

รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนกับการผลักดันแนวทางประชานิยม
ภายใต้การสนับสนุนรัฐบาลของชนชั้นรากหญ้าในสังคมไทย
The Constitution of the People and Pushes on
Popularist Model Supported for Grass Root-Classed
Citizens in Thai Society

ยุทธศาสตร์ นน่อแก้ว*

สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
เลขที่ 80 หมู่ที่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100
Yutthasart Norkaew
School of Public Administration Chiang Rai Rajabhat University,
80 Moo 9 Bandoo Muang District Chiang Rai Province 57100
เมลล์ติดต่อ: yutthasart.nk@hotmail.com

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับการยกย่องและถูกขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เกิดขึ้นมาจากกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองภายหลัง “พฤษภาทมิฬ” และบริบทความเชื่อมโยงของปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสังคมที่มีความแปลกแยกทางชนชั้น ปัญหาสภาพเศรษฐกิจที่มุ่งพัฒนาจนขาดวินัยทางการเงิน การบริหารงานของรัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพ การแก้ไขวิกฤตทางการเมืองของทหาร โดยการยึดอำนาจรัฐประหารบ่อยครั้ง และระดับการศึกษาของประชาชนในประเทศที่แตกต่างกันจนเกิดช่องว่างทางอุดมการณ์ ฯลฯ ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากสังคมไทยปรากฏความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรของประเทศเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

* อาจารย์ประจำ, โปรแกรมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

กอปรกับ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ที่เข้ามาถาโถมระบบเศรษฐกิจไทยจนพังพินาศ ในช่วงรอยต่อก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างเป็นทางการ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพความสั่นไหวในการดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคลทุกกลุ่มชนชั้นในสังคมเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 จึงมีส่วนสำคัญที่เอื้อต่อการผลักดันแนวทางประชานิยมของ “พรรคไทยรักไทย” ซึ่งได้เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2544 ถือเป็นการจุดประกายความหวังของประชาชนผ่านมุมมอง “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้” ขึ้นมา นำไปสู่การสนับสนุนรัฐบาลจาก “พรรคไทยรักไทย” อย่างท่วมท้น โดยประชาชนได้รับผลตอบแทนและความช่วยเหลือเชิงนโยบายจากรัฐบาลที่มอบให้ผ่านการจัดทำโครงการประชานิยมต่างๆ อันเป็นการสนองความพึงพอใจให้แก่กลุ่มชนชั้นรากหญ้าอย่างเป็นรูปธรรมและยังเป็นการกระตุ้นได้ว่าโอกาสที่ “พรรคไทยรักไทย” จะเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้งตามกระบวนการเลือกตั้งครั้งหน้ามีความเป็นไปได้สูงภายใต้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันของพรรคการเมืองกับประชาชนผ่านช่องทางตามรัฐธรรมนูญจนนำไปสู่การเป็นเผด็จการทางรัฐสภาในท้ายที่สุด ดังนั้น การเยียวยาความบอบช้ำทางเศรษฐกิจและการลดความเหลื่อมล้ำจากการกระจายรายได้ของกลุ่มชนชั้นในช่วงเวลาดังกล่าว จึงสอดคล้องกับทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายประชานิยมให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสังคมไทย โดยสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวออกมาเป็นประเด็นสำคัญได้ 5 ประการ ดังนี้ 1) การเกิดวิกฤตทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาล เป็นเหตุให้นำไปสู่การเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองภายหลัง “พฤษภาทมิฬ” 2) ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจและรอยต่อของการปฏิรูปการเมืองเอื้อต่อการผลักดันแนวทางประชานิยม ซึ่งเกิดจากการบริหารประเทศที่ไร้เสถียรภาพส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนนำไปสู่การยอมรับนโยบายประชานิยมของชนชั้นรากหญ้า 3) กลไกตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเปิดช่องทางให้พรรคการเมืองสืบทอดอำนาจสู่การเป็นเผด็จการรัฐสภา ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มต่างๆ ที่ไม่สามารถต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองและการบริหารได้ 4) การสร้างฐานเสียง

สนับสนุนของพรรคการเมืองผ่านฐานนโยบายที่เป็นรูปธรรม ถือเป็น การลดทอน อิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น (ตัวกลางหาฐานเสียงในอดีต) และสร้างฐาน เสียงผ่านฐานนโยบายที่เป็นรูปธรรมของพรรคการเมืองทดแทน 5) ความย้อน แียงของฐานเสียงและฐานนโยบายภายใต้มุมมองประชาธิปไตยที่แตกต่างกันใน สังคมไทย โดยชนชั้นกลางจะเลือกรัฐบาลผ่านฐานนโยบายที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ชนชั้นรากหญ้าจะเลือกรัฐบาลที่สามารถจัดทำโครงการช่วยเหลือประชาชน ได้โดยตรง

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, แนวทางประชานิยม, ประชาธิปไตยที่ สัมผัสได้, ชนชั้นรากหญ้า

Abstract

The 1997's constitution of Thailand was called "The Constitution of the people" originated from the demand of political reform after "The Black May". The context of various surrounding condition which happen before and after the declaration of this constitution such as social gaps, economic conditions, the instability of government administration, political crisis with many coups, differences in citizen's education etc. These factors directly affect every classes in Thailand society that was already in inequitable as it is. "Tom-yam-kung crisis" which devastated Thailand economic also play a part in the turmoil in the fringe before the official declaration of people's constitution. The certain occurrences displayed the desperation of every individuals within Thai society.

The Constitution of the people was officially declared in the period of 1997's Tom-yam-kung Crisis and help "ThaiRakThai party" pushed their own populism through "Edible Democracy" slogan. This populism policy helped tremendously increase people's support for "ThairakThai" with the exchange of government aids and the support of grass root class for the party's political stand. This was the opportunity that guaranteed the second terms election of Thairakthai Political Party and created the phenomenon called "parliamentary dictatorship". The attempt to relief the damages from the time of thairakthai regime was in conform with the realistic approach to populism policy in Thai society. The occurrence analysis could be separated into 5 points, 1) the political crisis which affect the government administration that leads to "black may" political reform 2) The affect of economic crisis in fringe of the declaration of the

constitution because of the failure of governance that affects the sustainability of economic that leads to the acceptance of populism policy in grass roots citizens. 3) The transferring of political power through the mechanism of the constitution created "authoritarian parliament" fuels the discontent between the parties without bargaining power in politics and governance. 4) The raised of people's support from practical policy is the reduction of influence of local politicians (as election campaigners in the past) then establish the voting base by the practical policy of the party as a replacement. 5) The different viewpoints of democracy in Thai society. The middle class will vote on the economic development policy but the grassroots will vote for the government that could directly help their citizens.

Keywords: The Constitution of the people, Popularist Model, Edible Democracy, Grass Root-Classed Citizen

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับการยกย่องและถูกขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เกิดจากการรณรงค์โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) มีกระบวนการจัดทำที่ให้ประชาชนเลือกสมาชิกร่างรัฐธรรมนูญจากแต่ละจังหวัดเข้ามาด้วยตนเอง รวมถึงมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกภาคส่วนอย่างไม่เคยมีมาก่อน¹ โดยก่อนหน้าที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญที่มาจากจากรัฐประหารของ “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” (รสช.) ภายใต้การนำของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ขึ้นมาทดแทน จากนั้นทหารได้มีความพยายามในการสืบทอดอำนาจผ่านรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือมาจากการเลือกตั้ง ทำให้เกิดกระแสลุกฮือจากประชาชนจนนำไปสู่การต่อต้านรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร และกลายเป็นเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองครั้งหนึ่งของประวัติศาสตร์ไทยเมื่อเดือนพฤษภาคม ในปี พ.ศ. 2535 หรือที่เรียกกันว่า “พฤษภาทมิฬ” หลังจากเหตุการณ์นั้นยุติลง ได้มีกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองและการสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกลุ่มบุคคลออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชนผ่านกระบวนการที่เป็นรูปธรรม² ถือเป็นบทบาทครั้งสำคัญของประชาชนที่มีอิทธิพลต่อการเมือง

¹ นรนิติ เศรษฐบุตร, 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2562, จาก wiki.kpi.ac.th/index.php?title=11_ตุลาคม_พ.ศ._2540, ม.ป.ป..

² ศาสตรินทร์ ต้นสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, *วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 1 (1), 2557, หน้า 37–38.

อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์อันแน่วแน่และความคาดหวังของสังคมไทยที่มีต่อรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี³

ทั้งนี้ ที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาจากข้อเรียกร้องในการปฏิรูปการเมืองของภาคประชาชน ซึ่งหลังจากที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 หลายฝ่ายกลับมองว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากการยึดอำนาจของทหาร แม้ว่าจะมีข้อดีในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม แต่ก็มีข้อด้อยเป็นจำนวนมาก แม้จะดำเนินการแก้ไข ในปี พ.ศ. 2535 แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็ยังมองว่า ถึงแม้จะขับไล่ทหารออกไปจากการสืบทอดอำนาจได้และนักการเมืองได้หวนกลับเข้ามาใช้อำนาจอย่างเต็มที่ในสภาดังเดิม แต่สภาพการเมืองก็ไม่อาจจะดีขึ้นมาได้⁴ จนนำไปสู่กระแสเรียกร้องและกระบวนการเริ่มต้นของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” (คพป.) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ศึกษาแนวทางการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในเบื้องต้น หลังจากการดำเนินการศึกษาแล้วเสร็จได้มีข้อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเด็น คือ (1) ควรมืองค์กรทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง (2) ควรมีการปฏิรูปการเมืองโดยการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นทั้งฉบับ⁵ ถือเป็น การแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อย่างชัดเจน อันมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ (1) การขยายสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง (2) การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใสในระบอบการเมือง (3) การทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ รวมทั้งมีสาระสำคัญเป็นการเปิดโอกาสให้

³ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 20 ปี รัฐธรรมนูญ 2540 : การปฏิรูปการเมืองไทยในอุ้งมือนักกฎหมายมหาชน, สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2562, จาก <https://www.the101.world/20-year-constitution-2540/>

⁴ นรินดี เศรษฐบุตตร, 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540.

⁵ ศาสตรินันท์ ต้นสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 39.

ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญและแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง นำมาซึ่งบทบัญญัติด้านสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ การเข้าถึง และการรักษาทรัพยากรที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ตลอดจนนำไปสู่การเกิดองค์กรใหม่ๆ ที่เอื้อต่อการจรจรโลงคุณค่าของสิทธิมนุษยชนในหลายๆ ด้าน⁶

ต่อมาการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2538 พรรคชาติไทยของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ชูนโยบายที่สำคัญคือ “การปฏิรูปการเมือง” โดยต้องมีกระบวนการอย่างชัดเจนและไม่ให้นักการเมืองมีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ภายหลังจากพรรคชาติไทยชนะการเลือกตั้งและได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล การปฏิรูปการเมืองตามนโยบายหาเสียงจึงเริ่มต้นขึ้นโดยมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในขณะนั้นให้สามารถมีสภาร่างรัฐธรรมนูญและยังระบุให้รัฐสภามีหน้าที่เพียงรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพียงเท่านั้น⁷ โดยรัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ในมาตรา 211 ได้นำไปสู่การจัดตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” (คปก.) เพื่อศึกษาระบบการเมืองและนำเสนอแนวทางที่ชัดเจนในการปฏิรูป และ (ฉบับที่ 6) ได้มีการกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญในที่สุด⁸

ดังนั้น ความน่าสนใจของเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นผลสะท้อนจากปัจจัยต่างๆ ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และระดับการศึกษาของประชาชน อันนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองผ่านกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง ซึ่งหลายฝ่ายเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะกลายเป็นกุญแจสำคัญที่ไขปลดล็อกเสถียรภาพทางการเมืองในสังคมไทยได้อย่างไรก็ตาม ประเด็นข้อน่าสังเกตในเรื่องของการคัดเลือกผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็น “กลุ่มเทคโนแครต” (Technocrats) ที่มี

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-39.

⁷ นรนิติ เศรษฐบุตร, 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540.

⁸ ศาสตรินทร์ ต้นสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 40.

ความเชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาอาชีพในสังคม ทำให้เมื่อพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้อาจจะไม่ใช่ประชาชนที่อยู่ในชนบทอย่างแท้จริงก็เป็นไปได้ แต่กลับกลายเป็นผู้ที่มีชื่อเสียง กลุ่มชนชั้นกลาง หรือนักวิชาการ ที่ได้รับการยอมรับจากสังคมเสียมากกว่าที่เข้าไปทำหน้าที่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ผู้เขียนจึงมีความประสงค์ที่จะวิเคราะห์บริบทของสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นผ่านมุมมองทางประวัติศาสตร์และแนวคิดหลักการของนักวิชาการนามอุโฆษ เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นบทสรุปทางวิชาการ โดยได้มีการวิเคราะห์ประเด็นสำคัญต่างๆ อย่างครอบคลุม อาทิ แนวทางประชาธิปไตยภายใต้การปฏิรูปการเมือง, อิทธิพลของ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” กับรอยต่อการปฏิรูปการเมือง, มุมมองประชาธิปไตยที่แตกต่างระหว่างชนชั้นในสังคม, การผลักดันนโยบายประชานิยมภายหลังความบอบช้ำของสังคมจากวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นต้น

2. ประชาธิปไตยของประชาชนกับการปฏิรูปการเมือง โดยกลุ่มเสรีชน

เสรีชนแห่งประชาธิปไตยภายใต้รุ่งอรุณของการปฏิรูปการเมืองใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็น “กลุ่มเทคโนแครต” (Technocrats) จากหลากหลายสาขาอาชีพของสังคมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการต่างๆ ตามระบอบประชาธิปไตยผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีท่าทีการแสดงออกตามวิถีทางของตนในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามบทบาทของพลเมืองโดยไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นที่มีวิถีชีวิตแตกต่างกันในสังคม รวมถึงยังเข้ามาปรับกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น โดยเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามาสอดส่องเฝ้ามองการทำงานที่ของรัฐบาลและภาครัฐได้ หากพบเห็นการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตหรือมีควรปฏิบัติก็สามารถยื่นเรื่องไปที่องค์กรอิสระ เพื่อถอดถอนผู้กระทำความผิดออกจากตำแหน่งและดำเนินคดีตามกฎหมายได้โดยตรง เห็นได้ว่ากระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้นถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนหารือและแสดงความคิดเห็นของตนอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ กลุ่มเสรีชนที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามา

เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงเปรียบเสมือนตัวแทนของปวงชนชาวไทยที่มีความแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นประเด็นทางความคิดเห็นทางการเมือง สถานะทางสังคม กลุ่มอาชีพ ความเชื่อทางศาสนา และวัฒนธรรมพื้นถิ่น แต่ทุกคนต่างก็ยอมรับและให้ความเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน แนวคิดสำคัญที่นำมาสู่การบังเกิด “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” นั่นคือ แนวคิดการปฏิรูประบบเสรีนิยมและการปฏิรูประบบประชาธิปไตย⁹ โดยกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองมาจากความไม่ไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อทหาร เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาในอดีตยังวนเวียนอยู่กับการแทรกแซงของทหารผ่านการกระทำรัฐประหารอยู่เรื่อยมาจนอาจกล่าวได้ว่ากลายเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองไทยที่เป็นบทเรียนสำคัญนำไปสู่ความต้องการปลดแอกการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล¹⁰

การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นแนวทางที่ส่งเสริมให้กลุ่มคนที่มีความหลากหลายในสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยมีการกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกจำนวน 99 คน โดยมีรายละเอียด ดังนี้¹¹

1) กำหนดให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) (กระบวนการเลือกตั้งโดยทางอ้อม) ในแต่ละจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติอย่างถูกต้อง หากปรากฏว่าจังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกิน 10 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการจัดส่งรายชื่อให้ประธานรัฐสภา เพื่อที่จะได้คัดเลือกให้เหลือจังหวัดละ 1 คน รวม 76 คน¹²

⁹ เกษียร เตชะพีระ, จากระบอบทักษิณสู่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549: วิฤต ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิ 14 ตุลา, 2550, หน้า 53-56.

¹⁰ สุชาติ บำรุงสุข, เสนาธิปไตย : รัฐประหารกับการเมืองไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2559, หน้า 21.

¹¹ ศาสตรินทร์ ต้นสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 40-43.

¹² นรินดี เศรษฐบุตร, 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540.

2) หากจังหวัดที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเกิน 10 คน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการจัดประชุมระหว่างผู้สมัครด้วยตนเอง เพื่อเลือกสมาชิกด้วยตนเอง โดยเป็นการลงคะแนนแบบลับ ซึ่งผู้สมัครแต่ละคนสามารถใช้สิทธิของตนเลือกผู้สมัครด้วยตนเองได้ไม่เกินคนละ 3 รายชื่อ เพื่อให้ได้ผู้สมัครที่มีคะแนนสูงสุดจำนวน 10 คน เมื่อได้รายชื่อตามที่ได้เลือกแล้วจึงดำเนินการจัดส่งรายชื่อดังกล่าวให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไป

3) สมาชิกที่มาจากการเสนอบัญชีรายชื่อโดยสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 30 แห่ง ที่มีการให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ทางการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษานั้นจัดทำบัญชีรายชื่อของแต่ละประเภทๆ ละไม่เกิน จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานรัฐสภาโดยสมาชิกรัฐสภาจะเลือกตั้งจากสาขาต่างๆ ดังนี้

- ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน
- ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน
- ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ

ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวน 7 คน นักวิชาการ ทั้ง 3 กลุ่ม จำนวนรวม 23 คน

4) ในแต่ละจังหวัดมีคณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญได้มีการยกกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ในมาตรา 211 และ (ฉบับที่ 6) ได้มีการกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จให้เสนอต่อรัฐสภา โดยให้มีการประชุมของรัฐสภาและให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) เข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ โดยไม่สามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมประการใดๆ ได้ทำได้เพียงแค่ให้รัฐสภามีการลงมติโดยเป็นการลงคะแนนแบบเปิดเผยและให้

กระบวนการต่างๆ แล้วเสร็จภายใน 240 วัน¹³ กระบวนการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) สามารถสรุปออกมาได้ 7 ขั้นตอน คือ¹⁴

ขั้นตอนที่หนึ่ง สภาร่างรัฐธรรมนูญตั้งคณะกรรมการวิชาการชุดต่างๆ ขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 5 คณะ และคณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด โดยคณะกรรมการวิชาการ จำนวน 5 คณะ ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (2) คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ (3) คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ (4) คณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (5) คณะกรรมการจดหมายเหตุ ตรวจสอบรายงานการประชุมและกิจการสภา¹⁵

ขั้นตอนที่สอง คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้วางกรอบไว้ 54 มาตรา ตามการแสดงความคิดเห็นของประชาชนอย่างต่อเนื่อง 3 เดือน (ตั้งแต่เดือนมกราคม-มีนาคม) จึงนำมาสู่การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญภายใต้กรอบใหญ่ 3 กรอบ ได้แก่ (1) กรอบเรื่องสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง (2) กรอบเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (3) กรอบเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง¹⁶

ขั้นตอนที่สาม คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้นำร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่าง

¹³ ศาสตราจารย์ ต้นสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 44.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

¹⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540, หน้า 13-123.

¹⁶ แกมสุข นุมนนท์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางปฏิรูปการเมืองไทย, กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2550, หน้า 40-43.

รัฐธรรมนูญ การพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 วาระ ได้แก่ วาระรับร่างไว้พิจารณา การแปรญัตติ และการลงมติให้ความเห็นชอบ¹⁷

ขั้นตอนที่สี่ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประชาสัมพันธ์และระดมความคิดเห็นเบื้องต้นจากประชาชน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครบในทุกองค์ประกอบ¹⁸

ขั้นตอนที่ห้า คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญนำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการไว้พิจารณาแล้วได้จัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญพร้อมกับเอกสารของศาสตราจารย์วรศักดิ์ อูวรรณโณ เรื่อง “รัฐธรรมนูญใหม่ให้เอะไรกับประชาชนบ้าง” เพื่อแจกจ่ายดำเนินกรรมาธิการพิจารณาทั่วประเทศโดยเป็นการให้ประชาชนได้ทำความเข้าใจและหารือในประเด็นต่างๆ อย่างกว้างขวางทั้งในระดับจังหวัดและระดับภูมิภาคก่อนที่จะนำไปทำประชาพิจารณ์ในช่วง 1 เดือนก่อนการแปรญัตติในวาระที่ 2 ต่อไป¹⁹

ขั้นตอนที่หก สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการพิจารณาในวาระที่สอง แบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ ตอนที่ 1 การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และตอนที่ 2 การพิจารณาโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อแล้วเสร็จจึงให้มีการแปรญัตติ²⁰

ขั้นตอนที่เจ็ด สภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้ลงมติในวาระที่สามเพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น ผลปรากฏว่าลงมติให้ความเห็นชอบ 92 เสียง ไม่เห็นชอบ 0 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง มีผู้ไม่มาประชุม 3 คน ถือว่าภารกิจในการร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันเสร็จสิ้น นับรวมระยะเวลาของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ 232 วัน²¹

¹⁷ อนุชา ตีสวัสดิ์, **สภาร่างรัฐธรรมนูญไทย**, กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานห้องสมุด สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป, หน้า 54.

¹⁸ ศาสตรินันท์ ต้นสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, 44.

¹⁹ แถมสุข นุ่มนนท์, **สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางปฏิรูปการเมืองไทย**, หน้า 52.

²⁰ อนุชา ตีสวัสดิ์, **สภาร่างรัฐธรรมนูญไทย**, หน้า 55.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

สภาาร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ขั้นตอนต่อมาคือ การนำไปเสนอต่อรัฐสภา หากรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ก็ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าหากพระองค์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานกลับคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด 90 วันแล้วมิได้พระราชทานกลับคืนมาถือว่ารัฐธรรมนูญนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ถ้าทรงลงพระปรมาภิไธยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีผลใช้บังคับได้ อย่างไรก็ตามหากรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวส่งต่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินผ่านการลงประชามติ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิ์ออกเสียงลงคะแนนต่อไป

ทั้งนี้ ผลปรากฏว่าการลงมติของสมาชิกรัฐสภา เห็นชอบ 578 เสียง ไม่เห็นชอบ 16 เสียง งดออกเสียง 17 เสียง จากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด 651 คน²² ถือว่า เป็นการให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อสมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว จึงไม่มีการลงประชามติโดยประชาชน ส่งผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540²³ ประกอบด้วย 12 หมวด 336 มาตรา และบทเฉพาะกาล

²² กองการประชุม สำนักรายงานการประชุมและขอเลข, **บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 7/2540** (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2), 27 กันยายน 2540, หน้า 1.

²³ ศาสตรินทร์ ต้นสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 40-51.

3. อิทธิพลของวิกฤตเศรษฐกิจกับรอยต่อการปฏิรูปการเมืองไทย

“วิกฤตต้มยำกุ้ง” เป็นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2540 ถือเป็นวิกฤตการณ์ทางการเงินที่ร้ายแรงของทวีปเอเชียและส่งผลสะท้อนสะท้อนต่อสภาวะทางการเงินของระบบเศรษฐกิจทั่วโลก โดยจุดเริ่มต้นของวิกฤตที่เกิดขึ้นดังกล่าวต้องย้อนหลังกลับไปอย่างน้อยที่สุด ในปี พ.ศ. 2532 ซึ่งในหัวเวลานั้นธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เริ่มกำหนดนโยบายเปิดเสรีทางการเงินเป็นฉบับแรกของประเทศในช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ภายใต้การดำเนินนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ยิ่งเป็นการตอกย้ำถึงศักยภาพและความพร้อมของไทยที่เศรษฐกิจกำลังเติบโตแบบก้าวกระโดดจนถูกมองว่าเป็นเสือตัวที่ 5 แห่งทวีปเอเชีย (เสือสี่ตัวแรก คือ ฮองกง สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน) ด้วยสภาพคล่องทางเศรษฐกิจจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ตัดสินใจเปิดเสรีทางการเงินส่งผลให้ได้รับเงินทุนไหลเวียนเข้ามาภายในประเทศจำนวนมาก แต่ในทางวิชาการถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตัวภาวะทางเศรษฐกิจฟองสบู่²⁴ อย่างไรก็ตาม ความน่าสนใจทางเศรษฐกิจจะอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2537 ซึ่งการเติบโตของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ หรือ GDP (Gross Domestic Product) ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมากกว่า 8% ติดต่อกันถึง 5 ปี จึงถูกเฝ้ามองจากนานาชาติว่าไทยจะกลายเป็นหนึ่งในประเทศที่มีศักยภาพทางการเงินที่เติบโตอย่างต่อเนื่องและมีความสามารถในการเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของภูมิภาคได้²⁵

อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา กลายเป็นภาพลวงตา สถานการณ์ต่างๆ เริ่มพลิกผันจนในที่สุด เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ภายใต้การตัดสินใจของบุคคลสำคัญ 3 ท่าน ในขณะนั้น คือ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (นายกรัฐมนตรี) นายทง พิทยะ (รัฐมนตรีว่าการ

²⁴ ชลิตา สุรินทร์ทาทกรรม, 20 ปีวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง: จากต้มยำกุ้งสู่ต้มกบ, 2560, สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2562, จาก https://waymagazine.org/20-yrs-tyk-crisis_1/

²⁵ Salaryinvestor, “ต้มยำกุ้ง” คืออะไร? ถอดบทเรียนวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของไทย, 2561, สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2562, จาก <http://salaryinvestor.com/inspire/case-study/tom-yum-kung-lesson/>

กระทรวงการคลัง) และนายเร็กซ์ มะระกานนท์ (ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย)²⁶ ได้ประกาศ “ลอยตัวค่าเงินบาท” ทำให้เกิดสภาวะทางเศรษฐกิจที่เรียกว่าฟองสบู่แตก เนื่องจากไม่สามารถต่อสู้กับการโจมตีค่าเงินของกองทุนเก็งกำไรจากทั่วโลกได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโจมตีของจอร์จ โซรอส (George Soros) เจ้าของกองทุนป้องกันความเสี่ยง (Hedge Fund) ที่เข้ามากระตุ่นฟองสบู่ให้แตกเร็วขึ้น²⁷ ทำให้ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF อย่างเร่งด่วน พร้อมกับยอมรับเงื่อนไขทุกอย่างตามที่หยิบยื่นให้ โดยวิกฤตครั้งนี้สร้างความบอบช้ำให้กับธุรกิจเอกชนทั้งระบบ ธนาคารและสถาบันการเงินมากกว่า 60 แห่ง ต้องปิดตัวลงอย่างกะทันหันส่งผลกระทบต่อผู้คนเป็นจำนวนมาก ซึ่งต้องตกอยู่ในภาวะสิ้นเนื้อประดาตัวโดยเฉพาะบรรดาเศรษฐี นักธุรกิจ นักลงทุน กลายเป็นคนเพียงชั่วข้ามคืนและยังส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อชนชั้นแรงงานนำไปสู่การตกงานอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ทำให้ต้องระหกระเหินเดินทางกลับสู่ชนบทเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจของไทยติดลบได้เพียงแค่ 2 ปี (พ.ศ. 2540–2541) ต่อมา ในปี พ.ศ. 2542 เศรษฐกิจก็เริ่มฟื้นสภาพสามารถพลิกกลับมาเป็นบวกได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากเงินบาทที่อ่อนค่าลงส่งผลดีต่อการส่งออก การท่องเที่ยวก็เริ่มเติบโตขึ้น สินค้าอุตสาหกรรมต้นทุนถูกลงจนเริ่มกลับมาแข่งขันได้อีกครั้งและสามารถใช้หนี้คืน IMF ได้หมดภายใน 6 ปี ซึ่งหากเทียบกับประเทศอื่นๆ ต้องใช้เวลามากกว่า 10 ปี จึงจะสามารถปลดหนี้ได้บ่งบอกถึงความสามารถของรัฐบาลที่บริหารการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁸

²⁶ ฐานเศรษฐกิจ, **ที่นี่ไม่มีความลับ : 20 ปี “ต้มยำกุ้ง” อดีตรัฐมนตรีเศรษฐกิจไทย, 2560**, สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2562, จาก

<http://www.thansettakij.com/content/172992>

²⁷ ชลิตา สุนันทาภรณ์, **20 ปีวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง: จากต้มยำกุ้งสู่ต้มกบ.**

²⁸ ไทยรัฐฉบับพิมพ์, **ถอดบทเรียนวิกฤติต้มยำกุ้ง 20 ปี แห่งการสร้างภูมิคุ้มกันให้เศรษฐกิจไทย, 2560**, สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2562, จาก

<https://www.thairath.co.th/newspaper/columns/990730>

นอกจากปัญหาสภาพเศรษฐกิจ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยจนนำไปสู่การพังพินาศทางเศรษฐกิจแล้ว ในช่วงเวลาดังกล่าว หลังจากรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ประกาศลอยตัวค่าเงินบาท นับจากนั้นไม่นานผ่านมาได้เพียง 3 เดือนเศษ ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นช่วงเวลาคาบเกี่ยวกันพอดีกับวิกฤตที่เกิดขึ้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจุดประสงค์หลักในการปฏิรูปการเมืองอันมีสาเหตุมาจากปัญหาที่สังคมในขณะนั้นต้องเผชิญอยู่ 5 ประการ คือ²⁹

ประการแรก ปัญหาระบบการเมืองภายใต้รัฐบาลผสม การเมืองของไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐบาลส่วนใหญ่มักจะเป็นรัฐบาลผสมที่มาจากหลากหลายพรรคการเมือง ทำให้เกิดการต่อรองทางการเมืองที่ค่อนข้างสูง จนรัฐบาลขาดเสถียรภาพในการทำงาน แต่ก็มีกระบวนการอ้อมข้อมในหลายๆ ส่วนเช่นเดียวกัน ถึงกระนั้น ก็ยังส่งผลทางลบในทางการเมืองอยู่ดี เนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่สามารถควบคุมพรรคร่วมรัฐบาลและแสดงความเป็นผู้นำได้อย่างชัดเจน ซึ่งเกิดจากอำนาจต่อรองและแรงกดดันจากภายในพรรคของตนเองและพรรคร่วมรัฐบาลที่ถาโถมเข้ามาอย่างหนัก ทำให้นายกรัฐมนตรีจึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ ให้ลงตัวได้เพียงเท่านั้น³⁰ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) กล่าวคือ พรรคการเมืองใดหากได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มากที่สุดก็จะมีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลนำไปสู่การซื้อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มาก่อนเข้าสังกัดพรรคการเมืองของตน จึงเกิดการต่อรองค่าตอบแทนและผลประโยชน์กันอย่างมหาศาล³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงมีจุดประสงค์หลักที่จะทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็น

²⁹ ลิขิต ธีรเวคิน, ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา, 2552, สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2562, จาก <https://mgronline.com/daily/detail/9520000071306>

³⁰ เรื่องเดียวกัน.

³¹ กิจบตี ก้องเบญจภูษ, การสืบทอดอำนาจทางการเมืองโดยมิชอบ, วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 2 (2), 2560, หน้า 1-2.

ฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง โดยสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด³²

ประการที่สอง ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งแก้ไขปัญหาหลักในประเด็นเรื่องของการทุจริตการเลือกตั้งอันเป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตยและลดความชอบธรรมของการบริหารประเทศ กล่าวคือ การเลือกตั้งแทบทุกครั้งมีการใช้เงินซื้อสิทธิ์ขายเสียงกันอย่างเอิกเกริก จนกลายเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นกันได้ชินตาเป็นเรื่องปกติ ทำให้ความเชื่อมั่นในความศักดิ์สิทธิ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถูกลดทอนลงเหลือเพียงภาพลักษณ์ของการประกอบพิธีกรรมทางการเมือง เพื่อให้ครบถ้วนสมบูรณ์ตามกระบวนการวิธียุติเพียงเท่านั้น³³ ทั้งนี้มูลเหตุสำคัญที่นำไปสู่การทุจริตการเลือกตั้งก็เกิดขึ้นจากหลายปัจจัย อาทิ (1) วัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบอบอุปถัมภ์ที่อิงประชานิยม (2) การปรับเปลี่ยนบทบาททางการเมืองของกลุ่มทุน (3) ความอ่อนแอของกระบวนการตรวจสอบ เป็นต้น³⁴

ประการที่สาม ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอร์รัปชัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีจุดประสงค์หลักในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่เคยเกิดขึ้นในหลายรัฐบาลที่ผ่านมา อันมีสาเหตุมาจากการขาดองค์กรอิสระที่สามารถเข้ามาป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง รวมถึงสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานของภาครัฐที่เป็นรูปธรรมได้ ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การรื้อไหลของทรัพยากรจากภาครัฐไปยังนักการเมืองและข้าราชการที่ทุจริต รวมถึงการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนจากการจัดซื้อจัดจ้างและการก่อสร้างโครงการต่างๆ โดยมีการแบ่งค่าตอบแทนเป็นจำนวนเศษส่วนร้อยละของโครงการที่ปรากฏ³⁵ มันเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการขาดหลักธรรมาภิบาลและไม่มีกระบวนการตรวจสอบการใช้

³² ลิขิต ธีรเวคิน, ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา.

³³ เรื่องเดียวกัน.

³⁴ ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, การทุจริตการเลือกตั้ง: อุปสรรคการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย, **วารสารรัฐศาสตร์สุโขทัยธรรมมาธิราช**, 2 (2), 2561, หน้า 6–8.

³⁵ ลิขิต ธีรเวคิน, ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา.

อำนาจรัฐโดยประชาชน ทำให้ต้องมีการปฏิรูปธรรมาภิบาลในสังคมไทยทั้งระบบอย่างสมดุล ไม่ว่าจะเป็นภาคการเมืองหรือภาคประชาชน ตลอดจนนักการเมืองทั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น³⁶

ประการที่สี่ ปัญหาการแทรกการทำงานของข้าราชการประจำ การละเมิดข้อกำหนดของข้าราชการทางการเมืองและการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรมภายในองค์กรภาครัฐ ด้วยการเข้าแทรกแซงการบริหารงานและการทำงานของข้าราชการประจำโดยการโยกย้ายตำแหน่ง แต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมตามคุณสมบัติ การเล่นพรรคเล่นพวกมุ่งระบบอุปถัมภ์จนสร้างความหวาดกลัวและเสียขวัญ รวมถึงการขาดกำลังใจในการทำงานของข้าราชการประจำ³⁷ ซึ่งต่อมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีปรับกระบวนการทัศนการบริหารงานของหน่วยงานราชการ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ขึ้นมาทำหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ โครงสร้างระบบราชการ การปรับปรุงประมาณ ระบบการโยกย้ายบุคลากรตามมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรม รวมถึงค่าตอบแทนและวิธีการปฏิบัติราชการอื่นๆ³⁸

ประการที่ห้า ปัญหาการต่อรองตำแหน่งบริหารในคณะรัฐมนตรี การประสานผลประโยชน์ของรัฐบาลผ่านมุมมองความขัดแย้งของพรรคการเมืองต่างๆ ที่มุ่งหวังผลประโยชน์สูงสุดทางการเมืองให้แก่พรรคของตน ทำให้เกิดกระบวนการต่อรอง การออมชอม และนำไปสู่การแบ่งผลประโยชน์ผ่านตำแหน่งรัฐมนตรีสำคัญในกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น รวมถึงยังมีการแบ่งกระทรวงออกเป็นระดับ

³⁶ ดร.เพชพร จินต์นพวงศ์, เรื่องนำรัฐผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อธรรมาภิบาล OMBUDSMAN FOR GOOD GOVERNANCE, วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 24 (2), 2561, หน้า 171.

³⁷ ลิขิต ธีรเวคิน, ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา.

³⁸ อนันตยา พลจันทร์, ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร, 8 (1), 2560, หน้า 2-3.

ต่างๆ เสมือนหนึ่งการแบ่งแยกคุณภาพของสินค้า³⁹ ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่พรรคการเมืองขาดเสถียรภาพในการบริหารนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลพรรคผสม ซึ่งการแบ่งกระทรวงต่างๆ ให้พรรคร่วมรัฐบาลได้มีส่วนในการบริหารนั้น ทำให้อำนาจที่แท้จริงของรัฐบาลไม่ได้อยู่ที่นายกรัฐมนตรี แต่กลับอยู่ภายใต้การดำเนินงานของพรรคการเมืองที่ได้รับตำแหน่งในกระทรวงนั้นๆ และในท้ายที่สุดรัฐบาลก็ไม่สามารถบริหารได้นำไปสู่การยุบสภาการเลือกตั้งใหม่

ดังนั้น ความเชื่อมโยงของวิกฤตเศรษฐกิจกับการปฏิรูปทางการเมืองของไทย จึงอยู่ในช่วงเวลาที่สุดดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญประการหนึ่งเป็นผลสะท้อนของการบริหารประเทศที่ไร้เสถียรภาพภายใต้กลไกระบบการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยสามารถวิเคราะห์ได้ว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการขาดวินัยการเงินของรัฐบาลที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจแต่ไม่ได้มีมาตรการควบคุมเสถียรภาพทางการเงินที่ดีพอจนทำให้จอร์จ โซรอส (George Soros) เจ้าของกองทุนป้องกันความเสี่ยง (Hedge Fund) เข้ามาโจมตีเศรษฐกิจไทยจนพังพินาศย่อยยับ กอปรกับความวุ่นวายทางการเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นการรัฐประหารของ “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” (รสช.) ในปี พ.ศ. 2534 และการพยายามสืบทอดอำนาจของทหาร การแก้ไขกฎหมายบางมาตราเพื่อให้เอื้อต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การเปลี่ยนผ่านรัฐบาลจากการเลือกตั้งบ่อยครั้ง ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดความต่อเนื่องนำไปสู่ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลในยุคหนึ่งที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารประเทศ แต่ขาดประสิทธิภาพทางการบริหารและขาดประสิทธิผลจากการทำงาน เนื่องจากการจัดตั้งรัฐบาลมีที่มาจากหลากหลายพรรคการเมืองจนทำให้กลายเป็นรัฐบาลพรรคผสมที่ต้องมีการต่อรองผลประโยชน์ค่อนข้างสูงอยู่ตลอดเวลา หากผลประโยชน์ไม่ลงตัวก็ยุบสภาเลือกตั้งใหม่เป็นเหตุให้ต้องเริ่มดำเนินนโยบายใหม่อยู่ร่ำไป สิ่งเหล่านี้เป็นผลสะท้อนที่เด่นชัดว่าการเมืองที่ไร้เสถียรภาพย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและถ้ารัฐบาลมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจในยุคสมัยรัฐบาลของตนมากเกินไป แต่ขาดวินัยทางการเงินและขาด

³⁹ ลิขิต ธีรเวคิน, ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา.

ความต่อเนื่องทางการบริหารที่ส่งผลย้อนกลับมากกระทบกับการเมืองที่ไร้เสถียรภาพด้วยเช่นเดียวกัน

4. ประชาธิปไตยฉบับประชาชนสู่เผด็จการทางรัฐสภา: ความย้อนแย้งผ่านมุมมอง “ประชาธิปไตย” ของชนชั้นกลางและชนชั้นรากหญ้าในสังคมไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้นักการเมืองสามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของตนได้จนกลายเป็นที่มาของการเกิดเผด็จการทางรัฐสภาในยุคครุฑบัลทักษิณ⁴⁰ ประเด็นดังกล่าวต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า มาจากความมุ่งหวังใด โดยแท้จริงแล้วนั้นปัจจัยต่างๆ มันเกิดมาจากกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองและการสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งภายหลังเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2534-2535 โดยมีความมุ่งหมายให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญทุกกระบวนการ เพื่อให้ได้กฎหมายสูงสุดของประเทศที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรมมากที่สุด⁴¹ กระแสเรียกร้องดังกล่าวเริ่มต้นมาจากการที่กลุ่มชนชั้นกลางได้กลายเป็นผู้ที่เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลสำคัญในการขับไล่รัฐบาลที่มาจาก การสืบทอดอำนาจของทหารในช่วง “พฤษภาทมิฬ” และภายหลังจากเหตุการณ์ความวุ่นวายยุติลง ก็ได้เข้ามาดำเนินการผลักดันแนวทางประชาธิปไตยที่มีความสมบูรณ์อย่างเป็นรูปธรรมและมีความพยายามในการเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองให้มีเสถียรภาพ โดยสาระสำคัญมีความต้องการให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดปราศจากการแทรกแซงของผู้มีอำนาจทางชนชั้น ทำให้ไม่ต้องเสียเวลากับปัญหาวุ่นวายจากการเล่นพรรคเล่นพวกทางการเมืองภายในสภาผู้แทนราษฎรอันเกิดมาจากการ

⁴⁰ กิจบตี ก้องเบญจกุล, การสืบทอดอำนาจทางการเมืองโดยมิชอบ, 1-2.

⁴¹ ศาสตรินันท์ ต้นสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 37-38.

ประสานผลประโยชน์ไม่ลงตัวของรัฐบาลผ่านมุมมองความขัดแย้งภายใต้ อิทธิพลของพรรคการเมืองต่างๆ ที่มุ่งหวังผลประโยชน์สูงสุดทางการเมืองให้แก่ พรรคของตนด้วยวิธีการบวกรถการต่อรอง การออมชอม และนำไปสู่การแบ่งปัน ผลประโยชน์ผ่านการเข้ารับตำแหน่งตำแหน่งรัฐมนตรีสำคัญในกระทรวงต่างๆ รวมถึงการเข้าแทรกแซงของทหารผ่านการรัฐประหารที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง⁴²

นอกจากกลุ่มชนชั้นกลางที่มีอิทธิพลในการผลักดันการปฏิรูปการเมืองแล้ว ยังมีกลุ่มคนในชนบท (ชนชั้นล่าง) หรือที่เรียกว่า “ชนชั้นรากหญ้า” ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นผู้คอยเฝ้ามองประชาธิปไตยตามกระแส การเรียกร้องของชนชั้นกลางผ่านปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมาโดยตลอดและยังเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายทางการเมืองที่มาจากนโยบาย การบริหารประเทศของชนชั้นนำอีกด้วย ทั้งนี้ กลุ่มชนชั้นรากหญ้ามองมอง “ประชาธิปไตย” ที่แตกต่างจากชนชั้นกลางอย่างเด่นชัด เนื่องจากบริบท สภาพแวดล้อมและวิถีการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกัน เช่น ระดับการศึกษา สภาพ เศรษฐกิจ ความใกล้ชิดกับศูนย์กลางอำนาจรัฐ และการเข้าถึงสื่อกระแสหลัก เป็นต้น⁴³ ทำให้แง่มุมของคนกลุ่มนี้จะมอง “ประชาธิปไตย” เป็นลักษณะการให้ คำมั่นสัญญาต่างตอบแทนกันในเชิงนโยบายที่รัฐบาลต้องจัดทำโครงการที่มอบ ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ รวมถึงขอให้เปล่า (ของฟรี) แก่ประชาชนโดยตรง และหลังจากนั้นประชาชนจะลงคะแนนเสียงกลับคืนไปให้แก่พรรคการเมือง กอปรกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมที่มาจากการพัฒนาคุณภาพชีวิตของ ประชาชนกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลักเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้กลุ่มชนชั้นรากหญ้า เกิดความน้อยเนื้อต่ำใจกับชะตากรรมของตนเป็นอย่างมาก จึงมีความคาดหวัง ถึง “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้” มิใช่สัญญาลมปากเพียงเท่านั้น แต่ผลประโยชน์ เชิงนโยบายต้องกลับคืนสู่ประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะฉะนั้น ชนชั้นราก หญ้าจึงมองประชาธิปไตยผ่านระบบการเมืองเป็นเรื่องของสัญญาต่างตอบแทน กัน ถ้านโยบายของพรรคการเมืองเอื้อต่อกลุ่มชนชั้นของตน ประชาชนก็พร้อมที่จะให้การสนับสนุนเป็นฐานเสียงจนนำไปสู่การเป็นรัฐบาลที่ประชาชนส่วนใหญ่

⁴² ลิขิต ธีรเวคิน, ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา.

⁴³ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, การวิจัยชนบทสู่การพัฒนา นโยบายสาธารณะท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที คิว พี จำกัด, 2552, หน้า 20.

ยอมรับได้ ซึ่งต่างจากชนชั้นกลางที่มีมุมมอง “ประชาธิปไตย” เป็นเรื่องของการเมืองการปกครองและเสถียรภาพทางการบริหารของรัฐบาล โดยมุ่งวางโครงสร้างทางการเมืองผ่านกระบวนการต่างๆ ภายใต้กลไกการควบคุมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ความแตกต่างทางมุมมองของชนชั้นในสังคมที่เฝ้ามอง “ประชาธิปไตย” ส่งผลต่อการกำหนดชนชั้นนำที่จะเข้ามามีอำนาจทางการเมืองและเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศ สอดคล้องกับแนวคิด “ทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย” ของศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์⁴⁴ ซึ่งได้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2533-2536 ไว้อย่างน่าสนใจ โดยระบุว่ากลุ่มคนในชนบทหรือชนชั้นล่าง (ต่อมาสมัยรัฐบาลทักษิณได้เปรียบเปรยและเรียกกลุ่มคนเหล่านี้ว่า “ชนชั้นรากหญ้า”) เป็นผู้ตั้งรัฐบาลขึ้นมาบริหารเพราะเป็นฐานเสียงของพรรคการเมือง แต่ชนชั้นกลางเป็นผู้ล้มรัฐบาลอันเกิดการมุ่งพิจารณาฐานนโยบายของรัฐบาล ถ้าหากการบริหารประเทศไม่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนก็จะนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลผ่านสื่อมวลชน การชุมนุมเรียกร้องกดดัน รวมถึงการเชื้อเชิญทหารให้เข้ามาแทรกแซงการเมือง โดยกระทำการรัฐประหาร⁴⁵ ทั้งนี้ การจะก้าวพ้นจากมุมมองโลกทัศน์ “ประชาธิปไตย” ที่มีความแตกต่างกันของสองนคราได้นั้น มีความจำเป็นต้องแสวงหามาตรการให้ชนชั้นกลางซึ่งเป็นฐานนโยบายอยู่แล้วให้กลายมาเป็นฐานเสียงของรัฐบาล และในทางกลับกันก็ต้องมีมาตรการให้กลุ่มคนในชนบทไม่เพียงเป็นแค่ฐานเสียงเพียงอย่างเดียวแต่ต้องสามารถพัฒนามาเป็นฐานนโยบายให้ได้เช่นเดียวกัน จึงจะทำให้มุมมอง “ประชาธิปไตย” ปรับสมดุลกันทางอุดมการณ์จนเกิดความเข้าใจในโลกทัศน์ที่ตรงกันได้⁴⁶

ดังนั้น ปรากฏการณ์ความย้อนแย้งภายใต้ชุดความคิดมุมมองประชาธิปไตยของชนชั้นที่แตกต่างกันส่งผลโดยตรงต่ออุดมการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดย

⁴⁴ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **สองนคราประชาธิปไตย: แนวทางการปฏิรูปการเมืองเศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย**, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2556, หน้า 7-11.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-11.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

สามารถวิเคราะห์ภาพรวมได้จากบริบทที่หลากหลายทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และระดับการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อมุมมอง ประชาธิปไตยของชนชั้นที่แปลกแยกตามการรับรู้และความเข้าใจของชนชั้นในสังคม กล่าวคือ กลุ่มชนชั้นรากหญ้าซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่มีฐานะค่อนข้างยากจนภายในประเทศ แต่กลับกลายเป็นกลุ่มชนชั้นที่มีอิทธิพลและมีความสามารถในการกำหนดตัวผู้นำของประเทศผ่านกระบวนการเลือกตั้งอย่างเสรีตามหลักการประชาธิปไตย แต่ภายหลังจากที่ได้ผู้นำจากการกำหนดชะตากรรมของคนกลุ่มชนชั้นรากหญ้าเข้ามาบริหารประเทศแล้ว ซึ่งตรงตามความมุ่งหมายและความประสงค์ของชนชั้นกลางที่ปรารถนาให้การเมืองเกิดเสถียรภาพผ่านแนวทางประชาธิปไตย แต่หลักการดังกล่าวกลับผิดเพี้ยนไปจากความคาดหวังของคนชั้นกลาง เนื่องจากการเข้ามามีอำนาจล้นมือของนักการเมืองที่ได้กลายเป็นผู้นำรัฐบาลที่มีความสามารถกระทำการต่างๆ จนลุแก่อำนาจของตนนั้น ได้สร้างความไม่พึงพอใจพุ่งทิวคูณต่อผู้สร้างกฎเกณฑ์ (ชนชั้นกลาง) จึงนำไปสู่การชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลโดยให้เหตุผลว่านักการเมืองเหล่านี้มุ่งเข้ามากอบโกยผลประโยชน์ผ่านช่องทางตามรัฐธรรมนูญและยังสามารถสืบทอดอำนาจของตนได้อย่างต่อเนื่องผ่านการเลือกตั้งโดยสิ้นนโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือในการมอมเมาประชาชนจนนำไปสู่การเป็นเผด็จการรัฐสภาอย่างสมบูรณ์ เห็นได้ชัดว่า ชนชั้นกลางเป็นผู้สร้างเครื่องมือและวางเงื่อนไขกฎเกณฑ์ผ่านกระบวนการต่างๆ ขึ้นมา โดยมุ่งปฏิรูปการเมืองให้มีเสถียรภาพเพื่อให้กลุ่มชนชั้นรากหญ้าได้เป็นผู้ใช้งานผ่านกระบวนการประชาธิปไตย แต่ความย้อนแย้งกลับเกิดขึ้นเมื่อชนชั้นกลางเกิดความไม่พอใจต่อแนวทางการบริหารของรัฐบาลและทำการขับไล่ไล่ส่งอย่างไม่แยแสต่อประชาธิปไตยภายใต้แนวทางตามรัฐธรรมนูญที่ตนสร้างขึ้นและมุ่งสร้างความเกลียดชังผ่านวาทกรรมทางการเมืองต่างๆ อาทิ รัฐบาลขี้โกง รัฐบาลคอร์รัปชัน รัฐบาลเผด็จการรัฐสภา เป็นต้น นำไปสู่การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหารผ่านวังวนการยึดอำนาจกระทำรัฐประหารอย่างไม่รู้จักจบสิ้นและมุ่งสืบทอดอำนาจของตนโดยอ้างเรื่องความชอบธรรมตามกระบวนการประชาธิปไตยภายหลังการเลือกตั้งอีกด้วย ทำให้กลายเป็นพิธีกรรมส่วนหนึ่งในวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยจนถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของการแก้ปัญหาทางการเมืองที่ดีที่สุด

5. การเยียวยาความบอบช้ำทางเศรษฐกิจกับการผลักดัน นโยบายประชานิยมในสังคมไทย

การพังทลายของระบบเศรษฐกิจไทยจาก “วิกฤตต้มยำกุ้ง” และการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นำไปสู่การเข้ามามีบทบาทและอำนาจครั้งสำคัญของนักการเมืองที่มีผลงานทางการเมืองไม่นานมากนักอย่างพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้ใช้นโยบายการรณรงค์หาเสียงที่แปลกใหม่กว่าพรรคการเมืองอื่นๆ เพื่อมุ่งหวังการเข้ามามีอำนาจบริหารประเทศผ่านการเลือกตั้งในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 โดยชูนโยบายที่เอื้อต่อการการเยียวยาความบอบช้ำทางเศรษฐกิจแก่สังคมในหัวเวเวลานั้นคือ “นโยบายประชานิยม” ภายใต้การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของ “พรรคไทยรักไทย” ผลปรากฏว่าได้รับชัยชนะไปอย่างท่วมท้น อย่างที่ไม่เคยคาดว่าจะเป็นขึ้นได้สำหรับพรรคการเมืองที่เพิ่งก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาใหม่ ทำให้ “พรรคไทยรักไทย” ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ระบบแบ่งเขต จำนวน 208 คน และระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) จำนวน 48 คน รวมทั้งสองระบบได้ ส.ส. จำนวน 256 ที่นั่ง จากจำนวน ส.ส. ทั้งหมดในสภา จำนวน 500 ที่นั่ง อีกทั้งคะแนนในส่วนของ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อยังสูงถึง 11,634,495 เสียง จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ (ร้อยละ 40.64 ของคะแนนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด)⁴⁷

ปัจจัยสำคัญของการชนะการเลือกตั้งของ “พรรคไทยรักไทย” เกิดจากความบอบช้ำทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้าของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายและมองหาหนทางหลุดพ้นจากสภาวะเช่นว่านั้น กอปรกับในช่วงเวลาดังกล่าวพรรคไทยรักไทยค่อนข้างมีความพร้อมทั้งด้านเงินทุนและการดึงตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นที่นิยมในเขตเลือกตั้งต่างๆ เข้ามาลงสมัคร ส.ส. ในนามของพรรคตนได้เป็นจำนวนมาก แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้กับพรรคคือ “นโยบายประชานิยม” ถือเป็นการสร้างความ

⁴⁷ นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม, ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย, วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 26 (3), 2551, หน้า 120.

พึงพอใจเชิงนโยบายผ่านการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่มีนัยสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนกลุ่มชนชั้นรากหญ้าและเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศที่มีฐานะค่อนข้างยากจน (กลุ่มเกษตรกร กลุ่มคนจนในเขตเมืองและชนบทหรือกลุ่มผู้ใช้แรงงาน) รวมถึงสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่นำไปสู่ความต้องการในเชิงนโยบายที่ต้องการหลุดพ้นจากการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งประจวบเหมาะกับการรักไทยรักไทยได้นำเสนอวิสัยทัศน์ “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้” เข้ามาใช้ผ่านแนวทางประชานิยม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและสร้างค่านิยมการเลือกพรรคการเมืองผ่านฐานนโยบายไม่ใช่เลือกพรรคการเมืองผ่านผู้มีอำนาจการเมืองหรือนักการเมืองที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา โดยนโยบายที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงและได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ภายหลังจากการเลือกตั้ง ได้แก่ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย, โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, โครงการธนาคารประชาชน, โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ฯลฯ เป็นต้น⁴⁸ สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยความสำเร็จของรัฐบาลทักษิณ ไม่ว่าจะเป็นการที่หยั่งรู้ความต้องการอันแท้จริงของชนชั้นรากหญ้า การใช้นโยบายหาเสียงแทนการใช้เงินทองหรือระบบอุปถัมภ์ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต การช่วยเหลือสงเคราะห์กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมอย่างเป็นรูปธรรม การลดความสำคัญของตัวแทนหรือตัวกลาง (หัวคะแนน) และผู้มีอิทธิพลทางการเมืองในพื้นที่ต่างๆ แต่มุ่งติดต่อปฏิสัมพันธ์ผ่านการสื่อสารกับประชาชนโดยตรง การมุ่งจุดเน้นเชิงนโยบายของพรรคการเมืองมากกว่าการเน้นอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น การเน้นคุณค่าของประชาชนมากกว่าพรรคการเมือง ตลอดจนนโยบายที่นำเสนอไม่ใช่สังคมนิยมหรือทุนนิยมเต็มรูปแบบ หากแต่เป็นลูกผสมระหว่างสังคมนิยมและทุนนิยม โดยไม่ได้มุ่งนำเงินจากคนรวยมาแจกจ่ายหรือให้คนจน⁴⁹

นอกเหนือจากนโยบายประชานิยมของรัฐบาลทักษิณที่ประสบความสำเร็จแล้ว ท่าทางบุคลิกภาพและคุณลักษณะความเป็นผู้นำของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ไม่ว่าจะเป็น การสื่อสารและการเข้าถึงประชาชน การบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจและเด็ดเดี่ยว การกล้าท้าทายกลุ่มการเมืองและ

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 120-121.

⁴⁹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **ทักษิณา-ประชานิยม**, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2549.

อำนาจเก่าอย่างไม่เกรงกลัว⁵⁰ รวมถึงการพยายามสร้างภาพลักษณ์ของการเป็นผู้นำที่โดดเด่นมากล้นไปด้วยบารมีผ่านวิสัยทัศน์อันชาญฉลาดและความสามารถในการเข้าถึงประชาชนได้โดยตรง⁵¹ สิ่งเหล่านี้ล้วนมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการสร้างฐานเสียงสนับสนุนจากมวลชนจนกลายเป็นภาพจำติดตาและที่ชื่นชอบของประชาชนเป็นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นรากหญ้า ส่งผลให้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อมา ในปี พ.ศ. 2548 “พรรคไทยรักไทย” ก็ยังสามารถได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายอีกครั้ง แต่ในครั้งนี้นักการเมืองประสบความสำเร็จมากกว่าการเลือกตั้งครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2544 กล่าวคือ “พรรคไทยรักไทย” ได้จำนวน ส.ส. มากถึง 377 ที่นั่ง และคะแนนในส่วนของ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อมากถึง 18,993,073 เสียง (ร้อยละ 61.17 ของคะแนนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด) ทำให้รัฐบาลทักษิณ ในช่วงนี้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนและยังสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อีกด้วย ทำให้รัฐบาลใช้เป็นข้ออ้างเรื่องของความชอบธรรมในการบริหารประเทศและท้าทายอำนาจของสถาบันการเมืองต่างๆ ผ่านการใช้วาทกรรมเรื่องของการได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้เข้ามามีอำนาจในการบริหารจนกลายเป็นข้ออ้างสำคัญในการดำรงตำแหน่ง⁵²

ดังนั้น สภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่จาก “วิกฤตต้มยำกุ้ง” นำไปสู่ปัญหาสังคมในหลากหลายมิติ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองต่างๆ พยายามนำเสนออุดมการณ์ทางการเมืองที่คาดว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาของสังคมโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำจากการกระจายรายได้ และกำหนดเป็นนโยบายเพื่อใช้ในการรณรงค์หาเสียงโดยยึดโยงแนวทางที่เป็นรูปธรรมให้สอดคล้องต่อบริบทสังคมและความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด นำไปสู่การเข้ามามีบทบาทของ “พรรคไทยรักไทย” ภายใต้การนำของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร

⁵⁰ นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม, ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย, หน้า 121.

⁵¹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **ทักษิณา-ประชานิยม**, หน้า 120-121.

⁵² นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม, ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย, หน้า 121.

ซึ่งได้หิบบกนโยบาย “ประชานิยม” มาใช้ในการนำเสนออุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคตน โดยผลปรากฏว่านโยบายดังกล่าวได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นรากหญ้าของสังคมในเขตพื้นที่ภาคเหนือและภาคอีสานของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจที่พังทลาย ทั้งนี้ ประชาชนในพื้นที่แห่งนี้ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มคนยากจนและรอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ทำให้ “พรรคไทยรักไทย” ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้งครั้งต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2544 นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลและได้นำนโยบายที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้กับประชาชนในช่วงของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมาดำเนินการจัดทำเป็นโครงการต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม อาทิ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย, โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, โครงการธนาคารประชาชน, โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ฯลฯ เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2548 “พรรคไทยรักไทย” ก็ยังสามารถได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายอีกครั้ง และประสบความสำเร็จมากกว่าการเลือกตั้งครั้งแรก เนื่องจากสามารถกุมเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในสภาได้มากถึง 377 ที่นั่ง นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จ เห็นได้ว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นมาจากนโยบายทางการเมืองที่เหมาะสมและเอื้อต่อบริบทของสังคม ณ ขณะนั้น ที่เพิ่งผ่านพ้นวิกฤตเศรษฐกิจมาไม่นาน กอปรกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังเอื้อต่อการสร้างความเข้มแข็งของนักรการเมืองผ่านการปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น ความสำเร็จที่เกิดขึ้นทำให้หลายโครงการของ “พรรคไทยรักไทย” กลายเป็นมรดกตกทอดของรัฐบาลทักษิณที่แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารประเทศมาก็ยุคก็สมัย รัฐบาลใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศก็ยังคงมีความจำเป็นต้องคงนโยบายประชานิยมเดิมเอาไว้ผ่านกระบวนการแปลงนโยบายให้เด่นชัดมากขึ้น เพื่อสร้างอัตลักษณ์เชิงนโยบายและกล่าวอ้างความสำเร็จว่าเป็นผลงานที่เกิดขึ้นมาจากการบริหารภายใต้แนวทางอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคตน แม้กระทั่งรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2557 ของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ได้หิบบกแนวทางประชานิยมของรัฐบาลในอดีตมาผ่านกระบวนการการแปลงนโยบายให้กลายเป็นนโยบายที่เรียกว่า “โครงการ

ประชาธิปไตย” เพื่อสร้างความชอบธรรมเชิงนโยบายในการบริหารประเทศให้กับตนเองและพวกพ้อง รวมถึงผนวกเข้ากับแผนยุทธศาสตร์ชาติและสืบทอดอำนาจอย่างต่อเนื่องภายหลังการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2562

6. บทสรุป

“รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เกิดขึ้นมาจากกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองภายหลัง “พฤษภาทมิฬ” ซึ่งส่วนใหญ่เป็น “กลุ่มเทคนิคแครต” (Technocrats) ที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพในสังคมไทย ภายหลังจากนั้นจึงมีการร่างรัฐธรรมนูญและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการในช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 โดยมีส่วนสำคัญที่เอื้อต่อการผลักดันแนวทางประชานิยมของ “พรรคไทยรักไทย” ในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งถือเป็นการจุดประกายความหวังของประชาชนผ่านมุมมอง “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้” นำไปสู่การสนับสนุนรัฐบาลทักษิณอย่างท่วมท้นผ่านสัญญาต่างตอบแทนระหว่างความช่วยเหลือเชิงนโยบายของรัฐบาลที่มอบให้แก่ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมแลกกับฐานเสียงการสนับสนุนของชนชั้นรากหญ้า เพื่อเป็นการการันตีต่อพรรคการเมืองในการเข้ามาเป็นรัฐบาลผ่านกระบวนการเลือกตั้ง โดยสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวออกมาเป็นประเด็นสำคัญได้ 5 ประการ ดังนี้

1) การเกิดวิกฤตทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาล การรัฐประหารของ “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” (รสช.) ในปี พ.ศ. 2534 และการสืบทอดอำนาจของรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร จนเกิดความวุ่นวายบานปลายกลายเป็นเหตุสลดทางการเมืองครั้งสำคัญของสายธารประวัติศาสตร์ไทย นั่นก็คือ “พฤษภาทมิฬ” ในปี พ.ศ. 2535 เป็นผลพวงมาจากการบริหารงานของรัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพ สืบเนื่องมาจากรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมาโดยส่วนใหญ่ในอดีตเป็นรัฐบาลผสมที่มาจากหลากหลายพรรคการเมือง ทำให้เกิดการต่อรองทางการเมืองที่ค่อนข้างสูงและยังรวมถึงการต่อรองทางการเมืองกับกลุ่มทหารด้วยเช่นเดียวกัน วิกฤตทางการเมืองที่เกิดจากการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลในทางการบริหารและการแทรกแซงของ

ทหารผ่านการรัฐประหารบ่อยครั้งได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่กำลังเฟื่องฟูในยุคนั้นและยังมีผลต่อการก้าวเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในอนาคตอีกด้วย ดังนั้น ภายหลังจากเหตุการณ์ความวุ่นวายในช่วงปี พ.ศ. 2534-2535 ได้นำไปสู่การเข้ามามีบทบาทครั้งสำคัญของเสรีชน โดยส่วนใหญ่จะเป็น “กลุ่มเทคโนแครต” (Technocrats) จากหลากหลายสาขาอาชีพในสังคมที่เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และการเมืองภาคพลเมืองเพิ่มมากขึ้นภายใต้การสนับสนุนของชนชั้นกลาง โดยทำที่ตั้งกล่าวของกลุ่มชนชั้นกลางที่เกิดขึ้นมาจากความไม่ไว้วางใจที่มีต่อบทบาทของทหารจนนำไปสู่ความมุ่งหวังในการปฏิรูปการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดในการเข้ามาจัดระเบียบและสร้างกลไกประชาธิปไตยให้เป็นระบอบการปกครองที่สมบูรณ์ที่สุดภายใต้จุดมุ่งเน้นในเรื่องของการสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารที่เป็นรัฐบาลนั่นเอง

2) ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจและรอยต่อของการปฏิรูปการเมืองเอื้อต่อการผลักดันแนวทางประชานิยม สภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่จาก “วิกฤตต้มยำกุ้ง” เปิดโอกาสให้ “พรรคไทยรักไทย” ภายใต้การนำของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยได้หยิบยกนโยบาย “ประชานิยม” เข้ามาเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองและเป็นเครื่องมือที่ใช้ขับเคลื่อนผ่านการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นแนวนโยบายใหม่ที่มีการนำเข้ามาปรับใช้ในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ ผลปรากฏว่านโยบายดังกล่าวได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นรากหญ้าของสังคมทั้งในเขตพื้นที่ภาคเหนือและภาคอีสานของประเทศที่ให้ความนิยมกับนโยบายเป็นอย่างมาก เนื่องจากประชาชนโดยส่วนใหญ่ของภูมิภาคได้ผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจที่พังทลายอันเป็นผลพวงของ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” โดยมีการดำเนินนโยบายที่กลายเป็นโครงการต่างๆ อย่างมากมาย อาทิ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย, โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, โครงการธนาคารประชาชน, โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ฯลฯ เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยก็ยังสามารถครองใจประชาชนจนได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายอีกครั้งและประสบความสำเร็จมากกว่าการเลือกตั้งครั้งแรกอีกด้วย ดังนั้น ความเชื่อมโยงจากผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจและรอยต่อของการปฏิรูปทาง

การเมืองของไทย จึงอยู่ในช่วงเวลาที่สอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญประการหนึ่งเป็นผลสะท้อนของการบริหารประเทศที่ไร้เสถียรภาพภายใต้กลไกระบบการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อระบบการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและนำไปสู่การผลักดันแนวทางประชานิยมจนกลายเป็นมาตรฐานเชิงนโยบายที่ต้องมีการดำเนินงานทุกรัฐบาลจวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

3) กลไกตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเปิดช่องว่างให้พรรคการเมืองสืบทอดอำนาจสู่การเป็นเผด็จการรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เอื้อต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ทำให้พรรคการเมืองที่มีจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มากที่สุด สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ จนนำไปสู่การกลายเป็น “เผด็จการรัฐสภา” ในท้ายที่สุด ดังเช่นในการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2548 “พรรคไทยรักไทย” สามารถได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายมากกว่าการเลือกตั้งครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2544 กล่าวคือ “พรรคไทยรักไทย” ได้จำนวน ส.ส. มากถึง 377 ที่นั่ง และคะแนนในส่วนของ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อมีมากถึง 18,993,073 เสียง (ร้อยละ 61.17 ของคะแนนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด) ทำให้รัฐบาลทักษิณสมัยที่ 2 เกิดเสถียรภาพทางการเมืองการบริหารอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนและยังสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีจุดมุ่งเน้นในการสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ทำให้รัฐบาลดังกล่าวใช้เป็นข้ออ้างสำคัญในประเด็นความชอบธรรมของการเข้ามาบริหารประเทศผ่านฐานเสียงของประชาชนที่ได้มอบความไว้วางใจและการยอมรับผ่านการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังมีการทำทลายอำนาจของสถาบันการเมืองและได้สร้างความไม่พอใจต่อกลุ่มต่างๆ จนนำไปสู่การเฝ้ามองของทหารอย่างซุ่มเคืองภายใต้การต่อรองผลประโยชน์ที่เอื้อต่อกัน รวมถึงพรรคการเมืองอื่นๆ ก็มีความไม่พึงพอใจด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งผลประโยชน์จากการต่อรองตำแหน่งทางการบริหาร (รัฐมนตรี) ในการเข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสมได้

4) การสร้างฐานเสียงสนับสนุนของพรรคการเมืองผ่านฐานนโยบายที่เป็นรูปธรรม การปฏิรูปการเมืองภายใต้การเผชิญกับความบอบช้ำทางเศรษฐกิจ ทำให้ “พรรคไทยรักไทย” ได้นำเสนอวิสัย “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้”

เข้ามาปรับใช้เป็นอุดมการณ์หลักของพรรค โดยชูเป็นนโยบายผ่านการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพื่อมุ่งเอาใจกลุ่มชนชั้นรากหญ้าด้วย “นโยบายประชานิยม” อันเป็นแนวทางที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ ซึ่งภายหลังการเลือกตั้งถือว่าเป็นแนวทางที่โดนใจประชาชนและประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ “พรรคไทยรักไทย” ยังสร้างค่านิยมทางการเมืองใหม่ขึ้นมาโดยเป็นการปรับโลกทัศน์ของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมือง กล่าวคือ ประชาชนจะเลือกพรรคการเมืองผ่านฐานนโยบายของพรรคเป็นหลักไม่ใช่เลือกพรรคการเมืองผ่านฐานเสียงของผู้มีอำนาจที่มีอิทธิพลในชุมชนหรือนักการเมืองท้องถิ่น (ตัวกลางหาฐานเสียง) อย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา อันเป็นการลดอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นและสร้างฐานนโยบายของพรรคการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นมาทดแทน ทำให้ค่านิยมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ส่งผลให้การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในครั้งต่อมาประชาชนได้พิจารณาเพียงแค่ว่า พรรคการเมืองเท่านั้นและลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้โดยไม่ลังเลใจจนกลายเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคการเมืองในที่สุด ทั้งนี้ นโยบายที่ประสบความสำเร็จและมีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมของ “พรรคไทยรักไทย” ได้แก่ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย, โครงการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง, โครงการธนาคารประชาชน, โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ฯลฯ เป็นต้น

5) ความย้อนแย้งของฐานเสียงและฐานนโยบายภายใต้มุมมองประชาธิปไตยที่แตกต่างกันในสังคมไทย ปรากฏการณ์ความย้อนแย้งภายใต้ชุดความคิดมุมมองประชาธิปไตยของชนชั้นที่แตกต่างกันส่งผลโดยตรงต่ออุดมการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาได้จากมุมมองทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และระดับการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อมุมมองประชาธิปไตยของชนชั้นในสังคมผ่านการรับรู้และความเข้าใจที่ไม่เหมือนกัน ดังเช่น กลุ่มชนชั้นรากหญ้าซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่มีฐานะค่อนข้างยากจนภายในประเทศ จะมีมุมมอง “ประชาธิปไตย” เป็นเรื่องของ การรอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลและยังมีอิทธิพลในการกำหนดตัวผู้นำของประเทศผ่านกระบวนการเลือกตั้งอย่างเสรี ทำให้กลุ่มชนชั้นรากหญ้ากลายเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคการเมืองในที่สุด แตกต่างจากชนชั้นกลางที่มีมุมมอง

“ประชาธิปไตย” เป็นเรื่องของการได้ผู้นำที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลผ่านฐานนโยบายของพรรคการเมืองที่ดีและมีความเหมาะสม โดยมุ่งสร้างกลไกทางการเมืองที่มีเสถียรภาพขึ้นมารองรับ นำไปสู่การปฏิรูปการเมืองและได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” แต่หลักการดังกล่าวกลับผิดเพี้ยนไปจากความคาดหวังของชนชั้นกลาง เนื่องจากการเข้ามามีอำนาจล้นมือของนักการเมืองที่กลายเป็นผู้นำรัฐบาลและมีความสามารถกระทำกร่างๆ จนลุแก่อำนาจของตน กลับกลายเป็นความย้อนแย้งที่เกิดขึ้นของชนชั้นกลาง เพราะเมื่อเกิดความไม่พอใจต่อแนวทางการบริหารของรัฐบาลก็จะทำการขับไล่ไล่ส่งโดยไม่แยแสต่อประชาธิปไตยหรือแนวทางตามรัฐธรรมนูญที่ตนได้สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมา รวมถึงยังมีการซื้อเชิญทหารให้เข้ามากระทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอีกด้วย

บรรณานุกรม

- กองการประชุม สำนักrayงานการประชุมและชวเลข. (2540). **บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 7/2540 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2), 27 กันยายน 2540.**
- กิจบัติ ก้องเบญจภูษ . (2560). การสืบทอดอำนาจทางการเมืองโดยมิชอบ. **วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี.** 2 (2), 1–2.
- เกษียร เตชะพีระ. (2550). **จากระบอบทักษิณสู่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549: วิกฤตประชาธิปไตยไทย.** กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิ 14 ตุลา.
- ชลิตา สุนันทภรณ์. (2560). **20 ปีวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง: จากต้มยำกุ้งสู่ต้มกบ.** สืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2562, จาก https://waymagazine.org/20-yrs-tyk-crisis_1/
- ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร. (2561). การทุจริตการเลือกตั้ง: อุปสรรคการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย. **วารสารรัฐศาสตร์สุโขทัยธรรมราช.** 2 (2), 6–8.
- ฐานเศรษฐกิจ. (2560). **ที่นี่ไม่มีความลับ : 20 ปี “ต้มยำกุ้ง” อดีตสู่อาคตเศรษฐกิจไทย.** สืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2562, จาก <http://www.thansettakij.com/content/172992>
- ตรีเพชร จินต์นุพงศ์. (2561). **เรื่องน่ารู้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อธรรมาภิบาล OMBUDSMAN FOR GOOD GOVERNANCE.** **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน,** 24 (2), 171.
- แถมสุข นุ่มนนท์. (2550). **สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางปฏิรูปการเมืองไทย.** กรุงเทพมหานคร: สถาบัน พระปกเกล้า.
- ไทยรัฐฉบับพิมพ์. (2560). **ถอดบทเรียนวิกฤติต้มยำกุ้ง 20 ปี แห่งการสร้างภูมิคุ้มกันให้เศรษฐกิจไทย.** สืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2562, จาก <https://www.thairath.co.th/newspaper/columns/990730>
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (ม.ป.ป.). **11 ตุลาคม พ.ศ. 2540.** สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2562, จาก wiki.kpi.ac.th/index.php?title=11_ตุลาคม_พ.ศ._2540

- นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2551). ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของ
ประชานิยมในประเทศไทย. **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์** . 26 (3),
120-121.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2552). **ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา.**
สืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2562, จาก
<https://mgronline.com/daily/detail/9520000071306>
- ศาสตรินทร์ ต้นสุข. (2557). ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่าง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. **วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์** . 1 (1), 37-38.
- สมชาย ปรีชาศิลป์กุล. (2560). **20 ปี รัฐธรรมนูญ 2540 : การปฏิรูปการ
เมืองไทยในอุ้งมือนักกฎหมายมหาชน.** สืบค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2562,
จาก <https://www.the101.world/20-year-constitution-2540/>
- สุชาติ บำรุงสุข. (2559). **เสนานิธิปไตย : รัฐประหารกับการเมืองไทย.**
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2540). **รายงานการประชุมสภาร่าง
รัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร.
- อนุชา ดีสวัสดิ์. (ม.ป.ป.). **สภาร่างรัฐธรรมนูญไทย.** กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงาน
ห้องสมุด สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อนันยา พลจันทร์. (2560). **ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ.**
วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร . 8 (1), 2-3.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2549). **ทักษิณา-ประชานิยม.** กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์มติชน.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). **การวิจัยชนบทสู่การพัฒนาโดยนโยบายสาธารณะ
ท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที คิว พี จำกัด.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). **สองนคราประชาธิปไตย: แนวทางการปฏิรูป
การเมืองเศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย.** พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์คบไฟ.

Salaryinvestor. (2561). “ต้มยำกุ้ง” คืออะไร? ถอดบทเรียนวิกฤติเศรษฐกิจ
ครั้งใหญ่ ของไทย . สืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2562, จาก
[http://salaryinvestor.com/inspire/case-study/tom-yum-kung-
lesson/](http://salaryinvestor.com/inspire/case-study/tom-yum-kung-lesson/)