

บทบาทผู้แทนราษฎรมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะมุ่งไปสู่การ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งใดนั้น โดยทั่วไปแล้วจะ ต้องมีบุคลิกหรือลักษณะพิเศษกว่าบุคคลอื่น ๆ จะต้องมีกลวิธีในการหาเสียง เพื่อไปประชาชนออกเสียง เลือกตั้งให้ตนใดเป็นผู้แทนราษฎร โดยจะขอลาดูถึงกลวิธีในการหาเสียงเลือกตั้งและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนต่อการปฏิวัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1. การเตรียมการในการสมัครรับเลือกตั้ง

การหาเสียงเลือกตั้งนับได้ว่า เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งของการสมัครรับเลือกตั้ง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะผู้สมัครจะใคร่แนะนำตนเองตลอดจนชี้แจงนโยบายของตนไปประชาชนใดทราบ ว่า ทมเป็นนโยบายที่จะแก้ปัญหาของประเทศชาติหรือของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างไรและควยวิธีใด โดยแท้จริงแล้วการหาเสียงมิได้เป็นเครื่องแสดงถึงแนวความคิดหรือ นโยบายที่แท้จริงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองคู่ใดในบทที่ 5 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประชาชนจะเลือกคนสมัครรับเลือกตั้งผู้แทนมากกว่าที่จะคิดถึงนโยบายของพรรค ฉะนั้นการหาเสียงจึงทำเพื่อโฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda)* ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเสียมากกว่าในการแก้ปัญหาต่าง ๆ มักกล่าวกันอย่างกว้าง ๆ เลือนลอยไม่แน่นอน ไม่ไกลลวดถึงวิธีการที่จะแก้ปัญหา เช่น จะปราบคอรัปชั่น จะทำให้การครองชีพลดลง จะทำให้การคมนาคมดีขึ้น จะประกันราคาข้าว

* Propaganda หมายถึงการ กระทำใด ๆ ก็ตามที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมิได้ยึดอยู่บนรากฐานของความจริง (Fact) แต่เป็นการกระทำที่มุ่งใจคนควยกลวิธีต่าง ๆ ให้หลงเชื่อหรือเลิกความนิยมตามแนวความคิดของตน โดยมุ่งความสำเร็จในการ เลือกตั้ง เป็นสำคัญ

จะให้โรงพยาบาลและสุซศาลาอนามัย จะขอสัตย์สุจริต จะไม่ขายตัวใหญ่บริหาร
ประเทศจุงจุก จะอุทิศเงินก้อนจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แก่อส่วนสาธารณะ
จะสร้างวัดวาอาราม ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ยินยอมทุกยุคทุกสมัยที่มีการเลือกตั้ง¹

ก. วิธีหาเสียงเลือกตั้งในประเทศไทยประมวลอย่างกว้าง ๆ ดังนี้²

1. หาเสียงอย่างตรงไปตรงมา คือเมื่อตนหรือพรรคมีดีไม่ดียังไร
ก็บอกชาวบ้านไปตรง ๆ อย่างนั้น จะเลือกหรือไม่เลือกก็ตามใจ วิธีนี้ถ้าเป็นคนดีจริง ๆ
โคงคังจริง ๆ ก็อาจได้รับเลือก แต่ส่วนมากมักจะไม่ไคและถูกริบเงินประกัน เว้นแต่
จะสมัครคนเดียวไม่มีคู่แข่ง
2. หาเสียงอย่างมีชั้นเชิงพอสมควร คือเมื่อตนหรือพรรคมีดีไม่ดียังไร
ก็บอกแต่ที่เข้าใจ การหาเสียงประเภทนี้หากจะมีที่นาชมก็คือ ไม่ทับถมคนอื่น สำหรับผล
หรือความหวังว่าจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่นั้น ตอบไคความแต่ก็มี เบื่อ เชนตนเอง
3. หาเสียงอย่างมีชั้นเชิงเต็มตัว คือเมื่อตนหรือพรรคมีดีก็ประโคมความดี
อย่างสูงสุดที่เคียว แม้ไม่เคียหรือไม่เคียวจะเป็นผู้แทนชั้นเลวเสียควยซ้ำ แต่ก็จะโช
กลเม็ดเค็ดพรายจนไคเป็นผู้แทนในที่สุด ประเภทนี้มีมากและสร้างความคิดหวังให้แก
ประชาชนทุกยุคทุกสมัย

¹ความหุโณ (นามแฝง), "มุสาวาททางการ เมือง," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์
ฉบับวันอาทิตย์ที่ 9 กุมภาพันธ์ 2512.

²นเรศ นโรปกรณ์, "วิธีหาเสียงเลือกตั้ง," ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทน 10 กุมภาพันธ์ 2512, หน้า 241.

ข. องค์ประกอบที่จะให้คะแนนเต็มในการเลือกตั้ง¹

1. การเข้าพรรคหรือ อวมกับพรรค หรือกลุ่มที่คะแนนอยู่แล้ว เป็นคน
ว่าจะสมัครรับเลือกตั้งในจังหวัดกรุงเทพมหานครสมัย นายควง อภัยวงศ์ กตองเขา
พรรคประชาธิปัตย์ " . . . ถ้าหากว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่โดยผ่านการพิจารณาคัดเลือกจาก
พรรคประชาธิปัตย์ในขั้นต้นแล้ว ก็เชื่อได้ว่าจะมีโอกาสได้รับเลือกตั้ง. . ." ² หรือจะ
สมัครในจังหวัดขอนแก่นก็อาจรวมกลุ่มกับนายแคว นรปติ เป็นต้น

2. การเป็นคนปากจืด ผู้แทนราษฎรต้องเป็นคนกล้าพูด กล้าทำ กล้าทำหนังสือ
วิจารณ์ เมื่อสมัครในนามพรรคฝ่ายค้านของจอมจักรวาล หรือพรรคกล้าให้เหลวแหลก
เรื่องก็ไม่ค่อยคำนึงถึง

3. การเป็นคนมีเงิน ทุ่มเทเงินในการซื้อเสียงเพื่อเข้าไปเป็นผู้มีเกียรติ
ในสภาเป็นทางลัดที่สุด ทั้งรวมทั้งการให้อย่างอื่น เช่น แจกปลาทุ้ม แจกเสื้อ
ยารักษาโรค แจกเมล็ดพันธุ์พืชเพื่อการเพาะปลูก ฯลฯ เป็นต้น

4. การเป็นคนยากจน ความมุ่งมั่นมิใช่ซื้อเสียงประชาชนได้เสมอไป ความ
สงสารทำให้คนได้เป็นผู้แทนมาแล้วมากมาย เช่น นายโชติ คุ้มพันธ์ ส.ส.พระนคร



นเรศ นโรปกมล, "วิธีหาเสียงเลือกตั้ง. . .," หน้า 242 - 243.

² สัมภาษณ์อาจารย์ดำรง ลิ้มพิพัฒน์ อดีต ส.ส. จังหวัดพระนคร เมื่อวันที่ 23
สิงหาคม 2516 โดยอ้างจากวรสิทธิ์ โรจนพานิช, "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร และผลสะท้อนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" (วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านการปกครอง มหาวิทยาลัย พุทธาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2517), หน้า 31.

ในการเลือกตั้งครั้งที่ 4 ใช้วิธีปราศรัยหาเสียงตามข้างถนน และกล่าวถึงภูมิหลังของตนที่เคยเป็นอดีตนักโทษการเมือง เคยติดคุกและเนรเทศปล่อยเกาะ¹ ผลปรากฏว่า นายโชติ คุ้มพิทักษ์ ได้เป็นผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนท่วมท้น

5. การเข้าหาผู้มีอำนาจหน้าที่ทางราชการ ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดพรรคใดก็ตาม ถ้าเป็นที่โปรดปรานของชาลวง นายอำเภอ นายตำรวจ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ครูประชาบาล และสมภารวัดแล้ว โอกาสที่จะได้เป็นผู้แทนราษฎรมีมากขึ้นมากที่สุด เพราะท่านเหล่านั้นเป็นที่เคารพนับถือของประชาชน

6. การเข้าถึงผู้ใหญ่และเด็ก คะแนนเสียงที่ได้จากการเลือกตั้งมาจากผู้ใหญ่ครั้งต่อครั้ง โดยผู้ใหญ่และเด็กจะเป็นนักประชาสัมพันธ์อย่างดี แล้วชักชวนให้พ่อแม่พี่น้องญาติมิตรสหายไปลงบัตรคะแนนเสียงให้ ถ้าผู้สมัครคนใดทำตัวให้เป็นที่รักของผู้ใหญ่และเด็กได้ก็นับว่าประสบความสำเร็จไปแล้วครึ่งทาง

ค. วิธีการหาเสียงโดยตรง

การหาเสียงคือ การทำตัวให้เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจและรักใคร่ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง พร้อมทั้งการมีเส้นหรืออำนาจกระสุนใหญ่ลงคะแนนเสียงไปใช้สิทธิหรือปล้นสิทธิคนอื่นมาลงคะแนนให้แกตนได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จะขอกกล่าวเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. การปรากฏตัวในที่สาธารณะ ผู้สมัครคนใดสมัครรับเลือกตั้งแล้วประชาชนไม่เคยเห็นหน้าหรือรู้จักก็จะเป็นผู้แทนราษฎรได้ยาก เว้นไว้แต่จะถูกจับกุมคุมขัง เพราะวิธีนี้คะแนนความสงสารจะต้องท่วมท้นและได้เป็นผู้แทนราษฎรในที่สุด ดังนั้นผู้หาเสียงแม้จะพุดจาารุนแรงเท่าใด ทางการ (รัฐบาล) ก็ไม่กล้าจับกุม เพราะถ้าจับกุมก็ย่อมจะเป็นการกำจัดเสรีภาพของประชาชน ทำลายคะแนนเสียงของผู้จับกุมเอง และเพิ่มความนิยมแก่ผู้ถูกจับนั้นไปด้วยในตัว ผู้สมัครฝ่ายค้านมักใช้ เป็นประโยชน์มาก

¹ วรสิทธิ์ วิจารณ์พานิช, "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร . . ." หน้า 33.

การปรากฏตัวในสาธารณะ เพื่อแนะนำตัวเอง เพื่อแถลงนโยบายเพื่อโจมตีฝ่ายตรงกันข้ามหรือยั่วยุให้รัฐบาลจับกุม จึงเป็นวิธีการสำคัญเบื้องต้นในการหาเสียงเพื่อชนะการเลือกตั้ง

นอกจากนั้น การพบประชาชนแบบเยี่ยมเยียนตามอาคารบ้านเรือนก็เรียกคะแนนนิยมได้มาก อัยาศัยของคนไทยนั้น ถ้าใครอ่อนน้อมถ่อมตนลดตัวไปหาเสียง เช่นนี้ก็จะได้รับการรักใคร่เอ็นดู หรือเคารพนับถือตามควรแก่ฐานะ เช่น การเซาหาผู้ใหญ่ก็แสดงว่า เป็นการฝากตัวหรือการเซาหาผู้น้อยก็แสดงว่า เป็นคนไม่ถือตัวจึงเป็นการเพิ่มความเป็นที่นับถือ หรือเป็นที่พวักเดียวกับชาวบ้าน ความมกพรองหรือความเนาเขม้นก็จะหมคความหมาย

2. กลเม็ดหรือกลวิธีการให้เงินหรือแจกสิ่งของ ผู้สมัครที่ร่ำรวยแต่ไม่มีชั้นเชิงก็ไม่จำเป็นจะต้องได้รับเลือกตั้งเสมอไป เรื่องการแจกเงินมาก ๆ นี้ความสำเร็จจะเกิดขึ้นเฉพาะในจังหวัดเล็ก ๆ เท่านั้น ถ้าจังหวัดใหญ่ ๆ ต้องแจกสิ่งของ เช่น เสื้อผ้า อาหารแกรงานทั่วไประยะแรกแจกตามปกติธรรมดา ระยะหลังแจกเมื่อปรากฏว่าหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ ชนะผู้สมัครอื่น ๆ ทั้งหมด ถ้าไม่ชนะก็ไม่ตองเอาเงินอีก ทำกันเป็นรูปสัญลักษณ์ไว้เลยที่เดียว¹ หัวคะแนนบางคนมีค่าตัวเป็นหมื่น เพราะอิทธิพลหรือเป็นที่รักใคร่ของชาวบ้านมาก

สำหรับการแจกเงินหรือแจกสิ่งของนั้น เป็นการแจกเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นต้นว่าแจกเงินหรือขนมเด็กแบบกรุณา จ้ำรัสเนตร แลวก้อาศัยปากของเด็กไปบอกพ่อแม่พี่น้องของเด็กเหล่านั้นว่า กรุณาใจดี และเป็นคนที่ แถมยังบอกฝากคิดถึงพ่อแม่ของเด็กเสียอีก ซึ่งที่จริงกรุณาหาได้เคยรู้จักพ่อแม่ของเด็กเลย

¹นเรศ นโรปกรณ์, "วิชาเสียงเลือกตั้ง," หน้า 244.

สิ่งที่ในการแจกของบางอย่างก็อาศัยจังหวะเหมือนกัน เช่น ผู้แทนบางคนจัดภาพยนต์ไปฉายให้ชาวบ้านชมพลางหาเสียงไปควย แล้วถูกคนอื่นดักควาจะแนบนิยมตอนภาพยนต์เลิก โดยเพียงแต่ขอไตและไม้ขีดไฟแจกชาวบ้านตอนเดินทางกลับมิต ๆ ปากก็พร่ำว่า ตบยาจนหนักจะจัดหนึ่งมาให้พ่อแม่พี่น้องทุกไม่มีสต่างค ต่อเมื่อพ่อแม่พี่น้องดูหนึ่งแล้ว เป็นห่วงวากลับบ้านจะเดินไปเหยียบบงเงี้ยวเขา จึงขอฝากไตฝากไม้ขีดไฟนี้แหละไปเป็นเพื่อนเดินทาง¹

3. การโฆษณา จะกระทำทุกวิถีทางนับตั้งแต่การใช้คำพูด การกระทำและการเขียนลงในกระดาษไม่ว่าจะเป็นเอกสารประเภทใด เช่น ป้ายโฆษณา ใบปลิว หนาหนังสือพิมพ์ ตลอดจนแสดงตัวให้ปรากฏทางวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น การโฆษณาของผู้สมัครนิยมใช้กันมากที่สุดก็คือ ใบปลิว ควบคู่การพิมพ์ข้อความอวดอ้างคุณงามความดีและสรรพคุณ ตลอดจนคุณวุฒิของผู้สมัครมีอยู่และแจกจ่ายไปตามบุคคลต่าง ๆ ในมากที่สุดเท่าที่จะแจกได้ หรือตีในที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้อ่าน นอกจากนั้นในใบปลิวอาจจะมีภาพผู้สมัครพร้อมด้วยคำขวัญ (Slogan) คำพังเพยต่าง ๆ ประกอบควยเพื่อให้เด่นชัดขึ้น เช่น "เหล็กกล้าหรือจะสุมตะปูควง" "มหาแห่งแกงกินใครขอเรียกกายเบอร์ 5" หรือจัดรายชื่อให้คล้องจองกันเช่น "พิบูลย์-เวชยนต์-บริษัท-ลัดพลี-พรหมโยธี-บัญญัติ-สวัสดิ์-เกษ-รักษ์" สำหรับการโฆษณาตามหนาหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ออกมาในรูปของลักษณะการทำตัวให้เป็นข่าว ปรากฏอยู่เสมอ โดยผู้สมัครจะต้องเป็นผู้ที่สามารถเข้ากับหนังสือพิมพ์ได้เป็นอย่างดี มิฉะนั้นข่าวที่ออกมาอาจจะเป็นข่าวที่ก่อผลเสียหายในการเลือกตั้งก็ได้ ทั้งนี้ผู้สมัครจึงใช้ความระมัดระวังมากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะปัจจุบันหนังสือพิมพ์เพิ่มจำนวนการจำหน่ายมากและมีบทบาทมาก

¹ในเรศ นโรปกรณ์, "วิชาเสียงเลือกตั้ง. . ." หนา 224.

4. การเข้าถึงเจ้าที่เจ้าทางอย่างสนิทชอบ การหาเสียงต่างจังหวัดนั้น ใครกำหวัใจกำนั้น ผู้ใหญ่บ้าน ครูประจำบาล และสมภารวัดใด ก็เท่ากับได้เหยียบสภาแล้วหาหนึ่ง¹ เพราะราษฎรในตำบล หมู่บ้านนั้น ๆ เชื่อถือกำนั้น ผู้ใหญ่บ้าน สมภารวัด และครูประจำบาลมาก จะไปลงคะแนนเสียงให้อย่างเต็มใจโดยไม่คิดมูลค่า

5. การใช้อิทธิพลของข้าราชการทั้งวิธีลับและวิธีเปิดเผย ข้าราชการยังมีอิทธิพลมากในสมัยปัจจุบันนี้ ซึ่งมักจะได้ยินคำกล่าวเสมอว่า "โคขิ้นขอให้เป็นเจ้าคนนายคน" ความรู้สึกเช่นนี้มีผลมาจากระบบเจ้าขุนมูลนายในอดีต ทำให้ข้าราชการเป็นผู้ที่มีอำนาจและเกียรติยศเป็นที่ยำเกรงในบารมี² ผู้สมัครที่สังกัดพรรครัฐบาลมักใช้อิทธิพลของข้าราชการ เช่น นายอำเภอ กำนั้น ผู้ใหญ่บ้าน ครู เป็นต้น บินบังคับประชาชนให้ลงคะแนนเสียงตามที่ต้องการ โดยออกเป็นคำสั่งลับ เช่น ในสมัยรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีมหาดไทยได้เซ็นคำสั่งลับ ให้ข้าราชการฝ่ายปกครองช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรครัฐบาล³ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา รองเลขาธิการพรรคสหประชาไทย ใช้อิทธิพลนำเฮลิคอปเตอร์ระแวงหาเสียงให้แก่พรรคในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ⁴ ซึ่งการใช้อิทธิพลเช่นนี้ส่วนมากจะใช้กันในต่างจังหวัด แต่ในระยะหลัง ๆ ผู้สมัครรับเลือกตั้งมักจะไม่นิยมใช้อิทธิพลของข้าราชการ นอกจากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรครัฐบาลเท่านั้นที่

¹ นเรศ นโรปกรณ์, "วิธีหาเสียงเลือกตั้ง. . .," หน้า 245.

² ลิขิต ชีระเวคิน, "การเมืองไทยกับประชาธิปไตย," รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (มีนาคม - เมษายน 2516), หน้า 7.

³ เกียรติ (นามแฝง), กลวิธีเลือกตั้ง (พระนคร : โรงพิมพ์เกษมสัมพันธ์, 2511), หน้า 41.

⁴ เสรี นอยบัวทิพย์, "การเมืองไทยวันนี้," หน้า 14.

สามารถซื้อทรัพย์สินของข้าราชการได้ เช่น หัวหน้าพรรคสหประชาไทยทำหนังสือเวียน
ถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผ่ากฝังลูกพรรคที่สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด ให้อยู่ในความ
ควบคุมดูแลและสนับสนุนว่า พรรคนี้มีนโยบายแนวแน่ที่จะเร่งพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญ
ก้าวหน้า จึงได้ส่งลูกพรรคที่ผ่านการกลั่นกรองแล้ว มารับใช้เป็นตัวแทนของราษฎร
โดยเฉพาะที่จังหวัดเพชรบุรีมีข้อความว่า

"พรรค สปท. หรือเรียกกันทั่วไปว่าพรรคราษฎรบาลมีนโยบายแนวแน่ที่จะมุ่งพัฒนา
จังหวัดต่าง ๆ ทั้งด้าน การสร้างทางคมนาคม การอาชีพ ความเป็นอยู่ของพี่น้อง
ชาวไทย ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมคานอน ๆ รวมทั้งการปราบปราม
ทุจริต ช่วยเหลือข้าราชการครูทั่วไป ชาวนาและประชาชนทั่วไปให้พ้นจากความ
ทุกข์ยากเดือดร้อน คุ้มครองความสงบของท้องถิ่นและรักษาความปลอดภัยของ
ประเทศชาติส่วนรวม และสำหรับเพชรบุรีนี้พรรคราษฎรบาลมีนโยบายที่จะช่วยเหลือ
พัฒนาให้มากยิ่งขึ้นต่อไปอีก. . ."¹

5. การพนันขันต่อ นับเป็นเกมดูหาเสี่ยงที่คน ๆ ใดได้ผลเกินคาด วิธีการ
ในเรื่องนี้คือ หาหนามาหรือหวัคะแนไปเที่ยวตอรองในที่ทั่ว ๆ ไปว่า ผู้แทนคนนั้น เช่น
สมมุติชื่อ นายศักดิ์ จะได้รับเลือกหรือไม่ได้รับในสมัยที่จะถึงนี้ เมื่อมีการถอยห่างกันขึ้น
แล้ว ผู้ถอยหานายศักดิ์ ก็อมวังเตนหาเสี่ยงให้เท่านั้นเอง ทั้งฝ่ายนายศักดิ์ จะต้อง
หาทางต่อหรือรองว่า นายศักดิ์จะไม่ได้รับเลือกตั้งทุกระยะไว้แล้วกัน

6. การหาเสี่ยงบ้า ๆ บอ ๆ นายฉำ จำรัสเนตร ส.ส. นครศรีธรรมราช
เกือบทุกสมัยในอดีตนั้น ไขมายาสาโดยคล้ายคนเสียสติ² ทำตัวเป็นคนบ้า ๆ บอ ๆ เช่น
มุ่งหมกกระรุ่งกระวัง ทำอาการ เคี้ยวพระอาทิตย์ หรือทำตัวเป็นปรัชญาหาทางคำหนี

¹หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ปีที่ 9 ฉบับที่ 3998 ประจำวันอังคารที่ 24 ธันวาคม

²ร.ท.จงกล ไกรฤกษ์, ศิลปการเลือกตั้ง, หน้า 97 - 246.

บ้านเมืองว่าโลโก้คนก็ ต้องใช้ไม่ว่ากวดเทียวกัดลมฟ้าอากาศ เพื่อให้เป็นชาวทางหนา
หนังสือพิมพ์ หรือแม้กระทั่งการอภิปรายในสภาที่อาจจะคาดคะเนได้ว่า "ความบอก"
เหล่านี้ล้วนเป็นการหาเสียงทั้งสิ้น เพราะขณะที่นายฉ่ำ จรรย์เนตร ทำมา ๆ บอ ๆ
ใด เป็นชาวในหนาหนังสือพิมพ์แทบทุกวันนี้ เมื่อพบปะชาวนครศรีธรรมราช นายฉ่ำกลับ
เปลี่ยนไปคนละคน พูดจาปราศรัย เรืองทุกอย่าง แฉไม่ให้อือสาหาความกับคนที่ควาแก
เสียอีก¹

เรื่องทำตัวให้เป็นชาวหนังสือพิมพ์ เช่น เออะอะมะเทิงในสภา หรือตั้งกระทู้
ที่ไร้สาระ หรือการกระทำตัวปรากฏให้เป็นชาวหนังสือพิมพ์ ฯลฯ เหล่านี้เป็นการหาเสียง
แบบสะสมบารมีไว้ทั้งสิ้น

7. การเลี้ยงดูปู่ เลี้ยงดูพ่อ การหาเสียงอื่น ๆ ที่สุดก็คือ การเลี้ยงดูปู่เลี้ยงดูพ่อ ๆ
นี่เอง คนไทยที่อยูชนบททางไกล เป็นคนสำคัญในบุญคุณอยู่ของหนึ่งคือ เมื่อกินและคิม (สุรา)
ของใคร แล้วหากผู้เลี้ยงจะขอร้องให้ช่วยเหลือบางก็ยากที่จะปฏิเสธ แต่ในระยะหลัง ๆ นี้
ถ้าเลี้ยงอย่างเดียวไม่แจกเงินก็ถือว่า ไม่มีข้อผูกพันมากนัก อย่างไรก็ตาม การเลี้ยงดู
ปู่เลี้ยงก็ยังมีอิทธิพลเหนือจิตใจของชาวบ้านอยู่นั่นเอง ผู้หาเสียงคนใดไม่มึงประมาณ
เพื่อการนี้สำหรับในต่างจังหวัดแล้ว ขอเสียงจะไม่เอิกเกริกเท่าที่ควรเลย โดยเฉพาะ
บุคคลประเภทหัวคะแนนแล้ว ผู้สมัครจะทำประหยัดแบบ "เสื้อปั้นเม็ด" ละก็ไม่มีหวังเป็น
ผู้แทนแน่ ๆ ที่เดียว

8. การอาศัยพรรคการเมือง พรรคการเมืองยังเป็นที่รู้จักกันแต่เฉพาะใน
หมู่สมาชิกของพรรคเท่านั้น ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบ
พรรคการเมืองเท่าใดนัก² การสมัครรับเลือกตั้ง หรือการหาเสียงเลือกตั้งในนาม

¹นเรศ นโรปกรณ์, "วิธิตาเสียงเลือกตั้ง," หน้า 246.

²วิทยา นภาศิริกุลกิจ, "ระบบพรรคการเมืองไทย. . .," หน้า 11.

ของพรรคการเมืองในสมัยนี้ จึงยังมีได้เป็นไปในระบบพรรคการเมือง เพราะการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันเองของ ส.ส. ดังกล่าว มิได้เกิดจากการมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันแต่อย่างใด พรรคการเมืองเพิ่งจะเริ่มมีบทบาทมากขึ้นจนเห็นได้ชัดในบางจังหวัดในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2519 นี้เอง * เมื่อมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ออกมาเป็นฉบับแรก พรรคการเมืองจึงมีบทบาทในการคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค แต่การคัดเลือกก็ยังคงถือตัวบุคคลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นสำคัญอยู่นั่นเอง โดยมีแนวนโยบายของพรรคเป็นอันดับรอง¹ ทำให้การเลือกตั้งแต่ละครั้งพรรคการเมืองมิได้มีบทบาทที่แท้จริง และประชาชนยังคงเลือกตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมือง จะมีเพียงกรุงเทพมหานคร เท่านั้น ที่ประชาชนยังคงนิยมเลือกพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล ส่วนต่างจังหวัดจะมีเพียงบางจังหวัดเท่านั้นที่ประชาชนมีแนวโน้มเลือกพรรคการเมือง* เช่น จังหวัดนครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ตรัง สงขลา ซึ่งส่วนมากจะเป็นจังหวัดทางภาคใต้ ดังนั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งในจังหวัดต่าง ๆ เหล่านี้จึงต้องอาศัยพรรคการเมืองเป็นสำคัญ ในการที่ตนจะได้รับการเลือกตั้งโดยไม่ต้องคำนึงถึงกลวิธีหาเสียงประเภทอื่นเท่าไรนัก ขอแต่เพียงว่าให้พรรคการเมืองที่ประชาชนนิยมเลือกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น

๑. การสนับสนุนจากสื่อมวลชน สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือในการทำเสียงเลือกตั้งที่สำคัญในปัจจุบันในอันที่จะเผยแพร่ข่าวสารต่าง ๆ ตลอดจนความเคลื่อนไหวของผู้สมัครรับเลือกตั้งไปยังประชาชนที่ผู้สมัครไม่สามารถเข้าไปถึงได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ดูได้ในตารางที่ 11, 12, 13.

¹ วิทยา นาศิริกุล, "ระบบพรรคการเมืองไทย. . ." หน้า 120.

** ดูได้ในตารางที่ 10, 11, 12, 13.

ดังนั้น การได้รับการสนับสนุนจากสื่อมวลชนจึงมีส่วนสำคัญต่อการสร้างคะแนนนิยมเป็นอันมาก แต่อย่างไรก็ตามการอาศัยสื่อมวลชนในการหาเสียงเลือกตั้งเปรียบเสมือนดาบสองคม ซึ่งถ้าหากผู้สมัครคนใดเกิดขัดแย้งกับสื่อมวลชนเมื่อไร คะแนนนิยมที่เคยได้ก็จะกลายเป็นการทำลายคะแนนเสียงตนเองทันทีเพราะ "...ความคิดเห็นของประชาชนแม้จะเป็นความคิดเห็นของคนกลุ่มน้อยหรือคน ๆ ใดก็ตาม เมื่อเสนอด้านสื่อมวลชนอาจก่อให้เกิดคิมหันตภัยได้..."¹ สำหรับสื่อมวลชนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนิยมไขว่คว้ามากที่สุดคือ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ตามลำดับ²

การรณรงค์หาเสียงทางการเมือง เป็นกิจกรรมที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก เป็นระยะเวลาแห่งความตุนเต้นและน่าเบื่อหน่าย มีทั้งความกระตือรือร้นและท้ออาลัย ความหวังอันสูงส่งและความผิดหวัง มีความยินดีปรีดาและความเหนื่อยอ่อน แต่ความสนุกสนานและความวุ่นวายถึงกล่าว ไม่สามารถปิดบังข้อเท็จจริงข้อหนึ่งได้คือ ผู้สมัครจะไปปรากฏตัวต่อหน้าผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีผู้ดู ผู้ฟัง จะได้รับความนิยมหรือไม่ได้รับความนิยม ได้รับการสนับสนุนหรือกลับถูกเหยียดหยาม สำหรับตัวผู้สมัคร การรณรงค์หาเสียงเป็นการทดสอบที่เผ็ดร้อนที่สุดว่า ตนเองเหมาะสมที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนเขาไปทำหน้าที่ใน - สถานิติบัญญัติและดูแลทุกข์สุข เป็นปากเป็นเสียงแทนความเดือดร้อนของประชาชนหรือไม่เพียงไร

¹จรรยา นาดสุภา, "วิวัฒนาการของการประชาสัมพันธ์," วารสารการบริหาร, ปีที่ 1 (ฉบับที่ 4 สิงหาคม 2513), หน้า 90.

²วรสิทธิ์ โรจนพานิช, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผลสะท้อน ที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 43.

2. ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งแต่ละครั้งของไทยปรากฏว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกันค่อนข้างน้อย (ไปรคบุตรารางที่ 23) การที่ผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกันน้อยเช่นนี้ จะมีผลสะท้อนให้เห็นถึงความไม่มั่นคงของระบอบประชาธิปไตย เพราะถ้าประชาชนไม่ไปใช้สิทธิในการออกเสียงก็เป็นกำแสดงให้เห็นว่า ประชาชนไม่มีความสนใจต่อการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการทางการเมือง ส่วนวิธีการหาเสียงเลือกตั้งของ ส.ส. แต่ละยุคแต่ละสมัย ที่มีการออกเสียงลงคะแนน ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้กลวิธีหาเสียงต่าง ๆ ซึ่งการหาเสียงส่วนใหญ่ จะมุ่ง เน้นเรื่องการโฆษณาชวนเชื่อเสียมากกว่าอย่างอื่น เพื่อให้ประชาชนเกิดความนิยมส่วนตัว โดยการกล่าวโจมตีเรื่องส่วนตัวของฝ่ายตรงข้าม ดังเช่น พรรคประชาธิปัตย์ในพระนคร-ธนบุรี (กรุงเทพมหานคร) ได้ทำการโจมตีผู้นำพรรค สปท. (สหประชาไทย) บางคนอย่างรุนแรงในระหว่างการทำเสียงเพื่อการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 เป็นต้น นอกจากนั้นผู้สมัคร ส.ส. ชอบใช้วิธีให้สัญญาแก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ว่าถ้าได้เป็น ส.ส. จะทำอะไรให้แก่ท้องถิ่นบ้าง รวมทั้งมีการทำการก่อสร้างบางอย่างให้ควย ผู้สมัคร ส.ส. ที่ใช้วิธีสอนให้ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนในการพิจารณาออกเสียงเลือกตั้งนั้นมีจำนวนน้อยมาก ด้วยเหตุนี้วิธีการหาเสียงของ ส.ส. จึงทำให้ประชาชนมีทัศนคติในการเลือกตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรคการเมือง และมีความรู้สึกแต่เพียงว่า ส.ส. เป็นผู้ที่จับบาঁตทุททุชบ้างสูงสุให้แก่ประชาชนเท่านั้น มิได้คิดไปไกลถึงบทบาทของ ส.ส. ในการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติและการไค

การที่ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกันน้อย และไม่ติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีผลทำให้ ส.ส. ที่ได้รับการเลือกตั้งบางกลุ่มมิได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ มักจะวนวายอยู่กับการแสวงหาผลประโยชน์พิเศษ นอกจากนั้นการที่ประชาชนหวังที่จะได้รับการช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ จาก ส.ส. ได้ทำให้ ส.ส. ต้อง

พยายามเพิ่มบารมีของตน โดยพยายามที่จะปฏิบัติตนเสมือนหนึ่งผู้แก้ปัญหาก็แก่ประชาชน เช่น ช่วยกันวิ่งเต้นเอาบุตรหลานเขาเรียนในสถานศึกษา โดยการใช้อภิสิทธิ์ การแจกสิ่งของและยารักษาโรค ช่วยหาเงินไปซ่อมแซมบำรุงโรงเรียนและวัด เป็นต้น ซึ่งการสร้างสรรค์ สิ่งเหล่านี้ควรจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากกว่าหน้าที่ของ ส.ส. ดังนั้นบทบาทโดยทั่วไปที่ ส.ส. ประพฤติปฏิบัติจึงเท่ากับเป็นการสร้างความหลงผิดและเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่และบทบาท ส.ส. ให้แก่ประชาชนในทางที่ไม่ถูกต้อง¹

เกี่ยวกับความอ่อนแอของ ส.ส. ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนนั้น

ศาสตราจารย์ F.W. Riggs ได้แสดงความคิดเห็นว่า

"... ปัจจุบันในประเทศไทยที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยมีประวัติเกี่ยวกับการปกครองโดยรัฐสภาที่ไม่ได้ผล ความอ่อนแอของรัฐสภานั้นเป็นผลเนื่องมาจากความบกพร่องของสถาบันที่เป็นรากฐานของการปกครองแบบมีรัฐสภา คือ ขาดระบบพรรคการเมืองที่มีฝ่ายค้านที่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งข้าราชการประจำได้ ขาดการเลือกตั้งที่ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนโดยคชจากนโยบายที่ผู้แทนหรือผู้ที่จะบริหารเสนอมา และขาดกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติของข้าราชการได้..."²

¹ วรสิทธิ์ โรจนพานิช, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผลสะท้อนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 96.

² อ่างในเกษม สุวรรณกุล, "การพัฒนาการเมืองกับการบริหาร," ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ อมร รักชาติชัย และชัตติยา กระสูตร (รวบรวม), คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 75.

ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายอย่างที่ไม่เอื้ออำนวยให้ ส.ส. ปฏิบัติหน้าที่ได้
 อย่างมีประสิทธิภาพคือ

1. ประสบการณ์ทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน
 ประเทศไทยหลังจากการเลือกตั้งครั้งแรกจนถึงครั้งที่ 11 พ.ศ. 2512
 จะเห็นได้ว่า ส.ส. ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยรวมนั้นมีเพียงสองสมัยเท่านั้นคือ ส.ส. ที่ใ
 ้รับการเลือกตั้งครั้งแรกกับการเลือกตั้งครั้งที่ 8 นอกนั้นต้องประสบกับการปฏิวัติรัฐประหาร
 และหลังจากการเลือกตั้งครั้งที่ 10 ต้องวางเว้นจากการเลือกตั้งนานถึง 10 ปี ทำให้
 ส.ส. ขาดประสบการณ์ทางการเมืองที่ต่อเนื่องกัน ทำให้ ส.ส. มีความรู้สึกนึกคิดไม่ถูก
 กองนัก มักมองประโยชน์และความสำคัญของกฎหมายในวงแคบ ส.ส. ส่วนใหญ่มีความ
 รู้สึกว่า หน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลสำคัญกว่าบทบาทในการตรากฎหมาย¹

2. ระบบการเมือง

ระบบการเมืองไทยตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึง พ.ศ. 2514 มิได้เอื้อ
 อำนวยให้ ส.ส. ไปปฏิบัติหน้าที่ทางกานนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและต้องถูก
 ครอบงำโดยฝ่ายบริหารตลอดเวลา เนื่องจากส่วนประกอบของระบบการเมืองเอื้ออำนวย
 ให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งตลอดเวลา เช่น

ก. รัฐธรรมนูญ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2514

¹ วรสิทธิ์ โรจนพานิช, "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร . . .,"

มีรัฐธรรมนูญสำคัญรวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ ธรรมนูญการปกครอง 1 ฉบับ¹ (ไม่รวม
 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515) แต่ละฉบับไม่ว่าจะเป็นระบบ
 สภาเดี่ยวหรือสองสภาก็ตาม มีสมาชิกประเภทที่ 2 หรือวุฒิสมาชิกหรือพฤฒสภา
 ซึ่งเป็นสมาชิกแต่งตั้งและได้รับการคัดเลือกโดยรัฐบาลเสมอ มีเพียงฉบับเดียวเท่านั้น
 คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ที่พฤฒสภามาจากการเลือกตั้ง แต่เป็นการเลือกตั้งตาม
 บทเฉพาะกาล โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในตำแหน่งในวันสุดท้ายก่อนใช้
 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 เป็นผู้เลือก เมื่อเป็นเช่นนั้นบทบาทของ ส.ส. ประเภท
 ที่ 2 หรือวุฒิสภา หรือพฤฒสภา ในการพิจารณาพระราชบัญญัติต่าง ๆ จึงเป็นไปได้
 ในรูปของการสนองความต้องการของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น

ข. ผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

กล่าวคือ ผู้นำทางการเมืองที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหารทุกยุค

ทุกสมัย ไม่ต้องการให้ ส.ส. มีอำนาจมากเกินไป โดยคิดเสมอว่า ส.ส. ที่ได้รับ

¹ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

เลือกตั้งจากประชาชนที่ยังขาดการศึกษาทางคานสามัญและการเมือง อาจเป็นผู้แทน
ที่ขาดทั้งความเข้าใจในหน้าที่และประสบการณ์ทางการเมือง ประกอบกับมีความ
เชื่อมั่นว่า วุฒิสภาสามารถที่จะทำหน้าที่ทางคานสามัญที่ดีกว่าสภาผู้แทนราษฎร เพราะ
เป็นผู้มีคุณวุฒิและวัยวุฒิ จึงพยายามบัญญัติวิธีการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก
การเลือกตั้งไว้เสมอ เช่น วิธีการใหม่สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งเข้าไปทำหน้าที่ร่วมกับ
สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งในสภาผู้แทนราษฎร¹ เป็นต้น จึงทำให้ ส.ส. ที่มาจาก
การเลือกตั้งไม่สามารถเป็นตัวของตัวเองและขาดความสำคัญลงอย่างมาก

ค. พรรคการเมืองอ่อนแอ

ไถ่กลาถึงความอ่อนแอของพรรคการเมืองมาแล้ว พรรคการเมือง
มักถูกกลดลงโดยผู้นำทางการเมืองทำให้พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่ขาดการต่อเนื่อง
ขาดความเข้มแข็ง ขาดพลังกลุ่มที่เกิดจากประชาชนที่แท้จริง และกลายเป็นแต่เพียงการ
รวมกลุ่มของ ส.ส. หรือผู้ที่ปรารถนาที่จะเป็น ส.ส. นอกจากนั้น ผลจากการเลือกตั้ง
ที่วนมาปรากฏว่า พรรคการเมืองยังมีบทบาทน้อยที่จะสร้างความรู้สึกนึกคิดให้ประชาชน
ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ตระหนักให้เห็นความสำคัญของพรรคการเมืองโดยการเลือก
นโยบายมากกว่าตัวบุคคล และพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งมักมีเป็นจำนวน
มากเกินไป จึงทำความสับสนให้แก่ประชาชนอย่างมาก นอกจากนั้นนโยบายของพรรคก็มี
ลักษณะที่คล้าย ๆ กัน จนทำให้ดูไม่ออกว่านโยบายของใครดีกว่ากัน หรือแตกต่างกันอย่างไร
ยังผลให้ประชาชนต้องหันไปเลือกตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรค

¹ ธรรมนูญของพรรคชาติ, รัฐสภาไทยในระบบการปกครองของไทย,

3. บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3.1 การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

"กระทู้" แปลว่า "ข้อที่ตั้งถามในสภาผู้แทนราษฎร" ได้แก่คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งตั้งถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ จะเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อนโยบายก็ตามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี¹ ซึ่งการตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารในชั้นต้น ไม่มีมาตรการเด็ดขาดแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะตอบหรือไม่ตอบกระทู้ถามนั้นได้²

อย่างไรก็ดีการที่รัฐมนตรีใช้สิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาหรือตอบกระทู้ถามในลักษณะที่ไม่สามารถให้ความกระจ่างในเรื่องที่ถูกลงถามแก่สมาชิกสภาได้ ก็จะทำให้สมาชิกสภานำไปใช้มาตรการอย่างอื่นที่มีระดับของการควบคุมที่รุนแรงกว่าการตั้งกระทู้ถาม เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติหรือการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

กระทู้ถามเป็นวิธีหนึ่งที่รัฐสภาควบคุมการบริหารของรัฐบาล เพื่อประกอบการปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานราชการของรัฐบาล และเพื่อให้ไต่ถามถึงความบกพร่องของการบริหารราชการแผ่นดินของตนอย่างแน่นอนว่า จะไม่ขัดผลประโยชน์การทำมาหากินของราษฎร หรือก่อความเดือดร้อนแก่ราษฎรของประเทศอย่างใดบ้าง จะได้รับแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านั้นเสียให้ทันเวลาที่ก่อนที่จะสายเกินไป นายพจน์ สารสิน ให้ความเห็นว่า

¹โปรดดูรายละเอียดในชั้นอนันต์ สมุทวณิช และเศรษฐพร คุรุศรีพิทักษ์, กลไกรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2518), หน้า 135.

²เรื่องเดียวกัน.

"กระทรวงมีความสำคัญมากต่อการบริหาร เพราะเป็นวิธีการที่ราษฎรจะได้
 ร้องทุกข์กับผู้แทนราษฎรเอง เพราะบางกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตนไม่ถูกต้องนัก
 อาจมีการข่มเหงราษฎร อาจอำนาจต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานหรือบาง
 กรณีเป็นนโยบายที่สมควรจะให้สภาฯ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว บางกรณีรัฐบาลมี
 ความประสงค์จะแถลงนโยบาย ก็อาจขอให้ผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในพรรครัฐบาลตั้ง
 เป็นกระทู้ขึ้นมา เพื่อให้โอกาสรัฐบาลที่จะแถลงให้สภาและราษฎรทราบด้วย"¹
 ในบางกรณีที่รัฐมนตรีไม่อาจชี้แจงให้สมาชิกหายข้องใจได้แล้ว สมาชิกถึงแม้ว่าจะไม่
 พอใจก็ไม่อาจที่จะซักถามต่อไปได้ เพราะข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ซักถามได้
 เพียง 3 ครั้ง แล้วก็เลิกกันไป อย่างไรก็ตามก็มีการตั้งกระทู้ต่าง ๆ ของสมาชิกผู้สังกัด
 พรรคการเมืองตั้งถามรัฐบาลนั้น ส่วนใหญ่แล้วพรรคการเมืองมักจะพอใจในคำตอบ
 กระทรวงของรัฐบาลเสมอ เช่น กรณีของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่าย
 คานที่ใหญ่ที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. 2512 เลขาธิการพรรคได้ให้ความเห็นว่า²

"กระทรวงที่พรรคประชาธิปัตย์ถามเกือบทุกกระทู้ได้รับคำตอบเป็นที่พอใจ หาก
 กระทู้ใดได้รับคำตอบที่ไม่พอใจและอาจ เป็นความเสียหายแก่ประเทศ พรรคจะ
 ดำเนินการดังต่อไปนี้"

ก. เปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายหรือการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี
 บางกระทรวงโดยไม่มีการลงมติ

ข. ดำเนินการตามข้อ ก. โดยลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล"

¹ประเสริฐ โยชิพิทักษ์, "การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย"
 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์-
 มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 107.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

การติดตามผลของกระทูถามถึงผลการปฏิบัติตามกระทูถามมีปรากฏบาง เป็นจำนวนน้อย ในกรณีที่รัฐมนตรีได้รับปากกับสมาชิกผู้ตั้งกระทูถามว่า จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ยอม เป็นหน้าที่ของสมาชิกผู้นั้น ที่จะติดตามดูว่ารัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามคำพูดที่ได้ให้ไว้ในที่ประชุมสภาหรือไม่ เช่น กรณีกระทูถามควน เรื่องราษฎรชาดแควนนำบริโภคนางสาวสุนา นิตยสุทธิ โดยมีพลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ตอบกระทูถามนี้ ได้รับปากว่าจะจัดหาเงินให้ไปบูรณะซ่อมแซมสระกำแพงที่อำเภออุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ หลังจากนั้นนางสาวสุนา นิตยสุทธิ ก็ได้ไปติดตามเรื่องที่กระทรวงมหาดไทย ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีบัญชาไปยังคณะกรรมการพัฒนาการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อพิจารณาเงินกันแล้ว

ที่ยกมานี้เป็นตัวอยางที่ดีของ ส.ส. ที่ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องในฐานะตัวแทนของราษฎร โดยทำหน้าที่เสนอรัฐบาลให้เห็นถึงความเดือดร้อนของราษฎรในภูมิภาคที่ตนเป็นตัวแทน ตั้งกระทูถามโดยไม่คิดที่จะล้มล้างรัฐบาลหรือยุบให้สมาชิก ส.ส. อื่น ๆ คลอดตาม เพื่อเปิดอภิปรายทั่วไป ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ตัวอย่างครั้งสำคัญในอดีตที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้แก่ การอภิปรายทั่วไปที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2480 จากการเสนออุทิตของนายไต ปานิกบุตร และคณะ เรื่องนโยบายของรัฐบาลว่าด้วยการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ อันเป็นผลต่อเนื่องมาจากกระทูถามของนายเตียงไชยกาล มีผลทำให้คณะผู้สำเร็จราชการลาออกจากตำแหน่ง และรัฐบาลซึ่งมี พ.อ.พระยาพิชิตพอนพูนเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งตามไปด้วย²

¹รายงานการประชุมสภาผู้แทน ครั้งที่ 1/2512 (สามัญ) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หน้า 35 - 40.

²ไมตรี วิริยะ, "รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ 2519 กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 124.

อีกตัวอย่างหนึ่งคือ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่เป็นเหตุให้เกิดรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ได้แก่การอภิปรายทั่วไปที่เกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2490 จากการเสนอญัตติของนายควง อภัยวงศ์ และคณะเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของหลวงธำรง นาวาสวัสดิ์ โดยที่ฝ่ายรัฐบาลได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนน 86 : 54 เสียง ภายหลังจากการอภิปราย 8 วัน อันมีผลก่อให้เกิดรัฐประหารในเวลาต่อมา¹

กระตุกถาม เป็นช่องทางที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำเอาปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่นหรือจังหวัดหรือระดับชาติเข้ามาเสนอต่อรัฐบาล เพื่อหาทางแก้ไขตลอดจนใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นและเร่งรัดการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการนั้น ๆ

จากการศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระตุกถามในรัฐสภา พ.ศ. 2512, พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 มีลักษณะคล้ายกันคือ สมาชิกสภาให้ความสนใจต่อกิจกรรมทางด้านการเกษตรกรรมและเหมืองแร่ กิจกรรมทางคมนาคมธุรกิจและกิจกรรมด้านการบริหารงานของรัฐบาลเป็นหลักสำคัญ ทั้งนี้เพราะว่าประเทศเราเป็นประเทศกึ่งพัฒนา ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารประเทศ.

¹ดูรายละเอียดในสุชิน ตันติกุล, รัฐประหาร พ.ศ. 2490.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนิยมการตั้งกระทู้ถาม เพื่อเป็นการควบคุมการดำเนินนโยบายของรัฐบาลอย่างยิ่ง¹ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในกลุ่มฝ่ายค้านได้ให้ความสนใจที่จะควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มพรรคฝ่ายรัฐบาล เพราะถือว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกกลุ่มฝ่ายค้านที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่แถลงไว้ ดังนั้นการตั้งกระทู้ถามจึง เป็นช่องทางที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ในการรักษาความสนับสนุนของประชาชน และทรงซึ่งคะแนนนิยมจากคู่แข่งชั้นทางการเมืองในแต่ละเขตเลือกตั้ง เพราะอย่างน้อยที่สุด ประชาชนก็ทราบวาทศานำเอาปัญหาความเดือดร้อนของเขามาเสนอในสภา จากการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุหรือที่ปรากฏเป็นข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ ประชาชนในเขตนั้นย่อมพอใจในผลงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น ซึ่งจะเป็นผลต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ดูรายละเอียดใน สุวพรรณ บุญชอบ, "บทบาทวุฒิสมาชิกและสภาผู้แทน. . ."

ตารางที่ 24 การเสนอกระทูถามจำแนกตามพรรคการเมือง พ.ศ. 2512 - 2514

พรรคการเมือง	จำนวนสมาชิกทั้งหมด	จำนวนสมาชิกที่ตั้งกระทูถาม	จำนวนกระทูถามของแต่ละพรรคการเมือง	คิดเป็นร้อยละของจำนวนกระทูถามทั้งหมด
สหประชาไทย	108	19	120	8.10
ประชาธิปไตย	55	29	438	29.59
อิสระ	18	6	186	12.56
แนวร่วมเสรีชน	4	4	205	13.85
ประชาชน	2	2	12	0.81
แนวประชาธิปไตย	2	2	18	1.21
อิสระธรรม	1	1	229	15.47
ชาตินิยม	1	—	—	—
เสรีประชาธิปไตย	1	1	3	0.20
ไม่สังกัดพรรค	27	27	269	18.17
รวม	219	91	1480	

ที่มา : กองการประชุม, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา อ่างจากนางสาว
 สุพรรณ บุญซ้อ, "รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ
 บทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2518"
 (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 119.

จากการวิจัยปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้เสนอกระทุถามมากที่สุดถึง 438 กระทุถาม หรือเกือบร้อยละ 30 รองลงมาคือ พรรคอิสระธรรม ซึ่งมีสมาชิกเพียงคนเดียว เสนอกระทุถาม 229 กระทุถาม หรือร้อยละ 15.47 และพรรคแนวร่วมเศรษฐกิจ ซึ่งเสนอกระทุถาม 205 กระทุถาม หรือร้อยละ 13.85 ส่วนกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคใด จำนวน 27 คน เสนอกระทุถามรวมกัน 269 กระทุถาม หรือร้อยละ 18.17 ส่วนพรรคสหประชาไทย ซึ่งเป็นพรรคที่จัดตั้งรัฐบาล ปรากฏว่าสมาชิกพรรคตั้งกระทุถามเพียง 120 กระทุถาม หรือร้อยละ 8.10 เท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่า กลุ่มพรรคการเมืองที่สังกัดพรรคฝ่ายค้าน เสนอกระทุถามรวมกันประมาณร้อยละ 60 ของจำนวนกระทุถามทั้งหมด

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 25 ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 ที่เสนอกรรมาธิการที่สุด

เลขที่	ชื่อ	จำนวน กรรมา จารย์	ระดับการศึกษา	อาชีพ	ประสบการณ์ทางการเมือง		
					ส.ส.	สมาชิกสภา จังหวัดหรือ เทศบาล	ไม่เคยเป็น ส.ส., ส.จ. หรือ ส.ท.
1	นายทองดี อิศราธิวิน	229	ม.8	นักการเมือง	/		
2	นายประสงค์ เนื่องจ่านงค์	108	ม.6	ค้าขาย			/
3	นายชุมพล มณีเนตร	103	พ.ศ.	ธุรกิจ			/
4	นายแคล้ว นรปติ	98	ธ.ป.	ทนายความ	/		
5	นายชวน กิตติศรีวรพันธุ์	67	ปวช.	ธุรกิจ	/		
6	นายมีชัย วรสีหะ	65	ปริญญาตรี	ค้าขาย		/	
7	นายเกียรติ นาคะพงษ์	58	อนุปริญญา	ครู	/		
8	นายคิดก บุญเสริม	55	ท.ม.	ครู	/		
9	นายชาอุยพร ไชเม็งคำ	48	ท.ม., น.ป.	ทนายความ	/		
10	นายสุรินทร์ มาศกิตติ	48	ม.3	นักหนังสือพิมพ์	/		
11	นายอาทิตย์ สุภาไชยกิจ	44	ปริญญาตรี	ทนายความ		/	
12	นายวิฬ วิมลมาลย์	42	ม.8	ธุรกิจ		/	
13	นายสนั่น ธีระศรีโชติ	39	ม.6	ธุรกิจ			/

ตารางที่ 25 (ต่อ) ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 ที่เสนอกระหน่ำที่ตึก

เลขที่	ชื่อ	จำนวน กระ ถุน ถาม	ระดับการศึกษา	อาชีพ	ประสบการณ์ทางการเมือง		
					ส.ส.	สมาชิกสภา จังหวัดหรือ เทศบาล	ไม่เคยเป็น ส.ส., ส.จ. หรือ ส.ท.
14	นายสมนึก ทองรุ่งโรจน์	22	ม.ป.	อภิศาราชการ			/
15	นายสุธรรม สายศรี	22	ปริญญาตรี	ทนายความ	/		
16	นายบุญเกิด ธีรธำ	19	ม.6	ช่าง			/
17	นายขุนทอง ภูผาเคียน	19	พ.ม., ม.ป.				/
18	จ.ส.อ.ทรงธรรม ปัญญาภิ	19	ม.6	ทหาร			/
19	นายไพฑูย์ มณีมาลัย	17	ปริญญาตรี	ทนายความ			/
20	นายยิ่ง สัทธธรรม	17	ปริญญาตรี	ครู			/

ที่มา : กองการประชน สำนักงานเลขาธิการสภา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.2 การเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไป มีลักษณะคล้ายกับการตั้งกระทู้ถาม แต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากกว่าการตั้งกระทู้ถาม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการบังคับให้รัฐบาลกระทำหรืองดเว้นการกระทำหรือเพิกถอนรัฐบาล เป็นมาตรการควบคุมรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ และสมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะอภิปรายซักถามได้โดยไม่จำกัด เฉพาะผู้เสนอญัตติ แต่คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียก็ได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน การเปิดอภิปรายทั่วไปทำได้ 2 กรณีด้วยกัน คือ ทางฝ่ายสมาชิกสภาเป็นผู้ริเริ่ม ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ให้สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น มีสิทธิในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป แต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 ให้สิทธินี้แก่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทน และวุฒิสมาชิก¹ อีกกรณีหนึ่ง เกิดขึ้นได้จากทางฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่ม เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้น แล้วคณะรัฐมนตรีเห็นควรที่จะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไป แต่ในกรณีเช่นนี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้² การเปิดอภิปรายทั่วไปแบ่งได้เป็น 2 วิธี คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ

ความไว้วางใจ

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 158.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 127.

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 185.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 129.

1. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่สภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้ ซึ่งเป็นโอกาสให้ทั้งรัฐสภาและรัฐบาล ได้รับทราบความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ซึ่งอาจจะมีผลในการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ถ้าหากว่าสมาชิกรัฐสภามีความพอใจ แต่ในทางตรงกันข้ามก็อาจจะเป็นการบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาล ถ้าหากสมาชิกรัฐสภาเกิดความไม่พอใจ อันอาจจะนำไปสู่การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายตัวหรือทั้งคณะก็ได้¹

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ได้กำหนดจำนวนผู้เสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปไว้มากกว่าจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภามีสิทธิที่จะเข้าชื่อกันในที่ประชุมวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 กำหนดให้สภาผู้แทนเท่านั้นจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 เช่นกัน มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไป

2. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายตัวหรือทั้งคณะ เป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดและเป็นวิธีการควบคุมชั้นสุดท้ายของรัฐสภา ในการควบคุมและถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหารในการปกครองระบอบรัฐสภา เพราะผลที่เกิดขึ้นจากการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ อาจทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้องสั่นคลอน อาจจะต้องมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีหรืออาจจะ

¹ สุทัศน์ ชมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ แผนกวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 6.

รุนแรงจนทำให้รัฐบาลต้องลาออก หรือโดยการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่¹ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ อาจจะไม่มีการลงมติกู้ได้ โดยการลงมติให้ผ่านระเบียบวาระไป แต่วิธีนี้ก็อาจจะทำให้ฐานะของรัฐบาลคลอนแคลนหรือขาดความเชื่อถือได้ รัฐบาลที่เชื่อว่ามีเสียงสนับสนุนมากพอในรัฐสภา อาจจะไม่ยอมให้ผ่านระเบียบวาระไป แต่ให้มีการลงมติความไว้วางใจรัฐบาลแทนได้²

เรื่องที่เสนอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจนี้ จะต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เป็นอย่างมาก และจะต้องเป็นเรื่องที่ประชาชนโดยทั่วไปให้ความสนใจ และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน และผลที่ตามมาอาจจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐบาลได้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ได้ให้สิทธิในการเสนอญัตตินี้ แก่ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถ้าญัตตินี้เป็นของสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน ไท้ยื่นต่อประธานรัฐสภา หรือถ้าเป็นของสมาชิกสภาใดก็ไ้ยื่นต่อประธานสภานั้น³ ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ให้สิทธิในการเสนอญัตตินี้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น โดยจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด⁴

¹สุทัศน์ ชมคี, "บทบาทของรัฐสภาไทย. . .," หน้า 6.

²มนตรี เถงตระกูล, "รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง วิทยาลัยวิชาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 47.

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 128.

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 159.

และเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ไม่ให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายยุติลง เพื่อให้สมาชิกได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนให้รอบคอบอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะตัดสินใจ เพราะผลที่เกิดขึ้นย่อมมีความสำคัญต่อเสถียรภาพของการเมือง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมว่า มติไม่ไว้วางใจจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ถ้าคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนที่ เขาชื่อ เสนอญัตตินั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไปตลอดสมัยประชุม

3.3 การพิจารณานิติบัญญัติงบประมาณประจำปี

การควบคุมรัฐบาลอีกรูปหนึ่ง ก็คือการพิจารณานิติบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอ และรัฐสภาจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ ซึ่งหมายถึงรัฐบาลจะต้องได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจจากรัฐสภา เพราะถ้าหากว่ารัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจแล้ว รัฐสภาก็อาจจะใช้อำนาจในการพิจารณาหน่วงเหนี่ยวการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ได้ ซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในถือได้ว่าเป็นการ เผชิญหน้า ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่าย



พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 "งบประมาณรายจ่าย" หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ถอนเงินผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

"ปีงบประมาณ" หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่ วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ในปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

ฝ่ายบริหารโดยตรง¹ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณไม่ทัน
ในงบประมาณ เพื่อเป็นการบีบบังคับฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก็ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ
ที่จะใช้งบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน จนกว่ารัฐสภาจะอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณ
ประจำปี² แต่ในกรณีเช่นนี้ จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อรัฐบาล ซึ่งจะไม่สามารถ
ดำเนินงานหรือขยายโครงการใหม่ ๆ ได้ตามกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล อันจะ
ส่งผลกระทบต่อประชาชนและการบริหารงานของรัฐบาล³ ก็อาจจะทำให้
เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคงได้ ดังนั้นการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายจึง เป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติต่อการกระทำหนึ่ง

¹ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "รายงานการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ
กับฝ่ายบริหารของไทย ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512," (กรุงเทพ
มหานคร : คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 104.

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 123 และรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 153 บัญญัติว่า "งบประมาณรายจ่ายของ
แผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ก่อนนั้นไปพลาง

³สุทัศน์ ขมดี, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการ
อภิปรายทั่วไป, หน้า 4.

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2515 ปรากฏว่า ที่ประชุมคณะกรรมการได้ใช้เวลาในการพิจารณา 236 ชั่วโมง โดยมีการประชุม 40 ครั้ง เฉลี่ยครั้งละ 6 ชั่วโมง เริ่มประชุมตั้งแต่วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2514 และสิ้นสุดลงในวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เช่นกัน แต่ยังไม่ทันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 ก็ปรากฏว่า คณะปฏิวัติซึ่งนำโดย จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจเสียก่อน ในการพิจารณาครั้งนี้คณะกรรมการได้ใช้เวลาประชุมในเรื่องของงบประมาณรายจ่ายกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมากที่สุดถึง 56 ชั่วโมง พิจารณาคำแปรญัตติอีก 30 ชั่วโมง และพิจารณางบประมาณของสำนักนายกรัฐมนตรี 28 ชั่วโมง งบประมาณของกระทรวงที่มีการใช้เวลาในการประชุมมาก ๆ ก็มักจะเป็นงบประมาณของกระทรวงใหญ่ ๆ ซึ่งมีหน่วยงานในสังกัดอยู่มาก

สรุปและวิเคราะห์ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในรัฐสภา พ.ศ. 2512

จากการศึกษา เปรียบเทียบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการวิสามัญ ชุดปี พ.ศ. 2512 พ.ศ. 2513 และ พ.ศ. 2514 พบว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ มีสาเหตุที่สำคัญมาจาก การที่ผู้นำพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ทำให้ต้องอาศัยสมาชิกพรรคที่มาจากการเลือกตั้งเป็นฐานสนับสนุนอำนาจทางการเมืองของตน โดยการแจกจ่ายผลประโยชน์เป็นการตอบแทน เพื่อรักษาฐานะของฝ่ายบริหาร เอาไว้ให้เหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ความแตกแยกที่เกิดขึ้นในหมู่สมาชิกพรรคสหประชาไทยเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลรวมกันโดยปราศจากอุดมการณ์ หรือนโยบายร่วมกันและขาดระเบียบวินัย การที่สมาชิกพรรคการเมืองอื่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรค ได้ย้ายสังกัดเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคสหประชาไทย ก็เพื่อที่จะได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากรัฐบาล ดังนั้นเมื่อมีสมาชิกพรรคเพิ่มขึ้นจาก 75 คนเป็น 125 คน

ก็ทำให้รัฐบาลไม่สามารถตอบสนองให้การแจกจ่ายผลประโยชน์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า ฝ่ายบริหารนิยมการใช้จ่ายผลประโยชน์ทางการเงินเป็นเครื่องล่อใจและหาเสียงสนับสนุนฝ่ายตน เพื่อขยายฐานอำนาจของตนในสภาผู้แทนสมาชิกสภาเองก็ต้องการที่จะได้รับเงินงบประมาณไปพัฒนาจังหวัดที่ตนเป็นผู้แทนอยู่ เพื่อเป็นการหาคะแนนนิยมสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป อันเป็นผลให้เกิดความกดดันอย่างมากแก่ฝ่ายบริหาร ซึ่งในที่สุดก็ได้หาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการทำรัฐประหาร

ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจต่อรองกับฝ่ายบริหารมากเป็นพิเศษ เนื่องจากฝ่ายบริหารต้องการให้ร่างพระราชบัญญัติประกาศใช้ตามเวลาที่กำหนด และยังคงต้องได้รับเสียงสนับสนุนเพื่อผ่านเป็นกฎหมายในวาระที่ 3 อีกด้วย ดังนั้นถ้าเกิดความขัดแย้งในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้ว ก็อาจมีผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองของฝ่ายบริหารได้ แต่มีข้อสังเกตที่สำคัญของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในครั้งนั้นคือ ความไม่พอใจของคณะรัฐบาลและผู้นำฝ่ายทหาร ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องการให้นำเงินช่วยเหลือจำนวน 280 ล้านบาท ไปเพิ่มให้แกงของกระทรวงกลาโหม ซึ่งในปีงบประมาณ 2513 งบประมาณของกระทรวงกลาโหมได้รับเพิ่มขึ้นถึง 113,288,000 บาท และในปีงบประมาณ 2514 งบประมาณของกระทรวงกลาโหมก็ไม่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ซึ่งแสดงให้เห็นว่า งบประมาณของกระทรวงกลาโหมนี้เป็นบทที่แต่ละต้องไม่ได้ แม้ว่าเวลาอภิปรายจะถูกโจมตีอย่างมาก แต่เมื่อถึงคราวลงมติก็สามารถผ่านที่ประชุมไปได้ทุกครั้ง ทั้งนี้เพราะกระทรวงกลาโหมเป็นกระทรวงที่มีอำนาจสูงสุด แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะเป็นอีกกระทรวงหนึ่งที่มีอำนาจและไม่เคยถูกตัดทอนงบประมาณก็ตาม แต่ก็ยังมีอำนาจน้อยกว่า

กระทรวงกลาโหม เพราะการทิ้งระเบิดของกระทรวงนี้ถูกกระทบกระเทือน ก็อาจสร้างความไม่พอใจให้แก่ฝ่ายทหาร และความไม่พอใจนั้น อาจนำไปสู่การทำรัฐประหารล้มล้างสถาบันรัฐสภาได้ในที่สุด

3.4 ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 ถึงการเลือกตั้งครั้งที่ 11 เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 เราสามารถสรุปภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดังนี้¹

1. ประสบการณ์ทางการเมือง ส่วนมากทีเดียวเคยมีประสบการณ์ทางการเมืองและมีชื่อเสียงมาก่อนแล้วทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ สำหรับในระดับการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับเทศบาลนั้น ปรากฏว่ามีผู้เคยผ่านงานหรือประสบการณ์มากกว่าร้อยละ 60 ส่วนการเมืองระดับชาตินั้น แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่มากกว่าผู้เคยผ่านรัฐสภามาแล้วก็ตาม แต่เมอรวมกับชื่อเท็จจริงในเรื่องประสบการณ์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นแล้ว ก็นับได้ว่าส่วนใหญ่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เสรฐภูการ กุศรีพิทักษ์, รัฐสภา : "ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยรุ่น พ.ศ. 2476 - 2512," ใน สังคัการเมือง ชัยอนันต์ สมุทวณิช, บรรณาธิการ (พระนคร . โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 177 - 178.

ตารางที่ 26 การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้งเนื่องมาจาก

รายการ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
- เคยมีบทบาททางการเมืองมาก่อน เช่น เป็นสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด เป็นต้น	10	25.00
- เป็นผู้ขอเสียง เป็นที่รู้จักกันดีในจังหวัดที่ท่านสมัคร	17	42.50
- อาศัยชื่อเสียงของบิดามารดาหรือชื่อเสียงของวงศ์ตระกูล	11	27.50
- มีการเตรียมตัวมาก่อน โดยบอกกับประชาชนว่าจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก่อนจะมีการเลือกตั้ง	11	27.50
- เป็นจังหวัดหรือโศกมากกว่าสิ่งอื่น	3	7.50

ที่มา : จากแบบสอบถามของ ส.ส. ที่ส่งกลับมา อ่างจากวรสิทธิ์ โรจนพานิช
"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผลสะท้อนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก
ผู้แทนราษฎร" อ่างแล้ว หน้า 32.

2. เกี่ยวกับอายุ ช่วงอายุวัยกลางคนคือช่วง 35 - 49 ปี เป็นช่วงอายุที่ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด ในช่วงอายุอื่น ๆ ภูมิความเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก จากผลการศึกษาคนในวันหนุ่ม ไม่ใคร่มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเพิ่มขึ้น ยิ่งกว่านั้นเท่าที่ผ่านมา ช่วงอายุ 50 - 54 ปี กลับจะมีแนวโน้มสูงเพิ่มขึ้นเสียอีก อย่างไรก็ตามข้อจำกัดที่คนในวันหนุ่มไม่สามารถได้รับเลือกตั้งเพิ่มขึ้นนั้น อาจอยู่ที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งกำหนดอายุผู้สมัครให้สูงขึ้น หรือรวมทั้งประสบการณ์ในการแข่งขันทางการเมืองยังมีน้อย

ตารางที่ 27 จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการ เลือกตั้งทั่วไปทั้ง 11 ครั้ง
 จำนวนตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	การเลือกตั้งครั้งที่										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ประถมศึกษา 4	—	—	—	—	2	9	1	1	—	3	4
ประถมศึกษา 7	—	—	—	—	5	7	—	1	6	18	9
มัธยมศึกษาปีที่ 3 หรือเทียบเท่า	—	—	1	—	3	7	3	12	27	23	51
มัธยมศึกษาปีที่ 5 หรือเทียบเท่า	1	1	1	2	9	17	5	21	20	17	27
มัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือเทียบเท่า	—	1	1	2	2	4	—	—	9	6	13
ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง	4	6	4	2	10	13	1	9	9	8	3
อนุปริญญาหรือเทียบเท่า	1	2	2	7	8	7	2	10	17	11	21
ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า	21	17	23	32	37	31	6	59	60	63	79
สูงกว่าปริญญาตรี	—	—	1	2	6	3	1	3	4	5	12
ไม่ทราบ	51	64	58	49	1	1	2	7	8	6	—

ที่มา : เศรษฐพร คูสวัสดิ์ภักดิ์, "รัฐสภา - ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย
 รุ่น พ.ศ. 2476 - 2512," หน้า 159.

3. เกี่ยวกับการศึกษา จากการศึกษาวិเคราะห์ที่ไม่สามารถกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งครั้งหลัง ๆ จะได้อาจารย์สภาผู้แทนราษฎรที่มีการศึกษาสูงมากขึ้น เพราะวาทะส่วนใหญ่ของผู้ได้รับเลือกตั้งทุกครั้งมีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี และยังมีอีกกว่าผู้ที่มีการศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและอนุปริญาที่มีจำนวนร้อยละของการได้รับเลือกเพิ่มมากขึ้นอย่างน่าสังเกต

4. เกี่ยวกับอาชีพ ลักษณะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในรุ่นแรก ๆ อาชีพข้าราชการบ้านานู ข้าราชการประจำ ทนายความและธุรกิจการค้ามีคะแนนไว้เรียกกัน แต่ในการเลือกตั้งครั้งหลัง ๆ อาชีพธุรกิจการค้ามีแนวโน้มสูงขึ้นมาก ในขณะที่อาชีพข้าราชการประจำลดลง อาชีพทนายความนั้นได้รับเลือกมากบางนอยบางไม่คงที่ในครั้งที่ 11 อาชีพทนายความได้รับเลือกเป็นจำนวนน้อยกว่าที่เคยได้ สำหรับอาชีพครูนั้นแทบไม่มีเลย

ศึกษาจากภูมิหลังจะเห็นว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ผู้แทนเหล่านั้น จะคำนึงถึงธุรกิจความคุ้มกันไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 28 เปรียบเทียบอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประเภท	สภา 2512	สภา 2518	สภา 2519
1. หนายความ	15.9	17.5	11.8
2. ธุรกิจการค้า	45.7	34.6	23.0
3. นักหนังสือพิมพ์	1.4	3.7	2.1
4. แพทย์และ เภสัชกร	1.8	2.2	3.6
5. ข้าราชการบ้านนาญ	14.2	8.2	16.1
6. ข้าราชการประจำ	6.4	4.1	6.1
7. เกษตรกรรม	5.5	8.6	5.7
8. ครู - อาจารย์	1.4	7.5	8.6
9. อาชีพอื่น ๆ	3.7	7.8	11.1
10. ไม่แจ้งอาชีพ	4.1	5.9	5.7
รวม	100	100	100

ที่มา : กองทะเบียนประวัติ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

อาชีพธุรกิจการค้า มีมากเป็นอันดับหนึ่งในรัฐสภาทั้งสามสมัย รองลงมาในปี 2512 และ 2518 คือ หนายความ และข้าราชการบ้านนาญเป็นอันดับสาม ส่วนอาชีพอื่น ๆ ก็กระจัดกระจายไป

สรุปภูมิหลังของสมาชิกรัฐสภาทั้งสามสมัย ทางด้านอายุมีลักษณะเหมือนกัน แต่ในรัฐสภา 2518 และ 2519 มีคนที่อยู่ในวัยหนุ่มเพิ่มมากขึ้น ส่วนภูมิหลังทางการศึกษาพบว่า ในระดับปริญญาตรีขึ้นไป มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในแต่ละสมัยและ

ระดับการศึกษา ม.ศ. 1 - 3 มีอันคับรอลงมา ส่วนทางด้านอาชีพ ปรากฏว่า
ธุรกิจการค้ามากที่สุด รอลงมากคือทนายความ และข้าราชการบ้านาญ ลักษณะภูมิหลัง
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐสภาทั้งสามสมัย จึงไม่มีความแตกต่างกันมากนัก

4. พฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ

รัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2498 - พ.ศ. 2514 นั้น ได้มีพระราชบัญญัติ
พรรคการเมือง 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 กับพระราช
บัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 สำระสำคัญได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ผู้แทนราษฎร
จะไม่สังกัดพรรคใด ๆ ก็ได้โดยสมัครอิสระ จึงทำให้เกิดมี ส.ส. ทั้งสังกัดพรรคและ
ไม่สังกัดพรรค มีผลทำให้ได้ผู้แทนราษฎร เป็นเบี้ยหัวแตกคือ ไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใด
เสียงข้างมากเด็ดขาดในการจัดตั้งรัฐบาล ฉะนั้นการจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศจึง
เป็นรัฐบาลผสม

การจัดตั้งรัฐบาลผสมทำได้ยาก เพราะต้องขอความช่วยเหลือจากหลาย
พรรค และต้องแลกตำแหน่งรัฐมนตรีให้แก่พรรคต่าง ๆ ตามแต่จะตกลงกัน ซึ่งก็ตกลงกัน
ได้ยาก เพราะแต่ละพรรคก็อยากได้ตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงใหญ่ ๆ แม้จะตั้งแล้ว
ก็ยากที่จะรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลได้ เพราะรัฐมนตรีมาจากต่างพรรคต่างความ
คิดเห็น จึงทำให้มีการขัดแย้งกันได้ง่าย ถ้าหากพรรคใดถูกกระหนกระเทือนหรือไม่ได้
รับผลประโยชน์เป็นที่พอใจ ก็อาจถอนตัวจากการเข้าร่วมเป็นรัฐบาล และเข้าร่วมกับ
พรรคอื่นลวมรัฐบาลนั้น ๆ เสียก็ได้

ปัญหาของรัฐบาลผสมในระบบการ เมืองที่มีมากมายหลายพรรค รัฐบาลผสมจะ
มีเสถียรภาพได้ ต้องประกอบด้วยลักษณะที่จำเป็นดังนี้¹

¹สมาน ทองศรี, "ปัญหาความเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศไทย ศึกษา
เฉพาะกรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษิต แผนกวิชา
การปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 232 - 233.

1. พรรคที่มาประกอบเป็นรัฐบาล จะต้องมีย่านวนนอยพรรคที่สุค ที่จะมีเสียงซางมากไค (minimum winning coalition) หมายคความววา พรรคตาง ๆ ที่จะมารวมกันจัดตั้งรัฐบาลผสนั้น ยานวนพรรคที่มารวมกัน ควรมารวมกันเทาที่จะทำไคมีคะแนนเสียง เกินครั้งไปยานวนนอยพรรคที่สุค และไมควรมารวมกัน มากมายหลายพรรคเกินความจำเป็น

2. พรรคในสภาจะต้องไมมีความแตกตางระหวางพรรคอยูในระดับสูง กลาวคือ ยานวนพรรคที่ไครับการ เลือคตั้งเขามาในสภานั้น จะต้องไมมียานวนมากมาย และสัคส่วนของกาตั้งพรรคหรือยานวนผูแทนราษฎรของแตละพรรค จะต้องไมมียานวน ไคเสียงกัน ทั้งนี้เพองายคองการที่จะเจรจาคอรองกัน และยังทำให้ซาวสารมีความ แนนอนควย

3. ระบบพรรคในสภา ต้องเป็นระบบพรรคที่มีเสถียรภาพ จะต้องไม่เป้นพวก ยัคคยูนและเบดิยนไคงาย จะต้องเป็นระบบพรรคที่มีอุดมการณและแนวนโยบายที่แนชคค ทั้งนี้เพองรัฐบาลจะไคอยูในตำแหน่งที่นานพอสมควร

4. พันธมิตรที่รวมมือกันจัดตั้งรัฐบาลนั้น จะต้องรวมกันอยางสนิทแนนแพ้น เป้นปึกแผ่น (compact) และซอศตัคคอกัน (faithful) จะต้องไมมีการ แตกแยกและแกงแยงผลประโยชน ในลักษณะที่อาจจะกระทบกระเทือนตอเสถียรภาพของ รัฐบาล รวมตลอดทั้งมีความพึงพอใจในตำแหน่งรัฐมนตรีที่ไครับคอบแทนจากการรวมตัว กันนควย

รัฐบาลผสมที่ลมหลวเห็นไคชคคคือ รัฐบาลภายใต้การนำของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ ปราโมช ซึ่งไคจัดตั้งขึ้นเป็นรูปรัฐบาลผสม ที่ประกอบควยพรรคการเมืองมากมายหลาย พรรคเกินความจำเป็น ทำให้เกิดการชคแยงในการแบ่งไคควารัฐมนตรีในภายหลัง พรรคที่มารวมนาวาเป็นรัฐบาลก็ซาคความรวมมือกัน สมาชิกยัคถือหัวหนาพรรคหรือบุคคล ในพรรคเป็นหลัคมากกว่านโยบายหรือหลัคการ รวมทั้งมีการ แตกแยกชคแยงและแสวงหา ผลประโยชนส่วนตัว และกคคันเพองผลประโยชนอน ซึ่งมีไซผลประโยชนสาธารณะ

ข้าแล้วข้าเล่า¹ ข้ารัฐบาลต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทั้งภายในและภายนอกอีก จึงทำให้
ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ตัดสินใจยุบสภาในที่สุด

4.1 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี

หลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 กว่าจะ
ตั้งรัฐบาลได้ ต้องพบกับอุปสรรคมากมายจาก ส.ส. ภายในพรรคเสรีมนังคศิลาเอง
เช่น

- ส.ส. อยากเป็นรัฐมนตรีกันจนกระทรวงไม่พอ²
- เสริม nang ก็เรียกร้องให้ จอมพล ป. ตั้ง ส.ส.
เป็นรัฐมนตรีภาคละ 1 คน ถ้าต่อจะลาออกไปทำหน้าที่อย่างอิสระ³
- พรรคเสรีมนังค อัดเวงหนัก ลูกพรรคเกิดแตกแยกกันเอง กรณีเลือก
ร.ม.ต. ในคณะรัฐบาล⁴
- รัฐประหารขอตำแหน่ง ร.ม.ต. 18 คน ให้จอมพล
เลือกจากพรรคเสรีมนังคศิลา 10 คน⁵
- นายเน้น เกษสุวรรณ ส.ส. จังหวัดกระบี่ ลูกพรรคเสรีมนังค
เปิดเผยต่อลาออก เพราะพรรคไม่ให้ความสำคัญแก่ ส.ส. ภาคใต้
กับบ่นววยเรื่องเงินที่รับรองไว้ครวหาเสียง⁶

¹สมาน ทองศรี, ปัญหาตายนเสถียรภาพรัฐบาลผสม. . ." หน้า 234.

²น.ส.พ.สยามรัฐรายวัน วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2500, หน้า 1.

³น.ส.พ.สยามรัฐรายวัน วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2500, หน้า 1.

⁴น.ส.พ.สยามรัฐรายวัน วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2500, หน้า 1.

⁵น.ส.พ.สยามรัฐรายวัน วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2500, หน้า 1.

⁶น.ส.พ.สยามรัฐรายวัน วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2500, หน้า 1.

- ลูกพรคนึงคศิลาที่พลาศเกออี ร.ม.ต. ร่องขอให้รัฐบาลจัดสรร
ตำแหน่งอภิสิทธิ์ในองค์การที่เงินดี ๆ เป็นเครื่องตอบแทน¹
- ลูกพรรคเสรีมั่งคั่งอดเวงหนัก 50 ส.ส. เขาขอสนับสนุนสฤษดิ์²
- ส.ส. อีสาน นลลาค เสริมมั่งคั่ง ตั้งพรรคใหม่ น้องชายสฤษดิ์
เป็นหัวหน้า เตรียมจดทะเบียนเร็ว ๆ นี้³

ความวุ่นวายของ ส.ส. ภายในรัฐบาลเองที่ก่อให้เกิดความปั่นป่วนในการ
จัดตั้งรัฐบาลและการบริหารประเทศ นับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาล
คลอนแคลน เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้จอมพลสฤษดิ์ ชนระวัชต์ ทำการรัฐประหาร
ในเวลาต่อมา

4.2 สมัยรัฐบาลพลโทถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2500 สมาชิก
พรรคสหภูมิได้รับเลือกมากที่สุดคือ 45 คน พรรคประชาธิปไตยไคร่องลงมาคือ 39 คน
พรรคเศรษฐกิจได้ 6 คน พรรคเสรีประชาธิปไตยได้ 5 คน พรรคเสรีมั่งคั่งศิลาได้
4 คน พรรคอิสระได้ 1 คน และไม่สังกัดพรรคใด ๆ ได้ถึง 58 คน จอมพลสฤษดิ์ ชนระวัชต์
จึงได้ตั้งพรรคใหม่ขึ้นคือ พรรคชาติสังคมเพื่อให้สนับสนุนรัฐบาลพลโทถนอม กิตติขจร ให้
เสถียรภาพในการบริหารประเทศ รัฐบาลที่ตั้งขึ้นก็เป็นรัฐบาลผสม จึงต้องพบกับอุปสรรค
มากมายจาก ส.ส. อีกเช่นกัน ยกตัวอย่างจากหนังสือพิมพ์ เช่น

1น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน วันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2500, หน้า 1.

2น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน วันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2500, หน้า 1.

3น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2500, หน้า 1.

- สถิตย์ เตือนลูกพรรคว่าอย่าประพฤติเยี่ยงเสรีมิ่งคศิลา เพราะจะ
สิ้นสุดลงอย่างเดียวกัน¹
- ชาตีสั่งคมอดเวงแล้ว ลูกพรรคสหภูมิตั้งป้อมแข่งชอกรณเลือกพวกมิ่งค
เป็นประธานสภา²
- สหภูมียื่นเงื่อนไขไร่สบาลีใหม่ ยืนยันไม่ให้คึกเสรีมิ่งคศิลาเป็น ร.ม.ค.
เค็ดชาต³
- ชาตีสั่งคมอดเวงถึงขั้นแตกหักแล้ว ส.ส. สหภูมิ 27 คนลาออก
ประกาศตั้งป้อมไม่ขึ้นชาตีสั่งคม⁴
- ชาตีสั่งคมทุ่มเงินลานแจกลูกพรรคสุเลือกตั้งเต็มที่ แต่ตั้งปึกปิดเพราะ
กลัวคนสงสัย⁵
- สถิตย์ ตั้งใจลาออกจริง เพราะหมดเงินไป 14 ล้านแล้ว⁶

จากหน้าข่าวหนังสือพิมพ์จะเห็นว่า บรรดา ส.ส. พวกฝ่ายรัฐบาลอีกเช่นกัน
ที่ก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวาย จนถึงกับเสถียรภาพของรัฐบาลคลอนแคลน เพราะรัฐบาล
ของพลโทถนอม กิตติขจร เอง รวมพรรคต่าง ๆ แล้วจัดตั้งรัฐบาล ก่อนการจัดตั้งรัฐบาล
ก็ยังมี การแบ่งแยกเป็นพวก ๆ เช่น ในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีมีการกำหนดว่าสมาชิก
สหภูมิควรได้เป็นเท่านั้น อดีตพรรคเสรีมิ่งคศิลาเท่านั้น นอกจากนั้นสมาชิกพรรคสหภูมิ
และอดีตสมาชิกพรรคเสรีมิ่งคศิลา ก็ไม่ลงรอยกันเนื่องจากกระยะที่หาเสียงเลือกตั้ง

1น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2500, หน้า 1.

2น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2500, หน้า 1.

3น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2500, หน้า 1.

4น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2501, หน้า 1.

5น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2501, หน้า 1.

6น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2501, หน้า 1.

สมาชิกพรรค - สหภูมิได้โจมตีพรรคเสรีมันักศิลาอย่างรุนแรง ในขณะที่เกี่ยวกับสมาชิกพรรคสหภูมิก็ถือว่าตนเป็นพรรคการเมืองของคณะรัฐประหารโดยแท้จริง จึงถือว่าจะต้องได้รับส่วนแบ่ง เกออร์สุนทรมากกว่าพรรคการเมืองอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่มีทางทำให้สมาชิกเหล่านั้นมีกำลังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สมาชิกพรรคชาติสังคมส่วนหนึ่งมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองยิ่งกว่า เล็งเห็นประโยชน์ของประเทศชาติ เช่น ขอเงินจากพรรคเพื่อเช่ากระเปาะของตนเป็นต้น¹ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใช้วิธีเดียวกันกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตอนเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งสุดท้าย โดยจัดหาเงินก้อนหนึ่งมาประมาณสามล้านบาท ทั้งเป็นทุนสวัสดิการสำหรับสมาชิกจะได้อุ้มไปใช้สอยหรือชำระหนี้สินส่วนตัว ปรากฏว่าการจ่ายเงินทุนนี้ให้ผลดีแก่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใช้วิธีเดียวกันที่จะควบคุมพรรคชาติสังคม แต่ประสบความสำเร็จ เพราะวาสมาชิกของพรรคนี้เรียกร้องผลประโยชน์เพิ่มขึ้น และมิหน้าข้ายังพูดในทำนองว่า จะลาออกจากพรรค² รัฐมนตรีบางคนก็ขาดความรับผิดชอบรวมคณะรัฐมนตรีมีการแถลงข่าวขัดแย้งกันเอง³

จากควมวุ่นวายของ ส.ส. ภายในพรรครัฐบาลเอง เป็นนโยบายสำคัญที่ทำให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ต้องทำการปฏิวัติอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ดังกล่าวมาแล้ว รัฐประหาร (เรียกตัวเองว่าคณะปฏิวัติ) ครั้งนี้ ทำให้บทบาทของสภาและบทบาทของ ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งต้องเลื่อนหายไปจากสายตาของประชาชน เป็นเวลากว่า 10 ปี

¹รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 362.

²เรื่องเดียวกัน.

³อนพดล ศรีสุท, บทบาทของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2518 ศึกษาจากกรรมากรรมพรรคและความขัดแย้ง, หน้า 56.

4.3 สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 พรรคสหประชาไทยได้มากที่สุดคือ 75 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้ 57 ที่นั่ง พรรคแนวประชาธิปไตยได้ 7 ที่นั่ง พรรคแนวร่วมเศรษฐกิจได้ 4 ที่นั่ง ไม่สังกัดพรรคใด ๆ ได้ถึง 70 ที่นั่ง

การที่พรรคสหประชาไทยได้ 75 ที่นั่ง จึงไม่เป็นการเพียงพอที่จะได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้นผู้นำพรรคสหประชาไทยจึงใช้วิธีเกา ๆ อีกครั้งคือการเสนอผลประโยชน์ซึ่งอาจเป็นเงินหรือตำแหน่งทางการเมือง ในการดึงเอาสมาชิกสภาผู้แทนที่สังกัดพรรคอื่นและไม่สังกัดพรรคเข้ามา เป็นพรรคพวกจนได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 แยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเด็ดขาด รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ (ม. 109) คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศโดยแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแต่ไม่ต้องการลงมติไว้วางใจ (ม. 141) * วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนซึ่งไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับไหน ให้อำนาจมากเช่นนี้มาก่อน กล่าวคือนอกจากจะมีอำนาจในการเสนอกฎหมาย ตั้งกระทู้ถามแล้ว (ม. 117, ม. 126) ยังมีอำนาจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ (ม. 125) ด้วย การที่วุฒิสภามีอำนาจกว้างขวางเช่นนี้ จึงทำให้วุฒิสภาแทนที่จะเป็นสภาที่เสียงกลบกลายเป็นสภาที่คอยค้ำจุนอำนาจและเสถียรภาพของรัฐบาล อันมีผลทำให้บทบาทของ ส.ส. คอยคุมคาลงไปอย่างมาก พรรคฝ่ายค้านไม่สามารถมีเสียง ส.ส. พอที่จะล้มรัฐบาลได้ จึงทำให้พรรคอื่น ๆ เกือบทั้งหมดหันไปเข้าพรรครัฐบาลคือ เข้าพรรคสหประชาไทยรวมเป็น 111 เสียง ในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2512 (ดูตารางที่ 29)

* จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นประชาธิปไตยน้อยที่สุดเท่าที่เคยมีมา

ตารางที่ 29 แสดงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่โยกย้ายสังกัดพรรค

สังกัดพรรค	สมัครรับ เลือกตั้ง	ได้รับเลือกตั้ง 10, ก.พ. 12	จำนวนสมาชิก 31 ต.ค. 12
สหประชาไทย	218	75	111
ประชาธิปไตย	191	57	56
แนวประชาธิปไตย	57	7	7
แนวรวมเศรษฐกิจ	30	4	4
ประชาชน	68	2	2
สมัครใจช่วยชาวนา	22	1	1
เสรีประชาธิปไตย	7	1	1
ชาวนาชาวไร่	39	2	2
ไม่สังกัดพรรคใด	592	70	17
อิสระ	—	—	18
สยามใหม่	19	—	—
ประชาพัฒนา	8	—	—
แรงงาน	4	—	—
ไทยธิปไตย	1	—	—
รวม	1256	219	219

การบริหารงานของรัฐบาลก็เกิดความวุ่นวายขึ้นอีก โดยเกิดจากสมาชิก
ของฝ่ายรัฐบาลเอง ขอยกตัวอย่างใหญ่จากสมาชิกของฝ่ายรัฐบาลเอง ขอยกตัวอย่าง
ใหญ่จากการพาดหัวข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ เช่น

- กฤษณ สีวะรา ขอมรับพรรค ส.ป.ท. วุ่น¹
- สมาชิกรัฐบาล 300 คน ชูจะลาออกให้ขับพวกคอมมิวนิสต์กับแก๊งรัฐ
รัฐธรรมนูญพรรคใหม่²
- อติศ ส.ส. กลุ่มอิสระเสนอตัวออกของโหวตในพรรครัฐบาล³
- เส็นีย์ วิจารย์ อดีตรัฐมนตรี ส.ป.ท. มาจากพรรคเสรีมนังคศิลาเกือบทั้งนั้น⁴
- พรรครัฐบาลวุ่น จัดทีมสมัครจังหวัดราชบุรี ทวีช กลิ่นประทุม ไม่ยอม
ร่วมสมัครก็ สมบูรณ์ทรัพย์⁵
- ลูกพรรค ส.ป.ท. ตึง เงิน 2 หมื่นบาท เพียงพิมพ์ใบปลิวก็หมดแล้ว⁶
- ประเสริฐ บุญสม อติศ ส.ส. อุษยา ลูกพรรค ส.ป.ท. รองพรรคยังไม่
ช่วยเหลือเงิน แยกตงกฏแบ่งคมาหาเสียง⁷
- ส.ป.ท. เริ่มสนใจสมัครอิสระ คิดตั้งเขาพรรคดาไกรรับเลือก⁸
- ส.ป.ท. แล ผู้สมัครพรรคประชาธิปไตยก็เคยโง่งน⁹
- ผู้สมัคร ส.ป.ท. รองเงินหมด พรรคจะให้เพิ่มอีก 4 ล้าน¹⁰

1	น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่	7	พฤศจิกายน	พ.ศ. 2511,	หน้า 1.
2	น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่	15	พฤศจิกายน	พ.ศ. 2511,	หน้า 1.
3	น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่	20	พฤศจิกายน	พ.ศ. 2511,	หน้า 1.
4	น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่	29	พฤศจิกายน	พ.ศ. 2511,	หน้า 1.
5	น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่	10	ธันวาคม	พ.ศ. 2511,	หน้า 1.
6	น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่	13	ธันวาคม	พ.ศ. 2511,	หน้า 1.
7	น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่	23	ธันวาคม	พ.ศ. 2511,	หน้า 1.
8	น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่	28	มกราคม	พ.ศ. 2511,	หน้า 1.
9	น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่	3	กุมภาพันธ์	พ.ศ. 2511,	หน้า 1.
10	น.ส.พ. สยามรัฐรายวัน ประจำวันที่	5	กุมภาพันธ์	พ.ศ. 2511,	หน้า 1.

- คร.ไพฑูรย์ เครือแก้ว โจมตี ส.ส.กอกวนวารีรัฐบาลอาจดีเหตุสั่ง
ยุบสภา¹
- ส.ส.ลูกพรรครัฐบาลศูนย์ตัดชี้นายเรณู สุวรรณสิทธิ์²
- ลูกพรรค ส.ป.ท.ที่ไม่รับเงินนั้นจับกุมเตรียมจะ "ชักฟอก" พรรค³
- กลุ่ม ส.ส.อิสระวาญุททรยศ⁴
- ส.ป.ท.กวน ส.ส.เขาพรรคได้อีกอิสระเข้า 20 คน⁵
- นิสิต เวชศิริพานันท์ ส.ส.ศรีสะเกษวา ส.ส.อิสระถูก "ขอ" คนละ
4 - 5 หมื่นบาท⁶
- ส.ส.พรรครัฐบาลวัง เป็นเลขานุการรัฐมนตรี⁷
- ส.ส.ลูกพรรค ส.ป.ท.ตั้งป้อมชักรัฐบาลวันแถลงนโยบาย⁸
- ส.ส.ลูกพรรค ส.ป.ท.รุมชักนายทหนัก ทวงทัก ร.ม.ต.บางคน⁹
- ลูกพรรครัฐบาล เปิดศึกคารมแย่งตำแหน่งโฆษกรัฐบาลจาก พ.อ.อาจศึก
ดวงสว่าง¹⁰

1น.ส.พ.	สยามรัฐรายวัน	ประจำวันที่ 11	เมษายน	พ.ศ. 2512,	หน้า 1.
2น.ส.พ.	สยามรัฐรายวัน	ประจำวันที่ 15	เมษายน	พ.ศ. 2512,	หน้า 1.
3น.ส.พ.	สยามรัฐรายวัน	ประจำวันที่ 26	เมษายน	พ.ศ. 2512,	หน้า 1.
4น.ส.พ.	สยามรัฐรายวัน	ประจำวันที่ 6	มีนาคม	พ.ศ. 2512,	หน้า 1.
5น.ส.พ.	สยามรัฐรายวัน	ประจำวันที่ 7	มีนาคม	พ.ศ. 2512,	หน้า 1.
6น.ส.พ.	สยามรัฐรายวัน	ประจำวันที่ 10	มีนาคม	พ.ศ. 2512,	หน้า 1.
7น.ส.พ.	สยามรัฐรายวัน	ประจำวันที่ 13	มีนาคม	พ.ศ. 2512,	หน้า 1.
8น.ส.พ.	สยามรัฐรายวัน	ประจำวันที่ 14	มีนาคม	พ.ศ. 2512,	หน้า 1.
9น.ส.พ.	สยามรัฐรายวัน	ประจำวันที่ 18	มีนาคม	พ.ศ. 2512,	หน้า 1.
10น.ส.พ.	สยามรัฐรายวัน	ประจำวันที่ 19	พฤษภาคม	พ.ศ. 2512,	หน้า 1.

จากข่าวหนังสือพิมพ์ชี้ให้เห็นว่า บรรดา ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลอีกเช่นกันที่
เรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ เรียกร้องอยากได้ตำแหน่งโน้น ตำแหน่งนี้ เมื่อพลาด
จากตำแหน่งการ เป็นรัฐมนตรี เรียกร้องเงินไปพัฒนาจังหวัด ฯลฯ จนสุดที่จอมพลถนอม
กิตติขจร นายกรัฐมนตรีจะทนได้ ประกอบกับมีเหตุการณ์ภายนอกประเทศ เข้ามามาแทรกแซง
จึงถือเป็นโอกาสทำการรัฐประหาร เจ็บตนเอง เหมือนกับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ทำการ
รัฐประหารตนเองซึ่งเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติอยู่ขณะนั้น (โดยพลเอกถนอม กิตติขจร ลาออก
จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เวลา 14.00 น.
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เวลา 21.00 น.
คือระยะเวลาห่างจากพลเอกถนอม กิตติขจร ลาออก 9 ชั่วโมง) รัฐบาลที่มาจากการ
เลือกตั้งจึงเป็นอันสิ้นสุดลงอีกวาระหนึ่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการศึกษาความเป็นมาของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา คณะราษฎรมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นประชาธิปไตยจริง ๆ แต่เมื่อคณะราษฎรเข้าทำการบริหารประเทศแล้วไม่สามารถทำตามที่กำหนดได้ เพราะการเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์จะทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ คณะราษฎรจึงหาทางออกโดยฝ่ายบริหารได้แต่งตั้งวุฒิสภาขึ้นใหม่จำนวนเท่า ๆ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงในเสถียรภาพของรัฐบาลเอง

อย่างไรก็ตามความขัดแย้งได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายรัฐสภา จนบางครั้งฝ่ายบริหารต้องลาออกและยุบสภา ช่วง พ.ศ. 2476 - 2481 วิถีทางการเมืองการเมืองดำเนินไปโดยยึดถือกติกาคำรัฐธรรมนูญเป็นหลัก สภาได้ให้การยกย่องว่าเป็นกติกาสำคัญในการปกครอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำนึกในหน้าที่และแสดงบทบาทเป็นฝ่ายเป็นเสียงแทนราษฎร เสถียรภาพของรัฐบาลมั่นคงพอสมควร

ช่วง พ.ศ. 2481 - 2487 เป็นช่วงที่ฝ่ายบริหารได้เข้าไปมีอำนาจครอบงำรัฐสภา เพราะว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในเวลานั้นบริหารประเทศแบบกึ่งเผด็จการ

ช่วง พ.ศ. 2487 - 2490 เป็นช่วงที่รัฐบาลพลเรือนผลัดเปลี่ยนกันเข้าบริหารประเทศ รัฐสภาใช้อำนาจเหนือฝ่ายบริหาร ฝ่ายรัฐสภาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ควบแล้วเกิดการขัดแย้งกันเองในฝ่ายบริหาร จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร

จากการศึกษาเสถียรภาพของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในช่วงเวลา คือ พ.ศ. 2498 - 2514 ได้พบวาระระบบพรรคการเมืองเกิดความล้มเหลว อาจสรุปผลความล้มเหลวของพรรคเสรีมนังคศิลาและพรรคสหประชาไทยได้ดังนี้

ก. พรรคเสรีมนังคศิลา

1. เกิดความขัดแย้งกันเองในคณะผู้บริหาร เช่นความขัดแย้งระหว่าง

จอมพล ป. พิบูลสงคราม กับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ความขัดแย้งระหว่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับ พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์

2. การตั้งพรรคสหประชาชนมาแข่งขันกับพรรคเสรีมนังคศิลา โดยมีจอมพลสฤษดิ์ เป็นผู้สนับสนุนในการจัดตั้ง พรรคนี้ต่อมากลายเป็นพรรคฝ่ายค้านที่มีความมั่นคงในรัฐสภา เป็นเหตุให้ ส.ส. จากพรรคเสรีมนังคศิลาหันมาเข้าเป็นสมาชิกพรรคสหประชาชน

3. มีการเลือกตั้งสภปรกเกิดขึ้น เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 เป็นเหตุให้ประชาชน นิสิต นักศึกษา เดินขบวนประท้วงการเลือกตั้งครั้งนี้ รัฐบาลไม่ยอมฟังเสียงนิสิตนิสิต ผู้นำพรรคคนสำคัญ ๆ ใคลาออกกันหลายคน จึงทำให้เสถียรภาพของพรรคเสรีมนังคศิลาคลอนแคลน จนในที่สุดเกิดการปฏิวัติ พ.ศ. 2500

4. การยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้าน เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2500 การอภิปรายครั้งนี้เต็มไปด้วยความรุนแรง เมื่อลงมติ รัฐบาลชนะด้วยคะแนน 132 : 70 แต่ถึงแม้รัฐบาลจะชนะแต่ก็ทำให้รัฐบาลของพรรคเสรีมนังคศิลาคลอนแคลนหนักยิ่งขึ้น

5. ความขัดแย้งระหว่าง จอมพล ป. พิบูลสงคราม กับคณะทหารกลุ่มใหม่ โดยคณะทหารกลุ่มใหม่ทนความสับสนวุ่นวายในการบริหารประเทศของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่ไหว จึงขอลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี ตำแหน่งสมาชิกพรรค แล้วประกาศให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามลาออกตามลำดับ เมื่อไม่เป็นผลจึงเกิดรัฐประหาร พ.ศ. 2500 ดังกล่าว

ข. พรรคสหประชาไทย

1. ธรรมนูญและนโยบายของพรรคฯ ร่างขึ้นโดยผู้นำพรรคเพียงกลุ่มเดียว คือกลุ่มพลโทแสวง เสนาณรงค์ โดยที่ผู้นำกลุ่มอื่น ๆ ไม่ค่อยมีส่วนร่วม จึงมีได้เป็นที่ยอมรับจากกลุ่มอื่น ๆ ในพรรคฯ ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งพยายามขอแก้ไขธรรมนูญพรรคเสียใหม่ แต่ไม่เป็นผล ทำให้ภายในพรรคเกิดความแตกแยก

2. มุ่งยึดถือผู้นำพรรคเป็นสำคัญ ไต่ถามยึดถือจนพลัดตนม กิตติขจร พลเอกประภาส จารุเสถียร พลเอกทวี จุลละทรัพย์ พลเอกกฤษณ์ สีวะรา พลโทแสวง เสนาณรงค์ โดยมียึดถืออัครมนตรีแห่งการเมือง การเขมาวามพรรค จึงเป็นการรวมกันอย่างหลวม ๆ จึงเปราะบางและแตกแยกอย่างง่ายดาย
3. การเข้าสังกัดพรรคของบรรดา ส.ส. ส่วนใหญ่มีความมุ่งหวัง ผลประโยชน์เป็นการตอบแทน เช่นแย่งกันเป็นกรรมการในคณะกรรมการวางแผนพัฒนา ผู้ไม่เคยเป็นกร่างความวุ่นวาย และเกรงภัยคุกคามออกจากพรรคเพื่อไปร่วมตัวกันตั้ง พรรคการเมืองใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากตนเห็นคือผลประโยชน์ตนเอง
4. ผู้นำพรรคไม่ให้ความสำคัญต่อกฎพรรค เพียงแต่ใช้กฎพรรคเป็น เครื่องมือให้บรรลุผลของบุคคลชั้นนำในพรรคเท่านั้น อีกทั้งไม่เคยตั้งสรรคกับลูกพรรค มากนัก ถึงขนาดไม่รู้จักชื่อ ส.ส. ที่เขมาวามอยู่ในพรรค ทั้ง ๆ ที่ ส.ส. ที่รวมพรรค เพียง 100 กว่าคนเท่านั้น
5. ผู้นำพรรคผูกขาดอำนาจการบริหารอยู่ในกลุ่มบุคคลสำคัญ ๆ ในพวก ของตนเท่านั้น โดยพยายามกักกันมิให้ผู้อื่นมาแข่งขัน คู่แข่งขันที่สำคัญคือ ส.ส. ซึ่งรัฐธรรมนูญ พรรคกำหนดมิให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรี ส.ส. จึงเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญพรรค เมื่อ ไม่เป็นผลจึงไม่คอยให้ความร่วมมือ การบริหารงานของรัฐบาลจึงเต็มไปด้วยความล่าช้า และขาดความร่วมมือจาก ส.ส. ที่สนับสนุนรัฐบาล
6. การดองพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีให้ล่าช้า โดย ส.ส. ฝ่าย รัฐบาลเองร่วมมือกับพรรคฝ่ายอื่น ๆ รัฐบาลจึงต้องขออนุญาตการเรียกของผลประโยชน์ ต่าง ๆ ของ ส.ส. ลูกพรรครัฐบาลเอง เช่นยืมจัดสรรเงินให้ ส.ส. ในสังกัดพรรคฯ และพรรคอิสระที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล นำเงินไปพัฒนาจังหวัดเพื่อเป็นการหาเสียง กันละ 3 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2513, 1 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2514 และ 2 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2515 จนมาถึงจุดแตกหักเมื่อ ส.ส. พรรคสหประชาไทย ส่วนใหญ่ต้องการให้เพิ่มเงินไปพัฒนาจังหวัดของตนในขณะที่ผู้นำฝ่ายทหาร ต้องการให้นำเงิน

280 ลานบาทหัตถกรรมมาจักรแปรรูปผ้าให้หักออกจากวงพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 2515 ไปเพิ่มให้กับงบประมาณป้องกันประเทศ ความขัดแย้งนี้กลายเป็นสาเหตุใหญ่ของการรัฐประหาร พ.ศ. 2514

เมื่อมองให้ถ่องแท้แล้ว การทำรัฐประหารตัวเองของจอมพลถนอม กิตติขจร เกิดขึ้นหลาย ๆ กับการทำรัฐประหารตัวเองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ พ.ศ. 2494 และ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ พ.ศ. 2501 ซึ่งเกิดขึ้นเพราะความขัดแย้งภายในพรรครัฐบาล ความแตกแยกในคณะรัฐมนตรีและขอเรียกร้องงานาประการของเหล่า ส.ส. จนฝ่ายบริหารไม่อาจทนทานได้ จึงหาทางออกด้วยการทำรัฐประหารดังกล่าว

สรุปแล้วสาเหตุใหญ่ที่พรรคเสรีมนังคศิลาและพรรคสหประชาไทยล้มเหลว คือ

1. ยึดถือตัวบุคคล เป็นสำคัญ
2. การเขววมสังกัพรรค ของพรรค ส.ส. เพื่อหวังผลประโยชน์หรือ

ประสาผลประโยชน์ร่วมกัน

3. เกิดความขัดแย้งกันเองในกลุ่มผู้บริหารและพรรค ส.ส. ที่สังกัดพรรค รัฐบาล

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานของรัฐบาลที่จัดตั้งหลังจากการปฏิวัติรัฐประหารที่ยึดอำนาจมาจากรัฐบาลเดิมนั้น ไม่สามารถรักษอำนาจของตนไว้ได้ยาวนาน รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นหลังการยึดอำนาจไม่ว่าจะควมการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม มักขาดเสถียรภาพ เกิดความวุ่นวายทั้งภายในคณะรัฐบาลเอง และทำให้การบริหารประเทศยุ่งยากเสมอ ทั้งนี้เพราะเสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของรัฐบาล ซึ่งมีที่มาโดยการเลือกตั้งของประชาชนเป็นสำคัญ การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำหรับประชาชนที่จะใช้อำนาจในการปกครองประเทศโดยผ่านทางสภาผู้แทน แต่จากการศึกษาถึงลักษณะการวิเศษที่ออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนชาวไทย กลับชี้ให้เห็นว่า ไม่วางจะใช้ระบบการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตเลือกตั้งหรือรวมเขตเลือกตั้ง

ก็ไม่อาจทำให้ประชาชนกระตือรือร้นที่จะไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ก็จะได้เห็นได้จากผลการเลือกตั้งทั้ง 12 ครั้ง (ดูตารางที่ 23) ปรากฏว่าประชาชนไม่ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ถึงครึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดในขณะเดียวกัน การลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ผู้ออกเสียงเลือกตั้งมักจะเลือกโยกถือเอาคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครแต่ละคนเป็นประการสำคัญ ก็จะได้เห็นได้จากตารางแจกแจง ส.ส. ที่มักจะให้รับเลือกตั้งเสมอ เช่น นายเลียง ไชยกาล นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ นายเสวตร เปี่ยมพงษ์สานต์ นายคล้าย ละอองนวล นายใหญ่ ศิวรักษ์ นายสวัสดิ์ คำประกอบ ฯลฯ

สรุปผลจากการเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 3 ครั้ง (ช่วง พ.ศ. 2498 - 2514) ปรากฏว่าผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งไปเข้ารวมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั่นเองที่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ขอแยกกล่าวแต่ละรัฐบาลดังนี้

1. รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม (21 มีนาคม 2500 - 16 กันยายน 2500)

ขึ้นเป็นรัฐบาลบริหารประเทศหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 พรรคเสรีมนังคศิลาซึ่งเป็นพรรคของรัฐบาลได้ที่นั่งสูงสุดคือ 83 ที่นั่ง ไกรวัตรรวม ส.ส. จากพรรคอิสระและพรรคอื่น ๆ แล้วจัดตั้งรัฐบาล ระยะแรกรัฐบาลมีความมั่นคง แต่ระยะต่อมาเกิดการขัดแย้งกันภายในพรรคของ ส.ส. พรรครัฐบาลเองควยแตกหลาย ๆ ทีม เช่น

1.1 เป็นพรรคพวกของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงมุ่งยึดอภิชนเป็นสำคัญ

1.2 เข้ามารวมกันเพราะเห็นแก่ลาภยศ และผลประโยชน์

ดังนั้น ส.ส. ที่เข้ามารวมพรรคเสรีมนังคศิลาจึงแปร่บางแตกแยกกันไ้คงาย เพราะไม่ใครวมกันเพื่ออุดมการณ์ แกรวมกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน

เมื่อผลประโยชน์ขัดแย้งกันหรือผลประโยชน์ไม่ใกล้เคียงกัน จะเกิดความแตกแยกกันที่
 จนดูกลาโมใหญ่โต เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งกันเองในกลุ่มผู้บริหาร เช่น ความ
 ขัดแย้งระหว่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ความขัดแย้ง
 ระหว่างพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ความขัดแย้งระหว่าง
 จอมพล ป. พิบูลสงคราม กับคณะนายทหารรุ่นใหม่ มีการจัดตั้งพรรคสหประชาชาติ
 กับพรรคเสรีมนังคศิลาแล้วกลายเป็นฝ่ายค้านที่เข้มแข็ง ต่อมาพรรคฝ่ายค้านได้ขอเปิด
 อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2500
 ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะชนะคะแนนเสียง 132 : 70 แต่ทำให้รัฐบาลเริ่มขาดเสถียรภาพ
 ลง ประกอบกับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 เป็นการเลือกตั้ง
 ไม่เรียบร้อย เป็นผลให้คณะทหารรุ่นใหม่ นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
 พลโทถนอม กิตติขจร พลตรีประภาส จารุเสถียร ถือเป็นเหตุทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 16
 กันยายน พ.ศ. 2500

2. รัฐบาลพลโทถนอม กิตติขจร (1 มกราคม 2501 - 20 ตุลาคม 2501)

ขึ้นเป็นรัฐบาลบริหารประเทศหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 15
 ธันวาคม พ.ศ. 2500 พรรคสหประชาชาติซึ่งเป็นพรรคสนับสนุนรัฐบาลได้เลือกเข้ามา
 45 ที่นั่ง ซึ่งสร้างความผิดหวังให้แก่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชา
 การจัดตั้งรัฐบาลพลโทถนอม กิตติขจร อย่างยิ่ง จึงรวบรวม ส.ส. จากพรรคต่าง ๆ
 และ ส.ส. อิสระ จัดตั้งพรรคใหม่คือพรรคชาติสังคม โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
 เป็นหัวหน้าพรรค พลโทถนอม กิตติขจร และนายสุกิจ นิมมานเหมินท์ เป็นรองหัวหน้า
 พรรค พลโทประภาส จารุเสถียร เป็นเลขาธิการพรรค รวบรวม ส.ส. เข้าร่วมพรรค
 ได้ 30 คน จุดประสงค์เพื่อต่อต้านลัทธิของคณะปฏิวัติ โดยมีพลโทถนอม กิตติขจร
 เป็นนายกรัฐมนตรี นับเป็นการฝึกฝนในการขยายเขตอำนาจทางการเมืองของจอมพล
 สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพราะการไปรวบรวม ส.ส. จากที่ต่าง ๆ มารวบรวมเป็นพรรคกัน

เป็นการสร้างปัญหาให้แก่รัฐบาลอย่างแน่นอน ส.ส. ต่าง ๆ เหล่านี้ยอมเข้าร่วมพรรค
ชาติสังคมนิยมเหตุผลต่าง ๆ กัน เช่น

2.1 ส.ส. เห็นว่าจอมพลสฤษดิ์ ชนเรวัชต์ มีอำนาจมากที่สุดขณะนี้
จึงหวังเพื่ออาศัยเป็นหลักพิงพิงยึดเหนี่ยว

2.2 ใฝ่รับผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นเครื่องตอบแทน

เมื่อเริ่มจัดตั้งรัฐบาลก็เริ่มเกิดปัญหา ใฝ่แก้ปัญหาคำแต่งตั้งเลขาธิการ
รัฐมนตรี ซึ่ง ส.ส. ประธาณากันมาก ในที่สุดหาทางออกโดยจัดสรรตำแหน่งให้พรรค
สหภูมิ 10 ตำแหน่ง พรรคชาติสังคมนิยม 10 ตำแหน่ง และฝ่ายทหาร 6 ตำแหน่ง ซึ่งตกลง
กันได้ในระยะแรก

ปัญหาที่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพระยะต่อมาคือ ปัญหางบประมาณรายจ่าย
ประจำปี พ.ศ. 2502 ซึ่งรายจ่ายเกินรายรับ ถึงแม้จะลดรายจ่ายแล้วยังเกินอยู่อีก
ถึง 900 ล้านบาท จึงจัดเก็บภาษีการพนัน อากรมหรสพ ภาษีน้ำมันและเงินกู้ในต่าง
ประเทศเพิ่มให้พอรายรับ จึงถูก ส.ส. เปิดอภิปรายโจมตีเป็นอันมาก ถึงรัฐบาลจะชนะ
ควยคะแนนเสียง 160 : 40 ก็ตาม ก็เป็นจุดเริ่มของความสั่นคลอนเสถียรภาพของ
รัฐบาล ประกอบทั้ง ส.ส. พรรคชาติสังคมนิยมหนึ่งมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง
เหมือนที่เคยกระทำมาแล้วในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และถึงกับเกิดความแตกแยก
ภายในพรรคเรื่องอยากเป็นรัฐมนตรี รัฐบาลพลเอกถนอม กิตติขจร (ได้เลื่อนยศเป็น
พลเอกหลังการไปรุดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี) ต้องเอาใจโดยปรับปรุงคณะ
รัฐมนตรีถึง 2 ครั้ง เพื่อเอาใจ ส.ส. จากทุกภาคเข้าเป็นรัฐมนตรี แต่ไรผลเพราะยัง
ทำให้ ส.ส. รวมพรรครัฐบาลแตกแยกยิ่งขึ้นจนถอนตัวออกจากพรรครัฐบาล พวกกันไปตั้ง
พรรคฝ่ายค้านขึ้นใหม่ จุดสุดท้ายที่รัฐบาลสุที่จะทนต่อสถานการณ์ได้ คือการเปิดอภิปราย
ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลในประเด็นสำคัญ 4 ข้อคือ ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง
ปัญหาความเรียบร้อยภายใน และปัญหาเศรษฐกิจ และการศึกษาของประเทศ

ความวุ่นวายของ ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งตัวเอง ทั้งจหมพลสฤษดิ์ ภิระวิชต์
ทองเค็มทางกลับจากต่างประเทศ แล้วประกาศทำกรรัฐประหารตัวเองในวันที่ 20
ตุลาคม พ.ศ. 2501

3. รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (7 มีนาคม 2512 - 17 พฤศจิกายน
2514)

ขึ้นเป็นรัฐบาลบริหารประเทศหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 10
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 พรรคสหประชาไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลได้พียงมากกว่าพรรค
อื่นคือ 75 ที่นั่ง จากทั้งหมด 219 ที่นั่ง พรรคประชาชนไทยได้รองลงมา 57 ที่นั่ง
พรรคสหประชาไทย เมื่อไม่สามารถคุมเสียงข้างมากไว้ได้จึงดึงเอา ส.ส. กลุ่มอิสระซึ่งมี
จำนวนถึง 70 คน มารวมด้วย ในจำนวน 70 ที่นั่งนี้เป็น ส.ส. ในกลุ่มสันนิบาตเสรีชน
ที่พรรคสหประชาไทยไม่ส่งสมัคร เข้ารับเลือกตั้งถึง 30 กว่าคน ส.ส. กลุ่มอิสระสันนิบาต
เสรีชนสามมหาภาคไทยกลุ่มนี้พยายามดึงเงื่อนไขของรองกับผู้นำพรรคสหประชาไทย ที่สำคัญ
คือให้แก้ไขรัฐธรรมนูญพรรคสหประชาไทยเสียใหม่ เพื่อให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรีได้ จึงนับเป็น
จุดเริ่มการขาดเสถียรภาพตั้งแต่เริ่มแรก ต่อมาถึงกับรัฐบาลขาดเสถียรภาพโดยสิ้นเชิง

จากการที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพทั้ง 3 ครั้ง ช่วง พ.ศ. 2498 - 2514
ซึ่งมีการเลือกตั้งทั่วไป 3 ครั้ง และได้ทำการจัดตั้งรัฐบาลทั้ง 3 ครั้งทั้งหมดมาแล้ว
จากการวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า เกิดจากฝ่ายคณะบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลทั้งสิ้น ผู้นำรัฐบาล
ขณะนั้นคือทั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทั้งจอมพลสฤษดิ์ ภิระวิชต์ และทั้งจอมพลถนอม
กิตติขจร ต่างใช้วิธีการคล้าย ๆ กัน โดยดึง ส.ส. อิสระ และ ส.ส. พรรคอื่นเข้ามา
รัฐบาล และลงท้าย ส.ส. ภายในคณะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก่อความวุ่นวายขึ้น

ความวุ่นวายของ ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งนี้เอง ที่จอมพลสฤษดิ์ ชนวรรชิต
ต้องเดินทางกลับจากต่างประเทศ แล้วประกาศทำการรัฐประหารตัวเองในวันที่ 20
ตุลาคม พ.ศ. 2501

3. รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (7 มีนาคม 2512 - 17 พฤศจิกายน
2514)

ขึ้นเป็นรัฐบาลบริหารประเทศหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 10
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 พรรคสหประชาไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลได้ที่นั่งมากกว่าพรรค
อื่นคือ 75 ที่นั่ง จากที่นั่งทั้งหมด 219 ที่นั่ง พรรคประชาธิปไตยได้รองลงมา 57 ที่นั่ง
พรรคสหประชาไทยจึงไม่สามารถคุมเสียงข้างมากไว้ได้จึงดึงเอา ส.ส. กลุ่มอิสระซึ่งมี
จำนวนถึง 70 คน ในจำนวน 70 ที่นั่งนี้เป็น ส.ส. ในกลุ่มสันนิบาตเสรีชน ที่พรรค
สหประชาไทยไม่ส่งสมัครเข้ารับเลือกตั้งถึง 30 กว่าคน ส.ส. กลุ่มอิสระเสรีชน
สยามหาคไทยกลุ่มนี้พยายามตั้งเงื่อนโซ่ตอรองกับผู้นำพรรคสหประชาไทย ที่สำคัญคือ
ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญพรรคสหประชาไทยเสียใหม่ เพื่อให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรีได้ จึงนับเป็น
จุดเริ่มการขาดเสถียรภาพตั้งแต่เริ่มแรก ต่อมาถึงกับรัฐบาลขาดเสถียรภาพโดยสิ้นเชิง

จากการที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพทั้ง 3 ครั้ง ช่วง พ.ศ. 2498 - 2514
ซึ่งมีการเลือกตั้งทั่วไป 3 ครั้ง และได้ทำการจัดตั้งรัฐบาลทั้ง 3 ครั้งทีกลดมาแล้ว
จากการวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า เกิดจากฝ่ายคณะบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลทั้งสิ้น ผู้นำรัฐบาล
ขณะนั้นคือทั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทั้งจอมพลสฤษดิ์ ชนวรรชิต และทั้งจอมพลถนอม
กิตติขจร ต่างใช้วิธีการคล้าย ๆ กัน โดยดึง ส.ส. อิสระและ ส.ส. พรรคอื่นเข้าร่วม
รัฐบาล และลงท้าย ส.ส. ภายในคณะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก่อความวุ่นวายขึ้น

จนต้องรัฐประหารรัฐบาลตนเองทั้ง 3 ครั้ง 3 ครา ดังกล่าว

จากการศึกษาพฤติกรรมของ ส.ส. ในเวลาต่อมา หลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 แล้วได้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในปี พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดของประเทศไทย ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้ง มีบทบาทและความสำคัญสูง วุฒิสภามีบทบาทน้อยลง มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2518 โดยในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ทุกคน ต้องสังกัดพรรคการเมือง ผลการเลือกตั้งทั่วไปพรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งสูงสุด 72 ที่นั่ง พรรคธรรมสังคมนำได้ 45 ที่นั่ง พรรคชาติไทยได้ 28 ที่นั่ง พรรคเกษตรสังคมนำได้ 19 ที่นั่ง พรรคกิจสังคมได้ 18 ที่นั่ง พรรคสังคมนิยมได้ 16 ที่นั่ง พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทยได้ 15 ที่นั่ง พรรคพลังใหม่ได้ 12 ที่นั่ง รวมพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งทั้งหมด 22 พรรค จำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรจึงกระจายไปตามพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงเด็ดขาดและสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงต้องร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลผสม ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องประนีประนอมประโยชน์ซึ่งกันและกัน แต่ต่อมาก็ประสบความล้มเหลว พรรคประชาธิปัตย์นำโดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคเกษตรสังคมนำ แต่เมื่อลงมติในสภาเพื่อบรรจุงรัฐบาลกลับไม่ได้รับความไว้วางใจจากบรรดา ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองอื่น ๆ จึงประสบความล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ทันได้เริ่มต้น

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รวบรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ จัดตั้งรัฐบาลต่อมา นับเป็นรัฐบาลผสมในระบอบประชาธิปไตยที่มีพรรคการเมืองต่าง ๆ มากที่สุด

ในโลกนี้มีถึง 16 พรรค¹ บริหารประเทศไปโดยความยากลำบาก และล้มเหลว
ลงในที่สุด โดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้ทำการยุบสภา
แล้วให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. 2519 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า
พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งสูงสุด 114 ที่นั่ง พรรคชาติไทย 56 ที่นั่ง พรรคกิจสังคม 45
ที่นั่ง พรรคธรรมสังคม 28 ที่นั่ง พรรคที่ได้รับเลือกตั้งที่เหลือ เรียกว่าพรรคต่ำกว่าสิบ
คือได้ไม่ถึง 10 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์จึงเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมี
ม.ร.ว. เสถียร ปราโมช หัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลผสมประกอบด้วยพรรค
ต่าง ๆ ถึง 10 พรรค² เขาทำการบริหารประเทศเต็มไปด้วยความยากลำบาก

1. พรรคธรรมสังคม	45	เสียง	10. พรรคพลังประชาชน	2	เสียง
2. พรรคชาติไทย	28	เสียง	11. พรรคแผ่นดินไทย	2	เสียง
3. พรรคกิจสังคม	18	เสียง	12. พรรคประชาธิปัตย์	1	เสียง
4. พรรคสังคมชาตินิยม	16	เสียง	13. พรรคเสรีชน	1	เสียง
5. พรรคสันติชน	8	เสียง	14. พรรคเศรษฐกิจ	1	เสียง
6. พรรคประชากรธรรม	6	เสียง	15. พรรคพัฒนาจังหวัด	1	เสียง
7. พรรคไท	4	เสียง	16. พรรคแรงงาน	1	เสียง
8. พรรคฟื้นฟูชาติไทย	3	เสียง			
9. พรรคสังคมนิยมฯ	3	เสียง	(ไม่ไว้วางใจ 12 เสียง)		
² 1. พรรคประชาธิปัตย์	113	เสียง	7. พรรคไทยสังคม	1	เสียง
2. พรรคชาติไทย	55	เสียง	8. พรรคแรงงาน	1	เสียง
3. พรรคธรรมสังคม	28	เสียง	9. พรรคแนวร่วมประชาฯ	1	เสียง
4. พรรคสังคมชาตินิยม	8	เสียง	10. พรรคสยามใหม่	1	เสียง
5. พรรคสังคมนิยมฯ	2	เสียง			
6. พรรคพัฒนาจังหวัด	2	เสียง			
รวม	212	เสียง	จาก ส.ส. ทั้งหมด	279	เสียง

และในที่สุดก็ตกลงมเหศวรอีกครั้งหนึ่ง*

ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปอีกในปี พ.ศ. 2522 ผลปรากฏว่าพรรคกิจสังคมได้
ที่นั่งสูงสุด 80 ที่นั่ง พรรคชาติไทย 36 ที่นั่ง พรรคประชากรไทย 32 ที่นั่ง พรรค
ประชาธิปไตย 30 ที่นั่ง ฯลฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีต่อมา
โดยมีเสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ตั้งขึ้นไว้เอง กับเสียง
สนับสนุนจากบรรดา ส.ส. อีกจำนวนหนึ่ง เขาทำการบริหารประเทศต่อมา แต่ต้อง
ประสบกับความล้มเหลวอีกจนได้ เมื่อเกิดการฉ้อโกงการนำน้ำมันขึ้นราคา พวก ส.ส.
ส่วนใหญ่ที่สนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์มา เองนั้น เปรี้ยวร่วมกับพวก ส.ส.
ฝ่ายค้านเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงจำใจ
ของลาออก สภาจึงโหวตหาตัวนายกรัฐมนตรีใหม่ ปรากฏว่า 90 % เลือกพลเอกเปรม
ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงเลือกเอา 3 พรรคใหญ่**
ได้แก่สังกักลุ่มพรรคกิจสังคม สังกักลุ่มพรรคชาติไทย และสังกักลุ่มพรรคประชาธิปไตย
รวมจัดตั้งรัฐบาลผสม เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523 รัฐมนตรีส่วนมากมาจากการ
เลือกตั้ง บริหารประเทศทำท่าว่าจะดี แต่ต่อมาเกิดความขัดแย้งกันในกลุ่มพรรคการเมือง
ที่บริหารประเทศ เช่น ความขัดแย้งในปัญหาโซดาแอส ปัญหาประกันราคาข้าว และที่สำคัญ
ที่ทำให้ถึงจุดแตกแยกกันคือ ความขัดแย้งเรื่องโทรพิมพ์คัดค้านการขอน้ำมันดิบที่ประเทศ
ซาอุดีอาระเบีย ซึ่งเป็นข่าวบนหน้าหนังสือพิมพ์ทั่วไปอย่างครึกโครม ถึงกับกลุ่มสังกั

* ดูรายละเอียดได้ใน ไมตรี วิริยะ, "รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์
เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรพุทธศักราช 2518 และ 2519 กับสภาการปฏิรูป
การปกครองแผ่นดินพุทธศักราช 2519" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการ
ปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

** ขณะนี้ยังไม่มีการขออนุญาตพรรคการเมือง จึงเรียกพรรคการเมืองว่า
"สังกักลุ่มพรรค. . . ."

พรรคกิจสังคม ประกาศคัดค้านเลือกตั้งพรรคชาติไทยว่า ถ้าสังกัดกลุ่มพรรคกิจสังคมเป็น
 รัฐบาลต้องไม่มีสังกัดกลุ่มพรรคชาติไทย โดยให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี
 เป็นผู้ตัดสินใจว่า ท้องถื่นพรรคหนึ่งพรรคใดออกจากพรรคเข้าร่วมรัฐบาล พลเอกเปรม
 ติณสูลานนท์ ตัดสินใจเลือกพรรคชาติไทยเข้าร่วมรัฐบาล โดยรวมเข้าด้วยกันกับสังกัดกลุ่ม
 พรรคประชาธิปไตย กลุ่มสหพรรค และสังกัดกลุ่มพรรคแนวมหาชน

การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ หลังจากสังกัดกลุ่มพรรคกิจสังคมซึ่งเป็นกลุ่มพรรค
 การเมืองที่มีเสียงอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากลุ่มพรรคการเมืองอื่น ๆ ไม่ได้รวม
 รัฐบาลปรากฏว่า ต้องประสบปัญหายุ่งยากหลายประการ เนื่องจากแต่ละพรรคต่าง
 เสนอคนในพรรคเป็นรัฐมนตรีพรรคละหลายคน และในหลายคนที่ไม่เสนอชื่อนั้นไม่
 เหมาะสมจะเป็นรัฐมนตรี เข้าบริหารประเทศ¹ คร. ไตรรงค์ สุวรรณคีรี ที่ปรึกษา
 นายกรัฐมนตรีกล่าวว่า "สาเหตุที่การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ต้องล่าช้าและไม่ราบรื่น
 เนื่องจากมีพรรคการเมืองบางพรรคตั้งชื่อเรียกรองมากเกินไป จนเกินกว่านายก
 รัฐมนตรีจะยอมรับได้"²

พรรคการเมืองยังเห็นแก่ประโยชน์ของพรรค โดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ของ
 ประเทศชาติ ยังมีข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ กัน ดังนี้

- พรรคประชาธิปไตยเสนอรายชื่อเป็นรัฐมนตรี 10 คน³
- ธรรมศ เทวกุลปทัตว่า สหพรรคจะได้เป็นรัฐมนตรี 9 ที่นั่ง⁴
- สหพรรคพร้อมจะให้การสนับสนุน โดยต้องพิจารณารายละเอียดปลีกย่อย
 เสียก่อนว่า มีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง⁵

1 สัมภาษณ์ คร. ไตรรงค์ สุวรรณคีรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี วันที่ 15 มีนาคม

2524.

2 เรื่องเดียวกัน.

3 น.ส.พ. มติชน รายงาน ฉบับวันที่ 6 มีนาคม 2524.

4 น.ส.พ. มติชน รายงาน ฉบับวันที่ 6 มีนาคม 2524.

5 น.ส.พ. ไทยรัฐ รายงาน ฉบับวันที่ 6 มีนาคม 2524.

- พรรคชาติไทยยื่นกรณารองตำแหน่งเดิม¹
- "เปรม" เรียกหัวหน้าพรรคหรือ ว่าไม่ควรถือโควตา ร.ม.ต. จะเกิดการตอรองยกเยอ²
- ดร.ไตรรงค์ ปฏิเสธที่จะเปิดเผยพรรคการเมืองที่เรียกกรงมากกว่าเป็นพรรคไหน แต่มั่นนอน³
- โฉแต่ละพรรคไม่ถูกใจ ยังคงตอรองกันเกรียด⁴
- ดร.ไตรรงค์ว่า "เงื่อนไขที่พรรคการเมืองเหล่านั้นเสนอมา เป็นประโยชน์ที่พรรคเห็นแก่ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม จึงทำให้การจัดตั้งรัฐบาลไม่สามารถจัดตั้งได้ ทานนายกรัฐมนตรืทานคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของ ส.ส."⁵
- "เปรม" จัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติ เพราะบางพรรคตั้งเงื่อนไขมาก⁶
- นายสวัสดิ์ คำประกอบ ส.ส. จังหวัดนครสวรรค์ เห็นควยกับการตั้งรัฐบาลแห่งชาติ ต่อเมื่อนายกไม่สามารถยอมขอมในการตั้งรัฐบาลกับพรรคการเมืองได้แล้ว⁷

1น.ส.พ. มติชน	รายวัน ฉบับวันที่	10 มีนาคม	2524.
2น.ส.พ. เกลิมิลเรอร์	รายวัน ฉบับวันที่	9 มีนาคม	2524.
3น.ส.พ. สยามรัฐ	รายวัน ฉบับวันที่	9 มีนาคม	2524.
4น.ส.พ. เกลิโหม	รายวัน ฉบับวันที่	9 มีนาคม	2524.
5น.ส.พ. เกลิโหม	รายวัน ฉบับวันที่	9 มีนาคม	2524.
6น.ส.พ. ไทยรัฐ	รายวัน ฉบับวันที่	9 มีนาคม	2524.
7น.ส.พ. ไทยรัฐ	รายวัน ฉบับวันที่	9 มีนาคม	2524.

— ดูทางจิตใจรัฐบาลผสมของพลเอกเปรมฯ เริ่มแจ่มใส ทั้งไปทลายเรื่องรัฐบาลแห่งชาติ พรรคชาติไทยยอมศิโรราบทุกประการ นายกะโหลกกระทรวงไชนกัไม่เกี่ยงงอน แต่ไม่วายส่ง ส.ส.นักวิชาการของพรรคออกมาคอยโต้แนวความคิดของฝ่ายรักษานายกฯ¹

โดยเหตุที่พรรคการเมืองที่จะเข้ารวมรัฐบาล ตั้งเงื่อนไขมากขึ้นไป เป็นเงื่อนไขที่พลเอกเปรม คิมสุลันเท นายกรัฐมนตรีรับไม่ได้ เป็นเหตุให้แนวความคิดตั้งรัฐบาลแห่งชาติขึ้นมา ซึ่งเชื่อกันว่า รัฐบาลแห่งชาติคือทางออกที่สุด เพราะหากยังขืนให้พรรคการเมืองกบฏโยนผลประโยชน์เพื่อพรรคการเมือง ก็จำเป็นต้องไม่มีพรรคการเมือง

ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี กล่าววาท "รัฐบาลแห่งชาติหมายความว่า เลือกรับบุคคลที่เหมาะสม มีคุณภาพทั้งประเทศที่เห็นวาทที่สุด โดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมืองที่อยู่เวลานี้ ผู้ที่มีความสามารถมีคุณภาพที่อยู่ในพรรคการเมืองก็เลือกเข้ามาโดยไม่คำนึงว่า จะมาจากพรรคการเมืองใหญ่หรือพรรคการเมืองเล็ก ขอแต่ให้คุณภาพ"²

จะเห็นว่า ส.ส. ภายในพรรค รัฐบาลอีกเช่นกัน ที่เกิดการขัดแย้งกันเองจนทำให้รัฐบาลต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ แต่การจะปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใด ก็คงออกมาในรูปที่ชื่อว่า จะประกาศตั้งรัฐบาล "แห่งชาติ" โดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง จึงทำให้ทุกพรรคยอมตกลงโดยไม่มีเงื่อนไข พลเอกเปรม คิมสุลันเท จึงประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ออกมาได้ และขณะนี้กำลังบริหารประเทศอยู่ เชื่อว่าการบริหารประเทศจะเป็นไปได้ ในระยะหนึ่งเท่านั้น เพราะขณะนี้ ส.ส. พรรคแนวมหาชนกำลังไม่พอใจพรรคของตน ไท่ทั้งเป็นรัฐมนตรีเพียง 1 ตำแหน่งเท่านั้น อนาคตอาจมีรัฐบาลเปรม 3 โดยออกมาในรูปรัฐบาลแห่งชาติ เพราะพรรคการเมืองไม่เข้มแข็งพอที่จะเป็นผู้บริหารประเทศได้

จากความไม่ราบรื่นและความไม่มีเสถียรภาพของแต่ละรัฐบาลในระยะหลัง ๆ ก็กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าความเหตุใหญ่ยังคงมาจากบทบาทของ ส.ส. และพรรคการเมือง เช่นเดียวกับที่ปรากฏมาแล้วหลายครั้งก่อนหน้านั้น

¹ใน.ส.พ. ไทยรัฐ รายงาน ฉบับวันที่ 10 มีนาคม 2524.

²สัมภาษณ์ ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี, วันที่ 15 มีนาคม 2524.

วิธีที่จะแก้ไขขอบพรรคต่าง ๆ ทั้งโลกตามมาแล้วนั้น น่าจะเป็นไปในลักษณะเหล่านี้ คือ

1. สร้างระบบพรรคการเมืองไทยให้เป็นึกแผนและเข้มแข็ง ในรัฐธรรมนูญ ควรมีบทบัญญัติเรื่องพรรคการเมืองไทยไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์โดยสมบูรณ์เป็นไปตามที่วางไว้

1.1 โดยกำหนดคุณสมบัติของการตั้งพรรคไว้อย่างรัดกุม เช่น

ก. มีสมาชิกอย่างน้อย 1 แสนคน พรรคเล็ก ๆ น้อย ๆ กะจะไม่เกิดขึ้น ทำให้พรรคการเมืองน้อยพรรค

ข. บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนต้องสมัครในนามของพรรคการเมือง

ค. พหุสภาพรรค เป็นผู้แทนราษฎรทันทีที่ตกขันธ์ออกจากพรรค โดยสมาชิกผู้แทนราษฎรภายในพรรค 2 ใน 3

ง. การลาออกจากพรรคต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนราษฎรภายในพรรค 2 ใน 3 จึงจะให้ลาออกแล้วไปเข้าสังกัดพรรคใหม่ได้

1.2 พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกลงสมัคร เขาแข่งขัน 2 ใน 3 ของจำนวนผู้แทนทั่วทั้งประเทศ เช่น มีผู้แทนทั่วประเทศ 300 คน แต่ละพรรคต้องส่งสมาชิกลงสมัคร เขาแข่งขันอย่างน้อย 200 คน

1.3 การเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง ถ้าพรรคใดไม่ส่งสมาชิกไปเลือกตั้งเลย ต้องกำหนดให้ยุบพรรคการเมืองนั้นเสีย เพื่อไปรวมกับพรรคใหญ่

พรรคการเมืองก็จะเหลือเฉพาะพรรคใหญ่ ๆ ไม่กี่พรรคเท่านั้น เป็นการง่ายที่จะจัดตั้งรัฐบาล และรัฐบาลจะมีเสถียรภาพ เพราะจะไม่เป็นรัฐบาลผสมที่ระบอบกบพรรคต่าง ๆ มากมาย เพราะการเป็นรัฐบาลผสมนั้นจะมีปัญหาในเรื่องเสถียรภาพคือไม่มีโอกาสอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ

2. ยกเลิกบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญที่ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี เพราะพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาอาจไม่ได้อำนาจจัดตั้งรัฐบาลก็ได้

ถ้าประธานรัฐสภาไม่เสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรี แต่อาจเสนอขอข้าราชการประจำ ที่มีสิทธิพล เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญต้องให้เป็นประชาธิปไตยจริง ๆ นั่นเอง โดยกำหนดให้พรรคที่ใดที่นั่งสูงสุดจัดตั้งรัฐบาลก่อน เมื่อจัดตั้งแล้วไม่สำเร็จก็ให้พรรคที่ใดที่นั่งรองต่อมาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลต่อไป ไม่ควรมีการยุบสภาเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ประชาธิปไตยถอยหลัง เขาคดอง

3. สมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งต้องกำหนดคุณสมบัติไว้สูง และควรมีจำนวนไม่เกิน 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะโดยทั่วไป ส.ส. ประเภทแต่งตั้ง จะสนับสนุนรัฐบาลอยู่แล้ว

4. ให้การศึกษาแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ผู้มีอำนาจทางการเมืองและผู้เกี่ยวข้องของท้องถิ่นให้มีการศึกษาประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมทางกระบวนการทางการเมือง ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ ทางทฤษฎีได้แก่การบรรจุหลักสูตร เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมกระบวนการทางการเมืองไว้ในระดับประถมศึกษา โดยยอมรับว่าการเมืองเป็นเรื่องจำเป็นต่อชีวิตประจำวันเสมอ เพื่อเป็นการปลูกฝังให้ทุกคนรู้จักสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบ และห่วงแหนเสรีภาพของตนตั้งแต่เด็ก เพื่อจะเป็นผู้ใหญ่ที่ดีในระบบประชาธิปไตยต่อไป ในทางปฏิบัติก็อาจทำได้ เช่น ให้มีการเลือกตั้งระดับตำบล ระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด และให้เป็นไปในลักษณะที่ต่อเนื่องกัน เป็นต้น ทั้งนี้จะมีผลต่อเนื่องมาถึงบทบาทของ ส.ส. ในการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของปวงชนตลอดเวลา เพราะประชาชนจะมีความฉลาดพอที่จะรู้ว่า ส.ส. คนใดเป็นตัวแทนของตนหรือไม่ เช่น ส.ส. ปฏิบัติตนในทางที่มิชอบ เมื่อถึงคราวเลือกตั้งครั้งต่อไป ก็ไม่ได้รับเลือกตั้ง เป็นต้น

5. การก่อตั้งพรรคการเมือง ควรมีการเตรียมการอย่างดี มีอุดมการณ์นโยบายอย่างแน่นอน มุ่งหมายที่จะสร้างให้พรรคการเมืองของตนเติบโตใหญ่ต่อไปใน

สภาพการณ์อย่างมั่นใจ แนวความคิดเก่า ๆ ที่รัฐบาลเคยก่อตั้งพรรคการเมือง โดยมุ่งหมายที่จะให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศนั้น นำไปสู่ความล้มเหลวอยู่ตลอดไป ทั้งนี้เพราะแนวความคิดเช่นนี้ทำให้พรรคชาคอุดมการณ์ นโยบายและแม้กระทั่งความถูกต้องและความชอบธรรมเสียสิ้น ทำให้พรรครัฐบาลเป็น พรรคที่ขาดคุณภาพ เริ่มสูญเสียความเลื่อมใสตั้งแต่โอกาสแรกและไร้อะดิรภาพลงในที่สุด ดังที่ เคยประจักษ์มาแล้วในกรณีของพรรคเสรีมันังคกิดา พรรคชาติสังคมน และพรรคสหประชาไทย

พรรคการเมืองของรัฐบาลซึ่งจะจัดขึ้นในโอกาสต่อไป ควรจะสร้างคนรุ่นใหม่ แทนกลุ่มนักการเมืองในสภาหน้าเก่า ๆ ซึ่งเปรียบเสมือน "น้ำเน่า" ที่จมปลักอยู่ในแนวความคิด ความเชื่อมั่น วิธีการ ตลอดจนเทคนิคทางการเมืองแบบเก่า ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการหาเสียง ซึ่งมีก็โจมตีคู่แข่งกันทุกคนที่ขวางหน้า ฉะนั้นควรที่จะแสวงหา ฎุปฏิบัติงานที่เป็นคน "รุ่นใหม่" ซออาจที่ว่าจำเป็นต้องใช้นักการเมืองหน้าเก่า ๆ เพราะวงการ เมืองไทยยังขาดผู้มีความรู้ความสามารถนั้น เป็นคำกล่าวที่เกินความจริง แล้ว เพราะพฤติกรรมและกิจกรรมของกลุ่มปัญญาชนและนักวิชาการกลุ่มหนุ่มในปัจจุบัน ก็เป็นที่ยอมรับกันในวงสังคมทั่วไป แมพวกเขาจะเพ่งก้าวเขาสู่วงการ เมือง แต่พื้นฐานทางการศึกษาและความเข้มแข็งเอาจริงเอาจังของกลุ่มหนุ่มนั้น นับวันจะทวีมากขึ้น นับเป็นนิมิตร อันดีต่อระบอบประชาธิปไตย

6. ให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรีได้ นักการเมืองยอมปรารถนาที่จะเป็นรัฐมนตรี กันทุกคนเพื่อเขาทำการบริหารประเทศ โดย ส.ส. เหล่านั้นถ้ามีความรู้ความสามารถ มีเบื้องหลังที่สะอาดแล้ว ควรให้เป็นรัฐมนตรีได้ เพื่อเป็นการฝึกผู้นำทางพลเรือนให้แข็งแกร่ง เพื่อเป็นผู้นำของประเทศชาติในอนาคต¹ และเพื่อระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง ในบ้านเมืองของเราสืบไป

¹ สัมภาษณ์ ดร. ไตรรงค์ สุวรรณคีรี, ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี วันที่ 15 มีนาคม

7. พรรคการเมือง ควรให้ความรู้ความเข้าใจเรื่อง การเลือกตั้งและกลไกของระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองควรมีสาขาทุกจังหวัดและมีวิทยากรไว้สำหรับเป็นที่ให้คำปรึกษา แนะนำและให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป สำหรับในโรงเรียนควรเสนอตัวเขาเป็นวิทยากรช่วยสอน ในชั่วโมงวิชาสังคมศึกษาหรือวิชาหน้าที่พลเมือง เพื่อให้ นักเรียนได้ค้นคว้าในเรื่องการเมืองตั้งแต่เยาว์วัย เพื่อเป็นผู้ใหญ่ที่ดีในระบอบการเมืองประชาธิปไตย

หากได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของพรรคการเมืองและ ส.ส. ในเมืองไทยถึงที่กล่าวมาโดยสรุปแล้ว เชื่อว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในอนาคต คงจะมีเสถียรภาพมั่นคงยิ่งกว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่แล้ว ๆ มา

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย