



แนวทางในการแก้ไขปัญหที่เกิดจากบทบัญญัติมาตรา 95

(1) แนวทางการแก้ไขโดยยังคงดำรงหลักการของมาตรา 95 ไว้

ลู่ทางที่จะแก้ไขและสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง เป็นพรรคการเมืองพรรคใหญ่ ทำให้มีเสียงข้างมากในสภาสามารถสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลได้ ประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมากนับเป็นสิบ ๆ พรรคนั้นล้วนแต่ไม่สามารถสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพความมั่นคงขึ้นมาได้ เช่นพรรคการเมืองในอิตาลี เลบานอน และประเทศไทย ในปัจจุบันประเทศไทยเราก็กังเป็นภาพของพรรคเล็กพรรคน้อย ซึ่งอาจจะมีข้อดีตรงที่แต่ละพรรคจะเสนออนุมาตรการ นโยบาย แนวความคิดของตนให้ประชาชนได้ศึกษาและตัดสินใจเลือกได้มาก แต่การมีพรรคการเมืองมากเกินไปก็จะเกิดปัญหาคือทำให้ประชาชนสับสนในอนุมาตรการและนโยบายของแต่ละพรรค แม้แต่คนในพรรคเองบางทีก็ไม่ค่อยสนใจนโยบายของตนเอง เมื่อมีการเลือกตั้งแต่ละพรรคก็จะมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งไม่เพียงพอต่อการจัดตั้งดังที่กล่าวมาแล้วทำให้รัฐบาลอ่อนแอตลอดมา

การมีพรรคการเมืองแบบพรรคใหญ่ไม่ว่าจะพรรคเดียวหรือ 2 พรรค โดยที่นอกนั้นเป็นพรรคเล็กพรรคน้อยจะทำให้ได้รัฐบาลที่มีเสถียรภาพมั่นคง และส่งผลไปถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับอย่างเต็มที่ แต่เจตนารมณ์ของมาตรา 95 ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ดังที่กล่าวมาในบทที่ 3 จึงขอเสนอวิธีที่จะให้พรรคการเมืองในประเทศไทยเป็นพรรคใหญ่ขึ้นมา นั้น โดยไม่ทิ้งหลักการของมาตรา 95 แต่อย่างใด

ดำรงหลักการของมาตรา 95 ไว้ โดยเพิ่มมาตรการและแก้ไขข้อบกพร่องบางประการ เพื่อให้สอดคล้องและส่งเสริมกับบทบัญญัติดังกล่าว

1.1 การแก้ไขระบบวิธีการเลือกตั้งให้ส่งเสริมกับหลักการมาตรา 95

สำหรับวิธีการลดจำนวนพรรคการเมืองที่จะทำให้พรรคการเมืองมีเสถียรภาพบางครั้งอาจทำได้ในกรณีที่ไม่ว่าจำเป็นมีกฎหมายมาบังคับ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของความ เป็นประชาธิปไตย การลดจำนวนพรรคการเมืองให้น้อยลงอาศัยหลักใหญ่ ๆ ที่จะช่วยได้ดังนี้ โดยการกำหนดระบบวิธีการเลือกตั้งหมายความว่า

เราจะเลือกตั้งแบบแบ่งเขตหรือรวมเขต สำหรับการเลือกตั้งแบบรวมเขต  
 เท่าที่เขานิยามกันมาจะก่อให้เกิดพรรคการเมืองมาก แต่การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตนั้นจะทำให้  
 เกิดพรรคการเมืองน้อยพรรค การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตหมายความว่าในเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง ๆ  
 จะมีสมัครพรรคการเมืองกี่คนก็ได้ แต่คนที่จะได้รับเลือกจะมีเพียงคนเดียว เพราะฉะนั้นในการเลือกตั้งแบบ  
 แบ่งเขต ผู้สมัครคนไหนได้คะแนนมากกว่าผู้สมัครคนอื่นเพียงคนเดียวก็ได้รับเลือก เพราะ  
 ฉะนั้นระบบนี้ให้ประโยชน์กับพรรคการเมืองใหญ่หรือให้ประโยชน์กับคนสมัครที่มีคนสนับสนุนมาก ๆ  
 ที่จะชนะคนอื่นไม่เหมือนแบบรวมเขต แบบรวมเขตจะมีผู้ได้รับเลือกตั้งหลายคนไม่ได้อันดับ 1  
 อาจจะได้อันดับ 2 อันดับ 3 อย่างนี้เป็นต้น ซึ่งก็ยังได้เข้าไปเมื่อเป็นอย่างนี้พรรคการเมืองเล็ก  
 พรรคการเมืองน้อย ซึ่งมีขีดความสามารถในการที่จะสนับสนุนผู้สมัครของตนน้อยกว่าพรรค  
 การเมืองใหญ่จะไม่มีข้อเสียเปรียบประการใด

โดยใช้วิธีเลือกตั้งแบบแบ่งเขตนี้จะทำให้พรรคเล็กพรรคน้อย ไม่สามารถ  
 กระจายคนออกไปได้ทั่วทุกเขต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีพรรคของตนเองช่วยหาเสียง  
 จะมีโอกาสได้มาก เป็นการผลักดันให้เกิดระบบพรรคการเมืองที่เป็นพรรคใหญ่พรรคเดียวหรือ  
 สองพรรค เพราะฉะนั้นถ้าใช้วิธีการแบ่งเขตไม่เข้าพรรคเล็กจะแพ้ไปในที่สุดแล้วก็ต้องเลิกไป  
 เท่าที่เป็นมาในอังกฤษ ในอเมริกา ในออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ก็ตี เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า จะนำ  
 ไปสู่ระบบพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรค หรือไม่ก็เป็นไปในรูปพรรคใหญ่พรรคเดียวออกนั้นก็ เป็น  
 พรรคเล็กพรรคน้อย อย่างไรก็ตามการที่จะปล่อยให้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำกัดจำนวน  
 พรรคการเมืองลงไปก็ต้องใช้เวลา<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>แบบรวมเขตเลือกตั้ง หมายถึง การเลือกตั้งที่กำหนดรวมพื้นที่ของแต่ละจังหวัด  
 เป็นเขตการเลือกตั้งเดียว โดยจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกี่คนก็ตาม

แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หมายถึง การเลือกตั้งที่แบ่งพื้นที่ออกเป็นเขต ๆ ตามจำนวน  
 ประชากร และในแต่ละเขตให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียง 1 คน

<sup>๒</sup>สมชัย รักรัตน์. "วิเคราะห์รัฐธรรมนูญ" ๒๕๒๑ (1-5 พฤษภาคม 2521)



หากต้องการลดจำนวนพรรคอาจกระทำได้โดยจัดให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตตามแบบคลาสสิก คือจะต้องแบ่งเขตเลือกตั้งให้แต่ละเขตมีผู้แทนเพียงคนเดียว ผู้ลงคะแนนเสียงแต่ละคนจะมีเสียงเดียวเท่านั้น (One Man-One Vote) การแบ่งเขตแบบแต่ละเขตมีผู้แทนเพียงคนเดียวใช้กับระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากรอบเดียวมีผลทำให้จำนวนพรรคลดลงไป เพราะเหตุที่ว่าชัยชนะของแต่ละเขตนั้นมีเพียงตำแหน่งเดียว พรรคที่มีอุดมการณ์ใกล้เคียงกันจะรวมตัวกันโดยธรรมชาติ หรืออาจจะลดลงจากเหตุผลทางด้านจิตวิทยาที่ว่าในระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากรอบเดียวกับแบ่งเขตคลาสสิก ผู้เลือกตั้งจะเข้าใจได้ทันทีว่าคะแนนเสียงของพวกตนจะสูญเสียโดยเปล่าประโยชน์ถ้ายังคงสนับสนุนพรรคเล็กพรรคน้อยหรือพรรคที่คะแนนเสียงมีไม่มากในเขตนั้น ด้วยเหตุนี้พวกนี้จึงมีแนวโน้มที่จะลงคะแนนเสียงให้พรรคที่เลวน้อยที่สุด เพื่อหลีกเลี่ยงชัยชนะพรรคที่ตนไม่ชอบมากที่สุดพรรคเล็กพรรคน้อยก็จะถูกทอดทิ้ง และอาจหมดอำนาจการต่อรองในทางการเมืองต่อไป เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษมาแล้ว ซึ่งมักมีระบบพรรคเพียง 2 พรรคใหญ่ ๆ เท่านั้น การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ทำให้อังกฤษเหลือพรรคคอนเซอร์เวทีฟและพรรคเลเบอร์เท่านั้นที่เผชิญหน้าในทางการเมืองกันอยู่ ส่วนพรรคคลิเบอร์ลเริ่มหมดอำนาจตั้งแต่ในช่วงปี 1923-1935 เป็นต้นมา ในสหรัฐอเมริกา ก็เช่นกัน จำนวนพรรค 2 พรรคยังคงเป็นสิ่งที่ควบคู่กับระบบการเมืองอเมริกันอยู่เสมอมา ในออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ แคนาดา แนวโน้มระบบพรรคการเมืองลดจำนวนอย่างรวดเร็วเพราะสาเหตุจากการแบ่งเขตและการเลือกตั้งทั้งสิ้น

สำหรับประเทศไทยนั้น เรามีระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากรอบเดียว แต่การแบ่งเขตพื้นที่เลือกตั้งแบบการผสมระหว่างรวมเขตและแบ่งเขตดังกล่าว<sup>3</sup> ปัจจุบันเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 กำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบ่งเขตกับรวมเขต อันเป็นผลให้บางจังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรได้เกิน 3 คน เมื่อเทียบกับจำนวนประชากร 150,000 คน ต่อ ส.ส. 1 คน ต้องแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่า 1 เขต และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่แบ่งออกไปนั้น

<sup>3</sup>แบบผสมระหว่างรวมเขตกับแบ่งเขต หมายถึง การเลือกตั้งที่มีการแบ่งเขต แต่เป็นเขตขนาดใหญ่ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน

จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน ในทำนองเดียวกันกับเขตเลือกตั้งของจังหวัดที่มี ส.ส. ได้ไม่เกิน 3 คน ก็ให้ถือว่าจังหวัดนั้นเป็น 1 เขตเลือกตั้ง ไม่ต้องแบ่งเป็นหลายเขตเลือกตั้ง ถ้าจังหวัดใดจะต้องแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นหลายเขต และไม่สามารถแบ่งให้มีจำนวน ส.ส. ครบ 3 คนทุกเขตได้ก็ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มี ส.ส. เขตละ 3 คนเสียก่อน แต่เขตที่เหลือจะต้องมี ส.ส. ไม่น้อยกว่า 2 คน และในกรณีที่จังหวัดใดที่มี ส.ส. ได้ 4 คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 2 เขต แต่ละเขตให้มี ส.ส. 2 คน นอกจากนี้ เกี่ยวกับการแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งนั้น ยังได้มีการกำหนดให้จังหวัดที่มีการแบ่งเขตเลือกตั้งกว่า 1 เขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวน ส.ส. ที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกันด้วย<sup>๕</sup>

จากการเลือกตั้งครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 ได้มีการกำหนดให้มีเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทั้งสิ้น 142 เขต และจำนวน ส.ส. ที่จะพึงเลือกตั้งได้ในแต่ละเขตเลือกตั้งจำนวน 357 คน<sup>๖</sup> โดยกำหนดเขตเลือกตั้งและจำนวน ส.ส. ที่พึงมีได้ในแต่ละเขตดังนี้

จังหวัดที่มีเขตเลือกตั้งหลายเขต

(ก) จังหวัดที่มี 2 เขตเลือกตั้ง มีจำนวน 23 จังหวัด

- จังหวัดที่มีจำนวน ส.ส. 4 คน มี 11 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร ฉะเชิงเทรา นครปฐม นครพนม นนทบุรี พระนครศรีอยุธยา พิจิตร เลย สมุทรปราการ และสุโขทัย

- จังหวัดที่มีจำนวน ส.ส. 5 คน มี 8 จังหวัด ได้แก่ กาลสินธุ์ พิษณุโลก ราชบุรี ลพบุรี ลำปาง สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี และหนองคาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 มาตรา 90.

<sup>๖</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 มาตรา 90 ทวิ

<sup>๗</sup>กรมการปกครอง, "เทศบาลฉบับพิเศษ" เลือกลงตั้ง 24 กรกฎาคม 2531 (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง, 2531), หน้า 220.



- จังหวัดที่มีจำนวน ส.ส. 8 คน มี 5 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี  
ปราจีนบุรี เพชรบูรณ์ มหาสารคาม และสกลนคร

(ข) จังหวัดที่มี 3 เขตเลือกตั้ง มีจำนวน 10 จังหวัด

- จังหวัดที่มีจำนวน ส.ส. 7 คน มี 4 จังหวัด ได้แก่ นครสวรรค์  
เชียงใหม่ เชียงราย ชัยภูมิ และสงขลา

- จังหวัดที่มีจำนวน ส.ส. 8 คน มี 3 จังหวัด ได้แก่ ร้อยเอ็ด  
สุรินทร์ และบุรีรัมย์

- จังหวัดที่มีจำนวน ส.ส. 9 คน มี 3 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่  
บุรีรัมย์ และนครศรีธรรมราช

(ค) จังหวัดที่มี 4 เขตเลือกตั้ง มีจำนวน 3 จังหวัด ได้แก่ ขอนแก่น  
มีจำนวน ส.ส. 11 คน อุตรดิตถ์ มีจำนวน ส.ส. 12 คน และอุบลราชธานีมีจำนวน ส.ส.  
12 คน

(ง) จังหวัดที่มี 5 เขตเลือกตั้ง มีจำนวน 1 จังหวัด ได้แก่ นครราชสีมา  
ซึ่งมีจำนวน ส.ส. 15 คน

(จ) สำหรับกรุงเทพมหานคร มีจำนวน ส.ส. 36 คน เลือกตั้งออกเป็น  
12 เขต แต่ละเขตมีจำนวน ส.ส. 3 คน

#### จังหวัดที่มีเขตเลือกตั้งเดียว

- จังหวัดที่มี ส.ส. 1 คน มี 9 จังหวัด ได้แก่ ตราด นครนายก พังงา  
ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง สตูล สมุทรสงคราม และสิงห์บุรี

- จังหวัดที่มี ส.ส. 2 คน มี 9 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ ชัยนาท ชุมพร  
ตาก มุกดาหาร ยะลา สมุทรสาคร อ่างทอง และอุทัยธานี

- จังหวัดที่มี ส.ส. 3 คน มี 16 จังหวัด ได้แก่ จันทบุรี ตรัง  
นราธิวาส น่าน ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พัทลุง เพชรบุรี แพร่ ยโสธร  
ระยอง ลำพูน สระบุรี และอุตรดิตถ์

จากการที่ประเทศไทยใช้ข้อกำหนดและวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นแบบผสม  
ระหว่างการแบ่งเขตเลือกตั้งกับการรวมเขตเลือกตั้ง รวมทั้งจะต้องแบ่งเขตพื้นที่ที่กำหนดให้  
เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 90 ทวิ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ กล่าวโดยสรุปก็คือ

คำว่า "การแบ่งเขต" ที่ใช้ในประเทศไทยนั้นอาจหมายถึงเขตเดียว ผู้แทนคนเดียว ตามแบบสากลนิยม และเขตเดียว ผู้แทนสองคน หรือเขตเดียวผู้แทนสามคน แตกต่างจากหลักการออกไปจำนวนพรรคการเมืองจึงไม่มีทางลดลงได้เพราะในเขตที่เปิดโอกาสให้มีผู้แทนสองหรือสามคนนั้น คนไทยซึ่งมีแนวโน้มส่วนใหญ่เลือกตัวบุคคลก็อาจจะเลือกคนหนึ่งพรรคหนึ่งและอีกคนหนึ่งสังกัดอีกพรรคหนึ่งแทนที่น่าจะเป็นการเลือกระบบพรรคมากกว่า ข้อเสนอที่เร่งด่วนก็คือจะต้องแก้ไขการแบ่งเขตให้ทุก ๆ เขตมีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว หากมีการแบ่งเขตแบบคลาสสิกแล้ว การแบ่งเขตและระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากรอบเดียวย่อมมีส่วนสัมพันธ์กับการลดจำนวนพรรคอย่างแน่นอน ข้อเสนอที่นึกอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการแบ่งเขต ถ้าหากแบ่งเขตจะมีอุปสรรคในทางปฏิบัติอาจกระทำได้ง่าย ๆ โดยกำหนดให้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งให้จังหวัดหนึ่งมีผู้แทนเพียงคนเดียว เข้าหลัก One Man-One Vote ซึ่งนอกจากจำนวนพรรคจะลดลงไปตามหลักคลาสสิกแล้ว จำนวนผู้แทนก็จะลดลงไปด้วยจำนวนผู้แทนที่เหมาะสมในรัฐสภาและส่วนใหญ่มีผู้คุณภาพอาจจะดีกว่าจำนวนผู้แทนที่มากมายแต่ไร้ประสิทธิภาพก็เป็นได้<sup>7</sup>

### 1.2 กำหนดให้เลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2521 ได้แก้ไขเพิ่มเติม ปี 2528 มาตรา 91 มิได้บังคับให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะหรือพรรค ดังความว่า "ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น" อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมัครเป็นรายบุคคลหรือรายพรรคได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาเลือกเป็นรายคณะหรือพรรคการเมือง ดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2521 ก่อนการแก้ไขซึ่งบังคับให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้น ในขณะที่หลายฝ่ายต้องการให้พรรคการเมืองเจริญเติบโตเข้มแข็งขึ้น แต่กลับกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการแบ่งเขต

<sup>7</sup>ชาญวุฒิ วัชรยุกต์, "พรรคการเมืองกับความมั่นคง" รัฐสารักษ์



การเลือกตั้งและสามารถเลือกเป็นรายบุคคลได้ ซึ่งหากต้องการให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง  
 ควรจะมีการเลือกตั้งแบบรวมเขตเลือกตั้งเป็นทีม<sup>๙</sup> การจะจำกัดให้พรรคการเมืองน้อยลง ควร  
 ได้มีการแก้ไขนําระบบการเลือกเป็นพรรคกลับมาใช้จึงจะเกิดความสอดคล้อง การที่ไปแก้ไข  
 เพียงจุดเดียวไม่ช่วยให้ระบบพรรคเกิดขึ้นได้ สภาพที่เป็นอยู่ถ้ายังคงมาตรา 95 ไว้ ก็ควรแก้  
 ระบบการเลือกพรรคด้วย เพราะฉะนั้นการเมืองไทยต้องประกอบไป 2 ประการ คือ ทั้งพรรค  
 ทั้งคนพรรคที่เข้าคัดเลือกรู้จักก็ต้องเลือกคนดีให้เข้าด้วยรวมทั้งพรรคต้องดีด้วย ปัญหาเราไม่ก้าวหน้า  
 เวลาหาเสียงพรรคการเมืองไม่ได้เน้นให้อาณานิโยบายมาพูดกับชาวบ้าน ระบบพรรคการเมือง  
 ของเราจึงไม่พัฒนาต้องมีอะไรไปบังคับไว้ ส่วนหนึ่ง มาตรา 95 ช่วยอะไรไม่ได้มากนัก  
 โดยลำพังตัวเอง<sup>๑๐</sup>

ในช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีบุคคลสำคัญได้ออกมา  
 แสดงความคิดเห็นคือ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ให้ความเห็นเรื่อง  
 พระราชบัญญัติพรรคการเมืองนั้นตนเห็นว่ามีเพียงประเทศเยอรมันกับประเทศไทยเท่านั้นที่ใช้  
 โดยที่ประเทศเยอรมันต้องใช้เนื่องจากกลัวพรรคนาซี การออกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง  
 เป็นการจำกัดสิทธิอันสูงสุด เพราะก่อนที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็มิอิสระเต็มที่  
 แต่เมื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ต้องอยู่ในกรอบของพรรคการเมือง ถ้าไปแสดงความ  
 คิดเห็นในรัฐสภาที่แตกต่างจากพรรคสังกัดก็กลายเป็นพวกนอกคอก และกลายเป็นว่ารัฐสภา  
 เป็นเวทีแสดงอันหนึ่งเพื่อให้เกิดความชอบธรรมของฝ่ายบริหารที่ใช้เป็นเครื่องมืออีกทางหนึ่ง  
 จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองบังคับทุกสิ่งทุกอย่าง ประเทศอื่นเขาไม่มีใช้กัน  
 เขาปล่อยให้พรรคการเมืองเติบโตไปตามธรรมชาติ ซึ่งต่อไปข้างหน้าพรรคการเมืองก็จะ  
 เข้มแข็งเองและลดน้อยลงไปเอง<sup>๑๐</sup>

<sup>๙</sup> นายสุชาติ เตชะเสน, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36/2521  
 วันที่ 13 กรกฎาคม 2521 หน้า 3.

<sup>๑๐</sup> สัมภาษณ์ เรืออากาศตรี บุญยง วัฒนพงศ์, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัด  
 อุดรดิตถ์ พรรคปวงชนชาวไทย, เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2533

<sup>๑๐</sup> สยามรัฐ 19 มีนาคม 2534.

ข้อเสนอของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ไม่ได้เป็นของใหม่เป็นเรื่องที่เคยพูดกันมานานแล้วว่าให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองไม่ใช้ยุบพรรคการเมือง หรือไม่มีพรรคการเมืองในประเทศไทย หมายความว่าพรรคการเมืองทั้งหลายยังมีอยู่แต่ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ให้เป็นการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองตามธรรมชาติ ใครพอใจจะอยู่พรรคไหนก็ไปอยู่ไม่พอใจก็ย้ายไปพรรคใหม่ ถึงคราวเลือกตั้งใหม่พรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครก็คนก็ได้ไม่จำเป็นต้องส่งถึงครึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งความจริงความคิดของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ก็คงหมายถึง มาตรา 95 ว่าควรจะได้ยกเลิกไปด้วย<sup>11</sup> และปล่อยให้พรรคการเมืองพัฒนาไปตามธรรมชาติ

ขั้นตอนการพัฒนาพรรคการเมืองตามธรรมชาติในระบอบประชาธิปไตยในกระบวนการพัฒนาพรรคการเมืองทุกประเทศในโลกมักจะแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ตามที่มีผู้เสนอให้พรรคการเมืองพัฒนาตามธรรมชาติ คือ

#### ขั้นตอนที่ 1 เรียกว่ากลุ่มรัฐสภา (Parliamentary Caucus)

หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ตรงกัน (Political Faction) กล่าวคือเริ่มต้นจากการรวมตัวของบุคคลที่มีผลประโยชน์แคบ ๆ ตรงกันขึ้นเป็นกลุ่มเล็ก ๆ แล้วพยายามใช้กำลังคน เศรษฐกิจ เครื่องไม้ เครื่องมือที่มีอยู่โฆษณาผลักดันตัวเองหรือกลุ่มพวกแคบ ๆ ของตนให้ได้เข้าไปกุมอำนาจทางการเมือง ซึ่งก็มีเป้าหมายเพื่อที่จะพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากการรวมกลุ่มเล็ก ๆ ดังกล่าวสามารถกระทำได้ง่ายจึงเป็นผลให้มีจำนวนกลุ่มมากมายหลาย ๆ กลุ่ม เกิดปัญหาทางด้านการช่วงชิงผลประโยชน์ซึ่งกันและกันขึ้น มีการโฆษณาเปิดโปงซึ่งกันและกันอย่างหนักเป็นผลให้ผลประโยชน์ที่ได้รับไม่คุ้มกับทุนที่ต้องใช้จ่ายไปเสี่ยงต่อการถูกโค่นล้มตลอดเวลา สภาวะดังกล่าวจะสร้างความไม่มั่นใจในสถานการณ์ของกลุ่มผู้มีอำนาจ ซึ่งจะมีผลผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ขั้นตอนที่ 2

#### ขั้นตอนที่ 2 การรวมตัวเป็นกลุ่มใหญ่หรือค่าย (Polarization)

กล่าวคือภาวะผลประโยชน์ขัดกันขึ้นในขั้นตอนที่ 1 ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อกลุ่มเล็ก ๆ เหล่านั้น จะนำไปสู่การหาทางประนีประนอมยอมความประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มเล็ก ๆ ที่พอจะประนีประนอมหรือประสานกันได้ เกิดการรวมตัวกันขึ้นเป็นกลุ่มใหญ่หรือเป็นค่ายหรือ

<sup>11</sup> เติลนิวัลส์ 23 มีนาคม 2534



เป็นหัวขึ้นมา ทั้งนี้เพราะถ้าหากไม่ยอมประนีประนอมกันก็จะมีแต่ผลเสียเพียงอย่างเดียว ดังตัวอย่าง เช่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ในการเลือกตั้งเมื่อพุทธศักราช 2522 สำหรับคน กรุงเทพมหานครซึ่งมีพรรคการเมืองสำคัญ ๆ แข่งขันกัน 3 พรรค คือ พรรคกิจสังคม พรรค ประชาธิปัตย์ และพรรคประชากรไทย แต่ละพรรคต่างก็อยู่ในสภาพของกลุ่มการเมืองเล็ก ๆ ในขั้นตอนที่ 1 เนื่องจากในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้น คนมีแนวโน้มว่าจะออกเสียงเลือกพรรค ประชาธิปัตย์กับพรรคกิจสังคมนั้นเป็นคนประเภทเดียวกัน ส่วนที่ออกเสียงเลือกพรรค ประชากรไทยนั้นก็เป็นคนอีกประเภทหนึ่ง ถ้าพรรคกิจสังคมกับพรรคประชาธิปไตยจะประนีประนอมกัน โดยแบ่งเขตสมัครรับเลือกตั้งก็จะสามารถแก้ปัญหาการแบ่งคะแนนกันเอง แต่ทั้งสองพรรค ดังกล่าวกับแข่งขันกันเองในทุก ๆ เขต จึงเป็นผลให้พรรคประชากรไทยซึ่งก็ได้คะแนนไม่มากเท่าไรในแต่ละเขตได้รับเลือกตั้งอย่างล้นหลามดังที่ปรากฏในผลการเลือกตั้งครั้งนั้น

จากสภาวะในทำนองดังกล่าวก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากกลุ่ม การเมืองกลุ่มเล็ก ๆ กลุ่มน้อยมาสู่การรวมตัวระหว่างกลุ่มที่สามารถประนีประนอมหรือแบ่งปัน ผลประโยชน์กันได้ เกิดเป็นลักษณะกลุ่มใหญ่หรือค่ายขึ้นมา แต่อย่างไรก็ตามสภาวะของกลุ่มใหญ่ หรือค่ายดังกล่าวก็หาได้ก่อให้เกิดความมั่นคงขึ้นมาไม่ ทั้งนี้เพราะว่าถ้าหากกลุ่มใดค่ายใด ฝ่ายแพ้ก็จะประสบกับความสูญเสียอย่างหนัก ดังเช่น เหตุการณ์ที่ปรากฏในการจัดตั้งรัฐบาล หลังการเลือกตั้งเมื่อเดือนเมษายน 2526 ซึ่งปรากฏว่าได้เกิดการรวมตัวเป็นค่ายขึ้นมา ระหว่างพรรคกิจสังคมกับพรรคประชาธิปไตยและที่พรรคชาติไทย เพื่อที่จะจัดตั้งรัฐบาล แต่แล้วค่ายกิจสังคมกับประชาธิปไตยก็เป็นฝ่ายชนะ เพราะสามารถไปประสานกับพรรคอื่นได้อีก จนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ส่วนพรรคชาติไทยต้องตกอยู่ในสภาพสูญเสียโอกาสที่จะได้เป็น รัฐบาลไปทั้ง ๆ ที่ไม่น่าจะสูญเสียสภาวะในทำนองเช่นนี้จะก่อให้เกิดการพัฒนาไปสู่ขั้นตอนที่ 3

#### ขั้นตอนที่สาม เรียกว่าการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง (Organization)

ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาคความไม่แน่นอน ทำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคต้องดำเนินการสร้างองค์กร ทางการเมืองของพรรคในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ขึ้นมาเพื่อที่พรรคจะได้มีสมาชิก ของพรรคกระจายในทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ ความจำเป็นที่จะต้องอาศัยหัวคะแนนซึ่ง มักจะบิดเบี้ยวไปตามผลประโยชน์ข้างมากก็จะหมดสิ้นไป แต่การที่จะดึงเอาชาวนาชาวไร่ กรรมกรและคนชั้นกลางซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศเข้ามาเป็นสมาชิกถาวรของพรรค ซึ่งต้องเสียสละอย่างน้อยก็ต้องเสียค่าสมาชิกให้พรรคเป็นประจำได้นั้นจะต้องอาศัยอุดมการณ์ ที่สนองตอบความต้องการของบุคคลในระดับดังกล่าวได้ การที่จะเกิดการเห็นดีเห็นชอบใน

อุดมการณ์อย่าง เป็นธรรมขึ้นมาได้นั้น พรรคการเมืองจะต้องมีผู้ปฏิบัติงานของพรรคที่เป็นคนดี มีความสามารถบริหารจัดการอยู่ในหมู่ประชาชนทุกระดับ เป็นวิธีที่จะรวมคนหนุ่มมากเข้ามา สนับสนุนพรรคการเมืองอย่างมั่นคง<sup>12</sup>

## 2. การแก้ไขป้องกันปัญหาการจ้างวาน

สำหรับการเลือกตั้งทั่วไป แม้จะได้ชื่อว่าเป็นการเลือกตั้งในระบบพรรคคือมีการ บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมือง และพรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัคร รับเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด แต่ข้อเท็จจริงปรากฏ ว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ ล้วนแต่ไม่อยู่ในฐานะที่พร้อมจะปฏิบัติตามเงื่อนไขของการเลือกตั้งใน ระบบพรรคอย่างแท้จริง เช่นต้องวิ่งเต้นหาตัวบุคคลภายนอกที่พรรคเห็นว่าเหมาะสม เช่น มีชื่อเสียงหรือมีฐานะดีมาส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค และบางพรรคถึงกับได้มีการ จ้างผู้สมัคร เพื่อให้ครบตามจำนวนตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด

จากการเลือกตั้งที่ผ่าน ๆ มา พรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคได้พยายามบิดเบือน บทบัญญัติของมาตรา 95 อยู่เสมอมาตัวอย่าง เช่น พรรคปวงชนชาวไทยในอดีตได้เคยนำ คุณยายจากจังหวัดสุพรรณบุรีมาลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย และท่ามกลางการหาเสียงเลือกตั้ง ลูกพรรคคนหนึ่งคือ นายสุพจน์ หอมระรื่น เป็นผู้สมัครกรุงเทพมหานคร เขต 10 ก็ยังตกเป็น ชาวบหน้าหนังสือพิมพ์ว่ายังขายขนมตามปกติอยู่ที่บ้านจังหวัดสุพรรณบุรี<sup>13</sup> พฤติกรรมดังกล่าว ดูเหมือนเป็นที่ขบขันและกลายเป็นตลกทางการเมืองเสียมากกว่ามาตรการทางกฎหมาย แนวทาง ที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจทำได้โดย

<sup>12</sup>รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยตามความต้องการของประชากรไทย (กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2528), หน้า 86-90.

<sup>13</sup>พรรคการเมืองไทย บนสนามเลือกตั้ง 2529 ปีที่ 3 สมัยที่ 37 เดือนกรกฎาคม 2529 หน้า 14.



2.1 กำหนดในกฎหมายให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ก่อนการเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 1 ปี

เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องเป็นสมาชิกของพรรคก่อน จึงปรากฏว่าผู้สมัครลงรับเลือกตั้งสามารถสมัครเข้าพรรคได้ ก็ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ทันทีเช่นกัน การเสนอให้ต้องเป็นสมาชิกอยู่ก่อนแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี ถึงจะลงสมัครได้ก็เป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้พรรคมีความมั่นคงยิ่งขึ้น การจางวานเป็นไปได้ยากเพราะสามารถตรวจสอบกันได้ง่าย ดังนั้นควรได้มีการกำหนดใช้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองว่าให้ผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 1 ปี เสียก่อน

นอกจากนี้ท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า

การกำหนดเช่นนี้ก็เป็นแนวความคิดหนึ่งที่ดีจะได้ไม่ต้องไปว่าจ้างกันทีหลัง และจะได้ผู้สมัครที่มีความเลื่อมใสเป็นสมาชิกพรรค แต่ต้องควบคุมดูแลให้ดีบางครั้งสามารถทำรายงานย้อนหลังได้ ทั้งหมดขึ้นอยู่กับคนปฏิบัติคนที่มีส่วนในกระบวนการที่จะควบคุมเอาจริงเอาจัง มีความบริสุทธิ์ใจที่จะดูแลกฎเกณฑ์เหล่านี้ให้รัดกุมจริง ๆ คนที่สมัครควรเป็นคนที่อยู่ในพื้นที่สังกัดในจังหวัดในเขตเลือกตั้งของตนไม่น้อยกว่า 6 เดือน<sup>14</sup>

2.2 กำหนดให้ผู้สมัครต้องมีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 6 เดือน

การกำหนดเรื่องภูมิลำเนาของผู้สมัครรับเลือกตั้งว่าจะต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตที่สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 6 เดือนก่อนวันสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้รับกันกับข้อ 1.1 ทั้งนี้จะช่วยป้องกันการจางวานผู้สมัครที่มีภูมิลำเนาออกเขตเลือกตั้งมาลงสมัครได้ง่ายขึ้น โดยวิธีนี้จะเป็นการกำหนดให้คนในพื้นที่ได้เป็นตัวแทนที่สะท้อนเจตนาารมณ์แทนคนเหล่านี้ หรือหากไม่เกิดจุดนี้ก็อาจจะเป็นคนอื่นที่มีสถานประกอบการในท้องถิ่น โดยมีกำหนดระยะเวลาเช่นกันความเป็นตัวแทนจะได้สมภาคภูมิและลดการจางวานลง

<sup>14</sup>สัมภาษณ์ นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัด นครศรีธรรมราช เขต 1. เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2523.

### 2.3 คุณสมบัติด้านการศึกษา

การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นหนทางที่จะลดการจ้างวานลงได้บ้าง เพราะกลุ่มบุคคลที่จะถูกจ้างย่อมมีอยู่โดยจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับคนที่ไปส่งบุคคลที่ไม่มีความรู้ความสนใจมาก่อน ซึ่งอาจหาได้โดยทั่วไปไม่ยากนัก เช่น การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อยจบปริญญาตรี หากสามารถกำหนดได้เช่นนั้นการจ้างวานผู้มีการศึกษาในระดับนี้ย่อมเป็นการยากเพราะเป็นบุคคลที่มีวุฒิภาวะทางการศึกษาสูง ไม่ยอมเป็นเครื่องมือโดยเห็นแก่อามิสสินจ้างเพียงเล็กน้อย

ตัวอย่างที่ปรากฏในบางประเทศในเรื่องคุณสมบัติทางด้านการศึกษา เช่น คาเมรูน คูเวต มาลาวี กำหนดว่าต้องมีความรู้ภาษาอังกฤษ<sup>15</sup> การกำหนดคุณสมบัติด้านการศึกษาก็จะช่วยได้ทางหนึ่ง

### 2.4 เพิ่มเงินค่าสมัคร

นอกจากนี้รัฐยังอาจมีส่วนที่จะแก้ปัญหการจ้างวานได้ โดยออกกฎหมายกำหนดอัตราค่าสมัครจากเดิม 5,000 บาท เป็น 10,000 - 20,000 บาท เป็นเรื่องที่น่าจะได้กำหนดเพิ่มเติมไว้ด้วย เพื่อป้องกันกรณีมือปืนรับจ้างที่จะเกิดขึ้นมาอีก<sup>16</sup> ซึ่งเป็นประเด็นที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบว่าควรจะได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป เพราะคิดว่าเป็นแนวทางที่จะป้องกันการจ้างวานได้อีกทาง

### 3. แนวทางที่จะบรรเทาค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้น

ปัญหาการทุ่มเทเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ปัญหานี้ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้พรรคการเมืองจะมีสิทธิส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะมีการเลือกตั้งครั้งนั้น การที่จะแก้ไขผลกระทบให้ได้จริงจำเป็นต้องได้รับความริบร่วมมืออย่างจริงจังจากรัฐบาล และรัฐสภา เพราะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับ นับแต่

<sup>15</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 434.

<sup>16</sup> มติชน วันที่ 21 เมษายน 2534 หน้า 21.



รัฐธรรมนูญลงไปถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพระราชบัญญัติ  
พรรคการเมือง<sup>17</sup>

### 3.1 แก้ไขกฎหมายให้ลดจำนวนสมาชิกที่พรรคการเมืองต้องส่งลง

โดยอาจจะลดจำนวนการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งลง ให้พรรคการเมืองแต่ละ  
พรรคส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือไม่น้อยกว่า  
120 คน (จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดจำนวน  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่มีจำนวน 360 คน) ซึ่งกฎหมายเก่ากำหนดไว้ 357 คน

การกำหนดจำนวนสมาชิกมากจะเป็นภาระของพรรคการเมือง หลายพรรค  
ที่ไม่สามารถส่งผู้สมัครได้จนเกิดปัญหาเมื่อปีรับจ้างที่ไม่มีความรู้ ไม่มีการศึกษาที่ดีมาลงสมัคร  
และการกำหนดจำนวน 1 ใน 3 เก่งว่าจะมีพรรคเล็กพรรคน้อยมากขึ้น ที่ผ่านมามีกำหนด  
ให้ส่งไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ยังปรากฏว่ามีพรรคการเมือง 10  
กว่าพรรคอยู่นั้นเอง เพราะวิธีนี้อาจจะช่วยบรรเทาภาระให้แก่พรรคการเมืองได้บ้าง<sup>18</sup>  
แทนที่จะกำหนดไว้กึ่งหนึ่งเหมือนที่เกิดขึ้น ทำให้พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ นโยบายที่ดีไม่อาจ  
ทนต่อค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นได้

ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองส่วนใหญ่มุ่งไปที่การให้รัฐบาลช่วย  
อุดหนุนแก่พรรคการเมือง ดังในบางประเทศที่ปฏิบัติ คือ ให้เงินช่วยเหลือแก่พรรคการเมือง  
ตามจำนวนสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง เช่นในประเทศอิสราเอลจ่ายให้หัวละ 1 ล้านกว่าบาท  
บางประเทศก็กำหนดเป็นปี ๆ ไปเฉพาะในปีที่มีการเลือกตั้ง แล้วแจกจ่ายให้พรรคต่าง ๆ ที่มี  
สมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลดค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ลงไปบ้างโดยให้เงิน  
อุดหนุน

วิธีการช่วยเหลือสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วให้สามารถดำรงอยู่ได้ต่อไปในรูป  
ของเงินสนับสนุนอาจมีวิธีให้ความช่วยเหลือได้ดังนี้

<sup>17</sup> สยามรัฐ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2533, หน้า 9 และวันที่ 1 ธันวาคม 2533,  
หน้า 9.

<sup>18</sup> มติชน วันที่ 21 เมษายน 2534, หน้า 21.





โดยทั่วไป แหล่งสนับสนุนด้านการเงินที่สำคัญของพรรคการเมืองไทย นอกเหนือจากการบริจาคจากสมาชิกในพรรคการเมืองแล้วยังได้จากแหล่งสนับสนุนที่มาจาก ประชาชนทั่วไป นักธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งแหล่งสนับสนุนดังกล่าวในต่างประเทศ ส่วนใหญ่ถือเป็นรายได้หลักของพรรคทีเดียว เช่น ประเทศสหรัฐ ถือว่าการบริจาคโดยความ สนิทใจของประชาชนที่สนับสนุนพรรคการเมืองเป็นแหล่งที่มาของเงินทุนหลักสำหรับใช้จ่าย ในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก หรือประธานาธิบดี ส่วนความช่วยเหลือจากนักธุรกิจระดับสูงของบริษัท หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็เป็นแหล่ง เงินทุนที่สำคัญเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะพรรครีพับลิกัน จะได้รับความช่วยเหลือจากนักธุรกิจนี้ สูง ส่วนพรรคเดโมแครตนั้นนอกเหนือจากเงินบริจาคจากประชาชนทั่วไปแล้ว ก็จะได้จากกลุ่ม อาชีพต่าง ๆ เช่น พ่อค้า ธุรกิจขนาดย่อม และช่างก่อสร้าง ฯลฯ นอกจากนี้ยังได้รับจาก การสนับสนุนด้านเงินจากสหพันธ์กรรมกร (Labour Union) เป็นส่วนสำคัญมาโดยตลอด<sup>๒๐</sup> หรือประเทศอินเดียที่มีพรรคคองเกรส และพรรคสังคมนิยม อันเป็นพรรคการเมืองที่สำคัญต้อง อาศัยเงินช่วยเหลือโดยสนิทธิใจจากประชาชนทั่วไป และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้นมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ถ้าเป็นประชาชนทั่วไปส่วนใหญ่จะเกิดจากความศรัทธาต่อพรรค การเมืองที่พวกเขาสนับสนุน และต้องการให้เข้ามาบริหารประเทศ แต่ถ้าเป็นนักธุรกิจและ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มักจะเป็นในลักษณะต้องการใช้อิทธิพลทางการเมืองของพรรคการเมือง ที่พวกตนสนับสนุนเอื้ออำนวยหรือคุ้มครองผลประโยชน์ของพวกตน เมื่อพรรคการเมืองนั้นได้เป็น รัฐบาลหรือเข้าร่วมรัฐบาล

แต่อย่างไรก็ดีในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดขอบเขตการบริจาคเงิน ของประชาชนและกลุ่มนักธุรกิจไว้ เนื่องจากค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งในตำแหน่ง ทางการเมืองต่าง ๆ แต่ละพรรคจะท่วมท้นมากขึ้นทุกที จึงได้มีการกำหนดกฎหมาย ที่เพื่อลดและควบคุมค่าใช้จ่ายให้เหมาะสม และเพื่อที่จะลดอำนาจกดดันจากทั้งผู้บริจาคที่เป็น กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งจะมีเงินบีบบังคับนโยบายของพรรคการเมืองให้หันเหจากอุดมการณ์เพื่อ

ประเทศไทย และเพื่อความคุ้มครองได้เปรียบระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเอง โดยกำหนด กฎเกณฑ์ดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

1. การรับและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ในองค์กรของ พรรคเพื่อหาเสียงเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองจะต้องทำรายงานหรือบัญชีค่าใช้จ่ายเสนอ ต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของสภาผู้แทนราษฎร
2. ผู้บริจาคสามารถบริจาคได้ไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ให้กับผู้สมัครคนหนึ่งคน ใดก็ได้โดยตรงในช่วงเวลาก่อนการประชุมใหญ่ของพรรค ไม่ว่าผู้สมัครคนนั้นจะรับเงินอุดหนุนจาก รัฐบาลกลางหรือไม่ แต่ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป ผู้สมัครที่รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กลางแล้วจะรับเงินบริจาคประชาชนอีกไม่ได้
3. ผู้สมัครอาจจะตั้งกองทุนพิเศษโดยเฉพาะเพื่อการจ่ายตามกฎหมายและ บัญชี การก่อตั้งนี้จะต้องเป็นไปตามกฎหมายกองทุนหาเสียงของรัฐบาลกลาง และผู้บริจาคคน หนึ่ง ๆ สามารถบริจาคให้กองทุนนี้ได้ถึงคนละ 1,000 ดอลลาร์
4. ส่วนผู้สมัครจากพรรคใหญ่ที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจะสามารถ รับบริจาคเป็นรายบุคคลได้ถึง 1,000 ดอลลาร์ สำหรับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งทั่วไป
5. ผู้บริจาคคนอื่น ๆ อาจบริจาคได้ถึง 20,000 ดอลลาร์ต่อปีให้กับ คณะกรรมการใหญ่ของพรรค และ 5,000 ดอลลาร์ต่อปีให้กับคณะกรรมการพรรคของรัฐหรือ ของท้องถิ่น คณะกรรมการเหล่านี้อาจไปสนับสนุน ผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีคนใดคนหนึ่ง ผู้ใดก็ตามอาจอาสาทำงานให้กับผู้สมัคร และสามารถใช้จ่ายในวงเงิน 2,000 ดอลลาร์ สำหรับ ค่าเดินทางที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าวและคนหนึ่ง ๆ อาจใช้เงินได้ถึง 2,000 ดอลลาร์ ในการ ทำงานในระหว่างการเลือกตั้งขั้นต้น และการเลือกตั้งทั่วไปโดยอาจจะใช้ในการจัดเลี้ยงรับรอง สำหรับผู้สมัครชั้นที่ลานหรือห้องประชุม นอกจากนี้ยังมีเงินอีก 2,000 ดอลลาร์ต่อปีสำหรับใช้ ในการเลี้ยงรับรองเพื่อประโยชน์ของพรรคของผู้สมัคร
6. ผู้บริจาคสามารถบริจาคเงินได้สูงถึง 1,000 ดอลลาร์ แก่ผู้สมัครจาก พรรคเล็ก ๆ หรือจากพรรคใหม่ ไม่ว่าผู้สมัครนั้น ๆ จะรับเงินอุดหนุนจากกองทุนรัฐบาลหรือไม่

<sup>21</sup> ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับขั้นตอนการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐ พ.ศ. 2527  
สถาบันโดยบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 18.



อย่างไรก็ตาม ผู้บริจาคไม่สามารถบริจาคเงินเกินกว่า 25,000 ดอลลาร์ต่อปี สำหรับการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งประธานาธิบดีและการเลือกตั้งสภาองเกรส

7. สำหรับแหล่งเงินทุนที่นับว่ามีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ คือ คณะกรรมการปฏิบัติการทางการเมือง (Political Action Committees) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า PAC หน่วยงานเหล่านี้ก่อตั้งขึ้นโดยบริษัท (Corporations) สหพันธ์กรรมกร (Labor Unions) สมาคมการค้าและการแพทย์ และกลุ่มอื่น ๆ ที่หาเงินจากสมาชิกหรือผู้ร่วมงานเพื่อนำมาบริจาคให้กับผู้สมัคร

กฎหมายเลือกตั้งของรัฐบาลกลางจำกัดให้กลุ่ม PAC บริจาคเงินให้ผู้สมัครฯ ซึ่งตำแหน่งประธานาธิบดีหรือสมาชิกสภาองเกรสได้ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ในแต่ละการเลือกตั้ง พวกเขาอาจบริจาคเงินได้ถึง 15,000 ดอลลาร์ ให้กับคณะกรรมการเมือง (National Political Committees)<sup>22</sup>

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าควรจะได้มีการแก้ไขกฎหมาย เช่น พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ให้มีการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองจากประชาชนและกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในแต่ละพรรค นอกจากนั้นควรได้บังคับให้มีการแสดงบัญชีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระยะ และต้องแสดงรายละเอียดของการบริจาคเงินจากบุคคลภายนอกด้วย

### 3.5 เงินสนับสนุนจากรัฐบาล

หากเราต้องการที่จะให้พรรคการเมืองไทย เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนที่แท้จริงแล้ว เราจะต้องทำให้พรรคการเมืองมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง โดยไม่ต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากผู้มีอิทธิพลทางการเงิน

ซึ่งเราสามารถทำได้โดยการให้พรรคการเมืองมีสิทธิ์ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลแบบเดียวกับที่พรรคการเมืองในเยอรมันหรือประเทศอื่น ๆ ในแถบสแกนดิเนเวียได้รับจากรัฐ ยิ่งผลให้พรรคการเมืองในประเทศเหล่านั้นเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน และทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

<sup>22</sup>ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง. "ระบบการจดทะเบียนการเงินในการเลือกตั้งของคณะกรรมการกิจการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา," รัฐสภาสาร 9 (กันยายน 2530): 49-70.

แต่ทั้งนี้จะต้องกำหนดเงื่อนไขในการขอรับการสนับสนุนจากประชาชนมากน้อยเพียงใด จึงจะมีสิทธิได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ โดยอาจกำหนดดังนี้

1. พรรคการเมืองจะต้องมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน
2. พรรคการเมืองจะต้องเก็บเงินค่าบำรุงจากสมาชิก และผู้สนับสนุนได้จำนวนหนึ่ง จะต้องมีการประกาศให้ทราบทั่วกัน
3. พรรคการเมืองจะต้องได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งทั่วไปไม่น้อยกว่า 5% ถ้าวัดเสียงทั่วประเทศ
4. พรรคการเมืองจะต้องมีสมาชิกของตนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนหนึ่ง<sup>23</sup>

เมื่อพรรคการเมืองใดมีคุณสมบัติครบ 4 ประการนี้ก็ให้มีสิทธิเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งไม่เกินตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้แต่ละคนคูณด้วยจำนวนสมาชิกของพรรคที่ได้รับเลือกตั้ง

นอกจากนั้น ให้รัฐจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่พรรคอีกจำนวนหนึ่งตามคะแนนเสียงที่พรรคนั้นได้รับในการเลือกตั้งทั่วไป เช่น คะแนนเสียงละ 5 บาท เป็นต้น

เมื่อพรรคได้รับเงินจำนวนนี้จากรัฐไปแล้ว ให้แต่ละพรรคใช้เงินจำนวนนี้ตามระเบียบและวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยให้สำนักตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งว่าถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้องก็ต้องแก้ไขต่อไป ผู้บริหารพรรคจะต้องรับผิดชอบหากมีการทุจริตในการใช้เงิน

### 3.6 โดยทางอื่น

การเอื้ออำนาจของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือแก่พรรคการเมือง ในการรณรงค์หาเสียง สามารถที่จะทำให้ภาระของพรรคในด้านของค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งลดลง เนื่องจากรัฐมีความพร้อมทั้งทางด้านกำลังคนและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่พรรคสามารถใช้ประโยชน์ได้ สำหรับประเทศไทย การช่วยเหลือของรัฐที่ให้แก่พรรคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนั้นไม่ค่อยมีบทบาทเท่าที่ควร ทำให้พรรคต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสูง

<sup>23</sup> มติชน วันที่ 8 เมษายน 2534, หน้า 3.



ก่อให้เกิดความได้เปรียบสำหรับพรรคที่มีเงินทุนในการหาเสียงมาก เช่น การหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครที่อาศัยสื่อมวลชนในด้านโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ วิทยุ ฯลฯ ในการแนะนำตนเองต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งแถลงนโยบายในการสมัครรับเลือกตั้ง สื่อมวลชนจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ทำให้พรรคสามารถเข้าถึงตัวผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้

อย่างไรก็ตาม การใช้สื่อมวลชนในการประชาสัมพันธ์ของพรรคจะถูกจำกัดโดยงบประมาณการเงิน เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์โดยใช้สื่อมวลชนดังกล่าวต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก หากพรรคไม่มีเงินมากพอก็ไม่สามารถจะใช้สื่อมวลชนช่วยประชาสัมพันธ์ในการหาเสียงได้เลย จากกรณีดังกล่าวนี้รัฐสามารถจะช่วยเหลือพรรคได้ โดยการอำนวยความสะดวกให้แก่พรรคในการใช้สื่อมวลชนที่เป็นของรัฐเพื่อทำการหาเสียงเลือกตั้งและเผยแพร่ นโยบายของพรรค เช่น ใช้สถานีโทรทัศน์ สถานีวิทยุ เป็นต้น ซึ่งรัฐสามารถจะให้บริการได้ฟรีตามระยะเวลาที่กำหนด หรือลดราคาได้เป็นพิเศษ อันเป็นการลดภาระให้แก่พรรคได้มาก

ในระยะหลังรัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ ในการโฆษณาหาเสียงของพรรค โดยเชิญหัวหน้าพรรคมาชี้แจงนโยบายของพรรคในโทรทัศน์ เช่น การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 รัฐบาลได้ยินยอมให้หัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ มาชี้แจงนโยบายของพรรคทางโทรทัศน์ทุกช่อง ระหว่างเวลา 18.30-20.00 น. โดยรัฐไม่คิดค่าใช้จ่ายใด ๆ แต่การช่วยเหลือของรัฐดังกล่าวเป็นการช่วยเหลือเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เพราะแต่ละพรรคหาเสียงได้เพียงครั้งเดียวซึ่งอาจมีผลเพียงเป็นการแถลงนโยบายกว้าง ๆ

ผู้เขียนเชื่อว่าหากพรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนทั้งจากประชาชนและจากรัฐแล้ว ไม่เพียงแต่จะทำให้พรรคการเมืองปลอดจากอิทธิพลของกลุ่มคนที่มั่งคั่งที่ต้องการใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือทางการเมืองของตนเท่านั้น แต่ยังทำให้พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนมีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบจากประชาชนได้เสมอ

แม้ว่าปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายจะได้รับการแก้ไขไปบ้างแล้ว ตามที่ได้เสนอแนวทางแก้ไขนั้น แต่ก็ยังมีข้อที่ควรคำนึงถึงในโอกาสต่อไปที่จะพัฒนาพรรคการเมืองว่ายังเป็นปัญหาที่ทำให้พรรคการเมืองไม่พัฒนาเท่าที่ควร

#### 4. ปัญหาการพัฒนาพรรคการเมือง

เมื่อมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแล้ว แต่ไม่สามารถขยายพรรคการเมืองออกไปได้ ปัญหาของการขยายตัวของพรรคการเมืองทุกอันนี้ มีสาเหตุอยู่ 2 ประการ โดยแบ่งเป็นสาเหตุใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ คือ สาเหตุภายในพรรคการเมือง และสาเหตุภายนอกพรรคการเมือง

##### 4.1 สาเหตุภายในพรรคการเมือง

ประการแรก สถานภาพของพรรคการเมืองมิได้เป็นความหวังระบอบประชาธิปไตยตามที่มุ่งหวัง เพราะโครงสร้างของพรรคการเมืองมีขนาดเล็กถึงแม้ว่าจะมีสาขาพรรคก็เหมือนไม่มี ตราบใดที่โครงสร้างของพรรคการเมืองยังเป็นอยู่อย่างนี้ก็จะไม่สามารถเป็นกลไกผลักดันประชาธิปไตยได้ ไม่อาจขยายฐานอำนาจไปสู่ประชาชนได้

ประการที่สอง ความไม่ต่อเนื่องของพรรคก่อนข้างจะเป็นปัญหาของพรรคการเมืองไทย จนกระทั่งปี 2522 เป็นต้นมาพรรคการเมืองเริ่มที่จะมีความต่อเนื่องพอสมควร การพัฒนาของพรรคการเมืองจำเป็นต้องใช้ระยะเวลา ไม่มีพรรคการเมืองก่อตั้งมาโดยไม่ใช้เวลา เช่น พรรคการเมืองที่เก่าที่สุดในเอเชีย คือ พรรคคองเกรส ของอินเดีย ได้ใช้เวลาเป็นร้อยปีอย่างต่อเนื่องจึงมีสภาพเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริง

ประการที่สาม ปัญหาเงินทุนของพรรคการเมือง จำต้องใช้เงินแผ่นดินมาช่วยเพื่อมิให้บุคคลเข้าควบคุมพรรคการเมือง โดยวิธีการสนับสนุนพรรคและใช้พรรคเป็นเครื่องมือของตน ตลอดจนเพื่อให้เป็นพรรคของปวงชนโดยแท้จริงตราบใดที่ปัญหาเรื่องเงินทุนยังแก้ไขไม่ได้ การพัฒนาพรรคเป็นของประชาชนอย่างแท้จริงไม่ได้ก็จะ เป็นพรรคของนายทุนไม่กี่คนอย่างที่เห็นทุกวันนี้

ประการที่สี่ พรรคการเมืองพยายามแข่งขันกันก่อนข้างรุนแรง หมายถึงใช้วิธีการทุกอย่างต่อสู้กันที่สำคัญคือการใช้เงินทำให้เกิดระบอบอุปถัมภ์ใครมีเงินก็สามารถมีตำแหน่งในพรรคหรือในคณะรัฐบาล ขณะเดียวกันผู้สมัครก็ตีพรรคการเมืองก็ตีมองว่าการใช้เงินแล้วโอกาสชนะการเลือกตั้งมีมากก็จะมุ่งที่ตัวเงินมาก เพราะเงินสร้างฐานอื่น ๆ ได้ ไม่คำนึงถึงการสร้างพรรคช่วยงานของพรรคในท้องถิ่น และในการขยายฐานออกไปจะไม่คำนึงถึงโครงสร้างแต่คำนึงถึงบุคคล คือพิจารณาว่าใครเป็นคนในท้องถิ่นมีฐานะเป็นคนที่สามารถบันดาลให้ผู้สมัครของพรรคตนได้รับเลือกตั้ง และช่วงเวลาเลือกตั้งการสร้างความสัมพันธ์เป็นไปในลักษณะส่วนตัวมากกว่าการจัดตั้งองค์กร



#### 4.2 สาเหตุภายนอกพรรคการเมือง

ประการแรก เมืองคักรที่เข้มแข็งกว่าพรรคการเมืองทำหน้าที่แทนพรรคการเมืองมานาน ทำให้พรรคการเมืองไม่มีบารมีพอที่จะขยายฐานของพรรค แต่ปัจจุบันต้องยอมรับว่าพรรคการเมืองมีบารมีมากขึ้น แต่ระบบราชการทางทหารมีอิทธิพลมาก่อน บางสมัยก็มาปกครองแทน ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่พรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องมีหรือมีขึ้นหากไม่มีประสิทธิภาพก็จะกลับไปหาระบบราชการอย่างเดิม พรรคการเมืองต้องต่อสู้กับสิ่งเหล่านี้ สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุชี้ให้เห็นว่าในท่ามกลางเงื่อนไขทางสังคมและการเมือง พรรคการเมืองจึงค่อนข้างจะมีปัญหาที่ไม่ถ่ยนักที่จะแก้ไข เพราะเมืองคักรอื่นที่ค่อนข้างจะเข้มแข็งและมีความนิยม มีบทบาทในการปกครองประเทศมาก่อนพรรคการเมือง

ประการที่สอง เป็นเรื่องของเสถียรภาพทางการเมืองของไทยไม่มั่นคง รัฐธรรมนูญของเรามี 13 ฉบับ เปลี่ยนรัฐบาลกันมา 40 กว่าชุด ในรอบ 30 กว่าปี ก็นับว่ามีมากจะทำให้เสถียรภาพทางการเมืองดีขึ้น เป็นหน้าที่ของพรรคการเมือง ต้องขอร่วมกันต้องรักษาบรรยากาศประชาธิปไตยถึงอยู่ได้มีขณะนั้นพรรคการเมืองก็อยู่ไม่ได้เหมือนกัน เมื่อระบบโครงสร้างใหญ่หรือระบบใหญ่มั่นไม่มั่นคง ระบบเล็ก คือ ระบบพรรคการเมืองก็จะอยู่ได้อย่างไร การแก้ไขปัญหาในประการแรกต้องดูแลสุขภาพการเมืองเป็นสิ่งสำคัญ พรรคการเมืองควรพยายามจะรักษาสภาวะทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเอาไว้ อย่าไปทำลายสภาวะที่พรรคมีบทบาท เงื่อนไขทางการเมืองว่าได้กำหนดให้พรรคมีบทบาทมากขึ้นกว่าเมื่อก่อน และถ้าพรรคการเมืองไม่รักษาสภาวะเช่นนี้ก็จะหมดโอกาสในการพัฒนาตนเอง คือ เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดที่เรา มีรัฐธรรมนูญ 2521 มีการเลือกตั้ง 2522 เป็นจุดเริ่มต้นสภาวะทางการเมืองที่เริ่มให้บทบาทแก่พรรคการเมือง พรรคการเมืองก็ต้องรักษาบทบาทนี้ให้ติดตลอดมา พรรคการเมืองมีบทบาทเต็มที่ย่างน้อยก็มีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ถ้าได้ช่วยกันรักษาสภาวะทางการเมืองอย่างนี้แล้วเสถียรภาพทางการเมืองย่อมจะมั่นคงและมีโอกาสพัฒนาต่อไป