



บทบาทของพรรคการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลผสม

ระบบรัฐสภา (parliamentarism) เป็นระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเข้ามาแข่งขันเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจบริหารโดยการได้เสียงข้างมากในสภาภายใต้หลักการที่บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง (ตามมาตรา 38 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521) พรรคการเมืองจึงเข้ามามีบทบาททางการเมือง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และได้วิวัฒนาการระบบพรรคการเมืองจากระบบ "พรรคเดียว"¹ (one-party system) มาจนถึง "ระบบหลายพรรค" (multi-party system) ในปัจจุบัน ซึ่งมีพรรคการเมืองจำนวนมาก แต่ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากในสภาโดยเด็ดขาด และสาเหตุที่ทำให้ระบบพรรคการเมืองไทย เป็นระบบหลายพรรค อาจสรุปได้ ดังนี้²

1) การรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง ที่ผ่านมามักจะเกิดจากความนิยมโดยส่วนตัว และรวมกันเพื่อมุ่งรักษาผลประโยชน์ เฉพาะกลุ่มคนโดยเอาผู้นำเป็นเครื่องต่อรองและคุ้มครองเมื่อผลประโยชน์หรือความต้องการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมพรรคก็เลิกล้มหรือแยกออกไปตั้งกลุ่มใหม่ขึ้น

¹ บางกระแสความคิดเห็นว่าคณะราษฎรเปรียบเสมือนพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง ซึ่งขึ้นมาใช้อำนาจในช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และอำนาจทางการเมืองขณะนั้นก็ถูกผูกขาดอยู่กับพรรคคณะราษฎรเพียงกลุ่มเดียว หรือกลุ่มได้ว่าเป็น "ระบบพรรคเดียว" นักวิชาการที่มองระบบพรรคการเมืองในยุคเริ่มแรกเช่นนี้ คือ วิชา นภาศิริกุลกิจ นิยม รัฐอมฤต กระมล ทองธรรมชาติ และ นรนิติ เศรษฐบุตร เป็นต้น

² วิชา นภาศิริกุลกิจ และ สุปผล ราชภัฏทาร์กซ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 272-273.

2) คนไทยขาดการประนีประนอม โดยเฉพาะผู้มีอาวุโสเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน เมื่อเกิดขัดแย้งกันจะมีที่รู้มานะ และยึดถือเอาความขัดแย้งในเรื่องความคิดมาผูกพันกับเรื่องส่วนตัว ทำให้เกิดความต้องการที่จะเป็นหัวหน้า และความขัดแย้งนั้นทำให้มีการแยกกลุ่มออกมาตั้งพรรคใหม่ขึ้นเสมอ

3) การจัดตั้งพรรคการเมืองในพรบ.พรรคการเมืองที่ผ่านมากทำได้ง่าย มีเงื่อนไขในการจัดตั้งน้อย เช่น พรบ.พรรคการเมืองพ.ศ. 2517 มีจำนวนผู้ขอจัดตั้งพรรคเพียง 1,000 คน เป็นต้น จึงเป็นเหตุให้เกิดพรรคการเมืองที่ไม่ได้มุ่งหวังดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อส่วนรวมเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในรัฐสภาที่เป็นระบบหลายพรรคเมื่อไม่ปรากฏว่าพรรคการเมืองพรรคใดได้รับการเลือกตั้งจนมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา การจัดตั้งรัฐบาลก็จะสามารถจัดตั้งได้ 2 ลักษณะ คือ รัฐบาลผสม (coalition government) หรือรัฐบาลเสียงข้างน้อย (minority government) ซึ่งรัฐบาลผสมนั้นเกิดจากความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองหลายพรรคที่มุ่งหวังจะเป็นรัฐบาล

ดังเช่น Jack Plano (1973) กล่าวถึงวิธีการและลักษณะของการตั้งรัฐบาลผสมไว้ว่า

(รัฐบาลผสม) เป็นรัฐบาลซึ่งพรรคเสียงข้างน้อยหลาย ๆ พรรค ร่วมกันจัดตั้งขึ้น เมื่อไม่มีพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภา หัวหน้าพรรคที่เสียงมากที่สุดในสภาพพยายามทำความตกลงกับพรรคเล็ก ๆ จำนวนหนึ่ง เพื่อให้สามารถกลายเป็นเสียงข้างมากในสภา โดยข้อตกลงดังกล่าวนี้อาจรวมถึงคำมั่นสัญญา ที่จะนำหรือคนนำนโยบายหรือโครงการบางอย่างมาใช้ หรืออาจเป็นการตกลงแจกจ่ายตำแหน่งในคณะรัฐบาลหรือตำแหน่ง(ทางการเมือง)อื่น ๆ ให้แก่พรรคที่ร่วมรัฐบาลเป็นต้น³

³Jack C. Plano, ed., Political Science Dictionary (Illionis: The Dryden Press, 1973), p. 61.

Plano (1973) ช่วยให้เราเห็นว่าการจัดตั้งรัฐบาลผสมนั้นจำเป็นจะต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองเพื่อให้ร่วมกันเป็นเสียงข้างมากในสภา และในฝ่ายบริหารได้ โดยเฉพาะผลประโยชน์ในเชิงบริหาร อันได้แก่ การนำหรือคิดที่จะนำนโยบายหรือโครงการบางอย่างของพรรคที่เข้าร่วมมากำหนดเป็นนโยบายหรือโครงการของรัฐบาลผสม กรณีหนึ่งกรณีที่สอง คือ การแบ่งสรรตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลให้แก่พรรคร่วมรัฐบาล เพื่อเป็นหลักประกันที่ทำให้รัฐบาลผสมที่จัดตั้งขึ้นโดยพรรคต่าง ๆ จะมีเสียงสนับสนุนรวมกันเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และให้ความไว้วางใจในการบริหารงานแก่คณะรัฐมนตรีในสภา⁴

สำหรับการเมืองไทยปรากฏว่ามีหลายพรรคได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร การจัดตั้งรัฐบาลจึงเป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยที่พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาล และในขณะเดียวกันพรรคการเมืองก็มีบทบาทสำคัญต่อการคัดเลือกและกำหนดตัวรัฐมนตรี ในคณะรัฐมนตรี ภายใต้อิทธิพลที่มีเสียงข้างมากในสภา และการได้รับความไว้วางใจในการบริหารประเทศของคณะรัฐบาลจากสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะรัฐบาลผสม พ.ศ. 2531 ภายใต้อิทธิพลของพรรคชาติไทย และพรรคร่วมรัฐบาลอีก 5 พรรค ซึ่งรวมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยมี พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทย เป็นนายกรัฐมนตรี และมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลรวมทั้งสิ้น 229 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนฯ ทั้งหมด 357 คน ซึ่งมากกว่า 179 เป็นจำนวนถึง 50 คน (ตามเกณฑ์กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรในมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521) ดังนั้น ในส่วนต่อไปจะได้กล่าวถึงบทบาทของพรรคการเมือง และวิธีการในการจัดตั้ง

⁴ ดูแนวความคิดและรูปแบบของรัฐบาลผสมโดยละเอียดใน สันติ ทางชนกุล, "รัฐบาลผสมในการเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 13-42. และ อมร รักษาสิทธิ์, ทฤษฎีการจัดตั้งรัฐบาลผสม (กรุงเทพฯ: บริษัทสารมวลชนจำกัด, 2519), หน้า 11-19.

รัฐบาลผสมโดยเฉพาะบทบาทของพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคประชาธิกรไทย ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531

พรรคประชาธิปัตย์กับการตั้งรัฐบาล

นรินทร์ เศรษฐบุตร (2530) ศึกษาบทบาทของพรรคประชาธิปัตย์ในวงการเมืองไทย จาก "ความสำเร็จหรือความล้มเหลว" โดยสรุปได้ว่า พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองเก่าแก่ที่สุดในประเทศไทยที่ผ่านวิกฤตการณ์ทางการเมือง และมีบทบาทสำคัญในการเลือกตั้งการเป็นฝ่ายค้าน และการร่วมเป็นรัฐบาลผสม รวมถึงการเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีโครงสร้าง การจัดองค์การอันเป็นหน่วยงานถาวร และการสืบตำแหน่งผู้บริหารพรรค และผู้นำของพรรคอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลให้พรรคประชาธิปัตย์เป็นที่ยอมรับในฐานะสถาบันทางการเมืองในสังคมไทยที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักและนิยมของประชาชน ในหลายกลุ่มพลังในสังคมในท้องถิ่นหลายภาค สำหรับบทบาทของพรรคประชาธิปัตย์ในการจัดตั้งและร่วมรัฐบาลนั้นสามารถแบ่งเป็นช่วง ๆ ได้ดังนี้

1. รัฐบาลประชาธิปัตย์ในยุคเผด็จการ

การเป็นรัฐบาลครั้งแรกของพรรคประชาธิปัตย์ เกิดขึ้นภายหลังจากการยึดอำนาจล้มรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ โดยที่คณะรัฐประหารผลักดันให้นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และตั้ง ครม. ชุดที่ 17 เมื่อวันที่ 10 พ.ย. 2490 โดยมีจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์และคณะรัฐประหารรวมทั้งสิ้น 22 คน⁵ ซึ่งหน้าที่สำคัญของรัฐบาลในขณะนั้นคือ การจัดให้มีการเลือกตั้ง ในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 หรือพยายามนำประเทศกลับสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย ภายหลังจากเลือกตั้ง

⁵ นรินทร์ เศรษฐบุตร, พรรคประชาธิปัตย์ความสำเร็จหรือความล้มเหลว

(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 78.

ทั่วไปแล้ว ปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์มีผู้แทนราษฎรถึง 43 ที่นั่ง และนายควง อภัยวงศ์ ยังได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยมีคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น 24 คน แต่เป็นรัฐบาลอยู่ได้ประมาณเดือนเดียวก็ถูกนายทหารจำนวนหนึ่งจับให้ออก และนายควง อภัยวงศ์ ก็ลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491^๕

2. รัฐบาลประชาธิปัตย์ในยุคประชาธิปัตย์

การจัดตั้งรัฐบาลครั้งที่สองของพรรคประชาธิปัตย์เป็นการจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อย (minority government) ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งในสภาผู้แทน 72 คน อันเป็นเสียงมากกว่าพรรคอื่น จึงมีสิทธิ์ที่จะจัดตั้งรัฐบาล แต่พรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถตกลงกับพรรคอื่นให้ร่วมรัฐบาลได้ เว้นแต่พรรคเกษตรสังคมที่เข้าร่วมรัฐบาล และรัฐบาลเสียงข้างน้อย โดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ก็ถูกล้มในโอกาสแรกของการแถลงนโยบายและขอความไว้วางใจจากสภา

พรรคประชาธิปัตย์กลับเข้ามามีบทบาทจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 เนื่องจาก ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรคกิจสังคมประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2519 ภายหลังจากเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้ผู้แทนเข้าสภาถึง 114 คน แต่ก็ยังไม่ถึงกึ่งหนึ่งของที่นั่งทั้งหมดในสภาในขณะนั้น (279 เสียง) พรรคประชาธิปัตย์จึงร่วมกับพรรคชาติไทย (56 เสียง) พรรคธรรมสังคม (28 เสียง) และพรรคสังคมนิยม (8 เสียง) ทำให้มีเสียงรวมถึง 206 เสียงและมากพอสำหรับการจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยมี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี และตั้งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2519 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลผสมสี่พรรคก็ประสบกับปัญหาทางการเมืองที่เป็นผลจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 รวมถึงการเดินทางกลับเข้าประเทศของจอมพลประภาส

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-85.

จารุเสถียร และจอมพลถนอม กิติขจร อันเป็นชนวนให้พรรคประชาธิปัตย์ประสบกับวิกฤตทางการเมืองทั้งในและนอกพรรค กล่าวคือ ภายในพรรคสมาชิกมีความเห็นแตกออกเป็นสองฝ่ายในเรื่องดังกล่าว และปัญหาภายนอกคือเกิดการประท้วงและการเรียกร้องของกลุ่มพลังต่าง ๆ ต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมืองข้างต้น สถานการณ์ทางการเมืองขณะนั้นรุนแรงจนนายกรัฐมนตรี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต้องตัดสินใจลาออกกลางสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่า "เมื่อสมาชิกจะบีบบังคับให้ข้าพเจ้าทำในสิ่งที่ข้าพเจ้าทำไม่ได้ ข้าพเจ้าก็ขอพิจารณาตัวเองลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี"⁷ การประกาศลาออกของนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้ นับว่าเป็นวิธีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี และจัดการกับปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์วิธีหนึ่ง ซึ่งต่อมาพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้จัดตั้งรัฐบาลผสมจากพรรคร่วมรัฐบาลชุดเก่า และประกาศจัดตั้งคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2519⁸ ทั้งนี้ ตั้งแต่พรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย (รัฐบาลชุดที่ 35 ของประเทศไทย) จนถึงการจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคฯ เป็นนายกรัฐมนตรี (รัฐบาลชุดที่ 37-38) นั้น เป็นช่วงที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ห้ามข้าราชการประจำรวมถึงทหารประจำการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง (นิคม รัฐอมฤต, 2530) จึงทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทอย่างมากต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสม และการคัดเลือกตัวและตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล ในขณะเดียวกันบทบาทดังกล่าวก็นำมาสู่ความขัดแย้งแตกแยกทั้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ ในการแย่งชิงตำแหน่งสำคัญภายในพรรค และความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลผสม อันเป็นปัญหาพื้นฐานของพรรคการเมืองไทย ที่มุ่งช่วงชิงความเป็นผู้นำในพรรค ตำแหน่งรัฐมนตรี และการเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล (สุจิต บุญบงการ, 2531) โดยเฉพาะความขัดแย้งแตกแยกของระบบพรรคการเมืองในช่วงพ.ศ. 2517-2519 ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นยุคของเสรีภาพและประชาธิปไตยเต็มใบ

⁷"ทหารเก่า" (นามแฝง), เบื้องหน้า-เบื้องหลังของพรรคประชาธิปัตย์ (กรุงเทพฯ: การเวก, 2521), หน้า 383.

⁸นิคม รัฐอมฤต, การเมืองไทยยุคปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 93.

3. พรรคประชาธิปัตย์กับรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ความขัดแย้งและแตกแยกในระบบพรรคการเมืองไทยในช่วงประชาธิปัตย์เต็มใบนั้น กล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การยุติการปกครองแบบประชาธิปัตย์⁹ ด้วยการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519¹⁰ เพื่อยุติกิจกรรมทางการเมืองการปกครองทั้งหมด รวมถึงการยกเลิกกลไกทางการเมืองในระบบประชาธิปัตย์ เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐธรรมนูญ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และยกเลิกสิทธิทางการเมืองของประชาชน พร้อมกับสถาปนารัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียรขึ้นมาบริหารประเทศโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของทหารอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตามรัฐบาลชุดที่ 39 ของนายกรัฐมนตรีธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ถูกรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 อันเป็นผลให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 นักการเมืองและพรรคการเมืองต่างก็เตรียมตัวและจัดตั้งขึ้นมา เพื่อหาเสียงทั้งที่ยังไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองออกมาบังคับใช้ จึงกล่าวได้ว่าในช่วงนี้พรรคการเมืองเกิดขึ้นโดยไม่มีกฎหมายรองรับ¹¹

สำหรับพรรคประชาธิปัตย์ หลังจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ได้มีโอกาสร่วมเป็นรัฐบาลอีกวาระหนึ่ง เมื่อ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการกองทัพบก เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2523

⁹สาเหตุสำคัญของการสิ้นสุดของพรรคการเมืองในช่วงนี้ นิยม รัฐอมฤต (2530) ระบุไว้ 2 ประการ คือ

- 1) พรรคการเมืองก่อกวนการบริหารงานของผู้ปกครองหรือไม่เชื่อฟังผู้ปกครอง
- 2) พรรคการเมืองขัดขวางการคืนสู่อำนาจของกลุ่มอำนาจเดิมหรือชนชั้นปกครอง

¹⁰ พล.ร.อ.สังัด ชลลอยู่ เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร

¹¹ เมื่อมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แล้ว พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองตามพรบ.ดังกล่าว

[รัฐบาลชุดที่ 43] โดยพรรคประชาธิปัตย์ให้เหตุผลในการสนับสนุน 3 ประการคือ¹²

1. พลเอกเปรม ไม่เคยมีชื่อเสียงเสียหาย ซึ่งทุกฝ่ายก็ยอมรับในความซื่อสัตย์สุจริต มีความตั้งใจจริงในการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งตรงกับแนวนโยบายของประชาธิปัตย์

2. พลเอกเปรม เป็นผู้มีความเลื่อมใสในวิถีทางประชาธิปไตย น่าจะเป็นกำลังสำคัญที่จะช่วยสร้างแนวทางประชาธิปไตยให้เพิ่มมากขึ้น

3. พลเอกเปรม เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายว่าเป็นคนเหมาะสมที่สุด ไม่ว่าจะจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก หรือประชาชน

รัฐบาลผสมของพลเอกเปรม ชุดที่ 1 เมื่อ 12 มีนาคม พ.ศ. 2523 [รัฐบาลชุดที่ 43] นั้นประกอบด้วย พรรคกิจสังคม (81 เสียง) พรรคชาติไทย (38 เสียง และพรรคประชาธิปัตย์ (34 เสียง) รวมทั้งพรรคสยามประชาธิปไตยและพรรคชาติประชาชน การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีก็มีการแบ่งตำแหน่งรัฐมนตรีให้กับพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรค พรรคประชาธิปัตย์ได้ตำแหน่งรัฐมนตรี 5 ตำแหน่ง [รองนายกฯ 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการฯ 1 ตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยฯ 2 ตำแหน่ง] และในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมชุดที่ 2 เกิดขึ้นภายหลังจากพรรคกิจสังคมกับพรรคชาติไทยขัดแย้งกันในการซื้อน้ำมัน¹³ พรรคประชาธิปัตย์ได้เปิดทางเลือกให้พลเอกเปรมแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยการให้รัฐมนตรีของพรรคลาออกเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2524 เป็นผลให้พลเอกเปรมสามารถปรับคณะรัฐมนตรี และตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2524 เป็นรัฐบาลชุดที่ 44 โดยที่พลเอกเปรมได้ให้ตำแหน่งรัฐมนตรีแก่พรรคประชาธิปัตย์เพิ่มขึ้นจากเดิมอีก 2 ตำแหน่ง นั้นหมายความว่าอำนาจในการแบ่งสรรตำแหน่งรัฐมนตรีของรัฐบาลขึ้นอยู่กับพลเอกเปรม นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคนกลางที่จะจัดสรรตำแหน่งใดให้พรรคการเมืองก็ได้ ในขณะที่เดียวกันกับตำแหน่งที่สำคัญ เช่น

¹² สาร 40 ปี พรรคประชาธิปัตย์, หน้า 82.

¹³ กรณีขัดแย้งเนื่องจากการซื้อน้ำมันชาอูเคอาร์เบีย คู่ที่ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 6 ฉบับที่ 10 (6-12 มีนาคม พ.ศ. 2524), หน้า 253-263.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงการคลัง ไว้กับพวกตนเองหรือกลุ่มข้าราชการประจำ ซึ่งในขณะนั้นอยู่ในช่วงบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองได้

ปลายปี พ.ศ. 2524 พลเอกเปรม ก็ได้ปรับคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งนับเป็นรัฐบาล "เปรม 3" หรือ คณะรัฐมนตรีชุดที่ 45 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2524 พรรคประชาธิปัตย์ก็ยังคงอยู่ร่วมรัฐบาลผสมพลเอกเปรมอย่างมั่นคง แต่พรรคประชาธิปัตย์ก็ต้องเสียตำแหน่งรัฐมนตรีไป 1 ตำแหน่ง อันได้แก่ ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ ในขณะที่เดียวกันพรรคประชาธิปัตย์กลับได้รับความไว้วางใจจากพลเอกเปรม ให้นายชวน หลีกภัย ซึ่งเดิมเป็น รมว.กระทรวงพาณิชย์ มาดำรงตำแหน่ง รมว.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อันเป็นกระทรวงใหญ่ที่มีบทบาทครอบคลุมการพัฒนาชนบท นั้นหมายความว่า พลเอกเปรมเพิ่มระดับความไว้วางใจให้แก่พรรคประชาธิปัตย์มากขึ้นแต่อย่างไรก็ตาม สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์บางส่วน ไม่เห็นด้วยกับการที่พรรคฯ ถูกลดตำแหน่งรัฐมนตรีลงจนเป็นเหตุให้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหัวหน้าพรรค¹⁴ และนายพิชัย รัตตกุล ก็ชนะการเลือกตั้งในพรรคฯ ในตำแหน่งหัวหน้าพรรคคนใหม่

ภายหลังจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีของพรรคฝ่ายค้านในสภา พลเอกเปรม ได้ยุบสภาในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526 เป็นผลให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเข้าสภาฯ มาถึง 56 คน และ "ตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาลหรือจัดตั้งรัฐบาล โดยกรรมการบริหารพรรค (ในขณะนั้น) เพียง 20 กว่าคนเท่านั้น"¹⁵ รัฐบาลผสม "เปรม 4" นี้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 (เป็น

¹⁴ สาเหตุประการหนึ่งคือการเข้าร่วมรัฐบาลเปรม 3 เป็นการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของพรรคโดยไม่ผ่านมติที่ประชุมพรรค คูที่ สยามใหม่ ปีที่ 1 ฉบับที่ 15 (27 กุมภาพันธ์ 2525), หน้า 13.

¹⁵ สัมภาษณ์ มารุต บุณนาค, รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์, 30 กันยายน 2534.

รัฐบาลชุดที่ 46) ประกอบด้วยพรรคกิจสังคม (101 เสียง) พรรคประชาธิปัตย์ (54 เสียง) พรรคประชาธิกรไทย (36 เสียง) และพรรคชาติประชาธิปไตย (15 เสียง) โดยที่พรรคประชาธิปัตย์ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีมาทั้งหมด 9 ตำแหน่ง และต่อมามีการยุบสภาเป็นครั้งที่ 2 ของนายกฯ เปรม จึงต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 พรรคประชาธิปัตย์สามารถนำส.ส.ในสังกัดพรรคฯ เข้าสภาได้ถึง 100 คน อย่างไรก็ตามการตั้งรัฐบาลผสมครั้งนี้ พรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลและหัวหน้าพรรคไม่ได้ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ ทั้ง ๆ ที่มีเสียงมากที่สุดในการเลือกตั้ง ด้วยเหตุผล 2 ประการ ประกอบกันคือ

1) กระบวนการตัดสินใจของพรรค ด้วยเหตุที่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคได้ส.ส.มาเป็นจำนวนมาก การตัดสินใจร่วมรัฐบาลตามข้อบังคับพรรค พ.ศ. 2526 กำหนดให้พรรคจะต้องประชุมร่วมระหว่างกรรมการบริหารพรรค กับ ส.ส. เป็นผลให้การตัดสินใจไม่ทันต่อสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น และในเวลาเดียวกันพรรคชาติไทย กับพรรคกิจสังคมก็ตกลงกันแล้วว่า จะสนับสนุนพลเอกเปรมให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป¹⁶

2) ไม่ต้องการเป็นฝ่ายค้าน "เนื่องจากเห็นตัวอย่างจากการจัดตั้งรัฐบาลชุดที่แล้ว เมื่อพรรคชาติไทยได้ ส.ส. เข้ามาถึง 108 คน ยิ่งถูกกันให้ไปเป็นฝ่ายค้านได้"¹⁷

จากข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ในหมวดที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งรัฐบาลนั้น กำหนดให้ที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคฯ เป็นผู้ม่อ่านาจในการลงมติว่าจะจัดตั้งรัฐบาลหรือร่วมรัฐบาลหรือไม่ รวมถึงเป็นผู้กำหนดตัวบุคคลเสนอให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย¹⁸ ภายหลังจากตัดสินใจร่วมรัฐบาลแล้ว พรรคจึงจัดให้มีการ

¹⁶ สัมภาษณ์ มารุต บุณนาท, รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์, 30 กันยายน 2534.

¹⁷ แนวหน้า (30 กรกฎาคม 2530) : 16.

¹⁸ ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2526, ข้อ 64.

ประชุมพรรคขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อกำหนดตัวรัฐมนตรี โดยยึดถือแนวปฏิบัติของพรรคที่ให้คำึงถึง
ตัวแทนของภาคที่จะเข้ามามีส่วนในการบริหารพรรค¹⁰ ดังนั้น การกำหนดตัวรัฐมนตรีของ
พรรคจึงต้องมีการแยกกลุ่มออกเป็นภาค และให้ในแต่ละภาคเสนอตัวผู้ที่เหมาะสมจะดำรง
ตำแหน่งรัฐมนตรีขึ้นมา อย่างไรก็ตามรัฐบาลผสมที่จัดตั้งขึ้น โดยมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์
เป็นนายกฯนั้น ในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ได้รับส่วนแบ่งจำนวนรัฐมนตรีจากการร่วมรัฐบาล
เป็นจำนวน 16 ตำแหน่ง

แต่การนำเสนอตัวบุคคลที่จะเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีนั้น พรรค [ประชาธิปัตย์]
จำเป็นต้องเสนอรายชื่อให้มากกว่า 16 รายชื่อ ตามข้อเสนองของ พล.อ. เปรม
ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ดังที่เคยปฏิบัติมาในการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งก่อน ๆ ให้
เป็น "ตัวสำรอง" เพื่อ พล.อ. เปรม จะได้มีโอกาสเปรียบเทียบ หรือกลั่นกรองอีก
ชั้นหนึ่ง²⁰

ด้วยเหตุที่การตัดสินใจกำหนดตัวรัฐมนตรีขึ้นสุดท้ายเป็นอำนาจของ พล.อ. เปรม นายกรัฐมนตรี
พรรคจึงจำเป็นต้องส่งรายชื่อผู้เหมาะสมที่จะเป็นรัฐมนตรีของพรรคไปให้นายกฯ เกินกว่า
จำนวน "โควตา" ของพรรคที่ได้รับ จากเงื่อนไขข้างต้นการคัดเลือกกำหนดตัวรัฐมนตรีของ
พรรคประชาธิปัตย์ในแต่ละภาค ซึ่งทำโดยมติของ ส.ส. ในที่ประชุมภาคต่าง ๆ รวมกันแล้วถึง
29 คน ดังต่อไปนี้²¹

¹⁰ ข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ. 2526 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2527,
ข้อ 25.

²⁰ นิโรจน์ ขอบประเสริฐ, "ฝึกฝายทางการเมือง : ศึกษากรณีการแบ่งแยก
ฝึกฝายภายในพรรคประชาธิปัตย์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิต
วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 84.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

ตารางที่ 1 รายชื่อสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้รับการเสนอให้ดำรงตำแหน่งรมต.

ภาคกลางและ กทม.	นายมารุต บุนนาค พล.อ.หาญ ลีนาชนก ดร.พิจิต รัตตกุล ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ นายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ นายเดโช สวานานนท์
ภาคอีสาน	นายสมบูรณ์ จิระมะกร นายประจวบ ไชยสาส์น นายขุนทอง ภูผิวเดือน นายวิจิต แสงทอง นายมานะศักดิ์ อินทรโกมาลย์สุต นางอนงค์ ตงศิริ นายวัชรินทร์ เกตะวันดี นายสุทัศน์ เงินหมื่น ดร.พีระพันธ์ุ พาลสุข
ภาคเหนือ	พ.ท.สนั่น ขจรประศาสน์ นายเทอดพงษ์ ไชยพันธ์ นายไกรสร ตันติพงษ์
ภาคใต้	นายอำนาจ สุวรรณคีรี นายบัญญัติ บรรทัดฐาน นายวีระ มุสิกพงศ์ นายสัมพันธ์ ทองสมัคร นายเด่น โต๊ะมีนา นายสุเทพ เทือกสุบรรณ นายถวิล ไพรสณฑ์ [นายชวน หลีกภัย ได้สละสิทธิตำแหน่งรัฐมนตรี ไปรับตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรแทน]

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์จะได้ส่งรายชื่อไปทั้งหมด 25 คน แต่ก็มี
ส่วนที่เป็นตัวสำรอง หรือตัวประกอบไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกเปรมได้มีโอกาส "กลั่นกรอง"
นั้นหมายความว่า บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 16 ตำแหน่งของพรรคยอมเป็นที่แน่นอน
อยู่จำนวนหนึ่งแล้ว และในที่สุด ก็มีพระบรมราชโองการฯ ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรีและปรากฏ
รายชื่อรัฐมนตรีในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ ดังนี้

1. นายพิชัย รัตตกุล เป็นรองนายกรัฐมนตรี
2. นายอำนาจ สุวรรณคีรี เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

3. นายวิจิต แสงทอง เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
4. พล.อ.หาญ ลีนาทนัท เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
5. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
6. นายมารุต บุณาค เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
7. นายเทอดพงษ์ ไชยนันทน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
8. นายศุภชัย พานิชภักดิ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง
9. นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
10. พ.ท. สนั่น ขจรประศาสน์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
11. นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
12. นายวีระ มุสิกพงศ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
13. นายนิจิตต รัตตกุล เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
14. นายสัมพันธ์ ทองสมัคร เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
15. นายวัชรินทร์ เกตะวันดี เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข
16. นายสมบุรณ์ จีระมะกร เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

การมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดตัวของพรรคประชาชนปัตย์ดังกล่าว ก็ไม่สามารถนำความพอใจมาสู่สมาชิกในพรรค โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่มิได้รับการแต่งตั้ง ความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการประชุมพรรคครั้งต่อ ๆ มา จนกระทั่งถึงการเลือกสรรหัวหน้าพรรคในวาระต่อไป โดยมีฝ่ายนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ และนายวีระ มุสิกพงศ์ เป็นฝ่ายปราชัย [ในการเลือกตั้งหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรคในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2530] และมาตั้งชื่อพวกของตนว่ากลุ่ม "10 มกราคม"²² ซึ่งเชื่อกันว่ามีสมาชิกสภา

²² ดูรายละเอียดของกลุ่ม 10 มกราคมและความแตกแยกของประชาชนปัตย์ที่นำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลได้ ใน นิโรจน์ ขอบประเสริฐ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 90-110.

สังกัดพรรคประชาธิปไตยมาร่วมด้วยประมาณ 42 คน และแยกตัวออกมาจากพรรคประชาธิปไตย
ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อมา

จะเห็นได้ว่าบทบาทของพรรคการเมือง ในช่วงที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น การจัดตั้งรัฐบาลผสม มิได้ขึ้นอยู่กับบทบาทของพรรคการเมืองโดยตรง
หากขึ้นอยู่กับการจัดตั้งรัฐบาลที่ข้าราชการประจำ เข้ามามีบทบาทอย่างมากด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญ
เปิดช่องทางให้ และพลเอกเปรมก็เป็นข้าราชการประจำที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ในฐานะคนกลาง ดังนั้น การเลือกพรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐบาล จึงมิได้อยู่ที่จำนวน ส.ส.
ของพรรคการเมืองที่มีมากที่สุดในสภา หากแต่เป็นการตกลงกันระหว่างพรรคการเมืองที่เห็น
พ้องกัน กับการให้พลเอกเปรม ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรัฐบาล แล้วใช้พรรคการเมืองเป็น
ฐานเสียงคอยสนับสนุน การบริหารงานในรัฐสภา โดยมีการแลกเปลี่ยนกับตำแหน่งรัฐมนตรีที่ขึ้น
อยู่กับการจัดสรรตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก และจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคเป็นส่วน
ประกอบ สำหรับพรรคประชาธิปไตยในช่วงนั้นนับได้ว่ามีบทบาทในการร่วมเป็นรัฐบาลผสมโดย
ตลอด กล่าวคือ ได้เป็นพรรคร่วมรัฐบาลทุกรัฐบาลของพลเอกเปรม ตั้งแต่ "เปรม 1" ถึง
"เปรม 5" จนกระทั่งเกิดความขัดแย้งและพรรคแตกในที่สุด เมื่อมี ส.ส. จำนวนถึง 100 คน
และมีตำแหน่งรัฐมนตรีในพรรคถึง 16 ตำแหน่ง จากบทบาทของพรรคประชาธิปไตยทำให้สามารถ
สรุปได้ว่า "พรรคการเมืองที่มีจำนวน ส.ส. มากที่สุด ไม่สามารถจะเป็นแกนนำในการจัดตั้ง
รัฐบาลได้เสมอไป" โดยเฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่ได้มาจาก
การเลือกตั้ง หรือ ส.ส. เป็นนายกรัฐมนตรีได้ และประการที่สองคือ ข้าราชการประจำ
สามารถเป็นข้าราชการการเมืองได้ [ตำแหน่งรมต.ของพล.อ.เปรม ใน "เปรม 5" มีถึง 7
ตำแหน่งจากกรม.ทั้งหมด 44 ตำแหน่ง] และสามารถกล่าวได้ว่ารัฐบาลผสมในช่วง พ.ศ.
2523-2529 เป็นรัฐบาลโดย "บุคคลภายนอก" ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่สามารถ
ตกลงและประสานประโยชน์เข้าด้วยกันได้ "บุคคลภายนอก" จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดตั้ง

รัฐบาลและจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีให้กับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล รวมถึงการเข้ามามีบทบาทต่อตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลดังกล่าว²³

นิโรจน์ ขอบคงประเสริฐ (2533) ศึกษาถึงการแบ่งแยกฝักฝ่ายภายในพรรคประชาธิปัตย์ และได้กล่าวถึงประเด็นของการตั้งรัฐบาลโดยบุคคลภายนอก ที่มีผลต่อความขัดแย้งและแบ่งแยกของพรรคประชาธิปัตย์ พอสรุปได้ว่าการเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์นั้นตกอยู่ภายใต้การควบคุมของ พล.อ.เปรม และความขัดแย้งภายในพรรคก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับ พล.อ.เปรม ในฐานะตัวแทนฝ่ายทหารและข้าราชการประจำ [บุคคลภายนอก] ด้วยการแทรกแซงการดำเนินงานของพรรคการเมือง ด้วยการเข้ามามีส่วนในการพิจารณาคัดเลือกกำหนดตัวรัฐมนตรีของพรรคการเมือง ทั้งที่ได้ผ่านกระบวนการเลือกสรรของพรรคมาแล้ว และที่สำคัญคือการมีส่วนในการคัดเลือกนี้ เป็นเงื่อนไขที่พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลปฏิเสธไม่ได้

4. พรรคประชาธิปัตย์กับรัฐบาล พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ

ภายหลังการเลือกตั้งวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 ตัวแทนจากพรรคการเมืองที่เคยร่วมรัฐบาลผสมของพลเอกเปรม ชุดที่ 5²⁴ ได้เข้าพบพลเอกเปรม ตินสุลานนท์

²³ดูรายละเอียดเกี่ยวกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลผสมในสมัย พล.อ.เปรม ตั้งแต่ "เปรม 1" ถึง "เปรม 5" ใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "พรรคการเมืองในรัฐบาลของ พล.อ.เปรม ตินสุลานนท์," สยามรัฐ 37 ปี (ฉบับพิเศษ 25 มิถุนายน 2530) : 28-42.

²⁴ตัวแทนจาก 5 พรรค ได้แก่ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทย นายบรรหาร ศิลปอาชา เลขาธิการพรรคชาติไทย พล.อ.สิทธิ เสวตศิลา หัวหน้าพรรคกิจสังคม นายพงษ์ สารสิน รองหัวหน้าพรรคกิจสังคม นายพิชัย รัตตกุล หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ พ.ท.สนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ พล.อ.เทียนชัย ศิริสัมพันธ์ หัวหน้าพรรคราษฎร พล.อ.พล เริงประเสริฐวิทย์ หัวหน้าพรรคสหประชาชาติไทย

เพื่อแสดงถึงการสนับสนุนให้พลเอกเปรม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาล "เปรม 6" ต่อไป โดยมี "พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ" ผู้บัญชาการทหารบก ร่วมอยู่ด้วย²⁵ แต่พล.อ.เปรม ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป นั้นหมายความว่า เป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีขึ้นมาบริหารประเทศ พรรคการเมืองทั้ง 5 พรรค²⁶ จึงประกาศจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมีพรรคมวลชนประกาศสนับสนุน พล.ต.ชาติชาย ให้เป็นนายกฯ ภายหลัง (2 สิงหาคม 2531) อันเป็นผลให้รัฐบาลผสมชุดนี้ มีเสียงสนับสนุนและรวมจัดตั้ง รัฐบาลทั้งสิ้น 220 เสียง 6 พรรคการเมือง จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 357 เสียง และมีเสียงรวมกันเกินกึ่งหนึ่งหรือเกิน 179 เสียงถึง 41 เสียง โดยมี พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531 บทบาทของพรรค ประชาธิปัตย์ในการเข้าไปมีส่วนร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมในครั้งนี้ ภายหลังจากการทราบผลการ เลือกตั้งทั่วไปอย่างเป็นทางการว่ามี ส.ส. ที่ได้รับเลือกตั้งของพรรคกี่คนแล้ว กระบวนการตัดสินใจภายในพรรคมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) ตัดสินใจว่าจะร่วมหรือไม่ร่วมรัฐบาล การตัดสินใจขั้นนี้เป็น "การตัดสินใจของที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคใน ขณะนั้น เป็นผู้ชี้ว่าน่าจะจัดตั้งรัฐบาลหรือร่วมรัฐบาลหรือไม่"²⁷ นั้นหมายความว่า การตัดสินใจของพรรคประชาธิปไตยขั้นนี้ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรค เท่านั้น แต่เป็นการลงมติด้วยเสียงข้างมากระหว่างคน 2 กลุ่ม คือกรรมการบริหารพรรคฯ กับ ส.ส. ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในโครงสร้างองค์กรของพรรค และมติพรรคก็เห็นว่าควรร่วมเป็นรัฐบาล

²⁵ วิจารณ์ พงษ์จั้น, "ลุยเบื้องหลัง กว่า ชาติชาย 1 อุบัติ ใครบ้างหน้าแตก," มติชนสุดสัปดาห์ (28 สิงหาคม 2531) : 12.

²⁶ พรรคชาติไทย 87 เสียง พรรคกิจสังคม 54 เสียง พรรคประชาธิปไตย 48 เสียง พรรคราษฎร 21 เสียง พรรคสหประชาชาติไทย 5 เสียง จากจำนวน ส.ส.ทั้งหมด 357 คน

²⁷ ข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530, ข้อที่ 78.

จากการประเมินเหตุผลของสมาชิกที่มีสิทธิลงคะแนน โศย ชวน หลีกภัย พบว่ามีเหตุผล 2 ประการ คือ

ประการแรก เนื่องจาก (พรรคประชาธิปัตย์) เคยร่วมรัฐบาลสมัยนายกฯ เปรม และประการที่สอง ถ้ามีการยอมรับเงื่อนไขของพรรค (ประชาธิปัตย์) ก็คือ (ยอมรับ) เงื่อนไขของนโยบายในบางประเด็น เราไม่คิดว่าจะยอมรับทั้งหมด ในเงื่อนไขของนโยบายบางประเด็น เช่น เรื่องการปฏิรูปที่ดิน หรือเรื่องสภาพการเกษตร เป็นต้น²⁸

จากเหตุผลของการร่วมรัฐบาลข้างต้น ประเด็นที่น่าสนใจ คือ "การที่พรรคเคยร่วมเป็นรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม" ซึ่งสอดคล้องกับเหตุผลในการคัดเลือกพรรคร่วมรัฐบาลของ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ ที่กล่าวถึงในประเด็นนี้ว่า "5 พรรคเดิมก็คือ 4 พรรคร่วมรัฐบาลชุดเก่ากับพรรคของ เสธ.พล (พรรคสหประชาชาติไทย) ซึ่งพบปะร่วมมือกันมาตลอด แม้ครั้งนี้พรรคเสธ.พลจะได้เพียง 5 คนก็ตาม แต่เพราะเป็นสัญญาสุภาพบุรุษกันมาก่อนอยู่แล้ว ซึ่งที่ผ่านมาก็ร่วมมือกันด้วย"²⁹ นั้นหมายความว่า การร่วมมือรัฐบาลกันมาในรัฐบาลชุดที่แล้วเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการคัดเลือกพรรคร่วมรัฐบาลผสม และเป็นเหตุผลหลักในการพิจารณาเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ที่แสดงถึงความสามารถที่จะตกลงกันได้ ในเชิงนโยบายการบริหารประเทศและรัฐบาลชุดใหม่ในระดับหนึ่งระหว่างพรรคที่เคยร่วมงานกันมา

²⁸ สัมภาษณ์ ชวน หลีกภัย, หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์, 17 กันยายน 2534.

²⁹ สัมภาษณ์ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ, หัวหน้าพรรคชาติไทย มติชน

2) แต่งตั้งตัวแทนของพรรคไปเจรจาจัดตั้งรัฐบาล ภายหลังจากที่มีการลงมติให้พรรคเข้าร่วมรัฐบาลแล้ว คณะผู้บริหารพรรค³⁰ จะประชุมเพื่อลงมติแต่งตั้งตัวแทนของพรรคไปเจรจากันร่วมกับพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร พรรคสหประชาชาติไทย และพรรคมวลชน เพื่อจัดตั้งรัฐบาล จัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและกำหนดกรอบนโยบายของรัฐบาล หรือ คณะกรรมการประสานงานจัดตั้งรัฐบาล "ส่วนใหญ่ก็เป็นระดับหัวหน้าพรรคฯ รองหัวหน้าพรรคฯ และเลขาธิการพรรคฯ หรือกล่าวได้ว่าเป็นผู้ใหญ่ของพรรค"³¹ และตัวแทนจากการลงมติแต่งตั้งเพื่อเจรจาดังตั้งรัฐบาลของพรรคประชาธิปไตยในครั้งนี้คือนายประจวบ ไชยสาส์น

ประเด็นสำคัญที่ตัวแทนของพรรคการเมืองต่าง ๆ มาเจรจาดังตั้งรัฐบาลผสมชุด พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ มี 2 ประเด็น คือ ข้อตกลงในแนวนโยบายของรัฐบาลผสม และการตกลงแบ่งกระทรวง ซึ่งนายประจวบ ไชยสาส์น ได้อธิบายถึงการเจรจาในประเด็นแนวนโยบาย ว่า

เรามาตั้งรัฐบาลเรามีวัตถุประสงค์อย่างไร เป้าหมายอะไร เป้าหมายของชาติ เป้าหมายของประเทศ เรา[หมายถึงรัฐบาลผสมที่จะจัดตั้งขึ้น] จะเดินไปสู่เป้าหมายอย่างไร นั่นคือสิ่งที่เราคุยกัน เศรษฐกิจจะไปทางไหน ในทางการเมือง เราจะไปทางไหน ในทางความมั่นคงเราจะไปไหน นั่นคือ โครงสร้าง ความคิด หรือปรัชญาที่คุยกัน ทุกพรรคก็มีนโยบายของตนเอง หรือมีความคิดหรือหลักการแตกต่างกัน ถ้าเราไม่มีจุดร่วมเดียวกัน วัตถุประสงค์เดียวกัน ไปคุยเรื่องอื่นมันก็เสียเวลา พอเราได้เป้าหมาย วัตถุประสงค์แล้ว เราก็เก็บไว้เป็นหลักใหญ่³²

³⁰ คือคณะผู้บริหารงานพรรค จำนวน 15 คน ที่แต่งตั้งมาจากคณะกรรมการบริหารพรรค ตามข้อบังคับพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2530, ข้อ 34.

³¹ สัมภาษณ์ คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์, อดีตส.ส.พรรคประชาธิปไตย, 3 ตุลาคม 2534.

³² สัมภาษณ์ ประจวบ ไชยสาส์น, "เกมต่อรอง ฟอรัม "ชาติชาย 1" เหมือนเล่นไพ่ 3 ใบ" มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 146 (21 สิงหาคม 2531) : 11.

จากคำอธิบายจะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองที่จะเข้าร่วมรัฐบาลผสมจะต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายของแต่ละพรรคเพื่อแสวงหาจุดร่วมและข้อตกลงสำหรับการกำหนดนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาลต่อไป

ประเด็นสำคัญหลังจากการตกลงในกรอบนโยบายรัฐบาลผสมได้แล้ว คือ ประเด็นการแบ่งกระทรวง และตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล นายประจวบ ไชยสาส์น ได้อธิบายถึงวิธีแบ่งกระทรวง ว่า

เรื่องการแบ่งกระทรวง เราก็ดูว่าความสำคัญของกระทรวง 1 ถึง 13 กระทรวง เรียงลำดับอย่างไร จะเอาความสำคัญอย่างไร จะเอาความสำคัญอย่างไร ก็ไล่ลงมา 1 กระทรวงมหาดไทย เอากระทรวงกลาโหมไปกองไว้ตรงกลางก่อนอย่างเพิ่งพิจารณา ก็มีกระทรวงมหาดไทย เกษตรฯ คมนาคม แล้วมาถึงศึกษาธิการแล้วก็มาพาณิชย์ สาธารณสุข ไล่ลงไปอย่างนี้มาถึงทบวงมหาวิทยาลัยแล้วก็ยุติธรรม^{๒๒}

จากคำอธิบายข้างต้นนั้นได้ชี้ให้เห็นว่า แต่ละกระทรวงมีความสำคัญในสายตาของนักการเมือง และพรรคการเมืองแตกต่างกันออกไป และพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลต่างก็ต้องการกระทรวงที่สำคัญด้วยกันทั้งสิ้น การแบ่งจำนวนรัฐมนตรีและกระทรวงให้พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลนั้น จึงต้องนำจำนวน ส.ส. ที่แต่ละพรรคมีมาเป็นหลักในการพิจารณาต่อรอง ชวน หลีกภัย กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

การเจรจากันจะต้องดูจำนวนสมาชิกด้วย (จำนวน ส.ส.) เช่น ตัวเรา (พรรคประชาธิปัตย์) อยากได้กระทรวงเศรษฐกิจ แต่จำนวน ส.ส. เราอาจจะไม่พอที่จะเอาทั้งกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงต่างประเทศ ซึ่งเป็นไปได้ยาก กรณีเช่นนี้ อาจ

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

จะมีปัญหาเพราะฉะนั้น จำนวน ส.ส. ในการที่จะต่อรองเพื่อเอากระทรวงมาจึงมีความสำคัญ อีกประการหนึ่ง คือ กระทรวงที่มีการเจรจา นั้น มีน้ำหนักความสำคัญที่นักการเมืองให้แตกต่างกันไป ดังนั้น พรรคใดที่ได้เสียงมากกว่าก็จะได้เปรียบมากกว่า สามารถเลือกตำแหน่งได้มากกว่า³⁴

จะเห็นได้ว่าจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคจะเป็นปัจจัยสำคัญในการเจรจาต่อรองตำแหน่งและจำนวนรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล การลำดับความสำคัญของกระทรวงจึงเป็นการลดและป้องกันความขัดแย้งในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล อันเนื่องมาจากความต้องการกระทรวงสำคัญตรงกัน ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการลงมติ เพื่อจัดลำดับความสำคัญของกระทรวงโดยแบ่งเป็นกลุ่ม ๆ คือ

กลุ่มตีมาก ประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม

กลุ่มตี กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพาณิชย์

กลุ่มใช้ได้ กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กระทรวงยุติธรรม ทบวงมหาวิทยาลัย

เมื่อจัดลำดับแยกกลุ่มกระทรวงเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้นำพรรคลงมติเลือกสรรกระทรวงใหญ่ ในกลุ่มตีมาก มีข้อตกลงกันว่า กระทรวงไหนอยู่อันดับที่ 1 ให้เป็นโควตาของพรรคชาติไทย อันดับ 2 เป็นของกิจสังคม อันดับ 3 เป็นโควตาของประชาธิปไตย อันดับ 4 เป็นโควตาของพรรคราษฎร³⁵

³⁴ สัมภาษณ์ ชวน หลีกภัย, หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์, 17 ตุลาคม 2534.

³⁵ จรัญ พงษ์จัน, มติชนสุดสัปดาห์ (28 สิงหาคม 2531) : 13.

จากการลงมติลำดับความสำคัญของแต่ละกระทรวงประกอบกับลำดับจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคแล้ว ปรากฏผลดังนี้

ตารางที่ 2 การลำดับความสำคัญของกระทรวงกับพรรคการเมืองและจำนวน ส.ส.

ลำดับที่	พรรค	จำนวนส.ส.	กระทรวงสำคัญ	กระทรวง/ทบวง
1	ชาติไทย (รวมกับ พรรคสหประชาชาติไทย และพรรคมวลชน)	87 (5) (5)	มหาดไทย	อุตสาหกรรม ศึกษาธิการ ยุติธรรม ทบวงมหาวิทยาลัย
2	กิจสังคม	54	เกษตรและสหกรณ์	การต่างประเทศ วิทยาศาสตร์
3	ประชาธิปไตย	48	คมนาคม	พาณิชย์ สาธารณสุข
4	ราษฎร	21	การคลัง	-
รวม	6	220	12 (ไม่รวมกลาโหม)	

จากตารางข้างต้นเป็นการแบ่งสรรกระทรวงโดยยึดหลัก การให้สิทธิพรรคการเมืองที่มีจำนวน ส.ส. มากที่สุดเป็นผู้เลือกกระทรวงสำคัญก่อน นับเป็นผลการเจรจาต่อรองการแบ่งกระทรวงของพรรคร่วมรัฐบาลรอบแรก ซึ่งแต่ละพรรคจะนำผลการเจรจาต่อรอง และ

ความสามารถและความเหมาะสมที่พรรคนั้น ๆ จะเข้ามารับผิดชอบ การบริหารงาน ตาม
กระทรวง และทบวงที่ได้รับก่อนที่จะมีการแลกเปลี่ยนกระทรวงในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

3) ลงมติรับตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลผสม

สำหรับพรรคประชาธิปัตย์ ได้นำผลของการเจรจากลับไปปรึกษาในคณะผู้
บริหารพรรค และตกลงที่จะเจรจาแลกเปลี่ยนกับพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์จึงได้กระทรวง
เกษตรฯ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในขณะที่พรรคกิจสังคมได้กระทรวง
การต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงคมนาคม ทางด้านพรรคชาติไทยก็มีการแลกเปลี่ยน
เปลี่ยนกระทรวงกับพรรคราษฎร ซึ่งไม่ต้องการกระทรวงการคลัง ถึงยอมแลกกับกระทรวง
ศึกษาธิการ โดยที่พรรคชาติไทยรับกระทรวงการคลังไป โดยมีการติดต่อมาที่พรรคประชาธิปัตย์
ว่าต้องการ "คลัง" หรือไม่ พรรคประชาธิปัตย์ก็ตั้งเงื่อนไขว่า "ถ้าเอาคลังแลกกับวิทยาศาสตร์
เราเอา แต่ถ้าแลกกับสาธารณสุข เราเอาสาธารณสุข"²⁶ ซึ่งทางพรรคชาติไทยจะให้ "คลัง"
มาพร้อมกับ "ยุติธรรม" ในที่สุดพรรคประชาธิปัตย์ก็ปฏิเสธ การเจรจาต่อรองและการแลกเปลี่ยน
กระทรวงในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลนั้น นายประจวบ ไชยสาส์น เห็นว่าเหมือนกับการ
เล่นไพ่สามใบ และอธิบายว่า

เขียนสูตร [กระทรวง] แต่ละวันก็ให้กลับไปนั่งนอนคิดเสียก่อน กลับมาถ้าไม่พอ
ใจเอาใหม่ดีไหม จนเป็นที่พอใจ จึงได้ใช้เวลานาน ในการทำให้ทุกพรรคมีเวลา
ไตร่ตรองด้วยความรอบคอบ ไม่รีบร้อน ไม่รวบรัด ใช้เวลาถึง 15 วัน ซึ่งไม่ต้อง
รีบร้อน รวบรัดอะไร เพราะประธานรัฐสภาฯ ยังไม่ตั้งนายกรัฐมนตรี ก็ยังไม่ได้
โปรดเกล้าฯ²⁷

²⁶ สัมภาษณ์ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์, เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์,

17 ตุลาคม 2534.

²⁷ สัมภาษณ์ ประจวบ ไชยสาส์น, มติชนสุดสัปดาห์ : 11.

เมื่อตกลงกันได้แล้ว "พรรคประชาธิปไตย ก็จะมีการประชุมคณะผู้บริหารพรรค [15 คน] เพื่อลงมติ ก่อนที่จะนำเข้าไปประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคฯ [45 คน] เพื่อลงมติ พรรคโดยที่ในขณะนั้น ส.ส. ยังไม่มีสิทธิเข้าร่วมตัดสินใจ"³⁸ ผลของการเจรจาต่อรองและลงมติ ตัดสินใจ ในขั้นสุดท้ายนั้น พรรคประชาธิปไตยได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลผสม พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ 10 ตำแหน่ง คือ

รองนายกรัฐมนตรี	1	ตำแหน่ง
รมว. เกษตรและสหกรณ์	1	ตำแหน่ง
รมว. สาธารณสุข	1	ตำแหน่ง
รมว. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	1	ตำแหน่ง
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง	5	ตำแหน่ง
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ	1	ตำแหน่ง
รวม	10	ตำแหน่ง

จะเห็นได้ว่า อัตราส่วนของตำแหน่งรัฐมนตรีต่อจำนวน ส.ส. ทั้งหมดที่แบ่งสรรให้กับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลในสมัยนายกฯ ชาติชายนั้น มีผลเฉลี่ยในอัตราส่วนประมาณ 5 ต่อ 1 กล่าวคือ จำนวน ส.ส. ของพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมดมี 220 คน ในขณะที่ตำแหน่งรัฐมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 กำหนดมี 45 ตำแหน่ง นั้นหมายความว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรค และของพรรคร่วมรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรี และกระทรวง ทบวง รวมถึงผลประโยชน์ทางการเมืองจากการเป็นรัฐบาล ด้วยเหตุที่หลักการของระบบรัฐสภานั้น ยึดหลักเสียงข้างมาก สำหรับรัฐบาลในการได้รับความไว้วางใจจากสภา การมีเสียงข้างมากจึงเป็นการประกันเสถียรภาพของรัฐบาลในเบื้องต้นสำหรับการจัดตั้งรัฐบาล และการดำเนินการบริหารประเทศในความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองที่ได้เสียง ส.ส. เป็นจำนวนมากจึงมีโอกาสที่จะต่อรองในการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล การต่อรอง

³⁸ สัมภาษณ์ พล.ต.สั่น ขจรประศาสน์, เลขาธิการพรรคประชาธิปไตย,

กระทรวงสำคัญ และการได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวนมาก ด้วยเหตุผลดังกล่าวพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงมุ่งที่จะชนะการเลือกตั้งให้มากที่สุดเพื่อการได้เปรียบในการเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาล สำหรับกระบวนการตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์นั้นพบว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญมี 2 กลุ่ม คือ 1) คณะกรรมการบริหารพรรค และ 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรค ซึ่งส่วนหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนฯของพรรคจะเป็นคณะกรรมการบริหารพรรคด้วย นั้นหมายความว่า โครงสร้างทางอำนาจและกฎระเบียบของพรรคกำหนดให้ผู้กระทำหน้าที่ตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาล เปิดโอกาสให้ ส.ส. ทุกคนเข้ามีส่วนร่วมกำหนดเป้าหมายและบทบาทในการดำเนินงานของพรรค มิได้จำกัดอำนาจการตัดสินใจเฉพาะกลุ่มชนชั้นนำของพรรค แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินงานของพรรคในบางกรณีก็ไม่สามารถจะให้คนส่วนใหญ่ หรือ ส.ส. ทุกคน ตัดสินใจได้ทั้งหมด เช่น การเจรจาต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงต่าง ๆ พรรคจึงจำเป็นต้องมีตัวแทนที่จะเข้าไปทำหน้าที่แทนสมาชิกในองค์การทั้งหมด นั้นหมายความว่าองค์การยังต้องอาศัยชนชั้นนำในพรรคเป็นผู้ตัดสินใจ และรับผิดชอบแทนสมาชิก ดังจะเห็นได้จากการส่งตัวแทนของพรรคประชาธิปัตย์เข้าไปเจรจาต่อรองกับพรรคร่วมรัฐบาลด้วยการลงมติเลือกตัวแทนจำนวนหนึ่ง จาก "คณะผู้บริหารพรรค" ไปทำหน้าที่นั้น และยังคงนำผลการเจรจามาลงมติตัดสินใจ "คณะกรรมการบริหารพรรค" อีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะมีการคัดเลือกกำหนดตัวและตำแหน่งรัฐมนตรีที่พรรคได้รับการจัดสรรมาจากพรรคร่วมรัฐบาล

พรรคประชาธิปัตย์กับการตั้งรัฐบาล

พรรคประชาธิปัตย์เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองเป็นครั้งแรก เมื่อการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 ในฐานะ "กลุ่มการเมือง" แต่เรียกตัวเองว่าพรรคประชาธิปัตย์ ด้วยเหตุที่ในขณะนั้นยังไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็รวมตัวกันในลักษณะของ "กลุ่ม" เช่น กลุ่มประชาธิปัตย์ กลุ่มกิจสังคม เป็นต้น แต่กลุ่มต่าง ๆ ก็มีจุดมุ่งหมายที่จะลงแข่งขันเลือกตั้งและมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ จึงสามารถกล่าวได้ว่าพฤติกรรมของกลุ่มการเมืองเหล่านี้ ไม่แตกต่างจากพรรคการเมือง พรรคประชาธิปัตย์นั้นเกิดขึ้นโดยการก่อตั้งของ 3 อดีต

ส.ส.ของพรรคประชาธิปัตย์ คือ นายสมัคร สุนทรเวช นายพิภพ อະสีติรัตน์ และนายสนธิ กุลเจริญ ด้วยเหตุที่เกิดความขัดแย้งภายในพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อปี 2519³⁰ ในช่วงที่พรรค ประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาล ภายหลังจากการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้ง นายสมัคร สุนทรเวช กับพรรคพวกได้ก่อตั้งพรรคประชาธิกรไทย และส่งผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้งในเขต กรุงเทพฯเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับความนิยมและมี ส.ส.ในพื้นที่มา โดยตลอด ผลปรากฏว่าพรรคประชาธิกรไทยส่งผู้สมัครทั่วประเทศทั้งหมด 39 คน ได้รับการ เลือกตั้งเข้ามาถึง 32 คน⁴⁰ และ 29 คนจากจำนวนทั้งหมด 32 คน ในเขตกรุงเทพฯ แต่ก็เป็นฝ่ายค้านในรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ 1 หรือ "เปรม 1" ภายหลังจากที่ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2523 และเมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลง พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรค ชาติประชาชนก็ร่วมกันสนับสนุน พล.อ.เปรม เป็นนายกรัฐมนตรี

1. พรรคประชาธิกรไทยกับรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์

การตั้งรัฐบาล "เปรม 1" เมื่อปี 2523 นั้น ทันทีที่หัวหน้าพรรคการเมืองทั้ง 4 ประกาศสนับสนุนพล.อ.เปรม เป็นนายกรัฐมนตรี พล.อ.เปรม ได้เดินทางไปแสดงการคารวะ

³⁰ ความขัดแย้งและแตกแยกภายในพรรคประชาธิปัตย์ กรณีนายสมัคร สุนทรเวช ใน นรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคประชาธิปัตย์ ความสำเร็จหรือความล้มเหลว, หน้า 123-133. และ สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 123-128.

⁴⁰ คู่มือบทในการเลือกตั้งของพรรคประชาธิกรไทย โดยละเอียดใน พ.ศ.ต.อภิชาติ พุ่มแก้ว, "พรรคการเมืองกับฐานคะแนนเสียง : ศึกษากรณีของพรรคประชาธิกรไทยในเขต กรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533).

หัวหน้าพรรคแต่ละพรรคด้วยตนเองถึงบ้าน และจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยไม่มีพรรคประชากรไทย ซึ่งนายสมัคร สุนทรเวช ได้กล่าวถึงสาเหตุที่พรรคประชากรไทยไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล"เปรม 1" ว่า

นโยบายตอนนั้นพรรคการเมืองที่เป็นพรรคใหญ่คงไม่เห็นด้วยที่พรรคเราจะเข้าไปร่วมด้วย คือ ประชาธิปัตย์ ชาติไทย กิจสังคม เขาก็มีการวางหมากให้คนที่มา [พลเอกเปรม] เชิญไปเยี่ยมคุยถึงบ้าน ท่านนายกเปรม ไปคุยกับถนัด คอมันต์ [หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์] ไปคุยกับคุณฉัตรชัย [หัวหน้าพรรคกิจสังคม] ถึงบ้าน พรรคการเมืองเวลานั้นมีอยู่ 4 พรรค ที่น่าจะนั้น [ตั้งรัฐบาลผสม] ด้วย เพราะ เป็นฝ่ายค้านด้วยกันมาตอนรอบ [สมัย] คุณเกรียงศักดิ์ เป็นนายกฯ... ปรากฏว่า คุณเปรมจะขอเชิญให้ผมไปพบท่านที่บ้านสี่เสาฯ ผมบอกว่าไม่ได้หรอกในทางการเมือง ผมไปนั้นไม่ได้ มีคนบอกคุณเปรมว่านายสมัครอ่อนอาวุโสกว่า ที่ไปหาขึ้นแก่อาวูโสกว่าคุณเปรม... ผมบอกว่าผมเป็นระดับหัวหน้าพรรค ถ้ามาบ้านผมไม่ได้ก็เจรจากันไม่ได้ ท่าน [พล.อ. เปรม] ก็พยายามอ่อนน้อมให้คนโทรศัพท์มาแล้ว มาอีกแต่ผมบอกเป็นไปไม่ได้⁴¹

จากคำกล่าวของนายสมัคร สุนทรเวช ข้างต้น แสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองร่วมจัดตั้งรัฐบาลพยายามที่จะไม่ให้พรรคประชากรไทยเข้าไปมีบทบาทในฐานะพรรคร่วมรัฐบาลทั้งที่ "คนกลาง" หรือ พล.อ. เปรม พยายามติดต่อให้เข้าร่วมเมื่อมุ่งหวังให้เกิดเสถียรภาพในสภาจากเสียงสนับสนุนที่เพิ่มขึ้นจากจำนวน ส.ส. ของพรรคประชากรไทย จากนั้นภายหลังที่ พล.อ. เปรม บริหาร รัฐบาลไประยะหนึ่งก็เกิดความขัดแย้งกันในหมู่พรรคร่วมรัฐบาล เนื่องมาจากพรรคกิจสังคมมีปัญหาเกี่ยวกับน้ำตาล จนถึงกับต้องลาออกจากการร่วมรัฐบาล พร้อมกับพรรคชาติประชาชน เป็นผลให้ พล.อ. เปรมต้องปรับกรม.ใหม่โดยนำพรรคสยามประชาธิปไตย พรรครวมไทย และ

⁴¹ สัมภาษณ์ สมัคร สุนทรเวช, หัวหน้าพรรคประชากรไทย, 27 กันยายน

พรรคเสรีธรรมเข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสมชุด "เปรม 2" แต่ก็ไม่สามารถจัดการกับปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นทั้งในสภา และนอกสภาได้ การปรับกรม. จึงเป็นทางออกสำหรับ พล.อ.เปรม ในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2524 โดยประกาศตั้ง กรม.ชุด "เปรม 3" ขึ้นโดยมีพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคสยามประชาธิปไตย เป็นพรรคร่วมรัฐบาล และบริหารประเทศจนครบวาระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การเลือกตั้งทั่วไปจึงมีขึ้นเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526

พรรคประชากรไทยทำหน้าที่ฝ่ายค้าน มาตั้งแต่รัฐบาลเปรม 1 ถึงรัฐบาลเปรม 3 ก็ได้ส่งผู้แทนราษฎรลงสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคประชากรไทยได้รับเลือกตั้งทั้งสิ้น 36 คน⁴² รองจากพรรคชาติไทย 108 คน พรรคกิจสังคม 101 คน และพรรคประชาธิปัตย์ 57 คนตามลำดับ⁴³ ซึ่งก่อนการจัดตั้งรัฐบาล "เปรม 4" นั้น พรรคการเมืองต่างก็มุ่งที่จะเป็นรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคชาติไทย ซึ่งมีเสียงมากที่สุดถึง 108 เสียง พยายามจะสนับสนุนหัวหน้าพรรค [พล.ต.ประมาท อติเรกสาร] ให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ "การเจรจาระหว่างผู้แทนของพรรคการเมืองดังกล่าว [ยกเว้นพรรคชาติไทย] กับฝ่ายของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งมีพลโทชวลิต ยงใจยุทธ (ยศในขณะนั้น) เป็นกำลังสำคัญได้เสร็จสิ้นลงด้วยการตัดพรรคชาติไทยออกไป"⁴⁴ เป็นผลให้พรรคร่วมรัฐบาลคือพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย และพรรคชาติประชาธิปไตย ซึ่งมีเสียงรวมกัน 208 เสียง

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

⁴³ เป็นตัวเลข ภายหลังจากมีการรวมตัวกันของพรรคการเมืองและนักการเมืองอิสระ เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2526 เป็นผลให้ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง มิฉะนั้นจะขาดคุณสมบัติ [มาตรา 94 (3)]

⁴⁴ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, สยามรัฐ 37 ปี ; 36.

บทบาทของพรรคประชากรไทยภายหลังการเลือกตั้งนั้น พรรคประชากรไทยเป็นพรรคหนึ่งที่พยายามจะจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงมากที่สุด นายสมัคร สุนทรเวช อธิบายถึงสาเหตุที่พรรคชาติไทยไม่ได้จัดตั้งรัฐบาลว่า

จริง ๆ แล้วเรา [พรรคประชากรไทย] ไป O.K. กับทางนั้นไว้แล้วกับคุณประมาณ [พรรคชาติไทย] กับใครต่อใครไว้แล้ว แต่ในทางการเมืองในฝ่ายทหาร เขาก็บอก เขา [ทหาร] ให้คุณประมาณขึ้น [เป็นนายกรัฐมนตรี] ไม่ได้ตอนนั้น เพราะว่าเขา [ทหาร] เพิ่งเจรจากับผู้ก่อการร้ายได้สำเร็จใหม่ ๆ ถ้าพรรคชาติไทยตั้งรัฐบาล ทหารก็ต้องตายอีก ต้องรบกับผู้ก่อการร้ายอีก... เขา [ทหาร] บอกว่า ต้องเอา คนกลางอย่างคุณเปรมต่อไป เพราะคุณเปรมเป็นคนเซ็นสัญญา 66/23 คุณเปรมเป็น ทหาร คุณเปรมเป็นนายเก่า...⁴⁵

นั่นหมายความว่า การจัดตั้งรัฐบาลในขณะนั้น บทบาทหลักในการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีและการ จัดพรรคร่วมรัฐบาลมิได้ขึ้นอยู่กับพรรคการเมือง หากขึ้นอยู่กับเหตุผลทางความมั่นคงของชาติ เป็นหลักโดยที่มัยนาทหารระดับสูงจากกองทัพ⁴⁶ เข้ามาเป็นผู้ประสานงานและกำหนดตัวนายก รัฐมนตรีและพรรคร่วมรัฐบาล การตัดพรรคชาติไทยออกไปนั้นทำให้พรรคร่วมรัฐบาลที่เหลือมี เสียงใกล้เคียงกับฝ่ายค้าน ทางฝ่ายทหารเกรงว่าอาจจะเกิดการไร้เสถียรภาพในสภาฯได้ จึง พยายามติดต่อกับพรรคประชากรไทย ซึ่งถูกกันออกไปพร้อมกับพรรคชาติไทยในตอนแรก ให้กลับ เข้ามาร่วมรัฐบาลโดยเสนอตำแหน่งรัฐมนตรีมาให้กับพรรคประชากรไทย 5 ตำแหน่ง แต่นาย สมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคไม่ตกลง เพราะพิจารณาจำนวน ส.ส. ในพรรคประชากรไทย เทียบกับพรรคประชาธิปัตย์แล้ว เห็นว่าประชากรไทยควรจะได้ 6 ที่นั่ง นายสมัคร สุนทรเวช

⁴⁵ สัมภาษณ์ สมัคร สุนทรเวช, หัวหน้าพรรคประชากรไทย, 27 กันยายน 2534.

⁴⁶ พลโท ชวลิต ยงใจยุทธ (ยศในขณะนั้น) เป็นผู้จัดการประสานงานจัดตั้งรัฐบาล ผสมของพลเอกเปรม ดู หนังสือพิมพ์สยามรัฐ วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2528.

อธิบายถึงการตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคประชากรไทย ในรัฐบาล "เปรม 4" ว่า

ตอนนั้นผมขออนุญาตทางพรรคได้ว่ารอบนี้ [หมายถึงการร่วมรัฐบาล] ผมขออนุญาตให้สิทธิหัวหน้าพรรคเป็นคนเลือกรัฐมนตรี ผมก็เลือกตามความเหมาะสมที่ผมเห็นพอสมควรและคุณแล้วก็มียู่ 6 คน คือไม่เอาใครคนใดคนหนึ่งก็จะเป็นปัญหา... เมื่อติดต่อมาอีก เราก็ยืนยันว่าถ้าไม่ 6 คน ทางผมไม่ยอมและไม่ร่วมด้วย เงื่อนไขที่ผมเป็นคนอื่น [เสนอต่อผู้จัดตั้งรัฐบาล] เองเลยไม่ต้องใช้พรรค แล้วผมก็เข้าที่ประชุมพรรค [ภายหลังการตัดสินใจร่วมรัฐบาล] บอกว่าผมขอใช้สิทธิหัวหน้าพรรคเป็นคนเลือก [ตัวรัฐมนตรี] จะได้ไม่มีปัญหา⁴⁷

จะเห็นได้ว่าการร่วมรัฐบาลของพรรคประชากรไทยในครั้งนี้ การตัดสินใจตั้งแต่การร่วมรัฐบาล การต่อรองจำนวนและตำแหน่งของรัฐมนตรี รวมถึงการกำหนดตัวผู้ที่เหมาะสมจะเป็นรัฐมนตรีของพรรคนั้นขึ้นอยู่กับมติและการตัดสินใจและดุลยพินิจของหัวหน้าพรรค หรือ นายสมัคร สุนทรเวช เพียงคนเดียว แล้วจึงนำเรื่องเข้าที่ประชุมกรรมการบริหารพรรคเพื่อขอมติรับรองในลักษณะแจ้งให้ทราบในภายหลังตามข้อบังคับพรรค⁴⁸ โดยที่ผลการตัดสินใจมีดังนี้

- | | |
|------------------------------|----------------------------------|
| 1. พล.ร.อ. สันติ บุญยะชัย | รองนายกรัฐมนตรี |
| 2. นายสมัคร สุนทรเวช | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 3. น.พ. บุญเทียม เขมาภิรัตน์ | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 4. นายประชุม รัตนเพียร | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม |
| 5. นายพิภพ อະสีติรัตน์ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม |
| 6. นายเฉลียว วัชรพุก | รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย |

⁴⁷ สัมภาษณ์ สมัคร สุนทรเวช, หัวหน้าพรรคประชากรไทย, 27 กันยายน 2534.

⁴⁸ ข้อบังคับพรรคประชากรไทย พ.ศ. 2525, หมวด 9 ข้อ 42 เรื่องการตั้ง

รัฐบาล ระบุว่าให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่พรรคจัดตั้งรัฐบาลหรือร่วมกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาล

การที่นายสมัคร สุนทรเวช ไม่ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดที่ได้รับ "โควต้า" มาจากรัฐบาลแต่กลับไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมนั้น ในรัฐบาล "เปรม 4" นอกจากหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์แล้วยังปรากฏว่า พล.อ.อ.สิทธิ เสาศศิลา หัวหน้าพรรคกิจสังคม ก็ปฏิบัติในลักษณะเดียวกันโดยตนเองดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศแล้วให้นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ รองหัวหน้าพรรคฯ เป็นรองนายกรัฐมนตรี นั้นแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่ไม่มีอำนาจหน้าที่และไม่มีบทบาทที่เด่นชัดต่อการสร้างผลงานในการบริหารประเทศของพรรคการเมือง ในการที่จะนำเอาผลงานนั้นมาอ้างในการหาเสียงเลือกตั้งครั้งต่อไปได้อย่างเป็นรูปธรรม และในที่สุดพลเอกเปรม ก็ตัดสินใจยุบสภาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 อันเนื่องมาจากความแตกแยกในพรรคกิจสังคม และผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ ส.ส. เข้ามาเพียง 24 คน โดยที่พรรคประชาธิปัตย์กลับถูกกันออกมาเป็นฝ่ายค้านในรัฐบาล "เปรม 5" อีกครั้งหนึ่ง

จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งรัฐบาลผสมในยุค พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี นั้น พบว่า บทบาทของพรรคการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลนั้นถูกกำหนดโดย "บุคคลภายนอก" ด้วยการอ้างถึงความมั่นคงแห่งชาติในลักษณะของปัจจัยจำเป็นต่อการจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองซึ่งเป็นเพียงตัวเลือกที่บุคคลภายนอกจะนำมาเป็นส่วนประกอบในการสนับสนุนการบริหารประเทศของรัฐบาลภายในรัฐสภาภายใต้ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้ว่า โควต้ารัฐมนตรีในส่วนของ พล.อ. เปรมมีเป็นจำนวนมากทุกรัฐบาล รวมถึงการเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญต่อความมั่นคงการบริหารและพัฒนาประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ที่เปิดช่องให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี [ในช่วงก่อนสิ้นสัปดาห์เฉพาะกาล] และการให้บุคคลซึ่งมิใช่ ส.ส. สามารถเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ภายหลังสิ้นสัปดาห์เฉพาะกาล ในขั้นนี้จึงสามารถสรุปเงื่อนไขสำคัญของการจัดตั้งรัฐบาลผสมในสมัย พล.อ. เปรม ไว้ดังนี้

- 1) การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกองทัพในมิติของความมั่นคงแห่งชาติ
- 2) จำนวนคะแนนเสียงของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับภายหลังการเลือกตั้ง
- 3) การจัดสรรผลประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เข้าร่วมรัฐบาลโดยเฉพาะ

ตำแหน่งรัฐมนตรี

4) ความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งในเชิงคุณสมบัติของแต่ละพรรค และระดับของความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองในขณะนั้น

2. พรรคประชากรไทยกับรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ

ภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลผสมของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่มีพรรคชาติไทยเป็นแกนนำและ พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ [ยศในขณะนั้น] หัวหน้าพรรคชาติไทยได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นมาบริหารประเทศ รัฐบาล "ชาติชาย" ก็ประสบกับปัญหาทางการเมืองทั้งในและนอกสภามาตลอด โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ ที่เป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างนายทหารชั้นผู้ใหญ่กับรัฐมนตรี ในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2533 ในกรณีรธนบายยูนิต ซึ่ง ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ออกมาแถลงความเป็นมาของรธนบายยูนิตดังกล่าวในเชิงทำทาสทหาร ทางฝ่ายทหารจึงเรียกร้องต่อนายชชาติชาย ให้มีการปรับกรม. โดยปลด ร.ต.อ.เฉลิม ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี และในขณะเดียวกัน พล.อ.สุจินดา คราประยูร ผบ.ทบ. ก็ออกคำสั่งในนามผู้อำนวยการกองกำลังรักษาพระนคร เมื่อวันที่ 13 พ.ย. 2533 ห้ามชุมนุมเกิน 10 คนในบริเวณท่าเนียม รัฐบาล⁴⁰ ก่อนที่จะประกาศยกเลิกคำสั่งเมื่อวันที่ 16 พ.ย. 2533 ต่อมาในวันที่ 22 พ.ย. 2534 ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ปรับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี โดยให้ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และเปลี่ยนให้นายสรอรรถ กลิ่นประทุม มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีแทนการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีในครั้งนี้เป็นเหตุให้เกิดความไม่พอใจในกลุ่มนายทหาร โดยที่ผู้บัญชาการทหาร 3 เหล่าทัพ นัดกันไม่ไปร่วมรับประทานอาหารเข้าที่บ้าน [นายกรัฐมนตรี] ซอสรราชครู พร้อม

⁴⁰โปรดดูรายละเอียดของเหตุการณ์ใน สารสนเทศ (ธันวาคม 2533), หน้า

ทั้งประกาศไม่เอากองทัพไปสนับสนุนใคร นอกจากกระแสความไม่พอใจจะเกิดขึ้นกับกองทัพแล้ว รัฐบาลยังพบกับการดำเนินงานทางการเมืองของพรรคฝ่ายค้านที่พยายามจะรวบรวมรายชื่อขอ เปิดประชุมสภาสามัญวิสามัญ พร้อมทั้งประกาศจะเปิดปราศรัยใหญ่ โจมตีรัฐบาลที่ท้องสนามหลวง ในวันที่ 11 ธ.ค. 2533 ในขณะที่สถานการณ์ด้านต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศเป็นปัญหาต่อการดำเนินการบริหารประเทศของรัฐบาล ในที่สุด พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ตัดสินใจลาออก ในวันที่ 8 ธันวาคม 2533 โดยให้เหตุผลว่า "ได้เกิดสถานการณ์อันไม่พึงประสงค์บางประการ ขึ้นในบ้านเมือง"⁵⁰ และในวันรุ่งขึ้น นายวรณ ชันชื้อ ประธานรัฐสภาก็นำหนังสือสนับสนุนจาก 6 พรรคการเมือง⁵¹ ชันทูลเกล้าเพื่อให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ พล.อ. ชาติชาย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งรัฐบาลชุด "ชาติชาย 2" อีกวาระหนึ่ง โดยมี พรรคประชากรไทย เข้าร่วมรัฐบาลหลังจากที่เป็นฝ่ายค้านมาตลอดในช่วงรัฐบาล "ชาติชาย 1"

นายสมัคร สุนทรเวช อธิบายถึงการตัดสินใจเข้าไปมีบทบาทร่วมจัดตั้งรัฐบาล "ชาติชาย 2" ของพรรคประชากรไทยว่า

การที่เขาชวนมา [ร่วมรัฐบาล] เขาชวนกระทันหันเอาจริง ๆ แล้ว ประชาธิปัตย์ ก็เล่นเกมถอยออก ผมไม่ได้เตรียมการจะเป็น ผมไปพูดที่ขอนแก่น เมื่อเขา โทรศัพทไป เขาก็พูดว่าจะติดต่อ พอเข้าวันที่ 13 [ธันวาคม 2533] เขาก็ติดต่อ ผมก็บอกว่าผมไม่ว่าง ต้องไปสภาก่อน พอเขาโทรมา [ที่บ้าน] ผมก็ออกไปแล้ว คือแสดงว่าเราก็ก่อนหน้าว่าเราไม่ได้แสดงความสนใจ พอถึงสภาฯ เข้า

⁵⁰ สารสนเทศ (มกราคม 2534), หน้า 1.

⁵¹ ได้แก่ พรรคกิจสังคม ประชาธิปัตย์ ราษฎร ปวงชนชาวไทย เอกภาพ และชาติไทย รวม 297 เสียงให้การสนับสนุน พล.อ.ชาติชาย เป็นนายกรัฐมนตรี แต่กิจสังคมและพรรค ประชาธิปัตย์ได้มีมติพรรคไม่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล เป็นผลให้รัฐบาล "ชาติชาย 2" ประกอบ ด้วย 5 พรรค คือ พรรคชาติไทย เอกภาพ ประชากรไทย ราษฎร และปวงชนชาวไทย รวม 227 เสียง

ห้องประชุมกรรมาธิการเขาก็ตามไปที่นั่น ผมก็บอกฉันผมขอให้คำตอบภายใน 2 โมง
 ผมต้องประชุม [กรรมการบริหารพรรค] ก่อน 4 โมงเย็นผมให้คำตอบเขาเสนอ
 มา 5 ที่นั่ง [จำนวนรัฐมนตรี] ผมก็เอาเข้าที่ประชุม กรรมการบริหารพรรค ประ
 ชุมกัน [ในประเด็นการเข้าร่วมรัฐบาล] ปรากฏว่ามีคนคัดค้าน 3 คน ว่าไม่ควร
 เข้าร่วม [รัฐบาล] จาก 50 คน ที่ยินดีเข้าร่วม ด้วยเหตุผลว่า ถ้าเราอดศึกดา
 ยืนต่อไป ก็จะต้องโดน [พรรค] พลังธรรมว่าทุกครั้งไปว่าดีแต่พูด เราดูแล้วว่ามี
 เวลาเกือบ 2 ปีเต็ม คิดว่าเข้าไปทำอะไรได้บ้าง และก็มืดตึกลง⁵²

ในประเด็นเดียวกันนี้ นายสัญญา สิริบุตร อดีต ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ ได้
 วิเคราะห์อย่างตรงไปตรงมาถึงสาเหตุของการจัดตั้งรัฐบาล "ชาติชาย 2" ที่จำเป็นต้องนำ
 เอาจพรรคประชาธิปัตย์เข้าไปร่วมรัฐบาลว่า

เป็นการจัดตั้ง [รัฐบาล] ที่ฝ่าย [พรรค] ชาติไทยไม่มีทางเลือก ประชากรไทย
 เป็นเบี้ยตัวสุดท้ายที่มีในกระดาน ก็ต้องเดิน เขา [นายก รัฐมนตรี] ปรับครม.มา
 2 ครั้ง ครั้งล่าสุดเอาปวงชนชาวไทยเข้า เขาไม่สนใจประชากรไทยเลย ปัญหาที่
 จำเป็นต้องเอาประชาธิปัตย์ เกิดขึ้นเมื่อในช่วงที่ประชาธิปัตย์ถอนตัว เขาต้องดูว่า
 ประชาธิปัตย์มีกี่คน [48 เสียง] รัฐบาลเหลือกิจสังคมอีก 52 เสียง ที่นี้รัฐบาล
 ชาติชายต้องการคือประชาธิปัตย์ แต่กลับถอน [ไม่ร่วมรัฐบาล] แต่คนที่ไม่ต้องการ
 คือ กิจสังคมกลับอยู่ เมื่อประชาธิปัตย์ถอนเขาก็ต้องผลักกิจสังคมออก เพราะเขาไม่
 ต้องการ ที่นี้ทั้ง 2 พรรค รวมกัน 100 เสียงพอดี เขาก็ต้องพิจารณาพรรคฝ่ายค้าน
 เอกภาพ 63 ประชากร 31 รวม 94 เสียง เขาเจรจาเอกภาพแต่ไม่แน่ใจ
 ประชากรไทย⁵³

⁵² สัมภาษณ์ สัมมิตร สุนทรเวช, หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์, 27 กันยายน 2534.

⁵³ สัมภาษณ์ สัญญา สิริบุตร, รองเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์, 19 กันยายน

นั้นเป็นคำอธิบายถึงสถานการณ์และการตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีเหตุผลหลัก 2 ประการคือ ต้องการงานให้เกิดผลงานของพรรคสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป และประการที่สอง คือ ต้องการสร้างผลงานเพื่อป้องกันการโจมตีจากพรรคพลังธรรม ซึ่งถือว่าเป็นพรรคคู่แข่งที่สำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ไทย จากเหตุผล 2 ประการดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าเป้าหมายทางการเมืองของพรรคเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการตัดสินใจของพรรค โดยเฉพาะต่อการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลซึ่งมีผลต่อเรื่องการเจรจาต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรีกับพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคประชาธิปัตย์อื่นเงื่อนไขไปว่า ถ้าไม่ได้กระทรวงคมนาคมทางพรรคจะไม่เข้าร่วมรัฐบาล ซึ่งทางพรรคชาติไทยได้จัดสรรกระทรวงคมนาคมไปให้กับทางพรรคเอกภาพแล้วและเสนอกกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาให้พรรคประชาธิปัตย์ นายสมัคร สุนทรเวชได้อธิบายถึงการเจรจาต่อรองในประเด็นนี้ไว้ว่า

ทางฝ่ายผม [ประชาธิปัตย์] ส.ส.ผมที่คุ้นเคยกับปิยะพันธุ์ [พรรคเอกภาพ] ก็โทรศัพท์ไปคุยกับปิยะพันธุ์แล้วก็ถามว่าเรื่องอะไรเป็นอย่างไรก็พูดจากันว่ามันไม่มีเหตุผลเอา [กระทรวง]คมนาคม ไปให้ทางไหน [เอกภาพ] ซึ่งถนัด [กระทรวง]เกษตร แล้วจับมาสลับกัน ผมไม่เห็นด้วย พูดไปพูดมาก็แจ้งไปยังพรรคชาติไทย พรรคชาติไทยก็ตามคุณณรงค์ [หัวหน้าพรรคเอกภาพ] มาพูด ปรากฏว่า 2 ทุ่มครึ่งแล้ว คุณณรงค์ก็ติดต่อกับผมว่ากำลังจะออกไปบ้านราชครู [บ้านนายกชาติชาย] แล้วก็โทรกลับมาบอกตกลงให้ผมอยู่คมนาคม [สมัคร] ผมตอบตกลง เขาให้ส่งรายชื่อก่อน 4 ทุ่ม วันนั้น [13 ธันวาคม 2533]⁵⁴

นั่นหมายความว่า การเจรจาต่อรองตำแหน่งหรือกระทรวงที่แต่ละพรรคจะรับผิดชอบนั้น ในกรณีนี้ พรรคประชาธิปัตย์กับพรรคเอกภาพ เจรจาแลกเปลี่ยนตำแหน่งกันเองในโควตาที่พรรคได้รับมา สำหรับตำแหน่งอื่นนอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมนั้น ไม่มีการเจรจาต่อรองถือเป็นการยอมรับ ซึ่งได้แก่ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

⁵⁴สัมภาษณ์ สมัคร สุนทรเวช, หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์, 27 กันยายน 2534.

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ และรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย อย่างละ 1 ตำแหน่ง รวมทั้งหมด 5 ตำแหน่ง ซึ่งถ้าคิดจากสัดส่วนของ ส.ส. ในพรรคแล้ว พรรคประชาธิปัตย์ไทยควรจะได้ 6 ตำแหน่ง แต่จำเป็นต้องยกโควตาให้กับคนภายนอกไป 1 ตำแหน่ง คือ นายเชาวลิตร ชนะชานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ภายหลังการเจรจาตกลงร่วมรัฐบาลกับพลเอกชาติชายแล้ว

บทบาทของพรรคประชาธิปัตย์ไทยในการเข้าร่วมรัฐบาล "ชาติชาย 2" นั้น เป็นการเข้าร่วมรัฐบาลที่พรรคประชาธิปัตย์ไทยมีเป้าหมายชัดเจนในการต่อรองตำแหน่ง โดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมด้วยเหตุที่พรรคต้องการประโยชน์จากขอบเขตภารกิจหน้าที่ของกระทรวง สำหรับนำไปใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งครั้งต่อไป และภายใต้เงื่อนไขอันจำกัดของพรรคแกนนำรัฐบาล ที่จำเป็นต้องหาพรรคการเมืองมาสนับสนุนและร่วมจัดตั้งรัฐบาล เพื่อให้มีเสียงมากพอสำหรับการได้รับ "ความไว้วางใจ" ในสภาผู้แทนราษฎร การร่วมรัฐบาลในลักษณะดังกล่าวนี้ทำให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของหัวหน้าพรรค และการให้ความสำคัญกับหัวหน้าพรรคในการติดต่อ เจรจาเพื่อร่วมจัดตั้งรัฐบาล โดยเฉพาะการยื่นข้อเสนอมให้ตัดสินใจภายในเวลาจำกัด เป็นการสะท้อนภาพของสมาชิกพรรคที่ยินยอมพร้อมใจกันมอบหมายอำนาจในการเจรจาต่อรองกับพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาลและพรรคร่วมรัฐบาลให้กับนายสมัคร สุนทรเวช ในฐานะหัวหน้าพรรค จนเสมือนกับว่าหัวหน้าพรรคคือผู้ดำเนินการแต่ผู้เดียว

สรุปบทบาทของพรรคการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลผสม

บทบาทของพรรคการเมืองไทย ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมจากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น พบว่ามีลักษณะที่แตกต่างกันระหว่างการเจรจาจัดตั้งรัฐบาลผสมในสมัย พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ กับสมัย พล.อ. ชาติชาย ชุณหะวัณ ทั้งนี้เนื่องมาจากอิทธิพลของระบบอำมาตยาธิปไตย ที่อาศัยบทบาทของกองทัพด้วยการอ้างสถานการณ์ความมั่นคงภายในประเทศเป็นเงื่อนไข ในสมัย พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงเป็นผลให้การจัดตั้งรัฐบาลผสมใน

สมัยนายกฯเปรม พรรคการเมืองจำเป็นต้องยอมรับเงื่อนไขและบทบาทของฝ่ายกองทัพ นับตั้งแต่การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี การเลือกพรรคร่วมรัฐบาลและการกำหนดตัวรัฐมนตรีที่แต่ละพรรคเสนอขึ้นมาให้ พล.อ.เปรม พิจารณากลับกรอง ดังนั้นจึงสามารถสรุปปัจจัยสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลผสมในสมัย พล.อ.เปรม ทิณสุลานนท์ ได้ดังนี้

- 1) เหตุผลทางความมั่นคงและบทบาทของกองทัพ
- 2) จำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภา
- 3) เงื่อนไขแห่งผลประโยชน์ของพรรคที่จะได้รับจากการเข้าร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรี
- 4) ประวัติศาสตร์ แนวนโยบาย ความขัดแย้ง และความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองที่มีบทบาทอยู่ในขณะนั้น

และสามารถกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญทั้ง 4 ประการนี้เป็นปัจจัยที่จะกำหนดรูปแบบลักษณะ ตลอดจนกระทั่งบทบาทของรัฐบาลผสมที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น ซึ่งแตกต่างไปจากจัดตั้งรัฐบาลผสมในสมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

สถานการณ์ทางการเมืองในสมัย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นสถานการณ์ที่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลผสมและกำหนดตัวรัฐมนตรีกันอย่างอิสระ ด้วยเหตุที่ "คนกลาง" ปฏิเสธตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และด้วยเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการปกครองด้วยกลไกรัฐสภา เป็นผลให้ปัจจัยสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลแตกต่างไปจากสมัย พล.อ.เปรม ทิณสุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะปัจจัยกำหนดทางด้านสถานการณ์ความมั่นคงภายใน และการแทรกแซงจากกองทัพ ลดบทบาทลงอย่างยิ่ง ดังนั้นกรณีการได้มาซึ่งตำแหน่ง และกระทรวงของพรรคร่วมรัฐบาลจึงเป็นอำนาจการต่อรองของพรรค ไม่ใช่อำนาจการจัดสรรของนายกรัฐมนตรีหรือบุคคลภายนอก ดังนั้นการจัดตั้งรัฐบาลผสมในสมัยนี้มีปัจจัยสำคัญที่เป็นปัจจัยกำหนดลักษณะและบทบาทของรัฐบาลผสม ดังต่อไปนี้

1) สถานการณ์ทางการเมือง ทั้งในและนอกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถพิจารณาได้
 2) กรณี คือ โอกาสและข้อจำกัดในการจัดตั้งรัฐบาล เช่น กรณีของสถานการณ์ที่เป็นโอกาส
 กล่าวคือ ภายหลังที่ พล.อ.เปรม ฤทธิเสถียรตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนับเป็นโอกาสของพรรคการเมือง
 ในการทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลผสมโดยปราศจากอิทธิพลของปัจจัยภายนอกที่จะเข้ามาแทรก
 แซงการจัดตั้งรัฐบาลโดยพรรคการเมือง และกรณีที่ 2 สถานการณ์ที่เป็นข้อจำกัดของการจัดตั้ง
 รัฐบาล กล่าวคือ การจัดตั้งรัฐบาลในกรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งในขณะที่ยังไม่หมด
 สัมมิต เป็นผลให้คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงและจะต้องมีการ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐบาลชุด
 ใหม่ เช่นกรณีที่พรรคประชาธิปัตย์เข้าร่วมในรัฐบาล "ชาติชาย 2" การจัดตั้งรัฐบาลใหม่จำ
 เป็นต้องคำนึงถึงบทบาทของพรรค และผู้นำพรรคที่จะนำเข้ามาร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะประเด็น
 ของการยอมรับ ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้นำและการประสานประโยชน์ระหว่างพรรค
 เป็นต้น

- 2) บทบาทของหัวหน้าพรรคแกนนำหรือพรรคที่มี ส.ส. มากที่สุดในสภา
- 3) จำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภา
- 4) เงื่อนไขแห่งผลประโยชน์ของแต่ละพรรคที่จะได้รับจากการร่วมรัฐบาลโดย

เฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรี

5) ประวัติศาสตร์ แนวนโยบาย ความขัดแย้งและความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองที่มีบทบาทอยู่ในขณะนั้น

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งรัฐบาลผสมโดยพรรคการเมืองนั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยที่
 กล่าวมาข้างต้นในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องต่อสมมุติฐานของอมร รักษาสิทธิ์^{๕๕} ที่เกี่ยวกับการ
 การจัดตั้งรัฐบาล โดย อมรได้เสนอตัวแปร 4 ตัวที่จะมีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลผสมคือ

ก. พลังของพรรค หรือ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรค ซึ่งจะ
 มีผลโดยตรงต่อตำแหน่งและจำนวนรัฐมนตรีที่จะได้รับจากการร่วมรัฐบาล

^{๕๕}อมร รักษาสิทธิ์, ทฤษฎีการจัดตั้งรัฐบาลผสม, หน้า 11-19.

ข. ความเหนียวแน่นของพรรค หรือเสถียรภาพของพรรคโดยพิจารณาจาก ประวัติศาสตร์ความเป็นมา แนวนโยบาย และอุดมการณ์ของแต่ละพรรค จำนวนสมาชิก ความผูกพัน วินัยของพรรค ภาวะผู้นำพรรค และพื้นฐานความนิยมของพรรคในสังคม

ค. ความแตกต่างในนโยบายอันแท้จริงของพรรค โดยพิจารณาแนวนโยบายทาง เศรษฐกิจ สังคม ศาสนาและวัฒนธรรม รวมทั้งทางการเมืองอย่างกว้าง ๆ ทั้งนี้ การพิจารณา แนวนโยบายของแต่ละพรรคนั้นมีความแน่นอนในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากประวัติศาสตร์พรรค การเมืองไทยเกี่ยวกับแนวนโยบายนั้น ยังไม่มีความแน่นอน

ง. เป้าหมายของพรรคในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยเฉพาะความต้องการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม อันได้แก่ โอกาสการเข้าบริหารประเทศ โอกาสตรากฎหมายตามแนวนโยบาย พรรค และโอกาสในการเป็นปากเสียงและรักษาผลประโยชน์ของลูกพรรค และผู้สนับสนุนพรรค ทั้งนี้เป้าหมายของพรรคการเมืองมักจะต้องการเข้าบริหารประเทศเป็นส่วนใหญ่

ปัจจัยสำคัญที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นสะท้อนให้เห็นถึงภาพรวมของการจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยพรรคการเมือง ซึ่งในแต่ละพรรคการเมืองนั้นจะมีขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณา กำหนดคัดเลือกตัวและตำแหน่งรัฐมนตรีภายในพรรค ก่อนที่จะมีการประกาศแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาบริหารประเทศ ในบทต่อไปจะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงวิธีการคัดเลือกรัฐมนตรีของพรรค เกณฑ์สำคัญที่พรรคการเมืองใช้พิจารณาผู้ที่เหมาะสมต่อตำแหน่งรัฐมนตรี และผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ กำหนดตัวและตำแหน่งรัฐมนตรีของพรรคการเมือง ในกรณีศึกษาของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคประชากรไทยจากการร่วมรัฐบาล "ชาติชาย 1" และรัฐบาล "ชาติชาย 2" ตามลำดับ