



จากร่องรอยทางโบราณคดีและหลักฐานตำนานต่าง ๆ ทางภาคเหนือ ทำให้สันนิษฐานได้ว่าประมาณพุทธศตวรรษที่ 13 ชาชาติไทยได้ตั้งมั่นอยู่แล้วทางภาคเหนือของดินแดนที่เป็นประเทศไทยปัจจุบัน มีการสร้างเมืองต่าง ๆ ซึ่งปรากฏชื่อในตำนาน เช่น เวียงหิรัญนคร เวียงไชยปราการ เวียงฝาง เป็นต้น เมืองเหล่านี้มีลักษณะการปกครองแบบนครรัฐ

อย่างไรก็ตาม นอกจากร่องรอยทางโบราณคดีและหลักฐานทางตำนานแล้ว ไม่ปรากฏหลักฐานอื่น ๆ เกี่ยวกับนครรัฐไทยเหล่านี้มากนัก ทำให้เราไม่ทราบความเป็นมา และสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของนครรัฐไทยในระยะแรก ๆ

ส่วนหลักฐานที่ปรากฏในจารึกและภาพสลักศิลาของชาติอื่น ๆ นั้น จารึกของอาณาจักรจามปา พ.ศ.1593 ณ วิหารโปนาการ์ เมืองญัตรัง ประเทศเวียดนามปัจจุบัน ได้กล่าวถึงพระเจ้าชัยปรมศวรทรงบูรณะพระปฐิมาเจ้าแม่กวดีที่วิหารแห่งนี้ และได้ทรงอุทิศทาสเชลยศึกถวายเป็นข้าพระในบรรดาทาสที่อุทิศถวายนี้ มีทาสเชลยศึกชาวสยามอยู่ด้วย

ในจารึกพม่า ปรากฏคำว่า “สยาม” เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.1663 และในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 17 ได้ปรากฏภาพสลักศิลานูนต่ำที่ระเบียงชั้นนอกของปราสาทนครวัด ในเมืองพระนครหลวง ประเทศกัมพูชาปัจจุบัน เป็นภาพกองทัพชาวสยามตามเสด็จขบวนทัพของพระเจ้าสุริยวรมันที่ 2 (พ.ศ.1656 – หลัง พ.ศ.1668) พระเจ้าแผ่นดินแห่งอาณาจักรเขมร

จากหลักฐานต่าง ๆ ข้างต้นทำให้เราทราบว่า ชาชาติไทยได้เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในดินแดนประเทศไทยปัจจุบันเป็นเวลานานหลายร้อยปีก่อนการก่อตั้งอาณาจักรสุโขทัย สันนิษฐานว่าชาชาติไทยคงแผ่กระจายอยู่ทั่วไปในอาณาบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และอาจจะลงไปถึงคาบสมุทรมลายูได้ ชาชาติไทยกลุ่มต่าง ๆ นี้คงจะรวมกลุ่มกันเป็นนครรัฐหรือแว่นแคว้นเล็ก ๆ ของตนเอง และคงอยู่ภายใต้การปกครองของกลุ่มชนที่กำลังมีอำนาจอยู่ในแหลมอินโดจีนขณะนั้น คือ ชาชาติมอญ และชาชาติเขมร

อย่างไรก็ตาม ในช่วงประมาณพุทธศตวรรษที่ 16 ชาชาติมอญได้เสื่อมอำนาจลง ดินแดนในแถบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาจึงตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครองของอาณาจักรเขมรประมาณ 200 ปี

แต่ในช่วงเวลา 200 ปีดังกล่าว อำนาจของเขมรไม่คงที่ บางครั้งเข้มแข็ง บางครั้งอ่อนแอ ดังนั้น หลังจากสมัยพระเจ้าชัยวรมันที่ 7 (พ.ศ. 1724 – ราว พ.ศ. 1760) อาณาจักรเขมรได้เสื่อมลงมาก ทำให้เกิดสุญญากาศทางการเมืองและช่องว่างแห่งอำนาจ นครรัฐและแว่นแคว้นของคนไทยจึงพากันตั้งตนขึ้นเป็นอาณาจักรอิสระ ประวัติศาสตร์ไทยที่มีหลักฐานแน่นอนจึงเริ่มขึ้นในปลายพุทธศตวรรษที่ 18 นี้



การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

▶ การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยุคที่ 1

การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ถึงยุคปัจจุบัน

อาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2545 เป็นระยะเวลา 70 ปี ของพัฒนาการของการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยเราสามารถแบ่งการเมืองการปกครองในช่วงระยะเวลาดังกล่าวออกได้เป็น 5 ยุคสำคัญ คือ

ยุคที่หนึ่ง ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.2475 – พ.ศ.2490)

เป็นยุคของความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับกลุ่มผู้ปกครองเดิม อันประกอบไปด้วยกลุ่มเจ้าและพวกขุนนาง และความขัดแย้งระหว่างสมาชิกในคณะราษฎรด้วยกันเอง และสถานการณ์ของสงครามโลกครั้งที่ 2

ในระยะห้าปีแรกของการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่ามีเหตุการณ์เกิดขึ้นหลายเหตุการณ์ อันมีผลนำไปสู่ความคลอนแคลนของรัฐบาล เหตุการณ์สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ กรณีการนำเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ เมื่อ พ.ศ.2476 กล่าวคือ ในขณะที่มีการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ได้มีประกาศของคณะราษฎรซึ่งระบุถึงนโยบาย 6 ประการ

นายปรีดี ได้ยกร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นจากนโยบายข้อสาม เค้าโครงการเศรษฐกิจนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาก ว่ามีลักษณะแนวทางแบบสังคมนิยม ทำให้เกิดการแตกแยกกันในรัฐบาล จนถึงกับต้องมีการปิดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา

ส่วนนายปรีดี ต้องเดินทางออกจากประเทศไทย อย่างไรก็ตาม คณะทหารภายใต้การนำของ นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาได้ทำการยึดอำนาจรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2476 แล้วตั้งตัวเองเป็นรัฐบาล

วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2476 ได้เกิดการกบฏของกลุ่มนายทหารและข้าราชการในต่างจังหวัด ภายใต้การนำของพระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ โดยการประกาศว่า ต้องการให้ประเทศชาติมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การกบฏครั้งนี้ก็ถูกปราบปรามลง เจ้านายหลายพระองค์ต้องเสด็จนิราศไปประทับยังต่างประเทศ มีหลายคนในคณะกบฏต้องรับโทษจำคุก หลังจากนั้นไม่ถึงสองปี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จไปประทับอยู่ในประเทศอังกฤษ และทรงสละราชสมบัติ คณะราษฎรจึงได้ถวายราชบัลลังก์แก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อานันทมหิดล ในเวลาต่อมา

ในเดือนธันวาคม พ.ศ.2481 พระยาพหลพลพยุหเสนาก็ได้ลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากสุขภาพไม่ดีจึงทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ดำรงตำแหน่งต่อมา หลังจากนั้นทหารเริ่มมีอำนาจมากขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ.2481 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2487 จอมพล ป. ได้เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นเวลาห้าปีครึ่ง ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในการสร้างประวัติศาสตร์ของเมืองไทย นโยบายที่สำคัญที่สุดคือ รัฐนิยม ซึ่งเป็นนโยบายรักชาติ แสดงออกโดยการรณรงค์ต่อต้านคนจีน และนโยบายสงครามที่เป็นมิตรกับญี่ปุ่นพร้อมกับประกาศสงครามกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา นโยบาย ดังกล่าวมีตั้งแต่โครงการรวมชาติ การสร้างเอกลักษณ์ของชาติ การสร้างความเป็นชาตินิยมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม และความสนใจต่อผลประโยชน์ของสาธารณะ

นโยบายที่อันตรายที่สุดของจอมพล ป. ก็คือการตัดสินใจร่วมเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง การตัดสินใจประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกา และอังกฤษเกิดจากเหตุผลหลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือ ความกดดันจากสถานการณ์และอาจจะมาจากการคาดการณ์ผิดพลาดว่าญี่ปุ่นจะชนะสงคราม ดังนั้นการเข้าร่วมกับญี่ปุ่นก็เหมือนกับการเข้าร่วมกับผู้ชนะซึ่งประเทศไทยอาจได้ผลประโยชน์ร่วมกับผู้ชนะ แต่ว่าการตัดสินใจของจอมพล ป. กลายเป็นข้อผิดพลาดอย่างใหญ่หลวงและทำให้ต้องเสียตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังจากสงครามโลกสิ้นสุดลง

เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงคราม ประเทศไทยซึ่งเป็นพันธมิตรของญี่ปุ่นก็แพ้สงครามด้วย แต่มีปัจจัยสอง

ข้อที่ทำให้ผู้นำไทยสามารถจัดการกับสถานการณ์เพื่อหลุดพ้นจากวิกฤตการณ์ครั้งนี้ ปัจจัยสองประการนี้คือ

- (1) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตันปฏิเสธที่จะส่งสาส์นประกาศสงครามให้กับรัฐบาลสหรัฐอเมริกา
- (2) ได้มีการจัดตั้งขบวนการเสรีไทยซึ่งประกอบด้วยคนไทยที่อยู่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อการกู้เอกราชของชาติ

ขบวนการนี้ตั้งขึ้นโดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งได้ร่วมมือกับนายปรีดี พนมยงค์ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รวบรวมกำลังคนภายในประเทศ และร่วมมือกับฝ่ายพันธมิตรทั้งหลาย

ดังนั้นเมื่อสงครามเสร็จสิ้นลง นายปรีดีจึงออกประกาศซึ่งเห็นชอบโดยเอกฉันท์ โดยสภาผู้แทนแห่งชาติ โดยมีเนื้อความทำนองว่า

“คนไทยไม่เห็นด้วยกับการประกาศสงครามและกระทำการอันเป็นศัตรูต่อ

สหประชาชาติ (และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งกระทำการแทนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว) ได้ประกาศในนามของประชาชนชาวไทยว่า การประกาศสงครามต่อสหรัฐอเมริกา และอังกฤษนั้นเป็นโมฆะ และไม่ได้ผูกมัดประชาชนชาวไทย”

การเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นการเคลื่อนไหวที่รอบคอบ เพื่อการช่วยชาติให้หลุดพ้นจากผลเสีย ซึ่งเกิดจากการกระทำของจอมพล ป. หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2488

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา นายเบิร์นส์ (Byrnes) ได้กล่าวสุนทรพจน์เกี่ยวกับเรื่องนี้และสรุปว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ถือว่าประเทศไทยเป็นศัตรู แต่เป็นประเทศที่จะต้องได้รับการปลดปล่อยจากศัตรู และสหรัฐอเมริกาหวังว่าประเทศไทยจะกลับสู่สภาพเดิมในหมู่ประชาชาติทั้งปวงโดยเป็นประเทศเสรี มีอธิปไตยและมีเอกราช

ดังนั้นโดยการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกาทำให้ประเทศไทยสามารถหลีกเลี่ยงชะตากรรมเหมือนดังเช่นของญี่ปุ่นและเยอรมนีอย่างหมิ่นเหม่ อันที่จริงได้มีการพูดถึงการสลายกองทัพไทยในแบบเดียวกับญี่ปุ่นและเยอรมนีเพื่อปูทางให้เกิดรัฐบาลแบบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย

ในส่วนของการเมืองภายใน ประเทศไทยได้ไต่ล้นขึ้นมาจากสงครามในลักษณะของประเทศที่มีรัฐบาลใหม่คือ รัฐบาลพลเรือนซึ่งนำโดยพวกเสรีนิยม เช่น นายปรีดี พนมยงค์ และ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ส่วนความรุ่งเรืองของทหารชาตินิยมและการรวมชาติของจอมพล ป. ได้ตกต่ำลง

ท่ามกลางสภาพทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้โอกาสของพวกเสรีนิยมในการที่จะสร้างรัฐบาลระบอบประชาธิปไตยดูเหมือนจะแจ่มใส เพราะอำนาจทหารถูกจำกัดลง อย่างไรก็ตาม พวกเสรีนิยมก็ไม่สามารถจะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยได้ดีเท่าที่ควร และนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490

ตารางที่ 1

นายกรัฐมนตรี พ.ศ.2475 – 2490

ชื่อ	ช่วง	ความนานของสมัย
พระยามโนปกรณนิติธาดา	มิ.ย. 2475 – มิ.ย. 2476	1 ปี
พระยาพหลพลพยุหเสนา	มิ.ย. 2476 – ธ.ค. 2481	5 ปี 6 เดือน
จอมพล ป. พิบูลสงคราม	ธ.ค. 2481 – ก.ค. 2487	5 ปี 6 เดือน
นายควง อภัยวงศ์	ส.ค. 2487 – ส.ค. 2488	1 ปี
นายทวี บุณยเกตุ	ส.ค. 2488 – ก.ย. 2488	3 สัปดาห์
ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	ก.ย. 2488 – ม.ค. 2489	4 เดือน
นายควง อภัยวงศ์	ม.ค. 2489 – มี.ค. 2489	3 เดือน
นายปรีดี พนมยงค์	มี.ค. 2489 – ส.ค. 2489	4 เดือน
หลวงธำรง นาวาสวัสดิ์	ส.ค. 2489 – พ.ย. 2490	6 เดือน

การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยุคที่ 2

ยุคที่สอง ยุคเผด็จการอำนาจนิยม (พ.ศ.2490 – พ.ศ.2516)

เป็นยุคที่คณะทหารและกองทัพได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองการปกครองประเทศ โดยการยึดอำนาจทำรัฐประหาร และถือว่าเป็นการดำเนินการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ จนกระทั่งมีการให้สมญาการปกครองในยุคนี้ว่าเป็น “ยุคอำมาตยาธิปไตย” โดยมีจุดเริ่มต้นจากการทำรัฐประหารโดยคณะรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490

การรัฐประหารปี พ.ศ.2490 ซึ่งเกิดขึ้นสามปีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีความสำคัญทั้งในแง่ที่เป็นสัญลักษณ์และความเป็นจริง เป็นสัญลักษณ์เพราะว่ามีส่วนเสริมข้อถกเถียงที่ว่าทหารจะมีบทบาทสำคัญทางการเมืองและขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย ในความเป็นจริงเพราะว่านับจากนั้นไปฝ่ายเสรีนิยมต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ดังนั้นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายผู้นำเสรีนิยมกับฝ่ายทหารจึงสลายไป ตั้งแต่ พ.ศ.2490 ประเทศไทยก็ได้แปรสภาพการเมืองโดยมีทหารปกครอง

รัฐประหารเกิดเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 นำโดย พลโทผิน ชุณหะวัณ และพันเอก หลวงกาจสงคราม บุคคลสำคัญอีกสองคนที่ร่วมวางแผนคือ พันเอกเผ่า ศรียานนท์ ลูกเขยของพลโทผิน และพันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อมาบุคคลสองคนหลังได้กลายเป็นศัตรูกันในการเมือง รัฐประหารครั้งนั้นส่งผลให้จอมพล ป. กลับมามีอำนาจทางการเมืองอีกในเวลาต่อมา แต่การรัฐประหารของการเมืองไทยก็คือว่า จะต้องทำให้การยึดอำนาจสมเหตุสมผล ดังนั้นทันทีที่ทหารยึดอำนาจในการรัฐประหารเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 นายควง อภัยวงศ์ ผู้ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะราษฎร จึงได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่นายควงก็ถูกบังคับให้ออกจากตำแหน่งโดยที่ยังอยู่ในตำแหน่งไม่ครบ 6 เดือน นับจากเดือนเมษายน พ.ศ. 2491 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นเวลาเกือบ 10 ปี จนกระทั่งถูกยึดอำนาจโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในเดือนกันยายน พ.ศ.2500 ซึ่งทำให้เกิดรัฐบาลเผด็จการในลักษณะของเผด็จการแบบพ่อขุน

ทหารเริ่มรวมอำนาจได้ พวกเสรีนิยมก็เริ่มสูญเสียสถานภาพทางการเมือง นายปรีดีผู้ซึ่งถูกสงสัยว่าพัวพันกับกรณีปลงพระชนม์ในหลวงก็ถูกบีบให้หนีออกนอกประเทศ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2491 เกิด “กบฏเสนานิการ” หรือ “กบฏนายพล” โดยพลโทเนตร ชมะโยธิน และคณะพยายามล้มคณะรัฐประหาร 2490 พลโทเนตรถูกจับ เหตุการณ์ดังกล่าวเปิดโอกาสให้คณะรัฐประหารได้ทำลายนายทหารที่ไม่จงรักภักดีและเพื่อกระชับอำนาจของรัฐบาลจอมพล ป. ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2492 เกิดกบฏ “วังหลวง” โดยมีการพยายามล้มล้างอำนาจ

ของจอมพล ป. โดยนายปรีดีและพวก นายปรีดีแอบเข้าประเทศและพยายามทำรัฐประหาร โดยอาศัยการสนับสนุนของกองทัพเรือ และพรรคพวกเสรีไทยจำนวนหนึ่ง การต่อสู้ได้เกิดขึ้นเป็นเวลา 3 วัน นายทหารและพลเรือนหลายคนถูกฆ่าและบาดเจ็บ ทรัพย์สินเสียหายมากมาย เป็นการพยายามรัฐประหารที่นองเลือด

ดูเหมือนว่า ทหารเรือจะเป็นพวกของฝ่ายเสรีนิยม มีการวิเคราะห์กันว่าทหารเรือเป็นหน่วยที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค เพราะต้องทำงานกับเครื่องมือทันสมัยและได้รับการศึกษาอบรม ดังนั้นจึงมีการอ้างว่าโลกทัศน์ทางการเมืองของทหารเรือจึงกว้างไกลกว่าของทหารหน่วยอื่น ๆ ดังนั้นทหารเรือจึงเป็นฝ่ายของพวกเสรีนิยม การกบฏที่พ่ายไปเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2492 ไม่ได้หมายความว่าทหารเรือจะหยุดเพียงแค่นั้น ซึ่งจะเห็นได้จากการพยายามรัฐประหารอีกครั้งในสองปีต่อมาที่เรียกว่า “กบฏแมนฮัตตัน”

เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2494 จอมพล ป. ถูกจับโดยทหารเรือในขณะที่ประกอบพิธีบนเรือชื่อ แมนฮัตตัน ซึ่งเจ้าหน้าที่สหรัฐอเมริกากำลังทำพิธีมอบให้รัฐบาลไทย ทหารเรือประกาศการตั้งรัฐบาลใหม่ทันที วันต่อมาก็เกิดต่อสู้กันอย่างรุนแรง ทหารบก ตำรวจและทหารอากาศสู้กับทหารเรือ จุดยุทธศาสตร์ของทหารเรือถูกระเบิด และเรือธงชื่อศรีอยุธยาก็ถูกจมโดยการทิ้งระเบิดของทหารอากาศ จอมพล ป. ซึ่งอยู่บนเรือลำนั้นได้ว่ายน้ำขึ้นฝั่ง ความตึงเครียดทางการเมืองมีติดต่อกัน 3 วัน และตามรายงานมีผู้เสียชีวิตคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร 17 คน ตำรวจ 8 คน พลเรือน 103 คน และบาดเจ็บอีกมากกว่า 500 คน กบฏแมนฮัตตันที่ล้มเหลวกลับเพิ่มอำนาจของรัฐบาลมากขึ้น เนื่องจากจอมพล ป. เป็นที่นิยมของสหรัฐอเมริกา จึงมีอำนาจต่อไปโดยการสนับสนุนของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 พอถึงปี พ.ศ. 2495 คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ก็สามารถทำลายอำนาจฝ่ายตรงกันข้ามทุกกลุ่ม ต่อจากนั้นก็เหลือเพียงการขัดแย้งส่วนตัวภายในกลุ่มเท่านั้น

หลังจากเหตุการณ์รุนแรงดังกล่าว พวกเสรีนิยมก็สิ้นอำนาจและหมดบทบาทโดยสิ้นเชิง จอมพล ป. ในฐานะนายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจมากขึ้นตามลำดับ แต่ไม่นานก็ต้องรักษาอำนาจโดยการถ่วงดุลอำนาจของสองกลุ่มซึ่งไม่ถูกกัน กลุ่มหนึ่งนำโดยพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ผู้ก้าวขึ้นสู่อำนาจเพราะจอมพล ป. พยายามขยายอำนาจของตำรวจ และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งขึ้นมามีอำนาจอย่างรวดเร็ว

ในช่วงทศวรรษระหว่างปี พ.ศ.2483 – 2493 มีสิ่งสำคัญที่เด่นชัดอยู่ 3 จุด สิ่งแรกก็คือ การคุกคามของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ ประเทศจีนถูกยึดอำนาจโดยเหมาเจ๋อตุง ในเดือนตุลาคม

พ.ศ.2492 กรณีนี้เป็นเหตุการณ์ที่ทำให้สหรัฐอเมริกาเชื่อว่า นโยบายสู้เพื่อกันไม่ให้ลัทธิคอมมิวนิสต์ลุกลามนั้นเป็นเรื่องจำเป็นท่ามกลางสงครามเย็น ซึ่งทวีความเข้มข้นขึ้นนั้น ในปีต่อมาก็ได้เกิดสงครามเกาหลี จอมพล ป. ซึ่งอยากพิสูจน์ว่าอยู่ฝ่ายตะวันตก ได้ขอส่งอาสาสมัครไทยไปรบกับคอมมิวนิสต์ ในตอนนั้นสหรัฐอเมริกาเริ่มช่วยรัฐบาลไทยทางเศรษฐกิจและทางทหาร รัฐบาลของจอมพล ป. ซึ่งเห็นทิศทางลมทางการเมือง จึงหันเหนโยบายทางด้านการต่างประเทศเข้ากับฝ่ายตะวันตก ในปี พ.ศ.2497 ประเทศไทยกลายเป็นสมาชิกองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) และกรุงเทพฯ ก็เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ ข้อตกลงมะนิลาได้ทำให้ผู้นำไทยมั่นใจว่าสหรัฐจะช่วยเหลือประเทศไทย ถ้าถูกรุกราน การตั้งซีโต้ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกคือ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ ปากีสถาน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ประเทศไทย และฟิลิปปินส์ ทำให้เกิดอำนาจโดยชอบธรรมในการแทรกแซงของกองทัพนอกภูมิภาค ถ้ามีการบุกรุกโดยคอมมิวนิสต์ ซึ่งได้ทำให้รัฐบาลไทยได้รับความอุ่นใจพอสมควร

ดังนั้น เมื่อช่วงต้นของทศวรรษ ระหว่างปี พ.ศ.2493 – 2503 ประเทศไทยได้เข้าร่วมกับกลุ่มต่อต้านคอมมิวนิสต์ในค่ายฝ่ายตะวันตก ซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกา จอมพล ป. ผู้รู้กลเม็ดการรักษาดำรงได้ใช้นโยบายเข้ากับตะวันตก เพื่อให้อเมริกาสนับสนุนและเพื่อสร้างความชอบธรรมของอำนาจ ในขณะที่เดียวกันก็พยายามถ่วงดุลอำนาจของบุคคลที่มีอำนาจในรัฐบาล เช่น พลตำรวจเอกเผ่า และจอมพลสฤษดิ์

การพยายามทำรัฐประหารที่ไม่สำเร็จของทหารเรือได้มีส่วนทำให้อำนาจของจอมพล ป.เสื่อมลง ทั้ง ๆ ที่จอมพล ป. ได้รอดพ้นจากวิกฤตการณ์มาได้ก็ตาม แต่การพยายามรัฐประหารแสดงให้เห็นถึงความแตกแยกของกองทัพ และฝ่ายที่ชนะก็ต้องพยายามรวบอำนาจก่อนที่ทุกอย่างจะคุมไม่อยู่

หลังจากชนะการสู้รบ กลุ่มรัฐประหาร พ.ศ. 2490 จึงตัดสินใจทำการรัฐประหารตัวเองอีกครั้งหนึ่งเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2494 กลุ่มรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลและก่อตั้งคณะกรรมการบริหารชั่วคราวซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของคณะรัฐประหาร พร้อมกับล้มสภานิติบัญญัติที่มีสองสภา และแต่งตั้งสภาใหม่โดยประกอบด้วยสมาชิก 123 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกจำนวนเท่ากันเข้ามาภายใน 90 วัน พรรคการเมืองถูกห้ามจัดตั้งหนังสือพิมพ์ก็อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐบาล จอมพล ป. ก็ยังเป็นนายกรัฐมนตรี แต่อำนาจที่แท้จริงอยู่ที่คณะรัฐประหารซึ่งดำรงตำแหน่ง

รัฐมนตรีหลายตำแหน่ง อีกทั้งยังแต่งตั้งนายทหารและนายตำรวจมากมายซึ่งล้วนเป็นพวกของตนในสภาที่ตั่งขึ้นใหม่ ดังนั้น อำนาจทางการเมืองตอนนี้เกือบจะผูกขาดโดยทหาร ทั้งพวกเสรีนิยม พวกเจ้าและพวกอนุรักษนิยมต่างก็เสียอำนาจทางการเมืองหมด รัฐประหารปี 2494 ทำให้อำนาจของฝ่ายตรงข้ามสิ้นสุดลงและทหารก็ได้ครองอำนาจอย่างมากมาย

ระหว่างปี พ.ศ.2495 ถึง พ.ศ.2498 การเมืองไทยเป็นช่วงที่ไม่มีผู้นำเด่นในการปกครอง การถ่วงดุลของอำนาจเกิดจากการแข่งขันอย่างมากระหว่างพลตำรวจเอกเผ่าและจอมพลสฤษดิ์ คนแรกมีอำนาจในการคุมกำลังตำรวจ ส่วนคนที่สองได้คุมกองทัพบก จอมพล ป. ได้แต่เล่นเกมถ่วงดุลของทั้งสองฝ่ายและอาศัยสถานภาพในส่วนที่เกี่ยวกับต่างประเทศและที่สำคัญที่สุดคือการสนับสนุนของอเมริกาเพื่อการอยู่รอด ในการรวบอำนาจให้อยู่ในมือนั้น ปกติจอมพล ป. ดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีที่สำคัญที่สุดก็คือรัฐมนตรีกลาโหมเมื่อเหตุการณ์ตึงเครียด จอมพล ป. มักจะขอร้องให้มีความร่วมมือ และจะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยในเวลาเกิดการโต้แย้งกันระหว่างเผ่ากับสฤษดิ์

พลตำรวจเอกเผ่านั้นเป็นนายตำรวจหนุ่มที่เต็มไปด้วยพลวัต ซึ่งได้เป็นนายพลเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2495 ในสมัยเผ่า กรมตำรวจได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา โดยผ่านบริษัทอเมริกันชื่อ Sea Supply Corporation เผ่าได้สร้างตำรวจให้เป็นกองทัพเทียบเท่ากับหน่วยของทหาร นอกจากนั้น เผ่ายังอาศัยการค้าขายอื่น ๆ ในการหารายได้ บุตรเขยของจอมพลผินผู้นี้ได้ก้าวขึ้นมามีอำนาจอย่างรวดเร็ว พอถึงปี พ.ศ.2496 ก็ได้ดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมตำรวจ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง บุรุษผู้เข้มแข็งผู้นี้มีคำขวัญว่า “ไม่มีอะไรภายใต้พระอาทิตย์ที่ตำรวจไทยทำไม่ได้” และก็ได้ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นรัฐตำรวจ เผ่าใช้กำลังตำรวจในการกำจัดศัตรูของรัฐบาล

สฤษดิ์ได้เป็นนายพลเมื่ออายุได้ 42 ปี มีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการรัฐประหารในปี พ.ศ.2490 และมีบทบาทสำคัญในการปราบกบฏ “แมนฮัตตัน” เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494 หลังการรัฐประหาร 2494 สฤษดิ์ก็ได้กลายเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมในรัฐบาลของจอมพล ป. ในปี 2497 ก็ได้ตำแหน่งแทนจอมพลผิน ผู้ซึ่งเป็นพ่อตาของพลตำรวจเอกเผ่า โดยเป็นผู้บัญชาการทหารบก เมื่อเดือนมีนาคม 2498 และดำรงตำแหน่งเป็นพลเรือเอกแห่งกองทัพเรือ และเป็นพลอากาศเอกแห่งกองทัพอากาศอีกด้วย ในปี พ.ศ.2499 สฤษดิ์ก็ได้เป็นจอมพล

ส่วนจอมพล ป. ได้ฉวยโอกาสจากการแข่งกันโดยทำหน้าที่เป็นตัวไกล่เกลี่ยและอาศัยความอาวุโส และสถานภาพในต่างประเทศและการสนับสนุนของอเมริกา แต่จอมพล ป. ก็พบว่าเส้นใยที่ซึ่งไว้ในการถ่วงดุลอำนาจนั้นยิ่งบางขึ้นทุกที และตัวเองกำลังจะเสียอำนาจเพราะเริ่มไม่เป็นที่ชื่นชอบของประชาชน เหตุผลส่วนหนึ่งเกิดจากการกระทำที่เกินเหตุของเผ่า และการแข่งกันระหว่างฝ่ายตำรวจกับฝ่ายทหาร ดังนั้นจอมพล ป. จึงได้เดินทางรอบโลกจากเดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ.2498

ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าการเดินทางของจอมพล ป. ได้เสริมฐานะทางการเมืองที่กำลังเสื่อมลง ผลพลอยได้จากการเดินทางก็คือ ความรู้สึกประทับใจที่ชาวอังกฤษแสดงความคิดเห็นที่ไฮด์ปาร์ก ซึ่งต่อมาก็มีการอนุญาตให้มีการอภิปรายทางการเมืองคล้าย ๆ ไฮด์ปาร์ก ทั้งในกรุงเทพฯ และตามต่างจังหวัด

จอมพล ป. ประทับใจในการที่มีการถกเถียงกันในที่สาธารณะของชาวอเมริกันและชาวยุโรป จึงคิดส่งเสริมให้มีการสร้าง Town Hall เหมือนกับของอเมริกาและยุโรปตะวันตก โดยให้สร้างทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด

หลังจากการเดินทางครั้งนั้น จอมพล ป. เริ่มทำสิ่งที่คิดว่าสำคัญต่อพัฒนาการของประชาธิปไตย เมื่อเดือนกันยายน 2498 จอมพล ป. ได้กล่าวขอให้รัฐสภาสนับสนุนให้ผ่านกฎหมายเพื่อให้มีพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังลดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เหลือ 20 ปี และยกเลิกเงื่อนไขหรือคุณสมบัติเกี่ยวกับการศึกษาทั้งหมด เพื่อจะได้มีคนมาลงคะแนนเสียงมาก ๆ จอมพล ป. ได้ประกาศว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 จอมพล ป. เริ่มพูดคัดค้านการทำให้รัฐประหารและการใช้อำนาจตำรวจหรือทหารเพื่อผลทางการเมือง

เพื่อลดอำนาจของเผ่า จอมพล ป. วางแผนส่งเผ่าไปกรุงวอชิงตันเพื่อเจรจากับเงินใหม่ในฐานะเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ทันทิที่ที่เผ่าออกเดินทางไปกรุงวอชิงตัน จอมพล ป. ก็ปรับคณะรัฐมนตรี เผ่าถูกออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยกระทรวงการคลัง และจอมพลผินผู้ซึ่งเป็นพ่อตาของเผ่าก็ถูกปลดออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีอื่น ๆ ที่อยู่ฝ่ายเผ่าก็ถูกสับเปลี่ยน และแทนที่โดยพวกที่จงรักภักดีต่อจอมพล ป. และสฤษดิ์ จอมพล ป. รับตำแหน่งรัฐมนตรีมหาดไทยและกลาโหม พร้อมทั้งประกาศว่า ในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีกลาโหมและมหาดไทยจะเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจประกาศการเตรียมพร้อมทางทหารและทางตำรวจ และสั่งการเคลื่อนทัพ ยกเว้นแต่ในสภาวะ

สงครามหรือจลาจล จากนั้นก็มีการโยกย้ายนายตำรวจและกำลังทหารหลายหน่วยออกจาก กรุงเทพฯ เพื่อเป็นการตัดกำลังอำนาจของเผ่า

ประชาธิปไตยใหม่ของจอมพล ป. ซึ่งอนุญาตให้ประชาชนโจมตีรัฐบาล กลายเป็นบทเรียนที่มีราคาแพง คำตำรารัฐบาลนั้นหนักหน่วงมาก และยิ่งกว่านั้น ความรู้สึกต่อต้านอเมริกันก็เพิ่มขึ้น และกลายเป็นเป้าหมายของการไฮด์ปาร์ค มีการเรียกร้องให้ถอนตัวออกจากซีโต้ จอมพล ป. และพวกไม่ได้เตรียมตัวเตรียมใจที่จะรับการรณรงค์ที่ไม่เป็นมิตรดังกล่าวแม้แต่น้อย ความอดทนต่อการตำรารัฐบาลอย่างห้าวหาญก็น้อยลงทุกที ดังนั้นรัฐบาลจึงห้ามการรวมกลุ่มทางการเมืองทุกชนิดและจับกุมพวกกอดข้าวประท้วงกลุ่มหนึ่งที่ประท้วงเรื่องการเมืองที่มีสมาชิกสภาแบบแต่งตั้ง ฯลฯ รัฐบาลจอมพล ป. ให้เหตุผลการห้ามการรวมกลุ่มทางการเมืองและการจับกุมผู้ต่อต้านรัฐบาล โดยอ้างว่าเป็นกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชาติ และการแทรกแซงของคอมมิวนิสต์

ทั้ง ๆ ที่การรณรงค์ของ “ประชาธิปไตยใหม่” ได้ปราชัย แต่การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 ก็ได้เกิดขึ้นตามกำหนดการ มีพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคที่ลงแข่งกัน คือ พรรคเสรีมนังคศิลาของจอมพล ป. และพรรคประชาธิปัตย์ของนายควง อภัยวงศ์

หลังการเลือกตั้งมีการประท้วงเกี่ยวกับการเลือกตั้งสกปรก มีการโกงด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่เรียกว่า ไฟไฟ และ พลร่ม การด่าว่า การเลือกตั้งสกปรกของสาธารณชนเริ่มมีมากขึ้น รัฐบาลหันไปแสดงพลังโดยการตั้งสฤษดิ์ให้เป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อย การรวมตัวกันของประชาชนทุกรูปแบบถูกสั่งห้าม บรรณธิการหลายคนก็ถูกจับจากการเขียนบทความและคำกล่าวที่ต่อต้านรัฐบาล นอกจากนั้นยังมีการแสดงอำนาจของทหารเพื่อข่มขู่ฝ่ายตรงข้าม สถานที่ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ได้ถูกยึดโดยเจ้าหน้าที่ทหาร และเครื่องบินก็บินต่ำ ๆ บนท้องฟ้าของกรุงเทพฯ เพื่อเป็นการข่มขู่ท่ามกลางการแสดงพลังอำนาจของรัฐบาล กลุ่มนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยประมาณ 2,000 คน ก็ได้ตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต่อต้านรัฐบาล นิสิตเหล่านี้ลดธงชาติลงครึ่งเสาซึ่งเป็นการแสดงการไว้อาลัยประชาธิปไตยที่ตายไป ภายใต้การบอกแนะของสฤษดิ์ นิสิตเหล่านี้เดินขบวนไปที่กระทรวงมหาดไทย เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออกและให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยที่มีคณะกรรมการประกอบด้วยนิสิตในการควบคุมการลงคะแนน นายกรัฐมนตรีกล่าวตอบว่า การเลือกตั้งจะเป็นโมฆะก็ต่อเมื่อศาลสั่ง นิสิตสลายตัวเมื่อสฤษดิ์ขอให้สลายตัว และสฤษดิ์ได้กล่าวคำคมในประวัติศาสตร์ไว้ที่สะพานม้ฆวานว่า “พบกันใหม่เมื่อชาติต้องการ”

หลังการเลือกตั้งเดือนกุมภาพันธ์และหลังการรณรงค์คัดค้านการเลือกตั้งที่สกปรก คะแนนนิยมและฐานะของจอมพล ป. เสื่อมลงอย่างรวดเร็ว พวกที่คัดค้านรัฐบาล และความเป็นเผด็จการและการใช้อำนาจผิด ๆ ของพลตำรวจเอกเผ่าก็ยังเพิ่มขึ้น ในขณะนั้นพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามต่าง ๆ พยายามหาทางล้มรัฐบาลของจอมพล ป.

ท่ามกลางวิกฤตการณ์ดังกล่าว พร้อมกับการเพิ่มการต่อต้านอเมริกัน ต่อต้านรัฐบาล ต่อต้านจอมพล ป. และเผ่า จอมพล ป. ได้พยายามอย่างมากในการทำให้สฤษดิ์อ่อนอำนาจลงโดยการบอกให้คณะรัฐมนตรีละเว้นจากการเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองส่วนตัวทุกชนิด ซึ่งเป็นวิธีที่จะตัดรายได้ซึ่งเป็นฐานอำนาจทางการเมือง สฤษดิ์ไม่แยแสต่อการขอร้องเหล่านั้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่าความต้องการเหล่านี้ก็เป็นเพียงเพทุบายทางการเมืองของจอมพล ป. ใน การที่จะทำลายอำนาจทางการเมืองและตำแหน่งทางทหารของจอมพลสฤษดิ์ เมื่อเหตุการณ์ถึงขีดขั้นและอำนาจของจอมพล ป. เสื่อมลง ความเป็นที่นิยมก็เสื่อมลง จอมพล ป. จึงพยายามรักษาอำนาจของตัวเองและพยายามลดอำนาจของสฤษดิ์อีก โดยการสั่งรัฐมนตรีทั้งหลายให้ตัดความสัมพันธ์กับองค์กรเอกชนทางการเมือง สฤษดิ์ทำลายคำสั่งของจอมพล ป. โดยการลาออกจากคณะรัฐมนตรี ลูกน้องคนสนิทของจอมพลสฤษดิ์ก็ทำตามโดยการลาออกจากคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม สฤษดียังคงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกไว้ แต่ลาออกจากพรรคเสรีมนังคศิลา

ในวันที่ 16 เดือนกันยายน พ.ศ.2500 สฤษดิ์จึงทำรัฐประหาร ตามรายงานข่าวว่า สฤษดิ์จับแผนการรัฐประหารของเผ่าได้ จอมพล ป. หนีไปเขมร และต่อมาก็ขอลี้ภัยทางการเมืองที่ประเทศญี่ปุ่น และถึงแก่อสัญกรรมที่นั่นเมื่อ พ.ศ. 2508 เผ่าถูกส่งออกนอกประเทศและไปอยู่สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งต่อมาเขาก็ถึงแก่อนิจกรรม

ในการปฏิบัติโดยทั่วไปในการเมืองไทยที่สฤษดิ์ไม่ได้เข้าครองอำนาจทันที พจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นเวลา 90 วัน แล้วจึงมีการเลือกตั้งทั่วไป ภายหลังการเลือกตั้ง พลโทถนอม กิตติขจร นายทหารซึ่งไม่มีใครรู้จักมากนักก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ขณะนั้นสฤษดิ์ไปสหรัฐอเมริกาเพื่อรักษาร่างกายที่โรงพยาบาลวอเตอร์เทรด ต่อมาก็ได้ไปอังกฤษด้วยเหตุผลอันเดียวกัน และแล้วท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางการเมือง การต่อสู้กันของกลุ่มภายในพรรค และในกองทัพ สฤษดิ์จึงยึดอำนาจอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 20 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 ซึ่งเป็นเวลาเดียวหลังจากที่ถนอมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อร่วมทำรัฐประหารกับสฤษดิ์ รัฐธรรมนูญของปี 2495 จึงถูกยกเลิก เป็นการยุติรัฐบาลแบบประชาธิปไตย หลังจากนั้นประเทศไทยได้ถูกปกครองโดยเผด็จการแบบพ่อขุนภายใต้สฤษดิ์และผู้สืบทอดคือ จอมพล

ถนนม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ระบบเผด็จการแบบฟอซุนอยู่ได้เป็นเวลา 15 ปี โดยมีประชาธิปไตยครึ่งใบแทรกเข้ามาเล็กน้อย ก่อนที่จะถูกล้มโดยการลุกฮือซึ่งนำโดยนักศึกษาเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และเหตุการณ์นั้นเรียกว่า “การปฏิวัติเดือนตุลาคม”

 การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยุคที่ 3

ยุคที่สาม ยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน (พ.ศ.2516 – พ.ศ.2519)

14 ตุลาคม 2516 เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองยุคใหม่ของไทยที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการลุกฮือของประชาชนเป็นจำนวนแสน ๆ คน เพื่อต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหาร อาจจะถือได้ว่าการลุกฮือดังกล่าวเป็นการเปิดประวัติศาสตร์บทใหม่ทางการเมืองไทยในยุคหลังการเปลี่ยนแปลง 24 มิถุนายน 2475 อย่างไรก็ดีตาม ถ้าวเคราะห์เจาะลึกแล้วจะเห็นว่า 14 ตุลาคม 2516 หรือที่นักวิชาการบางท่านเรียกว่า “การปฏิวัติ” 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลที่จะต้องเกิดขึ้น เพราะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและระบบการเมืองยุคพ่อขุน

สาเหตุของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีหลายองค์ประกอบซึ่งมีทั้งสาเหตุที่เกิดจากปัญหาโครงสร้างและตัวแปรเฉพาะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง ซึ่งถ้าจะแยกออกก็จะมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1. ในแง่ของโครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองนั้น เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจและขึ้นเป็นรัฐบาลในปี พ.ศ.2501 นั้น จอมพลสฤษดิ์ ใช้การปกครองระบบพ่อขุน ซึ่งได้แก่ การใช้อำนาจเด็ดขาดในการปกครองโดยการล้มสถาบันและกลไกการเมืองแบบมีส่วนร่วม เท่ากับเป็นการแช่เย็นการเมือง ขณะเดียวกันก็เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พุดง่าย ๆ ก็คือ เป็นการกลับไปสู่ระบบการเมืองการปกครองแบบโบราณในลักษณะที่เน้นการปกครองบริหารดูแลประชาชนให้อยู่ดีกินดี แบบพ่อปกครองลูก โดยผู้อยู่ใต้ปกครองไม่ต้องมีส่วนรู้เห็น การมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยไม่พัฒนาสถาบันให้คนมีส่วนร่วมนั้น ย่อมนำไปสู่ปัญหาข้อขัดแย้ง ซึ่งเป็นลักษณะธรรมดาของโลก คือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตามย่อมไม่ได้เป็นไปในลักษณะที่ทุกคนจะได้ประโยชน์เท่าเทียมกัน เช่น การแบ่งสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้น ย่อมจะมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น ซึ่งก็เป็นผลมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศนั้น ย่อมจะนำไปสู่การเรียกร้องใหม่ ๆ การที่จอมพลถนอมได้ทำการรัฐประหารตัวเองเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2514 และกลับไปสู่การเมืองแบบสฤษดิ์อีก เห็นได้ชัดว่าเกิดการเสียดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับการพัฒนาการเมืองซึ่งได้แก่ สถาบันการเมืองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อมีสิทธิในการตัดสินใจนโยบายหรือหาข้อยุติในข้อขัดแย้ง

การเสียดุลดังกล่าวระหว่างการพัฒนาการเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นปัญหาโครงสร้างซึ่งนำไปสู่การลุกฮือของประชาชนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

2. ระบบการปกครองแบบพ่อขุนของสุโขทัยนั้น จะต้องอาศัยบุคลิกภาพของคนที่มีความสามารถ ซึ่งต้องสามารถสร้างความนับถือ เกรงกลัวในหมู่ผู้นำทางการเมือง นอกจากบุคลิกของคนมีอำนาจแล้วยังต้องสามารถควบคุมอำนาจทางการเมือง ซึ่งในกรณีของไทยนั้นอำนาจทางการเมืองก็คือการมีอำนาจทหาร ซึ่งจอมพลสุโขทัยมีคุณสมบัติต่าง ๆ ครบถ้วน คือ เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก และอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งทั้งสามตำแหน่งนี้เป็นจุดรวมของอำนาจสูงสุดของประเทศไทย ดังนั้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงเป็นเพียงผลพลอยได้ที่ออกมาจากสามตำแหน่งอันทรงอำนาจดังกล่าว ส่วนประกอบที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งของระบบพ่อขุน คือ อำนาจทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะระบบพ่อขุนนั้น ความจริง คือระบบอุปถัมภ์ ซึ่งจำต้องมีการสนับสนุนจากผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ขณะเดียวกันพ่อขุนต้องสามารถใช้พระคุณและพระเดช การใช้พระคุณนั้น นอกจากการให้ตำแหน่งแล้ว ยังต้องมีการให้รางวัลเป็นเงินตราและสิ่งของเป็นครั้งคราว เพื่อผูกใจผู้อยู่ใต้สนับสนุน ด้วยเหตุนี้การมีฐานะเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้นำทางการเมืองไทย วิถีหาฐานทางเศรษฐกิจ ก็โดยการลงทุนกับกลุ่มธุรกิจ ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการบริหาร ทั้งนี้เพราะนักธุรกิจเองก็อยากอาศัยบารมีของผู้นำทางการเมืองเพื่อการ

คุ้มครองและเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ นอกจากวิธีการนี้แล้ว ผู้นำทางการเมืองอาจอาศัยความช่วยเหลือ เช่น ช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐอเมริกา งบประมาณลับทางทหารรวมทั้งรายได้จากกิจกรรมผิดกฎหมายด้วย เช่น การค้ายาเสพติด ฯลฯ เพื่อสร้างฐานะอำนาจทางการเงินอันจะเสริมอำนาจทางการเมืองให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น จนแทบจะกล่าวได้ว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการกระทำอันมิชอบต่าง ๆ เป็นผลมาจากระบบการเมืองการปกครอง ในขณะที่ระบบพ่อขุนต้องอาศัยบุคลิกอันมีอำนาจ การคุมอำนาจทางการเงินและฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้นำในระบบพ่อขุนมีอำนาจอยู่เพียงคนเดียว ในระบบดังกล่าวยังมีพ่อขุนน้อย ซึ่งได้แก่ นายทหารชั้นสูงจำนวนไม่น้อยร่วมมือกับพ่อขุน หรือถูกอำนาจของพ่อขุนข่มอยู่โดยที่จอมพลสุโขทัย สามารถจัดกลุ่มแข่งขันที่สำคัญ คือกลุ่มราชครู (เพราะบ้านผู้นำสำคัญตั้งอยู่ในชอยราชครู) ซึ่งประกอบด้วยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ทำให้สามารถคุมกติกาต่าง ๆ ได้ แต่จุดอ่อนอันสำคัญยิ่งของพ่อขุน คือ การพึ่งตัวบุคคลมากกว่าสถาบัน ดังนั้นเมื่อพ่อขุนอย่างสุโขทัยผ่านไปจากฉากการเมือง ปัญหาการต่อสู้แย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างพ่อขุนน้อยทั้งหลายก็จะอุบัติขึ้น และนี่คือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจอมพลสุโขทัย รัชกาลที่ ๖ ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อปี พ.ศ.

2506

3. เมื่อสุโขทัยถึงแก่อสัญกรรม ยอดพีระมิด ก็ถูกแทนที่โดยกลุ่มของจอมพลถนอม และจอม

พลประภาส ซึ่งทุกอย่างก็ดูเรียบร้อยดี แต่ในไม่ช้าปัญหาความโต้แย้งก็เริ่มปรากฏให้เห็น ทั้งนี้ เพราะระบบพ่อขุนแบบสฤทธินั้นความจริงก็คือระบบอุปถัมภ์แต่ออกมาในรูปใหม่ ระบบดังกล่าวนี้จะมีผู้อุปถัมภ์ซึ่งได้แก่ นายทหารชั้นผู้ใหญ่คือนายพลจำนวนหนึ่ง เป็นผู้ที่ให้ความอุปถัมภ์ต่อนายทหารชั้นผู้น้อย นักการเมืองและนักธุรกิจ ดังนั้นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งจะเป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร นักธุรกิจหรือนักการเมืองก็ตามจะอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของนายทหารชั้นผู้ใหญ่ ผู้ให้ความอุปถัมภ์จะให้ความอุปถัมภ์ช่วยเหลือหรือคุ้มครอง ส่วนผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ก็จะให้ความสนับสนุนเป็นการตอบแทน หรือถ้าในกรณีผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ที่เป็นธุรกิจจึงได้รับความคุ้มครองกันทางการเมือง ผลประโยชน์ในแง่ภักสิทธิ์ หรือบางครั้งการหลบเลี่ยงกฎหมายก็จะตอบแทนผู้ให้ความอุปถัมภ์ในแง่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้นยิ่งทำให้เห็นเด่นชัดว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากลักษณะโครงสร้างของระบบ ในขณะที่สฤทธิยังอยู่ในอำนาจและบุคลิกอันแข็งแกร่ง ฉายรัศมีของอำนาจควบคุมกลุ่มผู้อุปถัมภ์ต่าง ๆ นำโดยพ่อขุนน้อย ซึ่งจัดตั้งระบบมาเพื่อยให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย แต่ทันทีที่สูญเสียผู้นำไป กลุ่มผู้นำระดับรองก็เริ่มขัดแย้งกันอย่างรุนแรง และนี่คือสภาพหลังการถึงแก่อสัญกรรมของจอมพลสฤทธิ เพื่อที่จะประกันและรักษาผลประโยชน์และอำนาจของตน กลุ่มถนอม – ประภาส พยายามที่จะเลียนแบบจอมพลสฤทธิ เพื่อรักษาระบบพ่อขุนให้เหมือนเดิมแต่เป็นไปได้ยากเพราะเหตุผลสองประการ คือ ประการแรก ทั้งจอมพล ถนอม และจอมพล ประภาสต่างก็ไม่มีบารมีเท่าจอมพล สฤทธิ และประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นจากนโยบายพัฒนาประเทศของพ่อขุนสฤทธิและสืบทอดโดยกลุ่มถนอม – ประภาส นั้นได้นำไปสู่สภาพแวดล้อมอันซับซ้อนเกินกว่าที่ระบบพ่อขุนจะรับได้

4. การขึ้นมามีอำนาจของพันเอก ณรงค์ กิตติขจร ซึ่งเป็นบุตรชายของจอมพลถนอม และบุตรเขยของจอมพลประภาส และพฤติกรรมของพันเอก ณรงค์ ในฐานะรองเลขาธิการคณะกรรมการตรวจและติดตามผลปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) เป็นตัวแปรที่เสริมสถานการณ์ในทางเลวร้าย ก.ต.ป. เป็นหน่วยงานที่คอยตรวจตราการปฏิบัติการของราชการซึ่งมีอำนาจมากมาย พันเอกณรงค์ได้ใช้อำนาจในฐานะรองเลขาธิการอย่างเต็มที่ สั่งจับนักธุรกิจที่ค้าของหนีภาษีและสั่งสอบสวนข้าราชการที่เกี่ยวข้อง มีข่าวลือว่าแม้ข้าราชการทหารชั้นผู้ใหญ่ก็ถูกสอบสวนโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นอย่างมาก และที่สำคัญคือสภาพการณ์ดังกล่าวได้ทำให้ดุลยภาพของสายใยของการฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งได้มีการแบ่งสรรเขตอิทธิพลกันอย่างเรียบร้อยของกลุ่มผู้ให้ความอุปถัมภ์ ซึ่งถูกกระแทกกระเทือนอยู่แล้ว ด้วยการครองอำนาจของกลุ่มถนอม – ประภาสต้องถูกกระแทกกระเทือนถึงฐานรากเพราะการ

กระทำของหน่วยงาน ก.ต.ป. ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ย่อมสามารถตีความได้โดยเด่นชัด การจับนักธุรกิจซึ่งอยู่ภายใต้ความอุปถัมภ์ของข้าราชการทหารผู้ทรงอิทธิพล ซึ่งให้ความคุ้มครองอยู่ก็เท่ากับเป็นการตบหน้าผู้ให้ความอุปถัมภ์ผู้นั้น การสอบสวนข้าราชการทหารชั้นผู้ใหญ่ ก็เท่ากับทำให้เสียหน้าและทำลายหรือทำลายบารมีของผู้นั้น ถ้าสถานการณ์ดังกล่าวถูกปล่อยให้ดำเนินต่อไป อำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ก็ จะคลายลงและอาจสูญเสียชีวิตจำนวนมากอยู่ใต้อุปถัมภ์ในที่สุด พฤติกรรมของพันเอก ณรงค์และกิจกรรมของ ก.ต.ป. เป็นการคุกคามต่ออำนาจของผู้อุปถัมภ์อื่น ๆ และเป็นการเขย่งระบบอุปถัมภ์ที่เป็นอยู่ จะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม ระบบพ้อขุนแบบสฤทธ์ได้ถูกทำให้สั่นคลอนด้วยสภาพการณ์ดังกล่าวมาข้างต้น

5. พฤติกรรมของพันเอกณรงค์และกิจกรรมของ ก.ต.ป. เป็นเหตุของความไม่พอใจและเป็นอันตรายต่อดุลยภาพของระบบพ้อขุนแบบสฤทธ์ นับว่าเป็นปรากฏการณ์ในทางลบอย่างมาก แต่การพยายามวางตัวผู้สืบทอดอำนาจทางการเมือง ซึ่งดูจากพฤติกรรมต่าง ๆ ดูเหมือนว่าได้มีแผนที่จะให้พันเอกณรงค์สืบทอดอำนาจจากจอมพลถนอมและจอมพลประภาส เป็นการเขย่าขวัญและกำลังใจของทหารอาชีพจำนวนมาก การเมืองไทยยุคใหม่ไม่ค่อยมีการสืบทอดอำนาจจากพ่อไปหาลูก ซึ่งต่างจากสมัยปลายสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์ มีการสืบทอดอำนาจในครอบครัวหรือตระกูลเดียวกันหลายชั่วคน เช่น ตระกูลขุนนาค เป็นต้น ในสมัยใหม่นี้สายโลหิตของจอมพลแปลก และจอมพลสฤทธ์ไม่ได้มีตำแหน่งทางการเมืองที่เห็นเด่นชัด ในกรณีของพันเอกณรงค์นั้นดูประหนึ่งว่าจะมีการเตรียมให้โตเต้าขึ้นไปสืบทอดอำนาจทางการเมืองซึ่งมีฐานหนุนจากพ่อและพ่อตา พันเอกณรงค์ได้เลื่อนยศขึ้นอย่างรวดเร็วจนยศพลตรีอยู่แค่เอื้อม สภาพดังกล่าวย่อมทำให้ทหารบางกลุ่มไม่พอใจ เพราะถ้าพันเอกณรงค์ได้สืบทอดอำนาจตามที่เกรงกัน ก็ย่อมมีผลกระทบต่ออนาคตและอาชีพของพวกทหาร ซึ่งอยู่ภายใต้อุปถัมภ์ของกลุ่มอื่น แม้การเล่นพวกเล่นพ้องจะเป็นลักษณะไม่แปลกในระบบราชการไทย แต่ในกรณีที่เกิดขึ้นนี้ประกอบกับความอิจฉา การขาดความเชื่อมั่น ความไม่พอใจ และการคาดการณ์ถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับอาชีพของตน ทำให้กลุ่มอุปถัมภ์อื่นสรุปว่า กลุ่มถนอม – ประภาส – ณรงค์ต้องถูกกำจัดไปให้พ้นจากวงการเพื่อผลประโยชน์และการอยู่รอดของตน

6. ในช่วงระยะเวลาวิกฤตนี้ปัญหาเรื่องความชอบธรรมของรัฐบาล ได้กลายเป็นปัญหาทางการเมืองอันสำคัญ ในระบบการเมืองไทยนั้นโดยทั่วไปแล้ว ความชอบธรรมไม่ค่อยสำคัญเท่ากับการที่บุคคลผู้นั้นทำประโยชน์ให้กับประชาชนหรือประเทศชาติหรือไม่ ตามจารีตนิยมระบบการเมืองการปกครองไทยมีหน้าที่ใหญ่ ๆ คือ การประกอบพิธีต่าง ๆ การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันการรุกรานจากภายนอก ในอดีตนั้น การใช้กำลังเข้ายึดอำนาจ

ทางการเมือง หรือการแย่งราชบัลลังก์สมัยปลายอยุธยา นั้น เป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่ไม่น้อย และการใช้อำนาจทหารเข้ายึดอำนาจการเมืองก็ได้สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นการยึดอำนาจการเมืองโดยกำลังทหาร จึงไม่ได้เป็นของแปลกใหม่ แต่จุดสนใจอยู่ที่การมีความสามารถที่จะทำประโยชน์อะไรแก่ประเทศชาติและประชาชน แต่สิ่งที่เป็นปัญหาต่อความชอบธรรมของรัฐบาลมากที่สุดในขณะนั้นคือ การขาดแคลนข้าวสาร จนถึงกับต้องปันส่วนด้วยการเข้าแถว ยาวเหยียดพร้อมกับสำมะโนครัวในมือเพื่อซื้อข้าวสาร เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศส่งข้าวออกสู่ตลาดโลกมาช้านาน การขาดแคลนข้าวจึงเป็นปัญหาที่ชี้ให้เห็นความวิกฤตของระบบ และรัฐบาลอย่างเห็นได้ชัด การขาดแคลนข้าวยังตามมาด้วยการขาดแคลนน้ำตาลทราย สาเหตุของการขาดแคลนจะเกิดจากความไร้ประสิทธิภาพหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือด้วยเหตุผลอื่นใดก็ตาม สิ่งที่แน่ชัดคือ รัฐบาลไม่สามารถ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ได้ และที่ยิ่งทำให้เหตุการณ์ร้ายแรงลงไปอีกคือ กรณีเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ตกที่ทุ่งใหญ่ ซึ่งเป็นป่าสงวนตามขั้วคณะที่ไปทุ่งใหญ่ซึ่งมีดารากาพยนตร์ไปด้วยนั้น เป็นคณะล่าสัตว์ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนี้เท่ากับเป็นการทำลายต่อความถูกต้อง ทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลเสียหายอย่างมาก และเมื่อเรื่องราวเลยเถิดไปจนถึงการคัดค้านนักศึกษารามคำแหง จำนวนหนึ่งออกจากบัญชีนักศึกษา เพราะได้ตีพิมพ์บทความถากถางกรณีทุ่งใหญ่และการต่ออายุราชการของจอมพลถนอม ก็ได้มีการประท้วงอธิการบดี การประท้วงเริ่มต้นด้วยเรื่องการที่นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงถูกคัดชื่อออกจากบัญชีนักศึกษา แต่ตอนปลาย ๆ ได้มีการเปลี่ยนประเด็นเป็นเรื่องการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐบาลรีบตัดบทโดยการจับบุคคลที่สาม จากนั้นก็สัญญาว่าจะรับเซ็นรัฐธรรมนูญออกมา สิ่งซึ่งนักศึกษาได้เรียนรู้จากการเดินขบวนประท้วงคราวนี้ก็คือ ประเด็นเรื่องรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นทางการเมืองซึ่งรัฐบาลมีความรู้สึกไว และการเดินขบวนประท้วงนั้นได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

7. จากที่กล่าวมาทั้งหมด ตั้งแต่ปัญหาโครงสร้างมาจนถึงปัญหาความชอบธรรมของรัฐบาล จะเห็นว่าเปรียบเสมือนการจัดเวที ซึ่งจะต้องมีการเริ่มต้นการแสดงโดยตัวละคร ซึ่งในที่นี้ได้แก่ ขบวนการนักศึกษา ถ้าไม่มีขบวนการนักศึกษา เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อาจยังไม่เกิดขึ้นเร็วขนาดนั้น ถ้าจะมีข้อผิดพลาดที่สำคัญในทางการเมืองของกลุ่มถนอม – ประภาส – ณรงค์ ก็คือการปล่อยให้เกิดศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยขึ้น ทั้งนี้เพราะการรวมตัวของนักศึกษาจะหนีไม่พ้นประเด็นทางการเมือง เมื่อสฤษดิ์ขึ้นมามีอำนาจนั้น สฤษดิ์ห้ามมิให้มีกิจกรรมนักศึกษา นอกจากเรื่องกีฬา บันเทิง โต้วาทิ เพราะสฤษดิ์รู้ว่าถ้านักศึกษารวมกลุ่มกันจะเป็นปัญหาทางการเมือง ซึ่งเห็นได้ชัดจากการคัดค้านเลือกตั้งสภaprกสมัยจอมพล ป. เมื่อปี 2500 ดังนั้น ในช่วงที่สฤษดิ์มีอำนาจจนถึงตอนประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ.

2512 ไม่มีกิจกรรมทางการเมืองใหญ่ ๆ นอกจากการเดินขบวนประท้วงศาลโลกที่ตัดสินให้ ไทยแพ้ในกรณีเขาพระวิหาร แต่ระหว่าง พ.ศ. 2512 – 2514 นั้น ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยก็ได้เกิดขึ้น แม้จะมีการยึดอำนาจโดย จอมพลถนอมใน พ.ศ. 2514 การรวมพลังของนักศึกษาได้กระทำสำเร็จและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนหลายเรื่อง เช่น การต่อต้านการขึ้นค่ารถเมล์ การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น การต่อต้านคำประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ดังนั้น การเดินขบวนประท้วงของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย จึงเป็นตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่

8. กลุ่มการเมืองที่สำคัญกลุ่มหนึ่งซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเมื่อ 14 ตุลาคม 2516 คือ กลุ่มจารีตนิยมซึ่งได้แก่ ขุนนางข้าราชการหัวอนุรักษ์นิยม และผู้นิยมระบบการปกครองแบบจารีตประเพณีทั้งหลายตั้งแต่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา กลุ่มจารีตนิยมอยู่ในสภาพตกต่ำทั้งนี้เพราะกลุ่มผู้ก่อการ พ.ศ. 2475 ได้ขึ้นเถลิงและผูกขาดอำนาจกลุ่มผู้ก่อการ 2475 เป็นกลุ่มที่ต่อต้านกลุ่มจารีตนิยม ดังนั้น เมื่อจอมพล ป. ตกจากอำนาจไป สถานะของกลุ่มจารีตนิยมก็กระเตื้องขึ้น แต่ก็ยังติดขัดอยู่ที่การผูกขาดอำนาจของกลุ่มทหาร และการผูกขาดดูเหมือนว่าจะสืบทอดไปอีกจากการพยายามสืบทอดอำนาจของพันเอกณรงค์ ดังนั้น ถ้ามีการจัดกลุ่มถนอม – ประภาส – ณรงค์ เสีย ฐานะของกลุ่มจารีตนิยมก็จะดีขึ้น ซึ่งทำให้น่าคิดว่าการล้มกลุ่มถนอม – ประภาส – ณรงค์ น่าจะได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มนี้อย่างน้อยก็ในทางอ้อม

สภาพ 14 ตุลาคม 2516

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เริ่มต้นด้วยการเดินแจกใบปลิวเรียกร้องรัฐธรรมนูญของกลุ่มนักศึกษาคนหนึ่ง (มีอาจารย์ร่วมด้วยหนึ่งคน) ในวันที่ 6 ตุลาคม 2514 และถูกตำรวจจับซึ่งเป็นจุดที่นำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก่อนหน้านั้นก็ได้มีการเซ็นชื่อ 80 คน เพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และยังมีจดหมายจาก ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยถึงจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี โดยเขียนเป็นจดหมายจากนายเข้ม เย็นยิ่ง ถึง นายทุน เกียรติก้อง ให้มีมติกาของหมู่บ้าน “ไทยเจริญ” อย่างไรก็ตามการจับผู้แจกใบปลิวเรียกร้องรัฐธรรมนูญเป็นจุดเริ่มต้นของจุดจบของรัฐบาลของกลุ่มถนอม – ประภาส – ณรงค์

ผู้ถูกจับตัวมีครั้งแรก 11 คน ต่อมาได้จับนักศึกษาอีกผู้หนึ่งและได้จับนักการเมืองผู้หนึ่งด้วย

นักการเมืองผู้นี้เป็นผู้ที่ได้ความอุปถัมภ์ของอดีตอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งไม่ได้ต่ออายุราชการ ทำให้ชี้ให้เห็นว่า การจับบุคคลที่ 13 น่าจะกระทำไปเป็นการตัดไม้ข่มนาม และอาจจะไม่เกี่ยวกับ 12 คนแรก ก็เป็นไปได้

ผลที่ตามมาก็คือการชุมนุมโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยโดยเริ่มต้นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การประท้วงประกอบด้วยการอภิปรายโจมตีรัฐบาลและตัวบุคคลซึ่งได้แก่ จอมพลถนอม จอมพลประภาส และพันเอกณรงค์ จำนวนของผู้ประท้วงมีมากขึ้นตามลำดับ จนผลสุดท้ายกลายเป็นการประท้วงที่ประกอบด้วยคนจำนวนไม่ต่ำกว่าห้าแสนคน เหตุการณ์ทั้งหมดเริ่มตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคม 2516 และสิ้นสุดลงวันที่ 16 ตุลาคม 2516 แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเองเล็ดคือ วันอาทิตย์ที่ 14 ตุลาคม 2516 จึงได้ขนานนามเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งนั้นว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

การนองเลือดที่เกิดขึ้นเริ่มต้นจากการประท้วงขนาดใหญ่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ลานโพธิ์ ตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม ในวันที่ 13 ตุลาคม ผู้ประท้วงทั้งหมดซึ่งประกอบด้วยนิสิตนักศึกษา นักเรียนประชาชนก็เคลื่อนออกจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไปยังอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ระหว่างตอนบ่ายของวันที่ 13 จนถึงเช้า 14 ตุลาคม เป็นช่วงเวลาของการเจรจาต่อรองระหว่างกรรมการของศูนย์และรัฐบาลผสมผสานกับความสับสน ความไม่เข้าใจบางประการของกลุ่มผู้นำ ความตึงเครียดซึ่งซับซ้อน และที่สำคัญคือ การนองเลือดที่เกิดขึ้นในเช้า 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเกิดจากการประท้วงกันระหว่างตำรวจและผู้ประท้วง ได้นำไปสู่เหตุการณ์ที่น่าเศร้าที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย นักศึกษาอาชีวะจำนวนหนึ่งได้เสียสละชีวิต ทำการต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ผู้ถืออาวุธ ที่น่าเศร้าสุดคือ คนไทยฆ่ากันเองมีการเสียเลือดเสียเนื้อ ชีวิต (ประมาณ 80 คน) และทรัพย์สิน มีการเผาอาคารราชการ การทำลายสัญลักษณ์จราจร ฯลฯ ได้มีการพยายามเรียกร้องให้ทุกฝ่ายกลับเข้าสู่ความสงบโดยสมเด็จพระสังฆราช สมเด็จพระชนนี และผลสุดท้ายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงออกโทรทัศน์รับสั่งว่า “วันนี้เป็นวันมหาวิปโยค” และได้รับสั่งให้ทุกฝ่ายกลับไปสู่ความสงบ หยุดยั้งการรบราฆ่าฟันกันเอง แต่ประชาชนที่ประท้วงก็ยังคงประท้วงต่อ แม้จอมพลถนอมจะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วก็ตามผลสุดท้ายเมื่อมีการประกาศว่า จอมพลถนอม จอมพลประภาส และพันเอกณรงค์ ยินยอมเดินทางออกนอกประเทศชั่วคราว ผุ้ชนก็เริ่มทยอยกันกลับสู่เคหะสถานของตน เป็นอันสิ้นสุดการประท้วงและรัฐบาลทหารของกลุ่มถนอม – ประภาส – ณรงค์ ก็ถูกโค่นล้มลง

ผลการเปลี่ยนแปลง 14 ตุลาคม 2516

เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และองคมนตรี เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการเริ่มต้นรัฐบาลใหม่ เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบ สิ่งที่น่าคิดคือ ทำไมกลุ่มถนอม – ประภาส – ณรงค์ จึงหลุดจากอำนาจ คำตอบก็คงจะอยู่ที่ตัวแปรต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว และที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จอมพลประภาส จารุเสถียร ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกได้สูญเสียตำแหน่งแก่ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ซึ่งทำให้คิดว่าเป็นการถ่ายดูลอำนาจไปยังกลุ่มผู้อุปถัมภ์อื่น นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่า ระหว่างการประท้วงนั้น ได้มีการร่วมมือช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อซื้ออาหารให้นักศึกษา โดยข้อนี้ จึงกล่าวได้ว่าการล้มรัฐบาลกลุ่มอำนาจของ ถนอม – ประภาส – ณรงค์ มีลักษณะแนวร่วมอย่างกว้างขวางคือ ปัญญาชนและมวลชน ผนึกกำลังกับกลุ่มพลังทางการเมืองโดยเฉพาะกลุ่มผู้อุปถัมภ์ที่เป็นคู่แข่งของกลุ่ม ถนอม – ประภาส – ณรงค์ รวมทั้งกลุ่มจารีตนิยมได้ล้มรัฐบาลทหารกลุ่มถนอม – ประภาส – ณรงค์

ผลที่เกิดขึ้นคือ

- (1) การล้มรัฐบาลทหารไทย โดยการประท้วงของประชาชนในขนาดที่ไม่เคยมีมา ก่อนในประวัติศาสตร์ยุคใหม่
- (2) การทำลายกลุ่มอุปถัมภ์สำคัญกลุ่มหนึ่ง ซึ่งผูกขาดอำนาจมานาน และมีท่าที จะสืบทอดอำนาจต่อไป
- (3) การเปิดโอกาสให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- (4) การกลับมามีบทบาทและอำนาจของกลุ่มจารีตนิยมมากขึ้น
- (5) การเปลี่ยนแปลงและสรรหาตัวผู้อุปถัมภ์ใหม่ กล่าวคือ ผู้อยู่ใต้ความอุปถัมภ์ ของกลุ่ม ถนอม – ประภาส – ณรงค์ ต้องวิ่งหาผู้อุปถัมภ์
- (6) ทหารและตำรวจเสียความเชื่อถือลงไปมาก ในขณะที่เดียวกันกลุ่มนิสิต นักศึกษา อาจารย์

มหาวิทยาลัยมีบทบาทในการแสดงออกทางการเมืองมากขึ้น

การล้มรัฐบาลกลุ่มถนอม – ประภาส – ณรงค์ ซึ่งได้รับสมญานามว่า “สามพระราชย์” นั้น เบื้องแรกดูจะเป็นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยอันสดสวยงดงาม ทุกอย่างดูจะดำเนินไปสู่ในแง่ดีของอนาคตของประเทศไทย และความหวังเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเต็มไปด้วยสิทธิ เสรีและนี่เป็นบรรยากาศที่ปรากฏอยู่ทั่วไป แต่เพียงชั่วระยะเวลาไม่นานความรู้สึกในแง่ดีต่าง ๆ ก็เริ่มเจือจางไปด้วยความไม่แน่ใจ การล้มอำนาจเผด็จการเป็นเรื่องหนึ่ง แต่การสร้างประชาธิปไตยเป็นอีกเรื่องหนึ่งและกระบวนการทั้งสองไม่จำเป็นต้องไปด้วยกัน หรือกระบวนการอันหลังไม่จำเป็นต้องตามมาโดยอัตโนมัติ

สภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ 2517

หลังการล้มของรัฐบาลกลุ่ม ถนอม – ประภาส – ณรงค์ แล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงยุบสภา จากนั้นก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติขึ้น 2,346 นาย และให้มีการเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติจากสมาชิกสมัชชาขึ้น 299 นาย เพื่อทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ

นอกจากนั้น ก็มีการแต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชนชาวไทย ใช้ถาวรต่อไป

เพื่อให้การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยได้ผล ได้มีคณะกรรมการเผยแพร่ประชาธิปไตย โดยมีนักเรียน นิสิต นักศึกษามาสัมผัสเพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ประชาธิปไตยในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าได้นำไปสู่การขัดแย้งกันระหว่างนักศึกษาซึ่งมีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงสังคมไปในทิศทางที่ดีขึ้นตามแนวความคิดของตน กับกลุ่มข้าราชการซึ่งมีลักษณะอนุรักษนิยมและยึดมั่นในค่านิยมดั้งเดิม

สิ่งที่ทำให้ประชาชนทั่วไปคลayaความเชื่อมั่นเรื่องอนาคตทางการเมืองที่ควรแจ่มใสก็คือ ปัญหาที่หมักหมมมานานได้ถูกเปิดเผยขึ้น พร้อมทั้งโอกาสเปิดสำหรับการแสดงออก ต่อปัญหาในด้านต่าง ๆ อาทิ การกดขี่ข่มเหงโดยข้าราชการและโดยระบบราชการทั้งหมดนี้ออกมาในรูปของการเดินขบวนเรียกร้องต่อรัฐบาล หรือโดยผ่านตัวแทนกลุ่ม การนัดหยุดงานของผู้ใช้แรงงาน การเดินทางเข้ามาร้องทุกข์ในกรุงเทพฯ ของชาวนา ดูประหนึ่งว่าถนนทุกสายมุ่งสู่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อขจัดปัญหาความอยุติธรรมต่าง ๆ ซึ่งในหลายกรณีก็มีเหตุผลฟังได้ แต่ในหลายกรณีก็เป็นการฉวยโอกาส แต่เหตุการณ์ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่าราชการหน่วยต่าง ๆ

เป็นกลไกที่ไม่สามารถแก้ปัญหาหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องวิ่งเข้าหารัฐบาลและนายกรัฐมนตรีโดยตรง

ในขณะที่สังคมไทยกำลังประสบปัญหายุ่งยาก เต็มไปด้วยบรรยากาศของความขัดแย้ง เครื่องเคียดและการประจัญหน้า ก็ถูกซ้ำเติมด้วยการขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเพื่อส่งออก (โอเปค) ทำให้เกิดปัญหาน้ำมันราคาแพงและขาดแคลน จนถึงกับมีมาตรการบางอย่างเพื่อการประหยัด ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา นอกจากนั้นราคาสินค้าอุปโภคบริโภคก็ได้ปรับตัวสูงขึ้นจากการขึ้นราคาน้ำมัน ปัญหาซึ่งมีมากอยู่แล้วก็กลับทวีความรุนแรงมากขึ้น

แต่อาศัยที่รัฐบาลซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีที่มีชาวสะอาดและคณะรัฐมนตรีที่มีคุณภาพดีกว่าหลาย ๆ ชุดในอดีต ก็สามารถประคับประคองรัฐนาวาไปได้ จนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและมีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมกราคม 2518

สรุปสภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ 2517 นั้นกล่าวได้อย่างสังเขปว่า ในแง่สังคมนั้นพลเมืองชนกลุ่มต่าง ๆ ที่ถูกคุมขังอยู่ในกรอบของการเมืองระบบพ่อขุนได้พวยพุ่งออกมาแสดงข้อเรียกร้องต่าง ๆ ปัญหาที่มีการเรียกร้องต่อระบบการเมืองมีทั้งเรื่องความยุติธรรมในด้านสังคมและเศรษฐกิจ การถูกเอารัดเอาเปรียบ การถูกข่มเหงรังแก ในแง่เศรษฐกิจนั้น การขึ้นราคาน้ำมัน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนไปทั่ว สินค้าขึ้นราคา ปัญหาดังกล่าวออกมาในแง่ของการแสดงออกทางการเมือง ในด้านการเมืองนั้น ความพยายามในการวางรากฐานประชาธิปไตย ก็ดำเนินไปอย่างเข้มข้น มีการร่างรัฐธรรมนูญ การเผยแพร่ประชาธิปไตย การอภิปรายปัญหาบ้านเมือง การรวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ เช่น สมาคมเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส) และกลุ่มประชาธิปไตยเพื่อประชาชน (ปช.ปช.) เป็นต้น นอกจากนั้นก็มีการรวมกลุ่ม เช่น กลุ่มดุสิต 99 กลุ่มพลังใหม่ เพื่อเตรียมการก่อตั้งพรรคการเมือง ความตื่นตัวทางการเมืองและสภาวะพลวัตมีอยู่ทั่วไป คละไปกับปัญหาต่าง ๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ ซึ่งในแง่หนึ่งเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่ค่อนข้างจะสับสน และเสมือนกับจะเป็นการพยากรณ์ให้เห็นความยุ่งยากในอนาคต

ในช่วงนี้ทหารและตำรวจต่างก็สว่นบทบาทและทำที่ คอยเฝ้าดูพัฒนาการต่าง ๆ อย่างสงบ แต่ก็เริ่มมีการส่อให้เห็นการเตรียมตัวเพื่อเผชิญกับปัญหาที่กำลังจะติดตามมา กลุ่มนิสิตนักศึกษาก็เริ่มมีรอยร้าวเกิดขึ้น มีการแยกตัวออกเป็นสองกลุ่ม คือ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย กับสหพันธ์นักศึกษาเสรีแห่งประเทศไทย กลุ่มหลังเป็นกลุ่มที่แตกออกไป

จากกลุ่มแรก เพราะเริ่มมีความคิดในทางการเมืองต่างกัน และบางพวกก็ไปสังกัดกับกลุ่มจัดตั้งซึ่งได้รับความสนับสนุนจากองค์กรของรัฐ และมีกิจกรรมที่ถ่วงดุลกับกลุ่มนิสิตนักศึกษา

การเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ 2517

เมื่อประกาศรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 แล้วก็มีเลือกตั้งเดือนมกราคม พ.ศ. 2518 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมได้เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลที่ตั้งขึ้นใหม่เป็นรัฐบาลผสมซึ่งต่อมา ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้ประกาศยุบสภา และเลือกตั้งใหม่ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2519 และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ พี่ชายของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีจนเกิดนองเลือดและรัฐประหารเมื่อ 6 ตุลาคม ในปีเดียวกัน ซึ่งเป็นการสิ้นสุดยุคประชาธิปไตยอันสมบูรณ์แบบ

เนื่องจากจุดประสงค์ของงานศึกษานี้ต้องการมองภาพเหตุการณ์อย่างกว้าง ๆ จึงขอพูดถึงยุคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2517 รวม ๆ กันไป

ประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ 2517 เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ เพราะเป็นประชาธิปไตยที่ได้มาโดยเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นับได้ว่าเป็นประชาธิปไตยที่มาจากการต่อสู้ของมวลชน สิ่งที่ปรากฏในช่วงเวลาดังกล่าวมองได้เป็นสองแง่ คือ ในแง่บวกและในแง่ลบ

ในแง่บวก

ในแง่บวกนั้น การเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2517 มีอยู่หลายแง่ คือ

1. โอกาสของการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย การเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาล การแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ แสดงเด่นชัดว่าคนไทยรู้จักดีกาและสามารถจะปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตยได้ อย่างน้อยก็ชี้ให้เห็นว่ามีศักยภาพที่จะพัฒนาตนเองและระบบ
2. ความตื่นตัวทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง การเรียกร้องและประท้วงต่าง ๆ ความสนใจของคนที่มาฟังคำอภิปรายต่าง ๆ รวมทั้งสิ่งตีพิมพ์ที่เป็นวรรณกรรมทางการเมืองชี้ให้เห็นลักษณะพลวัตของการเมืองไทย ความตื่นตัวและความกระตือรือร้น การเรียกร้องสิทธิและการตระหนักถึงความสัมฤทธิ์ผลทางการเมือง
3. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเมือง การพยายามจับกลุ่มและเข้าร่วมองค์กรการเมือง

เป็นต้นว่า การเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือการเข้าร่วมในกิจกรรมของกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มผลักดัน เป็นการชี้แนะว่าพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเมือง (political infrastructure) กำลังดำเนินไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งชี้ให้เห็นการพัฒนาการเมืองในระดับหนึ่ง

4. ความเสมอภาคทางการเมือง จากข้อ 2 และ 3 ทำให้เกิดความเสมอภาคทางการเมืองมากขึ้น การผูกขาดอำนาจทางการเมืองลดน้อยลง และทำให้คนจำนวนไม่น้อยรู้สึกว่ามีสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคเท่ากับคนอื่น ซึ่งแสดงให้เห็นจากการมีส่วนร่วมในการแสดงออก สังคมไทยมีลักษณะเปิด และคนด้อยโอกาสก็รู้สึกว่าจะมีความเสมอภาคมากขึ้น ในขณะที่คนชั้นสูงก็ต้องปรับตัวกับสถานะอันใหม่ด้วย

5. การตอบสนองของระบบราชการต่อความต้องการของประชาชนดีขึ้น ระบบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่ราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น การวางอำนาจบาตรใหญ่ลดน้อยลง และความรู้สึกเรื่องประชาธิปไตยเริ่มเกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการ ซึ่งทั้งหมดนี้ส่อไปในทางบวก

ในแง่ลบ

ในแง่ลบนั้น การเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ 2517 เป็นการฝ่าฝืนร้ายของคนจำนวนไม่น้อย ซึ่งพอจะแยกเป็นข้อ ๆ คือ

1. การเรียกร้องทางการเมืองมีมากเกินไปจนขอบเขต การเรียกร้อง การประท้วง การนัดหยุดงาน ซึ่งเกิดขึ้นอย่างมากมาย (ปี 2516 – 501 ครั้ง/ปี 2517 – 357 ครั้ง/ปี 2518 – 241 ครั้ง/ปี 2519 – 133 ครั้ง) การเข้ามาร้องทุกข์โดยชาวนา ฯลฯ ชี้ให้เห็นว่าการเรียกร้องทางการเมืองเกิดขึ้นบ่อยครั้งมาก ซึ่งหลายกรณีมาจากความเป็นจริงและหลายกรณีมาจากการฉวยโอกาสที่ไม่สมเหตุสมผล แต่ที่สำคัญก็คือการเรียกร้องทางการเมืองอันมากมายนี้ ชี้ให้เห็นว่าการตื่นตัวทางการเมืองกำลังถึงจุดสูง ซึ่งเกินเลยกว่าความสามารถและทรัพยากรของระบบการเมือง จะรองรับได้

2. ปฏิกริยาตอบโต้จากกลุ่มอนุรักษ์นิยม การกำเนิดของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งได้มีการเรียกร้องทางการเมือง ได้นำไปสู่การเกิดกลุ่มต่อต้าน หรือกลุ่มคานขึ้นมา ซึ่งมีกิจกรรมที่แสดงออกในทางความรุนแรง เป็นการคุกคามต่อการรวมกลุ่มทางการเมือง เช่น กลุ่มกระหิณแดง เป็นต้น กลุ่ม

กระทั้งแต่งเป็นกลุ่มจัดตั้งสนับสนุนโดยผู้มีอำนาจ มีลักษณะเป็นกลุ่มกึ่งทางการ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีการประจัญหน้ากับกลุ่มอื่น ๆ

3. การใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา การแสดงออกทางการเมือง เริ่มส่อให้เห็นความรุนแรงมากขึ้น จนเกิดความรู้สึกว่าบ้านเมืองไม่มีชื่อไม่มีแป ความรุนแรงที่เห็นได้ชัดคือ การที่ตำรวจกลุ่มหนึ่งยกพวกไปทำลายบ้านนายกรัฐมนตรีนคร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช การยกพวกเข้าเผามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การพยายามขว้างระเบิดที่ทำการพรรคพลังใหม่ และในการชุมนุม การหาเสียงของพรรคพลังใหม่ในชนบท การขว้างระเบิดใส่การชุมนุมของชาวไทยมุสลิมทางภาคใต้ การขว้างระเบิดใส่ผู้เดินขบวนประท้วงการตั้งฐานทัพอเมริกา และสถานีเรด้า การสังหาร ดร.บุญสนอง บุญโยทยาน อดีตเลขาธิการพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย ฯลฯ ล้วนแต่ส่อให้เห็นความวุ่นวาย และปั่นป่วนทางการเมือง ซึ่งมีแนวโน้มว่าถ้าปล่อยให้เป็นไปอย่างนี้ วิกฤตทางการเมืองกำลังจะตามมา

4. ความคิดทางการเมืองแตกแยกสุดโต่งสองขั้ว ปรากฏการณ์ที่น่าวิตกที่สุดคือ การแตกแยกในทางความคิดทางการเมืองของคนไทยที่แตกแยกเป็นสุดโต่งสองขั้ว และมีลักษณะประจัญหน้า การแตกแยกดังกล่าวคือ การแตกแยกของกลุ่มชาตินิยมและชาตินิยม ซึ่งมีความแตกต่างกันในแง่อุดมการณ์โดยฝ่ายชาตินิยมมองดูฝ่ายชาตินิยมหรือหัวก้าวหน้าว่าเป็นกลุ่มที่เป็นภัยต่อสังคมไทย เป็นคอมมิวนิสต์ที่มุ่งทำลายชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ส่วนกลุ่มชาตินิยมก็มองดูกลุ่มชาตินิยมว่าเป็นพวกไดโนเสาร์เต่าล้านปี พวกปฏิบัติการที่พยายามจะหยุดการหมุนของกงล้อประวัติศาสตร์

ปรากฏการณ์อีกอันหนึ่งคือ การตีพิมพ์วรรณกรรมของพวกหัวก้าวหน้าและพวกชาตินิยมออกมามากมายกอง มีทั้งงานเขียนและงานแปล เช่น สารนิพนธ์ของเหมาเจ๋อตุง เป็นต้น ขณะเดียวกันก็มีการจัดนิทรรศการเกี่ยวกับสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างโจ่งแจ้ง ซึ่งทำให้เกิดบรรยากาศของความเสรี แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้ฝ่ายอนุรักษนิยมตื่นผวา และพร้อมที่จะหยุดยั้งการพัฒนาดังกล่าว ที่น่าเป็นห่วงที่สุดก็คือ ทศนคติของฝ่ายขวาที่ออกมาในรูปของการต่อต้านด้วยการมองดูว่า บุคคลเหล่านี้เป็นภัยอันใหญ่หลวงและต้องกำจัด จนถึงมีการกล่าวว่า “การฆ่าคอมมิวนิสต์ ไม่บาป” โดยภิกษุรูปหนึ่งและยังมีการแต่งเพลงปลุกใจต่าง ๆ รวมทั้งเพลงที่แสดงอารมณ์อันรุนแรงต่อต้านพวกชาตินิยมว่าเป็น “คนหนักแผ่นดิน” ซึ่งเป็นบรรยากาศที่ตึงเครียด แตกแยก และน่าสะพรึงกลัว

สภาพการณ์ก่อน 6 ตุลาคม 2519

สภาพการเมืองไทยก่อน 6 ตุลาคม 2519 นับเป็นสภาพการณ์ที่กล่าวได้ว่า ความตึงเครียดทางการเมืองอันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสุดขั้ว คือ ขวาจัดและซ้ายจัดถึงจุดสูงสุด ความขัดแย้งทางผลประโยชน์และอำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง และผู้นำทางทหารก็อยู่ในลักษณะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงนี้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลที่ตั้งขึ้นก็เป็นรัฐบาลผสม วิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ก็ได้พยายามแก้ไขไปได้บ้าง แต่กระแสของความขัดแย้งของขั้วสุดโต่งทั้งสองยากที่จะลดลงได้ ประกอบกับรัฐบาลผสมเป็นรัฐบาลที่อ่อนแอ ทำให้สภาพการเมืองไทยอยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะระเบิดออกเป็นเสี่ยง ๆ และเมื่อ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา ผู้บัญชาการทหารบกถึงแก่อนิจกรรม เมื่อเดือนเมษายน 2519 บุคคลที่คอยค้ำจุนหรือเป็นหลักประกันระบอบประชาธิปไตยก็หายไปจากฉาก ทำให้บรรยากาศทางการเมืองซึ่งเต็มไปด้วยความตึงเครียดอยู่แล้ว เพิ่มความน่าสะพรึงกลัว และความไม่แน่นอนมากขึ้น ซึ่งนักวิชาการโดยเฉพาะนักรัฐศาสตร์สามารถคาดการณ์ได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยคงอยู่ได้ไม่นาน การยึดอำนาจโดยทหารจะเกิดขึ้น เป็นแต่รอจังหวะและหาความชอบธรรมเท่านั้น ทั้งนี้เพราะยังมีมวลชนที่จับกลุ่มและจัดตั้งโดยเฉพาะศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ที่จะเป็นตัวค้ำยันการยึดอำนาจ

ถ้ามองดูเหตุการณ์ก่อน 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งเต็มไปด้วยการเรียกร้องทางการเมืองและความขัดแย้งต่าง ๆ ทั้งในแง่ผลประโยชน์และอุดมการณ์ แต่ก็ไม่สามารถหาข้อยุติลงได้ในระบบที่เป็นอยู่ก็จะพบว่าสภาวะอันนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการพัฒนาการเมืองและความผุกระ่อนทางการเมือง (political development and political decay) ของ ซามูเอล ฮันติงตัน (Samuel Huntington) ที่ว่า ถ้าอัตราความจำเริญทางการเมือง (political modernization) มีสูง กล่าวคือความตื่นตัวทางการเมืองซึ่งออกมาในแง่ของการแสดงออก การเรียกร้อง การประท้วง การต่อต้าน ขณะเดียวกันการพัฒนาการเมือง (political development) ซึ่งได้แก่ การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองขึ้นมาจัดระเบียบการมีส่วนร่วม หรือความจำเริญทางการเมืองดังกล่าวมีต่ำ จะนำไปสู่ความผุกระ่อนทางการเมืองซึ่งได้แก่ ความวุ่นวายและล้มเหลวของระบบ ซึ่งหมายความว่า ถ้าประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง และต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง จะต้องมีการพัฒนาสถาบันทางการเมืองเช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้การมีส่วนร่วมนี้อยู่ในลักษณะจัดตั้ง มีระเบียบซึ่งสถาบันดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นตัวคั่นระหว่างรัฐบาลกับประชาชน มิฉะนั้น ประชาชนจะเข้าหาตัวรัฐบาลโดยตรง และถ้าเกิดสภาพเช่นนี้ขึ้นใน

ขอบข่ายที่กว้างขวาง รัฐบาลซึ่งมีทรัพยากรจำกัดจะไม่สามารถตอบสนองต่อการมีส่วนร่วมโดยตรงเช่นนี้ได้ ก็จะนำไปสู่ปัญหาและวิกฤตการณ์ทางการเมืองและผลสุดท้ายก็จะนำไปสู่การล้มของระบบ ซึ่งสถานการณ์ระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519 มีสภาพดังกล่าว ทั้งนี้เพราะความจำเป็นทางการเมืองมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเกิดขึ้นเพราะนโยบายพัฒนาประเทศของสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และประภาส คือระบบพ่อขุน ซึ่งเน้นการพัฒนาบ้านเมืองแต่ละเลยการพัฒนาทางการเมือง ในแง่ของการสร้างสถาบันเพื่อการมีส่วนร่วมและหาข้อยุติความขัดแย้ง เมื่อระบบพ่อขุนถูกล้มการสร้างระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นไม่ทันกับความจำเป็นทางการเมือง และข้อสำคัญไม่สามารถยุติปัญหาต่าง ๆ ที่หมักหมมมานานในระบบเผด็จการพ่อขุน ทำให้เกิดการเสียดุลระหว่างปัญหาและความสามารถของระบบที่จะแก้ไขปัญหานั้น

6 ตุลาคม 2519 เป็นจุดดำทางประวัติศาสตร์ไทย เพราะเป็นเหตุการณ์ที่รุนแรงโหดเหี้ยมทารุณ มีการแขวนคอ ทำทารุณกรรมต่อศพ เผาศพหรือคนที่ยังไม่ตายสนิทในที่สาธารณะ ไม่ว่าจะอธิบายด้วยเหตุผลกลใดก็ตาม ก็ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงสังหารกรรมได้ว่า เหตุการณ์ 6 ตุลาคม เป็นเหตุการณ์อันน่าเศร้าสลด น่าสังเวช และไม่ควรจะให้เกิดขึ้นอีก คนไทยต้องฆ่ากันเองในลักษณะทารุณพิตรมนุษย์ ความเสียหายที่เกิดขึ้นในแง่ชีวิต และเลือดเนื้อ เป็นสิ่งที่มากมายอยู่แล้ว แต่ความเสียหายทางขวัญกำลังใจ โดยเฉพาะทางจิตวิทยาของคนไทยจำนวนมากนั้น คำนวณออกมาด้วยตัวเลขไม่ได้เลย วิธีการที่ดีที่สุดคือ การถือเอา 6 ตุลาคม 2519 เป็นบทเรียนอันแพงลิ่วของประชาคมชาวไทย และทุกคนต้องร่วมมือกันเพื่อมิให้เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นอีก

สภาพเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519

เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เริ่มต้นจากการเดินทางเข้าประเทศของ จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งบวชเณรมาจากสิงคโปร์ เพื่อเข้ามาบวชพระที่วัดในกรุงเทพฯ ก่อนหน้านั้น จอมพลประภาสก็ได้พยายามเดินทางเข้าประเทศมาครั้งหนึ่ง แต่ถูกนิสิตนักศึกษาและประชาชนต่อต้าน จึงทำไม่สำเร็จ ในกรณีของจอมพลถนอมนั้น เข้ามาโดยบวชเณร ห่มผ้าเหลืองเข้ามาเพื่อมาบวช การเข้ามาบวชนั้น ได้ออกข่าวทางสื่อมวลชนรวมทั้งโทรทัศน์ด้วย ซึ่งเป็นที่คาดกันว่าจะต้องนำไปสู่การประท้วงโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาและประชาชน การประท้วงก็ทำเช่นเดียวกับการชุมนุมประท้วงครั้งก่อน ๆ แต่เนื่องจากทางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ปฏิเสธไม่ยอมให้ใช้สถานที่ ผลที่สุดกลุ่มชนก็ได้ใช้กำลังเข้ายึดมหาวิทยาลัย และใช้เป็นที่พักพิงต่อไปในการประท้วงนั้น ได้มีการแสดงการแขวนคอ ซึ่งก่อนหน้านั้นได้มีผู้ถูกจับโดยต้องสงสัยว่ามีการ

กระทำผิดกฎหมายและถูกแขวนคอตายที่นครปฐม การแขวนคอที่ลานโพธิ์เป็นการล้อเลียน การเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นความไม่มีชื่อไม่มีแปของกฎหมาย แต่ด้วยเหตุผลกลใดก็ตาม ภาพที่แขวนคอล้อเลียนนั้นมีส่วนละม้ายคล้ายคลึงกับภาพของพระบรมวงศานุวงศ์พระองค์หนึ่ง โดยเฉพาะภาพที่ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ Bangkok Post และดาวสยาม ซึ่งเป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพอย่างออกอาจ จึงได้เกิดการชุมนุมต่อต้านการประท้วงของกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขณะเดียวกันทางวิทยุยานเกราะก็ได้กระจายเสียงชี้ให้เห็นการกระทำโดยออกอาจของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ทางศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้ปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าว แต่การก็สายเกินแก้ เพราะอารมณ์ที่ถูกเร้า และความแตกแยกทางอุดมการณ์ซึ่งออกมาเป็นความเกลียดชังได้ทำให้เกิดความกระหึ้นกระหือที่ จะทำหั่นกัน ผลสุดท้ายก็เกิดเหตุการณ์อันน่าเศร้าสลด ในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ได้มีการล้อมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมีการต่อสู้กันด้วยอาวุธปืน จนเสียชีวิตไปไม่น้อย การยึดอำนาจ หรือการต่อสู้กันด้วยความรุนแรงทางการเมืองนั้นย่อมจะนำไปสู่การเสียชีวิตและเลือดเนื้อ แต่ที่น่าตระหนกและสังเวชใจคือ วิธีการอันทารุณที่กระทำต่อนิสิตนักศึกษา การแขวนคอ การเผาโดยใช้ยางรถยนต์เป็นเชื้อ การรุมฆ่า ฯลฯ ทั้งหมดนี้เป็นจุดต่างดำในประวัติศาสตร์ ซึ่งคนรุ่นหลังต้องจดจำ เพื่อมิให้เกิดขึ้นอีก

ในเย็นวันที่ 6 ตุลาคม นั้นเอง ก็ได้มีการยึดอำนาจการเมืองขึ้น นำโดยหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งมี พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้า มีประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 การยุบเลิกรัฐสภา การเลิกพรรคการเมือง ฯลฯ และมีการตั้งนายกรัฐมนตรี พลเรือนขึ้นมาบริหารประเทศคือ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นการสิ้นสุดระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ และเป็นการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญที่ได้มาด้วยการต่อสู้ของประชาชนที่รวมตัวกันล้มระบบเผด็จการทหาร

การเมืองไทยยุคปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

รัฐบาลใหม่ นำโดย นายธานินทร์ กรัยวิเชียร อดีตผู้พิพากษาศาลฎีกา เป็นรัฐบาลซึ่งเปรียบเสมือนเนื้อหอย โดยมีเปลือกหอย ซึ่งได้แก่ทหาร เป็นผู้ให้ความคุ้มครอง รัฐบาลธานินทร์ ซึ่งต่อมาถูกขนานนามว่า รัฐบาลหอย ได้วางแผนการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยออกเป็นช่วง ๆ ใช้เวลาทั้งหมด 12 ปี มีนโยบายที่เด่นที่สุดคือ การต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยมีการอบรมข้าราชการ กรมกองต่าง ๆ ให้ตระหนักถึงภัยคอมมิวนิสต์ ในระดับระหว่างประเทศก็ได้มีการต่อต้านลัทธิและการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ ได้มีการเรียไรเงินสร้างโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราช และยังมีการออกหนังสือพิมพ์เจ้าพระยา เพื่อทำเป็น

หนังสือพิมพ์ตัวอย่าง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ยังขาดประสบการณ์ แม้ตัวนายกรัฐมนตรีจะมีจิตใจบริสุทธิ์ ผลที่ออกมาก็ไม่น่าพิศมัยนัก นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยเฉพาะนโยบายสุดโต่งในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ การปลูกฝังความรู้สึกชาตินิยม การมี

กิจกรรมแปลก ๆ เช่น การพยายามสร้างเสาธงให้สูงมาก ๆ ฯลฯ ทำให้รัฐบาลถูกมองในแง่ตลก หรือเกินเลย จนมีเสียงซุบซิบเยาะเย้ยถากถาง และบ่อนทำลายความชอบธรรมของรัฐบาล และในจำนวนกลุ่มที่พยายามทำลายความชอบธรรมของรัฐบาลก็มีทหารบางกลุ่มร่วมอยู่ด้วย

เพียงไม่ถึงครึ่งปีหลังจากรัฐบาลธานินทร์ เข้ามาบริหารประเทศ ก็มีการพยายามยึดอำนาจโดยใช้กำลังทหารอีก เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2520 การพยายามยึดอำนาจครั้งนี้กระทำในโอกาสที่รัฐมนตรีส่วนใหญ่รวมทั้งตัวนายกรัฐมนตรีเดินทางออกต่างจังหวัด เพื่อร่วมในโครงการพัฒนาประเทศในฤดูร้อน แต่ฝ่ายยึดอำนาจชะล่าใจ มิได้ยึดสถานีโทรทัศน์ และยังมีการยิงกันตาย เพราะไม่สามารถตกลงกันได้ ผลสุดท้ายการยึดอำนาจล้มเหลว พลเอกฉัตร หิรัญศิริ หนึ่งในผู้นำกบฏ ซึ่งก่อนหน้านี้ได้ออกบวชเป็นภิกษุสงฆ์ เพราะถูกปลดออกจากราชการหลัง 6 ตุลาคม 2519 ได้ถูกลงโทษด้วยการยิงเป้า ทำให้เกิดความรู้สึกหวาดหวั่นว่า จะทำให้เกิดการแตกแยกกันในหมู่ทหาร แต่ความจริงการพยายามยึดอำนาจก็เป็นการบ่งชี้แล้วว่าการแตกแยกเกิดขึ้น และมีการต่อต้านรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร

จากสภาพการณ์ต่าง ๆ และจากข่าวลือซึ่งในแง่การเมืองไทย เป็นเรื่องสำคัญที่มองข้ามไม่ได้ มีการคาดการณ์ว่าจะต้องมีการยึดอำนาจเพื่อล้มรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ผลที่สุดก็เป็นไปตามคาด ได้มีการยึดอำนาจด้วยกำลังทหารอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 คณะที่ยึดอำนาจการเมืองคณะนี้ จากที่ปรากฏแก่สาธารณชน นำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ แต่ถ้าวิเคราะห์เจาะลึกน่าจะมีผู้หนุนหลังซึ่งไม่ต้องการออกหน้าอยู่ ผู้ที่ได้เป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

เกือบหนึ่งปีภายใต้รัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นรัฐบาลนายกรัฐมนตรีพลเรือน ภายใต้ความคุ้มกันของทหาร หรือรัฐบาลหอย โดยมีทหารเป็นเปลือกหอยนั้น ทำให้คนไทยได้เรียนรู้ว่า

(1) เผด็จการ ไม่ว่าพลเรือนหรือทหาร ไม่มีอะไรแตกต่างกัน บางครั้งเผด็จการพลเรือนอาจจะ

น่ากลัวกว่าเผด็จการทหารเสียด้วยซ้ำ

(2) นโยบายสุดโต่ง ไม่ว่าขวาหรือซ้าย เป็นนโยบายที่ไม่น่าพึงประสงค์ การมีนโยบายสุดโต่งทำให้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และบ่อยครั้งนโยบายสุดโต่ง คือการหนีความไร้ความสามารถของตนเอง ด้วยการหาความปลอดภัยจากการยึดบางสิ่งบางอย่างอย่างเหนียวแน่น

(3) การปลุกความรู้สึกชาตินิยม หรือการใช้ลัทธิชาตินิยมในการบริหารประเทศ ถ้าทำเกินกว่าเหตุ รังแต่จะนำไปสู่ผลเสีย เพราะความรู้สึกชาตินิยมอันรุนแรง ก็คือความสุดโต่งแง่หนึ่ง ผลสุดท้ายจะไม่เกิดประโยชน์อะไรขึ้นมา

(4) ความบริสุทธิ์ใจ ความเป็นคนมือสะอาดเป็นคุณสมบัติที่น่าสรรเสริญ แต่ไม่เพียงพอที่จะคุมบังเหียนประเทศ ผู้บริหารประเทศต้องมีคุณสมบัติดังกล่าว แต่ต้องสามารถมองโลกในแง่วิตรุสยและเล็งผลปฏิบัติ รวมทั้งชาญฉลาดในแง่กลยุทธ์ด้วย

(5) คนไทยเป็นชาติที่มีลักษณะบางอย่างที่น่าภูมิใจ กล่าวคือ จะรวมตัวสามัคคีกันเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ และจะไม่อดกลั้นต่อความสุดโต่ง ไม่ว่าทางใด ผลสุดท้าย เหตุผลจะเป็นตัวตัดสินการมีเหตุผล และอยู่ในทางสายกลาง และทัศนคติที่อ่อนช้อย บางครั้งก็เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ก่อให้เกิดผลในทางบวกได้

▶ การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยุคที่ 4

ยุคที่สี่ ยุคกึ่งประชาธิปไตยหรือยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ.2520 – พ.ศ.2535)

เราอาจจะให้นิยามคำว่า ประชาธิปไตยแบบครึ่งใบได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก เป็นอุบายของรัฐบาลที่ประสงค์จะครองอำนาจให้ยาวนานที่สุดโดยกำหนดในรัฐธรรมนูญในประเด็นสำคัญที่สุด 2 ประเด็น คือ (1) นายกรัฐมนตรีไม่ต้องผ่านการรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. (2) ข้าราชการประจำและทหารจะดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ และดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปพร้อม ๆ กันได้ในชั่วขณะหนึ่งภายใต้จอบทเฉพาะกาล หลังจากนั้นจะต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง พร้อมทั้งการลดอำนาจของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งลงไป ซึ่งเหตุการณ์นี้ทำให้ทหารบางพวกพยายามเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ โดยอ้างเหตุผลที่ว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ไม่เปิดทางให้ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีความรู้ความสามารถเข้าไปรับใช้ทางการเมือง ดังนั้นจึงไม่เหมาะกับประเทศไทย ถึงแม้ว่าความพยายามที่จะแก้รัฐธรรมนูญประสบความสำเร็จล้มเหลวหลายครั้ง แต่ก็ก็เป็นเรื่องที่ได้สร้างความไม่สงบทางการเมืองให้เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ

ประการที่สอง ประชาธิปไตยแบบครึ่งใบสะท้อนให้เห็นถึงการมองการเมืองในลักษณะมองความเป็นจริงในประเด็นของการสร้างสถาบัน อันที่จริงเป็นการผสมของเก่าและของใหม่ เป็นที่ทราบกันในหมู่ผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองไทยว่า ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงมากมายทางสังคมก็ตาม แต่โครงสร้างทางอำนาจและสถาบันทางสังคมก็ยังเกือบจะเหมือนเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนเกี่ยวกับทหารและข้าราชการพลเรือน กลุ่มผู้นำเหล่านี้จะยังคงมีบทบาทสำคัญต่อไปในทางการเมืองไทย

ในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นความพยายามในการแบ่งสรรอำนาจและการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำกับฝ่ายนักการเมือง การผสมผสานในการใช้อำนาจทางการเมืองดังกล่าวยังคงดำรงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชั่วคราว โดยเฉพาะในฝ่ายข้าราชการประจำ ความขัดแย้งดังกล่าวได้ประทุให้เห็นจากความพยายามในการทำรัฐประหารหลายครั้งหลายหนแต่ไม่ประสบความสำเร็จ อาทิ ความพยายามทำรัฐประหารของกลุ่มนายทหารหนุ่ม เมื่อวันที่ 1 – 3 เมษายน พ.ศ.2524 และอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2528

ข้อสังเกตของการพัฒนาการของ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” มีอยู่หลายประการ พอสรุปได้คือ

ประการที่หนึ่ง ความร่วมมือในการปกครองประเทศระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำ โดยคณะทหารกับฝ่ายนักการเมือง เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่จะนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเต็มใบได้ โดยเฉพาะฝ่ายทหารเองจำนวนไม่น้อยที่เริ่มเห็นความสำคัญของระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นระบอบที่ควรสนับสนุนต่อไปในสังคมไทย โดยอาจกล่าวได้ว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่เลวร้ายที่สุด ที่ทำให้เกิดการยอมรับได้ในระดับหนึ่ง

ประการที่สอง สภาพทางสังคม เศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะนำประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบทุนนิยมมากขึ้น ซึ่งสภาพแวดล้อมดังกล่าวเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนได้เข้ามามีบทบาทในการเมืองมากขึ้น และนำไปสู่ที่มาของ “นักธุรกิจการเมือง” และ “นักการเมืองธุรกิจ” ที่ต่างฝ่ายก็อาศัยโอกาสในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

ประการที่สาม ปัญหาความแตกต่างทางด้านลัทธิการเมือง หรืออุดมการณ์ทางการเมือง และปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์มีการแก้ไขอย่างชาญฉลาดและค่อยเป็นค่อยไป โดยการยอมรับจากทุกฝ่ายทำให้ช่วยลดความกดดันทางการเมืองและการทหารทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศอย่างเห็นได้ชัด

จากช่วงรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่สืบทอดโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และนำไปสู่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งก้าวขึ้นสู่อำนาจเมื่อเดือนสิงหาคม 2531 เป็นสถานการณ์ที่น่าจะนำไปสู่ “ประชาธิปไตยเต็มใบ” ได้อย่างราบรื่น แต่เหตุการณ์ในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ได้ทำให้สถานการณ์ของการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะคณะทหารกับฝ่ายนักการเมืองหวนกลับมาอีกครั้งหนึ่ง และนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)

สภาวะของธุรกิจการเมืองแบบธนธิปไตยและฉันทธิปไตย ได้นำไปสู่ข้อวาทเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างหนักในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จนทำให้เกิดความหวั่นวิตกกังวลไปว่า จะนำประเทศไปสู่ความหายนะ เพราะพันธมิตรผูกพันที่ทำกับบรรษัทต่างชาติในโครงการใหญ่ ๆ ขณะเดียวกัน ความอหังการของนักการเมืองโดยเฉพาะรัฐมนตรีบางท่านที่ออกมาปะทะคารมกับนายทหารชั้นผู้ใหญ่ ก่อให้เกิดความตึงเครียดทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง แต่เหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมดคือ การปรับเปลี่ยนตำแหน่งในกองทัพบก ซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง โดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากราชการและเข้าร่วมกับรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในขณะที่พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้เข้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการ

ทหารบก และพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งทุกอย่างก็เข้า
แนว กล่าวคือ ทางฝ่าย จปร. รุ่น 5 ได้คุมกำลังและดำรงตำแหน่งสำคัญในกองทัพบก
ขณะเดียวกันก็มีอดีตนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีกลาโหม

แต่เหตุการณ์สำคัญทางการเมืองที่พัฒนาต่อมาก็คือ การที่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ไป
ปราศรัยที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวง ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง
ได้ออกมาตอบโต้จนผลสุดท้ายพลเอกชวลิตได้ลาออกจากตำแหน่งทางการเมือง ทำให้เกิด
ช่องว่างทางอำนาจขึ้น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ควบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงกลาโหมด้วย และต่อมาได้เชิญหัวหน้าพรรคปวงชนชาวไทย พลเอกอาทิตย์ กำลัง
เอก มาดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างนายทหารแห่ง
กองทัพบก จปร. รุ่น 5 และรัฐบาลเริ่มตึงเครียดขึ้น การพบปะรับประทานอาหารเข้าในวันพุธ
เป็นประจำระหว่างนายทหารชั้นผู้ใหญ่และนายกรัฐมนตรีเริ่มขาดตอน สะท้อนให้เห็น
ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดยิ่งขึ้น

ฟางเส้นสุดท้ายบนหลังอูฐคือ การที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ตัดสินใจแต่งตั้ง
พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม โดยอ้างว่าเพื่อ
ช่วยแบ่งเบาภาระของตน ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 พลเอกชาติชาย และพลเอกอาทิตย์ มี
กำหนดการเดินทางด้วยเครื่องบินเพื่อไปเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่เชียงใหม่ แต่ก็
กลายเป็นกับดักตกอับที่สนามบินกองทัพอากาศ โดยเป็นการรัฐประหารของคณะที่เรียก
ตนเองว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยมี พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้
บัญชาการทหารสูงสุด เป็นหัวหน้าคณะ รสช. พลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก
พลอากาศเอกเกษร โจนนิล ผู้บัญชาการทหารอากาศ พลเรือเอกประพัฒน์ ฤๅษณจันทร์ ผู้
บัญชาการทหารเรือ เป็นรองหัวหน้าคณะฯ และมีพลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี รองผู้บัญชาการ
ทหารบก เป็นเลขานุการ

เหตุผลของการรัฐประหารมี 5 ข้อ คือ

1. มีการทุจริตคอร์รัปชันในบรรดารัฐมนตรีร่วมรัฐบาลอย่างกว้างขวาง
2. ข้าราชการการเมืองรังแกข้าราชการประจำ
3. รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา

4. มีการพยายามทำลายสถาบันทหาร

5. บิดเบือนคดีวันลอบสังหารซึ่งมีจุดมุ่งหมายล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์

รสช. ได้เลือก นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 20 คน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินผู้ที่มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งมีอดีตรัฐมนตรีหลายคน เป็นผู้อยู่ในข่ายสงสัย

ในขณะเดียวกันก็มีการเคลื่อนไหวในการตั้งพรรคการเมืองโดยสมาชิกบางคนของ รสช. ที่เห็นเด่นชัด คือ พรรคสามัคคีธรรม และยังมีความพยายามที่จะเข้ากุมพรรคการเมืองที่มีอยู่โดยส่งคนสนิทเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการบริหารพรรค เช่นกรณีของพรรคชาติไทยและพรรคกิจสังคม เป็นต้น

แต่ที่เป็นประเด็นสำคัญคือ ความเป็นอิสระของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งไม่ยอมอยู่ใต้อาณัติทหารและบริหารบ้านเมืองด้วยความสะอาด บริสุทธิ์ ตามหลักวิชาการ จนเกิดความรู้สึกว่ามีความขัดแย้งกันขึ้นระหว่าง รสช. และรัฐบาล นอกเหนือจากนั้นประเด็นการแปรญัตติรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างโดยคณะกรรมการชุดแรก 20 คน โดยคณะกรรมการวิสามัญ 25 คน ได้นำไปสู่ความขัดแย้งอย่างหนัก โดยเฉพาะบทเฉพาะกาลที่เปิดทางให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ อำนาจของวุฒิสมาชิกในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และตัวนายกรัฐมนตรีที่ไม่จำเป็นต้องผ่านการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

การประท้วงรัฐธรรมนูญที่ขาดความเป็นประชาธิปไตยได้นำไปสู่ความตึงเครียดทางการเมือง จนต้องมีการห้ามทัพกัน เหตุการณ์สำคัญคือ พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ตนและพลอากาศเอกเกษร โจนนิล จะไม่รับตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ผลสุดท้ายรัฐธรรมนูญก็ผ่านสภาทั้งสามวาระโดยมีข้อขัดแย้งที่จะนำไปสู่ปัญหาในอนาคต คือ

1. ตัวนายกรัฐมนตรีจะมาจาก ส.ส. หรือคนนอก ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุไว้
2. อำนาจอวุฒิสมาชิกซึ่งมีอำนาจในการร่วมอภิปรายและลงมติในการไม่ไว้วางใจรัฐบาล และพระราชกำหนด
3. ประธานรัฐสภามาจากประธานวุฒิสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญ

ฉบับปี 2521 ได้มีการแก้ไขให้ประธานรัฐสภามาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร

4. เขตการเลือกตั้งได้เปลี่ยนเป็นเขตละ 3 คน เหมือนรัฐธรรมนูญปี 2521

แต่ที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ คุณสมบัติของตัวนายกรัฐมนตรีและอำนาจวุฒิสมาชิก

นอกจากนั้นยังมีประเด็นปัญหาที่หลงลืม คือ ในบทเฉพาะกาลให้ประธาน รสช. เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แทนที่จะเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็ยกเลิกธรรมนูญการปกครองชั่วคราว และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม 2535

ทันทีที่เลือกตั้งเสร็จ ก็มีการประชุมพรรคหัวพรรคที่บ้านพักกองบัญชาการทหารอากาศ ประกาศแต่งตั้งรัฐบาล โดยต่อมาก็ได้เสนอชื่อนายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม เป็นนายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็มีกระแสด้านการเอาคนนอกมาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่การดำรงตำแหน่งของนายณรงค์ วงศ์วรรณ มีปัญหาเพราะถูกตั้งข้อสงสัยว่าพัวพันกับธุรกิจที่ไม่ชอบมาพากล จนทางสหรัฐอเมริกางดวีซ่าเข้าเมือง ประเด็นสำคัญดังกล่าวได้นำไปสู่การถอยฉากของพรรคที่จะร่วมรัฐบาลทั้งห้าพรรค ผลสุดท้ายก็มีการเสนอชื่อพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยพลเอกสุจินดาบอกว่า ที่เข้ารับตำแหน่งและยอมเสียค่ามัดสัญญาที่ให้ไว้ก็เพราะ “เสียสัตย์เพื่อชาติ”

แต่หนทางทางการเมืองของพลเอกสุจินดาก็ไม่ราบเรียบ เริ่มมีการประท้วงการดำรงตำแหน่งของพลเอกสุจินดา เริ่มต้นด้วยการอดอาหารของ ร.ต.ฉลาด วรรณิตร และร่วมด้วยนางประทีป ฮาตะ นอกจากนั้นก็มีการร่วมประท้วงโดยนิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไป ต่อมา พลตรีจำลอง ศรีเมือง ก็ได้ประกาศอดอาหารเพื่อประท้วงด้วย และขอให้พลเอกสุจินดาลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การประท้วงมีติดต่อกันหลายคืน บางครั้งประชาชนที่ร่วมประท้วงมีเป็นจำนวนแสน ข้อสังเกตคือ คนจำนวนหนึ่งเป็นชนชั้นกลาง ทำงานภาคเอกชน มีโทรศัพท์มือถือ ขับรถเก๋งส่วนตัว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป็นชนชั้นกลาง และก็ไม่ใช่มวลชนจัดตั้งทั้งหมด

พลเอกสุจินดา คราประยูร ประสบปัญหาสำคัญ 4 ข้อ คือ การขาดความชอบธรรมทางการเมือง แม้จะไม่ขัดรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ตำแหน่ง การขาดความน่าเชื่อถือเนื่องจากไม่รักษาคำมั่นสัญญา และขาดฐานประชาชนสนับสนุน มีแค่ฐานทหารและวุฒิสมาชิก ข้อสำคัญ

ไม่มีโอกาสได้แสดงผลงานให้ปรากฏเพื่อสร้างความชอบธรรม

ผลที่สุด การประท้วงเรียกร้องของประชาชนก็นำไปสู่การปะทะกับกำลังของเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดการใช้กำลังเข้าปราบปรามประชาชน จนมีการเสียชีวิตตามตัวเลขของทางราชการกว่า 40 คน แต่ที่หายสาบสูญมีจำนวนมาก เหตุการณ์สงบลงโดยพระบารมีปกเกล้าของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในคืนวันที่ 20 พฤษภาคม 2535

ต่อมา พลเอกสุจินดา คราประยูร ก็ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และ ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้แต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนายอานันท์ก็ได้ประกาศยุบสภา และกำหนดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน 2535 ขณะเดียวกันรัฐสภาก็ได้มีการประชุมแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นที่ขัดต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะประเด็นเรื่องนายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส.

เหตุการณ์เมื่อวันที่ 17 – 20 พฤษภาคม 2535 ที่เรียกว่า “พฤษภาทมิฬ” นั้น มองได้ว่าเป็นการช่วงชิงอำนาจระหว่างทหารกับชนชั้นกลาง

การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยุคที่ 5

ยุคที่ห้า ยุคปฏิรูปการเมืองแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม (พ.ศ.2535 – ปัจจุบัน)

แนวทางรัฐธรรมนูญนิยม หรือ Constitutionalism คือ แนวทางที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แนวทางรัฐธรรมนูญนิยมอาจมีความหมายแตกต่างกันตามคำนิยามของนักวิชาการของแต่ละประเทศ แต่อาจกล่าวโดยรวมอย่างสั้น ๆ ได้ว่า แนวทางนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดโดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ให้หลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจะมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับ “สาระสำคัญ” ที่รัฐธรรมนูญนั้นจะได้บัญญัติไว้นั่นเอง

ที่มาของแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม

ความคิดในเรื่องลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เป็นผลผลิตของเหตุการณ์ทาง

ประวัติศาสตร์ในช่วงปลายยุคกลางของยุโรป ได้แก่ การฟื้นฟูกฎหมายโรมัน การใกล้เคียงความแตกแยกทางศาสนาในคริสตจักร และการต่อสู้ระหว่างผู้ที่ต้องการปฏิรูปศาสนากับผู้ที่ต่อต้านการปฏิรูปในต้นศตวรรษที่ 16 และจบลงด้วยสงครามกลางเมืองในอังกฤษ ระหว่างฝ่ายกษัตริย์กับฝ่ายรัฐสภาซึ่งมี โอลิเวอร์ ครอมเวล เป็นผู้นำ และลงท้ายด้วยชัยชนะของฝ่ายรัฐสภาที่สามารถจับพระเจ้าชาร์ลส์ประหารชีวิตได้ใน ค.ศ. 1649

เหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ นำมาซึ่งอิทธิพลของแนวคิดในเรื่องปัจเจกบุคคล เสรีภาพ ความเห็นพ้องหรือฉันทานุมติ การแบ่งแยกระหว่างส่วนบุคคลกับส่วนรวม การปกครองที่มีอำนาจจำกัด และได้ดุลยภาพ และอำนาจอธิปไตยของปวงชน

อย่างไรก็ตาม ความเคลื่อนไหวในเรื่องลัทธิรัฐธรรมนูญมาจากเหตุการณ์ที่สำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก ยุคแห่งภูมิธรรม หรือความรู้แจ้งในฝรั่งเศส อังกฤษ และสก็อตแลนด์ ที่มีความเชื่อมั่นว่ามนุษย์พร้อมแล้วที่จะทดลองเหตุผล (reason) ให้เป็นหลักในการดำเนินกิจการทุกอย่างของมนุษย์และอีกประการหนึ่งคือ การปฏิวัติอเมริกา ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789

การปฏิวัติอเมริกาและการปฏิวัติฝรั่งเศส มีผลทำให้แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชน ลัทธิตามธรรมชาติ และการปกครองด้วยความยินยอมพร้อมใจและเป็นไปตามสัญญาประชาคมมีความร้อนแรงเข้มข้น และเป็นที่มาของเอกสารในแนวรัฐธรรมนูญที่สำคัญ อาทิ ปัญหาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง ก็ได้เริ่มแพร่กระจายไปทั่วยุโรป รวมทั้งแนวความคิดที่ว่ารัฐบาลควรมีอำนาจจำกัด รัฐบาลเป็นความจำเป็นเพื่อผดุงหรือประกันความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม ดังนั้นจึงเป็นที่มาของการสร้างกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมทั้งการคานอำนาจซึ่งกันและกัน (checks and balances) กลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทั้งระบบนี้ได้นำไปสู่การสถาปนารัฐธรรมนูญที่เขียนบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรให้รู้กันทั่วไป การทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้เรียกว่าการสร้างกลไกของรัฐธรรมนูญนิยม หรือการสถาปนาแนวคิดแบบรัฐธรรมนูญนิยมให้ฝังแน่นและเติบโตในจิตใจของปัจเจกบุคคลทั้งปวง จนเป็นประเพณีทางการเมืองที่ไม่มีใครทำลายได้

ที่มาของแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมที่เป็นรูปธรรมชัดเจนที่สุด มีต้นกำเนิดจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเมื่อ 200 ปีก่อน โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกกันว่า “framers” ประกอบด้วย ผู้แทนจาก 12 มลรัฐรวม 65 คน เป็นผู้กำหนดโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแบบ

สาธารณรัฐ (republic) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (written Constitution) ฉบับแรกของโลก ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ของรัฐ อาทิ การแบ่งอำนาจการบริหารประเทศระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐ ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (check & balance) ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เป็นต้น

แนวทางรัฐธรรมนูญนิยมได้มีวิวัฒนาการต่อมา ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียต ค.ศ. 1917 (พ.ศ. 2460) โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญของรัสเซียได้ยกร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบการปกครองอีกรูปแบบหนึ่ง คือรูปแบบที่มีการบริหารประเทศโดยมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว (one-party system) และเป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญในกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ที่นำไปใช้อย่างกว้างขวางทั้งในทวีปยุโรป เอเชียและแอฟริกา

วิวัฒนาการที่สำคัญของแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม คือ แนวทางรัฐธรรมนูญนิยมในระบบรัฐสภา (parliamentary system) ของประเทศในกลุ่มยุโรป ซึ่งส่วนใหญ่เขียนขึ้นในลักษณะที่เป็นเพียงการรับรองรูปแบบการบริหารประเทศที่มีอยู่แล้ว จะมียกเว้นก็คือประเทศเยอรมนี และฝรั่งเศส ที่ปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองมาเป็นระบบรัฐสภาในกรณีของเยอรมนีเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และมาเป็นระบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี ในกรณีของฝรั่งเศส ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ใน ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501)

อาจกล่าวได้ว่า แนวทางรัฐธรรมนูญนิยมในระบบรัฐสภาน่าจะมีความสำคัญสำหรับประเทศไทยโดยเฉพาะ เพราะเป็นระบบที่ประเทศไทยเริ่มนำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 และยังใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบันนี้

ระบบรัฐสภาของไทย เป็นระบบที่พัฒนามาจากรูปแบบการปกครองดั้งเดิมที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีและใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มาสู่สถาบันรัฐสภาเป็นผู้มีและใช้อำนาจสูงสุดแทนสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามความเป็นจริง ระบบรัฐสภาของไทยมีลักษณะเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว (monist) เนื่องจากหลักการที่ว่า พรรคการเมืองใดหรือกลุ่มพรรคการเมืองใดที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภา พรรคการเมืองนั้นหรือกลุ่มพรรคการเมืองนั้นก็จะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจในการบริหารของคณะรัฐมนตรีและอำนาจในรัฐสภาจึงตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน และไม่มีกลไก

ในการควบคุมซึ่งกันและกัน การใช้อำนาจของการรวมกลุ่มผลประโยชน์ในสภา จึงอาจกล่าวได้ว่าสามารถใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จที่ไม่มีขอบเขต ซึ่งจะกลายเป็น “เผด็จการทางรัฐสภา” โดยธรรมชาติ

การใช้ “อำนาจรัฐ” โดยกลุ่มพรรคการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภา โดยปราศจากกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่ดีพอ จึงนำไปสู่การบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐโดยอ้างความเป็นผู้แทนของประชาชน และกลายเป็นที่มาของปัญหาการเมืองไทยในด้านต่าง ๆ จนต้องนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองในที่สุด

เมื่อจะพิจารณาถึงการปฏิรูปการเมือง แนวทางรัฐธรรมนูญนิยมของไทย คงต้องย้อนกลับไปพิจารณาแนวทางการพัฒนาการเมืองในประเทศไทย เพื่อไปสู่เป้าหมายคือความเป็นประชาธิปไตยมีมานานแล้วนับร้อยปีดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทต้น ๆ การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 นับเป็นการนำระบอบรัฐธรรมนูญมาใช้เป็นครั้งแรกในการเมืองการปกครองไทย และทำให้ประชาชนชาวไทยส่วนหนึ่งมีความรู้สึกหรือความเชื่อที่ว่าระบอบรัฐธรรมนูญกับระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นสิ่งเดียวกันหรือควบคู่กัน หากเมื่อใดเรามีรัฐธรรมนูญก็หมายถึงการมีประชาธิปไตยไปด้วยพร้อม ๆ กัน แต่ประสบการณ์ทางการเมืองของคนไทยเริ่มมีความรู้ความเข้าใจมากขึ้นว่ารัฐธรรมนูญกับประชาธิปไตยน่าจะไม่ใช้สิ่งเดียวกัน เพราะในช่วงนับตั้งแต่ พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา การปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งหลายหนที่เกิดขึ้นก็ได้นำไปสู่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เป็นฐานรองรับอำนาจและความชอบธรรมของผู้ก่อการปฏิวัติรัฐประหารนั่นเอง ความเป็นประชาธิปไตยของระบอบการเมืองการปกครองจึงไม่ใช่สิ่งเดียวกับรัฐธรรมนูญดังที่เป็นความเข้าใจหรือความเชื่อดั้งเดิมของประชาชน

วันมหาวิปโยค เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ก็เป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยของประชาชน นิสิต นักศึกษา ต่อคณะทหารที่ได้ยึดอำนาจและปกครองประเทศมาอย่างต่อเนื่องยาวนานถึง 16 ปี นับตั้งแต่การยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ พ.ศ. 2500 เหตุการณ์ในทำนองเดียวกันนี้ได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ที่เรียกกันว่า “พฤษภาทมิฬ” เป็นการต่อสู้ของประชาชนเพื่อล้มล้างรัฐบาลและผู้นำทางการเมืองในช่วงนั้นที่พวกเขาเชื่อว่าเป็น “เผด็จการจำแลงในคราบประชาธิปไตย” และนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเป็นจุดของที่มาของ “การปฏิรูปการเมือง” แนวทางรัฐธรรมนูญนิยมในประเทศไทย

หากย้อนหลังไปเล็กน้อยภายหลังการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ ร.ส.ช. เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 แนวคิดของการปฏิรูปการเมืองแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมเริ่มต้นเมื่อ ประมาณเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2534 เมื่อ ศ.ดร.อมร จันทรสมบุรณ์ ได้นำข้อเขียนเรื่อง “รัฐธรรมนูญ : โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย” เสนอต่อที่ ประชุมในการสัมมนาทางวิชาการที่โรงแรมเอเชีย จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษา จากนั้น ศ.ดร.อมร จันทรสมบุรณ์ ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งในการสัมมนา เรื่องร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่โรงแรมรามาดา จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ว่า “รัฐธรรมนูญของไทยทุกวันนี้ล้าหลังกว่ารัฐธรรมนูญทั่วไปไม่น้อยกว่า 50 ปี”

ดังนั้น ทางสถาบันนโยบายศึกษา จึงได้ริเริ่มโครงการ “การศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” โดยมอบหมายให้ ศ.ดร.อมร จันทรสมบุรณ์ เป็นประธานโครงการเพื่อเสนอทางเลือกใหม่สำหรับการเมืองไทย โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมคู่ขนานไปกับการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลและรัฐสภาในขณะนั้นกำลังจัดทำอยู่ โครงการนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ระยะที่หนึ่งเป็นการศึกษาและวิเคราะห์โดยกลุ่มนักวิชาการ และจัดทำเอกสารทางวิชาการเพื่อเป็นการเผยแพร่ ส่วนระยะที่สอง เป็นการจัดทำเอกสารทางวิชาการเสนอผ่านทางสื่อมวลชน

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2535 โครงการดังกล่าวเริ่มเห็นผลเมื่อมีการนำเสนอบทความเรื่อง “ที่มาของโครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” ของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบุรณ์ ได้ลงตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 26 และวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2535 และหลังจากนั้น บทความเกี่ยวกับ “การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ” ของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบุรณ์ ก็ได้รับการจัดพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวันเป็นระยะเวลาต่อเนื่องยาวนานกว่าสองปี

นับตั้งแต่การอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร จนผ่านพ้นเหตุการณ์ เมื่อวันที่ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เข้าสู่รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (สมัยแรก) ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ได้พยายามอดอาหารประท้วงอีก โดยเริ่มต้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2537 เรียกร้องให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในช่วงนั้นเองได้มีการขานรับกระแสปฏิรูปรัฐธรรมนูญของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบุรณ์ โดยนายแพทย์ประเวศ วะสี ได้ให้ทัศนะว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือการปฏิรูปการเมืองเป็นทางออกทางเดียวที่น่าจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่

เกิดขึ้นในสังคมไทยในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2537 ได้มีการจัดสัมมนาสรุประยะแรกของ “โครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” เรื่อง “การปฏิรูปการเมืองคืออะไร” จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษา ผู้อภิปราย ได้แก่ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ประธานสถาบันนโยบายศึกษา และ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ประธานโครงการเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ศ.ดร.อมร ได้เสนอบทสรุปเป็นหนังสือ ชื่อ “Constitutionalism : ทางออกของประเทศไทย” และเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

ข้อเสนอของแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมกับการแก้ไขปัญหาการเมืองไทย

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย เมื่อ พ.ศ. 2537 ต้องการแก้ไขสถานการณ์การอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร โดยให้นายมารุต บุณนาท ประธานรัฐสภามีคำสั่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้น โดยมีนายแพทย์ประเวศ วะสี ทำหน้าที่เป็นประธานโดยดำเนินการนำเสนอแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมการแก้ไขปัญหาการเมืองไทย คพป. ได้นำเสนอปัญหาของระบบการเมืองไทยและความจำเป็นของการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะการขจัดอ่อนแอของระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมไทย ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อเสถียรภาพของระบบการเมืองและองค์กรทางการเมือง โดยสรุป คือ

รัฐธรรมนูญถูกเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งทำให้ขาดความต่อเนื่อง ในขณะที่รัฐธรรมนูญมีการเปลี่ยนแปลงแต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการที่เกี่ยวกับโครงสร้าง องค์กร กลไก และกระบวนการที่เป็นนัยสำคัญต่อการแก้ไขปัญหของระบบการเมืองอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญเองก็ขาดระบบการตรวจสอบที่อิสระและมีประสิทธิภาพทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงทำการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย ผู้ที่อยากดำรงตำแหน่งทางการเมืองแข่งกันเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อให้ได้อำนาจและทรัพย์สินโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง ดังนั้นจึงนำไปสู่การทุจริตในการเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ

พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ก็มีลักษณะเป็นพรรคนายทุน ไม่ใช่พรรคมวลชนที่มีโครงสร้างและการบริหารที่เป็นประชาธิปไตย อำนาจทางการเมืองจึงตกอยู่ที่ผู้นำพรรคหรือกลุ่มผู้นำพรรคเพียงไม่กี่คน ดังนั้นการปกครองระบบรัฐสภาจึงขาดประสิทธิภาพ การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงขาดผลในทางปฏิบัติ ในรัฐบาลเอง นายกรัฐมนตรีแม้จะมีอำนาจมากกว่าผู้ใด แต่ก็ไม่กล้าใช้อำนาจ เพราะถูกควบคุมโดยพรรคร่วมรัฐบาล ระบบรัฐบาลผสมนำไปสู่ระบบ “เจ้ากระทรวง” ที่แต่ละพรรคการเมืองที่เข้าร่วมเป็นรัฐบาลบริหารดูแลอยู่ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงสถานที่ประสานประโยชน์และหน้าตาของพรรคและ

รัฐบาลเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันระบบราชการในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐบาลก็เป็นระบบของการสร้างอาณาจักร มีการหวงแหนอำนาจและแย่งชิงทรัพยากร ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำด้วย

ทางด้านเศรษฐกิจ ชาวบ้านในชนบทขาดปัจจัยพื้นฐานและถูกละเลยจากส่วนกลาง การบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจทำให้การแก้ไขปัญหาทำได้ล่าช้า มีแต่การหมกหมมสิ่งสมปัญหาจนยากที่จะแก้ไข ข้าราชการจึงไม่ใช่ที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น นักการเมืองจึงสามารถสอดแทรกเข้ามาแก้ปัญหาแทนข้าราชการและทำให้ระบบอุปถัมภ์มีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น

ทางด้านสังคมเอง สังคมไทยนิยมการใช้ “อำนาจ” มากกว่าการใช้กฎหมาย จึงมักพบการยุติปัญหาแบบอะลุ่มอล่วยแต่นำไปสู่ปัญหาใหม่ การจัดตั้งองค์กรกลุ่มในสังคมก็มักแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย กล่าวหาใส่ร้ายทำลายประหัตประหารกัน โดยปราศจากการร่วมมือร่วมใจกัน ความขัดแย้งทางความคิดมักถูกสร้างให้กลายเป็นความแตกแยก

สังคมไทยยังเป็นสังคมที่มีความอ่อนแอทางวิชาการ จริยธรรมและศาสนามีความอ่อนแอ คนไทยมักมีความ “ศรัทธา” มากกว่าการใช้ “ปัญญา” ซึ่งบางครั้งสามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาสำเร็จได้โดยรวดเร็ว แต่อาจไม่ถูกต้องและอาจจะใช้ไม่ได้กับทุก ๆ กรณี

ทั้งหมดนี้นำไปสู่ปัญหาด้านความชอบธรรม (legitimacy) และประสิทธิภาพ (efficiency) ของระบบการเมือง ซึ่งนำไปสู่ผลกระทบด้านเสถียรภาพทางการเมืองในที่สุด

คพป.มองเห็นว่าปัญหาของระบบการเมืองไทยมี 2 ประการหลัก คือ เรื่องความไม่สุจริตของระบบการเมืองประการหนึ่ง และความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการเมืองอีกประการหนึ่ง ซึ่งจะต้องแก้ไขปัญหานั้นที่ต้นเหตุด้วยการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ ไม่ใช่การแก้ปัญหที่จุดใดจุดหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นการปฏิรูปการเมืองของ คพป. จึงหมายถึงการปรับปรุงแก้ไขปัญหของระบบการเมืองทั้งระบบเพื่อให้มีการเมืองในระบบมีความสุจริต ตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง

ลักษณะของการปฏิรูปการเมืองในทัศนะของ คพป. โดยสรุปมีสาระสำคัญรวม 4 ประการคือ

1. การปฏิรูปทางการเมืองต้องแก้ไขปัญหของระบบการเมืองทั้งระบบ ไม่ใช่จุดใดจุดหนึ่งโดยหยิบยกปัญหาทุกปัญหาที่ระบบการเมืองนั้น ๆ ประสบอยู่มาพิจารณาและหามาตรการแก้ไข

ทั้งระบบให้สอดคล้องกัน ไม่ใช่แก้ไขที่จุดใดจุดหนึ่งแล้วไปสร้างปัญหาให้จุดอื่น

2. การปฏิรูปการเมืองมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างคุณสุจริตและประสิทธิภาพทางการเมือง ดังนั้นจึงต้องปฏิรูประบบการเมืองโดยจัดการทุจริตทุกรูปแบบ สร้างเสถียรภาพทางการเมืองและส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์กรทางการเมือง

3. ยกร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) ให้เป็นการปฏิรูปการเมือง โดยทำให้แล้วเสร็จในคราวเดียวกัน (package) เพื่อสร้างคุณสุจริตและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นแก่ระบบการเมือง หรือแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม

4. การปฏิรูปการเมืองดังกล่าวมีระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเป็นกรอบหลัก ทั้งนี้โดยมุ่งปรับปรุงระบบรัฐสภาแบบล้าสมัยให้เป็นระบบรัฐสภาแบบทันสมัยและมีเหตุผล (rationalized parliamentary system)

จากจุดอ่อนหรือปัญหาของระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมไทย ประกอบกับเป้าหมายและลักษณะของการปฏิรูปการเมืองแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมในทัศนะของ คพป. ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คพป. ได้นำเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย โดยการเสนอรูปแบบและเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญที่ควรจียกร่างขึ้น แบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก คือ

1. รัฐธรรมนูญส่วนที่ 1 ว่าด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ การแยกรัฐธรรมนูญส่วนนี้ออกมาให้เด่นชัด ด้วยเหตุผลที่ว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหลักของบ้านเมือง เป็นศูนย์รวมของคนไทยทั้งชาติที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับอย่างสูงยิ่ง การแยกรัฐธรรมนูญส่วนนี้เพื่อเสริมจุดเด่นของระบบการเมืองการปกครองให้เด่นยิ่งขึ้น แสดงความต่อเนื่องของระบบการเมืองต่อคนในสังคมไทยและสังคมนานาชาติ ตลอดจนสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับสถาบันนี้ตลอดไป และสุดท้ายเพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่เหนือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทางการเมืองทุกรูปแบบ รัฐธรรมนูญส่วนนี้จะเป็รัฐธรรมนูญที่แก้ไขยากที่สุด

2. รัฐธรรมนูญส่วนที่ 2 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ตลอดจนองค์กรตรวจสอบควบคุมที่เป็นอิสระ

รัฐธรรมนูญส่วนนี้จะมีเนื้อหาบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมือง โดยการรับรองสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยฉบับอื่น ๆ (พ.ศ.2489, 2492, 2517 และ 2534) ได้บัญญัติไว้และเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น อาทิ จะต้องมีการบัญญัติหลักการเรื่องเสรีภาพ ตลอดจนการ

จำกัดเสรีภาพไว้ การเพิ่มเติมหลักการที่เกี่ยวกับสิทธิใหม่ ๆ เช่น สิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร สิทธิในการดำเนินการตามประเพณีและวัฒนธรรม สิทธิที่จะรับทราบเหตุผลในการทำนิติกรรมทางปกครอง รวมทั้งในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนรับรองความเสมอภาคของสิทธิสตรีและให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็ก เป็นต้น

สำหรับองค์กรตรวจสอบควบคุมที่เป็นอิสระที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นนั้น จะต้องเป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบองค์กรทางการเมืองและระบบราชการประจำได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพของเรื่อง เพื่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม และสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

คพป. เสนอว่าควรมีองค์กรตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญจะต้องตั้งขึ้นอย่างน้อย 6 องค์กร ดังนี้

2.1 ศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายและการดำเนินการต่าง ๆ ที่สำคัญว่าถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

2.2 ระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment) หรือระบบการตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

2.3 ศาลยุติธรรม ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการพิพากษารรคดีของศาลยุติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.4 ศาลปกครองเพื่อพิจารณาคดีและพิพากษาว่าการใช้อำนาจของข้าราชการประจำหรือรัฐมนตรีได้กระทำโดยชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากมิชอบให้เพิกถอนการกระทำเช่นนั้นเสีย ศาลปกครองจึงทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองและพิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน

2.5 ระบบการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

2.6 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นสถาบันที่เชื่อมโยงกับรัฐสภา ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาดำเนินการสอบสวนว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้น ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบ

ด้วยหน้าที่หรือไม่ และการนั้นหากยังคงความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ราษฎร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะทำหน้าที่แจ้งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไขต่อไป และหากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจทำรายงานเสนอรัฐสภา และพิมพ์เผยแพร่ให้สาธารณชนทราบได้

คพป.เห็นว่าหากได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ตลอดจนองค์การตรวจสอบควบคุมไว้อย่างครบถ้วนแล้ว ประชาชนพลเมืองก็จะสามารถใช้องค์การตรวจสอบควบคุมนี้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของตน และใช้้องค์การตรวจสอบควบคุมเช่นว่านี้เป็นผู้ตรวจสอบควบคุมองค์การทางการเมืองให้ชอบด้วยกฎหมาย มีความเป็นธรรม และตอบสนองความต้องการของพลเมืองได้อย่างแท้จริง อนึ่งรัฐธรรมนูญส่วนนี้จะต้องบัญญัติให้แก้ไขได้ยากปานกลาง

3. รัฐธรรมนูญส่วนที่ 3 ว่าด้วยรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและความสัมพันธ์ของสององค์กรนี้ต่อกัน

ข้อเสนอของ คพป.ในส่วนนี้มีอยู่หลายประการ ได้แก่

3.1 ข้อเสนอการปฏิรูประบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมให้เป็นระบบรัฐสภาแบบมีเหตุผลโดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมตามบทบาทที่เหมาะสม โดยนำเสนอรัฐสภาแบบไตรภาค (3 สภา) กล่าวคือ สภาแรก คือ สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวเสียงข้างมากสูงสุดรวบเดียว (The first past the post) มีบทบาทเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งเขตเมืองและชนบท

สภาที่สอง คือ พฤษสภา มีบทบาทเป็นผู้แทนของประเทศที่มีวุฒิภาวะสูง เพื่อทำหน้าที่เสนอและกลั่นกรองกฎหมายและให้ความเห็นชอบในกิจการสำคัญของบ้านเมือง สมาชิกสภานี้มาจากการเสนอชื่อของพรรคการเมือง (แต่ต้องไม่สังกัดพรรคนั้น) ผู้ลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อของพรรคใดพรรคหนึ่งได้เพียงบัญชีเดียว และใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

สภาที่สาม คือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลและสภาทั้งสอง ให้ความเห็นชอบในกิจการสำคัญของบ้านเมือง อาทิ การสืบราชสมบัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การประกาศสงคราม ฯลฯ และที่สำคัญที่สุดก็คือเป็นสภาที่สามารถลงมติด้วยคะแนนเสียงเกิน 2 ใน 3 ยับยั้งการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลและสภาทั้งสอง (สภา

ผู้แทนราษฎรและพลตสา) ที่กระทบต่อสถาบันชาติ ศาสนา หรือพระมหากษัตริย์ได้

สำหรับที่มาของสภาที่ปรึกษาารการแผ่นดินมืองค์ประกอบ 2 ส่วนคือ เป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษา โดยตำแหน่งประกอบด้วยอดีตนายกรัฐมนตรีทุกคน อดีตประธานรัฐสภาทุกคน อดีตประธานศาลฎีกาทุกคน ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงและทบวง ผู้บัญชาการเหล่าทัพ แม่ทัพภาคและผู้บัญชาการกองพล ประธานอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาหอการค้าไทย

ส่วนที่สองสมาชิกโดยการแต่งตั้ง ประกอบด้วยสมาชิก 70 คน มาจากการคัดเลือกโดยคณะกรรมการร่วมระหว่างพลตสาและสภาผู้แทนราษฎร จากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญจากตัวแทนองค์กรวิชาชีพและอาชีพทั้งหลาย (อาทิ วิชาชีพแพทย์ พยาบาล นักบัญชี นักกฎหมาย แรงงาน นายจ้าง เกษตรกร ฯลฯ) เมื่อคัดเลือกแล้วกราบบังคมทูลฯ ให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

คพป. ให้เหตุผลในการเสนอให้มีระบบสามสภาว่า เพื่อประนีประนอมและปรองดองกันในชาติให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางสังคม และระดมสรรพกำลังบุคลากรทุกส่วนให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับสูงของชาติตามความเหมาะสมของแต่ละส่วน

3.2 ข้อเสนอให้ระบบพรรคการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยในการบริหาร อาทิ การกำหนดโครงสร้างพรรคระดับภาคและสาขาพรรคประจำจังหวัด ที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งประเทศเป็นองค์กรสูงสุดในพรรคมีอำนาจเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และดำเนินการตัดสินใจทางการเมืองที่สำคัญ การให้อำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติเป็นผู้คัดเลือกคนลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ คณะกรรมการบริหารระดับภาคและจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกผู้สมัครเป็น ส.ส. แบบเลือกตั้งเขตละคน นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญต้องกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้พรรคการเมืองเป็นสัดส่วนที่ได้รับคะแนนจากทั่วประเทศ เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นอิสระจากผู้ให้เงินอุดหนุน และพรรคต้องแสดงที่มาของเงินอุดหนุนประเภทมีผู้บริจาค การใช้เงินทุกประเภทของพรรคและการทำบัญชีสินทรัพย์ทั้งหมดให้มีการตรวจสอบโดยระบบตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งการบังคับให้เฉพาะ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค และไม่บังคับให้พรรคต้องส่งผู้เลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนด

3.3 การจัดระบบเลือกตั้งแบบ 2 ระบบผสมกัน คือ ใช้ระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรค 100 คน และระบบเสียงข้างมากเขตละคนตามจำนวน ส.ส. 1 คนต่อประชากร 200,000 คน เพื่อให้

การใช้เงิน “เจือจาง” ลง และขยายฐานผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มีจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้การใช้เงินต้องใช่มากจนไม่น่าใช้ ประการที่สำคัญจะต้องมีองค์กรกลางที่เป็นอิสระในการควบคุมดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นอิสระและเป็นธรรม

3.4 การปรับระบบการดำเนินงานของรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลและระบบราชการมากขึ้น มาตรการสำคัญได้แก่ การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้วิจรรณญาณของตนในเรื่องบางเรื่อง เช่น การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรที่ทำหน้าที่ ควบคุมตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญห้ามพรรคมีมติให้สมาชิกปฏิบัติในเรื่องนี้โดยเด็ดขาด การให้คงอยู่ของผู้นำฝ่ายค้านควบคู่กับรัฐบาลตลอด โดยให้หัวหน้าพรรคการเมืองมี ส.ส. ที่มีได้เป็นรัฐมนตรีมากที่สุดเป็นผู้นำฝ่ายค้าน และให้ประธานสภาทุกสภา (3 สภา) ต้องเป็นสถาบันที่เป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยให้มีคณะกรรมการรัฐสภาขึ้นทำหน้าที่กลั่นกรองงานและให้ข้อเสนอแก่ประธานสภาในหน้าที่สอง ประการคือ กรณีการบังคับบัญชาสำนักงานเลขาธิการสภาและกรณีการวินิจฉัยเรื่องในงานนิติบัญญัติ ฯลฯ

3.5 การปรับระบบรัฐบาลให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพภายใต้การตรวจสอบเพื่อให้มีความโปร่งใส อาทิ มาตรการเพิ่มภาวะผู้นำที่แท้จริงให้นายกรัฐมนตรีให้เป็นอิสระจากพรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรที่จะตัดสินใจปฏิรูปเรื่องสำคัญของบ้านเมืองได้ และเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำที่แท้จริงและมีอิสระจากพรรคและสภาผู้แทนราษฎรตามสมควร และเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสี่ยงข้างน้อย สามารถบริหารงานได้ ร่างกฎหมายใดที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ นายกรัฐมนตรีก็อาจประกาศภาวะจำเป็นทางนิติบัญญัติ (legislative emergency) ต่อรัฐสภาและนายกรัฐมนตรีอาจเสนอร่างกฎหมายนั้นให้วุฒิสภาพิจารณาเพียงสภาเดียวแล้วประกาศใช้ การประกาศภาวะจำเป็นทางนิติบัญญัตินี้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจเสนอกฎหมายต่าง ๆ ได้ครั้งละไม่เกิน 3 เดือน ในระหว่างนั้นจะยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ และใช้อำนาจตราพระราชกำหนดไม่ได้ นอกจากนั้นควรปรับปรุงระบบการตรวจสอบฝ่ายบริหาร อาทิ ระบบตอบกระทู้สด การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ การให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงสังกัดของกรม กอง ฝ่ายได้ตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลนั้น ๆ โดยไม่กระทบความมั่นคงของข้าราชการ และไม่ต้องตั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานขึ้นใหม่ ดังที่ปฏิบัติในนานาประเทศ อาทิ ในฝรั่งเศส อังกฤษและ ออสเตรเลีย

อาจกล่าวได้ว่า ข้อเสนอของ คพป. ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ในหนังสือเรื่อง “คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของ ประเทศไทย” ที่ได้ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญในแนวทางของ Constitutionalism ว่า หมายถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัวบทรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (organic law) โดยมีจุดมุ่งหมายที่แน่นอนตรงไปสู่สาเหตุของข้อบกพร่องของ “องค์กรการเมือง” ในระบบสู่สภา และมาตรการทุกมาตรการที่เกิดจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะต้อง พอแพียง (package) ที่จะก่อให้เกิดผลตามความมุ่งหมายนั้น

สำหรับจุดมุ่งหมายสำคัญในการปฏิรูปการเมืองแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมในทัศนะของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ มีทั้งหมด 3 ประการคือ (1) การทำให้ “นักการเมือง” สะอาด (2) การทำให้ “องค์กรการเมือง” สะอาดและ (3) การทำให้ “องค์กรการเมือง” มีประสิทธิภาพ

มาตรการที่มีความมุ่งหมายทำให้ “นักการเมือง” สะอาด ได้แก่ การกำหนดเขตเลือกตั้งเพื่อให้มีโอกาสซื้อขายเสียงได้น้อยที่สุด การกำหนดขอบเขตวิธีการหาเสียง และวิธีการที่รัฐจะช่วยเหลือในการหาเสียงให้เสมอภาค การควบคุมและตรวจสอบการบริจาคและการใช้เงินของพรรคการเมืองและระบบการบังคับตามกฎหมาย (law enforcement) ที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งองค์กรกลางในการเลือกตั้ง ฯลฯ มาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการที่ทำให้เกิดความโปร่งใสในชีวิตทางการเมือง (transparency of political life)

มาตรการที่มีความมุ่งหมายทำให้องค์กรการเมืองมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การทำให้ “องค์กรการเมืองฝ่ายบริหาร” สามารถมีแนวนโยบายและสามารถบริหารนโยบายได้โดยมี “ความเป็นผู้นำ” เพราะตามความเป็นจริง สภาพสังคมของแต่ละประเทศ ย่อมประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย ดังนั้น องค์กรการเมืองฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ใน “ฐานะ” ที่ตัดสินใจกระทำการด้วยเหตุด้วยผลและจำต้องมีฐานะมั่นคงในช่วงเวลาหนึ่งที่เป็นไปเพื่อบริหารนโยบายนั้นให้บรรลุผลเพราะ “ความสะอาด” ของนักการเมืองหรือองค์กรการเมืองอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอแก่การบริหารประเทศให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การบริหารประเทศจำเป็นต้องอาศัย “ความเป็นผู้นำในทางนโยบาย” ของผู้บริหารประเทศด้วย

แนวคิดของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ในประเด็นที่เกี่ยวกับมาตรการและกลไกต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ ได้รับการพัฒนาและขยายความโดย คพป. ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับวิธีการที่

จะทำให้การร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางที่ คพป. เสนอมานั้นเกิดขึ้นได้จริง คพป. ได้นำข้อเสนอของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ คือตัวอย่างของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช.... เพื่อตั้งคณะกรรมการพิเศษยกร่างรัฐธรรมนูญให้มีการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีองค์ประกอบ 3 ส่วนคือ (1) ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ) ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 3 คน (2) กรรมการผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญที่ผู้นำทางการเมืองตาม (1) คัดเลือกแต่งตั้งจาก “บัญชีรายชื่อ” ที่คณาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐจัดทำขึ้น โดยมีจำนวน 10-15 คน และ (3) “ที่ปรึกษา” ของผู้นำทางการเมืองฯ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและผู้นำฝ่ายค้าน ฯลฯ

สำหรับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีหน้าที่ให้คำวิจารณ์และเสนอข้อคิดเห็นใน “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (และสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ)” ที่คณะกรรมการพิเศษยกร่างขึ้น ทั้งนี้เนื่องจาก ส.ส. มีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์ของการแก้ไขหรือไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญในระบบเดิม จึงไม่ควรใช้อำนาจชี้ขาดเรื่องนี้ด้วยตนเอง

ส่วนกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวต้องโปร่งใสโดยกำหนดให้จัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมบันทึกชี้แจงเหตุผลในสาระสำคัญของร่างฯ พร้อมทั้งคำวิจารณ์และข้อคิดเห็นของ ส.ส. และเผยแพร่แก่ประชาชนให้ได้รับทราบและมีโอกาสพิจารณาได้อย่างทั่วถึง

นอกจากนั้นอำนาจของประชาชน (เจ้าของประเทศ) เป็น “องค์กรตัดสิน” ประชาชนมีสิทธิและอำนาจในการออกเสียงเลือกที่จะใช้บังคับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ต่อไปหรือนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ

ร่างรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการปฏิรูปการเมืองว่าจะต้องเสร็จสิ้นภายในเวลา 1 ปี 4 เดือน นับแต่วันเลือกตั้ง “คณะกรรมการพิเศษยกร่างรัฐธรรมนูญ” ให้มีการปฏิรูปการเมือง

ถ้าประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ “คณะกรรมการพิเศษ” จะยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ขึ้น และจะนำเสนอขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป และจะดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับ

ใหม่ ภายใน 90 วัน

การจัดทำแผนพัฒนาการเมืองแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม

อย่างไรก็ตาม ทั้งข้อเสนอในด้านเนื้อหาสาระและวิธีการของแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นจริงในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2538-2539 โดยการที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 118/2538 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2538 โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานกรรมการ

คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้ดำเนินการกิจสำคัญ 3 ประการจนประสบผลสำเร็จ ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาการเมืองที่ได้เสนอแนวทางและวิธีการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม การเสนอแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538 มาตรา 211 และการดำเนินการยกร่างหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ให้สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

การจัดทำแผนพัฒนาการเมืองได้กำหนดกรอบในการจัดทำรวม 4 กรอบ แต่ที่จะนำเสนอในที่นี้เพียง 2 กรอบ ได้แก่

กรอบที่ 1 กระบวนการเข้าสู่อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี ฝ่ายตุลาการและข้าราชการประจำระดับสูง โดยมีรายละเอียดโดยเฉพาะการเข้าสู่อำนาจของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร คปก. ได้นำเสนอระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่โดยปรับเปลี่ยนให้ระบบเลือกตั้ง ส.ส. เป็นแบบ “ระบบเขตเดียวคนเดียวเสียงข้างมากสูงสุดรอบเดียว” (The first past the post) ผสมกับ “ระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อของผู้สมัครของพรรคการเมือง” (List system of proportional representation) อันเป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็งและเปิดโอกาสให้คนดีที่มีความรู้ความสามารถมีโอกาสเข้ามาสู่ระบบการเมืองได้มากขึ้น และมีโอกาสบริหารราชการแผ่นดินอันจะเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

อีกประการหนึ่ง คือ จะต้องมีการคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่ขยายกว้างขวางขึ้นจากการกำกับดูแลให้ครอบคลุมไปถึงการบริหารจัดการการเลือกตั้งและกิจกรรมที่เกี่ยวกับการ

เลือกตั้งของประเทศในทุกระดับและให้เป็นองค์การอิสระอย่างแท้จริง

การเข้าสู่ตำแหน่งของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี คปก. เสนอว่า คณะรัฐมนตรีแต่ละชุดมักอยู่ในตำแหน่งเพียงระยะสั้นเพราะขาดเสถียรภาพ รัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยถูกกล่าวหาว่า มักจะใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางแสวงประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง รัฐมนตรีบางคนก็หย่อนความรู้ความสามารถทำให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพของการบริหาร นอกจากนั้นยังมีปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการฝ่ายประจำ ดังนั้น แนวทางหนึ่งในการแก้ไข คปก. เสนอให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่

เห็นสมควรเป็นรัฐมนตรีในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนผู้สมัครที่พรรคส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่ต้องไม่เกินจำนวนรัฐมนตรีที่จะพึงมีได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเมื่อพรรคนั้น ๆ ได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล บุคคลในบัญชีรายชื่อนี้ต้องได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนรัฐมนตรีที่พรรคจะพึงมีได้ทั้งหมด ชื่อของบุคคลที่พรรคเห็นสมควรเป็นรัฐมนตรีอาจเป็นใครก็ได้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายและชื่อของบุคคลใด ๆ เหล่านี้จะปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเกินกว่าหนึ่งพรรคไม่ได้

กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยนำเสนอมาตรการรวม 9 มาตรการ ได้แก่ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งทำสำเนารายการการเสียภาษีอากรทุกปีต่อองค์การที่รับผิดชอบและประกาศเปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งนี้จะต้องมีการจัดตั้งองค์การขึ้นมาควบคุมตรวจสอบการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น รวมทั้งการออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมและป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง (Conflict of Interest Act) อาทิ การนำข้อมูลภายในจากการดำรงตำแหน่งหน้าที่ไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของตนเองจะกระทำมิได้ การใช้อำนาจหน้าที่ทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนใด ๆ กระทำการให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ จะกระทำมิได้ การรับของขวัญที่มีมูลค่ามากกว่า 5,000 บาท จากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว ให้ของขวัญนั้นตกเป็นของหน่วยงานหรือของรัฐ การทำสัญญาใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่จะต้องไม่รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ตนเอง และภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวแล้ว การเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญในธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่เคยดำรงอยู่จะกระทำมิได้ เว้นแต่เมื่อพ้นระยะเวลามากกว่า 12 เดือนนับจาก

การพ้นตำแหน่งดังกล่าว

นอกจากนั้น มาตรการที่สำคัญอื่น ๆ ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ ได้แก่ กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (recall) และมาตรการตรวจสอบความประพฤติของนักการเมือง การจัดตั้งศาลคดีการเมืองเพื่อพิจารณาความผิดเฉพาะเรื่องของนักการเมือง การจัดตั้งศาลเลือกตั้ง การยกฐานะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระและให้รายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภา การจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การจัดตั้งศาลปกครอง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในกระบวนการยุติธรรม

ข้อเสนอต่าง ๆ ในแผนพัฒนาการเมืองของ คปท. ถือได้ว่าเป็นข้อเสนออย่างเป็นระบบครบวงจรและเชื่อมโยงกับแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม กล่าวคือ ภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ คปท. คือการนำเสนอแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 มาตรา 211 เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น คปท. ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ส่งให้คณะรัฐมนตรีสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาและนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้เป็นผลสำเร็จ จนกระทั่งรัฐสภาได้พิจารณาและผ่านความเห็นชอบ และสามารถประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2539 โดยกำหนดเพิ่มเติมเป็นหมวด 12 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นำเสนอรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แนวทางรัฐธรรมนูญนิยมจึงได้ดำเนินการเรื่อยมาจนประสบความสำเร็จในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี และสามารถประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้มาจากข้อเสนอของ คพป. และ คปท. แทบทั้งสิ้น และคาดว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาการเมืองไทยได้ไม่มากนัก

สภาร่างรัฐธรรมนูญกับกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6)

พุทธศักราช 2539 นับเป็นหัวใจของการปฏิรูปการเมือง และเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองที่รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา แต่งตั้งขึ้นเมื่อพุทธศักราช 2538 ได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น และคณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้นำเสนอต่อรัฐสภา โดยมีสาระสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก ให้มีคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง อันประกอบด้วย ตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพสำคัญและนักวิชาการ เป็นผู้ยกย่องรัฐธรรมนูญเสนอ ประการที่สอง ให้ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประการที่สาม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย และประการที่สี่ ให้มีการรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป

รัฐสภาได้พิจารณารับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 ในวาระที่หนึ่งและแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมีศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน เพื่อพิจารณาแก้ไขและแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญฯ ในวาระที่สอง และในที่สุดได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 โดยได้เพิ่มเติมหมวด 12 ว่าด้วย “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” แยกต่างหากจากหมวดเดิมที่ว่าด้วย “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” โดยได้บัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 211 ทวิถึงมาตรา 211 เอกลักษณ์วิสติ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยสมาชิกจากบุคคลหลายสาขาอาชีพ เป็นองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

1. สภาร่างรัฐธรรมนูญ : องค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในสมัยรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ลงมติเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 อัฐ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2539 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 99 คน ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ

1.1 สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด จังหวัดละ 1 คน

รวมทั้งสิ้น 76 คน

ในการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตัวแทนจังหวัด รัฐสภาจะทำการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้จัดส่งมายังประธานรัฐสภา ซึ่งในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ในกรณีที่จังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกิน 10 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด ไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาเลือกให้เหลือเพียง 1 คน แต่ถ้าจังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเกิน 10 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะจัดให้มีการประชุมพร้อมกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อลงคะแนนเลือกตั้งกันเอง โดยการลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยตัวเอง คนละไม่เกิน 3 คน แต่ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีจำนวนเกิน 10 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดให้มีการลงคะแนนใหม่เฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากัน เพื่อให้ได้ผู้สมัครที่มีคะแนนสูงสุด 10 คน หลังจากนั้นก็จะส่งบัญชีรายชื่อให้กับประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาทำการคัดเลือกให้เหลือเพียงหนึ่งคนต่อไป

1.2 สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญ ได้แก่

- ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน 8 คน
- ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน
- ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน

รัฐสภาจะทำการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์นี้จากบัญชีรายชื่อ ซึ่งจัดทำขึ้นโดยสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งในแต่ละแห่งจะจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ในแต่ละประเภท ประเภทละไม่เกิน 15 คน โดยจะส่งไปยังประธานรัฐสภา ภายใน 5 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของแต่ละจังหวัด เพื่อให้รัฐสภาทำการคัดเลือกให้เหลือตามจำนวนที่กำหนดไว้

2. กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการประชุมเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2540 เพื่อเลือก

ประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเลือก นายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนที่หนึ่ง และนางยุพา อุดมศักดิ์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่สอง นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งคณะกรรมการธิการสามัญขึ้น 5 คณะ ได้แก่

- (1) คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 29 คน มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน
- (2) คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ จำนวน 38 คน มีศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ เป็นประธาน
- (3) คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ จำนวน 17 คน มี ดร.สมเกียรติ อ่อนวิมล เป็นประธาน
- (4) คณะกรรมการวิชาการ ข้อมูลและศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 17 คน มีศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ เป็นประธาน
- (5) คณะกรรมการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุมและกิจการสภา จำนวน 17 คน มีนายเดโช สวานานนท์ เป็นประธาน

เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกแล้วก็พินหันหน้าไป แต่ได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช....ขึ้นทำหน้าที่พิจารณาร่างที่สองขึ้นแทน โดยมีนายอานันท์ เป็นประธานเช่นเดิม

สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด

2.1 การยกร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการดังกล่าวโดยความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอน และระยะเวลาการทำงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสภาร่าง รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการพิจารณาและจัดทำร่างของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 240 วัน ตามมาตรา 211 เตรส ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 นอกจากนี้มาตรา 211 เตรสยังกำหนดกรอบที่สำคัญ

ที่สุดอีก 2 ข้อ คือ 1) ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างฯ ต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และ 2) ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะกระทำมิได้ เงื่อนไขทั้งสองนี้จึงเป็นเงื่อนไขที่สภาร่างฯ ต้องคำนึงถึงตลอดเวลา

คณะกรรมการฯ ได้จัดทำกรอบ เพื่อเป็นแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ โดยได้กำหนดกรอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้น 3 กรอบ คือ

กรอบที่ 1 สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

กรอบที่ 3 สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

ทั้งนี้ ในแต่ละกรอบ จะประกอบด้วย สภาพปัญหาหลัก หลักการสำคัญ และแนวทางในการแก้ไขที่ควรจะไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งกลุ่มปัญหาที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ต้องหยิบยกขึ้นแก้ไขปรับปรุงเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

(1) สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ยังไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน ไม่อาจคุ้มครองให้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ และมีการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้ง่ายและกว้างขวางเกินสมควร นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบการเมือง ยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจนในทางปฏิบัติ

(2) ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจไม่มีความครอบคลุมครบถ้วน และระบบตรวจสอบที่มีอยู่เดิมก็ไม่มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง

(3) สภาพปัญหาที่ระบบการเมือง และสถาบันการเมืองขาดความเชื่อถือในความสุจริตเพราะมีลักษณะเป็นธุรกิจการเมือง ได้นำมาซึ่งปัญหาความชอบธรรมในการบริหารประเทศ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพ เพราะรัฐบาลผสมที่อ่อนแอและขาดเสถียรภาพ ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่อาจใช้ภาวะความเป็นผู้นำได้ จึงเป็นผลให้เกิดปัญหาความชอบธรรม

และวิกฤตศรัทธา

หลังจากนั้น เมื่อคณะกรรมการการได้รับรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จากที่ได้นำกรอบทั้ง 3 กรอบ ไปรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นและ
ประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำ
จังหวัดทั้ง 76 จังหวัด ตลอดจนข้อเสนอของสถาบัน องค์การ กลุ่ม ชมรมต่าง ๆ ในสังคม และ
ประชาชนโดยทั่วไป ที่ได้ส่งความคิดเห็นมาแล้ว คณะกรรมการฯ ได้นำมาประกอบการ
พิจารณา และจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 คณะ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 กรอบ ตาม
กรอบที่ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและข้อเสนออื่น ๆ เป็นเบื้องต้น

คณะอนุกรรมการทั้ง 3 คณะ ได้ยกร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละกรอบแล้วเสร็จ
และได้เสนอรายงานต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการได้จัดประชุมคณะกรรมการยกร่าง
รัฐธรรมนูญ ในระหว่างวันที่ 16-20 เมษายน พ.ศ.2540 เพื่อรวบรวมเรียบเรียงบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ เพื่อนำเสนอต่อประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญตามขั้นตอน และ
ระยะเวลาที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เห็นชอบแล้ว โดยในการประชุมคณะกรรมการในครั้งนี้
คณะกรรมการร่วมประชุม เพื่อเสนอความคิดเห็นของประชาชน ประกอบการพิจารณา
ร่างของคณะกรรมการด้วย

ต่อมาในระหว่างวันที่ 20-27 เมษายน พ.ศ.2540 คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัด
ประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะอนุกรรมการทั้ง 3 คณะ นำเสนอโดยได้
เชิญสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าร่วมฟังการประชุมคณะกรรมการฯ ตลอดจนแสดงความ
คิดเห็นและข้อสังเกตต่อคณะกรรมการด้วยตลอดการประชุมที่พัทยา

2.2 การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการทำงานของคณะกรรมการ
พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ
เรียบร้อยแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช...เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ.2540 และได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณา
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการ พิจารณาร่าง
รัฐธรรมนูญร่างแรกอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดระยะเวลาในการแปรญัตติภายใน 30 วัน เพื่อ
จัดทำร่างที่สองที่สมบูรณ์ต่อไป

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...คณะกรรมการได้

คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญมากที่สุด คณะกรรมาธิการฯ จึงได้รับฟังและนำความคิดเห็นของสถาบัน องค์การ และกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมรวมทั้งประชาชนทั่วไป ตลอดจนความคิดเห็นที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามที่คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ได้รวบรวม และประมวลความคิดเห็นของประชาชน องค์การ และสถาบันต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาด้วย

นอกจากนี้ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการฯ ยังได้พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เขียนแปรญัตติส่งมาประกอบการพิจารณาในระหว่างที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ประมาณ 200 มาตรา รวมทั้งได้เชิญสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ที่ได้แปรญัตติไว้มาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติของตนด้วย

อนึ่ง ในการประชุมคณะกรรมาธิการฯ แต่ละครั้ง ได้มีการถ่ายทอดสดเสียงการประชุม คณะกรรมาธิการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเผยแพร่การประชุมให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึง อีกทั้งยังเป็นการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตลอดจนหลักการ และสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญไปพร้อมกับคณะกรรมาธิการฯ นอกจากนี้ยังได้อนุญาตให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้าฟังการประชุมคณะกรรมาธิการตลอดระยะเวลาของการประชุมด้วย

2.3 การพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช... ได้ทำการพิจารณาคำแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว คณะกรรมา-ธิการจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ภายหลังที่ได้มีการอภิปราย และแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ได้ส่งวนคำแปรญัตติไว้แล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ.2540

หลังจากนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้รอการพิจารณาในวาระที่สามไว้ 15 วัน นับแต่การพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นลง และเรียกประชุมเพื่อลงมติในวาระที่สาม เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พุทธศักราช 2540 ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จากนั้นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช...ให้กับประธานรัฐสภา เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

3. การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนในชั้นรัฐสภา

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2540 โดยมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางจนเสร็จสิ้นลงเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2540 หลังจากนั้นภายหลังที่ได้มีการรอการพิจารณาไว้ 15 วัน ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้ลงมติให้ความเห็นชอบกับร่าง รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2540 จากนั้นประธานรัฐสภาจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540

อาจกล่าวได้ว่า การเมืองการปกครองไทยยุคปัจจุบันยังอยู่ในช่วงของการปฏิรูปการเมือง แนวทางรัฐธรรมนูญนิยม โดยมีรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 เป็นบันไดขั้นที่หนึ่งที่จะนำไปสู่ ประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลาอีกยาวนานหลายสิบปี หรือนับเป็นร้อยปี ก็เป็นไปได้ ขึ้นอยู่กับทุก ๆ ฝ่ายทั้งฝ่ายนักการเมือง ข้าราชการประจำ กลุ่มนักธุรกิจ สื่อมวลชน องค์กรภาคเอกชน และประชาชน จะต้องร่วมมือกันผลักดันไปสู่ความสำเร็จ ร่วมกัน