

# 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 ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมืองพยายามที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนเพื่อให้ประชาชนศรัทธาและสนับสนุน

### 2. ประวัติความเป็นมาของพรรคการเมืองไทย

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

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

แต่ถ้าจะวิเคราะห์ทางพฤตินัยแล้วกลุ่มการเมืองที่มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองกลุ่มแรกของไทยต้องถือว่ากำเนิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั่นเองคือ “สมาคมคณะราษฎร” ที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองคือ “คณะราษฎร” ถึงแม้ว่าจะไม่ระบุว่าเป็นพรรคการเมือง แต่ก็มีเจตน์เจานางเช่นเดียวกับพรรคการเมืองโดยทั่วไปคือประสงค์จะเข้ารับผิดชอบในการบริหารประเทศและ “โดยเหตุที่กลุ่มผู้นำของสมาคมคณะราษฎรเป็นกลุ่มที่มาจากคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งครอบงำ (dominated) การเมืองไทยในขณะนั้น ดังนั้นสมาคมคณะราษฎรจึงทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองอย่างสมบูรณ์แบบ โดยที่ได้รับความผิดชอบในการปกครองประเทศเวลานั้นและติดต่อกันมาอีกหลายปี”<sup>5</sup> การที่สมาคมคณะราษฎรไม่ประกาศเป็นพรรคการเมือง น่าจะเป็นเพราะความต้องการผูกขาดความเป็นพรรคการเมืองไว้เพียงพรรคเดียว เพราะรัฐบาลสมัยนั้นไม่อนุญาตให้จัดตั้งสมาคมการเมืองอื่นเลย แม้จะมีผู้ต้องการก่อตั้ง เช่น หลวงวิจิตรวาทการขอตั้งสมาคมคณะชาติ เป็นต้น

ถ้าจะแบ่งยุคสมัยที่การเมืองไทยเปิดโอกาสให้มีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ก็อาจแบ่งได้เป็น 4 สมัยไม่ติดต่อกันคือ

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

การเมืองไทยขณะนั้นเป็นการเริ่มต้นการปกครองในระบบพรรคเป็นครั้งแรก พรรคการเมืองในระบอบนั้น 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 เสริมวงศ์ศิลา, ประชาธิปัตย์, สหภูมิ, และชาติสังคม พรรคการเมืองในยุคนี้ก็ยังเป็นการรวมตัวกันของนักการเมืองเหมือนเช่นเดิม และพรรคที่มีโอกาสเป็นรัฐบาลก็คือพรรคที่ข้าราชการประจำหรือทหารจัดตั้งขึ้น พรรคการเมืองถูกยกเลิกเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติ 30 ตุลาคม 2501 ยกเลิกรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่ใช้อยู่

สมัยที่ 3 พ.ศ. 2511-2514 หลังจากว่างเว้นเสรีภาพทางการเมืองสิบปีเต็มพรรคการเมืองไทยก็บังเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 พรรคการเมืองที่มีบทบาทในสมัยนี้คือ สหประชาไทย, และ ประชาธิปัตย์ โดยมีพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นทั้งสิ้น 17 พรรค และบทบาทของพรรคการเมืองหยุดชะงักลงอีกครั้งหนึ่งเมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร กระทำการปฏิวัติเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2514

สมัยที่ 4 พ.ศ. 2517-2519 การจลาจล 14-15 ตุลาคม 2516 โดยนิสิตนักศึกษาและประชาชนเป็นผลให้รัฐบาลทหารต้องสูญสิ้นอำนาจทางการเมือง และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2517 และ พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2517 การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นไปอย่างเสรี รัฐธรรมนูญ 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) เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2521 เมื่อ 22 ธันวาคม 2521 แม้จะไม่มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง แต่ก็มีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่ประกาศตนเป็นพรรคการเมือง โดยอาศัยมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญ 2521 ที่ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งเมื่อ 22 เมษายน 2522 ก็มีผู้สมัครจำนวนมากที่แสดงตนสังกัดพรรคการเมือง ในการรณรงค์หาเสียงและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนฯ หลังการเลือกตั้งพรรคการเมืองก็มีบทบาทเป็นอย่างมาก อาจกล่าวได้ว่าในทางพฤตินัยแม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองและรับจดทะเบียนพรรค แต่มีพรรคการเมืองในสมัยนี้ พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งและได้รับเลือกเข้ามามีที่นั่งในสภามีจำนวนกว่า 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 เพราะถึงจะจดทะเบียนได้ไม่มากนัก แต่ก็มีข้อกำหนดให้ยกเลิก ถ้าไม่ส่งสมาชิกเข้ารับสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป หรือส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด หรือส่งสมัครแล้วไม่ได้รับเลือกตั้งเลย

### 3. ความหมายของพรรคการเมืองไทย

ในประเทศไทยแม้พรรคการเมืองจะเคยมีการจัดตั้งหลายพรรค แต่น้อยพรรคที่มีลักษณะสอดคล้องกับหลักการสากลของความเป็นพรรคการเมือง เช่น พรรคต้องมีจุดประสงค์ที่จะเข้าเป็นรัฐบาล แต่พรรคการเมืองของไทยไม่ทุกพรรคไปที่หวังจะเป็นรัฐบาลโดยพรรคของตนเพียงพรรคเดียว ทั้งนี้เพราะจากการที่ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง มีพรรคการเมืองเพียงไม่กี่พรรคที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเกินจำนวนครึ่งหนึ่งของที่นั่งในสภา พรรคการเมืองหลายพรรคส่งผู้สมัครไม่มากนัก แม้จะได้รับเลือกตั้งทั้งหมดก็ไม่เป็นเสียงข้างมากในสภาที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ เพราะรัฐบาลจะต้องมีเสียงข้างมากในสภานับสนุน พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครเกินครึ่งตั้งแต่การเลือกตั้งปี 2529 เป็นต้นมา เพราะรัฐธรรมนูญบังคับเรื่องจำนวนผู้สมัคร แต่รัฐธรรมนูญฯ 2534 กำหนดให้ส่งอย่างน้อย 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่อาจมีความต้องการเป็นรัฐบาล แต่ด้วยวิธีทางที่แอบออลโดยอาศัยทัศนคติของประชาชนที่ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าพรรคในการลงคะแนนเสียงส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง โดยคาดว่าคงไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา เพราะฉะนั้นถ้าสมาชิกพรรคของตนได้รับเลือกตั้งมาประมาณ 10 คนก็อาจจะมีโอกาสต่อรองร่วมเป็นรัฐบาลผสมได้ ในสมัยก่อนที่ไม่บังคับเรื่องสังกัดพรรคหรือการย้ายพรรค ผู้มีอำนาจที่ประสงค์จะเล่นการเมือง หรือนักการเมืองบางคนอาจใช้วิธีตั้งพรรคหลังการเลือกตั้ง และพยายามรวบรวมหรือดึงเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งแล้วให้เข้ามาอยู่ในพรรคของตน เพื่อที่ตนจะได้มีเสียงสนับสนุนไว้ต่อรองทางการเมือง หรือขึ้นสู่อำนาจ

พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นที่รวมของกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมือง, สังคม, และเศรษฐกิจคล้ายคลึงกันตามแบบอย่างในอารยะประเทศ การรวมกันเป็นพรรคการเมืองเป็นเรื่องของการรวมกันด้วยเหตุผลทางผลประโยชน์มากกว่าทางอุดมการณ์ จะเห็นได้จากการที่สมาชิกพรรคเดียวกันก็อาจจะขัดแย้งในเรื่องแนวความคิดกันเองปรากฏต่อสาธารณชนอยู่เสมอ นักการเมืองบางคนก็ย้ายพรรคเสมอ การจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยส่วน

ใหญ่เป็นการจัดตั้งตามทฤษฎีการจัดองค์การคือ มีผู้นำเป็นผู้ก่อตั้งและเปิดรับสมาชิกเพื่อเข้ามาสนับสนุนบารมีของผู้นำ<sup>7</sup> ผู้นำพรรคมักเป็นสัญลักษณ์มีความสำคัญต่อพรรคมากกว่าอุดมการณ์หรือนโยบายของพรรคจริงอยู่พรรคการเมืองของไทยบางพรรคอาจจะยึดอุดมการณ์เป็นหลัก แต่ก็ยังเป็นพรรคเล็ก ๆ ที่บทบาททางการเมืองในรัฐสภาไม่สูงจะมีความหมายนัก

เมื่อพิจารณาจากบทบาทและพฤติกรรมของพรรคการเมืองต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในบรรยากาศการเมืองไทย อาจสรุปนิยามหรือคำจำกัดความของพรรคการเมืองไทยได้ว่าเป็น “ที่รวมของบุคคลซึ่งมุ่งจะสนับสนุนอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง โดยบุคคลที่สนับสนุนนั้นหวังผลประโยชน์ทางการเมือง และ/หรือทางอื่นเป็นสิ่งที่ตอนแทน” จะเห็นได้จากการรวมกันเป็นรัฐบาลของพรรคการเมืองต่าง ๆ มักจะต่อรองกันด้านผลประโยชน์หรือตำแหน่งมากกว่านโยบายเป็นต้น

จากนิยามดังกล่าวมาแล้วจะเห็นได้ชัดว่าหน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองไทยคือ การสนับสนุนอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองของบุคคลหรือคณะบุคคล ดังเช่น การก่อตั้งพรรคเสรีนิยมศึกษา ก็เพื่อที่จะสนับสนุนจอมพล ป.พิบูลสงครามและคณะรัฐประหาร 2490 พรรคชาติสังคมก็ได้อุบัติขึ้นเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และคณะปฏิวัติ 2500 สำหรับสมาชิกพรรคนั้นส่วนมากก็หวังที่จะให้พรรคทำหน้าที่สนับสนุนตนในการเลือกตั้ง โดยหวังบารมีของหัวหน้าพรรคเป็นสิ่งสนับสนุนระบอบการเมืองของตน หรือไม่ก็มุ่งให้พรรคสนับสนุนเรื่องเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง แม้ในระบอบที่ใช้รัฐธรรมนูญ 2517 ซึ่งมีเสรีภาพทางการเมืองอย่างมาก การจัดตั้งพรรคการเมืองก็เป็นไปในรูปแบบเดิมเป็นส่วนใหญ่ คือมุ่งสนับสนุนบุคคล หรือกลุ่มบุคคล เช่น พรรคกิจสังคมมี.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นสัญลักษณ์ พรรคชาติไทยสนับสนุนกลุ่มบุคคลที่เคยมีอำนาจในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นต้น

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

#### 4. ลักษณะของพรรคการเมืองไทย

เมื่อวิเคราะห์ลักษณะของพรรคการเมืองไทยจากบทบาทและพฤติกรรมที่เคยมีมา อาจสรุปลักษณะของพรรคการเมืองไทยได้ดังนี้

#### 4.1 ระบบ

ในอดีตนี้ระบบพรรคการเมืองไทยเรียกได้ว่าเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (One Dominant Party) เพราะมีกลุ่มการเมืองเพียงกลุ่มเดียวคือ กลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารคุมอำนาจการเมืองปกครองในแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กลุ่มคนร่างขึ้นและอิทธิพลทางอาวุธสืบต่ออำนาจทางการเมืองตลอดมา การเปลี่ยนแปลงผู้ครองอำนาจเป็นการเพียงเปลี่ยนในระหว่างกลุ่มเดียวกันเท่านั้น กลุ่มสังคมนิยมจะไม่ได้จัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยเปิดเผย แต่โดยพฤตินัยที่เข้ามาบทบาททางการเมือง ทำให้พิจารณาได้ว่าเป็นเช่นเดียวกับพรรคการเมือง และการที่กลุ่มนี้สามารถเข้าครอบงำคุมอำนาจทางการเมืองได้ จึงทำให้มีการวิเคราะห์ว่าเมืองไทยปกครองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Oligarchy) คือข้าราชการเป็นผู้คุมอำนาจทางการเมือง

ระบบพรรคการเมืองของไทยระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญฯ ที่บังคับให้ ส.ส.สังกัดพรรค เรียกได้ว่าเป็นระบบหลายพรรค (Multi-party System)<sup>8</sup> รัฐบาลแต่ละชุดภายหลังจากการเลือกตั้งแต่ละครั้งประกอบขึ้นด้วยพรรคการเมืองมากกว่า 2 พรรครวมกัน ไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใดมีเสียงข้างมากเด็ดขาดพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเองได้เพียงพรรคเดียว รัฐบาลในยุคสมัยนี้จึงเป็นรัฐบาลผสม (Coalition Government) ทุกชุด การจัดตั้งพรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังเป็นไปแบบเดิมคือตามทฤษฎีการจัดองค์การ

#### 4.2 โครงสร้าง

พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ขาดฐานรองรับจากประชาชน การจัดโครงสร้างพรรคเน้นเฉพาะในเมืองหลวง มีพรรคการเมืองน้อยพรรคมากที่มีสาขาแผ่ขยายอยู่ในภูมิภาคนอกจากเป็นศูนย์กลางผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคนั้นในห้องขึ้น แต่ครั้งที่มีการเลือกตั้งทางพรรคจะคัดเลือกบุคคลส่งเข้าสมัครโดยพิจารณาจากผู้จ้างงานต้องการสมัครในนามของพรรค โดยไม่ได้ฟังเสียงถึงอุดมการณ์หรือแนวความคิดของผู้สมัครเท่าใดนัก ถ้าเห็นว่ามีชื่อเสียงหรือมีชื่อเสียงหรือบารมีในห้องขึ้นใดพอที่จะชนะเลือกตั้งได้ก็จะส่งเข้าสมัครในนามของพรรค 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 ก็จะไปสมัครในนามพรรคอื่นทันที ซึ่งพรรคอื่นก็ยินดีต้อนรับในกรณีที่เป็นบุคคลที่ชื่อเสียงหรือเคยเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

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

ผลของการไม่เน้นอุดมการณ์ทำให้ในการรณรงค์หาเสียงแต่ละครั้งแทนที่แต่ละพรรคจะเน้นหนักไปในการแถลงนโยบายกลับเป็นไปในแบบที่ว่าพรรคตรงกันข้ามกับรัฐบาลเป็นฝ่ายโจมตีตำหนิการดำเนินการหรือบริหารของฝ่ายรัฐบาลรวมถึงเรื่องส่วนตัวที่หมองของคู่แข่งคู่แข่งพรรคอื่น พรรครัฐบาลถ้าเป็นฝ่ายแถลงแก้ข้อโจมตีฝ่ายตรงกันข้ามกลับไปเป็นต้น° อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้งนับแต่ 22 มีนาคม 2535 เป็นต้นมา สื่อมวลชนโดยเฉพาะโทรทัศน์ เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเปิดโอกาสให้นักการเมืองหาเสียงทางโทรทัศน์ และมีการตีกรอบให้เน้นเรื่องนโยบาย ทำให้ลักษณะการหาเสียงในภาพกว้างเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น แม้ในการหาเสียงแบบเจาะลึกในพื้นที่จะมีพฤติกรรมเดิมๆ อยู่มาก แต่ภาพกว้างก็มีส่วนช่วยให้ประชาชนได้รับรู้นโยบายและทำที่ของแต่ละพรรคตามสมควร

#### 4.4 จำนวน

พรรคการเมืองของไทยในแต่ละยุคสมัยที่มีเสรีภาพในการจัดตั้งมักจะมีการจัดตั้งเป็นจำนวนมาก แม้ในความเป็นจริงจะมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ไม่กี่พรรคก็ตาม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้ค่อนข้างง่าย เช่น ในสมัยที่ใช้ พ.ร.บ. พรรคการเมืองฯ 2517 นั้น ผู้ใดประสงค์จะตั้งพรรคการเมืองเพียงแต่หารายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจำนวนเพียง 1,000 คนก็สามารถยื่นจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองได้ การรวบรวมรายชื่อก็คือ "ผู้หาสมาชิกเข้าพรรคเพียงแต่บอกว่า ขอชื่อหน่อยนะ แล้วก็ช่วยกรอกแบบฟอร์มให้จนเรียบร้อย เป็นอันว่าบุคคลผู้ถูกขอชื่อได้กลายเป็นสมาชิกพรรคโดยสมบูรณ์แล้ว"<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 กันแต่ละคนมักมีอิทธิमानะทำให้ร่วมพรรคกันลำบาก, คนไทยมักยึดถือการขัดแย้งกันในเรื่องนโยบายมาผูกพันเป็นเรื่องส่วนตัว เมื่อขัดแย้งในด้านแนวความคิดแล้วก็กลายเป็นเรื่องมองหน้ากันไม่ได้อยู่ด้วยกันไม่ได้, และคนไทยยังมีสัญชาตญาณที่ต้องการจะเป็นหัวหน้าไม่ต้องการที่จะอยู่ใต้บังคับใคร<sup>11</sup> อุปนิสัยเหล่านี้จึงทำให้การมีพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากเป็นเรื่องธรรมดาและปรากฏการณ์ตามธรรมชาติสำหรับการเมืองไทย

#### 5. ปัจจัยก่อกำเนิดพรรคการเมืองไทย

สาเหตุที่ทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยมีรูปลักษณะดังที่กล่าวมาแล้วกัน อาจแบ่งแยกอธิบายออกได้เป็นหลายหัวข้อ อย่างไรก็ตามการจะอ้างเอาเหตุผลใดเพียงเหตุผลเดียวเป็นสาเหตุนั้นย่อมไม่เป็นการเพียงพอ เพราะในความเป็นจริงแล้ว รูปลักษณะของพรรคการเมืองไทยเป็นผลจากหลายสาเหตุเชื่อมโยงหรือเกี่ยวพันกัน



## 5.1 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับ (ไม่รวมธรรมนูญทุกฉบับและรัฐธรรมนูญฯ 2519 เพราะไม่มีสภามาจากการเลือกตั้ง) ยกเว้นรัฐธรรมนูญฯ 2489 ได้กำหนดให้รูปรัฐสภาเป็นแบบใดแบบหนึ่งต่อไปนี้คือ มีสภาผู้แทนที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชนและวุฒิสภาซึ่งในทางนิตินัยได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ แต่ในทางพฤตินัยรัฐบาลเป็นผู้เลือกสรรสมาชิกเหล่านี้ หรือไม่ก็กำหนดให้เป็นสภาเดียวมีสมาชิกสองประเภท ทั้งเลือกตั้งและแต่งตั้งแม้ในรัฐธรรมนูญฯ 2489 เองจะกำหนดไว้ว่าพฤตินัยหรือสมาชิกประเภท 2 ให้มาจากการเลือกตั้ง แต่ก็เป็นกรเลือกตั้งทางอ้อม โดยบทเฉพาะกาลกำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในวันสุดท้ายก่อนให้รัฐธรรมนูญฯ 2489 เป็นผู้เลือกตั้ง<sup>12</sup> ซึ่งเท่ากับเปิดโอกาสให้รัฐบาลเดิมครอบงำการเลือกตั้งพฤตินัยสมาชิก เพราะสภาผู้แทนฯ ที่ใช้เป็นผู้เลือกตั้งนั้นเป็นเสียงของรัฐบาลอยู่แล้ว บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังนี้ทำให้พรรคการเมืองไทยไม่สู้จะมีความหมายนัก เพราะโอกาสที่พรรคอื่นจะได้ทำการจัดตั้งรัฐบาลย่อมเป็นไปได้ยาก เนื่องจากรัฐบาลเดิมมีเสียงสนับสนุนสำรองมากพออยู่แล้วเมื่อสภาใหม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้น แม้ว่าในรัฐธรรมนูญบางฉบับจะกำหนดให้รัฐบาลมาจากเสียงส่วนมากของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน แต่หากว่าพรรคอื่นนอกจากพรรครัฐบาลเดิมเป็นผู้ได้เสียงข้างมาก และได้สิทธิเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล ก็ยากที่จะมีเสถียรภาพเพราะวุฒิสภาถูกครอบงำโดยรัฐบาลเดิม ยกเว้นรัฐธรรมนูญฯ 2517 และ 2521 ภายหลังยกเลิกบทเฉพาะกาลที่จำกัดอำนาจวุฒิสภา ดังนั้นระบบพรรคการเมืองไทยในระยะแรกจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นระบบพรรคเดียวครอบงำอำนาจดังเช่นที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังเป็นการตัดมูลเหตุจูงใจให้พรรคการเมืองอื่น ๆ มีกำลังใจที่จะพัฒนาพรรคให้มีบทบาทเป็นพรรคใหญ่ เพราะปราศจากโอกาสที่จะขึ้นบริหารประเทศนั่นเอง แม้ในการดำเนินงานภายในรัฐสภาก็หาได้มีระบบแบ่งสรรปันส่วนไม่ ยกเว้นรัฐธรรมนูญฯ 2517, 2521, และ 2534 การคัดเลือกบุคคลเข้าดำเนินการคณะกรรมการ หรืออื่น ๆ ก็ใช้มติเสียงส่วนใหญ่เป็นเครื่องตัดสินใจ อาจจะกล่าวได้ว่าบทบาทของพรรคการเมืองอื่นนอกรัฐบาลแทบจะไม่มีมีความหมายหรือจะกล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ที่เคยมีมามีบทบัญญัติที่ไม่หล่อเลี้ยงระบบพรรคการเมือง

ความจริงแล้วรัฐธรรมนูญฯ 2521 ที่เคยใช้อยู่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมาก เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง, การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีพรรคการเมืองให้การรับรอง, การย้ายพรรคหรือถูกไล่ออกจากพรรคจะทำให้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย แต่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฯ ให้งดเว้นการบังคับใช้ไว้ก่อนจนกว่าจะถึงวันที่ 22 เมษายน 2526 ทำให้ความสำคัญของการเมืองในระยะแรกมีแต่ในตัวหนังสือเท่านั้นไม่มีผลในทางปฏิบัติ แม้จะมีการประกาศใช้

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองเมื่อกรกฎาคม 2524 ก็เป็นเพียงการกำหนดลักษณะการจัดตั้ง การยอมรับพรรคการเมืองให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นการวางกฎเกณฑ์แนวปฏิบัติสำหรับพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้น ไม่ได้ทำให้พรรคการเมืองมีประสิทธิภาพในการดำเนินการเท่าใดนัก ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแล้วทำให้พรรคการเมืองมีความสำคัญขึ้นมามาก

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 ทำให้พรรคสามารถควบคุมสมาชิกได้พอสมควร รวมทั้งรัฐธรรมนูญ 2534 ด้วย

### 5.2 การไม่แบ่งแยกข้าราชการประจำกับการเมือง

การเมืองไทยส่วนใหญ่ไม่มีการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดระหว่างข้าราชการประจำกับการเมือง รัฐธรรมนูญ หลายฉบับเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองด้วยก็ได้ อาจจะช่วยสาเหตุที่ว่าผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงวุฒิกิจการบ้านเมือง เชื่อกันว่ามีอยู่น้อยการแบ่งแยกดังนี้ทำให้กลุ่มข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการทหารได้เปรียบ เพราะเป็นกลุ่มชนที่รวมกันมีระเบียบวินัยยึดถือสามารถสร้างกลุ่มให้มีพลังขึ้นมาได้ จะเห็นได้ว่าหัวหน้าพรรครัฐบาลหรือผู้ทำการบริหารประเทศส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำ กลุ่มผู้นำของประเทศเหล่านี้ดูเหมือนไม่ได้ต้องการพรรคการเมืองเป็นกำลังสนับสนุนอย่างแท้จริง อาจต้องการเพียงเป็นเครื่องแสดงความชอบธรรมของอำนาจเท่านั้น ชนกลุ่มนี้จึงมองข้ามความสำคัญของพรรคการเมือง เพราะถ้าหากทางขึ้นสู่ตำแหน่งโดยวิธีประชาธิปไตยไม่ได้ ก็หันมาใช้พลังดั้งเดิมของคนที่มีอยู่ เช่น กำลังทหารเข้าปฏิวัติรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครองประเทศแทน ดังที่ปรากฏอยู่ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยเสมอมา การกระทำดังนี้มีผลทำให้ระบบพรรคการเมืองไทยไม่มีการวิวัฒนาการสืบต่อ เกิด ๆ หาย ๆ ตามความแปรปรวนของบรรยากาศการเมืองไทย

### 5.3 ทัศนคติของผู้ปกครอง

อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของระบบพรรคการเมืองไทย คือ ผู้ปกครองประเทศจำนวนมากไม่น้อยมีทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจในลักษณะเป็นอภิสิทธิ์ส่วนตัว เห็นเป็นสิทธิอันชอบธรรมของตนที่จะปกครองไม่ว่าจะได้อำนาจและอยู่ในอำนาจด้วยวิธีใดก็ตาม ทั้งนี้อาจจะเป็น

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

#### 5.4 ทัศนคติทางการเมืองของประชาชน

ในเรื่องที่เกี่ยวกับทัศนคติทางการเมืองของประชาชนนั้นอาจแบ่งการพิจารณาออกได้ 2 ประเด็น คือ

1. การขาดความสำนึกทางการเมือง คนไทยส่วนใหญ่เคยชินต่อรูปการปกครองแบบบันดาลมาจากเบื้องบน จึงมักเพิกเฉยต่อกิจกรรมการเมืองมิได้เรียกร่องสิทธิทางการเมือง ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งก็มีผู้ไปใช้สิทธิในอัตราที่ต่ำ สิ่งนี้อาจทำให้พรรคการเมืองเห็นความสำคัญของประชาชนส่วนใหญ่น้อยไปกว่าสมัครพรรคพวกการดำเนินกิจการจึงมักจะเป็นไปในทางละเลยการรับฟังเสียงประชาชน พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่จึงไม่ได้จัดตั้งขึ้นจากเจตจำนงของมหาชนอย่างแท้จริง การขาดความสำนึกทางการเมืองนี้ก็อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กลุ่มที่มีอำนาจกล้าตัดสินใจทำการปฏิวัติรัฐประหาร เพราะเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มิได้แสดงออกมว่าต้องการปกครองตนเอง ทำให้พรรคการเมืองจำต้องระงับการวิวัฒนาการหลายครั้งหลายหน แต่ปัจจุบันเมื่อคนไทยมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น จะเห็นได้จากสถิติผู้ไปลงคะแนนเสียงสูงขึ้นกว่าเดิม จึงทำให้แนวคิดเรื่องการปฏิวัติรัฐประหาร เพื่อแก้ปัญหาเป็นเรื่องล้าสมัยและไม่ได้รับการยอมรับว่าชอบธรรม

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

## 6. จุดอ่อนหรือข้อบกพร่อง

เมื่อพิจารณาบทบาทและพฤติกรรมของพรรคการเมืองของไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน จะพบว่าจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของพรรคการเมืองที่มีต่อบรรยากาศการเมืองและระบอบประชาธิปไตยหลายประการด้วยกัน ที่มองเห็นได้ชัดคือ

1. พรรคการเมืองไทยไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยสมบูรณ์ เพราะแต่ละพรรคมักเป็นที่รวมของนักการเมืองที่มุ่งจะสนับสนุนบุคคลหรือจะใช้พรรคเป็นเครื่องมือต่อรองผลประโยชน์ทั้งในและนอกสภา แต่ละพรรคมิได้คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่เท่าที่ควร ผลประโยชน์ของพรรคหรือบุคคลที่พรรคสนับสนุน นโยบายที่แถลงไว้ต่อประชาชนเป็นเรื่องเลื่อนลอยหรือล้มเหลวในชัยชนะเท่านั้น “นอกจากนี้พรรคการเมืองที่ยึดตัวบุคคลเป็นหลักไม่ได้ทำหน้าที่เชื่อมโยงความต้องการของประชาชนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง”<sup>15</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเมื่อได้รับเลือกตั้งมาก็ตัดขาดจากประชาชนผู้เลือกตั้งเลยเพิกเฉยกับบรรยากาศการเมืองลืมคำมั่นสัญญาที่เคยให้ไว้กับประชาชน

2. การที่แต่ละพรรคจะไม่เน้นนโยบายทำให้เกิดผลเสียต่อประชาชนคือ พรรคการเมืองไม่ได้ให้การศึกษาริเริ่มรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนเท่าที่ควร จริงอยู่พรรคการเมืองอาจปลูกเร้าให้ประชาชนมีความสนใจการเลือกตั้ง แต่การหาเสียงไม่ได้เน้นนโยบายแต่มุ่งโจมตีคู่แข่งกันทุกด้านแม้ในเรื่องส่วนตัว การรณรงค์หาเสียงเน้นหนักไปทางสาดโคลนเข้าใส่กัน “ความเฉยเมยต่อการเมืองและการปลุกตัวออกห่างจากการเมืองอันเนื่องมาจากว่า การเมืองเป็นเรื่องสกปรกจึงเป็นสิ่งตามมาในที่สุด”<sup>16</sup> ซึ่งนับว่าเป็นผลเสียต่อสังคมที่ต้องการเป็นประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง เพราะคนที่มีความรู้หรือผู้ที่มีอุดมการณ์ต้องการอุทิศตนเพื่อส่วนรวมอาจเกิดความรังเกียจที่ต้องลงสนามแข่งขันทางการเมือง

3. การที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคไม่สามารถมีวินัยควบคุมสมาชิกพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกสับสนหรือสับสนเมื่อเกิดปัญหาหรือวิกฤติการณ์บ้านเมือง รัฐบาลอาจจะประกาศหรือออกแถลงการณ์วิธีแก้ไขปัญหาย่างหนึ่ง ในขณะที่สมาชิกพรรครัฐบาลหรือรัฐมนตรีบางคนให้ทรรศนะหรือเผยแพร่วิธีแก้ปัญหานั้นไปอีกอย่างหนึ่ง ทำให้ประชาชนไม่แน่ใจว่าจะเอาอย่างไรกันแน่จะหันเหไปเชื่อมั่นในพรรคฝ่ายกัน สมาชิกพรรคฝ่ายค้านแต่ละคนในพรรคเดียวกันเองก็อาจจะมีแนวความคิดแตกต่างกันอีก ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้ของประชาชนย่อมไม่เกิดผลดีแต่ประการใดสำหรับประชาชนและรัฐบาลและทำให้ศรัทธาในการเมืองระบบพรรคเสื่อมคลายลง

4. พ.ร.บ. พรรคการเมืองที่เคยใช้มาเป็นสิ่งที่สร้างจุดอ่อนให้ระบบพรรคการเมืองไทยอีกประการหนึ่ง เพราะเปิดโอกาสให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่าย แม้รัฐธรรมนูญบางฉบับ

จะกำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะย้ายพรรคไม่ได้ แต่สมาชิกพรรคก็ไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ในวินัยพรรคหรือให้ความสำคัญกับพรรคมากนัก เพราะถ้าคนละเมิดวินัยพรรคและพรรคที่สังกัดอยู่ขับไล่ตนออกจากรัฐธรรมนูญก็อนุญาตให้หาพรรคใหม่สังกัดได้โดยไม่เสียสิทธิของการเป็นสมาชิกสภา ภายใน 60 วัน ถ้าไม่อยากเข้าพรรคใดก็อาจจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่เองก็ได้ และการก่อตั้งพรรคก็ทำได้ง่ายดังที่กล่าวแล้ว เพราะฉะนั้นสมาชิกของพรรคการเมืองแต่ละพรรคจึงไม่ค่อยเกรงกลัวระเบียบข้อบังคับของพรรค เพราะมีทางออกรออยู่แล้วถ้าถูกลงโทษโดยพรรค อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฯ 2521 และ 2534 มีบทบัญญัติให้ ส.ส.พ้นจากตำแหน่งหากย้ายพรรคซึ่งช่วยแก้ปัญหานี้ไปได้ตามสมควร

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

6. ระบบหลายพรรคและแต่ละพรรคส่วนใหญ่มุ่งดำเนินบทบาทเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญมากกว่าส่วนร่วม ทำให้การเมืองสับสนวุ่นวายเพราะจำเป็นต้องต่อรองและประสานผลประโยชน์ระหว่างพรรคหรือนักการเมืองอยู่ตลอดเวลา ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายต่อบรรยากาศการเมืองและคล้ายศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย เห็นไปว่าสร้างควมวุ่นวายให้เกิดขึ้นเป็นโอกาสให้กลุ่มที่มีพลังมีระเบียบวินัยควบคุมมั่นคงเป็นฐานเช่นกลุ่มทหารฉวยโอกาสทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นหลายครั้งหลายหนในการเมืองไทย และสาเหตุหนึ่งที่กลุ่มปฏิวัติประหารมักจะยกมาอ้างในการยึดอำนาจก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำเนินถึงผลประโยชน์ส่วนตัวและสร้างความวุ่นวายเป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

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

## 7. ความสับสน

การเมืองของไทยนับว่ายังไม่มีการไปในรูปแบบพรรคการเมืองอย่างแท้จริง เหมือนประเทศทางตะวันตกที่ระบบพรรคการเมืองฝังรากลึกมั่นคงแล้ว ทั้งนี้เพราะในความเป็นจริงนั้นแม้ประเทศไทยจะรู้จักกับรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 และคุ้นเคยกับคำว่าพรรคการเมืองมาช้านาน แต่โอกาสที่นักการเมืองและประชาชนจะมีกิจกรรมการเมืองในระบบพรรคแบบเสรีนั้นยังนับว่าเป็นระยะเวลาที่น้อยมากและเป็นประสบการณ์ที่ขาดการต่อเนื่องไม่มีลักษณะวิวัฒนาการ เพราะกลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารที่มีพลังกองทัพสนับสนุนไม่มีความอดทนเพียงพอเมื่อได้เห็นความสับสนวุ่นวายอันเกิดขึ้นในระยะที่มีเสรีภาพทางการเมือง ต้องยื่นมือเข้ามาจัดการโดยจุดประสงค์จะสร้างเสถียรภาพทางการเมืองการปกครองเป็นเหตุให้ระบบพรรคการเมืองไทยไม่มีโอกาสที่จะวิวัฒนาการเท่าที่ควร อาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองหรือการเมืองในระบบพรรคของไทยแต่ละยุคแต่ละสมัยที่ให้เสถียรภาพทางการเมืองนั้นมีระยะเวลาสั้นมาก เช่น เมื่อตอนใช้รัฐธรรมนูญ 2517 ก็ปรากฏว่ามีโอกาสตั้งอยู่เพียงไม่ถึง 3 ปี เพราะฉะนั้นมีระยะเวลาสั้น ๆ ไม่ถึงสามปีจะให้เข้ารูปเข้ารอยเหมือนบางประเทศที่มีประสบการณ์การเมืองแบบระบบพรรคเป็นสิบ ๆ ปีขึ้นไปย่อมเป็นไปได้ การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่มีชื่อนาน ๆ ครั้งตามความแปรปรวนของบรรยากาศทางการเมืองของไทยก็นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองไทยไม่วิวัฒนาการเท่าที่ควร "กล่าวง่าย ๆ ในประเทศไทยการเลือกตั้งผู้แทนปวงชนไม่เคยดำเนินต่อเนื่องนานพอที่พรรคการเมืองจะเติบโตนี้จำเป็นต้องใช้เวลาพอสมควร พรรคการเมืองในทุกประเทศประชาธิปไตยเป็นผลผลิตของวิวัฒนาการของระบบการปกครอง ไม่ใช่เป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่สร้างกันได้วันสองวัน โดยอาศัยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง"<sup>10</sup>

## เชิงอรรถ

- <sup>1</sup>บรรพต วีระสิทธิ์, และ สุชุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2515), 165.
- <sup>2</sup>ช็อนนันต์ สมุทวณิช, สักการการเมือง (อักษรเจริญทัศน์, 2519), 185.
- <sup>3</sup>มาตรา 14, รัฐธรรมนูญ 2489.
- <sup>4</sup>เชาวน์วัค สุดลาภา, พรรคการเมือง (เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), 147.
- <sup>5</sup>บรรพต วีระสิทธิ์, และ สุชุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป, 166.
- <sup>6</sup>บรรพต วีระสิทธิ์, และวิชา นภาศิริกุลกิจ, สักการการเมือง (ไทยวัฒนาพานิช, 2519), 103.
- <sup>7</sup>บรรพต วีระสิทธิ์, และ สุชุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป, 179.
- <sup>8</sup>การที่จะพิจารณาว่าประเทศใดมีระบบพรรคการเมืองจำนวนเท่าใดนั้น ให้พิจารณาว่าในประเทศนั้นมีพรรคการเมืองที่พรรคที่มีโอกาสเป็นรัฐบาล ถ้ามีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวหมายความว่าความเป็นรัฐบาลมาโดยตลอดแม้ในประเทศนั้นจะมีพรรคการเมืองจดทะเบียนหลายพรรคก็เรียกว่าเป็นระบบพรรคเดียว (One-party System), ถ้าประเทศใดมีพรรคการเมืองเพียง 2 พรรคมาจัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาลแม้จะมีพรรคการเมืองจดทะเบียนหลายพรรคก็เรียกว่าระบบสองพรรค (Two-Party System), และระบบหลายพรรคหมายถึงในประเทศนั้นไม่มีพรรคการเมืองหนึ่งพรรคใดมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาการจัดตั้งรัฐบาลจะต้องรวมกันระหว่างพรรคการเมือง 2 พรรคหรือมากกว่าขึ้นไป. จุญ สุภาพ หนังสืรัฐศาสตร์. (ไทยวัฒนาพานิช, 2514), 192-8.
- <sup>9</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, "วิสามัญสำนึกของการหาเสียงเลือกตั้ง", เพื่อบ้านเมืองของเรา (โรงพิมพ์อักษรไทย, 2512), 89 - 90.
- <sup>10</sup>อภิญา จุญพร, "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย" ใน ช็อนนันต์ สมุทวณิช, และคณะ, (บ.ก.), สักการการเมือง (ไทยวัฒนาพานิช, 2519), 299.
- <sup>11</sup>ณรงค์ สินสวัสดิ์, "ทำไมพรรคการเมืองจึงมีมาก," รัฐศาสตร์การเมือง (โรงพิมพ์กิจเนนนคร, 2519), 63 - 5.
- <sup>12</sup>สมพงษ์ อนุ, (จัดพิมพ์), การเมือง (วิรินทร์การพิมพ์, 2513), 131.
- <sup>13</sup>พงษ์เพ็ญ สกุนตลาภิ, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (สมาคมสังคมนศาสตร์, 2512), 16.
- <sup>14</sup>สุจินต์ ทั้งสุบุตร, จุดอ่อนระบบการเมืองไทย (สมาคมสังคมนศาสตร์, 2514), 33.
- <sup>15</sup>อภิญา จุญพร, สักการการเมือง, 202.
- <sup>16</sup>เล่มเดียวกัน, 203.
- <sup>17</sup>กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตยของไทย (บรรณกิจ, 2519), 242.
- <sup>18</sup>เล่มเดียวกัน, 230.
- <sup>19</sup>พงษ์เพ็ญ สกุนตลาภิ, รวมบทความทางการเมือง (พรหมประสิทธิ์การพิมพ์, 2519), 37.

## รายชื่อพรรคการเมืองที่จดทะเบียนในสมัยต่าง ๆ ที่อนุญาตให้มีพรรคการเมือง

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

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

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

- |                                    |                       |                             |
|------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| 1. เสรีมโนคติลา                    | 2. ประชาธิปัตย์       | 3. เสรีประชาธิปไตย          |
| 4. เศรษฐกร                         | 5. ธรรมาธิปัตย์       | 6. ชาวนา                    |
| 7. กรรมกร                          | 8. สังคมประชาธิปไตย   | 9. สงเคราะห์อาชีพและการกุศล |
| 10. ประชาชน                        | 11. ชาตินิยม          | 12. สหภราดร                 |
| 13. สังคมนิยม                      | 14. ขบวนการไฮปาร์ค    | 15. ชาติประชาธิปไตย         |
| 16. หนุ่มไทย                       | 17. สหพันธ์เกษตรกรไทย | 18. ราษฎร                   |
| 19. คนดี                           | 20. ศรีอารยเมตไทย     | 21. อีสระ                   |
| 22. ไทยมุสลิม                      | 23. สยามประเทศ        | 24. สหภูมิ                  |
| 25. ขบวนการสหพันธ์รัฐ-<br>สากลนิยม | 26. อีสาน             | 27. ชาติสังคม               |
| 28. ปิตุภูมิ                       | 29. ประชาธิปไตย       | 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. อีสระธรรม      | 11. สยามใหม่         | 12. อีสระ            |
| 13. ชาตินิยม       | 14. ห้องถิ่นก้าวหน้า | 15. สังคมประชาธิปไตย |

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

- |                  |                 |                            |
|------------------|-----------------|----------------------------|
| 1. กิจสังคม      | 2. ประชาธิปัตย์ | 3. ธรรมสังคม               |
| 4. สังคมชาตินิยม | 5. ชาติไทย      | 6. เกษตรสังคม              |
| 7. พลังใหม่      | 8. ประชาธิปไตย  | 9. ฟื้นฟูชาติไทย           |
| 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. สังคมประชาธรรม     | 35. รัฐบุรุษ                     | 36. ศรีอารยะ                 |
| 37. ขบวนการมวลชน       | 38. ประชาสันติ                   | 39. สยาม                     |
| 40. พัฒนาจังหวัด       | 41. สงเคราะห์อาชีพและการ<br>กุตล | 42. สังคมนิยมเสรีประชาธิปไตย |
| 43. สยามใหม่           | 44. พลังเกษตรกร                  | 45. แนวราษฎร                 |
| 46. กรรมกรไทย          | 47. ไทยสังคม                     | 48. พิศัยไทย                 |
| 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. ชาติไทย            | 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. ชาติไทย     | 5. ประชากรไทย  | 6. ชาติประชาธิปไตย             |
| 7. พลังใหม่    | 8. กิจสังคม    | 9. กิจประชาคม<br>(ประชาราษฎร์) |

- |                        |              |  |
|------------------------|--------------|--|
| 10. แร้งงานประชาธิปไตย | 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. ชาติไทย             | 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. ชาติไทย           | 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. ชาติพัฒนา     | 2. ประชาธิปไตย | 3. ราษฎร    |
| 4. ชาติไทย       | 5. ประชากรไทย  | 6. กิจสังคม |
| 7. เอกภาพ        | 8. มวลชน       | 9. พลังธรรม |
| 10. ความหวังใหม่ |                |             |

10. พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง 2 กรกฎาคม 2538

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

จำนวนสมาชิกสภา สังกัดพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง 10 ครั้ง

การเลือกตั้ง 26 ก.พ. 2500		การเลือกตั้ง 15 ธ.ค. 2500		การเลือกตั้ง 10 ก.พ. 2512	
1. เสริมวงศ์ศิลา	83 คน	1. สหภูมิ	44 คน	1. สหประชาไทย	76 คน
2. ประชาธิปัตย์	28 "	2. ประชาธิปัตย์	39 "	2. ประชาธิปัตย์	57 "
3. เสรีประชาธิปไตย	11 "	3. เศรษฐกร	6 "	3. แนวประชาธิปไตย	7 "
4. ธรรมาธิปัตย์	10 "	4. เสรีประชาธิปไตย	5 "	4. แนวร่วมเศรษฐกร	4 "
5. เศรษฐกร	8 "	5. เสริมวงศ์ศิลา	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. ประชาธิปัตย์	72 คน	9. แนวร่วมสังคมนิยม	10 คน	17. พลังประชาชน	2 คน
2. ธรรมสังคม	45 "	10. สันติชน	8 "	18. เกษตรกร	1 "
3. ชาตินิยม	28 "	11. ประชาธรรม	6 "	19. เสรีชน	1 "
4. เกษตรสังคม	19 "	12. ไท	4 "	20. แรงงาน	1 "
5. กิจสังคม	18 "	13. พันธุ์ชาติไทย	3 "	21. เศรษฐกร	1 "
6. สังคมชาตินิยม	16 "	14. ประชาธิปัตย์	2 "	22. พัฒนาจังหวัด	1 "
7. สังคมนิยมฯ	15 "	15. แผ่นดินไทย	2 "	รวม	269 คน
8. พลังใหม่	12 "	16. อภิปัตย์	2 "		

การเลือกตั้ง 4 เมษายน 2519

1. ประชาธิปัตย์	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. ชรรมาธิปไตย	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. ชรรมสังคม	1 คน
2. ชาติไทย	38 คน	7. พลังใหม่	8 คน	12. สยามปฏิรูป	1 คน
3. ประชาธิปัตย์	32 คน	8. เกษตรสังคม	3 คน	13. กิจชรรม	1 คน
4. ประชากรไทย	32 คน	9. กิจประชาธิปไตย	3 คน	14. สนับสนุนเกรียงศักดิ์	1 คน
5. เสรีชรรม	21 คน	10. รวมไทย	2 คน	15. อิศระไมสังักคพรรค	63 คน
				รวม	301 คน

การเลือกตั้ง 18 เมษายน 2526

1. กิจสังคม	92 คน	5. สยามประชาธิปไตย	18 คน	9. สังคมประชาธิปไตย	2 คน
2. ชาติไทย	73 คน	6. ชาติประชาธิปไตย	15 คน	10. ประชาเสรี	1 คน
3. ประชาธิปัตย์	56 คน	7. ประชาไทย	4 คน	ไม่สังักคพรรค	24 คน
4. ประชากรไทย	36 คน	8. ก้าวหน้า	3 คน	รวม	324 คน

การเลือกตั้ง 22 กรกฎาคม 2529

1. ประชาธิปัตย์	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. ประชาธิปัตย์	48 คน	8. ปวงชนชาวไทย	17 คน	13. มวลชน	5 คน
4. รวมไทย	35 คน	9. พลังชรรม	14 คน	14. เสรีนิยม	3 คน
5. ประชากรไทย	31 คน	10. กิจประชาคม	9 คน	15. พลังสังคมประชาธิปไตย	1 คน
				รวม	357 คน

การเลือกตั้ง 22 มีนาคม 2535

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

การเลือกตั้ง 13 กันยายน 2535

1. ประชาธิปไตย	79 คน	5. พลังธรรม	47 คน	9. มวลชน	4 คน
2. ชาตินไทย	77 คน	6. กิจสังคม	22 คน	10. ประชากรไทย	3 คน
3. ชาติพัฒนา	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. ชาตินไทย	92 คน	5. พลังธรรม	23 คน	9. เสรีธรรม	11 คน
2. ประชาธิปไตย	86 คน	6. กิจสังคม	22 คน	10. เอกภาพ	8 คน
3. ความหวังใหม่	57 คน	7. ประชากรไทย	18 คน	11. มวลชน	3 คน
4. ชาติพัฒนา	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. ประชาธิปไตย	97	31	128
3. ชาตินไทย	35	6	41
4. ความหวังใหม่	28	8	36
5. ชาติพัฒนา	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

พรรคการเมืองปัจจุบันมีการกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ 2550 โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นหลัก

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 2550 กำหนดให้ประธานกรรมการเลือกตั้งรักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยให้สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม 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 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประเทศของคณะกรรมการเลือกตั้ง (มาตรา 17)

3. พรรคการเมืองต้องมีนโยบาย และข้อบังคับพรรคการเมือง ซึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐและไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข้อบังคับพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ (มาตรา 18)

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

คณะกรรมการการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง

(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 เற்றுญิกพรรคการเมือง 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 ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 21)

7. ภายใน 180 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง 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 รายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของพรรคการเมือง การสนับสนุนพรรคการเมือง การรวมพรรคการเมือง ตลอดจนบทกำหนดโทษ ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งถือเป็นหลักเกี่ยวกับพรรคการเมืองในปัจจุบัน