องทำวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ในการนี้สภาปฏิรูปแห่งชาติหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีมติเสนอประเด็นอื่นที่สมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมพร้อม

ไปในคราวเดียวกันด้วย สภาละไม่เกินหนึ่งประเด็น โดยประเด็นที่จะนำเสนอ นั้น ต้องเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก็ให้แจ้งแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับมติของสภาปฏิรูปแห่งชาติหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในการลง ประชามติหากได้รับคะแนนเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่าง รัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ และเมื่อทรงลง พระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและบังคับใช้ โดยให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับ สอนองพระบรมราชโองการ<sup>636</sup>

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ซึ่งปรากฏว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติจำนวน 50,071,589 คน มาใช้สิทธิ 29,740,677 คน หรือร้อยละ 59.40 ลงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ 16,820,402 เสียง คิดเป็น ร้อยละ 61.35 ไม่เห็นชอบ 10,598,037 เสียง คิดเป็นร้อยละ 38.65 และลงประชามติในคำถามพ่วงที่ ให้สมาชิกวุฒิสภาสรรหาร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในช่วง 5 ปีแรก ที่ว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติสมควร กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรี” มีผู้ไปใช้สิทธิลงประชามติเห็นชอบ 15,132,050 คิดเป็นร้อยละ 58.07 และไม่ เห็นชอบ 10,926,648 เสียง คิดเป็นร้อยละ 41.93 และผลการออกเสียงประชามติจำแนกรายภาค ภาคใต้ลงประชามติเห็นชอบทั้งสองคำถามสูงที่สุด ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เสียงลงประชามติ เห็นชอบทั้งสองคำถามไม่ถึงกึ่งหนึ่งและน้อยกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เห็นชอบ<sup>637</sup> และหากพิจารณาโดย การเปรียบเทียบจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติทั้งหมดซึ่งมีจำนวน 50,071,589 เสียงกับจำนวน คะแนนการให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งมีจำนวน 16,820,402 เสียง หรือคิดเป็น ร้อยละ 33.59 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติทั้งหมด จำนวนนี้ถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่น้อย

และหากเปรียบเทียบจำนวนผู้ลงคะแนนประชามติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2559 กับ ผลการลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้กับพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 จะพบว่ามีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ในพื้นที่ซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของพรรคเพื่อไทย ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ จำนวนผู้ลงคะแนนเสียงลงประชามติเห็นชอบร่าง

<sup>636</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558," (15 กรกฎาคม 2558).

<sup>637</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียง".

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจำนวนน้อยกว่าเมื่อเทียบกับภาคใต้และภาคกลางซึ่งไม่ใช่ฐานคะแนนเสียงที่สำคัญของพรรคเพื่อไทย ดังปรากฏในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบผลการลงประชามติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 กับผลการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อให้กับพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554

พื้นที่	ผลการลงประชามติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญปี 2559	ผลการลงประชามติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญปี 2559	ผลการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคเพื่อไทยปี 2554 (จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด)
กลาง	6,551,370 (69.43%)	2,883,907 (30.57%)	4,827,229 (11,411,417)
ใต้	2,938,924 (75.75%)	941,069 (24.25%)	367,070 (4,431,352)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	4,309,805 (48.66%)	4,547,776 (51.34%)	7,267,740 (10,657,101)
เหนือ	3,020,303 (57.58%)	2,225,285 (42.42%)	3,290,431 (6,035,357)
ทั่วประเทศ	16,820,402 (61.35%)	10,598,037 (38.65%)	15,752,470 (32,535,227)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียง,” [https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso\\_web/article\\_attach/17586/19908.pdf](https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso_web/article_attach/17586/19908.pdf).

แม้ร่างรัฐธรรมนูญจะผ่านการลงประชามติ แต่ก็มีหลายคนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เช่น นายวรเจตน์ ภาคีรัตน์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หนึ่งในนักวิชาการกลุ่มนิติราษฎร์และผู้ร่วมรณรงค์โหวต “ไม่รับ” ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ระบุว่า คนไปโหวตรับน่าจะอยากให้มีการเลือกตั้งเร็ว พวกเขาอาจสนใจเนื้อหาของรัฐธรรมนูญน้อยกว่าเรื่องอยากกลับไปสู่ระบบเลือกตั้ง หรือนายเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ระบุว่า ประชาชนดูเหมือนจะยอมรับสิ่งที่ คสช. และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ทำมาสองปีนี้ และรับรองสิ่งที่รัฐธรรมนูญและคำถามพ่วงต้องการทำ หรือนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ระบุว่า น้อมรับการตัดสินใจของประชาชน แต่ไม่แปลกใจกับผลประชามติที่ออกมา เพราะไม่เปิดโอกาสให้วิพากษ์เนื้อหาร่างรัฐธรรมนูญฯ เต็มที่ และเสียดายที่ประเทศไทยจะต้องก้าวถอยหลังจากการกลับไปใช้รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ขณะที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ระบุว่า ขอน้อมรับผลประชามติ และ

เรียกร้องให้ทุกฝ่ายยอมรับเช่นกัน จากนั้นไปจะเป็นหน้าที่ของ คสช. ในการเดินทางจัดให้มีการเลือกตั้งภายในปี 2560 ตามโรดแมป<sup>638</sup>

ร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ประกอบด้วย 279 มาตรา 16 หมวด และบทเฉพาะกาล โดยมีสาระสำคัญที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในหลายประการ และแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ที่ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของกองทัพก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะการบรรจุหมวดที่ว่าด้วย “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” และ “การปฏิรูปประเทศ” ลงในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีความชัดเจนในการจัดหมวดหมู่ที่เกี่ยวข้องกับ “ศาล” และ “องค์กรอิสระ” ทำให้การแยกประเภทขององค์กรเหล่านี้ชัดเจนขึ้นกว่าที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550 ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้รับการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในวันที่ 6 เมษายน 2560

## 2. การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญปี 2560

ในที่นี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญปี 2560<sup>639</sup> อันได้แก่ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี การเลือกตั้งและพรรคการเมือง และองค์กรอิสระ ดังนี้

**1) รัฐสภา** รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 กำหนดรูปแบบรัฐสภาแบบสภาคู่ คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (มาตรา 79) โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 80) ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 350 คน และมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน (มาตรา 83) ส่วนวุฒิสภา จำนวน 200 คน หรือจำนวน 2 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกกันเองของคณะบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม (มาตรา 107)

**2) คณะรัฐมนตรี** รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของนายกรัฐมนตรีมีวาระดำรงตำแหน่งรวมกันไม่เกิน 8 ปี ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ (มาตรา 158) โดยกำหนดให้สภาเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง แต่ในระยะ 5 ปีแรก สมาชิกวุฒิสภาจะทำหน้าที่นี้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่ได้

<sup>638</sup> ไทยพับลิก้า, "กต.รับรองผลประชามติอย่างเป็นทางการ “ประยุทธ์” เผยบันได 3 ขั้นสู่การเลือกตั้ง-คาด 4 เหตุผล “โหวตเอส” ชนะขาด," <http://thaipublica.org/2016/08/referendum-15/>.

<sup>639</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560," (6 เมษายน 2560).



กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งหรือต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยบุคคลที่เหมาะสมเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งนี้ กำหนดให้พิจารณาจากรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองได้นำเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ก่อนปิดรับสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ซึ่งพรรคการเมืองจะเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีได้ไม่เกิน 3 รายชื่อ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลเหล่านี้ให้ประชาชนทราบ (มาตรา 88) และผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้สภาพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 (มาตรา 159)

**3) การเลือกตั้งและพรรคการเมือง** รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ยังคงกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (มาตรา 50 (7)) เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550 และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตๆ ละคน จำนวน 350 คน และมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองอีก 150 คน รวมเป็น 500 คน โดยประชาชนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้คนละ 1 คะแนนโดยใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมาก (มาตรา 85) คะแนนที่ได้ในส่วนนี้จะนำไปคำนวณเพื่อจัดสัดส่วนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง โดยนำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หาด้วย 500 ซึ่งเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และนำผลลัพธ์ที่ได้ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้ให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะมีได้ หลังจากนั้นจะนำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะมีได้ลบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งทุกเขตเลือกตั้ง ผลลัพธ์คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ (มาตรา 91) ดูตัวอย่างการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบเลือกตั้งแบบใหม่ในตารางที่ 14

ตารางที่ 14 การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบเลือกตั้งแบบใหม่

พรรค	คะแนนที่ พรรคได้ (%)	ส.ส.ที่พรรคพึง มีได้	ส.ส.แบ่งเขต ที่พรรคได้	ส.ส.บัญชีรายชื่อ ที่พรรคจะได้	ปรับให้ เหลือ 150	รวม ส.ส.ที่ พรรคจะได้
ก.	50	250	150	100	97	247
ข.	20	100	80	20	19	99
ค.	15	75	55	20	19	74
ง.	10	50	35	15	15	50
จ.	5	25	30	0	0	30
รวม	100	500	350	155	150	500

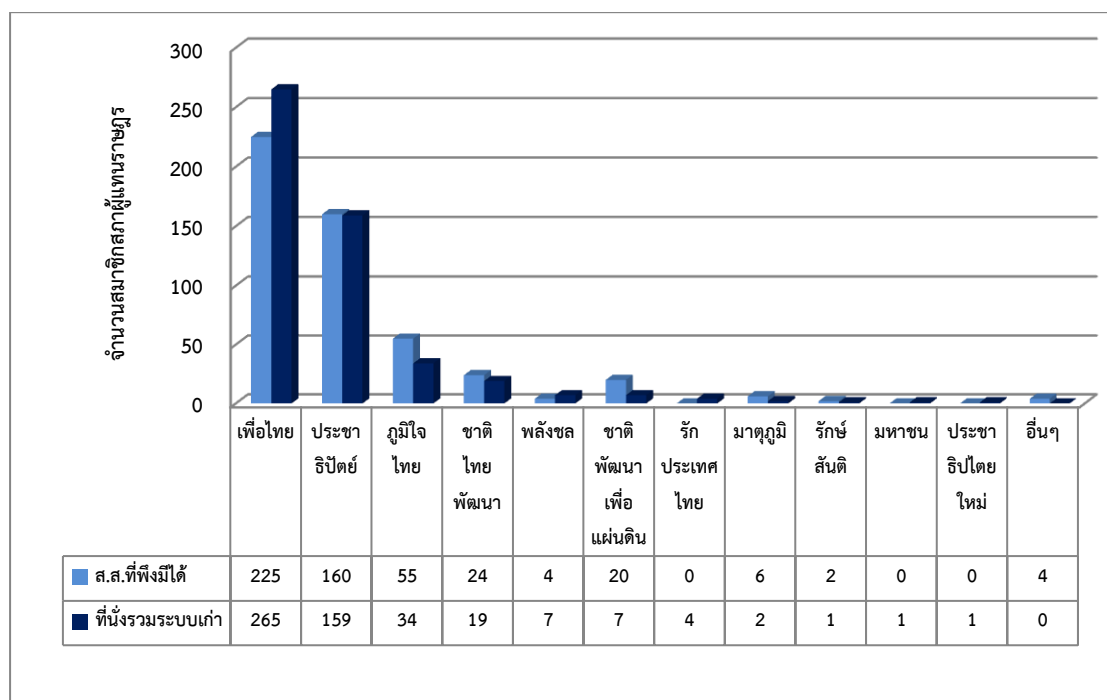
ที่มา: คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, “ร่างรัฐธรรมนูญ 2559,”

[http://library.2parliament.go.th/giventake/content\\_give/cdc-58cons-2559doc.01pdf](http://library.2parliament.go.th/giventake/content_give/cdc-58cons-2559doc.01pdf).

เมื่อนำวิธีการเลือกตั้งแบบใหม่ไปทดลองคำนวณจากผลคะแนนรวมแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งประเทศที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 เพื่อดูความแตกต่างระหว่างจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคพึงมีได้ซึ่งเป็นการคำนวณในระบบใหม่กับจำนวนที่นั่งรวมในระบบเก่า จะพบว่า ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่จะทำให้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ลดลง แต่พรรคการเมืองขนาดกลางจะได้ประโยชน์โดยจะได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น และจะได้รับการจัดสรรที่นั่งเพิ่มจากระบบบัญชีรายชื่อหากพรรคการเมืองนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ เช่น กรณีพรรคเพื่อไทยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้ 225 เมื่อเทียบกับที่นั่งรวมในระบบเก่าที่มีถึง 265 พรรคเพื่อไทยจะไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรปันส่วนที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อซึ่งมีถึง 150 ที่นั่ง หรือกรณีพรรคภูมิใจไทยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้ 55 เมื่อเทียบกับที่นั่งรวมในระบบเก่า 34 พรรคภูมิใจไทยจะได้รับการจัดสรรปันส่วนที่นั่งจากระบบบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้น กรณีพรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดินมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้ 20 เมื่อเทียบกับที่นั่งรวมในระบบเก่า 7 พรรคนี้อาจได้รับการจัดสรรปันส่วนที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อเพิ่ม และกรณีพรรคพลังชลมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้ 4 เมื่อเทียบกับที่นั่งรวมในระบบเก่า 7 พรรคนี้อาจไม่ได้รับการจัดสรรปันส่วนที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อเพิ่ม หรือพรรคมาตุภูมิมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้ 6 เมื่อเทียบกับที่นั่งรวมในระบบเก่าสองพรรคนี้อาจได้รับการจัดสรรปันส่วนที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อเพิ่ม เป็นต้น ดังนั้น วิธีการเลือกตั้งแบบใหม่จะไม่เอื้อต่อพรรคการเมืองใหญ่เพราะจะมีจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรอีก 150 ที่นั่งจากระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองใหญ่จะไม่ได้ประโยชน์จากการจัดสรรปันส่วนที่นั่งในส่วนนี้ ดังตัวอย่างพรรคเพื่อไทย

ในขณะที่พรรคการเมืองขนาดกลาง ดังตัวอย่างพรรคภูมิใจไทยและพรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน จะได้ประโยชน์จากการจัดสรรปันส่วนที่นั่งในส่วนนี้ แต่พรรคการเมืองขนาดเล็กดังตัวอย่างพรรคพลังชล และพรรคมาตุภูมิ ยังไม่อาจจะสรุปได้ว่าจะได้ประโยชน์จากการเลือกตั้งในระบบนี้หรือไม่ ดังที่ปรากฏในภาพที่ 6

ภาพที่ 6 ความแตกต่างระหว่างจำนวน ส.ส.ที่พึงมีได้กับที่นั่งรวมในระบบเก่า



**ที่มา:** ผู้เขียนสร้างขึ้นจากข้อมูลใน สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. 2016. ทำความเข้าใจร่างรัฐธรรมนูญก่อนลงประชามติ<sup>640</sup>

**หมายเหตุ:** จำนวน ส.ส.ที่พึงมี คำนวณจากคะแนนรวมทั้งประเทศจากพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตในการเลือกตั้งทั่วไป 2554 คือ 31,760,968 ทหารด้วย 500 (จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร) ผลการคำนวณนี้เท่ากับ 63,521.94 และนำผลลัพธ์นี้ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตในทุกเขต จำนวนที่ได้คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

<sup>640</sup> สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, "ทำความเข้าใจร่างรัฐธรรมนูญก่อนลงประชามติ,"

การเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 พรรคเพื่อไทยได้คะแนนในระบบแบ่งเขตทั้งหมด 14,272,771 ประชาธิปัตย์ 10,138,045 ภูมิใจไทย 3,523,331 ชาตินไทยพัฒนา 1,534,027 พลังชล 246,879 ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน 1,258,464 มาตุภูมิ 369,526 รักษ์สันติ 138,758 ประชาธิปไตยใหม่ 992 รักประเทศไทย และมหาชน 0 และอื่นๆ 278,175 รวมทั้งหมด 31,760,968 คะแนน

4) **องค์กรอิสระ** องค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงรับรองความเป็น “อิสระ” ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระ (มาตรา 215) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และยังคงกำหนดให้องค์กรอิสระมาจากการแต่งตั้งหรือสรรหา โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาในการเสนอชื่อบุคคลผู้ที่สมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่อวุฒิสภา ยกเว้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่สรรหา (มาตรา 246) คณะกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการอื่นประกอบด้วย ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้ง (มาตรา 203)

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากทั้งกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญปี 2560 และการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะพบประเด็นปัญหาที่ใกล้เคียงกับการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่ใช้เพื่อเข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญปี 2550 ใน 2 ประเด็นที่สำคัญคือ ประการแรก ปัญหาความเห็นพ้องต้องกันรัฐธรรมนูญ แม้ผลการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 มีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญร้อยละ 61.35 ไม่เห็นชอบร้อยละ 38.65 และลงประชามติในคำถามพ่วงที่ให้สมาชิกวุฒิสภาสรรหาาร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในช่วง 5 ปีแรก มีผู้ไปใช้สิทธิลงประชามติเห็นชอบร้อยละ 58.07 และไม่เห็นชอบร้อยละ 41.93<sup>641</sup> ผลจากคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ ส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญและคำถามพ่วงผ่านความเห็นชอบ แต่ไม่อาจจะสรุปได้ว่ามีความเห็นพ้องต้องกันรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจากกระบวนการของการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ปิด ทำให้การถกอภิปรายไม่กว้างขวางเพียงพอที่จะทำให้ได้ทางเลือกที่ได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่าย อีกทั้งองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ล้วนแล้วแต่มาจากการแต่งตั้ง

<sup>641</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, "ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียง".

และประการที่สอง ปัญหาการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้บางประการไม่เอื้อต่อการส่งเสริมประชาธิปไตย เช่น กำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง หรือที่รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “การเลือกตั้งกันเองของคณะบุคคล” (มาตรา 107) ซึ่งไม่เชื่อมโยงกับประชาชน อีกทั้งในระยะ 5 ปีแรกยังได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมจะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนี้ สะท้อนการเปิดทางให้บุคคลที่ถูกเสนอชื่อไว้โดยพรรคการเมืองที่อาจจะไม่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งมีสิทธิได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 159) ซึ่งอาจจะไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน รวมถึงการมีองค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญที่มาจากคณะกรรมการสรรหาซึ่งไม่เชื่อมโยงกับประชาชน เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายการเมือง และการกำหนดวิธีการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อด้วยการใช้วิธีการจัดสรรปันส่วนที่อาจจะไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนด้วยเช่นกัน

### บทสรุป

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 ที่ร่างขึ้นโดยอิทธิพลของกองทัพ ที่เรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านจาก “ข้างบน” เส้นทางเปลี่ยนผ่านในลักษณะนี้มักจะส่งผลให้ประชาธิปไตยเกิดขึ้นอย่างช้าๆ โดยอาจจะผ่านวิธีการ “การปฏิรูป”<sup>642</sup> แต่กรณีประเทศไทย เส้นทางเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในลักษณะนี้ก็ไม่สามารถที่จะสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยเอาไว้ได้ และต้องออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยจากการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ปัญหาสำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลานี้ที่สำคัญคือ ความขัดแย้งของพรรคการเมืองสองขั้ว ระหว่างพรรคพลังประชาชนซึ่งต่อมาคือพรรคเพื่อไทย กับพรรคประชาธิปัตย์ การขึ้นมาเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลของพรรคการเมืองสองขั้วนี้ นำมาซึ่งกลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้าน กลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านพรรคพลังประชาชนนำโดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกลุ่มที่เคยเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และหลังการเลือกตั้งปี 2550 ที่แกนนำพรรคพลังประชาชนรณรงค์หาเสียงโดยการประกาศตัวเป็น “นอมินี” ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้นำมาสู่การต่อต้านจากกลุ่มนี้ ขณะที่การขึ้นมาเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ถูกต่อต้านจากกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มสนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตหัวหน้าพรรคไทยรักไทยและเป็นกลุ่มที่สนับสนุนพรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย และหลังการเลือกตั้งในปี 2554 พรรคเพื่อไทยซึ่งจัดตั้งขึ้นทดแทนพรรคพลังประชาชนที่ถูกยุบพรรคไป ชนะการเลือกตั้งได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลก็นำมาสู่การเคลื่อนไหวต่อต้านจาก

<sup>642</sup> Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. pp. 123-163.

คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากอดีตแกนนำคนสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านรัฐบาลเหล่านี้ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายและกระทบต่อความชอบธรรมในการอยู่ในอำนาจของรัฐบาล อีกทั้งยังปรากฏการใช้ความรุนแรงต่อกันอย่างต่อเนื่องระหว่างสองฝ่ายนี้ ซึ่งได้นำมาสู่การสูญเสียชีวิตของประชาชนจำนวนมาก ในช่วงปลายของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลานี้ปรากฏปัญหาจากการบริหารงานของรัฐบาลทั้งความพยายามในการออกกฎหมายนิรโทษกรรม และการคอร์รัปชันในโครงการรับจำนำข้าวในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และในช่วงระยะเวลานี้ได้เห็นบทบาทที่เข้มข้นขององค์กรอิสระ และศาลรัฐธรรมนูญ คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในหลายเหตุการณ์ในช่วงระยะเวลานี้มีผลต่อการกำหนดทิศทางทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และได้ทำให้ฐานะของศาลรัฐธรรมนูญและรวมถึงองค์กรอิสระมีบทบาทที่สูงเด่นในทางการเมือง และในหลายครั้งก็นำมาสู่การวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทการทำหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ และผลจากความขัดแย้งที่รุนแรงของพรรคการเมืองสองขั้ว และกลุ่มผู้สนับสนุนของพรรคการเมืองสองขั้วนี้ ท้ายที่สุดได้นำมาสู่วิกฤติการเมืองและวิกฤติการเลือกตั้ง กระทั่งนำมาสู่การรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม 2557 ที่ทำให้กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยต้องล้มเหลวลงอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ของไทย ในวันที่ 6 เมษายน 2560 ที่ร่างขึ้นใหม่ภายใต้อำนาจของคณะรัฐประหารปี 2557 และนำมาซึ่งการคาดการณ์การจัดการเลือกตั้งเพื่อเปลี่ยนผ่านอำนาจไปสู่รัฐบาลพลเรือนอีกครั้ง แต่ยังไม่อาจที่จะคาดหวังถึงผลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าจะสามารถนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตยได้สำเร็จหรือไม่ เนื่องมาจากปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ไม่ใช่รัฐธรรมนูญฉบับที่ตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญเห็นพ้องต้องกันเท่านั้น แต่การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่สามารถรองรับระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ทั้งที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่มาของนายกรัฐมนตรี และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้นำวิธีการคำนวณในลักษณะการจัดสรรปันส่วนมาใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อที่ไม่สะท้อนเจตนาของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

## บทที่ 7

### บทสรุป: ปัญหาของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย

#### เกริ่นนำ

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 เป็นต้นมา แม้จะเกิดขึ้นอีกหลายครั้ง ที่สำคัญคือหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หลังเหตุการณ์ในเดือน พฤษภาคมปี 2535 ที่นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองปี 2540 และภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 ต้องประสบกับปัญหา “การเปลี่ยนผ่านที่ไม่ตั้งมั่น” และออกจากกระบวนการนี้อันเนื่องมาจากการรัฐประหาร ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถสร้างประชาธิปไตยได้สำเร็จ ในบทสุดท้ายนี้เป็นการสรุปและอภิปรายผลการศึกษา โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน คือ 1. ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 2. กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย 3. การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และ 4. อภิปรายผลการศึกษา ดังนี้

#### ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย

เส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 4 ครั้งสำคัญของไทย ในช่วงระยะเวลา 85 ปีที่ผ่านมา จากปี 2475-ปัจจุบัน (2560) สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. การเปลี่ยนผ่านจาก “ข้างบน” หรือบทบาทของชนชั้นนำนำการเปลี่ยนผ่าน ได้แก่ การเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยครั้งแรกของไทย และการเปลี่ยนผ่านหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 ที่ร่างขึ้นจากอิทธิพลของกองทัพ หรือคณะรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 แม้สองครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนผ่านจากข้างบนเหมือนกัน แต่สิ่งที่แตกต่างที่สำคัญคือ การเปลี่ยนผ่านในปี 2475 ขับเคลื่อนโดยชนชั้นนำกลุ่มใหม่หรือที่เรียกว่า “คณะราษฎร” ซึ่งเติบโตมาจากระบบราชการ ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน เป้าหมายเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญและการจัดรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา โดยเป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย หรือที่บางส่วนเรียกว่าการปกครองในระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ และนำมาซึ่งการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ และแม้จะอาศัยการรัฐประหารแต่ได้นำเข้าสู่กระบวนการเจรจาต่อรองและการประนีประนอมระหว่างชนชั้นนำในระบอบเก่ากับชนชั้นนำกลุ่มใหม่โดยนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 หรือที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับถาวร” ส่วนการเปลี่ยนผ่านปี 2550 ขับเคลื่อนโดยคณะรัฐประหารปี 2549 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการทหารมาสู่ระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญปี 2550 ที่

ใช้เป็นกติกาทางการเมืองในการเปลี่ยนผ่านในครั้งนี้อย่างยิ่งยวดโดยตัวแทนที่มาจากแต่งตั้งของคณะรัฐประหารปี 2549 และได้้นำการออกเสียงลงประชามติมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ร่างรัฐธรรมนูญ

**2. การเปลี่ยนผ่านโดย “มวลชน”** หรือบทบาทของพลังมวลชนขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่าน ได้แก่ การเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และการเปลี่ยนผ่านอันเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ความแตกต่างอย่างสำคัญของการเปลี่ยนผ่านสองครั้งนี้ คือ การเปลี่ยนผ่าน 14 ตุลาคม 2516 เกิดขึ้นจากมวลชนที่ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนิสิต นักเรียน นักศึกษา หรือที่เรียกว่า “กลุ่มปัญญาชน” การเคลื่อนไหวของกลุ่มมวลชนเหล่านี้เริ่มต้นจากการเข้ามามีบทบาทอย่างแข็งขันในการเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคม และการเพิ่มจำนวนขึ้นของกลุ่มนี้จากการขยายตัวของสถานศึกษา นำมาสู่แนวคิดในการจัดตั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ความเคลื่อนไหวที่สำคัญของพลังนิสิตนักศึกษาคือการเคลื่อนไหวเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ภายใต้การนำของนายธีรยุทธ บุญมี และการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ของมวลชนนำโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย กระทั่งเกิดความรุนแรงจากการใช้อำนาจรัฐของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เพื่อปราบปรามกลุ่มเคลื่อนไหวในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเมื่อเหตุการณ์ความรุนแรงยุติลง มองกันว่าเป็นชัยชนะของกลุ่มมวลชนที่ทำให้ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมที่ครองอำนาจมาอย่างยาวนานต้องสิ้นสุดลง และสามารถขับเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่อำนาจอธิปไตยได้สำเร็จ ส่วนการเปลี่ยนผ่านอันเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 เกิดขึ้นจากการต่อต้านการสืบต่ออำนาจของผู้ก่อการกำเริบ โดยพลังมวลชนที่ขับเคลื่อนกระบวนการนี้ส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง ผลจากเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้กองทัพพลอยห่างออกมาจากการเมืองและนำมาสู่การถ่ายโอนอำนาจจากผู้ก่อการกำเริบมาสู่รัฐบาลพลเรือน แต่ยังคงอาศัยรัฐธรรมนูญปี 2534 ที่ร่างขึ้นโดยคณะรัฐประหารปี 2534 กล่าวคือ หลังเหตุการณ์ความรุนแรงจากการใช้อำนาจรัฐต่อกลุ่มผู้ชุมนุมในปี 2535 ไม่ได้นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังเช่นที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แต่ก็ได้นำมาสู่กระแสเรียกร้องของสังคมที่ต้องการให้กติกาทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของการพัฒนาประชาธิปไตยในอดีต กระทั่งนำมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเป็นที่มาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง”



ตารางที่ 15 ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในประเทศไทย

เส้นทางการเปลี่ยนผ่าน	สรุปสาระสำคัญ
24 มิถุนายน 2475	<p>&lt;&lt; ขับเคลื่อนโดยชนชั้นนำ โดยคณะราษฎร ที่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน</p> <p>&lt;&lt; เป้าหมายเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และการจัดรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา</p> <p>&lt;&lt; อาศัยวิธีการทำรัฐประหารและการเจรจาต่อรองกับกลุ่มอำนาจเก่าในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนนำมาสู่การประนีประนอมระหว่างสองกลุ่มอำนาจเพื่อนำสู่การเปลี่ยนผ่านระบอบการปกครองผ่านการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว (พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475) และการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475)</p> <p>&lt;&lt; ผลผลิตสำคัญคือการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ และการปกครองในระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ</p>
14 ตุลาคม 2516	<p>&lt;&lt; ขับเคลื่อนโดยพลังมวลชน โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นปัญญาชน นำโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย</p> <p>&lt;&lt; เป้าหมายเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และขับไล่รัฐบาลเผด็จการของจอมพลถนอม กิตติขจร</p> <p>&lt;&lt; อาศัยวิธีการชุมนุมประท้วงเพื่อกดดันรัฐบาล</p> <p>&lt;&lt; ผลผลิตสำคัญคือการขับไล่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ออกจากตำแหน่งทางการเมือง และนำมาสู่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517) เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย</p>
หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535	<p>&lt;&lt; ขับเคลื่อนโดยพลังมวลชน โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นกลาง จากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535</p> <p>&lt;&lt; เป้าหมายเพื่อต่อต้านการสืบทอดอำนาจของผู้นำกองทัพ</p> <p>&lt;&lt; อาศัยการชุมนุมประท้วงเพื่อกดดันรัฐบาล</p> <p>&lt;&lt; ผลผลิตสำคัญคือทำให้กองทัพถอยออกจากการเมืองและถ่ายโอนอำนาจมาสู่รัฐบาลพลเรือน และเกิดกระแสเรียกร้องของสังคมที่ต้องการให้กติกากฎการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นและให้มีการปฏิรูปการเมืองที่นำมาซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญปี 2540 หรือรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “ฉบับประชาชน” หรือ “ฉบับปฏิรูปการเมือง”</p>

### ตารางที่ 15 ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในประเทศไทย(ต่อ)

เส้นทางการเปลี่ยนผ่าน	สรุปสาระสำคัญ
หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550	<p>&lt;&lt; เป็นการเปลี่ยนผ่านจากความยินยอมของกองทัพหรือคณะรัฐประหารปี 2549 ผ่านกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญปี 2550</p> <p>&lt;&lt; คณะรัฐประหารปี 2549 ได้แต่งตั้งคณะบุคคลเพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้ดำเนินการออกเสียงลงประชามติมาใช้ในกระบวนการรับร่างรัฐธรรมนูญ</p> <p>&lt;&lt; ผลผลิตสำคัญคือ รัฐธรรมนูญปี 2550 และการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อเปิดทางสู่การมีรัฐบาลพลเรือน</p>

ที่มา: สร้างขึ้นโดยผู้เขียน

#### กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

ในหัวข้อนี้ได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนคือ 1. รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ และ 2. การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล

##### 1. รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ

การศึกษารัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการทำให้เป็นประชาธิปไตยของผู้ออกแบบ โดยพิจารณาใน 2 ประเด็นคือ 1) ที่มาของรัฐธรรมนูญนำมาสู่การเห็นพ้องต้องกันของตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญหรือไม่ และ 2) การออกแบบสถาบันทางการเมืองรองรับระบอบประชาธิปไตย โดยคำนึงถึงหลักการเชื่อมโยงกับประชาชนหรือไม่ ผลการศึกษานี้พบว่า การร่างรัฐธรรมนูญของไทยถูกครอบงำโดยชนชั้นนำ และมักจะขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและไม่สามารถสร้างความเห็นพ้องต้องกันให้เกิดขึ้นได้ระหว่างชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์นิยมและชนชั้นนำที่มาจาก การเลือกตั้ง ความขัดแย้งภายในหมู่ชนชั้นนำที่นำมาสู่การรัฐประหารมักจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ขณะที่การประนีประนอมในกลุ่มชนชั้นนำด้วยกันเองส่งผลให้การออกแบบสถาบันทางการเมืองบางส่วน เช่น วุฒิสภาและองค์กรอิสระขาดการเชื่อมโยงกับประชาชน ดังนั้น รัฐธรรมนูญของไทยจึงกลายเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่กลุ่มชนชั้นนำที่เข้าสู่อำนาจทางการเมืองและเป็นเครื่องสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำมากกว่าจะรับรองการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย โดยปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 1) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ระหว่างปี 2475-2560 จำนวน 20 ฉบับ มีเพียง 6 ฉบับเท่านั้นที่ประกาศใช้ในช่วงของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยที่ได้ศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ เริ่มจากรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกปี 2475-2490 ซึ่งมีด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ร่างโดยนายปรีดี พนมยงค์ แกนนำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ร่างโดยคณะอนุกรรมการ 9 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา และผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะราษฎร หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพียงไม่นาน รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและให้คงใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ที่สะท้อนถึงปัญหาการไม่เห็นพ้องในกติกาท่างการเมืองบางประการในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ของฝ่ายอนุรักษนิยม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ที่ได้ชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในจำนวนรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับที่ประกาศใช้ในช่วงระยะเวลานี้ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด การให้สิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติในเรื่องนี้ และห้ามข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดยกรรมาธิการวิสามัญที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลและผ่านร่างจากสภาผู้แทนราษฎรที่ครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง และบังคับใช้ได้เพียงปีเดียวก็ถูกยกเลิกจากการรัฐประหารปี 2490 จะเห็นได้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลานี้ถูกผูกขาดโดยชนชั้นนำ ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม

บทบาทของชนชั้นนำในการผูกขาดการร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกของไทยเท่านั้น แต่ยังพบปรากฏการณ์นี้ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยช่วงอื่นๆ ด้วย ดังปรากฏในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญปี 2517 ซึ่งเป็นฉบับเดียวที่ประกาศใช้ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2516-2519 แม้ในกระบวนการยกร่างจะได้เปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน แต่คณะบุคคลที่เข้ามามีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ล้วนแล้วแต่มาจากการแต่งตั้ง ทั้งคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รวมถึงสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่แม้จะมาจากการคัดเลือกของสมาชิกสภาแต่ก็ไม่ได้เป็นตัวแทนที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งยังได้นำรัฐธรรมนูญปี 2492 และรัฐธรรมนูญปี 2511 มาเป็นแนวทางในการยกร่าง ซึ่งทั้งสองฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของพลังอนุรักษนิยม ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสะท้อนอิทธิพลของพลังอนุรักษนิยมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ในส่วนของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่เรียกว่า “ฉบับประชาชน” หรือ “ฉบับปฏิรูปการเมือง” ซึ่งประกาศใช้ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2540-2549 แม้จะได้เปิดช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชนในกระบวนการยกร่าง รวมถึงการให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน ซึ่งมาจากสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดๆ ละหนึ่งคน รวม 76 คน และสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน 23 คน แต่รัฐสภาที่ทำหน้าที่ในการผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง และมองกันว่าไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายการเมือง และรัฐธรรมนูญปี 2550 ที่ประกาศใช้ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2550-2557 แม้จะได้นำวิธีการลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กระทำโดยตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งเป็นกระบวนการยกร่างที่เกิดขึ้นภายใต้สภาวะแวดล้อมทางการเมืองที่มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน เช่นเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญปี 2560 ที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน (2560) ซึ่งมีที่มาคล้ายกับรัฐธรรมนูญปี 2550 โดยมาจากการยกร่างโดยคณะบุคคลที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหารปี 2557 และได้ นำวิธีการลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นเดียวกัน

## 2) การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยแต่ละฉบับแม้จะมีความแตกต่างในสาระสำคัญเกี่ยวกับการออกแบบสถาบันทางการเมืองบางประการ แต่แสดงให้เห็นถึงปัญหาการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่ขาดการคำนึงถึงหลักการเชื่อมโยงกับประชาชนที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในสถาบันทางการเมืองได้อย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากการคงไว้ซึ่งสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งไว้บางส่วน การออกแบบสถาบันทางการเมืองในลักษณะเช่นนี้สะท้อนการประนีประนอมของชนชั้นนำในฝ่ายอนุรักษ์นิยมและชนชั้นนำที่มาจาก การเลือกตั้ง เริ่มจากการออกแบบรัฐสภา พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งใช้รูปแบบสภาเดียวที่มีเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะกำหนดที่มาของสภาผู้แทนราษฎรโดยให้เปลี่ยนแปลงจากการมาจากการแต่งตั้ง มาสู่การแต่งตั้งและเลือกตั้ง และการเลือกตั้ง แต่ภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับนี้มีเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การแต่งตั้ง ส่วนรัฐธรรมนูญปี 2475 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประนีประนอม ใช้รูปแบบสภาเดียวคือมีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน กำหนดที่มาของสภาผู้แทนราษฎรโดยให้เริ่มจากการมีสมาชิกประเภทเลือกตั้งและแต่งตั้ง ก่อนจะเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีสมาชิกประเภทเลือกตั้งทั้งหมด แต่ระยะเวลาในการที่จะให้มีสมาชิกประเภทเลือกตั้งทั้งหมดได้ถูกแก้ไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี 2483 โดยขยายจาก 10 ปีไปเป็น 20 ปี ขณะที่การออกแบบรัฐสภาในรูปแบบสภาคู่ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2489 กำหนดให้มีพฤฒสภา หรือในรัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ เรียกว่าวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมและสภาผู้แทนราษฎรมาจากการ

เลือกตั้ง รัฐธรรมนูญปี 2517 กำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง ส่วนรัฐธรรมนูญปี 2540 แม้จะออกแบบให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง แต่ได้ออกแบบให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญปี 2550 ที่ยังคงการเมืององค์กรอิสระที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและยังได้กำหนดให้วุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งอีกส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง

ส่วนการออกแบบฝ่ายบริหาร ในจำนวนรัฐธรรมนูญ 6 ฉบับดังที่กล่าวถึงข้างต้นมีเพียงสามฉบับที่ออกแบบให้นายกรัฐมนตรีเชื่อมโยงกับประชาชนหรือมาจากการเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญปี 2517 ปี 2540 และปี 2550 ส่วนที่มาของรัฐมนตรีมักจะไม่ได้อำนาจให้มาจากการเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง จะมีก็เฉพาะที่กำหนดให้รัฐมนตรีบางส่วนจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2475 และปี 2517 สาระสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการออกแบบที่มาจากฝ่ายบริหารในลักษณะเช่นนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างเกี่ยวกับการวางหลักการในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติว่าควรจะแบ่งแยกกันเด็ดขาดหรือไม่ ซึ่งบางฉบับให้แบ่งแยกโดยเด็ดขาดผ่านการกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหากได้รับเลือกตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งนี้ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่ในบางฉบับแม้จะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหากได้รับแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งนี้ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2517 และ 2550

และเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่เพิ่งมาปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี 2489 และแม้รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลาหลังจากนั้นได้กำหนดให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ แต่มักถูกยกเลิกบ่อยครั้งตามการล้มเหลวของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในแต่ละช่วง เช่นเดียวกับการยกเลิกสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองอื่นๆ ของประชาชน และแม้การรัฐประหารนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา จะไม่ได้ยกเลิกพรรคการเมือง แต่ก็ถูกจำกัดไม่ให้ทำกิจกรรมทางการเมือง และในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในบางช่วงยังพบการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนบางประการ เช่น ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกระหว่างปี 2475-2490 ประชาชนสามารถเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียงครั้งหนึ่งของสภาเท่านั้น ส่วนในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งที่ 2 ภายใต้อรัฐธรรมนูญปี 2517 ในการพิจารณาหลักการของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เห็นร่วมกันให้มีวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง แต่กลับพบว่ารัฐธรรมนูญปี 2517 บัญญัติให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง และแม้จะมีกลุ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิในการเลือกตั้งของ

ประชาชนผู้ที่มีอายุ 18-19 ปี ในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ผลการผ่านร่างรัฐธรรมนูญกลับไม่มีการแก้ไขในประเด็นนี้ โดยยังคงกำหนดให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนที่มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ หรือแม้แต่รัฐธรรมนูญปี 2540 ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน แต่สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกสงวนไว้สำหรับผู้ที่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีเท่านั้น ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการที่รัฐธรรมนูญปี 2540 และปี 2550 กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ โดยผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่แจ้งสาเหตุอันจำเป็นของการที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งต้องถูกจำกัดสิทธิทางการเมืองบางประการ แม้ว่ากรณีนี้จะมีส่วนทำให้อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นก็ตาม

**ตารางที่ 16 สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ และการออกแบบสถาบันทางการเมืองของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย**

รัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมือง	สรุปสาระสำคัญ
ปี 2475-2490	<p>&lt;&lt; ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 รัฐธรรมนูญปี 2475 และปี 2489</p> <p>&lt;&lt; รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับร่างโดยชนชั้นนำ</p> <p>&lt;&lt; ออกแบบรัฐสภาโดยเริ่มจากรูปแบบสภาเดียวที่มีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การแต่งตั้งทั้งหมด (พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475) มาสู่การมีสมาชิกสองประเภท คือครึ่งหนึ่งเลือกตั้ง และอีกครึ่งแต่งตั้ง และกำหนดระยะเวลา 10 ปีเพื่อให้เปลี่ยนแปลงมาสู่การมีสมาชิกเลือกตั้งทั้งหมด (รัฐธรรมนูญปี 2475) ก่อนจะแก้ไขเป็น 20 ปีในปี 2483 และเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบสภาคู่ ที่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (รัฐธรรมนูญปี 2489)</p> <p>&lt;&lt; รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับไม่ได้ระบุให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญปี 2475 จะกำหนดให้ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากการแต่งตั้ง</p> <p>&lt;&lt; สิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพิ่งมาปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2489</p> <p>&lt;&lt; ลักษณะสำคัญคือ ต้องการให้เปลี่ยนผ่านแบบค่อยเป็นค่อยไป</p>

ตารางที่ 16 สารสำคัญของรัฐธรรมนูญ และการออกแบบสถาบันทางการเมืองของกระบวนการ  
ทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย(ต่อ)

รัฐธรรมนูญและการออกแบบ สถาบันทางการเมือง	สรุปสาระสำคัญ
ปี 2516-2519	<p>&lt;&lt; รัฐธรรมนูญปี 2517 ร่างโดยชนชั้นนำที่มาจากแต่งตั้ง</p> <p>&lt;&lt; ออกแบบรัฐสภาเป็นแบบสภาคู่ ที่มีสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง</p> <p>&lt;&lt; กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยังคงการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังการเข้ารับตำแหน่ง</p> <p>&lt;&lt; ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมือง รวมถึงสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง</p> <p>&lt;&lt; ลักษณะสำคัญคือ ยอมให้เข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยโดยที่ชนชั้นนำยังคงรักษาอำนาจทางการเมืองไว้บางส่วนผ่านการมีวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้ง ในลักษณะของการยอมประนีประนอมกับพลังประชาธิปไตยมากกว่าจะยอมปล่อยให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาทั้งหมด</p>
ปี 2540-2549	<p>&lt;&lt; รัฐธรรมนูญปี 2540 ร่างโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดๆ ละหนึ่งคน รวม 76 คน และสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน 23 คน และแม้จะเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน แต่ก็ผ่านร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาที่มีสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง</p> <p>&lt;&lt; ออกแบบรัฐสภาเป็นแบบสภาคู่ โดยกำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง แต่ให้ม็องค์กรอิสระที่สมาชิกรับมาจากการแต่งตั้งเพื่อถ่วงดุลอำนาจสมาชิกที่มาจากเลือกตั้ง</p> <p>&lt;&lt; กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้ง แต่ให้สิ้นสุดการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังการเข้ารับตำแหน่ง เพื่อให้มีการแบ่งแยกระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด</p> <p>&lt;&lt; รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพประชาชนที่กว้างขึ้น โดยรวมถึงการมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย แต่ก็ให้สิทธิในการสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาปริญญาตรี และกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่</p> <p>&lt;&lt; ลักษณะสำคัญคือ เป็นการประนีประนอมกับพลังประชาธิปไตย โดยอาศัยแนวทางการปฏิรูปการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และเปลี่ยนการรักษาอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำจากวุฒิสภาแต่งตั้ง มาสู่องค์กรอิสระที่มาจากแต่งตั้ง</p>

ตารางที่ 16 สารสำคัญของรัฐธรรมนูญ และการออกแบบสถาบันทางการเมืองของกระบวนการ  
ทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย(ต่อ)

รัฐธรรมนูญและการออกแบบ สถาบันทางการเมือง	สรุปสาระสำคัญ
ปี 2550-2557	<p>&lt;&lt; รัฐธรรมนูญปี 2550 ร่างโดยชนชั้นนำที่มาจากแต่งตั้ง และอาศัยวิธีการทำประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความชอบธรรม</p> <p>&lt;&lt; ออกแบบรัฐสภาเป็นแบบสภาคู่ที่สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งและส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง และคงการมีองค์กรอิสระที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งเพื่อถ่วงดุลอำนาจสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง</p> <p>&lt;&lt; กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยังคงการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังการเข้ารับตำแหน่ง</p> <p>&lt;&lt; ลักษณะสำคัญคือ ยอมให้เข้าสู่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยโดยที่ชนชั้นนำยังคงรักษาอำนาจทางการเมืองไว้บางส่วนผ่านวุฒิสภาที่บางส่วนมาจากการแต่งตั้ง และองค์กรอิสระที่มาจากการแต่งตั้ง</p>

ที่มา: สร้างขึ้นโดยผู้เขียน

## 2. การจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล

การศึกษาการจัดการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลพิจารณาใน 2 ประเด็นคือ การจัดการเลือกตั้งเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและอยู่ภายใต้กติกาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ และผลของการเลือกตั้งนำมาสู่การจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนที่มาจากเลือกตั้งหรือไม่ ผลการศึกษานี้พบว่าการเลือกตั้งทั่วไปของไทยเกิดขึ้นไม่สม่ำเสมอ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของระบอบการปกครอง และการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในช่วงของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยทั้ง 4 ครั้งของไทยซึ่งได้ศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ ในแต่ละช่วงจะพบการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเกิดขึ้นอย่างน้อย 2 ครั้ง แต่ก็ไม่อาจที่จะเรียกได้ว่าเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมือง และพบด้วยว่า แม้หลังการเลือกตั้งจะนำมาสู่การจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน แต่ในบางช่วงก็ปรากฏการแทรกแซงของกองทัพเหนือการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนเหล่านั้น โดยปรากฏรายละเอียดดังนี้

กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกระหว่างปี 2475-2490 มีการเลือกตั้งทั่วไป 4 ครั้ง โดยใช้ระบบเลือกตั้งแบบรวมเขต 1 ครั้ง (การเลือกตั้งทั่วไปปี 2476 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม) และใช้ระบบแบ่งเขตๆ ละคน 3 ครั้ง (การเลือกตั้งทั่วไปปี 2480 ปี 2481 และปี 2489 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ก็ยังเป็นเพียงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงครั้งหนึ่งของ



สภาเท่านั้น) ส่วนการจัดตั้งรัฐบาลในระบอบการปกครองนี้มีการจัดตั้งรัฐบาลถึง 18 ชุด และมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นทหารหรือมาจากกองทัพ 2 คน พลเรือน 6 คน ซึ่งผู้นำที่เป็นทหารหรือมาจากกองทัพอยู่ในอำนาจได้ยาวนาน โดยอยู่ในอำนาจมีระยะเวลาารวมกันกว่า 10 ปี จากช่วงระยะเวลาที่อยู่ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยช่วงแรกนี้ประมาณ 15 ปี 4 เดือน

การเลือกตั้งทั่วไปในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย ระหว่างปี 2516-2519 ซึ่งเกิดขึ้น 2 ครั้ง คือ การเลือกตั้งทั่วไปปี 2518 และ 2519 ใช้ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและรวมเขต ในช่วงเวลานี้มีการจัดตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ 6 ชุด แต่รัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2517 มีด้วยกัน 4 ชุด และการจัดตั้งรัฐบาลในระบอบการปกครองนี้ก็ประสบกับปัญหาการแทรกแซงของกองทัพโดยเฉพาะการจัดตั้งรัฐบาลหลังเลือกตั้งในปี 2518 ที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ และการจัดตั้งรัฐบาลที่มีพรรคกิจสังคมเป็นแกนนำ

ส่วนการเลือกตั้งทั่วไปในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย ระหว่างปี 2540-2549 เกิดขึ้น 3 ครั้ง คือการเลือกตั้งปี 2544 ปี 2548 และปี 2549 แต่การเลือกตั้งครั้งที่สามศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้เป็นโมฆะ การเลือกตั้งทั้งสามครั้งนี้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างระบบแบ่งเขตๆ ละคน และระบบบัญชีรายชื่อ และมีการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนเพียง 2 ชุด ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พรรคไทยรักไทย โดยหลังการเลือกตั้งปี 2544 ถือได้ว่าเป็นรัฐบาลพรรคเดโมแครตเพียงตัวเดียวที่เข้มแข็งและสามารถอยู่จนครบวาระ และกลายเป็นรัฐบาลพรรคเดโมแครตเพียงตัวเดียวหลังการเลือกตั้งปี 2548

และการเลือกตั้งทั่วไปในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย ระหว่างปี 2550-2557 ซึ่งจัดขึ้น 3 ครั้ง คือ การเลือกตั้งปี 2550 ปี 2554 และปี 2557 แต่การเลือกตั้งในปี 2557 ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้เป็นโมฆะ ในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2550 ใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างระบบแบ่งเขตๆ ละหลายคน หรือแบ่งเขตเรียงเบอร์ และระบบสัดส่วน และการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 และปี 2557 ใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสม ระหว่างระบบแบ่งเขต และระบบบัญชีรายชื่อ ในระยะเวลานี้มีการจัดตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ 4 ชุด โดยมีการสลับขั้วการเมืองจากพรรคพลังประชาชนไปสู่พรรคประชาธิปัตย์อันเป็นผลจากมติของสภาผู้แทนราษฎร เริ่มจากหลังการเลือกตั้งปี 2550 มีการจัดตั้งรัฐบาล 3 ชุด รัฐบาล 2 ชุดแรกมีพรรคพลังประชาชนเป็นแกนนำ หลังพรรคนี้ถูกยุบเกิดการสลับขั้วโดยจัดตั้งรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ และนำมาสู่การยุบสภา และหลังการเลือกตั้งปี 2554 พรรคเพื่อไทยซึ่งจัดตั้งขึ้นแทนพรรคพลังประชาชนชนะการเลือกตั้งได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล

นอกจากนี้พบว่าหลังผ่านการจัดการเลือกตั้งครั้งแรก การเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังมักจะจัดขึ้นก่อนการหมดวาระของสภาผู้แทนราษฎร สาเหตุมักมาจากปัญหาความขัดแย้งและเสถียรภาพทางการเมือง ที่นำมาสู่การยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เช่น การเลือกตั้งทั่วไปในกระบวนการทำให้

เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2516-2519 เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน คือการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นในปี 2518 และปี 2519 โดยการเลือกตั้งในปี 2519 เกิดขึ้นจากการยุบสภาอันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองอันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างพลฝั่งซ้ายและฝ่ายขวา ขณะที่การเลือกตั้งทั่วไปในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2540-2549 เกิดขึ้น 3 ครั้ง คือการเลือกตั้งปี 2544 ปี 2548 และปี 2549 แม้การเลือกตั้งในปี 2548 จะเกิดขึ้นจากการหมดวาระของสภาผู้แทนราษฎร และพบด้วยว่ารัฐบาลภายใต้การนำของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเข้ามาบริหารประเทศในช่วงระยะเวลานี้เป็นรัฐบาลพลเรือนที่มีเสถียรภาพมาก แต่หลังการเลือกตั้งรัฐบาลประสบกับการเคลื่อนไหวต่อต้านจากมวลชน นำโดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ทำให้ต้องยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในปี 2549 อย่างไรก็ตาม การจัดการเลือกตั้งในครั้งนี้ก็ประสบกับปัญหาวิกฤติ และถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้เป็นโมฆะ และการเลือกตั้งทั่วไปในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2550-2557 ซึ่งเกิดขึ้น 3 ครั้ง คือ การเลือกตั้งทั่วไปปี 2550 ปี 2554 และปี 2557 แม้ระยะห่างระหว่างการเลือกตั้งในปี 2550 และปี 2554 จะใกล้เคียงกับวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้มีวาระในการดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี แต่พบว่ารัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในระบอบนี้ขาดเสถียรภาพ โดยพบการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมากถึง 4 รัฐบาล ภายใต้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรี 4 คนจาก 2 ขั้วการเมือง ระหว่างพรรคที่จัดตั้งขึ้นแทนพรรคไทยรักไทยชั่วคราว (พรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย) และพรรคประชาธิปัตย์อีกชั่วคราว นายกรัฐมนตรี 2 คนแรก ได้แก่ นายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ จากพรรคพลังประชาชน พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากขาดคุณสมบัติการเป็นนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ส่วนนายกรัฐมนตรีคนที่สามคือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พรรคประชาธิปัตย์ เกิดจากการพลิกขั้วการเมือง โดยการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้แทนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดวาระจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรีคนที่สี่ คือนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้สมัครหมายเลขหนึ่งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทย ที่ไม่ได้เป็นทั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้หลังจากที่พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2554 และหมดวาระโดยการยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในปี 2557 แต่การเลือกตั้งในครั้งนี้ก็ต้องประสบกับปัญหาวิกฤติและถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้เป็นโมฆะ

ตารางที่ 17 สาระสำคัญของการจัดการเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาลของกระบวนการทำให้เป็น  
ประชาธิปไตยในประเทศไทย

การจัดการเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาล	สรุปสาระสำคัญ
ปี 2475-2490	<p>&lt;&lt; จัดการเลือกตั้งทั่วไป 4 ครั้ง ในปี 2476 ปี 2480 ปี 2481 และปี 2489 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 ซึ่งเป็นการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงกึ่งหนึ่งของสภา และเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งจากการเลือกตั้งทางอ้อมในปี 2476 ด้วยวิธีการเลือกตั้งแบบรวมเขต มาเป็นการเลือกตั้งโดยตรงในการเลือกตั้ง 3 ครั้งหลัง โดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตๆ ละคน แต่การเลือกตั้งทั้ง 4 ครั้งมีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 41.45, 40.22, 35.03 และ 32.52 ตามลำดับ)</p> <p>&lt;&lt; จัดตั้งรัฐบาล 18 ชุด และมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นทหาร 2 คน พลเรือน 6 คน โดยผู้นำที่เป็นทหารอยู่ในอำนาจยาวนานถึงกว่า 10 ปี จากช่วงระยะเวลาที่อยู่ในกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยช่วงแรกนี้ประมาณ 15 ปี 4 เดือน</p>
ปี 2516-2519	<p>&lt;&lt; จัดการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งในปี 2518 และปี 2519 โดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการรวมเขตและแบ่งเขต แต่การเลือกตั้งทั้งสองครั้งมีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง คือ ร้อยละ 47.17 และ 43.99 ตามลำดับ</p> <p>&lt;&lt; ภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2517 มีการจัดตั้งรัฐบาล 4 ชุด และเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค เช่น การจัดตั้งรัฐบาลของม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในปี 2518 มีพรรคร่วมรัฐบาลมากถึง 16 พรรค และรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำหลังการเลือกตั้งปี 2519 เป็นรัฐบาลผสม 4 พรรค</p>
ปี 2540-2549	<p>&lt;&lt; หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 การเลือกตั้งทั่วไปจัดขึ้น 3 ครั้งในปี 2544 ปี 2548 และปี 2549 การเลือกตั้งในปี 2544 (เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถึง 4 ปี) และการเลือกตั้งในปี 2548 ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตๆ ละคน จำนวน 400 คน และแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน การเลือกตั้งทั้งสองครั้งนี้มีผู้มาใช้สิทธิมากเป็นประวัติการณ์ โดยการเลือกตั้งทั่วไปปี 2544 มีผู้มาใช้สิทธิในระบบบัญชีรายชื่อร้อยละ 69.95 และในระบบแบ่งเขตร้อยละ 69.94 และการเลือกตั้งทั่วไปปี 2548 มีผู้มาใช้สิทธิในระบบบัญชีรายชื่อร้อยละ 72.56 และในระบบแบ่งเขตร้อยละ 72.55 ส่วนการเลือกตั้งในปี 2549 ถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้เป็นโมฆะ</p> <p>&lt;&lt; จัดตั้งรัฐบาล 2 ชุด ภายใต้การนำของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลที่เข้มแข็ง โดยหลังการเลือกตั้งปี 2544 เป็นรัฐบาลพรรคเด่นพรรคเดียวที่เข้มแข็งและสามารถอยู่จนครบวาระ และกลายเป็นรัฐบาลพรรคเด่นพรรคเดียวหลังการเลือกตั้งปี 2548</p>

ตารางที่ 17 สารสำคัญของการจัดการเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาลของกระบวนการทำให้เป็น  
ประชาธิปไตยในประเทศไทย(ต่อ)

การจัดการเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาล	สรุปสาระสำคัญ
ปี 2550-2557	<p>&lt;&lt; จัดการเลือกตั้งทั่วไป 3 ครั้งในปี 2550 ปี 2554 และปี 2557 การเลือกตั้งในปี 2550 เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 480 คน ใช้วิธีการเลือกตั้งผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบเขตจำนวน 400 คน และการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 80 คน มีผู้มาใช้สิทธิในระบบแบ่งเขตร้อยละ 74.49 และระบบสัดส่วนร้อยละ 74.52 และก่อนการเลือกตั้งปี 2554 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยปรับสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีสมาชิกจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 375 คน และแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 125 คน ในการเลือกตั้งปี 2554 นี้มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อร้อยละ 75.03 ส่วนการเลือกตั้งในปี 2557 ถูกศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้เป็นโมฆะ</p> <p>&lt;&lt; จัดตั้งรัฐบาล 4 ชุด เริ่มจากหลังการเลือกตั้งปี 2550 มีการจัดตั้งรัฐบาล 3 ชุด รัฐบาล 2 ชุดแรกมีพรรคพลังประชาชนเป็นแกนนำ หลังพรรคนี้ถูกยุบเกิดการสลับขั้วโดยจัดตั้งรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ และนำมาสู่การยุบสภา และหลังการเลือกตั้งปี 2554 พรรคเพื่อไทยซึ่งจัดตั้งขึ้นแทนพรรคพลังประชาชนได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล</p>

ที่มา: สร้างขึ้นโดยผู้เขียน

#### การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

ความพยายามที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยทั้ง 4 ครั้ง ประสบกับความล้มเหลว และต้องออกจากกระบวนการเปลี่ยนผ่านอันเนื่องมาจากการรัฐประหาร กล่าวคือ แม้จะขับเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย โดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง มีรัฐบาลพลเรือน แต่ก็ไม่อาจที่จะทำให้ทุกกลุ่มการเมืองยอมรับในความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยเพื่อสร้างประชาธิปไตยให้มั่นคงได้ ไม่ว่าจะด้วยเงื่อนไขทางพฤติกรรม ซึ่งยังคงปรากฏความพยายามของกลุ่มการเมืองในการให้ได้ว่าซึ่งอำนาจทางการเมืองโดยไม่เคารพกติกาหรือวิถีทางประชาธิปไตย เงื่อนไขทางความคิดที่ไม่เชื่อในกระบวนการประชาธิปไตยในการแก้ไขปัญหาวิกฤติ อีกทั้งยังขาดเงื่อนไขในทางกฎหมายที่สร้างความคุ้นเคยกับการแก้ไขความขัดแย้งภายในรัฐตามวิถีทางประชาธิปไตยและไม่ทำลายปทัสถานเหล่านี้ อีกทั้งปรากฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในแต่ละครั้ง แม้จะมีความแตกต่างกันไป แต่มีจุดร่วมที่สำคัญที่ควรพิจารณาบางประการ นอกจากนี้ในแต่ละช่วงของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยจะเห็นการขับเคลื่อน/ต่อสู้ และรวมถึงการปรับตัวของพลังอนุรักษ์นิยมปรากฏอยู่ในกระบวนการนี้ด้วย ซึ่งในหัวข้อนี้จะได้นำเสนอใน 3 ประเด็น

คือ 1.ปรากฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย 2.การขับเคลื่อน/ต่อสู้ของพลังอนุรักษ์นิยม และ 3.ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย โดยปรากฏรายละเอียดดังนี้

### 1. ปรากฏการณ์ก่อนออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

การออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยทั้ง 4 ครั้งของไทยมักจะมีปรากฏวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่นำมาสู่เงื่อนไขและโอกาสให้กองทัพและผู้นำกองทัพตัดสินใจทำรัฐประหาร และมักอ้างถึงความจำเป็นในการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง วิกฤตการณ์ทางการเมืองดังกล่าวนี้คือ หนึ่ง ปัญหาความขัดแย้งแตกแยกทางการเมืองที่นำมาสู่การใช้ความรุนแรงต่อกันของตัวแสดงทางการเมือง สอง วิกฤติความชอบธรรมในการอยู่ในอำนาจของรัฐบาลพลเรือน ซึ่งเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ เช่น วิกฤติเศรษฐกิจ การทุจริตคอร์รัปชัน หรือปัญหาความขัดแย้งแตกแยกในสังคมที่รัฐบาลไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาได้ และสาม ความอ่อนแอของพลังประชาธิปไตยในสังคมไทยที่จะจรรโลงรักษาระบอบนี้ไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งสามส่วนนี้มีความสัมพันธ์กัน และเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การรัฐประหารล้มล้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แสดงถึงปัญหาการไม่เคารพในกติกาทางการเมืองและวิถีประชาธิปไตยของตัวแสดงทางการเมือง กล่าวคือ ปรากฏการณ์ก่อนรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 มาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ กับนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นหัวหน้าขบวนการอนุรักษ์นิยม ขณะที่รัฐบาลประสบกับปัญหาความชอบธรรม และถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยพรรคฝ่ายค้านเนื่องจากไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ปัญหาข่าวการทุจริตคอร์รัปชัน และการไม่อาจที่จะคลี่คลายกรณีการเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 8 ในขณะที่พลังประชาธิปไตยในสังคมไทยยังคงอ่อนแอ การจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งเกิดขึ้นในปี 2489 เป็นเพียงเพื่อสนับสนุนให้ผู้นำเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ขาดฐานสนับสนุนของมวลชน ประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนที่มีไม่ถึงกึ่งหนึ่ง กระทั่งนำมาสู่การรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน 2490

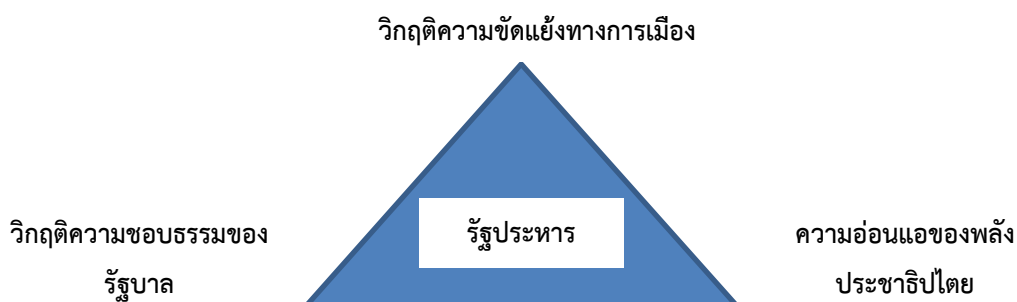
ส่วนปรากฏการณ์ก่อนรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ในช่วงระยะเวลานี้แม้จะมีกลุ่มเคลื่อนไหวเกิดขึ้นหลายกลุ่มและได้เคลื่อนไหวทำกิจกรรมเรียกร้องความเป็นธรรมทางสังคม แต่กลับพบว่าประชาชนให้ความสนใจในการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้น 2 ครั้งในระยะเวลานี้ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ขณะเดียวกันก็เกิดความขัดแย้ง การแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองและนักการเมืองที่นำมาสู่การยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2519 พรรคการเมืองฝ่ายขวาได้จับชั่วคราวเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐบาล ส่งผลให้รัฐสภาถูกครอบงำโดยพลังฝ่ายขวา และในช่วงระยะเวลานี้ยังปรากฏปัญหาความขัดแย้งแตกแยกในสังคมระหว่างพลังฝ่ายซ้ายและพลังฝ่ายขวา และเนื่องจากปัญหาความกลัวภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ของฝ่ายขวา อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลง

ระบอบการปกครองในประเทศอินโดจีนที่พรรคคอมมิวนิสต์ได้ก้าวขึ้นสู่อำนาจ และเมื่อขบวนการนักศึกษาที่เคลื่อนไหวอยู่ในเวลานั้นถูกมองว่าเป็นแนวร่วมของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และไทยได้รับผลกระทบจากนโยบายลดบทบาทของสหรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้นำมาสู่การถอนตัวของสหรัฐอเมริกาออกจากไทยในช่วงต้นปี 2519 ความเชื่อมั่นของฝ่ายขวาที่ว่าระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยจะแก้ไขปัญหาภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ได้ลดต่ำลงอย่างมาก ส่งผลให้เกิดการก่อตัวขึ้นอย่างเข้มแข็งของกลุ่มพลังฝ่ายขวา กระทั่งนำมาสู่เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และการรัฐประหารในวันเดียวกัน

ขณะที่ปรากฏการณ์ก่อนรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ปรากฏความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างรัฐบาลพลเรือนที่ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยม นำโดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ที่มีนายสนธิ ลิ้มทองกุล เป็นแกนนำ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากกรณีการดำเนินนโยบายหลายนโยบายที่กระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและจริยธรรมในการบริหารของนายกรัฐมนตรี ความเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลนำมาสู่การประกาศยุบสภา และได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ โดยฝ่ายต่อต้านยังคงปักหลักชุมนุมอย่างต่อเนื่อง ในการจัดการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏปัญหาหลายประการที่สำคัญคือ พรรคร่วมฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ ชาติไทย และมหาชน ประกาศไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทำให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในบางเขตเลือกตั้งที่ไม่มีผู้สมัครของพรรคการเมืองอื่นเข้าแข่งขัน รวมถึงพรรคไทยรักไทยต้องรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพื่อให้ผ่านเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 นำมาสู่กระแสข่าวพรรคไทยรักไทยควานหาพรรคหรือผู้สมัครรับจ้างที่เรียกว่า “พรรคคนอมินี” เพื่อลงสมัครเป็นคู่แข่ง อีกทั้งการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังนำมาสู่การเกิดข้อกังขาของสังคม โดยได้จัดการเลือกตั้งขึ้นถึงสามรอบเนื่องจากผลการเลือกตั้งรอบแรกและรอบที่สองไม่สามารถได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบตามจำนวน ต่อมาในวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำพิพากษาให้การจัดการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งนี้เป็นโมฆะ และได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ในวันที่ 15 ตุลาคม 2549 ปัญหาวิกฤติการเลือกตั้งในครั้งนี้ถือเป็นกรณีที่สำคัญของช่วงระยะเวลาที่ ทั้งที่ก่อนหน้านี้ในการเลือกตั้งในปี 2544 และปี 2548 มีผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งจำนวนมากเป็นประวัติการณ์ เฉลี่ยประมาณร้อยละ 70 และหลังการกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ยังคงปรากฏการใช้ความรุนแรงต่อกันระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กระทั่งนำมาสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549

และปรากฏการณ์ก่อนรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นความขัดแย้งที่ต่อเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งในปี 2549 ระหว่างฝ่าย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กับฝ่ายต่อต้าน “ระบอบทักษิณ” โดยความขัดแย้งในครั้งนี้เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร น้องสาว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับพรรคฝ่ายค้านเช่นพรรคประชาธิปัตย์และกลุ่มต่อต้าน “ระบอบทักษิณ” เริ่มต้นจากการเคลื่อนไหวต่อต้านการประกาศเดินหน้าออกร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมของรัฐบาล ซึ่งได้นำมาสู่การจัดตั้งกลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลภายใต้ชื่อ “คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” (กปปส.) แม้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะตกไป แต่ฝ่ายผู้ชุมนุมได้ยกระดับการชุมนุมเป็นการโค่นล้มระบอบทักษิณและจัดตั้งสภาประชาชน ขณะที่รัฐบาลก็ประสบกับปัญหาการบริหารนโยบายในโครงการรับจำนำข้าวและกระแสข่าวการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการนี้ ในที่สุดรัฐบาลได้ตัดสินใจยุบสภาและประกาศจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 โดยกลุ่มผู้ชุมนุมได้เคลื่อนไหวคัดค้านการเลือกตั้งและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปประเทศก่อนการเลือกตั้ง จนนำมาสู่ “วิกฤติการเลือกตั้ง” จากการที่ผู้ชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองเข้าไปปิดล้อมสถานที่รับสมัครเลือกตั้งและหน่วยเลือกตั้งในหลายพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมากให้การเลือกตั้งในครั้งนี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่วิกฤติความขัดแย้งในครั้งไม่ได้ยุติลง ขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พยายามที่จะหาข้อสรุปในการจัดการเลือกตั้งใหม่ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรักษาการ กรณีใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ให้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้นายนิววัฒน์ อารัง บุญทรงไพศาล เข้าดำรงตำแหน่งนี้แทน วิกฤตการณ์ทางการเมืองในครั้งนี้นำมาสู่ความพยายามในการหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยได้เปิดการเจรจาพร้อม 7 ฝ่าย แต่ยังไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ กระทั่งเกิดการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557

ภาพที่ 7 ปรากฏการณ์ก่อนออกจากระบอบการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย



ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน

## 2. การขับเคลื่อน/ต่อสู้ของพลังอนุรักษ์นิยม

ผลการศึกษาที่พบปรากฏการณ์การขับเคลื่อน/ต่อสู้ และรวมถึงการปรับตัวของพลังอนุรักษ์นิยมในกระบวนการของการทำให้เป็นประชาธิปไตยทั้ง 4 ช่วง กิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญซึ่งปรากฏบทบาทของพลังอนุรักษ์นิยม เช่น การร่างรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมือง การจัดตั้งรัฐบาล การเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาล และการรัฐประหาร กล่าวคือ ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตย ระหว่างปี 2475-2490 แม้เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จะนำมาสู่การเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย หรือที่บางส่วนเรียกว่า “ระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ” ซึ่งได้ทำให้บทบาททางการเมืองของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมลดลงไปเป็นอันมาก แต่เพียงไม่นาน ฝ่ายอนุรักษ์นิยมเริ่มก่อตัวขึ้นจากกลุ่มการเมืองที่เรียกตนเองว่า “คณะเจ้า” หรือ “คณะรอยัลลิสต์” เพื่อขอจัดตั้งพรรคการเมือง พลังของฝ่ายอนุรักษ์นิยมในระยะนี้รวมถึงบทบาทของพระยามโนปกรณนิติธาดา ในฐานะนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาในวันที่ 1 เมษายน 2476 รัฐบาลชุดนี้ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและให้งดใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตรา เหตุการณ์นี้ได้นำมาสู่การต่อต้านจากคณะราษฎร โดยฝ่ายคณะราษฎรได้ทำรัฐประหาร 20 มิถุนายน 2476 เพื่อยกเลิกประกาศพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งได้ทำให้บทบาททางการเมืองของฝ่ายอนุรักษ์นิยมต้องลดลงอีกครั้ง และได้นำมาสู่ความพยายามที่จะฟื้นคืนอำนาจอีกครั้งจากเหตุการณ์การกบฏ ระหว่างวันที่ 11-27 ตุลาคม 2476 แต่ก็ต้องล้มเหลวอีกครั้งและครั้งนี้ทำให้สถานะและบทบาทของฝ่ายอนุรักษ์นิยมลดลงมากยิ่งขึ้น กระทั่งเหตุการณ์การสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้อำนาจทางการเมืองในช่วงเวลานี้อาจจะกล่าวได้ว่าตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายคณะราษฎรภายใต้การบริหารของรัฐบาล พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา และต่อเนืองมาจนถึงรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม แต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองที่มีกลุ่มนักโทษการเมืองได้รับการอภัยโทษ ประกอบกับกลุ่มเจ้านายเชื้อพระวงศ์จำนวนมากเดินทางกลับประเทศ พลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมจึงค่อยๆ เข้มแข็งขึ้นอีกครั้ง และปรับตัวภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในยุครัฐบาลพลเรือน ซึ่งในระยะนี้ปรากฏกลุ่มพลังอนุรักษ์นิยมที่สำคัญที่เรียกว่า “ฝ่ายอนุรักษ์นิยมเจ้า” มีนายควง อภัยวงศ์ เป็นแกนนำ และนำมาสู่บทบาทของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมในฐานะพรรคการเมืองในรัฐสภาอย่างพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาในช่วงเวลานั้น กลุ่มนี้ได้ร่วมเป็นพันธมิตรกับฝ่ายอำนาจนิยมในกองทัพ และได้นำมาสู่การรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 ที่ถือกันว่าเป็นการสิ้นสุดความพยายามที่จะสถาปนาประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของคณะราษฎรและเป็นการฟื้นคืนอำนาจของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยม



ส่วนความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2516-2519 ระยะเริ่มต้นกระแสประชาธิปไตยมีพลังกล้าแข็งในทางการเมืองผ่านการขับเคลื่อนของกระบวนการนิสิตนักศึกษาที่เรียกร้องรัฐธรรมนูญและเรียกร้องประชาธิปไตย และต่อต้านเผด็จการทหารของจอมพลถนอม กิตติขจร พลังอนุรักษ์นิยมที่หนาแน่นในสังคมไทยปรับตัวโดยได้ประสานสถาบันทางการเมืองแบบตะวันตกเข้ากับการยอมรับบทบาทใหม่ of สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะแหล่งที่มาของอำนาจอธิปไตย แม้ในระยะแรกๆ จะปรากฏความแตกแยกของกลุ่มพลังอนุรักษ์นิยมซึ่งแบ่งออกเป็นหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มของจอมพลถนอม กิตติขจร กลุ่มของพล.อ.กฤษณ์ สีวะรา (สีเส้าเทเวศร์เก่า) กลุ่มพรรคชาติไทย (ราชครูเก่า) และกลุ่มพรรคประชาธิปไตย แต่บทบาทของพลังอนุรักษ์นิยมต่อการเมืองไทยในช่วงระยะเวลานี้ก็ถือได้ว่ามีความเข้มแข็งมาก และเป็นกลุ่มหลักที่ขับเคลื่อนการเมืองในช่วงระยะเวลานี้ โดยมีบทบาทสำคัญทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ บทบาทในรัฐสภา ทั้งในฐานะรัฐบาล และฝ่ายนิติบัญญัติ โดยพรรคการเมืองฝ่ายขวาที่สำคัญในช่วงเวลานี้ ได้แก่ ประชาธิปัตย์ ชาติไทย สังคมชาตินิยม และธรรมสังคมน ซึ่ง 4 พรรคนี้รวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้งปี 2519 โดยประกาศไม่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคฝ่ายซ้าย นอกจากนี้ยังปรากฏบทบาทฝ่ายขวาในฐานะกลุ่มเคลื่อนไหว โดยมีการจัดตั้งกลุ่มฝ่ายขวาในภาคประชาชนเพื่อทำหน้าที่เคลื่อนไหวต่อต้านกลุ่มฝ่ายซ้ายขึ้นหลายกลุ่ม โดยการนำของหน่วยงานราชการอย่างกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ หรือ กอ.รมน. เช่น กลุ่มกระทิงแดง กลุ่มนวพล และกลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กระทั่งนำมาสู่เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และทหารได้ทำการรัฐประหารในวันเดียวกันนั้น

หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 แม้จะทำให้อำนาจทางการเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของกองทัพและพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมอีกครั้ง แต่ก็เป็นการเริ่มต้นที่สำคัญในการปรับบทบาททางการเมืองของพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมในการเมืองไทยเพื่อนำไปสู่การสร้าง “เอกลักษณ์ของชาติ” โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เริ่มคิดที่จะให้มีอุดมการณ์แห่งชาติ นำมาสู่การเสนอคำขวัญ “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ในต้นทศวรรษที่ 2520 รัฐบาลก่อตั้งสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ และสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติขึ้น นอกจากนี้ยังมีการออกวารสารใหม่และรายการวิทยุเพื่อส่งเสริมโครงการนี้ เช่นเดียวกับการปรับเปลี่ยนบทบาทของกองทัพในการดำเนินงานด้านความมั่นคงภายใน โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ แนวคิดนี้ นำมาสู่การผลักดันให้มีการประกาศคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 และ 65/2525 แนวคิดใหม่ที่ปรากฏตามคำสั่งนี้คือการมองเห็นว่าประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะสามารถรอดพ้นจากภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ได้ อีกทั้งความคิดนี้ได้ นำมาสู่รูปแบบการปกครองที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” และหลังเลือกตั้ง

ทั่วไปในปี 2531 มีการถ่ายโอนอำนาจไปสู่รัฐบาลพลเรือน แต่กองทัพก็ทำรัฐประหารอีกครั้งในปี 2534 และได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวเข้าบริหารประเทศ

อย่างไรก็ตาม หลังความพยายามในการสืบทอดอำนาจของผู้นำกองทัพหลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมีนาคม ปี 2535 นำมาสู่การต่อต้านจากมวลชนในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งทำให้กองทัพต้องถอยออกไปจากการเมือง แต่พลังอนุรักษ์นิยมในการเมืองไทยยังคงปรากฏบทบาททางการเมืองหลังเหตุการณ์นี้ในหลายครั้ง ทั้งอิทธิพลต่อการออกแบบริัฐธรรมนูญปี 2540 ที่แม้จะได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน แต่ก็อาจจะเรียกได้ว่าเป็น “ฉบับประนีประนอม” ระหว่างพลังประชาธิปไตยและพลังอนุรักษ์นิยมด้วย กรณีนี้เห็นได้จากบทบัญญัติในหลายๆ มาตราในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่น แม้จะให้มิวติสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งและให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งซึ่งสะท้อนลักษณะความเป็น (เสรี) ประชาธิปไตย แต่ยังคงรักษาไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่จะให้มีตัวแทนในองค์กรทางการเมืองที่มาจาก การแต่งตั้งเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ผ่านการจัดตั้ง “องค์กรอิสระ” ขึ้นหลายองค์กร และให้บทบาทที่มากแก่ฝ่ายตุลาการในการเข้ามามีส่วนร่วมในการ แต่งตั้งสมาชิกขององค์กรเหล่านี้ ซึ่งในช่วงระยะเวลาี้จะเห็นการแสดงบทบาทการถ่วงดุลอำนาจ ขององค์กรอิสระกับตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 และบทบาท การเคลื่อนไหวทางการเมืองนอกรัฐสภาผ่านการขับเคลื่อนอุดมการณ์ “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” เพื่อต่อต้าน “ระบอบทักษิณ” ของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กระทั่งนำมาสู่การ รัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549

และความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตย ระหว่าง 2550-2557 จะได้เห็นบทบาทของพลัง อนุรักษ์นิยมในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่าน ผ่านการร่างรัฐธรรมนูญปี 2550 ของคณะรัฐประหารปี 2549 ซึ่งสะท้อนถึงลักษณะของการขับเคลื่อนและต่อสู้ของพลังอนุรักษ์นิยมในการเข้ามามีอิทธิพลทาง การเมืองผ่านการออกแบบริัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองอีกครั้งเช่นที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2492 ปี 2511 ปี 2517 ปี 2521 และปี 2534 โดยหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นปลายปี 2550 แม้จะได้ รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่บทบาทของพลังอนุรักษ์นิยมยังคงปรากฏขึ้นหลายครั้งในการต่อต้าน “ระบอบทักษิณ” เช่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในการต่อต้าน รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และในระยะเวลาี้ ยังปรากฏบทบาท ขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อการกำหนดทิศทางการเมือง ดัง ปรากฏในกรณีการตัดสินคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช และคำตัดสินคดียุบพรรค การเมือง ทั้งกรณีการยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคภูมิใจไทย ในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 และยังปรากฏกลุ่มมวลชนเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นำโดย

กปส. โดยมีแนวร่วมที่สำคัญอีกหลายองค์กร รวมถึงการสนับสนุนจากกลุ่มชนชั้นกลาง และกลุ่มทุนอีกหลายกลุ่ม กระทั่งนำมาสู่การยุบสภา หลังการยุบสภากลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านยังคงเคลื่อนไหวคัดค้านและขัดขวางการจัดการเลือกตั้งทั่วไป 2 กุมภาพันธ์ 2557 ส่งผลให้เกิด “วิกฤติการเลือกตั้ง” และวิกฤติความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่อต้านและกลุ่มผู้สนับสนุนรัฐบาล ในที่สุดก็นำมาสู่การรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

### 3. ปัญหาที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย

การศึกษานี้ได้ศึกษากระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยใน 4 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงแรกปี 2475-2490 ช่วงที่สองปี 2516-2519 ช่วงที่สามปี 2540-2549 และช่วงที่สี่ปี 2550-2557 ซึ่งทั้งสี่ช่วงเวลานี้ประสบกับความล้มเหลวของการทำให้เป็นประชาธิปไตย โดยในแต่ละช่วงเวลามีสาระสำคัญบางประการร่วมกันโดยเฉพาะการที่ชนชั้นนำไม่มีเจตนาที่จะสถาปนาและจรรโลงประชาธิปไตยให้ยั่งยืน สาเหตุนี้ปรากฏให้เห็นทั้งในการร่างรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมือง และโดยเฉพาะพฤติกรรมของตัวแสดงทางการเมืองตลอดช่วงระยะเวลาที่อยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ปรากฏดังรายละเอียดต่อไปนี้

กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2475-2490 ได้รับผลกระทบทั้งจากปัจจัยภายนอกประเทศและภายในประเทศ และเป็นกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกในการเมืองไทย ดังนั้น ทั้งรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง ทั้งรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ถูกสถาปนาขึ้นใหม่ คำว่าทำให้เป็นประชาธิปไตยในสังคมไทยในระบอบเวลานั้นจึงถูกอธิบายในขอบเขตที่จำกัดยิ่ง โดยอยู่ภายในขอบเขตที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่มีความคิดเห็นที่ลงรอยกันภายในหมู่ชนชั้นนำ แม้แต่ในกลุ่มคณะราษฎรด้วยกันเอง นอกจากนี้ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเหล่านี้ก็เกิดขึ้นล่าช้า และมักจะจำกัดวงอยู่ภายในหมู่ชนชั้นนำ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไป ดังนั้น ปัญหาความขัดแย้งและการแย่งชิงอำนาจภายในหมู่ชนชั้นนำจึงเป็นมูลฐานแห่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระยะเริ่มต้นของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย ความขัดแย้งภายในหมู่ชนชั้นนำในช่วงระยะเวลานี้ ไม่เพียงแต่เป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอำนาจเก่ากับคณะราษฎรเท่านั้น แต่ภายในคณะราษฎรด้วยกันเองยังมีการแบ่งเป็นฝักฝ่ายระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในหมู่ชนชั้นนำในช่วงระยะเวลานี้มาจากทั้งปัญหาความคิดเห็นที่ไม่ลงรอยกันเกี่ยวกับแนวทางในการบริหาร เช่นที่ปรากฏในกรณีปัญหาความขัดแย้งในเค้าโครงการเศรษฐกิจที่ร่างขึ้นโดยนายปรีดี พนมยงค์ กรณีนี้เป็นความขัดแย้งทั้งระหว่างฝ่ายอำนาจเก่าและคณะราษฎร และภายในคณะราษฎรด้วยกันเองด้วย และปัญหาการแย่งชิงอำนาจ

ที่นำมาสู่การกบฏและการรัฐประหารหลายครั้ง เช่น การรัฐประหารในวันที่ 20 มิถุนายน 2476 นำโดย นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา กบฏบวรเดช ในวันที่ 11 ตุลาคม 2476 และการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 ซึ่งสะท้อนถึงความคิดเห็นที่ไม่ลงรอยกัน ความขัดแย้งและการไม่เคารพในหลักนิติธรรมของชนชั้นนำทางการเมือง อีกทั้งปัญหาความขัดแย้งและรวมถึงการประนีประนอมกันในหมู่ชนชั้นนำยังส่งผลต่อการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่ขาดการคำนึงถึงหลักการเชื่อมโยงกับประชาชน เช่น การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาบางส่วนมาจากการแต่งตั้ง และการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากการแต่งตั้ง กรณีนี้ได้นำมาสู่ปัญหาความล่าช้าในการให้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดแก่ประชาชน ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 2483 ในรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เพื่อขยายระยะเวลาในการที่จะให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้งทั้งหมดจาก 10 ปี เป็น 20 ปี นอกจากนี้ยังพบความล่าช้าในการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพิ่งมาปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2489 หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองถึง 14 ปี และพรรคการเมืองในช่วงเวลานั้นยังคงอ่อนแอและถือเป็นสิ่งใหม่สำหรับการเมืองไทย การจัดตั้งพรรคการเมืองมักจะเป็นเพียงการสนับสนุนผู้นำทางการเมืองให้เข้าสู่อำนาจและไม่มีฐานสนับสนุนจากมวลชน กอปรกับประชาชนยังให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย โดยมีอัตราการไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ถึงร้อยละ 50 นอกจากนี้ ปัญหาความขัดแย้งภายในหมู่ชนชั้นนำยังได้ส่งผลให้มีความพยายามควมรวบอำนาจของผู้นำทางการเมืองที่มาจากกองทัพ ดังปรากฏว่าภายใต้การบริหารของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีความพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่อำนาจของตนเอง ทั้งการดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกควบคู่กับการเป็นนายกรัฐมนตรี การทำให้รัฐสภาอ่อนแอ เช่น ปฏิเสธบทบาทการทำหน้าที่ของรัฐสภาในการคัดเลือกประธานและรองประธานรัฐสภา การใช้แนวนโยบายการบริหารที่นำมาสู่รูปแบบรัฐนิยมทหาร (military statism) แทนที่รัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) และนำประเทศไทยเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 โดยประกาศตัวเข้าข้างฝ่ายญี่ปุ่น ซึ่งก็ได้นำมาสู่ความขัดแย้งภายในกลุ่มคณะราษฎรด้วยกันเอง จนก่อให้เกิดความแตกแยกเป็น 2 กลุ่ม ระหว่างฝ่ายของจอมพล ป.พิบูลสงครามและกองทัพบก กับ “ฝ่ายพลเรือน” ที่มีนายปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมขบวนการเสรีไทยเป็นผู้นำ ร่วมกับฝ่ายอนุรักษนิยมที่มีนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้า หลังจากที่ยุี่ปุ่นแพ้สงคราม ฝ่ายพลเรือนได้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทนที่ฝ่ายของจอมพล ป.พิบูลสงคราม แต่รัฐบาลพลเรือนก็เผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจยุคหลังสงคราม นอกจากนี้ยังมีปัญหาการทุจริตในวงการราชการ ความแตกแยกระหว่างกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ และนายควง อภัยวงศ์ และการเคลื่อนไหวต่อต้านทั้งจากกลุ่มอำนาจนิยม และกลุ่มอนุรักษนิยม และหลังจากการเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 8 ซึ่งรัฐบาลไม่อาจคลี่คลายกรณีนี้ได้ ส่งผลให้ความชอบธรรมของรัฐบาลพลเรือนฝ่ายของนายปรีดี พนมยงค์ ลดลงอย่างมาก และเปิดโอกาสให้เกิดการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 ซึ่งเกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างกลุ่ม

อนุรักษ์นิยมกับกลุ่มอำนาจนิยม ส่งผลให้กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยต้องสิ้นสุดลง โดยอยู่ในกระบวนการนี้ได้เพียง 15 ปี 4 เดือน

กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2516-2519 อยู่ได้เพียง 3 ปี ก็ต้องสิ้นสุดลงจากการรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 และการยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2517 ซึ่งแม้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่ถือได้ว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยประกาศใช้มา และเป็นช่วงระยะเวลาที่ประชาชนมีความตื่นตัวในการเรียกร้องความเป็นธรรมทางสังคม ปัญหาสำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลานี้ได้รับผลกระทบจากทั้งปัญหาภายนอกประเทศจากความขัดแย้งและการแบ่งขั้วอุดมการณ์ของโลกยุคสงครามเย็นระหว่างฝ่ายโลกเสรีและฝ่ายคอมมิวนิสต์ และปัญหาภายในประเทศของไทยเองจากการแบ่งขั้วอุดมการณ์ “ซ้าย” และ “ขวา” และการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในประเทศอินโดจีนที่พรรคคอมมิวนิสต์ได้ก้าวขึ้นสู่อำนาจ โดยเฉพาะการล้มเลิกระบอบกษัตริย์ในลาวในปี 2518 ที่ทำให้แนวพรมแดนด้านตะวันออกทั้งหมดของไทยประชิดอยู่กับประเทศที่เป็นคอมมิวนิสต์ ยิ่งในขณะนั้นมีกลุ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องความเป็นธรรมทางสังคมจำนวนมาก และมีการแพร่กระจายของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ และการขยายอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยเฉพาะในหมู่นิสิตนักศึกษา ประกอบกับความอ่อนแอและการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งทั้งปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลและความขัดแย้งแตกแยกภายในสังคม และเนื่องจากความกลัวภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ของพลังฝ่ายขวาไทยจึงได้มีการจัดตั้งกลุ่มเคลื่อนไหวของพลังฝ่ายขวารวมตัวกันเพื่อปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมที่ชุมนุมต่อต้านการกลับเข้าประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร ภายในรั้วมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งนำมาสู่การรัฐประหารในวันเดียวกันนั้น และส่งผลให้กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยสิ้นสุดลง

กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2540-2549 เป็นช่วงของการเมืองหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ซึ่งเป็นวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของไทยและเป็นช่วงที่กองทัพพลอยห่างจากการเมืองหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 แต่กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งนี้สิ้นสุดลงจากการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 โดยอยู่ในกระบวนการนี้ได้เพียง 8 ปี 9 เดือน ช่วงระยะเวลานี้อาจจะถือได้ว่าเป็นช่วงระยะเวลาที่เมืองค้ประกอบที่เอื้อต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดของทุกช่วงระยะเวลาที่ได้ศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ อาทิเช่น การมีรัฐธรรมนูญที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เนื่องจากได้เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในหลายๆ ขั้นตอนอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนหน้านี้ จนนำมาสู่การปฏิรูปการเมืองในหลายด้าน ทั้งการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวางกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา ความพยายามในการส่งเสริมความ

เข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหาร พรรคการเมือง การปฏิรูปการเลือกตั้ง การเลือกตั้งทั่วไปทั้งในปี 2544 และ ปี 2548 ที่ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากเป็นประวัติการณ์ และการมีรัฐบาลที่เข้าสู่อำนาจโดยได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก และกลายเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและนำมาสู่การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จหลังการเลือกตั้งในปี 2548 อีกทั้งพรรคการเมืองก็ได้พัฒนาขึ้นโดยลำดับ โดยมีฐานสนับสนุนจากประชาชนเพิ่มขึ้น แต่ปัจจัยเหล่านี้ก็ไม่อาจที่จะจรรโลงประชาธิปไตยเอาไว้ได้ กระบวนการของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลานี้ประสบกับปัญหาบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองที่เหนียวรั้งไม่ส่งเสริมจรรโลงประชาธิปไตย ทั้งที่เกิดจากปัญหาการไม่พร้อมยอมรับการตรวจสอบและจริยธรรมในการบริหารของนายกรัฐมนตรี ปัญหาอันเกิดจากการบริหารนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมในการอยู่ในอำนาจของรัฐบาล ปัญหากลไกการตรวจสอบของสภาที่ไม่อาจจะทำหน้าที่นี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่นำมาสู่การเคลื่อนไหวต่อต้านจากมวลชนนอกรัฐสภาและได้นำมาสู่การใช้ความรุนแรงระหว่างฝ่ายต่อต้านกับฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล และวิกฤตการณ์เลือกตั้งอันเกิดขึ้นจากการไม่เคารพกติกาทางการเมืองของฝ่ายการเมือง ที่เปิดทางสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ซึ่งได้ทำให้กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยต้องล้มเหลวลงอีกครั้ง และแสดงให้เห็นการยอมรับบทบาทของกองทัพในการแทรกแซงทางการเมืองภายใต้สถานการณ์วิกฤตการณ์ทางการเมืองของสังคมไทย

และกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2550-2557 เรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านจาก “ข้างบน” ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ที่ร่างขึ้นโดยอิทธิพลของคณะรัฐประหารปี 2549 ต้องสิ้นสุดลงจากการรัฐประหารปี 2557 โดยอยู่ในกระบวนการนี้ได้เพียงประมาณ 6 ปี 8 เดือน ปัญหาสำคัญของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลานี้คือ ความขัดแย้งของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะความขัดแย้งของพรรคการเมืองสองขั้ว ระหว่างพรรคพลังประชาชนซึ่งต่อมาคือพรรคเพื่อไทย กับพรรคประชาธิปัตย์ ส่วนหนึ่งเป็นผลที่ต่อเนื่องมาจากความขัดแย้งก่อนรัฐประหารปี 2549 ระหว่างรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับกลุ่มเคลื่อนไหวนำโดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ความขัดแย้งของพรรคการเมืองสองขั้ว ซึ่งได้สลับสับเปลี่ยนเข้ามาเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล นำมาซึ่งการเกิดกลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านที่นำมาสู่การใช้ความรุนแรงระหว่างฝ่ายที่ต่อต้านกับฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาล อีกทั้งความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านรัฐบาลเหล่านี้ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายและกระทบต่อความชอบธรรมในการอยู่ในอำนาจของรัฐบาล ขณะเดียวกันการบริหารงานของรัฐบาลก็ได้สร้างปัญหาที่กระทบต่อความชอบธรรมในการอยู่ในอำนาจของรัฐบาลเอง เช่น ความพยายามในการออกกฎหมายนิรโทษกรรม และการคอร์รัปชันในโครงการรับจำนำข้าวในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และในช่วงระยะเวลานี้บทบาทขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญปรากฏขึ้นอย่างเข้มข้นและมีผลต่อการกำหนดทิศทางทางการเมือง

อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่การแสดงบทบาทขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญในหลายครั้งก็นำมาสู่การวิพากษ์วิจารณ์ ความขัดแย้งที่รุนแรงของพรรคการเมือง 2 ชั่ว และกลุ่มผู้สนับสนุนของพรรคการเมือง 2 ชั่วนี้ สุดท้ายได้นำมาสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองและวิกฤตการเลือกตั้ง และนำมาสู่การรัฐประหารอีกครั้งในเดือนพฤษภาคม 2557 ที่สะท้อนถึงปัญหาการที่ชนชั้นนำไม่มีเจตนาที่จะสถาปนาและจรรโลงประชาธิปไตยให้ยั่งยืน และการยอมรับบทบาทของทหารในการแทรกแซงทางการเมืองภายใต้สถานการณ์วิกฤตการณ์ทางการเมืองของสังคมไทยอีกครั้ง

จากผลการศึกษาข้างต้นยืนยันสมมติฐานที่ว่า ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งสำคัญของไทยที่เกิดขึ้น 4 ช่วงเวลา ได้แก่ ระหว่างปี 2475-2490 ระหว่างปี 2516-2519 ระหว่างปี 2540-2549 และระหว่างปี 2550-2557 ต่างมีลักษณะสำคัญที่เหมือนกันคือ ความล้มเหลวของกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย สาเหตุสำคัญมาจากปัญหาตัวแสดงทางการเมืองที่เป็นชนชั้นนำ ทั้งในฝ่ายอนุรักษ์นิยมและชนชั้นนำที่มาจาก การเลือกตั้งไม่มีเจตนาที่จะสถาปนาและจรรโลงประชาธิปไตยให้ยั่งยืน ความขัดแย้งของชนชั้นนำสองกลุ่มหลักทำให้รัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับขาดความเห็นพ้องต้องกัน และมักขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะที่การประนีประนอมในกลุ่มชนชั้นนำด้วยกันเองส่งผลให้การออกแบบสถาบันทางการเมืองไม่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ควร เช่น วุฒิสภาและองค์กรอิสระขาดการเชื่อมโยงกับประชาชน และรัฐธรรมนูญกลายเป็นผลผลิตและเครื่องมือในการบรรลุปเป้าหมายของชนชั้นนำมากกว่าจะคำนึงถึงเป้าหมายของการทำให้เป็นประชาธิปไตย อีกทั้งตัวแสดงทางการเมืองยังแสดงบทบาทเหนียวแน่นส่งเสริมการจรรโลงประชาธิปไตย เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน การไม่พร้อมรับผิดชอบและยอมรับการตรวจสอบ และการที่สังคมยอมรับบทบาทของกองทัพในการแทรกแซงทางการเมือง และกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยใน 4 ช่วงเวลานี้ยังพบการขับเคลื่อนระหว่างพลังอนุรักษ์นิยมกับพลังที่ต้องการเดินทางไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งมักจบลงด้วยชัยชนะของพลังอนุรักษ์นิยมในการร่างรัฐธรรมนูญและออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อรักษาและคงไว้ซึ่งอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำอนุรักษ์นิยม

ตารางที่ 18 สารระสำคัญของการออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตย	สรุปสาระสำคัญ
ปี 2475-2490	<p>&lt;&lt; ออกจากกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 นำโดย พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ และคณะนายทหารบก ยึดอำนาจรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2489 ที่บังคับใช้ได้เพียง 1 ปี โดยยังไม่เคยจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้</p> <p>&lt;&lt; รวมระยะเวลาอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านประมาณ 15 ปี 4 เดือน</p> <p>&lt;&lt; ปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง: ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอำนาจเก่าและฝ่ายอำนาจใหม่ ความขัดแย้งภายในฝ่ายอำนาจใหม่หรือคณะราษฎร และความขัดแย้งภายในรัฐบาลพลเรือน</p> <p>&lt;&lt; ปัญหาด้านสถาบันทางการเมือง: การขาดความเห็นพ้องต้องกันในรัฐธรรมนูญ ปัญหาการออกแบบสถาบันทางการเมือง ความล่าช้าในการจัดตั้งพรรคการเมือง และความล่าช้าในการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชน</p> <p>&lt;&lt; บริบทแวดล้อมทางการเมือง: เป็นความพยายามที่จะทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรกในการเมืองไทย และเผชิญกับความขัดแย้งภายในหมู่ชนชั้นนำ และสงครามโลกครั้งที่ 2 และวิกฤติเศรษฐกิจยุคหลังสงคราม</p>
ปี 2516-2519	<p>&lt;&lt; ออกจากกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 นำโดย พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ ยึดอำนาจรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2517</p> <p>&lt;&lt; รวมระยะเวลาอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านประมาณ 3 ปี</p> <p>&lt;&lt; ปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง: ความอ่อนแอของพรรคการเมือง การแทรกแซงของกองทัพเห็นต่อการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน บทบาทการทำหน้าที่ของรัฐบาล ปัญหาเอกภาพภายในหมู่ชนชั้นนำ และความขัดแย้งในด้านอุดมการณ์ทางการเมืองของพลังฝ่าย “ซ้าย” และ “ขวา”</p> <p>&lt;&lt; ปัญหาด้านสถาบันทางการเมือง: ปัญหาความเห็นพ้องต้องกันในรัฐธรรมนูญ ที่นำมาสู่ความขัดแย้งในหมู่ประชาชน และการออกแบบสถาบันทางการเมืองบางส่วน ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน เช่นวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง</p> <p>&lt;&lt; บริบทแวดล้อมทางการเมือง: บริบทภายนอกประเทศปรากฏความขัดแย้งและการแบ่งขั้วอุดมการณ์ยุคสงครามเย็นระหว่างฝ่ายโลกเสรีและฝ่ายคอมมิวนิสต์ ขณะที่ภายในประเทศปรากฏความขัดแย้งและการแบ่งขั้วอุดมการณ์ “ซ้าย” และ “ขวา” และมีกลุ่มเคลื่อนไหวที่ออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมทางสังคมจำนวนมาก ประกอบกับการแพร่กระจายของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ และการขยายอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่นำมาสู่ความกลัวภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ของฝ่ายขวาหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศอินโดจีน โดยเฉพาะการยกเลิกระบอบกษัตริย์ในลาวในปี 2518</p>



ตารางที่ 18 สารสำคัญของ การออกจากระบบการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย(ต่อ)

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตย	สรุปสาระสำคัญ
ปี 2540-2549	<p>&lt;&lt; ออกจากกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คปค.) นำโดย พล.อ.สนธิ บุญยรัตนกลิน ยึดอำนาจรัฐบาลรักษาการ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2540</p> <p>&lt;&lt; รวมระยะเวลาอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านประมาณ 8 ปี 9 เดือน</p> <p>&lt;&lt; ปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง: ปัญหาที่เกิดจากการบริหารนโยบายของรัฐบาล ปัญหาการไม่พร้อมยอมรับการตรวจสอบและจริยธรรมในการบริหารของนายกรัฐมนตรี ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มต่อต้าน และการไม่เคารพกติกาทางการเมืองของนักการเมืองและพรรคการเมือง</p> <p>&lt;&lt; ปัญหาด้านสถาบันทางการเมือง: ปัญหาความเห็นพ้องต้องกันในรัฐธรรมนูญ ที่มาขององค์กรอิสระที่ขาดการเชื่อมโยงกับประชาชน และปัญหากลไกตรวจสอบของสภา</p> <p>&lt;&lt; บริบทแวดล้อมทางการเมือง: เป็นช่วงระยะเวลาของการเมืองหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ซึ่งเป็นวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของไทย และเป็นช่วงที่กองทัพถอยห่างจากการเมืองหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบที่เอื้อต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตยหลายประการ อาทิเช่น การมีรัฐธรรมนูญที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ที่นำมาสู่การปฏิรูปการเมืองในหลายด้าน การเลือกตั้งทั่วไปทั้งในปี 2544 และปี 2548 ที่ประชาชนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากเป็นประวัติการณ์ และการมีรัฐบาลที่เข้าสู่อำนาจโดยได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก และกลายเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพมาก อีกทั้งพรรคการเมืองพัฒนาขึ้นโดยลำดับ โดยมีฐานสนับสนุนจากประชาชนเพิ่มขึ้น</p>

ตารางที่ 18 สารระสำคัญของ การออกจากระบบการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย(ต่อ)

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตย	สรุปสาระสำคัญ
ปี 2550-2557	<p>&lt;&lt; ออกจากกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดยพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยึดอำนาจรัฐบาลรักษาการนายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล และยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2550</p> <p>&lt;&lt; รวมระยะเวลาอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านประมาณ 6 ปี 8 เดือน</p> <p>&lt;&lt; ปัญหาด้านบทบาทของตัวแสดงทางการเมือง: ความอ่อนแอของพรรคการเมือง ปัญหาการบริหารงานและวิกฤติความชอบธรรมของรัฐบาล และบทบาทของพรรคการเมืองใหญ่สองขั้ว</p> <p>&lt;&lt; ปัญหาด้านสถาบันทางการเมือง: ที่มาของรัฐธรรมนูญที่ขาดการเห็นพ้องต้องกัน และการออกแบบรัฐสภาและองค์กรอิสระที่ขาดการคำนึงถึงหลักการเชื่อมโยงกับประชาชน</p> <p>&lt;&lt; บริบทแวดล้อมทางการเมือง: เป็นการเปลี่ยนผ่านจาก “ข้างบน” ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ที่ร่างขึ้นโดยอิทธิพลของคณะรัฐประหารปี 2549 และอยู่ภายใต้ความขัดแย้งทางการเมืองที่สืบเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพรรคไทยรักไทยกับฝ่ายต่อต้านก่อนรัฐประหารปี 2549 และความขัดแย้งของพรรคการเมืองสองขั้ว ระหว่างพรรคพลังประชาชนซึ่งต่อมาคือพรรคเพื่อไทย กับพรรคประชาธิปัตย์</p>

ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน

### อภิปรายผลการศึกษา

ในส่วนนี้จะได้อภิปรายผลการศึกษาในส่วนที่สำคัญ 5 ประเด็น ดังนี้

#### 1. ลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในประเทศไทย

ความพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทยมีลักษณะเฉพาะบางประการ กล่าวคือ แม้การขับเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยจะมีบางครั้งที่ขับเคลื่อนโดยมวลชน แต่การร่างรัฐธรรมนูญและออกแบบสถาบันทางการเมืองมักตกอยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลของชนชั้นนำ การมีส่วนร่วมหรือการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นแต่เพียงการสร้าง ความชอบธรรมให้กับกระบวนการนี้ แต่ขาดซึ่งการยอมรับในหลักแห่งสิทธิอำนาจทางการเมืองของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย และขาดการคำนึงถึงหลักการสร้างความเห็นพ้องต้องกันในรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐธรรมนูญเป็นกติกาทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับจากทุกกลุ่มการเมือง อีกทั้งการเข้าสู่ระยะการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในแต่ละครั้งแม้จะมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงระบอบ แต่การออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไม่รองรับระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดย

ยังคงให้มีสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง เช่นที่มาของ วุฒิสภา และองค์กรอิสระที่มาจาก การแต่งตั้ง ดังนั้น กรณีของไทย การอธิบายลักษณะของเส้นทางการ เปลี่ยนผ่านอาจจะต้องแยกอธิบายให้ชัดเจนระหว่างพลังที่ขับเคลื่อนให้เข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่าน และผู้ที่เข้ามา มีบทบาทในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่จะใช้ เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย เพื่อนำไปสู่การสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่ว่า ทำไมเมื่อพลัง ขับเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเป็นมวลชน แต่การร่างรัฐธรรมนูญและการ ออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้คำนึงถึงหลักความเชื่อมโยงกับประชาชนและการ มีส่วนร่วมของประชาชน

และหากพิจารณา ลักษณะเฉพาะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านจะพบว่าการเปลี่ยนผ่านของ ไทยมี 2 ครั้ง ที่ขับเคลื่อนโดยชนชั้นนำ และมี 2 ครั้ง ที่ขับเคลื่อนโดยมวลชน นอกจากการจัดแบ่งใน ลักษณะนี้แล้ว การจัดแบ่งในลักษณะอื่นค่อนข้างจะเป็นไปได้ยากที่จะระบุลงไปได้อย่างชัดเจน เช่น การจัดแบ่งตามรูปแบบที่เสนอโดย Huntington ซึ่งได้นำเสนอไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่ Transformation, Replacement และ Transplacemen ทั้งสามรูปแบบนี้เน้นที่บทบาทของชนชั้นนำนำการเปลี่ยน ผ่าน กรณีการเปลี่ยนผ่านโดยชนชั้นนำ 2 ครั้งที่ได้ศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ ได้แก่ เหตุการณ์ในเดือน มิถุนายนปี 2475 และหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 ทั้งสองครั้งนี้แม้จะนำมาสู่การเปลี่ยน ผ่านระบอบ แต่ชนชั้นนำในระบอบเก่าก็ไม่ได้หมดอำนาจทางการเมืองที่จะระบุได้ว่าเป็นรูปแบบ replacement อีกทั้งการประนีประนอมระหว่างชนชั้นนำกลุ่มเก่าและกลุ่มใหม่ที่เกิดขึ้นในกรณีการ เปลี่ยนผ่านปี 2475 ซึ่งน่าจะระบุได้ว่าเป็นรูปแบบ transplacemen แต่ช่วงระยะเวลาแห่งการ ประนีประนอมเป็นเพียงช่วงระยะเวลาอันสั้นก็นำมาสู่การต่อต้านจากฝ่ายอำนาจเก่า โดยยังไม่ได้ จัดการเลือกตั้งที่แสดงถึงการถ่ายโอนอำนาจไปสู่ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย และเมื่อ เทียบเคียงกับข้อเสนอของ Terry Lynn Karl ซึ่งจัดแบ่งรูปแบบของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ออกเป็น 4 รูปแบบ คือ การปฏิรูป (reform) การปฏิวัติ (revolution) การบีบบังคับ (imposition) และการทำข้อตกลง (pact) จะพบปัญหาในการระบุลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านเช่นเดียวกัน เช่น เส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในปี 2475 มีลักษณะกึ่งๆ ระหว่างรูปแบบการบีบ บังคับโดยกลยุทธ์แบบอาศัยกำลัง และรูปแบบการทำข้อตกลงซึ่งอาศัยกลยุทธ์แบบประนีประนอม กรณีนี้เนื่องมาจากกลุ่มที่ขับเคลื่อนกระบวนการนี้คือชนชั้นนำกลุ่มใหม่ที่เรียกว่า “กลุ่ม คณะราษฎร” โดยในตอนต้นคณะราษฎรได้อาศัยกำลังเพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ ประชาธิปไตย และมีความพยายามประนีประนอมกับกลุ่มอำนาจเก่าเพื่อกำหนดกติกาทางการเมือง ให้กับระบอบใหม่ หรือเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในปี 2516 ใกล้เคียงกับรูปแบบที่ เรียกว่า การปฏิรูปซึ่งอาศัยกลยุทธ์แบบประนีประนอม โดยมีมวลชนเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อน

กระบวนการนี้ ขณะที่ชนชั้นนำในฝ่ายอนุรักษนิยมซึ่งมีอิทธิพลครอบงำการเมืองในช่วงระยะเวลานั้น ยินยอมให้เข้าสู่กระบวนการนี้ แต่เหตุการณ์ก่อนหน้านี้นักนำมาสู่ความรุนแรงและการสูญเสียชีวิตของกลุ่มที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับการเปลี่ยนผ่านหลังเหตุการณ์ปี 2535 ซึ่งกรณีนี้เป็นกรณีเคลื่อนไหวของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง จนนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่เป็นผลของการประนีประนอมระหว่างพลังที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง และพลังอนุรักษนิยม แต่ในเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ปี 2535 ก็นำมาสู่การใช้ความรุนแรงและการสูญเสียชีวิตของพลังที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น จากผลแห่งความซับซ้อนของลักษณะเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทยเหล่านี้ นอกจากจะส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการอธิบายลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยแล้ว ยังส่งผลต่อการระบุปัญหาที่เกิดขึ้นกับเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทยในแต่ละครั้ง

## 2. ขนชั้นนำขาดเจตนาที่ว่าจะสถาปนาประชาธิปไตย

ผลการศึกษานี้บ่งชี้ถึงปัญหาเจตนาที่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยของชนชั้นนำทั้งที่ปรากฏในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมือง และบทบาทของชนชั้นนำในกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย โดยพบว่ากระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยถูกครอบงำโดยชนชั้นนำ และปัญหาความขัดแย้งภายในหมู่ชนชั้นนำระหว่างชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษนิยมและชนชั้นนำที่มาจากกรเลือกตั้งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของดุลอำนาจภายในหมู่ชนชั้นนำจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสะท้อนสิ่งที่เสนห์ จามริก ได้เสนอไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนอดีตชีวิตประวัติของสัมพันธ์ภาพทางอำนาจในรัฐ”<sup>643</sup> และปัญหานี้ทำให้รัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีข้อบกพร่องในมิติของการเป็นกฎกติกาที่ตัวแสดงทางการเมืองเห็นพ้องต้องกัน รัฐธรรมนูญของไทยจึงกลายเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่กลุ่มชนชั้นนำที่เข้าสู่อำนาจทางการเมืองและเป็นเครื่องสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำมากกว่าจะรับรองการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และยังพบปัญหาบทบาทของชนชั้นนำในกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยที่ไม่จรรโลงประชาธิปไตย เช่น การคอร์รัปชัน และการไม่พร้อมยอมรับการตรวจสอบและหากอภิปรายผลตามกรอบแนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (transition approach) ที่เน้นบทบาทของชนชั้นนำ กรณีของไทยแสดงให้เห็นถึงปัญหานี้ที่กระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยอย่างชัดเจน ดังนั้น การยอมให้มีการจัดรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนแต่ขาดซึ่งเจตนาที่จะเป็นประชาธิปไตย ใน

<sup>643</sup> เสนห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*, หน้า 9.

ที่สุดก็ไม่สามารถที่จะสถาปนาและจรรโลงประชาธิปไตยเอาไว้ได้ โดยในกรณีของไทยเรียกได้ว่า เป็นความล้มเหลวของกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งได้ทำให้ประเทศไทยไม่เคยประสบความสำเร็จในการทำให้เป็นประชาธิปไตยได้เลยสักครั้ง นอกจากนี้ความล้มเหลวของกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทยทั้ง 4 ครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่า การทำให้เป็นประชาธิปไตยไม่ได้มีลักษณะที่เป็นเส้นตรง ที่เมื่อเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยแล้วจะพัฒนาไปสู่การตั้งมั่นของประชาธิปไตยได้เสมอ

### 3. บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลังประชาธิปไตย

ในช่วงระยะเวลา 85 ปีที่ผ่านมา จากปี 2475-ปัจจุบัน (2560) แม้อำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองจะกระจุกตัวอยู่ในหมู่ชนชั้นนำแต่ก็สะท้อนลักษณะความเป็นพหุสังคมที่มีกลุ่มทางสังคมที่หลากหลายพัฒนาการขึ้นโดยลำดับ ดังเช่นปรากฏการณ์การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของกลุ่มมวลชน ซึ่งปรากฏขึ้นถึง 2 ครั้งที่ผ่านมา ทั้งเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 ที่นำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 เพื่อปฏิรูปการเมือง อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ทั้งสองครั้งนี้แม้จะแสดงถึงการพัฒนาขึ้นของสังคมแบบพหุสังคม จากการมีชนชั้นปัญญาชนและชนชั้นกลางที่เพิ่มขึ้น และบทบาทและพลังในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของสองกลุ่มนี้ ในความเห็นของ Erik Paul กรณีนี้แสดงให้เห็นถึงความต้องการในอำนาจและความเสมอภาคเท่าเทียมทางการเมืองของพลเมือง<sup>644</sup> ซึ่งได้นำมาสู่ความคาดหวังว่าไทยจะสามารถสร้างประชาธิปไตยให้มั่นคงได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับพบว่าระยะกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองก่อนรัฐประหารปี 2549 และความขัดแย้งทางการเมืองตลอดช่วงระยะเวลาปี 2550-2557 ที่มีประชาชนหลายกลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง รวมถึงการเคลื่อนไหวสนับสนุนนักการเมืองและพรรคการเมือง ซึ่งได้นำมาสู่เหตุการณ์การใช้ความรุนแรงระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผู้ชุมนุม และระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมด้วยกันเอง กระทั่งนำมาสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองและการรัฐประหาร ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย Anja Bodenmuller ได้ตั้งคำถามต่อปัญหานี้อย่างน่าสนใจว่าการโต้แย้ง “ตัวแทน” กับ “ปฏิเสชประชาธิปไตย” ในสังคมไทยเป็นสิ่งเดียวกันหรือคนละเรื่องกัน แต่สิ่งหนึ่งที่อาจจะกล่าวได้ในที่นี้คือผลของปรากฏการณ์นี้แสดงให้เห็นว่าเราปฏิเสธประชาธิปไตย เลือกรัฐประหาร<sup>645</sup> และผลของการรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในเมืองไทย และการรัฐประหารที่เกิดขึ้นในสองครั้งหลังนี้แสดงให้เห็น

<sup>644</sup> Paul. *Obstacles to Democratization in Southeast Asia*. pp. 100-110.

<sup>645</sup> Bodenmuller. *The Military Coup de'etat 2006: Where is Thailand's Democratization Process Heading?*. pp. 12-23.

เห็นว่า สักคมไทยยังคงยอมรับบทบาทของกองทัพในการแทรกแซงทางการเมือง ดังนั้น หากพิจารณาบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีของสักคมไทยจากอดีตถึงปัจจุบันจากเหตุการณ์ข้างต้นนี้อาจจะต้องพิจารณาแยกเป็น 2 ส่วน คือ บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลังประชาธิปไตย กับบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพื่อสนับสนุนชนชั้นนำทางการเมืองหรือพรรคการเมืองที่อาจจะนำมาสู่การก่อกำเนิดประชาธิปไตย

#### 4. บทบาทของทหารในการเมืองไทย

ผลการศึกษานี้พบว่า ไม่เพียงแต่การรัฐประหารของกองทัพที่เป็นสาเหตุสำคัญให้ประเทศไทยต้องออกจากกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย และตามมาด้วยการปกครองในรูปแบบเผด็จการภายใต้ผู้นำจากกองทัพเท่านั้น แต่บทบาทของกองทัพในการแทรกแซงการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน เช่น การจัดตั้งรัฐบาลในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หรือบทบาทในฐานะคนกลางในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งทางการเมืองที่แสดงถึงการยอมรับบทบาทของกองทัพในทางการเมือง เช่นกรณีที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์วิกฤติการเมืองปี 2557 ที่กองทัพเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการจัดเจรจา 7 ฝ่าย และยังปรากฏบทบาทของกองทัพในฐานะตัวแสดงหลักทางการเมืองในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยครั้งแรกหลังเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองปี 2475 เป็นต้น จากข้อเท็จจริงในบริบทของไทยที่กองทัพมักจะแสดงบทบาทอยู่เหนือการเมืองและแทรกแซงการเมืองมาโดยตลอด แม้แต่ในระยะของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย เช่นนี้ การจัดวางตำแหน่งหน้าที่ให้แก่กองทัพในการเข้าสู่ระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยจึงเป็นอีกประเด็นที่สำคัญ ไม่แพ้การออกแบบสถาบันทางการเมืองตามรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น การศึกษาเพื่อแสวงหาทางเลือกให้กับการจัดวางตำแหน่งหน้าที่ให้แก่กองทัพหลังเข้าสู่ระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยจึงเป็นอีกหนึ่งโจทย์ที่สำคัญสำหรับความสำเร็จของการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย

#### 5. นัยของรัฐธรรมนูญปี 2560 ต่อการส่งเสริมประชาธิปไตย

แม้ประเทศไทยจะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ในวันที่ 6 เมษายน 2560 และนำมาสู่ความพยายามในการคาดการณ์การเลือกตั้งในอนาคตที่จะเกิดขึ้นภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่หากพิจารณาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะพบปัญหาสำคัญ 2 ประเด็น กล่าวคือ หนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ใช่รัฐธรรมนูญฉบับที่นำมาสู่การสร้างความเห็นพ้องต้องกันในกติกาทางการเมือง เนื่องจากเป็นการร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐประหารปี 2557 อีกทั้งองค์กรที่เข้ามามีหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ล้วนแล้วแต่มาจากการแต่งตั้ง และไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการอภิปราย ถกเถียง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากทั้งฝ่ายการเมืองและประชาชนอย่างเสรี การ

นำวิธีการออกเสียงลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญมาใช้จึงเป็นเพียงเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่านั้น และสอง รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีปัญหาการออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญที่ยังขาดการคำนึงถึงหลักการเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งสะท้อนผ่านทั้งการออกแบบที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่มาของนายกรัฐมนตรี อีกทั้งวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้นำวิธีการคำนวณในลักษณะการจัดสรรปันส่วนมาใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อที่ไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ดังนั้น จึงยังไม่อาจที่จะคาดหวังถึงผลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าจะสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้สำเร็จหรือไม่ อย่างไรก็ตาม จากวัฏจักรของรัฐธรรมนูญไทยแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญของไทยไม่ใช่สิ่งที่ปรับปรุงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงใหม่ไม่ได้ กรณีนี้จึงสามารถเป็นช่องทางที่เปิดกว้างให้นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตย โดยต้องอาศัยเจตนารมณ์ที่ต้องการเป็นประชาธิปไตยของชนชั้นนำ



## รายการอ้างอิง

### เอกสารภาษาไทย

"การเมือง." *บ้านเมือง*, 21 มิถุนายน 2555.

"การประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2553 วาระที่ 2 จำนวน 1.7 ล้านล้านบาท ". *มติชน*, 29 สิงหาคม 2552.

กนก วงษ์ตระหง่าน. *การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

กรมการปกครอง. *ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535*. กรุงเทพฯ: กองการเลือกตั้งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป.

กรมมล ทองธรรมชาติ. *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*. กรุงเทพฯ: ฝ่ายวิจัยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

เกษียร เตชะพีระ. *บุขกับทักษิณ: ระบบอำนาจนิยมขวาใหม่-อเมริกัน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2547.

———. "ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข." *ฟ้าเดียวกัน* 9, ฉบับที่ 1 (2554): 96-100.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. *การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการราชบัณฑิตยสถาน สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง, 2548.

โกศล ศรีสังข์. *สองทศวรรษต่อประชาธิปไตย: จากบนสู่ล่าง*. ใน สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ (บรรณาธิการ), *60 ปีประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ 60 ปีประชาธิปไตย, 2536.

ขจัดภัย บุรุษพัฒน์. *การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน* พระนคร: สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2511.

เขียน ธีระวิทย์. *ทักษิณกับการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์, 2554.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.). *ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย ในคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ. "รายงานการสัมมนา เรื่อง "จะพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไรให้มั่นคง" ณ ห้องประชุมรัฐสภา วันที่ 22-23 กุมภาพันธ์ 2536 ". กรุงเทพฯ: บริษัท เซเว่น พรินติ้ง กรุ๊ป จำกัด, 2536.

คนข่าวอิสระ. *ถอดรหัสเลือกตั้ง 2549 ตูลาการวิวัฒน์ หยุด! ระบอบทักษิณ*. กรุงเทพฯ: บริษัทพิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด, 2549.



- คริส เบเกอร์ และผาสุข พงษ์ไพจิตร. *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย* กรุงเทพฯ: มติชน, 2557.
- จรัล ดิษฐาอภิชัย. *ก่อนจะถึง 14 ตุลา: บันทึกความทรงจำเกี่ยวกับพัฒนาการและบทบาทของ ขบวนการนักศึกษาคุณอม-ประภาส* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เมฆขาว, 2546.
- จันทนา ไชยนาเคนทร์. "การเมืองในสมัยนายกรัฐมนตรีพระราชนาน สัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ. 2516-2518)." *วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2554.
- จุมพล หนิมพานิช. *พัฒนาการทางการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- เฉลิมเกียรติ ผิวนวล. *ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519-2535*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2535.
- ชรินทร์ สันประเสริฐ. หน้าที่ 9 รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาการทางการเมืองไทย. *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน้าที่ 9-15*, พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2546.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพุทธสังคมสยาม*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พี.เพรส., 2554.
- . *อุปสรรคและแนวโน้มในกระบวนการเป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย. ใน อุกฤษณ์ ปัทมานันท์ และพรพิมล ตรีโชติ (บรรณาธิการ), เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. *ประวัติการเมืองไทยสยาม พ.ศ.2475-2500*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: มุลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2559.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และอึ้งรังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (บรรณาธิการ). *จาก 14 ถึง 6 ตุลา*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: มุลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2551.
- . *ลำดับเหตุการณ์ทางการเมือง 2516-2519*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: มุลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2551.
- ชูศักดิ์ จรุธุสวัสต์. *ระบบเศรษฐกิจและพัฒนาการเศรษฐกิจไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ส.เสริมมิตรการพิมพ์, 2555.
- เขาวนระ ไตรมาศ. *ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย 2475-2550*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2550.

- โชคชัย หาญนิมิตกุล. "ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอำมาตยาธิปไตยกับชนาธิปไตยในสมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ." วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล. "ฐานความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญนิยมในงานของปรีดี พนมยงค์, 72 ปี เรื่องเล่าในเงาโคม: ก่อกำเนิด จิตสำนึก และบันทึกประวัติศาสตร์." *จุลสารหอจดหมายเหตุ ธรรมศาสตร์* ฉบับที่ 10 (มิถุนายน 2549-พฤษภาคม 2550): 9-10.
- ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์. *การเมืองไทย: การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา*. กรุงเทพฯ: บริษัท วัชรินทร์การพิมพ์ จำกัด, 2539.
- ณัฐพล ใจจริง (บรรณาธิการ). "ประกาศคณะราษฎร, 80 ปี การปฏิวัติ 2475." *จุลสารหอจดหมายเหตุธรรมศาสตร์* 16 (มิถุนายน 2555-พฤษภาคม 2556).
- ถวิลวดี บุรีกุล. *สภาพปัญหาสังคมไทยในปัจจุบัน: ศึกษาในมิติคุณภาพสังคมและทางออก*. ใน สถาบันพระปกเกล้า, *รัฐธรรมนูญกลางแปลง: แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. *การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ*, ใน พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ (แปล). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- ทามาตะ, โยชิฟูมิ. "ประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย." *ฟ้าเดียวกัน* 6 ฉบับที่ 4: ทางแพร่งประชาธิปไตยไทย (2552): 102.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. *การเมืองไทย: ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการแก้ไขปัญหา*. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน, 2555.
- ทิวากร แก้วมณี. *วิวัฒนาการวางจรรยาบรรณทางการเมืองไทย: จาก 2475 ถึงการเมืองหลังระบอบทักษิณ*. ใน สุธาสัย ยิ้มประเสริฐ และทิพย์พาพร ตันติสุนทร (บรรณาธิการ), *จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2557.
- ธเนศ อารณีสวรรณ. *แปดทศวรรษสยามปฏิวัติ: ความคิดว่าด้วยระบบประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน*. กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2555.
- . *แปดทศวรรษสยามปฏิวัติ: บทวิเคราะห์การเมืองและประชาธิปไตยสยามไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน*. กรุงเทพฯ: สมมติ, 2556.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. *ประชาธิปไตยในสังคมไทย (19 กันยายน 2549-กุมภาพันธ์ 2553)*. เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554.

- ธโรธร ผู้ทองคำ. หน่วยที่ 3 สถาบันพระมหากษัตริย์กับพัฒนาการทางการเมืองไทย. *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-7*, พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558.
- . หน่วยที่ 8 กระบวนการการเลือกตั้ง. *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง หน่วยที่ 1-8*, พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547.
- ธีระ นุชเปี่ยม. *ฝรั่งมองไทยในสมัยราชกาลที่ 7: ตะวันออกที่ศิริไลซ์?* กรุงเทพฯ: มูลนิธิประชาธิปไตยรำไพพรรณี, 2559.
- "นักวิชาการธนกิจการเมือง." *กรุงเทพธุรกิจ*, 19 กันยายน 2547, หน้า 1 และ 4.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์วิชาการ, 2540.
- . *ความคิด ความรู้และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475*. กรุงเทพฯ: สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533.
- นนท์ พลาวัฒน์. "เมื่อ 'คนเดือนตุลา' เป็นใหญ่ในแผ่นดิน." *ผู้จัดการรายวัน* 13 ตุลาคม 2541, หน้า 15.
- นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์. "การก่อเกิดรัฐบาลพรรคเดียวในการเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย." *วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2550.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. *การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- . *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- นิยม รัฐอมฤต. *การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- . *ดูสภาพทางการเมืองดูสภาพทางสังคม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ. "ชีวประวัติรัฐธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475-2520." *เอกสารวิชาการหมายเลข 607 พฤษภาคม 2550: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส (สกว.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย*, 2550.
- . *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: ความเป็นมาและสาระสำคัญ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

- บุรฉัตร พานจงรักษ์. "การตลาดการเมืองของพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- เบนจามิน เอ.บัทสัน ใน กาญจณี ละอองศรี และยุพา ชุมจันทร์ (บรรณาธิการแปล). *อวสาน สมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม* กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ (บรรณาธิการ). *การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง: วาทกรรม อำนาจ และพลวัตชนบทไทย*. กรุงเทพฯ: ฟ้ายาวไกล, 2555.
- ปราโมทย์ นาครทรรพ. ปฐกถาเกียรติยศโครงการ 60 ปี ประชาธิปไตย เรื่อง ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญไทย. ใน สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ (บรรณาธิการ), *60 ปีประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ 60 ปีประชาธิปไตย, 2536.
- ปรีชา หงส์ไกรเลิศ. *พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2524.
- ปรีดี พนมยงค์. *คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: หจก. ภาพพิมพ์, 2553.
- . *ประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญเบื้องต้น กับการร่างรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติเวช, 2517.
- . *ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย: รวมข้อเขียนของ ปรีดี พนมยงค์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- พรชัย เทพปัญญา. "ประชาธิปไตยไทยจากมุมมองทฤษฎีชนชั้นนำ." *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 3, ฉบับที่ 2 (2548).
- พรรคกิจ ผ่องแผ้ว. *รัฐบาลผสม*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิถีสยาม สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2544.
- พอพันธ์ อูยานนท์. *เศรษฐกิจไทยในสมัยรัชกาลที่ 7: รักษาเสถียรภาพ ปูพื้นฐานการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2558.
- พิษณุ เสี่ยงมพงษ์. *ลักษณะประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- เปลื้อง ภูผา. *ผู้ก่อการ...ประชาธิปไตย วีรบุรุษหรือกบฏ?* กรุงเทพฯ: สยามความรู้, 2553.
- ภัทรธำ คำพิทักษ์ และอินทรี พานิชกุล. *บรรพการ ศิลปอาษา เล่าเรื่องครั้งสุดท้าย*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มติชนปากเกร็ด, 2559.
- ม.ร.ว.พฤษทิสาณ ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ). *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

- มูลนิธิวีรชนประชาธิปไตย สมาพันธ์ประชาธิปไตย. *พัฒนาการสังคมไทยจากวิกฤต 6 ตุลาคม 2519 จนถึง 19 กันยายน 2549: สังคมไทยก้าวหน้าหรือถอยหลัง?* กรุงเทพฯ: มูลนิธิวีรชนประชาธิปไตย สมาพันธ์ประชาธิปไตย, 2549.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. *วิจัยการรัฐธรรมนูญไทย. ใน* ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ), *แลไปข้างหน้า: ปฏิวัติ รัฐประหาร “ปฏิรูป” การเมืองและรัฐธรรมนูญ.* กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2550.
- ลิขิต ธีรเวคิน. "ทหารการเมืองและนักการเมืองเลว: ใครทำลายประชาธิปไตย." *มติชน* 1 ธันวาคม, 2535, 8.
- . *ประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองไทย.* กรุงเทพฯ: แม็ค, 2546.
- . *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย.* พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.
- . *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย.* พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *คณะราษฎรกับการเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย. ใน* สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ และทิพย์ พาวร ต้นตีสุนทร (บรรณาธิการ), *จาก 100 ปี ร.ศ.130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย.* กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2557.
- วิชัย ต้นศิริ. *การปฏิรูปการเมืองไทย: มุมมองของการศึกษาเปรียบเทียบ.* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์. *ปรากฏการณ์ประวัติศาสตร์ในยุครัตนโกสินทร์.* กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2554.
- วิทยากร เชียงกุล. *ปฏิวัติประชาธิปไตย เพื่อแก้ไขวิกฤติของชาติ.* กรุงเทพฯ: สายธาร, 2551.
- วิเทศกรณ์ย์. *ประวัติศาสตร์ชาติไทย.* ธนบุรี: รุ่งวัฒนา, 2512.
- วีณา มโนพิโมกษ์. "ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร." *วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,* 2520.
- ศราวุฒิ วิสาพรหม. "80 ปี การปฏิวัติสยาม 2475: ย้อนพินิจพหุแดนความรู้การปฏิวัติสยาม 2475 (อีกครั้ง)." *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 11, ฉบับที่ 1 (2556): 5-37.
- ศิริพร สุขเมธรัตน์. *ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่.* กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์, 2556.
- ศุภาวุฒิ สายเชื้อ. *ตุลยภาพใหม่ทางการเมืองในปี 2554-2555. ใน* สินีนาถ เศรษฐพิศาล (บรรณาธิการ), *ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน.* กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์, 2552.
- ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย. *ขบวนการประชาชนตุลาคม 2516.* กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร การพิมพ์, 2517.
- "สมัครถล่มคมช.รับอนุมัติทักษิณ แก้วตัวแทน 4 ข้อ." *โพสต์ทูเดย์,* 25 สิงหาคม 2550, หน้า 4.

- สตีธร ธนานิธิโชติ. "ตระกูลการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย." *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 11, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2556): 5-23.
- สถาบันพระปกเกล้า. *บทสรุปผู้บริหาร รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- สมชาติ รอบคอบ. "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517." *วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2523.
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545.
- . *พรรคการเมืองไทย. ใน สีดา สอนศรี และคณะ (บรรณาธิการ), พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- สมบัติ จันทรวงศ์. "พรรคการเมืองกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย." *วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์* 14, ฉบับที่ 2 ( เมษายน-มิถุนายน 2552): 20.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. *การเมืองการปกครองไทย: ยุคเผด็จการ-ยุคปฏิรูป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมอธรรม, 2548.
- สมบูรณ์ ไพรินทร์. *คู่มือ แผนภูมิประวัติศาสตร์การเมือง (ฉบับเพิ่มเติม) บันทึกเหตุการณ์ทางการเมือง ตั้งแต่ 24 มิถุนายน 2475-25 ธันวาคม 2515*. กรุงเทพฯ: สำนักงานค้นคว้า วิจัย ทางสังคม และเทคนิควิทยา, ม.ป.ป.
- สันติสุข โสภณสิริ. *การอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 :กำเนิดระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 24 มิถุนายน พ.ศ.2475* กรุงเทพฯ: สถาบันปรีดี พนมยงค์, 2556.
- สายชล สัตยานุรักษ์. *ประวัติศาสตร์รัฐไทยและสังคมไทย*. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *หนังสือที่ระลึกครบรอบ 72 ปี รัฐสภาไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. *ข้อมูล สถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544.
- . *ข้อมูล สถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2548*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548.
- . *ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2554.

- . ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ.2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559.
- สำนักพิมพ์ “มติชน”. คนใช้ประชาชน: คู่มือส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2526.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ. คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2557.
- สิริพรรณ นกสวน. การปฏิรูปประชาธิปไตย. ใน ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- . พหุนิยม. ใน สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- สุกิจ เจริญรัตนกุล (บรรณาธิการ). การเมืองการบริหารราชการไทย: รวมบทความของนักวิชาการชาวต่างประเทศ ภาคที่ “วิจัการการเมืองไทย เลือกตั้ง-รัฐประหาร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529.
- สุจิต บุญบงการ. การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- . หน่วยที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง. เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558.
- สุชิน ตันติกุล. รัฐประหาร พ.ศ.2490. กรุงเทพฯ: มติชน, 2557.
- สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ. 6 ตุลาฯ เกิดขึ้นได้อย่างไร. ใน ใจ อึ้งภากรณ์ และสุชาชัย ยิ้มประเสริฐ (บรรณาธิการ), อาชญากรรมรัฐในวิกฤตการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรับข้อมูลและสืบพยานเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519, 2544.
- . แผนชิงชาติไทยว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2553.
- . การเมืองไทยในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามครั้งที่ 2 (พ.ศ.2491-2500). ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ), 3 ทศวรรษ 14 ตุลา กับประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547.

- . ฐานะทางประวัติศาสตร์ของการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549. ใน ธนาพล อิวสกุล และคณะ (บรรณาธิการ), *รัฐประหาร 19 กันยายน รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2550.
- . *สายธารประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2551.
- สุรชัย ศิริไกร. "ความล้มเหลวของ 75 ปี ประชาธิปไตยไทย." *รัฐศาสตร์สาร* 29 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน) (2551): 252-98.
- สุรชาติ บำรุงสุข. 40 ปี เปลี่ยนผ่านประเทศไทย: 40 ปีที่เปลี่ยน-40 ปีไม่ผ่าน? ใน กษิติศ อนันตนาธร (บรรณาธิการ). *41 ปี 6 ตุลา: วีรชนยังยืนเด่นโดยทั่วทวย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- . *Democracy 3.5 เมื่อลมประชาธิปไตยพัดหวน*. ใน สถาบันพระปกเกล้า, *ตุลาอำนาจในการเมืองการปกครองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- . *ทหารกับประชาธิปไตยไทย: จาก 14 ตุลา สู่ปัจจุบันและอนาคต*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541.
- เสกสรร ประเสริฐกุล. การเมืองไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. ใน สินีนาถ เศรษฐพิศาล (บรรณาธิการ), *ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่าน*. กรุงเทพฯ: โอเพ่นบุ๊กส์, 2552.
- เสน่ห์ จามริก. *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549.
- . *รัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และ 60 ปีประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัทเคล็ดไทย จำกัด, 2535.
- เสนีย์ คำสุข. "ปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยไทย." *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 5, ฉบับที่ 1 (2550).
- . *มติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป 3 กรกฎาคม 2554: มติการแข่งขันจากการจัดตั้งผู้สมัครของพรรคการเมือง 41 พรรค*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558.
- . "ระบบพรรคการเมืองไทย พ.ศ.2512-2534." *วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิตคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2538.
- อ.พิบูลสงคราม. *จอมพล ป. พิบูลสงคราม*. กรุงเทพฯ: ร.ร.มนตรี, 2518.
- อนุสรณ์ ลีมนณี. *การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- . *รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และเครือข่ายความสัมพันธ์*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2558.



- อภิญา รัตนมงคลมาศ และวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. *คนไทยกับการเมือง: ปิติฤวิโยค*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2547.
- อมร จันทสมบุรณ์. *การปฏิรูปการเมือง: คอมสดีติวชั้นแนวลิสม์ ทางออกของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม บัวหลวง จำกัด, 2539.
- อมร รักษาสัตย์. *รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. *แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540.
- อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. *โครงสร้างทางการเมืองไทยใหม่: สถานภาพและปัญหา*. ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนวนลน้อย ตรีรัตน์ (บรรณาธิการ), *2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- . *ไทย*. ใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และ วชิรินทร์ ยงศิริ (บรรณาธิการ), *เอเชียรายปี 1992/2535*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- . *ไทย*. ใน วชิรินทร์ ยงศิริ พรพิมล ตรีโชติ และชปา จิตต์ประทุม (บรรณาธิการ), *เอเชียรายปี 1998/ 2541*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- . *ไทย*. ใน ณ์ัฐพจน์ ยืนยงและศราวรุ อารีย์ (บรรณาธิการ), *เอเชียรายปี 2554/2011*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีบูรณ์คอมพิวเตอร์-การพิมพ์, 2554.
- . *ไทย*. ใน ศราววุฒิ อารีย์ และคณะ (บรรณาธิการ), *เอเชียรายปี 2006/2549*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- อุดมการณ์ของชาติ*. กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการอุดมการณ์ของชาติในคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ, 2526.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

### ราชกิจจานุเบกษา

- ราชกิจจานุเบกษา. "แจ้งความสภาผู้แทนราษฎร เรื่องตั้งกรรมาธิการพิจารณาพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา." เล่ม 50, หน้า 1856-57, 1 ตุลาคม 2476.
- . "แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน." ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 120, หน้า 1-4, 6 ตุลาคม 2519.
- . "แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข." เล่ม 123 ตอนที่ 95 ก, หน้า 14, 20 กันยายน 2549.

- . "แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดวันเลือกตั้ง และการดำเนินการเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม." เล่ม 113 ตอนที่ 43 ก, หน้า 3-4, 28 กันยายน 2539.
- . "กระทู้ถามที่ 959 ร.", เล่ม 130 ตอนพิเศษ 50 ง, หน้า 15, 4 พฤศจิกายน 2556.
- . "คำแถลงการณ์ เกี่ยวกับการประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา." ตอนที่ 5 เล่ม 59, หน้า 247-51, 25 มกราคม 2485.
- . "คำตอบกระทู้ถามที่ 959 ร.", เล่ม 130 ตอนพิเศษ 50 ง, หน้า 16, 4 พฤศจิกายน 2556.
- . "คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 4." ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 120, หน้า 14, 6 ตุลาคม 2519.
- . "ประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี." เล่ม 128 ตอนพิเศษ 87 ง, หน้า 1, 8 สิงหาคม 2554.
- . "ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร." เล่ม 124 ตอนที่ 1 ก, หน้า 1-5, 3 มกราคม 2550.
- . "ประกาศใช้กติกาสัญญาพันธมิตรระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น." เล่ม 58, หน้า 1824-28, 21 ธันวาคม 2484.
- . "ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมืองเสรีประชาธิปไตย." เล่ม 72 ตอนที่ 86, หน้า 2674-85, 8 พฤศจิกายน 2498.
- . "ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมืองเสรีนิยม." เล่ม 72 ตอนที่ 86, หน้า 2668-71, 8 พฤศจิกายน 2498.
- . "ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมืองชาตินิยม." เล่ม 73 ตอนที่ 17, หน้า 738-51, 26 กุมภาพันธ์ 2499.
- . "ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมืองประชาธิปไตย." เล่ม 72 ตอนที่ 86, หน้า 2671-73, 8 พฤศจิกายน 2498.
- . "ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 12 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป." เล่ม 123 ตอนที่ 98 ก, หน้า 1, 24 กันยายน 2549.
- . "ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 13 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป." เล่ม 123 ตอนที่ 98 ก, หน้า 2, 24 กันยายน 2549.
- . "ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 14 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป." เล่ม 123 ตอนที่ 98 ก, หน้า 3, 24 กันยายน 2549.

- . "ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 เรื่อง ห้ามพรรคการเมืองประชุมหรือดำเนินกิจการอื่นใดทางการเมือง." เล่ม 123 ตอนที่ 98 ก, หน้า 4, 24 กันยายน 2549.
- . "ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 19 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป." เล่ม 123 ตอนที่ 98 ก, หน้า 9, 24 กันยายน 2549.
- . "ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การยุบพรรคไทยรักไทย." เล่ม 124 ตอนพิเศษ 87 ง, หน้า 2, 20 กรกฎาคม 2550.
- . "ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การยุบพรรคชาติไทย." เล่ม 126 ตอนพิเศษ 25 ง, หน้า 31, 15 กุมภาพันธ์ 2552.
- . "ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การยุบพรรคพลังประชาชน." เล่ม 125 ตอนพิเศษ 97 ง, หน้า 45, 30 ธันวาคม 2551.
- . "ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การยุบพรรคประชาธิปัตย์." เล่ม 126 ตอนพิเศษ 25 ง, หน้า 32, 15 กุมภาพันธ์ 2552.
- . "ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่องรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคเพื่อไทย." เล่ม 124 ตอนพิเศษ 74 ง, หน้า 1-51, 9 พฤศจิกายน 2550.
- . "ประกาศรัฐมนตรีลาออกและตั้งรัฐมนตรี." เล่ม 93 ตอนที่ 107, หน้า 323-24, 31 สิงหาคม 2519.
- . "ประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา." เล่ม 59 ตอนที่ 5, หน้า 244-46, 25 มกราคม 2485.
- . "พระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2516." ฉบับพิเศษ เล่ม 90 ตอนที่ 165, หน้า 16-17, 16 ธันวาคม 2516.
- . "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2519." ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 6, หน้า 1-3, 12 มกราคม 2519.
- . "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2549." เล่ม 123 ตอนที่ 20 ก, หน้า 1-2, 24 กุมภาพันธ์ 2549.
- . "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554." เล่ม 128 ตอนที่ 33 ก, หน้า 19-20, 10 พฤษภาคม 2554.
- . "พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475." เล่ม 49, หน้า 163-65, 26 มิถุนายน 2475.

- . "พระราชบัญญัติเหรียญพิทักษ์รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476." เล่ม 50, หน้า 806-08, 9 ธันวาคม 2476.
- . "พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนให้ใช้ไปพลางก่อน พ.ศ. 2490." ตอนที่ 23 เล่ม 64, หน้า 386-89, 20 พฤษภาคม 2490.
- . "พระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปีพุทธศักราช 2472." เล่ม 45 ตอน, หน้า 411-02, 27 มีนาคม 2471.
- . "พระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปีพุทธศักราช 2473." เล่ม 46, หน้า 385-86, 23 มีนาคม 2472.
- . "พระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปีพุทธศักราช 2474." เล่ม 47, หน้า 511-12, 29 มีนาคม 2473.
- . "พระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปีพุทธศักราช 2475." เล่ม 48, หน้า 664-65, 27 มีนาคม 2474.
- . "พระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476." เล่ม 50, หน้า 635-38, 12 พฤศจิกายน 2476.
- . "พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช 2476." เล่ม 50, หน้า 624-26, 30 ตุลาคม 2476.
- . "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475." เล่ม 49, หน้า 166-79, 27 มิถุนายน 2475.
- . "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550." เล่ม 124 ตอนที่ 64 ก, หน้า 69-22, 7 ตุลาคม 2550.
- . "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498." ฉบับพิเศษ เล่ม 72 ตอนที่ 77, หน้า 1-8, 28 กันยายน 2498.
- . "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511." เล่ม 85 ตอนที่ 94, หน้า 731-51, 15 ตุลาคม 2511.
- . "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517." ฉบับพิเศษ เล่ม 91 ตอนที่ 173, หน้า 1-26, 15 ตุลาคม 2517.
- . "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง." เล่ม 88 ตอนที่ 24 ฉบับพิเศษ, หน้า 89-122, 2 มีนาคม 2514.
- . "พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า." เล่ม 88 ตอนที่ 43, หน้า 103-22, 23 เมษายน 2514.

- . "รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483." เล่ม 57, หน้า 459-61, 4 ตุลาคม 2483.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย." เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, หน้า 1-99, 11 ตุลาคม 2540.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย." เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, หน้า 1-27, 24 สิงหาคม 2550.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย." ฉบับพิเศษ เล่ม 91 ตอนที่ 169, หน้า 1-90, 7 ตุลาคม 2517.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549." เล่ม 123 ตอนที่ 02 ก, หน้า 1-14, 1 ตุลาคม 2549.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557." เล่ม 131 ตอน 55 ก, หน้า 1-17, 22 กรกฎาคม 2557.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558." เล่ม 132 ตอน 64 ก, หน้า 1-7, 15 กรกฎาคม 2558.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535." เล่ม 109 ตอนที่ 72, หน้า 1-4, 30 มิถุนายน 2535.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554." เล่ม 128 ตอน 13 ก, หน้า 1-6, 4 มีนาคม 2554.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554." เล่ม 128 ตอน 13 ก, หน้า 7-9, 4 มีนาคม 2554.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535." เล่ม 109 ตอนที่ 72, หน้า 8-10, 30 มิถุนายน 2535.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535." เล่ม 109 ตอนที่ 95, หน้า 1-3, 12 กันยายน 2535.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538." เล่ม 112 ตอนที่ 7 ก, หน้า 1-71, 10 กุมภาพันธ์ 2538.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539." เล่ม 113 ตอนที่ 53 ก, หน้า 1-15, 22 ตุลาคม 2539.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495." ฉบับพิเศษ ตอนที่ 15 เล่ม 69, หน้า 1-40, 8 มีนาคม 2495.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489." ตอนที่ 30 เล่ม 63, หน้า 318-68, 30 พฤษภาคม 2489.

- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492." ฉบับพิเศษ ตอนที่ 17 เล่ม 66, หน้า 1-80, 23 มีนาคม 2492.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519." ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 135, หน้า 1-15, 22 ตุลาคม 2519.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560." เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, หน้า 1-90, 6 เมษายน 2560.
- . "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475." เล่ม 49, หน้า 529-51, 10 ธันวาคม 2475.

### เอกสารภาษาต่างประเทศ

- Baker, Carl. *Korea: Challenges for Democratic Consolidation*. The Asia-Pacific: A Region in Transition. Edited by Jim Rolfe. Honolulu: The Asia-Pacific Center for Security Studies, 2004.
- Bhakti, Ikranus. *The Transition to Democracy in Indonesia: Some Outstanding Problems*. The Asia-Pacific: A Region in Transition. Edited by Jim Rolfe. Honolulu: The Asia-Pacific Center for Security Studies, 2004.
- Bodenmuller, Anja. *The Military Coup De'etat 2006: Where Is Thailand's Democratization Process Heading?* Berlin: Regispectra Verlag, 2009.
- Calder, Kent E. *East Asian Democratic Transitions*. The Making and Unmaking of Democracy: Lessons from History and World Politics. Edited by Theodore Rabb and Ezra Suleiman New York: Routledge, 2003.
- Carothers, Thomas. "The End of the Transition Paradigm." *Journal of Democracy* 13, no. 1 (2002): 5-21.
- Chai-Anan Samudavanija. *Thailand: State-Building, Democracy and Globalization*. Bangkok, Thailand: Institute of Public Policy Studies (IPPS), 2002.
- Cheibub, Jose Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Colomer, Josep M. "Democratic Transition." In *The encyclopedia of political science Volume 2*, edited by George Thomas Kurian, 406. Washington, DC: OQ Press, 2011.

- Dahl, Robert Alan. *Polyarchy: Participation and Opposition*. London: Yale University Press, 1971.
- Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1999.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset. *Democracy in Developing Countries Volume 3: Asia*. Boulder, Col.: Lynne Rienner Publishers, 1989.
- Diamond, Larry, and Leonardo Morlino. *Assessing the Quality of Democracy*. Journal of Democracy, . Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- Ferrara, Federico. *Democracy in Thailand: Theory and Practice*. Routledge Handbook of Southeast Asian Democratization. London: Routledge, 2015.
- Freedman, Leonard. "Parliamentary Democracy." In *The encyclopedia of political science Volume 4*, edited by George Thomas Kurian, 1176. Washington, D.C.: OQ Press, 2011.
- Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press, 1992.
- Gill, Graeme. *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process*. New York: St. Martin's Press, 2000.
- Gilley, Bruce. "Legitimacy." In *The encyclopedia of political science Volume 3*, edited by George Thomas Kurian, 946. Washington, D.C.: CQ Press, 2011.
- Haggard, Stephan, and Robert Kaufman. "The Political Economy of Democratic Transition." *Comparative Politics* 29, no. 3 (April 1997): 263-83.
- Higley, John. "Consolidation and Transition." In *The encyclopedia of democracy volume II*, edited by Seymour Martin Lipset, 424. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1995.
- . "Elites." In *International Encyclopedia of political science Volume 3*, edited by Bertrand Badie, Dirk Berg-schlosser and Leonardo Morlino, 759-60. Washington, D.C.: SAGE Publication, Inc., 2011.
- Higley, John, and Michael G. Burton. "The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns." *American Sociological Review* 54, no. 1 (February 1989): 17-32.
- Howard, Wiarda J. *Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science*. New York: Routledge, 2005.

- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. 3 ed. New Haven and London: Yale University Press, 1969.
- . *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991.
- Karl, Terry Lynn. "Dilemmas of Democratization in Latin America." *Comparative Politics* 23, no. 1 (October 1990): 8-9.
- Linz, Juan, and Alfred Stepan. *Toward Consolidated Democracies*. The Global Divergence of Democracies. Edited by Larry Diamond and Marc F. Plattner. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2001.
- Lipset, Seymour Martin. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *the American Political Science Review* 53, no. 1 (March 1959): 75-85.
- Marsh, Lan. *Democratisation, Governance and Regionalism in East and Southeast Asia*. New York: Routledge, 2006.
- Mathiot, Pierre, and Julie Gervais. "Elitism." In *International Encyclopedia of political science Volume 3*, edited by Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser and Leonardo Morlino, 764-69. Washington, D.C.: SAGE Publication, Inc., 2011.
- Michels, Robert. *Democracy and the Iron Law of Oligarchy*. Classic Readings in Organization Theory. Edited by J. Steven Ott, Jay M. Shafritz and Yong Suk Jang. Canada: Wadsworth, 2011.
- Mills, C. Wright. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1959.
- Neher, Clark. "Democratization in Thailand." *Asian Affairs* 21, no. 4 (Winter 1995): 195-209.
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe C. Schmitter. *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Pakulski, Jan. "Elites, Political." In *The encyclopedia of political science Volume 2*, edited by George Thomas Kurian, 492-93. Washington, DC: OQ Press, 2011.
- Paul, Erik. *Obstacles to Democratization in Southeast Asia*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.



- Potter, David. *Explaining Democratization*. Democratization. Edited by David Potter, David Goldblatt, Margaret Kilor and Paul Lewis. Cambridge: Polity Press, 1997.
- Putnam, Robert D. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1976.
- Rustow, Dankwart. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model." *Comparative Politics* 2, no. 2 (April 1970): 338, 50-62.
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press, 1997.
- Schedler, Andreas. "What Is Democratic Consolidation." *Journal of Democracy* 9, no. 2 (1998): 94-98.
- Siripan Nogsuan Sawasdee. "*Politics of Electoral Reform in Thailand*." Ph.D. Dissertation Kyoto University, 2015.
- . *Thai Political Parties in the Age of Reform*. Bangkok: Institute of Public Policy Studies, 2006.
- Sorensen, Georg. *Democracy and Democratization*. 3 ed. Boulder: Westview press, 2008.
- Yoshifumi, Tamada. *Myths and Realities: The Democratization of Thai Politics*. Kyoto, Japan: Kyoto University Press, 2008.
- Zakaria, Fareed. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs* 76, no. 6 (1997): 22-43.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

### เอกสารออนไลน์

- กระทรวงพาณิชย์, กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. "ค่านิยมหลักของคนไทย 12 ประการ ตามนโยบาย คสช." [http://www.dbd.go.th/ewt\\_news.php?nid=9097](http://www.dbd.go.th/ewt_news.php?nid=9097).
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. "ประชาธิปไตยบนทางแพร่ง." [http://kpi.ac.th/media/pdf/M7\\_126.pdf](http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_126.pdf).
- ข่าวการเมือง สำนักข่าว ไอ.เอ็น.เอ็น. "คอป.เผยยอดผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ปี53รวม92ศพ." <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=404959>.
- ข่าวสด. "อภิสิทธิ์ฯ 235เสียงหนุน-เพื่อไทยซิม." [http://www.parliament.go.th/news/news\\_detail.php?prid=178305](http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=178305).

คมชัดลึก. "กปท.-คปท. จับมือค้านนิรโทษกรรม."

<http://www.komchadluek.net/news/politic/170921>.

———. "จำคุก 1 เดือนแก่ การุณโตนดิบสมเกียรติ."

<http://www.komchadluek.net/news/politic/39544>.

———. "'ประยุทธ์' จวกนโยบายประชานิยม ย้ำไทยเป็นประชาธิปไตย."

<http://www.komchadluek.net/news/politic/213725>.

———. "พยานคดียุบประชาธิปไตยระบอบรัฐบาลทักษิณแทรกแซงองค์กรอิสระ."

[http://www.parliament.go.th/news/news\\_detail.php?prid=53503](http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=53503).

———. "พล.ต.สนั่นได้เสนอไม่ได้โยแจ๊คแค่นั้นน้ำคนมาร่วมรัฐบาล."

[http://www.parliament.go.th/news/news\\_detail.php?prid=179654&vcode=Yz3](http://www.parliament.go.th/news/news_detail.php?prid=179654&vcode=Yz3)

Gef.

จุฬาลักษณ์ จำปาทอง และกิตติศักดิ์ อุไรวงศ์. "บทความวิชาการเรื่อง สถาปนาปฏิรูปการเมือง: ข้อเสนอทางออกประเทศไทย."

[http://library.senate.go.th/document/Ext6028/6028752\\_0003.PDF](http://library.senate.go.th/document/Ext6028/6028752_0003.PDF).

ทีมข่าวภูมิภาค. "สังตายน! "หวัคะแนน" เลือกตั้ง ความรุนแรงที่ลูกหลานสนาม "อปท."

[http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1308455197&grpid=01&catid&subcatid](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1308455197&grpid=01&catid&subcatid).

ไทยพับลิก้า. "กทต.รับรองผลประชามติอย่างเป็นทางการ "ประยุทธ์" เผยบันได 3 ขั้นสู่การเลือกตั้ง- คาด 4 เหตุผล "โหวตเดส" ชนะขาด." <http://thaipublica.org/2016/08/referendum-15/>.

ไทยรัฐออนไลน์. "กรม.มีมติให้ 'นิวัฒน์ธำรง' ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกฯ."

<http://www.thairath.co.th/content/421293>.

———. "คำวินิจฉัย 'ศาลรัฐธรรมนูญ' ปม เลือกตั้งโมฆะ (ฉบับเต็ม)."

<https://www.thairath.co.th/content/411468>.

———. "นายกฯ จวกนโยบายประชานิยม ย้ำประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย."

<http://www.thairath.co.th/content/526569>.

———. "ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ." <http://www.thairath.co.th/content/425956>.

———. "ย้อนนาที่ 'ประยุทธ์' ทูบโต๊ะ ยึด 'อำนาจ' สู่ 'รัฐประหาร'."

[www.thairath.co.th/content/424643](http://www.thairath.co.th/content/424643).

- . "ยิ่งลักษณ์' ย้ำอีกครั้ง นิรโทษฯไม่เกี่ยวทักษิณ."  
<http://www.thairath.co.th/content/325229>.
- . "ยิ่งลักษณ์ จับมือ5พรรคตั้งรัฐบาล299เสียง."  
<https://www.thairath.co.th/content/183809>.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24 วันที่ 2 เมษายน 2549."  
[http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร\\_ครั้งที่\\_24\\_วันที่\\_2\\_เมษายน\\_2549](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร_ครั้งที่_24_วันที่_2_เมษายน_2549).
- นรรนิติ เศรษฐบุตร. "2 เมษายน พ.ศ.2549." [wiki.kpi.ac.th/index.php?title=2\\_เมษายน\\_พ.ศ.\\_2549](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=2_เมษายน_พ.ศ._2549).
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. "อวสานโครงการจำนำข้าว เงินหมดหน้าตัก-ทุจริตจีทูจี "พาณิชย์" โละสต็อกขายถูก."  
[https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1390194626](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1390194626).
- ประชาไท. "คู่มือเลือกตั้ง รวมนโยบาย 12 พรรคการเมือง."  
<http://prachatai.com/journal/2007/11/14862>.
- . "นโยบายประชานิยมรัฐบาลพรรคไทยรักไทย: นัยและการท้าทายต่อขบวนการประชาชน."  
<http://prachatai.com/journal/2005/08/5418>.
- ผู้จัดการออนไลน์. "ถ้อย-เถื่อน-ถิบ" ฉายาสภา '52 "ชลน่าน" เด่น "เฉลิม" ดับ "ชัย-เดมา්ර้อยเล่ห์."  
<http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9520000159020>.
- . "อภิสิทธิ์" ชนะโหวต 235 เสียง เป็นว่าที่นายกฯ คนที่27."  
<http://www.manager.co.th/politics/viewnews.aspx?NewsID=9510000147091>.
- โพสต์ทูเดย์. "32 ท่อน้ำเลี้ยง กกปส." <http://www.posttoday.com/politic/277342>.
- . "ศาลรธน.ชี้ปุ้-รมต.ร่วมลงมติโยกถวิลพันเก้าอี้."  
<http://www.posttoday.com/politic/293337>.
- สถาบันนโยบายศึกษา. "ตุลาคม 2556 :ร่างกฎหมายนิรโทษกรรมสุดผ่านสภาตอนตี 4."  
<http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1390206535.news>.
- สภาผู้แทนราษฎร. "สถิติการเลือกตั้ง ส.ส."  
[http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_w3c/ewt\\_dl\\_link.php?nid=8463](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=8463).
- สฤณี อาชวานันทกุล. "ประชามติที่แท้จริง: บทเรียนจากประชามติรัฐธรรมนูญ 2550."  
<https://thaipublica.org/2015/05/genuine-referendum/>.

สวนดุสิตโพล. "ความคิดเห็นของประชาชนกรณี: ปฏิวัติ."

[http://suandusitpoll.dusit.ac.th/UPLOAD\\_FILES/POLL/2549/PS-2549-1465958602.pdf](http://suandusitpoll.dusit.ac.th/UPLOAD_FILES/POLL/2549/PS-2549-1465958602.pdf).

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย (พ.ศ.2475-ปัจจุบัน)."

[https://www.soc.go.th/bb2\\_main21.htm](https://www.soc.go.th/bb2_main21.htm).

สำนักข่าวเจ้าพระยา. "อุกอาจ! มือปืนกระหน่ำยิง นายกอบต.ตำหุ หัวคะแนนเพื่อไทย."

<http://www.chaoprayanews.com/2011/06/14/อุกอาจ-มือปืนกระหน่ำยิง/>.

สำนักข่าวอิสรา. "เอนก เหล่าธรรมทัศน์ : อย่าประมาท “ชนชั้นกลางใหม่”"

<https://www.isranews.org/isranews-article/27037-anek.html>.

———. "นครินทร์ เมฆไตรรัตน์” 80 ปีประชาธิปไตย “เกิดยาก-อยู่ยาก-ตายง่าย."

<http://isranews.org/thaireform/thaireform-talk-interview/thaireform-talk-politics/item/13576-q-q-80-q-q.html>.

———. "สมเกียรติ อ่อนวิมล: "ทักษิณ กับ การแทรกแซงวุฒิสภา"."

[https://www.isranews.org/isranews-article/24912-som\\_24912.html](https://www.isranews.org/isranews-article/24912-som_24912.html).

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550."

[https://www.ect.go.th/ect\\_th/download/article/article\\_20170509150020.pdf](https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20170509150020.pdf).

———. "การออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559."

[https://www.ect.go.th/ect\\_th/download/article/article\\_20170519073438.pdf](https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20170519073438.pdf).

———. "ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียง." [https://www.m-](https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso_web/article_attach/17586/19908.pdf)

[society.go.th/ewtadmin/ewt/mso\\_web/article\\_attach/17586/19908.pdf](https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso_web/article_attach/17586/19908.pdf).

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. "การศึกษากับประชากร เศรษฐกิจ และสังคม."

<http://admin.e-library.onecapps.org/Book/731.pdf>.

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. "โครงการศึกษาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2554: ศึกษาบทบาทพรรคการเมืองและพฤติกรรมและการตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชนในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง."

[http://www.tdw.polsci.chula.ac.th/?q=Elected\\_members\\_of\\_parliament](http://www.tdw.polsci.chula.ac.th/?q=Elected_members_of_parliament).

———. "ทำความเข้าใจร่างรัฐธรรมนูญก่อนลงประชามติ."

<https://www.facebook.com/siripan.nogsuwasdee?fref=ts>.

สุเจน และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. "รัฐประหาร 19 กันยายน 2549."

[http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐประหาร\\_19\\_กันยายน\\_2549](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐประหาร_19_กันยายน_2549).

สุมาลี พันธุ์ยุธธา. "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ."

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=คณะรักษาความสงบแห่งชาติ>.

อนุสรณ์ ลิ้มมณี. "การปฏิรูปการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย."

[http://kpi.ac.th/media/pdf/M7\\_139.pdf](http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_139.pdf).

Diamond, Larry. "A Fourth Wave or False Start? Democracy after the Arab Spring."

<https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2011-05-22/fourth-wave-or-false-start>.

———. "The Next Democratic Century." [http://iis-](http://iis-db.stanford.edu/pubs/24554/LD_Current_History_Jan_14.pdf)

[db.stanford.edu/pubs/24554/LD\\_Current\\_History\\_Jan\\_14.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/24554/LD_Current_History_Jan_14.pdf).

Economist Intelligence Unit. "The Economist Intelligence Unit's Democracy Index."

<https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>

———. "The Economist Intelligence Unit Democracy Index 2006."

[http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_TABLE\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_TABLE_2007_v3.pdf).

———. "The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2015."

<https://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>.

———. "The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2016."

<http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf>.

———. "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008."

<https://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>.

———. "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2010."

[https://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](https://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf).

———. "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2011."

[http://akgul.bilkent.edu.tr/eiu/Democracy\\_Index\\_Final\\_Dec\\_2011.pdf](http://akgul.bilkent.edu.tr/eiu/Democracy_Index_Final_Dec_2011.pdf).

———. "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2012." [http://na-](http://na-abk.marketo.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf)

[abk.marketo.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf](http://na-abk.marketo.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf).

———. "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2013."

[http://www.ihsnews.net/wp-](http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy_Index_2013_WEB-2.pdf)

[content/uploads/2014/06/Democracy\\_Index\\_2013\\_WEB-2.pdf](http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy_Index_2013_WEB-2.pdf).

- . "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2014."  
<http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>.
- Landman, Todd. "Assessing the Quality of Democracy: An Overview of the International Idea Framework." Bulls Graphics,  
<http://www.idea.int/publications/aqd/upload/AssessingOverviewWeb.pdf>.
- Merriam-Webster. "Consensus." <http://www.merriam-webster.com/dictionary/consensus>.
- Nguyen, Michelle. "The Continual Breakdown of Democracy in Thailand: A Case Study on the Role of Elite Competition, Modernization and Political Institutions in the Democratization Process of Thailand."  
[https://dev1980.files.wordpress.com/2011/09/nguyenm\\_final\\_thesis.pdf](https://dev1980.files.wordpress.com/2011/09/nguyenm_final_thesis.pdf).
- Shin, Doh Chull. "The Third Wave in East Asia: Comparative and Dynamic Perspectives."  
[www.asianbarometer.org/newenglish/publications/ConferencePapers/2008conference/sec.1.1.pdf](http://www.asianbarometer.org/newenglish/publications/ConferencePapers/2008conference/sec.1.1.pdf).
- SIAM INTELLIGENCE. "ความหวังที่เลื่อนรางของ “มวลมหาประชาชน” ภายใต้การนำของ กปปส."  
<http://www.siamintelligence.com/hope-revolution/>.
- YouTube. "พันธมิตรฯ วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญ No."  
<https://www.youtube.com/watch?v=tfH46fMCVNU>.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

### ภาคผนวก ก.

นิตยสาร Economist intelligence unit จัดทำดัชนีชี้วัดระดับความเป็นประชาธิปไตย ของประเทศต่างๆ โดยใช้เกณฑ์ 5 ข้อ คือ 1. Electoral process and pluralism 2. Civil liberties 3. Functioning of government 4. Political participation 5. Political culture คะแนนเต็มของแต่ละด้านและคะแนนรวมซึ่งเกิดจากการรวมแต่ละด้านและนำมาหารเฉลี่ย มีค่าคะแนนเต็ม 10 คะแนน และได้แบ่งประเทศต่างๆ ตามรูปแบบของระบอบการปกครอง 4 รูปแบบ คือ Full democracies, flawed democracies, Hybrid regimes และ Authoritarian regime กรณีประเทศไทย ระดับความเป็นประชาธิปไตย ปรากฏในตารางและกราฟด้านล่างนี้

#### ตารางแสดงระดับความเป็นประชาธิปไตยของไทยปี 2549-2559

Year	Rank	Score	Category	Electoral process and pluralism	Functioning of government	Political participateon	Political culture	Civil liberties
2549	90	5.67	Hybrid regime	4.83	6.43	5.00	5.63	6.47
2551	54	6.81	Flawed democracies	7.75	6.79	5.56	6.88	7.06
2553	57	6.55	Flawed democracies	7.83	6.07	5.56	6.25	7.06
2554	58	6.55	Flawed democracies	7.83	6.07	5.56	6.25	7.06
2555	58	6.55	Flawed democracies	7.83	6.07	5.56	6.25	7.06
2556	72	6.25	Flawed democracies	7.83	6.07	5.56	5.00	6.76
2557	93	5.39	Hybrid regime	5.33	4.29	5.56	5.00	6.76
2558	98	5.09	Hybrid regime	4.50	3.93	5.56	5.00	6.47
2559	100	4.92	Hybrid regime	4.50	3.93	5.00	5.00	6.18

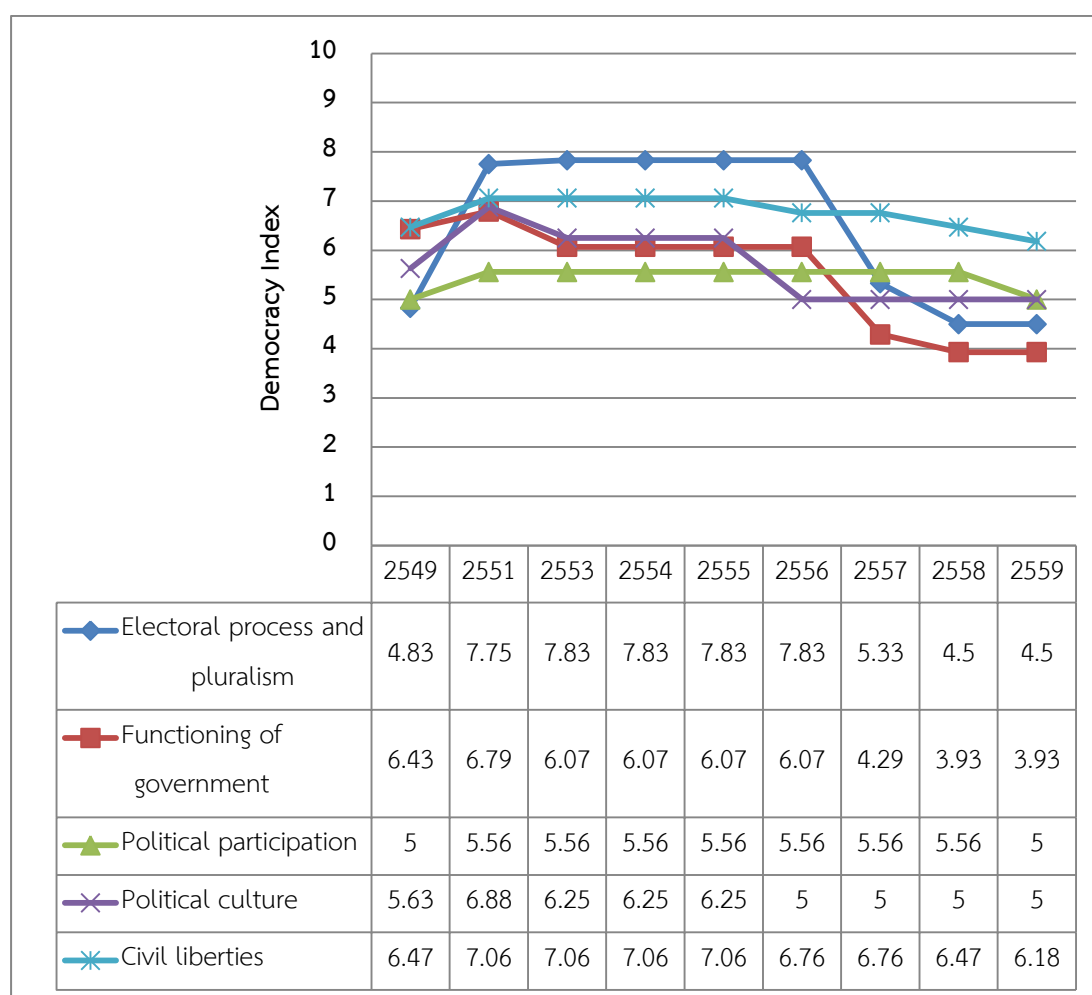
ที่มา: ผู้เขียนสร้างขึ้นจากข้อมูลดัชนีวัดประชาธิปไตยของ Economist Intelligence Unit ค.ศ. 2006 -2016<sup>646</sup>

<sup>646</sup> Economist Intelligence Unit, "The Economist Intelligence Unit Democracy Index 2006,"

[http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_TABLE\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_TABLE_2007_v3.pdf); "The Economist Intelligence Unit's



กราฟแสดงดัชนีความเป็นประชาธิปไตยของไทยปี 2549-2559



ที่มา: ผู้เขียนสร้างขึ้นจากข้อมูลดัชนีวัดประชาธิปไตยของ Economist Intelligence Unit ค.ศ. 2006-2016

Index of Democracy 2008," <https://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>.; "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2010," [https://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](https://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf).; "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2011," [http://akgul.bilkent.edu.tr/eiu/Democracy\\_Index\\_Final\\_Dec\\_2011.pdf](http://akgul.bilkent.edu.tr/eiu/Democracy_Index_Final_Dec_2011.pdf).; "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2012," <http://na-abk.marketo.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf>.; "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2013," [http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy\\_Index\\_2013\\_WEB-2.pdf](http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy_Index_2013_WEB-2.pdf).; "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2014," <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>.; "The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2015," <https://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>.; "The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2016," <http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf>.

## ภาคผนวก ข.

## ตารางแสดงสถิติการรัฐประหารในการเมืองไทยระหว่างปี 2475-2557

ครั้งที่	วัน/เดือน/ปี	ผู้นำคณะรัฐประหาร	รัฐบาลที่ถูกรัฐประหาร	หมายเหตุ
<b>กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2475 - 2490</b>				
1	1 เมษายน 2476	พระยามโนปกรณนิติธาดา	พระยามโนปกรณนิติธาดา	ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและให้งดใช้รัฐธรรมนูญปี 2475 บางมาตรา
2	20 มิถุนายน 2476 (ทั้งช่วงระยะเวลาประมาณ 3 เดือนหากนับจากรัฐประหารก่อนหน้า)	พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา	พระยามโนปกรณนิติธาดา	เพื่อยกเลิกประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและให้รัฐธรรมนูญปี 2475 มีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์
3	8 พฤศจิกายน 2490 (ทั้งช่วงระยะเวลาประมาณ 14 ปี 5 เดือน หากนับจากรัฐประหารก่อนหน้า)	พลโทผิน ชุณหะวัณ และคณะนายทหารบก	พลเรือตรีวัลย์ อารังนาวาสวัสดิ์	ถือเป็นการสิ้นสุดเจตนารมณ์ในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองปี 2475 ของคณะราษฎรและยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2489
<b>รูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย</b>				
4	6 เมษายน 2491 (ทั้งช่วงระยะเวลาประมาณ 5 เดือน หากนับจากรัฐประหารก่อนหน้า)	คณะรัฐประหาร ปี 2490	นายควง อภัยวงศ์	ใช้การบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีลาออกเพื่อมอบตำแหน่งให้จอมพล ป.พิบูลสงคราม
5	29 พฤศจิกายน 2494 (ทั้งช่วงระยะเวลาประมาณ 3 ปี 7 เดือน หากนับจากรัฐประหารก่อนหน้า)	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	ยึดอำนาจรัฐบาลตนเอง และนำรัฐธรรมนูญปี 2475 มาประกาศใช้ใหม่
6	16 กันยายน 2500 (ทั้งช่วงระยะเวลาประมาณ 5 ปี 10 เดือน หากนับจากรัฐประหารก่อนหน้า)	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	จอมพล ป.พิบูลสงคราม	สิ้นสุดกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยครั้งแรก
7	21 ตุลาคม 2501 (ทั้งช่วงระยะเวลาประมาณ 1 ปี 2 เดือน หากนับจากรัฐประหารก่อนหน้า)	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	จอมพลถนอม กิตติขจร	เป็นการรัฐประหารตามข้อตกลงระหว่างกัน
8	17 พฤศจิกายน 2514 (ทั้งช่วงระยะเวลาประมาณ 13 ปี 1 เดือน หากนับจากรัฐประหารก่อนหน้า)	จอมพลถนอม กิตติขจร	จอมพลถนอม กิตติขจร	ยึดอำนาจรัฐบาลตนเอง และยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2511

ตารางแสดงสถิติการรัฐประหารในการเมืองไทยระหว่างปี 2475-2557(ต่อ)

ครั้งที่	วัน/เดือน/ปี	ผู้นำคณะรัฐประหาร	รัฐบาลที่ถูกรัฐประหาร	หมายเหตุ
กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2516 - 2519				
9	6 ตุลาคม 2519 (ทิ้งช่วงระยะเวลาประมาณ 4 ปี 11 เดือน หากนับจาก รัฐประหารก่อนหน้า)	พลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	สิ้นสุดกระบวนการทำให้ เป็นประชาธิปไตยครั้งที่ สอง
รูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย				
10	20 ตุลาคม 2520 (ทิ้งช่วงระยะเวลาประมาณ 1 ปี หากนับจากรัฐประหาร ก่อนหน้า)	พลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่	นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	
11	23 กุมภาพันธ์ 2534 (ทิ้งช่วงระยะเวลาประมาณ 13 ปี 4 เดือน หากนับจาก รัฐประหารก่อนหน้า)	พลเอกสุนทร คงสมพงษ์	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	
กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2540 - 2549				
12	19 กันยายน 2549 (ทิ้งช่วงระยะเวลาประมาณ 15 ปี 7 เดือน หากนับจาก รัฐประหารก่อนหน้า)	พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน	พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (รัฐบาลรักษาการ)	สิ้นสุดกระบวนการทำให้ เป็นประชาธิปไตยครั้งที่ สาม
กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2550 - 2557				
13	22 พฤษภาคม 2557 (ทิ้งช่วงระยะเวลาประมาณ 7 ปี 8 เดือน หากนับจาก รัฐประหารก่อนหน้า)	พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรง- ไพศาล (รัฐบาลรักษาการที่ปฏิบัติหน้า แทนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีรักษาการซึ่งถูก ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้น จากตำแหน่งรักษาการ นายกรัฐมนตรี)	สิ้นสุดกระบวนการทำให้ เป็นประชาธิปไตยครั้งที่สี่

ที่มา: ผู้เขียนสร้างขึ้นจากข้อมูลหลายแหล่ง

## ภาคผนวก ค.

## ตารางแสดงสถิติการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของไทยระหว่างปี 2475-2560

ฉบับที่	ชื่อ	วันประกาศใช้	หมายเหตุ
<b>กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2475 - 2490</b>			
1	พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	27 มิถุนายน 2475	-ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475	10 ธันวาคม 2475	-ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	10 พฤษภาคม 2489	-ยกเลิกเนื่องจากรัฐประหารปี 2490
<b>รูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย</b>			
4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	9 พฤศจิกายน 2490	-ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
5	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	23 มีนาคม 2492	-ยกเลิกเนื่องจากรัฐประหารปี 2494
6	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	8 มีนาคม 2495	-ยกเลิกเนื่องจากรัฐประหารปี 2501
7	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502	28 มกราคม 2502	-ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
8	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	20 มิถุนายน 2511	-ยกเลิกเนื่องจากรัฐประหารปี 2514
9	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515	15 ธันวาคม 2515	-ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
<b>กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2516 - 2519</b>			
10	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	7 ตุลาคม 2517	-ยกเลิกเนื่องจากรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519
<b>รูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย</b>			
11	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	22 ตุลาคม 2519	-ยกเลิกเนื่องจากรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520
12	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520	9 พฤศจิกายน 2520	-ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
13	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	22 ธันวาคม 2521	-ยกเลิกเนื่องจากรัฐประหารในปี 2534
14	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	1 มีนาคม 2534	-ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
15	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	9 ธันวาคม 2534	-ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ตารางแสดงสถิติการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของไทยระหว่างปี 2475-2560(ต่อ)

ฉบับที่	ชื่อ	วันประกาศใช้	หมายเหตุ
กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2540 - 2549			
16	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	11 ตุลาคม 2540	-ยกเลิกเนื่องจากรัฐประหาร 19 กันยายน 2549
รูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย			
17	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	1 ตุลาคม 2549	-ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยระหว่างปี 2550 - 2557			
18	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	24 สิงหาคม 2550	-ยกเลิกเนื่องจากรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557
รูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย			
19	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	22 กรกฎาคม 2557	-ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
20	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	6 เมษายน 2560	

ที่มา: ผู้เขียนสร้างขึ้นจากข้อมูลหลายแหล่ง

## ภาคผนวก ง.

## ตารางแสดงผลการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2559

การลงประชามติ	19 สิงหาคม 2550 (%)	7 สิงหาคม 2559 (%)	คำถามพ่วงปี 2559 (%)
จำนวนผู้มีสิทธิ	45,092,955	50,071,589	
จำนวนผู้มาใช้สิทธิ	25,978,954 (57.61)	29,740,677 (59.40)	
เห็นชอบ	14,727,306 (57.81)	16,820,402 (61.35)	15,132,050 (58.07)
ไม่เห็นชอบ	10,747,441 (42.19)	10,598,037 (38.65)	10,926,648 (41.93)
<b>ผลรายภูมิภาค</b>			
<b>กลาง:</b> จำนวนผู้มีสิทธิ	15,144,307	17,580,470	
จำนวนผู้มาใช้สิทธิ	8,741,488 (57.72)	10,050,982 (57.17)	
เห็นชอบ	5,714,973 (66.53)	6,551,370 (69.43)	6,017,608 (66.09)
ไม่เห็นชอบ	2,874,674 (33.47)	2,883,907 (30.57)	3,087,165 (33.91)
<b>ใต้:</b> จำนวนผู้มีสิทธิ	6,268,074	6,773,033	
จำนวนผู้มาใช้สิทธิ	3,717,664 (59.31)	4,179,401 (61.71)	
เห็นชอบ	3,214,506 (88.30)	2,938,924 (75.75)	2,758,160 (73.54)
ไม่เห็นชอบ	425,883 (11.70)	941,069 (24.25)	992,585 (26.46)
<b>ตะวันออกเฉียงเหนือ:</b>			
จำนวนผู้มีสิทธิ	15,351,973	16,878,002	
จำนวนผู้มาใช้สิทธิ	8,350,677 (54.39)	9,722,249 (54.60)	
เห็นชอบ	3,050,182 (37.20)	4,309,805 (48.66)	3,711,292 (44.68)
ไม่เห็นชอบ	5,149,957 (62.80)	4,547,776 (51.34)	4,594,389 (45.99)
<b>เหนือ:</b> จำนวนผู้มีสิทธิ	8,328,601	8,840,084	
จำนวนผู้มาใช้สิทธิ	5,169,125 (62.06)	5,788,045 (65.48)	
เห็นชอบ	2,747,645 (54.47)	3,020,303 (57.58)	2,644,990 (54.01)
ไม่เห็นชอบ	2,296,927 (45.53)	2,225,285 (42.42)	2,252,509 (45.99)

**ที่มา:** สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติการออกเสียงประชามติ พ.ศ.2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559). และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียง,” [https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso\\_web/article\\_attach/17586/19908.pdf](https://www.m-society.go.th/ewtadmin/ewt/mso_web/article_attach/17586/19908.pdf).

**หมายเหตุ:** คำถามพ่วงประชามติปี 2559 “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติสมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี”

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวจิราภรณ์ ดำจันทร์ จบการศึกษาระดับปริญญาตรี เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง สาขา  
นโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พุทธศักราช 2544 และนิติศาสตร์ คณะ  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พุทธศักราช 2551 และจบการศึกษาระดับปริญญาโท สาขา  
การปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2548

