

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

จากที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 1 ว่าการศึกษาวิจัยนี้จำเป็นที่จะต้องใช้ทฤษฎีและแนวคิดทั้ง 3 ควบคู่กันไป คือ

1. ทฤษฎีการกระจายอำนาจ
2. ทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบาย
3. ทฤษฎีและแนวคิดเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลผสม

เนื่องจากประเด็นในการศึกษาวิจัยนี้มี 2 ประเด็นหลัก ๆ คือ

ประเด็นแรก ต้องการจะศึกษาว่าปัจจัยอะไรที่ทำให้กระบวนการทางนโยบายในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องทราบถึงแนวคิดและหลักการในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองว่าคืออะไร แตกต่างกันหรือไม่และประเด็นของความขัดแย้งเกิดที่จุดใด ส่วนทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบายที่ต้องนำมาใช้ในการศึกษาเพราะเหตุว่าจะได้ทราบถึงขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ปฏิบัติกันอยู่ อันจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบว่าในทางทฤษฎีเป็นอย่างไรและในทางปฏิบัติเป็นอย่างไร จะทำให้เราสามารถเข้าใจได้ว่าในประเด็นของความขัดแย้งในกระบวนการทางนโยบายนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร

ประเด็นที่สอง ต้องการจะศึกษาว่าเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลแล้วจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ในประเด็นนี้เราจำเป็นที่จะต้องทราบว่าเสถียรภาพของรัฐบาลเกิดขึ้นได้อย่างไร มีปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นตัวเสริมหรือเป็นตัวอุปสรรค ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องใช้นโยบายและทฤษฎีเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสมมาช่วยในการวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น

1. ทฤษฎีเรื่องการกระจายอำนาจ

ในการบริหารประเทศนั้นถ้าจะให้รัฐบาลกลางรับผิดชอบในการบริหารแต่เพียงผู้เดียว อาจจะทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารเนื่องจากข้อจำกัดหลาย ๆ ประการ เช่น งบประมาณ จำนวนบุคลากรหรือข้าราชการ ซึ่งจะต้องใช้เป็นจำนวนมากแล้ว ยังจะต้องพบกับ ปัญหาเรื่อง ความล่าช้าในการให้บริการประชาชน การให้บริการที่ไม่ทั่วถึง รวมทั้งการบริการอาจ ไม่สนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนก็เป็นได้

เมื่อเป็นดังนั้นทฤษฎีและแนวความคิดในการกระจายอำนาจทางการปกครองก็เกิดมีความหมายและความสำคัญขึ้นมาและไม่เพียงแต่เท่านั้น การปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตย การที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีสิทธิ์มีเสียงในการปกครองได้อย่างทั่วถึงก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง โดยนัยนี้ การกระจายอำนาจการปกครองกับความหมายและความสำคัญของระบบการปกครอง ประชาธิปไตยก็นับว่าเป็นสิ่งควบคู่กันอีกด้วย¹

ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างหลากหลาย และแตกต่างกันไปในทัศนะของแต่ละบุคคล นักวิชาการบางท่านมองการกระจายอำนาจว่าครอบคลุมถึงการแบ่งอำนาจ (deconcentration) และการมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น (devolution) ด้วย ในขณะที่นักวิชาการหลายท่านกลับมองว่า การกระจายอำนาจที่แท้จริงมีความหมายเฉพาะเพียงการกระจายอำนาจแบบ devolution เท่านั้น โดยโต้แย้งว่า การแบ่งอำนาจ (deconcentration) เป็นการจัดการบริหารตามปกติธรรมดาของหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานไหนก็ทำกัน² อย่างไรก็ตามได้มีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ต่าง ๆ ดังนี้

¹ประทาน คงฤทธิศึกษากร. ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. เอกสารประกอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อดดับที่ 34 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2525. หน้า 1.

²บัณฑิต รัตนสัมพันธ์. “ปัญหาและแนวทางในการจัดการปกครองท้องถิ่นของไทย”; สังคมศาสตร์ปริทัศน์. ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 มกราคม-มิถุนายน 2538. หน้า 5.

ประยูร กาญจนดุล นักนิติศาสตร์อาวุโส กล่าวว่า การกระจายอำนาจ (decentralization) “เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ”³

ส่วนธเนศวร์ เจริญเมือง นักรัฐศาสตร์กล่าวว่า การกระจายอำนาจหมายถึง “ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหารและการต่างประเทศ ขอบเขตของการดูแลกิจการของท้องถิ่นในแต่ละประเทศแตกต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมีได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ของชีวิตในท้องถิ่นของตน”⁴

สำหรับ ลิขิต อีระเวคิน นักรัฐศาสตร์อีกท่านหนึ่ง กล่าวว่า การกระจายอำนาจหมายถึง “การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่นโดยมีอิสระในการปกครองตนเองมีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล”⁵

³ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2535) หน้า 171-172.

⁴ ธเนศวร์ เจริญเมือง. “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น”; กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย. สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : 179 การพิมพ์ .พ.ศ. 2537) หน้า 60.

⁵ ลิขิต อีระเวคิน, การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท. (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2527.) หน้า 8.

จากความหมายของการกระจายอำนาจข้างต้นน่าจะสรุปความหมายของการกระจายอำนาจได้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึงระบบการบริหารประเทศที่ส่วนกลาง(รัฐบาล)เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนในการปกครองตนเอง ด้วยงบประมาณและบุคลากรของตนเอง เพื่อการจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางอย่างในท้องถิ่นของตนได้อย่างมีอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในความบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ทำหน้าที่ควบคุมเท่านั้น

ดังนั้นการที่จะรู้ว่ามีการกระจายอำนาจการปกครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งมีอยู่ 3 ประการ คือ

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ หรือไม่ ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ด้มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนวยการเอง

2. มีการเลือกตั้งหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ผู้ดำเนินการปกครองได้รับแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหาร (ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร) ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3. องค์การตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอัตตาคณัติ (autonomy) หรือไม่ กล่าวคือ มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง⁶

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะใช้เกณฑ์ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองที่กล่าวมานี้ให้เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์นโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครอง

2. ทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในสังคมหนึ่ง ๆ ผู้นำของสังคมนั้น ๆ ต่างก็มีภาระหน้าที่มากมายที่จะต้องปฏิบัติในฐานะผู้นำของสังคม เช่น หน้าที่ที่จะต้องดูแลให้สมาชิกของสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีตามที่เขาต้องการ ดูแลและรักษาความสงบ ความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของสมาชิกในสังคมและการทนบำรุงรักษาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมนั้นไว้ เป็นต้น ในการดำเนินตามภาระกิจเหล่านี้ ผู้นำของสังคมมักจะกำหนดหรือวางแผนสิ่งที่เรียกว่า “นโยบาย” ไว้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ⁷

ปัจจุบันได้มีผู้พยายามให้ความหมายคำว่านโยบายไปในหลายๆทาง สุดแท้แต่วัตถุประสงค์และแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการแต่ละคน อย่างไรก็ตามก็ตีจุดมุ่งหมายมักจะอยู่ภายใต้พื้นฐานอันสำคัญสองประการคือ แนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาลประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งคือ โครงการที่สำคัญๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าว

⁶ ประยูร กาญจนดุล: คำบรรยายกฎหมายปกครอง. หน้า 173.

⁷ กุศลชน ธนาพงศ์ธร. นโยบายของรัฐ อะไร ทำไมและอย่างไร: (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2522.) หน้า 2.

จากการพิจารณาความหมายของคำว่า “นโยบาย” ที่ปกรณัม ปรียากร ได้รวบรวม เช่น ลาสเวลล์(Harold D. Lasswell) กับ แคปลัน (Abraham Kaplan) กล่าวว่า “ นโยบายหมายถึง แผนหรือ โครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่าและการปฏิบัติต่างๆ” สำหรับ อีสท์ตัน (David Easton) นั้น พูดถึงเรื่องนโยบายของรัฐว่า “เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคุณค่าต่างๆของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม” หรือนโยบายในความหมายของครอลล์(Morton Kroll) นั้น ได้แก่ “โครงร่างแห่งคุณค่าและพฤติกรรมต่างๆที่เป็นข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติของรัฐบาล”⁸

เพราะฉะนั้น “นโยบาย” คือสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ โดยที่สิ่งเหล่านั้นรัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งการที่จะให้บรรลุถึงสิ่งดังกล่าว ย่อมจะหมายความรวมถึงการที่มีสถาบันต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องเกี่ยวกับกระบวนการทั้งหลายในการที่จะทำให้นโยบายนั้นมีลักษณะเป็นสัญลักษณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติงานและการดำรงอยู่ของรัฐบาล⁹

กระบวนการกำหนดนโยบาย

กระบวนการกำหนดนโยบายคือ กระบวนการต่างๆ ในการกำหนด ในการตัดสินใจเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เกิดขึ้นได้โดย ตัวแสดงทางการเมืองหรือกลุ่มของตัวแสดง(political actor or group of actors) ซึ่งเป็นผู้นำทางการเมือง การคัดเลือกเป้าหมาย และวิธี

⁸ปกรณัม ปรียากร,“การกำหนดนโยบายของรัฐ:บทวิเคราะห์และทางออกของประเทศกำลังพัฒนา ” นโยบายสังคม,ชาติวิทยา วรรณคดี บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์ พ.ศ. 2526.)หน้า 52.

⁹Thomas R. Dye,Understanding Public Policy (N.Y:Prentice-Hall,Inc.1972), p.1. อ้างจาก นิลุบล โสวรรณะ, กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย:ศึกษารณการขอแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2534.) หน้า 21.

วิธีการที่จะไปถึงเป้าหมายนั้นภายใต้สถานการณ์ที่จำแนกไว้แล้ว(specified situation) ซึ่งการตัดสินใจ และความสำเร็วจะขึ้นอยู่กับอำนาจของตัวแสดงดังกล่าว¹⁰

รูปแบบและขั้นตอนของกระบวนการในการกำหนดนโยบายนั้น มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวไว้ซึ่งก็แตกต่างกันไปในรายละเอียดปลีกย่อย แต่โดยหลักการแล้วไม่แตกต่างกันมาก ส่วนใหญ่จะแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่างๆตามลำดับ ดังที่ ทศพร ศิริสัมพันธ์ ได้ทำตารางเปรียบเทียบไว้ต่อไปนี้¹¹

Dror	Pressman & Wildavsky	Jones	Anderson	Lasswell	Hogwood & Gunn
meta-policy		problem to government	formation	intelligence	issue search/ agenda-setting
policy-making	formulation	action in government	formulation	recommendation	issue filtration
				prescription	issue definition
			forecasting		
adoption	invocation	options analysis			
post policy-making	implementation	government to problems	implementation	application	implementation monitoring & control
		program to government		appraisal	evaluation & review
	reformulation	problem resolution or change	evaluation	termination	maintenance, succession & termination

หากพิจารณาเนื้อหาโดยทั่วไปแล้ว นำที่จะสามารถจำแนกกระบวนการการกำหนดนโยบายได้เป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้คือ

¹⁰ Bill Jenkins. "Policy Analysis Model and Approaches" in *The Policy Process A Reader*, Edited by Michael Hill (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993) pp.35-37.

¹¹ ทศพร ศิริสัมพันธ์, "กรอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ". *วารสารสังคมศาสตร์*, ปีที่ 26 ฉบับที่ 1 เมษายน 2532 หน้า 3.

1. **ขั้นการชี้ประเด็นปัญหา (problem or issue formation)** ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรก ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดก็ได้ นับตั้งแต่รัฐมนตรี ข้าราชการประจำ พรรคการเมือง ฯลฯ ได้ตระหนักถึงปัญหาและต้องการให้รัฐกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อแก้ปัญหา โดยทั่วไปแล้วผู้ที่จะเป็นฝ่ายริเริ่มนโยบายในขั้นการชี้ประเด็นปัญหามักได้แก่ บุคคลหนึ่งบุคคลใดใน 3 กลุ่มที่กล่าวแล้วข้างต้น

2. **ขั้นการจัดระเบียบวาระ (agenda setting)** เป็นขั้นตอนของการใช้อำนาจ อิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลสามารถแสวงหาได้ เพื่อให้รัฐตระหนักถึงข้อเรียกร้องของตน และบรรจุข้อเรียกร้องของตนไว้ในระเบียบวาระ

3. **ขั้นตอนการร่างนโยบาย (policy formulation)** เป็นขั้นตอนที่รัฐพิจารณาแล้วว่า ประเด็นปัญหาใดควรได้รับการแก้ไข และจะได้พิจารณาถึงทางเลือกต่าง ๆ ที่จะสามารถแก้ปัญหาได้ โดยการพิจารณาความสำคัญปัญหาและทางเลือกที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ นั้นไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว

4. **ขั้นการรับร่างนโยบาย (policy adoption)** เป็นขั้นตอนที่รัฐได้ตัดสินใจเลือกเอาแนวทางใดแนวทางหนึ่งขึ้นมาจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาเหล่านั้น

5. **ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)** เป็นขั้นตอนที่รัฐนำนโยบายที่ตัดสินใจแล้วไปใช้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ¹²

ในการศึกษาครั้งนี้ จะสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลในประเด็นของการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งอาจจะปรากฏอยู่ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังจะได้ทำการศึกษาต่อไป

¹²วงศ จันทพานิช, “บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีด้านธุรกิจการท่องเที่ยว.”(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 55.

3. แนวคิดและทฤษฎีเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลผสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 117 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ประกอบกับประเทศไทยไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองระบบสองพรรคมาก่อน มีแต่การเมืองพรรคเดียว เช่น คณะราษฎร ของผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 กับการเมืองแบบเผด็จการทหารยุทธธรรมนุญการปกครองราชอาณาจักร(พ.ศ. 2501-พ.ศ. 2511) หรือการเมืองแบบหลายพรรค เช่น ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุคจอมพล ป. พิบูลสงครามกับรัฐธรรมนูญฉบับ 2495 ซึ่งมีพรรคการเมืองถึง 40 พรรคมาแล้ว¹³ จนกระทั่งปัจจุบัน ประเทศไทยไม่เคยมีพรรคการเมืองต่ำกว่า 10 พรรคเลย ดังนั้นโอกาสที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งจะสามารถได้รับการเลือกตั้งจนจัดตั้งรัฐบาลแบบพรรคเดียวได้จึงเป็นเรื่องยาก รัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งของประเทศไทยจึงเป็นรัฐบาลที่มาจากหลาย ๆ พรรคการเมือง ที่เรามักจะเรียกกันว่า “รัฐบาลผสม”

ในการบริหารประเทศของรัฐบาลผสม โดยปกติแล้วผู้นำพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดมักจะได้ตำแหน่งผู้นำทางด้านบริหาร ส่วนคณะผู้บริหารอื่น ๆ ก็ จะจัดสรรกันไปภายในพรรคร่วมรัฐบาล โดยจะแบ่งความรับผิดชอบไปตามหน้าที่ให้กับแต่ละพรรคและจะมีผู้ประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล(วิป)ทำหน้าที่ในการประสานระหว่างพรรค ในทางปฏิบัติแล้ว ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอด้วยสาเหตุต่าง ๆ และ ความขัดแย้งที่ว่านี้มักไม่ส่งผลดีต่อการบริหารประเทศ เมื่อถึงที่สุดแล้วพรรคร่วมรัฐบาลก็จะไม่สามารถที่จะบริหารประเทศร่วมกันต่อไปได้ อาจจะต้องมีการปรับคณะผู้บริหาร การลาออก หรือ แม้กระทั่งการยุบสภา เราเรียกรัฐบาลที่มีการบริหารงานดังกล่าวว่าเป็นรัฐบาลที่ไม่มีเสถียรภาพ

ดังนั้นเสถียรภาพของรัฐบาลผสมหมายถึง ความสามารถในการบริหารประเทศของ รัฐบาลได้อย่างราบรื่น ตลอดจนหมายถึงการบริหารประเทศจนครบวาระตามกฎหมาย

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ต้องเผชิญกับปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลมาโดยตลอด จากข้อเท็จจริงที่ว่าภายใน 2 ปีกว่า ๆ ที่รัฐบาลชุดนี้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ได้มีการ

¹³อมร รักษาสัตย์, “ประชาธิปไตยหลายรส” : รวมบทความ (กรุงเทพมหานคร : Konrad Adenauer Foundation พ.ศ.2530.) หน้า 50.

ปรับคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น 4 ครั้ง โดย 2 ครั้งถึงกับต้องเปลี่ยนพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลชน หลั กษ ย์ ไม่มีเสถียรภาพ ปัญหาที่ตามมาคือทำอย่างไรรัฐบาลผสมของประเทศ ไทยจึงจะสามารถมีอายุยืนนาน บริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง

ทฤษฎีการจัดตั้งรัฐบาลผสมได้เกิดขึ้นในประเทศตะวันตก เนื่องจากว่าประเทศตะวันตกมี ประสบการณ์ในการตั้งรัฐบาลผสมในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามาก่อนประเทศกำลังพัฒนา นักวิชาการตะวันตกส่วนมากเชื่อกันว่าระบบพรรคแบบ 2 พรรคอย่างประเทศอังกฤษซึ่งเปิดโอกาสให้ พรรคใหญ่พรรคหนึ่งมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาและได้จัดตั้งรัฐบาลของพรรคนั้นได้เอง จะทำ ให้รัฐบาลที่ความยั่งยืนกว่าระบบพรรคหลายพรรค เพราะในกรณีหลังมักจะไม่มีการมีพรรคใดมีเสียงข้าง มากเด็ดขาดในสภา กล่าวคือ “ความยั่งยืนของรัฐบาลจะมีมาก ถ้าการจัดระบบพรรคการเมืองของ ประเทศเป็นระบบที่มีพรรคที่มีเสียงข้างมากได้(majority party system)”¹⁴

แต่ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว หรือรัฐบาลที่ ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคล้วนแต่สามารถมีความยั่งยืนและมีเสถียรภาพได้

อมร รักษาสัตย์ ได้สรุปบทวิเคราะห์ของ ลอเรนซ์ ซี. ดอดด์ (Lawrence C. Dodd) เรื่อง เสถียรภาพรัฐบาลผสมระหว่างพรรค (party coalition) ไว้ดังนี้¹⁵

1. ความยั่งยืนของรัฐบาลในประเทศที่มีหลายพรรค เป็นสิ่งที่เป็นไปได้เหมือนกับ ประเทศที่มีพรรคการเมืองมีเสียงข้างมากเด็ดขาด

2. หลักสำคัญที่จะทำให้รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) มีความยั่งยืนได้ในระบอบ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในยามสงบ (คือไม่มีภัยภายนอกคุกคามรุนแรง) ก็คือการผสมแบบมี จำนวนพรรคน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นต่อการมีเสียงข้างมาก (minimum winning coalition) รัฐบาล ผสมน้อยพรรคที่สุดนี้จะมีได้ทั้งในประเทศที่มีพรรคใหญ่มีเสียงข้างมากพรรคเดียว หรือจะมีหลาย

¹⁴อมร รักษาสัตย์, รวมบทความ, หน้า 51.

¹⁵Lawrence C. Dodd, “Party Coalition in Multiparty Parliament : A Game Theoretic Analysis” American Political Science Review No.68 (September 1974) pp.1093-1117 อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า52-53.

พรรคก็ได้ (ในกรณีแรก การมีพรรคใหญ่พรรคเดียวก็เป็นรัฐบาลได้คือ การมีรัฐบาลผสมน้อยพรรคที่สูดนั่นเอง ทั้งนี้เพราะถือว่าพรรคการเมืองคือการรวมตัวของบุคคลและกลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันอยู่แล้ว)

ทฤษฎีทั้ง 2 ข้อ นี้ นับเป็นข้อใหญ่ ซึ่งมีข้อย่อยหรือบทแทรกอีกหลายบท

1. ในรัฐสภาที่พรรคการเมืองมีเสถียรภาพไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันแบบซ้ายสุด ขวาสุด เชิงอุดมการณ์ หรือไม่แตกต่างกันอย่างสุดขั้วก็ตาม คณะรัฐมนตรีจะเป็นแบบผสมน้อยพรรคที่สูด และจะอยู่ในตำแหน่งได้นานพอสมควร เพราะจะได้ไม่ต้องแบ่งตำแหน่งและผลประโยชน์กันมาก โดยไม่จำเป็น (คำว่าผสมน้อยพรรคที่สูดหมายความว่า มีพรรคจำนวนน้อยที่สุดมารวมเท่าที่จะให้มีคะแนนเสียงเกินครึ่งไปน้อยที่สุด ถ้ามีพรรคใดถอนตัวไปเพียงพรรคเดียวรัฐบาลก็จะล้ม)

2. ถ้าเป็นประเทศที่มีพรรคหลายพรรคและพรรคเหล่านี้ไปรวมอยู่กับทางซ้ายสุด และ ขวาสุดเชิงอุดมการณ์ ไม่มีกลุ่มกลาง รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจะมีได้แต่เพียงรัฐบาลผสมที่มีเสียงข้างน้อย ในสภา(minority cabinet)เท่านั้น เพราะพรรคต่างๆ เข้ากันไม่ได้ ไม่ยอมอมอมยอมซึ่งกันและกัน พรรคเล็กพรรคน้อยที่พอจะรวมกันได้ก็จะกลายเป็นกลุ่มที่มีเสียงข้างมากกว่าพรรคอื่นซึ่งรวมกันไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้แม้จะจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จก็ จะไม่มีความถาวรแต่อย่างใด การเปลี่ยนรัฐบาลมักเกิดขึ้นได้ง่ายเมื่อแพ้เสียงในสภา แต่จะไม่มีใครตั้งรัฐบาลผสมได้ใหม่จึงต้องยุบสภา หรือเมื่อใดที่กลุ่มผสมเดิมคิดว่าตนมีแนวนโยบายดีกว่ากลุ่มอื่นจะบอกยุบสภา เพื่อให้ประชาชนเลือกใหม่เผื่อว่ากลุ่มของตนจะชนะเด็ดขาด ซึ่งจะกลายเป็นแบบ 1 ไป

3. ในกรณีที่รัฐบาลมีหลายพรรคโดยที่แต่ละพรรคไม่มีเสถียรภาพ มีความแตกต่างกันภายในพรรคมาก แม้นแนวนโยบายของพรรคต่างๆ จะไม่ต่างกันมาก รัฐบาลผสมจะเกิดได้ในรูปของมีการรวมหลายพรรคเพื่อให้ได้คะแนนท่วมท้นในสภา(oversized cabinet)อย่างเดียว และรัฐบาลประเภทนี้มักอายุสั้น เพราะหลายพรรคที่มาร่วมทีมจะไม่ได้รับประโยชน์มากเพียงพอและอาจกลัวเสียคะแนนในคราวต่อไป จะค่อย ๆ ถอนตัวออก

4. ในกรณีที่รัฐบาลมีหลายพรรคโดยที่แต่ละพรรคไม่มีเสถียรภาพ มีความแตกต่างกันภายในพรรคมาก ทั้งพรรคต่างๆ ก็มีนโยบายสุดโต่ง รัฐบาลผสมที่เกิดขึ้น จะมาในรูปของรัฐบาลที่

มีเสียงผสมข้างน้อยในสภา(undersized or minority cabinet)และจะไม่มีคามยั่งยืนแต่อย่างใด เพราะพรรคต่าง ๆ จะไม่ยอมรวมกัน

ในขณะที่แนวความคิดของ อาเซลรอด (Robert Axelrod) ¹⁶ ก็ไม่แตกต่างไปเท่าไรนัก กล่าวคือ อาเซลรอด ได้สรุปถึงแนวคิดเกี่ยวกับความยั่งยืนของรัฐบาลผสมไว้ว่า มีปัจจัยสำคัญที่จะทำให้รัฐบาลผสมมีความยั่งยืนคือ

1. นโยบายของพรรคการเมืองที่จะเข้าร่วมกันเป็นรัฐบาลผสมจะต้องมีแนวนโยบายใกล้เคียงกัน หรือแตกต่างกันน้อยที่สุด
2. เป็นรัฐบาลผสมแบบน้อยพรรคซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองที่รวมกันอย่างเพียงพอที่จะมีคะแนนเสียงข้างมากในสภา โดยไม่มีพรรคการเมืองที่ไม่จำเป็นเกินเข้ามา

นอกจากนี้ความยั่งยืนของรัฐบาลผสม ยังน่าจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบอีก 3 ประการ¹⁷ คือ

1. ระยะเวลา ทุกสิ่งทุกอย่างย่อมเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา เพราะเมื่อเวลาผ่านไป เหตุการณ์ต่าง ๆ ย่อมทำให้สัมพันธ์ภาพเปลี่ยนแปลงไป ในวงการเมืองศัตรูกลายเป็นมิตร มิตรกลายเป็นศัตรูได้ ดังนั้นภายในพรรคต่าง ๆ เมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไปจำนวนลูกพรรคอาจเพิ่มขึ้นหรือน้อยลงได้ เพราะมีการตาย การลาออก การขายตัวของส.ส.เกิดขึ้นได้ ในขณะที่เดียวกันความเหนียวแน่นโดยเฉพาะวินัยของพรรคก็อาจจะเข้มแข็ง หรือ อ่อนตัวลง แต่โดยปกติยี่งระยะเวลาล่วงเลยไปความผูกพันภายในพรรคและระหว่างที่พรรคตั้งรัฐบาลผสมด้วยกันมักจะผ่อนคลายลง โดยเฉพาะลูกพรรคต่าง ๆ มักจะมีปฏิกิริยาต่อต้านหัวหน้าพรรคมากขึ้น เมื่ออยู่ในตำแหน่งนานเข้า

¹⁶ Robert Axelrod, *Conflict of Interest* (Chicago : Markham, 1982.) pp.14-20. อ้างจาก พ.ต.ท. วรกิจ ประภานนท์ “กระบวนการจัดตั้งรัฐบาลผสม: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดตั้งรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531) หน้า 12.

¹⁷ อมร รัชชาติย์, *รวมบทความ*, หน้า 59-61.

2. ความกดดันนอกสภา ในระบบการเมืองของประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภามา นาน ความกดดันนอกสภาถึงขั้นที่จะรัฐบาลถูกล้มหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญไม่ค่อจะเกิดขึ้น ความกดดันนอกสภาจึงเกิดขึ้นจากเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมที่เกิดขึ้นอย่างมากเกินความสามารถที่รัฐบาลผสมจะเผชิญหน้าได้เท่านั้น เป็นเหตุให้พรรคที่สนับสนุนไม่แน่ใจถอนตัวออกไปสนับสนุนกลุ่มฝ่ายค้าน ทำให้รัฐบาลมีเสียงข้างน้อยไม่พอที่จะบริหารประเทศต้องยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ สำหรับประเทศที่มีประวัติการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนอกกติกาของระบอบประชาธิปไตยบ่อย ๆ ความกดดันจากภายนอกอาจเกิดขึ้นจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงอิทธิพลนอกวงการเมืองในแบบแผนก็ได้ เช่น คณะทหาร คณะผู้ก่อการร้าย ขบวนการปลดแอก ฯลฯ

3. ความกดดันภายในสภา ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาความกดดันภายในสภาย่อมมีอยู่เสมอ เช่น สมาชิกย้ายพรรค สมาชิกไม่ลงคะแนนให้ตามที่คาดไว้ สมาชิกแต่ละคนก็มีความต้องการไม่เหมือนกันและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ นอกจากนั้นพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาลผสมก็จะต้องคอยวัดฐานะของตนเสมอ เพราะพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาลผสมจะไม่ยอมอยู่ร่วมต่อไปเมื่อผลประโยชน์ที่พรรคหรือลูกพรรคฝ่ายของตนมีน้อยลง หรือไม่คุ้มค่าที่จะอยู่ร่วมต่อไป เช่น พรรคบางพรรคเมื่อเข้าร่วมรัฐบาลผสมอาจไม่ต้องการตำแหน่งบริหาร แต่ต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนโครงการออกกฎหมายของพรรค ซึ่งถ้ารัฐบาลผสมไม่รับทำให้ หรือเมื่อทำให้เสร็จเรียบร้อยไปแล้ว พรรคนั้นก็ย่อมที่จะเห็นว่าการถอนตัวออกย่อมดีกว่า เพราะการเลือกตั้งครั้งใหม่ตนก็มีประเด็นจะหาเสียงได้มากขึ้นแล้ว

จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา ๗ มาเกี่ยวกับประเด็นเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศไทยพบว่าสอดคล้องกับทฤษฎีดังกล่าว คือ

สำหรับกรณีศึกษารัฐบาลผสมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งมีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลถึง 16 พรรค สมาน ทองศรี¹⁸ พบว่าสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพคือ

¹⁸สมาน ทองศรี, “ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐบาลผสมของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2522). หน้า 232 -233.

1. รูปของรัฐบาลผสมที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ จัดตั้งขึ้นนั้นเป็นรูปของรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองมากมายหลายพรรคจนเกินความจำเป็น ทำให้ต้องใช้ตำแหน่งรัฐมนตรีและผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อเป็นการตอบแทนมากมายเกินไปและมักจะไม่ว่าง นอกจากนั้นแม้ว่ารัฐบาลจะประกอบด้วยพรรคการเมืองถึง 16 พรรคจากที่มีทั้งหมด 23 พรรค แต่คะแนนเสียงที่สนับสนุนมีเพียง 140 เสียงซึ่งเกินกึ่งหนึ่งเพียง 5 เสียง ซึ่ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ มิได้แต่งตั้งรัฐมนตรีให้ครบตามรัฐธรรมนูญแต่ยังคงมีตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีว่างอีก 4 ที่นั่ง จึงเป็นที่หมายปองของบรรดาสมาชิกที่ต้องการได้ตำแหน่งอย่างยิงและพากันเรียกร้องด้วยวิธีต่างๆ เพื่อให้รัฐบาลยินยอมตามเงื่อนไข ประกอบกับรัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นมานั้น ไม่ได้คำนึงถึงแนวนโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแต่อย่างใด รวมทั้งการจัดสรรตำแหน่งทางการบริหารก็มิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ หากแต่ใช้จำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคที่มีอยู่ ในการคำนวณจำนวนที่นั่งในตำแหน่งทางการบริหาร ซึ่งพรรคนั้น ๆ พึงจะมี (ระบบโควตา) จนเป็นเหตุให้เกิดความวุ่นวายอยู่ตลอดเวลา

2. พรรคที่ประกอบเป็นรัฐบาลตามข้อ 1 นั้น ปรากฏว่าส่วนใหญ่มีสมาชิกใกล้เคียงกันไม่แตกต่างกันมากนักจึงเกิดปัญหาทางด้านไม่สามารถเจรจาตกลงจัดตั้งรัฐบาลที่พึงพอใจแก่ทุกฝ่ายและแก้ปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้ง่ายนัก นอกจากนี้ยังทำให้ยากต่อการคาดคะเนถึงพลังของพรรคที่สนับสนุนอย่างถาวรในสภา

3. สมาชิกในกลุ่มสหพรรคที่สนับสนุนรัฐบาล ขาดความร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการเป็นรัฐบาลเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองให้เป็นผลสำเร็จตามเป้าหมาย รวมทั้งมีการแตกแยก ขัดแย้งและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และกดดันเพื่อเรียกผลประโยชน์ซึ่งมิใช่ประโยชน์สาธารณะเข้าแล้วเข้าเล่า และออกมาในลักษณะหนักแน่นตลอดเวลาการบริหารราชการแผ่นดินซึ่ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ก็ได้ยืนยันอยู่เสมอว่าพลังทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลให้สั่นกร่อนลงทุกที ๆ นั้น เป็นผลมาจากสมาชิกในกลุ่มสหพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลนั่นเอง

4. นอกจาก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ จะต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ภายในรัฐบาลเองแล้ว ยังต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายนอกอีก คือ ความปั่นป่วนวุ่นวายทางการเมืองต่างๆ ที่แสดงออกในลักษณะเรียกร้อง คัดค้าน ชุมนุมและเดินขบวนของชาวนาชาวลาว กรรมกร นิสิตนักศึกษา ชาวไทยมุสลิมและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตลอดจนภัยรุกรานและแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ที่กระทำซ้ำแล้วซ้ำเล่าและมักออกมาในลักษณะรุนแรงเช่นกัน รวมทั้งวิกฤตการณ์ภายนอกประเทศ อันได้แก่ เหตุการณ์ในประเทศกัมพูชา เวียดนามและลาว ซึ่งตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคอมมิวนิสต์

ด้วยสาเหตุ และ แรงกดดันทั้งภายในก็ดี ภายนอกก็ดีเหล่านี้ ทำให้เป็นปัญหาของ
รัฐบาลผสมของม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ต้องสั่นคลอนยิ่งขึ้น

ถวิล เปลี่ยนศรี¹⁹ ซึ่งศึกษาเรื่อง “เสถียรภาพรัฐบาลผสมของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ
รัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) กับชุด ม.ร.ว.เสนีย์
ปราโมช (20 เมษายน 2519-6 ตุลาคม 2519) พบว่า มีปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ ที่ทำให้
เสถียรภาพของรัฐบาลต้องสั่นคลอน คือ

1. ปัจจัยภายในรัฐบาล ประกอบด้วย

1.1 การขาดเสถียรภาพหรือความเหนียวแน่นภายในพรรคการเมืองที่กล่าวถึง
ในรัฐบาลขณะนั้น

1.2 ความขัดแย้งกันระหว่างพรรคการเมืองที่มาร่วมมือกันในรัฐบาลผสม

2. ปัจจัยภายนอกรัฐบาล ประกอบด้วย

2.1 การเคลื่อนไหวในลักษณะกดดันจากกลุ่มต่าง ๆ เช่น กรรมกร ชาวนา ข้าราชการ
นักศึกษา และปัญญาชน เป็นต้น

2.2 บทบาทของพรรคฝ่ายค้าน

สันติ ทางธนกุล²⁰ ซึ่งศึกษาเรื่อง “รัฐบาลผสมในการเมืองไทย” พบว่าปัจจัยที่เป็น
แปรอิสระ 4 ประการสำหรับเสถียรภาพของรัฐบาลผสมคือ

1. ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองที่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล
ผสม อันเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบาย และความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ เป็นปัจจัยที่
มีความเกี่ยวเนื่องกับความเป็นรัฐบาลผสมโดยตรง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลผสมย่อมเกิดจากความร่วม

¹⁹ ถวิล เปลี่ยนศรี¹⁹ ซึ่งศึกษาเรื่อง “เสถียรภาพรัฐบาลผสมของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบ
รัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) กับชุด ม.ร.ว.
.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน 2519-6 ตุลาคม 2519) หน้า 253-256.

²⁰ สันติ ทางธนกุล.“รัฐบาลผสมในการเมืองไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.2530.)หน้า 243-246.

มีระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ และปัจจัยดังกล่าวในข้อนี้ยังเป็นบ่อเกิดแห่งคำกล่าวอ้างที่กล่าวถึงความไม่มีเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาลผสมอีกด้วย

2. อิทธิพลของกองทัพ เป็นผลโดยตรงต่อรัฐบาลที่ก่อให้เกิดการสิ้นสุดของรัฐบาลผสม โดยมีลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น ความไม่พอใจต่อการสูญเสียประโยชน์และเกียรติภูมิ รวมทั้งต่อสภาพบ้านเมืองที่ขาดความมั่นคงทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

3. ผลกระทบจากเหตุการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมที่มีความสำคัญกับความสามารถของรัฐบาลในการแก้ปัญหาโดยแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

3.1 เหตุการณ์ในช่วงภาวะวิกฤต

3.2 เหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและส่งผลกระทบต่อรัฐบาล

เหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นนี้หากรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขได้ตรงกับความต้องการของประชาชน หรือไม่มีมาตรการ นโยบายที่เด็ดขาด ก็อาจก่อเป็นเหตุการณ์ใหญ่ที่ทำให้รัฐบาลต้องประสบความยุ่งยากในการบริหารงานได้

4. บทบาทของพรรคฝ่ายค้าน พรรคการเมืองฝ่ายค้านจะมีผลอย่างมากก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีเสียงข้างน้อย ดังนั้นการจัดตั้งรัฐบาลผสมแบบมากพรรคที่มีคะแนนเสียงท่วมท้นจึงหลีกเลี่ยงต่อปัญหาปัจจัยของบทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้ประการหนึ่ง นอกจากนี้การสิ้นสุดของรัฐบาลผสมในหลาย ๆ รัฐบาล บทบาทของฝ่ายค้านเป็นเพียงปัจจัยเสริมเท่านั้นมิได้เป็นผลโดยตรงต่อการสิ้นสุดของรัฐบาล อย่างไรก็ตามก็ตีรัฐบาลแทบทุกรัฐบาลโดยเฉพาะรัฐบาลที่มีผู้นำมาจากบุคคลภายนอกมักเกรงกลัวการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และแสวงหามาตรการหลายประการเพื่อควบคุมบทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านอยู่เสมอ จึงนับได้ว่าบทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นปัจจัยที่มีผลอย่างสำคัญในประการหนึ่งต่อความยั่งยืนของรัฐบาล

จากแนวคิดเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลผสม ประกอบกับการศึกษาที่ผ่านมา ๆ มา สามารถจำแนกปัจจัยที่มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ได้ดังต่อไปนี้

1. จำนวนเสียงข้างมากและจำนวนพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล
2. ความแตกต่างทางนโยบายของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล

3. ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองและสมาชิกของพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาล
4. ผลกระทบจากเหตุการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมเรียกว่า ปัจจัยภายนอกที่มีความสำคัญต่อความสามารถในการแก้ปัญหาของรัฐบาล

ปัจจัยทั้ง 4 ประการเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาลผสมเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะในยุคสมัยใด แต่สำหรับรัฐบาลผสมภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย ซึ่งบทบาทของกองทัพได้เปลี่ยนไป ภายหลังจากเหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ผู้นำกองทัพได้สร้างความมั่นใจให้กับรัฐบาลอย่างมากว่าจะกำหนดบทบาทของกองทัพให้มีความเป็นทหารอาชีพมากขึ้นโดยจะไม่แทรกแซงการเมือง อีกทั้งประชาชนต้องการเห็นรัฐบาลที่จะสามารถแก้ปัญหาของประเทศได้อย่างต่อเนื่องมากกว่าความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลดังที่ปรากฏอยู่เสมอๆในอดีต ดังนั้นในการวิเคราะห์ถึงเสถียรภาพของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะให้ความสำคัญกับปัจจัยเรื่องอิทธิพลของกองทัพน้อยที่สุด

สรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง “นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองของพรรคการเมืองกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสม” เป็นการศึกษาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในกระบวนการทางนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยเนื้อหาของนโยบาย หรือเกิดขึ้นในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการกำหนดนโยบาย ที่สำคัญงานวิจัยชิ้นนี้จะไม่ให้ความสนใจรายละเอียดของเนื้อหาของนโยบายว่าประเทศไทยควรมีการกระจายอำนาจการปกครองระดับใด เมื่อใด แต่จะกล่าวถึงเนื้อหาของนโยบายในลักษณะเปรียบเทียบความแตกต่างของนโยบายระหว่างพรรคการเมืองว่ามีเช่นไรและจะมีผลกระทบอย่างไรต่อเสถียรภาพของรัฐบาลผสม การจะให้ได้มาซึ่งคำตอบดังกล่าวจำเป็นต้องใช้แนวคิดและทฤษฎีทั้ง 3 ควบคู่กันไป