

ระบบเลือกตั้งและผลสะท้อนต่อพรรคการเมืองในประเทศไทย



นางสาวธารินี ภาวะสุทธิการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนประกอบการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2516

001048

I1583A3A7

THE EFFECT OF ELECTION SYSTEM ON POLITICAL PARTIES IN THAILAND

Miss Tarini Pavasuttikarn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement

for the Degree of Master Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1973

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนประกอบการศึกษิตามระเบียบปริญญามหาบัณฑิต



Limn Onn
.....

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

No. 1 ประธานกรรมการ

W. S. กรรมการ

M. N. กรรมการ

อาจารย์ควบคุมงานวิจัย อาจารย์พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์

วันที่ เดือน พ.ศ.

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ระบบเลือกตั้งและผลสะท้อนต่อพรรคการเมืองในประเทศไทย

ชื่อ นางสาวชารินี ภาวะสุทธิการ

ปีการศึกษา 2515

บทคัดย่อ

หลังจากการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้นำเอาระบอบประชาธิปไตยมาใช้ปกครองประเทศ และได้จัดให้มีการเลือกตั้งถึง 11 ครั้ง ได้เคยใช้ระบบเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตและรวมเขตมาแล้ว แต่ก็เกิดปัญหาว่าการเลือกตั้งโดยวิธีใดจะดีที่สุดและส่งเสริมระบบพรรคการเมืองมากที่สุด

จากการศึกษาวิเคราะห์ลักษณะการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนชาวไทย ตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกถึงครั้งหลังสุดนั้น มีข้อที่แสดงว่า การเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตหรือรวมเขต ไม่อาจชักจูงให้ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มากกว่ากัน และจากการวิเคราะห์ผลของการเลือกตั้งของประชาชนชาวไทย ก็ชี้ให้เห็นว่า ระบบการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตและรวมเขตที่แล้มาแล้ว มีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองน้อยมาก เนื่องจากประชาชนมักจะเลือกคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครมากกว่าที่จะเลือกพรรคการเมืองนั่นเอง และจากการวิเคราะห์นี้ยังจะชี้ให้เห็นว่า กฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง รวมทั้งลักษณะของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศไทย ก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการทางการเมืองของระบบพรรคการเมืองไทยอย่างยิ่ง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีส่วนสำคัญในการที่จะพิจารณาถึงระบบเลือกตั้งของประเทศในอนาคต รวมทั้งการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้ ให้มีส่วนเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองของประเทศต่อไป.

Thesis Title : The Effect of Election System on Political
Parties in Thailand

Name : Miss Tarini Pavasuttikarn
Department of Government

Academic Year : 1973

ABTRACT

After the change of government in Thailand on 24th June 1932, Thailand adopted democracy as its system of government and eleven times of election were held both in single-member constituency and in multi-members constituency. The problem which is often raised is which electoral system serves political party system.

Analysing the vote of Thai people from the first to the last election, however, shows that neither single-member constituency or multi-members constituency incites the people to go to the polls. The result of analysing Thai's election indicates that the election system contributes very little to the political party system. This is because most people favor the personal characteristics of applicants more than the political party. These findings show that election and political party laws coupled with socio-economic and political environments in Thailand obstruct political developments of political party in Thailand. These factors should be carefully studied and made contributory to political party system in Thailand in the future.

สำหรับ
คุณแม่
ที่รักและเคารพยิ่ง

คำนำ

ประเทศไทยเคยใช้การเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขต และรวมเขตมาแล้ว แต่
ก็ปรากฏว่า การเลือกตั้งทั้ง 2 วิธีนี้ มีอิทธิพลในการช่วยเสริมสร้างระบบพรรคการเมือง
น้อยมาก ดังนั้นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการเลือกตั้งในประเทศไทย ก็อยู่ที่ว่า การ
เลือกตั้งโดยวิธีใด จะช่วยเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองมากที่สุด ผู้เขียนมีความสนใจ
ปัญหานี้มากยิ่งขั้น เมื่อรองศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้แนะนำให้
ผู้เขียนศึกษาวิเคราะห์ ถึงการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตและรวมเขตของประเทศไทยที่ผ่าน
มา ว่า ใดมีอิทธิพลต่อระบบพรรคการเมืองมากน้อยเพียงไร

การเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณในความกรุณาของ
รองศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ซึ่งเป็นอาจารย์ของผู้เขียนตลอดมา
ทั้งในชั้นปริญญาตรีและปริญญาโท และได้กรุณาแนะนำให้ผู้เขียนศึกษาถึงเรื่องนี้ พร้อม
กันนี้ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของอาจารย์พงศ์เพ็ญ ศกนตาทย์ เป็นอย่างยิ่ง
ที่กรุณาเป็นอาจารย์ผู้ควบคุมการศึกษาระดับปริญญาโทนี้ ท่านผู้นี้ได้ให้คำแนะนำและ
แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้ และผู้เขียนขอขอบพระคุณ
อาจารย์คำรง ลัทธพิพัฒน์ ที่กรุณาเป็นกรรมการในการสอบด้วย

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณท่านที่มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จ
โดยเฉพาะนายประเสริฐ โยธพิทักษ์ และนางสาวสุภา กาเตอร์ ที่ให้ความสนับสนุน
และให้คำแนะนำต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มทำการศึกษาค้นคว้าตลอดมา.

บทนำ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ระบบเลือกตั้งก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศต่าง ๆ ด้วยกันว่า ระบบเลือกตั้งโดยวิธีใดจะดีที่สุดและเหมาะสมกับประเทศของตนมากที่สุด หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันก็ไม่อาจหาหลักเกณฑ์แน่นอนได้ว่า ระบบการเลือกตั้งแบบใดจะดีกว่ากัน บางประเทศทดลองใช้ระบบเลือกตั้งตามอัตราส่วน บางประเทศก็ใช้ระบบเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก ประเทศเยอรมันได้เคยใช้ระบบเลือกตั้งตามอัตราส่วน แต่ภายหลังก็นำเอาระบบเลือกตั้งตามเสียงข้างมากมาใช้ผสมกันด้วย ในขณะเดียวกัน ในประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก ก็ประสบกับปัญหาต่าง ๆ ในการเลือกตั้งและพยายามค้นหาว่า ในการใช้ระบบเลือกตั้งตามเสียงข้างมากนี้ การที่จะใช้การเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตหรือรวมเขต วิธีใดจะทำให้เกิดความยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาเคยใช้การเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต หรือประเทศอังกฤษซึ่งถือว่าเป็นประเทศแม่บทของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐสภา ก็ประสบกับปัญหาการเลือกตั้งอย่างเดียวกัน เดิมทีประเทศอังกฤษ ได้ใช้ระบบเลือกตั้งตามเสียงข้างมากโดยวิธีรวมเขต แต่ในปี พ.ศ. 2491 ก็กลับมาใช้การเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตแทน

แต่สำหรับประเทศไทยนั้น เคยผ่านการเลือกตั้งมาถึง 11 ครั้งแล้ว ได้เคยใช้ระบบเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตและรวมเขตมาแล้วทั้งสิ้น แต่เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งใหม่เมื่อใดก็มักจะมีปัญหาอยู่เสมอว่า จะใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตหรือรวมเขต อย่างไรจะดีกว่ากัน เช่น ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทยครั้งหลังสุด เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ก็ได้มีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ในระหว่างนักวิชาการ นิสิตนักศึกษา นักการเมือง และแม่ทัพฝ่ายรัฐบาลเอง ก็ไม่อาจตกลงกันได้ว่าการเลือกตั้งโดยวิธีใดจะดีกว่ากัน เพราะไม่อาจถือเป็นข้อยุติได้ว่า ผลดีของการเลือกตั้งโดยวิธีหนึ่งจะเป็นข้อได้เปรียบ หรือการอ้างเอาข้อดีที่มีจำนวนมากกว่า ย่อมจะต้องดีกว่า

อีกวิธีหนึ่งนั้น ย่อมเป็นการอ้างที่ถือเอาเป็นเกณฑ์ไม่ได้ เพราะจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงผลเสียที่เกิดขึ้น เนื่องจากการใช้ระบบเลือกตั้งโดยวิธีนั้น ๆ คอย

ในขณะที่เกี่ยวกับระบบเลือกตั้งแต่ละระบบ ต่างก็มีความสำคัญต่อระบบพรรคการเมือง ถ้าเป็นการใช้ระบบเลือกตั้งตามอัตราส่วนแล้ว พรรคการเมืองจะมีอำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัคร เนื่องจากระบบเลือกตั้งนี้ เป็นการบังคับให้พรรคเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง แม้ว่าการเลือกตั้งตามระบบนี้ จะช่วยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถเลือกผู้ที่พอใจได้ แต่ระบบการเลือกตั้งนี้ก็ทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองหลายพรรค จึงมักจะทำให้เกิดรัฐบาลผสม ซึ่งทำให้รัฐบาลอ่อนแอ ซากเสถียรภาพ ส่วนการใช้ระบบเลือกตั้งตามเสียงข้างมากนั้น มีส่วนสนับสนุนระบบพรรคการเมืองน้อยพรรคหรือระบบสองพรรคอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขตหรือแบ่งเขต ส่วนประเทศไทยก็ได้ใช้ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากตลอดเวลา แต่ก็ไม่อาจตกลงกันได้ว่า การเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตหรือรวมเขตนี้ วิธีใดจะมีผลสนับสนุนระบบพรรคการเมืองมากน้อยเพียงไร และวิธีใดจะเหมาะสมกับการปกครองของประเทศมากที่สุด ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งขึ้นครั้งใด จึงปรากฏว่า การที่รัฐบาลตัดสินใจให้มีการเลือกตั้งโดยวิธีใดนั้นก็อยู่ที่ความต้องการของผู้ที่มีอำนาจแต่ละยุค ว่าต้องการให้มีการเลือกตั้งโดยวิธีใด และจะใช้ระบบใดเป็นสำคัญ

ความมุ่งหมายและขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ เรื่อง "ระบบเลือกตั้งและผลสะท้อนต่อพรรคการเมืองในประเทศไทย" นี้ มีวัตถุประสงค์จะศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นว่า ระบบเลือกตั้งของประเทศไทยไม่สามารถชักจูงให้ประชาชนเข้ามาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มากขึ้นได้ เพราะปรากฏว่า ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตหรือรวมเขต ประชาชนก็ไม่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ถึง 50 % ทั้งนี้ ยกเว้นการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 ซึ่งถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่เรียบร้อย จากผลของการเลือกตั้งที่ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้ง 11 ครั้งนี้ เมื่อได้ศึกษาแล้ว ไม่อาจชี้ชัดลงไปได้ว่า ในการเลือกตั้งโดยวิธี

รวมเขตหรือแบ่งเขตนั้น ประชาชนสนใจที่จะไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากกว่ากัน เพราะปรากฏว่า การเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตในบางครั้ง ได้มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากกว่าการเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต แต่ในการเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต บางครั้งประชาชนได้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากกว่าการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตด้วย

ในขณะเดียวกัน วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ จะได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า ระบบเลือกตั้งของประเทศไทย มีอิทธิพลต่อระบบพรรคการเมืองน้อยมาก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตหรือรวมเขต ประชาชนส่วนมากยังคงเลือกผู้สมัครโดย/เลือกส่วนตัวของผู้สมัครเป็นเกณฑ์มากกว่าจะดูว่า ผู้สมัครสังกัดพรรคการเมืองใด เพราะปรากฏว่า ในการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตและรวมเขต ทั้งในระยะที่ยังไม่มีระบบพรรคการเมืองและระยะหลังจากที่ได้ใช้ระบบพรรคการเมืองแล้ว ประชาชนส่วนมากก็ยังคงเลือกผู้สมัครคนเดียวกันนั่นเอง และมักปรากฏว่า ผู้สมัครคนเดียวกันนี้ จะได้รับการเลือกตั้งเสมอไม่ว่าเขาจะสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองใด ดังนั้น ผลของการวิเคราะห์การเลือกตั้งทั้ง ๑๑ ครั้ง ของบางจังหวัดที่ผู้เขียนได้นำมาศึกษาวิเคราะห์ ก็สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การที่ระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยอ่อนแอ ดังที่เป็นอยู่ มีสาเหตุมาจากระบบการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตหรือรวมเขตน้อยมาก แต่ความอ่อนแอของพรรคการเมืองไทยเกิดขึ้นจากปัจจัยอื่น ๆ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง และกฎหมายพรรคการเมือง ในขณะเดียวกันลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศไทย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองของพรรคการเมืองไทยอย่างยิ่ง และผู้เขียนจะพิจารณาว่า มีวิธีใดบ้างที่จะทำให้ระบบเลือกตั้งมีส่วนช่วยให้ระบบพรรคการเมืองไทยเข้มแข็งได้

วิธีการศึกษาและเอกสารที่ใช้ประกอบในการค้นคว้า

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาโดยวิธีวิเคราะห์ จากเอกสารต่าง ๆ (Documentary Research) ควบการศึกษาประวัติศาสตร์ประกอบ (Historical Approach) ในขณะเดียวกัน ก็ได้วิเคราะห์จากตัวเลขสถิติต่าง ๆ (Statistical Approach) รวมทั้งการศึกษาหลักของกฎหมายประกอบด้วย (Legal Approach)



๙

เพื่อให้การศึกษาวិเคราะห์โดยลึกลงมากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการค้นคว้า
หาทางแก้ไขต่อไป

เค้าโครงวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ แบ่งออกเป็น 4 บทดังนี้

บทนำ

บทที่ 1 ความเป็นมาของการเลือกตั้งในประเทศไทย

สรุปบทที่ 1 กล่าวถึงความเป็นมาของการเลือกตั้ง และการใช้สิทธิ
ออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนชาวไทย

บทที่ 2 ระบบการเลือกตั้งและลักษณะการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในประเทศไทย

สรุปบทที่ 2 วิเคราะห์อิทธิพลของระบบเลือกตั้งว่ามีผลสะท้อนต่อ
พรรคการเมืองมากน้อยเพียงไร

บทที่ 3 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

สรุปบทที่ 3 วิเคราะห์ลักษณะของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งและ
พระราชบัญญัติพรรคการเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของระบบพรรคการเมืองไทย

บทที่ 4 สรุปและเสนอแนะ

สรุปบทที่ 4 ได้สรุปสาระสำคัญของบทที่ 1 ถึง บทที่ 3 และเสนอแนะ
แนวทางแก้ปัญหาไว้ด้วย.

สารบัญ

หน้า

| | |
|---|-----|
| บทคัดย่อ..... | ง |
| คำนำ..... | จ |
| บทนำ..... | ข |
| บทที่ | |
| 1. ความเป็นมาของการเลือกตั้งในประเทศไทย..... | 1 |
| 1.1 ประวัติการออกเสียงเลือกตั้งในประเทศไทย..... | 6 |
| 1.2 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งของประเทศไทย..... | 13 |
| 1.3 การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนชาวไทย..... | 26 |
| 2. ระบบการเลือกตั้งและลักษณะการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในประเทศไทย... .. | 32 |
| 2.1 ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก..... | 38 |
| 2.2 วิเคราะห์ผลของการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตและรวมเขต..... | 45 |
| 2.3 วิเคราะห์ลักษณะการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในประเทศไทย..... | 57 |
| 2.3.1 ลักษณะการออกเสียงเลือกตั้งให้กับพรรคการเมือง..... | 57 |
| 2.3.2 ลักษณะการออกเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครอิสระ..... | 63 |
| 3. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง..... | 103 |
| 4. สรุปและเสนอแนะ..... | 121 |
| บรรณานุกรม..... | 138 |
| ประวัติผู้เขียน..... | 141 |