

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เป็นการนำเสนอถึงแนวทางการศึกษา แนวคิดและทฤษฎีทางการเมือง ที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้ขอบเขตการศึกษา ทั้งยังได้ทำการสำรวจ รวบรวมผลงานที่มีเนื้อหาและประเด็นการศึกษาที่มีความเกี่ยวข้อง รวมถึงการเปรียบเทียบความแตกต่างของเนื้อหาและรูปแบบวิธีการศึกษาประเด็นปัญหา ตลอดจนการสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

จากขอบเขตและสมมติฐานของการศึกษาที่มุ่งเน้นการค้นคว้าและสร้างคำอธิบายถึงการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล ในฐานะสถาบันการเมืองอันเป็นผลจากการปฏิรูปการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างที่เป็นทางการและความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ ที่ไม่เป็นทางการ อันมีลักษณะที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แนวทางสถาบันนิยมใหม่ (new-institutionalism approach) จึงถูกเลือกให้เป็นแนวทางการศึกษาหลักของการศึกษาครั้งนี้ อีกทั้งยังหลอมรวมแนวคิดเรื่อง disjointed pluralism และ politics of opposition มาวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลอันมีลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจ โดยมีรายละเอียดของการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์ ดังนี้

แนวคิดเรื่อง disjointed pluralism หรือที่วิทยานิพนธ์นี้เรียกว่า พหุนิยมแบบไม่ลงรอยกัน ถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์ให้เห็นถึงภาพของการปะทะและประสานกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในวุฒิสภา ตลอดจนผลที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล ส่วนแนวคิดเรื่อง politics of opposition หรือที่วิทยานิพนธ์นี้เรียกว่า การเมืองของความตรงกันข้าม นั้น นำมาใช้ในการวิเคราะห์รูปแบบ ลักษณะ และกลยุทธ์ของกลุ่มต่างๆ ภายในวุฒิสภา ซึ่งบ่อยครั้งมักปรากฏในสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในวุฒิสภาเองและบางครั้งสมาชิกบางส่วนในวุฒิสภาก็ถูกพิจารณาในฐานะคู่ตรงข้ามของรัฐบาล

ทั้งนี้ความเกี่ยวข้องโดยตรงระหว่างแนวคิดดังกล่าวกับแนวทางการศึกษาเชิงสถาบันนิยมใหม่ ก็คือ การสร้างคำอธิบายต่อประเด็นด้านพฤติกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในวุฒิสภา ในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่ได้รับการปรับปรุงและพัฒนาให้เกิดนวัตกรรมภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งเน้นให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิรูปการเมือง ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

2.1.1 สถาบันนิยมใหม่ (New-Institutionalism)

แนวทางสถาบันนิยมใหม่ (new-institutionalism approach) เป็นแนวการศึกษาทางสังคมศาสตร์ที่มุ่งเน้นความสนใจไปที่การพัฒนามุมมองที่มีต่อสถาบันการเมืองในเชิงสังคมวิทยา ในเรื่องวิธีการที่สถาบันนั้นๆ ใช้ในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันและผลกระทบของสถาบันที่มีต่อสังคม¹ ทั้งนี้ในการศึกษาสถาบันทางการเมืองตามแนวทางดังกล่าว นอกจากการศึกษาลักษณะโครงสร้างทางกฎหมาย และความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของสถาบันการเมืองแล้วยังได้ศึกษาไปถึงกระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลในสถาบันการเมือง ซึ่งให้ความสำคัญและได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบพหุนิยม (pluralist democracy)² ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่อำนาจจะกระจายอยู่ในกลุ่มต่างๆ หลากหลายกลุ่มภายในสังคมการเมือง โดยการเลือกตั้งสามารถเป็นเครื่องมือควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งและรัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อประชาชน รวมทั้งยังมีอิทธิพลต่อการติดต่อและโน้มน้าวความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนกระตุ้นให้รัฐบาลตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และประชาชนทั่วไปได้มากยิ่งขึ้น ภายใต้การเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่ต้องมีการสร้างกลไกหรือสถาบันใดสถาบันหนึ่งเข้ามาควบคุมตรวจสอบรัฐบาลไม่ให้มีอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ค่อนข้างมากจนเกินไป³

นอกจากนี้แนวทางการศึกษาสถาบันนิยมใหม่(new-institutionalism) ยังให้ความสำคัญกับทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล(rational choice) ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการอธิบายถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในสถาบันการเมือง โดยมีสมมติฐานว่า ผู้มีบทบาททางการเมือง (political actor) เป็นผู้มีเหตุผลในการแสดงพฤติกรรมหรือเลือกที่จะกระทำการใดๆ โดยใช้วิธีการที่ดีที่สุดในการที่จะทำให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้⁴ อย่างไรก็ดี งานวิจัยจำนวนมากที่ใช้แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ได้กล่าวถึงอำนาจของสถาบันที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนด หรือควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ โดยผ่านกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน หรือวิถีปฏิบัติอื่นๆ ซึ่งทฤษฎีหรือแนวคิดที่ผ่านมาก่อนหน้านี้มักถือว่า สถาบันสามารถมีอิทธิพลที่กระตุ้นให้ปัจเจกบุคคลทำ

¹ดูคำอธิบายใน Wikipedia, New Institutionalism[Online]. 2005, Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/New_institutionalism [2005, August 20]

²ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Robert A. Dahl, A Preface of Democratic Theory (Chicago: University of Chicago Press, 1966), pp. 63-89.

³จุมพล หนิมพานิช, "แนวทางสถาบันนิยมใหม่" ใน ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ (Comparative Politics and Government) 83703 หน่วยที่ 1-5 สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (นนทบุรี : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2547), หน้า 203 – 204.

⁴Alan C. Isaak, Scope and Method of Political Science (Homewood Illinois: The Dorsey Press, 1975), p.186.

ประโยชน์สูงสุดให้แก่สถาบัน หรือการปฏิบัติตามหน้าที่หรือตามความจำเป็นกว่าอะไรเป็นสิ่งที่ตนควรทำ แต่สิ่งที่แนวคิดนี้ให้ความสำคัญ ก็คือ การรับรู้ที่มีอิทธิพลต่อการกระทำต่าง ๆ ของปัจเจกบุคคล กล่าวคือ แทนที่สมาชิกในสถาบัน ในฐานะปัจเจกบุคคลจะกระทำการใด ๆ ภายใต้กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือเพราะมีภาวะของความเชื่อฟังสูง แต่แนวคิดนี้กลับได้ให้มุมมองเพิ่มเติมว่า สมาชิกอาจกระทำการลงไปเพราะความรับรู้ของตนเองด้วยก็เป็นได้*

2.1.2 พหุนิยมแบบไม่ลงรอยกัน (Disjointed Pluralism)

พหุนิยมแบบไม่ลงรอยกัน (disjointed pluralism) เป็นแนวคิดที่ อีริก ชิคเลอร์ (Eric Schickler) พัฒนาขึ้นจากการวิเคราะห์การพัฒนาสภาองเกรสซึ่งเป็นสถาบันทางนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกา จนพบข้อสรุปทั่วไปที่ได้จากการเกิดปรากฏการณ์ทำนองเดียวกันซ้ำ ๆ ในแต่ละช่วงเวลา ดังที่ปรากฏในผลงานเรื่อง Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress ที่พยายามชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไม่ได้เป็นเพียงผลที่มาจาก การตกลงร่วมกันของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังเป็นผลมาจากพื้นฐานความเข้าใจวัฒนธรรมทางการเมือง ประวัติ หรือภูมิหลังของสมาชิกแต่ละคน หรือแต่ละกลุ่มที่มีมุมมองในการมองผลประโยชน์ การมีผลประโยชน์เบื้องหลัง หรือประเด็นซ่อนเร้นที่แตกต่างกัน**

* Richard W. Scott อธิบายว่า การที่สมาชิกในสภานายอมทำตามกฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติหรือข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของสภานั้น สามารถเกิดขึ้นได้จากสาเหตุที่สังเกตเห็นได้ยาก เช่น การกระทำกิจวัตรประจำวันที่ได้กลายเป็นลักษณะนิสัยความเคยชินที่ถือปฏิบัติกันมาตลอด นั่นจึงทำให้การตัดสินใจหรือลงมือกระทำการบางอย่างของปัจเจกบุคคลอาจไม่ใช่เพียงเพราะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือเกรงกลัวต่อการถูกลงโทษ รวมทั้งอาจไม่ใช่เพราะการกระทำนั้นมีความเหมาะสมหรือเพราะปัจเจกบุคคลมีความเชื่อฟังต่อระเบียบบรรทัดฐานของสถาบัน แต่เป็นเพราะความสำนึก ความรับรู้ซึ่งเป็นส่วนประกอบของสภานั้นๆ นำทางให้ปัจเจกบุคคลตัดสินใจเลือกกระทำหรือทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง เนื่องจากพิจารณาแล้วว่าไม่มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า ดูรายละเอียดใน Richard W. Scott, *Institutions and Organizations*, 2nd ed. (Thousand Oaks: Sage Publications, 2001), p. 57.

** ข้อสังเกตเหล่านี้เป็นสิ่งที่ได้จากการวิเคราะห์ตัวอย่าง 4 กรณีที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในสภาองเกรส ได้แก่ ในช่วงเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1890-1910 ที่ผลประโยชน์ของพรรคการเมืองเสียงข้างมากอย่างพรรคเดโมแครต (democrats) ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ ในขณะที่พรรคการเมืองเสียงข้างน้อยอย่างพรรค รีพับลิกัน (republican) ได้รับความสนใจและแสดงบทบาทในสภาผู้แทนซึ่งส่งผลให้สภาองเกรสทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาในปี ค.ศ. 1919-1932 พรรคเสียงข้างมากในสภาผู้แทนประสบความสำเร็จในการผลักดันผลประโยชน์ได้มากกว่าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในวุฒิสภา หรืออย่างสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลา ตั้งแต่ ค.ศ. 1937-1952 จากผลประโยชน์ที่สมาชิกรัฐสภามีส่วนร่วม ทำให้เห็นได้ว่าสมาชิกสภาองเกรสร่วมมือกันเพื่อปกป้องการขยายอำนาจของประธานาธิบดีและการผลักดันผลประโยชน์ของกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่มีการรวมตัวกันข้ามพรรค รวมทั้งเหตุการณ์ ในระหว่างปี ค.ศ. 1970-1989 ที่ผลประโยชน์ของพรรคการเมืองกลับมาปรากฏขึ้นอีกครั้ง โดยที่ผลประโยชน์เหล่านั้นมี

ในด้านความหมายของ disjointed pluralism นั้น ชิคเลอร์ได้แยกคำอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ พหุนิยม (pluralism) หมายถึง กลุ่มที่มีความแตกต่างหลากหลายที่ทำให้การสนับสนุนผลประโยชน์ร่วมที่มีขอบเขตกว้างขวางในการขับเคลื่อนให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างของผลประโยชน์ร่วมที่ปรากฏในงานของเขา เช่น พรรคการเมือง ฐานอำนาจของสมาชิกแต่ละคน ผลประโยชน์เชิงนโยบาย และความต้องการของสมาชิกในการได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกครั้ง เป็นต้น ส่วนคำว่า disjointed นั้นเป็นปฏิสัมพันธ์และความตึงเครียดระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกิดจากการแข่งขันกันเพื่อสนับสนุนผลประโยชน์ที่มีความแตกต่างหลากหลายอันนำไปสู่พลวัตของการพัฒนาสถาบันทางการเมือง⁵

ดังนั้นความหมายโดยรวมของ disjointed pluralism จึงหมายถึง การปะทะและความร่วมมือกันระหว่างกลุ่มที่มีความหลากหลายซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมที่แตกต่างกันในการขับเคลื่อนให้สถาบันทางการเมืองเกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลง และด้วยความหลากหลายหรือความเป็นพหุนิยมของส่วนต่าง ๆ ที่แม้จะไปด้วยกันไม่ได้ในบางครั้ง กลับนำไปสู่การพัฒนาหรือการปฏิรูปทางการเมือง ในประเด็นนี้ชิคเลอร์ ได้นำมาตั้งเป็นข้อสังเกต 4 ประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากผลประโยชน์ร่วม (collective interest) ซึ่งมีความหลากหลายและมาจากการผลักดันของกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน (different coalition) หลายๆ กลุ่ม โดยที่การปะทะและประสานกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ได้นำไปสู่ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน ผลที่เกิดขึ้นอาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาด้วยความไม่ตั้งใจ (unintended effects) ซึ่งเป็นผลมาจากผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน ทั้งนี้ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไข 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยแรก คือ ตัวแบบที่เรียกว่า "common carrier" หมายถึง การรวมตัวกันของตัวแสดงทางการเมืองหรือผลประโยชน์ที่หลากหลายซึ่งมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน ชิคเลอร์ ชี้ให้เห็นว่า รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีความสลับซับซ้อน ด้วยการใช้เครื่องมือต่างๆ เช่น ระบบกรรมวิธีการ เป็นช่องทางนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง และการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเข้ามาปะทะ และการประสานกันของผลประโยชน์รูปแบบต่างๆ ภายในองค์กร ปัจจัยที่สอง คือ การร่วมมือ การประนีประนอมรวมทั้งการปะทะกันจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ตั้งใจไว้

ปฏิสัมพันธ์กับผลประโยชน์ที่เป็นฐานอำนาจของสมาชิกรุ่นใหม่ผนวกกับการฟื้นฟูความสัมพันธ์ที่เคยลดลงไปอย่างมากระหว่างสภาคองเกรสกับฝ่ายบริหาร จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว ชิคเลอร์ ได้สรุปว่าผลประโยชน์อันหลากหลายของสมาชิกสภาคองเกรสมีลักษณะของ "disjointed pluralism" ซึ่งเป็นรูปแบบปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการพัฒนาเชิงสถาบันในช่วงเวลาที่เขาได้เลือกศึกษาทั้ง 4 ช่วง

⁵Eric Schickler, *Disjointed Pluralism* (Princeton: Princeton University Press, 2001), pp. 4-5.

ประการที่ 2 ข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปการเมืองจะได้รับการสนับสนุน โดยมีเงื่อนไขว่า ข้อเสนอเหล่านั้นต้องสามารถดึงดูดความสนใจจากกลุ่มต่างๆ หรือต้องมีความสอดคล้องกับผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลายได้ ซึ่งในกรอบแนวคิดนี้ เป็นการชี้ให้เห็นว่า ผู้ที่เข้าไปมีบทบาทผลักดันให้เกิดการปฏิรูปต้องมีความสามารถในการประสานผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันได้ โดยรูปธรรมที่ปรากฏตามข้อสังเกตนี้ ได้แก่ ความนิยมในการเข้าร่วมกันเป็นกลุ่ม (coalition) แบบชั่วคราวในพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งของสมาชิกที่ต้องการได้รับการเลือกตั้งในสมัยต่อไป⁶

ประการที่ 3 การที่สถาบันนิติบัญญัติจะพัฒนาให้เกิดนวัตกรรมต่างๆ ได้นั้น ต้องมาจากการผลักดันหรือการปะทะประสานจากคู่ตรงข้าม จึงจะทำให้เกิดการจัดการหรือสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ขึ้นใหม่ได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ โครงสร้างของรัฐสภาที่มีอยู่จะพัฒนาได้ต่อเมื่อมีการผลักดันจากกลุ่มต่างๆ นั่นเอง

ประการที่ 4 การปรับตัวหรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ผลประโยชน์ที่มีลักษณะขัดแย้งในตัวเอง เพราะเป็นผลเกิดขึ้นจากการปะทะและประสานกันระหว่างผลประโยชน์ต่างๆ

จากข้อสังเกตทั้ง 4 ประการตามที่ได้กล่าวมา สรุปได้ว่าลักษณะสำคัญของ พหุนิยมแบบไม่ลงรอยกัน (disjointed pluralism) นั้นประกอบด้วย

- (1) ปฏิสัมพันธ์และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่มีเป้าหมายแตกต่างกัน
- (2) การร่วมมือกันผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว

ด้วยองค์ประกอบเหล่านี้จึงส่งผลให้ พหุนิยมแบบไม่ลงรอยกัน (disjointed pluralism) สร้างให้ภาพของสถาบันนิติบัญญัติมีมิติซับซ้อน ซึ่งแสดงออกอย่างชัดเจนในการลงมติที่มีความสำคัญทางการเมืองต่อรัฐสภา และจากตัวอย่างพัฒนาการของสภาองเกรสได้แสดงให้เห็นว่าสถาบันนิติบัญญัติถูกทำให้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสมาชิกที่มีจำนวนมากขึ้นผนวกกับกลไกเชิงสถาบันอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือไปจากโครงสร้างที่เป็นทางการ และผลจากความตึงเครียดที่เกิดขึ้นยังมีนัยสำคัญถึงจำนวนสมาชิกที่จะไม่พอใจต่อแนวทางของการทำหน้าที่นั้นๆ สิ่งเหล่านี้ทำให้ตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ สามารถคาดเดาได้ถึงการเข้ามารวมตัวกันของผลประโยชน์ที่หลากหลาย เพื่อสร้างแนวทางที่ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อประคับประคองให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างบรรลุเป้าหมาย และ

⁶David King, Review of Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress[Online], 2003, Available from: [http://www.ksq.harvard.edu/~king\[2003, December 20\]](http://www.ksq.harvard.edu/~king[2003, December 20])

ส่งผลให้การพัฒนาเชิงสถาบันยังคงดำเนินต่อไป นอกจากนี้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของการรวมกลุ่มเพื่อสนับสนุนเป้าหมายที่มีความขัดแย้งกันได้สร้างให้สถาบันทางการเมืองกลายเป็นพื้นที่ซึ่งมีการปะทะและมีความขัดแย้งกันมากกว่าการประสานความร่วมมือที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ข้อแตกต่างประการสำคัญระหว่างพหุนิยม (pluralism)⁷ ที่นำมาใช้ในการอธิบายประเด็นทางการเมืองโดยทั่วไปกับพหุนิยมที่ไม่ลงรอยกัน (disjointed pluralism) ก็คือ พหุนิยม (pluralism) มุ่งเน้นในเรื่องที่มาของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีความหลากหลาย โดยเชื่อว่ากลุ่มเหล่านี้มีเป้าหมายในการปกป้องและพิทักษ์ ตลอดจนผลักดันให้ผลประโยชน์ของตนเองถูกเลือกหรือได้รับการนำไปปฏิบัติ ในขณะที่มีโน้ตชนของพหุนิยมแบบไม่ลงรอยกันนั้นให้ความสำคัญกับการทำงาน (action) หรือการขับเคลื่อนของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ เช่น เป้าหมาย ผลประโยชน์และอุดมการณ์ความคิด ในพื้นที่ของสถาบันที่มีกลุ่มต่างๆ อยู่ร่วมกันอย่างหลากหลาย โดยผลที่ได้ (outcome) เป็นข้อสรุปที่ไม่ได้รองรับผลประโยชน์หรือเป้าหมายของกลุ่มใดเพียงกลุ่มเดียว แต่มาจากการปะทะและประสานประโยชน์กันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ แล้ว

อย่างไรก็ดี แม้พหุนิยมแบบไม่ลงรอยกัน (disjointed pluralism) จะเป็นแนวคิดที่มีฐานอยู่ที่การศึกษาถึงพัฒนาการของสถาบันนิติบัญญัติในอเมริกา แต่หลักการพื้นฐานสามารถประยุกต์ใช้ได้กับการพัฒนาสถาบันสาธารณะในบริบทอันหลากหลายได้เป็นอย่างดี เช่น ผลงานของ เจนเนล เคอร์ลิน (Janelle Kerlin) ชื่อ The Political Means and Social Service Ends of Decentralization in Poland⁸ (วิธีการทางการเมืองและการบรรลุผลในด้านการบริการสังคมของการกระจายอำนาจในประเทศโปแลนด์) เป็นการศึกษาถึงการเมืองของการปฏิรูปในประเทศโปแลนด์ ที่มีความเกี่ยวข้องกับความตึงเครียดระหว่างการแข่งขันกันในเรื่องผลประโยชน์ทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของรัฐบาลที่เป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่พึงพอใจ อันเป็นผลจากกระบวนการประนีประนอมและอิทธิพลของการครอบงำ

การศึกษานี้ได้สร้างคำอธิบายตามกรอบแนวคิดของซิดเลอร์ ว่าการพัฒนาในเรื่องของการปฏิรูปเป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่งและมีพลวัตอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นผลมาจากการปะทะประสาน

⁷ ดูคำอธิบายแนวคิดเรื่อง "Pluralism (พหุนิยม)" ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. สิริพรรณ นกสวน และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 236-246.

⁸ Janelle Kerlin, The Politics Means and Social Service Ends of Decentralization in Poland[Online], 2003, Available from: <http://student.maxwell.syr.edu/psqsa/january%20.pdf>[2003, November 28]

และความตึงเครียดที่เกิดขึ้น โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน เป็นแรงผลักดันให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลง และผลที่เกิดขึ้น (Outcome) ซึ่งมักออกมาในรูปแบบของกฎหมายหรือนโยบายต่างๆ จะเป็นสิ่งชี้ชัดว่า ผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลายกันนั้นสามารถประสานกันได้มากน้อยเพียงใด ตามแนวคิดของ ชิคเลอร์ ที่ว่า ความขัดแย้งที่เกิดจากผลประโยชน์ที่ต่อสู้แข่งขันกันนำไปสู่การสร้างให้สถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นรูปแบบที่มีลักษณะของการปะติดปะต่อผลประโยชน์ต่างๆ เข้าด้วยกัน⁹

อย่างไรก็ตาม แนวคิดของชิคเลอร์ เป็นสิ่งที่ใช้ได้ดีในการอธิบายถึงการปฏิรูปการเมืองของโปแลนด์ ที่สามารถทำให้เห็นภาพว่า แม้ในขั้นเริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลงจะมีเพียงเป้าหมายเดียวว่าจะเปลี่ยนแปลงเพื่ออะไร แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกลับต้องพบกับภาวะของการถูกบีบบังคับจากคู่ตรงข้าม และจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ก็ต่อเมื่อคู่ตรงข้ามยอมรับหรือเห็นด้วยกับเป้าหมายนั้น เนื่องจากไม่มีใครที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้ลายผลประโยชน์ของตนเอง นั้นหมายความว่าผลลัพธ์ของการประนีประนอมอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือเจตนารมณ์ เนื่องจากต้องผ่านการปะทะกับคู่ตรงข้ามหรือคนที่ไม่เห็นด้วย¹⁰

อีกประเด็นหนึ่งคือการอธิบายของเคอร์ลิน เป็นไปตามข้อสังเกตของชิคเลอร์ นั่นคือ การมองว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแม้เพียงส่วนเดียวส่งผลต่อส่วนอื่นด้วย¹¹ ตัวอย่างการปฏิรูปการเมืองในประเทศโปแลนด์ สะท้อนให้เห็นว่า แม้การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นจากส่วนที่เป็นเพียงชายขอบ แต่มันได้ส่งผลกระทบต่อแผนงานทั้งหมดในการกระจายอำนาจและการเมือง ยกตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยในระดับจังหวัด แต่กลับส่งผลอย่างมากต่อการปฏิรูปในระดับประเทศ ซึ่งเคอร์ลิน ได้กล่าวถึงความเกี่ยวข้องระหว่างพหุนิยมแบบไม่ลงรอยกัน (disjointed pluralism) กับการศึกษาของเธอว่า แนวคิดนี้ได้ให้กรอบอย่างหนึ่งซึ่งช่วยอธิบายถึงเหตุผลว่าทำไมการปฏิรูปการเมืองของโปแลนด์ในปี ค.ศ. 1999 จึงนำไปสู่ผลที่ไม่ได้ตั้งใจไว้ในตอนแรก และยังได้ช่วยให้เกิดการประยุกต์ใช้ในการอธิบายสถาบันการเมืองอื่น ๆ ได้ด้วย นอกเหนือไปจากสถาบันนิติบัญญัติ¹²

ผลการศึกษาของเคอร์ลิน เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ใช้ให้เห็นว่าแนวคิดเรื่องพหุนิยมแบบไม่ลงรอยกันสามารถนำมาใช้อธิบายบริบททางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีลักษณะแตกต่างกันไป

⁹ Eric Schickler, *Disjointed Pluralism*, p. 2.

¹⁰ Janelle Kerlin, *The Politics Means and Social Service Ends of Decentralization in Poland*, p.13.

¹¹ Eric Schickler, *Disjointed Pluralism*, p. 14.

¹² Janelle Kerlin, *The Politics Means and Social Service Ends of Decentralization in Poland*, p.13.

ได้ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างคำอธิบายว่าผลจากการปฏิรูปการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว การปรับเปลี่ยนกลไกโครงสร้างอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลส่งผลอย่างไร และสอดคล้องกับเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองที่ต้องการสร้างให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลหรือไม่ ถ้าหากไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าสิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านั้นเป็นผลมาจากการปะทะประสานจากกลุ่มต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ภายในวุฒิสภาและกลุ่มอำนาจอื่น ๆ ภายนอก เช่น รัฐบาลและพรรคการเมืองหรือไม่ อย่างไร

2.1.3 การเมืองของความตรงกันข้าม (Politics of Opposition)

ในประเด็นที่วุฒิสภาและรัฐบาลเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นคู่ตรงข้ามกันในระบบรัฐสภานั้น มีงานที่พูดถึงการเมืองของความตรงกันข้าม (politics of opposition) ไว้อย่างน่าสนใจ ได้แก่ ผลงานของโรเบิร์ต เอ. ดาห์ล (Robert A. Dahl) ซึ่งกล่าวถึงรูปแบบของความตรงกันข้าม (pattern of opposition) ที่เกิดขึ้นในการเมืองของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไป¹³ ในวิทยานิพนธ์นี้เลือกศึกษารูปแบบของความตรงกันข้าม 2 แนวทาง ที่มีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องต่อการนำมาประกอบการอธิบายปรากฏการณ์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล ดังนี้

(1) การรวมตัวกันในลักษณะองค์กรหรือการฉีกกำลังกันของคู่ตรงข้าม

(The organizational cohesion or concentration of the opponents)

ในรูปแบบนี้ ฝ่ายตรงข้ามอาจแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของการรวมกลุ่มออกมาในรูปขององค์กรเดี่ยวหรือการรวมกลุ่มองค์กรที่มีการแบ่งแยกกันอย่างเป็นอิสระ โดยจะเห็นได้ชัดในระบบพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองจะเป็นกลุ่มที่แสดงถึงการต่อต้าน และเป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพมากในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งระดับสูงสุดของความเข้มข้นที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบของฝ่ายค้านในประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค¹⁴ โดยการรวมกลุ่มจะปรากฏชัดเจนมากในการลงคะแนนเสียงของรัฐสภา ทั้งนี้ในปรากฏการณ์ทางการเมืองบางรูปแบบ ของไทย เช่น การลงคะแนนเสียงแบบเป็นกลุ่มก้อน หรือ block vote เป็นรูปธรรมหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นรูปแบบของคู่ตรงข้ามในลักษณะนี้ได้อย่างชัดเจน แม้ว่าจะมีความแตกต่างจากแนวคิดของดาห์ล ในแง่ที่ว่า แม้การศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้จะไม่

¹³ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Robert A. Dahl, "Patterns of Opposition" in *Political Oppositions in Western Democracies*, ed. Robert A. Dahl, 8th ed. (New Haven and London: Yale University Press, 1978), pp. 332-347.

¹⁴Ibid., pp. 332-333.

เห็นการรวมกลุ่มของกลุ่มตรงข้ามที่เป็นพรรคการเมือง แต่เป็นการรวมกลุ่มที่มีความไม่เป็นทางการสูงระหว่างกลุ่มภายในวุฒิสภา หรือการรวมตัวกันระหว่างกลุ่มภายในวุฒิสภากับสมาชิกของฝ่ายบริหาร

(2) กลยุทธ์ของฝ่ายตรงข้าม (The strategies of opposition)

การใช้กลวิธีต่าง ๆ ของฝ่ายตรงข้าม ที่มีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือป้องกันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการกระทำของรัฐบาลนั้น มีรูปแบบแตกต่างกันไปนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะและขึ้นอยู่กับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วิธีการนั้น ๆ ถูกนำไปใช้¹⁵ ทั้งนี้การสร้างกลยุทธ์ที่มีความสำคัญต่อการศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้ ได้แก่

(1) ฝ่ายตรงข้ามพยายามผลักดันให้คะแนนเสียงของตนเองเพิ่มมากขึ้น เพื่อที่จะได้รับที่นั่งเพิ่มขึ้นในการเลือกตั้ง แม้จะไม่สามารถเอาชนะคะแนนเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ แต่ฝ่ายตรงข้ามจะมุ่งไปที่การเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองและพยายามให้ฝ่ายของตนได้รับอำนาจในการต่อรองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

(2) แม้ฝ่ายค้านหรือฝ่ายตรงข้ามจะมองว่าการได้รับความสนับสนุนจากประชาชน และชนะคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่สำคัญมาก แต่อาจไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไป ดังนั้นฝ่ายค้านจึงปรับใช้กลวิธีที่เฉพาะเจาะจง เช่น กิจกรรมของกลุ่มผลักดัน การคานอำนาจระหว่างพรรคการเมือง การได้รับอำนาจในการตัดสินใจนโยบายในระดับประเทศ หรือหลาย ๆ รูปแบบรวมกัน ซึ่งกลยุทธ์ในรูปแบบนี้มักปรากฏให้เห็นในการขัดขวางการตัดสินใจหรือห้ามการกระทำบางอย่างของรัฐบาล

(3) ฝ่ายตรงข้ามใช้กลวิธีต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้ทางการเมือง ดังนั้นเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ในประเทศที่รุนแรง เช่น การรัฐประหาร หรือสงคราม ที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบการเมือง ทำให้พบว่าด้วยสถานการณ์เหล่านี้มักกระตุ้นให้รัฐบาล กลุ่มที่ต่อต้านและฝ่ายตรงข้ามทุกกลุ่มหันมาร่วมมือกันมากขึ้น เพื่อรักษาระบบการเมือง และปรับเปลี่ยนกลวิธีเพื่อประสานความร่วมมือต่อไป ทั้งนี้ฝ่ายตรงข้ามจะพยายามเข้าร่วมกลุ่มกับฝ่ายรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเองมากที่สุด โดยพยายามแสวงหาข้อยุติและป้องกันความขัดแย้ง รวมทั้งรักษาโอกาสในการกลับสู่สถานการณ์ที่ได้เปรียบในการแข่งขันทางการเมืองเมื่อวิกฤติได้ผ่านไป หรือในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยเปิดทางให้เกิดรูปแบบของการแข่งขันทางการเมืองต่อมาในที่สุด ในกรณีของการเมืองไทยจะเห็นได้จากสถานการณ์ในช่วงของการผลักดันให้มีการรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นภาพของการใช้กลวิธีรูปแบบนี้

¹⁵ Ibid., pp. 344-346.

อย่างไรก็ดีความสอดคล้องกันระหว่างแนวคิดพหุนิยมแบบไม่ลงรอยกัน (disjointed pluralism) กับการเมืองของความตรงกันข้าม (politics of opposition) ที่ชัดเจนที่สุด ได้แก่ การมองสถาบันนิติบัญญัติในฐานะพื้นที่ทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้มีทั้งการปะทะและร่วมมือกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีความหลากหลาย แต่ระดับในการอธิบายอาจมีความแตกต่างกัน ในแง่ที่ว่าพหุนิยมแบบไม่ลงรอยกัน ใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในภาพรวมของเบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นมีภาพของการปะทะและประสานกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งการให้ความสำคัญต่อฝ่ายตรงข้ามซึ่งเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสถาบันทางการเมือง ส่วนแนวคิดเรื่องรูปแบบของความตรงกันข้าม เป็นการให้คำอธิบายในรายละเอียดถึงรูปแบบและลักษณะของปฏิบัติการระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ทั้งที่เป็นคู่ตรงข้ามและสนับสนุนรัฐบาล โดยทั้งแนวคิดพหุนิยมที่ไม่ลงรอยกันและแนวคิดเรื่องการเมืองของความตรงกันข้าม จะสามารถสร้างคำอธิบายได้ว่าภายใต้ความแตกต่างของสมาชิกวุฒิสภาโดยรวม ตลอดจนความขัดแย้งกันในวุฒิสภา หรือระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลอาจไม่ได้เป็นเพียงปัญหาเชิงโครงสร้างเท่านั้น แม้ว่าโดยผิวเผินกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีบทบาทของการเป็นตัวแสดงทางการเมืองภายในโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลอาจมีลักษณะของกลุ่มหรือเป้าหมายที่ขัดแย้งกัน แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอาจจะนำไปสู่การปฏิรูปอีกรูปแบบหนึ่งหรือนำไปสู่ผลลัพธ์บางอย่าง ซึ่งอาจส่งผลต่อการพัฒนาเชิงสถาบันของวุฒิสภาไทย

2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิทยานิพนธ์และรายงานการวิจัยที่มีประเด็นการศึกษาเกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถจำแนกออกตามช่วงเวลาในการศึกษาได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ การศึกษาเกี่ยวกับวุฒิสภาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการนำระบบสองสภามาใช้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2489 จนถึงการสิ้นสุดระยะเวลาดำรงตำแหน่งของวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งชุดสุดท้ายในปี พ.ศ. 2543 และอีกส่วนหนึ่งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับวุฒิสภาที่มีขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.1 การศึกษาเกี่ยวกับวุฒิสภาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภาที่ผ่านมาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่า หัวข้อการศึกษามี 2 แนวทาง คือ โครงสร้างบทบาททางการเมืองของวุฒิสภา และทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่

การศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาททางการเมือง

ไพบุลย์ ดิศง (2508) ศึกษาเรื่อง กำเนิดการปกครองระบบรัฐสภาในประเทศไทย พบว่า การจัดรูปแบบรัฐสภาของไทยในยุคแรกมีลักษณะของ “การปกครองระบอบกึ่งรัฐสภา” และมีลักษณะเป็น “อำมาตยาธิปไตย” เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรกมีที่มาจาก การแต่งตั้งโดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร และสมาชิกในคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นกลุ่ม ของคณะปฏิวัติหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่สนับสนุนคณะปฏิวัติ ทำให้การปกครองในช่วงเวลา นั้นถูกควบคุมโดยกลุ่มขุนนางหรือกลุ่มข้าราชการ¹⁶

สุทัศน์ ชมดี (2515) ศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการ อภิปรายทั่วไป โดยวิเคราะห์จากรัฐธรรมนูญที่ได้มีการประกาศใช้ในช่วงเวลา ระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2511 พบว่า รัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ (10 ธันวาคม พ.ศ. 2475, 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490, 8 มีนาคม พ.ศ. 2495 และ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511) มีการจัดรูปแบบสถาบันนิติบัญญัติที่เปิด โอกาสให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถเข้ามาครอบงำได้ โดยแบ่งที่มาของสมาชิก รัฐสภาออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งและสมาชิกที่มาจาก การ แต่งตั้ง ซึ่งทำให้รัฐสภาตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลและถูกรับงำโดยฝ่ายบริหารอยู่ เสมอ¹⁷

ในผลการศึกษาของกริช สืบสนธิ์ (2516) เรื่องบทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทย สมัยต่าง ๆ ได้วิเคราะห์บทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของวุฒิสภา 4 สมัย ได้แก่ พฤษสภา หรือวุฒิสภาชุดที่ 1 (พ.ศ. 2489) วุฒิสภาชุดที่ 2 (พ.ศ. 2490) วุฒิสภาชุดที่ 3 (พ.ศ. 2492) และวุฒิสภาชุดที่ 4 (พ.ศ. 2511) ผลการศึกษาสรุปว่า วุฒิสภาชุดที่ 1 และวุฒิสภาชุดที่ 4 ไม่มีบทบาทหรือพฤติกรรมในเชิงคัดค้าน ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจังนัก เนื่องจากมีที่มาจาก การคัดเลือกโดยฝ่ายบริหาร ทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือกซึ่งส่วน ใหญ่จะเป็นข้าราชการประจำ ไม่สามารถทำหน้าที่ของวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดไว้ได้

ส่วนวุฒิสภาชุดที่ 2 และชุดที่ 3 แม้ว่าจะมีที่มาจาก การแต่งตั้งโดยรัฐบาลหรือฝ่าย บริหารเช่นเดียวกับวุฒิสภาชุดอื่น ๆ แต่กลับแสดงบทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองที่มุ่ง ตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้มากกว่าวุฒิสภา 2 ชุดข้างต้น เนื่องมาจากเป็น วุฒิสภาที่รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้คัดเลือกประกอบด้วยวุฒิสภาชุดนี้มีความไม่พอใจ

¹⁶ไพบุลย์ ดิศง, “กำเนิดการปกครองระบบรัฐสภาในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508), หน้า บทคัดย่อ.

¹⁷สุทัศน์ ชมดี, “บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า บทคัดย่อ.

ในการขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้นำไปสู่การแสดงบทบาททางการเมืองที่มีความโดดเด่น เช่น การเป็นวุฒิสภาชุดแรกที่เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปและเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร โดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายหลังจากการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพียงไม่กี่เดือนในปี พ.ศ. 2494 เป็นต้น¹⁸ แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จากฝ่ายบริหารในฐานะผู้คัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีผลโดยตรงต่อการทำหน้าที่ของวุฒิสภา

จากข้อสังเกตข้างต้นอาจเป็นเหตุผลตามที่ปรากฏในผลงานของ พีรศักดิ์ จันทวรินทร์ ที่ศึกษา บทบาททางการเมืองของวุฒิสภาชุดที่ 6 (22 เมษายน 2522-18 มีนาคม 2526) ซึ่งพบว่า วุฒิสมาชิกมีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำฝ่ายทหาร ซึ่งเป็นฐานสนับสนุนแก่ฝ่ายรัฐบาลในรัฐสภาเป็นสำคัญ โดยเฉพาะต่อรัฐบาลที่เป็นฝ่ายเดียวกับข้าราชการประจำ และวุฒิสภายังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดการลงมติของรัฐสภาให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ โดยมีสายการบังคับบัญชาตามสายงานราชการเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การควบคุมคะแนนเสียงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้วุฒิสภาไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นว่าข้าราชการเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญ ในฐานะที่เป็นตัวแปรและเครื่องมือทางการเมือง ในการช่วงชิงการเป็นผู้นำหรือการควบคุมเสียงข้างมากในระบบรัฐสภา จึงไม่น่าแปลกใจที่จำนวนของข้าราชการในวุฒิสภามีจำนวนมากขึ้น¹⁹

การศึกษาของพีรศักดิ์ ข้างต้นได้ผลสรุป เช่นเดียวกับ การศึกษาของมนตรี เต่งตระกูล ในเรื่องปัญหาความอ่อนแอของรัฐสภาไทย ที่พบว่า การใช้ข้าราชการและสมาชิกแต่งตั้งเป็นฐานกำลังของรัฐบาลในรัฐสภามักปรากฏขึ้นอยู่เสมอ โดยเฉพาะภายหลังการ รัฐประหาร พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา เห็นได้ชัดว่าสมาชิกแต่งตั้งที่เป็นข้าราชการทหารและตำรวจ รวมทั้งข้าราชการประจำมีจำนวนมากขึ้น นอกจากนี้รัฐสภาในฐานะสถาบันนิติบัญญัติยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุม หรือตรวจสอบรัฐบาลน้อยลงเป็นลำดับ เช่น รัฐบาลไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภาในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการเพิ่มบทบาทให้สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งมีส่วนร่วมในการลงมติไว้วางใจ²⁰ เป็นต้น

¹⁸ กริช สิบสนธ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า บทคัดย่อ.

¹⁹ พีรศักดิ์ จันทวรินทร์, "บทบาททางการเมืองของวุฒิสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาไทย ชุดที่ 6 (22 เมษายน 2522-18 มีนาคม 2526)," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า บทคัดย่อ.

²⁰ มนตรี เต่งตระกูล, "รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า บทคัดย่อ.

บรรลือ สุรินทร์ศิริรัฐ ศึกษาถึงบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำ กรณีสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ตั้งข้อสังเกตต่อความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันข้าราชการกับสภาที่มาจากการแต่งตั้งว่า การแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (พฤศจิกายน 2519 – กันยายน 2520) ซึ่งมีสถานภาพและอำนาจหน้าที่คล้ายกับวุฒิสภา โดยเลือกจากข้าราชการเป็นจำนวนมาก มีขึ้นด้วยจุดมุ่งหมาย 2 ประการ คือ เป็นการตอบแทนทางการเมืองแก่บุคคล ผู้ให้การสนับสนุนหรือเป็นกลุ่มทางการเมืองกับรัฐบาลมาตลอด และเป็นการรักษาอำนาจและความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลเอง²¹ ซึ่งสอดคล้องกับ ผลการศึกษาของ ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ เรื่อง ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ. 2475 - 2527 พบว่า ระบบ 2 สภาถูกนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการรักษาอำนาจและสถานภาพของผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการประจำ (ทหาร) โดยมีวุฒิสภาเป็นฐานอำนาจ นอกจากนี้ระบบ 2 สภาที่นำมาใช้ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ยังเอื้อประโยชน์ให้ข้าราชการประจำใช้อำนาจปกครองร่วมกับผู้แทนที่มาจากเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งนำไปสู่การปกครองระบอบ “กึ่งประชาธิปไตย”²²

ในประเด็นเดียวกัน ผลการศึกษาของ โสภณ เคนวิเศษ เรื่อง บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถให้คำอธิบายถึงความเกี่ยวเนื่องที่บุคลากรจากระบบราชการมีต่อรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองในช่วงเวลา นั้น ๆ ได้ชัดเจนขึ้นว่า สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำซึ่งได้รับการแต่งตั้งเข้ามาจำนวนมาก นั้น ยิ่งทำให้บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารเกิดขึ้นน้อย เพราะข้าราชการประจำย่อมไม่กล้าแสดงบทบาทในการควบคุมนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของตนได้²³

นอกจากนี้ ผลการศึกษาของ กิจจา แสงสวัสดิ์ เรื่อง บทบาทวุฒิสมาชิกในกระบวนการทางการเมืองไทย (พ.ศ. 2516 - 2536) ยังพบว่า สมาชิกวุฒิสภาทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน โดยมีบทบาททางการเมืองใน

²¹บรรลือ สุรินทร์ศิริรัฐ, "บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำ: ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า บทคัดย่อ.

²²ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, "ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ. 2475-2527," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า บทคัดย่อ.

²³โสภณ เคนวิเศษ, "บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า บทคัดย่อ.

ระดับน้อยมาก²⁴ ซึ่งผลการศึกษาที่ออกมาในปีเดียวกัน คือ วิทยานิพนธ์เรื่อง โครงสร้างและบทบาทของรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534 ของ ขจรศักดิ์ ปานสาคร ยังได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐสภายังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะได้ถูกกำหนดกรอบหรือขอบเขตในการทำหน้าที่จากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาแล้ว ยังเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่เข้ามามีอิทธิพล ครอบงำหรือชี้้นำให้รัฐสภากระทำตามความประสงค์ของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้โดยตลอด²⁵

การศึกษาของ ผจญ คงเมือง เรื่อง ปัญหาดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย พบว่า พรรคการเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งมีบทบาทในการเป็นตัวเชื่อมให้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติมีความเป็นพวกเดียวกัน สะท้อนให้เห็นจากการที่ฝ่ายบริหารมาจากเสียงสนับสนุนที่เป็นพรรคซึ่งมีเสียงข้างมากในสภา และความเป็นพวกเดียวกันนี้ทำให้การบริหารงานทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติติดกอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภาได้ ซึ่งส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพในการทำงานของแต่ละฝ่ายในการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน²⁶ ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกับบทบาททางการเมืองของวุฒิสภา ละเอียต จุลตามระ ได้สรุปไว้อย่างน่าสนใจว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารได้มากหรือน้อยไม่ได้ทำให้บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้เสมอไป แต่ต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและที่มาของสมาชิก²⁷

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าผลการศึกษาส่วนใหญ่ในกลุ่มที่ศึกษาบทบาททางการเมืองของวุฒิสภามีความเห็นและข้อสังเกตร่วมกันว่า วุฒิสภามีบทบาททางการเมืองและปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรซึ่งทำหน้าที่กั้นกรองกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่มีบทบาทที่ชัดเจนใน

²⁴ กิจจา แสงขวลิต, "บทบาทวุฒิสมาชิกในกระบวนการทางการเมืองไทย (พ.ศ. 2516-2536)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า บทคัดย่อ.

²⁵ ขจรศักดิ์ ปานสาคร, "โครงสร้างและบทบาทของรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า บทคัดย่อ.

²⁶ ผจญ คงเมือง, "ปัญหาดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า บทคัดย่อ.

²⁷ ละเอียต จุลตามระ, "บทบาทของวุฒิสภาไทยในการควบคุมฝ่ายบริหาร : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ในโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย," รายงานการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์, ร.707, ร.708 การศึกษาเฉพาะเรื่องทางบริหาร รัฐกิจ 1,2 หลักสูตรโครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

การทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เนื่องจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี จึงส่งผลให้การทำงานของวุฒิสภาที่ผ่านมามีลักษณะให้การสนับสนุนรัฐบาลและดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกับความเห็นของรัฐบาล แม้ในผลการศึกษาของ อำนาจ ชุณหะวัณ เรื่อง บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในช่วงเวลาดังแต่ พ.ศ. 2521 - 2531 ได้นำเสนอว่า บทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาในช่วงเวลาดังกล่าวโดยภาพรวม เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่เมื่อนำมาปรับใช้ในระบบการเมืองไทยกลับให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดสรรและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของระบบอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังได้สะท้อนให้เห็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งว่า สถาบันข้าราชการมีความเข้มแข็งและสามารถแทรกซึมเข้าไปในทุกส่วนของอำนาจรัฐ ไม่เว้นแม้แต่ในสถาบันทางการเมือง ทำให้สถาบันข้าราชการเป็นทั้งผู้วางนโยบาย ผู้ผลักดันนโยบายและผู้ตอบสนองนโยบายในเวลาเดียวกัน ส่งผลให้ข้าราชการประจำไปทำหน้าที่และแสดงบทบาทของนักการเมืองเอง ซึ่งการแทรกแซงของข้าราชการในระบบการเมืองในรูปของการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ นับว่าเป็นการแทรกแซงขั้นสูงสุดในความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร การที่ข้าราชการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ เป็นไปในรูปของการเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่พิจารณานโยบายนั่นเอง²⁹

²⁸ อำนาจ ชุณหะวัณ, "บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า บทคัดย่อ.

²⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพฯ: บรรณกิจการพิมพ์, 2523), หน้า 164.

การศึกษาเรื่องทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภา

ในประเด็นการศึกษานี้ เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่มีผู้นำมาใช้ศึกษา โดยเป็นการศึกษาทัศนคติทางการเมืองและภูมิหลังทางสังคมของสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะชนชั้นนำทางการเมือง (political elite) ซึ่งในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทั่วไป ถือได้ว่ามีบทบาทและอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งยังเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมืองของสังคมไทย อาทิ การศึกษาของโยธิน มีจันทร์ (2525) เรื่อง ทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาต่อระบอบประชาธิปไตยของชาติ ได้สำรวจทัศนคติของสมาชิกวุฒิสภา ในปี พ.ศ. 2524 พบว่า ทัศนคติของสมาชิกวุฒิสภาอยู่ในระดับกลางหรือมีความผสมผสานระหว่างทัศนคติแบบเสรีนิยม (liberal) ที่เห็นด้วยต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างให้เกิดความเสมอภาค ใช้เหตุผลเป็นหลักในการแสดงออกและไม่ยึดมั่นในระเบียบแบบแผนที่เคร่งครัดอีกส่วนหนึ่งเป็นทัศนคติแบบอนุรักษนิยม (conservative) ที่ไม่เห็นด้วยต่อการเปลี่ยนแปลงและต้องการดำรงรักษาประเพณีของระบบอาวุโส ซึ่งผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังทางสังคมของสมาชิกวุฒิสภา เช่น อายุ ระดับการศึกษาและจำนวนครั้งของการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาไม่มีอิทธิพลต่อทัศนคติทางการเมืองของวุฒิสภา ในส่วนบทสรุปของการศึกษา ได้เสนอว่า ระบบการเมืองและสังคมไทย ในช่วงเวลาที่ได้ทำการศึกษานั้น (พ.ศ. 2524) กำลังอยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงที่จะก้าวไปสู่การพัฒนาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยหรืออาจจะย้อนกลับไปสู่รูปแบบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการทหารก็อาจเป็นไปได้³⁰

ทั้งนี้ ผลการศึกษาของ โยธิน มีจันทร์ ในเรื่องปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังทางสังคมของสมาชิกวุฒิสภากับระบอบประชาธิปไตยของชาติ พบว่า อายุ ระดับการศึกษา และจำนวนครั้งของการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาไม่มีอิทธิพลต่อทัศนคติทางการเมืองของวุฒิสภา ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวต่างจากการศึกษาของมัญญ รัชชวร ที่ได้ทำการศึกษาลักษณะทางสังคมของสมาชิกวุฒิสภากับอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. 2525 โดยได้เสนอผลการวิจัยว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยสูงกว่าสมาชิกวุฒิสภา และลักษณะทางสังคม ได้แก่ อายุ ลักษณะอาชีพ และการเป็นสมาชิกกลุ่มของสมาชิกวุฒิสภามีความสัมพันธ์กับอุดมการณ์ประชาธิปไตยในระดับปานกลาง เช่น แนวโน้มของผู้ที่เคยหรือประกอบอาชีพธุรกิจและงานด้านเอกชนส่วนใหญ่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยสูงกว่าผู้ที่เคยหรือรับราชการฝ่ายทหารและตำรวจ ส่วนปัจจัยด้านอายุ พบว่า มี

³⁰โยธิน มีจันทร์, "ทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาต่อระบอบประชาธิปไตยของชาติ," (สารนิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า บทคัดย่อ.

แนวโน้มที่สมาชิกรัฐสภาที่มีอายุน้อยจะมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยสูงกว่าสมาชิกรัฐสภาที่มีอายุมาก³¹ เป็นต้น

ผลการศึกษาด้านทัศนคติทางการเมืองตามที่ยกตัวอย่างมา มีความสอดคล้องกับสิ่งที่ สุวพรรณ บุญเชื้อ ซึ่งได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2518 ตั้งข้อสังเกตว่า บรรยากาศทางการเมืองที่มีความเปลี่ยนแปลงไป ไม่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมหรือการปรับตัวของวุฒิสภา แต่กลับมีผลกระทบต่อบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเห็นได้ชัด นั้นหมายความว่า สมาชิกวุฒิสภาในอดีตมีทัศนคติทางการเมืองที่ไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงให้สถาบันทางการเมือง อย่างรัฐสภาหรือวุฒิสภาให้มีความเข้มแข็ง เนื่องด้วยที่ผ่านมามีปัญหาในการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยรวมทั้งเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสภาไทย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา³²

ดังนั้นข้อเสนอแนะที่พบในงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จึงมักเสนอให้ยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เช่น วุฒินันท์ พงศ์อารยะ ได้เสนอให้ยกเลิกสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดความเป็นประชาธิปไตย และการศึกษาในเวลาต่อมามักมีการเสนอให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากกาเลือกตั้ง โดยอาจมีความแตกต่างในรายละเอียดบางประการ เช่น ข้อเสนอของกรีซ สืบสนธิ์ และ มนูญ รูปขจร เสนอให้วุฒิสภาต้องได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและไม่ใช้ข้าราชการประจำ เพื่อให้มีความหลากหลายและกระจายอยู่ในทุกๆ องค์กรของประชาชน สอดคล้องกับการศึกษาของสุรินทร์ สุทธิธรรม เสนอให้เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่เลือกจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอมา³³ ในขณะที่ละเอียด จุลตามระ เสนอให้เลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมผ่านการตัดสินใจของตัวแทนจากองค์กรท้องถิ่น เข้ามารวมตัวกันเป็นองค์กรเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเขตของตน³⁴

³¹ มนูญ รูปขจร, "ลักษณะทางสังคมของสมาชิกรัฐสภากับอุดมการณ์ประชาธิปไตย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2526), หน้า บทคัดย่อ.

³² สุวพรรณ บุญเชื้อ, "รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2518," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522)

³³ สุรินทร์ สุทธิธรรมดำรง, "วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536)

³⁴ ละเอียด จุลตามระ, "บทบาทของวุฒิสภาไทยในการควบคุมฝ่ายบริหาร: ศึกษาเฉพาะกรณีวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ในโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย," รายงานการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์, ร.707 , ร.708 การศึกษาเฉพาะเรื่องทางบริหาร รัฐกิจ 1,2 หลักสูตรโครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ

ในการศึกษาของพีรศักย จันทวรินทร์ มีข้อเสนอที่แตกต่างออกไป ในการให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นผู้คัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนจากแต่ละกลุ่มเข้ามาดำรงตำแหน่ง เพื่อให้การทำหน้าที่มีความเป็นอิสระและสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบ ยับยั้งการตัดสินใจของฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ข้อเสนอเรื่องการปรับเปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องตามที่ได้นำเสนอมา แม้จะพบว่ามียุทธศาสตร์ที่ขัดแย้งกันอยู่มาก แต่ข้อเสนอส่วนใหญ่อยู่บนพื้นฐานความต้องการเดียวกันคือ การป้องกันไม่ให้สมาชิกวุฒิสภามีความผูกพันหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นการจำกัดไม่ให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นข้อถกเถียงในเรื่องการปรับเปลี่ยนเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภาได้มีการแก้ไขให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละจังหวัด ดังที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบัน ภายใต้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังจะได้นำเสนอรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

2.2.2 การศึกษาเกี่ยวกับวุฒิสภาหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

งานวิจัยที่ศึกษาภายใต้ขอบเขตและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภาในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มักเป็นการตั้งคำถามต่อวุฒิสภาในฐานะที่เคยเป็นองค์กรทางการเมืองที่ถูกละเลย ทั้งยังเคยเป็นองค์กรที่ไม่มีบทบาทในการทำงานด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐได้อย่างจริงจังว่า ภายใต้เงื่อนไขหรือกลไกตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น วุฒิสภาและผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นอิสระหรือความเป็นกลางทางการเมือง อันเป็นเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่ อาทิ งานวิจัยของวิเชียร สิงห์ปรีชา (2543) ศึกษาผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยนำเสนอประวัติของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งซึ่งชี้ให้เห็นว่าสมาชิกบางส่วนเคยมีสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับพรรคการเมืองต่างๆ อยู่อย่างแนบแน่น เช่น เคยเป็นอดีตสมาชิกหรือเคยเป็นผู้ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง และการแสดงท่าทีในการฝักใฝ่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งอย่างชัดเจน³⁵ แสดงให้เห็นได้ว่าการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่ได้เป็นหลักประกันถึงความเป็นอิสระทางการเมือง

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546. (เอกสาร ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

³⁵วิเชียร สิงห์ปรีชา, " การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา : สภาพความเป็นจริงกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ครั้งที่ 1/1 ในวันที่ 4 มีนาคม 2543, 1/2 ในวันที่ 29 เมษายน 2543, 1/3 ในวันที่ 4 มิถุนายน 2543, 1/4 ในวันที่ 24 มิถุนายน 2543 และวันที่ 9 กรกฎาคม 2543, 1/5 ในวันที่ 22 กรกฎาคม 2543)," (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2543)

ในการศึกษาถึงภูมิหลังและแรงจูงใจในการลงสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาในเขตกรุงเทพมหานคร ของพจน์ย์ ไชวาริล พบว่า แม้ผู้สมัครส่วนมากมีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูง รวมทั้งมีความต้องการในการแสวงหาชื่อเสียงเกียรติยศเป็นหลักก็ตาม แต่แรงจูงใจในการแสวงหาอำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือกลุ่ม เป็นความต้องการที่จะเข้าไปเป็นตัวแทนของกลุ่มที่ตนเองทำงานหรือมีความผูกพันอยู่ด้วย หรือเพื่อการแสวงหาประโยชน์ ยังเป็นสิ่งที่สะท้อนออกมาเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน³⁶ และสอดคล้องตามข้อสรุปของ วิเชียร สิงห์ปรีชา ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งวุฒิสภา ยังคงยึดติดอยู่ในระบบอุปถัมภ์ของพรรคการเมือง มีการชื่อเสียงขายเสียงเช่นเดียวกับการเลือกตั้งอื่นๆ ที่ผ่านมามีในอดีต ย่อมนำไปสู่ความล้มเหลวในการมีองค์กรทางการเมืองที่มีความเป็นกลางในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล การตรวจสอบ การแต่งตั้ง ถอดถอนบุคคล ตามรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งจะทำให้ระบบการเมืองของไทยไม่สามารถพัฒนาระบบให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

นอกจากนี้ ในงานของ บัทยา สุบกำบัง ได้ศึกษาบทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่า ด้วยสภาพสังคมวิทยาการเมือง (political sociology)* ของประเทศไทย ส่งผลให้วุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองทั้งที่เป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งมีผลต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง กล่าวคือ ไม่ว่าจะสมาชิกวุฒิสภาจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือ

³⁶ พจน์ย์ ไชวาริล, "แรงจูงใจในการลงสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาในเขตกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า บทคัดย่อ.

* สังคมวิทยาการเมือง (political sociology) เป็นการนำวิธีการศึกษา (methodology) ของการศึกษาตามแนวทางสังคมวิทยาวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองของชุมชนของนักการเมืองและของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สังคมวิทยาการเมืองมีความสำคัญในฐานะพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งเป็นแนวการศึกษาสำคัญที่มักถูกนำมาใช้ในการศึกษาถึงแนวทางการปฏิรูปการเมืองของไทยในช่วงปลายทศวรรษ พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา โดยเฉพาะผลงานของ อมร จันทรสมบูรณ์ ในการนำหลักสังคมวิทยาวิเคราะห์รูปแบบของระบบการปกครองที่ประเทศต่างๆ ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งยังนำมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดกลไกและรูปแบบการจัดองค์กรของสถาบันต่างๆ เพื่อสร้างการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง หรือการใช้อำนาจรัฐโดยกลุ่มพรรคการเมืองที่ควบคุมด้วยเสียงข้างมากในสภาโดยปราศจากการถ่วงดุล จึงก่อให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐโดยอ้างความเป็นผู้แทนของประชาชนอีกด้วย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน อมร จันทรสมบูรณ์, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสต์ ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: บริษัทหลักทรัพย์กองทุนรวม บัวหลวง, 2539), หน้า 33-43.

ฝ่ายค้าน ก็ส่งผลให้การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ³⁷

ผลการศึกษาของปัทมา สอดคล้องกับความคิดเห็นที่นำเสนอผ่านผลการศึกษาอีกหลายชิ้น เช่น งานวิจัยเรื่อง "3 ปี วุฒิสภา บนเส้นทางปฏิรูปการเมืองไทย" ของ สุริยะใส กตะศิลา และ อธิธิพร มาประจวบ ซึ่งได้ทำการศึกษาเชิงประเมินผลการดำเนินงาน ของวุฒิสภาเปรียบเทียบกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พบว่า ปัญหาในเรื่องของบทบาท พฤติกรรม และจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาบางคน รวมทั้งปัญหาระดับหลักการ ทิศทางหรือสถานะภาพขององค์กรที่ไม่เป็นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านประสิทธิภาพ และองค์ความรู้ในการกลั่นกรองร่างกฎหมาย ตลอดจนการใช้ดุลยพินิจในการสรรหา ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เป็นต้น เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความเป็นอิสระทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภานั้น ผลการวิจัยตั้งข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ สมาชิกวุฒิสภาไม่สังกัดหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่ฝ่ายการเมืองพยายามหลอมรวมสมาชิกวุฒิสภาหลายคนเข้าไปเป็นกลุ่มและเครือข่ายทางการเมือง ตั้งแต่ขั้นตอนการเข้าสู่ตำแหน่งหรือการเลือกตั้ง และกระทั่งระหว่างการทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา สิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลให้หมิ่นแวมความน่าเชื่อถือของวุฒิสภาส่วนใหญ่จะถูกแปรสภาพเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของขั้วอำนาจ³⁸

เช่นเดียวกับ ผลการศึกษาของ อนุสรณ์ ลิ้มมณี ที่พบว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านกระบวนการคัดสรรในยุคปฏิรูปการเมือง ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากยุคก่อนการปฏิรูป ทั้งยังประสบปัญหาความน่าเชื่อถือในเรื่องการลงมติเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และในขณะเดียวกันเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมอำนาจนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลที่เข้มแข็งมีเสถียรภาพนั้น กลับทำให้กระบวนการตรวจสอบโดยรัฐสภาและองค์กรอิสระส่วนใหญ่อ่อนแอ อันเป็นผลให้การปฏิรูปการเมืองไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรและมีแนวโน้มที่จะตกอยู่ในภาวะชะงักงัน³⁹ ตลอดจนข้อสังเกตของ อุกฤษ์ ปัทมานันท์ ที่เห็นว่า วุฒิสภาในโครงสร้างการเมืองใหม่ไม่ต่างจากโครงสร้างการเมืองเก่ามากนัก เพราะวุฒิสภายังคงมีลักษณะเป็นสภาของข้าราชการที่มีแนวคิดอนุรักษนิยม ซึ่งไม่ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาลและนักการเมือง รวมทั้ง

³⁷ปัทมา สุปกำบัง, "บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า บทคัดย่อ.

³⁸สุริยะใส กตะศิลา และอธิธิพร มาประจวบ, รายงานการวิจัยเรื่อง 3 ปี วุฒิสภา บนเส้นทางปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย, 2547), หน้า 25.

³⁹อนุสรณ์ ลิ้มมณี, "การปฏิรูปการเมือง," บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2548 เรื่อง การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 : ความก้าวหน้าและความล้มเหลว จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 14-15 มิถุนายน 2548, หน้า 1

นิยมปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ มากกว่าการทำทายเป็นสถาบันทางการเมืองที่คานอำนาจต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงพลังเหล่านั้น⁴⁰

นอกเหนือจากประเด็นเรื่องความเป็นอิสระทางการเมืองของวุฒิสภาแล้ว รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ ในฐานะผู้นำแนวคิดเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ (constitutional political economy)* มาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของไทย ยังได้ตั้งข้อสังเกตต่อโครงสร้างทางการเมืองใหม่ที่ก่อตัวขึ้นในสภาพการณ์ที่สลับซับซ้อนภายใต้เงื่อนไขและกลไกของรัฐธรรมนูญว่า สาเหตุหลักที่ทำให้โครงสร้างทางการเมืองไทยใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีปัญหา มาจากบทบัญญัติบางมาตราของรัฐธรรมนูญกับการเมืองในระบบรัฐสภา เช่น การไม่ให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาหาเสียงเลือกตั้งรวมทั้งการปรับตัว การต่อสู้และการแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่มีผลกระทบต่อบทบาทและการดำเนินงานขององค์กรอิสระบางองค์กรที่อาจจะนำไปสู่วิกฤติทางการเมืองในอนาคต เป็นต้น

2.3 ทบทวนวรรณกรรมเปรียบเทียบ : ความแตกต่างและการพัฒนาประเด็นทางการเมืองศึกษาวิจัย

จากการสำรวจผลการศึกษาที่ผ่านมาเปรียบเทียบกับการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แสดงให้เห็นว่า กระบวนทัศน์ของการศึกษาการทำงานและบทบาทขององค์กรทางการเมืองอย่างวุฒิสภา ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลในอดีต มักให้ความสำคัญกับเรื่องการแสดงบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลเป็นอย่างมาก เช่น การตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ แม้จะเป็นการประเมินการทำหน้าที่ของวุฒิสภาและ

⁴⁰อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “โครงสร้างทางการเมืองไทยใหม่ : สถานภาพและปัญหา,” ใน 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย, กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนวนลน้อย ตริรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 37.

* รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1-3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2546) เป็นงานบุกเบิกในการนำโมทัศน์ (concept) ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญและการเมืองไทยภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยมีเป้าหมายประการหนึ่ง คือ การนำเสนอการวิเคราะห์ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองดังเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า ด้วยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่เน้นการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบมากเกินไป เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อำนาจรัฐผูกขาดในตลาดการเมืองมากขึ้น จึงไม่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมือง ดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเรื่องนี้ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อข้อเสนอเรื่องการแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราของรัฐธรรมนูญฯ ดูรายละเอียดได้จาก “ทัศนะวิพากษ์เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ,” ฟ้าเดียวกัน 1, ฉบับที่ 3 (2546): 57-67.

อธิบายถึงสภาวการณ์ทางการเมือง รวมไปถึงประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาที่ผ่านมาได้ก็ตาม แต่ไม่สามารถสร้างคำอธิบายต่อการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ การเปลี่ยนผ่านอำนาจระหว่างกลุ่มที่มีการแข่งขันกันภายในสถาบัน และแรงผลักดันจากอำนาจทางการเมืองภายนอกสถาบันได้

ดังนั้นวิทยานิพนธ์นี้จึงปรับวิธีคิดจากเดิมที่มุ่งเน้นการพิจารณาในด้านการควบคุมไปสู่การสร้างคำอธิบายในเชิงพฤติกรรมของกลุ่มและสมาชิกในสถาบันซึ่งอยู่บนฐานเป้าหมายในการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการปรับและจัดความสัมพันธ์ระหว่างกันของวุฒิสภากับรัฐบาล ซึ่งผลของการปรับเปลี่ยนวิธีคิดเช่นนี้ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในด้านการนำเสนอและประเด็นการศึกษาที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยมีพื้นฐานจากการสำรวจผลงานที่เกี่ยวข้องดังที่ได้นำเสนอไปแล้วอย่างน้อย 3 องค์ประกอบ กล่าวคือ

ส่วนที่ 1 แนวทางการศึกษาและทฤษฎีที่นำมาใช้ พบว่าการศึกษาเกี่ยวกับวุฒิสภาและความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลที่ผ่านมา โดยส่วนใหญ่ มี 3 แนวทางการศึกษาที่ปรากฏเด่นชัด ได้แก่ การนำแนวทางปรัชญาการเมือง (Political Philosophy Approach) มาใช้ในการอธิบาย เช่น วิทยานิพนธ์ของ ขจรศักดิ์ ปานสาคร และ กิจจา แสงชาลิต ซึ่งได้มีการอ้างอิงแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน จากข้อเสนอในหนังสือ "สัญญาประชาคม" (social contract) ของ รูสโซ (Rousseau) แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยที่จำกัดและการปกครองโดยการยินยอมของประชาชน ของ จอห์น ล็อก (John Locke) และ แนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ (Montesquieu)

นอกจากนี้ แนวทางกฎหมายและสถาบัน (Legal Institutional Approach) รวมไปถึงสถาบันความคิดทางนิติศาสตร์ ซึ่งเป็นการศึกษาถึงเนื้อหาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งวิเคราะห์ประเด็นทางการเมืองในลักษณะที่เน้นเรื่องการแสวงหากลไกหรือมาตรการที่เหมาะสมระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ตลอดจนการวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่และบทบาททางการเมืองของสถาบันนิติบัญญัติในประเทศต่าง ๆ ดังที่ปรากฏในการศึกษาของ โสภณ เคนวิเศษ ผจจัญ คงเมือง และ ปัทมา สุปกำปัง เป็นต้น

แนวทางการศึกษาแบบสุดท้าย ได้แก่ แนวทางสถาบันนิยม (Institutionalism Approach) ซึ่งเป็นการนำแนวความคิดในเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ส่วนใหญ่มักมุ่งเน้นศึกษาว่าสถาบันการเมืองนั้นๆ ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในทางทฤษฎีและในทางความเป็นจริงอย่างไร และในขั้นสุดท้ายก็ตัดสินหรือประเมินการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองที่ทำการศึกษาว่าปฏิบัติหน้าที่ได้ใกล้เคียงกับอุดมคติได้เพียงใด ตลอดจนมีผลอะไร

เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองดังกล่าวในขณะนั้น⁴¹ แต่ภายใต้บริบททางการเมืองในปัจจุบันที่การพัฒนาทางการเมืองของการปฏิรูปก่อให้เกิดสถาบันทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ซึ่งมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงทำให้แนวทางการศึกษานี้ยังไม่เพียงพอต่อการนำมาใช้อธิบายในมิติอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะคำอธิบายต่อพฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิกในสถาบันอันเป็นปัจจัยสำคัญต่อที่เกิดขึ้น

ข้อพึงพิจารณาต่อการศึกษาตามแนวทางสถาบันนิยม (Institutionalism)

ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้แนวทางสถาบันนิยมได้รับการโจมตีว่าเป็นแนวทางที่ใช้ในการวิเคราะห์ที่คับแคบและมุ่งเน้นแต่การมองการเมืองในแง่ของโครงสร้างสถาบัน ซึ่งมีลักษณะที่หยุดนิ่งและคับแคบ ทั้งยังละเลยและไม่สนใจศึกษาการเมืองในแง่ของการเคลื่อนไหวหรือพฤติกรรมการเมืองที่ปรากฏอยู่จริง โดยข้อจำกัดประการสำคัญของแนวทางสถาบันนิยม คือ การหลีกเลี่ยงหรือละเลยการวิเคราะห์มนุษย์⁴² ในฐานะบุคคลภายในสถาบันที่จะทำให้สถาบันดำรงอยู่และทำงานต่อไปได้ ขณะเดียวกันไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากความแตกต่างในตัวบุคคลต่อการปกครอง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการทำความเข้าใจต่อกลไกและพลังทางการเมือง อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลถึงการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง นอกจากนี้ข้อถกเถียงประการสำคัญต่อแนวทางสถาบันนิยม คือ ผลการศึกษาในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งให้เห็นว่าแนวคิดดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่มีความสลับซับซ้อนในปัจจุบันได้

อย่างไรก็ดี เมื่อความแตกต่างของการนำทฤษฎีมาใช้ขึ้นอยู่กับระดับของการวิเคราะห์ที่มีมิติและระดับที่แตกต่างกันไป ข้อจำกัดของการอธิบายตามแนวทางการศึกษาเดิมดังที่กล่าวมาเป็นเหตุผลสำคัญของการนำแนวทางสถาบันนิยมใหม่ รวมไปถึงแนวคิดพหุนิยมแบบไม่ลงรอยกันและการเมืองของความตรงกันข้ามมาใช้ในการอธิบายที่นอกจากการศึกษาลักษณะโครงสร้างทางกฎหมาย และความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของสถาบันการเมืองแล้ว ยังได้ศึกษากระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลในสถาบันการเมือง โดยเฉพาะสมาชิกในวุฒิสภาและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับบุคคลทั้งในรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีผลต่อการจัดวางหรือการแบ่งปันอำนาจในการปกครองระบบรัฐสภา ซึ่งมีความแตกต่างและครอบคลุมเนื้อหาการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่มีขอบเขตและมิติที่กว้างขวาง

⁴¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "แนวทางในการศึกษารัฐศาสตร์," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์. สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, บรรณาธิการ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545), หน้า 156 – 157.

⁴² David Marsh and Gary Stoker, ed., Theory and Methods in Political (London:Macmillan Press,Ltd.,1955) p. 43.

กว่า ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ คือ วุฒิสภากลายได้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้มาจากการคัดเลือกของนายกรัฐมนตรี แต่ได้ออกแบบช่องทางให้กลุ่มต่างๆในสังคมได้มีโอกาสเข้าสู่สถาบันการเมืองอย่างชอบธรรมด้วยการเลือกตั้งที่มีการรับรองจากองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

ดังนั้นการพิจารณาถึงการบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องพิจารณาถึงการทำงานของผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลายเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลที่มีต่อการจัดความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล เนื่องจากต้องยอมรับว่า ผลที่เกิดขึ้นของการใช้อำนาจของวุฒิสภามีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการทำงานของรัฐบาล โดยเฉพาะการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาล ซึ่งการนำแนวคิดเหล่านี้มาใช้อาจเรียกได้ว่าเป็นการพัฒนารูปแบบใหม่ของการศึกษา และจะเป็นแนวทางหรือประเด็นการศึกษาที่สำคัญต่อไปในอนาคต ภายใต้บริบททางการเมืองและสังคมไทยในยุคหลังรัฐธรรมนูญในช่วงทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา

ส่วนที่ 2 วิธีการศึกษา ผลการศึกษาที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับข้อมูลเอกสารปฐมภูมิ เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายและเอกสารเกี่ยวกับกฎระเบียบ มีเพียงผลงานของมณูญ รูปขจร และโยธิน มีจันทร์ ที่นำการสำรวจความคิดเห็นที่วิเคราะห์ในเชิงสถิติมาใช้ในการศึกษา รวมทั้งการสังเกตการณ์จากสถานการณ์ทางการเมืองในภาพรวมจากสื่อต่างๆ แล้วทำการสร้างข้อสรุปทั่วไปว่าการทำหน้าที่หรือการแสดงบทบาทของวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาเหล่านั้นบรรลุตามเป้าหมายของการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในช่วงเวลานั้นหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว เห็นได้ว่ายังคงให้ความสำคัญกับวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) เป็นหลัก เช่นเดียวกับผลการศึกษาที่ผ่านมา แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องระดับของการใช้ข้อมูลที่จะนำมาพรรณนาและวิเคราะห์ที่นอกจากการศึกษาจากเอกสารทางกฎหมายแล้ว ยังให้ความสำคัญกับแหล่งข้อมูลจากสื่อมวลชนประเภทต่างๆ รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) จำนวนหนึ่งด้วย

ส่วนที่ 3 ประเด็นปัญหาที่นำมาศึกษา แม้ว่าผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องตามที่ได้นำเสนอมาทั้ง 2 ส่วนหลัก จะสามารถแสดงภาพโดยรวมเกี่ยวกับสภาพปัญหาและเงื่อนไขต่างๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการแสดงบทบาททางการเมืองของวุฒิสภา ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการสร้างให้ระบบรัฐสภาของไทยเป็นกลไกตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่มีคุณภาพ แต่มีบางประเด็นที่ยังไม่ได้มีการวิเคราะห์หรืออธิบายอย่างมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันอย่างเพียงพอ นั่นคือ การศึกษาถึงพลวัตหรือการขับเคลื่อนที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการของสถาบันทางการเมืองของวุฒิสภาที่แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนภายใต้กลไกทางการเมืองที่มีทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ซึ่งการศึกษาที่ผ่านมา มักมุ่งเน้นศึกษาวุฒิสภา และความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลจากตัวบทกฎหมาย ตลอดจนการทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่ด้วยบริบทที่วุฒิสภากับรัฐบาลในปัจจุบันต่างมีพัฒนาการเชิงสถาบันที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความแตกต่างจากผลงานการศึกษาที่ผ่านมา

โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นในการศึกษา ซึ่งนอกจากจะให้ความสำคัญกับการค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับประวัติและสายสัมพันธ์ทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาในช่วงของการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาถึงความหลากหลายและเครือข่ายทางการเมือง เช่นเดียวกับการศึกษาของ วิเชียรสิงห์ปรีชาแล้ว วิทยานิพนธ์นี้ยังขยายขอบเขตการศึกษาไปถึงสายสัมพันธ์ของสมาชิกวุฒิสภาที่ปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลาต่างๆ เพื่อฉายภาพของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตลอดจนการสะท้อนให้เห็นถึงพลวัตหรือการขับเคลื่อนที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการทางการเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการขององค์กรทางการเมืองอย่างวุฒิสภา ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้เลือกศึกษาจากกรณีตัวอย่าง เช่น การแข่งขันกันภายในวุฒิสภาต่อการเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภาในแต่ละครั้ง การจัดสรรตำแหน่งในคณะกรรมการ การลงมติเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมไปถึงการลงมติขอเปิดอภิปรายรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อันมีผลต่อรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ การควบคุมการลงมติผ่านระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ภายในกลุ่มต่างๆ รวมทั้งการช่วงชิงบทบาทนำของกลุ่มที่มีความหลากหลายในวุฒิสภา เพื่อให้เกิดการศึกษาเกี่ยวกับสถาบันการเมือง ในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลในมิติที่มีความหลากหลายทั้งยังมีรูปแบบการใช้แนวคิดและวิธีการศึกษาทางเลือกที่สอดคล้องกับสภาวการณ์ทางการเมืองร่วมสมัยมากขึ้นต่อไป

2.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการศึกษาตามแนวทางสถาบันนิยมใหม่ ซึ่งมีการนำแนวคิดเรื่องพหุนิยมแบบไม่ลงรอยกันและการเมืองของความตรงกันข้ามมาใช้ประกอบในการอธิบาย ได้นำมาสู่การสร้างกรอบการศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ในบริบทของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยอาศัยมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) มิติในด้านความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่วุฒิสภาในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- (2) มิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับนักการเมือง และพรรคการเมือง
- (3) มิติด้านผลจากการปะทะ การประนีประนอม และการประสานประโยชน์กันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาโดยศึกษาผ่านกรณีตัวอย่าง

ทั้ง 3 มิติดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่มีผลกระทบซึ่งกันและกัน (interaction) ซึ่งมีปัจจัยเกี่ยวข้องในหลายรูปแบบ ดังแผนภาพที่ 2.1 โดยกรอบการศึกษานี้ มุ่งทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล ผ่านปฏิสัมพันธ์จากการปะทะและความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมีภูมิหลังด้านประสบการณ์ และอาชีพ ตลอดจนสายสัมพันธ์ทางการเมืองที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ตามที่ปรากฏในกรณีตัวอย่าง เพื่อพิสูจน์สมมติฐานของวิทยานิพนธ์ว่าโครงสร้างใหม่ของวุฒิสภาทั้งในด้านที่มาและอำนาจหน้าที่ภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ก่อให้เกิดดุลยภาพใหม่ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาล รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีต่อเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองตลอดจนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

แผนภาพ ที่ 2.1 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา

