

ประธานรัฐสภา และผู้ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

รองประธานรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ตามที่บทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย

มาตรา 92 ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำ และยินยอมของรัฐสภา

มาตรา 93 ร่างพระราชบัญญัติ หรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของสภาแล้ว ให้นำกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ หรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

มาตรา 94 ร่างพระราชบัญญัติ หรือ ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และ พระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือ เมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติ หรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ทั้งสองสภาแล้ว ให้นำกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่งเมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมา ภายในสามสิบวัน ให้นำกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติ หรือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

มาตรา 95 บุคคลจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

มาตรา 96 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้น สิ้นสุดลงตามมาตรา 118 (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) และ (12) หรือมาตรา 133 (3) (4) (5) (6) (7) (9) หรือ (10) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดหรือไม่

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยัง
ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 97 การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำให้ในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่งหรือก่อนที่ประธานแห่งสภาผู้นั้นเป็นสมาชิก ได้รับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณีเว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมา โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

ปัญหาของระบบรัฐสภาไทย

วิชัย ตันศิริ (2539 : 83 - 98) ได้กล่าวถึงปัญหาของระบบรัฐสภาไทย พอสรุปได้ดังนี้
ระบบรัฐสภาไทย ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปัจจุบันมีปัญหามากมายที่สำคัญคือการล้มลุกคลุกคลานของระบบตั้งแต่เริ่มต้น ประเทศไทยประสบกับการรัฐประหารและความพยายามจะรัฐประหารถึง 11 ครั้ง มีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึงบัดนี้ 16 ฉบับ เฉลี่ยฉบับหนึ่งมีอายุ 4 ปี การคาดคะเนว่ารัฐบาลโดยระบบเลือกตั้งจะดำรงอยู่ถึง 4 ปี ยังไม่เคยมี

สาเหตุหลักที่ทำให้ระบบรัฐสภาและระบบประชาธิปไตยของไทยขาดเสถียรภาพ คือ

1. วิกฤตศรัทธาในความชอบธรรมของระบบและกติกา
2. ระบบพรรคการเมือง

1. วิกฤตศรัทธาในความชอบธรรมของระบบและกติกา (Legitimacy Crisis)

วิกฤตศรัทธาในระบบและกติกาในช่วงแรก ๆ หลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 และในช่วงต่อ ๆ มา จะเกิดรัฐประหารบ่อยครั้ง การรัฐประหารนั้นแสดงให้เห็นถึงการขาดความศรัทธาในระบบ และกติกาของระบบรัฐสภา

แต่ก็ไม่แน่ใจว่าชาวไทยโดยลักษณะนิสัย เป็นผู้ที่ติดยึดในกติกาอย่างเด็ดเดี่ยว มันคงเหมือนชนชาติอื่นหรือไม่ ทั้งนี้หมายถึงกติกาทั่ว ๆ ไป นักสังคมวิทยา มักกล่าวถึงสังคมไทยว่าเป็นสังคมที่มีโครงสร้างหลวม ๆ (loosely structured) กล่าวคือปทัสถานของเราไม่เข้มงวดเหมือนชนชาติอื่น เช่น จีน หรือญี่ปุ่น ฉะนั้นหากสมาชิกในสังคมทำผิดกฎกติกา ก็จะมีผู้คนตำหนิ แต่จะตำหนิได้ไม่นานก็จะลืมหรืออภัยให้ การให้อภัยนั้นดูจะเป็นไปตามหลักของศาสนา

พุทธ แต่ถ้าให้ภัยย่อย ๆ ต่อการละเมิดกฎ ก็จะนำไปสู่ความไม่เอาจริงกับกฎ ระเบียบ อาจจะเป็นไปได้ที่สังคมไทยมักพิจารณาเป้าหมายว่าสำคัญกว่าวิธีการ ฉะนั้นหากตกลงกันในเรื่องเป้าหมายได้แล้ว ก็มักจะไม่วุ่นวายกับวิธีการ

แนวประเพณีปฏิบัติเช่นนี้ มีทั้งข้อดีข้อเสีย สำหรับข้อเสียก็คือทำให้สังคมไทย ไม่เข้มงวดกับกฎเกณฑ์ หรือกติกาที่ได้ตกลงกันไว้

หลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้เชิญพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี และได้กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวว่า ผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในสมัยแรก ก็ได้เลือกเอาสมาชิกของคณะราษฎรเข้าไปเป็นสมาชิก ในสมัยที่สองจึงจะเปิดโอกาสให้ราษฎรเลือกผู้แทนของตนเข้าสู่สภามีจำนวนเท่า ๆ กับที่คณะราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นมา (ขจัดภัย บรูซพัฒน, 2511 : 121)

จะเห็นได้ว่าคณะราษฎร มีความพยายามจะผูกขาดอำนาจไว้ในกลุ่มตนเอง ไม่ได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้อื่นและแม้แต่กลุ่มอื่นจะขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาก็ไม่ยินยอม

การยึดอำนาจมาเป็นของกลุ่มตนเองและไม่กระจายให้ประชาชนอย่างแท้จริง เป็นประเด็น สำคัญที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ถือว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้พระองค์ทรงสละราชบัลลังก์ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2477

ต่อมาเกิดการขัดแย้งระหว่างพระยามโนปกรณนิติธาดากับคณะราษฎรกลุ่มหนึ่ง เรื่องนโยบายเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ นำไปสู่คำสั่งปิดสภาของนายกรัฐมนตรี และการตอบโต้ด้วยการยึดอำนาจ โดยกลุ่มคณะนายทหารที่ทำในนามของคณะราษฎรเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 และส่งผลให้พลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้เป็นนายกรัฐมนตรี

ต่อมาเกิดกบฏบวรเดชเดือนตุลาคม พ.ศ. 2476 เพื่อต่อต้านรัฐบาลของคณะราษฎร คณะรัฐบาลต้องใช้กำลังเข้าปราบปรามจึงสำเร็จ

ภายในเวลา 2 ปีแรกของสถานการณ์การเมือง กำลังทหารได้กลายเป็นเครื่องตัดสิน สถานภาพของรัฐบาล หาใช่เสียงของประชาชนที่มีผู้แทนของตนในรัฐสภา การใช้กำลังทหารเพื่อตัดสินปัญหาของการกุมอำนาจรัฐส่งผลให้ปีกซีกของนายทหารในคณะราษฎรกลายเป็นแกนนำของรัฐบาล ทั้งพระยาพหลฯ และจอมพล แปลก พิบูลสงคราม จึงเป็นผู้กุมบังเหียนของรัฐบาลจนกระทั่งถึง พ.ศ. 2488 เมื่อสงครามโลกสิ้นสุดลง

การใช้กำลังทหารเพื่อตัดสินชี้ขาดว่าใครจะกุมอำนาจรัฐ จึงกลายเป็นขนบธรรมเนียม ประเพณีให้ผู้นำทหารในสมัยต่อมาเอาเยี่ยงอย่าง และรูปแบบของการปฏิวัติที่เริ่มด้วยการยึด

อำนาจสัมรัฐธรรมนุญเดิม อ้างว่าไม่เหมาะสม ต้องร่างกันใหม่และระหว่างที่กำลังร่างกติกา (รัฐธรรมนูญ) ใหม่ ก็จัดตั้งรัฐบาลที่คณะรัฐประหารแต่งตั้งขึ้นชั่วคราวซึ่งต่อมาก็จะมีรัฐบาลตัวจริงโดยคณะผู้ยึดอำนาจเข้ามาแทนที่ นี่คือรูปแบบของการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามายึดอำนาจรัฐของกองทัพ ในยุคสมัยต่อ ๆ มาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

อาจเรียกปรากฏการณ์ทางการเมืองลักษณะดังกล่าวว่าเป็นวิกฤติศรัทธาในระบอบการปกครองที่ชอบธรรม คือยังหาระบบที่ทุก ๆ คนจะให้ความเคารพ ยึดมั่น ผูกพันไม่ได้ สาเหตุอาจจะเป็นเพราะว่า คนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องให้คนส่วนใหญ่เข้ามาเกี่ยวข้องรับรู้ เพื่อเกิดความเป็นเจ้าของ หรืออาจเป็นอุปนิสัยพื้นฐานของชาวไทยที่เป็นชนชาติยึดเป้าหมายหรือผลประโยชน์ของตนของกลุ่มเป็นหลัก แต่คติของสังคมนักประชาธิปไตยมีว่า ทุกคนต้องเคารพกระบวนการและยึดวิธีการตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ เป็นเป้าหมายสำคัญ ส่วนเป้าหมายอื่นแม้ว่าสำคัญก็จะเป็นรอง นี่คือนักประชาธิปไตยที่แท้จริง คุณคำกล่าวของ จอห์น สจิวตมิล (Mills) ที่กล่าวว่า ข้าพเจ้าจะต่อสู้เพื่อให้ท่านมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น แม้ว่าข้าพเจ้าจะไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่ท่านพูด

ในสังคมเปิดนั้นไม่มีใคร กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคมจะสามารถอ้างสิทธิอันชอบธรรมไว้ให้แก่กลุ่มตนเพียงกลุ่มเดียวเพื่อกำหนดเป้าหมาย หรือคุณค่า หรือประโยชน์สุขของสังคมทุก ๆ คน ทุก ๆ กลุ่มมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น ฉะนั้น เป้าหมายของสังคมจึงมีลักษณะของปลายเปิด คือเปิดต่อการอภิปราย ต่อการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่ม เปิดให้แก่โอกาสในอนาคต ซึ่งยังไม่มีใครทราบ แต่สิ่งหนึ่งที่ทุก ๆ คนต้องเห็นชอบร่วมกัน คือกระบวนการ หรือวิธีการที่จะได้มา ซึ่งข้อตกลงที่เกี่ยวกับเป้าหมายดังกล่าว กระบวนการหรือวิธีการนั้นคือ กระบวนการและวิธีการของประชาธิปไตย ที่ทุกคนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเท่ากันมีสิทธิจะมีส่วนร่วมเท่ากัน และก็ต้องใช้หลักของเหตุผล และเสียงข้างมากตัดสินข้อขัดแย้ง (Majority Rule) ในแนวทางนี้ วิธีการกระบวนการ (Means) จึงมีความสำคัญกว่า เป้าหมาย (Ends)

หากจะสร้างกติกา รัฐธรรมนูญ คนส่วนใหญ่ยอมรับ คงต้องสร้างรัฐธรรมนูญที่สะท้อนภาพของโครงสร้างอำนาจและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสังคมไทย ไม่ควรสร้างรัฐธรรมนูญหรือกติกาจากจุดยืนของตนเองเท่านั้น และนี่คือความผิดพลาดของผู้ยึดอำนาจรัฐมาในอดีต และแม้แต่ผู้ที่ไม่ได้ยึดอำนาจรัฐแต่อาจมีอิทธิพลในลักษณะของกลุ่มกดดัน หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการก็ไม่ควรยึดจุดยืนของตนเองเท่านั้น ควรเข้าใจโครงสร้างอำนาจที่แท้จริงของสังคม และสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความสมดุลของกลุ่มอำนาจหรือโครงสร้างอำนาจ โอกาสที่

กติการัฐธรรมนูญจะยั่งยืน หรือ โอกาสที่จะเกิดการขัดแย้ง การไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญก็จะมีน้อย ประเด็นเรื่องวิกฤติศรัทธาในความชอบธรรมของระบบจะได้หมดไป

2. ระบบพรรคการเมืองไทย กับโครงสร้างของสังคมไทย

การเมืองในระบบรัฐสภาใช้หลักของการปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majoritarian Rule) และการที่จะมีเสียงข้างมากมี 2 วิธี วิธีที่หนึ่งโดยการรวบรวมเสียงข้างมากภายหลังจากการเลือกตั้ง แล้วใครรวบรวมได้มากที่สุดก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ หรือ วิธีที่สอง รวบรวมพรรคพวกไว้ก่อนเลือกตั้ง เมื่อเลือกตั้งแล้วหากพวกของคนได้กลับมาเป็นผู้แทนราษฎรจำนวนมากที่สุด ก็ส่งผลให้ตั้งหัวหน้าเป็นนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งรัฐบาลได้

การรวมตัวกันก่อนเลือกตั้ง คือการจัดตั้งพรรคการเมืองนั่นเอง และในประสบการณ์ และตามวิวัฒนาการ ระบบพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นควบคู่กับระบบรัฐสภา เราสามารถจัดระบบรัฐสภาโดยไม่มีระบบพรรคได้ จริง ๆ ก็อาจจะมิได้แต่จะขาดประสิทธิภาพ

การที่จะรวบรวมคะแนนเสียงส่วนใหญ่ ภายหลังการเลือกตั้งและรวบรวมไว้เฉพาะกิจ เป็นวิธีการที่ไร้ประสิทธิภาพที่สุด และต้องใช้การซื้อเสียงโดยตรง ฉะนั้นการจัดตั้งพรรคหรือการรวบรวมสมาชิกไว้มากที่สุดก่อนการเลือกตั้ง จึงกลายเป็นยุทธศาสตร์หลักของการเมืองในระบบรัฐสภา และระบบรัฐสภาที่มีระบบสองพรรค

ระบบรัฐสภาไทยเป็นระบบหลายพรรค ปัจจุบันมีถึง 11 พรรค คือ

1. พรรคชาติไทย
2. พรรคประชาธิปัตย์
3. พรรคความหวังใหม่
4. พรรคชาติพัฒนา
5. พรรคพลังธรรม
6. พรรคนำไทย
7. พรรคกิจสังคม
8. พรรคประชากรไทย
9. พรรคเอกภาพ
10. พรรคเสรีธรรม
11. พรรคมวลชน

การที่ระบบพรรคการเมืองไทยเป็นระบบหลายพรรคอาจมีปัจจัยสาเหตุดังนี้

1. บุคลิกภาพ และวัฒนธรรมทางการเมืองของชาวไทย อาจมีส่วนสำคัญต่อระบบพรรค

วัฒนธรรมการเมืองและบุคลิกภาพของคนไทย คือ รักอิสระเสรี ไม่ชอบอยู่ในกรอบวินัยนานเกินไป คนไทยชอบเด่นคนเดียว คุณลักษณะเช่นนี้ทำให้การรวมคนไทยให้เป็นพรรคใหญ่ ๆ ยากยิ่ง แม้แต่ภายในพรรคก็ยังมีแนวโน้มจะเป็นลักษณะตัวใครตัวมัน

นอกจากอุปนิสัยแบบ “ทำได้ตามใจคือไทยแท้” แล้วระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความผูกพันระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ได้รับอุปถัมภ์ (Patron client relationship) สืบเนื่องจากระบบศักดินาไทยสมัยก่อน ยังคงเป็นวัฒนธรรมทางสังคม-เศรษฐกิจ และการเมืองของไทย ฉะนั้นภายในพรรคหรือในรัฐสภาจึงเกิดการรวมกลุ่มในลักษณะตัวผู้อุปถัมภ์ เป็นจุดศูนย์กลางของกลุ่มสมาชิก หากผู้ใดสามารถรวมบุคคลที่เป็นหัวหน้ากลุ่มได้ ก็จะรวมสมาชิกอื่น ๆ ได้ทั้งหมด

2. โครงสร้างด้านเศรษฐกิจและสังคมไทย

สมัยหลัง พ.ศ. 2500 ได้เกิดกลุ่มทุนนิยม เป็นกลุ่มชนชั้นกลางในภาคธุรกิจที่มีเชื้อสายไทย ชนชั้นนายทุนกลุ่มใหม่ เริ่มมีอิทธิพลทางการเมืองสูงมากในยุคลหลัง 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

สำหรับกลุ่มกรรมการ เริ่มขยายตัวมากขึ้น แต่ยังไม่เป็นฐานทางการเมืองในระดับกว้าง แต่จะเป็นฐานเฉพาะยุค เช่น ในกรุงเทพฯและเมืองอุตสาหกรรม ชนชั้นกรรมกรของไทยไม่มีความรู้สึกด้านชนชั้นรุนแรงเหมือนชนชั้นกรรมกรในอังกฤษและฝรั่งเศส ระบบวัฒนธรรมอุปถัมภ์ของสังคมไทย ทำให้ไม่เกิดการแบ่งชนชั้นชัดเจนเหมือนของยุโรป สังคมไทยมีกลไกของการบูรณาการชนทั้งชาติในระดับหนึ่ง และประกอบกับการวิวัฒนาการของระบบการเมือง-การบริหาร (เฉพาะในส่วนหนึ่งของระบบกฎหมาย) เกิดขึ้นก่อนปรากฏการณ์ของชนชั้นกรรมการหรือแม้แต่ชนชั้นกลางตามนัยความหมายของมาร์กซิสม์ ชนชั้นจึงมิได้กลายเป็นปัจจัยหลักในการสร้างฐานของพรรคการเมืองในระดับเดียวกันกับของยุโรป พรรคที่มีฐานทางชนชั้นจึงมีน้อย และไม่ประสบผลสำเร็จจนบัดนี้

3. กำเนิดของพรรคการเมืองไทยและรูปแบบ

พรรคการเมืองส่วนใหญ่ กำเนิดจากการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จุดร่วมของการรวมตัวคือ ตัวผู้นำ เช่น พรรคนั่งกศिला จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุน จอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคแนวรัฐธรรมนูญซึ่งหลวงธำรงคณาวัตต์ เป็นหัวหน้าจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนให้หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) เป็นนายกรัฐมนตรี

นอกจากนั้นยังมีการรวมตัวของพรรคหลายพรรคให้เป็นพรรคใหญ่ ๆ เช่น พรรคเอกภาพ เกิดจากการรวมตัวของพรรคประชาชน พรรคกิจประชาคม พรรคก้าวหน้า และพรรครวมไทย มีจุดประสงค์เพื่อให้มีคำสั่งสามารถต่อรองกับพรรคใหญ่อื่น ๆ ในการจัดตั้ง รัฐบาลต่อไป (ถนน วังษัฏระหงษ์, 2536 : 78,81 - 82)

จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองไทยคือการรวมตัวของผู้นำในสภาผู้แทนราษฎร พรรคจึงมีลักษณะเป็นพรรคกลุ่มผู้นำที่ ดูเวเจอร์ เรียกว่า “คาเดอ์ปาร์ตี้” (Cadre Party) พรรคเหล่านี้ขาดฐานของมวลชนนอกสภา ส่วนพรรคที่มีอุดมการณ์ซึ่งจัดตั้งจากกลุ่มภายนอกสภาส่วนใหญ่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จในการเลือกตั้ง เพราะขาดฐานของมวลชนสนับสนุน และที่ประสบผลสำเร็จบ้างก็เป็นพรรคขนาดเล็ก เช่นพลังใหม่ หรือสังคมประชาธิปไตย ซึ่งต้องล้มไปในที่สุด

8.5.3 พรรคการเมืองไทย

เบญจามิน คอนสตัน (ค.ศ. 1816) ได้ให้คำนิยามของ “พรรคการเมือง” ไว้ว่า

“พรรคการเมือง คือ กลุ่มบุคคลที่มีลัทธิอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน”

ดิสเรเอลรี นายกรัฐมนตรีอังกฤษ (คริสต์ศตวรรษที่ 19) กล่าวว่า

“พรรคการเมืองคือการรวมตัวของความคิด” หรือ “ความคิดที่จัดให้มารวมตัว”

Duverger (Maurice Duverger, 1976 : 7 - 17) ได้ให้คำจำกัดความ “พรรคการเมือง” ว่า

“พรรคการเมือง คือ ประชาคม (Community) ที่มีโครงสร้างของการรวมตัวโดยเฉพาะ โดยเน้นที่โครงสร้างขององค์กร”

วิลเลียม แชมเบอร์ส กำหนดคุณลักษณะสำคัญของพรรคการเมือง ไว้ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างถาวรและสม่ำเสมอระหว่างผู้นำกับผู้ตาม
2. กระบวนการ และกรรมวิธีในการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและในการจัดการบริหารทั่วไป

3. ได้รับการสนับสนุนในระดับกว้างและถืออย่างสม่ำเสมอ

4. ประกอบด้วยแนวคิด แนวการมองปัญหาที่ชัดเจนหรือเด่นชัดบนพื้นฐานของความรู้ลึกผูกพัน

เลออน เอปสไตน์ นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้ให้ความหมายของ “พรรคการเมือง” ว่า

พรรคการเมืองคือ “กลุ่มบุคคลไม่ว่าจะรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ เพียงใด ที่มุ่งจะเลือกตั้งเอาตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้ชื่อใดชื่อหนึ่ง” (วิชัย ดันศิริ, 2539 : 46 - 47)

ลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับภูมิหลังทางกายภาพของพรรคการเมืองไทย แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

1. ลักษณะทางองค์กรของพรรค
2. ลักษณะทางโครงสร้างของพรรค
3. ลักษณะทางบทบาท-หน้าที่ของพรรค

1. ลักษณะทางองค์กรของพรรคการเมืองไทย

ลักษณะทางองค์กรของพรรคการเมืองไทยจะพิจารณาถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือ

- 1.1 จำนวนของพรรค
- 1.2 ขนาด (จำนวน ส.ส.) ของพรรค
- 1.3 การผันแปร (ลด-เพิ่ม) ขนาดของพรรค

จำนวนของพรรค

ในช่วงเวลา 67 ปี นับตั้งแต่เปลี่ยนระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นประชาธิปไตย เพื่อ พ.ศ. 2475 – 2542 (ปัจจุบัน) มีการจัดตั้งพรรคการเมือง (ไม่นับรวมพรรคสมาคมคณะราษฎร) ภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง 4 ฉบับ มีจำนวนทั้งสิ้น 155 พรรค (สำนักนายทะเบียนพรรคการเมือง, 2538) ส่วนที่กำลังดำเนินการอยู่ในเดือนตุลาคม 2539 มีจำนวนทั้งสิ้น 13 พรรค ได้แก่ (1).ชาติพัฒนา (2). ประชาธิปัตย์ (3). ชาติไทย (4). ประชากรไทย (5). กิจสังคม (6). เอกภาพ (7). พลังธรรม (8). ความหวังใหม่ (9). เสรีธรรม (10). มวลชน (11). เสรีประชาธิปไตย (12). พรรคไท (13). แรงงานไทย ซึ่งพรรคลำดับที่ 12 – 13 เพิ่งจัดตั้งลงสมัครรับเลือกตั้งในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539

ตารางที่ 1 จำนวนพรรคการเมืองช่วง พ.ร.บ. พรรคการเมือง 4 ฉบับ (ข้อมูลเดือนตุลาคม 2539)

ช่วงเวลาของ พ.ร.บ. พรรคการเมือง	จำนวนพรรค	รวม
ก่อนใช้ พ.ร.บ. พรรคการเมือง (พ.ศ. 2489-2494)	11	11
พ.ร.บ. ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2498-2501)	30	41
พ.ร.บ. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511-2514)	17	58
พ.ร.บ. ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2517-2519)	57	115
พ.ร.บ. ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2524-ปัจจุบัน)	40	155
จำนวนพรรคที่เหลือในปัจจุบัน	13	13

ภายใต้ พ.ร.บ. พรรคการเมืองทั้ง 4 ฉบับ มีการจัดตั้งพรรคการเมืองในจำนวนที่แตกต่างกัน ได้แก่ ภายใต้ พ.ร.บ. พรรคการเมืองฉบับแรก คือ ฉบับ พ.ศ. 2498 มีพรรคการเมืองเข้าจดทะเบียน 30 พรรค พ.ร.บ. พรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2511 มีพรรคการเมืองเข้าจดทะเบียน 17 พรรค พ.ร.บ. พรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2517 มีพรรคการเมืองเข้าจดทะเบียน 57 พรรค และ พ.ร.บ. พรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2524 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535, 2538) มีพรรคการเมืองจดทะเบียน 40 พรรค นอกจากนี้ยังมีพรรคการเมืองที่เคยมีการจัดตั้งขึ้นก่อนการประกาศใช้ พ.ร.บ. พรรคการเมืองฉบับแรกแล้ว จำนวน 11 พรรค อย่างไรก็ตาม ณ เดือนตุลาคม 2539 มีพรรคการเมืองที่เคยสมัครรับเลือกตั้งและยังดำรงอยู่ภายใต้ข้อบังคับของ พ.ร.บ. พรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2524 เพียง 11 พรรค และจัดตั้งขึ้นใหม่อีก 2 พรรค โดยที่ยังไม่เคยสมัครรับเลือกตั้งรวมเป็น 13 พรรค

สาเหตุหลักที่ทำให้พรรคการเมืองที่ดำรงอยู่จริงมีจำนวนลดน้อยลงและน้อยกว่าจำนวนพรรคที่ไปของจดทะเบียนถึงประมาณ 1 ใน 4 นั้น เนื่องมาจากข้อบังคับของ พ.ร.บ. พรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2524 มีบทบัญญัติที่เข้มงวดมากขึ้น เช่น การกำหนดให้มีสมาชิกก่อตั้งตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป และกระจายอยู่ทุกภูมิภาค ต้องมีสาขาพรรคมีสมาชิกตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป ต้องส่ง สมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปแต่ครั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมดที่จะต้องมีการเลือกตั้งครั้งนั้น และการกำหนดให้พรรคที่ไม่ได้รับเลือกตั้งต้องยุบเลิก ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้พรรคต้องมีการเพิ่มฐานทุนในการดำเนินการมากขึ้นรวมทั้งมีการจัดการที่ซับซ้อนมากขึ้นด้วย

ขนาด (จำนวน ส.ส.) ของพรรค

ขนาดของพรรค เมื่อจำแนกตามจำนวน ส.ส. ที่พรรคมีและได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว จะพบว่าจะมีระยะห่างของขนาดพรรคตั้งแต่ขนาด ส.ส. 1 คน ไปจนถึง ส.ส. 100 คน มีการกระจายตัวของพรรคต่างกัน (11 พรรค) ประมาณ 4 กลุ่ม หรือ 4 ขนาด คือ ขนาดที่มี ส.ส. 1 – 20 คน มีอยู่ประมาณ 5 พรรค หรือประมาณ 45.45% ขนาดที่มี ส.ส. 20 – 30 คน มีอยู่ประมาณ 2 พรรค หรือประมาณ 18.18% ขนาดที่มี ส.ส. 30 – 60 คนมีอยู่ประมาณ 2 พรรค หรือประมาณ 18.18% และขนาดที่มี ส.ส. 60 – 100 มีอยู่ประมาณ 2 พรรค หรือประมาณ 18.18%

ลักษณะของขนาดพรรค จึงเป็นกลุ่มพรรคเล็ก (ส.ส. 1 – 20 คน) เสียเกือบครึ่งของพรรคทั้งหมด ขณะที่กลุ่มพรรคขนาดกลางค่อนข้างเล็ก (ส.ส. 20 – 30 คน) กลุ่มพรรคขนาดกลางค่อนข้างใหญ่ (ส.ส. 30 – 60 คน) และกลุ่มพรรคขนาดใหญ่ (ส.ส. 60 – 100 คน) มีการ

กระจายอยู่อย่างเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกันมาก คือ ประมาณกลุ่มละ 18.18% และเมื่อรวมทั้งหมดแล้วก็จะมีสัดส่วนกำลังกันกับกลุ่มพรรคเล็กทั้งหมดรวมกัน

พรรคขนาดเล็กจะเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดของพรรคการเมืองไทย คือ ประมาณ 5 พรรค คือ 45.45% พรรคขนาดกลางจะเป็นกลุ่มใหญ่รองลงมาคือ ประมาณ 4 พรรค หรือ 36.36% และ พรรคขนาดใหญ่จะเป็นกลุ่มเล็กที่สุดคือประมาณ 2 พรรค หรือ 18.18%

หากพิจารณาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับขนาดของพรรคดังกล่าว จะเห็นว่าอายุการก่อตั้ง และลักษณะทางภูมิศาสตร์หรือพื้นที่ค่อนข้างมีความสัมพันธ์หรือมีนัยสำคัญค่อนข้างมาก กล่าวคือ กลุ่มพรรคเล็ก 5 พรรค หรือ 45.45% นั้นส่วนใหญ่เป็นพรรคเฉพาะพื้นที่โดยเฉพาะใน กรุงเทพฯ และเป็นพรรคที่เพิ่งจัดตั้งใหม่ เช่น

ตารางที่ 2 จำนวน ส.ส.จากการเลือกตั้งเมื่อ 2 ก.ค. 2538 (แยกพรรค - ภูมิภาค)

พรรคการเมือง	รวม	กรุงเทพมหานคร	กลาง	ใต้	อีสาน	เหนือ
ชาติไทย	92	-	44	-	29	19
ประชาธิปไตย	86	7	7	46	14	12
ความหวังใหม่	57	-	7	5	36	9
ชาติพัฒนา	53	-	8	-	27	18
พลังธรรม	23	16	4	-	-	3
กิจสังคม	22	-	6	-	14	2
ประชากรไทย	18	12	4	-	-	2
น้ำไทย	18	-	5	-	8	5
เสรีธรรม	11	-	3	-	8	-
เอกภาพ	8	-	2	-	1	5
มวลชน	3	2	1	-	-	-

พรรคประชากรไทย มวลชน เอกภาพ เสรีธรรม และน้ำไทย ส่วนกลุ่มพรรคขนาดกลางส่วนใหญ่เป็นพรรคกลางเก่ากลางใหม่ที่ค่อนข้างใหม่เน้นพื้นที่เฉพาะภูมิภาคและเฉพาะในกรุงเทพฯ เช่น ความหวังใหม่ ชาติพัฒนา และพลังธรรม เฉพาะกิจสังคมที่เป็นพรรคเก่าที่สุดของกลุ่ม ส่วนกลุ่มพรรคใหญ่ 2 พรรค คือ ชาติไทย กับประชาธิปไตย จะเป็นพรรคที่ก่อตั้งมานานแม้จะเน้นพื้นที่เฉพาะภูมิภาคอื่นค่อนข้างมากด้วย คือ จะมี ส.ส.เฉพาะภูมิภาคประมาณกึ่งหนึ่งของ ส.ส.จากภูมิภาคอื่น ๆ

การผันแปร (ลด-เพิ่ม) ขนาดของพรรค

ขนาดของพรรคมีการผันแปร (ลด-เพิ่ม) ใน 4 ลักษณะ ด้วยกันคือ (1). การขยายขนาดก่อนข้างต่อนื่อง (2). การลดขนาดก่อนข้างต่อนื่อง (3). การคงขนาดก่อนข้างต่อนื่อง และ (4). มีทั้งขยายและลดขนาด

การผันแปรด้านขนาดของพรรคตามลักษณะแรกคือ การขยายขนาดก่อนข้างต่อนื่อง ได้แก่ พรรคชาติไทย นับแต่ก่อตั้งและสมัครรับเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อ 26 มกราคม 2518 จนถึงการเลือกตั้งครั้งหลังสุด เมื่อ 2 กรกฎาคม 2538 รวม 9 ครั้ง ได้รับการเลือกตั้งตามสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่ 28 คนจนถึง 92 คนเฉพาะครั้งที่ 5 และ 7 ที่จำนวน ส.ส.ลดลงเล็กน้อย

2. ลักษณะทางโครงสร้างของพรรคการเมืองไทย

ลักษณะทางโครงสร้างของพรรคการเมืองไทย จะพิจารณาถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ

- 2.1 โครงสร้างของสายงาน
- 2.2 โครงสร้างทางอำนาจ
- 2.3 โครงสร้างของกลุ่มฝักฝ่าย

โครงสร้างของสายงาน

โครงสร้างพื้นฐานของพรรคการเมืองส่วนใหญ่มีแบบแผนหลัก ๆ ที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันมากซึ่งมักจะเป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมายพรรคการเมืองคือ จะประกอบด้วย หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค รองเลขานุการพรรค กรรมการบริหารพรรค สมาชิกพรรค และสาขาพรรคกระจายอยู่ตามภูมิภาคและจังหวัดต่างๆ (พิจารณาจากแผนภูมิที่ 1) แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างพื้นฐานของพรรคการเมืองตามข้อบังคับของพ.ร.บ.พรรคการเมือง



ส่วนลักษณะ โครงสร้างของสายงานที่นอกเหนือไปจากแบบแผนพื้นฐานที่พรรคส่วนใหญ่ต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดแล้ว ยังมีสายงานอื่น ๆ หรือตำแหน่งอื่นที่ทำให้พรรคการเมืองมีความแตกต่างกันไปบ้าง เช่น การมีตำแหน่งประธานพรรค ผู้อำนวยการพรรค ประธานอาวุโส ที่ปรึกษาหัวหน้าพรรค สำนักงานวิชาการหัวหน้าพรรค ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งตำแหน่งหรือสายงานเหล่านี้เป็นไปตามเหตุผลความต้องการห้วงเวลาหรือสถานการณ์เฉพาะของแต่ละพรรค ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพปัญหา เป้าหมาย นโยบายและกลยุทธ์ทางการเมืองเฉพาะพรรค ไม่มีแบบแผนที่แน่นอน โดยเฉพาะเหตุผลความต้องการของตัวบุคคลคือหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค และกรรมการบริหารซึ่งจะมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดรูปแบบทางโครงสร้างให้แตกต่างกันไป

นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างกันอยู่บ้างในส่วนของ โครงสร้างพื้นฐานตามข้อกำหนด เช่น จำนวนสมาชิก และสาขาพรรค จะพบว่าพรรคต่าง ๆ มีอยู่ไม่เหมือนกัน เช่น ขณะที่พรรคประชาธิปัตย์มีสาขาพรรคกระจายอยู่ทั่วประเทศประมาณ 170 สาขา นั้น พรรคอื่น ๆ อีก 12 พรรครวมกันกลับมีอยู่เพียง 17 สาขา เท่านั้น

ตารางที่ 3 จำนวนสาขาพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจการอยู่ในปี พ.ศ. 2539

ชื่อพรรคการเมือง	จำนวนสาขาเมื่อสิ้นปี 2538	จำนวนสาขาในปี 2539	จำนวนสาขาในปัจจุบัน
ชาติพัฒนา	1	-	1
ประชาธิปัตย์	168	2	170
ชาติไทย	-	-	-
ประชากรไทย	-	-	-
กิจสังคม	1	-	1
เอกภาพ	9	-	9
พลังธรรม	-	-	-
ความหวังใหม่	3	-	3
เสรีธรรม	1	-	1
นำไทย	2	-	2
มวลชน	-	-	-
เสรีประชาธิปไตย	-	-	-
อนุรักษนิยม	-	-	-
รวม	185	2	187

ที่มา : สำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

โครงสร้างทางอำนาจ

โครงสร้างทางอำนาจของพรรคการเมืองไทย ส่วนใหญ่มีแบบแผนอันเดียวกันเกือบทุกพรรคและทุกยุคสมัยต่อเนื่องกันจนเป็นลักษณะร่วมของแบบแผนทางประเพณีปฏิบัติ คือ อำนาจจะรวมศูนย์อยู่ในตำแหน่งหลัก ๆ 3 กลุ่ม คือ หัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค และกรรมการบริหารพรรค โดยลักษณะของอำนาจมักจะลดหล่นตามตำแหน่งด้วย คือ หัวหน้าพรรคจะมีอำนาจค่อนข้างสูงแบบเบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะในอดีตการเกิดการดำรงอยู่และการสิ้นสุดตายของพรรคผูกพันอยู่กับหัวหน้าพรรคอย่างสิ้นเชิง แม้ในปัจจุบันก็จะยังเห็นได้ว่าหัวหน้าพรรคจะเป็นศูนย์รวมอำนาจทั้งในฐานะผู้ริเริ่มก่อตั้งและรวบรวมสมัครพรรคพวกส่วนใหญ่หรือกลุ่มใหญ่ของพรรคไว้พรรคการเมืองส่วนใหญ่จึงมีหัวหน้าพรรคคนเดิมดำรงตำแหน่งอยู่เป็นเวลานานเกือบจะตลอดชั่วอายุของพรรค หากจะมีการหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนทางอำนาจบ้าง ก็จะเป็นการสืบทอดกันภายในกลุ่มเดียวกันหรือกลุ่มบริหารพรรคด้วยตนเอง ขณะเดียวกันหากจะมีการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ในลักษณะที่เรียกว่าตำแหน่งควบ ไม่ว่าจะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควบกับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญ หรือตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีกับตำแหน่งรัฐมนตรีบางกระทรวง มักจะเป็นการผูกขาดของหัวหน้าพรรคแกนนำหรือพรรคร่วมรัฐบาลด้วยตนเอง ซึ่งเป็นแบบแผนทางประเพณีปฏิบัติที่สืบทอดต่อเนื่องกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าพรรคที่เป็นแกนนำรัฐบาลจะยังมีสถานะทางอำนาจสูงเด่นเหนือหัวหน้าพรรคปกติทั่วไปด้วย

โครงสร้างของกลุ่มฝักฝ่าย

โครงสร้างของกลุ่มฝักฝ่ายมีส่วนสำคัญในการกำหนดความแตกต่างของพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคต่าง ๆ มีการรวมกลุ่มย่อย และบทบาทของกลุ่มย่อยไม่เหมือนกัน บางพรรคกลุ่มย่อยมีผลกระทบทางบวกต่อพรรค ขณะที่บางพรรคกลุ่มย่อยสร้างผลกระทบในทางลบ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นผลทางลบมากกว่าทางบวก พรรคการเมืองในอดีตมักมีประเพณีของการสร้างกลุ่มย่อยเพื่อผลในการสนับสนุนหรือดำรงฐานะอำนาจของหัวหน้าพรรคให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น หรือแม้กระทั่งการก่อตั้งขึ้นเป็นพรรคการเมืองอื่นนอกพรรคเดิมเพื่อสนับสนุนตัวบุคคลให้เป็นผู้นำเสียงข้างมากในรัฐบาล ซึ่งอาจจะมองว่าเป็นผลบวกต่อพรรคได้ เนื่องจากช่วยเพิ่มความเข้มแข็งทางอำนาจของผู้ภายในพรรคหรือภายในรัฐบาลให้เป็นปึกแผ่นมีเอกภาพ ระงับยับยั้งการแตกแยกแย่งชิงอำนาจในภาวะที่พรรคหรือรัฐบาลขาดดุลยภาพทางอำนาจ

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันกลุ่มย่อยมักจะมีการขยายบทบาทจนเกินอำนาจควบคุมของผู้นำพรรค หรือผู้นำรัฐบาล และมีผลกระทบในทางลบมากกว่าทางบวกซึ่งส่วนใหญ่จะนำไป

สู่ความแตกแยกทั้งภายในพรรคและภายในรัฐบาลด้วย ซึ่งการแยกเป็นกลุ่มย่อยภายในพรรคนั้น ได้มีการพัฒนารูปแบบและบทบาทที่แตกต่างกันตามสถานการณ์ทางการเมือง และเหตุผลของกลุ่มอย่างค่อนข้างหลากหลาย เช่น บางกลุ่มเป็นการรวมตัวของบุคคลที่อยู่นอกศูนย์กลางอำนาจของพรรค บางกลุ่มเป็นการรวมตัวระหว่างบุคคลในศูนย์กลางอำนาจของพรรคด้วยตนเอง หรือมีการเชื่อมโยงกันระหว่างบุคคลทั้งในและนอกฐานอำนาจพรรค หรือกลุ่มที่มีภูมิหลังอ้างอิงด้วยกัน กลุ่มภูมิภาค กลุ่มศาสนา กลุ่มอายุ กลุ่มเก่า-ใหม่ กลุ่มสายญาติ-มิตรและเพื่อน-พวก ส่วนบทบาทของกลุ่ม ก็มีการกระจายในหลายบทบาท ทั้งฐานะแกนนำ และฐานแนวร่วม และบทบาทสำคัญของกลุ่มในปัจจุบัน มักมีเป้าหมายเพื่อการต่อสู้ช่วงชิงผลประโยชน์และอำนาจทางการเมืองเป็นหลัก เช่น การสร้างกลุ่มเพื่อคัดค้านโควตาของตำแหน่งรัฐมนตรี หรือการสร้างกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของบุคคลที่ไร้อำนาจ หรือการสร้างกลุ่มเพื่อร่วมพันธมิตรทางการเมืองระหว่างพรรค ฯลฯ เป็นต้น

ลักษณะทั่วไปที่เป็นแบบแผนทางโครงสร้างของพรรคการเมืองไทย มีลักษณะเด่นที่โครงสร้างทางฐานอำนาจของกลุ่มเป็นสำคัญ กล่าวคือ นอกจากจะมีโครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการภายในพรรคแล้ว ยังมีโครงสร้างอำนาจที่ไม่เป็นทางการคือ กลุ่มอำนาจกลุ่มต่าง ๆ ครอบงำอยู่ด้วย เป็นผลให้การจัดกระบวนการอำนาจภายในพรรคถูกกำหนดด้วยปัจจัยด้านอิทธิพลจากอำนาจต่อรองของกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ

โดยลักษณะเด่นดังกล่าวนอกจากจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อเอกภาพและความค้ำประกันประสิทธิภาพในอำนาจการนำของกลุ่มอำนาจภายในโครงสร้างที่เป็นทางการแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อทางอ้อมให้กลุ่มอำนาจที่ไม่เป็นทางการเข้ามามีอิทธิพลเหนืออำนาจของกลุ่มแกนนำอำนาจในโครงสร้างที่เป็นทางการอีกด้วย และในทางกลับกันกลุ่มแกนนำอำนาจในโครงสร้างที่เป็นทางการเองก็มีแนวโน้มที่จะขยายฐานอำนาจเพื่อควบคุมและครอบงำอำนาจภายในพรรคให้มากกว่าที่มีอยู่ภายในโครงสร้างที่เป็นทางการเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนนำไปสู่การกระจุกตัวของกลุ่มแกนนำอำนาจที่คุมกฎเหล็ก(iron law of oligarchy) ในฐานะศูนย์กลางอำนาจของพรรคไปในที่สุด

ลักษณะเช่นนี้ทำให้ระบบโครงสร้างที่เป็นทางการภายในพรรคล้มเหลวไร้ความหมายสำคัญ และพัฒนาการของประชาธิปไตยภายในพรรคขาดความต่อเนื่อง องค์กรพรรคมีความหมายสำคัญน้อยกว่ากลุ่มอำนาจที่ไม่เป็นทางการภายในพรรคกระบวนการจัดระเบียบทางอำนาจและการจัดการภายในพรรคขาดกติกาและไร้ระบบ

3. บทบาท - หน้าที่ของพรรคการเมืองไทย

โดยที่ลักษณะทางโครงสร้างของพรรคการเมืองไทยมีลักษณะเด่นที่โครงสร้างทางฐานะอำนาจของกลุ่ม ทำให้การต่อสู้แข่งขันเพื่อเข้ากุมศูนย์กลางอำนาจของพรรคเป็นเรื่องสำคัญของยุทธศาสตร์ทางอำนาจและกลุ่มที่เข้าศูนย์กลางอำนาจของพรรคก็มีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางทางการเมืองของพรรคด้วย ซึ่งส่งผลต่อไปยังกลยุทธ์ทางอำนาจของพรรคโดยกลุ่มอำนาจที่เข้ากุมศูนย์กลางอำนาจของพรรคจะต้องมีการกำหนดมาตรการการรวมศูนย์อำนาจและอาศัยแนวทางผลประโยชน์ความต้องการและจุดแข็งของกลุ่มตนเป็นปัจจัยกำหนดยุทธศาสตร์ทางการเมือง เพื่อดำรงไว้ซึ่งสถานะทางอำนาจภายในพรรค และบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดทางการเมืองภายในเวลาอันสั้นเฉพาะห้วงสถานการณ์และเฉพาะปัจจัยเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยอันจำกัดคับแคบ

โดยแนวทางกลยุทธ์ทางอำนาจของกลุ่มและยุทธศาสตร์ทางการเมืองของพรรคในรูปแบบดังกล่าว ทำให้บทบาท-หน้าที่ของพรรคการเมืองส่วนใหญ่มีความโน้มเอียงไปในแนวทางการเป็นพรรคเฉพาะกิจ (tactical party) คือเป็นพรรคการเมืองที่มุ่งฉวยฉวยโอกาสเพื่อช่วงชิงอำนาจในสถานการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองอย่างเลื่อนลอยและฉาบฉวย

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงบทบาท-หน้าที่ของพรรคการเมืองไทยในภาพรวมตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันแล้ว กล่าวได้ว่าบทบาทหลักของพรรคการเมืองไทยนั้นเป็นบทบาทของการสร้างและดำรงรักษาไว้ซึ่งระบบอำนาจอุปถัมภ์ (patron - client) และมีหน้าที่หลักในด้านการใช้อำนาจบริหาร (administrative power) เป็นสำคัญ

ส่วนหน้าที่ในด้านการใช้อำนาจบริหารนั้น พรรคการเมืองส่วนใหญ่มุ่งเน้นการทำหน้าที่ด้านอำนาจบริหารหรือในฝ่ายรัฐบาลเป็นหลัก โดยอาศัยผลพวงจากบทบาทในการสร้างและดำรงไว้ซึ่งระบบอำนาจอุปถัมภ์เป็นปัจจัยในการทำหน้าที่ดังกล่าว กล่าวคือนอกจากกลุ่มอุปถัมภ์ในแกนนำอำนาจพรรคจะมุ่งสร้างกลุ่มอุปถัมภ์ขนาดใหญ่ เพื่อผลในการจัดตั้งหรือได้เข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลผสมแล้ว ยังมีความพยายามที่จะบรรจุแต่งตั้งสมาชิกในสังกัดเข้าร่วมในตำแหน่งสำคัญทางการเมืองของฝ่ายบริหารที่ไม่ใช่ตำแหน่งรัฐมนตรีอีกด้วย เช่น ตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี เป็นต้น นอกจากนี้ยังเปิดให้มีช่องทางอื่น ๆ เพื่อเกื้อกูลต่อระบบอำนาจอุปถัมภ์ที่ไม่ได้อยู่ภายในสังกัดของกลุ่มตนอีกด้วย เช่นการเปิดช่องทางให้กลุ่มอุปถัมภ์อื่นนอกสังกัดเข้ามีส่วนร่วมในการจัดสรรส่วนแบ่งอำนาจในฝ่ายบริหาร โดยการใช้ระบบโควตาเพื่อเพิ่มฐานเสียงสนับสนุนให้ฝ่ายบริหารมีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยผู้ที่มีโอกาสเข้าดำรงตำแหน่งในฝ่ายอำนาจบริหารจากระบบโควตานั้นจะต้องสามารถกุมฐานเสียง

ของสมาชิกกลุ่มให้ได้ตามจำนวนโควตาที่ตนได้ใช้สิทธิในการเข้าร่วมส่วนแบ่งอำนาจนั้น ตลอดระยะเวลาที่ร่วมอยู่ในอำนาจนั้นด้วย

โดยเฉพาะยิ่งระบบพรรคการเมืองไทยเป็นระบบหลายพรรคและมีความยืดหยุ่นในการจัดสรรรัฐบาลผสมด้วยแล้ว ยิ่งอำนวยโอกาสให้แก่ทุกพรรคในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ซึ่งขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของกลุ่มแกนนำของพรรคนั้น ๆ ในการที่จะให้หลักประกันความเชื่อมั่นในความมีอำนาจเบ็ดเสร็จในพรรค หรือความสามารถในการควบคุมเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ภายในพรรคให้มีระเบียบวินัยได้ พรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลก็จะพิจารณาและไว้ใจในการนำเข้าร่วมในคณะรัฐบาลผสมโดยที่สาระของแนวนโยบายแห่งพรรคนั้นมีความสำคัญเป็นลำดับรอง

ในขณะที่เดียวกัน ยังมีระบบการแบ่งขั้วในการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลระหว่างพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเป็นอันดับหนึ่งกับพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเป็นอันดับสองแล้วยังทำให้พรรคเล็ก ๆ ที่ได้รับเลือกตั้งกระจัดกระจายอยู่ในกลุ่มพรรคส่วนใหญ่ นั้น จะยังมีโอกาสในการเข้าร่วมรัฐบาลสูงมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งเกือบครึ่งหนึ่งของพรรคที่มีอยู่ทั้งหมดจะได้เข้าร่วมในรัฐบาลผสม

นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพรรคการเมืองไทยที่สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ในฐานะของผู้ใช้อำนาจบริหารมากกว่าหน้าที่อื่นๆ โดยเฉพาะในด้านนิติบัญญัติ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นพรรครุ่นใหม่ อย่างเช่น พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ พรรคเสรีธรรม และพรรคนำไทย ก็ตาม โดยเฉพาะพรรคพลังธรรมจะเห็นได้ว่ามักจะได้เข้าร่วมในคณะรัฐบาลผสมในทุกรัฐบาลนับแต่ได้มีการก่อตั้งพรรคและผ่านการเลือกตั้งมาเพียงสามสมัยก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มพรรครุ่นใหม่มิได้อาศัยช่องว่างของระบบพรรคการเมืองที่เป็นระบบหลายพรรค ระบบอำนาจอุปถัมภ์ภายในพรรค ระบบรัฐบาลผสมหลายพรรค และการดำรงรักษาแนวอนุรักษ์นิยมของพรรคการเมืองขนาดใหญ่รุ่นเก่า มาใช้เป็นแนวทางในการสร้างจุดแข็งของพรรคตนซึ่งเป็นพรรครุ่นใหม่ เช่น การสร้างจุดเด่นด้านคุณธรรมและการตรวจสอบถ่วงดุล หรือการสร้างจุดเด่นด้านการเน้นเศรษฐกิจเสรีนิยม ฯลฯ เป็นต้นซึ่งมีผลต่อการสร้างภาพลักษณ์ในฐานะที่เป็นทั้งทางออกของปัญหาดั้งเดิมและการเป็นทางเลือกใหม่พร้อมกันไปด้วย

ดังนั้น พรรครุ่นใหม่แม้จะเป็นพรรคเล็ก แต่เป็นพรรคเล็กที่ดำรงฐานะเป็นพรรคทางเลือกหรือพรรคศักยภาพ (potential party) มีโอกาสได้รับเลือกให้เข้าร่วมรัฐบาลอยู่เสมอไม่ว่าพรรคแกนนำหรือพรรคร่วมรัฐบาลอื่นซึ่งเป็นพรรคใหญ่จะเคยเป็นฝ่ายค้านมาก่อนก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากพรรคเหล่านี้จะมีส่วนช่วยเสริมทั้งภาพลักษณ์ และฐานะอำนาจของรัฐบาลให้มีความ

เข้มแข็งและมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น เนื่องจากการสร้างภาพลักษณ์ที่เป็นจุดเด่นทั้งทางด้าน เศรษฐกิจเสรีนิยมและการมีคุณธรรม นั้นเอง

4. ระบบพรรคการเมือง

พรรคการเมืองไทยเป็นระบบหลายพรรค (multi-party system) ที่มีพรรคการเมืองมากกว่า 10 พรรคขึ้นไป และเป็นระบบหลายพรรคที่มีแนวโน้มมีพรรคเด่น 2 พรรค (กำหนดจากผลการเลือกตั้ง) กล่าวคือ ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปพรรคที่ได้รับเลือกมากเป็นอันดับหนึ่ง มักจะเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล โดยมีกร่วมมือกับพรรคที่ได้รับคัดเลือกเป็นลำดับสามทำการจัดตั้งรัฐบาล และผลักให้พรรคที่ได้รับเลือกเป็นลำดับที่สองเป็นผู้นำในฝ่ายค้านเสมอ ซึ่งพบเด่นสองพรรคดังกล่าวคือ พรรคลำดับที่หนึ่งกับพรรคลำดับที่สองนั้นจะหมุนเวียนสลับสับเปลี่ยนกันขึ้นเป็นลำดับที่หนึ่งและผลักกันเป็นแกนนำทั้งฝ่ายรัฐบาลและแกนนำฝ่ายค้าน

โดยเฉพาะการเลือกตั้ง 3 ครั้งหลังสุด ในเดือนกรกฎาคม 2531 พรรคชาติไทยได้รับเลือกเป็นอันดับหนึ่งเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล พอมาในสมัยการเลือกตั้งเมื่อเดือนกันยายน 2535 พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกเป็นอันดับหนึ่งเป็นแกนนำร่วมมือกับพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคลำดับที่สามจัดตั้งรัฐบาล ส่วนพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคลำดับที่สองเป็นแกนนำของฝ่ายค้าน และเมื่อถึงสมัยการเลือกตั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม 2538 พรรคชาติไทยซึ่งได้รับเลือกเป็นอันดับหนึ่งแล้วเป็นแกนนำฝ่ายค้านก็ได้กลับมาเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคอันดับที่สาม คือ พรรคความหวังใหม่ โดยพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเคยเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลและเป็นพรรคอันดับที่สองก็กลับไปเป็นแกนนำฝ่ายค้านอีก เป็นต้น

พฤติกรรมสำคัญที่เกิดจากระบบพรรคดังกล่าวที่เห็นได้ชัดเจนคือ การย้ายสังกัดพรรคและการแย่งชิง ส.ส. เก่าจากพรรคอื่นเข้าสู่พรรคแกนนำเพื่อหวังได้เป็นพรรคอันดับหนึ่งจากการเลือกตั้งเพื่อจะได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล เช่นเดียวกับ ส.ส. ที่ย้ายจากพรรคอื่นไปสังกัดพรรคที่มีศักยภาพเป็นแกนนำก็มี คาดหวังที่จะได้มีโอกาสเข้ารับตำแหน่งทางการเมือง ภายหลังจากการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลด้วยเช่นกัน

การย้ายพรรคจึงเป็นยุทธศาสตร์ทางอำนาจรูปแบบใหม่ที่ปรากฏขึ้นอย่างรวดเร็วและแพร่หลายไปในระบบพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบัน ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทำการย้ายสังกัดพรรคทั้งสิ้น 262 คน โดยในจำนวนนี้มี ส.ส. เก่าหรืออดีต ส.ส. ถึง 53 คน ขณะที่การเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทำการย้ายสังกัดพรรคทั้งสิ้น 353 คน โดยในจำนวนนี้มีอดีต ส.ส. ถึง 100 คน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการย้ายสังกัดพรรคทั้งของผู้สมัครทั่วไปและผู้สมัครที่เป็นอดีต ส.ส. นั้น มี

แนวโน้มสูงขึ้นเกือบเท่าตัวในระยะเวลาเพียงปีเศษ ทั้งนี้พิจารณาจากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 การย้ายสังกัดพรรคและย้ายเขตลงสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครทั่วไป
(ระหว่างการเลือกตั้งเมื่อ 2 ก.ค. 2538 กับ 17 พ.ย. 2539)

การย้ายสังกัดพรรค/เขตเลือกตั้ง	2 ก.ค. 2538	17 พ.ย. 2539
ย้ายพรรค/เขตเดิม	178	267
ย้ายพรรค/ย้ายเขต	84	86
พรรคเดิม/ย้ายเขต	135	54
พรรคเดิม/เขตเดิม	388	451
ผู้สมัครใหม่	1,587	1,452
รวม	2,372	2,310

ที่มา : องค์กรกลางการเลือกตั้ง (เขาวนะ ไตรมาส, 2540 : 10 - 45)

ข้อดีและข้อเสียของพรรคการเมืองไทย

ส่วนดี

ก. พรรคการเมืองไทยมีการจัดตั้งได้ดีพอสมควร บางพรรคมีประวัติยาวนาน เช่น พรรคประชาธิปัตย์ เป็นต้น เป็นการบ่งชี้ว่า องค์กรพรรคในแง่การจัดตั้งสถาบันอยู่ในขั้นน่าพอใจ และอย่างน้อยที่สุดในแง่ของโอกาสการพัฒนานั้น จะเห็นได้ชัดว่าดีกว่าพม่าซึ่งไม่มีโอกาสในการพัฒนา หรือเมื่อเทียบกับสิงคโปร์ ยิ่งในประเทศสังคมนิยม เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน และสหภาพโซเวียต ยิ่งเห็นเด่นชัดขึ้น

ข. พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันที่ฝึกการเมืองและพัฒนาความรู้และทักษะในระบบประชาธิปไตยหลายคนเรียนความรู้และทักษะจากการได้เข้าคลุกคลีในพรรค และหลายคนมีชีวิตในทางการเมืองเนื่องจากเข้าปฏิบัติภารกิจทางการเมืองในพรรค

ค. พรรคการเมืองไทยเป็นแหล่งที่สร้างผู้นำทางการเมือง โดยเปิดโอกาสให้บุคคลที่อยู่นอกวงราชการซึ่งดูแลการบริหารราชการแผ่นดินได้มีโอกาสเข้าสู่วงการเมืองเป็น ส.ส. เป็นรัฐมนตรี โดยอาศัยการได้เข้าในพรรคจนได้มีโอกาสเข้าทำประโยชน์ให้แก่สังคมและประเทศชาติ โอกาสดังกล่าวนี้จะขาดไปถ้าไม่มีระบบพรรคการเมือง

ง. พรรคการเมืองกำลังกลายเป็นสถาบันที่สำคัญ เพราะตัวนายกรัฐมนตรีจะต้องมีฐานสนับสนุนจากพรรคการเมือง นอกเหนือจากข้าราชการประจำ คือทหาร และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง กล่าวง่าย ๆ คือ พรรคการเมืองไทยได้กลายเป็นส่วนสำคัญของสถาบันในสังคมไทย

ข้อเสีย

ก. พรรคการเมืองส่วนใหญ่ถูกครอบด้วยนักธุรกิจ ทั้งนี้เพราะต้องอาศัยเงินในการบริหาร พรรคขณะเดียวกันนักธุรกิจได้ใช้พรรคการเมืองเพื่อการได้เข้าไปสู่ศูนย์อำนาจ ทำให้พรรคการเมืองไทยมีลักษณะเป็นตัวแทนของนักธุรกิจและคนมีเงิน มากกว่าเป็นตัวแทนของคนส่วนใหญ่ของประเทศ แม้จะมีนโยบายว่าจะทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ก็ตาม

ข. พรรคการเมืองไทยไม่ใช่พรรคมวลชน หรือที่เรียกกันว่า mass party และไม่มีประวัติการต่อสู้กับลัทธิล่าอาณานิคม หรือเกิดจากการร่วมรบกันมา เพียงแต่เป็นศูนย์รวมของบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันจนกล่าวได้ว่า เป็นเหมือนกลุ่มผลประโยชน์ที่จดทะเบียนและเรียกตัวเองว่าพรรคการเมือง

ค. อุณหภูมิของพรรคการเมืองไทยจะคล้าย ๆ กัน และพยายามเป็นตัวแทนของชนชั้นต่าง ๆ ตั้งแต่ นักธุรกิจ ผู้ใช้แรงงาน ชาวนา ข้าราชการ ฯลฯ ไม่มีพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของชนชั้นคนยากจน เช่น พรรคกรรมกรของอังกฤษ จะมีก็คือพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งผิดกฎหมาย หรือในอดีตก็มีพรรคสังคมนิยม การเลือกสนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งในเมืองไทยจึงมิได้ขึ้นกับนโยบาย แต่ขึ้นต่อบุคคลในพรรคว่าเป็นคนอย่างไร บางคนสนับสนุนเพราะหัวหน้าพรรคเป็นคนสะอาด หรือพรรคนั้นมีลักษณะธรรมะธัมโม แต่ไม่ใช่นโยบาย

ง. พรรคการเมืองไทยขาดบุคลากรที่มีคุณวุฒิและอุทิศชีวิตให้กับพรรคอย่างจริงจัง ส่วนใหญ่อาศัยวิธีการดู ๆ ไถ ๆ เพราะความไม่แน่นอนว่าระบบประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้นานแค่ไหน เพียงใด ดังนั้นการบริหารกิจการพรรคจะมีลักษณะชั่วคราว

จ. พรรคการเมืองไทยยังไม่สามารถจะกลั่นกรองคัดสรรตัวบุคคล และบุคคลที่มีภูมิหลังไม่ชอบมาพากล แต่มีเงินสนับสนุนพรรค ก็รับเข้ามาเพื่อเป็นฐานกำลัง เมื่อพรรคไม่สามารถรณรงค์สมาชิกได้ ก็ไม่สามารถรณรงค์บุคคลที่เป็นรัฐมนตรีได้ ทำให้ระบบคัดสรรบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งการเมืองมีปัญหา

ฉ. เนื่องจากพรรคการเมืองถูกครอบโดยตัวบุคคลที่มีบารมี จึงมีการแตกกันเป็นกลุ่ม ๆ โดยแต่ละกลุ่มจะมีผู้อยู่ได้อุปถัมภ์ ลักษณะอุปถัมภ์ภายในพรรคก่อให้เกิดการบริหารพรรคจึงมีลักษณะเป็นกลุ่มใครกลุ่มมัน เป็นก๊กเป็นเหล่า

ข. ผู้บริหารระดับสูงของพรรคเป็นนักธุรกิจ หรืออดีตรัฐมนตรี การบริหารจึงออกมาในรูปการบริหารบริษัท และผู้ถือหุ้นได้เองก็ได้รับเงินเดือนตอบแทนจากผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มของตน ส.ส.จึงมีสภาพเป็นลูกจ้างของพรรค ก่อให้เกิดปัญหาในด้าน จริยธรรมและขวัญกำลังใจ ในส่วนของข้าราชการนั้น มีวิธีการบริหารพรรคคล้าย ๆ กับการบริหารงานของกรม

ข. เนื่องจากการขาดอุดมการณ์อย่างเหนียวแน่น เนื่องจากการเป็นสมาชิกพรรคอิงผลประโยชน์ การเปลี่ยนพรรคจึงเกิดขึ้นคายนั่น หรือการแตกจากพรรคเดิมมาเป็นพรรคใหม่ จึงเกิดขึ้นจนเป็นภาวะปกติ ผลก็คือการขาดบุคลากรที่ผูกพันกับพรรคเป็นเวลานาน การพัฒนาพรรคจึงไม่เติบโตเต็มที่ การแตกมาตั้งพรรคใหม่ ทำให้จำนวนของพรรคมีมาก ระบบสองพรรคจึงเกิดได้ยาก มีการแตกตัวตลอดเวลา (ลิขิต ชีรเวคิน, 2537 : 238 - 239)

8.5.4 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กล่าวถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ดังนี้

ส่วนที่ 2

สภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 98 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา 98 จำนวนหนึ่งร้อยคนและสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 102 จำนวนสี่ร้อยคน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

มาตรา 99 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้พรรคการเมืองจัดทำขึ้นพรรคการเมืองละหนึ่งบัญชี ไม่เกินบัญชีละหนึ่งร้อยคน และให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเปิดรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

รายชื่อบุคคลในบัญชีรายชื่อตามวรรคหนึ่งจะต้อง

- (1) ประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม
- (2) ไม่ซ้ำกับรายชื่อในบัญชีที่พรรคการเมืองอื่นจัดทำขึ้น และไม่ซ้ำกับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 102 และ
- (3) จัดทำรายชื่อเรียงตามลำดับหมายเลข

มาตรา 100 บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชื่อนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคสอง

วิธีคำนวณสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ อันจะถือว่าบุคคลซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีของพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งตามสัดส่วนที่คำนวณได้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้สำหรับบัญชีรายนั้น

มาตรา 101 ภายใต้บังคับมาตรา 119 (1) ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ทำให้ในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากการเลือกแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยคน ให้สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

มาตรา 102 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละหนึ่งคน

การคำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร้อยคน

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมีให้นำจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนที่คำนวณได้ตามวรรคสอง มาเฉลี่ยจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนตามวรรคสอง ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้มีสมาชิก