



การปฏิรูปพรรคการเมืองไทย THE REFORMATION OF THAI POLITICAL PARTIES

ยุพา ปราชนากุล, ดร.¹
Yupa Prachayakul, Ph.D.

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอ (1) เพื่อศึกษาบริบทของพรรคการเมืองของไทย ช่วงการใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ถึงรัฐธรรมนูญ ปี 2560 (2) เพื่อศึกษาถึงเหตุปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดความองค์กรที่เข้มแข็ง และ (3) เพื่อศึกษา แนวทางพัฒนาให้พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ผลการศึกษาพบว่า (1) บริบทของพรรคการเมืองของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นองค์กรที่อ่อนแอ ขาดความเป็นสถาบัน เนื่องจากความไร้ประสิทธิภาพของระบบการเมืองไทย ขาดอุดมการณ์ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ขาดการเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ขาดการสรรสร้างผู้นำทางการเมืองที่กำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนในบทบาทของพรรคการเมือง (2) เหตุปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดความองค์กรที่เข้มแข็ง คือพรรคการเมืองไทย-ขาดความต่อเนื่องทางการเมืองและขาดการบริหารพรรคการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย (3) แนวทางพัฒนาให้พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง ตามระบอบประชาธิปไตยคือพัฒนาการเมืองไทยให้รอดพ้นวงจรอุบาทว์ โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านทางพรรคการเมืองและพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองของไทยให้เข้มแข็ง

คำสำคัญ: สถาบันการเมือง, พรรคการเมืองไทย, ปฏิรูปพรรคการเมือง

¹ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร (Phranakhon Rajabhat University)



ABSTRACT

This article has two objectives: (1) To study the sustainability of Thai political parties from the past to the present. (2) To study the method and contribution of Thai political parties to be political institutions according to democratic system. The research findings were as follows:

1) The context of Thai political parties from the past to the present was considered as a weak organization and not in the political institution profile. This phenomenon was caused by the problem of the Thai political system which does not have a basis of political ideals, little participation by Thai citizens, political parties do not have a clear role occurring between citizen and their government, also problems remain in the contribution for promoting public policies by political party leaders, that shall eventually benefit their own citizens.

2) There is a need to promote a political system that contributes to the political party profile to be the political institution as a democratic system, especially the electoral system which helps the political parties to become strong.

Keywords: Political party; Political reformation; Thai politics

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“พรรคการเมือง ถือว่าเป็นกระดูกสันหลังของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นตัวแสดงสำคัญอย่างมากของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน” (ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ, 2559, หน้า 321) อิริค แชตซ์ไนเดอร์ (Schattschneider, 2004, p. 1) ถึงกับกล่าวสรุปว่า พรรคการเมืองนั้นสร้างประชาธิปไตย

จากสถิติการตั้งพรรคการเมืองของไทย ย้อนหลัง 20 ปี นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี 2540 พบว่า มีพรรคการเมืองไทยทั้งหมดถึง 257 พรรค ปรากฏว่าในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง พรรคการเมืองขนาดเล็กจะไม่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งหลายพรรค หลังเลือกตั้งไม่มี สส.ในสภาแม้แต่คนเดียว ดังนั้น ทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาถึง ปี 2557 ได้ล้มหายตายจากไปจนเหลือเพียง 69 พรรค (สถิติตั้งพรรคการเมืองใหม่ย้อนหลัง 20 ปี 257 พรรค, 2561) จนกระทั่งปัจจุบัน ช่วงการใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2560 จากการสำรวจ ปรากฏว่าเหลือพรรคการเมืองไทยพรรคเดิมเพียง 36 พรรค และมีพรรคที่ได้รับหนังสือเตรียมจัดตั้งพรรคอีก 50 พรรค (ณ วันที่ 16 พฤษภาคม 2561) (รายชื่อพรรคการเมืองในประเทศไทย, 2561)

จากสถิติข้อมูลดังกล่าวเบื้องต้น จะเห็นได้ว่าการใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2560 พรรคการเมืองไทยเหลือเพียง 36 พรรค ที่ดำเนินการอยู่ แต่มีเพียง 6 พรรคเท่านั้นที่มี สส.ในสภา ก่อนการรัฐประหารปี 2557



นอกนั้นเป็นพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมตามเงินอุดหนุนของ กกต. จะเห็นว่าพรรคการเมืองเริ่มเหลือน้อยลง เมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญ 2540 แต่หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2560 ปรากฏว่ามีพรรคเกิดขึ้นใหม่อีก 50 พรรค ทั้งๆ ที่ขณะที่พรรคการเมืองไทยเหลือน้อยลงนั้น แต่ละพรรคก็ยังคงถูกกล่าวหาว่าเป็นพรรคนายทุน และพรรคภูมิภาค หรือพรรคจังหวัดอันเป็นพรรคเฉพาะกิจ เป็นพรรคที่มีเจ้าของไม่ใช่ของสมาชิกพรรค เป็นเหมือนกับบริษัททางการเมืองที่เข้ามาทำธุรกิจการเมือง ไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมือง อันเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะนำเสนอนโยบายต่อประชาชน และนำนโยบายนั้นไปเป็นนโยบายรัฐเมื่อเข้าเป็นรัฐบาล และยังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2560 ปรากฏว่ากลับมีพรรคเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม และส่วนใหญ่น่าจะสังเกตว่าจะเป็นพรรคเฉพาะกิจเช่นเดิม ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาบริบททางการเมืองที่ผ่านมาหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ว่ามีเหตุปัจจัยใดที่ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดความเป็นสถาบันทางการเมืองและมีแนวทางใดที่จะพัฒนาพรรคการเมืองไทยให้เป็นองค์กรที่เข้มแข็ง เป็นสถาบันการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย อันเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยครั้งนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบทของพรรคการเมืองของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (ช่วงการใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ถึงรัฐธรรมนูญ ปี 2560)
2. เพื่อศึกษาถึงเหตุปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดความองค์กรที่เข้มแข็ง
3. เพื่อศึกษาแนวทางพัฒนาให้พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันที่เข้มแข็งตามระบอบประชาธิปไตย

นิยามศัพท์เฉพาะ

พรรคนายทุน คือ พรรคการเมือง ที่เกิดจากกลุ่มนักธุรกิจที่รวมตัวกันตั้งพรรคการเมือง เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน โดยนำผลประโยชน์ของตนมาแปลงเป็นนโยบายรัฐ เพื่อให้ได้ไปซึ่งผลประโยชน์นั้น โดยการบริหารงานพรรคขึ้นอยู่กับเจ้าของพรรคมากกว่าสมาชิกพรรค จึงทำให้พรรคการเมืองถูกครอบงำโดยกลุ่มทุน หรือเจ้าของพรรค ทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นบริษัททางการเมืองมากกว่าพรรคการเมือง หรือที่เรียกกันว่าธุรกิจการเมืองนั่นเอง

พรรคภูมิภาค คือ กลุ่มการเมืองในจังหวัดหรือภูมิภาคที่ไม่สามารถพัฒนาผลประโยชน์ของพรรคเป็นผลประโยชน์ของชาติได้ ทำให้พรรคการเมืองขาดการทำหน้าที่ตัวแทนชนชั้น”

พรรคมวลชน คือ กลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน มารวมตัวกันจัดตั้งเป็นสถาบันหรือพรรคการเมือง โดยมีการจัดตั้งเป็นองค์กรชัดเจน เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและมีจุดมุ่งหมายในการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคล เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย จนสามารถจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ หรือใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติ



ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาเรื่อง การปฏิรูปพรรคการเมืองไทยนี้ ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา บริบทพรรคการเมืองไทย ในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 และการใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2550 จนถึงการใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2560 ปัจจุบัน ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมือง ระบบการเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นต้น โดยนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบพรรคการเมืองของไทย ในช่วงภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ถึงรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ปัจจุบัน

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทราบถึงบริบทของพรรคการเมืองของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (ช่วงการใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ถึงรัฐธรรมนูญ ปี 2560)
2. ทราบถึงเหตุปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดความองค์กรที่เข้มแข็ง
3. ทราบถึงแนวทางการพัฒนาพรรคการเมืองไทยให้เป็นสถาบันที่เข้มแข็ง ตามระบอบประชาธิปไตย

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของพรรคการเมือง

พรรคการเมือง หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันที่ สอดคล้องกันมารวมตัวกันจัดตั้งเป็นสถาบันที่มีการจัดตั้งองค์กรที่แน่นอนชัดเจนขึ้น เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย จนสามารถจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้ง รัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ หรือใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติตนเอง (วิสุทธิ โพธิ์แท่น, 2526, หน้า 5)

ความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองถือเป็นกลไกสำคัญที่มีบทบาทอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะ พรรคการเมืองคือสถาบันทางการเมืองหลักที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่าง “ภาครัฐ” กับ “ภาค ประชาชน” โดยที่พรรคการเมืองจะนำเอาปัญหาหรือความต้องการของประชาชนมาแปลงเป็นนโยบายของ พรรค เพื่อนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงถือได้ว่าพรรคการเมือง คือกลไกสำคัญในการประคับประคองการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชนให้มีแผนแน่นอนและทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยง หรือสื่อกลางทางการเมือง ระหว่างรัฐบาลกับ ประชาชน (แซมมวอล อันดิงตัน อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2552, หน้า 120)



องค์ประกอบของพรรคการเมือง

คณะบุคคลซึ่งมีความคิดเห็นหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องกันมารวมตัวกัน เพื่อแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีการจัดตั้งจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองถูกต้อง และมีการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ให้เป็นไปตามนโยบายและข้อบังคับของพรรคการเมือง มีเป้าหมายที่สำคัญในการสรรหาและคัดเลือกสมาชิกของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายบริหาร (ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, 2559, หน้า 13)

บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง

ริชาร์ด กุนเธอร์ และลาร์รี่ ไดมอนด์ ได้สรุปบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ 7 ประการ คือ ประการแรก การคัดสรรตัวแทนเพื่อลงแข่งขันในการเลือกตั้ง ประการที่สอง การระดมการสนับสนุนจากพลเมืองในการเลือกตั้ง ประการที่สาม การวางกรอบประเด็นปัญหา และทางเลือกเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาเพื่อระดมการสนับสนุนจากพลเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในระยะยาว ประการที่สี่ การเป็นตัวแทนทางสังคมของกลุ่มต่างๆ ประการที่ห้า การรวบรวมความต้องการของกลุ่มต่างๆ ประการที่หก การจัดตั้งและการดำเนินการบริหารรัฐบาล ประการสุดท้าย การเป็นกลไกในการดึงคนต่างๆ ในสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง (ริชาร์ด กุนเธอร์ และลาร์รี่ อังถึงใน ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ, 2559, หน้า 323)

นอกจากบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองที่กล่าวมาแล้ว กิจกรรมที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคทำในวาระต่างๆ ก็อาจสะท้อนให้เห็นบทบาทหน้าที่ด้านอื่นๆ ของพรรคการเมืองอีกด้วย กิจกรรมบางอย่างของพรรคการเมือง อาจเป็นการระดมพลังประชาชน เพื่อร่วมมือกันแก้ปัญหาของส่วนรวม เช่น การรณรงค์เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือการให้การศึกษากับประชาชนในปัญหาบางด้าน อาทิ ปัญหาเศรษฐกิจ ถดถอย สิ่งเหล่านี้ ถือได้ว่า เป็นบทบาทหน้าที่ ของพรรคการเมืองได้เช่นกัน

ประเภทของพรรคการเมืองไทย

พรรคการเมืองไทย เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2489 จนถึงปัจจุบัน มีพรรคการเมืองถูกตั้งขึ้นเป็นจำนวนมาก ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ได้เปิดให้แจ้งชื่อจดทะเบียนพรรคใหม่ รวม 50 พรรค รวมกับพรรคที่มีอยู่เดิมอีกรวมประมาณ 100 กว่าพรรค ถือว่าการเกิดขึ้นหรือการก่อตั้งพรรคการเมืองเกิดขึ้นจำนวนมากในประเทศไทย ซึ่งสามารถแยกประเภทตามวัตถุประสงค์และที่มาของพรรคการเมืองไทยได้ 5 ประเภท คือ

1. พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นโดยกลุ่มบุคคลที่บริหารประเทศก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง เพื่อหวังผลประโยชน์ในการที่จะให้พรรคการเมืองนั้นได้มีโอกาสรับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด และได้จัดตั้งรัฐบาลต่อไป
2. พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นตรงกันข้ามกับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลอยู่เดิม
3. พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนรัฐบาล



4. พรรคการเมืองที่ตั้งในลักษณะที่เป็นกลาง คือ มีความเห็นหรือแนวดำเนินการในลักษณะที่
ยืดหยุ่นได้ เช่น กรณีที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกับรัฐบาลก็ให้ความสนับสนุน ส่วนในกรณีที่ไม่เห็นด้วยก็
จะคัดค้าน พรรคการเมืองดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นพรรคที่มีแนวนโยบายเพื่อประชาชนที่แท้จริง

5. พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ พรรคการเมืองในลักษณะนี้มักไม่มีอุดมการณ์
ทางการเมืองที่แน่นอน หากแต่ฝ่ายใดให้ประโยชน์ได้ก็จะเข้าดำเนินการทางการเมืองช่วยเหลือฝ่ายนั้น

พรรคการเมืองของไทยที่เป็นอยู่และมีมาในอดีตนั้นย่อมมีการจัดตั้งขึ้นมาบนพื้นฐานแห่ง
วัตถุประสงค์และอุดมการณ์ที่แตกต่างกันไป แต่อาจไม่มากนักเพราะเห็นได้ว่า เมื่อหลังจากการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พรรคการเมืองไม่ต่ำกว่า 3 พรรค มักร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาบริหารประเทศ
แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ หลักการ อุดมการณ์ และนโยบายที่ไม่แตกต่างกันมาก สามารถที่จะปรับเข้า
ด้วยกันได้ ถ้ามีการจัดสรรผลประโยชน์ให้เกิดความยุติธรรม (ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, 2559, หน้า 16-17)

ระบบของพรรคการเมือง

ลิขิต ธีรเวคิน (2553, หน้า 316-317) ได้สรุป การแบ่งระบบพรรคการเมือง ออกได้เป็น 4 ระบบ คือ

1. ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว (Single-party System) ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวนี้อาจพบ
ในรัฐเดี่ยวหรือในประเทศที่ปกครองแบบเผด็จการหรือประเทศสังคมนิยมเช่นประเทศสาธารณรัฐประชาชน
จีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยเวียดนาม ประเทศพวกนี้จะมีพรรคคอมมิวนิสต์ เพียงพรรคเดียว เป็นการ
ผูกขาดอำนาจทางการเมือง และพรรคมีอำนาจเหนือกว่ารัฐบาลในการควบคุมและเรื่องนโยบาย

2. ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (one-party dominance) คือระบบที่มีหลายพรรค แต่มีพรรคที่ได้
เสียงข้างมากและผูกขาดการเป็นรัฐบาลตลอด พรรคอื่นๆ มีเสียงในสภาบ้าง แต่ไม่เคยมีมากจนสามารถจะ
ท้าทายการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและการเป็นรัฐบาลได้ และอย่างมากที่สุดก็เป็นเพียงพรรคฝ่ายค้าน ที่ไม่
สามารถทำอะไรได้มากนักเช่น พรรค People Action Party ของสิงคโปร์

3. ระบบสองพรรค (Two-party System) ระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคนี้อาจพบใน
ประเทศที่ใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งใน
ประเทศนั้นจะมีพรรคการเมืองเพียงสองพรรคใหญ่เท่านั้นที่หมุนเวียนสับเปลี่ยนกันจัดตั้งรัฐบาลจากการ
เลือกตั้งของประชาชนคือ ในสองพรรคนั้นถ้าพรรคใดได้เสียงข้างมากในสภา พรรคนั้นก็มีสิทธิจัดตั้งรัฐบาล
จะเห็นได้ว่าจะให้พรรคใดจัดตั้งรัฐบาลขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนในประเทศ จากลักษณะของ
การมีพรรคการเมืองสองพรรคสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นรัฐบาลนี้ก็มีใช้ว่าประเทศนั้นๆ จะมีพรรค
การเมืองเพียงสองพรรคเท่านั้น ความจริงแล้วในประเทศนั้นๆ มีพรรคการเมืองหลายพรรคแต่ไม่ได้รับความนิยม
จากประชาชนในประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษ



4. ระบบพรรคการเมืองหลายพรรค (Multi-party System) ระบบพรรคการเมืองหลายพรรคเกิดขึ้นเพราะไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่ง มีเสียงเด็ดขาด ที่จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ จึงจำเป็นต้องรวบรวมจากพรรคเล็กพรรคน้อยหลายๆ พรรครวมกันเป็นพันธมิตร ในการจัดตั้งรัฐบาล จึงออกมาในลักษณะรัฐบาลผสม ในลักษณะเช่นนี้จะมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการศึกษารั้วนี้ ใช้แนวคิด ทฤษฎีเรื่องกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง มาวิเคราะห์พรรคการเมืองของไทย ตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน ภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ถึงรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ตลอดจนนำกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์กับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยการกำหนดบทบาทหน้าที่ โครงสร้างของพรรคการเมืองไทย เพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และสอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษารั้วนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการวิจัย เอกสาร (documentary research) มาบูรณาการเป็นผลการวิจัยใน 3 ประเด็นคือ (1) บริบทของพรรคการเมืองของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน(ช่วงการใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ถึงรัฐธรรมนูญ ปี 2560) (2) เหตุปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดความองค์กรที่เข้มแข็ง (3) แนวทางพัฒนาให้พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง ตามระบอบประชาธิปไตย ดังรายละเอียดการดำเนินงานในแต่ละวิธีดังนี้

การวิจัยเอกสาร เป็นกระบวนการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพรรคการเมืองไทย โดยมีรายละเอียดการดำเนินการดังนี้

1. ดำเนินการศึกษาและทบทวนเอกสารจากแหล่งทุติยภูมิ (secondary data) ทั้งในส่วนของเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยประเด็นที่ศึกษาประกอบด้วย

- 1.1 กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และระบอบประชาธิปไตย
- 1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540, 2550 และปี 2560 พร้อมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 1.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบพรรคการเมือง การพัฒนาการเมืองไทย
- 1.4 บริบททางการเมืองการปกครองของไทย ช่วงการใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ถึง รัฐธรรมนูญ ปี 2560

2. หลังจากการศึกษาและทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา โดยการรวบรวมข้อมูลมาจัดแบ่งประเภทหมวดหมู่ (categories) จัดระบบของข้อมูล แล้วนำมาแยกประเภทของข้อมูลตามประเด็นของกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้ และนำมาวิเคราะห์แบบอุปนัย



(analytical induction) คือใช้การตีความหมายและการวิเคราะห์แบบการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) จากนั้นนำข้อมูลมาสังเคราะห์เป็นคำตอบเชิงเหตุผลทางตรรกะ เพื่อสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่เป็นรูปธรรมหรือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยใช้การบรรยายเชิงพรรณนา (descriptive) เพื่อให้ได้ข้อสรุปและแนวคิดทางนามธรรมที่จะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้

3. นำผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลทางเอกสาร (documentary research) ไปบูรณาการ วิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อให้ได้ผลการวิจัยที่ถูกต้อง สมบูรณ์ทุกด้าน และครอบคลุมตามวัตถุประสงค์การวิจัย

ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า

1. บริบทของพรรคการเมืองของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นองค์กรที่อ่อนแอ ขาดความเป็นสถาบัน เนื่องจากความไร้ประสิทธิภาพของระบบการเมืองไทย ขาดอุดมการณ์ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ขาดการเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ขาดการสรรสร้างผู้นำทางการเมืองที่กำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนในบทบาทของพรรคการเมือง

2. เหตุปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดความองค์กรที่เข้มแข็ง คือพรรคการเมืองไทยขาดความต่อเนื่องทางการเมือง และขาดการบริหารพรรคการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย

3. แนวทางพัฒนาให้พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง ตามระบอบประชาธิปไตยคือ พัฒนาการเมืองไทยให้รอดพ้นวงจรอุบาทว์ โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านทางพรรคการเมืองและพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองของไทยให้เข้มแข็ง

สรุปและการอภิปรายผล

1. บริบทพรรคการเมือง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (ช่วงการใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ถึงรัฐธรรมนูญ ปี 2560)

1.1 บริบททางการเมืองของไทยช่วงปี 2540 ถึง ปี 2561 ปรากฏว่าประเทศไทยนั้น ขาดความต่อเนื่องทางการเมืองเพราะตกอยู่ในสถานการณ์รัฐประหาร 2 ครั้ง คือปี 2549 และปี 2557 มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ปี 2550 และรัฐธรรมนูญ ปี 2560 มีรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2 ฉบับ และมีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง 6 รัฐบาลคือ รัฐบาลทักษิณฯ 1 และทักษิณฯ 2 รัฐบาลสมัครฯ รัฐบาลสมชายฯ รัฐบาลอภิสิทธิ์ฯ และรัฐบาลยิ่งลักษณ์ฯ มีรัฐบาลรักษาการจากการรัฐประหาร 2 รัฐบาล คือ รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ปัจจุบัน



1.2 ในช่วงรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ถึง รัฐธรรมนูญปี 2550 พรหมการเมือง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ส่งเสริมระบบพรหมการเมืองหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมี สส.ระบบบัญชีรายชื่อ และการบังคับให้ผู้สมัครต้องลงสมัคร สส.สังกัดพรรค ทำให้การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับนั้น เกือบทำให้ระบบการเมืองบ้านเราเป็นระบบสองพรรคใหญ่ คือ พรรคไทยรักไทย หรือพลังประชาชน หรือเพื่อไทย กับพรรคประชาธิปัตย์ จนทำให้พรรคเล็กพรรคน้อยล้มหายตายจากทางการเมืองไปเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้จะเป็นระบบสองพรรคใหญ่ แต่ระบบพรรคของทั้งสองพรรคก็เป็นองค์กรที่อ่อนแอ ขาดความเป็นสถาบัน เนื่องจากพรรคการเมืองส่วนใหญ่ขาดอุดมการณ์ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือสมาชิกพรรคการเมือง ขาดการทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ขาดการสรรสร้างผู้นำทางการเมืองที่กำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนในบทบาทของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นพรรคประชาธิปัตย์หรือพรรคเพื่อไทยปัจจุบัน โดยเฉพาะพรรคเพื่อไทยยิ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นพรรคของนายทุน ที่เข้ามาทำธุรกิจทางการเมือง สำหรับพรรคเล็กพรรคน้อยที่เหลืออยู่ กลายเป็นพรรคจังหวัดหรือพรรคภูมิภาคไป

1.3 ส่วนในช่วงรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ได้ถูกกำหนดให้เกิดพรรคเล็กพรรคน้อย เนื่องจากการเกรงกลัวเผด็จการทางรัฐสภา นอกจากนี้ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งก็ได้ ถือได้ว่าไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง ส่วนระบบบัญชีรายชื่อก็นำระบบสัดส่วนมาใช้ แต่ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวเพื่อที่จะให้คะแนน สส.เขต มาคิดตัดกับคะแนน สส.บัญชีรายชื่อ ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2560 ไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองเลย

กล่าวโดยสรุปคือพรรคการเมืองไทยเป็นองค์กรที่อ่อนแอ ขาดความเป็นสถาบัน เนื่องจากความไร้ประสิทธิภาพของระบบการเมืองไทย ขาดอุดมการณ์ ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ขาดการเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ขาดการสรรสร้างผู้นำทางการเมืองที่กำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนในบทบาทของพรรคการเมือง

2. เหตุปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดความองค์กรที่เข้มแข็ง

2.1 ขาดความต่อเนื่องทางการเมือง สำหรับพรรคการเมืองของไทยนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่าพรรคการเมืองไทย ไม่สามารถปรับตัวและท้าทายต่อสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงถูกล้มเลิกทุกครั้งที่มีการรัฐประหารขึ้นในประเทศไทย พรรคการเมืองถูกห้ามทำกิจกรรมทางการเมือง จึงขาดความต่อเนื่องทางการเมือง นอกจากนี้พรรคการเมืองไทย ส่วนใหญ่จะขาดเสถียรภาพ และเป็นพรรคการเมืองของชนชั้นนำที่เป็นนายทุนที่เน้นจำนวนสมาชิกในรัฐสภา ดังนั้น จึงไม่สามารถเลือกสรรผู้นำของพรรคการเมืองของตนเองได้ และส่วนใหญ่โครงสร้างของพรรคก็ไม่ได้จัดอย่างเป็นระบบ แม้ปัจจุบันจะมีการจัดการองค์กรและสาขาพรรคเพิ่มขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ การบริหารพรรคการเมืองก็ยัง



ขึ้นอยู่กับเจ้าของพรรคหรือผู้นำของพรรคการเมืองมากกว่าระบบพรรค ดังนั้นพรรคการเมืองไทยจึงไม่สามารถได้รับการสนับสนุนจากมวลชนในวงกว้างได้ อันส่งผลทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็นอิสระ เพราะอยู่ภายใต้อิทธิพลของเจ้าของพรรคดังกล่าว ทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็นตัวของตัวเอง ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตัวเอง ส่งผลทำให้การเมืองไทยกลายเป็นธุรกิจการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาทำหน้าที่รัฐบาลเอง ทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเองเพื่อปกป้องผลประโยชน์และเพิ่มพูนอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองให้กับกลุ่มตน

2.2 ขาดอุดมการณ์ทางการเมือง พรรคการเมืองไทยนั้น ส่วนใหญ่ขาดอุดมการณ์ เป็นพรรคตามกฎหมายกำหนดมากกว่าเกิดจากกลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองหรือสถาบันที่มีการจัดตั้งองค์กรที่ชัดเจนขึ้น เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ ดังนั้น ทำให้พรรคการเมืองไทยจึงไม่สามารถพัฒนาผลประโยชน์ของพรรคเป็นผลประโยชน์ของชาติได้ ทำให้พรรคการเมืองไทยขาดการทำหน้าที่ "ตัวแทนชนชั้น" จนทำให้พรรคการเมืองของไทยกลายเป็นพรรคภูมิภาค เช่น พรรคพลังชลเป็นพรรคจังหวัดชลบุรี หรือ พรรคชาติไทยพัฒนาเป็นพรรคของจังหวัดสุพรรณบุรี เป็นต้น

2.3 ขาดการบริหารพรรคการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังขาดการบริหารงานที่เป็นประชาธิปไตย โดยการบริหารงานพรรคขึ้นอยู่กับผู้นำพรรคหรือเจ้าของพรรคมากกว่าสมาชิกพรรค จึงทำให้พรรคการเมืองถูกครอบงำโดยกลุ่มทุน หรือเจ้าของพรรค ทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นบริษัททางการเมืองมากกว่าพรรคการเมือง หรือที่เรียกกันว่าธุรกิจการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อตั้งพรรคหรือยุบพรรคขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่เป็นผู้นำพรรคหรือเจ้าของพรรคมากกว่าสมาชิกพรรค กล่าวโดยสรุปคือพรรคการเมืองไทยไม่มีกระบวนการทำให้พรรคเป็นสถาบัน กล่าวคือเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้อกับส่วนรวมและได้รับการยอมรับจากสังคม มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนและมีการ ปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ และสามารถปรับตัวและสนองตอบต่อปัญหา ตลอดจนมีระเบียบพิธีการเป็นของตนเอง

3. แนวทางพัฒนาให้พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง ตามระบอบประชาธิปไตย

3.1 พัฒนาการเมืองไทยให้รอดพ้นวงจรอุบาทว์ โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านทางพรรคการเมือง สร้างความเข้มแข็งให้พรรคการเมือง ตามหลักประชาธิปไตย โดยจัดโครงสร้างทางอำนาจภายในพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย โดยให้ความสำคัญกับสมาชิกพรรค และจัดโครงสร้างทางสายงาน ต้องมีการกระจายอำนาจให้สาขาพรรคมีบทบาทหน้าที่อย่างเป็นระบบ เพื่อให้พรรคการเมืองเข้าถึงและใกล้ชิดกับประชาชน นอกจากนี้ต้องเน้นการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองโดยมีนโยบายที่ชัดเจน มีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยต้องเข้าถึงมวลชนและการ



เคลื่อนไหวมวลชนอย่างต่อเนื่อง เน้นบทบาทการเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดสำนึกทางการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากที่สุด

3.2 พัฒนารัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง ในการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง จนเป็นสถาบันทางการเมืองได้ ดังเช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 ได้ส่งเสริมระบบพรรคอย่างมาก จนเกือบทำให้ระบบการเมืองไทยเกือบเป็นระบบสองพรรคเช่นเดียวกับประเทศตะวันตก แต่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2560 ปัจจุบันกลับไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง แต่กลับส่งเสริมระบบพรรคเล็กพรรคน้อยขึ้น นอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยังเปิดโอกาสให้มีการยุบพรรคได้ง่าย ซึ่งมีผลสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ดังนั้น ระบบยุบพรรคคงต้องยกเลิก ถึงจะเป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้

ข้อเสนอแนะ

การศึกษารั้วนี้ จะต้องมีการศึกษาวิจัยต่อไป ซึ่งผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้ศึกษา เรื่อง พรรคการเมืองและการพัฒนาทางการเมืองไทย

อ้างอิง

- จุมพล หนีพานิช. (2548). *ทฤษฎีองค์การ*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- จุมพล หนีพานิช. (2552). *กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร. (2559). *พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และการเลือกตั้ง*. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยรังสิต
- ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. (2559). *การเมืองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- รายชื่อพรรคการเมืองในประเทศไทย. (2561, 1 สิงหาคม) สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/รายชื่อพรรคการเมืองในประเทศไทย>
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2553). *การเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วิสุทธิ โปธิแทน. (2526). พรรคการเมืองไทย: ทารกไม่เคยเติบโต. *วารสารนิติศาสตร์* 13(2).
- สถิติตั้งพรรคการเมืองใหม่ย้อนหลัง 20 ปี 257 พรรค. (2561, 20 เมษายน). สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2018/04/thai-political-party-2561/>
- สุจิต บุญบงการ. (2532). *การพัฒนาทางการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- Schattschneider. (2004). *Party government with new introduction by Sidney Pearson*. New Jersey: Transaction