

บทที่ 1

บทนำ

สภาพปัญหา

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่ขาดไม่ได้ในระบอบประชาธิปไตย หัวใจของระบอบประชาธิปไตยคือ การให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ในสังคมอย่างมีแบบแผน ในสภาพสังคมปัจจุบันที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนตลอดจนมีขนาดใหญ่ ประชาชนไม่สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ ดังนั้นการมีตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย¹ ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นยังไม่มีสภาพเป็นพรรคมวลชนที่มีขนาดใหญ่และมีจำนวนสมาชิกมาก แต่จำนวนพรรคการเมืองมีมากโดยที่แต่ละพรรคไม่สามารถรองรับความเสี่ยงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรได้ พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงต้องร่วมกันเป็นรัฐบาลผสมเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ารัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง ยังคงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับการเมืองไทยในปัจจุบัน ปัญหาที่ตามมาของการบริหารงานของรัฐบาลผสมก็คือ การจัดทำนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะต้องเป็นนโยบายที่พรรคร่วมรัฐบาลยอมรับร่วมกันได้ เพราะว่าเป็นความจริงพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมีนโยบายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะถ้าจะจัดทำนโยบายให้ชัดเจนในรายละเอียด และด้วยเหตุดังกล่าว นโยบายของรัฐบาลผสมจึงมีลักษณะทั่วไป หรือเป็นนามธรรม ทั้งนี้ก็เพื่อจะทำให้พรรคร่วมรัฐบาลยอมรับร่วมกันได้ จากการสังเกตเห็นได้ว่านับจากการเลือกตั้งในเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา รัฐบาลผสมของ นายชวน หลีกภัย ต้องเผชิญกับปัญหาในการจัดทำ

¹กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์, 2536) หน้าคำนำ.

นโยบายของรัฐบาลเพื่อที่จะให้พรรคร่วมรัฐบาลยอมรับร่วมกันได้ และพรรคการเมืองในรัฐบาลมีความขัดแย้งกันมาโดยตลอดตั้งแต่เริ่มเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ และความขัดแย้งต่าง ๆ นั้นเองได้ส่งผลต่อความมีเสถียรภาพของรัฐบาล ในช่วงเวลา 2 ปีกว่า ๆ รัฐบาลมีการปรับคณะรัฐมนตรีถึง 4 ครั้ง ซึ่งในการปรับคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งมักจะทำให้การบริหารงานชะงักงัน สาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรัฐบาลนั้นมีหลายประการแต่สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือความขัดแย้งในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองซึ่งมีถึง 3 ครั้ง ที่สำคัญ ๆ คือ

1. การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เกิดขึ้นอย่างมากในช่วงเดือนกันยายน จนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2535 เห็นได้จากการที่นักการเมืองของพรรคร่วมรัฐบาลอันประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคมและพรรคเอกภาพ ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นดังกล่าว อันแสดงได้ถึงความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น

- พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าวไว้ว่า “ในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ผมไม่เคยต่อว่าพรรคการเมืองใดเพียงแต่บอกว่าขณะนี้ทุกคนอาจรู้สึกกันว่าเรื่องทุกอย่างต้องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง แม้ว่าการเลือกตั้งจะเป็นสิ่งสำคัญแต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่สำคัญที่สุด เพราะเรื่องที่สำคัญที่สุดอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเองได้ ผมเห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ทุกคนก็เห็นด้วยเป็นแต่เพียงว่าจะต้องไตร่ตรองให้รอบคอบว่าขั้นตอนควรเป็นอย่างไร ควรให้มีการเลือกตั้งเมื่อใด หรือควรปรับปรุงเรื่องใดก่อนหรือหลัง ไม่ใช่อยู่ ๆ จะมาเลือกตั้งผู้ว่าฯ เลยอาจทำให้ยุ่งยากในภายหลังเพราะโครงสร้างของประเทศไทยเป็นโครงสร้างที่ใหญ่และมีความเกี่ยวพันกันหมด”²

- นายสุธรรม แสงประทุม ส.ส.นครศรีธรรมราช โฆษกพรรคพลังธรรม กล่าวไว้เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 ว่า “การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไม่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงเหมือนกับที่พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้สัมภาษณ์ พรรคพลังธรรมสามารถผลักดันร่างกฎหมายเลือกตั้งผู้ว่าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทน

²บทสัมภาษณ์ ชวลิต ยงใจยุทธ ; ผู้จัดการรายวัน.(13 พฤศจิกายน 2535) หน้า 22.

ราษฎรได้ภายใน 3 สัปดาห์ เพื่อให้ทันการประชุมสภาสมัยนี้และไม่หวังว่าจะได้รับการต่อต้านจากพรรค
ร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคความหวังใหม่”³

- นายอุทัย พิมพ์ใจชน หัวหน้าพรรคเอกภาพ กล่าวไว้ในวันเดียวกันว่า “ผมยังยืนยัน
ในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แม้ว่าพลเอก ชวลิต จะออกมาคัดค้าน การที่พลเอกชวลิต
บอกว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงเท่ากับเป็นการยึดเยียดทางความคิด”⁴

หลังจากนั้นกระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ก็อ่อนตัวลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากแกนนำ
พรรคร่วมรัฐบาลที่สำคัญ คือ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคความหวังใหม่ ไม่เห็นด้วย ประกอบกับ
เหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคมและพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ จึงทำให้ประเด็นการเรียกร้อง
ยุติลง จนกระทั่งต้นปี พ.ศ. 2537 กลุ่มการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งพรรคการเมืองบางพรรค โดยเฉพาะ
พรรคพลังธรรมได้กลับมาให้ความสนใจและเรียกร้องให้มีการเลือกตั้ง ผู้ว่าฯ อีกครั้งหนึ่ง

2. การแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 วันที่ 13
ธันวาคม พ.ศ. 2515 เดิม พระราชบัญญัติสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 นั้น รูปแบบ
การปกครองระดับตำบลมีเพียงรูปแบบเดียว คือ สภาตำบล และมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือรูปแบบ
การปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด การแก้ไขดังกล่าวเพื่อยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลและเป็น
องค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ย้อนหลัง 3 ปี ไม่ต่ำกว่า
150,000 บาท จากพระราชบัญญัตินี้ทำให้สภาตำบลเดิมตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326
จำนวน 6,216 แห่งเป็นนิติบุคคลในวันที่ 2 มีนาคม 2538 และอีก 618 แห่งซึ่งมีรายได้เข้าเกณฑ์ยก
ฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2538⁵ พระราชบัญญัตินี้ ถูก
เสนอแก้ไขโดยคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่าง พรบ. ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาพร้อม

³บทสัมภาษณ์ สุธรรม แสงประทุม; สยามรัฐ (14 พฤศจิกายน 2535) หน้า 1, 16

⁴บทสัมภาษณ์ อุทัย พิมพ์ใจชน; สยามรัฐ (14 พฤศจิกายน 2535) หน้า 1, 16

⁵ธเนศวร์ เจริญเมือง, “อะไรคือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น,” วัฏจักร (30
พฤศจิกายน 2536) : หน้า 6.

⁶หัวหน้าฝ่ายบริการและเผยแพร่วิชาการ กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง กระทรวง
มหาดไทย “องค์การบริหารส่วนตำบล:รากฐานประชาธิปไตยไทย”. เทศาภิบาล. ปีที่ 90 ฉบับที่ 5
พฤษภาคม พ.ศ. 2538 หน้า 17.

กับอีก 7 ร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งจากฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลเอง⁷ โดยพิจารณาใช้ร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก การพิจารณาร่าง พรบ. ฉบับนี้ถูกบรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2536 ผลการพิจารณาปรากฏว่าผ่านทั้ง 3 วาระ จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้นำร่างพรบ. ที่ผ่านการพิจารณาทั้ง 3 วาระแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณากลับกรอง โดยวุฒิสภาพิจารณาแล้วมีมติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะต้องให้สภาทั้งสองตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาแก้ไข หลังจากคณะกรรมการฯ ชุดนี้พิจารณาแก้ไขแล้ว ได้นำร่างฉบับที่แก้ไขโดยกรรมการฯ เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง เพื่อลงมติเห็นชอบ ผลการพิจารณาในการประชุมสภาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 ปรากฏว่า พรบ. ฉบับที่แก้ไขโดยกรรมการฯ ก็สามารถผ่านขั้นตอนของสภาโดยชนะไปด้วยคะแนน 115 ต่อ 46⁸ การแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นประเด็นที่นำไปสู่ความขัดแย้งในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคร่วมรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายค้าน ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล 2 ฉบับ ฉบับหนึ่งเป็นร่างพรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาผ่านทั้ง 3 วาระแล้วและอีกฉบับหนึ่งเป็นร่างพรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่แก้ไขโดยคณะกรรมการฯ พิจารณาร่างพรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งร่างที่แก้ไขโดยกรรมการฯ นั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมจากร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 44 มาตรา จาก พรบ. ซึ่งมีทั้งสิ้น 90 มาตราและในที่สุดร่างพรบ. ฉบับที่แก้ไขโดยคณะกรรมการฯ ก็สามารถผ่านขั้นตอนของรัฐสภาโดยชนะไปได้ การผ่านพรบ. ดังกล่าวสร้างความขัดแย้งทั้งในระหว่างการประชุมสภาและภายหลังการประชุมเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์และ รายงานการประชุมสภาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 ดังนี้

- นายอุดร ดันตีสุนทร ส.ส. ตาก ผู้เสนอร่างฯ ของพรรคพลังธรรม กล่าวว่า “กฎหมายนี้เป็นกฎหมายประวัติศาสตร์ ในปี 2526 เคยเสนอมานะ 2 ฉบับ ปี 2531 เสนอ 4 ฉบับ ครั้งนี้เสนอ 8 ฉบับ

⁷ วัฏจักร 2 พฤศจิกายน 2536 หน้า 7.

⁸ รายงานการประชุมรัฐสภาพิจารณาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล: ผู้จัดการรายวัน, (10 พฤศจิกายน 2537) หน้า 15.

แสดงว่าประชาชนกำลังเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง ร่างของรัฐบาลแตกต่างกับร่างของพรรคพลังธรรมที่ต้องการให้กระจายอำนาจอย่างแท้จริง”⁹

-นายประกิจ พลเดช ส.ส.บุรีรัมย์ ผู้เสนอร่างฯของพรรคชาติไทยกล่าวว่า “ร่างรัฐบาลในรายละเอียด สภาตำบลจะถูกชี้้นำโดยองค์กรของรัฐทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามการที่ทุกพรรคการเมืองเสนอร่างของตนเอง แม้แต่พรรคร่วมรัฐบาล รายละเอียดก็ไม่เหมือนร่างของรัฐบาลเพราะฉะนั้นรัฐบาลควรตกลงกันเองก่อนไม่เช่นนั้นจะเกิดปัญหาในทางการปฏิบัติ”¹⁰

-บรรยากาศในการประชุม เริ่มตึงเครียดตามลำดับ เนื่องจากการอภิปรายสนับสนุนและคัดค้าน พรบ. ฉบับนี้เป็นไปในลักษณะแตกคอกเนื่องจาก ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลและฝ่ายค้าน ต่างอภิปรายแสดงความคิดเห็นไม่อยู่ในกรอบที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะพรรคร่วมรัฐบาลในส่วนของพรรคความหวังใหม่ได้โจมตีเนื้อหาของร่างพรบ.อย่างดุเดือดไม่ไว้หน้ารัฐบาล รวมทั้งส.ส.ฝ่ายค้านจากพรรคชาติไทยหันมาอภิปรายสนับสนุนร่างดังกล่าว ทำให้เกิดความสับสนในระยะเวลาหนึ่ง ทำให้คณะกรรมการประสานงานร่วมรัฐบาล(วิปรัฐบาล)ต้องทำงานอย่างหนักและต้องเรียกประชุมด่วนนอกกรอบเพื่อยืนยันมติให้สนับสนุนร่างฉบับนี้”¹¹

เห็นได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองโดยผ่านสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประเด็นที่มีความเห็นไม่ตรงกัน ในหมู่พรรคที่ร่วมในรัฐบาลผสม

3. การพยายามแก้ไข มาตรา 198 มาตรา 199 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 ในช่วงปลายปี 2537 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198-199 ซึ่งจะยังผลให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นในทุกระดับจะต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยมาตรา 198-199 ของรัฐธรรมนูญตามที่เป็นอยู่กำหนดไว้ว่า

⁹มติชน. (4 พฤศจิกายน 2536) หน้า 27.

¹⁰เรื่องเดียวกัน.

¹¹รายงานการประชุมรัฐสภาพิจารณาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล : ผู้จัดการรายวัน, (10 พฤศจิกายน 2537) หน้า 15.

มาตรา 198 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีสมาชิกน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง¹²

มาตรา 199 คณะผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย¹³

การแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่เคยเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง จะไม่สามารถเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีที่สภาตำบลยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากขัดกับรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่รัฐสภามีมติให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 แล้ว จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม รัฐสภา เพื่อพิจารณาแก้ไข โดยในมาตรา 198-199 คณะกรรมการฯพิจารณาแล้วเห็นว่าควรแก้ไขและเพิ่มข้อความ ดังนี้

มาตรา 198 “การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย”¹⁴

จะเห็นได้ว่าถ้าแก้ไขรัฐธรรมนูญตามร่างที่คณะกรรมการฯเสนอ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วยังส่งผลกระทบต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆอีก เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่ง สุขาภิบาลซึ่งนายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาล ปลัดอำเภอเป็นปลัดสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ซึ่งความขัดแย้งในประเด็นนี้มีขึ้นอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของความขัดแย้งที่เกิด ดังต่อไปนี้

¹²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 มาตรา 198.

¹³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 มาตรา 199.

¹⁴มติชน. 17 พฤศจิกายน 2537 หน้า 2.

- การที่นายพิศาล มูลศาสตร์สาทร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ และ เลขาธิการพรรคความหวังใหม่ ผู้ซึ่งเคยเป็นปลัดกระทรวงมหาดไทยมาก่อนที่จะเข้าสู่วงการการเมืองออกมาให้สัมภาษณ์ว่า “หากวิปรัฐบาลยังยืนยันกรานให้เป็นไปตามร่างเดิมของกรรมาธิการฯ พรรคความหวังใหม่จะนำเข้าพิจารณาในพรรคอีกครั้งว่าจะถอนตัวออกจากรัฐบาลหรือไม่ เวลานี้ยังบอกไม่ได้ หากถึงที่สุดของที่สุดแล้วผมจะประกาศเอง แต่ปัญหานี้ยังไม่ถึงจุดแตกหัก ถ้าตกลงกันไม่ได้ต้องให้พรวิโหวตตอนนี้ยังไม่ไปไกลถึงขนาดนั้น จะต้องฟังความเห็นกันก่อน เชื่อว่ารวมขอมกันได้เพื่อให้เกิดประโยชน์กับบ้านเมืองให้มากที่สุด”¹⁵

- นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังและกรรมการบริหารพรรคประชาธิปัตย์กล่าวในประเด็นเดียวกันว่า “ไม่เห็นด้วยที่จะออกมาทะเลาะเบาะแว้งกัน เดินสายพบปะกัน ไม่อยากให้بابอคอดแตก เพราะทุกอย่างสามารถพูดคุยกันได้ กระทรวงมหาดไทยเองอาจมีเจตนาที่ดีแต่วิธีการอาจจะไม่ถูกต้อง ไม่ควรออกมาพูดผ่านสื่อมวลชนและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะไม่ใช่คนแก้ปัญหา แต่คนที่แก้ปัญหาที่แท้จริงอยู่ในรัฐสภา”¹⁶

ความขัดแย้งในทั้ง 3 ประเด็นคือ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 มาตรา 198-199 ล้วนส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลทั้งสิ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่ 3 ส่งผลให้พรรคความหวังใหม่ถึงกับต้องถอนตัวออกจากการร่วมรัฐบาลหลังจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไม่ยอมลงคะแนนเสียงสนับสนุนมติของพรรคร่วมรัฐบาล

นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองเป็นนโยบายที่สำคัญและมีผลกระทบโดยตรงต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงได้ให้ความสนใจต่อนโยบายนี้เป็นพิเศษ เนื่องจากผลการปฏิบัตินโยบายอาจจะนำมาซึ่งการได้รับความนิยมนิยมของพรรคของตนต่อไป เพราะเหตุว่า การกระจายอำนาจการปกครองโดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองนั้น จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ด้วย

¹⁵บทสัมภาษณ์ พิศาล มูลศาสตร์สาทร : ผู้จัดการรายวัน 17 พฤศจิกายน 2537 หน้า 15.

¹⁶บทสัมภาษณ์ ไตรรงค์ สุวรรณคีรี : ผู้จัดการรายวัน 17 พฤศจิกายน 2537 หน้า 15.

เหตุนี้พรรคการเมืองใดก็ตามที่สนับสนุนหรือส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจได้อย่างเป็นรูปธรรมที่สุดก็ย่อมจะต้องได้รับความนิยมมากขึ้น ด้วยเหตุที่นโยบายดังกล่าวมีความสำคัญ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจึงเข้มข้นและส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

จากที่กล่าวมา อาจสรุปเป็นประเด็นปัญหาซึ่งใช้เป็นแนวทางในการศึกษาได้ดังนี้

1. นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นปัจจัยซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลใช่หรือไม่ ?
2. ปัจจัยอะไรในกระบวนการทางนโยบาย¹⁷ เป็นตัวแปรที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ?
3. ความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ?

¹⁷Steven W. Hughes and Kenneth J. Mijeski (อ้างจาก วงกต จันทพานิช, บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2534, หน้า 55.) ได้ให้ความหมายของกระบวนการทางนโยบายในลักษณะขั้นตอนต่าง ๆ อันสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันดังต่อไปนี้

1. ขั้นการชี้ประเด็นปัญหา (problem or issue formation) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรกที่บุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงปัญหาและต้องการให้รัฐกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อแก้ปัญหา
2. ขั้นการจัดระเบียบวาระ (agenda setting) เป็นขั้นตอนของการใช้อิทธิพลต่าง ๆ เพื่อให้ข้อเรียกร้องของตนได้รับการบรรจุไว้ในระเบียบวาระนั่นเอง
3. ขั้นตอนการร่างนโยบาย (policy formulation) เป็นขั้นตอนที่รัฐพิจารณาถึงแนวทางต่าง ๆ ที่จะจัดการแก้ไขประเด็นปัญหา
4. ขั้นการรับร่างนโยบาย (policy adoption) เป็นขั้นตอนที่รัฐได้ตัดสินใจเลือกเอาแนวทางใดแนวทางหนึ่งขึ้นมาจัดการแก้ไขประเด็นปัญหา
5. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นขั้นตอนที่รัฐนำนโยบายที่ตัดสินใจแล้วไปใช้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

วัตถุประสงค์ในการศึกษาเรื่องนี้ก็เพื่อที่จะตอบคำถามต่าง ๆ ที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นโดยแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. เพื่อที่จะทราบถึงสาเหตุ และปัจจัยที่นำไปสู่ความขัดแย้งในประเด็นที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล
2. เพื่อที่จะทราบถึงลักษณะของความขัดแย้งว่าจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล
3. เพื่อที่จะทราบถึงแนวทางการปฏิบัตินโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองอย่างมีจุดร่วมระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือกันอย่างไรอันจะทำให้การปฏิบัตินโยบายมีประสิทธิภาพ

ทฤษฎีและแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง “นโยบายกระจายอำนาจของพรรคการเมืองกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสม” มีทฤษฎีและแนวคิดที่จะใช้ในการศึกษาก็คือ

1. ทฤษฎีการกระจายอำนาจ
2. ทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบาย
3. ทฤษฎีและแนวคิดเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลผสม

เนื่องจากประเด็นในการศึกษาวิจัยนี้มี 2 ประเด็นหลัก ๆ คือ ประเด็นแรก ต้องการจะศึกษาว่าปัจจัยอะไรที่ทำให้กระบวนการทางนโยบายในเรื่องการกระจายอำนาจที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ประเด็นที่สอง ต้องการที่จะศึกษาว่าเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลแล้ว จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้นทฤษฎีและแนวคิดที่จะนำมาใช้อธิบายในการศึกษาวิจัยดังกล่าวจึงต้องใช้ทั้ง 3 แนวควบคู่กันไป

นิยามศัพท์

นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึงแนวคิด แนวปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง ทั้งที่ปรากฏในนโยบายของพรรค และที่ปรากฏตามแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ซึ่งสื่อได้ถึงแนวคิด แนวปฏิบัติของแต่ละพรรคการเมือง

เสถียรภาพของรัฐบาล หมายถึงความสามารถในการบริหารประเทศได้อย่างราบรื่นตลอดจนหมายถึงการบริหารประเทศจนครบวาระของรัฐบาลตามกฎหมาย

สมมติฐานการศึกษา

การกระจายอำนาจการปกครองเป็นประเด็นนโยบายที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาแก่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ทั้งในช่วงของการจัดทำนโยบายเพื่อให้พรรคร่วมรัฐบาลสามารถยอมรับร่วมกันได้ และในช่วงของการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน จนกระทบต่อความมีเสถียรภาพของรัฐบาล นอกจากนี้อิทธิพลจากภายนอกมีส่วนทำให้เกิดความขัดแย้งในช่วงของการปฏิบัตินโยบาย เนื่องจากการจัดทำนโยบายของรัฐบาลนั้น จะต้องผ่านขั้นตอนการปรึกษาหารือกับข้าราชการประจำที่มีความรู้ความชำนาญเรื่องนโยบายของประเทศ ซึ่งมักจะเป็นสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรืออาจจะมีข้าราชการประจำกระทรวงต่าง ๆ เข้าร่วมกันเพื่อยก ร่างนโยบายรัฐบาลให้สอดคล้องกับความต้องการของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้งหมด¹⁸

นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองก็เช่นเดียวกันคือ การจัดทำนโยบายจะต้องผ่านขั้นตอนการยก ร่างนโยบายจากกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการปกครอง ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นตัวแทนของระบบข้าราชการซึ่งเป็นแกนของการเมืองแบบรัฐราชการ (bureaucratic polity) ซึ่งอาจยังผลให้พรรคการเมืองบางพรรคหรือทุกพรรคที่เข้าไปบริหารกระทรวงนี้ต้องปรับนโยบาย ตามความประสงค์ของข้าราชการของกระทรวงดังกล่าว จนอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองได้

¹⁸ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 270.

จากที่กล่าวมา สามารถสรุปประเด็นเพื่อตั้งเป็นสมมติฐานในการศึกษาได้ ดังนี้

สมมติฐานหลัก การเข้าใจเนื้อหาและหลักการในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองไม่ตรงกัน ทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล

สมมติฐานรอง

1. พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแต่ละพรรคใช้นโยบายกระจายอำนาจการปกครองในการสร้างฐานคะแนนเสียงให้กับพรรคของตน จนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

2. พรรคความหวังใหม่ซึ่งรับผิดชอบกระทรวงมหาดไทยได้รับอิทธิพลจากข้าราชการประจำมากเกินไป จนทำให้เป็นสาเหตุของความแตกแยกระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้จะศึกษาถึงนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลชน หลีกภัย ว่ามีลักษณะขัดแย้ง หรือส่งเสริมกันอย่างไร และมีผลกระทบอย่างไรต่อเสถียรภาพของรัฐบาล โดยจะกำหนดขอบเขตของการศึกษาตั้งแต่เริ่มมีการเข้าร่วมของนายชน หลีกภัย ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2535 จนกระทั่งพรรคความหวังใหม่ถอนตัวออกจากการร่วมรัฐบาลในเดือนธันวาคม พ.ศ.2537 หรือที่เรียกกันง่าย ๆ ว่า จากรัฐบาล ชวน 1 ถึง ชวน 3

วิธีการศึกษา

สำหรับวิธีการศึกษาและดำเนินการวิจัย เพื่อที่จะได้ตอบคำถามดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นจะใช้วิธีการศึกษา 2 ลักษณะ คือ

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ซึ่งแหล่งข้อมูลที่จะทำการศึกษาค้นคว้า คือ
 - บรรดาข่าวสารและบทวิเคราะห์ที่ปรากฏอยู่ตามสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ
 - ข้อมูลจากพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยจะเน้นศึกษาที่ตัวนโยบายที่เกี่ยวกับการ

กระจายอำนาจการปกครอง นอกจากนั้นยังรวมไปถึงสิ่งที่ปรากฏเป็นแนวคิดแนวปฏิบัติ ของผู้ที่มีส่วน ในการผลักดันนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งเค้าโครงเรื่องอันจะได้นำไปสร้างแบบสัมภาษณ์ (interview schedule)

2. การสัมภาษณ์เจาะลึก (depth interview) โดยจะสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนในการผลักดัน นโยบายและปฏิบัตินโยบาย อันหมายถึงสมาชิกของพรรคการเมือง นักวิชาการ ข้าราชการ ผู้นำองค์กร พัฒนาเอกชน นักหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน เป็นต้น โดยจะเน้นสัมภาษณ์ถึงที่มาของนโยบายและปัจจัย ที่มีผลกระทบต่อแนวคิดในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง รวมทั้งแรงผลักดันที่มีอิทธิพล ทั้งก่อนที่จะมาเป็นนโยบายและในช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อในการตรวจสอบข้อเท็จจริง เค้าโครงเรื่องที่ได้จากการวิจัยเอกสาร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาและวิจัยต่าง ๆ โดยมีความมุ่งหวังว่าผลการศึกษาหรือวิจัยจะสามารถให้ประโยชน์ในทาง ใดทางหนึ่ง การศึกษาเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกัน ประโยชน์ที่ คาดว่าจะได้รับมี 2 ประการคือ

ประการแรก ในด้านเนื้อหา ได้ทราบถึงปัญหาการจัดตั้งและการร่วมรัฐบาลผสมอันเกิดจาก ความแตกต่างระหว่างนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาล ในกรณีของประเทศไทยซึ่งอยู่ในยุคของการพยายาม สร้างระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีพรรคการเมืองเป็นตัวการสำคัญ

ประการที่สอง ในด้านทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ ได้ทราบว่าทฤษฎีเสถียรภาพของรัฐบาลผสม ซึ่ง นักวิชาการตะวันตกได้สร้างไว้ สามารถปรับใช้ได้กับปรากฏการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยมากน้อย เพียงใด และมีข้อจำกัดในแง่ใดบ้าง

การนำเสนองานวิจัย

บทที่ 1 บทนำ สภาพปัญหา วัตถุประสงค์ สมมติฐาน ขอบเขตในการศึกษา วิธีการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

บทที่ 4 วิเคราะห์เสถียรภาพของรัฐบาลชน หลีกภัย

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ