

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับเป็นมติใหม่ในการพัฒนาระบบการเมือง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง และมีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไทยอย่างเห็นได้ชัด

การศึกษานี้ได้ให้ความสนใจต่อระบบการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง เนื่องจากระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นการลงคะแนนผู้สมัครเป็นรายบุคคลตามการแบ่งเขตเลือกตั้งที่กำหนดเขตละหนึ่งคนและการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียวและใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเพียงจะถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยซึ่งคาดหวังว่าจะทำให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็ง

สภาพปัญหาหลักของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบันที่ยังไม่มีความเป็นสถาบัน คือ

1. ระบบพรรคการเมืองในปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างมั่นคง และไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงจึงเปิดช่องให้ธุรกิจการเมืองมาครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย
2. ระบบการตรวจสอบและการควบคุมการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยังไม่เหมาะสม ตลอดจนระบบการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาครวมทั้งระบบการเปิดเผยผลการตรวจสอบ และการควบคุมดังกล่าวยังไม่เพียงพอและ

ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง

3. ในสภาพปัจจุบันพรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ของฝ่ายทุนรายใหญ่ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการให้การอุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ฝ่ายที่ขาดการอุดหนุนจากทุนรายใหญ่ แม้จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองกล้าแข็งเพียงใดก็ไม่สามารถรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้ ซึ่งเป็นการจำกัดทางเลือกทางการเมืองของประชาชน

4. การบังคับให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองในทุกกรณี ทำให้คนดีไม่อาจเข้าสู่การเมืองได้เต็มที่และหากประชาชนเสื่อมศรัทธา ก็ไม่มีทางเลือกอื่น (กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, 2540, หน้า 45)

จากที่ได้ยกถึงข้อที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และเหตุผลประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ หวังที่จะให้ระบบรัฐสภา ตลอดจนระบบพรรคการเมืองมีเสถียรภาพมีความเป็นสถาบันมากขึ้น ทั้งนี้ จากประวัติการเลือกตั้งของไทยนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา แสดงถึงสาเหตุแห่งความไม่มีเสถียรภาพของระบบการเมือง และพรรคการเมืองไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนระบบการเลือกตั้งไม่เอื้อต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง

สำหรับพรรคการเมืองก็เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีความสำคัญดังนี้

1. พรรคการเมืองเป็นกลไกเพื่อการต่อรองให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม
2. พรรคการเมืองเป็นเครื่องประกันเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนไม่ให้มีการปกครองที่เป็นเผด็จการ ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงช่วยพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย
3. พรรคการเมืองเป็นกลไกที่แก้ไขความขัดแย้งของบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน โดยการกำหนดนโยบายตามแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้ประชาชนโดยรวมสามารถยอมรับได้
4. พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการสร้างประชาคม เพื่อให้รัฐบาลสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และพรรคการเมืองยังมีส่วนร่วมผลักดันให้การปฏิบัติตามนั้นเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

5. พรรคการเมืองมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองขึ้น
(กนก วงษ์ตระหง่าน, 2536, หน้า 46)

นอกจากนี้ บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองยังประกอบด้วย

1. พรรคการเมืองมีหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชน กล่าวคือทำหน้าที่เป็น “ตัวเปลี่ยนแปลงทางสังคม” (Socializing agent) สร้างความสำนึกทางการเมือง (Political consciousness) และสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ให้แก่ประชาชน
 2. พรรคการเมืองมีหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความสามารถ ที่จะป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคเป็นผู้กลั่นกรองบุคคลดังกล่าวเพื่อแข่งขันในการเลือกตั้ง
 3. พรรคการเมืองมีหน้าที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งช่วยลดความตึงเครียดและการเผชิญหน้าทางการเมือง ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความรุนแรงได้
 4. พรรคการเมืองมีหน้าที่ระดมสรรพกำลังทางการเมืองจากทุกฝ่ายตลอดจนรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อนำเข้าสู่ระบบการเมือง
 5. พรรคการเมืองมีหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน (ในกรณีที่ไม่ได้เป็นฝ่ายรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารในรัฐบาล
 6. พรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางสำหรับการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ สมาชิกพรรค ประชาชน เพื่อให้ความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ได้รับการรับฟัง
 7. พรรคการเมืองเป็นกลไกในการสร้างผู้นำทางการเมือง
- (กนก วงษ์ตระหง่าน, อ้างแล้ว, หน้า 46-47)

การที่พรรคการเมืองต้องเข้ามามีบทบาทในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สืบเนื่องมาจากทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Government) เพราะการที่จะให้ราษฎรทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงนั้นเป็นเพียงอุดมคติ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ย่อมกระทำไม่ได้ ในสังคมปัจจุบัน การที่จะให้ราษฎรทุกคนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในขณะเดียวกันย่อมเป็นไปได้ นอกเสียจากในสภาประชาชนของกรีกในสมัยโบราณ หรือในบางมณฑลของรัฐสวิตเซอร์แลนด์ ดังนั้น จึงต้องดำเนินการผ่านทางผู้แทนโดยการเลือกผู้แทนขึ้นมาทำหน้าที่แทนตน แต่การที่จะให้ราษฎรเลือกบุคคลด้วยความนิยมผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนตัวโดยมิได้คำนึงถึงอุดมการณ์หรือนโยบายนั้นก็ย่อมจะไม่ให้ผลดีเท่าที่ควรเพราะในประเทศหนึ่ง ๆ บุคคลต่าง ๆ ก็ย่อมมีความคิดเห็นแตกต่างกันในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งผู้แทนแต่ละคนจะดำเนินกิจการในสภาไม่ได้ผลเพราะต้องอาศัยเสียงข้างมาก นอกจากจะมี“องค์การรวบรวมความคิดเห็นทางการเมืองที่คล้ายคลึงกันให้เป็นหมวดหมู่และมีสัดส่วน รวบรวมความคิดเห็นส่วนตัวต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายให้เชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพและมุ่งหวังที่จะได้รับ

ชัยชนะในการเลือกตั้ง ซึ่งเราเรียกว่า “พรรคการเมือง” (William Goodman, 1964:8) ดังนั้น การเลือกตั้งจึงต้องผ่านกระบวนการของพรรคการเมือง โดยเลือกกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดตรงกัน เพื่อรณรงค์หาผลประโยชน์ของตน หากกลุ่มใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งจนได้เสียงข้างมากในสภาแล้ว ก็ย่อมได้รับการจัดตั้งเป็นรัฐบาล เพื่อดำเนินการปกครองให้ตรงตามเจตนารมณ์ ของประชาชนส่วนใหญ่ต่อไป (เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช, 2519, หน้า 12-13)

สำหรับระบบการเลือกตั้งที่ผ่านมายังหาข้อสรุปไม่ได้ว่าระบบการเลือกตั้งแบบใดที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย และเป็นที่ถกเถียงกันในวงวิชาการกันมาตลอด แม้แต่ในการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ โดยสรุปก็คือระบบการเลือกตั้งไม่เอื้อต่อการพัฒนาพรรคการเมือง ขณะเดียวกันพรรคการเมืองยังขาดลักษณะการเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการประสานประโยชน์ของกลุ่มหลากหลายและในการคัดเลือกนักการเมืองที่มีคุณภาพมาเสนอให้ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปยังมีลักษณะเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่จำกัดวงแคบอยู่ในกลุ่มนักธุรกิจและได้รับการสนับสนุนจากผู้นำในกองทัพบางกลุ่ม มิได้มีความเป็นผู้แทนของปวงชน หรือสถาบันของประชาชนอย่างแท้จริง

กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล (2531) พบว่าความอ่อนแอและการไร้เสถียรภาพของระบบการเมืองไทยเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ สาเหตุที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งก็คือ ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง ความอ่อนแอดังกล่าว เนื่องมาจากเงื่อนไขต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ ความเป็นสถาบันของทั้งสองสถาบันนี้ยังอยู่ในระดับต่ำมาก โดยยังไม่ได้มีการยอมรับอย่างเต็มที่ว่าเป็นส่วนหนึ่งในวิถีชีวิตทางการเมืองของประชาชน นอกจากนั้น ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่ถือว่าเป็นสถาบันที่ทรงคุณค่าต่อชีวิตทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจของพวกเขาเพราะไม่ได้ตอบสนองความต้องการดังกล่าวของประชาชน นอกจากนั้น นักการเมืองจำนวนมากก็ได้พยายามที่จะสร้างอุดมการณ์ร่วมกันในการดำเนินงานและสร้างแนวร่วมกับกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมอย่างใกล้ชิด ดังนั้นการกระทำหน้าที่และบทบาทของสถาบันทางการเมืองเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นเอกเทศไม่มีใยสัมพันธ์กับหน่วยอื่น ๆ ที่มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองของประเทศ ยังผลให้ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน ด้วยเหตุนี้สถาบันทางการเมืองแต่ละส่วนจึงพัฒนาขึ้นเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้มแข็งไม่ได้

ดังนั้น การเลือกตั้งแบบผสมตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองและพรรคการเมืองไทยแม้จะมีการจัดให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา กล่าวได้ว่ายังไม่ได้มีการพัฒนาตนเองให้เป็นพรรคการเมืองมวลชน การรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมืองจะยึดตัวบุคคลและผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มคนเป็นหลัก ไม่มีอุดมการณ์ทางการเมือง ประกอบกับบทบาทของพรรคการเมืองที่ผ่านมาทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายต่อระบบการเมือง บางครั้งเป็นเพียงพรรคเฉพาะกิจ ไม่มีการพัฒนาตัวเอง และดำเนินงานไม่สนองตอบความต้องการของประชาชน พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในการช่วยส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาระบบการเลือกตั้งแบบผสมของไทย
- 2) เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของระบบการเลือกตั้งแบบผสมต่อความยั่งยืนและความต่อเนื่องของพรรคการเมืองไทย
- 3) เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของระบบการเลือกตั้งแบบผสมต่อการจัดการองค์การหรือการขยายสาขาของพรรคการเมืองไทย
- 4) เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของระบบการเลือกตั้งแบบผสมต่อการยอมรับบทบาทของพรรคการเมืองจากประชาชน

1.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. สามารถเข้าใจถึงผลกระทบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีผลต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทย
2. ทราบถึงระบบการเลือกตั้งแบบผสมต่อการพัฒนาพรรคการเมืองไทยไปสู่ความเป็นสถาบัน
3. เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการเลือกตั้งและพรรคการเมืองของไทย ให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้น และก่อให้เกิดระบบการเมืองมีความเข้มแข็ง