

การเลือกตั้งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ความสำคัญของการเลือกตั้ง

โดยทั่วไปแล้ว เมื่อเราต้องการดูว่าสังคมใด หรือประเทศใด มีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด เราก็อาจดูได้จากพฤติกรรมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในสังคมนั้นหรือประเทศนั้น แต่เนื่องจากในปัจจุบันจำนวนของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น ขนาดของประเทศที่กว้างใหญ่ ตลอดจนความยุ่งยากซับซ้อนของกิจกรรมที่จะต้องทำการตัดสินใจ ล้วนเป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลได้โดยตรง เช่นที่เคยปฏิบัติกันมาในอดีต จนทำให้เกิดระบบตัวแทนของประชาชนขึ้นในการเมืองสมัยใหม่ที่ใช้กันอยู่ในทุกประเทศ ไม่ว่าจะประเทศนั้นจะมีการปกครองในระบอบใด ไม่ว่าจะ เป็นประชาธิปไตย สังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ก็ตาม ดังนั้นจึงเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกล่าวถึงระบบตัวแทนในการกล่าวถึงประชาธิปไตย

ระบบตัวแทนเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่ขาดไม่ได้ของประชาธิปไตยในโลกปัจจุบัน หลักการของระบบตัวแทนคือ การมีบุคคลจำนวนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ ในทิศทางที่สนองตอบต่อประชาชนของประเทศนั้น เพื่อที่จะบรรลุถึงหลักการดังกล่าวนี้ ทุกประเทศจึงใช้ "การเลือกตั้ง" เป็นวิธีการสำคัญ¹

การเลือกตั้งนับเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของ

¹Carl Cohen, Democracy (New York : The Free Press, 1971),

ของประเทศในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้ตัวแทนของปวงชนไปใช้อำนาจแทนตน² การเลือกตั้งทำให้สามารถเลือกรัฐบาลชั้นบริหารงาน ทำให้รัฐบาลสิ้นสุด จึงมีผลทำให้รัฐบาลต้องระมัดระวังต่อการทำงานของตนและการเลือกตั้งยังทำหน้าที่เป็น "กลไกเชื่อมโยง" (linkage mechanism) สะท้อนทัศนคติของสาธารณชนต่อนโยบายของรัฐบาล นอกจากนั้น การเลือกตั้งยังมีบทบาททางอ้อม โดยทำให้อำนาจของรัฐบาลเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จากความเป็นจริงที่ว่ารัฐบาลได้รับเลือกมาจากประชาชน ประชาชนจึงยอมรับในสิทธิ อำนาจ หน้าที่ของรัฐบาล ส่วนในด้านของประชาชนถ้าเปรียบระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นศาสนา การเลือกตั้งก็เป็นเสมือนการประกอบพิธีทางศาสนาที่สำคัญ ทำให้บุคคลรู้สึกว่าคุณเป็นสมาชิกของศาสนา นั่นคือการเลือกตั้งทำให้บุคคลรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น ทำให้บุคคลค่อย ๆ รับเอาระบบการประกอบแบบประชาธิปไตยแทรกซึมเข้าไปในจิตใจ³

ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนด้วยการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงมีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบตัวแทน ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชนเอง อาจจะเป็นผลมาจากความเห็นห้องต้องกันในเรื่องความต้องการและทิศทางการเปลี่ยนแปลงสังคมและความเห็นห้องต้องกันนั้นต้องมีมากจนเกิดความริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติการ กล่าวคือ จะต้องเป็นการเห็นห้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ที่จะเข้าร่วมปฏิบัติการนั้น⁴

² สมพงษ์ เกษมสัน และจรรยา สุภาพ, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2520).

³ Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg, Controversies in American Voting Behavior (San Francisco : W. H. Freeman and Company, 1976), pp. 2-3.

⁴ อารักษ์พันธ์ จันทร์สว่าง, คำบรรยายลักษณะวิชาทัศนคติและหลักการพัฒนาชุมชน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522).

ความหมายและระบบของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในหรระณะของบุคคลโดยทั่วไป มักจะหมายถึง การที่ประชาชนได้ ออกเสียงลงคะแนนเพื่อเลือกบุคคลเข้าทำการแทนตน อาจจะเป็นผู้บริหารประเทศ หรือ เป็นผู้คอยควบคุมมิให้ผู้บริหารประเทศปกครองและดำเนินการใด ๆ อันจะเป็นผลกระทบต่อ ความสงบสุขของประชาชนแล้วแต่กรณี และในอันที่จริงก็ไม่อาจจะถือเป็นนครชนหรือเครื่อง ช้บอกได้ว่าสังคมใดเป็นสังคมประชาธิปไตยหรือเผด็จการ เพราะสังคมส่วนใหญ่ในปัจจุบันนี้ มักจะขยายสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งต่อประชาชนของตนออกไป ประเด็นสำคัญที่จะต้อง พิจารณา คือ สิทธิดังกล่าวนี้มีความแคบหรือกว้างเพียงไร หากเสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนน เลือกตั้งเป็นเครื่องกำหนดที่มาของขอบเขตและองค์การของอำนาจทางการเมืองของสังคม ได้อย่างแท้จริงแล้ว สิทธินั้นก็มีความสำคัญทางการเมือง แต่ถ้การเลือกตั้งเป็นไปในทาง ของการหลอกลวง เอารัดเอาเปรียบ ผูกขาด หรือยุดิธรรมแล้ว ความสำคัญของเสรีภาพ นี้ก็หมดไป ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมักจะทำให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ประชาชนอย่างกว้าง ขวาง ประชาชนที่มีคุณสมบัติก็จะมีเสียงได้หนึ่งเสียง แต่ละเสียงมีความสำคัญเท่ากัน ใน สังคมเปิดนั้นมิใช่ที่ทุกคนจะออกเสียงได้แต่ละสังคมมักจะกำหนดคุณสมบัติเรื่องนี้ไว้ ความ สำคัญอยู่ที่ว่าในสังคมดังกล่าวได้มีการบังคับใช้หลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยคุณสมบัติในเรื่องนี้ โดย บุดิธรรมและเท่าเทียมกัน คุณสมบัติโดยทั่วไปก็คืออายุ⁵ และความสามารถในการอ่านออก เขียนได้ ความเท่าเทียมกันในสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งใน ระบอบประชาธิปไตย ในสังคมปิดได้มีการนำเอาวิธีการหลายอย่างมาใช้ เพื่อจำกัดสิทธิใน การออกเสียงเลือกตั้ง ที่มักจะพบเห็นกันโดยทั่วไปคือ การให้ระบบการเลือกตั้งไม่มีความ หมาย โดยการให้พรรคการเมืองที่มีอำนาจในประเทศเข้าควบคุม หรือใช้สิทธิพลเหนือการ เลือกตั้ง เช่น ลัทธิฟาสซิสต์ เป็นประเทศที่มีระบบการเลือกตั้งที่มีหลักเกณฑ์มากมาย แต่ ผู้ที่จะมีอำนาจบังคับการเลือกตั้งเป็นไปในทางใดทางหนึ่งนั้น ก็คือพรรคคอมมิวนิสต์และ คำแห่งในหรระณะนั้น ประชาชนหรือมวลชนไม่มีโอกาสจะเข้ามาควบคุมโดยการเลือกตั้งได้

⁵ จูเลีย สุกาห์, หลักวิชาศาสตร์ (กรุงเทพฯ: เทมพานาค, 2514).

ในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของการเลือกตั้งนี้ บางประเทศอาจใช้หลักฐานะทางเศรษฐกิจ เพศ เผ่าพันธุ์ หรือศาสนา หลายรัฐในสหรัฐอเมริกา ได้เคยจำกัดสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งให้เป็นของผู้มีฐานะดีเท่านั้น หลายรัฐทางใต้ได้พยายามให้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง เป็นอภิสิทธิ์สำหรับคนผิวขาวโดยเฉพาะ คุณสมบัติเช่นนี้ ทำกับเป็นการจำกัดเสรีภาพ ซึ่งเป็นหลักการของสังคมเปิด เพราะฉะนั้นในประเทศประชาธิปไตยจึงมีแนวโน้มจะล้มข้อจำกัดต่าง ๆ ออก เพื่อจะเพิ่มอนุเสรีภาพ และความเสมอภาคในการใช้สิทธิอำนาจของประชาชน

การให้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสากลทั่วไปในรัฐนั้น เป็นสัญลักษณ์ของความ เป็นประชาธิปไตย แต่ก็ไม้อาจจะทำให้ประเทศหรือรัฐนั้นได้กลายมาเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เพราะประโยชน์หรือคุณค่าของสิทธินี้อาจจะถูกจำกัดหลายทาง เช่น ไม่ให้มีการเลือกตั้ง หรือให้มีการเลือกแต่ไม่ให้ทางเลือก ในโบแลนด์หรือสหภาพโซเวียต ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะได้บัญชีรายชื่อของผู้เข้ารับสมัครเลือกตั้ง หนึ่งคนต่อหนึ่งตำแหน่ง ฉะนั้นผู้เลือกตั้งเหล่านั้นจึงไม่มีทางเลือกใด ๆ ทั้งสิ้น ในบางโอกาสในบางประเทศผู้ที่ใช้สิทธิออกเสียงในการเลือกตั้ง อาจจะถูกขู่เชือดหรือบังคับ หรือมิฉะนั้นอาจจะถูกซื้อเสียง บางแห่งก็ใช้วิธีการออกเสียงเลือกตั้งทางอ้อม วิธีการเหล่านั้นเป็นการลดความสำคัญของสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ทำให้ชุมชน สังคม หรือรัฐนั้น ๆ ไม่อาจจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไปได้อย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตามในแนวทางปฏิบัติการเลือกตั้งมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิบางประการของประชาชน กล่าวคือ ไม่สามารถที่จะยอมให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ โดยทุกประเทศที่จัดให้มีการเลือกตั้งมักจะกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องของอายุ ความรู้ ภูมิลำเนา ฯลฯ การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้อาจจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเฉพาะก็ได้ โดยนับความหมายของการเลือกตั้งจึงถูกจำกัดให้แคบลง กล่าวคือ การเลือกตั้งจะหมายความถึง การที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ได้ใช้สิทธิของตนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนให้เข้าไปทำหน้าที่แทนตน ในตำแหน่งหน้าที่ที่กำหนดให้มีการเลือก

ดังนั้น⁶ การเลือกตั้งจึงอาจตีความหมายและจำแนกออกได้หลายประเภท ตามลักษณะของตำแหน่งของบุคคลที่กำหนดให้มีการเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี การเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เป็นต้น

หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง

เพื่อความเข้าใจในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ควรที่จะได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ของการเลือกตั้งอันมีความสำคัญต่อการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนโดยวิธีการเลือกตั้งซึ่งมีหลักเกณฑ์ทั่วไปที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้⁷

1. หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง (freedom of election) หมายถึง การจัดการเนิการเลือกตั้ง โดยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีอิสระเสรีในการเลือกอย่างเต็มที่ ไม่มีการบังคับด้วยวิธีการต่าง ๆ หรืออิทธิพลใด ๆ บังคับโดยรัฐบาลต้องเป็นผู้ควบคุมดูแลและหาทางป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดต่าง ๆ นอกจากนี้ ความเป็นอิสระของผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังจะต้องรวมถึงการไม่ไปออกเสียงลงคะแนนด้วย ซึ่งหมายความว่า หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ประสงค์จะไปใช้สิทธิของตน รัฐบาลก็ไม่อาจที่จะนำมาตรการใด ๆ มาบังคับให้ต้องไปใช้สิทธิ

2. หลักการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา (periodic election) ด้วยเหตุที่ว่า การเลือกตั้งนั้น กำหนดอำนาจทางการเมือง เพราะฉะนั้นถ้าจะให้มีการเลือกตั้งเป็นระยะ ๆ ก็จะช่วยให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางการเมืองมีความรับผิดชอบมากขึ้น และจาเป็นอย่างยิ่งในขบวนการของประชาธิปไตย ปัญหาอยู่ที่ว่าระยะเวลาที่ควรจะสั้นหรือยาว การเลือกตั้งเพื่อให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตนั้นเป็นอุปสรรคต่อสิทธิในการปกครองตน

⁶ เมธา สุตบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 48.

⁷ เว็บบงเดืวกัน, หน้า 49-51.

เองของประชาชน แต่มีผู้สนับสนุนการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งระยะยาว ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น การเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ต้องลงทุนหรือมีค่าใช้จ่ายสูง การเลือกตั้งบ่อยครั้งจะเป็นภาระสำหรับรัฐบาลอย่างยิ่ง ถ้าระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งสั้นเกินไป จะทำให้ผู้นั้นไม่อาจเรียนรู้งานของตนอย่างเต็มที่ เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือถ้าอยู่ในระยะเวลาดำรงตำแหน่งนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งมักจะใช้เวลาในการหาเสียงมากกว่าจะปฏิบัติงานตามความรับผิดชอบ แต่ถึงกระนั้นก็ดี เหตุผลของฝ่ายที่เสนอให้มีการเลือกตั้งบ่อยครั้งได้รับการยอมรับนับถือพอสมควร เพราะมีผลประโยชน์ในการทำให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบและลดอำนาจการผูกขาด หมายความว่า การเลือกตั้งจะต้องมีกำหนดเวลาไว้แน่นอน เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยปกติทุก 4 ปี หรือทุก 6 ปี เป็นต้น

3. หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (genuine election) หมายถึง การดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์อันแท้จริงของปวงชน ดังนั้น รัฐบาลจะต้องถือเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดที่จะป้องกันมิให้มีการคดโกงในการเลือกตั้งเกิดขึ้น และเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ เมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง

4. หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (equal suffrage) หมายความว่า บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีสิทธิคนละหนึ่งเสียง และคะแนนเสียงทุกคะแนนมีน้ำหนักเท่ากัน

5. หลักการออกเสียงโดยทั่วไป (universal suffrage) หมายความว่า การให้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการทั่วไป ไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ หากจะมีการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะต้องกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ไม่ควรมีการเลือกเพศ ศิว หรือยึดความสามารถ ตลอดจนชั้นชั้นของบุคคล

6. หลักการลงคะแนนเสียงลับ (secret election) หมายความว่า การลงคะแนนเสียงต้องกระทำโดยลับ ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ เป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลข่มขู่ หรือการให้สินจ้างรางวัลแก่ผู้ลงคะแนนเสียง การลงคะแนนเสียงลับจึงนับเป็นการให้เสรีภาพแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

วิธีการออกเสียงเลือกตั้ง

ในแต่ละประเทศที่จัดให้มีการเลือกตั้ง มักจะกำหนดวิธีการเลือกตั้งแตกต่างกันออกไปเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับอุดมการณ์ นโยบาย และรูปแบบของการปกครองในประเทศของตน ซึ่งพอจะแบ่งได้เป็น 4 วิธีใหญ่ ๆ ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ คือ⁵

1. การออกเสียงเลือกตั้งโดยตรง (direct vote) คือการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ลงคะแนนเลือกผู้แทนของตนโดยตรง ไม่ต้องเลือกผู้ใดให้ไปทำหน้าที่เลือกตั้งแทนตนอีก ผู้มีสิทธิออกเสียงจะไปลงคะแนนเสียงตามวัน เวลา สถานที่ และวิธีการที่กำหนดไว้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดคือ ผู้ชนะ วิธีการเลือกตั้งแบบนี้ถือว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดและถูกต้องตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะประชาชนสามารถเลือกผู้แทนได้ด้วยตนเอง ไม่มีผู้ใดสามารถที่จะบิดเบือนหรือเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ของประชาชนได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ

2. การออกเสียงเลือกตั้งโดยทางอ้อม (indirect vote) คือ การเลือกตั้งที่จะต้องผ่านระบบตัวกลาง ซึ่งอาจจะมีชั้นเดียวหรือหลาย ๆ ชั้นก็ได้ หมายความว่า สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะหากรคัดเลือกบุคคลหรือสภาชั้นหนึ่งก่อน แล้วบุคคลหรือสภาดังกล่าวจะไปทำหน้าที่เลือกผู้แทนราษฎรแทนประชาชนอีกชั้นหนึ่ง

การเลือกตั้งด้วยวิธีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน เพราะบุคคลหรือสภาที่ประชาชนเลือกให้ไปทำหน้าที่แทนเขาเหล่านั้น อาจจะไปเลือกผู้สมัครคนอื่นที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนก็ได้ จึงทำให้เจตนารมณ์ของประชาชนถูกบิดเบือนไป ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงมักพยายามที่จะใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรง แต่ก็อาจจะถูกจำกัด

⁵ เอมมา สุกมวรตวิท, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้นำ หน้า 52-55.

ด้วยปัญหาบางประการ เช่น การมีจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากเกินไป ปัญหาการศึกษาของประชาชน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ วิธีการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจึงยังคงมีใช้อยู่ทั่วไป

จากแนวความคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่า รัฐบาลเป็นของประชาชนโดยประชาชนนั้น โดยข้อเท็จจริงแล้ว รัฐบาลน่าจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าหลายประเทศมักจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งก็คือสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายเลือกบุคคลเข้ามาเป็นรัฐบาล เพราะถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงแล้ว หรือมีเช่นนั้นก็คือเอาเสียงจากพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยเสียงข้างมากจากประชาชนให้เป็นผู้สรรหาบุคคลมาเป็นรัฐบาล โดยนับนี้ นายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าคณะรัฐบาลจึงมักจะได้แก่หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากนั่นเอง รัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงแต่กลายเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

3. การเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก (majority) หมายความว่า การเลือกตั้งโดยกำหนดเขตเลือกตั้งไว้เป็นการแน่นอนตายตัว ซึ่งอาจจะเป็นการรวมเขตจังหวัดหรือแบ่งเขตจังหวัดก็ได้ โดยประชาชนที่อยู่ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะไปใช้สิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนด ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับชัยชนะการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากนี้ยังแบ่งย่อยออกเป็น 2 วิธีอีก คือ

3.1 วิธีการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด (absolute majority) ซึ่งวิธีนี้ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง นั่นก็คือ จะต้องได้คะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั่นเอง เช่น มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 1,000 คน เพื่อเลือกผู้สมัครจำนวน 4 คน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ผู้สมัครหมายเลข 1 ได้ 400 คะแนน ผู้สมัครหมายเลข 2 ได้ 300 คะแนน ผู้สมัครหมายเลข 3 ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ชนะ เนื่องจากมีคะแนนรวมกันแล้วยังไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยนับนี้ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงตั้งแต่ 501 คะแนนขึ้นไป ดังนั้นจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง โดยเอาผู้ได้รับคะแนนสูงสุดอันดับ 1 และ 2 มา

แข่งขันกันใหม่ หากผลการเลือกตั้งครั้งนี้ใหม่ปรากฏว่าผู้สมัครหมายเลข 2 ได้รับคะแนน 550 คะแนน และผู้สมัครหมายเลข 1 ได้รับคะแนน 450 คะแนน จากจำนวนผู้มาใช้สิทธิ 1,000 คนเท่าเดิม ก็ถือว่าผู้สมัครหมายเลข 2 คือ ผู้ที่ได้รับชัยชนะเด็ดขาด

3.2 วิธีการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากสูงสุด (relative majority) วิธีนี้จะแตกต่างจากวิธีดังกล่าวข้างต้น เพราะจะถือว่าผู้สมัครคนใดที่ได้รับคะแนนสูงสุดมากกว่าผู้อื่น แม้จะไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด ก็คือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง จากตัวอย่างข้างต้น จะถือว่าผู้สมัครหมายเลข 1 คือ ผู้ชนะแม้จะได้คะแนนรวมกันแล้วน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิ และน้อยกว่าคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3 คนที่เหลือรวมกันก็ตามก็ไม่ถือว่าผู้สมัครหมายเลข 1 เป็นตัวแทนของคนส่วนน้อยที่มาใช้สิทธิเลือกตั้ง

4. การเลือกตั้งตามวิธีการมีผู้แทนตามสัดส่วน (proportional representation) เป็นการเลือกตั้งที่กำหนดให้มีผู้แทนตามส่วนของคะแนนเสียงทั้งหมด ซึ่งแนวความคิดนี้มาจากความคิดที่ว่า การเลือกตั้งที่ถือคะแนนเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสินนั้น ทำให้เสียงข้างน้อยหมดความหมายไป ฉะนั้น เพื่อความยุติธรรมจึงควรที่จะเปิดโอกาสให้ผู้สมัครที่ได้รับเสียงข้างน้อยได้รับการเลือกตั้งด้วย โดยวิธีการเลือกตั้งตามส่วนนี้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งห้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งแตกต่างกับการเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก คือ การเลือกตั้งตามเสียงข้างมากนั้นสามารถดำเนินการเลือกตั้งได้โดยไม่จำเป็นต้องให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนต้องสังกัดพรรคการเมือง นอกจากนี้ ในการเลือกตั้งตามส่วนแต่ละครั้งจะต้องมีพรรคการเมืองอย่างน้อยสองพรรคแข่งขันกัน โดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะเสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในรูปของบัญชีรายชื่อให้ประชาชนออกเสียงเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงได้คนละ 1 เสียง โดยอาจจะลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อโดยเจาะเจาะจง หรือลงให้แก่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง แล้วแต่วิธีการเลือกตั้งจะกำหนดไว้อย่างไร ซึ่งจะได้เห็นได้ชัดเจนขึ้นจากตัวอย่างนี้ สมมุติว่าในเขตเลือกตั้งหนึ่ง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 10 คน มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียง 1,000 คน มีพรรคการเมืองส่งรายชื่อผู้สมัครเข้ารับการ



เลือกตั้ง 3 พรรค แต่ละพรรคเสนอรายชื่อผู้สมัคร 10 คน เรียงลำดับจากหมายเลข 1 ถึง 10 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรค ก. ได้ 100 คะแนน พรรค ข. ได้ 500 คะแนน และพรรค ค. ได้ 400 คะแนน ดังนั้น พรรค ก. ก็จะได้รับเลือก 1 คน (คือผู้สมัครหมายเลข 1) ส่วนพรรค ข. ได้รับเลือก 5 คน (ผู้สมัครหมายเลข 1 ถึง 5) และ พรรค ค. ก็จะได้รับเลือก 4 คน การเลือกตั้งนี้มีอัตราส่วน มีผลต่อองค์ประกอบของสภา เพราะทำให้พรรคเล็ก ๆ ได้มีที่นั่งในสภา แทนที่จะถูกตัดโอกาสไปตั้งแต่ต้น เพราะฉะนั้น จึงเท่ากับช่วยสนับสนุนระบบหลายพรรคมากกว่าที่จะเป็นคุณประโยชน์แก่ระบบสองพรรค ผลของระบบนี้มักจะทำให้เกิดรัฐบาลผสม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีทางเลือกนโยบายหลาย ๆ อย่าง แต่ในระบบสองพรรค แม้จะมีทางเลือกน้อย แต่ช่วยให้มีรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง วิธีการเลือกตั้งแบบเกณฑ์สัดส่วนนี้ช่วยให้เกิดประโยชน์ในชุมชนที่ประกอบด้วยกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม เป็นการเปิดโอกาสให้แต่ละกลุ่มได้รับความยุติธรรม และมีสิทธิที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน เป็นการสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ว่า จะต้องการพรรคใดเป็นตัวแทนบ้าง⁹ ผิดกับการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ผู้ชนะไม่แน่ว่าจะเป็นเสียงข้างมากของประชาชนในเขตนั้น ผู้แทนของระบบสัดส่วนจะสะท้อนความนิยมต่อพรรคการเมืองของประชาชนในเขตนั้นจริง ๆ ทำให้ความสนใจการเลือกตั้งในระบบพรรคมากขึ้น เพราะคนจะสนใจเลือกพรรคที่ตนสังกัดหรือสนับสนุนพรรคนั้น

ส่วนข้อเสียในสภานั้นจะเต็มไปด้วยพรรคเล็กพรรคน้อย โอกาสที่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งจะได้เสียงข้างมากในสภาแทบจะไม่มี หรือเป็นไปได้ยากมาก การตั้งรัฐบาลต้องเป็นรัฐบาลผสมที่อ่อนแอและไม่มีเสถียรภาพต้องเปลี่ยนรัฐบาลอยู่เรื่อย ๆ ปรากฏการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในประเทศแถบยุโรปที่ใช้แบบนี้ หากจะนำเอาระบบนี้มาใช้ในประเทศไทยก็ไม่สมควรที่จะนำมาใช้ เนื่องจากประเทศต้องการรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองพรรคใหญ่ที่เข้มแข็ง ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและกฎหมายพรรคการเมืองกับระบบ

⁹ ไทมวีส (2 พฤษภาคม 2530): 5.

เลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้วางไว้เพื่อจะตอบสนองให้เกิดระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และรัฐบาลที่มั่นคงมีเสถียรภาพ ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาให้ประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนกับที่ปรากฏในอังกฤษและอินเดีย ซึ่งใช้ระบบรัฐสภาแบบเดียวกับของประเทศไทย และในอีกประการหนึ่งที่ไม่สมควรนำมาปรับปรุงใช้ในประเทศไทย เพราะจะทำให้ให้นายทุน นักการเมือง นักธุรกิจการเมืองเพิ่มมากขึ้น เพราะมองเห็นการลงทุนที่จะได้ ทั้งนี้ ส.ส. กลับคืนมาอย่างชัดเจนขึ้น จะมี ส.ส. นักธุรกิจการเมืองที่ไม่ผ่านการกลั่นกรองจากประชาชนมากยิ่งขึ้น เพราะสามารถทุ่มเงินผ่านพรรค โดยไม่ต้องเอาตัวเองไปเสี่ยง ทุ่มเงินกับประชาชนและยังเกิดผลได้ชัดแจ้งกว่า หากจะให้มีการมีประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ สองแนวคิดนี้มักจะขัดกันอยู่เสมอ ถ้าจะเอาประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบก็จะมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าอยากได้ประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ ก็คือลักษณะของประชาธิปไตยที่มีเสียงข้างมาก ซึ่งในแต่ละระบบก็จะต้องมีข้อดีและข้อเสียลบล้างกันไป และก็จะต้องขึ้นอยู่กับ การนำปรับเอามาใช้ในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย

วิธีการเลือกตั้งที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นวิธีการหลักที่ได้เสนอย่างกว้าง ๆ เพียงเพื่อให้เกิดความเข้าใจว่า วิธีการเลือกตั้งที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปมีกี่วิธี แต่ละวิธีมีลักษณะเช่นไร ส่วนในรายละเอียดปลีกย่อยย่อมแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ตามความเหมาะสม

การเลือกตั้งของประเทศไทยโดยสังเขป

เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยมีโครงสร้างเน้นประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม ดังนั้น การเลือกตั้งจึงถือเป็นกลไกสำคัญที่จะดำรงไว้ซึ่งอุดมการณ์ทางการเมืองดังกล่าว ในที่นี้จะขอแบ่งการเลือกตั้งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ การเลือกตั้งในระดับชาติ และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น

การเลือกตั้งในระดับชาติ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รวมเป็นเวลา 54 ปีแล้วนั้น ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั้งสิ้น 15 ครั้งด้วยกัน¹⁰ เป็นการเลือกตั้งทั่วไป 13 ครั้ง เลือกตั้งเพิ่ม 2 ครั้ง (คือการเลือกตั้งเพิ่ม พ.ศ. 2489 ในสมัยของ นายปรีดี พนมยงค์ และการเลือกตั้งเพิ่ม พ.ศ. 2492 ในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี)¹¹ ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งต่างก็มีสภาพและบรรยากาศแตกต่างกันออกไปซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึงลักษณะของการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศไทย ซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติ โดยสรุปเฉพาะลักษณะสำคัญ เพื่อให้เกิดภาพโดยส่วนรวมของการเลือกตั้งดังต่อไปนี้¹²

¹⁰การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งเพิ่ม และการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง การเลือกตั้งทั่วไป คือ การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทั่วประเทศในคราวเดียวกันการเลือกตั้งเพิ่ม คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายจังหวัดในคราวเดียวกัน แต่มิใช่การเลือกตั้งทั่วประเทศการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างคือเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน เนื่องจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วยเหตุที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ตาย ลาออก ถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบางเขตหรือบางคน.

¹¹ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น เขต 3 18 เมษายน 2526, หน้า 32-68 และ "50 ปีของการเลือกตั้ง," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับพิเศษครบรอบ 30 ปี (4 กันยายน 2526) : 85.

¹²พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น เขต 3 18 เมษายน 2526, หน้า 69.

ประการแรก การเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 13 ครั้ง ที่ผ่านมานั้นได้กำหนดวิธีการเลือกตั้งแตกต่างกันออกไป โดยใช้วิธีการรวมเขต 5 ครั้ง วิธีแบ่งเขต 3 ครั้ง วิธีผสมคือรวมเขตและแบ่งเขตรวมกัน 4 ครั้ง และเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม 1 ครั้ง (คูตารางที่ 3.1 ประกอบ) การเลือกตั้งทางอ้อมนี้ได้ถูกนำมาใช้กับการเลือกตั้งครั้งแรกของไทยเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีเสขโดยประชาชนในขณะนั้นยังไม่มีสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนของตนโดยตรง ทั้งนี้ คณะราษฎรภายใต้การนำของพระยาพหลพลพยุหเสนา ให้เหตุผลว่า เป็นระบอบชั่วคราวที่เพิ่งเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย¹³ ซึ่งความจริงรัฐบาลในขณะนั้นยังขาดความเชื่อมั่นในความพร้อมของประชาชนที่จะเลือกตัวแทนของตน จึงกำหนดให้ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ตามลำดับชั้นดังนี้

1. ราษฎรในหมู่บ้านเลือกตัวแทนของหมู่บ้าน
2. ผู้แทนของหมู่บ้านเลือกตัวแทนในระดับตำบล
3. ตัวแทนในระดับตำบลเลือกตัวแทนในระดับจังหวัด เพื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีพลเมืองเกินกว่า 200,000 คน ให้เลือกผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 1 คน หักจำนวน 200,000 คน ของพลเมือง¹⁴

หลังจากการเลือกตั้งครั้งแรกซึ่งได้นำวิธีการเลือกตั้งทางอ้อมมาใช้แล้ว นับแต่นั้นมาการเลือกตั้งทุกครั้งที่จะจัดให้มีขึ้นจะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงทั้งสิ้น ซึ่งปรากฏว่าแม้จะได้มีการนำวิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างกันมาใช้ แต่ก็มิได้ทำให้จำนวนผู้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ จำนวนผู้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยเฉลี่ยยังต่ำกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งทั้งหมด ยกเว้นการ

¹³ ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐบาล พระยาพหลพลพยุหเสนา เข้าทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากพระยามโนปกรณนิติธาดา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476.

¹⁴ สุจิต บุญบงการ และหรัสศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 39-41.

เลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7 และการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 13 จึงได้กล่าวถึงในบทอาณัติแล้วเท่านั้นที่นำไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเกินกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

วิธีการเลือกตั้งที่ได้นำมาใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย ซึ่งมีทั้งวิธีการรวมเขตและแบ่งเขตนั้น เพื่อความเข้าใจจะบอกกล่าวถึงลักษณะของวิธีการเลือกตั้งดังกล่าวพอเป็นสังเขปดังนี้¹⁵

ก. การเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต คือ กำหนดให้จังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง ราษฎรในจังหวัดนั้น ๆ จะต้องมียุทธเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในจังหวัดนั้นซึ่งอาจกำหนดว่า พลเมืองหนึ่งแสนห้าหมื่นคน มีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน เศษของหนึ่งแสนห้าหมื่นคนหากเกินครึ่งหนึ่งให้มีผู้แทนราษฎรเพิ่มได้อีก 1 คน เช่น จังหวัดหนึ่งมีพลเมือง 3 แสน 8 หมื่นคน ก็จะมีผู้แทนได้ 3 คน ดังนี้ เป็นต้น เมื่อจัดให้มีการเลือกตั้งรวมเขตจังหวัดแล้ว หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งจะเป็นวิธีเลือกตั้งตามเสียงข้างมากหรือวิธีเลือกตั้งตามส่วนย่อยแล้วแต่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจะบัญญัติไว้

ข. การเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขต หมายความว่า ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขต โดยถือเอาจำนวนพลเมืองเป็นเกณฑ์ ผู้เลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเสียงเฉพาะผู้สมัครเลือกตั้งในเขตที่ตนมีถิ่นที่อยู่เท่านั้น ซึ่งถ้ากำหนดว่าพลเมืองหนึ่งแสนห้าหมื่นคน มีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ในกรณีที่มีจังหวัดหนึ่งมีพลเมือง 5 แสน 5 หมื่นคน ก็แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต จังหวัดนั้นจะมีผู้แทนราษฎรได้ 3 คน เช่นนี้ เป็นต้น

ส่วนวิธีการเลือกตั้งแบบผสม ซึ่งนำทั้งวิธีการแบ่งเขตและรวมเขตมาใช้ด้วยกัน เช่น การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 10, 11, 12, และ 13 นั้น จะถือเอาวิธีการแบ่งเขตเป็นเกณฑ์แต่ในทางปฏิบัติได้อนุโลมกำหนดเอาจังหวัดหนึ่ง ๆ เป็นเขตเลือกตั้งทุกจังหวัด

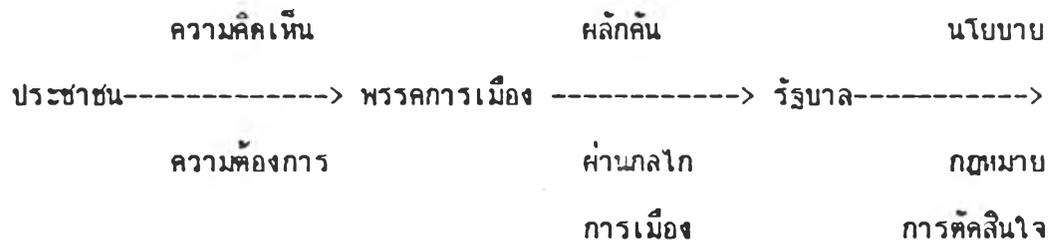
¹⁵จรรยา สุภาพ, "กระบวนการทางการเมืองและการปกครอง : การเลือกตั้ง," การเมืองและการปกครองไทย จรรยา สุภาพ บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2525), หน้า 207-211.

ซึ่งอาจทำให้เห็นว่าการเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ เป็นการเลือกตั้งตามวิธีรวมเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีได้แบ่งได้เป็นเขตที่มีผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน หากแต่กำหนดให้แต่ละเขตมีผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน สำหรับจังหวัดใดที่มีผู้แทนได้เกิน 3 คน ก็ให้แบ่งเขตจังหวัดนั้น ออกเป็นเขตเลือกตั้งมากกว่าหนึ่ง โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คน ในทุกเขต ดังนั้น จึงมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตที่มีผู้แทนได้ 3 คนเสียก่อน สำหรับจังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรได้ 4 คน ก็จะแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 2 เขต โดยแต่ละเขตจะมีผู้แทนราษฎรได้เขตละ 2 คน จากวิธีการดังกล่าวนี้อาจกำหนดได้ว่า ถ้าจังหวัดหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้ 8 คน ในกรณีเช่นนี้ก็จะแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต ในเขตที่ 1 และเขตที่ 2 มีผู้แทนได้เขตละ 3 คน ส่วนเขตที่ 3 ก็มี 2 คน ถ้าจังหวัดใดมีผู้แทน 2 คนในจังหวัดนั้น ก็จะถือว่าเขตของจังหวัดนั้นมีผู้แทนราษฎรได้ 2 คน

ประการที่สอง การเลือกตั้งส่วนมากไม่มีพรรคการเมืองใดได้ที่นั่งเกินครึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดทำให้มีปัญหาในการจัดตั้งรัฐบาล ก่อให้เกิดรัฐบาลผสมซึ่งมีเสถียรภาพไม่มั่นคงและบ่งชี้ถึงความอ่อนแอของพรรคการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ชาติการระดมพลเมืองให้สัปดาห์ในอนุกรรมการทางการเมืองของพรรค

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 โดยคณะราษฎรซึ่งในครั้งนั้นได้ดำเนินการเลือกตั้งโดยใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อม ในเวลาต่อมาแม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งที่แตกต่างไปจากการเลือกตั้งครั้งแรก คือหันมาใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงก็ตาม ปรากฏว่าคณะราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น ก็ยังมีได้ยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแต่อย่างใด และมิได้ดำเนินการขยายฐานเข้าไปในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่ง (สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง) อย่างเป็นกิจลักษณะ เช่น การส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง เป็นต้น จึงทำให้ประชาชนไม่เข้าใจและเห็นความสำคัญของการเลือกตั้งว่าจะมีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลอย่างไรและไม่คุ้นเคยกับการเลือกตั้งอย่างเป็นพรรค ซึ่งเท่ากับเป็นการปลุกฝังค่านิยมให้กับประชาชนในเรื่องการเลือกตั้งและพรรคการเมืองในลักษณะที่ไม่สนับสนุนประชาธิปไตยนับตั้งแต่เริ่มแรก เพราะตามที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่า พรรค

การเมืองนอกจากจะทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ยังจะเป็นผู้นำความคิดเห็นนั้นไปผลักดันให้รัฐบาลตัดสินใจตามความต้องการของประชาชนอีกด้วย¹⁶



รูปที่ 3.1 หน้าที่ของพรรคการเมือง

ดังนั้น เมื่อสังคมเติบโตและมีความซับซ้อนมากขึ้นความต้องการของประชาชนก็ย่อมจะหลากหลายมากขึ้นตามสภาพสังคม พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องเกิดขึ้น เพื่อเป็นตัวแทนทางการเมือง ให้แก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมือง โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วยแล้ว พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญมาก

¹⁶ Joseph LaPalombara, Myron Wiener, "The Origin and Development of Political Parties," Political Parties and Political Development, ed. by Joseph LaPalombara and Myron Wiener (Princeton : Princeton University Press, 1966), p. 3. อ้างใน กนก วงษ์ตระหง่าน, ประชาธิปไตยกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 55-56.

การขาดพรรคการเมืองที่สามารถพัฒนาตนเองอย่างค่อนเนื่อง ให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชน ในอันที่จะตรวจสอบรัฐบาลและทั่วโลกของรัฐบาลเพื่อรักษาผลประโยชน์ และความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพนั้นเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยของไทยไม่สามารถพัฒนาไปได้เท่าที่ควร

การยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองเพิ่งจะมาเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 และมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 แทน แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองรองรับ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นจึงมีลักษณะเป็นการรวมตัวในหมู่สมาชิกสภา ดังนั้น ในการเลือกตั้งเพิ่มเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2489 จึงถือเป็นการเลือกตั้งที่มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันเป็นครั้งแรก แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่วางไว้อย่างแน่นอน และการแข่งขันระหว่างพรรคก็ยังไม่เข้มข้นเท่าที่ควร จนกระทั่งการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 จึงได้มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองอย่างจริงจังจริงกว่าครั้งก่อน ๆ และพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งครั้งนี้ ก็เป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งถือเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของไทย

นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการในครั้งนั้นแล้วกฎหมายพรรคการเมืองก็ได้ถูกยกเลิกไปบ้าง และมีการนำกลับมาใช้ใหม่บ้าง จนทำให้พรรคการเมืองไม่อาจทำหน้าที่เป็นกลไกของประชาธิปไตยได้อย่างค่อนเนื่อง ประกอบกับพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก็ไม่มีคามเข้มแข็งเพียงพอ ภายในพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความแตกแยกกันสูง และในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็มีการแก่งแย่งช่วงชิงอำนาจกันอย่างมาก ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดมีความเข้มแข็งพอที่จะได้เสียงข้างมากในสภา การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องเป็นไปในรูปของรัฐบาลผสม ซึ่งมีก่อนและเต็มไปด้วยความแตกแยกภายใน แม้จะมีรัฐธรรมนูญบางฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พ.ศ.2521¹⁷ ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมือง การเลือกตั้ง ตลอดจนวินัยของสมาชิก โดยมีความมุ่งหวังที่จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งขึ้น และสามารถจัดการพรรคเล็กพรรคน้อยให้หมดไป อันจะส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยการย้ายจากพรรคหนึ่งไปเข้าอีกพรรคหนึ่งได้¹⁸

แต่ปรากฏว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ถูกนำมาใช้ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างแต่อย่างใด เพราะได้มีบทเฉพาะกาลมิให้บทบัญญัติเหล่านั้นมีผลบังคับใช้ในระยะสี่ปีแรก ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามระบบนี้ และในขณะเดียวกันฝ่ายทหารก็ยังไม่ยอมให้พรรคการเมืองมีอำนาจอย่างเต็มที่ ดังนั้น การเลือกตั้งจึงยังคงดำเนินไปในรูปแบบเดิม ส่วนพรรคการเมืองนั้นก็ให้มีขึ้นได้อย่างไรไม่เป็นทางการ และมีลักษณะเป็น "กลุ่มการเมือง" มากกว่าที่จะเป็นพรรคการเมือง เพราะยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกมารองรับแต่อย่างใด หรือแม้แต่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด คือการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 13 เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 ก่อนหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรจะครบวาระเพียง 4 วัน การเลือกตั้งก็ยังคงต้องเป็นไปในลักษณะเดิม คือเป็นการเลือกตั้งที่ไม่จำเป็นต้องเลือกผู้สมัครที่สังกัดพรรคเดียวกันทั้งหมด ทั้งนี้เพราะอยู่ในช่วงระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ ซึ่งหากการเลือกตั้งครั้งนี้ถูกกำหนดให้มีขึ้นหลังวันที่ 22 เมษายน 2526 แล้ว การเลือกตั้งก็จะต้องเน้นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก แต่ปรากฏว่าฝ่ายทหารได้ใช้หลังผลึกคืนให้มีการยุบสภาเสียก่อน ในวันที่ 19 มีนาคม 2526 หลังจากที่ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ไม่ประสบความสำเร็จ โดยจุดมุ่งหมายการชอนแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนั้นก็เพื่อให้คงบทเฉพาะกาลไว้ เพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรครบวาระยังเป็นการเลือกตั้งแบบเดิม คือแบบแบ่งเขต และเลือกเป็นรายบุคคล

¹⁷พรศักดิ์ ค่องแก้ว, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น
เขต 3, 18 เมษายน 2526, หน้า 54.

¹⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

ไม่ใช่ว่าบังคับให้เลือกเป็นพรรค หนึ่งเพื่อให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองได้ และเพื่อให้วุฒิสภายังมีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรอยู่เหมือนเดิม¹⁹

จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงทำให้ลักษณะการเลือกตั้งของไทย มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมือง ยกเว้นประชากรในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเลือกผู้สมัครโดยให้ความสำคัญกับพรรค แต่ถึงกระนั้น ความสม่ำเสมอในการเลือกพรรคหนึ่งพรรคใด ของผู้มีสิทธิลงคะแนนในเขตกรุงเทพมหานครก็ยังไม่ปรากฏชัดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเพิ่มพรรคใดก็ตาม ยังไม่สามารถสร้างความนิยมให้เกิดขึ้น หรือทำให้ประชาชนฝ่าฝืนในอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคได้ถึงขนาดที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีความจงรักภักดีต่อพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นระยะเวลานานติดต่อกัน²⁰

ประการที่สาม ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง ที่สำคัญคือพรรคการเมือง ทำให้การเมืองไทยขาดความมั่นคง ส่วนมากแล้ว ฝ่ายทหารยังมีส่วนในโครงสร้างของอำนาจอยู่ตลอดมา ทำให้การเลือกตั้งส่วนมากไม่เป็นไปตามวาระ การเลือกตั้งมักจะมีขึ้นสลับกับการปฏิวัติรัฐประหารโดยฝ่ายทหารอยู่เนื่อง ๆ²¹ และเหตุผลที่ทหารมักจะเข้ามาเป็นข้ออ้างในการก่อการปฏิวัติรัฐประหารก็คือ การขาดเสถียรภาพของรัฐบาลอันจะนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมืองของประเทศ

¹⁹ โปรคคูรายละเอียดยุคเพิ่มเติมใน กองทัพบก, สถาบันกองทัพถึงพี่น้องประชาชน เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 17 กุมภาพันธ์ 2526, (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์) เป็นที่รู้จักกันในนามสมุดปกขาว.

²⁰ สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ห่องแก้ว, พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย, หน้า 237-238.

²¹ ชมรมสื่อเพื่อการศึกษาและพัฒนาชีวิต, การเมืองไทยกับการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2525), หน้า 20-35.

หากมองย้อนหลังไปเมื่อ 50 กว่าปีมาแล้ว นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย กลุ่มของทหารได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองอย่างมาก แต่บทบาทของทหารซึ่งเข้ามาแสดงทางการเมืองนั้นมักจะเข้ามาด้วยการใช้อำนาจ คืออำนาจของทหารในฐานะของผู้ที่มีอาวุธและมีกำลังคนคือ ทหารด้วยกัน เป็นผู้ให้การสนับสนุน และเมื่อทหารเข้ามาใช้อำนาจด้วยวิถีทางดังกล่าว ก็เกรงที่จะสูญเสียอำนาจที่ได้มาอย่างไม่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย จึงพยายามที่จะสร้างระบบการใช้อำนาจด้วยการปฏิวัติรัฐประหารรวมทั้งการผูกขาดในการที่จะมีอำนาจต่อไป²² ดังเช่นที่มีการเรียกสภาพการเมืองไทยในช่วงปี พ.ศ.2522 ว่าเป็น "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" เพราะกลุ่มการเมืองฝ่ายพลเรือน(บทเฉพาะกาลที่นำมาบังคับใช้ในขณะนั้นให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้ แต่เป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เพราะยังไม่มีพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะเป็นกลุ่มการเมืองเท่านั้น) ยังหาได้มีอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่ไม่ ทหารยังมีส่วนในโครงสร้างทางอำนาจอยู่ด้วย แม้จะยอมให้มีการเลือกตั้งก็ตาม ทั้งนี้จะเห็นได้จากบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ทหารเข้าไปมีบทบาททางการเมืองอยู่ เช่น ยินยอมให้ข้าราชการประจำ ซึ่งรวมถึงข้าราชการทหาร เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดทางให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปได้อีกนั่นเอง หรือเป็นการยินยอมให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้งของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีทหารจากสามเหล่าทัพเป็นสมาชิกอยู่ด้วยจำนวนไม่น้อย เป็นต้น²³

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สิบสาม เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2526 ก็เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน ในการที่ทหารต้องการมีส่วนร่วมในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นผลมาจากการผลักดันของทหาร ให้รัฐบาลทำการยุบสภา และประกาศให้มีการเลือกตั้งโดยมีระยะเวลาเตรียม

²²"ความรู้เรื่องเมืองไทย," ศปามรัฐศึกษาหัวจาวม (1 ธันวาคม 2528), หน้า 38.

²³พรศักดิ์ ห่องแก้ว, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น เขต 3, 18 เมษายน 2526, หน้า 52.

การเพียง 29 วันเท่านั้น ซึ่งเป็นระยะเวลาซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับของบทเฉพาะกาล ภายหลังจากที่ได้พยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2521 โดยให้คงบทเฉพาะกาลไว้ไม่เป็นผลสำเร็จ การเลือกตั้งภายใต้การบังคับของบทเฉพาะกาลจึงยังคงเป็นไปตามระบบการเลือกตั้งเมื่อปี 2522 คือเป็นระบบแบ่งเขต โดยให้แต่ละเขตมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน และไม่จำเป็นต้องเลือกพรรคเดียวกันทั้งหมด นอกจากนี้ยังยินยอมให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองได้และให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรอยู่ เช่นเดิม²⁴

ประการที่สี่ การเลือกตั้งของไทยในอดีตที่ผ่านมา มีเพียงไม่กี่ครั้งเท่านั้นที่มีพรรคการเมืองแข่งขันกันอย่างจริงจัง และเป็นการต่อสู้กันระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านส่วนมากแล้ว การเลือกตั้งที่เกิดขึ้น มักจะขาดประเด็นสำคัญในการรณรงค์หาเสียง และสามารถคาดหมายกันได้ก่อนว่าใครจะเป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าผลของการเลือกตั้งจะออกมาในรูปใดก็ตาม เช่น การเลือกตั้งในปี 2522 การอภิปรายโต้แย้งในการหาเสียงในปัญหาของบ้านเมืองขาดความเข้มข้น พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครเข้ารับการแข่งขันต่างนำเอาประเด็นปัญหาที่ไม่สำคัญมากนักยกขึ้นมาหาเสียง ทั้งที่ความเป็นจริงประเทศไทยในขณะนั้นมีปัญหาสำคัญที่เผชิญอยู่มากมาย ทั้งนี้เป็นเพราะการเลือกตั้งไม่ใช่เป็นการต่อสู้ระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน รัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ไม่ได้จัดตั้งพรรคการเมืองและส่งผู้สมัครเข้ารับการแข่งขัน จึงมีแต่พรรคที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลมาสมัครแข่งขันเอง การหาเสียงจึงมีลักษณะเป็นการโอบกอดกันมากกว่า และโดยที่ทหารยังต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศภายหลังการเลือกตั้ง จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ จะยังคงเป็นรัฐมนตรีต่อไปไม่ว่าผลการเลือกตั้งจะออกมาอย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในปี 2512 ซึ่งได้มีการคาดหมายกันไว้ล่วงหน้าก่อนว่า ฝ่ายทหารจะให้การสนับสนุนรัฐบาลในขณะนั้นคือรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจรให้เป็นรัฐบาลต่อไป และสภาผู้แทนราษฎรก็จำเป็นต้องคล้อยตาม และให้การสนับสนุนรัฐบาลดังกล่าว ดังนั้น ภายหลังจากการเลือกตั้ง เมื่อไม่มีพรรคการเมืองใดมีสมาชิกได้รับเลือกเป็นเสียงข้างมากในสภา บรรดาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 60-61.

จำนวนหนึ่งจึงถูกดึงตัวเข้ามาอยู่พรรคสหประชาไทย เพื่อสนับสนุนให้จอมพลถนอม เป็น นายกรัฐมนตรีอีกวาระหนึ่ง

จากลักษณะการเลือกตั้งของไทยซึ่งสรุปได้เป็น 4 ประการใหญ่ ๆ ข้างต้น ทำให้สามารถที่จะพิจารณาได้ว่า ประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด การดำเนินการทางการเมืองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบนี้หรือไม่ ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามกฎหมายแห่งความเป็นประชาธิปไตยเพียงใด และการตัดสินใจเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลหรือไม่ ทั้งนี้เพราะการเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับสูง ไม่ได้เป็นสิ่งที่จะทำให้เห็นถึงความสำเร็จของประชาธิปไตยเสมอไป หากแต่ประชาชนจะต้องตัดสินใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุผลด้วย²⁵

ดังได้กล่าวแล้วว่า การวัดค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ให้ความเห็นและเห็นได้ชัดเจนมากที่สุดก็คือ การดูจำนวนผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่จำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ถึงแม้จะมีจำนวนมาก หากแต่ขาดซึ่งเหตุผลในการไปใช้สิทธินั้นก็มิอาจทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยประสบผลสำเร็จได้ ดังนั้น ในการศึกษาเพื่อพยายามทำความเข้าใจ ถึงแบบแผนของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการตำรวจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงน่าที่จะทำการศึกษาเพื่อค้นหาคำตอบว่า ทำไมข้าราชการตำรวจจึงไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง²⁶ ปัญหาของบ้านเมืองในลักษณะที่มีการพรรคการเมืองมีผล

²⁵Milbrath and Goel, Political Participation : How and Why Do People Get Involved in Politics, p. 153.

²⁶Lazarsfeld, Berelson, and Gaudet. The People's Choice : How the Voter Make Up Mind in a Presidential Campaign.

ต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างไร²⁷ บทบาทของการถกเถียงทางการเมือง ตลอดจนทัศนคติที่มีต่อแบบแผนทางการเมืองบางประการมีส่วนในการกำหนดพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือไม่ การศึกษาในลักษณะดังกล่าวนี้ในทางรัฐศาสตร์เรียกว่า การศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (voting behavior) ซึ่งถือเป็นแนวทางหรือแบบแผนที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้.

²⁷Angus Campbell, Gerald Gurin, and Warren E. Miller. The Voter Decides (Evanston : Row, Peterson, 1954) อ้างในพลศักดิ์ จิรไกรศิริ "พฤติกรรมทางการเมือง", หน้า 140.