

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีปัญหาหลักคือ สถาบันพรรคการเมืองไม่มีการพัฒนาและไม่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้เข้าใจต่อผลที่จะเกิดขึ้นจากระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญต่อความเป็นสถาบันพรรคการเมือง การศึกษานี้จึงใช้แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งและแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ดังนี้

2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบคือ

1. แบบเขตละหนึ่งคน (Single-member Constituency)
2. แบบเขตละหลายคน (Multi-member Constituency) หรือ แบบสัดส่วน (Proportional representation)

สำหรับระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้คือ ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน และแบบสัดส่วน จึงขอยกเอาแนวความคิดเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งดังกล่าว ประกอบการศึกษาดังนี้

2.1.1 การเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน

การเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน หรือที่นิยมเรียกกันว่า การเลือกตั้งแบบหนึ่งคนหนึ่งเสียง หรือวันแมนวันโหวต (One Man One Vote) เป็นการเลือกตั้งที่ในเขตเลือกตั้งนั้น ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนสามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว ทั้งนี้เพราะในเขตเลือกตั้งนั้นมีที่นั่งเพียงที่นั่งเดียว ในการนี้จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งให้แต่ละเขตมีสัดส่วนของประชากรได้ถึงจำนวนที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งกำหนด เช่น ประชากร 150,000 คน

ต่อที่นั่งหนึ่งที เป็นต้น ดังนั้น เขตเลือกตั้งโดยทั่วไปจะไม่ใช้เขตใหญ่ ๆ เช่น เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง อาจจะใช้เขตระดับอำเภอ หรือจัดแบ่งเขตใหม่ทั้งหมดก็ได้ แต่โดยสรุปแล้ว ทั้งประเทศจะมีเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เพียงเขตละหนึ่งคนเท่านั้น

การเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน จึงมีลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดเขตเลือกตั้งตามเขตการปกครองท้องที่ส่วนภูมิภาคของประเทศโดยจัดแบ่งออกเป็นเขต ๆ ตามเกณฑ์จำนวนประชากรที่จะพึงมีผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคน
2. เขตเลือกตั้งจะต้องมีผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน
3. ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนหนึ่งจะมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งคะแนนเสมอเท่าเทียมกันหมดทุกเขตในประเทศ
4. กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมัครเข้าแข่งขันได้เพียงคนละหนึ่งเขตเท่านั้น
5. ประชาชนผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งใด ก็มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้เฉพาะในเขตนั้น
6. ไม่ยุ่งยากในการนับคะแนนเสียง
7. การนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง ใช้แบบคะแนนเสียงสูงสุด

ระบบการเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน ส่งผลต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองดังนี้

1. ในทางการเมืองเป็นการให้ความสำคัญต่อสิทธิของประชาชน มีสิทธิและความเสมอภาคกันในทางการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจะต้องมีนโยบายที่ส่งเสริมสิทธิและความเสมอภาคกันในด้านต่าง ๆ ในการบริหารประเทศโดยไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้พรรคการเมืองอีกทางหนึ่งด้วยในการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน
2. การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองจะต้องหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมากที่สุด เพราะเขตเลือกตั้งแคบลง มี ส.ส. ได้เพียงคนเดียว พรรคการเมืองจึงต้องสร้างกระบวนการในการสรรหาบุคคลที่คิดว่าจะสามารถชนะการเลือกตั้งได้ ส่งผลให้พรรคการเมืองปรับปรุงระบบภายในพรรค และขยายสาขาพรรคลงไปสู่เขตเลือกตั้งให้ครบทุกเขตเลือกตั้ง เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ในการเลือกตั้งที่ผ่านมาได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีการศึกษาลงรับสมัครเลือกตั้ง ในเขตเมือง ทำให้ได้รับเลือกเข้ามาเป็นจำนวนมาก
3. บุคคลที่จะลงรับสมัครเลือกตั้งจะต้องพิจารณาในการสมัครในนามพรรคที่มีอุดมการณ์ตรงกับตนเองมากที่สุด และขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็จะต้องสนับสนุนคนดีมีความ

สามารถรับสมัครเลือกตั้ง แต่ไม่มีเงิน จะทำให้บุคลากรของพรรคมีคณดี มีความสามารถ ทำให้พรรคการเมืองเป็นที่ยอมรับของประชาชน

4. พรรคการเมืองจะมีความเคร่งครัดและหาเสียงเลือกตั้งภายในกรอบของกฎหมายเนื่องจากประชาชนรู้จักผู้สมัครเป็นอย่างดี ส่งผลดีต่อภาพพจน์ของพรรคการเมืองไปในตัวด้วย

5. ส.ส. สามารถที่จะรับฟังและนำปัญหาของประชาชนที่แท้จริงและรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น โดยนำปัญหาเดือดร้อนของประชาชนเข้าสู่กระบวนการของพรรคการเมือง เพื่อจัดทำเป็นนโยบายผ่านกลไกของรัฐ เพื่อแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง ทำให้พรรคการเมืองได้มีการเคลื่อนไหวตลอดเวลา

นอกจากนี้ ยังส่งเสริมความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเมือง กล่าวคือถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สนใจในด้านการเมืองผู้ใดรู้จักคุ้นเคยกับประชาชนและให้บริการแก่ชุมชนสม่ำเสมอตลอดมาในเขตเล็ก ๆ ย่อมจะเป็นที่รักใคร่นับถือและยอมรับจากประชาชนได้ยั่งยืน นักการเมืองผู้นั้นก็จะมีฐานสนับสนุนของประชาชนในเขตของตนเป็นที่แน่นอน จึงย่อมมีความมั่นคงในอาชีพหรือแนวทางการเมืองของตน ประชาชนก็มีผู้แทนราษฎรที่อยู่ได้หลายสมัย มีโอกาสจะทำประโยชน์แก่เขตเลือกตั้งนั้น ๆ ได้ยั่งยืนต่อเนื่องสูงกว่าผู้แทนราษฎรหน้าใหม่

ส่วนนักการเมืองประเภทที่อยู่ทีหนึ่งไปสมัครทีหนึ่ง หรือใช้อิทธิพลหรือเงินทุ่มแต่ไม่ได้อยู่รับใช้ประชาชนเป็นเวลานานพอ ย่อมจะต่อสู้อย่างยาก

อนึ่ง การใช้เขตเลือกตั้งเล็กเป็นฐานทางการเมือง ยังจะช่วยส่งเสริมพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นด้วย คือนักการเมืองจะมีโอกาสสร้างชื่อเสียงเติบโตมาจากระดับท้องถิ่น คือ สุขาภิบาล สภาจังหวัด สภาเทศบาล มาก่อนจะเป็นผู้แทนราษฎรระดับประเทศ

ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกใช้การเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคนประมาณร้อยละ 90 ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา หรือแคนาดา แม้แต่ประเทศคอมมิวนิสต์คือประเทศรัสเซียในอดีตก็มีลักษณะคล้ายคลึงกันนี้ (ให้แต่ละเขตเลือกสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้เขตละหนึ่งคน) มีบางประเทศในยุโรปเท่านั้นที่เลือกแบบเขตละหลายคน แม้แต่ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีพลเมืองหนาแน่น ก็ได้เลือกใช้การเลือกตั้งแบบเขตละหลายคน แต่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว ผู้ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดลงไปตามลำดับจนครบจำนวนผู้แทนราษฎร

ของเขตนั่น จะได้รับการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อขจัดอิทธิพลต่าง ๆ และรักษาหลักการที่ประชาชนหนึ่งคนมีเสียงเลือกผู้แทนราษฎรได้หนึ่งเสียง (อัครเมศวร์ ทองนวล, 2530, หน้า 4)

การเลือกตั้งแบบนี้จึงเป็นแบบสากลที่ประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีประสบการณ์และปัญหากันมานานนับร้อยปี ต่างก็ใช้การเลือกตั้งแบบนี้ทั้งสิ้น พรรคการเมืองจะมีบุคคลหลากหลายและเปิดโอกาสให้คนกลุ่มน้อยสังกัดพรรคการเมือง และมีผู้แทนราษฎรของตนได้เนื่องจากคนกลุ่มน้อยในจังหวัดหนึ่ง แต่ชุมชนรวมกันเป็นฝ่ายข้างมากอยู่ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง สามารถส่งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปนั่งในสภาได้ ทำให้ได้ผู้แทนราษฎรที่ทราบความเห็นของฝ่ายข้างน้อยและอาจลดความตึงเครียดทางการเมืองได้

การใช้สิทธิพลในการทุ่มซื้อคะแนนเสียงของพรรคการเมืองจะน้อยลงเพราะประชาชนรู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนเป็นอย่างดี เช่น พรรคการเมืองใดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีอิทธิพลหรือมีเงินที่ไม่มีคุณธรรม แต่ใช้เงินซื้อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎร ประชาชนก็จะไม่เลือก และหันไปเลือกพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นคนดีมีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรม เป็นต้น แนวโน้มก็คือพรรคการเมืองจะกลั่นกรองเลือกคนดี มีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมมากขึ้น ในที่สุดการทุ่มเงินซื้อเสียงก็จะลดน้อยลง ส่งผลให้พรรคการเมืองเป็นที่ศรัทธามากขึ้น ในสายตาประชาชน และประชาชนจะมีความผูกพันพรรคการเมืองมากขึ้น

ระบบการเลือกตั้งดังกล่าว ยังช่วยให้พรรคการเมืองได้สร้างผู้นำชุมชนของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ให้เตรียมพร้อมที่จะเป็นผู้นำทางการเมืองที่ดีมีความรับผิดชอบในโอกาสต่อไป และมีส่วนปลูกจิตสำนึกให้เลือกตัวแทนของตนเองอย่างแท้จริง วิธีการเลือกตั้งที่ง่าย ประชาชนสามารถจำหมายเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้งและกาบัตรเลือกตั้งได้ง่ายขึ้น จึงเป็นการลดบัตรเสียไปด้วยในตัว และเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนใช้ดุลพินิจของตนอย่างรับผิดชอบในการกาบัตรเลือกตั้ง เพราะการเลือกได้เพียงคนเดียว ทำให้ประชาชนต้องพิจารณาอย่างรอบคอบมากกว่าเดิมว่าจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้มีเงินที่ให้อามิสสินจ้างซื้อคะแนนเสียง ผู้มีอิทธิพล ผู้มีบุญคุณ หรือจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมความดี ตลอดจนมีความศรัทธาในพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นสังกัด ความสำคัญของระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ที่มีต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง คือ ความขัดแย้งในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในพรรคการเมืองเดียวกันจะไม่มีเพราะไม่ต้องหาเสียงแข่งขันกันเขตเลือกตั้งเดียวกัน

2.1.2 ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน (Proportional Representation)

ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนสัดส่วนเขตหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หลายคน หมายถึงการเลือกตั้งที่ยังผลให้ผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนของคะแนนที่พรรคการเมืองต่างๆ ได้รับมา

ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนประการแรกจะต้องเป็นการเลือกตั้งระบบพรรค (ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมือง) จะสมัครอิสระไม่ได้ และประการที่สอง จะต้องใช้ระบบรวมเขต จังหวัดหรือแบ่งเขตที่มีผู้แทนราษฎรหลายคนจะแบ่งเขตที่มีผู้แทนเขตละคนไม่ได้

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็นระบบการเลือกตั้งที่ใช้กันอยู่ในยุโรปตะวันตกที่แบ่งเขตเลือกตั้งแบบรวมเขตหรือเขตละหลายคน ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่พยายามเชื่อมโยงที่นับกับคะแนนเสียงที่ได้รับให้เป็นสัดส่วนมากกว่าระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ระบบบัญชีรายชื่อ” (List System) คิดเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการเลือกตั้งแบบอื่น ๆ โดยเชื่อว่าจะให้ความเป็นธรรมแก่ทุกพรรคการเมืองและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด มีความสมดุลและได้สัดส่วนกันระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับจำนวนที่นั่งที่พึงจะได้ วิธีการเลือกตั้งจึงยุ่งยากและเหมาะสมกับการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตละหลายคนหรือรวมเขต มีระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค และการแข่งขันการเลือกตั้งเป็นการแข่งขันการเลือกตั้งกันระหว่างพรรคการเมืองหลายพรรค หลักการสำคัญของระบบนี้ก็คือ การกำหนดโควตา หรือจำนวนคะแนนมาตรฐานสำหรับตัดสินที่นั่ง 1 ที่นั่ง ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ สำหรับพรรคการเมืองหรือบัญชีรายชื่อต่าง ๆ ที่ส่งสมาชิกสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ในเขตนั่น ๆ วิธีการกำหนดจำนวนคะแนนที่ใช้ในหลาย ๆ ประเทศมีความแตกต่างกันออกไป (วัชร ไซยสาร, 2541, หน้า 31)

ระบบการเลือกตั้งระบบนี้ เชื่อว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่ให้ความเป็นธรรมแก่พรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุดมีความสมดุลและได้สัดส่วนกันระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับจำนวนที่นั่งที่พึงจะได้ วิธีการเลือกตั้งมีความยุ่งยากและเหมาะสมกับการจัดให้เขตเลือกตั้งมีผู้แทนหลายคนหรือระบบรวมเขตเลือกตั้ง

จุดเด่นอีกประการหนึ่งของระบบสัดส่วนคือสามารถกระจายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพรรคการเมืองได้มากกว่าระบบอื่น ๆ

หลักเกณฑ์การคิดคะแนน หัวใจสำคัญของระบบสัดส่วนอยู่ที่จำนวนคะแนนพื้นฐาน เพื่อให้เป็นเกณฑ์คำนวณ จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้ง วิธีการคำนวณคะแนนพื้นฐานมีอยู่ 3 แบบ คือ

1. เอาเขตเลือกตั้งเป็นหลัก วิธีการนี้สับสนน้อย กล่าวคือ เป็นการเอาคะแนนเสียงผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นบัตรดีในเขตเลือกตั้งเขตหนึ่งหารด้วยจำนวนที่นั่งที่พึงมีในเขตนั้น ออกมาเป็นคะแนนพื้นฐานสำหรับที่นั่ง 1 ที่ ในเขตเลือกตั้ง
2. ออกกฎหมายกำหนดล่วงหน้าถึงจำนวนคะแนนพื้นฐานที่จะได้ที่นั่ง 1 ที่ สำหรับทุกเขตเลือกตั้ง
3. เอาคะแนนเสียงของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เป็นบัตรดีทั้งประเทศ (ทุกเขตเลือกตั้ง) หารด้วยจำนวนที่นั่งที่พึงมีทั้งประเทศออกเป็นคะแนนพื้นฐานสำหรับที่นั่ง 1 ที่ในทุกเขตเลือกตั้ง

การถือเอาฐานคะแนนจากเขตเลือกตั้งตามวิธีที่ 1 เป็นหลักการคำนวณสัดส่วนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นวิธีที่สะดวกและได้รับความนิยมมาก เมื่อได้คะแนนพื้นฐานแล้วจึงจะคำนวณจำนวนของผู้จะได้รับเลือกตั้งเพิ่มเติมจากเศษของคะแนนเสียงที่เหลือ ทั้งนี้เพราะว่าไม่ว่าจะหาคะแนนพื้นฐานจากวิธีใดก็ย่อมจะเหลือเศษของคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคหรือแต่ละบัญชีรายชื่อได้รับ และเศษของที่นั่งเสมอ (กระมล ทองธรรมชาติ, สมบูรณ์ สุขสำราญ, ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2531, หน้า 25)

ข้อควรพิจารณาของการเลือกตั้งแบบสัดส่วนเป็นวิธีที่เป็นธรรมที่สุดเพราะจะทำให้ทุกพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงถึงระดับคะแนนมาตรฐานสามารถมีที่นั่งได้จึงเป็นการส่งเสริมพรรคเล็ก ๆ นั่นคือ ทุกกระแสดความคิดสามารถมีโอกาสมีผู้แทนของตนในสภา แต่มีจุดอ่อนที่ว่าโอกาสจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากเป็นเรื่องยาก เพราะนั่นหมายถึงว่า พรรคใดพรรคหนึ่งจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนอย่างท่วมท้น และต้องเลือกวิธีคำนวณหาที่นั่งที่เอื้ออำนวยต่อพรรคใหญ่

นอกจากนี้ การแบ่งที่นั่งตามระบบสัดส่วนนั้นประการแรกจะต้องเป็นการเลือกตั้งระบบพรรค จะสมัครอิสระไม่ได้ และประการที่สอง จะต้องใช้ระบบรวมเขตจังหวัดหรือแบ่งเขตที่มีผู้แทนราษฎรหลายคนจะแบ่งเขตที่มีผู้แทนราษฎรเขตละคนไม่ได้ ลักษณะสำคัญของการแบ่งที่นั่งตามระบบสัดส่วน มีดังนี้

1. ก่อนการเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อโดยบรรจุรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองของตนแล้ว เสนอบัญชีรายชื่อนี้ต่อเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งเจ้าพนักงานจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องแล้วก็จะประกาศให้ประชาชนทราบ

2. ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จะออกเสียงได้เพียงหนึ่งเสียง
3. บัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นนั้นจะใช้เป็นหลักในการลงคะแนนเสียง ส่วนจะผูกมัดผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่นั้นยอมแล้วแต่กฎหมายเลือกตั้ง จะกำหนดไว้ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ คือ

3.1 ระบบผูกมัดผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดไว้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะได้รับเลือกตั้งตามลำดับรายชื่อ

3.2 ระบบที่ไม่ผูกมัด หรือระบบที่ให้อิสระแก่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งซึ่งกฎหมายเลือกตั้งจะกำหนดว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ตามใจชอบ (สุพจน์ ผลชนวนปัญโญ, 2531, หน้า 106-107)

สำหรับสูตรการคิดคะแนนที่สำคัญ ๆ มีด้วยกัน 3 วิธีคือ

1. วิธีการแบบ Thomas Hare Method สูตรว่า

$$\text{โควตา} = \frac{\text{จำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด (Total Votes)}}{\text{จำนวนที่นั่งทั้งหมด (Total Seats)}}$$

2. วิธีการแบบ Hargenbach Bischoff Method นิยมใช้กันอยู่ในประเทศออสเตรีย และสวิตเซอร์แลนด์ โดยมีสูตรการคำนวณ ดังนี้

$$\text{โควตา} = \frac{\text{จำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด (Total Votes)}}{\text{จำนวนที่นั่งทั้งหมด (Total Seats) + 1}}$$

3. วิธีการแบบ Droop Quota มีสูตร ดังนี้

$$\text{โควตา} = \frac{\text{จำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด (Total Votes)}}{\text{จำนวนที่นั่งทั้งหมด (Total Seats) + 1}}$$

(วัชรรา ไชยสาร, อ้างแล้ว, หน้า 32-33)

การเลือกตั้งแบบสัดส่วนส่งผลต่อความเป็นสถาบันพรรคการเมืองดังนี้

1. คะแนนทุกคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้มีความสำคัญเพราะนำมาารวมกันหมดเพื่อจัดสรรจำนวนผู้แทนราษฎร ดังนั้น การหาเสียงจะต้องนำเสนออุดมการณ์ นโยบายของพรรคเป็นหลัก ก่อให้เกิดการสร้างมิติใหม่ของพรรคการเมือง ตลอดจนมีผู้นำที่ดีเป็นที่ศรัทธาของประชาชน

2. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะให้ความสำคัญต่อพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล ขณะเดียวกันพรรคก็ต้องเลือกคนดีมีความรู้ ความสามารถเพื่อลงบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองทำ

ให้ระบบพรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง และนักการเมืองที่ดี แต่ไม่ติดพื้นที่ก็สามารถมีโอกาสได้รับเลือก เป็นการส่งเสริมคนดีมีความรู้เข้าสู่ระบบการเมืองได้ง่ายมากขึ้น โดยผ่านพรรคการเมือง

3. ช่วยให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้นเพราะคะแนนเสียงที่ได้รับจะมีผลต่อจำนวนผู้แทนราษฎรที่จะได้ ทำให้พรรคการเมืองสามารถพัฒนาต่อไปได้ การที่พรรคการเมืองเป็นที่รู้จักของประชาชนทั่วไป พรรคการเมืองจะต้องขยายสาขาพรรคออกไปสู่ประชาชนทุกท้องถิ่นนี้ จะได้รับทราบปัญหาความต้องการของประชาชน ขณะเดียวกันในการเลือกตั้งพรรคจะต้องคัดเลือกคนดี มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับของสังคมเข้าสังกัดพรรคการเมืองมากที่สุด

4. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ยังบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงเป็นการปลูกฝังการเมืองระบบพรรค ช่วยให้มึระบบพรรคการเมืองน้อยพรรค สมาชิกพรรคการเมืองมีระเบียบวินัยมากขึ้น เพราะการเลือกตั้งระบบผสมจะมีลักษณะพรรคเลือกคนประชาชนเลือกพรรค ซึ่งถ้าสมาชิกพรรคขาดระเบียบวินัย พรรคก็จะไม่ส่งผู้นั้นลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเองก็มีความผูกพันกับพรรคการเมือง การหาเสียงเลือกตั้งจะช่วยกันหาเป็นคณะไม่ทำเป็นตัวใครตัวมันเหมือนที่ผ่านมา ความสำคัญของตัวบุคคลจะน้อยลงเมื่อประชาชนเชื่อมั่นต่อพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะเน้นนโยบายของพรรคมากกว่าตัวบุคคล

2.1.3 ระบบการเลือกตั้งปัจจุบันของไทย

ระบบการเลือกตั้งปัจจุบันของไทย เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 98 กำหนดว่า สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ห้าร้อยคนโดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา 99 จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 102 จำนวน สี่ร้อยคน

มาตรา 99 การเลือกตั้ง สมาชิกผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นโดยให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียวและให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

ในมาตรา 102 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตไว้ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้เขตละหนึ่งคน

การคำนวณเกณฑ์จำนวน ราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกผู้แทนราษฎรที่ร้อยละ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับเขตเลือกตั้งไว้ดังนี้

การกำหนดเขตเลือกตั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (ม.8) เมื่อมีการเลือกตั้ง ส.ส.เป็นการเลือกตั้งทั่วไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตเลือกตั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งดังนี้

1. จังหวัดใดมี ส.ส. 1 คน ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง
2. จังหวัดใดมี ส.ส. เกิน 1 คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งเท่าจำนวน ส.ส. ที่จะพึงมีโดยใช้หลักที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง

ดังนั้น การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภทคือ

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อพรรค
การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตเดียวเบอร์เดียว

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 8) เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ดังนี้

1. จังหวัดใดมี ส.ส. 1 คน ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง
2. จังหวัดใดมี ส.ส. เกิน 1 คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งเท่าจำนวน ส.ส. ที่จะพึงมี โดยใช้หลักที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จำนวนเขตเลือกตั้งทั่วประเทศคำนวณได้ดังนี้

ให้ ประชากรทั้งประเทศ = X

400

จังหวัดใดที่มีประชากรน้อยกว่า X มีเขตเลือกตั้ง 1 เขต

สำหรับจังหวัดอื่น ๆ : $\frac{\text{ประชากรทั้งจังหวัด}}{X} = \frac{\text{จำนวนเขตเลือกตั้ง} + \text{เศษ}}{X}$

เมื่อคำนวณทั้งประเทศแล้วยังได้เขตเลือกตั้งไม่ครบ 400 ให้เพิ่มเขตเลือกตั้งแก่จังหวัดที่มีเศษสูงกว่าไปตามลำดับจนครบ 400 เขตเลือกตั้ง

เกณฑ์การแบ่งเขตภายในจังหวัด

ให้ ประชากรทั้งจังหวัด = Y

จำนวนเขต

- ให้แบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อให้แต่ละเขตมีประชากรใกล้เคียงกับ Y
- เขตเลือกตั้งต้องมีพื้นที่ติดต่อกัน
- อำเภอใดมีประชากรใกล้เคียง Y ให้ถืออำเภอนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง
- คำนึงถึงความสะดวกในการคมนาคมและการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน
- แยกหรือรวมเฉพาะบางส่วนของตำบลเป็นเขตเลือกตั้งไม่ได้ ยกเว้นกรณีที่จำนวนประชากรจะไม่ใกล้เคียงกัน หรือ ไม่มีสภาพเป็นชุมชนเดียวกัน

(โคทม อารียา, 2541, หน้า 9)

การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค

การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคของประเทศไทยโดยทั่วไปเรียกว่าเลือกตั้งแบบสัดส่วน เป็นดังนี้ พรรคที่ส่งผู้สมัครจะส่งชื่อมาเป็นรายชื่อ โดยเรียงลำดับมาเรียงร้อยไม่เกินรายชื่อละ 100 คน บุคคลในรายชื่อจะต้องไม่ซ้ำกับผู้สมัครแบบแบ่งเขตหรือผู้สมัครในบัญชีรายชื่อพรรคอื่น และจะต้องประกอบด้วยรายชื่อจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม จะมีการสมัครและการให้หมายเลขของบัญชีรายชื่อแต่ละบัญชี ซึ่งก็คือหมายเลขประจำพรรคการเมืองแต่ละพรรคนั่นเอง ผู้เลือกตั้งก็จะพิจารณาทั้งชื่อบุคคลในบัญชีรายชื่อ (โดยเฉพาะชื่อต้น ๆ ที่มีโอกาสเป็น ส.ส. หรือ ร.ม.ต.) และนโยบายตลอดจนความน่าเชื่อถือของพรรค จากนั้นก็จะเลือกบัญชีรายชื่อ (หรือพรรค) ที่เห็นว่าน่าจะเลือกมากที่สุด โดยเลือกเพียงบัญชีเดียว ในการนับคะแนนให้เอาคะแนนของแต่ละบัญชีรายชื่อที่ได้รับจาก 400 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศมารวมกัน วิธีคำนวณจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อให้ทำดังนี้

- ให้จำนวนคะแนนเสียงแบบบัญชีชื่อรวม 400 เขตเลือกตั้งทั้งประเทศ = A

- บัญชีรายชื่อใดได้รับคะแนนไม่ถึง 0.05 A หรือ 5 % ของ A ให้ตัดออกไป
- เมื่อตัดบัญชีรายชื่อที่ได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 5 ออกไปแล้ว ให้จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อที่เหลือรวมทั้งหมดเท่ากับ B

- ให้ถือ $B = 0.01 B$ เป็นคะแนนเฉลี่ยต่อ ส.ส. 1 คน

100

- $\frac{\text{คะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อได้รับ}}{0.01 B} = \text{จำนวน ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งจากบัญชี}$

รายชื่อนั้น + เศษ

0.01 B

- ผู้ที่ได้เป็น ส.ส. คือรายชื่อแรก ๆ ของบัญชีรายชื่อ ไล่ไปตามลำดับจนครบจำนวน ส.ส. ที่ได้รับจากบัญชีรายชื่อนั้น
- ถ้ารวมจำนวน ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งแล้วยังไม่ครบ 100 คน ให้เพิ่ม ส.ส. ให้แก่บัญชีรายชื่อที่มีเศษมากที่สุดอีกหนึ่งคน เรียงตามลำดับจนกว่าจำนวน ส.ส. รวมแล้วได้ 100 คน (โคทม อารียา, อ่างแล้ว, หน้า 10)

การรับสมัครรับเลือกตั้ง ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 กำหนดไว้คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครในนามพรรคการเมือง และสมัครได้แบบเดียว (มาตรา 30) บุคคลใดประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งให้มีสิทธิสมัครในนามพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวและสมัครรับเลือกตั้งได้แบบแบ่งเขต หรือแบบบัญชีรายชื่อแบบใดแบบหนึ่งเท่านั้น

2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง

การพูดถึงความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง มิใช่จะดูจากชื่อที่ตั้งไว้ว่ามีคำว่าสถาบันหรือมิใช่จะดูแต่เพียงว่ามีกฎหมายรองรับองค์กรหรือหน่วยงานนั้น แล้วจะถือว่าองค์กรหรือหน่วยงานนั้นมีความเป็นสถาบันที่สมบูรณ์ได้เลยทันที แต่จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของความต่อเนื่องของสถาบันนั้น และกิจกรรมของสถาบันนั้นรวมทั้งการรับรู้ของคนในสังคมนั้นด้วย เช่น สถาบันกษัตริย์ในบางประเทศมีความต่อเนื่องที่ยาวนานและได้รับการยอมรับจากประชาชนเป็นอย่างมาก สถาบันกษัตริย์จึงมีความเป็นสถาบันสูง เป็นต้น นอกจากนี้สถาบันบางสถาบันอาจมิได้มีรูปร่างให้เห็นในรูปตัวบุคคลหรือตัวอาคารหรือที่ทำการ เช่น หน่วยงานต่าง ๆ แต่มีลักษณะเป็นนามธรรมแล้วสะท้อนออกมาเป็น

พฤติกรรมที่คนส่วนใหญ่ในสังคมนั้นยึดถือปฏิบัติดำเนินมาเป็นเวลานาน เช่น ระบบอาวุโสในบางประเทศ ถือว่าเป็นสถาบันที่สำคัญอันหนึ่ง เป็นต้น

ในแง่ของสถาบันทางการเมืองก็เช่นเดียวกัน ความเป็นสถาบันทางการเมืองก็ขึ้นอยู่กับความต่อเนื่องที่ยาวนานพอสมควร และมีลักษณะการรับรู้ของคนในสังคมที่มีต่อสถาบันทางการเมืองนั้นมากพอสมควร เช่น ธรรมเนียมการปกครองต่างๆ ของอังกฤษที่ยึดถือปฏิบัติกันมานานจนคนทั่วไปเข้าใจและรับรู้ว่าอังกฤษมีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ก็ถือได้ว่าธรรมเนียมเหล่านั้นเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งในระบบการเมืองของอังกฤษ

ในกรณีพรรคการเมือง ซึ่งมีฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองมีอยู่สูงเพียงใด การยอมรับของคนในสังคมนั้นก็มีอยู่สูงเพียงนั้น ทั้งนี้เพราะการที่พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันสูง ความสำคัญรวมทั้งหน้าที่และบทบาทของพรรคการเมือง ก็แสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนตามไปด้วย ในขณะที่สถาบันอื่นที่มีสถาบันทางการเมืองโดยตรง ก็จะมีผลสำคัญและบทบาททางการเมืองน้อยหรือไม่สามารถเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองโดยตรงได้ แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าพรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันต่ำ ความสำคัญรวมทั้งหน้าที่และบทบาทพรรคการเมืองก็จะน้อยตามลงไปด้วย และอาจถูกแทนที่โดยสถาบันอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งอาจแสดงความเกี่ยวข้องได้ดังนี้

1. สถาบันทางการเมืองระดับความเป็นสถาบันระดับสูง-----> สถาบันทางการเมืองนั้นมีความสำคัญและบทบาทมาก-----> สถาบันอื่น ๆ มีบทบาททางการเมืองน้อย
2. สถาบันทางการเมืองมีระดับของความเป็นสถาบันต่ำ -----> สถาบันการเมืองนั้นมีความสำคัญและบทบาทน้อย -----> สถาบันอื่น ๆ มีบทบาททางการเมืองมากกว่าและอาจเข้าแทนที่สถาบันทางการเมืองโดยตรง (อัศรมะสุวรรณ ทองนวล, 2530 : 12)

Richard L. Kolbe (1985:1) นิยามความหมายพรรคการเมืองว่า “พรรคการเมืองในสมัยใหม่อาจคิดได้ว่าเป็นการรวมตัวทางสังคมที่มีความต่อเนื่องพอสมควรที่แสวงหาตำแหน่งและอำนาจในรัฐบาล โดยมีโครงสร้างหรือการจัดองค์การที่เชื่อมผู้นำในศูนย์กลางของรัฐบาลกับกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนทางการเมืองในท้องถิ่นต่าง ๆ และภายในพรรคมีการสร้างอย่างน้อยสัญลักษณ์ของเอกลักษณ์ และความจงรักภักดีร่วมกัน

Sigmund Neumann (1956:396) ให้ความหมายพรรคการเมืองว่า เป็นองค์การของกลุ่มตัวแทนทางการเมืองที่เข้มแข็งของสังคมที่มุ่งควบคุมอำนาจรัฐบาลและแข่งขันกับกลุ่มอื่น ๆ ที่มีความคิดแตกต่างกันเพื่อได้มาซึ่งการสนับสนุนจากประชาชน

Kay Lawson (1976:71) เสนอเพิ่มเติมปัจจัยที่ช่วยพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง 2 ประการคือ

1. ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ (The Nature of Constitutional Arrangements) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการทางการเมือง เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่พรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติ หมายความว่าข้อกำหนดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิพื้นฐาน ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น พรรคการเมืองอันเป็นองค์กรทางการเมืองที่ทำหน้าที่ทางการเมืองในเรื่องนั้นจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญเป็นอย่างไร ย่อมส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพรรคการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทย

2. ระบบการเลือกตั้ง (The Electoral System) กล่าวคือระบบการเลือกตั้งที่กำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ที่กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของการเลือกตั้ง เช่น คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง วิธีการหาเสียง การสนับสนุนการเลือกตั้งจากรัฐ การหาทุน เป็นต้น ข้อกำหนดต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นสิ่งที่พรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตาม หมายความว่าพรรคการเมืองจะต้องจัดโครงสร้างระบบงานภายในพรรคจนถึงองค์ประกอบต่าง ๆ เพื่อให้สามารถแข่งขันเลือกตั้งได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงภายในพรรคความหวังใหม่ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ย่อมจะส่งผลโดยตรงต่อลักษณะไม่ว่าจะเป็นโครงสร้าง การจัดองค์กร ระบบต่าง ๆ ของพรรค หรือระบบการเลือกตั้งเป็นปัจจัยที่กำหนดการพัฒนาความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง

นอกจากนี้ Joseph LaPalombara และ Myron Weiner (1966:6) ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาลักษณะของพรรคการเมืองที่แท้จริงไว้ 4 ประการคือ

1. พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน กล่าวคือ พรรคการเมืองจะต้องมีความต่อเนื่องแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม หรือเกิดการปฏิวัติ รัฐประหาร ซึ่งเป็นอำนาจที่เข้ามาแทรกแซงก็ตาม เมื่อมีรัฐธรรมนูญและเกิดบรรยากาศประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องไม่ล่มสลายไปด้วย และมีการดำเนินงานกิจกรรมทางการเมืองของพรรคต่อไปด้วย

2. พรรคการเมืองจะต้องมีองค์กร หรือสาขาแผ่กระจายไปในระดับท้องถิ่นและมีฝ่ายการติดต่อกันระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขาพรรคในท้องถิ่น การมีองค์กรหรือสาขาพรรคการเมือง เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเป็นสถาบันที่เป็นรูปธรรมประการหนึ่ง ซึ่งองค์กรหรือสาขาพรรคการเมือง จะเป็นองค์กรเป็นที่เรียนรู้ของประชาชนและเป็นศูนย์รวมการรับรู้ปัญหาของประชาชน เพื่อนำเสนอเข้าสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาของพรรคการเมืองในรูปแบบของนโยบายพรรคการเมืองต่อไป และองค์กรพรรคการเมืองจะต้องมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรสาขาพรรคให้มีความชัดเจนขึ้น

3. ผู้นำพรรคการเมือง ต้องมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะรวมอำนาจการตัดสินใจ นโยบายของตนแต่ผู้เดียว หรือเข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ไม่เพียงแต่จะใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงนโยบายเท่านั้น ขณะเดียวกันผู้นำพรรคการเมืองจะต้องมีวิสัยทัศน์และอุดมการณ์ที่ชัดเจนในการดำเนินงานทางการเมืองในอันที่จะหาแนวร่วมทางอุดมการณ์ ตลอดจนการประสานความร่วมมือกับพรรคการเมืองอื่นในการจัดตั้งรัฐบาล และการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจควบคู่ไปด้วย

4. พรรคการเมืองต้องพยายามหาคะแนนเสียงเมื่อมีการเลือกตั้ง และหาความสนับสนุนจากมหาชนทั่วไป การหาคะแนนเสียงสนับสนุนของพรรคการเมืองเมื่อมีการเลือกตั้งนับเป็นภาระที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะพรรคการเมืองใดจะดำรงอยู่ได้หรือไม่ต้องขึ้นอยู่กับความสนับสนุนของประชาชนซึ่งการได้รับเลือกตั้งของพรรคการเมืองจึงเป็นดัชนีชี้วัดการสนับสนุนจากประชาชน พรรคการเมืองใดได้รับการสนับสนุนจากประชาชนน้อยในการเลือกตั้ง สามารถที่จะแก้ไขข้อบกพร่อง และแนวทางการหาเสียง เพื่อให้เกิดความนิยมต่อไป

Huntington (1968) ได้เสนอว่า องค์กรใดจะทรงไว้ซึ่งคุณค่าความมั่นคงและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกของสังคมได้จะต้องมีองค์ประกอบ 4 ประการดังต่อไปนี้คือ

1. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) การปรับตัวเพื่อความอยู่รอดขององค์กร โดยเฉพาะพรรคการเมือง จึงเป็นสิ่งสำคัญในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมือง ทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนการปรับตัวเองของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับกติกา หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การปรับตัวให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเลือกตั้ง เป็นต้น จึงเป็นการชี้วัดถึงความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง

ส่วนในการที่จะรู้ได้ว่าองค์กรใดมีความสามารถในการปรับตัวมากน้อยเพียงไรอาจดูได้จากตัวแปรที่สำคัญคือ อายุ และในการวัดอายุขององค์กรตลอดจนกระบวนการขององค์กรนั้นอาจทำได้ 3 วิธี คือ

1.1 วัดอายุจากการก่อตั้ง กล่าวคือ ระยะเวลาของการก่อตั้งพรรคการเมือง ซึ่งถ้าอายุการก่อตั้งมีระยะเวลานาน จะทำให้พรรคการเมืองนั้นได้เรียนรู้ประสบการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองที่เกิดขึ้น และสามารถจะดำรงอยู่ต่อไปได้

1.2 วัดจากรุ่น (Generations) กล่าวคือ การคัดสรรผู้นำพรรคการเมืองมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับของสมาชิกพรรค ทั้งนี้ พรรคจะต้องมีวินัยที่เข้มแข็งและมีการบริหารงานภายในพรรคเป็นที่ยอมรับของทุกกลุ่มผลประโยชน์ ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในพรรคและการดำรงตำแหน่งภายในพรรคมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน

1.3 วัดจากหน้าที่ขององค์กร พรรคการเมืองจะดำรงอยู่ได้หรือไม่ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือการทำหน้าที่ของพรรค ทั้งนี้ สามารถดูได้จากวัตถุประสงค์การจัดตั้ง อุดมการณ์ และนโยบายพรรคการเมือง ตลอดจนแนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ถ้าการปฏิบัติหน้าที่ของพรรคการเมืองมีความบกพร่องก็จะไม่ได้รับการยอมรับ ถ้าหากพรรคการเมืองทำหน้าที่ได้ตามเป้าหมายก็ถือว่าพรรคการเมืองนั้นมีความเป็นสถาบันสูง เพราะสามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ความซับซ้อน (Complexity) การจัดองค์กรพรรคการเมืองก็เหมือนการจัดองค์กรของหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ในสังคม เมื่อในสังคมนั้น ๆ มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไป พรรคการเมืองก็จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความซับซ้อนของสังคมตามไปด้วย เพื่อแก้ปัญหาให้ตรงกับความต้องการของสังคม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับศักยภาพของพรรคว่าจะจัดตั้งหน่วยองค์กรย่อยให้ครอบคลุมพื้นที่ และแยกภาระหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นได้มากน้อยเพียงใด และในความซับซ้อนขององค์กรก็เป็นปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนความเป็นสถาบันให้เกิดขึ้นกับพรรคการเมืองด้วย

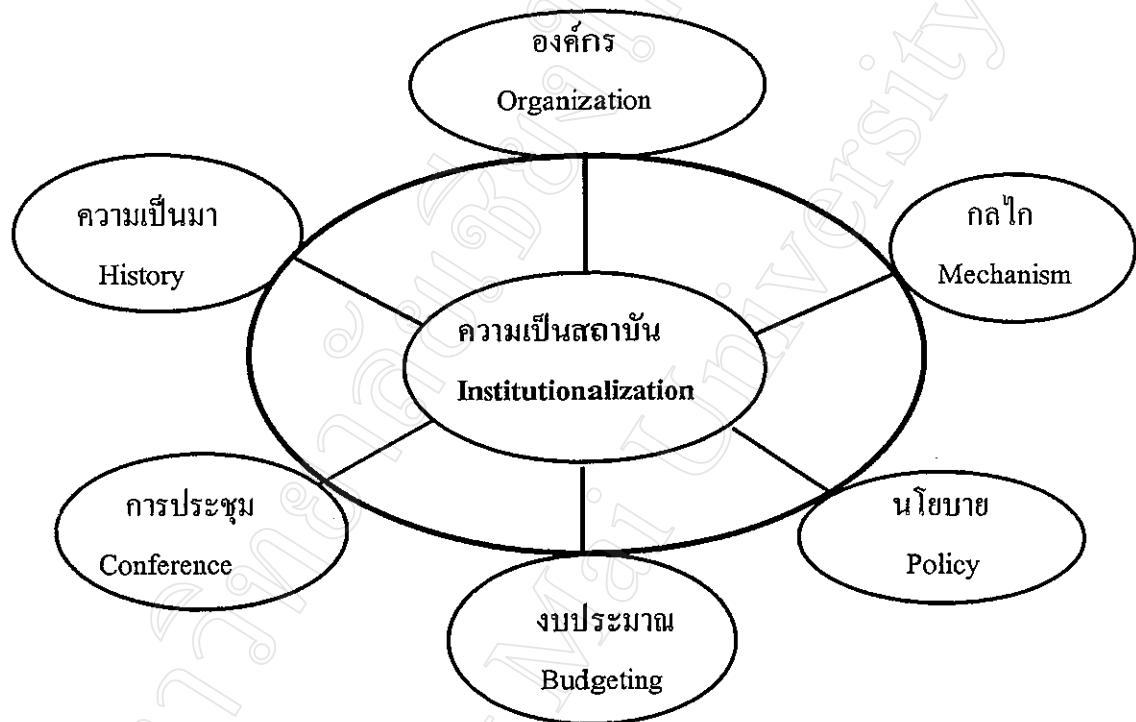
3. ความเป็นอิสระ (Autonomy) ความเป็นอิสระของพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นได้หรือไม่สามารถดูได้จากการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองว่าตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนผู้นำบางคนหรือคนบางกลุ่มหรือไม่ หรือองค์ประกอบของสมาชิกภายในพรรคมีความหลากหลายและเปิดโอกาสให้ทุกคนมีความเป็นอิสระในทางความคิดหรือไม่ ถ้าตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนบุคคลบางคน บางกลุ่ม การดำเนินงานของพรรคการเมืองก็ขาดความเป็นอิสระ และถูกชี้นำโดยอิทธิพลของผู้นำ การดำเนินงานทางการเมืองของพรรคจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้นำเพื่อสนองตอบความต้องการเฉพาะกลุ่มเท่านั้น นอกจากนี้ กฎหมายที่มีปิดกั้นความเป็นอิสระของพรรคการเมืองก็เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระ

ของพรรคการเมือง ถ้ากฎหมายนั้นร่างโดยคณะปฏิวัติ รัฐประหาร เพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งเท่านั้น

ความเป็นอิสระของพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตย การดำเนินงานที่ปลอดจากอิทธิพลของกลุ่มทหาร การตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทหาร การสืบทอดผู้นำพรรคก็จะหมุนเวียนเฉพาะหมู่เครือญาติเท่านั้น ดังนั้น ผู้นำพรรคจะต้องเป็นที่ยอมรับจากภายในพรรคและจากประชาชนด้วย ในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้ว องค์กรพรรคการเมือง ตลอดจนกระบวนการทางการเมืองจะต้องมีความเป็นอิสระสูง ทำให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันสูงตามไปด้วย

4. ความเป็นปึกแผ่น (Coherence) ความเป็นปึกแผ่นของพรรคการเมืองก็สามารถดูได้จากการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกพรรคหรือการยอมรับมติพรรคของสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ๆ กล่าวคือ ความสามารถในการหาจุดพอดีในความแตกต่างทางความคิดของแต่ละคน ความเป็นปึกแผ่นจึงแสดงถึงความสมัครสมานสามัคคีของพรรคการเมือง ทำให้การดำเนินงานของพรรคการเมืองเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งขององค์กรพรรคที่มีความเป็นสถาบันสูง

ในประเด็นของการพัฒนาพรรคการเมืองไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองนั้น อาจสรุปย่อได้ดังรูปที่ 1 และ 2 (Huntington, 1968; Huntington, 1975)



ที่มา : Huntington, No Easy Choice, 1975.

รูปที่ 1 ตัวแบบความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง



ที่มา : Huntington, No Easy Choice, 1975

รูปที่ 2 ตัวแบบการเงินของพรรคการเมือง

ส่วน S.M. Lipset (1959) อ้างไว้ในลักษณะเดียวกันว่า สถาบันทางการเมืองจะมีเสถียรภาพสามารถดำเนินการอยู่ได้โดยมีอุปสรรคน้อยที่สุดหรือมีระดับของความเป็นสถาบันสูงได้นั้น ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. ความชอบธรรม (Legitimacy) หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการที่จะสร้างและรักษาไว้ซึ่งความเชื่อที่ว่าองค์กรนั้น ๆ เป็นหน่วยงานที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับว่าถูกต้อง
2. ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง การปฏิบัติงานที่ได้ผล สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้

กนก วงษ์ตระหง่าน (2530:101-102) ได้สรุปการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคการเมืองและบทบาทของพรรคการเมืองและเงินที่มีต่อการหาเสียงเลือกตั้ง จะพบว่า การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองให้ความสำคัญกับ “ชัยชนะในการเลือกตั้ง” เป็นพื้นฐานจึงทำให้พรรคการเมืองเน้นที่โอกาสที่ผู้สมัครแต่ละรายจะชนะเลือกตั้ง ดังนั้นคะแนนนิยมของผู้สมัครในเขตเลือกตั้งนั้นจึงเป็นเครื่องชี้สำคัญสำหรับการคัดเลือกผู้สมัครของพรรค และชี้ให้เห็นว่า พรรคการเมืองไทย ยังไม่มีกลไกหรือองค์กรที่จะเข้ามาช่วยเสริมคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พรรคการเมืองทั้งที่เป็นฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีบทบาทในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของตนอยู่มากพอสมควรในการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามมติพรรค (กนก วงษ์ตระหง่าน, อ้างแล้ว:170)

2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องผลกระทบของระบบการเลือกตั้งต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทยมีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้

ฮักแก ลี (2536) ศึกษาถึงผลกระทบของระบบการเลือกตั้งแบบผสมต่อความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองไทย พบว่า

1. ระบบการเลือกตั้งแบบผสมของไทยมีส่วนทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นิยามหาเสียงเป็นรายบุคคล มากกว่าจะร่วมกันหาเสียงเป็นพรรค
2. ระบบการเลือกตั้งแบบผสมของไทยทำให้ประชาชนนิยมเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรค

ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันพรรคการเมืองไทย คือ

1. คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ มักจะกระจุกกระจายไม่เป็นกลุ่มก้อน
2. การจัดตั้งรัฐบาล มักเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค อันมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล
3. การที่สมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันต่างแข่งขันกันหาเสียง ทำให้พรรคการเมืองขาด

เอกภาพในที่สุด

รายงานการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “จะแก้ปัญหาคือเสียงเลือกตั้งได้อย่างไร (18 ธันวาคม 2533 โดยสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ภาค ผนวก จ.) ได้ให้ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาคือเสียงเลือกตั้ง (สำนักนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย) เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งแบบรวมเขตรวมเบอร์ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดผลดีต่อพรรคการเมือง คือ จะช่วยให้ระบบพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งในระยะยาว เพราะการเลือกตั้งเป็นคณะจะเป็นการบีบบังคับให้พรรคการเมือง ต้องแถลงนโยบายของพรรคต่อประชาชนให้เกิดการยอมรับ พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

ข้อเสนอแก้ปัญหาคือเสียงเลือกตั้งระบบและวิธีการเลือกตั้งปัจจุบัน

1. การแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง ควรปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 เพื่อให้พรรคการเมืองมีการจัดองค์กรและการบริหารงานของพรรคเข้มแข็งขึ้นโดย
 - 1.1 สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสาขาของพรรคในระดับท้องถิ่น โดยรัฐอาจสนับสนุนรูปการให้เงินอุดหนุนการจัดตั้งสำนักงานสาขาพรรค
 - 1.2 การสนับสนุนในเรื่องรายได้ของพรรคการเมืองให้พรรคสามารถจัดหาหรือมีรายได้อื่นมาจุนเจือพรรคได้นอกเหนือจากเงินบำรุงสมาชิกพรรค เงินบริจาคหรือดอกผลต่าง ๆ โดยอาจเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยไม่หวังผลประโยชน์ได้กว้างขึ้น

ฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย (2530) ได้ศึกษาการประเมินพฤติกรรมประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (27 กรกฎาคม 2529) ในกรุงเทพมหานคร ในส่วนพฤติกรรมของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกพรรคหรือนักคิด พบว่าผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร นิยมเลือกพรรคอย่างเดียวเป็นส่วนใหญ่ รองลงไปเลือกแบบผสมทั้งพรรคและบุคคล และนิยมเลือกบุคคล

ปัญหาระบบการเมืองไทยที่ผ่านมาเกิดจากระบบการเลือกตั้งที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่เอื้อต่อการพัฒนาระบบการเมืองซึ่ง โกลิน ฟลกุล (2525) ได้กล่าวถึงระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ตั้งแต่ระบบการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 จนถึงระบบการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบพรรคการเมืองไว้ว่า เนื่องจากการเลือกตั้งและวิวัฒนาการของพรรคการเมืองมีมาไม่สม่ำเสมอ จึงทำให้บอกไม่ได้เต็มที่ว่าระบบการเลือกตั้งเท่าที่มีประสิทธิผลมา ซึ่งเป็นลักษณะแบบเขตละหลายคน และเสียงข้างมากรอบเดียว เป็นตัวทำให้เกิดพรรคการเมืองหลากหลาย ไม่นั่นคง ที่เป็นต้นเหตุแห่งความไม่พัฒนาของระบบพรรคการเมือง และได้เสนอการสร้างระบบเลือกตั้งที่ดี และเหมาะสม จะเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ซึ่งพิจารณาจากสภาพการณ์ของประเทศไทยแล้ว ระบบการเลือกตั้งที่จะนำมาใช้ควรคำนึงถึงหลักการ 2 ข้อคือ

- 1) ต้องให้เกิดความสมดุลระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับที่นั่งให้มากที่สุด
 - 2) ต้องให้ระบบพรรคการเมืองมีความมั่นคง ทั้งนี้โดยไม่จำกัดพรรคเล็ก ๆ จนเกินไป
- วิธีการที่น่าจะศึกษาและลองนำมาใช้เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับของต่างประเทศแล้ว

ก็คือ

1. ควรใช้วิธีเลือกตั้งเป็นบัญชีรายชื่อแต่ใช้วิธีคิดคะแนนแบบสัดส่วนทั้งนี้โดยอาศัยเทคนิคเพื่อให้เกิดความมั่นคง โดยการกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำของบัญชีรายชื่อที่จะได้รับการแบ่งที่นั่ง

2. หากไม่ต้องการใช้ระบบสัดส่วนข้างต้น ทั้งหมดก็ลองทำตามแบบของเยอรมันตะวันตก คือ ผสมกันระหว่างแบบเสียงข้างมากรอบเดียวและแบบสัดส่วนก็ได้

3. หากเห็นว่าระบบสัดส่วนยุ่งยาก ถ้าชอบระบบเสียงข้างมากก็ควรใช้ระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ

4. หากเกรงว่าระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ จะเสียเวลาและเปลืองเงินทองมากแต่ต้องการผลลัพธ์เช่น ระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ ก็สามารถใช่วิธีผสมที่เรียกว่า Le Vote Alternatif หรือ Preferential-preferential Vote และควรแบ่งเขตแบบ “เขตละหนึ่งคน”

5. หากไม่ต้องการใช้ระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ ถ้าปรารถนาจะใช้เสียงข้างมากรอบเดียว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับพรรคเล็ก ๆ มากขึ้น ก็อาจพิจารณาระบบของญี่ปุ่น (เอกสารรายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จัดโดย ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 22-23 พฤศจิกายน 2528)

ธนัน อนุมานราชธน (2540) ได้เสนอบทความทางวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบของ “ปาร์ตี้ลิสต์” ต่อเอกภาพของชาติ โดยเสนอปัญหาที่จะต้องขบคิดจากระบบปาร์ตี้ลิสต์ ในประเด็นเกี่ยวกับพรรคการเมือง คือ พรรคการเมืองจะเข้มแข็งขึ้นดังที่บางคนเชื่อได้หรือไม่เพราะเชื่อว่าประชาชนเลือกพรรค จะช่วยให้ระบบพรรคเข้มแข็ง

นอกจากนี้ ยังได้วิเคราะห์ถึงบุคคลที่จะมาจากระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งจะประกอบด้วย คนที่มีชื่อเสียงโดยส่วนใหญ่จะต้องเป็นคนกรุงเทพฯ มากกว่าคนต่างจังหวัด ซึ่งจะสวนกระแสการกระจายอำนาจ ทรัพยากรและโอกาสมาสู่ท้องถิ่นในต่างจังหวัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ธารินี ภาวะสิทธิการ (2516) ได้ศึกษาเรื่อง “ระบบเลือกตั้งและผลสะท้อนต่อพรรคการเมืองในประเทศไทย” ผลการศึกษาพบว่า ระบบการเลือกตั้ง วิธีแบ่งเขตและรวมเขตที่ประเทศไทยได้เคยนำมาใช้ทั้ง 2 วิธี จะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตเลือกตั้งทั้งสองวิธี ไม่มีผลต่อการลดจำนวนพรรคการเมือง หรือทำให้พรรคการเมืองมีระเบียบวินัยดีขึ้นแต่อย่างใด จึงกล่าวได้ว่า ระบบการเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองน้อยมาก ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงใช้ความสามารถส่วนตัวของผู้สมัครเป็นเกณฑ์ในการลงคะแนนเสียงให้ แม้ว่าพรรคการเมืองจะเข้าไปมีบทบาทในการเลือกตั้ง แต่ประชาชนชาวไทยส่วนมากยังมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของพรรคการเมืองไม่มากนัก และสนใจพรรคการเมืองน้อยมาก (ธารินี ภาวะสิทธิการ, 2516 ; 128)

สมบัติ จันทรวงศ์ (2532:9) ได้กล่าวถึงพรรคการเมืองไทยว่า ลักษณะเด่นที่สุดอย่างหนึ่งของระบบการเมืองไทยในระบอบรัฐสภาโดยเฉพาะเมื่อเอ่ยถึงพรรคการเมือง คือ พรรคการเมืองเกิดใหม่ แม้ว่าปัจจุบันมีแนวโน้มจะลดลงแต่ก็ยังอาจกล่าวได้ว่าทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไปจะต้องมีพรรคการเมืองใหม่เกิดขึ้นเสมอ การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองใหม่ ๆ นี้อาจมีที่มาได้หลายสาเหตุเช่น เมื่อบรรยากาศทางการเมืองที่ตรงกันข้ามกับกระแสหลักเกิดขึ้นสูง พรรคการเมืองมีแนวอุดมการณ์ใหม่ ๆ แต่สาเหตุที่สำคัญที่สุดและมีความต่อเนื่องมากที่สุดน่าจะได้แก่การที่พรรคการเมืองไทย ส่วนใหญ่ไม่ใช่พรรคมวลชน

การได้ชื่อว่ามีพรรคการเมือง หรือเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มี ส.ส. อยู่ในสังกัดบ้าง แม้จะเป็นจำนวนไม่มากนักก็ยังถือได้ว่าเป็นฐานที่สำคัญทางการเมืองของนักการเมืองที่อาจมีบารมีจำกัดอยู่ในบางพื้นที่ หรือเฉพาะ ส.ส. ในบางกลุ่มด้วยพรรคการเมืองเล็ก ๆ ซึ่งไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใดในแง่ของนโยบายพื้นฐานจึงมักฟื้นฟูขึ้น เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ เพียงเพื่อจะสลายหายไปในการเลือกตั้งครั้งหน้า เนื่องจากได้มีการไปรวมตัวกับพรรคการเมือง

อื่น ๆ ที่มักเป็นพรรคที่ใหญ่กว่าเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง พรรคการเมืองขนาดเล็ก ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อหวังผลในการต่อรองกับพรรคการเมืองที่ใหญ่กว่าเฉพาะหลังการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ คือ พรรคส่วนใหญ่ที่ทำให้พรรคการเมืองของประเทศไทยมีจำนวนมากเกินความจำเป็น (สมบัติ จันทร์วงศ์, อ้างแล้ว,10)

เอกกมล สายจันทร์ ได้เสนอบทความเรื่อง บทบาทพรรคการเมืองไทยต่อการเลือกตั้ง ในส่วนของการปรับปรุงตัวเองของพรรคการเมือง ไว้ที่น่าสนใจ กล่าวคือ การพัฒนาพรรคการเมืองไปสู่ความเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นปึกแผ่นมั่นคง ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับ การปรับปรุงตัวเองของพรรคการเมือง (บทความทางวิชาการเสนอต่อที่ประชุมทางวิชาการ เรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จัดโดยภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 22-23 พฤศจิกายน 2528)

งานศึกษาวิจัยของ บุญธรรม เลิศสุชีเกษม (2530) เกี่ยวกับความแตกแยกภายในพรรคการเมืองไทย พบว่า นับตั้งแต่เริ่มมีพรรคการเมืองขึ้นมาในประเทศไทย จนถึงปัจจุบันพบว่า พรรคการเมืองไทยต่างก็ประสบปัญหาความแตกแยกภายในพรรค มาโดยตลอดโดยเฉพาะพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่หรือเป็นพรรครัฐบาลมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกชนชั้นนำ และระหว่างกลุ่มสมาชิกภายในพรรคในเรื่องผลประโยชน์เป็นสำคัญและมีเรื่องความไม่ชอบหน้ากันระหว่างบุคคลเป็นส่วนเสริม

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2537) ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพและลักษณะของพรรคการเมืองไทยว่า พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่อยู่ในสภาพที่อ่อนแอ อันเกิดจากปัจจัยหลายประการส่งผลให้การพัฒนาประชาธิปไตยด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองน้อย พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่ มีลักษณะคือเป็นพรรคเฉพาะกิจ มีหน้าที่ส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น หลังจากการเลือกตั้งแล้วก็ไม่มีการดำเนินงานอื่น พรรคการเมืองไทยไม่เข้มแข็ง ขาดเสถียรภาพ มีการยุบพรรคและตั้งพรรคใหม่เสมอทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง เป็นพรรคธุรกิจ มักจะเป็นพรรคที่มีเจ้าของเป็นนายทุนเพียง 2-3 คนเท่านั้น ไม่เป็นพรรคการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ไม่มีอุดมการณ์อย่างแท้จริงและไม่ชัดเจน เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ อุดมการณ์ของพรรคขึ้นอยู่กับเจ้าของพรรคเป็นหลัก ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสมาชิกทุกคน นอกจากนี้ พรรคการเมืองไทยยังอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเงิน

บทความเรื่อง “การพัฒนาการเมืองกับการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง” (2537) โดยชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอว่า การสร้างสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพดี เป็นปีกแผ่นแน่นหนานั้น เป็นปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาทุกประเทศประสบอยู่ หลายประเทศมีพรรคการเมืองอยู่แล้ว แต่ก็ยังไม่มั่นคงกลับเสื่อมโทรมลงทุกขณะ ดังจะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้ มักจะเกิดผู้นำแบบอาชญากรรมมีของคนเป็นอำนาจขึ้นมา เพื่อแก้ไขปัญหาที่เสื่อมโทรมอยู่บ่อย ๆ เป็นการทดแทนความไร้สมรรถภาพของสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ แต่ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นผลสำเร็จได้ การไร้สมรรถภาพของพรรคการเมืองอันเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่สุดนี้มักก่อให้เกิดรัฐประหารอยู่เนือง ๆ ในการสร้างสถาบันทางการเมืองนั้น ควรที่จะคำนึงถึงสิ่งที่สำคัญต่อไปนี้ ประการแรกลักษณะทางวัฒนธรรมและจิตใจในประเทศด้อยพัฒนาไม่เหมือนกัน ฉะนั้น ความสามารถที่จะพัฒนาสถาบันทางการเมืองจึงย่อมมีไม่เท่ากันตามไปด้วย ในสังคมที่ยังมีระบบความคิดและพฤติกรรมเก่า ๆ อยู่ จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเสียก่อน การที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองก็ย่อมจะยากมากขึ้น ประการที่สอง ความสามารถในการสร้างสถาบันของประเทศต่าง ๆ มีไม่เท่าเทียมกัน แต่ทุก ๆ สังคมสามารถสร้างสถาบันทางการเมืองได้ด้วยกันทั้งนั้น การสร้างองค์การต่าง ๆ ย่อมเกิดจากผลของความพยายามอย่างจริงจังและมีเป้าหมาย ส่วนแบบวิธีนั้นอาจผิดแผกแตกต่างกันไปได้ตามสภาพแวดล้อม

ส่วนประเด็นการพัฒนาระบบพรรคการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยในการบริหารตามข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทยของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) (2540, หน้า 65-69) ได้เสนอแนวทางไว้ดังนี้ โดยมีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดรายละเอียดในสาระสำคัญที่จะพัฒนาความเป็นสถาบันพรรคการเมือง ดังนี้

1. การกำหนดโครงสร้างพรรคระดับภาคและสาขาพรรคประจำจังหวัด ซึ่งมีกรรมการบริหารระดับภาคและจังหวัดดำเนินการตามมติที่ประชุมสมาชิกจังหวัดและภาค
2. การกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารพรรคที่มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่สมาชิก
3. คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติเป็นผู้คัดเลือกคนลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ คณะกรรมการบริหารระดับภาคและจังหวัด เป็นผู้คัดเลือกผู้สมัครเป็น ส.ส. แบบเลือกตั้งเขตละคน
4. ต้องกำหนดระบบการรับและขับสมาชิกพรรคให้เป็นธรรมโดยให้จับได้เฉพาะในกรณีทำการขัดนโยบายพรรคที่จดทะเบียนไว้และเมื่อคณะกรรมการบริหารชี้ขาดให้ขับแล้วสมาชิก

สามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินัยพรรคที่มีตัวแทนจากสาขาภาคและจังหวัดเป็นกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ และหากไม่พอใจก็อุทธรณ์ไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญได้เป็นที่สุด

จากงานศึกษาที่ได้ยกมาเป็นวรรณกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับงานศึกษาดังกล่าวมีประเด็นที่สำคัญคือ ระบบการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองอันเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การเมืองไทยไม่มีความเข้มแข็ง ไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้ จึงสามารถสรุปปัญหาที่เกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งไว้ดังนี้

1. ระบบการเลือกตั้งแบบผสมของไทยที่ผ่านมา ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนิยมหาเสียงเป็นรายบุคคลมากกว่าพรรค
2. ระบบการเลือกตั้งแบบผสมของไทยที่ผ่านมาทำให้ประชาชนนิยมเลือกตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรค
3. ระบบการเลือกตั้ง ไม่บังคับให้พรรคการเมืองต้องแถลงนโยบายพรรคต่อประชาชน
4. พฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนนิยมเลือกบุคคลมากกว่าเลือกพรรค หรือในเขตกรุงเทพมหานคร นิยมเลือกพรรคผสมเลือกบุคคล
5. ระบบการเลือกตั้งและวิวัฒนาการของพรรคการเมืองไทย มีมาไม่สม่ำเสมอ ทำให้พรรคการเมืองไม่มีการพัฒนาเป็นสถาบัน
6. ระบบ “ปาร์ตี้ลิสต์” ที่จะนำมาใช้ ไม่เชื่อมั่นว่าจะช่วยพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็งได้
7. การเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตและรวมเขต ไม่มีผลต่อการลดจำนวนพรรคการเมือง หรือมีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองน้อยมาก

ส่วนปัญหาของพรรคการเมืองสามารถ สรุปได้ดังนี้

1. สมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน แข่งขันกันหาเสียง ทำให้พรรคการเมืองขาดเอกภาพ
2. กฎหมายพรรคการเมืองไม่กำหนดให้พรรคการเมืองจัดองค์กร และการบริหารที่เข้มแข็ง เช่น การขยายสาขาพรรค เป็นต้น
3. พรรคการเมือง ไม่ได้รับการสนับสนุนเรื่องรายได้สำหรับดำเนินงานทางการเมืองของพรรค
4. พรรคการเมือง มีความหลากหลายแต่ไม่มีความมั่นคงเท่าที่ควร
5. พรรคการเมืองไม่สามารถสร้างความเข้าใจต่อประชาชน ทำให้ประชาชนไม่มี

ส่วนร่วมและไม่มีควมสัรพทธต่อพรรคการเมือง

6. พรรคการเมือง ส่วนใหญ่เป็นพรรคเฉพาะกิจ เฉพาะในช่วงที่มีการเลือกตั้ง หรือการบริหารพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับผู้นำพรรค

7. พรรคการเมืองเป็นที่รวมกลุ่มเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์เท่านั้น

8. พรรคการเมืองไม่มีการปรับปรุงตัวเอง

9. พรรคการเมือง เกิดความแตกแยกภายในพรรค เพราะความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์

10. พรรคการเมืองส่วนใหญ่ ไม่เป็นพรรคมหาชน และไม่มีกิจกรรมหลังเลือกตั้ง และเป็นพรรคที่มีเจ้าของเป็นนายทุน ขาดอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างแท้จริง

11. พรรคการเมืองไม่มีความเป็นสถาบันอันเป็นสาเหตุทำให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร

จากปัญหาของทั้งระบบการเลือกตั้งและพรรคการเมืองดังกล่าว ทำให้มีข้อเสนอในการแก้ปัญหาดังนี้

1. นำระบบการเลือกตั้งแบบรวมเขตรวมเบอร์มาใช้จะส่งผลให้พรรคการเมืองเข้มแข็งในระยะยาว

2. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง โดยรัฐให้การสนับสนุน ตลอดจนรายได้ของพรรคการเมืองสามารถให้เอกชนสนับสนุนได้

3. ใช้ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อแต่คิดคะแนนแบบสัดส่วน หรือใช้ระบบของเยอรมัน หรือเสียงข้างมากรอบสอง ตลอดจนแบบเขตละ 1 คน หรือพิจารณาระบบของญี่ปุ่นมาใช้

4. การสร้างความมั่นคงของสถาบันพรรคการเมือง ควรคำนึงถึงลักษณะทางวัฒนธรรมและจิตใจของประชาชน และพยายามที่จะพัฒนาอย่างมีเป้าหมาย

5. กำหนดโครงสร้างพรรคระดับภาค และสาขาพรรคประจำจังหวัด การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารพรรค คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติ ตลอดจนกำหนดระบบการรับและขับสมาชิกพรรคให้เป็นธรรม

ดังนั้น การที่จะพัฒนาระบบการเมืองให้เข้มแข็ง จะต้องปรับปรุงทั้งระบบการเลือกตั้งและพรรคการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในกระบวนการประชาธิปไตย โดยเฉพาะระบบการเลือกตั้งที่มีความเหมาะสมและเอื้อต่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบัน มีความมั่นคง

ขณะเดียวกันพรรคการเมืองเองต้องมีการปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะส่งผลให้ระบบการเมืองมีความมั่นคงต่อไป

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Chiang Mai University