

พลวัตพรรคการเมืองไทยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517

นราพัทธ์ คงขาว^{1*}, ทิพย์รัตน์ พุ่มซ้อน¹, ธนัชร เกิดไธ¹

และ พินธกร นามดี²

¹นักศึกษาศาสาวิชาสังคมศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

²ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาสังคมศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

*Markkhongkhao@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์พลวัตพรรคการเมืองไทย และบทบาทของพรรคการเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งถือเป็นหมุดหมายสำคัญของระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมหลัง เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ปัญหาหลักที่บทความนี้พยามจะศึกษา คือ ความย้อนแย้งระหว่างเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ พยายามสร้างสถาบันพรรคการเมืองให้เข้มแข็งผ่านการบังคับให้นักการเมืองต้องสังกัดพรรคการเมือง กับสภาวะความรู้ เสถียรภาพในทางปฏิบัติของรัฐบาล โดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายกับพฤติกรรมทางการเมืองของ นักการเมือง ผลการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่งผลให้เกิดการตื่นตัวของพรรคการเมืองที่มีความหลากหลายทาง อุดมการณ์สูงที่สุดยุคหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย อย่างไรก็ตาม การออกแบบระบบเลือกตั้งที่เอื้อต่อสภาวะพหุพรรค กลับสร้างข้อจำกัดในการบริหารราชการแผ่นดิน จนนำไปสู่สภาวะรัฐบาลผสมที่เปราะบาง และการต่อรองผลประโยชน์ที่ เข้มข้น อันชี้ให้เห็นว่าพลวัตของพรรคการเมืองในยุคดังกล่าวแม้จะเป็นก้าวสำคัญของการสร้างความเป็นตัวแทนประชาชน แต่ ความอ่อนแอของเสถียรภาพฝ่ายบริหารท่ามกลางความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ในยุคสงครามเย็น ได้กลายเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่ การล่มสลายของระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 กล่าวได้ว่าบทเรียนเหล่านี้ยังคง เป็นรากฐานสำคัญในการทำความเข้าใจการออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารของประเทศไทยใน ปัจจุบัน

คำสำคัญ: พรรคการเมืองไทย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 พหุพรรค



The Dynamics of Thai Political Parties under the 1974 Constitutional Regime

Naraphut Khongkhao^{1*}, Thipyarat Phumson¹, Thanatchaporn Kerdtho¹
and Pinthakorn Namdee²

¹Student in Social Studies Department, Faculty of Humanities and Social Sciences,
Nakhon Pathom Rajabhat University

²Assistant Professor in Social Studies Department, Faculty of Humanities and Social Sciences,
Nakhon Pathom Rajabhat University

*Markkhongkhao@gmail.com

Abstract

This article aims to examine the dynamics and the roles of Thai political parties under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2517 (1974), which serves as a significant landmark for liberal democracy following the October 14, 1973 uprising. The primary objective of this study is to examine the paradox between the constitutional intent to institutionalize political parties by mandating party affiliation for politicians and the practical instability of the government. This is achieved by linking the relationship between legal provisions and the political behavior of actors.

The findings reveal that this constitution catalyzed a surge in political party activity characterized by one of the highest levels of ideological diversity in Thai political history. However, an electoral system conducive to a multi-party system imposed constraints on national administration, resulting in fragile coalition governments and intense interest bargaining. This suggests that while the dynamics of political parties during this era marked a crucial step toward popular representation, the executive's lack of stability, compounded by ideological conflicts during the Cold War, created the conditions that led to the collapse of the democratic regime under this constitution during the October 6, 1976 massacre. Ultimately, these lessons remain a fundamental basis for understanding the design of legislative-executive relations in contemporary Thailand.

Keywords: Political Party Dynamics, Constitution of Thailand B.E. 2517 (1974), Multi-party System

1. บทนำ

ภายหลังวิกฤตการณ์ทางการเมืองในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ยุคแสงสวาทระบอบประชาธิปไตยที่ยึดโยงกับประชาชนและหลักนิติรัฐซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของระบอบประชาธิปไตยเผด็จการของจอมพลถนอม กิตติขจร และพรรคพวก เพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่ยึดโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง ในใจกลางของความเปลี่ยนแปลงนี้ คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งนักรัฐศาสตร์หลายท่านยกย่องว่าเป็นหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงที่สุดฉบับหนึ่งของไทย โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการยกระดับพรรคการเมือง ให้กลายเป็นสถาบันหลักในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ แทนที่การผูกขาดอำนาจโดยกลุ่มข้าราชการและทหาร [1]

อย่างไรก็ตาม พลวัตของพรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยภายใต้กติกาใหม่นี้ กลับเต็มไปด้วยความท้าทาย รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ได้สร้างนวัตกรรมเชิงสถาบัน ด้วยการกำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้อง “สังกัดพรรคการเมือง” [2] เพื่อจัดปัญหาพฤติกรรมอิสระของนักการเมืองแต่ในทางกลับกันเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวกลับส่งผลให้ระบบพรรคการเมืองมีลักษณะแตกกระจายกลายเป็นระบบ “พหุพรรค” ที่ประกอบด้วยกลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันอย่างสุดขั้ว ตั้งแต่ฝ่ายซ้ายที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองในลักษณะสังคมนิยมไปจนถึงฝ่ายขวาซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองในลักษณะอนุรักษนิยมจากสภาวการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดความลักลั่นระหว่างการขยายตัวของพื้นที่เสรีภาพกับเสถียรภาพของอำนาจฝ่ายบริหาร จนกลายเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้การเมืองในระบบรัฐสภาไม่สามารถต้านกระแสความขัดแย้งนอกสภาได้

ในการวิเคราะห์บทความนี้ใช้แนวคิดสถาบันการเมือง (Political Institutionalism) และแนวคิดระบบพรรคการเมืองแบบพหุพรรค (Multi-party System) เป็นกรอบในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกติกาทางรัฐธรรมนูญกับพฤติกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองไทย โดยแนวคิดสถาบันการเมืองอธิบายว่ากติกาทางการเมืองสามารถกำหนดรูปแบบการแข่งขัน การรวมกลุ่ม และเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ขณะที่แนวคิดระบบพรรคการเมืองชี้ว่าแม้ระบบพหุพรรคจะช่วยเพิ่มการเป็นตัวแทนของประชาชนแต่หากไม่มีพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งเพียงพอก็อาจนำไปสู่รัฐบาลผสมที่ไม่ประอบและการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมือง [7]

บทความวิชาการเรื่องนี้จึงมุ่งศึกษาพลวัตของพรรคการเมืองในยุคหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 โดยมีจุดชี้ให้เห็นว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ส่งผลต่อการกำเนิด การรวมกลุ่ม และการล่มสลายของพรรคการเมืองอย่างไร เพื่อถอดบทเรียนประวัติศาสตร์การเมืองไทย ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และโครงสร้างรัฐธรรมนูญ อันเป็นโจทย์ที่ยังคงมีความหมายสำคัญต่อพลวัตการเมืองไทยในทุกช่วงสมัย

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาระบบพรรคการเมืองไทยและเป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้เกิดการแข่งขันของพรรคการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามยังมีข้อถกเถียงในทางวิชาการว่าความล้มเหลวของรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดจากข้อจำกัดของการออกแบบรัฐธรรมนูญและระบบพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดรัฐบาลผสมซึ่งขาดเสถียรภาพหรือเกิดจากบริบททางการเมืองในยุคสงครามเย็น ความหวาดระแวงต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ และการแทรกแซงของกลุ่มอำนาจเดิมที่อยู่เหนือระบบรัฐสภา นอกจากนี้งานศึกษาส่วนใหญ่ยังมุ่งอธิบายพัฒนาการทางการเมืองหรือเหตุการณ์สำคัญในเชิงประวัติศาสตร์เป็นหลัก ขณะที่การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 กับพลวัตของพรรคการเมืองและพฤติกรรมของผู้แสดงทางการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองยังมีอยู่ไม่มาก บทความฉบับนี้จึงมุ่งอธิบายประเด็นดังกล่าวผ่านกรอบแนวคิดสถาบันการเมืองและแนวคิดระบบพรรคการเมือง เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างกติกาทางรัฐธรรมนูญกับการก่อรูปของระบบพรรคการเมืองไทยในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

2. พลวัตการเมืองไทยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517

2.1 การสังกัดพรรคการเมือง นวัตกรรมใหม่ทางการเมืองไทยในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517

ภายหลังการล่มสลายของระบอบคณะราษฎรโดยเผด็จการของจอมพลถนอม กิตติขจร ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ส่งผลให้สังคมไทยตกอยู่ในสภาวะสุญญากาศทางการเมืองชั่วคราว จากนั้นจึงนำไปสู่การออกแบบรัฐธรรมนูญที่มีความชอบธรรมสูงสุด [3] กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 จึงมีความพิเศษกว่าฉบับอื่นในแง่ของความยืดหยุ่นกับประชาชน เริ่มต้นจากการแต่งตั้งสมาชิกแห่งชาติ จำนวน 2,347 คน จากหลากหลายอาชีพทั่วประเทศ ซึ่งต่อมาได้ลงคะแนนเลือกกันเองให้เหลือ 299 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือที่เรียกกันติดอย่างล้าลองว่า “สภาม้า” เนื่องจากประชุมกัน ณ สนามม้าบางลิ้งในระยะแรก [4]

นวัตกรรมในการสรรหาผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 เช่นนี้ ส่งผลให้เนื้อหาของร่างกฎหมายเต็มไปด้วยกลิ่นอายของเสรีนิยม และความพยายามในการจำกัดอำนาจเผด็จการ มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มพลังนิสิต นักศึกษา และประชาชนอย่างกว้างขวาง เจตนารมณ์หลักของสภาม้า คือ การออกแบบกรอบใหญ่ทางการเมืองที่ป้องกันการสืบทอดอำนาจของข้าราชการทหาร และมุ่งหวังจะเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่ประชาธิปไตย ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง [1] กระนั้นปัญหาเรื้อรังของการเมืองไทยก่อน พ.ศ. 2517 คือ สภาวะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเป็นอิสระ หรือการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง ทำให้เกิดการซื้อขายเสียงในสภาเพื่อแลกกับผลประโยชน์ส่วนตนอย่างกว้างขวาง [1] รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 จึงได้นำเสนอนวัตกรรมเชิงสถาบันที่สำคัญ คือ การบังคับให้ผู้ที่มีประสงค์จะลงสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต้อง “สังกัดพรรคการเมือง” โดยปรากฏชัดใน หมวดที่ 6 ส่วนที่ 3 มาตรา 117 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว” [2]

หากจะพยายามวิเคราะห์นัยสำคัญของมาตรานี้ ผู้เขียนพบว่าเป็นการเปลี่ยนนิยามของผู้แทนราษฎรจากการเป็นปัจเจกบุคคล ไปสู่การเป็นตัวแทนอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้น ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้าง วินัยพรรค (Party Discipline) และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบพรรคการเมือง (Political Party Institutionalization) การที่รัฐธรรมนูญบังคับสังกัดพรรคนี้ถูกคาดหวังจากผู้ร่างว่าจะช่วยลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงเชิงนโยบาย และทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกที่นโยบายของพรรคมากกว่าตัวบุคคลเหมือนในอดีต [1] อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติบทบัญญัตินี้กลับให้ผลที่ไม่คาดคิด นักการเมืองหันมารวมกลุ่มกันตั้งพรรคเล็กพรรคน้อยเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองกับพรรคใหญ่แทน นับเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่านักการเมืองไทยสามารถปรับตัว และหาช่องทางใหม่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนได้อยู่เสมอแม้กติกาจะเปลี่ยนไปแล้วก็ตาม

กระนั้นรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ได้พยายามจัดวางดุลอำนาจใหม่โดยเทน้ำหนักไปที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจล้นพ้นเหมือนในอดีต [3] นวัตกรรมที่สำคัญ คือ การบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 177) ซึ่งถือเป็นการยึดโยงหัวหน้าฝ่ายบริหารเข้ากับเสียงของประชาชนโดยตรง [2] นอกจากนี้ กลไกการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารยังมีความเข้มข้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังปรากฏในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 4 มาตรา 158 ซึ่งถือเป็นเรื่องหัวใจของการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน” [2]

บทบัญญัติมาตรา 158 นี้เมื่อทำงานร่วมกับสภาวะรัฐบาลลักษณะพหุพรรค (Coalition Government) ได้ส่งผลให้ฝ่ายบริหารตกอยู่ในสถานะที่เปราะบางอย่างยิ่ง รัฐมนตรีต้องเผชิญกับการถูกเรียกตรวจสอบ และการขู่ลงมติไม่ไว้วางใจอยู่ตลอดเวลา [4] พลวัตนี้แม้ในด้านหนึ่งจะแสดงถึงความตื่นตัว และการตรวจสอบที่โปร่งใส แต่อีกด้านหนึ่งกลับทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพในการขับเคลื่อนนโยบายระยะยาว เนื่องจากการต่อรองอำนาจภายในรัฐสภาที่มีความรุนแรงและซับซ้อน บริบท

ทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 จึงเป็นการพยายามปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจากการผูกขาดโดยกลุ่มบุคคลไปสู่ระบบพรรคการเมืองเชิงสถาบัน [1] นวัตกรรมทั้งในมาตรา 117 และมาตรา 158 สะท้อนความเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าในระบอบรัฐสภา ทว่าพลวัตที่เกิดขึ้นจริงกลับชี้ให้เห็นบทเรียนสำคัญว่า เมื่อมีกติกาที่เปิดกว้างท่ามกลางความขัดแย้งทางอุดมการณ์อันรุนแรง กลไกการตรวจสอบที่เข้มข้นอาจกลายเป็นดาบสองคมที่บั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ในเวลาเดียวกันด้วย [3]

2.2 ที่มาของวุฒิสภา และดุลอำนาจที่เปลี่ยนไป

หัวใจสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 คือ ความพยายามอย่างยิ่งยวดในการรื้อถอนฐานอำนาจของระบอบคณาธิปไตยเผด็จการ ที่เคยฝังรากลึกอยู่ในสถาบันนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในส่วนของวุฒิสภา ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้ามักถูกใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารและกองทัพในการควบคุมสภาผู้แทนราษฎรผ่านระบบการแต่งตั้ง (Appointed Senate) ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 จึงได้นำเสนอแนวทางการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสมาชิกโดยอ้อม เพื่อสร้างดุลอำนาจใหม่ให้ระบบรัฐสภาไทย [5] ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 มาตรา 107 และ มาตรา 112 ได้กำหนดจำนวนวุฒิสมาชิกไว้เพียงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมิให้วุฒิสภามีอำนาจเหนือกว่าสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากประชาชนโดยตรง แต่สิ่งที่น่าสนใจที่สุด คือ กระบวนการสรรหา [2] ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

2.2.1 การคัดกรองเบื้องต้น พระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในทางวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

2.2.2 การเลือกโดยอ้อม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ลงคะแนนคัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้เหลือตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด

กระบวนการนี้ถูกวิพากษ์ว่าเป็นความพยายามล้างภาพลักษณ์ วุฒิสภาจากการเป็นสภาที่เลี้ยงที่มาจาก การแต่งตั้งโดยตรงของหัวหน้าคณะปฏิวัติมาสู่การเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความยึดโยงกับตัวแทนประชาชนในระดับหนึ่ง [1] เจตนารมณ์นี้มุ่งหวังให้วุฒิสภาเป็นสภาที่ช่วยถ่วงดุลอำนาจอย่างเป็นอิสระ และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มากกว่าจะเป็นกลไกทางการเมืองของฝ่ายบริหารเหมือนในอดีต ซึ่งผลจากการเปลี่ยนที่มาของวุฒิสภาส่งผลให้พลวัตในรัฐสภาเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ในอดีตวุฒิสมาชิกมักประกอบด้วยข้าราชการทหาร และพลเรือนระดับสูง ที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อเป็นฐานสนับสนุนการทำงานของรัฐบาล แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 วุฒิสมาชิกได้มีความหลากหลายมากขึ้น และที่สำคัญคือ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างรัฐบาลกับวุฒิสภาถูกลดทอนลง [3]

สมาชิกวุฒิสภาชุด พ.ศ. 2518 จึงมีพลวัตในการตรวจสอบรัฐบาลที่เข้มข้นขึ้น เนื่องจากไม่ได้รู้สึกว่าจะต้องตอบแทนบุญคุณนายกรัฐมนตรีที่แต่งตั้งมาโดยตรงเหมือนระบบเดิม พลวัตนี้สอดคล้องกับกระแสสังคมหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ตอนนั้นมีความต้องการเห็นสถานิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การที่วุฒิสมาชิกไม่มีฐานเสียงของตนเองและต้องพึ่งพาการลงคะแนนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขั้นตอนสุดท้ายตามกฎหมาย ส่งผลให้วุฒิสภามองว่า อาจกลายเป็นส่วนขยายของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน [4] หากพิจารณาจะพบว่าแม้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยอ้อมจะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ในสภาวะที่รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมพหุพรรคที่เปราะบาง อำนาจของวุฒิสภาแบบใหม่นี้กลับกลายเป็นปัจจัยที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความยากลำบากขึ้น 2 ประการด้วยกัน ประการแรก คือ รัฐบาลขาดกลไกสนับสนุน เมื่อรัฐบาลไม่มีวุฒิสภาที่สั่งได้เป็นฐานเสียงสนับสนุนเหมือนในสมัยอดีต การผลักดันกฎหมายสำคัญหรือการรับมือกับญัตติไม่ไว้วางใจจึงทำได้ยากลำบาก นายกรัฐมนตรีต้องเผชิญกับแรงเสียดทานทั้งจากสภาล่าง และสภาสูงพร้อม ๆ กัน ประการที่สอง คือ ความขัดแย้งเชิงที่มา แม้จะมีความพยายามให้สมาชิกวุฒิสภามีความยึดโยงกับประชาชนมากขึ้นเพราะได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ในท้ายที่สุดวุฒิสภายังถูกมองว่าเป็นสถาบันที่มาจาก การคัดเลือกมากกว่าเลือกตั้ง ทำให้เกิดข้อถกเถียงเรื่องความชอบธรรมอยู่เสมอ เมื่อวุฒิสภาเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร [1]

กล่าวโดยสรุป วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 คือ ตัวอย่างของการปฏิรูปที่ตัดขาดจากอำนาจนิยมได้สำเร็จในเชิงรูปแบบ แต่ยังประสบปัญหาในการสร้างเสถียรภาพเชิงสถาบัน วุฒิสภาในยุคนี้ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นฐานสนับสนุนรัฐบาล

เหมือนในอดีต แต่ก็ไม่อาจอ้างความเป็นตัวแทนประชาชนได้อย่างเต็มที่เช่นกัน ความตึงเครียดระหว่างสภานิติบัญญัติที่มีความเป็นอิสระสูงกับรัฐบาลผสมที่เปราะบาง ได้กลายเป็นบทเรียนสำคัญที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญในยุคต่อมาตัดสินใจหันกลับไปใช้ระบบวุฒิสภาแบบแต่งตั้งอีกครั้งใน พ.ศ. 2521 เพื่อรักษาเสถียรภาพของชนชั้นนำ [3] บทเรียนที่ได้จากการทดลองครั้งนี้ คือ การปฏิรูปที่มาของวุฒิสภาจะประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรด้วย มิเช่นนั้นสภานิติบัญญัติอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศเสียเอง

3. พลวัตของพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517

3.1 ความหลากหลายของพรรคการเมืองและอุดมการณ์ทางการเมือง

ภายใต้บรรยากาศที่ประชาธิปไตยกำลังเบ่งบาน รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ได้กลายเป็นกติกาก่อนที่เปิดตัวให้เปิดพรรคการเมืองจำนวนมหาศาล ซึ่งในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2518 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครลงรับการเลือกตั้งถึง 42 พรรค และมีพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาถึง 22 พรรค [1] พลวัตที่สำคัญ คือ การปรากฏตัวของพรรคการเมืองที่มีฐานอุดมการณ์ทางการเมืองชัดเจน 3 ชั่ว ดังนี้

3.1.1 อนุรักษ์นิยมและกลุ่มผลประโยชน์เดิม นำโดยพรรคธรรมสังคม จำนวน 66 ที่นั่งและ พรรคชาติไทย 28 ที่นั่ง ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของอดีตนักการเมืองจากพรรคสหประชาไทเดิมและกลุ่มนายทหาร และนักธุรกิจ ที่ต้องการรักษาความมั่นคงของสถานะเดิม พลวัตของกลุ่มนี้เน้นการรักษาความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจรัฐและกองทัพเป็นหลัก [5]

3.1.2 เสรีนิยมและสายกลาง มีพรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 72 ที่นั่ง โดยพรรคประชาธิปัตย์ได้ขู่นโยบายเน้นเสรีภาพตามระบอบรัฐสภา ขณะที่พรรคกิจสังคมจำนวน 18 ที่นั่ง ของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช สร้างพลวัตใหม่ด้วยการขู่นโยบายเงินผัน ซึ่งเป็นการนำงบประมาณไปสู่ตำบลโดยตรง ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการแข่งขันด้วยนโยบายมากกว่าตัวบุคคล [3]

3.1.3 สังคมนิยมและพลังก้าวหน้า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้กลุ่มที่เคยถูกปิดกั้นอย่าง พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย และพรรคแนวร่วมสังคมนิยม ซึ่งอาจเรียกว่าพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบฝ่ายซ้ายสามารถลงเลือกตั้งได้เป็นครั้งแรกในสังคมไทย พรรคกลุ่มนี้เสนอทางเลือกในการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างขุตรากถอนโคน และต่อต้านอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาอย่างแข็งขัน [5]

3.2 พฤติกรรมพรรคการเมืองในสภา

นวัตกรรมเชิงสถาบันใน หมวดที่ 6 ส่วนที่ 3 มาตรา 117 (3) ที่บังคับให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง [2] แม้จะตั้งใจสร้างวินัยพรรค แต่ด้วยระบบการเลือกตั้งที่ทำให้ไม่มีพรรคใดได้เสียงเกินครึ่งหนึ่ง พฤติกรรมของพรรคการเมืองจึงเปลี่ยนเป็นการต่อรองอย่างเข้มข้น ทันทีหลังทราบผลการเลือกตั้ง สิ่งที่น่าสนใจที่สุดคือ การจัดตั้งรัฐบาลผสมถึง 16 พรรค โดยมีพรรคกิจสังคมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งมีเพียง 18 เสียงในมือเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยสามารถรวบรวมพรรคเล็กพรรคน้อยเข้าด้วยกันเพื่อแข่งกับพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งถือว่าอยู่ในกลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองกลุ่มเดียวกัน [5] สภาวะดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาเพราะพรรคที่เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลมีเสียงในสภาเพียง 18 เสียง การรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งมีจำนวนมากและมีขนาดเล็ก ส่งผลให้กลุ่มพรรคการเมืองขนาดเล็กที่เข้าร่วมรัฐบาลเมื่อไม่ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีตามที่ต้องการก็มีช่องทางในการใช้มาตรา 158 เป็นเครื่องมือเพื่อขู่ออนตัวหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ [3] ประเด็นปัญหานี้สะท้อนให้เห็นว่าพลวัตของพรรคการเมืองไทยในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 แม้จะสร้างระบบประชาธิปไตยที่มีพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองชัดเจนขึ้นมาได้ในเบื้องต้น แต่ในสภาพการณ์จริงกลับกลายเป็นเป็นสภาของการต่อรองผลประโยชน์แทน

3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองไทยกับภาคประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ได้ทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมโยงความต้องการของภาคประชาชนเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะบทบาทของพรรคฝ่ายซ้ายและพรรคก้าวหน้าในการสนับสนุนการเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย (สชท.) และ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (ศนท.) [1]

การเชื่อมโยงนี้นำไปสู่พลวัตที่สำคัญ คือ การใช้กลไกสภาในการแก้ปัญหาความขัดแย้งของประชาชน เช่น การผลักดัน พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านาพุทธศักราช 2517 และการพยายามปฏิรูปที่ดิน [3] อย่างไรก็ตามพลวัตดังกล่าวกลับสร้างแรงสะท้อนกลับ จากกลุ่มเจ้าที่ดินและนายทุนที่เสียประโยชน์ ซึ่งเข้าไปจับมือกับกลุ่มพลังอนุรักษ์นิยมและกองทัพ จนเกิดเป็นสภาวะการเมืองที่แบ่งแยกขั้วอย่างรุนแรง สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าระบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ยังขาดกลไกในการประนีประนอมความขัดแย้งทางอุดมการณ์อย่างมีประสิทธิภาพ แม้รัฐธรรมนูญจะเปิดพื้นที่เสรีภาพทางการเมืองอย่างกว้างขวาง แต่เมื่อพรรคการเมืองยังอ่อนแอและขาดวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบประนีประนอม ความขัดแย้งจึงเคลื่อนออกจากรัฐสภาไปสู่การเผชิญหน้าบนท้องถนน ซึ่งสะท้อนปัญหาความไม่สมดุลระหว่างเสรีภาพและเสถียรภาพ ในระบอบประชาธิปไตยไทยยุคเปลี่ยนผ่าน [1], [3], [5], [7]

3.4 พรรคการเมืองกับการขาดเสถียรภาพ

พลวัตของพรรคการเมืองมาถึงจุดวิกฤตเมื่อรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากทั้งภายใน พรรคร่วมรัฐบาลที่มีความเห็นไม่ตรงกันเรื่องนโยบาย และการแบ่งสรรอำนาจ ประกอบกับการเผชิญหน้ากับการประท้วงของกลุ่มพลังต่าง ๆ นำไปสู่การตัดสินใจยุบสภาในต้นปี พ.ศ. 2519 [1] แม้จะมีการเลือกตั้งใหม่ แต่พลวัตความขัดแย้งเชิงโครงสร้างที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ยังไม่สามารถหาจุดดุลยภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพและเสถียรภาพได้ ก็กลายเป็นชนวนเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม พุทธศักราช 2519 ในที่สุด [3]

3.5 หลักประกันความเป็นธรรมทางสังคมและการตื่นตัวของภาคพลเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ivo อย่างกว้างขวางและก้าวหน้าที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย [3] นวัตกรรมในหมวดนี้มีได้เป็นเพียงการประกาศสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไป แต่เป็นการวางรากฐานเชิงโครงสร้างที่เอื้อให้เกิดการตรวจสอบอำนาจรัฐและกระบวนการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมอย่างเป็นรูปธรรม เช่น ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ได้สร้างบรรทัดฐานใหม่ผ่าน มาตรา 27 ถึง 53 โดยมีนวัตกรรมที่โดดเด่น ดังนี้

3.5.1 เสรีภาพในการรวมกลุ่มและจัดตั้งองค์กร รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้หลักประกันแก่การจัดตั้งพรรคการเมือง สหภาพแรงงาน และสหพันธ์เกษตรกรอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน พลวัตนี้ส่งผลให้เกิดการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ จำนวนมาก ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกดดันนโยบายสาธารณะนอกเหนือจากกลไกของข้าราชการประจำ [4]

3.5.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและวิชาการ มีการคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนและการแสดงออกทางวิชาการอย่างสูง ซึ่งส่งผลให้มหาวิทยาลัยกลายเป็น พื้นที่หลักในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและการเผยแพร่อุดมการณ์ใหม่ ๆ [4]

3.5.3 การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้การจับกุมคุมขังต้องมีหมายจากศาลและมีการรับรองสิทธิของผู้ต้องหาอย่างรัดกุม เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเผด็จการตามอำเภอใจเหมือนในยุคสมัยก่อนหน้า [1]

3.6 สิทธิทางเศรษฐกิจและแรงงาน

สิ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 มีความเป็นสังคมนิยมเสรี กล่าวคือ การให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมทางสังคม โดยมีการระบุหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรและผู้ใช้แรงงานไว้ในนโยบายแห่งรัฐ เห็นได้จากการความตื่นตัวของ สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย (สชท.) ในช่วง พ.ศ. 2517-2518 ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งให้เสรีภาพในการชุมนุมเรียกร้อง การเคลื่อนไหวนี้ไปสู่การผลักดัน พระราชบัญญัติควบคุมการ

เช่น พ.ศ. 2517 ซึ่งถือเป็นกฎหมายลูกที่เกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการลดการเอาเปรียบเชิงโครงสร้าง พลวัตดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพในยุคนั้นมิได้หยุดอยู่เพียงแค่กระดาษ แต่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกินและการจัดสรรทรัพยากรใหม่ [3]

3.7 สภาวะสิทธิเสรีภาพที่เกินเลย ในสายตาฝ่ายอำนาจเก่า

แม้การขยายตัวของสิทธิเสรีภาพจะเป็นนวัตกรรมที่น่าชื่นชมในเชิงประชาธิปไตย แต่ในบริบทของสังคมไทยที่ยังขาดสถาบันทางการเมืองในการประนีประนอมผลประโยชน์ เสรีภาพเหล่านี้กลับนำไปสู่สภาวะที่เรียกว่าการมีส่วนร่วมที่ล้นเกิน กล่าวคือ พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย และกลุ่มนิสิตนักศึกษาได้ใช้พื้นที่เสรีภาพนี้ในการตั้งคำถามต่อโครงสร้างอำนาจดั้งเดิม และอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก พลวัตนี้สร้างความหวาดระแวงให้แก่ฝ่ายขวาจัด และกลุ่มพลังอนุรักษ์นิยมที่มองว่าสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 เป็นช่องทางให้ลัทธิคอมมิวนิสต์เข้ามาแทรกซึม [1] การที่รัฐธรรมนูญไม่สามารถสร้างสมดุลระหว่างสิทธิการประท้วงบนถนนกับเสถียรภาพของสถาบันหลักได้ ทำให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ถูกระงับลงโดยสิ้นเชิงภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลา พ.ศ. 2519

กล่าวได้ว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 คือ จุดเริ่มต้นของการสร้างรากฐานเรื่องสิทธิพลเมืองในสังคมไทย แม้ระบบพรรคการเมืองจะล้มเหลว และรัฐธรรมนูญถูกฉีกทิ้ง แต่จิตวิญญาณของการรวมกลุ่มเรียกร้องความเป็นธรรมได้กลายเป็นรากฐานให้แก่ขบวนการประชาสังคมในยุคต่อมา [6] บทเรียนจาก พ.ศ. 2517 สอนให้รู้ว่าการรับรองสิทธิเสรีภาพเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ แต่รัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมีกลไกทางกฎหมาย และวัฒนธรรมทางการเมืองที่พร้อมรองรับการใช้สิทธินั้นอย่างสันติวิธี และเป็นระบบด้วย เพื่อให้เห็นภาพความเปราะบางของพรรคการเมืองภายใต้กติกา พ.ศ. 2517 ได้ชัดเจน จำเป็นต้องพิจารณากรณีของรัฐบาลผสมภายใต้การนำของพรรคกิจสังคมซึ่งมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค ได้จัดตั้งรัฐบาลที่รวมพรรคการเมืองเข้าด้วยกันถึง 16 พรรค เหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น คือ ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2518 เมื่อฝ่ายค้านนำโดยพรรคประชาธิปัตย์ได้ใช้สิทธิตามมาตรา 160 เข้าชื่อเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในประเด็นการแก้ปัญหาค่าครองชีพและเหตุการณ์ความไม่สงบในบ้านเมือง [1] ได้ปรากฏพฤติกรรมการแบล็กเมลทางการเมือง (Political Blackmail) ภายในกลุ่มพรรคร่วมรัฐบาล ในระหว่างการเตรียมตัวรับศึกอภิปราย พรรคเล็กพรรคน้อยในรัฐบาลได้ใช้สถานการณ์นี้ในการต่อรองเก้าอี้รัฐมนตรีและงบประมาณพัฒนาพื้นที่ โดยขู่ว่าหากไม่ได้รับผลตอบแทนที่พอใจ จะต้อออกเสียงหรือลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลของตนเอง [3]

จากสถานการณ์ดังกล่าวอย่างเป็นสาเหตุให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ถูกบีบให้ต้องปรับคณะรัฐมนตรี อยู่บ่อยครั้งเพื่อรักษาสมดุลของรัฐบาลผสม ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองในสายตาประชาชนยุคนั้นกลายเป็นสถาบันที่เน้นการชิงใช้อำนาจมากกว่าการทำงานเพื่อส่วนรวม จากกรณีตัวอย่างนี้ยืนยันให้เห็นว่ามาตรา 158 ในบริบท พ.ศ. 2517 ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงกลไกตรวจสอบความโปร่งใสตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่กลับกลายเป็นเครื่องมือสร้างอำนาจต่อรองของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไร้วินัย อันส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจยุบสภาในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 เนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่สามารถแบกรับสภาวะการถูกกดดันจากพรรคร่วมรัฐบาล และกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายได้อีกต่อไป [1]

4. ความล้มเหลวและความสำเร็จของพรรคการเมืองไทยในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517

การศึกษาพลวัตของพรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ย่อมนำไปสู่ข้อถกเถียงสำคัญว่าระบอบการเมืองในขณะนั้น คือ ความล้มเหลวโดยสภาพของตัวบทกฎหมายเอง หรือเป็นความสำเร็จที่กำลังเบ่งบานแต่ถูกขัดขวางด้วยปัจจัยภายนอก และโครงสร้างอำนาจจารีตประเพณี ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ใน 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

4.1 วิกฤตเสถียรภาพภายใต้ระบอบพหุพรรค

เหตุผลประการแรกที่ทำให้พรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ไม่สามารถรักษาอำนาจบริหารไว้ได้นาน คือ สภาวะการแตกกระจายของอำนาจในระบบรัฐสภา แม้รัฐธรรมนูญจะพยายามสร้างวินัยพรรคผ่าน หมวดที่ 6 ส่วนที่ 3 มาตรา 117(3) ที่บังคับสังกัดพรรคการเมือง [2] แต่กลับไม่ได้ออกแบบระบบเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้เกิดพรรค

การเมืองขนาดใหญ่ที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาด (Majority Party) ผลที่ตามมา คือ การเกิดพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมากศาล ซึ่งนำไปสู่การต่อรองผลประโยชน์ที่เข้มข้น รัฐบาลในยุคนั้น เช่น รัฐบาลผสมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องเผชิญกับสถานะที่พรรคขนาดเล็กที่มีเพียงไม่กี่เสียง มีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงผิดปกติ [5] พรรคเล็กเหล่านี้มักใช้ มาตรา 158 เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ฝ่ายบริหาร โดยการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อแลกกับตำแหน่งรัฐมนตรีหรืองบประมาณลงพื้นที่ พลวัตนี้ทำให้รัฐบาลต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการรักษาเสียงสนับสนุน มากกว่าการผลักดันนโยบาย ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินลดต่ำลง และสร้างความเบื่อหน่ายให้แก่ประชาชนที่มองว่าพรรคการเมืองสู้กันเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน [1] ซึ่งแนวคิดระบบพหุพรรคของ Sartori อธิบายว่า การมีพรรคการเมืองจำนวนมากอาจส่งเสริมความหลากหลายทางการเมือง แต่ก็เพิ่มโอกาสเกิดรัฐบาลผสมและการต่อรองทางการเมือง ซึ่งอาจกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ [8]

4.2 สงครามเย็นและปฏิกริยาจากอำนาจเก่า

ความล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ไม่ได้เกิดจากปัจจัยภายในรัฐสภาเพียงอย่างเดียว แต่ถูกรุมเร้าด้วยบริบทความมั่นคงโลก ในยุคสงครามเย็น (Cold War) การที่ประเทศเพื่อนบ้านใน อินโดจีน ได้แก่ เวียดนาม ลาว และกัมพูชา เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ใน พ.ศ. 2518 ได้สร้างความประหวั่นพรั่นพรึง ให้แก่กลุ่มชนชั้นนำอนุรักษ์นิยม และกองทัพไทยเป็นอย่างมาก [3] ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย เช่น พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย มีบทบาทในสภา และเชื่อมโยงกับกลุ่มชาวนา และผู้ใช้แรงงานอย่างใกล้ชิด ฝ่ายอำนาจเก่ากลับมองว่าสถานะเช่นนี้ คือ การมีเสถียรภาพมากเกินไปจนส่อจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติ [5] พลวัตทางการเมืองจึงย้ายจากในสภาออกสู่ท้องถนน เกิดการปลุกระดมผ่านสื่อของรัฐ และกลุ่มพลังมวลชนฝ่ายขวา เช่น กลุ่มชาวนวล และ กระทั่งแดง เพื่อทำลายความชอบธรรมของพรรคการเมืองและรัฐสภา ซึ่งชี้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 พยายามสร้างประชาธิปไตยในเชิงรูปแบบ แต่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมของกลุ่มชนชั้นนำในสังคมไทยยังไม่เปลี่ยนไป จึงนำไปสู่การใช้กำลังความรุนแรงในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เพื่อหยุดยั้งพลวัตของพรรคการเมือง และสิทธิเสรีภาพที่กำลังเติบโต [1]

4.3 มรดกทางรัฐธรรมนูญจากฉบับ พ.ศ. 2517 สู่วิถีความพยายามที่สำเร็จในฉบับ พ.ศ. 2540

แม้ระบอบรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 จะสิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหาร แต่หลักการเรื่องพรรคการเมืองเข้มแข็ง และวินัยพรรคไม่ได้สูญหายไป บทเรียนจากความอ่อนแอของรัฐบาลผสมพหุพรรค และความวุ่นวายของการต่อรองในรัฐสภา ช่วง พ.ศ. 2517-2519 ได้กลายเป็นฐานคิดสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ในอีกสองทศวรรษต่อมา [3] หากเปรียบเทียบจะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้นำปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงพ.ศ. 2517 มาแก้ไขอย่างเป็นระบบ เช่น [1] การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเป็นแบบบัญชีรายชื่อ เพื่อลดอิทธิพลนักการเมืองอิสระที่เคยปรากฏในยุค พ.ศ. 251 การเพิ่มเกณฑ์คะแนนเสียงขั้นต่ำ เพื่อลดจำนวนพรรคเล็กพรรคน้อยที่เป็นต้นเหตุของเสถียรภาพรัฐบาลที่สั้นคลอน และการเพิ่มความยากในการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพื่อป้องกันไม่ให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือต่อรองผลประโยชน์รายวันเหมือนใน มาตรา 160 ของฉบับ พ.ศ. 2517 ดังนั้น พลวัตของพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 จึงไม่ใช่ความล้มเหลวที่สูญเปล่า แต่เป็นห้องทดลองประชาธิปไตย ที่ทำให้สังคมไทยเห็นถึงความสำคัญของสมดุลระหว่างความเป็นตัวแทน และควมมีเสถียรภาพทางการเมือง

5. บทสรุป

พลวัตของพรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 สามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้เป็นเพียงกฎหมายสูงสุดที่ใช้ปกครองประเทศในช่วงเวลาสั้น ๆ เท่านั้น แต่เป็นสถาปัตยกรรมทางการเมือง ที่สะท้อนความพยายามในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจอย่างถอนรากถอนโคน นวัตกรรมทางกฎหมายที่สำคัญอย่างการบังคับสังกัดพรรคการเมืองตาม หมวดที่ 6 ส่วนที่ 3 มาตรา 117 (3) ได้เปลี่ยนโฉมหน้าของผู้แทนราษฎรจากการเป็นปัจเจกบุคคลไปสู่สถาบัน



พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ชัดเจน ส่งผลให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองและการอุทิศตนของพรรคการเมืองหลากหลายเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่สังคมนิยมไปจนถึงอนุรักษนิยม ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญของการสร้างความเป็นตัวแทน (Representation) ในระบบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จเชิงอุดมการณ์กลับสวนทางกับเสถียรภาพในทางปฏิบัติ การออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจที่เน้นการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างเข้มข้นผ่าน มาตรา 158 เมื่อนำมาใช้ในบริบทของระบบพหุพรรคที่แตกกระจาย ได้ทำให้เกิดสภาวะรัฐบาลปลาชิวปลาสร้อยที่ฝ่ายบริหารตกเป็นตัวประกันของการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองขนาดเล็ก กรณีศึกษาของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ชี้ให้เห็นว่า เมื่อกลไกตรวจสอบถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองอำนาจมากกว่าการรักษาสถาบันประชาธิปไตย เสถียรภาพของรัฐบาลย่อมพังทลายลงได้ง่าย นอกจากนี้ ปัจจัยแทรกซ้อนภายนอกจากสภาวะสงครามเย็นและความหวาดระแวงของกลุ่มอำนาจเก่าต่อการขยายตัวของเสรีภาพ ได้กลายเป็นแรงผลักดันที่ทำให้ระบอบรัฐธรรมนูญ 2517 ต้องสิ้นสุดลงด้วยความรุนแรงในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 อย่างไรก็ตาม มรดกของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้สูญเปล่า แต่ได้ส่งต่อฐานคิดเรื่องการสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันหลักและการสร้างรัฐบาลที่เข้มแข็งไปยังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในเวลาต่อมา

บทเรียนจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 สะท้อนให้เห็นว่าการออกแบบรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง หากแต่จำเป็นต้องพัฒนาระบบพรรคการเมือง วัฒนธรรมประชาธิปไตยและสถาบันทางการเมืองที่สามารถประนีประนอมความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจะสามารถสร้างสมดุลระหว่างความเป็นตัวแทนและเสถียรภาพของรัฐบาลได้อย่างยั่งยืนซึ่งประสบการณ์ของประเทศไทยสอดคล้องกับข้อเสนอของ Mainwaring ที่เห็นว่า ความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญต่อเสถียรภาพของประชาธิปไตย โดยเฉพาะในประเทศที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย [9]

6. เอกสารอ้างอิง (References)

- [1] Thamrongthanyawong, S. (2011). *Thai Politics and Government: The Dictatorship Era to the Reform Era*. Samatham Publishing. (In Thai)
- [2] Royal Thai Government Gazette. (1974, October 7). *Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2517 (1974)*. Vol. 91, No. 167 (Special Issue), pp. 1–98. (In Thai)
- [3] Wongthao, B. (2016). *Thai Politics and Government in Transition toward Third-Wave Democracy*. Siam Khuanru. (In Thai)
- [4] Chandang, P. (2012). *Modern Thai Politics and Government, 1932–2012*. Songkhla Rajabhat University. (In Thai)
- [5] Samudavanija, C. (1978). *Politics and Political Change in Thailand*. Thai Khadi Research Institute, Thammasat University. (In Thai)
- [6] Bureekul, T., Saengmahamat, R., Meechai, T., Tangthaworn, C., Thananithichot, S., Amarakul, N., Wattanasuk, P., Somphong, T., & Mokkhasat, N. (2022). *A Futures Study and Scenarios of Thai Politics for Building Sustainable Democracy*. Kaenchan Printing Center. (In Thai)
- [7] Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- [8] Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.
- [9] Mainwaring, S. (1998). Party Systems in the Third Wave. *Journal of Democracy*, 9(3), 67–81.