

แนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทย : ศึกษากรณีรัฐสภา*

รศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ**

จากผลการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนั้น มีหลายมิติ สรุปลักษณะคือ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ด้านสิทธิ ด้านโอกาส ด้านอำนาจและด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเห็นว่า ในประเทศไทย หากจัดประชากรออกเป็น ๕ กลุ่มตามรายได้และการถือครองทรัพย์สิน ปรากฏว่ากลุ่มบนสุดมีทรัพย์สินครัวเรือนถึงร้อยละ ๖๙ ในขณะที่กลุ่มคนต่ำสุดมีทรัพย์สินครัวเรือนอยู่ที่ร้อยละ ๑ เท่านั้น ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มรวยสุดมีถึง ร้อยละ ๕๕ ในขณะที่กลุ่มจนสุดมีส่วนแบ่งเพียงร้อยละ ๔.๔ เท่านั้น^๑ จากสภาพดังกล่าวจึงไม่น่าแปลกใจแต่อย่างใดที่จะมี ปัญหาเชิงโครงสร้างจำนวนมาก จนทำให้ประเทศไทยในหลายต่อหลายด้าน จะก้าวต่อไปได้ยากขึ้นเรื่อยๆ ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่ถาโถมเข้ามาจากภายนอกที่เกิดขึ้นภายในสังคม คณะกรรมการปฏิรูปวิเคราะห์สภาพการณ์ดังที่กล่าวมาแล้ว เห็นว่าเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างหนักเช่นนี้ มีสาเหตุมาจากการที่คนกลุ่มต่างๆมีอำนาจการต่อรองทางไกลกันมากอำนาจในที่นี้หมายถึงรวมถึงอำนาจเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมในบรรดาอำนาจทั้งหลายนั้นต้องถือว่าอำนาจการเมืองเป็นอำนาจในโครงสร้างส่วนบนที่สามารถกำหนดให้องค์กรหรือกลไกซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนล่างดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายทางการเมืองของฝ่ายชนชั้นนำ ดังนั้นจึงอาจถือได้ว่า ศูนย์กลางของความเหลื่อมล้ำนั้นย่อมมีผลมาจากการขาดอำนาจต่อรองในทางการเมือง การที่จะแก้ไขปัญหาลักษณะเหลื่อมล้ำหรือไม่เป็นธรรมในมิติอื่นๆได้นั้นจำเป็นต้องสร้างความเป็นธรรมในเรื่องโครงสร้างทางการเมืองและใช้กลไกทางการเมืองในการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาลักษณะเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ

บทความชิ้นนี้จึงมุ่งหมายที่จะศึกษาประเด็นที่เป็นปัญหาโครงสร้างของสถาบันการเมืองของไทย โดยมีหัวข้อในการศึกษา ดังนี้ ๑. พัฒนาการทางการเมืองของไทย ๒. สภาพปัญหาของโครงสร้างสถาบันการเมืองไทย และ ๓. แนวทางการแก้ปัญหาโครงสร้างสถาบันการเมืองไทย

๑. พัฒนาการทางการเมืองของไทย การแบ่งพัฒนาการทางการเมืองของไทยอาจแบ่งได้หลายลักษณะ แต่ในบทความนี้ของแบ่งโดยพิจารณาว่าในแต่ละช่วงชนชั้นนำกลุ่มใดเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมือง หากอาศัยเกณฑ์ดังกล่าวเป็นข้อพิจารณาอาจแบ่งพัฒนาการการเมืองของไทยออกได้ ๔ ช่วง ดังนี้ **ช่วงที่ ๑** ช่วงความขัดแย้งของชนชั้นนำ – คณะราษฎรฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร (พ.ศ. ๒๔๗๕ – พ.ศ. ๒๕๐๐) **ช่วงที่ ๒** ช่วงอำนาจของชนชั้นนำฝ่ายทหาร (พ.ศ. ๒๕๐๐ – พ.ศ. ๒๕๑๖) **ช่วงที่ ๓** ช่วงของประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. ๒๕๑๗ – พ.ศ. ๒๕๓๕) **ช่วงที่ ๔** การปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๕ – ปัจจุบัน)

* เอกสารประกอบการสัมมนาลำดับที่ 1 เรื่อง “รูปแบบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม” จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า วันที่ 16 กรกฎาคม 2555 ณ ห้องประชุมประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

** อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

^๑ คณะกรรมการปฏิรูป(คปร.), แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, พฤษภาคม ๒๕๕๔, น. ๑๘

ช่วงที่ ๑ ช่วงความขัดแย้งของชนชั้นนำเดิมและความขัดแย้งของชนชั้นนำของคณะราษฎรระหว่างคณะราษฎรฝ่ายพลเรือนและคณะราษฎรฝ่ายทหาร (พ.ศ. ๒๔๗๕ – พ.ศ. ๒๕๐๐) นับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ อำนาจของชนชั้นนำตกไปอยู่ที่ “คณะราษฎร” ซึ่งประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนบางกลุ่ม ในช่วงนี้(พ.ศ. ๒๔๗๕ – พ.ศ. ๒๕๐๐) มีการปฏิวัติ รัฐประหาร เกิดขึ้นถึง ๑๓ ครั้ง^๒ ดังนี้

(๑) รัฐประหาร ๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๖ พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา พร้อมด้วยทหารบก ทหารเรือและพลเรือนคณะหนึ่ง ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง เพื่อขอให้พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นลาออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นการริรอนอำนาจภายใน คณะราษฎรที่มีการแตกแยกกันเอง นับเป็นการรัฐประหารครั้งแรก

(๒) กบฏบวรเดช ๑๑ ตุลาคม ๒๔๗๖ พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบวรเดช อดีตเสนาบดีกระทรวงกลาโหม เป็นหัวหน้าฝ่ายทหารจากหัวเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ก่อการเพื่อล้มล้างอำนาจของรัฐบาล โดยอ้างว่าคณะราษฎรปกครองประเทศโดยกุมอำนาจไว้แต่เพียงผู้เดียว และปล่อยให้บุคคลกระทำการหมิ่นองค์พระประมุขของชาติ รวมทั้งดำเนินการปกครองโดยลัทธิคอมมิวนิสต์

(๓) กบฏนายสิบ ๓ สิงหาคม ๒๔๗๘ ทหารชั้นประทวนในกองพันต่างๆ ซึ่งมีสิบเอกสวัสดิ์ มหะมัด เป็นหัวหน้า ได้ร่วมกันก่อการเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยจะสังหารนายทหารในกองทัพบก และจับพระยาพหลพลพยุหเสนา และหลวงพิบูลสงครามไว้เป็นประกัน รัฐบาลสามารถจับกุมผู้คิดก่อการเอาไว้ได้ หัวหน้าฝ่ายกบฏถูประหารชีวิต โดยการตัดสินของศาลพิเศษในเวลาต่อมา

(๔) กบฏพระยาทรงสุรเดช ๒๙ มกราคม ๒๔๘๑ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการจับกุมบุคคลผู้คิดล้มล้างรัฐบาล เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองให้กลับไปสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดั้งเดิม นายพันเอกพระยาทรงสุรเดชถูกกล่าวหาว่าเป็นหัวหน้าผู้ก่อการและได้ให้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร

(๕) รัฐประหาร ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ คณะนายทหารกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีพลโทผิน ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้าได้เข้ายึดอำนาจรัฐบาล ซึ่งมีพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้สำเร็จ แล้วมอบให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีจัดตั้งรัฐบาลต่อไป

(๖) รัฐประหาร ๖ เมษายน ๒๔๙๑ คณะนายทหารซึ่งทำรัฐประหารเมื่อ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แล้วมอบให้จอมพล ป. พิบูลสงครามดำรงตำแหน่งต่อไป

(๗) กบฏเสนาธิการ ๑ ตุลาคม ๒๔๙๑ พลตรีสมบูรณ ศรานุกิต และพลตรีเนตร เขมะโยธิน เป็นหัวหน้าคณะนายทหารกลุ่มหนึ่ง วางแผนที่จะเข้ายึดอำนาจการปกครอง และปรับปรุงกองทัพจากความเสื่อมโทรม แต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ทราบแผนการ และจับกุมผู้คิดกบฏได้สำเร็จ

(๘) กบฏแบ่งแยกดินแดน พฤศจิกายน ๒๔๙๑ จะมีการจับกุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของภาคตะวันออกเฉียงเหนือหลายคน โดยกล่าวหาร่วมกันดำเนินการฝึกอาวุธเพื่อแบ่งแยกดินแดนภาคอีสานออกจากประเทศไทย แต่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการจับกุมได้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเอกสิทธิทางการเมือง

^๒ ชาดา นนทวัฒน์, กบฏแผ่นดิน แย่งชิงอำนาจ, กรุงเทพฯ : ยิปซี ๒๕๕๒, น. ๒๓

(๙) กฎบัตรหลวง ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๒ นายปรีดี พนมยงค์ กับนายทหารเรือและพลเรือนกลุ่มหนึ่งได้นำกำลังเข้ายึดพระบรมมหาราชวังและตั้งเป็นกองบัญชาการ ประกาศถอดถอนรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลสามารถปราบฝ่ายก่อการกบฏได้สำเร็จ

(๑๐) กฎแมนฮัตตัน ๒๙ มิถุนายน ๒๔๙๔ นาวาตรีมนัส จารุภา ผู้บังคับการเรือรบหลวงสุโขทัย ใช้ปืนจู่โจมพล ป. พิบูลสงครามไปกักขังไว้ในเรือรบศรีอยุธยา นาวาเอกอานนท์ บุญชริกธาดา หัวหน้าผู้ก่อการ ได้สั่งให้หน่วยทหารเรือมุ่งเข้าสู่พระนครเพื่อยึดอำนาจ

(๑๑) รัฐประหาร ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจตนเอง เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ จึงได้ล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวและนำรัฐธรรมนูญฉบับ ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มาใช้อีกครั้งหนึ่ง

(๑๒) กฎสันติภาพ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ นายกุหลาบ สายประดิษฐ์ และคณะถูกจับในข้อหากบฏ โดยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เห็นว่าการรวมตัวกันเรียไรเงินและข้าวของไปแจกจ่ายแก่ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นการดำเนินการที่เป็นภัยต่อรัฐบาล นายกุหลาบ สายประดิษฐ์ กับคณะถูกศาลตัดสินจำคุก ๕ ปี

(๑๓) รัฐประหาร ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะนายทหารนำกำลังเข้ายึดอำนาจของรัฐบาล ภายหลังจากเกิดการเลือกตั้งสกปรกและรัฐบาลได้รับการคัดค้านจากประชาชนอย่างหนัก จอมพล ป. พิบูลสงคราม และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ต้องหลบหนีออกไปนอกประเทศ

ช่วงความขัดแย้งของชนชั้นนำเดิมและความขัดแย้งของชนชั้นนำของคณะราษฎรระหว่างคณะราษฎรฝ่ายพลเรือนและคณะราษฎรฝ่ายทหาร (พ.ศ. ๒๔๗๕ – พ.ศ. ๒๕๐๐) ในช่วงเวลานี้ใช้รัฐธรรมนูญ ๖ ฉบับ ดังนี้ (๑) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ๒๔๗๕ (๒) รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ (๓) รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๘ (๔) รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๐ (๕) รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ (๖) รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕

ช่วงที่ ๒ ช่วงอำนาจของชนชั้นนำฝ่ายทหาร (พ.ศ. ๒๕๐๐ – พ.ศ. ๒๕๑๖) หลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะนายทหารนำกำลังเข้ายึดอำนาจของรัฐบาลแล้ว ในช่วงนี้อำนาจของชนชั้นนำตกอยู่ที่ฝ่ายทหาร แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวมีรัฐประหารและการปฏิวัติ ๓ ครั้ง ดังนี้

(๑) รัฐประหาร ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้น ประกาศยึดอำนาจการปกครองประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากเกิดการขัดแย้งในพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล คณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง และให้สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง

(๒) รัฐประหาร ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ทำการปฏิวัติตนเอง ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบสภาผู้แทนราษฎร และจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และให้ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน ๓ ปี

(๓) ปฏิวัติโดยประชาชน ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๔ การเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญของนิสิตนักศึกษา และประชาชนกลุ่มหนึ่งได้แผ่ขยายกลายเป็นพลังประชาชนจำนวนมาก จนเกิดการปะทะสู้

รบกักระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เป็นผลให้จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร ต้องหลบหนีออกนอกประเทศ

ในช่วงอำนาจของชนชั้นนำฝ่ายทหาร (พ.ศ. ๒๕๐๐ – พ.ศ. ๒๕๑๖) มีรัฐธรรมนูญที่ใช้ในช่วงนี้ ๓ ฉบับ คือ (๑) ธรรมนูญการปกครอง ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๒ (๒) รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ และ (๓) ธรรมนูญการปกครอง ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๕

ช่วงที่ ๓ ช่วงของประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. ๒๕๑๗ – พ.ศ.๒๕๓๕)

ช่วงนี้เป็นช่วงที่อำนาจของชนชั้นอยู่ที่ชนชั้นนำฝ่ายทหารและชนชั้นนำของพรรคการเมือง ซึ่งมีลักษณะของการประนีประนอมในทางอำนาจ แต่อย่างไรก็ตามในช่วงนี้มีการรัฐประหารและกบฏ ๖ ครั้ง ดังนี้

(๑) การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ และคณะนายทหารเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ เนื่องจากเกิดการจลาจลและรัฐบาลพลเรือนขณะนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาได้โดยทันที คณะปฏิวัติได้ประกาศมีการปฏิวัติการปกครอง และมอบให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

(๒) กบฏ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๐ พลเอกฉลาด หิรัญศิริ และนายทหารกลุ่มหนึ่งได้นำกำลังทหารเข้ายึดอำนาจ ฝ่ายทหารของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ได้ปราบปรามกบฏเป็นผลสำเร็จ

(๓) รัฐประหาร ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ พลเรือเอกสงัด ชะลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะนายทหารเข้ายึดอำนาจของรัฐบาล ซึ่งมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี

(๔) กบฏ ๑ เมษายน ๒๕๒๔ พลเอกสัณฑ์ จิตรปฏิมา และคณะนายทหารคณะหนึ่งเข้ายึดอำนาจปกครองประเทศซึ่งมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เป็นการปฏิวัติที่ล้มเหลว ฝ่ายกบฏยอมจำนนและถูกควบคุมตัว

(๕) การก่อความไม่สงบ ๙ กันยายน ๒๕๒๘ พันเอกมัญญู รูปขจร นายทหารนอกประจำการ และคณะนายทหารกลุ่มหนึ่งประกาศเข้ายึดอำนาจและประกาศให้พลเอกเสริม ณ นคร เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองประเทศ กำลังทหารฝ่ายรัฐบาลได้รวมกันต่อต้านและควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ในเวลาต่อมา

(๖) รัฐประหาร ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ภายใต้การนำของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้เข้ายึดอำนาจการปกครองจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีได้สำเร็จ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ และตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

ในช่วงนี้มีการใช้รัฐธรรมนูญ ๖ ฉบับ ดังนี้ (๑) รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ (๒) รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๙ (๓) ธรรมนูญการปกครอง ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๐ (๔) รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ (๕) ธรรมนูญการปกครอง ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ และ (๖) รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔

ช่วงที่ ๔ การปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๕ – ปัจจุบัน)

หลังจากการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๑ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นช่วงที่อำนาจของชนชั้นตกอยู่กับฝ่ายพรรคการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับพรรคการเมืองที่เป็นที่รวมของกลุ่มทุนฝ่ายต่างๆ เข้ามามีอำนาจทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้เกิดการรัฐประหาร ๑ ครั้ง คือ รัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ซึ่งมีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ การ

รัฐประหารในครั้งนี้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และต่อมาได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว โดยมีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ในช่วงนี้เองที่เกิดระบบเผด็จการรูปแบบใหม่ขึ้นมา ซึ่ง ศ.ดร. อมร จันทรสมนบูรณ์เรียกว่า “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุน” โดยศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมนบูรณ์ ได้กล่าวไว้ในคำบรรยายพิเศษเรื่อง “อุดมศึกษากับการปฏิรูปการเมือง” ใน “การประชุม ประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย (ปอมท.)” วันที่ 18 เมษายน 2552 ณ ห้องประชุมมหาวิทยาลัยมหิดล ว่า “... ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง(นายทุนธุรกิจ)” เกิดขึ้นจากบรรดานักการเมืองนายทุนธุรกิจเจ้าของพรรคการเมืองในขณะนั้น(พ.ศ. ๒๕๓๕) และหลังจากนั้นพรรคการเมืองของนายทุนท้องถิ่น ต่างก็แย่งกันและสลับขั้วกันเข้ามาเป็นรัฐบาล และแสวงหาประโยชน์ได้ระยะหนึ่ง เป็นเวลาประมาณ ๗ – ๘ ปี แต่นายทุนท้องถิ่นลี้มไปว่า ยังมี “นายทุนระดับชาติ” ที่มีเงินมากกว่า ดังนั้น เมื่อนายทุนระดับชาติมองเห็นประโยชน์จากการลงทุนในการตั้งพรรคการเมืองในสภาพที่สังคมไทยมีความอ่อนแอ ก็เลยลงทุนตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาบ้าง โดย “ซื้อ” ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง “ซื้อ” ทั้ง ส.ส.ที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว และ “ซื้อ” ทั้งพรรคการเมืองทั้งพรรค จากนายทุนท้องถิ่น แล้วเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ เป็นทั้งรัฐบาลและคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร (ในการปกครอง ระบบรัฐสภา – parliamentary system) และแสวงหาประโยชน์อย่างปราศจากขอบเขตภายใต้ความพิกลพิการและความล้มเหลวของกฎหมายระบบบริหารของไทย และนี่ คือ สาเหตุของ “ปัญหาการเมือง” ของคนไทยในปัจจุบัน

ถ้าจะพูดไปแล้ว คงจะไปโทษหรืออ้างว่าเป็นความผิดของอดีตนายกรัฐมนตรีกักขังที่ทำการทุจริตคอร์รัปชัน และสร้างความวุ่นวายทางการเมืองอยู่ในขณะนี้ ก็ดูจะไม่ตรงนัก เพราะอดีตนายกรัฐมนตริดังกล่าวเป็นเพียง ใช้ “เครื่องมือ” ที่บรรดานายทุนท้องถิ่นได้สร้างขึ้นไว้ เพื่อให้กลุ่มของตัวเองเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เท่านั้น โดยอดีตนายกรัฐมนตรีกักขังไม่ได้มีส่วนในการสร้าง “เครื่องมือ” นี้ขึ้นแต่อย่างใด

และในปัจจุบันนี้ เดือน เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ดูเหมือนว่า นักการเมืองเดิม ๆ และ พรรคการเมืองเดิม ๆ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ได้มี “โอกาส” กลับเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐอีกครั้งหนึ่ง โดยอาศัยให้พลังของคนไทยช่วยขับไล่นายทุนระดับชาติออกไป และขณะนี้ ผมก็ไม่ทราบว่าจะ บรรดาพรรคการเมืองของนายทุนท้องถิ่นเหล่านี้ ยังจะต้องการผูกขาดอำนาจรัฐต่อไปอีกนานเท่าใด และคนไทยจะแก้ปัญหการเมืองนี้ได้หรือไม่...” ดังนั้นปัญหาของ “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุน” จึงกลายเป็นปัญหาสำคัญของระบบการเมืองไทยในปัจจุบันที่สังคมไทยจำเป็นต้องหาทางออกจากปัญหาดังกล่าว

ช่วงหลังการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๑ จนถึงปัจจุบันมีการใช้รัฐธรรมนูญและธรรมนูญ ๓ ฉบับ คือ (๑) รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ (๒) ธรรมนูญการปกครอง ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๙ และ (๓) รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึง ระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

(๑) ระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐

(๑.๑) หลักการสำคัญภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐

ก. รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง โดยกำหนดให้การลงสมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง

ข. ระบบการควบคุมตรวจสอบนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทำได้ยากทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง

ค. การกำหนดให้รัฐมนตรีเป็น ส.ส.ในเวลาเดียวกันไม่ได้เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจต่อรองสูง

ง. ระบบการเลือกตั้งวันแรมวันโหวตและการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนทำให้พรรคใหญ่ได้เปรียบ

จ. ให้อุดมศึกษาจากการเลือกตั้งและให้เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการพิจารณาบุคคลที่จะไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย

ฉ. ให้มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(๑.๒) ปรากฏการณ์ของการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐

ก. การรวมกันของกลุ่มทุนเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐ เนื่องจากกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญได้จำกัดอำนาจฝ่ายอื่นๆที่อาจมีบทบาทในการกำหนดความเป็นไปทางการเมืองมิให้เข้ามา มีบทบาทเช่นในอดีต

ข. การนำไปสู่สภาพการณ์ที่เรียกว่า “ระบบเผด็จการทางรัฐสภา” หรือ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เรียกว่า “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุน”^๓

ค. การสร้างขั้วทางการเมืองในวุฒิสภา เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย

ง. การแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการการเลือกตั้งและองค์กรที่มีอำนาจในที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล

จ. การใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมในทางการเมืองเหนือคู่ต่อสู้อย่างเบ็ดเสร็จ เครื่องมือทางการเมืองที่ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ การใช้นโยบายประชานิยม

ฉ. ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งชนะคู่แข่งชั้นทางการเมืองและสามารถเข้าจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียวหรือจำนวนน้อยพรรค มีการกล่าวหาว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งอย่างรุนแรงในช่วงของการแข่งขันทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา

ฉ. ความขัดแย้งระหว่าง “หลักประชาธิปไตย” กับ “หลักนิติรัฐ” อันเป็นความขัดแย้งที่ฝ่ายการเมืองอ้างหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเพื่อหลุดพ้นจากความผูกพันในทางกฎหมาย

(๒) ระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐

^๓ ศ.ดร. ออมร จันทรสมบูรณ์, “เรื่อง ปฎิรูปประเทศ : ปฎิรูประบบรัฐสภาเพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย” เอกสารประกอบการอภิปรายทางวิชาการ จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า วันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

ความขัดแย้งซึ่งนำไปสู่การรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ นั้นเป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำฝ่ายทุนซึ่งนำโดยพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลในขณะนั้นกับประชาชนกลุ่มหนึ่งและในที่สุดชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายทหารและฝ่ายราชการประจำเข้ายึดอำนาจและนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จึงเป็นการวางโครงสร้างเพื่อการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งจากการมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่มาจาก การเลือกตั้งกับฝ่ายอนุรักษ์ที่อาศัยหลักการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุล โดยอาศัยองค์กรต่างๆ ในการถ่วงอำนาจกับฝ่ายการเมือง ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงวางหลักการสำคัญไว้ดังนี้

ก. เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละไม่เกินสามคน และมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน^๔

ข. การควบคุมการทุจริตในการเลือกตั้งกำหนดให้มีมาตรการในการยุบพรรคและตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรค

ค. ปรับเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นระบบการเลือกตั้งและระบบสรรหา

ง. ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยลดจำนวนตัวแทนฝ่ายการเมือง

จ. ปรับเปลี่ยนเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้สามารถกระทำได้ง่ายขึ้น

ฉ. เน้นให้ความสำคัญกับระบบจริยธรรม คุณธรรม รวมทั้งบัญญัติห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ช. เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองมากขึ้น

สภาพความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงที่ ๔ จึงเป็นความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์กับชนชั้นนำฝ่ายทุน โดยชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์อาศัยรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผ่านองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลกับชนชั้นนำฝ่ายทุน ส่วนชนชั้นนำฝ่ายทุนอาศัยหลักประชาธิปไตยเป็นฐานความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจรัฐและการใช้อำนาจรัฐ และด้วยเหตุนี้เองชนชั้นนำฝ่ายทุนจะต้องเข้าไปลดบทบาทของชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์ที่อาศัยเครื่องมือตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการถ่วงดุลโดยการเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

บทวิเคราะห์สรุป จากการศึกษาพัฒนาการของระบบการเมืองไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๔) เป็นระยะเวลา ๗๙ ปี อาจสรุปลักษณะสำคัญของพัฒนาการของระบบการเมืองไทย ได้ดังนี้

(๑) ความเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองของไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน ส่วนใหญ่แล้วเป็นเพียงความขัดแย้งของกลุ่มชนชั้นนำในแต่ละช่วง เช่น ความขัดแย้งของชนชั้นนำในคณะราษฎร ความขัดแย้งของชนชั้นนำฝ่ายทหาร ความขัดแย้งของชนชั้นนำฝ่ายทหารกับฝ่ายการเมือง โดยประชาชนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมิได้บทบาทในการกำหนดความ

^๔ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ให้เป็นระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว

เป็นไปทางการเมือง มีเพียงกรณีของเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และกรณีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ ที่นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการประชาธิปไตย แต่ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใดอำนาจในทางโครงสร้างทางการเมืองอยู่ที่ฝ่ายชนชั้นนำที่ไม่มีแนวคิดที่จะปรับอำนาจในทางโครงสร้างทางการเมืองให้ฝ่ายประชาชนเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดความเป็นไปทางการเมือง

(๒) โครงสร้างทางการเมืองที่ถูกผูกขาดโดยชนชั้นนำไม่ว่าโดยฝ่ายทหาร หรือฝ่ายการเมืองนี้เองที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในมิติต่าง ไม่ว่าจะเป็นทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง กล่าวเฉพาะความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง รวมทั้งสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาเหล่านี้ย่อมมีความเชื่อมโยงมาจากการผูกขาดอำนาจทางการเมือง การแก้ไขปัญหาคือความไม่เป็นธรรมในทางเศรษฐกิจและสังคม จึงไม่อาจแก้ไขได้หากไม่ทำลายการผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยฝ่ายชนชั้นนำ

(๓) พัฒนาการของระบบการเมืองไทยผ่านพ้นจากระบบเผด็จการทหารและตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญและเงื่อนไขในทางสังคมวิทยา กล่าวคือ (ก) ระบบการเมืองอุปถัมภ์ในสังคมไทย และ (ข) ปัญหาความเหลื่อมล้ำในทางโครงสร้างของสังคมไทย ทำให้ระบบการเมืองไทยพัฒนาไปสู่ “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุน” อันเป็นปัญหาสำคัญของระบบการเมืองไทยในปัจจุบัน

๒. สภาพปัญหาของโครงสร้างสถาบันการเมืองไทย

หลังจากที่ได้พิจารณาพัฒนาการทางการเมืองของไทยแล้ว ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงสภาพปัญหาของโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทย ซึ่งอาจแบ่งออกได้ ดังนี้

๒.๑ ขาดสถาบันการเมืองอันเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ ในการกำหนดความเป็นไปทางการเมือง ๒.๒ อำนาจทางการเมืองผูกขาดที่ชนชั้นนำของสังคม ๒.๓ ระบบรัฐสภาของไทยเป็นระบบที่ขาดประสิทธิภาพ และ ๒.๔ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมปราศจากอำนาจทางการเมือง

๒.๑ ขาดสถาบันการเมืองอันเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ ในการกำหนดความเป็นไปทางการเมือง

จากการศึกษาพัฒนาการทางการเมืองของดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าความเป็นไปของบ้านเมืองขึ้นอยู่กับชนชั้นนำฝ่ายใดยึดกุมอำนาจทางการเมือง ชนชั้นนำฝ่ายนั้นก็จะมีอำนาจกำหนดความเป็นไปทางการเมืองโดยลำพัง แม้ในบางช่วงอาจจะต้องประนีประนอมกับชนชั้นนำอื่นบ้างก็ตาม แต่ก็เป็นการต่อรองผลประโยชน์ในเชิงอำนาจมิใช่การจัดสรรผลประโยชน์ที่จะกระจายไปยังส่วนต่างๆ อย่างทั่วถึง แต่ไม่ว่าชนชั้นนำฝ่ายใดจะมีอำนาจ แต่ “ฝ่ายประชาชน” ไม่เคยเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองอันจะทำให้ผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมตกมาสู่ประชาชนโดยทั่วไป

๒.๒ อำนาจทางการเมืองผูกขาดที่ชนชั้นนำของสังคม โดยแบ่งการผูกเป็น ๓ ลักษณะ คือ ก. ผูกขาดโดยชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์ ข. ผูกขาดโดยชนชั้นนำฝ่ายอนุรักษ์และฝ่ายทุน และ ค. ผูกขาดโดยชนชั้นนำฝ่ายทุน

หลังจากใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ การผูกขาดอำนาจของชนชั้นนำกระทำโดยผ่านระบบพรรคและระบบการเลือกตั้ง เนื่องจากระบบพรรคและระบบการเลือกตั้งเป็นระบบที่เอื้อ

ประโยชน์ต่อฝ่ายทุน พรรคการเมืองจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง แต่ในขณะที่ “พรรคการเมือง” ของไทย ไม่ใช่ “พรรคการเมือง” ในความหมายของประเทศตะวันตก เพราะ

- (๑) พรรคการเมืองไทยขาดอุดมการณ์ แนวนโยบายทางการเมืองที่ชัดเจน
- (๒) พรรคการเมืองไทยไม่ใช่พรรคที่มีฐานมวลชน หากแต่เป็นพรรคการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมือง หรือกลุ่มธุรกิจการเมืองอยู่เบื้องหลัง
- (๓) พรรคการเมืองไทยขาดความเป็นระบบ ไม่มีการจัดโครงสร้างภายในที่เป็นประชาธิปไตย
- (๔) การดำเนินงานของพรรคขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒.๓ ระบบรัฐสภาของไทยเป็นระบบที่ขาดประสิทธิภาพ การขาดประสิทธิภาพของระบบรัฐสภาไทยมีปัญหาทั้งในส่วนของรัฐบาลและรัฐสภา กล่าวคือ รัฐบาลไม่สามารถทำหน้าที่ในการตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ในขณะที่รัฐสภาก็ไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุที่ทำให้ระบบรัฐสภาไทยขาดประสิทธิภาพ เพราะ

- (๑) รูปแบบรัฐบาลของไทยเป็นระบบรัฐสภาดั้งเดิม จึงมีปัญหาพื้นฐานของระบบรัฐสภาดั้งเดิม เป็นระบบอำนาจเดี่ยวโดยพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา
- (๒) ระบบรัฐสภาไทยวางอยู่บนพื้นฐานของพรรคการเมืองที่ขาดระบบ ขาดความมีวินัย ขาดความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค
- (๓) ระบบรัฐสภาไทยอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบทุน และมีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- (๔) ระบบรัฐสภาไทยขาดความหลากหลายของตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ
- (๕) ระบบการตรวจสอบการทุจริตเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถส่งผลต่อการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลหรือรัฐมนตรีได้
- (๖) ระบบการเลือกตั้งเป็นระบบที่ฝ่ายการเมืองต้องลงทุนสูง มีการสร้างเครือข่ายระบบอุปถัมภ์

๒.๔ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคมปราศจากอำนาจทางการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆได้จึงมีความจำเป็นที่สังคมไทยจะต้องให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์อย่างน้อยดังต่อไปนี้เข้าไปมีบทบาททางการเมือง กล่าวคือ

- ก. ตัวแทนผลประโยชน์ในทางพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นชนกลุ่มน้อย ฯลฯ
- ข. ตัวแทนผลประโยชน์ในทางอาชีพ เช่น เกษตรกร กรรมกร ลูกจ้าง ฯลฯ

๓. แนวทางในการแก้ปัญหาโครงสร้างสถาบันการเมืองไทย

แนวทางในการแก้ปัญหาโครงสร้างสถาบันการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างสถาบันการเมืองไทยให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปของประเทศ โดยมีแนวทางในการแก้ไขโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทย ดังนี้ ๓.๑ การสร้างสถาบันการเมืองอันเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ ๓.๒ ทำลายการผูกขาดอำนาจทางการเมือง

เมืองของชนชั้นนำของสังคม ๓.๓ สร้างระบบรัฐสภาของไทยเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ และ ๓.๔ ให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง ๓.๕ การกระจายอำนาจให้กับองค์กรทางพื้นที่ในระดับต่างๆ

๓.๑ การสร้างสถาบันการเมืองอันเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ

รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาปัญหาสำคัญของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ในทางพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้มีการกระจายผลประโยชน์จากส่วนกลางลงสู่พื้นที่ต่างๆ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้แทนของปวงชนมาจากการเลือกตั้งโดยไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง

ข. วุฒิสภา เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ทางพื้นที่ เช่น ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางอาชีพ เช่น ตัวแทนของสภาเกษตรกร สภาหอการค้า สภาองค์กรลูกจ้าง ฯลฯ

ข้อพิจารณาในประเด็นดังกล่าวเป็นการตอบประเด็นปัญหาการดำรงอยู่ของ “วุฒิสภา” ว่าควรจะมีอยู่ในโครงสร้างสถาบันการเมืองไทยหรือไม่ และหากควรมีอยู่ควรให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการแต่งตั้ง หรือมาโดยวิธีอื่นๆ ไต หากจะมุ่งหมายให้สถาบันการเมือง “วุฒิสภา” มีตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายจำเป็นที่จะต้องให้คงวุฒิสภาไว้ แต่ทั้งนี้ให้เน้นการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ในทางพื้นที่ในระดับต่างๆ ซึ่งในความหมายนี้วุฒิสภาในฐานะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ในทางพื้นที่จะเข้ามาถ่วงดุลกับส่วนกลางซึ่งกระทำการโดยฝ่ายรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร

๓.๒ ทำลายการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำของสังคม

การผูกขาดอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำของไทยมีความเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ดังที่ได้พิจารณามาแล้วข้างต้น ผลของการผูกขาดอำนาจทางการเมืองดังกล่าวนี้เองที่เป็นเหตุผลสำคัญทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย การผูกขาดอำนาจทางการเมืองในยุคปัจจุบันกระทำการโดยผ่านพรรคการเมือง ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า พรรคการเมืองของไทยมิใช่ตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆที่แท้จริงในสังคมไทย หากแต่พรรคการเมืองเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ของกลุ่มทุนเป็นหลัก ดังนั้นการทำลายการผูกขาดอำนาจทางการเมือง จึงมีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. การทำลายการผูกขาดการสร้างเจตจำนงทางการเมืองโดยพรรคการเมือง โดยการยกเลิกกฎเกณฑ์ที่สำคัญ คือ

- การยกเลิกการบังคับสังกัดพรรค
- การยกเลิกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมพรรคการเมือง
- การทำให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความหลากหลายของความเป็นตัวแทนผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ

ข. กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลกับอำนาจของรัฐส่วนกลาง โดยให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ทางพื้นที่ กลุ่มผลประโยชน์ทางอาชีพ ฯลฯ

การกำหนดให้โครงสร้างสถาบันการเมืองประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆเช่นนี้จะทำให้มีการกระจายผลประโยชน์ไปยังส่วนต่างๆไม่ทำให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียง

ลำพัง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างกลไกให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในทางพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการคานอำนาจกับรัฐบาลส่วนกลางจะทำให้เกิดการประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในทางพื้นที่ต่างๆโดยถ้วนหน้า

๓.๓ สร้างระบบรัฐสภาของไทยให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ

การสร้างรูปแบบของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนเพราะการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งที่ใช้ระบบรัฐสภาอย่างมีประสิทธิภาพนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ดังนั้น การสร้างให้ระบบรัฐสภาไทยมีประสิทธิภาพเป็นระบบที่กระทำการเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมนั้น ประเด็นต่างดังต่อไปนี้อาจเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการสร้างระบบรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ เช่น

- การให้คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ?
- ทำให้ตัวแทนผลประโยชน์ในระบบรัฐสภามีความหลากหลาย
- การเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร

ประเด็นต่างๆเหล่านี้เป็นประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณาในการสร้างให้ระบบรัฐสภามีประสิทธิภาพ

๓.๔ ให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง

การสร้างกลไกหรือกระบวนการให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองอาจกระทำได้โดยวิธีการ ดังนี้ (๑) สร้างรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ (๒) ให้มีสภาประชาชนจังหวัดแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (๓) ให้ตัวแทนของสภาประชาชนจังหวัดเป็นตัวแทนของจังหวัดในวุฒิสภา โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

(๑) สร้างรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายอยู่เต็มพื้นที่อยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้องค์กรของชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ควรสร้างรูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ที่เหมาะสมในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ เช่น การให้ “สภาองค์กรชุมชน” เข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมเป็น “องค์กรชุมชนท้องถิ่น” เพื่อสร้างให้การกระจายอำนาจในทางพื้นที่มีความเข้มแข็งโดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมโดยมาจากการเลือกตั้งในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกันก็อาศัย “สภาองค์กรชุมชน” เป็นองค์กรที่จะประสานความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่

(๒) ให้มี “สภาประชาชนจังหวัด” แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้สภาประชาชนจังหวัดประกอบด้วยตัวแทน “องค์กรชุมชนท้องถิ่น” ในพื้นที่จังหวัดนั้น ทำหน้าที่แทน “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” และราชการส่วนภูมิภาค หรือเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในทางพื้นที่ของจังหวัดนั้น เป็นองค์กรที่กำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัดนั้น และเป็นองค์กรที่จัดทำงบประมาณบริหารงบประมาณของจังหวัดนั้นๆ

(๓) ให้ตัวแทนของสภาประชาชนจังหวัดเป็นตัวแทนของจังหวัดในวุฒิสภา และให้วุฒิสภามีหน้าที่ในการถ่วงดุลกับอำนาจส่วนกลางโดยเฉพาะในเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดต่างๆ

๓.๕ การกระจายอำนาจให้กับองค์กรทางพื้นที่ในระดับต่างๆ นอกเหนือจากการกระจายอำนาจให้กับ “องค์กรชุมชนท้องถิ่น” ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มีความจำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจให้กับองค์กรในทางพื้นที่ต่างๆ เช่น เพิ่มรูปแบบของการกระจายอำนาจทางพื้นที่ให้มีความหลากหลาย เช่น เขตพื้นที่ทางวัฒนธรรมของชาติพันธุ์ ฯลฯ หรือการกระจายอำนาจให้ “ชุมชน”

ต่างๆ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๖^๕ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยกฎหมายดังกล่าวควรมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดความหมายของ “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” หรือ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม”

(๒) กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” โดยประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายรัฐ ฝ่ายชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๓) กำหนดให้มี “คณะกรรมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด” โดยประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายรัฐ ฝ่ายชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ โดยคณะกรรมการระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ก. จัดทำแนวเขตพื้นที่ที่เป็นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายชุมชนในแต่ละจังหวัด

ข. วางมาตรการในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนในระดับจังหวัด

(๔) บัญญัติรับรองให้ชุมชนมีสิทธิ

ก. อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ

ข. เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๕) กำหนดให้มี “ระบบกรรมสิทธิ์ชุมชน” หรือ “สิทธิในการใช้ร่วมกันของชุมชน” เพื่อให้สอดคล้องกับจารีตประเพณีของการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน โดยสิทธิดังกล่าวไม่อาจจำหน่ายจ่ายโอนได้

(๖) กำหนดให้ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ใดซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่การดำรงวิถีชีวิตอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ “คณะกรรมการคณะกรรมการนโยบายร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” อาจเสนอเพื่อให้มีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์นั้นสามารถดำรงวิถีชีวิตดั้งเดิมของตนได้ เช่น กรณีของชาวเลในพื้นที่ภาคใต้ เป็นต้น โดยเขตพื้นที่ดังกล่าวไม่อาจจำหน่ายจ่ายโอนได้ หรือมีข้อจำกัดในการจำหน่ายจ่ายโอน

การกำหนดให้สิทธิชุมชนมีสิทธิดังกล่าวข้างต้นอันจะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองคุ้มครองเกี่ยวกับ “สิทธิชุมชน” สามารถบรรลุความมุ่งหมายได้ นอกจากนี้ยังเป็นการกระจายอำนาจในการใช้ การจัดการ และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชนนี้ทางหนึ่ง

^๕ มาตรา ๖๖ “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

บทวิเคราะห์สรุป

การที่จะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือไม่เป็นธรรมในมิติต่างๆได้นั้นจำเป็นที่จะต้องสร้างความเป็นธรรมในเรื่องโครงสร้างทางการเมืองและใช้กลไกทางการเมืองในการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ แนวทางในการแก้ปัญหาโครงสร้างสถาบันการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างสถาบันการเมืองไทยให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปของประเทศ โดยมีแนวทางในการแก้ไขโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทย ดังนี้ การสร้างสถาบันการเมืองอันเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ การทำลายการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำของสังคมหรือ “ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุน” การสร้างระบบรัฐสภาของไทยเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ การทำให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง และการกระจายอำนาจให้กับองค์กรทางพื้นที่ในระดับต่างๆ แนวทางดังกล่าวนี้จะทำให้อำนาจไม่รวมศูนย์อยู่ที่ชนชั้นนำของสังคม อำนาจไม่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆได้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง องค์กรในระดับพื้นที่มีอำนาจที่กำหนดความเป็นไปของชุมชนท้องถิ่นได้ การปรับโครงสร้างทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการลดความเหลื่อมล้ำของอำนาจทางการเมือง อันจะมีผลอย่างสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เพราะกลไกของโครงสร้างทางการเมืองซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบนจะไปผลักดันหรือขับเคลื่อนกลไกหรือโครงสร้างส่วนล่างเพื่อปรับสังคมไปสู่สังคมดุลยภาพมากขึ้น
