

อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะหัวหน้าพรรคการเมือง

ความหมายของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองตรงกับภาษาอังกฤษว่า "political party" และภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า "parti politique" ซึ่งเป็นคำที่มีรากเง้ามาจากภาษาละติน คำว่า "pars" แปลตรงตัวได้ว่า "ส่วน" ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงหมายความว่า ส่วนของราษฏรหรือการที่ราษฏรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วน ๆ (กลุ่ม) ตามความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียในทางการเมืองนั่นเอง<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม ศัพท์ "พรรคการเมือง" นี้ นักวิชาการที่ได้ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ให้คำนิยาม หรือความหมายของพรรคการเมืองไว้มากมายหลายท่าน แต่โดยสาระสำคัญแล้ว มักจะสอดคล้องกันจะแตกต่างกันอยู่บ้างก็ในสาระเพิ่มเติมซึ่งจะช่วยให้ความหมายนั้น มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเท่านั้น เช่น

เอ็ดมันด์ เบอร์ก (Edmund Burke) ชาวอังกฤษได้ให้ความหมายไว้เมื่อปลายศตวรรษที่ 18 ว่า "พรรคการเมือง คือ การรวมกลุ่มของบุคคล

---

<sup>1</sup> หยุต แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิพนธ์, 2517), หน้า 8.

โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งชาติ และถือเอาการประชุม  
ถกเถียงเป็นหลักในการดำเนินการ"

แมกซ์ เวเบอร์ ชาวเยอรมันได้ให้ความหมายไว้ว่า "พรรคการเมือง  
คือ สังคมแห่งการโฆษณาชวนเชื่อและการปลุกปั่น โนมิน่าวที่รวมตัวกันด้วยความ  
สมัครใจ ทั้งนี้ก็เพื่อแสวงหาอำนาจโดยการร่วมภาคีกันอย่างแข็งขัน ดำเนินการ  
รณรงค์ให้บรรลุถึงเป้าหมายร่วมกัน หรือให้บรรลุถึงประโยชน์ส่วนบุคคล หรือ  
ทั้งสองอย่าง"

และ แมค อีเวอร์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า "พรรคการเมืองเป็น  
สมาคมซึ่งจัดระเบียบที่จะส่งเสริมหลักการหรือนโยบาย ตามวิถีทางของ  
รัฐธรรมนูญ โดยพยายามให้เป็นหลักในการพิจารณาเพื่อจัดตั้งรัฐบาล"<sup>๒</sup>

ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ ได้สรุปความหมายของพรรคการเมือง  
ไว้อย่างน่าฟังว่า "พรรคการเมืองเป็นกลุ่มคนที่มีความคิดคล้าย ๆ กัน มี  
วัตถุประสงค์ที่จะนำความคิดเหล่านั้นไปปฏิบัติในระดับชาติ และโดยนัยนั้นจึงต้อง  
การมีอำนาจเป็นรัฐบาล"<sup>๓</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๒</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "เอกสารประกอบการจัดทำ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534)", หน้า 212. และ  
ดูเพิ่มเติมได้ใน บรรพต วีระสิทธิ์ สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และบวร ประพฤติดี,  
รัฐศาสตร์ทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521),  
หน้า 126-130.

<sup>๓</sup>จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์, หน้า 286.

จากความหมายดังกล่าว จึงอาจสรุปได้ว่า พรรคการเมืองประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญดังนี้

- (1) จะต้องมียุทธศาสตร์หรือสมาคม
- (2) จะต้องมีการจัดระเบียบในการดำเนินงาน
- (3) จะต้องมียุทธศาสตร์หรือนโยบาย
- (4) จะต้องมีการส่งตัวแทนเข้ารับสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้บรรลุถึงยุทธศาสตร์ในอันที่จะจัดตั้งรัฐบาล

### กำเนิดของพรรคการเมือง

การก่อกำเนิดของพรรคการเมืองอาจพิจารณาได้ในสองทางด้วยกัน<sup>4</sup>

คือ

#### 1. กำเนิดพรรคการเมืองโดยทั่วไป

1.1 เป็นผลมาจากความต้องการของคณะบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกัน เพื่อร่วมมือกันรณรงค์ให้บรรลุถึงยุทธศาสตร์หรือผลประโยชน์ของตน โดยการแสดงความต้องการของตนให้ประชาชนทราบ และพยายามดำเนินการให้ประชาชนคล้อยตามจนกลายเป็นมติมหาชนในที่สุด

1.2 เกิดจากความสัมพันธ์ของบุคคลและความคิดต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งสอดคล้องต้องกันและมุ่งมั่นที่จะให้ประชาชนคล้อยตาม จึงรวมตัวกันและพัฒนาเป็นพรรคการเมือง

---

<sup>4</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "เอกสารประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534)", หน้า 213-214.

1.3 เกิดจากความเชื่อถือในผู้นำ ผู้นำหรือผู้ที่มีคุณความดีมีชื่อเสียงมาก่อน นับได้ว่ามีความสำคัญต่อการก่อกำเนิดของพรรคการเมืองมาก การที่ผู้นำหรือผู้ที่มีคุณความดี มีการริเริ่มในอุดมการณ์ทางการเมืองใด ย่อมได้รับความเชื่อถือจากประชาชนและมีการสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มมาก จนในที่สุดก็จะพัฒนาก่อตัวขึ้นในรูปของพรรคการเมือง

## 2. กำเนิดของพรรคการเมืองในทฤษฎี

2.1 ทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) ทฤษฎีนี้ถือว่าสถาบันทางการเมืองจะดำรงอยู่ได้ก็โดยการปรับปรุงระบบรัฐสภา แต่ดั้งเดิมนั้นสมาชิกของรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติต่างคนต่างก็เป็นอิสระต่อกัน การดำเนินการทางรัฐสภาจึงไม่เป็นระเบียบแบบแผนจึงก่อให้เกิดความคิดที่จะรวมสมาชิกที่มีแนวความคิดที่สอดคล้องกันเป็นกลุ่มเดี๋ยวกัน จึงทำให้มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองในรัฐสภา แต่เพราะการดำเนินการในรัฐสภาจำเป็นต้องมีระเบียบแบบแผนที่แน่นอนมุ่งให้พรรคการเมืองมีความถาวร จึงมักจะกำหนดในรัฐธรรมนูญให้มีพรรคการเมืองขึ้น

2.2 ทฤษฎีทางประวัติศาสตร์ (Historical Theory) ผู้ที่มีความคิดฝังแน่นในทฤษฎีนี้เชื่อว่า พรรคการเมืองเกิดจากเหตุการณ์บางอย่างในประวัติศาสตร์ของประเทศตนและของประเทศอื่น โดยการนำมาลอกเลียนหรือปรับปรุงดำเนินการตามนั้นบ้าง เช่น การที่บรรดาขุนนางและพวกกรรมกรในประเทศอังกฤษต่างก็รวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองของตนขึ้นเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของพวกเขา ก็โดยที่พวกเขาเหล่านั้น ได้ศึกษาและพิจารณาจากความเป็นมาในอดีตของพวกเขา เป็นต้น

2.3 ทฤษฎีพัฒนาการ (Development Theory) แนวความคิดของทฤษฎีนี้มีอยู่ว่าการนำเอาความเจริญทางการเมืองทั้งมวลที่มีมาแล้วมาวิเคราะห์

หรือปรับปรุงให้ดีขึ้น จะด้วยเหตุผลที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง หรือเป็นผู้ควบคุมการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพก็ตามที่ ทำให้เกิดพรรคการเมืองเพื่อเข้ามาดำเนินการให้บรรลุถึงเป้าหมายนี้

### การจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้กฎหมายไทย

สิทธิในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (basic rights) ที่ได้รับการรับรองและประกันโดยกฎหมายที่มีสถานะสูงสุดในประเทศ คือ รัฐธรรมนูญให้มีเสรีภาพที่จะกระทำได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชนชาวไทยในการตั้งคณะพรรคการเมืองเป็นฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14 โดยที่มีได้ระบุถึงรายละเอียดของความเป็นพรรคการเมืองไว้เลย และการตั้งคณะพรรคการเมืองนี้ จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย อันเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ภายใต้บังคับกฎหมาย (subject to any law) ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นการเปิดทางให้มีการออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัดอำนาจของรัฐสภาหรือองค์กรผู้ออกกฎหมาย แต่ความเป็นจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ ทั้งนี้ เพราะ<sup>๕</sup>

- (1) เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้บุคคลก็ย่อมจะมีสิทธิเสรีภาพอยู่จนกระทั่งถูกจำกัดโดยกฎหมาย
- (2) สภานิติบัญญัติจะออกกฎหมายได้เพียงแต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะออกกฎหมายมายกเลิกหรือตัดสิทธิและเสรีภาพโดยสิ้นเชิงไม่ได้
- (3) กฎหมายที่สภานิติบัญญัติออกย่อมจะได้บัญญัติเป็นลักษณะทั่ว ๆ ไป จะบัญญัติเฉพาะเรื่องไม่ได้ ฉะนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่า สภานิติบัญญัติจะไม่ออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพพร่ำเพรื่อจนเกินความจำเป็น

<sup>๕</sup> หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า 124-125.



(4) สถานิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา และนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายจึงต้องถือว่าเป็นการจำกัดด้วยความยินยอมของราษฎรเอง

(5) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมประสงค์จะได้รับการเลือกตั้งซ้ำอีก โดยเหตุนี้จึงย่อมจะต้องระมัดระวังมิให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินปกติ จากความจำเป็นและสมควร มิเช่นนั้นราษฎรจะเสื่อมความนิยมทำให้ไม่ได้รับเลือกตั้งในคราวต่อไป

สำหรับการบัญญัติรับรองสิทธิในการตั้งคณะพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นเพียงการยอมรับสภาพความเป็นจริงเท่านั้น เพราะได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาก่อนหน้านั้น แล้ว และจากการที่ไม่มีการวางแผนสำหรับพรรคการเมืองไว้ จึงกลายเป็นเพียงฐานอำนาจทางการเมืองเพื่อการแสวงประโยชน์จนกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ซึ่งเป็นการปิดฉากสำหรับยุคนั้น ๆ ยุคแรกของการต่อสู้ทางการเมืองโดยอาศัยพรรคการเมืองเป็นฐาน เหตุการณ์หลังจากนั้น ได้กลายเป็นเรื่องของการใช้กำลังในการตัดสินใจปัญหาทางการเมืองว่าใครควรจะ เป็นผู้กำหนดความเป็นไปของบ้านเมืองต่อไป และพรรคการเมืองเป็นเพียงเครื่อง อำนาจการใช้กำลังเป็นอำนาจนั้น ๆ เท่านั้น ซึ่งท้ายที่สุดจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ก็ได้ใช้วิธีการ "ล้มกระดาน" ทำการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 เพื่อขจัดบทบาทของพรรคการเมืองออกไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

• บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย"

รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพ.), 2538, อัดสำเนา), หน้า 6-7.

อย่างไรก็ตาม นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนี้ไว้ทุกฉบับ แต่ฉบับที่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยที่สุดก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 39 ที่มีได้บัญญัติให้การรวมกัน การจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการเลิกพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง เพียงแต่กำหนดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตยไว้ว่า ต้องไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น<sup>7</sup>

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 44 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง และได้รับรองสถานะของพรรคการเมืองไว้หลายประการ เช่น ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง และจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต เมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองนั้นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

การเมืองนั้น จะถอนการสมัครรับเลือกตั้งมิได้ และเมื่อพรรคการเมืองใดได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนดังกล่าวแล้ว แม้ภายหลังจะปรากฏว่าจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นได้ลดลงไปจนไม่ครบจำนวนไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ ก็ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนตามวรรคหนึ่งแล้ว (มาตรา 111 และมาตรา 112)

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งซ่อม ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วจากการเลือกตั้งทั่วไป (มาตรา 121) และการลาออกจากพรรคการเมืองของสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้สมาชิกพรรคพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ (มาตรา 120) นอกจากนี้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อีกต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่าสี่สิบคนรับรอง (มาตรา 143) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอ (มาตรา 211)

จากบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า นอกจากจะเป็นการรับรู้รับรองฐานะการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน (Reconnaissance Constitutionnelle des partis politiques) แล้ว ยังกำหนดภารกิจหน้าที่ให้พรรคการเมืองดำเนินการในลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของสถาบันการเมือง คือ สภาผู้แทนราษฎร โดยนัยนี้ อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบันกำหนดภารกิจหน้าที่ให้



พรรคการเมืองเป็นเสมือน "บริการสาธารณะ (service public) ของรัฐ" อย่างหนึ่งคือเป็น "บริการสาธารณะในทางการเมือง (service public politique)" เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐจึงชอบและควรที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับดูแลการดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมือง ไม่พึงปล่อยให้ไปตามยถากรรมเช่นในปัจจุบัน<sup>๘</sup>

### กฎหมายพรรคการเมือง

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติรับรองการรวมกันเป็นพรรคการเมืองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ได้มีการตรากฎหมายพรรคการเมืองขึ้นมาใช้บังคับ รวม 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

#### 1. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดเป็นหน้าที่ให้ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินการทางการเมือง ต้องจดทะเบียนพรรคการเมือง โดยจะต้องมีสมาชิกผู้ก่อตั้งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนห้าร้อยคนขึ้นไป หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สิบคนขึ้นไป (มาตรา 3) และในคำขอจดทะเบียนนั้นกฎหมายกำหนดให้ระบุรายละเอียดต่าง ๆ ไว้เช่น ชื่อ นโยบาย และที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ของพรรค ชื่อ

---

<sup>๘</sup> วิษณุ วัลญญู กับคณะ, "แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง", หน้า 176.

หัวหน้าพรรคและลายมือชื่อของผู้ตั้งพรรค รวมทั้งให้ส่งข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการพรรคการเมืองแนบไปด้วย (มาตรา 4) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าพรรคไว้แต่เพียงว่า ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง (มาตรา 12) และเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 14) เท่านั้น

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ พรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วมีสิทธิตามกฎหมาย (มาตรา 11) ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และกิจการอื่น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค ทั้งยังมีสิทธิรับเงินค่าบำรุงจากสมาชิก หรือรับบริจาคจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งมีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง สำหรับประเด็นเกี่ยวกับสถานะของพรรคการเมืองนั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล แต่ก็สามารถเป็นโจทก์หรือจำเลยทางแพ่งในศาลได้ในนามของพรรคการเมืองเอง โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้แทน (มาตรา 12) แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น กฎหมายว่าด้วยสมาคมจะไม่นำมาใช้บังคับกับพรรคการเมือง (มาตรา 17) ส่วนการเพิกถอนการจดทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งทำให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพของความเป็นพรรคการเมืองนั้น เป็นอำนาจของศาล (มาตรา 13)

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 แล้ว ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา 23 พรรค ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 ซึ่งผลจากการเลือกตั้งครั้งนั้น ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมีที่นั่งในสภา 8 พรรค และมีผู้สมัครอิสระได้รับเลือกตั้ง 13 คน หลังจากการเลือกตั้งครั้งนั้นแล้ว ได้มีผู้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก 7 พรรค

## 2. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511

ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 ได้มีการกล่าวหากันว่า ดำเนินไปอย่างไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม มีการเดินขบวนของนักศึกษา เพื่อคัดค้านการเลือกตั้ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้ใช้เป็นข้ออ้างสำหรับการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 และได้ใช้พรรคการเมือง เป็นเครื่องอำพรางการใช้อำนาจเป็นอำนาจ แต่ท้ายที่สุดก็ทำกาารรัฐประหารอีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ยกเลิกรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 37 โดยกำหนดให้การจัดตั้งการดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายพรรคการเมือง ฉะนั้นในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2511 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับใหม่นี้ยังคงยึดมั่นในหลักการที่ให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียน (มาตรา 7) แต่วิธีการในการขอจดทะเบียนนั้น ปรากฏว่าใช้วิธีการทำนองเดียวกันกับการขอจดทะเบียนบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 1097-1116) โดยแบ่งขั้นตอนการขอจดทะเบียนออกเป็น 2 ขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ ขั้นตอนแรก เป็นขั้นตอนเตรียมการโดยบุคคลสัญชาติไทย ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว จำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป หากประสงค์จะดำเนินกิจการพรรคการเมืองจะต้องแจ้งนายทะเบียนเพื่อให้ นายทะเบียนตรวจสอบหนังสือชี้ชวนบุคคลอื่นให้สมัครเป็นสมาชิกพรรคและเมื่อเห็นว่าหนังสือชี้ชวนถูกต้องแล้ว ก็ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้ง (มาตรา 8) เมื่อสามารถรวบรวมสมาชิกได้ไม่น้อยกว่า 500 คน แล้ว จึงดำเนินการในขั้นตอนที่สองภายใน 1 ปีหลังจากนั้น คือ ขั้นตอนการขอจดทะเบียน ซึ่งผู้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องมีเอกสารตามที่ระบุในมาตรา 10 และมาตรา 11 ประกอบไปด้วย เป็นต้นว่า มีบัญชีรายชื่อของสมาชิกพรรค

การเมือง จำนวน 500 คน ซึ่งระบุรายละเอียดในส่วนข้อ ๑ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อ นอกจากนี้ยังต้องแนบรายละเอียดเกี่ยวกับข้อบังคับของพรรคการเมือง ซึ่งกฎหมายระบุประเด็นที่จะต้องมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับ ๑ เรื่องด้วยกัน ที่สำคัญคือ การเลือกตั้งและการออกตามวาระของหัวหน้าพรรคการเมือง ทั้งยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไว้ในหมวด 2 มาตรา 19 ถึงมาตรา 28 โดยให้มีคณะกรรมการอำนวยการ ประกอบด้วย หัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง (ถ้ามี) เลขานุการและ รองเลขานุการพรรคการเมือง (ถ้ามี) และกรรมการอื่นไม่น้อยกว่า 7 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากบรรดาสมาชิกโดยที่ประชุมใหญ่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค (มาตรา 19)

สำหรับกฎหมายพรรคการเมืองฉบับนั้นนับเป็นตัวอย่าง ซึ่งมีผลกระทบมาถึงกฎเกณฑ์สำหรับพรรคการเมืองในปัจจุบัน เพราะหลังจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายนี้แล้ว ได้มีการขอจัดตั้งพรรคการเมือง 12 พรรค ก่อนการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 และหลังจากการเลือกตั้งแล้วมีการจดทะเบียนเพิ่มอีก 5 พรรค จากการเลือกตั้งในครั้งนั้นไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมาก พรรคแกนนำซึ่งเป็นผู้สืบทอดอำนาจเดิม จึงต้องพึ่งบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้สมัครอิสระ และมารวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองในภายหลังกลายเป็นพรรคเฉพาะกิจ และมีลักษณะของการเรียกร้องผลประโยชน์จนจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้นกระทำรัฐประหารตนเองยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย", หน้า 10.

### 3. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517

ผลพวงของการเรียกร้องประชาธิปไตยจนเกิดเหตุการณ์ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ใหม่ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง คือ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง (มาตรา 117(3)) และกำหนดเป็นคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ต้องมีพรรคสังกัด (มาตรา 124 (7)), (8)) ซึ่งเป็นการสรุปบทเรียนจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่สมัครเข้ามาโดยไม่สังกัดพรรค<sup>10</sup> และเพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2517

หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 มีความคล้ายคลึงกับกฎหมายเดิมอยู่มาก หลักการใหม่ที่แตกต่างออกไปก็คือ มีการเพิ่มจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองก่อนขอจดทะเบียนจะต้องมีไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน (มาตรา 7) และหากมีการขัดแย้งกันเกี่ยวกับการใช้ชื่อพรรคการเมือง กฎหมายก็กำหนดวิธีการให้ศาลฎีกาชี้ขาด (มาตรา 13) การควบคุมของนายทะเบียน ตามกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีอยู่ แต่นายทะเบียนจะใช้อำนาจเองไม่ได้ ต้องใช้วิธียื่นคำร้องต่อศาลฎีกา ให้ศาลเป็นผู้สั่ง (มาตรา 24 วรรคสอง) นอกจากนี้แล้ว การไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งไม่เป็นสาเหตุให้ต้องเลิกพรรค และใน

<sup>10</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 1.

มาตราสุดท้าย (มาตรา 154) มีการเพิ่มโทษผู้ดำเนินการอย่างพรรคการเมือง โดยไม่จดทะเบียนเป็นโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้นักการเมืองเดิมต้องหาพรรคการเมืองเพื่อเข้าสังกัด หรือ มิฉะนั้นก็ต้องจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเอง และด้วยสาเหตุประการหลังนี้ ทำให้จำนวนพรรคการเมืองที่จดทะเบียนมีมากถึง 56 พรรค จนมีปัญหาเรื่องการแย่งชิงพรรคกัน และนโยบายของแต่ละพรรคแทบจะไม่มี ความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นการสืบทอดแนวปฏิบัติดั้งเดิมของการตั้งพรรคการเมือง คือ เพื่อเข้ามาเสริมบารมีของผู้ก่อตั้ง หรือหัวหน้าพรรคเท่านั้น<sup>11</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะนั้น พรรคประชาธิปัตย์เริ่มที่จะพัฒนา สลัดคราบดั้งเดิม โดยดำเนินการขยายการดำเนินการทางการเมืองลงไปในพื้นที่ต่าง ๆ มากขึ้น เพียงสามเดือนหลังจากการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์มีสาขาพรรคแล้วถึง 66 สาขา<sup>12</sup> และมีสมาชิกพรรคถึงประมาณ 120,000 คน<sup>13</sup> แต่พัฒนาการดังกล่าวก็ถูกหยุดยั้ง โดยเหตุการณ์ทางการเมือง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และการรัฐประหารในวันเดียวกัน

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย", หน้า 11.

<sup>11</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร, (กรุงเทพฯ 2524), หน้า 184.

<sup>12</sup> ดิเรก อุกกัษผล, "ความล้มเหลวของระบบพรรคการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 53.

#### 4. พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แล้ว โฉมหน้าของพรรคการเมืองเริ่มเปลี่ยนแปลงให้ต้องมีความผูกพันกับทุนทรัพย์มากขึ้น เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เล็งเห็นว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง จึงเรียกร้องให้พรรคการเมืองต้องมีฐานที่กว้างขึ้น และกำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคจะต้องส่งในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2517 ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย และเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2538 เพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 การที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มิได้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง หลังจากที่ได้กระทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 น่าจะเป็นนิมิตหมายที่ดีสำหรับความยืนยาวของระบบพรรคการเมืองไทย หลังจากที่ต้องมีการเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ทุกครั้งเมื่อมีการรัฐประหาร ดังเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ต้องการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งในระยะเวลายันสั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับการจดทะเบียนพรรคการเมือง โดยกำหนดให้มีการสมาชิกก่อตั้งอย่างน้อย 5,000 คน และสมาชิกเหล่านี้จะต้องมีลักษณะกระจายไปตามภาคต่าง ๆ (มาตรา 7) ทั้งยังวางเกณฑ์ในการตั้งสาขาพรรคให้ต้องมีสมาชิกพรรคตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป (มาตรา 27) ในส่วนของการเลิกพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524

มีลักษณะถอยหลังเข้าคลองจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 เพราะกรณีที่เข้าข่ายต้องเลิกพรรคขึ้นมา เพราะหากไม่ส่ง หรือส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึง 120 คน (มาตรา 26(3)) หรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป (มาตรา 46(4)) ก็ต้องเลิกพรรคการเมืองไป

จากการที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีฐานสมาชิกกว้างขึ้น และต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวน 120 คน ซึ่งจะต้องเสียค่าสมัครคนละ 1 หมื่นบาท และจะถูกยุบพรรคหากไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่ากับเป็นการบีบบังคับให้พรรคการเมืองเป็นเรื่องของกลุ่มคนที่มีทุนมหาศาลเท่านั้น ซึ่งจะต้องมีการคิดถึงผลตอบแทนที่จะต้องได้รับให้คุ้มค่ากับทุนที่ได้ลงไป ปรัชญาการของการซื้อเสียงชาวลีขี้ ในการเลือกตั้งจึงเกิดขึ้นมากเป็นประวัติน่ากลัว ทำให้ต้องมีการ "ถอนทุนคืน" จนเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 นอกจากนี้ จากการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 พบว่า<sup>13</sup> การกำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองต้องส่งสมัครที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 106 วรรคแรก ได้กำหนดให้ส่งลงสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 120 คน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง และลดจำนวนพรรคการเมืองเพื่อให้รัฐบาลมีเอกภาพสามารถ

<sup>13</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534," (เล่ม 2) (มิถุนายน 2536), หน้า 252-254.



บริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ปรากฏว่าสภาพข้อเท็จจริง มิได้เกิดผลดังคาดคิด พรรคการเมืองก็ยังมีหลายพรรคและนโยบายคล้ายกัน ซึ่งจากการพิจารณาสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศ และในนานาประเทศแล้ว พบว่า

(1) ถ้าพิจารณาในแง่การลดจำนวนพรรคการเมือง โดยจำกัด จำนวนการส่งสมัครสมาชิกพรรคการเมืองนับว่าเป็นความล้มเหลว ตรงกันข้าม กลับเป็นการทำลายโอกาสการพัฒนารัฐพรรคการเมืองในการพัฒนาให้เกิดพรรค ที่สนองต่ออุดมการณ์ทางการเมือง เป็นการปิดโอกาสและกีดกันกลุ่มบุคคลที่ด้อย ทางด้านเศรษฐกิจให้มีพรรคการเมืองของตนเอง เสมือนเป็นการริดรอนสิทธิ เสรีภาพของประชาชนบางกลุ่ม แต่เปิดโอกาสให้แก่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มในสังคม ให้มากขึ้น

(2) ในแง่เศรษฐกิจ ทำให้พรรคการเมืองต้องเสียค่าใช้จ่าย บางส่วนโดยสูญเปล่า เพราะตามข้อเท็จจริงแล้วพรรคการเมืองแต่ละพรรคมี ผู้สมัครที่หวังผลค่อนข้างแน่นอนส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นผู้สมัครที่ให้ไปตามกฎหมาย บางพรรคก็จำเป็นต้องหาอาสาสมัครมาลงสมัครซึ่งพรรคจะต้อง รับผิดชอบค่าสมัครและค่าใช้จ่ายจำนวนไม่น้อย นอกจากนี้รัฐบาลก็ยังต้องเสีย ค่าใช้จ่ายและเสียเวลามากขึ้นในส่วนของผู้สมัครที่พรรคการเมืองส่งสมัคร โดยมิหวังผล เป็นการสูญเสียเศรษฐกิจของพรรคการเมืองและของรัฐโดย ได้ประโยชน์ไม่คุ้ม

(3) จำนวนนักการเมืองในประเทศไทยมีจำนวนจำกัด ซึ่ง นักการเมืองเหล่านี้ก็จะหมุนเวียนกันเข้ามาเป็นผู้แทนปวงชน การกำหนดจำนวน ผู้สมัครให้พรรคการเมืองส่งสมัครจึงจำเป็นต้องหาอาสาสมัครมาสมัครดังข้อ (2) จึงเกิดปัญหามี คุณป้า คุณยาย คุณน้า คุณลุง ซึ่งในลักษณะแล้วไม่น่าจะเป็นผู้สมัคร

รับเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดปัญหาข้าราชการบางคนลาออกสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยหวังบำเหน็จมาใช้หนี้ ไม่จริงจังต่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งก่อให้เกิดภาพไม่ดีต่อการเมืองไทย และเศรษฐกิจไทยโดยภาพรวม

(4) เมื่อมองสภาพการเลือกตั้งในต่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ ในโลกเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตย ไม่ว่าจะสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส สหพันธ์รัฐเยอรมัน ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย แม้แต่ประเทศเกาหลี และประเทศอื่น ๆ จะไม่มีการกำหนดจำนวน บังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง บางประเทศพรรคการเมืองไม่ส่งสมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติ เขาจะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเพียงระดับท้องถิ่น ซึ่งกว่านั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา การสมัครรับเลือกตั้งจะสมัครอิสระโดยไม่สังกัดพรรคก็ได้

ด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมาธิการฯ จึงได้เสนอความเห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 106 พรรคแรก กำหนดให้พรรคการเมืองส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 120 คน จึงไม่ได้ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยผ่านพรรคการเมืองของไทย เพราะเป็นการสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ ทำให้พรรคการเมืองไม่พัฒนาเป็นไปตามธรรมชาติ เป็นการริดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองของประชาชน ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาเพื่อสนองต่ออุดมการณ์และนโยบายทางการเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงไม่ควรระบุจำนวนตายตัวว่าพรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 120 คน แต่ถ้าจะไม่กำหนดจำนวนไว้ ก็อาจทำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคไม่จริงจังต่อการพัฒนาพรรค อาจตั้งพรรคการเมืองแล้วส่งผู้สมัครเพียงไม่กี่คน ขาดความจริงจังต่อการพัฒนาพรรคของตน ถึงแม้จะไม่กำหนดไว้สูงถึง 120 คน ก็ไม่ควรส่งน้อยเกินไป อาจไม่ระบุเป็นตัวเลขแน่นอนแต่ควรระบุเป็นอัตราส่วนต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ อาจระบุเพียงหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรทั้งสภาที่จะพึงมี ทั้งนี้ โดยยึดหลักว่าจำนวนหนึ่งในสี่เป็นจำนวนไม่มาก และไม่น้อยเกินไป พรรคการเมืองที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจพอที่จะปฏิบัติได้อีกทั้งเป็นจำนวนที่สามารถได้ที่นั่งในสภาเพียงพอที่จะลงชื่อยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อสภาได้ และการกำหนดจำนวนผู้สมัครที่พรรคการเมืองต้องส่งสมัครนี้ไม่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ควรนำไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง หรือกฎหมายอื่นที่เป็นกฎหมายลำดับรอง จะเป็นการเหมาะสมกว่า และสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายขึ้น

#### บทบาทของพรรคการเมืองที่มีต่อนายกรัฐมนตรี

พรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มิได้มีบทบาทเป็นเพียงพาหนะในการนำผู้สมัครเข้าสู่ตำแหน่งในทางการเมืองเท่านั้น (machine a faire elire les candidates)<sup>14</sup> หากแต่จะต้องเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาอบรมแก่ประชาชนเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของพลเมือง และสร้างบุคลากรทางการเมืองที่มีคุณภาพให้แก่สถาบันการเมืองของรัฐ คือ รัฐบาลและรัฐสภา ตลอดจนกระตุ้นและเร่งเร้าให้เกิดการก่อตัวขึ้นของมติมหาชนในเรื่อง

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>14</sup>F. Massot, "Rapport d'Information No 1720, Assemblée Nationale", Année au Procès verbal de la séance du 20 mai 1980. อ้างถึงในวิชชุ วรรณภู กัปปณะ, "แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง" รายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (อัดสำเนา), หน้า 104.

ต่าง ๆ (vehicules de l'opinion nationale) ทั้งยังจะต้องเป็นเวทีที่ประชาชนจะสามารถแสดงออก ซึ่งเจตน์เจานงที่แต่ละคนมีอยู่ร่วมกันให้ปรากฏ และแปรเปลี่ยนไปเป็นเจตนารมณ์ของรัฐในท้ายที่สุด ซึ่งพรรคการเมืองที่จะมีบทบาทเช่นนี้ได้จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกกระดัดของการดำเนินการของพรรคการเมือง คือ เป็นพรรคการเมืองประเภท Parti de masse หรือพรรคของปวงชน

สำหรับในแง่ของบทบาทของพรรคการเมืองเกี่ยวกับการสร้างบุคลากรทางการเมืองที่มีคุณภาพนั้น มีผลโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีหลายประการ ที่สำคัญมีดังนี้

1. บทบาทในการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นนายกรัฐมนตรี

นับแต่พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (ยศในขณะนั้น) หัวหน้าพรรคชาติไทยที่มีเสียงมากที่สุดในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 17 ของไทยเนื่องจากพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่ 6 และต่อมา นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ กับนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ก็ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบทอดกันมา ดังนั้น เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความเสียสละ มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีที่ดีและมีคุณภาพ พรรคการเมืองจึงจะต้องมีระบบการเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าพรรคที่มีประสิทธิภาพด้วย

สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษ นั้น<sup>15</sup> ในอดีต ในพรรคคอนเซอร์เวตีฟ หัวหน้าพรรคได้รับเลือกอย่างเป็นทางการ จากองค์กรซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและขุนนางพรรคคอนเซอร์เวตีฟ ผู้ที่มีความหวังจะเป็นผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งในนามของพรรคและคณะกรรมการ บริหารของ National Union of Conservative and Unionist Associations องค์กรนี้มีสมาชิกนับพันคน ซึ่งในทางปฏิบัติการเลือกเป็นแต่ เพียงการให้ร้องแสดงความยินดีต่อผู้สมัครเข้าแข่งขันซึ่งมีเพียงคนเดียว จนถึงปี ค.ศ. 1965 การคัดเลือกตัวบุคคลเข้าแข่งขันเป็นหัวหน้าพรรคกระทำโดยวิธีการ ปรีกษาหารือกันภายในพรรค ตำแหน่งหัวหน้าพรรคคอนเซอร์เวตีฟจะไม่มีวาระ การดำรงตำแหน่ง ถ้าหากการเปลี่ยนแปลงบังเกิดขึ้นในขณะที่พรรคคอนเซอร์เวตีฟ เป็นรัฐบาล พระมหากษัตริย์ก็อาจจะทรงเป็นผู้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี คนใหม่ อาจจะโดยการถวายคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีที่กำลังจะพ้นจากตำแหน่ง หรือโดยการถวายคำแนะนำขององคมนตรีคอนเซอร์เวตีฟชั้นผู้ใหญ่ นายกรัฐมนตรี ที่กำลังจะพ้นจากตำแหน่งจะปรึกษารัฐมนตรีที่ร่วมงานชั้นอาวุโสก่อนที่จะถวาย คำแนะนำ กระบวนการซึ่งนายแมคมิลแลนได้รับเลือกปี ค.ศ. 1957 เป็น ตัวอย่างอันดีที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานของระบบนี้ ถ้าหากหัวหน้าพรรค คอนเซอร์เวตีฟถึงแก่กรรมหรือลาออกในขณะที่พรรคทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน แนวทางปฏิบัติสำหรับพรรค ในกรณีนี้ก็เพียงแต่แต่งตั้งหัวหน้าในสภาสามัญคนหนึ่ง และในสภาขุนนางคนหนึ่ง เลื่อนการคัดเลือกหัวหน้าพรรคออกไปจนกระทั่งประสพ รัชชชะในการเลือกตั้งและพรรคได้กลับคืนสู่อำนาจเมื่อนั้นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง ให้เป็นนายกรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค ซึ่ง

<sup>15</sup> สนิธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 39-42.

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของระบบการคัดเลือกแบบนี้ก็คือหลีกเลี่ยงการแข่งชันกันอย่างเปิดเผย ในพรรคคอนเซอเวอติฟมักจะมีปรากฏคุณสมบัติพิเศษ (mistique) บางประการของความเป็นผู้นำซึ่งก่อให้เกิดความเชื่อว่าคุณคนที่มีคุณสมบัติถูกต้องจะได้รับการยอมรับจากผู้อยู่ในฐานะที่ดีที่สุดที่จะเป็นผู้ตัดสิน ความเชื่อนี้ได้รับการสนับสนุนจากความรู้สึกโดยทั่วไปว่า การนับจำนวนหัวมิใช่วิธีที่ดีที่สุดในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ และจะเป็นการดีกว่าสำหรับพรรคและหัวหน้าพรรคถ้าหากการเลือกเป็นเอกฉันท์ แทนที่จะเป็นเสียงข้างมากแบบวิธีแข่งชันเลือกตั้ง ในบางครั้งบางคราวบุคคลที่อยู่ภายนอกพรรคได้วิพากษ์วิจารณ์ความเห็นเหล่านี้อย่างแข็งขัน แต่ก็ไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์อัปโชนในเดือนตุลาคม 1963 ซึ่งทำให้บรรดาคอนเซอเวอติฟทั้งหลายเริ่มพิจารณาคุณค่าของระบบการคัดเลือกหัวหน้าพรรคใหม่อย่างจริงจัง

เซอร์ อเล็กซ์ ดักลาส ฮูม (Sir Alec Douglas-Home) ได้เสนอวิธีการคัดเลือกหัวหน้าพรรคใหม่ ในเดือนมีนาคม 1965 มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับที่ใช้กันในพรรคเลเบอร์ กล่าวคือ การเลือกผู้นำจะเลือกโดยที่ประชุมของสมาชิกสภาสามัญสังกัดพรรคคอนเซอเวอติฟ มีการวางบทบัญญัติสำหรับการเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อที่จะได้รับเลือกในรอบแรก ผู้สมัครแข่งขันจะต้องได้รับทั้งเสียงข้างมากและได้คะแนนเสียงจากผู้ออกเสียงมากกว่าผู้สมัครอื่น ๆ 15 เปอร์เซ็นต์ ดังเช่น ถ้าหากมีสมาชิกสภาสามัญ 300 คน ออกเสียงและมีผู้สมัครแข่งขันเพียง 2 คน คนหนึ่งคนใดจะต้องได้เสียง 173 เสียงจึงจะชนะคู่แข่ง ถ้าหากไม่มีผู้แข่งขันคนใดทำได้เท่านี้ ก็จะต้องมีการเลือกตั้งในรอบที่สองภายใน 2 ถึง 4 วันหลังจากนั้น อาจมีการเสนอชื่อบุคคลใหม่เข้าแข่งขัน บทบัญญัติข้อนี้บัญญัติไว้เพื่อกระตุ้นให้มีการปรึกษาหารือและการเจรจาต่อรอง ในการเลือกตั้งรอบที่สองผู้ได้รับเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมาก ถ้าไม่มีผู้สมัครแข่งขันคนใดได้เสียงข้างมาก ผู้ที่ได้คะแนนเสียงนำ 3 คน จะเข้าแข่งขันต่อในรอบที่ 3 การเลือกตั้งในรอบนี้

สมาชิกสามัญซึ่งเป็นผู้เลือกจะต้องระบุว่าตนต้องการบุคคลใดเป็นอันดับแรก และบุคคลใดเป็นอันดับที่สอง ตามกฎเกณฑ์โดยปกติจะมีการโหวตคะแนนเสียง ความต้องการอันดับสองของผู้แข่งขันที่ได้รับคะแนนนิยมน้อยที่สุด ซึ่งจะทำให้ผู้แข่งขันคนหนึ่งได้เสียงข้างมากบุคคลนั้นจะได้รับเลือก ในการเลือกหัวหน้าพรรค (ไม่ว่าจะเลือกได้ในรอบแรก รอบที่สอง หรือรอบที่สาม) ก็จะต้องปิดท้ายด้วยการประชุมใหญ่ของพรรค ซึ่งมีองค์ประกอบดังเช่นที่เคยเป็นมา แต่เดิม คือ สมาชิกสภาสามัญ ขุนนาง ผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งในนามพรรค (prospective candidates) และคณะกรรมการบริหารของ National Union หัวหน้าพรรคจะดำรงตำแหน่งตราบเท่าที่เขาหรือหล่อนยังคงได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาสามัญพรรคคอนเซอเวตีฟ และได้รับการสนับสนุนโดยทั่วไปจากองค์การต่าง ๆ ของพรรค

วิธีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคใหม่นี้ใช้เป็นครั้งแรกในเดือน มิถุนายน 1965 เมื่อเซอร์อเล็กซ์ ดักลาส ฮูม ออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค มีการเสนอชื่อบุคคลเข้าแข่งขัน 3 คนด้วยกัน การแข่งขันในรอบแรก เอ็ดวาร์ด ฮีธ (Edward Heath) ได้ 150 เสียง เรจินาล มอดลิง (Reginald Maudling) ได้ 133 เสียง และอีnoch โพลเวล (Enoch Powell) ได้ 15 เสียง ฮีธได้คะแนนเสียง 50 เปอร์เซ็นต์ แต่ไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่าผู้แข่งขันอื่น 15 เปอร์เซ็นต์ตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นจึงต้องมีการเลือกในรอบที่สอง ในรอบนี้มอดลิงถอนตัวออกจากการแข่งขัน และมีผู้ที่ได้รับการเสนอตัวในรอบนี้เพียงคนเดียวเท่านั้น คือ ฮีธ หลังจากนั้น 2-3 วัน ฮีธเข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน และได้ทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเงาโดยมีมอดลิงเป็นรองหัวหน้า ในระหว่างปี ค.ศ. 1970-1974 พรรคคอนเซอเวตีฟเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลโดยฮีธได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งกับสหพันธ์กรรมกรเหมืองถ่านหินแห่งชาติ (National Union of Mineworkers) อย่างรุนแรง และพรรคคอนเซอเวตีฟพ่ายแพ้การเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกุมภาพันธ์ 1974 จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์ฮีธในฐานะที่เป็นหัวหน้า

พรรค ในปี ค.ศ. 1975 ฮีธได้ตกลงที่จะให้มีการเลือกหัวหน้าพรรคใหม่ การเลือกตั้งครั้งนี้ได้ถึงรอบที่สอง ในรอบแรกมีผู้แข่งขัน 3 คน คือ มากาเร็ต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) ได้ 130 เสียง เอ็ดเวิร์ด ฮีธ (Edward Heath) ได้ 119 เสียง และฮิว เฟรเซอร์ (Hugh Fraser) ได้ 16 เสียง เมื่อรายงานผลการเลือกตั้งแพร่ออกไปไม่ถึง 2 ชั่วโมง ฮีธได้ประกาศว่าจะถอนตัวจากการแข่งขันในรอบต่อไป มีการเสนอบุคคลเข้าแข่งขันในรอบที่สองอีก 4 คน และผลก็ปรากฏว่าแทตเชอร์ ได้รับชัยชนะอย่างเด็ดขาดโดยได้ 146 เสียง วิลเลียม ไวท์ลอร์ (William Whitelaw) 79 เสียง กอฟฟรีย์ เฮาว์ (Geoffrey Howe) 19 เสียง เจมส์ ไพรเออร์ (James Prior) 19 เสียง และจอห์น เพย์ตัน (John Peyton) 11 เสียง

ส่วนพรรคเลเบอร์นั้นยึดถือทัศนคติที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ เชื่อในการตัดสินใจอย่างเปิดเผยและเปิดโอกาสให้กับการนี้ และยังเห็นว่าการนับจำนวนหัวเป็นวิธีที่ชอบธรรมที่สุดเท่าที่มีอยู่ เนื่องจากโครงสร้างที่สลับซับซ้อนของพรรคเลเบอร์ จึงไม่มีตำแหน่งที่เทียบได้กับตำแหน่งหัวหน้าพรรคคอนเซอเวตฟอย่างเหมาะสม ถึงแม้ว่าหัวหน้าพรรคที่แท้จริง (effective leader) ได้แก่ หัวหน้าพรรคในรัฐสภา (Leader of the Parliamentary Party) ซึ่งได้รับเลือกโดยเสียงข้างมากธรรมดาจากสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร พรรคเลเบอร์ มีการวางกฎเกณฑ์ไว้ว่า ถ้าหากไม่มีบุคคลใดได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้งครั้งแรก จะต้องมีการเลือกตั้งครั้งที่สอง โดยให้ผู้มีคะแนนเสียงนำในการเลือกตั้งครั้งแรกจำนวน 2 คน แข่งขันกัน มีการเลือกหัวหน้าพรรคเป็นประจำทุกปีและหัวหน้าพรรคมีอำนาจที่จำกัด ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการบริหารแห่งชาติ (National Executive Committee) มิใช่หัวหน้าพรรคที่ควบคุมองค์การพรรคที่อยู่ภายนอกรัฐสภา นอกจากนั้นประเพณีของพรรคในรัฐสภายังจำกั้ดอำนาจของหัวหน้าพรรคด้วย เป็นต้นว่า เมื่อพรรคเลเบอร์เป็นพรรคฝ่ายค้าน หัวหน้าพรรคไม่สามารถเลือกสมาชิก "คณะรัฐมนตรีเงา" (shadow cabinet) เช่นที่หัวหน้าพรรคคอนเซอเวตฟมีอำนาจ ทั้งนี้เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของสมาชิกพรรคในรัฐสภาทั้งหมด



อย่างไรก็ตาม กระบวนการใหม่ของพรรคคอนเซอเวตีฟทำให้วิธีการเลือกหัวหน้าพรรคของพรรคทั้งสองใกล้เคียงกันมาก และยังทำให้หัวหน้าพรรคมีความมั่นคงเหมือน ๆ กันด้วย พรรคเลเบอร์เน้นการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคใหม่ทุกปี แต่ในทางปฏิบัติเป็นการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันน้อยครั้งเหลือเกิน ทั้งแมคโดนัลด์ (Macdonald) และแอตลี (Attlee) ต่างดำรงตำแหน่งอยู่เป็นเวลานานโดยไม่มีผู้ใดมาแย่งชิง ส่วนพรรคคอนเซอเวตีฟแม้ไม่มีข้อบัญญัติในเรื่องการเลือกตั้งใหม่ แต่ในทางปฏิบัติก็มีช่องทางที่จะเปลี่ยนผู้นำที่ไม่เป็นที่นิยมได้ ออสเทน แชมเบอร์เลน (Austen Chamberlain) และเนวิล แชมเบอร์เลน (Neville Chamberlain) ต่างก็ถูกบีบบังคับให้ลาออกเพราะไม่ได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มสำคัญ ๆ ภายในพรรค ดักลาส ฮูม ตระหนักว่ามันเป็นการสมควรที่จะลาออกด้วยเหตุผลอันเดียวกัน ในขณะที่บิลด์วินตกอยู่ภายใต้การวิจารณ์อย่างรุนแรงในระหว่างปี ค.ศ. 1930 เศษ และได้ใช้เล่ห์กระเท่ห์ทางการเมืองทั้งหมดของตนเพื่อรักษาอำนาจไว้ ความแตกต่างด้านความมั่นคงในตำแหน่งตามรูปแบบระหว่างพรรคนั้นไม่ปรากฏผลในทางปฏิบัติแต่ประการใด จากที่ผ่าน ๆ มานั้น หัวหน้าพรรคคอนเซอเวตีฟมีความมั่นคงในตำแหน่งน้อยกว่าหัวหน้าพรรคเลเบอร์เล็กน้อย แต่มีกรณีเกิดน้อยครั้งกว่า

สำหรับประเทศไทยนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง ไม่สู้ประสบผลสำเร็จนัก<sup>10</sup> ในยุคเริ่มต้น พรรคการเมืองไทยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีมาตั้งแต่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย" รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), 2538. (อิดส์าเนา), หน้า 1.



สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์<sup>17</sup> โดยในอดีตระบบพรรคการเมืองมิได้มีบทบาทเป็น กลไกสำคัญในการดำเนินการปกครองประเทศมากนัก เนื่องจากพรรคการเมือง เป็นเพียงส่วนประกอบที่ผู้นำทางการเมืองที่มีบารมีใช้เป็นข้ออ้างว่า ตนเป็นผู้นำ ทางการเมืองที่มีพรรคการเมืองสนับสนุน เพื่อหลีกเลี่ยงว่าเป็นเผด็จการ และ เพื่อให้ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา<sup>18</sup> พรรคการเมืองที่ได้ มีการจัดตั้งกันมาในอดีตมักจะจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง เป็นสำคัญ เช่น พรรคก้าวหน้าโดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นผู้ริเริ่ม จัดตั้งขึ้นภายหลังสงครามมหาเอเชียบูรพาและสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นพรรค ที่สนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ พรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น เพื่อสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ หรือแม้แต่พรรคการเมืองบางพรรคที่จัดตั้งขึ้น ภายหลังการปฏิวัติหรือการทำรัฐประหารก็จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนตัวบุคคล<sup>19</sup> เช่น พรรคสหประชาไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังที่ได้มี การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 ปรากฏว่า พรรค สหประชาไทย ได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด 76 คน สูงกว่าพรรคอันดับสอง คือ พรรคประชาธิปไตยซึ่งได้รับการเลือกตั้ง 57 คน และพรรคสหประชาไทย ได้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคเป็นเสียงข้างมากในสภา

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

<sup>18</sup> วีรัตน์ แก้วกล้า, "พรรคการเมืองกับการสร้างผู้นำทางการเมือง" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 89.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

ผู้แทนราษฎร สนับสนุนจอมพลถนอม กิตติขจร กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้อีก  
ครั้งหนึ่ง<sup>๖๐</sup> หรือกรณีของพรรคสามัคคีธรรมที่ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 มกราคม  
2535 เพื่อมาสนับสนุนให้พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรีภายหลัง  
การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 เป็นต้น ซึ่งพรรคการเมือง  
ประเภทนี้ เมื่อหัวหน้าพรรคหรือผู้ที่ได้รับการสนับสนุนหมดวาระลง พรรค  
การเมืองนั้นก็สลายตัวตามไปด้วย การเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมือง  
เหล่านี้จึงไม่มีระบบหรือระเบียบแบบแผนแต่อย่างใด

แม้ว่าการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองสำหรับคนไทย  
ในปัจจุบันจะได้รับการประกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 44 บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกัน  
จัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง และ  
พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นกฎหมายพรรคการเมืองที่ใช้  
บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้การเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมือง โดย  
วิธีการเลือกตั้งซึ่งกระทำโดยที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองตามข้อบังคับของพรรค  
การเมืองนั้น ๆ (มาตรา 31(3) และมาตรา 32) และได้กำหนดให้ข้อบังคับ  
พรรคการเมืองนั้น จะต้องกำหนดการเลือกตั้ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง  
การสิ้นสุดและการออกตามวาระของหัวหน้าพรรคการเมือง ตลอดจนกำหนด  
อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองไว้ด้วย (มาตรา 22(4)) แต่การเข้าสู่  
ตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองที่ยังคงดำเนินการทางการเมืองอยู่ในปัจจุบันก็ยัง

<sup>๖๐</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "เอกสารประกอบการจัดทำ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534)", หน้า 223-224.

คงไม่เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ผู้ที่จัดตั้งพรรคการเมืองชั้นมักจะเป็นหัวหน้าพรรค  
 เสียเอง ทำให้ความเป็นไปภายในพรรคอยู่ภายใต้อิทธิพลของหัวหน้าพรรค  
 ค่อนข้างมาก พรรคประชากรไทย พรรคความหวังใหม่ และพรรคนำไทย ตั้งแต่  
 จัดตั้งพรรคจนถึงปัจจุบันยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงหัวหน้าพรรค พรรคพลังธรรม  
 เปลี่ยนแปลงหัวหน้าพรรคจากพลตรี จำลอง ศรีเมือง มาเป็น พ.ต.ท.ทักษิณ  
 ชินวัตร เพราะเหตุผลทางการเมืองเนื่องจากพลตรี จำลอง มีแรงกดดันมาก  
 และภาพพจน์พรรคพลังธรรมตกต่ำในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม  
 2538 พลตรี จำลอง จึงต้องเชิญ พ.ต.ท.ทักษิณ ซึ่งมีความพร้อมทั้งคุณวุฒิและ  
 การเงิน ตลอดจนภาพพจน์ที่ดีมาเป็นหัวหน้าพรรคเพื่อเรียกคะแนนเสียงของ  
 พรรคคืน การเปลี่ยนแปลงหัวหน้าพรรคกิจสังคมมาเป็นนายมนตรี พงษ์พานิช  
 หรือการเปลี่ยนแปลงหัวหน้าพรรคเอกภาพก็เนื่องมาจากเหตุผลทางการเมือง  
 เช่นเดียวกัน พรรคการเมืองที่เป็นตัวอย่างสำหรับความต่อเนื่องโดยไม่สลาย  
 ไปพร้อมกับหัวหน้าพรรคและมีการเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าพรรคค่อนข้างเป็นระบบ  
 น่าจะได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งตามข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2530  
 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 พ.ศ. 2532) ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ  
 เลือกตั้งหัวหน้าพรรคไว้ว่า บุคคลที่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อเลือกตั้งเป็น  
 หัวหน้าพรรคได้ จะต้องเป็นสมาชิกสามัญติดต่อกันมาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี เป็นหรือ  
 เคยเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคและเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 ในนามพรรค เว้นแต่ที่ประชุมใหญ่มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของ  
 ที่ประชุมใหญ่ให้ยกเว้นคุณสมบัติดังกล่าว สำหรับการเสนอชื่อผู้เป็นหัวหน้าพรรค  
 นั้นจะต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ที่อยู่ในที่ประชุมใหญ่ และการออก  
 เสียงลงคะแนนเลือกตั้งหัวหน้าพรรคให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ (ข้อ 25 และข้อ 26)  
 และจากข้อบังคับของพรรคประชาธิปัตย์นี้เอง ทำให้นายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็น  
 สุกาญบุรุษนักการเมืองที่ก้าวมาจากลูกชาวบ้านธรรมดาที่ใช้เวลาฝ่าฟันอุปสรรค  
 ปัญหาคลุกคลีกับการเมืองมาเกือบครึ่งค่อนชีวิต เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมา  
 แล้ว 8 สมัย นับแต่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคประชาธิปัตย์  
 ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2512 และได้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองที่สำคัญ ๆ

มาแล้วหลายตำแหน่ง เช่น เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 5 กระทรวง รวมทั้งเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว<sup>21</sup> และยึดถือการเล่นการเมืองเป็นอาชีพอย่างหนึ่งตลอดมา สามารถขึ้นเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้ ในขณะที่การก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งหัวหน้าพรรคชาติไทยของนายบรรหาร ศิลปอาชา นั้น ได้มีการใช้กลวิธีต่าง ๆ เพื่อผลักดันให้พลตำรวจเอก ประมวล อติเรกสาร พ้นไปจากหัวหน้าพรรคชาติไทย และให้นายบรรหาร ศิลปอาชา ขึ้นเป็นหัวหน้าพรรคชาติไทยแทน เริ่มจากภายหลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 ซึ่งพรรคชาติไทยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาสู่สภาผู้แทนราษฎรจำนวน 77 คน เป็นอันดับสองรองจากพรรคประชาธิปัตย์ นายบรรหาร ศิลปอาชา เลขาธิการพรรคชาติไทย ผู้ที่ได้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้จัดการรัฐบาลมาหลายยุคหลายสมัย ได้พยายามขอความร่วมมือกับพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อขอจัดตั้งรัฐบาลแต่ไม่ได้รับความร่วมมือและแสดงความสนใจเท่าไรนัก พรรคชาติไทยจึงต้องเป็นฝ่ายค้าน ดังนั้น ลูกพรรคชาติไทยสายนายบรรหาร ศิลปอาชา จึงได้ออกโรงเคลื่อนไหวผลักดันให้พลตำรวจเอก ประมวล อติเรกสาร พ้นจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคและเสนอให้นายบรรหาร ศิลปอาชา ขึ้นนั่งเก้าอี้แทน สองครั้งสองคราในระยะเวลาเพียงไม่กี่เดือน ครั้งแรกบรรดาลูกทีมของนายบรรหารได้มีการเคลื่อนไหวทันทีทันควันเมื่อแว่วข่าวว่าจะมีการทาบตามพลอากาศเอก เกษตร โรจนนิล อดีตผู้ยิ่งใหญ่ของกองทัพซึ่งถูกแขวนอยู่ในตำแหน่งจระเข้ทาวไปหรือจะให้พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ กลับมารับตำแหน่งหัวหน้าพรรคชาติไทยอีกครั้ง อันเป็นหมากกลประเภทที่

---

<sup>21</sup>สาธิต วินุราช, แกะรอยนักการเมือง, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิศรุต, 2539), หน้า 49.

เรียกว่าตีปลาหน้าไซ ส่วนครั้งที่สองการเคลื่อนไหวขับพลตำรวจเอก ประมาณ อติเรกสาร ให้นั้นจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ก่อนการอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ต่อมา ในการประชุมแกนนำของพรรคชาติไทยที่บ้านเมืองทอง 3 ของนายเสนาะ เกียนทอง เพื่อหาทางบีบบังคับให้พลตำรวจเอก ประมาณ ลาออก พร้อมทั้งส่งพลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ ไปเจรจาขอให้ลาออกก็ไม่ประสบผลสำเร็จ จากนั้นมีข่าวการบีบหัวหน้าพรรคชาติไทยให้ลาออกจากตำแหน่งทยอยออกมาเป็นระยะ พร้อมทั้งมีการตอบโต้จากบ้านราชครูเป็นครั้งคราว จนในที่สุดพลตำรวจเอก ประมาณ ได้ออกมายืนยันว่าจะลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคพร้อมเลิกเล่นการเมืองทันทีที่มีการยุบสภาเลือกตั้งใหม่

ระยะเวลาตั้งแต่ปลายปี 2535 จนกระทั่งถึงปลายปี 2536 กลวิธีต่าง ๆ เพื่อผลักดันนายบรรหาร ศิลปอาชา ขึ้นสู่ตำแหน่งหัวหน้าพรรคชาติไทยได้ถูกนำมาใช้หลาย ๆ ประการ จนกระทั่งในที่สุดก็ประสบความสำเร็จ จนได้เมื่อพลตำรวจเอก ประมาณ อติเรกสาร รับประทานอาหารค่ำที่ภัตตาคารหรูสุดหรูนี้ โดยวันส่งท้ายปีเก่าต้อนรับปีใหม่วันที่ 30 ธันวาคม 2536 พลตำรวจเอก ประมาณ ก็ได้มอบของขวัญชิ้นสำคัญให้แก่สมาชิกพรรคชาติไทยผ่านนายวัฒนา อิศวเหม รองหัวหน้าพรรคชาติไทย ว่าพร้อมที่จะลาออกจากหัวหน้าพรรคชาติไทย เพื่อให้ นายบรรหาร ศิลปอาชา เข้าสวมตำแหน่งแทนในระยะเวลาอันใกล้ จนกระทั่งผ่านมาถึงช่วงเวลาตอนบ่ายของวันที่ 7 พฤษภาคม 2537 พลตำรวจเอก ประมาณ อติเรกสาร ก็ได้ประกาศลาออกจากหัวหน้าพรรคชาติไทยอย่างเป็นทางการในที่ประชุมใหญ่ของพรรคที่โรงแรมสยามซิตี พร้อมกันนั้น พลตำรวจเอก ประมาณ ก็เป็นคนที่เสนอชื่อ นายบรรหาร ศิลปอาชา เข้ารับ

ตำแหน่งหัวหน้าพรรคชาติไทยคนใหม่ด้วยตนเองโดยไม่มีสมาชิกพรรคชาติไทย  
คนใดมีความเห็นคัดค้านในวันนั้น<sup>22</sup>

จากวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งหัวหน้าพรรคชาติไทยของนายบรรหาร  
 ศิลปอาชา ดังกล่าวนี้อาจทำให้มีประชาชนจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะคนชั้นกลาง  
 และชั้นสูงเห็นว่าไม่มีความชอบธรรม (Legitimacy) ประกอบกับการตั้ง  
 คณะรัฐมนตรีของนายบรรหาร ศิลปอาชา ที่ได้สร้างความผิดหวังแก่ประชาชน  
 อย่างมาก จึงเป็นสาเหตุทำให้กระแสสังคมไม่ไว้วางใจรัฐบาลของนายบรรหาร  
 ศิลปอาชา ตั้งแต่เริ่มต้น ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้เริ่มการทำงาน และภาพลักษณ์ที่  
 ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานของรัฐบาลชุดนี้ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล  
 ในช่วงเวลาต่อมา และยิ่งวันเวลาผ่านไปนานเท่าไรปัญหาของรัฐบาลชุดนี้  
 ก็สะท้อนออกมาเป็นระยะ ๆ หากเปรียบเทียบกับรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย  
 ที่ประชาชนได้ให้เวลารัฐบาลทำงานผ่านไปถึงหนึ่งปี ประชาชนจึงได้เกิดความ  
 เบื่อหน่าย<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านายบรรหาร ศิลปอาชา จะเข้าสู่ตำแหน่ง  
 หัวหน้าพรรคชาติไทยโดยไม่ค่อยมีความชอบธรรมนัก แต่นายบรรหาร ก็เคย  
 ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญมาก่อน คือ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
 อุตสาหกรรม เมื่อปี พ.ศ. 2519 เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
 เมื่อปี พ.ศ. 2523-2524 เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เมื่อปี  
 พ.ศ. 2529-2531 เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 9

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 97-98.

สิงหาคม 2531 - 9 มกราคม 2533 เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย  
 เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2533 - 14 ธันวาคม 2533 เป็นรัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2533 - 23 กุมภาพันธ์ 2534<sup>24</sup>  
 ซึ่งประสบการณ์ทางการเมืองของนายบรรหาร ศิลปอาชา นับได้ว่ามิได้ยิ่งหย่อน  
 ไปกว่านายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ แต่ประการใด ดังนั้น  
 หากพรรคการเมืองมีความต่อเนื่อง พรรคการเมืองก็ย่อมจะสามารถสร้าง  
 บุคลากรที่มีคุณภาพให้แก่สถาบันการเมืองของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่ง  
 นายกรัฐมนตรีได้

## 2. บทบาทต่อการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี

การปกครองในระบบรัฐสภา พรรคการเมืองมีบทบาทต่อการ  
 บริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก เริ่มแต่การกำหนด  
 นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องแถลงต่อรัฐสภา ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้อง  
 นำเอานโยบายของพรรคการเมืองที่ตนเป็นหัวหน้าพรรคอยู่มาเป็นนโยบาย  
 ของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพราะตามหลักการ พรรคการเมืองเป็นศูนย์กลาง  
 ทางการเมือง เป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชนที่มี  
 ความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวทางกว้าง ๆ  
 ที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกันเพื่อหาโอกาสเป็นรัฐบาล ซึ่งจะสามารถนำเอา  
 นโยบายของพรรคการเมืองของตนไปปกครองประเทศ พรรคการเมืองจึง  
 เป็นที่รวมในการระดมสรรพกำลังต่าง ๆ เพื่อให้เกิดอำนาจต่อรอง เรียกร้อง  
 และรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนและกลุ่มของประชาชนต่าง ๆ เพื่อ

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.



นำไปเป็นนโยบายของพรรค และถ้าพรรคการเมืองนั้นได้เป็นรัฐบาลก็จะนำเอานโยบายพรรคไปเป็นนโยบายรัฐบาล และนำไปบริหารประเทศ แต่ถ้ายังมีได้เป็นรัฐบาลก็จะหาทางชี้แนะรัฐบาลให้ยอมรับเอาผลประโยชน์ดังกล่าวของประชาชนหรือกลุ่มประชาชนไปบริหารประเทศต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพรรคการเมืองไทยแทบทุกพรรคเกิดจากการริเริ่มของคนบางคนไม่กี่คน และผู้ริเริ่มมักจะเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการควบคุมพรรค อีกทั้งพรรคการเมืองไทยมีลักษณะเป็นเพียง "พรรคเพื่อการเลือกตั้ง (Parti electoral)" ซึ่งจะนำผลของการเลือกตั้ง (จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด) ไปต่อรองตำแหน่งในการเข้าร่วมรัฐบาลให้กับบุคคลเพียงไม่กี่คนที่ เป็นผู้นำของพรรคเท่านั้น<sup>25</sup> สมาชิกพรรคไม่มีอำนาจเรียกร้องหรือไม่สนใจที่จะเรียกร้องขอเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และในการกำหนดนโยบายของพรรค ผู้ที่ได้ลงขันกันออกเงินในการจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนดนโยบายของพรรค ถ้าจะมีบุคคลอื่นนอกเหนือจากนี้ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องดังกล่าวอยู่บ้างก็คงมีแต่นักธุรกิจหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่ได้บริจาคเงินเป็นจำนวนมากให้แก่พรรค ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลของไทย ประชาชนคนไทยจึงมิได้มีส่วนร่วมแต่ประการใด ซึ่งผิดกับพรรคการเมืองในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศที่เจริญแล้ว ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ ๆ ของพรรคด้วย

---

<sup>25</sup> วิษณุ วัลบุญ กับคณะ, "แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง", หน้า 105.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายของพรรค เช่น พรรคการเมือง  
ในเยอรมัน อังกฤษ และฝรั่งเศส<sup>28</sup> เป็นต้น

บทบาทของพรรคการเมืองที่มีต่อการบริหารแผ่นดินของ  
นายกรัฐมนตรีประการต่อมาก็คือ การสรรหาบุคคลเป็นรัฐมนตรีเข้าร่วม  
คณะรัฐบาล ซึ่งพรรคการเมืองมีหน้าที่ในการสร้างผู้นำทางการเมือง  
ที่ดีเพื่อผลิตออกไปเป็นนักการเมืองอาชีพที่มีความสามารถ และพร้อมที่จะ  
ประสานประโยชน์ต่าง ๆ ตลอดจนการสร้างความสามัคคีของกลุ่มต่าง ๆ  
และเมื่อพรรคได้เป็นรัฐบาล พรรคก็จะได้เลือกสรรบุคคลที่มีคุณภาพเหล่านี้  
ไปเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล การที่นายกรัฐมนตรีมีเพื่อนร่วมงานที่มีความ  
สามารถและมีความสามัคคีย่อมจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล  
นั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนได้  
แต่ในระบบพรรคการเมืองของไทย การสรรหาบุคคลมาเป็นรัฐมนตรีเข้าร่วม  
ในคณะรัฐบาล และดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ส่วนใหญ่มิได้คำนึงถึง  
ความรู้ความสามารถหรือความเหมาะสมที่จะมาดำรงตำแหน่งนั้นได้ แต่  
จะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของหัวหน้าพรรคหรือกลุ่มอิทธิพลในพรรค ตัวอย่างเช่น  
พรรคประชาธิปัตย์ได้เลือกนายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ มาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ  
กระทรวงคมนาคม ทั้ง ๆ ที่นายชัยภักดิ์ เพิ่งจะได้เข้ามาอยู่ในพรรค  
ประชาธิปัตย์เป็นครั้งแรก หรือกรณีของพรรคพลังธรรม การเลือกบุคคล  
มาดำรงตำแหน่งในทางการเมืองก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรคและกรรมการ  
บริหารพรรคสาขาของพลตรีจำลอง ศรีเมือง และพรรคการเมืองอื่น ๆ ก็เป็น

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 107-108.

เช่นเดียวกัน ไม่เว้นแต่พรรคประชาธิปัตย์ที่มีการเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมืองโดยแบ่งเป็นโควตาของภาค ส่วนของพรรคชาติไทยนั้น การดำรง  
ตำแหน่งในทางการเมืองได้มีการเจรจาต่อรองและตกลงกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ  
ที่มาเข้าร่วมอยู่ในพรรคชาติไทยก่อนการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538  
แล้ว ซึ่งการเจรจาต่อรองนี้เองส่งผลให้พรรคชาติไทยมีปัญหาภายในพรรค  
ตลอดมาเป็นระยะ ๆ และทำให้นายบรรหาร ศิลปอาชา ต้องคว่ำตำแหน่ง  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกตำแหน่งหนึ่ง ดังนั้น การที่พรรค  
การเมืองไทยไม่มีระบบการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในทางการเมือง  
และไม่สนใจที่จะสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพ จึงทำให้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะ  
ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่มีอิสระในการ  
ตัดสินใจเพราะต้องคอยพะวงแต่เสถียรภาพของรัฐบาล

บทบาทของพรรคการเมืองประการต่อมา ก็คือ การสรรหา  
บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้แทนราษฎร ซึ่งในระบบรัฐสภา  
คุณสมบัติของผู้ที่สมควรจะเป็นผู้แทนราษฎรมีความสำคัญมากเพราะเขาต้องเป็น  
ตัวแทนซึ่งเข้าไปทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์  
ต่าง ๆ เพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เลือกตั้งมาอย่างมากที่สุด  
ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากรัฐสภามีหน้าที่ควบคุมการบริหาร  
ราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีและรัฐบาล นอกจากนี้ พรรคการเมืองมี  
บทบาทในการประสานประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ  
เพราะตามหลักการทั่ว ๆ ไปแล้ว กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาท  
ในการสร้างอิทธิพลต่อรัฐบาลในนโยบาย<sup>27</sup> เช่น การนัดหยุดงาน การเดินขบวน

<sup>27</sup> หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง  
พ.ศ. 2511, หน้า 13.

ประท้วงของกลุ่มเกษตรกรและสมัชชาคนจน เป็นต้น อีกทั้ง พรรคการเมือง เป็นที่รวมของบุคคลหลายกลุ่มหลายอาชีพมากมาย ฉะนั้นโอกาสที่จะเกิดการ แยกแยกทางความคิดเห็นจึงมักจะมีอยู่เสมอ พรรคการเมืองจึงย่อมต้องมีบทบาท ในการทำหน้าที่เสมือน "เวที" ของสมาชิกต่าง ๆ ของพรรคที่จะระบายความ อึดอัดตันใจของตนหรือกลุ่มของตน เพื่อนำไปสู่การตกลงด้วยสันติวิธีก่อนที่จะนำ ปัญหาต่าง ๆ ไปอภิปรายในสภา โดยนัยนี้เอง พรรคการเมืองจึงเป็นศูนย์กลาง ในการประสานงานการติดต่อและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างมวลสมาชิก ของพรรค รวมทั้งระหว่างพรรคต่อพรรค ระหว่างพรรคต่อรัฐบาล และระหว่าง พรรคการเมืองกับประชาชนทั่วไป เพื่อประโยชน์ต่อเสถียรภาพของรัฐบาล แต่จากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มี แนวความคิดที่จะทำให้พรรคการเมืองไทย "เข้มแข็ง" จึงได้กำหนดให้มีบทบัญญัติ บังคับให้สมาชิกผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และกำหนดจำนวนขั้นต่ำ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องส่งเข้าสมัครในการ เลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง โดยที่ไม่ได้มีมาตรการ "เสริมสร้าง" ความเข้มแข็ง ให้กับพรรคการเมืองตามสมควร ทำให้พรรคการเมืองต้องดิ้นรนหาที่พึ่งทาง การเงิน จนเป็นการเปิดช่องให้บุคคลจำนวนหนึ่งมุ่งใช้เงินเป็นใบเบิกทางเข้ามา ควบคุมพรรคเพื่อใช้เป็นฐานในการเข้าสู่วงจรรอำนาจรัฐอีกตอนหนึ่ง<sup>28</sup> ซึ่งเมื่อ บุคคลเหล่านี้ได้เข้ามาควบคุมพรรคแล้วก็จะเป็นผู้มีส่วนในการกำหนดบุคคลที่จะ ลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการที่กฎหมายกำหนดให้ พรรคการเมืองจะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้

<sup>28</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไก ทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ, สถาบันนโยบายการศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย, หน้า 51.

ทำให้พรรคการเมืองต้องหาผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนหนึ่งที่ไม่มีความเหมาะสมเพื่อให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

### อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมือง

หัวหน้าพรรคการเมืองของไทยมีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมากทั้งตามกฎหมายและตามข้อบังคับของพรรค ดังจะเห็นได้ดังต่อไปนี้

#### 1. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องส่งรายงานหรือเอกสารเกี่ยวกับมติของพรรคการเมืองที่ส่งให้สมาชิกพรรคคนใดคนหนึ่งพ้นจากสภาพการเป็นสมาชิกพรรคไปยังนายทะเบียนภายใน 7 วันนับแต่วันที่พรรคมีมติเช่นนั้น (มาตรา 26 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535) ซึ่งหากหัวหน้าพรรคไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวจะต้องถูกระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท (มาตรา 51 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535) และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ นโยบาย หรือรายการชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ขึ้นไว้ในการจดทะเบียน หรือรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่ได้แจ้งไว้ หัวหน้าพรรคการเมืองต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง (มาตรา 28 วรรคหนึ่ง) ซึ่งหากหัวหน้าพรรคการเมืองคนใดไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท (มาตรา 51) นอกจากนี้ หัวหน้าพรรคการเมืองจะต้องแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีที่ผ่านมาพร้อมด้วยรายชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของสมาชิกดังกล่าว ตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี (มาตรา 28 ทวิ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535)

ซึ่งถ้าหัวหน้าพรรคไม่แจ้งภายในระยะเวลาดังกล่าว นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคแจ้งภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ (มาตรา 28 ทวิ พรรคสาม) และยังคงต้องถูกระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท (มาตรา 51) อีกด้วย

หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นประธานคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่ดำเนินกิจการของพรรคให้เป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมืองนั้น และให้หัวหน้าพรรคการเมืองยังเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก แต่หัวหน้าพรรคอาจมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคคนหนึ่งหรือหลายคนทำหน้าที่แทนก็ได้ (มาตรา 33)

ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองนี้ หากหัวหน้าพรรค คณะกรรมการบริหารหรือกรรมการบริหารจัดให้พรรคการเมืองกระทำการใด ๆ ผ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ แต่ลักษณะการกระทำยังไม่รุนแรงจนเป็นสาเหตุให้ต้องยุบเลิกพรรคการเมือง นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหาร และกรรมการบริหารนั้น ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด แต่ในกรณีที่นายทะเบียนเตือนเป็นหนังสือแก่บุคคลที่ไม่ใช่หัวหน้าพรรคการเมือง ต้องส่งสำเนาหนังสือนั้นให้หัวหน้าพรรคการเมืองทราบโดยเร็ว ซึ่งถ้าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหาร หรือกรรมการบริหารไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลฎีกามีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง ผู้นั้นไม่มีสิทธิเป็นกรรมการอีก เว้นแต่จะพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำสั่ง (มาตรา 34)

หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องจัดให้ทำบัญชีของพรรคการเมืองต่อไปนี้อย่างถูกต้องตามที่เป็นจริง คือ

- (1) บัญชีแสดงจำนวนเงินที่พรรคการเมืองได้รับและได้จ่าย ทั้งรายการอื่นเป็นเหตุให้รับหรือจ่ายเงินหรือหลักฐานการรับเงินและจ่ายเงินทุกครั้ง
- (2) บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง

นอกจากนี้ หัวหน้าพรรคการเมืองยังมีหน้าที่ต้องจัดส่งสำเนาบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมืองที่มีผู้สอบบัญชีรับรองต่อนายทะเบียนประจำทุกหกเดือน ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินบำรุงพรรคการเมืองจากบุคคลภายนอกหรือเงินบำรุงพรรคการเมืองโดยวิธีการอื่นใด ผู้นั้นก็ต้องนำเงินนั้นเข้าบัญชีรายรับของพรรคการเมืองนั้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับเงินนั้นด้วย (มาตรา 35 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535) ซึ่งถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่จัดให้ทำบัญชีหรือไม่จัดส่งสำเนาบัญชีให้นายทะเบียนดังกล่าวข้างต้น จะต้องถูกระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท (มาตรา 54 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535) และถ้าไม่นำเงินอุดหนุนเข้าบัญชีรายรับของพรรคการเมืองต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 54 ทวิ เพิ่มเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535) นอกจากนี้ หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องจัดให้ทำบัญชีรายรับรายจ่ายและงบบุคคลของพรรคการเมืองอย่างน้อยครั้งหนึ่งทุกรอบสิบสองเดือน ซึ่งบุคคลต้องมีรายการย่อแสดงจำนวนทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง และเมื่อที่ประชุมใหญ่รับรองงบบุคคลแล้ว ให้ส่งงบบุคคลนั้นต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวัน (มาตรา 36) ซึ่งหากไม่จัดให้ทำบัญชีรายรับรายจ่ายและงบบุคคลดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท (มาตรา 54 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535)

หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกแก่ผู้สอบบัญชี ตามที่จำเป็น หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 57)

หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้มีอำนาจทำการแทนหัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่แจ้งเหตุที่พรรคการเมืองต้องเลิกต่อนายทะเบียนภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่เลิกพรรคการเมือง เว้นแต่กรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองจึงไม่ต้องแจ้ง (มาตรา 46 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535) และในกรณีที่พรรคการเมืองเลิกนี้ นอกจากกรณีพรรคการเมืองสิ้นสภาพเพราะการรวมพรรคการเมือง หัวหน้าพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องส่งบัญชีและงบดุลรวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิก

นอกจากหัวหน้าพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำหนังสือแจ้งรายชื่อและรับรองผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้สมัครในจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินหนึ่งคนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 อีกด้วย

## 2. อำนาจหน้าที่ตามที่ข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดไว้

หัวหน้าพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามที่ข้อบังคับพรรคจะกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น ตามข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2532) หัวหน้าพรรคเป็นหัวหน้ารับผิดชอบการบริหารงานของพรรค เป็นตัวแทนของพรรคในการดำเนินกิจการใด ๆ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือบุคคลให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรค และมีอำนาจอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองและในข้อบังคับพรรค เป็นต้น





อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองตามที่ รัฐธรรมนูญ กำหนดว่าด้วยพรรคการเมือง และข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดไว้ดังกล่าวนี้ หัวหน้าพรรคการเมืองย่อมที่จะมอบอำนาจให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด ทำการแทนได้เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่เมื่อหัวหน้าพรรคการเมืองนั้นไปดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี บทบาทของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าพรรคการเมือง ย่อมมีบทบาทในการใช้อำนาจในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อทำให้พรรคการเมือง ของตนเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น สำหรับในประเทศอังกฤษนั้น หัวหน้าพรรค การเมืองมีบทบาทและอำนาจมาก เช่น หัวหน้าพรรคคอนเซอเวอติฟเท่านั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจนโยบายทั้งหลายทั้งปวง<sup>20</sup> และนโยบายของพรรคนี้ ก็จะกลายเป็นนโยบายของรัฐบาลเมื่อพรรคได้รับเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมาก ซึ่งหัวหน้าพรรคจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ฉะนั้น นโยบายของ รัฐบาลก็คือนโยบายของนายกรัฐมนตรีนั่นเอง ทั้งนี้ เป็นผลมาจากอุดมการณ์ ของพรรคคอนเซอเวอติฟที่เชื่อว่า การเมืองเป็นศิลป์มากกว่าที่จะเป็นศาสตร์ หน้าที่ของรัฐบาลก็คือปรับมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลให้เข้ากับเหตุการณ์และ ความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป และเนื่องจากประเด็นแต่ละประเด็นที่เกิดขึ้น ต้องได้รับการวินิจฉัยอย่างวินิจฉัยเคราะห์ วิธีการที่ดีที่สุดก็คือให้หัวหน้ามีอำนาจ หน้าที่ดำเนินการในสิ่งที่เขาเห็นว่าจำเป็น คนถือท้ายเรือจะต้องมีอำนาจการ ควบคุมกะลาสีเรืออย่างเต็มที่ หากเขาพิจารณาคลื่นลมและกระแสน้ำผิดพลาด บ่อย ๆ ก็อาจมีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนตัวผู้ถือท้ายใหม่ แต่จะดีหรือเลว ก็ตามที่เขาก็เป็นบุคคลที่เหมาะสมที่สุดที่จะนำเรือให้ลอยลำตรง (even keel)

<sup>20</sup> สอนี เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ,

ถ้าหากเขามีอำนาจหน้าที่จะปรับเส้นทางเดินเรือไปตามภาวะดินฟ้าอากาศ<sup>๓๐</sup> อย่างไรก็ดี ในกรณีของพรรคเลเบอร์ ข้อกำหนดที่เป็นทางการได้ระบุไว้ว่า "พรรคในสภาเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจศูนย์หนึ่ง คณะกรรมการบริหารเป็นอีกศูนย์หนึ่ง และที่ประชุมประจำปีเป็นศูนย์ที่สาม ดังนั้น จึงไม่สามารถที่จะวางนโยบาย เป็นแค่ตกลงกัน"<sup>๓๑</sup> ในกระบวนการนี้ อำนาจของหัวหน้าพรรคในสภามีไม่มากนัก เพราะต้องรายงานต่อทั้งคณะกรรมการบริหารพรรค (มีสมาชิกจำนวน 28 คน ประกอบด้วยตัวแทนของสหภาพแรงงานคณะหนึ่งจำนวน 11 คน) และต่อที่ประชุมประจำปีของพรรค (ซึ่งธรรมนูญของพรรคเลเบอร์กำหนดไว้ว่ามีอำนาจสูงสุดในการกำหนดโครงการของพรรค)<sup>๓๒</sup> แต่สำหรับพรรคการเมืองของไทยนั้น โดยที่จะต้องมีการร่วมกลุ่มการเมืองหรือรวมพรรคการเมืองเข้ามาเป็นพรรคการเมืองเดียว เช่น พรรคชาติไทย จึงจะทำให้เป็นพรรคมีเสียงข้างมาก สามารถเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ทำให้ขบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานของนายกรัฐมนตรีไม่มีอิสระ ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพ และแม้ว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นพรรคการเมืองที่ค่อนข้างเป็นระบบ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ก็ตาม แต่เมื่อพรรคประชาธิปัตย์มาเป็นรัฐบาลและหัวหน้าพรรคได้เป็นนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีและพรรคก็เกิดความเชื่อมั่น ทรนง และถือดีในชัยชนะทางการเมือง อันนำไปสู่การพบจุดจบและถึงกับหายนะในระยะเวลาอันรวดเร็ว<sup>๓๓</sup> ทั้งนี้ เป็นเพราะวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมทาง

<sup>๓๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

<sup>๓๑</sup> Labour in the Sixties (London, 1960), p. 19.

<sup>๓๒</sup> สันติ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ, หน้า 44.

<sup>๓๓</sup> สาธิต วินุราช, แกะรอยนักการเมือง, หน้า 65.

การเมืองของนักการเมืองไทยยังย่ำเท้าอยู่กับที่ แม้ว่าประเทศไทยจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากกว่า 60 ปีแล้วก็ตาม การจะอาศัยเวลาในการพัฒนาคุณภาพของนักการเมืองไทยคงจะไม่ทันการ วิธีการเร่งด่วนที่จะสามารถนำมาใช้ได้ ก็คือ มาตรการทางกฎหมายที่จะสร้างความมั่นคงให้แก่ นายกรัฐมนตรี เท่านั้น

พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการเปิดโอกาสให้มีบุคคลจำนวนมากที่สุด (majority) มีอิทธิพลเหนือรัฐบาล โดยยึดหลักเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จำเป็นจะต้องมีกลุ่มบุคคลที่รวมกันขึ้น เนื่องจากมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกัน และมีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยวิถีทางแห่งประชาธิปไตย เพื่อต่อรองผลประโยชน์ต่าง ๆ และเพื่อสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาล ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ ก็คือ พรรคการเมืองนั่นเอง และเมื่อพรรคการเมืองมีความเป็นสถาบัน (institutionalization) แล้ว พรรคการเมืองก็จะเป็นทั้ง "อุดมการณ์" และ "วิถีชีวิต" ของประชาชนอย่างมั่นคง<sup>๖๔</sup> ซึ่งบทบาทและหน้าที่อันสำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมือง ก็คือ หน้าที่ในการสร้างผู้นำทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้ารัฐบาล เพราะในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่สามารถฝึกอบรม และสร้างผู้นำทางการเมืองที่เหมาะสมยิ่งกว่าสถาบันอื่นใด

<sup>๖๔</sup>ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524) หน้า 5.