

# คำนิยาม

พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เพราะพรรคการเมืองมีบทบาทในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอน โดยเฉพาะการเชื่อมโยงนโยบายและการดำเนินงานของพรรคกับประชาชนเมืองไทยเรามีพรรคการเมืองหลังจากการมีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นพัฒนาการที่ผิดแปลกไปจากสังคมตะวันตก นอกจากนี้การที่ประเทศไทยไม่เคยเป็นอาณานิคมของชาติใด ก็มีผลทำให้เราไม่มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่สามารถรวมพลังต่างๆ ในสังคมของเราเพื่อเป้าหมายเดียวกันได้ นอกจากนี้พรรคการเมืองไทยก็มักจะเน้นการทำงานไปในด้านการเตรียมการเลือกตั้งมากกว่าการพัฒนาพรรคให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทในการพัฒนาการเมือง เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะความผันผวนของการเมืองไทยในระยะห้าสิบปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญทำให้ขาดความต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตย

ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ีระบบประชาธิปไตยมีความต่อเนืองมากขึ้น แต่ในขณะที่เดียวกันปัญหาลังคคม เศรษฐกิจ การเมืองที่ทับถมมานานก็ทวีความซับซ้อนมากขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาที่มีมิติใหม่ๆ ซึ่งมีกลุ่มพลังที่หลากหลายเกี่ยวข้องกับลักษณะที่ต่างกลุ่มต่างยึดมั่นถือมั่นในความคิด ท่าที และผลประโยชน์ที่ไม่อาจประนีประนอมกันได้ ปรากฏการณ์ของกลุ่มที่เรียกว่า single-issue groups นี้ ส่อให้เห็นว่าการเมืองปัจจุบันหน้าวันพรรคการเมืองแบบเก่าก็จะถูกโคตเต็ยจากกลุ่มเหล่านี้มากขึ้น การเมืองใหม่เป็นการเมืองที่ประชาชนหลายกลุ่มต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเขาโดยตรง ไม่ต้องผ่านพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้พรรคการเมืองยุคนี้จะต้องปรับตำแหน่งแห่งที่ (repositioning) ในระบบการเมืองเสียใหม่ผิดกับในยุคอุตสาหกรรม ซึ่งพรรคการเมืองสองพรรคเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 20

ศตวรรษที่ 21 ที่กำลังจะมาถึงเป็นสภาวะแวดล้อมที่ปัญหาหลายด้านของมนุษยชาติเกี่ยวโยงกันข้ามชาติ ความปรารถนาของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมโดยตรง ทำให้รัฐบาลแบบตัวแทนกำลังเผชิญกับวิกฤติความชอบธรรมและพรรคการเมืองซึ่งเคยเป็นกลไกหลักของระบบรัฐสภาก็พลอยได้รับผลสะท้อนนี้ด้วย ประชาชนกับพรรคการเมืองเห็นห่างกันมากขึ้น พรรคการเมืองกลายเป็นองค์กรของกลุ่มทุนหลายๆ กลุ่มที่เข้ามาอาศัยระบอบประชาธิปไตย รักษาผลประโยชน์อันคับแคบของกลุ่ม

ท่าอย่างไรพรรคการเมืองยุคใหม่จึงจะมีบทบาทในการจรรโลงและเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยไว้ได้ บทบาทนี้คงจะต้องมีใช้บทบาทที่จำกัดเฉพาะการรณรงค์เพื่อแสวงหาความนิยมเมื่อมีการเลือกตั้ง แต่น่าจะเป็นการทำให้ประชาชนมีพลังและสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการทางการเมืองได้ โดยรู้เท่าทันเหตุการณ์และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนมี “ทักษะและความสามารถทางการเมือง” เพิ่มมากขึ้น คงไม่มีองค์กรหรือสถาบันจะทำหน้าที่นี้ได้ดีเท่ากับพรรคการเมือง

นายอินดีที่ ดร. เชาวนะ ไตรมาศ เปิดประเด็นนี้โดยนำเสนอเกี่ยวกับกรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ ดร.เชาวนะ ตระหนักดีในปัญหาที่ผมหยิบยกมากล่าวไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริษัทยาที่เป็นกรอบความคิดที่ไม่ละเลยการที่พรรคการเมืองจะต้องปรับตำแหน่งแห่งที่ในระบบการเมืองไม่ได้เป็น “ตัวนำ” หากต้องให้ประชาชนเป็นภาคี สังคมเป็นภาคีและประชาคมโลกเป็นภาคี ซึ่งหมายถึงร่วมกันทั้ง 4 ส่วน พรรคการเมืองเป็นหนึ่งในสี่ แต่สามารถเป็นฝ่ายชี้นำได้ในระดับหนึ่ง

ที่น่าสนใจก็คือ ดร.เชาวนะ ได้อาศัยบริบทและวัฒนธรรมไทยเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดเป้าหมายต่างๆที่พรรคการเมืองควรถือเป็นเรื่องสำคัญ อีกทั้งยังได้ระบุนิติการที่จะนำไปสู่เป้าหมายรวมเหล่านั้นด้วย เป้าหมายและวิธีการที่เป็นเป้าหมายรวมนี้ได้คำนึงถึงจิตภูมิต่างได้กล่าวไว้แล้ว

นโยบายเฉพาะด้านที่ ดร.เชาวนะ เสนอไว้มีทั้งหลักการ ข้อเสนอแนะเป้าหมาย และวิธีการ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า หนังสือนี้สามารถเป็นคู่มือที่พรรคการเมืองนำไปใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี และหนังสือนี้ก็จัดเป็นหนังสือเล่มแรกๆที่ให้ทั้งข้อคิดและวิธีการจัดทำนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ ผมเห็นว่าหนังสือนี้เป็นงานบุกเบิกริเริ่มที่มีคุณประโยชน์ไม่เฉพาะแก่นักการเมืองและพรรคการเมืองเท่านั้น แต่เป็นงานทางวิชาการที่ควรได้รับการศึกษาวิจัยและวิจารณ์ต่อไปด้วย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

วชิราวุธวิทยาลัย

24 มิถุนายน 2541

# คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญไทย เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2540 นับว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญที่ผลักดันให้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ๆ ขึ้นในสังคมการเมืองไทย

พรรคการเมืองอันเป็นสถาบันหลักที่สำคัญยิ่งในสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตยก็หลีกเลี่ยงไม่พ้น อีกทั้งยังต้องปรับกระบวนการทัศน์และบทบาทของตนเองตามกติกาของสังคมใหม่ให้ได้เพื่อให้พรรคสามารถดำรงอยู่ได้ และพร้อมที่จะเติบโตใหม่ โดยมีพลังของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ

“กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่” เป็นหนังสือที่นำเสนอการจัดทำนโยบายของพรรคการเมือง เขียนโดย ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ซึ่งมีผลงานวิจัยว่าด้วยสถาบันการเมืองไทยไว้อย่างต่อเนื่องได้เปิดมิติใหม่ของการบริหาร การจัดการพรรคการเมือง เพื่อเตรียมตัวเข้าสู่การบริหารประเทศได้อย่างสมบูรณ์

การนำเสนอ “กรอบนโยบายแม่บท” ดังกล่าว นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง และถือได้ว่าเป็น “เครื่องมือที่รุนแรง” ที่สำคัญยิ่งในการจัดทำนโยบายพรรคการเมืองยุคใหม่ และโดยเฉพาะบทที่ว่าด้วย “การวิจัยพัฒนาการบริหารพัฒนานโยบายพรรคการเมือง” ซึ่งพรรคการเมืองในอาระยะประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญของ “การวิจัย” เป็นหนึ่งในนโยบายของพรรค เพราะการศึกษาวิจัยนั้นเป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดทิศทางแนวนโยบายของพรรคและทิศทางอนาคตของประเทศโดยรวมอีกด้วย ซึ่งพรรคการเมืองไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใดส่งเสริมให้ “การศึกษาวิจัย” เป็นนโยบายสำคัญของพรรค

สถาบันฯ ในฐานะองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่เป็นเวทีความคิด และเสนอสาระประโยชน์ในการศึกษาทางการเมืองแก่พลเมืองมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ ก็หวังว่านอกจากพรรคการเมืองแล้ว ประชาชน ผู้สนใจทั่วไปก็จะได้ประโยชน์จากหนังสือเล่มนี้ไม่น้อยในการเข้าร่วมตรวจสอบพรรคการเมือง ว่าแต่ละพรรคมีแนวนโยบายที่จะนำพาประเทศไทยไปสู่ทิศทางใดในอนาคต

สถาบันฯ ขอขอบคุณ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยงานใหม่ๆ ให้กับสถาบันฯ อย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง และขอขอบคุณ **มูลนิธิคอนราต อดึนนาร์** ที่สนับสนุนกิจกรรมโครงการต่างๆ ของสถาบันฯ อันยังประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมเสมอมา

ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร

มิถุนายน 2541

## คำนำจากผู้เขียน

ภายหลังที่การเมืองไทยได้พัฒนามาถึงจุดเปลี่ยนก้าวสำคัญ ที่ก่อให้เกิดความเห็นพ้องร่วมกันในด้านกติกาสูงสุด ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนแล้วนั้น กระแสความตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองก็ได้ก่อตัวขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของพรรคการเมืองเองก็ได้มีความพยายามที่จะพลิกผันตัวเองเข้าไปร่วมอยู่ในกระแสบริบทนี้ด้วย แต่ส่วนใหญ่ก็เป็นบทบาทที่ค่อนข้างสับสนและยังกววนอยู่ในกระบวนการที่ไม่เอื้อให้เกิดกระบวนการทัศน์ใหม่ในมิติที่น่าจะก่อให้เกิดผลต่อการปฏิรูปทางการเมืองตามความคาดหวังของสาธารณชนได้มากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองส่วนใหญ่ทั้งพรรคเก่าและพรรคใหม่ต่างยังคงยึดติดอยู่กับการสร้างความเป็นเลิศในสนามการเลือกตั้ง (Electoral Function) มากกว่าการสร้างความเป็นเลิศในการทำหน้าที่ด้านการเมือง-การปกครอง (Political & Administrative Function) ทำให้พรรคการเมืองหันไปทุ่มเทให้การสะสม

ชุมกำลัง ส.ส. ซึ่งเป็นการมุ่งทำหน้าที่เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางอำนาจ ไม่ได้เตรียมความพร้อมในหน้าที่ด้านการพัฒนาองค์กรสถาบันโดยรวมของพรรค และหน้าที่ด้านการบริหารประเทศซึ่งเป็นการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองให้ครบทุกส่วน (Full Functions)

การทำหน้าที่ของพรรคการเมือง ในฐานะที่เป็นองค์กรสถาบันทางการเมืองซึ่งต้องรับภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณชนในกรอบของการบริหารประเทศด้วยนั้น พรรคการเมืองจะต้องเตรียมความพร้อมในระดับของการสร้างความ เป็นสถาบันด้วย ทั้งนี้เพื่อจะได้ทำหน้าที่เป็นกลไกพื้นฐานให้รัฐและประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในวัตถุประสงค์ที่เป็นภารกิจทางการเมืองได้ โดยเฉพาะภารกิจในการระดมการมีส่วนร่วมเพื่อผลักดันนโยบายสาธารณะและกฎหมายสำคัญไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งภารกิจในการสร้างแบบแผนจารีตทางการเมืองให้แก่ประชาชนพร้อมกับการสร้างอิทธิพลต่อระบบการเมืองด้วย

การทำหน้าที่ให้ครบทุกส่วนตามภาระความรับผิดชอบของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะในส่วนของการแข่งขันทางอำนาจ การพัฒนาการบริหารการ จัดการองค์กรพรรคให้มีความเป็นสถาบัน และการเตรียมความพร้อมในการบริหารประเทศ พรรคการเมืองจะต้องมีนโยบายสำหรับใช้เป็นกรอบอ้างอิงในการประกาศให้สาธารณชนได้รับรู้และสามารถประเมินทางเลือกได้ว่าพรรค มีความพร้อมในการเตรียมบริหารประเทศ และมีความพร้อมทางสถาบันพอที่จะสามารถผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อนำพาประเทศให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดได้ด้วย

สำหรับสถานการณ์ปัจจุบันกล่าวได้ว่านโยบายของพรรคการเมืองไทยโดยทั่วไปยังคงอยู่ในภาวะขาดแคลน โดยเฉพาะในมิติที่เป็นสาระตะเชิงปฏิรูปความเป็นสากล ความเป็นทางเลือก และยังขาดความตื่นตัวในการเล็งผลเลิศด้านการผลิตนโยบายเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ ไม่ว่าจะในการแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติและประชาชน หรือในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านการพัฒนาประเทศ ซึ่งส่งผลให้การเตรียมความพร้อมของพรรคการเมือง ในด้าน

การบริหารประเทศนั้น ดูเหมือนจะเป็นส่วนที่มีความสำคัญน้อยตามไปด้วย ผู้เขียนคาดหมายว่า “กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่” ซึ่งเป็นนโยบายสำเร็จรูปนี้ นอกจากจะเป็นกระจุกสะกอนต้นแบบของนโยบายเชิงปฏิรูปหรือทำหน้าที่เป็นเข็มทิศในการชี้ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของประเทศ ในฐานะที่เป็นเมล็ดพันธุ์ใหม่ให้พรรคการเมืองได้ใช้เพาะหวานให้หน่อกล้าใหม่ได้เติบโตขึ้นในสังคมไทยแล้ว น่าจะมีส่วนช่วยอย่างสำคัญ ในการผลักดันให้เกิดการพลิกผันบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไทย โดยเฉพาะต่อบทบาทในการเตรียมความพร้อมด้านการบริหารประเทศ ซึ่งจะต้องมีนโยบายเป็นกรอบอ้างอิงในการประกาศให้สาธารณชนได้รับรู้ สามารถสัมผัสและประเมินได้ ว่าพรรคการเมืองที่มีอยู่นั้นพรรคใดมีความพร้อมในการบริหารประเทศเพียงใด และจะสามารถนำพาประเทศไปในทิศทางใดในอนาคต

ท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบคุณสถาบันนโยบายศึกษาและมูลนิธิคอนราดอเดนาวร์เป็นอย่างยิ่งที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้ผู้เขียนได้มีโอกาสประกอบภารกิจที่เป็นประโยชน์สาธารณะได้อีกทางหนึ่ง และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าประชาชนผู้สนใจ นักศึกษา นักวิชาการ นักนโยบายศาสตร์ นักการเมือง ที่ปรึกษาทางการเมือง รวมตลอดทั้งสถาบันการศึกษา นักจัดตั้งรัฐบาลและพรรคการเมืองทั่วไป ทั้งที่ดำเนินกิจการอยู่ในปัจจุบันและที่กำลังจะเกิดใหม่ สามารถได้รับประโยชน์จากแนวคิด มุมมอง และข้อเสนอในส่วนต่างๆ จากงานเขียนชิ้นนี้ได้ตามความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

ดร.เชาวนะ ไตรมาศ

มกราคม 2541

# สารบัญ

|  | หน้า |
|--|------|
| คำนิยาม  | I    |
| คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา                       | IV   |
| คำนำจากผู้เขียน                                | VI   |
| 1. กระแสบริบทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่         | 1    |
| 2. แนวทางการปรับบทบาทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ | 4    |
| 3. กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่    | 7    |
| 3.1 ปรัชญา                                     | 7    |
| 3.2 หลักยึด                                    | 8    |
| 3.3 เป้าหมาย                                   | 9    |
| เป้าหมายที่ 1                                  | 9    |
| เป้าหมายที่ 2                                  | 9    |
| เป้าหมายที่ 3                                  | 9    |
| เป้าหมายที่ 4                                  | 9    |
| เป้าหมายที่ 5                                  | 10   |
| 3.4 นโยบายรวม                                  | 10   |
| นโยบายรวมข้อที่ 1                              | 11   |
| นโยบายรวมข้อที่ 2                              | 11   |
| นโยบายรวมข้อที่ 3                              | 11   |
| นโยบายรวมข้อที่ 4                              | 12   |
| นโยบายรวมข้อที่ 5                              | 13   |
| นโยบายรวมข้อที่ 6                              | 13   |

|   | หน้า |
|---|------|
| <b>3.5 นโยบายเฉพาะด้าน</b>                      | 14   |
| 1. ด้านการเมืองการปกครอง                        | 14   |
| 2. ด้านการบริหาร                                | 16   |
| 3. ด้านการบริการประชาชน                         | 19   |
| 4. ด้านองค์กรและกระบวนการประชาชน                | 20   |
| 5. ด้านกิจการภัยพิบัติ อุบัติภัย และภัยสังคม    | 21   |
| 6. ด้านเศรษฐกิจ                                 | 22   |
| 7. ด้านรัฐวิสาหกิจ                              | 25   |
| 8. ด้านการกระจายรายได้และความเจริญ              | 26   |
| 9. ด้านโครงสร้างบริการพื้นฐาน                   | 29   |
| 10. ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารโทรคมนาคม | 30   |
| 11. ด้านการเกษตร                                | 32   |
| 12. ด้านสังคม                                   | 34   |
| 13. ด้านยุติธรรม                                | 35   |
| 14. ด้านทรัพยากรมนุษย์และแรงงาน                 | 37   |
| 15. ด้านสาธารณสุข                               | 39   |
| 16. ด้านการศึกษา                                | 41   |
| 17. ด้านศาสนา                                   | 43   |
| 18. ด้านศิลปวัฒนธรรม                            | 45   |
| 19. ด้านความมั่นคง                              | 46   |
| 20. ด้านการต่างประเทศ                           | 48   |
| 21. ด้านพลังอำนาจของชาติ                        | 50   |

|  | หน้า |
|--|------|
| 22. ด้านการประชาคมโลก                      | 52   |
| 23. ด้านสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของประชาชน   | 53   |
| 24. ด้านการเตรียมอนาคตเข้าสู่ความเป็นพลโลก | 54   |
| 25. ด้านการท่องเที่ยว                      | 55   |
| 26. ด้านการพัฒนาเมือง                      | 57   |
| 27. ด้านท้องถิ่นชุมชน                      | 58   |
| 28. ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี            | 59   |
| 29. ด้านสิ่งแวดล้อม                        | 60   |
| 30. ด้านการบริหารทรัพยากร                  | 61   |
| 31. ด้านพลังงาน                            | 62   |
| 32. ด้านการวิจัยพัฒนาการบริหาร             | 64   |
| การพัฒนานโยบายพรรคการเมือง                 |      |