

บทที่ 2

ปัญหาพรรคการเมืองในประเทศไทย

ส่วนที่หนึ่ง แนวความคิดพื้นฐานของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ในฐานะเป็นองค์กรซึ่งรวบรวมเอาบุคคลหลายคนซึ่งมีอุดมการณ์ หรือความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเหมือนกัน เข้าไว้ด้วยกันและพยายามที่จะทำให้นโยบายของพรรคการเมืองเป็นที่ยอมรับในหมู่ประชาชน และหากประชาชน ยอมรับความคิดเห็นของพรรคใดมากที่สุด โดยการเลือกตั้งสมาชิกของพรรคนั้น เข้าสู่ สภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งพรรคการเมืองสามารถที่จัดตั้งรัฐบาลเพื่อนำนโยบายของพรรคมาใช้ในการบริหารประเทศต่อไป

1. ความหมายของพรรคการเมือง

1.1 ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทรรศนะของ ออสติน แรนนี่ (Austin Ranney) และวินมอร์ เคนดอลล์ (Winmore Kendall) แรนนี่ และเคนดอลล์ ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมือง คือกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มอิสระมารวมกัน เพื่อจะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล¹

¹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและสถาบันพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524) , หน้า 1.

1.2 ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทัศนะของ

วิลเลียม กูดแมน (William Goodman) กูดแมนให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือองค์การอันเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายกัน โดยมีความมุ่งหมายอันแน่ชัดที่จะชนะการเลือกตั้งซึ่งจะทำให้เขามีสิทธิเข้าไปใช้อำนาจปกครองเพื่อเขาจะได้รับผลประโยชน์จากการเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองนั้น²

1.3 ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทัศนะของ

รอย ซี แมคริดิส (Roy C. Macridis) แมคริดิสให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือ สมาคมซึ่งดำเนินกิจกรรมและรวบรวมประชาชนเข้ามาสนับสนุนกัน โดยการประสานประโยชน์ของสมาชิกของสมาคมเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบพรรคการเมืองเสมอ นั่นคือ ระบบการเมืองของรัฐบาลจะเกิดขึ้นโดยปราศจากพรรคการเมืองไม่ได้อย่างเด็ดขาด เพราะอย่างน้อยกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นมาเป็นรัฐบาลไม่ว่ารูปแบบใดๆ ก็ตามมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองอยู่แล้วนั่นเอง³

1.4 ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทัศนะของ

ซี เจ เฟรดริช (C.J. Friedrich) เฟรดริช ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือกลุ่มของมนุษย์ซึ่งรวบรวมกันเป็นกลุ่มก้อนอย่างมั่นคง เพื่อวัตถุประสงค์ในการเป็นรัฐบาลหรือการรักษาอำนาจของรัฐบาลในกรณีที่เป็นรัฐบาลอยู่แล้ว⁴

² William Goodman, The Two Party System in the United States, (New York : D.Van Nostrand Company, 1957) P.11

³ แมคริดิส, รอย ซี, "ระบบการเมืองยุโรป" พงศ์เพ็ญ ศกุนตาลัย และมณีมัย รัตนมณี ผู้แปล, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศิลปากร ,ม.ป.ป.) หน้า 72.

⁴ C.P. Friedrich , Constitutional Government and Politics , (New York : Harper Books ,1937) P.157

1.5 ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองในทัศนะของ
 เฮอแมน ไฟเนอร์ (Herman Finer) ไฟเนอร์ ให้ความหมายไว้ว่า พรรค
 การเมืองคือคณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งได้ตกลงกันถึงหลักการจัดการปกครองของรัฐ
 โดยมีการตกลงร่วมใจกันระหว่างสมาชิกของคณะบุคคลหรือสมาคมนั้น เพื่อนำเอา
 หลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง⁵

จากคำจำกัดความดังกล่าว สามารถสรุปความหมายของพรรคการเมือง
 ได้ดังต่อไปนี้

1. ต้องประกอบด้วยคนหรือบุคคลที่มารวม เป็นกลุ่มหรือ เป็นคณะบุคคล
 จะเป็นเพียงบุคคลคนเดียวไม่ได้
2. การรวมตัวกันของสมาชิกเกิดขึ้นโดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่
 เหมือนกันหรือคล้ายกันเป็นหลัก เช่น บุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบ เสรี
 นิยมก็จะมารวมกัน เป็นกลุ่ม เสรีนิยม เป็นต้น
3. การรวมตัวกันของบุคคล เป็นกลุ่มนี้เกิดขึ้นโดยสมัครใจ ปราศจาก
 การบังคับ.
4. กลุ่มของบุคคล เหล่านี้ซึ่ง เรียกว่าพรรคการเมืองนั้น ก่อตั้งขึ้น
 โดยความประสงค์ที่จะใช้พลังของกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆร่วมกัน
5. ต้องการเป็นรัฐบาล

โดยสรุป พรรคการเมืองก็คือ กลุ่มคนที่มีอุดมการณ์ทางการเมือง
 คล้ายกันหรือเหมือนกัน เข้ามาร่วมกันอย่างจริงจังโดยการจัดตั้งองค์การเพื่อผลประ
 โยชน์ทางการเมืองร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อจัดตั้งรัฐบาล

⁵ Herman Finers , The Theory and Practice of Modern
 Government , (New York : Holt , Rienhart and Winston, 1949) P.20

2. ความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองมีความสำคัญต่อระบบการเมืองดังต่อไปนี้

2.1 เป็นเครื่องมือให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศได้ใช้อำนาจของตนโดยผ่านทางพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเสมือนสายสัมพันธ์ระหว่างประชาชนทั่วประเทศที่มีแนวอุดมคติใกล้เคียงกันให้เข้ามารวมกันอยู่ที่ศูนย์กลางอันหนึ่งคือ พรรคการเมือง พร้อมทั้งทำให้กลุ่มชนที่รวมกันเป็นพรรคการเมืองเหล่านี้ สามารถประสานหรือต่อรองผลประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขัดแย้งทางการเมืองหรือการกระจายรายได้อย่างเสมอภาคเท่ากันในสังคม

2.2 พรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลย่อมเป็นหลักประกันที่ทำให้รัฐบาลมีความมั่นคง และมีอำนาจในการดำเนินการปกครองประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีสมาชิกฝ่ายข้างมากสนับสนุนอยู่ และเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทางการเมือง คือการให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านการเมือง

2.3 พรรคการเมืองยังเป็นเครื่องช่วยกลั่นกรองงานของรัฐบาลและโครงการต่างๆของรัฐบาลจะถูกพิจารณาโดยสมาชิกของพรรคเป็นประจำ พรรคการเมืองฝ่ายค้านเองก็มีหน้าที่คอยท้วงติง ทักท้วง หรือให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ รัฐบาลจำต้องระมัดระวังในการบริหารงานของตนคือ ไม่อาจจะบริหารงานบ้านเมืองโดยไม่คำนึงถึงเสียงส่วนน้อยซึ่งเป็นฝ่ายค้านมิได้

3. องค์ประกอบของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่สามารถส่งผู้แทนของพรรคเข้าสมัครและได้รับเลือกตั้งจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศได้นั้น มักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งและมีองค์ประกอบที่สำคัญ หลายประการที่มีส่วนสนับสนุนให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายได้ กล่าวคือ สามารถจัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศได้ สำหรับองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยเกื้อกูลมีดังนี้

3.1 องค์กรของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจำเป็นต้องมีการวางแผนและการจัดองค์การ โดยการนำวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น คือการเป็นรัฐบาลมาปฏิบัติจัดทำโดยมีรายละเอียด การดำเนินงานเป็นขั้นตอน เช่น จะต้องแบ่งงานออกเป็นสาขาต่างๆ และกำหนดสาย การบังคับบัญชาพร้อมทั้งกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่มิให้ก้าวล่วงกัน เพื่อให้เกิด การจัดการที่มุ่งประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นสาขาของงานเหล่านี้จะต้อง มีการเชื่อมโยงกันเป็นสาย จากบนลงสู่เบื้องล่างสุด เช่น จากระดับส่วนกลางไปสู่ส่วน ภูมิภาคและลงสู่ระดับท้องถิ่น เป็นต้น หรือจากส่วนล่างสุดมีความเกี่ยวกันเชื่อมโยงกับ ระดับสูงสุด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเป็นผลให้สามารถทรงพลังเพื่อการ เลือกตั้งได้โดยไม่ประสบปัญหามากนัก

3.2 กลไกของพรรคการเมือง

เป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่สามารถช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพแต่ละพรรคจะต้องมีหน่วยงานในสาขาต่างๆ ที่จำเป็น และมีหัวหน้ารับผิดชอบ เช่น สำนักงานเลขาธิการ ฝ่ายการรณรงค์ ฝ่ายนโยบายและการเมือง ฝ่ายการคลัง ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายวิชาการและวางแผน ฝ่ายกฎหมาย องค์กรสนับสนุนต่างๆ เป็นต้น กลไกของพรรคจะต้องเชื่อมโยงเสมือนเครื่องจักร กล่าวคือ เมื่อศูนย์กลาง ส่งงานทุกส่วนจะต้องทำงานประสานกันทันที ทุกฝ่ายมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นสัดส่วน ไม่ก้าวล่วงกันโดยปฏิบัติการตามระเบียบแบบแผน

หากพรรคการเมืองมีการจัดองค์การ จัดกลไก และระเบียบต่างๆ ของพรรคฯให้มีความเข้มแข็งแล้ว การบริหารงานของพรรคก็จะ เป็นไปด้วยความราบรื่น ตัวบุคคลจะตามมาทีหลัง ซึ่งจะต้องเป็นไปตามที่พรรคได้กำหนดคุณสมบัติเอาไว้ พรรคการเมืองที่มีความมั่นคงย่อมเป็นองค์กรที่เป็นที่รวมตัวของประชาชนในชุมชนต่างๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นมา ซึ่งประชาชนจะเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนและการดำเนินงาน ของพรรคการเมือง จะต้องมีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอในฐานะ เป็นสถาบัน

ทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการทางการเมืองถ้าหากไม่มีเหตุการณ์ผิดปกติวิสัยที่มิใช่แนวทางประชาธิปไตยขึ้นเสียก่อน

3.3 นโยบายของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต่างๆ ย่อมมีอุดมการณ์ทางการเมืองประจำพรรคของตนอันเป็นหลักในการแนะแนวทางกำหนดนโยบายกับทิศทางของพรรคนั้นๆ โดยปกติพรรคการเมืองจะยึดความคิดเห็นหรือลัทธิทางการเมืองเพื่อเป็นพื้นฐาน และมีลัทธิทางเศรษฐกิจประกอบด้วยและอาจยึดศาสนา เผ่าพันธุ์ เป็นส่วนประกอบอีกด้วย หลักการแล้วนโยบายของพรรคจะต้องวางไว้กว้างๆ เพื่อให้สามารถปรับปรุงแก้ไขให้เข้ากับสถานการณ์ได้โดยง่าย เพราะนโยบายของพรรคการเมืองมักเหมือนกัน เช่น นโยบายต่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคมการเมือง จะแตกต่างกันบ้างก็แต่เฉพาะรายละเอียด เว้นนโยบายของพรรคที่ยึดหลักสังคมนิยมเท่านั้นที่อาจทำให้นโยบายหลักแตกต่างกันไป

นโยบายของพรรคการเมืองจักต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของในระดับชาติ กล่าวคือ ที่ประชุมใหญ่ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของพรรคทั้งปวงนั่นเองนโยบายของพรรคที่แก้ไขปัญหาให้กับบุคคลเป็นจำนวนมากจะดึงดูดใจผู้สมัคร เป็นสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมากตามไปด้วย ไม่ว่าพรรคการเมืองนั้นจะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็ตาม นโยบายของพรรคจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการเลือกพรรคการเมืองให้ดำเนินงานได้ตามความมุ่งหมาย

3.4 การเงินของพรรค

เงินเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่ทำให้การบริหารงานของพรรคดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและบรรลุสู่เป้าหมาย เพราะจำเป็นที่จะต้องเงินไปใช้ใน

กิจการของพรรค เช่น การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การพิมพ์เอกสารไว้ในสำนักงาน อุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ เป็นต้น

3.5 ความเป็นมาของพรรคการเมือง

ความเป็นมาของพรรคการเมืองที่ได้ผ่านการต่อสู้จากอดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกื้อกูลให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง และประสบความสำเร็จ เช่น พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นเพราะพลังขับเคลื่อนจากความต้องการของกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยอาศัยพรรคการเมืองเป็นศูนย์รวมอำนาจ กล่าวคือ มีการร่วมมือและรวมตัวกันระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ โดยมีลักษณะของการดำเนินงานที่มุ่งให้เกิดการช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมืองมิใช่เป็นไปในลักษณะของการแข่งขันและทำลายกัน

3.6 การประชุมพรรคการเมืองระดับชาติ

โดยปกติแล้วพรรคการเมืองจะมีการประชุมทุกๆ ระดับเวลาของการเป็นรัฐบาล ซึ่งมักจะมีการประชุมทุกๆ 4 ปี ในการประชุมดังกล่าวนี้ เพื่อแถลงผลการดำเนินงาน แถลงงบดุล และอื่นๆ การประชุมพรรคจะกำหนดนโยบายของพรรคครอบคลุมถึงการกำหนดตัวบุคคล เข้าแข่งขันเป็นผู้นำพรรคเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง

การประชุมของพรรคในระดับชาติมีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นการผูกพันสมาชิกพรรคการเมืองให้แน่นแฟ้นกับพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น เท่ากับเป็นการแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของพรรคโดยตรง พรรคการเมืองที่มีการจัดระเบียบดีควรมีการจัดประชุมระดับชาติสม่ำเสมอ

4. บทบาทของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองทำหน้าที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม เข้าด้วยกันโดยวิธีการประนีประนอมและต่อรอง เพื่อคุมตำแหน่งในวงการรัฐบาลและมีหน้าที่ในการสรรหาผู้นำทางการเมืองระดับรอง เช่น การเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่างๆ รวมทั้งมีหน้าที่สร้างสังคม การเมือง แสดงคุณค่าและทัศนคติของประชาชนในปัญหาเศรษฐกิจ และสังคม นอกจากนั้นยังมีส่วนสำคัญในการเสนอนโยบายให้ประชาชนเลือกในการเลือกตั้งด้วย พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่ขาดไม่ได้ ในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบรัฐสภา และมีความหมายสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาทางการเมือง เพราะเป็นตัวจักรกลที่เฝ้าอำนวยความสะดวกให้ระบบการเมือง แก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เสียเปรียบได้ ทำให้ชนกลุ่มน้อยมีโอกาสที่จะระบายความคับข้องใจทางการเมืองไม่ให้เกิดออกในด้านอื่นๆ เช่น แสดงออกทางด้านการก่อจลาจล หรือเดินขบวนประท้วง เป็นต้น

จากข้อความข้างต้นนี้ อาจแยกบทบาทของพรรคการเมืองออกตามหน้าที่ที่พรรคการเมืองปฏิบัติ ดังนี้

4.1 บทบาทที่เกิดจากการทำหน้าที่เป็นสถาบันที่ให้การศึกษการเมืองแก่ประชาชนพรรคการเมืองจะให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนว่า การปกครองประเทศเป็นเรื่องของประชาชนทุกคน ไม่ใช่เป็นเรื่องของกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด การให้ความรู้ดังกล่าวอาจทำได้หลายรูปแบบ เช่น การแถลงนโยบายพรรคผ่านทางสื่อมวลชนต่างๆ หรือการจัดอภิปราย ปาฐกถาหรือการบรรยายให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น

4.2 บทบาทอันเกิดจากการทำหน้าที่เป็นสถาบันที่สร้างผู้นำทางการเมือง พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่สรรหา คัดเลือก และพัฒนาอบรมสมาชิกพรรค

รวมทั้งเสนอให้เป็นผู้แทนของพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไป คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นตัวแทนของพรรคที่ถือ เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกนั้นคือ จะต้องมีความสมบูรณ์ดี มี ความรับผิดชอบส่วนรวมมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการเป็นตัวแทนของ พรรค โดยวิธีการคัดเลือกกันภายในพรรคก่อนแล้วจึงจะส่งผู้ที่เหมาะสมที่สุดให้เป็น ผู้แทนของพรรค

4.3 บทบาทอันเกิดจากการทำหน้าที่เป็นสถาบันที่ประสานประโยชน์ของ กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ บทบาทนี้เกิดขึ้นจากการที่พรรคการเมืองทำ หน้าที่ในการประสานประโยชน์ของกลุ่มหรือส่วนต่างๆ ให้มาอยู่ในพรรคเดียวกัน โดย เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีระบบ 2 พรรคใหญ่ ทำให้แต่ละพรรคจะประกอบด้วย กลุ่มที่แตกต่างกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม เชื้อชาติ และ เผ่าพันธุ์ ซึ่งพรรคการเมือง จะมุ่งประสานผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างจริงจังมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ที่มีอยู่ในสังคม เช่น หน่วยงานของรัฐบาล เป็นต้น

4.4 บทบาทอันเกิดจากการทำหน้าที่เป็นรัฐบาลหรือเป็นฝ่ายค้าน พรรคการเมืองย่อมมีหน้าที่ในการส่งผู้แทนของพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้ง หากผู้แทนของ พรรคได้รับการเลือกตั้งเข้ามามาก็จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลเข้าบริการประเทศได้ แต่ หากเป็นพรรคที่ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่าก็จะอยู่ในฐานะเป็นฝ่ายค้าน ทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของรัฐบาลต่อไป

4.5 บทบาทในการเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน พรรค การเมืองมีบทบาทในการเชื่อมรัฐบาลกับประชาชนหรือกลุ่มหรือส่วนต่างๆ ของสังคม โดยการที่ประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งจัดขึ้นโดยพรรคการเมือง ตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะยอมรับกฎเกณฑ์ ต่างๆ ที่กำหนดไว้ระบอบการปกครองดังกล่าวรวมทั้งผลของการเลือกตั้งด้วย

5. พรรคการเมืองต่างประเทศกับอุดมคติของพรรคการเมือง

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายย่อมถือว่าพรรคการเมืองมิใช่เป็นแต่เพียง "รูปแบบ" (Form) ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น หากแต่ประชาชนยังยึดมั่นพรรคการเมืองเป็น "อุดมการณ์" (Ideology) ที่เขาเชื่อมั่นว่านโยบายของพรรคการเมืองที่เขาศรัทธาเท่านั้นที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ เมื่อเขามีความเชื่อมั่นและศรัทธาในพรรคการเมืองแล้ว เขาย่อมที่จะมี "วิถีชีวิต" (Way of Life) ของเขายิ่งด้วย ดังจะเห็นได้จากประชาชนในประเทศประชาธิปไตย อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น อาศัยพรรคการเมืองเป็นสถาบันตัวแทนของเขาในการต่อรองผลประโยชน์ในสภาหรือในการเป็นตัวแทนของรัฐบาล⁶

ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก จึงเป็น "พรรคมวลชน" (Mass Party) อย่างแท้จริง หรือมีความเป็น "สถาบันการเมือง" อันเป็นพรรคการเมืองในอุดมคติ อย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงกลุ่มการเมืองเท่านั้น กล่าวคือ พรรคการเมืองมิได้ผูกขาดอยู่กับกลุ่มหรือคณะบุคคลหนึ่งคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ สมาชิกของพรรคการเมืองจะเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหารพรรค โดยเริ่มจากสมาชิกของพรรคในระดับล่างจนมาถึงระดับชาติ ในสหรัฐอเมริกา การจัดองค์กรของพรรคเดโมแครต (Democrat Party) และพรรครีพับลิกัน (Republican Party) มีความคล้ายคลึงกันมากโดยประกอบไปด้วยระบบคณะกรรมการ (Committee Sytem) ในระดับต่างๆ จากระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ ระบบการเมืองในสหรัฐอเมริกามีการกระจายอำนาจลงไปสู่คณะกรรมการของพรรคในระดับล่าง (หรือที่เรียกว่า

⁶ กรมการปกครอง , รายงานผลการสัมมนา กรมการบริหาร-สมาชิกพรรคการเมืองและผู้ทรงคุณวุฒิ, เอกสารโรเนียว , หน้า 40.

"คณะกรรมการพรรค") มีอำนาจน้อยกว่าคณะกรรมการพรรคในระดับล่าง จนถึงกับกล่าวกันว่า ในสหรัฐอเมริกาที่พรรคการเมืองในระดับชาติเป็นผลอันเกิดจากพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้นเอง บรรดาพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งชิงชัยในตำแหน่งต่างๆ นับตั้งแต่ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ว่าการมลรัฐ นายกเทศมนตรี ฯลฯ จะต้องรับการเสนอชื่อมาจากคณะกรรมการของระดับท้องถิ่นมาก่อนเท่านั้น ต่อจากนั้นจึงจะมาเป็นตัวแทนของพรรคในระดับชาติภายหลัง จึงเห็นได้วาระบบพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา มีรากฐานมาจากท้องถิ่นที่แข็งแกร่งมาก พรรคการเมืองในระดับชาติจึงเป็นผลพวงอันเกิดจากความแข็งแกร่งของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น⁷

ส่วนระบบพรรคการเมืองในอังกฤษนั้น พรรคการเมืองก็มีการจัดองค์การ โดยการกระจายสาขาของพรรคครอบคลุมไปทั่วประเทศนับตั้งแต่ภาค เขต จังหวัด เมือง ตำบล ฯลฯ ดังจะเห็นตัวอย่างของพรรคแรงงาน (Labour Party) นอกจะมี "ที่ประชุมใหญ่ของพรรค" แล้ว ยังมีคณะกรรมการบริหารแห่งชาติ (National Executive Committee) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 28 คน โดยเลือกตั้งมาจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคและเมืองปกครองแตกต่างกัน เนื่องจากพรรคแรงงานมีสาขาพรรคที่กระจายไปทั่วประเทศ ฉะนั้นคณะกรรมการบริหารพรรคแห่งชาติจำนวน 28 คน จึงประกอบไปด้วย

- (1) โควต้าของสหภาพแรงงานมีสิทธิเลือกกรรมการได้ 12 คน
- (2) เลือกโดยสาขาพรรคในเขตเลือกตั้ง 7 คน
- (3) เลือกโดยสมาคมอาชีพและสหกรณ์ 3 คน
- (4) เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ 5 คน โดยเลือกเฉพาะสตรี
- (5) มีเหรียญอีก 1 คน

⁷ Goodman, The Two-Party System in The United States, p.8 อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ , พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 3.

นอกจากนี้พรรคแรงงานยังมีสภาแห่งชาติซึ่งเรียกว่า National Council of Labour ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์การบริหารของคณะกรรมการบริหารแห่งชาติดังกล่าว ประกอบด้วยสมาชิก 21 คน โดยเลือกจากสหภาพแรงงาน จำนวน 7 คน เลือกจากคณะกรรมการบริหารแห่งชาติ 3 คน และเลือกจากสมาชิกของพรรคในสภาอีก 4 คน แสดงให้เห็นว่าพรรคแรงงานในอังกฤษมีการกระจายอำนาจออกไปสู่สาขาพรรคทั่วประเทศโดยเน้นการกระจายอำนาจไปยังองค์กรของพรรคในท้องถิ่น สหภาพแรงงาน สมาคมอาชีพ สหพันธ์กรรมกรต่างๆ⁸

สำหรับพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ก็มีการจัดองค์กรที่ครอบคลุมถึงสาขาทั่วประเทศเช่นกัน และยังครอบคลุมไปถึงกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อีกด้วย การจัดองค์การของพรรคอนุรักษนิยมที่สำคัญได้แก่ สหพันธ์แห่งชาติและสมาคมสหพันธ์ที่เรียกว่า National Union of Conservative and Unionist Association อันประกอบด้วยสาขาของพรรคในเขตเลือกตั้งรวมทั้งสมาคมต่างๆ รวมทั้งสิ้น 542 แห่งมีสมาชิกทั้งหมดประมาณ 3 ล้านคน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือต่างๆ แก่หัวหน้าพรรค โดยมีการประชุมปีละครั้ง องค์กรนี้ไม่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของพรรคแต่ประการใดแต่องค์การมีคณะกรรมการกลางประกอบด้วยสมาชิก 400 คน ซึ่งมาจากหัวหน้าพรรค เจ้าหน้าที่ระดับสูงของพรรค สมาชิกในคณะกรรมการบริหาร และผู้แทนจากองค์กรกลางและสภาท้องถิ่นในเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการนี้ประชุมกันปีละ 2 ครั้ง เพื่อพิจารณาความคิดเห็นต่างๆ ที่เสนอโดยสาขาพรรคท้องถิ่นเพื่อเสนอหัวหน้าพรรคต่อไป นอกจากนี้ยังมีองค์กรติดต่อระหว่างหัวหน้าพรรคกับสมาชิกพรรคประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 150 คน ประชุมกันเดือนละ 1 ครั้ง

⁸ ส.อมาตยกุล (นามแฝง), "ระบบพรรคการเมืองอังกฤษ", รัฐสภาสาร, 37 (7 กันยายน 2499) : 26.

เพื่อพิจารณารายงานต่างๆขององค์กรทั้งหมดของพรรคเพื่อเสนอให้หัวหน้าพรรคทราบ และพิจารณาคำเป็นการต่อไป

จากตัวอย่างของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษจะเห็นว่า เป็นระบบพรรคมวลชน (MASS PARTY) อย่างแท้จริง พรรคการเมืองมิใช่ผูกขาด แต่เพียงครอบครัวหรือเครือญาติหรือมิตรสหายอยู่เพียงกลุ่มเดียวก็หาไม่ หากแต่ กระจายกันออกไปยังสาขาพรรคในท้องถิ่นทั่วประเทศ

ในการสรรหาผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองนั้น ใน ประเทศประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้คนดี มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม และ เป็นผู้ที่ศรัทธาในพรรคการเมืองได้มีโอกาสได้รับเลือกเป็นตัวแทนของพรรคเพื่อชิงชัย ในตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง พรรคการเมืองสามารถสรรหาบุคคล จากหลายกลุ่มหลายอาชีพโดยส่วนใหญ่จะ เน้นจากผู้ที่มิถุมิลาเนาในเขตเลือกตั้งนั้น เป็น สำคัญ ดังนั้น สาขาของพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการพรรคในระดับท้องถิ่นจึงมี บทบาทในการคัดเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกของพรรคที่มีความเหมาะสมมาจากหลายกลุ่ม หลายอาชีพมาเป็นตัวแทนของพรรคในการชิงชัยตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้ง คณะ กรรมการมีหน้าที่เสมือนกับ "ตรายาง" เพื่อกำหนดความชอบธรรมในการเป็นตัวแทน ของบุคคลผู้ที่สาขาพรรคพิจารณาเสนอมาเท่านั้น ในบางประเทศก็อาจจะมีการ "ต่อรอง" ในการพิจารณาร่วมกันว่าจะตัดสินใจให้ผู้ใด เป็นตัวแทนของพรรคอัน เป็นการ แสดงให้เห็นความสำคัญของคณะกรรมการพรรคในระดับท้องถิ่นหรือสาขาพรรคใน ระดับต่างๆ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พรรคการเมืองจำเป็นจะต้องมีกลไกของพรรค ที่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในส่วนกลางและสาขา พรรคในท้องถิ่นโดยทั่วไปองค์กรของพรรคในส่วนกลางจะต้องแบ่งออกเป็นหน่วยต่างๆ และอย่างน้อยจะต้องมีหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานเลขานุการ
2. กองคลัง
3. กองนโยบาย

4. กองสำรวจประชามติ
5. กองประชาสัมพันธ์และเผยแพร่
6. กองนิติการ
7. กองวิชาการและวางแผน
8. สำนักงานสมาชิกสัมพันธ์
9. สำนักงานสาขาพรรค

สำหรับการจัดองค์กรสาขาพรรคก็จะมีหน่วยงานต่างๆ ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ในประการที่กล่าวมาข้างต้นด้วย เช่นกันทั้งนี้ก็เพื่อให้สาขาพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านการเงินของพรรคนั้น ในหลายประเทศจะออกกฎหมายสนับสนุนด้านการเงินกับพรรคการเมืองด้วย อาทิเช่น ในสหรัฐอเมริกา กฎหมายอนุญาตให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จัดตั้ง "คณะกรรมการกิจกรรมทางการเมือง" (Political Action Committee) เพื่อบริจาคเงินให้กับผู้สมัครในนามของพรรคการเมืองได้ทุกคน แต่ได้มีการจำกัดจำนวนวงเงินเอาไว้ ผู้บริจาคสามารถนำไปหักภาษีรายได้ประจำปีได้อีกด้วย เพื่อเป็นการจูงใจให้ประชาชนมีส่วนในการพัฒนาพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถบริจาคเงินให้พรรคการเมืองเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายได้อีกด้วย และสามารถนำไปหักภาษีรายได้ประจำปีได้อีกเช่นกัน ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปี 1967 กำหนดให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองที่มีคะแนนตามที่กำหนดไว้ โดยรัฐจะจ่ายให้คะแนนเสียงละ 5 มาร์ค นอกจากนี้แล้วประเทศต่างๆ เช่น ประเทศอิตาลี สวีเดน คานาดา เป็นต้น

สำหรับพรรคการเมืองในประเทศไทย ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

ส่วนที่สอง พรรคการเมืองในประเทศไทย

1. วิวัฒนาการของพระนครการเมืองในประเทศไทย

พระนครเมืองไทยถือกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งดำเนินมาอย่างขาดช่วงไม่สม่ำเสมอตามความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนอกแนวทางประชาธิปไตย ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 6 ระยะ กล่าวคือ

1.1 พระนครเมืองที่เกิดขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี

พ.ศ. 2475- 2489

คณะราษฎรได้เปลี่ยนรูปสมมติคณะราษฎรโดยจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมายและดำเนินงานมีลักษณะเหมือนพระนครเมืองทุกประการ จึงเรียกสมมตินี้ว่า เป็นพระนครเมืองพระนครแรกในประเทศไทยในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ยังไม่ได้ใช้ชื่อว่าพระนครเมือง เพราะคำว่าพระนครเมืองยังเป็นคำใหม่อยู่ และผู้นำมาใช้ในระยะนั้นเกรงว่าถ้าใช้ชื่อพระนครเมืองจะมีผู้ตั้งพระนครเมืองขึ้นมาแข่งขัน

ต่อมาได้มีการแตกแยกเกิดขึ้นในคณะราษฎร โดยได้แบ่งออกเป็น

2 กลุ่มคือ

1. กลุ่มพระยามโนปกรณนิติธาดา มีผู้นำฝ่ายทหารที่สนับสนุนคือ พ.อ.พระยา ทรงสุรเดช
2. กลุ่มหลวงประดิษฐมนูธรรม มีผู้นำฝ่ายทหารที่สนับสนุน คือ พ.อ.พระยาพหล พลพยุหเสนา

เมื่อมีการรัฐประหารในวันที่ 19 มิถุนายน 2476 เป็นผลให้พระยามโนปกรณนิติธาดา ต้องยอมลาออกจากตำแหน่งประธานคณะราษฎร พระยาพหลพลพยุหเสนาจึงได้เข้าจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศ

1.2 พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ. 2498

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (2484-2488) กลุ่มของ นายควง อภัยวงศ์ สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ และนายควง อภัยวงศ์ เห็นว่าหากไม่มีการปรับปรุงระบอบการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวย่อมไม่ถูกต้องตามแนวทางประชาธิปไตย จึงได้ยุบคณะราษฎรลง

และในปี 2489 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ซึ่งมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ดังนี้ "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย "

จึงได้มีการตั้งพรรคการเมืองหลายพรรค แต่เป็นพรรคการเมืองที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองรับรอง และบางพรรคจัดตั้งขึ้นโดยไม่มีเป้าหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล เพียงแต่ตั้งขึ้นเพราะไม่เห็นด้วยกับพรรคหนึ่งพรรคใด หรือเพียงสนับสนุนผู้นำบางคนเท่านั้น พรรคทั้งหลายในช่วงนี้ได้แก่

1. พรรคก้าวหน้า
2. พรรคสหชีพ
3. พรรคประชาธิปไตย
4. พรรคธรรมาธิปไตย
5. พรรคสหพรรค
6. พรรคกสิกร
7. พรรคชาติสังคมนิยมประชาธิปไตย
8. พรรคประชาชน
9. พรรคกสิกรรมกร
10. พรรคอิสระ

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการรัฐประหารในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 ทำให้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 และได้มีการนำเอารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มาใช้แทนโดยเพิ่มบทบัญญัติห้ามการชุมนุมทางการเมืองเข้าไปด้วย

1.3 พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ เป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยซึ่งผู้นำรัฐบาลในขณะนั้น คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีพรรคการเมืองในประเทศไทยเช่นเดียวกับในอารยประเทศ ปรากฏว่าได้มีผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นจำนวนถึง 30 พรรคด้วยกันกล่าวคือ

1. พรรคเสรีมันังคศิลา
2. พรรคประชาธิปไตย
3. พรรคเสรีประชาธิปไตย
4. พรรคกรรมกร
5. พรรคเศรษฐกิจ
6. พรรคชาวนา
7. พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย
8. พรรคสังเคราะห์อาชีพและการกุศล
9. พรรคธรรมมาธิปไตย
10. พรรคชาตินิยม
11. พรรคสหภราดร
12. พรรคสังคมนิยม
13. พรรคขบวนการไฮปราร์ค
14. พรรคชาติประชาธิปไตย
15. พรรคหนุ่มไทย
16. พรรคสหพันธ์เกษตรกร

17. พรรคราษฎร
18. พรรคนคี่
19. พรรคอิสระ
20. พรรคประชาชน
21. พรรคศรีอารีย์เมตไตรย
22. พรรคไทยมุสลิม
23. พรรคสยามประเทศ
24. พรรคสหภูมิ
25. พรรคขบวนการสหพันธ์รัฐสากลนิยม
26. พรรคอิสาน
27. พรรคชาติสังคม
28. พรรคปิตุภูมิ
29. พรรคประชาราษฎร์
30. พรรคสหพันธ์ประชาธิปไตย

ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติ และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 และมีคำสั่งห้ามการชุมนุมทางการเมืองโดยเด็ดขาด อันเป็นผลให้พรรคการเมืองต้องสลายตัวไป

1.4 พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้เป็นกฎหมายพรรคการเมือง ฉบับที่ 2 ซึ่งได้ประกาศใช้บังคับในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511 โดยมีพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนจัดตั้ง ดังนี้

1. พรรคสหประชาไทย
2. พรรคประชาธิปไตย

3. พรรคแนวประชาธิปไตย
4. พรรคประชาชน
5. พรรคเสรีประชาธิปไตย
6. พรรคแนวร่วมเศรษฐกิจ
7. พรรคสัมมาชีพช่วยชาวนา
8. พรรคแรงงาน
9. พรรคประชาพัฒนา
10. พรรคชาวนาชาวนาไร่
11. พรรคอิสระธรรม
12. พรรคสยามใหม่
13. พรรคชาติประชาธิปไตย
14. พรรคอิสระ
15. พรรคชาตินิยม
16. พรรคท้องถิ่นก้าวหน้า
17. พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย

ในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ได้มีการเลือกตั้งทั่วไป และผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคสหประชาไทยได้รับเลือกเข้าไปมากที่สุด เป็นจำนวน 76 ที่นั่งเป็นผลให้จอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลนี้ได้เข้าบริหารประเทศกระทั่งถึงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ก็ทำการรัฐประหารตนเอง และได้มีการจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ก็ไม่ดำเนินการให้รัดหน้า และเป็นเหตุให้มีการเรียกร้องจากบรรดานิสิตนักศึกษาและประชาชน จนกระทั่งมีการเดินขบวนและได้มีการปะทะกับทหารจนถึงขั้นนองเลือด ซึ่งเรียกว่า "วันมหาวิปโยค" ในที่สุด จอมพลถนอม กิตติขจรและคณะได้เดินทางออกนอกประเทศไป

1.5 พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2517

พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับนี้ เป็นกฎหมายพรรคการเมือง ฉบับที่ 3 โดยได้ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2517 และมีผู้มาขอจดทะเบียนพรรคการเมืองดังนี้

1. พรรคกิจสังคม
2. พรรคกรรมกร
3. พรรคกสิกรรมกร
4. พรรคเกษตรกร
5. พรรคเกษตรกรสังคม
6. พรรคขบวนการมวลชน
7. พรรคชาติไทย
8. พรรคไท
9. พรรคไทยสันติภาพ
10. พรรคไทยรวมไทย
11. พรรคธรรมสังคม
12. พรรคแนวสันติ
13. พรรคแนวร่วมสังคมนิยม
14. พรรคประชาธิปไตย
15. พรรคประชาธิปไตย
16. พรรคประชาสันติ
17. พรรคประชาธรรม
18. พรรคประชาก้าวหน้า
19. พรรคแผ่นดินไทย
20. พรรคพลังใหม่
21. พรรคพลังประชาชน

22. พรรคพัฒนาจังหวัด
23. พรรคพลังราษฎร
24. พรรคพื้นฟูชาติไทย
25. พรรคมหาชน
26. พรรคแรงงาน
27. พรรครัฐบุรุษ
28. พรรคราษฎร
29. พรรคแหลมทอง
30. พรรคศรีอารียะ
31. พรรคเศรษฐกิจ
32. พรรคสังคมก้าวหน้า
33. พรรคสงเคราะห์อาชีพและการกุศล
34. พรรคสังคมพัฒนา
35. พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย
36. พรรคสังคมนิยมเสรีประชาธิปไตย
37. พรรคสยาม
38. พรรคสังคมประชาธิปไตย
39. พรรคสังคมนิยมชาตินิยม
40. พรรคเสรีชน
41. พรรคสันติชน
42. พรรคอธิปัตย์
43. พรรคสยามใหม่

พรรคการเมืองทั้งหมดได้ทำการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในกสรเลือกตั้ง
ทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2516 และได้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยมี
ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

โดยการนำของ พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2519 เป็นผลให้
พรรคการเมืองต้องล้มเลิกอีกครั้ง

1.6 พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2521 และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้มี
พรรคการเมืองต่างๆ ทั้งเก่าและใหม่มาจดทะเบียนตั้งเป็นพรรคการเมือง ได้แก่

1. พรรคประชาธิปัตย์
2. พรรคกิจสังคม
3. พรรคชาติไทย
4. พรรคประชากรไทย
5. พรรคชาติประชาธิปไตย
6. พรรคก้าวหน้า
7. พรรคสังคมประชาธิปไตย
8. พรรคพลังใหม่
9. พรรคสยามประชาธิปไตย
10. พรรคประชาเสรี
11. พรรคปวงชนชาวไทย
12. พรรคสหชาติ
13. พรรคแรงงานประชาธิปไตย
14. พรรคประชาไทย

19. พรรคเสรีนิยม

20. พรรคกิจสังคม

พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นพรรคที่แตกแยกมาจากพรรคชาติไทย กิจสังคม ประชาธิปัตย์ ทั้งนี้โดยได้มีการเปลี่ยนผู้นำพรรคใหม่และได้เปลี่ยนชื่อใหม่ ได้แก่

พรรคสหประชาธิปไตย เป็นพรรคการเมืองที่เกิดจากการรวมตัวกันระหว่าง อดีต ส.ส. จากพรรคกิจสังคมกลุ่มนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ และนายโกศล ไกรฤกษ์ กับ อดีต ส.ส. จากพรรคชาติไทย กลุ่มสยามประชาธิปไตย ของพันเอกเริง ประเสริฐวิทย์ โดยทั้งสองฝ่ายมีปัญหาแตกแยกกับพรรคการเมืองเดิม ซึ่งแยกตัวมาตั้งพรรคการเมืองใหม่ มีนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ เป็นหัวหน้าพรรค นายตามใจ ช่างโคต เป็นเลขาธิการพรรค เป็นต้น

ในบรรดา 20 พรรคการเมืองที่จดทะเบียนต่อกระทรวงมหาดไทย ปรากฏว่ามี 4 พรรคที่ไม่สามารถส่งผู้สมัครลงแข่งขันรับเลือกตั้ง ได้แก่ พรรคประชาเสรี พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย พรรคประชาธิปไตย และพรรคเกษตรกร เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถส่งสมาชิกลงแข่งขันได้ในสนามเลือกตั้ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดว่า พรรคการเมืองที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีผู้สมัครไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้พรรคเหล่านี้ต้องสิ้นสภาพการเป็นพรรค (มาตรา 95)

นอกจากนี้แล้ว พรรคการเมืองยังขาดนโยบายหรือมีนโยบายที่ชัดเจนอันสืบเนื่องมาจากปัญหาโครงสร้างของพรรคที่อิงตัวบุคคลมากกว่านโยบาย ซึ่งพรรคการเมืองไทยมักจะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนบุคคล หรือกลุ่มอำนาจมากกว่าประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้นนโยบายของพรรคจึงเป็นเพียงผลผลิตสำเร็จรูปของผู้นำพรรค ซึ่งมิได้สะท้อนมาจากข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์แต่อย่างใด จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เด่นชัดเป็นของตนเอง ที่จะดึงดูดความสนใจของประชาชนและเป็นนโยบายที่ชัดเจนในระดับที่สามารถนำมาปฏิบัติได้ กล่าวคือ นโยบายพรรคมักเป็นนโยบายที่เขียนอย่างกว้างๆที่ยังขาดแนวทางที่เป็นรูปธรรม

ปัญหาองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ พรรคการเมืองไทยมักขาดเงินอุดหนุน ทำให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพากลุ่มนายทุนธุรกิจเพื่อหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากบุคคลเหล่านี้ และพรรคการเมืองก็จะต้องตอบแทนด้วยการแต่งตั้งนายทุนให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญของพรรค จึงไม่ปราศเลยแต่ประการใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นนักธุรกิจเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ

ในปี 2522	มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นนักธุรกิจเป็นจำนวน	118	คน
" 2526	" "	128	"
" 2529	" "	134	"
" 2531	" "	132	"

จะเห็นได้ว่าการที่นักธุรกิจเข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้นทำให้เกิดการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืนมาภายหลังที่ได้รับการคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งในทางการเมือง

นอกจากนี้แล้ว พรรคการเมืองยังขาดนโยบายหรือมีนโยบายที่ชัดเจนอันสืบเนื่องมาจากปัญหาโครงสร้างของพรรคที่อิงตัวบุคคลมากกว่านโยบาย ซึ่งพรรคการเมืองไทยมักจะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนบุคคล หรือกลุ่มอำนาจมากกว่าอิงประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้นนโยบายของพรรคจึงเป็นเพียงผลผลิตสำเร็จรูปของผู้นำพรรค ซึ่งมิได้สะท้อนมาจากข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์แต่อย่างใด จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เด่นชัดเป็นของตนเอง ที่จะดึงดูดความสนใจของประชาชนและเป็นนโยบายที่ชัดเจนในระดับที่สามารถนำมาปฏิบัติได้⁹ กล่าวคือ นโยบายพรรคมักเป็นนโยบายที่เขียนอย่างกว้างๆที่ยังขาดแนวทางที่เป็นรูปธรรม

ปัญหาองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ พรรคการเมืองไทยมักขาดเงินอุดหนุน ทำให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพากลุ่มนายทุนธุรกิจเพื่อหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากบุคคลเหล่านี้ และพรรคการเมืองก็จะต้องตอบแทนด้วยการแต่งตั้งนายทุนให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญของพรรค จึงไม่น่าสงสัยแต่ประการใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นนักธุรกิจเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ

ในปี 2522	มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นนักธุรกิจเป็นจำนวน	118	คน
" 2526	" "	128	"
" 2529	" "	134	"
" 2531	" "	132	"

จะเห็นได้ว่าการที่นักธุรกิจเข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้นทำให้เกิดการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืนมาภายหลังที่ได้รับการคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งในทางการเมือง

⁹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ , อ้างแล้ว, หน้า 127.

2.2 ปัญหาของผู้บริหารและสมาชิกพรรคการเมืองไทย

(1) ปัญหาผู้บริหารพรรคการเมืองไทย

โดยที่พรรคการเมืองไทยมักจะถูกตั้งขึ้นเพื่อใช้ เป็นเครื่องมือสนับสนุนอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคลโดยถือความชอบส่วนตัวของผู้ที่มีอำนาจและมีอิทธิพล ผู้ตามจะยึดถือผู้นำเป็นศูนย์กลางในการร่วมตัวเป็นพรรคการเมือง เมื่อผู้นำแตกแยก พรรคจึงสลายตัวตามไปด้วย และเมื่อนำเหล่านั้นไปตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ก็จะมีผู้ตามไปเป็นสมาชิกพรรคในลักษณะดังกล่าวและเป็นพรรคที่มีโครงสร้างไม่มั่นคง และจะทำให้มีจำนวนพรรคมากขึ้นตามไปด้วย

นอกจากนี้ ผู้นำพรรคการเมืองบางคนมักจะมาจากการรวมกลุ่มนักการเมืองซึ่งคลุกคลีอยู่ในวงการเมืองจำนวนน้อยซึ่งไม่มีฐานการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชน ส่วนใหญ่จะมาจากรวมกลุ่มข้าราชการที่มีอิทธิพล แม้ว่าจะใช้ชื่อว่าพรรคกรรมกร พรรคชาวนา แต่ก็มิได้มีกลุ่มผลประโยชน์ชาวนา หรือกรรมกรให้การสนับสนุนแต่อย่างใด พรรคการเมืองเหล่านี้จึงตั้งขึ้นไว้มากกว่าอย่างไรรู้ฐานสนับสนุนอันเป็นเหตุให้สลายตัวไปในเวลาต่อมา

(2) ปัญหาของสมาชิกพรรคการเมืองไทย

สมาชิกของพรรคการเมืองมุ่งที่จะหาผลประโยชน์จากพรรคการเมืองที่จะตั้งใจจริงในการเข้าไปเป็นผู้ปกครองที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของประชาชน เช่น ในการหาเสียงเลือกตั้ง สมาชิกมักจะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีชื่อเสียงและเป็นพรรคที่มีเงินทุนอุดหนุนคน แต่การหาคะแนนนิยมก็ยังไม่ดี และความสามารถส่วนตัวของผู้สมัครเป็นสำคัญมากกว่านโยบายพรรค เพราะพรรคการเมืองไม่สร้างความศรัทธาในหมู่ประชาชน เหมือนกับตัวบุคคลผู้มีอำนาจ

2.3 ปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองนอกเหนือรัฐธรรมนูญ

โดยที่ประเทศไทยนั้นมักมีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้งเป็นเหตุให้พรรคการเมืองต้องสลายตัวตามไปพร้อมกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรค

การเมือง และการที่ไม่มีพรรคการเมืองนั้นทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต้องหยุดชะงักลง ทำให้ระบบพรรคการเมืองมิได้มีการพัฒนาต่อเนื่อง

หากพิจารณาประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทย นับตั้งแต่พ.ศ. 2475 จนถึงปีพ.ศ. 2534 จะเห็นว่ามี การปฏิวัติรัฐประหาร เป็นจำนวนถึง 17 ครั้ง และภายหลังการปฏิวัติรัฐประหาร คณะทหารที่ทำการยึดอำนาจการปกครองได้จัดให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากนายทหารผู้นำการปฏิวัติมักมีความปรารถนาเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นจึงมีการกำหนดเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นประโยชน์แก่ผู้นำทางการเมืองทหารและพรรคพวก รวมทั้งมีการจำกัดบทบาทของพรรคการเมืองลง ดังจะเห็นได้จาก การร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ซึ่งรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ได้เข้ามาแทรกแทรกกระทัดรัดการร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการเพิ่มบทเฉพาะกาลไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งๆที่ในการร่างรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่เอื้ออำนวยในการส่งเสริมบทบาทของพรรคการเมือง กล่าวคือ

1. ในช่วงสี่ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ให้วุฒิสมาชิกที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลชุดเก่า (รัฐบาลของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) มีอำนาจเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ การเปิดอภิปรายทั่วไป การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับความมั่นคง ราชบังลังค์ เศรษฐกิจ (มาตรา 203)

2. ในช่วงสี่ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ให้นำมาตราที่ว่าด้วยพรรคการเมืองมาบังคับใช้ กล่าวคือการเลือกตั้งไม่ให้เป็นแบบรวมเขต (จังหวัดหนึ่งถือเป็นเขตเลือกตั้ง) การเลือกตั้งไม่ให้เลือกเป็นพรรค ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ต้องสังกัดพรรค พรรคไม่ต้องส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในขณะนั้น การเสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องเสนอในนามของพรรค แต่ต้องเสนอโดยผ่านคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 204 ยกเว้น (3))

3. ในช่วงสี่ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ให้
ราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและข้าราชการเมืองใต้ (มาตรา 204 (3))

นอกจากนี้การดำเนินการเลือกตั้งในเดือนเมษายน 2522 รัฐบาลพลเอก
เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ยังได้ใช้มาตรการกีดกันการเลือกตั้งในระบบพรรคดังนี้

3.1 ไม่ยอมประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง โดยเกรงว่า
การประกาศใช้พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง จะทำให้พรรคการเมืองใต้เปรียบ จากการ
มีชื่อเสียงดีเป็นที่รู้จักของประชาชนและยังเป็นการยากที่รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
จะโน้มน้าวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เข้ามาสนับสนุนรัฐบาลของตน เพราะว่ามีสังกัดเสียแล้ว
ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าไม่มีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง จนกระทั่งปี พ.ศ.2524

3.2 สื่อมวลชนของรัฐบาลไม่ยอมใช้คำว่าพรรคการเมือง ในการเรียก
พรรคการเมืองต่างๆ โดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองอนุญาตให้จัดตั้งพรรค

3.3 กำหนดเวลาให้พรรคการเมืองและนักการเมืองหาเสียงกันเพียง
ระยะเวลาสั้นๆ เพียงประมาณเดือนครึ่ง โดยรัฐบาลไม่ยอมยกเลิกกฎหมายการศึกษาห้ามการ
ชุมนุมทางการเมืองจนกระทั่งใกล้ระยะเวลาที่มีการเลือกตั้ง

3.4 พยายามควบคุมการหาเสียงเลือกตั้งให้อยู่ในวงจำกัด เช่น
การเข้มงวดในการปิดโปสเตอร์ การจำกัดสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมหาเสียง โดยอ้าง
ความสงบเรียบร้อยและกฎหมายรักษาความสะอาด นอกจากนี้ยังจำกัดสิทธิของลูกต่างดาว
อีกด้วย อันจะทำให้ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย และจะทำให้การเลือกตั้งมีความสำคัญน้อยลง

3.5 ในคูหาเลือกตั้ง ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งว่าสังกัด
พรรคการเมืองใดหรือกลุ่มการเมืองใด ทำให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่จำไม่ได้ว่าผู้สมัคร
คนใดสังกัดพรรคใด ไม่สามารถเลือกพรรคตามที่ตนต้องการ เพราะเข้าไปแล้วจะ
ถอยกลับเข้ามาข้างนอกเพื่อดูว่าผู้สมัครคนใดสังกัดพรรคการเมืองใดก็ทำไม่ได้

จากมาตรการต่างๆดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้การเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ
วันที่ 22 เมษายน 2522 ปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
มากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลโดยลำพังได้ ดังนั้นกลุ่มของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งมี

1. ให้คงระบบเลือกตั้งแบบเดิมโดยถือว่าจังหวัดหนึ่งเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าจังหวัดมีสิทธิเลือกผู้แทนราษฎรได้เกินกว่า 3 ที่นั่ง ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นหลายเขตโดยแต่ละเขตมีสภาผู้แทนราษฎรได้ 3 ที่นั่งหรือน้อยกว่านั้น ให้เลื่อนการใช้บังคับมาตราที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นคณะและต้องส่งให้ครบทุกที่นั่งในเขตเลือกตั้งนั้น

2. ให้คงอำนาจของวุฒิสมาชิกที่จะประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

2.1 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

2.2 การเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

2.3 ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

2.4 ให้คงไว้ซึ่งสิทธิสำหรับข้าราชการประจำที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขว่า ข้าราชการผู้นั้นจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย

และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของทหารซึ่งเสนอเข้าสู่สภาโดยนายบัญชา เกสรทอง ไม่ผ่านสภาในวาระ 3 ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวันที่ 16 มีนาคม 2526 พลเอก เปรมฯ ก็ยอมทำตามข้อเรียกร้องของกลุ่มนายทหาร คือยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 เดือนเดียวกันและจัดการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยกระหึ่มกันในวันที่ 18 เมษายน 2526 เพียง 3 วันก่อนบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญหมดยุติเพื่อหลีกเลี่ยงการเลือกตั้งในระบบพรรค อันจะทำให้พรรคการเมืองใหญ่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลโดยลำพัง ถ้าสภาพการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นกลุ่มพลังในระบบราชการก็จะสูญเสียอำนาจการปกครอง แต่จากการยุบสภาผู้แทนราษฎร และการจัดการเลือกตั้งทั่วไปก่อนที่บทเฉพาะกาลจะหมดอายุ พลเอก เปรมฯ ก็สามารถรักษา

1. ให้คงระบบเลือกตั้งแบบเดิมโดยถือว่าจังหวัดหนึ่งเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ถ้าจังหวัดมีสิทธิเลือกผู้แทนราษฎรได้เกินกว่า 3 ที่นั่ง ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นหลายเขตโดยแต่ละเขตมีสภาผู้แทนราษฎรได้ 3 ที่นั่งหรือน้อยกว่านั้น ให้เลื่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะและต้องส่งให้ครบทุกที่นั่งในเขตเลือกตั้งนั้น

2. ให้คงอำนาจของวุฒิสมาชิกที่จะประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

2.1 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

2.2 การเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

2.3 ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

2.4 ให้คงไว้ซึ่งสิทธิสำหรับข้าราชการประจำที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขว่า ข้าราชการผู้นั้นจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย¹

และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของทหารซึ่งเสนอเข้าสู่สภาโดยนายบัญชา เกสรทอง ไม่ผ่านสภาในวาระ 3 ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวันที่ 16 มีนาคม 2526 พลเอก เปรม ฤกษ์ยอมทำตามข้อเรียกร้องของกลุ่มนายทหาร คือยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 เดือนเดียวกันและจัดการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยกระชั้นหันันในวันที่ 18 เมษายน 2526 เพียง 3 วันก่อนบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญเพื่อหลีกเลี่ยงการเลือกตั้งในระบบพรรค อันจะทำให้พรรคการเมืองใหญ่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลโดยลำพัง สภาพการณ์ดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่จริงจังในการส่งเสริมพรรคการเมืองในประเทศไทยของผู้นำซึ่งเป็นทหาร ยังผลให้ระบบพรรคการเมืองอยู่ในสภาพที่ไม่มั่นคง และไม่สามารถเป็นสถาบันการเมืองอันเป็นที่พึงของประชาชนได้

2 . วัตถุประสงค์ในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมือง

โดยที่การรับรองสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ดีหรือสิทธิในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในประเทศที่มีการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยต่างบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแต่อย่างไรก็ดี การที่พรรคการเมืองจะพัฒนาตัวเอง จนกระทั่งเป็นสถาบันทางการเมืองได้นั้นย่อมต้องอาศัยเวลาในการพัฒนา จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่ระบบพรรคการเมืองใดจะเป็นระบบสองพรรคหรือสามพรรค จนกระทั่งมีความมั่นคงดัง เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา มีพรรคการเมืองสำคัญอันได้แก่ พรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกัน หรือประเทศอังกฤษมีพรรคอนุรักษนิยม และพรรคแรงงาน เป็นต้น และการที่จะจำกัดขีดสิทธิเสรีภาพ ในการตั้งพรรคการเมือง เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ ขึ้นเป็นประเทศใดย่อมต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการที่รัฐจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ในลักษณะควบคุมพรรคการเมืองนั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ เป็นสำคัญตลอดจนเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของพรรคการเมือง เช่น ในกรณีการระดมเงินอุดหนุน และการใช้จ่ายเงินที่ได้รับบริจาค เป็นต้น ได้แก่การควบคุมและตรวจสอบความสุจริตของผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เช่น กฎหมายพรรคการเมืองของญี่ปุ่น ปี 1970 กฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมัน เป็นต้น

สำหรับในการส่งเสริมพรรคการเมืองประเทศในโลกระชาธิปไตย มีการปล่อยให้พรรคการเมืองเติบโตไปตามธรรมชาติ เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันอันเป็นตัวแทนของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามรัฐอาจมีการช่วยเหลือพรรคการเมืองในด้านการเงิน เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายทุนธุรกิจ ในกรณีนี้ในหลายประเทศรัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่พรรคการเมือง เช่น ประเทศเยอรมัน ตุรกี สวีเดน เป็นต้น หรืออาจ

เป็นการช่วยเหลือในด้าน การอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับสาธารณูปโภค เช่น
ค่าไปรษณีย์ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น โดยที่พรรคการเมืองไทยมีขนาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร รวมทั้งถูกจำกัดบทบาทในการทำกิจกรรมทางการเมืองจากผู้มีอำนาจทางการเมืองซึ่งได้ยึดอำนาจ ทำให้พรรคการเมืองแม้ว่าจะมีอยู่ในระบบการเมืองแต่ก็ไม่มีคามหมายหรือมีประโยชน์แต่อย่างใด กล่าวคือ

ประการแรก รัฐบาลทหารมักจัดตั้งพรรคการเมืองของตนเองขึ้นแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่น เช่น รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จัดตั้งพรรคเสรีนิยม ศิลลา รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรจัดตั้งพรรคสหประชาไทย ในสภาพดังกล่าวพรรครัฐบาลย่อมได้เปรียบพรรคอื่นที่ไม่ได้คุมกลไกและทรัพยากรของรัฐ ดังนั้นพรรคของรัฐบาล จึงมักได้ชัยชนะเหนือพรรคอื่น และพรรคการเมืองอื่นไม่อาจมีบทบาทที่มีความหมายในทางการเมือง

ประการที่สอง แม้รัฐบาลทหารจะยอมให้มีพรรคการเมืองและให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรไปนั่งในสภา แต่รัฐบาลทหารก็มักจะใช้มาตรการทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 ประเภท ประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง อีกประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลที่มีอยู่ในอำนาจก่อนวันเลือกตั้ง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 หรือมิฉะนั้นก็กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา สภาที่หนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจ และสภาทั้งสองมีอำนาจเท่ากัน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2521 ในลักษณะดังกล่าวอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจะถูกดวงศุลย์หรือถูกลดความหมายไปด้วยเสียงของสมาชิกรัฐสภาประเภทแต่งตั้ง ดังนั้นพรรคการเมืองจึงหาได้มีบทบาทในทางการเมืองที่เป็นแก่นสารอย่างใดไม่

ประการที่สาม ในกรณีที่สมาชิกพรรครัฐบาลไม่เชื่อฟังคำสั่งของรัฐบาล หรือพรรคฝ่ายค้านทำท่าจะสั่นคลอนฐานอำนาจของรัฐบาล รัฐบาลมักจะไม่ค่อยทำรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่าสภาผู้แทนราษฎรก่อเหตุวุ่นวาย เช่น รัฐประหาร

เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 โดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นต้น¹⁰

ประการที่สี่ นอกจากพรรคการเมืองจะไม่มีบทบาทสำคัญบนเวทีการเมืองระดับชาติแล้ว ในการเมืองระดับท้องถิ่นก็ไม่เปิดโอกาสให้ลงแข่งขันทางการเมือง เพราะรัฐบาลผูกขาดการปกครองในระดับจังหวัดและอำเภอโดยกำหนดให้เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคและรัฐบาลส่งตัวแทนของตนเข้ามาคุมพื้นที่ ในระดับตำบลและหมู่บ้าน แม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้ปกครองในระดับดังกล่าวแต่คนเหล่านี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับอำเภอและจังหวัด แม้จะจัดให้เป็นรูปการปกครองท้องถิ่น หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองก็มักจะติดขัดด้วย มีอำนาจหน้าที่จำกัด มีรายได้จำกัด และถูกควบคุมอย่างเข้มงวด¹¹ จึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่ได้รับความสนใจจากนักการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าระบบพรรคการเมืองในประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง และในบางยุคบางสมัยที่ผู้มีอำนาจได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่ก็ได้จำกัดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง¹²

อย่างไรก็ตาม มาตรการที่รัฐมักจะใช้ในการควบคุมพรรคการเมืองได้แก่ มาตรการทางกฎหมาย ดังที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายเลือกตั้งและในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

10 ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญ ในทางการเมืองของประเทศไทย , (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519) หน้า 689-692

11 Ronald L. Krannich. Mayors and managers in Thailand , (Athens: University Center) , p.19-32

12 ไพศาล สุริยะมงคล "การเมืองของการจัดตั้งรัฐบาลเปรมสี่" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ (กันยายน-ธันวาคม 2522) : 171-96.

นอกจากนี้แล้ว โดยที่ลักษณะการดำเนินงานทางการเมืองของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งพรรคการเมืองมักจะเป็นไปเพื่อสนับสนุนบุคคลผู้มีอำนาจเพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมืองให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในส่วนที่สอง ของรายงานวิจัยนี้ และเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดที่สมาชิกพรรคได้รับการเลือกตั้งมากเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพื่อเข้าบริหารประเทศได้โดยลำพังเพียงพรรคเดียว จึงจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม (Coalition Government) และก็มีอีกที่จะไม่มีเสถียรภาพ

ในขณะที่เดียวกัน บรรดาประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งส่วนใหญ่ยังมีทัศนคติในการเลือกผู้แทนราษฎรโดยยึดตัวบุคคลเป็นที่ตั้งมากกว่าตัวพรรคการเมืองเอง รวมทั้งพรรคการเมืองก็ยังไม่มีความเพียงพอที่จะจูงใจให้ประชาชนนิยมและเลื่อมใสในอุดมการณ์และนโยบายของพรรค ทั้งนี้ยังเป็นผลมาจากการที่พรรคการเมืองมิได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคในระดับท้องถิ่น จึงมิได้รับความสนับสนุนเท่าที่ควร²

อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มีมติที่จะส่งเสริมพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นเมื่อได้มีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2521 และกฎหมายพรรคการเมือง จึงได้มีการบรรจุนโยบายส่งเสริมพรรคการเมืองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อเป็นสถาบันการเมืองที่จะช่วยค้ำจุนระบบประชาธิปไตยและสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล ทั้งนี้โดยหลักการดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง เพื่อให้บังคับการเมืองเล่นการเมืองในระบบพรรค

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกจากพรรคที่ตนสังกัด หรือถูกขับออกจากพรรคจะเป็นผลทำให้เสียสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อป้องกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขายตัว เปลี่ยนพรรค หรือสร้างความปั่นป่วนให้กับรัฐบาลโดยการถอนการสนับสนุนเมื่อรัฐบาลไม่ตอบสนองข้อเรียกร้อง ในทางกลับกันก็เพื่อให้พรรคสามารถควบคุมความประพฤติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิก

พรรคได้

3. พรรคที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ต่ำกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาล่าง จึงจะมีสิทธิทำได้ จุดประสงค์ข้อนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อยอย่างที่เคยเกิดขึ้นแล้วในสมัยหลัง 14 ตุลาคม 2516 อันเป็นสาเหตุทำให้การเมืองไร้เสถียรภาพ เพราะขาดพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากที่จะสามารถฟอร์มรัฐบาลโดยลำพังพรรคเดียวได้

4. นโยบายส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองใหญ่ยังได้ก้าวไปถึงขั้นที่จะกำหนดค่าให้พรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคได้รับเลือกไม่ถึง 10% ของที่นั่งในสภาล่างต้องถูกยุบไปรวมกับพรรคอื่น หรือรวมกันเองเป็นพรรคใหม่ให้ค่าที่นั่งคง 10% ขึ้นไป แต่ข้อเสนอนี้ตกไปเนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่า จะเป็นการขัดกับหลักการที่มุ่งให้พรรคการเมืองยึดมั่นในแนวนโยบายที่ประกาศต่อสาธารณชน การไปรวมกับพรรคอื่นหรือฟอร์มพรรคขึ้นมาใหม่จะเป็นการตรงกันข้ามกับหลักการดังกล่าว อีกทั้งพรรคการเมืองมิได้มีแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกเท่านั้น ยังมีสมาชิกพรรคและผู้สนับสนุนเป็นหมื่นเป็นแสน การให้ยุบพรรคจึงอาจเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองมากเกินไป นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ก็เห็นว่าในอดีตที่ผ่านมาพรรคเล็กก็หาได้เป็นอุปสรรคที่ร้ายกาจ อย่างไม่ใช่ความแตกแยกในพรรคใหญ่อาจเป็นผลร้ายทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลยิ่งกว่าการมีพรรคเล็ก ๆ เสียอีก และเห็นว่ามาตรการบังคับให้พรรคต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ต่ำกว่า 50% ของที่นั่งในสภาล่างก็น่าจะเป็นการเพียงพอ

5. อย่างไรก็ตามก็ดี แม้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จะมิได้บังคับให้พรรคเล็กที่สมาชิกได้รับเลือกไม่ถึง 10% ของที่นั่งต้องยุบตัวเองไป แต่ก็ได้ต้อนพรรคเล็กโดยไม่ยอมให้มิบทบาทในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือได้กำหนดค่าให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคเดียวกันทั้งหมดไม่ต่ำกว่า 20 คน เป็นผู้รับรอง มาตรการอันนี้มุ่งจะบังคับให้พรรคเล็กไปรวมกับพรรคใหญ่ เมืองไทยจะได้มีแต่พรรคใหญ่ ๆ

6. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ยังได้เสนอระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีพรรคที่เราเรียกกันว่า "การเลือกตั้งแบบพวงใหญ่" คือ จังหวัดหนึ่งถือเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร และการเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งที่มิใช่รายชื่อรายบุคคลเสี่ยงจะได้ไม่กระจาย วิธีการเลือกตั้งแบบนี้เชื่อว่าจะทำให้ได้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสามารถฟอร์มรัฐบาลโดยลำพังพรรคเดียว รัฐบาลจะได้มีเสถียรภาพ การเลือกตั้งแบบนี้กล่าวได้ว่าแตกต่างไปจากวิธีการเลือกตั้งแบบเดิมโดยสิ้นเชิง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตหรือรวมเขต หรือผสมระหว่างแบ่งเขตกับรวมเขต แต่ทั้งหมดนี้ล้วนเน้นการเลือกตัวบุคคลมากกว่าพรรค จึงทำให้เสี่ยงกระจุกกระจาย ไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งได้เสียงข้างมาก

7. นอกจากมาตรการต่างๆที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ความพยายามที่จะสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งมีน้อยพรรคยังได้มุ่งไปที่กฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมพรรคการเมืองโดยตรง ทั้งนี้คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติ พรรคการเมืองได้เสนอหลักการที่น่าสนใจไว้ดังนี้

ก. การตั้งพรรคการเมืองจะต้องทำให้ตั้งได้ยาก ถ้าตั้งได้ก็ใหญ่เลย และมีฐานมั่นคง มาตรการอันนี้ออกมาในรูปแบบกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 5,000 คน กระจายอยู่ทั่วทุกภาคทั้ง 4 ภาคของประเทศไทยในแต่ละภาคจะต้องมีสมาชิกกระจายอยู่อย่างน้อย 10 จังหวัด จังหวัดละอย่างน้อย 100 คน อย่างไรก็ตามมาตรการอันนี้ได้รับการคัดค้านจากนักการเมืองอย่างมากว่า จะเป็นการไม่ให้เกิดพรรคการเมืองเกิดมากกว่าจะเป็นการส่งเสริมพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง อีกทั้งเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคจนเกินไป การเร่งรัดสร้างพรรคการเมืองให้โตแบบนี้จะเป็นการชิงสุกก่อนห่ามและจะทำให้พรรคการเมืองตายตั้งแต่อยู่ในท้องมากกว่าที่จะคลอดออกมาแข็งแรง กล่าวคือในหมุ่กรรมการเมืองและนักวิชาการมีความเชื่อแตกแยกเป็น 2 ฝ่าย กล่าวฝ่ายหนึ่งเห็นว่าพรรคการเมืองสามารถขึ้นได้ และแข็งแรงมั่นคงโดยมาตรการทางกฎหมาย คือถือว่าพรรคการเมืองเป็นผลผลิตของกฎหมาย อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นได้และมั่นคงแข็งแรงจะต้องให้เวลาแก่พรรคการเมืองที่จะวิวัฒนาการและค่อยๆ

เจริญเติบโต คือถือว่าพรรคการเมืองเป็นผลผลิตของธรรมชาติ มากกว่าที่จะบังคับให้โตโดยกฎหมาย และโดยที่คณะกรรมการปรอญติติ พ.ร.บ.พรรคการเมืองและสภานิติบัญญัติมีความแตกแยกเป็น 2 ฝ่ายดังกล่าว จึงได้มีการประนีประนอมกันโดยลดมาตรการเข้มงวดลงมาเป็นพรรคการเมืองที่จะจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองได้จะต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 5,000 คน กระจายอยู่ทุกภาคของประเทศและในแต่ละภาคจะต้องมีสมาชิกกระจายอยู่อย่างน้อย 5 จังหวัด จังหวัดละอย่างน้อย 50 คน 13

ข. เสนอให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เช่น จ่ายให้เป็นจำนวน 10 % ของอัตราค่าใช้จ่ายขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดสำหรับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง มาตรการอันนี้ในที่สุดก็ตกไป เพราะเกรงว่าจะเป็นการทางการเงินแก่รัฐบาลมากเกินไป

ค. การดำเนินการของพรรคจะต้องเป็นประชาธิปไตย เช่น การดำเนินการของพรรคในกิจการที่สำคัญ เช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคและข้อบังคับพรรค การเลือกตั้งตำแหน่งที่สำคัญของพรรค จะต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค¹⁴ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการของพรรคไม่เป็นที่วิจารณ์เอง

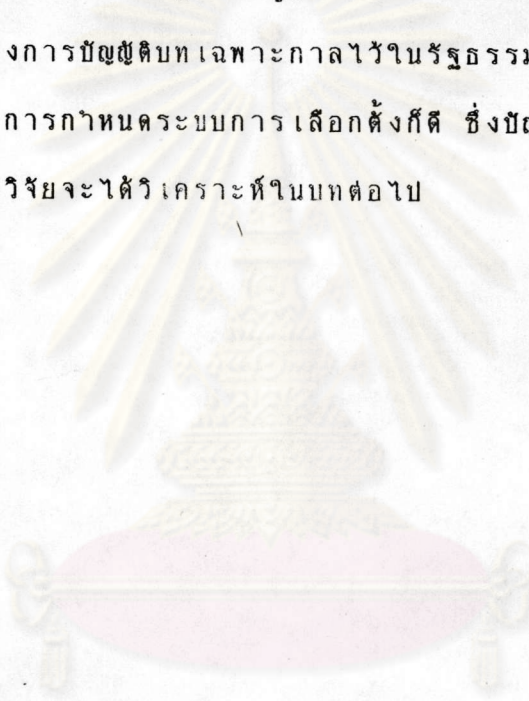
ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยได้ใช้มาตรการในการช่วยส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่นอันเป็นลักษณะพิเศษแตกต่างจากประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายซึ่งมักจะไม่มียกกฎหมายพรรคการเมืองแต่อย่างใดก็ตาม ทุกรัฐประชาธิปไตยต่างยอมรับว่าจะต้องมีมาตรการในการควบคุมพรรคการเมืองบ้างทั้งนี้อาจเป็นการใช้กฎหมายทั่วไปที่มีอยู่แล้ว หรืออาจมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะ เช่น สหรัฐอเมริกาได้มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ค.ศ.1974 ญี่ปุ่นได้มีการตราพระราชบัญญัติการระดมเงินอุดหนุนทางการเมือง เป็นต้น

13 พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ.2524 มาตรา 7

14 พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ.2524 มาตรา 3

3. สรุป

ดังจะเห็นแล้วว่า แม้ว่าประเทศไทยจะมีบทบัญญัติในการส่งเสริม และควบคุมพรรคการเมืองในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำทางการทหาร ยังไม่มีความจริงจังที่จะส่งเสริมพรรคการเมือง ซึ่งในสภาพความเป็นจริงในทางการเมือง รัฐบาลมักจะกำหนดเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญที่เป็นการจำกัดบทบาทของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจของวุฒิสภาอีกก็ดี การกำหนดระบบการเลือกตั้งก็ดี ซึ่งปัญหาเหล่านี้ควรที่จะได้รับการแก้ไข ทั้งนี้ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย