

## บทที่ 2

### แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

ในระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเสนอตัว ผู้สมัครของพรรคการเมืองนั้น ๆ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้คัดเลือกผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนคน และ เมื่อพรรคการเมืองได้รับการเลือกสรรจากประชาชน พรรคการเมืองที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลหรือร่วมจัดตั้งรัฐบาล ยังมีบทบาทสำคัญในการสรรหาผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาล เพื่อเข้าไปบริหารประเทศ เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชน

เมื่อพรรคการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการทางการเมืองในปัจจุบัน ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัยจะขอเสนอแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองก่อนเป็นอันดับแรกเพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงพื้นฐาน ตลอดจนกระทั่ง หลักการทั่วไปของพรรคการเมืองซึ่งมีบทบาทในการตัดสินใจเลือกสรรบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี นอกจากนั้นในบทนี้จะได้นำเสนอแนวความคิดในเรื่องการเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันจะเป็นการช่วยในการเปรียบเทียบและสะท้อนภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นในบทนี้ยังได้เสนอภาพของพรรคการเมืองไทยอันเป็นการสะท้อนจุดอ่อนและจุดแข็งรวมถึงการพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยว่ามีลักษณะเหมาะสมหรือไม่กับการเป็นจักรกลสำคัญอันหนึ่งในระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในส่วนที่สองของบทนี้ จะเป็นการเสนอถึงแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้เกิดความเข้าใจพื้นฐานในด้านคุณลักษณะของบุคคลที่สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังกล่าวถึง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และคุณลักษณะของตำแหน่งรัฐมนตรีที่มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดิน และส่วนสุดท้ายจะเป็นการนำเสนอขั้นตอนและกระบวนการ

การสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของพรรคการเมือง ซึ่งขั้นตอนและกระบวนการดังกล่าวได้นำมาจากการศึกษาวิจัยของ ศ.ดร. กนก วงษ์ตระหง่าน ที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือ พรรคการเมืองไทย

#### ความหมายและลักษณะของพรรคการเมือง

คำว่า “พรรคการเมือง” มีรากศัพท์มาจากคำในภาษาละตินว่า “pars” แปลว่า “ส่วน” (part) และตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “political party” ส่วนภาษาฝรั่งเศสตรงกับคำว่า “partie politique” และในภาษาเยอรมัน “politische partai”<sup>1</sup>

จากความหมายของจากศัพท์ในภาษาละตินของคำว่า “pars” ซึ่งแปลว่า “ส่วน” นี้ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงหมายความว่าถึง ส่วนของราชการหรือการที่ราชการแบ่งแยกออกไปเป็นส่วน ๆ (กลุ่ม) ตามความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง<sup>2</sup>

นอกจากความหมายของพรรคการเมืองตามรากศัพท์ดังกล่าวแล้ว ยังมีนักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ เพื่ออธิบายความหมายและลักษณะที่สำคัญของพรรคการเมืองให้กระจ่างชัดเจนขึ้น ตามแต่ทัศนะของแต่ละท่านดังต่อไปนี้

A Ranney and W. Vendall ได้ให้คำจำกัดความของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองหมายถึงกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มีอิสระมารวมกัน เพื่อคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งและหวังที่จะได้รับชัยชนะ เพื่อที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 5.

<sup>2</sup> หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2517), หน้า 8.

<sup>3</sup> Austin Ranney and Willmore Vendall, Democracy and the American Party System (New York : Harcourt, 1956), p. 85.

Edmund Burke ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองได้แก่ คนกลุ่มหนึ่งซึ่งรวมกันตามแนวหลักการบางอย่าง โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ<sup>4</sup>

Frank Sorauf ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่าเป็น หน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการเกี่ยวกับอำนาจทางการเมือง มีลักษณะพิเศษคือมีหน้าที่เกี่ยวกับงานทางการเมืองโดยตรง มีโครงสร้างที่มั่นคงและเปิดรับสมาชิกโดยทั่วไป และมีขีดความสามารถที่จะเข้าร่วมแข่งขันในการเลือกตั้งด้วย<sup>5</sup>

G.A. Jacobson และ M.H. Libman ได้ให้คำจำกัดความพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองคือการจัดรวมตัวกันเป็นสมาคม หรือองค์การของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีจุดประสงค์ที่จะควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐบาล<sup>6</sup>

Herman Finer ได้ให้คำนิยามและคำจำกัดความของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมือง หมายถึงคณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งได้ตกลงกันถึงหลักการจัดการปกครองของรัฐ โดยมีการตกลงใจร่วมกันระหว่างสมาชิกของคณะบุคคลหรือสมาคมนั้น เพื่อนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง<sup>7</sup>

LaPalombara และ M. Weiner ได้ให้ความหมายพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมือง หมายถึงองค์การที่มีลักษณะถาวรและต่อเนื่องที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยสื่อข้อความอย่างสม่ำเสมอ

<sup>4</sup> J.Roland Pennock & David G. Smith, *Political Science* (New York : The Macmillan, 1964), p. 335.

<sup>5</sup> Frank J. Sorauf, *Political Parties in the American System* (Boston : Little, Brown, 1976), p. 438.

<sup>6</sup> G.A. Jacobson and M.H. Libman, *Political Science* (New York : Barnes and Noble, 1969), p. 90.

<sup>7</sup> Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government* (New York : Holt, Rinehart Winston, 1949), p. 102.

ระหว่างประชาชนในท้องถิ่น และรัฐบาลในส่วนกลาง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดตั้งรัฐบาล เพื่อนำ  
 เสนอโยบายของพรรคมาบริหารประเทศโดยอาศัยเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่<sup>8</sup>

J.C. Plano และ M.Greenberg ให้ความหมายพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมือง  
 หมายถึง กลุ่มบุคคลซึ่งมีการตกลงกันในการกำหนดมาตรการทางอุดมการณ์บางประการ และได้  
 จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การ เพื่อชนะการเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาลและดำเนินนโยบายสาธารณะ<sup>9</sup>

Joseph Schlesinger ให้นิยามพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองคือองค์การทางการเมือง  
 เมืองที่มีความต้องการอย่างกระตือรือร้นในการที่จะเข้าไปแข่งขันเลือกตั้งภายใต้เครื่องหมาย  
 พรรค<sup>10</sup>

Sigmund Neumann ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่า เราอาจนิยามพรรคการเมือง  
 โดยทั่วไปได้ว่าเป็นองค์การของกลุ่มตัวแทนทางการเมืองที่เข้มแข็งของสังคมที่มุ่งควบคุมอำนาจ  
 รัฐบาลและแข่งขันกับกลุ่มอื่น ๆ ที่มีความคิดแตกต่างกันเพื่อให้ได้มาซึ่งการสนับสนุนจาก  
 ประชาชน<sup>11</sup>

Maurice Duverger ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองคือองค์กรที่  
 มุ่งต่อสู้ทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ หรือการมีส่วนแบ่งให้การใช้อำนาจทางการเมือง โดย  
 พยายามที่จะชนะการเลือกตั้ง และส่งคนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรีอีกทั้ง  
 พยายามที่จะเข้าไปควบคุมรัฐบาล<sup>12</sup>

<sup>8</sup> J. LaPalombara and M. Weiner (eds), Political Parties and Political Development (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1866), pp. 5-6.

<sup>9</sup> Jack C. Plano and Milton Greenberg, The American Political Dictionary, 2 nd ed. (New York : Holt, Rinehart and Wenston, 1967), pp. 111-112.

<sup>10</sup> Josept Schlesinger, "Party Units" in International Encyclopedia of the Social Science (New York : Macmillan, 1968), p. 428.

<sup>11</sup> Sigmund Neumann, Modern Political Parties (Chicago :University of Chicago Press, 1956), p. 396.

<sup>12</sup> Maurice Duverger, Party Politics and Pressure Group (London : Thomas Y. Crowell, 1972), pp. 1-2.

Robert Michels ให้คำจำกัดความพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองคือ องค์การทางการเมืองที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อต่อสู้แข่งขันให้ได้มาซึ่งอำนาจ ภายใต้การนำของคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้นำในพรรค<sup>13</sup>

William Goodman ให้ความหมายของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองคือ องค์การ ซึ่งเป็นที่รวบรวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน โดยมีจุดประสงค์ที่จะชนะการเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาลเพื่อจะได้มีอิทธิพล สิทธิ และผลประโยชน์จากอำนาจนั้น<sup>14</sup>

ศาสตราจารย์ เกษม อุทยานิน ได้ให้ความหมายพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึงกลุ่มของพลเมืองซึ่งมีความคิดในปัญหาสาธารณะร่วมกันเป็นหน่วยการเมือง เพื่อแสวงหาการควบคุมรัฐบาลโดยตั้งใจส่งเสริม กำหนดการ และนโยบายซึ่งเขาเชื่อถือ<sup>15</sup>

ดร.กมล สมวิเชียร ได้นิยามความหมายพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึงกลุ่มคนซึ่งมีปัญหาทางสังคมอย่างเดียวกัน มารวมกันเพื่อกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งมีจุดหมายปลายทางในอันที่จะเป็นรัฐบาลบริหารประเทศหากมีโอกาส<sup>16</sup>

ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ให้คำจำกัดความ พรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองคล้ายคลึงกัน หรือมีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน รวมตัวเพื่อดำเนินการทางการเมืองร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองรัฐในที่สุด พรรคการเมืองเป็นสถาบันของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองฐานะไว้เป็นพิเศษว่ามีอำนาจควบคุมสถาบันรัฐ และบังคับให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันของรัฐ ดำเนิน

<sup>13</sup> Robert Michels, *Political Parties : A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Political Parties* (New York : The Free Press, 1962), pp. 61, 333-334.

<sup>14</sup> William Goodman, *The Two-Party System in the United States* (New York : D.Van Nostrand , 1960), p. 6.

<sup>15</sup> เกษม อุทยานิน, *ความรู้เกี่ยวกับรัฐศาสตร์* (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 75.

<sup>16</sup> กมล สมวิเชียร, *ศาสตร์แห่งรัฐ* (พระนคร : โรงพิมพ์ กรุงสยามการพิมพ์, 2517), หน้า 76.

การต่าง ๆ ตามที่ประชาชนต้องการได้ นอกจากนี้พรรคการเมืองยังเป็นองค์การที่มีการจัดการและมีการปกครองบังคับบัญชากันเหมือนองค์การอื่น ๆ ของรัฐ<sup>17</sup>

ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ นิยามความหมายพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึง คณะบุคคลที่รวบรวมกันขึ้นมาเนื่องจากสมาชิกมีความคิดเห็นในแนวทางกว้าง ๆ ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมคล้ายกัน และมุ่งที่จะได้เป็นรัฐบาลเพื่อนำนโยบายของพรรคการเมืองไปเป็นนโยบายของรัฐบาล<sup>18</sup>

สิทธิพันธ์ พุทธหุณ อธิบายความหมายพรรคการเมืองไว้ว่าพรรคการเมืองคือ กลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดในทางการเมืองเหมือนกัน รวมตัวกันเพื่อที่จะส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง โดยหวังที่จะได้เป็นรัฐบาลหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย<sup>19</sup>

โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์ ได้นิยามความหมายพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองเป็นกลุ่มคนที่มีแนวความคิดความอ่านต้องตรงกัน มีความต้องการที่จะเข้ามาบริหารประเทศ เพื่อให้บรรลุผลตามอุดมการณ์ และผลประโยชน์ของตน<sup>20</sup>

สุขุม นวลสกุล ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองคือที่รวมกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมืองสังคมและเศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน รวมกันเพื่อจุดประสงค์ที่จะส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ได้เป็นเสียงข้างมากในสภาเมื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล และบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม<sup>21</sup>

<sup>17</sup> กระทบ ทงธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตยของไทย (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์เจริญผล, 2519), หน้า 232.

<sup>18</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 12-13.

<sup>19</sup> สิทธิพันธ์ พุทธหุณ, "Party Identification กับการพัฒนาทางการเมือง," ใน การพัฒนาการเมืองไทย, ลิขิต อีร์เวคิน, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา, 2519), หน้า 167.

<sup>20</sup> โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 2.

<sup>21</sup> สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, การเมืองและการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), หน้า 215.

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น อาจจะสรุปถึงนิยามของพรรคการเมืองได้ว่า พรรคการเมืองเป็นคณะบุคคลที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจและสังคมคล้ายๆ กันมารวมตัวกันเป็นองค์การเพื่อหาเสียงสนับสนุนทั้งจากผู้ที่มีความคิดเห็นเหมือนกันหรือแตกต่างกับตนเพื่อให้หันมาสนับสนุนความคิดของตนทั้งนี้เพื่อจะแสวงหารักษาและใช้อำนาจรวมทั้งกลไกของรัฐให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ และพรรคการเมืองของตน<sup>22</sup> พรรคการเมืองจะเกิดขึ้นเมื่อสังคมมีประโยชน์ที่แตกต่างกันมาก โดยการรวมผู้มีผลประโยชน์เดียวกันเข้าเป็นพวกเดียวกันเพื่อเข้าไปควบคุมกลไกทางการเมืองของประเทศ

### ความสำคัญของพรรคการเมือง

ในระบบการเมืองสมัยใหม่ โดยเฉพาะระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีความสำคัญต่อระบบการเมืองเป็นอย่างมาก ดังที่ รศ.ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ได้สรุปความสำคัญของพรรคการเมืองไว้ว่า<sup>23</sup>

1. พรรคการเมืองเป็นเครื่องประกันเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนจากผู้มีอำนาจทางการเมือง
2. พรรคการเมืองเป็นสัญลักษณ์ (symbol) ของระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะระบบรัฐสภา (parliamentary system)
3. พรรคการเมืองเป็นเครื่องช่วยให้การเมืองพัฒนาเป็นไปตามแนวทางของอุดมการณ์ประชาธิปไตย
4. พรรคการเมืองเป็นเครื่องกำหนดเจตจำนงของประชาชน และมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

<sup>22</sup> วทัญญู ทิพยมณฑา, “การเปรียบเทียบสมรรถนะของพรรคการเมืองไทยในการสนองตอบความต้องการของประชาชนในช่วงสมัยของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ชุดที่ 1,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 64-65.

<sup>23</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 3-4.

5. พรรคการเมืองเป็นกลไกที่แก้ไขความขัดแย้งทางความคิดในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

6. พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการสร้างประชามติ และทำให้ประชามตินั้น ๆ เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

7. พรรคการเมือง มีบทบาทในการพัฒนาทางการเมือง (political development)

ส่วน G.A. Almond ได้กล่าวว่า<sup>24</sup>

...ในระบบการเมืองทุกระบบจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยพรรคการเมือง ในสังคม เบ็ดเสร็จ (totalitarian community) จะใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือจะให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนจากมวลชน ในสังคมประชาธิปไตย จะใช้พรรคการเมืองเป็นเสมือนช่องทางที่จะแสดงออกหรือรวบรวมข้อเสนอต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่ระบบและในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง มักใช้พรรคการเมืองเสมือนตัวแทน (agent) ที่จะสร้างและก่อโครงสร้างของพฤติกรรมจากคุณค่าใหม่ ๆ....

พรรคการเมืองยังมีส่วนช่วยเชื่อมโยงความแตกต่างของประชาชน ไม่ว่าจะผ่านทาง ภูมิศาสตร์ ทางศาสนา เชื้อชาติ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้เข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเป็นที่รวบรวมของความคิดทางการเมืองนานาประการ และมีจุดมุ่งหมายที่จะได้มีเสียงสนับสนุนมากที่สุด ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงต้องพยายามดึงดูดความสนใจของประชาชนทุกหมู่เหล่าที่อยู่ตามท้องถิ่น และภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศตามกลุ่มศาสนา เชื้อชาติ ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้เข้ามาอยู่ในพรรคโดยพยายามแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ และหาทางประนีประนอมให้บุคคลและกลุ่มต่าง ๆ เห็นร่วมกันในนโยบาย<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Gabriel A. Almond, Comparative Politics (New York : Alfred Knopf, 1958), p. 80.

<sup>25</sup> Carlton Clymer Ryder, Totton James Anderson, Carl Cluimby Christol and Thomas H.Greene, Introduction to Political Science (New York : McGraw Hill Kogakusha , 1976), p. 316.



ความสำคัญอีกประการหนึ่งของพรรคการเมืองคือพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่จะเชื่อม หรือลดช่องว่างระหว่างในเมืองกับชนบทได้พรรคการเมืองที่แท้จริงเป็นเสมือนเบ้าหลอมหรือจุดที่ชาวชนบทกับชาวเมืองมาพบกันและรวมตัวกันโดยชักพาให้ชาวชนบทหันออกมาจากความโดดเดี่ยวและแก้ไขทัศนคติของชาวเมือง ให้เลิกดูถูกชีวิตความเป็นอยู่แบบชนบทและใกล้ชิดกับชาวชนบทมากยิ่งขึ้น อันเป็นการสร้างความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนในชาติ<sup>26</sup>

จากความสำคัญของพรรคการเมืองข้างต้น พบว่าความสำคัญของพรรค สะท้อนถึงหน้าที่ในระบบการเมือง ดังนั้นในหัวข้อต่อไปจะกล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง

บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง

ทฤษฎีเชิงหน้าที่ (functional theory) อธิบายว่า ความสำคัญขององค์การหรือ สถาบันใดก็ตามขึ้นอยู่กับหน้าที่ขององค์การหรือสถาบันนั้นพึงกระทำต่อระบบที่องค์การหรือสถาบันนั้นสังกัดอยู่ ฉะนั้น ความสำคัญของพรรคการเมืองจึงขึ้นอยู่กับหน้าที่ของพรรคการเมืองที่กระทำต่อระบบการเมือง<sup>27</sup>

Almond และ Powell ได้ชี้ให้เห็นถึงหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบบการเมืองไว้ 9 หน้าที่ คือ<sup>28</sup>

1. หน้าที่ในกระบวนการกล่อมเกลாதองการเมือง (political socialization)
2. หน้าที่ในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (citizen participation)

<sup>26</sup> คณิน บุญสุวรรณ, “พรรคการเมืองกับการพัฒนาประเทศ,” ใน รัฐมนตรีเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อิมเมจ, 2526), หน้า 186.

<sup>27</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 45.

<sup>28</sup> Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. Comparative Politics Today : A World View (Boston : Little Brown, 1980), pp. 91-94.

3. หน้าที่ในการเลือกผู้นำหรือชนชั้นนำทางการเมือง (recruitment of elites)
4. หน้าที่ในการสื่อสารทางการเมือง (political communication)
5. หน้าที่ในการแสดงออก ถึงข้อเรียกร้องความต้องการและการสนับสนุนต่อระบบการเมือง(interest articulation)
6. หน้าที่ในการรวบรวมข้อเรียกร้องความต้องการ(เสนอเป็นแนวทาง)และสนับสนุนต่อระบบการเมือง(interest aggregation)
7. หน้าที่ในการกำหนดนโยบาย (policy making)
8. หน้าที่ในการปฏิบัตินโยบาย (policy implementation)
9. หน้าที่ในการตัดสินวินิจฉัยกฎหมาย (adjudication)

David E.Apter ได้กล่าวถึงหน้าที่พื้นฐานของพรรคการเมืองคือ การก่อดมิตมหาชน ทดสอบทัศนคติ และส่งข่าวสารเหล่านั้นไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้นำ เพื่อว่าทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ประชาชน และรัฐบาลจะได้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันใกล้ชิดพอควร ดูจากลักษณะนี้เราจะเห็นได้ว่า พรรคจึงเป็นตัวแปรที่ตั้งอยู่ตรงกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาลนั่นเอง<sup>29</sup>

Duverger ศึกษาพบว่าจากลักษณะของโครงสร้างของพรรคการเมือง หน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองมี 3 ประการ คือ<sup>30</sup>

1. พรรคการเมืองมีหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ปกครอง โดยการเสนอชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมเข้าสู่ระบบการเมือง
2. พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนมิตมหาชน ด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แล้วนำมากำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติ เมื่อเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง

<sup>29</sup> David E. Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago : The University of Chicago Press, 1965), p. 181.

<sup>30</sup> Maurice Duverger, *Political Parties* (London : Methuen , 1969), pp. 352-421.

3. พรรคการเมืองมีหน้าที่ในโครงสร้างทางการเมือง โดยเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

V.O.Key ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองว่า<sup>31</sup>

...หน้าที่เริ่มแรกของพรรคการเมือง คือการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะการเสนอชื่อผู้สมัครของพรรคการเมือง ก็คือการที่กลุ่มบุคคลได้ตกลงที่จะสนับสนุนผู้สมัครในการเลือกตั้งซึ่งเป็นการให้การสนับสนุนทางการเมือง นอกจากนี้พรรคการเมืองยังเชื่อมโยงระหว่างการเลือกตั้งกับผู้สมัคร และระหว่างประชาชนกับรัฐบาล พรรคการเมืองจึงเป็นเสมือนกลไกที่จะให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง...

ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ว่า<sup>32</sup>

1. พรรคการเมืองช่วยรวบรวมเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะต่างๆ และพรรคการเมืองต่างๆ ก็จะเสนอแนวนโยบายสำหรับใช้แก้ปัญหาสาธารณะนั้น ๆ มาให้ประชาชนทั่วไปได้พิจารณาตัดสินใจเลือกแนวนโยบายที่ตนชอบมากที่สุด

2. พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวแทนด้านการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ พร้อมกับนำเอาความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มเหล่านั้นมีมติแก่ประชาชนทั่วไป และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบ และตกลงในว่าควรจะให้การสนับสนุนความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มใด

3. พรรคการเมือง เป็นผู้ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนทั่วไปและช่วยให้ประชาชนทั่วไปได้มีความรู้ความเข้าใจ ในปัญหาของบ้านเมืองมากขึ้น

<sup>31</sup> V.O. Key, Jr. Political Parties and Pressure Groups (New York : Thomas Y. Crowell , 1958), p. 112.

<sup>32</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองและประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : บรรณกิจเทรดดิ้ง, 2519), หน้า 236-241.

4. พรรคการเมืองช่วยปลูกและระดมมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และช่วยทำให้การปกครองเป็นของประชาชนและโดยประชาชนมากขึ้น
5. พรรคการเมืองช่วยให้มีการจัดตั้งรัฐบาลได้ง่าย และช่วยทำให้สภาทั้งที่เป็นและมีได้เป็นรัฐมนตรีทำงานประสานกัน
6. พรรคการเมืองช่วยควบคุมและเร่งรัดให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างจริงจัง

จรรยา สุภาพ กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ 16 ประการ คือ<sup>33</sup>

1. เป็นเครื่องมือเชื่อมโยงกลุ่มต่างๆ ในสังคมเข้าด้วยกัน
2. รวมเอาประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าเป็นกลุ่มก้อน เพื่อให้เกิดความผูกพันต่อกันด้วย หวังว่าจะทำให้งานทางการเมืองดำเนินไปอย่างถูกต้องได้ผล และทำให้เกิดพลังทางการเมือง
3. กระตุ้นให้ประชาชนทั่วไปได้สนใจที่จะมีส่วนในการปกครอง ด้วยวิธีเสนอตัวผู้แข่งขันที่มีชื่อเสียงเข้าสมัครรับเลือกตั้ง จัดตั้งสโมสรหรือจัดให้มีชมรมต่างๆ รวมทั้งการพักผ่อนหย่อนใจ โดยหวังที่จะสร้างความสนใจทางการเมือง
4. ให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยทั่วไปด้วยการแจกจ่ายเอกสาร แสดงสุนทรพจน์ และใช้สื่อมวลชน
5. กำหนดพื้นฐานหรือหลักเกณฑ์ในการที่จะทำให้อำนาจกลุ่มต่างๆ ของประชาชน สามารถร่วมมือปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม
6. พรรคการเมืองมีบทบาทในการเลือกตั้งทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยดี มีประสิทธิภาพและการเลือกตั้งนี้เองจะเป็นเครื่องผ่อนคลายนความตึงเครียดและความต้องการของประชาชน

<sup>33</sup> จรรยา สุภาพ, “องค์การการเมืองและการปกครอง : พรรคการเมือง,” ในการเมืองและการปกครองไทย, จรรยา สุภาพ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 184-185.

7. พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายต่าง ๆ ซึ่งจะมีการแสดงนโยบายนี้ต่อประชาชนในการรณรงค์หาเสียง

8. พรรคการเมืองมีส่วนในการคัดค้านมติมหาชน และกรณีจะให้ประชาชนสนับสนุนนโยบายได้ และเสนอความคิดเห็นใด ๆ ได้นั้น เท่ากับมีส่วนส่งเสริมความยินยอมพร้อมใจในปัญหาต่าง ๆ

9. มีส่วนแสวงหาผู้สมัครรับเลือกตั้งและฝึกอบรมคนเหล่านี้ให้เป็นผู้แทนราษฎร

10. นำเอาแผนการ นโยบายและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ไปชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบ

11. เป็นกลไกที่จะรับภาระทางการเมือง และพร้อมที่จะดำเนินการทางการเมืองอยู่เสมอ

12. เมื่อได้รับเสียงข้างมากก็จะทำหน้าที่เป็นรัฐบาล และเมื่อได้รับเสียงข้างน้อยก็จะเป็นผู้ควบคุม คัดค้านนโยบายรัฐบาล เป็นเครื่องถ่วงดุลย์อำนาจของผู้ที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งไม่ให้หลงอำนาจ

13. พรรคการเมืองเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของชาติ ด้วยการชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบความเป็นไปของประเทศ และรับใช้ชาติด้วยการนำเอานโยบายที่ประชาชนรับรองแล้วไปปฏิบัติการวางแผนและปฏิบัติตามแผนอย่างมีเหตุผล

14. พรรคการเมืองเชื่อมโยงช่องว่างในทางเศรษฐกิจ ภูมิศาสตร์ทำให้ส่วนต่างๆ ของประเทศเข้ามารวมกันอยู่ได้

15. พรรคการเมืองมีหน้าที่จะต้องหาข้อประนีประนอมต่างๆ เพื่อกำหนดไว้ในนโยบายของชาติ ทำให้ความต้องการของผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับผลคือ สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ๆ

16. เป็นช่องทางที่มติมหาชนสามารถแสดงออกได้อย่างชัดเจน

ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองมีสำคัญๆ ไว้ดังต่อไปนี้<sup>34</sup>

<sup>34</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 14-17.

1. พรรคการเมืองมีหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชน กล่าวคือทำหน้าที่เป็น “ตัวเปลี่ยนแปลงทางสังคม” (socializing agent) สร้างความสำนึกทางการเมือง (political consciousness) และสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ให้แก่ประชาชน
2. พรรคการเมืองมีหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความสามารถที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคเป็นผู้กลั่นกรองบุคคลดังกล่าวเพื่อแข่งขันในการเลือกตั้ง
3. พรรคการเมืองมีหน้าที่ประสานประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งช่วยลดความตึงเครียดและการเผชิญหน้าทางการเมือง ซึ่งอาจนำไปสู่ความรุนแรงได้
4. พรรคการเมืองมีหน้าที่ระดมสภาพกำลังทางการเมืองจากทุกฝ่ายตลอดจนรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อเข้าสู่ระบบการเมือง
5. พรรคการเมืองมีหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน (ในกรณีที่ไม่ได้เป็นฝ่ายรัฐบาล) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารในรัฐบาล
6. พรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางสำหรับการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น กลุ่มผลประโยชน์สมาชิกพรรคประชาชน เพื่อให้ความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ได้รับการรับฟัง
7. พรรคการเมืองเป็นกลไกในการสร้างผู้นำทางการเมือง

ส่วน พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย มีความเห็นว่าในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการทางการเมืองการปกครอง ซึ่งพรรคการเมืองจะบทบาททางการเมืองการปกครอง ด้วยการที่พรรคการเมืองจะทำหน้าที่ 3 ประการคือ<sup>35</sup>

1. พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ชี้ปัญหาต่างๆ ของชาติและราษฎร กำหนดแนวทางแก้ปัญหาและชั้นอาสาเข้าดำเนินการแก้ไข
2. พรรคการเมือง เป็นศูนย์รวมพลังของประชาชน

<sup>35</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, “สถาบันทางรัฐธรรมนูญ,” ในรัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2516), หน้า 167.

3. พรรคการเมืองเป็นพลังที่หาทดแทนไม่ได้ในการควบคุมและใช้อำนาจการปกครอง  
ในกรณีเป็นฝ่ายค้าน

วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์ ได้แสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองเป็น  
องค์การทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ ต่อระบบการเมืองและการปกครองหลายประการคือ<sup>36</sup>

1. พรรคการเมือง ช่วยให้การเลือกตั้งเป็นไปได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพ
2. พรรคการเมืองช่วยทำให้กลไกทางการเมืองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้อง  
คล้อยต้องกัน

3. พรรคการเมืองช่วยผดุงรักษาอำนาจในการปกครองให้สืบต่อเนื่องกันและการถ่าย  
ทอดอำนาจเป็นไปอย่างถูกต้องตามครรลอง

4. พรรคการเมือง ช่วยประสานประโยชน์ของกลุ่มชนในสังคม
5. พรรคการเมือง เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
6. พรรคการเมืองช่วยพัฒนาการเมือง

อนันต์ ภักดีประไพ ได้สรุปถึงหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ดังนี้ คือ<sup>37</sup>

1. พรรคการเมืองมีหน้าที่ส่งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจัดตั้งรัฐบาล
2. พรรคการเมืองมีหน้าที่สภานำทางการเมือง
3. พรรคการเมืองมีหน้าที่ปฏิบัติการให้ได้ตามอุดมการณ์หรือนโยบายของพรรคที่ได้  
แถลงไว้กับประชาชน

4. พรรคการเมืองมีหน้าที่สื่อสารทางการเมืองโดยนำความเดือดร้อนของประชาชนไปสู่  
รัฐบาล

<sup>36</sup> วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 19-24.

<sup>37</sup> อนันต์ ภักดีประไพ, “จะเลือกพรรคไหน? ตี,” มติชน (20 มิถุนายน 2538): 31.

5. พรรคการเมืองมีหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ และประสานความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์

6. พรรคการเมืองมีหน้าที่เชื่อมโยงกลุ่มต่าง ๆ ของสังคมเข้าด้วยกันอย่างเหมาะสม

7. พรรคการเมืองมีหน้าที่ขยายงานของพรรคไปสู่ประชาชนทั่วประเทศให้มีศรัทธาทางการเมือง

ดร.ลิขิต ธีรเวคิน ได้กล่าวถึงหน้าที่ของพรรคการเมือง ไว้ดังต่อไปนี้<sup>38</sup>

1. พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการผสมผสานความแตกต่างในเรื่องเผ่าพันธุ์ศาสนา ประเพณี และวัฒนธรรม โดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นฐาน ส่วนสำหรับประเทศเกิดใหม่ พรรคการเมืองมีหน้าที่เป็นตัวรวมประชาชนและเป็นสถาบันที่เป็นฐานสำหรับการสร้างชาติ

2. พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่ให้ความชอบธรรมกับระบบการเมืองหรือเจ้าหน้าที่การเมือง

3. พรรคการเมืองเป็นช่องทางที่มีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

4. พรรคการเมืองเป็นสถาบันสำคัญที่ฝึกฝนความชำนาญในทางการเมือง การต่อรอง การขบเคี้ยว การถกเถียง ความอดทนอดกลั้น การพยายามใช้เหตุผลและวิทยาการเพื่อแจกแจงทรัพยากรให้เกิดประโยชน์

5. พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นฐานสำคัญที่รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและยังช่วยกำหนดนโยบายและทิศทางของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย

6. พรรคการเมืองหากมีการจัดตั้งมีอุดมการณ์ มีกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ยังทำหน้าที่สำคัญในทางการเมืองโดยเป็นองค์กรในการพัฒนาการเมืองในแง่การจัดตั้งสถาบันการเมือง

<sup>38</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, พรรคการเมืองและการพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสมคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2526), หน้า 10-13.



จากการพิจารณาบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองในทัศนะของนักวิชาการดังที่กล่าวมาข้างต้น เราสามารถสรุปถึงหน้าที่สำคัญของพรรคการเมือง โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตย ได้ 2 ประการ คือ<sup>39</sup>

ประการแรก พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวกลางและตัวเชื่อมประสาน (intermediate and linkage functions) กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นองค์การที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ในการติดต่อประสานการเรียกร้องผลประโยชน์ความต้องการและการสนับสนุนทางการเมืองของประชาชนไปสู่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นกลไกช่วยสร้างการยอมรับในการใช้อำนาจรัฐและช่วยให้เกิดการถ่ายเทอำนาจทางการเมืองอย่างมีหลักเกณฑ์และเรียบร้อย<sup>40</sup>

ประการที่สอง พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองในกระบวนการทางการเมืองโดยการเลือกตั้ง พรรคที่ได้รับการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลจะเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรง ด้วยการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ บริหารประเทศโดยนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านกลไกระบบราชการ และนอกเหนือจากการเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองโดยการเป็นรัฐบาลแล้ว ยังสามารถใช้อำนาจทางการเมืองในอีกลักษณะหนึ่ง คือการใช้อำนาจเพื่อควบคุม ตรวจสอบนโยบายและการปฏิบัติงานของฝ่ายรัฐบาล โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติสำหรับพรรคที่ไม่ได้เป็นรัฐบาล หรือเป็นพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง อาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และค่านิยมของสังคมในประเทศนั้นๆ ส่งผลให้กิจกรรมหน้าที่ที่สำคัญของพรรคการเมือง มีความแตกต่างกันไป

<sup>39</sup> ปริญญา โภธิสัจย์, “การกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคประชาธิปัตย์และพรรคประชากรไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 24.

<sup>40</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย , หน้า 52.

โดยสรุปลักษณะความสำคัญของพรรคการเมือง ต่อระบบการเมืองเกิดขึ้นจากที่ชุมชนในสังคมมีประชาชนเป็นจำนวนมากจึงไม่สามารถที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยตรงได้ จึงจำเป็นต้องมีคณะผู้ปกครองขึ้น ซึ่งจะเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อจะทำหน้าที่เพื่อกิจการส่วนรวมอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในที่สุด<sup>41</sup> เมื่อระบบตัวแทนมีส่วนสำคัญในการปกครอง การเลือกตั้งจึงถือเป็นหัวใจสำคัญในการได้มาซึ่งการเป็นตัวแทน พรรคการเมืองจึงเข้ามามีบทบาท เพราะพรรคการเมืองจะเป็นองค์กรสำคัญในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้ามาเป็นตัวแทน (representation) ซึ่งบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจะเป็นตัวแทนประชาชนเข้าดำเนินการทางการเมือง

#### สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการเป็นตัวแทนของประชาชน

จากการที่ระบบการเป็นตัวแทนมีความจำเป็นในการดำเนินการทางการเมืองในปัจจุบันและพรรคการเมืองจะเป็นองค์กรที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะมีขั้นตอนวิธีการในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่มีขั้นตอนที่ละเอียดซับซ้อน<sup>42</sup> โดยสรุป พรรคการเมืองจะคัดเลือกผู้สมัครจากหลักเกณฑ์ 3 ด้าน คือ<sup>43</sup>

1. โอกาสที่จะชนะโดยพิจารณาจากชื่อเสียงและฐานเสียงของผู้สมัครเป็นสำคัญ
2. การเป็นที่ยอมรับ โดยพิจารณาจากความประพฤติและอาชีพของผู้สมัคร
3. ความพร้อมที่จะช่วยตนเองในการเลือกตั้ง โดยพิจารณาจากฐานทางเศรษฐกิจของผู้สมัครว่าจะสามารถช่วยเหลือตัวเองในเรื่องค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเพียงใด

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>41</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 112-113.

<sup>42</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งใน กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 180-187.

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 183.

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชน จะต้องสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยมีหลักว่าหากสมาชิกสภาผู้แทนมีความเหนือกว่าประชาชนในด้านความรู้ความสามารถตลอดจนข้อมูลต่างๆ ก็มีเหตุผลที่สมาชิกสภาผู้แทนจะใช้วิจารณ์ญาณของตนเองเป็นหลักในการตัดสินใจเรื่องนั้น ในทางกลับกัน ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนมีความรู้ความสามารถและข้อมูลข่าวสารในเรื่องนั้นใกล้เคียงกันก็ไม่มีเหตุผลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ฟังความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชนในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตามถ้าเป็นในกรณีแรกเวลาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิจารณ์ญาณของตนเองเป็นหลักในการตัดสินใจวิจารณ์ญาณนั้นก็จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสนองตอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นจึงอาจสรุปหลักการพื้นฐานของการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชน คือการสนองตอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนที่ตนเป็นตัวแทนนั่นเอง ภายใต้หลักการเช่นนี้จึงเป็นไปได้ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะใช้วิจารณ์ญาณของตนในการตัดสินใจ มิใช่ทำตามความต้องการของประชาชนเสมอ<sup>44</sup>

Heinz Eulau และ Paul D.Karps ได้กล่าวถึงการเป็นตัวแทนในเชิงการสนองตอบ (Responsiveness) ไว้ 4 ประการคือ<sup>45</sup>

1. การสนองตอบในเชิงนโยบาย เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องการเกี่ยวข้องกันระหว่างความต้องการทางนโยบายของประชาชนกับการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากทั้งสองฝ่ายได้มาซึ่งข้อตกลงร่วมกันในนโยบายหนึ่งๆ แสดงว่าการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น สอนองตอบต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง การสนอง

<sup>44</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 371-372.

<sup>45</sup> Heinz Eulau and Paul D.Karps, "The Puzzle of Representation : Specifying Components of Responsiveness," in The Politics of Representation : Continuities in Theory and Research, ed. Heinz Eulau and John C. Wahlke (Beverly Hills : Sage Publications, 1978) p. 55-72.

ตอบทางนโยบายเป็นคุณสมบัติหนึ่งที่ยอมรับกันในเรื่องของการเป็นตัวแทน โดยหมายความว่า ถ้านโยบายที่ออกมาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรงกับความต้องการและเป็นที่ยอมรับของ ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง แสดงว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีคุณสมบัติของการสนองตอบใน ฐานของการเป็นตัวแทน

2. การสนองตอบในเชิงบริการ เป็นเรื่องของผลประโยชน์หรือบริการที่สมาชิกสภาผู้ แทนราษฎรกระทำให้แก่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการให้ บริการเชิงนิติบัญญัติบริการเช่นนี้ได้แก่ การพบปะ การตอบจดหมาย การจัดประชุม หรือ ทัศนศึกษา เป็นต้น การให้บริการนี้ครอบคลุมไปถึงการช่วยติดต่อประสานงาน จนถึงการแก้ไข ปัญหาระหว่างประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับข้าราชการประจำที่ประชาชนเกี่ยวข้อง บทบาทนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่คล้ายกับเป็นตัวกลางเป็นผู้ประสาน หรือเชื่อมโยงระหว่าง ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับผู้ให้บริการต่าง ๆ

3. การสนองตอบในเชิงจัดสรรผลประโยชน์ เป็นเรื่องบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ในการจัดสรรผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน เช่น งบประมาณ เพื่อการพัฒนาในเขตที่ตนเป็นผู้แทน โดยผลประโยชน์จะมีทุกด้านเป็นลักษณะการที่สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรมีบทบาทในการจัดสรรผลประโยชน์แก่พื้นที่และประชาชนที่เลือกตั้งตนและ ประชาชนเหล่านั้นก็ได้รับผลประโยชน์ในที่สุดอันเป็นการสนองตอบต่อผลประโยชน์ของ ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน

4. การสนองตอบในเชิงสัญลักษณ์ มีลักษณะเป็นเรื่องจิตวิทยามากกว่าเป็นเรื่องที่ ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งให้การสนับสนุนร่วมมือ ซึ่งเป็นเพราะความเชื่อถือความไว้วางใจต่อ ผู้แทนของตน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีลักษณะเป็น “สัญลักษณ์” ที่ประชาชนให้ความเชื่อ ถือและไว้วางใจ บทบาทในทางจิตวิทยาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือทำให้ประชาชนรู้สึกและ เชื่อว่าเขามีตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎรส่งผลให้ประชาชนมีความพอใจ มั่นใจ ดังนั้นสภาพความ

รู้สึกของประชาชนว่าตนเองมีตัวแทนที่เชื่อถือไว้วางใจได้ มีความสำคัญต่อการปกครองในระบบตัวแทนด้วยเช่นกัน

### พรรคการเมืองในสังคมไทย

ในประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย ความแข็งแกร่งและมั่นคงของการปกครองของประเทศ ย่อมขึ้นอยู่กับสถาบันทางการเมืองทั้ง 4 คือ รัฐบาล รัฐสภา ระบบราชการ และพรรคการเมือง (ประชาชน) จะต้องมีความสมดุลย์ในบทบาทและหน้าที่ โดยวิัจกรหรือโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น เริ่มต้นที่ประชาชน ประชาชนเลือกพรรคการเมืองพรรคการเมืองเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา รัฐสภาเลือกรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ ต่อจากนั้น รัฐบาลก็บริหารประเทศโดยอาศัยระบบราชการเป็นเครื่องมือและกลไกตั้งนั้น อีกปลายหนึ่งของวิัจกรหรือโครงสร้างดังกล่าวนี้จึงเริ่มต้นที่ระบบราชการ ซึ่งต้องรับผิดชอบและอยู่ในความควบคุมของรัฐสภา รัฐสภารับผิดชอบและอยู่ในความควบคุมของพรรคการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในที่สุด<sup>46</sup>

ส่วนประเทศไทย ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้นมา ระบบการเมืองของประเทศยังอยู่ในสภาพของความไม่มั่นคง ขาดเสถียรภาพ มีการใช้ความรุนแรงทางการเมืองโดยการรัฐประหารจากฝ่ายทหารหลายต่อหลายครั้ง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่บ่อยครั้ง สภาพการณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งในทางการเมืองไทย จนมีชื่อเรียกกันสภาพการณ์เช่นนี้ว่าเป็น “วงจรอุบาทว์” ในทางการเมือง<sup>47</sup>

<sup>46</sup> คณิน บุญสุวรรณ, “โครงสร้างทางการเมืองของไทย,” ใน รัฐมนตรีเมืองไทย, หน้า 76.

<sup>47</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในชัยอนันต์ สมุทวณิช, บนฝั่งเจ้าพระยา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทผู้จัดการจำกัด, 2534), หน้า 75 - 82.

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดสภาวะการณ์ข้างต้นคือ ความอ่อนแอของสถาบันหลักในระบอบประชาธิปไตย อันได้แก่ พรรคการเมืองและรัฐสภา

พรรคการเมืองไทย ถือได้ว่ามีกำเนิดขึ้นมาตั้งแต่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่ง “คณะราษฎร” ถือว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกของไทย แต่พรรคการเมืองมิได้เป็นสถาบันที่มีพัฒนาการที่ดีแต่อย่างใด พรรคการเมืองของไทยยังมีปัญหาอยู่นานับประการ

โดยลักษณะที่แท้จริงของพรรคการเมืองไทยมักเกิดขึ้นจากบัญญัติของกฎหมายอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมือง สภาพของพรรคการเมืองไทยมักจะตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองการเลือกตั้ง ซึ่งผิดกับสภาพที่แท้จริงของการกำเนิดพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ที่พรรคการเมืองจะเป็นผลผลิตธรรมชาติของการต่อสู้อันยาวนานทางอุดมการณ์ทางการเมืองของผู้ว่าทางการเมืองและประชาชนร่วมกัน หรือ อาจเป็นผลผลิตของการต่อสู้ในด้านประโยชน์ของชนชั้นในสังคม เช่น ผู้ใช้แรงงาน หรืออาจอยู่ในรูปของการรวมกลุ่มกันของสมาชิกสภาผู้แทนตามแนวโน้มของอุดมการณ์ทางการเมือง และ ความคิดความเชื่อเกี่ยวกับแนวทางการแก้ปัญหาต่างๆ ของประเทศชาติและทิศทางการพัฒนาประเทศชาติให้มีการเจริญก้าวหน้าสืบต่อไปในอนาคต<sup>48</sup>

รูปแบบการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองไทย มิได้เกิดจากการรวมกันของคนที่มีอุดมการณ์เดียวกัน พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมามักจะมีอุดมการณ์ของพรรคที่คล้ายๆ กัน พยายามเป็นตัวแทนของคนทุกๆ ชั้น ดังนั้นพรรคการเมืองไทยจึงขาดอุดมการณ์ที่ชัดเจนของพรรคที่จะเป็นตัวยึดเหนี่ยวร่วมกันของสมาชิก ซึ่งส่งผลให้พรรคการเมืองไม่มีทิศทางการดำเนินงานที่แน่ชัด ดังที่กล่าวมาพรรคการเมืองไทยจึงเป็นสิ่งลอกเลียนมาจากประเทศประชาธิปไตยฝ่ายตะวันตก

<sup>48</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, “ธรรมชาติของพรรคการเมืองและปัญหาพัฒนาการเมืองไทย,” ใน 15 ปีรัฐศาสตร์ มสธ.รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, 2536), หน้า 124.

ตก โดยมุ่งแต่ “รูปแบบ” และไม่คำนึงถึง “เนื้อหา” ในประเทศไทยความสัมพันธ์ส่วนตัวของบุคคลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง มากกว่าอุดมการณ์รูปแบบของการรวมตัวของพรรคการเมืองมักถูกครอบงำโดยตัวบุคคลที่มีบารมี ดังนั้นพรรคการเมืองหนึ่งๆ จึงมีการแตกกันเป็นกลุ่มๆ โดยแต่ละกลุ่มจะมีผู้ได้อุปถัมภ์ ลักษณะอุปถัมภ์ภายในพรรคก่อให้เกิดสภาวะของมุ้งหลายมุ้ง การบริหารพรรคจึงลักษณะเป็นกลุ่มใครกลุ่มมันเป็นก๊กเป็นเหล่า<sup>49</sup>

การยึดติดกับตัวบุคคลโดยเฉพาะยึดมั่นในตัวผู้นำก็เป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นจุดกำเนิดพรรคการเมือง พรรคการเมืองไทยมีเป็นจำนวนมากที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนผู้มีบารมี หรือเจ้านายของตนเอง เมื่อลักษณะของการก่อเกิดพรรคการเมืองไทย ยังมีลักษณะที่ปัจจัยของระบบผู้อุปถัมภ์และตัวผู้นำมีความสำคัญกว่าอุดมการณ์จึงยอมส่งผลให้พรรคการเมืองเล็กล้มหรือแตกแยกกันได้ง่ายเพราะเมื่อใดกลุ่มต่างๆ ในพรรคการเมืองไม่สามารถประสานต่อรองผลประโยชน์กันได้ หรือผู้นำพรรค หัวหน้าพรรคการเมืองล้มตายไป พรรคการเมืองนั้นๆ ก็ต้องล้มเลิกหรือแตกแยก เกิดการก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่ขึ้นมาเป็นวัฏจักรไป บทบาทของนักธุรกิจได้เข้ามาครอบงำพรรคการเมืองไทยมากขึ้น ด้วยเหตุผลที่การบริหารพรรคการเมืองจำเป็นต้องอาศัยเงินทุน และนักธุรกิจเองก็มักจะใช้พรรคการเมืองเพื่อไต่เต้าเข้าไปสู่การมีอำนาจทางการเมือง พรรคการเมืองไทยจึงมีลักษณะเป็น “องค์กรส่วนตัว” ของนักการเมืองและมีไว้เพื่อสนองตอบ “ความสำเร็จส่วนตัวทางการเมือง” ของนักการเมืองอยู่อีกมาก ซึ่งในทางที่ถูกต้องแล้ว พรรคการเมืองจะต้องเป็น “สถาบันการเมือง” ของประชาชนและเพื่อประชาชน<sup>50</sup>

นโยบายของพรรคการเมืองไทยที่ผ่านๆ มา มักขาดนโยบายที่ชัดเจน จนทำให้ประชาชน ไม่สามารถแยกแยะได้ว่า พรรคการเมืองใดมีแนวนโยบายการแก้ไขปัญหาดังไร อย่างไร สาเหตุ ของการขาดนโยบายที่ชัดเจนก็อาจเป็นเพราะพรรคการเมืองมักถูกจัดตั้งเพื่อ

<sup>49</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, วัฒนธรรมการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 239.

<sup>50</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, “ธรรมชาติของพรรคการเมืองและปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย,” ใน 15 ปีรัฐศาสตร์ มสธ.รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์, หน้า 124.

สนับสนุนบุคคลหรือ กลุ่มอำนาจมากกว่าอิงประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ นโยบายพรรคจึง เป็นเพียงผลผลิตสำเร็จรูปของผู้นำพรรค มิได้เป็นสิ่งสะท้อนมาจากข้อเรียกร้อง และความ ต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์

จากลักษณะที่ความสำเร็จในการลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง อยู่ที่จำนวนที่ นั่ง ในสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองหวังที่จะได้ที่นั่งในสภาให้มากที่สุดเพื่อเป็นเครื่องต่อ รองผลประโยชน์ และจากการที่ประชาชนมักศรัทธาในตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมือง ปัจจัย สำคัญที่สองประการยังผลให้ พรรคการเมืองยังไม่สามารถถล่มทลาย คัดสรรตัวบุคคลที่จะลง สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองยังจะต้องคัดเลือกบุคคลที่แม้มีภูมิหลัง ไม่ชอบมาพากล แต่มีเงินสนับสนุนพรรคก็รับเข้ามาเพื่อเป็นฐานกำลัง<sup>51</sup> นอกจากนี้พรรคการเมืองยังต้องคำนึงฐานคะแนนเสียงของบุคคลที่จะส่งสมัครรับเลือกตั้ง ว่ามีโอกาสชนะการเลือกตั้ง หรือไม่ จนบางครั้งมิได้พิจารณาความเหมาะสม ในด้านอื่น ๆ ไป

วินัยของพรรคการเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะเป็นเครื่องควบคุมสมาชิกของ พรรคการเมืองให้รวมเป็นกลุ่มก้อน มีความสามัคคี การร่วมแรงร่วมใจ การรักห่มุคณะ การนำ คนประสานซึ่งกันและกัน ตลอดจนความร่วมมือต่างๆ ของสมาชิก พรรคซึ่งย่อมจะทำให้พรรค การเมืองนั้น ๆ มีความเข้มแข็งจนกลายเป็นสถาบัน (institution) ไป<sup>52</sup> ระบบพรรคการเมืองไทย ยังขาดวินัยของสมาชิกพรรคและยังมีสายการบังคับบัญชาไม่ดี สมาชิกมักทำตัวเป็นอิสระจาก พรรค ถ้าพรรคไม่เห็นความสำคัญของตนก็พร้อมจะลาออกไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น เมื่อ สถานการณ์ทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลง สมาชิกพรรคการเมืองจะมีการวิเคราะห์สถานการณ์ ทางการเมืองและทำการย้ายพรรคการเมืองที่ตนสังกัดไปอยู่พรรคการเมืองใหม่ ที่มีความมั่นใจว่า

<sup>51</sup> ลิขิต อีร์เวดิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย, หน้า 239.

<sup>52</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาทางการเมืองไทย, หน้า 89.



จะมีโอกาสได้ชัยชนะและได้เป็นพรรคฝ่ายรัฐบาล เช่นในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2538 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเก่าได้ย้ายไปสังกัดพรรคชาติไทยเป็นจำนวนมาก\*

จากการที่พรรคการเมืองไทยมิได้เกิดขึ้นจากการพัฒนาความรู้สำนึกในหน้าที่พลเมือง ในระบอบประชาธิปไตยของประชาชน แต่กลับเกิดขึ้นจากการรวมตัวของบุคคลไม่กี่คน ส่งผลให้ พรรคการเมืองมิใช่พรรคมวลชนเพียงแต่เป็นศูนย์รวมของบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน จนกล่าวได้ว่าเป็นเสมือนกลุ่มผลประโยชน์ที่จดทะเบียนและเรียกตัวเองว่าพรรคการเมือง<sup>53</sup> ในกรณี สาขาพรรคการเมืองซึ่งเป็นจุดหนึ่งที่ทำให้ลดช่องว่างระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน พรรคการเมืองไทยยังขาดสาขาพรรคที่กระจายกันไปทั่วประเทศและสามารถช่วยพรรคการเมืองทำหน้าที่ต่าง ๆ ของตนได้ เมื่อพรรคการเมืองไม่มีสาขาพรรคที่จะเป็นตัวประสานประโยชน์ของประชาชน จนทำให้ดูเหมือนว่าพรรคการเมืองเน้นบทบาทในรัฐสภาเป็นส่วนใหญ่ ปัจจัยข้างต้น ทำให้มองเห็นได้ว่าพรรคการเมืองไทยยังขาดลักษณะการเป็นสถาบันทางการเมืองก็เป็นตัวแทนของประชาชน

เมื่อพรรคการเมืองมิใช่เป็น mass party หรือพรรคมวลชนที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงขาดแคลนเงินทุนเพื่อการดำเนินกิจการทางการเมือง โดยเฉพาะ การเลือกตั้ง จึงทำให้พรรคการเมืองจะต้องอาศัยหรือพึ่งพากลุ่มบุคคลที่สามารถให้การสนับสนุนเงินแก่พรรคได้ และในที่สุดบทบาทของพรรคการเมืองจึงถูกกำหนดโดยบุคคลจำนวนน้อยที่มี อิทธิพลทางการเงินต่อพรรค นอกจากนี้ด้านเงินทุนพรรคการเมืองไทยยังขาดบุคลากรที่มีคุณวุฒิ และอุทิศชีวิตให้กับพรรคอย่างจริงจัง

\* จากข้อมูลเมื่อมีการสมัครรับเลือกตั้งในวันที่ 5-9 มิถุนายน พ.ศ.2538 มีอดีต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อครั้งการเลือกตั้งวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2535 ย้ายเข้าพรรคชาติไทย จำนวน 21 คน

<sup>53</sup> ลิขิต อีร์เวคิน, วิชาการการเมืองการปกครองของไทย, หน้า 238.

ปัญหาที่พรรคการเมืองไทยประสบตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาคือการขาดความต่อเนื่อง และไม่มีเสถียรภาพกล่าวคือ ความต่อเนื่องของพรรคการเมืองมีน้อยเนื่องจากการยึดอำนาจทางการเมืองของทหาร จึงทำให้พรรคการเมืองขาดเสถียรภาพ และไม่สามารถพัฒนาไปสู่ความมั่นคงของพรรคการเมืองให้เกิดขึ้นได้<sup>54</sup>

กฎหมายพรรคการเมืองของไทยได้เปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถตั้งพรรคการเมืองได้ ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย จึงทำให้เกิดพรรคการเมืองขึ้นจำนวนมาก และการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองเหล่านี้ส่งผลให้ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากได้ จึงทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพแก่การเมืองไทยในที่สุด<sup>55</sup>

การขาดการพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยส่วนหนึ่ง มาจากการที่คณะทหาร และ ข้าราชการประจำยังคงมีอำนาจและมีทัศนคติต่อพรรคการเมืองในทางที่ไม่ดี จึงทำให้เกิดการแข่งขันและต่อสู้ระหว่างสถาบันในระบบราชการกับพรรคการเมือง นอกจากนี้ความเข้าใจผิดของผู้นำพรรคการเมืองและประชาชนต่อบทบาทของพรรคการเมืองยังส่งผลต่อพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยด้วย กล่าวคือผู้นำพรรคการเมืองให้ความสำคัญต่อบทบาทของพรรคการเมืองในเรื่อง การแข่งขันเลือกตั้งเป็นหลัก ขณะที่ประชาชนมุ่งหวังให้พรรคการเมืองมีบทบาทเพื่อการแก้ไข ปัญหาส่วนตัวหรือท้องถิ่นของตนจึงทำให้บทบาทของพรรคการเมืองในด้านสำคัญ ๆ อื่น ๆ ถูกละเลย<sup>56</sup>

<sup>54</sup> คณิน บุญสุวรรณ, “ความสามัคคีในระหว่างพรรคการเมือง,” ใน รัฐมนตรีเมืองไทย, หน้า 203.

<sup>55</sup> ร.ต.อ.วีรัตน์ แก้วกล้า, “พรรคการเมืองกับการสร้างผู้นำทางการเมือง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 105-106.

<sup>56</sup> Kramol Tongdhamachart, *Toward a Political Party Theory in Thai Perspective* (Singapore : Singapore Nation Printer, 1982) อ้างถึงใน กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 329.

ปัญหาต่าง ๆ ของพรรคการเมืองทำให้การพัฒนาพรรคการเมืองไม่ได้เป็นไปในทิศทางที่น่าจะเป็นมิได้เป็นฐานที่จะสร้างเสริมระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ สภาพของพรรคการเมืองกลายเป็นเวทีการต่อสู้เพื่อแย่งกันเป็นใหญ่ มิใช่เป็นตัวแทนของประชาชนหากแต่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งอาศัยระบบประชาธิปไตยเพื่อการแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจโดยเริ่มต้นจากการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจโดยการผ่านพรรคการเมือง

### คณะรัฐมนตรี

การปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) เป็นการปกครองที่ถือหลักการที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (popular sovereignty) คงมีการ “กำหนดให้สภาเป็นที่ประชุมของผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่แทนปวงชน ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยอำนาจอื่น ๆ ทุกหน่วย”<sup>57</sup> โดยหลักการแล้วเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบหนึ่ง ที่ให้อำนาจ นิติบัญญัติกับอำนาจบริหารรวมกัน และอำนาจฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่ออำนาจนิติบัญญัติ หรือคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการทำหน้าที่บริหารประเทศ

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยรูปแบบรัฐสภาของไทย ได้มีการกำหนดโครงสร้างการปกครองประเทศโดยให้มีสถาบันสำคัญดังนี้ 1. พระมหากษัตริย์ 2. สภาผู้แทนราษฎร 3. คณะรัฐมนตรีและศาล<sup>58</sup>

คณะรัฐมนตรีอันเป็นหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตยนั้นหมายถึง “คณะบุคคลซึ่งประกอบกันเป็นฝ่ายบริหารของประเทศ มีหน้าที่ดำเนินกิจการทุกอย่างเพื่อให้ประเทศประสบความรู้เรื่องและประชาชนมีความกินดีอยู่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งความ

<sup>57</sup> จรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบและหลักวิเคราะห์ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2519), หน้า 563.

<sup>58</sup> คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สารานุกรม, 2525), หน้า 42.

อยู่รอดปลอดภัยของประเทศด้วย”<sup>59</sup> สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีในระบบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าคณะรัฐมนตรีเป็นกลไกสำคัญที่จะต้องกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและที่มาให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยเฉพาะเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 มาตรา 3 กำหนดไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภาคณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ภายใต้แนวความคิดและอุดมการณ์จึงสามารถกำหนดหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับ“คณะรัฐมนตรี” โดยสรุปได้ดังนี้

1. คณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกสรรโดยรัฐสภา และผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

2. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐ และการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นการตัดสินใจทางกฎหมายที่ถือว่าชอบธรรม เพราะเป็นการตัดสินใจแทนประชาชนโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา

3. คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อสภาไว้วางใจจึงจะสามารถบริหารประเทศได้และต้องพร้อมที่จะตอบข้อซักถามจากสมาชิกรัฐสภา

4. รัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility of the cabinet) ในนโยบายทั่วไป มติและต่อการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี

5. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี ขึ้นอยู่กับการรับรองและไว้วางใจจากรัฐสภา เมื่อรัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกหรือยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น

6. รัฐมนตรีมีสิทธิอภิปรายประชุม ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความเห็นในที่ประชุมสภาได้ และไม่มีสิทธิออกเสียงในกรณีที่รัฐมนตรีท่านนั้นมิได้เป็นสมาชิก

<sup>59</sup> อรรถชัย ฟองสมุทร, “ระบบคณะรัฐมนตรีไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 14-16.

7. รัฐมนตรีต้องตอบข้อซักถาม กระทั่ง และต้องแถลงนโยบายเมื่อถูกซักถามโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปในการประชุมรัฐสภา

8. รัฐมนตรีสามารถเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้สภาพิจารณาออกใช้เป็นกฎหมาย

หลักการข้างต้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ได้ระบุถึงหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในหลายมาตรา เช่น มาตรา 168 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาซึ่งตนไม่ได้เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน” และมาตรา 170 บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 169 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี” คณะรัฐมนตรีสามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ในมาตรา 171 ที่บัญญัติไว้ว่า “ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้”

อย่างไรก็ตามจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 จะเห็นได้ว่าการนำแนวความคิดและรูปแบบคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมาปรับใช้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและบริบททางการเมืองของสังคมไทย ซึ่งแตกต่างจากหลักการและอุดมการณ์เบื้องต้นเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีโดยในมาตรา 169 ได้บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ” จากหลักตามมาตรา 169 เป็นการส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากที่สุด ดังที่ ศ.พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย กล่าวไว้ว่า “...ในรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งเกือบทุกฉบับจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารในลักษณะที่ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้...”<sup>60</sup>

<sup>60</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 7.

## การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี

ตามหลักการประชาธิปไตยโดยผู้แทน (representative democracy) ผู้แทนนั้นจะต้องได้มาจากการเลือกตั้งเสรีเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชน ไปทำหน้าที่ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหารในรัฐสภา การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในการกำหนดและควบคุมนโยบายการบริหารประเทศ

โดยปกติพรรคการเมืองที่มีเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรจะได้จัดตั้งรัฐบาล โดยมีหัวหน้าพรรคเป็นนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งได้เสียงข้างมากโดยเด็ดขาด หัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นที่ยอมรับของหัวหน้าพรรคอื่น และมีจำนวนสมาชิกรวมกันเป็นเสียงข้างมากในสภา ก็สามารถจะจัดตั้งรัฐบาลผสม (coalition government) หลายพรรคขึ้นมาบริหารประเทศ (party government) โดยความเห็นชอบของรัฐสภา และนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีตามหลักการ “first among the equals” ที่ถือว่าเป็นรัฐมนตรีคนแรกของคณะรัฐมนตรี จะเป็น “ผู้เลือกสรรบุคคลมาเป็นรัฐมนตรี”<sup>61</sup> (cabinet government)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 163 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” นั้นหมายความว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรกลายเป็นผู้คัดเลือกตัวนายกรัฐมนตรี ด้วยการเปิดโอกาสให้มีการตกลงกันในระหว่างสมาชิกสภา แต่ในทางปฏิบัติมักจะมีการตกลงกันแล้วภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปและการเปิดประชุมรัฐสภา เพราะ “ปรกติประธานสภามักจะเป็นกลุ่มที่มีเสียงข้างมาก ในสภาสนับสนุนอยู่แล้วเช่นเดียวกับผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี”<sup>62</sup> เมื่อตกลงกันได้แล้ว ประธานสภาผู้

<sup>61</sup> สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า 149.

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

แทนราษฎรจะเป็นผู้ทูลเกล้าถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าแต่งตั้ง โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้นการตั้งคณะรัฐมนตรีจึงมี 2 ขั้นตอนคือ

- 1) พระบรมราชโองการฯแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
- 2) พระบรมราชโองการฯแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี

จากที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันระบุไว้แค่นายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน จึงเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าเป็นรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญได้มีข้อกำหนดในเรื่องคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ว่าจะเป็นการชั่วคราว ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้ (มาตรา 166) นอกจากนี้ยังห้ามในการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับธุรกิจเพื่อค้ากำไร (มาตรา 167)<sup>63</sup> ตลอดทั้งห้ามรับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาในลักษณะเป็นพิเศษ (มาตรา 114)<sup>64</sup>

เมื่อนายกรัฐมนตรีเลือกรัฐมนตรีได้ครบตามที่ต้องการและตามบทบัญญัติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าเพื่อลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และสามารถกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของความชอบธรรมสำหรับรัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญ (constitutional government)<sup>65</sup> ทั้งนี้ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ต้องมีการถวายสัตย์ปฏิญาณดังนี้ (มาตรา 164) “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่าข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วย

<sup>63</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เดอะบุคส์, 2538), หน้า 44.

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

<sup>65</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 42-45.

ความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”<sup>66</sup>

บทบาทของพรรคการเมืองที่มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะรัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ.2517 เป็นต้นมาได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทุกคนต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยมีเหตุผลอยู่ 3 ประการด้วยกัน<sup>67</sup>

1. การสมัครรับเลือกตั้งหรือการเป็น ส.ส.อิสระ โดยไม่สังกัดพรรคระหว่างปี พ.ศ. 2476-2516 ไม่ช่วยพัฒนาสถาบันประชาธิปไตยโดยเฉพาะพรรคการเมือง
2. การเมืองที่ขาดสถาบันทางการเมืองรองรับ ย่อมเป็นการเมืองที่ขาดความชัดเจน ยังผลให้ประชาชนไม่สามารถเลือกนโยบายในการบริหารประเทศ
3. การเมืองที่เล่นกันอย่างอิสระเสรี โดยไม่มีวินัยกำกับทำให้การเมืองในระบบรัฐบาลของไทยมีความไม่แน่นอนและขาดเสถียรภาพอย่างมาก

การบริหารประเทศจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับว่าพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลในยุคนั้น ๆ ว่าได้คัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าไปบริหารบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพขนาดไหน การกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่ควรจะศึกษา ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวเป็นลำดับ

### โครงสร้างของคณะรัฐมนตรี

ในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ระบบคณะรัฐมนตรีมีวิวัฒนาการตั้งแต่ตอนปลาย

<sup>66</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538, หน้า 43.

<sup>67</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, “มุขประชาธิปไตย,” กรุงเทพธุรกิจ (2 มีนาคม 2538) : 2.



ศตวรรษที่ 17 เพราะมีจำนวนรัฐมนตรีมากเกินไป ทำให้ปรึกษาหารือในการบริหารประเทศ และ การวินิจฉัยตัดสินใจในเบื้องต้นกระทำกันภายในกลุ่ม รัฐมนตรีอาวุโสที่เป็นรัฐมนตรีชั้นนำ กลุ่มเล็ก ๆ หรือกล่าวได้ว่าเป็นคณะรัฐมนตรีวงใน (inner cabinet) จึงเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีของอังกฤษมี 2 ส่วนคือ 1.พวก cabinet และ 2.พวกรัฐมนตรี (ministers) และต่อมามีแนวความคิดที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของคณะรัฐมนตรี โดยแบ่งเป็น 2 แนวคือ<sup>68</sup>

แนวความคิดแรก ต้องการให้มีกลุ่มรัฐมนตรี 5-8 คน ที่ไม่ต้องรับผิดชอบกระทรวง แต่จะมุ่งทำงานเฉพาะเรื่องการวางนโยบายและการวินิจฉัยตัดสินใจในปัญหาสำคัญ และคณะรัฐมนตรีแบบนี้ ปรากฏอยู่ในช่วงสงครามโลกทั้ง 2 ครั้ง

แนวความคิดที่สอง ต้องการลดขนาดของคณะรัฐมนตรี โดยมีการจัดกลุ่มกระทรวงต่าง ๆ ให้เข้ากลุ่มกัน และให้มีรัฐมนตรีผู้แทนกลุ่มคนหนึ่งเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรี

สำหรับคณะรัฐมนตรีไทยจะเห็นว่ามิขนาดใหญ่ เพราะตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 มาตรา 163 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี โดย อรรถชัย ฟองสมุทร (2535) ให้เหตุผลในเรื่องขนาดของคณะรัฐมนตรีไทยว่าเป็นผลจากการที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากในสภา การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องเป็นรูปแบบรัฐบาลผสม การมีรัฐมนตรีจำนวนมากจึงเป็นที่พอใจ และยอมรับของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ในการแบ่งสรร (quota) ตำแหน่งรัฐมนตรีทุกคนจึงมีสิทธิเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี มีสิทธิจะอภิปรายเสนอความคิดเห็นและลงมติในเรื่องที่เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้

<sup>68</sup> Jack Harvey, การเมืองและการปกครองของอังกฤษ, แปลโดยคณิน บุญสุวรรณ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523), หน้า 172-173.

โครงสร้างของคณะรัฐมนตรีในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อาจจำแนกออกได้เป็น 7 ประเภท คือ<sup>69</sup>

1. นายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะต้องเป็นบุคคลที่ สภารับรอง และเป็นที่ยอมรับของพรรคร่วมรัฐบาล ทำหน้าที่สำคัญคือเป็นประธานที่ประชุมคณะ รัฐมนตรี เป็นผู้นำประเทศโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

2. รองนายกรัฐมนตรี มีความสำคัญรองจากนายกฯ ทำหน้าที่ในการรักษาราชการแทน นายกฯในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ รองนายกฯส่วนใหญ่มักจะแต่งตั้งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรคร่วมรัฐบาลในรัฐบาลผสม

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำใน กระทรวง โดยมากมักจะเป็นนักการเมืองคนสำคัญของพรรคร่วมรัฐบาล และไม่จำเป็นต้องเชี่ยวชาญในงานของกระทรวงนั้น ๆ

4. รัฐมนตรีว่าการทบวง มีหน้าที่รับผิดชอบและอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ “ทบวง” เช่น ทบวงมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน

5. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ในงานที่ได้รับมอบ หมายให้รับผิดชอบ บางกระทรวงอาจจะมีรัฐมนตรีช่วยมากกว่าหนึ่งหรือไม่มีตำแหน่งนี้ก็ ได้ ขึ้น อยู่กับขนาดและขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น ๆ

6. รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง มีหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง แต่เป็น ความรับผิดชอบในทบวง หรืออาจจะไม่มีการแต่งตั้งตำแหน่งนี้ก็ ได้

7. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งที่รับผิดชอบงานในความรับผิด ชอบของสำนักนายกรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบ

<sup>69</sup>ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน คักดี ฉาสุนิรันต์, การปกครองของไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514), หน้า 130-136, อ้างถึงใน สุขุม นวลสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า 148-151.

8. รัฐมนตรี ได้แก่บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในตำแหน่ง แต่สามารถเข้าร่วมประชุม มีสิทธิเสนอความคิดและลงมติในที่ประชุม คณะรัฐมนตรี หรือกล่าวได้ว่าเป็น “รัฐมนตรีลอย” (minister without portfolio)

### อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แสดงออกซึ่งอำนาจบริหาร เป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นการตัดสินใจทางกฎหมายที่ถือว่าชอบธรรม และในทางการเมืองถือว่าการตัดสินใจแทนองค์อภิปตย์ ซึ่งองค์อภิปตย์ในระบอบประชาธิปไตยคือ ประชาชน นั่นคือคณะรัฐมนตรีได้มาซึ่งคุณสมบัติ 2 ประการ ตามแนวคิดประชาธิปไตย คือ<sup>70</sup>

ประการแรก คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจโดยอาศัยอำนาจรัฐ ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีสิทธิบังคับประชาชนตามฐานะทางกฎหมาย

ประการที่สอง ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยความเห็นชอบของรัฐสภา เป็นตัวแทนขององค์อภิปตย์ นั่นคือประชาชนเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมา (เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติได้รับการเลือกสรรจากประชาชน)

จากการที่คณะรัฐมนตรีมีฐานะทางกฎหมายเป็นตัวแทนขององค์อภิปตย์ ทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต้องอยู่บนพื้นฐานแนวคิดต่อไปนี้<sup>71</sup>

1. คณะรัฐมนตรีไม่มีอภิสิทธิ์ส่วนตัวในการบังคับบัญชา คณะรัฐมนตรีต้องขึ้นต่อกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของตน โดยมีหลักกฎหมายปกครอง กำหนดหน้าที่ด้านการบริหาร และกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการเมือง

<sup>70</sup> อรรถชัย ฟองสมุทร, “ระบบคณะรัฐมนตรีไทย,” หน้า 15.

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

2. เจตจำนงของคณะรัฐมนตรี จะมีผลใช้บังคับเมื่อแสดงออกตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการใช้อำนาจเท่านั้น หรือเป็นไปโดยประชาชนซึ่งเป็นองค์อธิปัตย์เห็นว่าถูกต้อง

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีมีขอบข่ายที่กว้างขวางทั้งด้านการเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน มีทั้งอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายและอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป

ก. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนี้คือ

1. คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินและใช้อำนาจบริหารในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

2. คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา ซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน (มาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538)

3. คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (collective responsibility)

4. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการเกี่ยวกับบรรดาบทกฎหมายพระบรมราชโองการบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชหัตถเลขา

5. คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในพระปรมาภิไธยฯ ในการตราพระราชกำหนดใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้รวมถึงในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งจะต้องกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยฯ เท่านั้น โดยที่ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนฯ อนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนฯ ยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราช

กำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 175 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) ทั้งนี้รวมถึงการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราโดยด่วน และลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน และต้องเป็นไปตามกระบวนการข้างต้นด้วย(มาตรา 177 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538)

6. คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ในเรื่องที่ไม่สมควรเปิดเผยและเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินด้วยเหตุผลของความมั่นคงของชาติ (มาตรา 155 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538)

7. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะปรับปรุงคณะรัฐมนตรีได้ตลอดตามมาตรา 174 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 และยังสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรและให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ เมื่อเห็นว่าสภาผู้แทนฯ เป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตราที่ 118 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538

8. นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้ง (มาตรา 52) การโอน (มาตรา 60) การสั่งให้ออกจากราชการ (มาตรา 64) การเลื่อนชั้นเงินเดือน (มาตรา 73) การดำเนินการทางวินัย (มาตรา 102) การลงโทษปลดออกหรือไล่ออก (มาตรา 104) ข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า<sup>72</sup> ทั้งนี้แต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งจะต้องมีพระบรมราชโองการจากพระมหากษัตริย์ (มาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) และพระบรมราชโองการใดๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 185 จัตวาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538)

<sup>72</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พัฒนาศึกษา, 2535)

9. นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกให้เป็นฐานสนับสนุนการปฏิบัติงานในรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติมาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538

ข. อำนาจหน้าที่ทั่วไป สามารถสรุปได้ดังนี้<sup>73</sup>

1. กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน

2. คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะต้องบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

3. ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ภายใต้ภารกิจ และนโยบายในการบริหารประเทศ

4. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการบริหารราชการแผ่นดินโดยวางระเบียบข้อบังคับให้แก่กระทรวง ทบวง กรมถือปฏิบัติ และควบคุมให้ปฏิบัติตามระเบียบวางไว้

5. พิจารณาลงมติเรื่องต่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เสนอมาเพื่อตัดสินใจและวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายของรัฐบาล

การสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2538 ได้กำหนดถึงการสิ้นสุดของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ไว้ดังนี้

<sup>73</sup> จรูญ สุภาพ, “องค์การเมืองและการปกครอง : คณะรัฐมนตรี,” ใน การปกครองและการเมืองไทย, หน้า 175-176.

ก. การพ้นตำแหน่งทั้งคณะ (มาตรา 172)

1. สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 156
2. อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
3. คณะรัฐมนตรีลาออก
4. ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 173

คณะรัฐมนตรีที่พ้นตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ข. การพ้นตำแหน่งรัฐมนตรี (มาตรา 173) ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

1. ตาย
  2. ลาออก
  3. ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 165
  4. ต้องคำพิพากษาให้จำคุก
  5. สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 156
  6. กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 167
  7. มีพระบรมราชโองการตามมาตรา 174 ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ
- ให้นำบทบัญญัติมาตรา 97 มาตรา 98 และมาตรา 99 มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (2) (3) (4) หรือ (6)

### ความสำคัญของตำแหน่งรัฐมนตรี

รัฐมนตรีคือนักการเมือง (politicians) ที่ส่วนใหญ่ผ่านการเลือกตั้ง เพราะถือว่าเป็นบุคคลที่ได้รับการไว้วางใจจากประชาชนโดยจะเป็นผู้บริหารประเทศโดยผ่านกลไกทางรัฐสภา ที่มีหน้าที่หลักคือการทำหนดนโยบาย (policy making) ในการบริหารประเทศจากปัญหาหรือความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่เลือกตั้ง นักการเมืองและพรรคการเมืองให้เข้ามาทำหน้าที่ในฐานะข้าราชการการเมืองและรัฐมนตรี

จากนิยามข้างต้น เมื่อรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการการเมืองมาจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ จึงสามารถกล่าวได้ว่า การเลือกตั้งและพรรคการเมืองนับเป็นช่องทางที่สำคัญที่สุดต่อตำแหน่งรัฐมนตรี กล่าวคือนักการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นจะต้องสังกัดพรรคการเมืองตามกฎหมาย และรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภานั้น จำเป็นจะต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากพรรคต่าง ๆ ที่ร่วมรัฐบาล ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในพรรคร่วมรัฐบาลย่อมมีโอกาสที่จะได้เป็นฝ่ายบริหารหรือมาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลผสม การเลือกตั้งจึงเป็นขั้นตอนเบื้องต้นของการเป็นรัฐมนตรี หากพรรคการเมืองลงแข่งขันในการเลือกตั้งเพื่อเป้าหมายในการเป็นหรือร่วมเป็นรัฐบาล แล้วเป้าหมายของนักการเมืองหรือส.ส.ก็คือการเป็นการเป็นรัฐมนตรี จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าตำแหน่งรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง โดยเริ่มตั้งแต่การเป็นนักการเมืองที่ต้องสังกัดพรรคการเมืองและลงสมัครแข่งขันเข้ารับการเลือกตั้ง เพื่อเป็นผู้แทนราษฎร เมื่อเป็นผู้แทนราษฎรแล้วบทบาทหลักย่อมเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ระบบรัฐสภาเป็นระบบการเมืองที่ไม่ได้แยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้นถ้าได้เป็นพรรครัฐบาลและมีโอกาสได้เป็นรัฐมนตรีแล้ว นักการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรี ย่อมจะต้องทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร เพื่อตัดสินใจเลือกและกำกับกรปฏิบัตินโยบายในฐานะข้าราชการการเมืองอีกทางหนึ่ง การที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องอยู่ในฐานะข้าราชการการเมืองนั้น บทบาทและพฤติกรรมของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับ



กระบวนการทางการเมืองย่อมอยู่ภายใต้คุณลักษณะของนักการเมืองที่สำคัญ 3 ประการ<sup>74</sup> พอสรุปได้ดังนี้ คือ

1) **คุณลักษณะในเชิงหน้าที่** รัฐมนตรีในฐานะข้าราชการการเมืองนั้น มีหน้าที่หลักคือ เป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยการนำความคิด ปัญหา และความต้องการของประชาชนมา กำหนดเป็นเป้าหมายของนโยบายภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบาย(policy-making process) เพื่อบริหารประเทศโดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัตินโยบาย

2) **คุณลักษณะในเชิงคุณค่า** นักการเมืองหรือรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองย่อมมีคุณค่า (value) ในการทำงานที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์และคุณค่าทางการเมืองและสังคม (political and social values) ที่เน้นความไวในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการทางการเมือง (political sensitivity) หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐมนตรีและนักการเมืองจะคำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ลงคะแนนเลือกตั้งตนเอง และสามารถสรุปได้ว่าคุณลักษณะในเชิงคุณค่านี้ มักจะปรากฏในรูปของ “เหตุผลทางการเมือง” (political rationality) ในการทำงานของนักการเมืองเสมอ

3) **คุณลักษณะในเชิงเป้าหมายและวิธีการ** นักการเมืองมักให้ความสำคัญกับวิธีการและเป้าหมาย ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและผลประโยชน์ที่มีขอบเขตกว้าง โดยเฉพาะรัฐมนตรีมักจะปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ประชาชนในเขตที่เลือกตนและกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตนและพรรคของตนเองเป็นหลัก ทำให้นักการเมืองมีความโน้มเอียงที่จะใช้ความรู้สึก อุดมคติ หรืออุดมการณ์สำหรับการแสวงหาความนิยม (publicity) จากประชาชน

<sup>74</sup> ลักษณะของข้าราชการการเมือง 3 ลักษณะคือ 1)ลักษณะเชิงหน้าที่ 2)ลักษณะในเชิงคุณค่า (values) และ 3)ลักษณะในเชิงเป้าหมายและวิธีการ ดูรายละเอียดใน กนก วงษ์ตระหง่าน “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ การชี้ความขัดแย้งและปัญหา,” เอกสารการศึกษาของสำนักงาน ก.พ., (อัสสำเนา)

คุณลักษณะทั้ง 3 ประการ อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นธรรมชาติของรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการการเมืองสำหรับกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของไทย อีกทั้งตำแหน่งรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรียังเป็นสิ่งที่มีคุณค่า (values) ในเชิงผลประโยชน์ทั้งทางรูปธรรมและนามธรรม กล่าวคือ การได้เป็นรัฐมนตรีนั้นย่อมมีโอกาสดีกว่าคุณลักษณะอื่น ๆ จำนวนมากที่จะได้ประโยชน์ (value indulgent) ในลักษณะต่างๆซึ่งจำแนกออกเป็น 8 ประการ<sup>75</sup> คือการมีอำนาจ (power) ความรู้แจ้ง (enlightenment) ความมั่งคั่ง (wealth) การมีอภิสิทธิ์ในสวัสดิการ (well-being) ทักษะและความชำนาญ (skill) ความรักดี (affection) การได้รับความเคารพ (respect) เกียรติยศชื่อเสียง และได้รับการยอมรับ (rectitude)

จากการที่ตำแหน่งรัฐมนตรีมีคุณลักษณะตลอดทั้งคุณประโยชน์ ดังที่กล่าวมา จึงส่งผลให้ระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอำนวยความสะดวกแก่ตำแหน่งหน้าที่ในฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการบริหารกิจการของประเทศหรือตำแหน่งรัฐมนตรี ดังนั้นตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นเป้าหมายสูงสุดของส.ส.(ผู้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ)<sup>76</sup>

คณิน บุญสุวรรณ (2521) ได้อธิบายข้อดีของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเชิงผลประโยชน์เช่นกัน โดยกล่าวถึงข้อดีของการได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่า<sup>77</sup>

1. เป็นเกียรติยศชื่อเสียงแก่ตัวเองและวงศ์ตระกูล

<sup>75</sup> Lasswell ศึกษาพฤติกรรมของคนซึ่งพบว่าคุณค่าที่เป็นต้นเหตุของพฤติกรรมเป็นคุณค่าที่มนุษย์ต้องการ (value indulgent) 8 ประการ อันปรากฏใน Harold D.Lasswell, *A Pro-View of Policy Science* (New Yorks : American Elsevier, 1971), p. 20.

<sup>76</sup> Michael Laver and Kenneth A. Shepsle ,“ Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies, ” in *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, eds. Michael laver and Kenneth A. Shepsle( Cambridge University Press, 1994) , p. 4.

<sup>77</sup> คุราลัยละเอียดเพิ่มเติมในคณิน บุญสุวรรณ, “รัฐมนตรีเมืองไทย,” ใน *รัฐมนตรีเมืองไทย*, หน้า 2-28.

2. การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มีโอกาสได้ทำงานในระดับสูงหรือในระดับนโยบายซึ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ของคนทั้งประเทศ
3. มีเงินเป็นสิ่งที่ล่อใจ ซึ่งอาจจะได้จากการอนุมัติโครงการต่าง ๆ
4. การเป็นรัฐมนตรี ได้มีโอกาสเข้าไปเรียนงาน โดยเฉพาะผู้ที่ไม่เคยรับราชการที่จะเข้าไปเรียนงานของระบบราชการ
5. มีโอกาสได้เดินทางไปต่างประเทศในฐานะแขกพิเศษ

ส่วน ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ กล่าวถึงกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยต้องการจะเป็นรัฐมนตรีเพราะต้องการจะไปเอาผลประโยชน์ โดยผลประโยชน์อยู่ในรูปแบบดังนี้<sup>78</sup>

1. กรณีที่ส.ส.ผู้นั้นมีธุรกิจอยู่แล้ว ต้องการจะเข้ามาปกป้องหรือขยายผลประโยชน์ในกิจการตนให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น
2. บุคคลผู้ที่มีธุรกิจผิดกฎหมายต้องการเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นรัฐมนตรีเพื่อสร้างอิทธิพล
3. ต้องการเกียรติยศชื่อเสียง

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นักการเมืองใช้องค์กรพรรคการเมืองตอบสนองความต้องการตำแหน่งรัฐมนตรี และรัฐมนตรีใช้รัฐบาลเป็นองค์กรเพื่อตอบสนองคุณค่าในเชิงผลประโยชน์จึงทำให้ตำแหน่งรัฐมนตรีจึงเป็นความต้องการของนักการเมืองในทุกพรรคการเมือง เมื่อการกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการตอบสนองเป้าหมายสูงสุดของนักการเมือง ในส่วนต่อไปจึงขอล่าถึงขั้นตอนการกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมือง

<sup>78</sup> สัมภาษณ์ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ,26 มกราคม 2539.

### การกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมือง

ในทางการเมืองของไทย การจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ทั้งนี้เพราะมีเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองที่จะจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องมีหลายพรรคการเมืองเข้ามาร่วมกันตั้งเป็นรัฐบาลกระบวนการจัดตั้งรัฐบาลเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน ดังที่ ศ.ดร.กนก วงษ์ตระหง่าน ได้ศึกษาไว้ในหนังสือ พรรคการเมืองไทย<sup>79</sup> และเมื่อการวิจัยนี้ศึกษาในเรื่องการนำบุคคลภายนอกเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ดังนั้นในส่วนนี้จะกล่าวเพียงในเรื่องการกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมือง ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองใดที่ร่วมรัฐบาลจะนำบุคคลภายนอก ซึ่งมีใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็จะเป็นสิทธิของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลนั่นเอง การอธิบายแนวคิดการกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมืองไทยจะส่งผลต่อการชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่จะส่งผลต่อการกำหนดตัวรัฐมนตรี ตลอดทั้งเหตุผลการนำบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลมักมีเกณฑ์สำคัญในการพิจารณากำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมืองมี 4 ประการคือ<sup>80</sup>

1. ความรู้ความสามารถ หมายความว่าบุคคลที่พรรคจะส่งไปเป็นรัฐมนตรีนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนประสบการณ์ที่จะสามารถบริหารงานของกระทรวงได้ ความรู้ความสามารถนี้อาจจะเป็นด้านการศึกษาประสบการณ์ทางการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะในด้านการบริหาร ในความเป็นจริงพบว่า พรรคการเมืองยังคงขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่ตรงกับงานของแต่ละกระทรวงจึงมักพบปัญหาเสมอคือพรรคไม่

<sup>79</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องการจัดตั้งรัฐบาล, การคัดเลือกพรรคฝ่ายรัฐบาลและการแบ่งสรรกระทรวง ในกนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 243-260.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 260-267.

สามารถสรรหาบุคคลที่สันทัดงานของแต่ละกระทรวงเพื่อให้เข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในนามพรรคได้ โดยเฉพาะกระทรวงที่มีลักษณะงานทางเทคนิค เช่น กระทรวงการคลัง เป็นต้น ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมักจะมองตำแหน่งรัฐมนตรีในลักษณะของตำแหน่งการบริหารที่ผู้บริหารที่ผู้บริหารไม่จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ทางเทคนิคในเรื่องงานของกระทรวงในลักษณะที่จะต้องทำด้วยตนเอง หากแต่ผู้บริหารจะต้องรู้จักเลือกใช้นักวิชาการทางเทคนิคหรือวิชาการช่วยศึกษาวิเคราะห์ และให้ข้อเสนอแนะทางเทคนิคโดยผู้บริหารคือรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจเลือกข้อเสนอเหล่านั้น ฉะนั้นหัวใจของการบริหาร คือ การเข้าใจปัญหาของประชาชนและประเทศชาติให้ถูกต้อง จากนั้นจึงเลือกข้อเสนอที่นักวิชาการนำเสนอและจัดหาบุคลากรตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติทางเลือกที่เลือกแล้วนั้นหมายความว่า ผู้บริหารคือผู้ที่สามารถนำบุคลากรลักษณะต่าง ๆ และทรัพยากรที่จำเป็นมาพบกันเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จ อย่างไรก็ตามถ้ารัฐมนตรีมีความรู้ทางเทคนิคในงานของกระทรวง ด้วยย่อมบริหารงานของกระทรวงได้ดีกว่า

2. ความอาวุโสทางการเมือง หมายถึงระยะเวลาที่บุคคลหนึ่งเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในพรรค ความอาวุโสนี้อาจจะพิจารณาได้จากระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรค และระยะเวลาการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรค ความอาวุโสทางการเมืองเริ่มมีความสำคัญต่อการได้รับตำแหน่งทางการเมืองของพรรค โดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะเกณฑ์ความรู้ความสามารถระหว่างบุคคลในพรรคไม่สามารถใช้คัดเลือกได้เพียงพอ กล่าวให้ชัดเจนคือแต่ละคนล้วนแต่ถือว่าตนเองมีความรู้ความสามารถที่ไม่ด้อยกว่าคนอื่น การจะให้ยอมรับในด้านความรู้ความสามารถมักจะชัดเจนในกรณีความรู้ความสามารถทางเทคนิค เช่น กรณีนายศุภชัย พานิชภักดิ์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกของพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้รับเลือกให้เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เพราะความรู้ความสามารถเฉพาะตัวที่มีเด่นชัดกว่าผู้อื่น เป็นต้น ในทางปฏิบัติความอาวุโสทางการเมือง มักจะวัดกันว่าแต่ละคนเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคมากี่สมัย คนที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากสมัยกว่าถือว่ามีความอาวุโสทางการเมืองมากกว่าด้วยเกณฑ์ความอาวุโสทางการเมืองนี้ทำให้สามารถจัดอันดับก่อนหลังของคนที่จะมีโอกาสรับตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาลได้ชัดเจน การนับจำนวนสมัยที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ส่งผลโดยปริยายคือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น

ย่อมเป็นไปได้ยากที่จะได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยกฎระเบียบของพรรคต่าง ๆ ไม่มีการระบุว่าผู้จะเป็นรัฐมนตรี จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ เป็นเรื่องยากที่พรรคจะส่งบุคคลที่ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นรัฐมนตรี ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าจำนวนตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลผสมได้มาด้วยการจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดเป็นฐานของการเจรจาต่อรอง ฉะนั้นผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีภายใต้กระบวนการนี้จึงจำเป็นที่จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคโดยปริยาย

3. การช่วยให้พรรคได้ที่นั่งมากขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง ความช่วยเหลือที่บุคคลหนึ่งให้แก่พรรคในด้านต่าง ๆ อาจจะเป็นทรัพย์สิน วิชาการ จนถึงการช่วยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคได้รับเลือกตั้ง หรืออาจกล่าวได้ว่าบุญคุณที่ได้กระทำต่อพรรค เมื่อพรรคจะต้องพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเป็นรัฐมนตรี มักจะพบว่าความช่วยเหลือต่อพรรคที่มีน้ำหนักมากคือความช่วยเหลือที่ทำให้ผู้สมัครของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังที่กล่าวแล้วว่าเกณฑ์การพิจารณาจำนวนตำแหน่งรัฐมนตรีที่แต่ละพรรคจะได้รับ คำนวณจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรค เช่น ถ้ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดจำนวน 5 คน พรรคมีสิทธิจะได้ตำแหน่งรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง ดังนั้นถ้าผู้ใดสามารถช่วยเหลือพรรคให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 5 คนย่อมจะมีสิทธิเป็นรัฐมนตรีเช่นกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงทำให้ภายในพรรคการเมืองมักจะมีกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแยกเป็นกลุ่มเล็ก ๆ หรือที่เรียกกันว่า “มุ้งเล็กในมุ้งใหญ่” ในพรรคจึงอาจกล่าวได้ว่าวิธีการกำหนดตัวรัฐมนตรีจากความช่วยเหลือที่ให้ผู้สมัครของพรรคเลือกตั้งเช่นนี้ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการรวมตัวเช่นนี้มีศักยภาพที่จะสร้างปัญหาให้แก่พรรคโดยเฉพาะผู้นำพรรคได้ง่าย

4. ความช่วยเหลือทางการเงิน สำหรับความช่วยเหลือต่อพรรคส่วนใหญ่แล้วจะหมายถึงความช่วยเหลือด้านการเงินแก่พรรค และเงินที่ช่วยเหลือพรรคที่สำคัญคือเงินช่วยเหลือในการเลือกตั้งนั่นเอง ส่วนเงินช่วยเหลือเพื่อการปฏิบัติงานประจำนั้น พรรคมักจะอาศัยการบริจาคจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีของพรรค โดยจะหักจากเงินเดือนประจำตำแหน่งที่ครอง

อยู่ในทางการเมือง ถ้ามีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อทำกิจกรรมเฉพาะก็จะมี การช่วยกันออกเงิน ในหมู่ผู้ใหญ่ของพรรคซึ่งก็ถือว่าเป็นความช่วยเหลือต่อพรรคเช่นกัน

ด้วยเกณฑ์สำคัญของการกำหนดตัวรัฐมนตรีทั้งสี่ประการนี้ พบว่าเกณฑ์ความช่วยเหลือพรรคโดยเฉพาะการช่วยให้พรรคได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นเกณฑ์ที่สำคัญมากกว่าเกณฑ์อื่นเพราะพรรคใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเกณฑ์เจรจาต่อรองให้ได้จำนวนตำแหน่งรัฐมนตรีมา ดังนั้นถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายใดที่สามารถทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าพรรคได้ตามจำนวนที่พรรคใช้ต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งรัฐมนตรีหนึ่งตำแหน่งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นย่อมมีโอกาสมากที่จะได้เป็นรัฐมนตรี ในเวลาเดียวกัน พรรคการเมืองต่างตระหนักดีว่าถ้าใช้เกณฑ์นี้เพียงอย่างเดียวในการกำหนดตัวรัฐมนตรีแล้ว อาจ จะสร้างปัญหาและความอึดอัดให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรู้ ความสามารถหรือมีอาวุโสทางการเมืองสูง ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงมักจะแบ่งตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งไว้เพื่อให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าเกณฑ์ความรู้ความสามารถ และเกณฑ์อาวุโสทางการเมือง นอกจากนี้พรรคบางพรรคอาจจะให้ความสำคัญต่อคุณธรรมและประวัติของผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีอยู่บ้าง เพื่อเป็นการรักษา “ภาพลักษณ์” ของพรรคในสายตาของประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตามคุณธรรม และประวัติยังคงเป็นปัจจัย ของการพิจารณาที่มีความสำคัญน้อยกว่าเกณฑ์ทั้งสี่ประการที่กล่าวมา

จุดที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ ถึงแม้จะกำหนดเกณฑ์ทั้งสี่ เพื่อพิจารณากำหนดตัวรัฐมนตรีแล้ว พบว่ามีหลายพรรคยังคงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นว่าตนเองควรมีโอกาสเป็นรัฐมนตรีเช่นกัน ดังนั้นพรรคจึงกำหนดจำนวนสมัยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถเป็นรัฐมนตรีติดต่อกันได้เช่นพรรคประชาธิปัตย์กำหนดว่าผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีจะเป็นติดต่อกันเกินกว่า 2 สมัยไม่ได้กล่าวคือเมื่อเป็นครบสองสมัยแล้ว ถึงแม้ว่าคุณสมบัติตามเกณฑ์พิจารณาจะดีเพียงใดก็ไม่สามารถเป็นรัฐมนตรีในสมัยที่สามได้ นอกจากคณะกรรมการบริหารพรรคจะมีมติอนุญาตให้เป็นต่อไปได้เท่านั้น พรรคกิจสังคมก็มีหลักปฏิบัติในหลักการที่คล้ายคลึงกัน ข้อเรียกร้องให้มีหลักปฏิบัตินี้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอาวุโสทางการเมืองน้อยกว่า เพราะถ้าจะจัดเกณฑ์ความรู้ความสามารถก็ไม่สามารถตัดสินได้ชัดว่าใครมีมากกว่ากัน ถ้าจะใช้เกณฑ์ความช่วยเหลือ

เหลือต่อพรรค มักจะพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอาวุโสทางการเมืองสูงกว่าจะมีความสามารถที่จะช่วยเหลือพรรคได้มากกว่า ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้เองจึงทำให้เป็นการยากที่ผู้ที่มีอาวุโสทางการเมืองน้อยกว่าจะมีโอกาสได้เป็นรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีการนำหลักเกณฑ์การหมุนเวียนกันเป็นรัฐมนตรีมาใช้มากขึ้นเพื่อให้โอกาสแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนสามารถเข้ามาเป็นรัฐมนตรีได้

นอกจากนี้พรรคการเมืองบางพรรค เช่น พรรคประชาธิปัตย์ได้มีการกำหนดวิธีการพิจารณาที่ละเอียดลงไปคือ การแบ่งจำนวนตำแหน่งรัฐมนตรีให้กระทบตามภูมิภาคโดยใช้อัตราส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของภูมิภาคนั้นเป็นเกณฑ์การคำนวณ เช่นเดียวกันกับที่พรรคใช้ต่อรองตอนจัดตั้งรัฐบาล เมื่อได้ตำแหน่งรัฐมนตรีตามภูมิภาคต่าง ๆ มีจำนวนเท่าไรแล้ว ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของภูมิภาคนั้นพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นรัฐมนตรีให้ คณะกรรมการบริหารพรรคหรือผู้ใหญ่ของพรรคพิจารณาคัดเลือกสุดท้ายต่อไป สำหรับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจสุดท้ายในการเลือกตัวรัฐมนตรี โดยทั่วไปพรรคการเมืองมักจะให้ คณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเป็นผู้พิจารณาโดยการประชุมร่วมกัน อย่างน้อยที่สุดก็เป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นรัฐมนตรีให้แก่คณะกรรมการบริหารพรรค หรือ “ผู้ใหญ่ของพรรค” ตัดสินสุดท้ายอีกครั้งหนึ่ง มีพรรคการเมืองหลายพรรคที่กำหนดให้อำนาจแก่ “ผู้ใหญ่ของพรรค” พิจารณา ตัดสินใจตามข้อเสนอของที่ประชุมร่วมดังกล่าว เช่นกรณีพรรคกิจสังคมให้ “ผู้ใหญ่ของพรรค” ได้แก่หัวหน้าพรรค เลขธิการพรรค และรองหัวหน้าพรรคเป็นผู้พิจารณาเลือกจากรายชื่อที่ที่ประชุมร่วมเสนอขึ้นมา

จากการศึกษาของ ปริญญา โพธิสัตย์(2535) ได้ผลไปในทางเดียวกันว่าในกรณีของพรรคประชากรไทย หัวหน้าพรรคเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสุดท้าย โดยพิจารณาจากรายชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อตำแหน่งรัฐมนตรีของพรรคที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเสนอขึ้นมา ส่วนพรรคประชาธิปัตย์อาศัยการตัดสินใจโดยใช้มติเสียงข้างมากของที่ประชุมร่วมระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับกรรมการบริหารพรรค



สำหรับบทต่อไปจะกล่าวถึงการนำบุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยจะศึกษาจากข้อกำหนดหรือบทบัญญัติของหลายประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองในลักษณะระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา นอกจากนั้นจะศึกษากรณีของประเทศไทย โดยศึกษาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นที่มาของฝ่ายบริหาร จากรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย