

**อำนาจการตัดสินใจทางการเมืองในรัฐสภาไทย :  
การศึกษาผ่านกระทรวงคมนาคม สมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร  
Political Decision Making in Thailand's Parliamentary System  
a Study from Ministry of Transportation under Thaksin  
Shinawatra's Government**

ฉัตรพร อัครพัฒนานุกูล

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34100

**บทคัดย่อ**

บทความฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ผ่านการดำเนินงานของกระทรวงคมนาคม

ผลการศึกษาพบว่า อำนาจการตัดสินใจทางการเมืองประเทศไทยเมื่อพิจารณาตามตัวแบบของ Muller and Strom จะมีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาตั้งแต่ยุคหลัง พ.ศ. 2476 กล่าวคือ ในช่วงแรก มีลักษณะของตัวแบบระบบราชการ และในขณะที่ช่วงต่อมา มีลักษณะของตัวแบบรัฐมนตรีค่อนข้างสูง และเมื่อศึกษาอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองโดยการมองผ่านกระทรวงคมนาคมช่วงของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ไม่อาจจะอธิบายการเมืองไทยด้วยตัวแบบรัฐมนตรีได้อีกต่อไป ด้วยเหตุที่อำนาจในการตัดสินใจดังกล่าวขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจในนโยบายของกระทรวงคมนาคม และมีความสามารถในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ดังนั้น การอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองดังกล่าว จึงสมควรใช้ตัวแบบนายกรัฐมนตรี (prime minister model) เป็นฐานในการอธิบาย

สำหรับการศึกษาสาเหตุที่ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดดังกล่าว ผู้เขียนพบว่า ประกอบด้วยปัจจัย 3 ด้าน ได้แก่ ประการแรก บริบทเชิงโครงสร้างการเมือง จากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2540 ประการที่สอง บริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจของไทย และประการสุดท้าย ก็คือปัจจัยภายในของพรรคไทยรักไทย

**คำสำคัญ :** การตัดสินใจทางการเมือง อำนาจ นายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร

**Abstract**

The purpose of this article was to study the political decision-making in the Ministry of Transportation under Thaksin Shinawatra's government. The conclusion under Muller and Strom's model of political decision making can explain in the case of Thailand after revolution in 1932. The model contains three stages; first stage is bureaucratic model, the second stage is minister model, and the prime minister model in the era of prime Minister Thaksin Shinawatra in case of the performance in Ministry of Transportation. Under Thaksin Shinawatra's government, the political decision making is used by prime minister, who has supreme power to make policy, appoint, and deprive transportation minister. There are three causes of this prime minister power: the context of political structure from Constitution in 1997, the context of economic structure after 'tom-yum-goong' crisis, and the inner cause of 'thai-rak-thai' party.

**Keywords:** political decision-making, power, Prime Minister, Thaksin Shinawatra

**1. บทนำ**

ภายหลังการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญขึ้น จากการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คือ พรรคไทยรักไทย ที่มีลักษณะเด่นแตกต่างจากการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองแบบเดิมๆ โดยพยายามชูนโยบายของพรรคที่เป็นรูปธรรม ภายใต้สโลแกน 'คิดใหม่ ทำใหม่' ซึ่งผลจากการเลือกตั้งครั้งแรกของพรรคไทยรักไทย ในปี พ.ศ. 2544 ได้ส่งผลให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย กลายเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีเสียงข้างมากที่สุดคนในสภาผู้แทนราษฎร นับตั้งแต่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยพรรคไทยรักไทยเมื่อรวมกับพรรคเสรีธรรมแล้ว ได้ที่นั่งในสภาถึง 263 เสียง ซึ่งเกินครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่การเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ ในปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยก็ได้รับคะแนนเสียงท่วมท้นถึงเกือบ 400 เสียง

การที่สมาชิกพรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสูงที่สุดเกินครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยกลายเป็นพรรคที่มีฐานเสียงมากที่สุด โดยที่หัวหน้าพรรคไทยรักไทย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และสมาชิกพรรคซึ่งถือว่าเป็นฐานเงินทุนของพรรคได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงต่างๆ

ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้เกิดความสับสนในเรื่องของการทับซ้อนเชิงอำนาจระหว่าง  
ทางการเมือง อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี พรรคการเมือง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และ  
ซึ่งทำให้ผู้เขียนมีความสนใจที่จะศึกษาว่า แท้จริงแล้วตัวแสดงใดที่มีอำนาจสูงสุดในการ  
ตัดสินใจทางการเมือง

การศึกษาในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนทบทวนข้อมูลเชิงเอกสารจากหนังสือทาง  
การ และข่าวจากหนังสือพิมพ์ โดยแบ่งเนื้อหาหลักออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก เป็น  
ทบทวนประวัติศาสตร์ เพื่อแสดงให้เห็นถึง พัฒนาการของความสัมพันธ์ทางอำนาจในการ  
ตัดสินใจทางการเมืองตั้งแต่ช่วงหลังปี พ.ศ. 2475 จนถึงก่อนยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร  
จะนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงบริบทที่เป็นสาเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์กับ  
อำนาจดังกล่าว ส่วนที่สอง ในช่วงของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ผู้เขียนจะทำการศึกษา  
กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีงบประมาณจำนวนมาก และมีความสำคัญ  
ต้องรับผิดชอบ 'โครงการเมกะโปรเจกต์' เพื่อสนับสนุนความคิดของผู้เขียนที่มองว่า ใน  
รัฐบาล พ.ศ.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง  
สูงสุด อันเป็นผลมาจากความมีอิสระในการกำหนดนโยบายของกระทรวงคมนาคมที่มีเหนือ  
ตัวแสดงอื่นๆ และความสามารถในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
กระทรวง และส่วนที่สาม ผู้เขียนจะวิเคราะห์ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าว  
ขึ้นจากสาเหตุใด โดยสมมติฐานของผู้เขียนเห็นว่าเกิดขึ้นจากปัจจัย 3 ประการด้วยกัน  
ได้แก่ บริบทเชิงโครงสร้างการเมือง บริบททางโครงสร้างเศรษฐกิจ และปัจจัยภายในพรรค  
ไทยรักไทย

## 2. พัฒนาการของความสัมพันธ์ทางอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง

การสถาปนารูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทยเมื่อ  
พ.ศ. 2475 ส่งผลให้เกิดการขยายโอกาสในการแข่งขันทางการเมืองอย่างเปิดกว้างมากขึ้น  
ครอบคลุมถึงการเกิดกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่หลากหลาย จะเห็นได้จากอำนาจรัฐ  
และอำนาจทางการเมืองซึ่งเคยรวมศูนย์ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบ  
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ถูกถ่ายโอนไปสู่กลุ่มอำนาจทางการเมืองใหม่ที่เป็นกลไกรัฐ  
ประกอบด้วย ทหาร ข้าราชการ และพลเรือนบางกลุ่ม

ในทางทฤษฎีดั้งเดิม การใช้อำนาจหน้าที่และบทบาท ของกลุ่มอำนาจทางการเมือง  
ใหม่เหล่านี้ จะต้องกระทำผ่านสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ อาทิ สถาบันนิติบัญญัติ  
บริหาร ตุลาการ ระบบราชการ พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งถูกแบ่งออกจากกัน  
อย่างชัดเจน และรองรับโดยโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีความชอบธรรม ได้แก่  
รัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพัฒนาการทางการเมืองไทยที่ผ่านมา กลับพบว่า การ  
ใช้พลังทางการเมืองมักจะถูกจำกัดอยู่เพียงกลุ่มภายใต้สถาบันทางการเมืองเพียงไม่กี่  
คนเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากงานเขียนของ David Wilson ซึ่งศึกษาการเมืองไทยในแง่รูป  
แบบทั่วไปของความสัมพันธ์ทางการเมืองโดยเฉพาะในแง่ของโครงสร้างทางอำนาจหลังการ  
เปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2547 พบว่า ระบบราชการ อันหมายถึง พลเรือน (civil  
service) และกองทัพ (military) ได้กลายเป็นผู้ที่ผูกขาดอำนาจทางการเมือง โดยที่ระบบ  
ราชการในตัวของมันเองก็ถูกรองรับโดยผู้นำที่มีอำนาจซึ่งควบคุมสั่งการอยู่ในระดับสูง  
Wilson ได้สรุปถึงเหตุผลที่ทำให้สภาพทั่วไปของการเมืองไทยที่เป็นเช่นนั้นโดยผ่านการ  
วิเคราะห์ในเชิงสังคมและวัฒนธรรมว่า เป็นเพราะพื้นฐานทางด้านวัฒนธรรม และอิทธิพล  
จากพุทธศาสนา โดยเฉพาะความเชื่อในเรื่องการสะสมบุญกุศลของบุคคล เป็นสาเหตุหลักที่  
ทำให้มวลชนส่วนใหญ่ไม่มีความสนใจทางการเมือง และถูกผู้นำทางการเมืองครอบงำและ  
บีบบังคับได้อย่างง่ายดาย (อ้างถึงในโซคชัย, 2545)

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับงานศึกษาของ Fred Riggs (1966 และดูได้ใน  
Howison, 1997) ที่มีความเห็นว่า การเมืองไทยภายหลังปี พ.ศ. 2475 มีลักษณะเป็นการ  
เมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เหมือนทั้งสังคมนิยม  
ดั้งเดิม และสังคมนิยม โดยเป็นสังคมที่ระบบราชการมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อกิจกรรม  
ทางการเมือง และไม่ฝีกจากภายนอกระบบราชการ (extra - bureaucracy force) ที่จะ  
สามารถสร้างให้เกิดดุลยภาพต่ออำนาจและกิจกรรมของระบบราชการได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็  
คือ สัมพันธภาพระหว่างการเมือง (politics) กับการบริหาร (administration) อันหมายถึง  
ระบบราชการนั้น ไม่ได้มีขอบเขตแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการ  
ทำหน้าที่หรือตัวบุคคล ในการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยนี้ ระบบราชการและข้าราชการจึง  
มีบทบาทนำในระบบการเมือง โดยทำหน้าที่ทั้งตัดสินใจใช้อำนาจทางการเมือง และนำ  
นโยบายไปปฏิบัติ Riggs (1966) อ้างผลการศึกษาอาชีพของผู้ดำรงตำแหน่งคณะรัฐมนตรี  
ในการสนับสนุนความคิดของเขา โดยจากการศึกษาผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีชุด  
ต่างๆ ของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2501 จำนวนทั้งหมด 237 คน เขาพบว่าเป็น  
ข้าราชการถึง 184 คน ในจำนวนนี้เป็นข้าราชการพลเรือน 100 คน และอีก 84 คนเป็นนาย  
ทหาร นอกจากนี้งานศึกษาของชัยอนันต์ สมุทวณิช (2528) ยังเปรียบเทียบให้เห็นใน  
ลักษณะเดียวกัน คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2475 - 2518 จำนวนรัฐมนตรี 881 คน จากคณะ  
รัฐมนตรี 37 ชุด มีผู้รับราชการจำนวนมากถึง 777 คน เมื่อเทียบกับผู้ที่ไม่ได้มีอาชีพรับ  
ราชการที่มีจำนวนเพียง 100 คน โดยชัยอนันต์ได้ชี้ให้เห็นว่า การครอบงำของข้าราชการใน  
การเมืองไทยยิ่งเด่นชัดมากขึ้น เมื่อพิจารณาความเป็นตัวแทนในสถาบันนิติบัญญัติภายใต้

ระบบสภาเดี่ยว (2475 - 2488, 2495 - 2500, 2501 - 2511, 2515 - 2517 และ 2520 - 2521) ซึ่งสมาชิกรัฐสภาเหล่านี้ทั้งหมดหรือกึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง และประมาณร้อยละ 70 - 90 ของสมาชิกเป็นข้าราชการ รูปแบบเช่นเดียวกันนี้ยังสามารถสังเกตเห็นได้เมื่อพิจารณาถึงสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ระบบสองสภา (2489 - 2494, 2512 - 2515, 2518 - 2519 และ 2522 - 2526)

ในช่วงเวลาต่อมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาการทางเศรษฐกิจฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2504 กอปรกับความพ่ายแพ้ของระบอบอำนาจนิยมโดยคณะทหารหลังจากพลังนักศึกษาลุกฮือขึ้นโค่นล้มในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 (จุฬพล, 2548) ได้ทำให้นักวิชาการจำนวนหนึ่ง อาทิ ไพศาล สุริยมงคล และ Jambou Guyot มีความเห็นว่าการเมืองไทยได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วในระดับพื้นฐาน กล่าวคือ ความเป็นอิสระในตัวระบอบราชการได้ถูกตรวจสอบและจำกัดวงไว้ด้วยพลังภายนอกของระบอบราชการ ทั้งที่เกิดใหม่และที่มีอยู่เดิม ในขณะที่นักวิชาการบางคนถึงกับสรุปว่าการเมืองไทยได้ผ่านพ้นระบอบอำมาตยาธิปไตยไปแล้ว เช่น พัชรี ธนะมัย เสนอว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา กระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยนั้นไม่สามารถอธิบายด้วยตัวแบบอำมาตยาธิปไตยได้ ทั้งนี้เพราะในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจดังกล่าวไม่ได้มีเฉพาะผู้นำทางทหารและข้าราชการเท่านั้น หากแต่ยังมีนายทุนภายในประเทศและนายทุนต่างชาติเข้าร่วมด้วย ในกรณีนี้ พัชรี ได้เสนอให้ใช้ตัวแบบไตรพันธมิตรในการอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจซึ่งมีความเหมาะสมมากกว่า (อ้างถึงในแอนก, 2539)

ถึงแม้จะมีนักวิชาการจำนวนหนึ่งสรุปว่าการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยได้ล่มสลายและสิ้นสุดลงแล้วภายหลังเหตุการณ์ 14 และ 6 ตุลาคม แต่ในอีกทางหนึ่ง กลับปรากฏแนวคิดที่อธิบายปรากฏการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าวในลักษณะโต้แย้งว่า ระบอบอำมาตยาธิปไตยยังคงดำรงอยู่ แม้ว่าสภาพการณ์และบริบททางสังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เพราะการเกิดขึ้นของกลุ่มพลังใหม่ๆ ทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นชนชั้นกลาง นิสิตนักศึกษา นักธุรกิจ ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มพลังนอกระบบราชการที่เติบโตขึ้นตามความเจริญของสังคม และได้แสดงบทบาททางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจมากขึ้น แต่เนื้อหาของการเมืองไทยยังคงมีลักษณะของระบบราชการสูง โดยพลังภายนอกของระบบราชการที่เกิดขึ้นใหม่ดังกล่าวยังคงอ่อนแอ และไม่มีความเป็นปึกแผ่นเพียงพอที่จะต้านทานอำนาจของระบอบอำมาตยาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว ก็ยังคงเป็นข้าราชการ (โชคชัย, 2545) เช่น รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ หรือในกรณีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นต้น

ไม่ว่าเราจะอธิบายการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวด้วยแนวทางใดก็ตาม สิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทำให้ระบอบอำมาตยาธิปไตยต้องมีการปรับตัวเอง เพื่อต้านทานความเชี่ยวชาญของกระแสประชาธิปไตยจากพลังภายนอกของระบบราชการ การปรับตัวดังกล่าวปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการปะทะประนีประนอมระหว่างอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย รวมถึงการก่อตั้งภาคีรัฐและสังคม (corporatism) บางประเภท แม้ว่าการศึกษาเรื่องการเมืองก่อตั้งภาคีรัฐและสังคมนั้น นักวิชาการบางส่วนเห็นว่าเป็นการควบคุมทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง ในขณะที่นักวิชาการอย่างแอนก เหล่าธรรมทัศน์ กลับเห็นว่ากลุ่มธุรกิจที่ร่วมในภาคีรัฐและสังคมเหล่านี้มีความเป็นอิสระในตัวเองค่อนข้างสูง และสามารถกดดันต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐได้ (แอนก, 2539)

ภายใต้สภาวะการณ์ดังกล่าว ได้ส่งผลให้กลุ่มอำนาจทางการเมืองเดิมสามารถดำรงบทบาททางการเมืองส่วนหนึ่งไว้ได้ทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา โดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล วุฒิสมาชิก และการกดดันภายนอกโดยกองทัพ แม้กลุ่มพลังใหม่จะยังไม่สามารถฉีกกำลังกันได้อย่างเป็นเอกภาพ แต่การเมืองแบบรัฐสภาที่ให้ความสำคัญกับการแข่งขันเลือกตั้งเข้าสู่อำนาจโดยสถาบันพรรคการเมืองและกลไกการเลือกตั้งเป็นหลัก ก็เพิ่มความชอบธรรมของกระบวนการทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว

การตอกย้ำความชอบธรรมทางการเมืองระบบรัฐสภาและการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยวิถีทางการเลือกตั้ง อันเป็นจุดแข็งของกลุ่มอำนาจนอกกลไกระบบราชการ ได้ส่งผลต่อการขยายรากฐานทางอำนาจและพลังทางการเมืองของกลุ่มอำนาจทางการเมืองใหม่ โดยเฉพาะการแสวงหาพันธมิตรทางการเมืองจากกลุ่มทางเศรษฐกิจหลากหลายที่กระจายตัวอยู่ในระบบเศรษฐกิจและสังคม และขยายครอบคลุมกว้างขวางทั้งในเมืองและชนบท เพื่อเป็นฐานเสียงสนับสนุนในการเลือกตั้ง การเคลื่อนตัวเข้าสู่ศูนย์อำนาจของกลุ่มการเมืองใหม่ดังกล่าวจึงมีส่วนขยายรากฐานทางด้านโครงสร้างสถาบัน กิจกรรมการเมือง ประสพการณ์ และพันธมิตรไปพร้อมกัน โดยพรรคการเมืองกลายเป็นกลไกสำคัญในการจัดตั้งองค์กรต่อสู้แข่งขันทางการเมือง การเลือกตั้งเป็นช่องทางหลักในการเข้าสู่อำนาจ และรัฐสภากลายเป็นเวทีหลักในการรองรับและต่อรองอำนาจทางการเมือง (เขาวนะ, 2537)

การถ่ายเทอำนาจเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองแบบรัฐสภาที่เป็นผลให้อำนาจรัฐที่ดำเนินการกำหนดนโยบาย การบริหารประเทศ การออกกฎหมาย การพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำแหน่งสำคัญ ฯลฯ กลายเป็นผลผลิตที่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภาที่รองรับโดยอุดมการณ์ประชาธิปไตย เช่น ความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องผ่านการเลือกตั้งนั้น สามารถเข้ากันได้เป็นอย่างดีกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีที่รองรับโดยนักธุรกิจและนายทุนทั้งระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งสามารถ

บรรลุถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองได้พร้อมกัน

ผลนี้เปลี่ยนแปลงจากการเติบโตของกลุ่มอำนาจที่เกิดจากพลังทางเศรษฐกิจ ที่ปรากฏการณ์ของการจัดตั้งรัฐบาลผสม ที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในฐานะ ส.ส. ซึ่งเป็นการเข้ายึดกุมอำนาจรัฐของกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจครั้งแรกในรอบกว่าทศวรรษ จากการเลือกตั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม 2531 (ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 1) นำโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง และเป็นหัวหน้าพรรคชาติไทยที่มีจำนวนสมาชิกได้รับการเลือกตั้งมากกว่าพรรคการเมืองอื่น

ตารางที่ 1 จำนวนผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้ง และจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 จำแนกตามภูมิภาค

อาชีพ	จำนวนผู้สมัคร	จำนวนผู้ที่ได้รับเลือก
1. นักธุรกิจ	661	100
2. นักกฎหมาย	527	39
3. แพทย์	28	7
4. นักการเมือง	167	71
5. เกษตรกร	380	18
6. รับจ้าง	660	9
7. เคยรับราชการ	238	21
8. อื่นๆ	863	84
9. ไม่ระบุ	88	8
รวม	3,612	357

ที่มา : เทศบาลฉบับพิเศษ เลือกตั้ง 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 (กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย)

เมื่อพิจารณาในส่วนของพรรคชาติไทยนั้น จะพบว่าเป็นพรรคการเมืองที่มีบทบาทค่อนข้างยาวนานในทางการเมือง โดยเริ่มต้นในยุคจอมพลผิน ชุณหะวัณ บิดาของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ การดำเนินบทบาททางการเมืองอย่างยาวนานดังกล่าวได้ทำให้พรรคชาติไทยสร้างสายสัมพันธ์ครอบคลุมไปในธุรกิจหลายแขนง ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความสัมพันธ์กับผู้นำของพรรคทั้งในทางส่วนตัวและในทางธุรกิจมากมาย แม้พรรคชาติไทยมักจะถูกมองว่าเป็นพรรคการเมืองของญาติพี่น้องชุณหะวัณ - อติเรก-การ อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวของกระบวนการเติบโตของพรรค ก็ได้ทำให้พรรคชาติไทยต้องเปลี่ยนแปลงจากการเสมือนเป็นพรรคการเมืองส่วนตัวของบางตระกูล กลายเป็นพรรคการเมืองที่มีการเข้าร่วมของสมาชิกพรรคที่หลากหลายโดยเฉพาะการเข้าร่วมในพรรคการเมืองของกลุ่มนักธุรกิจในระดับจังหวัด เช่น นายบรรหาร ศิลปอาชา หรือนายเสนาะ เทียนทอง การเข้าร่วมพรรคการเมืองของบุคคลเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นการชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในตัวพรรคชาติไทยเองที่ทำให้มีความหลากหลายของการเข้าร่วมของนายทุนและนักธุรกิจในหลายระดับ (โชคชัย, 2545)

สำหรับพรรคกิจสังคมนั้น นับได้ว่าเป็นพรรคการเมืองที่มีนายทุนนักธุรกิจเข้าร่วมและสนับสนุนพรรคจำนวนมาก โดยเฉพาะตั้งแต่ที่พรรคอยู่ภายใต้การนำของพลเอกสิทธิ เทวตติลา พรรคกิจสังคมก็ได้สร้างภาพลักษณ์ของการเป็นพรรคการเมืองของนายทุนนักธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ภายใต้การสนับสนุนของกลุ่มสารสิน และโอสถานุเคราะห์ รวมถึงนักธุรกิจท้องถิ่นอย่างนายสมชาย คุณปลื้ม (โชคชัย, 2545)

และในส่วนพรรคประชาธิปัตย์นั้น ก็มีการเข้าร่วมจำนวนมากของนายทุนนักธุรกิจ โดยในปี พ.ศ.2531 ซึ่งเป็นปีที่อยู่ภายใต้การนำของนายพิชัย รัตตกุล พรรคประชาธิปัตย์ได้ฐานการสนับสนุนสำคัญจากนายพรเทพ เตชะไพบูลย์ นายธเนศ - ฉัตรชัย - เดลิ้มชัย เอียสกุล และนายคงศักดิ์ กลีบบัว ฐานสนับสนุนเหล่านี้เป็นสิ่งที่แสดงออกถึงการเข้าสนับสนุนต่อพรรคการเมืองอย่างจริงจังของเหล่าบรรดานายทุนนักธุรกิจทั้งหลายเพื่อแสดงบทบาทและเข้าครอบครองอำนาจทางการเมือง (โชคชัย, 2545)

กระบวนการทางการเมืองในการใช้อำนาจบริหารประเทศของกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงแง่มุมทางการเมืองที่แตกต่างจากระบอบอำมาตยาธิปไตยอันได้แก่ ความสำคัญของการเมืองระดับท้องถิ่น และการกระจายอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย โดยขยายการมีส่วนร่วมออกไปสู่ภูมิภาคในรูปของการประชุมคณะรัฐมนตรีในส่วนภูมิภาค (เชาวนะ, 2537) สะท้อนให้เห็นว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ตัวบุคคล และกลุ่มบุคคล (ก๊ิก) มีความสำคัญในฐานะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองในรัฐสภามากกว่านโยบายพรรค เพราะตัวบุคคลและกลุ่มบุคคลเหล่านั้น เป็นนักธุรกิจทั้งระดับชาติและ

ระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นฐานการเงินและฐานเสียงของพรรค และดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
รัฐบาล ส่วนในระดับกระทรวง ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจึงแสดงให้เห็นถึงการเคลื่อน  
อำนาจในการตัดสินใจจากเดิมที่ขึ้นอยู่กับระบบราชการ เป็นนักการเมืองที่มาจาก  
ตั้ง ซึ่งมีฐานอำนาจทางธุรกิจทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยที่ลักษณะดังกล่าว  
เน้นต่อมาจนกระทั่งก่อนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544

ในส่วนต่อไป ผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงฐานอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองของ  
ของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ว่าอยู่ที่ตัวแสดงใด โดยการมองผ่านกระทรวงคมนาคม ซึ่ง  
กระทรวงที่มีความสำคัญในอันดับต้นๆ ดังจะเห็นได้จากงบประมาณ และโครงการ  
ใหญ่ของกระทรวง โดยอาศัยกรอบในการวิเคราะห์การตัดสินใจทางการเมือง 6 ตัวแบบ  
จะได้กล่าวต่อไป

3. อำนาจการตัดสินใจทางการเมืองในกระทรวงคมนาคม สมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร  
การศึกษาอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง โดยมองผ่านกระทรวงคมนาคม ใน  
งานชิ้นนี้ ผู้เขียนได้อาศัยตัวแบบในการตัดสินใจทางการเมืองของ Muller and Strom (ดู  
ถึงใน Laver and Shepsle, 1994) ซึ่งแบ่งตัวแบบการตัดสินใจทางการเมืองออกเป็น 6 ตัว  
แบบ ดังนี้

1) **ตัวแบบระบบราชการ** แสดงให้เห็นว่าอำนาจในการกำหนด และการนำ  
นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่ที่ตัวระบบราชการซึ่งมีลักษณะของตำแหน่งที่ค่อนข้าง  
ถาวร ในขณะที่รัฐมนตรีเป็นเพียงนักการเมืองที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในขอบเขตของ  
นโยบายโดยเฉพาะ ลักษณะดังกล่าวจึงเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญที่มีลักษณะตำแหน่งถาวร  
อย่างข้าราชการเข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการนโยบาย ซึ่งส่งผลให้ข้าราชการสามารถ  
ควบคุมวาระของนโยบายได้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในเมืองไทยช่วงหลัง พ.ศ. 2475 ดังที่ได้  
กล่าวไว้แล้วในเนื้อหาส่วนแรก

2) **ตัวแบบสถาบันนิติบัญญัติ** มีลักษณะที่สำคัญก็คือ อำนาจในการตัดสินใจ  
ทางการเมืองของฝ่ายบริหารถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้สภาวะการณ์นี้ นโยบาย  
ต่างๆ จะถูกกำหนดกำหนดโดยสถาบันนิติบัญญัติ ในขณะที่คณะรัฐมนตรีเป็นเพียงผู้นำ  
นโยบายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติไปปฏิบัติเท่านั้น

3) **ตัวแบบนายกรัฐมนตรีน** ตัวแบบดังกล่าวมองว่าอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง  
เมืองไม่ได้ขึ้นอยู่กับสถาบันนิติบัญญัติ หรือข้าราชการ แต่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร กล่าวอีกนัย  
หนึ่งก็คือ ฝ่ายบริหารเป็นผู้แสดงบทบาทหลักทางการเมือง ซึ่งในที่นี้ก็คือนายกรัฐมนตรี  
เพราะอำนาจในการบริหารทั้งหมดขึ้นอยู่กับอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว

4) **ตัวแบบพรรคการเมือง** ตัวแบบนี้แสดงให้เห็นเช่นเดียวกับตัวแบบนายก  
รัฐมนตรีว่า อำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร แต่ตัวแบบ  
การเมืองมองว่าอำนาจของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งถูก  
ควบคุมโดยการจัดองค์กรภายในพรรคที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ถึงแม้ว่าสมาชิกสภา  
จะถูกจำกัดโดยตัวของมันเองจะไม่สามารถมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหารได้ แต่มติของรัฐมนตรีน

5) **ตัวแบบคณะรัฐมนตรี** มองว่าอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองขึ้นอยู่กับ  
คณะรัฐมนตรีทั้งหมด โดยนัยนี้ นายกรัฐมนตรีก็ถูกจัดลำดับให้เป็นเพียงหนึ่งในรัฐมนตรี  
เท่านั้น และนอกจากนี้ รัฐมนตรีแต่ละคนซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยนั้น ก็  
ไม่ได้ถูกควบคุมโดยมติของพรรคแต่อย่างใด

6) **ตัวแบบรัฐมนตรี** ให้ความสำคัญกับรัฐมนตรีแต่ละคน ซึ่งมีตำแหน่งเป็นผู้นำใน  
กระทรวงต่างๆ สามารถมีอิทธิพลต่อนโยบายจากการมีอำนาจในการตัดสินใจภายใน  
กระทรวงของตนเองได้อย่างอิสระ ดังนั้น หากเกิดการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งรัฐมนตรี ก็จะมี  
เป็นการส่งสัญญาณว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปด้วย

การศึกษาอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองโดยมองผ่านกระทรวงคมนาคมใน  
รายงานฉบับนี้ ผู้เขียนจะเลือกใช้ตัวชี้วัด 2 ส่วน ได้แก่ อำนาจในการกำหนดนโยบายของ  
กระทรวงคมนาคม และอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีของกระทรวงคมนาคม  
เพื่อหาข้อสนับสนุนว่าอำนาจในการตัดสินใจของกระทรวงคมนาคมสอดคล้องกับตัวแสดงใด  
จากกรอบตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบข้างต้น ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

### 3.1 อำนาจในการกำหนดนโยบายของกระทรวงคมนาคม

กระทรวงคมนาคม ถือได้ว่าเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญในอันดับต้นๆ ดังจะเห็น  
ได้จากงบประมาณจำนวนมากกว่า 7 หมื่นล้านบาทในปี พ.ศ. 2547 (กระทรวง  
คมนาคม, Website) ซึ่งมากกว่า 3/4 ถูกผันให้กับการดำเนินโครงการ (นโยบาย) 'mega -  
project' หรือโครงการขนาดใหญ่

หากพิจารณาในส่วนของนโยบาย 'mega - project' ของกระทรวงคมนาคม ทั้ง  
โครงการที่เกี่ยวข้องกับกรมคมนาคมและระบบลอจิสติกส์ ซึ่งในปี พ.ศ.2548 มีวงเงินลงทุน  
กว่า 1.7 ล้านล้านบาท (ไทยโพสต์, 14 กุมภาพันธ์ 2548) เราจะพบว่าแม้กระทรวงคมนาคม  
จะมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เป็นรายละเอียดของโครงการ เช่น การจัดซื้อจัด  
จ้างเครื่องตรวจอาวุธ CTX ที่เคยตกเป็นข่าวถึงการทุจริตของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
คมนาคม แต่เมื่อพิจารณาถึงที่มาของนโยบาย การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่

(mega - project) ก็เป็นหนึ่งในนโยบายหาเสียงของพรรคไทยรักไทย ซึ่งชูประเด็นการส่งเสริมเศรษฐกิจให้เติบโตยิ่งขึ้น นโยบาย 'mega - project' ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน สร้างทางรถไฟทางคู่ สร้างทางด่วน สร้างมอเตอร์เวย์ สร้างรถไฟลอยฟ้า หรือรถไฟฟ้าใต้ดิน จึงถือเป็นจุดขายสำคัญในการบริหารจัดการเศรษฐกิจของรัฐบาลในอนาคต

ดังนั้น แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2548 จากนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล ก็ไม่ได้ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าวที่เปลี่ยนไปแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การที่จะสรุปว่าอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายของกระทรวงคมนาคม ขึ้นอยู่ที่พรรคการเมือง เพราะเหตุที่นโยบาย 'mega - project' เป็นผลมาจากนโยบายหาเสียงของพรรคนั้น ดูจะเป็นการด่วนสรุปจนเกินไป เนื่องมาจากนโยบายหาเสียงดังกล่าวมีลักษณะที่สอดคล้องกับนโยบายประชานิยม ซึ่งหมายถึงนโยบายของพรรคการเมืองที่นำไปใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง อันมีเป้าหมายหลักเพื่อชัยชนะในการเลือกตั้ง จึงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความนิยมชมชอบต่อผู้สมัครและพรรคด้วยการสื่อสารทางการเมืองที่เข้าใจง่าย ไม่สลับซับซ้อน ใช้เทคนิคทางการตลาดผ่านช่องทางสื่อสารสมัยใหม่โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์ แยกให้เห็นความแตกต่างกับพรรคการเมืองคู่แข่งในลักษณะข่าวกับคำ เน้นให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับที่เป็นรูปธรรม แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระยะสั้น โดยเฉพาะในช่วงที่สังคมตกอยู่ในสภาวะวิกฤต มากกว่าการคำนึงถึงนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาและสร้างประโยชน์ให้กับสังคมในระยะยาว (บุญอริ, 2547) โดยนโยบาย 'mega - project' เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกพรรคไทยรักไทยด้วยการหาเสียงว่าจะสร้างระบบคมนาคม เช่น รถไฟฟ้า รถใต้ดิน ฯลฯ และส่วนหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว และมีแนวโน้มจะลดลง อันเนื่องมาจากราคาน้ำมันในตลาดโลกที่พุ่งตัวสูงขึ้น จนเป็นเหตุให้ประเทศไทยขาดดุลการค้า (ผู้จัดการรายสัปดาห์, 14 กรกฎาคม 2548)

นโยบายแบบประชานิยมดังกล่าว มีผลต่อการศึกษาตัวแสดงที่มีอำนาจหลักในการตัดสินใจทางการเมือง เพราะการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองที่ดำเนินนโยบายประชานิยม จะส่งผลทางการเมืองทำให้ผู้นำหรือกลุ่มผู้นำพรรคระดับสูงมีอำนาจมาก ขณะเดียวกัน สมาชิกพรรคโดยทั่วไปไร้บทบาท (บุญอริ, 2547) ด้วยเหตุที่กลยุทธ์ทางการเมืองแบบประชานิยม มีลักษณะที่ผู้นำมักติดต่อกับประชาชนโดยตรง และก้าวข้ามความเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในการแก้ไขปัญหา (Betz, 2002 อ้างถึงใน บุญอริ, 2547) ส่งผลให้มติดของพรรค กลุ่มต่างๆ (ก๊ก) ตลอดจนสมาชิกในพรรคถูกลดความสำคัญลง ในกรณีของพรรคไทยรักไทยจะเห็นได้จากกรรพายามชู พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นจุดขายของพรรค

ที่กระทำภายใต้พรรคการเมืองที่ 'คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อไทยทุกคน' โดยผ่านนโยบายหาเสียงแบบประชานิยม ไม่ว่าจะนโยบายดังกล่าวจะเป็นแนวคิดของใคร

ลักษณะที่เกิดขึ้น เราจะพบได้จากการที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เปิดเผยภายหลังการประชุมคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ว่า

"ได้อนุมัติโครงการช่วยขนส่งระบบรางในกรุงเทพฯ และปริมณฑล มูลค่ารวม 4 แสนล้านบาท โดยส่วนใหญ่รัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุน ขณะที่เอกชนจะเข้ามาร่วมทุนส่วนหนึ่ง ซึ่งตนได้ให้นโยบายกระทรวงคมนาคมว่า การแก้ไขปัญหาจราจรไม่ควรอ้างว่าไม่มีงบประมาณ" (คมชัดลึก, 25 พฤศจิกายน 2546)

และย้ำด้วยคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรีในงาน "คิกออฟ แคมเปญ" ของพรรคไทยรักไทยที่อินดอร์สเตเดียมหัวหมาก เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งประกาศจะแก้ไขปัญหาจราจร ด้วยระบบขนส่งขนาดใหญ่ รถไฟฟ้า และถนน อันทำให้เกิดนโยบายหาเสียงของพรรคด้วยการชูประเด็นดังกล่าวตามมา

ดังนั้น แม้ว่าจะในเวลาต่อมา นายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จะเสนอทางเลือกให้ใช้รถเมล์บีอาร์ที่เป็นระบบขนส่งหลักในเส้นทางรถไฟฟ้าสายสีม่วงแทนระบบรถไฟฟ้า เพราะอาจจะไม่คุ้มกับการลงทุน ก็ได้ทำให้เกิดความขัดแย้งในแนวคิดกับกระทรวงการคลัง และแรงกดดันจากสมาชิกพรรคไทยรักไทย (มติชนรายวัน, วันที่ 6 กันยายน 2548) รวมทั้งเกิดความสับสนต่อประชาชนที่ติดตามข่าวดังกล่าวตามมา ความสับสนในการเลือกนโยบายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจภายในกระทรวง เช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและสมาชิกพรรคไทยรักไทย ซึ่งแม้ว่าจะมีความต้องการในทิศทางตรงกันข้าม ก็ไม่ได้มีอิทธิพลเด็ดขาดในการกำหนดนโยบายดังกล่าว ทำให้ในการประชุมคณะกรรมการอำนวยการโครงการระบบขนส่งมวลชน ที่มีนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธาน มีมติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 4 ชุดโดยให้เวลาทำงาน 1 เดือน เพื่อสรุปรายละเอียด และต้องนำเสนอต่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี (ผู้จัดการรายสัปดาห์, 30 กันยายน 2548)

การขาดความชัดเจนของผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ส่งผลให้ต้องนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจนั้น เท่ากับเป็นการยอมรับว่าอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยเลือกนโยบายภายในกระทรวงคมนาคมขึ้นอยู่ที่นายกรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจจากแรงกดดันของสังคม หรือกลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์ หรือด้วยเหตุผลอื่นๆ

นอกจากนี้ อำนาจการตัดสินใจภายในกระทรวงคมนาคมของนายกรัฐมนตรีที่

เหนือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ยังเห็นได้จากการสั่งเร่งเปิดประมูลโครงการรถไฟให้เร็วที่สุดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของนายกรัฐมนตรีที่ให้แต่ละหน่วยงานเร่งประมูลโครงการเมกะโปรเจกต์ให้เสร็จภายในสิ้นปี (ปีงบประมาณออนไลน์, 5 กันยายน 2548)

ข้อสรุปที่ได้จากการมีอำนาจการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีต่อกระทรวงคมนาคมดังกล่าว ส่งผลให้เราสามารถคาดการณ์ทิศทางของนโยบายได้จากการดูค่าแถลงของนายกรัฐมนตรี (ในขณะนั้น) นั้นเอง

### 3.2 อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีคมนาคม

การศึกษาอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีภายในกระทรวงคมนาคมในงานฉบับนี้ ผู้เขียนพบว่า ไม่เพียงแต่อำนาจภายในกระทรวงคมนาคมเท่านั้นที่ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี แต่ยังรวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีอื่นๆ ด้วย ดังจะเห็นได้จากการแสดงถึงภาวะผู้นำที่มีอำนาจดังกล่าวของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เหนือสมาชิกของพรรค ด้วยกรกล่าวคำปราศรัยในวันปฐมนิเทศ ส.ส.ไทยรักไทยเมื่อวันอาทิตย์ที่ 6 มีนาคม 2548 ณ อิมแพ็คอารีนา เมืองทองธานี ภายหลังจากการร่วมประวัติศาสตร์ทางการเมือง เป็นนายกรัฐมนตรี คนที่ 23 สมัยที่ 2 ติดต่อกัน ด้วยการเป็นรัฐบาลพรรคเดียว ดังนี้ (อ้างถึงใน เนชั่นสุดสัปดาห์, ปีที่ 14 ฉบับที่ 667 วันที่ 14 - 20 มีนาคม 2548 )

*"ท่านที่เป็นสมาชิกใหม่ทั้งหลาย ช่วยกรุณาพิจารณานำ ขอให้ความหมายมากกว่าอยากเป็น ผมอยากจะทำอะไรก็อยากทำ แต่ไม่อยากทำอะไรก็อยากทำ ... ฉะนั้น จงทำงานในระดับที่ท่านมั่นใจว่าท่านทำได้ และท่านจะมีความสุขถ้าท่านเป็นฝ่ายมากเกินไป อยู่ในตำแหน่งที่ท่านทำไม่ได้ เพราะความสามารถยังมีไม่พอ ท่านจะเกิดทุกข์ เมื่อท่านทุกข์ ครอบครัวท่านจะทุกข์ด้วย"*

การแสดงอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรดังกล่าว สอดคล้องกับการศึกษาของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ในบทความเรื่อง 'Thaksinomics ภายใต้ทักษิณนาธิปไตย' ที่ได้ประมวลภาพการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีทักษิณ 1 โดยสรุปได้ว่า ตลอด 4 ปีเศษ (รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กุมภาพันธ์ 2544 - ตุลาคม 2547) มีการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลรวม 10 ชุด โดยอายุรัฐบาลเฉลี่ยเพียงชุดละ 4 เดือน 23 วัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะรัฐมนตรี มีจำนวนไม่เกิน 36 คน

เมื่อเป็นบุคคลที่เข้าร่วมรัฐบาลทักษิณ 1 จะมีจำนวนทั้งสิ้น 57 คน แต่มีรัฐมนตรีประจำตัวเพียง 19 คน โดยแยกเป็นขาประจำชั้น 1 เพียง 4 คน เท่านั้น สิ่งเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดเพื่อปรับคณะรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรี

ได้สมควร (รังสรรค์, 2548)  
หากพิจารณาในส่วนของกระทรวงคมนาคม การปรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม จากนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548 แม้ว่าจะเป็นการปรับเพราะกระแสกดดันจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ ในกรณีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องตรวจอาวุธ CTX แต่การปรับคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ กลับแสดงให้เห็นถึงอำนาจที่เหนือกว่าของนายกรัฐมนตรีต่อสมาชิกพรรคไทยรักไทย ตั้งแต่การให้สัมภาษณ์ของนายสุริยะต่อกระแสข่าวการปรับคณะรัฐมนตรีก่อนการปรับคณะรัฐมนตรีที่มีขึ้นเพื่อไปเป็นรองนายกรัฐมนตรีแทนว่า *"ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีที่เห็นถึงความจำเป็น โดยส่วนตัวไม่มีปัญหา"* (มติชนรายวัน, 4 กรกฎาคม 2548)

หรือแม้แต่ความพยายามต่อรองทวิวิถีทางของนายสุริยะเพื่อไม่ให้ถูกย้าย รวมถึงกระแสความเคลื่อนไหวของกลุ่มวังน้ำยม ที่จับมือกับกลุ่มวังบัวบาน เพื่อต่อรองให้นายสุริยะอยู่ในตำแหน่งเดิม ในการประชุมเมื่อคืนวันที่ 14 กรกฎาคม 2548 ณ บ้านสนามบินหน้าของนายสมศักดิ์ เทพสุทิน ที่มีการปล่อยข่าวว่านางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ รับปากว่าจะไปหารือกับพี่ชาย (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) เกี่ยวกับตำแหน่งของนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ (มติชนรายวัน, 4 สิงหาคม 2548) แต่ท้ายที่สุด พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ปรับนายสุริยะออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ไปดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ควบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแทน เพื่อลดกระแสสังคม และอาศัยการโยกย้ายพร้อมกันหลายตำแหน่งเป็นการกลบเกลื่อนประเด็นไปในตัว ซึ่งแน่นอนว่า หากเปรียบเทียบกระทรวงคมนาคม กับกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคมย่อมมีขนาดใหญ่และสำคัญกว่า (มติชนรายวัน, 3 สิงหาคม 2548) ในขณะที่ บุคคลที่ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมต่อจากนายสุริยะ ก็คือ นายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล ส.ส.บัญชีรายชื่อ และรองเลขาธิการพรรคไทยรักไทย ซึ่งถือเป็นบุคคลคนหนึ่งที่ได้รับการไว้วางใจทั้งจาก พ.ต.ท.ทักษิณ และคุณหญิงพจมาน (เนชั่นสุดสัปดาห์, 8 - 14 สิงหาคม 2548) ที่ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่มีเหนือกลุ่มวังน้ำยม ที่นายสุริยะสังกัดอยู่ และมีอยู่เหนือการเจรจาต่อรองกันระหว่างสมาชิกของพรรคไทยรักไทย นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึงอำนาจของนายกรัฐมนตรีต่อกระทรวงคมนาคมอีกด้วย จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ทำให้ผู้เขียนสรุปว่าในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรีก็คือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองเมื่อมองผ่านกระทรวงคมนาคม ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาควบคู่กันไปด้วยก็คือ ในความเป็นจริงแล้ว ลักษณะของความพยายามรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตัวผู้ปฏิบัติฝ่ายบริหารไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลทักษิณ หากแต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมานานแล้ว ถ้าพิจารณาเฉพาะในระดับรัฐบาลและตัวแทนพรรคการเมือง เราจะพบว่า ในอดีตวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมถูกแสดงออกโดยผ่านระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศ และแม้เวลาจะล่วงเลยมาจนถึงปัจจุบัน ลักษณะการใช้อำนาจเด็ดขาดผ่านระบอบการปกครองดังกล่าวก็ยังคงฝังแน่นอยู่ในทัศนคติและค่านิยมของคนไทย โดยการพัฒนาารูปแบบและวิธีการ ดังจะเห็นได้จากการเมืองหลัง พ.ศ. 2475 ที่ปรากฏถึงการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดของผู้นำ ดังเช่น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นทั้งนายกรัฐมนตรีและข้าราชการทหาร แต่ในช่วงต่อมาจนกระทั่งก่อนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 หัวหน้าฝ่ายบริหารกลับไม่สามารถรวมศูนย์อำนาจไว้ได้อย่างเด็ดขาด อันเนื่องมาจากความมีอิสระของสมาชิกพรรคซึ่งมีความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จในการชนะการเลือกตั้ง โดยสมาชิกพรรคเหล่านี้มักจะมีฐานเสียงของตนเองในต่างจังหวัด ความพยายามต่อรองทางอำนาจจึงมีลักษณะประนีประนอมต่อฐานเสียงสำคัญเหล่านี้มากกว่า

สอดคล้องกับการศึกษาของ Ben Anderson ในบทความ "ศึกษารัฐไทย: วิพากษ์ไทยคดีศึกษา" ซึ่งมองว่า "ปัญหาการเมืองที่แท้จริงของสยาม/ไทย ก็คือ ยังไม่มีการแตกหักอย่างเด็ดขาดจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิ อันหมายถึงการแตกหักแบบที่ประชาชนลุกฮือเข้าร่วมและขับเคลื่นด้วยแนวคิดที่มุ่งเปลี่ยนสังคมอย่างถอนรากถอนโคนและลัทธิชาตินิยมของมวลชน..." (อ้างถึงในเกษียร, 2547)

ถ้ามองตามงานศึกษาดังกล่าว ตัวความหมายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในอดีต จึงยังคงมีอยู่ต่อเนื่องมาจนถึงในปัจจุบัน แต่ได้ทำการเปลี่ยนแปลงลักษณะบางอย่างที่เกษียร (มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน, Website) เรียกว่า **ระบอบสมบูรณาญาสิทธิทุน อันมีความหมายถึงหัวหน้าฝ่ายบริหารของคณะกรรมการจัดการผลประโยชน์ร่วมของชนชั้นนายทุนใหญ่ไทย (capitalist political CEO) ซึ่งเป็นผู้ได้อำนาจมาจากกาเลือกตั้ง (elected) และใช้อำนาจนั้นแบบอาญาสิทธิ์ (absolute power)** ซึ่งแน่นอนว่าย่อมมีความแตกต่างกับระบอบสฤษดิ์ ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ฟ้าเดียวกัน, เมษายน - มิถุนายน 2548)

ในส่วนตัวไป ผู้เขียนจะทำการศึกษาสาเหตุที่ส่งผลให้หัวหน้าฝ่ายบริหารในช่วงเวลานั้น อันได้แก่นายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ

ทางการเมืองดังกล่าว ซึ่งเป็นความพยายามในการหาเหตุผลสนับสนุนสาเหตุของการมีอำนาจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีต่อกระทรวงคมนาคม ในขณะที่เดียวกันก็เป็นสาเหตุที่ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดในภาพรวมด้วย

#### สาเหตุที่ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทางการเมืองในรัฐบาลสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

การศึกษาสาเหตุที่ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทางการเมืองในรายงานฉบับนี้ ประกอบด้วย 3 สาเหตุ ได้แก่ บริบทเชิงโครงสร้างการเมืองแบบเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และความสำเร็จของพรรคไทยรักไทย ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

##### 4.1 บริบทเชิงโครงสร้างการเมือง

ในประเด็นนี้ เกี่ยวพันกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลต่อการมีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีที่มีเหนือตัวแสดงอื่น โดย รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ แสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ได้ออกแบบเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเป็น 'First Among Equals' ในคณะรัฐมนตรี หากแต่ออกแบบให้เป็น 'Supreme Commander' ของคณะรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี ดังปรากฏให้เห็นในมาตรา 217 ซึ่งระบุว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ"

นายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีแนวโน้มที่จะเป็น 'Strong Prime Minister' (รั้งสรรค์, 2548) ซึ่งส่งผลให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการต่อรองเหนือบรรดาหัวหน้า 'มุ้ง' รวมพรรค และรัฐมนตรีมากขึ้น เมื่อเทียบกับระบบเดิม (เกษียร, 2547)

##### 4.2 บริบทเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองสูงสุด ด้วยสาเหตุ 2 ประการ ดังนี้

**ประการแรก** วิกฤตเศรษฐกิจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย จนรัฐบาลประชาธิปไตยต้องขอรับความช่วยเหลือด้านเงินกู้จากไอเอ็มเอฟ แต่ต้องแลกกับเงื่อนไขในการแก้ไขปัญหาที่เข้มงวดจากองค์กรแห่งนี้ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ดังกล่าว กลับได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากคนทุกกลุ่มในสังคม ทั้งภาคธุรกิจ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน

ประชาชนทั่วไป และกลุ่มคนจนที่ได้รับผลกระทบที่รุนแรงที่สุด กลุ่มคนเหล่านี้ต่างเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า รัฐบาลมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาภาคการเงินการธนาคารเป็นหลัก ตามเงื่อนไขที่ได้ทำไว้กับไอเอ็มเอฟอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหากลายได้จุดมุ่งหมายเสรีนิยมใหม่ที่เป็นแบบอย่างของชาติตะวันตก ส่งผลให้ต้องเปิดช่องทางให้ทุนต่างชาติเข้ามา มีอิทธิพลเหนือเศรษฐกิจไทย อันจะนำไปสู่การละลายต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่สังคมในเวลาต่อมา

**ประการที่สอง** ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ ได้เปลี่ยนดุลอำนาจทางการเมืองระหว่างพลัง 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มทุนใหญ่เจ้าของพรรคไทยรักไทย กลุ่มทุนใหญ่อื่นๆ และเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลในหัวเมืองต่างจังหวัด กล่าวคือ ทรัพยากรทางการเงินที่น้อยลงภายหลังวิกฤตทำให้บรรดากลุ่มทุนใหญ่อื่นๆ และเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลในหัวเมืองต่างจังหวัดทั้งหลายอ่อนแอลงทางเศรษฐกิจ จึงหันมาแสดงความสนับสนุนให้หรือพึ่งพิงเงินทุนกับพรรคไทยรักไทย และเข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย (เกษียร, 2547)

การเกิดขึ้นของวิกฤตเศรษฐกิจที่ทำให้ดุลอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มเปลี่ยนไป และการวิจารณ์การแก้ไขปัญหของรัฐบาลชวน หลีกภัย ของประชาชนดังกล่าว ส่งผลให้พรรคการเมืองของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งในเวลาต่อมาได้กลายเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย ในฐานะหัวหน้าพรรครัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียว เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทางการเมือง เพราะเมื่อประชาชนไม่เห็นด้วยกับแนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน หลีกภัย ประชาชนก็เริ่มเรียกร้องผู้นำทางการเมืองที่มีลักษณะของความเด็ดขาดในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เปิดช่องให้พรรคไทยรักไทย ซึ่งแยกไม่ออกจากความเป็นตัวตนของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าและผู้ก่อตั้งพรรค เข้ามาเสนอทางเลือกให้แก่ประชาชน โดยการยกความสำเร็จของหัวหน้าพรรคในการบริหารธุรกิจจนมีชื่อติดอยู่ในบุคคลที่มีฐานะร่ำรวยในระดับโลก ย่อมจะเป็นผู้ที่มีความสามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาวิกฤตของชาติและบริหารประเทศให้ดียิ่งขึ้นได้เมื่อเทียบกับผู้นำของพรรคอื่น (บุญศรี, 2547) ในขณะเดียวกันก็ไม่มีกลุ่มทุนอื่นๆ ขึ้นมาแข่งขันที่จะตั้งพรรคในลักษณะเดียวกันเลย เนื่องจากกลุ่มทุนใหญ่อื่นๆ นั้นอ่อนแอลงจากวิกฤตเศรษฐกิจ และต้องพึ่งพิงพรรคไทยรักไทยเพื่อประคองตัว ทำให้หัวหน้าพรรคไทยรักไทยกลายเป็นหัวหน้าของกลุ่มทุนใหญ่เจ้าของพรรคที่มีอำนาจในการต่อรองและควบคุมเหนือกลุ่มทุนต่างๆ ในพรรคตนเอง ด้วยเหตุนี้ เมื่อพรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด และสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้แล้ว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นผู้ที่ประชาชนให้ความเห็นชอบอย่างยิ่งยวดในการบริหารประเทศ ก็สามารถใช้อำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองอย่างเด็ดขาดตามไปด้วย

### 4.3 ปัจจัยภายในพรรคไทยรักไทย

ปัจจัยภายในพรรคไทยรักไทยสามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วนหลัก ดังนี้

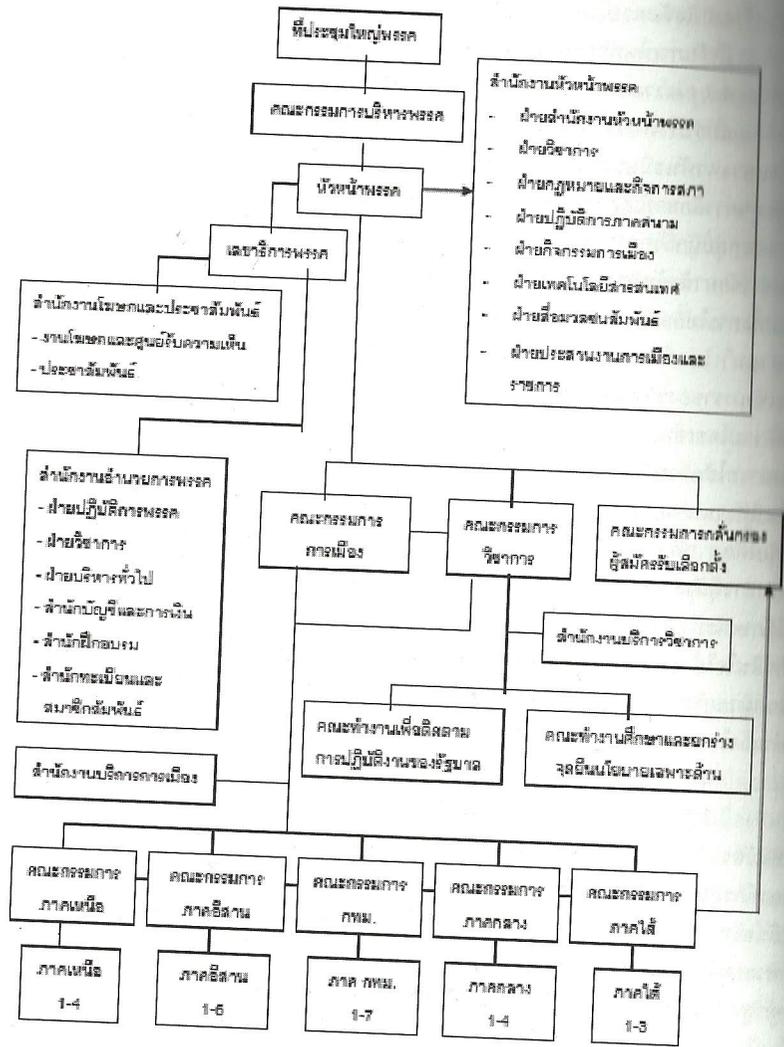
#### 4.3.1 ความสามารถของหัวหน้าพรรค

แม้ว่ากำเนิดและการขยายตัวของพรรคไทยรักไทยมาจากการระดมการสนับสนุนหรือแสวงหาพันธมิตรจากหลากหลายกลุ่ม ทั้งกลุ่มทุนอุตสาหกรรม กลุ่มทุนเกษตรกรรม กลุ่มทุนการสื่อสารและการบันเทิง กลุ่มอดีตนักกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมือง กลุ่มเอ็นจีโอ และกลุ่มนักวิชาการ อดีตนักการเมืองกลุ่มต่างๆ รวมทั้งการดึง ส.ส. จากพรรคการเมืองอื่นๆ เข้ามาสังกัดพรรคไทยรักไทย ซึ่งแน่นอนว่าย่อมมีความขัดแย้งกันในพื้นที่เลือกตั้ง รวมทั้งการไม่ยอมรับภาพลักษณ์และแนวทางการดำเนินงานทางการเมืองระหว่างกันในช่วงที่ผ่านมา เช่น กลุ่มวังน้ำเย็น ที่มีนายเสนาะ เทียนทอง เป็นหัวหน้า ไม่ลงรอยกับกลุ่มนะเข็งเทราของจตุรงค์ ฉายแสง นับตั้งแต่ครั้งยังสังกัดพรรคความหวังใหม่ด้วยกัน แต่ภายใต้ความโดดเด่นและความคิดริเริ่มในการตั้งพรรคของ พ.ต.ท. ทักษิณ ทำให้ พ.ต.ท. ทักษิณ สามารถใช้ภาวะผู้นำทางการเมืองดึงให้กลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่กล่าวมา ร่วมกันดำเนินงานทางการเมืองภายใต้พรรคการเมืองที่มีตัว พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นผู้นำของกลุ่ม และภายใต้กฎ กติกา วัฒนธรรมองค์กรใหม่ที่ พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นผู้กำหนดขึ้นมา ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็ยังส่งผลให้การต่อรองตำแหน่งทางการเมืองระหว่างกลุ่ม หรือ ส.ส. ภายในพรรคมีลักษณะที่ต้องประนีประนอมกับหัวหน้าพรรค ส.ส. เหล่านี้จึงไม่สามารถมีอิสระในการตัดสินใจได้ (ดังเช่นกรณีของการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจากนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้ออำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีคมนาคม)

#### 4.3.2 การจัดโครงสร้างภายในพรรคไทยรักไทย

การพิจารณาถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ว่าเป็นอย่างไรนั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือ การจัดโครงสร้างองค์กรของพรรค ซึ่งเปรียบเสมือนพิมพ์เขียวที่บ่งชี้ให้เห็นถึงการจัดสรรอำนาจภายในพรรค อันจะทำให้เรามองเห็นว่าพรรคการเมืองนั้นมีลักษณะของการรวบอำนาจอยู่ในมือของผู้นำพรรคเพียงคนเดียว หรือแกนนำระดับสูง หรือเป็นพรรคการเมืองที่โครงสร้างอำนาจกระจายตัวสูง ไม่รวมศูนย์อยู่ที่ตัวผู้นำพรรคเพียงคนเดียวหรือแกนนำพรรคไม่กี่คน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างของพรรคจากแผนภาพด้านล่าง จะพบว่า ฝ่ายต่างๆ ในท้ายที่สุดแล้วต้องขึ้นตรงกับหัวหน้าพรรคทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการกัลมกรองผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่แม้ว่าจะผ่านขั้นตอนการสรรหาและพิจารณาจากคณะกรรมการที่แบ่ง

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการจ้ดองค์กรพรรคไทยรักไทย



ที่มา: บุญอริ, 2547: 138

ออกเป็นภาคต่างๆ แล้วส่งต่อมายังคณะกรรมการกลั่นกรองผู้สมัครรับ เลือกตั้ง แต่ในท้ายที่สุด อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายกลับอยู่ที่หัวหน้าพรรคที่คณะกรรมการกลั่นกรองผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องขึ้นตรง แม้กระทั่งคณะกรรมการการเมืองที่ควบคุมดูแลกิจกรรมทางการเมืองในด้านต่างๆ ทั้งทั้งประเทศ ในท้ายที่สุดก็ต้องขึ้นตรงและการตัดสินใจอยู่ที่หัวหน้าพรรคเช่นเดียวกัน ขณะที่ตำแหน่งเลขาธิการพรรคนั้นทำหน้าที่ในด้านการบริหารมากกว่าหัวหน้าพรรคการเมืองอื่นๆ ที่บทบาทและความสำคัญของเลขาธิการพรรคจะไม่ด้อยกว่าหัวหน้าพรรคมากนัก (บุญอริ, 2547)

นอกจากนี้ ลักษณะของโครงสร้างที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและอำนาจที่โดดเด่นรวมศูนย์ของผู้นำพรรคยังสังเกตได้จากการจัดตั้งสำนักงานหัวหน้าพรรค ซึ่งมีฝ่ายต่างๆ ทำหน้าที่เพื่อเน้นให้เห็นถึงความสำคัญ และโดดเด่นของผู้นำพรรคเป็นพิเศษ เช่น ฝ่ายกิจกรรมการเมือง ฝ่ายปฏิบัติการภาคสนาม ฝ่ายสื่อมวลชนสัมพันธ์ ทั้งๆ ที่งานด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ และงานโฆษก มีอยู่แล้วในความรับผิดชอบของเลขาธิการพรรค (บุญอริ, 2547)

ลักษณะของโครงสร้างพรรคไทยรักไทยที่ได้กล่าวมาข้างต้น นอกจากจะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ที่เหนือกว่าของหัวหน้าพรรค ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในขณะเดียวกันต่อมติที่ประชุมพรรคแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่เหนือกว่ารัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ด้วย เนื่องจากการที่รัฐมนตรีเหล่านั้นก็เป็นหนึ่งในสมาชิกของพรรคไทยรักไทย ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องถูกตรวจสอบ และควบคุมจากพรรค ที่มีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่หัวหน้าพรรค นั่นก็คือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แตกต่างจากในช่วงรัฐบาลก่อนหน้านี้ ที่โครงสร้างการบริหารของพรรคมีลักษณะกระจายอำนาจมากกว่าที่จะรวมศูนย์อยู่ที่ผู้นำเพียงคนเดียว ส่งผลให้รัฐมนตรีในยุคนั้นๆ สามารถที่จะมีอิสระในการตัดสินใจทางการเมืองสูงสุดภายใต้ขอบเขตของกระทรวงตนได้

4.3.3 กลยุทธ์ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของพรรคไทยรักไทย

ความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทยที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 เป็นผลมาจากการดำเนินกลยุทธ์ทางการเมือง 3 ส่วน ที่มีลักษณะเอื้ออำนวยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ การซุกซุนขาย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ผู้นำของพรรคที่เป็นนักบริหารผู้ประสบความสำเร็จทางธุรกิจสูงสุดของประเทศ และเชื่อมโยงความโดดเด่นของตัวผู้นำพรรคด้วยการประกาศนโยบายหาเสียงที่มีลักษณะประชานิยมสร้างความแตกต่างจากพรรคการเมืองรายอื่น ขณะเดียวกันการดึงเอาอดีต ส.ส. จากพรรคการเมืองอื่นมาเป็นผู้สมัครในเขตเลือกตั้งพื้นที่ต่างๆ ก็กลายเป็นปัจจัยเสริมเข้ามาต่อยุทธศาสตร์ทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้น โดยมีกลยุทธ์ปลีกย่อยที่กลายเป็นแรงหนุนเสริมต่อกลยุทธ์หลักทั้ง 3

ประการ ดังกล่าว อีกหลายประการ เช่น การตั้งชื่อพรรค การจัดทำผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อ การหาเสียงและการประชาสัมพันธ์กิจกรรมต่างๆ เป็นต้น (บุญอริ, 2547)

การที่พรรคไทยรักไทยดำเนินกลยุทธ์ในช่วงเลือกตั้งด้วยการชู พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค เป็นจุดขาย ซึ่งแตกต่างจากพรรคการเมืองในอดีตที่สมาชิกพรรคแต่ละคนจะมีหัวคะแนนและฐานเสียงเป็นของตนเอง ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นทั้งในปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2548 โดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค สามารถขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้แสดงให้เห็นว่า พ.ต.ท.ทักษิณ กลายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ เพราะการชูแนวคิด และแนวนโยบายที่อ้างว่าเป็นของผู้นำพรรค เป็นจุดขายทางการเมืองนั้น ก็เท่ากับเป็นความพยายามที่จะสร้างความชอบธรรมในการมีอำนาจเหนือตัวแสดงอื่นๆ ในพรรคไทยรักไทย ดังนั้น ความสำเร็จของพรรคที่เกิดจากผู้นำดังกล่าว จึงส่งผลให้ผู้นำเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจในขณะเดียวกันด้วย

### 5. บทสรุป

จากการศึกษาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ผ่านกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญในอันดับต้นๆ ของประเทศไทย ตามตัวแบบของ Muller and Strom นั้น ผู้ศึกษาพบว่าตัวแบบนายกรัฐมนตรี สามารถนำมาอธิบายได้ดีที่สุด ด้วยเหตุที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจต่างๆ ที่มีต่อนโยบายของกระทรวงคมนาคม และยังมีความสามารถในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งดูเหมือนจะแสดงให้เห็นลักษณะที่แตกต่างจากระบบการเมืองที่ดำรงอยู่ในช่วง 10 ปี ก่อนหน้านี้

### 6. เอกสารอ้างอิง

เกษียร เตชะพีระ. 2547. **บุชกับทักษิณ ระบอบอำนาจนิยมชาวไทยใหม่ไทย - อเมริกัน**. กรุงเทพฯ : คปไฟ.

จุมพล หนิมพานิช. 2548. **พัฒนาการทางการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "บทวิพากษ์ว่าด้วยการแปรสภาพของระบบอำมาตยาธิปไตย". ใน **รัฐศาสตร์สาร** (มกราคม 2528).

เชาวนะ ไตรมาศ. 2537. **เจ้าพ่อกับการเมือง : การเชื่อมโยงของข่ายใยอำนาจในระบบการเมืองไทย**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โคชัย พาญนิมิตกุล. 2545. **ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอำมาตยาธิปไตย กับธนาธิปไตย ในสมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บุญอริ ปิยะ. 2547. **นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โธมัส ธนะพรพันธุ์. 2548. จาก **Thaksinomics สู่ทักษิณาธิปไตย 1 - 2**. กรุงเทพฯ: openbooks.

เดก เกล้าธรรมทัศน. 2539. **มองเศรษฐกิจการเมืองไทย ผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ**. กรุงเทพฯ : คปไฟ.

Hawson, Kevin. 1997. **Political Change in Thailand Democracy and Participation**. London: Routledge.

Laver, Michael and Shepsle, Kenneth A. 1994. **Cabinet ministers and parliamentary government**. New York: Cambridge University Press.

Higgs, Fred. 1966. **Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity**. Honolulu: East West Center Press.

คมชัดลึก, 25 พฤศจิกายน 2546.

ผู้จัดการรายสัปดาห์, 14 กรกฎาคม 2548.

ผู้จัดการรายสัปดาห์, 30 กันยายน 2548.

ผู้จัดการออนไลน์, 5 กันยายน 2548.

มติชนรายวัน, 4 กรกฎาคม 2548.

มติชนรายวัน, 4 สิงหาคม 2548.

มติชนรายวัน, วันที่ 6 กันยายน 2548.

เนชั่นสุดสัปดาห์, ปีที่ 14 ฉบับที่ 667 วันที่ 14 - 20 มีนาคม 2548.

เนชั่นสุดสัปดาห์, ปีที่ 14 ฉบับที่ 688 วันที่ 8 - 14 สิงหาคม 2548.

ไทยโพสต์, 14 กุมภาพันธ์ 2548.

ฟ้าเดียวกัน ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 เมษายน - มิถุนายน 2548 : 49 - 58.

มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน, 2552. <http://www.midnightuniv.org/midarticle/newpage46.html>, 7 ตุลาคม.

กระทรวงคมนาคม, 2552. [http://www.mot.go.th/Nbudget\\_MOT.htm](http://www.mot.go.th/Nbudget_MOT.htm), 7 ตุลาคม.