

เด็จการอยู่ยั้งยืนยง: สถาบันประชาธิปไตยใน ฐานะเครื่องมืออันทรงพลังของระบอบอำนาจนิยม แบบแข่งขันในประเทศไทย

ฐิติกร สังข์แก้ว*

Received: 6 January 2023

Revised: 18 April 2023

Accepted: 1 May 2023

บทคัดย่อ

สถาบันการเมืองประชาธิปไตยส่งผลต่อระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขันอย่างไร? งานศึกษาจำนวนหนึ่งในกลุ่มแนวคิดการให้อำนาจนิยมตั้งมั่น อธิบายว่า สถาบันประชาธิปไตยภายใต้ระบอบอำนาจนิยมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและระบบตัวแทนส่งผลเชิงลบต่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่อำนาจนิยม ผู้นำอำนาจนิยมจำนวนมากไม่เพียงอยู่รอด แต่ยังมีอำนาจเข้มแข็งยิ่งกว่าเก่าและมีพันธมิตรสนับสนุนระบอบมากกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม กลไกและยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลอำนาจนิยมใช้จัดการทางการเมืองภายใต้สถาบันประชาธิปไตยด้วยวิถีปฏิบัติที่ซับซ้อนยังไม่ค่อยได้รับการอธิบายอย่างเป็นระบบมากนัก บทความนี้นำเสนอข้อถกเถียงว่าการเลือกตั้งภายใต้ระบอบ

* นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย;
อีเมล: thitikornskw@gmail.com

อำนาจนิยมเป็นห้วงจักรวาลซึ่งพื้นที่ทางการเมืองเปิดให้ตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ เผยตัวขึ้นอย่างเด่นชัด รัฐบาลอำนาจนิยมจึงสามารถเกณฑ์ตัวแสดงเหล่านั้นเข้ามาเป็นพวกผ่านการแจกจ่ายรางวัลทางการเมืองและการผ่อนปรนทางนโยบาย อันนำไปสู่การกระชับอำนาจภายหลังการเลือกตั้งในที่สุด เพื่อที่จะประเมินข้อถกเถียงข้างต้น บทความนี้จะจึงใช้การเลือกตั้งทั่วไปปี 2562 ในประเทศไทยเป็นกรณีศึกษา โดยศึกษาผ่านปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง ข้อค้นพบของงานชิ้นนี้ช่วยเน้นย้ำคำอธิบายที่ปรากฏอยู่ในกลุ่มแนวคิดว่าด้วยการทำให้อำนาจนิยมตั้งมั่น

คำสำคัญ: ความอยู่รอดของผู้ใช้อำนาจนิยม, สถาบันประชาธิปไตย, ระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขัน, ชนชั้นนำทางการเมือง, ประเทศไทย

Enduring Autocracy: Democratic Institutions as Powerful Instruments of Competitive Authoritarianism in Thailand

Thitikorn Sangkaew**

Abstract

How do democratic institutions affect competitive authoritarian regimes? Literature on autocratic consolidation explains that reformed or designed political institutions under authoritarianism that promote political participation and representation negatively affect the transition to democracy. Not only do scores of autocrats still survive, but they are also even stronger and have more allies buttressing the regime. Nevertheless, the mechanisms and strategies which authoritarian governments employ to manipulate democratic institutions in a sophisticated manner have not been systematically expounded. Relying on the above-mentioned theoretical expectation, this article argues that the period of authoritarian election is a critical moment when the political arena provides opportunities for various political actors to show up clearly, and that this enables the autocratic governments to co-opt some

** Ph.D. student, Doctor of Philosophy Program in Political Science, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University; E-mail: thitikornskw@gmail.com

actors through policy concessions and redistribution of political rewards, resulting in the eventual consolidation of their power after the election. To evaluate the argument, this article selects Thailand's 2019 general election as a case study, where the interactions of political actors before and after the election are examined. The findings help underline the explanations derived from the literature on autocratic consolidation.

Keywords: Survival of Autocrats, Democratic Institutions, Competitive Authoritarianism, Political Elites, Thailand

บทนำ: อุดมรุ่งของระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขัน

วันที่ 25 มีนาคม 2562 พรรคพลังประชารัฐ ประกาศจัดตั้งรัฐบาล โดยอ้างคะแนนเสียงเลือกตั้งอันดับหนึ่ง 7.9 ล้านเสียง เพื่อสนับสนุน พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรัฐประหาร ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คล้อยหลังเพื่อไทย พรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นอันดับหนึ่งซึ่งประกาศตั้งรัฐบาลไปก่อนหน้านั้นเพียงสองชั่วโมงเศษ¹ ครั้นเมื่อถึงวันที่ 5 มิถุนายน 2562 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้รับการลงมติจากที่ประชุมรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกสมัย ด้วยการสนับสนุนของพลังประชารัฐ ประชาธิปัตย์ ภูมิใจไทยชาติไทยพัฒนา รวมพลังประชาชาติไทย ชาติพัฒนา และพรรคเล็กอื่น ๆ อีก 13 พรรค เมื่อรวมกับ 249 เสียงจากสมาชิกวุฒิสภา ส่งผลให้ได้ 500 เสียง เอาชนะเหนือพรรคฝ่ายค้าน 7 พรรค ที่มีเพียง 244 เสียง² การช่วงชิงการนำจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 ไม่เพียงสะท้อนการฟื้นคืนชีพของระบบพรรคการเมืองแบบท้องถิ่นอุปถัมภ์ซึ่งมี “บ้านใหญ่” หรือ “มุ้งการเมือง” คุ่มเสียง ส.ส. และเครือข่ายฐานคะแนนในพื้นที่ หากแต่ยังให้ภาพพรรณนาระบอบการเมืองที่สถาบันประชาธิปไตยดำรงอยู่ แต่กลับมีวิถีปฏิบัติและการจัดการทางการเมืองแบบอำนาจนิยม จึงไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจที่นักวิชาการจะอธิบายว่าการเมืองไทยได้เปลี่ยนผ่านจากระบอบอำนาจนิยมเต็มไปมาสู่ “ระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขัน” (competitive authoritarianism)³

ในบริบทที่กว้างออกไป ระบอบอำนาจนิยมแบบปิด (closed autocracies/authoritarianism) ในโลกยุคหลังสงครามเย็นลดจำนวนลง

¹ BBC, <https://www.bbc.com/thai/thailand-47692906> (สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2565).

² *Workpoint Today*, <https://workpointtoday.com/votepm62/> (สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2565).

³ Siripan Nogsuan Sawasdee, “Electoral Integrity and the Repercussions of Institutional Manipulations: The 2019 General Election in Thailand,” *Asian Journal of Comparative Politics*, Vol. 5, No. 1 (2020), 52-68.

อย่างต่อเนื่อง สวนทางการเพิ่มจำนวนขึ้นของประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง (electoral democracies) พร้อม ๆ กับระบอบอำนาจนิยมแบบเลือกตั้ง (electoral autocracies/authoritarianism) ที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในระดับที่ใกล้เคียงกับประชาธิปไตย⁴ ตัวอย่างของประเทศกลุ่มหลังสุดครอบคลุมตั้งแต่เคนยา โมซัมบิก แซมเบีย ในแอฟริกา ประเทศอดีตคอมมิวนิสต์อย่าง แอลเบเนีย โครเอเชีย และรัสเซีย ประเทศมาเลเซียและไต้หวันในเอเชีย ไปจนถึงเม็กซิโก ปารากวัย และเปรู ในลาตินอเมริกา⁵ แนวโน้มดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าระบอบเหล่านี้มีสถาปัตยกรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมานติบัญญัติ พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้ต่างจากอำนาจนิยมเต็มรูปแบบเก่า ขณะเดียวกัน หากเกณฑ์ขั้นต่ำของการเป็นประชาธิปไตย ต้องประกอบด้วย 1) การเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างเปิดเผย เสรี และเป็นธรรม 2) การให้สิทธิเลือกตั้งอย่างเป็นสากล 3) การประกันสิทธิทางการเมืองและเสรีภาพพลเมือง และ 4) รัฐบาลจากการเลือกตั้งใช้อำนาจโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลชั้นนำของกองทัพ หรือผู้นำศาสนา ระบอบกลายเป็นรัฐก็ละเมิดเกณฑ์ขั้นต่ำประชาธิปไตยข้างต้นอย่างเป็นระบบ จนกระทั่ง “สร้างสนามแข่งขันที่ไม่เท่าเทียมกัน (uneven playing field) ระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้าน”⁶ งานวิชาการจำนวนหนึ่งพิจารณาระบอบ

⁴ Vanessa A. Boese, Nazifa Alizada, Martin Lundstedt, Kelly Morrison, Natalia Natsika, Yuko Sato, Hugo Tai, and Staffan I. Lindberg, *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022*. (Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem), 2022), 14.

⁵ Steven Levitsky and Lucan A. Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism,” *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002), 51.

⁶ Ibid., 53. ทั้งนี้ นิยามขั้นต่ำอันจำเพาะเจาะจงของ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary democracy) ซึ่งให้ความสำคัญกับความพร้อมรับผิดของคณะรัฐมนตรี (cabinet accountability) ต่อรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง โปรดดู Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, “Parliamentary Democracy: Promise and Problems,” in Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Comparative Politics*. (Oxford: Oxford University Press, 2003), 3-32.

ประเภทนี้ด้วยชื่อที่ต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็น “อำนาจนิยมแบบแข่งขัน” (competitive authoritarianism)⁷ “อำนาจนิยมแบบเลือกตั้ง” (electoral authoritarianism)⁸ หรือ “อำนาจนิยมครึ่งใบ” (semi-authoritarianism)⁹ แต่ถ้ามองแบบเหล่านี้ไม่ใช่ทั้งประชาธิปไตยและอำนาจนิยมเต็มใบ และการยอมรับให้มีสถาบันการเมืองที่มีการขับเคี่ยวแข่งขันอยู่ในระบอบย่อมมีเป้าประสงค์บางอย่างแล้ว รัฐบาลอำนาจนิยมใช้เครื่องมืออะไร/อย่างไรเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง? และใช้เครื่องมืออะไร/อย่างไรเพื่อรักษาอำนาจหลังการเลือกตั้ง?

ทั้งนี้ เพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าว บทความนี้ใช้การเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 ในประเทศไทยเป็นกรณีศึกษา โดยพิจารณายุทธศาสตร์ของชนชั้นนำฝ่ายรัฐบาลในอันที่จะช่วยใช้ประโยชน์จากสถาบันรัฐสภา พรรคการเมือง และการเลือกตั้งเพื่อรักษาอำนาจต่อไป ผ่านการศึกษาปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง โดยส่วนต่อไปเป็นการพิจารณากรอบแนวคิดที่ว่าด้วยระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขัน และทฤษฎีที่อธิบายการดำรงอยู่ของสถาบันการเมืองประชาธิปไตยภายใต้ระบอบดังกล่าว

ความอยู่รอดของผู้นำอำนาจนิยม กับ สถาบันการเมืองประชาธิปไตย

ระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขัน (competitive authoritarianism) ต่างจากประชาธิปไตยและระบอบอำนาจนิยมเต็มใบ กล่าวคือ เป็นระบอบที่

⁷ Steven Levitsky and Lucan A. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, Cited.

⁸ Larry Diamond, “Thinking About Hybrid Regimes,” *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002): 21-35.; Andreas Schedler, “The Logic of Electoral Authoritarianism,” in Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2006), 1-23.

⁹ Marina Ottaway, *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2003).

สถาบันประชาธิปไตยที่เป็นทางการ (เช่น พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐบาล) เป็นหนทางหลักในการได้มาและใช้สิทธิอำนาจทางการเมือง กระนั้น รัฐบาลก็ละเมิดกฎกติกาประชาธิปไตยอย่างเป็นประจำบ่อยครั้ง ทั้งยังละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีการจัดการทางการเมืองเพื่อก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้านจนไม่อาจเรียกได้ว่าประชาธิปไตย¹⁰ ขณะเดียวกัน แม้ว่าผู้นำในระบบประเภทนี้จะพยายามครอบงำกฎกติกาประชาธิปไตยอยู่เสมอ แต่ก็ไม่สามารถล้มล้าง หรือ ทำลายสถาบันเหล่านั้นได้โดยตรง ทว่ามักอาศัยช่องทางอื่น ๆ อาทิ การติดสินบน การเกณฑ์ฝ่ายตรงข้ามมาเป็นพวก การขัดเยียดคดีความ หรือใช้กลไกของรัฐเป็นเครื่องมือ จึงไม่อาจเรียกได้ว่าอำนาจนิยมเต็มใบ¹¹ การยอมให้สถาบันประชาธิปไตยดำรงอยู่ภายในระบอบยอมทำให้รัฐบาลและฝ่ายค้านแข่งขันกันอย่างเอาเป็นเอาตายในสนามเลือกตั้ง ในแง่นี้ การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันอย่างจริงจัง (competitive election) จึงแยกระบบอำนาจนิยมแบบแข่งขันออกจาก “ระบอบอำนาจนิยมครอบงำ” (hegemonic authoritarianism) ซึ่งระบอบหลังไม่ได้มี “การขับเคี่ยวแข่งขันที่มีความหมาย” (meaningful contestation) เพื่อช่วงชิงการได้มาซึ่งอำนาจแต่อย่างใด¹² การดำรงอยู่ร่วมกันของสถาบันประชาธิปไตยกับวิถีปฏิบัติแบบอำนาจนิยม จึงเป็นแหล่งที่มาของความไร้เสถียรภาพที่ติดตามมากับระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขันอย่างเลื่องลือได้

งานวิชาการกลุ่มที่อาจเรียกโดยรวมว่า “การเป็นประชาธิปไตยและการล่มสลายของระบอบ” (democratization and regime breakdown) อธิบายว่า แม้สถาบันประชาธิปไตยจะไม่ได้นำมาซึ่งการล่มสลายของระบอบอำนาจนิยมในทันที แต่ก็สร้างบรรยากาศที่เปิดกว้างทางการเมือง

¹⁰ Andreas Schedler, *The Logic of Electoral Authoritarianism*, Cited, 3.

¹¹ Steven Levitsky and Lucan A. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, Cited, 53.

¹² Marc M. Howard and Philip Roessler, “Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes,” *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 2 (2006), 367.

อันเป็นเงื่อนไขที่จะเพิ่มโอกาสให้ประชาธิปไตยได้เติบโต¹³ เนื่องจากรัฐบาลจะสามารถอยู่รอดได้ตราบที่สังคมแตกแยกเป็นฝักฝ่าย (divided society) ดังนั้น เมื่อเผชิญหน้ากับพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ฝ่ายค้าน (strategically opposition coalition) ที่เข้มแข็งเป็นเอกภาพในการเลือกตั้งก็อาจนำมาซึ่งการบั่นทอนฐานอำนาจของรัฐบาลได้ และโอกาสที่จะเป็นประชาธิปไตยก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย¹⁴ ในบางกรณี การเลือกตั้งอาจส่งผลโดยตรงให้ระบอบอำนาจนิยมล่มสลาย เช่น การเลือกตั้งในฟิลิปปินส์ (2529) นิการากัว (2533) อินโดนีเซีย (2542) เม็กซิโก (2543) ยูเครน (2547)¹⁵ และมาเลเซีย (2561)¹⁶ อย่างไรก็ตาม จำนวนระบอบประเภทนี้ที่เพิ่มขึ้นหลังยุคสงครามเย็นเป็นตัวอย่างที่ยืนยันว่าความพ่ายแพ้ของรัฐบาลอำนาจนิยมเป็นเพียงข้อยกเว้นมากกว่าบรรทัดฐานทั่วไป แล้วอะไรเป็นปัจจัยสาเหตุที่อธิบายความอยู่รอดของรัฐบาลภายใต้ระบอบอำนาจนิยม?

งานวิชาการจำนวนหนึ่ง สร้างข้อถกเถียงว่า ระบอบอำนาจนิยมมีแนวโน้มที่จะมีเสถียรภาพเมื่อห่างเหินกับชาติตะวันตกที่เป็นประชาธิปไตย และเมื่อรัฐบาลสามารถรวมศูนย์อำนาจ หรือ ควบคุมเศรษฐกิจไว้ที่ส่วน

¹³ Ibid.; Axel Hadenius and Jan Teorell, "Pathways from Authoritarianism," *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 1 (2007), 143-156.

¹⁴ โปรดดู Philip Roessler and Marc M. Howard, "Post-Cold War Political Regimes: When Do Elections Matter?," in Staffan I. Lindberg (ed), *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*, (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2009), 101-127.; Staffan I. Lindberg, *Democratization by Elections in Africa*, (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2006).

¹⁵ Valerie J. Bunce and Sharon I. Wolchik, "Defeating Dictators: Electoral Change and Stability in Competitive Authoritarian Regimes," *World Politics*, Vol. 62, No. 1 (2010), 44.

¹⁶ Andreas Ufen, "Opposition in Transition: Pre-electoral Coalitions and the 2018 Electoral Breakthrough in Malaysia," *Democratization*, Vol. 27, No. 2 (2020), 167-184.

กลางอย่างเข้มข้น¹⁷ นอกจากนั้นแล้ว บุคลิกพิเศษของผู้ผู้นำ¹⁸ การปราบปราม ฝ่ายค้านและประชาชนอย่างรุนแรง¹⁹ รวมถึงการปลูกฝังอุดมการณ์ความคิด ไปสู่ประชาชนผ่านสื่อมวลชน²⁰ ก็ปรากฏเป็นข้อเสนอคำตอบในงานศึกษากลุ่มนี้ อย่างไรก็ตาม ประการแรก ประเทศที่ห่างเหินกับชาติตะวันตกและควบคุมเศรษฐกิจอย่างเบ็ดเสร็จก่อนข้างมีจำนวนคงที่และกระจุกตัวอยู่ในบางภูมิภาค เช่น ตะวันออกกลาง และบางประเทศในยุโรปตะวันออก (โดยเฉพาะรัสเซีย) ประเทศเหล่านั้นเป็นระบอบอำนาจนิยมแบบปิดที่ปราศจาก “การขับเคี่ยวแข่งขันที่มีความหมาย” อย่างไม่ต้องสงสัย ประการที่สอง บุคลิกพิเศษของผู้นำเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัว ซึ่งไม่สามารถส่งผ่านไปให้ผู้สืบทอดอำนาจได้ง่ายนัก บ่อยครั้งจึงนำไปสู่วิกฤตการสืบทอดอำนาจและวิกฤตของระบอบอย่างเลี่ยงไม่ได้ ประการต่อมา การปราบปรามอย่างรุนแรงอาจช่วยปิดกวดฝ่ายค้านและมวลชนออกไปจากฉากการเมือง ทว่ามิได้รับประกันความอยู่รอด หรือ ขจัดภัยคุกคามจากการรัฐประหารซ้ำให้หมดไป ประการสุดท้าย การปลูกฝังอุดมการณ์ต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าจะเห็นผลทางการเมือง และแรงปรารถนาของประชาชนจะไม่สามารถแปลงเป็นฐานอำนาจให้กับรัฐบาลอำนาจนิยมได้เลยหากปราศจากสถาบันที่เชื่อมโยงสองฝ่ายเข้าด้วยกัน

¹⁷ Lucan A. Way, “The Real Causes of the Color Revolutions,” *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 3 (2008): 55-69.

¹⁸ Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa Regime Transitions in Comparative Perspective*, (New York: Cambridge University Press, 1997).; Robert H. Jackson and Carl G. Rosberg, “Personal Rule: Theory and Practice in Africa,” *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 4, (1984), 421-442.

¹⁹ Steven C. Poe and C. Neal Tate, “Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis,” *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 4 (1994), 853-872.

²⁰ Barbara Geddes and John Zaller, “Sources of Popular Support for Authoritarian Regimes,” *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 2 (1989), 319-347.

งานศึกษาอีกกลุ่มหนึ่งที่อาจเรียกโดยรวมว่า “การทำให้อำนาจนิยมตั้งมั่น” (autocratic consolidation) ไชปริศนาดังกล่าวโดยอธิบายว่า สถาบันประชาธิปไตยที่ถูกออกแบบภายใต้ระบอบอำนาจนิยมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและเปิดพื้นที่ให้มีตัวแทน ส่งผลเชิงลบต่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย²¹ เนื่องจากรัฐบาลสามารถเกณฑ์ตัวแสดงต่าง ๆ เข้ามาเป็นพวก (co-optation) ผ่านการผ่อนปรนทางนโยบาย (policy concession) และการแจกจ่ายตำแหน่งทางการเมือง (redistribution of spoils) จึงส่งผลให้รัฐบาลสามารถระงับอำนาจและรักษาอำนาจต่อไปได้ Gandhi และ Przeworski ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยอาจมีบทบาทสำคัญในการออกกฎหมายและควบคุมรัฐบาล แต่สำหรับผู้นำอำนาจนิยมแล้ว รัฐสภาถูกใช้เป็นพื้นที่ประสานประโยชน์และผนึกอำนาจเพื่อประคับประคองเสถียรภาพของรัฐบาล ยิ่งรัฐบาลอำนาจนิยม (กษัตริย์ ทหาร และพลเรือน) พึ่งพาฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเหมาะสมมากเท่าไรก็มีแนวโน้มจะรักษาอำนาจไว้ได้ยืนยาวเป็นเงาตามตัว²² ผู้นำอำนาจนิยมจึงต้องอาศัยบรรดาพรรคการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่แปลงการสนับสนุนของประชาชนให้เป็นนโยบายและที่นั่งในสภา เพราะผู้นำที่ปกครองอย่างมียุทธศาสตร์จะไม่หวังพึ่งเพียงคณะผู้ปกครองกลุ่มแคบ ๆ หากยังอาศัยรัฐสภาเป็น “สนามเพลาะที่สอง” ช่วยชะลอภัยคุกคามจากชนชั้นนำด้วยกันและการลุกฮือของมวลชน

²¹ Beatriz Magaloni, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, (New York: Cambridge University Press, 2006), Jennifer Gandhi, *Political Institutions under Dictatorship*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).; Jennifer Gandhi and Adam Przeworski, “Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats,” *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11 (2007), 1279-1301.; Carles Boix and Milan W. Svobik, “The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships,” *The Journal of Politics*, Vol. 75, No. 2 (2008), 300-316.

²² Jennifer Gandhi and Adam Przeworski, *Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats*, Cited, 1290-1291.

เมื่อพิจารณาในกรณีของไทย งานวิชาการซึ่งศึกษาการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 อย่างเป็นทางการส่วนใหญ่อยู่ในโลกวิชาการภาษาอังกฤษ มุ่งเน้นการอธิบายผ่านกลไกเชิงสถาบัน การก่อตั้งพรรคพลังประชารัฐ และการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง²³ อย่างไรก็ตาม กลไกเชิงสถาบันและการก่อตั้งพลังประชารัฐ สามารถอธิบายวัตถุประสงค์การออกแบบ/ใช้เครื่องมือเหล่านั้นและผลเชิงกลไกของระบบเลือกตั้งได้ แต่ยังขาดมิติการอธิบายว่าเพราะเหตุใดชนชั้นนำกลุ่มอื่นจึงเข้าร่วมกับรัฐบาลอำนาจนิยมมาก่อน และหลังการเลือกตั้ง ส่วนคำอธิบายเรื่อง กกด. เกี่ยวข้องกับบทบาท “กรรมการ” ซึ่งให้คุณให้โทษในสนามเลือกตั้งมากกว่าเป็นผู้เล่นเสียเองในกระดานการเมือง ทั้งนี้ การทำความเข้าใจการเมืองภายใต้ระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขันและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันประชาธิปไตยกับการอยู่รอดของรัฐบาล จำเป็นต้องพิจารณาพลวัตระดับจุลภาคของการเลือกตั้ง (micro-level dynamics of authoritarian election) และยุทธศาสตร์ที่ถูกใช้ขึ้นแตกต่างกัน²⁴ ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งไปที่ยุทธศาสตร์การเกณฑ์ชนชั้นนำเข้ามาเป็นพวกก่อน และหลังเลือกตั้ง โดยนำเสนอข้อถกเถียงว่าการเลือกตั้งภายใต้ระบอบอำนาจนิยมเป็นห้วงจังหวะที่พื้นที่ทางการเมืองเปิดให้ตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ เผยตัวขึ้นอย่างเด่นชัด รัฐบาล คสช. จึงสามารถเกณฑ์ตัวแสดงเหล่านั้นเข้า

²³ Siripan Nogsuan Sawasdee, *Electoral Integrity and the Repercussions of Institutional Manipulations*, Cited.; William J. Jones and Ruchi Agarwal, “Herding Cats & Howling Dogs: The Thai Military, Applied Authoritarianism and the Election of 2019,” *Journal of Asia Pacific Studies*, Vol. 6, No. 1 (2021), 39-70.; Duncan McCargo, “Southeast Asia’s Troubling Elections: Democratic Demolition in Thailand,” *Journal of Democracy*, Vol. 30, No. 4 (2019), 119-133.; Prajak Kongkirati, “Overview: Political Earthquakes,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 41, No. 2 (2019), 163-169.

²⁴ Jennifer Gandhi and Ellen Lust-Okar, “Elections Under Authoritarianism,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 12 (2009), 404.

มาเป็นพวกก่อนการเลือกตั้งเพื่อระดมการสนับสนุนระบอบ ขณะนี้ ภายหลังการเลือกตั้ง รัฐบาลอาศัยวิธีการแจกจ่ายรางวัลทางการเมืองและการผ่อนปรนทางนโยบายเพื่อยับยั้งการถอนตัวและรักษาอำนาจ จนนำไปสู่การกระชับอำนาจในที่สุด

การวิเคราะห์การเมืองการเลือกตั้งและยุทธศาสตร์ของชนชั้นนำหลังการเลือกตั้งของไทยผ่านกรอบแนวคิดระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขันและข้อถกเถียงที่รับมาจากกลุ่มแนวคิดการทำให้อำนาจนิยมตั้งมั่น ไม่เพียงช่วยทำความเข้าใจพฤติกรรมทางการเมืองของชนชั้นนำและภาคปฏิบัติเชิงสถาบันของไทยเท่านั้น แต่ยังชี้ให้เห็นแนวโน้มและแบบแผนบางอย่างที่อาจปรากฏในกรณีอื่น ๆ ภายใต้อำนาจการเมืองประเภทนี้ ทั้งนี้ ส่วนต่อไปของบทความเป็นการพิจารณากลไกเชิงสถาบันที่ได้รับการออกแบบโดยระบอบ คสช. โดยย่อตามมาด้วยการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเกณฑ์ชนชั้นนำเพื่อสนับสนุนระบอบในการเมืองการเลือกตั้ง การแจกจ่ายรางวัลทางการเมืองและการผ่อนปรนทางนโยบายหลังการเลือกตั้งเพื่อรักษาอำนาจ ก่อนที่จะสรุปส่งท้ายด้วยการสร้างบทสนทนากับทฤษฎีในกลุ่มแนวคิดการทำให้อำนาจนิยมตั้งมั่น

การออกแบบกลไกเชิงสถาบัน กับ การเตรียมพร้อมของรัฐบาล คสช. เพื่อการเลือกตั้ง

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งนำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เรียนรู้ความผิดพลาดของการรัฐประหาร ปี 2549 และเก็บรับบทเรียนจากการรัฐประหาร ปี 2534 อย่างไม่ต้องสงสัย ประการแรก การเร่งรัดจัดให้มีการเลือกตั้งอาจช่วยลดแรงกดดันจากกลุ่มการเมืองภายในประเทศและประชาคมนานาชาติได้ก็จริง แต่ไม่เพียงพอที่จะสลายขั้วการเมืองที่เป็นฐานสนับสนุนพรรคการเมืองใหญ่อย่างเพื่อไทยและประชาธิปัตย์ได้ ประการที่สอง ยิ่งระบบเลือกตั้งมุ่งเน้นไปที่ความได้สัดส่วนระหว่างคะแนนเสียงที่ได้

รับกับจำนวนที่นั่งในสภามากเท่าไร (high degree of proportionality) ก็ยิ่ง บั่นทอนกำลังของพรรคการเมืองที่เข้มแข็งลงเท่านั้น เพราะระบบเลือกตั้งที่ เน้นความเป็นสัดส่วนจะเข้าไปชดเชยคะแนนเสียงสูญเปล่า (wasted votes) ที่พรรคการเมืองใหญ่ได้ประโยชน์ ประการที่สาม มุ่งการเมืองหรือ “บ้านใหญ่” จะมีแรงจูงใจให้แตกตัวออกจากพรรคการเมืองเดิมได้ก็ต่อเมื่อทำให้แน่ใจว่า “บ้านใหญ่” เหล่านั้นจะได้เป็นรัฐบาล และประการสุดท้าย ไม่มีหลักประกัน ใดจะมั่นคงไปกว่าการที่คณะรัฐประหารแปลงรูปเปลี่ยนร่างมาอยู่ในคราบ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและกุมอำนาจด้วยตนเอง เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมาย ดังกล่าว การร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานจึงเริ่ม ต้นขึ้น และอาศัยการลงประชามติจากประชาชนกว่า 16.8 ล้านเสียง เป็น ฐานความชอบธรรมทางการเมือง²⁵ ทั้งนี้ สถาบันการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา 250 คนที่มาจากกาแต่งตั้งโดย คสช. และสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบ แบ่งเขต 350 คน และอีก 150 คน มาจากการจัดสรรในระบบบัญชีรายชื่อ ขณะที่ นายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองเสนอชื่อบุคคลที่ไม่จำเป็นต้องเป็น ส.ส. หรือสังกัดพรรคการเมืองใด โดยการลงมติร่วมกันของที่ประชุมรัฐสภา

ความผิดพลาดประการหนึ่งของคณะรัฐประหารเมื่อครั้งร่าง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จนถูกขนานนามว่าเป็น “รัฐประหารเสียของ” คือ การคงไว้ซึ่งระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (Parallel system or Mixed-Member Majoritarian system: MMM) ด้วยคุณสมบัติของระบบเสียงข้างมากที่ไม่สนใจ คะแนนเสียงสูญเปล่า พรรคการเมืองใหญ่ ซึ่งครองความได้เปรียบในระบบแบ่ง เขต จึงได้รับที่นั่งเพิ่มอีกในระบบบัญชีรายชื่อ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้รัฐบาล คสช. จึงนำเสนอ “แนวคิดว่าเสียงทุกเสียงต้องนำมาใช้ในการ

²⁵ ไทยรัฐ, <https://www.thairath.co.th/news/politic/687001> (สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2565).

คิดคำนวณจำนวน ส.ส. ที่แต่ละพรรคจะพึงมี”²⁶ อันเป็นหัวใจของระบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed-Member Apportionment system: MMA) ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560²⁷ กล่าวคือ ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเสียงเดียวให้ผู้สมัครระบบแบ่งเขตที่สังกัดพรรคการเมือง การคำนวณ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อให้นำคะแนนของทุกพรรคที่เป็นบัตรดีจากระบบแบ่งเขตมาเป็นฐานในการคิดว่าแต่ละพรรคควรได้ ส.ส. จำนวนเท่าใด เรียกว่า “ส.ส.พึงมี” หากพรรคใดได้ ส.ส. จากระบบแบ่งเขตมากกว่าหรือเท่ากับ ส.ส. พึงมี ก็จะไม่ได้รับจัดสรรจากระบบบัญชีรายชื่ออีก แต่หากพรรคใดได้ ส.ส. ระบบแบ่งเขตน้อยกว่า ส.ส. พึงมี ก็จะได้รับการจัดสรรจากบัญชีรายชื่อจนครบจำนวน ส.ส. พึงมี (มาตรา 91) ทั้งที่นักวิจารณ์จากนักวิชาการจำนวนหนึ่งว่าเป็นระบบที่ไม่ได้สะท้อนเจตจำนงของเสียงส่วนใหญ่อย่างแท้จริง และยังขัดกับหลักการพื้นฐานสากล ส่งผลให้พรรคการเมืองอ่อนแอ บิดเบือนผลการเลือกตั้ง รวมถึงดึงดูดกลุ่มทุนเข้าสู่พรรคการเมืองมากขึ้น²⁸ แต่กระแสวิจารณ์ก็ไม่อาจทัดทานเจตจำนงอันแน่วแน่ของรัฐบาล คสช. ได้

กลไกเชิงสถาบันหนึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งถูกขนานนามว่าเป็น “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” คือ การกำหนดไว้เ็นบทเฉพาะกาล (โดยการทำประชามติคำถามพ่วง อันเป็นกระบวนการที่น่างังขาและไม่เปิดโอกาสให้มีการรณรงค์อย่างเสรี) ให้วุฒิสภามีสิทธิลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 272) และในเมื่อวุฒิสภามีวาระคราวละ 5 ปี และสภาผู้แทนราษฎรมีวาระคราวละ 4 ปี จึง

²⁶ จูดีกร สังข์แก้ว, สราวุธ ทับทอง, และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, “ระบบจัดสรรปันส่วนผสม,” ใน *จุด (ไม่)จบ: ช่วงจากการเมืองไทย 2548 - 2559*. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), 416-417.

²⁷ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560, 1-90.

²⁸ จักรวาล ส่ำเหล็ก, “หลากมมองนักวิชาการ ระบบเลือกตั้ง 'จัดสรรปันส่วนผสม',” *คมชัดลึก* (เว็บไซต์), <https://www.komchadluek.net/news/216260> (สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2565).

เท่ากับว่าหากรัฐบาลอยู่ครบวาระ ส.ว. ก็จะมีสิทธิร่วมลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีอย่างน้อย 2 สมัยให้ครองอำนาจได้ถึง 8 ปี ดังนั้น เพื่อให้มาตรการนี้เกิดผลในทางปฏิบัติ จึงกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้ ส.ว. ในวาระแรก ประกอบด้วย 250 คน จากการสรรหาและแต่งตั้งโดย คสช. ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งมีที่มา 3 ทาง ได้แก่ 1) ส.ว. โดยตำแหน่ง 6 คน ได้แก่ ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และปลัดกระทรวงกลาโหม 2) ส.ว. แบบคัดสรรกันเอง หรือ คสช. คัดสรรทางอ้อม 50 คน มาจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดรับสมัครบุคคลจากกลุ่มอาชีพหลากหลายทั่วประเทศก่อนที่จะคัดเลือกเหลือ 200 คน และส่งรายชื่อให้ คสช. เลือกในขั้นตอนสุดท้ายเหลือ 50 คน และ 3) ส.ว. ที่ คสช. คัดเลือกโดยตรง จากคณะกรรมการสรรหา ส.ว. ที่ตั้งขึ้นโดย คสช. คัดสรรบุคคลที่เหมาะสม 400 คน ก่อนที่จะส่งรายชื่อให้ คสช. คัดเลือกเหลือ 194 คน (มาตรา 269) นอกจากนี้ รัฐบาล คสช. ยังอาศัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญจำนวนมาก ได้แก่ ตุลาการรัฐธรรมนูญ 2 จาก 9 คน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 5 จาก 9 คน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งคณะ 7 คน²⁹ และที่สำคัญ กรรมการการเลือกตั้ง ทั้งคณะ 7 คน และเมื่อกำหนดให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 (มาตรา 273) รัฐบาล คสช. ที่ได้เตรียมสถาบันการเมืองไว้อย่างเป็นทางการเพียงองค์ประกอบเดียวก่อนจะพร้อมเดินหน้าสู่การเลือกตั้งเต็มตัว

²⁹ iLaw, “8 ปี คสช. สภาแต่งตั้งเลือกสรรคนไปเป็น องค์กรตรวจสอบ,” *iLaw* (เว็บไซต์), <https://ilaw.or.th/node/6157> (สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2565).

ดอกผลของวิถีปฏิบัติแบบอำนาจนิยมในการเลือกตั้ง

24 มีนาคม 2562

องค์ประกอบสำคัญประการสุดท้ายก่อนที่จะกลายร่างจากรัฐบาลเผด็จการทหารไปสู่รัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้ง คือ การก่อตั้งพรรคการเมืองเพื่อเป็นองค์กรที่ใช้เกณฑ์ชนชั้นนำเข้ามาสนับสนุนผู้นำและประสานประโยชน์หลังการเลือกตั้ง โดย คสช. มี 2 ทางเลือก ระหว่างตัวแบบพรรคราชการ (bureaucratic party model) ที่อาศัยทรัพยากรของรัฐและบุคลากรของกองทัพเป็นเครื่องมือ อย่างกรณีพรรคเสริมนั่งคิลา ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคศหภูมิ และพรรคชาติสังคมน ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพรรคสหประชาไท ของจอมพลถนอม กิตติขจร กับตัวแบบพรรคคนอมินี (nominee party model) ที่ให้ทุนสนับสนุนและรวบรวมนักการเมืองพลเรือนเข้ามาอยู่ภายใต้ชายคาพรรคเดียวกัน ดังปรากฏในกรณีพรรคสามัคคีธรรม หลังรัฐประหาร 2534 และพรรคเพื่อแผ่นดิน หลังรัฐประหาร 2549³⁰ ทั้งนี้ พรรคพลังประชารัฐ ถูกจัดตั้งขึ้นตามตัวแบบพรรคคนอมินี อันมีชื่อเดียวกับ “นโยบายประชารัฐ” ของรัฐบาล คสช.³¹ โดยมี นายชวน ชูจันทร์ เป็นผู้จดทะเบียนจัดตั้งพรรค เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2561 (ภายหลัง ชวน ชูจันทร์ กลายเป็นผู้สมัคร ส.ส. บัญชีรายชื่อ

³⁰ Prajak Kongkirati, “HAUNTED PAST, UNCERTAIN FUTURE: The Fragile Transition to Military-Guided Semi-Authoritarianism in Thailand,” *Southeast Asian Affairs*, (2018), 368-373.

³¹ ประจักษ์ ก้องกีรติ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร ได้ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มทุนใหญ่ได้เข้าไปสนับสนุนรัฐบาล คสช. ผ่านนโยบายประชารัฐ ซึ่งทำให้เกิดการผนึกแน่นระหว่างรัฐและทุน ซึ่งนอกจากจะมุ่งเจือจางและแทนที่นโยบาย ประชาชนนิยม ของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร แล้ว ยังมุ่งเปลี่ยนแปลงทุนนิยมแบบแข่งขันไปสู่ทุนนิยมแบบลำดับชั้น (hierarchical capitalism) อีกด้วย โปรดดู Prajak Kongkirati and Veerayooth Kanchoochat, “The Prayuth Regime: Embedded Military and Hierarchical Capitalism in Thailand,” *TRaNS: Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia*, Vol. 6, No. 2 (2018), 279-305.

ลำดับที่ 23)³² ก่อนที่สี่รัฐมนตรีจากรัฐบาล คสช. จะเข้าไปเป็นแกนนำพรรค ด้วยเหตุที่เป็นพรรคการเมืองใหม่และเป็นพรรคการเมืองเฉพาะกิจ กระบวนการ ดึงดูดอดีต ส.ส. และ “บ้านใหญ่” จากพรรคอื่นจึงปรากฏให้เห็นนับตั้งแต่เริ่ม ก่อตั้งพรรค จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่า อดีต ส.ส. ที่มีตำแหน่งอยู่ในรัฐสภา ปี 2557 ย้ายเข้าสังกัดพลังประชารัฐมากถึง 49 คน ส่วนใหญ่มาจากเพื่อไทย (28 คน) รองลงมา คือ ประชาธิปัตย์ (9 คน) และภูมิใจไทย (6 คน)³³ นักการเมือง ระดับชาตินี้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในระบบแบ่งเขตและระบบบัญชี รายชื่อ นายภูมิธรรม เวชยชัย เลขาธิการพรรคเพื่อไทยขณะนั้น ให้ข้อมูลอย่าง กระชับรัดกุมว่า การย้ายพรรคของ ส.ส. มีแรงจูงใจมาจาก “การให้ ทรัพย์สิน/เงินทอง การเอื้อประโยชน์ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง การช่วยเหลือ ในทางคดี และการคลายทุกขให้ครอบครัว”³⁴ แม้การกวาดต้อน “บ้านใหญ่” และอดีต ส.ส. จำนวนมากเข้าสังกัดพลังประชารัฐด้วยเงื่อนไขคดีความก่อน การเลือกตั้ง จะเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่เด่นชัดของรัฐบาลอำนาจนิยม แต่ เพราะนักการเมืองแต่ละคนย่อมมีแรงจูงใจแตกต่างกันและเป็นไปได้มากที่ หลายคนจะมีแรงจูงใจหลายอย่างพร้อม ๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การย้าย พรรคเพื่อเพิ่มโอกาสการเป็นรัฐบาล จึงน่าจะมีน้ำหนักมากพอ ๆ กับสาเหตุอื่น ๆ

การเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 เกิดขึ้นโดยแบ่งขั้วแยกข้างเป็น สองฝ่ายอย่างชัดเจน ในด้านหนึ่ง นำโดยพลังประชารัฐ ซึ่งเสนอชื่อพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี และพันธมิตรการเลือกตั้งอย่าง รวมพลังประชาชาติไทย ของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ประชาชนปฏิรูป และ

³² มติชน, https://www.matichon.co.th/politics/news_863658 (สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2565).

³³ Siripan Nogsuan Sawasdee, *Electoral Integrity and the Repercussions of Institutional Manipulations*, Cited, 57.

³⁴ ทัฬหยาญจน์ ตรีสุวรรณ, “เลือกตั้ง 2562: เพื่อไทย-ประชาธิปัตย์ แฉขีญอดีต ส.ส. แหกค่าย-ย้าย พรรคนับร้อย,” *BBC* (เว็บไซต์), <https://www.bbc.com/thai/thailand-46353749> (สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2565).

พลังชาติไทย อีกด้านหนึ่ง คือ พรรคการเมืองที่ประกาศจุดยืนชัดเจนว่าไม่สนับสนุนพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และต่อต้านการรัฐประหาร ประกอบด้วย เพื่อไทย อนาคตใหม่ เสรีรวมไทย เศรษฐกิจใหม่ รวมถึงเพื่อชาติ และไทยรักษาชาติ ที่แตกตัวมาจากเพื่อไทย ตามยุทธศาสตร์ “แตกแบ่งก็พันเป็นแบ่งก็ร้อย” เพื่อแก้เกมระบบเลือกตั้ง MMA ขณะที่ ประชาธิปัตย์ ภูมิใจไทย ชาติไทยพัฒนา ชาติพัฒนา และพรรคอื่น ๆ พยายามหลีกเลี่ยงที่จะแสดงจุดยืนทางการเมืองสองขั้วดังกล่าว มีเพียงประชาธิปัตย์ที่ประกาศไม่สนับสนุนพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในช่วงโค้งสุดท้ายก่อนการเลือกตั้งด้วยลีลาอันโด่งดังของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ว่า “หมดเวลาเกรงใจแล้วครับ”³⁵ การยุบไทยรักษาชาติ เพียง 14 วัน ก่อนการเลือกตั้ง ส่งผลให้เพื่อไทยที่ส่งผู้สมัคร ส.ส. ในระบบแบ่งเขตเพียง 250 คน เพื่อหลีกเลี่ยงให้กับผู้สมัครจากไทยรักษาชาติขาดพันธมิตรการเลือกตั้งที่สำคัญ ทั้งยังไม่มีผู้สมัครของตนเองในอีก 100 เขตที่เหลืออีกด้วย³⁶ แม้กระนั้น ผลการเลือกตั้งก็ยังคงยืนยันความเข้มแข็งของเพื่อไทย ซึ่งได้ไปถึง 136 ที่นั่งจากระบบแบ่งเขตทั้งหมด ตามมาด้วยพลังประชารัฐ อนาคตใหม่ ประชาธิปัตย์ ภูมิใจไทย และพรรคอื่น ๆ อีก 21 พรรค (ดูตารางที่ 1)

³⁵ *ฐานเศรษฐกิจ*, <https://www.thansettakij.com/politics/397115> (สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2565).

³⁶ มติชน, “อาฟเตอร์ช็อกการเมือง หลังยุบพรรค ‘ไทยรักษาชาติ’,” *มติชนออนไลน์* (เว็บไซต์), https://www.matichon.co.th/politics/politics-in-depth/news_1398079 (สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2565).

ตารางที่ 1 คะแนนเสียงในเขตที่ชนะและพ่ายแพ้ของพรรคการเมือง 10 อันดับแรก

	ส.ส. (เขต + บข.)	ส.ส. พึงมี	คะแนนรวม	คะแนน ชนะ	คะแนน แพ้	% คะแนนแพ้
เพื่อไทย	136 + 0	110.8079	7,881,006	5,344,499	2,536,507	32.18
พปชร.	97 + 19	118.6854	8,441,274	3,457,505	4,983,769	59.04
อนาคตใหม่	31 + 50	89.0093	6,330,617	1,161,303	5,169,314	81.66
ประชาธิปัตย์	33 + 20	55.6691	3,959,358	1,231,799	2,727,559	68.89
ภูมิใจไทย	39 + 12	52.5070	3,734,459	1,579,681	2,154,778	57.70
เสรีรวมไทย	0 + 10	11.5895	824,284	-	824,284	100.00
ขทพ.	6 + 4	11.0188	783,689	331,361	452,328	57.71
ประชาชาติ	6 + 1	6.8371	481,490	222,401	259,089	53.81
ศก.ใหม่	0 + 6	6.7698	486,273	-	486,273	100.00
เพื่อชาติ	0 + 5	5.9251	421,412	-	421,412	100.00

ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน³⁷

แม้พลังประชารัฐจะได้ที่นั่ง ส.ส. จากระบบแบ่งเขตเป็นอันดับสองรองจากเพื่อไทย แต่ระบบเลือกตั้งแบบ MMA เป็นระบบที่ให้อำนาจแก่ผู้แพ้ อันส่งผลให้พรรคการเมืองจำนวนมากได้ประโยชน์จากระบบนี้ทั้งที่พ่ายแพ้ในเขตเลือกตั้ง³⁸ กล่าวคือ ขณะที่ เพื่อไทยได้ที่นั่งจากระบบแบ่งเขตทั้งหมดเกินกว่าโควตา ส.ส. พึงมี พรรคการเมืองที่เหลืออีก 25 พรรค ซึ่งมี ส.ส. จากระบบแบ่งเขตน้อยกว่า ส.ส. พึงมี ได้ประโยชน์จากการนำคะแนนเสียงจากเขตที่ชนะและพ่ายแพ้มาคิดคำนวณรวมกันเป็นที่นั่งเพิ่มในระบบบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้ พลัง

³⁷ อ้างอิงข้อมูลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2563).

³⁸ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, “ทางเลือกระบบเลือกตั้งในห้วงเวลาแห่งความโกลาหล,” วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 13, ฉบับที่ 2 (2565), 18.

พระราชรัฐ ซึ่งได้คะแนนเสียงสูงสุด (8.4 ล้านเสียง) ได้คะแนนเสียงจากเขตที่ชนะเพียง 3.4 ล้านเสียง ดังนั้น อีก 4.9 ล้านเสียง หรือ คิดเป็นร้อยละ 59.04 ของคะแนนที่พรรคได้รับทั่วประเทศ จึงช่วยให้ได้ ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อเพิ่มอีก 19 ที่นั่ง (ดูตารางที่ 1) ซึ่งตอกย้ำคำพูดของสมศักดิ์ เทพสุทิน แกนนำพลังประชารัฐ ก่อนการเลือกตั้งไม่นานว่า “การเลือกตั้งนี้รัฐธรรมนูญตีไข่มมาเพื่อพวกเรา เราจึงต้องใช้ประโยชน์ในส่วนนี้ ทุกคะแนนมีความสำคัญ”³⁹ ผลการเลือกตั้งที่ผิดไปจากความคาดหมายประการหนึ่ง คือ กรณีอนาคตใหม่ที่ได้ ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อสูงสุดและได้ประโยชน์สูงสุดจากระบบเลือกตั้งที่ให้รางวัลแก่ผู้แพ้ จนได้ ส.ส. สองระบบรวมกันมากถึง 81 ที่นั่ง ทว่าระบบเลือกตั้งนี้ก่อให้เกิดการกระจายตัวของพรรคการเมืองมากถึง 26 พรรคเข้าสู่สภา ซึ่งเป็นระดับที่มากพอที่จะลดทอนความเข้มแข็งของศัตรูอันดับหนึ่งอย่างเพื่อไทย และเพียงพอสำหรับการต่อรองทางการเมืองกับพรรคที่เหลืออยู่เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม

ข้อถกเถียงสำคัญนอกเหนือไปจากระบบเลือกตั้งที่ให้รางวัลแก่ผู้แพ้คือ ข้อถกเถียงที่ว่าพลังประชารัฐ ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งได้ด้วย “พลังดูด” นักการเมืองระดับชาติเข้าสู่พรรค ส.ส. พลังประชารัฐ จึงเต็มไปด้วยนักการเมืองหน้าเก่า ซึ่งขัดแย้งกับเจตนารมณ์ปฏิรูปการเมืองในรัฐธรรมนูญ⁴⁰ อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปข้างต้นกล่าวไว้อย่างเหมารวมเกินไปจนคลาดเคลื่อนกับข้อเท็จจริง เพราะอันที่จริงแล้ว การดึงดูดอดีต ส.ส. “บ้านใหญ่” และนักการเมืองระดับชาติเข้าสู่พลังประชารัฐเป็นเพียงยุทธศาสตร์หนึ่งเท่านั้น แต่มากกว่านั้น คือ การดึงดูดนักการเมืองท้องถิ่นที่มีฐานเสียงเดิมในพื้นที่เข้าสู่พรรคพร้อม ๆ กับผู้สมัครหน้าใหม่ที่ไม่เคยลงแข่งขันเลือกตั้งในสนามใดมาก่อน

³⁹ คมชัดลึก, <https://www.komchadluek.net/scoop/352831> (สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2565).

⁴⁰ Punchada Sirivunnabood, “The Rules Change but the Players Don't,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 41, No. 3 (2019), 390-417.

อันเป็นกลุ่มที่อาจมีความเสี่ยงพ่ายแพ้สูง แต่ใช้การลงทุนทางการเมืองน้อย และให้ผลตอบแทนสูงหากชนะเลือกตั้ง ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่า จาก ส.ส. พลังประชารัฐ ที่ชนะในระบบแบ่งเขต 97 คนนั้น นักการเมืองระดับชาติเป็นเพียงส่วนน้อย (37 คน) เมื่อเทียบกับนักการเมืองท้องถิ่นและผู้สมัครหน้าใหม่รวมกัน (60 คน) การเลือกตั้งที่ยึดติดกับตัวผู้สมัครเป็นศูนย์กลาง (ทั้งนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่น) ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในภาคกลางและภาคเหนือ เพราะแม้ผู้สมัครจะย้ายไปสังกัดพรรคที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่อย่างพลังประชารัฐก็ยังสามารถนำฐานเสียงเดิมติดตัวไปด้วย ที่สำคัญ ก็คือ นักการเมืองหน้าใหม่ประสบความสำเร็จสูงสุดในพื้นที่ภาคใต้ เพราะโดยทั่วไปแล้วผู้สมัครหน้าใหม่มักได้รับเงินสนับสนุนการเลือกตั้งจากพรรคไม่มากนัก การเอาชนะพรรคิปัตย์ซึ่งครองฐานเสียงภาคใต้มายาวนาน จึงสะท้อนว่าพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และ/หรือ พลังประชารัฐ สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การเลือกตั้งของประชาชนได้ระดับหนึ่ง ยิ่งประกอบกับการประกาศจุดยืนของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ คัดค้านพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก่อนการเลือกตั้งด้วยแล้ว ก็ยิ่งยืนยันข้อสรุปข้างต้นได้เป็นอย่างดี นักการเมืองท้องถิ่นและผู้สมัครหน้าใหม่อาจมีโอกาสชนะเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตน้อยกว่านักการเมืองระดับชาติ แต่การดึงนักการเมืองสองกลุ่มนี้เข้าสู่พรรคพลังประชารัฐ ก็มีต้นทุนทางการเมืองน้อยกว่าและให้ประสิทธิผลทางการเมืองมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด

ตารางที่ 2 ผู้สมัคร ส.ส. พรรคพลังประชารัฐที่ชนะเลือกตั้ง

ภาค	นักการเมือง ระดับชาติ	นักการเมือง ท้องถิ่น	นักการเมือง หน้าใหม่	รวม
เหนือ	14	8	3	25
ตอ./เหนือ	3	6	2	11
กลาง	17	13	6	36
ใต้	2	3	8	13
กรุงเทพฯ	1	5	6	12
รวม	37	35	25	97
คะแนนเสียง	1,412,522	1,177,485	867,498	3,457,505

ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน⁴¹

รัฐบาล คสช. ไม่เพียงจัดวางกลไกเชิงสถาบันไว้อย่างเป็นระบบ ก่อนการเลือกตั้ง หากยังวางตัวผู้เล่นไว้ในสถาบันเหล่านั้นอย่างพร้อมเพรียง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งหรือสังกัด พรรคการเมือง ส.ว. จากการแต่งตั้ง ที่มีสิทธิลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับ ส.ส. ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และรวมถึงการ ก่อตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมีองค์ประกอบของนักการเมืองระดับชาติเจ้าของพื้นที่ นักการเมืองท้องถิ่นที่มีเครือข่ายหัวคะแนนในพื้นที่ และนักการเมืองหน้าใหม่ ผู้แสวงหาโอกาสทางการเมืองซึ่งให้ผลตอบแทนสูงในการเลือกตั้ง เมื่อผสมผสานเข้ากับโครงสร้างสถาบันการเมืองและกลไกการเลือกตั้งที่ให้รางวัลแก่ผู้แพ้แทนที่จะ สะท้อนเจตจำนงของเสียงส่วนใหญ่ ซึ่งถูกออกแบบเอาไว้ก่อนหน้า การเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 จึงไม่ได้เป็นกลไกตรวจสอบความพร้อมรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability) ดังที่เกิดขึ้นในระบบอบประชาธิปไตยทั่วไป ทว่าทำ

⁴¹ อ้างอิงข้อมูลจาก iLaw, “ใครเป็นใครใน ส.ส.เขต พลังประชารัฐ,” iLaw (เว็บไซต์), <https://ilaw.or.th/node/5277> (สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2565).

หน้าที่แยกมิตรและศัตรูของระบอบออกจากกัน และเกณฑ์ชนชั้นนำเข้ามาเป็นพวกเพื่อสนับสนุนระบอบ อันเปิดพื้นที่ให้กับความเป็นไปได้ในการต่อรองทางการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐบาล ยิ่งรัฐบาลอำนาจนิยมให้หลักประกันในการเป็นรัฐบาลหลังการเลือกตั้งมากเท่าไร ชนชั้นนำและกลุ่มการเมืองจำนวนหนึ่งก็มีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมด้วยมากเท่านั้น ไม่เฉพาะแต่กลุ่มที่ประกาศจุดยืนชัดเจนว่าสนับสนุนผู้นำอำนาจนิยม แต่ยังรวมถึงกลุ่มที่แสดงจุดยืนทางการเมืองคลุมเครืออีกด้วย การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีนคริพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ด้วยคะแนน 500 เสียง จากการสนับสนุนของ 19 พรรคร่วมรัฐบาล และ ส.ว. ที่มาจากการแต่งตั้ง จึงเป็นบทสรุปของความพยายามที่ถูกเตรียมการไว้อย่างยาวนาน

รางวัลทางการเมือง: ยุทธศาสตร์เพื่อกันชนชั้นนำถอนตัวออกจาก รัฐบาลหลังการเลือกตั้ง

การแจกจ่ายรางวัลทางการเมืองหลังการเลือกตั้งเป็นวิถีปฏิบัติที่พบได้ทั่วไปในระบบประชาธิปไตยทั่วโลก โดยเฉพาะการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ ๆ แก่พรรคร่วมรัฐบาลซึ่งมักจะเป็นไปตามสัดส่วนจำนวน ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ตำแหน่งทางการเมืองจึงสามารถสะท้อนการแบ่งสรรอำนาจ (power sharing) ภายในรัฐบาลว่าพรรคการเมือง/กลุ่มการเมืองใดมีอำนาจมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม วิถีปฏิบัตินี้ถูกนำมาใช้ในระบบอำนาจนิยมของไทยด้วยวิธีการที่ต่างออกไป ภายใต้รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา พรรคที่ได้รับรางวัลทางการเมืองมากที่สุด คือ พลังประชารัฐซึ่งมี ส.ส. ในสังกัดสูงสุด (ดูตารางที่ 3) และมีสัดส่วนจำนวน ส.ส. ต่อรัฐมนตรีหนึ่งตำแหน่งใกล้เคียงกับประชาธิปไตยและภูมิใจไทย ซึ่งมี ส.ส. น้อยกว่า ขณะที่อีก 3 พรรค คือ ชาติไทยพัฒนา รวมพลังประชาชาติไทย และชาติพัฒนา ได้รับการจัดสรรโควตารัฐมนตรีลดหลั่นกันไปตามสัดส่วน กระนั้น

ก็ตาม เมื่อพิจารณาภายในโควตาของพลังประชารัฐเอง ยังมี “โควตานายกฯ” ขึ้นอยู่อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งได้รับไปถึง 6 ตำแหน่ง โดยกุมอำนาจกองทัพ ฝ่ายความมั่นคง กิจการภายใน และการระหว่างประเทศ ทั้งที่ไม่มี ส.ส. ในสังกัดและไม่ได้สังกัดสมาชิกพรรคการเมืองใด⁴² เมื่อรวมกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยพลังประชารัฐด้วยแล้ว จึงกล่าวได้ว่าสัดส่วนนี้สะท้อนความเป็นจริงทางการเมืองที่รัฐบาลคสช. ได้กลายร่างเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยสมบูรณ์ กุมอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร คุมกำลังกองทัพ ฝ่ายความมั่นคง นโยบายต่างประเทศ รวมถึงพรรคการเมืองอย่างพลังประชารัฐด้วย⁴³

⁴² BBC, <https://www.bbc.com/thai/thailand-48891690> (สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2565).

⁴³ ควรกล่าวด้วยว่า นับจากการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดแรก เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2562 จนถึงการประชุมเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2565 นั้น พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ปรึบคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น 4 ครั้ง (5 สิงหาคม 2563, 1 ตุลาคม 2563, 22 มีนาคม 2564 และ 30 พฤศจิกายน 2565) รวม 14 ตำแหน่ง ซึ่งถ้าไม่ปรับเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่างลง ก็ปรับเพื่อเพิ่มตำแหน่งที่ยังไม่เคยได้รับการแต่งตั้งมาก่อน โดยยึดตามโควตาพรรคร่วมรัฐบาลอย่างค่อนข้างเคร่งครัด จึงไม่กระทบต่อดุลภาพภายในพรรคร่วมรัฐบาล เว้นเพียงกรณีพรรคชาติพัฒนาเท่านั้น ที่เมื่อลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ไม่ได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาอีกเลย อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อรัฐมนตรีบางคนจากพรรคพลังประชารัฐลาออก กลับไม่ได้รับการแต่งตั้งทดแทนในทันที ซึ่งแสดงให้เห็นอำนาจสำรองของนายกรัฐมนตรีในการชะลอและ/หรือ ละเว้น จากการแต่งตั้งรัฐมนตรีที่ว่างลงในโควตาพลังประชารัฐ

ตารางที่ 3 การจัดสรรตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีภายหลังการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562

สังกัด	ตำแหน่ง	สัดส่วน (%)	จำนวน ส.ส.	สัดส่วน (%)	โควตา = จำนวน ส.ส. ต่อ 1 รมต.
พลังประชารัฐ	18	47.37	116	45.67	6.44
ประชาธิปัตย์	8	21.05	53	20.87	6.63
ภูมิใจไทย	8	21.05	51	20.08	6.38
ชาติไทยพัฒนา	2	5.26	10	3.94	5.00
ชาติพัฒนา	1	2.63	3	1.18	3.00
รวมพลังประชาชาติไทย	1	2.63	5	1.97	5.00
13 พรรคอื่น ๆ	0	0	16	6.30	-
รวม	38	100	254	100	6.68

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยผู้เขียน⁴⁴

การได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นอันดับสองรองจากเพื่อไทย ส่งผลให้พลังประชารัฐต้องรวบรวมทุกพรรคที่เป็นไปได้เพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคขนาดกลางอย่างประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาล (king-maker role) หรืออาจทำให้รัฐบาลล้มได้โดยง่ายหากถอนตัวจากพรรคร่วมฯ ดังนั้น ตำแหน่งรัฐมนตรีที่ใช้ต่อรองทางการเมืองจึงต้องสำคัญเพียงพอกับอำนาจตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งสองพรรคนี้มีในครอบครอง ประชาธิปัตย์และภูมิใจไทยได้รับการจัดสรรตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการ รวมกันพรรคละ 8 ตำแหน่ง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกระทรวงสำคัญที่มีงบประมาณ

⁴⁴ อ้างอิงข้อมูลจาก “ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136 ตอนพิเศษ 176, 10 กรกฎาคม 2562, 1-3.; สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562*, อ้างแล้ว.

มหาดศาล ผลประโยชน์สูง และนโยบายมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงคมนาคม กระทรวงเหล่านี้เป็นพื้นที่แห่งการผ่อนปรนทางนโยบาย ซึ่งรัฐบาลยอมให้พรรคร่วมฯ ดำเนินนโยบายที่สุ่มเสี่ยงต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชน ทั้งยังเป็นพื้นที่ที่พรรคร่วมฯ ใช้สร้างผลงานและเพิ่มความนิยมจนอาจกระทบต่อฐานอำนาจของรัฐบาลอีกด้วย (ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดในส่วนถัดไป) ถ้าพรรคขนาดกลางอย่างประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย กับพรรคเล็กอีกจำนวนหนึ่งเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมกับพลังประชารัฐ เพราะได้รับการจัดสรรรางวัลทางการเมืองตามสัดส่วนจำนวน ส.ส. ในสังกัดและสามารถดำเนินนโยบายที่ให้ประโยชน์ทางการเมืองกับพรรคตนเองได้ อย่างไรก็ตาม การเข้าร่วมรัฐบาลของ 13 พรรคเล็ก ซึ่งมี ส.ส. รวมกัน 16 คน โดยไม่ได้รับตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ย่อมมาจากเหตุผลและแรงจูงใจที่ต่างออกไป

ด้วยเหตุนี้ ตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีมีจำนวนจำกัด ทั้งยังถูกสงวนไว้ให้กับหัวหน้าพรรค หรือ แกนนำคนสำคัญของพรรคร่วมรัฐบาลเท่านั้น ขณะเดียวกัน ส.ส. ที่ชนะเลือกตั้งก็มีภาระรับผิดชอบงานสภาและตำแหน่งกรรมาธิการต่าง ๆ ตามสัดส่วนจำนวน ส.ส. ของพรรค การให้รางวัลทางการเมืองแก่ผู้สมัครที่พ่ายแพ้ หรือ “ส.ส.สออตก” จึงมาจากตำแหน่งรองประเภทอื่นที่มีจำนวนมากกว่าและอยู่นอกเหนือความสนใจของสาธารณชน ตำแหน่งระดับรองดังกล่าวมีด้วยกัน 5 ประเภท ประกอบด้วย 1) ตำแหน่งประเภทเลขาฯ ได้แก่ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี รองเลขาฯ และผู้ช่วยเลขาฯ 2) ตำแหน่งประเภทที่ปรึกษา ได้แก่ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี 3) ตำแหน่งประเภทโฆษก ได้แก่ โฆษกและรองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 4) ตำแหน่งประเภทข้าราชการการเมืองประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และ 5) ตำแหน่งประเภท

กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี⁴⁵ ทั้งนี้ ด้วยระยะเวลาเพียง 6 เดือน ภายหลังจากจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ ตำแหน่งเหล่านี้ถูกแจกจ่ายไปมากถึง 133 ตำแหน่ง โดยรับเงินเดือนและค่าตอบแทนจากงบประมาณแผ่นดินมากน้อยต่างกัน⁴⁶ พรรคพลังประชารัฐได้รับการจัดสรรมากที่สุด (40 ตำแหน่ง) รองลงมา คือ ประชาธิปัตย์ (21 ตำแหน่ง) ภูมิใจไทย (17 ตำแหน่ง) ขณะที่ชาติไทยพัฒนา รวมพลังประชาชาติไทย พลังท้องถิ่นไท และพลเมืองไทย พรรคละ 2 ตำแหน่ง และอีก 5 พรรค พรรคละหนึ่งตำแหน่ง ส่วนอีก 42 ตำแหน่งที่เหลือถูกจัดสรรให้แก่บุคคลที่ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งกับพรรคการเมืองใด ตำแหน่งเหล่านี้เป็นมากกว่ารางวัลลอบใจแก่ผู้พ่ายแพ้ในศึกเลือกตั้งเท่านั้น เพราะผู้ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่มีคะแนนมาเป็นอันดับสองในเขตเลือกตั้ง หรือไม่ก็ได้รับคะแนนสูงเมื่อเทียบกับเขตอื่น จึงเป็นตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ที่จะทำงานการเมืองในพื้นที่ให้กับพรรคโดยอาศัยตำแหน่งและความใกล้ชิดกับรัฐบาล หรืองานที่ต้องการกันรัฐมนตรี/แกนนำพรรคออกไปจากความรับผิดชอบ⁴⁷

⁴⁵ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. 2546 ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองไม่เพียงพอ ทั้งนี้ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี อาจแต่งตั้งได้ไม่เกิน 30 คน หากแยกไปปฏิบัติหน้าที่ประจำกระทรวงจะเรียกว่า ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวง คุณสมบัติข้อหนึ่งของผู้ดำรงตำแหน่งนี้ คือ ไม่เป็น ส.ส. ส.ว. สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น ตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีจึงมักแต่งตั้งให้กับ ส.ส. สอบตก

⁴⁶ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, “คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการการเมือง รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา,” (เว็บไซต์), https://www.soc.go.th/?page_id=538 (สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2565).

⁴⁷ ตัวอย่างที่ชัดเจนของกรณีนี้คือ นายเสกสกล อัตตาวงศ์ อดีตแกนนำ นปช. ผู้สมัคร ส.ส. จังหวัดนครราชสีมา พรรคพลังประชารัฐ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และต่อมารองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง นายเสกสกล มีบทบาทช่วยเจรจากับกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงหน้าทำเนียบรัฐบาล คอยตอบโต้คำวิจารณ์ที่มีต่อพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จนได้รับฉายาว่า “องครักษ์พิทักษ์ลุงตุ้” และภายหลังเป็นผู้ก่อตั้งพรรครวมไทยสร้างชาติ ก่อนลาออกจากตำแหน่งทางการเมือง เพราะกรณีนี้ออวการจัดสรรโควตาสลากรินแบ่งรัฐบาล โปรดดู *เนชั่นออนไลน์*, <https://www.nationtv.tv/news/378863417> (สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2565).

ดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ว่า 13 พรรคเล็กรวมกัน 16 เสียง ไม่ได้รับการจัดสรรตำแหน่งในฝ่ายบริหาร และสำหรับตำแหน่งระดับรองก็ได้รับการจัดสรรให้แก่ ส.ส. สอบตก รวมกันเพียง 9 ตำแหน่ง ดังนั้น วิธีการที่รัฐบาลใช้ต่อรองทางการเมืองกับพรรคเล็กย่อมแตกต่างจากที่ใช้กับพรรคขนาดกลางและพรรคพันธมิตร ในระยะแรกของการจัดตั้งรัฐบาล การเข้าถึงข้อมูลส่วนนี้ยังคงมีจำกัด แต่เมื่อผ่านการดำเนินงานของรัฐบาลมาระยะหนึ่งแล้ว ก็เริ่มปรากฏให้เห็นวิธีการของรัฐบาลและแรงจูงใจของพรรคเล็ก ซึ่งมาในรูปแบบการให้ทรัพย์สินเงินทองหรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และเป็นรายครั้งเมื่อต้องลงมติสำคัญในสภาผู้แทนราษฎร คำศัพท์ที่รู้จักกันดีและใช้กันอย่างแพร่หลาย เรียกวิธีการลักษณะนี้ว่า “การแจกกล้วย” ดังที่ ร้อยเอก ธรรมนัส พรหมเผ่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส.ส. พะเยา พรรคพลังประชารัฐขณะนั้น ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ถึงกรณีการประกาศถอนตัวจากรัฐบาลของพรรคเล็กที่ไม่พอใจการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองว่า “ผมเป็นคนเลี้ยงลิง เลยกต้องเอากกล้วยให้ลิงกินตลอดเวลา ขณะนี้เชื่อว่าลิงจอนิมแล้วน่าจะพอใจได้แล้ว”⁴⁸ กล่าวได้ว่า “การแจกกล้วย” หรือ การให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่พรรคเล็กเสียงเดียวกลายเป็นวิธีการจัดการทางการเมืองที่ปรากฏบ่อยครั้งตลอดสมัยการเป็นรัฐบาล

กรณีที่เป็นข่าวอื้อฉาวมากที่สุดเกิดขึ้นระหว่างการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2 ครั้ง ครั้งแรก ระหว่างการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล วันที่ 2 กันยายน 2564 เมื่อนายวิสาร เตชะธีราวัฒน์ ส.ส. เชียงราย พรรคเพื่อไทย กล่าวในขณะอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลว่า “พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จ่ายเงินให้ ส.ส. 5 ล้านบาท” เพื่อแลกกับการลงมติไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

⁴⁸ มติชน, https://www.matichon.co.th/politics/news_1659853 (สืบค้นเมื่อ 23 ธันวาคม 2565).

ต่อไป⁴⁹ และครั้งที่สอง ระหว่างการอภิปรายไม่ไว้วางใจวันที่ 19-23 กรกฎาคม 2565 ปรากฏภาพและรายชื่อ ส.ส. พรรคเล็ก ลงลายมือชื่อรับเงินในเดือน มีนาคม 2563 เป็นจำนวน 100,000 บาท⁵⁰ แม้กรณีเหล่านี้จะไม่เคยถูกตรวจสอบจนถึงขั้นสั่งย้ายทั้งในส่วนผู้ให้และผู้รับ แต่ก็เพียงพอที่จะแสดงให้เห็น ความสำเร็จของการจัดการทางการเมืองของรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง ผ่านแจกจ่าย รางวัลทางการเมืองเพื่อกระตุ้นชนชั้นนำออกนอกรัฐบาล ในกรณีของ พรรคการเมืองขนาดกลางนั้น มีจำนวน ส.ส. มากพอที่จะได้รับโควตารัฐมนตรี และผลักดันนโยบายในฝ่ายบริหาร แต่สำหรับพรรคเล็กแล้ว ตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารอาจเป็นรางวัลที่มากเกินไปกว่าตนเองพึงได้รับ และในเมื่อไม่มี โควตารัฐมนตรีเป็นของตนเองให้ต้องพิทักษ์รักษาไว้ในกรลงมติแต่ละครั้ง แรงจูงใจอย่างเดียวที่อาจกระตุ้นให้ยังอยู่ร่วมรัฐบาล ก็คือ การได้รับผลประโยชน์ สม่ำเสมอเพื่อลงมติสนับสนุนรัฐบาลเป็นการตอบแทน อย่างไรก็ตาม การแจกจ่ายรางวัลทางการเมืองสามารถซื้อใจได้เพียงชนชั้นนำ แต่ยังไม่เพียงพอที่จะ ขจัดภัยคุกคามที่มาจากความไม่พอใจของประชาชน

⁴⁹ The Standard, “นาที่ซูลมุน วิสาร เตชะธีราวัฒน์ ส.ส. เพื่อไทย ตะโกนกลางสภา นายกฯ แจกเงิน 5 ล้านบาทให้ ส.ส.,” YouTube (วิดีโอ), <https://youtu.be/SWflp3bXybQ> (สืบค้นเมื่อ 23 ธันวาคม 2565). อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงสภาผู้แทนราษฎร รายงานว่า ไม่มีหลักฐานเพียงพอยืนยันว่าพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา แจกเงินดังกล่าวเพื่อแลกกับการลงมติไว้วางใจ โปรดดู ThaiPBS, <https://www.thaipbs.or.th/news/content/311354> (สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2566).

⁵⁰ *คมชัดลึก*, <https://www.komchadluek.net/news/523470> (สืบค้นเมื่อ 23 ธันวาคม 2565) กรณีนี้ ส.ส. จำนวนหนึ่งที่มีรายชื่อและภาพถ่ายปรากฏตามข่าว ซึ่งแจ้งว่าจำนวนเงินดังกล่าวได้หยิบยืมมาจากร้อยเอกธรรมนัส พรหมเผ่า เพื่อใช้ลงพื้นที่ แต่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกรลงมติในสภา แต่อย่างไร โปรดดู PPTV, <https://www.pptvhd36.com/news/การเมือง/177018> (สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2566).

การผ่อนปรนทางนโยบายกับพรรคร่วมรัฐบาล: กรณีการแก้ไข รัฐธรรมนูญ และ นโยบายกัญชาเสรี

รัฐบาลอำนาจนิยมทุกแห่งล้วนเผชิญปัญหาเดียวกัน 2 ประการ กล่าวคือ การแสวงหาความร่วมมือจากชนชั้นนำหรือขัดขวางมิให้ชนชั้นนำ ถอนตัวจากการสนับสนุนระบอบ และการขจัดภัยคุกคามจากความไม่พอใจ ของประชาชนที่อาจนำไปสู่การลุกฮือประท้วงขับไล่รัฐบาล⁵¹ การปราบปราม ฝ่ายค้านและประชาชนผู้สนับสนุนอย่างรุนแรงมีต้นทุนที่สูงเกินไปจนอาจนำ มาซึ่งผลลัพธ์ที่ตรงกันข้ามกับที่ต้องการ (counterproductive) จริงอยู่ รางวัล ทางการเมืองในรูปทรัพย์สินเงินทอง ตำแหน่งทางการเมือง ผลตอบแทนบาง อย่าง และเอกสิทธิ์บางประการ อาจช่วยชะลอการถอนตัวของชนชั้นนำบาง กลุ่มหรือพรรคการเมืองบางพรรค แต่ก็มีขอบเขตจำกัดเฉพาะบุคคลหรือชนชั้น นำบางกลุ่มเท่านั้น ในแง่นี้ ผู้ใช้อำนาจนิยมต้องการกลไกที่จะทำให้เกิดการ ยอมรับจากทั้งชนชั้นนำด้วยกันเองและประชาชนวงกว้าง ขณะเดียวกัน ก็ต้อง อยู่ในขอบเขตที่ควบคุมได้ ไม่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลและไม่ถูกตรวจสอบจาก ภายนอกมากเกินไป การผ่อนปรนทางนโยบายกับพรรคร่วมรัฐบาล (policy concession) จึงเป็นทางออกเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งยอมให้ชนชั้นนำกลุ่มอื่น ดำเนินนโยบาย พร้อม ๆ กับจำกัดการเข้าถึงข้อมูลการเจรจาต่อรองและทำให้ ข้อตกลงที่เกิดขึ้นอยู่ในรูปกฎหมายที่เป็นทางการ⁵² ในทางกลับกัน ชนชั้นนำ บางกลุ่มก็ “ต้องการการประนีประนอมทางนโยบายเพื่อสนองความต้องการ ของประชาชนในพื้นที่ตนเอง และเพื่อให้เหตุผลรองรับแก่การเข้าไปกับช่องแวง กับระบอบ”⁵³ ในกรณีของไทย ไม่มีอะไรชัดเจนมากไปกว่าการผ่อนปรนทาง นโยบายให้กับประชาธิปไตยและภูมิใจไทย

⁵¹ Jennifer Gandhi, *Political Institutions under Dictatorship*, Cited, 74.

⁵² Jennifer Gandhi and Adam Przeworski, *Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats*, Cited, 1282.

⁵³ Jennifer Gandhi, *Political Institutions under Dictatorship*, Cited, 77.

พลังประชารัฐ ประชาธิปัตย์ และภูมิใจไทย เป็นสามพรรคหลักร่วมรัฐบาล ซึ่งรณรงค์หาเสียงก่อนการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 ด้วยนโยบายที่คล้ายคลึงกันหลายนโยบาย ขณะเดียวกัน บางนโยบายที่หากปล่อยให้พรรคร่วมฯ ดำเนินการแล้ว ก็อาจส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของรัฐบาลโดยรวมต่อตัวนายกรัฐมนตรี และ/หรือพรรคร่วมรัฐบาลด้วยตนเอง ตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่า นโยบายหาเสียงที่สอดคล้องกันของสามพรรคหลักร่วมรัฐบาล คือ นโยบายเศรษฐกิจและสังคม อันเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นโยบายอย่างราคาสินค้าเกษตร ค่าแรงขั้นต่ำ สวัสดิการสังคม และการส่งเสริมด้านการศึกษา หากดำเนินการร่วมกัน หรือยอมให้พรรคใดพรรคหนึ่งดำเนินการเพียงลำพัง ก็มีโอกาสให้ผลลัพธ์ทางนโยบายที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ด้วยเหตุดังนั้น จึงมีแนวโน้มที่จะส่งผลเชิงบวกต่อความชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาลโดยรวมด้วย กระนั้นก็ตาม นโยบาย “กัญชาเสรี” ที่นำเสนอโดยภูมิใจไทย ย่อมนำมาซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมมากกว่า หรือพอ ๆ กับการยอมรับสนับสนุน เพราะแม้จะถูกฉายภาพด้านบวกในแง่คุณประโยชน์ทางการแพทย์และโอกาสทางเศรษฐกิจ แต่ก็หลีกเลี่ยงจากการถูกวิจารณ์ว่าเป็นสิ่งเสพติดมอมเมาประชาชนได้ยาก ขณะที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่นำเสนอโดยประชาธิปัตย์ อาจสอดคล้องกับความปรารถนาของประชาชนจำนวนไม่น้อยในประเทศ แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่จะไปปลบล้างเครื่องมือเชิงสถาบันที่ถูกจัดวางไว้อย่างเป็นระบบโดยรัฐบาล คสช. ดังนั้น จึงมีโอกาสกระทบกระเทือนข้อได้เปรียบของพลังประชารัฐและภูมิใจไทยดังปรากฏในการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 อย่างไรก็ดี สำหรับผู้นำอำนาจนิยมแล้ว การรักษาอำนาจหลังการเลือกตั้งจำเป็นต้องกระทำผ่านการแสวงหาชนชั้นนำเข้ามาสนับสนุนระบอบ ดังนั้น การเจรจาต่อรองทางการเมืองกับพรรคร่วมรัฐบาลจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก

ตารางที่ 4 นโยบายหาเสียงของสามพรรคหลักร่วมรัฐบาล

นโยบาย	พลังประชารัฐ	ประชาธิปัตย์	ภูมิใจไทย
ราคาสินค้าเกษตร	✓	✓	✓
กัญชา	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	✓
เพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ	✓	✓	ไม่ระบุ
ภาษี	✓	✓	ไม่ระบุ
การทำงานรูปแบบใหม่	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ	✓
สวัสดิการแม่และเด็ก	✓	✓	ไม่ระบุ
ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย	✓	✓	ไม่ระบุ
สวัสดิการคนชรา	✓	✓	ไม่ระบุ
เรียนฟรี	✓	✓	ไม่ระบุ
พัฒนาการศึกษา	✓	✓	ไม่ระบุ
แก้ไขรัฐธรรมนูญ	ไม่ระบุ	✓	ไม่ระบุ

ที่มา: สร้างโดยผู้เขียน⁵⁴

ภายหลัง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกาศลาออกจากหัวหน้าพรรค และมีการเลือกกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ พรรคประชาธิปัตย์ก็มีมติเข้าร่วมรัฐบาลโดยเสนอให้ยอมรับเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่ 1) บรรจุนโยบายแก่นักสร้างคน สร้างชาติ โดยเฉพาะนโยบายการประกันรายได้เกษตรกร ไว้ในนโยบายรัฐบาล 2) การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น และ 3) การบริหารราชการแผ่นดินอย่างซื่อสัตย์สุจริต⁵⁵ ครั้นเมื่อการเจรจาทางการเมืองลงตัว การเมืองเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็เริ่มขึ้นจากทุกฝ่าย ทั้งนี้ ระหว่างปลายปี 2563 ถึงกลางปี 2565 มีร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเข้าสู่การ

⁵⁴ อ้างอิงข้อมูลจาก Workpoint Today, “เลือกตั้ง 62 | ย้อนดูนโยบาย 3 พรรคหลักร่วมรัฐบาล,” *Workpoint Today* (เว็บไซต์), <https://workpointtoday.com/news190607/> (สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2565).

⁵⁵ *โพสต์ทูเดย์*, <https://www.posttoday.com/politics/591177> (สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2565).

พิจารณาของรัฐสภาจากทุกฝ่ายรวมกันมากถึง 22 ฉบับ⁵⁶ ในจำนวนนี้เป็นร่างฯ จากพรรคร่วมฝ่ายค้านเสียเป็นส่วนใหญ่ สำหรับประชาธิปไตยนั้น เสนอร่างฯ ทั้งสิ้น 6 ฉบับ แม้แต่พลังประชารัฐกับภูมิใจไทย ซึ่งไม่เคยมีท่าทีว่าต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาก่อน ก็ร่วมเสนอร่างฯ พรรคละ 2 ฉบับด้วยเช่นกัน กระนั้นก็ตาม มีเพียงร่างฯ ของประชาธิปไตยฉบับเดียวเท่านั้นที่ผ่านการพิจารณา วาระ 3 จากที่ประชุมรัฐสภา⁵⁷ ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนวิธีการของชนชั้นนำไทยที่ยอมรับให้ทุกฝ่ายเสนอร่างฯ พร้อม ๆ กับปล่อยให้กลไกการควบคุมและประนีประนอมที่จัดวางไว้ได้ทำงาน เหตุผลที่พลังประชารัฐเข้าร่วมเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญก็เพื่อจำกัดความเสียหายที่อาจจะกระทบต่อกลไกเชิงสถาบันในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 แทนที่จะปล่อยให้ประชาธิปไตย หรือ พรรคอื่นดำเนินการเพียงลำพัง ดังเห็นได้ว่าพลังประชารัฐเป็นเพียงพรรคเดียวที่ไม่เห็นด้วยกับการยกเลิก 250 ส.ว. ตามบทเฉพาะกาล⁵⁸ และความพยายามแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่เคยประสบความสำเร็จตลอดวาระการเป็นรัฐบาล

นอกจากนั้นแล้ว ไม่ว่าจะแต่ละร่างฯ จะมีจุดเน้นและเนื้อหาแตกต่างกันอย่างไร แต่รัฐบาลก็สามารถคงความได้เปรียบในทุกขั้นตอน ในวาระแรก ร่างฯ ต้องผ่านความเห็นชอบไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งสองสภา (375 เสียง) และในจำนวนนี้ต้องมี ส.ว. เห็นชอบไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของ ส.ว. (84 เสียง) เมื่อถึงวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงรายมาตรา รัฐบาลสามารถคุมเชิงในชั้น

⁵⁶ รัฐสภาไทย, “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” (เว็บไซต์), https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=4943 (สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2565).

⁵⁷ หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, “แก้รัฐธรรมนูญ: รัฐสภาให้กลับไปใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ 149 ส.ว. โหวตเห็นชอบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญวาระ 3,” *BBC* (เว็บไซต์), <https://www.bbc.com/thai/thailand-58510872> (สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2565).

⁵⁸ iLaw, “สรุปข้อเสนอ 13 ร่าง สำหรับติดตาม #แก้รัฐธรรมนูญ ภาคสอง,” *iLaw* (เว็บไซต์), <https://ilaw.or.th/node/5889> (สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2565).

กรรมวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสัดส่วนตัวแทนจากพรรครัฐบาลและ ส.ว. รวมกันมากกว่าตัวแทนจากฝ่ายค้าน และในที่ประชุมรัฐสภาให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ (376 เสียง) สำหรับวาระที่สาม ใช้เสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของสองสภา (376 เสียง) ในจำนวนนี้ต้องมี ส.ว. เห็นชอบไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม และเห็นชอบจากฝ่ายค้านไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของทุกพรรครวมกัน ยิ่งไปกว่านั้น หากเป็นร่างฯ ที่แก้ไขบททั่วไป หมวดพระมหากษัตริย์ วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ต้องจัดให้มีการทำประชามติเสียก่อน ทั้งยังสงวนสิทธิ ส.ส. และ/หรือ ส.ว. ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบเข้าชื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ เนื่องจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากเช่นนี้ จึงกล่าวได้ว่า ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่สามารถผ่านมติของรัฐสภาจนประกาศใช้ได้สำเร็จจึงต้องเป็นฉบับที่เกิดจากฉันทามติในหมู่ชนชั้นนำระดับหนึ่งว่าจะสร้างความเสียหายแก่ทุกฝ่ายน้อยที่สุด แทนที่จะให้ประโยชน์สูงสุดแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นไปได้ยากที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญอันมีเนื้อหาที่เปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคน

พรรคภูมิใจไทย ยื่นเงื่อนไขเข้าร่วมรัฐบาลคล้ายคลึงกับประชาธิปไตย ทว่า กว้างขวางและครอบคลุมมากกว่าใน 4 ประเด็น ได้แก่ 1) ปกป้องเขตพูนสถาบันพระมหากษัตริย์และระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 2) รัฐบาลต้องไม่สร้างความขัดแย้งให้กับคนในชาติ 3) รัฐบาลมีเสถียรภาพในการบริหาร และ 4) รัฐบาลต้องยอมรับนโยบายของพรรคภูมิใจไทยเป็นนโยบายของรัฐบาล⁵⁹ เนื่องจากนายอนุทิน ชาญวีรกูล หัวหน้าพรรคภูมิใจไทย ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นโยบายการเปิดเสรีกัญชาจึงได้รับการขับเคลื่อนแทบจะในทันที อย่างไรก็ตาม แทนที่จะผลักดันนโยบาย “กัญชาเสรี” ผ่านการตราเป็น

⁵⁹ BBC, <https://www.bbc.com/thai/thailand-48421196> (สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2565).

พระราชบัญญัติเช่นเดียวกับประเทศที่เคยประสบความสำเร็จด้วยกระบวนการนี้มาก่อน⁶⁰ พรรคภูมิใจไทยกลับเริ่มต้นด้วยการแก้ไขประกาศกระทรวงสาธารณสุขและกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ หลายฉบับ ซึ่งเริ่มจากการอนุญาตให้บางส่วนของกัญชาใช้ประโยชน์ทางการแพทย์ การวิจัย และอุปโภคบริโภค การกำหนดวิชาที่เฉพาะที่สามารถใช้ส่วนผสมของกัญชาเป็นยารักษาโรค ไปจนถึงการ “ปลดล็อกกัญชา” จากยาเสพติดประเภท 5 ส่งผลให้ส่วนต่าง ๆ ของกัญชาไม่ว่าจะเป็นช่อดอก เปลือก ลำต้น กิ่งก้าน ราก ใบ สดและแห้ง กากเหลือจากสารสกัด ไม่มีสถานะเป็นยาเสพติดอีกต่อไป⁶¹

ในด้านหนึ่ง หากพิจารณาจากจุดยืนของผู้ผลักดันนโยบายแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับรองสามารถทำได้ทันทีเพราะอยู่ในวิสัยอำนาจของรัฐมนตรี จึงกั้นอิทธิพลของกลุ่มอื่นออกไปจากการตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่ในอีกด้านหนึ่ง การที่รัฐบาลยอมให้พรรคร่วมฯ ดำเนินนโยบายผ่านกฎหมายระดับรองก็สามารถตีความได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการควบคุมผลกระทบทางนโยบายที่อาจมีต่อความชอบธรรมของรัฐบาล กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ การปล่อยให้แก้ไขประกาศกระทรวงและกฎหมายลำดับรองเป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีเฉพาะรายและพรรคภูมิใจไทยเท่านั้น แต่หากยอมให้ผลักดันในชั้นพระราชบัญญัติแล้ว ย่อมตกเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของพรรคร่วมรัฐบาล และเพราะการแก้ไขกฎหมายระดับรองสามารถทำได้ง่ายกว่าพระราชบัญญัติ การดำเนินนโยบาย “กัญชาเสรี” ของพรรคภูมิใจไทยโดยเสนอร่างพระราชบัญญัติกัญชาเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

⁶⁰ Jonas Von Hoffmann, ““Someone has to be the First”: Tracing Uruguay’s Marijuana Legalisation Through Counterfactuals,” *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 12, No. 2 (2020), 177-199.

⁶¹ “ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง ระบุชื่อยาเสพติดให้โทษในประเภท 5,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 139 ตอนพิเศษ 35ง, 9 กุมภาพันธ์ 2565, 1.

ตั้งแต่ 27 มกราคม 2564 จึงถูกประวิงเวลาและถูกฝ่ายค้านรวมถึงพรรคร่วมรัฐบาลโจมตีอย่างรุนแรงมาโดยตลอด⁶² ยิ่งภูมิภาคไทยใช้ความสำเร็จของการ “ปลดล็อกคักัญชา” เป็นนโยบายหลักในการหาเสียงตลอดระยะเวลาที่อยู่ร่วมรัฐบาลด้วยแล้ว การยอมให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติกัญชาโดยรัฐสภาก็มีความหมายไม่ต่างจากการบั่นทอนคะแนนนิยมของพรรคอื่น ในแง่นี้ นโยบายของพรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่ได้ส่งผลเชิงบวกต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง จึงมักให้ผลลัพธ์ที่ค่อนข้างจำกัด

บทสรุป: กลอุบายแบบอำนาจนิยมกับคุณภาพของระบอบการเมือง

ภายใต้ระบอบอำนาจนิยมของไทย การเลือกตั้งปี 2562 ไม่ได้เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยตามความคาดหวังทางทฤษฎีของกลุ่มแนวคิด “การเป็นประชาธิปไตยและการล่มสลายของระบอบ” ในทางกลับกัน การเลือกตั้งเป็นบทสรุปของความพยายามอย่างเป็นระบบในการแปลงรูปเปลี่ยนร่างจากรัฐบาลเผด็จการทหารมาสู่รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งผู้นำจากระบอบเก่ายังคงรักษาอำนาจและใช้กลไกเชิงสถาบัน บุคลากร และเครื่องมือประสานความร่วมมือที่ได้จัดวางไว้ คอยบริหารจัดการทางการเมืองเพื่ออยู่ในอำนาจต่อไป ข้อค้นพบในบทความนี้เน้นย้ำคำอธิบายที่ปรากฏอยู่ในกลุ่มแนวคิด “การทำให้อำนาจนิยมตั้งมั่น” และยืนยันข้อถกเถียงหลักของการศึกษา กล่าวคือ รัฐบาล คสช. เกณฑ์ชนชั้นนำเข้ามาเป็นพวกโดยการแต่งตั้ง 250 ส.ว. ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและองค์การตามรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่ง ที่สำคัญ ก็คือ เมื่อกำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว ตัวแสดงทางการเมืองที่พร้อมจะหนุนระบอบได้เผยตัวขึ้นอย่างเด่นชัด นักการเมืองระดับชาติ จึงถูกดึงดูดีให้ย้ายจากพรรคอื่นเข้าสังกัดพลังประชารัฐ รวมถึงนักการเมืองท้องถิ่น

⁶² ไทยรัฐ, <https://www.komchadluek.net/news/politics/539288> (สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2565).

ที่มีฐานเสียงเข้มแข็งในพื้นที่ และผู้สมัครหน้าใหม่ ผู้เป็นดัง “ทหารกล้าผู้กล้า” ซึ่งพรรคลงทุนทางการเมืองน้อยแต่ให้ผลตอบแทนสูงหากชนะเลือกตั้ง ชนชั้นนำเหล่านี้ถูกระดมมาเพื่อสนับสนุนระบอบและเตรียมความพร้อมก่อนการเลือกตั้ง การได้รับคะแนนความนิยมสูงสุดในการเลือกตั้งภายใต้ระบบ MMA จึงเป็นดอกผลของเมล็ดพันธุ์ที่ คสช. ได้หว่านเพาะไว้ตลอด 5 ปี ตลอดการครองอำนาจ

ระบบรัฐสภาถูกใช้เป็นพื้นที่ต่อรองเพื่อค้ำยันและประคับประคองอำนาจหลังการเลือกตั้ง รัฐบาลผสม 19 พรรค จัดตั้งขึ้นโดยการแจกจ่ายรางวัลทางการเมือง ทั้งระดับรัฐมนตรีและระดับรองลงมา พรรคเล็กเสียงเดียวอยู่นอกวงขอบของการต่อรองตำแหน่ง จึงได้รับเพียงผลประโยชน์เล็กน้อยอย่าง ส้มำเสมอ กระนั้นก็ตาม ปัญหาของยุทธศาสตร์นี้ คือ ยิ่งประสานประโยชน์กับชนชั้นนำหลากหลายกลุ่มเพื่อประกันการอยู่รอดหลังเลือกตั้งมากเท่าไร รัฐบาลก็ยิ่งต้องแจกจ่ายรางวัลทางการเมืองมากขึ้น⁶³ จึงไม่ได้รับประกันความภักดีในระยะยาวและไม่เพียงพอที่จะขจัดภัยคุกคามจากความไม่พอใจของประชาชน การผ่อนปรนทางนโยบายจึงถูกนำมาใช้ โดยเป็นมากกว่าการยอมให้พรรคร่วมรัฐบาลดำเนินนโยบายโดนใจประชาชนเพียงลำพัง เพราะผู้นำอำนาจนิยมต้องอาศัยเทคนิคทางกฎหมาย ความเจนจัดในกระบวนการรัฐสภา และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารปกครอง รัฐบาลที่ปล่อยให้พรรคร่วมฯ ดำเนินนโยบายอย่างอิสระปราศจากการควบคุม ไม่เพียงเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเหล่านั้นสะสมทุนทางการเมืองเพื่อการเลือกตั้งครั้งถัดไปเท่านั้น แต่อาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของรัฐบาลโดยรวมด้วย

ระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขันของไทยไม่มีวิ้วแว่วว่าจะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น หรือลดระดับไปสู่อำนาจนิยมเต็มใบ และก็เช่นเดียวกับระบอบประเภทนี้ในที่ไหน ๆ ซึ่งสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตย

⁶³ Jennifer Gandhi and Adam Przeworski, “Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats,” Cited, 1281.

ดำรงอยู่ โดยรัฐบาลและฝ่ายค้านขับเคี่ยวแข่งขันกันอย่างจริงจัง ทว่าวิถีปฏิบัติหลายประการของรัฐบาลกลับมีลักษณะอำนาจนิยมอย่างลึกซึ้งและซับซ้อน ในบริบทที่กว้างออกไป ฮังการีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Viktor Orbán ซึ่งปกครองประเทศมาตั้งแต่ปี 2553 กลายเป็นชาติแรกในสหภาพยุโรปที่เปลี่ยนสถานะจาก “เสรี” (Free) มาสู่ “เสรีบางส่วน” (Partly Free) ตามการจัดอันดับของ Freedom House ในปี 2562⁶⁴ เนื่องจากปลูกกระแสชาตินิยมคริสเตียนต่อต้านค่านิยมเสรี ปิดกั้น LGBT+ ทุกรูปแบบ และสร้างกระแสเกลียดชังผู้อพยพ เป็นต้น แต่ก็ยังคงอยู่ในอำนาจได้ด้วยกรการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 ครั้ง (ปี 2554 และปี 2553) เพื่อลดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและเพิ่มอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญ ขณะที่ระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขันในตุรกี ภายใต้การนำของ Recep Tayyip Erdogan ซึ่งอยู่ในอำนาจตั้งแต่ปี 2546 ไม่เพียงแต่รักษาอำนาจผ่านการเลือกตั้งไม่เสรี ละเมิดเสรีภาพพลเมือง แทรกแซงและปิดกั้นสื่อเท่านั้น ฯลฯ⁶⁵ หากยังจัดวางการสืบต่ออำนาจไปอีกอย่างน้อย 10 ปี ผ่านการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 2560 เพื่อเปลี่ยนจากระบบรัฐสภาไปสู่ระบบประธานาธิบดี

นอกเหนือจากประมุขของรัฐและภูมิหลังทางสังคมวัฒนธรรม ความแตกต่างอย่างสำคัญระหว่างระบอบอำนาจนิยมของฮังการีและตุรกี ก็บระบบอำนาจนิยมของไทย อยู่ตรงที่ฝ่ายแรกมีสายสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับโลกตะวันตก จึงปะทะกับแรงกดดันภายนอกมากกว่า ขณะที่ฝ่ายหลังอยู่ในสถานะได้เปรียบซึ่งต้องสร้างความสัมพันธ์อันสมดุลระหว่างพันธมิตรเก่าแก่ในโลกตะวันตกกับมหาอำนาจจีนและรัสเซีย แต่โดยหลัก ๆ แล้ว การทำให้อำนาจนิยมตั้ง

⁶⁴ Freedom House, *Freedom House in the World 2019: Democracy in Retreat*, (Washington, DC: Freedom House), https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf (Retrieved April 10, 2023).

⁶⁵ Berk Esen and Sebnem Gumuscu, “Rising Competitive Authoritarianism in Turkey,” *Third World Quarterly*, Vol. 37, No. 9 (2016), 1581-1606.

มันในโลกทุกวันนี้ขึ้นอยู่กับดุลยภาพภายในระบอบ ซึ่งจะอยู่ได้ยาวนานตราบเท่าที่รัฐบาลมีความสามารถในการแจกจ่ายรางวัลทางการเมืองมากพอ และเปิดพื้นที่ให้กับการประนีประนอมทางนโยบายกับชนชั้นนำกลุ่มอื่นเพียงพอ ขณะเดียวกัน การเกณฑ์ชนชั้นนำซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีผลประโยชน์แตกต่างกันเข้ามาสนับสนุนระบอบ เมื่อถึงจุดหนึ่งย่อมนำมาซึ่งการตั้งสมมติฐานความตึงเครียดภายในอย่างเลี่ยงไม่ได้ และหากโอกาสเป็นรัฐบาลในอนาคตลดลงอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันด้วยแล้ว แนวโน้มที่ชนชั้นนำจะย้ายขั้วเปลี่ยนข้างอันนำไปสู่การปรับดุลยภาพครั้งใหม่ก็ยิ่งสูงขึ้น⁶⁶ ผู้นำอำนาจนิยมจึงตกอยู่ในภาวะที่ต้องเลือกระหว่างประคับประคองคุณภาพเดิมแต่ตนเองมีโอกาสสูญเสียอำนาจ หรือปรับสมดุลแห่งอำนาจใหม่เพื่อรักษาระบอบต่อไป

คำถามที่เหลืออยู่จึงน่าจะเป็นว่า ถ้าเงื่อนไขความสำเร็จของการสืบทอดและธำรงรักษาอำนาจของผู้นำอำนาจนิยม คือ การจัดการทางการเมืองเชิงยุทธศาสตร์ภายในสถาบันประชาธิปไตยอย่างพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และสถาบันรัฐสภาแล้ว เงื่อนไขที่จะทำให้ผู้นำอำนาจนิยมต้องพ้นจากอำนาจอยู่ในตำแหน่งแห่งที่เดียวกับเงื่อนไขแห่งความสำเร็จด้วยหรือไม่? กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ ความล้มเหลวในการจัดการทางการเมืองของผู้นำอำนาจนิยมอย่างเดียวเพียงพอที่จะอธิบายการผลัดเปลี่ยนทางการเมือง (political turnover) ที่เกิดจากการเลือกตั้งหรือไม่? หากไม่เพียงพอ แล้วจะอธิบายปรากฏการณ์เช่นนั้นด้วยปัจจัยสาเหตุอะไร? ความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งของรัฐบาลอำนาจนิยมที่ปกครองประเทศมาอย่างยาวนาน น่าจะให้เบาะแสแก่ปริศนาทางทฤษฎีข้างต้นได้เป็นอย่างดี

⁶⁶ นี่อาจเป็นเหตุผลว่าทำไม ส.ส. จำนวนมากจึงย้ายออกจากพลังพรรครัฐ เพื่อแสวงหาโอกาสแห่งชัยชนะในการเลือกตั้ง ปี 2566 โปรดดูส่วนหนึ่งใน *มติชน*, https://www.matichon.co.th/politics/news_3725168 (สืบค้นเมื่อ 24 ธันวาคม 2565).