

# บทที่ 12

## พรรคการเมือง

สุขุม นวลสกุล  
วิทยา จิตนุพงศ์

### 1. ความนำ

พรรคการเมืองคือที่รวมของกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมือง, สังคม, และเศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน รวมกันเพื่อจุดประสงค์ที่จะส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ได้เป็นเสียงข้างมากในสภาเพื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลและบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่ากลุ่มที่เรียกกลุ่มตัวเองว่าพรรคการเมืองจะมีลักษณะดังกล่าวข้างต้นทุกกลุ่ม พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นในแต่ละประเทศก็อาจแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับสภาพบรรยากาศการเมืองและลักษณะของคนในชาติซึ่งไม่เหมือนกัน แต่ลักษณะข้างต้นถือเป็นลักษณะของพรรคการเมืองในหลักการหรือรูปแบบที่ยึดถือกันว่าเป็นสากล ลักษณะสำคัญที่สุดที่ทำให้พรรคการเมืองมีลักษณะแตกต่างจากกลุ่มหรือชมรมทางการเมืองอื่น ๆ คือ พรรคการเมืองต้องมีจุดประสงค์ที่จะได้อำนาจทางการเมือง ต้องมีความปรารถนาที่จะเป็นรัฐบาลเพื่อจะได้มีโอกาสนำนโยบายของพรรคไปปฏิบัติให้เป็นจริง

พรรคการเมืองมีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นที่สร้างพลังให้กับอุดมการณ์, เป็นที่ ๆ อาจค้นหาเสียงส่วนใหญ่ (Majority) ของมหาชน, และเป็นสถาบันที่ทำให้ประชาชนต่างท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันทางการเมืองได้ แม้ในรูปการปกครองแบบเผด็จการก็ยังให้ความสำคัญต่อพรรคการเมือง เพราะถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญ “ในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชน ช่วยสะท้อนความเห็น และมติมหาชนที่เกิดในสังคม”<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองในระบอบเผด็จการมีบทบาทเน้นไปในทางควบคุมประชาชน ในขณะที่ในระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมืองพยายามที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เพื่อให้ประชาชนศรัทธาและสนับสนุน

### 2. ประวัติความเป็นมาของพรรคการเมืองไทย

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา กลุ่มการเมืองซึ่งแสดงเป็นพรรคการเมืองโดยเปิดเผยและถูกต้องทางนิติบัญญัติเป็นครั้งแรกเกิดเมื่อ พ.ศ. 2489 โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ 2489 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ใน.....การตั้งคณะพรรคการเมือง

เมือง.....ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย”<sup>3</sup> พระรการเมืองพรรคแรกตามนิตินัยคือ “พรรคก้าวหน้า” โดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นผู้ริเริ่มจัดตั้ง<sup>4</sup> อย่างไรก็ตามเนื่องจากไม่มีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองในระยะนั้น จึงไม่ได้มีการจดทะเบียนพรรคการเมืองแต่อย่างใด

แต่ถ้าจะวิเคราะห์ทางพฤตินัยแล้วกลุ่มการเมืองที่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองกลุ่มแรกของไทยต้องถือว่ากำเนิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้นเอง คือ “สมาคมคณะราษฎร” ที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองคือ “คณะราษฎร” ถึงแม้ว่าจะไม่ระบุว่าเป็นพรรคการเมือง แต่ก็มีเจตน์จำนงเช่นเดียวกับพรรคการเมืองโดยทั่วไป คือประสงค์จะเข้ารับผิดชอบในการบริหารประเทศและ “โดยเหตุที่กลุ่มผู้นำของสมาคมคณะราษฎรเป็นกลุ่มที่มาจากคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งครอบงำ (dominated) การเมืองไทยในขณะนั้น ดังนั้นสมาคมคณะราษฎรจึงทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองอย่างสมบูรณ์แบบ โดยที่ ได้รับผิดชอบในการปกครองประเทศเวลานั้นและติดต่อกันมาอีกหลายปี”<sup>5</sup> การที่สมาคมคณะราษฎรไม่ประกาศเป็นพรรคการเมือง น่าจะเป็นเพราะความต้องการผูกขาดความเป็นพรรคการเมืองไว้เพียงพรรคเดียว เพราะรัฐบาลสมัยนั้นไม่อนุญาตให้จัดตั้งสมาคมการเมืองอื่นเลย แม้จะมีผู้ต้องการก่อตั้ง เช่น หลวงวิจิตรวาทการขอตั้งสมาคมคณะชาติ เป็นต้น

ถ้าจะแบ่งยุคสมัยที่การเมืองไทยเปิดโอกาสให้มีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ก็อาจแบ่งได้เป็น 4 สมัยไม่ติดต่อกันคือ

สมัยที่ 1 พ.ศ. 2489-2494 พรรคการเมืองสำคัญในระยะนั้นคือพรรคสหชีพ, พรรคแนวรัฐธรรมนูญ, และพรรคประชาธิปไตย แม้จะมีพรรคการเมืองเกินกว่า 10 พรรคแต่

การเมืองไทยขณะนั้นเป็นการเริ่มต้นการปกครองในระบบพรรคเป็นครั้งแรก พรรคการเมืองในระยะนั้น เกิดขึ้นจากการรวมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อสนับสนุนผู้นำทางการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นที่รู้จักกันแต่เฉพาะในหมู่สมาชิกของพรรคเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนทั่วไปไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับพรรคการเมืองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น<sup>6</sup>

เมื่อจอมพล ป.พิบูลสงครามและกลุ่มทหารทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 และคณะรัฐประหารประกาศห้ามมิให้มีการชุมนุมทางการเมือง พรรคการเมืองของยุคสมัยแรกก็ต้องปิดตัวเองไปโดยปริยาย

สมัยที่ 2 พ.ศ. 2498-2501 เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พรรคการเมืองไทยก็ถือกำเนิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง พรรคการเมืองที่จดทะเบียนในยุคนี้นับถึง

30 พรรค พรรคสำคัญ ๆ คือ เสรีมโนคติตา, ประชาธิปไตย, สหภูมิ, และชาติสังคมนิยม พรรคการเมืองในยุคนี้ก็ยังเป็นการรวมตัวกันของนักการเมืองเหมือนเช่นเดิม และพรรคที่มีโอกาสเป็นรัฐบาลก็คือพรรคที่ข้าราชการประจำหรือทหารจัดตั้งขึ้น พรรคการเมืองถูกยกเลิกเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติ 30 ตุลาคม 2501 ยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่ใช้อยู่

สมัยที่ 3 พ.ศ. 2511-2514 หลังจากว่างเว้นเสรีภาพทางการเมืองสิบปีได้มีพรรคการเมืองไทยที่บังเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 พรรคการเมืองที่มีบทบาทนำในสมัยนี้คือ สหประชาไทย, และประชาธิปไตย โดยมีพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นทั้งสิ้น 17 พรรค และบทบาทของพรรคการเมืองหยุดชะงักลงอีกครั้งหนึ่งเมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร กระทำการปฏิวัติเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2514

สมัยที่ 4 พ.ศ. 2517-2519 การจลาจล 14-15 ตุลาคม 2516 โดยนิสิตนักศึกษาและประชาชนเป็นผลให้รัฐบาลทหารต้องสูญเสียอำนาจทางการเมือง และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2517 และ พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2517 การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นไปได้ไปอย่างเสรี รัฐธรรมนูญฯ 2517 มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่เคยมีมา เช่น กำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นมากมายกว่ายุคสมัยใดคือมีกว่า 40 พรรค และพรรคขนาดใหญ่ที่ส่งสมาชิกเข้าเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 4 เมษายน 2519 กว่า 100 คนมีถึง 9 พรรค นับว่าเป็นยุคที่พรรคการเมืองได้รับความสนใจจากประชาชนมากที่สุด แม้การจัดตั้งพรรคการเมืองจะมีได้เป็นความคิดที่ริเริ่มมาจากฐานคือประชาชนก็ตาม นับแต่เคยมีพรรคการเมืองมา พรรคการเมืองในยุคนี้ถูกยุบเลิกเมื่อมีการปฏิวัติ 6 ตุลาคม 2519 โดยคณะปฏิรูปฯ

สมัยที่ 5 พ.ศ. 2522-ปัจจุบัน (เมษายน 2539) เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2521 เมื่อ 22 ธันวาคม 2521 แม้จะไม่มีมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง แต่ก็มีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่ประกาศตนเป็นพรรคการเมือง โดยอาศัยมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญฯ 2521 ที่ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งเมื่อ 22 เมษายน 2522 ก็มีผู้สมัครจำนวนมากที่แสดงตนสังกัดพรรคการเมือง ในการรณรงค์หาเสียงและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนฯ หลังการเลือกตั้งพรรคการเมืองก็มีบทบาทเป็นอย่างมาก อาจกล่าวได้ว่าในทางพฤตินัยแม้ว่าจะยังไม่มียกกฎหมายพรรคการเมืองและรับจดทะเบียนพรรค แต่มีพรรคการเมืองในสมัยนี้พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งและได้รับเลือกเข้ามามีที่นั่งในสภามีจำนวนกว่า 10 พรรค และต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ขึ้น และมีพรรคการเมืองที่มีบทบาททางการเมืองอยู่แล้วหลายพรรคได้ยื่นขอจดทะเบียน รวมทั้งพรรคที่เริ่มจัดตั้งใหม่ด้วย พรรคการเมืองในสมัยนี้นับว่ามีอายุยืนยาวมากกว่า

สมัยใด เพราะแม้มีการปฏิวัติ (รชช.) เมื่อ 23 ก.พ. 2534 แต่ก็ไม่ได้ยกเลิกพรรคการเมืองได้ แต่จำกัดไม่ให้มีบทบาทระยะหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองในสมัยนี้มีจำนวนการดำเนินการอยู่ไม่เกิน 20 พรรค เพราะถึงจะจดทะเบียนได้ไม่ยากนัก แต่ก็มีข้อกำหนดให้ยกเลิก ถ้าไม่ส่งสมาชิกเข้ารับสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป หรือส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด หรือส่งสมัครแล้วไม่ได้รับเลือกตั้งเลย

### 3. ความหมายของพรรคการเมืองไทย

ในประเทศไทยแม้พรรคการเมืองจะเคยมีการจัดตั้งหลายพรรค แต่น้อยพรรคที่มีลักษณะสอดคล้องกับหลักการสากลของความเป็นพรรคการเมือง เช่น พรรคต้องมีจุดประสงค์ที่จะเข้าเป็นรัฐบาล แต่พรรคการเมืองของไทยไม่ทุกพรรคไปที่หวังจะเป็นรัฐบาลโดยพรรคของตนเพียงพรรคเดียว ทั้งนี้วิเคราะห์จากการที่ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง มีพรรคการเมืองเพียงไม่กี่พรรคที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเกินจำนวนครึ่งหนึ่งของที่นั่งในสภา พรรคการเมืองหลายพรรคส่งผู้สมัครไม่มากนัก แม้จะได้รับเลือกตั้งทั้งหมดก็ไม่เป็นเสียงข้างมากในสภาที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ เพราะรัฐบาลจะต้องมีเสียงข้างมากในสภาสันนิบาต พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครเกินครึ่งตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2529 เป็นต้นมา เพราะรัฐธรรมนูญบังคับเรื่องจำนวนผู้สมัคร แต่รัฐธรรมนูญ 2534 กำหนดให้ส่งอย่างน้อย 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่อาจมีความต้องการเป็นรัฐบาล แต่ด้วยวิธีทางที่แยบยลโดยอาศัยทัศนคติของประชาชนที่ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าพรรคในการลงคะแนนเสียงส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง โดยคาดว่าคงไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา เพราะฉะนั้นถ้าสมาชิกพรรคของตนได้รับเลือกตั้งมาประมาณ 10 คนก็อาจจะมีโอกาสต่อรวมเป็นรัฐบาลผสมได้ ในสมัยก่อนที่ไม่บังคับเรื่องสังกัดพรรคหรือการย้ายพรรค ผู้มีอำนาจที่ประสงค์จะเล่นการเมือง หรือนักการเมืองบางคนอาจใช้วิธีตั้งพรรคหลังการเลือกตั้ง และพยายามรวบรวมหรือดึงเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งแล้วให้เข้ามาอยู่ในพรรคของตน เพื่อที่ตนจะได้มีเสียงสนับสนุนไว้ต่อรองทางการเมือง หรือขึ้นสู่อำนาจ

พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นที่รวมของกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมือง, สังคม, และเศรษฐกิจคล้ายคลึงกันตามแบบอย่างในอารยะประเทศ การรวมกันเป็นพรรคการเมืองเป็นเรื่องของการรวมกันด้วยเหตุผลทางผลประโยชน์มากกว่าทางอุดมการณ์ จะเห็นได้จากการที่สมาชิกพรรคเดียวกันก็อาจจะขัดแย้งในเรื่องแนวความคิดกันเองปรากฏต่อสาธารณชนอยู่เสมอ นักการเมืองบางคนก็ย้ายพรรคเสมอ การจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยส่วน

ใหญ่เป็นการจัดตั้งตามทฤษฎีการจัดองค์การคือ มีผู้นำเป็นผู้ก่อตั้งและเปิดรับสมาชิกเพื่อเข้ามาสนับสนุนบารมีของผู้นำ<sup>7</sup> ผู้นำพรรคมักเป็นสัญลักษณ์ที่มีความสำคัญต่อพรรคมากกว่าอุดมการณ์หรือนโยบายของพรรคจริงอยู่พรรคการเมืองของไทยบางพรรคอาจจะยึดอุดมการณ์เป็นหลัก แต่ก็ยังเป็นพรรคเล็ก ๆ ที่บทบาททางการเมืองในรัฐสภาไม่สู้จะมีความหมายนัก

เมื่อพิจารณาจากบทบาทและพฤติกรรมของพรรคการเมืองต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในบรรยากาศการเมืองไทย อาจสรุปนิยามหรือคำจำกัดความของพรรคการเมืองไทยได้ว่าเป็น "ที่รวมของบุคคลซึ่งมุ่งจะสนับสนุนอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง โดยบุคคลที่สนับสนุนนั้นหวังผลประโยชน์ทางการเมือง และ/หรือทางอื่นเป็นสิ่งตอบแทน" จะเห็นได้จากการรวมกันเป็นรัฐบาลของพรรคการเมืองต่าง ๆ มักจะต่อรองกันด้านผลประโยชน์หรือตำแหน่งมากกว่านโยบายเป็นต้น

จากนิยามดังกล่าวมาแล้วจะเห็นได้ชัดว่าหน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองไทยคือ การสนับสนุนอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองของบุคคลหรือคณะบุคคล ดังเช่น การก่อตั้งพรรคเสรีนิยมคึกคัก ก็เพื่อที่จะสนับสนุนจอมพล ป.พิบูลสงครามและคณะรัฐประหาร 2490 พรรคชาติสังคมก็ได้ออกจัดตั้งเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และคณะปฏิวัติ 2500 สำหรับสมาชิกพรรคนั้นส่วนมากก็หวังที่จะให้พรรคทำหน้าที่สนับสนุนตนในการเลือกตั้ง โดยหวังบารมีของหัวหน้าพรรคเป็นสิ่งสนับสนุนรัศมีการเมืองของตน หรือไม่ก็มุ่งให้พรรคสนับสนุนเรื่องเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง แม้ในระยะที่ใช้รัฐธรรมนูญ 2517 ซึ่งมีเสรีภาพทางการเมืองอย่างมาก การจัดตั้งพรรคการเมืองก็เป็นไปในรูปแบบเป็นส่วนใหญ่ คือมุ่งสนับสนุนบุคคล หรือกลุ่มบุคคล เช่น พรรคกิจสังคมมี.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นสัญลักษณ์ พรรคชาติไทยสนับสนุนกลุ่มบุคคลที่เคยมีอำนาจในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นต้น

ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2534 ลักษณะการจัดตั้งพรรคการเมืองแบบดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ เช่น พรรคสามัคคีธรรมที่ก่อตั้งเป็นพรรคใหญ่ก่อนการเลือกตั้ง 22 มีนาคม 2535 เพื่อสนับสนุนการสืบทอดอำนาจของผู้นำ รสช. พรรคความหวังใหม่เกิดขึ้นเพราะพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ต้องการเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้น อย่างไรก็ตามมีพรรคการเมืองบางพรรค เช่น ประชาธิปัตย์ และชาติไทย ในระยะหลังได้รับการยอมรับว่าเป็นพรรคการเมืองที่มีลักษณะเป็นพรรคมากกว่าเป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ จะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงตัวหัวหน้าพรรคตามการสนับสนุนของสมาชิกพรรค

#### 4. ลักษณะของพรรคการเมืองไทย

เมื่อวิเคราะห์ลักษณะของพรรคการเมืองไทยจากบทบาทและพฤติกรรมที่เคยมีมา อาจสรุปลักษณะของพรรคการเมืองไทยได้ดังนี้

#### 4.1 ระบบ

ในอดีตนั้นระบบพรรคการเมืองไทยเรียกได้ว่าเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One Dominant Party) เพราะมีกลุ่มการเมืองเพียงกลุ่มเดียวคือ กลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหาร คุมอำนาจการเมืองปกครองในแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กลุ่มคนร่างขึ้นและอิทธิพลทางอาวุธสืบต่ออำนาจทางการเมืองตลอดมา การเปลี่ยนแปลงผู้ครองอำนาจเป็นการเพียงเปลี่ยนในระหว่างกลุ่มเดียวกันเท่านั้น กลุ่มดังกล่าวนี้แม้จะไม่ได้จัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยเปิดเผย แต่โดยพฤตินัยที่เข้ามาบริหารงานทางการเมือง ทำให้พิจารณาได้ว่าเป็นเช่นเดียวกับพรรคการเมือง และการที่กลุ่มนี้สามารถเข้าครอบงำกุมอำนาจทางการเมืองได้ จึงทำให้มีการวิเคราะห์ว่าเมืองไทยปกครองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Oligarchy) คือข้าราชการเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมือง

ระบบพรรคการเมืองของไทยระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญ ที่บังคับให้ ส.ส.สังกัดพรรค เรียกได้ว่าเป็นระบบหลายพรรค (Multi-party System)<sup>๑</sup> รัฐบาลแต่ละชุดภายหลังการเลือกตั้งแต่ละครั้งประกอบขึ้นด้วยพรรคการเมืองมากกว่า 2 พรรครวมกัน ไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใดมีเสียงข้างมากเด็ดขาดพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเองได้เพียงพรรคเดียว รัฐบาลในยุคสมัยนี้จึงเป็นรัฐบาลผสม (Coalition Government) ทุกชุด การจัดตั้งพรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังเป็นไปแบบเดิมคือตามทฤษฎีการจัดองค์การ

#### 4.2 โครงสร้าง

พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ขาดฐานรองรับจากประชาชน การจัดโครงสร้างพรรคเน้นเฉพาะในเมืองหลวง มีพรรคการเมืองน้อยพรรคมากที่มีสาขาแผ่ขยายอยู่ในภูมิภาคนอกจากเป็นศูนย์กลางผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคนั้นในห้องขึ้น แต่ครั้งที่มีการเลือกตั้งทางพรรคจะคัดเลือกบุคคลส่งเข้าสมัครโดยพิจารณาจากผู้จ้างต้องการสมัครในนามของพรรค โดยไม่ได้ฟังเสียงถึงอุดมการณ์หรือแนวความคิดของผู้สมัครเท่าใดนัก ถ้าเห็นว่าผู้ยื่นความจำนงรายใดมีชื่อเสียงหรือบารมีในห้องขึ้นใดพอที่จะชนะเลือกตั้งได้ก็จะส่งเข้าสมัครในนามของพรรค เพราะหวังจะได้จำนวนที่นั่งในสภาให้มากที่สุดไว้เป็นเครื่องมือสำรอง

การมีส่วนร่วมในกิจการของพรรคการเมืองก็อยู่ในวงแคบเฉพาะนักการเมืองเท่านั้น แม้สมาชิกที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค ถ้าไม่ได้รับเลือกตั้งก็แทบหมดความหมายต่อพรรคเลยทีเดียว ยกเว้นแต่เป็นบุคคลที่ทางพรรคจำเป็นต้องพึ่งพาในด้านบารมีหรือเงินทุน เฉพาะสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นจึงพอจะมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือการดำเนินการของพรรค

พรรคการเมืองของไทยแต่ละพรรคหย่อนในเรื่องระเบียบวินัยควบคุมสมาชิกพรรค การควบคุมเสียงพรรคในสภาบางครั้งก็มีปัญหาพอสมควร มติของพรรคในบางครั้งอาจได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในทำนองตรงกันข้ามจากสมาชิกของพรรคเอง สมาชิกพรรคแต่ละคนมักจะวางตนเป็นอิสระขาดความรับผิดชอบร่วมกันในระบบพรรค แม้ในที่ประชุมสภาบางครั้งสมาชิกพรรครัฐบาลก็อาจอภิปรายโจมตีรัฐบาล หรือสมาชิกพรรคฝ่ายค้านก็อาจลงมติแตกต่างกันเอง เป็นเรื่องที่เป็นไปได้และเคยเกิดขึ้นในที่ประชุมสภาของไทยมาแล้ว

#### 4.3 อุดมการณ์

นโยบายหรืออุดมการณ์ของพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ที่นำมาประกาศไว้ มักจะทำขึ้นเพื่อจูงใจประชาชน หรือเพราะความจำเป็นในการยื่นขอจดทะเบียนมากกว่า เพราะในทางปฏิบัติแต่ละพรรคหาได้ยึดถือนโยบายหรืออุดมการณ์เป็นเรื่องสำคัญไม่ การรวมตัวของนักการเมืองขึ้นมาเป็นพรรคเป็นการรวมตัวทางปฏิบัติมากกว่าทางอุดมการณ์

พรรคการเมืองไทยรวบรวมสมาชิกเพื่อหวังชนะการเลือกตั้งมากกว่าเพ่งเล็งอุดมการณ์จะเห็นได้จากการเปลี่ยนพรรคหรือย้ายพรรคในการเลือกตั้งเมื่อ 2529 และ 2531 เป็นไปอย่างกว้างขวาง ผู้สมัครซึ่งเคยสังกัดพรรคหนึ่งในการเลือกตั้ง 2529 ครั้นพรรคเดิมไม่ยอมส่งสมัครในการเลือกตั้ง 2531 ก็จะย้ายไปสมัครในนามพรรคอื่นทันที ซึ่งพรรคอื่นก็ยินดีรับในกรณีที่เป็นบุคคลที่ชื่อเสียงหรือเคยเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการเลือกตั้งเมื่อ 2 กรกฎาคม 2538 พฤติกรรมในการเปลี่ยนพรรคหรือย้ายพรรคหรือสร้างพรรคใหม่ก็ยังเป็นไปในแบบเดิมและดูจะหนักกว่าเก่า เพราะคราวนี้คนระดับหัวหน้าพรรคมีการสละพรรคเดิมไปสร้างพรรคใหม่หรืออยู่พรรคอื่นกันหลายคน คนที่เป็นอดีต ส.ส. มักจะถูกดึงเข้าพรรคเพื่อไปเป็นฐานของพรรค ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเข้าสู่พรรคการเมืองของนักการเมืองจำนวนไม่น้อยนั้นเรื่องผลประโยชน์มักจะมาก่อนอุดมการณ์

ผลของการไม่เน้นอุดมการณ์ทำให้ในการรณรงค์หาเสียงแต่ละครั้งแทนที่แต่ละพรรคจะเน้นหนักไปในการแถลงนโยบายกลับเป็นไปในแบบที่ว่าพรรคตรงกันข้ามกับรัฐบาลเป็นฝ่ายโจมตีตำหนิการดำเนินการหรือบริหารของฝ่ายรัฐบาลรวมถึงเรื่องส่วนตัวที่มัวหมองของผู้สมัครคู่แข่งพรรคอื่น พรรครัฐบาลถ้าเป็นฝ่ายแถลงแก้ข้อโจมตีฝ่ายตรงกันข้ามกลับไปเป็นต้น<sup>๑</sup> อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้งนับแต่ 22 มีนาคม 2535 เป็นต้นมา สื่อมวลชนโดยเฉพาะโทรทัศน์ เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเปิดโอกาสให้นักการเมืองหาเสียงทางโทรทัศน์ และมีการติกรอบให้เน้นเรื่องนโยบาย ทำให้ลักษณะการหาเสียงในภาพกว้างเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น แม้ในการหาเสียงแบบเจาะลึกในพื้นที่จะมีพฤติกรรมเดิมๆ อยู่มาก แต่ภาพกว้างก็มีส่วนช่วยให้ประชาชนได้รับรู้นโยบายและทำทีของแต่ละพรรคตามสมควร

#### 4.4 จำนวน

พรรคการเมืองของไทยในแต่ละยุคสมัยที่มีเสรีภาพในการจัดตั้งมักจะมีการจัดตั้งเป็นจำนวนมาก แม้ในความเป็นจริงจะมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ไม่กี่พรรคก็ตาม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้ค่อนข้างง่าย เช่น ในสมัยที่ใช้ พ.ร.บ. พรรคการเมืองฯ 2517 นั้น ผู้ใดประสงค์จะตั้งพรรคการเมืองเพียงแต่หารายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจำนวนเพียง 1,000 คนก็สามารถยื่นจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองได้ การรวบรวมรายชื่อก็คือ "ผู้หาสมาชิกเข้าพรรคเพียงแต่บอกว่า ขอชื่อหน่อยนะ แล้วก็ช่วยกรอกแบบฟอร์มให้จนเรียบร้อยเป็นอันว่าบุคคลผู้ถูกขอชื่อได้กลายเป็นสมาชิกพรรคโดยสมบูรณ์แล้ว"<sup>10</sup> เนื่องจากการจัดตั้งพรรคทำได้ง่ายมาก บางพรรคจึงจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ได้ชื่อว่าเป็นพรรคการเมืองโดยไม่มีจุดมุ่งหมายทางการเมืองจริงจังแต่อย่างใด เพราะไม่ส่งสมาชิกเข้าสมัครเลือกตั้งเลยแม้แต่คนเดียว หรือบางพรรคส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวซึ่งเท่ากับสมัครอิสระนั่นเอง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2524 จะมีบทบัญญัติที่ทำให้การจดทะเบียนพรรคการเมืองทำได้ยากขึ้น เช่น พรรคการเมืองจะต้องมีสมาชิกจากทุกภาค ๑ ละไม่น้อยกว่า 5 จังหวัด ๑ ละไม่น้อยกว่า 50 คน รวมแล้วต้องไม่ต่ำกว่า 5,000 คน แต่ในทางปฏิบัติพรรคบางพรรคก็สามารถใช้วิธีการง่าย ๆ โดยอาศัยคนต่างจังหวัดที่มาอยู่ที่กรุงเทพฯ โดยไม่โอนสำมะโนครัวมาเป็นสมาชิก

การที่ประเทศไทยมีพรรคการเมืองจดทะเบียนกันมากทุกครั้งที่เปิดโอกาสให้มีเสรีภาพทางการเมือง มีนักวิชาการบางท่านวิเคราะห์ว่า เป็นเพราะอุปนิสัยของคนไทยขาดการประนีประนอมเมื่อเกิดการขัดแย้งกันโดยเฉพาะผู้ที่มิอาจู่ไกลเท่า ๆ กันแต่ละคนมักมีทิฐิมานะทำให้ร่วมพรรคกันลำบาก คนไทยมักยึดถือการขัดแย้งกันในเรื่องนโยบายมาผูกพันเป็นเรื่องส่วนตัวเมื่อขัดแย้งในด้านแนวความคิดแล้วก็กลายเป็นเรื่องมองหน้ากันไม่ได้อยู่ด้วยกันไม่ได้ และคนไทยยังมีสัญชาตญาณที่ต้องการจะเป็นหัวหน้าไม่ต้องการที่จะอยู่ใต้บังคับใคร<sup>11</sup> อุปนิสัยเหล่านี้จึงทำให้การมีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากเป็นเรื่องธรรมดาและปรากฏการณ์ตามธรรมชาติสำหรับการเมืองไทย

#### 5. ปัจจัยก่อลักษณะพรรคการเมืองไทย

สาเหตุที่ทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยมีรูปลักษณะดังที่กล่าวมาแล้วกัน อาจแบ่งแยกอธิบายออกได้เป็นหลายหัวข้อ อย่างไรก็ตามการจะอ้างเอาเหตุผลใดเพียงเหตุผลเดียวเป็นสาเหตุนั้นย่อมไม่เป็นการเพียงพอ เพราะในความเป็นจริงแล้ว รูปลักษณะของพรรคการเมืองไทยเป็นผลจากหลายสาเหตุเชื่อมโยงหรือเกี่ยวพันกัน

## 5.1 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับ (ไม่รวมธรรมนูญทุกฉบับและรัฐธรรมนูญ 2519 เพราะไม่มีสภามาจากการเลือกตั้ง) ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2489 ได้กำหนดให้รูปรัฐสภาเป็นแบบใดแบบหนึ่งต่อไปนี้คือ มีสภาผู้แทนที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชนและวุฒิสภาซึ่งในทางนิตินัยได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ แต่ในทางพฤตินัยรัฐบาลเป็นผู้เลือกสรรสมาชิกเหล่านี้ หรือไม่ก็กำหนดให้เป็นสภาเดียวมีสมาชิกสองประเภท ทั้งเลือกตั้งและแต่งตั้งแม้ในรัฐธรรมนูญ 2489 เองจะกำหนดไว้ว่าวุฒิสมาชิกหรือสมาชิกประเภท 2 ให้มาจากการเลือกตั้ง แต่ก็เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม โดยบทเฉพาะกาลกำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในวันสุดท้ายก่อนให้รัฐธรรมนูญ 2489 เป็นผู้เลือกตั้ง<sup>12</sup> ซึ่งเท่ากับเปิดโอกาสให้รัฐบาลเดิมครอบงำการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก เพราะสภาผู้แทนฯ ที่ใช้เป็นผู้เลือกตั้งนั้นเป็นเสียงของรัฐบาลอยู่แล้ว บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังนี้ทำให้พรรคการเมืองไทยไม่สู้จะมีความหมายนัก เพราะโอกาสที่พรรคอื่นจะได้ทำการจัดตั้งรัฐบาลย่อมเป็นไปได้ยาก เนื่องจากรัฐบาลเดิมมีเสียงสนับสนุนสำรองมากพออยู่แล้วเมื่อสภาใหม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้น แม้ว่าในรัฐธรรมนูญบางฉบับจะกำหนดให้รัฐบาลมาจากเสียงส่วนมากของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน แต่หากว่าพรรคอื่นนอกจากพรรครัฐบาลเดิมเป็นผู้ได้เสียงข้างมาก และได้สิทธิเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล ก็ยากที่จะมีเสถียรภาพเพราะวุฒิสภาถูกครอบงำโดยรัฐบาลเดิม ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2517 และ 2521 ภายหลังยกเลิกบทเฉพาะกาลที่จำกัดอำนาจวุฒิสภา ดังนั้นระบบพรรคการเมืองไทยในระยะแรกจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นระบบพรรคเดียวครองอำนาจ ดังเช่นที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังเป็นการตัดมูลเหตุจูงใจให้พรรคการเมืองอื่น ๆ มีกำลังใจที่จะพัฒนาพรรคให้มีบทบาทเป็นพรรคใหญ่ เพราะปราศจากโอกาสที่จะขึ้นบริหารประเทศนั่นเอง แม้ในการดำเนินงานภายในรัฐสภาก็หาได้มีระบบแบ่งสรรปันส่วนไม่ ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2517, 2521, และ 2534 การคัดเลือกบุคคลเข้าดำเนินการคณะกรรมการ หรืออื่น ๆ ก็ใช้มติเสียงส่วนใหญ่เป็นเครื่องตัดสินใจ อาจจะกล่าวได้ว่าบทบาทของพรรคการเมืองอื่นนอกรัฐบาลแทบจะไม่มี ความหมายหรือจะกล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ที่เคยมีมามีบทบัญญัติที่ไม่หล่อเลี้ยงระบบพรรคการเมือง

ความจริงแล้วรัฐธรรมนูญ 2521 ที่เคยให้อยู่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมาก เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง, การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีพรรคการเมืองให้การรับรอง, การย้ายพรรคหรือถูกไล่ออกจากพรรคจะทำให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย แต่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ให้งดเว้นการบังคับใช้ไว้ก่อนจนกว่าจะถึงวันที่ 22 เมษายน 2526 ทำให้ความสำคัญของการเมืองในระยะแรกมีแต่ในตัวหนังสือเท่านั้น ไม่มีผลในทางปฏิบัติ แม้จะมีการประกาศใช้

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองเมื่อกรกฎาคม 2524 ก็เป็นเพียงการกำหนดลักษณะการจัดตั้ง การยอมรับพรรคการเมืองให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นการวางกฎเกณฑ์แนวปฏิบัติสำหรับพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้น ไม่ได้ทำให้พรรคการเมืองมีประสิทธิภาพในการดำเนินการเท่าใดนัก ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแล้วทำให้พรรคการเมืองมีความสำคัญขึ้นมา

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2521 ถูกยกเลิกเมื่อ 22 เมษายน 2526 พรรคการเมืองก็สามารถควบคุมสมาชิกพรรคให้มีประสิทธิภาพขึ้น แม้สมาชิกพรรคจะไม่พอใจในการดำเนินการของพรรคก็ไม่ได้แย่งรุนแรงนัก เพราะอาจเกรงถูกพรรคขับออกจากพรรค อันเป็นผลให้ต้องพ้นจากการเป็น ส.ส. ไปด้วย ซึ่งในสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่เลือกตั้ง 18 เมษายน 2526 และ 22 กรกฎาคม 2529 ก็ได้มีพรรคการเมืองบางพรรคได้ใช้มาตรการนี้กับ ส.ส. ของพรรคที่ขัดแย้งกับหัวหน้าพรรคหรือมติพรรค เป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งซ่อม จึงนับว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2521 ทำให้พรรคสามารถคุมสมาชิกได้พอสมควร รวมทั้งรัฐธรรมนูญ 2534 ด้วย

## 5.2 การไม่แบ่งแยกข้าราชการประจำกับการเมือง

การเมืองไทยส่วนใหญ่ไม่มีการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดระหว่างข้าราชการประจำกับการเมือง รัฐธรรมนูญ หลายฉบับเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองด้วยก็ได้ อาจจะด้วยสาเหตุที่ว่าผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิกิจการบ้านเมือง เชื่อกันว่ามีอยู่น้อยการแบ่งแยกดังนี้ทำให้กลุ่มข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการทหารได้เปรียบ เพราะเป็นกลุ่มชนที่รวมกันมีระเบียบวินัยยึดถือสามารถสร้างกลุ่มให้มีพลังขึ้นมาได้ จะเห็นได้ว่าหัวหน้าพรรครัฐบาลหรือผู้ทำการบริหารประเทศส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำ กลุ่มผู้นำของประเทศเหล่านี้ดูเหมือนไม่ได้ต้องการพรรคการเมืองเป็นกำลังสนับสนุนอย่างแท้จริง อาจต้องการเพียงเป็นเครื่องแสดงความชอบธรรมของอำนาจเท่านั้น ชนกลุ่มนี้จึงมองข้ามความสำคัญของพรรคการเมือง เพราะถ้าหาทางขึ้นสู่ตำแหน่งโดยวิธีประชาธิปไตยไม่ได้ ก็หันมาใช้พลังดั้งเดิมของตนที่มีอยู่ เช่น กำลังทหารเข้าปฏิวัติรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครองประเทศแทน ดังที่ปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยเสมอมา การกระทำดังนี้มีผลทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยไม่มีการวิวัฒนาการสืบต่อ เกิด ๆ หาย ๆ ตามความแปรปรวนของบรรยากาศการเมืองไทย

## 5.3 ทัศนคติของผู้ปกครอง

อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งของระบบพรรคการเมืองไทย คือ ผู้ปกครองประเทศจำนวนไม่น้อยมีทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจในลักษณะเป็นอภิสิทธิ์ส่วนตัว เห็นเป็นสิทธิอันชอบธรรมของตนที่จะปกครองไม่ว่าจะได้อำนาจและอยู่ในอำนาจด้วยวิธีใดก็ตาม ทั้งนี้อาจจะเป็น

เพราะผู้ปกครองมิได้มาจากประชาชน<sup>13</sup> นับแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ผู้ปกครองหรือผู้คุมอำนาจการเมืองมีแนวโน้มที่สื่อให้เห็นว่า ต้องการที่จะผูกขาดการบริหารบ้านเมืองไว้ในกลุ่มพวกตนเท่านั้น การปฏิเสชนำให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองกลุ่มอื่นโดยรัฐบาลที่ครอบงำโดยคณะราษฎรในสมัยแรกเริ่มก็ดี การรัฐประหารยุบเลิกพรรคการเมืองของคณะรัฐประหาร 2490 ในปี 2494 และคณะปฏิวัติ 2500 ก็ดี ล้วนแต่เป็นสิ่งแสดงออกซึ่งทัศนคติของกลุ่มผู้ปกครองที่ต้องการครอบงำอำนาจการเมืองในลักษณะผูกขาด ทัศนคตินี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อความเจริญและวิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทยเป็นอย่างยิ่ง

#### 5.4 ทัศนคติทางการเมืองของประชาชน

ในเรื่องที่เกี่ยวกับทัศนคติทางการเมืองของประชาชนนั้นอาจแบ่งการพิจารณาออกได้ 2 ประเด็น คือ

1. การขาดความสำนึกทางการเมือง คนไทยส่วนใหญ่เคยชินต่อรูปการปกครองแบบบันดาลมาจากเบื้องบน จึงมักเพิกเฉยต่อกิจกรรมการเมืองมิได้เรียกร่องสิทธิทางการเมือง ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งก็มีผู้ไปใช้สิทธิในอัตราที่ต่ำ สิ่งนี้อาจทำให้พรรคการเมืองเห็นความสำคัญของประชาชนส่วนใหญ่น้อยไปกว่าสมาชิกพรรคพวกการดำเนินกิจการจึงมักจะเป็นไปในทางละเลยการรับฟังเสียงประชาชน พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่จึงไม่ได้จัดตั้งขึ้นจากเจตจำนงของมหาชนอย่างแท้จริง การขาดความสำนึกทางการเมืองนี้ก็อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กลุ่มที่มีอำนาจกล้าตัดสินใจทำการปฏิวัติรัฐประหาร เพราะเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มิได้แสดงออกมามากว่าต้องการปกครองตนเอง ทำให้พรรคการเมืองจำต้องระงับการวิวัฒนาการหลายครั้งหลายหน แต่ปัจจุบันเมื่อคนไทยมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น จะเห็นได้จากสถิติผู้ไปลงคะแนนเสียงสูงขึ้นกว่าเดิม จึงทำให้แนวคิดเรื่องการปฏิวัติรัฐประหาร เพื่อแก้ปัญหาเป็นเรื่องล้าสมัยและไม่ได้รับการยอมรับว่าชอบธรรม

2. เลือกบุคคลมากกว่าพรรค สมาชิกชาวไทยไม่เคยชินต่อความหมายของคำว่าสถาบัน (Institution) มากไปกว่าบุคคล (Person)<sup>14</sup> ดังนั้นในการลงคะแนนเสียงชื่อและนโยบายของพรรคจึงมีความสำคัญน้อยกว่าชื่อผู้สมัครและคุณสมบัติส่วนตัว และมีจำนวนไม่น้อยที่ไปลงคะแนนเพราะได้รับสินน้ำใจ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เป็นการยากที่จะให้ระบบพรรคการเมืองดำเนินไปด้วยดีหรือหันมาเน้นหนักทางด้านอุดมการณ์หรือนโยบายอย่างจริงจัง เมื่อผู้แทนราษฎรส่วนมากได้รับเลือกมาโดยคุณสมบัติส่วนตัว การรวมกันเป็นพรรคจึงขาดอุดมการณ์และระเบียบวินัย

## 8. จุดอ่อนหรือข้อบกพร่อง

เมื่อพิจารณาบทบาทและพฤติกรรมของพรรคการเมืองของไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน จะพบว่าจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของพรรคการเมืองที่มีต่อบรรยากาศการเมืองและระบอบประชาธิปไตยหลายประการด้วยกัน ที่มองเห็นได้ชัดคือ

1. พรรคการเมืองไทยไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยสมบูรณ์ เพราะแต่ละพรรคมักเป็นที่รวมของนักการเมืองที่มุ่งจะสนับสนุนบุคคลหรือจะใช้พรรคเป็นเครื่องมือต่อรองผลประโยชน์ทั้งในและนอกสภา แต่ละพรรคมิได้คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่มากไปกว่าผลประโยชน์ของพรรคหรือบุคคลที่พรรคสนับสนุน นโยบายที่แถลงไว้ต่อประชาชนเป็นเรื่องเลื่อนลอยหวังผลในชัยชนะเท่านั้น “นอกจากนี้พรรคการเมืองที่ยึดตัวบุคคลเป็นหลักไม่ได้ทำหน้าที่เชื่อมโยงความต้องการของประชาชนกับผู้มีส่วนตัดสินใจทางการเมือง”<sup>15</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเมื่อได้รับเลือกตั้งมาก็ตัดขาดจากประชาชนผู้เลือกตั้งเลยเพติดเพติดกับบรรยากาศการเมืองลึกลับอำมหิตที่เคยให้ไว้กับประชาชน

2. การที่แต่ละพรรคมิได้เน้นนโยบายทำให้เกิดผลเสียต่อประชาชนคือ พรรคการเมืองไม่ได้ให้การศึกษาเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนเท่าที่ควร จริงอยู่พรรคการเมืองอาจปลุกเร้าให้ประชาชนมีความสนใจการเลือกตั้ง แต่การหาเสียงไม่ได้เน้นนโยบายแต่มุ่งโจมตีคู่แข่งกันทุกด้านแม้ในเรื่องส่วนตัว การรณรงค์หาเสียงเน้นหนักไปทางสาดโคลนเข้าใส่กัน “ความเฉยเมยต่อการเมืองและการปลุกตัวออกห่างจากการเมืองอันเนื่องจากว่า การเมืองเป็นเรื่องสกปรกจึงเป็นสิ่งตามมาในที่สุด”<sup>16</sup> ซึ่งนับว่าเป็นผลเสียต่อสังคมที่ต้องการเป็นประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง เพราะคนดีมีความรู้หรือผู้ที่มีอุดมการณ์ต้องการอุทิศตนเพื่อส่วนรวมอาจเกิดความรังเกียจที่ต้องลงนามแข่งขันทางการเมือง

3. การที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคไม่สามารถมีวินัยควบคุมสมาชิกพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกสับสนหรือลังเลเมื่อเกิดปัญหาหรือวิกฤติการณ์บ้านเมือง รัฐบาลอาจจะประกาศหรือออกแถลงการณ์วิธีแก้ไขปัญหอย่างหนึ่ง ในขณะที่สมาชิกพรรครัฐบาลหรือรัฐมนตรีบางท่านให้ทรรศนะหรือเผยแพร่วิธีแก้ปัญหานั้นไปอีกอย่างหนึ่ง ทำให้ประชาชนไม่แน่ใจว่าจะเอาอย่างไรกันแน่จะหันเหไปเชื่อมั่นในพรรคฝ่ายค้าน สมาชิกพรรคฝ่ายค้านแต่ละคนในพรรคเดียวกันเองก็อาจจะมีแนวความคิดแตกต่างกันอีก ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้ของประชาชนย่อมไม่เกิดผลดีแต่ประการใดสำหรับประชาชนและรัฐบาลและทำให้ศรัทธาในการเมืองระบอบพรรคเสื่อมคลายลง

4. พ.ร.บ. พรรคการเมืองที่เคยใช้มาเป็นสิ่งก่อสร้างจุดอ่อนให้ระบบพรรคการเมืองไทยอีกประการหนึ่ง เพราะเปิดโอกาสให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย แม้รัฐธรรมนูญบางฉบับ

จะกำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะย้ายพรรคไม่ได้ แต่สมาชิกพรรคก็ไม่จำเป็นต้องอยู่ในวินัยพรรคหรือให้ความสำคัญกับพรรคมากนัก เพราะถ้าคนละเมิดวินัยพรรคและพรรคที่สังกัดอยู่ขับไล่ตนออก รัฐธรรมนูญก็อนุญาตให้หาพรรคใหม่สังกัดได้โดยไม่เสียสิทธิของการเป็นสมาชิกสภาฯ ภายใน 60 วัน ถ้าไม่ย้ายเข้าพรรคใดก็อาจจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่เองก็ได้ และการก่อตั้งพรรคก็ทำได้ง่ายดังที่กล่าวแล้ว เพราะฉะนั้นสมาชิกของพรรคการเมืองแต่ละพรรคจึงไม่ค่อยเกรงกลัวระเบียบข้อบังคับของพรรค เพราะมีทางออกอยู่แล้วถ้าถูกลงโทษโดยพรรค อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฯ 2521 และ 2534 มีบทบัญญัติให้ ส.ส.พ้นจากตำแหน่งหากย้ายพรรคซึ่งช่วยแก้ปัญหานี้ไปได้ตามสมควร

5. การมีพรรคการเมืองมากเกินไปและไม่มีพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภา ทำให้รัฐบาลผสมที่จัดตั้งขึ้นขาดเสถียรภาพและต้องล้มบ่อย ๆ โดยเฉพาะเมื่อเกิดการขัดแย้งขึ้นระหว่างสมาชิกของพรรคต่าง ๆ ที่ร่วมรัฐบาล<sup>17</sup> จะเห็นได้ว่าการเมืองไทยจากต้นปี พ.ศ. 2518 ถึงยังไม่สิ้น 2519 เพียงเกือบสองปีก็มีการเลือกตั้งถึง 2 ครั้ง และรัฐบาลถึง 4 ชุด เพราะสาเหตุที่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภานั้นเอง เพราะฉะนั้นระบบหลายพรรคที่เป็นอยู่จึงทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพไม่มั่นคงเท่าที่ควร

6. ระบบหลายพรรคและแต่ละพรรคส่วนใหญ่มุ่งดำเนินบทบาทเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญมากกว่าส่วนรวม ทำให้การเมืองสับสนวุ่นวายเพราะจำเป็นต้องต่อรองและประสานผลประโยชน์ระหว่างพรรคหรือนักการเมืองอยู่ตลอดเวลา ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายต่อบรรยากาศการเมืองและคล้ายศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย เห็นไปว่าสร้างความวุ่นวายให้เกิดขึ้นเป็นโอกาสให้กลุ่มที่มีพลังมีระเบียบวินัยควบคุมมั่นคงเป็นฐานเช่นกลุ่มทหารฉวยโอกาสทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นหลายครั้งหลายหนในการเมืองไทย และสาเหตุหนึ่งที่กลุ่มปฏิวัติประหารมักจะยกมาอ้างในการยึดอำนาจก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวและสร้างความวุ่นวายเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

7. การที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่ตั้งขึ้นโดยไม่มีอุดมการณ์เป็นหลัก แต่เป็นการรวมตัวบุคคลเพื่อหวังที่จะชนะการเลือกตั้งเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญ ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดเสถียรภาพ เพราะสมาชิกพรรคมักมีความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์อยู่เสมอ "พูดสั้น ๆ ได้ว่าสมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะของพรรครัฐบาลต่างเรียกร้องเอาจากพรรคแทบทั้งนั้น ส่วนสมาชิกพรรคที่ต้องการทำเพื่อพรรคยังมีอยู่จำนวนน้อย สาเหตุนี้แหละที่ทำให้พรรคการเมืองของไทยเป็นพลังเคลื่อนไหวทางการเมืองที่อ่อนแอ และขัดขวางมากกว่าส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย<sup>18</sup>

## 7. ความสับสน

การเมืองของไทยนับว่ายังไม่วิวัฒนาการไปในรูปแบบพรรคการเมืองอย่างแท้จริงเหมือนประเทศทางตะวันตกที่ระบบพรรคการเมืองฝังรากลึกมั่นคงแล้ว ทั้งนี้เพราะในความเป็นจริงนั้นแม้ประเทศไทยจะรู้จักกับรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 และคุ้นเคยกับคำว่าพรรคการเมืองมาช้านาน แต่โอกาสที่นักการเมืองและประชาชนจะมีกิจกรรมการเมืองในระบบพรรคแบบเสรีนั้นยังนับว่าเป็นระยะเวลาที่น้อยมากและเป็นประสบการณ์ที่ขาดการต่อเนื่องไม่มีลักษณะวิวัฒนาการ เพราะกลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารที่มีพลังกองทัพสนับสนุนไม่มีความอดทนเพียงพอเมื่อได้เห็นความสับสนวุ่นวายอันเกิดขึ้นในระบอบที่มีเสรีภาพทางการเมือง ต้องยื่นมือเข้ามาจัดการโดยจุดประสงค์จะสร้างเสถียรภาพทางการเมืองการปกครองเป็นเหตุให้ระบบพรรคการเมืองไทยไม่มีโอกาสที่จะวิวัฒนาการเท่าที่ควร อาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองหรือการเมืองในระบบพรรคของไทยแต่ละยุคแต่ละสมัยที่ให้เสถียรภาพทางการเมืองนั้นมีระยะเวลาสั้นมาก เช่น เมื่อตอนใช้รัฐธรรมนูญ 2517 ก็ปรากฏว่ามีโอกาสตั้งอยู่เพียงไม่ถึง 3 ปี เพราะฉะนั้นมีระยะเวลาสั้น ๆ ไม่ถึงสามปีจะให้เข้ารูปเข้ารอยเหมือนบางประเทศที่มีประสบการณ์การเมืองแบบระบบพรรคเป็นสิบ ๆ ปีขึ้นไปย่อมเป็นไปได้ การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรมีขึ้นนาน ๆ ครั้งตามความแปรปรวนของบรรยากาศทางการเมืองของไทยก็นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองไทยไม่วิวัฒนาการเท่าที่ควร "กล่าวง่าย ๆ ในประเทศไทยการเลือกตั้งผู้แทนปวงชนไม่เคยดำเนินต่อเนื่องนานพอที่พรรคการเมืองจะเติบโตนี้จำเป็นต้องใช้เวลาพอสมควร พรรคการเมืองในทุกประเทศประชาธิปไตยเป็นผลผลิตของวิวัฒนาการของระบบการปกครอง ไม่ใช่เป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่สร้างกันได้ในสองวัน โดยอาศัยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง"<sup>10</sup>

## เชิงอรรถ

- <sup>1</sup>บรรพต วีระสัย, และ สุชุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2515), 185.
- <sup>2</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สัทธิการเมือง (อักษรเจริญทัศน์, 2519), 185.
- <sup>3</sup>มาตรา 14, รัฐธรรมนูญฯ 2489.
- <sup>4</sup>เชาวนิศ สดลภา, พรรคการเมือง (เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), 147.
- <sup>5</sup>บรรพต วีระสัย, และ สุชุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป, 186.
- <sup>6</sup>บรรพต วีระสัย, และวิทยา นภาศิริกุลกิจ, สัทธิการเมือง (ไทยวัฒนาพานิช, 2519), 103.
- <sup>7</sup>บรรพต วีระสัย, และ สุชุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป, 179.
- <sup>8</sup>การที่จะพิจารณาว่าประเทศใดมีระบบพรรคการเมืองจำนวนเท่าใดนั้น ให้พิจารณาว่าในประเทศนั้นมีพรรคการเมืองที่พรรคที่มีโอกาสเป็นรัฐบาล ถ้ามีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวผูกขาดความเป็นรัฐบาลโดยตลอดแม้ในประเทศนั้นจะมีพรรคการเมืองจดทะเบียนหลายพรรคก็เรียกว่าเป็นระบบพรรคเดียว (One-party System), ถ้าประเทศใดมีพรรคการเมืองเพียง 2 พรรคผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาลแม้จะมีพรรคการเมืองจดทะเบียนหลายพรรคก็เรียกว่าระบบสองพรรค (Two-Party System), และระบบหลายพรรคหมายถึงในประเทศนั้นไม่มีพรรคการเมืองหนึ่งพรรคใดมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาการเลือกตั้ง รัฐบาลจะต้องรวมกันระหว่างพรรคการเมือง 2 พรรคหรือมากกว่าขึ้นไป, จุฑา สุภาพ หักรัฐศาสตร์, (ไทยวัฒนาพานิช, 2514), 192-8.
- <sup>9</sup>มนตรี เจริญวิทย์การ, "วิสามัญสำนึกของการหาเสียงเลือกตั้ง", เพื่อบ้านเมืองของเรา (โรงพิมพ์อักษรไทย, 2512), 89 - 90.
- <sup>10</sup>อภิญา จุฑาพร, "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, และคณะ, (บ.ก.), สัทธิการเมือง (ไทยวัฒนาพานิช, 2519), 299.
- <sup>11</sup>ณรงค์ สันสวัสดิ์, "ทำไมพรรคการเมืองจึงมีมาก," รัฐศาสตร์การเมือง (โรงพิมพ์พิมพ์เนนตรา, 2518), 63 - 5.
- <sup>12</sup>สมพงษ์ อนุ, (จัดพิมพ์), การเมือง (วิริยวิทย์การพิมพ์, 2513), 131.
- <sup>13</sup>พงษ์เพ็ญ ศกุนตลาภ, ประชาธิปไตยกับระบบการเมืองในประเทศไทย (สมาคมสังคมศาสตร์ฯ, 2512), 18.
- <sup>14</sup>สุจินต์ หังสุบุตร, จุดอ่อนระบบการเมืองไทย (สมาคมสังคมศาสตร์, 2514), 33.
- <sup>15</sup>อภิญา จุฑาพร, สัทธิการเมือง, 202.
- <sup>16</sup>เล่มเดียวกัน, 203.
- <sup>17</sup>กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตยของไทย (บรรณกิจ, 2519), 242.
- <sup>18</sup>เล่มเดียวกัน, 230.
- <sup>19</sup>พงษ์เพ็ญ ศกุนตลาภ, รวมนบทความทางการเมือง (พรหมประสิทธิ์การพิมพ์, 2519), 37.

## รายชื่อพรรคการเมืองที่จดทะเบียนในสมัยต่าง ๆ ที่อนุญาตให้มีพรรคการเมือง

### 1. พรรคการเมืองในสมัย พ.ศ. 2489-2494

- |                  |                     |           |
|------------------|---------------------|-----------|
| 1. ก้าวหน้า      | 2. ประชาธิปัตย์     | 3. สหชีพ  |
| 4. แนวรัฐธรรมนูญ | 5. กรรมาธิปัตย์     | 6. กสิกร  |
| 7. กสิกรรมกร     | 8. สังคมประชาธิปไตย | 9. สหพรรค |

### 2. พรรคการเมืองที่จดทะเบียนในสมัย พ.ศ. 2498 - 2504

- |                                    |                     |                             |
|------------------------------------|---------------------|-----------------------------|
| 1. เสรีมนังคศิลา                   | 2. ประชาธิปัตย์     | 3. เสรีประชาธิปไตย          |
| 4. เศรษฐกร                         | 5. กรรมาธิปัตย์     | 6. ชาวนา                    |
| 7. กรรมกร                          | 8. สังคมประชาธิปไตย | 9. สงเคราะห์อาชีพและการกุศล |
| 10. ประชาชน                        | 11. ชาตินิยม        | 12. สหภราดร                 |
| 13. สังคมนิยม                      | 14. ขบวนการไฮปาร์ค  | 15. ชาติประชาธิปไตย         |
| 16. หนุ่มไทย                       | 17. สหพันธ์เกษตรกร  | 18. ราษฎร                   |
| 19. คนดี                           | 20. ศรีอารยเมตไทย   | 21. อิสระ                   |
| 22. ไทยมุสลิม                      | 23. สยามประเทศ      | 24. สหภูมิ                  |
| 25. ขบวนการสหพันธ์รัฐ-<br>สากลนิยม | 26. อิสาน           | 27. ชาติสังคม               |
| 28. ปิตุภูมิ                       | 29. ประชาราษฎร      | 30. สหพันธ์ประชาธิปไตย      |

### 3. พรรคการเมืองที่จดทะเบียนในสมัย พ.ศ. 2511 - 2514

- |                    |                      |                      |
|--------------------|----------------------|----------------------|
| 1. สหประชาไทย      | 2. ประชาธิปัตย์      | 3. แนวประชาธิปไตย    |
| 4. เสรีประชาธิปไตย | 5. สัมมาชีพช่วยชาวนา | 6. แรงงาน            |
| 7. ประชาพัฒนา      | 8. ชาวนาชาวไร่       | 9. ประชาชน           |
| 10. อิสระกรรม      | 11. สยามใหม่         | 12. อิสระ            |
| 13. ชาตินิยม       | 14. ท้องถิ่นก้าวหน้า | 15. สังคมประชาธิปไตย |

### 4. พรรคการเมืองที่จดทะเบียนในสมัย พ.ศ. 2517 - 2519

- |                  |                 |                            |
|------------------|-----------------|----------------------------|
| 1. กิจสังคม      | 2. ประชาธิปัตย์ | 3. กรรมสังคม               |
| 4. สังคมชาตินิยม | 5. ชาติไทย      | 6. เกษตรสังคม              |
| 7. พลังใหม่      | 8. ประชาธิปไตย  | 9. พันฟูชาติไทย            |
| 10. สันติชน      | 11. ราษฎร       | 12. สังคมนิยมแห่งประเทศไทย |

- |                        |                                  |                              |
|------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| 13. ไท                 | 14. แนวร่วมสังคมนิยม             | 15. เกษตรกร                  |
| 16. พลังราษฎร          | 17. เสรีชน                       | 18. แหลมทอง                  |
| 19. แรงงาน             | 20. อธิปไตย                      | 21. กสิกรรมกร                |
| 22. แผ่นดินไทย         | 23. ประชาธรรม                    | 24. มหาชน                    |
| 25. กรรมกร             | 26. ไทยสันติภาพ                  | 27. สังคมก้าวหน้า            |
| 28. พลังประชาชน        | 29. แนวสันติ                     | 30. ประชาก้าวหน้า            |
| 31. ไทยรวมไทย          | 32. เศรษฐกร                      | 33. สังคมพัฒนา               |
| 34. สังคมประชาธิปไตย   | 35. รัฐบุรุษ                     | 36. ศรีอารยะ                 |
| 37. ขบวนการมวลชน       | 38. ประชาสันติ                   | 39. สยาม                     |
| 40. พัฒนาจังหวัด       | 41. สงเคราะห์อาชีพและการ<br>กุศล | 42. สังคมนิยมเสรีประชาธิปไตย |
| 43. สยามใหม่           | 44. พลังเกษตรกร                  | 45. แนวราษฎร                 |
| 46. ธรรมาธิปไตย        | 47. ไทสังคม                      | 48. พัททกษไทย                |
| 49. แนวร่วมประชาธิปไตย | 50. กรุงสยาม                     | 51. พลังเสรี                 |
| 52. ชาตินิยม           | 53. ไทยอิสระ                     | 54. พลังสยาม                 |
| 55. นิยมไทย            |                                  |                              |

5. พรรคการเมืองที่จดทะเบียนในสมัย พ.ศ. 2524 - 2527

- |                      |                       |                 |
|----------------------|-----------------------|-----------------|
| 1. ประชาเสรี         | 2. ปวงชนชาวไทย        | 3. ประชาธิปไตย  |
| 4. สหชาติ            | 5. ชาตินิยม           | 6. ประชากรไทย   |
| 7. ชาติประชาธิปไตย   | 8. พลังใหม่           | 9. กิจสังคม     |
| 10. ประชาราษฎร       | 11. แรงงานประชาธิปไตย | 12. เสรีนิยม    |
| 13. สังคมประชาธิปไตย | 14. สยามประชาธิปไตย   | 15. ประชาไทย    |
| 16. ก้าวหน้า         | 17. รักไทย            | 18. ประชาธิปไตย |
| 19. เกษตรกร          | 20. มวลชน             |                 |

6. พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง 22 กรกฎาคม 2529

- |                |                |                                |
|----------------|----------------|--------------------------------|
| 1. ปวงชนชาวไทย | 2. ประชาธิปไตย | 3. ราษฎร (สหชาติ)              |
| 4. ชาตินิยม    | 5. ประชากรไทย  | 6. ชาติประชาธิปไตย             |
| 7. พลังใหม่    | 8. กิจสังคม    | 9. กิจประชาคม<br>(ประชาราษฎร์) |

- |                        |              |  |
|------------------------|--------------|--|
| 10. แร่งงานประชาธิปไตย | 11. เสรีนิยม | 12. สหประชาธิปไตย<br>(สยามประชาธิปไตย) |
| 13. รวมไทย (ประชาไทย)  | 14. ก้าวหน้า | 15. รักไทย                             |
| 16. มวลชน              |              |  |

7. พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง 24 กรกฎาคม 2531

- |                        |                |                         |
|------------------------|----------------|-------------------------|
| 1. ปวงชนชาวไทย         | 2. ประชาธิปไตย | 3. ราษฎร                |
| 4. ชาตไทย              | 5. ประชากรไทย  | 6. พลังสังคมประชาธิปไตย |
| 7. กิจสังคม            | 8. กิจประชาคม  | 9. เสรีนิยม             |
| 10. สหประชาธิปไตย      | 11. รวมไทย     | 12. ก้าวหน้า            |
| 13. ประชาชน            | 14. มวลชน      | 15. พลังธรรม            |
| 16. เกษตรอุตสาหกรรมไทย |                |                         |

8. พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง 22 มีนาคม 2535

- |                      |                    |                 |
|----------------------|--------------------|-----------------|
| 1. ปวงชนชาวไทย       | 2. ประชาธิปไตย     | 3. ราษฎร        |
| 4. ชาตไทย            | 5. ประชากรไทย      | 6. กิจสังคม     |
| 7. สหประชาธิปไตย     | 8. เอกภาพ (รวมไทย) | 9. มวลชน        |
| 10. พลังธรรม         | 11. ความหวังใหม่   | 12. สามัคคีธรรม |
| 13. ท้องถิ่นก้าวหน้า | 14. รวมพลังใหม่    | 15. เกษตรเสรี   |

9. พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง 13 กันยายน 2535

- |                  |                |             |
|------------------|----------------|-------------|
| 1. ชาตพัฒนา      | 2. ประชาธิปไตย | 3. ราษฎร    |
| 4. ชาตไทย        | 5. ประชากรไทย  | 6. กิจสังคม |
| 7. เอกภาพ        | 8. มวลชน       | 9. พลังธรรม |
| 10. ความหวังใหม่ |                |             |

10. พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง 2 กรกฎาคม 2538

- |               |                 |             |
|---------------|-----------------|-------------|
| 1. ชาตพัฒนา   | 2. ประชาธิปไตย  | 3. ชาตไทย   |
| 4. ประชากรไทย | 5. กิจสังคม     | 6. เอกภาพ   |
| 7. พลังธรรม   | 8. ความหวังใหม่ | 9. เสรีธรรม |
| 10. นำไทย     | 11. ดำรงไทย     | 12. มวลชน   |

จำนวนสมาชิกสภาฯ สังกัดพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง 10 ครั้ง

| การเลือกตั้ง 26 ก.พ. 2500 |        | การเลือกตั้ง 15 ธ.ค. 2500 |        | การเลือกตั้ง 10 ก.พ. 2512 |        |
|---------------------------|--------|---------------------------|--------|---------------------------|--------|
| 1. เสริมningคศิลา         | 83 คน  | 1. สหภูมิ                 | 44 คน  | 1. สหประชาไทย             | 76 คน  |
| 2. ประชาธิปไตย            | 28 "   | 2. ประชาธิปไตย            | 39 "   | 2. ประชาธิปไตย            | 57 "   |
| 3. เสรีประชาธิปไตย        | 11 "   | 3. เศรษฐกร                | 6 "    | 3. แนวประชาธิปไตย         | 7 "    |
| 4. ธรรมาธิปไตย            | 10 "   | 4. เสรีประชาธิปไตย        | 5 "    | 4. แนวร่วมเศรษฐกร         | 4 "    |
| 5. เศรษฐกร                | 8 "    | 5. เสริมningคศิลา         | 4 "    | 5. ประชาชน                | 2 "    |
| 6. ชาตินิยม               | 3 "    | 6. ชาตินิยม               | 1 "    | 6. สัมมาชีพช่วยชาวนา      | 1 "    |
| 7. ขบวนการไฮด์ปาร์ค       | 2 "    | 7. ขบวนการไฮด์ปาร์ค       | 1 "    | 7. เสรีประชาธิปไตย        | 1 "    |
| 8. อิสระ                  | 2 "    | 8. อิสระ                  | 1 "    |                           |        |
| ไม่สังกัดพรรค             | 13 "   | ไม่สังกัดพรรค             | 58 "   | ไม่สังกัดพรรค             | 71 "   |
| รวม                       | 160 คน | รวม                       | 160 คน | รวม                       | 219 คน |

การเลือกตั้ง 26 มกราคม 2518

|                  |       |                     |       |                  |        |
|------------------|-------|---------------------|-------|------------------|--------|
| 1. ประชาธิปไตย   | 72 คน | 9. แนวร่วมสังคมนิยม | 10 คน | 17. พลังประชาชน  | 2 คน   |
| 2. ธรรมสังคม     | 45 "  | 10. สันติชน         | 8 "   | 18. เกษตรกร      | 1 "    |
| 3. ชาตินิยม      | 28 "  | 11. ประชากรรรม      | 6 "   | 19. เสรีชน       | 1 "    |
| 4. เกษตรสังคม    | 19 "  | 12. ไท              | 4 "   | 20. แรงงาน       | 1 "    |
| 5. กิจสังคม      | 18 "  | 13. พันฟูชาติไทย    | 3 "   | 21. เศรษฐกร      | 1 "    |
| 6. สังคมชาตินิยม | 16 "  | 14. ประชาธิปไตย     | 2 "   | 22. พัฒนาจังหวัด | 1 "    |
| 7. สังคมนิยมฯ    | 15 "  | 15. แผ่นดินไทย      | 2 "   | รวม              | 269 คน |
| 8. พลังใหม่      | 12 "  | 16. อธิปไตย         | 2 "   |                  |        |

การเลือกตั้ง 4 เมษายน 2519

|                |        |                  |       |                 |      |
|----------------|--------|------------------|-------|-----------------|------|
| 1. ประชาธิปไตย | 114 คน | 4. ธรรมสังคม     | 28 คน | 7. พลังใหม่     | 3 คน |
| 2. ชาตินิยม    | 56 "   | 5. เกษตรสังคม    | 9 "   | 8. พลังประชาชน  | 3 "  |
| 3. กิจสังคม    | 45 "   | 6. สังคมชาตินิยม | 8 "   | 9. พัฒนาจังหวัด | 2 "  |

|                      |      |                   |      |                        |        |
|----------------------|------|-------------------|------|------------------------|--------|
| 10. สังคมนิยมฯ       | 2 คน | 14. ไทสังคม       | 1 คน | 18. แนวร่วมประชาธิปไตย | 1 คน   |
| 11. แนวร่วมสังคมนิยม | 1 คน | 15. ชลรมชาติปไต   | 1 คน | 19. สยามใหม่           | 1 คน   |
| 12. ประชาธิปไตย      | 1 คน | 16. สังคมก้าวหน้า | 1 คน | รวม                    | 279 คน |
| 13. พิทักษ์ไทย       | 1 คน | 17. แรงงาน        | 1 คน |                        |        |

การเลือกตั้ง 22 เมษายน 2522

|                |       |                   |       |                          |        |
|----------------|-------|-------------------|-------|--------------------------|--------|
| 1. กิจสังคม    | 82 คน | 6. ชาติประชาชน    | 13 คน | 11. ชลรมสังค             | 1 คน   |
| 2. ชาติไทย     | 38 คน | 7. พลังใหม่       | 8 คน  | 12. สยามปฏิรูป           | 1 คน   |
| 3. ประชาธิปไตย | 32 คน | 8. เกษตรสังค      | 3 คน  | 13. กิจชรร               | 1 คน   |
| 4. ประชากรไทย  | 32 คน | 9. กิจประชาธิปไตย | 3 คน  | 14. สนับสนุนเกรียงศักดิ์ | 1 คน   |
| 5. เสรีชรร     | 21 คน | 10. รวมไทย        | 2 คน  | 15. อิสระไม่สังกัดพรรค   | 63 คน  |
|                |       |                   |       | รวม                      | 301 คน |

การเลือกตั้ง 18 เมษายน 2526

|                |       |                    |       |                    |        |
|----------------|-------|--------------------|-------|--------------------|--------|
| 1. กิจสังคม    | 92 คน | 5. สยามประชาธิปไตย | 18 คน | 9. สังคประชาธิปไตย | 2 คน   |
| 2. ชาติไทย     | 73 คน | 6. ชาติประชาธิปไตย | 15 คน | 10. ประชาเสรี      | 1 คน   |
| 3. ประชาธิปไตย | 56 คน | 7. ประชาไทย        | 4 คน  | ไม่สังกัดพรรค      | 24 คน  |
| 4. ประชากรไทย  | 36 คน | 8. ก้าวหน้า        | 3 คน  | รวม                | 324 คน |

การเลือกตั้ง 22 กรกฎาคม 2529

|                  |        |                     |       |                       |        |
|------------------|--------|---------------------|-------|-----------------------|--------|
| 1. ประชาธิปไตย   | 100 คน | 6. รวมไทย           | 19 คน | 11. มวลชน             | 3 คน   |
| 2. ชาติไทย       | 63 คน  | 7. ราษฎร            | 18 คน | 12. แรงงานประชาธิปไตย | 1 คน   |
| 3. กิจสังคม      | 51 คน  | 8. กิจประชาคม       | 15 คน | 13. พลังใหม่          | 1 คน   |
| 4. สหประชาธิปไตย | 38 คน  | 9. ก้าวหน้า         | 9 คน  | 14. เสรีนิยม          | 1 คน   |
| 5. ประชากรไทย    | 24 คน  | 10. ชาติประชาธิปไตย | 3 คน  | 15. ปวงชนชาวไทย       | 1 คน   |
|                  |        |                     |       | รวม                   | 347 คน |

การเลือกตั้ง 24 กรกฎาคม 2531

|                |       |                |       |                         |        |
|----------------|-------|----------------|-------|-------------------------|--------|
| 1. ชาติไทย     | 87 คน | 6. ราษฎร       | 21 คน | 11. ก้าวหน้า            | 8 คน   |
| 2. กิจสังคม    | 54 คน | 7. ประชาชน     | 19 คน | 12. สหประชาธิปไตย       | 5 คน   |
| 3. ประชาธิปไตย | 48 คน | 8. ปวงชนชาวไทย | 17 คน | 13. มวลชน               | 5 คน   |
| 4. รวมไทย      | 35 คน | 9. พลังชรร     | 14 คน | 14. เสรีนิยม            | 3 คน   |
| 5. ประชากรไทย  | 31 คน | 10. กิจประชาคม | 9 คน  | 15. พลังสังคประชาธิปไตย | 1 คน   |
|                |       |                |       | รวม                     | 357 คน |

การเลือกตั้ง 22 มีนาคม 2535

|                 |       |               |       |                 |        |
|-----------------|-------|---------------|-------|-----------------|--------|
| 1. สามัคคีธรรม  | 79 คน | 5. พลังธรรม   | 41 คน | 9. ราษฎร        | 4 คน   |
| 2. ชาตไทย       | 74 คน | 6. กิจสังคม   | 31 คน | 10. ปวงชนชาวไทย | 1 คน   |
| 3. ความหวังใหม่ | 72 คน | 7. ประชากรไทย | 7 คน  | 11. มวลชน       | 1 คน   |
| 4. ประชาธิปัตย์ | 44 คน | 8. เอกภาพ     | 6 คน  | รวม             | 360 คน |

การเลือกตั้ง 13 กันยายน 2535

|                 |       |             |       |                |        |
|-----------------|-------|-------------|-------|----------------|--------|
| 1. ประชาธิปัตย์ | 79 คน | 5. พลังธรรม | 47 คน | 9. มวลชน       | 4 คน   |
| 2. ชาตไทย       | 77 คน | 6. กิจสังคม | 22 คน | 10. ประชากรไทย | 3 คน   |
| 3. ชาตพัฒนา     | 60 คน | 7. เอกภาพ   | 8 คน  | 11. ราษฎร      | 1 คน   |
| 4. ความหวังใหม่ | 51 คน | 8. เสรีธรรม | 8 คน  | รวม            | 360 คน |

การเลือกตั้ง 2 กรกฎาคม 2538

|                 |       |               |       |             |        |
|-----------------|-------|---------------|-------|-------------|--------|
| 1. ชาตไทย       | 92 คน | 5. พลังธรรม   | 23 คน | 9. เสรีธรรม | 11 คน  |
| 2. ประชาธิปัตย์ | 86 คน | 6. กิจสังคม   | 22 คน | 10. เอกภาพ  | 8 คน   |
| 3. ความหวังใหม่ | 57 คน | 7. ประชากรไทย | 18 คน | 11. มวลชน   | 3 คน   |
| 4. ชาตพัฒนา     | 53 คน | 8. นำไทย      | 18 คน | รวม         | 391 คน |

การเลือกตั้ง 6 มกราคม 2544

จำนวน ส.ส. ทั้งหมด แยกตามพรรค

ชาย 456 คน หญิง 44 คน

| พรรค            | จำนวน ส.ส. แบ่งเขต | จำนวน ส.ส. บัญชีรายชื่อ | รวม |
|-----------------|--------------------|-------------------------|-----|
| 1. ไทยรักไทย    | 200                | 48                      | 248 |
| 2. ประชาธิปัตย์ | 97                 | 31                      | 128 |
| 3. ชาตไทย       | 35                 | 6                       | 41  |
| 4. ความหวังใหม่ | 28                 | 8                       | 36  |
| 5. ชาตพัฒนา     | 22                 | 7                       | 29  |
| 6. เสรีธรรม     | 14                 | -                       | 14  |
| 7. ราษฎร        | 2                  | -                       | 2   |
| 8. ถิ่นไทย      | 1                  | -                       | 1   |
| 9. กิจสังคม     | 1                  | -                       | 1   |
| รวม             | 400                | 100                     | 500 |

ข้อมูล ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2544

# ภาคผนวกบทที่ 12

## พรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญฯ 2550

วิทยา จิตนุพงศ์

พรรคการเมืองปัจจุบันมีการกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ 2550 โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นหลัก

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 2550 กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ตรวจสอบ ตรวจสอบ การดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ (มาตรา 5 และ 6)

**การจัดตั้งพรรคการเมือง มีสาระสำคัญพอสรุปดังนี้**

1. ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป สามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 8)

2. ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ให้ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองจัดให้มีการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายพรรคการเมือง กำหนดข้อบังคับพรรคการเมือง และเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคการเมือง

การประชุมดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประเทศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 17)

3. พรรคการเมืองต้องมีนโยบาย และข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐและไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข้อบังคับพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ (มาตรา 18)

- (1) ชื่อและชื่อย่อของพรรคการเมือง
- (2) ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง
- (3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคการเมือง
- (4) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของ

คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง

(5) แผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง อำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมือง และอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง

(6) การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองและการประชุมของสาขาพรรคการเมือง

(7) สิทธิ และหน้าที่ของสมาชิก

(8) ความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่อสมาชิก

(9) การรับเข้าเป็นสมาชิกและการให้ออกจากการเป็นสมาชิก

(10) วินัยและจรรยาบรรณของสมาชิก

(11) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

(12) การบริหารการเงินและทรัพย์สิน และการจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมือง

(13) รายได้ของพรรคการเมือง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม และ ค่าบำรุงพรรค และการบริจาคแก่พรรคการเมือง

(14) การให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป

(15) การเลิกพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง

4. คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองประกอบด้วยหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง และเลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการพรรคการเมือง เภรัณญิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่นซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ (มาตรา 19)

5. ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพร้อมกันนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง และสำเนารายงานการประชุมของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 20)

คำขอจัดตั้งพรรคการเมืองให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและชื่อย่อพรรคการเมือง
- (2) ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง
- (3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคการเมือง
- (4) ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง
- (5) รายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิก ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้ลงชื่อเข้าเป็นสมาชิกพร้อมสำเนาใบสมัครเข้าเป็นสมาชิกที่ผู้สมัครได้ลงชื่อไว้

6. เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนพิจารณาตรวจสอบเกี่ยวกับคุณสมบัติผู้จัดตั้งพรรคการเมือง นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง เอกสารขอจัดตั้งพรรคการเมือง คุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ชื่อพรรคการเมืองและเครื่องหมายพรรคการเมือง ฯลฯ เมื่อนายทะเบียนตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วน ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนการตั้งพรรคการเมืองและแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 21)

7. ภายใน 180 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับแจ้งการตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา

#### การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง
2. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง 5,000 คน
3. มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่น
4. มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง
5. ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดไว้

นอกจากที่ได้กล่าวพอสังเขปเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองและการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นแล้ว รายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การสนับสนุนพรรคการเมือง การรวมพรรคการเมือง ตลอดจนบทกำหนดโทษ ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งถือเป็นหลักเกี่ยวกับพรรคการเมืองในปัจจุบัน